

諮問庁：金融庁長官

諮問日：平成29年6月30日（平成29年（行情）諮問第272号）

答申日：平成30年4月16日（平成30年度（行情）答申第6号）

事件名：「深度あるモニタリングの実施先（含む検査予告先）のHP掲載方法の見直しの検討」の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「深度あるモニタリングの実施先（含む検査予告先）のHP掲載方法の見直しの検討」（以下「本件対象文書」という。）につき、その一部を不開示とした決定については、別紙の2に掲げる部分を開示すべきである。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

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29年2月6日付け金検第93号により金融庁長官（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った一部開示決定（以下「原処分」という。）について、請求した行政文書の不開示部分の全部開示を求める。

2 審査請求の理由

審査請求人は、審査請求書の記載によると、要旨、金融庁は開示請求に対して開示する文書を捏造・偽造していること、不開示理由は全て該当しないこと等を理由として審査請求に及んだものと解される（詳細は省略）。

なお、審査請求人から、平成29年7月31日付け（同年8月1日收受）で意見書及び資料が当審査会宛て提出されたが、諮問庁の閲覧に供することは適当でない旨の意見が付されており、その内容は記載しない。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 理由説明書

審査請求人が、処分庁に対して行った平成28年12月6日付け行政文書開示請求（同年12月7日受付。以下「本件開示請求」という。）に関し、処分庁が、法9条1項に基づき平成29年2月6日付け金検第93号において本件開示請求に係る行政文書（下記（1）の文書2）の一部を不開示とした決定（原処分）を行ったところ、これに対し審査請求があったが、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、以下のとおりである。

文書1 金融庁は、開示請求等に関する請求者の個人情報、本人確

認書類に記載されている個人情報等を不正に取得して、不正に利用していることに関する情報（以下「文書1」という。）

文書2 総務省 反復継続的に開示がなされた情報等の提供について（情報公開に関する連絡会議申合せ）に基づく、金融モニタリング情報収集窓口での、「情報を募集している金融機関」の掲載は廃止することに決定した過程が分かる情報（以下「文書2」という。）

（2）原処分について

ア 処分庁は、原処分において、上記（1）のうち、文書2に相当するものとして「深度あるモニタリングの実施先（含む検査予告先）のHP掲載方法の見直しの検討」と題する文書（本件対象文書）を特定し、その一部のみを開示する旨の決定を行った（なお、上記（1）のうち、文書1に相当するものについては、平成29年1月10日付け金総第122号により、その全部を不開示とする決定を行った。）。

イ 処分庁が、原処分において上記アのとおり、一部のみを開示する旨の決定を行った理由は次のとおりである。

（ア）不開示とした部分（行政文書開示決定通知書別紙2の表中「不開示とした部分」欄に掲げる①を指す。以下「本件不開示部分1」という。）には、検討過程で示された、他団体に関する情報及びそれに対する起案者の評価が記載されており、これを公にすれば、一般国民や他団体に対し当該箇所が金融庁の見解であるかのような誤解を招き、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号柱書きに該当するものとして、不開示とした。

（イ）不開示とした部分（行政文書開示決定通知書別紙2の表中「不開示とした部分」欄に掲げる②及び⑤を指す。以下「本件不開示部分2」という。）には、特定の銀行に対する立入検査の可能性とその目的についての検討内容が記載されており、これを公にすれば、立入先の銀行の特定を容易にするとともに、立入先の銀行が何らかの問題を有するかのような風評被害が発生するおそれがあり、立入検査に際しかかる風評被害が発生すれば、金融機関の業務の健全性及び適切性の確保という検査の趣旨を没却し、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号柱書きに該当するものとして、不開示とした。

（ウ）不開示とした部分（行政文書開示決定通知書別紙2の表中「不開示とした部分」欄に掲げる③、④、⑥ないし⑩を指す。以下、③及び④を「本件不開示部分3」といい、⑥ないし⑩を「本件不開示部分4」という。）には、検討過程での未成熟な情報が記載されており、これを公にすれば、国民に対し、あたかも実際にこのような

