

諮問庁：法務大臣

諮問日：令和3年5月21日（令和3年（行情）諮問第204号）

答申日：令和3年12月23日（令和3年度（行情）答申第435号）

事件名：特定の期間に作成された金品の取扱いに関す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

別紙に掲げる文書（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2年5月21日付け法務省矯総第1361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。）を取り消す、との裁決又は決定を求める。

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の要旨は、審査請求書によると、おおむね以下のとおりである。なお、意見書及び資料は、諮問庁に閲覧させることは適当ではない旨の意見が提出されているため、その内容は記載しない。

審査請求の申し立てに係る行政文書不開示決定は、次のとおり違法不当である。

(1) 審査請求人が行った、行政文書開示請求は、正当な請求である。

審査請求人は、令和2年3月6日付けをもって、所定の期間において、法務省の各部局が保有する「金品の取扱い事務」関係の行政文書の開示を請求したものである。この請求は、法に基づくものであって、国家の主権者としての権利に基づく請求である。また、法の規定に基づき、所定の手続きと様式をもって行ったものである。このため、審査請求人が行った開示請求は、違法・不当のものではない。しかも、請求した行政文書は、現に作成され、かつ、現在も保有されているものである。したがって、該当の行政文書を開示すべきである。請求に係る行政文書を不開示とした処分庁の決定は、違法であり、不当である。

(2) 現場施設は、金品の取扱い事務が法律解釈の難しい分野であることから、処理に困った都度、法務本省の各部局に対して、質疑をなしている

ところである。

本件開示請求の対象事務は、金品の取扱い（領置）事務である。この事務は、旧監獄法において、また、現行の刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律（平成17年法律50号。以下「刑事収容施設法」という。）においても、被収容者の権利義務に関する実体的規定を欠いていることが、大きな欠点となっている。この事情は、刑事施設、少年院等に共通するものである。つまり、法律解釈の難しい分野となっている。しかも、実体的規定の部分について、詳細に書かれた解説書も見当たらない。このため、処理に困った矯正施設からは、法務本省に対し、質疑がなされているところである。そして、法務本省は、事務処理の正確を期するため、文書による質疑上申を命ずるのが常である。しかして、法務本省の各部局においては、回答案を起案し、合議がなされ、決裁後は、それが保存される。内部の意思統一と後日の紛争防止のために、保存がなされる。確実に保存している。したがって、処分庁は、保存している行政文書を開示するべきである。しかし、処分庁は、「・・・保有しておらず、存在しない・・・」ことを理由として、不開示とした。この処分庁のこの決定は、違法であり、不当である。

- (3) 審査請求人の経験からしても、金品の取扱い事務に関する質疑、協議等は、毎年、法務本省に対して行われていた。刑事施設からは、1年につき、複数回の質疑がなされていた。質疑がないといったことは、あり得ない。

最近においては、刑事収容施設法が制定されて規定内容が大幅に変更され、現場施設においては、多くの疑問を生じていると推測される。このため、以前にも増して質疑等がなされているはずのものである。郵便局も民営化された。

法務大臣には、審査請求人が請求した行政文書を開示すべき法律上の義務がある。隠してはならない。この不開示決定は、違法であり、不当である。

- (4) 金品の取扱い事務において、質疑回答文書は、大変に重要な行政文書である。であるので、それを捨てる者はいない。

開示請求文書は、金品の取扱い事務に関する質疑回答、会議・事務連絡等文書である。このうち、例えば、質疑回答文書については、旧監獄法が、また、刑事収容施設法が、それぞれ、被収容者の権利義務に関する実体的規定を欠いていることから、重要な文書になっている。月に例えれば、三日月のように、見えない部分がある。しかも、見えない部分が重要なのである。すなわち、刑事収容施設法の欠落部分を補っているのが、積み重ねられた、この質疑回答にほかならない。したがって、この重要な行政文書を廃棄することは、あり得ないのである。

にもかかわらず、処分庁は、「・・・保有しておらず、存在しない・・・」ことを理由として、不開示とした。再度、申し上げるが、質疑回答文書を廃棄するということは、あり得ないのである。以上のことから、処分庁のこの行政文書不開示決定は、違法であり、不当である。

- (5) 金品の取扱い関係の質疑回答文書は、先例となり、後続の事例を拘束する大変に重要な行政文書である。しかも、貴重な行政文書である。

金品の取扱い事務についての質疑回答は、判例のようなものであって、先例となり、後続の事例を拘束する。大変に重要な行政文書である。先例を変更する場合には、大変なエネルギーを用いている。しかも、結論としての「回答」のみでなく、それに至る「考え方」が重要なのである。他の類似の事例に応用するためには、この「考え方」の方が、むしろ回答より大切である。この意味で、「起案者意見・起案者参考」といった行政文書が欠かせない。重要である。

