

諮問庁：出入国在留管理庁長官

諮問日：令和3年4月28日（令和3年（行情）諮問第172号）

答申日：令和3年12月16日（令和3年度（行情）答申第417号）

事件名：難民認定事務取扱要領の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

難民認定事務取扱要領（以下「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、令和3年2月3日付け入管庁総第337号により出入国在留管理庁長官（以下「出入国在留管理庁長官」、「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、全部開示の処分とするよう求める。

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、審査請求書によると、おおむね以下のとおりである。

（1）開示請求の目的が達成できないこと

ア 令和3年1月4日付け受付第135号及び第136号（以下、第2において「本件開示請求」という。）において「難民認定事務取扱要領」（本件対象文書）及び「難民審査請求事務取扱要領」の開示を請求した趣旨

（ア）わが国において難民認定を行っている出入国在留管理庁が参照している本件対象文書を入手することにより、国際連合難民高等弁務官事務所及び学説とわが国の実行の差異を明らかにすること。

（イ）本件対象文書を入手することにより、出入国在留管理庁による難民条約1条の解釈を明らかにすること。

（ウ）上記（ア）及び（イ）の事項を明らかにすることによって、わが国において行われている難民認定審査が適正に行われているか考察し、学術研究の成果として発表することをもってわが国における難民認定申請の適正な運用に寄与すること。

（エ）「難民審査請求事務取扱要領」を入手することにより、わが国において難民認定の不服申し立て手続がどのように行われているかを具体的に明らかにすること。

(オ) 上記(エ)の事項を明らかにすることによって、わが国における難民認定の不服申し立て手続と国際連合難民高等弁務官事務所の示す基準及び他国の事例との差異を明らかにすること。

(カ) 上記(エ)及び(オ)の事項を明らかにすることによって、わが国において行われている難民認定の不服申し立て手続が適正に行われているか考察し、学術研究の成果として発表することをもってわが国における難民認定の不服申し立て手続の適正な運用に寄与すること。

イ 本件対象文書につき一部開示、「難民審査請求事務取扱要領」につき全部開示とされた処分(原処分)によって達成することができなかった本件開示請求の趣旨

(ア) 上記ア(ア)ないし(ウ)

(イ) その理由

a 本件開示請求の趣旨のうち上記ア(ア)ないし(ウ)を達成するために必要な情報は、難民認定手続における認定・不認定の判断基準及び出入国在留管理庁が難民認定手続を行う際の着眼点である。

b 本件処分通知書において、「難民認定手続に係る留意点や着眼点等」を不開示にした旨の記載があり、最も重要な部分が不開示とされた。

(2) 本件処分が違法なこと

ア(ア) 前提として、本件開示請求は、法に基づく請求である。

(イ) 法5条に、「行政機関の長は、開示請求があったときは、開示請求に係る行政文書に次の各号に掲げる情報(以下、第2において「不開示情報」という。)のいずれかが記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該行政文書を開示しなければならない。」と規定されている。

すなわち、行政機関の長は、法に基づく請求があった場合には法5条各号に掲げられている情報に該当しない場合は一切の裁量無く必要的に請求のあった当該行政文書を開示しなければならないの言うまでもない。

イ(ア) 本件処分通知書において、「法5条6号柱書き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」と記載されている。

法5条6号柱書きには、「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つて、公にすることより、次に掲げるおそれ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」とある。

本件処分通知書においては、「法5条6号柱書き」に該当するとあるから、「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」に該当すると処分庁は判断したものと考えられる。

(イ) そして、本件処分通知書においては、「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号柱書きに該当する」とある。

これを素直に読めば、「国の機関が行う事務に関する情報」であれば自動的に「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」情報であると解釈でき、結果として全ての行政文書を不開示にすることが可能となってしまう。このような運用で行政文書の不開示決定がなされているのであれば法1条の趣旨が没却されてしまう。

(ウ) よって、「これらは国の機関が行う事務に関する情報である」ことを理由として行政文書の不開示処分を行うことは違法である。

(エ) また、仮にこのような処分を行うことが違法でないとしても、不開示決定を受けた国民が、当該処分が法に照らして妥当な処分であったのかを検証することが可能となるよう、通知書における理由の記載はより詳細に行うべきである。

