

答申第 64 号

「土地改良区から提出された報告書の非開示決定に係る異議申立てに対する決定」
についての答申

栃木県情報公開審査会

第1 審査会の結論

栃木県知事（以下「実施機関」という。）が、「不正経理最終報告について（〇〇土地改良区（以下「土地改良区」という。））」（以下「本件公文書」という。）の開示請求に対して行った非開示の決定（以下「本件処分」という。）について、別表に示した部分について非開示としたことは妥当であるが、その他の部分については開示すべきである。

第2 異議申立人の主張要旨

1 異議申立ての趣旨

異議申立人は、実施機関に対し、平成 25 年 5 月 7 日付けで「〇〇土地改良区不正経理報告書」の開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

実施機関は、本件開示請求に対して、本件公文書を特定し、平成 25 年 5 月 21 日付けで、栃木県情報公開条例（平成 11 年栃木県条例第 32 号。以下「条例」という。）第 11 条第 2 項の規定に基づき本件処分を行った。

本件異議申立ての趣旨は、本件処分について、その処分を取り消し、本件公文書を開示するとの決定を求めるものである。

2 異議申立ての理由等

異議申立人の異議申立書、実施機関の提出した開示決定等理由説明書に対する意見書及び口頭意見陳述における主張は、おおむね次のとおりである。

- (1) 実施機関は、「実施機関が求めたものと大きくかけ離れた内容である当該報告書を開示すれば、当該文書は最終的な報告書であるとの誤った認識を請求者等に与えてしまうことになる。」と主張するが、請求者個人がどう認識するかは、非開示の理由とはならない。
- (2) 実施機関は、「再提出を指導している中で、不十分な報告書が公開されて、情報が錯綜することにより、正確な報告書の作成が困難になる。」と主張するが、これは、実施機関が不正経理の事実を把握していながら、適切な指導をせず、放置した結果である。それどころか、報告書を開示しないことは逆効果であり、時間が経過すれば、関係書類の隠蔽が図られ、事実の解明が困難となる。
- (3) 実施機関には善管注意義務があるのに、平成 7 年 10 月 23 日に実施された検査において、不正経理の事実を把握していながら、適切な指導をせず、放置した結果、〇〇と〇〇のそれぞれが任務違背行為を行い、その結果、被害が拡大し、一般組合員は多額の経済的負担をしていることを考慮いただきたい。

第3 実施機関等の主張要旨

実施機関の開示決定等理由説明書及び実施機関の職員に対する意見聴取における主張は、おおむね次のとおりである。

1 土地改良区に対する検査の目的

実施機関は、土地改良法（昭和 24 年 6 月 6 日法律第 195 号）第 132 条第 1 項に基づき、土地改良区等に法令、法令等に基づいて行われる行政庁の処分又は定款、規約、管理規定、土地改良事業計画等を遵守させ、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、土地改良区の組織運営、事業、会計経理に関する事項について検査を行っている。

2 本件開示請求までの経過

実施機関は、平成 16 年度に行った同法に基づく検査で、会計の一部において収入・支出が確認できなかったため、実施機関の示した様式による調査検討報告書を、土地改良区総会の承認を得たうえで提出するよう指示した。また、平成 18 年度に行った検査においても、新たに不明金が発見されたことから、その事項についても調査結果の報告を求めた。さらに、平成 17, 19, 22 年度に実施した検査の場でも、引き続き調査検討報告書の提出を指示した。

その結果、土地改良区から、平成 25 年 4 月 26 日付けで「不正経理最終報告について」と題する報告書が提出されたが、当該報告書は、実施機関が提出を求めた調査検討報告書の要件を満たしていなかった。これに対し、補正での対応は困難と判断し、再提出を指示することと決定していたが、当該報告書を土地改良区へ返還する前に、審査請求人から本件開示請求がなされたものである。

3 本件処分の理由

- (1) 実施機関が求めたものと大きくかけ離れた内容が記載されている本件公文書を開示すれば、実施機関が土地改良区に対し報告を求めた事項及び実施機関の土地改良区における不明金の認識について、本件公文書が最終的な報告書であるとの誤った認識を請求者等に対して与えてしまうことになる。
- (2) また、報告書の再提出を指導している中で、実施機関が報告を求めている内容が含まれた不十分な報告書が公開されれば、土地改良区内部でも情報が錯綜することにより混乱が生じ、正確な報告書の作成が困難になり、最終報告書の再提出が遅れることが十分に予想され、そうなれば、実施機関の検査業務の遂行に支障が及ぶおそれがある。
- (3) 以上のことから、条例第 7 条第 5 号に該当し、公文書として開示すべきではないと判断したものである。

第 4 審査会の判断

1 判断に当たっての基本的な考え方

条例は、地方自治の本旨にのっとり、県民に公文書の開示を請求する権利を保障することにより、県が県政に関し県民に説明する責務を全うするとともに、県民の県政への参加を推進し、もって一層公正で開かれた県政の実現に寄与することを目的に制定されたものであり、原則公開の基本理念の下に解釈し、運用されなけれ

