

諮問庁：法務大臣

諮問日：平成30年2月21日（平成30年（行個）諮問第23号）

答申日：平成31年2月6日（平成30年度（行個）答申第176号）

事件名：本人の仮放免取消に係る文書の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「請求人の仮放免に関する書類のうち、特定年月日Aの仮放免取消処分に係る書類の全て」に記録された保有個人情報（以下「本件対象保有個人情報」という。）につき、その一部を不開示とした決定については、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個人情報の保護に関する法律（以下「法」という。）12条1項の規定に基づく開示請求に対し、平成29年10月23日付け管東総第3406号により東京入国管理局長（以下「東京入国管理局長」又は「処分庁」という。）が行った一部開示決定（以下「原処分」という。）について、その取消しを求める。

2 審査請求の理由

（1）審査請求書

ア 経緯

審査請求人は、特定国籍の外国人であり、難民認定申請中の者である。

審査請求人は、在留資格を有しておらず、特定年月日Bに出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という。）54条の仮放免許可（特定年月日C期限）を受けて、特定市に居住していた。

仮放免許可は、2か月ごとに本件被収容者の更新申請に対する更新許可がされて継続した。

特定年月日D、仮放免許可の更新申請のために東京入国管理局に出頭した本件被収容者（審査請求人）は、更新申請用紙を提出したが、担当職員から、仮放免許可を取り消す旨を告げられ、東京入国管理局収容場に収容された。

そこで同取消しに係る全ての書類の開示を求め、平成29年8月28日受付東個開第805号開示請求として処理され、一部不開示決

定を受けたものである。

イ 不開示理由

不開示とされた部分は（１）、（２）及び（３）の３つに分けられ、そのうち（２）及び（３）（以下、第２の２において、順に「不開示部分（２）」及び「不開示部分（３）」という。）は次のとおりである。

（ア）不開示部分（２）

保有個人情報には、当局（東京入国管理局を指す。以下同じ。）職員の意見が記録されており、当該情報を開示することによって、行政機関における率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあり、法１４条６号に該当し、かつ、その結果として当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、同条７号柱書きに該当するため、本情報が記録されている部分を不開示とした。

（イ）不開示部分（３）

保有個人情報には、仮放免取消手続に係る当局の着眼点や調査内容及びこれに基づく事実関係やその評価が含まれているほか、国の機関が行う事務に関する情報である当局システムに係る情報が記録されており、本情報を開示することによって、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、法１４条７号柱書きに該当するため、本情報が記録されている部分を不開示とした。

ウ 不開示部分（２）の「当局職員の意見」を開示することは、行政機関における率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある場合（法１４条６号）に該当するか。

（ア）まず、法１４条６号は、審議、協議などを経て国の機関としての意思決定がなされる仕組みの場合に、審議、協議等における率直な意見交換又は意思決定の中立性が損なわれ、結果、国の機関の意思決定がゆがめられることを防止する規定である。よって、国の機関による意思決定がなされた後においては、原則として適用がない。

本件は取消決定が既になされており、他に特段の事情もないから、適用はない。

（イ）法１４条６号は、審議会などにおける審議や、国の機関相互における協議など、一つの行政庁による意思決定でなく、複数主体による率直な意見交換などが予定されている場合に、その適正を確保する規定である。本件は単に東京入国管理局長が仮放免取消事由を事実認定し、取消事由へのあてはめを判断し、取消しの決

定をなしたにすぎず、「当局職員の意見」は東京入国管理局長の下位職員として事実認定と取消事由該当性について報告をしたにすぎず、なんら審議や協議ではない。当局職員は東京入国管理局長と「率直な意見交換」など行わない。法14条6号が適用されるような場面ではないことは明らかである。

下位職員の上位者に対する報告に法14条6号が適用されるのであれば、およそ全ての行政処分において適用が可能となりかねない。

(ウ) 以上のとおり、本件における「当局職員の意見」は法14条6号に該当しない。

(エ) また、仮放免許可条件違反事実とその調査方法、調査結果は、「当局職員の意見」ではないから、これらが記載されている部分について法14条6号を理由に不開示とすることがあり得ないことは明らかである。

エ 不開示部分(2)の「当局職員の意見」を開示することは、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある場合(法14条7号柱書き)に該当するか。

(ア) 裁判例上の基準

裁判例では、「当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」とは、当該事務又は事業の本質的な性格、具体的には、当該事務又は事業の目的、その目的達成のための手法等に照らして、その適正な遂行に支障を及ぼすおそれをいい、「支障」の程度は、名目的なものでは足りず実質的なものが要求され、「おそれ」の程度も単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性が必要とされると解されている(東京地判平成25年2月7日ウェストロー・ジャパン、横浜地判平成24年12月5日裁判所ウェブサイト)。

