

諮問庁：国土交通大臣

諮問日：平成28年1月15日（平成28年（行情）諮問第18号）

答申日：平成28年12月7日（平成28年度（行情）答申第562号）

事件名：特定事業者の特定期間の「鉄・軌道旅客輸送実態調査票」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6（以下「本件対象文書」という。）につき、その全部を不開示とした各決定は、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、平成26年8月12日付け関総総第125号の2及び第126号の2により、関東運輸局長（以下「処分庁」という。）が行った各不開示決定（以下、順に「処分1」及び「処分2」といい、併せて「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

審査請求人の主張する審査請求の理由は、審査請求書によると、以下のとおりである。

（1）答申に反する不開示決定について

情報公開・個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）は、平成25年度（行情）答申第399号（以下「別件答申」という。）にて、厚生労働省が保有する調査票情報を、部分開示すべきと判断した。当該答申は、「ただ調査票情報というのみの事情」では法5条各号に掲げる不開示情報には該当せず、個別具体的理由が無ければ調査票情報は開示すべきとの判断を示したものである。

「審査会の答申に反して不開示とする行為」それ自体については違法行為に該当しないとしても、「優れた識見を有する委員（情報公開・個人情報保護審査会設置法4条1項）が、法令規則に照らして開示すべきであると答申にて判断した調査票情報」を不開示とする行為は「法令規則に定められた開示義務に反した違法行為」である可能性が高いと考えられる。

よって、処分庁は、「個別具体的理由が無ければ開示すべき」と答申で判断された調査票情報について、開示するか、あるいは「個別具体的

理由又は別件答申の判断が誤りであるとの十分な根拠」を示した上で不開示とするべきである。しかし処分庁は、個別具体的理由も別件答申の判断が誤りであるとの根拠も全く示さずに不開示としている。

処分庁が「別件答申の存在を把握しつつ、個別具体的理由や別件答申の判断が誤りであるとの根拠を示さずに本件統計文書の不開示を決定した」とすれば、当該行為は「開示義務のある文書であることを十分に承知しつつ不開示とした行為」に他ならず、それは違法性を有する不当な行為である。また当該行為は、「優れた識見を有する審査会の委員」による判断を尊重せず、ないがしろにしたものであると言わざるを得ない。

(2) 過去の開示事例について

処分庁は平成25年11月11日付けの関総総第298号にて、本件開示請求に係るファイルと全く同一のファイル「平成25年度鉄・軌道、旅客・貨物輸送実態調査」に収められた「年度の途中までの調査票情報」を開示している。つまり、「処分庁は、昨年度は調査票情報を開示していたものの、別件答申にて調査票情報を開示すべきとの判断がされて以降、不開示とする方針に転じた」ということになる。

「以前は開示していた文書（調査票情報）を不開示とする行為」は不自然であり、また処分庁は、不開示とする方針に転じた理由を示していない。当該行為は、違法性を有する不当な行為である可能性がある。

(3) 統計法について

処分庁は、統計法に基づき本件統計文書を不開示としたとしている。しかし、下記の理由により、文書は開示されるべきである。

ア 適用除外について

(ア) 法的根拠の明確性について

処分庁は、「統計法3条4項及び40条1項により、調査票情報は保護されている」ことを不開示理由としている。当該理由の提示は、調査票情報が「法に基づく規定を適用しない文書」（以下、第2において「適用除外文書」という。）であることを不開示理由としているように見受けられる。

しかし、処分庁の示す統計法3条4項および40条1項は、刑事訴訟法53条の2のように明確に法の適用外であると定めたものではなく、当該条項が「調査票情報を法の適用外であると定めた規定」であるとは認められない。

(イ) 他の開示手段について

刑事訴訟法53条の2に基づく適用除外文書は、刑事訴訟法や刑事確定訴訟記録法等に基づく開示や閲覧の手続が定められているが、調査票情報にはこれに相当する制度が無く、法に基づく開示請求権が無ければ、国民には調査票情報を知る手段が無いことになる。刑

