

## 第1 審査会の結論

平成18年4月27日付けの「平成15年度から平成17年度で宮崎県内全農協の不祥事概要とその処分内容が分かる文書」の開示請求（以下「本件請求」という。）に対して、平成18年6月9日付けで宮崎県知事（以下「実施機関」という。）が行った公文書の全部を開示する旨の決定（以下「本件決定」という。）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18年4月27日、実施機関に対し、宮崎県情報公開条例（平成11年宮崎県条例第36号。以下「条例」という。）第5条の規定により、本件請求を行った。

### 2 公文書の特定

実施機関は、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、農業協同組合法施行規則（平成13年農林水産省令第148号。以下「農協法施行規則」という。）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号に基づき、県内の農業協同組合（以下「農協」という。）から報告を受けた平成15年度から平成17年度までの不祥事件等の届出書（以下「不祥事件等届出書」という。）を保有している。

実施機関は、本件請求に該当する公文書として、本件請求者に請求の趣旨等を確認し、不祥事件等届出書の内容から複数の項目を抜粋して新たな公文書を作成することについて了解を得た上で、本件決定前に作成した「平成15年度から平成17年度の県内全農協における不祥事件等の概要」（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、条例第13条第1項に基づき、平成18年5月24日付けで本件公文書に情報が記録されている農協に対して意見書提出の機会を付与した。

### 4 実施機関の決定

実施機関は、平成18年6月9日付けで本件決定を行うとともに、その旨を本件請求者及び意見書提出の機会を付与した農協に通知した。

### 5 異議申立て

県内〇農協（以下「異議申立人」という。）は、本件決定を不服として、平成18年6月22日付けで〇〇〇を代理人（以下「異議申立代理人」という。）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

申立てとともに、本件決定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18年6月23日付けで、本件決定の執行停止の決定を行い、本件請求者及び異議申立代理人に通知した。

### 第3 異議申立ての趣旨等

#### 1 異議申立ての趣旨

異議申立ての趣旨は、本件決定の取消しを求めるというものである。

#### 2 異議申立ての理由

異議申立代理人が、異議申立書、意見書及び口頭による意見陳述で主張している内容を要約すると、おおむね次のとおりである。

##### (1) 条例第7条第2号の該当性について

##### ア 特定個人の識別及び個人の権利利益侵害の可能性について

条例第3条及び個人情報保護に関する法律（平成15年法律第57号）の趣旨を踏まえ、条例第7条第2号の規定における特定個人の識別可能性及び個人の権利利益侵害の可能性については、あらゆる検証や慎重な検討に基づく判断が必要である。

また、本件公文書によって開示される情報とその他の情報を照合することにより、特定個人が識別され、個人の権利利益が侵害されるおそれがある。

例えば、当該個人と同一地域に居住する者が、当該個人に対する特別の情報を有していた場合、本件公文書によって開示される情報と照合して、当該個人を特定することができる。

##### イ 農協及び農村の特殊性の考慮について

農協は農村を拠点とし、その組合員及び役職員はおおむね農協の地区内に生活基盤がある。そのため、農村地域内の住民は、特定の個人を想定でき得る関連する情報を多く保有しており、個人が特定された場合の情報の伝達も早く広範囲であることから、個人の権利利益侵害の程度も大きい。

##### (2) 条例第7条第3号の該当性について

##### ア 法人の識別可能性及び法人の競争上の正当な利益侵害について

本件公文書に特定の農協を識別できる法人等情報はないが、本件公文書で開示される各項目の照合あるいは他情報との照合若しくは本件公文書による個人の識別可能性などにより、特定の農協が識別される可能性があること、また、特定の農協が識別された場合には、開示情報が不祥事件等の情報のため、当該農協の信用失墜は明らかであることから、他の金融機関等農協と同種の事業を行う他の法人との競争上の地位その他正当な利益を害する可能性が大きい。

