

答 申

第1 山口県情報公開審査会（以下「審査会」という。）の結論

山口県知事（以下「実施機関」という。）の行った公文書の部分開示決定は、妥当である。

第2 異議申立てに至る経過

1 公文書の開示請求

開示請求をした者（以下「本件請求者」という。）は、平成17年4月15日付けで実施機関に対し、山口県情報公開条例（平成9年山口県条例第18号。以下「条例」という。）第6条の規定により、「平成9年9月1日から平成17年4月1日までに山口県に報告があった、山口県内の農業協同組合の不祥事に関する資料（報告様式の最終報）」の開示請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 公文書の特定

実施機関は、本件請求に該当する公文書として、「平成9年9月1日から平成17年4月1日までに山口県に報告があった、山口県内の農業協同組合の不祥事に関する資料（報告様式の最終報）」（以下「本件公文書」という。）を特定した。

3 第三者に対する意見聴取

実施機関は、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17年4月25日付けで条例第9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「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。

4 実施機関の処分

実施機関は、平成17年5月25日付けで部分開示の決定（以下「本件処分」という。）を行うとともに、その旨を本件請求者及び意見書提出の機会を付与した異議申立人らに通知した。

5 異議申立て

異議申立人は、本件処分を不服として、平成17年6月6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とともに、本件処分の執行停止の申立てを行った。

6 執行停止の決定

実施機関は、平成17年6月9日付けで本件処分の執行停止の決定を行い、本件請

求者及び異議申立人らに通知した。

第3 異議申立人の主張要旨

1 異議申立ての趣旨

異議申立ての趣旨は、本件処分のうち、開示をする決定の部分の取り消しを求めるというものである。

2 異議申立ての理由

- (1) 他の金融機関が不祥事を公開しない中であって、系統農協のみ公開となると競争上不利益を被ることになる。
- (2) 部分開示であっても開示となると系統農協の社会的信用力の低下につながり、農協の行うすべての事業にわたって影響があり、大きな損害を被るおそれがある。
- (3) 条例の目的との整合性について

条例第1条においては、「県政の公正な運営を図るとともに、その運営に対する県民の理解及び信頼を確保し、もって県民の県政への参加を一層促進することを目的」とされているところであるが、異議申立人が県に対して報告を行った情報を公開することそのものが、どう「県政の公正な運営を図る」ことになり、そのことでどう「県民の県政への参加を一層促進する」ことになるのか理解が難しい。

実施機関の部分開示決定理由説明書（以下「理由書」という。）においては、異議申立人の不祥事情報を公開することが、条例の趣旨・目的に照らして真に寄与するものであるかどうかについて全く触れられていないことから、そもそも本件の情報公開そのものが条例の趣旨・目的には合致せず、目的の範囲を超えたものである。

(4) 法人等情報の部分開示について

理由書では、「本件公文書の法人等情報は、農業協同組合（以下「農協」という。）において発生した不祥事件等に関する情報（以下「不祥事情報」という。）であることから、公開することにより、農協に信用上の不利益を与えるおそれがあることは明白」としながら、「法人識別情報が開示されなくても、その他の情報（不祥事件の手口等）が開示されれば、組合員等不祥事件等の概要を知り得る立場であった者（新聞報道等があった場合は一般読者等）は特定の農協を容易に推定され得る」としている。このように県が自ら認めているように、不祥事情報が公開されることにより特定の農協が推定されることから、結果として、農協に信用上の不利益を与えるということになるのではないかと。また、その情報が、「既に明らかな情報であったり、新たな情報であっても当該農協に特に不利益を与えるとは想定できない」

と述べられているが、前述した論理に照らしてみても矛盾しており、やはり法人識別情報のみ非開示したとしても、結果として特定の農協が推定され得る情報が公開されることになり、農協に信用上の不利益を与えるおそれがあるものである。

(5) 実施機関の「異議申立ての理由に対する反論」に対する反論

理由書では、「法人識別情報を除く法人等情報もやはり農協の不祥事情報であり、これが公開されれば、当該農協を含む農協系統（農協全体の総称）の社会的信用の低下につながり、不利益を与えるおそれがあるとの主張には理由がないともいえない」とし、農協系統としての信用低下につながることへの認識が示されていることから、一部の農協の不祥事情報を公開することは、異議申立人だけではなく、農協系統としての社会的信用の低下につながることは明白である。