事訴訟法 53 条の 2 に基づく文書より、調査票情報の方が保護されているというのは不自然である。

(ウ) 調査票情報の利用推進と「3重のフィルター」について

統計法 32 条ないし 38 条は、行政機関等が調査票情報を利用する規程を設けるだけでなく、行政機関等が「他の行政機関等及び行政機関等に準ずる者として総務省令で定める者及び上記と同等の公益性を有する統計の作成等を行う者」に対して、調査票情報を提供することができるとの規程を設けている。

統計法は、「法に拠らないで調査票情報を提供し、利用することができる規程」を設けているのであり、つまり「法に基づく開示請求等の手続無く、調査票情報の提供と利用が出来る」という点では、「法に基づく開示手続きが必要な一般の行政文書」よりも、提供と利用のハードルが低いことになる。処分庁は「調査票情報の保護」を強調するが、提供と利用という面に於いて、調査票情報は一般の行政文書よりもオープンな存在である。

一方で、調査票情報は「個人情報等の、公とすべきではない情報」を含んでいる可能性があり、法令規則等により『「行政機関等や、行政機関等より提供を受ける者」に対して利用等の制限を定める規定』を設けなければ「調査票情報には利用と提供を認める規定がある一方、不正目的利用や情報流出を禁じる規定が無い」ことになり、「公とすべきではない情報」が無制限に垂れ流されて保護できないことになる。

そのために、統計法 39 条ないし 43 条が「調査票情報の利用の制限、及び適正な管理や守秘義務等」を定めることにより、不正目的利用や情報流出を防止しているのは当然のことであるが、当該規定は「調査票情報の利用と提供に係る統計法の規定」と対になるものであって、「調査票情報が無条件で『法 5 条に定める不開示情報』に該当するものであること」や「調査票情報が適用除外文書であること」までを定める規定ではない。

また、「法に基づく情報開示」にあたっては、「開示請求を受ける行政機関等による、『法 5 条に定める不開示情報』に該当する部分の不開示決定」、「諮問制度による審査会の判断」、「行政訴訟における裁判所の判断」という「公とすべきではない情報が公となることを防ぐ 3 重のフィルター」が制度として確立しているのであり、これにより「統計法に基づく調査票情報の利用」と「法に基づく調査票情報の開示」と「公とすべきではない情報の保護」は、同時に成立し得るのである。

上記により、「統計法は『調査票情報が適用除外文書である』と

定めておらず、また法に基づく開示は『統計法に基づく調査票情報の利用と保護』を妨げるものではない」と、審査請求人は考える。

イ 統計法3条4項（法人の秘密）該当性について

統計法3条4項が保護すべきとしているのは「個人又は法人その他の団体に関する秘密」なのであって、「公的統計の作成に用いられた情報（調査票情報等）の全て」ではない。

処分庁は、本件統計文書が「秘密」に該当するとの個別具体的理由を全く示しておらず、「経済・産業等に係る公共情報の公平な共有を前提とした民主主義国家であり自由経済国家である我が国」において、鉄道輸送に係る統計が「法人の秘密」に該当する可能性は低いと考えられることから、本件統計文書は、当該条項に基づく保護の対象外である可能性がある。

(4) 法5条6号該当性について

処分庁は、法5条6号に該当するため不開示としたとしている。しかし、下記に示す理由により、本件統計文書は法5条6号に該当しないと考えられる。

ア 別件答申について

別件答申は、厚生労働省が保有する調査票情報について、法5条6号柱書きに該当しない部分を開示すべきとしている。当該答申は、「ただ調査票情報というのみの事情」では法5条6号に掲げる不開示情報には該当しないとの判断を示したものと解される。

処分庁は、不開示情報に該当するとの個別具体的理由を全く示しておらず、よって本件統計文書は、法5条6号には該当しないと考えられる。

イ 任意性について

本件統計文書は、昭和62年より実施されている「鉄道輸送統計調査」に基づき、鉄道事業者より提出されたものである。旧国鉄では日本国有鉄道法施行規則（昭和31年運輸省令第32号）に基づく業務報告として、民鉄については昭和35年より民鉄輸送統計調査として調査が実施されており、昭和62年以降は鉄道事業法の施行に伴い、鉄道輸送統計調査として実施されている。

