

諮問庁：内閣総理大臣

諮問日：令和6年1月19日（令和6年（行情）諮問第63号）

答申日：令和6年11月15日（令和6年度（行情）答申第609号）

事件名：領海外縁を根拠付ける離島の位置図及び国境離島のリスト等の不開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙2に掲げる文書1及び文書2（以下、併せて「本件対象文書」という。）につき、その全部を不開示とした決定について、諮問庁がなお不開示とすべきとしている部分は、別紙4に掲げる部分を開示すべきである。

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、令和5年7月19日付け府海事第99号により内閣府総合海洋政策推進事務局長（以下「処分庁」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）について、不開示部分（ただし、保有していないことを理由とする部分を除く。）の開示を求める。

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、審査請求書によると、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）本件不開示理由

審査請求人が行った別紙1記載の行政文書にかかる行政文書開示請求（以下「本件開示請求」という。）に対し、処分庁は、下記の理由（以下、第2において「本件不開示理由」という。）により、不開示とする処分（原処分）を行った。

（不開示とした理由）

名称を記載した地図又は図面並びに国有財産登録済の離島であるかの別、西之島周辺離島であるかの別、及び低潮高地の離島であるかの別の記載を含むリストについては、作成又は取得しておらず、保有していない。

また、我が国の領海等の外縁を根拠付ける離島491島についての位置のみを記した図面並びに名称、読み、位置、EECの外縁の根拠でもある離島であるかの別及び有人離島か無人離島かの別を記したリストは作成し、保有しているが、これらの文書を開示することによって、国境離島に対する法的、物理的侵害を誘発する安全保障上の懸念があるため、

当該行政文書は、法5条3号の情報に該当するため、不開示とする。

(2) 原処分には正当な理由がなく違法であること

ア 5条3号による不開示処分においても、処分庁の判断が無制限に認められるものではなく、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があつて合理的な許容限度を超える場合には不開示処分は違法となるというべきである。

イ そして、本件不開示理由によっては、なぜ、国境離島のリストを明らかにすることが上記のおそれを生じさせる、というのか、その因果関係は全く不明である。

そもそも、「法的、物理的侵害」が具体的に何を示すのかさえ、明らかではない。

このように、本件不開示理由の論旨には大きな飛躍があるのであつて、本件不開示理由のみでは、その説明が極めて不十分であるというほかない。

ウ また、総合海洋政策本部が設置したプロジェクトチームによる「MDAの取組を活用した国境離島の状況把握等に関するプロジェクトチーム（PT）報告書」においては、次のように述べられている。

(引用ここから)

④ 地方公共団体や一般住民等からの協力に向けた国境離島の島名等の情報提供

(課題③に対応)

地方公共団体や一般住民等からの情報は現場の第一報となり得るため、対象となる国境離島を把握できるよう、内閣府は、我が国が現に保全・管理できる国境離島の島名等を情報提供すべきである。

<考え方>

○ 国境離島に関しては、地方公共団体や一般住民等からの情報は、国境離島の消失・崩壊等、国境離島や基線に大きな変化があつた場合の現場の第一報としての情報源となり得ることから、関係機関への情報提供が簡便に行われる方法を検討すべきである。また、地方公共団体や一般住民等に対しては、シンプルでわかりやすい情報提供が重要である。

○ 地方公共団体や一般住民等に対しては、まず、管轄海域の外縁を根拠付ける国境離島の存在や重要性を認知していただくことが重要である。これまで、国境離島に関しては、名称の付与や国有財産化が行われ、その対象となった国境離島の島名が順次公表されており、全体の約8割が公表されている状況である。しかしながら、全ての国境離島の島名が公表されているわけではないため、少なくとも一般住民が数万あるといわれる離島の中からどれが国境離島かを正確

