

諮問庁：国土交通大臣

諮問日：平成31年3月11日（平成31年（行情）諮問第207号）

答申日：令和元年5月22日（令和元年度（行情）答申第17号）

事件名：バラスト水処理装置を使用したバラスト水処理を実施する船舶の承認  
図面及び資料の不開示決定（不存在）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、これを保有していないとして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、国土交通大臣（以下「国土交通大臣」、  
「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った平成30年10月5日付け  
国広情第275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、おおむね以下のとおりである。

##### （1）審査請求書

###### ア 経緯

審査請求人は、法3条及び4条1項に基づき、平成30年9月12  
日付で国土交通大臣に対し、行政文書開示請求（以下「本件開示請  
求」という。）を行った。審査請求人が開示を請求した文書は、  
「バラスト水処理装置を使用したバラスト水処理を実施する船舶の  
承認図面及び資料」のうち別紙に掲げる文書（本件対象文書）であ  
る。

これに対して、処分庁は同年10月5日付行政文書不開示決定通知  
書（以下「本件不開示決定通知書」という。）を審査請求人に対し  
て送付し、本件対象文書を開示しないことと決定した旨を通知した  
（審査請求人が本件不開示決定通知書を受領したのは同年10月1  
0日である。）。その理由は「当該請求に係る行政文書は国土交通  
本省において作成及び取得されておらず、不存在のため。」とされ  
ている。

###### イ 不開示決定に対する不服の理由

(ア) 本件対象文書の概要

「海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律（以下「海防法」という。）17条の2第1項に基づき有害水バラスト処理設備を設置すべき船舶のうち、「一の国の内水，領海若しくは排他的経済水域又は公海のみを航行する船舶以外の船舶であって，総トン数四百トン以上」の船舶（以下「水バラスト検査対象船舶」という。）は，有効な「国際水バラスト管理証書」の交付を受けていなければ一の国の内水，領海若しくは排他的経済水域又は公海における航海以外の航海に従事させることはできない（海防法19条の36，海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律の規定に基づく船舶の設備等の検査等に関する規則（以下「設備検査規則」という。）2条4項，海防法19条の43第1項，設備検査規則26条1項4号，海防法19条の44第3項）。

本件対象文書は，上記国際水バラスト管理証書の交付を申請するための前提となる海防法上の検査の過程で，船舶所有者から国土交通大臣又は国土交通大臣が検査を行う者として登録した船級協会（海防法19条の46第1項）に対して提出される書類である。

(イ) 法による開示対象となる文書

法に基づく開示請求の対象となる「行政文書」とは，「行政機関の職員が職務上作成し，又は取得した文書，図画及び電磁的記録・・・であって，当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして，当該行政機関が保有しているもの」である（法2条2項）。

そして，国土交通省が定める「情報公開に係る国土交通省審査基準 行政機関の保有する情報の公開に関する法律の審査基準（平成13年3月23日国広情第22号，最終改正：平成18年3月22日国広情第290号）においても，開示請求の対象となる「行政文書」は「国土交通省の職員が職務上作成し又は取得した文書，図画及び電磁的記録・・・であって，国土交通省の職員が組織的に用いるものとして，国土交通省が保有しているもの」と定義され，上記定義のうち，「保有しているもの」の意義については「所持している文書をいう。」とされ，「所持」とは「物を事実上支配している状態をいう」と説明されている（上記審査基準「第2 形式要件の審査」の「1 行政文書該当性の審査基準」）。

(ウ) 本件対象文書が国土交通省又は船級協会に提出されていること

a 「国際水バラスト管理証書」の交付手続

(a) 原則

国際水バラスト管理証書の交付を申請する者は，国土交通大

臣に対し、申請書及び「海洋汚染等防止証書」等の添付書類を提出する（海防法19条の43第1項及び設備検査規則27条）。

この添付書類である海洋汚染等防止証書は、①海防法19条の36に基づく国土交通大臣による有害水バラスト処理設備の定期検査において、国土交通大臣が技術基準に適合すると認めるときに船舶所有者に対して交付され（海防法19条の37第1項）、また、②国土交通大臣により検査を行う者として登録された船級協会による有害水バラスト処理設備の検査を行い、かつ船級登録をした場合、国土交通大臣による法定検査を行い、法定の技術基準に適合すると認めたものとみなされ（海防法19条の46第2項）、船舶所有者が地方運輸局長に交付申請書を提出することにより交付される（設備検査規則19条1項、2項）。

すなわち、国際水バラスト管理証書が交付されるためには、有害水バラスト処理設備についての国土交通大臣による検査又は船級協会による検査を受ける必要がある。

#### (b) 海防法改正の経過措置

海防法は、平成16年2月に国際海事機関（IMO）において採択された「2004年の船舶のバラスト水及び沈殿物の規制及び管理のための国際条約」（平成26年5月16日国会承認。同年10月10日加入書寄託。平成29年9月8日効力発生。以下「管理条約」という。）の実施のための国内措置として平成26年にその一部が改正され、同改正法は平成29（2017）年9月8日に施行された（海防法平成26年6月18日改正附則1条）。同改正附則においては、次のような経過措置が定められた。