民鉄輸送統計調査の全て、及び昭和62年度から平成20年度までの鉄道輸送統計調査は統計報告調整法（統計法の全面改正に伴い平成21年4月1日廃止）に基づき実施されており、同法に基づく調査には総務大臣の承認が必要であった。また、詳細は不明であるが、統計法の全面改正の以前・以降ともに、鉄道輸送統計調査は「鉄道輸送統計調査要綱」に基づき実施されているようである。

上記のことから、「法令規則、通達、監督権限（指示・指導等の権

限), 慣例」等により, 本件統計文書は鉄道事業者が提出することを義務付けられているものと考えられ, 任意性は無く, よって本件統計文書を開示しても今後の調査に支障する恐れが無いため, 法5条6号には該当しないと考えられる。

ウ 公表が予定されている情報について

「鉄道輸送統計調査に基づく調査票情報に基づく統計」は, 国土交通省のウェブサイト, 国土交通省鉄道局監修の鉄道統計年報, 総務省統計局の日本統計年鑑などで公表されているようである。公表されているということは, 「公表しても調査に支障が無い」ということであり, よって本件統計文書のうち公表が予定されている情報は, 法5条6号には該当しないと考えられる。

(5) 不当な動機について

ア 秘密主義国権勢力としての動機について

(ア) 情報コントロールについて

「行政権を有する国の組織等のうち, 『国の施政を秘密主義に基づくものへと変貌させる意志に基づき, 国の行政機関が保有する情報を国民から秘匿する行為』を, 法的根拠の無きをいとわず企画ないし実行しようとする, 単独ないし連携した組織等」(以下, 第2において「秘密主義国権勢力」という。)が, 「国の行政機関が保有する情報」について, 「情報を国民に提供する権限を, 自らの行政権下に掌握等する行為」(以下, 第2において「情報独占」という。), 『取得, 流通, 利用できる情報の質, 量等の制限』や『情報を取得, 流通, 利用できる者の制限』等により, 国民による情報の取得, 流通, 利用を指揮等する行為」(以下, 第2において「情報統制」という。), 「国民の意思を自らの意思に沿う方向に指向させる目的をもって, 情報を国民に提供するにあたり, 質, 量, 真偽等を制御等する行為」(以下, 第2において「情報操作」という。)を法的根拠無く実行する行為, 又は実行しようとする行為は, 民主主義国家であり法治国家である我が国において, 許容されざる違法行為である。

法的根拠が無いことを承知の上で, 処分庁が「鉄道輸送に係る統計の情報独占, 情報統制, 情報操作」等の目的をもって「法に基づく開示義務のある調査票情報」の開示を拒否しているとするれば, それは「秘密主義国権勢力としての処分庁」による, 民主主義及び法治主義に反する違法行為である。

(イ) 特定秘密保護法の拡張について

『平成25年12月13日に公布され, 1年以内の施行が予定されている, 特定秘密の保護に関する法律』(以下「特定秘密保護

法」という。)の保護の対象にならないことが予定されている情報」(以下、第2において「特秘対象外情報」という。)について、「不当な目的により、特定秘密保護法による保護の対象となることが予定されている情報」(以下、第2において「特秘保護情報」という。)と同様に、特秘対象外情報を国民から秘匿することを企画ないし実行しようとする行為又は「将来において特秘保護情報に含めることを目的とし、その準備として、『合法的に特秘保護情報となるまでの期間』において、『特秘対象外情報を特秘保護情報と同様に扱う』ことにより、特秘対象外情報を違法に国民から秘匿することを企画ないし実行しようとする行為」を法的根拠無く実行する行為又は実行しようとする行為は、民主主義国家であり法治国家である我が国において、許容されざる違法行為である。

「法的根拠の無きをいとわず、『国民から秘匿する情報の範囲』を拡大する目的をもって、違法特秘化行為や事前特秘化行為を企画ないし実行しようとする行為」(以下、第2において「特定秘密保護法の非合法的な拡張行為」という。)の目的をもって、処分庁が「法に基づく開示義務のある調査票情報」の開示を拒否しているとすれば、それは「秘密主義国権勢力としての処分庁」による、民主主義及び法治主義に反する違法行為である。

