

諮問番号：平成26年（情）諮問第2号

事件名：独立行政法人理化学研究所に係る会計実地検査資料（平成23年度分及び24年度分）のうち、特定の部署のみが主な会計実地検査の対象となっている全ての文書の不開示決定に関する件

諮問日：平成26年 7月24日

答申番号：答申（情）第66号

答申日：平成28年 3月 9日

答申書

第1 審査会の結論

独立行政法人理化学研究所（独立行政法人通則法の一部を改正する法律等の施行に伴う関係法律の整備に関する法律（平成26年法律第67号）の施行に伴い、平成27年4月1日以降は、国立研究開発法人理化学研究所と名称変更されている。以下「理化学研究所」という。）に係る会計実地検査資料（23年度分及び24年度分）のうち、特定の部署のみが主な会計実地検査の対象となっている文書（以下「本件対象文書」という。）について、その全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

本件審査請求の趣旨は、独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律（平成13年法律第140号。以下「独立行政法人等情報公開法」という。）第3条の規定に基づく開示請求に対し、独立行政法人等情報公開法第13条第1項の規定に基づく事案の移送を受けて、処分庁である会計検査院事務総長が26年4月24日付け260普第96号により行った不開示決定について、その取消しを求めるというものである。

2 審査請求の理由

審査請求人の主張する審査請求の主たる理由は、審査請求書等の記載によると、おおむね以下のとおりである。

行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号。以下「情報公開法」という。）第7条の規定において、「行政機関の長は、開示請求に係る行政文書に不開示情報が記録されている場合であっても、公益上特に必要があると認めるときは、開示請求者に対し、当該行政文書を開示することができる。」とある。

理化学研究所においては、週刊誌等で報道されているとおり、パワーハ

ラスメントのような嫌がらせを受け、コンプライアンス室に相談等を行った職員に対し、事件をもみ消すために雇止めを行うという不正が行われてきたことが、既に裁判で明るみに出ており、広く国民一般の知るところとなっている。

そのような不正が行われているため、不正に関する調査のために、本件開示請求文書を開示することは、公益上特に必要があると考えられ、情報公開法第7条の規定に該当すると思われる。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 開示決定等の経緯

(1) 事案の移送

本件開示請求は、25年12月27日付けで、理化学研究所に対し、「別紙2参照。3列目に○印があるものは、優先して開示していただきたい文書。」の開示を求めたものである。

この開示請求に対し、理化学研究所は、本件法人文書開示請求書の別紙2に記載されている開示請求内容のうち、「会計実地検査資料（平成23年度）」及び「会計実地検査資料（平成24年度）」という件名の法人文書ファイルに編てつされている特定の部署のみが主な会計実地検査の対象となっている文書全てとして、本件対象文書を特定した上、本件対象文書に記録された情報の重要な部分が会計検査院の検査に係る事務に関するものであったことから、独立行政法人等情報公開法第13条第1項の規定に基づき、26年4月15日付けで、処分庁に事案を移送した。

(2) 不開示決定

事案の移送を受けた処分庁は、本件対象文書が会計検査院において実施した理化学研究所に対する実地検査の際に収集した各種の検査資料であり、これらの検査資料は、同院が、その検査過程において、効果的な検査を実施するなどのために、その内容の非公表を前提として取得したものであって、具体的な検査事項、検査の内容等に関する情報が記録されているため、後記2及び3と同様の理由により、26年4月24日付けで不開示決定を行い、審査請求人に通知した。

(3) 審査請求の提起

審査請求人は、上記不開示決定を不服とし、26年6月25日付けで審査請求を提起した。

2 検査資料に記録された情報の不開示情報該当性

検査資料が開示され、その具体的な検査事項、検査の内容等に関する情

報が明らかとされた場合には、次の(1)及び(2)のおそれがある。

(1) 受検庁等の信頼関係等を損ねるおそれ

会計検査院が実施する会計検査は、捜査機関が行う犯罪捜査等とは異なり、飽くまでも受検庁の理解及び協力を得て行われるものである。したがって、検査の実施に当たっては、会計検査院が「常時」会計検査を実施し、「会計経理を監督し、その適正を期し、且つ、是正を図る」（会計検査院法（昭和22年法律第73号）第20条第2項）という会計検査の目的を適切かつ効果的に達成するよう、同院と受検庁が緊張関係を保ちつつ、一定の協力関係・信頼関係に立つことが必要である。

