

諮問庁：防衛大臣

諮問日：平成29年7月26日（平成29年（行情）諮問第320号）

答申日：平成30年5月30日（平成30年度（行情）答申第77号）

事件名：安全保障法制整備に関する与党協議会に関して行政文書ファイル等につづられた文書の開示決定に関する件（文書の特定）

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

「『安全保障法制整備に関する与党協議会』に関して、その業務のために行政文書ファイル等につづられた文書の全て（期間は2015年3月1日～末日まで）。\*「行政機関の保有する情報の公開に関する法律施行令」別表でいう「七 電磁的記録」があれば、それを希望」（以下「本件請求文書」という。）の開示請求につき、別紙に掲げる10文書（以下「本件対象文書」という。）を特定し、開示した決定については、本件対象文書を特定したことは、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、平成28年9月28日付け防官文第16842号により防衛大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った開示決定（以下「原処分」という。）について、文書の再特定を求める。

#### 2 審査請求の理由

##### （1）審査請求書

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』」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ファイルが本件請求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、本件請求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 文書の特定が不十分である。

特定された文書以外にも、文書が存在するものと思料されるので、改めて関連部局を探索の上、発見に努めるべきである。

## (2) 意見書1

ア 電子情報も法の対象文書である。

法における対象文書は、「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。甲第5号証）である。また法2条に定義する「行政文書」の範疇には電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録）も含まれている。

従って、「電子情報」（電磁的記録）も、法3条における開示の対象となる。

開示決定通知書で電磁的記録形式を特定明示しなければ、交付された複写が、特定された「電子情報」（電磁的記録）であるかを開示請求者は確認することができないという不都合が生じるのである。

イ 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。

本件審査請求と同様の、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審査請求に対して、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る。

また、諮問庁も過去における開示決定（防官文第980号）でW o

r d ファイルを特定・明示しているのので、本件においても何ら支障は生じないはずである。

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（また過去においても自ら行っていた）文書の特定・明示を行うべきである。

### (3) 意見書 2

諮問庁では変更履歴情報等が存在しても開示対象と扱わずに処分を行っている。

諮問庁は理由説明書で、本件請求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。

ところが、平成 28 年 7 月 1 日付け F A X 及び同月 15 日付け F A X によれば、開示実施の担当窓口では、変更履歴情報等について付随を避ける措置を施した上で、複写の交付を行っていると説明している。

そもそも変更履歴等が利用又は保存されていなければ、当該説明のような付随を避ける措置を施す必要がない。

従って、上記 F A X の説明に従えば、諮問庁は変更履歴情報等が存在しても開示対象と扱わずに開示決定等を行っている疑いがある。

本状から推測するに、おそらく開示実施を直接担当している職員は、変更履歴情報等が開示対象になり得るという事実を知らずに開示実施を遂行しているものと思料される。

そこで改めて変更履歴情報等の有無を確認すると共に、その情報について開示決定等やり直すべきである。

### (4) 意見書 3

対象文書の電磁的記録形式の特定とその教示が行われなければならない。

ア 「詳解 情報公開法」（総務省行政管理局）は、情報公開法施行令 9 条の解説において、「情報公開法施行令 9 条 3 項 3 号でいう『行政機関がその保有するプログラムにより行うことができるもの』とは、行政機関が保有している既存のプログラムにより出力（プリントアウト又はデータコピー）することができる方法に限る趣旨である。」との解釈を示している。

イ 上記アの国の解釈に従えば、情報公開法施行令 9 条 3 項 3 号ホによる写しの交付は、「データコピー」でなければならない。

ウ また、国の統一指針である「情報公開事務処理の手引き」（平成 18 年 3 月総務省行政管理局情報公開推進室）は、電磁的記録の開示実施にあたっては、以下のとおり定めている。

(ア) 行政文書を文書又は図画と電磁的記録の両方の形態で保有している場合には、文書又は図画について、スキャナで読み取ってでき

た電磁的記録を交付する方法と既に保有している電磁的記録をそのまま交付する方法とがあることから、開示請求の手続の中で開示請求者にその旨教示し、対象となる行政文書をあらかじめ請求者に特定して頂いておくことが必要である。（表紙から22枚目。本文書にはページ数が記載されていないので、以下同様に表記。）

(イ) 開示の実施においては、行政文書をありのまま開示することとしており（中略）加工はしない（中略）電磁的記録についても、データの圧縮やフォーマットの変換を行う必要はない。（23枚目）

(ウ) 電磁的記録を記録媒体に複製して交付する場合等における開示実施手数料の額の積算は、電磁的記録を構成する「ファイル」の数を単位として行うこととなる。「ファイル」とは、ワードや一太郎などの文書作成ソフトにより作成した文書やエクセルなどの表計算ソフトにより作成したデータなどのファイル単位を指すものである。（24枚目）

エ 上記ウ（ア）ないし（ウ）の解説から、「データコピー」とは、ワード、一太郎、エクセルといった記録形式で既に保有している電磁的記録を、その記録形式を変換することなく複製の交付を行うことと解される。

オ また、防衛省における情報公開事務手続の手引である「情報公開事務手続の手引」（平成13年4月（平成14年8月改訂）長官官房文書課情報公開室）も、「開示の実施においては、行政文書をありのまま開示する（中略）加工はしない。（中略）電磁的記録を複製したものを交付する際にも、特定のプログラムを利用してデータを圧縮することはない。」（15頁）と定めている。

カ ただし、電磁的記録形式によっては開示請求者がその電磁的記録を開くことができない場合が起こり得るので、複製の交付に先立ち、電磁的記録形式が特定・明示される必要がある。この点については、上記ウ（ア）で示した「開示請求の手続の中で開示請求者にその旨教示し、対象となる行政文書をあらかじめ請求者に特定して頂いておくことが必要である。」との記載が、まさにこの趣旨であると思われる。

