

諮問庁：独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構

諮問日：平成28年3月15日（平成28年（独情）諮問第23号）

答申日：平成28年10月11日（平成28年度（独情）答申第38号）

事件名：特定船の竣工に対して融資を行うことを決めた経緯に関する文書等の不開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙に掲げる文書①ないし文書⑤（以下「本件請求文書」という。）の開示請求に対し、文書①及び文書③ないし文書⑤につき、19文書（以下「本件対象文書」という。）を特定し、その全部を不開示とし、文書②につき、これを保有していないとして不開示とした決定については、理由の提示に不備がある違法なものであり、取り消すべきである。

第2 異議申立人の主張の要旨

1 異議申立ての趣旨

独立行政法人等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、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構（以下「機構」、「諮問庁」又は「処分庁」という。）が行った平成27年11月30日付け鉄運総広第151126003号による不開示決定（以下「原処分」という。）について、不開示決定の取消しを求める。

2 異議申立ての理由

異議申立人が主張する異議申立ての理由は、異議申立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) 異議申立書

ア 別紙に掲げる文書③ないし文書⑤は、異議申立人と機構との共有建造業務に関する文書であり、異議申立人と機構とのやりとりがほとんどであるはずである。

イ 異議申立人自身が当該文書に関する情報公開を求めているため、法5条2号イに規定する「法人その他の団体」を考慮する必要はなく、「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もの」に該当しない。

ウ 仮に、当該文書において、異議申立人及び機構以外の者の情報が記載されているとしても、共有建造事業の当事者でないため、「法人その他の団体」の「権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれ」は極めて低い。

エ 別紙に掲げる文書①は、荷主である特定法人Bが関与するものであり、当該社に関する情報が公開される可能性があるが、法5条2号イの「おそれ」は、確率論的な可能性ではなく、客観的な蓋然性が認められることが必要であり、また当該情報が公開されたとしても、荷主である特定法人Bの権利利益が害される危険はない。

オ 本件の情報公開の趣旨は、共有建造事業の公益性を考慮して事業が遂行されているかを確認するためのものである。

カ 機構が行った処分のうち、法5条2号イに該当するとして不開示とした決定は、同法の解釈、適用を誤っているため、取消しを行い、該当する法人文書を公開すべきである。

(2) 意見書

ア 特定法人C、特定法人F、特定法人E連名による文書「特定船運行の件」は、機構の担当者が作成したものであり、特定法人Cから提出を受けたとする機構の説明は、前提となる事実を誤認している。

イ 共有船建造事業は、唯一機構のみが行っている事業であり、当該事業は、公益性を有するものである。機構内において公益性を考慮して事業が行われているかどうかを確認するためには、情報公開は必須である。

確かに、申込者及び用船者・荷主にとって、運行計画や生産計画など秘密にしたい情報がある場合もあり、法5条2号イ、ロの非公開情報が含まれる可能性はある。

しかし、それらの情報は、申込者及び用船者・荷主が提出する書類の類であり、全体の情報から容易に区分して除くことができるものである。法は、独立行政法人に情報公開の義務を課し、不開示情報が記録されている場合に、「容易に区分して除くことができるときは、開示請求者に対し、当該部分を除いた部分を開示しなければならない。」(法6条1項)としており、一律に不開示とするのは誤りである。

ウ 機構は、独立行政法人として、業務の運営の状況を国民に明らかにするよう努める義務がある。また、高度に公益性の高い機構は、各共有事業者毎に対応を変えるような恣意的な業務運営をしてはならず、公正、公平に業務を行わなければならない。とすると、「他の案件においても機構が同様の対応を取ることができる」との誤解を与えかねないので情報を公開しないという理屈は成り立たない。また、「機構の管理対応の一例が予め公に詳らかとされることで、機構の債権回収の最大化を図る上で重大な問題が生じるおそれ」とあるが、管理対応の一例が示された場合に、債務者である共有事業者が財産を分散して回収が図れなくなるような事態を想定しているようであ

る。しかし、管理対応の一例が示されたことで、そのような事態が発生するというのは、因果関係が遠すぎるというべきであろう。

エ 法5条2号イにいうところの「おそれ」の有無の判断にあたっては、単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性が求められ、単に機構の主観においてその利益が害されるおそれがあると判断されるだけでなく、法人その団体の権利利益が害されるという相当の蓋然性が客観的に認められることが必要というべきである。

そして、このおそれの有無に機構側において立証すべき事項である。RORO船を竣工した経緯が明らかになったとしても、特定法人BがRORO船による業務を行い得なくなるわけでもない。いかなる因果関係で権利利益が害されるのか、理由説明書には具体的な指摘が全くない。

