

諮問庁：法務大臣

諮問日：平成28年8月31日（平成28年（行情）諮問第518号）

答申日：平成28年12月13日（平成28年度（行情）答申第575号）

事件名：「北朝鮮による核実験等に関する内閣官房長官発表に基づく我が国独自の対北朝鮮措置の実施について」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1に掲げる文書（以下「本件請求文書」という。）の開示請求に対し、別紙2に掲げる文書1ないし文書3（以下、併せて「本件対象文書」という。）を特定し、その一部を不開示とした各決定については、本件対象文書の一部を不開示としたことは妥当であるが、本件対象文書に係る決裁文書及び8件のメール文書を特定し、更に該当するものがあれば、これを特定し、改めて開示決定等をすべきである。

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28年5月17日付け法務省管情第980号ないし同第982号により法務大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った各一部開示決定（以下「原処分」という。）について、原処分を取り消すとの決定を求める。

2 審査請求の理由

（1）審査請求書

ア 日本政府による「対北朝鮮措置」の内容

（ア）日本政府は、2016年2月10日、同年1月に朝鮮民主主義人民共和国が行った核実験等を理由に、「我が国独自の対北朝鮮措置」（以下「本件措置」という。）を行うことを決定した。

その具体的内容は、下記のとおりである。

第一に、人的往来の規制措置を実施する。具体的には、以下の措置を実施する。

- ① 北朝鮮籍者の入国の原則禁止
- ② 在日北朝鮮当局職員及び当該職員が行う当局職員としての活動を補佐する立場にある者の北朝鮮を渡航先とした再入国の原則禁止（対象者を従来より拡大）
- ③ 我が国から北朝鮮への渡航自粛要請
- ④ 我が国国家公務員の北朝鮮渡航の原則見合わせ

- ⑤ 北朝鮮籍船舶の乗員等の上陸の原則禁止
- ⑥ 「対北朝鮮の貿易・金融措置に違反し刑の確定した外国人船員の上陸」及び「そのような刑の確定した在日外国人の北朝鮮を渡航先とした再入国」の原則禁止
- ⑦ 在日外国人の核・ミサイル技術者の北朝鮮を渡航先とした再入国の禁止

第二に、北朝鮮を仕向地とする支払手段等の携帯輸出届出の下限金額を100万円超から10万円超に引き下げるとともに、人道目的かつ10万円以下の場合を除き、北朝鮮向けの支払を原則禁止する。

第三に、人道目的の船舶を含む全ての北朝鮮籍船舶の入港を禁止するとともに、北朝鮮に寄港した第三国籍船舶の入港を禁止する。

第四に、資産凍結の対象となる関連団体・個人を拡大する。

- (イ) 本件措置のうち人的往来規制(上記の「第一」)の実施に伴い、20人以上の在日朝鮮人について、朝鮮への渡航が禁じられるに至っている(再入国許可を取り消され、あるいは朝鮮を渡航先とする再入国許可を認めない措置が行われている)。

また、渡航禁止対象となっていない一般の在日朝鮮人に対しても、朝鮮に渡航しない旨の誓約書の提出を強要されたり、第三国への渡航を目的とする場合であるのに再入国許可が制限されるなど、再入国の自由(渡航の自由)という基本的人権が制限される事態が生じている。

- (ウ) このように、法務大臣が、本件措置の実施の一環として行っている人的往来規制は、朝鮮に対する「圧力」を目的とするかのごとく標榜しているものの、実際には、日本で出生し、日本で永住する在日朝鮮人に対する人権侵害をともなうものである。

かかる苛烈な人権侵害をともなう措置については、当事者たる在日朝鮮人だけではなく、広く国民に対して情報を公開した上で、その政策的妥当性や、合憲性ないし合法性が検証されなければならない。

イ 審査請求人による開示請求と一部不開示決定

- (ア) 審査請求人は、かかる観点から、処分庁宛てに、2016年3月18日付けで、「請求する行政文書の名称等」欄に、別紙1のとおり記載して行政文書開示請求を行った。

- (イ) これに対し、処分庁は、2016年5月17日付けで、本件請求文書として、別紙2のわずか3件の文書のみを特定し(本件対象文書)、さらにこれらの文書の大部分について一部不開示決定を行った。

ウ 不開示決定の違法性

(ア) 処分庁は、本件対象文書について、「出入国審査及び在留管理業務に関する情報が記録されており、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、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」との理由により、不開示とした。

しかし、本件各一部不開示決定による不開示部分は、本件対象文書のほとんど全てに及んでおり、もはや開示部分のみでは、いかなる内容の文書なのか判別することすら困難なほどであって、そのような不開示決定に合理的理由はない。

また、本件対象文書は、いずれも、法務省入国管理局長から、地方入国管理局長、地方入国管理局支局長その他の関係者宛てに発せられた通達であり、法務省内部とはいえ広範な関係者に公開されている文書である。そのような文書を開示することで、出入国管理又は在留管理事務の適正な遂行に具体的な支障が生ずることは到底考えられない。

そして、前記のとおり、本件対象文書は、日本に適法に在留する外国人に対する苛烈な人権侵害をともなう措置についての行政文書であり、その内容を広く公開した上で、その政策的妥当性や、合憲性ないし合法性を検証すべき必要性は高い。

よって、本件各一部不開示決定は取消しを免れない。

(イ) なお、審査請求人は、本件請求文書を、別紙1記載のとおり特定して開示請求を行っているところ、かかる文書が本件対象文書の3件のみであるはずがない。本件審査請求手続においては、かかる3件の文書以外の文書についても、本件請求文書に該当する限り開示されるべきである。

(2) 意見書

ア はじめに

本意見書においては、諮問庁による不開示の判断が適法・妥当かどうかを審査会において審議するための前提知識として、再入国許可制度の概要を整理するとともに、再入国の権利（＝海外渡航の権利）は国際人権法上承認された権利であり、再入国を許可にかからしめている制度自体が批判にさらされているという国際的潮流について述べる。

その上で、今般の人的往来規制措置の内容をそのカテゴリー毎に具体的に検討し、今般の措置がそのような権利に対して重大な制約を課すものであるのみならず、国が「制裁」の対象とする者以外にも

広範に影響を及ぼすものであって、その適法性や政策的妥当性について民主的統制が必要であることを論じる。

次に、諮問庁が不開示とした部分を個別に検討し、諮問庁の判断が法に反するものであることを述べる。

そして最後に、諮問庁が一部開示した文書以外にも、審査請求人が開示を求めた文書に該当する文書が多数存在することが明らかであることを述べる。

イ 再入国許可制度の実情と再入国の権利性

(ア) はじめに

日本政府が2016年2月10日に決定した「我が国独自の対北朝鮮措置」（本件措置）のうち人的往来規制に伴い、20人以上の在日朝鮮人について、朝鮮への渡航が禁じられるに至った（再入国許可が取り消され、あるいは朝鮮を渡航先とする再入国許可を認めない措置が行われている）。

