

諮問庁：法務大臣

諮問日：令和5年2月3日（令和5年（行情）諮問第157号）

答申日：令和5年12月21日（令和5年度（行情）答申第567号）

事件名：特定刑事施設において被収容者に支給したレトルト品等の単価が分かる文書の一部開示決定に関する件（文書の特定）

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙の1に掲げる文書（以下「本件請求文書」という。）の開示請求につき、別紙の2に掲げる文書1及び文書2（以下、併せて「本件対象文書」という。）を特定し、一部開示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4年12月12日付け仙管発第1591号（以下「本件開示決定通知書」という。）により仙台矯正管区長（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。）において、除外された行政文書について開示決定等を行う、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。なお、添付資料は省略する。

（1）審査請求書

ア 原処分にあつては、審査請求人が令和4年11月10日付け補正書において補正（追加）した行政文書に係る開示決定等の処分が行われていない。

イ 処分庁は、前記アに係る行政文書について、令和4年12月12日付け事務連絡において、「開示決定期限内に開示決定等を行うことは困難です」として、当該行政文書について開示決定等の処分を行わないまま、原処分をなした。

ウ 前記アに係る行政文書については、法11条の規定により十分対応が可能であるにも拘わらず、開示決定等を行わない処分庁の対応は、合理的な理由を欠き、かつ、同法の趣旨に反することから、前条の規定に基づき開示決定等の処分が行われるべきである。

（2）意見書

ア 諮問庁作成提出の「理由説明書（下記第3を指す。以下同じ。）」は極めて不合理なことから、同理由説明書の矛盾点及び処分庁並びに特定刑事施設担当者の対応に妥当性がないことを明確にする。

以下、理由説明書に沿って申述する。

イ 「2 原処分に至る経緯に関して」について

(ア) 本件開示請求は、令和4年9月12日付け（以下、日付は何れも令和4年）で行われ、処分庁は9月14日に受付しているにもかかわらず、処分庁及び特定刑事施設担当者らは、中22日間も要しながら、「本件開示請求に合致する文書は不存在である」旨の求補正書を、10月7日付けにて審査請求人に送付（審査請求人受領日10月12日）した。

このこと自体、処分庁及び特定刑事施設担当者らは、行政手続法7条（申請に対する審査，応答）前段に反し、徒らに日数を費やただけでなく、本件請求文書に合致する行政文書を保有しているにもかかわらず、その特定に当たって探索を尽くさないという、二重の過ちを犯している。

なぜなら、理由説明書の2の（4）で述べられているとおり、処分庁及び特定刑事施設担当者らは、10月25日に、「審査請求人の補正書（正しくは回答書である。）の内容を踏まえ、本件請求文書に合致する行政文書の探索を行い、特定できた」としているのであって、遅滞なく、かつ、適切に探索を行ってさえいれば、短時日で特定が可能であったにもかかわらず、これを怠っていたのである。

刑事施設被収容者の菜代については、1人1日当たりの指定額が定められ（資料1のとおり。）ており、特定刑事施設においても、同指定額の範囲内において食材を調達し、食事を支給する必要があるのは常識であって、審査請求人による10月18日付け回答書で具体的な行政文書を示すまでもなく、特定刑事施設担当者にあっては、当該行政文書等（本来なら、各食材の価格一覧表が整備されているべきなところ。）について把握していなければならない事柄である。

(イ) 本件開示請求については、審査請求人が開示請求を行ってから1ヶ月半余り経過して漸く請求に合致する行政文書の存在が明らかにされたものの、開示又は不開示の判断等に日数を要するためとして、処分庁は開示決定等の期限の延長を10月25日付けで決定し、10月31日付けにて漸く、審査請求人宛てに開示に向けての求補正書が発送された（審査請求人受領日11月2日、開示請求受付日から中48日を要した。）ことから、審査請求人は、11月10日付

け補正書において、従前の開示請求内容に1ヶ月分追加した開示請求に補正したもので、このこと自体、処分庁及び特定刑事施設担当者らの緩慢な本件手続きに比して、正当な補正と言える。

ところが、処分庁は、前同補正書について、11月15日に受付ていながら、更に中26日間放置し、12月12日付け（審査請求人受領日12月14日）事務連絡において、「本年10月25日付け「開示決定等の期限の延長について（通知）」によりお知らせした期限内に開示決定等を行うことは困難です。よって、請求内容を変更するのであれば、新たな請求として、行政文書開示請求書に必要事項を記載の上、当窓口にご提出いただくようお願いします。」と連絡してきたのである。

当該連絡は、本件開示請求に係る開示決定と同一日になされたもので、上記のとおり、処分庁受付日より中26日間経過して行われた連絡で、誠意がなく、かつ、連絡の形式を装う事実上の処分である。

