

諮問庁：法務大臣

諮問日：令和2年1月22日（令和2年（行情）諮問第30号）

答申日：令和2年11月17日（令和2年度（行情）答申第360号）

事件名：特定年月日以降，首相官邸との間で実施した恩赦に関する検討会の資料の不開示決定（存否応答拒否）に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

「特定年月日以降，法務省が首相官邸との間で実施した恩赦に関する検討会の資料」（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23日付け法務省保総第302号により法務大臣（以下「法務大臣」，「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。）について，取り消すとの決定を求める。

#### 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。なお，添付資料は省略する。

##### （1）審査請求書

ア 恩赦に関する命令を定める行為が意見公募手続の対象外となっている（行政手続法3条2項2号）のは，恩赦は，内閣の責任において，国の一方的意思として行われるものであって，国民には内閣に対する恩赦請求権はなく，また，国民に義務を課し，又はその権利を制限するものではないことによる（資料1）のものであって，法所定の不開示事由に該当するからではない。

イ 昭和33年4月24日に参議院本会議で可決されたものの，翌日，衆議院が解散されたために廃案となった，「恩赦法の一部を改正する法律案」は，国民主権の下，政令恩赦は常に公正な世論を基礎としなければならないことにかんがみ，政令恩赦の公正妥当を期するため，内閣に諮問機関として恩赦審議会を設け，その委員には，衆議院議長，参議院議長，法務大臣，最高裁判所長官，検事総長，日本学術会議会長，日本弁護士連合会会長を充てることとし，内閣は，政令恩赦の決定については，あらかじめこの恩赦審議会に諮問しなければならない

とするものであった（資料2）。

そのため、昭和33年4月当時、政令恩赦の決定に至る経緯を公表しても何ら問題ないと考えられていたといえるし、現在でもその状況に変化はないといえる。

ウ よって、本件開示請求文書の存否自体が不開示情報に該当するとはいえない。

## (2) 意見書

諮問庁の理由説明書（下記第3を指す。）に対し、以下のとおり反論する。

ア 平成元年の御大葬恩赦及び平成2年の御即位恩赦の場合、恩赦に関する先例（資料2参照）に照らし、政令恩赦等の実施に関する検討の存在、及び政令恩赦等のおおよその時期を推測することは極めて容易であったところ、それによって恩赦を見込んだ犯罪や出願が急増したといった事実はないと思われる。

イ 「一般的恩赦、個別的恩赦を通じて、それが従来のごとく政府部内の手のみによって決定されるということも、事の重要性に鑑み、適当を欠くであろう。恩赦は憲法上内閣の責任において行われるべきものであるけれどもそれに民意を反映せしめることは民主主義の原理からいって正当であり、且つ、必要であると考える。」などと記載している、昭和23年6月30日付の恩赦制度審議会の最終意見書及び勧告書（資料3）を全否定していることからしても、諮問庁が主張する不開示理由は不当であるといえる。

## 第3 諮問庁の説明の要旨

### 1 本件経緯

(1) 審査請求人は、法4条1項の規定に基づき、令和元年10月23日付け（同月25日受領）行政文書開示請求書により、処分庁に対し、本件対象文書の開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

(2) 本件開示請求に対し、処分庁は、令和元年12月23日付け法務省保総第203号行政文書不開示決定通知書により、原処分を行った。

(3) 本件は、原処分を取り消すとの裁決を求める旨の審査請求がなされたものである。

### 2 審査請求人の主張

おおむね上記第2の2(1)のとおり。

### 3 原処分の妥当性について

(1) 本件開示請求は、令和元年10月22日付けの官報に掲載された復権令及び特別恩赦基準の検討過程において作成又は取得された文書の開示を求めるものである。

(2) 法5条では、例外的に不開示にすべき情報（以下「不開示情報」とい

う。)を限定列挙しており、同条4号において「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情報」を、同条5号において「国の機関、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの」を、同条6号において「国の機関、独立行政法人等、地方公共団体又は地方独立行政法人が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」をそれぞれ不開示情報として規定している。

- (3) 恩赦は国家刑罰権を消滅させ、裁判の内容を変更させ、又は裁判の効力を変更若しくは消滅させる行為であって、その検討に当たっては慎重を要するものである。

本件対象文書は、国の機関の内部又は相互間における検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより、政令恩赦等の検討時期、検討に関与した者等が明らかとなり、恩赦の検討に関与した者や今後当該職にある者等に恩赦の実施やその内容に関する不当な働き掛けが行われるなど、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ又は不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがあるほか、政令恩赦等の実施に関する検討の有無、その時期等を推測することが可能となり、恩赦を見込んだ犯罪や出願が急増するなど、公にすることにより、犯罪の予防、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り、さらに、恩赦という国の機関が行う事務に関する情報であって、公にすることにより、恩赦事務の性質上、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものである。加えて、本件開示請求は、「特定年月日以降」、「首相官邸との間」と、具体的な日付及び検討の相手方を特定して行われているものであることから、当該行政文書が存在しているか否かを答えることによって、その検討の有無、検討の開始時期等が容易に推測できることとなり、法5条4号、5号及び6号の不開示情報を開示するのと同様の結果が生じることとなる。

