

諮問庁：法務大臣

諮問日：平成30年6月29日（平成30年（行情）諮問第276号）

答申日：平成30年10月2日（平成30年度（行情）答申第251号）

事件名：矯正局が特定期間において他の省庁等との間で領置業務に関して協議等を行う際に作成等した文書等の不開示決定（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4月3日付け法務省矯総第895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

審査請求の申立て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3月9日付けをもって、所定の期間において、法務省矯正局が保有する領置関係の行政文書の開示を請求したものである。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・不当なものではない。しかも、請求した行政文書は、現に作成され、かつ、現在も保有されているものである。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 現場施設は、領置事務が法解釈の難しい分野であることから、処理に困った都度、法務本省に対して、質疑をなしているところである。

本件開示請求の対象事務は、領置事務である。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（平成17年法律第50号。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「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。そして、法務本省は、事務処理の正確を期するため、文書による質疑上申を命ずるのが常である。しかして、矯正局においては、回答の起案がなされ、決裁後は、それが保存されることになる。内部の意思統一と後日のために、起案と保存がなされる。したがって、処分庁は、保存している行政文書を開示するべきである。しかし、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、不開示とした。処分庁のこの決定は、違法であり、不当である。

ウ 審査請求人の経験からしても、領置に関する質疑、協議等は、毎年、矯正施設から法務本省に対して行われている。矯正施設からは、1年につき、複数回の質疑がなされていた。質疑がないといったことは、あり得ない。

最近においては、刑事収容施設法が制定されて規定内容が大幅に変更され、現場施設においては、多くの疑問を生じていると推測される。このため、以前にも増して質疑等がなされているはずのものである。

法務大臣には、審査請求人が請求した行政文書を開示すべき法律上の義務がある。隠してはならない。この不開示決定は、違法であり、不当である。

エ 領置事務において、質疑回答文書は、大変に重要な行政文書である。であるので、それを捨てる者はいない。

開示請求の対象は、領置事務に関する質疑回答文書などである。この領置事務は、前述したとおり、旧監獄法においても、また、刑事収容施設法においても、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から、問題のある分野となっている。月に例えれば、三日月とか、上弦の月のように、見えない部分がある。しかも、見えない部分が重要なのである。すなわち、刑事収容施設法の欠落部分を補っているのが、積み重ねられた、この質疑回答にほかならないのである。したがって、質疑回答文書は、大変に重要な行政文書なのである。この行政文書を廃棄するといったことは、絶対に、あり得ないのである。

にもかかわらず，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，不開示としたのである。要は，廃棄してしまったからない，というのである。再度，申し上げるが，質疑回答文書を廃棄するということは，あり得ない。以上のことから，処分庁のこの行政文書不開示決定は，違法であり，不当である。

オ 領置関係の質疑回答文書は，先例となり，後続の事例を拘束する大変に重要な行政文書である。しかも，貴重な行政文書である。

領置事務関係についての質疑回答は，いわば判例のようなものであって，先例となり，後続の事例を拘束する。大変に重要な行政文書である。先例を変更する場合には，大変なエネルギーを用いている。しかも，結論としての「回答」のみでなく，それに至る「考え方」が重要なのである。他の類似の事例に応用するためには，この「考え方」の方が，むしろ回答より大切である。この意味で「起案者意見・起案者参考」といった行政文書が欠かせない。重要である。

しかも，矯正局分の本件では，判例と異なる問題を有する。判例は，社会に対して積極的に公表されている。このため，法律書1冊を廃棄したからといって何の変化もない。他方の矯正局においては，（法務省大臣官房会計課とは異なって）過去においては，質疑回答の詳細を，現場の矯正施設に対して，計画的・継続的に周知を図っていなかった。要は，出さない，結果として隠していた。であるので，矯正局がこの行政文書を廃棄してしまうと，誰も，何も分からなくなってしまう。また，矯正局が隠してしまうと，タテのラインと一部の職員を除いて，誰も，分からなくなってしまうのである。

以上のことから，作成し，かつ，保有しているのに，起案者意見を含めて，この重要な行政文書を不開示とした決定は，大変に問題のある決定であって，違法，不当である。

カ 領置事務の進歩・発展のためには，行政文書の公開が不可欠である。

積極的に公表しないと，現場職員の研究・進歩と，職務遂行能力の向上と，学問としての発展が期待できないのである。

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））の54頁においても，領置の基礎理論において重大な誤りを犯している。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，領置の分野においては，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。

キ 公開を要する文書は，矯正局と下部機関との質疑回答文書のみでは

ない。領置事務に関して、他の省庁、法務省内の部局、その他の法人・個人との間で行われた質疑回答も大切である。加えて、質疑回答のみではなく会同、協議会その他の会議に関して、矯正局が作成し、又は受領した文書も大切である。もちろん、領置事務に関して同局が発した訓令、通達、指示、事務連絡等の行政文書も大切なのである。領置に関する文書の全てを要するのである。

ク 勘違いをしているのではないか。ひょっとして、法務大臣の部下職員は、勘違いをしているのではないのでしょうか。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易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、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」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幾分かは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。

