

諮問庁：法務大臣

諮問日：令和2年8月28日（令和2年（行情）諮問第434号）

答申日：令和3年9月2日（令和3年度（行情）答申第217号）

事件名：各矯正施設における両居室数と単独室収容人数等が分かる文書等の不開示決定（不存在）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙の1に掲げる各文書（以下、順に「文書1」及び「文書2」といい、併せて「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各決定は、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条の規定に基づく各開示請求に対し、令和2年1月14日付け法務省矯総第37号及び第38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。）が行った各不開示決定（以下、順に「原処分1」及び「原処分2」といい、併せて「原処分」という。）を取り消し、請求文書の開示決定を行う等の旨の裁決を求める。

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 法務省に開示請求をしたところ、請求趣旨が不明等と伝えられた為、以下の通りの2文書と伝えた。

（ア）単独室や共同室が適切に使用されているかを法務省職員が管理等する為に収集し保有している各矯正施設の各居室数と単独室収容数等が分かる行政文書（共同室と単独室の使用状況を管理等しているかが分かる文書）。

（イ）各施設や管区及び法務省に於ける刑事収容施設法（刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律を指す。以下同じ。）が規定する各不服申立てに係る、行審法（行政不服審査法を指す。以下同じ。）85条の規定の（34字目～39字目の「不服申立ての処理状況」とは別の、）52字目～61字目の「裁決等の内容」等の公表内容が分かる行政文書。

イ 法務省は、上記ア（ア）・（イ）の両請求に対し、「保有しておら

ず、存在しないため。」を理由として、本年（令和2年）1月14日付けで不開示決定（原処分）をした。

ウ しかし、本当に各居室数が分かる情報文書や不服申立てへの裁決等の具体的な概要文書すら保有していないのであれば、①例えば単独室に3名収容や6名居室に10名収容といった人権侵害が行われているか否かすら法務省は管理監督する意思がない②例えば単独室300室と8名居室80室の施設がありそこで収容人員690名を単独室50室と共同室80室に収容し「必要」として税金を使い建てた単独室棟をほとんど使わないという施設のムダ遣い等が行われているか否かすら法務省は管理監督する意思がない③各施設の建物を各施設は法務省に申請・許可という手続きすら経ずに独自予算で建設等をした④裁決の拘束力や裁判の羈束力に背く事実に対しても各施設長や各管区長が不決定・却下・不採択・棄却等を行っているか否かすら法務省は管理監督する意思がない⑤各施設長や各管区長や法務大臣が行った不決定・不採択・採択・却下・棄却・認容・確認等これら裁決等の「内容」の公表を一切行っていない、これらの事実が認められることになる為、到底考えられず信用できず、隠蔽していることは明らか。

エ また、同時に請求している以上、仮に管理監督等の職務を懈怠していた為に本件両文書が不存在であったとしても、情報公開制度を所管する総務省等の他省庁同様に、「不存在」との1つの範囲・扱いに括られる2件は開示請求件数上は「1件」として扱うべきものである為、2件分の開示請求手数料を徴した扱いは誤っている。

オ 以上のことから、本件審査請求を提起した。

（2）意見書

諮問庁（処分庁）の理由説明書（下記第3を指す。）に対し、以下の通り意見を伝えます。

ア 文書1につき、処分庁は私（審査請求人を指す。）が審査請求書に記載の上記（1）ウ（その内、①～③に係る部分）に対応する説明を行ってきていないところ、記載内容に加えて、「各刑事施設の「統廃合」「建替え」「増築」等の必要性の有無を全くに検討しないままに（人権規約に基づく）会議の度に毎回日本政府に出す国連の是正勧告を人権規約に背き根拠なく無視している」「各刑事施設の建替え等を各施設の「共同室の1人当たり使用面積」等の実情によらず優先順位を付けて行わせている」ということになるが、確かに、「多くの与党有力者の地元である特定地方近辺に刑事施設の建替え等が頻見される」為、実情による優先順位ではなく土建屋等への（延いては自己への）利益誘導によって施設の建替え等が行われているのであろうが、その場合でも、「全居室数に占める単独室の割合」や「共同室の1

人当たり使用面積」これら等が低い施設から、極力優先して建替え予算を割り当てている」との体裁を繕う為にも、ずっと一元管理をしている又はある時点で各施設からの情報収集等を行ったはずである為、有り得ない。

