

## 答 申

諮問第52号

### 第1 審査会の結論

和歌山県知事（以下「実施機関」という。）が、本件異議申立ての対象となった「不祥事件等の概要報告書（平成17、18年度の最終報、最終報のない場合は最新報）」（以下「本件公文書」という。）について行った部分開示決定は、妥当である。

### 第2 異議申立てに至る経過

- 1 本件開示請求者は、和歌山県情報公開条例（平成13年和歌山県条例第2号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定に基づき、実施機関に対し、平成19年3月12日付けで「不祥事概要報告H17、18年度の最終報（なければ最も新しい報の分）経営支援課のもの」について開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。
- 2 実施機関は、本件開示請求に対して本件公文書を特定し、本件公文書に実施機関以外のものに関する情報が記録されているため、平成19年3月16日付けで条例第15条第1項の規定に基づき、本件公文書に情報が記録されている農業協同組合（以下「本件農協」という。）に対して意見書提出の機会を付与した。
- 3 本件農協は、実施機関に対し、平成19年3月28日及び平成19年3月30日付けで、本件公文書の開示によって支障が生じる旨の意見書を提出した。
- 4 実施機関は、平成19年4月16日付けで本件公文書の一部を開示する部分開示決定（以下「本件処分」という。）を行い、本件開示請求者及び本件農協に通知した。
- 5 和歌山県内（以下「県内」という。）○○○○○○○○○○（以下「異議申立人ら」という。）は、平成19年5月10日付けで本件処分を不服として、行政不服審査法（昭和37年法律第

160号)第6条の規定に基づく異議申立てを行うとともに、本件処分の執行停止の申立てを行った。

6 実施機関は、平成19年5月10日付けで本件処分の執行停止の決定を行い、本件開示請求者及び異議申立人らに通知した。

### 第3 異議申立ての内容要旨

#### 1 異議申立ての趣旨

異議申立ての趣旨は、「本件処分を取り消す、との決定を求める。」というものである。

#### 2 異議申立ての理由

異議申立人らが、異議申立書並びに当審査会に提出した平成19年7月5日付け意見書及び平成20年2月22日付け意見書(2)並びに審査会における説明及び意見の陳述によって主張する内容を要約すると、おおむね次のとおりである。

##### (1) 条例の目的との整合性について

条例の目的は、「県の機関の有するその諸活動を県民に説明する責務が全うされるようにするとともに、県民の県政に対する理解と信頼を深め、公正で民主的な開かれた県政を一層推進すること」である。この目的からすれば、本件の場合、開示を求める文書は、農業協同組合(以下「農協」という。)の不祥事件に対する実施機関の指導監督状況を示す文書であるべきである。農協の不祥事件等の概要報告書(以下「報告書」という。)を入手しても県内の農協に不祥事件が発生しているということが分かるだけである。

したがって、本件開示請求は条例の目的と整合せず、実施機関が本件開示請求者に対し本件公文書を開示公表する社会的必要性又は正当理由はなく、本件公文書は非開示とされるべきである。

##### (2) 条例第7条第1号の該当性について

本件公文書は、農業協同組合法(昭和22年法律第132号。以下「農協法」という。)に基づき、本件農協が実施機

関の指導監督を受けるために提出した文書である。本件公文書を外部に開示公表することは、農協法において、全く予定していないのみならず、禁止していると解され、極めて条理に反することである。農協法に報告書の開示を禁止している規定はないが、農協法の趣旨からすれば、本件公文書は非開示とされるべきである。

また、農協法において正当な理由がなければ組合員からの閲覧請求を拒んではならないと規定している文書がある。その規定の対象外の文書は、組合員からの閲覧請求があっても、これを拒否できるものである。したがって、本件公文書のうち農協法で組合員の閲覧請求権が認められていない内部文書については、非開示とされるべきである。

さらに、農協の不祥事にかかる情報開示請求の対応に関する農林水産省経営局協同組織課から農政局あての通知は、農協の不祥事件に関する情報については非開示とすべきであるとの国の方針を示していると認められる。

### (3) 条例第7条第3号の該当性について

農協は、協同組合として農協法に基づき信用事業や共済事業等を行っている。県内の農協は、相互扶助のもと実質的には一つの事業体として一体的に運営を行っており、世間でもそのように評価されているのが実態である。