すなわち、国土交通大臣又は船級協会は、改正海防法施行日前に、海防法19条の36又は同条の46第2項に規定する検査に相当する検査（相当検査）を行うことができ（改正附則4条1項）、①国土交通大臣は、かかる検査の結果、法定の技術基準に適合すると認めたときは、有害水バラスト処理設備に係る海防法19条の37第1項の規定により交付される海洋汚染等防止証書とみなされる「相当証書」を交付する（同条2項）。また、②船級協会が相当検査を行い、船級登録をした船舶については、国土交通大臣が相当検査を行い、法定の技術基準に適合すると認めたものとみなされ、地方運輸局長に申請すること

により、上記「相当証書」が交付される（設備検査規則平成26年10月9日改正附則20条1項による設備検査規則19条1項の準用）。

そして、海防法施行日前であっても、船舶所有者は、海防法19条の43第1項に規定する申請を行い、同項の「国際水バラスト管理証書」とみなされる「相当証書」の交付を受けることができる（海防法改正附則4条4項、5項、設備検査規則改正附則20条2項による設備検査規則27条の準用）。

(c) 海防法の平成26年改正の前から開始されていた承認制度

また、国土交通省は、平成16年の管理条約の採択後、平成26年海防法改正により上記(a)(b)の手続が定められる前である平成20(2008)年1月から、バラスト水管理システムについて「バラスト水管理システム施行前試験実施基準」を制定するなどして、承認制度の運用を開始した。

平成23年11月21日付「バラスト水管理システム施行前試験等実施要領」（以下「施行前試験等実施要領」という。）によれば、「バラスト水管理システム施行前試験」に合格したバラスト水管理システムを設置した船舶所有者は、「バラスト水管理システム施行前設置検査」（以下「施行前設置検査」という。）を申請することができ、国土交通省海事局検査測度課長が施行前設置検査を実施し、検査の結果、バラスト水管理システムが適切に船舶に設置されたと認められる場合には、「バラスト水管理システム施行前設置検査記録書」（以下「検査記録書」という。）が交付される。また、施行前設置検査は、国土交通省が適当と認める船級協会等も行うことができ、施行前試験等実施要領に従って適正に検査が行われ、合格したものについては、検査記録書が交付されたものと同等に扱われる。そして、検査記録書が交付され又は交付されたとみなされる船舶については、管理条約発効後、簡易な手続で国際水バラスト管理証書が発効されることとされている。

なお、以下においては、海防法19条の36の定期検査、同条の46第2項の船級協会による検査及び改正附則4条1項の「相当検査」、施行前設置検査をまとめて「バラスト検査」といい、国際水バラスト管理証書及び海防法改正附則4条4項の「相当証書」をまとめて「国際水バラスト管理証書」という。

- b 本件対象文書はバラスト検査における提出書類であり、国土交通省、船級協会に提出されていること

前記 a 記載のとおり，国際水バラスト管理証書の交付申請時は，国土交通大臣又は船級協会が行うバラスト検査に合格した船舶に対して交付されるものである。そして，バラスト検査においては，本件対象文書を含む書類を提出するべきものとされている（設備検査規則 6 条 1 項，C I a s s N K テクニカルインフォメーション N O . T E C - 1 0 8 6 の 1 ( 2 ) ， 施行前試験等実施要領 ( 1 ) ) 。

現在，水バラスト検査対象船舶は多数存在し，既に多くの水バラスト検査対象船舶が国際水バラスト管理証書の交付を受けているはずである。よって，国土交通大臣又は船級協会はその前提として多数の船舶につきバラスト検査を実施しているはずであり，その過程で本件文書の提出を受けていることは明らかである。

(エ) 国土交通省が本件対象文書を保有していること

a 国土交通省に提出された本件対象文書

(a) 国土交通省が本件対象文書を取得及び保有していること

前記 (ウ) b 記載のとおり，既に多くの水バラスト検査対象船舶がバラスト検査を受けているはずであり，その一部は国土交通大臣が実施しているものと思われる。よって，国土交通省は，かかるバラスト検査の過程で船舶所有者から提出された本件対象文書を取得し，保有しているはずである。

なお，バラスト検査は，管理条約に由来するものであるところ，後記 b ( a ) ①において詳述するとおり，政府は，管理条約に基づき，バラスト検査の完全性及び実効性を十分に保証すること，また，バラスト検査の完了後，発給される国際水バラスト管理証書については，政府があらゆる場合において全責任を負うことが義務付けられている。かかる義務を踏まえれば，少なくとも発給された国際水バラスト管理証書が有効である期間中，かかる証書の発給に関わるバラスト検査に関する書類は当然，保存されているべきであって，保存期間の経過等により廃棄されていることは考えられない。

