

諮問庁：法務大臣

諮問日：平成28年6月20日（平成28年（行情）諮問第424号）

答申日：平成28年12月21日（平成28年度（行情）答申第620号）

事件名：「特定活動告示」の各号ごとの新規入国外国人数を記録した文書（特定年分）の不開示決定（不存在）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙に掲げる文書（以下「本件対象文書」という。）につき、これを保有していないとして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28年5月19日付け法務省管情第1003号により法務大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った不開示決定（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

今回の開示請求に係る情報はその一部分が既に法務省のホームページで公開されており、不開示決定に付された「当該情報を作成又は取得しておらず、存在しないため」という理由は事実に反し、信憑性と合理性に欠けるため。

（2）意見書1

ア 「特定活動告示」は、平成2年5月24日法務省告示第131号として制定され、その後改正を重ね現在は平成28年3月15日法務省告示第140号として施行されている。

平成27年末現在では、41の活動類型（号）が定められている。

イ 法務省がホームページ上で公開している「出入国管理統計」には、在留資格「特定活動」を付与された新規入国外国人数が掲載されている（別紙（略））。平成27年の場合、その総数は14,980人であることが示されている。

そして、その内訳として具体的に12のカテゴリーが示されている。たとえば、「アマスポーツ選手本人」が43名、「アマスポーツ選手家族」が8名となっている。「アマスポーツ選手本人」は「特定

活動告示」6号に該当し、「アマスポーツ選手家族」は「特定活動告示」7号に該当する。以下同様である。

したがって、「特定活動告示各号ごとの新規入国外国人数に関する情報は保有していない」という不開示理由は事実と反する。

ウ 入国審査官は外国人の上陸申請に対して、その行おうとする活動が「特定活動告示」のどの号に該当するかを特定し、その旨を「指定書」に記載して当該外国人に交付することとされている。

「開示請求に係る行政文書を作成又は取得しておらず、存在しないため」という不開示理由は、「それぞれの号に該当して入国した外国人が何人いるかわからない」ということを意味している。つまり、入国審査という行政活動の結果を記録せず、把握していないということになる。

行政機関としては考えられない事態であり、不開示理由は信憑性と合理性に欠ける。

エ 「特定活動告示」の各号は、「どのような活動を行う外国人を受け入れるか」という日本の外国人受け入れ政策の実現のために設定されたものである。したがって、「それぞれの号に該当して入国した外国人が何人いるかわからない」ということは、政策の効果を測定し評価するために不可欠な基礎的情報を保有していない、ということの意味する。

行政機関としては考えられない事態であり、不開示理由は信憑性と合理性に欠ける。

オ 法務省は理由説明書（下記第1の1）において、上記イで公表されている情報は入国管理局の電算上の記録から、統計上の項目に合わせた条件で数値を抽出したものであると述べている。この時点で既に公表されているいくつかの号に関しては、開示請求に係る情報を保有していることになる。

つまり、各号ごとの入国者数も電算上の操作によって簡単にすべての号について個別に入国者数が得られるはずである。上記ウ及びエで指摘した行政上の必要性があるにもかかわらず、この作業を行わないことは行政機関としては考えられない事態であり、不開示理由は信憑性と合理性に欠ける。

(3) 意見書2

ア 補充理由説明書（下記第3の2）では、「複数の入国目的コードがひとつの告示の号にまとまる場合や、逆に告示の複数の号がひとつの入力目的コードにまとめられている場合がある」と記されている。

しかしながら、「特定活動告示」の各号はそれぞれ日本の外国人受け入れ政策のひとつの単位を構成している。したがって、告示各号

ごとの新規入国外国人の実績は個々の政策の効果を測定評価するための不可欠の情報である。

にもかかわらず、あえて告示各号と食い違う入国目的コードを設定している理由は何なのか、合理的、具体的な説明がない。

イ 補充理由説明書では、「入国目的コード別の新規入国者数を業務システムのデータベースから抽出し、在留資格「特定活動」の入国目的ごとの新規入国者数として算出している」と記されている。

つまり、仮に審査請求人が請求している「特定活動告示」各号ごとの新規入国者数に関する情報を現時点で保有していないとしても、それにきわめて近似する情報は保有していることになる。

