

諮問庁：国土交通大臣

諮問日：平成27年11月5日（平成27年（行情）諮問第651号）

答申日：平成28年5月25日（平成28年度（行情）答申第75号）

事件名：一般乗用旅客自動車運送事業者に対する行政処分等の基準における特定の記載が指す内容が分かる文書等の開示決定に関する件（文書の特定）

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙の1に掲げる文書（以下「本件請求文書」という。）の開示請求につき、別紙の2に掲げる文書（以下「本件対象文書」という。）を特定し、開示した決定については、別紙の3に掲げる文書を対象として、改めて開示決定等をすべきである。

第2 異議申立人の主張の要旨

1 異議申立ての趣旨

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27年7月9日付け国広情第102号により国土交通大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った開示決定（以下「原処分」という。）について、その取消しを求める。

2 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、異議申立書の記載によると、おおむね次のとおりである。

国土交通大臣が平成27年7月9日付け国広情第102号をもってした行政文書開示決定は、平成25年11月1日施行の「一般乗用自動車運送事業者に対する行政処分等の基準について」の「一部不適切」と「大部分不適切」の評価対象の実施状況とは？を問うの対して、法令には当たらない平成25年4月2日の「自動車運送事業者に対する監査のあり方に関する検討会」の「報告書」を開示して、恐らく、そのことに基づいて作成した？「運転者に対する指導監督実施状況チェックリスト（旅客）」を開示している。

異議申立人は、平成25年11月1日施行の基準にある「一部不適切」又は「全部不適切」の基準の開示を請求したものである。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件異議申立てについて

- (1) 本件開示請求は、法に基づき、国土交通大臣に対し、本件請求文書の開示を求めてなされたものである。
- (2) 本件開示請求を受けて、処分庁は、本件対象文書を特定し、原処分を行った。
- (3) これに対し、異議申立人は、原処分は、本件請求文書とは全く別のものであるとして、諮問庁に対し、本件異議申立てを提起した。

2 異議申立人の主張について

異議申立人の主張は、異議申立書によると、おおむね以下のとおりである。

開示された文書は、全く別ものである。開示を求めた文書は、「一般乗用旅客自動車運送事業者に対する行政処分等の基準について」にある「一部不適切」と「大部分不適切」の基準の開示を求めたものであるので、これらを明らかにされたい。

3 本件事案について

(1) 一般乗用旅客自動車運送事業について

道路運送法（昭和26年法律第183号）では、他人の需要に応じ、有償で自動車を使用して旅客を運送する事業を「旅客自動車運送事業」と規定しており、その事業の形態や、使用する車輛の種別により、「一般乗合旅客自動車運送事業」、「一般貸切旅客自動車運送事業」、「一般乗用旅客自動車運送事業」及び「特定旅客自動車運送事業」に細分され、「一般乗用旅客自動車運送事業」は主にタクシー事業等のことをいう。

(2) 一般乗用旅客自動車運送事業者（以下「タクシー事業者等」という。）が行う指導及び適性診断について

旅客自動車運送事業者は、旅客自動車運送事業運輸規則（昭和31年8月1日運輸省令第44号。以下「運輸規則」という。）38条により、従業員に対する指導監督が義務づけられており、同条2項では、事故惹起運転者、初任運転者及び高齢運転者（以下、併せて「特定運転者」という。）に対し、事業用自動車の運行の安全を確保するために遵守すべき事項について「特別な指導」を行い、「適性診断」を受けさせることとしており、具体的な項目については、「旅客自動車運送事業者が事業用自動車の運転者に対して行う指導及び監督の指針」（平成13年国土交通省告示第1676号。以下「指導監督告示」という。）において定めている。

(3) タクシー事業者等に対する行政処分等の基準について

タクシー事業者等の法令違反については道路運送法40条、タクシー業務適正化特別措置法（昭和45年法律第75号）52条1項及び特定地域及び準特定地域における一般乗用旅客自動車運送事業の適正化及び

活性化に関する特別措置法（平成21年法律第64号）17条の3第1項の規定に基づき、許可の取消し等の行政処分等を行うことができると規定されており、処分庁は道路運送法94条1項（報告徴収）及び4項（立入検査）の規定及び自動車運送事業等監査規則（昭和30年運輸省令第70号）に基づき、事業者に対する報告徴収や立入検査を実施している。また、報告徴収や立入検査の具体的実施方法は「自動車運送事業の監査方針について」（平成25年9月17日付け国自安第137号・国自旅第217号・国自貨第55号・国自整第161号）において規定しており、これらに基づき実施される報告徴収や立入検査を「監査」と総称している。

また、監査では、法令で定める事業計画の遵守状況、運行管理の実施状況等を確認しており、タクシー事業者等に対する監査において、法令違反が認められた場合には、「一般乗用旅客自動車運送事業者に対する行政処分等の基準について」（平成21年9月29日付け国自安第60号・国自旅第128号・国自整第54号。以下「処分基準」という。）の規定に定められた法令の条項ごとの量定を基に処分量定を算出したうえで、違反の状況に応じ、自動車等の使用停止、事業の停止、許可の取消等の行政処分を実施している。

