

諮問庁：法務大臣

諮問日：令和2年10月7日（令和2年（行情）諮問第503号）

答申日：令和3年3月31日（令和2年度（行情）答申第536号）

事件名：特定被収容者に関して四国地方更生保護委員会が行った仮釈放審理の議事録等の不開示決定（存否応答拒否）に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

別紙に掲げる文書1ないし文書3（以下、順に「文書1」ないし「文書3」といい、併せて「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2年4月6日付け四更委総第49号により四国地方更生保護委員会委員長（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。）を取り消すとの裁決を求める。

#### 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

###### ア はじめに

審査請求人の法3条に基づく行政文書（本件対象文書）の開示請求に関し、処分庁は、本件対象文書に法5条1号の特定の個人に関する情報が開示されるのと同様の結果が生じることを理由に不開示決定を行った。

上記不開示決定は、実質的に、本件対象文書に法5条1号の個人識別情報が記載されていることのみを根拠に行われたものである。

イ 本件対象文書記載の情報は「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」（法5条1号ただし書口）に該当し、開示義務は解除されない

###### （ア）法5条1号ただし書口の判断枠組み

法5条1号ただし書口の趣旨は、人の生命、健康、生活又は財産は、公正で民主的な行政の基盤となる憲法も保障する重要な法益であることから、これらの法益を保護するため、個人の権利利益を害するおそれを受忍させてでも情報を公にすることが必要であると認

められるときは、これを不開示情報とするのを解除して、個人の権利利益を上回って重要な法益を保護しようとすることにある。

すなわち、特定情報の開示によって、現在または将来に保護される人の生命、健康、生活または財産の利益が、上記情報の開示により個人の権利利益が害されるおそれに優越するときは、当該情報は、「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」（法5条1号ただし書口）に該当し、行政機関において開示義務を免れることはない（東京地判2018.3.30判時2424号11頁参照）。

これを本件について検討すると、以下のとおりである。

(イ) 本件対象文書は、法令上作成が義務付けられ、仮釈放審理にあたり被収容者の健康状態が適式に斟酌されているか否かを明らかとする行政文書であり、本件対象文書の開示により、仮釈放審理の適正確保及び被収容者らの生命、身体の保護に直接資すること

a 犯罪をした者及び非行のある少年に対する社会内における処遇に関する規則（以下「社会内処遇規則」という。）の規定内容

社会内処遇規則7条1項は、「刑事施設の長又は少年院の長は、懲役若しくは禁錮の刑に処せられた者又は少年法（昭和23年法律第168号）24条1項3号の保護処分を受けた者を収容したときは、速やかに、当該刑事施設又は少年院の所在地を管轄する地方委員会及び刑事施設又は少年院に収容された者（以下「刑事施設等被収容者」という。）に係る帰住予定地（刑の執行のため刑事施設又は少年院に収容されている者、労役場に留置されている者、保護処分の執行のため少年院に収容されている者又は補導処分の執行のため婦人補導院に収容されている者が釈放された後に居住する予定の住居の所在地をいう。以下同じ。）を管轄する保護観察所の長に対し、書面により、次に掲げる事項を通知しなければならない。」と規定し、当該被収容者の「心身の状況」（同項4号）を含む義務的な通知事項を明記している。

さらに社会内処遇規則7条1項本文は、上記の義務的な通知事項につき、「これらの事項に変動が生じた場合における当該変動に係る事項についても、同様とする。」（同項）と定め、刑事施設等被収容者の心身の状況に変動が生じたときにも、その旨の通知を義務付けている。

その上、社会内処遇規則7条3項は、「地方委員会は、拘留の刑の執行のため刑事施設に収容されている者又は労役場に留置されている者について、必要があると認めるときは、その者を

収容し、又は留置している刑事施設の長に対し、次に掲げる事項を記載した書面の提出を求めることができる」と定め、刑事施設等被収容者の「心身の状況」（同項5号）を記載した書面の提出を受けることができる他、同項に基づき書面を提出した刑事施設の長は、「当該書面に記載した事項に変動が生じたときは、速やかに、当該刑事施設の所在地を管轄する地方委員会に対し、書面により、当該変動に係る事項を通知しなければならない。」（同条4項）とされている。

b 本件対象文書の性質について

上記の通り、法令（法務省令）である社会内処遇規則の規定内容に照らせば、刑事施設等被収容者の仮釈放の許否を判断するに際し、当該被収容者の心身の状況、換言すれば健康状態を必要的に考慮することとされていること、当該被収容者の収容開始時点から、その心身の状況が義務的な通知事項とされており、かかる事項に変動が生じたときにもその通知が義務付けられていること等に照らせば、社会内処遇規則は、被収容者の刑事施設等への収容の開始時点から、継続的に被収容者の健康状態及びその変化に着目し、これを仮釈放の許否の判断の基礎とすることを基本的に想定しているというべきである。

