

諮問庁：法務大臣

諮問日：平成28年6月2日（平成28年（行情）諮問第400号）

答申日：平成28年10月19日（平成28年度（行情）答申第455号）

事件名：「比較的軽微な反則行為に係る処理について」（特定刑事施設）の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙に掲げる13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、審査請求人が開示すべきとする部分を不開示としたことは、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28年2月17日付け福管総発第37号により福岡矯正管区長（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、その一部の取消しを求める。

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

福岡矯正管区がした行政文書の一部不開示処分について、何ら根拠がなく不当である。

そもそもこの行政文書「比較的軽微な反則行為に係る処理について」（特定刑事施設、ただし、特定年月日付け処遇首席指示第40号）は、特定刑事施設収容中の受刑者は全く知らない指示であり、刑務所側には少なからず何らかの説明責任がある。

この上記行文書にあるとおり、何らかの事案を起こすと注意、指導を受け、「注意指導連絡票」なる文書を作成され、署名・指印をして文書として保有される。その上で、一定期間内に同様行為を続けた時は懲罰対象となり何らかの行政処分が科されるのであり、受刑者には不利益である。処分対象となる行為、回数、期間が受刑者には全く知らされず、行政処分の対象事犯「刑事施設の規律及び秩序を維持するために必要な生活及び行動についての指示違反」（以下「指示違反」という。）とした調査、懲罰対象となるのは、公平な運用とはいえない。

また同様に、上記理由、回数、期間等が分からない以上、刑務所側

(職員)が何らかの恣意的行為等があっても取締りをすることは出きず、また、未然にどのように防げば良いのか分からない。

この行政文書の一部不開示によって、起こされる事案についても、法及びそれを元に作られた指示(内規)について公平に運用されることが第一であり、今の状況に公平な運用ではない。

もう一つ、この行政文書が存在している事を知っている受刑者は私を除いて誰一人として知らない。この「処遇首席指示第40号」を始める時も、受刑者には告知されておらず、もし、この指示の運用を辞める際も受刑者告知されず運用を停止した場合、同様の行為をすれば1回で調査、懲罰の対象となる。

公正、公平な法の運用を強く求める。

よって、審査請求の申立てをする。

(2) 意見書1

本件審査請求人は、処分庁に対し平成27年11月20日付け行政文書開示請求を行い、その開示請求に対して、一部不開示の決定がされた。

この決定について到底、納得できないから、この不服についての意見を述べたい。

ア 「比較的軽微な反則行為に係る処理について」(内部規則)は、法律に則り作成された文書である。

この「比較的軽微」な反則行為の元となる文書は「被収容者遵守事項」から軽微な事犯だけを抜すいし、また、本来は直ちに調査に付される事犯であるが注意、指導に留めることにより、本人の自省した生活及び行動を期待する旨の文言があるが、本来は調査に付されないことであっても、「比較的軽微な反則行為」として定められており、軽微な反則行為と同一に取り扱われることは公平ではない。

イ 例えば「不正交談」や「脇見」というのも、ここで言う「比較的軽微な反則行為」とされているが(この2つは被収容者遵守事項でも記載され調査、懲罰の対象)、上着の着用をしていなかったとか、TV台の下に物を置いてTVを見やすくしていたとか、掃除をしていたままたま雑巾を流してしまったなど、通常、口頭注意で終わることでも、「比較的軽微な反則行為」と認定され、官の作成する所定の用紙に注意、指導を受けたとして署名、指印をしなければならない。

ウ 法務省はこの(不開示の文書13)について、「具体的な反則行為、回数、期間等が記載されてるところ・・・」としているが、注意、指導を受けた受刑者は個々「今後3か月以内に2回同様の件で注意、指導を受けると3回目には調査に付する」旨の説明をしている。

ということは、注意、指導を受けないと、自分のする行為が反則行為なのか分からない状況なのである。

エ 法務省が回答した理由説明書の中で「処分庁が不開示とした部分には、同指示に基づき注意、指導に留めることとなる具体的な反則回数、期間及び反則行為等が記載されているところこれらの情報が開示された場合、反則行為の調査を回避しつつ、被収容者の暴行、自傷その他異常事態を企図しようとする者にとっては、これらを誘発するおそれがある・・・」としている。

