

諮問庁：警察庁長官

諮問日：令和5年5月25日（令和5年（行情）諮問第436号）

答申日：令和6年2月8日（令和5年度（行情）答申第680号）

事件名：「システムドキュメント（令和2年度整備）（運転者管理業務用電子計算機）」の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

システムドキュメント（令和2年度整備）（運転者管理業務用電子計算機）（抜粋）（以下「本件対象文書」という。）につき、その一部を不開示とした決定は、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、令和5年1月17日付け令4警察庁甲情公発第203-3号により、警察庁長官（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

本件は、令和4年11月に「運転免許証データベースのサーバーのメーカー、サーバーのスペック、OS（ディストリビューションを含む）、台数、SQLのソフト名、バックアップ方法、レプリケーションの有無、ロードバランサーの有無がわかるもの」との行政文書開示請求をした。

（1）法5条2号イに係る処分について

機器に関する情報は、契約の内容が妥当であるか否かを検証するのに必要であり、契約内容に関わる情報の不開示決定は不当である。

（2）法5条4号及び6号に係る処分について

本件では、単にOSとSQLのデータベースのソフト名、ロードバランスの有無、レプリケーションの有無の公開を求めているものであって、何らセキュリティに対する情報は含まれていない。

セキュリティの情報、システムの防御性能を推測して対抗措置というのは、本件サーバーが設置されている所在地であったり、サーバーのIPアドレスとするのが思慮されるところである。

逆に上記の情報が無ければ、物理的に対抗措置を講ずることは不可能であると鑑みるべきである。

また、これらの情報においても前述のとおり、契約の妥当性の検証の

外、システムの構成が妥当であるか国民の視点から審査され得るべきものであって、開示されるのが相当である。

以上、畢竟（ひっきょう）、本件の非開示処分は不当なものであるから、ここに審査請求をするものである。

なお、本件にあつては、法31条に基づき口頭での意見陳述を希望することを付言する。

3 意見書

(1) はじめに

法5条2号イは、法人等に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報のうち、「公にすることにより、当該法人等…の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」を不開示情報とする旨定めるところ、これに該当すると認められるには、単に当該情報が通常他人に知られたくないものであるというだけでは足りず、当該情報が開示されることによって、当該法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれが客観的に認められることを要するというべきであり、上記のおそれは、単なる確率的な可能性では足りず、法的保護に値する蓋然性が必要であると解するのが判例の立場である。

(2) 本件不開示情報1について

ア 処分庁は、第3の(3)アにおいて、「法人のノウハウ及び著作物に関する情報」であるから、これを非開示にしたと述べている。

著作物とは、著作権法2条1項において、著作物思想又は感情を創作的に表現したものと規定する。ここでいう思想と感情というのは、表現上の思想感情を意味し、表現の素材としての思想感情は創作物ではない（大阪地判昭和54年9月25日、東京地判昭和59年4月23日、東京地判平成4年12月16日）。

本件開示請求に於いては、上述の表現上の感情が含まれる文書があるとは到底、推察することができない。したがって、著作物により法的保護されるという処分庁の記述は適当ではない。

イ 処分庁は、「システムを構成する機器に関する情報は、法人のノウハウ<中略>に関する情報であり、当該法人の技術上及び営業上の秘密に関する情報」と述べている。

機器の構成に関して特殊であれば、そのノウハウの保護について特許権による保護を求めるべきであり、そのために特許法が存在する。そうでない場合は、同業種を営む者であれば周知の技術であり、その情報が公になることによって当該法人が当該法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれが客観的に認められることがあるとは言えず、法的保護に値する蓋然性があるとは言えない。

また、システムの構成にあつては、その契約の価格の妥当性を検証

するためにも必要なものであり、憲法で保障された国民の知る権利、税金の使途に直結するものであるから、これは公開されるべきものである。

(3) 本件不開示情報2について

法5条4号に関する判断の適否が争われる不開示処分の取消訴訟における裁判所の判断は、「4号所定の『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かにつき、その判断要素の選択や判断過程に合理性を欠くところがないかを検討し、当該行政機関の長の判断が、重要な事実の基礎を欠くか、又は社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合には、当該行政機関の長に与えられた裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したとして、当該不開示処分を違法であると判断すべきこと」とされている（東京地判平成24年10月11日）。

本件システムは、都道府県警察への情報公開によれば、元々、このシステムに都道府県警察が直接接続しているのではなく、各都道府県警察においてシステムを構築して、そのシステムを介して警察庁の本件運転者管理システムに接続し運転免許証の更新であったり照会の業務であったりを遂行しているとのことであった。

すなわち、銀行のATMのシステムのように専用回線で結ばれ、インターネットに接続されていない外界から隔離されたシステムの可能性もある。そうだとすると、外界から隔離されたシステムが、何者かが防御システムに対抗措置を講ずるようなことが可能であるとは到底いえない。