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。

ケ 最後に、審査請求人の開示請求日付は、本年3月9日である。平成29年度分の行政文書については、未だ保存文書として扱われておらず、文書庫へ搬入すらされていない。文書庫へ搬入することができるようになるのは、出納整理期間（4・5月）を終了し、決算関係事務を終え、例年暑くなってから（6・7月）のことである。ということで、本日現在で、未だ保存文書として扱われていない行政文書が、既に廃棄されていた、などということはありません。しかも、この行政文書の実質的な保存期間は、おそらくは、「永久保存」なのである。

次に、現在においては、パソコンを用いて行政文書を保存することが多くなったが、法2条2項によれば、パソコンを用いた記録も、立派に「行政文書」である。分からないだろう、隠す、という行為は、過失ではなくして、違法である。

末尾に、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。

さて、次のとおり、約50年間分の刑事施設の領置関係文書の開示を請求してきたが、結局、法務省（矯正局）の領置関係では1件の開示もなされなかった。政治家として、また、国家公務員として、この事実をどう促えるかである。

- ① 昭和40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
- 今回 平成29年4月1日～平成30年2月28日

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7月27日付け（同月30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4月3日付け法務省矯総第895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、本件対象文書が存在するにもかかわらず不開示決定を行うのは不当であるとして、原処分の取消し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等について

法務省矯正局では、法令の解釈や行政の運営指針などについて、他省庁、法務省の他部局、矯正管区、矯正施設その他の行政機関等から質疑があった場合、統一的な行政の執行を確保するため、必要に応じて、関係する法務省の他部局等に照会を行い、その回答について、当該行政機関等に回答している。

また、法務省矯正局では、上記により文書を作成・取得した場合は、当該文書について、法務省行政文書管理規則（平成23年法務省秘文訓第308号）の別表第1に基づき定めた標準文書保存期間基準に従って保存期

間の設定等を行い、保存・廃棄等を行っている。

本件対象文書については、開示請求の対象となる期間を、平成29年4月1日から行政文書開示請求書を受領した平成30年3月12日までとした上で、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ものの、請求趣旨に該当すると思われる、領置業務に関して、当該行政機関等との間で、質疑、照会、回答、協議、事務連絡等を行い、その際に、文書を作成し又は当該行政機関等から受領したとする事実は認められなかったことから、審査請求人に対し、同月15日付け意思確認文書により、法務省本省において本件対象文書は保有しておらず、本件開示請求を維持した場合、文書不存在を理由とした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ところ、審査請求人は、同月22日受付「行政文書開示請求に関する照会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を行った。

そこで、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、本件対象文書を保有していないことを確認の上で、処分庁において原処分を行ったものである。

なお、処分庁担当者において、本件審査請求を受けて、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ったが、本件対象文書を保有している事実は確認できなかった。

- 3 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ことから、行政文書不存在を理由に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 平成30年6月29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7月30日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ④ 同年9月10日 審議
- ⑤ 同月28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、本件対象文書を保有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、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が、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

上記第3の2のとおり。

なお、本件対象文書の保有の有無について、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。

ア 原処分において開示請求の対象とされた期間（平成29年4月1日から平成30年2月末日まで）において、領置事務に関して、他省庁、法務省の他の部局、矯正管区、矯正施設その他の機関等との間で、質疑、照会、回答、協議、事務連絡等を行い、その際に、文書を作成し、又は当該行政機関等から受領したとする事実は認められず、承知している範囲において口頭による質問等もなされていない。

イ 本件対象文書の探索の方法及び範囲については、法務省矯正局内の文書庫、事務室及びパソコンの共用フォルダー内を探索した。

(2) 検討

ア 諮問庁は、上記(1)アのとおり、法務省矯正局が、平成29年4月1日から平成30年2月末日までの間に、領置事務に関して、他省庁、法務省の他部局、矯正管区、矯正施設その他の行政機関等との間で、質疑、照会、回答、協議、事務連絡等を行い、その際に、文書を作成し、又は上記の行政機関等から受領したとする事実は認められず、承知している範囲において口頭による質問等もなされていない旨説明するところ、上記の期間中に領置事務に関する大きな法令改正があったなどの事情がないことにも照らせば、上記の諮問庁の説明は首肯できる。

イ さらに、本件対象文書の探索の方法及び範囲については、上記(1)イのとおり、法務省矯正局内の文書庫、事務室及びパソコンの共用フォルダー内を探索したとのことであり、本件対象文書の探索の方法及び範囲について、特段の問題があるとは認められない。

ウ したがって、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）

法務省矯正局が、平成29年4月1日から同30年2月末日までの間において、領置事務に関して、他の省庁、法務省内の他の部局、矯正局の下部機関、その他の法人・個人との間で、質疑、照会、回答、協議、会議、事務連絡等を行い、その際に矯正局が作成し、又は相手方から受領した行政文書及び矯正局が、その下部機関を指導監督などをするために発出した訓令、通達、指示、事務連絡等の行政文書で、現在、法務省又は矯正局が保有しているもの。

この「行政文書」には、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。さらに、印刷物、冊子等に姿、形を変えているものをも含む。

本件において、「領置事務」とは、被収容者の現金、物品等を国が受領して保管し、直接・間接に管理し、返還し処分する職務行為のほか、「仮留物」、「遺留物」及び「保管私物」に関する事務並びに「保管総量・領置総量・領置限度量」に関する事務などを含む。