

(答申第171号)

答 申

第1 岐阜県情報公開審査会の結論

岐阜県知事（以下「実施機関」という。）が行った公文書非公開決定は、妥当である。

第2 諮問事案の概要

1 公文書公開請求等

(1) 公文書公開請求

審査請求人は、岐阜県情報公開条例（平成12年岐阜県条例第56号。以下「条例」という。）第11条第1項の規定に基づき、令和3年3月10日付けで実施機関に対し、次のとおり公文書公開請求（以下「本件公開請求」という。）を行った。

(2) 本件公開請求の内容

令和〇年度実施した〇〇〇〇土地改良区の特別検査で農地転用決裁金に関する関係資料一式と検査時に取得した議事録一式

2 実施機関の決定等

(1) 対象公文書の特定

実施機関は、本件公開請求に係る対象公文書として、〇〇農林事務所が保有する「特別検査で徴取した農地転用決裁金に関する資料」及び「特別検査で徴取した理事会議事録及び総代会議事録」を特定した。

(2) 実施機関の決定

実施機関は、その内容が条例第6条第1号（個人情報）、第3号（事業活動情報）、第6号（事務事業情報）に該当するとして公文書非公開決定（以下「本件処分」という。）を行い、令和3年3月24日付け〇農林第1913号により、審査請求人に通知した。

3 審査請求

審査請求人は、本件処分を不服として令和3年3月30日付けで、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、実施機関に対して審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

4 諮問

実施機関は、条例第18条第1項の規定に基づき、令和3年4月6日付け農整第23号で、本件審査請求について、岐阜県情報公開審査会（以下「審査会」という。）に諮問した。

第3 審査請求人の主張

1 審査請求の趣旨

本件処分の取消しを求める。

2 審査請求の理由

審査請求人が主張する本件審査請求の理由は、おおむね以下のとおりである。

(1) 農地転用決済金関係資料について

平成27年〇月〇〇日及び平成29年〇〇月〇日農整第〇〇〇号の公開請求は一部黒塗りであったが、令和3年3月10日の公開請求した農地転用整理台帳はすべて黒塗りで、開示が異なる。同じ資料の公開請求なので全面非公開ではなく、部分公開である。

条例は、公文書は全て公開することが原則で、第6条でも「・・・非公開文書は、原則公開の例外を定めたものであり、その範囲は必要最小限にすべき・・・」と条例解説書に記載している。だから条例に基づいて公開した平成27年〇月〇〇日と平成29年〇〇月〇日の部分公開が正しい対応である。

県は「検査手法が事前に公になれば、改良区の実態等の把握が困難になる」と主張しているが、請求しているのは会計関係資料である。会計関係資料に関する検査は、財産目録、決算書、出納簿、通帳・納付書等を、全国どこの行政でも照合・突合するために重要な検査資料として提出させ、検査している基本中の基本の資料である。近隣の複数の改良区で確認したが、改良区も検査の際に検査資料として要求されることを認識していた。私は、そのうちの出納簿である農転台帳を請求しており、県の検査手法等になんら影響を与えることはない。

(2) 総代会及び理事会の議事録について

平成28年〇月〇〇日付け公開資料は議事内容と、職員氏名、自筆の役員名・印章は黒塗りで、それ以外は閲覧できたが、令和3年3月10日の公開資料は、すべて黒塗りで、開示が異なる。

出席者の役員は当選結果を告示し、県官報に掲載して公表しているため閲覧できる。

総代会等の議案資料に各議案が記載してあり閲覧出来ているため、議事録の議案も閲覧できる。よって部分公開である。

(3) その他の主張について

ア 処分庁は「関係者からの協力が得られず実態の把握が困難になる」と記載しているが、岐阜県土地改良区等検査実施要領（以下「要領」という。）の第1で「土地改良区の健全な発展を図るため、検査は運営の合法性の検討を行い、不正行為の予防及びその是正を図るのみならず進んでその合理的民主的運営及び組織強化の指導に重点を置く。なお、検査に当たっては、指導行政上必要な資料の把握に努める」と記載し、第5の検査の種類には「定期検査と特別検査」を記載している。

そして第5の特別検査は、「知事が特に必要と認めた場合」に実施と記載している。

県は不適正・不適切な運営を続ける〇〇を指導監督する立場に有るため、〇〇の諸問題の改善のために要求する資料であるので、業務遂行上、有り得ない弁明である。

土地改良法において、監督官庁である県が指導監督や定期検査等を実施するのは、検査結果によっては、何らかの命令や処分（土地改良法（昭和24年法

律第195号) 134条) をすることを求めている。

私が令和〇年〇〇月〇日に「昭和の時代から不適正・不適切な運営を続ける〇〇を県が改善しなければ提訴する」と、改善要求書を提出した結果、県が令和〇年〇月～〇月の間で実施した特別検査であるため、定期検査より、より踏み込んだ実効性のある検査を実施する責務が有る。

