

【論文】

地方公共団体における「監査事務」の  
情報公開に関する研究  
— 一条文解釈および裁判例を利用した「事務事業該当性」の  
検討を通じて —

Research on information disclosure of audit affairs  
in local governments  
— Through investigation of the applicability of office work  
using article interpretation and court precedents —

紺 野 卓  
KONNO Taku

目次

1. はじめに
2. 情報開示請求における事務事業該当性の検討
  - 2-1. 国と地方の情報公開制度の概要
  - 2-2. 情報公開法の検討
  - 2-3. 監査事務に関する事務事業該当性の検討
  - 2-4. 情報公開条例に関する裁判例
3. 監査事務に関する事務事業該当性の規定（情報公開法と情報公開条令）
  - 3-1. 情報公開条例の事例
  - 3-2. 裁判例の検討
4. 監査事務の開示可能性の検討
5. おわりに

(要旨)

地方公共団体の主権者である住民は、自治体事務が適正に行われているか否か、住民へのサービスは適切かどうかなど、さまざまな情報を必要としている。住民が何らかの情報を入手して、自治体事務に違法・不当な財務会計行為があると考えた場合、住民監査請求制度を通じて、当該行為を差止める、あるいは自治体に発生した損害を回収するなどの請求を提起することが可能となっている。本稿は、住民が住民監査請求を提起する際に有用と考える、自治体事務における「監査事務」の情報公開の可否について検討を加えた。住民が、情報公開制度を利用して監査事務の情報を入手するためには、自治体が定める情報公開条例の裁量的運用を制限

するような法律解釈が必要であり、監査事務の内容が明らかになることで住民監査請求制度も有効に機能する可能性について明らかにした。

## 1. はじめに

地方公共団体の住民が、主権者として、その知る権利を行使する際に利用可能な制度として情報公開請求制度がある。この制度を利用し、正しい情報を入手することで、住民は、地方自治体（以下、自治体）の行政の適正化に寄与すべき的確な行動をとることが期待される。住民がとりうる的確なアクションはいくつか想定できるが、その中でも有用性と利便性を兼ね備えているのが住民監査請求制度である。

本稿は、現在のところ、あまり有効に機能しているとはいえない住民監査請求制度を有効化し、主権者である住民が自治体ガバナンスに寄与できる余地を広げることを企図している。この目的の達成のため、本稿では、自治体の「監査事務」に関する情報公開の可否を検討する手法を通じて、住民監査請求制度の有効性の確保を目指している。

ここで監査事務に関する情報公開の可能性を検討する意義だが、住民が、監査事務の内容を詳しく知ることによって、場合によっては、そこで知りえた事実そのものを端緒として住民監査請求を提起することが可能になる、あるいは、従前よりも精度の高い住民監査請求が可能になると考えるためである。

そもそも住民と自治体ガバナンスの関係性、ないし自治体ガバナンスにおける住民の関与の必要性は、2018年に、地方自治法の改正で制度化された内部統制制度導入の経緯を知ることによって確認できる。同法改正に直接の影響を与えた第31次地方制度調査会答申（2016年3月16日）では、まさに自治体ガバナンスが中心的な検討課題であったが、同

答申では、「首長」・「議会」・「監査委員」、住民の4者が、自治体ガバナンスに適切に寄与すべきことを提言している。

同答申も踏まえつつ、住民が、実際のところどのように自治体ガバナンスに関与が可能かだが、その代表例は、住民による選挙での投票行動といえよう。つまり自治体ガバナンスの中心にあり、かつ行政運営に最も強い影響を及ぼす「首長」の選出について、また、二代表制のもう片翼にある「地方議会議員」の選出について、住民が選挙を通じて自治体ガバナンスにコミットする、ないし投票行動を通じて住民の意思を体現することは、現時点でも十分に可能となっている。

しかしながら、選挙での投票行動を通じたガバナンスへの関与は、当選者に行政を委任するという趣旨において、住民が直接に行政に携われるわけではない。また何よりも、選挙自体が頻繁にあるわけではないため、意思表示に適時性を欠くことは明らかといえよう（4年に一度など）。

改めて、「住民」が自治体に違法・不当な財務会計行為があると考えた場合において、ガバナンスに関わる4者の中の「監査委員」に対して、同行為を是正するなどの措置請求できるのが住民監査請求制度である。同制度は、住民がたった一人からでも提起できるため、適時性があり、機動性も高い。もしも住民の請求趣旨に沿う形で、監査委員が自治体執行機関に対して勧告等を行うことになれば、まさに住民主導による極めて効果的な自治体ガバナンスの一形態が構築できると考える。

他方、上記の仮定に反して、現在のところ、住民の請求趣旨の通りに監査委員の審査が進み、同請求趣旨に沿う形で監査委員の勧告に

まで至るケースは極めてまれである。その大きな理由の一つが、監査請求に必要とされる正確な情報を住民が有していないことにある。そのため、要件を満たしていないなどとして監査請求が「却下」される、あるいは監査請求に理由がないなどとして「棄却」されるケースがほとんどとなっているのが現状である。

本稿は、住民監査請求制度が有効に機能する上で、住民が正確な情報を入手するための方策として、監査委員が率いる「監査事務」の情報公開の可能性について検討を加える。これは、住民監査請求を受け付ける立場も担う監査事務について、普段どのような監査が実施されているのか、自治体における監査事務の中身を知ることができれば、例えば住民監査請求に対する監査委員の「審査のポイント」など、住民が監査事務を事前を知っておくことで、住民側に大きなベネフィットがあると考えられるためである（これによりムダな住民監査請求が減るということであれば自治体側にも十分にメリットはあると思われる）。

ところで、行政の情報公開について、宇賀は、「もっともアカウンタビリティという観点からすれば、住民から開示請求を受けて開示するにとどまらず、行政側のイニシアティブで情報提供を行ったり、条例等で情報公表を義務づけたりすることも可能な限り行っていく必要がある<sup>1)</sup>」としている。ここでの宇賀の指摘は極めて妥当であり、本来、自治体は適切に条例などを定めて適時・適切に必要な情報を積極的に出すべきと思われるが、実際にはそのような運用にはなっていない。その理由は複合的だが、自治体が参考とすべきとされている国の行政機関の情報開示のあり方がそもそも積極的でないこともその一因ということもできよう<sup>2)</sup>。

上記で示す事情等も勘案しつつ、本稿は、自治体のガバナンスの適正化にも十分に寄与できる余地を持つ住民監査請求の有効性を高

めることを目的に置きつつ、主として、自治体の監査事務の情報公開の可能性を高めること、ないし透明性を高めることを中心に検討を加える。

この目的を達成する趣旨において、本稿では、住民による情報公開請求が認容されるケースについて、また、これとは反対に情報公開請求が排除されるケースについて、条文解釈や裁判例の検討を通じて、住民監査請求に資する情報公開のあり方を考察する。

## 2. 情報開示請求における事務事業該当性の検討

### 2-1. 国と地方の情報公開制度の概要

国の行政機関が保有する情報に関しては、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下、情報公開法）が規定されており、一定の範囲で国民ないし住民の知る権利が保障されている。

情報公開法の目的は、国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民的的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することにある（1条）。

また、何人も、この法律の定めるところにより、行政機関の長に対し、当該行政機関の保有する行政文書の開示を請求することができる（3条）。

次に「地方公共団体の情報公開」については、地方公共団体はこの法律の趣旨にのっとり、その保有する情報の公開に関し必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならないことが規定されている（25条）。

情報公開法は「国の機関」を対象としているため、本稿で取り扱う自治体は含まれてい

ない。そのため、各自治体は、情報公開法25条で規定する通り、情報公開法の趣旨にのっとり、さらに、地方自治の趣旨にも沿う形で、各自治体で条例を定めて住民の情報公開請求に対応している。

したがって、何はさておき国の行政機関が準拠する情報公開法の趣旨を検討することで、各自治体でどのように情報公開が求められるべきかが検討されることになる（他方で、国の情報公開実務が本当に指針とすべき内容なのか否かについて、筆者は大きな課題があると考えているが紙面の関係もありここでは取り上げない<sup>3)</sup>。

