

諮問番号：平成23年（情）諮問第3号

事件名：会計検査院情報公開審査会及び会計検査院情報公開・個人情報保護
審査会における初代から現行までの各委員の就任経緯等に関する文
書の不開示決定に関する件

諮問日：平成23年10月20日

答申番号：答申（情）第56号

答申日：平成24年11月7日

答申書

第1 審査会の結論

会計検査院情報公開・個人情報保護審査会（平成17年3月31日以前は会計検査院情報公開審査会）における初代から現行までの各委員の就任経緯等に関する下記の①から⑨までの文書（以下「本件開示請求対象文書」という。）のうち、既に関示決定をした①の文書を除いた②から⑨までの文書（以下「本件対象文書」という。）につき、開示請求に形式上の不備があることを理由に不開示とした決定については、⑥の文書に係る部分を取り消し、改めて開示決定等することが妥当である。

- ① 行政文書ファイル「平成22年審査会委員」にまとめられた文書のうち、各委員の就任経緯に関する文書（以下「文書1」という。）
- ② 行政文書ファイル「平成19年審査会委員」にまとめられた文書のうち、各委員の就任経緯に関する文書（以下「文書2」という。）
- ③ 行政文書ファイル「平成16年審査会委員」にまとめられた文書のうち、各委員の就任経緯に関する文書（以下「文書3」という。）
- ④ 行政文書ファイル「平成10年～13年審査会委員」にまとめられた文書のうち、各委員の就任経緯に関する文書（以下「文書4」という。）
- ⑤ 行政文書ファイル「審査会発足時資料」にまとめられた文書のうち、各委員の就任経緯に関する文書（以下「文書5」という。）
- ⑥ 行政文書ファイル「平成22年検査官会議」にまとめられた文書のうち、各委員の就任経緯に関する文書（以下「文書6」という。）
- ⑦ 行政文書ファイル「平成19年検査官会議」にまとめられた文書のうち、各委員の就任経緯に関する文書（以下「文書7」という。）
- ⑧ 行政文書ファイル「平成16年検査官会議」にまとめられた文書のうち、各委員の就任経緯に関する文書（以下「文書8」という。）
- ⑨ 行政文書ファイル「平成13年検査官会議」にまとめられた文書のうち

ち、各委員の就任経緯に関する文書（以下「文書9」という。）

また、その余の部分を開示としたことは妥当である。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号。以下「情報公開法」という。）第3条の規定に基づく開示請求に対し、処分庁である会計検査院事務総長が23年7月28日付け230普第205号により行った不開示決定について、その取消しを求めるというものである。

2 審査請求の理由

審査請求人の主張する審査請求の主たる理由は、審査請求書の記載によると、おおむね以下のとおりである。

ア 会計検査院の行政文書不開示決定通知書における「不開示とした理由」の中の料金計算は違法である。すなわち、本件開示請求対象文書の全ては、行政機関の保有する情報の公開に関する法律施行令（平成12年政令第41号。以下「情報公開法施行令」という。）第13条第2項第2号に定める「相互に密接な関連を有する複数の行政文書」に明らかに該当する。なぜなら、各委員の就任及び退任に関する文書では共通するからである。

イ 以前、内閣総理大臣が任命する公正取引委員会の委員について、委員の就任及び退任に関する文書を開示請求した際、情報公開法第16条第1項に規定する開示請求に係る手数料（以下「開示請求手数料」という。）1件分で開示されている。

ウ 委員の就任及び退任に関する文書では共通するにもかかわらず、1件の開示請求を八つに分割することは、開示請求手数料が8倍（2,400円）に跳ね上がり、ユーザ（請求者）に酷であり、「公正で民主的な行政の推進」を旨とする情報公開法の目的に反するからである。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 開示決定等の経緯

(1) 第1回補正の求め

本件開示請求は、23年6月15日付けで、「⑧会計検査院情報公開・個人情報保護審査会における、初代から現行までの各委員の就任経緯（例えば、任命発令依頼に関する決裁文書、国会用資料、想定問答等）及び退任経緯（例えば、辞職願等）に関する文書」の開示を求めたものである。

