

諮問庁：法務大臣

諮問日：平成28年9月14日（平成28年（行情）諮問第581号）

答申日：平成28年12月1日（平成28年度（行情）答申第554号）

事件名：受刑者に電子辞書の使用を許可する際の具体的な基準を定めた文書（特定刑事施設）等の不開示決定に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

別紙の2に掲げる文書1ないし8（以下、併せて「本件対象文書」という。）の開示請求につき、文書2及び4の開示請求に形式上の不備がある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28年6月23日付け東管発第2591号により東京矯正管区長（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、その取消しを求める。

#### 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

ア 処分庁は5月30日付け書面で、請求人に対し、本年（平成28年。以下同じ。）6月22日までに求補正回答をするよう求めていたところ、請求人は同月21日付け文書を発送しており、問題のない対応をしている。

にもかかわらず、処分庁は郵送所要日数を勘案することなく、同月23日に不開示決定を行った。（5月30日求補正回答に対する督促は1度もない）

法10条において、開示決定の期限等を定めているが、この30日の期限は「決定通知が30日以内に請求人に到着していること」を求めた（定めた）ものではなく、行政機関側で請求が届いた日から30日以内に「決定していること」を定めたものである。

この条文を援用すれば、本件では既に期限内に文書を発送しており、郵送所要日数を無視してなした決定は不当である。

（なお、処分庁の文書には6月22日必着とも書いていない）

イ 処分庁が文書特定に資する情報を一切提供していないこと

本件請求において、処分庁は、4月27日付け文書に「別添：開示請求一覧表」を添付して請求人に送付している。その一覧表からすれば、「1番、東京矯正管区」において、4件の文書を保有しているということである。

請求人は処分庁に対し、その4件の文書名の情報を提供するように求めていた（平成28年5月21日付け請求人文書）が、処分庁は一切提供しなかった。

そして、この4件は、法8条の、存否を答えるだけで不開示情報を開示することとなるものに該当するとは考えられないし、処分庁のその旨の主張もない。

通常の手続であれば、自部署の文書の保有の有無、有する場合は文書名を明らかにした上でそれぞれの文書に応じた請求（手数料）件数を請求人に連絡し、請求文書を特定して納付する、ということになるのであるが、本件処分庁は、これらの行程を全て省略して不開示決定を行った。

ウ 処分庁の説明に不足があること

処分庁は182件（54600円）もの手数料を納付するよう求めているが、その一方で文書が存在しない可能性も示唆している。（4月27日付け処分庁文書4（3））で、その場合の手数料の扱いについて一切説明していない。

とすれば、182件分を納付後、1文書も存在せず、全く開示を受けないままとなることもあり得るが、そうした場合、手数料を全く返戻しないのか、全て（文書保有せずの連絡を請求人が受けて、請求を取り下げるとして）返戻するのか、その両方の対応が有り得る、ということである。

こうした重大な事実を全く説明せずに一方的に不開示決定をしたことは、法1条に反し違法である。また、法16条2項にも反する。

エ 処分庁は請求人において刑事施設の発信制限や発送手続に時間を要することを承知の上で、回答の督促をあえて行わず、ただちに不開示決定を行っており、行政文書開示に閉鎖的であることこの上ない。この姿勢からして違法である。

(2) 意見書

ア はじめに

開示請求内容及び不開示決定の経緯については諮問庁（法務省）作成の理由説明書1，2におおむね記載されているので重複を避け、量略する。ただし、不足していると思われる点については、この意見書の中で随時補足しながら意見を述べる。

## イ 本件決定の妥当性

この項では、ひとまず諮問庁理由説明書 3 (1) ないし (3) に合わせて意見を述べることにする。

### (ア) 補正期限の設定

本件開示請求の手続は、処分庁において審査請求人（以下、第 2 においては「請求人」という）が特定刑事施設の被収容者であること、および被収容者には発信通数制限等が課せられていて、一般人とは異なり、いつでも意のままに書面の発信ができないことを十分に熟知していたものである。

請求人はこうした制限のため、当初の平成 28 年 3 月 21 日付け「行政文書開示請求書」（請求人作成）において、「求補正をする場合は、その〆切を月末として下さい」とあらかじめ記載していたのである。