そして、少なくとも本件に係る処分庁の対応は、文書1を「廃棄した」ではなく「作成や取得をしていない」を理由とするものである為、各施設の構造・使用状況等を把握し管理する業務上の注意義務を違法に怠っていない限り、例えば数えれば両居室数ぐらひは分かる図面すら取得していないとは到底考えられず、処分庁の誤りは明らかである。

イ 文書2につき、処分庁は「(情報提供した、)当該文書が「請求の趣旨に完全に合致する」と述べているが、一方で、文書2の後部に係る分について11月18日付け求補正書で「保有していません。」(＝合致する文書は存在しない)と伝えてきており、主張が矛盾している。何れにせよ、提示・開示された文書には「不服申立ての各件数及び裁決等の種類」が記載されているのみ(そのことは当該文書の表題からも明らか)で、例えば、「雑誌の宅下げ不許可処分の取消し」等の裁決の内容は一切記されておらず、剩え、各不服申立件数も「各施設毎」は一切分からず、これでは、問題のバロメーターになる「不服申立件数の特定施設への偏り」等を国民が監視できる様に公表を定めている行審法85条の目的に背いている為、「行審法85条の規定に違反して「裁決等の内容」を公表していない」のでない限り、誤りは明らかである。

ウ 件数につき、御用学者でもある行政法学者の〇〇著の「行政法」等に、「仮に作成されていた場合」等といった仮定で不利益を課すことは法理上許されないと記されていたところ、現実として、「不存在」として一括りにまとめられるのであれば同じ「不存在ファイル」内の2文書であり、仮定の話の場合でも、「政府要請による取りまとめ報告」等との一つのファイルにまとめられる形で作成されていた可能性もある為、失当である。

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、令和元年10月18日受付行政文書開示請求書により、処分庁に対し、別紙の2に掲げる文書に係る開示請求をしたことにつき2回の求補正(同年11月18日付け及び同年12月27日付け書面により通知)を行ったところ、別紙の3に掲げる行政文書の開示を求める旨、開示請求者から回答があったことから、請求の趣旨に合致する行政文書を探索したものの、いずれについても該当する文書を保有し

ていなかったことから、その請求趣旨に係る行政文書（本件対象文書）を保有しておらず、存在しないことを理由として、不開示とする決定（原処分）をしたことを不服とするものであり、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こと及び処分庁が、原処分1及び原処分2について、各1件、計2件分の開示請求手数料の納付を求めたことについて、開示請求件数は1件として扱うべきであるなどと、開示請求件数に対する不服を申し立てていることから、以下、本件対象文書の保有の有無及び原処分における開示請求件数の取扱いについて検討する。

2 本件対象文書の保有の有無について

(1) 文書1

本件開示請求を受けた処分庁担当者は、原処分1を行うに当たり、開示請求書に記載された内容及び求補正に対する回答を踏まえ、請求の趣旨に該当する文書を保有していないか、事務室及び文書庫並びにパソコン上のデータの十分な探索を行った。結果として、請求の趣旨に完全に合致する文書を作成又は取得しておらず、保有していないとの結論に達したものであるが、その過程で本件開示請求に一部でも合致する行政文書を開示請求者に情報提供し、請求の趣旨に合致すると認められた文書については、開示するなど、法の趣旨にのっとり、請求の趣旨に該当する文書の有無についての十分な探索及び開示請求者への情報提供を行っており、その過程に問題は認められない。

また、本件審査請求を受け、処分庁担当者は、念のため、再度、本件対象文書を探索したものの、やはり、請求の趣旨に該当する文書は作成又は取得しておらず、保有していないことを確認したものである。

よって、本件対象文書のうち、文書1に係る行政文書は保有しておらず、存在しないことを理由として行った処分庁の原処分1は妥当である。

(2) 文書2

本件開示請求を受けた処分庁担当者は、開示請求書に記載された内容及び求補正に対する回答を踏まえ、請求の趣旨に該当する行政文書を特定し、開示請求者に情報提供したものの、開示請求者は、当該文書は請求の趣旨に合致しないなどと主張したものである。

そこで、処分庁担当者は、さらに請求の趣旨に該当する文書を保有していないか探索を行ったものの、当該文書が請求の趣旨に完全に合致すること、また、当該文書以外に請求の趣旨に該当する文書は存在しなかったことなどから、当該文書以外に請求の趣旨に合致する文書は存在しないとの結論に達したものであり、その過程に問題は認められない。