そして、検査過程においては、会計検査院と受検庁との間で率直な意見の交換や真剣かつ真摯な討議が行われることが重要である。これは、会計検査院が上記の会計検査の目的を適切かつ効果的に達成していくためには、検査の結果等に関する相互の率直な意見の交換や真剣かつ真摯な討議を通じて、同院と受検庁とが事実関係を正確に把握し、これに対する適切な評価を共有することが必要であるからである。

このようなことから、会計検査院においては、検査官会議の議決を経た最終的・確定的な検査の結果等に関する情報以外の検査過程又は審理・判断の過程における未成熟な検査の結果等に関する情報については、従来、不公表としている。

そして、受検庁においては、会計検査院の検査過程又は審理・判断の過程における未成熟な検査の結果等に関する情報の不公表を前提として同院の会計検査に協力し、各種の検査資料を提出したり、検査の結果等に関する相互の率直な意見の交換や真剣かつ真摯な討議等を行ったりしている。

したがって、このような情報が開示された場合には、会計検査院の検査過程又は審理・判断の過程における情報の不公表に対する受検庁一般又はその他関係者一般の信頼を損ね、同院の検査に対する受検庁の理解及び協力の前提を掘り崩し又は同院に対する不信感呼び起こし、現在又は将来の検査過程における各種の検査資料の円滑な提出、検査の結果等に関する相互の率直な意見の交換や真剣かつ真摯な討議の実施に著しい支障を及ぼすおそれがある。

よって、このような情報の開示は、会計検査院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などのおそれが著しく、同院が現在又は将来の検査過程における厳正かつ円滑な検査の実施を通じて受検庁との間で事実関

係を正確に把握し、これに対する適切な評価を共有することにより不適切な会計経理の原因を究明して、「会計経理を監督し、その適正を期し、且つ、是正を図る」などの会計検査の目的を適切かつ効果的に達成することに著しい支障を及ぼすおそれがある。

(2) 会計検査院の会計検査が適切に実施できないおそれ

上記(1)のとおり、会計検査院の実施する会計検査は受検庁の理解及び協力を得て行われるものであるが、同院が検査の結果等を検査報告等に掲記し、公表することは、受検庁に対する社会的非難を招来するなど、多方面に大きな影響を及ぼす場合がある。このため、会計検査院が検査の結果等を検査報告等に掲記し、同院の正式な指摘事項等として公表するまでの過程では、受検庁により、関係者の口裏合わせ、関係書類の改ざんなどの仮装・隠ぺい工作等が行われたり、同院の資料提出要求に対し、当該資料を提出した場合にはこれが公にされるおそれがあるなどとして受検庁がその提出に難色を示したりすることも見受けられる。

そして、一般に、ある検査事項に関する検査資料が開示された場合には、当該受検庁のほか、他の受検庁においても、検査資料に関する情報は一般に開示されるもの又はその蓋然性が高いものであると受け止められるおそれがあり、会計検査院として必要な検査資料の提出等が得られない事態を招来するおそれがある。

また、検査資料は、特定の検査事項の検査過程において具体的な検査上の関心や検査の目的に従って収集・整備されるものであり、具体的な検査の着眼点、検査手法等に基づき作成又は取得されるものである。このため、検査資料の具体的な検査事項、検査の内容等に関する情報が開示された場合には、会計検査院が現在又は将来の検査過程で同種又は類似の検査事項に対する検査を実施する場合において、具体的な検査の着眼点、検査手法に加えて、検査上のノウハウなどが受検庁に察知され、同院の実地検査前に周到な実地検査対策を施され又は所要の検査資料の収集が阻害されるなどして、厳正かつ効果的な会計検査の実施に支障を及ぼすおそれがある。

