

諮問庁：防衛大臣

諮問日：平成28年11月22日（平成28年（行情）諮問第686号ないし同第688号）

答申日：平成29年11月29日（平成29年度（行情）答申第348号ないし同第350号）

事件名：「我が国の領海及び内水で国際法上の無害通航に該当しない航行を行う外国軍艦への対処について」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

「離島等に対する武装集団による不法上陸等事案に対する政府の対処について」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

「公海上で我が国の民間船舶に対し侵害行為を行う外国船舶を自衛隊の船舶等が認知した場合における当該侵害行為への対処について」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

別紙に掲げる35文書（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各決定は、妥当である。

### 第2 審査請求人の主張の要旨

#### 1 審査請求の趣旨

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5月17日付け防官文第9752号、同日付け防官文第9753号及び同日付け防官文第9754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、順に「原処分1」ないし「原処分3」といい、併せて「原処分」という。）について、その取消しを求める。

#### 2 審査請求の理由

##### （1）審査請求書

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 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。

カ ファイル数の特定に誤りがあるものと思われる。

本件対象文書が本来の電磁的記録形式でのファイル数は、開示決定通知書で特定された数より少ない可能性があるので、改めて特定すべきである。

(2) 意見書

ア 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。

イ 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。

本件審査請求と同様の、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てに対して、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、所管官庁の解釈に従って文書の特定・開示を行うべきである。

また処分庁も過去における開示決定（平成25年12月25日付け防官文第17119号）でWordファイルを特定・明示しているので、特定・開示において何ら支障は生じないはずである。

### 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、それぞれ「我が国の領海及び内水で国際法上の無害通航に該当しない航行を行う外国軍艦への対処について」（2015年5月14日 閣議決定）に関して、その業務のために行政文書ファイル等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。」、「離島等に対する武装集団による不法上陸等事案に対する政府の対処について」（2015年5月14日 閣議決定）に関して、その業務のために行政文書ファイル等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。」及び「公海上で我が国の民間船舶に対し侵害行為を行う外国船舶を自衛隊の船舶等が認知した場合における当該侵害行為への対処について」（2015年5月14日 閣議決定）に関して、その業務のために行政文書ファイル等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、これに該当する行政文書として本件対象文書を特定した。

本件開示請求については、法11条を適用して平成28年5月17日まで開示決定等の期限を延長し、まず、平成27年7月14日付け防官文第11225号、同日付け防官文第11226号及び同日付け防官文

第11227号により、特定した行政文書「我が国の領海及び内水で国際法上の無害通航に該当しない航行を行う外国軍艦への対処について（平成27年5月14日 閣議決定）」、「離島等に対する武装集団による不法上陸等事案に対する政府の対処について（平成27年5月14日 閣議決定）」及び「公海上で我が国の民間船舶に対し侵害行為を行う外国船舶を自衛隊の船舶等が認知した場合における当該侵害行為への対処について（平成27年5月14日 閣議決定）」についてそれぞれ開示決定を行った後、平成28年5月17日付け防官文第9752号、同日付け防官文第9753号及び同日付け防官文第9754号により、それぞれ本件対象文書について法5条3号及び6号に該当する部分を不開示とする一部開示決定（原処分1ないし原処分3）を行った。

(2) 法5条の該当性について

原処分において、不開示とした部分及び不開示とした理由は別表のとおりである。

(3) 審査請求人の主張について

ア 審査請求人は、「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、審査請求人は、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」と電磁的記録の記録形式は明示していない。

イ 審査請求人は、「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。

ウ 審査請求人は、「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製しているか確認するよう求めるが、本件審査請求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、したがって複製の交付も行われていない。

エ 審査請求人は、「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、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、その一部が別表のとおり同条3号及び6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 審査請求人は、「本件対象文書が本来の電磁的記録形式でのファイル数は、開示決定通知書で特定された数より少ない可能性があるので、改めて特定すべきである。」と主張し、改めて特定するよう求めるが、ファイル数の特定に誤りはない。