よって、本件処分には、不開示処分自体が適法であったとしても、理由の記述が不適切であり、法1条の趣旨を没却するものであって違法である。

ウ (ア) また、本件処分通知書においては、「難民認定手続に係る留意点や着眼点等が記録されており・・・公にすることにより、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」とある。

このような理由で行政文書の不開示決定がなされているのであれば、行政庁が行う全ての申請・認定・審査手続についての記録がある行政文書において同様の理由により不開示とすることが可能となってしまう。

(イ) 法の目的は、法1条にある通り、「政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資する」ことである。

上記(ア)のような運用で行政文書の不開示決定がなされているのであれば、申請・認定・審査といった行政庁の処分によって国民

の権利義務が大きく左右されてしまう行政処分の判断基準が明らかとされないこととなってしまう。これは、「国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資する」という法1条の趣旨を没却するものであり違法である。

(3) 請求の趣旨

ア 上記の通り、本件処分によっては本件開示請求の目的を達成できないばかりでなく、本件処分は違法であるため、本件対象文書について全部開示の処分とするよう求める。

イ また、仮に本件処分が適法であったとしても、理由の記載に不備があるため、理由の不開示理由の追完を求める。

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12月29日（令和3年1月4日受付）、処分庁に対し、法の規定に基づき、請求する対象を

「「難民認定事務取扱要領」（本件対象文書）（最新のもの）

「難民審査請求事務取扱要領」（最新のもの）」

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。

本件開示請求に対し、処分庁は、対象文書（2文書）を特定の上、そのうち「難民認定事務取扱要領」（本件対象文書）については法5条6号柱書きに該当するとして部分開示、「難民審査請求事務取扱要領」については全部開示とする決定（原処分）をした。

本件は、この原処分のうち、本件対象文書について、令和3年2月18日、諮問庁に対して審査請求がなされたものである（注）。

（注）審査請求人が提出した審査請求書の項番2「審査請求に係る処分の内容」において、本件審査請求の対象は「難民認定事務取扱要領」の一部を不開示とした処分である旨の記載あり。

また、審査請求日時時点で審査請求人から本件開示請求に係る実施の申出はなされていない。

2 審査請求人の主張の要旨

審査請求人は、概ね以下のとおり主張し、原処分の取消しを求めている。

(1) 審査請求人の本件対象文書に係る本件開示請求の趣旨は以下3点であるが、原処分において、難民認定手続における認定・不認定の判断基準や着眼点が不開示とされ、本件開示請求の趣旨達成に係る最も重要な事項が不開示とされたため、本件開示請求の趣旨を達成できなかった。

ア 我が国において難民認定を行っている処分庁が参照している本件対象文書を入手することにより、国際連合難民高等弁務官事務所及び学説と我が国の差違を明らかにすること。

イ 本件対象文書を入手することにより、処分庁による難民条約1条の

解釈を明らかにすること。

ウ 上記の事項を明らかにすることによって、我が国において行われている難民認定審査が適正に行われているか考察し、学術研究の成果として発表することをもって我が国における難民認定申請の適正な運用に寄与すること。

- (2) 法5条柱書きの規定によれば、行政機関の長は法に基づく開示請求があった場合には、法5条各号に掲げられている情報に該当しない場合は、一切の裁量無く必要に請求のあった行政文書を開示しなければならないのは言うまでもない。

しかし、原処分に係る通知書を素直に読めば、行政庁が行う全ての申請・認定・審査手続など「国の機関が行う事務に関する情報」であれば自動的に、法5条6号柱書きに該当する情報であると解釈でき、結果として全ての行政文書を不開示にすることが可能になってしまう。このような運用で行政文書の不開示決定がなされているのであれば、申請・認定・審査といった行政庁の処分によって国民の権利義務が大きく左右されてしまう行政処分の判断基準が明らかにされず、法1条の趣旨が没却される。

よって、「これらは国の機関が行う事務に関する情報である」ことを理由に行政文書の不開示処分を行うことは違法である。

- (3) 仮に原処分が違法でないとしても、不開示決定を受けた国民が、当該処分が法に照らして妥当な処分であったのかを検証することが可能となるよう、通知書における理由の記載はより詳細に行うべきである。

