

諮問庁：防衛大臣

諮問日：平成28年9月2日（平成28年（行情）諮問第533号），同年1月4日（同第668号）

答申日：平成29年2月20日（平成28年度（行情）答申第738号及び同第740号）

事件名：特定事件番号の答申に記載の「各科ごとに設定されているパソコン内のフォルダ」に保存されている文書の不開示決定に関する件
特定事件番号の答申に記載の「各科ごとに設定されているパソコン内のフォルダ」に保存されている文書の不開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「各科ごとに設定されているパソコン内のフォルダ」（平成26年度（行情）答申第144号及び同145号8頁）に保存されている文書の全て（2016年4月末現在）。*電磁的記録が存在する場合，その履歴情報も含む。」（以下「本件請求文書」という。）の各開示請求（以下，平成28年（行情）諮問第668号に係る開示請求を「本件開示請求1」，同第533号に係る開示請求を「本件開示請求2」といい，併せて「本件開示請求」という。）につき，開示請求に形式上の不備があるとして不開示とした各決定は，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条の規定に基づく各開示請求に対し，平成28年5月2日付け防官文第9232号及び同月19日付け防官文第9910号により防衛大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った各不開示決定（以下，順に「原処分1」及び「原処分2」といい，併せて「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によると，おおむね次のとおりである（意見書に添付されている資料は省略する。）。

(1) 審査請求書1（平成28年（行情）諮問第668号）

本件開示請求1にあたっては，処分庁より特定に必要な教示を得られなかったため必要な補正を行うことができなかった。

よって不開示決定を取り消し，必要な教示を改めて行うべきである。

(2) 審査請求書 2 (平成 28 年 (行情) 諮問第 533 号)

本件補正に関して、処分庁より必要な教示を得られなかったため、処分を取り消し、補正に必要な教示を行うべきである。

(3) 意見書 (平成 28 年 (行情) 諮問第 668 号及び同第 533 号)

諮問庁の教示は前回請求においてもできたはずである。

本件開示請求は、平成 27 年度 (行情) 答申第 592 号で審査対象となった請求 (以下「前回請求」という。) と同じものである。

前回請求において諮問庁は「補正の参考となる情報」が提供できないと回答し、2 度にわたり補正の請求を行っている。

本件開示請求における諮問庁からの教示が「パソコン内のフォルダ」にある文書の全てを示しているのなら、前回請求においても容易に教示できたはずである。

諮問庁が前回請求において「補正の参考となる情報」が提供できないと回答したのは、今回教示した情報に留まらないものが存在することに他ならない。

例えば、請求受付番号：2013. 2. 5-本本 B1094 で諮問庁が開示した「中国人民解放軍の作戦・戦闘資料集」は防衛省陸上自衛隊基礎情報隊が作成したものだが、こうした資料が「パソコン内のフォルダ」に含まれていると思料される。

以上から、諮問庁の教示は不十分であり、改めて「補正の参考となる情報」の提供を求めるものである。

第 3 諮問庁の説明の要旨

1 経緯

(1) 平成 28 年 (行情) 諮問第 668 号

本件開示請求 1 は、「「各科ごとに設定されているパソコン内のフォルダ」 (平成 26 年度 (行情) 答申第 144 号及び同第 145 号 8 頁) に保存されている文書の全て (2016 年 4 月末現在)。*電磁的記録が存在する場合、その履歴情報も含む。」 (本件請求文書) の開示を求めるものであるが、行政文書開示請求書の記載では行政文書の特定が困難であったことから、審査請求人に対し、行政文書を特定するに足りる事項の記載を求めたところ、審査請求人がこれに応じなかったため、法 9 条 2 項の規定に基づき、平成 28 年 5 月 2 日付け防官文第 9232 号により、形式不備による不開示決定 (原処分 1) を行った。

本件審査請求は、原処分 1 に対してされたものである。

(2) 平成 28 年 (行情) 諮問第 533 号

本件開示請求 2 は、本件請求文書の開示を求めるものであるが、行政文書開示請求書の記載では行政文書の特定が困難であったことから、審査請求人に対し、行政文書を特定するに足りる事項の記載を求めたところ

