

諮問庁：日本銀行

諮問日：令和元年5月7日（令和元年（独情）諮問第8号）

答申日：令和3年8月5日（令和3年度（独情）答申第16号）

事件名：平成30年度経費予算見積（通知）書（文書局分）の一部開示決定に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

「平成30年度経費予算見積（通知）書（文書局分）」（以下「本件対象文書」という。）につき、その一部を不開示とした決定については、別表に掲げる部分を除く部分を開示すべきである。

### 第2 審査請求人の主張の要旨

#### 1 審査請求の趣旨

独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」という。）3条の規定に基づく開示請求に対し、平成31年3月5日付け日政第34号により日本銀行（以下「日本銀行」、「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った一部開示決定（以下「原処分」という。）について、審査請求に係る処分を取り消し、対象文書の全部の開示を求める。

#### 2 審査請求の理由

審査請求の理由は、審査請求書及び意見書の記載によると、おおむね次のとおりである。

##### （1）審査請求書

国の予算は個別具体的に開示されており、公的機関である日本銀行のみ事業の適切な運営に支障が出るとのことは認められない。

##### （2）意見書（添付資料省略）

ア 諮問庁は政府では個別具体的に公表されていないと主張するが甲6の通り公表されている（特定URL）。

諮問庁は日本銀行法5条や30条において、諮問庁が公共性を鑑みることや役職員は公務に従事する職員とみなすものと定めている。そうすると、公的機関であるという性質を鑑みれば、諮問庁のみが業務の性質や組織の性格が異なることを理由として政府と比較することには意味をなさないと主張そのものが、不適切な解釈である。諮問庁が法の対象機関となっていることから、諮問庁の主張は失当である。このほかの政府との比較している点については、令和元年（独情）諮問第1号の行舎使用料等算定基準（昭和51年2月26日付管第29号）の部分開示決定に関する件に対する意見書にお

いて、同様の趣旨の主張を行っているため、これを援用する。

また全国の自治体では予算編成過程の公開をホームページで実施している自治体や、予算策定過程の見積書、当初予算要求書、予算内示書などを全面的に公開している自治体が存在するほか、予算編成の査定状況から結果までを市民に公表し、意見を求めている自治体もあることから、諮問庁のみが今後影響を与えることを不公開の理由とすることに正当性は認められない。

イ 金融政策は金融政策決定会合で決定されるものであり、その決定は直ちに公表されていることから、個別具体的な予算が明らかになったところで、重視する要素の推測が行われるとの主張には因果関係がない。

個別具体的な金額が記載されているわけではなく、小科目化の合計が記載されていることから、セキュリティ面での推測する手がかりとすることも考えられない。予算の金額は年経済状況は変化するものであり、各年度の予算が次年度に影響する可能性は未知数であり、公開したとしても客観的かつ具体的支障のおそれは認められない。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 理由説明書

##### (1) 諮問庁の考え方

#### ア 審査請求に係る法人文書の記載内容等

本件対象文書は、諮問庁内部で作成された文書であって、諮問庁の一部局である文書局における平成30年度の予算を経費項目別に記載したものである。

具体的には、まず、諮問庁の経費科目のうち、最小単位である小科目の名称が記載されているほか、小科目を支出用途で詳細化した経費摘要1の名称、経費摘要1をさらに実務的な必要性から細分化した経費摘要2の名称が記載されている。本件対象文書の中で、小科目、経費摘要1、経費摘要2それぞれの名称は、文書局において平成30年度にこれらに相当する予算が計上されているか否かを問わず、原則として、諮問庁のいずれかの部局でこれらに相当する予算が計上されていれば記載されているため、本件対象文書は、諮問庁全体の予算の詳細な項目建て、ひいては、諮問庁全体の予算における個別具体的な支出対象項目を示すものとなっている。

また、これら小科目、経費摘要1、経費摘要2それぞれについて、文書局の前年度（平成29年度）予算額、同決算見込額、平成30年度予算にかかる（文書局からの）申請額及び同予算において（経理課との調整を経て）実際に割当てられた所属予算額等が記載されている。さらに、本件対象文書は諮問庁内部において、文書局と予

算の管理部署である経理課との調整の結果において作成される資料であり、調整の開始日である見積日付、調整の終了日である通知日付のほか、調整過程で生じた事項が記載されている。