(イ) 事務の適正な遂行に支障のないこと

前述のとおり、当局職員の意見は、東京入国管理局長の下位職員として事実認定と取消事由該当性についての報告をしたにすぎない。

これが開示されることで事務の適正な遂行に支障を及ぼすことは考えられない。

(ウ) 理由付記との比較

本件でわずかに開示された書類の中に「仮放免取消書」(以下「本件取消書」という。)がある。

本件取消書の書式は入管法施行規則で定められているところ、同書式には理由欄があり、決定に理由付記が求められている。

本件取消書の理由欄には、「仮放免条件違反（その他仮放免許可条件に違反した者）」と記載されている。

この記載には、仮放免許可条件のうちどの条件に違反したかが記載されていない。入管法55条1項の規定の一部を引用したにすぎない。

また条件違反に該当する事実が全く示されていない。

最判平成23年6月7日（民集65巻4号2081頁）に付された田原睦夫裁判官の補足意見は、「本件において反対意見が存することに鑑み、多数意見の論拠等につき以下に私の理解するところを少しく敷えんとするとともに、反対意見をも踏まえて多数意見を補足する。」と前置きして、次のように述べる。

「昭和30年代後半以降の幾多の判例（略）の積重ねを経て、今日では、許認可申請に対する拒否処分や不利益処分をなすに当たり、理由の付記を必要とする旨の判例法理が形成されているといえる。そして、学説は、この判例法理を一般に以下のとおり整理し、多数説はそれを支持している。この法理は、平成5年に行政手続法が制定された後も基本的には妥当すると解されている。

- a 不利益処分に理由付記を要するのは、処分庁の判断の慎重、合理性を担保して、その恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせることにより、相手方の不服申立てに便宜を与えることにある。その理由の記載を欠く場合には、実体法上その処分の適法性が肯定されると否とにかかわらず、当該処分自体が違法となり、原則としてその取消事由となる。
- b 理由付記の程度は、処分の性質、理由付記を命じた法律の趣旨・目的に照らして決せられる。
- c 処分理由は、その記載自体から明らかでなければならず、単なる根拠法規の摘記は、理由付記に当たらない。
- d 理由付記は、相手方に処分の理由を示すにとどまらず、処分の公正さを担保するものであるから、相手方がその理由を推知できるか否かにかかわらず、第三者においてもその記載自体からその処分理由が明らかとなるものでなければならない。」

ここに示されている法理からすれば、入管法上の処分においても、処分理由は、その記載自体から明らかでなければならず、単なる根拠法規の摘記や、該当事実を欠く、違反対象たる条件のみの摘記は、

理由付記の程度として十分でないと解される。

このように、判例理論からすれば、違反對象たる条件を特定し、かつ違反に該当する事実を明らかにすることは、そもそも本件取消書の記載において当然なされるべきことである。これが開示されることで事務の適正に支障など生じない。

しかるにこのような情報が、本件取消書に示されていないだけでなく、本件不開示処分においても不開示とされてしまっている。

これは到底是認できない。

オ 不開示部分（３）の「保有個人情報には、仮放免取消手続に係る当局の着眼点や調査内容及びこれに基づく事実関係やその評価」を開示することは、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼす恐れがある場合（法１４条７号柱書き）に該当するか。

（ア）事務の適正な遂行に支障がないこと

前述の最判平成２３年６月７日（民集６５巻４号２０８１頁）に付された田原睦夫裁判官に示された判例理論からすれば、違反對象たる条件を特定し、かつ違反となる事実を明らかにすることは、そもそも決定書の記載において当然なされるべきことである。取消事由該当事実の「事実関係やその評価」の開示が事務の適正な遂行に支障を及ぼすことは考えられない。

（イ）刑事手続との比較

刑事罰でも、訴訟において、証拠が開示されるのが原則であり、証拠を通じて、どのような捜査がなされたかが一定知り得ることとなるが、そのことが刑事手続の適正な遂行に支障を及ぼすとは考えられていない。このことからしても、仮放免許可条件違反事実とその調査が明らかになることが事務の適正な遂行に支障を及ぼすという主張には理由がない。

（ウ）公益との比較考量

a 裁判例上の基準

裁判例では、「当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」の要件の判断に当たっては、個人情報開示請求をした者が当該情報を知る利益と、客観的具体的に想定される当該情報を開示することにより生じる不利益とを比較考量して判断すべきであるとか（東京地判平成２５年２月７日ウェストロー・ジャパン）、「適正な遂行」の解釈に当たって同様の考量を必要とする（横浜地判平成２４年１２月５日裁判所ウェブサイト）、などと判示されている。

b 透明性・公正確保の要請

行政の透明性の向上と行政の公正の確保は、行政法における基本原則である。

外国人の出入国に関する処分については行政手続法の適用が除外されているが、それは出入国管理行政の特徴にあわせた手続保障が必要であるというだけであって、「行政運営における公正の確保と透明性（行政上の意思決定について、その内容及び過程が国民にとって明らかであることをいう。）の向上を図る」要請が出入国管理行政にもあることに変わりがない。