すなわち、本件対象文書は、法令上、その作成が義務付けられるものである上、同文書の存在ないし記載内容は、地方委員会が被収容者の仮釈放の許否の判断にあたり、被収容者の健康状態を適切に把握ないし考慮したか否かの事情を明らかとし、ひいては、被収容者の仮釈放審理の適正と被収容者の健康を担保するものである。なお、本件対象文書の内容はいずれも被収容者の「心身の状況」に関するものであるから、まさに刑事施設という閉鎖施設における被収容者の「人の生命、健康」（法5条1号ただし書口）について記載したものであって、カルテに準じるものとして当然に公開されるべきものである。

以上の通り、本件対象文書で開示される情報は、刑事施設の被収容者らが、仮釈放制度の不当な運用によって、生命、身体、健康、安全をおびやかされることのない権利を確保するために不可欠なものである。

現に、四国地方更生保護委員会は特定年月日C、私（審査請求人を指す。以下同じ。）の〇〇である特定個人について、仮釈放を行わないとの判断を行ったところ、特定個人はこの時点で特定疾病に侵されていた。四国地方更生保護委員会が適正に特定個人の健康状態を把握し、あるいはこれを把握する努力を行

っていけば、特定個人の仮釈放が決定され、特定個人は〇〇での早期の治療により死を免れ得たかもしれないのである。このことを踏まえれば、本件対象文書の開示を通じて確保される権利の重要性は一層明らかといえる。

c 小括

以上、本件対象文書を開示することは、現在または将来に保護される被収容者の生命、健康の安全にとって極めて重大なことである。

(ウ) 本件対象文書の開示により特定個人の権利利益が害されるおそれ  
が極めて低いこと

そもそも本件対象文書に記載された個人としての特定個人は、既に死亡している。この点、法5条1号本文前段の「個人」には、死亡した個人が含まれる（特定事件番号A参照）としても、死者の名誉・プライバシーに対する一般の国民感情の要保護性は、現に生存している者のプライバシー権等の権利（憲法13条後段）には劣るものである。

その上、審査請求人である私自身が原告となって、特定個人の死の責任を問う国家賠償請求訴訟（特定事件番号B）を提起しているが、同訴訟中では、私の意思に基づき、特定個人の収容中の健康状態や診療状況を一部明らかとしている。亡くなった特定個人の名誉やプライバシーに最も関わりがあるのは遺族である私なのであるから、私自身が特定個人の生前の個人情報等を一定開示していることからすれば、私のような遺族以外の者における特定個人のプライバシー等に関する感情の要保護性は一層劣るものであり、本件対象文書の開示による権利侵害のおそれは極めて低いことは明らかである。

上記の通り、本件対象文書の内容は被収容者の「心身の状況」に関するものであるから、まさに刑事施設という閉鎖施設における被収容者の「人の生命、健康」（法5条1号ただし書口）に関するものであって、カルテが当該患者やその遺族に開示されることが当該患者のプライバシーを侵害しないものであるのと同じく、被収容者のプライバシーを侵害するものではない。

ウ 結論

以上、本件対象文書の開示により現在または将来にわたり保護される生命、身体的安全等の利益が、個人の権利利益の侵害のおそれに優越することは上記裁判例に照らして明白であり、本件対象文書記載の情報は、「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」（法5条1号ただし書口）に該当し、行政機関において開示義務が存するから、本件不開

