

諮問庁：厚生労働大臣

諮問日：令和5年7月3日（令和5年（行情）諮問第572号及び同第573号）

答申日：令和6年10月25日（令和6年度（行情）答申第514号及び同第515号）

事件名：特定日付け「検疫法第5条第1号に基づく上陸許可について」に係る
 裁判文書の不開示決定（不存在）に関する件
 特定日付け「検疫法第5条第1号に基づく上陸許可について」に係る
 裁判文書の不開示決定（不存在）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙に掲げる各文書（以下、順に「本件対象文書1」及び「本件対象文書2」という。）につき、これを保有していないとして不開示とした各決定については、本件対象文書1を不開示としたことは、結論において妥当であり、本件対象文書2を保有していないとして不開示としたことは、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

本件審査請求の趣旨は、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5年2月24日付け厚生労働省発生食0224第4号及び同第5号により厚生労働大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った各不開示決定（以下、順に「原処分1」及び「原処分2」といい、併せて「原処分」という。）について、その取消しを求めるというものである。

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。

(1) 審査請求書

「2023年2月8日立憲民主党新型コロナウイルス対策本部での宿題事項等」において令和5年1月17日付けの浜検第011702号・浜検第011703号・浜検第011704号をもとに「令和2年特定月日B、以降横浜検疫所長名で発行した『上陸許可証について』を横浜検疫所は『作成または取得した事実はない』『実際に保有していない』とのことですが、どこが作成したのか、また、他所で作成したものを横浜検疫所長名で発行することに問題はないのか、回答ください」に対し、

2月17日厚生労働省から「『上陸許可証』の交付は、検疫法に基づく行為ではありませんが、厚生労働省本省と横浜検疫所との間で協議の上、同所長名義で作成・交付することとしたものです」との回答がなされました。

ところが、厚生労働省発生食0224第4号・厚生労働省発生食0224第5号・厚生労働省発生食0224第6号においても横浜検疫所と同様の理由で、不開示とされました。

厚生労働省本省と横浜検疫所との間で協議作成された書類が、双方から作成、取得、保有していないと、不開示の理由にされると困惑しかありません。

菅総理大臣（当時 2021年2月5日、橋本岳衆議院議員・元ダイヤモンド・プリンセス号（以下「DP号」という。）現地対策本部長の質問に対し菅総理は「新たな感染症の備えにも直結するので、しっかりと検証していく」と答弁）も約束されているDP号の事件の検証にとって、これらの文書の開示は必須です。

これらの文書は保存期間が限られているでしょうから、廃棄されてしまえば、将来、検証する段階になって、肝心要の文書がなくなってしまうことにもなりかねません。

新型コロナにかかわらず、新たな感染症への備えとして、この事故を検証することは日本のみならず、国際的にも重要で、不開示とされた行政文書はこれらの検証のための一級資料（史料）であり、公開される必要があります。

以上の通りの理由で、審査請求を行います。

（2）意見書

ア はじめに

今回請求した行政文書は、いずれも、DP号の事故を検証し、教訓を得るために欠くことのできない資料と考え、開示請求を行ったものである。

令和5年（行情）諮問第572号から第577号（以下、（行情）諮問各号という）にかかる行政文書公開請求はいずれも令和2年2月のDP号からの下船に関する書面であり、一括して意見を申し上げる。

イ 「入国者に対し交付した」書面との記述は誤りである

まず、（行情）諮問各号は「理由説明書」の「3 理由」において、いずれも「入国者に対し交付した」書面としているが、DP号乗船者が日本へ入国（上陸、日本人にあっては帰国。この、入国、上陸、帰国の概念の違いについては別紙の参考資料（略）を参照されたい）したのは、令和2年2月1日、沖縄・那覇港であり、（行情）諮

問各号の書面を受け取ったDP号からの下船者は、早いもので特定月日Bであり、すでに日本へ入国（上陸、日本人にあっては帰国）してから20日以上経過していたものである。

横浜でのDP号からの下船時をもって、ようやく日本へ入国（上陸、日本人にあっては帰国）したかのごとき、はなはだしい誤解があるが、（行情）諮問各号も同様に誤った認識をしている。

（行情）諮問各号は「理由説明書」の「3 理由」の記述は、入国・上陸・帰国の概念においても、DP号乗船者の入国・上陸・帰国の月日・場所の認識においても、二重の誤りを犯すものであり、「3理由」の当該部分の訂正を求める。

ウ 2枚の「上陸許可について」と4枚の「健康カード」

審査請求人が関係各官庁を煩わせ、（行情）諮問各号にかかる行政文書公開請求を求めた理由は各書面の不可解な記載にある。これらの各書面の記述から、各書面の持つ、看過しがたい問題点を指摘したい。

（ア）2枚の「上陸許可について」

横浜検疫所長が発行した2枚の「上陸許可について」と4枚の「健康カード」（厚労省公表は2枚）がある。表題からして、本来いずれも1枚ずつのはずだ。

実はDP号事故の出口戦略（下船方針）の混乱が余すことなくこれらの文書に表されている。

1枚目（令和2年特定月日A配布の）検疫法第5条第1号に基づく上陸許可について（元乗客提供）（資料略）

特定月日A付けで、「検疫法第5条第1号に基づく上陸許可について」という文書が乗客に配られた。公文書であるのに、宛先が書かれていないのが不思議だが、乗客に配られたのだから、乗客宛は間違いがない。