#### イ 不開示部分の不開示情報該当性

諮問庁は、わが国の中央銀行として、銀行券を発行するとともに、物価の安定及び金融システムの安定を目的として、各種の金融業務を遂行している（日本銀行法1条、2条及び33条）。本件対象文書には、こうした業務を行うにあたって必要となる支出対象項目が極めて具体的に記載されている。こうした支出対象項目は、諮問庁が時々の業務の内容を踏まえながら、予算管理上または経費処理上の要請に応じて設定したものであり、必要に応じて、追加、削除、修正といった見直しが行われている。このため、これらが明らかになると、諮問庁が行っている個別業務の詳細や、その変化の状況が推認可能となる。また、こうした支出対象項目に対応する金額等の記載により、諮問庁の個別業務の規模、前年度からの変化、文書局と経理部署の調整状況等が推認可能となる。その場合、次のような問題が生じることになる。

第一に、銀行券の発行や物価の安定を目的とする業務（いわゆる金融政策）をはじめとする各種業務に関して必要となる経費支出の具体的な内容が明らかになることで、諮問庁における政策や業務の企画・立案する過程や検討の対象について推測する手がかりを与える。特に諮問庁が行う金融政策は、時々の経済・物価・金融情勢を踏まえて長短金利や資産買入れ等の方針を決定しており、金融市場や実体経済に与える影響は極めて大きい。こうした中で、諮問庁の支出対象項目の詳細やその変化が明らかになると、これらが諮問庁が金融政策運営にあたって重視する要素を映じたものと受け取られ、これに基づいて政策の企画・立案過程や検討対象についての推測が行われると、金融市場に不測の影響を及ぼし、金融政策の円滑な運営に支障をきたすおそれがある。また、支出対象項目には、諮問庁の組織運営上の要請から必要な項目も当然に含まれており、その詳細や変化が明らかになると、人事運用等を含む組織運営に対して、内外から様々な憶測を招き、諮問庁の円滑な業務運営に支障をきたすおそれがある。

第二に、諮問庁が上記の業務を遂行する上で用いている通信、輸送、機器保守等の種類やこれらの規模が明らかになることで、銀行券のほか、システム、建物、通信といった設備に関して、セキュリティを含む管理運営の現況や水準について推測する手がかりを与える。その場合、テロ、強盗、窃盗、建造物侵入といった諮問庁に対する

攻撃を試みようとする者に対して手がかりを与える結果，こうした攻撃が行われるおそれが高まる。

これらの点を踏まえると，本件対象文書を全部開示すると，諮問庁の事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから，法5条4号柱書き及び同号ロに基づいて，該当箇所を不開示とした。

## (2) 審査請求人の主張に対する反論

### ア 審査請求人の主張の概要

審査請求人は，「国の予算は個別具体的に開示されて」いることを論拠に，「事業の適切な運営に支障が出るとのことは認められない」と主張している。

### イ 諮問庁による反論

審査請求人は，「国の予算は個別具体的に開示されて」いるというのが，本件開示請求の対象となっている文書にあるような，部署別かつ最小予算費目が記載された金額を政府が公開している例は確認されていない。

また，仮にそうした例が一部に存在したとしても，法人文書の開示にかかる決定は，それぞれの作成主体が法の定めに基づいて個別に判断すべきものであることから，本件不開示決定の妥当性が否定されるものではない。この点，政府と，わが国の中央銀行として銀行券を発行するとともに物価の安定および金融システムの安定を目的として各種の金融業務を遂行している諮問庁とは業務や組織の性格が大きく異なる。諮問庁は，上記のような目的で各種の業務を遂行しており，その本質において金融機関なのであって，政府と諮問庁を比較することには意味がない。本件対象文書の記載が不開示情報に該当するか否かは，個々の情報が明らかになることにより，諮問庁の事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるかどうか，犯罪の予防，公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあるかどうかによって判断されるべきである。

よって，審査請求人の主張は，実態を踏まえておらず，理由がない。

## (3) 結語

以上のとおり，本件対象文書のうち不開示部分は，いずれも不開示事由に該当するとともに，審査請求人の主張は理由を欠くことから，原処分維持が妥当である。

## 2 補充理由説明書

対象となる不開示部分の不開示情報該当性

### (1) 法5条4号への該当性

#### ア 4号柱書きへの該当性

諮問庁では，毎年，翌年度の予算を編成するにあたって，各部局が

所掌する業務に関して予算申請資料を作成し、その一部を経理部署に提出している。経理部署では、提出された資料に基づき、各案件の必要性・緊要性および申請額の妥当性等を各部局に確認し、諮問庁全体の予算案を取り纏めている。

