

諮問庁：法務大臣

諮問日：令和4年12月7日（令和4年（行情）諮問第707号）

答申日：令和5年7月20日（令和5年度（行情）答申第200号）

事件名：達示・指示等発議簿（特定刑事施設保有）等の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙の1に掲げる文書（以下「本件対象文書1」という。）につき、その一部を不開示とし、別紙の2に掲げる文書（以下「本件対象文書2」といい、本件対象文書1と併せて「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、令和3年12月24日付け東管発第6819号により東京矯正管区長（以下「処分庁」という。）が行った一部開示決定（以下「原処分」という。）を取り消し、該当行政文書全ての開示を求める。

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。

（1）審査請求書

ア 記2（1）について

「法5条1号に該当することから、当該情報が記録されている部分を不開示とした」とする旨であり、開示された情報を見るに不開示とした部分は、「達示・指示等の件名」にあたる「処遇要領」に係る記載であることが認められる。法は、「個人に関する情報」等を不開示にすることができる旨規定されたものであるが、達示・指示等の件名における処遇要領に係る内容について個人に関する情報が含まれているとは、およそ推認できるものではない

また、それは置くとしても、処遇要領に係る内容とは、公務員の職及び職務遂行の内容に係るものであると思われる。

そうすると法ただし書にある不開示から除かれる情報に該当するものであり、不開示決定できる情報ではない。

したがって、不開示とした部分全ての開示を求める。

イ 記2（2）について

処分庁のなした決定は、事実を誤認していると認められること。「該当する行政文書は、特定刑事施設において、作成又は取得していないため不開示とした」とされている。

しかしながら、同庁主任矯正処遇官が作成した公文書である「視察表特定年月日A付け第225号及び特定年月日B付け第266号」には、表題として「相談願の処理について（伺い）」事項として「相談願と題する出願があったところ要旨は下記1のとおりであり実情は下記2のとおりであるところ、刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律及び同法に係る命令並びに関係訓令・通達において、刑事施設の長において相談等を実施する法的義務がないことから、面接・相談は実施せず、下記3のとおり回答することとしたい」とする旨記載されている事が認められる。

この「刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律及び同法に係る命令並びに関係訓令、通達において」とする旨の記載は、当然の前提として、該当法令等を参照した上においてと解される事は、明らかであり、そうすると、該当法令等が記録された行政文書が存在していることを前提としている事も又明らかであります。

したがって、同庁主任矯正処遇官が、公文書たる視察表の作成にあたり虚偽の内容を記載していない限り、請求人が求めた行政文書が存在していることは明白である。又、もし存在していない場合、同職員は、刑法156条虚偽公文書作成等を行ったという事になるが、その様な犯罪が発生していない限り、存在しているはずであることから、全ての開示を求めます。

(2) 意見書（添付資料は省略する。）

審査請求人の主張は、審査請求書のとおりであるが、諮問庁の理由説明書を踏まえ補足する。

ア 不開示情報該当性について

諮問庁は、不開示部分に記録された情報について

(ア) 特定刑事施設の被収容者の称呼番号である。

(イ) 所長及び処遇首席指示により他の被収容者とは異なる個別の処遇を必要とする被収容者であったという事実が当該関係者に知られてしまう。

等とする理由により、法5条1号に該当するものであるから、不開示情報に該当する旨説明していることが認められる。

したがって、上記（ア）から検討する。

特定刑事施設の被収容者に使用されている称呼番号は、1桁から4桁の数字であることが認められ、不開示部分に記録された情報が称呼番号であるならば、不開示部分は、1文字から4文字分に相当し

なければならない。

開示された行政文書の39カ所の不開示部分は、長さがおおよそ12mmから26mmであり、これは、おおよそ4文字から9文字分に相当する長さである。

不開示部分が称呼番号であれば最大でも4文字から9文字分に相当する長さであることから、不開示部分には、少なくとも5文字最大8文字分の称呼番号ではない情報が記録されていることが認められる。