そればかりか、次のように、入管法が退去強制手続について、他の行政分野以上に、米国の適正手続保障の基準に準拠して適正手続を保障しているという有力な見解がある。「入管法に定める退去強制の手続においては、最初に、退去強制事由の一に該当する容疑がある外国人について、入国警備官の違反調査が詳細な手続規定に従って行われる。次いで、容疑事実に係る退去強制対象者該当性について、入国審査官の審査、特別審理官の口頭審理及び異議の申出に対する法務大臣の裁決の三審制により慎重に審理される。このうち、特別審理官の行う口頭審理においていわゆる聴聞手続が保障されている。このように、退去強制の手続がとられる外国人の権利が手厚く守られる手続構造となっている。これは、入管法が米国移民法をモデルとして制定されたことによるものであると考えられる。一般に、米国法においては個人の権利保障のための手続が重視されるが、我が国の退去強制手続においても、外国人の権利保護の観点から適正な手続を保障する米国移民法の考え方が忠実に取り入れられている。（坂中英徳，齋藤利男「出入国管理及び難民認定法逐条解説（改訂第四版）」（日本加除出版（株）平成24年刊）607頁）

c 仮放免取消処分の透明性と公平性

仮放免取消処分の判断内容及び判断過程が明らかになることは、行政運営の透明性の向上、公正の確保に資するものであって、行政運営の支障となることではない。

また仮放免取消処分は、取消事由に当たる事実がなければなされ得ないという点でき束行為である。

取消事由に当たる事実を認定するに足る証拠がないのに、取消しをすることは違法である。しかし認定された事実関係が

秘匿されている場合は、審査請求人は、処分の適法違法を判断できず、争訟を提起することも困難である。

またこのようなブラックボックスのような行政の在り方では、恣意的判断を防止することができず、また事実認定や評価の慎重さも失われてしまう。

他方、仮放免許可に付された条件の違反によって仮放免取消しがされることを開示することは、条件違反についての一般予防につながり、行政目的に合致すると考えられる。

逆に、このような開示がなされてこそ、処分庁の判断の慎重、合理性を担保して、その恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせることにより、相手方の不服申立てに便宜を与えることができることが、判例理論である。

実際、本件における現状の開示情報では、いったいどのような事実が、どのような条件違反とされたか特定不能であり、仮に判断に誤りがある場合でも争訟を提起できない。

カ 不開示部分（３）の「国の機関が行う事務に関する情報である当局システムに係る情報」を開示することは、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある場合（法１４条７号柱書き）に該当するか。

（ア）そもそも「当局システム」が何を指すのか判然とせず、不開示の理由となり得ない。

（イ）仮に個人情報管理のためのシステムを指すと善解しても、本件不開示処分で不開示となった情報の中に、情報システムへの外部からの侵入を容易にするような、情報システムそのものに関する情報が含まれているとは考えられない。

（ウ）本件不開示処分で不開示とされた情報において、入国管理局の情報システムにどのような種類、情報源の個人情報が含まれているかが示されている可能性はある。

しかし、個人が自分のどのような種類、情報源の個人情報が行政機関に保有されているかを知り得ることは、まさに法が原則として保障することがらであり、このことをもって事務の適正な遂行に支障を及ぼすということは、法の原則に反し、また行政の透明性の原則にも反して許されない。

キ 代理人は、別の被収容者の、仮放免取消処分に係る個人情報開示請求の結果を入手している。

その開示結果においては、相当広い範囲が不開示とされてはいるけれども、違反对象とされた条件の特定、条件違反事実の特定、条件違

反事実の調査方法と調査結果の少なくとも一部についての情報が開示されており、その点で明らかに本件と異なっている。

不開示範囲について恣意的な決定がされている疑いが強い。

(2) 意見書

ア 処分庁（諮問庁の誤記。以下、第2の2（2）において同じ。）の理由説明の要旨

処分庁の理由説明書は、次の理由を述べる。

(ア) 担当職員の氏名及びその意見の不開示について（法14条2号）

a これを開示すると、職員個人がひぼう中傷又は攻撃の対象となるおそれがある。

b 開示請求者以外の個人に関する情報（法14条2号）に当たる。

(イ) 当局職員の意見の不開示について（法14条6号及び7号柱書き）

a これを開示すると不利益を受けた外国人又はその関係者等が当局職員に対してひぼう中傷、嫌がらせなどの行為に及ぶおそれが生じる。

b これを開示すると申請者が許否等に係る判断のポイントを承知し、許可を得るべく体裁を整えて申請に及ぶおそれがあることから、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法又は不当な行為を容易にするおそれがある。

