

諮問庁：防衛大臣

諮問日：平成29年6月28日（平成29年（行情）諮問第267号）及び平成30年2月15日（平成30年（行情）諮問第104号）

答申日：平成30年9月25日（平成30年度（行情）答申第229号及び同第233号）

事件名：安全保障法制整備検討委員会作業チームがその業務のために行政文書ファイル等につづった文書の一部開示決定に関する件（文書の特定）
安全保障法制整備検討委員会作業チームがその業務のために行政文書ファイル等につづった文書の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「『安全保障法制整備検討委員会作業チーム』がその業務のために『行政文書ファイル等』（平成23年防衛省訓令第15号『防衛省行政文書管理規則』）につづった文書の全て。＊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。）の開示請求に対し、別紙1に掲げる17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については、本件対象文書を特定したことは妥当であるが、別紙2に掲げる部分を開示すべきである。

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6月29日付け防官文第12491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 審査請求の理由

（1）審査請求書1（平成29年（行情）諮問第267号）

テーマの重要性を鑑みると特定された文書は少なすぎると思われるので、改めて関連部局を探索の上、発見に努めるべきである。

（2）審査請求書2（平成30年（行情）諮問第104号）

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。

(3) 意見書（平成30年（行情）諮問第104号）

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号ホによる複写の交付は、「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」（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当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、開示請求の手續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明記されていないので、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續の手引である「情報公開事務手續の手引」（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しない。」（85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「開示請求の手續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。」との記述が、まさにこの趣旨であると思われる。

キ また諮問庁が文書作成ソフト等で作成された文書を不開示箇所がないにも関わらず、PDFファイル形式にて審査請求人に交付したのであれば、情報公開法施行令9条で定める「データコピー」を行ったこ

とにならないし、「加工はしない」とする国及び防衛省の手引に反する行為である。

ク 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、保有する電磁的記録に「加工」を加えたことは、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（平成29年（行情）諮問第267号）

（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、本件開示請求に対し、別紙1のとおり17文書（本件対象文書）を特定し、法9条1項の規定に基づき、平成28年6月29日付け防官文第12491号により、法5条3号及び5号に該当する文書を不開示とする一部開示決定（原処分）を行った。

本件審査請求は、原処分に対してされたものである。

（2）審査請求人の主張について

審査請求人は、「テーマの重要性を鑑みると特定された文書は少なすぎると思われるので、改めて関連部局を探索の上、発見に努めるべきである。」と主張するが、防衛省において、本件対象文書のほかに対象となる行政文書を保存していないことから原処分を行ったものである。

また、本件審査請求を受け、再度、関連部局において探索を行ったが、本件対象文書のほかに対象となる行政文書を保有していないことを確認した。

以上のことから、審査請求人の主張には理由がなく、原処分を維持することが妥当である。

2 理由説明書2（平成30年（行情）諮問第104号）

（1）経緯

本件開示請求は、本件請求文書を求めるものであり、これに該当する行政文書として、別紙1のとおり17文書（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6月29日付け防官文第12491号により、法5条3号及び5号に該当する文書を不開示とする一部開示決定（原処分）を行った。

本件審査請求は、原処分に対してされたものである。

（2）法5条の該当性について

別紙1の文書1及び文書9の発言者及び発言内容については、これを公にすることにより、自衛隊の運用に係る態勢が推察され、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を害するおそれがあることから、法5条3号に該当するとともに、今後の会議等における率直な意見の交換に支障を及ぼすおそれがあることから同条5号に

該当するため不開示とした。

(3) 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ファイル及びPDF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ファイルを特定している。

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。

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するよう求めるが、本件審査請求が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、「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、原処分において一部を不開示とした決定の取消しを主張するが、本件対象文書の法5条該当性を十分に検討した結果、その一部が上記(2)のとおり同条3号及び5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。

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。

3 補充理由説明書（平成30年（行情）諮問第104号）

理由説明書2の3（1）（上記2（3）アに同じ。）の文中「本件対象

文書の電磁的記録はPDFファイル及びPDF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ファイルを特定している。」を「本件対象文書の電磁的記録はPDFファイル形式又はPDFファイル形式とは異なるいわゆる文書作成ソフト若しくはプレゼンテーションソフトにより作成された文書であり、両形式の電磁的記録を特定している。」に訂正する。