さらに、不祥事件等の情報が公にされることによって、最悪の場合、信用不安を引き起こし、農協経営の危機を招くことも考えられる。

##### イ 県内全農協の事業競争上の地位その他利益侵害について

特定農協が識別できない場合であっても、一般県民は、農協の名称を以下

の理由から、実質的に特定の法人名と同等に見ていると考えられ、本件公文書の開示により、該当する農協を含む県内すべての農協の社会的信用の低下につながり、事業競争上の地位その他正当な利益を害することとなる。

- ・ 県民の多くは、県内に複数の農協があるとの認識はなく、地域にある農協は、農協の支店という認識であると考えられ、一般の金融機関とは、大きく異なっている。
- ・ 本件公文書が開示された場合、県民の立場から見ると、その地域に存在する農協（JAバンク）の不祥事との認識又は印象を持ち、もってその農協は、当該地域住民からの信用失墜をきたすとともに、どこの農協でも不祥事件等が発生しているとの誤解を与える。

(3) 条例第7条第7号の該当性について

不祥事件等届出書は、情報開示を前提としたものではなく、当該農協の不祥事件等の再発防止や健全経営の促進を目的として報告しているもので、不祥事件等届出書の内容が開示されれば、本来の目的を失うこととなる。

また、開示されることが前提となった場合、不祥事件等届出書の記載内容の程度は、農協の自主的な判断にゆだねられている部分が多いため、具体性を欠いた内容になることが懸念される。

結果として、県は、正確な事実の把握が困難になること等により、農協監督事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると考えられる。

(4) 条例の目的との整合性について

ア 条例第1条は「県の保有する情報の一層の公開を図り、もって県の諸活動を県民に説明する責務が全うされるよう」とあり、後段で「県民参加の開かれた県政の一層の推進に資することを目的とする。」と規定されている。この規定から、条例は、「行政が行う公務の内容を県民が監視する」という趣旨でないかとの思いがあり、銀行等他の金融機関の不祥事件等の情報が公にされない中で、農協や漁協の不祥事件等の情報のみが公にされることが、県政の一層の推進に資することになるのか疑問である。

イ 不祥事件等届出書は、開示を前提として作成・報告されたものではなく、たとえ不祥事件等届出書の特定項目のみの内容であっても、開示することが条例の目的に合致するとは認められない。

(5) 金融庁・農林水産省等国の考え方の重視について

ア 金融庁・農林水産省等国の考え方について

(ア) 金融庁は「金融機関からの不祥事件等の届出書」については、不開示決定、「特定日付に特定銀行の実名により特定新聞で報道された事案に係る不祥事件等の届出書」については、その存否を明らかにせず開示請求を拒否する決定を行っている。また、これらの決定に対する異議申立てについて、内閣府情報公開・個人情報保護審査会は、いずれの処分も妥当との答申を出している。

(イ) 金融庁は、蓄積された答申を踏まえ、金融機関から提出された不祥事件等の報告書は、原則不開示と例示する訓令の改正を行うとともに、農林水産省も農協から県を通じて報告される農協の不祥事件等の届出書については、不開示決定を行っている。

(ウ) 銀行、信用金庫及び信用組合の不祥事件等の届出書は、不開示であるのに、農協や漁協の不祥事件等の届出書が開示されるのは、事業競争上不公平である。また、県内農協はJAバンクとして、実質的にひとつの金融機関であるとの実態を考慮して、条例を解釈すべきでないかと考える。

イ 国の考え方を重視した開示判断の必要性について

(ア) 開示請求に係る公文書に、条例第7条各号に掲げる情報（以下「不開示情報」という。）のいずれかが記録されている場合には、不開示となるが、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）にも同様な規定がある。しかし、国と県での解釈は大きく異なり、銀行、農協といった同じ金融機関の不祥事関連情報に対して、相反する決定が行われている。

(イ) 農協の指導監督は、実質的に農林水産省及び県が一体となって行っており、平成16年3月22日の参議院予算委員会においても、農林水産省及び農林水産大臣は、「無用の誤解を生ずるおそれがあるので、農協不祥事の件数等の集計なり、公表ということはしていない。」と答弁している。

