

## 別紙

### 第1 審査会の結論

平成27年5月19日付けの開示請求（以下「本件請求」という。）に対して、平成27年6月1日付けで宮崎県知事（以下「実施機関」という。）が行った公文書不開示決定（以下「本件決定」という。）は妥当である。

### 第2 本件決定について

本件請求に対して、実施機関は、宮崎県情報公開条例（以下「条例」という。）に基づき、次の3つの決定を行っている。

#### 1 公文書開示決定（平成27年6月1日付け〇〇-〇〇）

当該決定に基づき開示した公文書は、以下のとおりである。

- (1) 宮崎県土地改良区等検査規程（平成13年制定）
- (2) 〇〇土地改良区が制定した「コンプライアンス規程」及び「ヘルプライン制度運営規程」
- (3) 農林水産分野における個人情報保護に関するガイドライン（平成21年7月10日農林水産省告示第924号）

#### 2 公文書部分開示決定（平成27年6月1日付け〇〇-〇〇）

当該決定に基づき部分開示した公文書は、以下のとおりである。

- (1) 平成27年2月〇日付け〇〇-〇〇土地改良区の検査結果について（〇〇土地改良区）
- (2) 平成26年4月〇日協議復命書「〇〇土地改良区の運営状況の確認・指導について」
- (3) 平成26年9月〇日付け〇〇-〇〇宮崎県農政水産部長通知を受けて、改良区から提出のあった平成26年度土地改良区事前提出資料の別紙1「前回検査の際の指摘事項の改善状況」
- (4) 平成25年5月〇日付け〇〇土改発第〇号「報告書」
- (5) 平成26年6月〇日付け〇〇土改発第〇号「報告書」
- (6) 平成27年4月〇日付け〇〇土改発第〇号「報告書」
- (7) 平成25年5月〇日情報連絡表（児湯農林振興局作成）

#### 3 公文書不開示決定（平成27年6月1日付け〇〇-〇〇）

不存在を理由として不開示とした請求内容は以下のとおりである。

##### (1) 〇〇土地改良区の指導・検査に関する書類で、

ア 指導実施日：平成25年3月19日、4月12日、5月1日

イ 指導実施日：平成26年4月8日

ウ 検査実施日：平成27年1月14日～16日

の内容が記載された次のもの

(ア) 上記ア、イ、ウで作成した指導・検査調書で次の事項が記録されている書類

a 従事者が当該期間中に作成した記録簿（以下「請求公文書1」という。）

b 責任者に提出された指導・検査の記録簿（以下「請求公文書2」という。）

- c 従事者が当該期間中に問題点とした箇所並びに適正と判断した記録簿(以下「請求公文書3」という。)
  - d 従事者が当該期間中において試査の範囲を記録した書類(以下「請求公文書4」という。)
  - e 検査結果報告書を作成するにあたって指導・検査指摘事項とした証拠書類(以下「請求公文書5」という。)
- (イ) 上記ア、イ、ウの検査結果を取りまとめた書類。協議・打ち合わせ会に提出された資料(以下「請求公文書6」という。)
  - (ウ) 上記ア、ウの際の指導・検査従事者全員の出張復命書又は指導・検査復命書(以下「請求公文書7」という。)
  - (エ) 総代会に提出された財産目録の平成〇年〇月〇日現在の現金預金残高と総勘定元帳の平成〇年〇月〇日現在の期首繰越高の差異について、ウの検査時にどう判断されたのか、その記録がなされている書類(以下「請求公文書8」という。)
- (2) 指導事項並びに検査指摘事項の改善状況等について、通常業務の中で指導又は指摘事項を確認していれば、その資料(以下「請求公文書9」という。)
  - (3) (1)のウの検査実施で〇〇協議会の規約・会計帳簿・預金通帳について確認されていれば、そのことが分かる資料(以下「請求公文書10」という。)
  - (4) 指導・検査分担表。名称が異なっている場合は関係する書類(以下「請求公文書11」という。)
  - (5) 土地改良実務研究会の発足日・研究会の目的・構成員並びに規約(がわかる書類)

