

諮問庁：法務大臣

諮問日：平成28年4月14日（平成28年（行情）諮問第307号）

答申日：平成28年7月28日（平成28年度（行情）答申第241号）

事件名：特定刑事施設職員が貸与される特定の文書が内容を改変して作成され  
とじられた行政文書ファイル等内の特定の内容を基にした文書の不  
開示決定（不存在）に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

別紙の1に掲げる文書（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 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27年12月22日付け高松発第1109号により高松矯正管区長（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、取消しを求める。

#### 2 審査請求の理由

審査請求の理由は、審査請求書及び意見書によると、おおむね以下のとおりである。

##### （1）審査請求書

私が開示請求したのは、要するに、『例規等の内容の（コンパクトな書式に変更したり、改正に伴い改正箇所の内容を更新した、）文書』であるが、その文書は「バインダータイプ等のファイルに（ある例規等が改正された時はその改正内容に更新された文書を渡され、入れ替える様になって、）綴じられて職員に貸与されている」とのことである。

もし、仮にそのファイル自体（本体）が市販されている矯正実務六法であったとしても、請求した文書自体が実際に販売されたものではなく、行政機関で改正に伴い改正箇所が改正内容に書き換えられたり電磁的記録を基にプリントアウトしたりコピーしたりした文書であるなら、それは「行政機関の職員が職務上作成した文書」に該当するものである。

尚、電磁的記録は、『電磁的記録のまま保有している時は、その電磁的記録を作成した者が「電磁的記録を作成した者」』に、『プリントアウトして紙媒体に移して文書として保有している時は、紙媒体に電磁的記録を移した者が「文書記録を作成した者」』に該当するものである。

よって、存在しないとされた文書は、効率的職務を行う義務上絶対に

保有しており且つ行政機関の職員によって作成されたものであることは明らかであり、本件審査請求に係る処分が不当な処分であることは明らかである為、同処分の取消しを求めます。

## (2) 意見書

### 理由説明書の失当性等

全体としては審査請求書に記載の通りですが、以下に諮問庁の理由説明書への意見を述べます。

ア 理由説明書に引用されている以下の通りである。

(ア) 特定刑事施設職員により、書式等を変更された及び改正通達等に沿って内容が改変された訓令等の内容の文書、つまり、「特定刑事施設で作成された文書」の部分は、「市販されている「書籍」」には該当しない。

(イ) ある文書が市販の書籍を職務上の理由から丸写ししたものであっても、その丸写し文書自体は市販の書籍ではなく、「行政機関の職員が職務上作成した文書」に該当する。

(ウ) ある請求に係る複数の行政文書が、正式には複数の行政文書ファイルに綴じられているにしても、ある職員が職務上一つのファイルに綴じて保管しており、その請求が「各行政文書ファイルに綴じられている各文書」ではなく「ある職員が職務上作成したファイルに綴じられている各文書」であるならば、同請求は「1件の行政文書ファイル」内のものとして開示すべき。

(尚、上記(イ)に補足すると、「不真正の内容の文書」を「真正の法令等のコピー」としていないか等が確認できる文書は、法1条にも明記してある同法の目的上開示すべき文書です。)

イ 理由説明書3に於て、諮問庁は、「補正の過程により本件対象文書に変更されたことに鑑みると、本件対象文書が存在するという確かな根拠に基づく主張ではない」としている。

しかし、かかる補正は、処分庁が「矯正実務六法」との名称に故意に拘泥し、法2条2項但書き1号に該当するとして不開示にする意思が認められた為、ファイル体であると聞いている矯正実務六法の市販の付属文書部分の請求ではなく、同ファイル体に職員によって綴じられた行政文書部分の請求であることを強制的に補足したものであり、また、或いは、同ファイル体に綴じる書式等が変更された訓令等の文書をその都度購入しているにせよ、著作権法等上の適法性は知らないが全ての職員が個別に購入しているとは考え難い為、行政庁として購入した文書を同庁職員が職務上複製し必要分を作成していると考えられる為、同可能性を追加した(前記ア(イ)の主張を行った)に過ぎず、請求対象に何らの変更はなく失当である。