しかし、そもそも求めている文書は「比較的軽微な反則行為」であって、上記説明のような自傷行為や被収容者間の暴行等は、当てはまる事犯はなく、反則回数、期間及び反則行為の情報を開示したところで直ちに自傷行為や被収容者間の暴行等につながるという主張、説明自体に飛躍があり過ぎる。

被収容者遵守事項を示している以上、「比較的軽微な反則行為」の書面だけ開示されない理由が分からない。且つ、注意、指導を受けた受刑者には、反則回数、期間等について個々に告知しており、上記の説明と明らかに矛盾する。

オ 一部不開示決定について一番、危惧していることは、「この不開示にした情報についての運用自体のチェック機能が全くない」ところである。そもそも受刑者が行った行為が「比較的軽微な反則行為」に当たるのかも疑問である。反則行為が何なのか示されていない以上、受刑者には判断のしようがない。

今の状況下、職員が独断で受刑者に対して注意、指導の所定の用紙に署名、指印させ、自省させている。

がしかし、反論の機会が全くない。例えば、処遇部門に連行され注意、指導を受けた際、自ら「やっていない」と否定して署名、指印を許否しても、注意、指導を受けたこととして1回に数えられることになっている。

受刑者側には防御権が全くなく、不服であっても不服が出せない状況であり、また、その注意、指導が同様の内容3回になれば、調査、懲罰という行政処分を受けるのであり、処分を科す以上、どのような行為がそして、その回数、期間を明示しなければ、不公平であり、今の状況下であれば職員による恣意的運用が出るのである。

以上のことから別紙文書13の「比較的軽微な反則行為に係る処理について」の、法務省は諸々の説明の上、この情報を開示することで、法5条4号に該当するとしているが、この運用方法自体、法律の解釈を自己都合で歪め、不当に裁量権を逸脱しているとしか言えない。

公平、平等の下、運用されるべき法律の元の内部規則であるなら、情報を開示し、取り締まるための内部規則ではなく、受刑者に“守らせるための内部規則”にするべきで、情報の開示請求は知る権利だけ

ではなく、職員による恣意的運用から身を守る唯一の“防御方法”でもあることから、審査請求人として情報の開示をするべきだと意見します。

(3) 意見書2

ア 本年6月、情報公開・個人情報保護審査会あてに、上記事件名について意見書を提出しました。

意見書の中で、きちんとした情報公開をしないと、刑務所側の恣意的運用がなされることを危惧する旨をお伝えしました。

本年9月に入ってからある事案に対して説明を求めるべく刑務所側の対応、職員の対応について正規の手續に則って面接を願い出ましたが「必要がない」として、刑務所側の都合が悪いこともあり、面接は実施されませんでした。

このことに対して「刑務所長に対する苦情の申出」についての手續の教示を願い出た翌日、工場担当職員による報復措置として、上記事件名にある比較的軽微な反則行為をしたとして注意、指導を受けました。この為、調室において状況説明をしましたが聞く耳を持たず担当職員が行った報告のみで行政処分的一种であるこの行為を3個すると行政処分にあたる“懲罰”となり、仮釈放等に影響して来ます。

そもそも私自身、注意、指導を受けるようなことは何一つしていませんが・・・

刑務所側の恣意的運用は私に対してだけでなく、官側の処遇にそして対応に不満を持ち、処遇の改善を求める為の所長に対する苦情の申出や或るいは法務大臣に対する苦情の申出をする受刑者に対して何らかの懲罰的、報復的処遇として軽微な反則行為をした・・・として注意、指導を与えることが出てきます。

今回、私がこの注意、指導を受けた同じ事案を、同じ作業席で作業をする同囚が同じ職員から「口頭」によるものだけで終わりました。

私は1年7か月以上、この注意、指導を受けずにやって来て、この面接等の教示後に摘発され、今回、同様の事案をした同囚は「いつも顔をキョロキョロさせている。次はないぞ・・・」と猶予を与えられる。この差は一体、何なのか？本来であれば同一の処遇をすべきなのに、一方には注意、指導をして書面に指印を押印させ、一方は口頭でお咎めなし。これで平等と言えるのでしょうか？