なお、「農協系統に不利益があったとしても」、「どのような不利益があるかも客観的・具体的に明らかにされていない」とされているが、「農協系統」はそもそも、「農協全体の総称」と前文でも述べられているように、農協系統に不利益があるということは、当然、農協系統を構成する農協、つまり、当該農協であれ、他の農協であれ、不利益があることを意味するものであり、理由書に述べられている論理そのものが明らかに矛盾している。

また、「不利益が客観的・具体的に明らかにされていない」とあるが、言い換えれば不利益となった先例・事例がないからといって、それが不利益を与えるおそれがないとはいえない。

(6) 条例第11条第6号について

条例第11条第6号では、「当該事務又は事業の性質上、公開することにより当該事務若しくは事業の実施の目的を失わせ、又は当該事業の円滑な実施を著しく困難にするおそれがあるもの」については開示しないことができるとされているところであるが、不祥事等の県への報告は、そもそも情報公開を前提とされていたものではなく、不祥事等の再発防止や経営改善を目的として監督官庁である県へ報告しているものであるから、情報公開により本来の当該報告をすることの目的を失わせ、また今後の当該事業の円滑な実施を著しく困難にするものである。

(7) 条例第11条第7号について

情報公開を前提としていることについて事前にも全く通知のない、こうした不祥事情報を公開することにより、今後の「県の機関と関係当事者との協力関係又は信頼関係が著しく損なわれるおそれ」がある。

(8) 条例第22条について

条例第22条に「公文書に記録されている個人及び法人その他の団体の権利利益

を不当に侵害しないように留意しなければならない」とあることから、不祥事情報に記載されている個人のプライバシーの保護はもちろんのこと、異議申立人並びに農協系統としての権利利益の保護についても十分留意していただきたい。

(9) 参議院農林水産委員会における答弁について

平成16年6月10日に開催された参議院農林水産委員会における答弁において農林水産省農村振興局長が農協不祥事に関する行政としての考え方について、不祥事については「件数等の集計なり公表ということはしてございません。これは非常に無用な誤解を与えるとといったようなことがあるということ为背景にしております、他の金融機関等につきましても同様の扱いになっているということでございますので、その点をご理解いただきたいと思えます。」と述べられていることから、行政として一貫性のある対応をするべきである。

第4 実施機関の説明要旨

1 本件公文書の内容・構成

本件公文書は、「農業協同組合の内部管理体制・リスク管理体制の充実等について」（平成10年1月30日付け9農経A第1157号農林水産省経済局長通知。以下「本件通知」という。）及び「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監督に当たっての留意事項について」（平成10年6月17日付け10農経A第873号大蔵省銀行局長・農林水産省経済局長通知。以下「事務ガイドライン」という。）に基づく様式部分（表題、項目等）と様式に基づき個々の不祥事件等について農協自らがその内部の情報を記録した部分（情報）からなっており、記録された部分は条例第11条第2号の規定による個人に関する情報（以下「個人情報」という。）と同条第3号の規定による法人等に関する情報（以下「法人等情報」という。）で構成されている。

2 部分開示とした理由

条例第4条の規定では、条例の解釈及び運用に当たっては、公文書の開示を求める者（以下「請求者」という。）の権利を最大限に尊重しなければならないとしている。また、第12条の規定では、公文書に第11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することができる場合には、その部分を除いて、当該公文書を公開しなければならない（部分開示）としている。

本件公文書は、1のとおり様式部分、個人情報及び法人等情報からなるが、これらは容易に区分できるため、区分した部分ごとにそれぞれ部分開示をする部分、できない部分の判断を行った上で、部分開示の決定を行ったものである。

3 部分開示とした部分

(1) 個人情報

条例第11条第2号の規定では、個人情報であって、イからニに掲げる以外の特定の個人が識別され、又は識別され得るもの（以下「個人識別情報」という。）について非開示情報としている。