(ウ) 国及び県は、同じ行政機関として一貫した対応をすべきであり、県は国、特に農林水産省の考え方を重視して、条例を解釈し、開示・不開示の判断を行うべきである。

(6) その他全般について

ア 条例の規定解釈等について

(ア) 公文書開示決定の判断における条例解釈に当たっては、各規定の趣旨や個々の事案の具体的な実態を十分考慮し、規定中の文言を形式的かつ画一的な解釈に陥ることのないよう、努めるべきである。

(イ) 公文書の開示による個人や法人の権利又は利益が侵害される程度は、開示の段階では把握できず、特に個人の権利侵害は、金額に換算できない程の損害を受けることも想定される。

(ウ) 公文書の開示により、個人等の権利又は利益侵害が懸念される状況となった場合、それを阻止する責任及び権利利益の侵害が発生した場合の責任を明らかにする必要がある。

(エ) 条例第1条の「県民参加の開かれた県政の一層の推進」という公の目的を達成する名目で、県民個人の権利利益が一人たりとも害されることのないよう、最大限の配慮が必要である。

イ 訴訟禍の可能性について

新聞社が開示された公文書を基に独自取材を行い、一般の県民が個人を特定できる記事を掲載した場合には、個人、新聞社、各農協及び県を巻き込んだ訴訟禍が起こるおそれがある。

ウ 対象公文書について

条例第2条の公文書の定義としては、対象公文書は、不祥事件等届出書そのものとすべきであり、個人及び法人の識別可能性や権利利益侵害の可能性がある文言を黒塗りするなど、部分開示で行うべきと考える。

## 第4 異議申立てに対する実施機関の説明要旨

実施機関が、公文書開示決定理由書において主張している内容を要約すると、おおむね次のとおりである。

### 1 本件公文書の内容等

- (1) 本件公文書は、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号に基づき、県内農協から報告を受けた不祥事件等届出書の内容について、本件請求者の了解を得た上で、不開示情報に該当すると判断される情報を除いて新たに作成したもので、様式第1号のとおりである。
- (2) 本件公文書には、当事者の性別、不祥事件等の内容の事業区分、不祥事件等の種類、被害額、手口、不祥事件等の発覚年月、不祥事件等の行われた時期、当事者への処分（処分年月、懲戒等の種類、処分理由）並びに役員及び関係職員の処分内容が記載されている。

### 2 本件決定の理由について

条例第3条は、公文書の開示を請求する権利が十分保障されるようこの条例を解釈し、及び運用するものとしている。また、条例第7条は、不開示情報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（公文書の開示義務）としている。

本件公文書には、次のとおり、不開示情報に当たる内容は記載されていないので全部開示としたものである。

#### (1) 条例第7条第2号及び第3号の該当性について

本件公文書には、条例第7条第2号及び第3号に該当する情報は含まれておらず、各項目欄においても同様である。

##### ア 当事者

当事者の性別が記載されているが、性別を開示しても特定の個人を識別することはできず、かつ公にしても当該個人の権利利益を害するおそれはない。

##### イ 不祥事件等の内容の事業区分

「信用」、「共済」、「販売」、「購買」又は「その他」の区分を記載しているが、県内の農協はすべてこれらの事業を行う総合農協であることから、これらの情報を開示しても、特定の農協を識別することはできない。

##### ウ 不祥事件等の概要

開示する項目は、(ア) 不祥事件等の種類、(イ) 被害額、(ウ) 手口、(エ) 不祥事件等の発覚年月、(オ) 不祥事件等の行われた時期であるが、これらの情報は不祥事件等の内容に関する客観的な事実が記載されているにすぎず、特定の個人や特定の農協が明らかになる情報はない。

##### エ 当事者への処分

開示する項目は、(ア) 処分年月、(イ) 懲戒等の種類、(ウ) 処分理由であるが、特定の農協に関する情報を開示していない中で、これらの情報から県内の農協における特定の個人を識別することはできず、これらの情報を公にしても

