

別 紙

答申第 8 5 号

答 申

1 審査会の結論

島根県知事（以下「実施機関」という。）が本件異議申立ての対象となった公文書を非公開とした決定は、別表に掲げる部分を除き公開すべきである。

2 本件諮問に至る経緯

- (1) 平成21年10月1日に本件異議申立人より島根県情報公開条例（平成12年12月26日島根県条例第52号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定に基づく公文書公開請求があった。
- (2) 本件公文書公開請求の内容は、「 に係る H 1 6 年度総会議事録・業務報告書、H 1 7 年度総会議事録・業務報告書」である。
- (3) この請求に対して、実施機関は、同年10月6日付けで、条例第7条第1号、第2号、第3号及び第6号に該当するとして、非公開決定を行った。
- (4) この決定に対し、異議申立人は非公開決定を不服として同年12月1日に異議申立てを行った。
- (5) 実施機関は、条例第20条第1項の規定に従い、平成22年1月4日付けで当審査会へ諮問書を提出した。

3 異議申立人の主張

(1) 異議申立ての趣旨

本件公文書の非公開決定処分の取り消しを求める。

(2) 異議申立ての理由

異議申立人の異議申立書、意見書等による主張の要旨は次のとおりである。

ア 条例第7条第1号該当性について

- (ア) 実施機関は、水産業協同組合法（昭和23年12月15日法律第242号。以下「水協法」という。）第40条第11項の規定を拡大解釈して、公開しない理由として「組合の理事は正当な理由があればそれを拒むことができる」としている。
- (イ) 水協法は、「理事は正当な理由がないのに拒んではならない」としており、実施機関が主張する「組合の理事は正当な理由があればそれを拒むことができる」との抽象的・一般的な理由では、非公開の理由にはならないと考える。水協法の趣旨は、あくまでも、公開を前提としており、特段の正当な理由がないのに閲覧を拒否してはならないのは自明のことであり、理事が拒める具体的な理由を指摘しないままでの実施機関の解釈は、法律・条例の拡大解釈であり、適正な解釈ではないと言わざるを得ない。
- (ウ) 実施機関は「公開すれば理事の権利を侵害することになる」と主張しているが、これは水協法の趣旨を逸脱している。非公開とするのであれば、理事の権利を侵

害することになるとする具体的な根拠を明示して、個々具体的に権利侵害の内容を明らかにすべきであり、相当の合理的な理由が認められなければならない。そのことを全く指摘しないで抽象的・一般的に理事の権利侵害に当たるとの実施機関の解釈は、拡大解釈である。

イ 条例第7条第2号及び第3号該当性について

(ア) 個人情報及び法人情報について、それが個人及び法人の事業情報であっても、個人のプライバシーや法人の事業活動のノウハウなど保護対象に該当するもの以外の情報は公開すべきものであり、水協法に定める組合は、通常の経済活動を行う営利法人ではなく、特殊な法人であり、税金も投入されており、公開の幅は広げられるべきである。

仮に非公開決定の場合においても、その範囲は、具体的・限定的にすべきものであり、抽象的理由をもって、全てを一律に非公開とすることは、法律・条例の適正な解釈を拡大解釈して問題である。

(イ) 実施機関は非公開理由説明書において、「法人に関する情報で、当該法人の正当な利益を害すると認められるものが含まれるため」に非公開としているが、「害するおそれ」があるかの判断に当たっては、法人又は個人には様々な種類、性格のものがあつ、その権利・利益の内容、性質などに応じて当該法人の憲法上の権利の保護の必要性、当該法人と行政との関係などを十分に考慮して適切に判断する必要がある、法的保護に値する蓋然性が求められている。百歩譲つても、事業活動の機密事項や生産技術上の秘密に属するものではなく、今回の場合は非公開に当たらない。

ウ 条例第7条第6号該当性について

(ア) 実施機関は、「正確な事実の把握を困難にするおそれがある」として非公開としているが、単なる「おそれがある」との理由で、法律・条例を拡大解釈することは、情報公開条例の趣旨に反するものである。

そもそも、なぜ「後日公開される可能性がある」のか、「正確な事実の把握を困難にするおそれがある」のか、全く不可解であり、個々の事案について具体的に認定することによって、はじめて、個々の事案が「おそれ」に繋がるのか検討されるべきものであり、一律的に適用除外に当てはめるのは、条例の拡大解釈であり、問題である。

(イ) 県の指導監査に基づき提出された資料は法律に義務付けされたものであり、「公にしないこと」を条件で任意に提出されたものではなく、基本的には公開を前提とすべきである。