(b) 本件対象文書が行政文書であること

本件対象文書は，国土交通省がバラスト検査の過程で取得し，かかる検査の結果を踏まえて，海防法に基づき国土交通大臣が国際水バラスト管理証書を交付するのであるから，当然，「行政機関の職員が職務上，取得した文書，図面及び電磁的記録（中略）であって，当該行政機関の職員が組織的に用いるもの

として、当該行政機関が保有しているもの」に該当する。

(c) 小括

上記(a)(b)のとおり、本件対象文書は、国土交通省が保有している行政文書である。

なお、国土交通大臣が行うバラスト検査の権限は、地方運輸局長に委任されており（海防法53条，設備検査規則46条1項，設備検査規則附則28条），申請にあたっては，申請書及び添付書類は地方運輸局長に対して提出されるべき旨が定められている（設備検査規則5条1項，6条1項（設備検査規則附則17条による準用による場合も含む。））。そして，本件不開示決定通知書の「不開示とした理由」欄には「当該請求に係る行政文書は国土交通本省において作成及び取得されておらず，不存在のため」と記載されているところ，仮にこれが，国土交通省本省庁舎（東京都千代田区霞が関2-1-3）において本件対象文書を作成及び取得されておらず，存在しないという趣旨であるとすれば，本件不開示決定は不適法である。

すなわち，法2条1項は，「行政機関」を定義しており，同項各号に列挙されている行政機関が行政文書の開示請求を処理する単位となる。「省」はこの「行政機関」に該当する一方で（法2条1項3号，国家行政組織法3条2項），地方支分部局は本条の定義中に列挙されておらず，各省に置かれた地方支分部局が保有する行政文書については，当該地方支分部局が置かれている省が保有するものとして各省の長に対して開示請求をするのが原則であるとされている（特定書籍参照）。

したがって，国土交通省に設置された地方支分部局である地方運輸局（国土交通省設置法30条）が取得し，保管している行政文書であっても，国土交通省が保有する行政文書として，情報開示請求の対象となる。

また，仮に，開示請求の宛て名又は提出先に誤りがあったという場合であっても，法4条2項は，行政機関の長に対して，開示請求書の形式上の不備があると認めるときは，開示請求者に対して相当の期間を定めて補正を求めることができること，及びその場合に開示請求者に対して補正の参考となる情報を提供するよう努めなければならない旨を規定しており，本条項については，「行政機関の長は，開示請求者に対して，補正を求める義務までは課されていないが，補正が可能である場合には，補正を求めることが望ましい。」（特定書籍参照）とされ，

「開示請求の宛て先に誤りがあれば、開示請求者に対して、誤りの補正を求めるか、あるいは関係する他の行政機関を教示して、開示請求書を提出し直してもらうことになる。」（特定書籍参照）と解説されていることを念のため付言する。

b 船級協会に提出された文書

(a) 船級協会に提出された本件対象文書は国土交通省が取得し保有していると解すべきこと

前記(ウ) aに記載したとおり、バラスト検査の一部は船級協会が実施している（海防法17条の46第2項、海防法改正附則4条1項、施行前試験等実施要領3(6)）。

船級協会が実施するこれらのバラスト検査の過程で、船舶所有者から提出され船級協会が取得し、保有している本件対象文書は、次の理由から国土交通大臣が事実上支配しており、国土交通省が保有しているものと解すべきできある。

なお、船級協会に提出された本件対象文書についても廃棄されておらず、保存されていることは、上記a(a)に記載した通りである。

① 管理条約の定め

前記(ウ) a(b)に記載したとおり、海防法は、管理条約の実施のための国内措置として一部改正が行われた。

管理条約7条1項及び管理条約の付属書「船舶のバラスト水及び沈殿物の規制及び管理のための規則」E節は、「・・・総トン数400トン以上の船舶・・・は、次に定める検査を受ける」と定め（管理条約付属書のE-1第1項）、同規則に従って政府が検査を実施すべきこと（同3項柱書き）、但し、政府は指名する団体等に検査を委託することができること（同項但し書）、政府があらゆる場合において、検査の完全性及び実効性を十分に保証すること（同8項）を定め、E-2規則は、政府がE-1規則に基づく検査の完了後、「国際バラスト水管理証書」を発給すべきこと（同1項）及び、「国際バラスト水管理証書」は政府又は政府から授権した団体が発給し、又は裏書をし、政府があらゆる場合において「国際バラスト水管理証書」について全責任を負うこと（同2項）を規定している（以上、別紙管理条約（略）参照）。

