

諮問庁：防衛大臣

諮問日：平成30年3月7日（平成30年（行情）諮問第128号）

答申日：令和元年10月10日（令和元年度（行情）答申第234号）

事件名：「平成26年度以降に係る防衛計画の大綱」策定に関して行政文書ファイル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

「平成26年度以降に係る防衛計画の大綱」（以下「大綱」という。）策定の庶務担当部局が、その業務のために行政文書ファイルにつづった文書の全て。＊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、別紙1に掲げる37文書（以下「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。

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7月28日付け防官文第13720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 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。

(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）（別紙1（省略。以下同じ。））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 上記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き」（平成18年3月総務省行政管理局情報公開推進室）（別紙2）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換を行う必要はない。（23枚目）

(ウ) 電磁的記録を記録媒体に複製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製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）電磁的記録を複製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。」（85頁）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、複製の交付に先立ち、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。」との記載が、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いえる。

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を特定した。

本件開示請求については、法11条を適用して期限を延長し、まず、平成28年2月9日付け防官文第1970号により、開示請求に係る相当の部分につき、開示決定処分（以下「先行処分」という。）を行った後、法9条1項の規定に基づき、平成28年7月28日付け防官文第13720号により、法5条3号、5号及び6号に該当する文書を不開示とする原処分を行った。

本件審査請求は、原処分に対して提起されたものである。

なお、先行処分については、平成28年2月27日付け提起（同年3月2日付けで受理）異議申立てがなされ、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）47条2項の規定に基づき、平成28年5月13日付け防官文第9592号により当該異議申立てを棄却している。

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不開示とした理由については、別紙2のとおりである。

3 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ファイル及びPDFファイル形式とは異なるいわゆる文書作成ソフト、表計算ソフト及び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」と電磁的記録の記録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、本件審査請求が提起された時点においては、審査請求人は複写の交付を受けていない。
- (4) 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、原処分において一部を不開示とした決定の取消しを主張するが、本件対象文書の法5条該当性を十分に検討した結果、その一部が別紙2のとおり同条3号、5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。
- (5) 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。

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3月7日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を収受
- ③ 同月22日 審議
- ④ 同年4月2日 審査請求人から意見書を収受
- ⑤ 令和元年9月20日 委員の交代に伴う所要の手續の実施、本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 同年10月8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、別紙1に掲げる37文書である。

審査請求人は、原処分の取消し及び本件対象文書のPDF形式以外の電磁的記録の特定を求めており、諮問庁は、本件対象文書を特定し、その一部が法5条3号、5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改めて確認させたところ、諮問庁から次のとおり説明があった。

ア 文書1ないし文書36は、いずれも開示請求文言にいう「大綱策定の庶務担当部局」に当たる防衛政策局防衛政策課（以下「防衛政策課」という。）において保有する文書である。

イ 文書1、文書2、文書4、文書6及び文書9ないし文書12につい

ては、内閣官房が作成したものをPDF形式の電磁的記録として提供を受けたものであり、防衛省においてPDF形式以外の電磁的記録は保有していない。

ウ 文書3，文書5，文書7，文書8，文書13ないし文書17，文書34及び文書35については、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によるデータを保有しており、本件請求文書に該当する文書としてこれらを特定している。

エ 文書18，文書21ないし文書33及び文書36については、その原稿を防衛省内部部局の担当者がPDF形式以外の電磁的記録として作成したが、作成後に誤編集防止の観点からPDF形式の電磁的記録で保存することとし、原稿であるPDF形式以外の電磁的記録については廃棄した。

オ 文書19及び文書20については、省外から紙媒体として取得したものをスキャナで読み取ったPDF形式の電磁的記録であり、それ以外の電磁的記録は保有していない。

カ 本件開示請求及び審査請求を受け、防衛政策課において、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、文書1，文書2，文書4，文書6，文書9ないし文書12，文書18ないし文書33及び文書36のPDF形式以外の電磁的記録の保有は確認できなかった。

