

徳島県情報公開審査会答申第141号

第1 審査会の結論

徳島県知事の決定は、妥当である。

第2 諮問事案の概要

1 公文書公開請求

平成26年5月27日、異議申立人は、徳島県情報公開条例（平成13年徳島県条例第1号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定に基づき徳島県知事（以下「実施機関」という。）に対して「平成25年度〇〇農業協同組合検査書に対する回答書の公開を求めます。」旨の公文書公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 実施機関の決定

平成26年6月9日、実施機関は、本件請求に係る公文書を「平成25年度〇〇農業協同組合検査書に対する回答書（以下「本件公文書」という。）」と特定し、条例第8条第1号、第2号及び第4号に該当する部分を非公開とする公文書部分公開決定処分（以下「本件処分」という。）を行い、異議申立人に通知した。

3 異議申立て

平成26年6月19日、異議申立人は、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条の規定に基づき実施機関に対して異議申立てを行った。

4 諮問

平成26年7月24日、実施機関は、徳島県情報公開審査会（以下「当審査会」という。）に対して当該異議申立てにつき諮問（以下「本件事案」という。）を行った。

第3 異議申立人の主張要旨

1 異議申立ての趣旨

原処分に係る表紙部分、検査指摘事項及び見解・措置方針等並びに措置予定時期の表題部分を除く内容部分が完全な黒塗り（非開示）のうち一部開示する、との決定を求める。

2 異議申立ての理由

異議申立人から提出された異議申立書及び意見書の主張を要約すると、異議申立ての理由は、概ね次のとおりである。

異議申立人は、3年前に同組合が実施機関に提出した平成22年度検査回答書の公文書公開を受けているが、公開された資料は、項目により全部公開もあれば部分公開

もあり、措置予定時期についても全部開示されている項目と非開示の項目があった。

一方、今回公文書公開された資料は、表紙部分及び表題部分を除く肝心要の内容部分が番号を付した項目別の見出し部分も含めて全て真っ黒の黒塗り（非開示）となっている。

すべての文言が条例第8条第1号、第2号又は第4号に該当するのか甚だ疑問だ。

なぜ、これほどまでに情報公開が後退するのか。一字一句も開示しない完全な黒塗り（非開示）だが、条例に照らして開示の必要性は全くないのか。完全な黒塗り（非開示）のうち一部の開示が速やかになされるべきだ。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関から提出された理由説明書及び口頭による理由説明を要約すると、本件処分理由は、概ね次のとおりである。

1 農業協同組合について

農業協同組合（以下「農協」という。）は、その行う事業により組合員のために最大の奉仕をすることを目的とする法人であり（農業協同組合法（以下「法」という。）第8条）、その組合員の資格は、農業者であること、農協の地区内に住所を有することなど、各農協の定款において定められている（法第12条）。

農協は、法第10条第1項において事業の範囲が定められており、主な事業として、組合員の事業又は生活に必要な資金の貸付け及び貯金・定期積金の受入れを行う「信用事業」、組合員の事業又は生活に必要な物資を供給する「購買事業」、組合員の生産する物資の運搬、加工、貯蔵又は販売を行う「販売事業」、生命、医療、火災、自然災害等の「共済事業」などを行っており、これらの経済活動を行う上では、民間企業等と競争的な地位にある。

2 農協に対する検査について

実施機関は、法第94条に基づき農協の業務又は会計の状況について検査を行っており、その目的は、徳島県農業協同組合等検査規則（以下「検査規則」という。）第2条に「業務又は会計を合法性、合目的性及び合理性をもって運営されているかどうかを的確に把握し、組合に対し適切な指導を行い、組合の健全な事業の運営を確保し、もって組合の健全な発達の促進に資すること」と定められている。

また、検査事項は、検査規則第3条に「組合の業務の運営に関する事項」及び「組合の資産、負債及び資本並びに損益に関する事項」と定められている。

本件公文書に係る検査（以下「本件検査」という。）は、法第94条第3項及び第98条第1項の規定に基づき、実施機関から農林水産省に要請を行い実施した〇〇農協の信用事業を対象とした実施機関と農林水産省の共同検査であり、併せて農水産業協同組合貯金保険法第117条第1項の規定に基づく農林水産省の検査を兼ねたものである。

