

諮問庁：法務大臣

諮問日：令和2年1月28日（令和2年（行情）諮問第37号）

答申日：令和2年12月17日（令和2年度（行情）答申第407号）

事件名：特定刑事施設が保有する所内例規に関する行政文書ファイル（特定期間）等の不開示決定に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

別紙の1に掲げる文書1ないし文書15（以下、併せて「本件対象文書」という。）につき、開示請求に形式上の不備がある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7月22日付け東管発第2132号により東京矯正管区長（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。）の取消しを求める。

#### 2 審査請求の理由

(1) 原処分は、審査請求人が平成29年7月19日付けでした行政文書開示請求に形式上の不備があるとして処分庁がした同年12月4日付け東管発第5437号に係る不開示決定（以下、第2において「原々処分」という。）が、令和元年5月8日付け法務省矯総第71号に係る法務大臣裁決によって取り消された後の開示請求事案についてなされたものである。

(2) 審査請求人はこれについて、令和元年6月21日付け及び同年7月16日付けの各書面をもって、当該開示請求の内容を変更する旨の意思表示をしたが、処分庁は、「請求者に対して、再三に渡り、補正を求め・・・たが、期限までに適正な補正がなされなかった」として、原処分を敢行した。

(3) しかしながら、原処分には、承服することができない。その理由は、次のとおりである。

ア 処分庁は、決定通知書において、「開示請求書に形式上の不備（開示請求手数料の未納）があ（る）」としているが、審査請求人は上記7月16日付けの書面をもって、元の開示請求に際し納付した開示請求手数料の範囲内、すなわち開示請求手数料の追納を要しない形で当該開示請求の内容を変更する旨の意思表示をしており、かつ、この書

面は処分庁に到達しているのであるから、処分庁の主張は失当である。  
イ 上記のとおり、本件においては、処分庁がした原々処分が法務大臣裁決によって取り消された経緯があるところ、行政法学上、原処分が不服申立てについての裁決によって取り消された場合には、原処分はその処分時に遡って効力を失うのであり、原処分が申請を却下し、若しくは棄却したものであるときは、かかる処分が遡及的に効力を失う結果、申請が係属した状態に復するとされている。そうだとすれば、本件においても、原々処分の取消しにより元の開示請求が係属した状態に復しているのであるから、開示決定等がなされる前の段階で開示請求の内容を変更することは何ら妨げられない。

ウ そもそも、原々処分は、元の開示請求における請求対象文書に係る記載内容が「十分に明確である(り)」、「行政文書の不特定という形式上の不備があるとは認められ(ない)」にもかかわらず、しかも、審査請求人が、求補正に対する回答書に「形式上の不備の存在及び内容を具体的に摘示したうえで「適正な」求補正がなされたならば、これに対応するにやぶさかでない」と明記したのに、これを殊更に無視して強行されたものであった。

ところで、行政文書の開示請求をした者は、適時に、かつ適切に行政文書の開示を受くべき権利ないしは法律上保護された利益があるというべきであり、ここに「適時かつ適切」というのは、開示請求をした時点における情報関心が、開示請求をした時から相当の期間内に充足されることを含むと考える。

しかるに、本件においては、処分庁が上記大臣裁決を受けて求補正の書面を発出した令和元年6月6日の時点で、元の開示請求から既に23か月余が経過しており、しかも、それは、専ら処分庁の責めに帰すべき事由によって生じた「不当な遅延」であってみれば、審査請求人の、適時に、かつ適切に行政文書の開示を受くべき権利利益は著しく害されているのであるから、まさに、上記同月21日付けの書面に記載したように、「当初の開示請求の書面を提出してから間もなく2年を迎えようとしている現在になって、当時の内容現在の例規の開示を受けることは、開示請求者の利益に適うとはいえない」のであり、開示請求の内容を変更することは実質的にも正当である。

