

諮問庁：農林水産大臣

諮問日：平成28年9月7日（平成28年（行情）諮問第564号）

答申日：平成29年7月14日（平成29年度（行情）答申第154号）

事件名：「特別調査の結果の所見及び対処方針の通知について」等の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙の1に掲げる文書1及び文書2（以下、併せて「本件対象文書」という。）につき、文書1を保有していないとして不開示とし、文書2の一部を不開示とした決定は、妥当である。

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28年4月20日付け28近生第238号により近畿農政局長（以下「処分庁」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、その取消しを求める。

2 審査請求の理由

審査請求の理由は、審査請求書の記載によると、次のとおりである。（なお、審査請求人が添付している資料の内容は省略する。）

(1) 審査請求人は、平成28年3月25日、近畿農政局長（処分庁）に対し、①「水田農業構造改革交付金の返納申出書」及び②「水田特別調査（特定地区休耕田転作作物交付金 平成20年～25年）」（本件対象文書）の開示請求をした。

(2) 処分庁は、上記請求に係る行政文書として、①「水田農業構造改革交付金の返納申出書」については当該交付金の返還対象者が作成したものであり、当省への提出義務はなく保有していないので不開示とする決定をした。

また、処分庁は、②「水田特別調査」については「特別調査の結果の所見及び対処方針について」及び「交付金返還計算書」が該当するものとした。なお、当該文書のうち、個人名、住所及び農地の地名・地番は、特定の個人を識別することができ、公にすることにより、個人の権利利益を害するおそれがあるため、法5条1号に該当し、不開示とする決定をした。

(3) ①「水田農業構造改革交付金の返納申出書」と「戸別所得補償モデル対策交付金及び農業者戸別所得交付金の返納申出書」（別添（省略））

なる書面は農業者の作成した文書ではありません。この書類は、近畿農政局・特定市役所農林・各担当者が作成したことは確認できており、農業者の作成した書面ではありません。さらに、書面に住所・氏名・押印のみを求められたと農業者から聞いている。今回の「各返納申出書」は近畿農政局・特定市役所の書類偽造と考えられるので、書類はでたらめである。また、返納対象の各農家に返納納付書なるものが届いたとのこと。その返納金額の約5割を受託業者が負担をしたと聞いている。これは、明らかに不正受給を認識していたものとする。

②「水田特別調査」について、休耕田転作対象地の大半が作物を作らず休耕田を放置しておいて、交付金を不正受給している。水田特別調査の実施をしたとのことであるが、特別調査官と受託業者が、癒着しているとしか考えられないような調査内容であります。ここまでして国費の不正受給をした一軒の受託農業者（特定業者）を擁護することには理解ができません。

今回の開示請求は、国民の税金が使用され、それを一部の人々が詐欺的行為を働き、交付金を不正受給しているのです。不正受給という詐欺行為を働き、処罰も受けない、当該特定地区では無法地域になってしまいます。

今回の「特別調査資料」は作為的なものであり、再調査を求めるものである。

よって、近畿農政局長の行政文書不開示決定の取消しを求める。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 原処分に対する諮問庁（審査庁）の考え方について

（1）事案の概要

審査請求人の本件対象文書の開示請求に対し、処分庁が、平成28年4月20日付けで文書1につき不開示、文書2につき部分開示とする原処分を行ったところ、審査請求人は、上記第2のとおり、近畿農政局長の行政文書不開示決定（原処分）の取消しを求めていることから、諮問庁（審査庁）として検討する。

（2）審査請求に係る行政文書の概要

ア 文書1について

「水田農業構造改革交付金」とは、水田農業構造改革対策実施要綱（平成16年4月1日付け15生産第7999号農林水産事務次官依命通知）第5に基づき、国が都道府県水田農業推進協議会（現・都道府県農業再生協議会。以下「都道府県農業再生協議会」という。）に交付金を交付し、都道府県農業再生協議会が資金の造成を行い、地域水田農業推進協議会（現・地域農業再生協議会。以下「地域農業再生協議会」という。）に助成金を交付した上で、地域農業再生協議会会

長が助成対象者（以下「農業者」という。）に助成金を交付する等のいわゆる間接補助金である。文書1は、下記イで述べる水田特別調査の結果、非農地等となっていたこと及び作付けしていなかったことが判明したほ場について、農業者が、地域農業再生協議会会長に対し、受領していた交付金を返納する旨の申出書である。

