諮問庁：国土交通大臣

諮問日：令和6年2月16日（令和6年（行情）諮問第157号）

答申日：令和6年9月18日（令和6年度（行情）答申第406号）

事件名：特定法人Aへの特定の貸付料の増額に当たり作成された特定の内容が記載された文書の不開示決定（存否応答拒否）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、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否した決定は、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、令和5年9月6日付け国鉄幹第18号により国土交通大臣（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

審査請求人の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。（資料は省略する。）

（1）審査請求書

不開示の理由として、「請求文書の有無を明らかにすることは、法5条2号イ及び同条6号ロの不開示情報を開示することとなるので、法8条の規定により、その存否を明らかにしないで不開示とした」とある。しかし、開示請求した文書（以下、第2において「請求文書」という。）は法5条2号イにも同条6号ロにも該当しないので、不開示決定は不当である。

ア 法5条2号イに該当するのは、「公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」であって、請求文書はこれに該当しない。

当該法人すなわち特定法人Aにとって、管轄外の特定鉄道A特定区間A開業に伴い、特定鉄道B特定区間Bの貸付料が増額されたことは企業価値を低下させる不利益な変更であり、この決定に至るまで、当該法人が貸付料増額に難色を示していたことは公知の事実である。したがって、請求文書に明記されていると思われる、この不利益な変更になんらかの歯止めをかけるような内容が公になることは、当

該法人にとって不利益どころか、これ以上の企業価値の毀損を防ぐうえで、利益となることは明らかである。

イ 法5条6号ロは、「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」があるものであって、請求文書はこれに該当しない。

法1条は、「国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府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とともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資すること」がこの法律の目的としている。したがって、国民が公正で民主的な行政が行われているか否かを判断するうえで、上記アで記したとおり、請求文書の開示が当該法人に不利益を及ぼすものでない以上、法5条6号ロに基づいて、国、独立行政法人等が当事者であることを理由に不開示とすることは、特別な事情がない限り、許されない。請求文書に関しては不開示を正当化する特別な理由がないどころか、その開示はまさに法の趣旨に沿ったものである。行政手続法1条にも明記されている「行政運営における公正の確保と透明性の向上」は、我が国政府の基本方針であり、その実現に向けた一例である、いわゆる完全民営化を実現した当該法人が上場会社の責務である株主価値向上に反する負担を優越的地位にある国、独立行政法人等に不当に強いられていないかを判断するうえで必須の請求文書の開示を拒むことは不当である。

ウ そもそも、特定貸付料の増額同様に当該法人が不利益を強いられた、市場実勢から乖離した高い金利での特定法人Bからの借り入れに関して、「今回限りのものとする」と明示した「特定通知」は請求者に開示されている。今回の不開示決定は、一貫性を欠いた恣意的なものと言わざるを得ない。

エ 本論とは直接関係ないけれども、今回の不開示決定は令和5年9月6日付けとなっているにもかかわらず、郵便の消印は2023年（令和5年）9月5日となっている。請求文書の開示の可否とは別に、なぜ決定日前に送付することができたのか、そのような対応が常態化しているのか、説明を求める。

(2) 意見書

本件開示請求の不開示決定に関し、国土交通省が「理由説明書」で主張するような理由で開示請求が認められないのであれば、事実上、行政機関が見せたくないものは国民に開示しなくてよいということになり、

「行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府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とともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資すること」とする法の趣旨を根底から否定することになる。国土交通省の情報開示制度軽視の姿勢は、不開示決定をしたとする文書日付より前に文書を郵送している点にも表れている。しかも、国土交通省は「理由説明書」において、この点に関する説明要求に何ら応じていない。

さらに、審査請求人が2001年に開示請求し入手した文書に関する、下記第3の3（理由説明書）の（5）ウにおける国土交通省の主張は事実と反する。特定紙Aが特定年月日A付の社説で、「特定内容A」と明確に指摘しているとおおり、審査請求人の主張は公知の事実に基づいたものであり、特定株主からみて不当な所得移転であることは明白である。なお、この所得移転の仕組みの詳細について、審査請求人は自著『特定著書』で取り上げており、筆頭著者として国際的学術誌『特定誌』に掲載された論文でも、この不透明な仕組みを批判的に検討している。