前記(ウ) aの手続は、管理条約を国内で実施するために定められたものであり、バラスト検査は、管理条約付属書の

規則E-1第3項但し書に対応するものであるから、船級協会が行うバラスト検査は、政府が船級協会に委託して行っているものであると解される。公益財団法人日本海事協会（国土交通大臣により登録された船級協会である。）も、バラスト検査を「各主管庁からの代行権限のもとに」実施していると明示している（ClassNKテクニカルインフォメーションNO. TEC-1086）。そして、上記のとおり、政府は、自身（国土交通大臣）が行った検査だけでなく、船級協会が行った検査についても、その検査の完全性及び実効性について完全に保証する責任を有し、国際水バラスト管理証書についても政府が全責任を負っている。

以上を踏まえれば、船級協会が行ったバラスト検査の過程で船級協会に提出された本件対象文書は、国土交通大臣の委託に基づいて船級協会が受領した文書というべきであって、本件対象文書を現実に保管しているのが船級協会であったとしても、かかる文書は国土交通省が事実上支配していると言ふべきである。

② 船級協会に対する国土交通大臣の報告徴収及び立入検査権

国土交通省は、海洋汚染等及び海上災害の防止に関する事務、国が行う海洋の汚染の防除に関する業務に関する事務を所管しており、これには海防法による海洋汚染防止設備等の検査、船級協会が行う船舶の検査に関する事務が含まれる（国土交通省設置法4条1項15号、103号、国土交通省組織規則103条6項1号口、3号）。

さらに、同条3項、19条の15第3項により準用される船舶安全法3章1節により、海防法19条の46第1項に基づく登録された船級協会は、名称、住所、代表者等に変更があったときは国土交通大臣に届出をしなければならず、船級協会の業務について不適合や違法があるときは、国土交通大臣は適合命令や改善命令を命ずることができる（船舶安全法25条の50、25条の55、25条の56）。

そして、海防法19条の46第2項の船級協会による検査について、国土交通大臣は、船級協会に対して業務又は経理の状況について報告を徴収し（船舶安全法25条の60）、職員に事務所等に立ち入り、業務の状況、帳簿、書類その他の物件を検査させることができる（船舶安全法25条の61）。



以上のように、船級協会は国土交通大臣の監督に服しており、また、国土交通大臣は、船級協会に対して、バラスト検査に係る報告を求め、又は船級協会に立ち入りバラスト検査に係る書類を検査することができるのであるから、本件対象文書を現実に保管しているのが船級協会であったとしても、かかる文書は国土交通省が事実上支配していると言うべきである。

(b) 本件対象文書が行政文書であること

本件対象文書が行政文書であることは、前記 a (b) に記載したとおりである。

(c) 小括

上記 (a) (b) のとおり、本件対象文書は、それを現実に保管しているのが船級協会であっても国土交通省が保有している行政文書であるといえる。

(オ) 結論

以上のとおりであるから、本件開示請求に係る本件対象文書の不開示決定には理由がない。

(2) 意見書

ア 本諮問事件についての意見

審査請求書及び下記イに記載するとおり、原処分には理由がなく、不当であるから、原処分を取り消し、本件対象文書の全部を開示すべき旨の答申を求める。

イ 国土交通省による説明（下記第3）における原処分を妥当とする根拠は、次のとおり失当である。

(ア) 下記第3の4(2)について

国土交通大臣（処分庁）は、行政文書の開示に係る権限又は事務について、地方支分部局の所掌に係るものについて部局の長に委任していることから（法17条、同施行令15条1項、国土交通省告示第269号）、地方運輸局長が本件開示請求に関して開示権限を有しており、「以上の状況から、処分庁は開示権限を有しないという趣旨で、『国土交通省本省において作成及び取得されておらず、不存在のため』」との理由により、不開示決定（原処分）をしたと説明する。

しかしながら、一般論としては、行政機関がその所管事務の一部を他の行政機関に委任した場合は、委任機関たる行政機関は委任事務に係る権限を失うとされているが、法17条による権限の委任はこれに当たらない。

すなわち、法における「行政機関」は、省、委員会、庁等（法2条1項）であって、「当該行政機関の職員」は行政機関ではない。法17条により行政機関の長がその職員に対して委任をしたとしても、あくまでも行政機関の内部で事務の分担させたものと評価すべきであり、行政機関の間での委任とはいえない。

よって、国土交通省から地方運輸局長に委任が行われた場合であっても、当該委任に基づいて地方運輸局長が当該委任に係る事務を遂行することができるのと同時に、依然として国土交通大臣も権限を行使し得るものと解される。

ましてや、かかる法17条による権限の委任により、法5条に定める行政機関の長の開示義務が消滅すると解することはできない。

以上より、下記第3の4（2）の根拠により、地方運輸局に存在する文書につき、開示しないとの処分をすることはできない。

（イ）下記第3の4（3）について

国土交通大臣は、審査請求人が主張する管理条約上の義務について何ら言及することなく、単に、船級協会は、第三者機関であって処分庁とは独立した法人であるから、船級協会の保有するバラスト検査に係る文書（本件開示請求に係る本件対象文書を含む。）について自ら保有しているとはいえないと説明する。

