

諮問庁：法務大臣

諮問日：令和元年7月22日（令和元年（行情）諮問第167号）

答申日：令和2年4月21日（令和2年度（行情）答申第21号）

事件名：特定刑事施設において、受刑者が刑務作業の延長作業をした場合に、その分の割増計算の方法が記された文書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3に掲げる文書1及び文書2（以下、併せて「本件対象文書」という。）を特定し、開示した決定については、別紙の4に掲げる文書を特定し、更に該当するものがあれば、これを特定し、改めて開示決定等をすべきである。

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31年2月22日付け東管発第811号をもって東京矯正管区長（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、審査請求人が当初に行政文書開示請求で請求した通りの内容（受刑者が時間外作業を行った場合の加算方法を含んだ内容の文書）を開示するよう求める。

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 本件請求に至るまでの経緯について

（ア）請求人（審査請求人を指す。以下同じ。）が行政文書開示請求書（平成31年1月18日付け）（以下「本件開示請求書」という。）により、処分庁に対して、行政文書開示請求を行った。請求の内容は、「特定刑事施設において、受刑者が刑務作業の延長作業をした場合に、その分の割増計算の方法が記された一切の文書（特定刑事施設）」（以下「文言1」という。）という表現であった。

（イ）東京矯正管区情報公開窓口（以下「管区窓口」という。）は、「行政文書開示請求について（意思確認）（平成31年2月7日付

け)」(以下「意思確認書」という。)にて、請求人の請求内容を「作業報奨金の計算方法について定められた達示・指示(受刑者が時間外作業を行った場合の加算方法を含む。)」(以下「文言2」という。)と整理し、文言2に「合致」した「特定された文書」として、最終的に開示された文書を提示してきた。なお、請求人は、管区窓口が指定した期限までに、回答はしなかった。

(ウ)平成31年3月7日付けで、開示された文書に、「受刑者が延長作業をした場合の加算方法」(以下「文言3」という。)が記載されていなかったため、請求人は、「開示された行政文書について(平成31年3月19日付け)」にて、なぜ文言3が含まれていない文書を特定して開示したのか理由を尋ねると共に、文言3が含まれた文書の開示を希望した。

(エ)管区窓口は、「送付された書面について(平成31年3月20日付け)」にて、請求人の疑問に答えることなく、「別途作業報奨金について定めた法令等について、法務省が作成・保有している場合があると考えられます」と回答してきた。

(オ)請求人は、「開示された行政文書について(平成31年3月27日付け)」にて、法3条の文言から、開示対象となる文書は、行政機関が保有する文書であるはずなので、法務省が作成し、特定刑事施設に交付した文書は、特定刑事施設が保有する文書であるとして、開示請求の対象となるはずであることを指摘した。

(カ)管区窓口は、「送付された書面について(平成31年4月5日付け)」(以下「送付された書面」という。)にて、法務大臣訓令に基づき、「時間外作業に係る作業報奨金の加算手続を行っている可能性が考えられ、したがって、特定刑事施設は、加算方法に係る達示・指示を保有していません」とした。つまり、管区窓口は、文言1を文言2に整理した過程で、文書の範囲を特定刑事施設内で発行された「達示・指示」に特定、限定したのであり、請求人がこれを意思確認書にて認めた以上、法務大臣訓令は、開示の対象とはならないと主張したと思われる。しかし、送付された書面では、「請求者からの請求内容に一部でも合致する行政文書として特定刑事施設が保有しているものは全て開示を行っております」とした。

イ 審査請求の理由について

(ア)法3条により、法の開示対象となる行政文書は、当該行政機関が保有する文書であり、その文書の発行者・作成者は問われていない。また、法4条により、開示請求の手続について、補正を求める場合において、行政機関の長は、開示請求者に対して、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している。

(イ) 法3条により、請求人の行政文書開示請求の対象となる文書は、文言1の内容に沿った特定刑事施設が保有する文書であり、その文書の作成者を限定していない。

また、法4条の趣旨に従い請求人に意思確認を求めるのであれば、その際に同時に特定された文書として提示をされた文書は、請求人の請求内容が反映された文書である必要がある。そして、管区窓口は、請求人の文言1を文言2に整理した際に文言3を残しているのであるから、請求人の開示の意図は把握していたとすべきである。

