

裁 決 書

審査請求人

東京都港区西新橋1-2-9
日比谷セントラルビル14階
フロントラインプレス合同会社
代表社員 高田昌幸

令和2年5月22日付けで提起された同年2月26日付け運委総第332号に係る審査請求（以下「本件審査請求」という。）について、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第45条第2項の規定に基づき、次のとおり裁決する。

主 文

本件審査請求は、これを棄却する。

事 案 の 概 要

本件審査請求に係る開示請求（以下「本件開示請求」という。）は、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。）に基づき、運輸安全委員会事務局長（以下「処分庁」という。）に対し、令和2年1月27日付けで別紙の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。）の開示を求めてなされたものである。

本件開示請求を受け、処分庁は、令和2年2月26日付け運委総第332号により、本件対象文書のうち、別紙の2に掲げる文書（以下「本件開示文書」という。）を全部開示とした上で、その余の部分につき、不開示とした決定（以下「原処分」という。）を行った。

これに対し、審査請求人は、運輸安全委員会委員長（以下「審査庁」という。）に対し、原処分の取消しを求めて本件審査請求を提起した。

審査庁は、本件審査請求について、令和2年8月19日付け運委総第131号により、法第19条第1項の規定に基づき、情報公開・個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）に諮問した。

審査会は、上記の諮問について、令和2年12月25日付け情個審第3765号（令和2年度（行情）答申第425号）により、審査庁に対して答申した。

審理関係人の主張の要旨

第1 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

原処分について、取消しを求める。

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、審査請求書及び意見書の記載によると、おおむね以下のとおりである。

(1) 審査請求書

ア 情報公開請求

審査請求人は、令和2年1月27日、処分庁に対して、法に基づき、以下の文書（本件対象文書）について情報公開請求をした。

文書1 特定年月日に発生した特定船舶事故に関して、運輸安全委員会が報告書作成のために収集・利用した調査資料の一切

文書2 文書1の資料項目一覧

イ 不開示決定通知

「1. 開示する行政文書の名称」として、「①特定年月日特定船舶事故海象解析結果、②海洋に関する特定学術論文」を挙げているが、これらはいずれもインターネット上に公表されている文書であり、審査請求人が情報公開請求した対象文書ではない。原処分は、請求対象を一切開示しない処分であるから、不開示決定処分である。処分庁は、そのことを自覚しているらしく、文書1及び文書2について不開示理由を記載している。

文書1の不開示理由は以下のように記載されていた。

「開示する行政文書以外の資料は、事故調査の目的以外には使用しないことを前提に提出を受けたもの、または、事故調査の過程で運輸安全委員会(以下「委員会」という。)の内部における検討のため作成されたものである。

これらの資料を公にすると、今後同種の事故等調査において、事故等関係者が当該資料を事故等調査報告書の作成以外の目的に利用されることをおそれ、あるいは事故等関係者との信頼関係が損なわれ、資料の提供が得られないこと、または事実を明らかにしないことなどが予想され、その結果、事実関係の把握及び的確な調査が行えず、事故等の原因究明が困難となり、事故等調査業務に支障を及ぼすおそれがあると認められるから、法第5条第6号柱書きに該当する。

また、事故調査の過程で委員会の内部における検討のために作成された資料は、事故の原因究明を行うにあたり、多角的見地から調査を行うために幅広く収集等した審議途中の検討段階における資料である。これらの資料を公にすることは、検討または審議において率直な意見交換が不当に損なわれるおそれがあり、委員会の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ことから、法第5条第5号及び第6号柱書きに該当する。」

文書2の不開示理由は以下のように記載されていた。

「委員会が事故等調査報告書作成のために収集・利用した調査資料の項目一覧を公にすると、委員会の調査手法、調査上知り得た情報及び審議の方向性などが明らかになり、外部からの指示、干渉及び不当な圧力を受けることにより、委員会における率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあり、委員会の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ことから、法第5条第5号及び第6号柱書きに該当する。」

また、同文書は、本件事故の調査の目的以外に使用しないことを前提に、本件事故の関係者から提供された情報が含まれている。これを公にすると、今後同種の事故等調査において、事故等関係者が当該情報を事故等調査報告書作成以外の目的に利用されることをおそれ、あるいは事故等関係者との信頼関係が損なわれ、資料の提供が得られないこと、または事実を明らかにしないことなどが予想され、その結果、事実関係の把握及び的確な調査が行えず、事故等の原因究明が困難となり、事故等調査業務に支障を及ぼすおそれがあると認められることから、法第5条第6号柱書きに該当する。」