(ウ) 当局の着眼点、調査内容及びこれに基づく事実関係やその評価、当局のシステムの情報の不開示（法14条7号柱書き）

a 当局の着眼点、調査内容及びこれに基づく事実関係やその評価が開示された場合、当局の具体的な調査手法や着眼点が明らかとなり、被仮放免者が当局の調査を受けるに当たって対策を講じることを可能にするなど当局の事務の適正な遂行に支障を及ぼす。

b 外国人出入国情報システムにおいて処理される情報を開示した場合、当局の事務の適正な遂行に重大な支障を及ぼす。

イ 当局職員の意見の開示による、ひぼう中傷、嫌がらせのおそれについて

(ア) 処分庁は、当局職員の意見を開示すると不利益を受けた外国人又はその関係者等が当局職員に対してひぼう中傷、嫌がらせなどの行為に及ぶおそれが生じると説明する。

(イ) 裁判例では、「当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」とは、当該事務又は事業の本質的な性格、具体的には、当該

事務又は事業の目的，その目的達成のための手法等に照らして，その適正な遂行に支障を及ぼすおそれをいい，「支障」の程度は，名目的なものでは足りず実質的なものが要求され，「おそれ」の程度も単なる確率的な可能性ではなく，法的保護に値する蓋然性が必要とされると解されている（東京地判平成25年2月7日ウェストロー・ジャパン，横浜地判平成24年12月5日裁判所ウェブサイト）。

(ウ) 審査請求人は，特定国籍の外国人であり，難民認定申請中の者である。審査請求人は，在留資格を有しておらず，入管法54条の仮放免許可を受けて，2か月ごとに本件被收容者の期間延長申請に対する許可がされて継続していたものである。

難民の認定をされてはいないが，特定国における特定民族への抑圧については国連も公式に発言をしている現状であり，濫用的難民認定申請者でないことは明白である。

難民認定申請者に対して，何の具体的根拠もなく，「ひぼう，中傷，嫌がらせをするおそれがある」などと認定することは，難民保護の趣旨に反し，また差別の疑いがある。

(エ) また担当職員の氏名が不開示とされることについては，特に本件審査請求において問題としていない。担当職員の氏名を不開示にすれば，意見内容を開示しても，特定の職員に対するひぼう中傷，嫌がらせのおそれは生じ得ない。

ウ 当局職員の意見の開示による，正確な事実の把握を困難にする等のおそれについて

(ア) 処分庁は，当局職員の意見を開示すると，申請者が許否等に係る判断のポイントを承知し，許可を得るべく体裁を整えて申請に及ぶおそれがあることから，正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法又は不当な行為を容易にするおそれがあると説明する。

(イ) 申請に対する処分についての情報ではないこと

そもそも本件は仮放免の職権取消しに関するものであって，申請に係る審査に関する事案でないこと

審査請求人は，入国管理局特定支局主任審査官の職権判断によって仮放免を取り消されたので，同取消処分に関する情報開示を求めたのである。審査請求人が申請をしてこれが不許可となったものではない。

処分庁の理由説明は，本件が申請に対する審査に関する情報開示請求であるかのように取り違えて説明をしており，明らかに失当で

ある。

(ウ) 取消事由該当性判断の「判断のポイント」

また仮放免取消処分は、取消事由に当たる事実がなければなされ得ないという点でき束行為である。

取消事由に該当するかどうかの判断について、開示されるべきでない「判断のポイント」があるとは考えられないところである。

(エ) 取消しをしない裁量判断における「判断のポイント」

取消事由に該当する事実があった場合にも、常に取り消されるものでなく、事案を考慮して取消しをしないことができることと解され、その点では裁量判断の部分がある。

しかしこの点についても、入国管理局は、仮放免の取消処分をするについて、事前の告知と聴聞を行わないことが実務上の通例となってしまうから、取消しを受ける側が、裁量判断のポイントを承知した上でこれを踏まえた主張立証をする機会すら与えられていない。

(オ) 結局、「当局職員の意見を開示すると、申請者が許否等に係る判断のポイントを承知し、許可を得るべく体裁を整えて申請に及ぶおそれがあることから、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法又は不当な行為を容易にするおそれ」は、本件における不開示の理由とならない。

エ 当局職員の着眼点、調査内容及びこれに基づく事実関係やその評価の開示により、被仮放免者が対策を講じることを可能にするなど当局の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれについて

(ア) 処分庁は、当局の着眼点、調査内容及びこれに基づく事実関係やその評価が開示された場合、当局の具体的な調査手法や着眼点が明らかとなり、被仮放免者が当局の調査を受けるに当たって対策を講じることを可能にするなど当局の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると説明する。

(イ) 着眼点、調査内容、事実関係やその評価の開示について

審査請求書（上記第2の2（1）。以下同じ。）において述べたとおり、判例理論からすれば、違反對象たる条件を特定し、かつ違反となる事実を明らかにすることは、そもそも決定書の理由の記載において当然なされるべきことである。取消事由該当事実の「事実関係やその評価」の開示が事務の適正な遂行に支障を及ぼすとは考えられない。

(ウ) 当局の具体的な調査手法や着眼点が明らかになることについて

前述のとおり、裁判例では、「当該事務又は事業の適正な遂行に支

障を及ぼすおそれ」とは、当該事務又は事業の本質的な性格，具体的には，当該事務又は事業の目的，その目的達成のための手法等に照らして，その適正な遂行に支障を及ぼすおそれをいい，「支障」の程度は，名目的なものでは足りず実質的なものが要求され，「おそれ」の程度も単なる確率的な可能性ではなく，法的保護に値する蓋然性が必要とされると解されている（東京地判平成25年2月7日ウェストロー・ジャパン，横浜地判平成24年12月5日裁判所ウェブサイト）。

