

諮問庁：国土交通大臣

諮問日：平成30年9月14日（平成30年（行情）諮問第395号）

答申日：平成31年3月29日（平成30年度（行情）答申第553号）

事件名：特定の秘密文書を収めた行政文書ファイルにまとめられた文書等の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙の1に掲げる請求文書1及び請求文書2（以下、併せて「本件請求文書」という。）の開示請求に対し、別紙の2に掲げる文書1及び文書2（以下、併せて「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り、審査請求人が開示すべきとする部分を不開示としたことは、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29年1月11日付け国広情第379号により国土交通大臣（以下「処分庁」、「諮問庁」又は「国土交通大臣」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

審査請求人が主張する審査請求の理由は、審査請求書の記載によると、おおむね以下のとおりである。

（1）原処分の取消し等について

以下、「法9条1項に定める行政文書の全部を開示する旨の決定」と「法9条1項に定める行政文書の一部を開示する旨の決定のうち、開示する旨を決定する部分」を併せて開示決定措置と記す。また、「法9条1項に定める行政文書の一部を開示する旨の決定のうち、開示しない旨を決定する部分」と「法9条2項に定める行政文書の全部を開示しない旨の決定」を併せて不開示決定措置と記す。また、開示決定措置と不開示決定措置を併せて開示・不開示決定措置と記す。原処分を取り消し、下記のアないしケに示すことを行うよう求める。

ア 「開示請求対象であって、開示すべきであるにもかかわらず原処分にて不開示を決定した情報」について、開示決定措置をした上で情報を開示すること。

イ 「開示請求対象であって、適正な不開示理由を示さぬままに原処分

にて不開示を決定した情報」について、開示決定措置をした上で情報を開示するか、あるいは、適正な不開示理由を示した不開示決定措置をすること。

ウ 「開示請求対象であるにもかかわらず、開示・不開示決定等がされず未処分となっている情報」について、開示決定措置をした上で情報を開示するか、あるいは不開示決定措置をすること。

エ 開示・不開示決定措置は、法9条に基づき行うこと。

オ 国土交通大臣は、情報公開・個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）による平成27年9月9日付の答申「平成27年度（行情）答申第301号」にて開示すべきとされた情報について、「平成27年10月5日付国鉄安第40号」にて開示すると決定をしたが、それは行政不服審査法47条3項に基づく決定であり、法に基づく開示決定をしなかった。答申により開示すべきとされた情報について、行政不服審査法に基づく決定のみをし、法に基づく開示決定をしなかった国土交通大臣の行為は、法9条に保障された開示・不開示決定等をされかつその通知を受ける権利、行政不服審査法6条に保障された異議申立てをする権利、法18条に保障された審査会に諮問をされる権利、情報公開・個人情報保護審査会設置法6条に保障された審査会に調査審議をされる権利等を妨げる違法な行為であった。よって、本審査請求に係り行政不服審査法に基づく決定（裁決等を含む）をする際は、開示・不開示する旨の決定ではなく、「原処分を取り消す（原処分を取り消し、新たに法9条に基づく開示・不開示決定等をする）」旨の決定を行うこと。なお、適正な手続きの一例を示すと、行政不服審査法に基づく決定「平成27年7月27日付気総第119号」にて気象庁長官は、審査会による平成27年7月17日付の答申「平成27年度（行情）答申第217号」に沿って「原処分を取り消す」と判断し、新たに同条に基づく開示決定をした上で情報を開示している。

カ 国土交通大臣は、審査会による平成28年6月16日付の答申「平成28年度（行情）答申第123号」にて取り消すべきとされた「国土交通省行政文書取扱規則27条の区分に該当する秘密文書及び同規則31条に該当する秘密文書の送付先の一覧表」に係る不開示決定について、「平成28年9月7日付国官総第114号」にて取り消す旨の決定をしたが、その後4か月以上にわたり、開示・不開示決定等をしなかった。この際に国土交通大臣は、開示請求から30日以内に開示・不開示決定等をしないうちに行わなければならない書面による通知をしなかった。これにより審査請求人は「法10条1項に基づいて、開示請求日又は不開示とする根拠が取り消されてより30日以内に開示・不開示決定等をされかつその通知を受ける権利」、及び「30日

以内に開示・不開示決定等をされない場合に、法10条2項又は法11条に基づいて、書面による通知を受ける権利」が妨げられた。よって、当該事象の再発防止のため、本件審査請求に係り行政不服審査法に基づいて原処分を取り消す旨の決定（裁決等を含む）をする際は、「原処分を取り消す決定をした日より30日以内に法10条1項に基づいて開示・不開示決定等をする。30日以内に開示・不開示決定等をしない場合は、法10条2項又は法11条に基づく書面による通知をする。」旨を明示した決定を行うこと。

キ 文書の開示事務について、巨大報道機関に対して行うものと同等の丁寧な開示事務を行うこと。

ク 原処分にて教示を行うことが必要だった事項について、適切な教示を行うこと。

ケ 上記の他、下記にて求めることを行うこと。

(2) 原処分までの経緯について

ア 平成25年4月25日、審査請求人は2件の開示請求を行った。

イ 平成25年5月22日付国広情第40号により、処分庁は、請求文書1及び請求文書2の双方に対し不開示決定（以下、第2において「前件処分」という。）を行った。

ウ 平成25年7月22日、審査請求人は前件処分に対し異議申立てを行った。

エ 平成27年3月9日、諮問庁は異議申立てを審査会へ諮問した。

オ 平成28年6月16日、審査会は、平成28年度（行情）答申第123号にて「本件対象文書につき、その全部を不開示とした決定については、理由の提示に不備がある違法なものであり、取り消すべきである。」との答申をした。