なお、処分基準中、別表第1には、異議申立人が主張する運輸規則38条2項による特別な指導並びに適性診断の実施状況を含む、違反事項ごとの量定が記載されている。

(4) 自動車運送事業者に対する監査のあり方に関する検討会（以下「検討会」という。）について

平成24年4月に発生した特定事故を受け、輸送の安全確保等の観点から自動車運送事業者における法令等の遵守状況を確認するという役割を担う監査について、安全規制の実効性を確保するための抜本的な見直しを行うに当たり、幅広い専門分野の有識者の意見を反映させるため、国土交通省自動車局に設置されたものである。

4 原処分に対する諮問庁の考え方について、
異議申立人の上記主張を踏まえ、以下、原処分の妥当性について検討する。

(1) 本件対象文書について

処分庁は、本件対象文書の特定について、次のとおり説明する。

ア 文書1について

文書1は、監査時において、各営業所における法令遵守状況等を監査官が確認する際に、指導監督告示で定めた特定運転者に対する「特別な指導」の実施状況の判定に当たり使用するものとして作成され、「自動車運送事業の監査における運転者に対する指導及び監

督の実施状況の確認方法について」（平成16年7月9日付け事務連絡。以下「文書3」という。）に添付されて、各地方運輸局及び沖縄総合事務局へ発出されたものである。

「特別な指導」の実施状況の判断は、文書1を使用した判断を行っており、具体的には各項目別に指導の内容が適正の場合は1点が付与され、対象となる全項目の実施状況が全て適正（満点）であれば適切となるが、総点数に対し付与された点数が2分の1以上である場合は一部不適切、2分の1未満である場合は大部分不適切と判断される。

文書1は、異議申立人が請求する「必要な指導監督の実施状況とは何を指すのかを判明する文書」に該当するものと認められるが、本件請求文書の対象は平成22年3月29日以降に作成等された行政文書であり、本来ならば開示する必要のない文書であるが、現在でも監査に使用している文書であることから、異議申立人の利益を優先し、処分庁において請求文書①に該当するものとして開示したものである。

イ 文書2について

検討会が各委員の知見を活かしながら、自動車運送事業者に対する監査のあり方について取りまとめ、平成25年4月2日付けで公表された報告書の表紙及び抜粋である。適性診断の実施状況が割合から人数に変更されたのは、検討会が取りまとめた報告書を踏まえた取組みを実施したものであり、当該文書には、異議申立人の請求する割合から人数に変更になった理由が記載されていることから、これを請求文書②に該当するものとして開示したものである。

(2) 文書特定の再確認について

諮問庁は、本件異議申立てを受けて、処分庁に対し、念のため原処分以外に本件請求文書に該当する文書が存在するか確認の指示をしたところ、本件対象文書以外の文書は存在しない旨の報告を受けている。

5 結論

以上のことから、本件請求文書につき、本件対象文書を特定して行った原処分は妥当と考える。

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27年11月5日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 平成28年4月25日 審議
- ④ 同年5月23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、別紙の1に掲げる請求文書①及び請求文書②の開示を求めるものであり、処分庁は原処分において別紙の2に掲げる本件対象文書を特定して全部開示する原処分を行った。

これに対し、異議申立人は、本件対象文書は、開示請求の意図と異なる文書であるので、開示請求の意図に沿う正しい文書を特定し、開示すべきであると主張していることから、以下、本件対象文書の特定の妥当性について検討する。

2 本件対象文書の特定の妥当性について

(1) 文書1について

ア 当審査会事務局職員をして、文書1を特定した経緯等について改めて諮問庁に確認させたところ、諮問庁は以下のとおり説明する。

(ア) 旅客自動車運送事業者は、運輸規則38条1項により、従業員に対する指導監督が義務付けられており、同条2項では特定運転者に対し、事業用自動車の運行の安全を確保するために遵守すべき事項について「特別な指導」を行い、「適性診断」を受けさせることとしており、具体的な項目については、指導監督告示において定めている。

(イ) 各地方運輸局等が行う監査においては、法令に定める事業計画の遵守状況、運行管理の実施状況等を確認しており、法令違反が認められた場合には、処分基準別表第1を基に処分量定を算出した上で、違反の状況に応じ、自動車等の使用停止、事業の停止、許可の取消等の行政処分を行うこととしている。

(ウ) 請求文書①の「別表第1「運輸規則第38条第2項」」の欄には、処分基準別表第1において同項で実施することとされている特別な指導及び適性診断の義務違反となる場合の処分量定が規定されており、監査時において、各営業所における法令遵守状況等を監査官が確認する際に、特定運転者に対する特別な指導の実施状況等の判定に使用するものとして文書1が作成され、別紙の3に掲げる文書3と一体として平成16年7月に各地方運輸局等に通知されている。

(エ) 特別な指導の実施状況についての判定は、文書1を使用して行っており、一つの項目が適正である場合に1点を付与し、各項目の点数を合計して判定している。対象項目が全て適正（満点）であれば適切となるが、総点数（満点）に対し、監査の結果付与された点数が総点数（満点）の2分の1以上である場合（満点を除く。）は一部不適切、2分の1未満である場合は大部分不適切と判定される。