しかし、上記経緯にあるように、管区窓口は、意思確認書にて、請求人の文言1を文言2に整理した際に、行政文書の範囲を特定刑事施設内で発行された文書である「達示・指示」に限定し、この限定に基づいて、開示した文書を特定し、開示決定をしたのであるから、処分庁の行政文書開示決定には非はないとしているようである。そして、送付された書面にて、特定の法務大臣訓令を挙げ、「時間外作業に係る作業報奨金の加算手続を行っている可能性」が考えられるとする。一方、「請求者からの請求内容に一部でも合致する行政文書として特定刑事施設が保有しているものは全て開示を行っております。」とした。

a 「特定刑事施設が保有しているものは全て開示を行っております」とするのであれば、処分庁が、請求人の請求に対して、特定刑事施設が保有する文書の中で検索した対象は、「達示・指示」だけではなく、「大臣訓令」も含まれていると解すべきである。

したがって、「時間外作業に係る作業報奨金の加算手続を行っている可能性」があり、実際に加算手続を行っているのであれば、この法務大臣訓令も、特定刑事施設が保有する文書であるので、法3条により開示対象となり、請求人の行政文書開示請求の射程内にあり、開示されなければならなかったはずである。

b 特定の法務大臣訓令で「時間外作業に係る作業報奨金の加算手続を行っている可能性」があるとする一方で、管区窓口が「特定刑事施設が保有しているものは全て開示を行っております」とする。

この法務大臣訓令が「可能性がある」のであれば、まずその可能性の程度を調査すべきであり、この直後「全て開示を行っております」とするのは、法1条の法の目的に反する不適切な行為である。

(ウ) 特定刑事施設が受刑者の時間外作業を行った場合に、作業報奨金の加算を行っているのは事実である。そして、この加算方法について、どのような基準で行われているのかを記した文書が存在するはずである。何かの文書に基づかずに、特定刑事施設が同加算をしていることはありえない。それが、管区窓口が可能性として提示する法務大臣訓令であるのであれば、特定刑事施設は「保有」しているはずであるし、他の文書であるのならば、実際に開示された文書でない文書を開示すべきであったはずである。このことは、常識的な判断をすれば当然に到達する帰結である。

(エ) 以上より、請求人の本件開示請求書による行政文書開示請求に対して、管区窓口が送付された書面にて提示した「作業報奨金に関する訓令」（平成18年矯成訓第3343号法務大臣訓令）が文言1の射程にあるのであれば、同法務大臣訓令を開示すること、若しくは、同法務大臣訓令が本件開示請求書の射程でないのであれば、当然存在するはずの請求人の請求に合致した文書を開示することを求める。

(2) 意見書

ア 理由説明書（下記第3を指す。以下同じ。）「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」に対する反論

(ア) 本件審査請求は、請求人が求める行政文書が開示されなかったことが根本の原因である。

諮問庁は、処分庁が請求人に対して求補正書により、本件請求内容が開示請求者の請求趣旨に合致しているかを求めたとする。

ここには、「（受刑者が時間外作業を行った場合の加算方法を含む。）」と記載されていた。この文言は、請求人が求めていた請求趣旨と合致する。

次に、諮問庁は、処分庁が「本件請求内容に該当する行政文書を探索した結果として本件対象文書を特定し、開示請求を維持するかなど意思確認を行」ったとし、開示請求者から期限内の回答がなかったことから「処分庁は、本件請求内容を維持するものとみなし、決定通知書をもって原処分を行った」とする。