(ウ)「経済産業統計の原データ」の開示義務について

本件統計文書は、「国の行政機関」である処分庁が鉄道事業者より直接に取得した一次情報である。また、本件統計文書には、JR貨物をはじめとした鉄道各社の月ごとの鉄道貨物輸送量が記されている。「鉄道貨物輸送量」とは、我が国の経済産業の基礎的なデータの一つであるから、本件統計文書は、『我が国の経済産業の基礎的なデータ』の原データ」ということになる。

地方政府が公表する統計データが信用できず、国家首脳でさえ経済状況を把握することが困難である中華人民共和国において、李克強國務院総理は「中長期貸出残高、電力消費量、鉄道貨物輸送量」を国の景気を示す重要な指標としているとされ、これらは「李克強指数、李克強の三指標」とも呼ばれている。信用できない中国の統計データの中でも、これら3つのデータは信用されていることを示す事例であるが、「処分庁が、それまで開示していた『鉄道貨物輸送量の原データ』を不開示とする」ということは、「我が国の鉄道貨物輸送量の統計の信用性は、『実質的な非民主主義国家で一党独裁国家』である中国並み、あるいはそれ以下に成り下がる恐れがある」ということである。

「経済産業統計の原データ」である本件統計文書が開示されない

ということは、「情報公開制度によって経済産業統計の原データへアクセスする権利，及びこれにより国の公表するデータが政権に都合の良い数値に改ざんされていないかどうか検証する権利」（以下，第2において「経済産業統計検証権」という。）が制度上保証されていないか，あるいは不当に妨げられていることを意味する。

「先進的な民主主義国家，法治国家，自由経済国家」であって，秘密主義国家ではないはずの我が国においては，国民に経済産業統計検証権が保証されていると考えられ，『秘密主義国権勢力としての処分庁』が経済産業統計検証権の妨害を目的として，法的な根拠無く情報コントロール（情報独占，情報統制，情報操作等）をしている」とすれば，それは許容されざる違法行為である。

イ 権限維持拡大勢力としての動機について

『行政権を有する国の組織等のうち，自らの組織の権限の維持拡大等を目的とした行為』を，法的根拠の無きをいとわず企画ないし実行しようとする，単独ないし連携した組織等」（以下，第2において「権限維持拡大勢力」という。）が，国の行政機関が保有する情報について，法的根拠無く情報独占，情報統制，情報操作を実行する行為，又は実行しようとする行為は，民主主義国家であり法治国家である我が国において，許容されざる違法行為である。

「他の行政組織，法人等の民間組織，個人等が経済産業統計の原データを自由に取得し，公表し，解析し，論評し，権限維持拡大勢力による施政を批判する等の行為」を快しとせず，これを妨げる目的をもって法的根拠無く情報独占，情報統制，情報操作をし，「経済産業統計の原データが権限維持拡大勢力に都合の良い時期，方法，質量しか提供されない」ことにより，権限維持拡大勢力が提供する「独占供給によって検証が不可能な，『質，量，真偽等』がコントロールされた経済産業統計」に国民が依存せざるを得ない社会を指向するために，「権限維持拡大勢力としての処分庁」が「法に基づく開示義務のある調査票情報」の開示を拒否しているとするれば，それは民主主義及び法治主義に反する違法行為である。

具体的な例を挙げると，「とある新幹線路線の建設計画において，現状の平行在来線の利用実績について真実の統計データが公表されると，採算性が悪く実現性が無いと批判されるところ，『法に基づく統計の原データの取得を妨げる違法な情報独占行為』，『違法な情報独占のもと，統計の原データの都合の良い部分のみを公表することで，都合の良い原データのみ世間に流通させ，それが『真実の統計データの全体が示す実状』であるかのように国民を誤認させる違法な情報統制行為』，『統計の原データを都合の良い値に改ざんして公

表することで、建設計画への反対を最小化し、国民の意識を建設計画賛成へと誘導する情報操作行為』により、権限維持拡大勢力に都合の良い新幹線建設計画を実現しようとする」というような動機が考えられる。

