

諮問庁：独立行政法人海技教育機構

諮問日：平成28年6月29日（平成28年（独情）諮問第54号）

答申日：平成28年12月15日（平成28年度（独情）答申第68号）

事件名：「研修（平成26年度，平成27年度）」の不開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「研修（平成26年度，平成27年度）」（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決定について，諮問庁がなお不開示とすべきとしている部分は，不開示とすることが妥当である。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

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，独立行政法人海技教育機構（以下「機構」，「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った平成28年4月28日付け海総第18号による不開示決定（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，審査請求書及び意見書の記載によると，おおむね次のとおりである。

（1）審査請求書

機構による情報公開審査基準の規定のうち，不開示情報該当性の審査基準は，下記のとおりである。

情報公開審査基準5条4号ニ 契約，交渉又は争訟に係る事務に関し，国，独立行政法人等，地方公共団体又は地方独立行政法人の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれ

ここで，「契約，交渉又は争訟」のうち「争訟」とは，訴訟，行政不服審査法に基づく不服申立てその他の法令に基づく不服申立てなど，法律関係の存否又は形成に関する争いに公の権威をもって裁断を与える手続をいう。

「国，独立行政法人等，地方公共団体又は地方独立行政法人の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれ」がある場合に不開示とできるとされているのは，国，独立行政法人等，地方公共団体又は地方独立行政法人が一方の当事者となる上記の契約等においては，国，独立行政法人等，地方公共団体又は地方独立行政法人は，契約若しくは

交渉の当事者又は争訟手続上の当事者の地位に立つものであって、相手方と対等な立場で契約、交渉又は争訟を遂行する必要がある、このような当事者としての利益を保護する必要があるからである。

これらの契約等に関する情報の中には、例えば、入札予定価格等を公にすることにより、公正な競争により形成されるべき適正な額での契約が困難になり財産上の利益が損われたり、交渉や争訟等の対処方針等を公にすることにより、交渉を行う当事者又は争訟手続上の当事者として認められるべき地位を不当に害したりするおそれがあるものがあり、このような情報については、不開示とするものである。

今般、審査請求人が機構に情報公開を請求し、不開示決定のなされた文書（以下、第2において「当該文書」という。）は、現に機構本部が管理を行っている文書（別添1。添付略）である。

また、当該文書は、特定年月日に起こった機構職員の特定期事故（別添2，別添3。添付略）を契機とした、平成25年度及び平成26年度業務実績報告書（別添4，5）において、「コンプライアンスの強化により、研修を実施」としている旨が明記されている研修及び独立行政法人の評価に係る文書である。

これは、現に機構本部が管理を行っている文書であって、何ら、交渉や争訟等の対処方針等を示すようなものではない。すなわち、当該文書を開示することによって、交渉や争訟等の対処方針等が明らかになるものではない。

したがって、公正な競争により形成されるべき適正な額での契約が困難になり財産上の利益が損われたり、交渉や争訟等の対処方針等を公にすることにより、交渉を行う当事者又は争訟手続上の当事者として認められるべき地位を不当に害したりするおそれは考えられず、当該文書は本来的に、法22条より、開示されるべき文書である。

法22条 独立行政法人等は、政令で定めるところにより、その保有する次に掲げる情報であって政令で定めるものを記録した文書、図画又は電磁的記録を作成し、適時に、かつ、国民が利用しやすい方法により提供するものとする。

- 一 当該独立行政法人等の組織、業務及び財務に関する基礎的な情報
- 二 当該独立行政法人等の組織、業務及び財務についての評価及び監査に関する情報
- 三 当該独立行政法人等の出資又は拠出に係る法人その他の政令で定める法人に関する基礎的な情報

2 前項の規定によるもののほか、独立行政法人等は、その諸活動

についての国民の理解を深めるため、その保有する情報の提供に関する施策の充実に努めるものとする。

また、機構が不開示決定の事由としている「争訟」とは、特定地方裁判所A特定事件B（特定日Cに特定地方裁判所Dに移送決定）のことであるが、同事件において機構は、移送申立理由書において、「本件に係わる行為地はAではなくD県であり」、「被申立人（原告）が訴状で主張する行為に申立人が特段の関係があるとは考えられない。」と述べている（別添6。添付略）。