そこで、自治体の情報公開を検討するに先立ち、まずは国の行政機関について、「何人も、行政文書の開示を請求することができる」との規定について、どこまでが開示できる情報で、どこからが開示できない情報なのか、その基準点について検討を加える。

## 2-2. 情報公開法の検討

情報公開法では、行政機関の長は、開示請求があったときは、開示請求に係る行政文書に次の各号に掲げる情報（以下、不開示情報）のいずれかが記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該行政文書を開示しなければならないとされており、例えば、個人情報などが不開示情報に該当することが規定されている（5条1号）。※なお、本稿では、判決文も利用するため、「非公開情報」・「非開示情報」等の用語も同じ意味で、適宜、使用する。

次に、国の機関、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるも

のについても不開示情報と定めている（5条5号）。

また、国の機関、地方公共団体等が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該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ものを不開示情報と定めており（5条6号）、その一つとして、「イ. 監査、検査、取締り、試験又は租税の賦課若しくは徴収に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ」（5条6号イ）を規定している。

これによるなら「監査に関する事務」はそのまま不開示情報となるわけではなく、あくまでも「正確な事実の把握を困難にするおそれ」がある場合、ないし「違法もしくは不当な行為を容易にし、もしくはその発見を困難にするおそれ」がある場合に限り、同事務の情報は不開示情報になることが定められている。したがって、仮に「監査に関する事務」についての情報公開請求があった場合には、この条件に照らしながら、さらには情報公開法の文言に即して情報公開の可否が判断されるべきこととなろう<sup>4)</sup>。

他方、上述の通り、情報公開法5条5号、ないし同法5条6号の関係は、文理上、慎重に解釈されるべきであろう。

特に、これら条文について、条文間に関係性があると解釈すべき、あるいは条文間の関係性が強いと解釈できるなら、より複雑な法解釈が必要となり、情報公開の範囲が制限的に解釈される余地がある。条文間の相互作用の可能性がいささかも存在しないとはいえないものの、素直な解釈によるなら、情報公開法5条はその全体で、より詳しく言うなら5条各号で不開示情報の各ケースを列挙していると考えられるため、本稿では、とりわけ「情報公開法5条6号」で規定する監査事務に限

定しつつ、同事務の情報公開の可能性について検討を加える。

また、前述の通りに、原則としては、情報公開法が自治体の情報公開の基本になることに鑑みるに、国の行政機関が準拠する情報公開法5条6号イの解釈をベースとしつつ、また、他方で、各自治体が定める条例を斟酌しつつ、各自治体は監査事務の情報公開の可否を検討すべきことになる。

なお、各自治体の情報公開条例においては、内容は情報公開法と同じ趣旨であっても、情報公開法とまったく同じ文言や法律用語を使用しているわけではないことには改めて留意が必要となる。

### 2-3. 監査事務に関する事務事業該当性の検討

自治体が実施する監査事務が、不開示情報に該当する事務事業に該当するの否か（事務事業該当性）を判示する裁判例は限られている。以下では、公刊物に登載された、自治体が個別に定める情報公開条例に関連して、監査事務の事務事業該当性を直接取り扱った裁判例として2つの裁判例を取り上げて事案の詳細を検討する。

一つ目が、監査事務の事務事業該当性について一部否定したものの、およそ肯定した裁判として大分地判平成11・5・31をあげることができる。

もう一つの裁判例が京都地判平成11・1・29である。同事件は、監査事務について、「当該事務事業又は同種の事務事業の公正かつ適切な執行に著しい支障が生じると認められるもの」には該当しないとして、事務事業該当性を否定する判断を示している。

### 2-4. 情報公開条例に関する裁判例

#### ①大分地判平成11・5・31<sup>5)</sup>

本件は、大分県の住民Xらが大分県情報公開条例に基づき情報公開請求を行ったとこ

ろ、実施機関である大分県監査委員から権限の委任を受けた代表監査委員である被告Y1が、当該公文書が条例で定める非公開事項に該当するとして情報を開示しないことを決定したことについて、このことが同種の別件での処分（他の情報公開請求に関する事案）と比較してXらを著しく差別した処分であるとして、Y1に対して非公開処分の取り消しを求めた、また、大分県Y2に対して国家賠償法1条1項に基づく損害賠償請求を行った事案である（本稿では国賠法は扱わない）。

なお、裁判での審議内容を検討するうえで、大分県情報公開条例9条（当時）の理解が必要なため、以下で条例の該当箇所を掲記する。これに加えて、本件訴訟の争点となる住民監査請求の概要と、具体的な非公開文書の内容についても以下で該当箇所を示す。

#### ●大分県情報公開条例（昭和63年8月1日大分県条例第31号：本件当時） 第9条

実施機関は、公開の請求に係る公文書に次の各号のいずれかに該当する情報が記録されているときは、当該公文書の公開をしないことができる。

(1) 個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く）であつて、特定の個人が識別され、又は識別され得るもの。ただし、次に掲げる情報を除く。

イ 法令及び条例（法令等）の定めるところにより、何人でも閲覧することができる情報

ロ 公表することを目的として作成し、又は取得した情報

ハ 法令等の規定により行われた許可、免許、届出等に際して作成し、又は取得した情報であつて、公開することが公益上必要と認められるもの

(7) 県の機関又は国等の機関が行う監査、検査、取締り、許可、試験、入札、交渉、争

訟その他の事務事業に関する情報であつて、公開することにより、当該事務事業若しくは将来の同種の事務事業の目的が損なわれ、又はこれらの事務事業の公正かつ円滑な執行に著しい支障を生ずるおそれがあるもの

〈情報公開請求の対象となった住民監査請求の概要〉

平成9年6月20日、大分県住民Xらが、県監査委員に対し、教育委員会の平成8年1月～5月までに行われた定例会議及び臨時会議に係る宿泊はいわゆるカラ宿泊であったため、これに対し教育委員の宿泊費（旅費）合計51万円余を支出したのは違法であるなどとして、1. 決裁者らに対して、違法に支出された宿泊費相当分の損害を連帯して賠償させること、2. 宿泊費を受け取った教育委員に対して、宿泊費相当分を返還させることのおのいずれかの措置を求めた住民監査請求を提起した。

同監査請求に対応するため、平成9年7月4日、臨時監査委員協議会において審議の結果、本件住民監査請求の形式的要件等について審議がされ、監査委員の合議の結果、これを受理したが、同請求のうち自治法所定の監査請求期間内に請求のあった平成8年5月の教育委員会の会議に係る旅費の支出についてのみ、監査の対象とすることとなった。

同年7月28日、監査委員協議会で本件監査請求に係る監査結果について合議がされ、その結果、平成8年1月～4月に行われた教育委員会の会議に係る旅費の支出については、いずれも支出の日から一年経過後に監査請求がされており、また、監査請求期間の徒過について「正当な理由」は認められず、不適法な監査請求として却下した。

また平成8年5月分の旅費は、教育委員が宿泊した事実がないのに宿泊が承認され、宿泊料等の支出が行われており、不適正な予

算執行が行われていたが、監査の過程で、関係職員個人が大分県に対し、同不適正な支出額につき補てん措置をとった事実が確認され、同支出についての措置請求は実質的要件を欠くとして棄却された。

上記の監査結果は、同年7月30日に、Xらに通知されるとともに、翌7月31日に、大分県報に登載され公表された。なお、公文には、請求人の住所氏名、請求年月日、請求を受理した旨、請求の要旨、証拠の提出及び意見陳述の機会を与えた旨、監査の対象機関、関係職員等から事情聴取した旨、関係書類を調査した旨、事情聴取・調査により把握された事実関係の概要、監査結果に係る監査委員の判断が記載されている。

〈本件非公開文書の内容（1）～（7）：概要〉

(1)「臨時監査委員協議会の結果について（平成9年7月4日）」添付の公文書

ア. 本件住民監査請求に添えて提出した事実証明書で、平成8年中の教育委員会の会議録、会議に係る支出関連文書等

イ. 本件住民監査請求に添付した宿泊費一覧表が正しいかどうかの確認のため、監査事務局が整理し作成した「住民監査請求事実証明書宿泊費支給一覧表」

ウ. 本件住民監査請求の要件審査を行うため、監査事務局が、審査項目、請求内容等、審査内容及び補正の可否、判定結果を記載した「住民監査請求の要件審査表」  
※本件住民監査請求の一部は旅費の支出日から一年経過後にされたものであったため、自治法242条2項ただし書の正当な理由の審査に関する一般的な記述も含む。