また、第三国への渡航を目的とする場合であるのに再入国許可が制限されたり、渡航禁止対象となっていない一般の在日朝鮮人に対しても、朝鮮に渡航しない旨の誓約書の提出が強要されるなど、再入国の自由（渡航の自由）が制限される事態が生じている。

(イ) 再入国許可制度の概要

再入国許可とは、日本に在留する外国人が一時的に出国し再び日本に入国しようとするために法務大臣が出国に先立って与える許可である（入管法26条）。

再入国許可には、1回限り有効のもの（俗に「シングル」ともいう。）と、1つの許可でその有効期間中は何度でも使用できる数次有効のもの（数次再入国許可。俗に「マルチ」ともいう。）の2種類があり、その有効期間は、現に有する在留期間の範囲内で、5年間（特別永住者は6年間）を最長として決定される。

日本に在留する外国人が再入国許可を受けずに出国した場合及び出国後再入国許可の期限が切れた場合には、その外国人が有していた在留資格及び在留期間が消滅してしまう（このことは、永住者、特別永住者であっても同様である。）ので、再び日本に入国しようとする場合には、その入国に先立って新たに査証を取得した上で、上陸申請を行い上陸審査手続を経て上陸許可を受けることとなる。

これに対し、再入国許可を受けた外国人は、再入国の上陸申請にあたり、通常必要とされる査証が免除され（入管法6条1項但書）、簡便な上陸審査手続（入管法7条1項柱書きかつこ書）により上陸許可を受けられる。また、上陸後は従前の在留資格及び在留期間が継続しているものとみなされる（入管法9条3項但し書）。

以上要するに、日本に適法に在留する外国人が海外渡航を行う場合には、あらかじめ再入国許可を得て出国する必要があるのであり（そうでなければ、従前の在留資格が失われる）、再入国の権利（自由）は、海外渡航の権利（自由）とほぼ同義といえる。

(ウ) 再入国許可制度の廃止を求める国際的潮流とみなし再入国許可制度の導入

a 日本政府は、「入管法26条が定める再入国制度は、永住者及び特別永住者を含め、我が国に在留する外国人が一時的に出国して再び我が国に入国する場合に、上陸の手続を簡略化し、当該外国人の利便を図る」ものであり、同制度は「必要かつ合理的なものである」と説明している。

しかし、EU（欧州連合）駐日代表部は、2005年10月の「日本の規制改革に関するEU提案」で、「この制度（再入国制度）は不必要な負担を強いるもので、他のほとんどの国にはない特異なものとする」として、再入国制度の廃止を提案・要求した。翌2006年の「提案」では、「この問題の根本的原因は、外国人居住者が日本の領土を離れるたびに、その在留資格が自動的に喪失する点にある」「この在留資格の喪失が、なぜ永住資格を持った外国人に適用されるのか、また外国人の入国管理を有効に行うために、既存の数次ビザ制度でなぜ十分でないか明らかでない」などの批判を加え、「人的資源」の要求6項目の筆頭に「再入国許可制度の廃止」を掲げている。2007年の同「提案」でも、「日本は先進工業国で唯一、ビザと再入国許可の二重制度を通して在留外国人の移動を規制している」として、その特異性を強調し、三度「再入国許可制度の廃止」を求めている。

b 国際人権（自由権）規約委員会は、1998年11月5日、自由権規約の実施状況に関する第4回日本政府報告書に対して、同年10月28日、29日に行われた審議を踏まえ、「出入国管理及び難民認定法26条は、再入国許可を得て出国した外国人のみが在留資格を喪失することなく日本に戻ることを許可され、そのような許可の付与は完全に法務大臣の裁量であることを規定している。この法律に基づき、第2世代、第3世代の日本への永住者、日本に生活基盤のある外国人は、出国及び再入国の権利を剥奪される可能性がある。委員会は、この規定は、規約12条2及び4に適合しないと考える。委員会は、締約国に対し、「自国」という文言は、「自らの国籍国」とは同義ではないということに注意喚起する。委員会は、従って、締約国に対し、日本で出生した韓

国・朝鮮出身の人々のような永住者に関して、出国前に再入国の許可を得る必要性をその法律から除去することを強く要請する。」旨の最終見解を公表した（甲3（略））。

- c 日本の再入国制度は、米国の同制度を模したものだといわれるが、米国では、2世以降は出生により市民権を取得できる上、永住者は1年以内なら自由に出国でき、永住権を失うこともない。韓国の出入国管理法は、日本の入管法をモデルに作られているが、2002年改訂で、30条（再入国許可）に、「永住資格を持つ者に対する再入国許可の免除」を追加し、2003年、同法「施行規則」に44条の2（永住資格を持つ者の再入国免除の基準等）を新設し、「永住の資格を持つ者で出国した日から1年以内に再入国しようとする者に対しては、再入国許可を免除する」よう定めた。カナダは、2001年11月制定の「出入国及び難民保護法」19条2で、永住者の入国権（*right of entry of permanent residents*）を定めている。
- d このような国際的潮流の中、2012年7月9日から、新しい在留管理制度がスタートし、再入国許可制度が変更された。すなわち、「みなし再入国許可」の制度が導入され、再入国許可の有効期間の上限が3年から5年（特別永住者は4年から6年）に延長された（甲1，2（略））。

みなし再入国許可とは、日本に在留資格をもって在留する外国人で有効な旅券を所持するもの（中長期在留者にあつては、在留カードを所持する者に限る。）が、出国審査官に再び入国する意図を表明して出国するときは、原則として再入国許可を受けたものとみなし、通常の再入国許可を不要とするものである（入管法26条の2）。この場合の再入国許可の有効期間は出国の日から1年である（在留期間の満期日が出国後1年を経過する前に到来する場合には、在留期間の満期までの期間となる）。特別永住者のみなし再入国許可の有効期間は出国の日から2年である。

日本に適法に在留する外国人は、不必要な負担なく海外渡航する自由が保障されたのである。

- (エ) 朝鮮旅券の所持者はみなし再入国許可制度から排除されていること

この点、みなし再入国許可制度は「有効な旅券の所持」を要件としており、日本政府は朝鮮民主主義人民共和国旅券の所持者を同制度の対象から除外する運用をしているため、朝鮮旅券の所持者（朝

鮮旅券及び韓国旅券の双方の発行を受けていない者を含む）は、永住者、特別永住者であっても、出国して再び入国する期間に関わらず、入管法26条の通常の再入国許可を取得する必要がある。

日本国内において、「朝鮮旅券を所持している者」は、そのほとんどが朝鮮籍者（外国人住民票上の「国籍・地域」欄の表示が「朝鮮」である者）であり、事実上、朝鮮籍者については、みなし再入国許可制度が適用されないという不当な運用が行われているのである。

