

諮問庁：防衛大臣

諮問日：平成30年2月21日（平成30年（行情）諮問第113号）

答申日：平成30年7月26日（平成30年度（行情）答申第196号）

事件名：「平成28年度パワハラアンケートの結果について」の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

「『パワー・ハラスメントの調査』。（設問及び集計結果）」（以下「本件請求文書」という。）の開示請求につき、「平成28年度パワハラアンケートの結果について（防衛省人事教育局サービス管理官付）」（以下「本件対象文書」という。）を特定し、開示した決定については、「パワー・ハラスメントの調査」の「設問」に係る文書を特定し、調査の上、更に該当するものがあれば、これを特定し、改めて開示決定等をすべきである。

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29年10月31日付け防官文第15943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、文書の再特定を求める。

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、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 対象文書に漏れがないか念のため確認を求める。

審査請求人は確認する手段を持たないため、開示請求対象に漏れがないか念のため確認を求める次第である。

（2）意見書

対象文書の電磁的記録形式の特定とその教示が行われなければならない。

ア 「詳解 情報公開法」（総務省行政管理局）は、情報公開法施行令9条の解説において、「情報公開法施行令9条3項3号でいう『行政機関がその保有するプログラムにより行うことができるもの』とは、行政機関が保有している既存のプログラムにより出力（プリントアウト又はデータコピー）することができる方法に限る趣旨である」との解釈を示している。

イ アの国の解釈に従えば、情報公開法施行令9条3項3号ホによる複写の交付は、「データコピー」でなければならない。

ウ また、国の統一指針である「情報公開事務処理の手引」（平成18年3月総務省行政管理局情報公開推進室）は、電磁的記録の開示実施に当たっては以下のとおり定めている。

（ア）行政文書を文書又は図画と電磁的記録の両方の形態で保有している場合には、文書又は図画について、スキャナで読み取ってできた電磁的記録を交付する方法と既に保有している電磁的記録をそのまま交付する方法とがあることから、開示請求の手續の中で開示請求者にその旨教示し、対象となる行政文書をあらかじめ請求者に特定

して頂いておくことが必要である。(表紙から22枚目。本文書にはページ数が明記されていないので、以下同様に表記)

(イ) 開示の実施においては、行政文書をありのまま開示することとしており(中略)加工はしない。(中略)電磁的記録についても、データの圧縮やフォーマットの変更を行う必要はない。(23枚目)

(ウ) 電磁的記録を記録媒体に複写して交付する場合等における開示実施手数料の額の積算は、電磁的記録を構成する「ファイル」の数を単位として行うこととなる。「ファイル」とは、ワードや一太郎などの文書作成ソフトにより作成した文書やエクセルなどの表計算ソフトにより作成したデータなどのファイル単位を指すものである。(24枚目)

エ 上記ウ(ア)ないし(ウ)の解説から、「データコピー」とは、ワード、一太郎、エクセルといった記録形式で既に保有している電磁的記録を、その記録形式を変換することなく複写の交付を行うことと解される。

オ また、防衛省における情報公開事務手続の手引である「情報公開事務手続の手引」(平成13年4月(平成14年8月改訂)長官官房文書課情報公開室)も、「開示の実施においては、行政文書をありのまま開示する(中略)加工はしない。(中略)電磁的記録を複写したものを交付する際にも、特定のプログラムを利用してデータを圧縮することはしない」(86ページ)と定めている。

カ ただし、電磁的記録形式によっては、開示請求者がその電磁的記録を開くことができない場合が起こり得るので、複写の交付に先立ち電磁的記録形式が特定・明示される必要がある。この点については、上記ウ(ア)で示した「開示請求の手続の中で開示請求者にその旨を教示し、対象となる行政文書をあらかじめ請求者に特定して頂いておくことが必要である。」との記述が、まさにこの趣旨であると思われる。

キ また、諮問庁が文書作成ソフト等で作成された文書を不開示箇所がないにも関わらず、PDFファイル形式にて審査請求人に交付したのであれば、情報公開法施行令9条で定める「データコピー」を行ったことにならないし、「加工はしない」とする国及び防衛省の手引きに反する行為である。

ク 本件開示決定に当たり、諮問庁が電磁的記録形式の特定とその教示を行わなかったこと、保有する電磁的記録に「加工」を加えたことは、違法ないし不当な行為と言える。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 経緯

処分庁は、本件請求文書の開示請求につき、これに該当する行政文書として本件対象文書を特定し、法9条1項の規定に基づく原処分を行った。

本件審査請求は、原処分に対して提起されたものである。

2 審査請求人の主張について

(1) 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プレゼンテーションソフトにより作成されたファイルを特定している。

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」と電磁的記録の形式は明示していない。

(2) 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。

(3) 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写しているか確認するよう求めるが、本件対象文書と開示を実施した文書の内容を改めて確認したところ、欠落している情報はなく、開示の実施は適正に行われていることを確認した。

