

諮問庁：法務大臣

諮問日：平成29年5月15日（平成29年（行情）諮問第183号）

答申日：平成29年9月6日（平成29年度（行情）答申第218号）

事件名：特定文書が編てつされている行政文書ファイル内の特定文書を除く文書（特定刑事施設）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2に掲げる文書11（以下「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1月20日付け高管発第42号により高松矯正管区長（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、原処分を取り消し、不開示とした文書の開示を命じるとの裁決を求める。

2 審査請求の理由

（1）審査請求書

ア 処分庁に対し、本件処分と同時に開示（一部不開示）決定が行われた受付第96号～第105号の行政文書が編てつされている行政文書ファイル内の全ての行政文書の開示請求を行った。ただし、編てつされている行政文書の名称及び枚数の情報提供が以前行ってきていた様な形でなされれば、開示の実施を求めない文書への開示判断を省略できる様に、開示の実施を求める文書のみを削減して開示請求を維持する（実施を求めない文書を特定する為に必要な情報提供がなされない場合は、各行政文書ファイル内の「全ての行政文書」の開示請求を維持する）と伝えていた。

イ それに対し処分庁は、開示の実施を求めない文書を特定する為に必要な情報提供を拒んだ為、やむを得ず「（別途特定されている行政文書が編てつされている）各行政文書ファイル内の全ての行政文書」と遺漏なく請求対象を特定して伝えたところ、処分庁は1記載の不開示決定の処分（原処分）を行った。

ウ しかし、処分庁は、不開示の理由を「行政文書の特定が不十分」としているが、受付第96号～第105号の文書が特定されている以上、

同行政文書が編てつされている行政文書ファイルも、ファイル単位で請求手数料を算定する関係上当然特定できており、請求対象は同行政文書ファイル内の「全ての行政文書」である（＝「一部の行政文書」ではない）為十分特定できている。

一方、審査庁である法務省に対しても敢えて同一の文言の「甲の文書及び甲の文書が編てつされている行政文書ファイル内の全ての行政文書」との表現で開示請求を同時進行で作っていたところ、審査庁である法務省は不開示情報と判断した部分を除き全て開示決定を行っており、処分庁が単に開示不開示の判断事務等を怠りたいが為にまたは開示したくない文書があったが為に不開示としたことは明らかである。

エ そして、繰り返しになるが、処分庁も開示請求対象を実体的に特定しており、且つ、「甲の行政文書が編てつされている行政文書ファイル内の全ての行政文書」との表現は特定するのに不十分ではなく不十分でないことは法務省の開示決定によって実証されているところ、仮にこの表現を処分庁の求めに合わせてある特定の文書のみを指定すれば、それは、かかる行政文書ファイル内の「全ての行政文書」ではなくなり、よって、特定が不十分として不開示としたことは明らかに違法である。

（２）意見書

ア まず、本件に係る請求文書は、諮問庁の理由説明書によると10件及び9件で約2万枚や1万5千枚、つまり、1件平均2千枚や1千7百枚であるところ、開示請求の対象がこの内の一部のみの文書であれば、確かに特定は不十分であるが、開示請求の対象がこの約2万枚等の文書全てである以上、処分庁が適正に「開示請求をしようとする文書の特定に資する情報の提供」を行い、私が各行政文書の名称を知ることができ、その各文書の名称を列挙して開示請求していた場合、（開示請求の対象は全く同じである為）「当該ファイル内の全ての文書」との伝え方かその全ての名称を列挙しての伝え方かの違いで「特定は不十分」となる条理はなく、何れの伝え方でも処分庁も諮問庁も「約2万枚」等とファイルのみならず枚数も把握していることから明らかに遺漏なく開示請求対象の文書を全て把握できており、特定が不十分でないことは明らかである。

イ また、各文書の名称を示せなかったのは、処分庁が開示請求対象として伝えた各文書の名称を法の規定に背き情報提供を拒否した為である。

ウ 第183号（本件開示請求）に関して諮問庁は「当該目次を開示請求することなく、」と失当な弁明をしているが、特定手続の段階で処

分庁は「各ファイルには目次がある」と伝えておきながら、いざ目次部の文書をまずは特定しようとするれば、10件のファイルの内大半の7件分については作成されていないと前言を翻してきた為、情報隠しの意図を感じ開示請求対象を「当該ファイル内の全ての文書」のまま維持したのであり、且つ、3件分の目次を請求しなかったことで目次のない他の7件分の特定が不十分となるとの論理は存在しない。

エ 抑々に、本件に係る開示請求の仕方が「特定が不十分」であるのならば、ほぼ同一の文言で開示請求対象を特定し開示決定を行っている諮問庁の判断と整合性を欠き、諮問庁の理由が失当であることは明らかである。

