

答 申

諮問第55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、「平成17年度から19年度までの不祥事件等の概要報告書（農協関係の最終報、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20年5月21日付けで「H17年度から19年度までの不祥事件等の概要報告書（農協関係の最終報、最終報のない場合は最新報）」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、これらの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20年5月26日付けで条例第15条第1項の規定に基づき、これらの公文書に情報が記録されている農業協同組合（以下「異議申立人ら」という。）に対して意見書提出の機会を付与した。
- 3 異議申立人らは、実施機関に対し、平成20年6月6日及び平成20年6月10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20年6月25日付けで本件公文書について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異議申立人らに通知した。
- 5 異議申立人らは本件処分を不服として、実施機関に対し、平成

20年7月7日付けで、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 本件公文書のうち平成17年度及び平成18年度に実施機関に提出があった不祥事件等の概要報告書（以下、「平成17、18年度概要報告書」という。）については、本件とは別の開示請求者に当審査会の諮問第52号答申に基づく実施機関の決定により平成20年7月9日に閲覧及び写しの交付を行うことを予定していた公文書であったため、平成20年7月8日付けで執行停止の申立てを却下し、平成19年度に報告があった不祥事件等の概要報告書については、同日付けで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、「異議申立てに係る処分を取り消す、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20年8月27日付け意見書（1）及び（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

条例は、「県がいかなる行政をしているか」を県民に明らかにし、もって公正で民主的な県政を一層推進することを目的とするものであり、開示請求はこの目的のために県民に認められた権利である。

本件公文書は、異議申立人らが作成した異議申立人らの組織において発生した不祥事件等の概要報告書であり、開示請求の目的である「県がいかなる行政をしているか」を知り、またそれを県民に明らかにするための公文書ではない。

よって、本件公文書は条例が開示を認める公文書ではなく、本件開示請求は条例の目的と整合しないことから、実施機関は本件公文書を開示すべきではない。

(2) 条例第7条第3号の該当性について

ア 本件処分により、和歌山県内（以下「県内」という。）の農業協同組合（以下「農協」という。）における不祥事の件数が明らかになるので、実施機関が平成17年5月16日付の「農業協同組合の不祥事件等の対応について」と題する公文書で述べている如く、「関係農協だけでなく、系統組織全体の社会的な信用、信頼に多大な影響を及ぼし、農協経営、特に農協金融の安定を揺るがしかねない事態に陥る恐れがあり」県内の農協全体の信用が著しく低下する。

イ 県内の農協は、その上部団体と複雑にからみあって相補い、一つの組織として機能しているのであり、各地域の農協はいわば現地支店的役割を担っているに過ぎないといって過言でない。

したがって、農協名が識別できる部分が省かれたとしても、それは県内の農協組織における一支店名が省かれただけに等しく、本件処分により、県内の農協全体が受ける不利益は何ら減少するものではない。

ウ 国（金融庁長官）は、一般に特定の金融機関において不祥事件等があったという情報は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5条第2号イの不開示情報に該当するとしただうえで、当該情報が記録された行政文書の開示請求に対して同法第8条の規定に基づき当該行政文書の存否を答えることなく開示請求を拒否している。

銀行その他の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からすると、本件処分により県内各農協の権利、競争上の地位その他正当な利益が害されるおそれがあることは明らかで

ある。

(3) 条例第7条第6号の該当性について

ア 実施機関は、監督庁として県内の農協を指導監督し、その保護、育成、発展を図る責務を有している。

そして、県内の農協は、実施機関の指導監督を受けるため、実施機関に対して、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、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、発生した不祥事件について誠実、正確に報告しなければならない義務が課されている。

このことからすると実施機関は、報告された不祥事件等の情報を外部に対し漏らすことなく厳守すべき責務があると言っても過言ではない。

本件公文書を開示することは、上記(2)ウで主張しているように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金融機関と比べ、農協を極めて不平等・不利益な立場に陥れるものである。これは本来のあるべき行政の対応ではなく、県内の農協を指導監督し、その保護、育成、発展させるという実施機関の事務に支障を及ぼすおそれがある。