(4) 審査請求人は、「確認する手段を持たないため、開示請求対象に漏れがないか念のため確認を求める。」として、改めて特定するよう求めるが、本件対象文書の外に本件開示請求に係る行政文書は保有しておらず、また、本件開示請求は「パワー・ハラスメントの調査の設問及び集計結果」を求めていることから、本件対象文書を特定し、原処分を行ったものである。

(5) 以上のことから、審査請求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30年2月21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3月14日 | 審査請求人から意見書を收受 |
| ④ 同年4月17日 | 審議 |
| ⑤ 同年7月24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28年度パワーハラアンケートの結果について（防衛省人事教育局サービス管理官付）」である。

審査請求人は、本件対象文書に漏れがないか念のため確認を求める旨主張しており、諮問庁は、本件対象文書を特定し開示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、諮問庁から次のとおり説明があった。

ア 審査請求人は、行政文書開示請求書に、本件開示請求の出典として、平成28年7月14日付けの「公告」と題する書面（以下「本件公告」という。）を添付して、本件請求文書の開示を求めている。

イ 本件公告の「10 入札に対する事項」の件名欄にある「パワー・ハラスメントの調査」とは、防衛省の全職員に対するパワー・ハラスメントに関するアンケート調査である。

ウ 審査請求人が行政文書開示請求書に本件公告を添付して、本件請求文書の開示を求めていることから、処分庁は、本件公告に係るパワー・ハラスメントの設問及び調査結果が記載されている「平成28年度パワーハラアンケートの結果について（防衛省人事教育局サービス管理官付）」（本件対象文書）を本件開示請求に係る行政文書として特定し、全部開示した。

エ 本件対象文書は、防衛省の内部部局等の19機関に所属する職員に対して、パワー・ハラスメントに関するアンケートを実施した結果について、設問ごとに各回答を集計し、取りまとめた文書である。

なお、処分庁において、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。

オ 本件審査請求を受け、確実を期すために関連部局の執務室内、書庫及び書架等を探索したが、本件対象文書以外に、本件開示請求にいう「『パワー・ハラスメントの調査』（設問及び集計結果）」に該当する文書の存在は確認できなかった。

(2) 諮問庁の諮問書に添付された本件対象文書を確認したところ、その内容は、パワー・ハラスメントに関するアンケートを実施した結果について、設問ごとに各回答を集計し、取りまとめたものであると認められる。

これは、原処分に係る開示請求書の請求文言（以下「本件請求文言」という。）に、「『パワー・ハラスメントの調査』。（設問及び集計結果）」と記載されていることから、「設問」と「集計結果」の双方が記載されている行政文書のみを本件対象文書として特定したものと解される。

この点につき、当審査会事務局職員をして諮問庁に更に確認させたところ、諮問庁から次のとおり説明があった。

ア 処分庁は、上記（1）ウのとおり、本件請求文言が「設問及び集計結果」であることから「設問」と「集計結果」の双方が記載されている本件対象文書を特定した。

イ 処分庁は、本件対象文書の外に、「設問」のみが記載された行政文書も保有している。

しかし、処分庁は、「設問」の内容は、本件対象文書にも記載されていることから、「設問」のみが記載された行政文書まで特定することは内容が重複した行政文書を開示決定することとなるため必要ないと判断し、当該文書は本件対象文書として特定することなく、原処分を行ったものである。

(3) 上記（2）の諮問庁の説明によれば、処分庁は、本件請求文言を限定的に解釈して、本件対象文書を特定したものであり、本件請求文言にいう「設問」のみが記載された行政文書は本件対象文書の外に存在することである。

本件請求文言を合理的に解釈すれば、審査請求人は必ずしも「パワー・ハラスメントの調査」の「設問」及び「集計結果」の双方を記載した行政文書のみを開示を求めていると解することはできず、「設問のみが記載された行政文書」も本件請求文書に該当すると認められる。したがって、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「パワー・ハラスメントの調査」の「設問」に係る文書を保有していると認められるので、これを特定し、調査の上、更に本件請求文書に該当するものがあれば、これを特定し、改めて開示決定等をすべきである。

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 付言

諮問庁の理由説明書や当審査会に対する説明から、処分庁は、本件開示

請求に対し、パワー・ハラスメントの調査の「集計結果」が記載された文書に当該調査の「設問」も記載されていることを理由に、「設問」のみが記載された文書は本件対象文書として特定する必要がないと判断したことがうかがわれる。

しかしながら、かかる対応は、本件開示請求書に本件開示請求の対象を「設問」及び「集計結果」の双方が記載された文書のみ限定する旨の記載がないことから、法1条及び3条の趣旨に照らし、不適切といわざるを得ない。

開示請求内容に合致する文書が複数存在する場合には、その全てを対象文書として特定した上で開示決定等を行う必要があり、仮に開示請求の趣旨に疑義がある場合には、開示請求者にその趣旨を確認するか請求文言の補正を求めるべきであり、今後、処分庁においては、開示請求に対する文書の特定に当たり、開示請求の趣旨を的確に把握した上で、適切な対応をすることが望まれる。

5 本件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、開示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として「パワー・ハラスメントの調査」の「設問」に係る文書を保有していると認められるので、これを特定し、調査の上、更に本件請求文書に該当するものがあれば、これを特定し、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