ウ 原処分の違法性

(ア) 原処分を「開示決定」とするのは誤りである

原処分において「公開」された文書（①特定年月日特定船舶事故海象解析結果、②海洋に関する特定学術論文）は、インターネット上で公表されている文書であり、審査請求人が情報公開請求した文書ではないから、これらの文書を「開示」として「行政文書開示決定通知書」とすることは誤りである。原処分の分類は不開示決定であるから、不開示決定という表示に訂正されるべきである。

(イ) 対象文書の特定の必要性

処分庁は対象文書を具体的に一切明らかにしない。しかも、処分庁の説明内容は一般論に終始しており、審査請求人としては処分庁の判断の適否を判断する手がかりがなく、出鱈目の理由を書かれても判断のしようがない。よって、処分庁は、文書1及び文書2についてどのような文書があり、そのどの部分が不開示事由に該当するのかを具体的に明らかにすべきである。

(ウ) 文書1の不開示理由について

a 法第5条第5号該当性について

法第5条第5号は、「内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報」に関するものを問題にし、「公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれ」を懸念しているのである。

法第5条第5号は、もともと情報公開条例において意思形成過程情報を不開示事由と規定したことにより不開示範囲が過剰に広がったという問題状況を踏まえて、これを限定することを意図して設けられた規定である(特定書籍特定頁参照)。

このような規定が設けられた理由は、「行政機関情報公開法2条2項で行政文書の要件を組織共用文書としたため、決裁等の事案処理手続が終了していない文書のかなりの部分が行政機関情報公開法の規定の適用を受けることになる」関係から、「これらの情報を時期尚早な段階で開示することによって、外部からの干渉、圧力等により率直な意見の交換、意思決定の中立性が損なわれたり、未成熟な情報が確定的情報と誤解され国民の間に混乱を生じさせたり、投機等により特定の者に利益を与えたり不利益を及ぼすおそれがありうる」(特定書籍特定頁)からである。

本件における対象文書は、特定年月日に発生した特定船舶事故に関して、委員会が報告書作成のために収集・利用した調査資料であって、委員会における審議内容に関する情報ではないから、法第5条第5号には該当しない。

b 法第5条第6号柱書き該当性について

法第5条第6号柱書きは、「公にすることにより、・・・当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」を不開示事由としている。「『当該事務又は事業の性質上』という表現は、当該事務又は事業の内在的性格に照らして保護に値する場合のみ不開示にしうることを明確にする趣旨である。『適正』という要件を判断するに際しては、開示のもたらす支障のみならず、開示のもたらす利益も比較衡量しなければならない。・・・公益上の義務的開示の規定が第6条におかれていないのは、『適正』の要件の判断に際して、公益上の開示の必要性も考慮されるからである。『支障』の程度については、名目的なものでは足りず、実質的なものであることが必要であり、『おそれ』も、抽象的な可能性では足りず、法的保護に値する程度の蓋然性が要求される。したがって、一般的にいて、本号は、行政機関に広範な裁量を与える趣旨ではない。」(特定書籍特定頁)。

不開示理由をみると、「開示する行政文書以外の資料は、事故調査の目的以外には使用しないことを前提に提出を受けたもの、または、事故調査の過程で委員会の内部における検討のため作成されたものである。」というだけの理由で、「これらの資料を公にすると・・・おそれがあると認められるから」法第5条第6号柱書きに該当するとなっている。

しかし、処分庁が事故調査のために取得した資料を事故調査のために利用するのは法律上の業務範囲からして当然である。また、行政機関内部で作成された文書が第一次的に内部の検討のために作成されるということも当然のことである。原処分は、そのこと

から、「これらの資料を公にすると・・・と認められる」としているが、論理の飛躍が甚だしい。このような資料等は、法によれば情報公開請求の対象になる（第5条、第2条第2項）のであって、処分庁が述べる「前提」や「内部のため」は、それ自体として不開示事由に該当するものではない。したがって、法第5条第6号柱書きに該当すると解するのは誤りである。

念のため、以下の処分理由についても検討する。

処分庁は、「これらの資料を公にすると、今後同種の事故等調査において、事故等関係者が当該資料を事故等調査報告書の作成以外の目的に利用されることをおそれ」があるとしているが、とんでもない無理解、暴論である。当該資料が他の事故の原因解明に役立つのであればそれを参考にするのは当然であって、資料作成者はそのような利用法を期待することはあっても、それを目的外利用だとして危惧することは考えられない。

事故再発防止の観点から事故原因の解明を切実に求めている「事故等関係者との信頼関係が損なわれ」ることも考えられない。

したがって、「資料の提供を得られない」ことも「事実を明らかにしないこと」も考えられない。「その結果、事実関係の把握及び的確な調査が行えないことはないし、「事故等の原因究明が困難とな(る)」こともないから、「事故等調査業務に支障を及ぼすおそれがある」とは認められない。

