

諮問庁：法務大臣

諮問日：令和4年1月27日（令和4年（行情）諮問第119号）

答申日：令和5年2月2日（令和4年度（行情）答申第497号）

事件名：行政文書ファイル「平成31年度諸願簿」（特定刑事施設保有）等の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙の1（1）及び（2）に掲げる各文書（以下、併せて「本件請求文書」という。）の開示請求に対し、別紙の2（1）に掲げる各文書（以下、順に「文書1」ないし「文書6」といい、併せて「本件対象文書」という。）を特定し、その一部を不開示とし、別紙の2（2）に掲げる各文書（以下、順に「文書7」及び「文書8」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については、本件対象文書を特定したことは妥当であり、審査請求人が開示すべきとする部分を不開示としたことは妥当である。

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12月23日付け東管発第6919号により東京矯正管区長（以下「処分庁」という。）が行った一部開示決定（以下「原処分」という。）の取消しを求める。

2 審査請求の理由

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

令和3年2月4日付け東管発第602号「訂正書」にあつては、同封されていた同日付け「行政文書の開示の実施について」と題する書面において、原処分について「当該開示文書を請求者に発送する手続において、当該文書に同じものが4ページ含まれていることが判明したことで訂正するものでして、重複する4ページを除いています」（原文ママ）と記載されているところ、仮に重複する部分であっても、それが原本たる行政文書の実態（実際に編綴・保管されているありのままの状態）であるとすれば、実態を正しく反映した、重複する部分も含めて開示されるべきであるから、ここにいう重複の真偽及び当否につき審査を請う。

原処分にあつては、第1に、対象文書の特定の当否、すなわち、審査

請求人が指定した条件に合致する範囲の行政文書につき正しく開示決定等されているか否か、第2に、不開示部分の不開示情報該当性の2点について、それぞれ審査を請う。なお、第2の点に関しては、文書2において、「願箋要旨」欄の一部（特定月日A分）及び「送付先」欄の一部（特定月日B分）が、文書3において、「願箋要旨」欄の一部（特定月日B分、特定月日C分、特定月日D分）が、それぞれ不開示とされていることの理由についても審理されたい。

(2) 意見書

諮問庁の理由説明書（下記第3を指す。以下同じ。）に対し、次のとおり反論する。

ア 対象行政文書の特定の可否について

(ア) 諮問庁は、原処分の対象文書の特定に誤りはない旨主張する。

(イ) しかしながら、諮問庁が自認しているように、処分庁は、令和2年12月23日に当初の開示決定等を行った後に、令和3年2月4日付けで、当該決定に誤りがあったとして、その一部を訂正する「処分」を行っている上、本件審査請求を受けて、当初の決定から1年余り経過してから、令和4年1月17日付けで、遺脱していた部分について不開示決定を行っていることに照らせば、対象文書の特定に脱漏があると考えるに十分な理由があるから、この点につき調査審議を求める。

イ 不開示部分の不開示情報該当性について

(ア) 職員の印影（姓）については、争わない。

(イ) 被収容者の称呼番号及び氏名について、諮問庁は、法5条1号前段の不開示情報に該当し、同号ただし書に該当せず、かつ、法6条2項による部分開示の余地はない旨主張する。

(ウ) しかしながら、諮問庁が理由説明書で文書4として掲げる「医務願箋送付簿 特定工場」であって、特定年月日A及び特定年月日Bに記載された部分に係る頁にあっては、次に記すように、被収容者の称呼番号及び氏名が開示されていた。

a (特定年月日A) 特定番号A 特定個人A, 特定番号B 特定個人B, 特定番号C 特定個人C, 特定番号D 特定個人D, 特定番号E 特定個人E, 特定番号F 特定個人F 及び特定番号G 特定個人G

b (特定年月日B) 特定番号H 特定個人H

(エ) そうすると、何故に、かかる部分については開示できるのに、その余の部分については開示することができないのか、諮問庁において、合理的で説得力のある説明が求められるところ、諮問庁はそのような説明を尽くしていないから、この点を明らかにするために、

