

諮問庁：出入国在留管理庁長官

諮問日：令和2年10月16日（令和2年（行情）諮問第523号）

答申日：令和3年11月1日（令和3年度（行情）答申第332号）

事件名：新型コロナウイルス感染症の影響による在留資格認定証明書の交付に係る取扱いに関する決裁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

別紙に掲げる文書1ないし文書4（以下、順に「文書1」ないし「文書4」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、審査請求人が開示すべきとし、諮問庁がなお不開示とすべきとしている部分は、不開示とすることが妥当である。

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、令和2年8月26日付け入管庁総第1430号により出入国在留管理庁長官（以下「処分庁」又は「諮問庁」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、審査請求を行う。

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。なお、添付資料は省略する。

（1）審査請求書

ア 審査請求に係る処分の内容

処分庁が令和2年8月26日第1430号により審査請求人に対して行った行政文書開示決定通知書中における、一部の不開示決定。

具体的には、同通知書（添付書類）中の2「不開示とした部分とその理由」において、（1）（2）として不開示としたと説明されている部分（（3）（出入国在留管理庁の非公開の内線番号を不開示とした部分を指す。）については審査請求を行わない。）である。

イ 審査請求の趣旨及び理由

上記アの「不開示とした部分とその理由」の（1）では、「上記1（2），（3），及び（9）（文書2ないし文書4を指す。）の行政文書には、新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴う在留資格認定証明書交付申請に係る取扱いに関する当庁（出入国在留管理庁を指す。以下同じ。）内部での検討に係る情報や他省への協議に係

る情報又は職員の意見が記録されており、これらは国の機関の内部における審議，検討又は協議に関する情報であって，公にすることにより，率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ又は不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがある」と書かれている。

しかしながら，既に多数の報道が伝えているように事実は全く逆であり，出入国在留管理庁が適切な情報公開を怠ったために，入国・再入国しようとする外国人や，彼らと密接な関係を有する国民の間に不当かつ深刻な混乱を生じさせたことが明らかになっている。

また，不開示とされた部分は，なぜ在留資格認定証明書交付の制限という意思決定に至ったかについて，その具体的・実質的な理由を知る上で最も重要かつ核心的な部分と考えられる。従って，本件情報公開請求の目的に照らしても，まず第一に開示されるべき部分であることは疑いを入れない。法の趣旨・目的や，国民の知る権利の見地からも，不開示とする決定は著しく不合理であり，行政権の濫用であると言わざるを得ない。

上記アの「不開示とした部分とその理由」の（２）では，「上記１（１）の行政文書（文書１を指す。以下同じ。）には，在留審査業務に係る留意事項等について記録されており，これらは国の機関等が行う事務に関する情報であって，公にすることにより，取締りに係る事務に関し，違法な行為を容易にし，又はその発見を困難にするおそれがあるほか，当該事務の性質上，当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」と書かれている。

しかしながら，「上記１（１）の行政文書」は「在留資格認定証明書交付申請に係る取扱いについて」と題される文書であり，在留資格認定証明書交付申請それ自体が直ちに刑法的な意味での犯罪や違法行為を惹起するものではない以上，取締りに係る事務と直接関連すると考えることは極めて困難である。無論，何らかの牽強付会によりそのように主張することは可能であるだろうが，行政権の濫用の誹りを免れない。国民の知る権利を不合理に制限し，入国・再入国しようとする外国人や，彼らと密接な関係を有する国民の具体的利益を蔑ろにするものであるとすることができる。

以上の理由により，不服申立てとして審査請求を行うものである。

（２）意見書

ア 経緯

審査請求人は，法に基づき，出入国在留管理庁に対して，令和２年６月２９日付で「新型コロナウイルス感染症に関連して，２０２０年３・４月以降に「日本人の配偶者等」の在留資格認定許可証明書