すなわち、機構は、「争訟」に関連するのは機構の傘下組織（学校）であるD県の海技高等学校であり、機構本部ではないと認識している。そうだとすると、海技高等学校ではなく機構本部が管理している当該文書について、「争訟にかかる事務に関」すると主張することは背理であり、許されないものである。

また、審査請求人は、今般、機構に同時に開示請求を行った。平成24年度の職員に係る研修等文書については、開示決定がなされている（別添7。添付略）。そうすると、当該文書についてのみ、「争訟にかかる事務に関」すると主張することは矛盾している。

むしろ、当該文書を開示することによって、機構がハラスメントに関連する規程（別添8。添付略）を遵守していることが明らかになり、自らの公益性が確保されていることを証明できるものである。

以上より、当該文書及び開示行為そのものが、機構の争訟における財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれがあるものではない。仮にそのおそれがあると判断される場合であっても、法7条、22条より、開示行為によって、情報公開を通じた教育機関の適切な運営を通して、学生・保護者・社会一般からの信頼を確保することといった利益を得ることができる機構の公益性が示されるものであるため、開示すべきである。

法7条 独立行政法人等は、開示請求に係る法人文書に不開示情報が記録されている場合であっても、公益上特に必要があると認めるときは、開示請求者に対し、当該法人文書を開示することができる。

当該文書の情報開示請求は、コンプライアンスの強化と研修の実施を明記した機構の業務実績、教員・組織全体に反省と再発防止の自覚を促すこと、ひいては、男女同権と人権に配慮した労働環境を実現することを目的としている。

仮に、不開示決定が正当とされるのであれば、厚生労働省、法務省のハラスメント対策に関するガイドラインの遵守や、独立行政法人制度の見直しについて（別添9。添付略）より、独立行政法人の創設事由であ

る、「政策の企画立案機能と実施機能を分離し、実施部門のうち国民生活及び社会経済の安定等の公共上の見地から確実に実施することが必要な事務・事業」がなされているのかが分からず、機構を所管する国土交通省を含めた、国家行政に対する不信を与える。

紛争当事者の情報公開請求が訴訟中、あるいは準備中であるということから一律に制限された場合、情報公開制度の主旨そのものを否定することとなる。

また、親告罪に関連するハラスメントに係る文書は、被害者であった場合の請求人の精神状態を考慮すると、訴訟前にすべての開示請求等を行うことは難しいとされ、文書保存期限を越え、証拠としての文書がなくなる恐れがある。

以上のことから、当該文書は、法7条、22条に該当し、独立行政法人の評価にかかり、海技教育機構にとって公益性を有する文書であるため、開示すべきである。

(2) 意見書1

諮問庁による不開示とする理由の立証が不足している。

諮問庁は、交付した不開示決定通知書（海総第18号）及び審査会に提出されている理由説明書（下記第3の1）に、争訟に係るとしている訴訟番号等、法5条4号二に該当する証拠等を明示しておらず、争訟に係るとする理由を説明していない。

諮問庁は理由説明書において、「開示請求者は、平成28年3月28日付けで諮問庁を被告として損害賠償請求訴訟を起こした」、「諮問庁が当事者となっている訴訟の争点に関わる情報が公にされることは、諮問庁の訴訟活動の支障となる可能性がある」と把握し、言及している。

諮問庁は、争訟とする事件の裁判所の移送申立を行った他（審査請求書別添6。添付略）、過去2件の諮問庁に係る情報公開審査請求について、審査会による審査結果の公表までに約6か月を要していることも認識している（平成27年度（独情）答申第81号、平成28年度（独情）答申第1号）。

審査請求書「5 審査請求の理由」に申し立てているとおり、諮問庁は職員に対する研修文書である当該文書について、特定地方裁判所Aに対し、争訟とする事件と当該文書を管理している諮問庁とは「特段の関係があるとは考えられない」旨裁判所の移送を申し立てている

