

諮問庁：国土交通大臣

諮問日：令和5年1月13日（令和5年（行情）諮問第14号）

答申日：令和6年2月15日（令和5年度（行情）答申第698号）

事件名：特定法人に対する旅客不定期航路事業許可取消処分に関する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

別紙に掲げる文書（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、北海道運輸局長（以下「処分庁」という。）が行った、令和4年7月26日付け北総総第80号による一部開示決定（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

審査請求人が主張する審査請求の理由は、審査請求書の記載によると、おおむね以下のとおりである。

- (1) 審査請求人は令和4年6月28日付けで処分庁に対し「特定法人に対する旅客不定期航路事業許可取消処分をする際の決裁資料（聴聞調書・報告書，行政手続法18条1項により当事者に閲覧させ，又は閲覧の求めが会った場合に閲覧に供することを予定していた資料を含む。）について，行政文書開示請求をした。
- (2) 処分庁は令和4年7月26日付けで「旅客不定期航路事業行政処分関係」のうち，聴聞調書，聴聞議事録，聴聞報告書，陳述書については，特定法人への聴聞手続は非公開で行われ，これを公にすると，今後行なわれ得る非公開の聴聞手続において，率直な意見陳述がされることを阻害し，適正な聴聞手続の実施を含む監督事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとして，法5条6号柱書きの不開示情報に該当するとして，不開示処分をした。
- (3) 聴聞手続が非公開で行なわれていることをもって，当然に，聴聞手続に関する行政文書の全部について，これを公にすると，聴聞の適正な実施に支障を及ぼすおそれがあると認められるわけでない。

情報公開に係る国土交通省審査基準において「行政手続法等に基づく聴聞審理に関する情報であって，公にすることにより，聴聞の適正な実

施に支障を及ぼすおそれがあるもの」が非開示情報に該当すると例示されているものの、単に行政手続法等に基づく聴聞審理に関する情報であるだけで当然に不開示にすることが許容されるわけではなく、実際に「公にすることにより、聴聞の適正な実施に支障を及ぼすおそれがあるもの」に限定されるのである。

「適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」があるか否かは、各規定の要件の該当性を客観的に判断する必要がある。また、事務又は事業がその根拠となる規定・趣旨に照らし、公益的な開示の必要性等の種々の利益を衡量した上で「適正な遂行」と言えるものであることが求められる。支障の程度は名目的なものでは足りず実質的なものが要求され「おそれ」の程度も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要求される。

- (4) 特定事故Aは、わが国の特定事故B上比類の無いほどの犠牲者や行方不明者を出した大惨事な事故であり、運行事業者の杜撰な運行体制についても国民から多くの指摘を受け、国民的関心の高いものである。

本来であれば行政手続法20条6項により、本件案件は「行政庁が公開することを相当と認めるとき」に該当する聴聞手続自体公開しないで行なったこと自体、処分庁の裁量権の逸脱濫用があって違法であるというべきで、本件行政文書開示請求についての判断においては、聴聞手続が公開しておこなわれたことを前提として、法5条6号該当性の有無を判断すべきものであり、処分庁が非開示とした行政文書はいずれも聴聞手続で公開されることを前提に作成されたものというべきであるから、これを公にしても、聴聞の適正な実施に支障を及ぼすおそれがあるものに該当しない。

- (5) 仮に、非公開で聴聞手続をおこなったことが適法であるとしても、法1条において「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」との目的に照らして、法5条6号該当性を判断する必要がある。

聴聞の期日等の形式的事項については、海上運送法施行規則51条により地方運輸局の掲示板に掲示する等適当な方法で公示されることとされており、これを公にしても及び聴聞の適正な事務の遂行に支障を及ぼすおそれは認められない。

その内容についても、まず処分庁は聴聞手続において率直な意見陳述がされることを阻害するというが、行政手続法20条1項は、「主宰者は、最初の聴聞の期日の冒頭において、行政庁の職員に、予定される不利益処分内容及び根拠となる法令の条項並びにその原因となる事実を聴聞の期日に出頭した者に対し説明させなければならない。」としてお

り、まずこれらの説明等を公にしても当事者の率直な意見陳述がされることが阻害されるとはおよそ考えられない。

当事者の提出した陳述書の内容等、特定法人における聴聞期日で主張した内容についても、仮に本件聴聞に関する情報を公にしても、当然に将来実施される聴聞手続の内容を公にすることにつながらないこと、本件事故や同社の杜撰な運行体制、社会的影響や、聴聞の結果特定法人の違法行為が認められていること、同取消処分の詳細を公にすることにより他の特定事業者が違法行為へ及ぶことへの一般予防の観点から、公益的な開示の必要性等の種々の利益を衡量した上で「適正な遂行」と言えるためには、当事者である特定法人の聴聞期日における陳述や提出した陳述書等の内容やこれに対する主宰者の意見を公にしたうえで、手続の透明性を図ることが不可欠であり、そもそも非公開を前提に聴聞手続を実施すること自体が監督事務の適正な遂行ということとはできない。