る、審査請求人がこれに応じなかったため、法9条2項の規定に基づき、平成28年5月19日付け防官文第9910号により、形式不備による不開示決定（原処分2）を行った。

本件審査請求は、原処分2に対してされたものである。

2 本件開示請求に対する補正について（平成28年（行情）諮問第533号及び同第668号）

(1) 本件開示請求1は、請求内容が文書を特定するに当たり不明確なため、平成27年度（行情）答申第592号に基づき、補正の参考となる情報を提供するため、「パソコン内フォルダ」は平成25年8月から平成28年3月分の陸上自衛隊基礎情報隊が作成した情報資料であり、過去に本件開示請求者が請求した基礎情報隊が作成した情報資料と全て重複しているため、過去の請求の際の請求番号一覧（付紙第1）を添付し「基礎情報隊が作成した情報資料（〇〇年〇〇月分）」として開示請求を補正し、必要に応じ開示請求手数料を追納するよう求めたが、開示請求者は「平成27年度（行情）諮問678号での貴省の説明では本件対象文書は「そのファイル数は優に300を超えている」（「平成27年度（行情）答申第592号」4頁）であったはず」として、「優に300を超えているファイルから開示請求者が希望するものを選択して開示請求を行う」との回答があったため、付紙第2（付紙第1に一連番号及び行政文書名を加えたもの。本答申では付紙はいずれも省略。）を送付した。当該ファイルの内容は、複数月に渡るため、再度「基礎情報隊が作成した情報資料（〇〇年〇〇月分一連番号〇〇）」として開示請求を補正し、必要に応じ開示請求手数料を追納するよう求めたが、補正には応じず、当該請求に対し開示決定を行うよう回答があったため、形式不備により不開示決定を行った。

(2) 本件開示請求2は、本件開示請求1と同一の請求であり、上記(1)の経緯を踏まえ、本件開示請求2においても、開示請求者に対し、上記(1)と同様の補正を行おうとしていたところ、上記(1)と同様の文書特定に係る調整を行う前に、請求者が「早急に不開示決定を進めるよう」との意思表示がなされたことを踏まえ、不開示決定を行ったものである。

3 審査請求人の主張について

審査請求人は、審査請求書記載のとおり主張し、開示請求した行政文書の開示を求めるが、上記2のとおり、補正に必要な教示を行ったが、審査請求人がこれに応じなかったものであり、審査請求人の主張は全く当たらず、原処分を維持することが妥当である。

第4 調査審議の経過

当審査会は、本件各諮問事件について、以下のとおり、併合の上、調査

審議を行った。

- ① 平成28年9月2日 諮問の受理（平成28年（行情）諮問第533号）
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受（同上）
- ③ 同年10月5日 審査請求人から意見書を收受（同上）
- ④ 同年11月4日 諮問の受理（平成28年（行情）諮問第668号）
- ⑤ 同日 諮問庁から理由説明書を收受（同上）
- ⑥ 同年12月7日 審査請求人から意見書を收受（同上）
- ⑦ 平成29年2月8日 審議（平成28年（行情）諮問第533号及び同第668号）
- ⑧ 同月16日 平成28年（行情）諮問第533号及び同第668号の併合並びに審議

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、本件請求文書の開示を求めるものである。

処分庁は、本件開示請求に係る行政文書開示請求書の記載では行政文書の特定が困難であったことから、審査請求人に対し行政文書を特定するに足りる事項の記載を求めたが、審査請求人がこれに応じなかったため、開示請求に係る行政文書の特定不十分という形式上の不備があることを理由に原処分を行った。