カ 平成28年9月7日付国官総第114号決定書により、諮問庁は、「前件処分を取り消す」旨を決定した。しかし、処分庁は、当該決定により「請求文書1及び請求文書2で開示請求した文書を不開示とする根拠」が消滅して4か月を経過した平成29年1月7日時点においてなお、請求文書1と請求文書2に対する開示・不開示決定等をしなかった。また、処分庁は、開示決定等の期限の延長に係る法10条2項に基づく書面による通知も開示決定等の期限の特例の適用に係る法11条に基づく書面による通知もしなかった。

キ 平成29年1月11日付国広情第379号により、処分庁は原処分を行い、翌12日付消印の郵送文書により審査請求人へ通知した。

(3) 開示決定文書に係る基本情報について

処分庁は、原処分の「開示する行政文書の名称」の欄に「①港湾施設保安評価の交付について」と記載している文書（文書1）及び「②港湾

施設保安評価の交付について（宛先一覧）」と記載している文書（文書2）を開示決定した。

しかし、処分庁は、保有課など開示決定した文書の基本情報について原処分で明らかにしていない。文書1の50枚目の行政文書ファイルの背表紙と推定されるものには「港湾局」の記載があるが、開示された文書の中に当該記載があったとしても、それは原処分で明らかにされたことにはならない。また、文書管理担当は局や部ではなく課や係等であると考えられるが、原処分及び開示決定された文書には、開示決定した文書を保有・管理する課や係を特定し得る記載はなかった。

そこで、審査請求人は、文書1の50枚目の記載により行政文書ファイル名が「港湾施設保安評価の交付について」であると捉え、平成29年4月9日にe-gov（電子政府の総合窓口）の「行政文書ファイル管理簿の検索」にて検索対象を「国土交通省」、検索キーワードを「港湾施設保安評価の交付について」として検索したが、1件もヒットしなかった。

やむを得ず、検索対象を「国土交通省」、検索キーワードを「港湾施設保安評価」として検索したところ、今度は121件がヒットした。文書1の50枚目には保存期間満了日が「2035/3/31」とあり、121件のうち保存期間満了時期が2035年3月31日のファイルは3件、うち2件は「国土交通省近畿地方整備局港湾空港部港湾空港防災・危機管理課」が管理担当課であり、残る1件が「国土交通省港湾局海岸・防災課」を管理担当課とするファイルであった。しかし、そのファイルは、行政文書ファイル名が「平成16年度港湾施設保安評価」であって「港湾施設保安評価の交付について」ではなく、また文書1の1枚目の起案文書には「国土交通省港湾局海岸・防災課」の記載が全くないため、文書1を収めたファイルとは断定できない。

上記のとおり、審査請求人は未だに、原処分が開示決定された文書の保有課及び原処分が開示決定された文書を収めたファイルの正しい名称を特定できない状況にある。

開示決定した文書に係る基本情報は、開示決定通知書により開示請求者に明らかにされるべきであり、特に本件においてはファイル単位で、文書の開示請求をしていることから、ファイル名は正しく明示されるべきである。よって、原処分を取り消しの上、文書の保有課や文書を収めたファイルの名称等の開示決定した文書に係る基本情報を適正に明示した開示決定を行うことを求める。

（4）文書1が開示請求対象ではない可能性について

処分庁は、文書1を請求文書1に対する開示決定文書、文書2を請求文書2に対する開示決定文書としているようである。

しかし、下記のとおり、文書1は開示請求対象ではない可能性があり、そうであるなら、原処分を取り消した上で正しく開示請求対象文書特定し、適正に開示・不開示決定等をすることを求める。

ア 処分庁の姿勢について

(ア) 前件処分における著しく不適切な行政事務について

前件処分に対する異議申立てにおいて審査請求人は、「文書の特定が可能であるにもかかわらず、特定作業を実施せずに不開示を決定する行為は、違法性を有する不当なものである」旨を主張した。これに対し国土交通大臣は、前件処分に対する諮問「平成27年（行情）諮問第99号」の理由説明書にて、文書の特定をせずに不開示を決定した事実を否定しなかった。

情報公開制度に対するその著しく不適切な姿勢により、原処分においても、処分庁が不適切に文書の特定作業をした疑いが否定し得ない。

(イ) 不適切な文書管理について

文書1を収めた行政文書ファイルは、ファイルの背表紙に記載された「港湾施設保安評価の交付について」とは異なる「平成16年度港湾施設保安評価」というファイル名で、行政文書ファイル管理簿に登載されているか、あるいは管理簿に登載されていない。どちらにしても不適切な文書管理である。

審査請求人は、過去の諮問案件において、処分庁が多数の行政文書ファイルを行政文書ファイル管理簿に適切に登載していない文書管理上の問題を何年も前から何度も繰り返し指摘しているが、処分庁は当該問題を一向に改善しようとしていない。文書管理に対するその不適切な姿勢により、原処分において文書の特定作業が不適切に行われた可能性が否定し得ない。

イ より古い文書が存在する可能性について

(ア) 作成されてから30年程度を経過している文書について

文書1の1枚目は起案文書となっており、起案日が平成16年5月18日、決済日（原文ママ）と施行日が平成16年5月20日、保存期間が30年、秘密区分が「秘」と記されている。「秘密区分とする期間」を記入する欄は未記入である。

当該文書の記載等から、秘密区分とする期間が未記入（つまり秘密区分とする期間が未定）の保存期間が30年の秘密文書は特殊な存在ではないと推定される。そうすると、作成されてから30年近くを経過している秘密文書が存在している可能性が考えられ、昭和後期から平成初期に作成された秘密文書が存在している可能性がある。