エ. 上記「正当な理由」の審査に当たり、監査事務局が正当な理由の判断基準について判例等を調査し、見解をまとめた結果を報告した「正当な理由」

(2)「住民監査請求に係る陳述の開催要項に

- について（平成9年7月9日）」添付の監査事務局作成に関する公文書
- ア. 意見陳述開催の日時、場所、出席者のほか、記録方法、報道機関への対応等について記載した「意見陳述開催要領」
- イ. 意見陳述の際の監査事務局、被告Yの発言内容の予定等を記載した「意見陳述の進行次第」
- (3) 「住民監査請求に基づく監査の実施要領の策定及び実施通知について（平成9年7月11日監査第239号）」添付の監査事務局作成に係る公文書
- ア. 本件住民監査請求の監査目的、監査対象事項、監査方法、監査対象課及び事情聴取対象職員、監査実施職員、監査実施日、監査の内容等に関する予定を記載した「大分県職員措置請求実地監査実施要領（案）」
- イ. 本件住民監査請求の受理後の事務処理の日程を記載した「日程表」
- ウ. 本件住民監査請求に係る監査事務についての日程を記載した「住民監査請求監査事務」
- エ. 監査実施予定日の大分県教育長宛通知を記載した「住民監査に係る監査の実施について」
- (4) 「住民監査に係る意見陳述の開催について（供覧）（平成9年7月16日）」添付の公文書
- ア. Xら4名による意見陳述をテープレコーダーに録音し、監査事務局職員がテープ起こしをして筆記した意見陳述の記録
- イ. 陳述者のうち3名が意見陳述に先立って大分県監査委員に提出した「意見陳述の要旨」
- ウ. Xらが意見陳述の際に提出した追加事実証明書で、平成8年1月及び2月の教育委員会の開催に係る食糧費の支出関係書類、右書類の公文書一部公開決定通知書、Xらが教育委員会に対して提出した請願書等からなるもの
- エ. Xらが意見陳述の際に意見陳述の要旨とともに提出した参考資料（本稿では詳細は捨象する）
- (5) 「住民監査請求に係る予備監査の実施結果について（平成9年7月18日）」添付の公文書のうち、監査事務局職員による予備監査の結果を記載した予備監査実施結果報告書（同報告書は全体で52頁に及び、1頁には事情聴取対象職員、監査実施職員及び調査事項等予備監査の概略を記載し、2頁以降に具体的な予備監査の内容を記載している）
- (6) 「住民監査請求に係る委員監査について（平成9年7月22日）」添付の「委員監査の状況」
- 大分県監査委員が委員監査として、監査対象課に直接事情を聴取した内容を記載したもので、委員監査における監査委員の発問、監査対象職員の陳述内容のほか、特定の監査委員の意見も記載されている。
- (7) 「監査委員協議会の結果について（平成9年7月28日）」添付の結果公表文（監査事務局職員が起案した原案）
- 〈裁判所の判断：条例解釈を中心として〉
- 裁判所は、大分県の情報公開条例9条に基づき、公文書の非開示処分が妥当であったかについて審議した。前記のとおり、9条1号はプライバシー侵害の恐れがある個人情報の非開示を定めたものであり、同条7号は、当該事務事業ないし将来の同種の事務事業の目的が損なわれる場合等の情報の非開示を規定している。
- 9条7号の規定こそが、まさに「事務事業該当性」とされる論点であり、本稿の主テーマとなる。以下では、9条7号の解釈に関する裁判所の判断について検討を加える。
- 裁判所は、9条7号について、「その趣旨は、

行政が行う事務事業に関する情報については、試験問題、入札予定価格調書などのように、当該事務事業の性質や目的からみて、執行前や執行過程で公開すると、当該事務事業の目的を失わせるおそれのあるものや、監査や立入検査、取締りの実施要領、用地交渉記録、訴訟打合せ資料、人事管理記録などのように、同種のものが反復、継続される事務事業に関するもので、当該事務事業の実施後であっても、公開によって将来の同種の事務事業の目的が達成できなくなり、あるいはその執行に著しい支障を生じるおそれのあるものがあり、行政の公正かつ円滑な執行を保障するため、これらの情報を公開しないものとしたと解される」としている。

さらに、「同号にいう「著しい支障を生ずるおそれ」の解釈を検討すると、実施機関の主観においてのみそのおそれがあると判断して非公開とすることは、県民の公文書公開請求権を尊重した解釈、運用を求めた本件条例3条前段の趣旨に反するというべきであるが、他方、その意味内容が一義的に明確なものではないこと、当該情報の公開によって、事務事業の執行にどのような影響が及ぶかについては、当該行政事務の内容、性質、運営の実態等を踏まえた上での予測的な判断を必要とするものであることからすると、この点の判断については、行政機関の要件裁量がある程度認められるべきものである」としたうえで、実施機関の裁量的判断に合理性が認められる限り、これを違法とすることはできないとの判断を示している。

次に、Xらが主張する、非開示事由が実質的に保護に値する正当なものであるかどうかについて、裁判所は、「公文書の非公開事由の範囲は、当該地方公共団体の立法政策の問題であり、非公開事由を定めた規定の文言を離れてこれを目的論的に制限解釈することは許されないというべき」などの理由を示し、Xらの主張を否定した。

以上の解釈を前提としつつ、本件では、「将来の住民監査請求に係る監査事務の執行に著しい支障を生ずるおそれ」について審議している。

裁判所は、「大分県においては、監査委員の裁量により、住民監査請求の要件審査から証拠の提出・意見陳述の機会の手続、調査活動等監査の一連の過程をいずれも非公開としている。さらに、監査についての決定は、事柄の性質上監査委員全員の意思の合致を必要とし、かつ住民訴訟の前審として慎重かつ公正な審議を必要とすることから、監査委員の合議によるものとされている。したがって、住民監査請求制度の趣旨の実現の観点からは、右の合議における監査委員の自由かつ適正な意見交換が保障される必要がある。したがって、住民監査請求に基づく監査に関する情報を記録した公文書には、その内容、性質如何によっては、それを公開することが監査委員の裁量により監査の一連の過程を非公開とした趣旨や、監査結果の決定過程における監査委員の意思決定の自由と抵触し、将来の住民監査請求に係る監査事務の公正かつ円滑な執行に著しい支障を生じる危険性を有するものも含まれていると解される」としている。

また、以上のような監査事務の性質を前提に、本件非公開文書を公開することで、将来の住民監査請求に係る監査事務の公正かつ円滑な執行に「著しい支障を生ずるおそれ」があるとのYの判断の合理性について、裁判所は、本件非公開文書ごとに判示した。

ここでは本件非公開文書(1)～(7)はその大部分が、条例9条1号ないし7号に抵触するため非公開処分は妥当であったとの判断を示している。

他方で、Xの主張の大部分を否定したものの、文書(1)についてのみ、非公開とした一部は違法であったとして非公開処分を取り消した。以下、原告Xらの主張を一部認めることとなった、本件非公開文書(1)につ

いての裁判所の判断を検討する。

裁判所は、非公開文書(1)ア.およびエ.の非公開処分は妥当と判断したものの、(1)イ.およびウ.の一部について、非公開処分は違法であったとして、当該処分を取り消す判決を下した。

非公開処分が「違法」とされたのは次の部分となる。

(1)イ.「支給一覧表」は、Xらが提出した本件住民監査請求の対象たる旅費(宿泊費)の一覧表の正確性を確認するため、監査事務局において一覧表で整理し直した資料であり、このうち本件住民監査請求の対象とされた財務会計行為の日時、金額といったいわば監査の外形的事実に関する記載は(教育委員の氏名は除く)、これを公開したとしても、将来の同種の事務事業の公正円滑な執行に著しい支障を生ずる危険性があるとは認め難く、仮に危険があるとしても軽微なものにとどまるとし非公開処分を取り消した。