- また、諮問庁の説明が、法務事務官としてはおろかただの一般事務員としても適格を欠く読解力であることは上記の失当な主張上明らかである為、法務事務官として必要な法令等並びに法理を理解した上での高度な知見に根拠を有するものでないこと等も明らかである。
- ウ 審査請求の趣旨等で伝えた通り、行政機関として効率的に職務を行う義務上、例えば「矯正職員の任用・昇進等の基準について（通達）」の様に度重なる改正によって訂正や追加又は削除等が頻繁に行われている文書では現行の扱いを確認する為に照合するだけで難解である為、（前述の通り、訟務担当等の職員ですら一般事務員として適格を欠く読解力の者が充てられていることから）別添（添付資料略）の『行政苦情あっせん取扱要領』の職員用文書の様に、改正に合わせてその記載内容を変更した文書が関係行政機関で作成されていることは明らかである。
- エ 諮問庁等のこうした「対象文書の多様化」（それによる特定の困難化及び件数や枚数の増大）等は、法の目的に背く、開示請求の妨害以外の何物でもないものである。

### 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 本件審査請求は、審査請求人が処分庁に対し、行政文書開示請求書により開示請求した、
  - (1) 矯正実務六法（その内、以下のア～タの内容の文書部分）

以下、ア～オは特定刑事施設が、カ～ソは法務省が、タは高松矯正管区が、作成した文書

    - ア 視聴覚教育放送規程
    - イ 優良工場審査規程
    - ウ 刑事収容処遇法第105条に基き定められた「改善指導・教科指導を行う日等に関する内容」
    - エ 「自弁の印鑑使用の許可不許可に関する内容」
    - オ 「編綴されてる法令や訓令や通達等が分かる「インデックスの役目を果たす内容（目次等）」」
    - カ 受刑者の余暇活動の援助に関する訓令
    - キ 上記訓令の運用について
    - ク 受刑者の各種指導に関する訓令
    - ケ 上記訓令の運用について
    - コ 作業報奨金に関する訓令
    - サ 上記訓令の運用について
    - シ 「自弁の印鑑使用の許可不許可に関する内容」
    - ス 「刑務官の階級等を表示する胸の徽章等に関する内容」

セ 「刑務官の階級や等級が変更される条件等に関する内容」

ソ 「行政不服審査法第57条第2項又は第3項に規定される教示の求めがあった場合の対応に関する内容」

タ 施設概況に関する書類

(2) 幹部名簿や処遇状況等が載っている、平成26年度の施設概況

(3) 幹部名簿や処遇状況等が乗っている、平成27年度の施設概況

(4) 「未廃止の例規、及び、貴庁や本省等への報告書等、これらの名称や作成時期が分かる文書」

(これら(1)～(4)は何れも、「特定刑事施設が保有する、未廃止又は最新の内容の文書」であり、又、「」はその名称にこだわらないで下さい。)

等について、処分庁は、別紙の1に掲げる文書を特定し、行政文書不開示決定通知書をもって、特定刑事施設ではこれを作成又は取得していないとして、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においては「本件決定」という。)を行ったものに対するものであり、審査請求人は、本件対象文書は存在す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 本件決定までの経緯等について

本件開示請求から本件決定までの経緯等については、以下のとおりである。

(1) 平成27年8月6日付けで、審査請求人から処分庁宛てに、行政文書開示請求書の送付があった。

(2) 当該開示請求書には請求する行政文書の名称等として、上記1(1)ないし(4)のとおり記載されていたところ、その趣旨が必ずしも明確ではなかったため、処分庁は、同月13日付け求補正書により、審査請求人に対し、補正を求めるとともに、特定刑事施設が保有する内規等に係る行政文書ファイルの名称及び当該ファイルに分類される内規等の具体的名称等について情報提供を行った。