このような取扱いは、前記の国際的潮流に反するし、日本が批准する自由権規約が保障する「自国に戻る権利」の侵害にもあたる。

現行制度の運用として、朝鮮籍者をはじめとする在日朝鮮人が直接的にみなし再入国許可制度の対象とはならないことを前提とせざるをえないとしても、再入国の権利（海外渡航の権利）が国際人権法上承認された重要な権利であることにかんがみれば再入国許可申請を恣意的に不許可とすることは許されないものであり、再入国の権利に対する制約にかかる要件や手続については、厳格な民主的統制を及ぼすべきである。

（オ）まとめ

上述した国際的潮流及び諸外国の制度、みなし再入国許可制度が導入された経緯から一見して明らかであるが、交通手段の発達、グローバル化の進展により、国内移動と国境を越えた移動との間の質的な差異は、ますます少なくなっているのであって、日本に適法に在留する外国人、特に永住権を有する外国人の円滑な移動（海外渡航）を保障することは極めて重要である。

法務大臣が、本件措置の実施の一環としている人的往来規制は、当然保障しなければならない在日朝鮮人の海外渡航を過度に制限するものであり、同措置に係る情報は、当事者である在日朝鮮人だけでなく、広く国民に対して情報を公開した上で、その政策的妥当性や、合憲性ないし合法性が検証されなければならない情報であることは明らかである。

ウ 本件措置のもとで発生している事態

（ア）人的往来規制の内容

日本政府が2016年2月10日付で発表した「対北朝鮮措置」（本件措置）のうち、人的往来規制に関連する部分（以下「本件往来規制措置」という。甲4（略））は次のような内容である。

- ① 北朝鮮籍者の入国の原則禁止
- ② 在日北朝鮮当局職員及び当該職員が行う当局職員としての活動を補佐する立場にある者の北朝鮮を渡航先とした再入国の原則禁

止（対象者を従来より拡大）

- ③ 我が国から北朝鮮への渡航自粛要請
- ④ 我が国国家公務員の北朝鮮渡航の原則見合わせ
- ⑤ 北朝鮮籍船舶の乗員等の上陸の原則禁止
- ⑥ 「対北朝鮮の貿易・金融措置に違反し刑の確定した外国人船員の上陸」及び「そのような刑の確定した在日外国人の北朝鮮を渡航先とした再入国」の原則禁止
- ⑦ 在日外国人の核・ミサイル技術者の北朝鮮を渡航先とした再入国の禁止

以下、本件往来規制措置について、各カテゴリー毎に、その具体的対象者や認定基準を整理し、問題点を指摘した上で、各措置の適法性や政策的妥当性を検証するために、可能な限りの情報開示が必須であることを述べる。

（イ）カテゴリー毎の検討

a 主に本国の朝鮮人を対象とする措置

本件往来規制措置のうち、①北朝鮮籍者の入国の原則禁止、⑤北朝鮮船舶の乗員等の上陸の原則禁止については、在日朝鮮人が対象となるものではなく、朝鮮民主主義人民共和国に在住する本国人のみが対象となるものと考えられ、その当否はさておき、日本国内に在住する者に直接的な影響は及ばない。

b 日本国籍者を主たる対象とする措置

本件往来規制措置のうち、③我が国から北朝鮮への渡航自粛要請、④我が国国家公務員の北朝鮮渡航の原則見合わせ、については、日本国内に在住する者、特に、在日朝鮮人ではなく日本国籍者が主な対象者となる措置である。

この点、2016年2月10日以降に朝鮮民主主義人民共和国を訪問しようとする日本人に対して、日本政府から有形無形の圧力が加えられていることが報道等により判明している（例えば、甲5、6（略）参照）。

本来、日本の旅券を有する日本国籍者は、渡航先の国が入国を認める限り、自由に日本と海外を往来できるのが原則である。今般の日本政府の往来規制措置によって、日本国籍者の渡航の自由が侵害される事態が生じているのである。

また、このように日本と朝鮮民主主義人民共和国との間の往来を封じることが、日朝関係の改善や国交正常化交渉、戦後補償や拉致・ミサイル問題等の各種懸案の処理のために、政策的に妥当かどうか、日本政府が目的とする日本及び東アジアの安全保障上真に必要なかどうかについても、重大な疑念が生じている

といわざるをえない。

かかる往来規制措置の政策的妥当性について、行政に説明責任を果たさせた上で民主的な議論を行うためには、その具体的内容について、可能な限りの情報が開示されなければならない。

c 在日朝鮮人及び一般外国人を対象とする措置

本件往来規制措置のうち、②在日北朝鮮当局職員及び当該職員が行う当局職員としての活動を補佐する立場にある者の北朝鮮を渡航先とした再入国の原則禁止（対象者を従来より拡大）、⑥「対北朝鮮の貿易・金融措置に違反し刑の確定した外国人船員の上陸」及び「そのような刑の確定した在日外国人の北朝鮮を渡航先とした再入国」の原則禁止、⑦在日外国人の核・ミサイル技術者の北朝鮮を渡航先とした再入国の禁止の3種類については、主として在日朝鮮人の朝鮮渡航を制限するための措置といえる。

さらに個別に検討する。

(a) 「在日北朝鮮当局職員」及び「当該職員が行う当局職員としての活動を補佐する立場にある者」を対象とした措置

「在日北朝鮮当局職員」及び「当該職員が行う当局職員としての活動を補佐する立場にある者」（以下「補佐する立場にある者」という。）の北朝鮮を渡航先とした再入国が原則禁止された。すなわち、これらの者が朝鮮に渡航することが事実上不可能となった。

まず、「在日北朝鮮当局職員」とは、一体誰を指すのか、日本政府が現時点で公にしている情報だけでは具体的に判明しない。

「補佐する立場にある者」に至っては、さらにその具体的判定基準が不明確である。「補佐する」という用語の解釈次第では、その対象者は無限定に広がる可能性がある。

この点、新聞報道等によれば、「北朝鮮当局職員」又は「補佐する立場にある者」として、朝鮮総聯の議長、副議長、局長等の幹部らが制裁対象となったとのことである（甲7（略））。

しかし、審査請求人が確認したところによれば、今回の制裁措置の対象となって数次再入国許可を取り消された人物の中に、既に朝鮮総聯局長を退任していた人物が存在する。当該人物は元局長ではあったものの、現時点では退職して朝鮮総聯との関係を有していないのであり、本来であれば制裁の対象になるはずがない。おそらく、法務省当局において、過去の情報にもとづき現状を把握しないままに制裁対象者を恣意的に選定した結

果、かかる事態が発生したと考えられる。

このように、「北朝鮮当局職員」及び「補佐する立場にある者」の認定にあたっては、そもそもその認定条件が曖昧であって際限なく広がる可能性があるのみならず、さらに、その認定手続が不明であって手続保障の観点からも重大な問題性をはらんでいる。