しかし、処分庁が特定したとする文書に、「受刑者が時間外作業を行った場合の加算方法」が含まれなかったことが、本件審査請求の理由である。

(イ) 処分庁が請求人に対して行った「求補正」及び「意思確認」は法4条2項が規定する「補正」であり、「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」とする。そのため、行政機関と請求人とは、行政文書の特定に関して情報量が著しく異なるため、情報公開を求められた行政機関は、信義に従い誠実に補正の参考となる情報を提供しなければならないはずである。そして、補正の連絡を受けた請求人は、請求人の請求趣旨に沿った行政文書が特定されたと行政機関が連絡をして来たのであれば、その連絡が法4条2項の趣旨に沿って補正を行い、行政文書を特定して来たと信じる他はなく、開示された文書に請求人の請求趣旨に沿った内容が含まれていないのであれば、請求人が補正を認容したことを奇貨として、補正の手続を正当化することは許されるべきではない。このような補正の手続を正当化するのであれば、行政文書開示請求に対して、その請求趣旨に沿わない行政文書を特定したとするピンボケ補正を正当化してしまうことになり、行政文書開示請求制度自体を否定してしまう。

(ウ) 諮問庁は理由説明書3(4)「本件対象文書を確認したところ、特定刑事施設における作業報奨金に関する事項が記録されていた」とする。

しかし、請求人の請求内容には、諮問庁の理由説明書にも上記(ア)のとおり「(受刑者が時間外作業を行った場合の加算方法を含む。)」の文言があり、開示された行政文書にはこの文言に沿う内容が含まれていない。このことは、誰が開示された行政文書を読んでも確認可能な事実であり、隠しようがない。

私は、特定刑事施設の受刑者が時間外作業を行った場合に、その分の割増計算がされている事実を知っており、今回の請求は、その割増の根拠となる行政文書の開示を求めた。そのため、請求人の請求趣旨に沿う行政文書が存在するはずである。

諮問庁がどのような意図をもってこのような肩すかしを行っているのか不明であるが、この文言に沿う内容が開示された行政文書にあるかないかの単純な問題であり、ないのであれば行政文書の特定の過程に瑕疵があるのであるから、請求人の求める内容の行政文書を特定し直し、適切な行政文書を開示すべきである。

イ 以上より、原処分に至るまでの過程における対象文書の探索及び特定に瑕疵があるのであるから、改めて請求人の請求趣旨に沿った行政文書を信義に従い誠実に探索及び特定し、改めて開示すべきである。

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、行政文書開示請求書により開示請求し、処分庁が本件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、本件対象文書の開示等決定(原処分)を行ったことに対するものであり、審査請求人は、本件対象文書について、当初に行政文書開示請求で請求したとおりの内容を開示するよう求めていることから、以下、原処分の特定した行政文書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

本件開示請求から審査請求に至るまでの経緯等については、以下のとおりである。

- (1) 開示請求者は、処分庁に対して平成31年1月18日受付行政文書開示請求書(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ないことから、開示請求者に対し、平成31年1月21日付け求補正書(以下「求補正書」という。)をもって、本件開示請求書の請求内容を別紙の2に掲げる文書(以下「本件請求内容」という。)のとおりとし、本件請求内容が開示請求者の請求趣旨に合致しているかの補正を求めた。
- (3) 開示請求者は、平成31年1月29日受付回答により、本件請求内容を開示請求対象文書として取り扱ってよい旨回答した。
- (4) 処分庁は、平成31年2月7日事務連絡「行政文書開示請求について(意思確認)」により、本件請求内容に該当する行政文書を探索した結果として、本件対象文書を特定し、開示請求を維持するかなど意思確認を行うとともに、期限までに適正な意思表示がなされない場合は、本件請求内容を維持するものとみなす旨通知した。
- (5) 上記(4)の意思確認に対し、開示請求者から期限内の回答がなかったことから、処分庁は、本件請求内容を維持するものとみなし、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) 原処分に至る経緯は上記2のとおりであるところ、その過程における行政文書特定の妥当性について検討する。
- (2) 審査請求人は、審査請求書により当初に行政文書開示請求で請求したとおりの内容を開示するよう求めているところ、その趣旨は、本件開示請求書に記載された別紙の1に掲げる文書の内容(以下「本件請求趣旨」という。)を指すものであると認められる。
- (3) 一方、上記2(2)のとおり、本件請求趣旨が不明確であると判断した処分庁は、求補正書において本件請求内容のとおり整理し、本件開示請求を本件請求内容のとおり取り扱ってよいか、開示請求者に対し確認を求めており、開示請求者は本件請求内容のとおり取り扱ってよい旨回