当該個人の権利利益を害するおそれはない。

オ 役員及び関係職員の処分

開示する項目は、役員及び関係職員に対する「処分内容とその人数」であり、上記エと同様である。

(2) 条例第7条第7号の該当性について

農協は、農協及びその子会社において不祥事件が発生したことを知った場合は、農協法等に基づき、行政庁である宮崎県に報告することが義務付けられており、これらの規定は遵守されるべきものである。

(3) 条例の目的との整合性及び金融庁・農林水産省等国の考え方の重視について

県が保有する公文書の開示又は不開示の決定は、条例に基づいて行うことが義務付けられているところであり、農協法等に基づき報告を受けている不祥事件等届出書については、その開示を制限する法令等の規定等は存在せず、県が行った開示決定は適当である。

## 第5 審査会の審査経過等

当審査会は、本件異議申立てについて、以下のように審査を行った。

年 月 日	審 議 の 経 過
平成18年6月28日	諮問を受けた。
平成18年7月25日	実施機関から本件決定に係る「公文書開示決定理由書」を受け取った。
平成18年8月28日	「公文書開示決定理由書」に対する異議申立代理人からの「意見書」を受け取った。
平成18年10月3日	諮問の審議を行った。
平成18年11月14日	異議申立代理人の口頭意見陳述、実施機関の意見聴取及び諮問の審議を行った。
平成19年1月10日	諮問の審議を行った。

## 第6 審査会の判断

条例は、第7条において、公文書に不開示情報のいずれかが記録されている場合を除いて、開示請求に係る公文書を開示しなければならないとしており、行政情報は、原則開示との考え方に立っている。

一方、第13条では、開示請求に係る公文書に第三者に関する情報が記録されている場合に、当該第三者に意見書を提出する機会を与えることを定めるとともに、当該第三者が開示決定を争う機会を確保するための措置についても定めている。

今回の審査に当たっては、第三者から異議申立てが提出されていることから、条例の解釈、運用については、原則開示の理念のもと第三者の権利利益と公益との調整の観点に立って、検討を行うこととした。

## 1 本件公文書の内容及び性格

- (1) 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には、信用事業に関する命令第58条第1項第15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日付け蔵銀第1659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。）及び平成17年4月1日以降については、「系統金融機関向けの総合的な監督指針（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。以下「総合的な監督指針」という。）」の規定に基づき、農協は、その旨を1ヶ月以内に事務ガイドライン及び総合的な監督指針で定める様式によって、行政庁である宮崎県知事に届け出ることになっている。
- (2) 実施機関が開示請求を受けた時点で保有していたものは、事務ガイドライン及び総合的な監督指針で定められた様式に基づく届出書、いわゆる「不祥事件等届出書」であったが、実施機関が本件請求者の了解を得た上で、本件決定前に不開示情報に該当すると判断される情報を除いて、新たに作成したものが本件公文書である。
- (3) 本件公文書は、A4版1枚であり、様式第1号のとおりである。
- (4) 審査会では、不祥事件等届出書に記載された情報の見分は行っていないが、諮問の対象が本件公文書における本件決定であることから、本件公文書についてインカメラ審理を行い、不開示情報の該当性について検討を行うこととした。  
したがって、異議申立代理人の、実施機関が本来保有していた公文書に黒塗りなどして部分開示すべきであるとの主張は採用できない。

## 2 条例第7条第2号の該当性について

### (1) 条例第7条第2号の趣旨

条例第7条第2号は、個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるもの（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こととなるものを含む。）又は特定の個人を識別することはできないが、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は、不開示にすることができるとしている。

これは、個人のプライバシー概念は抽象的であり、その具体的な内容は法的にも社会通念上も必ずしも明確ではなく、その範囲も個人によって異なり、類型化することは困難であることから、個人の尊厳及び基本的人権を最大限に保護するために、特定の個人を識別することができる情報を包括的に不開示として保護することとしたもの（個人識別型）である。