次に、(1)ウ.「住民監査請求の要件審査表」について、本件住民監査請求の審査項目欄は、いずれも自治法242条1項・2項、同法施行令172条の各規定により必要とされることが明らかな住民監査請求の様式、形式的・手続的要件、請求の対象、内容の特定性に係る要件等を列記したものであり、これらを公開しても、今後の住民監査請求の形式的要件等の審査の具体的手法が明らかになる、あるいはYが主張するような、監査結果についての合議の内容が明らかとなり、今後の監査委員の自由な意見交換が妨げられるなどの弊害の客観的な危険性は認め難く、仮に認められるとしても軽微なものにとどまるとし、非公開は違法であったとして非公開処分を取り消した。

他方で、同じく(1)ウ.の他部分について、審査内容及び補正の可否の欄には、本件住民監査請求の形式的、手続的要件や請求の特定性等についての審査の内容・結果が記載さ

れ、また、判定結果の欄には、右要件等についての監査委員の合議の結果が○×方式で記載されており、これらを公開すれば、両記載事項が相まって、監査結果で公表されている以上に要件審査の具体的手法や監査委員の合議の詳細な内容が明らかとなり、将来の住民監査請求の要件審査に係る事務処理や審査における監査委員の自由な意見交換に支障を生じる場合も予想される等を示したうえで非公開処分は妥当であったとした。

#### 〈本件裁判例の評釈〉

ここでは、本件における争点のうち、条例9条7号の解釈について特に注目しつつ開示請求への対応のあり方を検討する。

裁判所は、本件非公開文書のうち、(1)イ.ウ.の一部について非公開処分は違法であるとし、その他非公開処分は適法であったとしたため、大部分についてXらの主張は認容されなかった。たしかにXらの主張の多くは採用されなかったこともあり、主権者である住民には厳しい判決と捉えられるが、判示した内容は概して妥当と考える(他方、妥当とはしつつも、それが「住民目線」で妥当なのか、あるいは「監査主体目線」で妥当なのか、視点をどこに置くかによって当該妥当性は変わるとも思われる)。

例えば、(3)「住民監査請求に基づく監査の実施要領の策定及び実施通知について」、非公開処分は妥当としているが、その理由として、「住民目線」からというよりも「監査の有効性の視点」からの判断が示されている。

ここでは、監査を受ける側の監査対象機関、あるいは監査対象職員に対して、監査主体の監査のやり方(手法)が明らかになってしまうことを、以下判示の通り、あたかも「デメリット」があると判断しているようである。

裁判所は、「このような監査の具体的実施方針や日程等に係る情報が公開されることとなると、公表を予定しておらず、本来秘匿さ

れるべき性質の監査の実施に係る具体的手法やノウハウ、監査の実施時期等が、今後の監査対象機関、対象職員等に明らかになり、右機関、職員等に今後の住民監査請求に係る監査への対応の手がかりを与えると同時に、監査の実施方法や日程等、前記のとおり監査委員の合理的裁量に委ねられるべき事項が、第三者の監視、批判の対象となり、法の予定しない事実上の制約が右裁量権の行使に対して加えられ、かえって監査における必要な調査、情報の収集等が困難になることも容易に予想される。このような事態が発生した場合、それが今後の住民監査請求に係る監査事務の執行に与える支障は著しいというべきである」としている。

上記の解釈は、とりわけ住民監査請求に端を発する形で実施されることになる監査委員監査が、極めてアドホックな側面も有することも勘案するに妥当な判決といえよう。

他方で、(1)エ.にある、住民による監査請求が1年を徒過した「正当な理由」について、監査委員がこれを棄却した理由、ないし棄却の判断基準を非公開としたことについては、こちらは「住民目線」からとなるが、住民監査請求の実行可能性を著しく阻害し、住民の利益を大きく損ねる判決内容であったと考える。

裁判所は、「監査事務局が作成した「正当な理由について」と題する報告書も、監査委員の判断の基礎資料として、「正当な理由」の有無の判断基準に関する監査事務局の見解をまとめたものであり、これが公開されると、その内部的な判断手法や判断過程が明らかとなり、将来の住民監査請求における「正当な理由」の有無の審査及びその点に関する監査委員の合議に支障を生じる事態も生じ得るのであり、その弊害は著しいというべきである」としている。

例えば、前記した(3)「住民監査請求に基づく監査の実施要領の策定及び実施通知につ

いて」の非公開は、監査委員による有効な監査の実施、端的には、サプライズベースで監査を実施するために、あえて監査の実態を明らかにしないとする非公開処分であるため、繰り返しとなるが「監査の有効性の視点」からも妥当な判決といえよう。いや、そうなると、監査が有効であることはすなわち住民の利益にもつながるため、「住民目線」という点においても、監査手法を非公開とすることは妥当な判決であるといえるであろう。

これに対して、(1)エ.にある、住民監査請求が1年を徒過したとして監査請求が却下された部分の「正当な理由」を非公開とすることは、住民による監査請求の実行可能性を著しく低下させる可能性が高いという点で、「住民目線」に立っていない。住民監査請求の監査請求期間は1年だが、「正当な理由」がある場合にはその限りではないことに対する監査委員の判断の「基準点」は明確にされるべきであろう。それどころか、明確にできない理由はそれぞれ明らかにされるべきである。

つまり、自治法が規定する条文の、自治体における「運用基準が開示できない」ことは著しく妥当性を欠くというべきであろう。いやそれどころか、自治法所定の趣旨から逸脱した運用があった場合には、原則的には、法律違反になるケースとも観念できるため、自治体においてどのような運用がなされているのかは、当然に明らかにされるべきである。

そうなると、本判決は、全体としては概ね妥当な内容とはいえるが、上記で指摘した内容についての非公開の判決は著しく妥当性を欠くと思われる。あくまで本件に即した裁判所の判断であるため、各ケースに応じた法律解釈は必要となるが、監査事務そのものの情報公開に関する数少ない裁判例のため、参考になると考える。

②京都市地判平成 11・1・29<sup>6)</sup>

〈情報公開請求の概要〉

本件は、京都市民である原告 X が、京都市公文書の公開に関する条例（平成 3 年 7 月 1 日京都市条例第 12 号）に基づいて、第 100 回指定都市監査委員協議会（以下、協議会）の経費の支出決定書と協議会の議題集の公開を請求したのに対し、その一部を非公開とした京都市監査委員被告 Y の決定の取消しを求めた抗告訴訟である。Y は、京都市の執行機関であり、本件における公文書公開の実施機関である。

そもそも同協議会の開催趣旨だが、政令指定都市の監査委員が集合して、各都市の監査実施上の諸課題、疑問点等について、各都市から提出された議題に基づき意見交換を図ることとされている。

なお、本件協議会は、平成 6 年 5 月 12 日・13 日、京都市を開催都市として、政令指定都市の監査委員及び職員が集まり開催された。会議自体は、5 月 12 日午後 2 時～5 時まで開催された。

原告 X は、Y に対し、平成 9 年 7 月 16 日条例 5 条 1 項に基づき、(1) 本件協議会の開催に要した経費（会場費用、懇親会費用）の支出決定書、(2) 協議会の議題、回答集という内容の公文書の公開を請求した。

これに対し、Y は、同年 8 月 1 日付けて同請求にかかる公文書を「経費支出について」と題する決定書と「第 100 回指定都市監査委員協議会議題集」と題する冊子と特定し、(1) 本件支出決定書のうちの他都市の監査委員及び職員の氏名部分、(2) 本件議題集のうち議題と回答部分は、いずれも「公開することにより、他都市との協力関係又は信頼関係を損なうとともに、監査業務の公正かつ適切な執行に著しい支障が生じると認められる」ので条例 8 条 4 号、7 号に該当するとして、これらを非公開とする決定をし、同日付けてその旨を X に通知した。