さらに、検査資料は、検査過程又は審理・判断の過程における検査の結果等に関する情報でもあることから、検査資料の具体的な検査事項、検査の内容等に関する情報が開示された場合は、会計検査院に対する外部の不当な圧力、干渉等を招来するなどして、同院内部の審理・判断の過程における自由で率直な意見の交換等に基づく多角的な観点からの慎重かつ周到な審理・判断に支障を及ぼすおそれがあり、さらには、同院

の独立機関としての意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある。

なお、会計検査院の会計検査に関する情報の取扱いについては、仙台高等裁判所平成13年12月14日判決において、同院は、「会計検査院の正式な指摘事項ないし検査結果として決算検査報告に掲記し、外部に公表することが検査官会議で最終的に議決されたもの以外の検査結果については、事後的にも公表しない取扱いをし、また、最終的な会計検査院の見解として整理されるまでの審理過程についても、同様に、同院の意思形成過程における資料として公表しない取扱いをして」おり、会計検査に関する情報の取扱いを慎重に行いつつ、「憲法上の独立機関、国家財政の監督機関として」、「不正経理等の事態を解明し、また、公正な審理と判断に基づきその検査結果を公表することにより国民の信頼と期待に応えてきた」などと認定されている。

3 本件対象文書に記録された情報の不開示情報該当性

(1) 情報公開法第5条第5号該当性

本件対象文書に記録された情報は、会計検査院の検査過程又は審理・判断の過程における同院内部又は同院と受検庁との間の「審議、検討又は協議」に関する情報であり、情報公開法第5条第5号が規定する「国の機関、独立行政法人等」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」に該当する。

ア 前記2(1)のとおり、本件対象文書に記録された情報が開示された場合には、会計検査院の検査過程又は審理・判断の過程における情報の不公表に対する受検庁一般又はその他関係者一般の信頼を損ね、同院の検査に対する受検庁の理解及び協力の前提を掘り崩し又は同院に対する不信感を呼び起こし、現在又は将来の検査過程における各種の検査資料の円滑な提出、検査の結果等に関する相互の率直な意見の交換や真剣かつ真摯な討議の実施に著しい支障を及ぼすおそれがある。

したがって、本件対象文書に記録された情報は、これを「公にすることにより」、検査過程又は審理・判断の過程における「率直な意見の交換」が「不当に損なわれるおそれ」（情報公開法第5条第5号）があり、不開示情報に該当する。

イ 前記2(2)のとおり、本件対象文書に記録された情報が開示された場合には、会計検査院の具体的な検査の着眼点、検査手法等に関する情報が外部に流出することにより、受検庁一般又はその他関係者一般に同院の会計検査による指摘を免れる術を教示する結果となるおそ

れ、同院に対する外部の不当な圧力、干渉等を招来するなどして、同院内部の審理・判断の過程における自由で率直な意見の交換等を不当に損ね、同院の独立機関としての意思決定の中立性を不当に損ねるおそれなどがある。

したがって、本件対象文書に記録された情報は、これを「公にすることにより」、会計検査院の会計検査に関係する「特定の者に不当に利益を与え」るおそれ（情報公開法第5条第5号）や、検査過程又は審理・判断の過程における「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」（同号）があり、不開示情報に該当する。

(2) 情報公開法第5条第6号（イ及び柱書き）該当性

前記2(1)及び(2)のとおり、本件対象文書が開示され、その具体的な検査事項、検査の内容等に関する情報が明らかとされた場合には、会計検査院の現在又は将来の検査過程における厳正かつ円滑な検査の実施に支障を及ぼすおそれがある。

したがって、本件対象文書に記録された情報は、これを「公にすることにより」、会計検査院が検査過程で「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」（情報公開法第5条第6号イ）があり、不開示情報に該当する。

