

諮問庁：法務大臣

諮問日：平成30年3月14日（平成30年（行情）諮問第139号）

答申日：平成31年3月20日（平成30年度（行情）答申第499号）

事件名：特定刑事施設が保有する所内例規に関する行政文書ファイル（特定期間）等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1（1）及び（2）に掲げる文書（以下、順に本件対象文書（1）及び本件対象文書（2）といい、併せて「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29年12月4日付け東管発第5437号により東京矯正管区長（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、その取消しを求める。

2 審査請求の理由

（1）原処分までの間に、審査請求人と処分庁（一部諮問庁）との間において発受した書面の標目は次のとおりである。

ア 発 平成29年7月19日「行政文書開示請求書」（同月21日）
（本件開示請求書）

イ 受 同月26日「行政文書開示請求について（求補正）」（同月31日）（求補正1）

ウ 発 同年8月2日「回答書」（同月4日）（回答1）

エ 受 同月8日「行政文書開示請求について（求補正2回目）」（同月14日）（求補正2）

オ 発 同年10月23日「審査請求書」

カ 受 同年11月1日「行政文書開示請求について（求補正3回目）」（同月7日）（求補正3）

キ 発 同月13日「回答書」（同月17日）（回答2）

ク 受 同月20日「行政文書開示請求について（求補正4回目）」（同月24日）（求補正4）

ケ 発 同月27日「回答書」（同月29日）（回答3）

コ 受 同年12月4日「行政文書不開示決定通知書」（同月7日）（

原処分)

※ キははがき，ケは速達である。また才は，適正な求補正がなされないまま相当の期間が経過し，開示決定等がなされていないとして，行政不服審査法3条の規定に基づき，法務大臣に対し，不作為についての審査請求を行ったものである。（審査会注：当該審査請求については，確認されていない。）

(2) 不服事由

ア 本件開示請求書に「形式上の不備（請求に係る行政文書の特定が不十分）」はない。原処分には法の解釈適用の誤りがある。

イ 仮に，本件開示請求書に「形式上の不備（請求に係る行政文書の特定が不十分）」があったとしても，処分庁は，上記（1）イ，エ，カ及びクの計4回の求補正を通じて，一度も「請求に係る行政文書の特定が不十分」であるとの通知をしていないにもかかわらず，かかる理由をもって不開示決定を行うのはまったくの不意打ちというべきであって，違法である。

ウ しかも，審査請求人は，上記（1）ケの3回目の回答書において，形式上の不備があったとするなら，その存在及び内容，すなわち，どこがどのように形式上の不備に該当するのか，を具体的に摘示するのが開示請求事務の掌に当たる行政庁としての責務である。開示請求者としては，形式上の不備の存在及び内容を具体的に摘示した上で適正な求補正がなされたならば対応する。本件開示請求書の「備考」（1）の記載を踏まえて，今一度，適切な権限行使のあり方につき再考を促す旨を重層的に記載しているにもかかわらず，処分庁は原処分を強行したものであって，処分庁の手續無視の態度は顕著というべきである。

(3) 結語

現時点における不服事由の記載は上記にとどめ，詳細については具体的な処分理由の提示をもって，速やかに提出する。なお，審査請求人としては，処分庁から，行政文書の保管行政機関である特定刑事施設に対する本件開示請求に係る行政文書の存否等についての照会の有無及びその内容並びにその時期を，上記（1）と並んで，原処分の違法性を基礎づける事由として主張するので，事実関係を悉皆的に調査した上，厳正な審理を求める。

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開示請求した別紙の1に掲げる請求内容（以下，第3において「当初請求内容」という。）について，処分庁が，別紙の2に掲げる請求内容（以下「補正請求内容」という。）のとおり整理した上で，審査請求人に対し，

当初請求内容を補正請求内容のとおり取り扱ってよいか求補正を行ったところ、同求補正に対する回答が得られなかったため、法9条2項の規定に基づき、開示請求書に形式上の不備（請求に係る行政文書の特定が不十分）があり、相当の期間を定めて補正を求めたが、補正がなされなかったことを理由として、平成29年12月4日付け東管発第5437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、本件開示請求書に形式上の不備はなく、原処分は不当である等と主張し、原処分の取消しを求めていることから、以下、本件に係る形式上の不備の有無について検討する。