よって、本件対象文書のうち、文書2に係る行政文書は保有しておらず、存在しないことを理由として行った処分庁の原処分2は妥当である。

3 原処分における開示請求件数について

行政機関の保有する情報の公開に関する法律施行令（以下「法施行令」という。）13条2項は、一の行政文書ファイルにまとめられた行政文書や相互に密接な関連を有する行政文書として複数の行政文書が存在するのであればそれらを1件の行政文書とみなすと規定されているところ、本件対象文書が仮に処分庁において作成されていた場合、それらの行政文書が同一の行政文書ファイルにまとめられ、若しくは密接に関連するものとは認められないこと、さらに、本件開示請求は、1枚の用紙に記載されているものの、その内容に関連性があるわけでもなく、独立した2件の開示請求であることから、それぞれ開示請求手数料を請求したものである。よって、本件対象文書につき、2件の開示請求として取り扱った処分庁の原処分は妥当である。

- 4 以上のとおり、原処分は、処分庁担当者において十分な探索を尽くし、開示請求者に必要な情報提供を行っ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ず、また、開示請求件数の取扱いにも問題は認められないことから、原処分は妥当である。

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2年8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9月28日 審査請求人から意見書を收受
- ④ 令和3年7月16日 審議
- ⑤ 同年8月27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、原処分の取消し等を求めているが、諮問庁は、原処分は妥当であるとしていることから、以下、本件対象文書の保有の有無等について検討する。

2 本件対象文書の保有の有無等について

(1) 文書1について

ア 補正の経緯等

当審査会において、諮問書に添付された書類（下記（ア）ないし（ウ）掲記の求補正書、回答書等の写し）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補正の経緯等については、おおむね以下のとおりであると認められる。

(ア) 審査請求人は、本件開示請求書（令和元年10月18日受付）により、別紙の2（1）に掲げる文書の開示請求を行った。

(イ) 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11月18日付け。以下「求補正書」という。）において、その請求の趣旨に該当すると考えられるものとして、「施設別収容定員・現員」、「収容定員変更報告」等の文書を情報提供の上、補正を求めた。

これに対し、審査請求人は、処分庁に宛て、「補正書」と題する書面（令和元年11月27日付け、同年12月2日受付。以下「補正書」という。）を送付し、「各施設の単独室数・共同室数すら貴庁では把握していない、つまり、「各施設の建物構造が適切か」「単独室が多く余っているのに共同室に、または、4名等の居室に5名等以上を、過剰収容することをしていないか（＝過剰収容実務の有無）」等といったことすらも管理監督する気がない為に係る情報の文書は作成していない、ということなのかを情報提供願います。」などと回答した。

(ウ) 処分庁は、審査請求人に対し、「行政文書開示請求について（再求補正）」と題する書面（令和元年12月27日付け。以下「再求補正書」という。）において、上記（イ）の審査請求人の回答に対し、全国の刑事施設の単独室数とその収容人数、共同室数を取りまとめた文書を請求するということであれば、その請求趣旨に該当するものを法務省本省では保有していませんが、矯正施設において収容定員を変更した場合に、当該矯正施設から提出されるものとして、「収容定員変更報告」を法務省では保有しているなどと情報提供をした上、再補正を求めた。

これに対し、審査請求人は、処分庁に宛て、「再補正書」と題する書面（令和2年1月7日付け、同月9日受付。以下「再補正書」という。）を送付し、情報提供を受けた行政文書について、「提示されたものは私の請求趣旨に合致するものではなく、（中略）仮に「単独室や共同室が適切に使用されているかを法務省職員が管理等する為に収集し保有している両居室数と単独室収容人数等の各矯正施設に係る情報の行政文書」（中略）が存在しないのであれば、審査請求の為に「処分」が必要です。ので、不開示決定を出して下さい。」などと回答した。

(エ) そこで、処分庁は、令和2年1月14日付け法務省矯総第35号をもって、制限の緩和等運用状況調査調書（平成28年4月10日現在等）4文書の開示決定を行うとともに、同第37号をもって、文書1に係る行政文書は保有しておらず、存在しないためとして、

原処分1を行った。

イ 検討

(ア) 上記アに認定した補正の経緯等によれば、審査請求人は、文書1の開示を求めているものと解される。

この点について、当審査会事務局職員をして諮問庁に更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。

矯正施設において居室数及び収容定員を変更した場合には、矯正臨時報告規程（平成8年法務省矯総訓第520号大臣訓令）の規定に基づき、当該矯正施設から法務省矯正局及び矯正管区に対して、収容定員変更報告がされるものの、当該報告規程において、矯正施設から報告された居室数及び収容定員を取りまとめた文書を法務省において作成又は取得し、保有することを義務付ける規定はなく、審査請求人が求める、全国の刑事施設の単独室数とその収容人数、共同室数を取りまとめた文書は、法務省において作成又は取得しておらず、保有していない。

