

諮問庁：法務大臣

諮問日：平成28年2月19日（平成28年（行情）諮問第168号）

答申日：平成28年6月16日（平成28年度（行情）答申第127号）

事件名：矯正局が特定期間において他の省庁等との間で領置業務に関して協議等を行う際に作成等した文書等の不開示決定（不存在）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「法務省矯正局が、平成27年4月1日から同年9月末日までの間において、領置業務に関して、他の省庁、法務省内の他の部局、所管の各庁、その他の法人・個人との間で、質疑、照会、回答、協議、事務連絡等を行い、その際に作成し、又は相手方から受領した行政文書で、現在、矯正局が保有しているもの」（以下「本件対象文書」という。）につき、これを保有していないとして不開示とした決定は、妥当である。

第2 異議申立人の主張の要旨

1 異議申立ての趣旨

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27年11月4日付け法務省矯総第3801号により法務大臣（以下「処分庁」及び「諮問庁」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）について、その取消しを求める。

2 異議申立ての理由

異議申立ての理由は、異議申立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）異議申立書

ア 異議申立ての趣旨

異議申立てに係る行政文書不開示決定を取り消す、との裁決又は決定を求める。

イ 異議申立ての理由

異議申立てに係る行政文書不開示決定は、次のとおり違法不当である。

（ア）異議申立人が行った、行政文書開示請求は、正当な請求である。

異議申立人は、平成27年9月25日付けをもって、所定の期間において、法務省矯正局が保有する領置（りょうち）関係の質疑、照会、回答等文書の開示を請求したものである。この請求は、法に基づくものであって、国家の主権者としての権利に基づく請求であ

る。また、法の規定に基づき、所定の手続きと様式をもって行ったものである。このため、異議申立人が行った開示請求は、違法・不当のものではない。しかも、後述するとおり、請求した行政文書は、現に作成され、かつ、保有されているところのものである。したがって、異議申立人の請求どおりに該当の行政文書を開示すべきである。しかし、原処分のとおり、請求に係る行政文書を不開示とした処分庁の決定は、違法であり、不当である。

(イ) 現場施設は、領置事務が法解釈の難しい分野であることから、処理に困った都度、法務本省に対して、質疑をなしているところである。

本件開示請求の対象事務は、領置事務である。この事務は、旧監獄法において、また、現行の刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律（平成17年法律50号。以下「刑事収容法」という。）においても、被収容者の権利義務に関する実体的規定を欠いていることが、大きな欠点となっている。この事情は、刑事施設、少年院及び少年鑑別所（以下「矯正施設」という。）に共通するものである。つまり、法解釈の難しい分野となっている。しかも、実体的規定の部分について、詳細に書かれた解説書も見当たらないのである。このため、処理に困った矯正施設からは、法務本省に対し、質疑がなされているところである。そして、法務本省は、事務処理の正確を期するため、文書による質疑上申を命ずるのが常である。しかして、矯正局においては、回答の起案がなされ、決裁後は、それが保存されることになる。内部の意思統一と後日のために、起案と保存がなされる。したがって、処分庁は、保存している行政文書を開示すべきである。しかし、処分庁は、「請求に係る行政文書は作成（略）しておらず存在しない（略）」ことを理由として、不開示としている。処分庁のこの決定は、違法であり、不当である。

なお、「作成しておらず」とのことであるが、「質疑」、「協議」等文書を作成するのは、処分庁ではなくして、先方の省庁、矯正施設等である。少なくとも、その質疑文書、協議文書等は有るわけであるので、それは開示すべきである。

(ウ) 異議申立人の経験からしても、領置に関する質疑は、毎年、矯正施設等から法務本省に対して行われているところのものである。

異議申立人は、昭和50年から7年間、法務大臣官房会計課で勤務し、うち、冒頭の2年間は監査室で勤務をした。この2年間の経験からすると、矯正施設からは、1年につき、複数回の質疑がなされていたと記憶している。質疑がないといったことは、あり得な

