

諮問庁：防衛大臣

諮問日：平成27年7月28日（平成27年（行情）諮問第461号）

答申日：平成28年9月8日（平成28年度（行情）答申第292号）

事件名：「陸自教範5-01-01-02-24-0 離島の作戦」の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「『離島の作戦』（陸自教範5-01-01-02-24-0）*制定理由書又は改訂理由書もあればそれも希望。」（以下「本件請求文書」という。）の開示請求に対し、「陸自教範5-01-01-02-24-0 離島の作戦（表紙ないしはしがきを除く。）」（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については、本件対象文書を特定したことは妥当であるが、別表1に掲げる部分を開示すべきである。

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条の規定に基づく本件請求文書の開示請求に対し、平成27年3月30日付け防官文第5575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 複写の交付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、交付された複写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）についても開示・不開示の判断を求める。

処分庁が平成24年4月4日付け防官文第4639号で認めるように、開示・不開示の判断を行わずに「本件対象文書の内容と関わりのない情報の付随を避ける」複写の交付は、法に反するので、当該情報についても開示・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

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」（別件の損害賠償請求事件における国の主張）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」（第145回国会参議院総務委員会会議録第3号2頁）と明言されている。

したがって、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、処分庁は平成25年12月25日付け防官文第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。

(ア) 対象文書の電磁的記録の本来の記録形式

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。

(イ) 変更履歴の確認

ワード（Word）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。

(ウ) 「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の確認

諮問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（Word）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。

エ 「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」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。

オ 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、「『離島の作戦』（陸自教範5-01-01-02-24-0）* 制定理由書又は改訂理由書もあればそれも希望。」の開示を求めるものであり、本件対象文書に表紙ないしはしがきを加えたものを特定した。

本件開示請求については、法11条を適用し、まず、平成25年11月5日付け防官文第14598号により、表紙ないしはしがきについて開示決定を行った後、平成27年3月30日付け防官文第5575号により、本件対象文書について、法5条3号の不開示情報に該当する部分を不開示とする原処分を行った。

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2のとおりであり、防衛省・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、同条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る」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を特定し、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おらず、また、原処分において特定した電磁的記録以外に本件開示請求に該当する電磁的記録は保有していない。
- (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を求めるが、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、本件対象文書の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、複写の交付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とともに、「処分庁が平成24年4月4日付け防官文第4639号で認めるように、開示・不開示の判断を行わずに『本件対象文書の内容と関わりのない情報の付随を避ける』複写の交付は、法に反する」として当該情報についても、開示・不開示の判断を改めて求めるが、異議申立てがあった時点においては、開示の実施は行われておらず、したがって複写の交付も行われていない。
- (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、原処分の取消しを求めるが、本件対象文書の法5条該当性について十分に精査した結果、陸上自衛隊の

編成及び運用等に関する情報の一部が別表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。

(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27年7月28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9月7日 | 審議 |
| ④ | 同日 | 異議申立人から意見書を收受 |
| ⑤ | 平成28年7月25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9月6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、陸上自衛隊の師団・旅団を主な対象とするとともに、方面隊、連隊等に関する所要の事項を含めて離島の作戦における運用原則、指揮実行上の原則及び具体的な運用要領について記述し、教育訓練の一般的準拠を付与することを目的として、陸上幕僚監部において作成された文書である。

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、本件対象文書の一部が法5条3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、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、次のとおりであった。

ア 本件対象文書の原稿については、起草機関である陸上自衛隊研究本部（以下「研究本部」という。）の担当者がパソコンを使用して電磁的記録として作成した上、当該電磁的記録を紙媒体に印刷し、平成25年2月に陸上幕僚監部内の決裁を受けている。

イ 上記アの決裁後、研究本部は陸上幕僚監部へ原稿である電磁的記録を提出し、陸上幕僚監部が原稿である電磁的記録を印刷業者に渡して印刷・製本を委託し、印刷業者は、当該原稿を加工して印刷・製本できる形に浄書したPDF形式の電磁的記録及び印刷・製本された紙媒体を作成し、平成25年8月に当該電磁的記録及び紙媒体を陸上幕僚

監部に納品した。

ウ 本件開示請求に対しては、上記印刷業者から納品されたPDF形式の電磁的記録を特定したものであり、他に本件請求文書に該当する電磁的記録は保有していない。

エ 研究本部が作成した本件対象文書の原稿である電磁的記録及び上記印刷業者に渡した電磁的記録は納品後廃棄している。

(2) 本件対象文書については、印刷業者から納品されたPDF形式の電磁的記録以外に本件請求文書に該当する電磁的記録を保有していない旨の諮問庁の上記(1)の説明が不自然、不合理とはいえ、他に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) 編成に関する情報

