

京情審答申第100号
平成25年9月20日

京都府知事 山田 啓二 様

京都府情報公開審査会
会 長 山 本 克 己

公文書部分公開決定に係る異議申立てに対する決定について（答申）

平成25年5月13日付け5農政第165号で諮問のあった事案について、次のとおり答申します。

第1 審査会の結論

本件事案について、実施機関が非公開情報に該当しないとした部分に係る実施機関の判断は、妥当である。

第2 異議申立てに至る経過

- 1 平成25年2月15日、京都府情報公開条例（平成13年京都府条例第1号。以下「条例」という。）第4条の規定により、京都府知事（以下「実施機関」という。）に対し、「2000年1月から2012年12月までに報告のあった、府内農協における不祥事の概要（発生部門、被害金額、不祥・不正の種類、当事者、内容、事後処理状況、発覚の端緒、新聞報道等の有無）」を内容とする公文書の公開請求（以下「本件請求」という。）が行われた。
- 2 平成25年3月5日、実施機関は、本件請求に対応する公文書として、京都府内農協における不祥事件の概要（過去10年間）（以下「本件公文書」という。）を特定し、条例第11条第2項の規定により、公開決定等をする期間を延長するとともに、本件公文書に異議申立人に関する情報が記録されていることから、同人に対し、条例第14条第1項の規定により、別紙に記載の非公開部分を除き公開することについての意見照会を行った。
- 3 平成25年3月25日、同月26日及び同月27日、異議申立人は、実施機関の当該照会に対し、本件公文書のうち、農業協同組合の名称（以下「農協名」という。）、発生部署、不祥事件の概要（当事者）、不祥事件の概要全般（年度、実被害額（当初被害額）、発覚端緒、不祥事分類、主な事後対応策及び弁済有無の全ての項目（以下「意見書記載部分」という。）の公開については、支障がある旨の意見書を提出した。
- 4 平成25年4月19日、実施機関は、意見書記載部分の一部が条例第6条各号に掲げる非公開情報には該当しないと判断し、条例第10条第1項の規定により、別紙に記載の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、同日、公開請求者及び異議申立人に通知した。
- 5 平成25年5月2日、異議申立人は、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定により、本件処分を不服として実施機関に対して異議申立て（以下「本件申立て」という。）を行うとともに、同法第48条において準用する同法第34条第2項の規定により、執行停止の申立てを行った。
- 6 平成25年5月13日、実施機関は、執行停止を行うとともに、条例第

17条の規定により、京都府情報公開審査会（以下「審査会」という。）に対して、本件申立てに対する決定について諮問した。

第3 本件申立ての趣旨

本件申立ての趣旨は、本件処分の取消しを求めるというものである。

第4 異議申立人の主張の要旨

異議申立人が、異議申立書、意見書及び口頭意見陳述において述べている主張を総合すると、おおむね次のとおりである。

1 条例第6条第1号の該当性について

不祥事件に関与したという事実は、当該個人にとってセンシティブな情報であり、秘匿の必要性が高い。個人の氏名や農協名を非公開としても、その他の公開情報により容易に個人を推測することができる。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持っていた場合、本件公文書によって公開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。また、当該個人を特定することによって、当該不祥事件について未だ知られていなかったセンシティブな情報が拡散するおそれもある。

2 条例第6条第3号の該当性について

(1) 条例第6条第3号の解釈について

条例第6条第3号は、「競争上の地位その他正当な利益を害するおそれ」と規定しており、具体的な損害の発生を要件としていないので、本件公文書の公開によって農業協同組合（以下「農協」という。）の事業量や収益が現実に減少したといった具体的な損害の発生が明らかでない場合でも、競争上の地位その他正当な利益が害されるおそれが客観的に認められるのであれば非公開とするべきである。

(2) 農協の性質について

農協は、それぞれが独立した法人であるが、組合員以外の一般人からすれば、個別の独立した法人ではなく、農協の各支店であると認識されているのが通常であり、「JA」のブランドイメージは、府内における農協として一体のものであるというべきである。

実施機関は、農協全体の事業活動には一定の協同・協力関係があることを認めながら、具体的にどのような協同・協力関係があるのか一切検討していない。そして、農協が独立した法人である