このうち、本件で異議申立ての対象となっている決定は、3の不開示決定のうち、(1)から(4)である。

### 第3 異議申立ての内容

#### 1 異議申立ての趣旨

第2の3に係る処分のうち、(1)から(4)を取り消すとの決定を求める。

#### 2 異議申立ての理由

異議申立人が異議申立書において述べている異議申立ての理由は、次のように要約される。

##### (1) 請求公文書1～8について

ア 農林水産省協同組合等検査規程(以下「検査規程」という)第7条第4項によると、「妥当であるかどうかを判断する基礎を得るまで検査を実施しなければならない」と規定し、適格に判断するには、指摘事項を裏付ける適切な証拠書類(基礎)がなければならない。

イ また、農林水産省協同組合等検査基本要綱(以下「基本要綱」という)第4の4には、「指摘事項に関する原因等の検証に当たっては、具体的かつ倫理的に根拠を示す」と規定されている。

ウ さらに基本要綱第6の3(3)ウ(エ)には、検査責任者の職務に「検査指

摘事項把握及び調整」と定められており、検査責任者がその職務を果たすためには、検査従事者個々が作成した検査調書又はこれに代わるもの並びに根拠となる証拠資料が必要である。

エ 「保有していない」のは、土地改良法が求めている検査規程等に違反する違法な行政行為である。

オ 県が実施した指導・検査においては、会計に関する指摘は1件もないが、(土地改良区の)組合員・理事らが実施した閲覧結果報告書では、極めて重大な不明朗会計箇所が記されている(不明朗会計の箇所は40件近くに上っている。)

カ 従事者個々が作成する検査調書は、個人の私物との回答があったが、上記不明朗会計の原因究明や再発防止策の検討に必要な公文書であるので、開示を請求する。

#### (2) 請求公文書9について

ア ○○土地改良区の指導・検査に関する書類の開示を請求したが、開示された公文書は、①「前回検査の際の指摘事項の改善状況(平成24年1月24日～1月27日の間農水省が検査の指摘に関するもの)」、②「確認・指導項目調査票(○○総代らが平成26年○月○日に行った閲覧請求に対する対応について)」、③「同調査票(平成26年3月5日に行われた執行役員以外の理事による委任状状況確認調査について)」、④「○○土地改良区指導確認書類に関する整理票」、⑤「協議復命書」、⑥「平成25年5月○日付○○-○○土地改良区の指導結果について」、⑦「決裁伺書」、⑧「情報連絡表」であった。これらは、○○土地改良区の執行役員が現在行っている運営状況等を単に確認したにすぎないので、指導・検査に関する書類の開示を求めるものである。

イ なお、検査規程第3条では、「検査対象者の業務及び会計の状況を的確に把握することにより、指導監督の実を挙げ、もって検査対象者の正常な事業運営を促進することを目的とする」と規定しており、確認するだけではこの目的を達成できない。

#### (3) 請求公文書10について

県が平成27年○月○日から○日に、土地改良法第132条第1項に基づく検査を行っているので、○○協議会の預金の実査については、残高証明書により検査確認したはずである。再調査するなどして開示を求める。

#### (4) 請求公文書11について

ア 検査規程第13条には、「検査に当たっては、検査対象者の役員その他1人以上の立会いを得て行わなければならない」などが規定されている。

イ また、基本要綱第6の3(3)ウ(ア)には、「事前検討会の開催及び検査実施計画(検査実施方針、検査日程、検査分担、臨検場所等)の策定」、並びに同(ウ)において、「当該検査に従事する班員に対する指導・統制」と定められている。

ウ また、検査に係る延べ人数が15人日にわたっていることを考慮すれば、検査分担表のない検査は、実働不全に陥るのではないかと考える。

エ 監督官庁の法令順守違反はありえないことを考慮すれば、指導・検査分担表等を保有していないとされる処分は不当であるので、このことに対する公文書

の開示を求める。

### 3 不開示決定に係る理由説明書に対する意見の要旨

#### (1) 請求公文書1～8について

ア ○○土地改良区の帳簿を閲覧した会計専門家の中間報告書によると、40箇所ものくい違いが発生しており、その中には現金預金さえも多額な不突合額が存在していることが明らかになっていて、指摘が何もなかった県の検査結果報告書と相違している。この違いを検証するには、個々の検査員が作成した検査調書又は検査記録が欠かせない。

イ 「公開することにより、検査指摘事項に関する検査員の率直な意見交換や意思決定の中立性が阻害される恐れがある」と主張されているが、率直な意見交換は欠かせないが、意見交換することが中立性にどのような影響を与えるのか具体的に述べなければ説得力はない。

