

諮問実施機関	： 熊本県知事
諮問日	： 令和元年9月25日（諮問第202号）
答申日	： 令和2年10月14日（答申第162号）
事案名	： 総合農協の不祥事件届出書の部分開示決定に関する件

答 申

第1 審議会の結論

熊本県知事（以下「実施機関」という。）が、総合農協（以下「農協」という。）の不祥事件届出書について、令和元年（2019年）6月21日に行った部分開示決定において不開示とした部分については、別表のとおり開示すべきである。

第2 諮問等に至る経過

- 1 令和元年（2019年）5月8日、開示請求者は、熊本県情報公開条例（平成12年熊本県条例第65号。以下「条例」という。）第5条の規定に基づき、実施機関に対し、「平成28年度、平成29年度、平成30年度3ヵ年分の（発生分）県内の総合農協（JAグループ）の不祥事からみでの指導に関する文書一式（不祥事の内容が分かるもの）JAからの報告文書も含めて」について開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。
- 2 令和元年（2019年）5月28日、実施機関は、本件開示請求に係る行政文書には第三者に関する情報が記載されているとして、条例第15条第1項の規定に基づき、当該第三者に通知し、意見書提出の機会を与えた。
- 3 令和元年（2019年）6月21日、実施機関は、本件開示請求に該当する行政文書として特定した文書「平成28年度（2016年度）から平成30年度（2018年度）発生の総合農協の不祥事件届出書」のうち、別表の「原処分で不開示とした項目」については、条例第7条第2号又は同条第3号アの規定に該当することを理由に不開示とし、その他の部分を開示する部分開示決定（以下「原処分」という。）を行い、審査請求人に通知するとともに、開示に反対する意見書を提出した第三者に対し、行政文書の開示決定に関する通知書を送付した。
- 4 令和元年（2019年）7月22日、審査請求人は、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定に基づき、実施機関に対して原処分を不服とする審査請求を行った。
- 5 令和元年（2019年）9月25日、実施機関は、この審査請求に対する裁決を行うに当たり、条例第19条第1項の規定に基づき、熊本県情報公開・個人情報保護審議会（以下「審議会」という。）に諮問を行った。

第3 審査請求人の主張

1 審査請求の趣旨

原処分を取り消すとの裁決を求める。

2 審査請求の理由

審査請求の理由は、審査請求書等によれば、おおむね次のとおりである。

(1) 実施機関の主張について

審査請求人は、農業協同組合法（昭和22年法律第132号。以下「農協法」という。）の改正に絡み、農協の自主改革がどの程度進んだかを検証・取材・報道する目的で、令和2年5月8日に上記届出書の開示を求めたところ、7件の事案について一部不開示処分を受けた。

実施機関は、その理由を条例第7条第2号「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」及び第7条第3号「法人の内部管理に属する情報であって、公にすることにより、組合の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある」とする。

しかし、本件処分（不開示）の中には「組合員への説明の有無」や「警察への連絡年月日」、「警察へ連絡していない場合の理由」、「告訴の有無」など、条例第7条第2号や第3号アには該当しないと見られる部分が含まれている。これらの項目について実施機関は、熊本県情報公開条例解釈運用基準（以下「解釈運用基準」という。）に示された「内部管理に属する情報」であることから、公にすることにより、法人の事業活動が損なわれるおそれがあると主張するが、なぜ当該法人（農協）の事業活動が損なわれるおそれにつながるのかの釈明はない。当該運用基準で例示された「内部管理に属する情報」であることのみを重視し、それが事業活動を損なうかどうか、すなわち条例第7条第3号アが不開示情報と定める「競争上の地位その他正当な利益を害するおそれのあるもの」に該当するかの判断が適切になされたとは言い難い。特に農協の構成員である「組合員への説明の有無」を公にすることが、どのように法人の地位や利益を害するのか、理解するのは非常に困難である。

さらに、実施機関は、「警察への連絡」や「告訴の有無」は不祥事件の当事者にとって「個人に関する情報」であり、「個人のプライバシーを侵害するおそれがある」と主張する。しかし、審査請求人に開示された情報では、不祥事件の当事者の氏名はもとより、当該農協名など、他のいかなる情報と照らしても、個人の特定につながるおそれのある情報は不開示とされている。その上で、「警察への連絡」や「告訴の有無」までも不開示とするのは、条例第1条で謳う条例の趣