い。

期間が半年間であっても、複数件の照会、協議等がなされたはずである。皆無ということはない。

現に、現場の矯正施設からは距離感のある、同会計課においてすら、昭和60年4月1日から平成12年3月末日までの間の分として、9件の質疑回答文書を保有しているとのことである。また、同課は、平成12年4月1日から平成27年3月末日までの間の分として、4件の質疑回答文書を保有しているとのことである。

ところで、矯正局においては、昭和45年4月1日から平成27年3月末日までの45年間について、領置関係の質疑回答文書を保有していないとのことである。45年の長期間にわたって、一度も、その質疑を受けたことがないというのである。尋常な話ではない。そのような話を誰が信じるというのであろうか。法務大臣は、これで国民・有権者が納得すると思われませんか。この間においては、刑事収容法が実質的に制定されて規定内容が大幅に変更されたところであり、現場の刑事施設においては、それなりの混乱と、多くの疑問を生じていたと推測されるのにである。国民・有権者を愚弄するものである。法務省には、それを開示すべき法律上の義務がある。隠さずに、開示するべきである。したがって、処分庁の本件不開示決定は、違法であり、著しく不当である。

(エ) 領置事務において、質疑回答文書は、大変に重要な行政文書である。であるので、それを捨てる者はいない。

開示請求の対象は、領置事務に関する質疑回答文書などである。この領置事務は、上記(イ)で前述したとおり、旧監獄法においても、また、刑事収容法においても、被収容者の権利義務に関する実体的規定を欠いていることから、問題のある分野となっている。月に例えれば、三日月とか、上弦の月のように、見えない部分がある。しかも、見えない部分が重要なのである。すなわち、刑事収容法の欠落部分を補っているのが、積み重ねられた、この質疑回答にほかならないのである。したがって、質疑回答文書は、大変に重要な行政文書である。この行政文書を廃棄するといったことは、絶対に、あり得ないのである。

にもかかわらず、処分庁は、「請求に係る行政文書は(略)保有しておらず、存在しない(略)」ことを理由として、不開示としている。要は、廃棄してしまったから、というのである。再度、申し上げるが、質疑回答文書を廃棄するということは、あり得ない。以上のことから、処分庁のこの行政文書不開示決定は、違法であり、不当である。

(オ) 領置関係の質疑回答文書は、先例となり、後続の事例を拘束する大変に重要な行政文書である。しかも、貴重な行政文書である。

領置事務関係についての質疑回答は、いわば判例のようなものであって、先例となり、後続の事例を拘束する。大変に重要な行政文書である。先例を変更する場合には、大変なエネルギーを用いている。しかも、結論としての「回答」のみでなく、それに至る「考え方」が重要なのである。他の類似の事例に応用するためには、この「考え方」の方が、むしろ回答より大切である。この意味で、「起案者意見・起案者参考」といった行政文書が欠かせない。重要である。

しかも、矯正局分については、判例と異なる問題を有する。判例は、社会に対して積極的に公表されている。このため、法律書1冊を廃棄したからといって何の変化もない。他方の矯正局においては、(法務省大臣官房会計課とは異なって)少なくとも過去においては、質疑回答の詳細を、現場の矯正施設に対して、計画的・継続的に流しておらず、周知を図っていなかった。要は、出さない、結果として隠していた。であるので、矯正局がこの行政文書を廃棄してしまうと、誰も、何も分からなくなってしまう。また、矯正局が隠してしまうと、タテのラインと一部の職員を除いて、誰も、分からなくなってしまうのである。

以上のことから、作成し、かつ、保有しているのに、起案者意見等を含めて、この重要な行政文書を不開示とした決定は、大変に問題のある決定であって、違法、不当である。

また、このことは、協議文書、事務連絡文書等にあっても同様である。さらに、矯正局が、質疑、照会などを他の省庁、法務省内の他の部局等に対して行ったものについても同じである。