3 本件公文書について

本件公文書は、実施機関が本件検査終了後に検査規則第17条第2項の規定に基づき、財務内容、組織管理、事業運営等における改善又は是正すべき点を記載した検査書を被検査団体である当該農協に交付したことに對して、当該農協が検査規則第18条第1項の規定に基づき、検査指摘事項に対する見解や今後とるべき方針等を理事会での協議を経て決定し、実施機関に提出した検査回答書である。

4 本件処分の理由について

(1) 条例第8条第1号の該当性

本件公文書中の「検査指摘事項」欄及び「見解・措置方針等」欄には、農協役職員の職名が記載されている箇所がある。当該職名は、他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができる情報であることから、条例第8条第1号に定める非公開情報に該当し、同条同号ただし書には該当しない。

(2) 条例第8条第2号の該当性

本件公文書に記載された事項中「検査指摘事項」欄に記載された情報は、検査書に記載された当該農協の財務内容、組織管理、事業運営等における改善又は是正すべき点をそのまま転記したものである。また、「見解・措置方針等」欄及び「措置予定時期」欄には、検査指摘事項に対する当該農協の見解、措置、今後の方針及びその時期等が記載されている。

「検査指摘事項」欄に記載された情報が公開されると、農協の財務内容、組織管理、事業運営等における改善又は是正すべき点が公となり、場合によっては、農協の信用事業等の利用者や取引関係者等が農協に不安を抱くなど、当該農協の社会的信用に影響を与え、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある。

また、「見解・措置方針等」欄及び「措置予定時期」欄に記載された情報が公開されると、その内容から「検査指摘事項」欄に記載された内容が推測され、同様の影響が考えられる。

さらに、「検査回答書」は、理事会の議決を経て実施機関に提出されているものの、農協の意思決定機関である総会（総代会）の議決を経ず、組合員の了解を得たものではない。このような情報は、農協の内部限りにおいて管理し、公開する相手方を自ら限定する利益を有する情報（内部管理情報）としてとらえられるものであり、当該農協の意思に関わらず公にすることは、当該農協の正当な利益を害するおそれがある。

以上のことから、本件公文書は、条例第8条第2号に規定する「公にすることにより、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」に該当する。

(3) 条例第8条第4号の該当性

本件検査は、捜査機関による搜索及び差押えのような直接的、物理的な強制力の行使を伴うものではなく、検査の実施に当たっては、農協との信頼関係のもと、資料の提出や事情聴取などについて、農協の積極的な協力が不可欠である。

仮にこれらの情報が公開されることになれば、農協の内部管理情報が公となることで、実施機関と農協との信頼関係が損なわれるとともに、農協が検査に対して非協力的又は消極的な態度を取ることが予想される。その結果、「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」が生じる。

また、「検査回答書」の内容が公開されることによって、検査員は、農協の社会的信用に与える影響の大きさを懸念し、検査に際して率直な意見を表明することについて萎縮し消極的になることが予想され、検査事務の適正な執行に支障を及ぼすおそれがある。

以上のことから、本件公文書は、条例第8条第4号に規定する「県の機関等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性質上、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」に該当する。

(4) 農林水産省における検査書及び検査回答書の取扱いについて

「農林水産省協同組合等検査基本要綱」によると、農林水産省における検査書の取扱いについては、「行政庁の作成する検査書は、法により検査権限を有する者が、検査の結果に基づく指摘事項を当該検査対象者の役員に対して示すものであり、みだりにその内容を漏えいしてはならないものである。」とされており、検査対象者におけるその取扱いについては、「組合員、株主、債権者、他の行政機関その他の者から、検査書の提示又は内容の公表を求められた場合にも、法による検査対象者の監督権限を有する行政部局以外に対しては、これに応ずる義務はない。」とされている。

また、農林水産省は、実施機関の検査回答書に当たる「検査結果の通知事項に対する改善状況報告書」を情報公開請求に基づき公開する場合、本件の検査回答書の「検査指摘事項」欄、「見解・措置方針等」欄及び「措置予定時期」欄に当たる部分全てを非公開処分としている。

(5) 結論

以上により、条例第8条各号に該当する情報は、非公開とし、その他の情報は、公開としたものである。

なお、異議申立人は、全ての文言が条例第8条各号に該当するのかが疑問である旨を主張しているが、「検査指摘事項」欄、「見解・措置方針等」欄及び「措置予定時期」欄の内容については各文章が一体となってそれぞれの意味を成しているものであり、文章の一部分のみを公開することは意味が無く、若しくはあらぬ誤解や憶測