の交付を一時停止ないし制限し、その方針を現在まで継続していることに関する意思決定過程・検討過程が分かるすべての文書」について行政文書開示請求を行った（資料1）。

出入国在留管理庁は令和2年8月26日付で9件の行政文書の開示決定を行い、審査請求人に通知した（資料2）。その際に、不開示とされた部分があることが通知され、かつその理由が不当と思われる箇所があったために（後述）、審査請求人は9件中4件の文書につき、直ちに出入国在留管理庁に対して審査請求を行った（資料3）。それらの文書は、文書1ないし文書4である。

後日、開示された行政文書の写しを受領した際に、不当な理由により不開示とされた部分が行政文書全体の理解を著しく妨げていることを確認したため、審査請求人はそのまま審査請求を維持し、しばらくして情報公開・個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）での手続に移行した。

イ 出入国在留管理庁の主張の要旨

出入国在留管理庁は、令和2年8月26日付の行政文書開示決定通知書において、不開示とした部分につき次のように説明している（資料2）。

（ア）文書1について、

「在留審査業務に係る留意事項等について記録されており、これらは国の機関等が行う事務に関する情報であって、公にすることにより、取締りに係る事務に関し、違法な行為を容易にし、又はその発見を困難にするおそれがあるほか、当該事務の性質上、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあり、法5条6号柱書き及び同号イに該当する」ため、不開示とした。

（イ）文書2ないし文書4について、

「新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴う在留資格認定証明書交付申請に係る取扱いに関する当庁内部での検討に係る情報や他省への協議に係る情報又は職員の意見が記録されており、これらは国の機関の内部における審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ又は不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがあり、法5条5号に該当する」ため、不開示とした。

なお、理由説明書（下記第3を指す。以下同じ。）の3（1）において、出入国在留管理庁は上記に加えて、以下の通りやや具体化した説明を行っている。

（ウ）文書1について、

「本邦に在留する外国人のうち本国への帰国が困難となっている

者に係る在留審査における留意事項が記録されており、仮に当該情報が開示された場合、当庁が行う在留審査における審査基準や着眼点等の留意事項が明らかとなり、申請者があらかじめ当庁への審査に対し虚偽を申告するなどの違法な対策を講じた上で申請におよび、当庁の審査において不当に在留許可を得るなど、結果として当庁が行う適切な事務の遂行に影響を及ぼすおそれがある」。

(エ) 文書 2 及び文書 3 について、

「新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴う在留資格認定証明書交付申請に係る取扱いに関する通知文書の発出方針やその方法に関する職員の意見が記録されて」いる。

(オ) 文書 4 について、

「1 頁目の不開示部分（・・・）には、新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴う在留資格認定証明書交付申請に係る取扱いに関する当庁内部での検討に係る情報や職員の意見が記録されて」いる。

また、「令和 2 年 6 月 8 日付け在留管理課作成「新型コロナウイルス感染症の影響により有効期限を経過した在留資格認定証明書の取扱いに係る外務省への協議案について」の不開示部分には、外務省への協議に係る案文が記録されて」いる。

ウ 審査請求人の意見

審査請求人は、審査請求書（上記第 2 の 2（1））において、審査請求を行う理由を次のように記述した（資料 3）。

(ア) 文書 1 について、

（文書 1）は「「在留資格認定証明書交付申請に係る取扱いについて」と題される文書であり、在留資格認定証明書交付申請それ自体が直ちに刑法的な意味での犯罪や違法行為を惹起するものではない以上、取締りに係る事務と直接関連すると考えることは極めて困難である。無論、何らかの牽強付会によりそのように主張することは可能であるだろうが、行政権の濫用の誹りを免れない。国民の知る権利を不合理に制限し、入国・再入国しようとする外国人や、彼らと密接な関係を有する国民の具体的利益を蔑ろにするものであると言えることができる。」

(イ) 文書 2 ないし文書 4 について、

出入国在留管理庁は、これらの文書を公開することにより「率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ又は不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがある」と述べるが、「既に多数の報道が伝えているように事実は全く逆であり、出入国在留管理庁が適切な情報公開を怠ったために、入国・再入国しようとする外国人や、彼らと密接な関係を有する国民の間に不当かつ深