示決定は法5条本文に反し違法である。

(2) 意見書

ア 意見の趣旨

諮問庁の主張する不開示決定の理由は失当であり、原処分は速やかに取消されるべきである。

イ 意見の理由

(ア) 理由説明書(下記第3を指す。)記載の諮問庁の主張の概要

- a 諮問庁は、審査請求人の開示請求にかかる行政文書を開示することにより、特定個人が刑事施設に収容されていた、又は収容されている事実の有無(本件存否情報)を回答することと同様の結果が生じることを前提に、本件存否情報が法5条1号本文前段の個人識別情報に該当すると判断する。
- b 法5条1号ただし書の義務的開示事由の該当性に関し、諮問庁は本件存否情報が同号ただし書イ、ハに該当するものでないとする。
- c 諮問庁は、法5条1号ただし書口該当性について、当該該当性の判断においては、不開示により保護される利益と開示により保護される利益を比較較量し、後者が前者に優越すると認められたときに開示が義務付けられるとの判断枠組みを採用した上で、①仮釈放を許すか否かの判断は個別の事案に即してなされるものであり、特定個人の情報を公にすることが仮釈放制度一般の適正な運用に資するものではなく、当該情報の開示により保護される利益があるものとは認められないこと、②当該情報を開示しないことによって、被収容者の生命等に現実に、又は将来にわたり侵害が生じるとの関係は認められないこと、③特定個人が刑事施設に収容されていた、又は収容されているとの情報が名誉や信用に直接関わることから、本件存否情報を不開示とすることで保護される利益は大きいこと等を根拠に、本件存否情報を開示することで保護される利益が開示により保護される利益を優越するものではないとして、法5条1号ただし書口該当性を否定した。

(イ) 審査請求人の主張

- a 本件存否情報の不開示により保護される利益は観念上の想定に留まるものであること
  - (a) 審査請求書記載の通り、法5条が規定する「個人」には、死亡した個人が含まれると解されるが(特定事件番号A参照)、その趣旨は死者の名誉・プライバシーに対する一般の国民感情を保護することにあるのであり、死者について死後の法的人格

を認め、死者の有する名誉をそのものとして保護しようとするものではない。

このことからすれば、現在も生存する個人が刑事施設に収容され、又は収容されていた旨の情報が開示されることにより生じる当該個人の名誉ないしプライバシーに対する侵害と、死者が生前に刑事施設に収容されていた事実が開示されることに伴う弊害は別異に解されねばならず、後者の弊害は前者の侵害に比して間接的かつ事実上のものである。諮問庁は本件存否情報に関する特定個人が死者であるか否かを検討することなく、単に刑事施設への収監が不利益事実であるとの理由のみに基づいて不開示により保護される利益を評価しているが、このような判断過程に過誤が存することは明らかである。

- (b) 本件存否情報は、特定個人に関するものである。特定個人は生前、〇〇の判決を受けて特定刑事施設Aに収監されたが、自身の〇〇を訴え、自己の氏名はもとより特定刑事施設Aに収監されている事実をも明らかとした上で、施設外との通信、投書、刊行物への寄稿等を行ってきた。特定個人の〇〇を支援する市民団体も、特定個人の同意の上、同人の氏名や収監先を明らかとして、支援運動を反復継続して行ってきた。

その上、特定個人の〇〇である私や親族も、特定個人の同意を得て、広く特定個人の〇〇を訴える活動に携わってきたのである。

そうだとすれば、特定個人が特定刑事施設A等に収監されていた事実は、ほとんど公知のものとなっているから、本件存否情報の開示により特定個人の親族の利益が害されるといった事情も存在しないことは明白である、

- (c) 以上、本件存否情報の不開示により保護される利益なるものに関する諮問庁の主張（上記（ア）c③）は、本件開示請求の背景事情や、情報開示により生じる弊害に関する具体的な検討を経ることなく、一般論に基づく観念上の想定をもって不開示により保護法益を論じるものに過ぎず、失当である。

- b 本件存否情報の開示により保護される利益は極めて大きいこと  
(a) 審査請求書記載の通り、本件開示請求にかかる行政文書は、法令上その作成が義務付けられるものである上、同文書の存在ないし記載内容は、地方委員会が被収容者の仮釈放の許否の判断にあたり、被収容者の健康状態を適切に把握ないし考慮したか否かとの事情を明らかとする性質を有する。

既に審査請求書で主張した通り、社会内処遇規則7条1項が、

刑事施設の長が被収容者を収容した際には、地方委員会等に対し、当該被収容者の心身の状況（同項4号）を通知するものとしていること、同条3項が、「地方委員会は、拘留の刑の執行のため刑事施設に収容されている者又は労役場に留置されている者について、必要があると認めるときは、その者を収容し、又は留置している刑事施設の長に対し、次に掲げる事項を記載した書面の提出を求めることができる」と定め、刑事施設等被収容者の「心身の状況」（同項5号）を記載した書面の提出を受けられること他、同項に基づき書面を提出した刑事施設の長は、「当該書面に記載した事項に変動が生じたときは、速やかに、当該刑事施設の所在地を管轄する地方委員会に対し、書面により、当該変動に係る事項を通知しなければならない。」（同条4項）と規定するなど、社会内処遇規則は、被収容者の刑事施設等への収容の開始時点から、継続的に被収容者の健康状態及びその変化に着目し、これを仮釈放の許否の判断の基礎とすることを基本的に想定しているというべきである。