一方で、本不開示決定においては、法5条4号二「争訟に係る事務に関」する事項に該当するとした、矛盾した決定をしている。

また、諮問庁は独立行政法人であり、その運営費の大部分を国民の税金である運営費交付金が充てられている。

本不開示決定を含め、争訟の対処方針により各種制度を利用し、故意に訴訟を延期することは、独立行政法人制度の見直しについて（審査請求書別添9。添付略）より、「一定の期間内において法人の裁量により弾力的・効果的な業務運営を確保」しているとは言えず、訴訟延期によりかかる費用や支出は、独立行政法人の創設事由である「政策の企画立案機能と実施機能を分離し、実施部門のうち国民生活及び社会経済の安定等の公共上の見地から確実に実施することが必要な事務・事業」に当たらない。

以上より、諮問庁が理由説明書にも掲げているとおり、運営費交付金で運営している独立行政法人である諮問庁が、弾力的・効果的な業務運営、透明性、公益性を確保し、それを証明するため、訴訟活動にも支障のないよう当該文書は開示なされるべきである。

（3）意見書II

今般の諮問庁の理由説明書について察するところ、諮問庁に対し、何らかの形で当該文書を開示なされるべきとの助言があったと見受けられ、諮問庁は開示に向け、過去の答申結果2点（平成28年度（独情）答申第40号、平成28年度（独情）答申第43号）を踏まえ、当該文書の開示後、審査請求人による追加の審査請求を懸念し、今般の理由説明書発出に至った、と認識する。

諮問庁の理由説明書は、唐突で脈絡が不明であり、審査請求人ですら困惑する。

諮問庁による先の不開示決定の経緯を追うと、平成28年4月中旬、諮問庁の訴訟代理人を兼任している顧問弁護士より電話で、審査請求人の訴訟代理人弁護士に対し、「文書等証拠書の請求は、双方の弁護士を通してなされるべき。」との言があった。顧問弁護士が本審査にかかる先の不開示決定、及び平成28年（独個）諮問第12号に係る決定に就任時から携わっていることは、言うまでもなく明白である。

また、諮問庁は先の理由説明書において、「また、仮に審査請求人が原告の立場でなかったとしても、諮問庁が当事者となっている訴訟の争点に関わる情報が公にされることは、諮問庁の訴訟活動の支障となる可能性がある。」と言及している。

諮問庁の述べる通り、刑事訴訟にて争点に関わると仮定すれば、諮問庁の行為は捜査妨害にも該当する恐れがあり、国土交通省所管の独立行政法人として、自らの弁護のための正当な理由なき情報公開制度及び審査会の利用は断じて許されるものではない。

これらの諮問庁の対応は、法1条、独立行政法人通則法3条2項及び弁護士職務基本規程21条「弁護士は、良心に従い、依頼者の権利及び

正当な利益を実現するように努める。」その他の同規程の主旨から逸脱しており，諮問庁が運営費交付金から支出している顧問弁護士料の正当な支出事由に当たらない。

法 1 条 この法律は，国民主権の理念にのっとり，法人文書の開示を請求する権利及び独立行政法人等の諸活動に関する情報の提供につき定めること等により，独立行政法人等の保有する情報の一層の公開を図り，もって独立行政法人等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ことを目的とする。

独立行政法人通則法 3 条 2 項 独立行政法人は，この法律の定めるところによりその業務の内容を公表すること等を通じて，その組織及び運営の状況を国民に明らかにするよう努めなければならない。

諮問庁の説明を含む事務及び事業の実施においては，法及び独立行政法人通則法に則り，第三者にも理解が得られるよう努められたい。

参考までに，法 5 条 4 号二に該当し得る資料を添付する（参考添付。添付略）。

以上より，諮問庁が一連の理由説明書でも主張する如く，著しく訴訟手続を遅滞させることとなるとは認められないため，当該文書は即刻開示なされるべきである。

重ねて，審査会におかれては，このように，審査会及び情報公開制度を安易に利用する事例が今後二度と発生しないよう，再発防止策を講じていただくようお願い申し上げます。

第 3 諮問庁の説明の要旨

1 理由説明書

(1) 本件審査請求の経緯

本件審査請求は，審査請求人である開示請求者が，平成 28 年 3 月 31 日付けで行った開示請求に対し，処分庁が平成 28 年 4 月 28 日に不開示決定した処分（原処分）に対して処分の取消しを求めて提起されたものである。