そもそも、本件の情報公開の趣旨は、唯一機構のみが行っている共有船建造事業について、機構内において公益性を考慮して事業が行われているかどうかを確認するためであり、公益的な目的で行われているものであって、「おそれ」の有無も厳格に判断されなければならない。

オ 以上のとおり、機構が行った決定は、適用を誤っているというべきであり、速やかに取り消され、申立人が求めた文書は公開されるべきである。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件異議申立てについて

- (1) 異議申立人は、法に基づき、処分庁に対して、別紙に掲げる文書①ないし文書⑤（本件請求文書）の開示を求めたものである。
- (2) 本件開示請求を受けて、処分庁は、文書①及び文書③ないし文書⑤について、19文書を特定し、法5条2号イに該当するとして全部不開示とし、文書②については、文書不存在を理由に不開示決定を行った。
- (3) これに対し、本件異議申立は、諮問庁に対して、不開示決定を取消し、異議申立人が求める文書の開示を求めて提起されたものである。

2 機構の概要（船舶共有建造業務）及び異議申立人について

(1) 機構の概要（船舶共有建造業務）について

機構は、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構法（平成14年法律第180号）（以下「機構法」という。）に基づき、旧日本鉄道建設公団（以下「旧公団」という。）及び旧運輸施設整備事業団（以下「旧事業団」という。）の統合によって平成15年10月1日に設立された独立行政法人であり、旧公団及び旧事業団の業務を承継した。

機構は、鉄道事業者、海運事業者等による運輸施設の整備を促進するための助成等の支援を行うことにより陸上運送、海上運送等の円滑化を

図ることを目的の一つとしており、旧事業団と同様、その主要業務の一つとして、海運事業者と費用を分担して造船所へ船舶を共同発注し船舶建造を行い、竣工後は当該船舶を当該海運事業者と共有（登記）した上で当該海運事業者に使用管理させ、共有期間満了まで当該海運事業者から当該船舶使用の対価として船舶使用料を徴収するという共有建造業務を行っている。これは、担保を徴収する代わりに船舶の所有権を取得し、投下資本を使用料として回収するものである。

なお、旧事業団は、運輸施設整備事業団法（平成9年法律第83号）に基づき、旧船舶整備公団及び旧鉄道整備基金との統合によって平成9年10月1日に設立された特殊法人であり、上記共有建造業務は、旧船舶整備公団から旧事業団に承継されたものであった。

（2）異議申立人（元共有船事業者特定法人A）について

ア 共有建造開始

特定法人Aは、船舶1隻による紙製品を運送する海運事業者であった。機構は、共有建造業務の一環として、特定法人Aから荷主特定法人B、用船者特定法人Cとする、特定法人B特定工場の紙製品を特定港Aから特定港Bへ輸送するための貨物船の共有建造申込みを受け、これを建造決定した。特定年月日Aに、機構と特定法人Aとの共有船（以下「共有船」という。）を共同建造して、共有し（特定法人A持分100分の20、機構持分100分の80）、同船の機構持分を特定法人Aに使用させ、同社から船舶使用料を徴収していた。

イ 未収発生及びRORO船建造等

特定年月B、船舶使用料支払の一部滞りが始まった。特定年月C、荷主特定法人Bが、同社特定工場の紙製品を特定港Aから特定港Bへ輸送するための貨物船の共有建造を、特定法人D（用船者特定法人Eの子会社）に要請し、同社はRORO船の共有建造申込みを行った。機構は、RORO船が建造された場合に、特定工場関連の紙製品を運送できなくなる共有事業者特定法人Aを救済すべく、特定法人B・特定法人E・特定法人Cに対して働きかけを行い、特定年月D、特定法人Cから、特定法人F（特定法人Bの子会社）・特定法人E連名（以下、総称して「3者」という。）による文書「特定船運航の件」（異議申立人のいう「スキーム」（以下「スキーム」という。))の提出を受けた。

スキームの主たる内容は、a. 共有船は特定法人Eに委ねること、b. RORO船就航後、共有船に対する用船料として4年間725万円/月、それ以降共有期間満了まで約641万円/月を特定法人Eが負担すること、c. 特定法人Cは用船保証期間を特定年月Jまで延長するとともに、RORO船就航後、300万円/月、特定年

月H以降、380万円/月を支援すること、d. 特定法人Cはこれまで生じた特定法人Aの機構への未払使用料を特定年月Eまでの早期に支払うこと、e. aないしdについては特定法人Cと特定法人Aとの用船契約の継続を条件とすること、であった。

