

徳島県情報公開審査会答申第45号

第1 審査会の結論

徳島県監査委員が、「平成11年度から平成14年度までの間に実施した、農林水産部11所属（現在の所属名：農林水産政策課、林業振興課、農山村整備局、各農林事務所）及び県土整備部10所属（現在の所属名：県土整備政策課、建設管理課、各土木事務所）に対する予備監査結果報告書」に係る部分公開決定において非公開としたもののうち、「調査記録カードの非公開部分の中で、監査対象機関が作成した監査調書の内容を転記した部分」は公開をするべきであるが、その余の部分を非公開としたことは妥当である。

第2 諮問事案の概要

1 公文書公開請求

平成15年6月19日、異議申立人は、徳島県情報公開条例（平成13年徳島県条例第1号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定に基づき、徳島県監査委員（以下「実施機関」という。）に対し、「平成11年度～平成15年6月19日までの農林水産政策課、各農林事務所（6ヶ所）、林業振興課、農山村整備局（3課）、県土整備政策課、各土木事務所（8ヶ所）、建設管理課に係る監査事務局が行った予備監査の復命書」についての公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 実施機関の決定

平成15年7月28日、実施機関は、本件請求に係る公文書を地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「自治法」という。）第199条第1項及び第4項の規定に基づき実施する定期監査において、実施機関の職員が行った予備監査結果報告書（①予備調査結果報告書、②調査記録カード、③調査事項、④予備監査結果の概要）と特定した。

そして、内容について検討した結果、次の部分を非公開とする部分公開決定を行い、異議申立人に通知（以下「本件処分」という。）した。

(1) 平成11年度から平成14年度の間の実施したもの

① 「調査記録カードのうち調査結果、内容の具体的な記述に係る部分」

（非公開理由）

ア 条例第8条第1号（特定の個人が識別される情報）

イ 条例第8条第2号（法人の正当な利益を害するおそれのある情報）

ウ 条例第8条第4号（適正な監査事務を執行する上で支障を及ぼすおそれ、正確な事実の把握を困難にするおそれのある情報）

② 「予備監査結果の概要のうち法人に関する情報が記述された部分」

（非公開理由）

ア 条例第8条第2号（法人の正当な利益を害するおそれのある情報）

(2) 平成15年度に実施したもの

① 「予備監査結果報告書のすべて」

（非公開理由）

ア 条例第8条第3号（県の機関内部における審議、検討過程の情報）

3 異議申立て

平成15年8月29日、異議申立人は、本件処分を不服として、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定に基づき、実施機関に対し異議申立てを行った。

4 諮問

平成15年10月30日、実施機関は、徳島県情報公開審査会（以下「当審査会」という。）に対して当該異議申立てにつき諮問（以下「本件事案」という。）を行った。

第3 異議申立人の主張要旨

1 異議申立ての趣旨

異議申立ての趣旨は、本件処分のうち平成11年度から平成14年度に実施した予備監査の結果報告書の部分について、これを取り消して公開を求めるというものである。

2 異議申立ての理由

異議申立人から提出された異議申立書及び当審査会での口頭意見陳述における異議申立人の主張を要約すると、異議申立ての理由は、次のとおりである。

- (1) 実施機関は、機械的に条例第8条1・2・4号を適用（記述内容をすべて非公開としていることから明らか）しており、条例第3条の「県民の公文書の公開を請求する権利を十分に尊重するものとする」に違反している。
- (2) 監査資料は、通常の行政資料よりも県民の信頼を確保する観点から公開されるべきである。住民が主権者である地方自治の本旨、住民参加の開かれた県政を目指した本条例の趣旨、監査業務は県民が実施機関に付託したものであるという考えを否定した決定で、裁量権を逸脱している。
- (3) 調査記録カードを公開すれば、監査対象機関（以下「各所属」という。）から資料の提供を受ける上で支障を及ぼし、正確な事実の把握を困難にするおそれがあるというが、監査は法令に基づき実施されているものであり、各所属も誠実に監査を受けることが法令によって要請されているもので、監査を拒否できるような制度もない。
よって、監査は権限に基づき厳正に執行されるものだから、各所属の協力度合いによって、監査の公正さ、円滑な執行が左右されることは本来ありえない。
- (4) 監査資料は、公開されることで事務の不正又は不適正執行を防ぐ抑止効果を持つものである。また、実施機関が注意をして改善させたことを公開した方が県民の理解を得られると思う。
- (5) 非公開理由として、調査結果に至る上で、着眼点や手法等の具体的な監査技術等が記載されているためとしているが、具体的な監査技術とは、実施機関が不適正な事項にどのような点が該当するかを判断する手段であると考えられる。
各所属は、各事業ごとの法令等により事務を執行しているのであって、事務執行の適否は事前に知り得ている。

