

諮問庁：出入国在留管理庁長官

諮問日：令和元年5月24日（令和元年（行情）諮問第37号）

答申日：令和元年11月12日（令和元年度（行情）答申第299号）

事件名：「被退去強制令書発付者に対する仮放免措置に係る適切な運用と動静監視強化の更なる徹底について」の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「平成30年2月28日付け法務省管警第43号法務省入国管理局長指示「被退去強制令書発付者に対する仮放免措置に係る適切な運用と動静監視強化の更なる徹底について」（以下「本件対象文書」という。）につき、その一部を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、平成30年8月31日付け法務省管情第1419号をもって法務大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った一部開示決定（以下「原処分」という。）のうち、本件対象文書にかかる不開示処分を取り消すとの決定を求める。

なお、処分庁及び諮問庁は、出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律の施行に伴い、平成31年4月1日付けで出入国在留管理庁長官となった。

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（添付資料省略）

ア 本件処分の違法性

（ア）理由付記が不十分であること

- a 本件非開示処分に付された理由は、「上陸審判業務や警備業務等の留意事項及び手続について記録されており、これらは国の機関が行う事務に関する情報であって、公にすることにより、取締りに係る事務に関し、違法な行為を容易にし、又はその発見を困難にするおそれがあるほか、当該事務の性質上、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5条6号柱書き及び同号イに該当するため、当該情報が記録されている部分を不開示とした。」であり、理由付記の根拠は行政手

続法 8 条 1 項に求められる。

- b しかし、行政手続法 8 条が許認可等の処分について理由の提示を求めた趣旨は、判断の恣意性を排除するとともに、非開示処分を受けた申請者が当該処分を不服として事後争訟手続にのっとして救済を求めるなどの事後的対応における申請者の便宜を図るためである（高木光ほか編「条解行政手続法第 2 版」193 頁，弘文堂，2017 年参照。添付資料①）。

このような理由付記制度の趣旨に鑑みれば、情報公開請求に対する非開示処分に付記すべき理由としては、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して非開示処分がされたかを、申請者においてその記載自体から了知しうるものでなければならず、単に非開示処分の根拠規定や条文の文言を示すだけでは、それによって当該規定の適用の基礎となった事実関係をも当然知りうるような場面を別として、行政手続法の要求する理由付記として十分でないといわなければならない（一般旅券発給拒否処分における最高裁昭和 60 年 1 月 22 日判決・最高裁判所民事判例集 39 巻 1 号 1 頁，判例タイムズ 549 号 167 頁参照）。

- c そして、本件非開示処分に付された上記理由は、下記の法 5 条 6 号柱書き及び同号イの抽象的な要件を並べただけにすぎず、何ら具体的な事実を述べるものではなく、いかなる事実関係に基づいていかなる法規を適用されたか、記載自体からは到底了知しうるものではない。

- d よって、本件非開示処分の通知書は、行政手続法 8 条 1 項の要求する理由付記の要件を欠くものであり、違法である。

(イ) 法 5 条 6 号柱書き及び同号イに該当するとは認められないこと

上記のとおり、本件非開示処分の理由付記は全く具体的な事実の記載を欠いているため、いかなる根拠に基づいて法 5 条 6 号柱書き及び同号イに該当すると主張するのか不明であるため、ここでは、現時点で可能な限度で主張をする。

- a 法 5 条 6 号柱書きについて

本件非開示処分は、「当該事務の性質上、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」としている。

- (a) このうち、「適正」という要件を判断するに際しては、開示のもたらす支障のみならず、開示のもたらす利益も比較衡量しなければならない（宇賀克也「新・情報公開法の逐条解説 [第 7 版]」118 頁，有斐閣，2016 年，添付資料②）。

しかし、本件非開示処分では、「上陸審判業務や警備業務等

の留意事項及び手続について記録されており」とあるのみであって、開示のもたらす利益について考慮されているとは到底考えられない。

- (b) また、「支障」の程度についても、名目的なものでは足りず、実質的なものであることが必要であり、「おそれ」も、抽象的な可能性では足りず、法的保護に価する程度の蓋然性が要求される（前掲宇賀118頁）。大阪地判平成19年6月29日（判例タイムズ1258号171頁参照）も、「法5条6号にいう『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、名目的、抽象的に当該事務又は事業の適正な遂行に支障が生じる可能性があるだけでは足りず、実質的、具体的に当該事務又は事業の適正な遂行に支障が生じる相当の蓋然性が認められることが必要というべきである。」としている。

法5条は原則として申請に係る文書は開示をすることとし、例外として同条各号に該当する情報のみ非開示にするという構造を取っていることからすれば、同条各号の非開示事由に該当することについての主張・立証責任が処分庁にあることは明らかである。