しかも、本件行政文書は、判例と異なる問題を有する。判例は、社会に対して積極的に公表されている。このため、法律書1冊を廃棄したからといって何の変化もない。他方で、例えば、矯正局においては、過去において、質疑回答の詳細を、現場の矯正施設に対して、計画的・継続的に周知を図って来なかった。出さない、結果として隠していた。であるので、担当部局がこの行政文書を廃棄してしまうと、誰も、何も分からなくなってしまうのである。

以上のことから、作成し、かつ、保有しているのに、この重要な行政文書を不開示とした決定は、大変に問題のある決定であって、違法、不当である。

- (6) 金品の取扱い事務の進歩・発展のためには、行政文書の公開が不可欠である。

積極的に公開しないと、現場職員の研修・進歩と、訟務遂行能力の向上と、学問としての発展が期待できない。

現に、法務省矯正研修所が、刑務官を育成するために編集した教科書（特定書籍）の○頁においても、領置の基礎理論において重大な誤りを犯している。イロハのイで誤りを犯している。このため、先へ進めないのである。要するに、領置の分野においては、混乱を生じているので、根本から正さなければならない。そのためには、行政文書の開示が不可欠である。

- (7) 公開を要する文書は、法務本省の各部局と下部機関との質疑回答文書のみではない。金品の取扱い事務に関して、他の省庁、法務省内の部局、その他の法人・個人との間で行われた質疑回答も大切である。加えて、質疑回答のみでなく、会同、協議会その他の会議に関して、法務本省の各部局が作成し、又は受領した文書も大切である。もちろん、金品の取

扱い事務に関して法務本省の各部局が発した訓令，通達，指示，事務連絡等の行政文書も大切である。金品の取扱いに関する文書の全てを要するのである。

- (8) 勘違いをしているのではないか。ひょっとして，法務大臣の部下職員は，勘違いをしているのではないのでしょうか。その部下職員は，行政文書を隠して，敵から行政文書を守るのが仕事だと思っているのではないのでしょうか。

そうでしょうか，地方の現場の職員が働き易いようにすることではないのでしょうか。矯正の進歩・発展を図る。行政文書という財産を有効に活用することではないのでしょうか。これは，秘密文書でしょうか。なぜ，隠すのでしょうか。一方で，「敵から守る」と考え，他方で，「じゃまくさい，うるさい」として自分の利益を考えているのではないのでしょうか。

「じゃまくさい」とする点については，コピー作業を外部（弁護士会の謄写部等）に委託することによって幾分かは改善が可能でしょう。ほかに，手段・方法はあるのではないのでしょうか。

どうか，法務大臣におかれては，部下職員の勘違いを正していただきたい。

- (9) 審査請求人の開示請求日付は，本年（令和2年）3月6日である。平成31・令和元年度分の行政文書については，未だ保存文書として扱われておらず，文書庫へ搬入すらされていない。文書庫への搬入は，出納整理期間（4・5月）が終了し，決算関係事務を終え，例年暑くなってから（6・7月）のことである。ということで，開示請求日現在で，年度が終了しておらず，しかも，未だ保存文書として扱われていない行政文書が，既に廃棄されていた，などということはあるまい。しかも，この行政文書の実質的な保存期間は，「永久保存」なのである。

次に，現在においては，パソコンを用いて行政文書を保存することが多くなったが，法2条2項によれば，パソコンを用いた記録も，立派に「行政文書」である。分からないだろう，隠す，という行為は，過失ではなくして，違法である。

末尾に，法務大臣は，「ない」理由を詳しく審査請求人に説明する責任があるはずである。このことは，毎回，申し述べているが，今回も，説明は全くなされていない。該当の行政文書を作成したか否かについてすら記述していない。詳しく説明するべきである。「ない」といえば良いというものではない。

さて，次のとおり，約50年間分の金品の取扱い事務関係文書の開示を請求してきたが，結局，1件の開示もしなかった。50年という期間は重い。法務大臣は，政治家として，また，国家公務員として，この事

実をどう捉えるかである。50年分ということですので、法務省にあっては、過去・未来を通して、行政文書は絶対に開示しないと決定されたと理解してよろしいですか・・・。

- ① 昭和45年4月1日～昭和60年3月31日
 - ② 昭和60年4月1日～平成12年3月31日
 - ③ 平成12年4月1日～平成27年3月31日
 - ④ 平成27年4月1日～平成27年9月30日
 - ⑤ 平成27年10月1日～平成27年12月22日
 - ⑥ 平成27年12月23日～平成29年3月31日
 - ⑦ 平成29年4月1日～平成30年2月28日
 - ⑧ 平成30年3月1日～平成31年2月22日
- 今回 平成31年3月1日～令和2年2月29日

法務大臣は、法1条において、開示請求が主権者である国民の権利であること、そして、政府は、その諸活動を国民に説明する責務がある、と記述されていることを重く受け止めるべきである。

