

諮問庁：外務大臣

諮問日：令和5年10月13日（令和5年（行個）諮問第243号）

答申日：令和8年4月8日（令和8年度（行個）答申第5001号）

事件名：本人の「帰国のための渡航書」の作成と発給に関わ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1に掲げる文書に記録された保有個人情報（以下「本件請求保有個人情報」という。）の開示請求に対し、別紙の3に掲げる各文書（以下、順に「文書2」ないし「文書5」といい、併せて「本件文書」という。）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。）を特定し、その一部を不開示とした決定については、諮問庁がなお不開示とすべきとしている部分を不開示とすることは妥当であるが、別紙の4に掲げる各文書に記録された保有個人情報を特定し、更に該当するものがあれば、これを特定し、改めて開示決定等をすべきである。

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、令和5年6月16日付け個人情報保護第2023-00026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、その取消しを求める。

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

ア 審査請求人は特定年月日A未明に特定国Aで拘束され、特定年月日Bに解放されて特定国Bに1日滞在し、特定年月日Cに帰国した。特定年Aに所持していた旅券は拘束者に奪われたまま返還されなかったため、外務省により発行された「帰国のための渡航書」を用いて帰国した。

イ 審査請求人は令和2年2月10日にこの「渡航書」の作製（原文ママ）と発給にかかわる全ての文書の開示を請求したが、開示内容が不十分だったために同年7月6日に審査請求（情個審第1535号）を

した。諮問が行われた結果（行個 諮問第160号）、令和5年6月16日に当該開示決定がなされたが、再び不十分な内容であったため、改めて審査請求し、未だ開示されていない全ての文書の開示と、開示された文書の全ての黒塗り部分の開示を求める。

ウ 前述の通り、解放されたのは特定年月日Bだが、「渡航書」の発行日は特定年月日Dとなっており、3年4カ月拘束されている間に音沙汰もなかったところへ、実際に解放される1カ月以上前に「渡航書」が発行されていたことになる。

エ 令和5年6月16日付けで開示された文書2によれば、特定年月日Eに在特定国B日本大使館員の携帯電話に何者かからSMSによるメッセージが入り、同大使館が外務大臣宛に対応の指示を求め、特定年月日F付けの外務大臣発の同大使館宛の文書3では私の旅券番号を記した上で何がしかの指示が伝えられている。さらに、外務省職員の代筆による「渡航書」発行のための申請書（別紙の2に掲げる文書。以下「文書1」又は「先行開示文書」という。）には、末尾の「外務省記入欄」に「特定年月日F付」の日付が入っている。当開示請求の趣旨からすれば、「渡航書」発給のための申請書（文書1）を外務省職員が特定年月日Fに記入したと考えられる。

オ この申請書（文書1）の欄外には「受理日 特定年月日D」「発行日 特定年月日D」「交付日 特定年月日G」「満了日 特定年月日H」とあり、実際に発給された「渡航書」の記載と合致する。しかし、開示された文書の中に、この日付前後のものはない。それどころか、前述の特定年月日F付けの文書3の次の文書4は解放翌日の「特定年月日G」付けで、特定年月日Iから特定年月日Bまで全くの空白となっている。

カ 「特定年月日G」付けの文書4は、外務大臣から在特定国B日本大使館に対し、私が特定年A当時の旅券を所持している場合には「当該旅券にて帰国せしめて差しつかえない」とし、所持していないなら「渡航書」を発行するよう指示するものである。旅券を持っていればその旅券で帰国できるのは当然のことで、所持していなければ「渡航書」で帰国するしかないのは当たり前のことである。しかし、そのような自明のことであってもいちいち指示し、次の「特定年月日J」付けの文書5では「渡航書」を発給した旨を外務大臣宛に報告している。

キ ところが、この文書5は「特定年月日G 10時10分頃」に私から紛失届を「徴した」とし、「渡航書を職権にて発給した」と記されており、申請書（文書1）にある「発行日 特定年月日D」とくい違っている。