これに対し、審査請求人は原処分の取消しを求め、諮問庁は原処分を維持することが妥当であるとしていることから、以下、原処分の妥当性について検討する。

2 形式上の不備について

（1）開示請求書における対象文書の特定について

ア 当審査会において平成26年度（行情）答申第144号及び同145号（以下、併せて「別件答申」という。）を確認したところ、陸上自衛隊基礎情報隊（以下「基礎情報隊」という。）が作成する情報資料について、諮問庁が「各科ごとに設定されているパソコン内のフォルダで保存、管理される」という説明をした旨の記載が認められるから、本件開示請求は、上記「各科ごとに設定されているパソコン内のフォルダ」内に保存されている行政文書の開示を求めるものであると解される。また、「各科」については、別件答申の記載から、基礎情報隊の第1科から技術科までの計6科を指すものと認められる。

イ そこで検討すると、上記「各科ごとに設定されているパソコン内のフォルダ」内に保存されている文書の開示を求める本件開示請求は、一見すると対象となる文書の範囲が形式的、外形的に明確であるよう

にもみえる。

しかし、法は、行政文書の開示請求は、原則として一文書ごとに行うことを前提としており、開示請求書に記載すべき「行政文書を特定するに足りる事項」（法４条１項２号）は、開示を求める文書を他の文書と識別できる程度のものであることを要するものと解されるところ、本件開示請求のように、開示を求める文書の保存場所のみを示した記載では、一般に一つの保存場所には多種多様な文書が保存されているため、保存されている文書のうち開示を求める文書とその余の文書を識別することはできないものと認められる。

したがって、上記「行政文書を特定するに足りる事項」の記載方法については、原則として、保存場所等の範囲を示すだけでは不十分であり、開示請求者は、開示を求める文書自体を識別し得る事項を明らかにする必要があると解すべきである。

そして、本件開示請求は、開示を求める文書について「各科ごとに設定されているパソコン内のフォルダ」という保存場所のみが記載され、いかなる文書の開示を求めるのかを識別し得る事項が全く示されていないから、請求の対象となる文書の特定が不十分といわざるを得ず、これを特定するに足りる補正がされない限り、形式上の不備があるというべきである。

(2) 本件開示請求についての補正がされたかについて

ア 本件開示請求は、本件請求文書の開示を求めるものであるが、上記第３の２（１）のとおり、諮問庁は、開示請求書の記載内容が請求の対象となる文書を特定するに当たり不明確であることから、本件開示請求１の受付後、開示請求者である審査請求人に対して、補正の参考となる情報を提供した上で、対象文書の特定のための補正を求める手続を行ったと説明している。

この求補正の経緯について、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、諮問庁の説明は、おおむね次のとおりであった。

(ア) 処分庁は、平成２８年４月２５日付けＦＡＸにより、審査請求人に対して、本件開示請求１については、上記第３の２（１）のとおり、その対象となる文書が、平成２５年８月から平成２８年３月分の基礎情報隊が作成した情報資料であるとし、これらは、過去に審査請求人が計３２回にわたって開示請求をした、基礎情報隊が作成した情報資料と全て重複しているものであるとした上で、それら過去の請求に係る請求番号一覧（以下「請求番号一覧」という。）を提供し、当該一覧からの開示を希望するものの選択並びにこれに伴う開示請求書の補正及び開示請求手数料の追納を求めた。

(イ) これに対し、審査請求人は、平成２８年４月２６日付けＦＡＸに

より、平成27年度（行情）答申第592号における諮問庁の説明では、300を超えているファイルがあったはずであり、また、開示請求のあった行政文書は開示決定等の日又は裁決等の日の翌日から最低一年間は保存されているため、2014.8.19－本本B718請求（前回請求）時の文書が存在しているはずであるとして、教示のあったリストには漏れがあるとした上で、「教示の文書しかないとするのであれば、不開示決定で結構ですので、このまま手続をお進め下さい」と回答した。

（ウ）処分庁は、平成28年4月26日付けFAXにより、審査請求人に対し、請求番号一覧に掲載された各請求番号はこれらが示す各開示請求の対象となった複数の行政文書を含むものであること、開示請求等の対象となった行政文書については保存期間を規則どおり延長していること等を説明した上で、再度、上記（ア）と同様の検討を求めた。

