

諮問庁：厚生労働大臣

諮問日：令和2年2月6日（令和2年（行情）諮問第53号）

答申日：令和2年10月6日（令和2年度（行情）答申第298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12月3日付け厚生労働省発医政1203第1号をもって厚生労働大臣（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「上記1の行政文書の存否を答えることは・・・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情報、ひいては法5条6号柱書きの国の機関等が行う事務の遂行に支障を及ぼすおそれがある情報に該当するため」とある。

だが、法5条4号の規定は、捜査機関を前提とした規定であり、そもそも捜査を含む一連の刑事事件関連の手続きを業務としない厚生労働省医政局については該当しないものである。また、法5条6号については、当該省庁が所管する業務を念頭に置いた規定であり、所管業務とは直接関係のない、当該職員等を対象にした刑事事件の処分決定事項は同号の

規定が及ばないと解せられる。

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 諮問庁は理由説明書（下記第3を指す。）において「法（※行政機関の保有する情報の公開に関する法律＝以下、カッコ内の「※」の文言は審査請求人が補説したもの）5条4号は、公共の安全と秩序を維持するために、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情報を不開示情報として規定する。下記第3の1＜※本件審査請求の経緯＞（1）記載の開示請求の対象となる刑事事件の立件を見送りにしたとされる行政文書（※審査請求人が情報開示を求めている「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。」）は，仮にそれが存在するとすれば，いかなる場合に刑事事件を立件するか否かについての判断基準を示すことになるところ，これらは刑事法の執行の根幹に関わる情報であって，捜査上，非常に高い保秘が要求される情報に当たることから，これらを公にすれば公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある情報として5条4号の不開示事由に該当する」と主張している。

だが，5条4号は原則として，被疑者などのプライバシーを守ることに加え，当該犯罪行為の処分に関して，諸般の事情を勘案し合理的かつ総合的に熟慮した上でなされた検察官の判断を尊重することなどにつき，特定（個別）案件を前提に規定したものであり，「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特定」に関する情報だからといって，特定の被疑者を想定していない一定の類型（一般類型）についてまですべからず情報不開示にできる，というものではない。むしろ，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な情報であり，あえて伏せるようなものではない。むしろ，ある行為が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。

例えば，廃棄物処理法に基づく「不法投棄」の考え方をみる。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，人の往来が通常なく，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、不正に廃棄物を投棄することを意味する、という。裏返せば、市街地など多くの人の往来があり、不特定多数の者が廃棄物の存在を認知できるケースにおいては、仮に不正に廃棄物を投棄したとしても、廃棄者以外の他の者が適正に処分できる機会があるため、同法によるところの「不法投棄」とはみなされない。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。不法投棄のケース以外にも、通達などにより一定の類型に関して、違法になるかどうかを含め法解釈を示す事例は、税法などにもみられるところである。「捜査上の」云々という理由を掲げ、諮問庁が情報開示を拒む姿勢は、法の趣旨に反し許されるものではない。

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。

イ また、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けば正式な司法手続きを経た上で適正に処理すべき事案だった、といえる。だが、こうした刑事事件の蓋然性の高い案件について、厚労省（ないし当時の旧厚生省）が告発しなかったばかりか、検察官による検視も行われた形跡がまったくみられない。これは刑事訴訟法229条の検察官による検視義務違反および同法239条2項の公務員による告発義務違反の疑いが濃厚であり、関係者の処分の可能性も視野に入るものと考えられる。これら事情を鑑みると、情報開示を拒むことは、司法手続きにおける重大な法令違反を隠蔽するものであり、国民に違背する行為として映ってしまう。

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わせると、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。

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。

ウ 重大な人権侵害が行われたハンセン病問題に対して、図らずとも加害者の一部を構成してしまった国民一人ひとりが正面から向き合うことが求められる。そんな中、国民は、歴史的検証はもちろんのこと、公的機関が職責に応じて問題を処理・解決したかどうかをチェックする責務がある。諮問庁を含む公的機関は、問題に向き合おうとする国民の行動を促すことがあっても、阻害するような言動があってはならない。過去の過ちを繰り返さないためにも、事実を直視した歴史的検証は欠かせない。これら問題に向き合おうとする国民の意志に反する言動は、「ハンセン病患者であった者等」の精神的苦痛の慰藉ならびに名誉の回復などをうたった「ハンセン病問題の解決の促進に関する法律」の趣旨を蔑にするものであり、糾弾に値するものといえる。また頑なに情報開示を拒む厚労省の姿勢は、ハンセン病問題に積極的に向き合おうとしない本音を露呈するとともに、あたかも前向きに見える日頃のハンセン病問題への施策すらも欺瞞の上でなされているのではないか、という疑念さえ起こさせてしまう。「ハンセン病患者であった者等」の精神的苦痛の慰藉ならびに名誉の回復にあたって、絶対隔離化で行われた「ハンセン病患者であった者等」に対するすべての法令違反を是正するとともに、今後、このような悲劇が繰り返されないためにも、歴史的検証に基づいた社会システムの構築が不可欠といえる。

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 本件審査請求の経緯

- (1) 本件審査請求人である開示請求者（以下「請求者」という。）は、令和元年11月6日付け（同日受付）で、処分庁に対し、法3条の規定に基づき、本件対象文書に係る開示請求を行った。
- (2) これに対し、処分庁が令和元年12月3日付け厚生労働省発医政1203第1号により不開示決定（原処分）を行ったところ、請求者はこれ

