

諮問庁：法務大臣

諮問日：令和元年12月6日（令和元年（行情）諮問第414号）

答申日：令和2年10月6日（令和2年度（行情）答申第296号）

事件名：「ハンセン病問題における胎児標本に関して、刑事事件の立件を見送りにすることを関係省庁間で申し合わせた、とされている。この意思決定にかかわる文書」の不開示決定（存否応答拒否）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「ハンセン病問題における胎児標本に関して、刑事事件の立件を見送りにすることを関係省庁間で申し合わせた、とされている。この意思決定にかかわる文書または通知すべて」（以下「本件対象文書」という。）につき、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否した決定は、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、令和元年10月28日付け法務省刑刑第62号をもって法務大臣（以下「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。）の取消しを求める。

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

不開示理由として「開示請求に係る当該行政文書の存否を答えるだけで、法5条4号所定の公にすることにより、犯罪の捜査、公訴の維持、その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると認めることにつき相当の理由がある情報が開示されるのと同様の結果が生じるため」とある。

だが、同号規定は、プライバシーの侵害を含む各種人権への配慮や、検察官の訴追裁量権主義をとる我が国の司法手続き制度を大前提として、個別具体的な案件を想定したものであり、「ハンセン病」という一類型に対して網羅的に当てはめられるケースは該当しない、と考えるのが妥当である。むしろ、一類型を対象にした処分決定であれば、どのような犯罪類型が捜査対象となり、起訴されるのか等、罪刑法定主義の観点から国民一般に知らしめる必要性があるのではないかと考える。また、検察官など

捜査機関の独善性を排除する観点からも、同規定を拡大解釈することは避けるべきである、と考える。ちなみに、税法による一類型について、法を逸脱しているかどうかを教示する国税庁通知等は、罪刑法定主義および法執行の安定を図る上で重要な行政行為である、と考えられ、本案件と類似するものとして参考までに指摘しておく。

以上の理由より、本案件の処分庁の行政文書不開示決定は納得できず取り消しを求める。

(2) 意見書

ア 諮問庁である法務省は理由説明書（下記第3を指す。）において「特定の類型の事案についてのみならず、一般的な捜査機関の考え方も推知させることとなり得るものと思料される。そうした場合、捜査機関の考え方を推知、誤解するなどした者が、立件されることはないと考え犯罪行為を重ねるおそれや、巧みな罪証隠滅工作を伴う犯罪行為を行うおそれがあり、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると認められる」と不開示理由の正当性を主張する。

だが、罪刑法定主義の趣旨を鑑みた場合、一定の類型においてどのようなケースが犯罪となるかを事前に明らかにすることは、社会生活を平穩に営む上で市民にとって不可欠であり、あえて伏せるようなものではない、と考える。むしろ、違法となるかどうかの点において捜査機関の判断をあたかもブラックボックスの中に封じ込めてしまうことは捜査機関による不当かつ恣意的な介入を生じさせる余地をつくってしまい、自由主義を脅かす恐れがある。

関連して、廃棄物処理法に基づく「不法投棄」の考え方を例に挙げる。捜査機関側の法解釈によると、同法における「不法投棄」とは、人の往来があまりなく、廃棄物を容易に取り除くことができない山里離れたような場所に違法に廃棄物を投棄することを意味している、という。裏返せば、市街地など人の往来があり、何らかの形で処分できるような場所は想定されず、仮に違法に廃棄物を処分したとしても同法によるところの「不法投棄」には該当しない。廃棄物処理法違反かどうかを判別する上で、条文上では分からない法解釈を捜査機関側が示すことで構成要件が明らかとなるケースであり、その意味で一定の類型に対する捜査機関側の考え方が明示されることの意義を如実に示している。仮に、このケースを諮問庁が指摘する「不開示理由」にあてはめると、「不法投棄の解釈を開示することで、市街地への違法投棄が増えることになるから、不法投棄に関する解釈を開示することはできない」ということになる。だが、解釈を開示しないことこそ、法解釈をめぐるミスリードを招き、かえっ

て違法性をめぐり市民を混乱におとしめる危険性が想定される。こうした不都合を解消する上で、一定の類型であっても捜査機関の考え方を開示することは不可欠といえる。

また、一定の類型が犯罪となり得るかどうかの線引きを事前に知らせることは、罪刑法定主義の趣旨に則った行為であり、ことさらに「犯罪」を増やさない意味でも、また犯罪予防の観点からも適当であるものと考えられる。むしろ、捜査機関側の内部的な基準によって、構成要件に該当するかどうかを一般市民が知りえないことは、人権保障体系を実現させる日本国憲法の意に反することになる。

一方で、捜査情報に係る捜査機関のプレス発表や、捜査機関によるリークと思われる捜査関連情報に基づくメディア報道によっても「捜査機関の考え方を推知、誤解」を招く可能性は否定できない。そんな中であって捜査機関側の事情によって、情報を開示するかどうかを恣意的に判断している現状こそが不可解であり、根深い問題と指摘しておく。

