

諮問庁：防衛大臣

諮問日：令和5年12月14日（令和5年（行情）諮問第1147号）及び同月20日（同第1175号，同第1176号，同第1179号及び同第1180号）

答申日：令和6年3月15日（令和5年度（行情）答申第775号ないし同第779号）

事件名：航空幕僚長指示一覧等の開示決定に関する件（文書の特定）
航空幕僚長指示一覧の開示決定に関する件（文書の特定）
航空幕僚長指示一覧の開示決定に関する件（文書の特定）
航空幕僚長指示一覧の開示決定に関する件（文書の特定）
航空幕僚長指示一覧等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

別紙の1に掲げる各文書（以下，併せて「本件請求文書」という。）の各開示請求につき，別紙の2に掲げる（1）ないし（13）の各文書（以下，併せて「本件対象文書」という。）を特定し，開示した各決定については，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，令和5年9月8日付け防官文第18846号，平成30年1月16日付け同第376号，平成30年3月1日付け同第2527号，平成30年8月31日付け同第13908号及び令和2年8月31日付け同第13849号により防衛大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った各開示決定（以下，順に「原処分1」ないし「原処分5」といい，併せて「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

審査請求人の主張する審査請求の理由は，各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（なお，添付資料の内容は省略する。）。

（1）審査請求書1（原処分1について）

ア 文書の特定が不十分である。

（ア）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）（別紙1（略））である。

(イ) 国が法の統一的な運用を確保するために作成した指針である「情報公開事務処理の手引」(平成30年10月 総務省行政管理局情報公開・個人情報保護推進室)は、「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させる必要がある」(20頁)と定めている。

(ウ) (ア) 及び (イ) の理由から、開示決定においては特定された電磁的記録を開示請求者に予め特定させるためには、処分庁は開示決定時において開示請求者にそれを特定・明示する必要がある。

(エ) 本件開示決定では具体的な電磁的記録形式を特定されず、また開示請求の手続の中で開示請求者にその旨教示されていないのは、国の指針に反するものであるから、改めてその特定及び教示が行われるべきである。

イ 変更履歴情報及びプロパティ情報等の特定を求める。

本件開示決定通知からは不明であるので、変更履歴情報(別紙2(略))で説明されているもの)及びプロパティ情報(別紙3(略))で説明されているもの)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。

なお本件申立て時には開示実施を受けていないが、過去の例から処分庁の開示の実施が申立可能期間を過ぎた後に行われる場合があるので、事前に申し立てる次第である。

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 紙媒体についても特定を求める。

「行政文書」に関する国の解釈に従い、紙媒体が特定されなかったものについても、特定を求めるものである。

カ 他に文書がないか確認を求める。

審査請求人は確認する手段を持たないため、開示請求対象に漏れがないか念のため確認を求める次第である。

(2) 審査請求書2 (原処分2について)

ア 他にも文書が存在するものと思われる。

(ア) 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』」(準備書面(1)(平成24年11月22日)8頁)である。

(イ) 国が法の統一的な運用を確保するために作成した指針である「情報公開事務処理の手引」(平成30年10月 総務省行政管理局情報公開・個人情報保護推進室)は、「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させる必要がある」(表紙から22頁目)と定めている。

(ウ) (ア)及び(イ)の理由から、開示決定においては特定された電磁的記録を開示請求者に予め特定させるためには、処分庁は開示決定時において開示請求者にそれを特定・明示する必要がある。

(エ) そこで本件開示決定で特定された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・明示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 上記（１）エのとおり。

オ 文書の特定が不十分である。

最低限、表紙に該当するものが存在するはずである。

（３）審査請求書３（原処分３について）

アないしウ 上記（２）アないしウのとおり。

エ及びオ 上記（１）エ及びカのとおり。

（４）審査請求書４（原処分４について）

ア 他にも文書が存在するものと思われる。

（ア）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』（準備書面（１）（平成２４年１１月２２日）８頁）である。

（イ）国が法の統一的な運用を確保するために作成した指針である「情報公開事務処理の手引」（平成３０年１０月 総務省行政管理局情報公開・個人情報保護推進室）は、「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させる必要がある」（表紙から２２頁目）と定めている。

（ウ）（ア）及び（イ）の理由から、開示決定においては特定された電磁的記録を開示請求者に予め特定させるためには、処分庁は開示決定時において開示請求者にそれを特定・明示する必要がある。

（エ）本件開示決定では具体的な電磁的記録形式を特定していないのは、実質的な不開示決定（かつその事実の隠蔽）であり、その取消しと、具体的な電磁的記録形式の特定・明示を求めるものである。