カ 以上のことから、審査請求人の主張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18, 20, 22及び24の不開示部分には職員の連絡先に関する情報が記載されており、公にすることにより緊急用及び部内外の電話番号が明らかとなれば、いたずらや偽計等に使用される等、事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、法5条6号に該当するため不開示としたが、職員の自宅の電話番号については、個人に関する情報でもあって、特定の個人を識別することができることから、同条1号の不開示事由を追加する。

また、当該不開示部分には、職員のメールアドレスは記載されていないことから、公にすることにより、部外者により虚偽又は大量の情報が送信されるおそれがある旨の不開示事由を削除する。

## 第4 調査審議の経過

当審査会は、本件各諮問事件について、以下のとおり、併合し、調査審議を行った。

- ① 平成28年11月22日 諮問の受理（平成28年（行情）諮問第686号ないし同第688号）
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受（同上）
- ③ 同年12月12日 審議（同上）
- ④ 同月26日 審査請求人から意見書を收受（同上）
- ⑤ 平成29年11月2日 諮問庁から補充理由説明書を收受（同上）
- ⑥ 同月14日 本件対象文書の見分及び審議（同上）

## 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35の35文書である。

審査請求人は、原処分を取消しを求めており、諮問庁は、本件対象文書の一部が法5条3号及び6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、本件対象文書の不開示情報該当性について検討する。

なお、当審査会において本件対象文書を見分したところ、別表の番号3欄に掲げる不開示部分のうち、文書18、20、22及び24の不開示部分に職員のメールアドレスは記載されていない。この点につき、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、諮問庁から、補充理由説明書(上記第3の2)のとおり、これを公にすることにより、部外者により虚偽又は大量の情報が送信されるおそれがある旨の不開示事由を削除するとの説明があったので、これについては判断しない。

### 2 不開示情報該当性について

#### (1) 武力攻撃に至らない侵害として想定される事案の政府の対処に係る情報について

別表の番号1欄に掲げる不開示部分には、武力攻撃に至らない侵害として想定される事案の政府の対処について検討した内容等が記載されている。

当該部分は、これを公にすることにより、武力攻撃に至らない侵害への対処のために政府が講じる具体的措置及びその検討内容等が明らかとなり、我が国の安全を阻害しようとする相手方をして、これを踏まえた対抗措置や行動を採ることを容易ならしめるなど、関係政府機関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、不開示としたことは妥当である。

#### (2) 海上保安庁による具体的事案への対応等に係る情報について

別表の番号2欄に掲げる不開示部分には、海上保安庁による具体的事案への対応等に係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、具体的事案が発生した際の海上保安庁の態勢、連絡要領及び対応方針等が明らかとなり、同庁の活動を阻害しようとする相手方をして、対抗措置を講ずることを容易ならしめるなど、同庁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、不開示とした

ことは妥当である。

(3) 国の機関の非公表の電話番号等について

別表の番号3欄に掲げる不開示部分では、国の機関の非公表の電話番号及び政府関係者の公用の携帯電話番号が不開示とされている。

当該部分は、これを公にすることにより、緊急用及び部外との連絡用の連絡先が明らかとなつて、いたずらや偽計等に使用されることにより、国の機関が必要とする際の緊急の連絡や部外との連絡に支障を来すなど、国の機関の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められるので、法5条6号柱書きに該当し、不開示としたことは妥当である。

(4) 政府関係者の自宅の電話番号について

別表の番号3欄に掲げる不開示部分では、政府関係者の自宅の電話番号が不開示とされている。

当該部分は、法5条1号本文前段の個人に関する情報であつて、特定の個人を識別することができるものに該当し、同号ただし書イないしハに該当する事情も認められず、さらに、個人識別部分に該当すると認められることから、法6条2項による部分開示の余地はなく、法5条6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。

3 審査請求人のその他の主張について

審査請求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 本件各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1号、3号及び6号に該当するとして不開示とした各決定については、同条1号、3号及び6号柱書きに該当すると認められるので、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

