

諮問庁：金融庁長官

諮問日：令和2年10月28日（令和2年（行情）諮問第547号）

答申日：令和3年7月8日（令和3年度（行情）答申第136号）

事件名：特定法人に対する業務改善命令に係る決裁文書の一部開示決定に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

決裁文書（関財金2第359号）「特定法人に対する信用金庫法第89条第1項において準用する銀行法第26条第1項に基づく命令について」（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、審査請求人が開示すべきとする部分を不開示としたことは、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、令和2年8月17日付け金監督第1928号により金融庁長官（以下「金融庁長官」、「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。）を取り消し、不開示とした部分のうち3枚目の不開示部分（以下「本件不開示部分」という。）の開示を求める。

#### 2 審査請求の理由

審査請求人の主張する審査請求の理由は、審査請求書の記載によると、おおむね次のとおりである（なお、意見書の内容は省略する。）。

##### （1）開示を求める理由

そもそも本開示請求は、特定日付けで発令された特定法人への業務改善命令の理由や背景を確認するためであった。

特定法人は複数の不祥事、不正により当該命令を受けたものであったと理解するが、その中でも以下の項目によって私は特定法人から直接的に甚大な被害・損害を受けている。

対象項目：業務改善命令内に記載されている

- ・ 投資用不動産向けの融資にあたり、形式的な審査にとどまり、不適切な信用リスク管理態勢となっている。
- ・ 投資目的の賃貸用不動産向け融資について、融資期間に法的耐用年数を超える経済的耐用年数を適用する場合には適切な見積りが不可欠である中、経済的耐用年数を証する書面を作成する外部専門家に対し、

特定法人職員が耐用年数や修繕費用等を指示・示唆するなどの不適切な行為が多数認められる

この不正の事実確認を行い、必要に応じて法的手続きを行うための情報収集が本請求の目的であった。

しかし、今回の開示請求によって開示された資料の大半は既知の情報、または不開示であり新しい事実を得ることはほとんどできなかった。

よって不開示部分の開示を求めるものである。

## (2) 行政処分（不利益処分）に関する基本的な事務の流れ

そもそも、行政処分を行うにあたっての留意点等に関しては、金融庁のサイト内に以下のような記載がある。

今回、その項目を引用しコメントを追記した。

法令・指針等

中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針 令和2年6月

Ⅲ－6 行政処分を行う際の留意点

Ⅲ－6－1 行政処分（不利益処分）に関する基本的な事務の流れ  
について

### ア 当該行為の重大性・悪質性

#### (ア) 公益侵害の程度

銀行が、例えば、顧客の財務内容の適切な開示という観点から著しく不適切な商品を組成・提供し、金融市場に対する信頼性を損なうなど公益を著しく侵害していないか。

→ 国交省管轄の国家資格保有者である外部専門家と共謀して不法に不正な鑑定資料を作成させそれを準用して反復的に過剰な融資を実行し続けたいたことは信頼性を著しく毀損し公益を侵害していることは明らか。

何よりも、不動産鑑定士による鑑定資料の改ざんは不動産の鑑定評価に関する法律等に明白に違反している不法行為である

#### (イ) 利用者被害の程度

広範囲にわたって多数の利用者が被害を受けたかどうか。個々の利用者が受けた被害がどの程度深刻か。

→ 一般的に金融機関の職員は、自分たちに不利な証拠を残さないようにすることが当然のことと教育されている。しかし、その環境内ですら証拠が見つかるだけでも258件、さらにこの258という数字は過去18ヶ月で約1割、すなわち約2500件程度の不正の可能性があることは特定法人自らが発表している事実である。これは広範囲、多数であることを証明している

#### (ウ) 行為自体の悪質性

例えば、利用者から多数の苦情を受けているのにもかかわらず、

引き続き同様の商品を販売し続けるなど、銀行の行為が悪質であったか。

→ 業務改善命令以前にどれだけの苦情があったかは把握できないが、現在ですらも「金融庁、国交省も認めている正当なスキーム」であることをアピールしていること自体、反省の姿勢が皆無であり悪質極まりない行為である

