

諮問庁：国土交通大臣

諮問日：令和５年１１月２４日（令和５年（行情）諮問第１０６３号）

答申日：令和７年３月１２日（令和６年度（行情）答申第９９０号）

事件名：日本の各島が所在する具体的な位置を示す地図及び図面並びに各島の名称等の一部開示決定に関する件

答 申 書

第１ 審査会の結論

別紙の１に掲げる文書（以下「本件対象文書」という。）につき、その一部を不開示とした決定については、別紙の２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５月２２日付け国地総広第２６号により国土地理院長（以下「処分庁」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

審査請求人が主張する審査請求の理由は、審査請求書の記載によると、おおむね以下のとおりである（添付資料は省略する。）。

（１）令和５年５月２２日付け行政文書（名称は開示請求行政文書目録記載のとおり。）の開示決定につき、不開示部分のうち、

１ 名称

２ 計数方法１又は２のいずれによって計数されたもののかの別

についての開示を求める。

（２）審査請求人が行った開示請求行政文書目録記載の行政文書にかかる行政文書開示請求に対し、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、一部を不開示とする処分を行った。

このうち、審査請求の趣旨にかかる不開示部分（以下、第２において「本件不開示処分」という。）についての不開示の理由は以下のとおりである。

（不開示とした理由）

いずれも、我が国の領土、領海の基礎として安全保障上極めて重要な機能を有する島に関する情報が含まれている。これらの島に関する情報を公にすることにより、これらの島に対する物的侵害など直接的・間接

的侵略を誘発し、国の安全が害されるおそれがある。

加えて、これらの情報を公にすることにより、将来予想される交渉に対して我が国が執ろうとしている立場が具体的に推測されることになり、他国との交渉上不利益を被るおそれがある。

これらのことから、法5条三号の「国の安全が害されるおそれ、他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被るおそれ」がある情報と認められるため、不開示とした。

(3) 本件不開示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、名称、及び計数方法1又は2のいずれによって計数されたもののかの別、という情報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。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、そもそも「我が国の領土、領海の基礎として安全保障上極めて重要な機能を有する島」が何を指すのか、その具体的内容は明らかではなく不明である。あるいは、これはいわゆる国境離島（我が国の領海の外縁を根拠付ける領海基線を有する島）と同一の概念であるかとも推測されるものの、「国境離島」の語を使用していないことや国境離島の定義とは異なる表現をしていることからすると別の内容を意味するとも考えられ、結局のところ、本件不開示理由のみによっては審査請求人においては論旨の意味を正しく理解することができない。また、そのため、この意味が明らかにならなければ、審査請求人が適切に主張を行うことも極めて困難である。この点においても、本件不開示理由はその説明が極めて不十分である。

そして以上については、「物的侵害」「直接的・間接的侵略」の具体的な意味が不明確であることについても全く同様の指摘が該当する。

エ そうすると、以上のような極めて不十分な不開示理由によってなされた本件不開示処分は、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つて、違法である。

(4) 結論

以上のとおり、本件不開示処分は違法である。したがって、上記(1)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

1 本件審査請求について

本件開示請求は、令和5年4月22日付けで、法4条1項に基づき、処分庁に対し行われたものである。

これを受け、処分庁は、本件対象文書を開示する一方、各島が所在する具体的な位置を示す地図及び図面、名称、計数方法1又は2のいずれによって計数されたものかの別については、いずれも我が国の領土領海の基礎として安全保障上極めて重要な機能を有する島に関する情報が含まれており、これらの島に関する情報を公にすることにより、これらの島に対する物的侵害など直接的・間接的侵略を誘発し、国の安全が害されるおそれがあり、加えて、これらの情報を公にすることにより、将来予想される交渉に対して我が国が執ろうとしている立場が具体的に推測されることになり、他国との交渉上不利益を被るおそれがあると認められることから、法5条3号に該当するため、当該情報を不開示とし、所在地、面積については、作成・取得をしておらず不存在のため、これらを踏まえ一部開示決定（原処分）をした。

これに対し、審査請求人は、令和5年8月21日付けで、諮問庁に対し、本件審査請求を提起した。

2 審査請求人の主張

上記第2の2のとおり。

3 原処分に対する諮問庁の考え方

ア 不開示理由に記載した、「我が国の領土、領海の基礎として安全保障上極めて重要な機能を有する島」とは、いわゆる国境離島のことを指している。

イ 国境離島に係る各種取組については、内閣府を中心に国土地理院を含む関係府省庁が連携して行っているところであるが、現時点において、国境離島を網羅的に記したリストは公表されていない。