この書面には、自室待機の目的は「感染が拡大しないよう」にすることとしており、下船（厳密には上陸）のために健康観察を行うことを目的とはしていない。健康観察が目的の「自室待機」だったのか、それとも「感染拡大しないよう」にするために「健康観察」が必要で、それを目的にしたのか、日本語としても分からない。いきなり、「自室で待機をお願いしてきました」から「あなたは」に続き、感染の「恐れがない」に続いている。

そして「海上で検疫」したとあるから、検疫であったことには間違いはない。また、この「自室待機」は「お願いしてきました」とあるので、横浜検疫所長の「お願い」（要請）であることも間違いはない。

それでは、乗客はこの「お願い」に任意で応じたのか、検疫法に基づく「隔離」「停留」など何らかの根拠を持つものだったのか、これに準じたものだったのか、この「自室待機」の「お願い」の法的根拠は何も書いていない。この要請自身も何らかの法に基づくものなのか分らないし、任意で要請を求めるのなら、「自室待機」の要請の最初にその旨を明確にすべきだ。

以下、問題点を列挙する。

表題の「検疫法第5条第1号に基づく上陸許可について」の「上陸許可」はおかしい。検疫法第5条第1号に検疫所長が「許可」する規定はどこにもない。

「新型コロナウイルスに感染しているおそれはないと考えられます。」

検疫法5条1号は「感染していないことが明らかであるもの」という表現で、「明らか」とこの文書での「恐れはない」はニュアンスに強弱はある（前者が強い）が、許容範囲とはいえ、公の文書である限り法律用語を使うべきである（これについては、感染者が出ることを厚労大臣は知っていたという関係者の著書もあり、ひょっとしたらわざと法律用語でない表現を使ったのかもしれない）。

「検疫法第5条第1号に基づき、あなたは2月19日以降に、本邦に上陸することができます。」

「上陸することができる」は、検疫法5条の「何人も、当該船舶から上陸し」てはならない、という交通等の制限が、検疫法5条1号の「検疫所長の確認を受けて、当該船舶から上陸」するときに、検疫法5条の「この限りではない」とされるため、「できる」もので、ここでは「許可」という表現を使っておらず、「上陸することができる」という表現は正しいが、「上陸許可」という表題とは整合しない。

「新型コロナウイルスに感染しているおそれはない旨の証明書をお渡しします。」

標題が何々に「ついて」とあり、「検疫法第5条第1号に基づく上陸許可」を渡すにあたっての鑑文書の性格を持つものである。なお、本文では「上陸許可」証ではなく「感染しているおそれはない旨の証明書」を渡す文書になっており、表題と本文の内容が違う。

「感染しているおそれはない旨の証明書」をもらえば、自動的に交通等の制限は解かれ、検疫所長から「上陸許可」などもらわずとも、堂々と下船できる。

2枚目（令和2年特定月日B以降は付された）検疫法第5条第1号に基づく上陸許可について（元乗客提供）（資料略）

先の鑑文書としての「検疫法第5条第1号に基づく上陸許可について」があるのだから、内容はともかく、そもそも表題としては「について」のない「検疫法第5条第1号に基づく上陸許可」でなければおかしい話で、そもそも「について」がつくのがおかしい文書だ。

同じように問題点を列挙する。

「自室で14日間の健康観察期間を経過し、ウイルス検査で陰性が確認されました。」

先の書面では自室待機の目的は「感染が拡大しないよう」とあったが、目的などに一切触れられることなく、単に「健康観察期間が経過」とのみ記載されている。

「新型コロナウイルスに感染しているおそれがないことが明らかである旨の検疫所長の確認を受け、」

「確認」をすることは検疫所長の権限で、「上陸許可」ではなく「新型コロナウイルスに感染しているおそれがない」旨の「陰性証明（陰性確認）」「非感染証明（確認）」であれば理解できる。

「検疫法第5条第1号に基づき本邦に上陸が許可された者であることを証明します。」

主語がない。誰が「あなたに」出したもので、「上陸が許可」されたのか書いていない。検疫所長と考えるのが当然のようだが、これは重要な部分で、検疫法5条1号には検疫所長が上陸にあたって許可を出す（出すことができる）とは書いていない。検疫所長が「確認」し、「許可」した（検疫所長に上陸許可の権限はない）のか、それとも検疫所長が「確認」し、出入国管理官が「許可」したのか（入管法には出入国管理官が外国人の場合上陸を「許可」する規定がある。日本人の場合は入国と上陸を合わせた「帰国の確認」を行う）、それとも別の第三者が「許可」したのか分からない。

「上陸後には、日常の生活に戻ることができます。」

このことは、重要で健康カードのところで検討する。

なお、日本語の表題は「検疫法第5条第1号に基づく上陸許可について」と同じだが、次のように英語の表題は違っている。同じ表題で、違う内容の書面があるのはありえないし、英文と和文が相違するのもあり得ない。

特定月日Aのもの

notice of disembarkation and entering japan according to article5(1) of the quarantine act of japan（日本の検疫法第5条（1）に基づく上陸および日本への入国のお知らせ）

（注 出入国管理法は上陸と入国は異なる概念で、入国は領海に入

った時点を指す)

特定月日B以降のもの

approval disembarkation according to article5(1) of the quarantine act of japan (日本の検疫法第5条(1)に基づく上陸の許可)

