

諮問庁：日本銀行

諮問日：令和元年7月4日（令和元年（独情）諮問第42号）

答申日：令和3年8月5日（令和3年度（独情）答申第17号）

事件名：文書局の「平成30年度経費予算見積（通知）書」を作成するための元となったエビデンス関係資料の一部開示決定に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

「文書局の「平成30年度経費予算見積（通知）書」を作成するための元となった業者から取得した見積書やエビデンス関係の資料全て」（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

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、令和元年5月7日付け日文第333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、審査請求書の記載によると、次のとおりである。

日本銀行はわが国唯一の中央銀行であり、かつ公的機関である以上、競合は存在しないことから、人事戦略上の展開に影響を与えることはない。仮に金融機関が競合であったとしても、そもそも中央銀行と市中の営利を目的とした金融機関と比較すること自体が不適切である。また日本銀行の給与については「日本銀行における職員の給与等支給の基準」でHPなどにおいて広く公表されており、労働の対価のコアとなる給与水準を公表している以上、そうした主張は成立しえない。日本銀行が主張している健康管理等の労働条件はあくまで労働条件の非コアの部分であって、仮に、日本銀行に就職を考えている者に民間と比較されたとしても、コアとなる給与が比較検討対象となるのであって、健康管理等によって人事戦略に影響を及ぼすとは考えられず、世間一般に対し、日本銀行の待遇を意図的に隠蔽するための詭弁に他ならない。

国際機関との関係に影響を及ぼすとの主張、業務継続体制に影響を及ぼすとの主張、不動産事務に影響を及ぼすとの主張についてはどのように影響を及ぼすのか具体的に主張するべきである。現状では具体性に乏しく到

底容認できない。

### 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「平成30年度経費予算見積（通知）書（文書局分）」と題する文書を作成する際に、文書局において作成または取得した見積書またはエビデンスとなる資料である。本件対象文書は期限の特例延長が行われており、現在、審査請求の対象となっているのは、本件対象文書の相当部分についてのみである。

###### イ 不開示部分の不開示情報該当性

###### (ア) 支店・事務所の事務支援等に関する情報について

本件対象文書においては、個々の職場の健康管理体制および研修・教育体制にかかる経費支出が記載されている。政府による働き方改革の推進等を受け、勤労者が職業や職場を選択するにあたり、勤務環境の整備度合いが重視される傾向が強まる中、個々の職場の健康管理体制に関する情報は、就職希望者にとって非常に重要なものとなっており、職員の採用にも大きな影響を与え得る。特に、諮問庁は7つの海外事務所を有しているところ、海外での勤務を希望する者にとっては、現地において日本語で受診可能な医療機関が限られていることから、健康管理体制の充実度は極めて重大な関心事項といえる。この点、諮問庁の海外事務所職員の健康管理体制が明らかになると、人材確保等の面で競合する関係にある、他に海外拠点を有する民間金融機関等に諮問庁内部の情報を与え、諮問庁の人材確保を含む人事政策の展開に不当な影響を与えかねない。

また、同様に、個々の職場の研修・教育体制の整備状況も、就職希望者にとって非常に重要なものとなっており、職員の採用にも大きな影響を与え得る。この点、支店・事務所職員への研修および業務支援の規模、内容、回数、費用に関する情報は、支店・事務所職員の教育に諮問庁がどの程度力を入れているかを示す情報であって、これが明らかになると、人材確保等の面で競合する関係にある民間金融機関等に諮問庁内部の情報を与え、諮問庁の人材確保を含む人事政策の展開に不当な影響を与えかねない。

よって、支店・事務所の事務支援等に関する情報は、法5条4号柱書きの不開示情報に該当する。

###### (イ) 一部の国際関係に関する情報について

本件対象文書においては、非公表の国際的な会合にかかる経費支出が記載されている。非公表の国際的な会合の開催に関する情報を他国または他の国際機関の同意なく明らかにすると、こうした他国または国際機関との信頼関係が損なわれるおそれがあることから、法5条4号イの不開示情報に該当する。