ウ これに関連して、第204回国会（参議院内閣委員会）において、国境離島全島のリスト公表に関する質問があった際に、政府参考人（内閣官房）から次のような答弁がされている。

『我が国の領土、領海保全のために国境離島は極めて重要でございます。政府としては、それらに対する不当な法的、物的侵害への対処には万全を期したいと考えておるところでございます。その観点から、国境離島全島のリストの公開は、そうした行為を誘発する安全保障上の懸念があることから、これまでもその全体像は公表してございません。改めて、本法案における区域指定の対象となり得る国境離島四百八十四島を取りまとめたリストを公表することは差し控えさせていただいておるところでございます。』

エ 原処分において不開示とした、「名称」及び「計数方法 1 又は 2 のいずれによって計数されたものかの別」について、それ単体では我が国が現に保全・管理を行っている国境離島か否かを識別することはできないが、「名称」欄には法令等に基づくもの以外は具体の島の名称が記載されていないこと、法令等に基づくもののうち、国境離島以外については全てその名称が公になっていることから、「名称」を開示した場合、計数根拠とした法令等に基づき指定された島の名称（公の情報）と照合・突合し、不一致となるものを抽出することで、それが国境離島の名称であると特定することが可能となる。また、「計数方法 1 又は 2 のいずれによって計数されたものかの別」欄については、法令等に基づき数えたものか、周囲長 0.1 km 以上として数えたものか、島の数に計上しなかったか、その計数方法が記録されており、この情報を開示した場合、法令等に基づき数えた島について、既の開示している緯度・経度情報を用いて地理院地図上に表記された島の名称を容易に検索・把握することが可能となることから「名称」を公開することとほぼ同義となる。したがって、いずれの情報を開示した場合であっても、国境離島の名称と詳細な位置を把握することが可能となる。このため、上記国会答弁で示された政府の運用を踏まえ、「名称」及び「計数方法 1 又は 2 のいずれによって計数されたものかの別」を不開示にする必要がある。

国境離島の名称と詳細な位置に関する情報が公になることで、物的侵害など直接的・間接的侵略といった事態が起こりうるおそれがあるのか、その因果関係を具体的に説明することは困難であるが、近年の隣国による領海侵入が相次いで確認されている状況であり政府参考人の答弁を踏まえると、情報の開示がきっかけとなり国境離島への物的侵害など直接的・間接的侵略を誘発するおそれを完全否定できないと思料する。

また、島の数の計数に当たっては、法令等に基づく島のほか、電子国土基本図（令和 4 年 1 月時点）に描画された全ての陸地のうち、自然に形成された島の技術的な抽出限界から周囲長 0.1 km 以上の海岸線で囲われたものを対象に数えている。一方、我が国の領土には、これに満たない小さな自然に形成された島や人工の陸地が数多く存在しているが、原処分において不開示とした「計数方法 1 又は 2 のいずれによって計数されたものかの別」欄を開示することで、数えていない島や陸地も全て明らかになる。この場合、今後の我が国の外交上において、どのような不利が生じるおそれがあるのか、または不利益を被るおそれがあるのか、その因果関係を具体的に説明することは困難であるが、数えていない島や陸地は日本固有の領土ではないといった趣旨の主張の根拠として他国が利用するおそれや、他国が領有権を主張している地域の島の数の公表を挑発行為と受け取られる等そうしたことに起因し、他国との交渉の際

に影響を及ぼすおそれを完全否定できないとも言える。

なお、上記おそれの懸念がない島や陸地があるものと考えられるが、処分庁は「開示した行政文書（電子国土基本図に描画された全ての陸地のリスト）を作成した当時には個別の島や陸地ごとにそうした判断、区別を行っておらず切り分けが不可能である」としている。

オ したがって、こうした背景・考え方の趣旨を的確に捉えた不開示の理由の論旨は十分に明快であり、不開示とした情報には安全保障上の懸念がある情報が含まれることから、処分庁による原処分は、審査請求人の主張する「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」には該当せず、妥当であると考ええる。

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5年11月24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12月7日 審議
- ④ 令和6年11月28日 本件対象文書の見分及び審議
- ⑤ 令和7年1月31日 審議
- ⑥ 同年3月6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文書の開示を求めるものであり、処分庁は、本件対象文書につき、その一部を法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。

審査請求人は、本件対象文書の不開示部分の開示を求めるところ、諮問庁は、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を踏まえ、不開示部分の不開示情報該当性について検討する。