に把握することはできない。地方公共団体や一般住民等からの協力を得ることと情報の提供は切り離して考える必要はあるが、地方公共団体や一般住民等が第一報の対象となる国境離島を正確に把握できるよう、内閣府は、我が国が現に保全・管理できる国境離島の島名等を、海上保安庁と連携して、海洋状況表示システムで「国境離島」の項目を立てて情報提供すべきである。

- また、内閣府は、地方公共団体等にとっても有効に活用されるような、島の属性など追加的な情報の提供や情報提供の方法も検討すべきである。これは、国境離島に対する関心・理解の向上に欠かせないものであるとともに、地方公共団体や一般住民等からの現場の第一報につながるものである。また、地方公共団体としても、自らの区域をより適切に管理することになりうるとともに、観光情報としての活用等にもつながりうるものである。

(引用ここまで)

このように、PTにおいては、

- (ア) 閣府(原文ママ)は、我が国が現に保全・管理できる国境離島の島名等を情報提供すべきであること
- (イ) これまで、国境離島に関しては、名称の付与や国有財産化が行われ、その対象となった国境離島の島名が順次公表されており、全体の約8割が公表されていること
- (ウ) 地方公共団体や一般住民等が第一報の対象となる国境離島を正確に把握できるよう、内閣府は、我が国が現に保全・管理できる国境離島の島名等を、海上保安庁と連携して、海洋状況表示システムで「国境離島」の項目を立てて情報提供すべきであること
- (エ) 内閣府は、地方公共団体等にとっても有効に活用されるような、島の属性など追加的な情報の提供や情報提供の方法も検討すべきであること

など、国境離島の情報を広く公表すべきことが提言されているのである。

ところが、本件不開示決定は、既に公表されている「全体の約8割」を含む全ての国境離島について情報を明らかにしない、というもののなのであり、全く合理性がないことは明らかである。

- エ また、上記引用にも述べられているとおり、既に、国自ら、国境離島の所在及び名称に関する情報を以下のとおり相当程度開示している。

- (ア) 領海の外縁を根拠付ける離島の地図及び海図に記載する名称の決定(平成21年)

- (イ) 排他的経済水域の外縁を根拠付ける離島への名称付与(11)

- 島) (平成23年)
- (ウ) 排他的経済水域の外縁を根拠付ける離島への名称付与 (39島) (平成24年)
- (エ) EEZの外縁を根拠付ける離島 (99島) (国境離島の保全, 管理及び振興のあり方に関する有識者懇談会第07回 ○○委員からの発表資料) (平成25年)
- (オ) 158離島の命名 (平成26年)
- (カ) 国有財団台帳 (原文ママ) への登録 (273島) (平成30年)
- (キ) 重要施設周辺及び国境離島等における土地等の利用状況の調査及び利用の規制等に関する法律 (以下「重要土地等調査法」という。) に基づく中止区域 (原文ママ) 及び特別注視区域の指定の公表 (第1回) (令和4年)
- (ク) 重要土地等調査法に基づく中止区域 (原文ママ) 及び特別注視区域の指定の公表 (第2回) (令和5年)

このように、既に国は国境離島総数のうち相当数 (PT報告書によると約8割) が明らかにされている。それにもかかわらず、本件開示請求を一律に不開示とした本件不開示決定には何の合理性もないというほかない。

(3) 結論

以上のとおり、本件不開示処分は極めて根拠薄弱な不開示理由によってなされたものであり、裁量権の範囲を逸脱又はその濫用があり合理的な許容限度を超えるものであって、違法である。

したがって、上記審査請求の趣旨記載の不開示部分については、速やかに開示されるべきである。

第3 諮問庁の説明の要旨

令和5年10月20日付けで提起された原処分に対する審査請求について、下記の理由により、原処分の一部を変更し、別紙3に掲げる文書を新たに本件開示請求の対象文書に特定した上で、別表2及び別表3に掲げる部分を開示することとし、その余の部分はこれを棄却することが妥当であると考える。

