

諮問庁：防衛大臣

諮問日：平成27年9月8日（平成27年（行情）諮問第531号）

答申日：平成28年10月19日（平成28年度（行情）答申第424号）

事件名：「日米防衛協力のための指針の見直しに関する中間報告」に関して行政文書ファイル等につづられた文書の一部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

「『日米防衛協力のための指針の見直しに関する中間報告』に関して『行政文書ファイル等』（平成23年防衛省訓令第15号『防衛省行政文書管理規則』）につづられた文書の全て*電磁的記録が存在する場合、その履歴情報も含む。」（以下「本件請求文書」という。）の開示請求につき、次の3文書（以下、併せて「本件対象文書」という。）を特定し、一部開示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。

文書1 「日米防衛協力のための指針」見直しに関する中間報告
基本想定 2014年10月

文書2 第187回国会 参議院外交防衛委員会における江渡防衛大臣発言「日米防衛協力のための指針の見直しに関する中間報告」について 平成26年10月16日

文書3 開示請求された「『日米防衛協力のための指針の見直しに関する中間報告』に関して『行政文書ファイル等』（平成23年防衛省訓令第15号『防衛省行政文書管理規則』）につづられた文書の全て*電磁的記録が存在する場合、その履歴情報も含む。」に係る行政文書のうち、別紙に掲げる7文書並びに文書1及び文書2を除く行政文書

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4月7日付け防官文第6169号により防衛大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った開示決定（以下「原処分」という。）について、他にも文書が存在するものと思われる。

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。

また本件対象文書が取り扱っているテーマを鑑みれば、対象文書が3件というのは少なすぎる。他にも文書が存在すると思料される。

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 開示決定に誤りがある。

本件開示決定では開示する行政文書として特定されている文書3は、処分庁の説明によれば全文不開示である。

そうであるなら当該文書については不開示決定を行うべきである。

（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、諮問庁は平成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号及び同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」（上記答申第75号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。

オ 10件の行政文書の件名について特定するべきである。

諮問庁は理由説明書で10件の行政文書を特定したと主張するが、理由説明書で示されているのは3件のみである。

残り7件についても件名を明らかにするべきである。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 経緯

本件開示請求は、「『日米防衛協力のための指針の見直しに関する中間報告』に関して『行政文書ファイル等』（平成23年防衛省訓令第15号『防衛省行政文書管理規則』）につづられた文書の全て*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るが、本件開示請求については、法9条1項の規定に基づき、平成26年12月9日付け防官文第18068号により開示決定を行ったところ、当該決定に対しなされた異議申立てを受け、改めて本件開示請求に該当する行政文書を探索した結果、本件開示請求に係る対象文書として本件対象文書の保有を確認したことから、平成27年4月7日付け防官文第6169号により原処分を行った。

2 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、文書1及び文書2について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おり、文書3については電磁的記録を保有していないことから、紙媒体のみを特定している。

また、「本件対象文書が取り扱っているテーマを鑑みれば、対象文書が3件というのは少なすぎる」として、他にも文書が存在すると主張するが、上記1のとおり、当初の開示決定に対する異議申立てを受け、改めて探索した結果原処分を行ったもので、本件開示請求に対しては併せて10件の行政文書を特定しており、文書の特定に漏れはなく、異議申立人の主張は当たらない。

(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

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、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が、本件異議申立てが提起された時点においては、異議申立人から開示の実施の申し出がなされていないことから、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、「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、本件対象文書の履歴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、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、「本件開示決定では開示する行政文書として特定されている文書3は、処分庁の説明によれば全文不開示である。」として、開示決定に誤りがある旨主張するが、文書3については、原処分においてその件名、通数及び内容の全部を不開示として決定し、その旨通知している。
- (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8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10月15日 異議申立人から意見書を收受
- ④ 平成28年9月27日 審議
- ⑤ 同年10月17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、文書1ないし文書3（PDF形式以外の電磁的記録及び紙媒体）である。

異議申立人は、他の文書の特定を求めており、諮問庁は、本件対象文書を特定し、その一部を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 日米防衛協力のための指針の見直しに関する中間報告（以下「中間報告」という。）は、平成25年10月に行われた「2+2」日米安全保障協議委員会会合において、日米両国の閣僚が日米防衛協力のための指針の見直しを求め、日米防衛協力小委員会に対し、当該指針の変更に関する勧告を作成するよう指示したことから、同小委員会がその作業を実施する過程で作成し、平成26年10月に公表したものである。

日米防衛協力小委員会は、外務省北米局長、防衛省防衛政策局長、米国の国務次官補、国防次官補等が一堂に会して協議するものである。

イ 本件開示請求を受け、防衛省において、中間報告作成の担当課が、中間報告に関し、行政文書ファイルにつづった文書及び保存した電磁的記録を特定し、先に別紙に掲げる7文書（以下「当初決定対象文書」という。）の開示決定（以下「当初決定」という。）を行ったところ、当初決定に対し他にも文書が存在するはずであるとの異議申立てを受け、改めて探索を行った結果、本件対象文書の保有を確認したことから、本件対象文書のうち文書2を開示、文書2以外の文書を全部不開示とする原処分を行った。

ウ 当初決定対象文書は中間報告の和文及び英文、中間報告の公表に際し使用した概要及び参考資料並びに防衛大臣の臨時会見概要であり、本件対象文書のうち文書1は中間報告に関する想定問答集、文書2は平成26年10月16日の参議院外交防衛委員会における中間報告についての防衛大臣発言、文書3は当初決定対象文書、文書1及び文書2以外に特定した本件請求文書に該当する文書である。

エ 本件異議申立てを受け、念のため、書庫、倉庫及びパソコン上のファイル等の探索を行ったが、当初決定対象文書及び本件対象文書以外に、本件請求文書に該当する文書は確認できなかった。

(2) 諮問庁から当初決定対象文書及び本件対象文書の提示を受けて確認したところ、その内容は諮問庁の上記(1)ウの説明のとおりであり、当初決定対象文書及び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旨の諮問庁の上記(1)の説明が不自然、不合理とはいえず、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。

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 付言

原処分では、文書3の全てを不開示としているところ、本件開示決定通知書には、開示する行政文書の名称として文書2及び文書3が記載されており、不開示とした行政文書の名称として文書1のみが記載されている。

文書3についても文書1と同様不開示とした行政文書の名称として記載すべきであり、原処分における理由付記は、行政手続法8条の趣旨に照らし、適切さを欠くものであるので、処分庁においては、今後の対応において、上記の点につき留意すべきである。

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

別紙（当初決定対象文書）

- 文書① 日米防衛協力のための指針の見直しに関する中間報告
- 文書② The Interim Report on the Revision of the Guidelines for Japan-U. S. Defense Cooperation
- 文書③ 日米防衛協力のための指針の見直しに関する中間報告（概要）（平成26年10月）
- 文書④ 日米防衛協力のための指針の見直しに関する中間報告について（参考資料）平成26年10月
- 文書⑤ （参考資料）日米防衛協力のための指針（ニューヨーク，平成9年9月23日）
- 文書⑥ 大臣臨時会見（平成26年10月8日1741～1748）
- 文書⑦ 大臣会見用想定（SDC後 中間報告関連）