なお、裁判での審議内容を検討するうえで、京都市公文書の公開に関する条例 8 条（当時）の理解が必要なため、以下で条例の該当箇所を掲記する。

●京都市公文書の公開に関する条例（平成 3 年 7 月 1 日条例第 12 号：本件当時）

8 条（公開しないことができる公文書）

実施機関は、次の各号の一に該当する情報が記録されている公文書については、公文書の公開をしないことができる。

4 号（国等協力関係情報）

本市と国、他の地方公共団体又はこれらに準じる団体との間における協議、協力、依頼等により行う事務に関して作成し、又は取得した情報で、公開することにより当該国等との協力関係又は信頼関係を損なうと認められるもの

7 号（行政運営支障情報）

本市又は国等が行う許可、認可、試験、争訟、交渉、渉外、入札、人事その他の事務事業に関する情報で、公開することにより次のいずれかに該当するもの

ア 当該事務事業の目的が著しく損なわれると認められるもの

イ 特定のものに不当に利益又は不利益を与えると認められるもの

ウ 関係当事者間の信頼関係が著しく損なわれると認められるもの

エ アからウまでに掲げるもののほか、当該事務事業又は同種の事務事業の公正かつ適切な執行に著しい支障が生じると認められるもの

〈裁判所の判断および監査事務の情報開示の可能性の検討〉

本件での争点は、1. 本件支出決定書中の他都市の職員の氏名が条例の定める非公開事由に該当するか、2. 本件議題集のうち議題と回答部分が条例の定める非公開事由に該当

するかの2点である。

裁判所は、上記争点のいずれについても原告Xの請求を認容した上で、公文書一部非公開決定処分を取り消した。また、判決文を子細に検討するに監査事務の情報公開可能性について画期的な判断を示している。以下では、とりわけ「監査事務」の各局面における情報公開のあり方について裁判所の判断を詳細に示しているため、判決文に沿う形で個別に列挙する（以下、判決文より）

(1) 住民監査請求における正当理由認容事例の有無等について

Yの証人である監査事務局職員Aは、正当理由の判断は解釈を伴うもので、監査委員により差異があるから、これを公開することで他都市との信頼関係を著しく損なうとする。しかし、これは過去の事例に関するものであって秘密保持の要請はないばかりか、かえって監査委員は自治法242条3項により監査請求について実体判断した場合（正当理由を容認した場合）には監査結果の公表義務を負うのであって、公開により監査業務の執行に著しい支障が生じるとか、他都市との信頼関係を著しく損なうということはできない。また、Aは京都市では住民監査請求の却下事例を公表していないから公開することができないというが、右議題は正当理由の認容事例の有無に関するものであって却下の場合でないから、これを非公開とするのを正当化する理由となっていないし、また、却下事例を公表することに支障があるとも考え難いから（請求者のプライバシーには配慮を要すると思われるが、匿名により公表するなどの工夫は施されるべきであろう）、これまた理由がない。

(2) 事務局監査の実施体制について

Aの証言によれば、右議題は定期監査のサイクルに関するものであったと認められる。Aは、これを公開して監査の対象となる部局にサイクルが知れると、監査対象となる期間

だけ注意して、それ以外は事務処理がなおざりにされる恐れがあるから監査業務の執行に支障が生じるとともに、他都市との信頼関係を損なうとする。ところで、この定期監査（定例監査）は自治法199条4項の監査であると考えられるが、その実施回数及び期日は条例で一定しておくことが望ましいといわれるものである。また、監査委員は必要があると認めるときはいつでも抜き打ち的に監査をすることができるのであるから（自治法199条5項）、この随時監査を有効適切に活用することでAの指摘する支障は解消することができるのであって、この議題を公開しても指定都市の監査業務に著しい支障が生じたり、他都市との信頼関係が損なわれるものとは認め難い。

(3) 住民監査請求における要件審査の考え方などについて

Aは、監査委員の住民監査請求の適法要件の判断には法令の解釈適用等の判断作用が伴い、各都市により考え方が異なるので、各都市の実情、見解を公開すると、監査業務の適切な執行に支障が生じるとともに、他都市との信頼関係を著しく損なうとする。まず、各都市の監査委員の考え方が異なるので、各都市の実情、見解を公開すると監査業務に支障が生じるというが、その具体的理由は明らかでない。問題は、監査委員の法の見解が抽象的にせよ公表されると、具体的な事件の解決に不当な影響を与えるのではないかという危惧は考えられなくもないが、翻って考えると、適法要件の判断は客観的な法の解釈の問題であり、公の場で正々堂々と議論することがあるべき姿である。このような公共性の高さを併せ考えると、前記危惧感をもって監査業務の執行に対する著しい支障ということとはできない。したがって、この議論を公開しても、指定都市の監査業務の執行に著しい支障が生じたり、他都市との信頼関係が損なわれるとは認め難い。

(4) 例月現金出納検査について

自治法 235 条の二第 1 項は、「普通地方公共団体の現金の出納は、毎月例日を定めて監査委員がこれを検査しなければならない」と規定するが、これが現金出納検査（例月検査）と呼ばれるものである。これは出納長又は収入役の権限に属する現金の出納の毎月の事務処理の適正を客観的に担保し、現金保管にからむ事故を防止する目的で行われる。

ところで、A は、財務会計オンラインシステムの導入の有無、支出命令書等の検査の方法の取扱いなど例月現金出納検査の方法が各都市で異なるので、その実情及び見解を公開することは他都市との信頼関係を著しく損なうとする。しかし、このような各都市の出納検査の方法を公開することで監査業務の執行に著しい支障が生じたり、他都市との信頼関係が損なわれるものとは認め難い。

(5) 行政監査の実施状況について

行政監査（自治法 199 条 2 項）は、平成 3 年 4 月の改正により導入されたもので、機関委任事務を含め一般行政事務についても監査を行うことができるとされたものである。ところで、A の証言によれば、右議題は、行政監査の実施体制、方針、監査対象に関するものであったと認められるところ、同人は、これらを公開することにより他都市との信頼関係を損なうとするが、これを具体的に認めることは困難である。

以上 (1)～(5) の理由を示したうえで、裁判所は、本件協議会における、本件議題集のうち議題と回答部分は条例 8 条 4 号、7 号に該当せず、これを非公開とすることは許されないと判示した。

〈本件裁判例の評釈〉

本件は、京都市の監査事務の情報公開の可否だけでなく、他自治体の監査事務の内容の公開についての判断も関わることもあり、また、実際に被告 Y は、2 つの争点について、

「これを京都市が公開すると他都市との協力関係又は信頼関係を著しく損なうことになり」との主張を繰り返していることもあるため、たしかに、他自治体との関係性は、法律の解釈においても一定程度の考慮が必要とも思われる事案である。

他方で、監査委員が実施する監査事務については、自治法でその実施が法律上も明確にされていることもあり、その内容に著しいバラツキがあることは想定しにくい。さらには、あまりにも著しいバラツキがあるのなら、そのこと自体が法律の予定していない実務とも言えるため、それこそ問題とされるべきケースが出てくるのではないだろうか（そうすると違法・不当な実務と認定できるケースもありうるかもしれない）。

何よりも、本来は、個人情報や入札に関わる情報などは別であるが、監査事務自体は、どのような監査の実施状況であるのかについて、主権者である住民には十分に知る権利があると考えるのが妥当ではないだろうか。

とりわけ、裁判所が「3. 住民監査請求における要件審査の考え方などについて」の中で判示した、「適法要件の判断は客観的な法の解釈の問題であり、公の場で正々堂々と議論することがあるべき姿である」とする趣旨はまさに正論であり、主権者である住民の立場からも十分に納得感の得られる判決と考える。

ここで改めて、監査事務の情報公開の可能性について、本件における法解釈を通じて、また、国の行政機関に適用される情報公開法の条文も参考としつつ検討するに、情報公開法 5 条 6 号イ。「監査、検査、取締り、試験又は租税の賦課若しくは徴収に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ」の規定のうち、監査事務の公開により、後段の「正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若

しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ」に該当するケースはかなり限られるように思われる。もちろん同解釈は、あくまでも本件事案を通じた解釈論にはなるが、情報公開法5条6号イ.が規制するケースは限定的に解すべきであり、住民の知る権利は可能な限り保障されるべきと考える。

