

諮問庁：出入国在留管理庁長官

諮問日：平成30年9月19日（平成30年（行個）諮問第154号）

答申日：令和元年6月18日（令和元年度（行個）答申第26号）

事件名：退去強制手続において本人の供述を録取した調書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2に掲げる保有個人情報（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のうち、別表の開示すべき部分欄に掲げる部分を開示すべきである。

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30年4月11日付け管東総第1239号により東京入国管理局長（以下「処分庁」又は「東京入国管理局長」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。

なお、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

（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。

審査請求人は、特定年月日A来日し、特定空港で上陸許可申請をしたが許可されず、退去命令を受けた。審査請求人は退去命令に服さなかったことが理由で特定年月日Bに退去強制令書（当審査会注：収容令書の誤りである。）の発付を受け、同令書に基づいて収容された。特定年月日C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D期限）を受けて、以後特定県特定市に居住している。

現在難民認定手続中であり、その審査の準備のために開示請求をし

た者である。

イ 不開示とされた部分は（１）（２）（開示決定通知書の記の２の（１）及び（２））の２つに分けられ、そのうち（２）（以下、第２の２において「不開示部分（２）」という。）は次のとおりである。

（２）保有個人情報には、退去強制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恐れがあることから、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 そもそも、従来多数の案件で退去強制手続に係る資料の開示請求を本人がして、同開示資料を見てきたが、本件のように本人の供述調書、審査調書、口頭審理調書が不開示とされた例は過去に記憶にない。

多数の案件で全て開示されてきた資料が、本件においてのみ不開示とされることは不合理である。不開示の合理的な理由はないことは明らかである。

エ 不開示部分（２）の「退去強制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）入管法に基づく行政においても、行政の透明性の向上、公正の確保が求められる。

行政の透明性の向上、公正の確保のための制度として、行政手続法上、申請に対する処分の審査基準の制定と公表が義務付けられている。

つまり、「退去強制手続における当局の着眼点」は、他の行政分野では、審査基準を制定して公表することまで要求されており、審査基準において当然に「当局の着眼点」が示される。

審査基準を制定し公表することは、行政の透明性の向上、公正の確保に資するというのが行政手続法の立場である。退去強制手続における当局の着眼点を開示することもまた、透明性の向上、公正の確保に資するものであって、適正な遂行に支障を来たすことなどない。

（イ）そもそも退去強制手続に係る当局の着眼点、事実認定やその評価が、本人の供述調書等に含まれているか疑問であり、仮に含まれているとしても、わずかと思われる。

(ウ) また退去強制事由は法定されており、当局の着眼点や調査内容及びこれに基づく事実認定やその評価が開示されることが事務の適正な遂行に支障を及ぼす恐れがない。

行政訴訟において退去強制手続における供述調書、審査調書、口頭審理調書が証拠とされることは通常あることだが、そのことが事務の適正な遂行に支障を及ぼすようなことは言われたことがない。

(エ) 以上のことからすれば、法14条7号柱書きに該当することはない。

(2) 意見書

ア 処分庁は、審査請求人の退去強制手続は未だ終了しておらず、今後、難民認定手続の結果、本邦への在留が認められた場合を除き退去強制手続が再開されることとなり、このような手続の途上で供述人本人に調書を開示した場合、詳細な供述内容を確認することにより、自らの供述の矛盾や不合理な変遷があることが本人に明らかになり、その結果、供述人本人において、矛盾などが解消されるような新たな虚偽の事実を供述し、あるいは通謀するなどを可能ならしめることから、事実関係の把握を極めて困難にさせ、退去強制手続の適正な遂行に支障を及ぼす恐れがある、と主張する。

イ 退去強制手続の構造との関係

(ア) まず、退去強制手続のうち、認定処分が本来の処分であり、これに対する口頭審理請求は、不服申立の性質を有する。さらに口頭審理の結果である判定に対しては、異議申立を法務大臣宛てすることができるが、これも不服申立ての性質を有する。出入国に関する処分には行政不服審査法の適用がない一方、三審に類似した審理で慎重を期しているというのが法務省の従来の説明である。

例えば坂中英徳、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）は、「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。」と述べられている。

(イ) このような構造からすれば、認定処分、判定処分、裁決は、各々別個の行政処分であり、判定処分、裁決は、原処分である認定処分に対する不服申立に応じてなされる（講学上の）裁決である。

特に、難民認定申請者については、入管法50条の適用が排除され（入管法61条の2の6第4項）、退去強制手続内における在留特別許可の余地がないので、純粹に、退去強制事由該当性に関する認定処分とそれに対する不服申立の手続である。