このような対応に不服を言っても「そのような事実はない」とか「自己の感想であり、不服申立てとして採択しない」と、官の否定ばかりで「非」自体、認めません。

また、官の対応を調査する専門の部署は存在せず、自分達の思いのまま、主観で物事を進めることが可能であり、受刑者にはそれに対す

る防御権もないのです。

上記のことからも、官の内規の恣意的運用をさせないこと、そして何よりも公平な法の運用、開かれた透明性のある刑務所の運用、そして今回示しているとおりの請願等に対する懲罰的、報復的処遇の運用をさせない為にも、すべての情報を公開すべきであります。

以上、6月に同審査会に提出した意見書と合わせてこの書面についても上申したいと思えます。

イ 補充意見書

(ア) 審査申立人は、当初意見書において当該処分に妥当性がないことを説明しました。

その上で補充の意見を求められているため以下のとおり意見をします。

尚、別紙にて上申書として書いていますが、事実として書いていますのでそのところ斟酌していただけますよう、お願い申し上げます。

(イ) 文書13について諸々の説明を法務省はしていますが、開示しない理由としてあまりに稚拙であり、明らかに裁量を逸脱している。

そもそもこの文書13は内規であり、遵守事項を元に作られたものである。遵守事項はすべてにおいて普く公開されており、受刑者に守らせることとして作られたものである。守らせることによって、矯正施設の運営を適切に行なえるようにしているものである。

(ウ) 法務省は、文書13を開示することによって、数々の弊害があるとしている。

しかしながら遵守事項の目的が“受刑者に守らせること”なのに対し、文書13「比較的軽微な反則行為に係る処理について」で示される行為などを示さないのは何故なのか？守らせることが目的でなく「職員による受刑者への摘発行為が目的なのでは？」と思われる。であるならば、遵守事項の主旨と相反する。

文書13について開示されなければ、官は好きに運用ができるし、懲罰となった時の行政処分について、或るいは摘発についての不服について申立てすることができない。受刑者には何が違法で何が違法でないか示すだけの根拠となる“文書”がないのです。

また、補充理由説明書の中で法務省は、「・・・(中略)職員に暴行する、あるいは暴動等をじゃ起させ・・・」としています。

まず、ここで確認したいことは

「不開示の状態、法の適正な運用ができるのか？」ということ。

そして「適正な運用がなされている」ということを誰がどのようにして把握できるのか？ということである。

(エ) 添付している上申書にも記載していますが、職員が「比較的軽微な反則行為をした」と言えば反則行為として処理されます。そこには、摘発事案の“証明”は必要なく、職員の気持ち一つです。ですから、処理される際もきちんとした調査等、されることなく一方的に処理されます。

そのようなことから、受刑者は個々、「自分の身は自分で守る」しかありません。しかし、不開示であれば自分の身さえも守れないのであり、公平、公正な法の運用ではないと思われる。

以上のことから、同文書の開示は公益性、受刑者の人権を守ること等からも必要であると思われる。

第3 諮問庁の説明の要旨

諮問庁の説明は、理由説明書及び補充理由説明書によると、おおむね以下のとおりである。

1 理由説明書

(1) 本件審査請求は、審査請求人が処分庁に対し、平成27年11月20日受付行政文書開示請求書及び同年12月9日受付行政文書開示請求書により開示請求した、

ア 特定刑事施設において、注意・指導を受けた際に指印を押す書面（以前は訓戒という）の特定刑事施設の長、処遇部長、処遇首席のいずれかの名で出されたその書面の運用に関する指示、通達、訓示などの内規について

イ アの書面に関するもの（取扱い）注意・指導をした職員による特定年度の注意・指導の実績（摘発数・事犯名について）。※職員名は無理ですから、個々の職員の摘発数・事犯名についての情報

ウ 特定刑事施設において、受刑者が所内生活にて行なっている、移動中の行進、点呼について、その運用の指示・通達・訓示など。※また過去10年以内に、全弁護士会人権擁護委員会等から行進についての人権侵犯にあたる旨の指導・勧告・警告を受けた回数とその日時、その取扱いについて