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、併合し、調査審議を行った。

- ① 平成29年6月28日 諮問の受理（平成29年（行情）諮問第267号）
- ② 同日 諮問庁から理由説明書1を收受（同上）
- ③ 平成30年2月15日 諮問の受理（平成30年（行情）諮問第104号）
- ④ 同日 諮問庁から理由説明書2を收受（同上）
- ⑤ 同年3月5日 審議（同上）
- ⑥ 同月14日 審査請求人から意見書を收受（同上）
- ⑦ 同年6月26日 本件対象文書の見分及び審議（平成29年（行情）諮問第267号及び平成30年（行情）諮問第104号）
- ⑧ 同年8月23日 諮問庁から補充理由説明書を收受（平成30年（行情）諮問第104号）
- ⑨ 同年9月20日 平成29年（行情）諮問第267号及び平成30年（行情）諮問第104号の併合並びに審議

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、別紙1に掲げる17文書である。

審査請求人は、原処分 of 取消し並びに本件対象文書のPDF形式以外の電磁的記録及び他の文書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号及び5号に該当するとして不開示とした原処分を妥当である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、諮問庁から次のとおり説明があった。

ア 本件請求文書は、安全保障法制整備検討委員会作業チーム（以下「作業チーム」という。）がその業務のために行政文書ファイル等に

つづいた文書の全てであり，作業チームの庶務を担当する内部部局の部署等が作業チームの開催に当たって作成又は取得した文書の開示を求めているものと解し，これに該当する文書として本件対象文書を特定した。

イ 本件対象文書は，本件開示請求の時点までに開催された2回の作業チームの会合のために作成された，又は会合で配布された資料である。

ウ 本件対象文書のうち，文書1ないし文書7及び文書9ないし文書17については，いわゆる文書作成ソフト又はプレゼンテーションソフトによるデータを保有しており，本件請求文書に該当する文書としてこれらを特定している。

エ 文書8については，内閣官房が作成したものをPDF形式の電磁的記録として提供を受けたものであり，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。

オ 原処分に当たり，作業チームの庶務を担当する内部部局の部署において，書棚，書庫及びパソコン上のファイル等の探索を行ったが，文書8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は確認できなかった。

カ 審査請求人は，テーマの重要性に鑑みると特定された文書は少なすぎるとして，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オ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) 本件対象文書の内容は諮問庁の上記(1)イの説明のとおりであり，文書8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，不合理とはいえず，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) 文書1について

文書1の不開示部分には，平和安全法制の整備に向けた防衛省内部における検討について，非公開の場において，会合の出席者が率直な意見交換を行った内容が記載されている。

当該不開示部分のうち，以下を除く部分は，これを公にすることにより，平和安全法制の整備に向けた防衛省における検討体制等についての

防衛省内での未成熟な検討内容及び率直な意見交換の内容が明らかとなり、今後の同種の会合において防衛省内での自由かつ達な議論に支障を来すなど、国の機関内部における率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれがあると認められるので、法5条5号に該当し、同条3号について判断するまでもなく、不開示としたことは妥当である。

しかしながら、別紙2の番号1に掲げる部分は、他の開示部分から容易に推測ができる記載であり、又は、一般的な記載にとどまることから、これを公にしても、自衛隊の運用に係る態勢が推察され、自衛隊の任務の効果的な遂行に支障を及ぼし、ひいては国の安全を害す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は認められず、また、国の機関内部における率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれがあるとは認められないことから、法5条3号及び5号のいずれにも該当せず、開示すべきである。

(2) 文書9について

文書9の不開示部分には、平和安全法制の成立等を受けて、防衛省として取り組むべき課題等について、非公開の場において、会合の出席者が率直な意見交換を行った内容が記載されている。