(2) 諮問庁としての考え方

原処分は，開示請求のあった法人文書のうち，「研修（平成 26 年度，平成 27 年度）」については，法 5 条 4 号二に該当するため，不開示としたものであり，原処分を維持することが妥当であると判断し，諮問するものである。

(3) 理由

開示請求者は，平成 28 年 3 月 28 日付けで諮問庁を被告として損害賠償請求訴訟を起こした原告であり，開示請求を行った時点で既に原告の立場にあった。

不開示とした法人文書は当該訴訟における争点の一つに関わるものであり、こうした情報が原告である審査請求人に対して開示されると、これから始まらんとする当該訴訟における諮問庁の訴訟活動の支障となる可能性がある。

また、仮に審査請求人が原告の立場でなかったとしても、諮問庁が当事者となっている訴訟の争点に関わる情報が公にされることは、諮問庁の訴訟活動の支障となる可能性がある。

よって、法5条4号二に該当する情報として不開示としたものである。

2 補充理由説明書

- (1) 平成28年4月28日付け海総第18号により不開示とした原処分について、先に理由説明書において不開示理由を説明したところであるが、今回、諮問庁において不開示部分及び不開示理由について再検討した結果、下記の部分については、なお不開示を維持する必要があると判断し、その理由を補充する。

その余の部分については、不開示情報に該当しないと判断したので、開示することとする。

- (2) 本件対象文書は、機構及び外部団体等が実施する研修の実施事務に係る文書をまとめた法人文書ファイルである。

このうち、以下の「なお不開示維持したい部分」については、法5条1号、2号イ及び4号柱書きに定める不開示情報に該当する。

ア ファーストステップ研修の研修者名簿に記載された職員の航海機関事務欄、直前職欄、採用日欄、年齢欄及び備考欄、出欠表に記載された非常勤職員名、外部講師名、外部団体担当者名及び乗船研修報告書に記載された船長の個人名といった常勤職員の職務遂行に係る情報以外の個人情報については、個人に関する情報又は個人を識別できる情報であり、法5条1号に該当する。

イ 請求書、見積書、特定法人Zからのホームページ研修（応用編）の案内文書、Z法人からのホームページ研修（基礎編）の案内文書及び特定法人Y発行の修了証に押印された、外部団体及び代表者の印影については、当該法人が真意に基づいて作成した真正な文書であることを示す機能を有しており、そのような印影を公にすれば、当該法人の権利その他正当な利益を害するおそれがあることから、法5条2号イに該当する。

ウ 起案文書に記載された機構担当者の内線番号、通知文書に記載された担当者のメールアドレス及びメール送付文書に記載された宛て先及び送信者のメールアドレスについては、職務上必要な関係者以外には知られていない非公表の情報であり、これを公にすることにより不特

定多数の者が知ることとなった場合、本来の目的以外に使用され、担当部局における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4号柱書きに該当する。

第4 調査審議の経過

- | | | |
|---|------------|--------------------|
| ① | 平成28年6月29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7月20日 | 審議 |
| ④ | 同年8月2日 | 審査請求人から意見書Ⅰ及び資料を收受 |
| ⑤ | 同年10月25日 | 本件対象文書の見分及び審議 |
| ⑥ | 同年11月10日 | 諮問庁から補充理由説明書を收受 |
| ⑦ | 同月24日 | 審査請求人から意見書Ⅱ及び資料を收受 |
| ⑧ | 同年12月13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、「研修（平成26年度）」及び「研修（平成27年度）」という名称の法人文書ファイル内の文書（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4号ニに該当するとして不開示とする決定（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、諮問庁は補充理由説明書（上記第3の2）において、別表の「1 不開示維持部分」欄に掲げる部分（以下、順に「本件不開示維持部分1」ないし「本件不開示維持部分3」といい、併せて「本件不開示維持部分」という。）以外の部分は開示するが、本件不開示維持部分については、法5条1号、2号イ及び4号柱書きに該当し、なお不開示を維持すべきであるとしている。