エ 特定刑事施設において、特別発信にかかる許否判断の根拠となる指示・通達・訓示など。※どの様な状況、どの様な場所等であれば特別発信が認められるのか？

オ 特定刑事施設において、特定年度備品購入等にかかる年間の予算額と購入品目と金額。※業者が発行した領収証含む

カ 祝・祭日に出される特別給与菜について。1回1人あたりに付与される金額について。※正月のおせち、餅などの金は一般の給与される食事からの予算なのか？

キ 特定刑事施設において、医務課看護職員が行なった点滴、採血など

の医療行為とされる行為について。※採血・点滴などの医療行為を准看護師が行なっているのですが、その医療行為につき、出されている指示・通達・訓示など

ク 特定刑事施設において、特定年月A～特定年月Bまでにおいて〈特定刑事施設において〉自弁物品の使用に関する内規（処遇首席，会計課長及び医務課長）指示，通達などで，主に，シェービングクリームに関すること（使用，携入につき）（電気シェーバー用シェービングクリームに関する使用許可の基準，携入物品の使用許可の基準について）

ケ 特定刑事施設において，補正具の使用に関する内規（ここでは補正具はコルセットのみ）（処遇首席，会計課長，医務課長）が出した指示，通達などで，購入のみ使用が認められ，差入れ，郵送差入れについての使用が認められないとするその根拠となる内規

について，処分庁は，別紙に掲げる文書1ないし13を特定し，行政文書開示決定通知書をもって，その一部を不開示とする決定（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，文書13の不開示部分について，不開示情報該当性の当否を理由として本件決定の取消し及び本件不開示部分の開示を求めていることから，以下，本件不開示部分の不開示情報該当性について検討する。

（2）本件不開示部分の不開示情報該当性について

刑事施設における規律及び秩序を維持しつつ，被収容者の収容を確保することが，収容施設設置の目的そのものであり，また，刑事施設においては，業務の性格から，被収容者の暴行，自傷等の危険性が常に存在し，このような事態の発生は，刑の執行等に重大な影響を及ぼすおそれがあることを踏まえ，以下，不開示情報該当性を検討する。

文書13は，特定刑事施設において，比較的軽微な反則行為が発生した場合の処理方法等について，首席矯正処遇官が職員に対して指示している内規文書であるが，その内容及び目的は，遵守事項違反に該当するものの，事案の内容が比較的軽微であり，かつ，反省の念が顕著である者に対しては，直ちに反則行為の調査に付すことなく，注意指導に留めることにより，本人の自省した生活及び行動を期待するものである。

処分庁が不開示とした部分には，同指示に基づき注意指導に留めることとなる具体的な反則回数，期間及び反則行為等が記載されているところ，これらの情報が開示された場合，反則行為の調査を回避しつつ，被収容者の暴行，自傷その他異常事態を企図しようとする者にとっては，これらを誘発するおそれがあることから，法5条4号に該当

するものと認められるほか、これらの異常事態の発生を未然に防止するため、特定刑事施設における警備体制等の頻繁な変更を余儀なくされるなど、被収容者の収容を確保するという刑事施設における事務の適正な遂行に支障を生ずるおそれがあり、同条6号に該当するものと認められる。

(3) 以上のとおり、本件決定は、妥当である。

2 補充理由説明書

(1) 諮問庁としては、当初の理由説明書において、原処分の妥当性について説明したところであるが、以下のとおり説明を補充する。

(2) 文書13に基づき、直ちに反則行為の調査に付すことなく、注意指導に留めることとなる具体的な反則回数、期間及び反則行為等の情報が開示された場合、被収容者にとっては、どのような反則行為ならば調査に付されないかなどの情報をあらかじめ知ることができるようになり、その結果、被収容者による特定反則行為が頻発し、反則行為に対する適切な対応や反則行為に対する速やかな調査事務が行えなくなるなど、矯正施設の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、法5条6号に該当するほか、調査事務が増加することに伴い、被収容者の願い出等への対応等が遅延し、その結果、自己の願い出等に対して速やかに対応されないことに不満を募らせた被収容者が、職員に暴行する、あるいは暴動等をじゃっ起させ、又はその危険性を高めるおそれがあることから、法5条4号にも該当する。