その結果、本来の制裁措置の趣旨目的からは対象者となりようがない人物にまで制裁の効果が及ぶ事態が発生している。

このような事態の適法性及び政策的妥当性を判断するためには、可能な限りの情報が開示されなければならない。

(b) 「対北朝鮮の貿易・金融措置に違反し刑の確定した・・・在日外国人」を対象とする措置

「対北朝鮮の貿易・金融措置に違反し刑の確定した・・・在日外国人」（以下「刑確定外国人」という。）の北朝鮮を渡航先とした再入国が原則禁止された。すなわち、これらの者が朝鮮に渡航することが事実上不可能となった。

この点、上記のような刑確定外国人の中には、当然のことながら、「朝鮮籍」の在日朝鮮人だけではなく、韓国人（韓国旅券を有し、日本の外国人住民票の国籍欄にも韓国と記載されている者）その他の外国人も含まれる。

かかる制裁措置の対象者は、在日朝鮮人に限られない。韓国籍その他第三国の国籍を有し、現状朝鮮民主主義人民共和国と全く関係のない者であっても、過去の貿易・金融措置違反の事実だけを理由に、現在の渡航が制限されるのである。

そのような措置が真に適法ないし妥当かについては、行政に説明責任を果たさせた上で民主的な議論が行われる必要があり、そのためには可能な限りの情報が開示されなければならない。

(c) 在日外国人の核・ミサイル技術者を対象とする措置

「在日外国人の核・ミサイル技術者」（以下「核・ミサイル技術者」という。）の北朝鮮を渡航先とした再入国が原則禁止された。すなわち、これらの者が朝鮮に渡航することが事実上不可能となった。

「核・ミサイル技術者」に対する往来規制措置の対象者も、在日朝鮮人に限られない。「核・ミサイル技術者」であれば、在日朝鮮人だけではなく、韓国籍その他第三国の国籍を有し、現状朝鮮民主主義人民共和国と全く関係のない者であっても、往来規制対象となる。

この点、どのような分野をどの程度研究している者であれば、

往来規制措置の対象者としての「核・ミサイル技術者」に該当するのか、その具体的認定基準は一切不明である。

例えば、（平和利用のための）原子力技術はもちろん、物理学のうち特定の分野の研究は、ある一点からみると「核技術」に関連するものでありうるし、航空力学や機械工学の分野で、「ミサイル技術」に該当しうる研究分野は数多く存在するものとみられる。

仮に、上記のような幅広い分野の研究者が、ここでいう「核・ミサイル技術者」に該当し、往来規制の対象となりうるとすると、日本の産業政策・科学技術政策にも悪影響を及ぼすことになりかねない（外国人一般の技術者が往来規制の対象になりうる。仮に対象になった場合、単に北朝鮮に行かなければいいという次元ではすまされず、後述のとおりみなし再入国許可の対象から除外されるという現実的不利益すら受けるのである。このようなおそれがあるとして、海外の優秀な研究者が来日を忌避する原因にもなりかねない。）

そのような措置が真に適法ないし妥当かについては、行政に説明責任を果たさせた上で民主的な議論が行われる必要があり、そのためには可能な限りの情報が開示されなければならない。

(ウ) 数次再入国許可の取消しとみなし再入国許可制度の除外措置

a ところで、上記記載のとおり、「在日北朝鮮当局職員」「補佐する立場の者」「刑確定外国人」「核・ミサイル技術者」については、「北朝鮮を渡航先とした再入国」が原則禁止される。

かかる措置を現実化するため、対象者については、以下の措置が取られている。

(a) 在日朝鮮人（みなし再入国許可の対象とならない者）

数次再入国許可が取り消される（甲10（略）参照）。その上で、各出国の際に渡航先を確認し、北朝鮮を渡航先としない旨申告した場合にのみシングルの再入国許可が出される。

(b) 在日朝鮮人以外の外国人（韓国籍者などであり、みなし再入国許可の対象となる者）

再入国の許可を要する者として認定した旨の通知（入管法施行規則29条4，1項参照）がなされ（甲11（略）参照）、みなし再入国許可制度の対象から除外される。その上で、各出国の際に渡航先を確認し、北朝鮮を渡航先としない旨申告した場合にのみシングルの再入国許可が出される。

b 以上の各措置は、対象者を数次再入国許可やみなし再入国許可を得ている状態にとどめておくと、その有効期間内は自由に海外

渡航が可能であり朝鮮への渡航を阻止することが困難であるため、いったん各許可を取り消し、出国毎に渡航先を確認してシングル
の許可を出すことで、朝鮮への渡航を事実上阻止するために行わ
れたものと考えられる。

しかし、数次再入国許可の取消しや、みなし再入国許可除外措
置は、本来、極めて限定的にのみ行われるべき、極限の措置で
ある。

特に、入管法上、みなし再入国許可制度からの除外は、「日本
国の利益又は公安を害する行為を行うおそれがあることその他
の出入国の公正な管理のため再入国の許可を要すると認めるに
足りる相当の理由があるとして法務大臣が認定する者」に限っ
て認められている（入管法施行規則 29 条の 4， 1 項 5 号参
照）。

今般、法務省当局は、「在日北朝鮮当局職員」「補佐する立場
の者」「刑確定外国人」「核・ミサイル技術者」などの対象者
のうち、韓国籍者等本来みなし再入国許可の対象となるべき者
について、上記のみなし再入国許可制度除外措置を行っている
ものと考えられる。すなわち、法務大臣は、韓国籍者について
も「日本国の利益又は公安を害する行為を行うおそれがあるこ
とその他の出入国の公正な管理のため再入国の許可を要すると
認めるに足りる相当の理由がある」と認めたことになる。

これは、日本の入管行政上極めて異例の措置であり、その適法
性や、政策的妥当性については厳しく検証されなければならない
い。

今般不開示とされた部分には、上記の数次再入国許可取消やみ
なし再入国許可制度除外措置にかかる内容も含まれていると考
えられ、その点を含め、可能な限りの情報が公開されなければ
ならない。

（参考）入管法 26 条の 2（略），入管法施行規則 29 条の 4
（略）

（エ）制裁対象外の在日朝鮮人への影響－誓約書問題

- a 2016 年 2 月以降、本来的な往来規制対象者である「在日北
朝鮮当局職員」「補佐する立場の者」「刑確定外国人」「核・ミ
サイル技術者」以外の出国・海外渡航に際して、極めて深刻な人
権侵害が頻発していることが報告されている。それは、（制裁対
象者ではない）在日朝鮮人が海外へ出国する際、出国審査ゲート
や入管事務所において、「北朝鮮へは渡航しません」などと記載
された「誓約書」（甲 9（略）参照。なお、時期、場所により若