### 3. 監査事務に関する事務事業該当性の規定 (情報公開法と情報公開条令)

国の行政機関は、情報公開法に基づいた行政文書の開示義務がある。しかしながら、全ての公文書について開示が要求されているわけではなく、情報公開法5条各号では、情報開示が必要とされないケースを列挙している。

繰り返しとなるが、その一つとして「イ. 監査、検査、取締り、試験又は租税の賦課若しくは徴収に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ」があるケースをあげている。

さらに、情報公開法25条において、自治体は、情報公開法の趣旨を指針とすべきことを規定しているため、上記の規定を含む情報公開法の全体が自治体の情報公開条例の指針となっている。たしかに、都道府県ないし市町村の情報公開条例を概観するに、およそ国の定める情報公開法の規定の趣旨ないし文言そのままの条例を整備している状況が見て取れる。以下、参考までに札幌市情報公開条例、広島市情報公開条例を掲記するが、いわばこのような状況である。

#### 3-1. 情報公開条例の事例

##### ●札幌市情報公開条例（最終改正令和4年12月13日）

第7条 実施機関は、公開請求があったときは、公開請求に係る公文書に次の各号に掲

げる情報のいずれかが記録されている場合を除き、公開請求者に対し、当該公文書を公開しなければならない。

(4) 市又は国、独立行政法人等、他の地方公共団体若しくは地方独立行政法人が行う事務又は事業に関する情報であって、次に掲げるもの

ウ 監査、検査、取締り、試験又は租税の賦課若しくは徴収に係る事務に関する情報であって、公にすることにより、正確な事実の把握を困難にし、又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれがあるもの

##### ●広島市情報公開条例（平成13年3月29日条例第6号：令和5年4月1日施行）

第7条 実施機関は、開示請求があったときは、開示請求に係る公文書に次の各号に掲げる情報（不開示情報）のいずれかが記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該公文書を開示しなければならない。

(6) 市の機関又は国等が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該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もの

ア 監査、検査、取締り、試験又は租税の賦課若しくは徴収に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ

上記したのはわずかに2事例だが、全国のすべての自治体でこれと同様の情報公開に関する関連規定をおいている。情報公開法と同様で、地方自治体の条例でも、「監査の事務」はそのまま必ず不開示になるということではなく、あくまで「正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそ

れ」がある場合に不開示になることが規定されている。

ところで、ここで改めて、監査委員は、情報公開条例が適用される「実施機関」となりうるのか、ここは基本に立ち返って、何はさておき検討すべきことになる。

例えば、上記した広島市情報公開条例では、「この条例において実施機関とは、市長、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、監査委員、農業委員会、固定資産評価審査委員会、消防長、公営企業管理者及び議会、広島市に係る…財産区の機関並びに市が設立した地方独立行政法人をいう」（2条1項）と規定しており、「監査委員」が情報公開条例の対象としての「実施機関」であるとしている。他の自治体でも同様の規定であるため、監査委員が実施機関であるという点については議論の余地はないであろう。

次に情報公開請求の対象となる「公文書」について、同じく広島市条例では、「この条例において公文書とは、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの（議会にあっては、議長が管理しているもの）をいう」（2条2号）としており、「一般に公になっているものは除く」ことを規定している。

したがって、監査事務局が作成する監査事務に関連する文書は「公文書」となるため、例えば、住民が情報公開請求をしない限りは明らかになることはない（情報開示請求と関係なく、監査事務局が自ら積極的に開示することとなれば別だが）。

監査委員は情報開示にあたっての「実施機関」であり、また、監査事務局が作成する監査に関する資料は「公文書」にあたるものとの所与の前提の下で、どの範囲の内容までが情報開示請求の対象となりうるのかについては、改めての検討が必要になる。

ここで一つの手掛かりとなるが、各自治体の条例で規定している、「正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ」がある場合には、当該公文書について不開示とすることができることの解釈である。各自治体で文言の差異はあるものの、およそ同様の規定をおいていることもあり、この規定が一つの制約となって情報開示がなされないケースは多いと推量できる。

もしもこの部分の解釈が拡大した形で実務の現場で運用がされている場合には、住民が監査実務の内容を入手すること、あるいは正しく理解することは困難になるであろう。

このような問題意識を持ちつつ、以下では、「正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ」とはどのような解釈が可能なのかについて裁判例を通じて検討を加える。なお、紙面の関係もあり、事案の概要の詳細には立ち入らずに、当該解釈に関係する部分について考察する。

### 3-2. 裁判例の検討

#### ①浦和地裁昭和59・6・11<sup>7)</sup>

本件は埼玉県の住民Xが、実施機関である県総務部公文書センター所長であるYに対して、埼玉県行政情報公開条例（昭和57年埼玉県条例第67号）5条1項に基づき、県都市計画地方審議会の会議録のうち都市計画に関する事務局説明部分の公開を求める請求をしたのに対し、会議録を公開しないこととしたYの決定の取り消しを求めた抗告訴訟である。

裁判所は、Xの主張を認容し、都市計画法77条の都市計画地方審議会につき、その会議を非公開とする旨の運営規則の規定が、当然に、その会議録を非公開とすることを定める趣旨と同旨ではないとして、非開示処分を取り消した。

裁判所の判決では、「情報公開条例6条1項は、実施機関において公開しないことができる行政情報を1号から5号まで列記し、その5号に「その他公開することにより行政の公正かつ円滑な執行に著しい支障を生ずることが明らかである情報」を掲げているが前述した同条例の基本理念に則り、かつ、同号に先立つ各号に列記された各情報の種類、性質に鑑みるときは、ある情報が右5号に該当するというためには、それを公開することが、単に実施機関の主観において「行政の公正かつ円滑な執行に著しい支障を生ずる」と判断されるだけでは足りず、そのような危険が具体的に存在することが客観的に明白であることを要するといわなければならない」として「具体的な危険の存在」が必要であることを判示した。

たしかに情報公開実務の現場において裁量的開示が見受けられる現状においては、単なる「支障が生じるおそれ」では足りないとする判決は、決して妥当性を欠くとは言えない。それどころか、情報公開実務が「住民目線」で展開していくうえで、また、自治体の裁量的情報開示があまりにも多く見られる現下の情報公開実務の状況を鑑みるに、情報公開の可能性が大きく広がる画期的な判断であったと評すこともできよう。

#### ②大阪地判平成4・6・25<sup>8)</sup>

本件は、大阪府の住民Xが、大阪府茨木市に建設が計画されていたダムのダムサイト調査資料の公開を請求したところ、実施機関である被告Yが同資料の部分公開決定をしたため、非公開とされた部分について、その取消しを求めた事件である。大阪地裁は、以下の内容を示すとともに、非公開部分についての決定を取り消した。

なお、大阪府情報公開条例8条4号では公開しないことができることとして、「府の機関又は国等の機関が行う調査研究、企画、調

整等に関する情報であって、公にすることにより、当該又は同種の調査研究、企画、調整等を公正かつ適切に行うことに著しい支障を及ぼすおそれのあるもの<sup>9)</sup>を規定していた。

本件も、監査事務そのものに関する裁判ではないが、「著しい支障を及ぼすおそれのあるもの」についての判断を示しているため、本稿で取り上げる。

大阪地裁は、「[情報の公開は、府民の府政への信頼を確保するための条件であり]」「府が保有する情報は、本来は府民のものであり」「府の保有する情報は公開を原則とし」「府政の公正な運営を確保し」などと規定している条例の精神からみても、8条4号により保護されるべき利益は実質的にそれに値するものであり、また、「著しい支障を及ぼすおそれ」は、単に実施機関が自らの立場で主観的に判断したところに従うべきではなく、客観的、具体的に存在していることが必要であるというべきである」としている。

なお、本件では、実施機関であるYが控訴したが、原告Xの主張の通りに非公開部分は取り消された。大阪高裁は「本件処分時において、本件非公開情報を公開することにより、ダム建設の調査研究、企画などを公正かつ適切に行うことに著しい支障を及ぼすおそれがあったものとは認められず、ひいては条例8条4号後段の要件を充足するものではない<sup>10)</sup>とした。

