

諮問庁：防衛大臣

諮問日：平成27年3月31日（平成27年（行情）諮問第250号）

答申日：平成29年7月12日（平成29年度（行情）答申第145号）

事件名：「総合研究部自主研究「陸上自衛隊のサイバー戦（仮称）の在り方」研究成果（終了報告）について」の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「『陸上自衛隊のサイバー戦（仮称）の在り方』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））につづられた文書の全て」（以下「本件請求文書」という。）の開示請求に対し、次の4文書（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。

文書1 総合研究部自主研究「陸上自衛隊のサイバー戦（仮称）の在り方」研究成果（終了報告）について（1枚目を除く。）

文書2 別冊第1 陸上自衛隊のサイバー戦（仮称）の在り方（終了報告）

文書3 別冊第2 陸上自衛隊のサイバー戦（仮称）の在り方（終了報告）別紙つづり

文書4 別冊第3 陸上自衛隊のサイバー戦（仮称）の在り方（終了報告）参考資料つづり（1枚目を除く。）

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26年2月28日付け防官文第2322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 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」（別件の損害賠償請求事件における国の主張）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、本件対象文書が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

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 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」（別件の損害賠償請求事件における国の主張）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」（第145回国会参議院総務委員会会議録第3号2頁）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。

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。

(ア) 本件対象文書の電磁的記録の本来の記録形式

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。

(イ) 変更履歴の確認

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。

(ウ) 「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の確認

諮問庁の理由説明書では、本件対象文書に「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。

諮問庁は履歴情報を特定しなければならない法的義務はないと主張するが、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（平成18年8月3日付け防官文第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、「同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」と見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2

5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、「『陸上自衛隊のサイバー戦（仮称）の在り方』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））につづられた文書の全て」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、本件対象文書に文書1及び文書4の1枚目を加えたものを特定した。

本件開示請求については、法11条に規定する開示決定等の期限の特例を適用し、まず、平成25年11月29日付け防官文第15756号により、文書1及び文書4の1枚目について、法5条3号に該当する部分を不開示とする一部開示決定を行った後、平成26年2月28日付け防官文第2322号により、本件対象文書につき、同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

原処分において、不開示とした部分及び法5条該当性については、別表のとおりであり、これを公にすることにより、防衛省・自衛隊の任務の効果的な遂行に支障を生じ、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、「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、交付された複写には欠落している可能性がある。」として、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、異議申立てがあった時点においては、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、「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条該当性について十分に精査した結果、その一部が別表のとおり同条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) 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3月31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14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29年6月26日 委員の交代に伴う所要の手續の実施、本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 同年7月10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、文書1ないし文書4の4文書である。

異議申立人は、原処分の取消し及び本件対象文書の電磁的記録の特定を求めており、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、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、本件対象文書の特定の妥当性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、次のとおりであった。

ア 本件対象文書は、陸上自衛隊研究本部（以下「研究本部」という。）の関係者が、陸上自衛隊のサイバー戦の在り方について研究を行った文書である。

イ 本件対象文書は、研究本部が保有しているPDF形式の電磁的記録であり、防衛省において、当該電磁的記録以外に本件対象文書の電磁的記録は保有していない。

ウ 本件対象文書については、その原稿を研究本部の担当者が電磁的記録として作成した上、当該電磁的記録を紙媒体に印刷し、同部内の決裁を受けた後、当該電磁的記録を紙媒体に印刷し、陸上幕僚長に報告した。

エ 上記ウの陸上幕僚長への報告後、本件対象文書については、PDF形式の電磁的記録に変換して保存しており、本件対象文書の原稿である電磁的記録については、必要がないため廃棄した。

(2) 本件対象文書の内容は諮問庁の上記(1)アの説明のとおりであり、本件対象文書のPDF形式以外の電磁的記録を保有していない旨の諮問庁の上記(1)の説明が不自然、不合理とはいえ、他に本件請求文書に該当する文書の存在をうかがわせる事情も認められないことから、防衛省において、本件対象文書の外に本件請求文書に該当する文書(電磁的記録)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

(1) 当審査会において確認したところ、本件対象文書においてマスキングされている部分の一部(文書2の3頁のウの柱書きの一部)について、行政文書開示決定通知書では不開示とした部分として明示されていないことが認められた。

その理由について、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、行政文書開示決定通知書の「不開示とした部分」への記載漏れとのことであった。