刻な混乱を生じさせたことが明らかになっている。」

また、「不開示とされた部分は、なぜ在留資格認定証明書交付の制限という意思決定に至ったかについて、その具体的・実質的な理由を知る上で最も重要かつ核心的な部分と考えられる。従って、本件情報公開請求の目的に照らしても、まず第一に開示されるべき部分であることは疑いを入れない。法の趣旨・目的や、国民の知る権利の見地からも、不開示とする決定は著しく不合理であり、行政権の濫用であると言わざるを得ない。」

審査会へ意見書を提出するにあたり、以下において、出入国在留管理庁の理由説明書を踏まえつつ、情報公開に関する法令・法理や対象文書の具体的性質に基づき、審査請求人の意見を詳述することとする。

(ウ) 文書1について、次の3点を挙げる。

a 法5条6号イは、不開示の理由となる「おそれ」として、「監査、検査、取締り、試験又は租税の賦課若しくは徴収に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ」と規定している。しかしながら、出入国在留管理庁の行う在留審査は、文言上からも明白な通り、そもそも「監査、検査、取締り、試験又は租税の賦課若しくは徴収に係る事務」に該当しないので、法5条6号イを根拠に不開示決定を行うことはできない。

(仮に法5条6号イに該当するとしても、その「おそれ」の解釈は下記bでの説明と同様であるため、いずれにしても不開示とすることはできない。)

b 法5条6号柱書きでは、「その他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」と規定されている。通説・判例によれば、「支障」は名目的なものではなく実質的なものである必要があり、「おそれ」の程度も抽象的なものではなく法的保護に値する蓋然性が求められるなど、制限的・限定的に解釈されるべきとされている(特定文献A〇頁)。

理由説明書において、出入国在留管理庁は上記「おそれ」について、「仮に当該情報が開示された場合、当庁が行う在留審査における審査基準や着眼点等の留意事項が明らかとなり、申請者があらかじめ当庁への審査に対し虚偽を申告するなどの違法な対策を講じた上で申請におよび、当庁の審査において不当に在留許可を得るなど、結果として当庁が行う適切な事務の遂行に影響を及ぼすおそれがある」と主張している。

しかしながら、上記の主張が説得力を持つためには、①審査請求人が開示部分から出入国在留管理庁の審査基準や留意事項を認識した上で、②審査請求人が直接又は間接に在留審査に臨む外国人に伝達し、③外国人が虚偽申告等の違法な対策を講じて申請を行い、④出入国在留管理庁が審査にて違法性を見抜けずに許可する、というプロセスを踏む必要がある。このような主張は、実際にそのような事件が発生した先例や統計的なデータ等の客観的な根拠があれば別であるが、そうでなければ幾重にも仮定に仮定を重ねた主観的・想像的推論でしかない。

また、文書1において不開示となっている部分は、おおよそ一行半程度の文量に相当する（資料4）。このわずかな文量を公開することによって、上記のような違法行為等が一足飛びに生じると考えることは、社会通念上非常に困難であると思われる。

このような抽象的な理由付けを許せば、極めて広範囲の事務が、行政担当者の想像力に応じて自在に不開示となってしまうと思われる。また、外国人だから虚偽申告等の違法行為を行うに決まっている、といった担当者の先入観に基づいて上記のような想像的推論が行われているのだとすれば、それ自体が国籍による差別であるという誹りを免れない。

いずれにせよ、出入国在留管理庁の上記の「おそれ」の主張は、およそ客観的・説得的ではなく、著しく説得力に欠けるものと言わざるを得ない。

- c 上記bでも述べたように、法5条6号柱書きにおける「支障」は、名目的なものではなく実質的なものである必要がある。

文書1にて不開示とされた部分は、令和2年2月28日付で出入国在留管理庁から地方在留管理庁へ発出された通知のうち、「2 帰国が困難な者の取扱い」の審査方法に係る部分である（資料4）。当時の社会状況に照らせば、主たる帰国困難者として想定されていたのは、中華人民共和国を中心に、韓国・イラン・イタリア等の地域に滞在していた外国人であると言える。その後周知の通り、新型コロナウイルス感染症は世界各国に蔓延し、本年前半にかけては、帰国困難者は極めて多数に上ったと推測される。