1 本件審査請求の趣旨及び理由について

(1) 審査請求の趣旨

本件は、審査請求人が行った開示請求に対して、処分庁において原処分を行ったところ、審査請求人から、「不開示部分 (ただし、保有していないことを理由とする部分を除く。) の開示を求める」として、原処分の取消しを求める審査請求が提起されたものである。

(2) 審査請求の理由

審査請求書に記載された本件審査請求の理由は、上記第2の2のとおり

りである。

2 本件開示請求及び原処分について

本件開示請求は、別紙1に掲げる文書の開示を求めるものである。

処分庁においては、審査請求人からの本件開示請求に対し、本件対象文書を特定した上で、本件対象文書を明らかにすることによって、国境離島に対する法的、物理的侵害を誘発する安全保障上の懸念があるため、法5条3号の情報に該当するとして、その全部を不開示とする原処分を行った。

3 原処分の妥当性について

(1) 本件対象文書の特定の妥当性について

ア 本件対象文書について

処分庁においては、本件開示請求を受けて、行政文書ファイルが保存されているサーバ上の共有フォルダ内について、本件開示請求の対象文書を探索した上で、我が国の領海等の外縁を根拠づける離島491島（以下、第3において「離島491島」という。）についての位置を記した図面として「領海外縁を根拠付ける離島【位置図】（491島）」（別紙2の文書1）を、離島491島についての名称、位置、EEZの外縁の根拠でもある離島である離島であるかの別、有人離島か無人離島かの別を記載したリストとして「国境離島491島のリスト」（別紙2の文書2）を、本件開示請求の対象文書に特定した。

また、処分庁においては、離島491島についての名称を記載した地図又は図面、離島491島についての国有財産登録済の離島であるかの別を記載したリスト、離島491島についての西之島周辺離島であるかの別を記載したリスト及び離島491島についての低潮高地の離島であるかの別の記載を含むリストについては、作成又は取得しておらず、保有していないことから、不開示（不存在）とした。

イ 新たに本件開示請求の対象文書に特定する文書について

本件審査請求を受けて、処分庁において、改めて行政文書ファイルが保存されている執務室内及び書庫並びにサーバ上に保存された共有ファイル内について探索したところ、離島491島のうち484島についての名称、読み及び位置を記載したリストである「名称、ID、所在（地域、経緯度）、地図位置情報」（別紙3の文書3）、離島491島のうちEEZの外縁を根拠付ける離島（99島）の名称、読み、位置及び有人離島か無人離島かの別を記載したリストである「EEZの外縁を根拠付ける離島（99島）」（別紙3の文書4）が確認された。

このため、別紙3に掲げる文書3及び文書4（以下、併せて「追加

対象文書」という。)を組み合わせることにより、別紙2の文書2に記載されている離島491島の名称に対応する読みの情報を網羅することとなり、本件開示請求において開示することが求められている情報に該当することとなるため、新たに本件開示請求の対象文書に特定すべきである。

(2) 不開示部分の不開示情報該当性について

処分庁を含む各行政機関においては、国境離島周辺に存する我が国の領海及び排他的経済水域の限界を画する基礎となる低潮線の周辺の地形が改変されるなどの国境離島に対する法的、物理的侵害を誘発する安全保障上の懸念があることから、これまで、全ての国境離島の名称等を網羅的に記したリストを公表していない。このため、本件開示請求においても、本件対象文書は、我が国の主権が及ぶ範囲を変更させる端緒となりうる情報であり、国の安全が害されるおそれがあるものとして、法5条3号に該当するため、不開示とした。

なお、別紙2の文書2の上部の項目欄については、不開示情報に該当しないが、項目欄だけでは有意な情報に該当しないと判断し、法6条1項の規定に基づき、不開示とした。

(3) 審査請求人の主張について

審査請求人は、本件審査請求において、原処分が不当である理由として、主に以下の3点を挙げている。

- ア 不開示理由の論旨には大きな飛躍があり、説明が極めて不十分であること
- イ 既に国境離島全体の約8割の名称が公表されている事実等を踏まえ、総合海洋政策本部が設置したプロジェクトチームより国境離島の情報を広く公表すべきことが提言されていること
- ウ 既に、国自ら、国境離島の所在及び名称に関する情報を相当程度開示していること