また、本件対象文書に記録された情報は、会計検査院の検査過程又は審理・判断の過程における事務に関する情報として、情報公開法第5条第6号柱書きが規定する「国の機関」が行う「事務」に関する情報に該当する。そして、前記2(2)のとおり、本件対象文書が開示され、その具体的な検査事項、検査の内容等に関する情報が明らかとされた場合には、会計検査院に対する外部の不当な圧力、干渉等を招来するなどして、同院内部の審理・判断の過程における自由で率直な意見の交換等を不当に損ね、審理・判断に係る事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

したがって、本件対象文書に記録された情報は、これを「公にすることにより」、会計検査院の「検査」に関する「事務」の「性質上」、「当該事務」の「適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」（情報公開法第5条第6号柱書き）があり、不開示情報に該当する。

(3) 部分開示の適否

本件対象文書は、会計検査院が理化学研究所から取得した各種の検査

資料であり、全体として当該検査事項に関する一個の検査資料であることから、前記2のとおり、その具体的な検査事項、検査の内容等に関する情報を明らかにすることが情報公開法第5条第5号及び第6号（イ及び柱書き）が規定する「おそれ」を生じさせる。そして、このような「おそれ」を生じさせるという点については、本件対象文書を構成する各文書の具体的な検査事項、検査の内容等の一部を明らかにする場合についても同様である。

したがって、本件対象文書を構成する各文書は、各文書全体が不開示情報に該当するものであって情報公開法第6条第1項を適用する余地のないものであるから、当該規定に基づき、本件対象文書に記録された情報について「容易に区分して除くことができる」場合には該当しない。

(4) 諮問庁の所見

以上のとおり、本件不開示決定は適法であり、妥当なものであると考える。

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 平成26年 7月24日 諮問書の收受
- ② 同年11月18日 諮問庁から意見書を收受
- ③ 同年12月 2日 諮問庁の職員（会計検査院第4局上席調査官（文部科学担当）ほか）からの口頭説明の聴取、本件対象文書の見分及び審議
- ④ 平成27年 1月 9日 審査請求人から意見書を收受
- ⑤ 同年 1月27日 審議
- ⑥ 同年 3月 2日 諮問庁から追加意見書を收受
- ⑦ 同年 3月16日 諮問庁の職員（会計検査院事務総長官房法規課長ほか）からの口頭説明の聴取及び審議
- ⑧ 同年 7月21日 審議
- ⑨ 同年 9月15日 諮問庁の職員（会計検査院事務総長官房法規課長ほか）からの口頭説明の聴取及び審議
- ⑩ 同年11月10日 審議
- ⑪ 同年12月22日 審議
- ⑫ 平成28年 1月 8日 諮問庁から追加意見書を收受
- ⑬ 同年 1月19日 諮問庁の職員（会計検査院事務総長官房法

規課長ほか)からの口頭意見陳述の聴取及び審議

⑭ 同年 3月 8日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 諮問の経緯及び当審査会の判断の対象について

本件諮問事件は、開示請求を受けた理化学研究所が、本件対象文書を開示請求の対象文書として特定した上で、処分庁に移送した事案に係るものである。

上記移送を受けて、処分庁は、本件対象文書を不開示とする決定を行った。そして、この処分に対する審査請求を受けて、諮問庁は当審査会に対する諮問を行っている。

審査請求人は、本件不開示決定の取消しを求めているため、同決定を対象として、以下、その当否を検討することとする。

2 本件対象文書について

本件対象文書の全ては、理化学研究所が保有する「会計実地検査資料(平成23年度)」及び「会計実地検査資料(平成24年度)」という件名の法人文書ファイルに編てつされている文書のうち、理化学研究所が、会計検査院による実地検査を受けた際に、特定の部署に係る検査に関して、同院に提出した各種の検査資料である。

3 会計検査院の検査及び検査の結果等の取扱い等について

一般に、会計検査院の検査、検査の結果等の取扱い及びこれらに関する情報の取扱い等については、次のような事情が認められる。

(1) 会計検査院の検査

会計検査院が行う検査は、捜査機関による搜索、差押えとは異なり直接的・物理的な強制力の行使を伴うものではなく、同院では、検査過程において、受検庁に対し、口頭での説明や意見交換に加え、同院が指定した形式に基づく各種の検査資料の作成・提出を求めるなどして、事実関係の把握等を行っている。

