

諮問庁：金融庁長官

諮問日：平成28年4月28日（平成28年（行情）諮問第346号）

答申日：平成28年9月5日（平成28年度（行情）答申第285号）

事件名：平成25年度に届出がなされた事故者を特定個人とする不祥事件届出書の不開示決定（存否応答拒否）に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

「平成25年度に届出がなされた、事故者を特定個人とする不祥事件届出書」（以下「本件対象文書」という。）につき、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否した決定は、妥当である。

### 第2 異議申立人の主張の要旨

#### 1 異議申立ての趣旨

行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」という。）3条の規定に基づく開示請求に対し、平成27年11月10日付け四財金1第595号により法12条1項の規定に基づき四国財務局長から金融庁長官へ事案の移送がされ、同年12月7日付け金監第3817号により金融庁長官（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）について、その取消しを求める。

#### 2 異議申立ての理由

異議申立人の主張する異議申立ての理由は、異議申立書の記載によると、おおむね以下のとおりである（異議申立人の意見書の内容並びに異議申立書及び意見書に添付された資料の内容は省略する。）。

- (1) 法令に基づき保険会社から提出された特定個人を事件者とする不祥事件届出は、保険業法307条1項3号の規定に違反する行為となっているが、同法1条を軽視し、該当保険料を契約者等の負担として処理されたもので、金融監督当局として必要とする正確な事実と異なるおそれがある。

説得力を欠く保険会社の不祥事件対応に疑念を抱き弁護士照会したところ、保険業法283条あるいは民法709条が、同法724条により消滅している前年度保険契約時の募集行為（平成24年5月2日）に置き換えられた回答書を受け取っている。これにより、特定会社の損害賠償責任及び事件性（物証、動機など）の「有無」を確認する必要が生じ、異議申立てを行ったもので、金融監督事務の適正な遂行に支障を及ぼすものではない。

- (2) 不祥事件該当性判断の道筋も示さず、時期の違う保険募集を一括して

処理するのは、法令順守を促すために保険契約者等がつけを払わされたことになり、保険契約者等の権利を守ることにはつながらず、保険業法の目的が忘れ去られている。

- (3) 平成25年度保険契約が無断契約作成に該当するとの指摘を受け、さらに前年度保険契約も問題視され、同年8月27日付けで保険募集に関し著しく不適當な行為（無断契約）の発生を「理由」とする措置適用通知を受けている。措置通知の前文には「不祥事件に該当する行為〔保険業法施行規則85条5項に規定される行為〕・不適切な募集行為の発生を踏まえ、・・・以下省略。」と記されていた。

ところが、措置適用通知日の一週間前（8月20日）所属保険会社主導の下、当事務所で平成25年度保険契約の修正手続（異例取扱い）が行われ、当該保険契約は成立しており、平成24年度保険契約分については、全て黙過されたのである。

したがって、平成24・25年保険契約を有効とし満期を迎え、所属保険会社の履歴に契約記録が残っている。ただし上記措置理由に準じた場合、いずれかの保険契約は存在しない。

「措置」適用目前の審査請求人を巻き込み、保険会社の業務運営に関する重要な事項（不祥事件等）も告げず、また異例取扱規定に反する修正手続（契約行為）を行い、保険料を受け取れば保険契約者等への背信行為にほかならない（保険業法317の2第7号）。

不祥事件とは、（中略）、その他保険募集に関し著しく不適當の行為をしたと認められるとき（保険業法307条1項3号）とされ、大きな社会債務を負わなければならない対象に使われるもので、社会的に問題がある事由によって事件・事故につながった事柄である。

- (4) 契約者等の保護が保険業法1条で定められ、100条の2では保険会社の業務運営に関する重要な事項のお客様への説明を確保するための措置、またお客様（契約者及び被保険者）の利益が不当に害されることのないよう当該業務の実施状況を適切に監視するための体制の整備その他必要な措置を講じることが100条の2の2に定められている。

- (5) 平成25年12月30日付けのFAX受信で、行為日を平成25年5月1日とする再発防止策進捗状況チェックシートを確認している。

こうした数々の疑問に対して説得力を欠いた釈明を繰り返し、その後は打ち切れ、平成26年7～8月頃に電話手紙等で金融庁への相談、平成27年7月末に所属保険会社本店訪問等を行った。