しかるに、本件非開示処分に付記された理由からは、いかなる実質的、具体的な支障の相当の蓋然性があるか全く明らかではないことから、法5条6号柱書きに該当する事実があるとは認められない。

b 法5条6号イについて

法5条6号イは、同号柱書きの典型例を例示したものであるが（前掲宇賀118頁）、上記で述べたのと同様、本件非開示処分に示された「取締りに係る事務に関し、違法な行為を容易にし、又はその発見を困難にするおそれ」というのが、具体的にいかなるものなのか、全く明らかではない。

したがって、この点について主張・立証責任のある処分庁による具体的な主張・立証がされていないため、法5条6号イに該当するということも認められない。

イ 結論

以上のように、本件非開示処分は、行政手続法8条1項、法5条6号柱書き及び同号イに違反する違法な処分である。よって、その取消しを求めるため、本審査請求に及んだ。

(2) 意見書（添付資料省略）

- ア 理由説明書（下記第3）の主張をもってしても、審査請求書（上記（1））記載のとおり、①理由付記が不十分であること、②法5条

6号柱書き及び③同号イに該当しないことには変わりありません。上記①（理由付記の不備）について諮問庁は何ら主張をしていませんので、以下では、②及び③について審査請求書の主張を補充して述べます。

イ 法5条6号柱書きに該当しないこと

諮問庁の主張の論理構造は不当であり、行政庁が作成した留意事項や手続を開示し、利用者がこれを承知して、それに対する対処を講じることを可能ならしめることは、適正手続の観点からは当たり前のことです。

(ア) 法務省入国管理局（当時。現出入国在留管理庁。以下「当局」という。）が作成した「入国・在留要領 第1編 基本的事項」でも「行政手続法の適用除外に『外国人の出入国，難民の認定又は帰化に関する処分及び行政指導』が含まれる（行政手続法3条1項10号）からといって，行政手続法の目的に掲げる行政運営における公正の確保と透明性の向上を入管行政が施行しなくていいはずはなく，行政手続法に定める各規定は可能な限り尊重すべきである。」とされています（添付資料③）。

(イ) そして，当局が「可能な限り尊重すべき」としている行政手続法5条は，行政法は審査基準を定め，その基準を原則として公開しなければならないとしています。

その趣旨は，「申請の段階における公正・透明の確保の手段として，許可等をするかどうかの審査の基準を行政庁が設定し，公にすることを規定する。この基準が設定及び公にされていることにより，申請をしようとする者は，どのような場合に申請が拒否されるか，あるいは，申請が認められるにはどのような要件を備えていなければならないかをあらかじめ知ることができる。また申請が拒否されたときには，どのような基準によって申請が認められなかったかを知ることができる。それだけ，行政庁の判断課程の透明性が確保され，申請者にとっての予測可能性が高まるとともに，不公正な取扱いが防止される。」と説明されています（添付資料④）。

(ウ) ですから，諮問庁が主張する本件対象文書の開示によって生じ得る事態は，当局が「尊重すべき」としている行政手続法5条が期待していることにほかなりません。

したがって，本件対象文書を開示することは，むしろ，仮放免関連事務の「適正な遂行」（法5条6号柱書き）に資するものであり，支障を及ぼすおそれはありません。

よって，法5条6号柱書きの事由は認められません。

ウ 法5条6号イに該当しないこと

法5条6号イは「監査，検査，取締り，試験又は租税の賦課若しくは徴収に係る事務」を列挙していますが，諮問庁の主張する事務は，ここで列挙されている「監査」，「検査」，「取締り」，「試験」及び「租税の賦課若しくは徴収」のいずれにも該当しません（動静監視を「取締り」に含めるのは無理があります）。

したがって，法5条6号イの事由も存在しません。

エ 結語

以上から，諮問庁の主張にはいずれも理由がありません。速やかに本件対象文書の全面開示をすべきです。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件経緯

(1) 審査請求人は，法務大臣に対し，平成30年3月5日（受付同年3月6日），法の規定に基づき，法務省入国管理局の業務に関して，特定期間に発出された，法務省が所持する文書のすべてとする旨の行政文書開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

(2) 本件開示請求に対し，処分庁は，法11条の規定に基づき，開示決定等の期限の特例規定を適用し，平成30年4月5日付けで審査請求人へ通知した（延長後の開示決定期限：同年8月31日）。

その後，処分庁は，請求があった日から60日以内に相当部分として対象文書の一部を開示決定し，その後，残りの全ての対象文書について，原処分をした。

(3) 原処分において特定した対象文書のうち本件対象文書について，法5条6号柱書き及び同号イに定める不開示情報に該当する「上陸審査業務や警備業務等の留意事項及び手続」が記録されてい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部分開示決定をしたが，本件対象文書に係る原処分について，平成30年11月27日，法務大臣に対して審査請求がなされたものである。

2 諮問庁の考え方

(1) 仮放免制度について（出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という。）54条）

ア 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，①仮放免請求の理由及びその証拠，②被収容者の性格，資産，素行及び健康状態，③被収容者の家族状況，④被収容者の収容期間，⑤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，⑥逃亡

