

諮問庁：法務大臣

諮問日：平成28年7月1日（平成28年（行情）諮問第450号）

答申日：平成28年12月1日（平成28年度（行情）答申第551号）

事件名：広島矯正管区職員名簿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1ないし3（以下、併せて「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、審査請求人が開示すべきとし、諮問庁がなお不開示とすべきとしている部分は、不開示とすることが妥当である。

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3月24日付け広管総発第53号により広島矯正管区長（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

法1条及び5条1号の趣旨に則り、全部開示（電話番号を除く）を求める。

ア 処分庁は、「被収容者等から不当な圧力等を加えられるおそれがあり」等としているが、処分庁は収容者施設ではない為、被収容者を収容しておらず被収容者が直接に圧力を加えることは不可能である。他の圧力行為としては書面という形態が考えられるが、書面での圧力では内容が如何であれ、処分庁の職員が職務を適正に行えないとは到底思えない。

そもそも不当な圧力というのであれば、収容施設側で書面の発信が認められず、処分庁が主張する不当な圧力等を被収容者が行うことは事実上不可能である。

イ 処分庁は「管下施設に適切な指示がなされず矯正施設で暴動が発生する等法5条4号」を主張するが、職員の氏名を公開することでの上主張には論理の飛躍があり認められない。

けだし、処分庁主張の管下施設への指示は処分庁の管区長若しくはその地位に準ずる幹部職員によって出されるところ、幹部職員は氏名を公開されており処分庁が不開示とする職員（幹部職員以外の職員。以下「一般職員」と記す）は指揮権者ではないところ、この一般職員が管下施設で暴動が発生する程の重要指示を出すことはありえず（使者行為としてはあり得ても）一般職員の氏名の公開はこの点からは不開示理由に当たらない。

仮に不当な圧力を受けた一般職員が中立的かつ適正でない消極的な指示を出したとしても、矯正施設側の管理は徹底されており処分庁主張の状況になることの蓋然性が認められない。

ウ 他の矯正施設においては、職員が勤務時に名札を付けて職務を行っているところ、処分庁主張の暴動等は出来しておらず不開示とするものの処分庁の主張と現実に整合性が無い証左である。

エ 処分庁主張に「被収容者等」とあるが、この等が具体的に何を示すものか不明ではあるものの、仮に被収容者以外と解するならば、国民と解すことができ、その国民をもってして、処分庁主張の様なことが惹起されるとの主張は受け入れがたく、拘束や矯正指導を受けていない国民が被収容者が惹起していないことを惹起するとの主張は不開示とするための詭弁でしかなく、圧力等発生の有無の可能性を過大に評価し、蓋然性の無い支障を創作したものである。

(2) 意見書 1

処分庁は理由説明書において、主に以下のように主張する。

「不開示部分の職員氏名を開示した場合、各種不服申立てや苦情の処理を行うに当たり、圧力、中傷、恐撃、脅迫報復（以下圧力等）により中立性を失う（要旨）。」

前提事実

処分庁は理由説明書で「各種不服申立て」と「苦情」とを別記していることから、これらのことは別段の行為を示すものと解されるところ、「各種不服申立て」は刑事収容施設法の不服申立てと解されるが、「苦情」においてはそれがどの様なものであるのか理由説明書からは判然としない。

又当該理由説明書の冒頭でこそ、被収容者が各種不服申立てを、元被収容者及び関係者（以下関係者等）が苦情をと区別しているものの中終盤では混然とし被収容者も苦情をなすとし、かつ、これらの事に端を発した圧力等を加えるとしている。

この前提事実を踏まえて処分庁の理由説明書を検討する。

各種不服申立てが刑事収容施設法の不服申立てであるならば、この不服申立ては各種、広島矯正管区長宛てになされ、同管区長の名で処分が

下されるものである。処分庁内でこの不服申立てがどのような事務処理を経るのか不明であるものの、申立てから処分に至るまで、あるいは処分の際に、同管区長以外の職員の関与を見出す部分はない。したがって、各種不服申立てにおいて、同管区長以外の職員の関与を察知する部分がない以上、不服申立人が担当職員を探し出す等の動機は発生せず、もって担当職員に不当な圧力等を加えるおそれがあるとする処分庁の理由は実体との整合性を欠く。

苦情については、処分庁に各種不服申立て以外の「苦情」を被收容者がなしうることが可能か疑問ではあるものの、仮に可能であったとしても「書面による苦情の送付」以外にその方法はない。

この各種不服申立て以外の苦情に処分庁が応答義務をどの程度有するのか不明であるものの、被收容者が、処分庁が対応に苦慮する程の苦情を発することも、社会通念上の圧力等を加えるも不可能である。