(イ) 4枚目の「健康カード」

本来1枚でなければならない「健康カード」が若干の表記の違いを含めて4枚(事実上3枚,内容的に大きく違うのは大別して2枚)あった。「健康カード」と名前は大迎な表現だが,実際はA4のチラシのようなものだ。

これも「上陸許可について」同様,問題点を列挙する。「上陸許可について」で検討した部分は省略する。

1枚目 2020年特定月日A配布の「(健康カード)」(元乗客提供)(資料略)

「船内の自室での待機をお願い」「観察期間が経過」「感染しているおそれはないと判断され,検疫所長より上陸が許可されました」

「下船後も,引き続き一般的な衛生対策を実施していただきますようお願いいたします」

2枚目(元乗客提供) 2020年特定月日Bから特定月日Dに実際配布された差替えと書かれた「(健康カード)」(資料略)

「船内の自室での待機をお願い」「健康観察期間が終了」「感染しているおそれはないと判断され,検疫所長より上陸が許可されました」

「しかしながら,念のため,下船した後も,以下のような行動をしていただきますよう,よろしく申し上げます」(「咳や発熱などの症状が出た場合」「不要不急の外出を控えてください」との表現はあるが,2週間の外出不可は書かれていない)

3枚目 2020年特定月日Cから配布したと厚労省のいう「この紙は2週間お持ちください。特定月日C以降配布予定としていたもの」と書かれた「(健康カード)」(資料略)

3枚目,4枚目は令和2年3月15日厚労省プレスリリースの次の文書の添付文書より引用。「クルーズ船内で14日間の健康観察期間が終了し下船した方に対する健康フォローアップの終了について」

なお,このプレスリリース「クルーズ船内で14日間の健康観察期間が終了し下船した方に対する健康フォローアップの終了について」には「2 下船者へ配布された健康カードについて自治体から

の指摘により、特定月日C以降に下船した方に対して配布した健康カードについて、本来配布する予定であった物（注 4枚目）とは異なる健康カード（注 3枚目）が配布されていた可能性があることが判明しました。各自治体に対しては、2月23日に事務連絡を発出し、下船者に対し、不要不急の外出をできる限り控えていただくこと等を勧告（注 重要な表現）するよう周知しているところです」と本文にあり、「実際に配られた物」（3枚目）と「配る予定だった物」（4枚目）の2枚を添付している。

3枚目は現に配布されたもの（2枚目）と内容は全く同じものだが、差替えはなくなり、この紙は2週間お持ちください。特定月日C以降配布予定としていたものが付け加えられている。

4枚目 後に厚労省が明らかにした、2020年特定月日Bから配布したとする特定月日B配布 特定月日C以降も配布された可能性ありと書かれた「（健康カード）」

「船内の自室での待機をお願い」「健康観察期間が終了」「感染しているおそれはないと判断され、検疫所長より上陸が許可されました」の部分はこれまでのものと変わりはない。

「しかしながら、念のため、下船した後も、以下のような行動をしていただき感染拡大防止にご協力をよろしくお願いいたします」

「感染拡大防止にご協力を」が追加され、以下の文書が追加されている。

「2週間は健康状態を毎日チェックし、不要不急の外出を控えてください。

- ・不要不急の外出を控えるとともに、外出時には必ずマスクを着用してください。

- ・毎日、体温測定を行い、発熱（37.5℃）の有無を確認してください。

- ・咳や呼吸が苦しくなるなどの症状の有無を確認してください。

- ・厚生労働省（又は保健所等）より、定期的に電話・メールであなただけの健康状態を確認させていただきますので、確実に連絡のとれる連絡先をご記入し、下船時に検疫官に提出してください。」

2枚目、3枚目の

「咳や発熱などの症状が出た場合

- ・そのような場合には、学校や会社を休み、不要不急の外出を控えてください。やむを得ず外出する場合は、必ず、公共交通機関の使用は控えてください。

- ・マスクを着用し、あらかじめクルーズ船「ダイヤモンド・プリンセス」に乗船していたことを電話連絡し、すみやかに医療機関を

受診してください。

・受診した場合は、厚生労働省健康フォローアップセンターにご報告ください」の部分が、以下のように差替えられている。

「咳や発熱などの症状が出た場合

・すみやかに下船者専用ホットライン（24時間対応）に連絡し、その指示にしたがい、すみやかに医療機関を受診してください。医療機関の受診にあたっては、あらかじめクルーズ船「ダイヤモンド・プリンセス」に乗船していたことを電話連絡し、医療機関を受診してください。

・マスクを着用し、学校や会社を休み、外出を控えてください。やむを得ず外出する場合は、公共交通機関は使用しないようにしてください。

<下船者専用ホットライン> 新型コロナウイルス感染症に関することは、こちらにご相談ください。（24時間、土日・祝日も開設）

(ウ) 「感染しているおそれはない」ものに「自宅待機」

このように、2枚目と3枚目の「健康カード」は「差替え」以外は同内容で、「差替え」という表現は下船前の特定月日Aに配られた1枚目と「差替え」ることを指すと思われる。私は、のちに1枚目の「健康カード」を入手（元乗客から提供）して、初めて、ネット上で公開されていた2枚目の「健康カード」に書かれてあった「差替え」の意味が分かった。厚労省の発表は「嘘は言っていない」ものの「本当のこととも言わない」ものだ。