よって、原処分自体が適法であったとしても、理由の記述が不適切であり、法1条の趣旨を没却するものであって違法である。

3 諮問庁の考え方

- (1) 制度・仕組みについて

ア 難民

難民とは、難民の地位に関する条約1条の規定又は難民の地位に関する議定書1条の規定により難民条約の適用を受ける者をいう（出入国管理及び難民認定法（以下「入管法」という。）2条3号の2）。

難民の地位に関する条約は、難民の定義（・・・人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見を理由に迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有するために、国籍国の外にいる者であって、その国籍国の保護を受けることができないもの又はそのような恐怖を有するためにその国籍国の保護を受けることを望まないもの・・・（1条A（2）））を定め、締約国に、難民を迫害のおそれがある所に追放又は送還しな

いこと及び自国に滞在する難民については主として国内制度上の諸権利と保護を与えるべき旨を規定しており、また、難民の地位に関する議定書は、当該条約における難民の定義のうち「1951年1月1日以前に生じた事件の結果」の文言を削除し、難民の範囲を拡大した定義規定を置いている。

イ 難民調査官

難民調査官とは、入国審査官のうち出入国在留管理庁長官が指定し、難民の認定等に関する意見の聴取及び事実の調査を行う権限を付与されたものをいう（入管法2条12号の2）。

ウ 難民認定申請

難民認定申請をすることができるのは本邦にある外国人に限られ、難民であることを証明する責任は申請者側にある（入管法61条の2第1項）。

ただし、申請者の立証が十分でないからといって直ちに難民の認定をしないこととしたのでは適正な難民の認定が確保できないので、難民調査官が行う事実の調査により申請者の陳述等の裏付け調査を行い、また、必要があれば当事者に再度主張、弁明、新たな証拠の提出等の機会を与えることとなる。

エ 難民の認定

難民の認定とは、難民条約に定められている各種の義務を履行するために、その前提として当該外国人が同条約に定める難民の要件を具備していること、すなわち難民であることを有権的に確定する行為である。

法務大臣は、難民の認定をしたときは、当該外国人に対し難民認定証明書を交付し、認定をしないときは、当該外国人に対し理由を付した書面をもって、その旨を通知する（入管法61条の2第2項）。

オ 仮滞在の許可

在留資格未取得外国人が難民認定申請を行った場合、その法的地位の安定を図るため、一定の要件を満たすときには、仮滞在を許可して退去強制手続を停止する。仮滞在許可は、許可を求める申請に対して行われる処分ではなく、難民認定申請を行った外国人が在留資格未取得外国人である場合であって除外事由のいずれにも該当しないときに羈束的に認められるものである（入管法61条の2の4）。

カ 一時庇護のための上陸の許可

一時庇護のための上陸の許可は、船舶等に乗っている外国人が難民に該当する可能性があり、かつ、その者を一時的に上陸させるのが相当であると思料するときに、所定の手続に従い、入国審査官が与えるものである（入管法18条の2）。

(2) 不開示情報該当性について

原処分における不開示情報該当性は次のとおりである。

ア 難民認定手続に係る当庁の着眼点及び具体的な聴取事項に関する情報

これらを公にした場合、難民認定申請者は難民調査官に具体的に何を聴取されるか又は難民調査官がどのような着眼点で供述の信ぴょう性を評価するのかを承知した上で、対策を講じ、供述又は回答内容を準備することが可能となり、適正な難民該当性の評価判断に影響を及ぼすおそれがあり、これらの情報は、法5条6号に該当する。

イ 外国人の滞在に係る審査についての内部的な審査手法又は取扱いに関する情報

これらを公にした場合、審査のポイントが明らかとなり、当庁の適正な審査を阻害するおそれがあり、これらの情報は、法5条6号に該当する。

ウ 外国人の上陸に係る審査についての内部的な審査手法又は取扱いに関する情報

これらを公にした場合、虚偽の上陸申請を誘発し、当庁の適正な審査を阻害するおそれがあり、これらの情報は、法5条6号に該当する。

(3) 開示決定通知書における不開示理由の提示について

原処分時の開示決定通知書に記載した不開示理由について、「難民認定手続に係る留意点や着眼点等」を公にすることにより、国の機関が行う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号柱書きに該当する旨を明確に示していることから、記載に不備があるとは認められない。

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3年4月28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5月21日 審議
- ④ 同年11月19日 本件対象文書の見分及び審議
- ⑤ 同年12月10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り、

