

諮問庁：法務大臣

諮問日：令和4年10月25日（令和4年（行情）諮問第599号）

答申日：令和5年6月15日（令和5年度（行情）答申第122号）

事件名：特定個人に対する特定の行為の意思決定に至る過程を跡付け、検証できる文書等の不開示決定（存否応答拒否）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙1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、令和4年7月15日付け東管発第3455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。）を取り消し、開示することを求める。もって公正、公開性及び説明責任を担保し、正しい行刑運営をせよ。

2 審査請求の理由

審査請求人の主張する審査請求の理由の要旨は、審査請求書及び意見書1ないし3によると、おおむね別紙2ないし5のとおりである。なお、添付資料は省略する。

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、令和4年6月21日受付行政文書開示請求書により、本件対象文書の開示請求を行い、これを受けた処分庁が、本件対象文書の存否を答えるだけで、法5条1号に規定される不開示とすべき情報が開示されるのと同様の結果が生じることから、法8条の規定により本件開示請求を拒否し、原処分を行ったことに対するものであり、審査請求人は、原処分を取り消し、本件対象文書の開示を求めているものと解されることから、以下、本件対象文書の同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) 法8条の規定は、「開示請求に対し、当該開示請求に係る行政文書が存在しているか否かを答えるだけで、不開示情報を開示することとなるときは、行政機関の長は、当該行政文書の存否を明らかにしないで、当該開示請求を拒否することができる。」と定めている。

また、法が定める開示請求制度は、何人に対しても、請求の目的のい

かんを問わず開示請求を認めるものであることから、開示又は不開示の判断に当たっては、本人からの自己情報についての開示請求である場合も含め、開示請求者が誰であるか考慮せず、たとえ本人からの開示請求であっても、特定の個人が識別される情報については、不開示情報として取り扱うべきものである。

(2) 本件対象文書は、開示請求者が、特定刑事施設に収容されていた事実がなければ作成、保有されることがない行政文書であることから、その存否を答えることは、特定刑事施設への収容の事実の有無という、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情報（法5条1号該当）を明らかにするのと同じ結果を生じさせるものと認められる。

(3) 次に、法5条1号ただし書該当性について検討すると、本件対象文書は、広く一般に公にする制度ないし実態があるものとは認められず、また、そのような性質を有するものとは考えられないことから、同号ただし書イに該当しないものと認められる。さらに、これらの情報は、人の生命、健康、生活又は財産を保護するために、何人に対しても開示することが必要な情報であるとは考えられないことから、同号ただし書ロに該当する事情も認められず、同号ただし書ハに該当するとすべき事情も存しないものと認められる。

3 以上のことから、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特定の個人に関する情報を開示することとなるから、法8条の規定により本件開示請求を拒否し、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 | 令和4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28日 | 審査請求人から意見書1及び資料を收受 |
| ④ | 令和5年2月13日 | 審査請求人から意見書2及び資料を收受 |
| ⑤ | 同年4月3日 | 審査請求人から意見書3及び資料を收受 |
| ⑥ | 同年6月9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情報が開示されるのと同様の結果が生じることから、法8条により不開示とする原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、原処分の取消し等を求めているところ、諮

問庁は、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妥当性について検討する。

2 本件対象文書の存否応答拒否の妥当性について

(1) 本件対象文書は、特定の個人が刑事施設に収容されている又は収容されていたという事実を前提として作成されるものであると認められるから、本件対象文書の存否を答えることは、特定の個人が刑事施設に収容されている又は収容されていたという事実の有無（以下「本件存否情報」という。）が開示されるの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、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号ただし書該当性について検討すると、本件存否情報は、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ないため、同号ただし書イには該当せず、同号ただし書ハに該当する事情も認められない。また、本件存否情報は、人の生命、健康、生活又は財産を保護するために、何人にも開示することが必要であるとは考えられないことから、同号ただし書ロ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、法8条の規定により、本件対象文書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

(1) 審査請求人は、意見書3において、本件の不開示理由は理由提示不備により違法である旨主張する。当審査会において、本件諮問書に添付された行政文書開示決定等通知書の写しを確認したところ、不開示とした理由には「開示請求に係る当該文書の存否を答えるだけで、法第5条第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じることから、法第8条の規定に該当するため。」と記載されていると認められる。