1枚目の「引き続き一般的な衛生対策を」が2枚目（3枚目も同じ）では「念のため、下船した後も、以下のような行動を」云々に代わっているが、4枚目のような「2週間は健康状態を毎日チェックし、不要不急の外出を控えてください」と事実上「自宅待機」を求めるものとは明らかに違う内容のものだ。

検疫法5条1号は「感染していないことが明らかであるもの」に交通等の制限を解き、上陸できるとしている。横浜検疫所長が出した「上陸許可について」には「感染しているおそれはないと判断され、検疫所長より上陸が許可されました」とある。

「感染していない」「感染しているおそれはない」にもかかわらず、「念のため、下船した後も、以下のような行動をしていただき感染拡大防止にご協力を」求め、さらに「2週間は健康状態を毎日チェックし、不要不急の外出を控え」るよう「自宅待機」を求めることは、感染している可能性を排除できないから行うものであり、検疫法やこの「上陸許可について」と矛盾、自家撞着を起こすもの

だ。

(エ) 「お願い」から「勧告」に

この厚労省プレスリリースでは「各自治体に対しては、2月23日に事務連絡を発出し、下船者に対し、不要不急の外出をできる限り控えていただくこと等を勧告する」よう求めているとしている。

「勧告」とは「ある事柄を申し出て、その申し出に沿う相手方の措置を勧め、又は促す行為」（学陽出版『法令用語辞典』）で、それ自身、尊重されることが前提の用語で、拘束はしないものの一定の強制力を持つ用語だ（「勧告」という言葉は毎年出される人事院勧告をよく聞かすが、人勧の場合、未実施、不完全実施でも違法でないと言われた時期があったものの、基本的に勧告に基づき給与改定などが実施されている）。

「感染していない」「感染しているおそれはない」ものに、「2週間」の「外出を控え」ることを「勧告」するなどありえない話だ。「お願い」は「勧告」という法律用語とは明らかに相違する。先の『法令用語辞典』には「お願い」はもちろん「要請」も掲載されていない。ちなみに行政指導には「具体的な行動をとるように勧める」勧告が最も強い行政指導とされ、以下、指導、助言、依頼、要請と続くが、この「お願い」を要請と理解しているのか、要請より弱い「行政指導」なのか、行政指導でもないものなのかわからない。

また、行政指導に際しては、相手方に対し①行政指導の趣旨、②内容、③責任者を明確にし、①その権限を行使できる根拠となる法令の条項、②要件、③要件に適合する理由を示す（行政手続法）ことが行政指導の方法とされているから、「お願い」をしたのであれば、少なくともこの手続きを踏むことが当然だ。私たちにはいまだ、誰に「お願い」されて、どの法令に基づいて「隔離」されていたのか、よくわからない。

厚労省・検疫所が出口（下船）に際して出した文書に基づく書面で、「複数のものに対し行政指導をしようとする場合」「公表しなければならない」（同法）のだから、千名を超える下船者に出した文書であり、当然これらのことを厚労省・検疫所は公表すべきだ。

さらに「健康カード」は付随的性格を持つ文書だから、「健康カード」の本文にあたる「上陸許可について」には「上陸後には、日常生活に戻ることができます」とあり、先にも触れたとおり「日常生活に戻ること」と「2週間の外出を控えること」を勧告することは相矛盾するものだ。

(オ) 以上の検討を総括して

検疫所長・厚労省の「上陸許可について」は、「上陸」を許可する権限が検疫所長にあるのかどうかについて、大いなる疑義を持つものだが、これまで検討したように、仮にあの「自室待機」が隔離と同じ効果があり「感染していない」と検疫所長が「確認」したなら、「日常の生活」に戻る（戻れる）ことは当たり前であり、「健康カード」の1, 2, 3枚目は、詳細に記載されているかは別にして（1枚目は「一般的な衛生対策」とまで言い切っており、より制約が「緩い」文書だが）おおむね、同一の趣旨の文書といえる。

ところが、4枚目の「健康カード」は同一の文書の体裁を装っているが、全くの別物と言わなければならない。

「自室待機」が隔離と同じ効果があると考え、潜伏期間を考慮しないPCR検査をもって下船させたことが、下船者からの感染者の輩出という、あってはならない不幸な事態を巻き起こす。2週間の厳密な意味での隔離がなされず、さらに潜伏期間も考慮されずPCR検査が行われたのだから、その結果は、下船時点での「陰性」を証明するものでなく、検査時点、つまり、2週間と考えられている潜伏期間前の時点の「陰性」を証明（それも不確か）するものでしかなかったのだ。

また、厚労省の言うように「健康カード」の配布ミスがあり、配られていない可能性があるとするならば、何人に配られ、何人に配られていないのか、具体的に公表されなければ、配られた事実さえ疑わしく、まして、この配布ミスの事実すら、1か月たって公表したことは、行政への信頼を大きく損なうものだ。一言でいえばやり口が姑息だ。

「上陸許可証」について言えば、特定月日Eに韓国・仁川検疫所で厳密な隔離後、私がもらったのは韓国政府からの「陰性証明書」だけで、既に入管上の韓国の入国手続きは済ませていたので、改めて検疫所から「許可」などはもらわなかった。韓国と日本の検疫、入管制度が類似しているとすると、やはり横浜検疫所長が出せるのは「陰性証明書」や「感染していない」ことの確認書でしかないはずだ。