イ 本件公文書が外部に公開され、県内の農協の信用が低下し、競争上の不利益を与えることとなると、実施機関と県内の農協との信頼は破壊され、県内の農協は、今後不祥事件に関して実施機関にありのままを報告しなくなるのは理の当然であり、法的な権限や義務があるからという形式的、表面的なことで実施機関の事務に支障なしとする解釈は誤っている。

(4) その他の主張について

ア 実施機関には、県内の農協を指導監督し、その保護、育成、発展を図る責務と行政をガラス張りにする責務という2つの責務があり、前者の責務よりも後者の責務を優先させたのが、本件処分である。

異議申立人らには、その判断、理由は到底納得できない。

イ 県内の農協を指導監督し、保護、育成、発展を図るべき実施機関が、本来の責務に背反して、異議申立人らに競争上の不利益を与えてまで本件公文書を外部に公開することを優先する理由を納得できるように答えていただきたい。

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。

なお、実施機関には、審査会における説明及び意見の陳述の機会を設けたが、上記理由説明書に記載している以外の主張はないとの理由で陳述を行わなかった。

1 本件処分について

(1) 条例第3条は、公文書の開示を求める権利が十分尊重されるようこの条例を解釈し、運用するものと規定し、条例第7条は、非開示情報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、条例第8条では、公文書に条例第7条各号のいずれかに該当する情報が記録されている場合において、その部分を容易に区分して除くことができる場合には、その部分を除いて、当該公文書を開示しなければならないと規定している。

(2) 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、当該情報が記録されている部分は他の部分と容易に区分して除くことができるため、部分開示決定を行ったものである。

2 条例の目的との整合性について

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。

また、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る。

3 条例第7条第3号の該当性について

基本的に各農協は、農業協同組合法（昭和22年法律第132号。以下「農協法」という。）や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号に規定されている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と考えられる。

また、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、異議申立人らの競争上の地位を害するおそれがあるとは言えない。

4 条例第7条第6号の該当性について

農協として実施機関の情報公開を待つまでもなく、自ら不祥事を公表して自浄能力のあるところを示し、再発防止策等の着実な実施により県民・預金者の信頼を得ることも一つの方策であり、情報開示することが必ずしも競争上の不利益であるとは言えない。

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、これを提出しない場合、同法は罰則を規定しているため、本件処分により実施機関への詳細な報告がされないことによる支障はないと考える。

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年度から平成19年度までに農協法第97条の2第12号、農協法施行規則第231条第1項第20号及び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、異議申立人ら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 執行停止の申立てを却下した公文書について

- (1) 実施機関は、平成17、18年度概要報告書について、部分開示決定処分に対する執行停止の申立てを却下し、既に開示を実施している。したがって、本件処分のうち上記公文書に係る処分に対する異議申立ては、利益を欠き、これを却下すべきである。
- (2) 本県の情報公開制度からすると、部分開示決定処分に対する異議申立てと併せて執行停止の申立てがあったときは、実施機関は、異議申立てを却下する場合を除き、執行停止の決定を行い、部分開示決定処分に対する異議申立てについて当審査会に諮問し、その答申に基づき異議申立てに対する決定を行うまでは開示を実施しないようにすべきである。

しかし、平成17、18年度概要報告書は、当審査会の諮問第52号答申に基づき本件とは別の開示請求者(以下「諮問第52号請求者」という。)に対して開示を実施することを決定した公文書であり、かつ、諮問第52号請求者に開示を実施した日と同日に本件についても開示を実施しているという極めて特殊な状況を考慮すれば、今回の実施機関の対応は是認できる。

3 条例の目的との整合性について

- (1) 異議申立人らは、本件公文書は、異議申立人らが作成した同人らの組織において発生した不祥事件等に関する報告書であり、開示請求の目的である「県がいかなる行政をしている

か」を知り、またそれを県民に明らかにするための公文書ではないことから、本件開示請求は条例の目的と整合せず、実施機関は本件公文書を開示すべきではない旨主張している。