イ 総代会等の議事録は各議案の議論、議決内容等を記載した重要な書類である。このため、定期検査を実施する際、県は、要領第12条に基づく、土地改良区検査事前提出資料及び添付資料(別紙様式3)(以下「様式3」とする)を提出させている。この様式3の「16:添付書類」に「議案書そのもの及び議事録を提出する」と明記し議案書及び議事録を提出させているため、任意ではなく義務が有る提出資料である。

県の「実施要領」も農水省の土地改良区等検査実施要項に基づき作成しており、県内土地改良区が不祥事等を起こすことの無いよう、より実効性の高い検査を実施する責務が有る。

令和〇年〇月〇〇日に県が〇〇へ特別検査の実施を伝えた際、〇〇の運営実態を調べるために議事録は必須であるにもかかわらず、要求をしなかったのは県の落ち度であるため、本来は〇〇に請求し直すべきで、その事務手続きを怠った県に責任がある。県の落ち度により「議事録は任意提出」となったために閲覧できないのは不合理であるため、県は〇〇に議事録を提出させる等の事務処理をして私に部分公開する責務がある。

第4 実施機関の主張

1 趣旨

本件審査請求を認容しない旨の答申を求める。

2 本件処分の理由

実施機関が主張する本件処分の理由は、おおむね以下のとおりである。

(1) 農地転用決済金関係資料について

農地転用決済金関係資料については、転用決済金に係る支払者氏名や土地改良区職員の印影などの個人情報(条例第6条第1号)に加え、土地改良区の取引先金融機関名や土地改良区が開設した通帳の口座番号など、法人等の内部管理又は事業活動に関する情報(条例第6条第3号)を含むだけでなく、県が検査に際してどんな資料を徴取しているか等、検査の着眼点や手法が明らかとなるとともに、公開することにより、今後、関係者からの資料提供の協力を得ることが困難になり正確な事実の把握を困難にするおそれがあることから、全面非公開とした(条例第6条第6号)。

(2) 総代会及び理事会の議事録について

総代会及び理事会の議事録については、検査対象項目である農地転用決済金の処理状況や過去の検査における指摘事項及び改善状況等が議案として適正に審議され、議決されているか確認するために必要な資料であり、通常、検査時に土地改良区に閲覧を求める文書である(土地改良法第132条)。

このような理由から、総代会及び理事会の議事録が検査指摘事項や改善措置報告作成のための資料となっていること自体を非公開とする理由はないものの、そもそも同文書を県が保有しているのは、土地改良区が写しを任意で作成し、その提供を受けたためである。

そうであるにもかかわらず、土地改良区の同意なく県が取得した議事録を公開してしまうことは任意で写しを提供した土地改良区の信頼を損ね、資料提供の協力を得ることが困難になるおそれがある。

その場合、県は、土地改良法第132条に基づき、公文書によって土地改良区に対して議事録の提出を求めることとなり、円滑な検査の執行が滞るのみならず、資料徴取の時期を逸することによって正確な事実の把握を困難にし、将来の検査事務の適正な遂行に著しい支障を及ぼすおそれがあることから、全面非公開とした（条例第6条第6号）。

各種法令等に基づいて、県が所掌する検査とは、法令等の執行確保のために、帳簿書類その他物件等を調べることであるが、その対象、調査事項等の詳細な情報について、事前に公にすれば、適正かつ公正な評価や判断の前提となる事実の把握が困難となったり、検査対象となる客体等による法令違反行為又は法令違反に至らないまでも妥当性を欠く行為を助長したり、巧妙に行うことにより隠蔽をするなどのおそれに繋がり、それらは、その検査の事後であっても、それを公にすることで、法令等の規制を免れる方法を示唆するような結果にも繋がると思料されることから、本件決定は、検査において、どのような書類を徴取しているかなど、検査内容そのものを公開することができない。

審査請求人が示す本県による過去の公開資料は、岐阜県公文書規程（昭和44年訓令甲第1号）で定める保存年限を経過していることから、審査請求日現在、県では確認することができない。

（3）その他の主張について

ア 県では要領により、全土地改良区等を対象に3年ごとに実施する定期検査と、知事が特に必要と認めた場合に実施する特別検査を規定している。

このうち、特別検査は、土地改良区等の定款等の諸規程、事業計画、会計等全般を検査する定期検査とは異なり、特定の土地改良区において「不適正・不適切な運営」が疑われた場合に限らず、土地改良区に関する社会の情勢や県下の状況を鑑みて、必要と認めた特定の事項について、随時行うことができるものである。