以上のことから、法務大臣は、不開示決定を取り消した上、審査請求人に対して、該当の行政文書を早期に開示するべきである。

第3 諮問庁の説明の要旨

- 1 本件審査請求は、審査請求人が令和2年3月9日受付行政文書開示請求書により、本件対象文書を開示請求し、処分庁が、法務本省ではこれを保有しておらず、存在しないとして、行政文書不存在を理由とする不開示決定（原処分）を行ったことに対するものであり、審査請求人は、要するに、処分庁は本件対象文書を作成、保有しているはずであり、本件対象文書が存在しないとして不開示とした原処分は違法、不当であるとして、原処分の取消しを求めていることから、以下、処分庁における本件対象文書の保有の有無について検討する。

2 処分庁における本件対象文書の保有の有無について

本件開示請求を受け、処分庁担当者は、請求の趣旨に該当する行政文書を特定すべく、開示請求者に対し3回にわたり補正等の書面を送付し、請求の趣旨に一部でも該当し得ると思われる行政文書の名称を提示した上で、開示請求者に対し意思確認を行うなど、文書特定のための必要な探索、情報提供等を行ったものの、処分庁が提示した行政文書は、いずれも開示請求者の請求する文書ではなかったことから、処分庁は原処分を行ったものである。

また、本件審査請求を受け、処分庁担当者は、文書庫、事務室及びパソコンの共有フォルダ等についても再度探索したが、本件対象文書に該当する文書の存在は確認できなかった。

- 3 以上のことから、本件対象文書を保有している事実は認められず、請求

の趣旨に該当する文書は存在しないとして不開示決定を行った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3年5月21日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を収受
- ③ 同年6月8日 審査請求人から意見書及び資料を収受
- ④ 同年11月19日 審議
- ⑤ 同年12月17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。

ア 法務省では、法令の解釈や行政の運営指針などについて、他省庁、法務省の他部局、矯正管区、矯正施設その他の行政機関等から質疑があった場合、統一的な行政の執行を確保するため、必要に応じて、関係する法務省の他部局等に照会を行い、その回答について、当該行政機関等に回答している。

また、上記により文書を作成・取得した場合は、当該文書について、法務省行政文書管理規則の別表第1に基づき各部局が定めた標準文書保存期間基準に従って保存期間の設定等を行い、保存・廃棄等を行っている。

- イ 本件開示請求の対象とされた期間（平成31年3月1日から令和2年2月末日まで）において、金品の取扱いに係る事務に関する大きな法令改正があったなどの事情はなく、同期間に、法務省の各部局が、刑事収容施設法44条ないし55条に規定する金品の取扱いに係る事務に関して、他省庁、法務省の他部局、矯正管区、矯正施設その他の機関等との間で、質疑、照会、回答、協議、事務連絡等を行い、その際に、文書を作成し、又は当該行政機関等から受領した事実は認められなかった。

ウ 本件開示請求を受けた際、また、本件審査請求を受けた際にも、本件対象文書に該当する文書について、担当部署の文書庫、事務室及びパソコンの共有ドライブ等を探索したものの、本件対象文書に該当する文書は確認できなかった。

(2) 検討

ア 諮問庁は、上記(1)イのとおり、法務省の各部局が、平成31年3月1日から令和2年2月末日までの間に、金品の取扱いに係る事務に関する大きな法令改正があったなどの事情はなく、同期間に、金品の取扱いに係る事務に関して、他省庁、法務省の他部局、矯正管区、矯正施設その他の行政機関等との間で、質疑、照会、回答、協議、事務連絡等を行い、その際に、文書を作成し、又は上記の行政機関等から受領したとする事実は認められない旨説明するところ、上記の諮問庁の説明は、不自然、不合理とはいえず、これを否定することまではできない。

イ 上記(1)ウ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。

ウ したがって、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、「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、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（本件対象文書）

法務本省の各部局が、平成31年3月1日から令和2年2月末日までの間において、「金品の取扱い事務」に関して、他の省庁、法務本省内の他の部局、法務省の下部機関、その他の法人・個人との間で、質疑、照会、回答、協議、会議、事務連絡、競争入札等を行い、その際に法務本省の各部局が作成し、又は相手方から受領した行政文書及び法務本省の各部局がその下部機関を指導監督などするために発出した訓令、通達、指示、事務連絡等の行政文書で、現在、法務本省の各部局が保有しているもの。

この「行政文書」には、起案者意見、起案者参考等を含む。また、パソコン内で保有している行政文書を含む。さらに、印刷物、冊子等に姿、形を変えているものを含む。

本件において「金品の取扱い事務」とは、刑事収容施設及び被収容者等の処遇に関する法律（平成17年法律50号）第2編、第2章、第5節（金品の取扱い。第44条―第55条）の規定する事務の全てをいう。したがって、例えば「矯正施設における物品販売等の運営業務」に関する事務、特に、競争入札などの一連の事務を含む（会計検査院との関係では保存期間は5年間）。