本件公文書には、個人識別情報（氏名等）のほか、特定の個人は識別できないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの（性別、年齢、信条、経歴、財産、賞罰等）が含まれる。

個人識別情報を非開示とするのは当然であるが、これを非開示にしても、法人等情報を含めたその他の情報が開示されれば、組合員等不祥事件等の概要を知り得る立場であった者（新聞報道等があった場合は一般読者等）にとっては、そこから特定の個人が容易に推定され得るものであって、その場合には、特定の個人の信条、経歴、財産、賞罰（特に警察に連絡したかどうか等）等他の人に知られたくない個人に関わる情報が開示され、特定の個人の権利利益が不当に害されることになる。

このため、特定の個人は識別できないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるものについても非開示とした。

(2) 法人等情報

条例第11条第3号の規定では、法人等情報であって、イから八に掲げる以外のもので、公開することにより、当該法人に不利益を与えるおそれのあるものについて、非開示情報としている。

本件公文書の法人等情報は、不祥事情報であることから、公開することにより、農協に信用上の不利益を与えるおそれがあることは明白であり、かつ、同条第3号のイから八までに掲げる情報に明らかに該当するとはいえないものである。

そのため、法人等情報を、特定の法人が識別され、又は識別され得る情報（以下「法人識別情報」という。）とそれ以外の情報に分け、法人識別情報についてのみ非開示とした。それ以外の情報については、公開しても、当該農協に明らかに不利益を与えるおそれがないことから、開示することとした。

なお、法人識別情報が開示されなくても、その他の情報（不祥事件の手口等）が開示されれば、組合員等不祥事件等の概要を知りうる立場であった者（新聞報道等があった場合は一般読者等）は特定の農協を容易に推定され得るが、その情報は、既に明らかな情報であったり、新たな情報であっても当該農協に特に不利益を与えると想定できないものと考えられる。

4 異議申立ての理由に対する反論

- (1) 「農協が特定されていなくても、「農協系統」に不利益を与えるおそれがあるのではないか。」という点について

法人識別情報を除く法人等情報もやはり不祥事情報であり、これが公開されれば、当該農協を含む農協系統の社会的信用の低下につながり、不利益を与えるおそれがあるとの主張に理由がないともいえない。

しかしながら、これまで他県で条例による不祥事情報の情報公開がなされている状況をも、その不利益が客観的・具体的に明らかにされているとはいえない。

また、農協系統に不利益があったとしても、当該農協にどのような不利益があるかも客観的・具体的に明らかにされていない。

- (2) 「他の金融機関が不祥事を公開しない中で、農協系統のみ公開することは、競争上不利益を与えるおそれがあるのではないか。」という点について

他の金融機関も、法令等の規定により不祥事情報が非公開とされているわけではなく、金融機関自らが公表するなどの情報公開も求められている。

農協も、県の情報公開を待つまでもなく、自ら公表して自浄能力のあるところを示して、再発防止対策等の着実な実施により県民・貯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いえない。

第5 審査会の判断

1 本件公文書の内容及び性格

本件文書は、信用事業を行う農協において不祥事件等が発生した場合は、平成13年12月31日以前については、本件通知の記の1の(3)の規定に基づき、平成14年1月1日以降については、「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3月3日付け大蔵省・農林水産省令第1号)第58条第3項の規定に基づき、それぞれ本件通知及び事務ガイドラインに定められた様式により、山口県内の農協から行政庁である山口県知事に提出され、実施機関が保有しているものであり、条例第2条第2項に規定する公文書に該当する。

2 条例の目的との整合性について

条例は、第1条において、「県民の知る権利を尊重し、県の諸活動について県民に説明する責務が全うされるようにすることが重要であることにかんがみ、県政の透明性の向上を図るため、県が保有する公文書の開示を請求する権利を明らかにし」と定め、第5条の「何人も、この条例の定めるところにより、実施機関に対し、公文書の

開示を請求することができる。」の規定と併せて、条例は、何人にも公文書の開示を請求する権利を認めることにより、「県政の公正な運営を図るとともに、その運営に対する県民の理解及び信頼を確保し、もって県民の県政への参加を一層促進すること」を実現することを目的として制定されたものである。そして、条例は、その解釈運用基準を示すものとして第4条において、「実施機関は、この条例の解釈及び運用に当たっては、公文書の開示を求める者の権利を最大限に尊重しなければならない。」と規定し、公文書の原則開示の基本理念を示している。