#### 4. 監査事務の開示可能性の検討

地方分権の趣旨も踏まえるなら、自治体の監査委員監査は、都道府県、あるいは市町村のそれぞれのレベルで必要かつ十分なレベルの監査を実施すべきことになる。他方、そこでは当然ながら、憲法の趣旨、あるいは憲法の委任を受けたと解することができる地方自治法など、関連する諸法令に合致していることが前提となる。

翻って、これまでの監査委員監査の実態を鑑みるに、その実効性ないし有効性は十分ではなかったのではないかと批判も多い中、これまでも国をあげての検討は繰り返されてきたといえる。

例えば、監査機能の強化を主要議題として掲げたものとして、第29次地方制度調査会答申（2009年6月16日公表：以下、第29次地制調査会答申）をあげることができる。同答申は、「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」として、第1：市町村合併を含めた基礎自治体のあり方、第2：監査機能の充実・強化、第3：議会制度のあり方、の3点を提言としてまとめた内容となっている。

上記の通り、地方制度調査会で「第2：監査機能の充実・強化」が主要議題として取り上げられた端緒が、会計検査院が各自治体に対して実施した国庫補助事業に関する検査の実施であった。会計検査院はこれら検査結果の詳細をまとめる形で、その後、最終報告書（以下、会計検査院報告2010）を公開している<sup>11)</sup>。

会計検査院報告2010の前文では、「検査の結果、すべての都道府県及び政令指定都市において、不適正な経理処理により需用費が支払われた事態又は補助の対象とならない用途に需用費、賃金若しくは旅費が支払われた事態が見受けられた」としている。

また、会計検査院報告2010では「再発防止策としての監査機能の状況」について言及しており、「会計機関における内部統制を十分に機能させるためには、相互けん制が十分機能する会計手続が整備されていることや、その状況を継続的に内部監査で監視評価することが重要である。また、各地方公共団体の監査委員監査や外部監査の果たす役割も重要である」と述べている。

このような問題意識を背景としつつ、第29次地制調査会答申では「第2：監査機能の充

実・強化」が自治体における主要議題として、さらには、当時の喫緊課題として取り上げられることとなった。同答申を概観するに、極めて有意な多くの意義深い提言がなされている。しかしながら、その多くの課題は、その後15年が経過した現在においても、ほとんど解決されていないのが現状といえる。

ここで改めて、同答申の中で、特に本稿に関わる意義深い提言について、とりわけ監査事務の透明性という視点から、参考になると思われる問題意識を以下に示す。

第29次地制調査会答申の「監査の実効性・透明性」と題した箇所では、「…現行の合議による制度においては、監査結果の報告等の決定に当たっては全監査委員の意見が一致することが必要とされているため、全監査委員の意見が一致しないときには、監査結果の報告等が行われないこととなる。監査の実効性を高めるためには監査結果の報告及びこれに添えて提出できる意見の決定については多数決によることができるものとし、少数意見を付記して公表することが適当である。このことにより、個々の監査委員の視点も明確となり、監査の透明性の確保にも資するものと考えられる」としている。

この他にも、例えば、監査委員による監査結果に基づき、長が何らかの措置を講じた場合には、長は監査委員に通知して、監査委員は同内容を公表することとなっているが、長が何も措置を講じない場合は監査委員への通知がなく、またその事実が公表されないことなど、情報公開に係わる問題点を指摘している。

これ以外にも、監査事務局の独立性の問題や、あるいは監査事務に係る事務職員等の能力（スキル）の問題など、有意な指摘を行っているが、繰り返しとなるが、現在までのところ、その多くは取り残された課題のままとなっている。

翻って、主権者である住民が、自治体の監

査事務の内容を知ることの意義は、自治体ガバナンス向上の観点からも十分に有用性があると考える。とりわけ情報公開条例を利用する形で、住民が監査事務の詳細を知ることとなり、これにより適時に適切な住民監査請求を提起することができるようになるのであれば、住民による監視機能は大いに高まると考える。

またこれにより無意味な住民監査請求がより少なくなり、監査請求の内容の実質面において、監査請求の請求趣旨がよりの確性を増すことになれば、住民監査請求を受ける監査事務の事務負担も軽減する、すなわち行政の効率化にもつながる可能性は高いと思われる。このような情報公開請求制度と住民監査請求制度の有機的な連携は、十分に検討の余地がある上、かつ実効性を有する方策と考える。

あるいは、上記とはまた別視点だが、住民が提起した住民監査請求が棄却ないし却下された場合において、どのように監査請求が棄却、却下されたのかについて、情報公開条例を利用する形で自治体に開示を求めるということも順番としてありうるだろう。前記した、大分地判平成11・5・31は、まさに住民監査請求における監査事務の内容の開示を求める裁判であった。

いずれにしても、住民が、情報公開条例の適用対象（実施機関）である監査委員に対して情報開示を求めることは、文理上、何ら問題とされるべき請求に当たらないことは明らかかなため、次段階としては、実施機関がどのような判断基準の下で、同請求の適否を判断するのが実務上の課題ということになる。その場合に、大きなカギを握るのが情報公開条例の条文解釈の問題であり、これに伴う形で実務上の運用が大きな課題ということができよう。

とりわけ、各自治体の情報公開条例に含まれる「当該事務又は事業の適正な遂行に支障

を及ぼすおそれ」、 「正確な事実の把握を困難にするおそれ」などの規定に見られるように、監査事務を開示することで、あえて換言するなら「何らかの問題が発生するおそれ」がある場合に当該情報が非開示となるケースの判断については、改めて、適正に条文を解釈する必要性が高まることになる。

ここで示した「何らかの問題が発生するおそれ」を拡大解釈すると、開示される情報の範囲は極めて狭くなる。条文の解釈ないし同解釈を通じた実務上の運用が各団体の裁量にある現在においては、いかにしてこの裁量的開示を制限できるかという議論が改めて必要になってくると考える。

その場合の解釈論の一つとして、情報を非開示とするにあたり、「何らかの問題が発生するおそれ」があるだけでは足りず、その場合には、上記した浦和地裁昭和59・6・11で判示した内容、すなわち「危険が具体的に存在することが客観的に明白であることを要する」とした、「具体的な根拠」を求めることは十分に説得的な論拠になりうると考える。

## 5. おわりに

地方公共団体における情報公開の目的は、各自治体が定める情報公開条例の規定の中で示されている。例えば、東京都の情報公開条例1条ではその目的について、「日本国憲法の保障する地方自治の本旨に即し、公文書の開示を請求する都民の権利を明らかにするとともに情報公開の総合的な推進に関し必要な事項を定め、もって東京都が都政に関し都民に説明する責務を全うするようにし、都民の理解と批判の下に公正で透明な行政を推進し、都民による都政への参加を進めるのに資することを目的とする」と定めている。

ここでは都民としているが、すなわち、情報公開制度の目的は、住民に対する自治体行政の説明責任の履行であり、これにより住民

参加型の地方自治行政を達成することにほかならない。

ここで改めて、自治体において公文書を公開する実施機関の一つが監査委員であり、自治体監査事務局が作成する様々な資料がここでの公文書に該当することとなる。

各自治体が公文書の公開に関する条例を制定するにあたり、どのような請求を認めるかについてだが、「地方公共団体が公文書の公開に関する条例を制定するに当たり、どのような請求権を認め、その要件や手続をどのようなものとするかは、基本的には当該地方公共団体の立法政策にゆだねられている」とする先例性の高い裁判例がある（最判平成13・12・18）<sup>12)</sup>。

上記最判では、地方自治の趣旨に沿った形で、各自治体が条例で個別の要件等を定めることは可能との判断が示されている。そうするとあたかも行政サイドに寄った裁判例のようにも思われるがそうとは言い切れない。実際のところ、上記最判は、結局のところ、条例で定めていない以上は当該公文書を公開すべきである、との文脈での判決を下した裁判であり、換言するなら、自治体側の裁量的な情報開示に否定的な見解を示した裁判と評することができる。

自治体が規定する情報公開条例の指針である情報公開法において、同法5条6号イの該当部分を適示するに、「監査…に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ」とはいかなるケースなのかについての裁量的解釈はより慎重に行われるべきである。

