

諮問庁：法務大臣

諮問日：平成30年2月1日（平成30年（行情）諮問第53号）

答申日：平成30年6月6日（平成30年度（行情）答申第96号）

事件名：刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律の制定等に関し作成された
領置事務に関する文書の不開示決定（不存在）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙に掲げる文書（以下「本件対象文書」という。）につき、これを保有していない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29年9月1日付け法務省矯総第2239号により法務大臣（以下「法務大臣」、「処分庁」又は「諮問庁」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

（1）審査請求書

審査請求に係る行政文書不開示決定は、次のとおり違法不当である。

ア 審査請求人は、平成29年7月9日付けをもって、行政文書の開示を請求した。

審査請求人は、要するに、法改正（監獄法⇒「刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律」（平成17年法律第50号。以下「刑事施設法」という。）における領置事務の改正の内容、理由、背景等のことを承知したく、この改正に関して法務省が保有する領置関係の行政文書の開示を請求したものである。

審査請求人が行った、この行政文書開示請求は、正当な請求である。この請求は、法に基づくものであって、国家の主権者としての権利に基づく請求である。また、法の規定に基づき、所定の手続と様式をもって行ったものである。このため、審査請求人が行った開示請求は、違法・不当のものではない。

しかも、請求した行政文書は、現に作成され、かつ現在も保有されているものである。したがって、審査請求人の請求どおりに行政文書を開示すべきである。請求に係る行政文書を不開示とした処分庁の決定は、違法であり、不当である。

- イ 本件開示請求の対象事務は、領置事務である。この事務は、旧監獄法において、また、現行の「刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律」（平成17年法律第50号。以下「刑事収容施設法」という。）においても、被収容者の権利義務に関する実体的規定を欠いていることが、大きな短所となっている。つまり、法解釈の難しい分野となっている。しかも、実体的規定の部分について、詳細に書かれた解説書も見当たらないのである。
- ウ この法改正（刑事収容施設法改正）においては、領置事務に関して、規定内容が大幅に改正されている。改正されるからには、それなりの理由があるはずである。そのことを素人の方に、そして、法律のプロの方に、正しく理解してもらわなければならない。当然、新旧対照表、逐条解説、想定問答、その他説明資料等が作成されているはずである。
- エ 本改正に当たっては、衆議院、参議院、内閣法制局、弁護士会、関係省庁、下部機関等々と重要な関係を有することから、また、法律の形式の改正であることから、沢山の資料が作成されているはずである。
- オ 法律の制定・改正の資料は、そのみで、それぞれが重要な文書であるので、また、今後における法解釈の指針となるべきものであるため、加えて、上下・左右の関係機関との関係を時を越えて規律するものであることから、これらを全て廃棄するようなことは絶対にあり得ない。
- カ 法律の制定・改正の資料は、精緻な文書保存規則のなかった昔は、「永久保存」とされていた。その後も、実際には「永久保存」として運用されていた。現在は、保存期間が規則上短縮されているが、短縮されても「30年間」である。
- 本件の場合は、未だ、保存期間（30年）を経過していない。しかし、仮に経過していたとしても、人々の頭の中は変わっておらず、すなわち、捨てることができずに、永久保存としての運用が続いているはずである。
- いずれにしても、本件の法律の制定・改正の資料は、現在も、法務省において保存しているものである（別添1及び2参照。省略）。したがって、処分庁は、保存している行政文書を開示すべきである。
- しかし、処分庁は、「請求に係る行政文書は保有しておらず、存在しない・・・」として、理由にならないことを理由として、不開示とした。処分庁のこの決定は、事実を反し、違法であり、不当である。
- キ 本件法律の制定・改正関係の行政文書は、未だ30年を経過しておらず、かつ、国立公文書館に移管していないから、法務省において引