しかし、同時に、条例は、その第11条本文において、「実施機関は、開示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、当該公文書の開示をしないことができる。」と規定して、同条第1号から第8号までを公文書を開示しないことができる事由として定めている。

したがって、実施機関は、開示請求があった場合、開示をしないことができるか否かについて、条例第1条、第4条及び第5条の趣旨に従って、第11条の各号の規定を解釈し、運用することによって判断することになるのであり、異議申立人の「そもそも本件情報公開そのものが条例の趣旨目的に合致せず、目的の範囲を超えたもの」との主張は認められない。

3 条例第11条第3号の該当の有無について

(1) 条例第11条第3号について

条例第11条は、同条第3号に規定する「法人（国及び独立行政法人等並びに地方公共団体、地方独立行政法人その他の公共団体（以下「国等」という。）を除く。）その他の団体（以下「法人等」という。）に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、公開することにより、当該法人等又は当該個人に不利益を与えるおそれがあるもの」は開示をしないことができるとしている。

しかし、公益上公開することが必要と認められるものがあることから、条例第11条第3号イからハに規定する情報については、開示をすることとなっている。

(2) 本件公文書について

本号に該当する情報の典型的なものとしては、生産技術上や販売上のノウハウに関する情報、信用上不利益を与える情報、人事等専ら法人の内部管理情報などが考えられるが、個々具体の情報について、「不利益を与えるおそれ」があるか否かを判断するに当たっては、当該情報が、どのような法人等に関するどのような種類のものであるかなどといった一般的な性質から、客観的に判断することとなるものである。

農協は、農業協同組合法（以下「法」という。）の規定に基づき組合員の経済活

動について相互扶助を行うことを目的として設立され、貯金や貸付事業などの信用事業も行うことが認められた公益性の高い法人であり、本件のように信用事業で不祥事件が発生した場合、法令や行政指導により行政庁に報告が義務づけられており、行政庁が県民等への説明責任を果たすために必要な範囲内でその内容を公にすることは、当然にあり得るものと考えらるべきである。一方、農協の具体的な事業活動においては、信用事業をはじめ各種事業について、組合員以外の員外利用も認められており、実態的には、他の金融機関等との競争状態にあることが認められる。

これらの点を踏まえて、当審査会は、本号の該当性について、以下のとおり判断する。

本件公文書には、事件ごとに不祥事のあった農協の名称や当該農協の不祥事の発生経過や対応状況などの詳細な内容が記載されており、本件公文書が開示されれば、当該農協の不祥事の発生件数をはじめ、当該農協の内部の管理体制や運営体制が不十分といった点なども明らかになり、当該農協がその事業地域において信用できない事業者とみなされ、信用事業をはじめ各種事業において他の金融機関等との競争上の不利益が生じるおそれは十分考えられるところである。

しかしながら、本件処分においては、既に、農協名や特定の農協を識別できる情報は非開示とされていることが認められ、一般の者が特定の農協を識別することはできず、当該農協の具体的な事業活動に不利益を与えるおそれはないといえることができる。なお、異議申立人は、法人識別情報が開示されなくても、その他の情報（不祥事件の手口等）が開示されれば、組合員等不祥事件等の概要を知り得る立場であった者（新聞報道等があった場合は、一般読者等）には特定の農協が推定され、結果として農協に信用上の不利益を与える旨主張しているが、本件開示情報と過去の新聞報道等から、仮に今回、特定の農協が推定されたとしても、これらの者にとっては既に当該農協の不祥事件は周知の事実であり、本件処分により、新たな不利益を受けおそれがあるとは考えられない。

また、異議申立人は、本件処分により、他の金融機関との競争上の不利益をはじめ系統農協の社会的信用力の低下を招き農協の行うすべての事業に大きな損害を被るおそれがある旨主張するが、基本的に各農協は、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、本件の場合、農協系統の事業活動に一定の協同・協力関係があるにしても、農協系統にまで法的保護の対象を拡大する具体的な必要性は認められず、また、本号の文理上からも、そのように法人等の範囲を拡大解釈することはできないと考えられ、異議申立人の