しかしながら、その後新型コロナウイルス感染症に関する対応策が発展し、とくに本邦を含む東アジア各国ではある程度の抑え込みに成功している。加えて、空港での検疫体制の整備・発展に伴い、入国者・再入国者の数を制限する必要性が低下した（特定文献B）。その結果、本年9月1日以降には在留外国人

の再入国が全面的に認められ（資料 8），10 月以降には中長期の在留資格を持つ外国人の新規入国も全面的に認められるに至っている（資料 9）。このように情勢が変化した結果，現在においては，わざわざ虚偽申告等による違法行為を行わずとも，帰国困難者の入国は普通に可能である。従って，無意味かつ不要なリスクをとって虚偽申告等による違法行為を行おうとする帰国困難者は，現在ではそもそも存在しないと考えられる。

以上により，出入国在留管理庁が文書 1 の不開示決定を維持しようとする実質的理由は，既に消失している。出入国在留管理庁がなぜなお不開示に固執するのか疑念なしとしないが，いずれにせよ法 5 条 6 号柱書きの「支障」には該当しないと思われる。

(エ) 文書 2 ないし文書 4 について，次の 3 点を挙げる。

- a 法 5 条 5 号は，国の機関等の「内部又は相互間における審議，検討又は協議に関する情報であって，公にすることにより，率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ，不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの」を不開示の理由として規定している。

この判断について，審査会における過去の答申では，「このような検討・協議等に関する情報については，行政機関としての最終的な決定前の事項に関する情報が少なからず含まれているが，一律に意思決定前の情報を全て不開示とすることは，政府がその諸活動を説明する責務を全うするという観点からは，適当ではないので，個別具体的に，開示することによって行政機関の適正な意思決定に支障を及ぼすおそれの有無及び程度を考慮し，不開示とされる情報の範囲が画されることになるものと解される」とされている。その上で，もはや「検討途上」にないものと認められるものについては，「率直な意見の交換」等の「おそれ」は極めて抽象的なものであるとし，法 5 条 5 号該当性を否定している（例えば，答申 23（行情）175 「「人権教育・啓発に関する基本計画」の見直しに係る文書の一部開示決定に関する件」，答申 24（行情）419 「「高等学校等就学支援金の支給に関する検討会議」の委員名が分かる文書の不開示決定に関する件」等々）。

理由説明書において，出入国在留管理庁は，「新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴う在留資格認定証明書交付申請に係る取扱いに関する当庁内部での検討に係る情報や職員の意見が

記録されて」いることや、「令和2年6月8日付け在留管理課作成「新型コロナウイルス感染症の影響により有効期限を経過した在留資格認定証明書の取扱いに係る外務省への協議案について」の不開示部分には、外務省への協議に係る案文が記録されて」いることを挙げ、それらを「公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ又は不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがある」と説明している。

しかしながら、上記の出入国在留管理庁の説明は抽象的であるのみならず、自らが行ったはずの意思決定の状況に関する認識を欠くものである。在留資格認定証明書の取扱いについて、出入国在留管理庁は、本年1・2月以降より新型コロナウイルス感染症に関する上陸拒否の措置と連動して、在留資格認定証明書の審査停止を行った。その後、新型コロナウイルス感染症対応が長期化したことを受け、在留資格認定証明書の期限の調整などの措置をとった後に、6月末より在留資格認定証明書の審査を再開している（資料10、文書4はこの再開措置に関する文書である）。従って、新型コロナウイルス感染症に係る在留資格認定証明書の取扱いについては、既に意思決定が終了して4ヶ月ほど経過した後であり、「検討途上」であると言うことはできない。意思決定は既に終わっているのだから、「率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ又は不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ」は、現時点ではもはや存在しないのである。