国土交通省は監督官庁としての優越的地位を利用し、上場会社の企業価値を毀損する取引を不透明なかたちで強いるのみならず、すでに公知の事実であるにもかかわらず、その事実を否定している。この事例からもわかるとおり、特定貸付料をめぐるも、特定法人Bからの借り入れ同様、優越的地位を利用した取引が行われている、あるいはこれから行われる可能性は高い。

国土交通省元特定役職Aが「特定内容B」と明言して、上場会社である特定施設Aの人事に不当に介入していたことが、特定年月A、特定紙Bによって明らかにされたことは記憶に新しい。こうした不当介入が例外的事象とは考えにくい。監督官庁の優越的地位濫用の可能性が高い規制産業である特定事業Aにおいて、不当な介入を牽制防止するうえで、審査請求人が求める、国土交通省と上場会社との取り決めに関する文書が国民に開示されることは、憲法の要請である民主的な行政が行われるために決定的に重要である。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件審査請求について

審査請求人は、令和5年8月7日付けで、法4条1項の規定に基づき、処分庁に対し開示請求を行った。

本件開示請求を受け、処分庁は、本件対象文書の有無を明らかにすることは、法5条2号イ及び同条6号ロに掲げる不開示情報を開示することとなるので、法8条の規定により、その存否を明らかにしないで不開示とする決定（原処分）をした。

この原処分に対し、審査請求人は、令和5年11月18日付けで、処分

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(1)のとおり。

3 原処分に対する諮問庁の考え方

(1) 本件対象文書について

ア 特定施設Bの貸付け等について

特定法令Aに基づき、特定法人Cが建設する特定鉄道Cに係る特定施設C（以下「特定施設B」という。）については、特定法人Cが、特定法令A特定条項Aに基づき営業主体として指名された特定事業者（以下「特定営業主体」という。）に貸し付け、その対価として貸付料を得ることとされ、当該貸付料について、特定法人Cは、特定法令B特定条項Bの規定に基づき、国土交通大臣の認可を受けなければならないこととされている。

貸付料の額については、特定法令C特定条項Cの規定に基づき、当該特定施設Bに係る特定事業B（以下「特定事業C」という。）の開始による当該特定施設Bに係る特定営業主体である特定事業者の受益（以下「特定受益」という。）の程度を勘案し、当該特定営業主体である特定事業者が毎事業年度支払うべき額として国土交通大臣が定める方法により算定した額と当該事業年度の当該特定施設Cに係る租税及び管理費（当該特定施設Cに係るものとして配賦した租税及び管理費を含む。）の合計額に相当する額を基準として定めることとされている。特定受益については、特定条項Dに基づき、特定条項Eに規定する当該特定営業主体である特定事業者が特定事業Cを開始した場合において見込まれる収支が、特定条項Fに規定する当該特定営業主体である特定事業者が特定事業Cを開始しなかったと仮定した場合において見込まれる収支より改善することにより当該特定営業主体である特定事業者が受けると見込まれる利益とされている。

また、特定条項Cの国土交通大臣が定める方法については、特定条項Gの場合において、特定営業主体が毎年一定額を費用として負担した場合に、同号の収支と特定条項Fの収支の毎年の差額の累積が特定事業Cの開業後特定期間で特定数となるような当該一定額を基準として定めることとされている。

なお、上記のとおり、貸付料の額自体は認可の対象であるが、特定施設Bの貸付けは、特定法人Aと特定法人Cとの間の契約によって成立するものである。

イ 本件対象文書に係る前提事実について

特定鉄道B（特定区間B）に係る特定施設Cの毎事業年度の貸付料

については、特定法人Cが、当該区間の営業が特定年Aに開始されることにより特定法人Aに生じる特定受益の程度を勘案し、特定法人Aと協議した結果、特定法令C特定条項Hに掲げる額、すなわち、特定年Aから特定年Bの特定期間平均を特定額A／年として、特定法B特定条項Bの規定により国土交通大臣の認可を申請し、特定年月日B付けで認可されている。

