

諮問庁：法務大臣

諮問日：平成30年4月13日（平成30年（行情）諮問第188号）

答申日：平成30年11月20日（平成30年度（行情）答申第325号）

事件名：在留資格「技術・人文知識・国際業務」について法務省本省から示された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

別紙の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、別紙の2に掲げる各文書（以下、順に「文書1」ないし「文書7」といい、併せて「本件対象文書1」という。）を特定し、その一部を不開示とした決定について、諮問庁が別紙の3に掲げる文書（以下「本件対象文書2」といい、本件対象文書1と併せて「本件対象文書」という。）を追加して特定し、開示決定等をすべきとしていることは、妥当であるが、不開示とされた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29年7月27日付け管東総第2315号により東京入国管理局長（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。）について、その取消しを求める。

#### 2 審査請求の理由

##### （1）審査請求書

開示を受けた文書における不開示箇所を検討するに、処分庁が援用を主張する法5条6号柱書き及びイに該当する箇所はないと考えられる。よって、法の援用の誤りがあり、開示請求対象文書の全面的な開示が必要である。

また、開示された文書は、請求人が開示を求めた文書のうち、きわめて範囲が限定されたものであり、対象範囲の文書の特定を再度行う必要がある。審査請求人は、「いわゆる上陸基準省令における在留資格「技術・人文知識・国際業務」の基準適合性を判断する際に入国審査官が参照しなければならない法務省本省によって示された文書全て（通知、通達、事務連絡及びこれに付随する全ての書類、入国審査要

領)」を開示請求の対象とした。

例えば、今回の開示処分では、以下のような文書が本来開示対象として特定され、全面開示されるべきところ、対象としても特定されていない。出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という。）7条1項2号の基準を定める省令（平成2年5月24日付け法務省令第16号。以下「上陸許可基準省令」という。）上欄「法別表第1の2の表の技術・人文知識・国際業務の項の下欄に掲げる活動」の箇所の下欄において、条文中「大学」という用語が出てくる。ここでいう「大学」には、入国・在留審査要領（法務省入国管理局）によれば、日本の大学のみならず、海外の大学も含まれる。海外の大学については、日本の大学とは異なり、単に名称のみをもって「大学」に該当するか判断できない場合が多々ある。そのため法務省では、海外の大学設置国における「大学」の具体的な範囲について、過去に直接あるいは他省庁等を通じて外国官憲等に対して照会等を行っている。こうした照会等の結果が法務省に蓄積され、在留関係手続について具体的な処分を行う地方入国管理局・支局へ行政文書として通達されている。地方入国管理局・支局では、個々の在留関係申請の審査において担当する入国審査官が上陸許可基準省令を適用する際の判断基準と当該行政文書を参照している。例えば、特定国Aにおける特定教育機関は「大学」には該当しないと地方入国管理局は判断しているが、当該判断は、上述の照会等によって得られた特定国Aにおける特定の教育機関を「大学」とみなす判断基準に係る情報に基づいてなされている。請求人は、こうした行政文書も全て開示対象としている。

## （2）意見書

東京入国管理局本局において、上陸許可基準省令が問題になった以下の2つの具体的な事件がある。

- ・ 申請の種別：在留資格変更許可申請，申請日：特定年月日A，申請番号：特定記号A－〇〇〇〇〇（以下，第2において「A事件」という。）
- ・ 申請の種別：在留資格認定証明書交付申請，申請日：特定年月日B，申請番号：特定記号B〇〇－〇〇〇〇〇（以下，第2において「B事件」という。）

両事件には、以下のような共通点がある。

- ・ 申請人は、いずれも入管法別表第1の2の表又は4の表に掲げる在留資格の下欄に掲げる活動を行おうとする者である（具体的には、在留資格「技術・人文知識・国際業務」）。