その後、3者は文書通りの支援を特定法人Aに講じたものの、特定年月Fから船舶使用料の一部滞りが再開し、機構と特定法人Aとの間で、船舶使用料の支払に関して再三協議を重ねたが、特定年月Gに特定法人Aが特定法人Cに対して廃業の意向を示したことから、用船解除となり、スキームの履行は不可能となった。

ウ 公正証書作成等

しかしながら、特定法人Aは廃業せずに別の用船者の下で運航を継続したことから、引き続き船舶使用料支払に関する協議が行われ、特定年月Iに「船舶使用料の支払に関する合意書」が締結され、当該合意書は強制執行認諾付き公正証書とした。その後、特定年月Kに用船解除となり、運航停止・係船状態となると同時に、機構への債務返済が行われなくなったため、特定法人Aに催告書等を送付したものの債務返済に関する具体的な話がなかったことから、特定年月Lに機構は当該公正証書に基づき高松地方裁判所に対して共有船に係る特定法人Aの共有持分差押処分命令及び譲渡命令を申立て、特定年月Mに同地裁により命令が下された。

エ 船舶の売却等

機構は、当該命令に基づき、共有船の特定法人A持分の譲渡を受け、未払債務と相殺した上で、同船を一般競争入札に付して第三者に売却した。売却代金による債権回収を行ったものの、未払債務は残った。

3 原処分に対する諮問庁の考え方について

本件異議申立を受け、原処分等について諮問庁の考え方は以下のとおりである。

(1) 本件対象文書

機構は、海運事業者から船舶共同建造の申込を受け付ける際に、当該海運事業者に関する文書として、公にしないことを前提に、共有建造申込書、用船者からの用船保証書（用船料・期間）、申込者・用船者の財務諸表等を取得し、機構内部規程に定める建造関係役員会で建造決定の可否を審議するための文書を作成し、保有する。

当該役員会で共有建造が決定した場合、共有船を機構と海運事業者とで造船所に共同発注する。共有船の竣工時には、機構と海運事業者との間で、共有期間満了までの間、当該海運事業者は、機構に対して共有船の機構持分に係る使用の対価として、船舶使用料を支払う旨の共有契約

書を締結する。また、共有期間中に、当該船舶使用料の約定支払が一部滞ったときには、機構は海運事業者と支払に関する協議を行い、契約（船舶使用料支払に関する合意書）締結を図り速やかにこれを解消することとしている。当該契約書は機構と共有事業者とで1部ずつ保管し、当該協議内容については、適宜文書を作成し、保有する。

（2）取引に関する情報の取扱い

建造申込みを行う際に海運事業者から徴収する文書は、事業に関する情報の中でも特に重要な資金に関する情報に該当し、さらに荷主の生産計画や用船者の運航計画など経営上重要な情報も含まれ、かつ公にしないことを前提に機構が提供を受けている。したがって、申込者及び用船者・荷主にとっては、当該情報は一般に秘密にしたい企業の信用・経営計画に関する情報であることから、仮にこれが公にされれば、申込者及び用船者・荷主の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあり、金融機関においては、当該情報を開示することは守秘義務の観点から行われていない。これは機構の共有建造業務においても同様である（機構法11条）。よって、本件対象文書に記載された情報は、法5条2号イ及びロに該当する不開示情報に該当する。

また、船舶使用料の約定支払が一部滞った場合には、公的機関である機構の財務基盤が毀損しないよう、特段の注意を持って対応する必要があると認識している。この際、約定支払が出来なくなる理由は個々の事業者で多種多様であることから、機構における個別債権の管理対応は一律ではない。また、個別の管理対応の詳細は、機構にとって業務上の重要な情報である。にもかかわらず、仮に個別事案における機構の対応の詳細が他の案件の共有事業者に知れた場合には、共有事業者やそれに関わる海運事業者に、他の案件においても機構が同様の対応を取ることができるとの誤解を与えかねず、また、機構の管理対応の一例が予め公に詳らかとされることで、機構の債権回収の最大化を図る上で重大な問題が生じるおそれがある。したがって、本件対象文書は、公にすることにより、機構の財産上の利益や地位を不当に害するおそれがあるものであるから、法5条4号二に該当する。

（3）異議申立書の記載

異議申立人は、法5条2号イの文書不開示の規定は、本人による自己情報の開示の場合には、該当しないとの主張をしている。

しかしながら、法の定める開示請求権制度は、何人に対しても、請求の目的の如何を問わず開示請求を認めている制度であることから、開示・不開示の判断に当たっては、請求者本人からの自己情報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。

