

諮問庁：防衛大臣

諮問日：平成30年3月16日（平成30年（行情）諮問第141号）

答申日：令和元年10月10日（令和元年度（行情）答申第235号）

事件名：「海上自衛隊の行動に関する国際法及び国内法（作戦法規）の基盤的研究」の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「海上自衛隊の行動に関する国際法及び国内法（作戦法規）の基盤的研究」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（主に研究内容に関するもの）。」（以下「本件請求文書」という。）の開示請求に対し、別紙に掲げる2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。

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28年2月18日付け防官文第2495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

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）（別紙1（省略。以下同じ。））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き」（平成18年3月総務省行政管理局情報公開推進室）（別紙2）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 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き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 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、「海上自衛隊の行動に関する国際法及び国内法(作

戦法規)の基盤的研究」(以下「本件研究」という。)を特定し、法9条1項の規定に基づき、平成25年7月5日付け防官文第9449号により開示決定処分を行ったが、他にも文書が存在するはずであるとの異議申立てが提起されたため、貴審査会に諮問したところ、貴審査会から、本件研究の平成21年度及び平成23年度の研究報告書を対象として、改めて開示決定等をすべきである旨の答申(平成27年度(行情)答申第303号。以下「別件答申」という。)を得たため、答申を踏まえ審理した結果、平成27年10月7日付け防衛大臣決定により、本件対象文書を特定し、改めて開示決定等を行うこととし、本件対象文書について、同条1項の規定に基づき、平成28年2月18日付け防官文第2495号により原処分を行ったところ、異議申立てが提起されたものである。

2 不開示とした部分及び理由について

原処分において不開示とした部分及び法5条の該当性については、別表のとおりである。

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、原処分において特定した本件対象文書の電磁的記録のうち、文書1の電磁的記録はPDFファイル形式とは異なるいわゆるプレゼンテーション用ソフトにより作成された文書であり、PDFファイル形式以外の電磁的記録を特定しており、文書2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、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等については、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。

- (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、本件対象文書と開示を実施した文書の内容を改めて確認したところ、欠落している情報はなく、開示の実施は適正に行われていることを確認した。
- (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、原処分のうち一部の不開示部分についてそ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、別表のとおり同条1号及び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。
- (5) 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30年3月16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2日 異議申立人から意見書を收受
- ④ 同月9日 審議
- ⑤ 令和元年9月20日 委員の交代に伴う所要の手続の実施、本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 同年10月8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、別紙に掲げる2文書である。

処分庁は、本件請求文書に該当する文書として本件対象文書を特定し、法5条1号及び3号に該当する部分を不開示とする原処分を行った。

異議申立人は、原処分の取消し及び本件対象文書のPDF形式以外の電磁的記録の特定を求めており、諮問庁は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、諮問庁から次のとおり説明があった。

ア 本件請求文書に該当する文書の特定に当たっては、別件答申において、本件研究の平成21年度及び同23年度の研究報告書を対象として、改めて開示決定等すべきであるとされたことを受け、本件対象文書を特定したものである。

イ 文書1については、本件請求文書に該当する文書として、いわゆるプレゼンテーション用ソフトにより作成されたPDF形式以外の電磁的記録を特定している。

ウ 文書2については、複数の資料を組み合わせた紙媒体の文書として作成されたものであり、これをスキャナで読み取ったPDF形式の電磁的記録の外に電磁的記録は保有していない。

(2) 文書2の内容を踏まえると、文書2の電磁的記録について、PDF形式の電磁的記録の外に電磁的記録を保有していないとする上記(1)ウの諮問庁の説明は不自然、不合理とはいえず、他に文書2のPDF形式以外の電磁的記録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) 武力紛争法に係る自衛隊及び米海軍の見解等に関する情報について

別表の番号1欄に掲げる不開示部分には、武力紛争法上の論点に係る自衛隊及び米海軍の見解や今後の具体的な検討課題等が記載されていることが認められる。

当該部分は、これを公にすることにより、国の安全を害するおそれ及び米国との信頼関係が損なわ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。

(2) 個人に関する情報について

ア 別表の番号2欄に掲げる不開示部分には、特定年月日に行われた特定会合で配布された資料の作成者の氏名及び所属が記載されていることが認められる。当該氏名及び所属は、法5条1号本文前段の個人に関する情報であって、特定の個人を識別できるものに該当すると認められる。

イ 次に、特定会合について、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。

当該会合は、特定法人主催の会合であり、参加者は専ら特定法人及び関係省庁の担当者等に限定され、広く一般に公開された会合ではなく、配付資料も一般に公表されていない。

ウ 当審査会において、諮問庁から当該会合の出席者リストの提示を受けて確認したところ、当該会合は、上記イの諮問庁の説明のとおり、参加者が限定され、広く一般に公開されたものではなかったことが認められる。

また、当審査会事務局職員をして特定法人のウェブサイトを確認させたところ、当該会合の出席者や配付資料等の情報は掲載されてい

ないことが認められた。

エ そこで検討すると、当該部分に記載の個人に関する情報は、法令の規定により又は慣行として公にされ又は公にすることが予定されている情報であるとは認められないため、法5条1号ただし書イには該当せず、同号ただし書ロ及びハに該当すると認めるべき特段の事情も存しない。

オ さらに、当該部分は、個人識別部分に該当すると認められることから、法6条2項による部分開示の余地はなく、法5条1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 付言

本件は、異議申立てから諮問までに約2年が経過しており、「簡易迅速な手続」による処理とはいい難く、異議申立て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事件における処理につき、迅速かつ的確な対応が強く望まれる。

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1号及び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、同条1号及び3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 佐藤郁美, 委員 中川丈久

別紙（本件対象文書）

文書1 海上自衛隊の行動に関する国際法及び国内法（作戦法規）の基盤的研究（第2研究室法規担当。22.3.24）

文書2 研究報告書（24年5月7日）

別表

文書2 研究報告書（24年5月7日）

番号	不開示とした部分		不開示とした理由
	枚目	具体的箇所	
1	1	（3）研究の実施に際しての問題点等の一部	米海軍との意見交換の具体的内容に関する情報であり，これを公にすることにより，我が国と米国との間の信頼関係が損なわ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。
	8	自衛権行使の可能性及び自衛権行使の要件の全て	
	9	武力紛争法の適用及び武力紛争法を適用する際の諸問題についての全て	
	12及び13	米海大の見解及び3研の見解の全て	
	17	米海大の見解の一部	
	18	3研の見解の一部	
	20	米海大の見解及び3研の見解の一部	
	22及び23	表の一部	
2	25及び34	発表者の所属及び氏名	個人に関する情報であり，特定の個人が識別されることから，法5条1号に該当するため不開示とした。