

諮問庁：法務大臣

諮問日：令和元年12月10日（令和元年（行情）諮問第418号）

答申日：令和2年11月10日（令和2年度（行情）答申第345号）

事件名：特定期間に出された首席指示（特定刑事施設）の「別途指示」の内容が分かる文書の不開示決定（不存在）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「特定年月月中に出された、首席指示（特定刑事施設A）の内、その内容において、「別途指示する」とある指示の「別途指示」の内容がわかる文書一切。」（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、令和元年9月4日付け大管発第1413号により大阪矯正管区長（以下「処分庁」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）を取り消し、該当文書を開示せよ。

2 審査請求の理由

本件審査請求の理由の要旨は、審査請求書及び意見書1ないし意見書3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

添付文書が一例のように「別途指示」は存在しており、存在しないとの理由は虚偽である。

又、不開示決定前に、請求人は、添付文書の発番号を一例として伝え、単なる「指示」ではなく、「指示甲」「指示乙」等を含む等、補正を行っており、特定に欠けるとの主張に理由はない。

（2）意見書1

ア 前提

（ア）本件の刑事施設は、特定刑事施設Aである。

（イ）本件首席指示乙特定番号は、申請人に関するものである。

（情報開示の法適用に関連ないかもしれないが、後記の状況に影響を与える。）

（ウ）特定年月日A時点の特定刑事施設Aの収容定員は、○名である。

（令和元年度 特定刑事施設A 視察委員会資料より）

（エ）特定年月日A時点の特定刑事施設Aの職員数は、○名である。

(上記同)

(オ) 国家公務員法 98 条 1 項，刑務官の職務執行に関する訓令等で，上司の命令に従う義務を有する。

(カ) 刑事収容処遇法 74 条 3 項は，刑事施設職員が「規律及び秩序を維持するため必要がある場合」被収容者に対しその生活及び行動について，指示することができる旨規定する。

イ 相手方主張について

(ア) 第 1 段について

「刑事施設において，被収容者処遇に係る指示」が文書又は口頭により行われる旨主張するが，実務上の問題として，○名を超える職員に，○名をゆうに超える収容者の個々の処遇方針を周知することは，不可能であり，添付の通り，特定刑事施設 A でも，要視察者・要注意者の処遇については，首席指示を文書で，都度発出し，周知すると共に，所持物品規制表を，居室扉に張り付けるなどの運用が為されている。

(尚，添付は，申請者にかかる指示ではない，一般例である。)

口頭での指示というのは，収容者を面会室に連行したり，刑務作業について指示する等，その場の一時的な指示が担当職員あるいは，上司の職員から為されているもので，「要視察者」「要注意者」等全職員に周知する必要のある指示を，「口頭」で済ませるなどあり得ない。

(イ) 第 2 段について

a 申請人が，情報開示請求を用いて，「要視察者」「要注意者」に関し，「別途指示」したものがあるか請求したところ，保存年限内には，「存在しない」との回答であった。

「別途指示」と文言がある行政文書としては，例えば，何らかの想定に基づくもの（例えば，夏期の熱中症対策についての指示の終了時期について，「別途指示するまで」等）しか存在せず，本件のように，継続的に，適用・運用が想定される「要注意者」指示（年間○件以上発出されているが，「別途指示」は本件のみ）を口頭で○名以上の職員に周知するなど常識に反する。

又，上記例で示した，期間終了による時も，「指示廃止」の文書が発出されている。

現在，行政庁内に「存在しない」のは，「桜を見る会」同様に廃棄消去されたものとしか考えられない。

バックアップデータ，文書番号全て調査の上，欠番等がないか精査しなければ，信用できる回答でないことは，論を俟たない。

b そもそも，申請者に対する「要視察者」等指示は，添付の通り，

特定刑事施設B特定刑事施設Cから、特定刑事施設Aに、引き継がれたものであり、その内容は、詳細・多岐にわたるものであり、とうてい口頭で、〇名を超える職員に周知させることなど、不可能であり、諮問庁主張は、現実的でなく、信用に値せず、虚偽である。