また、定期的に監査は行われているのだから、県職員であれば大部分の職員が経験的に知っており、注文をすれば市販の図書により情報を入手できるものでもあって、現に実施機関もそれらの図書を購入しているものである。

実施機関の主張するような支障があるなら、4月1日の定期異動により、研修も行わず新規に転入した職員が予備監査を実施できるはずがない。また、実施機関から定期異動で他の所属に職員は異動しているから、その所属は監査技術を身につけることになり、そのような異動が長年続いているのだから、非公開にする理由などに決してならない。

- (6) 法令に則して作成されなければならない監査結果報告書には、一般行政文書と異なり、秘密性を帯びた情報や個人情報、法人の不利益情報が記載されているとは考えたい。公開しないことは、不正若しくは不適正な事務に係る情報であることを想像させる。
- (7) 監査結果等は一般行政の復命書に該当するもので、必ず監査委員に報告することとなっている。しかるに、注意等の指摘がなかった各所属については、調査記録カードを全く記入しておらず、業務の怠慢である。調査箇所を決定するのは監査委員であるから、予備監査を実施した職員は写真、図面等の状況までカードに記入し報告する義務がある。したがって、注意等の指摘事項がなかった各所属については、監査内容メモ等でも公表を求める。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関から提出された理由説明書及び口頭による処分理由説明を要約すると、本件処分の理由については、次のとおりである。

1 定期監査制度について

定期監査は、自治法第199条第1項及び第4項の規定に基づき、毎会計年度少なくとも1回以上期日を定めて実施することとされており、実施機関が行う委員監査と、これに先立って実施機関の事務を補助するため、実施機関の職員が行う予備監査で実施している。

また、定期監査の目的は、地方公共団体における財務事務の適正及び合理化を図るために、客観的な判断に基づいて、監査結果を関係機関等へ提供することであって、まずは指導に重点がおかれるべきで、違法、不当行為があったときはこれを是正せしめ、地方自治の事務遂行の公正と効率の確保に協力すべきであるとされている。

2 本件請求に係る公文書について

本件請求に係る公文書として特定した「予備監査結果報告書」は、委員監査における判断の基礎資料となるものであり、その内容は次の4種類の公文書で構成されている。

(1) 予備調査結果報告書

予備監査の結果の総括的な公文書であり、予備監査における指摘事項の項目、調査担当者名等を記載しているものである。

(2) 調査記録カード

予備監査において、指摘すべき事項があった場合に作成されるものであり、収入・支出等の別、各所属名、調査職員の氏名、指摘の判定、指摘事項の項目、調査職員が各所属からの提出書類や聞き取り調査の結果、指摘した調査事実等を記載しているものである。

(3) 調査事項

予備監査における調査内容に関するものであり、各所属名、調査担当者名、収入、支出等の分野別の調査項目、適・不適の状況、調査資料名を記載しているものである。

(4) 予備監査結果の概要

各所属における事務事業の執行状況等をまとめたものであり、組織の状況、特に効果のあった事業の状況、事務事業の執行に関する問題点等を記載しているものである。

3 部分公開とした理由について

(1) 調査記録カードについて

調査記録カードは、試査（抽出方式）によって実施された予備監査において、指摘事項があった場合に作成されるものであり、（ア）収入・支出等の別、（イ）各所属名、（ウ）調査職員の氏名、（エ）指摘の判定、（オ）指摘事項の項目、（カ）調査職員が各所属からの提出書類や聞き取り調査により記載した指摘の事実や内容が記載されている。

