

諮問庁：財務大臣

諮問日：平成31年2月20日（平成31年（行個）諮問第24号）

答申日：令和元年7月8日（令和元年度（行個）答申第34号）

事件名：本人の特定年月日の帰国に係る旅客予約記録の不開示決定（存否応答拒否）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「特定年月日帰国時の旅客予約記録（PNR）（電子的報告を除く）。私のパスポートナンバー特定記号番号。当日、香港から特定航空会社Aか特定航空会社Bで成田空港第二ターミナルに帰国。」に記録された保有個人情報（以下「本件対象保有個人情報」という。）につき、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否した決定は、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個人情報の保護に関する法律（以下「法」という。）12条1項の規定に基づく開示請求に対し、平成30年11月7日付け東関第756号により東京税関長（以下「処分庁」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）を取り消し、本件対象保有個人情報の開示を求める。

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、審査請求書の記載によると、おおむね以下のとおりである（なお、審査請求書に添付された資料及び意見書の内容は省略する。）。

処分庁は不開示理由として法14条7号イの規定、「税関における取締りに係る事務に関し、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がある」を提示している。一方で、法16条は「個人の権利利益を保護するため特に必要があると認めるときは、開示請求者に対し、当該保有個人情報を開示することができる」としている。審査請求人は人権侵害を受けており、原請求においては法16条の規定が優越するので本件対象文書（原文ママ。以下同じ。）の開示を求める。

処分庁は本件対象文書を開示すれば、違法な行為等が容易になると主張しているが、旅客予約記録（PNR）には審査請求人の個人情報しか記載されていない。その情報を審査請求人に対して開示しても違法な行為等が容易になることはない。その項目を添付書類として提出する。

PNRは処分庁の内部情報に基づき発行されている。処分庁が乗客名簿の提出を受けた際に危険人物と認識している乗客が飛行機に乗っていることが分かれば、航空会社にPNRの追加提出を求め、予約時の詳細情報を把握する。この仕組みは今では電子化されているが、本件開示文書の係る特定年当時では、書面でそのようなやり取りが行われ、それが個人情報として保存されている。税関が本件対象文書を保有していれば、審査請求人がその当時に危険人物だと認識されていたことが分かるが、どのような危険人物と認識されていたかの情報は記載されておらず、違法な行為等が容易になることはない。

また、この原開示請求を認めることによって同種の開示請求が処分庁に対して求められるようになれば、処分庁は対象者の把握が逆に容易になり、犯罪者が違法な行為等をするのは更に困難になる。当開示請求の際には住所や連絡先を求められるだけでなく、必要があれば、どのような趣旨で開示を求めているのかも聞くことができる。処分庁がそれらの確認を通して危険人物を把握できれば、違法な行為等の発見が更に容易になる。原請求を認めることで違法な行為等は容易にならない。

一方で、審査請求人は国による人権侵害を受けている、あるいは、そのように認識している。処分庁に危険人物だと認識されていること自体は人権侵害ではないが、危険人物だと認識されていることと人権侵害を受けていることは不即不離の関係にある。国が人権侵害の事実を隠蔽するためには本件対象文書を不開示にしなければならないが、逆にいうと、本件対象文書の開示は人権侵害の救済に資することになる。本不服審査において人権侵害の事実まで認定する必要はないと考えているが、原請求により審査請求人の権利利益が保護されることを考えれば、それだけで十分に開示が認められる要件になる。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 経緯

(1) 平成30年10月9日、法12条に基づき、審査請求人から処分庁に対し、以下の行政文書について開示請求が行われた。(原文ママ)

【行政文書の名称】

特定年月日帰国時の旅客予約記録(PNR)(電子的報告を除く)
(当日、香港から特定航空会社A又は特定航空会社Bで成田空港第二ターミナルに帰国)

(2) これに対して、処分庁は、平成30年11月7日付け東関第756号により、不開示決定(原処分)を行った。

2 諮問庁としての考え方

原処分の対象である特定年当時のPNRの報告については、税関が取締り等で必要な場合に、運航者等に報告を求めることができたものであり、

その存否を明らかにすること自体が、法14条7号イに規定する不開示情報に該当するため、原処分は妥当である。

3 結論

以上のことから、処分庁が法17条及び18条2項に基づき行った原処分は妥当であり、本件審査請求は棄却すべきものとする。

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31年2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3月15日 審査請求人から意見書を收受
- ④ 令和元年6月27日 審議
- ⑤ 同年7月4日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件対象保有個人情報について