取扱いがなされているかのような誤解や憶測を招き、国民の間に不当に混乱を生じさせるおそれがあることから、法5条5号に該当するものとして、不開示とした。

(エ) 不開示とした部分には、検討過程での未成熟な情報が記載されており、これを公にすれば、国民に対し、あたかも実際にこのような取扱いがなされているかのような誤解や憶測を招き、かかる誤解を基に問合せが殺到し、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号柱書きに該当するものとして、不開示とした。

(3) 審査請求人の主張について

ア 審査請求の趣旨

不開示部分の全部開示をするように申し立てる。

イ 審査請求の理由

審査請求書によれば、要旨、金融庁は開示請求に対して開示する文書を捏造・偽造していること、不開示理由は全て該当しないこと等を理由として審査請求に及んだものと解される。

(4) 原処分 of 妥当性について

ア 本件対象文書について

(ア) 本件対象文書の特定

審査請求人が開示を請求した行政文書は、「総務省 反復継続的に開示がなされた情報等の提供について（情報公開に関する連絡会議申合せ）に基づく、金融モニタリング情報収集窓口での、『情報を募集している金融機関』の掲載は廃止することに決定した過程が分かる情報」である。

まず、金融庁におけるモニタリングとは、銀行法等の法律に基づいて行う立入検査及び報告徴求の他、任意での聞き取り・書類提出等、金融監督当局が金融機関等を対象とする全ての検査・監督行為の総称である。

そして、金融モニタリング情報収集窓口とは、金融庁のホームページ上に設けられた情報受付窓口の一つであり、金融庁が金融モニタリングを行うに際し、金融機関の情報を広く国民から得るために設けられている。金融庁では、平成28年11月以降、金融モニタリング情報収集窓口において、「情報を募集している金融機関」の名称を個別掲載することを廃止し、金融庁及び財務局等が監督している全ての金融機関（銀行等、保険会社等、信用金庫、信用組合、労働金庫、信用農業協同組合連合会、信用漁業協同組合連合会等）に関する情報を常時募集することとした。

以上の検討過程において、検討のための文書が作成されているた

め、処分庁は、当該文書を本件対象文書として特定した。

なお、金融モニタリング情報収集窓口の設置及び「情報を募集している金融機関」の名称の個別掲載については、「総務省 反復継続的に開示がなされた情報等の提供について（情報公開に関する連絡会議申合せ）」に基づいてなされたものではない。

(イ) 本件対象文書作成の背景及び経緯

a 本件対象文書は、「深度あるモニタリングの実施先（含む検査予告先）のHP掲載方法の見直し検討」と題する文書である。

b モニタリング手法の見直し

(a) 従前の検査・監督においては、金融危機の時代の優先課題（金融行政への信頼回復、不良債権処理、利用者保護上の問題の解消）に対応するため、法令遵守状況の事後的なチェックや資産査定を中心としたモニタリングを行っていた。

このような客観的、外形的に明らかにできる事項を対象としたモニタリングにおいては、統一的な目線を設けるために、チェックリスト形式の検査マニュアルの整備が有用であり、また、同マニュアルに沿った周期的な立入検査が適切なモニタリング手法であった。

(b) しかし、現在、喫緊の問題であった不良債権処理等については一通り収束したものの、人口減少や高齢化等に伴う国内市場の縮小、世界的な低金利環境の持続、技術革新を通じた新たな競争の登場等、金融機関を巡る経営環境は厳しさを増している。そのような状況下では、過去の一時点における法令遵守状況や資産査定を形式的にチェックすることのみならず、金融機関の実態把握やリスクの検証を切れ目なく行い、将来に向けたビジネスモデルの持続可能性等も含めて検証していくことが求められている。

そこで、金融庁においては、立入検査のみならず報告徴求や任意での聞き取り等様々な手法を用いて、継続的にモニタリングを行い、一方で立入検査については、日頃金融機関の分析を行う中で、何らかの懸念があると考えられる先等に対し選択的に行うという手法への移行を検討し、漸次移行を進めた。

c 「情報を募集している金融機関」の名称の個別掲載の廃止

(a) 上記のとおり、従前の立入検査は、公表された検査マニュアルに沿った周期的なものだったため、立入検査実施の有無・期間という点にとどまる情報であれば、被検査金融機関の名称と期間を公表し、国民が当該金融機関に関し具体的情報を得られる利益に比して、被検査金融機関の信用低下等が発生する危険