そして、上記のような検査の結果、会計経理上の疑義が生じた場合には、会計検査院が把握し、整理した事実関係、検査上生じた疑義、当該事態及びその発生原因に関する所見等を記載した照会文書を受検庁に発遣し、照会文書に対する受検庁の回答を回答文書として受領することなどの過程を通じて、受検庁と継続的に討議を行っている。

これにより、会計検査院では、事実関係の正確な把握に努めるとともに、当該事態の発生とその是正改善についての第一次的な責任と権限を

有する受検庁との間で事態の認識や評価の共有を図り、真の発生原因の究明、実効ある是正改善方策の追求等を図っている。

(2) 検査の結果等の取扱い

実施した検査の結果等の取扱いについて、会計検査院では、内閣から独立して国等の会計検査を担当する専門機関としての同院の指摘等が及ぼす影響の大きさなどに鑑み、同院内部に何段階にもわたる慎重な審理・判断の過程を設け、様々な観点から審議を行っている。そして、会計検査院では、これら各段階における審議を経て最終的に検査官会議の議決を経た検査の結果等のみを検査報告に掲記するなどし、正式な指摘事項等として公表することとしている。

(3) 検査過程及び審理・判断の過程における情報の不公表の取扱い

会計検査院では、上記(1)及び(2)のような検査過程及び検査の結果等に対する審理・判断の過程を設けている意義を十全なものとするよう、すなわち、十分な情報・資料の収集、受検庁との率直な意見交換・討議等を確保し、また、外部からの不当な圧力・干渉等を排除し、中立的な立場から厳正かつ公正に検査及び審理・判断を行うことができるよう、これらの過程における情報は外部に公表しないという立場をとっている。

(4) 会計検査における受検庁との協力関係

会計検査院が検査を遂行する上において、同院と受検庁とは、検査を実施する者と検査を受ける者という立場での緊張関係に立つ一方で、国等の会計経理の適正を期し、かつ、是正を図るという会計検査の目的を達成するため、一定の信頼関係・協力関係にもあるものと考えられる。

会計検査院と受検庁との間では、検査過程における検査の結果等に関する情報は、飽くまで検査の一過程におけるものであって、最終的な結論と異なることの少なくない未成熟なものであるという前提がある。

そして、前記(2)のように、会計検査院の正式な検査の結果等（指摘事項等）とされるのは、検査過程及び所定の審理・判断の過程を経て検査報告に掲記するなどされたもののみであるというのが同院の取扱いであり、この最終的な意思決定に至るまでの間においては、問題とされた事態について、事実関係の認識及びこれに対する評価を共有するなどのため、同院と受検庁との間で十分な情報・資料に基づいて率直な意見交換及び様々な角度からの十分な討議を行い、それらも踏まえて慎重な審理・判断を行うことが必要とされている。

このため、検査過程において、検査資料の作成・提出、照会文書と回

答文書の授受等を通じて行われる会計検査院と受検庁との間での資料等の提出及び討議については、十分な情報・資料の提供、率直な意見交換等を確保することが必要となる。このようなことから、会計検査院と受検庁との間では、特定の検査事項に関して提出される検査資料や照会文書・回答文書の内容等は、そのまま外部に公表されるものではないという信頼の下で、その提出及び授受等が行われているものと認められる。

このような会計検査院と受検庁の間における信頼を前提とする検査過程及び検査の結果等に関する審理・判断の過程における不公表の取扱い、現在又は将来の検査過程における十分な情報・資料の提供及び収集と率直な意見交換等を確保する上で合理性を有すると認められる。

4 不開示情報該当性について

本件対象文書は、前記2のとおり、会計検査院が、理化学研究所の特定の部署という特定の検査事項に関する検査過程において取得した各種の検査資料であることから、当該検査過程における同院と受検庁である理化学研究所との間でのやり取りの内容といった検査状況、当該時点での検査の結果等が推知できるものであると認められる。

