

諮問庁：法務大臣

諮問日：平成30年12月27日（平成30年（行情）諮問第663号）

答申日：平成31年3月6日（平成30年度（行情）答申第459号）

事件名：特定刑事施設組織図（特定年度）の開示決定に関する件（文書の特定）

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

別紙の1（3）に掲げる文書（以下「本件請求文書」という。）の開示請求につき、別紙の2に掲げる文書2（以下「本件対象文書」という。）を特定し、開示した決定については、本件対象文書を特定したことは、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7月30日付け東管発第3182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。）について、請求人（審査請求人を指す。以下同じ。）が行政文書開示請求で請求したとおり、「特定刑事施設Aにおける現在有効な組織表（特定刑事施設A）」（特定年月日A時点）を開示するよう求める。

#### 2 審査請求の理由

審査請求の理由は、本件各審査請求書及び各意見書によると、おおむね以下のとおりである。なお、添付資料は省略する。

##### （1）審査請求書

###### ア 審査請求に至るまでの経緯について

（ア）（略）

（イ）請求人は、本件開示請求書にて、特定年月日A付けで、東京矯正管区に対して、行政文書開示請求を行った。同請求のうち、請求人が今回の審査請求によって問題とするのは、本件請求文書に関してである。

（ウ）請求人は、以前に、受刑者を支援する団体が発行する冊子中にて、特定刑事施設Bの「組織表」を見たことがあり、それによると、所長（名前）、総務部長（名前）というように、開示された組織図の役職名にそれぞれの職員の名前が書かれていた。請求人は、特定刑事施設Aの組織表を入手しようとして、本件開示請求を行った。

- (エ) 平成30年7月11日付けで、東京矯正管区情報公開窓口は、「行政文書開示請求について(求補正)」にて、本件対象文書についても、「請求の趣旨が必ずしも明確ではありません」として、本件開示請求について、「特定刑事施設A組織図」として「取り扱ってよいか」と補正を求めてきた。請求人は「組織表」が「組織図」に変更されていることに気付かずに求補正に同意した。
- (オ) 結果として、東京矯正管区は、請求人が希望していた組織表ではなく、職員の名前が抜かれた組織図を開示してきた。
- (カ) 平成30年9月20日付けで、請求人は、今回の経緯について、総務省関東管区行政評価局に苦情の申出をし、東京矯正管区に適切な文書を開示するようあつせんを求めた。
- (キ) 平成30年9月20日付けで、総務省同は、「行政相談について(回答)」にて、東京矯正管区総務課からの回答を伝えてきた。その中で、東京矯正管区は、今回の件について、請求人の請求どおりに文書を開示しているとして、その決定に不服がある場合は、審査請求をするか、改めて開示請求をするよう回答してきた。この回答において、請求人が求めていた組織表という名称が含まれる行政文書の存否について明言していない。

#### イ 請求人の主張について

東京矯正管区が、特定刑事施設Aがその組織表を所持していることを知っていたか、もしくは、特定刑事施設Aが東京矯正管区の本件請求文書の調査に関して、組織表があるのに、組織図ではないかと東京矯正管区に回答をし、その回答を基に、東京矯正管区が請求人に、文書2にて開示請求の補めてきた等、特定刑事施設Aがその組織表(または、組織表という名称が付く文書)が存在しているのに、組織図ではと補正を求めてきたとしたら、これは明らかに誤導であり、適切な行政執行とはいえない。

特定刑事施設Aに組織表という名称が付く行政文書が存在しているのならば、請求人が東京矯正管区の求補正に同意したとしても、その誤導による瑕疵は是正されず、東京矯正管区は、請求人に、本件請求文書の行政文書開示請求に基づく行政文書の開示をしなければならないはずである。

したがって、本件審査請求の趣旨のとおりの結果を求めるものである。(略)

#### (2) 意見書1

##### ア 本件の争点について

本件の争点は、請求人の「行政文書開示請求書」の文言「特定刑事施設Aにおける現在有効な組織表(特定刑事施設A)」(以下、第

2の2において「文言1」という。)により、処分庁が行政文書の特定が可能であったか否かに尽きる。

イ 文言1が「行政文書を特定するに足りる事項」(法)であるかについて

各行政機関は、各組織の長を頂点とした役職名とその個人名を記載した組織表を作成しているはずであり、特定刑事施設Aも例外ではないはずである。

諮問庁は、「理由説明書」(下記第3を指す。以下同じ。)3(3)において、「特定刑事施設の職員の氏名が記載された組織表を記事請求するなどの記載はなく」とするが、「特定刑事施設Aの職員の氏名が記載された」という修辭が無くても「組織表」は「組織表」であることは明白である。