(エ) 行為が行われた期間や反復性

当該行為が長期間にわたって行われたのか、短期間のものだったのか。反復・継続して行われたものか、一回限りのものか。また、過去に同様の行為が行われたことがあるか。

→ 少なくとも過去18ヶ月で約2500件、これは反復・継続である証拠である

(オ) 故意性の有無

当該行為が違法・不適切であることを認識しつつ故意に行われたのか、過失によるものか。

→ これをいまだに正規な業務と捉えていること自体、故意であることは明白。この行為はサラリーマンとして、そしてバンカーとして人の道を大きく外れている

(カ) 組織性の有無

当該行為が現場の営業担当者個人の判断で行われたものか、あるいは管理者も関わっていたのか。更に経営陣の関与があったのか。

→ これだけの期間、件数、多店舗にまたがることから組織的であったと想像する

(キ) 隠蔽の有無

問題を認識した後に隠蔽行為はなかったか。隠蔽がある場合には、それが組織的なものであったか。

→ 不明、判断不可能

(ク) 反社会的勢力との関与の有無

反社会的勢力との関与はなかったか。関与がある場合には、どの程度か。

→ 反社会勢力とは関係は別項目で触れられている

イ 当該行為の背景となった経営管理態勢及び業務運営態勢の適切性

(ア) 代表取締役や取締役会の法令等遵守に関する認識や取組みは十分か。

(イ) 内部監査部門の体制は十分か、また適切に機能しているか。

(ウ) コンプライアンス部門やリスク管理部門の体制は十分か、また適切に機能しているか。

(エ) 業務担当者の法令等遵守に関する認識は十分か、また、社内教育

が十分になされているか。

→ 全て不十分，機能不全で多くの問題があったことは既に命令内で指摘されているので割愛

#### ウ 軽減事由

以上の他に，行政による対応に先行して，銀行自身が自主的に利用者保護のために所要の対応に取り組んでいる，といった軽減事由があるか。

→ 一切取り組んでいないどころか，契約を盾に融資の全額回収を目論見，担保物権の競売等の手続きをはじめようとしている。

さらに以前から金融庁に対しても本不正の救済の相談をもちかけているものの，約1年，無視され続けている

このように，本来業務改善命令を発する前には様々なチェックポイントがあり，それらをふまえた上での発令であったはずである。

しかしながら，不開示とされた部分のスペースはあまりにも小さく，これらの項目全てをチェックし説明が記載されているとは到底思えないものである。

よって，その部分を明らかにし，必要に応じて次のステップに進みたいと考えている。

今回の審査請求の意図は，上記「ア 当該行為の重大性・悪質性」の（ア）及び（イ）の部分を確認したいということが最大の目的であるため，この不開示の部分の全面公開ではなく，別の手段により内容が確認できればそれでも目的は達成できるものである。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

審査請求人が，令和2年7月19日付け（同月21日受付）で，関東財務局長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。なお，本件開示請求は，法12条1項に基づき，同月29日付けで処分庁に移送された。）に関し，処分庁において，同年8月17日付け行政文書開示決定通知書（金監督第1928号）により，法9条1項に基づき，行政文書の一部を開示する旨の決定（原処分）がなされたところ，この一部に対し本件審査請求を行ったものであるが，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。

府省名 財務省 作成・取得年度等 2019年度

大分類 平成31（令和元）年度業務改善命令（信用金庫）

中分類 不利益処分

名称（小分類） 業務改善命令

作成・取得者 関東財務局理財部金融監督第二課長

起算日 2020年4月1日 保存期間 5年

保存期間満了日 2025年3月31日

媒体の種別 紙 保存場所 事務室

管理者 関東財務局理財部金融監督第二課長

この中に含まれる特定日付、特定法人に対する業務改善命令関連資料

## 2 原処分について

### (1) 原処分の概要

処分庁は、開示請求に係る行政文書について本件対象文書を特定し、法9条1項の規定に基づき、その一部を開示するとともに一部を不開示とする旨の決定を行った。

### (2) 本件審査請求に係る不開示理由について

原処分が、本件審査請求に関する部分（本件不開示部分）につき、不開示とした理由は、以下のとおりである。

#### ア 法5条2号イに該当

本件不開示部分には、金融機関の業務運営、内部管理等に係る情報が記載されている。これを公にした場合、金融機関の内部管理態勢等が明らかになるなど、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があることから不開示とした。