また、秘密文書という性質を考えると、30年を超えて保存されている文書が存在する可能性もあり、そうであれば昭和中期に作成された秘密文書が存在する可能性がある。

請求文書1の開示請求対象は「秘密文書のうち、最も日付が古い文書を収めている行政文書ファイル」であるが、文書1は平成16年5月18日起案の文書であって新しすぎる印象を受けるものであり、より古い秘密文書が存在する可能性がある。

(イ) 極秘文書について

文書1の1枚目の起案文書の秘密区分には、「秘」だけでなく「極秘」という区分も用意されている。一般的に考えると、「秘密文書」よりも「極秘文書」のほうがより重要な文書であって、保存期間も長いと考えられる。

請求文書1の開示請求対象である「平成23年国土交通省訓令第26号国土交通省行政文書取扱規則27条の区分に該当する文書等」には、秘密文書だけでなく極秘文書も含むのであるから、平成25年4月26日時点において文書1より古い極秘文書が存在したのであれば、そちらが開示請求対象である。

ウ 廃棄された可能性について

請求文書1の開示請求対象は、開示請求を受付した平成25年4月26日時点において処分庁が保有していた「秘密文書のうち、最も日付が古い文書を収めている行政文書ファイル」である。しかし、前件処分において開示請求対象の特定をせずに不開示を決定したこと及び行政文書ファイル管理簿において、文書1が現在も不適切に管理されている（異なるファイル名で登載されている、あるいは管理簿に登載されていない）ことから、開示請求を受付した平成25年4月26日から原処分が行われた前日の平成29年1月10日までの約3年8か月の間に、本来の開示請求対象のファイルや文書が廃棄された可能性が否定し得ない。仮にそれが事実なのであれば、開示請求がされた後に開示請求対象文書を廃棄したため不存在であるとして、原処分を取り消しの上、不開示決定がされるべきである。なお、処分庁は、前件処分において開示請求対象のファイルや文書を特定し、答申が行われるまでこれを廃棄せぬよう適切な措置を行っていたとするならば、当該措置に係る文書を処分庁は提示できるはずである。

(5) 文書2が開示請求対象ではない可能性について

処分庁は、文書2を請求文書2に対する開示決定文書としているようである。しかし、下記のとおり、文書2は開示請求対象ではない可能性があり、そうであるなら、原処分を取り消した上で正しく開示請求対象

文書を特定し、適正に開示・不開示決定等をすることを求める。

ア 処分庁の姿勢について

前件処分は、文書の特定をせずに不開示が決定された。また、文書 1 を収めた行政文書ファイルは、異なるファイル名で管理簿に登載されているか、あるいは管理簿に登載されていないという不適切な文書管理がされている。

情報公開制度及び文書管理制度に対するこのような不適切な姿勢から、処分庁が不適切な文書の特定作業により文書 2 を特定し、原処分を行った可能性が否定し得ない。

イ より古い文書が存在する可能性について

原処分及び文書 2 には、取得作成時期を特定できる記載はないが、文書 1 と対になる文書であるなら、平成 16 年 5 月 18 日以降に取得作成された文書であると推定される。そうすると、文書 1 より古い極秘文書を含む秘密文書が存在する可能性と同様に、文書 2 より古い「極秘文書を含む秘密文書の送付先の一覧表」が存在する可能性がある。

ウ 廃棄された可能性について

開示請求を受付した平成 25 年 4 月 26 日から原処分が行われた前日の平成 29 年 1 月 10 日までの約 3 年 8 か月の間に、本来の請求文書 1 の開示請求対象のファイルや文書が廃棄された可能性と同様に、開示請求を受付した平成 25 年 4 月 26 日から原処分が行われた前日の平成 29 年 1 月 10 日までの約 3 年 8 か月の間に、本来の請求文書 2 の開示請求対象のファイルや文書が廃棄された可能性がある。

仮にそれが事実であれば、「開示請求がされた後に開示請求対象文書を廃棄したため不存在」であるとして、原処分を取り消しの上、不開示決定がされるべきである。

エ 同一案件に係る文書であることの不自然さについて

請求文書 1 と請求文書 2 は独立した開示請求であり、全く別のファイルに収められた、全く無関係の文書が開示される可能性があったが、文書 1 と文書 2 はともに同一案件に係ると思われる文書であった。

これは不自然であり、文書 2 とは別に、請求文書 2 の開示請求対象の「秘密文書の送付先の一覧表」を収めたファイルが存在する可能性がある。

(6) 文書 1 が請求文書 1 の開示請求対象である場合について

ア 請求文書 1 の①ないし④にて開示請求した文書について

(ア) 請求文書 1 の①に該当するファイルの背表紙等について

文書1が請求文書1の開示請求対象であるなら、文書1の50枚目の文書は「請求文書1の①に該当するファイルの背表紙等」であると考えられるが、当該文書以外にも「請求文書1の①に該当する文書」が存在するなら、これの開示・不開示決定等を行うことを求める。

(イ) 請求文書1の②に該当する文書について

請求文書1の②に該当する文書が存在するなら、これの開示・不開示決定等を行うことを求める。

(ウ) 請求文書1の③に該当する、文書1以外の文書について

文書1が請求文書1の開示請求対象であるなら、文書1の49枚目までの文書は「請求文書1の③に該当する文書」であると考えられるが、当該49枚以外に、平成25年4月26日時点において請求文書1の③に該当する文書が存在したのであれば、これの開示・不開示決定等を行うことを求める。

開示された49枚の文書は多くが黒塗り不開示であり詳細は不明だが、「港湾施設保安評価」が10件分含まれ、1件あたり数枚程度であると推定される。しかし、港湾施設保安評価について定めた「SOLAS条約に係るISPSコードA部15.15.1ないし15.7」の規定を見ると、港湾施設保安評価が1件あたり数枚程度ではあまりに少なすぎるように見受けられ、港湾施設保安評価の別紙等が多数存在する可能性がある。

