

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35号）

答申日：令和2年2月4日（令和元年度（行情）答申第510号）

事件名：「「来庁者の皆様へのお知らせ」及び「面会に関する禁止事項」の掲出について」に係る起案文書等の一部開示決定に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

別紙に掲げる文書1及び文書2（以下、順に「文書1」及び「文書2」といい、併せて「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7日付け管東総第2865号をもって東京入国管理局長（当時。現東京出入国在留管理局長。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。）を取り消すとの決定を求める。

#### 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

###### ア 文書1に係る処分を不服とする理由

（ア）処分庁は、文書1のうち「当局（東京入国管理局を指す。以下同じ。）職員の意見が記録」された部分を不開示とし、不開示とした理由につき、法5条5号に該当し、かつ、結果として同条6号柱書きにも該当するとする。

（イ）文書1は、入国者収容所において、被収容者とその面会者等に対して公開・掲出される「来庁者の皆様へのお知らせ」及び「面会に関する禁止事項」2つの文書についての、いわゆる決裁・供覧文書である。

（ウ）文書1の文書としての性質は、例えば検討会の議事録のように、発言者がにわかに着想を得た意見や直感に基づく意見を自由闊達に述べ合った結果等が記録されているようなものではなく、すでに一定程度確定した掲出文書の案について、最終的な推敲や軽微な変更

を経た後に決裁することを予定したものであると考えられる。

(エ) 処分庁は、文書1に単に「当局職員の意見」が記録されていることをもって、その「当局職員の意見」を公にすることが、行政機関における率直な意見の交換又は意思形成の中立性を損なうおそれがあり、法5条5号に該当し、かつ、その結果として同条6号柱書きにも該当するとしているようであるが、具体性を欠く不十分な理由の提示と言わざるを得ない。

イ 文書2に係る処分を不服とする理由

(ア) 処分庁は、文書2のうち「面会業務に係る内部の手續事項が記録」された部分を不開示とし、不開示とした理由につき、当該事務の性質上、法5条6号柱書きに該当するとする。

(イ) 面会業務の内部手續事項の中には、その事務の性質上、法5条6号柱書きに該当する部分を含む蓋然性そのものについては否定し得ない。しかし、例えば、面会希望者が面会許可を申し出る際に提出する書類等の取扱いの事務等（面会希望者等の個人情報取扱い事務を含む）は、それを公に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を想定するのが著しく困難であるが、そのような事務もまた、「面会業務の内部手續事項」の一部であるはずである。したがって、面会業務の内部手續事項であるということのみをもって、その事務に係る文書の全体又は広範な部分を不開示とするならば、理由として具体性を欠き不十分であると言わざるを得ない。

ウ 上記ア及びイのとおり、原処分は必要にして十分な不開示理由を提示しておらず違法であるから、取り消されるべきである。

(2) 意見書

ア 諮問庁は、本件について提出した理由説明書（下記第3を指す。）の「2 諮問庁の考え方」の中で、原処分において不開示とした部分の不開示情報該当性について3つの主張（以下「不開示情報該当性に関する諮問庁の主張」という。）をしている。

イ 不開示情報該当性に関する諮問庁の主張（1）について

(ア) 諮問庁は、当局職員の意見とされる部分が開示されることで、ひぼう中傷、いやがらせなどの行為のおそれが生じ、それ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生じるために法5条5号及び6号柱書きに該当するというのが、当該意見部分が非違行為である場合などは国民から正当な批判が寄せられることは当然である。

(イ) 適切な方法による働きかけ等により、当局職員の意見や具体的な施策が変更されるのであれば、それは不当な圧力による変更ではな

く、国民による正当な意見表明による変更なのであり、当該意見部分を不開示しないことによってそのような国民の働きかけそのものがなされないようにすることは、むしろ、法の趣旨に反するものである。

(ウ) 正当な言論活動の範囲を逸脱する方法による当局職員に対する働きかけは、厳にこれを排除すべきであるとしても、それは刑事手続等によってすべきものであって、国民の働きかけのすべてを不当なものであるかのように歪曲し貶めるべきではなく、違法な働きかけがされるとの抽象的なおそれがあることのみを理由に、当該意見部分を法の定める不開示情報に該当するとすべきではない。

ウ 不開示情報該当性に関する諮問庁の主張（２）について  
当該部分については争わない。

エ 不開示情報該当性に関する諮問庁の主張（３）について

(ア) 諮問庁は、不開示部分とした部分には内部の手續事項が含まれていることから、これを開示すると「面会者が対策を講じることを可能ならしめる」ことにより、事務の適正な遂行に支障を及ぼすと主張する。

(イ) 諮問庁のいう面会者が講じ得る対策とはいかなる性質のものなのかはまったく明らかでなく、原処分が文書の極めて広範な部分を不開示とした理由としてはあまりにも抽象的である。

(ウ) 入国者収容所での面会においては、被収容者及び面会者は、法令によりその自由や権利が制限されることがあるとしても、それを超えた規制を行おうとする行政指導については、あくまで関係者の理解と任意の協力によって実現すべきであって、一律に事実上の強制を強いるようなことがあってはならない。