しかしながら、原処分については、行政文書開示決定通知書に表示されたとおりの内容で行われたと解すべきであり、上記部分は、原処分(行政文書開示決定通知書)において開示された部分と認められるから、異議申立ての対象外と解されるので、当審査会では、上記部分の不開示情報該当性についての判断は行わない。

(2) 以上を前提として、以下、検討する。

ア サイバー戦に関する情勢判断及び防衛構想に関する情報

別表の番号1欄に掲げる不開示部分には、陸上自衛隊のサイバー戦に関する情勢判断及び防衛構想に関する情報が記載されている。

当該部分は、これを公にすることにより、陸上自衛隊のサイバー戦に関する情勢判断及び防衛構想が推察され、悪意を有する相手方がその弱点をついた行動を採ることが可能となるなど、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。

イ サイバー戦に関する指揮系統及び通信システムに関する情報

別表の番号2欄に掲げる不開示部分には、陸上自衛隊のサイバー戦に関する指揮系統及び通信システムに関する情報が記載されている。

当該部分は、これを公にすることにより、陸上自衛隊の指揮統制要領及び通信要領等が推察され、自衛隊の行動を妨害しようとする相手方をして、その裏をかいた行動を採ることを容易ならしめるなど、防衛省・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。

ウ サイバー戦に関する情報業務に関する情報

別表の番号3欄に掲げる不開示部分には、陸上自衛隊のサイバー戦に関する情報業務に関する情報が記載されている。

当該部分は、これを公にすることにより、陸上自衛隊のサイバー戦に関する情報業務に関する能力、情報関心等が推察され、自衛隊の活動を阻害しようとする相手方をして、その対抗措置を講ずることを可能ならしめるなど、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。

5 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2部会)

委員 白井玲子, 委員 池田綾子, 委員 中川丈久

別表

番号	不開示とした部分		不開示とした理由
1	文書 1	2 頁の一部	陸上自衛隊のサイバー戦に関する情勢判断及び防衛構想に関する情報であり、これを公にすることにより、陸上自衛隊のサイバー戦に関する情勢判断及び防衛構想の現状が推察される。
	文書 2	3 頁のイの一部	
		1 2 頁及び 1 4 頁ないし 1 6 頁の一部	
		1 7 頁の 1 行目の全て及び 2 行目の一部	
		1 8 頁の (2) の一部	
		1 9 頁ないし 2 2 頁の一部	
		2 3 頁の (3) の一部及び (4) のアを除く部分の一部	
		2 4 頁の (5) の一部	
	2 5 頁ないし 2 8 頁の一部		
	文書 3	1 頁の別紙第 1 5 の表題の一部	
3 頁, 4 頁, 1 9 頁, 2 1 頁ないし 3 1 頁, 3 7 頁ないし 4 4 頁及び 6 9 頁ないし 7 4 頁の一部			
文書 4	9 頁の 2 行目		
	5 3 頁の一部		
2	文書 2	3 頁の (イ) の全て	陸上自衛隊のサイバー戦に関する指揮系統及び通信システムに関する情報であり、これを公にすることにより、陸上自衛隊の指揮統制要領, 通信要領, 手法及び内容が推察される。
		8 頁及び 9 頁の一部	
		1 1 頁のイの一部及び注釈の「2 0)」の全て	
		1 7 頁のウの一部	
		1 8 頁の (オ) の全て	
		2 3 頁の (ア) の全て	
		2 4 頁の (5) を除く部分の一部	
	文書 3	1 頁の別紙第 2 2 の表題の一部	
		2 頁, 5 頁, 8 頁, 3 2 頁ないし 3 6 頁及び 4 5 頁ないし 6 8 頁の一部	
	文書 4	9 頁の「我が国」の枠内の一	

		部	
		5 1 頁の一部	
3	文書 2	4 頁ないし 7 頁の一部	陸上自衛隊のサイバー戦に関する情報業務に関する情報であり、これを公にすることにより、陸上自衛隊のサイバー戦に関する情報関心及び情報業務に関する能力が推察される。
		1 0 頁の一部	
		1 1 頁の「○不利点」の全て	
	文書 3	6 頁, 7 頁及び 9 頁ないし 1 2 頁の一部	
文書 4	1 4 頁ないし 1 6 頁, 1 8 頁, 1 9 頁, 2 3 頁, 4 5 頁及び 4 8 頁の一部		