(ウ) 行政不服審査法上の不服申立制度では、原処分に係る記録が原処分庁から審査手続に提出され、審査請求人は原則としてこれを閲覧できる。これは行政不服審査法の定めに基づく。

そうであれば、退去強制手続においても、すでになされた認定処分、判定処分の手続における供述調書の閲覧が許されることこそ当然と思われる。

(エ) さらに、前掲「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）の記述に拠れば、「・・・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。」というのだから、行政不服審査法における審査請求人の地位よりも退去強制手続における容疑者の地位が劣ることは許されないはずである。

ウ 聴聞の権利との関係

(ア) 本件処分庁は、「詳細な供述内容を確認することにより、自らの供述の矛盾や不合理な変遷があることが本人に明らかになり、その結果、供述人本人において、矛盾などが解消されるような新たな虚偽の事実を供述し、あるいは通謀するなどを可能ならしめることから、事実関係の把握を極めて困難にさせ、退去強制手続の適正な遂行に支障を及ぼす」と主張する。

(イ) しかし、自らの供述の矛盾や不合理な変遷があれば、かえってこ

れに関する釈明の機会を与えることこそ、アメリカ的な適正手続保障の法理であり、また現在の日本の行政手続法が、第三章第2節で聴聞について、第3節で弁明の機会の付与を定めているのも、同じ考え方によるものである。

(ウ) まして本件のように通訳を付して聴取が行われる手続では、供述記録が矛盾、変遷を有していても、言語状(原文ママ)の問題でそれが生じる場合もありうることであり、普通以上に慎重な配慮が必要である。

(エ) このように処分庁の主張は現行行政手続法の考え方とも矛盾する。

エ 難民認定手続との関係

(ア) そもそも本件の開示請求は、難民認定をしない処分に対する異議申立手続における口頭意見陳述・審尋の準備として行ったものである。

前述のとおり難民認定申請者の退去強制手続では在留特別許可の制度が適用除外となっている一方、難民該当性判断、在留特別許可の判断は、難民認定手続で行われることとされている。それなので、退去強制手続における供述調書類は、難民認定手続における資料として利用されている。

それなので、退去強制手続における供述調書類は、難民の認定をしない処分に対する異議申立手続においては、原処分の資料のひとつとして位置付けられる。

実際、異議申立手続の審尋で、退去強制手続における供述調書類の内容が指摘された上で質問がされることは希ではない。

(イ) そうすると、通常の行政不服審査法における審査請求人が原処分の記録を閲覧できるのと同様に、難民の認定をしない処分に対する異議申立人は、事故(原文ママ)の退去強制手続における供述調書類を開示されることができることが妥当なのである。

(ウ) このゆえに、従来当職は、難民認定申請者に、数十件の、自己の退去強制手続における供述調書類の個人情報開示請求を指導してきたが、不開示となった例を経験したことがない。そしてそのことによってなんらの行政上の支障もなかったと理解している。

(エ) またこの開示が許されないときは、難民の認定をしない処分に対する異議申立手続において、十分な主張立証準備をすることに支障が生じることは明らかである。

オ なお、退去強制手続において、残されているのは法務大臣等の裁決のみであり、この段階で新たな供述をする機会は通常付与されないし、

容疑者は再度の聴取を要求する権利もない。

実際に見ても、なんら支障の余地がない。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件経緯

審査請求人は、平成30年2月14日（受付同日）、処分庁に対し、法の規定に基づき、請求する対象を「請求者の退去強制手続（特定年特定番号）における供述調書、審査調書、口頭審理調書」として保有個人情報開示請求を行った。

当該開示請求に対し、処分庁は、対象文書を「特定年月日Eに開始された開示請求者本人に係る退去強制手続について、開示請求日において、開示請求者本人の供述を録取した全ての調書」と特定の上、

- ・ 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
- ・ 退去強制手続に係る当局の着眼点や調査内容

を不開示とする原処分をした。

本件は、この原処分について、平成30年7月10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

審査請求人は、大意以下のとおり主張し、原処分の取消しを求めている。

- (1) 本件のように、本人の供述調書、審査調書及び口頭審理調書が不開示とされた例は過去に記憶がない。

多数の案件で全て開示されてきた資料が、本件においてのみ不開示とされることは不合理であり、不開示の合理的な理由がないことは明らかである。

- (2) 行政の透明性の向上、公正の確保のための制度として、行政手続法上、申請に対する処分の審査基準の制定と公表が義務付けられていることからすれば、「退去強制手続における当局の着眼点」を開示することは、その透明性の向上、公正の確保に資するものであって、事務の適正な遂行に支障を来すことなどない。

- (3) そもそも退去強制手続に係る当局の着眼点、事実認定やその評価が、本人の供述調書等に含まれているか疑問であり、仮に含まれているとしても、わずかと思われる。