・ 申請人の最終－最高－学歴は、いずれも特定国 A の特定教育機関。

なお、入管法別表第 1 の 2 の表又は 4 の表に掲げる在留資格の下欄に掲げる活動を行うとする者からの在留資格変更許可申請については、在留資格認定証明書交付申請の場合と異なり、入管法では、明示的には、上陸許可基準省令に定める条件に適合することは求められていないが、法務省入国管理局によって作成された「在留資格の変更，在留期間の更新許可のガイドライン」（平成 28 年 3 月改訂）によれば、「原則として適合していることが求められ」る。よって、A，B いずれの事件においても、審査の過程において、上陸許可基準省令への適合性判断がなされたと考えられる。

A 事件については、上述の「在留資格の変更，在留期間の更新許可のガイドライン」によれば、在留資格該当性や上陸許可基準への適合性等が判断されることになるが、結果は許可処分であった。よって、上陸許可基準へ適合していると判断された。

B 事件については、別紙資料（「在留資格認定証明書不交付通知書」）（省略）にあるとおり、在留資格認定証明書は不交付処分となった。その理由は、以下のとおり。「従事しようとする業務について、これに必要な技術若しくは知識に係る科目を専攻して大学若しくはこれと同等以上の教育を受けているとは認められません。」

B 事件の不交付理由の詳細について、特定年月日 C，担当審査部門（東京入国管理局特定部門）に出向いて伺ったところ、概要次のように口頭にて説明を受けた。特定国 A 政府によって大学と位置付けている教育機関については、従前、法務省本省が在日特定国 A 大使館等へ大学の範囲に係る照会を行い、その回答を得ている。同回答の内容については、法務省本省より文書にて各地方入国管理関係官署に対して発信している。同発信文書によれば、特定国 A の特定教育機関は、上陸許可基準省令にいう「大学」には該当しない。よって、今回の申請は、上陸許可基準に適合しない。

この説明の際、審査請求人は A 事件を持ち出し、A 事件では在留申請が許可されたが、同事件の申請人の最終学歴である特定教育機関は上陸許可基準にいう「大学」であると、どのように判断したのか尋ねた。不交付理由の説明を担当した入国審査官は、A 事件の審査に係る書面を確認の上、関係する本省発信の文書に基づき判断すれば、A 事件において申請人により「大学」と主張されている教育機関は、特定国 A における大学ではなく（よって上陸許可基準に適合せず）、申請は本来不許可とされるべき事件であった旨述べた。

諸外国における教育機関について、「大学」に該当するか否かは名称等のみでは一概に判断できない。設置の根拠法令を調べるのも困難が伴う。さらに、行政として処分にあたり、統一的な判断が求められる。このような観点から、法務省本省は、少なくとも特定国Aについて、関係官署に対して同国における大学の具体的な範囲について照会の上、同照会によって得た回答をもとに統一的な判断基準を具体的な在留審査、入国・事前審査を担当する地方入国管理関係官署に伝達している。おそらく、特定国A以外の国々についても、上掲と同様な理由から、同様の照会等の対応が採られていると思料される。

### 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29年5月29日、法の規定に基づき、請求する行政文書の名称等を本件請求文書として、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29年7月3日付けで審査請求人へ通知した（延長後の開示決定期限：平成29年8月3日）。

その後、処分庁は、文書1から文書7までの行政文書を対象文書として特定した上で、特定した行政文書（本件対象文書1）に記録された入国・在留審査の留意事項及び手続並びに当局のシステムに係る情報について、法5条6号柱書き（当審査会注：「法5条6号柱書き及びイ」の誤記）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原処分を行った。

(3) 本件は、原処分に対し、平成29年10月28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) 開示を受けた文書における不開示箇所を検討するに、処分庁が援用を主張する法5条6号柱書き及びイに該当する箇所はないと考えられる。よって、法の援用の誤りがあり、開示請求対象文書の全面的な開示が必要である。

(2) 開示された文書は、審査請求人が開示を求めた文書のうち、極めて範囲が限定されたものであり、対象文書の特定を再度行う必要がある。

#### 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1は、在留資格「技術・人文知識・国際業務」に関し、法務本省によって示された通知、通達、事務連絡とそれに付随する全ての文書であるところ、原処分において不開示とした部分には、入国・在留審査の内部的な取扱いや留意事項及び手続並びに当局のシステムに関する情報が記録されている。