このみを根拠として、農協の競争上の地位その他正当な利益が害されることはないと断じているのであり、その判断は形式的に過ぎる。

(3) 他の金融機関との不均衡について

各都道府県の農協は、「JAバンク」という共通の名称を使用して、貯金又は定期積金の受入れ等の信用事業を行っており、他の金融機関と競争関係にある。

国が所管する金融機関についても、不祥事件が発生した場合は、不祥事件届出書（以下「届出書」という。）を提出することとなっているが、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（平成13年金融庁訓令第31号。以下「訓令」という。）において、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。以下「情報公開法」という。）第5条第2号イの不開示となることがある例として、届出書を挙げている。

また、国が所管する特定の金融機関が提出した届出書に対する情報公開請求があった際、金融庁は、不開示決定（存否応答拒否）をし、内閣府情報公開・個人情報保護審査会は、その判断が妥当である旨答申している。

一方、農協の不祥事件に関する情報は、金融庁だけではなく各都道府県も有しており、各都道府県が独自の基準により情報公開請求に応じて不祥事件の内容を公開する可能性がある。本件の場合でもそうであるように、農協以外の金融機関では、不祥事件に関する情報を公開するか否かについては経営上の判断に委ねられているにもかかわらず、農協のみが不祥事件の公開を強制されることになり、競争関係にある他の金融機関との間に著しい不均衡が生じる。

したがって、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であるといえる。

3 条例の目的及び裁量権の逸脱及び濫用について

(1) 条例の目的について

条例の目的は、「府政に対する理解と信頼を深め、府政のより公正な運営を確保し、府民参加の開かれた府政の一層の推進を図り、併せて府民福祉の向上に寄与すること」である。そして、条例は、公文書の公開請求があった場合は、実施機関は原則として公文書を公開しなければならないものと定めている一方で、公開請求をした者は、情報公開によって得た情報を上記の目的に即して適正に使用しなければならない旨定めている。

しかし、本件請求は、農協の不祥事件に関する情報を日本国内の新聞社や放送局に提供することを目的としてなされたものであ

ることが予測される。

また、不祥事件が公開されることによって自浄作用を促すという効果は乏しく、かえって、京都府民の農協に対する不信感をあおることになり、農協の業務に支障を及ぼすだけであり、本件公文書の公開は、条例の目的になんら資するものではなく、むしろ、府民福祉の向上に資するという目的に反する。

(2) 本件処分によって侵害される利益及び得られる利益について

本件処分によって侵害される利益は、農協の金融機関としての競争上の地位である。

一方、本件公文書に記載された情報は、農協の事業の健全性や信用性に関わるものであるが、事件としては全て解決済みのものであり、農協の取引先や預金者等の財産に具体的かつ現実的な損害の発生が予測されるものではない。また、将来において、具体的かつ現実的な損害の発生が予測されるものでもないことから、不祥事件が公開されることによって得られる利益は、農協内の不祥事件が広く知られることにより、農協自身の自浄作用が期待できるという観念的かつ抽象的なものにすぎない。

したがって、本件公文書を公開することは、実施機関に与えられた裁量を逸脱及び濫用したものであり、違法である。

第5 実施機関の説明の要旨

1 条例第6条第1号の該当性について

本件公文書において公開される管理職か一般職かの別及び性別だけでは、特定の個人を識別し得ないものと考えられ、他の情報との照合によっても個人の権利利益を害するおそれがあるとの具体的な理由は認められない。

2 条例第6条第3号の該当性について

(1) 条例第6条第3号の解釈について

農協が法の規定に基づき行っている各種の事業は、一定の範囲内で組合員以外の利用も認められており、民間企業と競争関係にあるともいえる。このため、農協名及びその農協名が特定され得る発生部署名を公開すると、当該農協は、その事業地域において信用することができない事業者とみなされ、競争上の地位を害するおそれがあると考えられるため、条例第6条第3号に該当する。

しかし、それ以外の情報については、農協の競争上の地位その他正当な利益を害する蓋然性が高いとの具体的な理由は認められない。

(2) 農協の性質について

各農協は、独立した法人として事業活動を行っており、その社会的信用力の低下等の不利益、すなわち、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれについては、当該農協ごとに考慮すべきであり、農協系統の事業活動に一定の協同・協力関係があるとしても、京都府内の農協系統全体にまで拡大解釈することはできない。