処分庁は、本件対象文書につき、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する原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、本件対象文書の全部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、不開示部分の不開示情報該当性について検討する。

2 不開示部分の不開示情報該当性について

ア 諮問庁の説明の要旨

上記第3の3(2)のとおり。

イ 検討

(ア) 難民認定手続に係る出入国在留管理庁の着眼点及び具体的な聴取事項に関する情報について

当審査会において本件対象文書を見分したところ、別表の番号1欄に記載のとおり、当該不開示部分には、難民申請者の経歴や家族状況、本邦における生活状況等の聴取すべき事項や聴取上の留意点に係る情報が記載されていると認められる。

これを検討するに、当該不開示部分は、これらを公にした場合、難民認定申請者は難民調査官に具体的に何を聴取されるか又は難民調査官がどのような着眼点で供述の信ぴょう性を評価するのかを承知した上で、対策を講じ、供述又は回答内容を準備することが可能となり、適正な難民該当性の評価判断に影響を及ぼすおそれがある旨の上記第3の3(2)アの諮問庁の説明は、特段不自然、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ことから、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。

(イ) 外国人の滞在に係る審査についての内部的な審査手法又は取扱いに関する情報について

当審査会において本件対象文書を見分したところ、別表の番号2欄に記載のとおり、当該不開示部分には、仮滞在の許可に係る除外事由の有無の判断に係る情報が記載されていると認められる。

これを検討するに、当該不開示部分は、これらを公にした場合、審査のポイントが明らかとなり、出入国在留管理庁の適正な審査を阻害するおそれがある旨の上記第3の3(2)イの諮問庁の説明は、上記第3の3(1)の諮問庁の説明及び入管法の規定等に鑑みると、不自然、不合理とまではいえず、これを覆すに足りる事情も認められないことから、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。

(ウ) 外国人の上陸に係る審査についての内部的な審査手法又は取扱いに

関する情報について

当審査会において本件対象文書を見分したところ、別表の番号3欄に記載のとおり、当該不開示部分には、一時庇護のための上陸の許可の手續等に係る内部的な取扱い等に関する情報が記載されていると認められる。

これを検討するに、当該不開示部分は、これらを公にした場合、虚偽の上陸申請を誘発し、出入国在留管理庁の適正な審査を阻害するおそれがある旨の上記第3の3(2)ウの諮問庁の説明は、上記第3の3(1)の諮問庁の説明及び入管法の規定等に鑑みると、不自然、不合理とまではいえず、これを覆すに足りる事情も認められないことから、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

(1) 審査請求人は、審査請求書(上記第2の2)において、原処分通知書の理由の記述が不適切であり、法1条の趣旨を没却するものであって違法であるなどと主張する。しかしながら、本件一部開示決定通知書の「2 不開示とした部分とその理由」欄には、不開示とした理由を了知し得る程度には示されていると認められ、原処分の理由提示に不備や違法な点があるとは認められず、審査請求人の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、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、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

別表（不開示部分）

番号	頁	不開示部分	不開示とする内容の要旨
1	3 3	8 行目ないし 1 0 行目, 1 6 行目ないし 2 1 行目及び 2 3 行目ないし 2 8 行目	難民認定手続に係る出入国在留管理庁の着眼点及び具体的な聴取事項に関する情報
	3 4	7 行目ないし 9 行目, 1 1 行目ないし 1 4 行目及び 1 6 行目ないし 1 8 行目	
	3 6	4 行目ないし 8 行目, 1 0 行目 1 3 文字目ないし 3 0 文字目, 1 2 行目ないし 1 5 行目及び 1 9 行目ないし 2 9 行目	
	3 7	2 行目ないし 1 6 行目及び 1 9 行目ないし 2 7 行目	
	4 0	3 行目ないし 1 2 行目	
	4 3	3 行目ないし 1 3 行目	
2	6 4	2 8 行目ないし 3 0 行目	外国人の滞在に係る審査についての内部的な審査手法又は取扱いに関する情報
	6 5	1 行目ないし 3 行目	
3	1 1 2	6 行目ないし 1 6 行目	外国人の上陸に係る審査についての内部的な審査手法又は取扱いに関する情報
	1 1 9	1 6 行目ないし 1 8 行目	

(注) 表中の文字数の数え方については、句読点及び括弧も 1 文字と数える。