本件処分においては、（カ）の部分を非公開としたものであるが、その理由は次のとおりである。

① 条例第8条第1号該当情報

（カ）の中には、手当の支給に関する職員の氏名、歳入の未収に関する一般県民の氏名が記載されている部分があり、特定の個人が識別される情報であることから非公開としたものである。

なお、職務遂行上の職員の氏名は、慣行として公開しているが、手当の支給に関する情報に関しては、個人の属性や生活に関するものであることから非公開としたものである。

② 条例第8条第2号該当情報

（カ）の中には、債務者としての法人等の名称及び県に対する債務の履行状況が記載されている部分があり、当該法人等の正当な事業活動が損なわれるおそれがあることから非公開としたものである。

③ 条例第8条第4号該当情報

（カ）は、指摘事項に関する説明記述であり、調査結果に至る過程で適用された監査技術等、各所属の職員からの説明等により確認された指摘する事実、①及び②の情報が一連の文書として記載されている。

これを公開すれば、定期監査における正確な事実の把握を困難にするおそれ、不適切な事務処理の発見を困難にするおそれ等があると判断し、非公開としたものである。

調査記録カードには、予備監査で発見された指摘事項に関する記述がなされ、これに対する実施機関の判定が記録されている。ひとつの指摘事項に関してはこれで完了するが、実施機関は判定の安定を図り監査の信頼を確保するため、個々の調査記録カードを蓄積して、後の定期監査における判断基準として利用することで、実施機関の裁量権に客観性と合理性を備えることになるものである。

これらの情報が明らかにされることになれば、①や②の情報が公になることはもとより、監査結果に至る判断の過程が明らかにされることとなる。この結果、各所属は監査受検の手がかりを得ることとなり、監査制度が本質的に備える牽制機能が失われてしまうことになる。

また、予備監査における各所属からの円滑な関係書類の提出や説明が行われることによって、問題の本質を把握し実施機関が適正な判断をすることができることとなるものである。このような予備監査の実効が保たれているのは、自治法第198条の3第2項に定められている守秘義務を負う実施機関と各所属との信頼関係が前提となっているからである。

このような現状から、予備監査における各所属からの説明内容等である（カ）が後に公開されることになると、表面的なやり取りに終始することになり、効率的で実効性のある監査事務の執行に支障が及ぶおそれがある。

(2) 予備監査結果の概要に関する非公開部分について

予備監査結果の概要は、各所属における事務事業の執行状況等をまとめたものであるが、本件請求に係る対象文書のうち、平成14年度に脇町農林事務所で実施した予備監査結果の概要には、法人の決算状況が記載されている部分がある。

これは、各所属の職員からの聞き取りにより記載したものであるが、これを公開すれば当該法人の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあることから、条例第8条第2号に該当するものと判断し、非公開としたものである。

第5 審査会の判断

当審査会は、本件事案について審査した結果、次のとおり判断する。

1 本件請求に係る公文書について

本件請求に係る公文書である「予備監査結果報告書」は、実施機関が行う委員監査に先立って、その事務を補助するため、実施機関の職員が各所属において行った予備監査の結果を実施機関に報告したものであり、実施機関の職員が職務上作成し、組織的に用いるものとして保有している公文書である。

2 調査記録カードについて

調査記録カードのうち、実施機関が非公開とした部分は、手当の支給に関する職員の氏名、歳入の未収に関する一般県民の氏名、債務者としての法人等の名称及び県に対する債務の履行状況、各所属の職員からの説明を受けて確認された調査事実、以上の内容が一連の文書として記載されていることが認められる。

また、実施機関は非公開とした理由について、条例第8条第1号及び同条第2号に該当する情報が一部記載されているとともに、非公開とした情報全体が同条第4号に該当すると主張している。