処分庁は、「また、事故調査の過程で委員会の内部における検討のために作成された資料は、事故の原因究明を行うにあたり、多角的見地から調査を行うために幅広く収集等した審議途中の検討段階における資料である。これらの資料を公にすることは、検討または審議において率直な意見交換が不当に損なわれるおそれがあり、委員会の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」としているが、どのような内容の資料があるかという問題と、その資料についてどのような検討、審議を行ったかという問題は、全く別である。本件では、前者だけが問題になっているのであって、検討や審議に具体的に影響することはないし、すでに調査報告書が完成し公表しているから、検討や審議に影響のしようがない。

処分庁の「当該事務の性質」からすれば、むしろこれらの資料は積極的に公開すべきであって、不開示とすべきではない。

(エ) 文書2の不開示理由について

文書2は、文書1と異なり、各資料の具体的内容はわからないのであるから、上記(ウ)で説明した以上に法第5条第5号及び第6号柱書きへの該当性はあり得ない。

念のために不開示理由を検討すると、「調査資料の項目一覧を公にすると、委員会の調査手法、調査上知り得た情報及び審議の方向性などが明らかにな(る)」という相関関係自体、極めて疑わしい。仮に

そのような相関関係が多少なりともあったとしても、「調査資料の項目一覧を公にする」ことによって、「委員会の調査手法、調査上知り得た情報及び審議の方向性などが明らかになる」ということが問題になるとは考えられない。むしろ、これらが明らかになることは調査が適正に行われたことを裏付けるのであって、調査結果の信用性を高めることはあっても低下させることはない。

ところが、処分庁はそのように考えないらしく、「外部からの指示、干渉及び不当な圧力を受けることにより、委員会における率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある」という。これは不可解な論である。そもそも本件情報公開請求は結果報告が出た後になされているから、全部開示されたところで、結果報告について事後的に外部から指示や干渉、不当な圧力がかかる意味はなく、処分庁での率直な意見交換や意思決定の中立性を不当に損なう余地は事実上不可能である。

将来の処分庁の事故調査への影響ということで考えてみたとしても、処分庁は、過去に起こった船舶事故等の原因を究明することにより将来同様の事故が起こることを防ぐことを目的として調査し調査結果を公表するのであるから、それは船舶の運航者、利用者、製造業者、国土交通省だれにとっても望ましい、明らかにメリットがあることである。将来起こるかどうかわからない事故の原因究明をさせないために、本件事故に関する資料一覧表を検討しようとする者が存在するとは考えられない。

船舶事故は1件1件が条件や原因が異なるから、本件事故に関する資料一覧表を検討したところで、将来いつどこでどのように起こるかかわからない事故の原因究明を妨害することはできない。言い換えれば、文書2の開示は処分者が危惧するような事態を招来することはないのである。

以上のとおり、処分庁の開示理由は第5号にも第6号柱書にも当てはまらず、違法である。

エ 結論

よって、原処分は違法であり、処分を取り消されるべきである。

(2) 意見書

本件諮問事件につき、諮問庁は、令和2年2月26日付行政文書開示決定通知書において1. ①②を開示する行政文書とし、それ以外の文書については、「開示する行政文書以外の資料」としているのみで、どのような文書が存在するのかを一切明らかにしない。

そして、同年8月19日付理由説明書(下記第3。以下同じ。)においても、3(1)アにおいて、「文書1については、委員会内部における検討のために本件事故の調査の過程で作成された文書が含まれている」ことを理由に、どのような文書が存在するのかを一切明らかにしない。

同理由説明書の3(2)アに至っては、「調査資料の項目一覧を公にすると・・・委員会における率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不

当に損なわれるおそれがあり、委員会の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」としている。

しかし、このように、どのような資料があるかさえ明らかにしなければ、処分庁の理由説明が適切かどうか判断のしようがない。仮に部分開示が適当と認められる内容があったとしても、資料のリストさえ明らかにしないのでは、全部不開示を許容することになってしまい、法の目的、すなわち、「国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民的的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的とする。」を否定するものである。

処分庁は、審査請求人が情報公開請求した対象文書を具体的に明らかにし、かつ、それらのうちのどの部分にどのような不開示事由に該当する記述があるのかを具体的に明らかにすべきである。

審査請求人は、処分庁がこれを明らかにした上で、これに対して反論する予定である。

なお、処分庁が、審査請求人が開示請求した全文書を不開示としておきながら、「開示決定」と表記しているのは、処分庁内において原処分を開示処分にカウントしていると思われるが、これは虚偽の表示であるから、「不開示決定」に改めるべきである。

理 由

第1 本件対象文書について

本件対象文書は、別紙の1に掲げる文書1及び文書2である。

処分庁は、本件対象文書のうち、別紙の2に掲げる文書(本件開示文書)を全部開示とした上で、その余の部分につき、法第5条第5号及び第6号柱書き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、審査請求人は原処分の取消しを求めているところ、処分庁は、原処分を妥当である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、不開示部分の不開示情報該当性について検討する。