(2) 文書1，文書2，文書4，文書6，文書9ないし文書12，文書18ないし文書33及び文書36の電磁的記録の入手経緯に係る上記(1)イ，エ及びオの説明を踏まえると、これらの文書について、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説明が不自然、不合理とはいえない。

(3) したがって、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(文書1，文書2，文書4，文書6，文書9ないし文書12，文書18ないし文書33及び文書36のPDF形式以外の電磁的記録)を保有しているとは認められず、本件対象文書を特定したことは妥当である。

(4) なお、文書37については、下記3(3)のとおりである。

3 不開示情報該当性について

(1) 文書8及び文書10について

文書8及び文書10の不開示部分には、国家安全保障会議における具体的な議題が記載されていることが認められる。

当該各部分は、これを公にすることにより、我が国の安全保障に関する情報関心等が推察され、国の安全が害されるおそれ及び他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。

(2) 文書34について

文書34の不開示部分には、防衛省の非公表の直通電話番号、内線電話番号、FAX番号及び職員のメールアドレスが記載されている。

当該部分は、これを公にすることにより、いたずらや偽計等に使用され、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、不開示とすることが妥当である。

(3) 文書37について

文書37は、大綱の策定に向けた審議に関連して安全保障会議及び関係閣僚会合の審議に用いられた資料であり、大綱の策定に向けた論点や考慮すべき事項について検討した内容等が記載されていることが認められる。

当該文書は、その件名、件数及び媒体の種別を含め、これを公にすることにより、大綱策定に係る検討の内容や期間、政府部内の関係者等が明らかとなり、その結果、外部からの不当な圧力や干渉等によって、今後の大綱策定に支障を来すなど、国が行う事務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、同条3号及び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 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。

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対し、本件対象文書を特定し、その一部を法5条3号、5号及び6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、不開示とした部分は、同条3号及び6号柱書き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と判断した。

(第2部会)

委員 白井玲子, 委員 佐藤郁美, 委員 中川丈久

別紙 1 (本件対象文書)

- 文書 1 平成 25 年度の防衛力整備等について (平成 25 年 1 月 25 日 安全保障会議決定 閣議決定)
- 文書 2 第 220 回安全保障会議の開催について (25. 11. 18)
- 文書 3 応答要領
- 文書 4 第 221 回安全保障会議の開催について (25. 11. 25)
- 文書 5 応答要領
- 文書 6 第 222 回安全保障会議の開催について (25. 12. 2)
- 文書 7 応答要領
- 文書 8 国家安全保障会議の開催について (25. 12. 4)
- 文書 9 応答要領
- 文書 10 国家安全保障会議の開催について (25. 12. 9)
- 文書 11 応答要領
- 文書 12 国家安全保障会議の開催について (25. 12. 16)
- 文書 13 国家安全保障戦略について (平成 25 年 12 月 17 日 国家安全保障会議決定案閣議決定案)
- 文書 14 平成 26 年度以降に係る防衛計画の大綱について (平成 25 年 12 月 17 日 国家安全保障会議決定案 閣議決定案)
- 文書 15 内閣官房長官談話 (平成 25 年 12 月 17 日)
- 文書 16 応答要領
- 文書 17 国家安全保障戦略 (案), 新防衛大綱 (案)
- 文書 18 自衛隊の体制と防衛力整備—新たな防衛計画の大綱・中期防衛力整備計画— 平成 25 年 12 月 防衛省
- 文書 19 与党・安全保障に関する P T (第 1 回) 次第 (平成 25 年 11 月 22 日 (金))
- 文書 20 与党・安全保障に関する P T
- 文書 21 安全保障と防衛力に関する懇談会について
- 文書 22 「安全保障と防衛力に関する懇談会」における議論の整理 ～～国家安全保障戦略のイメージ (盛り込むべき主要素) ～～
- 文書 23 新防衛計画の大綱に盛り込むことが考えられる要素
- 文書 24 対照表
- 文書 25 自衛隊の体制整備の方向性 防衛省 平成 25 年 11 月
- 文書 26 与党・安全保障に関する P T 今後の日程 (案)
- 文書 27 (案) 国家安全保障戦略について (盛り込むべき主要素)
- 文書 28 (案) 平成 26 年度以降に係る防衛計画の大綱について (盛り込むべき主要素)
- 文書 29 22 大綱と新防衛大綱の防衛構想について (案) 平成 25 年 12