- (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、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り、異議申立人らの主張は、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。
- (5) 以上のことから、本件開示請求が条例の目的と整合せず、実施機関は本件公文書を開示すべきではないとの異議申立人らの主張は、認めることができない。

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、たとえ農協名が識別できる部分が非開示であっても県内の農協が受ける不利益は何ら減少するものではなく、本件処分により県内の農協における不祥事の件数が明らかになるため、県内の農協全体の社会的な信用、信頼に多大な影響を及ぼし、農協経営、特に農協金融の安定を揺るがしかねない事態に陥る恐れがあり、県内の農協全体に対する信用が著しく低下する旨主張している。

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、金融庁長官が一般に特定の金融機関において不祥事件等があったという情報は情報公開法第5条第2号イの不開示情報に該当するとしたうえで、当該情報が記録

された行政文書の開示請求に対して同法第8条の規定に基づき当該行政文書の存否を明らかにすることなく開示請求を拒否（以下「存否応答拒否」という。）していることから、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鑑みれば、本件処分により県内の農協の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあることは明らかである旨主張している。

しかし、金融庁長官が存否応答拒否の決定をしたのは、行政文書の存否を明らかにするだけで特定の金融機関に不祥事件等が発生しているか否かが明らか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特定の農協に不祥事件が発生しているか否かについて明らかになることはなく、異議申立人らの権利、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、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農協以外の金融機関と比べ、異議申立人らが極めて不平等、不利益な立場に陥られるため、県内の農協を保護、育成、発展させるという実施機関の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある旨主張している。

しかし、上記4の(3)のとおり、本件処分では農協名が特定される記載を非開示としていることから、異議申立人らの権利、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

は認められず、県内の農協を保護、育成、発展させるという実施機関の事務に支障を及ぼすおそれがあるとは認められない。

- (3) また、異議申立人らは、農協には農協法等の規定に基づき不祥事件に関する報告書を提出する義務があり、実施機関には当該報告書の提出を命ずる権限があるという形式的、表面的なことで実施機関の事務に支障を及ぼすおそれがないとする解釈は誤っており、本件処分により実施機関と県内の農協の信頼は破壊され、県内の農協は、今後不祥事件に関して、実施機関にありのままを報告しなくなる旨主張している。

しかし、県内の農協は、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。

このことからすると、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農協法等の規定に基づき義務付けられており、また実施機関は、必要と認める情報を農協法の規定に基づき強制的に取得することができるものである。したがって、本件処分により、仮に実施機関と県内の農協の信頼関係が損なわれたとしても、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6号に該当するとは認められない。

6 異議申立人らのその他の主張について

- (1) 異議申立人らは、実施機関が農協の保護、育成、発展を図る責務よりも行政をガラス張りにする責務を優先させたことに到底納得がいかない旨及び実施機関が異議申立人らに競争

上の不利益を与えてまで、本件処分を行う理由を納得できるように答えて欲しい旨主張している。

- (2) 異議申立人らの主張は、本件処分により県内の農協の権利、競争上の地位その他正当な利益が害されるおそれがあることを前提としているが、上記4のとおり、本件処分によりそのようなおそれが生じるとは認められない。
- (3) また、条例が規定している公文書開示制度は、上記3の(3)のとおりであり、開示請求を受けた実施機関は、保有する公文書について、開示しなければならない理由がなければ非開示とするのではなく、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はこれを開示しなければならないとしている。異議申立人らの主張は、このような公文書開示制度を十分に理解していないものである。
- (4) なお、異議申立人らのその他の主張は、当審査会及び実施機関への要望であり、本件公文書に対する開示・非開示についての当審査会の判断を左右するものではない。

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。

第6 答申に至る経過

年月日	審査の経過
平成20年7月8日	○諮問（実施機関）
平成20年7月25日	○実施機関からの理由説明書を受理
平成20年8月27日	○異議申立人らからの意見書を受理
平成20年8月29日	○審議

平成20年9月26日	○異議申立人らからの説明及び意見の聴取
平成20年10月14日	○審議
平成20年11月20日	○審議