ところが実際は、処分庁の求補正期限は、4 月 22 日（金）、5 月 23 日（月）、6 月 22 日（水）と 1 度も月末に設定されることがなく、常に 20 日前後に設定されてきた。親族や他の役所・裁判所等、優先順位により本件より優先すべきものがある場合、本件補正回答を早目に発信することはできないのであり、6 月についてはぎりぎりの発信となっている。

さらに、発信には特定刑事施設が書信内容の検閲を行い、ポスト投函が 1～2 日遅れることもあるが、そのことは請求人において対応できるものではなく、特定刑事施設が処分庁の指示・命令を受けてポスト投函を遅らせることができることを考慮すれば、処分庁の意志によって不開示決定の状況を作り出すことができるのである。

以上から、求補正の期限を月末にあえてせず、自らが定めた期限に厳格に処理した本件不開示決定は、実に意図的になされたもので不当である。

### (イ) 手数料納付に係る求補正

「対象文書の特定に至っておらず、開示請求書に形式上の不備があるとしたことは妥当とは言い難い」とした諮問庁の理由説明書はその通りであり、不開示決定は不当である。

### (ウ) 対象文書の特定について

諮問庁の理由説明書別紙の文書 1～8 で諮問庁が理由説明しているため、便宜上、ここでもその文書 1～8 の表記を使って意見を述べることにする。

まず諮問庁の理由中、「対象文書が膨大になることが予想され」としているが、文書 1, 3, 7, 8 について (A) 刑事施設数が多いから、なのか (B) 1 刑事施設にあってもたびたび作成される文

書であるから、なのか、どちらの趣旨で述べているのか不明である。（両方とも考えられる）が、文書1, 3, 7, 8の性質からすれば「基準」、「手続」を定めたもので、かつ現在有効であるものを主として求めているのであって、現場の刑事施設では、日々、目にしているものであり特段の調査を行う必要のないものであるから、文書名の提示はいたって容易であったはずである。他方、請求人においては、「基準」、「手続」がどのような名称で作成・保有されているのかは当然知り得ず、それ故に「具体的な基準」、「選定手続」などとして文書の特定に資するよう記載してあったものである。処分庁にあっては、文書名を容易に提示できるところ、それを請求人に求めてできなかったことを理由に不開示とした決定は不当である。

文書5, 6については、もともと請求時点では1つのものであり（諮問庁理由説明書1, (3)）、許可基準の検討と必要性の審査は一体不可分で同時にできているものと見られる。そうすると、文書1, 3, 7, 8と同様に“相当の期間”を要することなく容易に特定できたはずである。これもまた、処分庁が請求人に対し文書の特定に資する回答のないことを理由に、開示請求書に形式上の不備があるとして不開示にした決定は不当である。

文書2, 4については、どのような行政文書を処分庁が保有しているかにつき、請求人においては不知であるから、諮問庁が推測するものしか文書として該当しないのかどうかにつき判断できない。しかしながら、電子辞書及びCDプレーヤーにつき、世間一般ではごくふつうにありふれたものではあるが、刑事施設では著しく厳しく制限しており、特定刑事施設でいえばどちらも個別に申請がいるところ、どちらも保有している者を見たことがない。すなわち、現場では、電子辞書あるいはCDプレーヤーを購入した者、と言っただけで、何らかのファイルを調査するまでもなくまず（現場の職員において）誰が所持しているのか分かっている、といえる。そして、その上で、その特定人物の身分帳簿等を調べれば済むものと解される。別の視点から言えば、購入（購売）記録からあたりをつけて調べることもできる。諮問庁は、「請求人から文書の特定に資する回答を得られなかったため、開示請求書に形式上の不備があることを理由に不開示にした」ことを妥当としているが、本件請求で不開示となった後、別途、特定刑事施設に限定して文書4と同内容の開示請求をしたところ、開示決定がなされた事実からすれば、諮問庁の主張に理由がなく、不開示決定は不当である。

この事実は、CDプレーヤー（もしくは電子辞書）につき、1つ

の刑事施設に絞って開示請求すれば、開示決定されるのであるから、45施設に分けて45の請求をすれば全てに開示されることになるが、45施設を1つの請求文書にまとめて記載をすると不開示決定される、ということの意味しているものである。請求人からすれば、どの刑事施設でCDプレーヤー（もしくは電子辞書）の使用を認めているのか（つまり文書が存在するのか）の情報があれば、施設の絞りこみが可能となるが、対象文書の有無の情報が得られない以上、まとめて請求するよりなく、まとめて請求するのに、45ものほぼ同一（施設名のみ異なる）の請求書を作成しなければならない、となれば請求手続（文書作成手続）を煩雑なものにしているだけ、と言わざるを得ない。

