

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20年5月21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、「農林水産部団体指導室にかかる県内農協・漁協での横領など一連の不祥事の報告書 公開できる限りの年限においてすべて」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15年4月1日から平成20年5月21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及び漁業協同組合の不祥事に関する資料（報告様式の最終報及び最終報でない場合は直近の報告書）」（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20年5月30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及び漁業協同組合（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20年6月20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20年7月2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20年7月3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ているものである。

2 異議申立ての理由

- (1) 平成17年3月31日以前の事案の開示については平成18年(2006年)1月23日付け平17農政第793号で部分開示が既に決定され広くマスコミ報道がされており、当組合においても平成 年 月 日発覚の事案が重複している。そのことにより発生件数や不祥事金額が累増し公表され、その結果、当組合をはじめJAグループ山口の信用失墜につながり、適正な運営に支障を来すおそれがあると考えられること。
- (2) 一般金融機関については、平成18年9月25日施行の金融庁訓令「行政機関の保有する情報の公開に関する法律第9条各項の決定をするための基準」の一部改正により、不祥事件届出書等については非開示とするとの決定がなされており、今回の処分については金融機関相互での均衡を欠く処分となっていること。
- (3) 今回開示される事案のうち、当組合の平成 年 月 日発覚の事案については既に報道がなされている。今回の部分開示執行に伴い、不祥事金額や発覚日で当組合の発生事案と特定できるものと考えられるため、部分開示する場合には現行決定の非開示項目に加えて、不祥事金額と発覚日については非開示とすることが適正と考えられること。

また、今後においても不祥事金額と発覚日の部分開示により、将来、仮に報道がされた場合、事案の特定が可能となることが考えられる。

(4) 「異議申立ての理由に対する反論」に対する反論

ア 異議申立てで述べたように、発生件数や被害金額が重複し、公表された場合は、農協系統全体にとって不利益を蒙ることとなり、条例第11条で規定する特定の法人の不利益を回避する目的と相反する。

現時点での本県の農協数は12であり、仮に5年間で30件であるとの公表が毎年のように公表され続ければ、全ての農協で不祥事が多発、頻発していると一般読者等が誤解し、ひいては事業利用や組合員加入に影響を及ぼすことが考えられ、全ての農協に不利益が生ずると容易に想定される。

また、情報公開にあたっては、開示請求者の請求目的を受付け、請求目的の公益性について、審査できる仕組みや手続きが必要と考える。

イ 一般金融機関においては、金融庁訓令に基づき、不祥事件届出書は非開示とされているにもかかわらず、農協においては、条例に基づき、部分開示されることとなった場合は、金融機関相互間で不均衡となること自体の問題点について異議申立てをしている。県の反論は、そのことについての論点整理が行われていない。

本県農協の不祥事報告書は本来、条例第1条の目的に規定される「県政の透明性」や「県政の公正な運営」とは直接的に関係がなく、公文書の適用除外又は非開示することが適当であり、不祥事報告書を開示するか否かについては、金融庁訓令を類推適用し、判断することが正しいものとする。

ウ 条例第11条は、公文書に、個人情報及び法人等の不利益情報があれば、それを非開示とすることができるものと規定されているにもかかわらず、県の「異議申立ての理由に対する反論」にあるように、本件開示情報と過去の新聞報道等から、仮に特定の農協が特定されたとしても、このことにより当該農協に新たな不利益を与えるおそれがないので、開示してもよいとの県の判断は不当である。

平成17年12月の情報公開答申は不当であり、今回、更正されることを求める。

第4 実施機関の説明要旨

1 本件公文書について

(1) 根拠法令等

ア 農業協同組合

(ア) 不祥事件等の概要について

信用事業を行う農業協同組合（以下「農協」という。）において不祥事件等が発生した場合は、農業協同組合法施行規則（平成17年3月22日農林水産省令第27号）第231条第1項第20号及び「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1項第15号の規定に基づき、当該農協から行政庁へ報告するものとされている。

また、その報告は、平成17年3月31日以前の様式については、「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監督等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。）により定

められており、また、平成17年4月1日以降の様式については、「「系統金融機関向けの総合的な監督指針」の制定について」(平成17年4月1日付け金監第806号・16経営第8903号金融庁監督局長・農林水産省経営局長通知)により定められている。