(3) 同月27日付けで、審査請求人から回答書が送付されたが、同回答書には、上記1(1)で開示を求める行政文書について、「矯正実務六法」である旨が記載されており、さらに、上記1(1)アないしタに加えて、①「H19.2.26付「施設概況の集中管理等について」」及び②「H26.4.1付「施設概況の作成等について(通知)」」の各文書を請求する旨等が記載されていた。

(4) 処分庁は、「矯正実務六法」については、東京法令出版株式会社より市販されている書籍であり、法2条2項に該当し、不開示決定がなされることが見込まれたため、同年9月11日付け求補正書により、審査請求人に対し、その旨等について情報提供等を行った。

- (5) これに対し、同月28日付けで、審査請求人から回答書が送付されたが、同回答書には、「請求している「矯正実務六法」ですが（中略）「関係法令が付属されている「ファイル」」というのが矯正実務六法の実体的性質であり、そこに綴じられている、特定刑事施設職員により書式等を変更された及び改正通達等に沿って内容が改変された訓令等の内容の文書、つまり、「特定刑事施設で作成された文書」の部分は、「市販されている「書籍」」には該当しないものです。ただし、この請求は「各職員に貸与された本省例規等の全て（又は、大部分）の文書が綴じられた行政文書ファイル」（以下「本件請求ファイル」という。）の趣旨ですので、「矯正実務六法」との名称には拘泥しないで下さい。」などと記載されており、上記1（1）の行政文書について、本件対象文書を請求する旨の補正がなされた。また、その補足として、「ある文書が仮に市販の書籍等（つまり法2条2項1号に該当するもの）を職務上の理由から丸写しした情報であっても、その丸写し文書自体は（市販の書籍等ではなく、）「行政機関の職員が職務上作成した文書」に該当する為、開示請求の対象となります。」、「ある請求に係る複数の文書が正式には複数の行政文書ファイルに綴じられているとしても、例えば甲という職員が職務上一つのファイルに綴じて保有しており、その請求が「各行政文書ファイルに綴じられている各文書」ではなく「甲職員が職務上作成したファイルに綴じられている各文書」であるのならば、その「甲職員が保有の各文書」を「1件の行政文書ファイル」内のものとして開示すべきものです。」などと記載されていた。
- (6) 処分庁は、同年10月6日付け求補正書により、再度、上記2（4）と同様の情報提供を行うとともに、特定刑事施設においては、本件請求ファイルは存在せず、本省例規として年度別に行政文書ファイルが作成・保存されている旨、本件対象文書のうち、別紙の1に掲げる（1）及び（2）は本省例規とは別に保有し、別紙の1に掲げる（4）ないし（11）については本省例規として保有している旨などについて情報提供等を行った。
- (7) これに対し、同月26日付けで、審査請求人から回答書の送付があり、本件対象文書については請求を維持する旨の回答がなされ、その後、同年11月4日付け求補正書に対する回答書においても同様の回答がなされことから、処分庁は、同年12月22日付け行政文書不開示決定通知書をもって、特定刑事施設では本件対象文書を作成又は取得していないとして、行政文書不存在を理由として本件決定を行った。
- 3 本件決定の妥当性について  
本件開示請求は、本件対象文書の開示を求めるものである。

審査請求人は、審査請求書において、本件対象文書について、「存在することは2・3人の職員から教えられて知った」などと主張するが、上記2記載のとおり、本件開示請求は、当初、「矯正実務六法」（形態は、収録法令等に改廃があった場合及び新たに収録すべき法令等がある場合に、中身の差替え（加除）が可能な加除式書籍である。）の開示を求めるものであって、補正の過程により本件対象文書に変更されたことに鑑みると、本件対象文書が存在するという確かな根拠に基づく主張ではない。