したがって、諮問庁の（ア）にかかる説明は失当している。

次に、上記（イ）について検討する。

開示された行政文書の39カ所の不開示部分は、全て「達示・指示等件名」にあたる6種の文章に該当することが認められる。

不開示部分に称呼番号として仮に数字を当てて検討してみると、その件名から当てた数字が何の番号であるのか判然とせず、それが称呼番号であると推認することは困難である。

したがって、諮問庁の（イ）にかかる説明は失当している。

以上の諮問庁の（ア）及び（イ）の説明にかかる検討を全て置き、不開示部分が称呼番号だと判明したと仮定して不開示部分に仮定称呼番号を当て検討してみると、件名から仮定称呼番号被収容者の、どのような処遇等が、どのように変更等されたのか判然としない。そうすると件名から他の被収容者とは、異なる個別の処遇を必要とする被収容者であったと窺い知ることはできない。

以上のとおりであり、諮問庁の説明は全て失当していることが明らかであり、認めることは困難であると言わざるを得ないものであって、不誠実極まりないものである。

もって、不開示部分全ての開示を求めます。

イ 本件請求の趣旨に合致する行政文書の保有の有無について

諮問庁は、文書の保有について、

（ア）該当する視察表は、第225号ではなく第224号と第266号であると特定した。

（イ）内容について請求人の主張のとおりではなく「刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律及び同法に係る命令並びに関係訓令、通達において相談等を実施する法的義務がないことから面接、相談は実施せず」という記載内容であると主張していることが認められる。

（ウ）視察表とは、「各被収容者に対する処遇等について意思決定を行うための起案文書」とであると説明していることが認められる。

（エ）本件審査請求を受け再度特定刑事施設担当者に探索させたが保有

は確認できなかつたとしていることが認められる。

これら理由等を踏まえ、(ア)から検討する。

処分の同一性について疑義が生じている。

いずれにしろ、請求人の開示を求める行政文書は、特定刑事施設、主任矯正処遇官が作成した特定年月日Aに起案され翌〇〇日に決裁された視察表であり、請求人が特定年月日A付けで提出した相談願に対するものである。

第266号視察表については、同一性が認められるようである。

いずれの視察表も、同一人物が作成した行政文書である。

(イ)について検討する。

視察表「事項」欄の内容にも疑義が認められる。

請求人の主張する記載内容は、「刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律及び同法に係る命令並びに関係訓令、通達において刑事施設の長において相談等を実施する法的義務がないことから面接、相談は実施せず」というものである。「法律及び同法に係る命令並びに関係訓令、通達において」という記載の「～において」とは「ある事項、人物に関わりのある意を表す」（特定書籍参照）とされていることから「法律及び同法に係る命令並びに関係訓令、通達に関連して」と読み替えることができるものであり、「関連する法令を参照して」という内容であると解されるのが相当であり、これは、参照すべき関連法令が記録された行政文書が存在することを前提としていることを意味する文章であることは言うまでもなく明らかである。

ところで、「願箋」とは、「受刑者が自己の処遇上の要望等を願い出たり、悩み等の相談や諸手続の教示を求めたり、施設の措置等について意見や苦情の申出を行う等の際にその旨の記載をして提出する要旨」（福岡高等裁判所平成23年8月25日確定判決）と定義されており、相談願とは正にこの願箋を用いて作成・提出したものである。

刑事施設では、願箋を使用して相談や手続の教示等を事実行為として日常的に行われているものである。

請求人の提出した相談願は、手続方法の教示や処遇に対しての相談を求める内容である。

法務省矯正局長は、平成26年3月6日付けで、矯総594号を発出し、「矯正職員の使命について透明性と説明責任が強く求められることを常に意識し法的根拠はもとより、社会に是認される常識的配慮をもって判断する」ことを規定している。

これは省庁内の内部命令であり、法律上の強制力を伴うものではな

いが、国家公務員法98条を持ち出すまでもなく、職員は、上級庁の命令に従う法律上の義務が存在することは明らかであり、矯正職員には、法律上の義務として説明責任が存在すると解されるものである。