以下、審査請求人が主張する理由ごとに検討した結果を述べる。

アについて

上記(2)で述べたとおり、国境離島の名称等を公表することによる安全保障上の懸念は現に存在し、その公表の是非については慎重かつ高度な判断を要するものであることから、不開示とすることに足る十分な理由がある。このため、審査請求人の主張は失当である。

イについて

総合海洋政策本部に置かれた参与会議の下に設置されたプロジェクトチームの報告書は、総合海洋政策本部長に意見を述べるべく検討した結果をとりまとめたものである。すなわち、当該報告書は、国における施策の企画立案の参考にすべきものではあるものの、処分庁の施策の在り

方を直接に拘束するものではない。このため、当該報告書を理由として原処分を不当とする審査請求人の主張は失当である。

ウについて

国境離島の名称及び位置等については、別表1のとおり、公になっており、それぞれ断片的ではあるものの、これらを合わせると国境離島全体の約9割が公になっている。

このことを踏まえ、改めて本件対象文書及び追加対象文書を精査したところ、既に公になっている国境離島の名称及び位置については、それぞれ慎重かつ高度な判断に基づいて断片的に公にする決定をしたものと考えられるため、これらを開示したとしても、前述の安全保障上の懸念が現状に比して一層高まるとまでは言い切れず、現状を維持するに留まるものと考えられる。

また、既に公になっている国境離島の名称等について部分的に開示し、これまで公になっていない国境離島の名称等のみを不開示とした場合、本件対象文書及び追加対象文書に記載されている国境離島の掲載順序等から、不開示とする国境離島のおおむねの位置を把握できることになるが、我が国の領海及び排他的経済水域の限界を画する基礎となる低潮線の位置までピンポイントに特定できると断言するには至らないものと考えられる。

これらを踏まえると、本件対象文書及び追加対象文書のうち、離島491島の名称、読み、位置、EEZの外縁の根拠でもある離島であるかの別及び有人離島か無人離島かの別の記載のうち現時点において名称等が公になっている国境離島に係る部分については、開示すべきである。

(4) その他

「領海外縁を根拠付ける離島【位置図】（491島）」（別紙2の文書1）については、概略の位置のみを記載した図面であるため、別紙2の文書2並びに別紙3の文書3及び文書4について、上記(3)「ウについて」で述べたとおりの対応をとることと連動して、これを開示したとしても、前述の安全保障上の懸念が現状に比して一層高まるとまでは言い切れず、現状を維持するに留まるものと考えられるため、その全てを開示すべきである。

4 結論

以上のとおり、原処分の一部を変更し、追加対象文書を新たに本件開示請求の対象文書に特定した上で、別表2及び別表3に掲げる部分を開示すべきであるが、一方で、その余の部分については、審査請求人の主張には理由がないことから、これを棄却することが妥当であると考えられる。

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6年1月19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2月9日 審議
- ④ 同年10月11日 本件対象文書の見分及び審議
- ⑤ 同年11月8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、本件対象文書を含む複数の文書の開示を求めるものであるところ、処分庁は、本件対象文書の全部を法5条3号に該当するとして不開示とする原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、不開示部分の開示を求めているところ、諮問庁は、別表2に掲げる部分を除いた不開示部分（以下「不開示維持部分」という。）については、なお不開示を維持すべきであるとしていることから、以下、本件対象文書の見分結果を踏まえ、不開示維持部分の不開示情報該当性について検討する。

なお、諮問庁は、上記第3の3（1）において、本件対象文書の特定の妥当性について、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旨説明するが、審査請求人は、本件審査請求において文書の特定については争っていないことから、文書の特定の妥当性については判断しない。