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6月2日 | 諮問の受理 |
| ② 同日 | 諮問庁から理由説明書を收受 |
| ③ 同月14日 | 審議 |
| ④ 同月24日 | 審査請求人から意見書1を收受 |
| ⑤ 同年9月12日 | 本件対象文書の見分及び審議 |
| ⑥ 同月26日 | 諮問庁から補充理由説明書を收受 |
| ⑦ 同年10月5日 | 審査請求人から意見書2を收受 |
| ⑧ 同月17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、別紙に掲げる文書1ないし13である。

処分庁は、その一部について、法5条1号、2号、4号及び6号に該当するとして不開示とする決定を行ったところ、審査請求人は、文書13の不開示部分の開示を求めているが、諮問庁は、原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書を見分した結果を踏まえ、不開示情報

該当性を検討する。

2 不開示情報該当性について

文書13は、特定刑事施設において、比較的軽微な反則行為が発生した場合の処理方法等について、首席矯正処遇官が職員に対して指示している内規文書であり、注意指導に留めることとなる具体的な反則回数、期間及び反則行為の例等の記載部分が不開示とされている。

当該部分を公にすると、調査に付されない軽微な反則行為の内容が明らかになり、そのような反則行為が頻発し、それへの対応が必要になることから、被収容者の願い出等他の対応等が遅滞し、場合によっては、自己の願い出等に対して速やかに対応されないことに不満を募らせた被収容者が職員暴行や暴動等をじゃっ起させ、又はその危険を高めるおそれがあることから、刑の執行その他の公共安全と秩序の維持に支障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いえ、法5条4号に該当し、同条6号について判断するまでもなく、不開示とすることが妥当である。

3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、その他種々主張するが、当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 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1号、2号、4号及び6号に該当するとして不開示とした決定については、審査請求人が開示すべきとする部分は同条4号に該当すると認められるので、同条6号について判断するまでもなく、不開示としたことは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（本件対象文書）

- 文書 1 看護師等による静脈注射の実施について（特定刑事施設，ただし，平成 14 年 10 月 29 日付け法務省矯医第 5021 号）
- 文書 2 被収容者の診療記録の取扱い及び診療情報の提供に関する訓令（特定刑事施設，ただし，平成 19 年 2 月 14 日付け法務省矯医訓第 816 号）
- 文書 3 被収容者の診療記録の取扱い及び診療情報の提供に関する訓令の運用について（特定刑事施設，ただし，平成 19 年 2 月 14 日付け法務省矯医第 817 号）
- 文書 4 「被収容者の診療記録の取扱い及び診療情報の提供に関する訓令の運用について」の留意事項について（特定刑事施設，ただし，平成 19 年 2 月 14 日付け法務省矯医第 818 号）
- 文書 5 夜間，休庁中等の医師不在時における医療体制について（特定刑事施設，ただし，平成 19 年 9 月 28 日付け法務省矯医第 5682 号）
- 文書 6 自弁のコルセット及びサポーターの使用について（特定刑事施設，ただし，特定年月日付け処遇首席・医務課長指示第 46 号）
- 文書 7 自弁物品等取扱基準の制定について（特定刑事施設，ただし，特定年月日付け達示第 17 号）
- 文書 8 外部交通取扱い細則の制定について（特定刑事施設，ただし，特定年月日付け所長指示第 55 号）
- 文書 9 支出計算書証拠書類（特定刑事施設，ただし，特定年度）
- 文書 10 支出計算書証拠書類（特定刑事施設，ただし，特定年月日 A から請求日の特定年月日 B まで）
- 文書 11 平成 27 年度年額内示（案）について（通知）（特定刑事施設，ただし，平成 27 年 3 月 24 日付け法務省会第 620 号）
- 文書 12 所内生活の心得（受刑者）の制定について（特定刑事施設，ただし，特定年月日付け達示第 4 号）
- 文書 13 比較的軽微な反則行為に係る処理について（特定刑事施設，ただし，特定年月日付け処遇首席指示第 40 号）