性は少なかった。

そこで、ホームページ上で検査予定又は検査中の金融機関名を公表して情報を募り、それを踏まえて金融庁の業務内容を記載した公刊物においては、検査実績として、立入検査を実際に行った先、検査期間等を公開していた（なお、検査の内容に関する情報は、従前から、被検査金融機関の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあり、また、金融機関に対する検査事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため非公開としている。）。

- (b) しかし、モニタリング手法が、立入検査以外の方法も組み合わせることで継続的にモニタリングを行う手法に変化したのに伴い、立入検査実施先とその実施時期のみを公表しても、国民が享受できる利益は非常に限定的なものとなった。他方で、継続的なモニタリングの中で、あえて立入検査先として選抜されるとなると、検査先として選抜されたこと自体が当局の分析結果が外部に表見されたものと理解される危険性が生じ、検査先であることが公表されると、被検査金融機関の信用低下のおそれ及び不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれが飛躍的に高まった。

以上の経緯を踏まえ、金融庁は、平成28年11月より、立入検査中であることを推認させる「情報を募集している金融機関」の名称の個別記載を廃止し、被検査金融機関の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれを防ぐとともに、総合的な金融モニタリングを行うという方針の下、有益な情報は、立入検査の有無にかかわらず全ての金融機関について常時収集することとした。

- d 本件対象文書は、上記「情報を募集している金融機関」の名称の個別掲載を行わないことの必要性や具体的な掲載方法の見直し案について金融庁内部で検討された際の内部検討資料である。

イ 不開示事由該当性について

- (ア) 検討過程で示された特定団体に関する情報及びそれに対する起案者の分析・評価の内容

本件不開示部分1は、「1. 現状」との項に記載された情報の一部で、その内容は、文書作成時における当該記載者の意見であり、政策決定過程における複数の意見の一にすぎない。当該部分に続く記載（開示済み）がアクセス数や窓口寄せられた情報という客観的事実に基づくものであることに比して、極めて個人的な主観に基づくものである。

それにもかかわらず、これを公にすれば、本来は、政策決定過程

における一職員の見解であるのに、開示部分とあいまって、全体として客観的な正しい情報であって、あたかも、当時の現状に対する金融庁の公式見解であるかのような誤解を招く危険性は高い。その結果、金融庁の情報公開対応等について、誤った推認、誤解を招きかねず、それによって、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがある。

また、協議検討の場面においては、自己の意見や現状への評価・分析等を自由かつ率直に表明し、活発に討議することが必要であるが、検討段階における意見の一が、後に公表されて、金融庁の見解と受け止められる危険性があるとすれば、職員は、自己の意見の表明が後日紛糾のおそれとなることを憂慮せざるを得ない。その結果、職員は、自己の意見や評価・分析結果等を自由かつ率直に表明することについて消極的となり、職員間による率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれがある。

加えて、職員が自己の意見等を表明することについて消極的になれば、本件対象文書のような内部検討資料においてその記載内容が空疎なものとされ、ひいては検討すべき事項について適切かつ妥当な結論を得ることが妨げられて金融庁における企画・立案事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

以上から、本件不開示部分1は、法5条5号に該当するとともに、同条6号柱書きにも該当するものと認められる。

(イ) 特定の金融機関に対する立入検査の可能性とその目的についての検討内容

本件不開示部分2は、「2. 問題点」との項に記載された情報の一部及び「3. 検討」との項に記載された情報の一部であり、その中では、当局が特定の金融機関に対して立入検査を実施することを示唆する内容やその目的について検討する内容が記述されている。これを公にすれば、被検査金融機関が特定され、当該金融機関において何らかの問題点を有するかのような風評被害を招くおそれがある。

このように、被検査金融機関が特定され、当該金融機関に対する風評被害が発生する事態となれば、金融機関の業務の健全性及び適切性を確保するという検査本来の目的を没却し、検査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、本件不開示部分2は、法5条6号柱書きに該当する。

