

諮問庁：防衛大臣

諮問日：平成27年4月2日（平成27年（行情）諮問第255号）

答申日：平成28年4月18日（平成28年度（行情）答申第2号）

事件名：平成24年度作戦法規巡回講習の一部開示決定に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

「作戦法規巡回講習：我が国における無人機等の運用に関する論点整理」に関して「行政文書ファイル等」（防衛省行政文書管理規則（平成23年防衛省訓令第15号））に綴られた文書の全て」（以下「本件請求文書」という。）の開示請求に対し、「平成24年度作戦法規巡回講習 幹部学校研究部第3研究室（表紙を除く。）」（以下「本件対象文書」という。）を特定し、その一部を不開示とした決定は、妥当である。

### 第2 異議申立人の主張の要旨

#### 1 異議申立ての趣旨

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25年11月18日付け防官文第15113号により防衛大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った一部開示決定（以下「原処分」という。）について、その取消しを求める。

#### 2 異議申立ての理由

異議申立人の主張する異議申立ての理由は、異議申立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）異議申立書

ア 本件対象文書の本来の電磁的記録についても特定を求める。

国の解釈によると、「行政文書」とは、「開示請求時点において、『当該行政機関が保有しているもの』」（別件訴訟における準備書面）である。

本件開示決定通知書では電磁的記録形式の特定明示が行われておらず、「開示請求時点において、『当該行政機関が保有しているもの』」が特定されたのか不明である。

そこで国の解釈に従って、改めて本件対象文書の電磁的記録形式の特定明示を行うとともに、その電磁的記録形式での複写の交付を求める。

イ 本件対象文書をありのまま開示することを求める。

情報公開の事務手続に関する国の統一指針である「情報公開事務処

理の手引」（平成18年3月 総務省行政管理局情報公開推進室）は、「開示の実施においては、行政文書をありのまま開示する」（23枚目）として、「原則として加工はしない」（同上）としている。したがって本件対象文書の電磁的記録の開示に当たっては、当該電磁的記録をそのままのデータ形式で開示すべきである。

また同様な趣旨で本件対象文書の電磁的記録の開示に当たっては、コピー等に制限を掛けるセキュリティ設定等を行わずそのままのデータ形式で開示すべきである。

ウ 複写の交付が本件対象文書の全ての内容を複写しているか確認を求める。

平成22年度（行情）答申第538号で明らかになったように、電子ファイルを紙に出力する際に、当該ファイル形式では保存されている情報が印刷されない場合が起こり得る。

これと同様に当該ファイル形式を他のファイル形式に変換する場合にも、変換先のファイル形式に情報が移行しない場合が設定等により技術的に起こり得るのである。

本件対象文書が当初のファイル形式を変換して複写の交付が行われているため、本件対象文書の内容が、交付された複写には欠落している可能性がある。そのため、交付された複写が本件対象文書の全ての内容を複写しているか確認を求めるものである。

また電磁的記録にセキュリティ設定等を掛けた場合、当該データが複写先に複写されない場合が技術的に起こり得る。そこで、本件対象文書にこうした制限が掛けられている場合、本件対象文書の内容が交付された複写には欠落している可能性がある。そのため、交付された複写が、本件対象文書の全ての内容を複写しているか確認を求めるものである。

エ 「本件対象文書の内容と関わりのない情報」（平成24年4月4日付け防官文第4639号）についても開示・不開示の判断を求める。

処分庁が平成24年4月4日付け防官文第4639号で認めるように、開示・不開示の判断を行わずに「本件対象文書の内容と関わりのない情報の付随を避ける」複写の交付は、法に反するので、当該情報についても開示・不開示の判断を改めて求めるものである。