ウ 会計帳簿（総勘定元帳等）と決算書が大幅に違いがあるにも係わらず何一つ指摘されていない。当該原因は、会計帳簿を検査していないことにある。検査業務をおろそかにしたことが、上記のようない違いを生じさせた根本要因であるので、今からでも再検査をすべきである。

エ 検査規程第7条第4項には、「妥当であるかどうかを判断する基礎を得るまで実施しなければならない」と規定し、指摘事項を裏付ける十分な証拠書類が必要としている。また、基本要綱第4項の4は、「指摘事項に原因等の検証に当たっては、具体的かつ論理的に根拠を示す」と規定し、さらには、基本要綱において検査責任者の職務に「検査指摘事項把握及び調整」と規定しており、検査規程や基本要綱に違反した行為が行われている。

#### (2) 請求公文書9について

異議申立てに対する意見がないため開示されると理解する。

#### (3) 請求公文書10について

ア 土地改良法の検査の対象外と実施機関は主張しているが、預金名義は○○土地改良区理事長名義で預けられている。

イ 当協議会の会費収入は、当改良区の賦課金と国県等の補助金が全てである。

ウ 総代会・理事会には、当該規程は諮られておらず、一部の役職員が勝手に金銭運用を行っている。

エ 検査対象外とするのであれば、国等の補助金が使われて組織の検査を誰が検査するのか教示して欲しい。

#### (4) 請求公文書11について

ア 私達が調べた結果と県の検査報告書には大きな相違点があり、このことが、実働不全に陥っていたことの何よりの証拠である。

イ 国の検査においては、検査分担表は事前に被検査法人に通知されている。

ウ 検査分担表を作成していないのであれば、規定違反である。

## 第4 異議申立てに対する実施機関の説明

実施機関が、理由説明書で主張している内容は、概ね次のとおりである。

### 1 不開示とした理由について

開示請求に係る公文書を保有していないため（請求公文書10については、〇〇協議会が検査対象外のため、開示請求に係る公文書を保有していない。）。

## 2 異議申立人による異議申立ての理由に対する実施機関の主張について

### (1) 請求公文書1から8について

ア 異議申立人は、検査責任者が基本要綱に定める検査指摘事項の把握及び調整等を履行するためには、検査従事者個々が作成した検査調書又はこれに代わるもの、或いは証拠書類が整備されていなければならないと主張しているが、本県では、検査の現地講評前に、検査員間の現地打合せの時間を確保して検査指摘事項の把握と調整を入念に行い、その成果を現地講評及び検査後に作成する検査書に反映させているので、個々の検査員は検査調書なるものを作成していない。

イ 各検査員がノートや付箋にメモした内容は、情報公開条例第2条第2項で規定されている「公文書」ではないため、その存在は関知していない。ただ、公文書だとしても、条例第7条第6号に該当（公開することで、率直な意見交換や意思決定の中立性が阻害される恐れがある。）し、不開示が相当。

ウ 証拠書類の確認は全て現地で行っており、特に取得した証拠書類はない。

### (2) 請求公文書9について

ア 本異議申立ては、6月1日付けで行った不開示決定に対するものであるのに、同日付けで行った部分開示決定及び4月23日付けで行った部分開示決定に対する異議申立ての内容となっており、請求公文書9が不存在であるとの決定に対する不服申立ての理由となっていない。

イ 「県の通常業務の中で指導又は検査における指摘事項を確認した資料・書類」について、再度文書を探したが、存在は確認できなかった。

### (3) 請求公文書10について

実施機関（農村整備課）が1月に行ったのは、土地改良法第132条第1項に基づく定例検査であり、〇〇協議会の事業は当該検査の対象となっていない。（土地改良区の定款に定めのない当該事業は、土地改良法の検査の対象外。）

### (4) 請求公文書11について

ア 本県においては、検査に際して、基本要綱第6の3（3）ウ（ア）に定める事前検討会を開催しており、検査実施計画についても策定している。

イ 検査実施計画の中でどの部門の検査にどれだけの人数を充てるかも検討しているが、これは固定的なものではなく、あくまでも必要人日を想定したものであり、検査を進めていく中で、投入人員を適宜調整している。