視察表作成者たる主任矯正処遇官がどのような法令を根拠としたかは不明であるが、上記責務等に優越するものでなければ虚偽の内容の公文書を作成したということになるが、そのようなことはおよそ推認できることではないことから当然に係る行政文書が存在すると解されるものである。

(ウ)について、視察表とは、「意思決定を行うための起案文書」とであると説明していることが認められる。最高裁判所昭和32年10月4日判決では「公文書の作成権限者を補佐して公文書の起案を担当する職員がその地位を利用して、職務上起案を担当する文書につき、内容虚偽のものを起案し情を知らない上司をして真実なものと誤信させて署名等させたときは、虚偽公文書作成罪の間接正犯が成立する」と判示している。

そうすると、視察表に虚偽の内容を記載した場合、虚偽公文書作成罪並びに同行使罪が成立する厳格な法令遵守、規律維持並びに高度な専門性が求められる刑事施設の職員において係る犯罪が遂行されることは、到底認めることはできないことから、請求人が求める行政文書が存在することは明白である。

(エ)について検討する。

本件審査請求を受け、特定刑事施設担当職員に再度探索させた結果、保有が確認できなかった旨主張していることが認められる。

担当職員とは、どの様な職員のことであるか不明であるが、視察表作成者たる特定刑事施設主任矯正処遇官は、特定刑事施設において、現在も勤務している職員である。

したがって、本人に確認することが確実か、合理的な方法であることは言うまでもなく明らかである。

したがって、請求人は、審査庁において再度処分庁をして特定刑事施設担当者を通じて視察表作成者たる特定刑事施設主任矯正処遇官に該当行政文書の特定を行うように願い出るものである。

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3年8月11日受付行政文書開示請求書により、本件対象文書を含む複数の行政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1についてその一部（以下「本件不開示部分」という。）を不開示とし、本件対象文書2は保有していないとして不開示とした原処分に対するものであり、審査請求人は、

原処分を取り消し、本件不開示部分の開示及び本件対象文書2の開示を求めていると解されることから、以下、本件不開示部分の不開示情報該当性及び特定刑事施設における本件対象文書2の保有の有無について検討する。

2 本件不開示部分の不開示情報妥当性について

本件不開示部分に記録された情報は、特定被収容者の称呼番号であるところ、刑事施設における称呼番号は、多数の被収容者を特定する便宜上付されるもので、一般に明らかにされているものではないことから、部外者である一般人は、特定の称呼番号によってこれに該当する被収容者が誰であるかを識別することはできないものの、本件不開示部分に記載された称呼番号を公にすると、既に開示されている情報と照合することにより、当該被収容者と同時期に同施設に収容されていた者等の関係者にとっては、当該被収容者を特定することが可能となるから、一般的に他者に知られることを忌避する性質の情報である特定刑事施設収容中に、特定刑事施設の所長及び処遇首席指示により他の被収容者とは異なる個別の処遇を必要とする被収容者であったという事実が当該関係者に知られることになり、特定被収容者の権利利益を害するおそれがある情報と認められるから、当該情報は法5条1号本文に規定される個人を指定することはできないが、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情報に該当するといえる。

次に、同号ただし書該当性を検討すると、当該不開示部分に記録されている情報は、法令の規定により又は慣行として公にされ、若しくは公にすることが予定されている情報とはいえないので、同号イには該当しない。また、同号ロに該当する事情は認められない上、同号ハにも該当しない。

3 特定刑事施設における本件対象文書2の保有の有無について

本件審査請求を受け、諮問庁において確認したところ、特定刑事施設において保有されている視察表（各被収容者に対する処遇等についての意思決定を行うための起案文書をいう。以下同じ。）のうち、「標題」欄に「相談願の処理について（伺い）」と記載されており、「事項」欄に、「刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律及び同法に係る命令並びに関係訓令、通達において相談等を実施する法的義務がないことから面接、相談は実施せず」と記載された文書は、特定年月日A付け第224号（以下「第224号視察表」）及び特定年月日B付け第266号（以下「第266号視察表」という。）の2件が該当することが認められた。なお、当該年度の第225号については全く別の標題であり、その内容についても「刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律及び同法に係る命令並びに関係訓令、通達において相談等を実施する法的義務がないことから面接、相談は実施せず」との記載がないことが認められた。