干の差があるようである)への署名が強く要請され、事実上強制されているという問題である。

現在行われている誓約書への署名要請は、上記の人的往来規制のうち、「核・ミサイル技術者」の往来規制の実効性確保のために行われているというのが入管の見解である。

上記の誓約書への記入強制は、朝鮮以外の第三国を渡航先として出国を予定する在日朝鮮人一般に対して、一律に行われている(なお、平成28年5月下旬ころからは取扱いが変化したとの情報もある)。

誓約書問題の実情と問題点については、甲8(略)を参照されたい。

- b 上記のとおり、今般の本件措置に基づく人的往来規制の内容には、在日朝鮮人一般の朝鮮渡航規制は含まれていない。「制裁」による渡航制限対象者以外の在日朝鮮人一般に誓約書への記入を求めることは、人的往来規制の枠組すら超えるものであって、明らかに入管当局の過剰な権限行使である。

さらに、法務省入国管理局長が国会答弁で明らかにしたところによれば(甲14(略))、誓約書に署名した後、結果として誓約内容に反して朝鮮に渡航したことが判明した場合、入管当局は、再入国許可の取消処分等を視野に入れている。2016年4月18日の参議院決算委員会で、参考人として出頭した井上宏法務省入国管理局長は、①入管法26条に規定する再入国許可処分又は再入国許可取消処分をするに当たっての判断の資料とするために誓約書を提出させている、②再入国許可を求めるに当たって、明確に意図的に虚偽のことを述べた場合、その許可に原始的に瑕疵があるということがありうる、③再入国許可を受けるに当たって、偽りその他不正の手段を用いてその許可を受けたような例外的な場合は、行政法の一般原理を用いた取消しが可能である、との答弁を行った。

ここで入管当局がいう「行政法の一般原理を用いた取消」は、「その者が本邦にある間において」のみ再入国許可を取り消すことができるとする入管法26条7項の明文規定に反して、海外滞在中に再入国許可を取り消すものと考えられる。海外滞在中に再入国許可を取り消して日本への入国を認めないという措置をとることは、日本に生活の本拠がある在日朝鮮人の生活基盤を根こそぎ奪うことに繋がるのであって人道上許容されず、「行政法の一般原理」によっては到底正当化されないといわざるをえない。

今般の人的往来規制は、「海外滞在中に再入国許可を一方的に取り消し、その者を日本に再入国させない」という入管法の明文規定にも反する措置すら予定している可能性があり、そのような措置の有無や、その適法性、政策的妥当性については、市民による厳しい監視が必要といわざるをえない。

よって、特にこの点については、可能な限りの資料が公開されるべき高度の必要性がある。

(オ) 他省庁の開示態度との比較 (甲15, 甲16 (略))

a 審査請求人は、一連の対朝鮮措置に関連して、諮問庁 (法務省) 以外に、財務省及び経済産業省にも、以下の内容で情報公開請求を行った。

(a) 対財務省

(開示請求日)

2016年3月18日

(開示を求める文書)

・ 外国為替令第八条の二第一項第一号の規定に基づき財務大臣が定める場合を定める件 (平成28年2月財務省告示第51号) に関する下記の文書

(1) 立案基礎文書並びに立案の検討に関する審議会等文書及び調査研究文書

(2) 告示案の審査の過程が記録された文書

(3) 告示制定のための決裁文書

(4) その他、告示の制定公表に関連する一切の文書

・ 平成28年2月19日付「外国為替及び外国貿易法に基づく北朝鮮向けの支払の原則禁止及び資産凍結等の措置について」の作成公表及びこれに基づく措置の実施に関し、財務省が作成した一切の行政文書 (通達・通知を含む)

(b) 対経済産業省

(開示請求日)

2016年3月18日

(開示を求める文書)

・ 平成28年2月19日付経済産業省告示第27号に関する下記の文書

(1) 立案基礎文書並びに立案の検討に関する審議会等文書及び調査研究文書

(2) 告示案の審査の過程が記録された文書

(3) 告示制定のための決裁文書

(4) その他、告示の制定公表に関連する一切の文書

- ・ 平成28年2月19日付「外国為替及び外国貿易法に基づく北朝鮮向けの支払の原則禁止及び資産凍結等の措置について」の作成公表及びこれに基づく措置の実施に関し、経済産業省が作成取得した一切の行政文書（通達・通知を含む）

b これに対し、それぞれ、以下の文書の開示があった。

(a) 財務省

(開示された文書)

北朝鮮に対する支払の原則禁止措置に係る確認義務の履行について

外国為替の取引等に関する告示の一部改正等について

(不開示部分)

なし

(b) 経済産業省

(開示された文書)

a) 外国為替令に基づく告示の一部改正について（決裁伺い書，説明文（北朝鮮向けの支払を原則禁止とする措置にかかる外国為替令告示の改正について），新旧対照表（外国為替及び外国貿易法第十六条第一項の規定に基づく経済産業大臣の許可を受けなければならない支払等（平成21年経済産業省告示第229号）），経済産業省告示案，各経済産業局長等宛通知文案，閣議了解案）

b) 経済産業省告示第27号

c) 外国為替及び外国貿易法に基づく北朝鮮向けの支払の原則禁止及び資産凍結等の措置について（報道発表資料）

d) 我が国独自の対北朝鮮措置について（官房長官発表）

(不開示部分)

上記の決裁伺い書中，連絡先（PHS番号）

c) 上記の対応が十全なものかはさておき，法務省以外の他の省庁からは，「制裁措置」にともない行政内部でどのような意思決定が行われ，関係機関にどのような通達等がなされたのか，最低限の概要を知るための資料は開示されている。また，いずれの省庁も，職員固有のPHS番号を除いて，対象文書については墨塗等をせず全部分を開示している。

これらと比して，対象文書を極限まで限定し，かつ，そのほぼ全てを非開示部分とした一部開示にとどまっている法務省の対象は，極めて異常である。

エ 不開示は法に反すること

(ア) 法5条6号柱書き該当性の判断基準

法5条6号柱書きは、不開示情報として、「国の機関，独立行政法人等，地方公共団体又は地方独立行政法人が行う事務又は事業に関する情報であって，公にすることにより，（中略）当該事務又は事業の性質上，当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」と規定している。

この点，「当該事務又は事業の性質上，当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼす」とは，国の機関等が行う事務又は事業の性質（目的及び内容）に照らして，当該事務又は事業に関する情報を公にすることにより，当該情報を公にすることによる利益を踏まえても看過し得ないような実質的な支障が当該事務又は事業に生じる場合をいい，また，「支障を及ぼすおそれ」があるというためには，事務又は事業の適正な遂行について支障が生じる抽象的な可能性があるというだけではなく，当該事務又は事業の適正な遂行について実質的な支障が生じる蓋然性が認められることを要すると解すべきである（東京地裁平成28年1月14日判決 平成25年（行ウ）第782号）。