「明らかにしない調査手法」ということは，被仮放免者に対しては密行的に行う調査を指すものと理解される。本人からの事情聴取などの調査であれば，手法自体が秘密ではあり得ないからである。密行的に行う調査手法であれば，これが知られても，本人が対策を講じることが困難である。処分庁のいう支障の程度は名目的なものにすぎず，おそれは法的保護に値するものではない。

(エ) 透明性，公正性確保の要請との比較考量

a 裁判例では，「当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」の要件の判断に当たっては，個人情報開示請求をした者が当該情報を知る利益と，客観的に想定される当該情報を開示することにより生じる不利益とを比較考量して判断すべきであるとか（東京地判平成25年2月7日ウェストロー・ジャパン），「適正な遂行」の解釈に当たって同様の考量を必要とする（横浜地判平成24年12月5日裁判所ウェブサイト），などと判示されている。

b 透明性・公正確保の要請

行政の透明性の向上と行政の公正の確保は，行政法における基本原則である。

外国人の出入国に関する処分については行政手続法の適用が除外されているが，それは出入国管理行政の特徴にあわせた手続保障が必要であるというだけであって，「行政運営における公正の確保と透明性（行政上の意思決定について，その内容及び過程が国民にとって明らかであることをいう。）の向上を図る」要請が出入国管理行政にもあることに変わりがない。

そればかりか，次のように，入管法が退去強制手続について，他の行政分野以上に，米国の適正手続保障の基準に準拠して適正手続を保障しているという有力な見解がある。「入管法に定める退去強制の手続においては，最初に，退去強制事由の一に該当する容疑がある外国人について，入国警備官の違反調査が詳細な手続規定に従って行われる。次いで，容疑事実に係る退去強制対象者該当性につ

いて、入国審査官の審査，特別審理官の口頭審理及び異議の申出に対する法務大臣の裁決の三審制により慎重に審理される。このうち、特別審理官の行う口頭審理においていわゆる聴聞手続が保障されている。このように、退去強制の手続がとられる外国人の権利が手厚く守られる手続構造となっている。これは、入管法が米国移民法をモデルとして制定されたことによるものであると考えられる。一般に、米国法においては個人の権利保障のための手続が重視されるが、我が国の退去強制手続においても、外国人の権利保護の観点から適正な手続を保障する米国移民法の考え方が忠実に取り入れられている。（坂中英徳，齋藤利男「出入国管理及び難民認定法逐条解説（改訂第四版）」（日本加除出版（株）平成24年刊）607頁）

c 仮放免取消処分 of 透明性と公平性

仮放免取消処分の判断内容及び判断過程が明らかになることは、行政運営の透明性の向上，公正の確保に資するものであって，行政運営の支障となることではない。

また仮放免取消処分は，取消事由に当たる事実がなければなされ得ないという点でき束行為である。

取消事由に当たる事実を認定するに足る証拠がないのに，取消をすることは違法である。しかし認定された事実関係が秘匿されては，審査請求人は，処分の適法違法を判断できず，争訟を提起することも困難である。

またこのようなブラックボックスのような行政の在り方では，恣意的判断を防止することができず，また事実認定や評価の慎重さも失われてしまう。

他方，仮放免許可に附された条件の違反によって仮放免取消がされることを開示することは，条件違反についての一般予防につながり，行政目的に合致すると考えられる。

オ 外国人出入国情報システムにおいて処理される情報の開示により事務の適正な遂行に重大な支障を及ぼすおそれについて

(ア) 処分庁は，外国人出入国情報システムにおいて処理される情報を開示した場合，当局の事務の適正な遂行に重大な支障を及ぼすと説明する。

(イ) しかし，いかなる事情によって事務の適正に重大な支障が生じるおそれがあるのか，何ら具体的な説明がない。

このような漠然とした説明では，実質的なおそれは認められない。

カ 担当職員の氏名について

本件審査請求では、担当職員の氏名の不開示について特に問題としていない。

また担当職員の氏名が不開示であれば、職員に対するひぼう中傷、嫌がらせ、攻撃など不可能と思われる。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 理由説明書

(1) 本件経緯

ア 審査請求人は、処分庁に対し、平成29年8月25日（受付同月28日）、法の規定に基づき、開示を請求する保有個人情報（請求人の仮放免に関する書類のうち、特定年月日Aの仮放免取消処分に係る書類の全て）として、保有個人情報開示請求を行った。

イ 当該開示請求に対し、処分庁は、対象文書を「特定年月日Bに許可された開示請求者本人に係る仮放免手続において、東京入国管理局が保有する全ての書類のうち、仮放免取消に係る全ての書類」と特定した上で、特定した保有個人情報（本件対象保有個人情報）のうち、法14条2号（同号イに係る部分を除く。）、6号及び7号柱書きに定める不開示情報に該当する部分を不開示とし、その余の部分については開示とする旨の原処分をした。