- (4) なお、審査請求人は、①行政手続法が恩赦に関する命令を定める行為を意見公募手続の適用除外としていることが法の不開示事由には該当しないこと、②昭和33年4月24日、政令恩赦を実施するに当たってその可否を審査する恩赦審議会を設置する旨定める「恩赦法の一部を改正

する法律案」が参議院本会議で可決されていることから、当時から現在まで政令恩赦の検討過程は公にしても何ら問題はないものとされており、不開示事由には該当しないとして、原処分が違法であることを主張するようである。

しかしながら、①について、原処分は飽くまで法の定める不開示事由に該当することを理由として行われたものであって、行政手続法が恩赦に関する命令を定める行為を意見公募手続の適用除外としていることを理由とするものではない。また、②について、そもそも、「恩赦法の一部を改正する法律案」は参議院本会議で可決されたものの、結局、廃案となり法律として成立しておらず、法の定める不開示事由に該当することの判断を左右するものではない。

したがって、審査請求人の主張はいずれも理由がなく、失当である。

#### 4 結論

以上のとおり、本件対象文書につき、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否した原処分は妥当であり、本件審査請求には理由がないことから、行政不服審査法45条2項により、本件審査請求を棄却することが妥当である。

#### 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2年1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2月5日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ④ 同年10月23日 審議
- ⑤ 同年11月13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、本件対象文書を含む複数の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、5号及び6号の不開示情報が開示されるのと同様の結果が生じるとして法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) 諮問庁の説明の要旨

ア 上記第3の3(3)のとおり。

イ 本件対象文書の存否応答拒否の妥当性について、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

とおりに補足して説明する。

(ア) 本件対象文書の存否を明らかにした場合には、特定の期間に法務省が首相官邸との間で恩赦に関する検討を実施したという事実の有無（以下「本件存否情報」という。）が明らかとなる。

(イ) 法5条4号該当性

本件存否情報が明らかになると、今後の国家・皇室の慶弔禍福に際し、今次と同様のプロセスの下に恩赦に関する検討が行われるものと推認され、その時点で容易に入手可能な各種の情報を組み合わせることにより、恩赦が実施される見込みや実施時期を予測し、恩赦を見込んで犯罪をする者が出るおそれがあり得、犯罪の予防、公共の安全、秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある。

(ウ) 法5条5号該当性

本件存否情報が明らかになると、今後の国家・皇室の慶弔禍福に際し、上記（イ）と同様の推認、予測がなされる上、恩赦の検討に関与している者や具体的検討時期等も特定されてしまい、かかる者に対して適宜の時期に不当な働き掛けが行われるおそれが考えられ、恩赦の検討の場における率直な意見の交換や、意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある。

(エ) 法5条6号該当性

本件存否情報が明らかになると、今後の国家・皇室の慶弔禍福に際し、上記（イ）と同様の推認、予測がなされ、常時と比べると容易に恩赦が認められるなどと期待した安易な恩赦出願が急増し、個別の事情を十分に考慮して慎重に判断すべき恩赦上申事務及び恩赦審理の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。また、法務省内の関係機関に対する問合せが殺到するなど、各機関の業務遂行にも支障を及ぼすおそれがある。

(2) 検討

本件開示請求は、「特定年月日以降、法務省が首相官邸との間で実施した恩赦に関する検討会の資料」（本件対象文書）の開示を求めるものであるから、本件対象文書が存在するか否かを答えることは、本件存否情報を明らかにすることと同様の結果を生じさせるものと認められる。

そして、本件存否情報が明らかにされた場合、今後の国家・皇室の慶弔禍福に際し、今次と同様のプロセスの下に恩赦に関する検討が行われるものと推認、予測がなされ、恩赦の検討に関与している者や具体的検討時期等も特定され、かかる者に対して、適宜の時期に不当な働き掛けが行われ、恩赦の検討の場における率直な意見の交換や、意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある旨の諮問庁の上記（1）イ（ウ）の説明に、特段不自然、不合理な点は認められず、首肯できる。

したがって、本件対象文書の存否を答えるだけで、法5条5号に掲げる不開示情報を開示することとなるため、同条4号及び6号について判断するまでもなく、法8条の規定に基づき、そ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 付言

原処分に係る行政文書不開示決定通知書の「不開示とした理由」の項を見ると、本件存否情報の不開示情報該当条項と法8条の条文の文言を記載するにとどまっており、本件存否情報が、具体的にいかなる理由により法5条4号、5号及び6号に定める不開示情報に該当するのかについて記載されておらず、不適切であったというべきである。今後、処分に当たって適切な事務処理を行うことが望まれる。

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、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、5号及び6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、当該情報は同条5号に該当すると認められるので、同条4号及び6号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