オ 一部に対する不開示決定の取消し

カ 紙媒体についても特定を求める。

「行政文書」に関する国の解釈に従い、紙媒体についても存在しないか特定を求めるものである。

## （2）意見書

ア 国の法解釈に従えば、開示請求時の電磁的記録形式で文書が特定さ

れなければならない。

国の解釈によると、「行政文書」とは、「開示請求時点において、『当該行政機関が保有しているもの』」（別件訴訟における準備書面）である。

また、総務庁行政管理局長（当時）の国会答弁でも、法の対象文書は「電子情報も対象」と明言されている。

したがって、本件対象文書の特定に当たっては、開示請求時点における電磁的記録形式が特定されなければならない。

事実、諮問庁は防官文第17119号における開示決定でWordファイルを特定・明示している。

そもそも法に基づき行われる文書の特定と、複写の交付の際の不開示情報の処理をどうするかという問題は全く別に取り扱われるべき問題である。

イ 審査会事務局による対象文書の直接の確認を求める。

以下の理由から、異議申立人が確認できない事項について審査会事務局が直接確認することを求める。

確認事項①：対象文書の電磁的記録の本来の記録形式

確認事項②：変更履歴

確認事項③：「本件対象文書の内容と関わりのない情報」と処分庁がみなしている情報

（必要とする理由①）

本件理由説明書において諮問庁は、本件対象文書の本来の電磁的記録を特定したかについて明言していないので、特定されていない疑いがある。なお諮問庁が情報公開請求に対して繰り返し隠蔽を行っている事実は、平成22年度（行情）答申第75号及び平成25年度（行情）答申第233号から明らかである。

そこで、本件対象文書の本来の電磁的記録の特定を諮問庁に求めるとともに、審査会事務局による直接の確認を求めるものである。

（必要とする理由②）

ワード（Word）等で作成された文書（電磁的記録）の場合、変更履歴が残されている場合がある。

この変更履歴もまた組織共有文書に該当するので、本件対象文書においてもそれが存在していないか確認する必要がある。

諮問庁が本件対象文書の電磁的記録を特定しないのは、この変更履歴の存在を隠蔽しようとしている意図があると思われる。

（必要とする理由③）

諮問庁の理由説明書では、「本件対象文書の内容と関わりのない情報」の付随について完全に否定していない。

恐らく「本件対象文書の内容と関わりのない情報」と処分庁がみなす情報それ自体は存在するものと思われるので、処分庁の勝手な判断に任せず、審査会がその内容を確認するべきである。

ウ 履歴情報も組織共有文書であれば、開示対象である。

履歴情報が組織共有文書であれば、開示対象である。

例えば、文書作成過程で合議先に変更箇所の確認を求めるため、履歴情報を残すことは諮問庁の文書作成過程では広く行われている。

また、過去の開示決定（防官文第7679号）では、「北朝鮮のミサイル発射について（案）」と題するワード（Word）等で作成された文書（電磁的記録）が開示され、履歴情報についても開示されている。

エ 「本件対象文書の内容と関わりのない情報」の判断を諮問庁に委ねるべきではない。

諮問庁は理由説明書で、本件異議申立ての段階では複写の交付が行われていないことをもって異議申立ての理由がないと主張したいようであるが、複写の交付が行われているか否かは、本件異議申立ての理由とは関わりがない。

異議申立人が主張したいのは、諮問庁がいう「本件対象文書の内容と関わりのない情報」が存在するのであれば、それを諮問庁の判断を委ねるべきではないということである。

諮問庁は過去において「防衛大学校防衛学館図書室が所蔵している事実は確認されたものの、行政文書として所有している事実は確認できなかったため、不存在であると判断した」（平成22年度（行情）答申第75号2頁）という珍妙な主張を行い、「平成21年度（行情）答申第96号における諮問庁の説明は事実を隠蔽しようとしたものと外部から疑われても仕方のない不適切又は不十分なものであったと言わざるを得ず、極めて遺憾である」（同答申5頁）との批判を受けている。

このような指摘を受けながら諮問庁では、こうした隠蔽工作に関わった職員に対して何ら処分を行っておらず、「隠蔽しても責任は問われない」という組織風土を残している。

このような組織風土ないし体質に染まった諮問庁においては、不都合な事実を「本件対象文書の内容と関わりのない情報」とみなすことで隠蔽しようとする誘惑が常に存在するのである。

事実、上記答申以後も諮問庁は、「組織全体として不都合な事実を隠蔽しようとする傾向があったことを指摘せざるを得ない」（平成25年度（行情）答申第233号31頁）との指摘を受けている。