その上で、諮問庁において第224号視察表及び第266号視察表を確

認したところ、本件請求の趣旨は、特定刑事施設に收容されている者から特定刑事施設の長宛てに提出された「相談願い」と題する書面2件に対し、特定刑事施設の長は、当該書面によって求められた内容に応じる法的義務がないことから当該被收容者に対して面接及び相談を実施しないことを決定したことについて、審査請求人は、当該法的義務がないことの根拠となる法令等の開示を求めているものと解される。

本件開示請求を受け、処分庁は、特定刑事施設担当者に対し、本件請求の趣旨に合致する行政文書を特定すべく探索させたものの、当該法令等が記載された文書を作成又は取得しておらず、本件請求の趣旨に合致する行政文書を保有している事実は認められなかった。また、本件審査請求を受け、諮問庁において、再度、処分庁をして、特定刑事施設担当者に文書庫、事務室及びパソコンの共有フォルダ等について探索させたが、本件請求の趣旨に合致する行政文書の保有は確認できなかった。

4 原処分の妥当性について

以上のとおり、処分庁において、本件不開示部分に記録された情報は、法5条1号に規定される不開示情報に該当すると認められることから、当該部分を不開示とし、本件対象文書2については、特定刑事施設において当該文書を保有している事実は認められないことから、当該文書を保有していないとして行った不開示決定は、いずれも妥当である。

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12月7日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 同月23日 審議
- ④ 令和5年1月10日 審査請求人から意見書を收受
- ⑤ 同年6月16日 本件対象文書1の見分及び審議
- ⑥ 同年7月14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

本件対象文書は、別紙に掲げる文書であり、処分庁は、本件対象文書1につき、その一部（本件不開示部分）を法5条1号に該当するとして不開示とし、本件対象文書2につき、これを作成又は取得していないとして不開示とする原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、原処分の取消し及び本件対象文書の全部開示を求めているものと解されるところ、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1の見分結果を踏まえ、本件不開示部分の不開示情報該当性及び本件対象文書2の保有の有無について検討する。

2 本件不開示部分の不開示情報該当性について

- (1) 当審査会において、本件対象文書1を見分したところ、本件不開示部分は、特定の被収容者についての処遇要領に関する件名中の称呼番号の記載であることが認められる。
- (2) 刑事施設における称呼番号は、多数の被収容者を特定する便宜上付されるもので、一般に明らかにされているものではないことから、部外者である一般人は、特定の称呼番号によってこれに該当する被収容者が誰であるかを識別することはできないものの、標記の不開示部分に記載された称呼番号を公にすると、既に開示されている情報と併せることにより、当該被収容者と同時期に同施設に収容されていた者等の関係者にとっては、当該被収容者をある程度特定することが可能となり、その結果、一般に他人に知られることを忌避する性質の情報である、個別の指示により他の被収容者とは異なる処遇を必要とする被収容者であったという事実が当該関係者に知られることになり、当該被収容者の権利利益を害するおそれがあると認められることから、法5条1号本文後段に該当する。
- (3) また、法5条1号ただし書イないしハに該当する事情も認められない。
- (4) したがって、本件不開示部分は法5条1号に該当し、不開示としたことは妥当である。

3 本件対象文書2の保有の有無について

- (1) 本件対象文書2は、別紙の2記載のとおりであるところ、審査請求人が、本件行政文書開示請求書に記載された内容との関係で、上記第2の2(2)イ(エ)記載のとおり、疑義があるとしているのに対し、諮問庁は、上記第3の3記載のとおり説明する。

