

広島県情報公開・個人情報保護審査会答申（諮問3（情）第4号）

第1 審査会の結論

広島県知事（以下「実施機関」という。）が本件審査請求の対象となった行政文書を不開示とした決定は、妥当である。

第2 審査請求に至る経過

1 開示の請求

審査請求人は、令和3年3月18日付けで、広島県情報公開条例（平成13年広島県条例第5号。以下「条例」という。）第6条の規定により、実施機関に対し、次の行政文書の開示の請求（以下「本件請求」という。）をした。

- ・ 開示の請求をした行政文書の件名又は内容
日本貸金業協会発行の貸金業登録申請に関する手引き

2 本件請求に対する決定

実施機関は、本件請求に対し、次のとおり行政文書不開示決定（以下「本件処分」という。）を行い、令和3年4月5日付けで審査請求人に通知した。

(1) 対象文書

貸金業者登録申請の手引き（以下「本件対象文書」という。）

(2) 不開示理由

条例第10条第3号に該当

3 審査請求

審査請求人は、令和3年4月14日付けで、本件処分を不服として、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定により、実施機関に対し審査請求を行った。

第3 審査請求人の主張要旨

1 審査請求の趣旨

本件処分を取り消し、本件対象文書を開示するとの裁決を求める。

2 審査請求の理由

審査請求人が、審査請求書及び反論書で主張している審査請求の理由は、おおむね次のとおりである。

- (1) 本件対象文書を開示しないとした本件処分は、条例第7条第2項及び第10条第3号の解釈適用を誤ったものである。
- (2) 本件対象文書は、本来行政において作成し配布すべきものである。日本貸金業協会（以下「協会」という。）は、行政と委託契約を締結することによって一次的な窓口業務を行っているものであり、本来行政が作成し配布すべき文書が窓口業務を委託したからといって、その法人の固有の権利となるものではない。よって、本件対象文書は条例で保護される権利、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ではない。

本件対象文書を協会員だけに配布するということは、特定人にのみ便宜を図ることであり、不特定多数の者の利益のためにしか活動できない公益法人の趣旨に反するものである。また、協会に入らなければ貸金業の登録ができないとの誤解を与えるものであり、実際の協会の窓口取扱いもそのように行われている。さらに、本件請求においても不開示という取扱いを重ねて行うのであれば、協会の違法行為を助長する行為というほかない。

- (3) 協会は公益法人であり、内閣府運用指針において、「公益法人は、積極的に不特定多数の者の利益の実現を目的とする、非営利の法人であり、日本の社会経済において重要な役割を担うとともに、相応の社会的責任を有している。このような公益法人については、自ら業務及び財務等の情報を自主的に開示する必要がある」とされており、条例だけではなく、加えて自ら情報を開示することが求められている。よって、本件対象文書を開示することは公益法人である協会の趣旨とも合致する。
- (4) 協会の公開されている決算書を見ると、行政事務受託費は、非課税事業として計上されており、この受託事業は公益事業として行われていることは明らかである。つまり広く国民のために行われている事業であり、そこに競争や競争上の権利保護や特定の会員だけの利益を保護するといった概念が存在してはいけない。そのような特定人の権利を保護する活動が行

われているのであれば、公益法人としての解散事由が存在することとなる。

とはいっても公益法人であっても営利事業を行うことは許容されることから、事業として行っている可能性もあるが、協会の決算書においては非課税事業として計上されている。本件対象文書が特定人の利益のための文書であるというのであれば、当該事業は公益事業ではないはずである。そうであれば、当該事業は課税されるべきものであり、本来課税されるべき事業を非課税事業としていることは、法人税法に反する行為に該当することとなる。つまりは、本件対象文書が協会員のためだけに作成されたものでないということは、協会の決算内容からも明らかである。

- (5) 実施機関は、「広島県情報公開条例の解釈運用基準」（平成13年3月29日制定。以下「運用基準」という。）を根拠として反論をしているが、運用基準は法規ではない。よって、国民・市民を拘束することはできない。あくまで行政内部の規定であり、本件請求のように条例の規定に即しているかどうかの判断に当たって、さらに下位規定にあたる運用基準を根拠とすることはできないものである。また、審査請求という国民の権利義務に関わる場面において下位規範である内部規定を主張することは失当である。仮に、運用基準による主張を斟酌するとしても、「公にすることにより協会及び協会員の権利、競争上の地位その他の利益を害するおそれがある」という主張に対しては、協会は公益法人であり、特定人の利益のみに資することはできず、協会員の権利、競争上の地位を害するという自体観念できないものである。さらに、公益法人は非課税という便益を受けており、経済活動上競争というものを観念することはできない。以上において実施機関の主張は妥当ではない。