このような状況において、本件処分により県内の農協における不祥事の件数や内容が明らかになれば、たとえ農協名が特定される記載が非開示であっても、県内の農協全体の信用が著しく損なわれる。

また、内閣府情報公開・個人情報保護審査会においては、特定の銀行から提出された不祥事件等届出書の開示請求に対しその存否を明らかにしないで開示請求を拒否した金融庁長官の決定（以下「金融庁長官の存否応答拒否決定」という。）は妥当であると判断されている。このように、農協より強い企業能力、競争力をもつ金融機関が金融庁により不祥事件等

届出書の存否さえ明らかにされない程に保護されている実情に比すれば、本件処分により本件農協の競争上の地位が害されることは明らかである。

(4) 条例第7条第6号の該当性について

本件処分により、今後、県内の農協は不祥事件に関して、実施機関への迅速かつ詳細な報告をちゅうちょすることとなり、農協を指導監督すべき実施機関の事務に支障を及ぼすおそれがある。

(5) 対象公文書の該当性について

本件公文書のうち、不祥事件の解釈を誤って提出した報告書については、本件開示請求に対して開示されるべきものではない。報告書の様式により実施機関に提出されている場合は、仮に不祥事件に該当しなくても本件開示請求の対象公文書になるという実施機関の主張は、理解しがたい。

#### 第4 実施機関の説明要旨

実施機関が部分開示決定通知書及び異議申立てに対する部分開示処分理由説明書並びに審査会における説明及び意見の陳述によって主張する内容を要約すると、おおむね次のとおりである。

1 本件処分について

条例第3条では、「この条例の解釈及び運用に当たっては、県民の公文書の開示を求める権利を十分に尊重するものとする。」と規定し、第7条では、「開示請求に係る公文書に次の各号に掲げる情報（以下「非開示情報」という。）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。」と規定している。また、第8条では、「公文書の一部に非開示情報が記録されている場合において、非開示情報が記録されている部分を容易に区分して除くことができるときは、開示請求者に対し、当該部分を除いた部分につき開示しなければならない。」と規定している。

本件公文書には、非開示とすべき個人に関する情報及び法人に

関する情報が含まれているが、これらは他の部分と容易に区分できるため、本件処分を行ったものである。

なお、本件公文書のうち個人の氏名（公になっているものを除く。）及び個人の内心の記載等については、条例第7条第2号に該当するため非開示とし、農協名が特定される記載や農協の内部管理情報のうち開示することにより当該農協の正当な利益を害するおそれがあると認められる記載については、条例第7条第3号アに該当するため非開示とした。

## 2 条例の目的との整合性について

異議申立人らは、本件開示請求は条例の目的と整合せず、実施機関が本件開示請求者に対し本件公文書を開示公表する社会的必要性又は正当理由はなく、本件公文書は非開示とされるべきである旨主張している。

しかし、本件公文書は、実施機関が保有している公文書であり、開示請求の対象となることから、条例に基づき開示等の検討を行い、本件処分が妥当であると判断したものである。

## 3 条例第7条第1号の該当性について

農協法には報告書の開示を禁止する規定はなく、また報告書を開示してはならないという国からの明示の指示もない。

異議申立人らは、農協法の趣旨からすれば本件公文書は非開示とされるべきものと解される旨主張している。

しかし、農協法では、農協は信用事業及び共済事業に関して業務内容や財務状況等を示す書類を作成し、備え付け、公衆の縦覧に供さなければならないと規定するとともに、当該書類に法令遵守の体制も記載するよう規定している。これらの規定は、農協の内部管理情報についても可能な限り公にすることを求めているものと推測することができ、農協法の趣旨から本件公文書を非開示とすべきであると解することはできない。

## 4 条例第7条第3号の該当性について

他都道府県で情報公開条例に基づく農協の不祥事件に関する公文書の開示がなされている状況を見ても、本件処分により県内の

農協全体の受ける不利益が客観的・具体的に明らかにされているとは言えない。仮に、県内の農協全体に不利益があったとしても、本件農協にどのような不利益があるのかも客観的・具体的に明らかにされていない。

異議申立人らは、農協以外の金融機関が金融庁により不祥事件に関する文書の存否すら明らかにされない程に保護されている実情に比すれば、本件処分により本件農協の競争上の地位が害される旨主張している。

しかし、本件開示請求は、特定の農協が提出した報告書に対するものではない。特定の農協から提出された報告書に対する開示請求であれば、存否応答拒否という決定も考えられるが、本件の場合、農協名が特定される記載を非開示とすれば、本件農協が競争上の不利益を被るおそれはないと判断した。