旨に反していると言わざるを得ない。

(2) 本件開示請求の目的について

本件開示請求の目的は、農協のコンプライアンスの在り方が議論となった農協法の改正に絡み、農協の「自主改革」がどの程度進んだのかを検証・取材・報道することであり、目的が国民、県民の「知る権利」に基づく取材・報道であることは、行政文書開示請求書で、実施機関に対しても明らかにしている。「知る権利」については憲法学上も見解が分かれているが、本県条例は、県民の「知る権利」をわざわざ条例において最も重要な第1条に謳っている以上、「個人に関する情報をみだりに公にすることのないように最大限の配慮」（条例第3条）をしつつも、不開示情報は限定的でなければならない。

それにも関わらず、農協の監督官庁である県知事が、農協の不祥事に関する情報開示について、後ろ向きともとれる対応を続けていれば、「県民の県政に対する理解と信頼を深め」るところか、不信感を招きかねず、各農協の不祥事の再発防止に関しても利益になるとは思えない。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関の説明の内容は、弁明書等によると、おおむね次のとおりである。

1 弁明書の要旨

審査請求人は、「『組合員への説明の有無』や『警察への連絡年月日』、『警察へ連絡していない場合の理由』、『告訴の有無』など、条例第7条第2号や第3号アには該当しないと思料される部分が含まれている」と主張する。いずれの項目についても、不祥事件が発生した後に当該法人が執った措置及び司法への措置についての記載項目であり、解釈運用基準に示された「内部管理に属する情報」であることから、公にすることにより、法人の事業活動が損なわれるおそれがある。

さらに「警察への連絡」及び「告訴の有無」については、法人の情報であるとともに、不祥事件の当事者にとっては個人に関する情報である。警察へ連絡されたかどうか、また、告訴されたかどうかということ公にすることにより、個人のプライバシーを侵害するおそれがある。

このように、法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるとともに、個人の権利利益を害するおそれがあるものと判断し、不開示とした。

2 説明聴取の要旨

(1) 個人に関する情報について

個人名など個人を特定する情報を不開示にしていたとしても市中の

様々な情報（当該個人の近親者、地域住民、農協組合員・職員等が保有している情報等）とリンクさせることで個人が特定されるおそれがある。

また、警察へ連絡されたかどうか、告訴されたかどうかということは、当事者にとってプライバシーに関する情報であり、これが開示されれば当事者のプライバシーが推測されることから、それを公にすることによって個人の権利利益を害するおそれがある。

（２）法人に関する情報について

国は、①不祥事件届出書には、不祥事件の発生した農協の名称、組織、事業に関する情報や関係者に対する処分、再発防止策等が詳細に記載又は添付されており、これを公にすることにより、当該農協における不祥事件の存在及び内部管理に属する情報が明らかになり、当該農協の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある、②不祥事件の届出は、法令等に基づく義務であるが、届出自体は農協により公表されていないものであり、また、通常は公表されないことを前提に不祥事件に係る調査結果や内部管理上の問題点、事件後の再発防止策等について詳細に記載され、又は参考資料として添付されている場合が多く、これらを公にすることで、農協の自主判断に基づく情報提供が滞り、早期かつ正確な事実の把握が困難となることなどにより、農協の監督事務の適正な執行に支障を及ぼすおそれがある、などとし、不祥事件届出書そのものを不開示としている。

また、農林水産省が策定した「農業協同組合、農業協同組合連合会及び農事組合法人向けの総合的な監督指針（信用事業及び共済事業のみに係るものを除く。）」（以下「監督指針」という。）においては、「業務改善命令」以上の不利益処分については、他の農協等における予測可能性を高め、同様の事案の発生を抑制する観点から、財務の健全性に関する不利益処分等の公表により農協等の経営改善に支障が生じるおそれがあるものを除き、処分の原因となった事実及び処分の内容等を所管庁が公表することとされているが、この他については、農協法上、所管庁・農協のいずれにも公表義務は課せられていない。