イ また、諮問庁は「人体等の標本に係る事案について捜査機関が刑事事件として立件することはないという誤解や憶測を招くおそれがあるばかりか、そうした誤解に基づき、例えば、犯罪により生じた死体等を標本であると主張し罪を免れようと企てる者が出てくるなど、犯罪行為が誘発されるおそれがある」との懸念を述べている。

当事件におけるハンセン病問題はそもそも、当時の厚生省（現・厚生労働省）が行った絶対隔離政策の是非が問われている事案だ。そうした中、療養所内で発見されたホルマリン漬けの胎児標本は、政策の是非とは別に、国家公務員である療養所医療スタッフによる違法な堕胎や嬰兒殺しの可能性を示唆する刑事事件関連の証拠といえ、社会正義の観点からいえば正式な司法手続きを経た上で適正に処理すべき対象だった、といえる。絶対隔離という異常事態の中、国家公務員が違法行為を繰り返していた可能性のある事実を見逃すことは、国家、特に捜査機関への不信を招くとともに、不正義がまかり通ってしまうケースがある、という負の意識を国民に根付かせてしまう恐れがある。そうした不信こそが、社会での閉塞感を生み、ひいては社会の秩序・安寧を阻害する要因となりかねない。社会正義を全うしてくれる、という国民による捜査機関への期待や社会的要請を重ね合せると、こうした国民の意に反する捜査機関の怠慢こそが批判されるべきだ。

「特定事案について、〇〇といった合理的な理由に基づき通常手続きを行わなかった」と一般市民に説明する方がかえって、特定事案に対する判断が当該案件にだけ及ぶことを知らしめる一方で、その

判断が広く一般事案にまで及ぶものではない、という考えへと誘導し、諮問庁が懸念するような「誤解」を生み出すリスクをも抑える効果が期待できる。

個人が特定される個別案件をめぐって、その判断に至るプロセスを含む捜査関連情報を開示することは、人権を害する恐れがあるために、不開示を原則とすることは言うまでもない。だが、一定の類型をめぐって立件するかどうかの判断は上記の理由とともに、罪刑法定主義の観点から極力開示していく姿勢が求められる。

また、重大な人権侵害が行われたハンセン病問題に対して、国民一人ひとりが正面から向き合う必要性に迫られている中、同問題をめぐって各公的機関がしっかりと職責に応じた処理・解決策を導いたかどうかをチェックする権利と責務が国民にはあり、諮問庁を含む公的機関はそれを阻害するような言動を慎むべきだ。

ウ さらに諮問庁は「本件請求のような特定の状況についての捜査処理の方針を探索する情報公開請求が繰り返され、その都度その存在、不存在を明らかにすることとした場合には、その結果如何によっては、より一層、捜査機関の考え方に対する推知、誤解を招くこととなりかねず、前記のような支障が顕在化するおそれが高まるものと考えられる」と漠然とした理由により、国民の知る権利を不当に狭めようとしている。

しかしながら、審査請求人が求めるハンセン病に係る情報開示請求事案は、国家的犯罪という特異なケースを対象にしたものであり、この案件に関連する情報に限って開示したとしても、当該判断が一般化され、その判断があたかも同類型の犯罪すべてに及ぶような「誤解」が一般市民の意識に生じる、という懸念は稀有でしかない。むしろ司法手続きを含む捜査機関による一連の司法手続きをめぐり、余計な危惧による「誤解」を生じさせない利益よりも、捜査機関の怠慢や、恣意的な行動、捜査機関の独善性を国民がチェックする機会を失う不利益の方が比較にならないほど大きいことは明らかである。

以上の意見および情報開示請求時に記載した審査請求人の開示請求理由により、同事件の情報開示を強く求める。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 開示請求の内容及び処分庁の決定

(1) 開示請求の内容

本件開示請求は、本件対象文書を対象とするものである。

(2) 処分庁の決定

処分庁は、開示請求に係る当該行政文書の存否を答えるだけで、法5

条4号所定の公にすることにより、犯罪の捜査、公訴の維持、その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると認めることにつき相当の理由がある情報が開示されるのと同様の結果が生じることとなるため、法8条に該当するとして、法9条2項の規定により不開示決定（原処分）を行った。

2 諮問庁の判断及び理由

審査請求人は、原処分の取消しを求めているところ、諮問庁においては、原処分を維持することが適当であると認めたので、以下のとおり理由を述べる。

本件開示請求は、ハンセン病問題における胎児標本に関して、刑事事件の立件を見送ることについて関係省庁間で申し合わせたことが記載された文書等や、刑事事件の立件を見送ることの可否又は要否を検討した内容が記載された文書等を対象とするものと思われる。そうであるとすれば、本件開示請求は、一定の類型の事案について、刑事事件として立件をするか否かについての捜査機関の意思決定の在り方や捜査手法等に関する情報を対象とするものといえる。