また、条例第3条後段では、実施機関に、個人に関する情報がみだりに公にされることのないよう最大限の配慮をすることを義務づけ、その保護の徹底を図っている。

### (2) 特定個人の識別可能性について

#### ア 「他の情報」の範囲

照合の対象となる「他の情報」の範囲は、当該個人情報の性質や内容等に応じて個別適切に判断する必要があるが、「他の情報」とは、公知の情報（新聞

等のマスコミで報道された情報を含む。)や図書館等の公共施設で一般に入手可能なものなど、一般人が通常入手し得る情報を指すと考えるべきであって、他方、特別の調査をすれば入手し得るかも知れないような情報又は特定人が特に保有している情報については、「他の情報」に含めて考える必要はない。

(一般人基準)

#### イ 集団の規模

識別可能性の判断に当たっては、厳密には特定の個人を識別することができる情報ではないが、当該集団の構成員の大小によって、個人識別性を認める場合があり得る。また、構成員がごく少数の場合には、たとえ個人が識別されなくても、集団の不名誉が直ちに構成員の不名誉に結びつくおそれもあるので、当該情報の性質、集団の性格、規模等に応じて、個別に適切に判断する必要がある。

### (3) 判断

ア 異議申立代理人は、「農協は農村を拠点とし、組合員及び役職員も当該農協の地区内に生活基盤があることから、農村地域内の住民は、特定個人を識別し得る情報を数多く保有し、情報の伝達性・広範性から個人が識別された場合の個人の権利利益の侵害が大きい。」と農協農村の特殊性を訴え、あらゆる検証や慎重な検討に基づく判断が必要と主張していることから、本件公文書に記載されている情報の性質や内容について検討する。

#### (ア) 当事者欄

性別のみ記載

#### (イ) 不祥事件等の概要

- ・「不祥事件等の種類」欄

農協法施行規則第231条第4項及び信用事業に関する命令第58条第2項により定められた不祥事件等の種類

- ・「被害額」欄

被害額及び補てん状況(〇〇千円(〇〇が全額補てん済など))

- ・「手口」欄

不祥事件等の手口・背景・動機等のある程度細かく記載

- ・「不祥事件等の発覚年月」欄

不祥事件等が発覚した年月(〇年〇月)

- ・「不祥事件等の行われた時期」欄

始期の年月とその期間(〇年〇月から〇ヶ月又は〇年など)

#### (ウ) 当事者への処分

- ・「処分年月」欄 (〇年〇月)

- ・「懲戒等の種類」欄及び「処分理由」欄

処分内容と処分の根拠となった規則、規定等を記載

#### (エ) 役員及び関係職員の処分

- ・「処分内容」欄

役員及び関係職員に対する処分内容とその人数を記載

以上の記載によると、本件公文書により開示される情報自体では、特定の個人を識別することはできないものと認められる。

イ ところで、異議申立代理人は、他の情報と照合することによって、特定の個人を識別できる可能性がある旨を主張する。

そこで検討するに、本件公文書の開示により特定の個人を識別できる者は、上記ア(ア)～(エ)のいずれかの情報を端緒として、特定個人の識別が可能になるのであって、県下13農協111支所(店)約6千名余(平成18年1月末現在)の役職員がいることを踏まえれば、不祥事件等の当事者や被害者(以下「当事者等」という。)、当事者等の親族、友人、近隣住民、上司・同僚等といった特定の個人と特別の関係にある者(以下「特別な関係者」という。)であると推察される。

一般的に、照合する「他の情報」に特別な関係者のみが有する情報までを含むとすると、不開示情報の範囲はかなり広くなり、さらに、ある情報の開示をきっかけとして、聞き取り調査等行うことによって入手し得る情報をも加えるとすると、個人に関する情報は、ほとんど開示できなくなる。

また、本件公文書の開示によって、例えば、特別な関係者が新たに上記ア(イ)又は(ウ)の情報の一部を知ることになったとしても、特別な関係者にとってみれば、既に不祥事件等に関する情報はある程度知っているのであって、本件公文書に記載されている種類、内容等から判断すれば、当該個人の権利利益を著しく侵害するおそれがあるとまでは言えない。