ばならない。

当審査会は、この基本的な考え方に立って本件諮問事案を調査審議し、県民の公文書の開示を求める権利が侵害されることのないよう条例を解釈し、以下のとおり判断するものである。

2 具体的な判断

(1) 本件公文書について

本件公文書は、実施機関が土地改良法第132条第1項の規定に基づき土地改良区の検査を行った際に確認できなかった収入・支出について、土地改良区に対し内部調査を行い報告書を提出するよう指示し、これに対し土地改良区から提出された「不正経理最終報告書について」と題する文書である。

(2) 条例第7条第5号該当性について

ア 実施機関は、条例第7条第5号に該当するとして、本件公文書の全てを非開示とすべきであると主張している。同号は、県の機関又は国、独立行政法人等、他の地方公共団体若しくは地方独立行政法人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適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものについては非開示とする旨規定しているものである。ただし、本号に該当すると判断するためには、支障の程度は実質的なもので、おそれについても法的保護に値する蓋然性が示される必要がある。

イ 実施機関は、本件公文書は内容が不十分であるとして再提出を指示しており、この状況で開示すれば開示請求者等に当該報告書が確定した内容であるとの誤解を与えるおそれがあると主張しているが、この点について、開示を行う際に内容が未確定であることをよく説明することで、誤解を避けることは可能である。

また、実施機関が報告を求めている内容も報告書に含まれており、これを開示すれば、土地改良区内部で情報が錯綜し、混乱が生じることにより、正確な最終報告書の提出が遅れることが予想されると主張しているが、当該主張は、事務または事業の適正な遂行に支障を及ぼす漠然としたおそれを述べたものであり、具体的な支障が示されているとまでは言えない。また、たとえ本件公文書の全部を開示した場合に、そのおそれが相当程度発生することが予想されるとしても、土地改良区の内部管理に属する情報を部分的に非開示とすることで、土地改良区内部での混乱を回避することは十分に可能である。

ウ 以上のことから、条例第7条第5号に該当するとして本件公文書の全てを非開示としなければならないとする実施機関の主張に合理性を見出すことはできず、下記の非開示情報に該当すると認められる部分を除いて開示すべきである。

(3) 非開示とすべき部分について

当審査会は、本件公文書に条例の規定を厳正に適用し、個人に関する情報や法人等の正当な利益を害するおそれのある情報など、原則公開の例外として非開示とすべき部分について、次のとおり判断するものである。

ア 個人に関する情報（条例第7条第2号該当）

(ア) 個人の氏名、個人印の印影、不正経理を行った個人の肩書

当該情報は、個人に関する情報であって、特定の個人が識別され、若しくは識別され得る情報であり、本号本文に該当し、同号ただし書きのいずれにも該当しないことは明らかであるので、非開示とすべきである。

(イ) 不正経理によって生じた個人の債務に関する情報（返済額、返済計画、個人と土地改良区が返済について話し合った内容等）

債務に関する情報は、不正経理に係るものでない一般的なものであっても、通常他人に知られたくない、プライバシーに関する情報であり、本号本文に該当し、同号ただし書きのいずれにも該当しないことは明らかであるので、非開示とすべきである。

(ロ) 不正経理に関する個人の説明、不正経理に係る金額、不正経理の内容

当該情報は、個人の過去の行動、言動など、個人を識別することはできないが、公開することにより、個人が不正を認めたか認めないかにかかわらず、当該個人の権利利益を害するおそれのある情報であり、本号本文に該当し、同号ただし書きのいずれにも該当しないことは明らかであるので、非開示とすべきである。

なお、個人が不正経理を認めないものについては、土地改良区自身の責任による使途不明金とも考えられ、当該法人の利益を害する情報として条例第7条第3号にも該当する。

(ハ) 土地改良区が特定の個人に支払った金額、内容及び証拠書類

当該情報は、個人を識別することはできないが、公開することにより、当該個人の権利利益を害するおそれのある情報であり、本号本文に該当し、同号ただし書きのいずれにも該当しないことは明らかであるので、非開示とすべきである。

なお、当該情報は、法人の内部管理に関する情報でもあり、条例第7条第3号にも該当する。

イ 法人に関する情報で、当該法人の正当な利益を害するおそれのあるもの（条例第7条第3号該当）

(ア) 土地改良区理事長印の印影

当該情報は、これを公開すると、偽造されるなど第三者に悪用され、当該法人の財産等の保護に支障が生じるおそれがあり、本号に該当すると認められるため、非開示とすべきである。

(イ) 不正経理について調査した結果並びに調査に係る諸費用、弁護士料、会計士への支払い額及び合計額

当該情報は、当該法人の内部管理に関する情報で、公開することにより、当該法人の正当な利益を害するおそれのあるものであり、本号に該当すると認められるため、非開示とすべきである。

(ウ) 弁護士の見解、弁護士からの助言の内容

当該情報は、弁護士業務上のノウハウで、公開することにより、当該事業者の正当な利益を害するおそれのあるものであり、本号に該当すると認められるため、非開示とすべきである。

また、当該情報を公開すると、今後、弁護士から率直な意見を得られなくなり、土地改良区の運営に関する利益を害するおそれも考えられるものでもあり、この点においても本号に該当すると認められる。