そのため、この修辭が無いために文言1により組織表が特定できなかったと解される諮問庁の主張は不当である。

ウ 処分庁の補正の不当性について

法4条2項において「行政機関の長は、開示請求書に形式上の不備があると認めるときは」、開示請求者に対して、「その補正を求めることができる」と規定する。

しかし、以上により、文言1によって、法4条1項2号で規定される「行政文書を特定するに足りる事項」は記載されることは明白であるので、「形式上の不備」は存在していないことも明白である。

したがって、その後の処分庁の求補正は不当である。

また、同号において補正を求める場合でも、「行政機関の長は、開示請求者に対し、補正の参考となる情報を提供するよう努めなければならない」と規定されている。

そのため、本件請求人が、処分庁が求補正により、「補正の参考となる情報を提供するよう努めているかのように錯覚し、求補正を認諾したとしても無理はないことである。

処分庁は、本件請求人の錯覚による認諾を奇貨とし、組織表を組織図とした誤導を正当化している(文書5)。また、諮問庁は、この処分庁による本件行政文書開示決定を追認している。このような処分庁の誤導及び諮問庁の追認は不当であり、行政機関の適切な行政執行とは是認されてはならず、是正されなければならない。

エ 「理由説明書」3「原処分に至るまでの過程における行政文書特当の妥当性について」に対する反論

諮問庁は、一般論として、「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が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れば足り、請求された行

政文書が特定されたものとして扱うと解されている。」とする。

特定刑事施設Aにも組織表はあるはずであり、文言1にも組織表という文言が入っているのであるから、この一般論を文言1に適用した場合に、文言1によって、「他の行政文書と識別できる程度の記載」が足りていると解されるのが相当である。

しかし、処分庁はこの一般論を文言1に適用した場合、「請求の趣旨が必ずしも明確ではない」とするが、なぜ文書の特定が文言1によりできないのか不明である。

「文書の探索、特定」は、この一般論を文言1にあてはめた場合にまず行われるはずである。処分庁が、文言1により「文書の探索特定」をしたが「行政文書を特定」できず、本件請求人に「補正の参考となる情報を提供する」結果として「特定刑事施設A組織図」でよいかと補正を求めることが不当であることは明白である。

諮問庁が明白に不当な処分庁による本件請求文書の特定を妥当とするのであれば、行政不服審査請求の存在自体が形骸化されてしまう。

#### オ 結論

以上より、処分庁による文言1に係る行政文書開示決定を取り消し、文言1により特定されるはずの行政文書を開示することを請求する。

### (3) 意見書2

ア 本件請求人は、本件諮問事件外で、文書6にて、行政文書開示請求を行った。請求した行政文書は、「特定年月A頃の特定刑事施設Aにおける同刑事施設においても作成されているはずの行政機関で作成される各役職名と職員の個人名が記載された一般に組織表と称される文書（特定刑事施設Aにおいては組織表と称されていない可能性あり）（特定刑事施設A）」（以下「件外請求文言1」という。）及び特定年月B頃の同内容の行政文書である。以下、件外請求文言）に焦点を置く。

処分庁は、件外請求文言1について、「特定刑事施設A組織表（職員氏名及び役職名が記載されたもの）」（特定年月A現在）（特定刑事施設A）（以下「件外補正文言1」という。）として取り扱ってよいかと補正を求めてきた。

イ 上記諮問事件外の行政文書開示請求について、本件諮問事件に関連して、下記の事項を意見書として追加する。

（ア）諮問事件に係る行政文書開示請求書に記載されている請求人が行政文書を特定する文言は、「特定刑事施設Aにおける現在有効な組織表（特定刑事施設A）」（文言1）である。文言1を件外補正文言1のとおりに変換するのであれば、「特定刑事施設A組織表（職員氏名及び役職名が記載されたもの）」（本件請求日（特定年月日