処分庁は、行政文書開示請求書（以下「本件開示請求書」という。）の記載に基づき本件開示請求に係る文書を特定し、審査請求人に対し、情報公開法第4条第2項の規定に基づき相当の期間（14日）を定め、次のアからエまでのとおり本件開示請求書の補正の求めを行った。

ア 開示請求件名について

以下の(ア)及び(イ)の理由から、開示請求件名を「会計検査院情報公開・個人情報保護審査会（平成17年3月31日以前は会計検査院情報公開審査会）における、初代から現行までの各委員の就任経緯（例えば、任命発令依頼に関する決裁文書、国会用資料、想定問答等）に関する文書」に補正してよいか、また、審査請求人が当該補正内容に同意する場合は会計検査院において本件開示請求書の補正を行うこととすること。

(ア) 「会計検査院情報公開・個人情報保護審査会」は、13年4月に「会計検査院情報公開審査会」として設置され、17年4月に「会計検査院情報公開・個人情報保護審査会」に改組されていることから、開示請求件名の補正を行わない場合は「会計検査院情報公開審査会」に係る文書は特定されないこと。

(イ) 13年4月に「会計検査院情報公開審査会」が設置されてから現在までの間に退任した委員の退任事由は全て任期満了であり、任期の途中で退任した委員は存在しないこと。

イ 文書の特定について

(ア) 上記アの開示請求件名（補正案）に基づき文書を特定した場合、本件開示請求の対象文書は、事務総長官房上席企画調査官において保有する文書1から文書5までの文書及び事務総長官房人事課において保有する文書6から文書9までの文書となり、紙媒体の行政文書ファイル9件にまとめられていること。

(イ) 人事課において保有する文書は、任命発令依頼に係る決裁文書の一部であり、それ以外の文書については上席企画調査官において保有する行政文書ファイルの中にあること。

(ウ) 開示請求件名の補正を行わない場合には、本件開示請求の対象文書は、行政文書ファイル4件にまとめられている文書1、文書2、文書6及び文書7となること。

ウ 開示請求手数料について

(ア) 開示請求手数料は、情報公開法施行令第13条第1項第1号の規定により、行政文書1件につき300円とされていること。

(イ) 一の行政文書ファイルにまとめられた複数の行政文書又は相互に密接な関連を有する複数の行政文書の開示請求を一の開示請求書によって行うときは、情報公開法施行令第13条第2項の規定により、当該複数の行政文書を1件の行政文書とみなすことから、開示請求手数料が300円となること。

(ウ) 別々の行政文書ファイルにまとめられた行政文書の間において相互に密接な関連を有するかどうかについては、行政機関の長が客観的に判断すること。

(エ) 文書4と文書5との間には相互に密接な関連があることから、開示請求手数料の計算上は合わせて1件とみなすこと。

エ 開示請求手数料の追加納付について

(ア) 本件開示請求書の受付時に審査請求人から開示請求手数料として行政文書1件分の収入印紙(300円分)の納付を受けているが、上記ウのとおり審査請求人が本件開示請求に係る全ての行政文書9件(開示請求手数料は上記ウ(エ)により計算され8件となる。)について開示請求を求める場合は開示請求手数料として2,400円が必要なため、更に2,100円分の収入印紙の追加納付が必要であること。

(イ) 指定の期日までに開示請求手数料の追加納付がない場合には、特定した行政文書9件(開示請求手数料の計算上は8件となる。)のうちいずれか1件の行政文書についての開示を求めるものとして取り扱わざるを得ず、開示請求に係る文書を特定するために必要であるから、既に納付している開示請求手数料をいずれの行政文書に充当させるのか、当該指定の期日までに回答願いたいこと。

そして、処分庁は、審査請求人に対し、これらの補正の求めを行う際に、次のオ及びカのとおり伝えた。

オ 指定の期日までに審査請求人からの回答がない場合には、本件開示請求書の原文に基づき開示決定を行うとともに処分庁において本件開示請求に係る全ての行政文書9件(開示請求手数料の計算上は8件となる。)の中から任意の行政文書1件として文書1を特定して開示決定等を行う予定であることをあらかじめ承知願いたいこと。

カ 指定の期日までに開示請求手数料の追加納付がないという形式上の不備が補正されない場合には、上記オにより特定した行政文書1件を除き、情報公開法第9条第2項の規定により不開示決定を行う予定であること。