故に、文書2, 4の不開示決定の不当なものである。

#### ウ 行政機関の単位としての問題

処分庁及び諮問庁は行政機関を45としている。しかし、この扱い（単位）についても疑義がある。行政文書開示請求に係る窓口のない施設について、行政文書開示請求手続上、1つの独立した行政期間として数えるべきではない。諮問庁における庁内各局と何ら区別がつかない。本件請求では、特定刑事施設の行政文書開示請求であっても、特定刑事施設に直接出すことができず、わざわざ埼玉の処分庁に送付し、開示された文書についても、埼玉の処分庁から送付を受けることになる。故に、到達主義をめぐる争いまで生じることになる。

上記イ（ウ）のCDプレーヤーの事例のように、刑事施設を1つに絞るように請求者に求める（つまり、45の文書を請求者に作成させるように求める）のであれば、窓口を45に分化させるべきである。

なお、文書上でみた場合でも、45のうち26が支所であり、通常支所は本所と同じ文書（本所が作成・保有した文書）によって業務を行うので文書名を特定する段階で文書が重複することになり、実質的に調査も請求も支所分については不要となるはずである。

#### エ 処分庁は極力開示請求をさせない姿勢に終始していること

##### （ア）請求文書数を受付段階でどんどん増加させていること

請求人の請求内容は、諮問庁理由説明書1の（1）～（4）であった。

これを処分庁は（1）を2つ、（2）を2つ、（3）、（4）を1つずつの6個の内容に、本件3月30日時点に分割して、同年4月27日時点では更に（3）を2つ、（4）を2つの内容に分割（（1）、（2）は2つずつ）にして合計8個の内容にした。

##### （イ）文書特定のための情報提供は、（請求内容）×（行政機関数）×300円/件の手数料前納を必要としたこと

処分庁は、文書特定のための情報提供につき、「現時点においては請求内容に合致する行政文書名を提示することができません」（本年5月30日付文書）などとして、開示手数料の納付を求めてきたが、その額は、（1）の個数（8個）×45×300円といったようなものであった。（一部特定刑事施設に限定しているの、これよりやや少ない）つまり、上記ウに既述したように、本所と支所と同一文書で業務を行っていることが明確になった場合は、請求人は開示請求しない意向であったが、それでも重複分×300円の支払を事前に求められ、回答がないところからすれば、その分は請求しなくとも返却されない、ということになる。

また、文書5と文書6についても、2件分の手数料を前納した上で、「仮に、調整・特定の結果、同一の行政文書ファイルに保有していれば、1件分の開示請求手数料を返戻します」（5月30日付け文書、1、（2））とするなど、できうる限り最大限の手数料を決定前の納入させようとしている。

（ウ）（ア）、（イ）の対応は、極力多額の費用を事前に請求するなどして、開示請求自体をさせないようにしようとしているもので、法1条の目的に反する行為である。

オ 以上のとおり、本件決定は文書1ないし8の全てで行政分文書の特定が不十分であることを理由として不開示としたことは不当であり、手数料未納、補正期限の設定の点からも不当である。処分庁は開示請求に対する姿勢を改め、不開示決定を取り消し、文書特定に資する情報提供を行うことが相当である。

また、行政機関単位についても検討が必要である。

### 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）刑事施設での電子辞書の使用に関して、
    - ア 具体的な許可基準を定めた文書
    - イ 許可理由などが記載されるなどして、実際に許可した文書（決裁書等）
  - （2）刑事施設において、自主学習を目的として第1類以外の者がCDプレーヤーを使用するに当たり、
    - ア 具体的な許可基準を定めた文書
    - イ 通信教育を除き、許可理由などの記載があり、実際に許可した文書（決裁書等）
  - （3）特定刑事施設において、電子辞書の許可基準を具体的に検討した文書

及び必要性の審査のあり方を検討した文書

- (4) 受刑者に自弁を認める物品で、特定事業者が取扱う商品リスト「全国統一取扱物品」のうち、どの商品を販売するのか（しないのか）を定め、変更する基準、決裁者、決裁手続などについて定めた文書