また、特定刑事施設においては、本件決定を行うに当たり、本件対象文書について、事務室及び文書庫内等を探索したが、本件対象文書の趣旨に沿う文書が存在しないことを確認している。

したがって、審査請求人が存在するとしている本件対象文書は、特定刑事施設において作成又は保有していないことが認められる。

4 以上のとおり、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4月14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5月16日    | 審査請求人から意見書を收受 |
| ④ 同年7月5日     | 審議            |
| ⑤ 同月26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、別紙の2に掲げる文書の開示を求めるものである。

処分庁は、別紙の2（1）に掲げる文書につき、求補正の手続を経て別紙の1の文書を特定し、ほか11文書をも特定した上で、本件対象文書について、これを作成又は取得していないとして不存在を理由に不開示とする決定を行ったところ、審査請求人は、本件対象文書は存在するとして原処分の取消しを求めている。

これに対し、諮問庁は原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書の保有の有無について検討する。

##### 2 本件開示請求に係る補正の経緯について

諮問書の添付資料によると、求補正の経緯はおおむね以下のとおりである。

###### （1）補正の経緯

ア 審査請求人は、平成27年8月6日付け「行政文書開示請求書」をもって、別紙の2に掲げる文書の開示請求を行った。

イ 高松矯正管区情報公開窓口は、平成27年8月13日付け「行政文書の開示請求について」をもって、別紙の2（1）の開示請求につ

いて、①別紙の２（１）アないしオは、特定刑事施設が作成して保有する行政文書である旨、②別紙の２（１）カないしソは、法務省が作成して特定刑事施設が保有する行政文書である旨、③別紙の２（１）タは、高松矯正管区が作成して特定刑事施設が保有する施設概況に関する書類である旨を情報提供するとともに、④別紙の２（１）オの請求は、行政文書ファイルの目次を対象とするものであると思料されるものの、どの年度のどの行政文書ファイルの目次を求めているかについて補正を求め、審査請求人が開示請求している行政文書について回答するための回答書の用紙を送付した。

ウ 審査請求人は、平成２７年８月２７日付け「回答書」をもって、審査請求人が開示請求している行政文書は、そのうち別紙の２（１）の文書名を再度記すと、「矯正実務六法」である旨を回答するとともに、上記イ④の補正について、「矯正実務六法」の目次部である旨回答し、また、併せて別紙の２（１）は「矯正実務六法」に編てつされている部分であることから、個別の文書の請求と誤認されるであろう上記イで示された回答書は用いない旨回答した。

エ 高松矯正管区情報公開窓口は、平成２７年９月１１日付け「行政文書の開示請求について」をもって、①「矯正実務六法」は市販書籍であり、法２条２項の行政文書に該当しないため、開示請求をしても、不開示決定がされる場合がある旨、②特定刑事施設が作成した文書が「矯正実務六法」に掲載されることは通常ない旨等を情報提供するとともに、請求の趣旨等についての補正事項と合わせて、請求する行政文書についての意思表示を求めた。

オ 審査請求人は、平成２７年９月２８日付け「再補正書」をもって、「矯正実務六法」は、関係法令がとじられている「ファイル」というのが矯正実務六法の実体的性質であり、そこにとじられている、特定刑事施設職員により書式等を変更された及び改正通達等に沿って内容が改変された訓令等の内容の文書、つまり、「特定刑事施設で作成された文書」の部分は、「市販されている「書籍」」には該当しないが、請求の趣旨は、「各職員に貸与された本省例規等の全て（又は、大部分）が綴じられた行政文書ファイル」の開示を求める趣旨であり、「矯正実務六法」との名称に拘泥しないことを求め、また、この趣旨での請求が開示決定とならばと思料された場合でも請求は維持する旨等を補正した。

カ 高松矯正管区情報公開窓口は、平成２７年１０月６日付け「行政文書の開示請求について」をもって、矯正実務六法は職員個人に貸与されるものではなく、個人の意思で購入しているものであることや、「各職員に貸与された本省例規等の全て（又は、大部分）の文書が