ちなみに1枚目の「健康カード」では「感染しているおそれはない旨の証明書」を「安心して生活いただけるよう」「お渡しします」とある。つまりどう考えても「非感染証明書」のことだ。なお、これらが出されれば横浜検疫所長から「許可」されずとも、検疫法の規定から自動的に「交通等の制限は解かれ」下船（上陸）できるもので、「上陸許可証」はどう考えてもおかしい表現だ。

このように、法的にも、行政の在り方としても、書面の様式とし

ても、英訳の問題としても、そもそも日本語としてさえもこれらの「上陸許可証」と「健康カード」は検証されなければならない重要な問題だ。

隔離や停留、交通の制限という問題は、移動の自由という重大な人権にかかわるものであり、「想定外」や「やむを得なかった」だけで済まされる事柄ではなく、疎かにできない重要な課題だ。

これら2枚の「上陸許可について」と4枚の「健康カード」から見えてくるものは、DP号の集団感染事故の出口にあたる下船方針の策定にあたり、いかに政府が混乱していたのかを示すものであり、また、混乱の原点が科学（ウィルスの潜伏期間を考える）に基づかず、法に基づく対処（隔離、停留）をおろそかにし、結論（特定月日B）ありきで下船日を設定したことにある。不十分ながらも科学的知見によって策定された出口戦略（下船方針）を、政治的配慮（「特定月日B」ありき）によって変更したことから、一挙に噴き出した矛盾が、余すことなくこれらの文書にあらわされている。

DP号事故の出口（下船）に至って、なぜ、さらにあのような大混乱を生じさせたのかを考えてきた。このような失敗を繰り返さないためにこれらから学ぶ教訓は多いと思う。

このように、検疫所・厚労省の「上陸許可について」は、許可する権限が検疫所長にあるのかどうかについて、大いなる疑義を持つところではあるが、あの「自室待機」によって「隔離」と同じ効果があり（こう考えることが「恐怖の下船方針」のもとになっている。2週間の隔離がなされていなかった、すなわち、下船時点での「陰性」を証明するものでなく、検査時点の2週間と考えられている潜伏期間前時点の「陰性」を証明するものでしかなかったのである。そのため、現に下船後7人の陽性者を輩出した。この問題点は別に置くとして）、「感染していない」と検疫所長が「確認」したなら、「日常の生活」に戻ることは当たり前であり、先に配布された3枚の「健康カード」は、詳細に記載されているかは別にして（特定月日A配布の1枚目は「一般的な衛生対策」とまで言い切っており、より緩い文書だが）、おおむね、同一の趣旨の文書であるが、4枚目の「健康カード」は、同一の文書の体裁を装っているが、全くの別物と言わなければならない。

繰り返すが、配布ミスがあり、配られていない可能性があるとするならば、何人に配られ、何人に配られていないのか、具体的に公表されなければ、配られた事実さえ疑わしい。まして、この配布ミスの事実すら、1か月たって公表したことは行政文書の管理において問題だ。

エ 「迅速な対応」を理由に決裁文書未（不）作成は合理性を欠く

（行情）諮問各号は判で押したように「当時の特定船舶（わざわざDP号をこのような表現にするのかも意味が分からない。厚労省のホームページではDP号と表記されている）における新型コロナウイルス感染症の感染状況などを踏まえ、迅速な対応が求められていた」ことを、決裁文書未（不）作成の理由としている。そして「厚生労働省本省と横浜検疫所で対応を協議し、口頭での了解を得た」と主張する。それゆえ、決裁文書は「作成されず」「取得もされていない」と主張する。

このことについて検討したい。

当時、DP号船内において現地対策本部の責任者として陣頭指揮を取られた橋本岳元厚労副大臣は労作『新型コロナウイルス感染症と対峙したダイヤモンド・プリンセス号の四週間』（日本公衆衛生協会）において「この方針（19日からの下船方針）については、橋本が手書きでポンチ絵を書いて大臣室に持ち込み、加藤大臣にもご説明して了解をいただいた。その後総理官邸における打ち合わせでもこの方針が説明されたうえで、17時25分からの加藤大臣記者会見においても発表され、あわせてプレスリリース『クルーズ船ダイヤモンド・プリンセス号からの下船について』も公表された」と、当時の官邸、厚労省、現地を交えた緊迫した状況を克明に綴られている。

この著作にあるように、厚労省は2月15日「クルーズ船ダイヤモンド・プリンセス号からの下船について」において次のようにプレスリリースしている。

「1 国立感染症研究所は、武漢からのチャーター便第1便から第3便までのPCR検査の結果（540人が陰性、陽性の1人についてもウイルス検出量は陰性に近いレベル）を踏まえ、14日間の健康観察期間中に発熱その他の呼吸器症状が無く、かつ、当該期間中に受けたPCR検査の結果が陰性であれば、14日間経過後に公共交通機関等を用いて移動しても差し支えないとの見解を示しています。

2 クルーズ船ダイヤモンド・プリンセス号の乗客のうち、陽性者や陽性者と同室の方を除く70歳以上の高齢者については、PCR検査を実施済み又は実施中です。このPCR検査で陰性の方については、上記1の見解に基づき、14日間の健康観察期間が終了する2月19日から、この14日間の健康状態を改めて確認し、問題が無い方については更なるPCR検査を行わずに、順次下船していただくこととします。