イ 文書2について

「水田特別調査（特定地区、休耕田転作作物交付金、平成20年～25年）」とは、平成25年9月10日、同月19日、平成26年2月26日及び同月27日、経営所得安定対策等の申請内容等に係る立入調査要領（平成24年3月1日付け23経営第3118号農林水産省経営局長通知。以下「立入調査要領」という。）第5の5（5）に基づき特定地域センターが行った特別調査の結果の所見及び対処方針について、調査対象者に通知した文書（別紙の2に掲げる本件文書1及び本件文書2）及び同調査に基づき返納することとなった交付金の返還額の計算書（別紙の2に掲げる本件文書3）である。

(3) 原処分を変更すべき箇所とその理由

処分庁が原処分で不開示とした部分のうち、原処分の開示決定通知書2の②のなお書き以下については、その理由が誤っているため、以下のとおり変更することが適当である。

ア 原処分を変更すべき箇所

開示決定通知書2の②のなお書き以下を次のとおり変更する。

「なお、当該文書のうち、個人名及び法人名並びに農地の地名・地番は、公にすることにより当該法人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ため、法5条2号イに該当し、不開示とした。」

イ 理由

(ア) 処分庁は、原処分において、本件文書1ないし本件文書3（以下、併せて「本件文書」という。）のうち、個人名、住所及び農地の地名・地番について、個人に関する情報の不開示情報としての要件を定める法5条1号に該当するとして不開示とした。

しかしながら、本件文書は、以下で述べるとおり、法5条2号に規定する法人に関する情報又は個人の当該事業に関する情報に当たるといふべきであり、同条1号ではなく同条2号イの不開示情報に当たる。

(イ) また、処分庁は、原処分において、本件文書のうち、個人の住所及び法人の所在地を不開示とした。

しかしながら、本件文書には、個人の住所及び法人の所在地の記載は存在しない。

(ウ) したがって、上記のとおり変更すべきである。

(4) 処分庁が原処分で不開示とした部分について、原処分を維持することが適当であるとする理由

ア 文書1について

(ア) 処分庁は、原処分において、「水田農業構造改革交付金の返納申出書」については、当該交付金の返還対象者が作成したものであり、当省への提出義務はなく、保有していないので、不開示とした。

(イ) 法2条2項にいう「当該行政機関が保有しているもの」とは、「所持している文書をいう。この『所持』とは、物を事実上支配している状態をいい、当該文書を書庫等で保管し、又は倉庫業者等をして保管させている場合にも、当該文書を事実上支配（略）していれば、『所持』に該当し、保有しているということが出来る。」（総務省行政管理局編集「詳解 情報公開法」25ページ）とされている。

そこで検討するに、文書1は、上記(2)アで述べたとおり、農業者が地域農業再生協議会会長宛てで提出した文書であり、処分庁への提出義務はなく、処分庁が保有する文書ではない。また、念のため、諮問庁から処分庁に対し、当該文書の保有の有無を確認したところ、物理的にも所持していないとのことであった。

(ウ) したがって、文書1は「当該行政機関が保有」（法2条2項）しているとはいえず、法9条2項に基づき不開示とすべきであり、これを不開示とした原処分の判断は妥当である。

イ 文書2について

(ア) 処分庁は、原処分において、「水田特別調査」については、「特別調査の結果の所見及び対処方針について」（本件文書1及び本件文書2）及び「交付金返還額計算書」（本件文書3）が該当するものとした。

なお、当該文書のうち、個人名、住所及び農地の地名・地番は、特定の個人を識別することができ、公にすることにより、個人の権利利益を害するおそれがあるため、法5条1号に該当し、不開示とした。

また、当該文書のうち、法人名、所在地及び農地の地名・地番は、公にすることにより、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるため、法5条2号イに該当し、不開示とした。

(イ) 本件文書は、農業法人に関する情報又は個人の農業を営む生産者としての情報である。

しかるに、農業は、生産、営利を目的として経営する事業である

ことから、本件文書は、法5条2号に規定する法人に関する情報又は個人の当該事業に関する情報に当たるといふべきである（平成16年度（行情）答申第4号 第5の2参照）。

