

諮問庁：法務大臣

諮問日：平成30年4月11日（平成30年（行情）諮問第186号）

答申日：平成30年10月17日（平成30年度（行情）答申第262号）

事件名：死刑確定者の処遇に係る特定個人等との意見交換会の議事録等の不開示決定（存否応答拒否）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、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否した決定は、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12月22日付け○管発第3762号により特定矯正管区長（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、以下の裁決を求める。

- (1) 処分庁がした原処分を取り消す。
- (2) 審査請求人に対し、請求に係る行政文書を全部、開示する。
- (3) 審査請求人に対し、請求に係る文書を、本件請求を含む以降の不服申立手続が終結するまでの間、厳に保全するものとし、これを廃棄し、又は散逸させてはならない

#### 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。なお、添付資料については省略する。

##### (1) 審査請求書

ア 請求者が処分庁に開示を求めた行政文書の名称と内容  
意見交換会の議事録及び関係資料

本年（平成29年。以下同じ。）8月1日、特定刑事施設において死刑確定者の処遇につき、参議院議員特定人を特定立場とする同氏を含む総勢13名の陳情者団体と御庁側（法務省矯正局成人矯正課補佐官、特定矯正管区成人矯正第一課長、特定刑事施設長ほか。以下同じ。）総勢8名による意見交換会（以下「本件意見交換会」ともいう。）が実施されたことに関し、御庁又は当該庁が作成した議事録及び関係資料一切。

##### イ 中間手続

(ア) 求補正書（事務連絡，平29.12.7）：処分庁は請求者に対

し、開示を求める行政文書が法5条1号の「個人に関する情報」と同様に解されることから、法8条により文書の存否応答拒否の扱いで、不開示となる見込みを告げたうえで、本件請求を維持するか回答を求めた。

(イ) 求補正に対する回答(平29.12.18)：上記に対し、請求者は、本件請求を維持する旨を回答。更に特定人の同意を得るべく手立てをする旨の意見を述べた。

(ウ) 事務連絡(平29.12.21)：平成29年11月17日付で本件請求を受理した旨通知。

#### ウ 処分庁がした行政文書不開示決定とその理由要旨

(ア) 不開示決定(○管発第3762号)：処分庁は平成29年12月22日、特定矯正管区長名で当該行政文書の不開示を決定し、同日、これを請求者に通知した。

(イ) 不開示とした理由：前記の求補正書(上記イ(ア)参照)が予告したとおり、「開示請求に係る当該文書の存否を答えるだけで、法5条1号の規定により、不開示とすべき個人を識別することができる情報が開示されるのと同様の結果が生じるため。」としている。

#### エ 処分庁が述べる不開示の理由は成立しない

(ア) 争点：本件審査請求に至る経過は、上記アないしウのとおりである。本件の争点は、実は単純である。意見交換会(前出。以下、第2の2において「会合」という。)の開催の労を執った特定人(国会議員)の活動が個人的なものか、公的なものかで判断が割れるところ、果たして処分庁は、これを前者と捉え、個人情報保護を装い不開示を発動した。しかし、これは、特定人の活動実態を誤認しており、取消しを免れない。以下、詳述する。

(イ) 請願権から派生する陳情：国民の陳情権は、憲法16条の請願権から派生し保障される。請願の方法も様々な形態があり、陳情も同様である。基地問題、原発問題で市民が官公庁に陳情するとき、地元選出の国会議員が紹介の労を執り、自らも当局に質疑する。官民の質疑応答はメディアにのり、われわれに届く。官側が情報を遮断することはほとんどない。同じことが処分庁には何故できないのか全く理解に苦しむところである。

(ウ) 特定人の公然活動と文書開示同意の擬制：特定人は「死刑判決を受けられたみなさんへ」(甲第1号証。以下「甲1文書」という。)と題する印刷物を全国の対象者に配布した。そこでは特定人は、自らの姓名を名乗り、政党特定役職A・参議院議員・特定議員連盟特定役職B・基金特定役職C等の肩書きの下、公然と人権活動の立場を鮮明にしている。会合の目的もその活動の一環と分かる。

甲1文書と後述の甲第2号証（以下「甲2冊子」という。）の活動趣旨から見て、特定人の文書開示同意は擬制されている。本人同意の場合、処分庁の論理を踏まえても当該文書の不開示発動は許されないのである。