(ウ) 県の指導監査は法律に基づくものであり、実施機関が「指導監査の事務又は事業の適切な遂行に著しい支障が生じる可能性がある」とすることは、県自体が指導監査の意義を著しく薄めるものである。

さらに、「おそれ」についても、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強く求められているものである。

4 実施機関の主張

実施機関の非公開理由説明書、意見陳述等による主張の要旨は次のとおりである。

(1) 条例第7条第1号該当性について

ア 水協法第40条第11項及び第50条の4第4項により、漁協の組合員は決算関係書類及び総会議事録の閲覧請求ができる。一方で、組合の理事は正当な理由があればそれを拒むことができる。実施機関が指導監督の必要から規則に基づいて提出を受けた当該公文書を開示すれば、理事の当該権利を侵害することになる。

したがって、条例第7条第1号に該当する。

イ この点について、異議申立人は、水協法第40条第11項後段を県が拡大解釈し、理事の拒否権を抽象的・一般的なものとしたとして適正な解釈ではないとしている。

当該条文の反対解釈をすれば、組合の理事は正当な理由を具備すれば開示を拒むことができるという法規範が一般的に成り立つのであり（水協法第130条第1項第13号は、同法第40条第11項及び第30条の4第4項の規定に違反して、正当な理由がないのに開示を拒んだ場合に科料に処すると定めているので、水協法は正当な理由の有無によって非開示の許容性に差異が生じると考えられる）当該「具体的な理由」を個々具体的に明らかにするものではない。

ウ 水協法第40条第11項第1号及び第50条の4第4項の規定は、いずれも組合員又は組合の債権者に限って閲覧ができるとされており、組合員及び組合の債権者以外が閲覧することを認めていない。このように法律で閲覧者が限定されている文書について、組合で閲覧できなくても県でできるというのは、不適當である。

(2) 条例第7条第2号該当性について

ア 業務報告書には、役員及び組合員組織の代表者の氏名が記載されており、これらは個人に関する情報で特定の個人が識別される。また、代表理事組合長の氏名、住所及び資格は水協法第101条第2項の規定に基づき登記事項として公になっているがその他の者の氏名は公表されていない。

イ 総会等の議事録には、役員の氏名、住所及び印影並びに発言者等の役職、所属地区名及び氏名が記載されており、役員の氏名、住所のうち大字名及び番地、印影並びに発言者等の役職、所属地区名及び氏名は個人に関する情報で特定の個人が識別される。また、代表理事組合長の氏名は水協法第101条第2項の規定に基づき登記事項として公になっているがその他の者の氏名等は公表されていない。

ウ 総会等の議事録には、理事及び監事の報酬並びに役員の退任慰労金の額が記載されており、これらは他の情報とあわせ、各理事及び監事の報酬並びに役員の退職慰労金が容易に推測され、個人に関する情報が明らかになる。

(3) 条例第7条第3号該当性について

ア 総会議事録及び業務報告書には、法人に関する情報で、当該法人の正当な利益を害すると認められるものが含まれている。

総会議事録には、合併に関する事項や合併後の漁業協同組合（以下「 」という。）に関する情報があるが、実施機関としては、合併に関する事項については公の情報という認識はない。

また、組合の合併というのは企業の合併と同じように、非常に各組合が様々な事情を踏まえた、度重なる交渉の中で成立しており、その成果が今回の情報の中に含まれている合併総会資料となる。これらの情報は合併の機微に触れる、非常にナイーブなものであり、公開した場合にどのような不利益が生ずるかについて実施機関としては具体的には説明しがたいが、合併後であっても不利益が生じるという懸念がある。

合併後の はディスクロージャー誌により事務や財産の状況に関する情報を公衆の縦覧に供しているが、 の経営基盤等に関しては、公示が義務付けられておらず、又 も地区（合併前の漁協）別に表示したものの公示は義務付けられていない。

水産業協同組合は漁民や水産加工業者の経済的、社会的地位の向上を図ることを目的としており、組合の運営いかんは多数の関係者に重大な影響を及ぼすほか、漁業協同組合は排他的な漁業権という権利を付与されているので、その意味で公共的な性格も持っている。しかし、他方で総合事業体として私企業と同じように営業上の争いをする立場にあり、法律で求められていないような競争性の高い地区別の情報まで開示すべきではないと判断する。

イ 業務報告書には、出資先及び金額が記載されている。これらを公開すると、当該法人にとって出資元・金額が明らかになることにより、その権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある。