ウ 本県の検査については、（国の）検査規程、基本要綱等を参考に実施しているが、検査分担表がなくても実働不全に陥っていないし、現実に作成していない。

エ 検査に準じて行った「確認・指導」についても同様である。

## 第5 審査の経過

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27年8月6日	諮問を受けた。
平成27年9月11日	実施機関から本件決定に係る「理由説明書」を受け取った。
平成27年10月13日	異議申立人から「理由説明書」に対する意見書の提出を受けた。
平成27年10月27日	諮問の審議を行った。
平成27年12月15日	諮問の審議を行った。
平成28年2月2日	諮問の審議を行った。
平成28年5月24日	諮問の審議を行った。

## 第6 審査会の判断理由

当審査会は、本件不開示決定の妥当性について調査、審議した結果、以下のよう  
に判断する。

### 1 土地改良区に対する検査の目的について

実施機関が行う土地改良法第132条第1項に基づく検査（以下「検査」という。）  
は、土地改良区等及び連合会に法令、法令に基づいてする行政庁の処分又は定款、  
規約（土地改良法第3条に規定する資格を有する者が1人で土地改良事業を行う場  
合にあつては基準。）、土地改良事業計画、換地計画若しくは交換分合計画を遵守さ  
せ、もってその健全かつ適正な運営を確保し、土地改良事業の円滑な施行に資する  
ことを目的として行うものとする。

### 2 検査及び指導を行うに当たっての根拠規程

実施機関は、宮崎県土地改良区等検査規程（以下「県検査規程」という。）に基づ  
いて土地改良区に対する検査を実施しており、検査の様式等については、農林水産  
省が作成した検査規程、基本要綱等を参考にしている。なお、「確認・指導」につい  
ては、検査に準じて行っている（以下、検査及び指導を「検査等」という。）。

### 3 検査等の大まかな流れについて

検査の大まかな流れは以下のとおりである。

(1) 年間計画を策定し、各土地改良区へ通知

(2) 計画に基づき各土地改良区での検査を実施

ア 検査員による書類検査（全員で行う場合、個別で行う場合がある。）

※ ○○土地改良区（以下「本件改良区」という）においては、農村整備課  
職員及び児湯農林振興局職員が合同で検査を実施

イ 検査員全員で協議・打合せ

- ウ 検査員（班長）による講評（県検査規程第12条）
- (3) 検査結果を知事へ報告（県検査規程第13条）
- (4) 土地改良区へ検査書を送付（県検査規程第14条）
- (5) 土地改良区から県に対して改善報告の提出

なお、「指導」においても、検査に準じて行っている。

#### 4 不存決定について

##### (1) 請求公文書1から4及び6について

ア 本県における検査等は、県検査規程に基づいて実施されており、当該規程において、異議申立人が請求しているような記録簿等を作成することになっていないこと。また、農林水産省の検査規程や基本要綱は、それぞれの様式を参考にしている程度であること

イ 検査等において、各検査員はメモを作成しているかもしれないが、検査等の際にメモすべき内容について統一した様式があるわけではなく、各検査員が管理するノートや付箋にメモする程度であること

ウ 現場での検査等の際に行われる講評は、口頭でなされるのみで、公文書を作成した上で行われていないこと

エ 農村整備課の検査員が、検査直前で行う「事前提出資料を基にした検査着目点等の打合せ」においても、口頭でなされるのみで特に公文書を作成していないこと

オ 現場での検査を踏まえ、県検査規程第14条に基づく検査書を本件改良区に送付するまでの間に作成した公文書は、県検査規程第13条に基づく知事への結果報告を行うための決裁何書であること

カ 指導の場合は、現場での指導を踏まえ、本件改良区に対する指導結果（通知）及び指導書又は確認・指導書を公文書として作成していること

キ 本件改良区に限らず、農村整備課において通常実施している土地改良法に基づくこれまでの定期検査でも、当該請求公文書を作成したり保管していないこと

上記実施機関からの説明によれば、検査等を行う上で作成すべき公文書を県検査規程に基づいて作成していることから、請求公文書1から4及び6を保有していないとしても特に不自然な点は認められない。

##### (2) 請求公文書5について

実施機関の説明によると、証拠書類が無ければ不適切事項の説明に支障が生じる場合など、ケースバイケースの判断で証拠書類を取得することがありうるが、今回の場合のように、検査中に不適切事項の内容を十分に確認し、検査結果報告の文面においても十分に状況説明がなされている場合には、証拠書類の取得は不要との考えであり、「検査で判明した不適切な事項」の内容を確認した限り、当該請求公文書を取得していないとの実施機関の説明に、特に不自然な点は認められない。