そうした予算編成の枠組みの下で、諮問庁内での調整を円滑に行う観点から、本件対象文書は、経理部署と各部局の予算管理部署との間でのみ共有されており、諮問庁内においても共有範囲は限定されている資料である。即ち、各部局内においても予算管理に携わる職員以外は知り得ないほか、他の所属の本件対象文書は行内においても経理部署の職員以外はアクセスできない。仮に共有範囲が諮問庁の関係者以外に拡がる場合には、本来不開示とすべき調達予定価格等が事実上開示される状況となり入札事務等へ重大な影響を及ぼし得るほか、未確定の予算段階での情報が開示されることになれば、従業員の組織運営に対する誤解や無用の憶測を招くおそれがある。また、経理部署が経費予算関連情報を一元的に管理したうえで、個別部署の業務内容等の実情を踏まえた肌理細かな調整を行う、これまでの効率的な予算編成体制が阻害され、諮問庁の円滑な予算編成業務に重大な支障をきたすおそれがある。

また、審査請求人の意見書では、政府の予算書・決算書データベース（特定URL）が示された上で、個別具体的な経費項目が公表されていると指摘されているが、官庁においては、部局単位の詳細な予算書は公表されておらず、諮問庁の経費予算見積（通知）書における経費摘要2に相当する詳細な項目での開示は行われていないほか、上位の経費摘要1に相当する項目での開示も例外的であると認識している。以上の事由から、対象文書の不開示部分は、諮問庁の事務・事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあり、法5条4号柱書きに該当する。

#### イ 4号二への該当性

さらに、本件対象文書に記載されている経費摘要1および経費摘要2の経費項目名とその予算額は、その外観から個別具体的な調達事務やその調達予定価格等が推知可能なものも含まれている。そのため、諮問庁では、前述のとおり、当該情報にアクセスできる職員を限定しているだけでなく、調達等に関連する情報に触れ得る職員には、厳格な情報管理等を徹底させる観点から研修も実施している。こうした秘匿性の高い情報が公になると、開示を受けた者等から情報を取得した業者等の優位な対応（入札準備等）を可能にする等、特定の者に不当な利益または不利益を与えるおそれがある。また、経費項目名が個別具体的なものについては、複数の入札や契約の調

達予定価格等が記載されていても、その外観から、特定の入札や契約の予定価格等と誤認されるおそれがあり、意図せざるかたちでの価格目線の醸成などを通じた入札参加への影響などにより、公正な競争により形成されるべき適正な額での調達や契約が困難になるおそれがある。このため、該当部分は、諮問庁の契約等の事務に関し、財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれがあり、法5条4号二に該当する。

#### ウ 4号イへの該当性

本件対象文書に含まれる、銀行券関係の国際的な協力のための経費に関して、次のとおり、不開示とすべき理由を補充して説明する。

諮問庁は、銀行券関係の国際的な協力を行っている。諮問庁は、国際的な協力体制のもと、その活動等に関する事項について守秘義務を負っており、負担している経費についても守秘義務の対象となっている。こうした中、当該経費を開示すると、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれがあり、当該部分は、（従前の法5条4号柱書きおよび法5条4号口に加えて、）法5条4号イにも該当する。

また、本件対象文書において、当該経費は経費摘要2にあたるが、当該経費項目を含む上位の経費項目（経費摘要1の「その他諸雑費」）が開示された場合、他の経費摘要2の項目を控除することにより、当該経費が推知されることになるため、当該経費と上位の経費項目を同一にする経費摘要2の経費項目については、全ての金額を不開示とすることが適当である。

#### （2）法5条3号への該当性

本件対象文書に記載された計数のうち、申請額は各部局の要望段階の計数であり、経理部署との交渉を経て、最終的に各部局に割り当てられる予算額とは異なる。こうした検討過程に関する情報が諮問庁内外で公になった場合、経理部署と各部局の間での率直な意見交換や予算額確定に向けての適切な調整業務に支障をきたすおそれがある。

このため、該当部分は、諮問庁内部における審議、検討に関する情報であって、公にすることにより、今後の予算編成作業において率直な意見の交換もしくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあり、法5条3号に該当する。

#### 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 令和元年5月7日 | 諮問の受理         |
| ② 同日       | 諮問庁から理由説明書を收受 |
| ③ 同月23日    | 審議            |

- ④ 同年6月20日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ⑤ 令和2年12月24日 委員の交代に伴う所要の手續，本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 令和3年2月24日 諮問庁から補充理由説明書を收受
- ⑦ 同年6月17日 審議
- ⑧ 同年7月29日 審議