（エ）審査請求人は、平成28年4月27日付けFAXにより、「当方の希望は「優に300を超えている」ファイルから当方が希望するものを選択して開示請求を行うことです。300超それぞれ個別のファイル名をお知らせ戴きたいのですが、明らかにできないのであれば、その全てを開示請求致します。必要な開示実施手数料は追納致しますので、早急にお知らせ下さい。」と回答した。

（オ）処分庁は、平成28年4月27日付けFAXにより、審査請求人に対し、本件開示請求1について、「各科ごとに設定されているパソコン内のフォルダ」に保存されている行政文書の全てについて開示請求を行うものとして手続を進める旨通知し、開示請求手数料の追納を求めた。また、処分庁は、同日に処分庁に到達した本件開示請求2に係る同月30日付けの行政文書開示請求書について、本件開示請求1と同様の請求であることを指摘した上で、本件開示請求2を維持するかについて回答を求めた。

（カ）審査請求人は、平成28年4月27日付けFAXにより、本件開示請求1については上記（エ）と同内容の回答を行った。なお、本件開示請求2についての回答は行わなかった。

（キ）処分庁は、平成28年4月28日付けFAXにより、審査請求人に対し、本件開示請求1について、請求番号一覧に掲載された各請求番号が示す各開示請求の対象となった全ての行政文書である計778件の文書の名称を記載した一覧表（以下「文書名一覧表」という。）を提供し、再度、当該一覧表から開示を希望する文書の選択並びにこれに伴う開示請求書の補正及び開示請求手数料の追納を求めた。

- (ク) 審査請求人は、平成28年4月28日に、電話により、処分庁に対し、開示請求の趣旨を理解していないとした上で、開示請求手数料の追納は行わない旨、不開示決定を行うよう求める旨及び不服申立てを行う旨を回答した。なお、この回答において、審査請求人は、文書名一覧表から開示を希望する文書を選択することはせず、その一方で、「各科ごとに設定されているパソコン内のフォルダ」に保存されている全文書の開示を求めることもせず、結局、本件開示請求1の対象となる文書を特定しなかった。
- (ケ) 処分庁は、平成28年5月2日に原処分1を行った。
- (コ) 処分庁は、平成28年5月10日付けFAXにより、審査請求人に対して、本件開示請求1については、審査請求人から「架電にて形式不備による不開示として構わない旨ご教示いただいたため」原処分1を行ったとした上で、本件開示請求2についても、原処分1と同様、形式不備による不開示決定を行ってよいかとの確認を行った。
- (サ) 審査請求人は、平成28年5月11日付けFAXにより、処分庁に対し、「早急に不開示決定をお進め戴きますようお願い申し上げます。」と回答した。
- (シ) 処分庁は、平成28年5月19日に原処分2を行った。
- イ 諮問庁から本件開示請求の補正に係る経過文書の提示を受けて確認したところ、その補正の経緯は諮問庁の上記アの説明のとおりであった。
- ウ そこで、以下、上記求補正の手続により本件開示請求1の対象となる文書が特定されたかについて検討する。
- (ア) 審査請求人は、平成28年4月27日付けFAXで、上記ア(エ)及び(カ)のとおり、「各科ごとに設定されているパソコン内のフォルダ」内のファイルから開示を希望するものを選択するため、当該フォルダに保管されている全てのファイル名を示すよう処分庁に求めた上で、これらのファイル名を明示できないのであれば、当該フォルダに保管されている全ての文書を開示請求するとしており、この点に鑑みると、審査請求人の意図は、第一義的には、当該フォルダに保管されている全ての文書の名称を把握した上で、その中から開示を求める文書を選択するというものであると理解できる。
- (イ) 処分庁は、上記ア(キ)のとおり、「各科ごとに設定されているパソコン内のフォルダ」に保管されている全ての文書の名称を記載したものとして、文書名一覧表を提示していることから、上記(ア)を踏まえると、処分庁としては、審査請求人が当該一覧表に記載された文書のうちいずれかを選択することとなるものと理解す

るのが自然である。

(ウ) しかしながら、諮問庁の説明によれば、審査請求人は、上記ア(ク)のとおり、文書名一覧表に記載された文書の一部であるか全部であるかを含め、いずれの文書を選択するのかを明らかにせずに、不開示決定を行うよう求める旨及び不服申立てを行う旨回答した。