実施機関としては、今般の情報公開の考え方に沿って、説明責任を果たすためにも可能な限り開示するという方向で取り組んでいるところであるが、法人が事業活動を行う上での内部管理に関する情報については、その内容を監督機関である所管庁が公にすることは、農協の自ら公にするかどうかを判断する権利を害するおそれがあり、条例第7条第3号アに該当すると判断した。

第5 審議会の判断

当審議会は、審査請求人の主張内容及び実施機関の説明内容等に基づき、原処分 of 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 本件行政文書について

本件行政文書は、農協法第97条第12号及び同法施行規則（平成17年農林水産省令第27号）第231条第1項第22号に基づき届出があった、平成28年度から平成30年度までの間に県内の農協で発生した7件の不祥事件に係る届出書である。（実施機関に届出があった年月日順に、以下「本件行政文書①～⑦」という。）

また、当該届出書は農林水産省が策定した監督指針における様式であり、本件行政文書中には、発生した不祥事件の当事者、不祥事件の概要、発生から報告までの経過、内部監査の状況、被害状況、当事者等への処分、再発防止策等に係る情報が記載されている。

2 県の農協に対する監督責任について

監督指針によれば、農協は、法に基づき設立される農業者の自主的な協同組織であり、その事業を通じて組合員に最大の奉仕をすること、また、その事業を行うに当たっては、農業所得の増大に最大限配慮することが求められている。

それに対して県は、農協の経営管理体制及び事業実施体制の整備並びに財務の健全性の維持・向上を図ること等を目的として、監督指針に基づき適切に農協の監督を行っていくことが求められているとされている。

3 不祥事件届出制度の趣旨について

監督指針によれば、農協における不祥事件の発生は、当該農協の信用失墜及び組合員への背信行為であるばかりでなく、農協系統組織全体に対する国民の信用を失墜させ、農産物の販売等にまで影響が及ぶおそれがあり、組合員の利益や農協の社会的信用にかかわる重大な問題であるとされている。したがって、監督機関である所管庁としては、発生した不祥事件の原因等について明らかにさせ、法令等遵守態勢の整備などの再発防止策等を確実に履行させることを目的として、当該届出制度が設けられているものである。

4 当審議会の判断理由

(1) 条例第7条第2号の該当性について

ア 条例第7条第2号の解釈について

(ア) 同号は、次の情報を不開示情報として規定している。

個人に関する情報（中略）であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等（中略）により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。ただし、次に掲げる情報を除く。

ア 法令等の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報

イ (略)

ウ (略)

(イ) 同号は個人の権利利益の十分な保護を図るため、前段において、個人に関する情報であって、特定の個人が識別されるような情報については、原則として不開示とすることを定めている(個人識別型)。

また、後段において、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のある情報についても、同様に不開示とすることを定めている。これは、個人の未発表の研究論文、研究計画、匿名の作文や、無記名の個人の著作物のように、個人の人格と密接に関連したり、公にすれば人格的・財産的な権利利益その他の個人の正当な利益を害するおそれがあると認められるものがあることから、特定の個人を識別できない個人情報であっても、特定の個人の権利利益を害するおそれがあり、保護する必要がある場合について、補充的に不開示情報として規定したものである。

その一方で、個人識別型を採用した結果、本来保護する必要のない情報も不開示情報に含まれることになるおそれがあることから、ただし書において、公知の情報等個人に関する情報であっても不開示情報から除かれるべき情報を例外的に開示することとしたものと解される。

イ 上記の解釈運用を踏まえ、以下実施機関が原処分で不開示とした部分について検討する。

(ア) 別表項目No.6～12、No.14～16、No.27～30、No.32～33、No.35、No.37、No.40及びNo.43～44中の氏名等の情報について

これらの情報は、特定の個人が識別できる情報又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と認められるため、不開示とすることが妥当である。

(イ) 別表項目No.22～23及びNo.46～48の情報(警察への連絡及び告訴の有無関係)について

実施機関は、警察へ連絡又は告訴されたかどうかは、当事者にとってプライバシーに関する情報であり、公にすることによって個人の権利利益を害するおそれがあると主張する。

しかし、これらの情報は、不祥事件に対して農協が行う対応や措置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ではなく、かつ、当事者個人の人格と密接に関連するなど、個人識別性がなくても公にすれば人格的・財産的な権利利益その他の個人の正当な利益を害するおそれがある情報とまでは認められないため、条例第7条第2号には該当しない。