受検庁は、前記3(3)に記述した会計検査院の検査過程等における情報の不公表の取扱いに信頼を置き、一般に公にしていなかった資料であっても同院の検査のために提出するほか、同院との間で率直な意見交換等を行っているのであって、本件対象文書に記録された情報を公にすることにより、上記のような検査過程における精度不十分な情報、すなわち未成熟な情報の内容が明らかになった場合には、同院の検査過程等における情報の不公表の取扱いに対する受検庁の信頼を損ない、今後の検査の実施に当たり、同院と受検庁との間での十分な情報・資料の提供及び収集、率直な意見交換等に支障が生ずるおそれがあると認められる。

さらに、諮問庁は、上記のような支障は、本件の検査に直接関係する受検庁である理化学研究所との関係においてのみではなく、現在又は将来における受検庁一般等との関係においても生じ得ると主張している。すなわち、会計検査院によって検査資料が公にされたという事実を捉え、検査過程等の不公表の取扱いに対する信頼が崩れたとし、これを理由ないし口実として他の受検庁から検査に対する十分な協力が得られなくなるおそれがあり、同院とこれら受検庁との間での十分な情報・資料の提供及び収集、率直な意見交換等に支障が生ずるおそれがあるなどと主張している。

受検庁によっては、検査の結果等が検査報告に掲記されるなどして公表されることを極力回避しようとするなどの場合には、資料の提出に難色を

示したり、周到な検査対策を施したりといった不適切な会計検査対応が行われることもあるという事情も考慮すると、このような諮問庁の主張も相応の理由があると考えられる。

そして、前記3(1)のように、会計検査院には、検査によって正確な事実を把握し、不適切な事態を単に摘発するのみでなく、その真の発生原因を究明して、その是正改善を促すという積極的な機能が期待されている。このため、通常、事実関係等について最もよく知り得る立場にあり、また、当該事態の発生とその是正改善についての第一次的な責任と権限を有している受検庁との間で十分な情報・資料の提供及び収集、率直な意見交換等を行うことは、会計検査院の検査にとって必須のものと認められる。

したがって、これらに支障が生じた場合には、会計検査院において、十分な情報に基づいて正確な事実関係を把握し、真の発生原因を究明するとともに、実効ある是正改善方策を追求することなどに支障が生ずるおそれがあると認められる。

以上のことから、本件対象文書に記録された情報は、この情報を公にすることにより、情報公開法第5条第6号イに規定する「検査…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」があると認められることから、同条第5号該当性等について判断するまでもなく、情報公開法に規定する不開示情報に該当すると認められる。

5 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、理化学研究所の不正を調査するため、本件開示請求文書を開示することは公益上特に必要であり、情報公開法第7条に規定する公益上の理由による裁量的開示を行うべきであると主張している。

当審査会の行う審査においては、情報公開法第7条の適用に関し、行政機関の長の第一義的判断を十分尊重しつつも、当審査会においてその適否について検討を加え、その結果に基づき、答申することができ、また、それが期待されているものと解される。

そこで、当審査会において本件における公益上の理由による裁量的開示の必要性について検討したところ、前記4のように、本件対象文書に記録された情報を公にした場合、受検庁との間での検査過程等における情報の不公表の取扱いに対する受検庁の信頼が損なわれるなど、会計検査院の検査の実施に軽視できない支障を及ぼすおそれがあると認められる。

したがって、情報公開法第7条の規定を適用して本件対象文書に記録された情報を開示することに、これらの不利益を上回る利益があると認める

に足るだけの公益上の必要性が特にあるとまでは認められず、審査請求人の主張は採用することができない。

その他、審査請求人は種々の主張をするが、いずれも当審査会の結論を左右するものとは認められない。

6 本件不開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書を不開示とした決定は妥当であると判断した。

会計検査院情報公開・個人情報保護審査会

委員 山 舗 弥一郎

委員 山 岸 敬 子

委員 大 塚 成 男