

諮問庁：防衛大臣

諮問日：平成28年3月17日（平成28年（行情）諮問第236号）

答申日：平成30年10月11日（平成30年度（行情）答申第252号）

事件名：特定年の文書管理状況点検において不適切な文書管理をしたとされた海上自衛隊の文書管理者等に対する被疑事実通知書等の不開示決定（不存在）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙1に掲げる各文書（以下、順に「本件対象文書1」ないし「本件対象文書4」といい、併せて「本件対象文書」という。）につき、これを保有していないとして不開示とした決定は、妥当である。

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26年11月12日付け防官文第16544号により防衛大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った一部不開示決定（以下「原処分」という。）について、原処分の取消し及び文書の再特定を求める。

2 異議申立ての理由

（1）異議申立書

平成19年の文書管理状況点検において、当時の海上自衛隊の505名の文書管理者のうち、233名について不適切な文書管理が指摘されたが、そのうち懲戒処分等に処された者は航泊日誌誤廃棄に係る者以外一人もおらず、被疑事実通知書さえ送られなかった（懲戒手続さえ開始されなかった。）。一方で、特定事件公益通報者は、文書管理者でも何でもないのに、被疑事実通知書を送られ、懲戒処分寸前まで追い詰められた。たまたま海自が特定事件訴訟で敗訴しなければ、懲戒処分をしていただろう。これは、海自が「文書管理者が、複数のファイルを数年間行政文書ファイル管理簿に登録しない」ことよりも、「文書管理者でも何でもない人間が、1冊のファイルを、数か月にわたって登録しない（しかもその数か月には、毎年末・毎年度末の、行政文書ファイル登録作業の時期が含まれない）方が悪質である」と判断したからである。

（2）意見書1（添付資料は省略）

ア 本件諮問が異議申立てから1年2か月を要したことについて

「不服申立て事案の事務処理の迅速化について」（17. 8. 3 情報公開に関する連絡会議申合せ）に反している。しかも、90日を多少上回る程度ならまだ分かるが、1年近く超過したのは常軌を逸している。

イ 本件対象文書2（審理の意義・内容について説明する文書）について

平成20年1月28日付事務次官通達（防人服第809号）（以下「次官通達」という。）によれば、「被疑事実通知書を送達する際には、審理の意義や懲戒手続の内容を記載した書面を添付すること」とある。したがって、理由説明書には「作成」していないとあるが、「作成」していないということはありません（「作成」していなければ次官通達違反である。）。少なくとも平成25年8月に特定公益通報者に渡した文書（以下「特定文書1」という。）があるはずである（なお、特定文書1は、ある自己情報開示請求に対し、特定文書番号で開示されている。）。

あるいは「作成したが破棄した」というかもしれないが、懲戒手続に関する他の文書は保存されているのに、平成20年の次官通達に関する書面だけが破棄されたというのは不自然である。ましてや、電子データまで破棄されたというのはおかしい（もし電子データまで破棄するとすれば、次に作る時はゼロから作り直さねばならず、担当者の負担が大き過ぎる。）。

平成27年度（行情）答申第225号（27. 7. 23）第5の2（1）ウによると、海幕は「事案ごとに、通達の趣旨を踏まえ、審理の意義や懲戒手続の内容が明確に理解できるような書面を作成」しているとのことであるが、そのようないわば「特製」の書面をすぐに破棄してしまう理由は何か。

なお、特定文書1を見る限り、表層的なことしか書かれておらず、諮問庁・処分庁が本当にそのような「特製」の書面を作成しているとは思えない。「諮問庁・処分庁は平成20年の次官通達という書面を作成していない、よって文書は存在しない（結論において妥当）。」というなら納得できる。

また、特定公益通報者に対しては、特定文書1のほか、特定年月Bに海幕サービス室のA3佐と事務官1名が令達のコピー等を渡して追加説明しているはずであるから、それも開示すべきである。

なお、諮問庁・処分庁は、「本件請求文書3にいう『②の人々』とは、被疑事実通知書が送られなかった人々だ。その人々には審理の意義・内容について説明する文書を送付していないから、本件請求文書3に該当する文書は存在しない」などというかもしれないが、

そもそも被疑事実通知書が送られない者に次官通達という書面が送られるわけがないから、その解釈はあり得ない。

また、本件に関しては、特定年Yに異議申立人が別件開示請求により次官通達という「書面」を開示請求したところ、防衛省情報公開室B事務官から「あなたは特定年Xの開示請求で同じ文書を既に請求しているのではないかと指摘され、取り下げたという経緯がある。

仮に上記のような解釈があり得るとしても、本件においてそのような解釈をするのは、上記の経緯に照らし、信義に反する。

少なくとも特定文書1が存在したことで、「机、書庫、パソコン内のデータを探索した」という諮問庁・処分庁の説明は疑わしくなっている。再度探索していただきたい。

また、平成27年度（行情）答申第904号の趣旨に照らし、開示範囲を狭めるような開示請求書の文言解釈はすべきでない。

ウ 本件対象文書1（平成19年の被疑事実通知書について）

少なくとも、航泊日誌誤廃棄に関わった人々は処分されているから、その人々に係る被疑事実通知書はあるはずである。

エ 本件対象文書3（悪質と判断した根拠について）

本件対象文書1の人々より特定事件公益通報者が悪質と判断した根拠があるはずである。前者については処分が検討されず、後者については検討されたのだから。（なお、実際には、文書管理を口実に、実質的には公益通報者を処罰しようとしたものと思われる。）

オ 本件対象文書4（審理辞退届記入要領）

被疑者全員に送ったというのなら、被疑者リストがこれらを送った人々のリストということになる。

(3) 意見書2（添付資料は省略）

ア 次官通達の3（1）には、「被疑隊員に懲戒手続に関する訓令9条・・・に規定する被疑事実通知書を送達する際には、審理の意義や懲戒手続の内容を記載した書面を添付すること」とある。