その後、特定鉄道A（特定区間A）について、特定法人Cが、当該区間の営業が特定年Cに開始されることにより特定法人Dに生じる特定受益の程度を勘案し、同社と協議した結果、特定法令C特定条項Hに掲げる額、すなわち、特定年Cから特定年Dの特定期間の平均を特定額B／年として、特定法B特定条項Bの規定により国土交通大臣の認可を申請し、特定年月日C付けで認可されている。

その際、特定鉄道A（特定区間A）の開業に伴い、特定鉄道B（特定区間B）等の営業主体である特定法人Aに生じる受益について、特定法人Cが、特定受益の程度を勘案し、特定法人Aと協議した結果、毎事業年度において特定法人Aから追加で支払を受ける額が特定額Cとされた契約（以下「本件契約」という。）が特定法人Cと特定法人Aとの間で締結されていると承知している。

ウ 本件対象文書について

上記ア及びイを踏まえると、審査請求人のいう「不利益変更」とは、本件契約を指していると思われる。

したがって、本件対象文書は、仮に存在するとすれば、本件契約は「今回限りのものとする」旨又はそれと同様の内容が明示された文書であって、国が特定法人Aに対して通知し、又は国が特定法人Aと取り交わしたものが対象となるものと考えられる。

(2) 存否応答拒否の妥当性について

法8条は、「開示請求に対し、当該開示請求に係る行政文書が存在しているか否かを答えるだけで、不開示情報を開示することとなるときは、行政機関の長は、当該行政文書の存否を明らかにしないで、当該開示請求を拒否することができる。」と規定しているところ、原処分は、本件対象文書の有無を明らかにすることが、法5条2号イ及び同条6号ロの不開示情報を開示することとなるため、法8条の規定により、存否を明らかにせず不開示としている。

この際、不開示情報を含む形で仮定を置いた開示請求について、仮に当該開示請求に関して特定された文書が存在する場合、一部不開示決定をする等によりその存在を明らかにすれば、仮定が正しいことが明らかとなり、一部不開示決定をした趣旨と反することになる。したがって、不開示情報を含む形で仮定を置いた開示請求については、存否応答拒否

をすべきものと考えられる。

また、仮に当該開示請求に関して特定された文書が不存在である場合に、文書不存在と応答してしまうと、別の開示請求に対して存否応答拒否処分がなされた場合に、文書の存在が類推されてしまい、存否応答拒否を規定する法8条の趣旨を没却することから、仮に文書不存在であったとしても、不開示情報を含む形で仮定を置いた開示請求に対しては、存否応答拒否をすべきであると解される。

この際、本件開示請求については、本件対象文書が、本件契約について「今回限りのもの」であることを仮定しており、本件契約について「今回限りのもの」であるか否かという情報（以下「本件請求情報」という。）の不開示情報該当性が認められる限りにおいて、こうした情報を仮定して行われた本件開示請求に対して存否応答拒否をした原処分が妥当であると解されることとなる。

したがって、本件請求情報の不開示情報該当性について以下検討することとする。

(3) 本件対象文書の不開示情報該当性について

法5条において不開示情報が掲げられているが、同条2号では「法人その他の団体（国、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人を除く。以下「法人等」という。）に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、次に掲げるもの。ただし、人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報を除く。」とされ、さらに同号イにおいて、「公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」が掲げられている。

また、同条6号においては、「国の機関、独立行政法人等、地方公共団体又は地方独立行政法人が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、次に掲げるおそれその他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」とされ、さらに同号ロにおいて、「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」が掲げられている。

以下、本件請求情報が、同条2号イ及び同条6号ロに掲げられている不開示情報に該当するか否かをそれぞれ検討する。

ア 法5条2号該当性について

特定鉄道A（特定区間A）の開業に伴い、特定鉄道B（特定区間B）等の営業主体である特定法人Aに生じる受益について、特定法人Cが特定法人Aから支払を受けることについては、特定法人Cと特定

