

諮問庁：法務大臣

諮問日：平成29年1月4日（平成29年（行情）諮問第3号）

答申日：平成29年3月9日（平成28年度（行情）答申第789号）

事件名：特定刑事施設の特定日の面会表の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙に掲げる文書1ないし20（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10月20日付け東管発第4214号により東京矯正管区長（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、面会実施日及び面会時間が記録された部分の開示を求める。

2 審査請求の理由

（1）審査請求書

ア 審査請求人は、平成28年4月22日、処分庁に対し、被収容者の外部交通について特定刑事施設で一般的にどのような運用がされているか調査するため、特定日に特定刑事施設で行われた被収容者その他の者（弁護人を除く）の間の全ての面会に関し、その面会時間が記載された行政文書の開示を請求した。処分庁は、これに対し、平成28年10月20日、一部開示決定を行った。処分庁は、面会表の記載番号、面会実施日、面会時間等が記録された部分にかかる不開示決定の理由として、

- ・ 面会表の記載番号、面会実施日、面会時間等を公にすることにより、特定の被収容者がどの程度の回数・頻度・時間で面会を受けている明らかとなり、多数の被収容者が多数回・多時間の面会を望んでいる状況では、自己の面会時間と比較して不満を持った被収容者が面会時間等が明らかとなった被収容者に干渉・攻撃等を与えるおそれが否定できず、法5条4号にあたる
- ・ 当該情報を起因として被収容者から恒常的に多数の不服申立てがなされることが想定され、法5条6号にあたる

旨の理由提示がなされた。

イ 本件処分のうち、少なくとも面会実施日及び面会時間の記載欄にかかる不開示決定については、以下の通り、法5条4号、6号の事由は認められず、違法かつ不当であり、直ちに取り消されるべきである。

(ア) 面会実施日と面会時間の記載欄が情報公開により公にされても、面会の日時のみから当該面会がいずれの被収容者にかかるものか探知することは不可能である。被収容者であっても、他の被収容者が何日の何時何分に面会を開始したかを一般的に把握していることはあり得ないのであり、複数の面会が複数の面会室で同時に進行している可能性があることなども考えれば、面会の日時のみから当該面会がどの被収容者にかかるものか識別することは不可能である。

従って、面会時間欄等の開示によっても特定に被収容者がどの程度の回数・頻度・時間で面会を受けているかが明らかになるとはいえず、法5条4号に当たるとする不開示理由は前提を誤っており、認められない。

なお、処分庁は面会表の記載番号と面会実施日、面会時間をあわせて上記理由提示をしているが、これらの記載欄は容易に区分することができ、上記の通り、後二者の開示のみでは法5条4号の不開示理由を認めることができない以上、少なくとも後二者の部分開示を認めなければならない(法6条1項)。

また、仮に被収容者において他の被収容者が受けた面会時間を知ることができたとしても、厳格な秩序が維持されている刑務所内において、被収容者が他の被収容者に干渉・攻撃等を与えて刑の執行等に支障を及ぼすような事態を生じさせることは現実には容易に想定できないのであり、法5条4号の「支障を及ぼすおそれ」は認められない。

(イ) 法5条6号の「事務又は事業の適正な遂行」については、当該事務事業の趣旨にてらし、開示の必要性等の種々の利益衡量をしたうえで「適正な遂行」といえることが要求される。

処分庁は、面会時間にかかる矯正施設の取扱い状況が明らかになることによって被収容者からの不服申立が多数なされるようになる事態をもって、矯正施設における適正な職務遂行が妨げられる事態とする。しかし、被収容者には自己の処遇について不服を申し立てる権利が保障されているのであり、面会時間等についてどのような取扱い状況となっているのかを知ったうえで自己の処遇について不服を申し立てるのはまさに正当な権利の行使である。このような不服申立に対応することは矯正施設の本来の業務にほかならず、なんら適正な職務遂行が妨げられているとはいえず、法5条6号の事由