ウ 私権誘導勢力としての動機について

「行政権を有する国の組織等のうち、『自らの組織の権限に係る利益を、自らの意向に沿う民間組織等に誘導することを自的とした行為』を、法的根拠の無きをいとわず企画ないし実行しようとする、単独ないし連携した組織等」（以下、第2において「私権誘導勢力」という。）が、「国の行政機関が保有する情報を、『私権誘導勢力の意向に沿う民間組織等』（以下、第2において「癒着法人等」という。）へ法的根拠無く独占的に提供する行為、又は提供しようとする行為」は、民主主義国家であり法治国家である我が国において、許容されざる違法行為である。

『調査票情報に基づく経済産業統計等を記載した政府刊行物等』の出版に係る利益」を癒着法人等に独占させるため、「個人や他の法人等が、法に基づき経済産業統計の原データを取得し公表すること」を妨げる目的をもって、「私権誘導勢力としての処分庁」が「法に基づく開示義務のある調査票情報」の開示を拒否しているとするれば、それは民主主義及び法治主義に反する違法行為である。

具体的な例を挙げると、特定出版法人のウェブサイトには、鉄道要覧及び鉄道統計年報が、国土交通省鉄道局監修の刊行物として掲載されている。これらが政府刊行物であるか、あるいは特定出版法人の発行によるものであるかは不明であるが、その出版・編集にあたり、特定出版法人に利益が発生していることは間違いないと考えられる。

「鉄道統計年報に記載された『鉄道輸送に係る統計』のうち、『調査票情報に基づくデータであって、国の行政機関や他の出版物が公表・販売等していないデータ』（以下、第2において「鉄道統計年報独占調査票情報」という。）について、その「鉄道統計年報の記載」が著作権法により保護され、かつ「鉄道輸送に係る統計の原データ（調査票情報）を法に基づき開示請求する権利」が私権誘導勢力による違法行為により妨げられているとするれば、「特定出版法人の同意が無ければ、他の出版法人や個人が出版物やウェブサイトによって鉄道統計年報独占調査票情報を供給することができない」とこととなり、それは特定出版法人による「調査票情報に基づく鉄道輸送に係る統計」の事実上の独占である。

エ 諮問制度対抗勢力としての動機について

「行政権を有する国の組織等のうち、『法に基づく諮問制度の効力の低下ないし無効化を目論む行為』を、法的根拠の無きをいとわず企画ないし実行しようとする、単独ないし連携した組織等」（以下、第2において「諮問制度対抗勢力」という。）が、『ただ調査票情報というのみの事情』では法5条6号に掲げる不開示情報には該当しないとの判断を別件答申が示した事実」を把握した上で、『個別具体的理由を示さずに調査票情報を不開示とすることにより諮問制度の効力の低下ないし無効化』という目的を達成する行為、又は達成しようとする行為」は、民主主義国家であり法治国家である我が国において許容されざる違法行為であり、また「諮問制度への挑戦行為」である。

「法に基づく諮問制度における審査会」は調査票情報を開示すべきと答申しているのであり、当該答申を処分庁が把握しているのなら、「個別具体的理由又は当該答申の判断が誤りであるとの根拠」を示さない限り、開示するのが当然である。にもかかわらず処分庁は、「当該答申、即ち諮問制度の成果」にあえてあらがうことを承知のうえで調査票情報を不開示としており、その行為は明確に、審査会の判断を尊重しない「諮問制度への挑戦行為」である。

「審査会の答申に抗った不開示決定の発生」は、その決定の発生自体が「諮問制度の効力の低下の結果」であり、また「さらなる諮問制度の効力の低下ないし無効化」を招く要因となる。処分庁は今後も、諮問制度による答申に反した不開示決定を継続することにより、「諮問制度の効力の低下ないし無効化」を目論んでいる疑いがある。

「諮問制度の効力の低下ないし無効化」を目的として、「諮問制度対抗勢力としての処分庁」が「法に基づく開示義務のある調査票情報」の開示を拒否しているとすれば、それは民主主義及び法治主義に反する違法行為である。