(イ) 法5条6号柱書き該当性

a はじめに

諮問庁が開示請求の対象文書として特定した文書，すなわち文書1ないし文書3は，平成28年2月10日に政府から，「拉致，核，ミサイルといった諸懸案を包括的に解決するために何が最も有効な手段かという観点から，再度対北朝鮮制裁措置を実施するとの発表」があったことに基づき，当該措置を踏まえた本件往来規制措置に関する入国管理局における具体的な取り扱いを実施するために発せられた通達である。

諮問庁は，文書1ないし文書3の記載事項を不開示とした理由について，「自らが置かれた状況によって，いかなる措置が講ぜられるのかが判明し，また，講ぜられる措置があらかじめ明らかにされることでそれに対する対応を事前に検討することを可能ならしめ，もって本件対象文書の効果を減殺」と主張している。

しかし，諮問庁は，実質的にいかなる支障が生じる蓋然性があるかについて具体的に主張していないばかりでなく，文書1から文書3に記載された内容は，いずれも開示による実質的な支障が生じる蓋然性の全くないものである。

したがって，審査会におかれては，速やかに，諮問庁に対して開示する旨の答申を求める次第である。

b 文書1について

(a) 「4 我が国から北朝鮮への渡航自粛要請（上記1（3）の措置）」の不開示について

当該項目には、渡航予定者が日本国から朝鮮民主主義人民共和国に渡航する旨申告して再入国許可を申請する際や、空港の出国ゲートにおいて、渡航の自粛を要請する事項、要請の内容、方法、留意点等が記載されていると思われる。

しかし、渡航自粛要請は、入管当局が朝鮮民主主義人民共和国に渡航する目的で再入国許可を申請する者又は出国する者（以下「渡航者」という。）に対して、自粛する旨を伝え示す方法で行われるのであり、いかなる方法、内容等により自粛要請が行われるかについて結果的に外部に表明されて明らかになる。

このような、渡航者に明らかとなる事項を不開示とすることに何の意味はなく、開示に支障があるということとはできない。

(b) 「3 在日北朝鮮当局職員等の北朝鮮を渡航先とした再入国の原則禁止（上記1（2）及び（6）の措置）」の不開示について

a) 当該項目のうち、「（1）再入国許可申請に対する措置」の「ア 上記1（2）・（6）に該当する対北朝鮮措置対象者」には、本件往来規制措置②及び同⑥に該当する者（以下「該当者」という。）の氏名若しくは属性、又は該当者の判断基準ないし判断要素等が記載され、その上で、該当者の再入国許可申請に対する入管当局の措置が記載されていると思われる。

まず、該当者の氏名又は属性等については、新聞報道によって対象者の範囲が既に明らかとなっている（甲7（略））。したがって、これを開示しても実質的な支障はない。

また、制裁対象者に該当する旨の判断は、政府の一方的判断に基づいて行われる。具体的には、該当者に対して、「再入国許可取消通知書」（甲10（略））又は「認定通知書」（甲11（略））が送付される。かかる処分には、行政手続法上の不服申立ての手続は与えられておらず（両通知書には教示がない）、制裁対象者に対して、本件往来規制措置②又は⑥にあたるか否かに関する調査も行われないうまま、行政の一方的な判断によって該当性

が認定される。したがって、該当者の判断基準ないし判断要素が明らかとなっても、本来往来規制措置②及び同⑥にあたる者が判断基準ないし判断要素を事前に検討して該当を免れたり、虚偽の事実を作り上げて該当を免れるなどの具体的対応をとることは現実的に不可能である。したがって、これが開示されることにより実質的支障はない。

- b) 当該項目のうち、「(1) 再入国許可申請に対する措置」の「イ 上記1(2)・(6)の対象者に該当しない在日朝鮮人」には、同アに該当しない在日朝鮮人の氏名又は属性、及び、該当しない者の再入国許可申請に対する措置が記載されていると思われる。

このうち、同アに該当しない在日朝鮮人の氏名又は属性については、同アと同様に該当性の判断が政府の一方的判断であるから、開示による支障はない。

また、該当しない者の再入国許可申請に対する措置については、2016年4月18日の参議院決算委員会において、有田芳生参議院議員(当時)の質問に対し入管当局の井上宏氏が「北朝鮮に渡航しない旨の申告を行った在日朝鮮人の方々に対しては(中略)北朝鮮には渡航しない旨の誓約書の提出をして頂くこととしております。」(甲14(略))との答弁によっても、公になっている。既に公になっている事項を開示しても何ら支障はないから、不開示の理由はない。

- c) 「(2) 再入国許可の取消し」

「(2) 再入国許可の取消し」には、該当者の再入国許可取消措置に関する事項(取消の趣旨、根拠、手続等)が記載されていると思われる。

これについても、取消しが政府の一方的判断でなされ不服申立ての手段もないためこれを開示することによる実質的支障はないという前記理由が妥当する。

また、入管当局の井上宏氏の前記参議院決算委員会における「当該再入国の許可を受けるに当たって、偽りその他不正の手段を用いてその許可を受けたような例外的な場合につきましては、原始的な瑕疵があるということで当初から無効な処分という理解で、行政法の一般原理になりますけれども、それを用いた取消しが可能であると理解しております。」との答弁によって、再入国許可取

消しの根拠や理屈について公になっている。

したがって、開示による実質的支障はない。

d) 「(3) みなし再入国許可対象者に対する措置」

「(3) みなし再入国許可対象者に対する措置」には、該当者のみなし再入国許可除外認定に関する事項（除外の趣旨、根拠、手続等）が記載されていると思われる。

これについても、除外認定が政府の一方的判断でなされ不服申立ての手段もないためこれを開示することによる実質的支障はないと言う前記理由が妥当する。

(c) 「(4) 再入国許可により出国確認する場合の留意事項」の不開示について

「(4) 再入国許可により出国確認する場合の留意事項」には、該当者が再入国許可により出国する際の確認事項が記載されていると思われる。そして、該当者が朝鮮民主主義人民共和国に渡航すると申告しても再入国許可処分は下りないから、当該項目には、第三国に出国すると申告した場合の確認事項が記載されていると思われる。

これについても、前記した入管当局の井上宏氏の答弁によって、誓約書を求めること、虚偽の事実を述べた場合は原始的瑕疵を理由に取消処分を行うこと等が公になっている。

既に公になっている事項を開示しても何ら支障はないから、不開示の理由にはあたらない。

(d) 「6 在日外国人（特別永住者又は永住者として在留する者）の核・ミサイル技術者の北朝鮮を渡航先とした再入国の禁止（上記1(7)の措置）」の不開示について

当該項目には、再入国許可申請時及び出国時における渡航予定先及び核・ミサイル技術者であるか否かの確認に関する手続、必要書類及び留意事項等、また、核・ミサイル技術者が渡航先を偽って朝鮮に渡航した場合等の再入国許可取消措置に関する事項、さらに、みなし再入国許可対象者に対する措置に関する記載があるものと思われる。