イ ところが諮問庁は、本件請求文書3（②の人々（特定事件に係る懲戒手続における被疑者ら）に送られた、審理の意義・内容について説明する文書）につき、不存在・不開示とした。

ウ 異議申立人は「特定事件に関する懲戒手続を行った海上幕僚監部服務室長（以下「海幕服務室長」という。）らは、次官通達の存在を知らず、被疑者のうち1名について2か月～3か月遅れで不十分な内容の書面を交付したほかは、被疑者に『審理の意義や懲戒手続の内容を記載した書面』を送付・交付していない」のではないかと考えている。

すなわち、特定年月日2、被疑者のうち「特定事件公益通報者たる

3等海佐」に被疑事実通知書が送付されたが、その際「審理の意義や懲戒手続の内容を記載した書面」は同封されていなかった。公益通報者は「受領書」については直ちに記入し、海幕服務室に返送したが、審理辞退届には記入せず、返送しなかった。その後約11日間にわたり、海幕服務室は公益通報者に「審理の意義や懲戒手続の内容を記載した書面」を送付も交付もしなかった。そして、特定年月日3、公益通報者の代理人弁護士から、海幕服務室で公益通報者への被疑事実通知書送付を担当したC2佐らに、内容証明郵便が送付された。ここでは、被疑事実通知と同時に審理を辞退せよといわんばかりの対応に異が唱えられ、また被疑者（公益通報者）に弁明の機会を与えるべきことが強く要求されていた。

その後1か月以上にわたり、海幕服務室は公益通報者に「審理の意義や懲戒手続の内容を記載した書面」を送付も交付もしなかったが、特定年月日4、海幕服務室長D1等海佐とE3佐は公益通報者に特定文書2を交付した。しかし、ここには「審理の意義」についての言及は一言もなく、また「懲戒手続の内容」についても極めて概略的にしか触れておらず、次官通達3（2）が求める「被疑隊員が（懲戒手続について）明確に理解できる内容」からは程遠いものであった。さらに当該文書では、「審理の前に、上記手続の確認等含め、論点整理のための調整を行わせていただきます」などといって、「懲戒手続の内容」についてのより詳細な説明を後回しにした。またこの席で海幕服務室長D1佐は「事実関係を認めているので審理を辞退すると思った」と発言した。

そして、特定年月日5、海幕服務室A3佐らは公益通報者に特定文書3を交付した。ここでは依然として「審理の意義」についての説明はなく、また交付された文書は関連規則をコピーしただけのもので、「懲戒手続の内容」に係る説明としても次官通達3（2）が求める「被疑隊員が（懲戒手続について）明確に理解できる内容」からは程遠いものであった。

以上の経緯から、推論できることは以下のとおりである。すなわち、特定年月日2に送付された被疑事実通知書には「審理の意義や懲戒手続の内容を記載した書面」の同封がなく、むしろ審理辞退届のフォーマットと記入要領が同封されていたことから、海幕服務室長らは、公益通報者が被疑事実通知と同時に審理を辞退することを期待していたと思われる。このことは、上述した特定年月日4の海幕服務室長D1佐の発言（「事実関係を認めているので審理を辞退すると思った」）及び被疑事実通知書送付に先立つ特定年月日1のE3佐・F事務官の公益通報者に対する発言（「審理を辞退した方がい

い」)からも裏付けられる。ただ、公益通報者側から特定年月日3の内容証明郵便によって弁明の機会の付与を求められたので、特定年月日4と特定年月日5の2回に分けて審理の概要について説明することにしただけで、当初は「審理の意義や懲戒手続の内容」について公益通報者に説明する予定は全くなかったと思われる。このことは、被疑事実通知書を送付した特定年月日2から、内容証明郵便を送る特定年月日3までの間、海幕サービスが公益通報者に「審理の意義や懲戒手続の内容を記載した書面」を送付も交付もせず、その後1～2か月も懲戒手続について説明しなかったことから裏付けられる(次官通達によると、本来当該書面は被疑事実通知書に「添付」しなければならないものであるから、もし次官通達を認識していたとすれば、当該書面の送付・交付が被疑事実通知より何週間も、何か月も遅れて平然としていられるはずがない。)。以上より、海幕サービス長らは、次官通達を認識しておらず、公益通報者以外には「審理の意義や懲戒手続の内容を記載した書面」を送付も交付もしていないと考えるのが相当である。

エ この点について諮問庁は、別件諮問事件などで不可解・不合理な説明をしている。

(ア) まず、平成27年7月23日に出された平成27年度(行情)答申第224号の3ページには「海幕サービス長は、本件通知書を送付する際、対象者が多く内容も複雑で理解の難しい事案であったことから、通達の趣旨を全うするためには、より丁寧な説明が望ましいと考え、防衛省本省がある市ヶ谷近傍の対象者には、可能な限り審理の意義・内容について文書を示しながら対面での説明を行った後、当該文書を対象者に手交するよう口頭で指示しており」とある。同日出された平成27年度(行情)答申第225号2ページにも「具体的な事案について規律違反の疑いがある隊員に対し被疑事実通知書を送達する際には、事案ごとに、通達の趣旨を踏まえ、審理の意義や懲戒手続の内容が明確に理解できるような書面を作成し添付しており、本件書面の様式となるような文書は作成していない。」とあり、内容の複雑な事案においては複雑な「審理の意義や懲戒手続の内容を記載した書面」を作成するかのよう説明をしている。しかし、事案の内容が複雑であるとしても、必ずしも懲戒手続まで複雑になるわけではない。特定文書4は、特定年度以降の2件の懲戒事件において送付された「審理の意義や懲戒手続の内容を記載した書面」であるが、ほぼ同じ書面が用いられている。