(エ) 口座番号、金融機関名

当該情報は、土地改良区の内部管理に関する情報であり、公開することにより、当該法人の正当な利益を害するおそれのあるものであり、本号に該当すると認められるため、非開示とすべきである。

(オ) 支払先業者名、法人等への支出に係る証拠書類

当該情報は、土地改良区及び支払先業者双方の取引に関する情報であり、公開することにより、当該法人の正当な利益を害するおそれのあるものであり、本号に該当すると認められるため、非開示とすべきである。

(カ) 和解調書、訴訟経過報告書

当該情報は、土地改良区の運営及び内部管理に関する情報であるとともに、訴訟経過報告書には弁護士の業務上のノウハウに関する情報も含まれており、公開することにより、当該法人の正当な利益を害するおそれのあるものであり、本号に該当すると認められるため、非開示とすべきである。

3 結論

以上のことから、当審査会は冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

4 異議申立人のその他の主張について

異議申立人は、その他種々主張しているが、本件異議申立てと関係のない当該主張については、当審査会の判断するところではない。

5 審査会の処理経過

審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
平成25年7月10日	諮問書の受理
平成25年9月18日	開示決定等理由説明書の受理
平成25年11月19日 (第236回審査会)	審議（経過等説明）

平成25年12月17日 (第237回審査会)	・実施機関の職員に対する意見聴取 ・審議
平成26年2月4日 (第238回審査会)	異議申立人の口頭意見陳述
平成26年3月4日 (第239回審査会)	審議
平成26年5月27日 (第240回審査会)	審議
平成26年6月24日 (第241回審査会)	審議
平成26年7月22日 (第242回審査会)	審議
平成26年9月2日 (第243回審査会)	審議

栃木県情報公開審査会委員名簿

(五十音順)

氏名	職業等	備考
菊池昌彦	株式会社とちぎテレビ常務取締役	
塚本純	宇都宮大学教授	会長
根本智子	弁護士	
廣木昭男	元県立高等産業技術学校長	会長職務代理者
堀真由美	白鷗大学教授	

(別表)

対象文書名	非開示とすべき部分	該当条項	
不正経理 最終報告 について	添書	土地改良区理事長印の印影	第3号
	表紙	不正経理を行った個人の肩書	第2号
		土地改良区理事長印の印影	第3号
	〇〇土地改良区における〇〇による不正経理についての最終報告書	不正経理を行った個人の肩書、不正経理による個人の債務の額及び返済額。 その他次の箇所。 1頁4行目9文字目から28文字目まで、5行目6文字目から33文字目まで、6行目35文字目から7行目4文字目まで、2頁3行	第2号

		目9文字目から27文字目まで、 4行目15文字目から27文字目まで	
		諸費用の金額、1頁14行目14文字目から2頁1行目41文字目まで	第3号
	〇〇土地改良区により、〇〇に請求した不明金と思われる金額と諸費用	不正経理を行った個人の肩書、個人の氏名、不正経理による個人の債務の額及び返済額、個人に支払った金額。 その他次の箇所。 4行目6文字目から18文字目まで、5行目6文字目から16文字目まで、6行目1文字目から18文字目まで	第2号
		弁護士及び会計士に支払った金額	第3号
	〇〇に請求した金額と〇〇一覧表	不正経理を行った個人の肩書、個人の氏名、不正経理による個人の債務の額及び返済額、1行目17文字目から29文字目まで、表中「本人説明」列、「認否」列及び最右列の全部	第2号
		「調査の結果」列の全部	第3号
	資料1	1行目14文字目から17文字目、表中1行9列中1文字目から4文字目まで、「〇〇の内容」列及び「不明金額」列の全部	第2号
		「口座番号」列の全部	第3号
		「支払先」列の全部	第2号、第3号
	和解調書	全部	第3号
	附属書類	全部	第2号、第3号
総会議案書	第12号議案以外	役員以外の個人の氏名、個人印の印影	第2号
		金融機関名	第3号
	第12号議案	不正経理を行った個人の肩書、不正経理による個人の債務の額及び返済額。 その他次の箇所。	第2号

		29 頁 9 行目 29 文字目から 10 行目 18 文字目まで、16 行目 33 文字目から 17 行目 11 文字目まで、18 行目 41 文字目から 19 行目 10 文字目まで、30 頁 8 行目全部	
		諸費用や弁護士料などの金額及び合計の金額	第 3 号
総会議事録	全部	役員以外の個人の氏名、個人印の印影、不正経理を行った個人の肩書、不正経理による個人の債務の額及び返済額。 その他次の箇所。 15 頁発言部分の 22 行目 32 文字目から 23 行目 26 文字目まで、30 行目 4 文字目から 22 文字目まで、32 行目 18 文字目から 28 文字目まで	第 2 号
		土地改良区理事長印の印影、弁護士の氏名、金融機関名、諸費用や弁護士料などの金額及び合計の金額	第 3 号

※標題を 1 行目として数え、1 行に記載された文字を左詰にし、半角、記号及び句読点も、それぞれ 1 文字として数えるものとする。