また、特定法人の違法な運行実態の詳細やそれに対する弁明を明らかにすることで、被害者の遺族の損害賠償請求等の円滑な被害回復につながることや、この種の特定事故Cの再発防止の観点からしてもこれらの情報を公にする公益性は高いと認められる。

そうすると、不開示部分を公にしても、適正な聴聞手続の実施を含む監督事務の適正な遂行に支障を及ぼすといえない。

(6) 仮に、法5条に該当するとしても、法7条に基づき裁量的開示を行なわなかった処分庁の判断は不当又は違法である。

すなわち、特定法人の起こした事故は、わが国の特定事故B上比類の無いほどの犠牲者や行方不明者を出した大惨事な事故であり、運行事業者の杜撰な運行体制についても国民から多くの指摘を受け、国民的関心の高いものである。国会でも、その監督体制や運行体制を含め大きな問題となっている。

また、特定法人の違法な運行実態の詳細やそれに対する弁明を明らかにすることで、被害者の遺族の損害賠償請求等の円滑な被害回復につながることや、この種の特定事故Cの再発防止の観点からしてもこれらの情報を公にする公益性は高いと認められる。

そうすると、仮に適正な聴聞手続の実施を含む監督事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとしても、これを上回るこれを公にする公益性が認められるのであって、法7条に基づき処分庁は裁量的開示をすべきであったのであり、これをしなかった処分庁の判断は不当であり、また、裁量権の逸脱濫用があつて違法である。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件審査請求について

本件開示請求は、令和4年6月28日付けで、法4条1項に基づき、処

分庁に対し行われたものである。

処分庁は、法11条の規定に基づき、令和4年8月30日までに可能な部分について開示決定をし、残りの文書については令和4年9月29日までに開示決定する旨、審査請求人に対し通知した（令和4年7月26日付け北総総第80号の2。）。

処分庁は、本件対象文書を特定した上、そのうち、聴聞調書、聴聞議事録、聴聞報告書及び陳述書については、これを公にすると、今後行われ得る非公開の聴聞手続において、率直な意見陳述がされることを阻害し、適正な聴聞手続の実施を含む監督事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものと認められることから、法5条6号柱書きに該当するため不開示とし、その余を開示する一部開示決定（原処分）を行った。

審査請求人は、同年8月30日付けで、諮問庁に対し本件審査請求を提起した。

2 審査請求人の主張

上記第2の2のとおり。

3 原処分に対する諮問庁の考え方

審査請求人は、原処分において本件対象文書のうち、聴聞調書、聴聞議事録、聴聞報告書及び陳述書を不開示としたことの取り消しを求めていることから、これら文書の不開示妥当性について検討する。

(1) 上記第2の2(3)について

情報公開に係る国土交通省審査基準では、「行政手続法等に基づく聴聞審理に関する情報であって、公にすることにより、聴聞の適正な実施に支障を及ぼすおそれがあるもの」は、法5条6号柱書きに規定する不開示情報に該当するが、この「公にすることにより、聴聞の適正な実施に支障を及ぼすおそれ」には、対象文書に係る聴聞手続のみならず、当該聴聞手続以外の将来行われる聴聞に係る聴聞関係事務の適正な実施に支障を及ぼすおそれも含まれるところ。聴聞手続における審理は非公開原則が採られており（行政手続法20条6項）、当該原則に基づきまた、非公開を前提として実施された聴聞内容を公にすると、今後行われる非公開の聴聞において、事業者側が公開を恐れ、率直な意見陳述がなされなくなることにより、聴聞関係事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。特定法人への聴聞手続（以下「本件聴聞手続」という。）も、行政手続法20条6項に基づき非公開で実施されており、当該手続の内容を公開することは、将来における聴聞関係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、「公にすることにより、聴聞の適正な実施に支障を及ぼすおそれがあるもの」に該当するため不開示としているものであり、審査請求人の指摘は不相当である。

(2) 上記第2の2(4)について

行政手続法20条6項において、「聴聞の期日における審理は、行政庁が公開することを相当と認める時を除き、公開しない。」とされており、聴聞における審理は原則非公開であることを前提としている。例外的に審理を公開することもできるが、審理を公開するか否かは行政庁の裁量が認められているところ。本件聴聞手続の審理は、聴聞手続きの適正な実施の観点から、原則どおり非公開で実施したものであり、行政庁の裁量範囲を逸脱するものではなく、本件聴聞手続を公開しなかったことが違法であるとの審査請求人の指摘や本件聴聞手続が公開して行われたことを前提に本件文書開示請求を判断すべきとの審査請求人の指摘は不適當である。