- ク 前述のとおり、旅券を所持していればそのままその旅券で帰国させ、持っていなければ「渡航書」を発行しろ、という当然のことまで外務大臣から指示し、その通りにしたことを在特定国B日本大使館が報告している。にもかかわらず、申請書（文書1）の「発行日 特定年月日D」の前後に何もやりとりがない、またはあったにも関わらず全く文書が残っていないというのは異様であり、何らかの関連文書が存在すると考えるのが妥当であり、それら全ての開示を求める。
- ケ 文書2ないし文書5の発受信時刻を不開示にとした理由を縷々述べているが、時刻の公表が「電信の秘密保全に支障が生じ、国の安全が害されるおそれ、交渉上不利益を被るおそれ、及び外交事務全般の適正な遂行に支障を及ぼす」おそれなど存在しない。全て開示すべきである。
- コ 文書2の不開示部分の理由を「開示することにより、当該関係者の権利利益を侵害するおそれがあるため」とあるが、【メッセージ全文】とある部分は当該関係者の身元を示すものではなく、不開示は不当であり、開示すべきである。
- サ 「特定年月日F」付けの文書3の不開示部分の理由として、「人質事件に係る交渉の経緯や我が国政府の対応方針等に関する情報であり、開示することにより、犯罪の予防や捜査その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあるため、不開示としました」とある。
- シ しかし、これ以前の日付の文書で開示されているのは「特定年月日E」付けの文書2だけで、これ以後のものは「特定年月日G」付けの文書4まで3年近く空白であり、「渡航書」が発行されたのは「発行日 特定年月日D」でこの前後の日付の文書は開示されていない。「特定年月日E」付けの文書2で何者かから一方的にメッセージが来ているだけで、結局は「特定年月日D」まで「渡航書」は発行されていない。およそ交渉が行われていたとは考えられず、文書3の不開示部分の「人質事件に係る交渉の経緯」は不開示の理由にあたらぬ。
- ス また、何者かからSNSがあっただけで「渡航書」申請書（文書2）を用意し、結局は「特定年月日D」まで3年近くにもわたって発行しなかったことをみれば、「我が国政府の対応方針等」とはあくまでも受動的なものでしかなく、何らかの交渉や働きかけによるものではないことは明らかである。
- セ 「テロリストと交渉しない」とは日本政府が公言してきたことであり、安保理でも決議されていることであって、これをそのまま踏襲していることを公言することが「犯罪の予防や捜査その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれ」など存在しない。不開示は不当

であり、開示すべきである。

(2) 意見書

ア 本件対象情報について

外務省は、『本件審査請求に係る開示請求の対象となる保有個人情報、既に審査請求人に対して開示済みの「渡航書発給申請書」及び部分開示済みの関連文書（文書2から文書5）のみである』と主張する。しかし、特定年月日Aに特定国Aで拘束された審査請求人の帰国のための渡航書が特定年月日Dになって外務省代筆によって申請され発行されたことについて、関連する文書が開示された文書（文書2から文書5）のみであるはずがない。帰国のための渡航書の発行までの経緯と意思決定に関わる全ての連絡文書や検討文書の開示を請求する。

外務省は渡航書発給申請書（文書1）について、『本件同欄に文書3の日付及び公電番号が記載されている事実からも、文書3に本件帰国のための渡航書発給の主たる経緯等が記載されていたことが認められる』と述べ、『既に関示した渡航書発給申請書（文書1）及び部分開示とした文書2ないし文書5の他、審査請求人に対する渡航書の発給に関して作成された書類は存在せず、審査請求人による開示請求に対して開示し又は開示を検討すべき文書は存在しない』と重ねて強調している。

しかし、文書3の日付とは特定年月日Fであり、文書1と実物の渡航書によれば渡航書発給申請書の受理・渡航書発行の日付は特定年月日Dで、その間に約2年9カ月もの空白がある。