何故なら、被收容者は書面発送の際、收容先の刑事施設の検閲を受けるものであり、理由説明書にある様な圧力等を含んだ苦情の発送は不許可となり、発送できない可能性が相当高い。

さらに、処分庁はこうした苦情には原則応答しないのではないかと思料される。応答しないのであれば対応に苦慮することも、担当職員を認知することも無い。

この苦情については理由説明書の冒頭で関係者等からの苦情の対応に苦慮しているとあるが、中終盤では被收容者と論旨が混然とする。これは関係者等からの苦情を、被收容者から多発に受けているとするミスリードを意図的に行ったものと言わざるを得ない。

次に、法について検討する。

処分庁の理由が、法1条等を除してもなお不開示とするだけの「相当の理由」を有しているのか疑わしい。現に理由説明書においても、「脅迫めいた」「来庁した」「苦情を受けた」等とあるが、どの部分も直ちに犯罪や危機がせまった所は見受けられない。この程度の苦情等は他の役所と同じく、あるいは民間企業と同程度のものでしかない。

「来庁した者もいる」とあるが、この場合も丁重にお引取り願った、というのが帰結であろうと解す。

そもそも来庁自体に何の問題もない。

さらに被收容者から釈放後の報復をほのめかすような事案があるとするが、これも実際に釈放後の報復に至るまでの蓋然性は極めて低いと思料される。又報復の言葉も、拘禁下の被收容者が不満を発露する場合の紋切り型の言葉の1つであって一時的反発でしかない。

しかしながら、これらの事をあたかも切迫のこととし誇大評価することは、先の法1条等との比較検討しても、不開示とするだけの相当の理

由に当たらない。

審査請求人は処分庁に対し、職員名簿の開示を求めたところ、被收容者から圧力等を加えられる等として法5条4号等を理由として、一部不開示の決定を受けた。これにつき被收容者を收容していない処分庁が、被收容者から圧力等を加えられることは無いとして、その事由をあげ審査請求を行ったところ、今度は不服申立て等の理由をあげ妥当性を主張している。

不服申立ては既に開示されている矯正管区長の名で処分がなされる為、処分庁の理由は現実と不整合であることは前記のとおりである。

又不服申立てが申立人の意に沿わないことから圧力等を加えるとする処分庁の理由には論理の飛躍がある。何故ならば、各種不服申立ては、被收容者が処分や処遇に不服を有す場合にその定められた方法により不服を発露した適正行為であり、不服を有しても安易に不満を暴力等、恐撃によることなく、文書で不服を訴える平穏な者である。そのような者が、意に沿わない決定・処分が出たから圧力等を加えるとする処分庁の論理は飛躍する。剩えその圧力等を認知することができない担当職員に加えるなど事実を歪曲していると言わざるを得ない。

小括

以上のとおり処分庁の理由に法5条4号のいう相当の理由があるとは認めがたく、かつ、不服申立て等においては現実との齟齬もある。

上記相当の理由とは蓋然性を有する理由であって、単に可能性を列挙し、又は一過性・散発的事案を誇大評価して足りうるものではない。

又、收容施設である刑務所の一部では、職員が名札を付けて職務しているところ、上記相当の理由に該当する程の保安事故、秩序の乱れ、報復等は確認されておらず、職員氏名の公開が法5条4号にいう相当の理由に当たらない証左である。

よって法1条等の趣旨に則り、職員名簿の開示を求むものである。

(3) 意見書2

法の立法趣旨は、行政文書については法5条6号等に該当する部分のみ、不開示とすることができるかと当方は考える。

処分庁は理由説明で「攻撃等を目的とした架電が頻発するため不開示とする」という。

一義的には一見正当な理由に見受けられるが、各部を考察すると、その正当性が担保されえてない所が多数散見される。

ひとつは補充理由での係名の部分。

係名のみであれば処分庁の言うように攻撃等を目的とした架電は無いであろう。

しかし、架電の可能性については「頻発するとまでは言えない」では

納得出来ず「可能性は極めて低い」と考える。その理由は架電先電話番号を開示していない為、架電することが技術的に不可能であるからである。

「既に関示されている情報」は本件開示請求で開示されるべき情報であるので、もはや理由の当・不当の問題ではなく、処分庁の事務取扱能力の欠如である。

上記の様に処分庁の理由には当・不当の問題もさることながら、その理由の根拠自体にも瑕疵を有している等、通常では当方が認知できない部分にまで達していることから、機会の調査審議の際は処分庁の理由の文言のみによることなく慎重にご判断下さいますよう願います。