ただし、別表項目No.23及び48の一部には、特定の個人を識別することができる情報（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。）が含まれるため、当該部分については不開示とすることが妥当である。

(2) 条例第7条第3号アの該当性について

ア 同号の解釈について

(ア) 同号は、次の情報を不開示情報として規定している。

法人その他の団体（中略）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、次に掲げるもの。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（中略）を除く。

ア 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

イ （略）

(イ) 同号アは、法人その他の団体に関する情報は、原則として開示するが、事業活動に係る情報で、公にすることにより当該法人等の権利、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が記録されている行政文書は、原則として不開示とすることを定めたものである。なお、ここでいう「競争上の地位その他正当な利益」とは、法人等の公正な競争関係における地位のほか、ノウハウ、信用等法人等の運営上の地位を広く含むものである。

「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求められている。

イ 上記の解釈運用を踏まえ、以下検討する。

(ア) 実施機関の主張について

実施機関は、本件行政文書に記載されている情報については、当該農協の内部管理に属する情報であり、監督機関である所管庁がこれらの情報を公にすることは、当該農協の自ら公にするかどうかを判断する権利を害するおそれがあると主張する。

しかし、本件行政文書が実施機関の保有する行政文書に該当する以上、情報の開示不開示については、最終的には実施機関が条例の規定及び解釈に照らし、個別に判断していくものである。

したがって、条例第7条第3号アの規定に照らし、以下実施機関が原処分で不開示とした個々の情報について検討する。

(イ) 不祥事件が発生した農協の特定を可能にし得る情報（組合名等）について

a 本件行政文書①～⑥における別表項目No.1～5、No.13～14、No.16、No.18～19、No.40、No.45及びNo.49～52中の当該情報について

本件行政文書①～⑥における当該項目の中には、不祥事件が発生した農協が有する店名・部署名・事業名、当該農協が所在する地名、当該農協の職員数等が記載されている部分があり、これらは当該農協の外部の者にとっても、不祥事件が発生した農協の特定を可能にし得る情報である。当該情報が公になり、不祥事件が発生した農協が特定されると、当該農協の信用失墜による組合員の脱退や契約の解約等の発生につながるなど、当該農協の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあると認められるため、不開示とすることが妥当である。

b 本件行政文書⑦における別表項目No.1～5、No.13～14、No.16、No.18及びNo.49中の当該情報について

本件行政文書⑦に係る不祥事件については、原処分がなされる以前に新聞社2社による報道がなされており、審議会で当該新聞報道記事を確認したところ、当該不祥事件が発生した農協名は公になっていることが認められた。したがって、本件行政文書⑦における当該項目中の当該情報については、公にしても、新たに当該農協の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれが生じるとまでは認められないため、開示すべきである。

(ウ) 別表項目No.14、No.16～17、No.50～52中の手口等に関する情報について

当該項目には、不祥事件の手口や不祥事件が発生した農協の管理上の問題点及び具体的な再発防止策に係る情報が記載されている部分がある。これらは、類似の犯行を容易にし得る情報であり、公にすると新たな不祥事件発生誘因となる可能性は否定できない。したがって、当該農協の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあると認められるため、当該情報については不開示とすべきである。

(エ) 上記（イ）及び（ウ）以外の情報について

その他の情報については、公になったとしても当該農協の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるとまでは認められず、農協が自主的に内部統制をできているのか、また、県がその監督責任を適切に果たしているのかを示すために重要な情報であ

るため、開示することが妥当である。

(3) 国の取扱いについて

実施機関の説明によれば、国に対して農協の不祥事件届出書に係る情報公開請求があった場合、国は不開示とする取扱いがなされることである。しかし、都道府県が保有する行政文書については、都道府県の条例等に基づき開示不開示の判断がなされるべきであり、本件行政文書においてもそのことに変わりはなく、上記判断を覆すものではない。