(エ) 処分庁も認識していた会合の公然化：甲2冊子14ページ以下には会合の趣旨と内容が、1枚の写真と共に掲載されている。処分庁側は、3機関8名が対応し、処遇問題に限定されているとはいえ、格式の高い会合であった。ところで1枚の写真、陳情者側中央に特定人が起立して何か発言している。陰がないところから、ストロボ撮影である。このような場で密かにストロボ撮影することはできない。刑事施設内へのカメラの持込みと撮影は、特に厳重に規制される。撮影は処分庁側が許可したと解される。すなわち、処分庁側は会合写真が施設外に流布し、会合の公然化を当初から認識していたのである。そして写真と記事は冊子として刊行され、同時にインターネット及びQコードにより国の内外に公開された（甲2冊子1ページ）。

(オ) 不開示の論拠は最早、破綻した：処分庁の不開示の法的根拠は、法5条1号と法8条であった。法5条1号には適用除外があり、そのイは「…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」と挙示。上記特定人の公然活動の実態、処分庁側の会合公然化の認識は、正しくこの適用除外に適合する。処分庁の論拠はここに崩壊した。処分庁がした原処分は取り消されるべきである。

## (2) 意見書

### ア 諮問庁の理由説明書に対する請求者の反論

#### (ア) 理由説明書の構造

a 理由説明書（下記第3。以下同じ。）1は、請求者が処分庁に対し本件行政文書の開示を請求したこと、処分庁は法8条に基づく存否応答拒否の扱いで不開示決定をしたこと、これを不服として請求者がその取消しを求めて本件審査請求をしたこと等の経緯を記している。細部の用語を省略した点を除けば、おおむね、そのとおりである。

b 同2は、「本件対象文書の法8条該当性について」と題し、法8条該当の類型を「本件存否情報1」及び「本件存否情報2」のように区分した上で、いずれも「法8条に該当し、その存否を明らかにしないで、本件開示請求を拒否すべきものと認められる。」と述べる。

c 同3〔審査請求人注〕は、「以上のとおり、本件対象文書については、その存否を答えるだけで、法5条1号及び2号イの規定

により不開示とすべき情報が開示されるのと同様の結果を生ずるものと認められることから、その存否を明らかにしないで、本件開示請求を拒否した本件決定は妥当である。」と結論する。

[審査請求人注：理由説明書記載の最終番号「(3)」は「3」の誤記と思われる。「以上のとおり・・・本件決定は妥当である。」との文言は、各論(1)、(2)ではなく、同書の1及び2を通した最終の結論と解されるからである。]

(イ) 当該行政文書は確実に存在する

- a 諮問庁は、当該文書の存否自体を答えていない。しかし、文書の存在は、本件請求の前提である。同庁のスタンスがそうであるならば、請求者をして、同文書の存在の物理的証明の手立てがなく、したがって、論証によらざるを得ない。
- b 特定人側は当該刑事施設に対し、会合実施の申入れと同時に7項目の質問を記した書面を提出した(甲2冊子)。また、同時期に会合の写真撮影と写真現物の引渡しを求めたとみられる。結果的に会合は実現し、写真撮影も許可された(甲2号冊子14頁)。
- c こうした対応、特に会合と写真撮影の案件は当該庁内部はもとより上級庁と協議が重ねられ、結果は文書に記録されたはずである。また、会合当日の質疑応答、場合分け回答、回答保留・・・、これも議事録(仮称)として残されたに違いない。会合に臨場した官吏諸氏は全員、幹部職にあり、提起又は臨時の人事異動の運命下にある。2、3年もすれば施設から姿を消す。このとき後任に口頭での申し送りには限界があり、文書の形を採ることになる。以上の理由から当該行政文書は確実に存在すると言える。

(ウ) 「本件存否情報1」について

- a 理由説明書は、法8条該当性を主張するにあたり、要旨、「同情報1は個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものに該当すると認められることから、法5条1号本文前段に該当する。」という。また、同号ただし書イが挙示する適用除外に「該当しない。」ともいう。

b 反論

- (a) 特定人が国会議員であることから、まず、国会議員一般につき、個人情報かどのように管理されているかを検討する。議員は、被選挙権の行使にあたり、自らの氏名、生年月日、住所、学歴・学位、職歴、資格、免許、趣味、政見、思想、信条のほか、家族構成まで公示される。さらに、議員には政治資金の収支、本人及び配偶者、子の資産公開が義務づけられている。最早、個人情報保護どころの比ではない。