き続き保管中のものである。しかも、保存期間内のものであるから、その一部又は全部を廃棄できるはずもない。

ク 法務省は、本件法改正資料を積極的に公表するべきである。でない
と、現場職員の研究・進歩と、訴訟遂行能力の向上と、学問としての
発展などが期待できないからである。処分庁は、請求に係る行政文書
を保有しているのであるから、開示するべきである。保有しておりな
がら不開示とした処分庁の決定は違法であり、かつ、不当である。国
の発展を阻害するものにほかならない。

審査請求人は、領置に関する疑問を持っている。それを研究した
いと思う。何故なんだろうと。この気持ちは、日本国の進歩・発展
に貢献することができるものではないでしょうか。例えば、

① 国は、国以外の者の有価証券を預からないようにするべきであ
るとされている。

② そこで、会計法（昭和22年法律第35号）をもって、「各省
各庁の長は、債権の担保として徴するもののほか、法律又は政令の
規定によるのでなければ、・・・私有の・・・有価証券を保管す
ることができない」（33条）と規定し、国が、国以外の者の有価証
券を預かるためには、法律又は政令に根拠のあることを要求した。

③ そして、保管の安全・合理化のため、預かった有価証券は、日
本銀行へ寄託して同行に保管させるものとした（同法35条。正確
には、同行は、政府保管有価証券の一部分しか保管しない。）。

ところが、現時点で考えてみると、刑事収容施設法及び「刑事収容
施設及び被収容者等の処遇に関する法律施行令」（平成18年政令
第192号）には、②の法律又は政令の根拠規定が見当たらない。
ということは、刑事施設は、被収容者の携帯する有価証券を預かれ
ない、いや、預かってはならないということになる。

しかし、被収容者が入所時に携帯する物は、その全てを預からざる
を得ないのが実状である。全品領置主義という考え方があるほどで
ある。

くどいが、刑事施設は、現状では、被収容者の携帯する有価証券を
預かってはならないのである。にもかかわらず、解説書の脚注には、
次のような、おかしい記述が見られる。

「31・・・有価証券は、日本銀行に寄託することとなる」（林眞
琴＝北村篤＝名取俊也「逐条解説刑事収容施設法」（有斐閣、20
10）、181頁）

これは、何だろう。そもそも預かれないのに、預かった上で日本銀
行に寄託するというのである。この本は、刑事収容施設法の立案作
業に携わった方々の著書である。

ということは、有価証券を預かっていても良いとする法律又は政令の規定が別にあるということか。それとも、ほかに何かあるということなのか。知りたいと思う。もし、国が誤っておれば、改めてもらいたい。被収容者の有価証券を預かれるようにしてもらいたいと考える。

ケ 請求した行政文書は、大変に重要な行政文書である。この行政文書を廃棄するといったことは、絶対に、あり得ないのである。それを捨てる者はいない。

にもかかわらず、処分庁は、請求に係る行政文書を保有していないことのみを理由として、不開示としたのである。要は、廃棄してしまったからない、というのであろう。いや、ない理由すら説明していない。再度、申し上げるが、法律の制定・改正の関係文書を廃棄するということは、あり得ない。処分庁のこの行政文書不開示決定は、違法であり、不当である。

コ 次に、現在においては、パソコンを用いて行政文書を保存することが多くなったと思われるが、法2条2項によれば、パソコンを用いた記録も、立派に「行政文書」である。分からないだろう、隠す、という行為は、過失でなくして、違法である。

サ 法務大臣は、「ない」というのであれば、「ない」理由を詳しく審査請求人に説明する責任があるはずである。このことは、毎回、申し述べているが、今回も、説明は全くなされていない。該当の行政文書を作成したか否か、既に廃棄したのかについてすら記述していない。詳しく説明するべきである。「ない」といえば良いというものではない。極めて重要な行政文書であってみれば、廃棄したのであれば、調査をすれば、その廃棄の事実・詳細は容易に分かるはずだ。