2 不開示部分の不開示情報該当性について

(1) 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、おおむね以下のとおり説明する。

ア 本件対象文書は、日本の島の数を数えるための作業用資料であり、令和4年4月1日時点において電子国土基本図に描画された全ての陸地をリスト化し、島の名称、自然／人工等の判断結果、周囲長（長さ）、所在（都道府県等）、計上／未計上の区分、位置（経緯度）を整理した文書である。

イ 不開示部分のうち、「名称」については、本件対象文書の「名称（法令等に基づくもの）」欄の部分に当たり、当該部分には、法令等に基づく島（国境離島含む）の名称が記載されている。国境離島以外の法令等に基づく島の名称は全て公にされており、これらの島の名称

と、当該部分に記載されている島の名称を照合・突合し、不一致となるものを当該部分から抽出することで、国境離島の名称等を特定できることとなる。国土地理院は、国境離島に係る安全保障上の情報をどこまで開示すべきかについて直接判断できる立場にはないが、国境離島全島のリストの公開は不当な法的、物的侵害を誘発するという、政府としての安全保障上の懸念を踏まえ、当該部分を公にすることは、国境離島全島のリストを公開することと同等であり、国の安全が害されるおそれ、他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被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考え、当該部分を不開示とした。

ウ 不開示部分のうち、「計数方法 1 又は 2 のいずれによって計数されたもののかの別」については、本件対象文書の「計上／未計上」欄の部分に当たる。当該部分には、各島の計数方法が記載されており、計数方法 1 による計数対象である（法令等に基づく島に該当する陸地である）ことが分かると、その経度・緯度を基に地図から法令等に基づく島の名称が明らかとなり、国境離島の名称等の特定が可能になるため、上記イと同様の理由で、当該部分を不開示とした。

(2) 以下、検討する。

当審査会において本件対象文書を見分したところ、その記載内容はおおむね諮問庁が説明するとおりであると認められる。

諮問庁は、国境離島全島のリストは公開されておらず、不開示部分を公にすると国境離島の名称等が特定されるとしているが、原処分時点において、国境離島全島のうち、その一部の名称等は公表されていたことが認められるところ、当該名称に係る部分は、これを公にすることにより、国の安全が害されるおそれ等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難い。また、国境離島に関する情報を含むものではないことが明らかな部分についても、同様の判断となる。したがって、これらに該当する、別紙の 2 に掲げる部分については、法 5 条 3 号に該当するとは認められず、開示すべきである。

一方、その余の部分（別紙の 2 に掲げる部分を除く部分）については、これを公にすることにより生じる「おそれ」に関する諮問庁の説明は、不合理であるとまではいえず、これを否定し難い。したがって、当該部分については、公にすることにより、国の安全が害されるおそれ等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るので、法 5 条 3 号に該当し、不開示としたことは妥当である。

3 本件一部開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書につき、その一部を法 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、不開示とされた部分のうち、別紙

の 2 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、不開示としたことは妥当であるが、別紙の 2 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 5 部会)

委員 藤谷俊之、委員 石川千晶、委員 磯部 哲

別紙

1 本件対象文書

「国土地理院のWebサイト中の「日本の島の数」のページ記載の、国土地理院が数えたとする日本の島の数14,125島（以下「各島」という。）につき、同ページ中「1. 概要」記載の都道府県別の島の数を計数するために作成又は取得した、各島が所在する具体的な位置を示す地図及び図面、並びに各島の周囲長、名称、所属都道府県、所在地、上記ページ中「2. 日本の島の数の計数方法」記載のうち計数方法1（法令等（離島振興法、有人国境離島法等）に基づく島を重複なく計数する。）又は2（1. のほか、電子国土基本図に描画された全ての陸地120,729（令和4年1月時点）のうち、周囲長0.1km以上の海岸線で囲われた陸地を対象に計数する。）のいずれによって計数されたものかの別、面積及びその他の情報の一部又は全部を含むリスト。」の請求に対し、特定された「整理番号」、「名称（法令等に基づくもの）」、「自然／人工等」、「長さ（km）」、「都道府県等」、「計上／未計上」、「緯度」、「経度」を要素とする約12万島のリスト

2 開示すべき部分

- （1）原処分時点において名称等が公表され、公になっている国境離島に係る不開示部分
- （2）国境離島以外の、法令等に基づく島に係る不開示部分
- （3）人工の陸地に係る不開示部分
- （4）直線基線の内側にあり、外海に接していない自治体に属する、自然に形成されたと判断した周囲長0.1km以上の陸地及び周囲長0.1km未満の陸地に係る不開示部分