(1), (2) は、東京矯正管区内のすべての刑事施設を対象として、東京矯正管区及び各刑事施設が作成し、保有する文書について請求するものである。(3) は特定刑事施設のみを対象として請求するもので、(1) アがない場合においても、その前段となる文書に該当する。(4) は東京矯正管区内のすべての刑事施設を対象として、法務省本省が通達した文書を含み、管区及び各刑事施設が作成し、保有する文書について請求するものである。また、(1)～(4) はすべて開示請求日現在および現在までに適用されていたものとする。)

について、処分庁は、行政文書不開示決定通知書をもって、開示請求書に形式上の不備（開示請求手数料の未納等）があり、相当の期間を定めて補正を求めたが、補正がなされなかったためとして、不開示決定（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、補正期限の設定が不当であること、行政文書の特定に資する情報の提供がなされなかったこと及び開示請求に係る手数料（以下「手数料」という。）の取扱いに関する処分庁の説明に不足があること等を理由として、本件決定の取消し及び文書特定に資する情報の提供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) 審査請求人から、処分庁に対し、平成28年3月25日受付の行政文書開示請求書により、1(1)ないし(4)に係る開示請求がなされた。
- (2) 当該開示請求書には手数料が1件分同封されており、さらに、請求する行政文書の名称等として、1(1)ないし(4)のとおり記載されていたところ、その趣旨は必ずしも明確ではなく、また、対象となる行政文書の範囲が広範であり、請求する行政文書を特定できなかったことから、処分庁は、同月30日付け求補正書により、審査請求人に対し、請求内容を具体的にするための求補正を行った。
- (3) これに対し、同年4月21日受付で、審査請求人から補正書が送付されたものの、同補正書に記載された内容では、対象文書の特定に至らなかった。
- (4) そこで処分庁は、同月27日付け求補正書（以下「4月求補正」という。）により、審査請求人に対し、同補正書の記載内容を踏まえ、別紙

の2に掲げる文書1ないし文書8のとおり請求内容を整理した上で、文書2及び4については、東京矯正管区管内の刑事施設の全受刑者の記録を調査しなければ特定に至らない等、開示請求の対象範囲が広範かつあいまいに過ぎるため、文書の特定が容易になるよう請求内容を再考すること及び本件請求については、少なくとも182件分の手数料を要するためとして、不足する181件分の手数料を納付することを求めるとともに、本件請求の一部（文書1ないし4，7及び8）は、合計45の行政機関を対象とし、かつ、行政文書の作成時期として、いずれも「開示請求日（本年3月25日）現在及び現在までに適用されていたもの」とされており、対象文書が膨大になることが予想されるため、審査請求人が優先的に必要とする情報が記録された行政文書を抽出（対象施設を絞ることを含む。）することで、より速やかに開示決定等の処理を行うことができると思料されること等を情報提供した。

- (5) これに対し、同年5月26日受付で、審査請求人から補正書が送付されたものの、手数料の算出に係る行政機関の保有する情報の公開に関する法律施行令（以下「施行令」という。）13条2項各号の規定に基づく行政文書の件数の考え方について疑義があるとして、手数料の納付はなされず、また、行政文書を特定するためとして、文書1，3，5ないし8について、対象となる文書名を明らかにすること並びに文書2及び4について、処分庁において、一部の刑事施設の一定の期間に限定して文書の探索を行っているのであれば、当該探索結果について情報提供することを求める旨等の記載がされており、対象文書の特定に至らなかった。
- (6) 処分庁は、同月30日付け求補正書（以下「5月求補正」という。）により、補正期限を同年6月22日と定め、審査請求人に対し、手数料の算出に係る行政文書の件数の考え方については、例えば、同内容の行政文書であっても、当該行政文書を保有する行政機関が異なる場合は、当該行政機関ごとに計上すること、一の行政機関が保有する行政文書であっても、行政文書ファイルごとに計上すること等から、本件請求については、少なくとも182件分の手数料を要するためとして、不足する181件分の手数料を納付することを求めるとともに、文書1，3，5ないし8について、現時点においては対象となる行政文書の特定に至っておらず、文書名を明らかにすることはできないこと、文書2及び4について、審査請求人が主張する方法による文書の探索は行っていないこと等を情報提供した。
- (7) これに対し、審査請求人から、補正期限までの回答を得られなかったため、処分庁は、同月23日付け行政文書不開示決定通知書をもって、開示請求書に形式上の不備（開示請求手数料の未納等）があり、