しかしながら、管理条約の定めによれば、船級協会が海防法に基づいて実施するバラスト検査に係る文書を国土交通大臣が事実上支配しており、それらが国土交通省の保有する文書に該当することは明らかである。

a 管理条約

管理条約は、国会承認を経て（平成26年5月16日）加入書の寄託が行われ、平成29年5月1日に公布された。そして、上記（1）イ（ウ）a（b）に記載したとおり、海防法は、管理条約を国内で実施するための国内措置として一部改正が行われたものである。

b 管理条約が定める政府の義務

管理条約において、7条1項及び管理条約の付属書「船舶のバラスト水及び沈殿物の規制及び管理のための規則」E節は、「・・・総トン数400トン以上の船舶・・・は、次に定める検査を受ける」と定め（管理条約付属書のE-1第1項）、同規則に従って政府が検査を実施すべきこと（同3項柱書き）、但し、政府は指名する団体等に検査を委託することができること（同項但し書）、政府があらゆる場合において、検査の完全性

及び実効性を十分に保証するものとし、この義務の履行のため必要な措置をとること（同 8 項）を定め、E-2 規則は、政府が E-1 規則に基づく検査の完了後、「国際バラスト水管理証書」を発給すべきこと（同 1 項）及び、「国際バラスト水管理証書」は政府又は政府から授権した団体が発給し、又は裏書をし、政府があらゆる場合において「国際バラスト水管理証書」について全責任を負うこと（同 2 項）を規定している（以上、審査請求書の別紙管理条約（略）参照。）。

c 管理条約に基づく国土交通大臣の義務

船級協会が行うバラスト検査は、管理条約附属書の規則 E-1 第 3 項但し書に対応し、政府が船級協会に委託して行っているものであると解される。また、上記のとおり、管理条約は、政府自身が行った検査だけでなく、指名する団体に検査を委託した場合を含めたあらゆる場合に、その検査の完全性及び実効性について十分に保証し、この義務の履行のために必要な措置をとること（管理条約附属書の E-1 第 8 項）、国際水バラスト管理証書についても政府が全責任を負うこと（管理条約附属書の E-2 第 2 項）を定めていることから、国（国土交通省）は、制度上、海防法に基づいて船級協会が行ったバラスト検査についてもその検査の完全性及び実効性について十分に保証する義務を有し、かかる検査を踏まえて発行する国際水バラスト管理証書について、全責任を負っている。

以上の規定からすれば、海防法に基づいて船級協会が実施したバラスト検査に係る文書は、委託者である国土交通省が事実上支配していると言わなければならない（仮に船級協会が実施したバラスト検査に係る文書を国土交通大臣が事実上支配してないのであれば、国土交通省が船級協会の実施に係るバラスト検査の完全性及び実効性について十分に保証することは不可能であるから、国土交通省が海防法に基づいて船級協会が実施したバラスト検査に係る文書を事実上支配していないと解する余地はない。）。

管理条約は上記 a に記載のとおり、国会承認を経て締結手続が行われ、公布されたものであり、憲法も日本国が締結した条約を誠実に遵守することを要求しているのであって（憲法 98 条 2 項）、国土交通省が上記保証義務を負わないと解することはあり得ない。

d 諸外国の制度

管理条約を批准又は寄託済みであり、かつ、十分な規模の国際船級協会を有する先進国について、証書の発行に際して行われる船級協会による代行検査のドキュメントに対する政府の支配関係の調査を行った。米国、英国及び中国は、まだ管理条約を批准していない。そこで、上記調査の対象国として、海事・海運産業の世界最大手の1つであるノルウェー、造船産業の世界最大手の1つである韓国、及び国際海事機関（IMO）の原加盟国であり、同機関の設立以来、理事国を務めるフランスを選定した。

(a) ノルウェー

添付資料のとおり、政府と船級協会の間で代行業務に関する契約書が存在し（出典：ノルウェー海事局ウェブサイト）、管理条約を反映し、代行検査のドキュメントを政府支配下に置いて、検査結果に対する責任をとる姿勢が明確に謳われている（添付資料1、2、3（略）参照）。

(b) 韓国

2019年4月22日、韓国政府海洋水産部に電話でヒアリングしたところ、「船舶平衡水管理法」及び「船舶安全法」により代行業務に関する政府の監督責任を明確に謳い管理している（例えば、船舶平衡水管理法33条により代行請負法人は検査ドキュメントを政府に提出することを規定している。）、とのことであった。