以上の理由により、出入国在留管理庁は、法5条5号を理由として不開示の決定を維持することはできないと考えられる。

- b 既に上記aで説明した通り、審査請求人は、もはや「検討途上」でないために不開示決定を維持する理由は存在しないと考えている。しかし、仮に不開示決定が維持されとしても、これも上記aで説明した通り、「一律に意思決定前の情報を全て不開示とすることは、政府がその諸活動を説明する責務を全うするという観点からは、適当ではないので、個別具体的に、開示することによって行政機関の適正な意思決定に支障を及ぼすおそれの有無及び程度を考慮し、不開示とされる情報の範囲が画されることになるものと解される」。すなわち、文書2ないし文書4における不開示部分の態様を鑑みて、それが過度に制限的な措置でないかを検討する必要がある。

文書2ないし文書4の1頁目の不開示部分は、具体的には決裁

文書の表紙における備考欄の記載であり、多く見積もっても4行程度の文量であると推測される（資料5ないし7）。社会通念上、備考欄は文字通り備考であって付随的な内容に過ぎず、決裁文書における意思決定の内容を占めるとは通常は思われない。備考欄を指して「当庁内部での検討に係る情報や職員の意見」と述べてとくに不開示とするのであれば、その特殊な事情を根拠を明示しつつ説明する必要があると思われる。しかし、出入国在留管理庁はそのような説明を行っていない。

文書4の、令和2年6月8日付け在留管理課作成「新型コロナウイルス感染症の影響により有効期限を経過した在留資格認定証明書の取扱いに係る外務省への協議案について」の不開示部分は、4頁ほどにわたって全面的に不開示とされたものである（ただ、前半2頁分が令和2年6月8日付け協議案であることは分かるものの、後半2頁分もこれに含まれるかは、黒塗りの方法が異なるために判然としない）（資料7）。従って、その内容を伺い知ることは全く不可能である。これに関しては、通常の開示の黒塗りの方法から逸脱する過度な不開示決定であり、国民の知る権利との両立の観点から見ても、より非制限的かつ合理的な方法での不開示決定があり得るのではないかと考えられる。しかし、出入国在留管理庁は、この措置についても全く具体的な説明を行っていない。

以上の理由により、仮に法5条5号を理由として不開示の決定自体を維持することが認められるにしても、現状の開示の程度は過度に制限的であり非合理的であるため、大幅な見直しが必要となると考えられる。

- c 文書4中の、事務連絡「新型コロナウイルス感染症の影響により有効期間を経過した在留資格認定証明書の取扱いについて」において、日付が「令和2年●月●日」となっている。これが日付部分を不開示としているのか、日付の数字を仮に●と入力したのか判然としないが、仮に前者の場合には、なぜか日付のみを不開示とする不可解な操作を行っていることになる。

この点につき、出入国在留管理庁に対し、確認及び理由の説明を求めたい。もしこれも不開示となっている部分なのだとなれば、不可解な決定であることは明白であるため、直ちに開示されるべきである。

エ 結論

以上、縷々述べて来た理由により、審査請求人は、審査会に対して、以下の内容の答申を行うことを要望するものである。

(ア) 出入国在留管理庁に対し、不開示決定を廃し、全面的な開示決定を行うよう答申を行うこと

(イ) 仮に不開示決定自体を維持する場合でも、黒塗りの範囲を非制限的かつ合理的な範囲内に留めるよう見直すよう、出入国在留管理庁に対して答申を行うこと

また、審査の際には、上記に指摘した出入国在留管理庁の主張の不備と思われる点に関し、具体的な理由があるかを確認するために、審査会にてインカメラ審理等必要な措置をとることを、併せて要望する。