上記（ウ）の頁を含む本件開示文書をインカメラで閲読するとともに、諮問庁に対し、首肯するに足る説明を尽くさせるべく調査審議を求める。

ウ 令和3年2月4日付け訂正書の法的性質について

（ア）諮問庁は、これにつき、行政庁の処分には当たらないから、本件審査請求のうち、当該訂正書に係る部分は不適法である旨主張する。

（イ）しかしながら、諮問庁も自認するように、当該訂正書は、令和2年12月23日付け東管発第6919号行政文書開示決定通知書に記載された対象文書の数量に誤りがあったとして、これを訂正するものであったところ、これにより、開示される行政文書の枚数が実際に変動（当初の開示決定では53枚であったものが49枚に「縮減」された）している上、その体裁も、東管発602号の文書記号番号が付され、東京矯正管区長特定職員の記名があり、かつ、その公印が押捺されており、しかも上部欄外に契印が押捺されているなど、発議文書としての形式も備えていた。また、当該訂正書には、同封の「訂正書」をもって、行政文書の数量の変更とそれに伴う開示実施手数料の変更につき訂正するなど記載された同日付け「行政文書の開示の実施について」と題する書面及びかかる各変更に対応した「行政文書の開示の実施方法等申出書」の様式が同封されていた。

（ウ）そうすると、当該訂正書は、その形式に加えて、開示する行政文書の枚数という法律関係に変動（縮減）をもたらした実質においても、その行為により直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定するものであって、行政不服審査法にいう「行政庁の処分」に他ならないから、適法に審査請求の対象となる。なお、当該訂正書及び前掲の同封書面についても諮問庁に提示を求め、実質的にその処分性の有無及び内容の当否につき調査審議されたい。

第3 諮問庁の説明の要旨

- 1 本件審査請求は、審査請求人が処分庁に対し、令和2年11月4日受付行政文書開示請求書により本件請求文書を開示請求（以下「本件請求内容」という。）したことについて、処分庁が、本件対象文書を特定し、その一部（以下、第3において「本件不開示部分」という。）を不開示とし、その他の請求については特定刑事施設において作成、取得されておらず、保有していないとして不開示とした決定（同年12月23日付け東管発第6919号行政文書開示決定等通知書（以下「本件通知書」という。）により通知。原処分。）に対するものであり、審査請求人は、要するに原処分における文書特定の妥当性及び本件不開示部分の不開示情報該当性について不服を申し立てているものと解されることから、以下、これらについ

て検討する。

2 原処分における文書特定の妥当性について

- (1) 本件請求内容のうち、原処分において開示決定等がなされていない部分（「発信簿」に係る「目次又はこれに相当する部分」）の請求内容について、令和4年1月17日、処分庁は、当該請求内容に合致する行政文書を保有していないとして不開示とする決定（同日付け東管発第245号行政文書不開示決定通知書により審査請求人に通知。以下「追加処分」という。）を行っていることが認められる。
- (2) 本件請求内容について、本件開示請求を受けた処分庁担当者において、特定刑事施設に対し、必要な探索等を行った上で本件対象文書を特定し、原処分及び追加処分を行ったものであり、また、本件審査請求を受け、審査庁において、処分庁担当者をして改めて請求の趣旨に合致する行政文書の保有の有無を確認させたものの、特定刑事施設において、本件対象文書以外に請求の趣旨に合致する行政文書を保有しているとは認められなかった。
- (3) 以上のことから、特定刑事施設において、本件請求内容に合致する行政文書は、本件対象文書以外に存在する特段の事情も認められず、処分庁が本件対象文書を特定したことは妥当である。

なお、令和3年2月4日、処分庁は、本件通知書に記載された本件対象文書の数量の誤りを訂正し、審査請求人にその旨を通知しているところ、特定刑事施設の保有する本件対象文書においては重複している部分があることは認められず、訂正の内容は妥当である。