は認められない。

また、「支障を及ぼすおそれ」についても、「支障」の程度は実質的なものが要求され、かつ「おそれ」の程度も法的保護に値する蓋然性が要求されている。面会時間に関する矯正施設の取扱い状況が開示されることで被収容者の不服申立が増加する可能性は抽象的なものに過ぎず、この点でも法5条6号の事由は認められない。

(2) 意見書（添付資料略）

ア 法5条1号本文後段について

諮問庁は、①面会実施時に工場等において就業している被収容者にその作業等を一時中断させて面会実施場所まで連行するため、面会実施日と面会時間の開示により、同時期に同施設に収容されていた被収容者等には当該面会に係る被収容者をある程度特定することができるとし、②そうである以上、面会日と面会時間の情報は法5条1号本文後段の非開示事由がある、と主張する。

しかし、諮問庁の主張は次の通り失当である。

(ア) 諮問庁の主張①について

特定刑事施設は既決・未決あわせて1000名以上を収容している大規模な刑事施設であり、広大な施設の中、工場や居室もそれぞれ独立の建物に多数設置されている。

面会室も複数設置されている。特定刑事施設では、刑務所の表門手前右側の建物に外部者の面会受付があり、その建物内に面会室が6室以上ある。また、別の建物にも複数の面会室がある。弁護士接見や一般面会のため面会受付は混雑していることが多く、未決被収容者との接見に訪れた弁護士であっても面会室の空きが生じるまで待たされることがしばしばあるような状況である。

このように、多数の面会が同時になされている特定刑事施設では、面会のために工場や居室を抜け出ている被収容者が同時に多数存在するのが常態である。そのため、面会表の面会開始時間等が家事されてもその面会表がどの被収容者に係るものかを特定することは不可能である。

また、特定刑事施設の施設は広く、工場や居室から面会室までの移動には時間を要し、面会のために工場等を抜け出た時刻と面会開始時刻との間には相応のタイムラグが生じる。さらにいえば、工場等から抜け出る理由は医療関係など面会以外にも様々なものが考えられる。このような事情からしても、諮問庁がというような被収容者による推測が不可能であることは明らかである。

以上の通り、諮問庁が説明する事情を考慮しても、面会開始時間等から当該面会がどの被収容者に係るものかを特定することは全く

不可能であり，諮問庁の主張①は認められない。

(イ) 諮問庁の主張②について

法5条1号が個人識別情報に加えて利益侵害情報を非開示事由としたのは，個人の識別性がない情報であっても，その情報の性質上，情報の流通のコントロールを当該個人に認め，同意なく第三者に流通させないようにすべき情報があるとの考え方に基づくものである。そして，利益侵害情報としては，具体的には，カルテや反省文など個人の人格に密接に結び付いた情報や，未発表の研究論文・研究計画，無記名の論文，匿名の作文等が想定されていた。このように，この規定は，元来，限られた者との関係で当該情報に個人識別性が生じるような場合に非開示事由を拡張する趣旨で設けられた規定ではなく，諮問庁の主張は立法の趣旨を逸脱している。

確かに，限られた者との関係で当該情報に個人識別性が生じるような場合にこの規定を適用して不開示決定を是認した裁判例や答申例も少数ながら存在している。しかし，それは，障害者雇用状況を障害の種類程度別に各事業主ごとに記載した表の事例（東京地判平成15年5月16日。各欄の人数が多くが0か1であるため同僚には当該障害者の障害の種類や程度が判明してしまう）や，人権侵犯事件記録等に記載された調査事実等の事例（審査会答申平成14年4月23日。当事者や関係者，近隣者など当該事件の概要を知っている者には事件の特定が可能）である。税務署のアルバイト出勤簿の事例（東京高判平成15年11月13日，東京地判平成15年6月27日）では不開示は認められていない。

本件の場合，諮問庁の主張を前提としても同時期同施設の被収容者による個人の特定は「ある程度」しかできないのであり（なお，実際には上記の通り全く不可能），開示された面会記録に係る被収容者のプライバシーが侵害されることはない。また，開示される情報の内容も，面会時間に過ぎず，プライバシー性の高いものではない。従って，このような裁判例・答申例があるとしても，本件のような場合にまで利益侵害情報の範囲を広げることは認められない。