- 文書 1 武力攻撃に至らない侵害への対処に関する関係省庁会議 議事次第  
文書 2 武力攻撃に至らない侵害への対処に関する関係省庁会議（課長級）  
議事次第  
文書 3 武力攻撃に至らない侵害への対処に関するコア関係省庁会議（課長級） 議事次第  
文書 4 武力攻撃に至らない侵害への対処に関する関係省庁会議 議事次第  
文書 5 武力攻撃に至らない侵害への対処に関する関係省庁会議 議事次第  
文書 6 武力攻撃に至らない侵害への対処に関するコア関係省庁会議（課長級） 議事次第  
文書 7 国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について（平成26年7月1日 国家安全保障会議決定 閣議決定）  
文書 8 今次閣議決定（案）は「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」（平成26年7月1日閣議決定）（以下「7月1日閣議決定」）の「1 武力攻撃に至らない侵害への対処」のうちどの部分を措置しているのかについて  
文書 9 参考資料  
文書 10 自衛隊法に規定する内閣総理大臣の承認や命令に関して閣議決定を必要とする、との整理に関連した答弁例  
文書 11 離島等に対する武装集団による不法上陸等事案に対する政府の対処について（案）  
文書 12 我が国の領海及び内水で国際法上の無害通航に該当しない航行を行う外国軍艦への対処について（案）  
文書 13 公海上で我が国の民間船舶に対し侵害行為を行う外国船舶を自衛隊の船舶等が認知した場合における当該侵害行為への対処について（案）  
文書 14 武力攻撃に至らない侵害への対処に関する取組の強化に資する取組  
文書 15 （副大臣・藤山審議官用） 26.10.15（水） 衆・外務委  
長島 昭久 君（民） 問8  
文書 16 （内閣官房政府参考人用） 26.10.28（火） 参・外防委  
田中 茂 君（み） 問9（2）  
文書 17 （大臣用） 26.11.13（木） 参・外防委 大野 元裕君（民） 問4  
文書 18 二月二十三日 衆・予算委 後藤 祐一 君（民主） 想定問九  
文書 19 （大臣用） 27.2.23（月） 衆・予算委 後藤 祐一（民）  
想定問3  
文書 20 二月二十五日 衆・予算委 後藤 祐一 君（民主） 想定問八



- 文書 2 1 (大臣用) 2 7 . 2 . 2 5 (水) 衆・予算委 後藤 祐一 (民)  
想定問 3
- 文書 2 2 (対官房長官) 3 月 3 日 衆・予算委 長島 昭久 君 (民主)  
問 3
- 文書 2 3 (大臣用) 2 7 . 3 . 3 (火) 衆・予算委 長島 昭久 君 (民) 問 9
- 文書 2 4 三月十七日 参・予算委 松沢 成文 君 (次代) 問五
- 文書 2 5 (大臣用) 2 7 . 3 . 1 7 (火) 参・予算委 松沢 成文 (次) 問
- 文書 2 6 (内閣官房政府参考人用) 2 7 . 3 . 2 0 (金) 参・予算委  
山崎 力君 (自) 問 1
- 文書 2 7 (大臣用) 2 7 . 4 . 2 (木) 参・予算委 松沢 成文 (次)  
問 2
- 文書 2 8 (大臣用) 2 7 . 4 . 2 (木) 参・予算委 松沢 成文 君  
(次) 問 3
- 文書 2 9 (大臣用) 2 7 . 4 . 2 (木) 参・予算委 松沢 成文 君  
(次) 問 5
- 文書 3 0 (大臣用) 2 7 . 4 . 2 (木) 参・予算委 松沢 成文 君  
(次) 問 6
- 文書 3 1 離島等に対する武装集団による不法上陸等事案に対する政府の対処  
についての関係省庁申合せ
- 文書 3 2 我が国の領海及び内水で国際法上の無害通航に該当しない航行を行  
う外国軍艦への対処についての関係省庁申合せ
- 文書 3 3 公海上で我が国の民間船舶に対し侵害行為を行う外国船舶を自衛隊  
の船舶等が認知した場合における当該侵害行為への対処についての関  
係省庁申合せ
- 文書 3 4 我が国の領海及び内水で国際法上の無害通航に該当しない航行を行  
う外国軍艦への対処についての連携要領について
- 文書 3 5 我が国の領海及び内水で国際法上の無害通航に該当しない航行を行  
う外国軍艦への対処時の情報共有手段及び内容について