なお、積極的に公表しないと、現場職員の進歩と、学問としての発展が期待できないのである。

(カ) 最後に、まず、現在においては、パソコンを用いて行政文書を保存することが多くなったと思われるが、法2条2項によれば、この記録も、立派に「行政文書」である。分からないだろう、隠す、という行為は、故意であって、違法である。

次に、このように重要な行政文書(平成27年4月1日から同年9月末日までの分)を、廃棄するはずがない。しかも、未だ、文書倉庫へ収納(平成28年7月ころの予定)すらされていないのに、勝手に、廃棄することができるはずもない。開示請求日は、平成27年9月25日付けであって、決裁終了直後の行政文書を、年度の中で廃棄できるはずもない。したがって、現在も保有し続けてい

るはずのものである。

次に、処分庁には、「ない」理由を詳しく請求者に説明すべき責任があるはずである。このことは、毎回、申し述べているが、全く説明がなされていない。誠に残念である。詳しく説明するべきである。「ない」と言えば良いというものではない。そして、処分庁は、他のセクションの部下職員に命じて、実際に、該当文書の存否を調査・確認（監査）させるべきである。

法1条において、開示請求が主権者である国民の権利であること、そして、政府は、その諸活動を国民に説明する責務がある、と記述されていることを重く受け止めるべきである。

以上のことから、本件不開示決定を取り消した上、異議申立人に対して、早期に開示するべきである。

(2) 意見書

異議申立人から、平成28年3月20日付け（同月22日受付）で、意見書が当審査会宛て提出された（諮問庁の閲覧に供することは適当ではない旨の意見が提出されており、その内容は記載しない。）。

第3 諮問庁の説明の要旨

諮問庁の説明は、理由説明書によると、おおむね以下のとおりである。

- 1 本件異議申立ては、「法務省矯正局が、平成27年4月1日から同年9月末日までの間において、領置業務に関して、他の省庁、法務省内の他の部局、所管する各庁、その他の法人・個人との間で、質疑、照会、回答、協議、事務連絡等を行い、その際に作成し、又は相手方から受領した行政文書で、現在、矯正局が保有しているもの。」（本件対象文書）の開示請求について、法務大臣は、法務省矯正局ではこれを作成又は保有していないとして、行政文書不存在を理由として不開示とする決定（以下、第3において「本件決定」という。）を行ったものに対するものであり、異議申立人はこれを作成し、保有しているはずであるとして、本件決定の取消しを求めていることから、以下、本件決定の妥当性について検討する。

2 本件対象文書の保有の有無について

法務省矯正局では、法令の解釈や行政の運営指針などについて、他省庁、法務省の他部局、矯正管区、矯正施設その他の行政機関等から質疑があった場合、統一的な行政の執行を確保するため、必要に応じて、関係する法務省の他部局等に照会を行い、その回答について、当該行政機関等に回答している。

また、法務省矯正局では、上記により文書を作成・取得した場合は、当該文書について、法務省行政文書管理規則（平成23年法務省秘文訓第308号）の別表第1に基づき定めた標準文書保存期間基準に従って保存期間の設定等を行い、保存・廃棄等を行っている。

本件対象文書については、法務省矯正局内の文書庫、事務室及びパソコンの共有フォルダー内を探索したが、本件対象文書に該当する文書は存在しなかった。

そして、法務省矯正局職員に確認した結果においては、そもそも、平成27年4月1日から同年9月末日までの間に、領置業務に関して、当該行政機関等との間で、質疑、照会、回答、協議、事務連絡等を行い、その際に、文書を作成し又は当該行政機関等から受領したとする事実は認められなかった。