相当の期間を定めて補正を求めたが、補正がなされなかったためとして、本件決定を行った。

### 3 本件決定の妥当性について

#### (1) 補正期限の設定について

審査請求人は、審査請求書において、補正期限の設定が不当である旨主張するが、処分庁は、5月求補正について、補正期限を同年6月22日と定め、回答すべき期間を23日間としているところ、当該期間が不当に短いといった事情は認められず、法4条2項の「相当の期間」に当たると解される。

なお、審査請求人は同月21日付けで補正書を発送しており、処分庁が郵送に係る期間を勘案していない点は不当である旨の審査請求人の主張については、処分庁は到達主義（民法97条1項）をとっているものであり、不合理な点はない。

#### (2) 手数料の納付に係る求補正について

施行令13条1項1号において、手数料の額は、開示請求に係る行政文書1件につき300円と定められているところ、処分庁は求補正の時点において、文書1ないし8について、対象文書の特定に至っていないことから、本来であれば、当該時点において手数料を算出することはできなかったものと認められ、手数料の納付に係る求補正については、理由がないものと言わざるを得ず、また、そのことをもって、開示請求書に形式上の不備があるとしたことは、妥当とは言い難い。

#### (3) 対象文書の特定について

処分庁は、行政文書不開示決定通知書をもって、「開示請求書に形式上の不備（開示請求手数料の未納等）があり、相当の期間を定めて補正を求めたが、補正がなされなかったため」として、本件決定を行っているところ、「開示請求手数料の未納等」とは、手数料の未納及び行政文書の特定が不十分であることをいうものであることから、以下、対象文書の特定等の妥当性について検討する。

文書2及び4に該当する行政文書が編てつされている行政文書ファイルは、平成18年5月23日付け法務省矯成第3281号矯正局長通達「被収容者身分帳簿及び名籍事務関係各帳簿の取扱いについて」により、特定の被収容者に係る刑事施設の措置等に関する様々な情報について、当該被収容者ごとに編てつされる被収容者身分帳簿であることが推測されることから、審査請求人は、行政文書の作成時期として、いずれも「本年3月25日（開示請求日）現在及び現在までに適用されていたもの」としていることから、東京矯正管区管内の刑事施設において現在収容されている又は過去に収容されていた全受刑者に係る被収容者身分帳簿を精査し、文書2及び4に該当する行政文書の有無

を逐一探索することを要するものと認められ、本件開示請求書等に記載された文言では、開示請求の対象範囲が広範かつあいまいに過ぎ、審査請求人が求める行政文書が他の行政文書と識別できる程度に特定されていると認めることはできない。したがって、文書2及び4について、処分庁が審査請求人に対し、その必要性について説明した上で、再三にわたり文書の特定に係る補正を求めたことに不合理な点はなく、また、審査請求人から文書の特定に資する回答を得られなかったため、開示請求書に形式上の不備があることを理由に不開示としたことについても妥当であると認められる。

しかしながら、文書1, 3, 7及び8については、処分庁が求補正書において説明するとおり、合計45の行政機関を対象とし、かつ、行政文書の作成時期として、いずれも「開示請求日（本年3月25日）現在及び現在までに適用されていたもの」とされていることから、対象文書が膨大になることが予想され、本件開示請求書等に記載された文言では、審査請求人が求める行政文書が他の行政文書と識別できる程度に特定されていると認めることはできず、本来であれば、文書2及び4同様、文書の特定に係る補正を明確に求めるべきであったところ、処分庁は求補正書において、「一度に大量の開示請求が行われた場合（略）開示請求者が必要とする情報が記録された行政文書が開示されるまでに、相応の期間を要することとなります。」として、あたかも、相応の期間を経過すれば、これらの文書について開示可能であるとの誤解を生じかねないような説明をしていることから、これらの文書について、審査請求人から文書の特定に資する回答を得られなかったためとして、開示請求書に形式上の不備があることを理由に不開示とすることまでは認められないものと言わざるを得ない。