また、代行機関に対しては代行業務に関連して年1回以上の定期監査を行い、さらに海洋水産部長官指示により随時監査を行うこともできる、とのことであった。

(c) フランス

2019年4月24日、審査請求人のヨーロッパ現地子会社経由でフランス政府運輸省海事局から得た回答によると、船級協会の役割は証書交付を基礎付ける手続及び規則の厳格な運用に限定され、船舶の運航者が提出する文書がかつ正確であることを確保する義務は負っていない、とのことであった。

また、船級協会は政府に対して、審査において用いられた全ての情報、及び船級登録を行った全ての船舶のリストを提出している、とのことであった。

そして、政府は、少なくとも2年に1回以上、船級協会による関連規則の遵守状況を調査しており、船級協会が審査した船舶及び船級協会の内部品質管理システムは政府による随時の特

別監査の対象となる，とのことであった。

e 小括

以上より，国土交通省は，海防法に基づいて船級協会が実施したバラスト検査に係る文書を事実上支配しているのであるから，当該文書は，船級協会によって保管されているとしても，国土交通省の保有する行政文書に該当し，本件開示請求の対象として開示されるべきである。

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，処分庁に対して，バラスト水処理装置を使用したバラスト水処理を実施する船舶の承認図面及び資料（本件対象文書）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，平成30年10月5日付け国広情第275号において不開示決定（原処分）を行った。
- (3) 審査請求人は諮問庁に対し，原処分の取消しを求めて，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おおむね以下のとおりである。

- (1) 本件対象文書は，国際水バラスト管理証書の交付を申請するための前提となる海防法上の検査の過程で，船舶所有者から国土交通大臣又は国土交通大臣が検査を行う者として登録した船級協会（海防法19条の46第1項）に対して提出される書類である。
- (2) 現在，水バラスト検査対象船舶は多数存在し，既に多くの水バラスト検査対象船舶が国際水バラスト管理証書の交付を受けているはずである。よって，国土交通大臣又は船級協会はその前提として多数の船舶につきバラスト検査を実施しているはずであり，その過程で本件対象文書の提出を受けていることは明らかである。
- (3) 国土交通省に提出された本件対象文書

ア 既に多くの水バラスト検査対象船舶がバラスト検査を受けているはずであり，その一部は国土交通大臣が実施しているものと思われる。よって国土交通省は，かかるバラスト検査の過程で船舶所有者から提出された本件対象文書を取得し，保有しているはずである。

イ 国土交通大臣が行うバラスト検査の権限は地方運輸局長に委任されており，「不開示とした理由」欄には，「当該請求に係る行政文書は国土交通本省において作成及び取得されておらず，不存在のため。」と記載されているが，法2条1項の「行政機関」の定義からは，国土交通省に設置された地方支分部局である地方運輸局（国土交通省設置

法30条)が取得し、保管している行政文書であっても、国土交通省が保有する行政文書として、情報開示請求の対象となる。

(4) 船級協会に提出された本件対象文書

ア 船級協会が行ったバラスト検査の過程で船級協会に提出された本件対象文書は、国土交通大臣の委託に基づいて船級協会が受領した文書というべきであって、本件対象文書を現実に保管しているのが船級協会であったとしても、かかる文書は国土交通省が事実上支配していると言うべきである。

イ 船級協会に提出された本件対象文書は国土交通省が取得し保有していると解すべきである。

国土交通大臣は、海防法や船舶安全法上、船級協会の業務に不適合や違法があるときは、適合命令や改善命令を命ずることができ、海防法19条の46第2項の船級協会による検査について、業務又は経理の状況について報告を聴取し、職員に事務所等に立ち入り、業務の状況、帳簿、書類その他の物件を検査させることができる。

以上のように、国土交通大臣は、船級協会に対して、バラスト検査に係る報告を求め、又は船級協会に、バラスト検査に係る書類を検査することができるのであるから、本件対象文書を現実に保管しているのが船級協会であったとしても、かかる文書は国土交通省が事実支配しているというべきである。

3 国際水バラスト管理証書及び船級協会について

平成29年9月8日に発効した管理条約により、国際総トン数400トン以上の条約適用船舶は、国際水バラスト管理証書の所持が義務づけられている。

国際水バラスト管理証書は、海防法19条の43第1項に規定する国際海洋汚染防止証書を構成する証書であり(設備検査規則26条第1項4号)、その交付を受けるためには国土交通大臣に対する申請を行う必要がある(海防法19条の43第1項)。その交付に当たっては、国土交通大臣は、海洋汚染等防止証書等の記載事項を審査して行うこととなっている(同第2項)。

海洋汚染等防止証書は、海防法19条の36に規定する定期検査を受け、所定の要件を満たした船舶所有者に対して交付される場合(海防法19条の37)と、国土交通大臣により登録を受けた船級協会が上記定期検査の対象設備についての検査を行い、かつ船級の登録をした検査対象船舶所有者からの申請により交付される場合がある(設備検査規則19条)。