加えて、このような風評被害が発生すれば、当該金融機関の信用が損なわれ、ひいては合理的な理由なく既存の顧客が失われ、あるいは新規顧客の獲得が困難になる等、当該金融機関の権利、競争上

の地位その他正当な利益を害するおそれもあることから、本件不開示部分2は法5条2号イにも該当するというべきである。

(ウ) 検討過程での未成熟な情報

本件不開示部分3は、「3. 検討」の中で記載されているものであり、本件不開示部分4は、「3. 検討」中の「案1」「案2」に対応するものであって、いずれも政策決定過程における複数の意見の一にすぎない。

従前の運用や現在の運用等公表済みの情報と同一の情報は別として、本件不開示部分3は、検討段階の未成熟な情報であり、公にすれば、国民に対し、あたかも実際にこのような取扱いがなされているあるいは将来このような態様がなされるかのような誤解や憶測を招き、国民の間に不当に混乱を生じさせるおそれがあるとともに、かかる誤解や憶測に基づいて、被検査金融機関に関する問合せの電話等が殺到し、当庁の検査に係る企画・立案事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

また、本件不開示部分4は、「3. 検討」中の「案1」及び「案2」に対応して起案された、ホームページ掲載方法の具体的な見直し案の一部であり、従前の掲載方法に対して加筆・削除等を行った部分であるところ、その記載は、必ずしも現在のホームページ上の記載と一致するものではなく、これを公にすることにより、本件不開示部分4がどのように斟酌されて対応方針等が決定されたかが取り沙汰され、その結果、金融庁の情報募集・公開の方針等について一方的な評価や誤った推認、誤解を招きかねず、それによって、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがある。

さらに、協議検討の経過においては、最終決定に至るまでの間に、様々な案が示されることが想定されるところ、検討段階における意見の一が、後に公表されるとなると柔軟で新規性のある案の作成及びその文書作成が控えられ、既に公表済みの前例踏襲の意見ばかりが提出されるおそれがあり、ひいては検討すべき事項について適切かつ妥当な結論を得ることが妨げられて諮問庁における企画・立案事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

以上から、本件不開示部分3及び4は、法5条5号に該当するとともに同条6号柱書きにも該当すると認められる。

(5) 結語

以上のとおり、原処分は妥当であると認められることから、諮問庁は、これを維持するのが相当である。

2 補充理由説明書

本件不開示部分2を公にすれば、検討段階の未成熟な情報や政策決定過

程における一職員の見解であるのに、開示部分とあいまって、全体として客観的な正しい情報であって、あたかも、当時の現状に対する金融庁の公式見解であるかのような誤解を招きかねず、それによって、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがあることから、法5条5号に該当する。

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29年6月30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7月12日 審議
- ④ 同年8月1日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ⑤ 平成30年2月26日 委員の交代に伴う所要の手続の実施、本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 同年4月12日 審議

第5 審査会の判断の理由

- 1 本件開示請求は、文書1及び文書2の開示を求めるものであり、処分庁は、そのうち文書2に該当するものとして本件対象文書を特定し、別紙の1のとおり、その一部について、法5条5号及び6号柱書きの不開示情報に該当するとして不開示とする一部開示決定（原処分）を行った。

これに対し、審査請求人は、本件対象文書の不開示部分の開示を求め（文書1に係る開示決定等に対する審査請求は、既に別途答申済みである。）、諮問庁は、不開示事由に法5条2号イを追加した上で、原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書の見分結果を踏まえ、原処分において不開示とされた部分（以下「本件不開示部分」という。）の不開示情報該当性について検討する。

- 2 本件不開示部分の不開示情報該当性について

本件対象文書は、金融庁のウェブサイト上に設けられた金融モニタリング情報収集窓口において、平成28年11月以降、「情報を募集している金融機関」の名称を個別掲載することを廃止するに当たり作成された検討文書である。

- (1) 別紙の1の番号1に掲げる部分について

本件不開示部分1は、本件対象文書の「1. 現状」と題された項に記載された情報の一部であり、作成者の意見が記載された部分であると認められる。

これは公表されていない情報であり、その内容に照らすと、仮にこれが公にされるとなれば、あたかも、当時の現状に対する金融庁の公式見解であるかのような誤解を招く危険性があるといえるから、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがあるとする諮問庁の上記第3の1（4）イ（ア）の説明は否定し難い。