よって、公文書開示の理念と第三者の権利利益の調整の観点より考えるに、「他の情報」は、前記のとおり、一般人が通常入手し得る情報を基準とすべきであり、これによると、上記ア(ア)～(エ)に記載されている情報と一般人が入手し得る情報とを総合しても、特定の個人が識別され得るとは認められない。

ウ 異議申立代理人は、情報の伝達性・広範性についても主張しているが、確かに農協は、農村地域とのつながりが深く、都市部に比べれば、地域住民とも密接な関係にあることは否定できない。しかし、一般的に情報の流布、いわゆる口コミなどは、情報の重要度や興味等によって、自然に広まっていくものと考えられ、本件公文書には、特定の農協名が記載されているわけでもなく、県内に13農協111支所(店)あることを踏まえれば、地域住民が具体的な地域を特定し、特定の個人を識別できる可能性は低いと考えられることから、異議申立代理人の主張を受け入れることはできない。

エ 本件公文書により開示される情報は、上記のとおり、特定の個人を識別することはできないものであるが、本件情報の性質に鑑みれば、条例第7条第2号の、「特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお特定の個人の権利利益を害するおそれがあるもの」にも該当するとは認められない。

したがって、条例第7条第2号には該当しない。

### 3 条例第7条第3号の該当性について

#### (1) 条例第7条第3号の趣旨

条例第7条第3号は、法人等に関する情報であって、公にすることにより、当該法人等の競争上又は事業運営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、同号ただし書に該当する場合を除いて、不開示にすることがで

きるとしている。

これは、法人等の事業活動の自由その他正当な利益を尊重し、保護する観点から、公にすることにより、事業を行うものの競争上の地位、社会的信用及び社会的評価等の正当な利益を害するおそれがある情報は、不開示とすることを定めたものである。

なお、「害するおそれ」があるかどうかの判断に当たっては、法人等には様々な種類、性格のものがあり、その権利利益にも様々なものがあることから、法人等の性格や権利利益の内容、性質等に応じ、当該法人等と行政との関係等を十分に考慮して適切に判断しなければならない。また、この「おそれ」の判断に当たっては、単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性が必要とされている。

## (2) 農協の公益性について

農協は、農協法の規定に基づき、農業生産力の増進及び農業者の経済的・社会的地位の向上を図るために設立された団体であり、生産資材等の共同購入、農産物の共同販売、貯金の受入れ及び資金等の貸付、共済事業など様々な事業を行っている。また、信用事業をはじめとする各種事業については、組合員以外の員外利用も認められており、営利を目的とした事業は行うことができないとの規定があるなど公益性の高い法人である。

## (3) 判断

本件公文書は、農協で発生した不祥事件等の内容に関するものであり、条例第7条第3号の法人等に関する情報に該当するのは明らかである。

そこで、公にすることにより、農協の正当な利益を害するおそれがあるかどうかについて検討する。

ア 一般的に法人等の不祥事件等の内容に関する情報を公にすれば、当該法人等の名誉が侵害され、又は社会的評価が低下する可能性は否定できない。仮に、本件公文書が開示されることになれば、不祥事件等の発生件数や農協内部における管理体制の不十分さが明らかになるだけでなく、信用事業に関しては他の金融機関等と競争状態にあることから、農協に競争上の不利益が生じるおそれはあると考えられる。

イ しかし、企業コンプライアンスの確立が経営に大きな影響を与える昨今、信用事業を行う法人等で発生した不祥事件等の内容に関する情報は、利用者の信頼回復や再発防止を図るためにも、自ら説明すべき社会的責任は大きく、適時適切な情報公開が求められている状況にある。

ウ 特に、農協は、地域に密着した公共性の高い法人であり、国や県の補助金を受けて事業を行うなど行政との関係も深く、農協に対する県民の関心も高いことから、本件公文書が開示されることによって、農協が受ける名誉及び社会的評価への影響は、ある程度受忍すべき範囲内にあるということができ、営利を目的とする私企業とは、条例による保護の取扱いも異なると考えられる。