(ウ) 災害対策および業務継続体制に関する情報について

諮問庁の災害対策および業務継続体制に関する情報は、諮問庁における災害発生時の関係者との連絡方法や業務継続のための要員確保等に関する情報であり、これが明らかになると、災害時において諮問庁が行う緊急連絡の妨害や、業務継続のために本店近隣に宿泊している役職員に対する攻撃などを試みる者に対して手がかりを与え、こうした妨害等が行われる恐れが高まる。

よって、災害対策および業務継続体制に関する情報は、法5条4号柱書きおよび同号ロの不開示情報に該当する。

(エ) 不動産の管理に関する情報について

不動産の管理に関する情報は、諮問庁が保有する個々の不動産の管理事務のため出張を行った職員の職位や、出張回数、出張目的等に関する情報であって、これが明らかになると、不動産管理にかかる個別の事務処理が行われるタイミングや順序、そのために要する職員の構成等、公にされていない情報が一部の者に知られることにより、諮問庁が入札または随意契約により進めている工事契約等において、公平な入札や契約締結に向けた交渉が困難になるおそれがある。また、不動産の売買は、所有者や購入希望者だけでなく、地元関係者等を含む多くの者との調整を経て行われるものであるところ、売買の計画が生じた時点等のスケジュールが明らかになると、そうした多くの者との信頼関係に影響を与えることとなり、今後の売買を円滑に進めることが難しなるおそれがある。

よって、不動産の管理に関する情報は、法5条4号柱書きの不開示情報に該当する。

(オ) ソフトウェアに関する情報について

ソフトウェアに関する情報は、諮問庁の事務遂行にあたって用いているパソコン等のソフトウェアの種類および数を表す情報であって、これが明らかになると、諮問庁において使用するソフトウェアの潜在的な脆弱性等を突いたサイバー攻撃を試みる者に手がかりを与えることにつながり、諮問庁の情報セキュリティの保持に不当な影響を与えるおそれがある。

よって、ソフトウェアに関する情報は、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ことから、法5条4号ロ

の不開示情報に該当する。

(カ) 一部の経費科目に関する情報について

一部の経費科目に関する情報は、諮問庁における経理処理のために付されている詳細な費目名であって、これが明らかになると、諮問庁の政策、業務および組織運営にかかる事務遂行の状況が詳らかとなり、事務また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号柱書きの不開示情報に該当する。

(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、諮問庁の決定に対する審査請求の理由として、①諮問庁には競合は存在せず、競合があるとしても市中の営利目的の金融機関と比較することは不適切である、②給与という労働条件のコアの部分について諮問庁は公表しており、健康管理等の労働条件は非コアの部分である、という2点をあげている。

なお、審査請求人は、その他の主張は具体性に乏しいと述べているが、具体的な内容は、上記(1)イで述べたとおりである。

イ 諮問庁による反論

(ア) 諮問庁には競合は存在せず市中の営利目的の金融機関と比較することは不相当であるという点

審査請求人は、わが国唯一の中央銀行かつ公的機関である諮問庁に競合は存在しないと主張する。

しかし、諮問庁は、わが国の中央銀行として、貸出、有価証券売買、為替、預金といった金融業務の遂行を通じて物価の安定および金融システムの安定を達成することを目的としており、その本質において金融機関である(日本銀行法(以下「日銀法」という。)1条、2条及び33条)。また、日銀法31条は、諮問庁の役職員の報酬、給与および退職手当の支給基準について、社会一般の情勢に適合したものとなるよう定め、財務大臣に届け出るとともに、公表しなければならないとしており、こうした諮問庁の業務の性格上、職員の給与等を定めるにあたっては、民間金融機関等における処遇の実情を勘案することとしている。こうしたことを踏まえると、諮問庁が、人材確保等の面で民間金融機関と競合する関係にあることは明らかである。