(エ) 諮問庁は、法令を超えた規制を面会者及び被収容者に一律に強制することが、法の規定する「適正な事務の遂行」であると考えた上で、面会者や被収容者の任意の協力が得られない事態を「対策を講じる」と称しているのだと思料されるが、法の解釈を誤ったものであり、文書の極めて広範な部分を不開示とすべき理由としては失当である。

### 第 3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 本件経緯

(1) 審査請求人は、処分庁に対し、平成30年6月8日、法の規定に基づき、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10条2項の規定に基づき、開示決定等期限の延長をし、平成30年7月9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10日）。

その後、処分庁は、特定した対象文書のうち、本件対象文書に記録された当局職員の意見、内線番号及び面会業務に係る内部の手續事項について、法5条5号及び6号柱書きに規定する不開示情報に該当するとして不開示とし、その余の情報については開示とする旨の部分開示決定（原処分）をした。

- (3) 本件は、原処分に対し、平成30年10月28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

原処分において不開示とした部分の不開示情報該当性について

- (1) 文書1に係る「当局職員の意見」（法5条5号及び6号柱書き）について

対象文書には、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、不利益を受けた関係者等が、当局職員に対し、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。

以上のことから、当該部分については、法5条5号及び6号柱書き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。

- (2) 文書1に係る「当局の内線番号」（法5条6号柱書き）について

一般に公表されていない当局の内線番号について、これを開示した場合、特定の意図を持った者から業務の妨害を目的とした電話がなされるおそれがあり、その結果、通常業務に必要な連絡に支障を来すなど、当局の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

したがって、法5条6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。

審査請求人もこの点について不服を申し立てていない。

- (3) 文書2に係る「面会業務に係る内部の手續事項」（法5条6号柱書き）について

標記不開示部分には、面会業務に係る内部の手續事項が含まれているところ、この情報が開示された場合、当局の着眼点が明らかとなり、面会者が被収容者との面会をす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。

したがって、法5条6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 結論

以上のとおり、本件審査請求に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25日 審査請求人から意見書を收受
- ⑤ 同年12月20日 本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 令和2年1月31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

本件開示請求は、本件対象文書の開示を求めるものであり、処分庁は、本件対象文書につき、その一部を法5条5号及び6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、原処分を取り消すとの決定を求めるとしているが、審査請求書及び意見書によれば、文書1に係る「当局の内線番号」の不開示情報該当性については争っておらず、審査請求において、開示を求めているものと解される。

諮問庁は、原処分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、審査請求人が開示すべきとする部分（以下「本件不開示部分」という。）の不開示情報該当性について検討する。

##### 2 不開示情報該当性について

当審査会において本件対象文書を見分したところ、文書1及び文書2の構成並びに本件不開示部分は、下記のとおりであり、以下、これらの不開示情報該当性について検討する。

##### (1) 文書1に係る不開示部分について（法5条5号及び6号柱書き該当）

ア 文書1は、件名を「「来庁者の皆様へのお知らせ」及び「面会に関する禁止事項」の掲出について」と題した当局総務課の決裁・供覧起案文書であり、かがみ文書及び文書案から構成されている。

当該不開示部分は、文書1の記載事項のうち、かがみ文書の「伺い文」欄の記載部分の一部及び文書案の記載部分の一部であると認められる。

##### イ 検討

上記アの不開示部分には、当局内部の意思形成過程の途中段階にある意見等に係る情報が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、職員が自己の意見を述べることに消極的になる等して、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、不自然、不合理とはいえず、これを覆すに足りる事情も認められない。

以上によれば、当該不開示部分は法5条5号に該当し、同条6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) 文書2に係る「面会業務に係る内部の手続事項」について（法5条6号柱書き該当）

ア 文書2は、法務省入国管理局警備課補佐官から、入国者収容所処遇担当首席入国警備官、地方入国管理局処遇担当首席入国警備官及び地方入国管理局支局首席入国警備官宛に発出された事務連絡である。

当該不開示部分は、文書2の記載事項のうち、「1 事件関係者の面会について」の「(1)」の記載部分の一部であることが認められる。

イ 検討

上記アの不開示部分には、面会業務に係る当局内部の具体的な手続事項が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、当該面会業務に係る当局の着眼点を承知することとなり、面会者が被収容者との面会をするに当たって対策を講じることを可能ならしめることにより、当局の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるなどとする諮問庁の説明は、不自然、不合理とはいえず、これを覆すに足りる事情も認められない。

以上によれば、当該不開示部分は、法5条6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

審査請求人のその他の主張は、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5号及び6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は、同条5号及び6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 小泉博嗣, 委員 池田陽子, 委員 木村琢磨

別紙（本件対象文書）

文書 1 特定年月日 A 付け東京入国管理局総務課起案文書「「来庁者の皆様  
へのお知らせ」及び「面会に関する禁止事項」の掲出について」

文書 2 特定年月日 B 付け法務省入国管理局警備課補佐官事務連絡「被収容  
者に係る面会の取扱いについて」