A) 現在適用されているもの) (特定刑事施設 A) (以下「文言 2」という。)となるはずである。

しかし、(職員氏名及び役職名が記載されたもの)という文言(以下「括弧内文言」という。)がなくとも、組織表は組織表である。実際の組織表の標題に、括弧内文言が書かれていなくとも、または、件外請求文言 1 のようにかかれて居なくとも、文言 1 だけで、行政文書の特定に不足することはなく、処分庁は、文言 1 を文言 2 に変換して、「文書探索・特定」することが十分に可能であったと推測される。

しかし、処分庁は、文言 1 では請求の趣旨が必ずしも明白ではないとして、「特定刑事施設 A 組織図」(本件請求日(特定年月日)現在最新)(特定刑事施設 A)でよいかと補正を求めてきた。文言 1 には、組織表と明記されてあっても、組織図とは決して書かれていないことから、この処分庁の補正が不当なものであることは、諮問事件外において請求人が行政文書開示請求を行った上記経緯から更に明白となった。

(イ) 処分庁が、件外補正文言 1 と補正を求めてきたことから、処分庁は、件外請求文言 1 を件外補正文言 1 と変換して、行政文書の探索・特定をすることになった。とすれば、この補正により、特定刑事施設 A に組織表と称する文書が存在することが、処分庁にも認識されていることになる。つまり、特定刑事施設 A に組織表が存在することが更に明白となった。

したがって、特定刑事施設 A に組織表が存在するのであるから、処分庁は文言 1 のみで、文言 2 と変換できたことは明らかである。

ウ 諮問庁は、処分庁が文言 1 により特定刑事施設 A の組織表を探索・特定しなかった理由を簡潔に疎明しなければならないはずだが、諮問庁が提出した理由説明書に記載されていない。諮問庁にはこの理由を疎明すべきである。

### 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、本件開示請求書により開示請求し、平成 30 年 7 月 30 日付け東管発第 3182 号行政文書開示等決定通知書(以下「決定通知書」という。)により、別紙の 2 に掲げる文書 1 から文書 3 まで(以下「本件文書」という。)の一部を開示する決定(原処分)を行ったことに対するものであり、審査請求人は、審査請求書において、本件文書のうち、全部開示されている文書 2 について本件請求文書を開示するよう求めているところ、以下、原処分に至るまでの過程における本件文書の特定の妥当性について検討する。

2 原処分に至る経緯について

本件開示請求から原処分までの経緯等については、以下のとおりである。

- (1) 審査請求人は、処分庁に対して平成30年7月3日受付の本件開示請求書により、別紙の1に掲げる文書の開示を求めるとの開示請求を行った。
- (2) 処分庁は、本件開示請求書の内容について、請求の趣旨が必ずしも明確ではないことから、審査請求人に対し、平成30年7月11日付け求補正書（以下「求補正書」という。）をもって、請求の趣旨に該当する文書を本件文書とし、開示請求者からの適正な補正がなされた後、文書の探索、特定を行うこととなるが、結果として請求に合致する行政文書が存在しない場合もある旨記載した上で、同年8月3日を期限として補正を求めた。
- (3) 審査請求人は、平成30年7月24日受付の「補正について」と題する文書（以下「連絡文書」という。）において、「（求補正書）「1請求内容（1）（2）（3）」のとおり補正します。なお、請求人が求める行政文書が存在しない場合でも、該当する文書が存在しないという決定が欲しいので、本件行政文書開示請求手続は請求人に行政文書不存在的の確認等をせずに進めてください。」との意思表示を行った。
- (4) 処分庁は、審査請求人からの連絡文書に記載された内容に基づき、本件文書の請求を維持されたものとして文書探索を行い、決定通知書をもって原処分を行った。

### 3 原処分に至るまでの過程における行政文書特定の妥当性について

- (1) 法4条1項2号の規定では、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が定められているところ、同号に規定される「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が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れば足り、請求された行政文書が特定されたものとして扱うと解されている。
- (2) 処分庁において、求補正書により、請求の趣旨が必ずしも明確ではないことから、請求の趣旨に該当する行政文書を本件文書として補正を求め、審査請求人は求補正書に対し、求補正書の1請求内容（1）から（3）までのとおり補正すると意思表示していることから、処分庁は補正がなされたものとして文書探索を行い、本件文書を特定しているものであり、不合理な点は認められない。
- (3) 審査請求人は審査請求書において、「処分庁は請求人が希望していた組織表ではなく、職員の名前が抜かれた組織図を開示してきた。」、「明らかに誤導であり、適切な行政執行とはいえない。」等と主張するところ、本件開示請求書には、特定刑事施設Aの職員の氏名が記載された組織表を開示請求するなどの記載はなく、処分庁が、特定刑事施設A

