

諮問庁：防衛大臣

諮問日：令和5年1月26日（令和5年（行情）諮問第56号及び同第59号
ないし同第62号）

答申日：令和5年3月30日（令和4年度（行情）答申第718号及び同第7
21号ないし同第724号）

事件名：平成28年大臣指示簿の開示決定に関する件（文書の特定）
平成30年大臣指示簿の開示決定に関する件（文書の特定）
平成28年大臣指示簿等の開示決定に関する件（文書の特定）
平成28年大臣指示簿等及びこれをつづっている行政文書ファイル
等につづられた文書の開示決定に関する件（文書の特定）
平成28年大臣指示簿等及びこれをつづっている行政文書ファイル
等につづられた文書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

別紙の1に掲げる5文書（以下、併せて「本件請求文書」という。）の各開示請求につき、別紙の2に掲げる15文書（以下、併せて「本件対象文書」という。）を特定し、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条の規定に基づく各開示請求に対し、平成28年8月1日付け防官文第13939号、平成30年7月30日付け同第12284号、平成31年2月6日付け同第1668号、令和元年7月29日付け同第4997号及び令和2年2月4日付け同第1383号により防衛大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った各開示決定（以下、順に「原処分1」ないし「原処分5」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

審査請求人の主張する審査請求の理由は、各審査請求書及び意見書の記載によると、おおむね以下のとおりである。

(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。

本件開示決定通知書からは不明であるので、履歴情報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 紙媒体についても特定を求める。

「行政文書」に関する国の解釈に従い、紙媒体についても存在しないか、特定を求めるものである。

カ 開示実施手数料の見直しを求める。

本件対象文書に紙媒体が存在すれば、それに見合った開示実施手数料を改めて提示すべきである。

キ 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) 審査請求書2(原処分2について)

ア 不開示決定の取消し(他にも文書が存在するものと思われる)。

(ア) 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。

(イ) 国が法の統一的な運用を確保するために作成した指針である「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、「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」(表紙から22枚目)と定めている。

(ウ) (ア)及び(イ)の理由から、開示決定においては特定された電磁的記録を開示請求者に予め特定させるためには、処分庁は開示決定時において開示請求者にそれを特定・明示する必要がある。

(エ) 本件開示決定で具体的な電磁的記録形式を特定していないのは、実質的な不開示決定(かつその事実の隠蔽)であり、その取消しと、具体的な電磁的記録形式の特定・明示を求めるものである。

イ 上記(1)イのとおり。

ウ 交付された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。

エないしカ 上記(1)エないしカのとおり。

(3) 審査請求書3(原処分3について)

不開示決定の取消し(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。

本件開示決定で紙媒体を特定していないのは、実質的な不開示決定(かつその事実の隠蔽)であり、その取消しと、具体的な電磁的記録形式(原文ママ)の特定・明示を求めるものである。

(4) 審査請求書4 (原処分4について)

ア 文書の特定が不十分である。

(ア) 上記(2)ア(ア)のとおり。

(イ) 国が法の統一的な運用を確保するために作成した指針である「情報公開事務処理の手引」(平成30年3月 総務省行政管理局情報公開・個人情報保護推進室)は、「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させる必要がある」(20頁)と定めている。

(ウ) 上記(2)ア(ウ)のとおり。

(エ) 本件開示決定では具体的な電磁的記録形式が特定されず、また開示請求の手續の中で開示請求者にその旨教示されていないのは、国の指針に反するものであるから、改めてその特定及び教示が行われるべきである。

イ 変更履歴情報及びプロパティ情報等の特定を求める。

本件開示決定通知からは不明であるので、変更履歴情報(別紙2(略)で説明されているもの)及びプロパティ情報(別紙3(略)で説明されているもの)が特定されていないければ、改めてその特定を求めるものである。

ウ及びエ 上記(1)ウ及びエのとおり。

オ 紙媒体についても特定を求める。

「行政文書」に関する国の解釈に従い、紙媒体が存在しないものについても、特定を求めるものである。

(5) 審査請求書5 (原処分5について)

上記(4)のとおり。

(6) 意見書

ア 意見1：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(原文ママ))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（略）】。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（略）】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 意見2：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（略）】。

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 意見3：「履歴情報」とは別紙4（略）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（略）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 意見4：「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（略）】。

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。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 経緯

本件各開示請求は、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、平成28年8月1日付け防官文第13939号、平成30年7月30日付け同第12284号、平成31年2月6日付け同第1668号、令和元年7月29日付け同第4997号及び令和2年2月4日付け同第1383号により、法9条1項の規定に基づく各開示決定処分（原処分）を行った。

本件各審査請求は、原処分に対して提起されたものである。

なお、本件各審査請求について、各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6年4か月、約4年5か月、約3年11か月、約3年5か月または約2年10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 審査請求人の主張について

(1) 原処分1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」として、PDFファイル形式以外の電磁的記録形式についても特定を求めるが、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表計算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。

イ 審査請求人は、「履歴情報の特定を求める」とともに、「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」として、いわゆる変更履歴情報及びプロパティ情報等についても特定し、開示・不開示を判断するよう求めるが、それらは、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、「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を求める」としているが、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。

エ 審査請求人は、「紙媒体についても特定を求める。」とともに、「開示実施手数料の見直しを求める」として、本件対象文書に紙媒体が存在すれば、それを特定した上で、それに見合った開示実施手数料の提示を求めるが、本件対象文書の紙媒体は保有しておらず、また、原処分においては、特定した電磁的記録の開示実施手数料を適正に特定している。