3 さらに、陽性者や陽性者と同室の方を除く70歳未満の方については、2月16日目途から順次PCR検査を実施し、その結果が陰性

の方についても、上記2と同様の取扱いとします。

4 この間同室者が陽性であった方については、その方について感染拡大防止対策がとられた時点から、上記2に従って対応します。」

さらに、これらが具体化されたものが「横浜港で検疫中のクルーズ船の乗客の健康観察期間終了に伴う下船について」で、2月18日に次の通りプレスリリースされている。

「2月3日に横浜港に到着し、現在着岸検疫を実施中のクルーズ船『ダイヤモンド・プリンセス』については、2月5日の朝以降、感染が拡大することのないよう乗客全員の自室での待機をお願いし、健康観察を行っております。これまで、横浜港到着時に乗船していた乗客のうち、入院加療が必要な方、新型コロナウイルスへの感染が確認された方、高齢の方、基礎疾患を有する方等を含む一部の乗客が、検疫法第5条第3号に基づき、緊急やむを得ないと認められ、検疫所長の許可を受け、下船したところです。

健康観察の開始から14日目となる2月19日までの間、発熱・呼吸器症状等の症状がなく経過し、ウイルス検査で『陰性』であることが確認された乗客については、WHOにおいて健康観察の対象とすべき期間が14日間とされていること等を踏まえ、新型コロナウイルスに感染しているおそれはないことが明らかであることから、2月19日、検疫法第5条第1号に基づき、検疫所長から順次上陸が許可され、下船し、日常の生活に戻ることができるものと考えています。

【参考】検疫法（昭和26年法律第201号）（抄）

（交通等の制限）

第5条 外国から来航した船舶又は外国から来航した航空機（以下「船舶等」という。）については、その長が検疫済証又は仮検疫済証の交付を受けた後でなければ、何人も、当該船舶から上陸し、若しくは物を陸揚げし、又は当該航空機及び検疫飛行場ごとに検疫所長が指定する場所から離れ、若しくは物を運び出してはならない。ただし、次の各号のいずれかに該当するときは、この限りでない。

一 検疫感染症の病原体に汚染していないことが明らかである旨の検疫所長の確認を受けて、当該船舶から上陸し、若しくは物を陸揚げし、又は当該航空機及び検疫飛行場ごとに検疫所長が指定する場所から離れ、若しくは物を運び出すとき。

二 （略）

三 緊急やむを得ないと認められる場合において、検疫所長の許可を受けたとき。

※クルーズ船から搬出される荷物の安全性について

現在のところ、ウイルスが見つかった場所から積み出された物品

との接触から人が新型コロナウイルスに感染したという疫学的情報はありませぬ。WHOも、一般的にコロナウイルスは、手紙や荷物のような物で長期間生き残ることができないとしています。」

厚労省は「新型コロナウイルス感染症の感染状況などを踏まえ、迅速な対応が求められていた」ため、決裁文書を作成する暇がなかったと主張するが、「橋本が（2月）15日昼前に副大臣室で見せられた検疫終了の手順案」とあるように、すでにDP号からの乗客の下船に向けての「手順案」は15日昼前までにはできており、同日「17時25分からの加藤大臣記者会見」で公にされ、その日にプレスリリースされている。さらに、2月18日にはより具体化されたものが、プレスリリースされている。

橋本著書には、その後、下船に向け船内で起こる「ドタバタ」（それが4枚の「健康カード」の混乱のもとになっている）についても詳細に記述されているが、下船の「手順案」が遅くとも2月15日にはできていたとすれば、特定月日Bの下船までには5日間あったわけで、「迅速な対応が求められていた」ため、つまり、時間がなかったので決裁文書を作る余裕がなかった、などという言い訳は合理性を欠くものである。

また、橋本著書によっても明らかのように、官邸にまで報告される重要な案件が単に「厚生労働省本省と横浜検疫所で対応を協議し、口頭での了解を得た」とするのは、当時の現地対策本部の責任者の証言にも反するものだ。さらに、関係省庁との調整も行われなければならず、これらの文書が何の決裁文書もなく、「口頭」のみで作成されることは考えられない。

さらに、当時、世間の耳目を一身に集め、マスコミ報道を独占したDP号の事故であり、日本の新型コロナウイルス感染症との闘いにおける巻頭を飾るDP号の感染症の爆発的拡大への対処の貴重な世界的、歴史的な史料ともいえるこれら決裁文書が残されていないとすれば日本の国政を一手に担う立場にいる官僚がすることではなく、無責任極まりなく、到底、理解されるものではない。

オ 終わりに

DP号での船内「隔離」は、移動の自由という重大な人権にかかわる問題であり、「想定外」や「やむを得なかった」だけで済まされる問題ではなく、疎かにできない重要な問題であり、この船内「隔離」について、「上陸許可証について」「健康カード」は唯一乗船者に配布された公式な書面である。

先に引用した橋本著書においても「橋本が（2月）15日昼前に副大臣室で見せられた検疫終了の手順案」に始まり、DP号からの下船

にあたって、「上陸許可証について」「健康カード」に至る、これらを決裁するための文書があることは火を見るよりも明らかである。

厚労省、横浜検疫所は、行政文書の公開にあたって橋本著書にある「橋本が（2月）15日昼前に副大臣室で見せられた検疫終了の手順案」「橋本が手書きで（書いた）ポンチ絵」の開示を求めるなど、審査請求人が通常では入手できないような精緻な内容を入手したうえで、審査請求しなければ、これらの文書を開示しないのだろうか。