また、文書5及び6については、行政文書の作成時期として、いずれも「開示請求日（本年3月25日）現在及び現在までに適用されていたもの」とされており、文書の特定に当たっては相応の期間を要することが予想されたものの、これらの文書について、処分庁は求補正書において、文書の特定に係る補正を明確に求めていたとまでは言い難く、審査請求人から文書の特定に資する回答を得られなかったためとして、開示請求書に形式上の不備があることを理由に不開示とすることまでは認められないものとする。

- 4 以上のとおり、本件決定のうち、不開示の理由として、開示請求手数料の未納を挙げたこと並びに文書1, 3及び5ないし8について、行政文書の特定が不十分であることを理由として不開示としたことについては妥当とは言い難く、当該部分について取り消すべきであるが、文書2及び4について、行政文書の特定が不十分であることを理由として不開示とした部

分については、結論として妥当である。

なお、審査請求人は、審査請求書において、文書特定に資する情報の提供を求めているところ、文書2及び4については、開示請求の対象範囲が広範かつあいまいに過ぎることから、処分庁が文書特定に資する情報を提供することは困難であり、文書1、3及び5ないし8については、処分庁は改めて文書特定に係る補正等を求めるべきであることから、その過程において、情報提供の在り方を検討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9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10月5日    | 審査請求人から意見書を收受 |
| ④ 同月24日      | 審議            |
| ⑤ 同年11月29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1に掲げる(1)ないし(4)の文書の開示を求めるものである。

処分庁は、本件開示請求について、形式上の不備(手数料の未納及び対象文書の特定が不十分)により、不開示とする決定を行った。

これに対し、審査請求人は、補正期限の設定が不当であること及び行政文書の特定に資する情報の提供がなされなかったこと等を理由として、原処分の取消しを求めているところ、諮問庁は、原処分中、手数料の未納により不開示とした部分は取り消すべきであり、対象文書の特定が不十分であるとして形式上の不備により不開示とした部分のうち、別紙の2に掲げる文書1、3、5ないし8に係るものについては、取り消すべきであるとしているが、文書2及び4に係るものについては、妥当であるとしていることから、以下、文書2及び4について対象文書の特定が不十分であるとして形式上の不備により不開示とした原処分の妥当性について検討する。

##### 2 文書2及び4に係る原処分の妥当性について

###### (1) 補正期限の設定等について

ア 諮問書に添付された求補正に係る文書等によると、求補正の経緯はおおむね以下のとおりである。

(ア) 処分庁は、平成28年3月30日付けの求補正において、標記文書に記録された情報は、被収容者個人に関する情報であること等から、審査請求人が開示を求める情報は不開示処理がなされる可能性がある旨情報提供した上、これを踏まえて標記文書に係る開

示請求を維持するかどうかの回答を求めたところ、審査請求人は、当該開示請求を維持する旨を回答した。

- (イ) 処分庁は、4月求補正（回答期限は平成28年5月23日）において、当該開示請求の対象となる文書は東京矯正管区内の刑事施設の全受刑者の記録を調査しなければ捜すことができないことから、文書の特定が容易になるよう請求内容について審査請求人に再考を求めたが、審査請求人は、一部の施設、一定期間に限定して調査したか報告を受けているものがあれば、その行政文書についての情報提供と、当該情報提供がない場合は、各刑事施設の被収容者の分類についての情報提供を求める旨を回答しただけであった。
- (ウ) 処分庁は、5月求補正（回答期限は平成28年6月22日）において、4月求補正と同内容の求補正を再度行い、併せて、上記（イ）の審査請求人からの情報提供の求めに対し、上記（イ）の「分類」の趣旨が「処遇指標の区分」であるならばとして、それについての記載がある通達名を付記した上で、審査請求人が求める内容の行政文書は保有していない旨情報提供したが、回答期限までに審査請求人からのこれに対する回答はなかった。
- (エ) 処分庁は、平成28年6月23日付け東管発第2591号をもって、文書2及び4を含む本件対象文書について形式上の不備により不開示とする決定を行った。