(イ) 諮問庁から上記(ア)掲記の規程の提示を受け、当審査会において確認したところによれば、諮問庁の上記(ア)の説明に特段不自然、不合理な点は認められず、本件対象文書を作成又は取得しておらず、保有していない旨の上記第3の2(1)の諮問庁の説明は、否定することまではできず、これを覆すに足りる事情も認められない。

(ウ) 審査請求人は、審査請求書（上記第2の2(1)ウ）において、当該文書を隠蔽していることは明らかであるなどと主張するが、これに関する根拠等の具体的な主張はなく、他に審査請求人の主張を認めるに足りる事情はうかがわれず、審査請求人の主張は採用できない。

(エ) 上記第3の2(1)の探索の範囲等について、特段の問題があるとは認められない。

(オ) したがって、法務省において、文書1を保有しているとは認められない。

(2) 文書2について

ア 補正の経緯等

当審査会において、諮問書に添付された書類（下記(ア)ないし(ウ)掲記の求補正書、回答書等の写し）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、おおむね以下のとおりであると認められる。

(ア) 審査請求人は、本件開示請求書（令和元年10月18日受付）により、別紙の2(2)に掲げる文書の開示請求を行った。

(イ) 処分庁は、審査請求人に対し、求補正書において、その請求の趣旨に該当すると考えられるものとして、「矯正施設における不服申立て受理・処理状況」等の文書を情報提供の上、補正を求めた。

これに対し、審査請求人は、処分庁宛てに補正書を送付し、「行政不服審査法 85 条が定める（「その他不服申立ての処理状況」とは別の）「裁決等の内容」の公表を、法を遵守させること等を務めとする貴庁が行っていないのであれば、その旨情報提供の上「不存在」として不開示決定願います。」などと回答した。

(ウ) 処分庁は、審査請求人に対し、再求補正書において、上記（イ）の審査請求人の回答に対し、どの法律に基づく不服申立てを指しているのか不明確であるため、請求趣旨に該当すると思われる行政文書を特定することができないとした上で、求補正書に記載した行政文書について、刑事収容施設法に規定された不服申立てに係る裁決についての公表に関する行政文書を請求するという趣旨であれば、法務省矯正局ではホームページ上で公表しており、同文書を保有しているなどと改めて情報提供をした上、再補正を求めた。

これに対し、審査請求人は、処分庁宛てに再補正書を送付し、情報提供を受けた行政文書について、「提示されたものは私の請求趣旨に合致するものではなく、（中略）仮に（中略）「各施設や管区及び法務省に於ける刑事収容施設法が規定する各不服申立てに係る（行審法 85 条規定の、52 字目～61 字目の「不服申立ての処理状況」ではなく、同 34 字目～39 字目の）「裁決等の内容」の公表内容が分かる行政文書」が存在しないのであれば、審査請求の為に「処分」が必要です。不開示決定を出して下さい。」などと回答した。

(エ) そこで、処分庁は、文書 2 に係る行政文書は保有しておらず、存在しないためとして、令和 2 年 1 月 14 日付け法務省矯総第 38 号をもって、原処分 2 を行った。

イ 検討

(ア) 上記アに認定した補正等の経緯によれば、審査請求人は、文書 2 に係る行政文書の開示を求めているものと解される。

この点について、当審査会事務局職員をして諮問庁に更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。

a 行審法 85 条の規定は、刑事収容施設法の審査の申請及び再審査の申請についても適用があると解され、同規定が、「裁決等」自体ではなく「裁決等の内容その他当該行政庁における不服申立ての処理状況について公表するよう努めなければならない。」としているのは、裁決等にプライバシー情報等の公表すべきでない

情報が含まれているからであるとされていることから、同規定に基づき「裁決等の内容」を公表するためには、これを裁決書とは別に作成することとなる。この点、審査の申請及び再審査の申請の件数は、それぞれ年間数千件に及ぶため、公表用の「裁決等の内容」の作成に伴う事務量は相当なものとなる。現状において、そのような事務量を処理可能とする体制を構築することは極めて困難である。

