

諮問庁：法務大臣

諮問日：平成29年5月16日（平成29年（行情）諮問第185号）

答申日：平成29年9月6日（平成29年度（行情）答申第220号）

事件名：特定文書が編てつされている行政文書ファイル内の特定文書を除く文書（特定刑事施設）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10（以下「本件対象文書」という。）につき、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、取り消すべきである。

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11月25日付け高管発第1039号により高松矯正管区長（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、原処分を取り消し、不開示とした文書の開示を命じるとの裁決を求める。

2 審査請求の理由

（1）審査請求書

ア 処分庁に対し、本件処分と同時に開示（一部不開示）決定が行われた受付第50号～第58号の行政文書が編てつされている行政文書ファイル内の全ての行政文書の開示請求を行った。但し、編てつされている行政文書の名称及び枚数の情報提供がなされれば、開示の実施を求めない文書への開示判断を省略できる様に、開示の実施を求める文書のみにして開示請求を維持する（実施を求める文書を特定する為に必要な情報提供がなされない場合は、各行政文書ファイル内の「全ての行政文書」の開示請求を維持する）と伝えていた。

イ それに対し処分庁は、開示の実施を求める文書を特定する為に必要な情報提供を（以前は行ってきていたにもかかわらず）拒んだ為、やむを得ず「（特定されている行政文書が編てつされている）各行政文書ファイル内の全ての行政文書」と遺漏なく請求対象を特定して伝えたところ、処分庁は1記載の不開示決定の処分を行った。

ウ しかし、処分庁は、不開示の理由を「行政文書の特定が不十分」としているが、受付第50号～第58号の文書が特定されている以上、同行政文書が編てつされている行政文書ファイルも、ファイル単位で

請求手数料を算定する関係上当然特定できており、請求対象は同書行政文書ファイル内の「全ての行政文書」である為十分特定できている。また、「情報提供」等として「(特定が不十分として不開示とした) 1件分において、約225件、枚数として約1150枚存在している」と伝えてきているが、各行政文書ファイル内の全ての文書を特定できていないのならば、件数も枚数も不明なはずである。

一方、審査庁である法務省に対しても敢えて同一の文言の「甲の文書及び甲の文書が編てつされている行政文書ファイル内の全ての行政文書」との表現で開示請求を同時進行で行っていたところ、審査庁である法務省は不開示情報と判断した部分を除き全て開示決定を行っており、(処分庁は不開示決定通知書では「約225件、約1150枚」としているがそれ以前の求補正書では「約180件」と伝えてきている為、おそらく最も多い件数及び枚数のものを示してきたのであろうが、) 開示決定された法務省の方の文書でも多い物で2011枚分あり、こうした同一の文言での開示請求に対する差異及び開示請求対象を特定しながら「特定が不十分」としていることを鑑みた時、処分庁が単に開示不開示の判断事務等を怠りたいが為にまたは開示したくない文書があったが為に不開示としたことは明らかである。

エ そして、繰り返しになるが(法務省同様に) 処分庁も開示請求対象を実体的に特定しており、且つ、「甲の行政文書が編てつされている行政文書ファイル内の全ての行政文書」との表現は特定するのに不十分ではなく不十分でないことは法務省の開示決定によって実証されているところ、仮にこの表現を処分庁の求めに合わせてある特定の文書のみを指定すれば、それは係る文書ファイル内の「全ての行政文書」ではなくなり、よって、あるファイルに関してだけでも「約225件、約1150枚の行政文書」を特定しながら不開示情報該当性によらず、不開示としたことは、明らかに違法である。

(2) 意見書

ア まず、本件に係る請求文書は、諮問庁の理由説明書によると10件及び9件で約2万枚や1万5千枚、つまり、1件平均2千枚や1千7百枚であるところ、開示請求の対象がこの内の一部のみの文書であれば、確かに特定は不十分であるが、開示請求の対象がこの約2万枚等の文書全てである以上、処分庁が適正に「開示請求をしようとする文書の特定に資する情報の提供」を行い、私が各行政文書の名称を知ることができ、その各文書の名称を列挙して開示請求していた場合(開示請求の対象は全く同じである為)「当該ファイル内の全ての文書」との伝え方かその全ての名称を列挙しての伝え方かの違いで「特定は