本件は、この原処分に対し、平成29年11月24日、諮問庁に対して審査請求がなされたものである。

(2) 審査請求人の主張の要旨

審査請求人の主張する審査請求の理由は、審査請求書に記載のとおりであるが、大意以下の点を主張し、原処分を取り消す裁決を求めている。

ア 「当局意見」は、法14条6号及び7号柱書きに該当しないことから、開示すべきである。

イ 「仮放免取消手続に係る当局の着眼点や調査内容及びこれに基づく事実関係やその評価」は、法14条7号柱書きに該当しないことから、開示すべきである。

ウ 「国の機関が行う事務に関する情報である当局システムに係る情報」は、法14条7号柱書きに該当しないことから、開示すべきである。

(3) 諮問庁の考え方

ア 仮放免

(ア) 仮放免制度について

仮放免とは、入管法54条の規定に基づき、被収容者について、本人若しくは一定の関係人の請求により又は職権で、保証金を納

付させ、かつ必要な条件を付して、一時的に収容を停止し身柄の拘束を仮に解く措置である。

なお、その措置に当たっては、

- a 仮放免請求の理由及びその証拠
 - b 被収容者の性格、資産、素行及び健康状態
 - c 被収容者の家族状況
 - d 被収容者の収容期間
 - e 身元保証人となるべき者の年齢、職業、収入、資産、素行、被収容者との関係及び引受け熱意
 - f 逃亡し、又は仮放免に付す条件に違反するおそれの有無
- などが被収容者ごとに総合的に考慮・勘案した上で決定されている。

(イ) 仮放免の取消しについて（入管法 5 5 条）

仮放免許可を受けた外国人が、

- a 逃亡した
- b 逃亡すると疑うに足る相当の理由がある
- c 正当な理由があるのに、呼出しに応じない
- d 仮放免に付された条件に違反した

ときは、入国者収容所長又は主任審査官は、仮放免を取り消すことができる。

イ 不開示情報該当性について

原処分において不開示とした部分の不開示情報該当性は、次のとおりである。

(ア) 当局職員の氏名及び印影部分その他開示請求者以外の者に係る情報（法 1 4 条 2 号該当）

（略）

審査請求人はこの点について不服を申し立てていないものと考えられる。

(イ) 当局職員の意見（法 1 4 条 6 号及び 7 号柱書き該当）

本件対象保有個人情報には、当局職員の意見が記載されているところ、当該情報は当局内部における意思決定に係る情報であり、これが開示された場合、不利益処分を受けた外国人又はその関係者等がその処分に不満を持ち、当局職員に対して、ひぼう中傷、嫌がらせなどの行為に及ぶおそれが生じ、そのような行為を職員が恐れることにより、率直な意見交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあることから、法 1 4 条 6 号に該当すると認められる。

また、当該部分が明らかとなれば、申請者が当局の仮放免手続に

おける許否等に係る判断のポイントを承知することとなり、許可を得るべく体裁を整えて申請に及ぶおそれがあることから、仮放免事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法又は不当な行為を容易にするおそれがある。

以上のことから、当該不開示部分については、法14条6号に該当し、その結果として同条7号柱書きに該当すると認められることから、不開示を維持することが妥当である。

(ウ) 当局の着眼点、調査内容及びこれに基づく事実関係やその評価、当局のシステムの情報（法14条7号柱書き該当）

当該不開示部分には、当局の着眼点、調査内容及びこれに基づく事実関係やその評価が含まれているところ、これらの情報が開示された場合、当局の具体的な調査手法や着眼点が明らかとなり、被仮放免者において当局の調査を受けるに当たって対策を講じることを可能ならしめるなど当局の事務の適正な遂行に支障を及ぼす場合がある。

また、当該不開示部分には、当局が出入国審査、在留審査、退去強制、難民認定等の各手続のために使用する外国人出入国情報システムにおいて処理される情報が含まれており、これを開示した場合、当局の事務の適正な遂行に重大な支障を及ぼすおそれがある。

したがって、法14条7号柱書きに該当すると認められることから、不開示を維持することが相当である。

(4) 結論

以上のとおりであるから、本件審査請求は理由がないので、原処分を維持することとし、審査請求を棄却することが相当である。

2 補充理由説明書

諮問庁は、理由説明書において、原処分の妥当性について説明したところであるが、更に以下のとおり補充して説明する。

(1) 不開示部分ごとの不開示理由について

別紙のとおり。

(2) 「当局のシステムの情報に該当する部分」として不開示とした部分について

本件対象保有個人情報の42頁ないし46頁の文書は、当局が保有する外国人出入国情報システムの端末画面を印刷したものであり、当局が出入国審査、在留審査、退去強制及び難民認定等の各手続のために使用する外国人出入国情報システムにおいて処理される情報が含まれている。これらはシステム内部の情報であるところ、当該情報に

