

諮問庁：防衛大臣

諮問日：平成28年1月13日（平成28年（行情）諮問第17号）

答申日：平成29年5月1日（平成29年度（行情）答申第33号）

事件名：「平成24年度日米共同方面隊指揮所演習（日本）の実施に関する陸上幕僚長指示」等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24年度日米共同方面隊指揮所演習』（YS-63）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（主に演習計画に関するもの）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2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は、妥当である。

文書1 平成24年度日米共同方面隊指揮所演習（日本）の実施に関する陸上幕僚長指示（陸上幕僚長指示第14号電。24.11.22）

文書2 平成24年度日米共同方面隊指揮所演習（日本）の実施に関する東北方面隊一般命令（東北方般命第59号電。24.11.21）

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9月30日付け防官文第15433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、その取消しを求めらる。

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。

また紙媒体のみ特定された文書の電磁的記録についても特定を求める。

さらに特定された文書の他にも成果報告書の類の文書が存在するはずであるので、改めて関連部局を探索の上、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、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 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 総務省の法解釈に従えば、開示請求時の電磁的記録形式で文書が特定・開示されなければならない。

本件異議申立と同様の開示請求時に行政機関が保有する電磁的記録形式で文書を特定すべしとの異議申立に対して、情報公開法の所管官庁である総務省は、Word形式で保有する文書を特定し、開示するとの決定を行っている。

これが情報公開法の正しい解釈であり、諮問庁は独善的な法解釈を改め、所管官庁の解釈に仕上がって文書の特定・開示を行うべきで

ある。

イ 「利用又は保存されている状態になく」との諮問庁主張を真に受けるわけにはいかないの、審査会が確認することを求める。

諮問庁は理由説明書で、「本件対象文書の履歴情報やプロパティ情報等については、いずれも防衛省において業務上必要ない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。

しかしながら、過去の諮問庁の「前科」を見る限り、この主張を額面どおり信じるわけにはいかない。

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、「同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の主張を、検証することなく、うのみにすることは極めて危険と言わざるを得ない。

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、本件対象文書の履歴情報やプロパティ情報等の有無については、審査会が直接確認することを求めるものである。

ウ 本件請求の対象文書は、「『行政文書ファイル等』につづられた文書の全て」である。

開示請求件名から明らかなおり、異議申立人が請求した開示請求対象は「『行政文書ファイル等』につづられた文書の全て」である。

一方、諮問庁は意見書で「成果報告書のたぐいの文書」まで求めるものではなかったとの主張から思料すると、行政文書ファイルにつづられた文書から意図的に本件対象文書を抜粋・特定したものと思われる。

ちなみに「平成24年度日米共同方面隊指揮所演習」の件名で行政文書ファイル管理簿の検索を行うと18件ヒットした。

したがって、演習計画に限定したとしても、その文書がつづられた行政文書ファイルと一緒につづられている文書が、開示決定で特定

された3件のみとは到底考えられず、諮問庁は意図的に文書を抜粋して特定したものと思われる。

以上の理由から、改めて行政文書ファイルにつづられた文書の全てを特定すべきである。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 経緯

本件開示請求は、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及び「平成24年度日米共同方面隊指揮所演習（日本）の実施に関する陸上自衛隊一般命令（陸般命第77号。24.11.22）」（以下「先行開示文書」という。）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27年4月7日付け防官文第6182号により、先行開示文書について開示決定処分を行った後、同年9月30日付け防官文第15433号により、本件対象文書について、法5条3号及び4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 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 本件対象文書について

本件対象文書は陸上幕僚監部及び東北方面総監部からそれぞれ各部隊等へ送付された模写電報（いわゆるファクシミリ）である。

模写電報はいわゆる文書作成ソフト等で作成後、これを用紙に出力し、ファクシミリにより各部隊等に送付しており、各部隊等に送付した後は、紙媒体で保管し電磁的記録は廃棄している。

しかしながら、原処分に当たって確実を期すために文書管理を行っている部署において探索を行ったところ、文書1については、電磁的記録が廃棄されず残存していたことから紙媒体とともにこれを特定し、文書2については、電磁的記録を保有していないことを確認したことから紙媒体のみを特定した。

さらに、本件異議申立てを受け再度探索を行ったが、文書2の電磁的記録は確認されなかった。

4 異議申立人の主張について

(1) 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、文書1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。

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、電磁的記録の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は明示していない。

また、異議申立人は、特定された文書の他にも成果報告書の類いの文書（以下「成果報告書」という。）が存在するはずであるので、改めて探索するよう求めるが、本件開示請求書には「平成24年度日米共同方面隊演習（YS63）」の「主に演習計画に関するもの」と記載されており、「成果報告書の類いの文書」まで求めるものではなかったことから、本件請求文書に該当する文書として本件対象文書及び先行開示文書を特定したものである。

- (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やプロパティ情報等については、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。
- (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。
- (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、一部に対する不開示決定処分の取消しを求めるが、本件対象文書の法5条該当性を十分に検討した結果、その一部が別表のとおり同条3号及び4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28年1月13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24日 審議
- ④ 同年2月15日 異議申立人から意見書を收受
- ⑤ 同年3月21日 本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 同年4月27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24年度日米共同方面隊指揮所演習（YS-63）（以下「本件演習」という。）に関して、行政文書ファイル等につづられた文書（主に演習計画に関するもの）である。

異議申立人は、原処分取消し並びに本件対象文書の電磁的記録の特定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）本件対象文書及び先行開示文書以外の本件請求文書に該当する文書の保有の有無

ア 異議申立人は、異議申立書において本件対象文書及び先行開示文書以外に本件請求文書に該当する文書として、成果報告書が存在するはずであると主張しているところ、本件対象文書及び先行開示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諮問庁に確認させたところ、次のとおりであった。