上記2のとおり、本件存否情報が詳細な説明を加えなくとも個人に関する情報であると容易に認められることなどを踏まえれば、直ちに原処分における理由の提示が全体として違法であるとまではいえないものの、本件存否情報がいかなる理由により法5条1号に規定する不開示情報に該当するのかについて記載されていないことは、行政手続法8条1項の趣旨に照らし、適切さを欠くものであり、処分庁においては今後適切な対応が望まれる。

(2) 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は、当該情報は同号に該当すると認められるので、妥当であると判断した。

(第1部会)

委員 合田悦三, 委員 木村琢磨, 委員 中村真由美

別紙1 本件対象文書

(特定刑事施設保有)

請求者の代理弁護士から請求者に郵送で差入れされた裁判資料3件(特定年月日Aから特定年月日B交付分(事件番号が付された公的な文書))につき、特定刑事施設が請求者に対して、その交付を故意に遅延させた件について

- 1 刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律(以下「刑収法」という。)70条適用の正当性の経緯を含めた意思決定に至る過程を客観的、合理的に跡付け、検証できる文書
- 2 故意に交付遅延を繰り返している経緯を含めた事実上、法律上の意思決定に至る過程を合理的、客観的に跡付け、検証できる文書
- 3 本件不法行為を成すに至った経緯を含めた事実上、法律上の意思決定に至る過程を合理的、客観的に跡付け、検証できる文書

別紙2 審査請求書

1 はじめに（文書開示，不開示の原則等について）

- (1) 上記につき，個人情報とは原則不開示であるのに対し，反して行政機関の保有する行政文書は原則開示である。
- (2) その上で，法5条1号は確かにプライバシーの保護に厚い個人識別型を採用されているが，他方でその点につき，法5条1号の「ただし書」を正しく適切に運用することにより，情報公開の範囲がいたずらに狭く成らないよう工夫されていることを申し上げておきたい。

2 原処分庁，法の適用の誤り

- (1) 上記につき，弁護士郵送差入れの裁判資料又は書面について，度々10日前後要することから，法的根拠とその理由を問うた所（遅延日数は「甲2」記載の通りである），以下の如く「刑収法70条によるものであり，法令に基づき，適正に手続きを実施したものである」とのことであった（令和4年6月6日，担当区長回答）。
- (2) しかしながら上記は誤りであり，正しくは「刑収法140条2項準用による，同法2項3号による」が正しい。それは原処分庁を訴えた国賠訴訟であり，その点「甲3」，「甲4」，「甲5」をみても一見すれば明らかである。
- (3) そこで上記，刑収法140条準用の，同法127条2項3号によれば，「確認するために必要な限度において行うものとする」と規定している。事実その程度でいいのであり，隅々まで検査，検閲する必要性は無い。それに原処分庁を訴えたものであり，そうすると，①信義則に反すること，②当事者対等に反すること，③又請求人にとって知られない利益を有する等々であり，結局その事実は，害意をもった故意による権限行使であり，重大な職務義務違反から逃れることはできない。よってここでは①法律適用の誤りと，②職務義務違反（違法）について指摘しておきたい。
- (4) それにしても「疎甲3」及び「疎甲4」「疎甲5」が，どうして法70条「自弁の書籍等」に結びつくのかが理解できず，従って諮問庁及び審査会におかれましては，その点「どうしてそう成るのか否か」について，十分な審理，審査して下さいませよう，切にお願い致します。

3 情報公開制度に基づく自己情報の開示請求の可否（法5条1号）

- (1) 上記につき判例は，「情報公開制度に基づいてされた自己情報の開示請求については，請求者の権利利益を害さないことが請求自体において明らかなきときは，個人情報であることを理由に請求を拒否することができないと解するのが相当である」と判示している（最判平13・12・18民集55巻7号1603頁）。
- (2) 上記判例に照らしても，本件の場合は，上記「請求者の権利利益を害す

る」とは、まったく逆，すなわち「請求者の権利又は法律上保護される利益」を有するのであるからして，全面開示し，正義の実現を図らわなければならないことは言うまでも無く，いや強く求める。

4 個人が識別できる文書の開示の可否（法5条1号，同2号）

(1) 上記につき，判例は，不開示とされる「個人に関する情報」とは

ア 個人に関わりのある情報のことであり，私事に関する情報に限定されない。

イ 法人等の従業員が職務として行った行為に関する情報については，それが法人等の行為そのものと評価される行為であれば個人情報には当たらない。

ウ 公務員の職務の遂行に関する情報については，それが大阪市の公務員であれ，国や他の地方公共団体の公務員であれ，私事に関する情報を除き，個人情報には当たらない，と判示している（最判平15・11・11民集57巻10号1387号，公務員の氏名の非公開性をも否定。他に最判平19・4・17判時1971号109頁などがある）。