(b) もっとも、国会議員にも保護されるべき個人情報には存在する(上記を除く。)。例えば、冠婚葬祭、学業成績、親書・通信の秘密、病歴・通院歴、交友・社交関係、不祥事歴等は、あまり他者から干渉されたくない個人情報である。これが赤裸々にされるとき、又は、その恐れが具体的にあるとき、はじめて個人情報侵害の問題が生じると言うべきである。

(c) これを特定人について見ると本人は国会議員であると同時に弁護士でもある。法曹として上記の法理は十二分承知して公然活動に従事しているのである(甲1文書、甲2冊子及び意見書に添付した資料参照)、公然活動の実態がある以上、情報開示につき本人同意が擬制される(審査請求書エ(ウ))。法8条の該当性を主張する所論には何ら具体性がなく、よって、法5条1号を適用することは相当でない。

c 理由説明書は、請求人が指摘した法5条1号ただし書イ挙示の「適用除外」を否定した。しかし、その理由は述べていない。処分庁側が会合の写真撮影を許可し、写真の流布で会合の公然化を認識していたにもかかわらずである。「適用除外」は諮問庁の見解によるまでもなく明確に成立している。この項における諮問庁の論旨には理由がない。

(エ) 「本件存否情報2」について

理由説明書は、前節の「情報1」に続けて新たに「情報2」の項を設け、特定人が団体等に所属していることから、法5条2号イが規定する「法人その他の団体」の権利、競争上の地位、その他正当な利益を害するおそれがあると認められる、とし、法8条該当性を主張する。しかしこの点は処分庁の不開示決定の対象ではなく、したがって、本件審査請求の理由としていない。準司法手続を踏む行政不服審査において、諮問庁が前置手続を経ない事実をもって、不意打ち的に争点化することは許されない。

仮に、これが適法だとしても、前節のとおり、特定人の公然活動に法8条の該当性がない以上、法5条1号及び2号イの適用の余地がないこともち論である。

イ 特定人の公然活動の正当性を担保する情報公開

(ア) 権利の拮抗

情報公開と個人情報保護の権利関係が大なり小なり拮抗することは、法の制定当初から想定されていた。二者の権利の優位性を、同じ行政機関が判定するが故に、さしたる理由もなく、あるいは極めて抽象的な理由をもって、前者で権利を保障しつつ後者でこれを侵蝕する事態が考えられるからである。本件で諮問庁は、法8条の該

当性を言い、文書の存否すら答えなかった。該当性を言えば常に不開示決定が可能とする運用があるならば、法制定の目的を没却する。

立法者の危惧は本件で的中した。この事態は避けなければならない。

(イ) 想起される政・官・民の不祥事

かつての不祥事に指揮発動疑獄（昭28）、黒い霧疑獄（昭41）、ロッキード疑獄（昭48）、ダグラス・グラマン疑獄（昭49）、殖産住宅疑獄（昭63）があった。政・官・民が密室で相塗れた事案であり、この構図がろくな結果を生まないことを国民は知った。これが法制定の端緒となったことは否めない。では、今日ではどうか。特定学校法人A、特定学校法人Bにまつわる疑惑に関し、メディアは連日のように公有地不当割引、公文書廃棄・変造・改ざん、虚偽答弁、そん度、背任、詐欺、会食、首相夫人、名誉校長、首相案件、便宜、官邸、首相秘書官・・・等々、おどろおどろしい用語をもって報道する。メディアが全部、正しいとは思わない。しかし、行政文書にまつわる過度の密事・秘匿性が不祥事を助長させている現実を、関係者は銘記すべきである。

(ウ) 公然活動の正当性を担保

特定人は、既報のとおり、自らの氏名、肩書、活動拠点を公表した上で、正々堂々と公然活動をしているのである。そして、特定拘置所に於ける当日の意見交換会の実施参与も公然活動の一環であった（甲1文書、甲2冊子、添付資料参照）。むしろ、本件行政文書一切を開示することが特定人の公然活動の正当性を担保するとさえ言える。