また、審査請求人は、金融機関との競合があるとしても市中の営利を目的とした金融機関との比較が不適切であると主張するが、その論拠は定かではない。

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。

(イ) 給与という労働条件のコアの部分について諮問庁は公表しており、健康管理等の労働条件は非コアの部分であるという点

審査請求人は、給与という労働条件のコアの部分について諮問庁は公表しており、健康管理等の労働条件は非コアの部分であって、人事戦略に影響を及ぼさないと主張する。

しかし、諮問庁がその役職員の報酬、給与および退職手当の支給基準を公表しているのは、日銀法上、こうした支給基準を社会一般の情勢に適合したものとなるよう定め、財務大臣に届け出るとともに、公表しなければならないとされている（31条）からである。

また、政府による働き方改革の推進等を受け、勤労者が職業や職場を選択するにあたり、勤務環境の整備度合いや研修・教育体制の整備状況等、給与以外の処遇面を意識する傾向は著しく強まっている。こうしたことを踏まえると、健康管理体制や研修・教育体制等に関する情報は、諮問庁の労働条件の重要な一部である。

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いずれも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

- (1) 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、経費項目を実務的な必要性から細分化して予算申請資料を作成し、その一部を本行全体の予算管理部署である政策委員会室経理課（以下「経理部署」という。）に提出している。当該資料には、各部局が経理部署と予算交渉をするうえで必要となる情報（案件名、申請額および申請根拠）が個別具体的に記載されており、その秘匿性の高さから、提出した部局以外には共有されないなど、諮問庁内部でも閲覧者が限定される資料である。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経費科目毎に取り纏める。こうして取り纏められた予算案は、諮問庁で機関決定後、諮問庁のHPに掲載している。
- (2) 今回審査請求人から開示請求のあった本件対象文書は、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が作成した平成30年度予算に関する予算申請資料である。
- (3) 本件対象文書には、文書局が所掌する業務（不動産、物品調達、警備・労務・輸送等の業務委託等）に関する予算案について、経理部署にそれぞれの案件の必要性・緊要性および申請額の妥当性を説明するため

に業者等から取得した見積書や外部環境に関する情報のほか、そうした情報を踏まえて文書局が一定の仮定に基づき検討した案件毎の見通しや申請額が詳細かつ個別具体的に記載されている。仮にこうした秘匿性の高い情報が公になった場合には、今後の予算編成において、業者等からの情報収集に支障をきたしたり、情報が公になることを前提に記載内容が抑制的になる結果、諮問庁内部での率直な情報交換や議論に支障をきたすおそれがある。

- (4) また、本件対象文書は、文書局の要望段階のものであり、文書局が業者等から取得した見積書や外部環境に関する情報を踏まえて一定の仮定に基づき検討した案件毎の見通しが記載されているほか、経理部署との交渉過程において、予算額の増減や案件そのものを見直すことも想定されている。こうした未確定の検討過程における情報が公になると、個別具体的な情報との外観も相まって、確定情報との誤認をもたらす蓋然性も高く、国民から無用な誤解や憶測を招き、不当に混乱を生じさせるおそれがある。
- (5) 更に、本件対象文書には、文書局が翌年度に実施を希望する不動産の工事、物品類の調達、警備・労務・輸送等の業務委託等に関する情報（予算額、予算額を構成する数量や単価、見積書等）が記載されており、その内容からは、予定価額や契約内容が相当程度推測できる。本件対象文書は、平成30年度の予算申請に関する情報ではあるものの、不動産の工事は複数年に跨るなど現在でも執行中のものも少なくないほか、単年度で完結する物品調達や業務委託等であっても、事業の性質上、毎年度継続して予算申請するものも多い。こうした中、工事や調達等の予算に関する情報が公になった場合、開示を受けた者等が工事計画や物品調達等に関与し得る業者に投機することを助長したり、開示を受けた者等から情報を取得した業者等の優越的な対応（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。
- (6) 以上のことから、本件対象文書の不開示部分は、諮問庁内部における審議、検討または協議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るほか、国民の間に混乱を生じさせるおそれや、特定の業者等に不当に利益を与えもしくは不利益を及ぼすおそれがあることから、法5条3号に該当し、不開示が妥当である。

#### 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 令和元年7月4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18日    | 審議            |