福田康夫元首相は「なぜ公文書を残すことに懸命になっているかといえば、これが日本国の証しだから。『「これこれこうした議論を経て、こんな法体系を積み上げて、今のこの社会ができていますよ』というプロセスを示すものであり、国際社会に向けて『日本はこうやってきた』と説明するための証拠品なんです」（2023年7月9日、文春オンライン）と行政文書の重要性を説いておられる。

D P号における新型コロナウイルスの爆発的拡大事故は国際的にも、歴史的にも後世に教訓を与えるものである。

3月15日、厚労省は「クルーズ船内で14日間の健康観察期間が終了し下船した方に対する健康フォローアップの終了について」において「2月3日に横浜港に到着したクルーズ船「ダイヤモンド・プリンセス」の乗客のうち、船内で14日間の健康観察期間が終了し2月19日から23日にかけて順次下船した計1,011人の方への健康フォローアップが終了しました」（「クルーズ船内で14日間の健康観察期間が終了し下船した方に対する健康フォローアップの終了について」）とプレスリリースした。この千名を越えるD Pの乗客（その後下船した乗員にも）に配布され、横浜検疫所長のサインまで入った、乗船者にとって新型コロナへの「陰性」を証明するただ一つ書類が、決裁文書もなく「口頭での了解」で交付されたと言われて誰が理解できるというのであろうか。

D P号の下船者は、特定月日Bから、日常通りの生活を、公共交通機関で帰って、と言われて帰宅した、その日のうちにさらに2週間の自宅「隔離」を言い渡された。船内「隔離」に続き、二重にも三重にも理不尽な目にあわされたD Pの乗客にとって、どのような不備があろうと、これらの「上陸許可書」は、D P号で新型コロナウイルスの恐怖の中で耐え忍んだことを証明する唯一の書類である。自らの存在を示すものとさえいえる。私ごとながら、私にとって「上陸許可証」と同じ性格を持つ、韓国政府発行の「陰性証明書」を今でも大事に保存している。

「検疫終了の手順」にかかる行政文書はあるが、その最終に乗船者に配布した「上陸許可証について」「健康カード」を作成するための

行政文書はない、などと、何とかして、不都合な行政文書を隠蔽しようとする姿勢ではなく、このDP号の事件を検証し、将来に活かすために、審査請求人の求める行政文書を公開されるようお願い申し上げます。

さらに、これらの文書は歴史的にも重要な文書であり、決して廃棄されることのないよう、併せてお願いしたい。

DP号の事件から教訓が得られることがなければ、日本でお亡くなりになった13名（外国への帰国後の死亡を含めると14名）の方々、また病床で呻吟された多くの重症者の方々、712名の感染者、そして3712名の乗船者に申し訳が立たない。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件各審査請求の経緯

(1) 審査請求人は、開示請求者として、令和4年12月20日付け（同月22日受付）で、処分庁に対して、法3条の規定に基づき、本件対象文書1及び本件対象文書2に係る各開示請求を行った。

(2) これに対して、処分庁が令和5年2月24日付け厚生労働省発生食0224第4号により原処分1を行い、同第5号により原処分2を行ったところ、審査請求人は、これを不服として、同年3月31日付け（同年4月3日受付）で本件各審査請求を提起したものである。

2 諮問庁としての考え方

本件各審査請求については、原処分は妥当であり、棄却すべきである。

3 理由

(1) 原処分の妥当性について

本件各開示請求は、特定船舶からの下船に当たって、令和2年特定月日Bに下船する者に交付された「検疫法第5条第1号に基づく上陸許可について」の発行に係る決裁文書（本件対象文書1）及び令和2年特定月日A、翌日下船予定の者に交付された「検疫法第5条第1号に基づく上陸許可について」の発行に係る決裁文書（本件対象文書2）の開示を求めるものである。

特定船舶からの上陸許可については、当時の特定船舶における新型コロナウイルス感染症の感染状況等を踏まえ、迅速な対応が求められていたことから、これに係る行政文書については、厚生労働省本省及び横浜検疫所で対応を協議し、口頭での了解を得た上で、入国者に対し交付したものである。そのため、本件各開示請求に係る行政文書である決裁文書は、処分庁において作成されておらず、横浜検疫所から取得もされていない。

(2) 審査請求人の主張について

審査請求人は、審査請求書において、「新型コロナにかかわらず、新

たな感染症への備えとして、この事故を検証することは日本のみならず、国際的にも重要で、不開示とされた行政文書はこれらの検証のための一級資料（史料）であり、公開される必要があります。」と主張するが、原処分 of 妥当性については、上記（１）で示したとおりであるため、その主張は失当である。

4 結論

以上のとおり、本件各審査請求については、処分庁は、各開示請求に係る行政文書を作成又は取得しておらず、これを保有していないと認められることから、原処分は妥当であり、棄却すべきである。

第4 調査審議の経過

当審査会は、本件各諮問事件について、以下のとおり、併合し、調査審議を行った。

- | | | |
|---|------------|---------------------------------|
| ① | 令和5年7月3日 | 諮問の受理（令和5年（行情）諮問第572号及び同第573号） |
| ② | 同日 | 諮問庁から理由説明書を収受（同上） |
| ③ | 同月31日 | 審査請求人から意見書を収受（同上） |
| ④ | 令和6年10月10日 | 審議（同上） |
| ⑤ | 同月18日 | 令和5年（行情）諮問第572号及び同第573号の併合並びに審議 |