そこで、以下、法5条2号イ該当性について検討する。

A 個人名及び法人名について

特別調査とは、交付要件違反等に関する疑義情報の提供があった場合、地域農業再生協議会が行う対象作物の作付確認を行った結果、更に詳細な調査を実施する必要があると判断した場合など疑義案件が発生したときに行われるものである。本件文書のうち「特別調査の結果の所見及び対処方針について」（本件文書1及び本件文書2）は、調査対象者に対し通知するもので、特別調査の結果の所見、改善指導の有無などの対処方針が記載されている。また、本件文書のうち「交付金返還額計算書」（本件文書3）は、交付金の返還額を計算するに当たり作成された文書で、各交付申請者の交付金名、作物名、交付対象外面積、返還額等が記載されている。

特別調査の実施対象者については、法令違反の疑いがあることを把握した場合には関係部署へ情報提供を行うものの、通常は公表慣行がなく、また、開示した際には、本件特別調査の実施対象者の特定が可能となり、風評被害など実施対象者の権利又は正当な利益を害するおそれがある。

したがって、本件文書の記載内容のうち実施対象者名（個人名又は法人名）は、これを公にすることにより、当該法人又は当該事業を営む個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれが認められ、法5条2号イの不開示情報に当たる。

B 農地の地名・地番について

本件文書の記載内容のうち農地の地名・地番については、実施対象者の特定に結びつくおそれのある情報である。これらの情報を実施対象者名とともに公にすることは、当該法人又は当該事業を営む個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれが認められることから、法5条2号イの不開示情報に当たる。

(ウ) 以上より、本件文書の記載内容のうち、個人名及び法人名並びに農地の地名・地番は法5条2号イに該当することから、不開示とすべきであり、これらの箇所を不開示とした原処分判断は妥当である。

2 結論

以上より、諮問庁としては、処分庁が行った原処分について、処分庁が原処分不開示とした部分のうち、その理由が誤っていると考

えられる箇所については、原処分の一部を変更する必要がある。

また、原処分において不開示とした部分については、処分庁の判断は妥当であり、原処分を維持することが適当であるとする。

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9月7日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 同月30日 審議
- ④ 平成29年7月5日 本件対象文書の見分及び審議
- ⑤ 同月12日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件対象文書について

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、文書1及び文書2を対象として掲げた上で、文書1については不存在を理由に不開示とするとともに、文書2に該当する本件文書1ないし本件文書3の一部を法5条1号及び2号イに該当するとして不開示とする旨の決定（原処分）を行った。

これに対し、審査請求人は、原処分の取消しを求めているところ、諮問庁は、処分庁が原処分で不開示とした部分のうち、法5条1号に該当するとして不開示とした部分について、不開示理由を同条2号イに変更（上記第3の1（3））した上で、原処分を維持することが適当であるとするので、以下、本件対象文書（文書2）の見分結果を踏まえ、文書1の保有の有無及び文書2の不開示部分（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 文書1の保有の有無について

- (1) 諮問庁は、水田農業構造改革交付金の返納申出書（文書1）を保有していないとして不開示とした理由について、上記第3の1（2）ア及び（4）アのとおり説明している。

上記申出書について、当審査会事務局職員をして諮問庁に更に確認させたところ、諮問庁は、交付金を返還する場合において、農業者が上記申出書を地域農業再生協議会会長に提出する根拠規定は、「水田農業構造改革対策実施要綱」及び「水田農業構造改革対策実施要領」（平成16年4月1日付け15生産第8000号農林水産省総合食料局長、生産局長、経営局長通知）に定められている旨説明する。そこで、当審査会において、諮問庁から同要綱及び同要領の提示を受けて確認したところ、同要綱には「地域農業再生協議会会長が助成の対象となり得る者として定めるものに対して助成金を交付する」旨が定められ、また、同要領には「地域農業再生協議会から助成金を受けた後に助成要件を満たさない

こと等が判明した場合には、助成額の全部又は一部を地域農業再生協議会に速やかに返納しなければならない」旨が定められていることが認められる。

そうすると、上記申出書は、農業者が地域農業再生協議会会長に対し受領していた交付金を返納する旨の申出書であり、農林水産省への提出義務はなく、これを保有している事実もないとする諮問庁の上記第3の1(2)ア及び(4)アの説明に特段、不自然、不合理な点はなく、これを覆すに足る事情も認められない。