また、次官通達上要求されていない対面での説明をするために、次官通達上被疑事実通知と同時に送付しなければならない「審理の

意義や懲戒手続の内容を記載した書面」の送付を遅らせるというのは本末転倒である。どうしても対面での説明をしたかったら、被疑者とアポイントメントを取った上で、被疑事実通知書の交付と同時に、対面での説明と「審理の意義や懲戒手続の内容を記載した書面」の交付を行えば良かったではないか。

なお、特定年月日2から特定年月日3までの間、「審理の意義や懲戒手続の内容を記載した書面」の交付がされなかった理由については、特定年月DにD1佐が公益通報者に電話で説明したところによれば、「対面で説明を行うとともに書面を渡そうと、公益通報者に電話したが、常に不在だった。」ということである。しかし、11日間にわたって繰り返し電話したにもかかわらず、電話の相手方が常に席を外していたなどという偶然があり得るだろうか。また、電話したときに相手方が不在であれば、電話を取った相手方の同僚に「電話があった旨と折り返し電話してほしい旨を相手方に伝えてほしい」と依頼するのが通常であるが、折り返しの電話が一度もなかったというのも不自然ではないか。また、公益通報者がどうしても電話に出ないというなら、部内メールに「審理の意義や懲戒手続の内容を記載した書面」を添付ファイルとして添付して送付することも、また（海幕サービスがある防衛省市ヶ谷庁舎のA棟と、公益通報者が勤務する特定棟は100メートルほどしか離れていないことから）当該書面をA棟から特定棟まで持参するというのもできたはずだ。また、どうしても対面説明のアポイントメントが取れなかったということで、特定年月日2に被疑事実通知書を送付したときのように、隊内速達での送付に切り替えることもできたはずだ。繰り返すが、本来当該書面は被疑事実通知書と同時に送付しなければならないものなのに、何をのんびりしていたのか。

また、内容証明郵便が送付された特定年月日3以降、1～2か月にわたって当該書面の交付が遅れたことについては、特定年月C下旬にD1佐は「内容証明郵便が届いたので書面を交付できなくなった」などと説明している。しかし、なぜ内容証明郵便が届いたら、「審理の意義や懲戒手続の内容を記載した書面」を交付できなくなるのか。むしろ、内容証明郵便において公益通報者が弁明の機会の付与を強く求めていたことからすれば、早急に当該書面を交付すべきではないか。また、なぜD1佐は特定年月日4に公益通報者と対面した際に「審理の意義や懲戒手続の内容を記載した書面」を交付しようと思ったが、公益通報者が常に電話に出なかったので交付できなかったと言わなかったのか（それどころかD1佐は、前述のように「事実関係を認めているので審理を辞退すると思った」など

と言っている。)

そもそも、特定年月日4と特定年月日5に分けて公益通報者に交付された文書は、別件における「審理の意義や懲戒手続の内容を記載した書面」に比べ、はるかに内容が薄い。しかも、明らかに特定年月日2以前に作ったものではなく、新たに作ったものである。もし諮問庁の主張が真実であるとするれば、特定年月日2以前に作成された「審理の意義や懲戒手続の内容を記載した書面」があるはずであるが、なぜ特定年月日4にそれをそのまま渡さなかったのか。なぜわざわざ手間をかけて内容が薄いものを新たに作る必要があったのか。また、平成27年度(行情)答申第225号2ページの説明によれば「事案ごとに」「審理の意義や懲戒手続の内容を記載した書面」を作成するということであるから、特定事案用の「審理の意義や懲戒手続の内容を記載した書面」を作成したはずであるが、なぜそれを渡さず、わざわざ新たに作った内容の薄い文書を交付したのか。しかも、平成27年度(行情)答申第224号の3ページの説明によれば、特定事案は「内容も複雑で理解の難しい事案であったことから、通達の趣旨を全うするためには、より丁寧な説明が望ましいと考え」られたということであるから、「審理の意義や懲戒手続の内容を記載した書面」は複雑・精緻なものが作られたはずであるが、なぜそれを渡さず、むしろ極めて内容の薄い文書を渡したのか(他の事案では別添文書程度の詳細な書面が作成されているはずであり、「内容が複雑」で「丁寧な説明を要する」はずの特定事案で、なぜ他の事案よりも極端に内容の薄い書面が用いられたのか分からない。)

そもそも、平成27年度(行情)答申第225号2ページの説明によれば、いわば事案ごとに「特製」の「審理の意義や懲戒手続の内容を記載した書面」を作成するはずなのに、せっかく作った「特製」の書面を、懲戒手続も終了しないうちに、原本・製本を破棄する(しかも紙媒体のみならず、電子データに至るまで徹底的に)破棄するというのはおかしい(本件開示請求は平成26年9月18日であり、特定事件懲戒手続が終了する日より前である。)。もし何らかの理由で「審理の意義や懲戒手続の内容を記載した書面」を早急に破棄しなければならなかったとするれば、特定年月日4に公益通報者に交付された文書だけが残されていたのはおかしい(特定文書5は自己情報開示請求に対し特定文書番号により開示されており、特定年Xの特定事件懲戒手続終了後も破棄されずに保管され続けていた。)。また、事案ごとに「特製」の「審理の意義や懲戒手続の内容を記載した書面」を作成するというなら、なぜ特定文書4の2

件の懲戒事件では同じ書面（いずれも「別紙第11」「78（ページ）」と書かれているので、同一の文書の一部で、かつ同じものであろう。）が用いられているのか。

以上のように諮問庁の主張は矛盾だらけであり、虚偽と考えられる（なお、情報公開・個人情報保護審査会も、平成27年度（行情）答申第224号の3ページ及び平成27年10月21日に出された平成27年度（行情）答申第424号の3ページにおいて「本件対象文書を保有していない旨の諮問庁の上記（1）エないしキ（カ）の説明については、疑問なしとしないものの」と、疑問を呈している。）。