## 第5 審査会の判断の理由

### 1 本件対象文書について

本件開示請求は、本件対象文書の開示を求めるものであり、処分庁はその一部を法5条4号柱書き及びロに該当するとして不開示とする決定（原処分）を行った。

これに対し、審査請求人は、原処分の取消しを求めているところ、諮問庁は、法の適用条項に法5条3号並びに4号イ及びニを追加した上で、原処分を維持することが妥当としていることから、以下、本件対象文書の見分結果を踏まえ、不開示部分の不開示情報該当性について検討する。

### 2 不開示部分の不開示情報該当性について

- (1) 諮問庁は、不開示部分について、上記第3の1(1)イ並びに2(1)及び(2)のとおり主張し、法5条3号並びに4号柱書き、イ、ロ及びニに該当する旨説明する。
- (2) 本件対象文書は、諮問庁の一部局である文書局における平成30年度の予算を経費項目別に記載した一覧表であり、不開示部分には、文書局と予算の管理部署である経理課との調整の開始日である見積日付、調整の終了日である通知日付、予算編成体制に関係する一部の見出しの名称、最小単位である小科目名称、小科目を支出用途で詳細化した経費摘要1の名称、経費摘要1を更に実務的な必要性から細分化した経費摘要2の名称、また、これら小科目、経費摘要1、経費摘要2について、文書局の前年度（平成29年度）予算額、同決算見込額、平成30年度予算に係る（文書局からの）申請額及び同予算において（経理課との調整を経て）実際に割り当てられた所属予算額等が記載されていることが認められる。

### (3) 上記を踏まえ、以下検討する。

#### ア 別表に掲げる部分について

##### (ア) 申請額について（番号30及び番号31）

当該部分は、上記(2)のうち、各部局の要望段階の計数であり、日本銀行内部における検討又は協議に関する情報であると認められ、これを公にした場合、経理部署と各部局の間での率直な意見交換や予算額確定に向けての適切な調整業務に支障を来し、今後の予算編成作業において、日本銀行内部における率直な意見の交換や意思決

定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるとする上記第3の2(2)の諮問庁の説明はこれを否定し難い。

したがって、当該部分は、法5条3号に該当し、不開示とすることが妥当である。

(イ) 銀行券関係の国際的な協力のための経費に関する情報(番号22ないし番号29)

番号25ないし番号29の部分について、諮問庁は、上記第3の2(1)ウのとおり主張するので、当審査会において、諮問庁からその活動に関し、加盟当局が遵守すべき「守秘義務方針」等の提示を受け、本件対象文書と併せて確認したところ、当該部分は、銀行券関係の国際的な協力のための経費に関する情報であり、それらの情報については守秘義務を負っており、これを公にした場合、他国又は国際機関との信頼関係が損なわれるおそれがあるとする諮問庁の説明はこれを否定し難い。また、番号22ないし番号24の部分は、下記イにより開示すべき部分に記載されている数値と差し引きすることにより、番号26ないし番号28の部分の内容を明らかにしてしまう関係にあることから、同様のおそれが認められる。

したがって、標記不開示部分は、法5条4号イに該当し、同号柱書き及び口について判断するまでもなく、不開示とすることが妥当である。

(ウ) その余の部分(番号1ないし番号21)

番号1、番号2ないし番号4の各①、番号5、番号6ないし番号10及び番号14ないし番号18の部分は、上記(2)のうち、日本銀行の業務遂行に不可欠な重要物件の輸送事務に用いられる情報が記載されている部分であることが認められる。

これを公にした場合、日本銀行の業務遂行に不可欠な重要物件の輸送事務に用いられる情報が明らかとなり、その手段等が類推されるなどすることにつながり、テロ、強盗といった当該輸送事務への攻撃を試みる者に対して手掛かりを与えることによって、こうした攻撃が行われるおそれが高まり、日本銀行の輸送事務の適正な遂行に支障が生じるおそれがあると認められる。また、番号2ないし番号4の各②、番号11ないし番号13及び番号19ないし番号21の部分は、下記イにより開示すべき部分に記載されている数値と差し引きすることにより、番号2ないし番号4の各①及び番号15ないし番号17の部分の内容を明らかにしてしまう関係にあることから、同様のおそれが認められる。

