

諮問庁：法務大臣

諮問日：平成29年10月25日（平成29年（行個）諮問第167号）

答申日：平成30年3月28日（平成29年度（行個）答申第225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

「特定年月日に許可された開示請求者本人の仮放免許可に係る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」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6月13日付け管東総第1738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、取消しを求める。

#### 2 審査請求の理由

##### （1）審査請求書

ア 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。また平成〇年〇月には〇と婚姻をしている。

審査請求人は、在留資格を有しておらず、特定年月日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（同年〇月〇日期限）を受けて、最初は〇に居住し、同年〇月〇日に〇に転居した。

仮放免許可は、2か月ごとに審査請求人の更新申請に対する更新許可がされて継続した。

平成〇年〇月〇日、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。

そこで同取消に係る全ての書類の開示を求め、平成29年4月14日受付東個開第67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 不開示とされた部分は（１）（２）（３）の３つに分けられ、そのうち（２）（３）（以下、第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あとにおいては、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、その適性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。同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を法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) 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。

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

仮放免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(許可を受けずに指定住居以外の地域に旅行した者)(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、「指定住居以外の地域に旅行した」に該当する事実が全く示されていない。いつ、どこに旅行したという事実が何ら特定されていない。

また「その他仮放免許可条件に違反した者」は、入管法55条1項の文言の一部である。

「指定住居以外の地域に旅行した」という記載と「その他仮放免許可条件に違反した者」という記載との関係が、2個の条件違反があるという意味なのか、「指定住居以外の地域に旅行した」ことが入管法55条1項の「その他仮放免許可条件に違反した者」に該当するという意味なのか、判然としない。

仮に2個の条件違反があるという意味の場合、2個目の条件違反については、該当事実の記載がないどころか、どのような条件についての違反であるかすら示されておらず、入管法55条1項の規定の一部を摘記したにすぎない。

(ウ) 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衍するとともに、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通り整理し、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。

- ① 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。
- ② 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。
- ③ 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。
- ④ 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いわれる。

このように、判例理論からすれば、違反対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、そもそも仮放免取消書の記載において当然なされるべきことである。

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、原処分においても不開示とされている。

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おそれがある場合（法14条7号柱書き）に該当するか

(ア) 前述の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) 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。

(ウ) 「仮放免取消手続に係る当局の着眼点や調査内容」といっても、取消事由該当事実、ないし仮放免許可条件に違反する事実がなければ取消は許されず、その点で取消処分は裁量行為ではない。このような行為の根拠となる事実を示すこと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。

(エ) 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うることとなるが、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。

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えない。

(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、原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) 原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うることは、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、別の被收容者の、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。（資料参照（略））

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 1

### ア 諮問庁の理由説明の要旨

諮問庁の理由説明書は、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）

① これを開示すると、職員個人がひぼう中傷または攻撃の対象となるおそれがある。

② 開示請求者以外の個人に関する情報（法 14 条 2 号）にあたる。

（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）

① これを開示すると不利益を受けた外国人またはその関係者等が当局職員に対してひぼう中傷、いやがらせなどの行為に及ぶおそれが生じる。

② 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または違法また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）

① 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。

② 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、いやがらせのおそれについて

（ア）諮問庁は、当局職員の意見を開示すると不利益を受けた外国人またはその関係者等が当局職員に対してひぼう中傷、いや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日特定ウェブサイト、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、特定年月日に入管法54条の仮放免許可（同年〇月〇日期限）を受けて、以後仮放免許可は、2か月ごとに審査請求人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（甲2（略））、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) 審査請求人は、仮放免の下で生活する間に、〇と知り合い、交際の上、平成〇年〇月に婚姻をしている。

夫婦関係は良好であり、〇とも信頼関係を築いている。

また〇の親族にも信頼されている。（甲3～9（略））

このように審査請求人もその親族も普通の市民であり、関係者等が「ひぼう、中傷、嫌がらせをするおそれがある」などと認定される根拠はない。

(オ) 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、いや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) 諮問庁は、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または違法また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。

諮問庁の理由説明は、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、取消事由にあたる事実がなければなされ得ないという点で羈束行為である。

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をしないことができると解され、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または違法また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) 諮問庁は、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日特定ウェブサイト、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は困難である。諮問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日特定ウェブサイト）、  
「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。」（特定書籍）

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、取消事由にあたる事実がなければなされ得ないという点で羈束行為である。

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 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、いやがらせ、攻撃など不可能と思われる。

(3) 意見書 2

ア 「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」との主張について

処分庁の理由説明は、外国人出入国情報システムの出力画面を見ることによって、同システムの脆弱性の判断が可能だと主張する。

しかし、単に出力画面を見ただけでシステムのプログラムの脆弱な部分が把握されるという主張は、到底理解できない。

処分庁が上記説明を主張するのであれば、システム工学技術上、出力画面によってプログラムの構成上の脆弱な部分を把握することが可能であることを、資料を以て示すべきである。