上記の回答は、電話にて行われたとのことであるが、処分庁が、本件開示請求2に関して審査請求人に送付した上記ア(コ)のFAXの文面にこれを裏付ける記載があり、この記載について、審査請求人は何ら異を唱えていないほか、上記ア(サ)のとおり、審査請求人は、本件開示請求2についても「早急に不開示決定をお進め戴きますようお願い申し上げます。」と回答していることを踏まえれば、諮問庁の説明のとおりであると認められる。

(エ) したがって、上記アの求補正の手続によっても、本件開示請求1の対象となる文書は特定されなかったものと認められる。

(3) したがって、本件開示請求1については、対象文書の不特定という形式上の不備があったものと認められる。

また、本件開示請求1と同内容の請求である本件開示請求2については、上記(2)ア(コ)ないし(シ)を踏まえれば、これについて補正がされたとみる余地はなく、本件開示請求1と同様に文書不特定による形式上の不備があったものと認められる。

3 求補正の手続の妥当性について

(1) 求補正の手続は、上記2(2)アのとおりであるが、審査請求人は、上記第2の2(3)のとおり、処分庁による上記2(2)ア(ア)の請求番号一覧及び(キ)の文書名一覧表による情報提供について、「各科ごとに設定されているパソコン内のフォルダ」にある文書の全てを示しているのなら、前回請求においても容易に教示できたはずである。諮問庁が前回請求において「補正の参考となる情報」が提供できないと回答したのは、今回教示した情報に留まらないものが存在することに他ならない。」とし、その例として「請求受付記号：2013. 2. 5-本本B1094で処分庁が開示した「中国人民解放軍の作戦・戦闘資料集」(以下「別件開示文書」という。)を挙げた上で、「諮問庁の教示は不十分であり、改めて「補正の参考となる情報」の提供を求める」としている。

そこで、処分庁が情報提供として提示した請求番号一覧及び文書名一覧表が、「各科ごとに設定されているパソコン内のフォルダ」に保管されている全ての文書を含むものであるかについて検討する。

ア 処分庁は、上記2(2)ア(ア)及び(キ)のとおり、審査請求人に対する情報提供として、請求番号一覧及び文書名一覧表を示してい

るが、これらによると、審査請求人は、平成25年8月から平成28年3月までの計32か月分、778件の文書を、ほぼ一か月間隔で32回にわたり開示請求したことが認められる。

イ 文書名一覧表は、ほぼ一か月間隔で行われた上記各開示請求の対象となる文書名をまとめた体裁のものであり、かつ、記載されている文書の数も778件にのぼるものであることや、請求番号一覧及び文書名一覧表はいずれも審査請求人に送付されていたと認められるところ、審査請求人が当該各開示請求を行った者である以上、これらに不足があれば容易に指摘され得ることも踏まえれば、文書名一覧表に記載された文書が「各科ごとに設定されているパソコン内のフォルダ」に保管されている全ての文書であるとする諮問庁の説明に不自然、不合理な点はない。

ウ また、請求番号一覧及び文書名一覧表に、基礎情報隊が平成25年7月以前に作成した情報資料が含まれていない理由について、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、基礎情報隊が作成した情報資料は、保存期間が1年未満の行政文書であり、公文書等の管理に関する法律施行令（平成22年政令第74号）9条1項3号及び4号並びに防衛省行政文書管理規則（平成23年防衛省訓令第15号）24条1項の規定により延長された保存期間を加味しても、平成25年7月分以前の情報資料は保存期間満了により廃棄したため不存在であるとのことであった。

そこで検討すると、基礎情報隊が作成した情報資料の保存期間についての諮問庁の説明は、別件答申と同様であり、その後、当該保存期間を変更する特段の事情は認められないことから、不自然、不合理な点はない。