3 本件不開示部分の不開示情報該当性について

本件不開示部分には、特定刑事施設職員の印影（姓）並びに特定刑事施設被収容者の称呼番号及び氏名が記録されているものと認められる。

(1) 職員の印影（姓）について

刑事施設においては、被収容者が収容中の処遇等に対して不満を抱き、当該刑事施設の職員やその家族に対し、釈放後自ら又は関係者への働き掛けによる報復を示唆する事案が多々見られるところ、本件不開示部分に記録された職員の印影（姓）が開示されることにより、当該職員又はその家族に対し、被収容者又はその関係者等から、不当な圧力、中傷、攻撃等が加えられる事態が現実には発生するおそれが相当程度高まり、その結果として、刑事施設の責務である裁判や刑の執行を阻害することとなることはもとより、保安事故、職員ろう絡事案その他の刑事施設の規律及び秩序が適正に維持されない状況が発生するおそれが生じ、公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあることは明らかであるから、職員の氏名に係る情報は、法5条4号に規定される不開示情報に該当する。

また、刑事施設では、各職員の士気を高め、施設全体の高い士気を維持することが適正な被収容者処遇及び施設の管理運営上不可欠であるところ、職員の氏名が開示されることとなれば、前述のように不当な圧力等を加えられることを懸念した職員が職務に消極的になって、施設全体の士気の低下を招き、矯正行政の適正な遂行に支障を生ずるおそれがあることから、当該情報は、法5条6号に規定される不開示情報にも該当する。

なお、本件対象文書が作成された時点の直近に発刊されていた国立印刷局編「職員録」には、本件不開示部分に記載された職員と同一の職にある者の氏名は掲載されておらず、このことから、本件不開示部分に記載された職員の氏名が開示されるべき情報であるとはいえない。

(2) 被収容者の称呼番号及び氏名について

ア 被収容者の称呼番号について

本件不開示部分のうち、被収容者の称呼番号について、当該不開示情報は、本件対象文書に記録された称呼番号に該当する特定の被収容者（以下「特定被収容者」という。）の個人に関する情報であって、既に開示されている情報等と併せることにより、特定の個人を識別することができる部分であることから、当該不開示部分は法5条1号前段の不開示情報に該当する。

次に、法5条1号ただし書該当性を検討すると、当該不開示部分に記載された情報は、法令の規定により又は慣行として公にされ、若しくは公にすることが予定されている情報とはいえないので、同号ただし書イには該当しない。また、同号ただし書ロに該当する事情は認められない上、同号ただし書ハにも該当しない。

さらに、法6条2項による部分開示の可否について検討すると、当該不開示情報は、特定被収容者を識別できる情報そのものであることから、同項による部分開示の余地はない。

イ 被収容者の氏名について

本件不開示部分のうち、被収容者の氏名について、当該不開示情報は、特定被収容者の個人に関する情報であって、特定の個人を識別できる情報であると認められ、法5条1号本文前段の不開示情報に該当する。

次に、法5条1号ただし書該当性を検討すると、当該不開示情報は、法令の規定により又は慣行として公にされ、若しくは公にすることが予定されている情報とはいえないので、同号ただし書イには該当しない。また、同号ただし書ロに該当する事情は認められない上、同号ただし書ハにも該当しない。

さらに、法6条2項による部分開示の可否について検討すると、当

該不開示情報は、特定被収容者の氏名であり、同項が規定する特定の個人を識別することができる情報そのものであることから、同項による部分開示の余地はない。

4 審査請求人のその他の主張について

本件開示請求において、処分庁は、令和3年2月4日付け訂正書と題する書面により、本件通知書の一部に誤りがあったとして訂正しているところ、当該訂正は、行政不服審査法2条が規定する審査請求をすることができる行政庁の処分にあたらないことから、本件審査請求のうち、訂正書に係る部分については、不適法なものとして解するのが相当である。

5 原処分の妥当性について

以上により、本件請求内容に対し、処分庁が本件対象文書を特定し、また、本件不開示部分について、法5条1号に規定する不開示情報に該当するとし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4年1月27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10日 審議
- ④ 同年3月18日 審査請求人から意見書を收受
- ⑤ 同年12月23日 委員の交代に伴う所要の手續の実施、本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 令和5年1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、本件請求文書の開示を求めるものであり、処分庁は、本件対象文書を特定し、その一部を不開示とし、文書7及び文書8は作成・取得されておらず、保有してい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、意見書（上記第2の2（2））のイ（ア）において、職員の印影（姓）については争わないとしているので、当該部分を除く不開示部分（以下「本件不開示部分」という。）の不開示情報該当性及び本件対象文書の特定の当否を争うものと解されるところ、諮問庁は、原処分は妥当であるとしていることから、以下、本件対象文書の特定の妥当性及び本件不開示部分の不開示情報該当性について検討する。