なお、この報告は、農業協同組合法(昭和22年法律第132号。以下「農協法」という。)第97条の2第12号の規定に基づくものである。

(イ) 個人情報の漏えい等の事案について

農協において個人情報の漏えいが発生した場合は、「個人情報の適正な取扱いを確保するために農林水産分野における事業者が講ずべき措置に関するガイドライン」(平成16年11月9日農林水産省告示第2013号。以下「ガイドライン」という。)第25条第3項の規定に基づき、農林水産省に報告するものとされている。このガイドラインは、個人情報の保護に関する法律(平成15年法律第57号)第8条の規定に基づくものである。

また、その報告に係る様式は、「農林水産分野における民間事業者の個人情報漏えい事案等への対応要領について」(平成17年3月24日付け16情第391号大臣官房情報課長通知)により定められている。

イ 漁業協同組合

信用事業を行う漁業協同組合(以下「漁協」という。)において不祥事件等が発生した場合は、「漁業協同組合等の信用事業等に関する命令」(平成5年3月3日付け大蔵省・農林水産省令第2号)第51条第1項第16号の規定に基づき、当該漁協から行政庁へ報告するものとされている。

また、その報告に係る様式は、「漁協系統信用事業における総合的な監督指針」(平成17年4月1日付け金監第807号・16水漁第2697号金融庁監督局長・水産庁長官通知)により定められている。

なお、この報告は、水産業協同組合法(昭和23年法律第242号)第126条の2第12号の規定に基づくものである。

(2) 公文書の特定

本県開示請求に係る「平成15年4月1日から平成20年5月21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及び漁業協同組合の不祥事に関する資料」として、(1)に記載した事務ガイドライン等の規定に基づき、当該農協及び漁協から所管行政庁である山口県知事へ提出された「不祥事件等の概要」、「個人情報の漏えい等の事案に関する報告書」のうち最終報告に係るもの又は最終報告でない場合は直近の報告を特定した。

2 部分開示とした理由等について

(1) 本件公文書の内容・構成

本件公文書は、事務ガイドライン等に基づく様式部分（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及び漁協自らがその内容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、当該公文書を開示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することができるため、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

ア 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）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。

イ 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、イからハ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、農協及び漁協において発生した不祥事件等に関する情報であることから、公開することにより、農協及び漁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号のイからハ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。

(4) 異議申立ての理由に対する反論

ア 「今回開示される文書には、過去既に開示された文書も含まれており、再度、開示され、公表された場合、発生件数や被害金額が重複して公表されるおそれがあり、当該農協をはじめ、農協系統全体の信用失墜に繋がる。」という点について

開示請求があれば、当該開示請求に係る公文書の一部に過去開示された公文書が含まれていても、条例に基づき、当該開示請求に係る公文書全部について開示をするかどうかの決定をしなければならぬため、過去開示された公文書を含めて部分開示の決定を行ったものである。

イ 「平成18年9月25日施行の金融庁訓令「行政機関の保有する情報の公開に関する法律第9条各項の決定をするための基準」では、一般金融機関の不祥事件届出書等を非開示としているが、農協の不祥事件等の概要が開示されることは、均衡を欠くことになるのではないか。」という点について

県が保有する公文書の開示をするかどうかの決定は、条例に基づいて行うことが義務付けられており、その開示を制限する法令等の規定等があれば非開示とできるが、金融庁訓令はそれに該当しないため、部分開示の決定を行ったものである。

ウ 「不祥事件等の概要の被害額及び発覚日の開示は、新聞報道等（将来報道される場合を含む。）された案件では、特定の農協が推定されるのではないか。」という点について

平成17年12月1日付け答申（情報公開答申第24号。（以下「先例答申」という。）で、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（新聞報道等があった場合は、一般読者等）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るおそれがあるとは考えられないとの答申を受けており、被害額及び発覚日を開示しても、当該農協が新たな不利益を受けるおそれがあるとは考えられない。

(5) まとめ

以上のとおり、本件公文書のうち、個人情報及び法人識別情報は非開示とするが、特定の農協が識別できないその他の情報については、当該農協に客観的・具体的な不利益を与えるおそれが想定できないため、部分開示とすることとした。