答している。

- (4) 以上の経緯から処分庁は請求趣旨に該当すると思われる行政文書を探索し、本件対象文書を特定したものであり、また、本件対象文書を確認したところ、特定刑事施設における作業報奨金に関する事項が記録されていたことから、原処分に至るまでの求補正等の手続に不自然・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対象文書の探索及び特定は妥当である。

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 | 令和元年7月22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8月20日 | 審査請求人から意見書を收受 |
| ④ | 令和2年2月21日 | 審議 |
| ⑤ | 同年4月17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、本件請求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、原処分を取り消し、審査請求人が当初に行政文書開示請求で請求したとおりの内容（受刑者が時間外作業を行った場合の加算方法を含んだ内容の文書）を開示するよう求めているが、諮問庁は、原処分は妥当であるとしていることから、以下、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) 諮問書に添付された書類によると、本件開示請求から原処分に至るまでの間に、処分庁が審査請求人に対して行った求補正及びこれに対する審査請求人の回答の経緯等は、おおむね上記第3の2のとおりであると認められ、これを覆すに足りる事情はない。

- (2) 当審査会において、諮問書に添付された本件対象文書を確認したところ、作業報奨金の計算方法が記載されており、本件請求内容に合致するが、審査請求人の「本件請求文書による開示請求の趣旨」（以下「開示請求の趣旨」という。）である「特定刑事施設において、受刑者が刑務作業の延長作業をした場合に、その分の割増計算の方法」に合致する部分の記載が含まれていないことが認められる。

一方、審査請求人は、上記第2の2(1)において、別紙の4に掲げる文書が開示請求の趣旨の射程にあるのであれば、当該文書を開示する

ことを求める旨主張しているが、当審査会において、諮問庁から提示を受けた別紙の4に掲げる文書を確認したところ、当該文書には、開示請求の趣旨に合致する部分が記載されていることが認められる。

これを検討するに、処分庁が、本件請求文書を本件請求内容のとおり補正したことについて、受刑者が時間外作業を行った場合の加算方法を含んだ作業報奨金の計算方法について定められた文書としたことは不当とはいえない。しかしながら、補正により開示請求の趣旨に合致する記載のある別紙の4に掲げる文書が請求内容に含まれないこととなっており、上記(1)によれば、処分庁は、求補正等において、審査請求人に対し、本件請求内容に、開示請求の趣旨に合致する部分の記載が含まれないおそれがあること等を情報提供することもしていない。

そうすると、本件対象文書を特定した上記(1)の経緯に照らせば、処分庁の本件における補正の手續は不当なものといわざるを得ず、開示請求の趣旨に合致する文書全てを特定すべきである。

- (3) 以上によれば、開示請求の趣旨に合致する文書として、処分庁において、少なくとも、別紙の4に掲げる文書を保有していると認められ、また、当該文書に限らず、開示請求の趣旨に合致する文書があるのであれば、調査の上、これを特定し、改めて開示決定等をすべきである。

3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人のその他の主張は、当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 本件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、東京矯正管区において、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として別紙の4に掲げる文書を保有していると認められるので、これを特定し、調査の上、更に本件請求文書に該当するものがあれば、これを特定し、改めて開示決定等をすべきであると判断した。

(第1部会)

委員 小泉博嗣, 委員 池田陽子, 委員 木村琢磨

別紙

1 本件請求文書

「特定刑事施設において、受刑者が刑務作業の延長作業をした場合に、その分の割増計算の方法が記された一切の文書（特定刑事施設）」

2 処分庁が求補正書において、開示請求内容として取り扱った請求内容（本件請求内容）

「作業報奨金の計算方法について定められた達示・指示（受刑者が時間外作業を行った場合の加算方法を含む。）（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）

3 本件対象文書

文書1 「特定年月日B付け達示第12号「作業報奨金計算規程」」（特定刑事施設）

文書2 「特定年月日C付け達示第3号「作業報奨金計算規程」の一部改正について」（特定刑事施設）

4 開示請求の趣旨に合致する文書

「作業報奨金に関する訓令（平成18年法務省矯成訓第3343号法務大臣訓令）」