エ 法務省矯正局は、原々処分についての審査請求に係る諮問段階において、処分庁の権限行使は、「結果として審査請求人の利益に資することを考慮」し、「処分庁は審査請求人の利益に資するよう配慮した」と重ねて主張していたものであるところ、かように、審査請求人（開示請求者）の利益を常に考慮配慮する篤実な行政機関であるならば、上記令和元年6月21日付けの書面の記載を踏まえて、開示請求

の内容を変更することに何ら客観的な支障がない以上、審査請求人の利益となる開示請求の内容を変更することに何ら異存があるはずもないから、そのように措置して然るべきであった。

オ 以上、許容性、必要性及び相当性いずれの観点からしても、審査請求人がした開示請求の内容を変更する旨の意思表示は正当にして有効である。

カ なお、上記ウ及びエのうち、元の開示請求の記載内容の評価、求補正に対する回答書の内容及び法務省矯正局の主張は、平成30年度（行情）答申第499号からの引用である。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 事案の概要

本件審査請求は、審査請求人が、処分庁に対し、平成29年7月21日受付行政文書開示請求書により行った開示請求（以下「本件開示請求」という。）に対し、処分庁が、本件対象文書を特定の上、審査請求人に対し、形式上の不備（開示請求手数料の未納）の補正を求めたものの、審査請求人が指定された期日までに同手数料を納付せず、期限までに補正がなされなかったとして、令和元年7月22日、開示しない旨を決定（原処分。同日付け行政文書不開示決定通知書（東管発第2132号）により審査請求人にその旨が通知されている。）したことに對するものである。

審査請求人は、令和元年6月25日受付「行政機関の保有する情報の公開に関する法律第3条の規定による行政文書の開示請求の変更について」と題する書面の記2（1）に記載した意思表示（以下「変更に係る意思表示」という。）は正当にして有効なものであるにもかかわらず、当該意思表示を認めずなされた原処分は不当であると主張し、原処分の取消しを求めているものと解されることから、以下、変更に係る意思表示の妥当性について検討する。

#### 2 原処分に至るまでの経緯について

（1）処分庁は、審査請求人がした本件開示請求及び求補正書によって整理された請求内容（以下「開示請求内容」という。）には、形式上の不備（請求に係る行政文書の特定が不十分）があるとして、平成29年12月4日付け東管発第5437号行政文書不開示決定通知書により、本件開示請求の不開示決定を行った。

（2）上記（1）の不開示決定に対し、審査請求人は、平成29年12月27日受付審査請求書をもって、形式上の不備は認められないとして、原処分の取消しを求めて法務大臣に対し、審査請求をしたことから、本件請求内容を精査したところ、行政文書の特定は十分可能であり、形式上の不備は認められなかったことから、令和元年5月8日、法務大臣は、上記（1）の不開示決定を取り消す裁決（以下「本件裁決」という。）

をした。

- (3) 上記(2)の裁決を受け、処分庁は審査請求人に対し、令和元年5月13日付け「行政文書開示請求について」と題する書面により、請求内容を別紙の2に掲げる内容であることを改めて確認するとともに、特定刑事施設において文書の特定等を行い、改めて開示決定等を行う旨を連絡した。
- (4) 処分庁は、審査請求人に対し、令和元年6月6日付け求補正書により、上記(3)記載の文書特定手続を行った結果として本件対象文書が特定されたこと及び開示請求手数料が不足しているため不足分の同手数料を納付するよう補正を求めた。
- (5) 審査請求人は、上記(4)記載の求補正に対し、令和元年6月25日受付回答書により、本件開示請求の内容について、文書特定の基準となる日(以下「基準日」という。)を本件開示請求を処分庁が受け付けた日である平成29年7月21日ではなく、「本書面が到達した日現在」(令和元年6月25日)に変更するとした意思表示をするとともに、処分庁に対して再度の文書探索を求めた。
- (6) 令和元年6月28日、処分庁は、同日付け求補正書により、上記(5)の請求内容の変更には応じかねる旨を通知するとともに、再度、不足分の開示請求手数料を納付するよう補正を求め、期限までに補正されない場合は、開示しない旨の決定がなされることがある旨を通知した。
- (7) 令和元年7月19日、審査請求人は、処分庁に対し、受付回答書を送付したものの、処分庁が補正を求めた不足分の開示請求手数料の納付はなく、形式上の不備は解消されなかったことから、同月22日、処分庁は原処分を行った。

