

諮問第76号答申

第1 審査会の結論

山梨県知事（以下「実施機関」という。）が平成16年12月6日付けで異議申立人に対して行った一部開示決定処分において、異議申立ての対象となった不開示部分のうち、別紙1に記載した部分を除いて開示すべきである。

第2 異議申立てに至る経過

1 行政文書の開示請求

異議申立人は、山梨県情報公開条例（平成11年山梨県条例第54号。以下「条例」という。）第5条に基づき、実施機関に対し、平成16年11月18日付けで「山梨県水産業協同組合法施行細則5条および6条の規定により 漁業協同組合（以下「本件組合」という。）が山梨県に提出した文書（2000年から現在までのもの）」の開示を求めて、行政文書の開示請求を行った。

2 実施機関の決定

実施機関は、開示請求に対応する行政文書として、以下の文書（以下「特定文書」という。）を特定した。

山梨県水産業協同組合法施行細則（以下「施行細則」という。）第5条及び第6条の規定により、 漁業協同組合が提出した文書（2000年から現在までのもの）であり、具体的には、次の文書であった。

平成12年度通常総会の議事録の謄本及び附議した議案の写し
平成12年度臨時総会の議事録の謄本及び附議した議案の写し（平成12年6月22日開催分）
平成12年度臨時総会の議事録の謄本及び附議した議案の写し（平成12年7月20日開催分）
平成12年度臨時総会の議事録の謄本及び附議した議案の写し（平成12年11月30日開催分）
平成13年度通常総会の議事録の謄本及び附議した議案の写し
平成13年度臨時総会の議事録の謄本及び附議した議案の写し
平成14年度通常総会の議事録の謄本及び附議した議案の写し
平成15年度通常総会の議事録の謄本及び附議した議案の写し
平成15年度臨時総会の議事録の謄本及び附議した議案の写し
平成16年度通常総会の議事録の謄本及び附議した議案の写し
平成12年度役員選挙の理由書、役員選挙録の謄本及び役員に当選し

た者の住所、氏名、性別、年齢、資格、略歴等を記載した書面
平成14年度役員選挙の理由書、役員選挙録の謄本及び役員に当選し
た者の住所、氏名、性別、年齢、資格、略歴等を記載した書面
平成12年度組合長選任報告書
平成14年度組合長選任報告書

このうち、及びについては、条例第8条第2号に該当するものとして全部不開示、
、
、
、
、
及びについては、条例第8条第2号に該当するものとして一部開示、
及びについては、条例第8条第1号及び第2号に該当するものとして一部開示、
及びについては、条例第8条第2号に該当するものとして一部開示とする決定（以下「本件処分」という。）を行い、理由を付した上で、平成16年12月6日付け花第631号-1をもって本件処分の内容を異議申立人に通知した。

なお、特定文書を一部開示ないし不開示とした理由は以下のとおりであった。

(1) 条例第8条第1号に該当する。

特定文書 及び のうち本件処分で不開示とした部分は、当選した理事及び監事の住所、氏名、生年月日及び年齢、選挙管理者及び選挙立合人の氏名であり、当該情報は特定の個人を識別することができる情報であるため、条例第8条第1号に該当する。（ただし書きイロハのいずれにも該当しない。）

(2) 条例第8条第2号に該当する。

特定文書 及び については、本件組合の「記事録の謄本及び議案の写し」であり、当該団体の内部管理情報であって、公にすることにより、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ため、条例第8条第2号イに該当する。

また、特定文書
、
、
、
、
及び のうち、不開示とした部分は「総会終了報告書の鑑文のうちの組合の印影」及び「記事録の謄本及び議案の写し」であり、前者の情報は公にすることにより、偽造等の当該団体の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるため、また、後者の情報は当該団体の内部管理情報であって、公にすることにより、当該団体の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるため、本条本号イに該当する。

なお、本件文書 及び 並びに 及び のうち不開示とした部分は「組合の印影」であり、公にすることにより、偽造等の当該団体の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるため、本条本号イに該当する。

第3 異議申立て

1 異議申立ての趣旨

異議申立ての趣旨は、本件処分のうち、条例第8条第2号に該当することを理由として不開示とした部分（ただし「組合の印影」は除く。）についての処分を取消し、その開示を求めるというものであり、特定文書の内第2の2の から の文書（以下「本件文書」という。）について条例第8条第2号に該当することとして実施機関が不開示とした部分の開示を求めるものである。

