

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45号）

答申日：令和3年8月5日（令和3年度（独情）答申第18号）

事件名：文書局に係る平成30年度予算案に関する小科目の金額が記載された文書の一部開示決定に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

「文書局各課・グループが作成し、政策委員会室に提出した平成30年度予算案に関する小科目の金額が記載された関連する書類一式」（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24日付け日文第398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

審査請求人の主張する審査請求の理由は、審査請求書及び意見書の記載によると、おおむね以下のとおりである。

##### （1）審査請求書

政府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のことは認められない。仮に政府と諮問庁は組織の性格が大きく異なるったとしても、政府と日本銀行は公的機関であり、性格が大きく異なっていたとしても、それによって非開示の理由とならない。

また、仮に各項目の金額の合計が判明したところで、安全面や事務遂行上支障が出ると主張するが、中傷的な主張にとどまっており、具体的な影響が述べられておらず、合理的な理由とはならない。

##### （2）意見書

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。

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「平成30年度経費予算見積（通知）書（文書局分）」と題する文書および同文書を作成する際にその前提として文書局内部で作成された、同文書に記載する金額を計算した文書のうち、小科目の金額が記載されたものである。なお、小科目とは、諮問庁の経費予算における経費科目の最小単位であり、経費摘要1は小科目を支出用途で詳細化したもの、経費摘要2は経費摘要1をさらに実務的な必要性から細分化したものである。

「平成30年度経費予算見積（通知）書（文書局分）」においては、小科目、経費摘要1、経費摘要2のそれぞれの名称は、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、同文書は、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、「平成30年度経費予算見積（通知）書（文書局分）」には、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等が記載されている。

その他の文書（「平成30年度経費予算見積（通知）書（文書局分）」を作成する際にその前提として文書局内部で作成された、同文書に記載する金額を計算した文書のうち、小科目の金額が記載されたもの）には、多様な文書が含まれるが、主に「平成30年度経費予算見積（通知）書（文書局分）」に記載された金額の積算の内訳やその計算根拠等の詳細な情報が記載されている。

#### イ 不開示部分の不開示情報該当性

##### （ア）諮問庁の政策・業務・組織運営に関する個別具体的な情報

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（日本銀行法（以下「日銀法」という。）1条、2条及び33条）。「平成30年度経費予算見積（通知）書（文書局分）」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理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。

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。

また、その他の文書（「平成30年度経費予算見積（通知）書（文書局分）」を作成する際にその前提として文書局内部で作成された、同文書に記載する金額を計算した文書のうち、小科目の金額が記載されたもの）においては、平成30年度経費予算見積（通知）書（文書局分）」よりさらに詳細な内容が記載されていることを踏まえると、こうした文書の内容が明らかになることによる支障は、さらに顕著である。

よって、諮問庁の政策・業務・組織運営に関する個別具体的な情報は、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号柱書きの不開示情報に該当する。

(イ) 銀行券、設備、システムなどの管理状況など諮問庁のセキュリティに関して個別具体的な状況が明らかになる情報

上述のとおり、「平成30年度経費予算見積（通知）書（文書局分）」からは、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。

中でも、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という情報については、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。

また、その他の文書（「平成30年度経費予算見積（通知）書（文書局分）」を作成する際にその前提として文書局内部で作成された、同文書に記載する金額を計算した文書のうち、小科目の金額が記載されたもの）においては、平成30年度経費予算見積（通知）書（文書局分）」よりさらに詳細な内容が記載されていることを踏まえると、こうした文書の内容が明らかになることによる支障は、さらに顕著である。

よって、銀行券、設備、システムなどの管理状況など諮問庁のセキュリティに関して個別具体的な状況が明らかになる情報は、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号口の不開示情報に該当する。

(ウ) 諮問庁職員の印影

諮問庁職員の印影（但し、慣行により公にされている職員にかかるものを除く。）は、特定の個人を識別できる情報、または公にすることにより個人の権利利益を害するおそれがある情報であることから、法5条1号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、政府の予算は個別具体的に開示されており、諮問庁は政府と同様の公的機関であるから、事業の適切な運営に支障が生じることはなく、仮に諮問庁と政府では組織としての性格が異なるとしても、それが非開示の理由とはならないと述べている。

なお、審査請求人は、安全面や事務遂行面の支障として具体的な主張がなされておらず理由がないと主張しているが、具体的な内容は、上記(1)イ(ア)及び(イ)で述べたとおりである。

イ 諮問庁による反論

まず、審査請求人は、政府の予算は個別具体的に開示されていると主張する。

しかし、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。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、公共の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。

こうした諮問庁の主張に対し、審査請求人は、諮問庁と政府の組織としての性格が異なるとしても不開示の理由にならないと述べてい

るが、その主張は結局、諮問庁が公的機関であるという点を根拠とするものであり、それに対する諮問庁の主張は、前段落で述べたとおりである。

よって、こうした審査請求人の主張は誤っている。

### (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、その一部を本庁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・緊要性および予算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19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1月27日  | 諮問庁から補充理由説明書を收受             |
| ⑦ | 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1号並びに4号柱書き及び口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)」と題する文書及び同文書を作成する際にその前提として文書局内部で作成された、同文書に記載する金額を計算した文書のうち、小科目の金額が記載されたものであると認められ、諮問庁の政策・業務・組織運営に関する個別具体的な情報や、銀行券、設備、システムなどの管理状況など諮問庁のセキュリティに関して個別具体的な状況が明らかになる情報及び諮問庁職員の印影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かか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51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10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及び同予算案を算定する際の積算資料であり、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及びそ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、上記工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1号並びに4号柱書き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1号並びに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1号、3号並びに4号柱書き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 1 号並びに 4 号柱書き及び口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