#### 5 条例第7条第6号の該当性について

本件処分により、以後、県内の農協が実施機関に対し協力的でない対応をするとしても、実施機関は、農協法の規定により必要な資料の提出を命令することができる。よって、本件処分をしたとしても実施機関の農協に対する指導監督事務に支障を及ぼすおそれはない。

#### 6 対象公文書の該当性について

本件公文書は、農協法の規定に基づき、実施機関に提出されたものである。異議申立人らが不祥事件の解釈を誤って提出した旨主張している報告書に記録されている事件については、実施機関としては、農協法の規定に基づき報告すべき不祥事件に該当するという見解である。

また、本件開示請求の内容からすれば、報告書の様式で実施機関に提出されている公文書は、本件開示請求の対象になると判断している。

### 第5 審査会の判断

当審査会は、本件処分の当否につき審査した結果、次のとおり

判断する。

## 1 本件公文書について

本件公文書は、平成17年度及び平成18年度に農協法第97条の2第12号、農業協同組合法施行規則（平成17年農林水産省令第27号。以下「農協法施行規則」という。）第231条第1項第20号並びに農業協同組合及び農業協同組合連合会の信用事業に関する命令（平成5年大蔵省・農林水産省令第1号。以下「信用事業に関する命令」という。）第58条第1項第15号の規定に基づき、本件農協が実施機関あてに提出した報告書である。和歌山県農業協同組合法施行細則（平成14年和歌山県規則第70号）第47条第18号の規定に基づく様式による文書と当該文書に添付された理事会の議事録等で構成されており、特定の農協名や個人名のほか不祥事件の内容が記載されている。

## 2 条例の目的との整合性について

(1) 異議申立人らは、条例の目的からすれば、本件の場合、開示を求める文書は農協の不祥事件に対する実施機関の指導監督状況を示す文書であるべきで、本件開示請求は、条例の目的とは整合せず、実施機関が本件公文書を開示する社会的必要性又は正当理由はないとして、本件公文書は非開示とされるべきである旨主張している。

(2) 条例を解釈し、運用する場合の基本的な指針である条例の前文では、「県が保有する情報は、県民の共有の財産であり、これを広く公開することは、公正で民主的な開かれた県政を推進するために不可欠である。」、「県民の「知る権利」を尊重し、県が保有する情報を広く県民に公開し、併せて、県の機関の有するその諸活動を県民に「説明する責務」が全うされるようにする」という条例の制定理念を明らかにしている。

また、条例第1条では、「県民の公文書の開示を求める権利を明らかにするとともに、県の総合的な情報公開の施策に関し必要な事項を定めることにより、県の機関の有するその諸活動を県民に説明する責務が全うされるようにするとともに

に、県民の県政に対する理解と信頼を深め、公正で民主的な開かれた県政を一層推進することを目的とする。」との条例の目的を規定している。

さらに、条例第3条では、「県民の公文書の開示を求める権利を十分に尊重するものとする」との公文書の原則開示の立場を明らかにし、条例第5条では、何人も公文書の開示を求めることができるとの開示請求権を定めている。そのうえで、条例第7条において、実施機関は、開示請求があったときは、同条第1号から第6号に規定する情報の記録を除き、公文書を開示しなければならないとの開示請求に対する実施機関の開示義務を規定している。

(3) 条例がその目的を果たすために規定している公文書開示制度は、県の保有する情報は県民共有の財産であり、県民は自らの情報について本来的に知る権利を有するものであるとの理念の下、実施機関が保有する公文書に対して何人にも請求目的を限定せずに開示請求権を認めるとともに、開示請求を受けた実施機関は、保有する公文書について原則開示を基本として条例第7条各号に該当する情報が記録されている部分以外についてはこれを開示しなければならないとする制度であると言える。

(4) 本件公文書は、実施機関が現に保有する公文書であって、本来的に実施機関として、開示請求の対象とすべき公文書である。

異議申立人らは、条例の趣旨、目的からすると開示請求の対象となる公文書は農協の不祥事件に対する「実施機関の指導監督状況を示す文書」であるべきで、単に県内の農協に不祥事件が発生していることが分かるにすぎない「不祥事件等の概要報告書」は、開示請求の対象となる公文書にはあたらない旨主張している。