本件開示請求は、本件対象保有個人情報の開示を求めるものであり、処分庁は、その存否を答えるだけで、法14条7号イの不開示情報を開示することになるとして、その存否を明らかにせずに開示請求を拒否する決定（原処分）を行った。

これに対し、審査請求人は、原処分を取り消し、本件対象保有個人情報を開示するよう求めているところ、諮問庁は、原処分を妥当としていることから、以下、本件対象保有個人情報の存否応答拒否の妥当性について検討する。

2 本件対象保有個人情報の存否応答拒否の妥当性について

(1) 本件対象保有個人情報は、「特定年月日帰国時の旅客予約記録（PNR）（電子的報告を除く）。私のパスポートナンバー特定記号番号。当日、香港から特定航空会社Aか特定航空会社Bで成田空港第二ターミナルに帰国。」に記録された保有個人情報であり、その存否を答えることは、特定の個人である審査請求人が特定年月日に香港から特定航空会社A又は特定航空会社Bで成田空港第二ターミナルに帰国した際の旅客予約記録（PNR）について、東京税関が特定航空会社A又は特定航空会社Bに対して報告を求めた事実の有無（以下「本件存否情報」という。）を明らかにする結果を生じさせるものと認められる。

(2) そこで、以下、本件存否情報の不開示情報該当性について検討する。

ア 当審査会において、開示請求書の「開示を請求する保有個人情報」の欄に記載された旅客予約記録（PNR）について、税関のウェブサイトを確認したところ、PNRとは、航空会社が保有する旅客の予約情報のことで、氏名や国籍、生年月日に加え、予約年月日、旅行日程など計35の報告項目がある旨や関税法15条及び17条等に基づき

航空会社から報告された P N R を、テロ関連物資や不正薬物の密輸を阻止することを含む同法上の取締りのために使用している旨が記載されていることが認められる。

イ さらに、当審査会において、関税法 15 条 12 項を確認したところ、税関長は、同法 69 条の 11（輸入してはならない貨物）その他同法の規定の実施を確保するため必要があると認めるときは、税関空港に入港しようとする外国貿易機であって旅客が搭乗するものの運航者等に対し、当該外国貿易機の入港の前に、当該外国貿易機に係る予約者に関する事項、当該予約者に係る予約の内容に関する事項、当該予約者の携帯品に関する事項及び当該予約者が当該外国貿易機に搭乗するための手続に関する事項の報告を求めることができる旨が記載されていることが認められる。

ウ 以上を踏まえて検討するに、旅客予約記録（P N R）が、取締りのために活用されるなど関税法の規定の実施を確保するために、税関が運航者等に報告を求めるものであることからすれば、税関において特定の個人に関する旅客予約記録（P N R）の報告を特定の航空会社に対して求めたか否かは、税関の取締りの対象及び関心事項等に関する情報であり、これを開示することにより、税関の取締りの対象及び関心事項等が明らかとなり、その結果、取締りの対象となることを免れるなどを意図して対策を講じることが可能となり、税関が行う取締りに係る事務に関し、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を否定することはできない。

したがって、本件存否情報は、法 14 条 7 号イの不開示情報に該当すると認められることから、本件対象保有個人情報の存否を答えるだけで同号イの不開示情報を開示することとなるため、法 17 条の規定により、その存否を明らかにしないで、開示請求を拒否すべきものと認められる。

3 審査請求人のその他の主張について

(1) 審査請求人は、法 16 条に基づく裁量的開示も求めているが、本件対象保有個人情報につき、その存否を明らかにしないで本件開示請求を拒否すべきものと認められる本件においては、同条は適用できない。

(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 本件不開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象保有個人情報につき、その存否を答えるだけで開示することとなる情報は法 14 条 7 号イに該当するとして、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否した決定については、当該情報は同号

イに該当すると認められるので、妥当であると判断した。
(第4部会)

委員 山名 学, 委員 常岡孝好, 委員 中曾根玲子