法人Aとの間での契約で定められているものであり、本件対象文書は、仮に存在するとすれば、特定法人C及び特定鉄道Cの整備を所掌する鉄道局と特定法人Aとの間において、公開を前提としない協議が行われた結果としての本件契約に係る両当事者間の協議内容や経緯、条件を示したものといえ、こうした情報については、企業の極めて高度な経営上の戦略が含まれ得る極めて秘匿性の高い情報であると考えられる。

こうした、当事者間で行われる特定施設Bの貸付契約に係る協議内容や経緯、条件についての情報である本件請求情報が公開されることにより、特定営業主体における経営戦略に悪影響を及ぼすことや、貸付契約やその変更に関しての今後の協議への支障、他の特定営業主体に公開されることによる協議への支障等が生じるおそれがある。

上記のとおり、本件請求情報は、特定営業主体である特定法人Aの競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあると考えられることから、法5条2号イに該当すると解される。

イ 法5条6号該当性について

上記アのとおり、本件対象文書は、仮に存在するとすれば、契約に係る当事者である特定法人C及び鉄道局にとっても、公開を前提としない協議が行われた結果であり、当事者間で行われる特定施設Bの貸付契約に係る協議内容や経緯、条件についての情報である本件請求情報が公開されることにより、特定法人C及び鉄道局が今後、特定鉄道A（特定区間C）などの特定鉄道Cに係る貸付契約や、締結済みの貸付契約の期間満了後の取扱いに関する特定営業主体との協議において、不当に不利な状況で協議を進めざるを得ないおそれがあるため、こうした情報については、今後の特定鉄道Cに係る事業及び事務の遂行に当たり極めて秘匿性の高い情報であると考えられる。上記のとおり、契約及び交渉事務に関する当事者としての特定法人C及び特定鉄道Cの整備を所掌する鉄道局の地位を不当に害するおそれがあると考えられることから、本件請求情報は、法5条6号ロに該当すると解される。

(4) 小括

上記の通り、本件請求情報は、法5条2号イ及び同条6号ロに掲げる不開示情報に該当し、本件対象文書に本件請求情報が含まれることから、存否応答を拒否することが妥当である。

(5) 審査請求人の主張について

ア 上記第2の2(1)アについて

審査請求人は、審査請求人のいう「不利益変更」に何らかの歯止めをかけるような内容が公になることは、特定法人Aの企業価値の

既存を防ぐうえで利益となるため、法5条2号イは「公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」であって、本件対象文書はこれに該当しない旨主張する。

しかしながら、本件対象文書の法5条2号イに規定する不開示情報への該当性については、上記(3)アのとおり、契約当事者間における交渉条件や妥協点についての情報であるためであり、当該情報が企業に与える影響が利益となるか不利益となるかにより判断されるものではなく、仮にどのような判断要素があるとしても、その影響を正しく予測することは困難であって、審査請求人の主張は失当である。

イ 上記第2の2(1)イについて

審査請求人は、法1条の目的に照らすと、上記第2の2(1)アで審査請求人が述べたとおり、本件対象文書の開示が特定法人Aに不利益を及ぼすものでない以上、法5条6号ロに基づいて、国、独立行政法人が当事者であることを理由に不開示とすることは、特別な理由がない限り、許されないとし、本件対象文書については、特別な理由がないため、原処分は不当である旨主張する。

しかしながら、審査請求人がその主張の前提とする上記第2の2(1)アについては、上記アのとおりであり、また、本件対象文書の法5条6号ロに規定する不開示情報への該当性については、上記(3)イのとおりであり、当事者間で行われる特定施設Bの貸付契約に係る協議内容や経緯、条件についての情報である本件請求情報について、国、独立行政法人が当事者である場合には特別な理由がない限り、不開示とすることは許されないとする審査請求人の主張は失当である。