イ及びウ 上記（２）イ及びウのとおり。

エ 上記（１）エのとおり。

オ 文書の特定が不十分である。

表紙に該当するものが存在するはずである。

（５）審査請求書５（原処分５について）

アないしエ 上記（１）アないしエのとおり。

オ 上記（１）カのとおり。

カ 複写媒体としてDVD-Rの選択肢の明示を求める。

開示決定通知書に明示されていないので、法に従い、複写媒体としてDVD-Rが選択できるよう改めて決定を求める。

第３ 諮問庁の説明の要旨

1 経緯

本件各開示請求は、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。

本件各開示請求については、これに該当する行政文書として本件対象文書を特定し、令和5年9月8日付け防官文第18846号、平成30年1月16日付け同第376号、平成30年3月1日付け同第2527号、平成30年8月31日付け同第13908号及び令和2年8月31日付け同第13849号により、法9条1項の規定に基づく各開示決定処分（原処分）を行った。

本件各審査請求は、原処分に対して提起されたものである。

なお、本件各審査請求のうち原処分2ないし原処分5について、審査請求が提起されてから情報公開・個人情報保護審査会への諮問を行うまでに約5年9か月、約5年8か月、約5年2か月及び約3年2か月を要しているが、その間多数の開示請求に加え、開示請求の件数を大幅に上回る大量の審査請求が提起され、それらにも対応しており、諮問を行うまでに長期間を要したものである。

2 審査請求人の主張について

(1) 原処分1について

ア 審査請求人は、「文書の特定が不十分である」として、電磁的記録形式の特定及び教示を行うよう求めるが、法その他の関係法令において、そのようなことを義務づける趣旨の規定はないことから、当該電磁的記録の記録形式を特定し教示することはしていない。

イ 審査請求人は、「変更履歴情報及びプロパティ情報等の特定を求める」及び「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」として、いわゆる変更履歴情報及びプロパティ情報等についても特定し、開示・不開示を判断するよう求めるが、それら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、「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製しているか確認を求める」としているが、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。

エ 審査請求人は、「紙媒体についても特定を求める」としているが、本件対象文書は電磁的記録のみを保有しており、紙媒体は保有していない。

オ 審査請求人は、「他に文書がないか確認を求める」としているが、

本件対象文書のほかに本件開示請求に係る行政文書は保有しておらず、本件対象文書を特定し、原処分を行ったものである。

カ 審査請求人は、「他に文書がないか確認を求める」としているが、本件対象文書のほかに本件開示請求に係る行政文書は保有していない。

キ 以上のことから、審査請求人の主張にはいずれも理由がなく、原処分1を維持することが妥当である。

(2) 原処分2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」として、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いる。

イ 審査請求人は、「履歴情報の特定を求める」とともに、「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」として、いわゆる変更履歴情報及びプロパティ情報等についても特定し、開示・不開示を判断するよう求めるが、それらは、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、法第2条第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 上記(1)ウのとおり。

エ 審査請求人は、「文書の特定が不十分である」として、表紙に該当するものがあるはずであると主張するが、本件対象文書のほかに本件開示請求に係る行政文書は保有していない。

カ 以上のことから、審査請求人の主張にはいずれも理由がなく、原処分2を維持することが妥当である。

(3) 原処分3について

アないしウ 上記(2)アないしウのとおり。

エ 審査請求人は、「対象文書に漏れがないか念のため確認を求める」としているが、本件対象文書のほかに本件開示請求に係る行政文書は保有していない。

オ 以上のことから、審査請求人の主張にはいずれも理由がなく、原処分3を維持することが妥当である。

(4) 原処分4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」として、電磁的記録形式の特定及び教示を行うよう求めるが、法その他の関係法令において、そのようなことを義務づける趣旨の規定はないことか

ら、当該電磁的記録の記録形式を特定し教示することはしていない。
イ及びウ 上記（２）イ及びウのとおり。

エ 審査請求人は、「他にも文書が存在するはずである」として、表紙に該当するものがあるはずであると主張するが、本件対象文書のほかに本件開示請求に係る行政文書は保有していない。

オ 以上のことから、審査請求人の主張にはいずれも理由がなく、原処分４を維持することが妥当である。

（５）原処分５について

アないしウ 上記（１）アないしウのとおり。

エ 上記（１）オのとおり。

オ 審査請求人は、「複写媒体としてDVD-Rの選択肢の明示を求める」としているが、当該主張は開示の実施の方法に係る不服申立てであって、法１９条１項に基づいて、諮問すべき事項にあたらぬ。