## イ 検討

- (ア) 審査請求人は、5月求補正について、処分庁は平成28年6月22日までに求補正に対する回答をするよう求めていたところ、審査請求人は同月21日付け文書を発送して回答し、問題のない対応をしているのに、処分庁は郵送所要日数を勘案することなく、同月23日に不開示決定を行った等述べる。
- (イ) これについて、諮問庁は、5月求補正において、補正期限を平成28年6月22日と定め、回答すべき期間を23日間としているところ、当該期間が不当に短いといった事情は認められず、法4条2項の「相当の期間」に当たり、また、処分庁が郵送に係る期間を勘案していない点は不当である旨の審査請求人の主張については、処分庁は到達主義（民法97条1項）をとっているものであり、不合理な点はないと説明する。
- (ウ) そこで、上記アの求補正の経緯等を踏まえて検討すると、処分庁が、5月求補正に先立つ4月求補正において、回答期限を平成28年5月23日とした上で、5月求補正とほぼ同内容の求補正を行っていることに鑑みると、5月求補正の回答期間の23日間は、

法4条2項の「相当の期間」であるといえる。

(エ) また、求補正に対する回答に関しては、発信主義によることを定めた特別の規定はなく、したがって、意思表示の一般法理に従い、その意思表示が相手方に到達した時に効力が発生すると解するのが相当であることから、処分庁が、到達主義をとることを前提として求補正に対する回答期限を設定したことが、不合理であるとはいえない。

(オ) 以上のとおり、処分庁による求補正の手続は、法4条2項の規定に照らしても、不適切な点は認められない。

(2) 形式上の不備（対象文書の特定が不十分）について

ア 審査請求人は、どの刑事施設でCDプレーヤー等の使用を認めているかの情報があれば、施設の絞りこみが可能となるが、対象文書の有無の情報が得られない以上、まとめて請求するほかない等述べる。

イ これに対し、諮問庁は、文書2及び4に該当する行政文書ファイルは、被収容者ごとに編てつされる被収容者身分帳簿であることが推測されるが、そこに編てつされる書類は通達（「被収容者身分帳簿及び名籍事務関係各帳簿の取扱いについて」）等により定められた編てつ順序で、それぞれ時系列順に編てつされることから、審査請求人が開示を求める「本年3月25日（開示請求日）現在及び現在までに適用されていた」文書を特定するためには、東京矯正管区内において保有する現在収容中又は過去に収容されていた全受刑者分の被収容者身分帳簿に編てつされた行政文書の全てを逐一確認しなければ特定ができない旨説明する。

ウ そこで、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、東京矯正管区が保有する全受刑者の被収容者身分帳簿の総量は、これを横に並べると、全長約5,988メートルになるとのことである。

エ そうすると、審査請求人が求める、どの刑事施設でCDプレーヤー等の使用が認められているかについての情報は、事柄の性質上、上記イの諮問庁の説明のとおり、東京矯正管区が保有する被収容者身分帳簿に編てつされた全ての行政文書を確認しなければ提供できないものであると考えられるところ、上記ウのような大量の行政文書を探索の対象とした場合、行政事務に著しい支障が生じるおそれがあることは明らかであり、このような場合においては、法4条1項2号に規定する「行政文書の名称その他の開示請求に係る行政文書を特定するに足りる事項」として、探索の対象となる行政文書ファイル等が特定されるだけでは足りず、更に限定した文書の特定を行わない限り、請求文書の特定としては不十分であると認められる。

オ そして、諮問書に添付されている求補正に係る文書を確認したとこ

る、上記（１）アのとおり、処分庁においては、審査請求人が文書 2 及び 4 に係る開示請求を維持する旨を回答して以降、4 月求補正及び 5 月求補正において、文書の特定に関する求補正を行っていることが認められるが、これに対し、審査請求人から処分庁に対し、遅くとも 5 月求補正の回答期限までに、文書 2 及び 4 の特定に資するような補正を内容とする回答がなされたとは認められない。

カ そうすると、文書 2 及び 4 に係る開示請求については、開示請求文書の特定が困難であって、文書の不特定という形式上の不備があると認められるところ、処分庁による求補正によっても、当該形式上の不備は補正されなかったと認めるほかはないことから、文書 2 及び 4 に係る開示請求について、文書の不特定という形式上の不備により不開示とした原処分は、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 付言

上記第 3 の 3（２）及び（３）の諮問庁の説明のとおり、処分庁においては、求補正の過程において文書の特定を適切に行うことなく手数料の追納を求めるなど、本件開示請求に対する求補正の対応につき、適切さを欠く点があったといわざるを得ない。処分庁においては、今後、開示請求に係る求補正の手續に際しては、対象となる文書の有無等についての的確に把握し、適切な対応をすることが望まれる。