又一度不開示とした情報を処分庁の瑕疵により開示しようとする場合、処分庁は「不開示とするだけの理由を有していない」と宣言して開示するべきであると考えます。

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、行政文書開示請求書により開示請求した、

ア 特定矯正管区保有の以下の文書

(ア) 特定矯正管区職員名簿（特定年月日現在）

(イ) 行政機関情報公開法施行状況調査・調査票（特定年度）

イ 特定刑事施設保有の以下の文書

特定年月日付け所長指示第95号「監視卓モニターの映像をデジタルレコーダーで常時録画することについて」

について、処分庁が、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、ア（ア）（以下、第3においては「本件文書」という。）の不開示部分のうち、当該矯正管区の特定の係の電話番号を除く部分（以下「本件不開示部分」という。）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) 不開示情報該当性について

本件文書では、特定矯正管区で勤務する職員のうち、一部の者の氏名並びに特定の係の電話番号及び同電話番号を付与されている係名が不開示とされている。このうち、審査請求人は、当該電話番号を除く部分について開示を求めていることから、以下それぞれについて不開示

情報該当性を検討する。

ア 職員の氏名について

矯正管区においては、矯正施設の被収容者からの自己の処遇等に係る不服申立てを多数処理している。同処理結果は、原則として、当該申立てを行った被収容者本人に告知されるところ、当該結果が被収容者にとって望ましいものとはならない事案が多々あるのが現状であり、これらの結果に対し、被収容者が不満をうっ積させる可能性は十分あり得ることから、矯正管区で勤務する職員の氏名を公にすることとした場合、同被収容者が、自己に係る不服申立ての処理を担当した職員を探し出し、当該職員に対して不当な圧力や攻撃を加えるおそれが否定できない。現に、矯正管区では、元被収容者と名乗る者からの、自己が在所中に行った不服申立ての処理に係る問い合わせについての電話対応をすることが少なくない。

さらに、矯正管区で勤務する職員は、上記不服申立ての処理のみでなく、元被収容者や矯正施設在所中の被収容者の関係者を名乗る者から、矯正施設内における処遇等に係る様々な苦情が頻繁になされ、その対応等に苦慮している実情があり、これら苦情の中には、長時間にわたって自己の不満等を述べるものや、矯正施設における処遇の改善について、執ように要求するものもあり、現に、元被収容者を名乗る者が、自己が在所中に受けた処遇についての苦情を電話口で威圧的に、かつ、対応した職員に対して脅迫めいた文言により述べ、後日、実際に矯正管区に来庁したという事案もある。

また、矯正施設においては、被収容者が、収容中の処遇等に対する不満ゆえに、特定の職員やその家族に対し、釈放後の報復をほのめかすような事案や、そのために職員の氏名を教えるよう執ように要求するような事案が多々見受けられるところ、こうした状況において、矯正施設で勤務する職員の氏名を公にすることとした場合、被収容者又はその関係者等から当該職員又はその家族に対し、不当な圧力や中傷、攻撃が加えられるおそれは相当程度高いと認められる。

この点、矯正管区で勤務する職員は、人事異動により矯正施設から異動してきたり、矯正施設へ異動したりといった機会が極めて多く、矯正管区で勤務する職員についても、上記のようなおそれは相当程度高いものと考えられる。例えば、矯正管区で勤務していた職員が矯正施設へ異動した場合、矯正管区勤務時に行った各種不服申立てや苦情の対応に不満を募らせていた被収容者が、異動してきた職員に対して脅迫や暴行等を働くおそれを現実的に予想することは難しくない。

これらの事情を考慮すると、矯正管区で勤務する職員の氏名を公に

することとした場合、特定の職員に対して攻撃が加えられるおそれは相当程度に高い。

以上の実情に鑑みると、先に述べた攻撃等を懸念した職員が、不服申立ての処理や苦情の処理を中立的に行うことに消極的になるなどし、適正な職務の遂行に支障を生ずるおそれがあるため、矯正管区で勤務する職員の氏名は、法5条6号の不開示情報に該当する。加えて、その結果として、保安事故や職員のろう絡事案等の異常事態が発生するおそれを否定できず、公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあることから、当該職員の氏名は、法5条4号にも該当する。

本件対象文書で不開示とされている職員の氏名は、いずれも国立印刷局編「職員録」（以下「職員録」という。）に掲載されていないことから、これを開示した場合、当該職員に対する不当な圧力等が加えられるおそれが相当程度高くなることは上記のとおりである。そして、この結果として、矯正管区及び矯正施設における職務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると同時に、ひいては、公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼす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ことから、当該職員の氏名は、法5条4号及び6号の不開示情報に該当する。