これらの情報を公にした場合、入国・在留審査を行う上での内部的な審査手法又は内部的な取扱いが明らかとなり、申請者側において形式上の条件を整えた書類の提出や調査時におけるいわゆるそつのない対応等を可能にし、その結果、申請者側の状況を正確に把握することを困難にするおそれがある。また、上陸許可や在留許可を受けようとするあまり、一部の申請者が申請内容を偽装するなどの違法若しくは不当な行為を容易にし、又はその発見を困難にするほか、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

#### (2) 本件開示請求の対象となる文書について

ア 本件審査請求の受付後、処分庁の関係部署において、本件開示請求の対象となる行政文書について、電磁的記録も含めて確認させたところ、本件開示請求対象となる行政文書としては本件対象文書1がその全てである旨の回答を得た。

イ しかしながら、諮問庁において、法務省入国管理局によって発出された通知、通達、事務連絡及びこれらに付随する全ての書類と本件対象文書1を突合したところ、文書1の添付物である本件対象文書2が特定されていなかったことから、改めて処分庁に確認したところ、処分庁が当該添付物である本件対象文書2を保有していることが判明したため、これを新たに特定すべき文書として特定し、処分庁において新たに開示決定等を行うことが相当である。

なお、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1だけであるはずがない旨主張するが(上記2(2))、本件対象文書1及び本件対象文書2以外に特定すべき行政文書の存在は認められなかった。

#### 4 結論

以上のとおり、本件対象文書2については、処分庁において、新たにこれを特定し、開示決定等を行うことが相当であるが、本件開示請求に対し、本件対象文書1を特定し、その一部を法5条6号柱書き及び同号イに該当するとして不開示とした部分については、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30年4月13日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 同月23日 審議
- ④ 同年5月8日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ⑤ 同年10月26日 本件対象文書1の見分及び審議
- ⑥ 同年11月16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、本件請求文書の開示を求めるものであるところ、処分庁は、本件対象文書1を特定した上、その一部（文書5及び文書7の各一部。以下「本件不開示部分」という。）を法5条6号柱書き及びイ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、文書の特定が不十分であり、本件不開示部分についても不開示情報に該当しない旨主張して、原処分の取消しを求めているところ、諮問庁は、本件対象文書2を追加して特定し、開示決定等をすべきとしている外は、原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書1の見分結果を踏まえ、本件対象文書の特定の妥当性及び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 本件対象文書の特定の妥当性について

- (1) 諮問庁は、上記第3の3(2)のとおり、本件対象文書2が文書1の添付物であって、これが東京入国管理局に保有されていることが判明した旨説明しているところ、この説明を左右するような事情はない。

したがって、文書1の添付物である本件対象文書2についても、これを追加して特定し、改めて開示決定等をすべきである。

- (2) さらに、本件請求文書に該当するその外の文書の保有の有無について、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、諮問庁は、以下のとおり説明する。

ア 海外の大学設置国における大学の具体的な範囲については、入国・在留審査要領の第12編の第5の5（各国教育制度に関する照会）に従い、文部科学省編「諸外国の学校教育」により各国の教育制度を十分に吟味し、必要に応じて在日公館等又は本省を通じ外務省に照会することとされている。

イ 現在、入国・在留審査要領には、参考として特定国Bの教育機関卒業者に係る記述はあるが、その他の国についての記述はなく、統一的な判断基準を示した通知等の発出は行っていない。

ウ なお、特定国 A の特定教育機関については、個別の案件として照会を行った結果、当該申請者の学歴について「短期大学と同等以上の教育機関ではない。」と判断したものであり、他の案件に対する判断基準として参考とするよう通知等を行ったという経緯はない。

- (3) そこで、諮問庁から上記(2)アの入国・在留審査要領の提示を受け、当審査会においてこれを確認したところによると、入国・在留審査要領の記述は、諮問庁が上記(2)ア及びイで説明するとおりであると認められる。そして、上記(2)ウ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。
- (4) なお、本件請求文書に該当する文書の探索の範囲等につき、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、諮問庁は、処分庁においては、事務室内、共用キャビネット及び書庫の行政文書ファイル並びに共用フォルダ内の電子メールを探索した旨説明し、この説明に係る探索の範囲等については、本件対象文書 2 の特定に遺漏があった点を除いて特段の問題があるとは認められず、その他、東京入国管理局において、本件対象文書の外に本件請求文書に該当する文書を保有していることをうかがわせる事情は認められない。
- (5) 以上によれば、東京入国管理局において、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を保有しているとは認められない。