イ 法5条4号について

上記の通り，諮問庁が説明する事情を考慮しても面会開始時間等から当該面会がどの被収容者に係るものかを特定することは全く不可能であるから，諮問庁の主張は前提を欠き，認められない。

ウ 法5条6号について

審査請求書で主張した通り，仮に本件の情報公開により被収容者から不服申立が多発する事態に至ったとしても，不服申立は正当な権利の行使であり，不服申立に対応することは矯正施設の本来の職務

であるから、何ら「事務又は事業の適正な遂行」が妨げられることにはならない。また、諮問庁が主張するような事態が生じる蓋然性は抽象的なものであり、「支障を及ぼすおそれ」の要件も満たさない。

むしろ、被収容者が自らに対する処遇が相対的にどのようなものなのかを知り、そのうえで処遇の不満について不服が申し立てられ、これに対して施設が応答し、必要に応じて処遇を改めるというサイクルは、矯正施設における適正な処遇を実現するための望ましい在り方のはずである。施設に対する不満を惹起させかねない情報から被収容者を隔離しておきたいというのがごとき諮問庁の主張は、法の趣旨に反すること甚だしい。

エ 以上の通り、諮問庁の主張は失当であり、面会日及び面会時間欄について不開示事由は認められないから、速やかに現処分は取り消されなければならない。

第3 諮問庁の説明の要旨

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、

特定刑事施設の被収容者と他の者の面会（次の①から⑧の日に行われた全ての面会。ただし、未決拘禁者と弁護人との面会を除く。）について、個々の面会に関する面会時間が記載された一切の文書（面会時間の長さが記載された文書のほか、面会室への入退室時間が記載された文書等を含む）

①平成26年8月15日

②平成26年8月22日

③平成26年9月10日

④平成26年9月19日

⑤平成26年11月21日

⑥平成27年2月20日

⑦平成27年3月31日

⑧平成27年11月1日から平成27年11月30日までの各日

について、処分庁は、平成28年4月28日及び同年5月23日に審査請求人から電話聴取した内容、同年6月17日付け及び同年8月17日付け求補正書並びに同年6月30日受付及び同年10月13日受付補正書により、その一部として、別紙に掲げる文書1ないし文書20（本件対象文書）を特定し、法11条に規定する開示決定等の期限の特例を適用した上で、平成28年10月20日付け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。）を行ったことに対するものであり、審査請求人は、本件決定のうち、面会

実施日及び面会時間が記録された部分（以下「本件不開示部分」という。）について、不開示情報該当性がないことを理由として、本件決定のうち、本件不開示部分を不開示とする部分の取消し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

本件対象文書は、被収容者の外部交通に関する訓令（平成18年矯成訓第3359号法務大臣訓令）6条の規定により、特定の被収容者に係る面会に関する記録について、当該被収容者ごとに作成される「面会表」であって、上記1①から⑧の日（以下「開示請求対象日」という。）に面会を実施した特定の被収容者に係る「面会表」のうち、開示請求対象日に面会を実施したことが分かる部分である。

また、本件不開示部分には、開示請求対象日以外に面会を実施した日及び面会時間（面会を開始した時間及び面会を終了した時間）が記録されているものと認められる。

審査請求人は、審査請求書において、面会実施日と面会時間の記載欄が情報公開により公にされても、面会の日時のみから当該面会がいずれの被収容者にかかるものか探知することは不可能であるなどと主張するが、一般に、刑事施設においては、被収容者との面会を希望する者から面会の申出があったときは、これを許可する場合、工場等において就業している当該被収容者にその作業を一時中断させ、面会実施場所まで連行することとなるため、当該部分が開示された場合、既に開示されている情報等と併せることにより、当該被収容者と同時期に同施設に収容されていた者等の関係者にとっては、当該被収容者をある程度特定することが可能となり、その結果、一般的に他者に知られることを忌避する性質の情報である、当該被収容者に係る面会の状況等が判明することとなり、個人の権利利益を害するおそれがあることから、これらの情報は、法5条1号本文後段に該当する。