（ア）本件開示請求は、「本件演習に関して『行政文書ファイル等』につづられた文書（主に演習計画に関するもの）の全て」（本件請求文書）の開示を求めるものである。

（イ）陸上幕僚監部及び東北方面総監部の本件演習の担当部局では、本件演習に関する行政文書ファイルを複数保有しているが、それらの行政文書ファイルにつづられた文書のうち「演習計画に関するもの」として、本件対象文書及び先行開示文書を特定した。本件対象文書及び先行開示文書以外に本件請求文書に該当する文書は保有していない。

（ウ）異議申立人が存在するはずであると主張する成果報告書については、本件対象文書がつづられた行政文書ファイルとは別の行政文書ファイルにつづられており、本件開示請求では、本件演習の「主に演習計画に関するもの」を求めているものであることから、別の行政文書ファイルにつづられた成果報告書まで求めるものではないと解し、成果報告書は特定しなかった。

イ ここで、本件開示請求の趣旨について検討すると、本件開示請求は、本件演習に関して行政文書ファイル等につづられた文書の開示を求めらるものであるが、あえて「（主に演習計画に関するもの）」との文言を付していることを踏まえると、諮問庁の上記ア（ウ）の説明のとおり、成果報告書の開示をも求めるものとは解されず、成果報告書が本件請求文書に該当するとは認められない。

そして、本件対象文書及び先行開示文書以外に本件請求文書に該当する文書は保有していない旨の諮問庁の上記アの説明は不自然、不合理とはいえず、他に本件請求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及び先行開示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ない。

（２）文書２の電磁的記録の保有の有無

ア 文書２の電磁的記録の保有の有無について、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）本件対象文書のうち、文書２は東北方面総監部から各部隊へ送付された模写電報であり、文書１は陸上幕僚監部から各部隊へ送付された模写電報である。

模写電報とは、自衛隊専用の通信回線を利用した通信手段の一つであり、ファクシミリの一方法である。

（イ）模写電報は文書作成ソフト等で作成後、これを用紙に出力し、ファクシミリにより各部隊等に送付しており、各部隊等に送付した後は、紙媒体で保管し電磁的記録は廃棄している。

（ウ）しかしながら、原処分にあたって確実に期すために陸上幕僚監部及び東北方面総監部において探索を行ったところ、文書１については、電磁的記録（PDF形式以外の電磁的記録）が廃棄されず残存していたことから紙媒体とともにこれを特定し、文書２については、電磁的記録を保有していないことを確認したことから紙媒体のみを特定した。

（エ）さらに、本件異議申立てを受け再度探索を行ったが、文書２に関する電磁的記録は確認されなかった。

イ 文書２については、その送付方法及び保管方法を踏まえると、文書２の電磁的記録を保有していないとする諮問庁の上記アの説明に特段不自然、不合理な点はなく、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）本件演習における警備等に関する情報

別表の番号1欄に掲げる不開示部分には、本件演習における警備等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、本件演習における警備態勢や対処能力が明らかとなり、その弱点をついた行動を採ることが可能となるなど、防衛省・自衛隊の任務の効果的な遂行に支障を及ぼし、ひいては国の安全を害するおそれがあると認められるので、法5条3号に該当し、同条4号について判断するまでもなく、不開示することが妥当である。

(2) 米軍に関する情報

別表の番号2欄に掲げる不開示部分には、本件演習における、米軍の部隊運用に関する情報及び陸上自衛隊と米軍との間の共同の活動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、米国と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。

(3) 本件演習における通信システム等に関する情報

別表の番号3欄に掲げる不開示部分には、本件演習における通信システム等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、陸上自衛隊の通信要領の一端が推察され、悪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、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。

(4) 陸上自衛隊における秘密の取扱いに関する適格性の確認制度の具体的な手法等に関する情報

別表の番号4欄に掲げる不開示部分には、陸上自衛隊における秘密の取扱いに関する適格性の確認制度の具体的な手法等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、陸上自衛隊の秘密保全態勢及び能力等が推察され、自衛隊員等から不正に情報を入手しようとする外国情報機関等による情報収集活動を容易にさせるなど、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。

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4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、本件対象文書及び先行開示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は同条3号に該当すると認められるので、同条4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	不開示とした部分	不開示とした理由
1	文書2 11頁, 22頁, 28頁, 43頁, 44頁, 91頁, 92頁, 95頁, 101頁, 163頁 ないし165頁, 195頁	日米共同方面指揮所演習における警備等に関する情報であり, これを公にすることにより, 警備態勢や対処能力が明らかとなり, 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を害するおそれがあることから, 法5条3号に該当するとともに, 各種妨害行為を敢行しようとする勢力等がこれに応じた措置を採るおそれがあるなど, 公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあることから, 同条4号に該当するため不開示とした。
2	20頁	日米共同方面指揮所演習における米軍の部隊運用に関する情報であり, 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に悪影響を及ぼす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。
	110頁	日米共同方面指揮所演習における米軍との共同に関する情報であり, これを公にすることにより, 米軍との共同運用要領が推察され, 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を害するおそれがあるとともに, 我が国と米国との間の信頼関係に悪影響を及ぼす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	171頁ないし177頁	日米共同方面指揮所演習における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, 自衛隊の通信要領の一端が推察され, 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を害す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。
4	210頁	陸上自衛隊における秘密の取扱いに関する適格性の確認制度の具体的な手法等に関する

			<p>る情報であり，これを公にすることにより，陸上自衛隊の秘密保全態勢及び能力等が推察され，防衛省の職員等から不正に情報を入手しようとする外国情報機関等による対抗・妨害措置を容易にさせるなど，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を害す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。</p>
--	--	--	---