法22条1項の趣旨に照らせば、法務大臣は「あなたの請求に直接該当する文書は保有していませんが、ほぼ同趣旨の文書がありますのでこれによれば開示します」と教示することができるはずである。

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28年4月18日（受付同月20日）、法の規定に基づき、請求する行政文書の名称等を「「特定活動告示」（平成28年3月15日法務省告示第140号）各号ごとの新規入国外国人数を記録した文書（平成26年及び27年分）。なお、上記行政文書（情報）は電磁的記録の形式により保有されている場合を含みます。」として、行政文書開示請求を行った。

イ 本件開示請求に対し、処分庁は、開示請求に係る行政文書を作成又は取得しておらず存在しないことを理由に原処分をした。

本件は、この原処分に対し、平成28年6月1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

上記第2の1及び2(1)のとおり。

(3) 在留資格「特定活動」について

在留資格「特定活動」は、出入国管理及び難民認定法（昭和26年政令第319号。以下「入管法」という。）別表第一の一の表から四の表までに掲げるいずれの在留資格に係る活動にも該当しない活動を行う外国人について、入国・在留を認める場合に、法務大臣が個々に活動を指定するものである。

この在留資格に該当する活動は、次のように分類される。

ア 入管法別表第一の五の表の下欄に掲げる活動であって法務大臣があらかじめ告示で定める活動

出入国管理及び難民認定法第七条第一項第二号の規定に基づき同法別表第一の五の表の下欄に掲げる活動を定める件（平成2年法務省告示第131号。以下「特定活動告示」という。）において定める活動である。

イ 入管法別表第一の五の表の下欄に掲げる活動であって特定活動告示で定められていない活動（告示外特定活動）

特定活動告示において定められていない活動であって、法務大臣が人道上その他の特別の事情により特に在留を認めるものである。

（4） 諮問庁の意見

ア 処分庁においては、審査請求人が主張するような、特定活動告示の各号ごとでの外国人新規入国者数は集計していないことから、本件開示請求に係る統計データを記録した行政文書を作成・取得していない。

イ この点について、審査請求人は、本件開示請求に係る情報の一部が法務省ホームページで公開されていることを理由に、不開示決定通知書に記載された不開示とした理由は事実と反している旨主張する。

審査請求人が述べる法務省ホームページで公開されている本件開示請求に係る情報の一部とは、同ホームページで公表されている外国人入国者数等に係る「報道発表資料」及び出入国管理統計を指していると思われるところ、これら資料に記録された在留資格「特定活動」に係る数値は、当局が保有する電算上の記録から統計上の項目に合わせた条件で入国目的別に数値を抽出したものであり、特定活動告示の各号ごとに集計したものではないことから、これら資料が公表されていることをもって、当局が本件開示請求に係る行政文書を保有しているとはできない。

（5） 結論

以上のとおり、本件開示請求に係る行政文書は存在せず、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（上記1）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）在留資格「特定活動」に該当するとして上陸許可を受けた外国人が、告示のどの号によって上陸許可を受けたのかを把握する方法について
新規入国者に上陸を許可する際には、コード化された入国目的（以下「入国目的コード」という。）を業務システムに入力している。

在留資格「特定活動」に該当するとして上陸許可を受けた個々の外国人の入国目的については、業務システムに入力された入国目的コードや審査記録から確認することができ、それを基に対応した告示各号につい

て個別に把握することが可能である。

(2) 告示各号ごとの新規入国者数に係る統計の作成について

審査請求人が主張する在留資格「特定活動」の新規入国者数に係る入国目的別の統計の作成に当たっては、入国目的コード別の新規入国者数を業務システムのデータベースから抽出し、在留資格「特定活動」の入国目的ごとの新規入国者数として算出している。

しかしながら、告示各号ごとの新規入国者数に係る統計を作成しようとした場合、当局の業務システムでは、そのような統計を直接作成する機能を備えていないことから、別途、統計を抽出するためのソフトウェアを使用して入国目的コード別の新規入国者数を抽出する必要があり、また、複数の入国目的コードがひとつの告示の号にまとまる場合や、逆に告示の複数の号がひとつの入国目的コードにまとめられている場合があるため、抽出した入国目的コード別の新規入国者数を入国目的コードに対応する告示各号に当てはめる新たな調整が必要となるが、告示の複数の号がひとつの入国目的コードにまとまっている場合、単純に告示の号ごとに分離して集計することが困難である。