入管当局は、再入国許可申請時及び出国時において、朝鮮を渡航先と申告した在日外国人（特別永住者又は永住者）に対して、「質問票」（甲12（略））及び「技術分野の詳細一覧表」（甲13（略））を差し出し、これに記入させるという対応をとっている。これは、前記の有田芳生参議院議員（当時）の質問に対する井上宏氏の「本年2月18日から、我が国独自の人的往来に関する対北朝鮮措置の一つといたし

まして、在日外国人の核・ミサイル技術者の北朝鮮を渡航先とした再入国禁止の措置が実施されておりまして、入国管理局におきましては、再入国許可の申請時文は出国確認時に北朝鮮へ渡航する意思を表明した在日外国人に対しては核・ミサイル技術者で、あるか否かの確認を行い、核・ミサイル技術者と判明した場合には再入国許可による渡航を認めない措置をとっております」(甲14(略))との答弁から明らかとなっている。

したがって、再入国許可申請時及び出国時における渡航予定先及び核・ミサイル技術者であるか否かの確認に関する手続、必要書類及び留意事項等については、既に公になっているため、開示による実質的支障はない。

また、前記のように、井上宏氏の答弁によって、核・ミサイル技術者が渡航先を偽って朝鮮に渡航した場合等の再入国許可取消措置に関する事項についても公になっているから、開示による実質的支障はない。

(e) 小括

以上より、文書1の不開示部分は、法5条6号柱書きに該当しないから、速やかに開示されるべきである。

c 文書2及び文書3

文書2及び文書3は、そのほとんどが不開示となっている。

この点、通達のタイトルや、頭書き(冒頭に記載される通達発出の経緯、目的、趣旨等)すらも不開示となっているが、入管当局が執る具体的措置に亘らない部分が明らかになったとしても、諮問庁が主張するような「自らが置かれた状況によって、いかなる措置が講ぜられるのかが判明し、また、講ぜられる措置があらかじめ明らかにされることでそれに対する対応を事前に検討することを可能ならしめ」ることはできないし、当該箇所の記事を踏まえて具体的対応を執ることも不可能である。

したがって、当該箇所を不開示とする理由、すなわち、当該情報を公にすることによる利益を踏まえても看過し得ないような実質的な支障が当該事務又は事業に生じる蓋然性は、全くもって見当たらない。

このような、およそ開示による不利益がない事項までも不開示にしている諮問庁の対応に照らすと、他の不開示部分も実質的支障がないのに不開示としている可能性が高い。

については、審査会においては、文書2及び文書3の記事事項を丹念に検討し、実質的な支障が生じる蓋然性の有無を具体的

に判断されたい。

オ 他の不開示文書の存在について

諮問庁は、文書1から文書3までの他に開示請求の対象となる文書を保有していないと主張する。

しかし、前記ウ（オ）に記載したとおり、審査請求人は、諮問庁にしたのと同様に、この度の対北朝鮮制裁に伴い作成された行政文書の開示を財務省及び経済産業省に対しても求めているが、これらの省庁は、告示を改正する際の決裁文書を開示するなど一定の対応をしている（甲15、16（略））。

行政文書作成の際には、各部局の責任者等が決裁、閲覧したことを記載する文書が作成され保存されるはずであり、文書1ないし文書3の文書についてもかかる文書が間違いなく存在しているはずであるのに、諮問庁は、これが存在しないと主張している。これは、明らかに虚偽の主張であり、到底信用できない。

については、審査会におかれては、上記の決裁文書を含め他に開示されていない文書の有無について諮問庁に十全に釈明させるよう留意されたい。

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28年3月18日、法の規定に基づき、請求する行政文書の名称等を別紙1として、本件開示請求を行った。

(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28年4月18日付けで審査請求人へ通知した（延長後の開示決定等期限：同年5月17日）。

その後、処分庁は、別紙2に掲げる文書1から文書3までの行政文書をその対象文書と特定した上で、特定した行政文書（本件対象文書）に記録された出入国審査及び在留管理業務に関する情報について法5条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、この原処分について、平成28年8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。

(1) 処分庁は、本件対象文書について、「出入国審査及び在留管理業務に関する情報が記録されており、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、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」との理由により不開示とした。

しかし、原処分による不開示部分は、本件対象文書のほとんど全てに及んでおり、開示部分のみではいかなる内容の文書なのか判別することすら困難なほどであって、そのような不開示決定に合理的理由はない。

また、本件対象文書は、いずれも、法務省入国管理局長から、地方入国管理局長、地方入国管理局支局長その他の関係者宛てに発せられた通達であり、法務省内部とはいえ広範な関係者に公開されている文書である。そのような文書を開示することで、出入国管理又は在留管理事務の適正な遂行に具体的な支障が生ずることは到底考えられない。

そして、本件対象文書は、日本に適法に在留する外国人に対する苛烈な人権侵害を伴う措置についての行政文書であり、その内容を広く公開した上で、その政策的妥当性や、合憲性ないし合法性を検証すべき必要性は高い。

よって、原処分は取消しを免れない。

- (2) 審査請求人は、本件請求文書を開示請求書に記載のとおり特定して開示請求を行っているところ、かかる文書が本件対象文書の3件のみであるはずがない。本件審査請求手続においては、かかる3件の文書以外の文書についても、本件請求文書に該当する限り開示されるべきである。

3 諮問庁の考え方

- (1) 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

本件対象文書は、平成28年2月10日から実施された我が国独自の対北朝鮮措置（本件措置）を踏まえた入国管理局における具体的な取扱いに関する文書であるところ、原処分において不開示とした部分には、在日外国人の北朝鮮への渡航等及び北朝鮮籍者や北朝鮮籍船舶の乗員等の本邦への上陸手続に関する入国管理局の内部的な取扱いや留意事項、具体的な着眼点等が記録されている。

これらの情報を開示した場合、入国管理局の内部情報が明らかとなり、本件対象文書に記された申請等を行う者にとっては、自らがおかれた状況によって、いかなる措置が講ぜられるのかが判明し、また、講ぜられる措置があらかじめ明らかにされることでそれに対する対応を事前に検討することを可能ならしめ、もって本件対象文書の効果を減殺し、出入国審査及び在留管理業務の効果的な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

したがって、当該情報は、法5条6号柱書き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。

- (2) 本件開示請求の対象となる文書について

審査請求人は、本件開示請求の対象となる文書が原処分で開示された本件対象文書だけであるはずがない旨主張するが（前記2（2））、審

査請求人からの本件開示請求を受け、入国管理局の関係部署において、本件開示請求の対象となる文書について、電磁的記録も含めて確認したところ、本件開示請求の対象となる行政文書としては本件対象文書がその全てであったことから、これを本件開示請求の対象となる文書として特定したものである。