したがって、本件対象文書は作成・取得していないと考えるのが通常であり、本件対象文書を保有していないことに不合理な点はない。

3 以上のことから、本件対象文書を保有している事実は認められず、行政文書不存在として行った本件決定は妥当である。

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28年2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3月22日 異議申立人から意見書を收受
- ④ 同年6月14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、「法務省矯正局が、平成27年4月1日から同年9月末日までの間において、領置業務に関して、他の省庁、法務省内の他の部局、所管の各庁、その他の法人・個人との間で、質疑、照会、回答、協議、事務連絡等を行い、その際に作成し、又は相手方から受領した行政文書で、現在、矯正局が保有しているもの」である。

諮問庁は、本件対象文書を保有していないとして、不開示とした原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書の保有の有無について検討する。

2 本件対象文書の保有の有無について

(1) 諮問庁の説明の要旨

法務省矯正局では、法令の解釈や行政の運営指針などについて、他省庁、法務省の他部局、矯正管区、矯正施設その他の行政機関等から質疑があった場合、統一的な行政の執行を確保するため、必要に応じて、関係する法務省の他部局等に照会を行い、その回答について、当該行政機関等に回答している。

また、法務省矯正局では、上記により文書を作成・取得した場合は、当該文書について、法務省行政文書管理規則（平成23年法務省秘文訓第308号）の別表第1に基づき定めた標準文書保存期間基準に従って

保存期間の設定等を行い、保存・廃棄等を行っている。

本件対象文書については、法務省矯正局内の文書庫、事務室及びパソコンの共有フォルダー内を探索したが、本件対象文書に該当する文書は存在しなかった。

そして、法務省矯正局職員に確認した結果においては、そもそも、平成27年4月1日から同年9月末日までの間に、領置業務に関して、当該行政機関等との間で、質疑、照会、回答、協議、事務連絡等を行い、その際に、文書を作成し又は当該行政機関等から受領したとする事実は認められなかった。

したがって、本件対象文書は作成・取得していないと考えるのが通常であり、本件対象文書を保有していないことに不合理な点はない。

(2) 検討

ア 当審査会事務局職員をして、諮問庁に確認させたところ、領置、領置業務、領置制度等に関するものを含めて、法令の解釈や行政の運営指針などについて、他の省庁、法務省内の他の部局、所管する各庁、その他の法人・個人との間で、質疑、照会、回答、協議、事務連絡等があった場合、同局は、その質疑の方法や内容に応じて、文書（電子メールを含む。）又は口頭で回答しているとのことである。また、回答に当たって回答文書を作成する場合は、質疑の内容や状況に応じて、決裁文書を起案して回答文書を作成する場合や決裁文書による起案をせず回答文書のみを作成して回答する場合もあるとのことである。

イ しかしながら、諮問庁は、法務省矯正局職員に確認した結果においては、そもそも、平成27年4月1日から同年9月末日までの間に、領置業務に関して、上記の行政機関等との間で、質疑、照会、回答、協議、事務連絡等を行い、その際に、文書を作成し又は上記の行政機関等から受領したとする事実は認められなかった旨説明しており、そのような文書を法務省矯正局において作成し又は上記の行政機関等から受領したことをうかがわせるような特段の事情も認められず、諮問庁の上記の説明は首肯し得る。

ウ 念のため、当審査会事務局職員をして、本件対象文書の探索の方法及び範囲について諮問庁に確認させたところ、法務省矯正局の書庫、事務室及びパソコンの共用フォルダー内を探索した結果、本件対象文書に該当する紙文書及び電子データはなかったとのことであり、探索の方法及び範囲に特段の問題はないと認められる。

エ したがって、法務省矯正局において本件対象文書を保有している事実は認められないとする諮問庁の説明に不自然、不合理な点はなく、これを覆すに足る特段の事情も存しない。

3 異議申立人のその他の主張について

異議申立人は、その他種々主張するが、いずれも当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 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、これを保有していないとして不開示とした決定については、法務省において本件対象文書を保有しているとは認められず、妥当であると判断した。

(第1部会)

委員 岡田雄一，委員 池田陽子，委員 下井康史