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6月20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7月13日 | 審査請求人から意見書1及び資料を收受 |
| ④ | 同年10月4日 | 審議 |
| ⑤ | 同年12月2日 | 諮問庁から補充理由説明書を收受 |
| ⑥ | 同月9日 | 審議 |
| ⑦ | 同月14日 | 審査請求人から意見書2を收受 |
| ⑧ | 同月19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、これを作成又は取得しておらず、本件対象文書は存在しない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、原処分の取消しを求めているが、諮問庁は、原処分を維持することが相当であるとしていることから、以下、本件対象文書の保有の有無について検討する。

2 本件対象文書の保有の有無について

- (1) 本件対象文書は、特定活動告示の各号（以下「告示各号」という。）ごとの新規入国外国人数を記録した文書（平成26年及び平成27年分）（電磁的記録を含む。）である。

- (2) 補充理由説明書（上記第3の2）の記載及び当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させた結果によれば、諮問庁は、以下のとおり説明するところ、これを覆すに足りる事情はない。
- ア 新規入国者に上陸を許可する際には、コード化された入国目的（入国目的コード）を業務システムに入力しており、当該コードと審査記録から、在留資格「特定活動」に該当するとして上陸許可を受けた個々の外国人の入国目的は確認でき、それを基に、告示各号のいずれに対応するかについて個別に把握することは可能である。
- イ しかし、当局の業務システムは、統計を直接作成する機能を備えておらず、別途のソフトウェアを使用して入国目的コード別の新規入国者数のみを抽出している。
- (3) そこで、当審査会において、諮問庁から入国目的コードの一覧表の提示を受け、告示各号との対応関係を確認したところ、多くの項目において、一つの告示の号が入国者の属性等に応じて複数の入国目的コードに分かれていたり、告示の複数の号が一つの入国目的コードにまとめられているといった状況にあることが認められる。
- そうすると、仮に、別途のソフトウェアを使用して統計を作成するとしても、それは、入国目的コード別の新規入国者数であり、それだけでは、告示各号との対応関係等は分からないことから、これを告示各号ごとの新規入国者数とみることはできない。
- (4) 法2条2項及び3条の規定によれば、法が、法に基づく開示請求の対象を「情報」ではなく「行政文書」としていることは明らかであり、また、この開示請求権は、あるがままの形で行政文書を開示することを求める権利であるから、行政機関の長には、新たに行政文書を作成又は加工して開示する義務まではないと解される。
- (5) 本件対象文書は、告示各号ごとの新規入国者数を記録した文書であり、それらを算出するための基となり得る情報（在留資格「特定活動」に該当するとして上陸許可を受けた個々の外国人の入国目的コード）は、業務システムのデータとして、法務省において保有していると認められるところ、当該データから直ちに告示各号ごとの新規入国者数は算出できず、仮に、入国目的コードと告示各号ごとの対応関係や、個々の審査記録の情報等を総合する等により、結果的に告示各号ごとの新規入国者数が算出できるとしても、その結果を記録した行政文書を法務省において現に保有していないのであれば、それは、行政機関の長に、新たな行政文書の作成又は加工を求めることになることから、行政機関の長には、これに応じる義務まではないといわざるを得ない。
- (6) この点、法務省において、告示各号ごとの新規入国者数を集計していることをうかがわせる特段の事情も認められない。

なお、審査請求人が法務省のホームページで公表されていると主張する統計等については、統計上の項目に合わせた条件で入国目的別に抽出したものであり、必ずしも告示各号と対応しているものではないと認められるから、これをもって、法務省において本件開示請求の告示各号ごとの新規入国者数を集計しているとみることはできない。

(7) 以上のことから、法務省において、本件対象文書を保有していると認めることはできない。

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 本件不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、これを保有していないとして不開示とした決定については、法務省において本件対象文書を保有しているとは認められず、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（本件対象文書）

「特定活動告示」（平成28年3月15日法務省告示第140号）各号ごとの新規入国外国人数を記録した文書（平成26年及び27年分）。

なお、上記行政文書（情報）は電磁的記録の形式により保有されている場合を含みます。