また、当該情報は、法令の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報とは言えないので、同号ただし書イに該当せず、同号ただし書ロ及びハに該当する事情も認められない。

さらに、被収容者にとって、面会は外部交通を確保するための数少ない手段であり、多くの被収容者が、できる限り多数回かつ長時間の面会を望んでいる状況にあることに鑑みると、特定の被収容者がどの程度の回数、頻度及び時間で面会を実施しているのかが明らかとなった場合、自己の面会時間等と比較し、不満を持った被収容者が、面会時間等が明らかとなった特定の被収容者に対し、何らかの干渉、攻撃等を加えるおそれが否定できず、刑の執行その他の公共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、本件不開示部分に記載された情報は、法5条4号に該当す

る。

加えて、当該情報に起因して、自己の面会時間等に不満を持った被収容者から、恒常的に多数の不服申立てがなされることが想定されるなど、刑事施設における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、当該情報は、法5条6号にも該当する。

3 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29年1月4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20日 | 審査請求人から意見書及び資料を收受 |
| ④ 同日 | 審議 |
| ⑤ 同年2月14日 | 本件対象文書の見分及び審議 |
| ⑥ 同年3月7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20である。

処分庁は、本件対象文書の一部を法5条1号、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、面会実施日及び面会時間が記録された部分（本件不開示部分）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、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

諮問庁の説明によると、被収容者にとって、面会は外部交通を確保するための数少ない手段であり、多くの被収容者が、できる限り多数回かつ長時間の面会を望んでいる状況にあるとのことであるが、この説明を覆すに足りる特段の事情は認められない。

そうすると、本件不開示部分には、面会時間、面会頻度等に関する情報が記載されていると認められるのであるから、これを公にすると、自己の面会時間等と比較し、不満を持った被収容者が、面会時間等が明らかとなった特定の被収容者に対し、何らかの干渉、攻撃等を加えるおそれが否定できないとの諮問庁の説明は首肯できる。

したがって、本件不開示部分については、これを公にすると、刑の執行その他の公共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ことから、法5条4号に該当し、同条1号及び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。

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、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1号及び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 「【特定個人名（1 1）】の面会表」（特定刑事施設）
- 文書 2 「【特定個人名（1 2）】の面会表」（特定刑事施設）
- 文書 3 「【特定個人名（1 3）】の面会表」（特定刑事施設）
- 文書 4 「【特定個人名（1 4）】の面会表」（特定刑事施設）
- 文書 5 「【特定個人名（1 5）】の面会表」（特定刑事施設）
- 文書 6 「【特定個人名（1 6）】の面会表」（特定刑事施設）
- 文書 7 「【特定個人名（1 7）】の面会表」（特定刑事施設）
- 文書 8 「【特定個人名（1 8）】の面会表」（特定刑事施設）
- 文書 9 「【特定個人名（1 9）】の面会表」（特定刑事施設）
- 文書 1 0 「【特定個人名（2 0）】の面会表」（特定刑事施設）
- 文書 1 1 「【特定個人名（2 1）】の面会表」（特定刑事施設）
- 文書 1 2 「【特定個人名（2 2）】の面会表」（特定刑事施設）
- 文書 1 3 「【特定個人名（2 3）】の面会表」（特定刑事施設）
- 文書 1 4 「【特定個人名（2 4）】の面会表」（特定刑事施設）
- 文書 1 5 「【特定個人名（2 5）】の面会表」（特定刑事施設）
- 文書 1 6 「【特定個人名（2 6）】の面会表」（特定刑事施設）
- 文書 1 7 「【特定個人名（2 7）】の面会表」（特定刑事施設）
- 文書 1 8 「【特定個人名（2 8）】の面会表」（特定刑事施設）
- 文書 1 9 「【特定個人名（2 9）】の面会表」（特定刑事施設）
- 文書 2 0 「【特定個人名（3 0）】の面会表」（特定刑事施設）