ウ 業務報告書には が実施した各事業の状況、損益計算書及び附属計算書、事業別原価報告書、事業計画、収支予算書及び附属計算書、並びに事業別原価予算書が記載されているが、これらは合併後の の情報であるといえる。 は協同組織であるとともに、総合事業体である。組合員のために実施する事業の多くは、他の事業者の参入が排除されてはいない。業務報告書の本部分により、他の競合する業者は、 の地区における の具体的な取引規模・内容等が容易に把握でき、その結果、 は多くの事業分野で競合する業者との競争において不利益が生じたり、物品の購入や魚介類の販売等において不利な条件での取引の強要や取引の停止等の不利益が生じる可能性がある。

エ 業務報告書中の地区内漁業の概況には所属漁船数、水揚数量及び水揚金額（全体・属地）並びに漁業種類別月別漁獲高が記載されている。これらの情報を公開すると経営体が特定され、漁業を営む個人または法人の経営情報が明らかになり当該個人または法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある。

特に「カニ類」は漁業種類別ではほぼ「カニ籠漁業」により採捕され、「カニ籠漁業」は経営体が限定されることから当該漁業を営む個人または法人の経営情報が明らかになり当該個人または法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を

づく政令の規定による指示により公開することができない情報については非公開とすることを定めたものである。

実施機関は、正当な理由なく拒むことができないとの水協法の規定の反対解釈から、正当な理由があれば拒むことができる権限が組合の理事にあり、実施機関が公文書を公開すると組合の理事の権限を侵害することになると主張している。

しかしながら、水協法第 40 条第 11 項及び第 50 条の 4 第 4 項の規定では、組合員が総会や決算等についての文書の請求をするときに、理事は正当な理由なく拒んではならないが、例外的に、正当な理由ではなく不当な請求に対しては拒否できるとしているのであって、正当な理由での請求には原則として必ずこれに応えなければならないというのが条文の趣旨である。

実施機関の解釈は、組合の理事に開示の権限があり、その権限を守るために公開できないということであり、法の趣旨からして全く背理している。

確かに、水協法では第三者に対してまで閲覧に供する規定はない。また、不当な開示請求に対してこれを拒否する権限を組合の理事に与えている。しかしながら、水協法上の条文からは実施機関に対する情報公開請求において、実施機関が公開してはならないことが定められていないことは明白であり、審査会としては法律上、実施機関が主張する根拠は見いだせない。

よって、条例第 7 号第 1 号には該当しないと判断する。

(4) 条例第 7 条第 2 号該当性について

本号は、基本的人権を尊重し個人の尊厳を守る立場から、個人のプライバシーを最大限に保護するため、個人に関する情報は原則として非公開とすることを定めたものである。

当審査会が対象公文書を見分したところ、個人に関する情報としては、議事録及び業務報告書の理事の氏名及び住所（うち大字名及び番地）、監事の氏名、住所及び印影、総会等において発言している者の役職、所属地区名及び氏名、並びに組合員組織の代表者の氏名、理事及び監事の報酬並びに役員の退任慰労金の額が認められた。

これらのうち、役職、氏名、住所のうち大字名及び番地並びに印影については特定の個人が識別される情報であるので、条例第 7 条第 2 号本文に該当し、同号ただし書のいずれにも該当しないと判断される。

しかし、代表理事組合長の氏名・住所は、登記簿等により公にされている情報であり、条例第 7 条第 2 号ただし書アに該当すると判断される。

次に、総会等において発言している者の所属地区名及び所属団体名については個人に関する情報ではあるが、他の情報と組み合わせることによって特定の個人が識別できる情報となるのであって、地区名のみでは特定の個人が識別できる情報とは言えないので、条例第 7 条第 2 号には該当しない。

また、理事及び監事の報酬並びに役員の退任慰労金の額は、実施機関が主張するように公開することにより理事及び監事に対する報酬額等が推測され、個人の財産が明らかになるおそれがあると言えなくもないが、報酬額等については総額

が記載されているのみであり、役員の名が特定されず、又、対象公文書中では配分方法も分からないため、公開することによりなお当該個人の権利利益を害するおそれがあるものとは認められないので、第7条第2号には該当しない。

よって、本件公文書のうち、別表に掲げる部分（代表理事組合長を除く理事及び監事の名、住所のうち大字名及び番地並びに印影、総会等において発言している者の職名及び氏名、組合員組織代表者の氏名、並びに設立委員の職名及び氏名）は、条例第7条第2号本文に該当し、同号ただし書のいずれにも該当しないと判断される。

