

諮問庁：国土交通大臣

諮問日：令和4年3月8日（令和4年（行情）諮問第195号）

答申日：令和5年7月18日（令和5年度（行情）答申第191号）

事件名：令和3年度運航労務監理官監査等基本方針等の不開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

下記の4文書（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は、文書1ないし文書3につき、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り、文書4を不開示としたことは、結論において妥当である。

文書1 令和3年度運航労務監理官監査等基本方針

文書2 文書1について関東運輸局長等関東運輸局の役職者が定めた細則又は実施要領の類

文書3 運航労務監理官執務要領

文書4 文書3について関東運輸局長等関東運輸局の役職者が定めた細則又は実施要領の類

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、令和3年9月22日付け関総総第265号の2により関東運輸局長（以下「処分庁」という。）が行った不開示決定（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、審査請求書の記載によると、おおむね以下のとおりである。

今回の審査請求では、文書1ないし文書4の開示を受けたい意向とともに、情報公開・個人情報保護審査会において、船員法（昭和22年法律第100号）の船員労務官の職務に係る文書1ないし文書4までの行政文書に係る法の不開示事由該当性の判断がなされた答申がなく、情報公開・個人情報保護審査会における判断を受けたいため、今回審査請求することとした。

国土交通省においては、多くの法律を所管し、行政手続法（平成5年法律第88号）上の行政処分又は行政指導を行っているところである。そして、船員法においても、第12章において船員労務官が事業者に対する監督権限を有することが見て取れる。船員労務官が行政手続法上の行政処分

又は行政指導をする場面があり、国土交通省設置法（平成11年法律第100号）及び同法に連なる政省令に掲げられた所掌の範囲内で、船員労務官又は運航労務監理官の職務の遂行が行われているものと思料する。

行政手続法12条1項及び36条の規定に基づいて、行政機関は、不利益処分の「処分基準」又は「行政指導指針」を、「公にしておくよう努めなければならない」又は「行政上特別の支障がない限り、これを公表しなければならない。」とされている。よって、対象文書を公にしておくよう努めなければならない、又は行政上特別の支障がない限り、これを公表しなければならない責務が関東運輸局にはあるものと思料する。

確かに、多くの行政機関において、行政指導又は行政処分を行い、その職権の行使のための監査等の行政調査が行われているものと思料する。そして、その監査等の行政調査の公正正確な実施のために、行政手続法12条1項及び36条の不利益処分の「処分基準」又は「行政指導指針」を、すべての部分を公にすると、法5条6号イに該当するとする行政機関の主張は適切なものと思料する、

しかし、国土交通省が所管するほかの法律では、例えば、貨物自動車運送事業法（平成元年法律第83号）に関し、関東運輸局のホームページで、「自動車運送事業（一般貨切旅客自動車運送事業者を除く。）の監査方針について」のほか、監査方針を公開している事例もある。これは、文書2に相当する資料であると思料する。また、文書2の根拠となる「自動車運送事業等監査規則」は文書1に相当する資料であると予想するところ、国土交通省令として官報で公表されているところでもある。文書1又は文書2に相当する資料を公にしても、法5条6号イにあたるおそれはないものと国土交通省及び関東運輸局では判断されているところである。よって対象文書について、その一部分を開示しても、法5条6号イにあたるおそれはないものと思料する。

また、情報公開・個人情報保護審査会では、法5条6号イに係る答申が多くなされ、蓄積も十分にある。例えば、令和3年7月19日令和3年度（行情）答申第150号「医療指導監査業務等実施要領（監査編）」、令和3年6月24日令和3年度（行情）答申第101号「死刑確定者処遇要領」、令和3年6月17日令和3年度（行情）答申第88号「死刑確定者のDVD視聴の実施要領について」、令和3年1月18日令和2年度（行情）答申第440号「環境省法令事務必携」、平成18年7月7日平成18年度（行情）答申第167号「労働基準監督官執務規範等」又は平成15年5月8日平成15年度（行情）答申第57号「情報公開事務処理の手引」に関し、行政機関が当初の行政処分以降に部分開示しているほか、答申において一部を開示すべきとの意見が付されていることが見て取れる。

以上のとおり、審査請求人としても、対象文書のすべてが法5条6号イ

に該当しないとする主張は行わないが、対象文書のうち、法5条6号イに該当しない部分又は項目があるものと予想する。その法5条6号イに該当しない部分を法6条1項に基づいて、部分開示することを求めるものである。よって、9月22日付通知の取り消しを求めるものである。また、情報公開・個人情報保護審査会における不開示事由該当性のご判断をいただきたい。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件審査請求について

処分庁は、文書1ないし文書4についてはこれを開示した場合、監査の対象となる者、監査における指導事項を公にすることとなり、監査逃れなどに繋がり正確な事実の把握が困難となるおそれがあることから、法5条6号イに該当するためその全てを不開示とした。

審査請求人は、同年9月25日付けで、国土交通大臣（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に同じ。