現に開示された文書の22頁には、「TCP/IPによる通信ができること」と記載があるが、インターネットに接続されることとは記述されていない。

仮に、インターネットに接続されていたとしても、例えば警察庁のホームページのようにIPアドレス（インターネットの住所）が公開されているシステムならその危険性もあるが、IPアドレスが公開されていないシステム、すなわちIPv4の規格のIPアドレスは43億個のアドレス、IPv6においては43億個の4乗のIPアドレスがあるわけで、その中で、運転者管理システムを特定し、何者かが防御システムに対抗処置を講ずることは万に1つでも困難であるから、この点において、警察庁長官の著しい裁量権の逸脱がある。

(4) 結語

上記の通り、本件処分においては、処分庁の著しい裁量権の逸脱があるから、諮問庁におかれては、これを是正していただきたい。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件審査請求に係る行政文書開示請求について

原処分に係る本件開示請求において、審査請求人は、「運転免許証データベースのサーバーのメーカー、サーバーのスペック、OS（ディストリビューションを含む）、台数、SQLのソフト名、バックアップ方法、レプリケーションの有無、ロードバランサーの有無がわかるもの」の開示を求めている。

2 原処分について

処分庁は、本件開示請求に係る対象文書として、本件対象文書を特定した。

本件対象文書のうち、本件開示請求に係るシステムを構成する機器に関する情報（以下「本件不開示情報1」という。）については、法5条2号イに、セキュリティ対策に関する情報の一部（以下「本件不開示情報2」という。）については、法5条4号及び6号に該当することから、当該情報を不開示とする原処分を行い、行政文書開示決定通知書（令和5年1月17日付け令4警察庁甲情公発第203-3号）により、審査請求人に通知した。

3 審査請求人の主張について

審査請求人は、本件不開示情報1については、「機器に関する情報は、契約の内容が妥当であるか否かを検証するのに必要であり、契約内容に関わる情報の不開示決定は不当である」と、本件不開示情報2については、「何らセキュリティに対する情報は含まれていない」、「セキュリティの情報、システムの防御性能を推測して対抗措置というのは、本件サーバーが設置されている所在地であったり、サーバーのIPアドレスとするのが思慮される」、「契約の妥当性の検証の外、システムの構成が妥当であるか国民の視点から審査され得るべきものであって、開示されるのが相当である」などと主張し、本件不開示情報1及び2の全部開示を求めている。

4 原処分の妥当性について

(1) 本件対象文書について

本件対象文書は、契約事業者側の著作権に関する情報を保秘することを前提とした文書であって、審査請求人が開示を求めている情報のうち、運転免許証データベースのサーバーのメーカー、サーバーのスペック、OS（ディストリビューションを含む）、台数、SQLのソフト名、バックアップ方法、ロードバランサーの有無について記載された頁を抜粋したものであり、当該頁の中には審査請求人が開示を求めている情報以外のものが含まれているものも存する。

(2) 法における不開示情報について

法5条2号イは、「法人その他の団体（国、独立行政法人等及び地方公共団体を除く。）に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、

競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの（ただし、人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報を除く。）」を、同4号は、「公にすることにより、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼす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」を、同6号は、「国の機関、独立行政法人等、地方公共団体又は地方独立行政法人が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、同号イから二に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」をそれぞれ不開示情報と規定している。

審査請求人は、審査請求書において、本件不開示情報1及び2の全部開示を求めていることから、本件不開示情報1及び2の不開示情報該当性について以下のとおり述べる。

(3) 不開示情報該当性について

ア 本件不開示情報1について

本件不開示情報1は、システムを構成する機器の性能に関する情報であって、本件対象文書の1枚目から5枚目に記載されており、これらのシステムを構成する機器に関する情報は、法人のノウハウ及び著作物に関する情報であり、当該法人の技術上及び営業上の秘密に関する情報であって、公にすることにより、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあることから、法5条2号イに該当するため不開示とした。

イ 本件不開示情報2について

本件不開示情報2は、ソフトウェアの脆弱性に関する情報であって、本件対象文書の4枚目に記載された各項目のうち、「ソフトウェア名」及び「バージョン」の各欄に記載されている。

また、これらのセキュリティ対策に関する情報は、公にすることにより、犯罪を企図する者がシステムの防御性能を推測して対抗措置を講じることを容易にするなど、犯罪の予防、鎮圧又は捜査その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると認められるほか、情報管理業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、法5条4号及び6号に該当するため不開示とした。

以上のことから、本件不開示情報1及び2はいずれも法5条に規定される不開示情報に該当することから、原処分は妥当なものである。

なお、審査請求人は、本件不開示情報2について、「単にOSとSQLのデータベースのソフト名、ロードバランサーの有無、レプリケーションの有無の公開を求めているものであって、何らセキュリティに対する情報は含まれていない」と主張しているが、OSやセキュリティ対策