自治体の監査委員監査がどのように行われ

ているのか、個人情報や法人情報に関わるような情報など、プライバシー保護の観点から当然に非開示になる部分は別として、情報公開法上の実施機関である監査委員ないし監査事務局が作成する公文書の多くは、開示すべき文書に含まれていると解される。

冒頭でも引用したが、宇賀は、行政の情報公開について、「もっともアカウントビリティという観点からすれば、住民から開示請求を受けて開示するにとどまらず、行政側のイニシアティブで情報提供を行ったり、条例等で情報公表を義務づけたりすることも可能な限り行っていく必要がある」<sup>13)</sup>として、行政側の基本姿勢のあり方を示している。

この指摘は極めて妥当であり、そもそも住民が監査請求をするまでもなく監査委員は違法・不当な財務会計行為については自らの職務権限を最大限生かして監査を実施すべきであり、また、本稿の主たるテーマである監査事務の情報公開に関しては、何も住民からの開示請求にかかわらず、住民が必要とする情報を適時に開示するという姿勢を持つことが重要になってくるであろう。

租税を財源としている自治体において、明らかにできない情報が多いという状況は適当ではなく、開示できる情報をできるだけ増やしていく姿勢が求められているというのが、自治体が現在おかれている局面といえるのではないだろうか。このような姿勢の実践こそが真のアカウントビリティにつながっていくものと考えている。そして、自治体側のアカウントビリティの十全な発揮こそ、住民による健全な自治体ガバナンスの要諦であることは疑いようはないと考える。

(注)

- 1) 宇賀克也『情報公開法の理論：新版』有斐閣、2000年4月、16頁。
- 2) 例えば、森友学園事件で、大阪高裁は、近畿財務局における文書管理に対して「文書管理の実情は、極めて杜撰」であったとし、「このような杜撰な文書管理の結果、本件処分により違法に不開示とされた文書の数等が明らかにされないこととなっており、この点は、違法性の程度に影響する」と判示している（大阪高判令和3・7・16（令和2（行コ）105号）。このような事案も勘案するに、自治体が参考にするべきとする国の情報公開実務について、本当に参考とすべき内容であるのかは大きな疑問が残る。
- 3) 上記事件などはその典型例ということになろう（脚注1）。また、このこととは別に、情報公開に関連する自治体の「意思」は条例という形で体现されるため、同条例で示す内容が住民の利益に適っているのかが、別途、検討されることになるとと思われる。これについては拙稿「地方公共団体における情報公開請求制度についての一考察—住民監査請求制度の有効性確保およびDXに係る適正な情報公開の必要性の視点から—」商学集志93巻1・2号、2023年9月を参照されたい。
- 4) 情報公開法ないし情報公開条例に規定する不開示情報の解釈について、憲法が解釈の基準になるのか、あるいは個々の法律が規定する内容が基準になるのかについて、主に裁判例は後者の立場をとっている。例えば、憲法上の知る権利は、それ自体では抽象的な権利にすぎず、具体的な情報開示請求権が実定法によって創設されると解する以上、その内容や範囲については、当該実定法の目的・趣旨を参考にした上で、その文言に即して判断される必要があるとし、不開示事由の解釈についても、基本的にはこのような見解が妥当するとしたものに東京地判平成17・12・9最高裁HPなどがある。
- 5) 大分地判平成11・5・31判タ1017号116頁
- 6) 京都地判平成11・1・29裁判所HP
- 7) 浦和地裁昭和59・6・11行裁集35巻6号699頁
- 8) 大阪地判平成4・6・25判時1463号52頁：A9
- 9) 大阪府が同条例を規定している意義を判示した裁判として、大阪地判平成14・5・30（裁判所HP）がある。大阪地裁は、「本件条例がこのような非公開事由を規定しているのは、大阪府の機関等の担当する行政事務や事業が円滑に遂行、推進されることを期すためであるが、「著しい支障を及ぼすおそれ」は、事務、事業の主体である行政機関が自らの立場で主観的に判断したところに従うべきではなく、客観的、具体的に存在していることが必要である」と判示している。
- 10) 大阪高判平成6・6・29判タ890号85頁。なお同様の裁判として、最判平6・3・25判タ864号195頁がある。これは、京都府の鴨川ダムの情報公開に関する裁判だが、ここでは原告住民の非公開処分の取り消しは認容されなかった。本稿で取り扱った事件との違いとして、ダムの地質調査について本件のように外部業者を利用しているのとは異なり、最判平6・3・25では、自治体内部で調査を実施し資料を作成しているなど、調査の実態と資料の作成手法について、多くの違いが確認できる。とりわけ本件では、「外部の地質調査専門会社に外注して得られたのであって、それ自体としては完結した地質調査結果であり、大阪府の純粋な内部文書ではない。…したがって、本件各文書が全体調査の途中における調査結果であることから、本件非公開情報を公開することによる誤解が生じるものとは認め難い」としている。よって、本件の事案がそのまますべてのケースで適用されるわけではなく、各ケースで固有の事情について子細な検討が必要になることについては注意が必要となろう。
- 11) 本稿では便宜的に「会計検査院報告2010」と表示した。正式な報告書名は以下となる。会計検査院『都道府県及び政令指定都市における国庫補助事業に係る事務費等の不適正な経理処理等

## 地方公共団体における「監査事務」の情報公開に関する研究

- の事態、発生の背景及び再発防止策について』 2010年12月。httpsreport.jbaudit.go.jp/orgh22-ZUIJI62010-h22-4500-0.htm
- 12) 最判平成13・12・18民集55巻7号1603頁。
- 本件裁判例は、紺野(2023)で取り扱っている。
- 13) 宇賀克也『情報公開法の理論：新版』有斐閣2000年4月、16頁。

### (参考文献)

- 宇賀克也『情報公開法の理論：新版』有斐閣、2000年4月
- 紺野卓「デジタル田園都市国家構想と地方公共団体における住民監査請求の有効性に関する一考察—適正な内部統制の整備・運用および住民の監視機能の必要性の視点から—」商学集志92巻2号、2022年9月
- 紺野卓「地方公共団体における情報公開請求制度についての一考察—住民監査請求制度の有効性確保およびDXに係る適正な情報公開の必要性の視点から—」商学集志93巻1・2号、2023年9月
- 最判平成6・2・8民集48巻2号255頁
- 最判平成6・3・25判タ864号195頁
- 最判平成13・12・18民集55巻7号1603頁
- 東京高判平成3・1・21行集42巻1号115頁
- 大阪高判令和3・7・16(令和2(行コ)105号
- 大阪高判平成6・6・29判タ890号85頁
- 浦和地裁昭和59・6・11行裁集35巻6号699頁
- 大阪地判平成4・6・25判時1463号52頁:A9
- 横浜地判平成6・8・8判自138号23頁
- 京都地判平成11・1・29裁判所HP
- 大分地判平成11・5・31判タ1017号116頁
- 大阪地判平成14・5・30裁判所HP
- 東京地判平16・4・23訴月51巻6号1548頁
- 東京地判平成17・12・9裁判所HP
- 大分県情報公開条例(昭和63年8月1日大分県条例第31号:本件当時)
- 京都市公文書の公開に関する条例(平成3年7月1日条例第12号:本件当時)
- 札幌市情報公開条例(令和4年12月13日改正)
- 東京都情報公開条例(令和5年4月1日改正)
- 広島市情報公開条例(令和5年4月1日改正)
- 会計検査院『都道府県及び政令指定都市における国庫補助事業に係る事務費等の不適正な経理処理等の事態、発生の背景及び再発防止策について』2010年12月
- 第29次地方制度調査会答申「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」総務省、2009年6月
- 第31次地方制度調査会答申「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」総務省、2016年3月

**(Abstract)**

In local governments, Residents need a variety of information. If residents obtain some information and believe that there is an illegal or unreasonable financial accounting act in local government, they can file a claim to stop the act or recover damages by using the resident audit request system. This article examines the possibility of disclosure on office work relating audit, which is considered useful for resident audit request. In order for residents to obtain information on office work relating audit, it is necessary to interpret the law in a way that limits the discretionary operation of the information disclosure rules established by local governments. I insist that resident audit request would function more effectively, if local governments are more proactive to disclose information.