(3) 上記第2の2(5)について

本件については、上述のとおり、非公開で行われた聴聞内容を公にすると、今後行われる非公開の聴聞において、事業者側が公開を恐れ、率直な意見陳述がなされなくなることにより、聴聞関係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、「公にすることにより、聴聞の適正な実施に支障を及ぼすおそれがあるもの」に該当すると判断し、非公開としたものである。また、行政手続法24条4項では、陳述書を含めた聴聞調書については、当事者又は参加人以外の者の閲覧は予定されていない。なお、審査請求人が審査請求書にて言及している聴聞の期日については、既に公示により公表済みである。

(4) 上記第2の2(6)について

本件においては、聴聞手続を非公開で実施しており、その聴聞内容を公にすると、今後行われる非公開の聴聞において、事業者側が公開を恐れ、率直な意見陳述がなされなくなることにより、聴聞関係事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることも踏まえて、法7条による裁量的開示を行わなかったものであり、裁量の逸脱があったとする審査請求人の指摘は不適當である。

以上から、原処分で本件対象文書を特定し、そのうち法5条6号柱書きに該当するものについて不開示としたことは妥當である。

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5年1月13日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を収受
- ③ 同月30日 審議
- ④ 同年12月21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
- ⑤ 令和6年2月9日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件開示請求について

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、本件対象文書のうち、聴聞調書、聴聞議事録、聴聞報告書及び陳述書につき、法5条6号柱書きに該当するとして不開示とする原処分を行った。

審査請求人は原処分の取消しを求めているが、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。

2 不開示部分の不開示情報該当性について

(1) 当審査会事務局職員をして諮問庁に改めて確認させたところ、諮問庁は、おおむね以下のとおり説明する。

ア 本件対象文書は、特定法人に係る事業許可取消処分を行った際の決裁文書であり、その中で、聴聞調書、聴聞議事録、聴聞報告書及び陳述書は、行政手続法20条6項に基づき非公開で行われた聴聞の内容が記載された文書である。

イ 不開示とされた部分には、特定法人への行政処分の原因となる事実に対する、特定法人の認識及び意見並びに聴聞の主宰者の意見及びその理由が記載されている。特定法人は、聴聞における陳述内容や証拠書類が公開されることはないとの信頼の下に率直な意見等を述べていることが想定されており、このような場合にまで当事者の陳述内容が公にされれば、今後同様の聴聞手続で不利益処分の名宛人となるべき者において、自身の陳述内容や証拠書類がどのように用いられるか判断としない中、率直な意見等を述べることをちゅうちょすることとなり、不利益処分の名宛人となるべき者に弁明の機会を付与するという聴聞手続の趣旨を没却してしまうことになりかねない。

ウ また、聴聞の主宰者の意見やその理由は、不利益処分の原因となる事実に対する特定法人の主張を根拠にして述べられており、これと有機的に関連するものであって、相互に全体として密接不可分の関係になっている。ゆえに、これを公とすれば、聴聞手続において、特定法人が述べた陳述内容も明らかになってしまうという関係にある。したがって、聴聞の主宰者の意見やその理由についても、これが公にされれば、上記イと同様の理由で聴聞手続の趣旨を没却してしまうことになりかねない。

エ このような事態に至れば、監督当局における適正な聴聞手続の実施、ひいては不利益処分に係る監督当局の公正な判断が阻害されかねない状況となることは明らかであって、監督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、当該部分につき、法5条6号柱書きに該当するとして不開示としたことは妥当である。

オ また、審査請求人は、被害者遺族の損害賠償請求等の円滑な被害回

復や、この種の特定事故Cの再発防止の観点から、当該部分の情報を公にする公益性は高いとして、法7条の裁量的開示を求めているが、特定事故Aの情報は適宜公表しており、また、上記イ及びウのとおり、公にされることで今後の監査の実施に支障を及ぼすおそれがあることから、当該部分を公にすることが、公益上特に必要であるとは認められない。

(2) 当審査会において本件対象文書を見分したところ、当該部分を開示することにより生じる「おそれ」に関する諮問庁の説明について、不自然、不合理な点があるとまではいえず、これを覆すに足る事情も認められない。したがって、当該部分は、法5条6号柱書きに該当すると認められ、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、法7条に基づく裁量的開示を求めているが、当該部分に係る判断は上記2のとおりであり、これを開示することに、これを開示しないことにより保護される利益を上回る公益上の必要性があるとは認められないとして、同条による裁量的開示を行わなかった処分庁の判断に裁量権の逸脱又は濫用があるとは認められない。

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、同号柱書きに該当すると認められるので、妥当であると判断した。

(第5部会)

委員 藤谷俊之、委員 石川千晶、委員 磯部 哲

別紙（本件対象文書）

- （１）旅客不定期航路事業行政処分関係のうち
- ・ 起案文書
 - ・ （案１）事業者あて取消通知文書及び別紙違反事実
 - ・ （案２）各運輸支局あて通知文書
 - ・ （案３）各地方局あて通知文書