(エ) 請求文書1の④に該当する文書について

原処分は「請求文書1の④に該当する文書」の存否について何ら記載せず、開示・不開示決定等をしていない。これは不当であり、よって、請求文書1の④に該当する文書について、平成25年4月26日時点における存否を明らかにした上で、開示・不開示決定等を行うことを求める。

イ 法5条6号柱書きを理由とした不開示について

法5条6号柱書きを理由とした不開示部分（職員の内線番号）については、開示を求めない。

ウ 法5条3号を理由とした「港湾施設保安評価の全部」の不開示について

(ア) ISPS特定条項を理由とした不開示について

一般財団法人日本海事協会が公開しているWEBページ（URLは省略）によると、処分庁が示す「SOLAS条約に係るISPSコードA部15.7」（以下、第2において「ISPS特定条項」という。）は、「港湾施設保安評価の完了後、記録書を準備しなければならない。その記録には、評価は如何に実施されたかという要

約，評価で見出されたそれぞれの脆弱性の記述，及びそれぞれの脆弱性を言及するために用いられるであろう対抗措置の記述を含んでいなければならない。当該記録は，不当なアクセス又は開示から保護されなければならない。」と定めている。

処分庁は，請求文書1が，I S P S 特定条項が記す「不当なアクセス又は開示」に該当すると捉えているようであるが，審査請求人は，I S P S 特定条項が記す「不当なアクセス又は開示」とは，クラッキング（コンピュータネットワークに接続されたシステムへの不正侵入）やスパイ行為等の非合法な手段による機密漏洩を想定したものであって，法令規則に規定された情報公開制度に基づく開示請求は含まないと考える。

よって，原処分の不開示理由のうちI S P S 特定条項を理由とした部分は取り消されるべきである。

なお，I S P S 特定条項により，港湾施設保安評価を開示請求する行為が不当な行為に該当し，開示請求した者がテロ対策情報に不当にアクセスを試みた者として国際的に扱われるのであれば，それは国民にとって予想外の不利益であり，国はI S P S 特定条項の改正を求めるか，あるいはS O L A S 条約を脱退するか，あるいは刑事訴訟法53条の2のように「港湾施設保安評価に対しては法の規定を適用しない」ことを法令規則等で明確化すべきである。

(イ) 「他国若しくは国際機関との信頼関係」を理由とした不開示について

処分庁は原処分にて，法5条3号の「他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ」を理由に不開示としている。

しかし，処分庁が他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれがあることの根拠としているのは，情報公開制度に基づく開示請求である請求文書1は，I S P S 特定条項が記す「不当なアクセス又は開示」に該当するとする処分庁の見解のみである。

よって，請求文書1が，I S P S 特定条項が記す「不当なアクセスまたは開示」に該当しないのであれば，他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれは根拠を失うこととなるため，原処分の不開示理由のうち当該部分は取り消されるべきである。

なお，請求文書1が，I S P S 特定条項が記す「不当なアクセスまたは開示」に該当しないとの前提の上でもなお，港湾施設保安評価の開示により他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれがある不開示とすべきなのであれば，処分庁は原処分を取り消した上で，当該おそれがあることを示すI S P S 特定条項以外の具体的根拠を示した開示・不開示決定等をすべきである。

(ウ) 「公にすることにより，国の安全が害されるおそれ」を理由とした不開示について

処分庁は，原処分にて，法5条3号の「公にすることにより，国の安全が害されるおそれ」を理由に不開示としている。しかし，下記のとおり，原処分の不開示理由のうち当該部分は取り消されるべきである。

a 国の安全が害される具体的根拠について

港湾施設保安評価を公にすることが，なぜ国の安全が害されるおそれをもたらすのか，原処分は具体的根拠を示しているとは言い難い。一応，I S P S 特定条項を示しているが，それがなぜ国の安全が害されるおそれに繋がるのか分からないため，不開示理由として不適當であり，取り消されるべきである。

なお，港湾施設保安評価を公にすることにより国の安全が害されるおそれがあることを示す具体的根拠があって不開示とすべきなのであれば，処分庁は原処分を取り消した上で，当該おそれがあることを示す具体的根拠を示した開示・不開示決定等をすべきである。

b I S P S 特定条項について

想像を膨らませれば，原処分は，I S P S 特定条項に反する港湾施設保安評価の開示により他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれ，これによりテロ対策等に係る国際的連携から我国が排除されてその結果，国の安全が害されるおそれをもたらすことを不開示理由としているようにも考えられる。

そうであるなら，先述のとおり，請求文書1はI S P S 特定条項が記す「不当なアクセス又は開示」に該当せず，他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれの根拠とはならないのであるから，不開示理由として不適當であり，取り消されるべきである。

(エ) 「他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被るおそれ」について

処分庁は，原処分にて，法5条3号を理由に不開示としているが，同号のうち「他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被るおそれがある」と記された部分は不開示理由としていない。

処分庁が今後他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被るおそれがあるとして不開示理由に該当すると主張するなら，原処分を取り消した上で，当該理由を記した開示・不開示決定等をすべきである。

(オ) 黒塗り不開示部分について

請求文書1が、I S P S 特定条項が記す「不当なアクセス又は開示」に該当するなら、港湾施設保安評価の全部の黒塗り不開示もやむを得ないが、I S P S 特定条項に該当せず、法5条3号の何れかに該当するというのみでは、港湾施設保安評価の全部を黒塗り不開示とする根拠としては不開示理由が十分でないと考えられる。

