

諮問庁：防衛大臣

諮問日：令和3年9月16日（令和3年（行情）諮問第375号）

答申日：令和4年1月27日（令和3年度（行情）答申第503号）

事件名：機雷掃討教範の一部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

「海上自衛隊教範番号402「機雷掃討教範」。 *改定理由書のたぐいがあればそれも含む。」（以下「本件請求文書」という。）の開示請求につき、「海上自衛隊教範第402号 機雷掃討教範」（以下「本件対象文書」という。）を特定し、一部開示した各決定については、本件対象文書を特定したことは、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26日付け防官文第10236号及び平成29年7月28日付け同第11557号により防衛大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った開示決定及び一部開示決定（以下、順に「原処分1」及び「原処分2」といい、併せて「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

審査請求の理由は、下記の各審査請求書及び各意見書によると、おおむね以下のとおりである。なお、添付資料は省略する。

（1）審査請求書1（原処分1について）

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」（別件の事件における準備書面（1）（平成24年11月22日）8頁。）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。

(2) 審査請求書2（原処分2について）

文書の特定に漏れがある。

開示請求の対象となっている改定理由書のたぐいが特定されていない。

(3) 意見書1

ア 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。

国の統一指針である「情報公開事務処理の手引」（平成30年10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あたっては以下の通り定めている。

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。（20頁）

上記指針に従い、法の所管官庁である総務省も、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（別紙1）。また諮問庁も過去における開示決定（防官文第980号）（別紙2）でWordファイルを特定・明示している。

本件決定において諮問庁は、電磁的記録に関して特定及びその教示を行っておらず、国の統一指針に反しているため、この点についてやり直すべきである。

イ 本件対象文書には「本件対象文書の内容と関わりのない情報」が存

在する。

諮問庁の説明によれば、複写の交付に当たっては、開示請求者が電磁的記録の複写を請求しても、「文書の内容と関わりのない情報」の付随を避ける必要な措置として、一旦用紙に印刷して、その印刷物をスキャナで取り込むという、開示請求者が指定した開示実施方法と異なる方法で複写の交付が恒常的に行われている（別紙3）。

以上の理由から、「本件対象文書の内容と関わりのない情報」が存在することは明らかで、これについても開示・不開示の判断が改めて行われるべきである。

ウ 「履歴情報」とは別紙4で説明されている機能で記録された情報である。

審査請求人が主張する「履歴情報」とは、別紙4で説明されている機能を利用して記録された情報である。

この点を諮問庁は理解せず、存在しないと主張しているかもしれないので、改めて確認を求めるものである。

エ 「保存されている状態になく」という諮問庁の主張が事実か、審査会は電磁的記録を提出させて確認するべきである。

諮問庁は過去において「所蔵しても所有せず」との理屈を基に保存している文書の不開示決定を行っている（別紙5）。

こうした諮問庁の態度を鑑みれば、「保存されている状態になく」という主張を真に受けるべきではなく、審査会は諮問庁に当該文書（電磁的記録）を提出させ、確認するべきである。

オ 複写の交付を受けずに審査請求が提起されたのは、諮問庁に責任がある。

複写の交付に係る期限に定めがないことから、諮問庁による複写の交付は、審査請求が間に合わなくなる時期に行われる場合が多々ある（別紙6参照）。

本件においても、審査請求人が複写の交付を受ける前に審査請求を行ったのは、諮問庁からの複写の交付が遅いため、審査請求の期限に間に合わなくなるためやむを得ず行ったものである。

(4) 意見書2

ア 改定理由書のたぐいが存在しないのであれば不開示決定を行うべきである。

理由説明書（下記第3を指す。）が認める通り、「その保有が確認できなかった」のであれば、当該文書に関しては不開示決定を行うことが、法の定めるところである。

イ 過去に開示された程度は開示されるべきである。

同様なテーマを扱った文書である、平成27年9月7日付け防官文

第13671号（請求受付番号：2015. 7. 6－本本B445－②）で開示された文書程度は開示可能であると思われる。

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条に規定する開示決定等の期限の特例を適用し、まず、平成28年5月26日付け防官文10236号により、本件対象文書の表紙について、法9条1項の規定に基づく開示決定処分（原処分1）を行った後、平成29年7月28日付け同第11557号により、本件対象文書の表紙を除く部分について、法5条3号に該当する部分を不開示とする一部開示決定処分（原処分2）を行った。

本件審査請求は、原処分1及び原処分2（原処分）に対して提起されたものであり、本件諮問に当たっては、それらの審査請求を併合し諮問する。

なお、本件審査請求について、審査請求が提起されてから情報公開・個人情報保護審査会への諮問を行うまでに約5年2か月及び約4年1か月を要しているが、その間多数の開示請求に加え、開示請求の件数を大幅に上回る大量の審査請求が提起され、それらにも対応しており、諮問を行うまでに長期間を要したものである。

2 法5条該当性について

本件対象文書のうち、機雷掃討教範配布基準、前文、目次及び1頁ないし104頁のそれぞれ一部については、機雷掃討に係る行動、運用、編成、任務及び教育訓練に関する情報であり、これを公にすることにより、運用要領、能力及び練度が推察され、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。