エ そこで、農協の性格や権利利益の内容、農協と行政との関係等を十分に考慮し、各項目における本号該当性について、以下のとおり判断する。

### (ア) 不祥事件等の内容の事業区分欄

- ・「信用」「共済」「販売」「購買」又は「その他」の区分を記載

(イ) 不祥事件等の概要

- ・ 上記 2 (3) ア (イ) と同様

上記エ (ア) について、県内の農協は、すべてこれらの事業を行う総合農協であり、当該情報を開示したとしても特定の農協を識別することはできないため、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認められる。また、上記エ (イ) について、いずれの項目欄にも、農協名や特定の農協を識別できる情報は記載されておらず、一般の者が特定の農協を識別することはできないため、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認められる。

オ 異議申立代理人は、「法人等の識別情報はないが、各項目の内容を相互に又は他の情報と照合すること、あるいは特定個人の識別可能性があること等により、特定の農協が識別される可能性がある旨」を主張しているもので、これについて検討する。

本件公文書が特定の個人を識別、特定させるに足りないことは、既に述べたとおりであるが、仮に、本件公文書の開示によって、特定の農協を識別できるのは、過去の新聞報道等の情報と照合した場合又は特別な関係者のみであって、これらの者にとってみれば、既に当該農協の不祥事件等の内容は、周知の事実であることから、新たに当該農協の具体的な事業活動が不利益を受けるおそれがあるとは認められない。

カ また、異議申立代理人は、「他の金融機関との競争上の不利益及び農協の信用失墜による経営危機の可能性」、「県民の J A バンクという名称に対する認識及び印象から派生する県内全農協の事業競争上の地位その他利益侵害」といったことも主張しているが、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、各農協について考慮すれば足り、本号の文理上からも法人等の範囲を拡大解釈することはできない。

さらに、県内の各農協は、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、本件公文書の開示によって、県内全農協に与える事業競争上の地位その他利益が侵害されるとは認められず、上記ウの趣旨を考慮すれば、農協は、不祥事件等の内容及び再発防止策等を自ら公表して、自浄能力があるところを示すことも、県民・預金者の信頼を得る一つの方策であると考えられることから、県内全農協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、その他農協の主張を受け入れることはできない。

キ したがって、本件公文書が開示されることによって、当該農協の競争上又は事業運営上の地位その他正当な利益を害するおそれについて、法的保護に値する蓋然性があるとは認められず、本件公文書に記録されている情報は、いずれも条例第 7 条第 3 号には該当しない。

#### 4 条例第 7 条第 7 号の該当性について

##### (1) 条例第 7 条第 7 号の趣旨

条例第 7 条第 7 号は、県の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性質上、当該事務又は事業の適正な執行

に支障を及ぼすと認められるような情報は、不開示にすることができるとしている。

これは、事務又は事業の性質に着目し、行政が行う事務又は事業の適正な執行を確保するため、事務又は事業を類型化して、それぞれ不開示とする要件を定めたものであり、同種のもものが反復されるような性質の事務又は事業であって、ある個別の事務又は事業に関する情報を開示すると将来の同種の事務又は事業の適正な執行に支障を及ぼすと認められる場合も含まれる。

## (2) 判断

ア 異議申立代理人は、「不祥事件等届出書は、情報開示を前提としたものではなく、不祥事件等の再発防止や健全経営の促進を目的として報告しており、不祥事件等届出書の内容が開示されれば、本来の目的を失う。」、「不祥事件等届出書の開示が前提となった場合、不祥事件等の記載内容の程度は、農協の自主的な判断にゆだねられている部分が多いため、具体性を欠いた内容になることが懸念される。」と、不祥事件等の正確な事実の把握が困難になること等による県の農協監督事務の適正な執行に支障を及ぼすおそれを主張している。

イ しかしながら、既に述べた農協の公益性や、一般的に企業コンプライアンスとして情報を開示することによって企業に対する信頼の維持、回復が図られる現代の状況を鑑みれば、何ら特定の個人又は特定の農協を識別するに足りない本件公文書が開示されたとしても、不祥事件等届出書の提出を義務づけている農協法等の目的に反するものとはいえない。