##### (3) 請求公文書7について

実施機関の説明によると、検査については、県規程第13条に基づく知事への結果報告が出張復命書の機能を併せ持っているとは考えているが、今回の場合、

上記第2の2(1)のとおり部分開示をしていたため、当該文書以外に単独での「検査復命書」は存在していないとの考えから請求公文書7については不存在としたものであり、この点について実施機関の説明に特に不自然な点は認められない。

なお、指導については、第2の3(1)イに係る指導分について、協議・復命書を作成の上、部分開示しているが、これは、ある団体からの申し入れに基づいて行った指導のため、指導に至る経緯及びその結果の概要をまとめたとのことであり、第2の3(1)アに係る指導に関する復命書を作成していない点について、実施機関の説明に特に不自然な点は認められない。

(4) 請求公文書8について

実施機関の説明によると、財産目録の検査はしたが、指摘事項が無かったため、当該記録について保有している公文書はないということであり、「検査で判明した不適切な事項」にもこの点について挙げられていないため、請求公文書8を保有していないとする実施機関の説明に特に不自然な点は認められない。

(5) 請求公文書9について

実施機関は、理由説明書において、異議申立人の異議申立ての理由が、第2の3(2)の請求に係る公文書が不存在であることに対する理由になっていないと主張しているが、当審査会で検査後の確認業務について確認を行ったところ、以下のような説明であった。

ア 検査書において、指摘内容を本件改良区に通知し、その改善状況について報告を求めている。報告後は、3年毎の定期検査により改善状況の確認を行う予定であること

イ 事後確認検査については、国においては、土地改良区等検査実施要項第8の5に規定しており、県も参考にしているが、当該規定では、「検査指摘に重要なものがある場合」又は「改善意欲が乏しい場合」に事後確認検査が必要となっているとのことであり、本事案の場合、その必要性が認められなかったこと

本件改良区宛の検査書を当審査会で検分したところ、〇〇に関する主要指摘事項等が認められるが、本件改良区からの報告書にある理事会で決定された処理方針を確認する限り、当該開示請求に係る公文書を作成していることをうかがわせる事情も認められないことから、当該請求公文書を保有していないとの実施機関の説明に特に不自然な点は認められない。

(6) 請求公文書10について

ア 実施機関の説明によると、〇〇協議会は、国の経営安定対策基盤整備緊急支援事業の円滑な推進を目的として、本件改良区を中心として組織されたものであり、その名称のとおり、土地改良区構成員の〇〇の割合を増やすことが主な目的となっていること

イ 土地改良区が土地改良法に基づいて設立される組織であるのに対して、同協議会は、任意で設立される組織であること

ウ 本件改良区は、同協議会に対して負担金を支払っているため、この負担金の支払いが適正に行われているかどうかについて実施機関は検査を実施しているが、同協議会そのものは別組織のため、土地改良法に基づく検査を行う権限

は実施機関にないこと

エ 国から同協議会へ助成されている国庫補助金に係る検査は、宮崎県土地改良事業団体連合会（県土連）が行っている（県土連は、全国土地改良事業団体連合会から委託を受けている）こと

上記実施機関の説明によると、実施機関が行うのは土地改良法に基づく検査であるため、同法に基づいて設立されていない〇〇協議会に係る検査権限を実施機関は有していないということであり、同協議会に対して助成される国庫補助金に関する検査を行っている機関が別にあることから考えても、当該請求公文書を保有していないとの実施機関の説明に特に不自然な点は認められない。

(7) 請求公文書 11 について

ア 実施機関の説明によると、本件改良区に対する検査及び指導は、農村整備課 3 名ないし 4 名、児湯振興局職員 2 名の体制で実施しており、事前に提出してもらう資料のほか、会計書類等を検査していること

イ 事前提出資料だけであれば、検査に注力すべき点を事前に決めておくことは可能であるが、事前に見れない書類も多数あり、その状況に応じて流動的に人員を配置するようにしていること

ウ 本件改良区に限らず、どの土地改良区の検査においても分担表は作成していないし、作成しなくても問題ないこと

以上より、当該請求公文書を保有していないとの実施機関の説明に特に不自然な点は認められない。

よって、「第 1 審査会の結論」のとおり判断する。