なお、処分庁は、本件請求文書に該当する文書のうち、「平成31年度（令和元年度）「発信簿」に係る目次又はこれに相当する部分」について、原処分において開示決定等を行っていないことが判明したとして、令和4年1月17日付けで当該文書を保有していないとして不開示とする追

加処分を行っていることから、当該追加処分も踏まえて、本件対象文書の特定の妥当性について検討する。

2 本件対象文書の特定の妥当性について

(1) 当審査会において、諮問書に添付された文書を確認したところ、処分庁は、原処分後に、本件対象文書に該当する文書に同じものが4ページ含まれていることが判明したとして、令和3年2月4日付け「訂正書」により、本件対象文書の枚数を53枚から49枚に訂正しているものと認められる。

(2) 審査請求人は、審査請求書において、仮に重複する部分であっても、それが原本たる行政文書の実態（実際に編てつ・保管されているありのままの状態）であるとするれば、実態を正しく反映した、重複する部分も含めて開示されるべきであるなどと主張する。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。

本件通知書においては、対象となる文書の枚数を53枚としていたが、開示実施手続において、そのうち4枚を重複して数えていたことが判明したため、訂正書により枚数を49枚に訂正した。なお、誤って同一の文書を重複して数えていたために本件通知書の記載を誤ったものであり、対象となる行政文書ファイルに内容が同一の文書が元々編てつされていたものではないため、審査請求人の主張は当たらない。

(3) これを検討するに、文書の枚数の訂正に係る諮問庁の上記説明は、特段不自然、不合理とはいえず、これを覆すに足りる事情も認められない。また、他に本件対象文書以外に本件請求文書に該当する文書が作成又は取得されたことをうかがわせる事情も認められず、上記第3の2(2)記載の探索の範囲に問題があるとも認められない。

(4) 以上によれば、特定刑事施設において、本件対象文書の外に本件請求文書に該当する文書を保有しているとは認められず、本件対象文書を特定したことは妥当である。

3 本件不開示部分の不開示情報該当性について

当審査会において、本件対象文書を見分したところ、文書2ないし文書4及び文書6は、願い出や信書の発信等の目的を記した願箋を被収容者が提出した際に、申出日や当該申出の目的等を記載する願箋送付簿又は発信簿であり、文書2ないし文書4には、各行に申出をした被収容者の氏及び称呼番号、文書6には、各行に申出をした被収容者の称呼番号が記載されており、これらの記載が不開示とされていると認められる。

(1) 文書2ないし文書4について

標記文書には、各行に特定の被収容者の氏及び称呼番号が記載されていることから、当該不開示部分は、当該被収容者に係る法5条1号本文

前段の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に該当すると認められ、同号ただし書イないしハに該当する事情も認められない。

次に、法6条2項の部分開示の可否について検討すると、当該不開示部分は、当該各被収容者に係る個人識別部分に該当することから、部分開示の余地はない。

したがって、当該不開示部分は、法5条1号に該当し、不開示としたことは妥当である。

(2) 文書6について

標記文書には、各行に特定の被収容者の称呼番号が記載されていると認められる。

刑事施設における称呼番号は、多数の被収容者を特定する便宜上付されるもので、一般に明らかにされているものではないことから、部外者である一般人は、特定の称呼番号によってこれに該当する被収容者が誰であるかを識別することはできないものの、標記の不開示部分に記載された称呼番号を公にすると、既に開示されている情報と併せることにより、当該被収容者と同時期に同施設に収容されていた者等の関係者にとっては、当該被収容者をある程度特定することが可能となり、その結果、当該被収容者に係る情報が当該関係者に知られることになり、当該被収容者の権利利益を害するおそれがあると認められることから、法5条1号本文後段に該当し、同号ただし書イないしハに該当する事情も認められない。

したがって、当該不開示部分は、法5条1号に該当し、不開示とし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