（イ）また、平成27年7月23日に出された平成27年度（行情）答申第224号の3ページ及び平成27年11月11日に出された平成27年度（行情）答申第466号の2ページには、「なお、室長が審理辞退届の書式及び記入要領の同封を指示したのは、関連する文書を一括送付することにより、対象者が懲戒手続の全体の流れを把握でき、手続に必要な書類も確認することができる上、発送及び受領の手続が一度で完了し、双方に負担が少なく誤送付等のおそれを軽減できると考えたことによる。」ともある。

しかし被疑事実通知書には、審理辞退届の書式及び記入要領が同封されたものの、「審理の意義や懲戒手続の内容を記載した書面」は同封されなかった。このため、対象者（公益通報者）は「懲戒手続の全体の流れを把握でき」ず、「手続に必要な書類も確認することができ」なかった。また「発送及び受領の手続が一度で完了」せず、「審理の意義や懲戒手続の内容」についての説明が完了するまで3か月もかかったため「双方に負担が」多い結果となり、長期にわたって「誤送付等のおそれ」が継続した。もし海幕サービス室長が本当に上記のように考えたとしたら、「審理の意義や懲戒手続の内容を記載した書面」も含め全ての書類を被疑事実通知書に同封して送付するか、対面で交付していなければおかしい。すなわち、海幕サービス室長、ひいては諮問庁の主張はでたらめである。

なお海幕サービス室長（諮問庁）は、被疑事実通知書に審理辞退届の書式及び記入要領を同封することが「良いことづくめ」であるかのように言っているが、特定文書4のような「審理の意義や懲戒手続の内容を記載した書面」を同封せず、審理辞退届の書式及び記入要領を同封すれば、被疑者が「これを受領すると同時に審理を辞退しろ」と言われているような圧迫感・不快感を覚えるというデメリットもある。現に、本件公益通報者はそのような圧迫感・不快感を覚えた（特に本件公益通報者の場合は、E3佐とF事務官から審理の

辞退を勧められていたので、相乗効果により取り分け強い圧迫感・不快感を覚えた。) 。海幕サービス室長は、もし被疑者が被疑事実通知書受領と同時に審理を辞退してしまったらどうするつもりだったのか。なお特定文書4には「なお、『審理辞退届』に記載頂く日付は、受領書に記載頂いた日付(受領日)から1日以上空けた日付の記載をお願いします。これは、審理の辞退については熟慮する期間が必要との配慮から皆様をお願いしている措置です。」「審理を辞退される場合は、受領された翌日以降の日付で『審理辞退届』に必要事項を記入後、海幕補任課サービス室へ返送してください。」との記述がある。このような断り書きを入れるのは、そうしなければ被疑者が上述のような圧迫感・不快感を覚え、更には被疑事実通知書受領と同時に審理を辞退してしまう危険があるからであろう。なぜ海幕サービス室長は、特定事件公益通報者らに被疑事実通知書を送付する際には、審理辞退届の書式及び記入要領を同封する一方で、このような断り書きを同封しなかったのか。被疑事実通知と同時に審理を辞退させるつもりだったからであろう。

オ 以上をまとめると、

(ア) 次官通達にいう「審理の意義や懲戒手続の内容を記載した書面」としては、少なくとも公益通報者に渡された特定文書2及び3の文書があるはずであるから、少なくともそれらは開示されるべきである。

(イ) また他の諮問事件における諮問庁の説明によれば、特定事案用の「特製」の「審理の意義や懲戒手続の内容を記載した書面」があるはずであるから、それを開示すべきである。懲戒手続に係る他の文書が残されているのに、「審理の意義や懲戒手続の内容を記載した書面」だけを廃棄する理由が無いし、また電子データに至るまで徹底的に廃棄する理由もない。

(ウ) (イ) の文書が存在しないのであれば、「最初から作成していないので不存在」というべきである。諮問庁が「作成したが廃棄した」というのであれば、到底納得できない。

(3) 意見書3(添付資料は省略)

ア 海上自衛隊において懲戒手続を行う際のマニュアルである「懲戒処分手引書」には、こうある。「①被疑事実通知書を被疑隊員に送達する際は、審理の意義や懲戒手続全般の内容を記載して書面を交付し、併せてその内容を説明し、了知させること。」そして、この文言は、次官通達を踏まえたものであることは明らかである。そして、この文言の後に「(別紙第11「懲戒手続の概要」)」とあり、その「別紙第11」が懲戒手続の概要を示したフローチャートであることからす

れば「懲戒処分手引書」においては、被疑事実通知の際に被疑者に「別紙第11」を交付することを想定していたと考えられる。現に、特定年X以降の少なくとも2件の懲戒事件において、被疑者に「別紙第11」が交付されている。（なお、これは意見書2においても特定文書4として添付した。）

そうだとすれば、特定事件懲戒手続においても、被疑者らに「懲戒処分手引書」の別紙第11を交付した可能性が高いのではないか。

イ ところで、今回「懲戒処分手引書」が発見されたことによって、本件及び他の事件における、情報公開・個人情報保護審査会に対する、諮問庁・処分庁の説明が虚偽である可能性が高まった。

(ア) まず、平成27年7月23日に出された平成27年度（行情）答申第224号の3ページには「海幕サービス長は、本件通知書を送付する際、対象者が多く内容も複雑で理解の難しい事案であったことから、通達の趣旨を全うするためには、より丁寧な説明が望ましいと考え、防衛省本省がある市ヶ谷近傍の対象者には、可能な限り審理の意義・内容について文書を示しながら対面での説明を行った後、当該文書を対象者に手交するよう口頭で指示しており」とある。同日出された平成27年度（行情）答申第225号2ページにも「具体的な事案について規律違反の疑いがある隊員に対し被疑事実通知書を送達する際には、事案ごとに通達の趣旨を踏まえ、審理の意義や懲戒手続の内容が明確に理解できるような書面を作成し添付しており、本件書面の様式となるような文書は作成していない。」とあり、内容の複雑な事案においては複雑な「審理の意義や懲戒手続の内容を記載した書面」を作成するかのよう説明をしている。「懲戒処分手引書」の「別紙第11」が現に存在する以上、「本件書面の様式となるような文書は作成していない。」という説明は虚偽と分かるが、その点はおくとしても、なぜ懲戒手続の内容を詳細に説明した「別紙第11」があるのに、わざわざより複雑な「審理の意義や懲戒手続の内容を記載した書面」を作成する必要があるのか。