月

- 文書 3 0 国家安全保障戦略（案），新防衛大綱（案）
- 文書 3 1 統合機動防衛力についての考え方と記述案
- 文書 3 2 （案）国家安全保障戦略（概要）
- 文書 3 3 （案）平成 2 6 年度以降に係る防衛計画の大綱（概要）
- 文書 3 4 閣議案件登録（2 5 年 1 2 月 1 0 日）
- 文書 3 5 平成二十六年度以降に係る防衛計画の大綱について（平成二十五年十二月十七日（火）閣議 防衛大臣発言要旨）
- 文書 3 6 新たな防衛計画の大綱 ～「統合機動防衛力」の構築に向けて～
防衛省
- 文書 3 7 開示請求された「平成 2 6 年度以降に係る防衛計画の大綱」策定の庶務担当部局が，その業務のために行政文書ファイルにつづった文書の全て。＊電磁的記録が存在する場合，その履歴情報も含む。」に係る行政文書のうち，上記文書 1 から文書 3 6 まで及び平成 2 8 年 2 月 9 日付け防官文第 1 9 7 0 号において特定した行政文書以外の文書

別紙 2（現処分において不開示とした部分及び理由）

文書 8 国家安全保障会議の開催について（25. 12. 4）

不開示とした部分	不開示とした理由
「3. 議事次第」の一部	国家安全保障会議における具体的な議題を示しており、これを公にすることにより、国家安全保障会議の有する情報関心及び審議事項が明らかとなり、国家安全保障会議が行う今後の安全保障政策等の検討における率直な意見交換に支障を来すおそれがあるほか、個別具体的な事案に関係する他国との信頼関係が損なわ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 10 国家安全保障会議の開催について（25. 12. 9）

不開示とした部分	不開示とした理由
「3. 議事次第」の一部	国家安全保障会議における具体的な議題を示しており、これを公にすることにより、国家安全保障会議の有する情報関心及び審議事項が明らかとなり、国家安全保障会議が行う今後の安全保障政策等の検討における率直な意見交換に支障を来すおそれがあるほか、個別具体的な事案に関係する他国との信頼関係が損なわ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 34 閣議案件登録（25年12月10日）

不開示とした部分	不開示とした理由
「担当者」の一部	職員の直通電話番号、内線電話番号、FAX番号及びメールアドレスであり、これを公にすることにより、いたずらや業務妨害等を目的とした電話等を容易ならしめ、行政事務の適正な遂行に著しく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 37 開示請求された「平成26年度以降に係る防衛計画の大綱」策定の庶務担当部局が、その業務のために行政文書ファイルにつづった文書の全て。*電磁的記録が存在する場合、その履歴情報も含む。」に係る行政文書のうち、上記文書1から文書36まで及び平成28年2

月9日付け防官文第1970号において特定した行政文書以外の文書

不開示とした部分	不開示とした理由
全て	<p>安全保障会議及び関係閣僚会合における，国の安全に関する政策，計画等に関する意思決定を行うために必要な情報，情報収集能力，同決定に至る議論の変遷等の分かる部分が含まれており，これを公にすることにより，我が国の安全保障における関心事項や論点，我が国の防衛体制等が推察されることとなり，国の安全が害されるおそれがあるほか，意思決定前の審議の段階において作成された当該文書を開示することで忌憚のない意見交換の萎縮，関係者への資料提供依頼の困難化等，将来予定されている同種の審議に係る意思決定及び会議の運営に支障が生じるおそれがあるとともに，不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがあることから，法5条3号，5号及び6号に該当するため不開示とした。</p>