よって、当審査会としては「調査記録カード」において非公開とした情報全体が、条例第8条第4号に該当するか否かについて、検討を行うこととする。

(1) 条例第8条第4号について

本号は、県をはじめとする行政機関が行う事務又は事業の適正な遂行を担保する観点から、公にすることによってこれを阻害するおそれのある情報を非公開情報として定めたものである。また、行政機関が行う事務又は事業は、広範かつ多種多様であり、すべて網羅することはできないので、事務事業の内容、性質に着目した上でグループ分けをし、グループごとの典型的な支障の例示を本号のイからホに列挙したものである。したがって、本号により非公開となる情報は、これらの例示されたものに限定されるものではなく、これ以外にも請求対象となった事務又は事業の性質上、公にすることによりその適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあれば、広く本号の対象となるものである。本号の対象となる事務又は事業には、同種の事務又は事業が反復される場合の将来の事務又は事業も含まれるものであるが、「適正な執行に支障を及ぼすおそれ」の判断について、実施機関に広範な裁量権を与える趣旨ではなく、当該事務又は事業の性質に照らし、客観的に判断することが必要である。また、「支障」の程度は名目的なものでは足りず、実質的なものが要求され、「おそれ」の程度も単なる抽象的な可能性では足りず、法的保護に価する蓋然性が要求されるものである。

(2) 条例第8条第4号の該当性について

実施機関が非公開とした部分は、その記載内容を検討すると「(A) 各所属から提出された監査調書の内容を転記した部分」、「(B) 予備監査において実施機関の職員が確認した調査事実、判断内容等が記載された部分」に大別することができるということがいえる。

よって、これらの情報を個別に判断することとする。

まず、(A) について本号の該当性を判断することとする。

実施機関は、非公開部分を公開すれば、「定期監査における着眼点等が明らかになることとなり、監査が備える牽制機能が失われてしまうことになる。」、「各所属は、守秘義務を負う実施機関との信頼関係を前提として関係書類の提出や聞き取り調査に応じているものであるが、非公開部分を公開すると各所属との信頼関係が損なわれ、予備監査が表面的なやり取りに終始してしまい、効率的な監査事務の執行に支障を及ぼすおそれがあるものである。」と主張している。

(A) の情報は、先に述べたとおり各所属が作成した監査調書の内容を転記したものであることからすると、この情報を公開したとしても、実施機関と各所属との信頼関係を損ない、監査事務の適正な執行に支障を及ぼすものであるとは認められない。

また、過去に監査調書自体の公開請求を受けた場合の取扱いとしては、本件請求に係る所属に対して公開請求があった場合には、調査記録カードに記載されているような情報は公開することになるとのことである。

よって、(A)の情報に関しては、実施機関の主張するような「定期監査の適正な事務執行に支障が生じるおそれがある情報」とは認められない。

次に、(B)の情報について判断をすることとする。

自治法第199条第9項において、監査委員は、監査の結果に関する報告を決定し、これを議会、知事等に提出し、かつ、これを公表しなければならないとされている。

また、監査結果に関する報告の決定は、同条第11項の規定により、監査委員の合議によることとされている。

調査記録カードは、監査委員の合議の際における判断材料となる重要な資料である。

実施機関の説明によると、記載されている調査事実は、実施機関の職員が予備監査において各所属の職員からの提供資料の調査や説明聴取の過程で、過去の監査結果から得られたノウハウや定期監査の着眼点等を基に、指摘すべき事項であると判断した場合に、その内容を記載するものであって、(B)の情報は指摘事項に関して詳述した部分であり、この内容は各所属に公表していないということである。

よって、(B)の情報を公開すると定期監査の着眼点等が明らかになると思われることから、各所属において着眼点等を見据えた受検体制が可能となるものであると考えられ、定期監査の実施効果が失われることにつながるということがいえる。