平成27年9月21日付けの弁護士照会により、同年10月9日付けで下記内容の回答を確認。

- ・平成25年度保険契約（行為日：5月1日）は、有効であると評価する。

- ・平成24年度保険契約（行為日：5月2日）の保険募集を無断契約と評価する。
- ・平成24・25年度分の保険料は、全て口座名義人より振替にて受領している。

要約すれば、「募集人が契約者等に無断でその者の名前を用いて契約を作成し、保険料は保険会社が受領し、次年度保険契約の手續に契約者等が応じている」を意味する。

これでは不祥事件該当性判断及び事態の認識が問われる。

- (6) 保険業法283条〔所属保険会社等の損害賠償責任〕、あるいは民法709条〔不法行為による損害賠償〕が、同法724条〔不法行為による損害賠償請求権の期間の限定〕により既に消滅している段階で、平成24年度保険契約を無断契約作成による不祥事件とする所属保険会社からは、「コーポレートガバナンス・コード」など見えてこない。

金融庁と東京証券取引所が先月12日、上場企業の指針である「コーポレートガバナンス・コード」の最終案をまとめ、1年間を通じてフルに適用される年となった。

ガバナンスといえは企業不祥事の防止・対応であり、法務部門に任せればいいという誤解から、企業及び国家というテーマは組織をその存在目的に向かって健全かつ持続的に機能させるための根幹的課題とすることが確認されている。

コードの前文で「コーポレートガバナンス」とは、会社が株主をはじめ顧客・従業員・地域社会との立場を踏まえた上で、透明・公正かつ迅速・果敢な意思決定を行うための仕組みを意味すると定義されている。

現実の企業とその社会的機能を考慮し、ステークホルダーに沿う立場に立脚したものと思われる。

- (7) 当局宛て不祥事件届出・他に同様の行為がないかの調査について所属保険会社より事前に説明を受けており、平成26年1月7日には、特定会社事務所で平成25年度契約の保険募集に関し平成25年6月27日付けで届出されたことを所属保険会社担当者に確認している。

不祥事件届出書提出後の事件日変更とすれば当局に対する信義違反である。保険業法の裁量権を委ねられた所属保険会社が、事件行為日を二転三転すること自体、同法1条軽視の表れである。

よって特定会社は行政文書となる不祥事件届出報告書の事件者として、事件行為日を知る権利（防御権）があるものとする。

- ① 平成25年度（家族向け傷害保険）契約の場合

特定会社募集人特定個人による不祥事件に該当する行為（無断契約）とする当局宛て不祥事件届出報告書を提出後、他に同様の行為がないかの調査を行い、一方で通常契約として契約者等から初回保

除料より受け取りつつ、途中修正手続を済ませ、代理店「措置」を適用し、次年度契約につないでいる。

② 平成24年度（家族向け傷害保険）の場合

平成25年度契約を無断契約の疑いから波及したが、契約者等への確認は行わず現行どおり。

- (8) 金融庁監督指針では、「保険業法施行規則85条1項17号の規定に基づき、保険会社が不祥事件の発生を知った日から30日以内に不祥事件届出書が提出されることとなるが、受理時に法令の規定に基づき届出が適切に行われているかを確認する」、「当該事件の発覚後の対応が適切か。開示について、金融商品取引所が定める適時開示基準に該当する場合を目安とした開示基準が規定されているか。」等が記載されている。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

異議申立人が、平成27年11月5日付けで四国財務局長（なお、本件開示請求は、法12条1項に基づき、同月10日付けで処分庁に移送された。）に対して行った行政文書開示請求（以下「本件開示請求」という。）に関し、処分庁が、法8条に基づき、同年12月7日付け金監第3817号で不開示決定処分（原処分）をしたところ、これに対し異議申立てがあったが、以下のとおり、原処分を維持すべきものと思料する。