(2) 上記判例からみても判る通り

ア 公務員の職務の遂行に係る情報及び同氏名については不開示情報に該当せず，開示されることと成る。

5 疎明資料の提出及び説明（略）

6 付記

(1) 尚，付記として，同件は①刑法上の背信罪，②及び行政上の職務義務違反が発生しておりますので，後日「質問権」を行使させていただきますので，その際はよろしくお取り計らい下さいますようお願いいたします（所長又は担当区長，告知者等）。

別紙3 意見書1（「意見書」と題する書面）

1 はじめに（「理由説明書」反論含め）

（1）「公文書等の管理に関する法律」の定め（平成21年法律第66号・以下「公文書管理法」という。）

ア 上記につき、公文書管理法4条において、以下の如く、「行政機関の職員は、1条の目的の達成に資するため、当該行政機関における経緯を含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け又は検証することができるよう（略）文書を作成しなければ成らない」と法律レベルで義務付けている（細部は同法1号から5号に記載されている）。

イ 上記を前提に、本件においては、「法の適用の誤り」という重大な瑕疵、ひいては職務義務違反と共に、請求人の法律上保護される裁判手続上の「不利益処分」を犯しているのであり、それに対する侵害行為は、次項にて詳しく述べさせて頂くこととする。

（2）適切な法の適用と適正な事実認定（関係）は車の両輪である

ア 上記に関し、公務員は職務上の義務として、法令遵守が課せられており、従って、①「適切な法の適用」と、②「適正な事実認定又は事実関係」は合致しなければ成らない事というまでも無い。又そのことは公務員として最低限の常識であり、要請とも言える。

イ 上記状況下、まず初めに、上記①の「適切な法の適用」について検証してみるに、原処分庁は、国賠訴訟代理弁護士からの裁判資料差入について、その根拠法を「刑収法70条による」としており（「審査請求書」本文2頁目）、しかしながら一見して裁判資料と判るものは（「疎甲3」～「同5」まで）、「正しい又は適切な法の適用」としては、「刑収法127条2項3号」が正しい。これだけでも「法の適用の誤り」と共に職務義務違反（違反）は成立する。

ウ 次いで、上記②「適正な事実認定又は事実関係」に触れるに、そもそも「適正の事実認定又は事実関係」に法の適用の誤りがある以上、必然的にそこに裁量権の逸脱、濫用があることは明らかである。上記具体的には、

（ア）基礎とされる重要な事実誤認がある場合等（事実誤認）。

（イ）社会通念に照らし著しく妥当性を欠くことが明らかな場合等（比例原則）

などが代表例である。本件はいずれも上記に合致しており違法である。

（3）書面による質問権の行使

ア 本件は①「当事者対等」や②「公正迅速な裁判を受ける権利」を阻害していると共に、③「信義誠実の原則（信義則）」にも反している。そ

- ここで虚言まで弄して、何故恣意的に裁判資料の交付を遅延させ、公正迅速な裁判を受ける権利等を阻害したのかについて説得的説明を求める。
- イ 法の適用について、今も正しいと思っているのか否かの回答を求める。説明をされたい。
- ウ さらに事件番号まで付された代理弁護士から差入れされた裁判資料が、何故「自弁書籍等の購入」（刑収法70条）の法適用と成るのか、その見解と共に、同じく説得的説明を強く求める。
- エ 公務員の服務及び倫理規定に反して無いか否かについての、同じく説明、回答を強く求める。

2 証拠の提出及び説明（略）

別紙4 意見書2（「行政不服審に係る共通事項取扱い申出書」と題する書面）

1 法5条1号柱書、及び同条1号について

(1) 上記5条柱書は、開示義務を定め、「行政文書は開示しなければ成らない」と規定している。

(2) そして5条1号は「公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」は不開示としている。尚、ここで確認しておいて頂きたいことは、あくまでも「個人の権利利益」であり「行政機関の権利利益ではない」ということであり、故に説明責任と相まって「開示」が基本なのである。

2 法5条1号「ただし書」について

(1) 上記「ただし書」1号イは

「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」は、絶対的開示であり、開示により、個人の権利利益を侵害するおそれがないからである（公領域情報・特定書籍〇頁）。くどく成りますが、あくまでも「個人」であり「公務員、又は行政機関」ではない。「個人の権利利益の侵害」なのである。