検査実施前の資料提出において、検査対象が広範囲に渡ることから、より効率的な検査実施のために事前の提出を求める定期検査に対して、特別検査では検査範囲が限定されるため、事前の提出を求めないという異なる点はあるが、一方に重点を置いたり、厳しい指摘や指導を行うことを念頭にその区分が設けられているわけではない。

すなわち、要領において、定期検査の上位に特別検査が位置付けられているのではなく、定期検査と区分するために「特別」の名称を用いているにすぎず、

「特別」は手法や内容に特殊性が存在するわけではない。

以上のような事情から、両検査の結果への対応についても差はなく、定期検査、特別検査いずれにおいても、土地改良区等に書類審査の結果確認された指摘事項を通知し、改善報告などの是正を指導している。

したがって、特別検査だから定期検査よりも踏み込んで実効性のある検査を実施する責務までは存在せず、要領の規定に準じた検査実施は、その手法として適当である。

イ 様式3については、要領第5（1）で定める「定期検査」時の事前提出資料を示したものであり、本件決定の対象となっている令和〇年度に実施した〇〇〇〇土地改良区への「特別検査」においては適用されない。実際に、県は当時当該別紙様式3の提出は求めておらず、特別検査時に県が取得した議事録は、土地改良区に臨場した際に任意で提供を受けたものである。

県が行う、土地改良区等に対する検査は、土地改良法（昭和24年法律第195号。以下「法」という。）第132条（報告の徴収及び検査）に基づく事務であるが、同条では、「その事業に関し報告を徴し、又はこれらの者の業務若しくは会計の状況を検査することができる。」と規定している一方で、その事業に関する資料を徴収することまでは定めていない。また、要領においても、法で許容する範囲を超える権限を検査する職員に対して付与していない。

以上のことから、法及び要領に基づいて県が実施する検査において、その検査時に受検団体に開示を求めた書類の徴収は強制的に行えるものでなく、権限を有しない中で、検査のより効率的な遂行を図るという観点から、県が、受検団体に依頼し、団体から任意で資料提供を受けたことは、検査事務として適当である。

なお、請求人のその他の主張は、県が実施した特別検査の内容の適否を論点とするものであり、情報公開制度の目的とは異なるものであることから、その主張には理由がない。

第5 審査会の判断

審査会は、本件諮問事案について審査した結果、次のように判断する。

1 対象公文書の特定について

実施機関は、本件処分において、前記第2の2（1）記載のとおり対象公文書を特定している。

この対象公文書の特定については争いがないことから、以下、本件処分の非公開の妥当性について判断する。

2 本件処分の妥当性について

（1）条例第6条第1号（個人情報）該当性について

ア 条例第6条第1号（個人情報）の趣旨

条例第6条第1号は、個人の尊厳及び基本的人権の尊重の立場から、個人のプライバシーを最大限に保護するため、特定の個人を識別することができる情報については、非公開とすることを定めたものである。プライバシーの

具体的内容は、法的にも社会通念上も必ずしも明確ではないため、本号では、個人のプライバシーに関する情報であることが明らかに判別できる場合はもとより、個人のプライバシーに関する情報であると推認できる場合も含めて、個人に関する一切の情報は原則として非公開としている。

イ 条例第6条第1号（個人情報）該当性

本件処分に係る対象公文書には、農地転用決済金に係る支払者氏名や土地改良区職員の氏名、議事録に係る総代会出席者名、欠席者名などの個人情報が記載されているとのことであるが、これらの個人情報は、氏名情報を公告することが法律上義務付けられている役員と異なり、「法令及び条例の定めるところにより又は、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」であるとはいえないことから、条例第6条第1号に該当するとして非公開とした実施機関の判断は妥当である。

なお、個人情報を非公開の理由としたことに対して、審査請求人から特段争う主張などは見られない。

(2) 条例第6条第3号（事業活動情報）該当性について

ア 条例第6条第3号（事業活動情報）の趣旨

条例第6条第3号は、法人等又は事業を営む個人が有する正当な権利利益は、原則として、当該法人等又は事業を営む個人の当該事業に関する情報を公開することにより、害されるべきではないという趣旨であり、公開することにより、法人等又は事業を営む個人の競争上の地位その他正当な利益が損なわれると認められる情報は、非公開とすることを定めたものである。

イ 条例第6条第3号（事業活動情報）該当性

本件処分に係る対象公文書には、〇〇土地改良区の取引先金融機関名や土地改良区名義の預金通帳残高、組合員からの負担金などの土地改良区の財務に関する情報が記載されているとのことである。実施機関の説明によると、土地改良区は土地改良法に基づき、知事の認可によって設立される公的性格を有する団体とのことであるが、団体の経理や経営の意思決定などの情報を広く公表しなければならないとする規定は存在しないことから、団体の事業運営が損なわれると認められる内部情報については、保護すべき情報に該当する。