処分庁と諮問庁の主張は、法8条該当性一本槍であり、説得力のある法理・証拠を示していない。この主張に与することはできない。

ウ 情報公開法を形骸化させないために

(ア) 死刑制度隠ぺい体質の打破

法務省は、刑事政策的に死刑制度・死刑確定者処遇の詳細をほとんど公表していない。本件はそのような隠ぺい体質が具現化した事案と評するのは言い過ぎだろうか。わが国は死刑制度を持つ。刑法、刑事訴訟法、刑事施設法、同法施行規則に、死刑とその執行方法が存在する。ところが具体的処刑方法とそれに至るまでの死刑確定者に対する処遇は不明である。僅かに、法相の記者会見で当日の処刑対象者氏名・事件要旨と拘置所名の公表（平成19年）、東京拘置所の刑場にメディアを入れ、これを公開した（平成22年）のみであった。かような隠ぺい体質が本件不開示決定に反映しているとすれば、法は形骸化する。これは、打破しなければならない。

この不服申立てはそのような目的を併せ持つものでもある。

(イ) 諮問庁は写真撮影の経緯始終を答えよ

既報のとおり、甲2冊子14頁以下には、本件会合の記事と写真1枚が掲載されている。撮影者が官民のどちら側に属するかはともかく、刑事施設内へのカメラの持ち込みと撮影は、保安上、特に厳重に規制される。

写真掲載自体、規制をクリアした結果でもあった。処分庁が、これを許可した時点で写真の流布等、会合の公然化を認識していたのである。これは法5条1号イが挙示する適用除外の対象となる。諮問庁は、「・・・同号ただし書イには該当しない。」と答弁するが、撮影の許可、写真現物の引き渡しの事実には口をつぐむ。都合の悪い問題に沈黙する諮問庁の姿勢は非難せざるを得ない。会合の公然化に至る撮影を許可し、他方で法8条及び法5条1号、2号イを発動する等、正反対の場合当たりの対応をするのが処分庁と諮問庁である。諮問庁は、まず、写真撮影の経緯始終を答えられたい。その答えこそ、不開示決定の不合理に直結するからである。

合理的根拠を欠く本件不開示決定は取消しを免れないものと思料する。

### 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「本年8月1日、特定刑事施設において死刑確定者の処遇につき、特定人を特定立場とする特定人を含む総勢13名の陳情者団体と御庁側（中略）総勢8名による意見交換会が実施されたことに関し、御庁又は当該庁が作成した議事録及び関係資料一切。」（本件対象文書）を請求したことを受けて、処分庁が、法8条の規定による存否応答拒否（当該文書の存否を答えるだけで、法5条1号の規定により不開示とすべき情報が開示されるのと同様の結果が生ずるもの）に該当するとして、平成29年12月22日付け○管発第3762号行政文書不開示決定通知書により不開示決定（原処分）を行ったことに対してなされたものであり、審査請求人は、本件対象文書は特定人が公然と行ってきた活動に関するものであり、法5条1号ただし書イに該当し、開示相当であると主張し、原処分の取消しを求めていることから、以下、本件対象文書の法8条該当性について検討する。
- 2 本件対象文書の法8条該当性について
  - (1) 本件対象文書の存否を答えるだけで、法5条1号の規定により不開示とすべき情報が開示されるのと同様の結果が生ずること

本件対象文書は、仮に存在するとすれば、特定人が、平成29年8月1日に、特定の立場で、特定刑事施設において死刑確定者の処遇に関する意見交換会を実施した際の議事録等（特定矯正管区又は特定刑事施設

保有)であると認められるところ、本件対象文書の存否を答えることは、特定人が上記のとおり意見交換会を実施したという事実の有無(以下、第3において「本件存否情報1」という。)を明らかにすることと同様の結果を生じさせるものと認められる。

本件存否情報1は、個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものに該当すると認められることから、法5条1号本文前段に該当する。

次に、法5条1号ただし書イ該当性について検討すると、本件存否情報1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認められず、同号ただし書イには該当しない。

また、同号ただし書ロ及びハに該当する事情もない。

したがって、本件対象文書については、その存否を答えるだけで、法5条1号の規定により不開示とすべき情報が開示されることと同様の結果が生じることから、法8条に該当し、その存否を明らかにしないで、本件開示請求を拒否すべきものと認められる。