そうでなければなんら裏付け証拠のない主張にすぎない。

#### イ 主張の補充

(ア) 仮放免取消処分は、裁量行為ではない。

条件に違反した行為に対するペナルティーとして行われる処分であり、羈束行為である。

どのような違反行為が認定されたかを知らされないままにペナルティーが科されるなどは、不条理以外の何物でもない。

(イ) 仮放免に関する処分の理由を示すべきことについては、国際人権機関からも指摘されている。

a 「拷問及び他の残虐な、非人道的な、又は品位を傷つける取り扱い又は、刑罰に関する条約」は、拷問禁止委員会を設置し、定期的に締約国から報告書を提出させ、同委員会が条約の履行状況を監督することを定めている。

拷問等禁止条約に基づく、拷問禁止委員会の、「日本政府報告書に対する第1回審査における総括所見」のパラグラフ14. は、「退去強制令書発付処分後における収容の要件に関する情報を公開すべきである。」と勧告している。

b また前述のとおり、自由権規約委員会の、日本の第6回定期報告に関する最終見解（2014年8月20日）のパラグラフ19. は、日本政府に対し、「移住者が収容の合法性を決定し得る裁判所に訴訟手続を取れるよう確保するための措置を執ること」を勧告した。さらに自由権規約委員会は、第7回の日本政府報告書の定期審査のための事前質問リスト（リスト・オブ・イシュー）のパラグラフ21. で「前回の最終見解（パラグラフ19.）を踏まえ、以下のために講じた措置に関して報告願いたい。」とし、その一つとして「庇護申請者が収容の合法性に対して異議申立をできるように確保すること。」を挙げている。

審査請求書で引用した最判平成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、「不

利益処分には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、相手方の不服申立に便宜を与えることにある。」と述べている。

仮放免延長不許可についてその理由が示されないのでは、收容の合法性に対して訴訟を提起することについて大きな困難を生じることが明らかである。

- c 仮放免取消処分において、処分理由となった事実が示されないことは、仮放免取消処分の運用の適正に対する、外部からのチェックを不可能にし、仮放免取消処分の運用の適性確保を困難にする。

前提となった認定が事実誤認であっても、認定事実が開示されないから、外部からチェックされることがない。それどころか、そもそもあやふやな嫌疑を主任審査官が抱いただけで取消とされた場合にも、外部からチェックされることがない。

本件では、身体拘束という重大な事態について、未だに具体的理由が示されないまま、今日も拘束が続いている。

- d 個人情報開示請求が、職務に及ぼす支障を理由に拒否されることは、訴訟においても民事訴訟法220条4号ロに該当するとされてしまうおそれにつながる。

だが、「強制失踪からのすべての者の保護に関する国際条約」17条3項は、締約国に、「自由を剥奪された者に対する1又は2以上の再審の公的な登録簿又は記録を取り纏め、及び保管することを確保する」ことを義務付け、当該登録簿又は記録については、司法当局その他の権限のある当局又は機関が、それらの要請により、済みや各利用することができるようにすることを義務付け、かつ当該登録簿又は記録に少なくとも記録すべき事項の一つとして「自由の剥奪を命じた当局及び自由の剥奪を命じた理由」を挙げている。

情報公開審査会や裁判所に対して身体拘束の理由を開示しないことは、条約に違反する。

(資料省略)

### 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4月13日(受付同月14日)、法の規定に基づき、開示を請求する保有個人情報を「平成〇年〇月〇日頃なされた仮放免取消処分に関する書類の一切」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「特定年月日に許可された開示請求者本人の仮放免許可に係る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部分開示決定（原処分）をした。

本件は、この原処分に対し、平成29年7月27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（入管法54条）

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）仮放免の取消について（入管法55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り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14条2号該当）

入国警備官又は入国審査官の氏名は、国立印刷局編「職員録」に掲載されている統括審査官以上（一部上席審査官を含む。）の職位にある職員の氏名を除いて、「各行政機関における公務員の氏名の取扱いについて（平成17年8月3日付け情報公開に関する連絡会議申し合わせ）」において、公にするものから除外している「氏名を公にすることにより、個人の権利利益を害することとなるような場合」に該当するところ、本件対象保有個人情報には、当局職員の氏名及び印影部分等に係る情報が記載されており、当局職員が行う事務は、強制力を伴い、仮放免手続における許否判断を行う上での参考となる重要なものであることから、氏名を公にすることにより、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。また、本件対象保有個人情報中のその他の開示請求者以外の個人に関する情報は、法14条2号に規定する「開示請求者以外の個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述により開示請求者以外の特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、開示請求者以外の特定の個人を識別することができるものを含む。）」に該当する。

したがって、これらの情報は、法14条2号ただし書イに係る部分を除いて同号に該当することから、不開示を維持することが相当であると考えられる。

なお、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14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、いや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14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。

## エ 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

本件諮問に関し、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

別紙一覧表のとおり。

(2) 当局システムの情報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38頁から41頁までの文書は、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、システム内部の情報であるところ、当該情報には、システムの構成や設計と密接に関連する情報が含まれている。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号に該当し、結果として、犯罪の予防、鎮圧又は捜査その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあることから、同条5号にも該当する。