### 3 変更に係る意思表示の妥当性について

原処分に至るまでの経緯は上記2のとおりであるところ、審査請求人は、要するに、変更に係る意思表示を認めるべきである旨主張していることから、以下、その妥当性について検討する。

一般的に、行政文書の開示請求を受けた行政機関は、必要に応じて開示請求者に補正等を行った上で、多種多様な行政文書の中から、請求趣旨に合致する行政文書を探索し、特定した上で、開示する旨の決定等を行うこととなる。この決定は、原則として、法で定められた期間内に行うこととされ、その基準日は「処分庁が開示請求書を受領した日」となる。

本件開示請求については、本件裁決によりいったん処分庁のした決定が取り消された経緯があるにせよ、本件開示請求を処分庁が受け付けた日である平成29年7月21日を基準として文書探索を行うこととした処分庁の判断は妥当であり、これは審査請求人も是認するところである。

審査請求人は、本件開示請求は本件裁決により処分庁の決定が取り消さ

れるなどといった特別な事情があり，当初の開示請求から2年余りが経過していることから，基準日を変更することには理由があるから，その旨の意思表示をした場合，これが認められるべきであると主張する。

確かに本件開示請求については，一度なされた開示しない旨の決定が裁決により取り消されるなどの事情があることは認められるが，そのことをもって，当然に基準日を変更できるとする審査請求人の主張は，以下の理由により認められない。

- (1) 仮に開示請求に係る対象文書を特定した後，基準日に変更可能であるとする，処分庁の文書の特定に不満がある又は特定の行政機関に対し悪意をもつ開示請求者が，文書特定後に基準日等の請求内容を変更することを繰り返すことにより，その都度，あらためて文書の特定をしなければならないことになるなど，行政機関に過度の事務負担を強いる結果を生じるおそれがあること。
  - (2) 処分庁は，裁決により開示しない旨の決定が取り消された直後，審査請求人に対し，本件開示請求日を基準として再度の文書探索を行うことを通知しており，仮に審査請求人が基準日を変更する意思があるならばこの時点で意思表示する機会があったにもかかわらず，その意思が示されたのは処分庁が基準日を示した1か月以上後であり，その時点ですでに処分庁は必要な文書探索を行った上で対象文書を特定し，審査請求人に対して本件対象文書を示していたこと。
  - (3) 審査請求人が新たな基準日に基づく本件対象文書を必要とするならば，本件開示請求を取り下げ，新たに開示請求することが可能であること。
  - (4) 本件開示請求に係る文書の特定には相当の困難さを伴うものと認められ，また，その文書量も相当量に及ぶものであることを勘案すると，開示請求者の一方的な意思表示により基準日を変更することが必要的に認められなければならないとするのは，処分庁に過度の負担を強いることとなり，行政機関の事務の遂行に著しい支障を生ずることとなること。
- 4 以上のとおり，審査請求人の主張には理由がなく，また，処分庁が審査請求人に行った求補正に対し回答が得られなかったことにより，形式上の不備（開示請求手数料の未納）が生じていたことは明らかであり，求補正において処分庁が定めた期限までにその形式上の不備は解消されなかったのであるから，本件開示請求に対し開示しない旨の決定をした原処分違法又は不当な点は認められない。

#### 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28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11月13日 審議