第2 不開示部分の不開示情報該当性について

1 処分庁に改めて確認させたところ、処分庁は、以下のとおり説明する。

(1) 法第5条第5号該当性について

本件事故の調査資料一式には、本件事故の調査過程で内部での検討のために作成された文書が含まれており、これらは審議途中の検討段階における資料である。これを公にすると、検討又は審議における率直な意見交換が不当に損なわれるおそれがあることから、法第5条第5号の不開示情報に該当する。

また、資料項目一覧についても、これを公にすると委員会の調査手法、調査上知り得た情報、審議の方向性などが明らかになり、外部からの指

示、干渉及び不当な圧力を受けることにより、委員会における率直な意見の交換及び意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあることから、法第5条第5号の不開示情報に該当する。

(2) 法第5条第6号柱書き該当性について

本件事故調査の目的以外に使用しないことを前提に関係者から提出されたものが含まれており、これらを公にすると、今後生じる事故等の関係者が事故調査の目的以外に利用されることを恐れ、又はこれら関係者からの信頼を失い、事故調査に協力を得られなくなる等して、事故等の調査に必要な事実関係の把握及び調査が行えないこととなり、事故等調査業務に甚大な支障を及ぼすおそれがあることから、法第5条第6号柱書きの不開示情報に該当する。

(3) なお、本件事故に係る委員会の事故調査は、運輸安全委員会設置法(以下「設置法」という。)第1条の規定に基づき、本件事故及び事故に伴い発生した被害の原因を究明し、事故の防止及び被害の軽減に寄与することを目的として行われているものであるところ、不開示部分については、収集・利用した資料の項目一覧も含め、その一端でも公にすると、委員会の調査手法、審議の方向性が明らかになることとなり、設置法第6条により独立してその職権を行うとされている委員会の委員長及び委員が、外部からの指示、干渉及び不当な圧力を受けるなどし、委員会における率直な意見交換が困難となる又は意思決定の中立性が不当に損なわれることにより、委員会の今後の事故調査業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、法第5条第6号柱書きの不開示情報に該当する。

2 以下、検討する。

(1) 審査庁における見分結果によれば、本件対象文書は、本件事故に関し、多角的見地から事故調査を行うために関係各所から幅広く収集した資料及び委員会において取得・作成した資料(本件開示文書を除く文書1)並びにそれらの各資料名を記載した項目一覧(文書2)から構成されていることが認められる。

(2) これらは、処分庁によると、本件事故の調査を行い、その報告を取りまとめるために、当該調査の目的以外に使用しないことを前提に本件事故の関係者から提供を受けて収集したもの及びそれに基づく調査の過程で委員会において取得・作成したものであるとのことであり、その具体的な内容や利用目的等を勘案すると、その一部でも公になった場合、今後生じる各種事故等の関係者が事故調査の目的以外に利用されることを恐れ、又は、これら関係者からの信頼を失い、事故調査に際しての資料提供、供述などに事故等の関係者が非協力的となって、事故等の調査に必要な事実関係の把握及び的確な調査が行えず、その結果、事故等の調査が困難となり、事故等調査業務に甚大な支障を及ぼすおそれがあるとする処分庁の説明は、否定し難い。

(3) したがって、不開示部分は、その文書名を含め、これを公にすることにより、委員会における今後の事故調査業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、その全部が法第5条第6号柱書きに該当すると認め

られ、同条第5号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。

第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、いずれも審査庁の上記判断を左右するものではない。

第4 結論

以上のことから、本件対象文書につき、その一部を法第5条第5号及び第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は、不開示とされた部分は、同条第6号柱書きに該当すると認められるので、同条第5号について判断するまでもなく、妥当であると判断した。

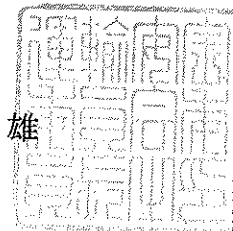
よって、主文のとおり裁決する。

なお、以上の判断については、本件審査請求に係る審査会答申（令和2年度（行情）答申第425号）に沿ったものである。

令和3年1月22日

運輸安全委員会委員長

武田 展



別紙

1 本件対象文書

文書1 特定年月日に発生した特定船舶事故(以下「本件事故」という。)に関して、運輸安全委員会が報告書作成のために収集・利用した調査資料の一切

文書2 文書1の資料項目一覧

2 本件開示文書

1 特定年月日、特定船舶事故解消解析結果

2 海洋に関する特定学術論文

上記は謄本であることを証明する。

令和3年1月22日

運輸安全委員会委員長 武 田 展