したがって、本件開示請求の時点で、処分庁において本件対象文書以外に本件開示請求の対象となる行政文書を保有しておらず、審査請求人の主張には理由がない。

4 結論

以上のとおり、原処分は適法かつ適正に行われており、審査請求人の主張には理由がないことから、原処分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28年8月31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9月12日 | 審議 |
| ④ | 同年10月24日 | 本件対象文書の見分及び審議 |
| ⑤ | 同年11月4日 | 審査請求人から意見書及び資料を收受 |
| ⑥ | 同年12月9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、別紙1に掲げる文書（本件請求文書）の開示を求めるものであり、処分庁は、本件対象文書を特定し、その一部が法5条6号柱書きに該当するとして、当該部分を不開示とする原処分を行った。

審査請求人は、原処分の取消し及び本件対象文書以外に文書が存在する旨主張し、諮問庁は、原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書を見分した結果に基づき、本件対象文書の特定の妥当性及び不開示情報該当性について検討する。

2 本件対象文書の特定の妥当性について

(1) 本件請求文書は、本件措置を受けて、法務省又は同省入国管理局長が、地方入国管理局長及び同支局長を名宛人として発した通達・通知その他一切の行政文書並びに本件措置の実施に関し、法務省が作成・取得した通達・通知を含む一切の行政文書であるところ、本件対象文書は、別紙2に掲げる地方入国管理局長及び同支局長宛ての入国管理局長通達（文書1及び文書2）並びに同局長通知（文書3）であると認められる。

(2) 審査請求人は、本件対象文書に係る決裁文書を含め、本件対象文書の外に本件請求文書に該当する文書があるはずと主張するところ、諮問庁は、入国管理局の関係部署において、電磁的記録も含めて確認したとこ

ろ、本件開示請求の対象となる行政文書としては本件対象文書がその全てであり、処分庁において本件対象文書以外に本件開示請求の対象となる行政文書を保有していない旨説明する。

- (3) しかし、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、本件対象文書の外、これらに係る決裁文書及び関係機関との連絡等に関する文書も保有しているが、原処分においては、本件請求文書を、地方入国管理官署宛ての発出文書として作成した文書に該当するもののみと判断していたとのことであり、改めて、関係部署を探索したが、本件対象文書並びに上記決裁文書及び関係機関との連絡等に関する文書の外に、本件請求文書に該当する文書は確認できなかったとのことである。
- (4) 当審査会において、諮問庁から上記決裁文書及び関係機関との連絡等に関する文書の提示を受けて確認したところ、決裁文書については、文書1ないし文書3に対応する決裁文書であると認められ、また、関係機関との連絡等に関する文書については、本件措置の実施に関し、関係機関の担当者と法務省の担当者が連絡等をした8件のメール文書（添付文書を含む。）であると認められる。

そうすると、これらの文書は、本件措置の実施に関し、法務省が作成・取得した行政文書といえることから、本件請求文書に該当するものと認められる。

したがって、法務省においては、本件対象文書の外に本件開示請求の対象として特定すべき文書として、少なくとも、本件対象文書に係る決裁文書及び8件のメール文書を保有していると認められるので、これらを対象として、改めて開示決定等をすべきである。

なお、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、関係機関との連絡等については、当該メールの外は、電話で連絡等を取り合っていたとのことであり、また、関係部署を探索したが、本件対象文書並びに上記決裁文書及び8件のメール文書の外に本件請求文書に該当する文書は確認できなかったとする諮問庁の説明は、現時点において、これを覆すに足りる確たる事情も見当たらないことから、その範囲で是認せざるを得ないが、本件請求文書に該当する文書が外に存在する可能性も残っていると認められることから、諮問庁は、慎重に調査を行った上で、更に本件請求文書に該当するものがあれば、これを特定し、改めて開示決定等をすべきである。

3 不開示情報該当性について

- (1) 本件対象文書を見分したところ、文書1は、通達の本文の一部及び本件措置として内閣官房長官から発表された内容に係る注書きの一部並びに本件措置を踏まえた入国管理局における具体的な取扱いが記載されている部分の外、添付物の一部の名称及び当該添付物の全てが不開示とさ

れ、文書2及び文書3は、文書番号、日付、発信者及び宛先の各記載部分を除く、標題を含む本文のほとんどの部分が不開示とされていると認められる。そして、これら文書1ないし文書3に係る不開示部分には、いずれも、在日外国人の北朝鮮への渡航等及び北朝鮮籍者や北朝鮮籍船舶の乗員等の本邦への上陸手続に関する入国管理局の内部的な取扱いや留意事項、着眼点等が、具体的かつ詳細に記載されていると認められる。

(2) そうすると、当該不開示部分を公にした場合、本件対象文書に記された申請等を行う者にとっては、自らが置かれた状況によって、いかなる措置が講ぜられるのかが判明し、また、講ぜられる措置があらかじめ明らかにされることで、それに対する対応を事前に検討することを可能ならしめ、出入国審査及び在留管理業務の効果的な遂行に支障を及ぼすおそれがある旨の諮問庁の説明は首肯できることから、当該部分は、法5条6号柱書きに該当すると認められ、不開示としたことは妥当である。

4 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。

5 本件各一部開示決定の妥当性について

以上のことから、本件請求文書の開示請求に対し、本件対象文書を特定し、その一部を法5条6号柱書きに該当するとして不開示とした各決定については、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、不開示としたことは妥当であるが、法務省において、本件対象文書の外に開示請求の対象として特定すべき文書として本件対象文書に係る決裁文書及び8件のメール文書を保有していると認められるので、これを特定し、調査の上、更に本件請求文書に該当するものがあれば、これを特定し、改めて開示決定等をすべきであると判断した。

(第1部会)

委員 岡田雄一，委員 池田陽子，委員 下井康史

別紙 1 (本件請求文書)

- ・ 平成 28 年 2 月 10 日付「我が国独自の対北朝鮮措置について」を受けて、法務省または法務省入国管理局長が、地方入国管理局長及び地方入国管理支局長を名宛人として発した通達・通知その他一切の行政文書
- ・ その他、平成 28 年 2 月 10 日付「我が国独自の対北朝鮮措置について」に基づく措置の実施に関し、法務省が作成取得した一切の行政文書（通達・通知を含む）

別紙 2 (本件対象文書)

文書 1 平成 28 年 2 月 10 日付け法務省管在第 817 号法務省入国管理局長
通達「北朝鮮による核実験等に関する内閣官房長官発表に基づく我が国
独自の対北朝鮮措置の実施について」

文書 2 平成 28 年 2 月 19 日付け法務省管在第 1005 号法務省入国管理局
長通達

文書 3 平成 28 年 3 月 10 日付け法務省管在第 1400 号法務省入国管理局
長通知