ウ 上記第2の2(1)ウについて

審査請求人は、「そもそも、特定貸付料の増額同様に当該法人が不利益を強いられた、市場実勢から乖離した高い金利での特定法人Bからの借り入れに関して、「今回限りのものとする」と明示した「特定通知」は請求者に開示されている。今回の不開示決定は、一貫性を欠いた恣意的なものと言わざるを得ない。」と主張している。

しかしながら、そもそも「特定通知」に記載された手続は、特定法人Cと特定法人Aという当事者が同一であるものの、貸付料制度とは全く異なる性質の事柄であり、また、当時の事実関係においては、「特定法人Aが「市場実勢から乖離した高い金利での特定法人Bからの借り入れ」を強いられ」、不利な取扱いを受けた事実はなく、本件開示請求とどのような観点で整合性を求めているのか明らか

かではないため、審査請求人の主張は失当である。

エ 審査請求人のその余の主張について

審査請求人は、その他縷々主張するが、上記判断を左右するものではない。

(6) 結論

以上のとおり、本件対象文書について、その存在の有無を明らかにすることは、法5条2号イ及び同条6号ロに規定する不開示情報を開示することとなるため、法8条の規定により、その存否を明らかにしないで、不開示決定を行った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 令和6年2月16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3月27日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ④ 同年7月12日 審議
- ⑤ 同年9月11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、その存否を答えるだけで、法5条2号イ及び6号ロに該当する不開示情報を開示することとなるとして、法8条の規定により、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否する原処分を行った。

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、本件対象文書の存否応答拒否の妥当性について検討する。

2 存否応答拒否の妥当性について

本件開示請求は、特定鉄道A（特定区間A）の開業に伴い、特定法人Cが、特定鉄道B等の営業主体である特定法人Aから支払いを受ける額について、特定法人Cと特定法人Aの間で締結された契約に関し、「今回限りのものとする」旨、又はそれと同様の内容が明示された文書であって、国土交通省が特定法人Aに対して通知した、又は国土交通省が特定法人Aと取り交わした文書の開示を求めるものと認められる。そうすると、本件対象文書の存否を答えることは、当該2法人が「今回限りのものとする」旨、又はそれと同様の内容を明文化した上で当該契約を締結したという事実の有無（本件存否情報）を明らかにするものであると認められる。

(1) 当審査会事務局職員をして諮問庁に対し改めて確認させたところ、諮問庁はおおむね以下のとおり説明する。

特定鉄道Bに係る特定施設Bの貸付けは、特定施設Bの所有主体であ

る特定法人Cと、営業主体である特定法人Aとの間の賃貸借契約（当該契約）で成立している。このような民事上の契約における条件に関しての情報は、契約の交渉に係る特に重要な情報に該当し、当該交渉の有無を含めて、通常一般に知られることのない機微な情報であり、当該情報が公にされることとなれば、特定法人Aが行う契約交渉における経営判断の自由度が低下することにより、今後の交渉業務に支障が生じ、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあると考えられる。

したがって、本件対象文書の存否を答えることは、法5条2号イの不開示情報を開示することになるため、法8条の規定により、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否した原処分は、妥当である。

(2) 本件存否情報は、法5条2号イに該当するとする上記諮問庁の説明は否定し難い。

したがって、本件対象文書の存否を答えることは、法5条2号イに掲げる不開示情報を開示することとなるため、同条6号ロについて判断するまでもなく、法8条の規定により、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否した決定は、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、その存否を答えるだけで開示することとなる情報は法5条2号イ及び6号ロに該当するとして、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否した決定については、当該情報は同条2号イに該当すると認められるので、同条6号ロについて判断するまでもなく、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

別紙（本件対象文書）

特定年月 B に開業した特定鉄道 B 特定区間 B の貸付料の額が特定年月 B に国土交通大臣の認可を受け確定したにもかかわらず、特定年月 C の特定鉄道 A 特定区間 A 開業により、支払う額が付加されるという不利益変更が行われた。特定名称は特定法人 B から市場実勢からかい離した不利益な条件で借入れる際、特定通知で「今回限りのものとする」と明示した文書を特定名称特定役職 B 宛に提出している。

特定貸付料に関しても同様の文書があると推測されるので、開示請求する。