の組織構造を図で示した「特定刑事施設A組織図（特定年度）」（特定刑事施設A）（文書2）を特定していることに不合理な点は認められない。

- 4 以上のことから、原処分に至るまでの過程における本件対象文書の特定は妥当である。

#### 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12月27日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 平成31年1月25日 審査請求人から意見書1を收受
- ④ 同年2月4日 審査請求人から意見書2及び資料を收受
- ⑤ 同年3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

本件請求文書は、別紙の1（3）に掲げる文書であるところ、処分庁は、別紙の2に掲げる文書2を本件対象文書として特定し、その全部を開示する原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、本件請求文書に該当する文書が他に存在する旨主張するが、諮問庁は、原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書の特定の妥当性について検討する。

##### 2 本件対象文書の特定の妥当性について

- (1) 本件対象文書は、特定刑事施設Aの組織構造（ただし、各官職の職員の氏名は記載されていない。）を図で示したものであると認められる。
- (2) 審査請求人は、開示を求めているのは、各官職の職員の氏名が書かれた「組織表」である旨主張するが、諮問書に添付された本件開示請求書のほか、処分庁が審査請求人に対して送付した求補正書とこれに対する審査請求人の回答書（いずれも写し）をみても、審査請求人が、本件請求文書につき、特定刑事施設Aの職員の氏名が記載されたものの開示を請求していることをうかがわせるような記載は見当たらない（なお、処分庁が審査請求人に対して行った求補正の経緯は、上記第3の2のとおりであると認められるところ、この求補正の経緯に特段の問題があるとは認められない。）

したがって、処分庁が、特定刑事施設Aの組織構造が記載された本件対象文書を特定したことは、不合理とはいえない。

- (3) そして、特定刑事施設Aにおいて、本件対象文書以外に、本件開示請求文書に該当する文書を保有していることをうかがわせるような事情はなく、また、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところによると、特定刑事施設Aにおいて、事務室及び文書庫並びにパソコン上の

データを確認させたところ、審査請求人が主張する「組織表」という名称の文書の存在は認められなかったとのことであり、このような探索の範囲及び方法について、特に問題があるとは認められない。

(4) 以上のとおり、特定刑事施設Aにおいて、本件対象文書の外に、本件請求文書に該当する文書を保有しているとは認められない。

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 本件一部開示決定の妥当性について

以上のことから、本件請求文書の開示請求につき、本件対象文書を特定し、開示した決定については、特定刑事施設Aにおいて、本件対象文書の外に開示請求の対象として特定すべき文書を保有しているとは認められないので、本件対象文書を特定したことは、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

- 1 本件開示請求書で開示請求の対象とされた文書
  - (1) 特定刑事施設 A が、同所に実際に書籍を納品する書店との間で交わした現在有効な一切の文書。(特定刑事施設 A)
  - (2) 特定刑事施設 A の被収容者が願箋によって購入申込をし同所に納品された書籍を、同所が納品した書店の責によらない理由で同書店に返品もしくは引き取らせることを合法もしくは正当とする根拠が記された現在有効な一切の文書(ただし、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施行規則は除く)。(特定刑事施設 A)
  - (3) 特定刑事施設 A における現在有効な組織表(特定刑事施設 A)(本件請求文書)
  
- 2 処分庁が本件開示請求の対象文書として特定した文書
  - 文書 1 「特定年月日 B 付け協定書(物品販売等の運營業務)」(特定刑事施設 A)
  - 文書 2 「特定刑事施設 A 組織図(特定年度)」(特定刑事施設 A)(本件対象文書)
  - 文書 3 「被収容者が購入申込みした書籍を不良品その他納入業者の都合によらず、返品する根拠を定めた達示又は指示」(本件請求日(特定年月日 A)現在適用しているもの)(特定刑事施設 A)