を招くものである。

また、異議申立人は、平成22年度の決定処分と本件処分とを比較し、情報公開が後退している旨を主張しているが、情報公開の判断は、時々の団体を取り巻く情勢等を踏まえ、個々の案件について条例等に照らして客観的に判断するものであり、過去の判断に必ずしも拘束されるものではない。

第5 審査会の判断

当審査会は、本件事案について審査した結果、次のとおり判断する。

1 基本的な考え方について

当審査会は、同種事案であると思われる漁業協同組合（以下「漁協」という。）に関する検査書類を部分公開とした処分に係る異議申立事案について答申した例がある（平成23年3月18日付け当審査会答申第111号。（以下、「答申第111号」という。））ことから、本件処分の妥当性を判断するに当たっては、まず、法人としての性格や事業内容について漁協と農協との比較を行い、答申第111号の考え方が本件事案にも当てはまるかどうかの考察を行うこととする。

始めに、農協は、その行う事業によってその組合員及び会員のために最大の奉仕をすることを目的とし、都道府県知事の認可を受け、設立の登記をすることによって成立する法人であり（法第5条、第8条、第59条、第60条、第63条）、事業活動として営農指導、経済事業（購買、販売）、利用事業、共済事業、信用事業、農業経営事業等（法第10条、第11条の31）を実施している。

次に、答申第111号に係る検査が実施された当時の漁協は、その行う事業によって組合員のために直接の奉仕をすることを目的とし、都道府県知事の認可を受け、設立の登記をすることによって成立する法人であり（水産業協同組合法第4条、第5条、第63条、第64条、第67条）、事業活動として営漁指導、経済事業（購買、販売）、利用事業、共済事業、信用事業、漁業経営事業等（同法第11条、第17条）を実施していた。

そして、両者を比較すると、法人としての設立目的や事業内容は概ね同じであり、ともに事業を行う上で社会的信用の下に民間企業等と競争的な地位にあることが認められる。

よって、本件処分における条例第8条第2号の該当性を判断するに当たっては、答申第111号における当時の漁協の検査書類に対する考え方と同様に、農協の公正な競争関係における地位又は法人としての自律性等を害することがないよう慎重に判断することとする。

2 本件公文書について

本件検査は、〇〇農協が実施する信用事業を対象とした法第94条第3項及び第98条第1項の規定に基づく実施機関と農林水産省の共同検査であり、併せて農水産業協同組合貯金保険法第117条第1項の規定に基づく農林水産省の検査を兼ねたもの

である。

また、本件公文書は、実施機関が本件検査終了後に検査規則第17条第2項の規定に基づき、財務内容、組織管理、事業運営等における改善又は是正すべき点を記載した検査書を被検査団体である当該農協に交付したことに對して、当該農協が検査規則第18条第1項の規定に基づき、検査指摘事項に対する見解や今後とるべき方針等を理事会での協議を経て決定し、実施機関に提出した検査回答書である。

よって、実施機関の職員が職務上取得し、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公文書である。

本件公文書は、「表紙」、検査書に記載された当該農協の財務内容、組織管理、事業運営等における改善又は是正すべき点を転記する「検査指摘事項」欄、当該検査指摘事項に対する見解又は今後の方針等を記載する「見解・措置方針等」欄及びその予定時期を記載する「措置予定時期」欄から構成されているが、実施機関は、各欄に記載された表題を除く全ての情報が条例第8条第2号又は第4号に該当し、そのうちの当該農協の役職員の職名が同条第1号に該当するとして非公開としているため、以下、同条各号の該当性について検証する。

3 条例第8条第2号の該当性について

(1) 条例第8条第2号について

本号は、「法人その他の団体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つて、公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、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。ただし、人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報を除く。」と定めている。

本号は、営業の自由や事業者の社会的評価の保護等の観点から、法人等又は事業を営む個人の当該事業に関する情報で、公開することにより当該事業者の正当な利益を損なうこととなる情報を非公開情報として定めたものである。