以下、本件対象文書の見分結果を踏まえ、本件不開示維持部分の不開示情報該当性について審議する。

2 本件不開示維持部分の不開示情報該当性について

本件対象文書を見分すると、本件対象文書は海技大学校自らが主催する職員研修並びに機構本部、外部機関及び団体が主催する研修に関する研修計画・報告、外部講師の派遣依頼、同校職員の派遣に係る連絡事務等の文書であることが認められ、原処分ではその全てを不開示としていたが、諮問庁は補充理由説明書において本件対象文書のうち大部分を開示する旨説明している。

このため、本件対象文書のうち諮問庁がなお不開示を維持すべきであるとする本件不開示維持部分1ないし3は、別表の「2 箇所」欄に掲げる部分であることが認められる。

(1) 不開示維持部分1について

当審査会事務局職員をして、当該部分に記載されている各個人の氏名について諮問庁に確認させたところ、いずれも、機構の常勤職員以外の公表慣行のない個人の氏名であるとのことである。

そうすると、当該部分は、一体として各個人に係る法5条1号本文前段に規定する個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものに該当すると認められ、同号ただし書きに該当すると認めるべき事情は見当たらない。

次に、法6条2項の部分開示について検討すると、個人の氏名は個人識別部分であることから部分開示の余地はなく、また、研修者名簿に記載された職員に関する情報のうち、氏名及び勤務地については、諮問庁が補充理由説明書により開示していることから、これ以外の各欄についても同項の部分開示の余地はない。

したがって、当該部分は法5条1号に該当し、不開示とすることは妥当である。

(2) 不開示維持部分2について

当該部分は、外部の団体印及び代表者印の印影であり、機構に提出された見積書及び請求書並びに案内文書等が、当該法人が真意に基づいて作成した真正な文書であることを示す認証的機能を有しており、そのような印影を公にすれば、偽造等に悪用されるなどして、当該法人の権利その他正当な利益を害するおそれがあると認められる。

したがって、当該部分は法5条2号イに該当し、不開示とすることは妥当である。

(3) 不開示維持部分3について

当該部分は、機構担当者の内線番号及びメールアドレスであり、これらは職務上必要な関係者以外には知られていない非公表の情報であることが認められ、これらを公にすることにより不特定多数の者が知ることとなった場合、本来の目的以外に使用され、機構における事務の適正な遂行に支障を来すおそれがあると認められる。

したがって、当該部分は法5条4号柱書きに該当し、不開示とすることは妥当である。

3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、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4号二に該当するとして不開示とした決定については、諮問庁が同条1号、2号イ及び4号柱書きに該当するとしてなお不開示とすべきとしている部分は、同条

1号, 2号イ及び4号柱書きに該当すると認められるので, 不開示とすることが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

別表（諮問庁においてなお不開示を維持する部分）

1 不開示維持部分	2 箇所	3 適用条項
1	①ファーストステップ研修の研修者名簿に記載された職員の航海機関事務欄，直前職欄，採用日欄，年齢欄及び備考欄 ②出欠表に記載された非常勤職員名 ③外部講師名 ④外部団体担当者名 ⑤乗船研修報告書に記載された船長の個人名	法5条1号
2	以下の各文書に押印された団体及び代表者の印影 請求書，見積書，特定法人Zからのホームページ研修（応用編）の案内文書，Z法人からのホームページ研修（基礎編）の案内文書及び特定法人Y発行の修了証	法5条2号イ
3	①起案文書に記載された機構担当者の内線番号 ②機構からの通知文書に記載された担当者のメールアドレス ③機構職員からのメール送付文書に記載された他の機構職員等の宛て先のメールアドレス及び送信者のメールアドレス	法5条4号柱書き