

諮問庁：防衛大臣

諮問日：平成27年9月9日（平成27年（行情）諮問第544号）

答申日：平成28年6月6日（平成28年度（行情）答申第102号）

事件名：「平成26年度「RED FLAG ALASKA14-2」における日米共同訓練に関する航空幕僚長指示」の一部開示決定に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

「平成26年度「RED FLAG ALASKA14-2」における日米共同訓練に関する航空幕僚長指示（航空幕僚長指示第9号。26.5.21）」（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 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27年7月27日付け防官文第11793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

異議申立人の主張する異議申立ての理由は，異議申立書及び意見書の記載によると，おおむね以下のとおりである。

##### （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』」（別件訴訟における準備書面）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1

ア 国の法解釈に従えば、開示請求時の電磁的記録形式で文書が特定されなければならない。

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』」（別件訴訟による準備書面）である。

また総務庁行政管理局長（当時）の国会答弁でも、法の対象文書は「電子情報も対象」と明言されている。

従って、本件対象文書の特定に当たっては、開示請求時点における電磁的記録形式が特定されなければならない。

事実、諮問庁は防官文第17119号における開示決定でWordファイルを特定・明示している。

そもそも法に基づき行われる文書の特定と、複写の交付の際の不開示情報の処理をどうするかという問題は全く別に取り扱われるべき問題である。

イ 審査会事務局による対象文書の直接の確認を求める。

以下の理由から、異議申立人が確認できない事項について審査会事務局が直接確認することを求める。

確認事項①：対象文書の電磁的記録の本来の記録形式

確認事項②：変更履歴

確認事項③：「本件対象文書の内容と関わりのない情報」と処分庁がみなしている情報

(必要とする理由①)

本件理由説明書において諮問庁は、本件対象文書の本来の電磁的記録を特定したかについて明言していないので、特定されていない疑いがある。なお諮問庁が情報公開請求に対して繰り返し隠蔽を行っている事実は、平成22年度(行情)答申第75号及び平成25年度(行情)答申第233号から明らかである。

そこで本件対象文書の本来の電磁的記録の特定を諮問庁に求めるとともに、審査会事務局による直接の確認を求めるものである。

(必要とする理由②)

ワード(W o r d)等で作成された文書(電磁的記録)の場合、変更履歴が残されている場合がある。

この変更履歴もまた組織共有文書に該当するので、本件対象文書においてもそれが存在していないか確認する必要がある。

諮問庁が本件対象文書の電磁的記録を特定しないのは、この変更履歴の存在を隠蔽しようとしている意図があると思われる。

(必要とする理由③)

処分庁の理由説明書では、本件対象文書に「本件対象文書の内容と関わりのない情報」の付随について完全に否定していない。

恐らく「本件対象文書の内容と関わりのない情報」と処分庁がみなす情報それ自体は存在するものと思われるので、処分庁の勝手な判断に任せず、審査会がその内容を確認するべきである。

ウ 履歴情報も組織共有文書であれば、開示対象である。

履歴情報が組織共有文書であれば、開示対象である。

例えば、文書作成過程で合議先に変更箇所の確認を求めるため、履歴情報を残すことは諮問庁の文書作成過程では広く行われている。

また過去の開示決定(平成18年8月3日付け防官文第7679号)では、「北朝鮮のミサイル発射について(案)」と題するワード(W o r d)等で作成された文書(電磁的記録)が開示され、履歴情報についても開示されている。

(3) 意見書2

「本件対象文書の内容と関わりのない情報」の判断を諮問庁に委ねるべきではない。

諮問庁は理由説明書で、本件異議申立ての段階では複写の交付が行われていないことをもって(あるいは履歴情報であるとの理由をもって)異議申立ての理由がないと主張したいようであるが、複写の交付が行わ

れているか否かは、本件異議申立ての理由とは関わりがない。

異議申立人が主張したいのは、諮問庁がいう「本件対象文書の内容と関わりのない情報」が存在するのであれば、それを諮問庁の判断に委ねるべきではないということである。

諮問庁は過去において「防衛大学校防衛学館図書室が所蔵している事実は確認されたものの、行政文書として所有している事実は確認できなかったため、不存在であると判断した」（平成22年度（行情）答申第75号2頁）という珍妙な主張を行い、「平成21年度（行情）答申第96号における諮問庁の説明は事実を隠蔽しようとしたものと外部から疑われても仕方のない不適切又は不十分なものであったと言わざるを得ず、極めて遺憾である」（同答申5頁）との批判を受けている。

このような指摘を受けながら諮問庁では、こうした隠蔽工作に関わった職員に対して何ら処分を行っておらず、「隠蔽しても責任は問われない」という組織風土を残している。

このような組織風土ないし体質に染まった諮問庁においては、不都合な事実を「本件対象文書の内容と関わりのない情報」とみなすことで隠蔽しようとする誘惑が常に存在するのである。

