

諮問庁：防衛大臣

諮問日：平成28年3月24日（平成28年（行情）諮問第263号）

答申日：平成29年3月1日（平成28年度（行情）答申第761号）

事件名：「自衛隊行動規定（平成27年度見直し）について（通達）」の一部  
開示決定に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

「自衛隊行動規定（平成27年度見直し）について（通達）（統幕運1第144号。27.3.31）」（以下「本件対象文書」という。）につき、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27年11月25日付け防官文第18465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

##### （1）異議申立書

ア 他にも文書が存在するものと思われる。

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」（別件の損害賠償請求事件における国の主張）である。

そこで本件開示決定通知書で特定されたPDFファイル形式以外の電磁的記録形式が存在すれば、それについても特定を求めるものである。

イ 履歴情報の特定を求める。

本件開示決定通知からは不明であるので、履歴情報が特定されていなければ、改めてその特定を求めるものである。

ウ 特定されたPDFファイル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、特定されたPDFファイル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）についても特定を求める。

平成24年4月4日付け防官文第4639号で示すような「本件対象文書の内容と関わりのない情報」との処分庁の勝手な判断は、法に反するので、本件対象文書に当該情報が存在するなら、改めてその特定と開示・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。

記録された内容を精査し、支障が生じない部分については開示すべきである。

## (2) 意見書

ア 総務省の法解釈に従えば、開示請求時の電磁的記録形式で文書が特定・開示されなければならない。

本件異議申立てと同様の、開示請求時に行政機関が保有する電磁的記録形式で文書を特定すべしとの異議申立てに対して、法の所管官庁である総務省は、Word形式で保有する文書を特定し、開示するとの決定を行っている。

これが法の正しい解釈であり、諮問庁は独善的な法解釈を改め、所管官庁の解釈に従って文書の特定・開示を行うべきである。

また諮問庁も過去における開示決定（平成25年12月25日付け防官文第17119号）でWordファイルを特定・明示しているので、特定・開示において何ら支障は生じないはずである。

イ 「利用又は保存されている状態になく」との諮問庁主張を真に受けるわけにはいかないの、審査会が確認することを求める。

諮問庁は理由説明書で、本件対象文書の履歴情報等について「防衛省において業務上必要なものとして利用又は保存されている状態になく」と主張している。

しかしながら、過去の諮問庁の「前科」を見る限り、この主張を額面どおり信じるわけにはいかない。

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 9 6 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」(上記答申第 7 5 号 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の主張を、検証することなく、うのみにすることは極めて危険と言わざるを得ない。

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 2 5 年度(行情) 答申第 2 3 3 号 3 1 頁)との指摘を受けている。

平成 2 2 年度(行情) 答申第 7 5 号での諮問庁の珍妙な理屈に従うと、「利用」はされていないが「使用」されている場合、あるいは「保存」されていないが「所蔵」されている場合が想定されるので、本件対象文書の履歴情報やプロパティ情報等の有無については、審査会が直接確認することを求めるものである。

### 第 3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 経緯

本件開示請求は、「統幕運 1 第 1 4 4 号(H 2 7. 3. 3 1) \* 電磁的記録が存在する場合、その履歴情報も含む。」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本件対象文書を特定し、法 9 条 1 項の規定に基づき、平成 2 7 年 1 1 月 2 5 日付け防官文第 1 8 4 6 5 号により、法 5 条 3 号に該当する部分を不開示とする原処分を行った。

#### 2 法 5 条該当性について

本件対象文書中、別冊の表紙を除く部分については、自衛隊の行動要領に関する情報であり、これを公にすることにより、我が方の手の内を明かすこととなり、相手方が我が方の裏をかいた行動が可能となるなど、防衛省・自衛隊の任務の効果的な遂行に支障を及ぼし、ひいては我が国の安全が害されるおそれがあることから、法 5 条 3 号に該当するため不開示とした。

#### 3 異議申立人の主張について

(1) 異議申立人は、「他にも文書が存在するものと思われる。」と主張し、本件開示決定通知書で特定された P D F ファイル形式以外の電磁的記録形式が存在すれば、それについても特定するよう求めるが、本件対象文書の電磁的記録は P D F ファイル形式とは異なるいわゆる文書作成ソフトにより作成された文書であり、P D F ファイル形式以外の電磁的記録を特定している。

なお、異議申立人は処分庁が原処分における行政文書開示決定通知書においてPDFファイル形式の電磁的記録を特定したかのように述べるが、法その他の関係法令において、特定した電磁的記録の記録形式まで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、原処分においては「PDFファイル形式」と電磁的記録の形式まで明示していない。

- (2) 異議申立人は、「本件開示決定通知からは不明である」として、本件対象文書の履歴情報についても特定するよう求めるとともに、「平成24年4月4日付け防官文第4639号で示すような『本件対象文書の内容と関わりのない情報』との処分庁の勝手な判断は、法に反する」として、「本件対象文書の内容と関わりのない情報」についても特定し、開示・不開示を判断するよう求めるが、本件対象文書の履歴情報やプロパティ情報等については、いずれも防衛省において業務上必要なものとして利用又は保存されている状態になく、法2条2項の行政文書に該当しないため、本件開示請求に対して特定し、開示・不開示の判断を行う必要はない。
- (3) 異議申立人は、「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。」として、特定されたPDFファイル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が、本件異議申立てが提起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。
- (4) 異議申立人は、「記録された内容を精査し、支障が生じない部分については開示すべきである。」として、原処分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、上記2のとおり別冊の表紙を除く部分については同条3号に該当することから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。
- (5) 以上のことから、異議申立人の主張はいずれも理由がなく、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28年3月24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15日 審議
- ④ 同年5月6日 異議申立人から意見書を收受
- ⑤ 平成29年2月2日 本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 同月27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、陸上自衛隊、海上自衛隊及び航空自衛隊の部隊等が行動する際の具体的な運用要領について、統合幕僚長から各方面総監、中央即応集団司令官等に対し通達した文書（PDF形式以外の電磁的記録）である。

異議申立人は、原処分取消しを求めており、諮問庁は、本件対象文書の一部が法5条3号に該当するとして不開示とした原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書の見分結果に基づき、不開示情報該当性について検討する。

#### 2 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、日本の平和及び安全に関連する緊急事態を含め、自衛隊の部隊等が行動する際の具体的な運用要領について、定義や準拠となる関係規則、各種手続などが包括的・網羅的かつ体系的に記載されているとともに、個別の項目につき別途参照する際に必要な、更に詳細な内容を定めた文書名が記載されている。

したがって、本件対象文書の不開示部分は、我が国における国防戦略及び現在の国防の指針全般を取りまとめた文書であるということができ、これを公にすることにより、各種事態が発生した際の自衛隊の対応方針が明らかとなり、ひいては自衛隊の総合的・全体的な戦略及び実力が推察されることを通じて、我が国の安全を害する意図等を有する相手方が、自衛隊に対して対抗措置を講ずることが可能となるなど、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。

なお、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、本件対象文書の不開示部分のうち、別冊を除く部分については、原処分で不開示としたが、開示実施していることから不開示を撤回するとのことであるので、これについては判断しない。

#### 3 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。

#### 4 本件一部開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書につき、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、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、妥当であると判断した。

(第2部会)

委員 白井玲子, 委員 池田綾子, 委員 中川丈久