当該不開示部分のうち、以下を除く部分は、これを公にすることにより、平和安全法制の施行を踏まえた自衛隊の任務に係る自衛隊員の処遇等についての防衛省内での未成熟な検討内容及び率直な意見交換の内容が明らかとなり、今後の同種の会合において防衛省内での自由かつ達な議論に支障を来すなど、国の機関内部における率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれがあると認められるので、法5条5号に該当し、同条3号について判断するまでもなく、不開示としたことは妥当である。

しかしながら、別紙2の番号2ないし番号9に掲げる部分は、他の開示部分から容易に推測ができる記載であり、又は、一般的な記載にとどまることから、これを公にしても、自衛隊の運用に係る態勢が推察され、自衛隊の任務の効果的な遂行に支障を及ぼし、ひいては国の安全を害す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は認められず、また、国の機関内部における率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれがあるとは認められないことから、法5条3号及び5号のいずれにも該当せず、開示すべきである。

4 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。

5 付言

(1) 審査請求書1及び審査請求書2を確認したところ、いずれも原処分に対して、平成28年7月28日付け(同月29日受付)でなされた審査

請求であると認められる。このような場合、同一の行政処分に対して、趣旨の異なる複数の審査請求がなされたのであるから、上記2通の審査請求書は、1件の審査請求として処理すべきである。

諮問庁においては、今後、開示決定等に対する不服申立てにおける処理に当たって、同一の行政処分に対する趣旨の異なる複数の審査請求については1件の審査請求として取り扱うなど、的確な対応が望まれる。

- (2) 本件諮問のうち審査請求書2に係るものは、審査請求から諮問までに約1年7か月が経過しており、「簡易迅速な手続」による処理とはいい難く、審査請求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てにおける処理に当たって、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号及び5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、別紙2に掲げる部分を除く部分は、同号に該当すると認められるので、同条3号について判断するまでもなく、不開示としたことは妥当であるが、別紙2に掲げる部分は、同条3号及び5号のいずれにも該当せず、開示すべきであると判断した。

(第2部会)

委員 白井玲子, 委員 池田綾子, 委員 中川丈久

別紙 1

- 文書 1 第 1 回安全保障法制整備検討委員会作業チーム概要
- 文書 2 第 1 回「安全保障法制整備検討委員会作業チーム」 議事
- 文書 3 第 1 回安全保障法制整備検討委員会作業チーム 配席図
- 文書 4 安全保障法制整備検討委員会の設置について（通達）（防防防第 9 5
4 7 号。2 6 . 7 . 1）
- 文書 5 主要な関連法制
- 文書 6 防衛省における安全保障法制整備の検討について
- 文書 7 安全保障法制整備の検討体制
- 文書 8 国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について（平成 2 6 年 7 月 1 日 国家安全保障会議決定 閣議決定）
- 文書 9 第 2 回安全保障法制整備検討委員会作業チーム会合結果概要
- 文書 1 0 第 2 回 安全保障法制整備検討委員会作業チーム会合 議事
- 文書 1 1 第 2 回安全保障法制整備検討委員会作業チーム会合 配席図
- 文書 1 2 安全保障法制整備検討委員会の設置について（通達）（防防防（防
）第 1 8 2 5 8 号。2 7 . 1 1 . 2 0）
- 文書 1 3 今後の作業チーム会合開催の基本的な方針
- 文書 1 4 平和安全法制の施行に係る検討状況について
- 文書 1 5 （参考）改正を予定している政令
- 文書 1 6 「なぜ」「いま」平和安全法制か？ 首相官邸ホームページの平和
安全法制特集ページ
- 文書 1 7 作業チーム開催後関連想定

別紙 2（開示すべき部分）

番号	対象文書	ページ	開示すべき部分
1	文書 1	1	9 行目ないし 1 2 行目
2	文書 9	1	「4. 議事」の本文全て
3		2	1 行目ないし 5 行目 1 7 文字目
4			1 4 行目ないし 1 7 行目
5			2 0 行目 5 文字目ないし 2 5 行目 2 5 文字目
6		3	3 行目ないし 8 行目 3 2 文字目
7		4	3 行目ないし 5 行目
8		5	5 行目の全て
9			7 行目ないし 1 4 行目

（注）表中の文字数の数え方は，句読点，括弧，コロン（:）等も 1 文字と数え，空白は数えない。