したがって、これら農地転用決済金関係資料に含まれる支出又は収入に関する情報は、土地改良区の財務に関する情報であり、議事録に含まれる団体の意思決定や審議の過程を含む情報は、団体の経営方針に関する情報であることをもって、条例第6条第3号に該当するとして非公開とした実施機関の判断は妥当である。

なお、事業活動情報を非公開の理由としたことに対して、審査請求人から特段争う主張などは見られない。

(3) 条例第6条第6号（事務事業情報）該当性について

ア 条例第6条第6号（事務事業情報）の趣旨

条例第6条第6号は、県の機関又は国等が行う事務又は事業に関する情報

であって、公開することにより、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著しい支障を及ぼすおそれなどがある情報は、非公開とすることを定めたものである。

同号の趣旨は、県の機関又は国等が行う事務事業は、公益に適合するよう適正に遂行されるべきものであるが、当該事務事業に関する情報の中には、公開することにより、その適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものが含まれるため、当該情報は非公開とするというものである。

イ 条例第6条第6号（事務事業情報）該当性

当審査会が実施機関から聴取したところによれば、特別検査は、定期検査と異なり、関係資料の事前提出を求めるとはならず、実際の検査の場において、関係資料の提示を求めたうえで、必要と認めた場合に、土地改良区の同意の元でその資料提供を受ける手法で行っているとのことである。したがって、公文書を公開することにより、県が検査に際してどんな資料を徴取しているか等、検査の着眼点や手法が明らかとなるとともに、今後の県の事務又は事業の適正な遂行に著しい支障（正確な事実の把握が困難となる）を及ぼすおそれがあるとしている。

確かに、特別検査において徴取した資料を公開すると、検査の着眼点や検査手法といった手の内が明らかとなることにより、実施機関による検査の深度や範囲が明らかとなり、ひいては、検査対象となる土地改良区において問題点等の発覚を不正に免れるための措置や対策を講じることが可能になるなど、実施機関の検査に係る事務に関し、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の発見を困難にするおそれがあると認められる。

また、検査の根拠となる土地改良法において、資料を徴取することまでの定めはなく、相手方から協力を得られない場合、必要な情報の収集のための機会を逸し、円滑な検査が行えないとする実施機関の説明に不合理な点は見られない。したがって、資料の徴取は、相手方の任意の同意又は協力を得てなす行為であることから、公にしないことを前提に検査をする側とされる側との信頼関係が成り立ってはじめて円滑に実施され得ると解することができる。そうすると、実施機関による土地改良法の施行事務として行われた特別検査に係る公文書を公開すれば、当該信頼関係が損なわれ、特別検査の遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められる。

以上のことから、実施機関が当該情報を条例第6条第6号に該当するとして非公開としたことは妥当である。

3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、公文書の非公開決定以外についても主張をしているが、当審査会は、条例により与えられた権限に基づき、請求者からの公文書公開請求に対し実施機関が行った公文書の非公開決定について、その適否を審査することを本務とするものであるから、それらについては、審査の対象外である。

4 結論

以上により、「第1 岐阜県情報公開審査会の結論」のとおり判断する。

第6 審査会の処理経過

審査会は、本件諮問事案について、以下のように審査を行った。

審 査 の 経 過	
令和3年4月6日	実施機関から諮問を受けた。
令和3年5月6日	実施機関から弁明書（写し）を受領した。
令和3年5月31日	実施機関から反論書（写し）を受領した。
令和3年6月30日	実施機関から再弁明書（写し）を受領した。
令和3年7月27日	実施機関から再反論書（写し）を受領した。
令和3年9月17日	実施機関から再弁明書2（写し）を受領した。
令和3年11月10日	実施機関から再反論書2（写し）を受領した。
令和4年3月31日	実施機関から再弁明書3（写し）を受領した。
令和4年7月12日	実施機関から再反論書3（写し）を受領した。
令和4年10月4日	実施機関から再弁明書4（写し）を受領した。
令和4年12月7日	実施機関から再反論書4（写し）を受領した。
令和5年1月30日 （第185回審査会）	諮問事案の審議を行った。
令和5年2月28日 （第186回審査会）	審査請求人から口頭意見陳述を受けた。 実施機関から口頭意見陳述を受けた。 諮問事案の審議を行った。
令和5年3月29日 （第187回審査会）	諮問事案の審議を行った。

（参考） 岐阜県情報公開審査会委員

役 職 名	氏 名	職 業 等	備 考
会 長	栗山 知	弁護士	
	佐藤 住子	行政書士	
	下條 芳明	朝日大学法学部教授	
	地守 素子	岐阜商工会議所議員	
	和田 恵	弁護士	

（五十音順）