2 異議申立の理由

異議申立人が、異議申立書及び意見書で主張している異議申立ての理由は、要約するとおおむね次のとおりである。

(1) 漁業協同組合の財務諸表は、その公共的性格を考慮し、詳細な内訳を除き一定の情報を公開することが定着しており、開示すべきである。

(2) 開示請求をした文書は、第5種共同漁業権が設定されている漁業協同組合が提出したものであり、同漁業権は、内水面において単に独占的な採捕の権利を認めたものではなく、増殖義務が伴っている。これは、内水面の公共的性格からすると特定団体に独占的な採捕の権利を認めることには問題がある反面、多数の採捕者による乱獲で資源が枯渇するおそれも大きいことから、増殖と管理を通じて内水面の資源的価値を高めることと裏腹に、漁業権が認められているためとされている。

このため、内水面における同漁業権は、その権利自体に内在する制約として、単に独占排他的のみの主張は許されない性格を本来的に持っている。また、内水面に生息する水産動植物は無主物であり、本来誰もが無料で自由に採捕できるものであるが、同漁業権が設定されている場合、漁業協同組合に対して遊漁料を支払わなければならない、漁業協同組合はその遊漁料を水産動植物の増殖と管理に用いることとされている。

このような第5種共同漁業権の性格を踏まえると、同漁業権が設定されている漁業協同組合には高い公共的性格があり、内在的な制約が伴うとすることができる。

したがって、実施機関が不開示理由とした条例第8条第2号における「当該法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益」は、第5種共同漁業権が設定されている漁業協同組合の場合は、「権利、競争上の地位その他の正当な利益」がそもそも制約されているものと解すべきであり、本件文書を公開しても当該組合の権利等が害されることにはならず、条例第8条第2号の不開示理由に該当しない。

(3) 実施機関は漁業協同組合が総会終了を報告する文書を提出するのは、実施機関において当該組合の経営実態の把握と法令違反等の監督のためであり、一般への公開による目的外の使用を予定しているものではないとするが、条例が利用の目的を問わず何人にも開示請求を認めていること、及び情報公開制度が個々の法令等に文書開示の規定がないことから制定されているものであることから、その主張は本末転倒である。

(4) 実施機関は水産業協同組合法（以下「水協法」という。）第40条第9項が漁業協同組合が組合員及び組合の債権者にのみ事業報告書等の閲覧等を認め、一般への公開を予定しているものでないとするが、この規定は漁業協同組合自身による文書の開示義務を定めたものであり、条例による文書の開示を禁止したものではない。逆に、不特定多数の者を相手にする事項が記載されているものについては、公にすることが予定されているものと言うべきであり、漁業協同組合は水協法第25条が漁業協同組合への加入制限を禁止していることから不特定多数の者が組合員になり得るものであり、事業報告書等は不特定多数の者が閲覧等を行い得るものと考えられ、公にすることを予定しているものと言うべきである。

また、水協法は閲覧等を行った組合員等が当該閲覧等をした事業報告書等を第三者に交付することを防止する規定が無く、このことから漁業協同組合における事業報告書等の内容は、公にすることを予定しているものと言うべきである。

(5) 漁業法第129条第4項の規定により、遊漁規則の認可の申請があった場合、知事は内水面漁場管理委員会の意見を聞かなければならないとされており、同委員会においては、同法第101条第3項の規定により会議は公開とし、かつ、同条第4項の規定により議事録を作成し、縦覧に供するものとされている。

このため、遊漁規則の認可を必要とする第5種共同漁業権を有する漁業協同組合の運営内容については、財務会計事項も含めて公開の場である同委員会で審議されていることから、内部管理情報であるとして広範に不開示としたことは不適法である。

(6) 実施機関は、議事録及び議案の写しを「一体の情報」として不開示としているが、情報のひとまとまりの大きさは重層的に捉えることが可能であり、開示することが適当でない認められるひとまとまりを不開示の範囲とすべきであり、登記事項等開示できる部分は開示すべきである。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関が、不開示理由説明書及び本審査会が実施した口頭意見聴取で説明している内容は、おおむね次のとおりである。