ウ 審査会は、不祥事件等届出書の様式について見分したが、様式の各項目欄には、記入すべき内容等が細かく指示されており、農協がその指示に従って記入さえすれば、不祥事件等の概要を把握することは可能だと認められる。

また、農協は、不祥事件等の発生を知った時点において、第1報を行政庁に報告しなければならず、その後も引き続き、発生原因や再発防止策など未定事項については、報告しなければならないことになっている。

仮に、異議申立代理人が主張するように、農協が不祥事件等届出書の記載に非協力的な対応をとったとしても、行政庁には、農協法による報告の聴取及び検査の権限が与えられているため、県の農協監督事務の適正な執行に支障を及ぼすとは認められない。

エ したがって、本件公文書に記録されている情報は、いずれも条例7条第7号には該当しない。

## 5 条例の目的との整合性について

ア 条例は、第1条に規定されているとおり、公文書の開示を請求する権利を明らかにするとともに、県の保有する情報の一層の公開を図り、もって県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、県民参加の開かれた県政の一層の推進に資することを目的として制定されたものであり、原則開示の理念のもとに解釈、運用されなければならない。しかし、同時に条例は第7条本文において、「実施機関は、開示請求があったときは、開示請求に係る公文書に次の各号に掲げる情報のいずれかが記録されている場合を除き」と定め、同条第1号から第7号まで公文書を不開示しないこと

ができる事由を規定している。

イ したがって、実施機関は、開示請求があった場合には、条例第7条各号の規定を解釈し、運用することによって、開示できるか否かを判断することになるため、異議申立代理人の「条例第1条は、行政が行う公務の内容を県民が監視することが本来の趣旨でないか。」、「同じ金融機関でも農協や漁協の不祥事件等の情報のみを公にすることが県政の一層の推進に資することになるのか疑問である。」等の主張は受け入れられない。

## 6 その他の主張について

### (1) 金融庁・農林水産省等国の考え方の重視について

ア 異議申立代理人は、参議院農林水産委員会における農林水産大臣等の答弁を引用しながら、「国は、銀行や農協等の金融機関における不祥事件等の情報は公にしないのに、県が農協や漁協の不祥事件等の届出書を公にするのは事業競争上不公平であり、県は、国の考え方を重視して判断すべきである」と主張する。

イ しかし、上記5で述べたとおり、実施機関で保有する公文書は、不開示情報に該当する場合を除き開示しなければならず、国から「不祥事件等届出書は、公にしてはならない。」との政令・省令等によって明確な指示があるものではない。

ウ 国と県の判断の違いについて、県は、農協法の規定等によって不祥事件等の届出書を取得しているが、国は、総合的な監督指針によって県から写しを取得しているとの立場の違いによるものということができるが、異議申立代理人の主張は受け入れられない。

### (2) 条例の規定解釈及び訴訟禍の可能性について

異議申立代理人は、「条例の規定を形式的かつ画一的な解釈に陥ることのないよう努めるべき」、「個人や法人の権利又は利益が侵害された場合の責任の所在を明らかにする必要がある。」、「新聞社の取材による訴訟禍の可能性」等について主張しているが、当審査会は、条例上、実施機関が行う開示決定等について、不開示情報の適用の妥当性を判断する機関であり、審査に当たっての基本的な考え方は、原則開示の理念のもと、請求者の権利と請求された公文書に記録されている情報に係る個人又は法人等の権利利益及び公益との調整を図ることであり、異議申立代理人の主張を受け入れることはできない。

よって、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

農協不祥事件等の概要

NO.

当事者	
-----	--

不祥事件等の内容の事業区分	
---------------	--

1 不祥事件等の概要

(1) 不祥事件等の種類	
(2) 被害額	
(3) 手 口	
(4) 不祥事件等の発覚年月	
(5) 不祥事件等の行われた時期	

2 当事者等への処分

(1) 当事者への処分

① 処分年月	
② 懲戒等の種類	
③ 処分理由	

(2) 役員及び関係職員の処分

処 分 内 容	
	-----
	-----
	-----