また、上記の公文書管理法施行令等の規定の適用の有無を把握するため、請求番号一覧及び文書名一覧表に記載された、基礎情報隊が作成した平成25年8月分ないし平成28年3月分の情報資料についての各開示請求に係る開示決定日又は当該各開示請求に係る開示決定等に対して行われた異議申立て等に対する決定等の日（以下「決定日等」という。）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、基礎情報隊が作成した平成26年3月分ないし同年11月分及び平成27年1月分ないし平成28年3月分の情報資料に係る決定日等は、本件開示請求1の請求日（平成28年3月31日）の1年前よりも後であり、保存期間は満了しておらず、また、平成25年8月分ないし平成26年2月分及び同年12月分の情報資料に係る決定日等は、上記開示請求日の1年前よりも前であり、保存期間が満了しているものであったが、開示請求を受け、

改めて「各科ごとに設定されているパソコン内のフォルダ」を探索した結果、保管されていることが確認できたため、これらについても請求番号一覧及び文書名一覧表に記載したとのことであった。

そうすると、基礎情報隊が作成した情報資料については、平成26年2月分以前のものの保存期間が満了していることが認められることから、基礎情報隊が平成25年7月以前に作成した情報資料の保存期間も既に満了しており、これらを既に保有していないとする諮問庁の説明に、不自然、不合理な点はない。

エ なお、審査請求人は、文書名一覧表に記載がない別件開示文書が「各科ごとに設定されているパソコン内のフォルダ」に含まれているとし、このことをもって処分庁の情報提供が不十分である旨主張している。

そこで、別件開示文書が当該フォルダに保存されているかについて、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、別件開示文書は防衛省情報本部分析部が保有する文書であり、本件開示請求の対象とはならないものであるとのことであった。諮問庁から、別件開示文書に係る行政文書開示決定通知書等の提示を受け確認したところ、別件開示文書は、審査請求人が別途行った、「行政文書ファイル「軍事便覧」（保存場所：分析部1-4-1-16）に綴られている文書の全て。」についての開示請求に対して、防衛省情報本部分析部の書庫に保管されていた当該行政文書ファイルに含まれている文書の一つとして特定・開示されたものであることが認められ、諮問庁の上記の説明は首肯できる。

オ 以上に加え、審査請求人も、請求番号一覧及び文書名一覧表について、これらに含まれるべき文書を別件開示文書の他には具体的に示しておらず、また、他に本件開示請求の対象となる文書が存在するとうかがわせる事情も存しないことからすれば、処分庁が情報提供として提示した請求番号一覧及び文書名一覧表が、「各科ごとに設定されているパソコン内のフォルダ」に保管されている全ての文書を含むものであると認められる。

(2) また、処分庁は、上記2(2)ア(コ)のとおり、審査請求人に対して、本件開示請求2の対象となる全ての行政文書の名称を改めて提供することなく、不開示決定を行ってよいかを確認しているところであるが、本件開示請求1と本件開示請求2が同内容のものであることや上記2(2)アの求補正の経緯を踏まえれば、処分庁は、上記2(2)ア(キ)の情報提供を前提として、本件開示請求2に係る補正の求めをしたものと解することが相当であり、この点の手續に特段の不足はないものと認められる。

(3) そして、審査請求人は、最終的に、処分庁による補正の提案を明示的に拒否し、直ちに不開示決定を行うよう求めていることに鑑みると、これ以上の求補正を行っても審査請求人がこれに応じる可能性は極めて低かったものと認められ、本件開示請求について処分庁が行った求補正の手続が不十分であるとはいえない。

4 原処分の妥当性について

本件開示請求には、上記2(1)のとおり、開示請求に係る文書の不特定という形式上の不備があると認められ、上記2(2)及び3のとおり、処分庁による求補正によっても当該不備は補正されなかったと認められるから、処分庁が本件開示請求に形式上の不備があることを理由として原処分を行ったことは妥当である。

5 審査請求人のその他の主張について

審査請求人のその他の主張は、いずれも当審査会の判断を左右するものではない。

6 本件各不開示決定の妥当性について

以上のことから、本件開示請求につき、形式上の不備があるとして不開示とした各決定については、本件開示請求には、行政文書の不特定という形式上の不備があ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 中曾根玲子