（５）条例第7条第3号該当性について

本号は、法人等又は事業を営む個人の事業活動の自由その他の正当な利益を尊重し保護する観点から、公開することにより、事業を行うものの権利、事業活動その他正当な利益を害するような情報は非公開とすることを定めたものである。

本号の「権利、競争上の地位を害すると認められるもの」とは、法人等又は事業を営む個人の事業活動上保護されている権利又は生産技術・販売・営業に関する情報であって、公開することによりこれらの事業活動に対しその権利を侵害し、又は競争上の不利益を与えると認められるものをいう。また、「その他正当な利益を害すると認められるもの」とは、直接その権利の侵害、競争上の不利益を与えらるゝとはならなくても、公開することにより、法人等又は事業を営む個人の社会的信用、社会的評価、社会的活動の自由等が損なわれると認められるものをいう。

漁業協同組合には、漁業法に基づき知事より特定の公共水面において特定の漁業を排他的に営む権利（漁業権）が認められ、組合同士間に民間企業同士間と同様の競争関係が存するとまでは認めがたいこと、さらに、漁業振興を目的とした補助金等が投入されることもあり、水協法に基づく組合の設立を知事が認可し、指導監督する権限があること等から、組合が通常の経済活動を行う民間企業と全く同等であるとは言い難い。

しかし、一方で、組合員のために行う事業を第三者に対して行う場合、その事業は民間企業の事業活動に近いものがあることも事実である。当審査会では、この組合活動の有する両面性を比較検討した上で、以下に述べる情報を除いて本件対象公文書を公開しても、競争上の地位その他組合の正当な利益を害するとは考えられないとの判断にいたった。

ア 業務報告書の出資先（系統外に限る。以下同じ。）及び金額

出資先及び金額を公開すると、出資先の法人にとって出資元・金額が明らかになることにより、その権利、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。

イ 業務報告書の が実施した各事業の状況、貸借対照表、損益計算書及び附属明細書及び附表、事業計画、収支予算書及び附属明細書、並びに事業別原価予算書

これらの情報は 〃 〃 の情報であるが、合併後の 〃 〃 の情報であると認められる。これらの事業は他の事業者と競合しており、競合する事業者は、〃 〃 の地区における漁業協同組合 〃 〃 の具体的な取引規模・内容等が容易に把握でき、その結果、〃 〃 は多くの事業分野で競合する業者との競争において不利益が生じるおそれがあると認められる。

なお、貸借対照表及び損益計算書の大科目の金額並びにこれらに連動する附属書類の金額については、これらの情報をもって組合の詳細な事業実態までは把握することは困難であり、非公開とする理由はない。

ウ 附表2の地区内漁業の概況に記載されている所属漁船隻数・トン数・馬力数、水揚数量及び水揚金額（全体・属地）並びに漁業種類別月別漁獲高

漁業種類別の水揚げ数量及び水揚げ金額等の表があるが、隻数の少ない欄があり、これらを公開すると経営体が特定され、漁業を営む個人または法人の経営情報が明らかになり当該個人または法人の権利、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認められる。

しかし、所属漁船隻数等については、漁船法（昭和25年5月13日法律第178号）第21条の規定より何人も漁船登録の謄本の交付申請が可能であり、登録簿を集計すれば得られる情報であるため、非公開とする理由はない。

エ 総代会議事録の預入先金融機関の取引先

預入先金融機関の取引先が明らかになると、その権利、競争上の地位その他正当な利害を害することになるおそれがあると認められる。

オ 総代会議事録の 〃 〃 の事業計画書及び概況報告の当該支店の事業の説明、貯金残高及び計画、貸出金残高及び計画、並びに定期貯金等の取扱実績

これらの事業は他の事業者と競合しており、競合する業者は、〃 〃 の地区における 〃 〃 の信用事業の状況が容易に推測され、その結果、信用事業で他の競合する事業者との競争において不利益が生じるおそれがあると認められる。

カ 法人代表者の印影

法人の内部管理に関する情報であり、取引上又は法律上重要な役割を持っているものであり、取引関係にない一般県民に対してまで広く公開することを当該法人が予定しているとは考えられず、公開することは当該法人等の正当な利益を害することとなる。