- (2) 本件対象文書の存否を答えるだけで、法5条2号イの規定により不開示とすべき情報が開示されるのと同様の結果が生ずること

また、特定人は特定の「法人その他の団体」に所属しており、本件対象文書の存否を答えることは、当該「法人その他の団体」を構成する特定人が当該意見交換会を実施したという事実の有無(以下、第3において「本件存否情報2」という。)を明らかにすることと同様の結果を生じさせるものと認められる。

本件存否情報2は、これを公にすることにより、当該「法人その他の団体」の権利、競争上の地位、その他正当な利益を害するおそれがあると認められる。

したがって、本件対象文書については、その存否を答えるだけで、法5条2号イの規定により不開示とすべき情報が開示されることと同様の結果を生じることから、法8条の規定に該当し、その存否を明らかにしないで、本件開示請求を拒否すべきものと認められる。

- (3) 以上のとおり、本件対象文書については、その存否を答えるだけで、法5条1号及び2号イの規定により不開示とすべき情報が開示されるのと同様の結果が生ずるものと認められることから、その存否を明らかにしないで、本件開示請求を拒否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4月11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5月21日 審査請求人から意見書及び資料を收受

④ 同年9月18日 審議

⑤ 同年10月15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、本件対象文書の開示を求めるものであるところ、処分庁は、本件対象文書の存否を答えるだけで、法5条1号の規定により不開示とすべき個人を識別することができる情報が開示されるのと同様の結果が生じるとして、法8条の規定に基づき、その存否を明らかにしないで本件開示請求を拒否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、本件対象文書の存否を答えるだけで、法5条2号イの規定により不開示とすべき情報が開示されるのと同様の結果が生ずることもその理由に追加した上で、原処分は妥当であるとしていることから、以下、本件対象文書の存否応答拒否の適否について検討する。

### 2 本件対象文書の存否応答拒否の適否について

(1) 本件対象文書は、これが仮に存在するとすれば、特定人が、平成29年8月1日に特定刑事施設において実施された本件意見交換会に特定の立場で関わった際に作成された、当該意見交換会の議事録及び関係資料であると認められるから、特定の個人を特定した上で開示を請求された本件対象文書の存否を答えるだけで、特定人が本件意見交換会に参与した事実の有無（以下「本件存否情報」という。）を明らかにすることと同様の結果を生じさせるものと認められる。

(2) そして、本件存否情報は、法5条1号本文前段に規定する個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものであると認められる。

次に、本件存否情報の法5条1号ただし書該当性について検討するに、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところによると、本件意見交換会は、仮にこれが実施されたとしても、非公開で行われ、これが実施されたことが公表されることはないとのことであり、この諮問庁の説明を覆すに足りる事情はない。そして、特定人において、本件意見交換会が行われ、これに自分が参加した旨を明らかにしていることを認めるに足りる事情もないから、本件存否情報について、同号ただし書イに該当する事情はない。

なお、審査請求書に添付された資料中の特定団体が発行する冊子には、特定人が特定刑事施設において実施された本件意見交換会に参加したという趣旨の記載があるが、当審査会事務局職員をして、特定団体のウェブサイトを確認させたところによると、当該冊子は特定団体の活動に賛同する者に配布される会報であると認められるから、そのような冊子が

あるからといって、本件存否情報につき、法5条1号ただし書イに該当する事情があると認めることはできない。

また、本件存否情報について、法5条1号ただし書ロ及びハに該当する事情も認められない。

- (3) 以上によれば、本件対象文書は、その存否を答えるだけで法5条1号の不開示情報を開示することとなるため、同条2号イについて判断するまでもなく、法8条の規定により、その存否を明らかにしないで本件開示請求を拒否すべきものと認められる。

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、いずれも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、その存否を答えるだけで開示することとなる情報は法5条1号に該当するとして、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否した決定について、諮問庁が同号及び同条2号イに該当することからその存否を明らかにしないで開示請求を拒否すべきとしていることについては、当該情報は同条1号に該当すると認められるので、同条2号イについて判断するまでもなく、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）

### 意見交換会の議事録及び関係資料

本年8月1日、特定刑事施設において死刑確定者の処遇につき、参議院議員特定人を特定立場とする同氏を含む総勢13名の陳情者団体と御庁側（法務省矯正局成人矯正課補佐官，特定矯正管区成人矯正第一課長，特定刑事施設所長ほか）総勢8名による意見交換会が実施されたことに関し、御庁又は当該庁が作成した議事録及び関係資料一切。