本号にいう「権利」とは、財産権など法的保護に値する権利一切をいい、「競争上の地位」とは、法人等又は事業を営む個人の公正な競争関係における地位をいう。

また、「その他正当な利益」には、社会的信用等のほか、事業運営上のノウハウや内部管理に属する事項など、その取扱いについて社会通念上当該法人等又は事業を営む個人の自由が尊重されるものを広く含むものである。公にすることにより、権利利益を害するおそれがあると認められるものの例としては、①生産技術上、販売上又は営業上のノウハウに関する情報など一般に競争の分野としてとらえられる情報で、公開することにより事業者の事業活動が害されるおそれのあるもの、②経営方針、財務管理、労務管理など一般に内部管理の分野としてとらえられる情報で、当該事業者の意思にかかわらず公開することにより当該事業者の自律性への不当な侵害となるおそれのあるものなどが考えられる。

なお、「おそれ」の有無の判断に当たっては、それぞれの事業の性格、規模、事

業内容等に留意しながら、当該情報を公開した場合に生ずる影響を個別的、客観的に検討し、慎重に判断しなければならない。

(2) 条例第8条第2号の該当性について

ア 本件公文書中の「検査指摘事項」欄の情報

当審査会が見分したところ、「検査指摘事項」欄には、検査書に記載された当該農協の財務内容、組織管理、事業運営等における改善又は是正すべき点が転記されていることから、当該欄に記載された情報は、本号に規定する「法人その他の団体に関する情報」に該当する。

そして、当該情報を公にした場合、農協の社会的信用に影響を与えるなど、農協が行う信用事業等において、民間企業との競争的な地位を害するおそれがあることから、当該情報は、本号に規定する「公にすることにより、当該法人等の競争上の地位を害するおそれがあるもの」と認められる。

また、農協の財務内容、組織管理、事業運営等における改善又は是正すべき事項については、そもそも農協の内部管理に属する事項であり、その取扱いについて社会通念上当該法人の自由が尊重されるべきものである。よって、一般的に内部管理の分野としてとらえられる情報を当該農協の意思にかかわらず公にすることは、当該農協の自律性への不当な侵害となるおそれがあることから、当該情報は、本号に規定する「公にすることにより、その他正当な利益を害するおそれがあるもの」と認められる。

よって、当該情報は本号本文に該当し、また、当該情報が本号ただし書に該当しないことは明白である。

したがって、当該情報を非公開とした実施機関の判断は妥当である。

イ 本件公文書中の「見解・措置方針等」欄及び「措置予定時期」欄の情報

当審査会が見分したところ、「見解・措置方針等」欄及び「措置予定時期」欄には、実施機関が取りまとめた当該農協の財務内容、組織管理、事業運営等における改善又は是正すべき点に対する当該農協の見解、今後とるべき措置、措置予定時期等が記載されていることから、当該欄に記載された情報は、本号に規定する「法人その他の団体に関する情報」に該当する。

また、当該情報は、農協の内部管理に属する事項であり、その取扱いについては社会通念上当該法人の自由が尊重されるべきものである。よって、措置又は方針など一般的に内部管理の分野としてとらえられる情報を当該農協の意思にかかわらず公にすることは、当該農協の自律性への不当な侵害となるおそれがあることから、本号に規定する「公にすることにより、その他正当な利益を害するおそれがあるもの」と認められる。

よって、当該情報は本号本文に該当し、また、当該情報が本号ただし書に該当しないことは明白である。

したがって、当該情報を非公開とした実施機関の判断は妥当である。

4 条例第8条第4号の該当性について

(1) 条例第8条第4号について

本号は、「県の機関等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性質上、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」と定めている。

本号は、県をはじめとする行政機関等が行う事務又は事業の適正な遂行を担保する観点から、公にすることによってこれを阻害するおそれのある情報を非公開情報として定めたものである。

県をはじめとする行政機関等が行う事務又は事業は広範かつ多種多様であり、請求対象となった事務又は事業の性質上、公にすることによりその適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものであれば、広く本号の対象になる。

また、「当該事務又は事業」には同種の事務又は事業が反復される場合の将来の事務又は事業も含まれ、「適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」の判断については、実施機関に広範な裁量権限を与える趣旨ではなく、当該事務又は事業の性質に照らし客観的に判断することが必要であり、「支障」の程度は、名目的なものでは足りず実質的なものが要求され、「おそれ」の程度は、単なる抽象的な可能性では足りず法的保護に値する蓋然性が要求される。