は、表示される項目やその配置といったシステムの構成や設計と密接に関連する情報も含まれている。

したがって、当該情報については、これを開示することによって、システムに潜む脆弱性を含む設計が推認され、同システムへの不法な侵入及び破壊などの攻撃を誘発し、当局の情報管理に係る安全性が損なわれ、当局の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、法14条7号柱書きに該当し、不開示を維持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 | 平成30年2月21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6日 | 審議 |
| ④ | 同月28日 | 審査請求人から意見書を收受 |
| ⑤ | 同年10月15日 | 本件対象文書の見分及び審議 |
| ⑥ | 同年12月27日 | 諮問庁から補充理由説明書を收受 |
| ⑦ | 平成31年2月4日 | 審議 |

第5 審査会の判断の理由

1 本件対象保有個人情報について

本件対象保有個人情報は、「請求人の仮放免に関する書類のうち、特定年月日Aの仮放免取消処分に係る書類の全て」に記録された保有個人情報であるところ、処分庁は、その一部について、法14条2号、6号及び7号柱書きに該当する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、上記の不開示部分のうち、法14条2号による不開示部分を除く不開示部分（以下「本件不開示部分」という。）の取消しを求めているが、諮問庁は、原処分を妥当としていることから、以下、本件対象保有個人情報の見分結果を踏まえ、本件不開示部分の不開示情報該当性について検討する。

2 本件不開示部分の不開示情報該当性について

本件不開示部分は、原処分における不開示部分のうち、①当局職員の意見、②当局の着眼点、調査内容及びこれに基づく事実関係やその評価並びに③当局のシステムの情報が記録されているとして不開示（不開示理由は別紙の「法14条の適用号」欄のとおり。）とされた部分であるところ、諮問庁は、本件不開示部分について、別紙の「不開示とする内容の要旨」欄のうち、「当局職員の意見」の部分が上記①に、「当局の着眼点等」の部分が上記②に、「当局システムに係る情報」の部分が上記③に、それぞれ

れ該当する旨説明するので、順次検討する。

(1) 当局職員の意見（法14条6号及び7号柱書き該当）について

ア 諮問庁の説明

上記第3の1(3)イ(イ)のとおり。

イ 検討

標記の不開示部分は、「仮放免取消及び保証金没取関係決裁書」等の決裁書における当局職員の各意見欄や書き込みの部分及び報告書の記載の一部であるところ、当該不開示部分には、当局職員の仮放免許可の取消しの許否判断に関する評価や、審査請求人に対する仮放免許可の取消処分前の当局職員間の内部的な意見等が具体的かつ詳細に記載されていると認められる。

そうすると、仮放免許可の取消しに係る事務の性質や当該不開示部分の記載内容等を併せ考えれば、当該不開示部分が開示されると、不利益処分を受けた外国人又はその関係者等がその処分に不満を持ち、当局職員に対して、ひぼう中傷、嫌がらせなどの行為に及ぶおそれが生じることから、当局職員が、かかる事態を恐れることにより、率直な意見交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある旨の諮問庁の説明は、首肯できる。

したがって、当該不開示部分は、法14条6号に該当し、同条7号柱書きについて判断するまでもなく、不開示としたことは妥当である。

(2) 当局の着眼点、調査内容及びこれに基づく事実関係やその評価並びに当局のシステムの情報（法14条7号柱書き該当）について

ア 諮問庁の説明

上記第3の1(3)イ(ウ)及び2(2)のとおり。

イ 検討

(ア) 標記の不開示部分のうち、当局の着眼点、調査内容及びこれに基づく事実関係やその評価に該当する部分は、上記(1)イの決裁書の許可理由欄や備考欄の外、報告書の記載の一部や添付物の内容等であるところ、当該不開示部分には、審査請求人に対する仮放免許可の取消処分において、当局が把握した事実関係に関する情報等が具体的かつ詳細に記載されていると認められる。

そうすると、仮放免許可の取消しに係る事務の性質や当該不開示部分の記載内容等を併せ考えれば、当該不開示部分が開示されると、当局の具体的な調査手法や着眼点が明らかとなり、被仮放免者において当局の調査を受けるに当たって対策を講じることを可能ならしめる旨の諮問庁の説明は首肯できることから、当局の事務の適正な

遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められる。

したがって、当該不開示部分は、法14条7号柱書きに該当し、不開示としたことは妥当である。

(イ) 標記の不開示部分のうち、当局のシステムの情報に該当する部分は、外国人の出入国に関する情報システムの端末画面の表示をそのまま印刷したものであると認められるところ、当該システムは、当局が保有する出入国審査、在留審査、退去強制、難民認定等の各手続のために使用する外国人出入国情報システムである旨の諮問庁の説明を覆すに足りる事情はない。

そして、上記の表示された画面には、当該システムに入力されている外国人の出入国に関する各種情報の外、当該システムの構成や設計と密接に関連する当該システム固有の情報も含まれている旨の諮問庁の説明についても、これを覆すに足りる事情はない。