#### 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29年10月25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11月7日 審議
- ④ 同月24日 審査請求人から意見書1及び資料を收受
- ⑤ 平成30年1月16日 本件対象保有個人情報の見分及び審議
- ⑥ 同年2月13日 審議
- ⑦ 同年3月6日 審議
- ⑧ 同月7日 諮問庁から補充理由説明書を收受
- ⑨ 同月20日 審議
- ⑩ 同月22日 審査請求人から意見書2及び資料を收受
- ⑪ 同月26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

本件開示請求は、「平成〇年〇月〇日頃なされた仮放免取消処分に関する書類の一切」に記録された保有個人情報の開示を求めるものであるところ、処分庁は、本件対象保有個人情報を特定し、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、不開示理由に同条5号を追加した上で、原処分を妥当としているので、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部分であり、諮問庁は、各不

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

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、いや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14条6号に該当する。

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。

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、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、当該仮放免許可の取消処分前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等も併せ考えれば、当該不開示部分が開示されると、当局職員が、不利益処分を受けた外国人又はその関係者等からのひぼう中傷等の行為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（法14条7号柱書き該当）について

ア 諮問庁の説明

当該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り、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。

#### イ 検討

標記の不開示部分は、上記(1)イの決裁書の許可理由欄や備考欄、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、当該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も併せ考えれば、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) 当局のシステムの情報(法14条5号及び7号柱書き該当)について

#### ア 諮問庁の説明

当該情報は、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の端末画面を印刷したものであり、システム内部の情報であるところ、当該情報には、システムの構成や設計と密接に関連する情報が含まれている。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号に該当し、結果として、犯罪の予防、鎮圧又は捜査その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあることから、同条5号にも該当する。

#### イ 検討

標記の不開示部分は、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、当該システムについて、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、同システムの構成や設計

と密接に関連する同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、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、同条5号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

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、諮問庁が同条5号、6号及び7号柱書きに該当することから不開示と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、同条5号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14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		
2	決裁欄の「取消」，「仮放免継続」に係る部分	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		
	「統括」欄に記載された意見		
	担当官の印影	審査請求人以外の個人情報	2号
3	身元保証人の生年月日及び年齢に係る数字	同上	同上
	引受け熱意欄	当局職員の意見	6号及び7号柱書き
	備考欄	当局の着眼点等	7号柱書き
	決裁欄の「可」，「否」に係る部分	当局職員の意見	6号及び7号柱書き
	「審査管理官」欄と「警備管理官」欄の間に記載された意見	当局職員の意見及び審査請求人以外の個人情報	2号，6号及び7号柱書き
	決裁欄の「意見」，「条件」，「保証金」及び「その他」に係る部分	当局職員の意見	6号及び7号柱書き
	「統括」欄に記載された意見		
	担当官の印影	審査請求人以外の個人情報	2号
	起案日現在の状況に係る欄	当局の着眼点等	7号柱書き
4	担当官の印影	審査請求人以外の個人情報	2号
	決裁欄下部の職員の意見に係る部分	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
	報告書標題に係る部分	当局職員の意見	6号及び7号柱書き
	本文1行目から2行目まで	当局の着眼点等	7号柱書き

	本文 3 行目から 7 行目まで		
	本文 8 行目から 9 行目まで	当局職員の意見	6 号及び 7 号 柱書き
5	担当官の印影	審査請求人以外の個人情報	2 号
	2 行目	当局の着眼点等	7 号柱書き
	4 行目の職員の姓に係る部分	審査請求人以外の個人情報	2 号
	5 行目から 9 行目まで	当局の着眼点等	7 号柱書き
	1 6 行目		
	2 1 行目から 2 6 行目まで		
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 6 行目まで	当局の着眼点等	7 号柱書き
	8 行目から 2 6 行目まで		
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 2 6 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 2 0 行目まで	当局の着眼点等	7 号柱書き
	2 2 行目から 2 6 行目まで		
9	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 2 行目まで	当局の着眼点等	7 号柱書き
	3 行目から 5 行目まで	当局職員の意見	6 号及び 7 号 柱書き
	添付物 2 に係る部分	当局の着眼点等	7 号柱書き
	添付物 3 に係る部分		
	添付物 4 に係る部分		
	添付物 5 に係る部分		
	添付物 6 に係る部分		
	添付物 7 に係る部分		
	添付物 8 に係る部分		
1 0 , 1 1	担当官の印影	審査請求人以外の個人情報	2 号
1 2	同上	同上	同上

	担当官の氏名	同上	同上
13～ 34	全て	当局の着眼点等	7号柱書き
36	身分証明書の生年月日及び発行年月日に係る数字	審査請求人以外の個人情報	2号
38～ 41	全て	当局システムに係る情報	5号及び7号柱書き
43	担当官の印影	審査請求人以外の個人情報	2号
	本文2行目	当局の着眼点等	7号柱書き
47	許可理由欄	同上	同上
	備考欄		
	決裁欄の「取消」, 「仮放免継続」に係る部分	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		
「統括」欄に記載された意見			
48, 50, 52～ 54	担当官の印影	審査請求人以外の個人情報	2号