

諮問庁：法務大臣

諮問日：平成30年10月25日（平成30年（行情）諮問第473号）

答申日：平成31年2月6日（平成30年度（行情）答申第413号）

事件名：刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律の改正等に関し作成された
金品の取扱い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30年6月8日付け法務省矯総第1561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

審査請求人の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 審査請求人が行った行政文書開示請求は、正当な請求である。

審査請求人は、平成30年5月3日付けをもって、刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律の一部を改正する法律（平成18年法律58号。以下「一部改正法」という。）の法律改正等に関し作成された行政文書のうち、審査請求人が指定した行政文書について、法務省が保有する行政文書の開示を請求したものである。ただし、「金品の取扱い」に関する行政文書に限る。

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、現在も法務省が保有しているものである。したがって、審査請求人の請求どおりに該当の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 「金品の取扱い」に関する事務は、法解釈の難しい分野である。

本件開示請求の対象事務は、「金品の取扱い」に関する事務である。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（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、大きな欠点となっている。この事情は、刑事施設、少年院及び少年鑑別所（以下、併せて「矯正施設」という。）に共通するものである。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。このため、処理に困った矯正施設からは、法務本省に対し、質疑がなされているところである。

このため、法務大臣は、保有する情報を積極的に矯正施設へ伝達すべきであるし、また、行政文書の開示請求のなされたときは、積極的に開示すべきである。

ところが、今回の審査請求人の開示請求に対して、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・・・」ことを理由として、不開示としてしまったのである。該当の行政文書を現に保管しているにもかかわらずである。

処分庁のこの決定は、違法であり、不当である。

ウ 法律改正に関する重要な行政文書である。

審査請求人が今回開示請求した行政文書は、一部改正法に関する行政文書である。重要な行政文書である。このため、その保存期間は30年間であって、いまだ保存期間中のものである。

このように重要な行政文書の開示を理由なく拒否した処分庁のこの決定は、違法であり、不当である。その責任は重大である。

エ 処分庁には、開示すべき法律上の義務がある。

法務大臣には、審査請求人が請求した本件行政文書開示請求について、これを開示すべき法律上の義務がある。隠してはならない。

ゆえに、この不開示決定は、違法であり、不当である。

オ 秘密の文書ではない。

本件開示請求の対象文書は、秘密を要する文書ではない。外交、内政等とも関係がない。開示しても特段の問題を生じないものである。

したがって、この不開示決定は、怠慢以外の何物でもなく、大変に問題のある決定であって、違法、不当である。

カ 「金品の取扱い」に関する事務の進歩・発展のためには、行政文書の公開が不可欠である。

積極的に公開しないと、現場職員の研究・進歩と、訟務遂行能力の

向上と、学問としての発展が期待できない。

現に、法務省矯正研修所が、刑務官を育成するために編集した教科書（「研修教材 成人矯正法」（矯正協会，2009））においても、「金品の取扱い」に関する基礎理論において幾つかの重大な誤りを犯しているところである。イロハのイで誤りを犯している。このため、先へ進めないのである。要するに、「金品の取扱い」の分野においては、混乱を生じているので、根本から正さなければならない。そのためには、行政文書の開示が不可欠である。

にもかかわらず、正当な理由なく不開示とした決定は、違法、不当である。

キ 勘違いをしているのではないか。

ひょっとして、法務大臣と、その部下職員は、勘違いをしているのではないのでしょうか。特に、その部下職員は、行政文書を隠して、敵から行政文書を守るのが仕事だと思っているのではないのでしょうか。

そうでしょうか。地方の現場の職員が働きやすいようにすることではないのでしょうか。矯正の進歩・発展を図る。行政文書という財産を有効に活用することではないのでしょうか。これは、秘密文書でしょうか。なぜ、隠すのでしょうか。一方で、「敵から守る」と考え、他方で、「じゃまくさい、手間がかかる。うるさい」として自己の利益を考えているのではないのでしょうか。

「じゃまくさい。手間がかかる」とする点については、コピー作業を外部（弁護士会の謄写部等）に委託することによって改善が可能でしょう。ほかにも、手段・方法はあるのではないのでしょうか。まずは開示を行うべきでしょう。そこから始まるのです。