オ 追記

出入国在留管理庁の提出した理由説明書の2(1)イにおいて、審査請求人の主張の要旨として、「無論、何らかの牽制によりそのような主張をすることは可能であるだろうが、行政権の濫用の誹りを免れない」と書かれている。

しかし、審査請求人は、「無論、何らかの牽強付会によりそのような主張をすることは可能であるだろうが、行政権の濫用の誹りを免れない」と審査請求書にて記述している。出入国在留管理庁担当者の単純な誤記であって、担当者が審査請求人の主張を歪曲しているのではないとは思われるが、審査請求人が意味不明瞭な主張を行っているとの誤った印象を与えかねない表現となっているため、念の為ここにおいて指摘しておく。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件経緯

審査請求人は、令和2年6月29日(同年7月2日受付)、処分庁に対し、法の規定に基づき、請求する対象を補正を踏まえ、下記のとおり、

- ① 「令和2年3月6日付け閣議了解を受けた在留資格認定証明書交付申請に係る取扱いについて(通知)」に係る決裁文書一式
- ② 「令和2年3月10日付け閣議了解を受けた在留資格認定証明書交付申請に係る取扱いについて(通知)」に係る決裁文書一式
- ③ 「新型コロナウイルス感染症の拡大防止に係る上陸拒否の対象追加に伴う在留資格認定証明書交付申請に係る審査保留等の対象追加について(通知)」(令和2年3月18日付け)に係る決裁文書一式
- ④ 「新型コロナウイルス感染症の拡大防止に係る上陸拒否の対象追加に伴う在留資格認定証明書交付申請に係る審査保留等の対象追加について(通知)」(令和2年3月26日付け)に係る決裁文書一式
- ⑤ 「新型コロナウイルス感染症の拡大防止に係る上陸拒否の対象追加に伴う在留資格認定証明書交付申請に係る審査保留等の対象追加について(通知)」(令和2年4月2日付け)に係る決裁文書一式

- ⑥ 「新型コロナウイルス感染症の拡大防止に係る上陸拒否の対象追加に伴う在留資格認定証明書交付申請に係る審査保留等の対象追加について（通知）」（令和2年4月28日付け）に係る決裁文書一式
- ⑦ 「新型コロナウイルス感染症の拡大防止に係る上陸拒否の対象追加に伴う在留資格認定証明書交付申請に係る審査保留等の対象追加について（通知）」（令和2年5月14日付け）に係る決裁文書一式
- ⑧ 「新型コロナウイルス感染症の拡大防止に係る上陸拒否の対象追加に伴う在留資格認定証明書交付申請に係る審査保留等の対象追加について（通知）」（令和2年5月25日付け）に係る決裁文書一式
- ⑨ 「新型コロナウイルス感染症の影響に伴う在留資格認定証明書の有効期間の取扱い等について」に係る決裁文書一式

とする行政文書開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

当該開示請求に対し、処分庁は、対象文書（9文書）を特定の上、そのうち法5条5号、6号柱書き及び同号イに該当するとして部分開示決定（原処分）をした。

本件は、この原処分のうち本件対象文書（文書1ないし文書4）について、令和2年9月3日（同日、「行政文書の開示の実施方法等の申出書」受領）、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、文書1ないし文書4までについて、以下のとおり主張し、原処分の取消しを求めている。なお、各文書のうち、当庁の非公開の内線番号を不開示とした処分については、審査請求の対象としない旨を申し立てている。

（1）文書1について

ア 文書1について、「在留審査業務に係る留意事項等について記録されており、これらは国の機関等が行う事務に関する情報であって、公にすることにより、取締りに係る事務に関し、違法な行為を容易にし、又はその発見を困難にするおそれがあるほか、当該事務の性質上、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあり、法5条6号柱書き及び同号イに該当することから、当該情報が記録されている部分を不開示とした。」とされている。