オ 審査請求人は、「一部に対する不開示決定の取消し」として、支障が生じない部分について開示を求めるが、本件対象文書については、不開示とした部分は存在しない。

カ 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。

(2) 原処分2について

ア 審査請求人は、「不開示決定の取消し（他にも文書が存在するものと思われる）」として、電磁的記録形式の特定及び明示を求めるが、法その他の関係法令において、そのようなことを義務付ける趣旨の規定はないことから、当該電磁的記録の記録形式を特定し明示することはしていない。

イ 上記（１）イのとおり。

ウ 審査請求人は、「交付された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を求める」としているが、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。

エ 上記（１）エのとおり。

オ 上記（１）カのとおり。

（３）原処分３について

審査請求人は、「不開示決定の取消し（他にも文書が存在するものと思われる）」として、紙媒体の特定を求めるが、本件対象文書は電磁的記録のみを保有しており、紙媒体は保有していない。また、電磁的記録形式の特定及び明示を求めるが、法その他の関係法令において、そのようなことを義務付ける趣旨の規定はないことから、当該電磁的記録の記録形式を特定し明示することはしていない。

よって、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。

（４）原処分４について

ア 審査請求人は、「文書の特定が不十分である」として、電磁的記録形式の特定及び教示を行うよう求めるが、法その他の関係法令において、そのようなことを義務付ける趣旨の規定はないことから、当該電磁的記録の記録形式を特定し教示することはしていない。

イ 審査請求人は、「変更履歴情報及びプロパティ情報等の特定を求める」及び「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」として、変更履歴情報及びプロパティ情報等についても特定し、開示・不開示を判断するよう求めるが、それら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 上記（１）ウのとおり。

エ 審査請求人は、「紙媒体についても特定を求める」としているが、本件対象文書は電磁的記録のみを保有しており、紙媒体は保有していない。

オ 上記（１）カのとおり。

（５）原処分５について

上記（４）のとおり。

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 令和５年１月２６日 諮問の受理（令和５年（行情）諮問第５６号及び同第５９号ないし同第６２号）
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を収受（同上）
- ③ 同年２月２４日 審査請求人から意見書及び資料を収受（同上）
- ④ 同年３月７日 審議（同上）
- ⑤ 同月２３日 令和５年（行情）諮問第５６号及び同第５９号ないし同第６２号の併合並びに審議

第５ 審査会の判断の理由

１ 本件各開示請求について

本件各開示請求は、本件請求文書の開示を求めるものであり、処分庁は、本件対象文書（電磁的記録）を特定し、開示する各決定（原処分）を行った。

これに対して審査請求人は、紙媒体の特定等を求めているところ、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（紙媒体の保有の有無）について検討する。

２ 本件対象文書の特定の妥当性（紙媒体の保有の有無）について

- （１）本件対象文書の作成方法について、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、諮問庁は、本件対象文書は表計算ソフトにより電磁的記録として作成したものである旨説明する。
- （２）そこで、当審査会において、各諮問書に添付された本件対象文書の写しを確認したところ、本件対象文書は、いずれも、発出した指示の発簡番号、文書日付及び件名の情報を記入する欄が設けられた、発簡文書１件につき１行の表形式の文書であり、既に発簡された文書に関する情報が順次記入されているものであることが認められ、表計算ソフトにより電磁的記録として作成したものであるとする諮問庁の上記（１）の説明に不自然、不合理な点は認められない。
- （３）このような本件対象文書の作成方法や様式に加え、他に紙媒体の存在をうかがわせる事情は存在しないことからすれば、防衛省において、本件対象文書の紙媒体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。

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、本件請求文書の各開示請求につき、本件対象文書を特定し、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4部会)

委員 小林昭彦, 委員 白井玲子, 委員 常岡孝好

別紙

1 本件請求文書

- (1) 「防衛大臣指示」（昭和38年防衛庁訓令第38号「防衛省における文書の形式に関する訓令」第12条）の一覧（2016年1～6月）。*電磁的記録が存在する場合、その履歴情報も含む。
- (2) 「防衛大臣指示」（昭和38年防衛庁訓令第38号「防衛省における文書の形式に関する訓令」第12条）の一覧（2018年1～6月）。
- (3) 「防衛大臣指示」（昭和38年防衛庁訓令第38号「防衛省における文書の形式に関する訓令」第12条）の一覧（2016年1月～2018年12月末）。
- (4) 「防衛大臣指示」（昭和38年防衛庁訓令第38号「防衛省における文書の形式に関する訓令」第12条）の一覧（2016年1月～2019年6月），及び当該文書を綴っている行政文書ファイル等に綴られた他の文書の全て。
- (5) 「防衛大臣指示」（昭和38年防衛庁訓令第38号「防衛省における文書の形式に関する訓令」第12条）の一覧（2016年1月～2019年12月），及び当該文書を綴っている行政文書ファイル等に綴られた他の文書の全て。

2 本件対象文書

- (1) 平成28年大臣指示簿
- (2) 平成30年大臣指示簿
- (3) 平成28年大臣指示簿
- (4) 平成29年大臣指示簿
- (5) 平成30年大臣指示簿
- (6) 平成28年大臣指示簿
- (7) 平成29年大臣指示簿
- (8) 平成30年大臣指示簿
- (9) 平成31年大臣指示簿
- (10) 令和元年大臣指示簿
- (11) 平成28年大臣指示簿
- (12) 平成29年大臣指示簿
- (13) 平成30年大臣指示簿
- (14) 平成31年大臣指示簿
- (15) 令和元年大臣指示簿