よって、本件対象公文書のうち、別表に掲げる部分（出資先及び金額、並びに 〃 〃 が実施した各事業の状況説明・グラフ・件数・金額等、並びに貸借対照表及び損益計算書の中・小科目及び附属明細書及び附表に係る金額・数量・説明文等、並びに事業計画及び収支予算書及び附属明細書及び事業別原価予算書に記載されている金額・数量・説明文等、並びに総会議事録の預入先金融機関の取引先、並びに総会議事録の 〃 〃 の事業計画書の説明文・グラフ・金額、並びに法人代表者の印影）は、条例第7条第3号に該当し、同号ただし書に該当しないと判断される。

(6) 条例第 7 条第 6 号該当性について

本号は、県等が行う監査・検査・契約等の事務・事業に関する情報について、当該事務の内容及び性質からみて、公開することにより当該事務・事業の適正な遂行に著しい支障が生ずるおそれがあると認められる場合には非公開とすることを定めたものである。

本件対象公文書は実施機関が水協法上の監督官庁として、必要な規制権限、指導権限を行使するために保有しており、業務報告書については水協法第 58 条の 2 の規定により組合は実施機関へ提出しなければならないとされ、総会議事録については、水協法施行細則により実施機関が組合に対して総会又は総代会の議事録の謄本及び総会又は総代会に提出した資料を提出しなければならない(同施行細則第 16 条)とされている。

これに対し、実施機関は、後日公開される可能性があるとして、漁業協同組合が提出しなければならない業務報告書及び総会議事録等において、漁業協同組合の記載に対する姿勢が消極的になり、正確な事実の把握を困難にするおそれが生じると主張している。

しかしながら漁業協同組合には、漁業法に基づく排他的権利としての漁業権があり、漁業振興を目的とした補助金等が投入されることもあり、しかも組合組織における出資者の権利や利益を守るため行政機関の管理監督を受ける立場にあることから、事業活動自体に民間企業とは異なる公共性が認められる側面があるといえる。この点を勘案すれば、実施機関としては条例に基づく住民からの情報公開請求に対しては積極的に応じるべきであると考えられる。

この立場からは、法に基づき指導監督官庁に提出された情報の公開を行った結果に対する実施機関が抱く懸念は、正確な事実把握のために適正な指導監督を行う権限を行使しうる指導監督官庁の立場を考えれば認めることはできない。また、組合側には、必要な情報の提出義務があるにもかかわらず提出しないということは当然許されることではないことは法令上明らかである。

したがって、実施機関が行う指導監督の事務又は事業の適切な遂行に著しい支障が生じる可能性があるとは認められない。

よって、条例第 7 号第 6 号には該当しないと判断する。

(7) 以上から、冒頭「 1 審査会の結論」のとおり判断する。

(諮問第 1 0 4 号に関する審査会の処理経過)

年 月 日	内 容
平成 2 2 年 1 月 4 日	実施機関から島根県情報公開審査会に対し諮問
平成 2 2 年 5 月 6 日	実施機関から非公開理由説明書を受理
平成 2 2 年 5 月 1 3 日 (審査会第 1 回目)	審議
平成 2 2 年 5 月 3 1 日 (審査会第 2 回目)	異議申立人の意見書を受理
平成 2 2 年 6 月 1 0 日 (審査会第 3 回目)	審議
平成 2 2 年 7 月 1 5 日 (審査会第 4 回目)	実施機関から意見聴取
平成 2 2 年 8 月 2 6 日 (審査会第 5 回目)	異議申立人から意見聴取
平成 2 2 年 9 月 1 6 日 (審査会第 6 回目)	審議
平成 2 2 年 1 0 月 1 4 日 (審査会第 7 回目)	審議
平成 2 2 年 1 1 月 2 5 日 (審査会第 8 回目)	審議
平成 2 2 年 1 2 月 2 1 日 (審査会第 9 回目)	審議
平成 2 3 年 2 月 2 4 日 (審査会第 10 回目)	実施機関から意見聴取
平成 2 3 年 3 月 1 5 日 (審査会第 11 回目)	審議
平成 2 3 年 4 月 1 4 日 (審査会第 12 回目)	審議
平成 2 3 年 5 月 2 6 日 (審査会第 13 回目)	審議
平成 2 3 年 6 月 1 0 日	島根県情報公開審査会が実施機関に対し答申

(参考)

島根県情報公開審査会委員名簿

氏名	現職	備考
笠岡 耕助	元(株)山陰中央新報社論説委員	会長代理
片岡 佳美	島根大学法文学部準教授	
藤田 達朗	島根大学大学院法務研究科教授	会長
古津 弘也	弁護士	H22.10.2まで
本藤 三世子	(財)しまね女性センター経営委員	
丸山 創	弁護士	H22.10.3から