また、本件対象文書を開示することが、協会や協会員にとって利益を害するということがどういうことなのか、協会員にならないと貸金業の登録ができない若しくは協会員は有利に登録ができるということにほかならず、そのような行政運営を行うこと、又は黙認すること自体が行政の公平性に欠けるものであり、不当であるということがいえる。

- (6) 以上のとおり実施機関の不開示という取扱いは、違法若しくは不当であり、本件処分を取り消し、開示するとの決定を求めるものである。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関が弁明書で説明する本件処分を行った理由は、おおむね次のとおりである。

1 本件対象文書について

当庁は、開示請求のあった「日本貸金業協会発行の貸金業登録申請に関する手引き」について、協会のホームページ上にある協会員専用サイトから協会員のみが閲覧可能な本件対象文書を対象文書として特定した。

2 本件処分の根拠について

広島県では、条例に従い行政文書の公開等を実施している。

条例第10条に規定されているとおり、開示請求の対象となる行政文書を開示することが原則であり、実施機関は、開示請求の対象となる行政文書を開示することが義務付けられている。

しかし、開示することにより、個人のプライバシーや法人等の事業活動の自由その他正当な利害が害される等のおそれがある情報が記録されている場合には、それらの情報（以下「不開示情報」という。）は、例外的に不開示とすべきものとして条例第10条各号に定められている。

本件対象文書は、上記1のとおり協会員向けに作成された文書（文責は協会にある。）であり、公にすることにより協会及び協会員の権利、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、本件対象文書を条例第10条第3号に規定する不開示情報に該当するものとして判断したものである。

なお、「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」の中には、閲覧、縦覧等を当事者又は利害関係者のみに認められている情報が含まれ、本件は協会員以外には閲覧が認められていないものとして判断したものである。

以下、審査請求人が主張する部分につき、検討する。

(1) 条例第7条第2項の解釈適用を誤ったという点について

条例第7条第2項には、「実施機関は、開示請求に係る行政文書の全部を開示しないとき（中略）は、開示しない旨の決定をし、開示請求者に対し、

その旨を書面により通知しなければならない」とあり、当庁はこの規定に従って、書面（令和3年4月5日付け経革第10号の行政文書不開示決定通知書）により本件処分を審査請求人に対し通知した。

よって、条例の規定に従った当庁の手續に違法又は不当な点はない。

(2) 条例第10条第3号の解釈適用を誤ったという点について

条例第10条第3号には、「法人その他の団体（国、独立行政法人等、地方公共団体、地方独立行政法人及び地方公社を除く。以下「法人等」という。）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つて、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。ただし、人の生命、身体、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を除く。」と規定されている。

「当該事業に関する情報」については、「営利を目的とするかどうかを問わず、事業活動に関する一切の情報」が該当すると解される。

また、「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」について、運用基準によれば、「生産技術、販売、営業等に関する情報で、開示することにより、法人等又は事業を営む個人の事業活動に対し、競争上不利益を与えるおそれがあるもの」が該当するとの記載がある。また、正当な利益を害するかどうかの判断として、「法人等又は事業を営む個人の当該事業の性格、規模、事業内容等に留意して、その情報を開示した場合に生じる影響を個別具体的に慎重に検討した上で、客観的に判断するものとする。なお、次のような情報は、「競争上の地位その他正当な利益を害する」おそれがあるとはいえず、公にすることができるものである。(1) 法令等の規定により、何人でも閲覧、縦覧等ができる情報（閲覧、縦覧等を当事者又は利害関係者のみに認めているものは含まない。）」との記載があることから、「競争上の地位その他正当な利益を害する」ものについては、閲覧、縦覧等を当事者又は利害関係者のみに認めている情報であつて、その情報を開示した場合に生じる影響から判断して公にすることができないものに該当すると解される。

上述しているとおり、本件対象文書は、協会員向けに作成された文書であり、閲覧、縦覧等を当事者又は利害関係者のみに認めている情報ということができ、「営業等に関する情報で、開示することにより、法人等又は事業を営む個人の事業活動に対し、競争上不利益を与えるおそれがあるもの」に該当するといえる。また、同号ただし書に規定するような、人の生命、身体、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であるともいえないため、同号ただし書にも該当しない。