第5 審査会の判断の理由

1 本件各開示請求について

本件各開示請求は、本件対象文書1及び本件対象文書2の開示を求めるものであり、処分庁は、本件対象文書1及び本件対象文書2については、事務処理上作成又は取得した事実はなく、実際に保有していないとして、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1及び本件対象文書2の開示を求めており、諮問庁は、原処分は妥当であるとしていることから、以下、原処分1の妥当性及び本件対象文書2の保有の有無について検討する。

2 原処分1の妥当性について

- (1) 本件対象文書1に係る開示請求については、特定個人が横浜検疫所から交付を受けた、令和2年特定月日B付け「検疫法第5条第1号に基づく上陸許可について」（以下「上陸許可について」という。）を前提として、その発行に係る決裁文書の開示を求めるものである。

本件の開示請求書に添付された「上陸許可について」において、特定個人の氏名等の情報が明らかにされていることから、本件対象文書1が存在しているか否かを答えることによって、当該特定個人が特定船舶に乗船し、上陸許可に係る文書を交付されたという事実の有無（以下「本件存否情報」という。）が明らかになるものと認められる。

本件存否情報は、法5条1号本文前段に規定する個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものと認められ、法令の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報（同号ただし書イ）に該当するとは認められず、同号ただし書ロ及びハに該当する事情も認められない。

- (2) 法の定めた開示請求権制度は、何人に対しても、請求の目的の如何を問わず開示請求を認める制度であることから、開示・不開示の判断に当たっては、開示請求者が誰であるかは考慮されず、請求者が誰であっても同じ開示・不開示の判断がなされるものである。本件対象文書1に係る開示請求については、特定個人の氏名等が記載されている情報に係るものであることから、本件対象文書1が存在しているか否かを答えるだけで、本件存否情報を明らかにし、法5条1号の不開示情報を開示することになるため、本来、法8条の規定により開示請求を拒否すべきものであったと認められる。
- (3) 以上のとおり、本件対象文書1に係る開示請求については、本来、存否応答拒否すべきであったと認められるが、処分庁は、原処分において、本件対象文書1の存否を明らかにしてしまっている。このような場合においては、原処分を取り消して改めて法8条の規定を適用する意味はなく、本件対象文書を不開示としたことは、結論において妥当といわざるを得ない。

3 本件対象文書2の保有の有無について

- (1) 審査請求人は、審査請求書及び意見書において、「検疫法第5条第1号に基づく上陸許可について」の発行を受けた経緯等について説明するとともに、当該文書の発行に係る決裁文書の存在について主張する。
- (2) この点について、当審査会事務局職員をして、諮問庁に補足説明を求めさせたところ、おおむね以下のとおり説明する。

ア 船舶等を介して検疫感染症の病原体が国内に侵入するおそれがない又はほとんどないと認められた場合、検疫法17条又は18条に基づき、検疫済証又は仮検疫済証を検疫所長から船舶等の長に対し交付することにより、検疫法5条に規定する交通等の制限が解除され、乗船客等は上陸等が可能となる。

イ 本件の「検疫法第5条第1号に基づく上陸許可について」については、当該船舶の乗客から、上陸許可を認める証明書を発行してほしいとの要望を受けたため、便宜上作成した文書であり、法的根拠に基づいて交付を行った文書ではない。

なお、当該文書は本件対応のために作成したものであり、他の事例では作成していない。

ウ 当該文書の発行については、迅速な対応が求められていたため、医

薬・生活衛生局生活衛生・食品安全企画課（現在の企画・検疫課）と横浜検疫所において調整を行い、横浜検疫所長の口頭了解を得て作成した文書であり、決裁文書を含め、意思決定に関する文書は残っていない。

エ なお、本件審査請求を受けて、関係部署の書庫や共有フォルダ等を改めて探索したが、本件対象文書2に該当する文書は発見されなかった。

(3) 諮問庁の説明は、新型コロナウイルス感染症の発生という特殊な状況下において、便宜上、一般的な上陸許可の際には作成していない文書を作成・交付したとするものである。審査請求人は、当該文書の発行に係る妥当性等について主張するが、迅速な対応が求められる当時の特殊な状況の下で、関係部署の口頭了解により、乗客の便宜のために文書を作成・発行したとする諮問庁の説明については、その事実関係に係る説明内容を覆す事情は認められず、また、その外に、決裁文書の存在を伺わせる事情も認められない。このため、当該説明は是認せざるを得ない。

また、上記(2)エの文書の探索範囲等についても不十分とはいえない。

したがって、厚生労働省において、本件対象文書2を保有しているとは認められない。

4 審査請求人のその他の主張について

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。

5 本件各不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1及び本件対象文書2につき、これを保有していないとして不開示とした各決定については、本件対象文書1の存否を答えるだけで開示することとなる情報は法5条1号に該当し、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否すべきであったと認められるので、本件対象文書1を不開示としたことは、結論において妥当であり、厚生労働省において本件対象文書2を保有しているとは認められず、これを保有していないとして不開示としたことは、妥当であると判断した。

(第3部会)

委員 長屋 聡, 委員 久末弥生, 委員 葭葉裕子

別紙

- 1 令和2年特定月日B検疫法第5条第1号に基づく上陸許可について 発行
にかかるとる決裁文書（本件対象文書1）
- 2 令和2年特定月日A検疫法第5条第1号に基づく上陸許可について 発行
にかかるとる決裁文書（本件対象文書2）