しかしながら、異議申立人らのこのような主張は、上記(2)及び(3)によって明らかのように、公文書開示制度の趣旨にそ



ぐわない主張であるばかりでなく、実施機関の指導監督状況を示す文書は、正に開示請求の対象となる公文書である農協から実施機関に提出されている「不祥事件等の概要報告書」等の公文書と不離一体のものであるとの認識を欠いた主張である。したがって、本件開示請求が公文書開示制度の趣旨にかなった開示請求であることは、明らかである。

- (5) よって、本件開示請求が条例の目的と整合しないとの異議申立人らの主張は、認めることができない。

### 3 条例第7条第1号の該当性について

- (1) 条例第7条第1号では、法令の規定により公にすることができないと認められる情報が記録された公文書は、条例においても非開示とできる旨を改めて規定するとともに、法律又はこれに基づく政令の規定による国からの明示の指示その他これに類する行為（以下「国からの明示の指示等」という。）により公にすることができないと認められる情報が記録された公文書についても、同様に非開示とできる旨規定している。
- (2) 異議申立人らは、本件公文書は農協法に基づき実施機関の指導監督を受けるために提出した文書であり、外部に開示公表されることを農協法は全く予定していないのみならず、禁止していると解される旨主張している。

しかし、異議申立人らも認めているように、農協法には、報告書の開示を禁止している規定はない。

- (3) 異議申立人らは、農協法の趣旨からすれば、本件公文書は非開示とされるべきである旨主張するとともに、本件公文書のうち農協法で組合員の閲覧請求権が認められていない文書については、条例第7条第1号に該当し、非開示とされなければならない旨主張している。

確かに、条例第7条第1号で規定している「公にすることができないと認められる情報」とは、法令の規定で明らかに開示できない旨定められている情報のほか、当該法令の趣旨目的から公にすることができないと認められる情報を含むも

のであるとの解釈が実施機関においてなされている。

しかし、法令の趣旨目的から公にすることができないと認められる情報か否かは、実施機関が保有する情報は「原則公開」であるという情報公開制度の基本原則に鑑み厳密に解釈すべきであり、農協法で閲覧請求権が保障されていないことをもって、条例第7条第1号で規定している「公にすることができないと認められる情報」に該当するとまでは言えない。

- (4) 異議申立人らは、農協の不祥事にかかる情報開示請求の対応に関する農林水産省経営局協同組織課から農政局あての通知は、農協の不祥事件に関する情報については非開示とすべきであるとの国の方針を示している旨主張している。

この主張は、上記通知が条例第7条第1号で規定している国からの明示の指示等にあたるとの主張と認められるが、同条同号に規定している国からの明示の指示等とは、法律又は政令の規定によって実施機関が従う義務を有する国の機関の指示等をいい、国の機関の権限を有する者が、実施機関の事務に関し法律又は政令の明文の規定により、文書をもって発したものであると解される。

農協の不祥事にかかる情報開示請求の対応に関する農林水産省経営局協同組織課から農政局あての通知については、異議申立人らは、その概要を資料として当審査会に提出しており、当審査会においてその原本や原本の写しを確認したものではないが、仮にこのような通知があったとしても、それは農林水産省の内部組織間における通知であり、実施機関が従う義務を有する国の機関の指示等とは認められないことから、上記通知を条例第7条第1号で規定している国からの明示の指示等と見なすことはできない。

- (5) 以上のことから、本件処分により開示される情報は、条例第7条第1号に該当するとは認められない。

#### 4 条例第7条第3号の該当性について

- (1) 条例第7条第3号では、法人その他の団体（以下「法人等」

という。)に関する情報であって、公にすることにより、当該法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるものについては開示しない旨規定している。

- (2) 異議申立人らは、たとえ農協名が特定される記載が非開示であっても、本件処分により県内の農協における不祥事の件数や内容が明らかになるため、県内の農協全体の信用が著しく損なわれる旨主張している。

しかし、基本的に各農協は、農協法や各々の定款に基づき、独立した法人として、その責任において事業活動を行うものであり、その社会的信用力の低下等の不利益は当該農協について考慮すれば足りると考えられ、条例第7条第3号の文理上からも法人等の範囲を県内の農協全体にまで拡大解釈することはできない。