ソフトのバージョン情報については、これを明らかにすることにより、犯罪を企図する者がセキュリティの脆弱性を突き、システムを攻撃することを容易にし、ひいては、運転免許の更新手続きができないなど、国民が不利益を被るおそれがあると認められることから、法5条4号及び6号に該当するため不開示としたことを申し添える。

5 結語

以上のとおり、原処分は妥当なものであると認められることから、諮問庁としては、本件について原処分維持が適切と考える。

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 令和5年5月25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6月14日 審議
- ④ 同月27日 審査請求人から意見書を收受
- ⑤ 令和6年1月11日 本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 同年2月1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、システムドキュメント（令和2年度整備）（運転者管理業務用電子計算機）（抜粋）である。

審査請求人は、原処分において不開示とされた部分の開示を求めており、諮問庁は、不開示部分が法5条2号イ、4号及び6号に該当するとして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、不開示部分の不開示情報該当性について検討する。

2 不開示部分の不開示情報該当性について

(1) システムを構成する機器に関する情報について

本件対象文書の1枚目ないし5枚目の不開示部分には、運転者管理業務用電子計算機（以下「運転者管理等システム」という。）に係るシステムを構成する機器に関して、ハードウェアの名称、型番、メーカー名、CPU及びメモリに関するスペック・方式等及び搭載ソフトウェア等、ライセンスの数、種別、パッチの適用方法等、ウィルス対策ソフト導入の有無等並びにシステムの機能概要など、システムの構成や性能を示す事項が機器ごとに詳細に記載されていることが認められる。

ア 当該部分を不開示とした理由について、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、諮問庁から次のとおり説明があった。

(ア) 運転者管理者等システムとは、都道府県公安委員会が交付した運転免許に関する情報を警察庁で一元的に集約・管理し、都道府県警察からの照会に対し、即時に回答するシステムであり、運転免許の

即日交付，不正取得の防止，点数制度に基づく行政処分の的確な運用に活用されている。

(イ) 当該不開示部分は，運転者管理等システムの構成や性能に関する情報であって，システムを開発した法人の業務に関するノウハウ及び著作物に関する情報が記載されている。

当該部分が公になれば，運転者等管理システムの構成や性能の内容が明らかとなり，その情報から当該法人の技術上及び営業上の秘密に関する情報が推察され，同業他社に模倣されるなど競争関係において不利益を被るおそれがあると認められることから不開示とした。

イ 当該不開示部分の内容を踏まえれば，これが公になることにより，当該法人の技術上及び営業上の秘密に関する情報が推察され，競争関係において不利益を被るおそれがある旨の上記アの諮問庁の説明は首肯できる。

したがって，当該部分は，これを公にすることにより，当該法人の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあると認められるので，法5条2号イに該当し，不開示としたことは妥当である。

(2) セキュリティ対策に関する情報について

本件対象文書の4枚目におけるソフトウェア名及びバージョンの各欄の不開示部分には，運転者等管理システムに使用されているソフトウェアの名称及び種類が具体的に記載されていることが認められる。

ア 当該部分を不開示とした理由について，当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ，諮問庁から次のとおり説明があった。

当該部分は，運転者等管理システムに使用されているソフトウェアの名称や種類であり，これが公になれば，犯罪を企図する者等がシステムの名称や種類からシステムの防御性能を推測して対抗措置を講ずることを容易にし，システムの脆弱性を利用した攻撃などにより，システムの運用停止や運転免許証の不正取得を可能とするなど，運転免許制度に係る適正な業務遂行を妨げるおそれがあると認められることから不開示とした。

イ 当該不開示部分の内容を踏まえれば，これが公になることにより，犯罪を企図する者等によるシステムの脆弱性を利用した攻撃等が可能となり，運転免許制度に係る適正な業務遂行を妨げるおそれがある旨の上記アの諮問庁の説明は首肯できる。

したがって，当該部分は，これを公にすることにより，犯罪の予防，鎮圧又は捜査その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼす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4号に該当し，同条6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。

3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、審査請求書に添付された審査請求理由書で、行政不服審査法31条ただし書の規定により、口頭による意見の陳述をする旨、申し立てると主張するが、法18条1項により、行政不服審査法31条ただし書は開示決定等に係る審査請求については適用されないことを踏まえると、上記口頭意見陳述についての申し立ては、行政不服審査法に基づき審査庁である警察庁に対してされたものと解される。

また、審査請求人は、その他種々主張するが、当審査会が不開示を妥当とする点に関するものではなく、上記判断を左右するものではない。

4 本件一部開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書につき、その一部を法5条2号イ、4号及び6号に該当するとして不開示とした決定については、不開示とされた部分は、同条2号イ及び4号に該当すると認められるので、同条6号について判断するまでもなく、妥当であると判断した。

(第2部会)

委員 白井玲子, 委員 太田匡彦, 委員 佐藤郁美