そもそも、特定年月日4と特定年月日5に分けて公益通報者に交付された文書は「懲戒処分手引書」の「別紙第11」に比べ、はるかに内容が薄い。しかも、明らかに特定年月日2以前に作ったものではなく、新たに作ったものである。もし諮問庁の主張が真実であるとすれば、「懲戒処分の手引書」の「別紙第11」を、なぜ特定年月日4にそれをそのまま渡さなかったのか。なぜわざわざ手間をかけて内容が薄いものを新たに作る必要があったのか。また、平成27年度（行情）答申第225号2ページの説明によれば、「事案ごとに」「審理の意義や懲戒手続の内容を記載した書面」を作成す

るということであるから、特定事案用の「審理の意義や懲戒手続の内容を記載した書面」を作成したはずであるが、なぜそれを渡さず、わざわざ新たに作った内容の薄い文書を交付したのか。しかも、平成27年度（行情）答申第224号の3ページの説明によれば、特定事案は「内容も複雑で理解の難しい事案であったことから、通達の趣旨を全うするためには、より丁寧な説明が望ましいと考え」られたということであるから、「審理の意義や懲戒手続の内容を記載した書面」は複雑・精緻なものが作られたはずであり、「懲戒処分手引書」の「別紙第11」よりも複雑・精緻なものが作られたはずであるが、なぜそれを渡さず、むしろ極めて内容の薄い文書を渡したのか。（他の懲戒事案では「懲戒処分手引書」の「別紙第11」か、それと同程度の書面が交付されていたはずであり、「内容が複雑」で「丁寧な説明を要する」はずの特定事案で、なぜ他の事案よりも極端に内容の薄い書面が用いられたのか分からない。）

そもそも、平成27年度（行情）答申第225号2ページの説明によれば、いわば事案ごとに「特製」の「審理の意義や懲戒手続の内容を記載した書面」を作成するはずなのに、せっかく作った（おそらく「懲戒処分手引書」の「別紙第11」よりも詳細な）「特製」の書面を、懲戒手続も終了しないうちに、原本・正本を破棄する（しかも紙媒体のみならず、電子データに至るまで徹底的に破棄する）というのはおかしい。（本件開示請求は平成26年9月18日であり、特定事件懲戒手続が終了する特定年月日6より前である。）また、事案ごとに「特製」の書面を作成・交付することにしてきたのに、いつから「懲戒処分手引書」の「別紙第11」を交付するよう変えたのか。

以上のように諮問庁の主張は矛盾だらけであり、虚偽と考えられる。（なお、情報公開・個人情報保護審査会も、平成27年度（行情）答申第224号の3ページ及び平成27年10月21日に出された平成27年度（行情）答申第424号の3ページにおいて「本件対象文書を保有していない旨の諮問庁の上記（1）エないしカの説明については、疑問なしとしないものの」と、疑問を呈している。）

（イ）また、平成27年7月23日に出された平成27年度（行情）答申第224号の3ページ及び平成27年11月11日に出された平成27年度（行情）答申第466号の2ページには「なお、海幕服務室長が審理辞退届の書式及び記入要領の同封を指示したのは、関連する文書を一括送付することにより、対象者が懲戒手続の全体の流れを把握でき、手続に必要な書類も確認することができる上、発

送及び受領の手続が一度で完了し、双方に負担が少なく誤送付等のおそれを軽減できると考えたことによる。」ともある。しかし海幕服務室長（諮問庁）は、被疑事実通知書に審理辞退届の書式及び記入要領を同封することが「良いことづくめ」であるかのように言っているが、「審理の意義や懲戒手続の内容を記載した書面」を同封せず、審理辞退届の書式及び記入要領を同封すれば、被疑者が「これを受領すると同時に審理を辞退しろ」と言われているような圧迫感・不快感を覚えるというデメリットもある。現に、本件公益通報者はそのような圧迫感・不快感を覚えた。（特に本件公益通報者の場合は、E3佐とF事務官から審理の辞退を勧められていたので、相乗効果により取り分け強い圧迫感・不快感を覚えた。）海幕服務室長は、もし被疑者が被疑事実通知書受領と同時に審理を辞退してしまったらどうするつもりだったのか。なお「懲戒処分手引書」の152ページの表の「審理辞退届又は確認書」の欄には、「被処分者に審理を辞退するか・・・否かを熟考させる時間的余裕を与えたことが明らかとなるよう原則として被疑事実通知書を送達した日から少なくとも1日経過した日付とする」との記述がある。なぜ、室長は特定事件公益通報者らに被疑事実通知書を送付する際には、審理辞退届の書式及び記入要領を同封する一方で、審理を辞退する前に1日以上熟考するよう書かれた断り書きのようなものを同封しなかったのか。被疑事実通知と同時に審理を辞退させるつもりだったからであろう。

(ウ) 以上をまとめると、公益通報者以外の被疑者には「懲戒処分手引書」の「別紙第11」が交付された可能性が高く、これは本件開示請求対象文書である。

また、公益通報者に対しては、海幕服務室長らは「懲戒処分手引書」の「別紙第11」を交付する意思がなかったと思われるが、その理由は不明である。（防御の機会を与えずに、懲戒処分をもって公益通報に対する報復を行う意図であった可能性はあるが、詳細は不明である。）