以上の理由から、「本件対象文書の内容と関わりのない情報」であ

るか否かの判断を諮問庁に委ねることは極めて危険であり，改めて当該情報を特定の上，それが真に「内容と関わりのない情報」に該当するのかを審査会が判断するべきである。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 経緯

本件開示請求は，「「作戦法規巡回講習：我が国における無人機等の運用に関する論点整理」に関して「行政文書ファイル等」（防衛省行政文書管理規則（平成23年防衛省訓令第15号））に綴られた文書の全て」の開示を求めるものであり，これに該当する行政文書として，「平成24年度作戦法規巡回講習 幹部学校研究部第3研究室」を特定した。

本件開示請求に対しては，法11条の規定を適用した上で，まず，特定した行政文書の表紙について平成25年10月11日付け防官文第13782号により，開示決定を行い，残余の部分（本件対象文書）について，その一部が法5条3号の不開示情報に該当することから，同年11月18日付け防官文第15113号により当該部分を不開示とする一部開示決定（原処分）を行った。本件異議申立ては，原処分に対してされたものである。

#### 2 法5条該当性について

原処分において，不開示とした部分及び不開示とした理由は，別紙のとおりである。

#### 3 異議申立人の主張について

(1) 異議申立人は，「本件開示決定通知書では電磁的記録形式の特定明示が行われておらず，「開示請求時点において，『当該行政機関が保有しているもの』」が特定されたのか不明である。そこで国の解釈に従って，改めて本件対象文書の電磁的記録形式の特定明示を行うとともに，その電磁的記録形式での複製の交付を求める。」として，本件対象文書の本来の電磁的記録形式の特定明示を求めるが，法その他の関係法令において，電磁的記録の記録形式を特定し，明示しなければならないことを義務付けるような趣旨の規定はないことから，当該電磁的記録の記録形式を特定し，明示することはしていない。

(2) 異議申立人は，本件対象文書の電磁的記録の開示に当たっては，当該電磁的記録を加工することなく「コピー等に制限を掛けるセキュリティ設定等を行わずそのままのデータ形式で開示すべきである。」として，本件対象文書をありのまま開示すること，「本件対象文書が当初のファイル形式を変換して複製の交付が行われているため，本件対象文書の内容が，交付された複製には欠落している可能性がある。」として，複製の交付が本件対象文書の全ての内容を複製しているか確認すること及び「処分庁が平成24年4月4日付け防官文第4639号

で認めるように、開示・不開示の判断を行わずに「本件対象文書の内容と関わりのない情報の付随を避ける」複写の交付は、法に反する」として、当該情報についても、開示・不開示の判断をすることを求めるが、本件異議申立てがされた時点においては、開示の実施は行われておらず、したがって複写の交付も行われていない。

(3) 異議申立人は、一部に対する不開示決定の取消しを求めるが、本件対象文書の法5条該当性を十分に検討した結果、その一部が別紙のとおり同条3号に該当することから当該部分を不開示としたものであり、その他の部分については開示している。

(4) 異議申立人は、「行政文書」に関する国の解釈に基づき、本件対象文書の紙媒体についても特定を求めるが、本件対象文書を管理している海上自衛隊幹部学校企画部においては、本件対象文書をパソコン内の共有フォルダで保有しており、紙媒体は保有していないことから、電磁的記録のみを特定したものであり、本件異議申立てを受け、確実に期すために行った再度の探索においても、紙媒体の保有を確認することはできなかった。

(5) 以上のことから、異議申立人の主張にはいずれも理由がなく、原処分を維持することが適当である。

#### 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27年4月2日 諮問の受理
- ②同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③同月15日 審議
- ④同年5月11日 異議申立人から意見書を收受
- ⑤平成28年3月25日 本件対象文書の見分及び審議
- ⑥同年4月14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

本件対象文書は、海上自衛隊幹部学校（以下「幹部学校」という。）において作成された講習資料である。

処分庁は、電磁的記録たる本件対象文書を特定し、その一部を法5条3号に該当するとして不開示とする原処分を行った。

これに対し、異議申立人は、本件対象文書の紙媒体の特定及び不開示部分の開示等を求めているところ、諮問庁は、原処分を維持することが適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、本件対象文書の特定の妥当性（紙媒体の保有の有無）及び不開示情報該当性について検討する。