イ しかし、文書1は、「在留資格認定証明書交付申請に係る取扱いについて」と題される文書であり、在留資格認定証明書交付申請それ自体が直ちに刑法的な意味での犯罪や違法行為を惹起するものではない以上、取締りに係る事務と直接関連すると考えることは極めて困難である。無論、何らかの牽制によりそのような主張をすることは可能であるだろうが、行政権の濫用の誹りを免れない。また、国民の知る権利を不合理に制限し、入国・再入国しようとする外国人

や彼らと密接な関係を有する国民の具体的利益を蔑ろにするものである。

(2) 文書2ないし文書4について

ア 文書2ないし文書4について、「新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴う在留資格認定証明書交付申請に係る取扱いに関する当庁内部での検討に係る情報や他省への協議に係る情報又は職員の意見が記録されており、これらは国の機関の内部における審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ又は不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがあり、法5条5号に該当することから、当該情報が記録されている部分を不開示とした。」とされている。

イ しかし、不開示とされた部分は、なぜ在留資格認定証明交付の制限という意思決定に至ったかについて、その具体的・実質的な理由を知る上で最も重要かつ核心的な部分と考えられる。したがって、本件開示請求の目的に照らしても、まず第一に開示されるべき部分であることに疑いはない。法の趣旨・目的や、国民の知る権利の見地からも、不開示とする決定は著しく不合理であり、行政権の濫用であると言わざるを得ない。

3 諮問庁の考え方

(1) 文書1について

文書1の不開示部分（当庁の非公開の内線番号を除く）には、新型コロナウイルス感染症感染拡大に伴い、本邦に在留する外国人のうち本国への帰国が困難となっている者に係る在留審査における留意事項が記録されており、仮に当該情報が開示された場合、当庁が行う在留審査における審査基準や着眼点等の留意事項が明らかとなり、申請者があらかじめ当庁への審査に対し虚偽を申告するなどの違法な対策を講じた上で申請におよび、当庁の審査において不当に在留許可を得るなど、結果として当庁が行う適切な事務の遂行に影響を及ぼすおそれがある。

よって、当該不開示部分については、法5条6号柱書き及び同号イ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) 文書2及び文書3について

文書2及び文書3の不開示部分（当庁の非公開の内線番号を除く）には、新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴う在留資格認定証明書交付申請に係る取扱いに関する通知文書の発出方針やその方法に関する職員の意見が記録されており、これらは国の機関の内部における審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ又は不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがある。

よって、当該不開示部分については、法5条5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。

(3) 文書4について

ア 文書4の1頁目の不開示部分（当庁の非公開の内線番号を除く）には、新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴う在留資格認定証明書交付申請に係る取扱いに関する当庁内部での検討に係る情報や職員の意見が記録されており、これらは国の機関の内部における審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ又は不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがある。

イ 文書4のうち、「令和2年6月8日付け在留管理課作成「新型コロナウイルス感染症の影響により有効期間を経過した在留資格認定証明書の取扱いに係る外務省への協議案について」」の不開示部分には、外務省への協議に係る案文が記録されており、これは、国の機関の内部における審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ又は不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがある。

よって、いずれの不開示部分も法5条5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。

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 | 令和2年10月16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11月6日 | 審議 |
| ④ | 同月10日 | 審査請求人から意見書及び資料を收受 |
| ⑤ | 令和3年9月28日 | 本件対象文書の見分及び審議 |
| ⑥ | 同年10月25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、本件対象文書を含む文書の開示を求めるものであるところ、処分庁は、本件対象文書について、その一部を法5条5号並びに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、出入国在留管理庁の非公開の内線番号を除く不開示部分の開示を求めているところ、諮問庁は、原処分を維持することが相当としているが、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたと

ころ、改めて検討した結果、審査請求人が開示すべきとする上記不開示部分のうち、文書1ないし文書3の不開示部分は全て開示し、文書4については一部不開示部分を維持するとして、別表に掲げる部分については開示することとするとの説明があったので、以下、本件対象文書の見分結果を踏まえ、別表に掲げる部分を除く上記不開示部分（以下「本件不開示維持部分」という。）の不開示情報該当性について検討する。