(3) 他の金融機関との不均衡について

実施機関が保有する公文書の公開等の決定は、条例に基づいて行うことが義務付けられており、条例第6条第2号で、その公開を制限する法令等の明示の規定があれば非公開にできるとしているが、法令には届出書の公開を禁止する明文の規定はなく、農協の届出書に係る情報公開請求に関する農林水産省から地方農政局等宛ての通知（「農協等の不祥事件届出書に係る情報公開請求への対応について（情報提供）」（平成18年6月22日付け農林水産省経営局協同組織課長及び金融調整課長連名の事務連絡））では、農林水産省の内部組織間で不祥事件に係る情報を不開示とするの方針を示しているだけであり、都道府県の保有する公文書については、都道府県の条例に基づいて開示等の判断を行うべきとも示されている。

さらに、「情報公開事務の手引」において、「『法律若しくはこれに基づく政令の規定に基づく明示の指示』とは、法定受託事務又は自治事務に係る情報に対する国からの関与（非公開の指示）であって、当該指示が法律又は法律に基づく政令に根拠を有するもので、公にしてはならない情報を個別、具体的に明らかにしているものをいう。」としており、ここでいう「指示」とは、府の事務の処理に関し、国の行政機関からの地方自治法（昭和22年法律第67号）第245条第1号への規定による「指示」又は同条第3号の規定による「一定の行政目的を実現するため普通地方公共団体に対して具体的かつ個別的に関わる行為」として、公開してはならない旨の書面による「指示又はこれに類する行為」がある場合とされている。

したがって、訓令は、金融庁の内部組織間における情報公開に関する取扱いの基準であって、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には該当しない。

3 条例の目的及び裁量権の逸脱及び濫用について

条例第4条は、誰にでも等しく公文書の公開を請求することができることを認めており、請求の理由及び利用目的等を問わないこととしている。そして、何より、条例第2条において、実施機関は、公文書

の公開を請求する権利が十分に尊重されるようこの条例を解釈し、及び運用しなければならないと規定しており、公文書は原則公開の基本理念を示している。

本件公文書は、実施機関が保有する公文書であり、本来的に公開の対象となることから、条例第6条各号に掲げる非公開情報を除き、本件処分を行うことが妥当であると判断したものであり、何ら裁量権を逸脱及び濫用していない。

第6 審査会の判断理由

1 本件処分に関する具体的な判断及びその理由について

異議申立人は、本件処分において実施機関が公開することとしている情報が、条例第6条第1号及び第3号に規定する非公開情報に該当し、本件処分は妥当でない旨並びに本件公文書を公開することは権利の逸脱及び濫用に該当する旨主張していることから、これについて検討し、判断する。

(1) 本件申立てに係る情報について

条例第6条第1号及び第3号該当性の判断に当たり、異議申立人がこれらの号に該当するとして非公開にすべきとしている情報は本件公文書に記載の情報であるが、そのうち、別紙に記載の部分については、既に実施機関が非公開としているので、審査会としては、判断しないものとする。

(2) 条例第6条第1号について

条例第6条第1号は、基本的人権を尊重する立場から、個人のプライバシーを保護するため、個人が特定され得る情報のうち、通常他人に知られたくないと望むことが正当であると認められるものが記録されている公文書を非公開とすることを定めたものである。

(3) 条例第6条第1号該当性について

本件処分においては、不祥事件を起こした当事者の具体的な役職名を非公開とし、管理職か一般職かの別及び性別だけを公開している。この状態においては、特定の個人を識別し得ず、また、他の情報との照合によっても個人の権利利益を害するおそれがあるとの具体的な理由も認められない。

したがって、異議申立人の主張は、認められない。

(4) 条例第6条第3号について

条例第6条第3号は、法人その他の団体又は事業を営む個人（以

下「法人等」という。)には、社会の構成員としての自由な事業活動が認められており、その事業活動上の利益も十分尊重され、保護されなければならないことから、法人等の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある情報が記録されている公文書を非公開とすることを定めたものである。

(5) 条例第6条第3号該当性について

ア 本件処分における競争上の地位その他正当な利益について

農協を含むおよそ社会で活動する法人等には、不祥事件を起こさない等の適正な業務運営が当然に求められている。したがって、万一不祥事件が生じた際の不利益は、原則として、当該不祥事件を防止することができなかつた法人が負うべきものである。