さらに、社会内処遇規則18条は、仮釈放を許すか否かの審理には、被収容者の「心身の状況」（同条4号）、換言すれば健康状態を必要的に考慮するものとしているところ、本件開示請求に基づき上記事情が明らかとなれば、事後的に、特定の仮釈放審理に際しての要考慮事項が考慮されたか、考慮されたとして適切な重み付けを伴った考慮がなされたか否かが判明することとなる。

仮釈放審理の主体が地方更生保護委員会であることからすれば、被収容者の心身の状況が適切に考慮されたかとの事情を明らかとすることにより、当該地方更生保護委員会が、このような要考慮事項の判断に際して判断資料を適宜収集しているか（社会内処遇規則7条3項）否かといった、仮釈放審理の全体的な運用も窺うことが可能となる。すなわち、個別の仮釈放審査に関する情報であっても、その開示により、将来にわたる恣意的な仮釈放審理を防止し、審理の適正を図ることにつながるから、この点に関する諮問庁の主張（上記（ア）c①）には理由がない。

- (b) また、特定個人は、特定刑事施設Aでの〇〇中に発症した特定疾病が原因となり、特定年月日Bに死亡した者である。特定個人については、特定年月日C、四国地方更生保護委員会による仮釈放審理の結果、仮釈放が認められなかった経緯が存在する。

この点，特定個人については，特定年月日Dの〇〇で〇〇が明らかとなっていたところ，これが仮釈放審理に際して考慮されたのか重大な疑義が存するところである。

このように，重大な疾病を有しながら刑事施設に長期間収容されている者にとっては，仮釈放審理の当否が生命，身体の安全に直結するのであるから，本件存否情報の開示により確保される地方更生保護委員会の審理が，現在ないし将来にわたり，被収容者の生命等の法益の保護に資することは明らかであり，諮問庁の主張（上記（ア）c②）は失当である。

#### （ウ）結語

以上，本件存否情報の開示により保護される利益が開示により保護される利益を優越することは明らかであるから，原処分は速やかに取消されるべきである。

### 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2年3月4日付け（同月5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，本件行政文書不開示決定通知書により，当該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する決定（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

審査請求人は，令和2年7月4日付け（同月6日受領）審査請求書において，本件開示請求により開示されることとなる情報は，「人の生命，健康，生活又は財産を保護するため，公にすることが必要であると認められる情報」（法5条1号ただし書口）に該当し，行政機関において開示義務がある等として，原処分は不当である旨主張している。

#### 3 原処分の妥当性について

- （1）本件開示請求は，特定個人が刑事施設に収容されていることを前提として作成される行政文書の開示を求めるものであるところ，請求に係る行政文書が存在しているか否かを答えることは，特定個人が刑事施設に収容されていた，又は収容されている事実の有無（以下「本件存否情報」という。）を答えることと同様の結果が生じるものと認められる。

本件存否情報は，個人に関する情報であって，特定の個人を識別することができるものと認められるから，法5条1号本文前段に該当する。

- （2）次に，法5条1号ただし書の該当性について検討すると，本件存否情

報は、法令の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報とは認められず、同号ただし書イには該当せず、また、同号ただし書ハに該当するとすべき事情もない。

これに対し、審査請求人は、法5条1号ただし書ロによる開示を求めている。この同号ただし書ロの該当性の判断においては、不開示により保護される利益と、開示により保護される利益を比較衡量し、後者が前者に優越すると認められたときに開示が義務付けられるものと解される。

審査請求人は、本件開示請求により開示されることとなる特定個人の情報は、「地方委員会が被収容者の仮釈放の許否の判断にあたり、被収容者の健康状態を適切に把握ないし考慮したか否かの事情を明らかとし、ひいては、被収容者の仮釈放審理の適正と被収容者の健康を担保するものである」旨主張する。しかし、そもそも仮釈放を許すか否かの判断は、個別の事案に即してなされるものであるから、特定個人の当該情報を公にすることが仮釈放制度一般の適正な運用に資するものではなく、当該情報を開示することにより保護される利益があるものとは認められない。