3 原処分に対する諮問庁の考え方について

審査請求人は、文書1ないし4について法5条6号イに該当しない部分の開示を求めていることから、これら文書の不開示情報該当性について検討する。

(1) 原処分について

原処分は全部不開示としたが、諮問庁としては、文書1ないし3については、法5条6号イに該当しない部分があると考えられるため、当該部分については開示することとし、残りの部分については下記(3)のとおり不開示を維持すべきと考える。

なお、文書4については、実際にはそのような文書が存在していないため、結果的に不開示としたことは妥当であると考ええる。

(2) 運航労務監理官の監査等事務について

運航管理監査は、海上運送法（昭和24年法律第187号）25条及び内航海運業法（昭和27年法律第151号）26条、船員労務監査は、船員法107条にそれぞれ基づき、船舶、事業場その他の場所に臨んで、帳簿書類その他の物件に関し検査し、又は関係者に質問するといった方法で実施される。

(3) 不開示情報該当性について

本件対象文書である運航労務監理官監査等基本方針及び運航労務監理官執務要領には、運航労務監理官が船舶や事業場等で監査等を実施する際の着眼点及び具体的な監査事項並びに手法が記載されている。

また、海難及び災害発生の原因や法令違反の事実を見過ごすようなこ

とがあつてはならないため、監査を実効的かつ効率的に行う上でのノウハウや運航労務監理官としての行動指針についても記載されている。

従つて、これらについて公にすれば、監査等の対象となる者によって監査事項や手法について研究分析された上で、関係書類の改ざんや不適切な労務管理の実態等を隠蔽し、適法状態を装うなど、監査逃れに繋がるおそれが生じ、正確な事実の把握が困難となり、本来行われるはずだった処分及び改善指導の機会が失われることとなる。

以上のことから本件対象文書において次に示す不開示とした部分については、国の機関が行う事務又は事業に関する情報であつて、公にすることにより、監査等の適正な遂行に支障を及ぼす恐れがあるため法5条6号イに該当し、不開示とすることが妥当であると考えらる。

ア 文書1について

(ア) 目次における記載の一部について

不開示部分には、監査の着眼点に係る記載がされており、これらについて公にすれば、監査の対象となる者によって対策が講じられ、監査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、法5条6号イに該当する。

(イ) II. 2. (1) ないし (6) 及び (11) における記載の一部について

不開示部分には、監査及び必要な指導に当たつての具体的な監査事項及び手法が記載されており、これらについて公にすれば、対象となる者によって対策が講じられ、監査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、法5条6号イに該当する。

(ウ) II. 3. (1) ないし (7) における記載の一部について

不開示部分には、船員労務監査等に当たつての着眼点及び具体的な監査事項並びに手法が記載されており、これらについて公にすれば、対象となる者によって対策が講じられ、監査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、法5条6号イに該当する。

(エ) II. 7. 及び8. の記載の一部について

不開示部分には、技能実習法と船員派遣事業における具体的な監査事項及び手法が記載されており、これらについて公にすれば、監査の対象となる者によって対策が講じられ、監査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、法5条6号イに該当する。

(オ) II. 9. の記載の一部について

不開示部分には、運輸安全マネジメント評価の具体的な手法が記載されており、これらについて公にすれば、事業者によって対策が講じられ、正確な評価が困難になるおそれがあるため、法5条6号イに該当する。

(カ) III. 1. 及び2. の記載の一部について

不開示部分には、具体的な監査事項及び手法が記載されており、これらについて公にすれば、監査の対象となる者によって対策が講じられ、監査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、法5条6号イに該当する。

(キ) IV. (2) の記載の一部について

不開示部分には、監査目標件数の策定条件が記載されており、これらについて公にすれば、監査の対象となる者によって対策が講じられ、監査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、法5条6号イに該当する。

イ 文書2について

(ア) 1. (1) 及び(2) における記載の一部について

不開示部分には、具体的な監査事項及び手法並びに行動指針が記載されており、これらについて公にすれば、監査の対象となる者によって対策が講じられ、監査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、法5条6号イに該当する。

(イ) 1. (4) ⑤及び⑥及び3. (1) ①②④⑦における記載の一部について

不開示部分には、具体的な監査事項及び手法並びに監査目標件数の策定条件が記載されており、これらについて公にすれば、監査の対象となる者によって対策が講じられ、監査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、法5条6号イに該当する。

ウ 文書3について

(ア) 8条及び9条における記載の一部について

不開示部分には、監査事項及び情報収集の具体的な手法が記載されており、これらについて公にすれば、監査の対象となる者によって対策が講じられ、監査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、法5条6号イに該当する。

(イ) 27条における記載の一部について

不開示部分には、監査計画の策定における具体的な監査事項及び手法が記載されており、これらについて公にすれば、監査の対象となる者によって対策が講じられ、監査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、法5条6号イに該当する。

(ウ) 30条及び31条における記載の一部について

不開示部分には、監査に当たっての着眼点及び具体的な監査事項並びに手法が記載されており、これらについて公にすれば、監査の対象となる者によって対策が講じられ、監査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、法5条6号イに該当する。