(2) 条例第8条第4号の該当性について

本件公文書は、実施機関が本件検査終了後に検査規則第17条第2項の規定に基づき当該農協に交付した検査書に対して当該農協が検査規則第18条第1項の規定に基づき実施機関に提出した検査回答書であることから、本号に規定する「県の機関が行う事務又は事業に関する情報」に該当する。

また、本件公文書は、当該農協自らが作成し理事会の議決を経て実施機関に提出した文書であり、実施機関が非公開とした情報は、3(2)に記載したとおり、当該農協の内部管理の分野としてとらえられる情報である。

そして、本件検査は、法第94条第3項、第98条第1項等の規定に基づく検査であり、被検査団体である農協が検査を拒み、妨げ、若しくは忌避した場合には、法第99条の4の規定に基づき50万円以下の罰金（法第10条第1項第3号若しくは第10号の事業を行う組合若しくはその子会社等、信用事業受託者又は共済代理店に係る報告若しくは資料の提出又は検査にあつては、1年以下の懲役又は300万円以下の罰金）が課せられるが、その手法は捜査機関による捜索及び差押えのような直接的又は物理的な強制力を行使するものではないことからすると、検査の実施に当たっては、「実施機関と農協との間の信頼関係のもと、資料の提出や事情聴取等について農協の積極的な協力が不可欠である。」旨の実施機関の主張が認められるところであり、当該情報を当該農協の意思にかかわらず公にした場合、農

協との間の信頼関係が損なわれ、農協が検査に対して消極的な態度をとるなどして、適正な検査事務の実施に支障を生じさせるおそれがある。

よって、当該情報は、本号に規定する「県の機関等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性質上、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」と認められる。

したがって、当該情報を非公開とした実施機関の判断は妥当である。

5 その他

(1) 条例第8条第1号の該当性について

実施機関は、「検査指摘事項」欄及び「見解・措置方針等」欄中の役職員の職名が本号に該当するとして非公開と判断しているが、前述のとおり、「検査指摘事項」欄、「見解・措置方針等」欄及び「措置予定時期」欄の各欄に記載された表題を除く全ての情報が条例第8条第2号及び第4号に該当し、公開しないことが相当であることから、本号の該当性については判断を省略する。

(2) 異議申立人のその他の主張について

異議申立人は、「一字一句も開示しない完全な黒塗り(非開示)だが、条例に照らして開示の必要性は全くないのか。完全な黒塗り(非開示)のうち一部の開示が速やかになされるべきだ。」旨を主張している。

当審査会で見分したところ、本件公文書において非公開とされた「検査指摘事項」欄、「見解・措置方針等」欄及び「措置予定時期」欄に記載された情報には、当該農協の競争上の地位を害するおそれがある情報又は自律性への不当な侵害となるおそれがある情報が大半を占めており、これらの非公開情報を除いた残りの部分には、例えば、句読点、接続詞、単独では意味をなさない名詞等、客観的に見て有意な情報が記載されていないことが認められる。

よって、条例第9条第1項ただし書に規定する「当該部分を除いた部分に有意の情報が記録されていないと認められるとき」に該当することから、各欄に記載された表題を除く全ての情報を非公開とした実施機関の判断は妥当である。

6 結論

当審査会は、本件事案を厳正かつ客観的に検討した結果、冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第6 審査会の処理経過

本件事案に係る当審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	内 容

平成26年 7月24日	諮問
8月28日	実施機関からの理由説明書を受理
9月18日	異議申立人からの意見書を受理
10月17日	審議（第122回審査会）
12月 8日	審議（第123回審査会）
平成27年 1月20日	実施機関からの口頭理由説明，審議 （第124回審査会）
2月27日	審議（第125回審査会）
4月 2日	審議（第126回審査会）
5月21日	審議（第127回審査会）

徳島県情報公開審査会委員名簿

（五十音順）

氏 名	職 業 等	備 考
上原 克之	徳島大学大学院 ソシオ・アーツ・アンド・ サイエンス研究部 准教授	会長職務代理者
大道 晋	弁護士	
益田 歩美	弁護士	
松尾 博	元徳島新聞社 相談役・論説委員長	会長
真鍋 恵美子	公認会計士，税理士	

大道晋委員は，徳島県情報公開審査会審議要領第8条第1項の規定により，会長の許可を得て本件事案の調査審議を回避した。