よって、港湾施設保安評価のうち、法5条3号に該当する最低限の部分のみ黒塗り不開示とし、それ以外の部分については開示することを求める。

(7) 文書2が請求文書2の開示請求対象である場合について

ア 文書1と文書2が同一のファイルに収められている場合について

請求文書1と請求文書2は独立した開示請求であり、文書1と文書2が同一の行政文書ファイルに収められている場合、請求文書1について「①及び③に対して文書1，④に対して文書2」，請求文書2について「③に対して文書2，①に対して文書1のうち行政文書ファイルの背表紙と推定される50枚目の文書」が開示決定されるべきである。

しかし、原処分はそうっておらず、「請求文書1及び請求文書2」と「文書1及び文書2」の関係が混然としており、どの請求項目に対してどの文書が開示決定されたのか分からない状態となっている。

よって、原処分を取り消した上で「請求文書1及び請求文書2」と「ファイルに収められている開示請求対象文書」の関係を正しく明示した開示決定をすることを求める。

イ 文書1と文書2が別のファイルに収められている場合について

(ア) 請求文書2の①に該当するファイルの背表紙等について

文書1と文書2が別の行政文書ファイルに収められている場合、行政文書ファイルの背表紙と推定される文書1の50枚目の文書は、文書2を収めているファイルの背表紙ではないことになる。よって、請求文書2の①に該当する、文書2を収めているファイルの背表紙等を開示することを求める。

(イ) 請求文書2の②に該当する文書について

請求文書2の②に該当する文書が存在するなら、これの開示・不開示決定等を行うことを求める。

(ウ) 請求文書2の③に該当する、文書2以外の文書について

処分庁は文書2として文書を1枚のみ開示した。文書2は請求文書2の③に該当する文書と考えられるが、当該1枚以外に、平成25年4月26日時点において請求文書2の③に該当する文書が存在したのであれば、これの開示・不開示決定等を行うことを求める。

(エ) 請求文書 2 の④に該当する文書について

原処分は、請求文書 2 の④に該当する文書の存否について何ら記載せず、開示・不開示決定等をしていない。これは不当であり、よって、請求文書 2 の④に該当する文書について、平成 25 年 4 月 26 日時点における存否を明らかにした上で、開示・不開示決定等を行うことを求める。

文書 1 と文書 2 が別の行政文書ファイルに収められており、かつ請求文書 2 の③に該当する文書が 1 枚のみ（文書 2）しかなく、かつ請求文書 2 の④に該当する文書が存在しないとするなら、文書 2 を収めている行政文書ファイルは、文書 2 として開示された 1 枚の文書のみ収めているということになり、これは大変に不自然であるから、請求文書 2 の④に該当する文書が存在する可能性は小さくないと審査請求人は考える。

第 3 諮問庁の説明の要旨

1 本件審査請求について

- (1) 審査請求人は、法に基づき、処分庁に対して、別紙の 1 に掲げる本件請求文書の開示請求を行った。
- (2) 本件開示請求を受けて処分庁は、本件請求文書が法 5 条 6 号柱書きに該当することから、不開示決定（以下「当初処分」という。）を行った。
- (3) 審査請求人は、当初処分の取消しを求めて処分庁に対し、異議申立てを提起した。
- (4) 諮問庁は、審査会に異議申立てを諮問したところ、当初処分は理由の提示に不備がある違法なものであり、取り消すべきであるとの答申がなされ、これに基づき、当初処分を取り消す決定を行った。
- (5) 処分庁は、上記（4）の決定を受けて、別紙の 2 に掲げる本件対象文書を特定した上で、法 5 条 3 号及び同条 6 号柱書きに該当する部分を不開示とする一部開示決定（原処分）を行った。
- (6) 審査請求人は、原処分の取消しを求めて処分庁に対し、審査請求を提起した。

2 審査請求人の主張について

（上記第 2 の 2 と同旨のため、略。）

3 港湾施設保安評価書について

重要国際埠頭施設について、その構造、設備等を勘案して、当該重要国際埠頭施設に対して危害行為が行われた場合に当該重要国際埠頭施設の保安の確保に及ぼし、又は及ぼすおそれがある支障の内容及びその程度についてあらかじめ評価を行った結果を記載した書面である。

4 船舶及び港湾施設の保安に関する国際規則（I S P S コード）について
平成 13 年 9 月 11 日に米国で発生した同時多発テロ事件を契機に、海

上における人命の安全のための国際条約（以下「SOLAS条約」という。）締約政府会議において、SOLAS条約の改正が採択され、テロ対策として港湾関連施設についても侵入防止等の保安対策を強化することが義務付けられた。このSOLAS条約の改正に伴い、平成16年7月1日付けで発効された、外航船と国際港湾が遵守すべき国際規則である。

締約国の政府、海運・港湾が協力し合い、船舶及び港湾施設の保安強化を目的としており、遵守義務のあるA部（強制要件）と、考慮することのみが義務であるB部（勧告事項）から構成される。

船舶及び港湾施設の保安に関する国際規則（以下「ISPSコード」という。）のA部15.7において、「港湾施設保安評価が終了した場合、報告書が作成されなければならない。報告書は、評価の実施方法の概要、評価において発見された脆弱性の説明及び脆弱性に対処するために利用されるであろう対応措置の説明から成り立つ。報告書は、不当なアクセス又は開示から保護されなければならない。」と規定されている。

5 原処分に対する諮問庁の考え方について

審査請求人は、原処分の取消しを求めていることから、以下、原処分の妥当性について検討する。

(1) 本件対象文書の特定について

本件開示請求を受けて処分庁は、国土交通省行政文書取扱規則（平成23年国土交通省訓令第26号。以下「規則」という。）27条及び31条に該当する文書のうち、各局等が保有している最も日付が古い文書を収めている行政文書ファイルについて照会したところ、港湾局が保有している本件対象文書が本件請求文書に該当する文書であることを確認した。