オ 遅滞行為の動機について

『秘密主義国権勢力、あるいは権限維持拡大勢力、あるいは私権誘導勢力、あるいは諮問制度対抗勢力』が、『法に基づく開示義務のある調査票情報』の開示を最終的に拒否することは不可能であると認識しつつ、『開示を遅滞させることを目的として別件答申に反した不開示決定をし、また数年間にわたり審査会への諮問をしない』という不当な手段により調査票情報の開示を遅滞させ、これにより不正な動機による目的の一部ないし全部を達成しようとする行為」は、民主主義国家であり法治国家である我が国において、許容されざる違法行為である。

カ 現に情報統制が実施されている疑いについて

「情報公開制度により調査票情報の開示を求める権利が制度上無いか、あるいは『秘密主義国権勢力、あるいは権限維持拡大勢力、あるいは私権誘導勢力』により法的根拠無く妨げられている」という前提において、「鉄道統計年報に記載された鉄道統計年報独占調査票情報が著作権法により保護され、当該情報を特定出版法人の同意無く『引用を超えたデータベース』として『他の出版法人の出版物や個人のウェブサイト』に掲載することができず、これにより『鉄道統計年報独占調査票情報の供給を鉄道統計年報のみに依存せざるを得ず、鉄道統計年報の著作権や出版権等を有する者の意思次第によりその供給が断たれるリスクを国民が常に負っている』という状況」は、「公権力による情報統制」に該当する可能性がある。

「現在の我が国において情報統制が実施されている」というのは絵空事のような話であるが、「合法か非合法かは置くとして、処分庁が調査票情報を不開示とした行為」により、実態として「『公権力による情報統制』を構成する状況が、現に我が国で発生している可能性」が否定し得ない。

当該状況が、「処分庁が法的根拠無く、『法に基づく開示義務のある調査票情報』の開示を拒否している」ことにより発生しているとするれば、それは民主主義国家であり法治国家である我が国において、許容されざる違法な「経済産業統計の情報統制行為」である。

キ 隠し文書について

文書隠しを目的として、処分庁が原処分で開示・不開示決定をしていない「本件統計文書のうち、未処分の部分」が存在する可能性があるため、これを開示することを求める。

ク 諮問までの期間について

平成17年8月3日付けの情報公開に関する連絡会議申合せ（不服申立て事案の事務処理の迅速化について）では、審査会への諮問について、「特段の事情がない限り、遅くとも90日を超えないようにすることとする」とされているが、国土交通大臣による審査請求人に係る諮問について、諮問まで4年を要したものが数件、4年よりは短い数年を要しているものが多数発生しているのが実状である。

原処分では「調査票情報である本件統計文書」を不開示とした個別具体的理由が示されていないことから、本件審査請求の争点は「法及び統計法の解釈」となると予想され、諮問までにさほど時間を必要としないと考えられる。また前述したとおり、調査票情報の開示を遅滞させることを自的として審査会への諮問を遅らせる行為は違法行為である。これらのことから、「情報公開に関する連絡会議申合せ」のとおり、本件審査請求の諮問は90日以内に行われるべきで

ある。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件審査請求について

- (1) 本件開示請求は、法に基づき、処分庁に対し、別紙に掲げる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、本件対象文書は、統計法（平成19年法律第53号）に基づく統計調査により被調査者である法人が作成し提出した個々の調査票であり、その調査票情報は統計法により保護されるものであるとして、これらを公にすることで、被調査者と調査実施者との信頼関係が損なわれ、その後の統計調査の適正な遂行に支障が生じるおそれがあることから、法5条6号に該当するため不開示とする不開示決定（原処分）を行った。
- (3) これに対し、審査請求人は、国土交通大臣に対し、決定は不当であるから本件対象文書の開示を求めるとして本件審査請求を提起した。