(エ) 32条における記載の一部について

不開示部分には、船員職業安定業務監査の具体的な監査事項及び手法が記載されており、これらについて公にすれば、監査の対象となる者によって対策が講じられ、監査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、法5条6号イに該当する。

(オ) 35条ないし37条における記載の一部について

不開示部分には、具体的な監査事項及び手法が記載されており、これらについて公にすれば、監査の対象となる者によって対策が講じられ、監査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、法5条6号イに該当する。

(カ) 38条における記載の一部について

不開示部分には、具体的な監査事項及び手法が記載されており、これらについて公にすれば、監査の対象となる者によって対策が講じられ、監査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、法5条6号イに該当する。

4 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

以上のとおり、原処分で不開示とした文書1ないし3のうち上記3(3)に示す部分については不開示を維持したうえで残りの部分について開示することとし、文書4についてはそもそも文書が存在しないため、結果的に不開示としたことは妥当である。

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 令和4年3月8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25日 審議
- ④ 令和5年6月22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 同年7月12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、本件対象文書を含む諸文書の開示を求めるものであり、処分庁は、本件対象文書については、法5条6号イに該当するとして不開示とする決定(原処分)を行った。

審査請求人は本件対象文書について原処分の取消しを求めているが、諮問庁は、文書1ないし文書3のうち、法5条6号イに該当しない部分は開

示するが、その余の部分（以下「不開示維持部分」という。）については、なお不開示を維持すべきであり、文書4は不存在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、不開示維持部分の不開示情報該当性及び文書4を不開示としたことの妥当性について検討する。

2 不開示維持部分の不開示情報該当性について

(1) 諮問庁は、不開示維持部分を不開示とする理由について、以下のとおり説明する。

ア 文書1について

監査の着眼点、監査及び必要な指導に当たっての具体的な監査事項及び手法、船員労務監査等に当たっての着眼点及び具体的な監査事項並びに手法、技能実習法と船員派遣事業における具体的な監査事項及び手法、運輸安全マネジメント評価の具体的な手法、監査目標件数の策定条件が記載されており、これらについて公にすれば、監査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、法5条6号イに該当する。

イ 文書2について

具体的な監査事項及び手法並びに行動指針、監査目標件数の策定条件が記載されており、これらについて公にすれば、監査の対象となる者によって対策が講じられ、監査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、法5条6号イに該当する。

ウ 文書3について

監査事項及び情報収集の具体的な手法、監査計画の策定における具体的な監査事項及び手法、監査に当たっての着眼点及び具体的な監査事項並びに手法、船員職業安定業務監査の具体的な監査事項及び手法、具体的な監査事項及び手法が記載されており、これらについて公にすれば、監査の対象となる者によって対策が講じられ、監査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、法5条6号イに該当する。

(2) 文書1ないし文書3の記載を踏まえれば、上記(1)の諮問庁の説明に特段不自然・不合理な点は認められず、これを覆すに足る事情も認められない。

したがって、不開示維持部分は、法5条6号イに該当し、不開示とすることが妥当である。

3 文書4を不開示としたことの妥当性について

(1) 当審査会事務局職員をして、諮問庁に対し、原処分において文書4について、実際には不存在であるにもかかわらず、不開示とした理由及び諮問に当たり、当該文書は作成も取得もしておらず、不存在とした理由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 処分庁は、文書3が不開示である以上、同文書の下位規程の扱いである文書4は当然に不開示の判断がなされるところを、「文書の存在・不存在にかかわらず不開示」と判断した。

イ 運航労務監査執務要領は、運航労務監理官が遵守すべき事項、監査の目的、監査の種類等、監査業務の基礎ともいえるべき事項を定めており、これらは、全国統一的な基準により運用されなければならない事項であるため、国土交通省本省において執務要領を定めているところであり、各地方局において監査執務要領の下位規程となる独自の細則・実施要領の類を定めることはないため、そのような文書は作成も取得もしていない。

(2) 文書3の記載を踏まえれば、上記(1)イの諮問庁の説明に特段不自然・不合理な点があるとはいえず、これを覆すに足る事情も認められない。

したがって、関東運輸局において、文書4を保有しているとは認められず、当該文書について法5条6号イに該当するとして不開示としたことは、結論において妥当である。

4 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。

5 付言

本件においては、上記のとおり、原処分時点不存在である文書4について、存在するものと誤認させる形で不開示決定通知書に記載しており、文書1ないし文書3についても、全部不開示から審査請求を受けて一転して文書の大部分を開示するとしており、これは、開示決定時点での検討が不十分であったといわざるを得ない。今後処分庁においては、手続をより一層、適正、的確かつ慎重に行うよう留意されたい。

6 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6号イに該当するとして不開示とした決定については、文書1ないし文書3につき、諮問庁がなお不開示とすべきとしている部分は、同号イ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り、文書4につき、不開示としたことは、関東運輸局においてこれを保有しているとは認められず、結論において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