2 原処分に至るまでの経緯について

- (1) 審査請求人は、平成29年7月21日受付の行政文書開示請求書により、当初請求内容に該当する行政文書の開示を求めるとともに、当初請求内容に係る行政文書の探索・特定に当たり、対象となり得ると見込まれる行政文書の表題、作成年月日及び枚数並びにそれらが保管された行政文書ファイルの名称などの情報提供があれば、対象文書の抽出が可能である旨を付記した。
- (2) 処分庁は、当初請求内容を踏まえ、請求の趣旨を補正請求内容のとおり整理した上で、平成29年7月26日付け求補正書（以下「1回目求補正書」という。）により、審査請求人に対し、当初請求内容を補正請求内容のとおり取り扱ってよいか、同年8月16日を回答期限として補正を求めた。また、併せて、補正請求内容の(1)については、対象文書が膨大となることが予想され、法11条の規定（開示決定等の期限の特例）が適用され、開示決定等がなされるまでに相当の期間を要する場合があることから、まずは請求内容を補正請求内容の(2)に絞り、開示決定等を受けた後で、必要に応じて補正請求内容の(1)を請求することについても検討願う旨情報提供した。
- (3) 審査請求人は、平成29年8月4日受付の回答書において、適切な情報提供がなされた後で請求内容の抽出等を行う旨回答したが、求補正事項の補正はなされなかった。
- (4) 処分庁は、平成29年8月8日付け求補正書（2回目）により、同月29日を期限として、再度、補正を求めたが、同期限内に審査請求人から回答がなかったため、同年11月1日付け求補正書（3回目）（以下「3回目求補正書」という。）により、同月17日を期限として、再度、同様の補正を求めるとともに、同回答期限までに適正な補正がなされなかった場合には、開示請求書に形式上の不備があるとして、不開示決定がなされることとなる旨情報提供した。
- (5) 審査請求人は、平成29年11月17日受付の回答書において、①3回目求補正書において初めて「形式上の不備がある」旨の指摘を受け、

対応方針を判断するために2週間程度の期間を要すると見込まれること、
②収入印紙の購入手続に2週間程度を要すると見込まれることを理由として、3回目求補正書の回答期限を同月30日まで延伸するよう求めた。

なお、当該回答書においても、求補正事項の補正はなされなかった。

(6) 処分庁は、平成29年11月20日付け求補正書(4回目)(以下「4回目求補正書」という。)により、3回目求補正書に記載した回答期限を同年30日まで延長する旨連絡し、改めて、これまでと同様の事項について補正を求めるとともに、同回答期限までに適正な補正がなされなかった場合には、開示請求書に形式上の不備があるとして、不開示決定がなされることとなる旨情報提供した。

(7) 審査請求人は、平成29年11月29日受付の回答書において、本件開示請求に「形式上の不備」は見当たらないことから、求補正に応じた意思表示をなすべき必要性は認められない旨回答し、求補正事項の補正を行わなかった。また、併せて、「形式上の不備の存在及び内容を具体的に摘示したうえで「適正な」求補正がなされたならば、これに対応するにやぶさかでない」と付言した。

なお、その後、4回目求補正書に記載した回答期限である同月30日まで、求補正事項の補正はなされなかった。

(8) 処分庁は、平成29年12月4日付け東管発第5437号行政文書不開示決定通知書により、原処分を行った。

(9) 審査請求人は、平成29年12月26日受付の審査請求書により、本件審査請求を行った。

3 形式上の不備の有無について

(1) 補正請求内容について

上記2(2)記載のとおり、処分庁は、1回目求補正書において、当初請求内容を補正請求内容のとおり整理した上で、審査請求人に対し、当初請求内容を補正請求内容のとおり取り扱ってよいか否か、補正を求めている。

