

諮問庁：外務大臣

諮問日：令和2年12月25日（令和2年（行情）諮問第722号）

答申日：令和6年10月4日（令和6年度（行情）答申第460号）

事件名：外国人の再入国・新規入国に当たり新型コロナウイルスの検査証明を取得することを求めるに至った経緯が分かる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2に掲げる6文書（以下、順に「文書1」ないし「文書6」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については、別表3に掲げる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、令和2年10月27日付け情報公開第01505号により外務大臣（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、別紙の3に掲げる理由にて不開示とした部分に係る原処分の取消しを求める。

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

「不開示理由一覧」の理由番号1では、「再入国許可・新規入国許可に係る事務の具体的な内容に関する記述であり、公にすることにより、再入国許可・新規入国許可に係る事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、不開示としました」と書かれている。また、理由番号4では、「検査証明の有効性に係る記載については、上陸審査の具体的な内容に関わるものであり、公にすることにより、事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、不開示としました」とされている。

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、外務省や在外公館が適切な情報公開を怠り、査証審査実務の適正な遂行を行わなかったために、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、入国72時間前以内の陰性証明を求めるといふ政策形成過程について知る上で、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は疑いを入れない。しかしながら、実際に開示された文書を見ると、黒塗りによる不開示部分が文書全体の相当な部分を占めているため、意思決定過程・検討過程を知るどころか、そもそも文書全体の意味すら適切に把握することすら困難となっている。

以上述べたところから、本件開示決定及び決定に至る過程は、情報公開法の趣旨・目的に照らして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。国民の知る権利を実質的に制限し、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。

(2) 意見書

ア 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（宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説 [第8版]』（有斐閣，2018年）125頁）。

外務省は上記「支障」及び「おそれ」について、「公にすることにより査証審査事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」とのみ述べている。この説明は極めて抽象的であり、具体的に査証審査事務のどの部分について、いつどのような支障がどのように生じ得るのかを全く説明できていない。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おうと思われる。これは、情報公開請求制度及び国民の知る権利の趣旨と真っ向から相反するものである。

また、本件開示請求で不開示とされた行政文書は、すべて令和2年9月までの査証制限に関する内容である。この後、新型コロナウイルス感染症下の国境をまたぐ移動において、出国前72時間以内に実施した陰性証明を取得する実行は、日本のみならず他国においても広く定着しており、コロナ禍におけるシステムとして既に受け入れられている。その意味で、外務省の主張する「支障」及び「おそれ」は、もはや存在し得ないものである。

以上の理由により、外務省の主張はその主張そのものが極めて抽象的であるのに加えて、その主張を支える根拠となる具体的な状況さえ欠くものであり、到底認容することはできないと考えられる。

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

- ・外務省に対し、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
- ・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、外務省に対して答申を行うこと

また、審査の際には、上記に指摘した外務省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、情報公開・個人情報保護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。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 経緯

処分庁は、令和2年11月19日付けで受理した開示請求者からの情報公開請求（別紙の1に掲げる文書。以下「本件請求文書」という。）に対し、法10条2項による延長を行った後、対象文書6件（本件対象文書）を特定し、6文書を部分開示とする決定を行った（原処分）。

これに対し、審査請求人は、令和2年11月18日付けで本件対象文書について、原処分通知書の「不開示理由一覧」において理由番号1及び4として不開示にしたと説明されている部分の審査請求を行った。

2 本件対象文書について

本件審査請求の対象となる文書は、原処分にかかる別紙の2に掲げる6文書である。

3 原処分について

原処分において、本件請求文書に関し、本件開示請求受付時点で、本件対象文書を保有していたことから、同文書をもって開示等決定を行ったものである。

4 審査請求人の主張について

ア 審査請求人は、「（原処分の「不開示理由一覧」における理由番号1及び4で）不開示とされた部分は、入国72時間前以内の陰性証明を求めるという政策形成過程について知る上で、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は疑いを入れない。」と主張している。

イ 原処分では、本件開示対象となった文書を一部不開示としているが、理由番号1で不開示とした部分は下記ウ（ア）のとおり法5条6号に基づく部分であり、また理由番号4で不開示とした部分は下記ウ（イ）のとおり法5条6号に基づく部分であることから、いずれも不開示とする

ことが適当である。

ウ 原処分で不開示とした部分について

(ア) 理由番号1：文書1～5（理由番号2及び3以外の不開示部分）

再入国許可・新規入国許可に係る事務の具体的な内容に関する記述であり，公にすることにより再入国許可・新規入国許可に係る事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため，不開示とした。

(イ) 理由番号4：文書6（理由番号2及び3以外の不開示部分）

検査証明の有効性に係る記載については，上陸審査の具体的な内容に係わるものであり，公にすることにより，事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため，不開示とした。