を不服として令和元年12月6日付け（同月9日受付）で本件審査請求を提起したものである。

## 2 諮問庁としての考え方

本件審査請求に関し、法8条の規定により本件開示請求を拒否した原処分はこれを維持することが妥当であるものとする。

## 3 理由

### (1) 原処分の妥当性について

#### ア 法5条4号及び法8条該当性について

法5条4号は、公共の安全と秩序を維持するために、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情報を不開示情報として規定する。上記1(1)記載の開示請求の対象となる刑事事件の立件を見送りにしたとされる行政文書は、仮にそれが存在するとすれば、いかなる場合に刑事事件を立件するか否かについての判断基準を示すことになるところ、これらは刑事法の執行の根幹に関わる情報であって、捜査上、非常に高い保秘が要求される情報に当たることから、これらを公にすれば公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある情報として法5条4号の不開示事由に該当する。また、当該対象行政文書の存否の応答をすることとなる場合、捜査機関の意思決定に、他の行政機関が関与するか否かを明らかにすることとなり、捜査機関の意思決定の過程や判断基準を推知させることとなりかねず、法5条4号で不開示とされる情報が公にされることと同様の効果を有することとなり、法8条の規定に基づき、本件開示請求を拒否することができる場合に該当するものである。

#### イ 法5条6号柱書き及び法8条該当性について

次に、法5条6号柱書きは、国の機関等が行う事務等に関する情報について、公にすることにより当該事務等の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものを不開示情報として規定する。上記1(1)記載の開示請求の対象となる刑事事件の立件を見送りにしたとされる行政文書は、仮にそれが存在するとすれば、上記の刑事事件を立件するか否かについての判断基準以外にも、その検討内容次第では、関連するその他の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、法5条6号柱書きの不開示事由に該当する。また、当該対象行政文書の存否の応答をすることとなる場合、関連するその他の事務の遂行に際して、いかなる行政機関がいかなる形式でかかる意思決定に関与しているか否かを明らかにすることと同様の結果を生じさせることとなり、法5条6号柱書きで不開示とされる情報が公にされることと同様の効果を有することとなり、法8条の規定に基

づき、本件開示請求を拒否することができる場合に該当するものである。

#### ウ 小括

したがって、法8条の規定に基づき、本件行政文書の存否を明らかにしないで、本件開示請求を拒否した原処分は妥当と考える。

#### (2) 請求者の主張について

請求者は、審査請求の趣旨及び理由として、「法5条4号の規定は、捜査機関を前提とした規定であり、そもそも捜査を含む一連の刑事事件関連の手続きを業務としない厚生労働省医政局については該当しないものである。」旨主張する。また、「法5条6号については、当該省庁が所管する業務を念頭に置いた規定であり、所管業務とは直接関係のない、当該職員等を対象にした刑事事件の処分決定事項は同号の規定が及ばないと解せられる。」旨主張する。

しかしながら、上記(1)で述べたとおり、そもそも法5条4号は、公共の安全と秩序を維持するために、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情報を不開示情報として規定するものにすぎず、いかなる行政機関が当該情報を保有している場合に同条に基づく不開示決定を行うことができるかについては明示していない。かかる公共の安全等に関する情報に関しては、いわゆる司法警察活動を直接所管する警察等の行政機関（以下「司法警察機関」という。）だけが保有するものではなく、例えば、告発等により司法警察活動に協力する他の行政機関がそれと同一の情報又は当該情報の元になる情報を保有している可能性があることは当然に想定される。司法警察機関が保有する法5条4号に該当する公共の安全等に関する情報と同一の情報又は当該情報の元になる情報を他の行政機関も保有している場合に、これらの情報を司法警察機関でないために必ず公開しなければならないとすれば、公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれが顕在化してしまうこととなり、かかる情報について不開示事由とした同号の趣旨を没却することになることは明らかである。したがって、法5条4号の規定に基づき、保有情報を不開示とすることが認められる行政機関は司法行政機関に限られるという請求者の主張は失当である。

また、法5条6号（ママ）についても、同様に当該省庁が直接所管する業務に関する情報に限定して不開示とすることを認めるという規定ではない。複数の行政機関が情報を共有し、これら各機関が共同して行政運営に当たるといふ現代の行政運営は周知の事実であり、これを前提とすると、特定の情報について、その情報に基づく業務を直接所管する行政機関だけでなく、同情報に関係する他の行政機関においてもそれと同一の情報又は当該情報の元になる情報を保有していることは当然に想定

される。そして、当該情報が直接の所管行政機関の事務または事業の適切な遂行に支障を及ぼすおそれのある情報として法5条6号の不開示事由に該当する場合において、直接の所管行政機関以外の行政機関はこれらの情報を必ず公開しなければならないとすれば、直接の所管行政機関の事務または事業の適切な遂行に支障を及ぼすおそれが顕在化してしまうだけでなく、前記のような複数の行政機関が情報を共有し、これら各機関が共同して行政運営に当たるという現代の行政運営の在り方を根本から覆すことにもなるのであって、かかる情報について不開示事由とした同号の趣旨を没却することになることは明らかである。したがって、法5条6号に基づき、保有情報を不開示とすることが認められるのは直接所管する業務に限られるという請求者の主張は失当である。

#### 4 結論

以上のとおり、法8条の規定に基づき、本件対象行政文書の存否を明らかにしないで、本件開示請求を拒否した原処分は妥当であり、これを維持することが妥当であると考えられる。

#### 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2年2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26日    | 審査請求人から意見書を收受 |
| ④ | 同年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ことは、法5条4号及び6号柱書きの不開示情報を開示することとなるため、法8条の規定により開示請求を拒否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、原処分を維持することが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。

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の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、同条6号柱書きについて判断するまでもなく、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号及び6号柱書きに該当するとして、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、当該情報は同条4号に該当すると認められるので、同条6号柱書きについて判断するまでもなく、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