- (3) 異議申立人らは、特定の銀行の不祥事件に関して、その存否を答えるだけで、条例第7条第3号アの非開示情報と同じ情報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）第5条2号イの不開示情報を開示することとなるため、金融庁長官の存否応答拒否決定は妥当であるとの内閣府情報公開・個人情報保護審査会の判断に基づき、農協以外の金融機関が金融庁に不祥事件等届出書の存否さえ明らかにされない程に保護されている実情に比すれば、本件処分により本件農協の競争上の地位が害される旨主張している。

しかし、内閣府情報公開・個人情報保護審査会が、金融庁長官の存否応答拒否決定を妥当と判断したのは、公文書の存否を答えるだけで、特定の銀行に不祥事件が発生しているか否かが公になる事例についてである。本件の場合、農協名が特定される記載を非開示としていることから、本件処分により、本件農協に不祥事件が発生しているか否かについて公になることはなく、本件農協の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるとは言えない。

(4) 以上のことから、本件処分により開示される情報が、条例第7条第3号に該当するとは認められない。

5 条例第7条第6号の該当性について

(1) 条例第7条第6号では、実施機関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、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については開示しない旨規定している。

(2) 異議申立人らは、本件処分により、今後、県内の農協は不祥事件に関して実施機関への迅速かつ詳細な報告をちゅうちょするおそれがあり、農協を指導監督すべき実施機関の事務に支障を及ぼすおそれがある旨主張している。

しかし、農協は、不祥事件が発生した場合、農協法第97条の2第12号及び農協法施行規則第231条第1項第20号又は信用事業に関する命令第58条第1項第15号の規定に基づき実施機関に対し報告書を提出する義務がある。また、実施機関は、必要な資料について、農協法第93条の規定に基づき農協に対して提出を命ずることができ、提出しない場合について同法は、第99条の4に罰則を規定している。

したがって、本件処分が実施機関の農協に対する指導監督事務に支障を及ぼすおそれがあるとは言えない。

(3) 以上のことから、本件処分により開示される情報が、条例第7条第6号に該当するとは認められない。

6 対象公文書の該当性について

(1) 異議申立人らは、不祥事件の解釈を誤って提出した報告書は本件開示請求の対象公文書に該当せず非開示とされるべきである旨主張している。

本件公文書開示請求書の「公文書の名称その他開示請求に係る公文書を特定するために必要な事項」欄には、「不祥事概要報告H17、18年度の最終報（なければ最も新しい報の分）経営支援課のもの」と記載されている。このことから本件開示請求は、経営支援課に対して不祥事件として報告さ

れている事案に係る公文書（最終分又は最新分）についてなされているものと認められる。

また、条例第2条第2項では、条例の適用対象となる「公文書」を定義し、その範囲を明らかにしているが、開示請求権の対象は、「公文書」とし、「情報」とはしていない。

したがって、本件開示請求に対して、実施機関は、経営支援課に不祥事件として報告されている事案に係る公文書（最終分又は最新分）を対象公文書として特定すべきであり、当該公文書に記載されている事案が農協法上の不祥事件に該当するか否かを個別に判断し、対象となる公文書をさらに限定することは実施機関のとるべき適切な対応ではない。

(2) 異議申立人らが対象公文書とすべきではない旨主張している報告書は、農協が自ら不祥事件に該当する事案であると判断し、実施機関に提出したもので、実施機関が保有している公文書である。

(3) 以上のことから、異議申立人らが不祥事件の解釈を誤って提出したと主張している報告書が、本件開示請求の対象公文書に該当しないとの主張は認めることはできない。

7 以上の理由により、当審査会は、冒頭「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

8 付言

当審査会としては、異議申立人らのうち本件農協以外の者については、本件処分によって自己の権利・利益を侵害され若しくは侵害されるおそれがあるとは言えないと考える。

## 第6 答申に至る経過

年 月 日	審査の経過
平成19年5月16日	○諮問（実施機関）

平成19年6月4日	○実施機関からの理由説明書を受理
平成19年7月5日	○異議申立人らからの意見書を受理
平成19年8月1日	○審議
平成19年8月21日	○審議
平成19年9月26日	○審議
平成19年10月25日	○審議
平成19年12月20日	○実施機関からの説明及び意見の聴取
平成20年1月30日	○異議申立人らからの説明及び意見の聴取
平成20年2月22日	○異議申立人らからの意見書（2）を受理
平成20年2月27日	○審議
平成20年3月27日	○審議
平成20年5月1日	○審議
平成20年6月5日	○審議