シ 次のとおり、50年分近くの行政文書（刑事施設の領置関係文書）の開示を請求してきたが、その結果、矯正局の領置関係1件の開示もなされなかった。

- ① 昭和45年4月1日～昭和60年3月31日（不開示）
- ③ 昭和60年4月1日～平成12年3月31日（不開示）
- ② 平成12年4月1日～平成27年3月31日（不開示）
- ④ 平成27年4月1日～平成27年9月30日（不開示）
- ⑤ 平成27年10月1日～平成27年12月22日（不開示）

請求中 平成27年12月23日～平成29年3月31日（不開示決定あり）

これは、どういうことであろうか。法務大臣におかれては、矯正局関係では一件たりとも開示しない。何度請求しても開示しない。絶対に開示しない。法務省は、独立国であって、法など知らない。勝

手にする。時代の流れなど知らない。法律の改正であっても、開示しない。保存期間内であっても、開示しない。今後とも断固開示しないというお考えでしょうか。情報公開の問題は、世にかまびすしいところです。政治家として、また、法務大臣として、この事実をどう捉えるかです。単純に、恥ずかしいことなのではないでしょうか。

賢明なご判断を期待します。

法務大臣には、審査請求人が請求した行政文書を開示すべき法律上の義務がある。隠してはならない。手間を惜しんではならない。

この不開示決定は、違法であり、不当である。

法1条において、開示請求が主権者である国民の権利であること、そして、政府は、その諸活動を国民に説明する責務がある、と記述されていることを重く受け止めるべきである。

以上のことから、不開示決定を取り消した上、審査請求人に対して、早期に該当の行政文書を開示するべきである。

(2) 意見書

審査請求人から平成30年3月4日付け（同月5日受付）で意見書及び資料が当審査会宛てに提出された（諮問庁の閲覧に供することは適当でない旨の意見が提出されており、その内容は記載しない。）。

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別紙に掲げる行政文書（本件対象文書）について、処分庁が、法9条2項の規定に基づき、本件対象文書は保有しておらず、存在しないことを理由として、平成29年9月1日付け法務省矯総第2239号行政文書不開示決定通知書により、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、本件対象文書が存在するにもかかわらず不開示決定を行うのは不当であるとして、原処分の取消しを求めていることから、以下、本件対象文書の保有の有無について検討する。

2 本件対象文書の保有の有無について

本件開示請求を受けた処分庁担当者は、開示請求を受理した際、事務室及び文書庫並びにパソコン上のデータを探索したものの、法務省において、本件対象文書を作成又は取得しておらず、保有していないものと認められたことから、審査請求人に対し、平成29年7月20日付け意思確認文書により、法務省において本件対象文書は保有しておらず、本件開示請求を維持した場合、文書不存在を理由とした不開示決定がなされるものと思われる旨情報提供した上で、本件開示請求を維持するか否かの意思確認を行ったところ、審査請求人は、同月24日受付「行政文書開示請求について（回報）」により、本件開示請求を維持する旨の意思表示を行った。

これを受けて、処分庁担当者は、審査請求人の問題意識を受け、再度、平成29年8月10日付け意思確認文書により、審査請求人に対するより詳細な情報提供を行った上で、再度、本件開示請求を維持するか否かの意思確認を行ったところ、審査請求人は同月14日受付「行政文書開示請求について（回報）」により、本件開示請求を維持する旨の意思表示を行ったことから、処分庁担当者において、念のため、再度、事務室及び文書庫並びにパソコン上のデータについて本件対象文書の探索を行い、改めて、本件対象文書を作成又は取得しておらず、保有していないことを確認した上で、処分庁において原処分を行ったものである。

以上のとおり、原処分は、処分庁担当者において十分に探索を尽くした上でなされたものであり、かかる探索結果を覆して本件対象文書が存在すると認める相当な理由も認められない。

- 3 以上のとおり、本件対象文書について、行政文書不存在を理由に不開示とした原処分は、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30年2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 同年3月5日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ④ 同年4月23日 審議
- ⑤ 同年6月4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、別紙に掲げる本件対象文書の開示を求めるものであり、処分庁は、本件対象文書を保有していないとして不開示とする原処分を行ったところ、審査請求人は、請求した行政文書は現に作成され、現在も保有されているなどとして、原処分の取消しを求めている。