2 不開示維持部分の不開示情報該当性について

（1）諮問庁の説明の要旨

上記第3の3（2）及び（3）のとおり。

（2）検討

ア 当審査会において、文書2を見分したところ、文書2は、491の国境離島のリストであり、国境離島ごとに、各項目（番号、名称、位置、有人離島か無人離島かの別、EEZの外縁の根拠でもある離島であるかの別等が分かる項目）に係る情報が記載されていると認められ、不開示維持部分は、各国境離島が記載されている行のうち、75、76、78、79、118ないし123、137、139、143、145、146、164、169、175、225、260、275、289、325、332、338ないし341、352、356、407、408、428、433、434、438、444ないし446番目の行に記載された3列目ないし13列目の各項目に対応した情報（名称、位置、EEZの外縁の根拠でもある離島であるかの別及び有人離島か無人離島かの別等の情報）の部分であると認められる。

イ 不開示維持部分のうち各項目名について

諮問庁は、上記第3の2（2）において、文書2の上部の項目欄に

については、不開示情報に該当しないが、項目欄だけでは有意な情報に該当しないと判断し、法6条1項の規定に基づき、不開示とした旨説明するところ、各項目欄の情報（各項目名）については、有意の情報が記録されていないとは認められないことから、開示すべきである。

ウ 不開示維持部分のうち各国境離島についての名称に関する情報（3列目の情報）及び位置に関する情報（4列目ないし8列目の情報）について

(ア) 標記の不開示維持部分の不開示情報該当性について、当審査会事務局職員をして更に確認させたところ、諮問庁は、おおむね、以下のとおり補足して説明する。

名称に関する情報（3列目の情報）及び位置に関する情報（4列目ないし8列目の情報）については、地図・海図と突き合わせることで国境離島の位置を特定できる情報である。国境離島周辺に存する我が国の領海及び排他的経済水域の限界を画する基礎となる低潮線の周辺の地形が改変されるなどの国境離島に対する法的、物理的侵害を誘発する安全保障上の懸念は現に存在し、国境離島の位置を特定できるこれらの情報は、我が国の主権が及ぶ範囲を変更させる端緒となり得る情報であり、国の安全が害されるおそれがあるものとして法5条3号の不開示情報に該当する。

(イ) これを検討すると、標記の不開示維持部分（下記（ウ）で検討する6列目及び7列目の情報を除く。）については、地図・海図と突き合わせることで各国境離島の位置を特定できる情報であり、我が国の主権が及ぶ範囲を変更させる端緒となり得る情報である旨の上記（ア）の諮問庁の説明は、当該不開示維持部分の内容が、各国境離島の具体的な名称や位置に関する情報であって、各国境離島の位置を具体的に特定できる情報であると認められることから、不自然、不合理とはいえない。

したがって、当該不開示維持部分を公にすると、我が国の主権が及ぶ範囲を変更させる端緒となりうる情報が明らかになることから、国の安全が害さ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。

(ウ) しかしながら、標記の不開示維持部分のうち6列目及び7列目の情報は、各国境離島の名称や位置を具体的に特定できる情報とはいえないことから、我が国の主権が及ぶ範囲を変更させる端緒となり得る情報であるとは認められない。

したがって、当該不開示維持部分は、これを公にしても、国の安全が害さ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

の理由があるとは認められないことから、法5条3号に該当せず、開示すべきである。

エ 不開示維持部分のうち各国境離島についての名称及び位置に係る情報を除く部分（9列目ないし13列目の情報）について

（ア）標記の不開示維持部分の不開示情報該当性について、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、諮問庁はおおむね以下のとおり説明する。

a 9列目及び10列目の情報は、既に公表されている国勢調査の情報を基に作成した「有人・無人の別」を表すものであり、当該情報から島を特定できるものではない。

b 11列目及び12列目の情報については、該当する99島全てが開示予定であり、本項目から不開示維持部分の島を特定することはできない。

c 13列目の情報については、法令等で定められた基準ではないが、島のおおむねの大きさを示す指標として地図や海図の情報を基に作成したものである。

（イ）そこで検討すると、標記の不開示維持部分（9列目ないし13列目の情報）については、これを公にしても、各国境離島の名称や位置を具体的に特定できる情報が明らかになるとはいえず、我が国の主権が及ぶ範囲を変更させる端緒となる情報とは認められないことから、国の安全が害さ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は認められない。

