

諮問庁：防衛大臣

諮問日：平成28年6月23日（平成28年（行情）諮問第438号）

答申日：平成29年1月24日（平成28年度（行情）答申第676号）

事件名：「防衛諸計画の作成等に関する訓令」の策定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

答 申 書

第1 審査会の結論

「『防衛諸計画の作成等に関する訓令』（平成27年防衛省訓令第32号）の策定に関して『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。）の開示請求に対し、次の3文書（以下、併せて「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、別表の番号1欄に掲げる部分を開示すべきであり、防衛諸計画の作成等に関する訓令の決裁文書を対象として改めて開示決定等をすべきである。

文書1 防衛諸計画の作成等に関する訓令（平成27年防衛省訓令第32号）

文書2 防衛諸計画の作成等に関する訓令（昭和52年防衛庁訓令第8号）

文書3 新たな防衛諸計画体系の在り方（委員会説明資料）（平成26年8月 防衛力構築作業部会）

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28年3月18日付け防官文第5270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。

またテーマの重要性を鑑みると、特定された文書は少なすぎると思われるので、更に発見に努めるべきである。

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

処分庁では変更履歴情報等が存在しても開示対象と扱わずに処分を行っている。

諮問庁は理由説明書で、本件対象文書の履歴情報等について「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」と主張している。

ところが平成28年7月1日付け書状及び同年7月15日付け書状によれば、開示実施の担当窓口では、変更履歴情報等について付随を避ける措置を施した上で、複写の交付を行っていると説明している。

この説明によれば、処分庁は変更履歴情報等が存在しても開示対象と扱わずに開示決定等を行っているのである。

本状から推測するに、おそらく開示実施を直接担当している職員は、変更履歴情報等が開示対象になり得るという事実を知らずに開示実施を遂行しているものと思料される。

そこで改めて変更履歴情報等の有無を確認するとともに、その情報について開示決定等やり直すべきである。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 理由説明書

(1) 経緯

本件開示請求は、「『防衛諸計画の作成等に関する訓令』（平成27年防衛省訓令第32号）の策定に関して『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り、これに該当する文書として本件対象文書を特定した。

本件対象文書については、法9条1項の規定に基づき、平成28年3月18日付け防官文第5270号により、法5条3号及び5号に該当する部分を不開示とする原処分を行った。

(2) 法5条該当性について

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、別表のとおりである。

(3) 異議申立人の主張について

ア 異議申立人は、「他にも文書が存在するものと思われる。」と主張し、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、本件対象文書のうち、文書1及び文書3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又はプレゼンテーションソフトであり、PDFファイル形式以外の電磁的記録を特定しており、文書2の電磁的記録はPDFファイル形式であり、それ以外の電磁的記録は保有していない。

なお、異議申立人は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、特定した電磁的記録の記録形式まで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」と電磁的記録の形式まで明示していない。

また、異議申立人は、「テーマの重要性を鑑みると、特定された文

書は少なすぎる」として、更に発見に努めるよう求めるが、本件対象文書が本件開示請求に該当する行政文書の全てであり、本件異議申立てを受けて再度行った探索においても、本件対象文書以外に該当する行政文書の保有を確認することはできなかった。

イ 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するよう求めるとともに、「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、「本件対象文書の内容と関わりのない情報」についても特定し、開示・不開示を判断するよう求めるが、本件対象文書の履歴情報等については、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 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するよう求めるが、本件異議申立てが提起された時点においては、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。

エ 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条該当性を十分に精査した結果、その一部が別表のとおり同条3号及び5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。

オ 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。

2 補充理由説明書

文書3の防衛力構築作業部会の全てについては、法5条5号に該当し不開示としたが、これを公にすることにより、防衛力構築作業部会に参加している課室や機関の所掌業務から防衛諸計画に関する防衛省の課題や関心事項が推察され、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号の不開示事由を追加する。

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28年6月23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7月15日 | 審議 |

- | | |
|--------------------|-----------------|
| ④ 同月 25 日 | 異議申立人から意見書を收受 |
| ⑤ 同年 11 月 14 日 | 本件対象文書の見分及び審議 |
| ⑥ 同年 12 月 12 日 | 諮問庁から補充理由説明書を收受 |
| ⑦ 平成 29 年 1 月 20 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 の 3 文書である。

異議申立人は、原処分 of 取消し並びに本件対象文書の P D F 形式以外の電磁的記録及び他の文書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 号及び 5 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 本件請求文書は、「防衛諸計画の作成等に関する訓令」（平成 27 年防衛省訓令第 32 号）（以下「訓令」という。）の策定に関して行政文書ファイル等につづった文書の全てであり、これに該当する文書として文書 1 ないし文書 3 を特定し、文書 3 の一部を不開示とする原処分を行った。