上記の方法で本件対象文書を特定しており、審査請求人の主張する作成されてから30年近くを経過している秘密文書、30年を超えて保存されている秘密文書及び本件対象文書より古い極秘に区分されている文書を含む秘密文書の存在は確認できなかった。

(2) 行政文書ファイル管理簿への記載について

文書1を収めたファイリング用具の背表紙の小分類名（ファイル名）「港湾施設保安評価の交付について」と、行政文書ファイル管理簿の行政文書ファイル名「平成16年度港湾施設保安評価」でファイル名が多少異なることについて、処分庁に確認したところ、当時の担当者の事務的な誤りであり、正確性を欠いていたとのことであったが、文書1は平成16年度に作成されていることから、両者は同一の文書であると認められる。

したがって、文書の特定作業が不適切に行われた可能性及び本来の開示請求対象のファイルや文書が廃棄された可能性が否定し得ないとする

審査請求人の主張は認められない。

(3) 文書1と文書2の関係について

文書1と文書2は同一のファイリング用具に保存されており、原処分の「1 開示する行政文書の名称」とおり、文書2は文書1の宛先一覧であり、規則31条に規定する秘密文書の送付先の一覧表である。上記(1)で説明するとおり、適切に文書の特定を行っており、文書2とは別に、請求文書2の開示請求対象の秘密文書の送付先の一覧表を収めたファイルが存在する可能性があるとする審査請求人の主張は認められない。

(4) 請求文書1の①ないし④について

ア 請求文書1の①に該当する文書について

請求文書1の①に該当する文書は、文書1の50枚目のファイリング用具の背表紙のみであり、表紙及び裏表紙等のうち、省が記載やシール貼付した部分は存在しない。

イ 請求文書1の②に該当する文書について

ファイルにまとめられた文書以外の文書(目録等)は作成していないため、存在しない。

ウ 請求文書1の③に該当する、文書1以外の文書について

文書1は50枚であり、①に該当するファイリング用具の背表紙を除くと49枚である。したがって、50枚目ないし101枚目、201枚目、301枚目、401枚目及び501枚目は存在しない。

また、港湾施設保安評価書は、港湾管理者あての公文書(案)を含め、1件当たり3枚ないし10枚であり、港湾施設保安評価の別紙等が多数存在する可能性があるとする審査請求人の主張は認められない。

エ 請求文書1の④に該当する文書について

ファイルにまとめられた規則27条に該当する文書1を除く行政文書は、文書2であり、1枚のみである。したがって、2枚目ないし101枚目、201枚目、401枚目、601枚目、801枚目、1001枚目、1201枚目、1401枚目、1601枚目、1801枚目及び2001枚目は存在しない。

(5) 請求文書2の①ないし④について

ア 請求文書2の①に該当する文書について

上記(3)で説明するとおり、文書1と文書2は同一のファイリング用具に保存されており、請求文書2の①に該当する文書は、文書1の50枚目と同じであり、重複する。

イ 請求文書2の②に該当する文書について

請求文書1の②と同様に、ファイルにまとめられた文書以外の文書

(目録等)は存在しない。

ウ 請求文書2の③に該当する、文書2以外の文書について

文書2は1枚であり、2枚目ないし201枚目、401枚目、601枚目、801枚目及び1001枚目は存在しない。

エ 請求文書2の④に該当する文書について

ファイルにまとめられた規則31条に該当する文書2を除く行政文書は、文書1のうち、ファイリング用具の背表紙を除く49枚であり、重複する。201枚目、401枚目、601枚目、801枚目、1001枚目、1201枚目、1401枚目、1601枚目、1801枚目及び2001枚目は存在しない。

(6) I S P SコードA部15.7の「報告書は、不当なアクセス又は開示から保護されなければならない。」について

港湾施設保安評価書については、I S P Sコードにおいて「不当なアクセス又は開示から保護されなければならない」とされており、これは、その内容を知ることのできる関係職員等の範囲を限定し、厳重な管理を行うことを意味していることから、当局の許可を得ないアクセス又は開示から保護する必要があるものである。

また、港湾施設保安評価書には、当該重要国際埠頭施設について、その構造、設備等を勘案して、当該重要国際埠頭施設に対して危害行為が行われた場合に当該重要国際埠頭施設の保安の確保に及ぼし、又は及ぼすおそれがある支障の内容及びその程度についてあらかじめ評価を行った結果が記載されている。これを公にすることで、当該重要国際埠頭施設の脆弱性及び脆弱性に対処するための対処措置が明らかとなり、テロ等の危害行為の実行に利用されるおそれがあるものである。

以上のことから、情報公開制度に基づく開示請求であっても、港湾施設保安評価書を公にすることは、法5条3号に規定する「公にすることにより、国の安全が害されるおそれ、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ」に該当するため、不開示とした。

(7) 法5条3号該当性について

ア 公にすることにより、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれについて

上記4で説明するとおり、I S P SコードはS O L A S条約の改正に伴い発効された国際規則であり、A部15.7において、「報告書は、不当なアクセス又は開示から保護されなければならない。」と規定されている。A部は強制要件であり、S O L A S条約の締約国である日本は、I S P Sコードを遵守する必要がある。

文書1のうち、港湾施設保安評価書の一部でも公にすることは、I S P Sコードに違反することとなり、我が国とS O L A S条約締約

国若しくは国際海事機関（ＩＭＯ）との関係に悪影響を及ぼすおそれがある。

イ 公にすることにより、国の安全が害されるおそれについて

上記（６）で説明するとおり、港湾施設保安評価書には、当該重要国際埠頭施設について、その構造、設備等を勘案して、当該重要国際埠頭施設に対して危害行為が行われた場合に当該重要国際埠頭施設の保安の確保に及ぼし、又は及ぼすおそれがある支障の内容及びその程度についてあらかじめ評価を行った結果が記載されている。