そうすると、当該不開示部分の一部でも開示すると、当該システムに潜む脆弱性を含む設計が推認され、当該システムへの不法な侵入及び破壊などの攻撃を誘発し、当局の情報管理に係る安全性が損なわれる旨の諮問庁の説明は、首肯せざるを得ないから、当局の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められる。

したがって、当該不開示部分は、法14条7号柱書きに該当し、不開示としたことは妥当である。

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 本件一部開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象保有個人情報につき、その一部を法14条2号、6号及び7号柱書きに該当するとして不開示とした決定については、審査請求人が開示すべきとしている部分は、同条6号及び7号柱書き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 岡田雄一，委員 池田陽子，委員 下井康史

別紙（不開示部分ごとの不開示理由）

頁	不開示とする部分	不開示とする内容の 要旨	法 1 4 条の適 用号
1	「許可理由」欄	当局の着眼点等	7号柱書き
	「備考」欄		
	「決裁」欄の第2列目	当局職員の意見	6号及び7号 柱書き
	「決裁」欄の「意見 保証金 没取額」に係る部分		
	「難民審判部門首席」欄及び 「統括」欄の一部		
	欄外の一部		
担当官の印影	審査請求人以外の個人 情報	2号	
2	担当官の印影	同上	同上
	「決裁」欄の下部	当局職員の意見	6号及び7号 柱書き
	担当官の氏名	審査請求人以外の個人 情報	2号
	標題の一部	当局職員の意見	6号及び7号 柱書き
	本文1行目から3行目まで	当局の着眼点等	7号柱書き
	本文4行目及び5行目	当局職員の意見	6号及び7号 柱書き
	本文9行目及び10行目	当局の着眼点等	7号柱書き
	3	1行目及び2行目の項番及び 日付	同上
1行目及び2行目の職員の姓		審査請求人以外の個人 情報	2号
3行目の2文字目から5文字 目まで, 4行目及び5行目		当局の着眼点等	7号柱書き
15行目の2文字目から4文 字目まで, 24文字目から3 6文字目まで			
16行目の1文字目から15 文字目まで			
17行目の2文字目から5文			

	字目まで, 18行目から26行目まで		
4	担当官の印影	審査請求人以外の個人情報	2号
	1行目から13行目まで	当局の着眼点等	7号柱書き
	14行目の2文字目から14文字目まで, 15行目から26行目まで		
5	担当官の印影	審査請求人以外の個人情報	2号
	1行目から26行目まで	当局の着眼点等	7号柱書き
6	担当官の印影	審査請求人以外の個人情報	2号
	1行目から26行目まで	当局の着眼点等	7号柱書き
7	担当官の印影	審査請求人以外の個人情報	2号
	1行目から26行目まで	当局の着眼点等	7号柱書き
8	担当官の印影	審査請求人以外の個人情報	2号
	1行目から15行目まで	当局の着眼点等	7号柱書き
	17行目から26行目まで	当局職員の意見	6号及び7号柱書き
9	担当官の印影	審査請求人以外の個人情報	2号
	添付物2から12までの名称及び部数	当局の着眼点等	7号柱書き
10～37	全て	同上	同上
38	「仮放免理由」欄	同上	同上
	「難民認定」欄の下部		
	「事案概要」欄及び欄外下部		
39	担当官等の印影	審査請求人以外の個人情報	2号
	「仮放免の理由」欄	当局の着眼点等	7号柱書き
	「前回出頭日からの事情変更内容」欄		

	「転居」欄等の右部分	当局職員の意見	6号及び7号 柱書き
	35行目から36行目まで, 37行目の一部	当局の着眼点等	7号柱書き
40	担当官等の印影	審査請求人以外の個人 情報	2号
	「仮放免の理由」欄	当局の着眼点等	7号柱書き
	「前回出頭日からの事情変更 内容」欄		
	35行目から36行目まで, 37行目の一部		
41	担当官等の印影	審査請求人以外の個人 情報	2号
	「仮放免の理由」欄	当局の着眼点等	7号柱書き
	前回出頭日からの事情変更内 容欄		
	35行目から36行目まで, 37行目の一部		
42～ 46	全て	当局システムに係る 情報	7号柱書き
47	担当官の印影	審査請求人以外の個人 情報	2号
48	担当官の印影	同上	同上
	本文1行目の35文字目及び 36文字目, 2行目の6文字 目から23文字目	当局の着眼点等	7号柱書き
52	「許可理由」欄	当局職員の意見	6号及び7号 柱書き
	「備考」欄		
	「決裁」欄の第2列目		
	「決裁」欄の「意見 保証金 没取額」に係る部分		
	「難民審判部門首席」欄及び 「統括」欄の一部		
	欄外の一部		
	担当官の印影	審査請求人以外の個人 情報	2号

6 2 , 6 4	担当官の印影	同上	同上
--------------	--------	----	----