- (1) 本文書は、法人である漁業協同組合の最高意思決定機関である総会の議事録の謄本及び附議した議案の写しである。総会は組合員全員により漁業協同組合の経営方針、経営戦略、人事組織等を審議するとともに、業務執行の状況を監督する機関として置かれており、組合員による自由な発言の場として様々な漁業協同組合におかれる課題や問題が議事される。

また、議事録には総会における説明や発言、議決状況等が記録され、議案には水協法に定められた事項をはじめ執行部において提案する議案やそれを説明する資料が添付され、組合員内部に対して当該漁業協同組合の経営状況や運営状況などを十分説明しうるものが記載されている。これらの経営情報等は漁業協同組合内部において管理されるものであり、これらがみだりに公表されることは、当該漁業協同組合の経営や社会的評価を害するおそれがあり、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある。

また、これらの情報は、人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にする必要があるもののいずれにも該当しない。

したがって、条例第8条第2号に該当し、不開示とした。

なお、異議申立人は、漁業法の第5種共同漁業権を有する漁業協同組合として開示を求めているが、本文書は漁業協同組合の健全な発達及び組合員の権利利益を保護することを目的とした水協法に基づき山梨県が制定した施行細則5条の規定により提出されたものであり、漁業法第134条の規定による報告徴収とは趣旨を異にするものである。

- (2) 水協法第40条第7項の規定により通常総会に提出される漁業協同組合の事業報告書、貸借対照表、損益計算書、余剰金処分案又は損失処理案、付属明細書及び監査報告書は、同条第9項の規定により組合員及び組合の債権者がいつでも閲覧等を求めることができるとされているが、この権利は組合員及び組合の債権者に限られており、公にすることを予定されているものとは言えない。

また、異議申立人は、漁業協同組合への加入制限が禁じられていることから、前払式特定取引事業者の貸借対照表等が公表を予定しているものとされたことを引用し、同様に漁業協同組合の貸借対照表等は公にすることを予定しているものと主張するが、前払式特定取引事業者の貸借対照表等の公表は消費者保護を目的とする割賦販売法の趣旨から特に要請されるものであり、地域の零細漁民の保護を主な目的と

する水協法の趣旨とは異なり、貸借対照表等について公にすることを予定しているものとは言えない。

- (3) 漁業協同組合は、水協法の規定によって設立される法人であり、協同組合原則に則って自主的に組織され、民主的に運営される団体であり、公益法人にも営利法人にも属さない中間的な非営利法人であり、組合員に直接奉仕することを目的とした私法人である（水協法第4条）

また、県との関係においては、県から出資や補助金を受けて事業を行う団体でなくその運営は組合員の意思によって決定される自主的な組織であり、県は水協法に定められた監督権限を漁業協同組合の健全な発達を図るため必要な限度において行使するものとされている。

したがって、漁業協同組合は、異議申立人が主張するような高い公共的性格を有する特別な法人ではなく、開示することによる不利益を受忍しなければならないような内在的な制約を有するものではない。

- (4) 内水面漁場管理委員会に提出され、一般に公表を予定しているものは、漁業法に定める同委員会の権限に属する事項であり漁業権の免許、漁業規則の認可等の申請に関するものであり、本件文書は水協法により提出されたものであり、同委員会に提出を予定しているものではなく、また、現に提出していない。

よって、本件文書は同委員会に提出され、一般に公表を予定しているものと言うことはできない。

- (5) 議事録及び議案の写しを「一体の情報」として不開示としたのは、条例第9条第1項ただし書きの規定により、本件文書において不開示とした部分を除いた部分に有意な情報が記録されていないことによる。

第5 審査会の判断

本審査会は、異議申立人提出の異議申立書、意見書、実施機関提出の行政文書一部開示決定通知書、不開示理由説明書、本件文書記載事項の調査結果に基づいて以下のとおり判断した。

1 本件文書の内容

本件文書は、施行細則第5条の規定に基づき山梨県知事に報告された平成12年から平成16年までの間に開かれた都合10回の総会の議事録の謄本及び附議した議案の写しである。