したがって、標記不開示部分は、法5条4号柱書きに該当し、同号口について判断するまでもなく、不開示とすることが妥当である。

## イ その他の部分について

当該部分を公にすることにより、経理課との調整の開始・終了の日付、日本銀行の支出対象項目の詳細及びその変化等が明らかになったとしても、これらから日本銀行が金融政策運営に当たって重視する要素を映じたものと受け取られることは考え難く、仮にその推測が行われたとしても、諮問庁が上記第3の1(2)及び2(1)アで説明するような金融市場への不測の影響や人事運用等を含む組織運営への憶測を招く可能性につながるとは認められず、日本銀行の円滑な予算編成等の業務運営や、金融政策を含めた政策運営に支障を来すといったことはおよそ想定し難い。

また、当該部分が公になっても、日本銀行のセキュリティを含む管理運営の現況や水準を推測する手掛かりを与え、攻撃が行われるおそれが高まるとはいえず、犯罪の予防、公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあるとは認められない。

さらに、これを公にしたとしても、公正な競争により形成されるべき適正な額での調達や契約が困難になるおそれがあるとは認められず、日本銀行の契約等の事務に関し、財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれがあるとは認められない。

したがって、諮問庁の説明は首肯できず、当該部分は、法5条4号柱書き、ロ及びニのいずれにも該当せず、開示すべきである。

## 3 付言

原処分において、本件対象文書の一部については、複数の不開示理由が提示されているが、これらの不開示部分のうちいずれの部分もそれぞれの不開示理由に該当するのかが特定されておらず、各不開示理由と不開示とされた部分との対応関係が不明であり、求められる理由の提示として十分とはいえない。

行政手続法8条1項の趣旨を踏まえると、特定の法人文書について不開示理由が複数ある場合には、当該法人文書の種類、性質等とあいまって開示請求者がいずれの部分もそれぞれの不開示理由に対応しているのかが当然知り得るような場合を除き、いずれの部分もそれぞれの不開示理由に該当するのかが特定されなければならない。

したがって、原処分における理由付記は、行政手続法8条1項の趣旨に照らし、適切さを欠くものといわざるを得ず、処分庁は、今後の対応において、上記の点につき留意すべきである。

## 4 本件一部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、その一部を法5条4号柱書き及びロに該当するとして不開示とした決定について、諮問庁が、不開示とされた部分は同条3号並びに4号柱書き、イ、ロ及びニに該当することから

不開示とすべきとしていることについては、別表に掲げる部分は、同条3号並びに4号柱書き及びイに該当すると認められるので、同号ロについて判断するまでもなく、不開示としたことは妥当であるが、その余の部分は、同号柱書き、ロ及びニのいずれにも該当せず、開示すべきであると判断した。

(第4部会)

委員 小林昭彦, 委員 塩入みほも, 委員 常岡孝好

別表 不開示とすべき部分

番号	頁数	欄名	不開示とすべき部分
1	1	経費摘要 1	1 6 段目及び 3 3 段目
2	1	前年度予算額	① 1 6 段目ないし 1 9 段目及び 3 6 段目ないし 4 4 段目 ② 2 1 段目及び 5 3 段目
3	1	前年度決算見込額	同上
4	1	所属予算額	同上
5	1	所属予算額欄と経費摘要 2 欄の間	1 6 段目ないし 1 9 段目及び 3 6 段目ないし 4 4 段目
6	1	経費摘要 2	同上
7	1	(前年度予算額)	同上
8	1	(前年度決算見込額)	同上
9	1	(所属予算額)	同上
1 0	1	備考	同上
1 1	4	前年度予算額	2 5 段目, 2 7 段目及び 5 2 段目
1 2	4	前年度決算見込額	同上
1 3	4	所属予算額	同上
1 4	4	経費摘要 2	2 5 段目及び 5 6 段目
1 5	4	(前年度予算額)	同上
1 6	4	(前年度決算見込額)	同上
1 7	4	(所属予算額)	同上
1 8	4	備考	同上
1 9	5	前年度予算額	2 7 段目
2 0	5	前年度決算見込額	同上
2 1	5	所属予算額	同上
2 2	6	前年度予算額	2 4 段目及び 4 7 段目
2 3	6	前年度決算見込額	同上
2 4	6	所属予算額	同上
2 5	6	経費摘要 2	3 4 段目
2 6	6	(前年度予算額)	同上
2 7	6	(前年度決算見込額)	同上
2 8	6	(所属予算額)	同上
2 9	6	備考	同上
3 0	1 ないし	申請額	全段

	7		
3 1	1 な いし 7	(申請額)	全段

- (注) 1 頁数の数え方については、本件対象文書の1枚目を1頁として順次  
数えた頁数
- 2 段数の数え方については、欄名部分は数えない。