ア 当初請求内容の(1)(別紙の1(1)を指す。以下同じ。)を補正請求内容の(1)のとおり整理したことについて

補正請求内容の(1)は、当初請求内容の(1)に「(ただし、本件請求日(平成29年7月21日)現在保有しているもの)」とのただし書を追記し、記載振りを整理したものであると認められる。

これは、法3条において開示請求の対象とされている「行政文書」について、法2条2項において「当該行政機関が保有しているものをいう」と定義されていることを受けて、当初請求内容の対象文書を開示請求日時点において保有しているものに限りという当然の前提を確認的に追記したものである。

イ 当初請求内容の(2)(別紙の1(2)を指す。以下同じ。)を補正請求内容の(2)のとおり整理したことについて

補正請求内容の(2)は、当初請求内容の(2)に「(本件請求日(平成29年7月21日)現在適用しているもの)との条件を追記し、記載振りを整理したものであると認められる。

これは、本件開示請求書に所内例規の廃止等されたものまで請求するとの趣旨の記載がなく、一般論として、所内例規を対象とした開示請求の多くは開示請求時点において廃止等されておらず有効な例規の開示を求めるものであること、また、対象文書を廃止等されておらず有効な例規に限ることで、開示・不開示の判断等の事務処理に要する期間を縮減し、より短期間で開示決定等を行うことができることとなり、結果として審査請求人の利益に資することを考慮し、当該追記を行ったものである。

(2) 形式上の不備の有無について

上記(1)記載のとおり、処分庁は審査請求人の利益に資するよう配慮した上で補正請求内容を1回目求補正書に記載しているものの、上記(1)イの追記事項については、考え方によれば対象文書探索等の範囲を狭める趣旨の追記という側面もあるため、審査請求人の意向を確認することが必須であり、そのためにも求補正に対する回答を得る必要があったと認められる。

一方で、審査請求人が求補正に対する回答を行わないことに、正当な理由は認められない。どのような理由であれ、審査請求人が当該各追記事項について了承できないと考えていたのであれば、その旨を回答すれば、処分庁において再度検討を行い、より審査請求人の意向に近い請求内容を提示することもできたであろうが、計4回行った求補正のいずれに対しても、そのような回答を一切得られない状況にあっては、審査請求人が各追記事項について了承しているのか否か全く確認できなかったものであり、対象文書を特定するための求補正について回答が得られない以上、処分庁の判断のとおり、形式上の不備(対象文書の特定不十分)があったものと認められる。

- 4 以上のとおり、原処分に至る過程において、対象文書を特定するために必要な求補正に対し、回答が得られなかったことにより、形式上の不備(対象文書の特定不十分)が生じていたことは明らかであるから、形式上の不備(対象文書の特定不十分)を理由としてなされた原処分は、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3月14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9月18日 | 審議 |
| ④ 平成31年3月4日 | 審議 |
| ⑤ 同月18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

本件開示請求は、別紙の1に掲げる文書（本件対象文書）の開示を求めるものである。

処分庁は、本件対象文書について、開示請求に形式上の不備（行政文書の特定の不十分）があり、相当の期間を定めて補正を求めたが補正されなかったとして、不開示とする原処分を行ったところ、審査請求人は、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、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) 求補正の経緯等について

諮問書の添付資料によると、処分庁が審査請求人に対して行った求補正と、これに対する審査請求人の回答の経緯等は、おおむね上記第3の2のとおりであると認められる。

(2) 形式上の不備について

ア 諮問庁の説明の要旨

上記第3の3のとおり。

イ 検討

(ア) 別紙の1(1)の記載内容からすると、本件対象文書(1)に係る開示請求が、要するに、特定刑事施設が保有する平成20年から平成29年までの「所内例規」に関する行政文書ファイルに編てつされた行政文書全部の開示を求めるものであることは、十分に明確であり、また、別紙の1(2)の記載内容からすると、本件対象文書(2)に係る開示請求が、要するに、特定刑事施設が作成、保有する別紙の1(2)アないしスに掲げる各事柄について定めた例規（一部の規定がそれに言及しているものを含む。）の開示を求めるものであることは、十分に明確であるといえる。