処分庁は、当該連絡についても行政手続法7条前段の規定を守らず、法22条1項後段の規定に反し、開示請求をしようとする者の利便を考慮した適切な措置とは言えない。

そして処分庁は、審査請求人の補正事項について、法11条（開示決定の期限の特例）を適用することにより、相当の期間内に開示決定等の処分を行うことが可能であったにもかかわらず、これを怠ったのである。

ウ 「3 変更に係る意思表示の妥当性について」について

(ア) ①（下記第3の3（1）を指す。）について、本件開示請求対象行政文書は、特定刑事施設担当者であれば容易に特定可能な行政文書であるにもかかわらず、審査請求人が内容を示して漸く特定できたという経緯からして、単に、特定刑事施設担当者の認識（能力）不足に起因して特定（当初は「不存在」と判断していたとおり。）が遅延したことから、審査請求人が開示請求内容を追加したもので、実質的に請求内容の変更ではなく請求内容の追加であり、その特定は安易な事柄であるところ、「悪意をもつ開示請求者」、「請求内容を変更することを繰り返す」、「過度の事務負担を強いる」についての記述こそ悪意をもった表現であって、本件開示請求には到底当たらない。

(イ) ②（下記第3の3（2）を指す。）について、処分庁は、「令和4年10月20日受付補正書（正しくは回答書である。）の内容を踏まえ、審査請求人が変更の意思表示を行うまでの約1ヶ月の間に、処分庁は必要な文書探索を行った上で本件対象文書を特定してい

た」と記述しているけれども、この記述（特に「約1ヶ月の間」の部分。）は、「理由説明書、2の（4）」の記述と矛盾している。

事実は、審査請求人の回答書の内容を踏まえ、10月25日に、特定刑事施設担当者をして本件対象文書の探索を行い、本件請求文書に合致する行政文書として本件対象文書を特定したのであって、10月31日には求補正書を審査請求人宛てに発送しているのであるから、上記諮問庁の記述は、明らかに事実と反する。

（ウ）③（下記第3の3（3）を指す。）について、行政機関の責任を自覚せず、開示請求者の利便をも考慮しない処分庁からの庇護に固執した暴論であり、反論の価値はなく、論外の記述である。

エ 結語

事実関係について精査、検証の上、原処分で除外された行政文書について開示決定等が行われるべきである。

（添付資料）及び（添付理由）（略）

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件審査請求は、審査請求人が仙台矯正管区長（処分庁）に対し、令和4年9月14日受付行政文書開示請求書（以下「本件開示請求書」という。）により、本件請求文書に合致する行政文書の開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行い、これを受けた処分庁が、本件請求文書に合致する行政文書として、本件対象文書を特定し、その一部を開示する決定（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、同年11月15日受付補正書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 原処分に至る経緯について

本件開示請求から原処分までの経緯等については、以下のとおりである。

- （1）審査請求人は、処分庁に対して、本件開示請求書により、本件開示請求を行った。
- （2）処分庁は、特定刑事施設担当者をして、本件請求文書に合致する行政文書の探索を行ったところ、本件請求文書に合致する行政文書を保有している事実は認められなかったため、審査請求人に対し、令和4年10月7日付け求補正書により、本件請求文書に合致する行政文書については保有しておらず、本件開示請求を維持した場合には不開示決定がなされると思われる旨の情報提供を行った上で、本件開示請求を維持するか否か等について回答を求めた。

(3) 審査請求人は、処分庁に対し、令和4年10月20日受付補正書（同日受付「回答書」と題する書面。以下同じ。）により、「納品書、請求書、見積り書の類い」が存在し、一食（一品）当たりの購入単価が分かるものと思料します。」等として本件請求文書の補正を行いつつ、本件開示請求を維持する旨の意思表示を行った。

(4) 令和4年10月25日、処分庁は、上記（3）の補正書の内容を踏まえ、特定刑事施設担当者をして、改めて本件請求文書に合致する行政文書の探索を行ったところ、本件請求文書に合致する行政文書として本件対象文書を特定できたことから、同月31日付け求補正書により、特定した本件対象文書について情報提供を行うとともに、不足する手数料を追納するよう補正を求めた。

なお、処分庁は、本件対象文書の開示又は不開示の判断等に日数を要することから、令和4年10月25日、本件開示請求に係る開示決定等の期限を延長することを決定し、同日付け仙管発第1264号「開示決定等の期限の延長について（通知）」により、審査請求人にその旨等を通知した。