カ 以上のことから、審査請求人の主張にはいずれも理由がなく、原処分５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 令和５年１２月１４日 諮問の受理（令和５年（行情）諮問第１１４７号）
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を収受（同上）
- ③ 同月２０日 諮問の受理（令和５年（行情）諮問第１１７５号、同第１１７６号、同第１１７９号及び同第１１８０号）
- ④ 同日 諮問庁から理由説明書を収受（同上）
- ⑤ 令和６年３月８日 令和５年（行情）諮問第１１４７号、同第１１７５号、同第１１７６号、同第１１７９号及び同第１１８０号の併合並びに審議

第５ 審査会の判断の理由

１ 本件各開示請求について

本件各開示請求は、本件請求文書の開示を求めるものであり、処分庁は、本件対象文書を特定し、全部開示する決定（原処分）を行った。

これに対して審査請求人は、文書の追加特定等を求めているところ、諮問庁は、原処分を維持することが妥当である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）本件対象文書以外の本件請求文書に該当する文書の保有の有無につい

て、当審査会事務局職員をして、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 本件対象文書については表計算ソフトを用いて電磁的記録として作成し、管理しているものである。

イ 本件対象文書は、発簡した文書に関する情報を順次記入することにより作成される表形式の文書であり、これにより発簡された通達を一覧表示していることから、紙媒体及び「表紙に該当するもの」を含め、本件対象文書以外に本件請求文書に該当する文書は作成しておらず、行政文書ファイル内には本件対象文書以外の文書は保管されていない。

ウ 本件開示請求及び本件審査請求を受け、念のため関係部局を探索したが、本件対象文書以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。

(2) 当審査会において、諮問書に添付された本件対象文書の写しを確認したところ、本件対象文書は、いずれも、発簡した文書の文書番号、文書日付及び件名の情報等を記入する欄が設けられた、発簡文書1件につき1個の文書番号、文書日付及び件名の情報等が記入された表形式の文書であり、既に発簡された文書に関する情報が順次記入されて一覧になっているものであることが認められる。このことから、本件対象文書は、表計算ソフトを用いて電磁的記録として作成したものであって、あえて紙媒体や「表紙に該当するもの」を作成する必要性はなく、行政文書ファイル内には本件対象文書以外の文書は保管されていない旨の諮問庁の上記(1)の説明に不自然、不合理な点は認められない。

(3) このような本件対象文書の作成方法や様式に加え、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は存在しないことからすれば、防衛省において、本件対象文書以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ず、本件対象文書を特定したことは、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 本件各開示決定の妥当性について

以上のことから、本件請求文書の各開示請求につき、本件対象文書を特定し、開示した各決定については、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4部会)

委員 白井幸夫、委員 田村達久、委員 野田 崇

別紙

1 本件請求文書

- (1) 「航空幕僚長指示」(昭和38年防衛庁訓令第38号「防衛省における文書の形式に関する訓令」第14条)の一覧(2016年1月～2023年6月),及び当該文書を綴っている行政文書ファイル等に綴られた他の文書の全て。
- (2) 「航空幕僚長指示」(昭和38年防衛庁訓令第38号「防衛省における文書の形式に関する訓令」第14条)の一覧(期間は2017年1～6月末)。
- (3) 「航空幕僚長指示」(昭和38年防衛庁訓令第38号「防衛省における文書の形式に関する訓令」第14条)の一覧(期間は2017年1～12月末)。
- (4) 「航空幕僚長指示」(昭和38年防衛庁訓令第38号「防衛省における文書の形式に関する訓令」第14条)の一覧(期間は2018年1～6月末)。
- (5) 「航空幕僚長指示」(昭和38年防衛庁訓令第38号「防衛省における文書の形式に関する訓令」第14条)の一覧(2016年1月～2020年6月),及び当該文書を綴っている行政文書ファイル等に綴られた他の文書の全て。

2 本件対象文書

- (1) 平成28年航空幕僚長指示一覧
- (2) 平成29年航空幕僚長指示一覧
- (3) 平成30年航空幕僚長指示一覧(30.1.1～6.30)
- (4) 平成30年航空幕僚長指示一覧(30.7.1～12.31)
- (5) 平成31年文書台帳(航空幕僚長指示)
- (6) 令和元年文書台帳(航空幕僚長指示)
- (7) 令和2年文書台帳(航空幕僚長指示)
- (8) 航空幕僚長指示一覧(令和2年7月1日～令和2年12月31日)
- (9) 航空幕僚長指示一覧(令和3年1月1日～令和3年6月30日)
- (10) 航空幕僚長指示一覧(令和3年7月1日～令和3年12月31日)
- (11) 航空幕僚長指示一覧(令和4年1月1日～令和4年6月30日)
- (12) 航空幕僚長指示一覧(令和4年7月1日～令和4年12月31日)
- (13) 航空幕僚長指示一覧(令和5年1月1日～令和5年6月30日)