#### 1 本件開示請求に係る行政文書について

本件開示請求に係る行政文書は、「平成25年度に届出がなされた、事故者を異議申立人とする不祥事件届出書」（本件対象文書）である。

#### 2 原処分について

原処分は、本件対象文書を「平成25年度において、保険業法127条1項8号及び同法施行規則85条1項17号の規定に基づき届出がなされた事故者を異議申立人とする不祥事件届出書」と特定した上で、当該文書については、その存否を答えるだけで法5条6号柱書きに該当する不開示情報を開示することになるとして、法8条に基づき、その存否を明らかにせず不開示とする旨の決定を行った。

#### 3 原処分の妥当性について

##### (1) 本件対象文書について

本件対象文書は、保険業法127条1項8号及び同法施行規則85条1項17号の規定に基づき、平成25年度に特定保険会社から届出がなされたとされる、事故者を異議申立人とする不祥事件届出書である。

一般に、当該届出は、保険会社やその募集人等が、(i) 保険会社の業務を遂行するに際しての詐欺、横領、背任その他の犯罪行為、(ii) 出資の受入れ、預り金及び金利等の取締りに関する法律に違反する行為、(iii) 保険業法300条1項の規定若しくは300条の2において準用する金融商品取引法38条3号から6号まで若しくは8号若しくは39

条1項の規定に違反する行為又は保険業法307条1項3号に該当する行為、(iv)現金、手形、小切手又は有価証券その他有価物の一件当たり100万円以上の紛失(盗難に遭うこと及び過不足を生じさせることを含む。)、(v)海外で発生した(i)~(iv)に掲げる行為又はこれに準ずるもので、発生地の監督当局に報告したもの、(vi)その他保険会社の業務の健全かつ適切な運営に支障を来す行為又はそのおそれのある行為であって(i)~(v)に掲げる行為に準ずるもの、以上(i)~(vi)のいずれかに該当する行為を行った場合に、不祥事件として、保険会社はその旨を内閣総理大臣に届け出るものとされているものである。

## (2) 本件対象文書の存否応答拒否について

### ア 法8条の意義について

一般に、行政文書の開示請求がされた場合、行政機関の長は、開示請求に係る行政文書が存在していれば、当該文書に法5条各号に定める不開示情報が記録されているか否かを検討して、開示決定又は不開示決定を行い、開示請求に係る行政文書が存在していなければ、不存在を理由とする不開示決定を行うことになる。そして、これらいずれの決定の場合も、開示請求の対象となった行政文書の存在あるいは不存在が前提となっている。

しかしながら、開示請求に係る行政文書の存否を明らかにするだけで、法5条各号の不開示情報を開示することとなる場合がある場合には、法8条に基づき、行政文書の存否を明らかにしないで開示請求を拒否することができる。

### イ 不開示情報該当性について

(ア) 本件対象文書は、異議申立人を事故者とする不祥事件届出書であるところ、同人は、特定の金融機関から委託を受けて保険契約の締結の代理又は媒介を事業として営む者であることから、本件対象文書の存否を明らかにすることは、同人に保険契約の締結の代理又は媒介を委託している特定の金融機関において、何らかの不祥事件が発生したという事実の有無を明らかにすることとなる。

不祥事件届出書の提出自体は、法令に基づく義務ではあるが、その公表は予定されておらず、また、届出義務の発生の有無の判断及び届出の記載内容については、金融機関の自主的な判断に委ねられている部分もある。金融監督当局においては、金融機関から提出された届出に基づき、金融機関と一定の信頼関係を保ちながら事実確認を行っているところであり、仮に届出の有無を公にすれば、金融機関は届出に対し非協力的ないし消極的な態度をとるおそれがある。その結果、金融監督当局としては、正確かつ効率的な事実確認が困

難となるなど、金融監督事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、法5条6号柱書きの不開示情報に該当する。

(イ) 加えて、本件対象文書の存否を明らかにすることは、異議申立人が何らかの不祥事件該当行為を行ったという事実の有無を明らかにすることにもなり、その結果、異議申立人の信用や社会的地位を低下させるなど、同人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあることから、法5条2号イの不開示情報に該当する。

#### ウ 小括

したがって、本件対象文書の存否を答えること自体が、法5条6号柱書き及び2号イに該当する不開示情報を開示することになるため、法8条により本件対象文書の存否を応答せずに不開示とした原処分は妥当である。