港湾施設保安評価書を公にすることにより、当該重要国際埠頭施設の脆弱性及び脆弱性に対処するための対抗措置が明らかとなり、テロ等の危害行為の実行に利用されるおそれがあり、これにより国としての基本的な秩序が害されるおそれがある。

ウ したがって、港湾施設保安評価書は法５条３号に該当することから、部分開示は認められず、全部を不開示としたことは妥当であると考え

6 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、その他種々主張するが、いずれも何ら理由はなく、諮問庁の上記判断を左右するものではない。

7 結論

以上のことから、諮問庁としては、本件対象文書を特定し、法５条３号及び同条６号柱書きに該当する部分を不開示とした原処分は、妥当である

と考える。

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３０年９月１４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１０月１日 | 審議 |
| ④ 平成３１年２月２６日 | 本件対象文書の見分及び審議 |
| ⑤ 同年３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

本件開示請求は、別紙の１に掲げる本件請求文書の開示を求めるものであり、処分庁は、別紙の２に掲げる本件対象文書を特定し、その一部を法５条３号及び６号柱書きに該当するとして不開示とする原処分を行った。

審査請求人は、本件対象文書の外に本件請求文書に該当する文書があるはずであり、また、本件対象文書の不開示部分のうち、法５条６号柱書きを理由とする不開示部分（職員の内線番号）については開示を求めないが、同条３号を理由とする不開示部分（以下「本件不開示部分」という。）に

については開示すべきであるとして、原処分を取消しを求めていると解される。

これに対し、諮問庁は、原処分は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を踏まえ、本件対象文書の特定の妥当性及び本件不開示部分の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) 審査請求人が本件対象文書の特定の妥当性を争う理由は、おおむね以下のとおりである。

ア 文書1について、「港湾施設保安評価の交付について」というファイル名では行政文書ファイル管理簿には登録されておらず、文書管理が不適切であるから、原処分の文書特定も不適切に行われた可能性がある。

イ 本件対象文書の作成時期は平成16年であり、より古い秘密文書及び秘密文書の送付先の一覧表（以下「送付先一覧表」という。）が存在する可能性がある。

ウ 本件開示請求から原処分までの約3年8か月間に、本来の開示請求対象のファイルや文書が廃棄された可能性がある。

エ 「請求文書1及び請求文書2」と「文書1及び文書2」の関係が混然とし、どの請求に対してどの文書が開示決定されたのか分からず、文書1及び文書2の外に、請求文書1及び請求文書2に該当する文書が存在する可能性がある。

(2) 当審査会事務局職員をして諮問庁に対し、本件対象文書の特定の経緯等について改めて確認させたところ、諮問庁は、以下のとおり説明する。

ア 本件請求文書は、別紙の1に掲げる請求文書1及び請求文書2であり、国土交通省において保有する最も日付の古い秘密文書及び最も作成日が古い送付先一覧表とこれらを収めている行政文書ファイルの表紙等の開示を求めるものである。本件開示請求を受けて、処分庁の文書管理を所管する大臣官房総務課において、各局等が保有している最も日付が古い秘密文書及び最も作成日が古い送付先一覧表を収めている行政文書ファイルについて照会をしたところ、港湾局が保有する平成16年度の港湾施設保安評価書及びその宛先一覧がそれぞれ最も日付が古い秘密文書及び最も作成日が古い送付先一覧表であることを確認した。平成16年度の港湾施設保安評価書及びその宛先一覧は、同一の行政文書ファイルに収められていることから、そのファイルの背表紙を含む文書1及び文書2を本件開示請求の対象文書として特定した。

イ 審査請求人は、本件対象文書の作成時期が平成16年であり、より古い秘密文書及び送付先一覧表が存在する可能性がある旨主張するが、

上記ア記載の方法で本件対象文書を特定しており、より古い秘密文書及び送付先一覧表は保有していない。なお、港湾施設保安評価書は、SOLAS条約の改正に伴い制定された国際航海船舶及び国際港湾施設の保安の確保等に関する法律に基づき、同年から作成しているものであり、本件対象文書より古い港湾施設保安評価書は存在しない。

ウ 文書1の50枚目が行政文書ファイルの背表紙であり、ファイル名が「港湾施設保安評価の交付について」と記載されているが、このファイルは、行政文書ファイル管理簿に登録された「平成16年度港湾施設保安評価」と同じものである。異なるファイル名で登録したのは、不適切ではあったが、両者は同一の行政文書ファイルであり、本件対象文書の外に平成16年度の港湾施設保安評価書を収めた行政文書ファイルは存在しないから、本件対象文書の特定に誤りはない。

エ 審査請求人は、本件開示請求から原処分までの約3年8か月間に、本来の開示請求対象のファイルや文書が廃棄された可能性がある旨主張するが、平成25年5月22日付けの当初処分においても、明示はしていないものの、本件対象文書を開示請求の対象として特定していたものである。したがって、本件開示請求当時から、本件対象文書が国土交通省において保有する最も古い秘密文書及び送付先一覧表であり、原処分までの間に開示請求対象のファイルや文書を廃棄したことはない。

オ 請求文書1及び請求文書2と文書1及び文書2の対応関係は、以下のとおりである。

(ア) 請求文書1の①に該当する文書は、文書1の50枚目のファイルの背表紙のみであり、これ以外に表紙、裏表紙のうち省が記載やシール貼付した部分は存在しない。

(イ) 請求文書1の②の目録等は作成しておらず、保有していない。

(ウ) 請求文書1の③に該当する文書は、文書1の1枚目から49枚目である。平成16年度の港湾施設保安評価書は、起案文書等を含め49枚のみであり、これ以外に請求文書1の③に該当する文書は存在しない。