別表2の番号1欄に掲げる不開示部分には、離島の作戦における自衛隊の編成に関する情報が記載されている。

当該部分は、これを公にすることにより、離島の作戦における自衛隊の態勢が推察され、自衛隊の任務遂行の妨害を企てる相手方が当該態勢を踏まえた対処行動を採ることが可能となるなど、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) 運用に関する情報

別表2の番号2欄に掲げる不開示部分には、離島の作戦における自衛隊の運用に関する情報が記載されている。

当該部分のうち、別表1に掲げる部分を除く部分については、これを公にすることにより、離島の作戦における自衛隊の運用要領、運用能力及び練度が推察され、敵意を有する相手方をして、その弱点をつくことを容易ならしめるなど、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。

しかしながら、別表1に掲げる部分については、原処分において本件対象文書の別の箇所で同旨の情報が開示されており、これを公にしたとしても、国の安全が害されるおそれがあるとは認められないことから、法5条3号に該当せず、開示すべきである。

(3) 指揮系統、通信システムに関する情報

別表2の番号3欄に掲げる不開示部分には、離島の作戦における自衛

隊の指揮系統、通信システムに関する情報が記載されている。

当該部分は、これを公にすることにより、離島の作戦における自衛隊の指揮統制要領が推察され、自衛隊の行動を妨害しようとする相手方をして、その裏をかいた行動を採ることを容易ならしめるなど、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。

(4) 情報業務に関する情報

別表2の番号4欄に掲げる不開示部分には、離島の作戦における自衛隊の情報収集業務に関する情報が記載されている。

当該部分は、これを公にすることにより、離島の作戦における自衛隊の情報関心及び能力が推察され、敵意を有する相手方をして、その弱点をつくことを容易ならしめるなど、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。

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 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つき、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のうち、別表1に掲げる部分は同号に該当せず、開示すべきであるが、その余の部分は、同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 池田綾子, 委員 中川丈久

別表 1

開示すべき部分	
106頁	「23225 着上陸準備」の3の表題
114頁	「23228 火力の運用」の3の2行目

別表 2

番号	不開示とした部分	不開示とした理由
1	9 頁ないし 11 頁, 37 頁, 134 頁, 136 頁, 141 頁及び 148 頁の一部	陸上自衛隊の編成に関する情報であり, これを公にすることにより, 離島の作戦における態勢が推察される。
2	13 頁, 18 頁, 21 頁, 23 頁ないし 26 頁, 29 頁, 30 頁, 33 頁, 34 頁及び 36 頁の一部	陸上自衛隊の運用に関する情報であり, これを公にすることにより, 離島の作戦における運用要領及び能力が推察される。
	39 頁の「18004 兵站」の一部	
	40 頁, 42 頁及び 43 頁の一部	
	48 頁の「22202 構想」の一部	
	50 頁ないし 55 頁の一部	
	56 頁の「(1) 補充等」の一部	
	57 頁及び 58 頁の一部	
	59 頁の「22226 作戦・戦闘のための編成」の一部	
	60 頁の一部	
	61 頁の「(3) 任務」及び「(4) 編成」の全て並びに「22228 対着上陸作戦」の一部	
	62 頁ないし 69 頁の一部	
	70 頁の「(1) 補充」の一部	
	71 頁の「22244 法務」の一部	
	72 頁の一部	
	73 頁の「22248 計画策定の要領」の一部	
	74 頁の「22250 警戒」及び「22251 対着上陸戦闘」の全て	
	75 頁ないし 103 頁及び 105 頁ないし 121 頁の一部	
	123 頁の「23236 民事」の一部	

	124頁ないし130頁, 133頁, 139頁, 140頁, 146頁, 147頁, 149頁及び151頁ないし155頁の一部	
3	31頁, 32頁及び41頁の一部	陸上自衛隊の指揮系統・通信システム等に関する情報であり, これを公にすることにより, 離島の作戦における指揮・統制要領及び手法が推察される。
	56頁の「22217 通信」の一部	
	61頁の「(6) 通信」の全て	
	70頁及び71頁の「22240 通信」の一部	
	122頁の一部	
	123頁の「(2) 通信」の一部	
4	38頁の一部	陸上自衛隊の情報業務に関する情報であり, これを公にすることにより, 離島の作戦における情報関心及び情報業務に関する能力が推察される。
	39頁の「18003 情報」の一部	
	48頁の「22203 情報」の一部	
	49頁の一部	
	59頁の「22225 情報」の全て	
	73頁及び74頁の「22249 情報資料の収集」の一部	