し、又は仮放免に付す条件に違反するおそれの有無、などを被收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 仮放免の期間とは、入管法54条2項の定める「その他必要と認める条件」の一つとして、收容を停止するという効果に期限を付すものであり、当該期間の満了によって、仮放免の許可は当然に効力を失う以上、仮放免期間の延長は、上記期間の満了後に、新たに仮放免の許可を与える行為であると解され、仮放免の許可の判断に係る上記アの内容は、仮放免期間の延長の許否を判断する場合についても当てはまる。

ウ また、入管法55条に基づき、仮放免されたものが逃亡し、逃亡すると疑うに足りる相当の理由があり、正当な理由がなくて呼出に応ぜず、その他仮放免に附された条件に違反したときは、仮放免を取り消すことができる。

(2) 不開示情報該当性について

本件対象文書には、仮放免制度の運用に係る留意事項及び手続が記録されており、当該部分が明らかとなれば、仮放免許可申請者及び被仮放免許可者が当局の仮放免手続における許否判断、動静監視等に係る着眼点を承知することとなり、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、仮放免制度の適切な運用及び被仮放免者の動静監視に関連する正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しく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、当該部分については、法5条6号柱書き及びイに該当すると認められるため、不開示を維持することが妥当である。

3 結論

以上のとおり、本件審査請求は理由がないことから、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。

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 令和元年5月24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6月7日 | 審議 |
| ④ 同月20日 | 審査請求人から意見書及び資料を收受 |
| ⑤ 同年11月8日 | 本件対象文書の見分及び審議 |

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複数の文書の開示を求めたものであるところ、処分庁は、本件対象文書につき、その一部を法5条6号柱書き及びイ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、原処分のうち、本件対象文書にかかる不開示処分の取消しを求めているところ、諮問庁は、同不開示決定は妥当であるとしていることから、以下、本件対象文書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

(1) 当審査会において本件対象文書を見分したところ、本件対象文書は、法務省入国管理局長から、入国者収容所長、地方入国管理局長及び地方入国管理局支局長宛に発出された指示文書であり、難民認定手続における濫用・誤用事案への対策のため、従前の措置の実施を踏まえ、仮放免に係る具体的運用方針について定めた「仮放免運用方針」が添付されている。

本件対象文書の不開示部分は、当該文書の記載事項のうち、「1 仮放免の運用の原則」、「2 仮放免後の措置」及び「3 動静監視の運用」の記載部分の各一部、「4 仮放免許可取消又は仮放免期間延長の許可判断の原則」の記載部分の項目の見出し部分以外の全部並びに「5 再収容者に係る再仮放免の取扱いの原則」の記載部分の項目番号以外の全部であることが認められる。

(2) 検討

上記(1)の不開示部分には、仮放免制度の運用に係る詳細な留意事項及び手続の外、仮放免許可のための審査や動静監視の運用、仮放免許可取消又は仮放免期間延長の許可判断、再収容者に係る再仮放免の取扱いの際の当局の着眼点等が個別具体的かつ詳細に記載されていることが認められる。

そうすると、これらを公にすれば、仮放免許可申請者及び被仮放免許可者が当局の仮放免手続における許可判断、動静監視等に係る着眼点を承知することとなり、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とする諮問庁の説明は、不自然、不合理とはいえず、これを覆すに足る事情も認められない。したがって、当局における仮放免及び動静監視等に係る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ので、上記不開示部分は法5条6号柱書きに該当し、同号イ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。

3 審査請求人のその他の主張について

(1) 審査請求人は、原処分に付された理由は、法5条6号柱書き及びイの抽象的な要件を並べただけにすぎず、何ら具体的な事実を述べるものではなく、いかなる事実関係に基づいていかなる法規を適用されたか、記載自体からは到底了知し得るものではないため、原処分の通知書は、行政手続法8条1項の要求する理由付記の要件を欠くものであり、違法である旨主張する。

そこで検討するに、原処分に係る行政文書開示決定通知書によれば、「不開示とした部分とその理由」欄において、本件対象文書を含む複数の文書については、「上陸審判業務や警備業務等の留意事項及び手続について記録されており、これらは国の機関が行う事務に関する情報であって、公にすることにより、取締りに係る事務に関し、違法な行為を容易にし、又はその発見を困難にするおそれがあるほか、当該事務の性質上、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5条6号柱書き及びイに該当するため、当該情報が記録されている部分を不開示とした」旨の記載があり、不開示理由について、事実関係及びそれに該当する条文等が特定されており、当該条文等に該当する理由もうかがい知ることが可能であるので、理由の提示に違法があるとまでは認められず、審査請求人の主張は採用できない。

(2) 審査請求人は、その他種々主張するが、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、本件対象文書につき、その一部を法5条6号柱書き及びイに該当するとして不開示とした決定については、不開示とされた部分は、同号柱書きに該当すると認められるので、同号イについて判断するまでもなく、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