どうか、法務大臣におかれては、部下職員の勘違いを正していただきたい。なお、分からないだろう、隠す、という行為は、過失ではなく、違法である。

ク 「金品の取扱い」に関する行政文書の開示は、皆無である。

さて、次のとおり、約50年間分の刑事施設の「金品の取扱い」に関する行政文書の開示を請求してきたが、結局、法務省（矯正局）は、1件の開示もしなかった。法務大臣は、政治家として、また、国家公務員として、自己のこの行為をどう捉えるかである。

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

⑥ 平成27年12月23日～平成29年3月31日

⑦ 平成29年4月1日～平成30年2月28日

ケ 説明責任があるはずである。

法務大臣は「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。

コ 一部改正法に関する大量の行政文書があることは判明している。

法務大臣は、「請求に係る行政文書は保有しておらず、存在しない・・・」ことを理由として、本年（平成30年を指す。以下同じ。）6月8日付けで、本件行政文書不開示決定を行った。要するに、「一切、保有していない。全くない」としたのである。

ところが、法務大臣は、その後、別件の行政文書開示請求の関係で、本年7月6日付け法務省矯総第1769号「行政文書開示決定通知書」をもって、「法律案審議録「刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律の一部を改正する法律案（平成18年法律第68号）（一部改正法のこと）」のうち、法務省から内閣法制局に提出されたもので、金品の取扱いに係る事項（1冊目）（ただし、内閣法制局が対応した文書を除く。）」を開示するものとして、その開示文書（コピー）を郵送し、過日、審査請求人はそれを受領した。しかし、その送付物は、法律案審議録1回分（2005年（平成17年）11月17日分）のみであり、しかも、枚数はわずか68枚（ページ）であった。

もっとも、本年10月9日までに、一部改正法等の残りの部分について開示決定がなされる予定である（平成30年6月8日付け法務省矯総第1562号による。）。

ところで、一部改正法に関する①法律案の審議録（これのみで3000枚以上）、②当初法務省が内閣法制局へ持ち込んだ文書、③想定問答、④質疑に対する回答等の行政文書は、内閣法制局から返却を受けて、現在は法務省で保管中であることを確認済みである。

したがって、現に保存しているにもかかわらず、保有していないことを理由として行った不開示決定は不当かつ違法であるので、その不開示決定を取り消すとともに、審査請求人が開示請求している行政文書の全てを、即刻、開示するべきである。

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、早期に開示するべきである。

(2) 意見書

審査請求人から平成30年11月24日付け（同月26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30年6月8日付け法務省矯総第1561号行政文書不開示決定通知書により、原処分を行ったことに対するものであり、審査請求人は、審査請求に係る行政文書不開示決定を取り消すとの裁決又は決定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

(1) 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上で、平成30年5月15日付け行政文書開示請求について（求補正）（以下「求補正書」という。）により、請求趣旨に該当すると思われる行政文書の情報提供を行った。

(2) 審査請求人からの平成30年5月19日付け行政文書開示請求について（回報）により、請求は維持するが、求補正書で情報提供のあった行政文書はいずれも希望しない旨の回答があったことから、同月25日付け行政文書開示請求について（意思確認）により、求補正書において情報提供した行政文書以外に、本件開示請求の趣旨に該当すると思われる行政文書は保有しておらず、このまま開示請求を維持された場合、行政文書不存在による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。

(3) 審査請求人からの平成30年6月1日付け「行政文書開示請求について（意思確認）」に対する回答についてにより、本件開示請求を維持する旨の意思表示があったことから、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。

- (4) また，審査請求人は，審査請求書において，「法務大臣は，その後，別件の行政文書開示請求の関係で，本年7月6日付け法務省矯総第1769号「行政文書開示決定通知書」をもって，「法律案審議録「刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律の一部を改正する法律案（平成18年法律第58号）（一部改正法のこと）」のうち，法務省から内閣法制局に提出されたもので，金品の取扱いに係る事項（1冊目）（ただし，内閣法制局が対応した文書を除く。）」を開示するものとして，その開示文書（コピー）を郵送し，過日，審査請求人はそれを受領した。（中略）したがって，現に保存しているにもかかわらず，保有していないことを理由として行った不開示決定は不当かつ違法である」等と主張しているところ，当該開示請求は法12条1項の規定に基づき，内閣法制局長官から処分庁に対して開示請求事案が移送されたものである。