(オ) 上記のとおり、現実に、文書1を使用して特別な指導の実施状況の判定を行っており、文書1は、異議申立人が開示を求める請求文

書①に該当するものであると判断したが、そもそも、異議申立人は開示請求書において、平成22年3月29日以降に作成等された文書の開示を求めているため、平成16年7月に作成した文書1は、本来ならば開示対象とする必要のない文書ではある。

しかしながら、本件においては、異議申立人の利益を優先し、本件開示請求の趣旨を広く解して、処分庁において文書1を特定し、開示したものである。

(カ) 文書1の外に該当する文書がないか探索を行ったが、請求文書①に該当する文書は見当たらなかった。

イ 諮問庁の上記説明を踏まえ検討する。

(ア) 処分庁は、請求文書①に該当する文書として、平成16年7月に通知された文書3の別紙2に当たる文書1を現在でも監査に使用する様式であるとして特定し、開示したが、異議申立人は、文書1は、処分基準にある「一部不適切」又は「大部分不適切」の基準ではないので、正しい文書を特定し開示すべきである旨主張する。

(イ) 当審査会において、開示された文書1の内容を確認したところ、各チェック項目を各1点とし、各チェック項目ごとに対象運転者全員が教育を受けていなければ、適正と判断できないとされていることが認められるので、文書1は請求文書①に該当するものであると認められる。

ところで、文書1は、もともと文書3の別紙2に当たる文書であり、諮問庁から当該文書3の提示を受け当審査会においてその内容を確認したところ、文書3においても、「2分の1以上」又は「2分の1未満」に関する説明が記載されていることが認められた。

文書3も平成22年3月29日以前に作成されたものではあるものの、文書1と同様、現在でも監査に使用する根拠となるものであり、文書1を特定した上で開示決定を行っている以上、一体となる文書3についても対象として特定すべきである。

その余の諮問庁の説明に特段不自然・不合理な点はなく、文書1及び文書3以外に該当すべき文書があるとは認められない。

よって、国土交通省において、本件対象文書に該当するものとして、文書3を保有しているものと認められるので、これを特定して改めて開示決定等をすべきである。

(2) 文書2について

ア 当審査会事務局職員をして、文書2を特定した経緯について改めて確認させたところ、諮問庁は以下のとおり説明する。

(ア) 平成25年9月17日に一部改正された処分基準別表第1におい

て、運輸規則 38 条 2 項における適性診断の受診状況が「割合」から「人数」に変更されている。これは、検討会が各委員の知見を活かしながら、当該事業者に対する監査の在り方について取りまとめ、同年 4 月 2 日付けで公表された報告書を踏まえたものである。

文書 2 には、異議申立人が開示を求める割合から人数に変更になった理由が記載されていることから、これを請求文書②に該当するものとしてその表紙及び該当部分を開示したものである。

(イ) 処分庁において、文書 2 の外に当該理由が記載された文書がないか念のため探索したが、該当する文書は見当たらなかった。

イ 当審査会において、文書 2 の該当部分を確認したところ、「分母数の算出に時間を要する違反割合による違反の程度の区分を違反件数による区分に変更するといった基準設定の単純化を実施する」との記載が認められ、これにより「割合」から「件数」への変更が必要とされたことがうかがわれること、また、文書の探索が不十分であるとすべき特段の事情も認められないことから、上記の諮問庁の説明は首肯することができる。

よって、国土交通省において、本件対象文書の外に本件開示請求の対象として特定すべき文書を保有しているとは認められないことから、請求文書②につき、文書 2 を特定したことは妥当である。

3 本件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つき、本件対象文書を特定し、開示した決定については、国土交通省において、本件対象文書の外に開示請求の対象として特定すべき文書として別紙の 3 に掲げる文書 3 を保有していると認められるので、これを対象として、改めて開示決定等を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

1 本件請求文書

大分類：国土交通省

中分類：

小分類：

作成時期：平成22年3月29日以降

作成者：自動車交通局長

行政文書ファイル名：「一般乗用旅客自動車運送事業者に対する行政処分等の基準について」の

請求文書①

別表第1「運輸規則第38条第2項」の欄の「1 特別な指導の実施状況（注）」（注）の「一部不適切」と「大部分不適切」における「必要な指導監督の実施状況」の2分の1以上又は2分の1未満を数値で表す実施状況とは何を指すのか（たとえば総人数の中の実施人数なのか，他？の何かの実施項目なのか）が判明する文書の全て

請求文書②

同項同欄の「2 適性診断の実施状況①1名②2名以上」と，平成24年度までの「50%以上」「50%未満」の割合が人数に変更になった理由が判明する資料の全て

2 本件対象文書

文書1 運転者に対する指導監督実施状況チェックシート（旅客）

文書2 「自動車運送事業者に対する監査のあり方に関する検討会」報告書の表紙及び理由が判明する該当する箇所のページ

3 改めて開示決定等をすべき文書

文書3 「自動車運送事業の監査における運転者に対する指導及び監督の実施状況の確認方法について」（平成16年7月9日事務連絡）