(ウ) 第3段について

上記のとおり、バックアップデータ、不自然な欠番調査を尽くしておらず、そもそも特定刑事施設Aにおいて、人権侵害にかかる本件対象文書を証拠隠滅した可能性が極めて高く、(他の刑事施設に存在し、特定刑事施設Aにのみ存在しないのは合理性がない)又、申請人の特定刑事施設Cから特定刑事施設Aへの移送は、相当前に決定されており、準備が間に合わなかったということも考えられない。

ウ 総論

諮問庁の主張に理由はない。

(3) 意見書2

法務省は、「当該文書が存在しない」とするが、虚偽である。

今回提出の資料のとおり、「特定刑事施設A処理要領運用細則」5条等により、処理調査票とともに編てつ(9条4)しなければならないものであり、不存在はあり得ない。

また、特定刑事施設A文書取扱規則に基づき管理され、廃棄期間に該当しない。

又、資料のとおり、要視察者指定の内容は、多岐にわたり、口頭で全職員、〇名以上に周知することなど、物理的にあり得ない。

そしてなにより、私自身が、指示文書を見た。

その内容について先日、刑事施設視察委員会に、当該職員に対しヒアリングを行うよう求めたので、貴会から、視察委員会に対し、事実確認を行って頂きたい。

(4) 意見書3

ア 同封の目次は、特定刑事施設Aが発出した指示等の目次である。

(ふせん部分の)

特定年月日B付 首席指示甲第〇号

特定年月日B付 首席指示乙第〇号

は、共に、私に対する指示で、詳細に処遇要領が記載されている。

※ 提出しようとしたが、特定刑事施設Aの長らが、私から取り上げ、証拠隠滅のため、処分(廃棄等)した。

担当者 特定刑事施設A 特定個人

イ その他、カラーマーカー部分についても、同じく処遇要領を定めた

ものであるが、全ての指示において、詳細に記載があり、「別途指示」など、一件も存在しない。

ウ 所外弁護士が、善意ある刑務官から、本件指示のコピーを入手済みであり、「存在しない」は、虚偽である。

提出すると、流出源が明らかになってしまうため、現在提出できない。（告訴・告発証拠として、用いる予定）

以上のとおり、法務省の回答は、すべて、虚偽であり、法に反するため、開示するよう、調査・命令するよう、諮問機関として、回答するよう求める。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件開示請求について

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、令和元年9月4日付け大管発第1413号行政文書不開示決定通知書により、本件対象文書について、処分庁において保有していないことを理由とした不開示決定（原処分）を行ったことに対するものであり、審査請求人は、原処分を取り消し、本件対象文書を開示するよう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について

審査請求人の主張は、本件審査請求書に添付されている資料「「特定年月日C付け首席指示乙特定番号「要視察者の指定について」」（以下「特定首席指示」という。）において「本人に対する詳細な処遇等については、別途指示する。」と記載があることから、特定刑事施設首席矯正処遇官（処遇担当）が別途指示した行政文書が存在するはずだとするものであると解されるが、刑事施設においては、被収容者に対し適宜・適切な処遇を実施するため、日常的に職員に対し被収容者処遇に係る指示がなされており、それらは文書又は口頭によるものなど様々である。

そこで、本件審査請求を受け、改めて特定首席指示と同様に、特定年月月中に出された首席指示（特定刑事施設A）の内、その内容において「別途指示する」と記載のある行政文書について、処分庁担当者をして特定刑事施設Aに確認させたところ、「別途指示する」と記載のあった行政文書は複数作成されていたものの、当該記述に該当する指示は、いずれも口頭によりなされているのみで行政文書は作成されていないことが確認され、また、念のため、本件対象文書を特定刑事施設Aで保有していないか、事務室及び文書庫並びにパソコン上のデータを探索させたところ、本件対象文書は作成されておらず、保有していないことが確認された。

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、行政文書の不存在を理由に不開示とした決定は妥当である。