したがって、近畿農政局において、文書1を保有しているとは認められない。

- (2) なお、審査請求人は、審査請求書に、「住所」欄、「氏名・名称」欄及び押印欄が空欄の「水田農業構造改革交付金の返納申出書」を添付した上で、上記第2の2(3)のとおり、これは農業者が作成したのではなく、近畿農政局等が作成したものであるとの趣旨の主張をしている。

そこで、この点について、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、水田農業構造改革交付金の返納申出書については、近畿農政局においてその書式を示しているが、審査請求人が指摘する書面(上記「水田農業構造改革交付金の返納申出書」)は、特定市地域農業再生協議会が、交付金返還の事務を効率的に進めるため、特別調査の結果を基に、上記書式を用いて作成し、該当する農業者に交付した原案にすぎないとのことであった。

当審査会において上記「水田農業構造改革交付金の返納申出書」を確認したところ、その宛先は特定市地域農業再生協議会会長とされており、諮問庁の上記説明に不自然・不合理な点はなく、首肯できることから、審査請求人の上記主張に理由はないものと認められる。

3 本件不開示部分の不開示情報該当性について

- (1) 当審査会において文書2を見分したところ、文書2は、特定法人の特定個人宛ての「特別調査の結果の所見及び対処方針の通知について」と題する文書2通(本件文書1及び本件文書2)及び交付金返還額計算書(本件文書3)であり、本件不開示部分は、①特定法人の名称、②本件文書1及び本件文書2の名宛人である特定個人の氏名、③各ほ場に係る地名、地番及び農業者たる個人の氏名並びに④交付金の返納を要することとなった農業者たる個人の氏名に係る記載であると認められる。

当審査会事務局職員をして上記③及び④の情報について諮問庁に更に確認させたところ、上記③の情報は、特別調査の調査対象者である特定法人に農作業を委託した農業を営む特定の個人に関する情報であり、上記④の情報は、上記③の個人のうち、当該調査に基づき交付金を返納することとなった特定の個人に関する情報であるとのことであった。

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、特定法人に対する上記特別調査を実施した事実を公表した事実はないとのことであり、当審査会事務局職員をして確認させたところ、当該事実が公表されている事実は認められなかった。

そうすると、本件不開示部分の情報を公にすれば、特定法人に対して立入調査要領に基づく特別調査が実施され、その結果、同法人に対して改善指導が行われたことが明らかとなり、当該法人の権利、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る。

したがって、本件不開示部分は、法5条2号イに該当し、不開示とすることが妥当である。

(2) なお、当審査会において本件開示実施文書を確認したところ、本件文書1及び本件文書2のうち特定個人の役職名並びに本件文書3のうち交付申請の年度及び交付申請者管理コードがいずれもマスキングされていることが認められるが、これらの部分については、原処分に係る開示決定通知書においては不開示とされていないものと認められ、原処分により開示されたものと解するほかはないことから、当審査会としては上記各部分の不開示情報該当性について判断しない。

4 審査請求人のその他の主張について

審査請求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。

5 付言

処分庁は、原処分に係る開示決定通知書の「1 開示する行政文書の名称」欄に文書1及び文書2の名称を記載したものであるが、本来、当該欄には、不開示とする文書1の名称を記載すべきではない上、開示する行政文書の名称としては、本件文書1ないし本件文書3の名称を具体的に記載すべきであったのであるから、処分庁においては、今後、これらの点に留意して適切に対応することが望まれる。

6 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、文書1を保有していないとして不開示とし、文書2の一部を法5条1号及び2号イに該当するとして不開示とした決定については、近畿農政局において文書1を保有しているとは認められず、また、文書2につき不開示とされた部分は、同号イに該当すると認められるので、同条1号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 中曾根玲子

別紙

1 本件対象文書

文書1 水田農業構造改革交付金の返納申出書

文書2 水田特別調査（特定地区，休耕田転作作物交付金，平成20年～25年）

2 開示に係る文書（本件文書）

本件文書1 平成26年3月11日付け「特別調査の結果の所見及び対処方針の通知について」

本件文書2 平成27年9月14日付け「特別調査の結果の所見及び対処方針の通知について」

本件文書3 資料1-1 交付金返還額計算書 特定地区 確定版