事実、上記答申以後も諮問庁は、「組織全体として不都合な事実を隠蔽しようとする傾向があったことを指摘せざるを得ない」（平成25年度（行情）答申第233号31頁）との指摘を受けている。

以上の理由から、「本件対象文書の内容と関わりのない情報」（それが諮問庁の主張する「履歴情報」であるかも確認しなければ分からないのである）であるか否かの判断を諮問庁に委ねることは極めて危険であり、改めて当該情報を特定の上、それが真に「内容と関わりのない情報」に該当するのかを審査会が判断するべきである。

#### （4）意見書3

平成27年4月22日付け防官文第7004号で改めて開示決定を受けた、請求受付番号：2012.12.18-本本B891対象文書において、諮問庁は、前回開示において不開示としていなかった部分に墨消し措置を施して複写の交付を行っている。

これについては前回開示と見比べたため、異議申立人はその誤りを指摘することができたが、第1回開示であったなら指摘は不可能であった。

こうした事実から、「欠落している部分はない」との諮問庁の態度は謙虚さに欠けており、慎重に確認を行うべきである。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 経緯

本件開示請求は「航空幕僚長指示第9号（26.5.20）。\*電磁的記録が存在する場合、その履歴情報も含む。」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「平成26年度「RED FLAG ALASKA 14-2」における日米共同訓練に関する航空幕僚長指示（航空幕僚長指示第9号。26.5.21）」を特定し，平成27年7月27日付け防官文第11793号により，法5条3号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。本件異議申立ては，原処分に対してされたものである。

## 2 不開示とした部分及び理由について

本件対象文書中，3ページの2（2）及び7ページの13（2）のそれぞれ一部（以下「不開示部分1」という。）については，日米共同訓練に係る細部実施要領に関する情報であり，公にしないことにつき日米間で合意していることから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り，法5条3号に該当するため不開示とした。

また，8ページの付表の一部（以下「不開示部分2」という。）については，日米共同訓練に係る航空機の行動概要，移動人員数の詳細等に関する情報であり，これを公にすることにより，一連の作戦行動に直結する部隊の機動展開能力が推察され，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が害さ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。

## 3 異議申立人の主張について

(1) 異議申立人は，「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」として，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，電磁的記録の記録形式まで特定し，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まで特定していない。

なお，原処分において特定した本件対象文書の電磁的記録形式は日本語ワープロソフトであり，PDFファイル形式以外の電磁的記録を特定している。

(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を求めるとして，法その他の関係法令において，履歴情報を特定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，履歴情報を特定することはしていない。

(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、スキャナにより読み取ってできたPDFファイル形式への変換による情報の欠落がないか、本件対象文書と開示した文書の内容を改めて確認したところ、欠落している部分はないことを確認しており、当該開示の実施は適正に行われている。

- (4) 異議申立人は、「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、当該情報の特定と開示・不開示の判断を改めて求めるが、法その他の関係法令において、履歴情報等についてまで特定し、開示・不開示の判断をしなければならないような趣旨の規定はない。
- (5) 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、その一部が上記2のとおり同条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。
- (6) 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27年9月9日 諮問の受理
- ②同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③同月30日 審議
- ④同年10月15日 異議申立人から意見書1ないし意見書3を收受
- ⑤平成28年5月18日 本件対象文書の見分及び審議
- ⑥同年6月2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、平成26年度に実施された米空軍の演習（「RED FLAG ALASKA 14-2」）における日米共同訓練に航空自衛隊が参加することに関する航空幕僚長指示である。

処分庁は、電磁的記録及び紙媒体の本件対象文書を特定し、その一部を法5条3号に該当するとして不開示とする原処分を行った。

これに対し、異議申立人は、本件対象文書の不開示部分の開示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、当該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

本件対象文書の不開示部分のうち、不開示部分1について、諮問庁は、これを公にしないことにつき日米間で合意されているものであると説明するところ、同部分には、日米共同訓練に係る細部実施要領等の具体的内容が記載されており、これを公にすることにより、米国との間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。

また、不開示部分2には、日米共同訓練に係る航空機の行動概要及び移動人数の詳細等が記載されており、これを公にすることにより、一連の作戦行動に直結する部隊の機動展開能力等が推察され、悪意を有する相手方において、その対抗措置を講ずることを容易にするなど、自衛隊の任務の効果的な遂行に支障を生じさせ、ひいては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と認められる。

したがって、本件対象文書の不開示部分は、法5条3号に該当し、不開示とすることが妥当である。

## 3 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。

## 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3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号に該当すると認められるので、妥当であると判断した。

(第4部会)

委員 鈴木健太, 委員 常岡孝好, 委員 中曽根玲子