- (4) 退去強制事由は法定されており、当局の着眼点や調査内容及びこれに基づく事実認定やその評価が開示されることが事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれはない。

行政訴訟において、退去強制手続における供述調書、審査調書及び口頭審理調書が証拠とされることはあるが、そのことが事務の適正な遂行

に支障を及ぼすというような指摘を受けたことはない。

(5) 以上のことから、原処分における不開示部分は、法14条7号柱書きに該当することはない。

3 諮問庁の考え方

(1) 退去強制手続について

退去強制手続とは、入管法24条に定める退去強制事由に該当する外国人を、我が国の領域外に強制的に退去させることを目的とした行政手続であり、その一連の手続においては、入国警備官による違反調査、入国審査官による違反審査、特別審理官による口頭審理、法務大臣への異議の申出に対する裁決が行われ、退去強制令書の発付又は在留特別許可が決定される。

原則として、入国警備官から入国審査官への事件の引渡しは、退去強制事由該当容疑者の身柄を拘束（収容）して行われ、退去強制令書が発付された外国人に対しては、同令書を執行の上、国籍国等へ強制力をもって送還する。

(2) 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、本件対象文書には、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、本件対象文書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こととなるものを含む。)」に該当する。

したがって、これらの情報は、同号イに係る部分を除いて法14条2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。

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 退去強制手続に係る当局の着眼点及び調査内容（法14条7号柱書き該当）

本件対象文書は、審査請求人本人の供述調書、審査調書及び口頭審理調書であるところ、その中には、退去強制手続における当局の着眼点及び調査内容が含まれており、当該情報が開示された場合、当局の具体的な調査手法等が明らかとなり、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、当局の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

一方で、当該文書は、審査請求人本人が確認及び署名を行っているものであるから、その内容を審査請求人が既に知り得ているものとも考えられる。

しかしながら、供述人本人が調書の内容について確認及び署名を行っていたとしても、供述人本人がそれとは気付かずに客観的事実や関係者の供述と矛盾する供述を行ったり、供述内容の重要な部分を変遷させる可能性は否定できない。

審査請求人については、退去強制手続の途上で難民認定申請に及んでおり、入管法61条の2の4の規定に基づく仮滞在許可を受けていることから、審査請求人の退去強制手続は、同法61条の2の6第2項の規定により停止している。

つまりは、審査請求人の退去強制手続はいまだ終了しておらず、今後、難民認定手続の結果、本邦への在留が認められた場合を除き、仮滞在期間が経過すれば、退去強制手続が再開されることになる。

このような退去強制手続の途上の段階で、供述人本人に調書を開示した場合、詳細な供述内容（記憶に基づく曖昧な供述内容ではなく、書面となり確定している供述内容）を確認することにより、自らの供述の矛盾や不合理な変遷があることが本人に明らかになり、その結果、供述人本人において、矛盾等が解消されるような新たな虚偽の事実を供述し、あるいは通謀するなど可能ならしめることから、事実関係の把握を極めて困難にさせ、退去強制手続の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものと認められる。

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。

(3) その他

審査請求人は、原処分における不開示部分について、

- ・ 当局の着眼点や調査内容
- ・ これ（着眼点や調査内容）に基づく事実関係やその評価
- ・ 当局システムに係る情報

を挙げているが、このうち、「事実関係やその評価」及び「当局システムに係る情報」は、原処分において不開示部分となっておらず、事実誤認である。

4 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 平成30年9月19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10月9日 審議
- ④ 同月26日 審査請求人から意見書を收受
- ⑤ 平成31年4月26日 委員の交代に伴う所要の手続の実施、本件対象保有個人情報の見分及び審議
- ⑥ 令和元年6月14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、審査請求人本人の退去強制手続に係る供述調書、審査調書、口頭審理調書及び添付書類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7号柱書きによる不開示部分（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

(1) 本件対象保有個人情報が記録された文書について

本件対象保有個人情報が記録された文書は、本件退去強制手続に関し

て行われた違反調査及び口頭審理に関する一連の文書であって、そのうち本件不開示部分は、①供述調書、審査調書及び口頭審理調書における審査請求人の供述内容が記録された部分の全て、②審査調書の添付文書の全て及び③口頭審理調書の添付文書の一部（31枚目の表の2段目及び3段目）であると認められる。