2 審査請求人の主張について

審査請求人の主張は、審査請求書によると、おおむね以下のとおりである。

- (1) 処分庁は過去に「年度の途中までの調査票情報」を開示している。この行為は不自然であり、不開示とする方針に転じた理由を示していない。
- (2) 統計法が、調査票情報を無条件で「法第5条に定める不開示情報」に該当するものであることまでを定めるものではなく、調査票情報を不開示とする場合、個別具体的理由を示した上で不開示とすべきである。

3 鉄道輸送統計調査について

鉄道輸送統計調査は、統計法に基づく一般統計調査として総務大臣より承認を受けたものであり、鉄道事業法（昭和61年法律第92号）及び軌道法（大正10年法律第76号）に基づく許可又は特許を受けた鉄道事業者等を対象に毎月行っている調査である。

その目的は、鉄道、軌道及び索道の輸送実態を明らかにし、我が国の経済政策及び交通政策等を策定するための基礎資料を作成することにある。

4 原処分に対する諮問庁の考え方について

諮問庁において、原処分の妥当性について検討した結果は以下のとおりである。

(1) 過去に開示決定した文書について

処分庁に対し、審査請求人の主張する過去の開示決定の事実確認及び原処分に至った経緯について確認したところ、処分庁は以下のとおり説明する。

ア 平成25年11月に本件対象文書に関連する4月分から6月分に該当する調査票の開示（以下「過去の処分」という。）を行っている。

過去の処分については、開示した文書が統計法に基づく統計調査における調査票情報であることを認識しておらず、法5条6号の該当性について検討を行わないまま開示決定を行った。

イ 本件開示請求を受け、処分庁は開示手続の途中で統計調査における調査票情報であることに気付いたため、審査請求人に対し、本件対象文書は統計法に基づく統計調査における調査票情報であり不開示となるが、請求を維持するか確認を行い、連絡を求めた。

ウ これに対し審査請求人は、従前どおり開示されるべき文書と考えているため、請求を維持するので開示決定等の手続きをお願いしたい旨連絡があったため、原処分を行ったものである。

上記処分庁の説明を受け、諮問庁としては、過去の処分については、不適切な対応であったと考えるが、過去の処分により原処分の判断を左右するものではないと考える。

(2) 不開示情報該当性について

ア 鉄道輸送統計調査を含む統計調査について、統計法は、被調査者の秘密を保護し（統計法3条4項、41条及び43条1項）、統計法に特別の定めがある場合を除き、行われた統計調査の目的以外での調査票情報の使用を禁止すること（同法40条1項）により、被調査者の信頼と協力の下にありのままの報告を得て、統計の真実性の確保を図ることとしている。このように、統計法の規定により裏付けられた制度によって提出された個々の調査票が、統計法23条に規定された集計結果等の公表という統計調査の目的の範囲を超えて、法における開示請求権制度に基づき何人に対しても開示されることとなれば、被調査者にとって、秘匿されるべき事項が保護されなくなることとなる。このため、今後の鉄道輸送統計調査において、被調査者が調査票の個票の開示を危惧することが想定され、単に調査実施者と被調査者との信頼関係が損なわれるだけでなく、報告拒否や虚偽報告が起り得る可能性を否定することはできず、ひいては統計調査により得られた結果の真実性・正確性に疑義が生ずることとなり、統計としての意義を失わせることとなりかねない。

したがって、鉄道輸送統計調査における個々の調査票である本件対象文書についても、これを公にすることにより国が行う鉄道輸送統計調査という統計調査事務の性質上、統計調査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、法5条6号にいう「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」に該当するものとする。

イ また、統計調査に係る調査票情報に関しては、「行政機関の保有する統計関係文書の公開に関するガイドラインについて」（平成21年

各府省統計主管課長等会議申合せ)において、「被調査者の秘密を保護し、統計法に特別の定めがある場合を除き行われた統計調査の目的以外での使用を禁止することにより得られる被調査者の信頼は保護されるべきであることから、法5条6号の不開示情報に該当すると解される」とされているところである。

ウ 以上の理由から、本件対象文書について、法5条6号に該当するとして処分庁が不開示としたことは妥当であり、原処分を維持することが妥当である。

(3) 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、その他種々主張するが、諮問庁の上記判断を左右するものではない。