イ 防衛諸計画とは、防衛力の整備、維持及び運用に関する計画等であり、統合機動防衛力の構築を推進するために必要不可欠な計画等である。そのため、防衛諸計画の作成等に関する訓令（昭和 52 年防衛省訓令第 8 号）（以下「旧訓令」という。）の問題点を踏まえ、最も効果的な防衛諸計画の体系の在り方について検討するため、防衛力構築作業部会における議論を踏まえて統合機動防衛力構築委員会での議論を行い、訓令を策定した。

ウ 本件開示請求を受け、訓令を所管する内部部局の部署が訓令の策定に当たって作成又は取得した文書の開示を求めているものと解し、本件対象文書を特定した。

エ 文書 1 は策定した訓令、文書 2 は旧訓令、文書 3 は防衛力構築作業部会が作成した統合機動防衛力構築委員会における説明資料であり、文書 1 及び文書 3 の電磁的記録は P D F 形式以外の電磁的記録、文書 2 は P D F 形式の電磁的記録である。

なお、防衛省において本件対象文書の他に訓令の決裁文書を保有しているが、決裁文書は、決裁を取った部署が訓令を所管する部署と異なり、訓令の策定に関して行政文書ファイル等につづられたものではないことから本件請求文書に該当しないため特定していない。

オ 文書2については、その原稿をPDF形式以外の電磁的記録で作成したものをPDF形式にして保存していたものであり、原稿である電磁的記録については廃棄している。

カ 原処分に当たり、訓令を所管する内部部局の部署において、書棚、書庫及びパソコン上のファイル等の探索を行ったが、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。

キ 本件異議申立てを受け、防衛省内部部局において、再度、上記カと同様の探索を行ったが、文書2のPDF形式以外の電磁的記録及び他の文書の存在は確認できなかった。

- (2) 本件対象文書の内容は諮問庁の上記(1)エの説明のとおりであり、文書2のPDF形式以外の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、不合理とはいえず、他に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。

しかしながら、諮問庁の上記(1)エの説明によれば、訓令の決裁文書を保有しているとのことであり、本件開示請求が特定の部署を指定した請求ではないこと及び訓令が決裁を経て定められることを踏まえると、当該文書は本件請求文書に該当すると認められるので、これを対象として特定し、改めて開示決定等をすべきである。

3 不開示情報該当性について

(1) 新たな防衛諸計画体系の在り方に関する情報

別表の番号1欄及び番号2欄に掲げる不開示部分には、防衛省における新たな防衛諸計画体系の検討状況及び在り方に関する情報が記載されている。

当該部分のうち、番号2欄に掲げる部分については、これを公にすることにより、新たな防衛諸計画体系の在り方に関する防衛省・自衛隊の検討の関心事項が推察され、悪意を有する相手方をして、その対抗措置を講ずることを容易ならしめるなど、防衛省・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、別表の番号1欄に掲げる部分については、検討の進捗に係る一般的な内容が記載されているにすぎず、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。

(2) 防衛省内部の検討体制に関する情報

別表の番号3欄に掲げる不開示部分には、防衛力構築作業部会の構成

員が記載されている。

当該部分は、これを公にすることにより、防衛力構築作業部会に参加している課室や機関が明らかとなり、当該課室等の所掌業務から防衛諸計画に関する防衛省の課題や関心事項が推察され、悪意を有する相手方をして、その対抗措置を講ずることを容易ならしめるなど、防衛省・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、同条5号について判断するまでもなく、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号及び5号に該当するとして不開示とした決定については、別表の番号1欄に掲げる部分を除く部分は同条3号に該当すると認められるので、同条5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が、別表の番号1欄に掲げる部分は同条3号に該当せず開示すべきであり、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として訓令の決裁文書を保有していると認められるので、これを対象として改めて開示決定等をすべきであると判断した。

(第2部会)

委員 白井玲子, 委員 池田綾子, 委員 中川丈久

別表

番号	文書番号	不開示とした部分	不開示とした理由
1	文書 3	1 頁の「これまでの経緯」の一部	新たな防衛諸計画体系の在り方に関する内容であり，これを公にすることにより，防衛省・自衛隊における検討の深度が推察され，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，法 5 条 3 号に該当するため不開示とした。
2		2 頁及び 3 頁の全て	新たな防衛諸計画体系の在り方に関する内容であり，これを公にすることにより，防衛省・自衛隊の関心事項が推察され，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，法 5 条 3 号に該当するため不開示とした。
3		1 頁の防衛力構築作業部会の全て	防衛省内部の検討体制に関する情報であり，これを公にすることにより，率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあることから，法 5 条 5 号に該当するため不開示とした。