(2) 上記を前提に「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」については、公にすることが慣習として行われていることを意味し（総務省・詳解48頁）、その点一般人が知りうる状態に置かれていれば足り、現に公知の事実である必要はない（総務省・詳解49頁）、としている。

(3) 上記を受け、本件申出人は「疎甲1」以下を提出することとし、証拠の項で詳しく説明させて頂く。そして上記同証で判る通り、すでに「慣習として公にされている」以上、5条1号イは、クリアーされており、すなわちすでに「公にされている」のであるからして「公にすることにより、個人の権利利益を侵害」することは100パーセントあり得ず、よって「絶対的開示」に該当することと成る。

(4) 他方で、行政不服審査法は、その7条1項9号で「刑務所、拘置所」関係につき「適用除外」としている所、それとて限定的であり、すなわち「収容目的を達成するため」としており、不当、違法な権限行使、又は不利益処分まで許していない。

(5) 一方で、法は確かに制限規定は存在し、しかしそれは「更生保護」であり、その理由として具体的には

「個人の前科、逮捕歴等の高度なプライバシーに係る情報であり、これを開示請求の対象にすると就職の際等に本人の前科等の個人情報ファイルの開示請求結果を提出させる等の方法で前科等を審査するために用いられ

るおそれがあり、本人の社会復帰を妨げる等のへい害が生ずる可能性がある」

と指摘し、開示を否定しており、これこそが基本的考えである。

(6) そうすると、本件申出人の如く、すでに「慣習として公にされている」以上不開示事由は無く、法6条が適用され、すなわち「相手方識別部分」を除けば、何ら問題はない。実際、本件申出人が開示請求で取得した「外部交通申告書」を見ても（末尾添付）、本人の氏名は勿論のこと、相手方氏名も部分開示されている。よって度々で恐縮ですが、法6条の「部分開示」で対処、対応することが妥当といえる。

(7) 次いで「ただし書」、5条1号ロについては、特別事由であることから、ここでは省略する。

(8) 次いで「ただし書」、5条1号ハについて、本件申出人の氏名等が「公にされ、知り得る状況下」にある以上、公務員、又は行政機関が職務上作成、取得した、いわゆる「組織共有文書」については

「当該公務員の職務遂行に係る情報に含まれる当該公務員の職、及び職務遂行の内容を仮に当該公務員が識別される結果となっても、例外的に開示することと成る。又公務員とは、広く公務遂行を担任する者を含み、一般職か特別職か、常勤か非常勤かを問わず、国及び地方公共団体の職員のほか、国务大臣、国会議員、裁判官も含む（総務省・詳解51頁）。かつて公務員であった者が、公務員であった当時の情報も、本号ただし書ハが適用される（同上）。」

と定められており、それは公務員の諸活動を説明する責務を全うするためである、としている。

3 結語として

(1) 最後に結語として、事実認定の根本となる基礎的部分については、この度提出証拠に照らし（別提出）、共通事項、又は共通認識として扱って頂きたく、改めて申出ます。

(2) 上記事由として、法の趣旨、すなわち「簡易迅速、かつ公正な手続、及び当事者の権利利益の救済、並びに行政の適正な運営の確保」に資すると考えるからであり、特別

「簡易迅速、かつ公正な手続き面」

を考えた場合、すでに明確に判明している事実関係を、二度、三度と主張立証を繰り返すことは、法の趣旨に反すると共に、反して上記作業を省略することは審査会委員、諮問庁、当事者双方の利益に資すると考えるからであり、その点、さらに申せば

「事実認定の重大な瑕疵防止」

という観点からも必要不可欠であり、併せて一考願います。

(3) 加えて、上記に関連し「弁明書」の写しの交付であり、その事由として

ア 上記につき，法は「違法，又は不当な処分」まで対象に成っている関係上，制度的に裁判所によって救済できない，又はできなかった事案についても，不服申立によって救済できることが予定されていること。

イ 第2に，「当事者対等，及び公正，中立性」の観点から反論権を奪っては成らないこと。又，この論理は「簡易，迅速に解決を図る」という法の制度とも合致する。

ウ 第3に，処分は，基本的人権に係ることから（刑収法1条。），「判断の慎重，公正と不服申立の便宜を図る」という観点から，「理由の提示」は，法律上も義務付けられているが故に，最大限尊重して頂きたいこと。以上をお願いしつつ，結語とさせていただきます。