なお、船級協会とは、独立した第三者機関であり、船級に関係する検査・登録業務等の船級業務を行う法人である。そして、海洋汚染防止設備

等，海洋汚染防止緊急措置手引書等，大気汚染防止検査対象設備及び揮発性物質放出防止措置手引書（以下「検査対象設備」という。）についての検査を行う者として申請により登録される（海防法19の46第1項）。船級協会が検査対象設備についての検査を行い，かつ船級の登録をした検査対象船舶は，国土交通大臣が当該検査を行い，技術基準に適合すると認めたものとみなされる（海防法19の46第2項）ことから，現在，国際水バラスト管理証書の交付を受けている多数の船舶は，国土交通省ではなく，船級協会による検査対象設備の検査を受けているという実態がある。

なお，船舶バラスト水管理条約の発効前においても，船級協会がバラスト水処理装置についての検査を行った場合については，上記に準じた取扱いがなされていた。

#### 4 原処分に対する諮問庁の考え方について

上記2における審査請求人の主張を踏まえ，以下検討する。

##### (1) 地方運輸局長への権限の委任

バラスト水処理装置についての検査並びに海洋汚染等防止証書及び国際海洋汚染等防止証書の交付等，船舶のバラスト水処理関係の事務は，処分庁から船舶の所在地を管轄する地方運輸局長ないしは関東運輸局長（船舶が本邦外にある場合）（以下「管轄する地方運輸局長」という。）に権限が委任されている（設備検査規則46条1項）。そして，平成27年1月1日以降条約発効までの間も，条約発効後と同様に地方運輸局長へ権限が委任されていた（海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律施行規則等の一部を改正する省令（平成26年10月9日国土交通省令第81号）附則28条）ことから，平成27年以降の検査に関する文書は管轄の地方運輸局に存在することとなる。

一方，平成26年末までは，通達に基づいて海事局検査測度課長が実施することとなっていたことから，念のため，諮問庁において，当該期間の検査の実績及び文書の有無について処分庁に確認したところ，いずれもなかった。

##### (2) 地方支分部局に存在する行政文書に関する開示請求の取扱いについて

審査請求人は，法の行政機関の区分は，本省，委員会，庁でしかないので，地方支分部局に存在する文書であっても，本省が保有するものと言えるので，本省に対する請求で開示されるべきであると主張する。

確かに，法2条1項3号の規定から，法にいう「行政機関」の区分は，国土交通省の場合，国家行政組織法（昭和23年法律第120号）3条2項により国土交通省，運輸安全委員会，観光庁，気象庁，海上保安庁のみであり，本省と地方支分部局との区分はない。

しかし，行政文書の開示に係る権限又は事務については，法17条，

法施行令（平成12年政令第41号）15条1項の規定に基づき、地方支分部局（国土交通省設置法30条に定める部局をいう。）の所掌に係るものについては、部局の長に委任をしている（国土交通省告示第269号）。

したがって、地方運輸局長が所掌する事務に係る行政文書の開示請求に関しては、当該地方運輸局長が権限を有することとなり、本件開示請求に関しても、上記（1）から、管轄する地方運輸局長が権限を有することとなる。

以上の状況から、処分庁は開示権限を有しないという趣旨で、不開示理由に「国土交通本省において作成及び取得されておらず、不存在のため。」と記載し、不開示決定をしたとのことである。

なお、審査請求人は、特定書籍の記述を引くが、本件は、前述のとおり、法17条、法施行令15条1項の規定に基づき、地方支分部局の所掌に係るものについては、部局の長に委任をしており、審査請求人は地方支分部局の長に対して開示請求をすべき案件であった。

処分庁に対し、審査請求人に対し、正しい情報公開の請求先に関する教示をしたか否かについて確認したところ、数回にわたり地方運輸局に開示請求書を提出してもらおうよう教示をしたが、これに応じなかったとのことである。

とすれば、本件は、本件開示請求に関する事務処理権限を有しておらず、しかも、審査請求人が正しい開示請求先の教示にも応じなかったというのであるから、処分庁としては不開示決定とせざるを得ない事案であったと言え、結果として妥当である。

### （3）船級協会の保有文書について

審査請求人は、船級協会にあるバラスト関係の書類であっても、当該文書は国土交通省が事実上支配しており、国土交通省が保有していると言える主張する。

しかしながら、船級協会は、第三者機関であって処分庁とは独立した法人であることから、処分庁が船級協会の保有する文書について自ら保有しているといえる場合でないことは明らかである。

また、審査請求人が主張するように、確かに、海防法及び船舶安全法上、国土交通大臣は、船級協会の業務に不適合や違法があるときは、適合命令や改善命令を命ずることができ、海防法19条の46第2項の船級協会による検査について、業務又は経理の状況について報告を聴取し、職員に事務所等に立ち入り、業務の状況、帳簿、書類その他の物件を検査させることができるなど、一定の権限を有する。しかし、これらの権限は、船級協会に対し特段の必要があると監督庁が認めた場合にのみ行