(エ) 最後に、諮問庁・処分庁が本意見書に反論した場合にどうすべきかについて、意見を述べる。

開示請求者が不開示決定に納得しなければ、最終的には情報公開訴訟（行政訴訟）になる。そうだとすれば、情報公開・個人情報保護審査会の事実認定及び法的判断は、行政訴訟における裁判所のそれに準ずべきである。そして、異議申立人が「懲戒処分手引書」の「別紙第11」の存在を証明した以上、これが開示請求対象文書であるという「事実上の推定」が働くから、諮問庁・処分庁が、これ

とは別の「審理の意義や懲戒手続の内容を記載した書面」が作成されたことを主張・立証しない限り（間接反証）、「懲戒処分手引書」の「別紙第11」の特定・開示を答申すべきである。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 経緯

本件開示請求は、別紙2に掲げる各文書（以下、順に「本件請求文書1」ないし「本件請求文書5」といい、併せて「本件請求文書」という。）の開示を求めるものであり、このうち本件請求文書2に該当する行政文書として「申立却下通知書（25年3月25日）」（以下「通知書」という。）を特定するとともに、本件対象文書については保有を確認することができなかつたことから、法9条1項の規定に基づき、平成26年11月12日付け防官文第16544号により、通知書の法5条1号及び6号二に該当する部分及び本件対象文書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

- (1) 通知書のうち、「申立人の所属、階級及び氏名」については、個人に関する情報であり、特定の個人が識別されることから法5条1号に該当するとともに、申立てに関する情報であり、これを公にすることにより、今後、同種の申立てをしようとする者が、自己の申立てに係る情報が公にされることを危惧し、申立てをちゅうちょするなど、申立てに係る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同条6号二に該当するため、原処分においては不開示とした。
- (2) また、通知書のうち、「被申立人の所属、職名、官名及び氏名」については、個人に関する情報であり、特定の個人が識別されることから法5条1号に該当するとともに人事管理にかかる事項であり、これを公にすることにより、公正かつ円滑な人事の確保が困難になるおそれがあることから同条6号二に該当するため、原処分においては不開示とした。

3 本件対象文書の保有の有無について

本件対象文書については、海上幕僚監部の関係部署において、机、書庫及びパソコン内のデータを探索したが、保有を確認することができず、関係職員にも聞き取りを行ったが、その作成及び取得を確認することができなかつたことから、不存在につき不開示としたものである。

また、本件異議申立てを受け、念のため、海上幕僚監部の関係部署において改めて行った探索においても、本件対象文書についてはその存在を確認できなかった。

4 異議申立人の主張について

異議申立人は、原処分の取消し及び文書の再特定を求めるが、その理由としては、平成19年の文書管理状況点検において不適切な文書管理を指摘された文書管理者及び特定事件の公益通報者の懲戒処分に関して自身の

考えを述べているものと考えられ、異議申立人の主張には理由がなく、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3月17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4月14日 異議申立人から意見書1及び資料を收受
- ④ 平成29年2月22日 異議申立人から意見書2及び資料を收受
- ⑤ 同年6月9日 異議申立人から意見書3及び資料を收受
- ⑥ 平成30年9月20日 審議
- ⑦ 同年10月9日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件開示請求について

本件開示請求は、平成19年の文書管理状況点検において、不適切な文書管理をしたとされた海上自衛隊の文書管理者等に対する被疑事実通知書等の開示を求めるものである。

処分庁は、本件請求文書2に該当する文書として通知書を特定し、法5条1号及び6号二に該当する部分を不開示とするとともに、本件対象文書については、保有を確認することができなかったことから不存在であるとして不開示とする原処分を行った。

これに対し、異議申立人は、原処分の取消し及び文書の再特定を求めており、諮問庁は、本件対象文書を保有していない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、本件対象文書の保有の有無について検討する。

2 本件対象文書の保有の有無について

(1) 本件対象文書1の保有の有無について

ア 本件対象文書1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、諮問庁から次のとおり説明があった。

(ア) 本件開示請求書の「平成19年の文書管理状況点検」とは、防衛省・自衛隊において、海上自衛隊補給艦「とわだ」の航泊日誌誤廃棄事案を受けて、文書管理の状況を点検するとともに再発防止策を検討するために行われた文書ファイルの管理状況についての調査（以下「文書ファイル管理状況調査」という。）を指しているものと解した。

(イ) 文書ファイル管理状況調査においては、当時の海上自衛隊の505名の文書管理者のうち、233名から文書管理簿への記載漏れがあったとの報告がなされたが、当該調査の結果を受け、文書管理者及び文書管理監督者に対する教育の充実及び意識改革を図ることと

されたものの、文書管理者に対し、被疑事実通知書は送達していない。

(ウ) 本件開示請求を受け、海上幕僚監部の関係部署において、机、書庫及びパソコン内のデータを探索したが、本件対象文書1の存在を確認することができず、関係職員にも聞き取りを行ったが、これを作成又は取得した事実は確認できなかった。

(エ) 本件異議申立てを受け、確実を期すために再度上記(ウ)と同様の探索を行ったが、本件対象文書1の保有は確認できなかった。

(オ) なお、補給艦「とわだ」の航泊日誌の誤廃棄事案については、当該事案の調査結果に基づき、懲戒処分の手続において、被疑者に対し、被疑事実通知書を送達しているが、これは、文書ファイル管理状況調査の結果に基づく懲戒処分ではないため、当該被疑事実通知書は本件請求文書1に該当しないものと判断した。

イ 諮問庁から、文書ファイル管理状況調査の調査結果及び対応策をまとめた「防衛省における文書管理の改善措置について(19.12.26)」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ア(ア)及び(イ)の説明のとおりであり、本件対象文書1を保有していない旨の上記(1)の諮問庁の説明が不自然、不合理とはいえず、他に当該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1を保有しているとは認められない。

(2) 本件対象文書2の保有の有無について

ア 本件対象文書2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、諮問庁から次のとおり説明があった。

(ア) 防衛省・自衛隊では、自衛隊法施行規則(以下「施行規則」という。)85条(懲戒手続の特例)の規定に基づき審理を省略する場合に、次官通達において、被疑隊員に被疑事実通知書を送達する際に、審理の意義や懲戒手続の内容を記載した書面を添付することとされている。