##### 2 本件対象文書の特定の妥当性について

(1) 本件対象文書の特定について、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、諮問庁は次のとおり説明する。

ア 本件対象文書は、作成元である幹部学校の内部ネットワークの共有フォルダ内に保管されていた電磁的記録を特定した。

イ 本件対象文書は、巡回講習においてプロジェクターを使い投影するための資料であり、印刷して配布することはなく、紙媒体で保有する必要がないことから、電磁的記録しか保有していない。

ウ 開示請求を受けた際、幹部学校において書棚、机、書庫等を探索し、異議申立てを受けた際にも再度探索を行ったが、本件対象文書の紙媒体は確認できなかった。

(2) 当審査会において確認したところ、本件対象文書はプレゼンテーションのスライドであると認められ、紙媒体で保有する必要はなく、電磁的記録しか保有していない旨の諮問庁の上記(1)ア及びイの説明に不自然、不合理な点は認められず、原処分を行う際及び異議申立て後の2度にわたり行った上記(1)ウの探索の範囲等も不十分とはいえない。

(3) したがって、防衛省において、本件対象文書の外に特定すべき文書(紙媒体)を保有しているとは認められない。

### 3 不開示情報該当性について

本件対象文書の不開示部分には、他国機関との無人機の運用等に関する意見交換の内容、国際法に係る考察及び意見等が具体的に記載されている。

当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、当該意見交換は、公にしないことを前提に行われたものであり、その内容を公にすると、相手先機関との信頼関係が損なわれるとのことであった。

そこで検討すると、当該不開示部分は、これを公にすることにより、他国の無人機等の運用要領、同国の国際法上の見解及びその問題点並びに自衛隊の現状認識及び今後の防衛構想等が推察され、当該他国との信頼関係を損なうおそれ、及び悪意を有する相手方において対抗措置を講ずることを容易にするなど、自衛隊の任務の効果的な遂行に支障を生じさせ、ひいては国の安全が害されるおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由があると認められるので、法5条3号に該当し、不開示とすることが妥当である。

### 4 異議申立人のその他の主張について

異議申立人のその他の主張は、当審査会の上記判断を左右するものではない。

なお、開示の実施の方法等は、法18条に基づいて諮問すべき事項に当たらないため、当審査会が答申すべき対象であるとは認められない。

### 5 付言

本件は、異議申立てから諮問までに約1年4か月が経過しており、「簡易迅速な手続」による処理とは言い難く、本件異議申立ての趣旨及び理由に照らしても、諮問を行うまでに長期間を要するものとは考え難い。

諮問庁においては、今後、開示決定等に対する不服申立事件における諮問に当たって、迅速かつ的確な対応が望まれる。

6 本件一部開示決定の妥当性について

以上のことから、本件請求文書の開示請求に対し、本件対象文書を特定し、その一部を法5条3号に該当するとして不開示とした決定については、防衛省において、本件対象文書の外に開示請求の対象として特定すべき文書を保有しているとは認められないので、本件対象文書を特定したことは妥当であり、不開示とされた部分は同号に該当すると認められるので、不開示としたことは妥当であると判断した。

(第4部会)

委員 鈴木健太, 委員 常岡孝好, 委員 中曽根玲子

別紙

不開示とする部分及び理由

不開示とする部分		不開示とする理由
頁	具体的箇所	
2, 4, 6, 9, 10, 11, 13, 15, 17及び41	スライドの一部	他国又は国際機関に係る情報であって、これを公にした場合、我が国と他国又は国際機関との安全保障上の関係を損ない、信頼関係に悪影響を及ぼすおそれがあるため、法5条3号に該当し、不開示とする。
42	スライドの一部	自衛隊の今後の運用構想に資するための研究結果に関する情報であり、これを公にした場合、自衛隊の任務の効果的な遂行に支障を生じさせるおそれがあるため、法5条3号に該当し、不開示とする。