オ 加えて、理由説明書（下記第3）の2（5）の事情等も理解している為、「開示の実施を求めない可能性のある文書に迄開示の是非等の判断を行わずに済む様に、編てつされている文書の名称を、開示請求する文書を特定する為の情報として提供して頂ければ、ムダなものを省いて請求します。」との旨を処分庁に伝えたにもかかわらず、情報提供を行ってこなかった為に、各文書の名称を伝えることができなかったのである為、その不法な不作為を棚に上げて「特定が不十分」とは著しく不当な言い分であり失当であることは明らかである。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件審査請求は、特定刑事施設が保有する「受付第96号ないし第105号を除く各受付文書が編てつされている行政文書ファイル内の全ての文書」（本件対象文書）の開示請求について、処分庁が、形式上の不備（行政文書の特定が不十分）を理由として、行政文書不開示決定通知書をもって、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、文書特定は十分になされている旨を主張し、原処分の取消しを求めていることから、以下、原処分の妥当性について検討する。

2 文書の特定について

(1) 本件対象文書は、本件開示請求書に記載された8件の請求に対し、10件の文書（受付第96号ないし第105号。開示請求の受付番号をいう。以下同じ。）が特定されたところ、同請求書及びその後に審査請求人から提出された補正書等により、同10件の文書が編てつされている行政文書ファイル内の全ての文書（当該10件の文書を除く。）も併せて開示を求める旨の請求がなされたものである。

(2) 法4条1項2号は、開示請求書に「行政文書の名称その他開示請求に係る行政文書を特定するに足りる事項」を記載しなければならないことを規定するところ、同号にいう「行政文書を特定するに足りる事項」とは、行政機関の職員が、当該記載から開示請求者の求める行政文書を他の行政文書と識別できる程度の記載があることを意味すると解されてい

る。

- (3) そして、法22条により、行政機関の長は、開示請求をしようとする者が容易かつ的確に開示請求をすることができるよう、行政文書の特定に資する情報の提供を行うこととされ、その一環として、行政機関の長は、行政文書ファイル管理簿を一般の閲覧に供することとされていることから、一般には、当該ファイル管理簿上の行政文書ファイル名の引用による特定の仕方であれば、特定が不十分とはいえない。
- (4) 一方、行政文書ファイル名が特定されていたとしても、当該ファイルに含まれる文書が膨大であるなど、開示請求制度の適正かつ円滑な運用に支障を来し、社会通念上相当であるとして是認できる開示請求の範囲を超えると認められる請求については、更に限定した文書特定を行わない限り、請求文書の特定としては不十分であるといえる。
- (5) この点、本件対象文書の量については、おおむね2万枚程度であるところ、限られた職員配置の中で開示請求事務専従職員を確保することが極めて困難な状況下において、他の業務と並行して本件対象文書の検討等業務を行うこととした場合、担当係における業務量に著しい負担が生じ、同係における行政事務遂行に支障を生ずる可能性も否定できず、また、決定に至るまでに相当な長期間を要することは明らかであることから、本件対象文書の行政文書ファイル名のみが特定された状況は、未だ特定が不十分であると言え、可能な限り具体的に文書を特定することにより、処分庁における円滑な開示請求事務の遂行を担保し、もって開示請求制度を適正かつ円滑に運営すべきと言える。

そこで、処分庁は、求補正書により、本件対象文書10件のうち例規文書(3件が該当)については目次が作成されている旨を審査請求人に対し情報提供するなど、対象となる文書の特定を図ったものの、審査請求人は当該目次を開示請求することはなく、また、その他文書特定に資する情報を提示することもなかったのであるから、処分庁が「行政文書の特定が不十分」であると判断したのは妥当である。

3 以上のとおり、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29年5月15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6月12日 | 審査請求人から意見書を收受 |
| ④ | 同年7月10日 | 審議 |
| ⑤ | 同年9月4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、別紙の2に掲げる文書11であるところ、処分庁は、本件対象文書の開示請求について、形式上の不備（行政文書の特定が不十分）がある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、原処分の取消しを求めているが、諮問庁は、原処分は妥当である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) 当審査会において、諮問書に添付された求補正書や回答書等の資料を確認したところ、処分庁は、別紙の1に掲げる本件開示請求書に記載された請求文書（1）ないし（8）の開示請求に対し、その後処分庁から審査請求人に対し送付した求補正書（情報提供を含む。）と、これに対する審査請求人からの回答書等を踏まえて、請求文書として、別紙の2に掲げる文書1ないし文書10のほか、文書11も特定した上、文書11の開示請求については、上記1のとおり、形式上の不備（行政文書の特定が不十分）があるとして不開示とする原処分を行ったことが認められる（なお、文書1及び文書6ないし文書10については一部開示決定が、文書2ないし文書5については全部開示決定がなされている。）。)

この点につき、諮問庁は、行政文書ファイル名が特定されていたとしても、当該ファイルに含まれる文書が膨大であるなど、開示請求制度の適正かつ円滑な運用に支障を来し、社会通念上相当であるとして是認できる開示請求の範囲を超えると認められる請求については、更に限定した文書特定を行わない限り、請求文書の特定として不十分であるとした上で、本件対象文書の量がおおむね2万枚程度であるのに、処分庁において、審査請求人に対し送付した求補正書により、対象となる文書の特定を図るための情報提供をするなどしたが、審査請求人が文書特定に資する情報を提供することもなかった旨説明する。