キ 従って、本件開示決定に当たり諮問庁が電磁的記録形式の特定とその教示を行わなかったことは、違法ないし不当な行為といえる。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 理由説明書

##### (1) 経緯

本件開示請求は、本件請求文書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た。

本件対象文書については、法9条1項の規定に基づき、平成28年9月28日付け防官文第16842号により、原処分を行った。

(2) 審査請求人の主張について

ア 審査請求人は、「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するよう求めるが、本件対象文書の電磁的記録はPDFファイル形式とは異なるいわゆる文書作成ソフト及びプレゼンテーションソフトにより作成された文書の電磁的記録を特定している。

なお、審査請求人は、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」と電磁的記録の記録形式は明示していない。

イ 審査請求人は、「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。

ウ 審査請求人は、「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を求めるが、本件審査請求が提起された時点においては、審査請求人は複写の交付を受けていない。

エ 審査請求人は、「特定された文書以外にも文書が存在するものと思料されるので、改めて関連部局を探索の上、発見に努めるべきである。」として、改めて特定するよう求めるが、本件対象文書の他に本件開示請求に係る行政文書は保有していないことから原処分を行ったものであり、本件審査請求を受け、念のため関係部署において改めて行った探索においても、その存在を確認できなかった。

オ 以上のことから、審査請求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。

## 2 補充理由説明書

- (1) 上記1の理由説明書中、「(2) 審査請求人の主張について」のオにおいて誤記があったため、下記(2)の内容に補正する。
- (2) 審査請求人は、「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するように求めるが、原処分において特定した本件対象文書の電磁的記録はPDFファイル形式であり、それ以外の電磁的記録は保有していない。

なお、審査請求人は、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」と電磁的記録の記録形式は明示していない。

## 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29年7月26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9月5日     | 審査請求人から意見書1及び意見書2を收受 |
| ④ 平成30年1月23日 | 諮問庁から補充理由説明書を收受      |
| ⑤ 同年2月5日     | 審査請求人から意見書3を收受       |
| ⑥ 同年5月11日    | 審議                   |
| ⑦ 同月28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、「安全保障法制整備に関する与党協議会」に関して、その業務のために行政文書ファイル等につづられた文書の全て（期間は2015年3月1日～末日まで）である。

審査請求人は、本件対象文書以外にも文書が存在するものと思われるなどと主張しており、諮問庁は、本件対象文書を特定し開示した原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書の特定の妥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、諮問庁から次のとおり説明があった。

ア 本件対象文書は、防衛省内部部局が保有しているPDF形式の電磁的記録であり、防衛省において、PDF形式以外の電磁的記録は保有していない。

イ 本件対象文書のうち、文書1、文書6及び文書8ないし文書10は、与党協議会において配布された紙媒体をPDF形式の電磁的記録として保存したものである。文書2ないし文書4は、その原稿を防衛省内部部局の担当者がPDF形式以外の電磁的記録として作成したが、完成後に誤編集を防止する観点から、PDF形式の電磁的記録として保存することとし、原稿であるPDF形式以外の電磁的記録については廃棄した。

さらに、文書5は内閣官房が作成し、PDF形式の電磁的記録として提供を受けたものである。また、文書7は、内閣官房、内閣府、外務省及び防衛省の共管に係るものであるが、内閣官房が取りまとめて作成したものの完成版を、処分庁が与党協議会の会合の前にPDF形式の電磁的記録で内閣官房から受領したものである。

したがって、防衛省において、本件対象文書のPDF形式以外の電磁的記録は保有していない。

ウ 本件開示請求を受け、処分庁において、執務室内の机、書庫及びパソコン上のファイル等の探索を行ったものの、本件対象文書のPDF形式以外の電磁的記録及び本件対象文書以外の本件請求文書に該当する文書の存在は確認できなかった。

エ 審査請求人は、「特定された文書以外にも、文書が存在するものと思料される」として、更に発見に努めるよう求めるが、本件対象文書が本件開示請求に該当する行政文書の全てであり、本件審査請求を受けて再度行った上記ウと同様の探索においても、本件対象文書以外に本件請求文書に該当する行政文書の保有を確認することはできなかった。

(2) 本件対象文書については、PDF形式以外の電磁的記録及び他の文書は保有していない旨の諮問庁の上記(1)の説明が不自然、不合理とはいえず、他に本件対象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を保有しているとは認められない。

### 3 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、当審査会の上記判断を左右するものではない。

### 4 本件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つき、本件対象文書を特定し、開示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



## 別紙

- 文書 1 安全保障法制整備に関する与党協議会（第 15 回）
- 文書 2 在外邦人救出に係る法整備について（平成 27 年 3 月 防衛省）
- 文書 3 他国軍隊への支援活動（自衛隊法の規定に基づく他国軍隊に対する物品・役務の提供）（平成 27 年 3 月 防衛省）
- 文書 4 船舶検査活動法について（平成 27 年 3 月 防衛省）
- 文書 5 憲法第 9 条の下で許容される自衛の措置（事態対処法制の改正の方向性）（平成 27 年 3 月 内閣官房）
- 文書 6 安全保障法制整備に関する与党協議会（第 16 回）
- 文書 7 検討事項について（平成 27 年 3 月 内閣官房 内閣府 外務省 防衛省）
- 文書 8 安全保障法制整備に関する与党協議会（第 17 回）
- 文書 9 安全保障法制整備に関する与党協議会（第 18 回）
- 文書 10 安全保障法制整備の具体的な方向性について（平成 27 年 3 月 20 日 安全保障法制整備に関する与党協議会）