不十分」となる条理はなく、何れの伝え方でも処分庁も諮問庁も「約2万枚」等とファイルのみならず枚数も把握していることから明らかに遺漏なく開示請求対象の文書を全て把握できており、特定が不十分でないことは明らかである。

イ また、各文書の名称を示せなかったのは、処分庁が開示請求対象として伝えた各文書の名称を法の規定に背き情報提供を拒否した為である。

ウ 第183号に関して諮問庁は「当該目次を開示請求することなく、」と失当な弁明をしているが、特定手続の段階で処分庁は「各ファイルには目次がある」と伝えておきながら、いざ目次部の文書をまずは特定しようとするれば、10件のファイルの内大半の7件分については作成されていないと前言を翻してきた為、情報隠しの意図を感じ開示請求対象を「当該ファイル内の全ての文書」のままで維持したのであり、且つ、3件分の目次を請求しなかったことで目次のない他の7件分の特定が不十分となるとの論理は存在しない。

エ 抑々に、本件に係る開示請求の仕方が「特定が不十分」であるのならば、ほぼ同一の文言で開示請求対象を特定し開示決定を行っている諮問庁の判断と整合性を欠き、諮問庁の理由が失当であることは明らかである。

オ 加えて、理由説明書（下記第3）の2（5）の事情等も理解している為、「開示の実施を求めない可能性のある文書に迄開示の是非等の判断を行わずに済む様に、編てつされている文書の名称を、開示請求する文書を特定する為の情報として提供して頂ければ、ムダなものを省いて請求します。」との旨を処分庁に伝えたにもかかわらず、情報提供を行ってこなかった為に、各文書の名称を伝えることができなかつたのである為、その不法な不作為を棚に上げて「特定が不十分」とは著しく不当な言い分であり失当であることは明らかである。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件審査請求は、特定刑事施設が保有する「受付第50号ないし第58号（開示請求の受付番号。以下同じ。）を除く各受付文書が編てつされている行政文書ファイル内の全ての文書」（本件対象文書）の開示請求について、高松矯正管区長が、形式上の不備（行政文書の特定が不十分）を理由として、行政文書不開示決定通知書をもって、不開示決定（原処分）を行ったことに対するものであり、審査請求人は、文書特定は十分になされている旨を主張し、本件決定の取消し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 文書の特定について

- (1) 本件対象文書は、本件開示請求書に基づき、処分庁において文書特定等を進めた結果、9件の文書（受付第50号ないし第58号）が特定されたところ、同請求書及びその後に審査請求人から提出された補正書等により、同9件の文書が編てつされている行政文書ファイル内の全ての文書（当該9件の文書を除く）も併せて開示を求める旨の請求がなされたものである。
- (2) 法4条1項2号は、開示請求書に「行政文書の名称その他開示請求に係る行政文書を特定するに足りる事項」を記載しなければならないことを規定するところ、同号にいう「行政文書を特定するに足りる事項」とは、行政機関の職員が、当該記載から開示請求者の求める行政文書を他の行政文書と識別できる程度の記載があることを意味すると解されている。
- (3) そして、法22条により、行政機関の長は、開示請求をしようとする者が容易かつ的確に開示請求をすることができるよう、行政文書の特定に資する情報の提供を行うこととされ、その一環として、行政機関の長は、行政文書ファイル管理簿を一般の閲覧に供することとされていることから、一般には、当該ファイル管理簿上の行政文書ファイル名の引用による特定の仕方であれば、特定が不十分とはいえない。
- (4) 一方、行政文書ファイル名が特定されていたとしても、当該ファイルに含まれる文書が膨大であるなど、開示請求制度の適正かつ円滑な運用に支障を来し、社会通念上相当であるとして是認できる開示請求の範囲を超えると認められる請求については、更に限定した文書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いえる。
- (5) この点、本件対象文書の量については、おおむね1万5,000枚程度であるところ、限られた職員配置の中で開示請求事務専従職員を確保することが極めて困難な状況下において、他の業務と並行して本件対象文書の検討等業務を行うこととした場合、担当係における業務量に著しい負担が生じ、同係における行政事務遂行に支障を生ずる可能性も否定できず、また、決定に至るまでに相当な長期間を要することは明らかであることから、本件対象文書の行政文書ファイル名のみが特定された状況は、未だ特定が不十分であると言え、可能な限り具体的に文書を特定することにより、処分庁における円滑な開示請求事務の遂行を担保し、もって開示請求制度を適正かつ円滑に運営すべきと言える。
そこで、処分庁は、求補正書により、可能な限り対象文書の特定を図ったものの、審査請求人は文書特定に資する情報を提示することもなかったのであるから、処分庁が「行政文書の特定が不十分」とであると判断したのは妥当である。