5 結論

上記の論拠に基づき，諮問庁としては，上記4のとおり，原処分を維持することが妥当であると判断する。

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 令和2年12月25日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 令和3年2月4日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ④ 同月12日 審議
- ⑤ 令和6年9月9日 委員の交代に伴う所要の手続の実施，本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 同月30日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件対象文書について

本件対象文書は，別紙の2に掲げる6文書である。処分庁は，本件対象文書の一部を法5条3号及び6号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，原処分において，不開示理由一覧の理由番号1及び理由番号4（別紙の3に掲げる理由）で不開示とされた部分の開示を求めているところ，諮問庁において改めて検討した結果，別表1に掲げる部分について新たに開示することとし，その余の部分（別表2に掲げる部分。以下「本件不開示維持部分」という。）については不開示を維持することが妥当としていることから，以下，本件対象文書の見分結果に基づき，本件不開示維持部分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

文書1ないし文書6は，いずれも外務本省から在外公館向けに発出した電信形式の通達文書であると認められる。

(1) 別表2の番号1の不開示維持部分について

当該不開示維持部分には、一般に公開されていない外務省のメールアドレスが記載されていると認められる。

当該不開示維持部分を公にすることにより、いたずらや偽計等に使用され、国の機関が必要とする緊急の連絡や部外との連絡に支障を来すなど、国の機関の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められるので、法5条6号柱書きに該当し、不開示とすることが妥当である。

(2) 別表2の番号2の不開示維持部分について

ア 当該部分の不開示を維持した理由について、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、諮問庁から次のとおり説明があった。

当該不開示維持部分には、査証用の印章について記載されている。査証用の印章は、公印として用いられ、当該印章が押印された公文書は、真正な文書であることを示す機能を有している。そのような印章を公にすれば、これを偽造され悪用されるなどして、査証事務の適正な遂行に支障を来すおそれがあるため、不開示とした。

イ 当該不開示維持部分には、査証用の印章の名称及び仕様が記載されていることが認められる。このうち仕様については詳細な記載が認められることから、当該部分を公にすると、偽造され悪用されるなどして、査証事務の適正な遂行に支障を来すおそれがある旨の上記アの諮問庁の説明は、否定し難い。しかしながら、査証用の印章の名称を公にしても、直ちに当該印章が偽造され悪用されるなどして、査証事務の適正な遂行に支障を来すおそれがあるとはいい難く、諮問庁の上記説明は首肯し難い。

したがって、別表3に掲げる部分を除く部分は、法5条6号柱書きに該当すると認められるので、不開示とすることは妥当であるが、別表3に掲げる部分は同号柱書きに該当せず、開示すべきである。

(3) 別表2の番号3の不開示維持部分について

当該不開示維持部分には、再入国関連書類提出確認書等に記載する文書番号の記載方法が記載されていると認められる。

諮問庁は、当該部分が開示されることにより、査証事務の適正な遂行に支障を来すおそれがあると説明する。しかし、当該不開示維持部分には、文書番号の記載方法が記載されているにすぎず、これを公にしても、査証事務の適正な遂行に支障を来すおそれがあるとはいい難く、他に諮問庁から具体的な説明もないことから、諮問庁の説明は首肯し難い。

したがって、当該不開示維持部分は法5条6号柱書きに該当せず、開示すべきである。

(4) 別表2の番号4の不開示維持部分について

当該不開示維持部分には、「特段の事情」の例示及び関係省庁との「特段の事情」に係る協議方法が記載されていることが認められる。諮

問庁は、「特段の事情」の具体的内容や審査方法については公表しておらず、当該不開示維持部分が開示されることにより、査証事務の適正な遂行に支障を来すおそれがあると説明する。しかし、当審査会事務局職員をして外務省ウェブサイト上の情報を検索させたところ、特定年月日の記者会見において、外務報道官が「特段の事情」について例示しており、既に公知の事実となっていると認められる。また、協議方法は推察可能な内容にとどまり、これを公にすることにより、将来における同種の入国制限下において、「特段の事情」の裏をかき、査証の不正な取得を容易にするおそれがあるなど、査証事務の適正な遂行に支障を来すおそれがあるとはいい難く、他に諮問庁から具体的な説明もないことから、諮問庁の説明は首肯し難い。

したがって、当該不開示維持部分は法5条6号柱書きに該当せず、開示すべきである。

3 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3号及び6号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のうち、別表3に掲げる部分を除く部分は、同号柱書きに該当すると認められるので、不開示とすることは妥当であるが、別表3に掲げる部分は、同号柱書きに該当せず、開示すべきであると判断した。