- ④ 同年 8 月 1 9 日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ⑤ 令和 2 年 1 2 月 2 4 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 1 月 2 7 日 諮問庁から補充理由説明書を收受
- ⑦ 同年 7 月 2 9 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，イ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，不開示理由に法 5 条 3 号を追加した上で，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) 当審査会において本件対象文書を見分したところ，本件対象文書は，日本銀行の一部局である文書局における平成 3 0 年度の予算を経費項目別に記載した「平成 3 0 年度経費予算見積（通知）書（文書局分）」と題する文書を作成する際に，文書局において作成又は取得した見積書及びエビデンスとなる資料であると認められ，本件対象文書のうち，個々の職場の健康管理体制及び研修・教育体制に係る情報，非公表の国際的な会合の開催に関する情報，災害対策及び業務継続体制に関する情報，不動産の管理に関する情報，ソフトウェアに関する情報並びに一部の経費科目に関する情報が不開示とされている。

- (2) 諮問庁は，上記第 3 の 2 において，不開示部分が法 5 条 3 号に該当する旨説明する。

- (3) 以下，検討する。

ア 日本銀行は我が国唯一の中央銀行であって，日銀法により，その在り方が定められている認可法人である。

イ 日本銀行は，中央銀行としての役割を果たしていくために，日本銀行券の製造に要する経費のほか，必要な経費として，毎事業年度，経費予算を作成しているが，そのうち業務の用に供する不動産に係る固定資産取得費を除く経費予算については，当該事業年度開始前に，財務大臣の認可を受けることとされている（日銀法 5 1 条 1 項等）。

ウ なお，日本銀行は，財産目録及び貸借対照表については 4 月から 9 月まで及び 1 0 月から翌年 3 月までの半期ごとに，損益計算書についてはこれらの半期及び事業年度ごとに作成し，これらの書類（以下「財務諸表」という。）に関する監事の意見書を添付して，当該半期

又は当該事業年度経過後2月以内に、これを財務大臣に提出し、その承認を受けなければならないとされている（日銀法52条1項）。

エ また、日本銀行は、各事業年度に係る財務諸表について日銀法52条1項の承認を受けたときは、遅滞なく、当該事業年度に係る業務概況書を作成し、これを当該財務諸表及び当該事業年度の決算報告書とともに公表しなければならないとされている（日銀法55条）。

オ 本件対象文書を見分した結果によれば、本件対象文書は、日本銀行が上記イの財務大臣の認可を受けることとされている日本銀行全体の経費予算のうち、一部局である文書局分の経費予算案を算定する際に必要な資料であり、当該文書は、ある時点における日本銀行の一部局の経費予算の積算の基礎をなすものであって、日本銀行内の経費予算案を作成するに当たり、日本銀行内部での検討段階のものであるとする上記第3の2（4）の諮問庁の説明に不自然、不合理な点は認められない。

カ また、諮問庁において、上記エにおいて公表慣行があるものと認められるもの以外の財務等に関する資料の公表は義務付けられておらず、経費予算については、上記第3の2（1）以外に公表慣行も認められない。

キ 以上を踏まえると、不開示部分にはいずれも日本銀行内部における翌年度の経費予算の検討段階での検討中の機微な情報が具体的かつ詳細に記載されていると認められ、内部における検討又は協議に関する情報であって、予算の編成が毎事業年度実施される業務であることに鑑みると、これを公にした場合、今後の日本銀行全体の経費予算案の作成に当たり、文書局を含む各部局が率直に経費予算案を主張することをちゅうちょし、あるいは取引先となり得る外部からの干渉等により不当な影響を受けるなど、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ことは否定できない。

ク したがって、当該部分は、法5条3号に該当し、同条4号柱書き、イ及びロ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。

### 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がそれぞれの不開示理由に対応しているのか当然知り得るような場合を除き、いずれの部分がそれぞれの不開示理由に該当するのか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、イ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、イ及びロ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、不開示とされた部分は、同条3号に該当すると認められるので、同条4号柱書き、イ及びロについて判断するまでもなく、妥当であると判断した。

(第4部会)

委員 小林昭彦，委員 塩入みほも，委員 常岡孝好