綴じられた行政文書ファイル」については、同内容の行政文書ファイルは存在せず、本省例規として年度別に行政文書ファイルが作成され、保存されている旨等を情報提供した。

キ 審査請求人は、平成27年10月26日付け回答書をもって、本件開示請求のうち別紙の2(1)に係る部分については、別紙の1における請求の趣旨で請求を維持する旨を回答した。

ク 高松矯正管区情報公開窓口は、平成27年11月4日付け「行政文書の開示請求について」をもって、別紙の1に係る行政文書は不存在であるが、審査請求人が請求を維持する旨回答していたことから、別紙の1に係る部分の請求については、1文書についての請求として取り扱う旨通知した。

ケ 高松矯正管区長は、平成27年11月4日付け「開示決定等の期限の延長について(通知)」をもって、別紙の1に係る行政文書の開示請求について、法10条2項の規定に基づき、開示決定等の期限を延長する旨を通知した。

コ 審査請求人は、平成27年11月18日付け「最終補正書」をもって、別紙の1に掲げる1文書及び別紙の1以外に特定された11文書の計12文書を開示することを求める旨回答した。

サ 高松矯正管区長は、平成27年12月22日付け「行政文書不開示決定通知書」をもって、別紙の1の文書について、作成又は取得されておらず、存在しないため、開示しないことに決定した旨通知した。なお、上記コで審査請求人が特定した12文書のうち、別紙の1に掲げる1文書(本件対象文書)を除く残りの11文書については、同日付け「行政文書開示決定通知書」をもって決定がなされている。

## (2) 検討

ア 審査請求人は、「処分庁が「矯正実務六法」との名称に故意に拘泥し、法2条2項1号に該当するとして不開示にする意思が認められたため、ファイル体であると聞いている矯正実務六法の市販の附属文書部分の請求ではなく、同ファイル体に職員によって綴じられた行政文書部分の請求であることを強制的に補足したものである」などと述べる。

イ しかしながら、処分庁が「矯正実務六法」は法2条2項の行政文書には該当しない旨等の情報提供をするなどしたのに対し、審査請求人が、補正書をもって別紙の1に掲げる文書を特定したものであることは、諮問書の添付資料から明らかであり、処分庁が、原処分を行う前に、本件開示請求の趣旨や開示を求める行政文書に関する審査請求人の意思を明らかにするために行った上記(1)の一連の求

補正の対応に問題があったとは認められない。

### 3 本件対象文書の保有の有無について

(1) 本件対象文書の保有の有無等について、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、おおむね次のとおりである。

ア 審査請求人は、開示請求の対象は、「例規等の内容の（コンパクトな書式に変更したり，改正に伴い改正箇所の内容を更新した，）文書」であり，その文書は「バインダータイプ等のファイルに（ある例規等が改正された時はその改正内容に更新された文書を渡され，入れ替える様になって，）綴じられて職員に貸与されている」ものであると主張しているところ，各職員が購入しているものであって「貸与されている」ものではないという違いを別にすると，審査請求人が開示を求める文書に近いものとしては，「矯正実務六法」が考えられる。

イ しかしながら，「矯正実務六法」は，東京法令出版株式会社が出版している，中身に改廃があった場合等には差替えが可能な形態の加除式の市販書籍であって，法2条2項の行政文書には該当しない。

ウ 刑事施設の職員の多くは市販書籍（矯正実務六法）を所有（私有）しており，また，特定刑事施設においては本省例規をまとめた行政文書ファイルを作成していることから，執務に当たってはこれらで十分事足りており，職員に貸与するために「特定刑事施設職員が貸与される（又は，されている）本省例規等の内容の文書が書式等を変更又は改正に合わせて内容を改変して作成され綴じられた行政文書ファイル」を作成する必要がない。