したがって、当該不開示部分は、法5条3号に該当せず、開示すべきである。

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

諮問庁は、上記第3の3（1）イにおいて、本件審査請求を受けて、処分庁において、改めて探索を行ったところ、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旨説明するところ、開示請求の時点で、特定すべき文書を保有しているにもかかわらず、これらについて原処分時に開示決定等をしなかったことは、開示請求への対応に不備があったものと認められるところであり、処分庁においては、今後の開示請求への対応に当たり、適正な開示の実施に留意すべきである。

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、その全部を法5条3号に該当するとして不開示とした決定については、諮問庁がなお不開示とすべきとし

ている部分のうち、別紙4に掲げる部分を除く部分は、同号に該当すると認められるので、不開示とすることは妥当であるが、別紙4に掲げる部分は、同号に該当せず、開示すべきであると判断した。

(第1部会)

委員 合田悦三, 委員 木村琢磨, 委員 中村真由美

別紙1 審査請求人から開示請求された行政文書の名称

日本の領海等の外縁を根拠づけるとされる離島491島についての、位置及び名称を記載した地図又は図面、並びに名称、読み、位置、EEZの外縁の根拠でもある離島である離島であるかの別、有人離島か無人離島かの別、国有財産登録済の離島であるかの別、西之島周辺離島であるかの別、及び低潮高地の離島であるかの別の記載を含むリスト

別紙 2 本件対象文書

文書 1 領海外縁を根拠付ける離島【位置図】（491島）

文書 2 国境離島491島のリスト

別紙3 諮問庁が説明する追加対象文書

文書3 名称, ID, 所在(地域, 経緯度), 地図位置情報

文書4 EEZの外縁を根拠付ける離島(99島)

別紙4 不開示維持部分のうち開示すべき部分

(1) 文書2の各項目欄の全部

(2) 文書2の不開示維持部分のうち6列目, 7列目及び9列目ないし13列目の情報の全部

別表1 国境離島の名称及び位置等の公表時期等

事項	公表時期	名称等を公にした島の数
排他的経済水域の外縁を根拠付ける離島への名称付与	平成23年	10島
排他的経済水域の外縁を根拠付ける離島への名称付与	平成24年	39島
第7回国境離島の保全、管理及び振興のあり方に関する有識者懇談会（資料3：〇〇委員からの発表資料）	平成25年	99島
領海の外縁を根拠付ける離島への名称付与	平成26年	158島
領海又は排他的経済水域を根拠付ける無主の離島の国有財産化	平成29年	273島
重要土地等調査法に基づく注視区域及び特別注視区域の指定	令和4年	25島
重要土地等調査法に基づく注視区域及び特別注視区域の指定	令和5年	59島

注 「名称等を公にした島の数」欄の島数には重複があり、これらの合計値は公になっている島数と一致しない。

別表2 本件対象文書について諮問庁が新たに開示すべきであるとしている部分

文書名	開示すべき部分
文書1 領海外縁を根拠付ける離島【位置図】（491島）	全て
文書2 国境離島491島のリスト	現時点において名称等が公になっている国境離島に係る部分

別表3 追加対象文書について諮問庁が開示すべきであるとしている部分

文書名	開示すべき部分
文書3 名称，ID，所在（地域，経緯度），地図位置情報	現時点において名称等が公になっている国境離島に係る部分
文書4 EEZの外縁を根拠付ける離島（99島）	全て