これに対し、諮問庁は、原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書の保有の有無について検討する。

2 本件対象文書の保有の有無について

(1) 諮問庁の説明の要旨

上記第3の2のとおり。

なお、当審査会事務局職員をして、本件対象文書の保有の有無等について更に諮問庁に確認させたところ、諮問庁は、行政文書の保存期間に関し、公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号。施行期日は平成23年4月1日。以下「公文書管理法」という。）に基づく法務省行政文書管理規則（平成23年法務省秘文訓第308号）と、公文書管理法施行以前に適用されていた法務省行政文書管理規程（平成13

年法務省秘文訓第340号。以下「旧規程」という。)を踏まえて、お
おむね以下のとおり補足して説明する。

ア 本件開示請求の趣旨について

本件開示請求に係る対象文書の探索等を行うに当たり、法務省矯正
局は、本件開示請求の趣旨を、一連の法律の制定・改正当時、領置
業務に関して作成され、又は取得した旧規程に定める「30年保存
文書」の開示を求めるものと把握するとともに、より幅広く同請求
趣旨を捉える観点から、「30年保存文書」以外であっても、領置
業務に関して作成され、又は取得した行政文書の存在が認められれ
ば、これも併せて審査請求人に教示していくこととした。

イ 本件対象文書の存否について

本件対象文書について、法務省矯正局職員に確認した結果、本件開
示請求の趣旨に合致すると思われる行政文書であって、現在保有して
いる行政文書は、10年保存文書である「法規関係例規(法令解釈・
運用基準)」の行政文書ファイルに編てつされた「訓令・通達」(以
下「提示文書」という。)のみであり、提示文書については、審査請
求人に対し、開示請求の対象文書に当たる可能性が高いものとして提
示したものの、審査請求人が、開示請求の対象文書とはしない旨の意
思表示をしたため、本件対象文書として特定しなかったものである。

なお、30年保存文書である「法令決裁書類(平成17年)」の行
政文書ファイルに編てつされた閣議請議文書(以下「閣議請議文
書」という。)を保有しているが、この文書については、審査請求
人が、本件の開示請求書に「平成17年の第162国会に提出した
刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律案に係る国会に提出する
ための閣議請議文書」は請求対象外である旨を記載していることか
ら、本件開示請求の対象文書に該当しないものと理解している。

ウ その他、公文書管理法施行以前に適用されていた旧規程に基づく行
政文書分類基準表において、大分類「矯正」、中分類「総務(法
規)」に分類される行政文書として、

- ・ 法律案作成関係書類(保存期間3年)
- ・ 国会関係書類(保存期間1年)
- ・ 法令協議・照会関係書類(保存期間3年)

などが標準的な行政文書ファイルとして掲載されていることから、
当時、審査請求人が具体的に例示する文書(上記第2の2(1)
ウ)に類する文書についても作成され、これらの行政文書ファイル
に保存されていた可能性は否定できないところであるが、現時点で
は、その保存期間は既に経過していることから、いずれも保有して
いない。

(2) 検討

ア 本件開示請求の趣旨について検討すると、閣議請議文書については、本件開示請求に係る行政文書開示請求書に本件開示請求の対象外であることが明記されており、また、提示文書についても、諮問書に添付された資料により、審査請求人において、処分庁に対し、本件開示請求の対象とはしない旨の意思表示をしていることが明らかであるから、閣議請議文書及び提示文書については、本件対象文書から除外されることになる。