## 別表

| 番号     | 不開示とした部分           |   | 不開示とした理由   |
|--------|--------------------|---|--|
| 1      | 文書 3               | 1 枚目ないし 1 4 枚目のそれぞれ一部                   | 論点の整理に関する情報であり、これを公にすることにより、武力攻撃に至らない侵害への対処に係る我が国の政府機関が講じる具体的措置又はその方針の手の内及び検討内容が明らかとなり、外国政府等により対抗措置が講じられ、我が国への侵害行為が容易となり、国の安全が害されるとともに、外国政府との交渉上不利益を被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。   |
|        | 文書 4               | 5 枚目及び 6 枚目のそれぞれ一部                      |  |
|        | 文書 3 1             | 2 枚目ないし 5 枚目のそれぞれ一部                     |  |
|        | 文書 3 2             | 1 枚目ないし 5 枚目のそれぞれ一部                     |  |
|        | 文書 3 3             | 1 枚目ないし 4 枚目のそれぞれ一部                     |  |
|        | 文書 8               | 2 枚目の一部                                 | 政府の検討内容に関する情報であり、これを公にすることにより、武力攻撃に至らない侵害への対処に係る我が国の政府機関が講じる具体的措置又はその方針の手の内及び検討内容が明らかとなり、外国政府等により対抗措置が講じられ、我が国への侵害行為が容易となり、国の安全が害されるとともに、外国政府との交渉上不利益を被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。 |
|        | 文書 9               | 1 枚目、7 枚目、1 3 枚目、1 6 枚目及び 1 7 枚目のそれぞれ一部 |  |
|        | 文書 3 4             | 1 枚目ないし 1 0 枚目のそれぞれ一部                   | 自衛隊の運用に関する情報であり、公にすることにより、防衛省・自衛隊の講じる具体的措置又はその方針の手の内が明らかとなり、外国政府等により対抗措置が講じられ、我が国への侵害行為が容易となり、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。  |
| 文書 3 5 | 1 枚目及び 2 枚目のそれぞれ一部 |   |  |

|      |        |                              |   |
|------|--------|------------------------------|---|
| 2    | 文書13   | 9枚目（下から2行目を除く。）及び10枚目のそれぞれ一部 | 資料配布先及び海上保安庁の対応に関する情報であり，公にすることにより，同庁の講じる具体的措置又はその方針の手の内が明らかとなり，外国政府等により対抗措置が講じられ，我が国への侵害行為が容易となり，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    | 文書13   | 9枚目（下から2行目）の一部               | 連絡責任者等職名・氏名に関する情報であり，公にすることにより，緊急用及び部内外との連絡用の連絡先が明らかとなり，いたずらや偽計等に使用されることにより，国の機関が必要とする際の緊急の連絡や部内外との連絡に支障を来すなど，国の機関の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから，法5条6号に該当するため不開示とした。                                |
|      | 文書18   | 1枚目の一部                       | 職員の電話番号に関する情報であり，公にすることにより，緊急用及び部内外との連絡用の連絡先が明らかとなり，いたずらや偽計等に使用されることにより，国の機関が必要とする際の緊急の連絡や部内外との連絡に支障を来すほか，職員のメールアドレスについては，公にすることにより，部外者により虚偽又は大量の情報が送信されるなど，事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため，法5条6号に該当した。 |
|      | 文書20   | 1枚目の一部                       |   |
|      | 文書22   | 1枚目の一部                       |   |
| 文書24 | 1枚目の一部 |                              |   |