当審査会において、諮問庁から、上記第3記載の第224号、第225号及び第266号の視察表の写しの提示を受けて確認したところ、諮問庁の上記第3の3記載の説明どおりであり、格別の問題があるとは認められないので、以下、別紙の2記載の内容を前提に検討する。

- (2) 諮問庁は、上記第3の3において、本件対象文書2は、特定刑事施設において作成又は取得しておらず、これを保有している事実は認められないと説明する。この点について、当審査会事務局職員をして、確認させたところ、諮問庁は更に以下のとおり説明する。

ア 刑事施設に収容された被収容者に対する処遇上の責務については、例えば、刑事収容施設及び被収容者の処遇に関する法律（以下「刑収法」という。）41条2項では、刑事施設の長は、受刑者以外の被収容者が、同条1項各号に掲げられた衣類等の物品及び寝具について自弁のものを使用し、又は摂取したい旨の申出をした場合には、特定の場合を除き、法務省令で定めるところにより、これを許すものとする

ことが規定されているように、刑収法によって規定されている。

イ 刑収法168条1項において、「被収容者は、自己に対する刑事施設の長の措置その他自己が受けた処遇について、口頭又は書面で、刑事施設の長に対し、苦情の申し出をすることができる」と規定されているものの、被収容者が、自己に対する刑事施設の長の措置その他自己が受けた処遇について、職員との相談及び面接（以下「相談等」という。）を求めることができ、また、当該求めに刑事施設の長が応じなければならないとする旨の規定は、刑収法には存在せず、その他の法律にも規定されていない。

ウ 諮問庁において、第224号視察表及び第266号視察表を確認したところ、当該視察表には、特定刑事施設に収容されている者（以下「特定被収容者」という。）から特定刑事施設の長宛てに提出された「相談願い」と題する書面2件について、同書面には、当該書面を提出した者が自己の受けた処遇上の措置について、職員との相談等を求める旨が記載されていたものの、特定刑事施設の長はこの求めに応じる法的義務がないことから、面接及び相談を実施しないことを決定した旨が記載されている。

エ 上記ウの「相談願い」と題する書面の提出は、単に特定被収容者が刑事施設の長に対し、自己の受けた処遇上の措置について、職員の面接等を願い出たものにすぎず、上記イのとおり、当該書面の提出は法令の規定に基づくものではないことから、刑事施設の長がこの求めに応じる法的義務に関する法令の規定も存在しない。

オ なお、本件開示請求及び本件審査請求を受けた際に、特定刑事施設担当者に、特定刑事施設内の担当部署内の書庫、事務室及びパソコンの共有フォルダ等を確認させているが、上記ウの「相談願い」と題する書面の提出について、これに応じる法的義務がないことを規定する刑収法に係る命令、関係訓令及び通達に記載された文書の存在は確認できなかった。

(3) これを検討するに、刑事施設における被収容者の相談等を求める書面の提出については、法令の規定に基づくのではなく、特定刑事施設の長がこの求めに応じる法的義務について規定された法令等は存在しないとする(2)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。

また、上記第3の3及び上記(2)オ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。

(4) したがって、特定刑事施設において、本件対象文書2を保有しているとは認められない。

4 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。

5 本件一部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1につき、その一部を法5条1号に該当するとして不開示とし、本件対象文書2につき、作成又は取得していないとして不開示とした決定については、本件対象文書1につき、不開示とされた部分は、同号に該当すると認められ、本件対象文書2につき、特定刑事施設においてこれを保有しているとは認められないので、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 達示・指示等発議簿（特定年度指示等）（特定刑事施設保有）
- 2 視察表の「相談願の処理について（伺い）」（特定年月日A付け第224号及び特定年月日B付け第266号）において、「刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律及び同法に係る命令並びに関係訓令，通達において相談等を実施する法的義務がないことから面接，相談は実施せず」という記載の「法的義務がない」とする根拠法律，同法に係る命令並びに関係訓令，通達等が記載されている行政文書（特定刑事施設保有）