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5月16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12日 審査請求人から意見書を收受
- ④ 同年7月10日 審議
- ⑤ 同年9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、別紙の2に掲げる文書10であるところ、処分庁は、本件対象文書の開示請求について、形式上の不備（行政文書の特定が不十分）があ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、原処分の取消しを求めているが、諮問庁は、原処分は妥当であるとしていることから、以下、原処分の妥当性について検討する。

2 原処分の妥当性について

- (1) 当審査会において、諮問書に添付された求補正書や回答書等の資料を確認したところ、処分庁は、別紙の1に掲げる本件開示請求書に記載された請求文書（1）ないし（11）の開示請求に対し、その後に処分庁から審査請求人に対し送付した求補正書（情報提供を含む。）と、これに対する審査請求人からの回答書等を踏まえて、請求文書として、別紙の2に掲げる文書1ないし文書9のほか、文書10も特定した上、文書10の開示請求については、上記1のとおり、形式上の不備（行政文書の特定が不十分）があるとして不開示とする原処分を行ったことが認められる（なお、文書1及び文書3ないし文書9については全部開示決定が、文書2については一部開示決定がなされている。）。

この点につき、諮問庁は、行政文書ファイル名が特定されていたとしても、当該ファイルに含まれる文書が膨大であるなど、開示請求制度の適正かつ円滑な運用に支障を来し、社会通念上相当であるとして是認できる開示請求の範囲を超えると認められる請求については、更に限定した文書特定を行わない限り、請求文書の特定として不十分であるとした上で、本件対象文書の量がおおむね1万5,000枚程度であるのに、処分庁において、審査請求人に対し送付した求補正書により、対象となる文書の特定を図るための情報提供をするなどしたが、審査請求人が文書特定に資する情報を提供することもなかった旨説明する。

- (2) そこで検討すると、審査請求人は、本件対象文書、すなわち、文書1ないし文書9が編てつされている行政文書ファイル内の全ての文書（文書1ないし文書9を除く。）の開示を求めているところ、このような行

政文書ファイル管理簿上の行政文書ファイル名の引用による特定の仕方でも、開示請求の対象となる文書の特定として不十分とはいえないと解される。そして、諮問庁は、処分庁において本件対象文書を保有していることを自認しているのであるから、その量がおおむね1万5,000枚程度であるとしても（その文書量につき、処分庁において、業務の遂行に著しい支障を生じ、法11条を適用しても対応が不可能といえる程度の量であるとまでは認められず、ひいては、当該開示請求が、社会通念上相当であるとして是認できる開示請求の範囲を超えるものであると認めることはできない。）、そのことを理由に、開示請求に形式上の不備（行政文書の特定が不十分）があるとして不開示とすることは許されないというほかはなく、したがって、原処分は取消しを免れない。

3 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、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、開示請求に行政文書の不特定という形式上の不備があるとは認められず、本件対象文書を対象として、改めて開示決定等をすべきであることから、取り消すべきであると判断した。

（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 本件開示請求書に記載された請求文書（保有庁は、基本的には処分庁とし、保有していない時は特定刑事施設の保有分とする）
 - (1) 刑事収容処遇規則 20 条 1 号が規定している物品（特に、「その他の書類」を具体的に例示している文書）