よって、仮に、法5条2号イの文書不開示の規定が、特定の者の権利

保護のための規定であるところ、当該法人が上記権利保護を放棄して、上記事項の情報の一般的な公開を承諾しているような場合であって、当該文書中に本人に関する情報が記載されていたとしても、本人の同意の有無が法5条2号イの不開示情報該当性の判断に影響を及ぼすものではなく、異議申立人の主張は認められない。

また、異議申立人は、RORO船の共有建造決定に至った経緯文書について、第三者である「特定法人Bの権利利益が害される危険はない」と主張する。

しかしながら、異議申立人がどのような客観的な蓋然性をもって「危険はない」と主張するのか全くもって不明である。さらに、RORO船の建造申込に直接関係する海運事業者は上記2(2)イのとおり、特定法人Bだけではなく、また上記(2)のとおり、建造申込みにあたって徴収する文書は、機構の要請により、公にしないとの条件で任意に提供されたものであり、それに基づいて機構で作成された審査文書であるため、機構において決して公にしないものである。

したがって、当該文書は、法5条2号ロにも該当するため、不開示が相当であり、この点からも異議申立人の主張は認められない。

なお、同種の諮問として、特定法人Gを諮問庁とする、特定年月日N特定番号の答申書（別添は省略）がある。

4 結論

以上により、本件対象文書は、法5条2号イ、ロ及び4号二に該当すると認められることから、原処分において不開示とした機構の判断は適切であり、不開示が維持されるべきと考える。

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3月15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29日 | 審議 |
| ④ 同年4月19日 | 異議申立人から意見書を收受 |
| ⑤ 同年9月12日 | 本件対象文書の見分及び審議 |
| ⑥ 同年10月6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、別紙に掲げる文書①ないし文書⑤（本件請求文書）の開示を求めるものである。

処分庁は、文書①及び文書③ないし文書⑤に該当する文書として19文書（本件対象文書）を特定し、法5条2号イに該当するとしてその全てを不開示とし、文書②については、文書不存在のため不開示とする決定（原

処分)を行った。

異議申立人は、原処分を取り消し本件請求文書の開示を求めるところ、諮問庁は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も踏まえ、原処分の妥当性について検討する。

2 理由の提示について

- (1) 当審査会において諮問書に添付の法人文書不開示決定通知書を確認したところ、「1 不開示決定した法人文書の名称等」の項には、開示請求者(異議申立人)の法人文書開示請求書の「1 請求する法人文書の名称等」欄の記載と全く同じ文言を記載しているのみで、本件対象文書の名称を記載しておらず、また、同通知書の「2 不開示とした理由」の項においても、「法5条2号イに該当するため不開示とした」としか記載しておらず、このため、同通知書の記載のみでは、どの文書にどのような情報が記載されており、それを公にすると、どのような理由・根拠によって法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害することになるのか、全く説明されていないことが認められた。

このような原処分は、開示請求者(異議申立人)にとって、具体的な文書名や当該文書中のどのような情報がどのような理由によって不開示となるのかを十分に了知できないため、法に基づく異議申立てを行うに当たって、具体的、効果的な主張をすることを困難にさせていると考えられ、法9条2項の趣旨及び行政手続法8条に照らして甚だ不適切であるといわざるを得ない。

- (2) したがって、原処分は、理由の提示の要件を欠き、法9条2項の趣旨及び行政手続法8条に照らして違法なものであり、これを取り消し、改めて開示決定等をすべきである。

3 本件不開示決定の妥当性について

以上のことから、本件請求文書の開示請求に対し、文書①及び文書③ないし文書⑤につき、本件対象文書を特定し、その全部を法5条2号イに該当するとして不開示とし、文書②につき、これを保有していないとして不開示とした決定については、理由の提示に不備がある違法なものであり、取り消すべきであると判断した。

(第5部会)

委員 南野 聡, 委員 椿 慎美, 委員 山田 洋

別紙

本件請求文書

- 文書① 特定法人A（異議申立人）が機構と共有していた特定船で行っていた特定法人Bの業務と競合し、同船と両立しないRORO船（ロールオンロールオフ船）の竣工に対して、機構が融資を行うことを決めた経緯に関する一切の資料。
- 文書② 上記RORO船の竣工により、業務を行い得なくなった特定法人Aを救済するための運行計画、スキームを策定した経緯に関する一切の資料。
- 文書③ 上記運行計画、スキームが立ちいけなくなったことが分かった後の対応について協議した一切の資料。
- 文書④ 特定法人Aが、上記運行計画、スキームを離れ、機構と公正証書（特定地方法務局 特定年特定号）を作成するに至った経緯に関する一切の資料。
- 文書⑤ 特定法人Aが支払を停止した後、融資の回収について検討した一切の資料。