(5) 審査請求人は、処分庁に対し、令和4年11月15日受付補正書により、本件開示請求の内容について、別紙の3に掲げる内容に変更するとした意思表示（変更に係る意思表示）を行いつつ、不足していた手数料を納付した。

(6) 令和4年12月12日、処分庁は原処分を行い、本件開示決定通知書により審査請求人に対しその旨等を通知した。

また、処分庁は、審査請求人に対し、令和4年12月12日付け「事務連絡」と題する書面により、変更に係る意思表示には応じかねる旨を通知するとともに、本件開示請求の内容を変更するのであれば、新たに開示請求を行うよう連絡した。

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、処分庁に対し、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」となるところ、変更に係る意思表示を認めるべきであ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、その請求内容が変更可能

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、令和4年10月20日受付補正書の内容を踏まえ、審査請求人が変更の意思表示を行うまでの約1か月の間に、処分庁は必要な文書探索を行った上で本件対象文書を特定していたこと。

(3) 審査請求人が新たな文書の開示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 以上のとおり、審査請求人の主張には理由がなく、処分庁が本件対象文書を特定し、原処分を行ったことは妥当である。

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5年2月3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3月2日 審査請求人より意見書及び資料を收受
- ④ 同年11月17日 審議
- ⑤ 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、その一部を法5条1号、2号イ、4号及び6号に該当するとして不開示とする一部開示決定を行った。

これに対し、審査請求人は、本件対象文書の特定について不服を述べていると解されるところ、諮問庁は、原処分は妥当であるとしていることから、以下、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、諮問書に添付された資料（求補正書等の上記第3の2掲記の文書の写し）を確認したところによれば、本件の求補正の経緯等については、おおむね上記第3の2（1）ないし（6）の諮問庁の説明のとおりであると認められる。

3 原処分の妥当性について

(1) 審査請求人は、上記第3の2（5）記載の令和4年11月15日受付補正書により申し出た開示請求の内容に関する処分がなされていない旨主張するところ、本件開示請求書に記載された請求文書の内容（別紙の1）と令和4年11月15日受付補正書において申し出た開示請求の内容（別紙の3）を対比すると、後者においては、開示請求

する行政文書につき、作成・取得時期の終期を、前者における本件開示請求日前の特定年月日Bから本件開示請求日後の特定年月日Cとし、その内容も、いずれも前者になかった「延長作業菜」を加え、かつ、品目の表を添付するものであったのであるから、審査請求人の令和4年11月15日受付補正書による申出内容は、本件開示請求書に記載されていない新たな行政文書の開示を追加して求めるものであることが明らかである。

- (2) しかしながら、既に開示請求書に記載された請求文書の内容を補正により具体的に明らかにしていく場合とは異なり、開示請求後に、開示請求書に記載された請求文書とは異なる文書を追加することを許容すれば、開示請求を受けた行政庁における開示手続の円滑かつ安定した遂行が妨げられ、開示に期限を設けた法の趣旨が没却されるおそれがあり、また、開示請求者においては、追加したい文書について、新たに別個の開示請求手続を行うことができることからすれば、開示請求後に同一手続の中で新たな文書を請求文書に追加することはできないというべきである。
- (3) そうすると、処分庁において、審査請求人が令和4年11月15日受付補正書において追加して求めた内容について判断せず、上記第3の2(2)ないし(4)記載の経緯による補正によって特定された本件対象文書のみについて原処分を行ったことは妥当であり(諮問書に添付された本件対象文書の開示実施文書の写しを確認したところによれば、本件対象文書が本件請求文書に該当することは明らかである。)、手続上の不備は認められない。

4 審査請求人のその他の主張について

- (1) 審査請求人は、審査請求書及び意見書(上記第2の2(1)ウ及び(2)イ(イ))において、法11条を適用することにより、相当の期間内に開示決定等の処分を行うことが可能であった旨主張するが、その前提となる令和4年11月15日受付補正書による請求文書の追加が許容されないのであるから、採用できない。
- (2) 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 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つき、本件対象文書を特定し、一部開示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

特定刑事施設が、特定年月日Aより特定年月日Bまでの間に被収容者に支給した主菜・副菜のうち、レトルト品、既製惣菜、小袋品の類いで、一食当たりの購入単価が分かるもの全部、特定刑事施設保有のもの。

2 本件対象文書

(1) 特定年度A「納品書」(特定刑事施設)

(2) 特定年度B「納品書」(特定刑事施設)

3 変更の意思表示の内容

開示請求内容として、上記1としていたところ、「特定年月日Aより特定年月日Bまでの間」を「特定年月日Aより特定年月日Cまでの間」に、「主菜・副菜のうち」を「主菜・副菜・延長作業菜のうち」に各変更させて頂き、別添の各品目(名)を追加開示請求します。