

諮問庁：法務大臣

諮問日：平成28年5月12日（平成28年（行情）諮問第363号）

答申日：平成28年8月8日（平成28年度（行情）答申第263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10月1日から同28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、法務省又は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28年2月23日付け法務省矯総第537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12月21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関係の行政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、請求した行政文書は、現に作成され、かつ、現在も保有されているものである。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。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。

(ウ) 異議申立人の経験からしても、領置に関する質疑、協議等は、毎年、矯正施設から法務本省に対して行われている。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。質疑がないといったことは、あり得ない。

最近においては、刑事収容法が制定されて規定内容が大幅に変更され、現場施設においては、多くの疑問を生じていると推測される。このため、以前にも増して質疑等がなされているはずのものである。

処分庁には、異議申立人が請求した行政文書を開示すべき法律上の義務がある。隠してはならない。この不開示決定は、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である。この領置事務は、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なのである。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、矯正局分の本件では、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）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。

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、異議申立人の開示請求日付は、客年12月21日である。平成27年度分の行政文書については、未だ保存文書として扱われておらず、文書庫へ搬入すらされていない。まだ保存文書として扱われていない行政文書が、既に廃棄されていた、などということはありません。絶対にない。しかも、この行政文書の実質的な保存期間は、おそらくは、「永久保存」なのである。

次に、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、過失ではなくして、違法である。

末尾に、処分庁は、「ない」理由を詳しく異議申立人に説明する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、説明らしい説明はなされていない。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。

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、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6月6日付け(同月8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10月1日から同28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、法務省又は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、処分庁は、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(原処分)を行ったものに対するものであり、異議申立人はこれを保有してい

るはずであるとして、原処分 of 取消しを求めていることから、以下、原処分 of 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、開示請求の対象となる期間を、平成27年10月1日から行政文書開示請求書を受領した同年12月22日までとした上で、法務省矯正局職員に確認した結果、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。

さらに、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。

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原処分は妥当である。

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5月12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6月8日 | 異議申立人から意見書を收受 |
| ④ | 同年8月4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10月1日から同28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、法務省又は矯正局が保有しているもの」である。

処分庁は、開示請求の対象となる期間を、平成27年10月1日から行

政文書開示請求書を受領した同年12月22日までとした上で、本件対象文書を作成及び保有していないとして不開示とする原処分を行ったところ、異議申立人は、請求した行政文書は現に作成され、現在も保有されているなどとして、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、開示請求の対象となる期間を、平成27年10月1日から行政文書開示請求書を受領した同年12月22日までとした上で、法務省矯正局職員に確認した結果、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。

さらに、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。

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、領置業務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、法務省矯正局は、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に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、開示を求める期間である平成27年10月1日から同年12月22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 また、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、矯正局のほか、法務省内の他の部局の書庫、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