なお、本件文書の提出を義務付けている施行細則第5条は、水協法第122条の規定に基づき山梨県において漁業協同組合が法令に準拠し適

正に運営されているか等を知るため、漁業協同組合の最高意思決定機関である総会の開催状況やその内容を把握する必要があり、そのため規定したものと考えられる。

(1) 議事録の謄本

議事録の謄本には、開催された日時場所、組合長挨拶、議長選出、議事録署名人及び書記の任命、議案の件名及び可否の結果、役員議長等の確認並びに議事録であることの謄本証明などが記載されており、記載方法としては発言者の発言内容が一語一句詳細に記載されたもの（以下「詳細記載議事録」という。）とこれらを要約して記載されたもの（以下「要約記載議事録」という。）の二様のものがあつた。

また、その内容において組合長の挨拶や議案の審議においては、本件組合の経営方針、経営戦略、人事組織、財務内容等が記載されているほか組合内の不祥事等が記載され、本件組合の内容が全貌されるものであり、特に、詳細記載議事録においては、これらの事項が詳細克明に記載されていた。

(2) 附議した議案

附議した議案は、水協法に定められた事業報告書、財産目録、貸借対照表、損益計算書、剰余金処分案、監査報告書、定款の変更案等の議案、本件組合定款に定められた事業計画案、収支予定計画案、遊漁規則の変更案、漁業権免許申請等の議案、さらには、役員選挙の承認、法定外目的税の説明、不祥事件への対処などが記載されていた。

なお、これらの議案には、その説明資料及び次第、委任状の用紙等が添付されており、各総会における文書の構成は、別紙2のとおりであつた。

2 争点

本件処分のうち、条例第8条第2号を理由として本件文書を一部開示としたこと（「組合の印影」を不開示とした部分を除く。）の妥当性であり、本件組合や本件情報の性格から開示することにより「正当な利益を害するおそれ」があるかどうかである。

3 条例第8条第2号の該当性について

(1) 条例第8条第2号の趣旨について

法人その他の団体（国、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人を除く。以下「法人等」という。）又は事業を営む個人には社会の構成員として自由な事業活動が認められ、その活動を通じて社会全体の利益に寄与している。

このため、その適正な活動は、社会の維持存立と発展のために尊重され、保護されなければならないものである。

そこで、条例第8条第2号は、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情報を不開示とする趣旨である。

ただし、これらの法人等の事業活動によって生じる人の生命、身体、若しくは健康への危害又は財産若しくは生活の侵害からこれらの法益を保護するため開示することが必要であると認められる情報は不開示情報から除くこととしている。

また、法人等には様々な種類のものがあり、当該法人等と行政との関係や当該法人の憲法上の権利（信教の自由、学問の自由等）の保護の必要性等それぞれの法人等の性格や当該情報の性格に応じ、「正当な利益を害するおそれ」があるかどうかを適正に判断する必要がある。

（2）条例第8条第2号の該当性について

はじめに、本文書に記載された情報が条例第8条第2号の「法人等に関する情報」に該当するか検討する。

そもそも、条例は県政の透明性を確保し、その説明責任を全うすることを目的として制定されたものであり、私法人の私的事業の透明性を確保することを目的とするものではない。

このため、本号を設けこれら私的情報について行政がみだりに開示することを抑制し、法人等の利益を保護している。

本文書は、法人である本件組合の総会の議事録の謄本及び附議した議案の写しであり、当該情報には本件組合の経営方針、経営戦略、人事組織、財務内容等のほか本件組合内における不祥事等が詳細に記載されており、社会一般において知り得る情報でなく、これらは組合内部において管理される情報であり、開示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ものと十分考えられる。

なお、具体的なおそれとしては、本件組合の競業者や取引関係にある者に本件情報のような経営情報や財務内容等が判明することは、本件組合の詳細な内容の把握が可能となり、本件組合の競争上の地位が害され、また、記載されている不祥事件に関する事項については、当該事件に関与する者の個人情報であるとともに本件組合の社会的評価に少なからず影響があるものと考えられる。

また、本件情報が法人等の事業活動によって生じる人の生命、身体、若しくは健康への危害又は財産若しくは生活の侵害からこれらの法益を保護するため開示することが必要であるかどうかを検討するに、これらに該当するいずれの事項もなかった。

次に、本件組合や本件情報の性格から、「正当な利益を害するおそ

れ」があるかどうかについて検討する。そもそも、「正当な利益を害するおそれ」の有無は、条例第8条第2号に該当するものの、当該法人等や当該情報の性格から、開示する利益が開示しない利益を上回るかどうかを、個々具体的な情報に応じて個々に判断すべきものである。