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10日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 令和2年1月8日 審査請求人から意見書1及び資料を收受
- ④ 同年3月18日 審査請求人から意見書2及び資料を收受
- ⑤ 同年4月23日 審査請求人から意見書3及び資料を收受
- ⑥ 同年10月2日 審議
- ⑦ 同年11月6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

本件開示請求は、本件対象文書の開示を求めるものであり、処分庁は、本件開示請求に該当する行政文書は保有しておらず、存在し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、原処分を取り消し、該当文書を開示することを求めているが、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) 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 首席指示とは、首席矯正処遇官が、特定の刑事施設職員に対し、特定の刑事施設の規律及び秩序を維持するため、文書又は口頭で所掌事務に係る指示をすることを指す。審査請求人が主張する、特定年月月中に出された特定刑事施設Aの首席指示とは、いずれも、特定刑事施設Aの首席矯正処遇官が、特定刑事施設A職員に指示を行ったものである。

イ 特定刑事施設Aにおいて、幹部職員が発出する首席指示等の指示文書に、「別途指示する」と記載することはあるが、当該別途指示を文書で行うか口頭で行うかを規定する規則等はない。実務においては、公文書等の管理に関する法律に基づき、文書の作成が必要となる事項についてはもちろん、当該事項以外でも、指示の内容により文書が発出すべきものについては、作成するが、他方、個々の被収容者の動静や状況に応じて臨機に指示を発出する必要がある場合や、そもそも口頭で足りるものについては、必ずしも文書を作成していない。

ウ 審査請求人が主張する、特定年月月中に出された特定刑事施設Aの首

席指示のうち、その内容において、「別途指示する」と記載があった首席指示は複数作成されていたが、当該別途指示はいずれも口頭によりなされていることを確認しており、本件対象文書に該当する行政文書は作成・取得していない。

エ 審査請求人は、意見書2において、本件対象文書は、特定刑事施設A処遇要領運用細則（以下「細則」という。）5条等により、処遇調査票とともに編てつしなければならないものであるため、不存在はあり得ない旨主張する。しかしながら、そもそも、上記首席指示は、受刑者の処遇要領に関する訓令3条3項に規定する「処遇要領票」には該当せず、仮に、本件対象文書を作成していたとしても、これを処遇調査票とともに編てつすることはない。

オ 審査請求人は、意見書3において、刑務官から、本件対象文書のコピーを入手済みである旨主張するが、審査請求人が主張するような事実は確認できなかった。

（2）検討

ア 上記（1）ア及びイの諮問庁の説明に、不自然、不合理な点があるとは認められない。また、上記（1）エの諮問庁の説明に関し、諮問庁から、同掲記の処遇要領に関する訓令及び細則の提示を受け、当審査会事務局職員をしてこれらを確認させたところ、上記諮問庁の説明のとおりであることが認められる。

イ そうすると、本件対象文書を作成・取得していない旨の諮問庁の上記第3の2及び上記（1）ウの説明について、特段不自然、不合理な点があるとまではいえず、当該文書が存在するという具体的な根拠等があるとまでは認めることはできない。

ウ 本件対象文書の探索の範囲等についても、上記第3の2のとおりであり、特段の問題があるものとは認められない。

エ したがって、特定刑事施設Aにおいて、本件対象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、いずれも当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 付言

本件不開示決定通知書には、不開示とした理由について、「本件開示請求に係る行政文書は、保有しておらず、存在しないため。」と記載されているところ、一般に、文書の不存在を理由とする不開示決定に際しては、単に対象文書を保有していないという事実を示すだけでは足りず、対象文書を作成又は取得していないのか、あるいは作成又は取得した後に、廃棄又は亡失したのかなど、なぜ当該文書が存在しないかについても理由とし

て付記することが求められる。

したがって、原処分における理由付記は、行政手続法 8 条 1 項の趣旨に照らし、適切さを欠くものであり、処分庁においては、今後の対応において、上記の点について留意すべきである。

5 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、特定刑事施設 A 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 小泉博嗣, 委員 池田陽子, 委員 木村琢磨