### 3 本件不開示部分の不開示情報該当性について

#### (1) 文書 5 に係る本件不開示部分について

標記の不開示部分には、特定の在留資格に係る入国・在留審査の内部的な取扱いや留意事項等が記載されていると認められる。

当該不開示部分の不開示情報該当性に関し、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、諮問庁は、当該不開示部分には、特定の在留資格に係る活動を行う外国人であることが推認される職業内容が具体的に列挙されていることから、これを公にすると、上陸許可や在留許可を受けようとする一部の申請者が、申請内容を偽装するなどの違法若しくは不当な行為を行うことを容易にし、又はその発見を困難にする外、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある旨説明する。

しかしながら、当該不開示部分に記載されている職業内容は、特定の在留資格に係る活動を行う外国人であることを推認させるものとしてはごく一般的なものであり、これを公にしても、諮問庁の主張するような、上陸許可や在留許可を受けようとする者が違法若しくは不当な行為を行うことを容易にし、又はその発見を困難にするとは認められず、ひいては、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとも認められな

いので、法5条6号柱書き及びイのいずれにも該当せず、開示すべきである。

(2) 文書7に係る本件不開示部分について

標記の不開示部分には、2種類の入国・在留目的コードが記載されていると認められる。

しかしながら、当審査会事務局職員をして、当該不開示部分が政府関係のウェブサイトにおいて公表されていないかどうかについて確認させたところ、内閣官房・内閣府総合サイトの地方創生ウェブサイトにおいて、文書7と同一の通知文書が、当該不開示部分である入国・在留目的コードも含めて公表されていることが認められた。

そうすると、当該不開示部分を公にしても、諮問庁の主張するような、上陸許可や在留許可を受けようとする者が違法若しくは不当な行為を行うことを容易にし、又はその発見を困難にするとは認められず、ひいては、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとも認められないので、法5条6号柱書き及びイのいずれにも該当せず、開示すべきである。

4 本件一部開示決定の妥当性について

以上のことから、本件請求文書の開示請求に対し、本件対象文書1を特定し、その一部を法5条6号柱書き及びイに該当するとして不開示とした決定について、諮問庁が本件対象文書2を追加して特定し、開示決定等をすべきとしていることについては、東京入国管理局において、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を保有しているとは認められないので、本件対象文書2を追加して特定し、開示決定等をすべきとしていることは妥当であるが、不開示とされた部分は、同号柱書き及びイのいずれにも該当せず、開示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 本件開示請求書に記載された請求文書

いわゆる上陸基準省令における在留資格「技術・人文知識・国際業務」の基準適合性を判断する際に入国審査官が参照しなければならない法務省本省によって示された文書全て（通知，通達，事務連絡及びこれに付随する全ての書類，入国在留審査要領）

### 2 本件対象文書 1

文書 1 平成 26 年 12 月 26 日付け法務省管在第 7529 号通達（添付物を除く。）

文書 2 平成 26 年 12 月 26 日付け法務省管審第 7542 号通知

文書 3 平成 27 年 3 月 19 日付け法務省管審第 292 号通知

文書 4 平成 27 年 3 月 19 日付け法務省管在第 1764 号通知

文書 5 平成 27 年 3 月 19 日付け法務省入国管理局入国在留課及び審判課事務連絡

文書 6 平成 27 年 3 月 26 日付け法務省管在第 1889 号通知

文書 7 平成 28 年 12 月 13 日付け法務省管在第 7577 号通知

### 3 諮問庁が新たに特定すべきとする文書（本件対象文書 2）

入国在留審査要領（見直し）第 3 編，第 5 編，第 6 編，第 8 編，第 9 編，第 10 編の 2，第 12 編（改正部分のみ）