#### イ 法5条6号柱書に該当

本件不開示部分には、当該金融機関に対する検査結果を踏まえた当局の行政処分の要否及び内容等の検討に関する情報が記載されている。これを公にした場合、当局の監督手法等が予測され、今後の監督等において、正確な事実の把握が困難になるなど、当局の監督事務の適正な遂行に支障を及ぼす可能性があることから、不開示とした。

## 3 審査請求人の主張について

### (1) 審査請求の趣旨

原処分のうち、不開示とした部分の一部（3枚目の一部）（本件不開示部分）を取り消し、当該部分の開示を求める。

### (2) 審査請求の理由

審査請求書によると、審査請求人は、要旨、特定日付けで発出された特定法人への業務改善命令がなされた理由や背景を確認し、同命令内に記載されている不正の事実確認を行い、必要に応じて法的手続を行うための情報収集を行うことが情報開示請求の目的であったとしているが、開示された情報は、既知のものばかりで新しい事実を得ることはほとんどできなかつたため、不開示部分の開示を求める旨主張している。

## 4 原処分の妥当性について

### (1) 関係法令等の定めと本件不開示部分の関係

内閣総理大臣は、信用金庫の業務若しくは財産又は信用金庫及びその子会社等の財産の状況に照らして、当該信用金庫の業務の健全かつ適切な運営を確保するため必要があると認めるときは、当該信用金庫に対し、措置を講ずべき事項及び期限を示して、当該信用金庫の経営の健全性を確保するための改善計画の提出を求め、若しくは提出された改善計画の変更を命じ、又はその必要の限度において、期限を付して当該信用金庫の業務の全部若しくは一部の停止を命じ、若しくは当該信用金庫の財産の供託その他監督上必要な措置を命じることができることとされている（信用金庫法 89 条 1 項において準用する銀行法 26 条 1 項）。

そして、内閣総理大臣は、信用金庫法上の権限につき、一部の例外を除き金融庁長官に委任し（信用金庫法 88 条 1 項）、さらに、金融庁長官は、内閣総理大臣から委任を受けた上記権限のうち、銀行法 26 条 1 項の規定による業務改善命令の権限を財務局長等に委任している（信用金庫法 88 条 2 項、同施行令 10 条の 2 第 1 項 6 号の 2）。

金融庁長官は、監督行政の実施方針を示すため、行政組織内部における命令又は示達である「訓令又は通達」（内閣府設置法 58 条 7 項）として、「中小・地域金融機関向けの総合的な監督指針」（以下「監督指針」という。）を発出・公表し、また、監督権限について委任を受けた財務局長等は、監督指針に基づいて監督事務を実施している（監督指針 1-3「中小・地域金融機関向け監督指針の位置付け」参照）。

そして、監督指針は、Ⅲ-6「行政処分を行う際の留意点」において、監督部局は、「①当該行為の重大性・悪質性」、「②当該行為の背景となった経営管理態勢及び業務運営態勢の適切性」、及び「③軽減事由」といった要因やその他の要素を勘案して、対象金融機関に対し監督上命ずべき必要な措置等について検討を行い、行政処分の内容を決定する旨を定めている（同Ⅲ-6-1-1「行政処分」）。

本件不開示部分には、特定法人の監督部局である関東財務局（金融監督第二課）が、同法人への立入検査で認められた問題事例（以下「本件問題事例」という。）に関し行政処分を行うに当たり、上記①ないし③などの観点から行った具体的な検討結果が記載されている。