主張を認めることはできない。

したがって、本件について客観的に見れば、本件処分により、異議申立人に不利益を与えるおそれがあるとは考えられない。

4 条例第11条第6号の該当の有無について

(1) 条例第11条第6号について

条例第11条は、同条第6号に規定する「県の機関又は国等の機関が行う検査、監査、取締り等の計画又は実施細目、争訟又は交渉の方針その他の事務又は事業に関する情報であって、当該事務又は事業の性質上、公開することにより、当該事務若しくは事業の実施の目的を失わせ、又は当該事務若しくは事業の円滑な実施を著しく困難にするおそれがあるもの」を開示しないことができるとしている。

(2) 本件公文書について

本件公文書が、そもそも情報公開を前提としていたものではないという異議申立人の主張については、前述の2で判断したとおりであり、認められない。また、本件公文書は、法令や行政指導に基づき行政庁に提出を義務づけられたものであり、仮に相手方が情報公開されることを理由に非協力的な姿勢を示したとしても、報告徴収事務自体が適正に行われることは担保され得ると考えられ、本号には該当しない。

5 条例第11条第7号の該当の有無について

(1) 条例第11条第7号について

条例第11条は、同条第7号に規定する「県の機関と県の機関以外のものとの間における協議、依頼等により実施機関の職員が作成し、又は取得した情報であって、公開することにより、県の機関と関係当事者との協力関係又は信頼関係が著しく損なわれるおそれがあるもの」を開示しないことができるとしている。

(2) 本件公文書について

本件公文書が情報公開の対象となることを異議申立人に事前に知らされていなくとも、条例上、公文書に該当するものについては、実施機関は、その情報の一般的性質から客観的に判断して、条例第11条各号に規定する開示をしないことができる情報を除き、開示の決定を行うこととなるのであり、本号でいう「県の機関と関係当事者との協力関係又は信頼関係が著しく損なわれるおそれがあるもの」に該当するかどうかについては、県の機関の要請を受けて関係当事者から公開しないとの条件で任意に提供された情報については、契約上あるいは信義則上の問題として考慮されるべきものであるが、本件公文書は、法令や行政指導により報告が義務づけられており、非公開を条件に実施機関が受け取ったとも認められないことから、

本号には該当しない。仮に報告者が開示を望まない情報が本号に該当するということになれば、実質的な公文書開示の決定権が報告者の意思に委ねられることとなり、このことは、条例の原則開示の基本理念に反することになることから、本号の趣旨をこのように解釈することはできない。

6 参議院農林水産委員会における答弁について

(1) 条例第11条第1号について

条例第11条は、同条第1号に規定する「法令等の規定により公開することができないこととされている情報又は法律若しくはこれに基づく政令の規定によりその指示に従うものとされている主務大臣等からの公開してはならない旨の明示の指示がある情報」を開示しないことができるとしている。

(2) 本件処分について

本号でいう「明示の指示」とは、文書等により発した指示で、開示してはならない情報が具体的に明示された通達、訓令、通知等をいい、異議申立人の引用する答弁はこれに該当せず、本件処分は、条例に基づき行われるものであって、答弁内容に直接影響されるものではない。

7 条例第22条について

(1) 条例第22条第1項について

条例第22条第1項は、「この条例の適用に当たっては、そのものに関する情報が公文書に記録されている個人及び法人その他の団体の権利利益を不当に侵害しないように留意しなければならない」と規定している。

(2) 本件処分について

本項は、原則開示を基本とする情報公開制度にあっても、個人及び法人等の権利利益が不当に侵害されることがあってはならないことを明らかにしたものであるが、本件処分が本項に抵触するものではないことは、これまで述べてきたことから明白である。

8 まとめ

これらのことから判断すると、異議申立人の主張を認めることはできず、実施機関の条例適用に誤りはないことから、本件処分は妥当であるということが出来る。

以上の理由により、第1に掲げる審査会の結論のとおり、判断する。

第6 審査会の審査経過等

別紙のとおり（省略）