(2) 第2回補正の求め

上記の第1回補正の求めに対し、審査請求人は、審査請求人が本件開示請求書に記載した「⑧会計検査院情報公開・個人情報保護審査会における、初代から現行までの各委員の就任経緯（例えば、任命発令依頼に関する決裁文書、国会用資料、想定問答等）及び退任経緯（例えば、辞職願等）に関する文書」との記述に関し、「⑧」の文字の記述を削除すること及び「（平成17年3月31日以前は会計検査院情報公開審査会）」の記述を追記することについては同意し、「及び退任経緯（例えば、辞職願等）」の記述を削除することについては不同意とする旨に加え、開示請求手数料に関する補正の求めに対しては、審査請求の主たる理由である前記第2の2アからウまでと同様の理由により不同意とすることを明らかにした。

そこで、処分庁は、開示請求件名を「会計検査院情報公開・個人情報保護審査会（平成17年3月31日以前は会計検査院情報公開審査会）」における、初代から現行までの各委員の就任経緯（例えば、任命発令依頼に関する決裁文書、国会用資料、想定問答等）及び退任経緯（例えば、辞職願等）に関する文書」と補正する旨を伝えるとともに、再度、相当の期間（13日）を定め、前記(1)エ(イ)と同じ内容で、本件開示請求書の第2回補正の求めを行った。

そして、処分庁は、審査請求人に対し、この補正の求めを行う際に、再度、前記(1)オ及びカの旨を伝えた。

(3) 不開示決定

上記の第2回補正の求めに対し、審査請求人から指定の期日までに回答及び開示請求手数料の追加納付がなされなかったため、処分庁は、審査請求人は補正の求めに応じる意思がないものと判断し、また、任意の行政文書1件として文書1を特定して開示決定等を行うことに審査請求人から特段の異議は申し立てられなかったことから、文書1については開示決定（平成23年7月28日付け230普第204号）を行うとともに、文書2から文書9までの行政文書8件（開示請求手数料の計算上は7件となる。）については、開示請求手数料が納付されていないことから、形式上の不備があるとして不開示決定（平成23年7月28日付け230普第205号）を行った。

2 本件不開示決定の妥当性に関する諮問庁の所見

- (1) 文書4と文書5との間を除く本件開示請求対象文書の各文書の間には相互に密接な関連はないこと

情報公開法施行令第13条第2項は、「一の行政文書ファイルにまとめられた複数の行政文書」（第1号）又は第1号に定めるもののほか、「相互に密接な関連を有する複数の行政文書」（第2号）が一の開示請求によって行われた場合、当該複数の行政文書は1件の行政文書とみなす旨規定している。まず、文書1から文書9までの行政文書はそれぞれ一の行政文書ファイルにまとめられていることから、第1号の規定に基づいて計算すると、本件開示請求対象文書は9件の行政文書とみなされる。次に、第2号の規定の適用に関し、情報公開法に係る事務処理の標準的なマニュアルとして各省庁等に参考として示されている「情報公開事務処理の手引」（平成18年3月総務省行政管理局情報公開推進室編）によれば、別々の行政文書ファイルにまとめられた行政文書の間において相互に密接な関連を有するかどうかについては、情報公開法施行令第13条の解説を参考にして行政機関の長が客観的に判断することとされているが、他の課等が保存しているもので共同作業に係るものでないもの、年度を異ならせるもので年度をまたがった継続案件でないものなどは、一般的には相互に密接な関連を有しているとはいえないと考えられる、とされている。

この点を踏まえ、処分庁の対応の不当性・違法性の有無について、文書の管理態様に着目して更に検討すると以下のとおりとなる。

ア 文書管理者及び文書の性質ごとの文書管理

本件開示請求対象文書のうち、文書1から文書5までの文書は上席企画調査官が保有する文書であり、文書6から文書9までの文書は人事課が保有する文書である。これらの文書の文書管理者は、前者は課の長たる上席企画調査官、後者は人事課長である。そして、上席企画調査官が保有する文書の中には人事課長を提出先としたり、その協議を受けたりするものは存在するものの、課の長たる上席企画調査官（21年3月31日以前は事務総長官房法規課長）及び人事課長の連名で作成されるなどしているわけではないことから、これらを「共同作業に係るもの」に該当すると考えることはできない。