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。」として、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ファイル形式のみであり、それ以外の電磁的記録は保有していない。

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」等の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) 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を求めるが、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、「開示請求の対象となっている改定理由書のたぐいが特定されていない。」として、文書の特定に漏れがあると述べるが、審査請求人は開示請求書において「*改定理由書のたぐいがあればそれも含む。」としているところ、その保有が確認できなかったことから、本件対象文書のみを特定したものである。
- (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 令和3年9月16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10月19日 審査請求人から意見書1及び意見書2並びに各資料を收受
- ④ 同年12月10日 審議
- ⑤ 令和4年1月21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、本件請求文書の開示を求めるものであるところ、処分庁は、本件対象文書を特定し、その一部を開示する原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、他の文書（電磁的記録を含む。）の特定等を求めているが、諮問庁は、原処分を維持することが妥当である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。

なお、審査請求人は、意見書2において、不開示部分の開示をも争う旨主張していると解されるが、これは当初の各審査請求にはなく、審査請求の範囲を拡大するものと認められることから、これについては判断しない。

2 本件対象文書の特定の妥当性について

(1) 諮問庁は、上記第3の3(4)において、審査請求人が上記第2の2(2)のとおり特定を求める文書(改定理由書)について、その保有を確認することができなかつた旨説明するので、当審査会事務局職員をして諮問庁に対し、当該理由書に該当すると考えられる文書を含め、本件対象文書の特定について、更に確認させたところ、諮問庁は、おおむね次のとおり補足して説明する。

ア 海上自衛隊教範類に関する達(昭和41年海上自衛隊達第23号)17条及び23条により、教範の作成及び改正時には説明資料(以下「改正時説明資料」という。)を作成することとされている。

イ 審査請求人が特定を求める改定理由書とは、本件対象文書の平成19年1月1日における改正に当たり作成された、当該改正に係る改正時説明資料を指すものであると考えられる。

ウ 上記イの改正時説明資料については、防衛省行政文書管理規則(平成23年防衛省訓令第15号)17条1項及び海上自衛隊行政文書管理規則(平成23年海上自衛隊達第10号)44条1項に基づき、本件対象文書の文書管理者である海上幕僚監部人事教育部教育課長が定める標準文書保存期間基準において、「教範の改正(上申)」、「教範類の作成」等は保存期間を1年と定めており、保存期間が終了した後は廃棄することとしている。

したがって、仮に上記イの改正時説明資料(改定理由書)が存在していたとしても、その保存期間は1年であると考えられ、当該説明資料は、本件開示請求時点において保存期間満了により既に廃棄していたものと考えられる。

エ 上記イの改正時説明資料(改定理由書)を含め、本件請求文書については、本件開示請求及び本件審査請求を受け、主管となる部署の書庫、倉庫及びパソコン上のファイル、共有サーバー及び可搬記憶媒体の再度の探索、また、行政文書ファイル管理簿、発簡番号簿、接受簿及び廃棄・移管簿の登録の有無について再度の確認を行ったが、本件開示請求において特定した本件対象文書の電磁的記録(PDF形式)及び紙媒体(冊子)の外に、本件請求文書に該当する文書は確認できなかった。

オ 本件開示請求の対象として特定すべき行政文書は、海上幕僚監部人事教育部教育課に保管されている電磁的記録(PDF形式)及び紙媒体(冊子)が全てであり、その両方を本件対象文書として特定し

ていることから、原処分における文書の特定に漏れ及び誤りはない。

(2) 諮問庁から上記(1)ア掲記の達及び本件対象文書(いずれも写し)の提示を受け、当審査会において確認したところによれば、上記達には上記(1)アの諮問庁の説明に符合する内容が規定されていること、及び本件対象文書は海上自衛隊の機雷掃討教範であり、平成18年7月27日に作成され、平成19年1月1日から使用を開始する旨記載されていることが認められ、上記(1)イの諮問庁の説明に特段不自然、不合理な点があるとは認められない。また、諮問庁から上記(1)ウ掲記の各文書管理規則及び標準文書保存期間基準(いずれも写し)の提示を受け、当審査会において確認したところ、教範の改正に関する文書の保存期間については、諮問庁の上記(1)ウの説明に符合する内容が規定されていることが認められる。

そうすると、仮に上記(1)イの改正時説明資料(改定理由書)が存在していたとしても、その保存期間は1年であると考えられ、当該説明資料は、本件開示請求時点(平成28年3月31日)では、当該教範の改正から約9年が経過していると認められるので、当該説明資料は、本件開示請求時点において保存期間満了により既に廃棄されていたものと考えられるとする上記(1)ウの諮問庁の説明に、不自然、不合理な点は認められず、これを覆すに足りる事情も認められない。

また、上記(1)エの探索の範囲等について、特段の問題があるとは認められない。

したがって、上記(1)オの諮問庁の説明は、これを否定することまではできない。

(3) 以上によれば、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を保有しているとは認められない。

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、一部開示した各決定については、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、妥当であると判断した。

(第1部会)

委員 小泉博嗣, 委員 池田陽子, 委員 木村琢磨