開示請求事案の移送は，開示請求を受けた行政機関が請求に係る行政文書を保有しているものの，開示又は不開示の判断については他の行政機関において行うことが適当な場合に行われるものであって，行政文書自体が移送されるものではないことから，審査請求人が処分庁において当該開示請求に係る行政文書を保有しているとの主張は失当である。

- 3 以上のとおり，本件対象文書について，処分庁において保有しておらず，存在しないことを理由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10月25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11月26日 | 審査請求人から意見書及び資料を收受 |
| ④ | 同年12月21日 | 審議 |
| ⑤ | 平成31年2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，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，開示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

ア 上記第3の2のとおり。

イ 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（刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律（以下「刑事施設法」という。）、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。）、一部改正法、刑事収容施設法等）の制定、改正当時、「金品の取扱い」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、「金品の取扱い」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情報提供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、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、①30年保存文書である「法令決裁書類（平成18年）」の行政文書ファイルに編てつされた閣議請議文書（同年の第164回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の一部を改正する法律案に係る、国会に提出するための閣議請議文書）及び②10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」（平成19年5月30日付け法務省矯成第3342号矯正局長通達「被収容者の物品の保管等について」）（以下、併せて「提示文書」という。）について、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、情報提供したものの、審査請求人が、提示文書については、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。

（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、上記の一連の法律の制定、改正当時、審査請求人が開示を求め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。

ウ また、上記第 3 の 2（4）の内閣法制局長官から処分庁に対して移送された開示請求事案について、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、諮問庁はおおむね以下のとおり補足して説明する。

法務省では、移送された上記の事案の開示請求に係る文書を保有していないことから、内閣法制局から当該開示請求に係る文書の原本の貸与を受けて開示の実施をした。

処分庁に上記の開示請求事案が移送されたのは、平成 30 年 5 月 24 日（移送案件受付日）であり、当該移送は、本件審査請求に係る開示請求（同月 7 日受付）後に行われたものである。

（2）検討

ア 当審査会において、諮問書に添付された資料を確認したところを踏まえ、本件開示請求の趣旨について検討すると、提示文書については、審査請求人において、処分庁に対し、これを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、提示文書は本件対象文書に含まれないといえる。

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を始めとする一連の法律の制定、改正等に際して作成された行政文書（金品の取扱いに限る。）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行政文書（本件対象文書）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、改正等の当時に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、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）イ（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、いずれも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、処分庁が行った本件対象文書の探索の範囲等について、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範囲等について、特段の問題があるとは認められない。

エ なお、審査請求人は、別件の開示請求事案において、処分庁が内閣法制局長官から事案の移送（法１２条１項）を受け、法務省において保管している文書がある旨主張するところ、諮問庁から当該移送に関する資料の提示を受け、当審査会においてこれを確認したところによると、処分庁が当該移送を受けた日（平成３０年５月２４日受付）は、本件開示請求（同月７日受付）後であり、本件開示請求時点で、法務省において当該移送に係る文書を保有していなかったと認められることからすると、当該文書が開示請求の対象となる余地はない。

オ 以上によれば、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ないから、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た。

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、監獄法の題名を未決拘禁者法に改めた上、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。

次に第2段階として、一部改正法が、平成18年6月2日に成立した（平成18年法律58号）。この結果、刑事施設法は、その題名を刑事収容施設法に改め、かつ、未決拘禁者法を取り込んだ。ここにおいて、刑事施設法と未決拘禁者法が一本化したのである。加えて、この刑事収容施設法は、被収容者のほか、新たに、留置施設に留置されている被留置者（同法2条2号）及び海上保安留置施設に留置されている海上保安被留置者（同条3号）の処遇に関する事項をも、それぞれ取り込んだのである。

上記の一部改正法の法律改正等に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、「金品の取扱い」に関する行政文書に限るものとする。「金品の取扱い」とは、要するに、刑事施設における被収容者の私物の取扱いを規定したものである。現行の刑事収容施設法は、第5節「金品の取扱い」（44条ないし55条）が該当する。「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も含む。