第5 審査会の判断

1 本件公文書の内容及び性格

本件公文書は、不祥事件等の概要及び個人情報の漏えい等の事案に関する報告書から構成されている。

そのうち、不祥事件等の概要は、農協にあつては、農業協同組合法施行規則第231条第1項第20号及び「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命令」第58条第1項第15号の規定に基づき、漁協にあつては、「漁業協同組合等の信用事業等に関する命令」第51条第1項第16号の規定に基づき、山口県内の農協又は漁協から実施機関に提出された報告書である。

また、個人情報の漏えい等の事案に関する報告書は、「個人情報の漏えい等が発生した場合の対応について（通知）」（平成17年（2005年）8月11日付け平17農政第526号）に基づき、山口県内の農協から実施機関に提出されたものである。

これらはいずれも実施機関の職員が職務上取得した文書であつて、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であり、条例第2条第2項に規定する「公文書」に該当する。

ところで、本件開示請求とは別に、実施機関に対し、「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つた、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「先例答申対象公文書」という。）について開示請求がなされ、平成17年5月25日付けで実施機関が行つた部分開示の決定（以下「先例部分開示決定」という。）に対する異議申立てが行われている。当該異議申立てに関し、実施機関から諮問を受けた当審査会は、先例答申において先例部分開示

決定は妥当である旨の判断をしている。

当審査会が見分したところによれば、本件公文書は、先例答申対象公文書と同一のものあるいは様式や記載項目等が異なるものの、その記載内容は同様のものと認められる。

2 条例の目的との整合性について

異議申立人は、本県農協の不祥事件報告書は本来、条例第1条の目的に規定される「県政の透明性」や「県政の公正な運営」とは直接的に関係がなく、公文書の適用除外又は非開示とすることが適当であり、不祥事件報告書を開示するか否かについては、金融庁訓令を類推適用し、判断すべき旨を主張する。

しかし、当審査会は、先例答申において、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り、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をすることになるとの考えを示している。当審査会は、本件においても、先例答申の考えを維持し、同様の判断をすべきものとする。

3 非開示情報該当性に対する当審査会の判断について

当審査会が見分したところによれば、本件公文書において実施機関が開示することとした情報は、先例答申対象公文書において実施機関が開示をすることとした情報（以下「先例開示情報」という。）と同一のものあるいはその内容は同様のものと認められる。先例開示情報については、当審査会は、既に先例答申において、非開示情報に該当する事由は存しないとの判断を示しているところである。

したがって、本件においては、先例答申における非開示情報該当性の判断に影響を及ぼす特段の事情の有無について確認し、当該事情の存在が認められない限り、先例答申を維持し、同様の判断をすべきものとする。

(1) 条例第11条第1号の該当性について

ア 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。

イ 本件処分について

本件処分につき、異議申立人は、平成18年9月25日に施行された金融庁訓令「行政機関の保有する情報の公開に関する法律第9条各項の決定をするための基準」の一部改正により、一般金融機関に係る不祥事件届出書等については非開示とするとの決定がなされており、金融機関相互での均衡を欠く処分となっていると主張する。

確かに、異議申立人の示す金融庁訓令の一部改正は、先例答申後の平成18年9月25日に施行されているものであるが、当該訓令は、金融庁の内部組織間における命令である。

本号に該当する情報は、法令等に非公開とする旨が明記されている情報のほか、法定受託事務における法的拘束力のある主務大臣等からの公開してはならない旨の指示等がある情報をいうのであり、本件に関し、当該指示等はないことから、先例答申を維持し同様の判断をするのに影響を及ぼす特段の事情の存在は認められない。

(2) 条例第11条第3号の該当性について

ア 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。

イ 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。

当審査会は、先例答申において、本号該当性に関し、

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。

開示情報と過去の新聞報道等から、仮に、特定の農協が推定されたとしても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）にとっては既に当該農協の不祥事件は周知の事実であり、新たな不利益を受けるおそれがあるとは考えられない。

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、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る。

との判断理由を示し、先例部分開示決定により、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との判断をしている。

農協は、先例答申において述べているように、農協法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を行うことが認められた公益性の高い法人である。

こうした農協の性格や実施機関としての県民等への説明責任を十分に考慮しつつ、本件公文書と先例答申対象公文書を比べた場合、本件公文書について、先例答申を維持し同様の判断をするのに影響を及ぼす特段の事情の存在は認められない。

以上の理由により、先例答申で示した審査会の判断を変更する必要は認められず、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）