また、本件開示請求対象文書を保有している部局の事務分掌は、会計検査院事務総局事務分掌及び分課規則（昭和22年会計検査院規則第3号）によれば、会計検査院情報公開・個人情報保護審査会（17年3月31日以前は会計検査院情報公開審査会）の庶務に関する事務は、上席企画調査官（21年3月31日以前は法規課）が行うこととされているのに対し、職員の任免に関する事務は、人事課が行うこと

とされている。文書を保有する部局の事務分掌がそれぞれ異なっていれば、当該事務分掌に付随する文書の性質についてもそれぞれ異なるものである。現に本件開示請求対象文書のうち、上席企画調査官が保有する文書は、委員の選定に関する資料及び内閣総理大臣との間の通知文がその大半を占めるのに対し、人事課が保有する文書は、委員の任命行為の起案文書となっており、双方の性質は異なっている。

以上のことから、文書管理者及び文書の性質が異なる文書、例えば、文書1と文書6との間に相互に密接な関連はない。

イ 就任時期ごとの文書管理

各委員の就任経緯に関する文書は、委員の任期が3年とされているところ、その就任時期ごとに作成され、一の行政文書ファイルとしてまとめられている。また、複数の就任時期にまたがる事務が存在するなどの事情は存在せず、異なった就任時期ごとに作成されている当該文書は相互に密接な関連を有するものでもない。したがって、就任時期が異なる行政文書、例えば、文書1と文書2との間に相互に密接な関連はない。

なお、処分庁は、文書4と文書5との間に相互に密接な関連があるとして1件の行政文書とみなしている。これは、それぞれ別々の行政文書ファイルとして管理されているものの、いずれも上席企画調査官が保有する文書であり、かつ就任時期が13年4月1日における（第1期）委員の就任経緯について作成されているという点で両文書が共通していることに着目した取扱いである。

また、13年4月に会計検査院情報公開審査会が設置されてから現在までの間に退任した委員の退任事由は全て任期満了であり、任期の途中で退任した委員は存在しないことから、各委員の退任経緯に関する文書は存在しておらず、この点については審査請求人も了知している。

以上により、本件開示請求に係る全ての行政文書の開示を求める場合に必要となる開示請求手数料は、8件分、2,400円である。

(2) 開示請求手数料が未納であること

このように、本件開示請求に係る全ての行政文書について開示請求を求める場合は8件分の開示請求手数料を納付しなければならないにもかかわらず、本件開示請求書には1件分の開示請求手数料相当額の収入印紙が貼られているのみであった。このため、処分庁は、前記1(1)及び(2)のとおり、審査請求人に対し相当の期間を定め、開示請求手数料の納付

に係る補正を求めたが、指定した期限までに審査請求人から開示請求手数料の追加納付は行われなかった。

(3) 諮問庁の所見

以上のとおり、本件対象文書につき、開示請求に形式上の不備があるとして不開示とした本件開示請求に係る処分は適法かつ妥当なものである。

第4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

- ① 平成23年10月20日 諮問書の收受
- ② 平成24年 1月11日 諮問庁から意見書及び資料を收受
- ③ 同年 1月26日 諮問庁の職員（会計検査院事務総長官房人事課長ほか）からの口頭説明の聴取、本件対象文書の見分及び審議
- ④ 同年 4月26日 審議
- ⑤ 同年 6月14日 審議
- ⑥ 同年 8月 1日 審議
- ⑦ 同年11月 6日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 諮問の経緯及び当審査会の判断の対象について

審査請求人の同意を経て補正された後の開示請求件名は、「会計検査院情報公開・個人情報保護審査会（平成17年3月31日以前は会計検査院情報公開審査会）における、初代から現行までの各委員の就任経緯（例えば、任命発令依頼に関する決裁文書、国会用資料、想定問答等）及び退任経緯（例えば、辞職願等）に関する文書」である。処分庁は、文書1から文書9までの行政文書9件（そのうち文書4及び文書5を1件の行政文書とみなしたことから、開示請求手数料の計算上は8件となる。）を本件開示請求対象文書として特定した。