(エ) 請求文書1の④は、請求文書1の③と同一の行政文書ファイルにまとめられた請求文書1の③以外の文書の開示を求めるものであるから、請求文書1の④に該当する文書は、平成16年度の港湾施設保安評価書の宛先一覧であり、文書2として特定済みである。請求文書1の④に該当する文書は、文書2のみであり、これ以外の文書は保有していない。

(オ) 請求文書2の①に該当する文書は、文書1の50枚目のファイルの背表紙である。

(カ) 請求文書 2 の②の目録等については、請求文書 1 の②と同様に存在しない。

(キ) 請求文書 2 の③に該当する文書は、文書 2 である。文書 2 は、1 枚のみであり、これ以外に請求文書 2 の③に該当する文書を保有していない。

(ク) 請求文書 2 の④に該当する文書は、文書 2 と同じ行政文書ファイルにまとめられた平成 16 年度の港湾施設保安評価書であり、文書 1 (1 枚目から 49 枚目) として特定している。

カ 上記記載のとおり、国土交通省において保有する請求文書 1 及び請求文書 2 に該当する文書は全て文書 1 及び文書 2 として特定しており、文書 1 及び文書 2 以外に請求文書 1 及び請求文書 2 に該当する文書は存在しない。

キ 本件審査請求を受け、担当部署の執務室や書庫等を改めて探索させたが、本件対象文書の外に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。

(3) 諮問庁の上記(2)の説明に特段不自然・不合理な点はなく、本件対象文書の外に本件請求文書の対象として特定すべき文書の存在をうかがわせる事情も認められない。

したがって、国土交通省において、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。

3 本件不開示部分の不開示情報該当性について

(1) 本件対象文書のうち不開示とされたのは、文書 1 の一部である。当審査会において文書 1 を見分すると、国土交通大臣から国際埠頭施設の管理者に港湾施設保安評価書を交付するについての起案文書一式であり、職員の内線番号と港湾施設保安評価書本体が不開示とされていることが認められる。審査請求人が開示を求める本件不開示部分は、港湾施設保安評価書本体の部分である。

(2) 当審査会事務局職員をして諮問庁に対し、本件不開示部分を不開示とした理由について改めて確認させたところ、諮問庁は、以下のとおり説明する。

本件不開示部分は、重要国際埠頭施設について、その構造、設備等を勘案して、当該重要国際埠頭施設に対して危害行為が行われた場合に当該重要国際埠頭施設の保安の確保に及ぼし、又は及ぼすおそれがある支障の内容及びその程度についてあらかじめ評価を行った結果を記載した書面であり、これを公にすると、当該重要国際埠頭施設の脆弱性及び脆弱性に対処するための対処措置が明らかとなり、テロ等の危害行為の実行に利用されるおそれがある。したがって、本件不開示部分を公にすることにより、国の安全が害されるおそれがあるから、法 5 条 3 号に該当

し、不開示としたことは妥当と考える。

- (3) 本件不開示部分には、重要国際埠頭施設の保安設備等の現況、保安の確保のため必要な措置等が記載されており、これを公にすると、当該重要国際埠頭施設の脆弱性及び脆弱性に対処するための対処措置が明らかとなり、テロ等の危害行為の実行に利用されるおそれがある旨の上記諮問庁の説明は首肯することができる。

したがって、本件不開示部分は、これを公にすることにより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情報と認められるので、法5条3号に該当し、不開示としたことは妥当である。

4 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、その他種々主張するが、いずれも当審査会の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号及び6号柱書きに該当するとして不開示とした決定については、国土交通省において、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、審査請求人が開示すべきとする部分は、同条3号に該当すると認められるので、不開示したことは妥当であると判断した。

(第5部会)

委員 南野 聡, 委員 泉本小夜子, 委員 山本隆司

別紙

1 本件請求文書

請求文書 1

下記 A の行政文書ファイルに係る、下記①ないし④の文書。

A 秘密文書（平成 23 年国土交通省訓令第 26 号国土交通省行政文書取扱規則第 27 条の区分に該当する文書等）のうち、最も日付が古い文書を収めている行政文書ファイル

- ① ファイルの表紙や背表紙や裏表紙等のうち、省が記載やシール貼付した部分のあるもの
- ② ファイルにまとめられた文書以外の文書（目録等）のうち、上から順に 10 枚
- ③ 当該文書の 1 枚目から 101 枚目まで及び 201 枚目、301 枚目、401 枚目、501 枚目
- ④ ファイルにまとめられた当該文書を除く行政文書のうち、日付の古い順に 1 枚目から 101 枚目まで及び 201 枚目、401 枚目、601 枚目、801 枚目、1001 枚目、1201 枚目、1401 枚目、1601 枚目、1801 枚目、2001 枚目

請求文書 2

下記 B の行政文書ファイルに係る、下記①ないし④の文書。

B 秘密文書の送付先の一覧表（平成 23 年国土交通省訓令第 26 号国土交通省行政文書取扱規則第 31 条に該当する文書等）のうち、最も作成日が古い一覧表を収めている行政文書ファイル

- ① ファイルの表紙や背表紙や裏表紙等のうち、省が記載やシール貼付した部分のあるもの
- ② ファイルにまとめられた文書以外の文書（目録等）のうち、上から順に 10 枚
- ③ 当該一覧表の 1 枚目から 201 枚目まで及び 401 枚目、601 枚目、801 枚目、1001 枚目
- ④ ファイルにまとめられた当該文書を除く行政文書のうち、日付の古い順に、1 枚目から 10 枚目まで及び 201 枚目、401 枚目、601 枚目、801 枚目、1001 枚目、1201 枚目、1401 枚目、1601 枚目、1801 枚目、2001 枚目

2 本件対象文書

文書 1 港湾施設保安評価の交付について

文書 2 港湾施設保安評価の交付について（宛先一覧）