2 本件不開示維持部分の不開示情報該当性について

(1) 諮問庁の説明の要旨

上記第3の3(3)イのとおり。

(2) 検討

当審査会において、文書4の本件不開示維持部分を見分したところ、「新型コロナウイルス感染症の影響により有効期間を経過した在留資格認定証明書の取扱いに係る外務省への協議案について」（在留管理課令和2年6月8日）のうち、新たな対応方針・取扱い等の各項目の記載内容部分（注書き等を含む。）が不開示とされていると認められる。

当該部分は、出入国在留管理庁からの外務省への新たな対応方針等の協議案が記載されており、国の機関の内部における審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより、今後の率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ又は不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがあるものと認められる。

したがって、本件不開示維持部分は、法5条5号に該当し、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

(1) 審査請求人は、意見書（上記第2の2(2)ウ(エ)c）において、

「文書4中の、事務連絡「新型コロナウイルス感染症の影響により有効期間を経過した在留資格認定証明書の取扱いについて」において、日付が「令和2年●月●日」となっている。これが日付部分を不開示としているのか、日付の数字を仮に●と入力したのか判然としないが、仮に前者の場合には、なぜか日付のみを不開示とする不可解な操作を行っていることになる。」と主張する。しかしながら、この点につき、諮問庁に対し確認したところ、当該部分は、決裁過程の文書であるため、そのような表記となっているのであり、不開示部分ではないとのことであり、同説明に、特段不自然、不合理な点はなく、審査請求人の上記主張は採用できない。

(2) 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、本件対象文書につき、その一部を法5条5号並びに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は、審査請求人が開示すべきとし、諮問庁がなお不開示とすべきとしている部分は、同条5号に該当すると認められるので、不開示とすることが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 令和2年3月6日付け出入国在留管理庁在留管理支援部在留管理課在留管理総括係起案文書「令和2年3月6日付け閣議了解を受けた在留資格認定証明書交付申請に係る取扱いについて（通知）」
- 文書2 令和2年3月10日付け出入国在留管理庁在留管理支援部在留管理課在留管理総括係起案文書「令和2年3月10日付け閣議了解を受けた在留資格認定証明書交付申請に係る取扱いについて（通知）」
- 文書3 令和2年3月18日付け出入国在留管理庁在留管理支援部在留管理課在留管理総括係起案文書「新型コロナウイルス感染症の拡大防止に係る上陸拒否の対象追加に伴う在留資格認定証明書交付申請に係る審査保留等の対象追加について（通知）」
- 文書4 令和2年6月12日付け出入国在留管理庁在留管理支援部在留管理課在留管理総括係起案文書「新型コロナウイルス感染症の影響により有効期間を経過した在留資格認定証明書について（通知）」

別表（新たに開示する部分）

番号	文書名	開示箇所
1	文書 1	「新型コロナウイルス感染症の感染拡大に伴う在留諸申請における取扱いについて（通知）（入管庁管第 1058 号 令和 2 年 2 月 28 日）」の記 2（2）の不開示部分全て
2	文書 2 ないし文書 4	決裁鑑の備考欄の不開示部分全て
3	文書 2	「日本入国に当たっての注意事項（必ず御一読ください）（令和 2 年 3 月 出入国在留管理庁）」の下部の不開示部分全て
4	文書 4	「新型コロナウイルス感染症の影響により有効期間を経過した在留資格認定証明書の取扱いに係る外務省への協議案について（在留管理課 令和 2 年 6 月 8 日）」の 1（（1）ないし（6）を含む。）の不開示部分全て及び 2（（1）ないし（6）を含む。）の項目名の不開示部分全て
5	同上	文書 4 の末尾から 2 枚目の上部及び左側部分の不開示部分全て並びに右側部分の各項目名の不開示部分全て
6	同上	文書 4 の末尾から 1 枚目の各項目名の 1 文字目ないし 6 文字目の不開示部分全て