しかし、審査請求人から行政文書1件分の開示請求手数料しか納付されなかったため、処分庁は任意に特定した文書1について開示決定を行うとともに、文書2から文書9までの行政文書8件（開示請求手数料の計算上は7件となる。）については形式上の不備があるとして不開示決定を行った。

審査請求人は、本件不開示決定の取消しを求めているため、同決定を対象として、以下、その当否を検討することとする。

2 委員の任期について

委員の任期は、会計検査院法（昭和22年法律第73号）第19条の3第4項により、3年とされており、また、当審査会において本件開示請求対象文書を見分したところ、諮問庁の説明のとおり、13年4月に会計検査院情報公開審査会が設置されてから現在までの間に退任した委員は、全て任期満了で退任しており、任期の途中で退任した委員は存在しない。

現在までの委員の任期は、それぞれ、13年4月1日から16年3月31日まで（第1期）、16年4月1日から19年3月31日まで（第2期）、19年4月1日から22年3月31日まで（第3期）及び22年4月1日から25年3月31日まで（第4期）である。

3 本件開示請求対象文書の文書管理について

当審査会において本件開示請求対象文書を見分したところ、文書1から文書9までの文書は、諮問庁の説明のとおり、それぞれ別々の行政文書ファイルにまとめられていた。

また、各文書の内容、文書管理者及び保有状況をみたところ、文書1及び文書2の文書は、会計検査院情報公開・個人情報保護審査会委員の任命に係る両議院の同意手続全般に関する文書であり、文書3から文書5までの文書は、会計検査院情報公開審査会委員について行った同様の手続に関する文書であり、これらの文書は課の長たる上席企画調査官が文書管理者となり、上席企画調査官において保有していた。文書6から文書9までの文書は、これらの委員の任命行為を行うために作成した決裁文書であり、これらの文書は人事課長が文書管理者となり、人事課において保有していた。

なお、文書4及び文書5は、情報公開法の施行前に作成又は取得した文書であるため、各期の委員の就任に係る事務を行った年ごとにまとめられている文書1から文書3までの文書とは行政文書ファイルへのまとめ方が異なっている。文書4及び文書5は別々の行政文書ファイルにまとめられて管理されているものの、両文書とも第1期委員の就任経緯に関する文書であり、処分庁は両文書の間相互に密接な関連があるとして1件の行政文書とみなしている。

4 開示請求手数料について

(1) 開示請求手数料

開示請求手数料は、情報公開法施行令第13条第1項第1号により、開示請求に係る行政文書1件につき原則として300円とされているが、同条第2項により、開示請求者が次のア又はイに該当する複数の行政文書の開示請求を一の開示請求書によって行うときは、当該複数の行

政文書を1件の行政文書とみなすこととされている。

ア 一の行政文書ファイルにまとめられた複数の行政文書（第1号）

イ 上記アのほか、相互に密接な関連を有する複数の行政文書（第2号）

(2) 本件開示請求対象文書の開示請求手数料について

処分庁は、開示請求手数料の算定に当たり、まず文書1から文書9までの行政文書9件は、それぞれ別々の行政文書ファイルにまとめられていることから、上記(1)アに基づき9件であるとした。次に、文書4と文書5との間には相互に密接な関連があり、上記(1)イに該当することから、9件から1件分を減じた8件分の開示請求手数料が必要であると判断した。

これに対し、審査請求人は、本件開示請求対象文書は委員の就任経緯に関する文書という点で共通し、本件開示請求対象文書の全ては相互に密接な関連を有する複数の行政文書に該当するため、上記(1)イに該当して1件の行政文書とみなされることから、本件開示請求は1件分の開示請求手数料で足りる旨主張している。

本件開示請求対象文書が相互に密接な関連を有するか否かについて、以下、検討する。

5 相互に密接な関連の有無について

(1) 各期の委員の就任に係る事務を行った年ごとに別々の行政文書ファイルにまとめられた文書等の間の相互に密接な関連について

当審査会において本件開示請求対象文書を見分したところ、当該文書は各期の委員の就任に係る事務を行うたびに作成又は取得されるものであり、各期にまたがる事務が存在するなどの特段の事情は認められないことから、上席企画調査官において保有する各期の委員の就任に係る事務を行った年ごとに別々の行政文書ファイルにまとめられた文書1から文書3までの各文書の間、並びにこれらの各文書と処分庁が1件の行政文書とみなした文書4及び文書5との間には相互に密接な関連はなく、また、人事課において保有する各期の委員の就任に係る事務を行った年ごとに別々の行政文書ファイルにまとめられた文書6から文書9までの各文書の間にも相互に密接な関連はないと認められる。