このことを考慮すると、本件処分において、不祥事件を起こしたことが明らかになることにより失われる可能性がある異議申立人の利益は、条例第6条第3号で保護しようとしている法人の競争上の地位その他正当な利益には含まれないものである。

イ 農協の性質について

異議申立人は、農協はそれぞれ独立した法人ではあるが、組合員以外の一般人からすれば、「JA」という一つのブランドとして一体的に認識されていることから、農協の不祥事件の存在が公になること自体が条例第6条第3号に該当する旨主張している。

しかし、それぞれの農協は、法令又は定款に基づき、独立した法人として事業活動を行っているため、その競争上の地位その他正当な利益を害するおそれについては、当該農協ごとに考慮すべきである。また、本件の場合、それぞれの農協にはその事業活動において一定の協同・協力関係があるとしても、同号による保護の対象を京都府内の農協全体にまで拡大するよう同号の規定を解釈することはできないと考えられる。

また、仮に府内の農協が「JA」として一体的に認識されており、それぞれの農協が起こした不祥事件によって生じた不利益が「JA」全体に及ぶとしても、その場合、当該不利益は当該不祥事件を防止することができなかつた「JA」で負うべきものであり、アを覆すものではない。

ウ 他の金融機関との不均衡について

異議申立人は、国が所管する金融機関においては、不祥事件の内容を公開するか否かは各金融機関の経営上の判断に委ねられている一方で、農協の不祥事件に関する情報を、各都道府県が独自の基準により公開すれば、農協のみが不祥事件の公開を

強制されることになり、競争関係にある他の金融機関との間に著しい不均衡が生じ、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある旨主張している。

しかし、アで述べたとおり、不祥事件を起こしたことが明らかになることにより失われる可能性がある異議申立人の利益は、条例第6条第3号で保護しようとしている法人の競争上の地位その他正当な利益にそもそも含まれないものである。

さらに、国の取扱いは、情報公開法に基づく情報公開請求がなされた場合の一定の処理基準を示した訓令に基づくものであり、本件について法的拘束力を有するものではないので、地方公共団体において、必ずしも国と同様の取扱いをする必要はない。

また、各地方公共団体が、その制定した条例について、解釈権限を有していることは、言うまでもない。

したがって、異議申立人の主張は、認められない。

(6) 裁量権の逸脱及び濫用について

異議申立人は、本件公文書の公開が、実施機関の裁量権の逸脱及び濫用に当たる旨主張している。

しかし、条例において、実施機関は、公開請求があった場合には、当該公開請求に係る公文書に、条例第6条各号に掲げる情報のいずれかが記録されているときを除き、当該公文書を公開する義務があることとされている。

また、条例においては、何人に対しても等しく公開請求権を認めており、請求の理由及び利用目的等を問わないこととしている。

さらに、条例第3条は、公文書の公開を受けたものが、公開後に、当該公開により得た情報を濫用して、第三者の権利利益を不当に侵害することのないよう適正に使用しなければならないことを規定したものである。

今回、実施機関は、条例の規定に沿って本件処分を行っており、裁量権を逸脱及び濫用しているとは認められない。

したがって、異議申立人の主張は、認められない。

2 結 論

以上の理由から、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

(別紙)

非公開部分	非公開の理由
農協名	京都府情報公開条例第6条第3号該当 法人に関する情報であって、公にすることにより、当該法人の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるため。
不祥事件の概要（当事者）に記載された当事者の具体的な役職	京都府情報公開条例第6条第1号該当 個人に関する情報であって、個人が特定され得るもののうち、通常他人に知られたいと望むことが正当であると認められるため また、個人を特定され得ないが、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ため。
不祥事件の概要（当事者）に記載された発生部署名（農協名を特定することができる名称が記載されている部分）	京都府情報公開条例第6条第3号該当 法人に関する情報であって、公にすることにより、当該法人の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるため。
主な事後対応策に記載された発生部署名（農協名を特定することができる名称が記載されている部分）	京都府情報公開条例第6条第3号該当 法人に関する情報であって、公にすることにより、当該法人の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるため。

参考

審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容
平成25年 5月13日	諮問書の受理
平成25年 5月20日	実施機関の理由説明書の受理
平成25年 6月 5日	異議申立人の意見書の受理
平成25年 6月21日	第1回審査会
平成25年 7月19日	第2回審査会
平成25年 8月19日	第3回審査会
平成25年 9月20日	答 申