- (2) 諮問庁は、本件不開示部分には、退去強制手続における当局の着眼点及び調査内容が含まれており、当該情報が開示された場合、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おそれがある上、退去強制手続の途上で供述人本人に調書を開示した場合、記憶に基づく曖昧な供述内容ではなく、書面となり確定している供述内容を確認することにより、自らの供述内容の矛盾や不合理な変遷があることが本人に明らかとなり、その結果、供述人本人において、今後矛盾等が解消されるような新たな虚偽の事実を供述し、あるいは通謀するなどを可能ならしめることから、事実関係の把握を極めて困難にさせ、退去強制手続の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとして、法14条7号柱書きに該当すると説明する。
- (3) この点、当審査会事務局職員をして諮問庁に対し、審査請求人に係る退去強制手続の進捗状況を確認させたところ、特定年月日Fに審査請求人に対して仮滞在の許可がなされ、現在も退去強制手続が停止されている旨説明し、これを覆すに足りる事情はない。そうすると、審査請求人に係る退去強制手続は途上の段階であり、供述人である審査請求人に上記(1)①及び②の本件不開示部分のうち別表の19枚目の不開示部分を除く部分を開示することになると、審査請求人本人において、今後矛盾等が解消されるような新たな虚偽の事実を供述するなどのおそれが生じることを否定することはできない。したがって、当該不開示部分を開示すると、正確な事実関係の把握を困難にさせ、退去強制手続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する諮問庁の説明は首肯でき、当該不開示部分は、法14条7号柱書きに該当すると認められるので、これを不開示としたことは妥当である。
- (4) また、上記(1)③の口頭審理調書の添付文書の一部（31枚目の表の2段目及び3段目）が不開示とされている点について、その内容を確認したところ、当該不開示部分には、審査請求人に対する処分を検討するための証拠資料の内容や範囲等、当局の着眼点及び調査内容に該当する情報が記載されており、当該情報を開示することになると、当局の具体的な調査手法等が明らかとなり、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、当局の事務の適正な執行に支障を

及ぼすおそれがあるとする諮問庁の説明は、首肯できる。したがって、上記（１）③の不開示部分は、法１４条７号柱書きに該当すると認められるので、これを不開示としたことは妥当である。

- （５）ただし、別表の１９枚目の不開示部分については、特定言語により一般的な手続の流れを説明した書面にすぎず、上記（２）で諮問庁が説明するような、書面となり確定している供述内容が記載されているとはいえず、また、当該部分に記載された情報の一部は、他の開示部分で開示されている情報と同様の情報と認められることから、これらの情報を開示したとしても、諮問庁が上記（２）で説明するおそれがあるとは認められないことから、法１４条７号柱書きに該当せず、開示すべきである。

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する部分のうち、別表の開示すべき部分欄に掲げる部分を除く部分は、同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が、同欄に掲げる部分は、同号柱書きに該当せず、開示すべきであると判断した。

（第１部会）

委員 小泉博嗣，委員 池田陽子，委員 木村 琢磨

別紙

1 本件請求保有個人情報

「請求者の退去強制手続（特定年特定番号）における供述調書，審査調書，口頭審理調書」に記録された保有個人情報

2 本件対象保有個人情報

「特定年月日Eに開始された開示請求者本人に係る退去強制手続について，開示請求日において，開示請求者本人の供述を録取した全ての調書」に記録された保有個人情報

別表

枚数	文書名	不開示部分	開示すべき部分
1 枚目	供述調書	1 3 行目から 2 0 行目まで	
		欄外の手書き部分	
2 枚目	同上	供述内容の記載部分の全て	
		欄外の手書き部分（2 か所）	
3 枚目	同上	供述内容の記載部分の全て	
4 枚目	同上	同上	
5 枚目	同上	同上	
6 枚目	同上	同上	
		欄外の手書き部分（1 か所）	
7 枚目	同上	供述内容の記載部分の全て	
8 枚目	同上	1 行目	
9 枚目	審査調書	1 3 行目から 1 9 行目まで	
1 0 枚目	同上	供述内容の記載部分の全て	
1 1 枚目	同上	同上	
1 2 枚目	同上	同上	
1 3 枚目	同上	同上	
1 4 枚目	同上	同上	
1 5 枚目	同上	同上	
1 6 枚目	同上	同上	
1 7 枚目	同上	同上	
1 8 枚目	同上	1 行目から 1 0 行目まで	
1 9 枚目	同上	全て	全て
2 0 枚目	口頭審理調書	1 3 行目から 1 9 行目まで	
2 1 枚目	同上	供述内容の記載部分の全て	
2 2 枚目	同上	同上	
2 3 枚目	同上	同上	
2 4 枚目	同上	同上	
2 5 枚目	同上	同上	
2 6 枚目	同上	1 行目から 7 行目まで	
3 1 枚目	別紙目録（甲）	表の 2 段目及び 3 段目	

	口頭審理期日において調べた証拠資料		
--	-------------------	--	--