5 結論

以上により、冒頭の「第1 審議会の結論」のとおり判断する。

第6 審議の経過

次のとおり。

年 月 日	審 議 の 経 過
令和元年（2020年）9月25日	・ 諮問（第202号）
令和2年（2020年）5月28日	・ 審議
令和2年（2020年）6月26日	・ 審査請求人による口頭意見陳述、 審議
令和2年（2020年）7月22日	・ 実施機関からの説明聴取、審議
令和2年（2020年）8月26日	・ 審議
令和2年（2020年）9月23日	・ 審議

熊本県情報公開・個人情報保護審議会

会 長 馬場 啓
会長職務代理者 徳永 達哉
委 員 井寺 美穂
委 員 金澤 裕子
委 員 詫間 幸江

別表

項目 No.	原処分で不開示とした項目	開示すべき部分
1	組合名	— ※1
2	指定組合の指定の有無	— ※1
3	指定農協の承認の有無	— ※1
4	発生部署名	— ※1
5	報告作成者の所属	— ※1
6	報告作成者の氏名	—
1 当事者について		
7	氏名	—
8	性別	—
9	年齢	—
10	在職期間	—
11	職種	—
12	役職名	—
2 不祥事件等の概要		
13	不祥事件等の種類（一部）	— ※1
14	発覚の端緒（一部）	— ※1
15	当事者の動機（一部）	—
16	手口（一部）	— ※2
17	不祥事件等が防げなかった管理上の問題点（一部）	—
3 発生から報告までの経過		
18	不祥事件等の調査・解明部署名	— ※1
19	類似案件調査（H28年分のみ）（一部）	—
20	理事会への報告年月日	全部
21	中央会への報告年月日	全部
22	警察への連絡年月日	全部
23	（警察へ連絡していない場合の理由）	以下の点を除く部分。 ・本件行政文書①における3行目6文字目から25文字目まで ・本件行政文書⑤における1行目12文字目から17文字目まで ・本件行政文書⑥における1行目12文字目から13文字目まで
24	組合員への説明の有無	全部

4 内部監査の状況		
25	当該不祥事件等発生部署に対する内部監査実施日	全部
26	内部監査の通告の有無	全部
5 被害状況		
補てん額又は補てん見込額		
27	当事者	—
28	親	—
29	親族	—
30	保証人	—
31	〇〇保険	全部
32	役員	—
33	職員	—
34	その他	全部
35	実被害額の処理方法	・ 本件行政文書⑦における全部
6 当事者への処分等		
①当事者への処分		
就業規則等に基づく懲戒委員会などへの審議結果		
36	懲戒の種類	全部
37	(処分理由)	以下の点を除く部分。 ・ 本件行政文書④における2行目9文字目から15文字目まで及び3行目28文字目から35文字目まで
組合長が決定した処分		
38	処分年月日	全部
39	懲戒の種類	全部
40	(処分理由)	以下の点を除く部分。 ・ 本件行政文書④における2行目9文字目から15文字目まで及び3行目28文字目から35文字目まで ・ 本件行政文書⑤における2行目13文字目から14文字目まで
41	退職金の支払い状況	全部
42	(退職金を一部でも支給した場合の理由)	全部
②役員及び関係職員の処分 (管理監督者責任)		
43	役職名	—

44	氏名	—
45	処分内容	以下の点を除く部分。 ・本件行政文書③における1行目12文字目から16文字目まで及び3行目12文字目から19文字目まで
③告訴		
46	告訴の有無	全部
47	告訴年月日	全部
48	告訴しない理由	以下の点を除く部分。 ・本件行政文書⑤における1行目13文字目から18文字目まで ・本件行政文書⑥における1行目12文字目から14文字目まで
7 再発防止策等		
49	連続職場離脱の実施の有無 （「有」の場合：実施割合（実施者数/職員数））	— ※1
50	講じた再発防止策等（一部）	・本件行政文書⑦における日付を示す部分
51	講じる再発防止策等（一部）	・本件行政文書⑦における日付を示す部分
52	上記再発防止策の履行状況を確認するための手段（一部）	—

※1…ただし、本件行政文書⑦については、全部開示すべき。

※2…ただし、本件行政文書⑦については、1行目1文字目から4文字目まで開示すべき。