(1) 審査請求人は、審査請求書（上記第2の2（1））において、文書2の「願箋要旨」欄及び「送付先」欄の一部並びに文書3の「願箋要旨」欄の一部がそれぞれ不開示とされていることの理由についても審理されたいなどと主張するが、上記の不開示部分はいずれも職員の訂正印であると認められ、審査請求人は職員の印影の不開示情報該当性を争わないとしていることから、当該不開示部分については判断しない。

(2) 審査請求人は、意見書（上記第2の2（2））のイ（イ）ないし（エ）において、過去に文書4の不開示部分の一部が開示されていた旨主張する。この点について、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、諮問庁は、審査請求人の当該主張のみでは必ずしも事実関係は明らかではないものの、本来は、法の不開示事由に該当する部分については、不開示とすべきであったと考えられる旨説明する。

これを検討するに、仮に過去の別件開示決定があったとしても、直ち

にその判断に拘束されるということはできず、審査請求人の上記主張を採用することはできない。

(3) 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。

5 付言

本件においては、上記1のとおり、対象となる文書の一部について開示決定等を行っておらず、開示請求が行われてから1年以上が経過した後に追加の処分がなされたものであり、このような処分庁の対応は不適正であるといわざるを得ず、今後、処分庁においては、手続をより一層、適正、的確かつ慎重に行うよう留意されたい。

6 本件一部開示決定の妥当性について

以上のことから、本件請求文書の開示請求に対し、本件対象文書を特定し、その一部を法5条1号、4号及び6号に該当するとして不開示とし、文書7及び文書8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、本件対象文書の外に開示請求の対象として特定すべき文書を保有しているとは認められないので、本件対象文書を特定したことは妥当であり、審査請求人が開示すべきとする部分は、同条1号に該当す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 合田悦三, 委員 木村琢磨, 委員 中村真由美

別紙

1 本件請求文書

- (1) 特定刑事施設保有に係る行政文書ファイル「平成31年度願箋送付簿」
(被収容者が、願箋を刑事施設の職員に提出した際に、当該被収容者の氏名、願箋の要旨等を記載し、関係部署に引き継いだことを記録する文書)のうち、次に掲げる部分(令和元年度を含む)
 - ア 行政文書ファイルの表紙
 - イ 目次又はこれに相当する部分
 - ウ 特定区に係るものを分画する表紙、扉、分画用紙又はこれらに相当する部分
 - エ 特定工場に係るものを分冊する表紙又はこれに相当する部分で、次の部分が編綴されたもの
 - オ 特定工場に係るもので、かつ特定年月作成分
- (2) 特定刑事施設保有に係る、「発信簿」その他被収容者が発信を申請した際に、当該被収容者の氏名、発信書の種類、貼付された切手の額面、宛先等を記載し、関係部署に引き継いだことを記録する文書を保管した行政文書ファイル(平成31年度(令和元年度))のうち、次に掲げる部分
 - ア 行政文書ファイルの表紙
 - イ 目次又はこれに相当する部分
 - ウ 特定区に係るものを分画する表紙、扉、分画用紙又はこれらに相当する部分
 - エ 特定工場に係るものを分冊する表紙又はこれに相当する部分で、次の部分が編綴されたもの
 - オ 特定工場に係るもので、かつ特定年月作成分

2 本件対象文書を含む文書

- (1) 本件対象文書
 - 文書1 行政文書ファイル「平成31年度諸願簿」の表紙
 - 文書2 「収容証明送付簿 願箋送付簿(首席決裁)特定区」(特定年月分)
 - 文書3 「願箋送付簿(区長決裁)特定工場」(特定年月分)
 - 文書4 「医務願箋送付簿 特定工場」(特定年月分)
 - 文書5 行政文書ファイル「平成31年度書信」の表紙
 - 文書6 「令和元年度 発信簿 特定工場」(特定年月分)
- (2) 保有していないとして不開示とした文書
 - 文書7 平成31年度(令和元年度)「願箋送付簿」に係る目次又はこれに相当する部分

文書8 平成31年度（令和元年度）「発信簿」に係る特定区を分画する表紙，扉，分画用紙又はこれに相当する部分