このことに加えて、審査の申請及び再審査の申請の内容は、極めて個人的かつ刑事施設への収容に係る情報に直結するものがほとんどであるため、仮に公表のため個人情報に係る部分を伏せるなどしたとしても、その他の情報から申請者本人の収容の事実が特定されるなど、本来公表してはならないプライバシー情報等が事実上知られることとなるおそれが一般に高いので、主要な裁決例に限定して公表することなども非常に困難である。

b 以上の事情から、行審法 85 条の「裁決等の内容」を公表することはできていないため、請求に係る文書は作成していない。なお、同条が定める「不服申立ての処理状況」として、「矯正施設における不服申立受理・処理状況」を法務省ウェブサイト上に公表しているところである。

(イ) これを検討するに、行審法 85 条による行政庁における不服申立ての処理状況の公表に係る具体的な方法については、各行政庁の判断に委ねられていると解されていることからすれば、同条に基づく「裁決等の内容」の公表はしておらず、請求に係る文書は作成していない旨の上記(ア)の諮問庁の説明に、特段不自然、不合理な点は認められず、これを覆すに足りる事情も認められない。

(ウ) 審査請求人は、審査請求書(上記第 2 の 2 (1) ウ)において、上記(1)イ(ウ)と同様に主張するが、同記載と同様の理由により、審査請求人の主張は採用できない。

(エ) 上記第 3 の 2 (2) の探索の範囲等について、特段の問題があるとは認められない。

(オ) したがって、法務省において、文書 2 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

(1) 審査請求人は、審査請求書(上記第 2 の 2 (1) エ)において、同時に請求している以上、仮に管理監督等の職務を懈怠していた為に本件両文書が不存在であったとしても、情報公開制度を所管する総務省等の他省庁同様に、「不存在」との一つの範囲・扱いに括られている 2 件は開示請求件数上は「1 件」として扱うべきものである為、2 件分の開示請

求手数料を徴した扱いは誤っている旨主張する。

これを検討するに、開示請求手数料については、法施行令13条1項により、開示請求に係る行政文書1件につき300円等とされているが、同条2項において、一の行政文書ファイルにまとめられた複数の行政文書（1号）又は相互に密接な関連を有する複数の行政文書（2号）の開示請求を一の開示請求によって行うときは、当該複数の行政文書を1件の行政文書とみなすこととされているところ、文書1と文書2とは、その各文書の性質、内容等に鑑みると、一の行政文書ファイルにまとめられた複数の行政文書又は相互に密接な関連を有する複数の行政文書のいずれにも該当するものとまでは認められない。

したがって、本件開示請求は、一の開示請求によって行うことができるものとは認められないので、この点に関する審査請求人の主張は採用できない。

(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 付言

本件各不開示決定通知書には、不開示とした理由について、いずれも「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 本件各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各決定については、法務省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

別紙

1 本件対象文書

- (1) 全国の刑務所・拘置所の，収容定員・収容人員・単独室数とその収容人数・共同室数・収容指標・各優遇区分人数・各制限区分人数が分かるもの。（ただし，本年1月14日付け法務省矯総第35号により開示決定したものを除く。）（文書1）
- (2) 全国の刑務所・拘置所の，行われた各不服申立ての，申立て件数と裁決や決定の処理の各件数，及び，認容や採択された事案の概要と是正措置の内容，並びに，答申前は棄却等を相当としてたものを認容等としたその件数とその内容，これらが分かるもの。（ただし，「矯正施設における不服申立て受理・処理状況」を除く。）（文書2）

2 開示請求書記載の開示を求める文書（何れも法務省保有の，16年度～18年度の間）

- (1) 全国の刑務所・拘置所の，収容定員・収容人員・単独室数とその収容人数・共同室数・収容指標・各優遇区分人数・各制限区分人数が分かるもの。
- (2) 全国の刑務所・拘置所の，行われた各不服申立ての，申立て件数と裁決や決定の処理の各件数，及び，認容や採択された事案の概要と是正措置の内容，並びに，答申前は棄却等を相当としてたものを認容等としたその件数とその内容，これらが分かるもの。

3 再補正後の開示を求める文書

- (1) 単独室や共同室が適切に使用されているかを法務省職員が管理等する為に収集し保有している両居室数と単独室収容人数等の各矯正施設に係る情報の行政文書
- (2) 各施設や管区及び法務省に於ける刑事収容施設法が規定する各不服申立てに係る（行審法85条規定の，52字目～61字目の「不服申立ての処理状況」ではなく，同34字目～39字目の）「裁決等の内容」の公表内容が分かる行政文書