④ 同年12月15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

本件開示請求について、処分庁は、本件対象文書を特定した上、開示請求書に形式上の不備（開示請求手数料の未納）があり、相当の期間を定めて補正を求めたが補正されなかったとして、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、原処分の妥当性について検討する。

2 求補正の経緯等について

当審査会において、諮問書の添付書類（下記（1）ないし（4）掲記の求補正書、回答書等（いずれも写し））を確認したところによれば、本件開示請求から原処分に至るまでの求補正の経緯等については、上記第3の2（1）ないし（3）及び以下のとおりであると認められる。

- (1) 処分庁は、本件裁決を受け、審査請求人に対して、「行政文書開示請求について（求補正）」と題する書面（令和元年6月6日付け、回答期限は同月28日）（以下「求補正書」という。）において、本件対象文書を特定した上で、「本件開示請求手数料は、4500円（15件分）ですが、現在当窓口が受領しているのは300円（1件分）です。については、4200円（14件分）を上記期限までに送付願います。なお、請求者が必要とする文書を抽出する場合は、当該文書名を明示願います。」との補正を求めた。
- (2) これに対し、審査請求人は、処分庁に宛て、求補正書に対する回答の書面（令和元年6月21日付け、同月25日受付）（以下「回答書」という。）を送付し、本件開示請求の内容について、「本書面が到達した日現在保有しているもの」として請求を変更することとした」として、文書特定の基準となる日を本件開示請求を処分庁が受け付けた日である平成29年7月21日ではなく、旧請求の存在を前提としつつ、「本書面が到達した日現在」（令和元年6月25日）に変更する旨の意思表示などをした。
- (3) 処分庁は、審査請求人に対し、「行政文書開示請求について（求補正）」と題する書面（令和元年6月28日付け、回答期限は同年7月19日）（以下「求補正書（2回目）」という。）において、「本件請求内容を変更する旨申出がりましたが、請求日（平成29年7月21日）以降の行政文書を特定することができかねますのでご了承願います」、「不足の4200円（14件分）を上記期限までに送付願います。」と通知し、請求日以降の行政文書を特定することはできない旨情報提供するとともに、再度本件開示請求に必要な開示請求手数料の追納

を求めた。

- (4) 審査請求人は、処分庁宛ての回答の書面（令和元年7月16日付け、同月19日受付）（以下「回答書（2回目）」という。）において、本件開示請求について、「下記のとおり請求内容を変更します。」として、「開示請求に係る行政文書を特定するに足りる事項 特定刑事施設保有に係る支出計算書及びその証憑書類がまとめられた行政文書ファイルの全体。ただし、特定年度G分※支出計算書を標準としてそれらと法施行令第13条第2項の規定の適用上1件の行政文書として観念されるべき複数の行政文書の全体という趣旨である。」と記載し、請求内容を請求日以降に作成された行政文書1件に変更することを求めた。

### 3 原処分の妥当性について

#### (1) 諮問庁の説明

上記第3の3のとおり。

#### (2) 検討

処分庁は、審査請求人の回答書（2回目）の請求内容を請求日以降に作成された行政文書1件に変更することの意思表示に対して、補正することなく原処分を行った。

この点について、諮問庁は上記第3の3のとおり説明しているところ、開示請求の対象となる行政文書は、開示請求を受け付けた日を基準にそれ以前に行政機関である処分庁が保有しているものであると解される。したがって、「一般的に、行政文書の開示請求を受けた行政機関は、必要に応じて開示請求者に補正等を行った上で、多種多様な行政文書の中から、請求趣旨に合致する行政文書を探索し、特定した上で、開示する旨の決定等を行うこととなり、この決定は、原則として、法で定められた期間内に行うこととされ、その基準日は「処分庁が開示請求書を受領した日」となる」旨の諮問庁の説明は、不自然、不合理とはいえず、首肯できる。