### 5 本件不開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書の開示請求につき、本件開示請求に形式上の不備があるとして不開示とした決定については、文書 2 及び 4 の開示請求には、行政文書の不特定という形式上の不備があると認められるので、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

### 1 本件開示請求

- (1) 刑事施設での電子辞書の使用に関して、
  - ア 具体的な許可基準を定めた文書
  - イ 許可理由などが記載されるなどして、実際に許可した文書（決裁書等）
- (2) 刑事施設において、自主学習を目的として第1類以外の者がCDプレーヤーを使用するに当たり、
  - ア 具体的な許可基準を定めた文書
  - イ 通信教育を除き、許可理由などの記載があり、実際に許可した文書（決裁書等）
- (3) 特定刑事施設において、電子辞書の許可基準を具体的に検討した文書及び必要性の審査のあり方を検討した文書
- (4) 受刑者に自弁を認める物品で、特定事業者が取扱う商品リスト「全国統一取扱物品」のうち、どの商品を販売するのか（しないのか）を定め、変更する基準、決裁者、決裁手続などについて定めた文書

（（1），（2）は、東京矯正管区内のすべての刑事施設を対象として、東京矯正管区及び各刑事施設が作成し、保有する文書について請求するものである。（3）は特定刑事施設のみを対象として請求するもので、（1）アがない場合においても、その前段となる文書に該当する。（4）は東京矯正管区内のすべての刑事施設を対象として、法務省本省が通達した文書を含み、管区及び各刑事施設が作成し、保有する文書について請求するものである。また、（1）～（4）はすべて開示請求日現在および現在までに適用されていたものとする。）

### 2 本件対象文書

- 文書1 受刑者に電子辞書の使用を許可する際の具体的な基準を定めた行政文書（本年3月25日（開示請求日）現在及び現在までに適用されていたもの）（東京矯正管区，同管区所管の刑務所，少年刑務所，拘置所，刑務支所及び拘置支所）
- 文書2 受刑者に電子辞書の使用を許可した際の許可理由が記録された行政文書（本年3月25日（開示請求日）現在及び現在までに適用されていたもの）（東京矯正管区，同管区所管の刑務所，少年刑務所，拘置所，刑務支所及び拘置支所）
- 文書3 自主学習を目的として、第一類以外の受刑者にCDプレーヤーの使用を許可する際の具体的な基準を定めた行政文書（本年3月25日（開示請求日）現在及び現在までに適用されていたもの）

（東京矯正管区，同管区所管の刑務所，少年刑務所，拘置所，刑務支所及び拘置支所）

- 文書4 自主学習を目的として，第一類以外の受刑者にCDプレイヤーの使用を許可（通信教育を除く。）した際の許可理由が記録された行政文書（本年3月25日（開示請求日）現在及び現在までに適用されていたもの）（東京矯正管区，同管区所管の刑務所，少年刑務所，拘置所，刑務支所及び拘置支所）
- 文書5 受刑者に電子辞書の使用を許可する際の基準について検討した記録が記載された行政文書（本年3月25日（開示請求日）現在及び現在までに適用されていたもの）（特定刑事施設）
- 文書6 受刑者に電子辞書を使用させる必要性に係る審査要領について検討した記録が記載された行政文書（本年3月25日（開示請求日）現在及び現在までに適用されていたもの）（特定刑事施設）
- 文書7 受刑者に自弁を認める物品で，特定業者が取り扱う商品リスト「全国統一取扱物品」のうち，どの商品を販売するか（しないのか）を選定（変更含む。）する際に係る手続及び決裁方法について定めた行政文書（本年3月25日（開示請求日）現在及び現在までに適用されていたもの）（東京矯正管区，同管区所管の刑務所，少年刑務所，拘置所，刑務支所及び拘置支所）
- 文書8 受刑者に自弁を認める物品で，特定業者が取り扱う商品リスト「全国統一取扱物品」のうち，どの商品を販売するか（しないのか）を選定（変更含む。）することについて，法務省から指示を受けている通達文書（本年3月25日（開示請求日）現在及び現在までに適用されていたもの）（東京矯正管区，同管区所管の刑務所，少年刑務所，拘置所，刑務支所及び拘置支所）