#### 4 結語

以上のとおり、原処分は妥当であり、異議申立人の主張は理由がないから、諮問庁は、これを維持するのが相当であると思料する。

#### 第4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

- ①平成28年4月28日 諮問の受理
- ②同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③同年6月6日 異議申立人から意見書及び資料を收受
- ④同年7月28日 審議
- ⑤同年9月1日 審議

#### 第5 審査会の判断の理由

##### 1 本件対象文書等について

本件開示請求は、本件対象文書の開示を求めるものであり、処分庁は、その存否を答えるだけで、法5条6号柱書きの不開示情報を開示することとなるとして、法8条の規定に基づき、その存否を明らかにせずに開示請求を拒否する決定（原処分）を行った。

これに対し、異議申立人は、原処分を取り消して、本件対象文書を開示することを求めていると解されるところ、諮問庁は、法の適用条項に法5条2号イを追加した上で、原処分を維持すべきとしていることから、以下、存否応答拒否の妥当性について検討する。

なお、諮問庁は、理由説明書（上記第3）において、本件対象文書の事故者を「異議申立人」としていることから、その趣旨について、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、本件の異議申立人は開示請求者である特定法人であり、本件対象文書で事故者とされている者は同社代表取締役である特定個人であるから、理由説明書に一部不適切な記載がある旨の説明があった。

## 2 存否応答拒否の妥当性について

- (1) 本件開示請求は、異議申立人の代表取締役である特定個人を特定した上で、事故者を特定個人とする不祥事件届出書の開示を求めるものであり、その存否を答えることは、異議申立人の代表取締役である特定個人が保険業法施行規則 85 条各号に該当する行為を行ったとされた事実の有無（以下「本件存否情報」という。）を明らかにすることとなる。
- (2) 本件対象文書は、「平成 25 年度に届出がなされた、事故者を特定個人とする不祥事件届出書」であるところ、上記(1)のとおり、当該特定個人は、異議申立人の代表取締役である。また、異議申立人が異議申立書に添付した、所属保険会社が通知した「貴代理店の「措置」適用に関するご通知」は、異議申立人に対して通知されたものであると認められるところ、異議申立人は、当該通知に関し、所属保険会社が金融庁に提出した異議申立人の代表取締役に係る不祥事件届出書の開示を求めているものと認められる。そして、法人等を代表する者が職務として行う行為等当該法人等の行為そのものと評価される行為に関する情報については、専ら法人等に関する情報と解するのが相当である。

そうすると、本件存否情報は、法 5 条 2 号の法人その他の団体に関する情報であると解するべきである。

- (3) そこで、本件存否情報の不開示情報該当性について検討すると、本件存否情報は、異議申立人の代表取締役である特定個人の不祥事件に関する情報であり、これを公にすることにより、異議申立人の社会的信用を低下させ、同業他社との競争関係において不利益を被るおそれが生ずるなど、異議申立人の権利、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、法 5 条 2 号イに該当する。

したがって、本件対象文書の存否を答えるだけで、法 5 条 2 号イの不開示情報を開示することとなるため、同条 6 号柱書きについて判断するまでもなく、法 8 条の規定により、その存否を明らかにしないで、本件開示請求を拒否すべきものと認められる。

- (4) なお、法の定める開示請求制度は、何人に対しても、請求の目的のいかんを問わず開示請求を認める制度であることから、開示・不開示の判断に当たっては、本人からの自己情報についての開示請求である場合も含め、開示請求者が誰であるかは考慮されないものである。したがって、異議申立人の自己情報であることを理由にこれを開示することはできない。

## 3 異議申立人のその他の主張について

異議申立人のその他の主張は、当審査会の上記判断を左右するものではない。

## 4 本件不開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書につき、その存否を答えるだけで開示することとなる情報は法5条6号柱書きに該当するとして、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否した決定について、諮問庁が当該情報は同条2号イ及び6号柱書きに該当することから開示請求を拒否すべきとしていることについては、当該情報は同条2号イに該当すると認められるので、同条6号柱書きについて判断するまでもなく、妥当であると判断した。

(第4部会)

委員 鈴木健太, 委員 常岡孝好, 委員 中曽根玲子