- (2) そこで検討すると、審査請求人は、本件対象文書、すなわち、文書1ないし文書10が編てつされている行政文書ファイル内の全ての文書（文書1ないし文書10を除く。）の開示を求めているところ、このような行政文書ファイル管理簿上の行政文書ファイル名の引用による特定の仕方でも、開示請求の対象となる文書の特定として不十分とはいえないと解される。そして、諮問庁は、処分庁において本件対象文書を保有していることを自認しているのであるから、その量がおおむね2万枚程度であるとしても（その文書量につき、処分庁において、業務の遂行に著しい支障を生じ、法11条を適用しても対応が不可能といえる程度の量であるとまでは認められず、ひいては、当該開示請求が、社会通念上相当であるとして是認できる開示請求の範囲を超えるものであると認められることはできない。）、そのことを理由に、開示請求に形式上の不備

(行政文書の特定が不十分)があるとして不開示とすることは許されないというほかはなく、したがって、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

- (1) 災害時などの、備蓄食料の「量」「価格」「購入時期」「消耗日」「備蓄予定期間」等が極力分かる文書。

(以前に、同旨で「非常食の記録文書」を開示請求したところ、「物品管理簿・物品出納簿」が特定された為、同文書の開示を求めたところ、何故か他にもあると覚しき同記録簿の内(D)と記された分のみを開示されましたが、同記録簿には「消費日」と「消費量」等しか記されておらず、開示請求した内容上、「補充日」等も記されているはずの同記録簿が真実だとすれば、特定刑事施設では、平成26年度・27年度には、非常食は消費されるのみで一切補充はされなかったということになります。そんな筈はないと考えるのが普通ですので、それを踏まえての本請求であると理解願います。)

- (2) 保有書籍数の「一般官本」「教養官本」「特別官本」等の内訳等が極力詳しく分かる文書。

(以前に開示された「被収容者図書保有状況表」によれば、当所には約1万8千6百冊の官本がある様ですが、一般工場に回される官本数では、一般官本が1ブロック約130冊×24ブロックで「計約3120冊」、教養本がその半分「計約1560冊」、特別官本に至ってはもっと少なく、つまり、実際に借りる機会が与えられているのは、多く見ても約6千冊の為、残り1万2千冊程の書籍はどこにあるのか、及び、経理工場が新刊を独占しているとの情報の信憑性を確かめたいのです。)

- (3) 入浴の実施要領(入浴時間及び時間計測の対象(「脱衣等に要す時間は含まない」等)が極力詳しく分かる文書)
- (4) 運動・入浴・診察等があった時の作業時間の分引要領等(入浴日の罷業・入浴開始・分引の時間の基準表等)が極力分かる文書。
- (5) 本年6月分の第12工場の作業日報や勤務日誌(個人名や呼称番号を除く)
- (6) 食事のカロリー・各栄養素(「たん白質」等)等のメニュー毎に基準にしているものが分かる文書(例えば、「みそ汁(〇〇カロリー、炭水化物〇〇g、塩分〇〇g等)」の様な基準表等)
- (7) 昨年度の幹部職員の氏名・階級・職務級・前任庁等が極力詳しく分かる文書(幹部以外の職員名を除く)。
- (8) 本年度の同上の文書

2 補正後の請求文書(処分庁が、情報提供・求補正を経て上記1に該当する文書)

文書1 支出計算書証拠書類(特定刑事施設保有)(受付第96号)

- 文書2 刑事施設視察委員会提出資料（特定刑事施設保有）（受付第97号）
- 文書3 平成28年3月29日付け首席矯正処遇官（処遇担当）事務連絡「昼夜居室棟収容中の者の運動及び入浴時間の計測要領について」（特定刑事施設保有）（受付第98号）
- 文書4 平成21年12月1日付け処遇部長指示第76号「被収容者の運動，入浴の実施について」（特定刑事施設保有）（受付第99号）
- 文書5 平成21年12月10日付け処遇部長指示第9号「作業時間の分引きについて」（特定刑事施設保有）（受付第100号）
- 文書6 平成28年6月分の第12工場，工場日報（特定刑事施設保有）（受付第101号）
- 文書7 平成28年6月分の第12工場，工場日報（特定刑事施設保有）（受付第102号）
- 文書8 予定献立表（特定刑事施設保有）（受付第103号）
- 文書9 平成27年度幹部職員名簿（特定刑事施設保有）（受付第104号）
- 文書10 平成28年度幹部職員名簿（特定刑事施設保有）（受付第105号）
- 文書11 受付第96号ないし第105号を除く各受付文書が編てつされている行政文書ファイル内の全ての文書（本件対象文書）