以上から、条文の解釈適用を誤ったという審査請求人の主張は失当である。

3 結語

以上のとおり、本件処分は条例第7条第2項の規定に従って行ったものであり、本件対象文書は条例第10条第3号に規定する不開示情報に当たるものであるから、本件処分は違法又は不当な処分でないことは明らかである。

第5 審査会の判断

1 本件処分の妥当性について

実施機関は、本件請求に対し、本件対象文書を特定し、条例第10条第3号に該当するとして本件処分を行った。

これに対し、審査請求人は本件対象文書の開示を求めていることから、以下、本件対象文書を見分した結果を踏まえ、本件処分の妥当性について検討する。

条例第10条第3号は、「法人その他の団体（国、独立行政法人等、地方公共団体、地方独立行政法人及び地方公社を除く。以下「法人等」という。）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、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」を不開示情報として規定している。

本件対象文書は、協会員が貸金業法（昭和58年法律第32号）に基づく申請を行うに当たって、当該申請書を作成する際の参考となるよう、協会が協会員向けに作成したものであって、申請に関する制度概要や注意事項のほか、

当該申請書の作成方法等が記載されている。

そして、本件対象文書は、協会のホームページの協会員専用サイトから、協会員が入手することができるようになっており、協会のホームページ上などで広く一般には提供されていない。

このように、広く一般には提供されていない本件対象文書を実施機関が保有している理由について実施機関に確認したところ、協会は、貸金業法に基づく自主規制機関として内閣総理大臣の認可を受けて設立された法人であり、監督官庁との連携を図り行政協力事務を円滑に推進するために、金融庁及び全ての登録行政庁（各財務局長及び各都道府県知事）に対し、本件対象文書を提供しているとのことであった。

貸金業を営もうとする者は、貸金業法に基づいて内閣総理大臣又は都道府県知事の登録を受けなければならない、その登録は3年ごとにその更新を受ける必要がある（貸金業法第3条第1項及び第2項）。

本件対象文書は、当該登録更新に当たって、協会員が当該申請書を作成する際の参考となるよう、協会が協会員向けに作成したものであり、広く一般には公表されていないものと認められる。

審査請求人は、本件対象文書を協会員だけに配布するということは、特定人にのみ便宜を図ることであり、不特定多数の者の利益のためにしか活動できない公益法人の趣旨に反するなど主張する。

確かに、協会は、資金需要者等の利益の保護を図り、貸金業の適正な運営に資することを目的として（貸金業法第25条第1項）、内閣総理大臣の認可によって設立された法人（貸金業法第26条第2項）であるから、広義の公益法人である。

しかしながら、公益法人であっても、その構成員を対象として、構成員に共通する利益を図る事業などを付随的に行うことは認められている。

そして、協会のような社団においては、その構成員である協会員の加入促進は法人運営上の重要事項であると捉えることができ、また、協会は、全ての貸金業者のうち100分の50以上の割合となる貸金業者をその協会員とすることが貸金業法第37条第2項及び貸金業法施行令（昭和58年政令第181号）第4条の規定により義務付けられているため、本件対象文書のように協会員限

定となっているものを公にすると、協会の運営に不利益を与えるおそれがあるということは否定できない。

また、本件対象文書は、協会員が当該申請書を作成する際の参考となるよう作成されたものであって、その記述内容だけでなく、構成を含めて全体として協会のノウハウということが出来る。

そうすると、本件対象文書は、これを公にすると、協会の権利、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と認められる。

したがって、本件対象文書は、条例第10条第3号に該当することから、不開示とすることが妥当である。

2 審査請求人のその他の主張について

審査請求人はその他種々主張するが、いずれも上記判断を左右するものではない。

3 結論

よって、当審査会は、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第6 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、別記のとおりである。

別 記

審 査 会 の 処 理 経 過

年 月 日	処 理 内 容
令和3年6月11日	・ 諮問を受けた。
令和4年3月25日 (令和3年度第12回第2部会)	・ 諮問の審議を行った。
令和4年4月21日 (令和4年度第1回第2部会)	・ 諮問の審議を行った。

参 考

答申に関与した委員（五十音順）

【第2部会】

石 井 誠一郎 (部 会 長)	弁護士
西 條 潤	近畿大学准教授
山 崎 俊 恵	広島修道大学教授