(2) 文書管理者ごとに別々の行政文書ファイルにまとめられた文書等の間の相互に密接な関連について

諮問庁は、文書管理者及び文書の性質が異なることをもって、本件開示請求対象文書のうち、文書管理者ごとに別々の行政文書ファイルにまとめられた、就任時期が同一の委員の就任経緯に関する文書の間には、

相互に密接な関連はないと主張する。

しかし、本件の委員の就任に係る上席企画調査官の所掌する事務と人事課の所掌する事務との間には、以下の2点から、緊密な結び付きがあると認められる。

ア 委員は、会計検査院法第19条の3第1項により、優れた識見を有する者のうちから両議院の同意を得て会計検査院長が任命することとされており、そして、諮問庁によると、就任に係る手続は、おおむね以下のとおりとされており、これは、一連の事務手続となっていること。

- ① 会計検査院長は、内閣総理大臣に対し、就任予定者の任命につき両議院の同意を求めることについて依頼する。
- ② 上席企画調査官は、就任予定者が優れた識見を有する者であることなどを示す資料を両議院等に提出する。
- ③ 両議院による同意後、内閣総理大臣よりその旨が会計検査院長に通知される。
- ④ 課の長たる上席企画調査官は、人事課長に対し、就任予定者を委員に任命することに係る事務を行うよう依頼する。
- ⑤ 人事課は、委員の任命に係る人事異動案を起案する。
- ⑥ 会計検査院長は、就任予定者を委員に任命するとともに、内閣総理大臣に対して任命した旨を通知する。

上記①から④まで及び⑥に係る事務は上席企画調査官が行い、⑤に係る事務は人事課が行っていた。

制度上、委員を任命するためには両議院の同意を得なければならず、委員の就任に係る手続は、順を追って行われる一連の事務手続となっているものと認められる。

イ 上記ア④の手続において、課の長たる上席企画調査官から人事課長に対し委員の任命に係る事務を行うよう依頼する文書が存在すること。

上席企画調査官は、両議院の同意手続全般に係る事務を所掌しているが、委員を含む職員の任命に係る事務は人事課の所掌であるため、課の長たる上席企画調査官は、人事課長に当該事務を行うよう依頼する必要がある。当該文書は、この事務を依頼した文書である。

よって、当該文書は、上席企画調査官が所掌する上記ア①から④まで及び⑥に係る事務と、人事課が所掌する上記ア⑤に係る事務との間に連携関係があることを示している。

このように、委員の就任に係る上席企画調査官の所掌する事務と人事課の所掌する事務との間には、緊密な結び付きがあることから、本件開示請求対象文書のうち、文書管理者ごとに別々の行政文書ファイルにまとめられた、就任時期が同一の委員の就任経緯に関する文書の間には、相互に密接な関連があると認められる。

上記(1)及び(2)より、9件の行政文書ファイルにまとめられた本件開示請求対象文書を相互に密接な関連を有する行政文書ごとにまとめると、以下のとおり、開示請求手数料の算定において4件の行政文書とみなされると認められる。

その1 文書1及び文書6

その2 文書2及び文書7

その3 文書3及び文書8

その4 文書4、文書5及び文書9

6 本件開示請求書の補正の求めについて

処分庁は、審査請求人に対して、相当の期間を定めて開示請求手数料の納付、請求内容の確認等を内容とする補正の求めを行っており、これはいずれも情報公開法第4条第2項の趣旨に照らして相当である。

7 本件不開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書につき、開示請求に形式上の不備があることを理由に不開示とした決定については、既に開示決定を行った文書1と相互に密接な関連を有すると認められる文書6に係る部分を取り消し、改めて開示決定等することが妥当であるが、その余の部分を不開示としたことは妥当であると判断した。

会計検査院情報公開・個人情報保護審査会

委員 小木 曾 国 隆

委員 早 坂 禮 子

委員 大 塚 成 男