以上のことから、当該部分については、法5条5号の不開示情報に該当し、同条6号柱書きについて判断するまでもなく、不開示としたことは妥当である。

(2) 別紙の1の番号2に掲げる部分について

本件不開示部分2は、本件対象文書の「2. 問題点」と題された項に記載された情報の一部及び「3. 検討」と題された項に記載された情報の一部であり、当局が特定の金融機関に対して立入検査を実施することを示唆する内容やその目的について検討する内容が記載されていると認められる。また、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、当該立入検査の実施予定又は実施の有無については公表していないとのことであった。

以上を踏まえると、本件不開示部分2を公にすれば、あたかも、当時の現状に対する金融庁の公式見解であるかのような誤解を招く危険性があるといえるから、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがあるとする諮問庁の上記第3の2の説明は否定し難い。

以上のことから、当該部分については、法5条5号の不開示情報に該当し、同条2号イ及び6号柱書きについて判断するまでもなく、不開示としたことは妥当である。

(3) 別紙の1の番号3及び4に掲げる部分について

本件不開示部分3は、本件対象文書の「3. 検討」と題された項に記載された情報の一部であり、本件不開示部分4は、上記「3. 検討」中の「案1」「案2」に対応するものであって、いずれにも、作成者が考案した各案の具体的内容が記載されていると認められる。

ア 別紙の2に掲げる部分について

当該部分は、本件対象文書の「3. 検討」と題された項に係る開示部分から容易に推測できる内容であり、仮に当該部分を公にしても、金融庁の情報募集・公開の方針等について、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれや、処分庁が行う監督事務の性質上、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとは認められず、法5条5号及び6号柱書きのいずれの不開示情報にも該当せず、開示すべきである。

イ その他の部分について

当該部分は、検討段階の未成熟な情報であり、公にすれば、国民に対し、あたかも実際にこのような取扱いがなされているかのような誤解や憶測を招き、国民の間に不当に混乱を生じさせるおそれがあるとする諮問庁の上記第3の1(4)イ(ウ)の説明は否定し難い。

以上のことから、当該部分については、法5条5号の不開示情報に該当し、同条6号柱書きについて判断するまでもなく、不開示とし

たことは妥当である。

3 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、いずれも当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 本件一部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、その一部を法5条5号及び6号柱書きに該当するとして不開示とした決定について、諮問庁が、不開示とされた部分は同条2号イ、5号及び6号柱書きに該当することから不開示とすべきとしていることについては、別紙の2に掲げる部分以外の部分は、同条5号に該当すると認められるので、同条2号イ及び6号柱書きについて判断するまでもなく、不開示としたことは妥当であるが、別紙の2に掲げる部分は、同条5号及び6号柱書きのいずれにも該当せず、開示すべきであると判断した。

(第4部会)

委員 山名 学, 委員 常岡孝好, 委員 中曽根玲子

別紙

1 本件不開示部分

| 番号 | 不開示部分 | 原処分時の 不開示条項 | 追加された 不開示条項 |
|----|--|----------------------------|-------------------------|
| 1 | 1 頁目①（本件不開示部分 1） | 法 5 条 6 号 柱書き | 法 5 条 5 号 |
| 2 | 1 頁目②及び 2 頁目⑤ （本件不開示部分 2） | 法 5 条 6 号 柱書き | 法 5 条 2 号イ 法 5 条 5 号 |
| 3 | 2 頁目③及び④（本件不開示部 分 3） | 法 5 条 5 号 法 5 条 6 号 柱書き | |
| 4 | 【別添 2】 1 頁目⑥及び⑦， 2 頁目⑧及び⑨並びに 3 頁目⑩（本件不開示部分 4） | 法 5 条 5 号 法 5 条 6 号 柱書き | |

2 開示すべき部分

| 番号 | 枚目 | 開示すべき部分 |
|----|----|---------|
| 1 | 4 | ⑦ |
| 2 | 5 | ⑧及び⑨ |
| 3 | 6 | ⑩ |