そして、本件対象文書の開示請求に関し、処分庁が審査請求人に対して行った求補正（その内容は、別紙の2(1)及び(2)のとおり。）は、①開示請求に係る行政文書の表記につき若干の字句の修正を行ったことの外、②別紙の1(2)に関し、開示請求に係る行政文書（所内例規）を開示請求時点において保有しているものに限る旨及び③特定刑事施設で本件開示請求日現在適用されている所

内例規の開示を求めるものである旨の文言を本件対象文書の内容に付加したものであるところ、上記①については、本件開示請求の内容を変えない限度での字句の修正であり、また、上記②については、法上当然の前提事項を本件対象文書の内容に付加したものにすぎず、さらに、上記③についても、審査請求人（開示請求者）の通常の意味解釈であって、審査請求人がこれに異を唱えることは考え難いような限定を本件対象文書の内容に付加しただけであると認められることから、たとえ、このような字句の修正や文言の付加につき、審査請求人が諾否を回答しなかったとしても、本件対象文書で開示を求める行政文書の特定が不十分なものとなるわけではなく、この点は、本件対象文書が多数に上ることが見込まれたとしても、そのことだけで直ちに上記の判断が左右されるものではない。

(イ) 以上のとおり、本件対象文書につき、開示請求書に形式上の不備（行政文書の特定の不十分）があるとして不開示とした原処分は、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（本件対象文書）
 - (1) 特定刑事施設保有に係る，平成20年ないし平成29年（暦年をもって調整されているものについては暦年の，年度をもって調整されているものについては年度のもの）「所内例規」に関する行政文書ファイルの全体
 - (2) 特定刑事施設作成，保有に係る，次に掲げる事柄について定めた例規（その文書の規定の全体が当該事柄について定めているものに限らず，一部の規定がそれに言及しているものを含む。）
 - ア 懲罰科罰手続及び科罰基準
 - イ 優遇区分の指定手続及び優遇措置の内容
 - ウ 受刑者の外部交通
 - エ 受刑者の書籍等の閲覧
 - オ 作業報奨金計算額の加算の基準
 - カ 文書の決裁及び保存
 - キ 受刑者の調髪
 - ク 特別改善指導
 - ケ 歯磨きをすることができる時間帯を限定する旨（例，「食事後おおむね〇〇分以内」等）
 - コ 歯磨きをすることができる場所を限定する旨（例，「洗面台の前」等）
 - サ 歯磨きをしながら，書籍等又は信書を閲覧し，若しくはテレビ放送を視聴することを禁止する旨
 - シ 洗面（洗顔）をすることができる時間帯を限定する旨
 - ス 午睡，仮就寝又は冬季処遇における横臥の各時間帯において，布団に横臥した状態で書籍等又は信書を閲覧することを禁止する旨
- 2 処分庁が審査請求人に提示した文書（補正請求内容）
 - (1) 「特定刑事施設の所内例規に係る行政文書ファイル」（平成20年から同29年まで（ただし，本件請求日（平成29年7月21日）現在保有しているもの））（特定刑事施設）
 - (2) 特定刑事施設作成・保有に係る以下の事項を定めた「所内例規（達示・指示）」（本件請求日（平成29年7月21日）現在適用しているもの）（特定刑事施設）
 - ア 懲罰科罰手続及び科罰基準
 - イ 優遇区分の指定手続及び優遇措置の内容
 - ウ 外部交通（受刑者）
 - エ 書籍等の閲覧（受刑者）

- オ 作業報奨金計算額の加算基準
- カ 行政文書の決裁及び保存
- キ 調髪（受刑者）
- ク 特別改善指導
- ケ 歯磨きをすることができる時間帯を限定する旨
- コ 歯磨きをすることができる場所を限定する旨
- サ 歯磨きをしながら、書籍等又は信書を閲覧し、若しくはテレビ放送を視聴することを禁止する旨
- シ 洗面（洗顔）をすることができる時間帯を限定する旨
- ス 午睡，仮就寝又は冬季処遇におけるそれぞれの横臥できる時間帯において，布団に横臥した状態で書籍等又は信書を閲覧することを禁止する旨