4 証拠の提出，及び説明（略）

別紙5 意見書3（「文書不存在及び応答拒否処分に係る共通事項取扱い申出書（2）」と題する書面）

1 死刑囚の人権保障と拒否処分の主張立証について

- (1) 刑収法1条は、「人権を尊重すること」と明記し、死刑囚にも人権が保障され、その事は憲法の諸原則が働くことを意味する。
- (2) 第2に、集団で共同生活をし、かつそうであれば管理する施設長においては公正、平等が求められ、よって最低限①権限濫用の禁止、②平等原則（権）、③比例原則は守って頂きたいこと。
- (3) 第3に、その上で施設長には“不毛な争い”を回避するという意味においても、常に社会通念に照らし、行刑運営が正しく合理的に行われているか検証し、不合理な点があれば積極的に是正改善する義務が負わされていること（憲法13条、同14条等）。
- (4) 第4に、冒頭拒否処分の主張立証は、請求人が負うというのが判例上確立されているところ（最判平26・7・14）、他方で行政組織内の文書管理状況を請求人が把握するのは困難であり、そこで請求人が外形的に立証すれば、通例として文書保有が推認されるとしていること（別証拠資料提出）。
- (5) 尚、現状平成21年の公文書管理法の制定に伴い、公文書廃棄は、内閣総理大臣の同意が必要とされ、よって安易な廃棄はできないと共に、行政行刑の透明、適正な運営という観点からしても、公文書の重要性が示されており、従ってそこに恣意的害意でも無い限り、公文書は存在することと成る。以上を前提条件とし、以下次項にて順次補充することとする。

2 理由の提示

- (1) まず初めに、上記につき行政手続法8条及び同14条は、処分性を有しているため、理由の提示を義務付けており、かつその欠如は判例も共通して違法性を肯定している。
- (2) そこでその程度であるが、特に刑事施設においては密室性が非常に高く、それ故、公権力の濫用等が容易に行使できる状況にあることから、特別理由の程度は重要な要素と言える。そこで程度であるが、法の制度が行政行刑の運営における公正の確保と透明性の向上を図り、もって当事者の救済の充実、拡大を意図しかつ手続面も手厚く保障している。
- (3) 上記状況下、理由の提示は最大限尊重せざるを得ず、そこで具体的にはア いかなる事実関係に基づき、いかなる法規を適用して処分に至ったのか（文書不存在も含め）及び処分に至った理由の明示。
イ 法治主義の下、死刑囚にも人権が保障されている状況下、目的拘束の法理として、平等原則（権）や比例原則等の人権保障が実際にどの程度成されているか否かの明示（尚、拒否又は不利益処分は、例外なく法律

の受権が必要)。

ウ 社会通念に照らし、恣意的に権限行使が行われていないか否かの検証及びその理由と説明。尚、同法理は処分庁、審査庁、審査会共々、絶対的不可欠要件とも言える。

エ 尚、付言として、先に発覚した名古屋刑の「刑務官集団暴行事件」にしても、絶対あつては成らないことではありますが、他方で、上記など表面化する事件はともかく、一方で最も深刻な問題は表面化しない内心的虐待であり、それが日常茶飯に発生している事実、その点審査会の委員方には、十分に留意して審理して下さいよう、お願い致します。

3 文書作成義務と弁明に対する釈明を求める質問権の行使

(1) 前記した理由の提示を担保する意味において、公文書管理法4条は、文書作成を法律レベルで義務付けている(疎明提出)。具体的には、特に会議を経て組織で共有する意思決定過程文書のことであり、そしてこれが無いと担当職員個々の恣意専断がまかり通ってしまうことに成ってしまうからである。現状の原処分である特定刑事施設はこの方式に成ってしまっており、故に問題が多々発生する、又は発生してしまっているのである。

(2) 上記した通り、原処分庁である特定刑事施設長は、多数を同一に管理する施設にもかかわらず、最も重要な平等原則(権)や比例原則等を担保とした意思決定過程文書が作成されて無い。それ故、すでに長年に渡り、職務義務違反が発生しているという事実がある。

(3) 従って、上記のような事実が長年続いている以上(文書不存在をも含め)、手続の簡易迅速性と公正性の観点からして、書面で結構ですので、弁明に対する釈明を求める等の質問権の行使の機会を与えて下さることを共通事項、共通認識として取扱って下さるよう申出ます。その余は、証拠の項で若干補充させて頂くこととする。

4 証拠提出及び説明(略)