## （2）不開示事由該当性について

### ア 法 5 条 2 号イ 該当性

本件不開示部分に記載されている監督部局による本件問題事例に関する具体的な検討結果は、開示した本件問題事例（2 枚目）そのものとは異なり、関東財務局や金融庁から公表されておらず、これを公にした場合、当該金融機関の業務運営、内部管理態勢等に関する監督部局の評価等が明らかになり、その結果、本件問題事例に係る無用な憶測を招くなどし、公表されていること以上に当該金融機関

の社会的信用の低下を招くおそれがあることから、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があるといえる。

したがって、本件不開示部分は、法5条2号イの不開示情報に該当する。

#### イ 法5条6号柱書該当性

本件不開示部分を公にした場合、上記アのとおり、当該金融機関の内部管理態勢等に関する監督部局の評価等が明らかとなる。その結果、当局の監督手法等が予測されることに繋がり、今後、当局から検査を受ける可能性のある他の金融機関等において、当該情報の分析等が行われ、問題点等の発覚を免れる措置や対策を講じることが可能となるなどのおそれがあり、今後の監督等において、正確な事実の把握が困難になるなど、当局の監督事務の適正な遂行に支障を及ぼす可能性があるといえる。

したがって、本件不開示部分は、法5条6号柱書の不開示情報に該当する。

#### (3) 審査請求人の主張に対する反論

審査請求人は、上記3(2)のように、本件開示請求の目的を縷々述べるが、法に基づく行政文書の開示・不開示の判断は、何人に対しても開示することができる情報であるか否かによるべきである上、審査請求人のいう上記目的は、結局は、法的手続等を行うための情報収集という個人的利益を達成するためのものであり、上記(2)で述べたような弊害を生じさせてまで本件不開示部分に係る裁量的開示(法7条)をすべき特段の事情も見受けられない。

#### 5 結語

以上のとおり、審査請求人の主張は理由がなく、原処分は妥当であるから、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 | 令和2年10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11月16日   | 審査請求人から意見書及び資料を收受 |
| ④ | 同月19日      | 審議                |
| ⑤ | 令和3年6月10日  | 本件対象文書の見分及び審議     |
| ⑥ | 同年7月1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、

その一部につき、法5条1号、2号イ並びに6号柱書き及びロに該当するとして不開示とする原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、原処分を取り消し、不開示とした部分のうち本件不開示部分の開示を求めているところ、諮問庁は、原処分を維持すべき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、本件不開示部分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

本件不開示部分には、検査当局による特定法人への立入検査を通じて把握した事項や問題点及び特定法人の経営上の機密情報並びに行政処分の検討を行うに当たっての検査当局における評価等が具体的に記載されていると認められる。

当審査会において、関東財務局のウェブサイト及び特定法人のウェブサイトを確認したところ、検査当局である関東財務局は、特定法人に対して立入検査を実施した結果、複数の問題点が認められたことから、特定日付けで、特定法人に対して行政処分（業務改善命令）を行った旨及び処分の理由等を公表しており、特定法人においても同日付けで、業務改善命令を受けた旨、処分の理由及び改善に向けた施策等について公表していると認められるものの、本件不開示部分は、検査当局及び特定法人のいずれからも公表されていない情報であると認められる。

そうすると、本件不開示部分を公にすると、今後、検査当局から検査を受ける可能性のある他の金融機関において、分析・検討が行われ、今後の類似の事案に関して、事実の把握を不正に免れるための対策を講じることが可能となるおそれがあるほか、公にすることにより、検査当局による正確な事実の把握を困難なものとし、今後当局の監督事務の適正な遂行に支障を及ぼす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6号柱書きに該当し、同条2号イ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1号、2号イ並びに6号柱書き及びロに該当するとして不開示とした決定については、審査請求人が開示すべきとする部分は、同号柱書きに該当すると認められるので、同条2号イ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と判断した。

（第4部会）

委員 小林昭彦、委員 塩入みほも、委員 常岡孝好