また、異議申立人は「監査は法令に基づき実施されているものであり、各所属も誠実に監査を受けることが法令によって要請されているもので、監査を拒否できるような制度もない。よって、監査は権限に基づき厳正に執行されるものだから、各所属の協力度合いによって、監査の公正さ、円滑な執行が左右されることは本来ありえない。」と主張しているが、定期監査の実施にあたっては、実施機関の職員が各所属からの関係書類の提出や事情説明等を受けて、調査記録カードを作成しているものであることからすると、定期監査の実効性を高めるためには、各所属の協力が必要不可欠であると考えられ、(B)を公開すれば、効果的な監査事務の執行に支障を及ぼすおそれがあるということがいえる。

以上のことから、非公開とした(B)の情報は、本号により保護すべき情報であると認められるから、実施機関の判断は妥当である。

3 予備監査結果の概要について

(1) 条例第8条第2号について

本号は、営業の自由や事業者の社会的評価の保護等の観点から、法人等又は事業を営む個人の当該事業に関する情報で、当該事業者の正当な利益を損なうこととなる情報を非公開情報として定めたものである。ただし、当該事業者の情報を非公開とする利益と当該情報を公にすることにより保護される人の生命、健康等の利益とを比較衡量し、後者の利益を保護することの必要性が上回る場合は、非公開情報から除かれると定めたものである。

(2) 条例第8条第2号の該当性について

平成14年度に脇町農林事務所で実施した予備監査結果の概要には、平成13年度における法人の決算額等が記載されている部分がある。

これは、各所属の職員からの聞き取りにより記載したものであるが、これを公開すれば、当該法人の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあると認められる。また、この情報は本号ただし書を適用すべき情報でないことは明らかである。よって、実施機関の判断は妥当である。

4 定期監査の実施方法等に関する異議申立人の主張について

異議申立人は、「監査結果等は一般行政の復命書に該当するもので、必ず監査委員に報告することとなっている。しかるに、注意等の指摘がなかった各所属については、調査記録カードを全く記入しておらず、業務の怠慢である。調査箇所を決定するのは監査委員であるから、予備監査を実施した職員は写真、図面等の状況までカードに記入し報告する義務がある。したがって、注意等の指摘事項がなかった各所属については、監査内容メモ等でも公表を求める。」と主張している。

まず、調査記録カードの記録の有無について実施機関に確認したところ、指摘事項のない各所属については、調査記録カードを作成していないとのことであり、その他調査記録カードに該当するような公文書を保有していることは認められなかった。

また、定期監査の実施方法等については、法令等で定められたものはなく、実施機関の合理的な裁量に委ねられているものであるとともに、当審査会としては、このことに関して調査等を行う権限を有しておらず、監査事務の執行の適否について意見を述べることはできないものである。

5 結 論

当審査会は、本件請求に係る公文書を個別、具体的に検討した結果、冒頭の「第1審査会の結論」のとおり判断する。

第6 審査会の処理経過

本件事案に係る当審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	内 容
平成15年10月30日	諮 問
11月19日	実施機関からの理由説明書を受理
平成15年12月17日 (第28回審査会)	審 議
平成16年 1月29日 (第29回審査会)	異議申立人からの口頭意見陳述の聴取、審議
2月25日 (第30回審査会)	実施機関からの口頭理由説明の聴取、審議
3月23日 (第31回審査会)	審 議

4月21日 (第32回審査会)	審 議
5月31日 (第33回審査会)	審 議

(当審査会の要望)

当審査会としては、定期監査事務の特殊性等を考慮した上で、本件事案についての判断をしたものであるが、定期監査については、県における適正な予算執行を担保するという観点から、重要な役割を果たしており、かつ、県民の関心も高いものであるということがうかがえる。

これらのことを踏まえ、実施機関においては、予備監査の記録方法等について見直しを行うとともに、今後とも積極的な情報公開に努められるよう要望するものである。

(参 考)

徳島県情報公開審査会委員名簿

(平成16年5月31日現在)

氏 名	職 業 等	備 考
井 関 佳穂理	公認会計士、税理士	
喜 田 芳 文	弁護士	
古 本 奈奈代	徳島文理大学人間生活学部教授	
松 尾 博	元徳島新聞社論説委員長	会 長
三 谷 淳 二	社会福祉法人博友会理事	会長職務代理者

(五十音順)