(イ) 本件開示請求にいう「②の人々」とは、異議申立人のいう「特定事件」に関連し、規則違反の疑いがあるものとして調査の対象となった者と解されるところ、当該対象者(被疑事実通知書の通知を受けた者)のうち、防衛省本省がある市ヶ谷地区又はその近傍にいる対象者には対面での説明を行った後に審理の意義や懲戒手続の内容を記載した書面を手交し、それ以外の対象者については、当該書面を送付している。

(ウ) したがって、本件開示請求にいう「②の人々のうち、それが送られなかった」者とは、当該対象者のうち、当該書面の手交や送付を受けなかった者と解されるが、そのような者はおらず、「②の人々

のうち、それが送られなかったのが誰か分かる文書」に該当する文書は作成も取得もしていない。

- (エ) 一方、審理の意義や懲戒手続の内容を記載した書面については、上記（イ）のとおり、被疑事実通知書の通知を受けた者に手交又は送付しているものの、本件開示請求を受け、海上幕僚監部の関係部署において執務室内の机、書庫及びパソコン上のファイル等の探索を行ったが、その存在を確認することはできなかった。
- (オ) 当該書面について、異議申立人は意見書において、「理由説明書には『作成』していないとある」旨主張する。しかしながら、理由説明書の記載は「その作成及び取得を確認することができなかった」である。当該記載の趣旨は、本件開示請求に該当する文書について探索したところ、その保有を確認できなかったことから、これに加えて、当時、職務上関係したと思われる職員に聞き取りを行ったが、それでも当該文書の発見に至らなかったことを説明しているものであり、当該書面を作成していないという趣旨ではない。
- (カ) 本件異議申立てを受け、再度上記（エ）と同様の探索を行うとともに、対象者に手交又は送付した審理の意義や懲戒手続の内容を記載した書面の保存期間や当該書面をつづたと考えられる行政文書ファイルの行政文書ファイル管理簿への登録の有無等、探索の手掛かりとなり得る当該書面の取扱いについても上記（オ）と同様に聞き取りを行ったものの判然とせず、当該書面の保有を確認することはできなかった。
- (キ) なお、異議申立人が対象文書として特定すべきと主張する特定文書1ないし特定文書4は、いずれも被疑事実通知書の通知を受けた者に手交又は送付した審理の意義や懲戒手続の内容を記載した書面とは異なるため、本件請求文書3（本件対象文書2）には該当しない。

イ 諮問庁から施行規則及び次官通達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ア（ア）のとおりであると認められる。しかしながら、審理の意義や懲戒手続の内容を記載した書面を作成の上、特定事件に関連して被疑事実通知書の通知を受けた者に手交又は送付したものの、本件開示請求時点において当該書面の所在が不明であり、当該書面の保存期間や行政文書ファイル管理簿への登録状況も判然とせず、もはやその保有さえ確認できない旨の上記ア（イ）ないし（キ）の諮問庁の説明については、にわかに首肯し難い。

特に、当該書面の本来の保存期間が、諮問庁の関係部署の標準文書保存期間基準において最も短い分類である1年であったとしても、本件開示請求時点では保存期間を満了していないことに鑑みても、実際

には当初から当該書面を作成又は取得していなかったとの疑いを抱かざるを得ないものの、いずれにしても当該書面を保有していないとする説明については、これを覆すに足りる事情も見いだせないことから、防衛省において本件対象文書2を保有しているとは認められない。

(3) 本件対象文書3の保有の有無について

ア 本件対象文書3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、諮問庁から次のとおり説明があった。

(ア) 文書ファイル管理状況調査で文書管理簿への記載漏れについて報告した文書管理者への対応と特定事件公益通報者への対応については、個別の事案として扱っていることから、本件対象文書3は作成していない。

(イ) 念のため、海上幕僚監部の関係部署において、執務室内の机、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3の存在を確認することはできず、また、関係職員に対して聞き取りを行ったが、その作成及び取得を確認することはできなかった。

(ウ) 本件異議申立てを受け、确实を期すために再度上記(イ)と同様の探索を行ったが、本件対象文書3の保有は確認できなかった。

イ 本件対象文書3の存在を確認することができなかった旨の諮問庁の上記ア(ア)ないし(ウ)の説明が不自然、不合理とまではいえず、他に本件対象文書3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3を保有しているとは認められない。

(4) 本件対象文書4の保有の有無について

ア 本件対象文書4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、諮問庁から次のとおり説明があった。

(ア) 自衛隊法46条に規定する懲戒処分を行う場合の手続については、施行規則及び「懲戒手続に関する訓令」(昭和29年防衛庁訓令第11号。以下「訓令」という。)に定めがあり、懲戒権者は、規律違反の疑いのある隊員の規律違反の事実の調査の結果、規律違反の事実があると認めるときは、当該事案につき審理を行わなければならない(施行規則71条)、審理を行おうとするときは、当該隊員に対し、規律違反の疑いがある事実を記載した書類(被疑事実通知書。訓令9条)を送達しなければならない(施行規則73条)。

(イ) 施行規則85条は、規律違反の事実が明白で争う余地がない場合に審理を省略できる懲戒手続の特例を定めており、規律違反の疑いがある隊員が審理を辞退する場合(同条2項)には、訓令に定める様式の審理辞退届を提出することとされている(訓令30条2項)。

(ウ) 施行規則85条の規定に基づき懲戒手続の審理を省略する場合の

留意事項として、次官通達は、審理辞退届の受理に当たっては、被疑隊員が審理の意義等を理解するために必要な相当の考慮期間を確保することとしている。

(エ) 特定事件の被疑者に被疑事実通知書を送付する際、当時の海幕服務室長は担当者に対し、審理辞退届の書式及び記入要領を同封するよう口頭で指示しており、同室において、審理辞退届フォーマット及び記入要領を送付したのが誰か分かる文書は作成していない。