そうすると、本件開示請求の趣旨は、要するに、刑事施設法の制定に伴う旧監獄法の改正等の一連の法律の制定、改正等に際して作成された行政文書（領置事務関係に限る。）であって、公文書管理法の施行後に適用される法務省行政文書管理規則の別表第1「行政文書の保存期間基準」のうち、「1 法令の制定又は改廃及びその経緯」の区分中の「業務の区分」が「(1) 立案の検討」、「(2) 法律案の審査」、「(3) 他の行政機関への協議」、「(5) 国会審議」及び「(7) 解釈又は運用の基準の設定」に該当するものとして保存されている各行政文書の開示を求めるものであると解される。

イ この点、本件対象文書に関する保存期間については、上記アの一連の法律の制定、改正等の当時適用されていた旧規程によることは明らかであるので、これを前提に検討すると、閣議請議文書及び提示文書以外の本件開示請求の対象となり得る文書については、上記(1)ウで諮問庁が説明するとおりの各文書が想定されるところ、旧規程に照らせば（なお、諮問庁から旧規程に基づく行政文書分類基準表の提示を受け、当審査会においてこれを確認したところ、当該各文書の保存期間は諮問庁の説明するとおりであると認められる。）、それらが存在したとしても、その保存期間が既に経過していると認められることから、法務省において、いずれの文書も保有していない旨の諮問庁の説明は、首肯できる。

ウ また、上記(1)で諮問庁が説明する処分庁が行った本件対象文書の探索の方法及び範囲について、当審査会事務局職員をして更に諮問庁に確認させたところ、法務省矯正局内の文書庫、事務室及びパソコンの共有フォルダー内を探索したとのことであり、処分庁が行った本件対象文書の探索の方法及び範囲について、特段の問題があるとは認められない。

エ したがって、法務省において本件対象文書を保有していない旨の諮問庁の説明に、不自然、不合理な点はなく、これを覆すに足りる事情も認められない。

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、これを保有していないとして不開示とした決定については、法務省において本件対象文書を保有しているとは認められず、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）

（過日、監獄法を改正するものとされ、まず第1段階として、受刑者処遇については刑事施設法を成立させた。また、未決拘禁者等の処遇については、監獄法の題名を「刑事施設ニ於ケル刑事被告人ノ収容等ニ関スル法律」（以下「未決拘禁者法」という。）に改めた上、残すものとされた。すなわち、刑事施設法及び未決拘禁者法の二本立てとなった。）

この一連の法律の制定、改正等の際して作成された行政文書のうち、「法務省行政文書管理規則」（平成23年法務省秘文訓第308号大臣訓令）16条・別表第1「行政文書の保存期間基準」のうち、「法令の制定又は改廃及びその経緯」の区分、「事項」が「1 法律の制定又は改廃及びその経緯」中「業務の区分」が、①「（1）立案の検討」、②「（2）法律案の審査」、③「（3）他の行政機関への協議」、④「（5）国会審議」及び⑤「（7）解釈又は運用の基準の設定」として保存されている、①から⑤までの各行政文書の開示を請求する（当該各行政文書の保存期間は、いずれも「30年」である。）。ただし、領置事務関係の行政文書に限るものとする。また、上記の「領置事務」とは、被収容者の現金、物品及び有価証券を国が受領して直接・間接に管理・保管し、返還し、処分等する職務行為の全てをいう。したがって、これには、「領置物」のみならず、「差入物」、「仮留物」、「遺留物」及び「保管私物」に関する事務並びに「保管総量・領置総量・領置限度量」に関する事務などが含まれる。要するに、現行の刑事収容施設法に例えて言うと、直接的には、「第5節 金品の取扱い」の全部、157条（審査の申請）1項2号及び176条（死亡の通知）が該当する。そして、これに、「第4節 物品の貸与及び自弁」、「第8節 書籍等の閲覧」などの事務のうち、領置事務と関係する事務が加わる。

さらに、上記の「（領置事務関係の）行政文書」には、上記別表第1の「具体例」欄に規定されている各種の行政文書のほか、起案者意見、起案者参考等を含む。また、パソコン内で保有している行政文書を含む。印刷物、冊子等に姿、形を変えているものを含む。