われる法律上の検査権限であり、この権限をもって船級協会の文書を処分庁が事実上支配しているといえる場合でないことはいうまでもない。

よって、仮に本件対象文書を船級協会が保有していたとしても、当該文書は処分庁が保有する文書とは言えない。

(4) 結論

以上より、本件不開示決定は妥当である。

(5) 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、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、原処分は妥当である。

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 平成31年3月11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4月22日 審議
- ④ 同月26日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ⑤ 令和元年5月20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

本件不開示請求は、本件対象文書の開示を求めるものである。処分庁は、本件対象文書は処分庁において作成・取得されておらず、不存在であるとして不開示とする決定（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、本件対象文書の保有の有無について検討する。

2 本件対象文書の保有の有無について

(1) 当審査会事務局職員をして、諮問庁に対し、本件対象文書の保有の有無について、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、国際水バラスト管理証書の交付申請の前提となる検査の過程で提出される書類であるところ、同検査の権限については、法令に基づき、国土交通大臣から管轄する地方運輸局長及び船級協会に委任されており、証書の交付については国土交通大臣から管轄する地方運輸局長に委任されている。船級協会が検査した場合は、検査結果の報告書を当該船級協会が管轄する地方運輸局長へ提出し、同報告書を基に管轄する地方運輸局長が国際水バラスト管理証書を交付する。事務の流れは以下のとおりとなる。

- (ア) 管轄する地方運輸局長が検査を行う場合、検査の申請及び添付書類を当該地方運輸局長に提出（設備検査規則5条及び6条）。船級協会が検査を行う場合は船級協会の内規に基づき当該船級協会に検査を申し込む。
- (イ) 国土交通大臣から委任された管轄する地方運輸局長又は船級協会が検査を実施する（海防法19条の36及び19条の46，設備検査規則46条）。
- (ウ) 船級協会は、検査に関する報告書を管轄する地方運輸局長へ提出する（海防法施行規則37条の6）。
- (エ) 国土交通大臣から委任された管轄する地方運輸局長が所有者の申請に基づき国際海洋汚染等防止証書（国際バラスト水管理証書）を交付する（海防法19条の43，設備検査規則26条4項及び46条）。
- イ 本件対象文書は、地方運輸局においては、管轄する地方運輸局長が検査をする場合は上記ア（ア）の添付書類として取得することとなるが、船級協会が検査をする場合においては、検査後に提出される報告書のみ提出されるので、地方運輸局において取得されない。また、これら事務の過程で地方運輸局及び船級協会が作成・入手した文書を国土交通本省に提出する事務の流れにはなっておらず、また、提出させた事実もない。
- ウ 他方、法に基づく開示請求に係る権限又は事務については、地方支分部局（地方運輸局）の所掌に係るものは、平成13年国土交通省告示第269号により官報に公示してあるとおり、地方支分部局の長に委任していることから、審査請求人に対し数回にわたり地方運輸局に開示請求書を提出するよう教示をしたが、審査請求人はこれに応じず、処分庁への開示請求を行ったものである。
- エ なお、平成23年11月21日から平成27年3月2日までの期間は、通達に基づき国土交通本省の海事局検査測度課長が検査及び検査後の証書交付を実施することとなっていたが、この期間において検査及び証書の交付実績はなかった。
- オ 念のため、処分庁に対し、倉庫、執務室、書架、机等の探索を指示したが、審査請求人が開示を求める本件対象文書に該当する文書の存在は確認できなかった。
- (2) 当審査会において、諮問庁が説明する関係法令等を確認したところ、上記（1）の諮問庁の説明に不自然、不合理な点はなく、これを覆すに足る事情も認められない。
- したがって、国土交通省（本省）において本件対象文書を保有してい

るとは認められない。

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、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、国土交通省において本件対象文書を保有しているとは認められず、妥当であると判断した。

(第5部会)

委員 南野 聡, 委員 泉本小夜子, 委員 山本隆司

(別紙)

本件対象文書：

バラスト水処理装置を使用したバラスト水処理を実施する船舶の承認図面及び資料

- 1) バラスト水管理システムの型式証明書の写し  
(IMO決議MEPC. 174 (58) ” Guidelines for Approval of Ballast Water Management System (G8) ” (その後の改正を含む。) に従って旗国又はClassNKが適当と認める機関が発行したもの)
- 2) バラスト水処理装置図
- 3) バラスト水処理装置配置図
- 4) バラスト管系統図
- 5) バラスト水サンプリング設備図 (サンプリング設備の設置場所及び構造を明記したもの)
- 6) 制御及び計測系統図