こうした情報を公にする場合、捜査機関が刑事事件を立件するか否か検討をする際、関係省庁と協議をすることがあるか否かという事実のほか、一定の類型の事案について捜査機関が刑事事件として立件し又は立件しないこととした事実やその理由を明らかにする結果を生じさせ、特定の類型の事案についてのみならず、一般的な捜査機関の考え方も推知させることとなり得るものと思料される。そうした場合、捜査機関の考え方を推知、誤解するなどした者が、立件されることはないと考え犯罪行為を重ねるおそれや、巧妙な罪証隠滅工作を伴う犯罪行為を行うおそれがあり、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると認められる。

そして、本件開示請求に係る文書等が存在することを明らかにした場合にも、過去に報道された情報等と結びつけるなどして、人体等の標本に係る事案について捜査機関が刑事事件として立件することはないという誤解や憶測を招くおそれがあるばかりか、そうした誤解に基づき、例えば、犯罪により生じた死体等を標本であると主張し罪を免れようと企てる者が出てくるなど、犯罪行為が誘発されるおそれがある。

他方、本件開示請求に係る文書が存在しないことを明らかにした場合であっても、他に本件請求のような特定の状況における捜査機関の捜査方針を定めた文書の開示請求がなされ、当該文書が仮に存在していたときには存否応答を許否し、存在していない場合には不存在であると回答すれば、おのずと存否応答を許否したときには、当該文書が存在することを示唆することとなりかねず、先に述べたような法5条4号所定のおそれが生ずる

こととなる。

さらに、本件請求のような特定の状況についての捜査処理の方針を探索する情報公開請求が繰り返され、その都度その存在、不存在を明らかにすることとした場合には、その結果如何によっては、より一層、捜査機関の考え方に対する推知、誤解を招くこととなりかねず、上記のような支障が顕在化するおそれが高まるものと考えられる。

このように、本件請求に係る文書の存否情報を公にすることは、それ自体、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由があると認められ、法5条4号の不開示情報に該当するものと判断しており、裁量権の逸脱はない。

したがって、請求に係る文書の存否情報を回答するだけで、法5条4号の不開示情報を開示することとなるため、法8条による存否応答拒否により対応することが相当であると考えられる。

3 結論

以上のとおり、本件行政文書開示請求に対し請求に係る行政文書の存否を答えるだけで、法5条4号の不開示情報が明らかになるとして存否応答拒否とした処分庁の決定は妥当である。

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12月6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 審査請求人から意見書を收受
- ④ 令和2年9月4日 審議
- ⑤ 同年10月2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、本件対象文書の存否を答えるだけで、法5条4号の不開示情報が開示されるのと同様の結果が生じるため、法8条の規定により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、本件対象文書の存否応答拒否の妥当性について検討する。

2 本件対象文書の存否応答拒否の妥当性について

- (1) 本件対象文書は、「ハンセン病問題における胎児標本に関して、刑事事件の立件を見送りにすることを関係省庁間で申し合わせた、とされている。この意思決定にかかわる文書または通知すべて」であることから、

本件対象文書の存否を答えることは、ハンセン病問題における胎児標本について、捜査機関が刑事事件として立件するか否か検討をする際に、関係省庁と協議をすることがあるか否かという事実及び当該事案について捜査機関が刑事事件として立件し又は立件しないこととしたという事実の有無（以下、併せて「本件存否情報」という。）が開示されるのと同様の結果を生じさせるものと認められる。

(2) 本件存否情報は、一定の類型の事案に係る捜査機関の意思決定の在り方や捜査手法等に関するものであり、犯罪の捜査に係る情報であるといえる。

また、一定の類型の事案についてのみならず、一般的な捜査機関の考え方も推知させることとなり得るものと思料され、そうした場合、捜査機関の考え方を推知、誤解するなどした者が、立件されることはないと考え犯罪行為を重ねるおそれや、巧妙な罪証隠滅工作を伴う犯罪行為を行うおそれがある旨の諮問庁の上記第3の2の説明は、不自然、不合理とはいえず、首肯できる。

そうすると、本件存否情報は、公にすることにより、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由があると認められることから、法5条4号の不開示情報に該当する。

(3) 以上によれば、本件対象文書の存否を答えるだけで、法5条4号に掲げる不開示情報を開示することと同様の結果を生じさせることになるため、法8条の規定により、本件対象文書の存否を明らかにしないで、本件開示請求を拒否すべきものと認められる。

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、その存否を答えるだけで開示することとなる情報は法5条4号に該当するとして、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否した決定については、当該情報は同号に該当すると認められるので、妥当であると判断した。

(第1部会)

委員 小泉博嗣, 委員 池田陽子, 委員 木村琢磨