まず、本件組合の性格は、水協法の規定によって設立される漁業協同組合であり、協同組合原則に則って自主的に組織され、民主的に運営される団体であり、公益法人にも営利法人にも属さない中間的な非営利法人であり、組合員に直接の奉仕をすることを目的とした私法人である。

また、県との関係においては、県から出資や補助金を受けて事業を行う法人等ではなく、その運営は組合員の意思によって決定される自主的な法人である。

したがって、法人等の性格からして本件組合が「正当な利益を害するおそれ」の有無を判断するに特段の事情を有する法人等とすることはできない。

次に、本件情報の性格であるが、本件情報の中には、本件組合が行うわかさぎ漁業、ふな漁業、こい漁業、うなぎ漁業、にじます漁業、おいかわ漁業及びおおくちばす漁業に関する情報が含まれている。これらは、漁業法第6条第5項第5号の第5種共同漁業であり、同漁業権は内水面において独占的な採捕の権利が認められ、その設定により組合員以外の者に遊漁料を支払うことを義務づけており、反面、それに見合った増殖義務を負っている高い公共性を有するものである。

また、同漁業権の内容は、多くの釣り人や地域住民に影響を与えるものであり、一定の説明責任を有するものと考えられる。

したがって、本件文書に記載された情報のうち、第5種共同漁業に関するもので開示する利益が開示しない利益を上回る部分(不祥事件、人事組織に関する問題、財務や業務の内容の詳細、取引先等、印影、具体的な経営戦略を除く部分)については、「正当な利益を害するおそれ」に該当するものとは言えず、開示することが妥当である。

以上、本件文書における条例第8条第2号の該当性を検討し、個々の情報について開示する利益と開示しない利益とを比較考量し、別紙1の不開示部分を除き、本件文書を開示すべきものとした。

4 その他の異議申立て理由について

(1) 条例と他の法令による閲覧等について

条例による開示請求権と他の法令による閲覧等の権利や公表との関係であるが、条例は、第1条においてその目的を明らかにし、地方自治の本旨にのっとり、県政に関し県民への説明責任が全うされることを目的として制定されている。法令において特定の者が特定の情報を特定の者に開示することが義務付けられているものや特定の情報を公

表することとしているものが多数存在するが、これらは当該法令がそれぞれ目的とするところにより行われているものであり、県政に関し県民への説明責任が全うすることを目的とする条例による開示請求権と直接関係するものではない。

なお、条例の適用において、他の法令において何人にも開示が許されている情報や公表されている情報は、当該情報の性格にもよるが、公開を予定している情報として開示することとしている。

異議申立人は、漁業協同組合が組合員の加入制限を設けていないことなどから、組合員に認められる水協法第40条第9項の閲覧等は、不特定多数の者に認められているものと解するべきとするが、水協法の趣旨は、漁業協同組合と現に直接経済的な関係にある組合員や取引関係者を保護することであり、この閲覧等を不特定多数の者に認められているものと解することはできない。

また、内水面漁場管理委員会の会議の公開性との関係であるが、本件文書は内水面漁場管理委員会で審議するものでなくこれを理由に直ちに本件文書を開示することはできない。

5 結論

以上、審査会は、条例等の規定に従い調査審議し、冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり判断した。

6 審査の経過

審査会の調査審議の経過は、次のとおりである。

調査審議の経過

年 月 日	審 議 事 項
平成17年 2月28日	諮問
17年 4月 8日	実施機関から不開示理由説明書を受理
17年 4月25日	異議申立人から意見書を受理
17年 6月14日 (平成17年度第2回審査会)	実施機関からの口頭による意見陳述の 聴取 審議
17年 7月11日 (平成17年度第3回審査会)	審議

17年 9月 1日 (平成17年度第4回審査会)	審議
17年10月27日 (平成17年度第5回審査会)	審議
17年11月28日 (平成17年度第6回審査会)	審議
17年12月26日 (平成17年度第7回審査会)	審議

山梨県情報公開審査会委員名簿

氏名	役職名	備考
石川 恵	弁護士	
内田 清	弁護士	会長
濱田 一成	元山梨学院大学教授	会長代理
丸山 博	元山梨県地方労働委員会 事務局長	
山口 亮子	山梨大学助教授	