(2) そこで検討すると，上記(1)の諮問庁の説明に特段不自然，不合理な点はなく，また，原処分を行うに当たり，本件対象文書について特定刑事施設の事務室及び文書庫内等を探索したが，本件開示請求の趣旨に沿う行政文書は存在し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，その他，高松矯正管区が本件対象文書を保有していると認めるに足る特段の事情もないことから，高松矯正管区において本件対象文書を保有しているとは認められない。

### 4 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は，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。

### 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，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，高松矯正管区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

## 別紙

- 1 本件対象文書（下記2（1）に係る請求文書に対応して特定された文書）  
「特定刑事施設職員が貸与される（又は、されている）本省例規等の内容の文書が書式等を変更又は改正に合わせて内容を改変して作成され綴じられた行政文書ファイル」の内、次の内容を基にした部分。
  - （1）「特定刑事施設優良工場審査規定の制定について」
  - （2）特定刑事施設例規の「被収容者の印鑑の取り扱いについて」
  - （3）本省例規の「上記（2）の基になったであろう（「物品の貸与、支給及び自弁に関する訓令」及び「同訓令の運用について」以外の）文書」
  - （4）本省例規の「受刑者の余暇活動の援助に関する訓令」
  - （5）本省例規の「受刑者の余暇活動の援助に関する訓令の運用について」
  - （6）本省例規の「受刑者の各種指導に関する訓令」
  - （7）本省例規の「受刑者の各種指導に関する訓令の運用について」
  - （8）本省例規の「作業報奨金に関する訓令」
  - （9）本省例規の「作業報奨金に関する訓令の運用について」
  - （10）本省例規の「刑務官の制服及び制服に関する規則」
  - （11）本省例規の「刑務官の階級について」
  - （12）本省例規の「施設概況の作成等について」
- 2 補正前の請求文書
  - （1）『矯正実務六法』（その内、以下のア～タの内容の文書部分）  
以下、ア～オは特定刑事施設が、カ～ソは法務省が、タは高松矯正管区が、作成した文書
    - ア 『視聴覚教育放送規程』
    - イ 『優良工場審査規程』
    - ウ 刑事収容処遇法第105条に基き定められた「改善指導・教科指導を行う日等に関する内容」
    - エ 「自弁の印鑑使用の許可不許可に関する内容」
    - オ 「編綴されてる法令や訓令や通達等が分かる「インデックスの役目を果たす内容（目次等）」」
    - カ 『受刑者の余暇活動の援助に関する訓令』
    - キ 『上記訓令の運用について』
    - ク 『受刑者の各種指導に関する訓令』
    - ケ 『上記訓令の運用について』
    - コ 『作業報奨金に関する訓令』
    - サ 『上記訓令の運用について』
    - シ 「自弁の印鑑使用の許可不許可に関する内容」

- ス 「刑務官の階級等を表示する胸の徽章等に関する内容」
- セ 「刑務官の階級や等級が変更される条件等に関する内容」
- ソ 「行政不服審査法第57条第2項又は第3項に規定される教示の求めがあった場合の対応に関する内容」
- タ 『施設概況に関する書類』

- (2) 幹部名簿や処遇状況等が載っている『平成26年度の施設概況』
- (3) 幹部名簿や処遇状況等が乗っている『平成27年度の施設概況』
- (4) 「未廃止の例規，及び，貴庁や本省等への報告書等，これらの名称や作成時期が分かる文書」

(これら(1)～(4)は何れも，「特定刑事施設が保有する，未廃止又は最新の内容の文書」であり，又，「」はその名称にこだわらないで下さい。)

尚，(1)のタの『施設概況に関する書類』を，私は「施設概況を作成する時期や作成基準等の指針」と推測していますが，(2)や(3)の文書を含むものであれば，重複する(2)又は(3)の文書の開示は取り止めます。(1)のサに「作業区分表」が含まれていない時は，同表の開示も請求します。(1)の文書にア～タの文書で含まれていないものがある時は，それらの文書の開示も請求します。