5 結論

以上のことから、本件対象文書を法5条6号に該当するとして不開示とし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28年1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 同年2月1日 審議
- ④ 同年11月10日 本件対象文書の見分及び審議
- ⑤ 同年12月5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、その全部を法5条6号に該当するとして不開示とする各決定（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、不開示情報該当性について検討する。

2 不開示情報該当性について

- (1) 当審査会において本件対象文書を見分したところ、本件対象文書は、国土交通省が実施する鉄道輸送統計調査において各鉄道事業者から提出された①鉄・軌道旅客輸送実態調査票、②鉄道貨物輸送実態調査票及び③鉄・軌道走行キロ調査票であり、その全てが不開示とされていることが認められる。
- (2) 当審査会事務局職員をして、諮問庁に対し、本件対象文書を不開示とした理由等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 本件対象文書は、鉄道輸送統計調査において各鉄道事業者等から毎月提出される調査票である。国土交通省では、これらの調査票に記載されたデータを集計し、全国又は運輸局別、業態別（JR・民鉄）に調査結果を取りまとめて鉄道輸送統計月報や同年報として国土交通省ホームページで公表しているが、調査票に記載された各鉄道事業者等の個別のデータの公表はしていない。

イ 鉄道輸送統計調査では、鉄・軌道の輸送実態を明らかにして経済政策及び交通政策を策定するための基礎資料を作成するため、各鉄道事業者等に対し、毎月の旅客数量、貨物数量等の報告を求めており、本件対象文書には、これらの経営内容に関わる情報が記載されている。このような情報を統計調査の目的に使用する以外に、法により開示すると、調査実施者である国土交通省と被調査者である各鉄道事業者等との信頼関係が損なわれ、調査内容が公にされることを危惧する鉄道事業者等が統計調査への協力を拒否したり、虚偽の報告をする可能性を否定できず、ひいては統計調査により得られた結果の真実性・正確性に疑義が生ずることとなる。したがって、本件対象文書は、これを公にすると、国土交通省が行う統計調査事務の性質上、当該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、法5条6号柱書きの不開示情報に該当する。

ウ 審査請求人は、処分庁が過去に同種文書を開示している旨主張するが、理由説明書（上記第3の4（1））に記載したとおり、過去の処分は法5条6号該当性の検討を欠いた不適切なものであり、過去の処分があるからといって、本件対象文書を開示する理由にはならない。

（3）本件対象文書には、各鉄道事業者等の毎月の旅客数量、貨物数量等の情報が記載されていることからすると、これを公にすると、国土交通省と被調査者である鉄道事業者等との信頼関係が損なわれ、統計調査事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとする上記諮問庁の説明は、これを否定し難い。

したがって、本件対象文書は法5条6号柱書きに該当し、不開示としたことは妥当である。

なお、審査請求人が主張する別件答申は、本件とは事案を異にし、先例となるものではない。

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、いずれも当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 本件各不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、その全部を法5条6号に該当す

るとして不開示とした各決定については、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 南野 聡, 委員 椿 慎美, 委員 山田 洋

別紙

処分1 平成25年度の行政文書ファイル「鉄・軌道，旅客・貨物運輸実態調査」のうち下記に示す文書

文書1 A鉄道事業者，B鉄道事業者，C鉄道事業者，D鉄道事業者の平成25年8月分から11月分までの文書

文書2 E鉄道事業者，F鉄道事業者の平成25年7月分から9月分までの文書

文書3 上記以外の事業者の平成25年7月分から9月分までの「鉄・軌道，旅客・貨物輸送実態調査票」及び「鉄道貨物輸送実態調査票」

処分2 平成25年度の行政文書ファイル「鉄・軌道，旅客・貨物運輸実態調査」のうち下記に示す文書

文書4 A鉄道事業者，B鉄道事業者，C鉄道事業者，D鉄道事業者の平成25年12月分以降の文書

文書5 E鉄道事業者，F鉄道事業者の平成25年10月分から12月分までの文書

文書6 上記以外の事業者の平成25年10月分から12月分までの「鉄・軌道，旅客・貨物輸送実態調査票」及び「鉄道貨物輸送実態調査票」