イ 特定の電話番号を付与されている係名について

本件文書には、一般には公開されていない当該矯正管区の特定の電話番号及び同電話番号を付与されている係名が記載されているところ、これを公にした場合、当該矯正管区における業務のかく乱や、管下施設の運営や業務に対する攻撃等を目的とする架電が頻発する事態が容易に推測され、同矯正管区の通常業務に必要な連絡や突発事案への対応等に混乱を来すなど、適正な事務の遂行に支障を生ずるおそれが認められるため、これらの情報は一体として、法5条6号に該当する。

また、その結果として、矯正施設における保安事故や職員のろう絡事案等の異常事態が発生するおそれを否定できず、公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあることから、当該情報は法5条4号にも該当する。

- (3) 以上のとおり、審査請求人が開示すべきとする部分は、法5条4号及び6号に該当することから、当該部分を不開示とした本件決定は、妥当である。

2 補充理由説明書

諮問庁としては、当初の理由説明書1(2)イ(上記1(2)イ)において、一般には公開されていない当該矯正管区の特定の電話番号及び同

電話番号を付与されている係名については、法5条6号及び4号に該当することから、不開示相当である旨説明したところであるが、同係名のみであれば、これが開示されたとしても、当該矯正管区における業務のかく乱や、管下施設の運営や業務に対する攻撃等を目的とする架電が直ちに頻発するとまでは言えないことから、同係名については開示することが相当であると考えます。

また、電話番号欄のうち、最下段に記載されている特定の電話番号については、既に開示されている情報であることから、開示することが相当である。

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7月1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19日 | 審議 |
| ④ 同月25日 | 審査請求人から意見書1を收受 |
| ⑤ 同年10月4日 | 本件対象文書の見分及び審議 |
| ⑥ 同月21日 | 諮問庁から補充理由説明書を收受 |
| ⑦ 同年11月4日 | 審査請求人から意見書2を收受 |
| ⑧ 同月8日 | 審議 |
| ⑨ 同月29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、別紙の1に掲げる文書1ないし3である。

処分庁は、本件対象文書について、その一部を法5条4号及び6号に該当するとして不開示とする原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、文書1の不開示部分（ただし、電話番号を除く。）の開示を求めているところ、諮問庁は、別紙の2に掲げる部分を開示することとしているが、その余の不開示部分（以下「本件不開示維持部分」という。）については、法5条4号及び6号に該当するとして不開示とすることが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、本件不開示維持部分の不開示情報該当性について検討する。

2 本件不開示維持部分の不開示情報該当性について

(1) 文書1は、広島矯正管区の職員名簿であり、原処分においては、①当該矯正管区で勤務する職員のうち、一部の者の氏名並びに②特定の係の電話番号及び③同電話番号を付与されている係名が不開示とされているところ、本件不開示維持部分は、上記①の記載部分である。

(2) そこで検討するに、矯正管区においては、被収容者からの多数の不服申立てを処理しているほか、元被収容者や被収容者の関係者を名乗る

者から頻繁に苦情が寄せられ、その対応に苦慮している実情があり、矯正管区職員の氏名を公にした場合、特定の職員に対して不当な圧力や攻撃等が加えられるおそれは相当程度高いとの諮問庁の説明は、その職務の性質等に鑑みると、首肯できる。

(3) また、当審査会事務局職員をして職員録を確認させたところ、本件不開示維持部分に記載されている上記矯正管区職員の氏名は掲載されていないことが認められる。

(4) 以上のことからすると、上記矯正管区職員の氏名を公にすると、被収容者等から不当な要求や攻撃等がされるおそれが高まり、ひいては刑の執行その他公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼす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認められる。

したがって、本件不開示維持部分については、法5条4号に該当することから、同条6号について判断するまでもなく、これを不開示とすることは妥当である。

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し、諮問庁がなお不開示とすべきとしている部分は、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、不開示とすることが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

(1) 広島矯正管区保有の以下の文書

文書1 広島矯正管区職員名簿（特定年月日現在）

文書2 行政機関情報公開法施行状況調査・調査票（特定年度）

(2) 特定刑事施設保有の以下の文書

文書3 特定年月日付け所長指示第95号「監視卓モニターの映像をデジタルレコーダーで常時録画することについて」

2 諮問庁が開示すべきとする部分

理由説明書1(2)イ(第3の1(2)イ)において不開示相当として説明した部分のうち、以下の部分

(1) 一般には公開されていない広島矯正管区の特定の電話番号を付与されている係名

(2) 電話番号欄のうち、最下段に記載されている特定の電話番号