また、審査請求人は、本件開示請求により開示されることとなる特定個人の情報は、「刑事施設の被収容者らが、仮釈放制度の不当な運用によって、生命、身体、健康、安全をおびやかされることのない権利を確保するために不可欠なもの」と主張する。しかし、当該情報を公にしないことによって、被収容者全体の生命、健康等に対し現実に被害が発生し、又は将来的にそれらの利益が侵害される関係は認められず、特定個人が刑事施設に収容されていた、又は収容されているという情報を何人にも知り得る状態にすることを必要とする具体的事情も認められない。

そもそも、特定個人が刑事施設に収容されていた、又は収容されているという情報は、個人の名誉や信用に直接関わるもので、特定個人にとって極めて不利益な事実である。したがって、仮に本件存否情報に関する事実があった場合、当該情報を不開示にすることにより保護される利益は大きいものと認められる。

- (3) 以上のことから、本件において、本件存否情報を公にすることが当該情報を公にしないことにより保護される利益に優越すると認めるに足りる事情はないから、本件存否情報は法5条1号ただし書ロには該当せず、審査請求人の主張に理由はない。

なお、法に基づく開示請求制度は、請求の目的いかんを問わず何人に対しても等しく開示をするものであり、開示・不開示の判断に当たっては、本人からの自己情報についての開示請求である場合も含め、開示請求者が誰であるかは考慮されない。したがって、審査請求人が特定個人の遺族であることを理由とする主張にも理由がない。

#### 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から、行政不服審査法45条2項の規定により、本件審査請求を棄却することが相当である。

#### 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10月7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9日 審査請求人から意見書を收受
- ④ 令和3年2月26日 審議
- ⑤ 同年3月26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により、法5条1号に規定する特定の個人に関する情報が開示されるのと同様の結果が生じるためとして、法8条の規定により不開示の原処分を行った。

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) 本件開示請求は、特定刑事施設Aに在監し、特定刑事施設Bにて死亡した特定個人に関する本件対象文書の開示を求めるものであり、いずれも特定個人が特定刑事施設に収容されている、又は収容されていたという事実を前提として作成されるものであると認められるから、本件対象文書の存否を答えることは、特定個人が特定刑事施設に収容されていた、又は収容されているという事実の有無（本件存否情報）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) そして、本件存否情報は、個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものと認められることから、法5条1号本文前段に該当する。

次に、法5条1号ただし書該当性について検討すると、本件存否情報は、法令の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報とは認められないため、同号ただし書イに該当せず、同号ただし書ハに該当する事情も認められない。

(3) 審査請求人は、審査請求書及び意見書（上記第2の2）において、本件対象文書を開示することは、現在又は将来にわたり保護される被収容者の生命、健康、身体の安全等にとって極めて重大な利益であり、本件

存否情報の開示により保護される利益が不開示により保護される利益を優越することは明らかであるなどと主張するが、本件存否情報について、人の生命、健康、生活又は財産を保護する利益が優越し、公にすることが必要であるとすべき事情は認められないから、法5条1号ただし書口に該当するとも認められない。

(4) 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1号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、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

(1) 審査請求人は、意見書(上記第2の2(2))において、特定個人が特定刑事施設A等に収監されていた事実は、ほとんど公知のものとなっているから、本件存否情報の開示により特定個人の親族の利益が害されるといった事情も存在しないことは明白であるなどと主張する。しかしながら、法は、何人にも等しく情報の開示請求権を認めるものであり、開示・不開示の判断に当たっては、特定の情報を承知している者からの開示請求である場合を含め、開示請求者が誰であるかは考慮されないものであるから、審査請求人の上記主張を採用することはできない。

(2) 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1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

別紙（本件対象文書）

文書 1 特定年月日 A まで無期刑の受刑者として特定刑事施設 A に在監し、特定年月日 B に特定刑事施設 B で死亡した特定個人に関する、貴委員会が行った仮釈放審理の議事録及び付属書類一式。

文書 2 貴委員会が特定刑事施設 A に出した、特定個人の心身の状況に関する問い合わせの書類すべて。

文書 3 特定刑事施設 A から貴委員会に届けられた、特定個人の心身の状況に関する報告書、あるいは文書。