なお、当時の海幕服務室長が審理辞退届の書式及び記入要領の同封を指示したのは、関連する文書を一括送付することにより、対象者が懲戒手続の全体の流れを把握でき、手続に必要な書類も確認することができる上、発送及び受領の手続が一度で完了し、双方に負担が少なく誤送付等のおそれを軽減できると考えたことによるが、同室において、異議申立人がいう施行規則85条2項の要件が満たされると判断した根拠が分かる文書は作成しておらず保有していない。

(オ) なお、被疑事実通知書等を送付した当時の担当者が、送付対象者を把握するために備忘録として個人メモを作成した可能性は排除できないものの、原処分時点においてその存在は確認できず、当該担当者に対する聞き取りによってもその作成や取得の有無は判明しなかった。

(カ) 本件開示請求を受け、海幕服務室において、机、書庫及びパソコン内のデータを探索したが、本件対象文書4の存在を確認することができず、関係職員にも聞き取りを行ったが、これを作成又は取得した事実は確認できなかった。

(キ) 本件異議申立てを受け、確実を期すために再度上記(カ)と同様の探索を行ったが、本件対象文書4の存在は確認できなかった。

イ 諮問庁から施行規則、訓令及び次官通達の提示を受けて確認したところ、その内容は上記ア(ア)ないし(ウ)の諮問庁の説明のとおりであり、本件対象文書4を保有していない旨の上記ア(エ)ないし(キ)の諮問庁の説明については、疑問なしとしないものの、これを覆すに足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4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

(1) 本件は、異議申立てから諮問までに約1年2か月が経過しており、「簡易迅速な手続」による処理とはいい難く、異議申立ての趣旨及び理

由に照らしても、諮問を行うまでに長期間を要するものとは考え難い。

また、本件諮問については、諮問庁から理由説明書の提出を受けた後に、当審査会が審議するに当たって確認が必要であった事実関係等に係る追加的な説明を複数回にわたり求めたにもかかわらず、長期間回答がなされない状況が続いた。

このような諮問庁の対応は、当審査会の審議に多大な支障を生じさせ、「簡易迅速な手続」による処理の妨げとなるものである。

諮問庁においては、今後、開示決定等に対する不服申立事件における処理につき、当審査会の照会への回答を含め、迅速かつ的確な対応が強く望まれる。

- (2) 諮問庁は、本件請求文書3に該当する文書（本件対象文書2）につき、これを探索したがその存在を確認できなかったため、本件請求文書3に該当する文書を保有しておらず、不存在を理由とする原処分は妥当であると説明するが、本件請求文書3に該当する文書を作成して対象職員に配布したとしながらも、その電磁的記録も含めてこれを保有していないとすることについて、本件開示請求並びに異議申立書及び意見書における異議申立人の主張に対し、具体的な根拠に基づく説明がなされていない。

諮問庁は、本件請求文書3に該当する行政文書を実際に作成して対象職員に配布したと説明するのであれば、その保有の有無についても、当該文書の保存期間や内部的取扱等に基づいて具体的に説明することが可能であると考えられるにもかかわらず、当審査会からの照会に対しても、かかる具体的な説明を行うことなく、単に探索等の結果、その存在を確認できないことのみをもって不存在を理由とする原処分を行い、諮問庁もこれを妥当であるとしている。

諮問庁は、政府の説明責任の確保と国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進という法の目的を踏まえ、今後は、不存在と判断する場合には、単に対象文書を保有していないという事実を示すだけではなく、開示請求の内容に照らし、不存在であることの具体的かつ合理的な説明に努めることが強く望まれる。

5 本件不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、これを保有していないとして不開示とした決定については、防衛省において、本件対象文書を保有しているとは認められず、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 1（本件対象文書）

- 本件対象文書 1 ①平成19年の文書管理状況点検において、不適切な文書管理をしたとされた233名の海上自衛隊の文書管理者及びその部下らに対して発せられた被疑事実通知書
- 本件対象文書 2 ③②の人々に送られた、審理の意義・内容について説明する文書（平成20年の事務次官通達参照。）及び②の人々のうち、それが送られなかったのが誰か分かる文書
- 本件対象文書 3 ④海幕サービスが、①の人々より特定事件公益通報者の方が文書管理が悪質だと判断した根拠が分かる文書
- 本件対象文書 4 ⑤②のうち、審理辞退届フォーマット及び記入要領を送付したのが誰か分かる文書及びそれらの人々について自衛隊法施行規則85条2項の要件が満たされると判断した根拠が分かる文書（「軽処分を超える」「事実が明白」「争う余地がない」）

別紙 2 (本件請求文書)

- 本件請求文書 1 ① 平成 19 年の文書管理状況点検において、不適切な文書管理をしたとされた 233 名の海上自衛隊の文書管理者及びその部下らに対して発せられた被疑事実通知書
- 本件請求文書 2 ② 特定年月 A 頃、海幕サービス室は特定事件の関係者約 200 名に対し被疑事実通知書を送付したが、関係者のうち被疑事実通知書が送られなかった者が誰か、及びその理由が分かる文書
- 本件請求文書 3 ③ ②の人々に送られた、審理の意義・内容について説明する文書（平成 20 年の事務次官通達参照。）及び、②の人々のうち、それが送られなかったのが誰か分かる文書
- 本件請求文書 4 ④ 海幕サービス室が、①の人々より特定事件公益通報者の方が文書管理が悪質だと判断した根拠が分かる文書
- 本件請求文書 5 ⑤ ②のうち、審理辞退届フォーマット及び記入要領を送付したのが誰か分かる文書。及び、それらの人々について自衛隊法施行規則 85 条 2 項の要件が満たされると判断した根拠が分かる文書（「軽処分を超える」「事実が明白」「争う余地がない」）