（上記は、例えば刑事収容処遇法 42 条 1 項 3 号の「信書を発するのに必要な封筒その他の物品」であれば、物品に関する訓令には何ら例示されていませんが、被収容者の外部交通に関する訓令の運用についての記 13 に、「封筒、便せん、はがき、切手、筆記具その他の信書の発信に必要な物品」とある為、最低限同通達が該当します。）
 - (2) 各販売業者や食品納入業者（特に特定事業者）が、入札時及び契約時に提示した価格表及び同業者の入札や選定の条件・基準並びに契約内容、これらが分かる文書。
 - (3) 特定事業者が販売している全物品の現時点での価格及び特定刑事施設で販売している同価格、これらが分かる文書
 - (4) 運動後の拭身等（盛夏処遇中に於けるシャワー含む）の実施要領（実施時間帯及び許可時間量等）の定めが分かる文書
 - (5) 特定刑事施設が、上記（4）の内容を職員の印章や署名入りで貴庁や視察委員会や弁護士会等に報告した文書
 - (6) 公文書等の管理に関する法律 4 条の 4 号乃至 5 号の文書の保存期間を定めた文書（「行政文書管理規則」等）の内容が分かる文書
 - (7) 刑事収容処遇法上の不服申立書の作成や提出の受付付ける日及び時間帯を定めた文書（「定めることができる」旨の文書含む。）の内容が分かる文書
 - (8) 「刑務官手帳」（メモ等を記入する頁は、適宜、見開きに入る最初や最後の 1, 2 頁又は見開き 2 頁分以外は不要）
 - (9) 国公法 82 条 1 項 1 号が規定する命令に該当する、全ての訓令や規則の規定が分かる文書
 - (10) 国家公務員倫理法の内容が分かる文書
 - (11) 未決被収容者及び女子受刑者に対し、男子受刑者と異なる衛生措置（洗髪機会の増加等）を講じている内容が分かる文書（そうした差別措置が講じられていないのなら、その旨教示願います。）

（（5）と（8）を除き、以上は全て保有庁の職員が組織的に用いる為に保有している文書の内、同職員が自己の職務の適正さや当為を確認したり視察者や新入職員に業務案内をするのに実務に於いて実際に用いている、「改正等に則って内容を改訂したりした、当該の内容が“明確に分かる文書”」が対象であり、原本等ではないです。）

2 補正後の請求文書（処分庁が、情報提供・求補正を経て最終的に上記1に該当するとした文書）

- 文書1 平成19年6月1日付け達示第50号「被収容者の物品の保管等について」（特定刑事施設保有）（受付第50号）
- 文書2 平成28年4月28日付け事務連絡「矯正施設における物品販売等の運營業務に係る全国統一取扱物品リストの送付について」（特定刑事施設保有）（受付第51号）
- 文書3 平成25年2月28日付け所長指示第9号「被収容者に係る差入れ及び自弁物品等の購入に関する取扱いについて」（特定刑事施設保有）（受付第52号）
- 文書4 平成21年11月16日付け処遇首席指示第55号「工場内運動の実施要領等について」（特定刑事施設保有）（受付第53号）
- 文書5 平成27年6月11日付け首席指示第64号「工場就業受刑者等に対するシャワーの使用等について」（特定刑事施設保有）（受付第54号）
- 文書6 平成27年8月4日付け処遇首席事務連絡「運動場に設置されたミストシャワーの使用について」（特定刑事施設保有）（受付第55号）
- 文書7 平成28年6月8日付け達示第7号「被収容者の不服申立てについて」（特定刑事施設保有）（受付第56号）
- 文書8 平成24年3月1日付け管区長指示第1号「高松矯正管区標準文書保存期間基準作成要領について」の一部改正について（高松矯正管区保有）（受付第57号）
- 文書9 平成25年4月2日付け達示第8号「特定刑事施設における刑務官の職務執行に関する実施細則の制定について」（特定刑事施設保有）（受付第58号）
- 文書10 受付第50号ないし第58号を除く各受付文書が編てつされている行政文書ファイル内の全ての文書（本件対象文書）