(第2部会)

委員 白井玲子, 委員 太田匡彦, 委員 佐藤郁美

別紙

1 本件請求文書

令和2年8月5日以降（新規入国者については9月1日以降），「特段の事情」による外国人の再入国・新規入国にあたり，出国前72時間以内に実施した新型コロナウイルス「陰性」検査証明を取得することを求めるに至った意思決定過程・検討過程を含むすべての文書。（とりわけ，出国前72時間以内に上記検査証明を一律に求めることが，世界各国の検査状況に照らして合理的なのか，現実的に可能なのかを具体的に検討した文書を含む）

2 本件対象文書

文書1 新型コロナウイルス感染症（国際的な人の往来再開：再入国許可保持者に対する再入国許可）（第54062号）

文書2 新型コロナウイルス感染症（国際的な人の往来再開：再入国許可保持者に対する再入国許可：追電）（第54412号）

文書3 新型コロナウイルス感染症（国際的な人の往来再開：再入国許可保持者に対する再入国許可：追電2）（第54770号）

文書4 新型コロナウイルス感染症（国際的な人の往来再開：再入国許可保持者に対する再入国許可：追電3）（第55790号）

文書5 新型コロナウイルス感染症（国際的な人の往来再開：特段の事情による再入国および新規入国への新たな防疫措置の適用）（第57044号）

文書6 新型コロナウイルス感染症（国際的な人の往来再開：検査証明フォーマットの差し替え等）（第58636号）

3 不開示理由一覧

理由番号1：再入国許可・新規入国許可に係る事務の具体的な内容に関する記述であり，公にすることにより，再入国許可・新規入国許可に係る事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため，不開示としました。

理由番号4：検査証明の有効性に係る記載については，上陸審査の具体的な内容に関わるものであり，公にすることにより，事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため，不開示としました。

別表 1 (諮問庁が新たに開示する部分)

文書番号	頁	新たに開示する部分
文書 1	3 頁目	不開示部分の全部
	1 1 頁目	不開示部分 (別表 2 に掲げる部分を除く)
文書 2	2 頁目	不開示部分の全部
	3 頁目	不開示部分 (別表 2 に掲げる部分を除く)
		不開示部分 (別表 2 に掲げる部分を除く)
	7 頁目	不開示部分の全部
8 頁目	不開示部分 (別表 2 に掲げる部分を除く)	
文書 3	2 頁目	不開示部分の全部
	3 頁目	不開示部分 (別表 2 に掲げる部分を除く)
文書 4	3 頁目	不開示部分の全部
文書 5	2 頁目	不開示部分 (別表 2 に掲げる部分を除く)
	3 頁目	不開示部分 (別表 2 に掲げる部分を除く)
	4 頁目	不開示部分 (別表 2 に掲げる部分を除く)
	7 頁目	不開示部分 (別表 2 に掲げる部分を除く)
文書 6	2 頁目	不開示部分の全部
	3 頁目	不開示部分の全部
	4 頁目	不開示部分の全部

別表 2 (本件不開示維持部分)

番号	文書番号	頁	不開示とした部分
1	文書 2	3 頁目	上から 2 行目のメールアドレス
	文書 5	2 頁目	上から 1 9 行目のメールアドレス
2	文書 1	1 1 頁目	上から 1 箇所目の不開示部分のうち 図形の内側の文字全部及び上から 2 箇所目の不開示部分の全部
		文書 2	3 頁目
	8 頁目		上から 1 箇所目の不開示部分のうち 上部図形の内側の文字全部及び上か ら 2 箇所目の不開示部分の全部
	文書 5	7 頁目	不開示部分の図形の内側の文字全部
3	文書 3	3 頁目	上から 1 行目の 1 0 文字目から 3 行 目の行末まで
	文書 5	3 頁目	上から 1 9 行目の 2 0 文字目から 2

			0行目の行末まで
		4頁目	上から14行目の19文字目から15行目の5文字目まで
4	文書5	2頁目	上から20行目の左から4文字目から21行目の左から5文字目まで
		3頁目	上から8行目の左から8文字目ないし15文字目

別表3（開示すべき部分）

文書番号	頁	開示すべき部分
文書1	11頁目	上から1箇所目の不開示部分のうち図形の内側の文字
文書2	3頁目	不開示部分（別表2に掲げるメールアドレスを除く）
	8頁目	上から1箇所目の不開示部分のうち上部図形の内側の文字全部
文書3	3頁目	不開示部分の全部
文書5	2頁目	不開示部分（別表2に掲げるメールアドレスを除く）
	3頁目	不開示部分の全部
	4頁目	不開示部分の全部
	7頁目	不開示部分の全部