そうすると、回答書に対する求補正書（2回目）において、請求日以降に作成された行政文書を請求することはできない旨を既に回答している処分庁に対して、審査請求人が回答書（2回目）において、再度請求日以降の行政文書を求め、処分庁がそれに補正をせずに原処分をしたとしても、処分庁の本件開示請求に対する手続等に不十分な点があったとまではいえない。

また、上記2に認定した求補正の経緯等によれば、審査請求人は、求補正書（2回目）の回答期限までに、不足分の手数料（4200円）を追納しておらず、既に納付済みの開示請求手数料（300円）を本件対象文書のうちいずれの文書に充当するかについてもその意思を明らかにしていないことが認められる。

したがって、本件開示請求には、開示請求手数料の不足という形式上の不備があると認められ、処分庁による求補正によっても当該不備は補正されなかったと認められるから、処分庁が本件開示請求に形式上の不備があることを理由として原処分を行ったことは妥当である。

4 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、当審査会の上記判断を左右するものではない。

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、開示請求に形式上の不備があるとして不開示とした決定については、開示請求に開示請求手数料の未納という形式上の不備があると認められるので、不開示としたことは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



## 別紙

### 1 本件対象文書

- 文書1 「所内例規（達示・指示・訓示等）（特定年A）」（特定刑事施設）
- 文書2 「所内例規（達示・指示・訓示等）（特定年B）」（特定刑事施設）
- 文書3 「所内例規（達示・指示・訓示等）（特定年C）」（特定刑事施設）
- 文書4 「所内例規（達示・指示・訓示等）（特定年D）」（特定刑事施設）
- 文書5 「特定年度A例規決裁」（特定刑事施設）
- 文書6 「特定年度B例規決裁」（特定刑事施設）
- 文書7 「特定年度C例規決裁」（特定刑事施設）
- 文書8 「特定年度D例規決裁」（特定刑事施設）
- 文書9 「特定年度E例規決裁」（特定刑事施設）
- 文書10 「特定年度F例規決裁」（特定刑事施設）
- 文書11 特定年月日A付け達示第22号「受刑者の調髪に関する細則」の制定について（特定刑事施設）
- 文書12 特定年月日B付け処遇部長指示第2号「工場就業受刑者の諸動作について」（特定刑事施設）
- 文書13 特定年月日C付け達示第37号「作業報奨金の計算等について」（特定刑事施設）
- 文書14 特定年月日D付け処遇首席指示第69号「工場における調髪実施要領について」（特定刑事施設）
- 文書15 特定年月日E付け処遇首席指示第133号「単独室被収容者の調髪実施要領について」（特定刑事施設）

### 2 処分庁が審査請求人に提示した文書（補正請求内容）

- (1) 「特定刑事施設の所内例規に係る行政文書ファイル」（特定年Aから特定年Eまで（ただし、本件請求日（平成29年7月21日）現在保有しているもの））（特定刑事施設）
- (2) 特定刑事施設作成・保有に係る以下の事項を定めた「所内例規（達示・指示）」（本件請求日（平成29年7月21日）現在適用しているもの）（特定刑事施設）
  - ア 懲罰科罰手続及び科罰基準
  - イ 優遇区分の指定手続及び優遇措置の内容
  - ウ 外部交通（受刑者）
  - エ 書籍等の閲覧（受刑者）

- オ 作業報奨金計算額の加算基準
- カ 行政文書の決裁及び保存
- キ 調髪（受刑者）
- ク 特別改善指導
- ケ 歯磨きをすることができる時間帯を限定する旨
- コ 歯磨きをすることができる場所を限定する旨
- サ 歯磨きをしながら、書籍等又は信書を閲覧し、若しくはテレビ放送を視聴することを禁止する旨
- シ 洗面（洗顔）をすることができる時間帯を限定する旨
- ス 午睡，仮就寝又は冬季処遇におけるそれぞれの横臥できる時間帯において，布団に横臥した状態で書籍等又は信書を閲覧することを禁止する旨