外務省の主張によれば「本件渡航書発給申請書は、当時、特定国Aにおいて武装勢力に拘束されていた審査請求人が解放された際に速やかな援護対応を行うために、審査請求人が解放される前に領事の代筆により作成されたものである」という。しかし、審査請求人が特定国Aで拘束されたのは特定年月日Aである。3年以上もの間に申請も発行もしなかった渡航書を、なぜ特定年月日Dになって「審査請求人が解放された際に速やかな援護対応を行うため」に申請・発行したのか。その経緯等が記されている文書が特定年月日F付けの文書3のみであるはずがない。また、渡航書発行の2年9カ月も前の文書3に「主たる経緯等」が記載され、その後に経緯自体が存在せず関連文書が一切存在しないとは考え難い。

誰からも何の報告も連絡も指示も了解も決裁もなく、何ら記録も残さないまま突然、特定年月日Dに渡航書が申請・発行されたとする外務省の主張はあまりにも不自然である。

ここで本件審査請求の経緯を振り返る。

- ① 審査請求人が令和2年2月に『特定年月Aに作製された自分自身の「帰国のための渡航書」の作製と発給にかかわる全ての文書』を開示請求
- ② 令和2年4月8日付けで外務大臣が一部開示決定。「渡航書発給申請書」のみを開示<個人情報保護 第2019-00372号>
- ③ 審査請求人が令和2年10月（原文ママ）に、②決定の取り消しを求める審査請求<令和2年（行個）諮問第160号>
- ④ 情報公開・個人情報保護審査会が令和5年4月17日付けで、「不開示とされた部分を開示すべきであり、本件請求保有個人情報を改めて特定し、開示決定等をすべきである」と結論する答申<令和5年度（行個）答申第5008号>
- ⑤ 令和5年6月16日付けで外務大臣が一部開示決定<個人情報保護 第2023-00026号>
- ⑥ 審査請求人が令和5年7月に「当該処分を取り消し、公開請求した情報に関連する全ての関連文書の公開を求める」趣旨の本件審査請求<令和5年（行個）諮問第243号>

外務省は②の一部開示決定で「渡航書発給申請書」のみを一部開示し、審査請求人はこの決定の取り消しと全ての文書の開示を求めて審査請求した（③）。これに対し外務省は「本件審査請求に係る開示請求の対象となる本件対象保有個人情報は、既に審査請求人に対して部分開示済の本件文書のみである」「本件においては、これらの他、審査請求人に対する渡航書の発給に関して作成された書類は存在せず、審査請求人による開示請求に対して開示し又は開示を検討すべき文書は存在しない」と主張した。

しかし、情報公開・個人情報保護審査会は答申（④）で「審査請求の理由からしても、およそ渡航書の発給に関して作成された文書に限定した上で開示を求めているとは解し難い。そうすると、原処分における文書の特定は、開示請求者（審査請求人）の開示請求の趣旨を正しく理解せずに行われた不適切なものであり、不当といわざるを得ない」と断じた。

さらに「本件については、審査請求人が特定国Aにおいて拘束されていたとのことであるから、特定国Bの領事が職権により本件文書を作成するに至るまでには、審査請求人の拘束に関する事実関係、身柄の解放見通し等についての情報や邦人の安全確保、保護についての政府方針等に関する文書が一切存在しないとは考え難い。そして、当該

情報や当該政府方針等が存在する場合は、本件請求保有個人情報に該当するものと認められる」と指摘し、『保有個人情報全てを対象とした上で・・・「帰国のための渡航書の発行までの経緯と意思決定に関わる連絡文書や検討文書」を含め・・・これを特定し、改めて開示決定等をすべきである』と求めている。

この答申を踏まえて開示されたのが本件の文書1ないし文書5だが、外務省はこの他に作成された書類は存在しないと主張している。答申によれば「審査請求人の拘束に関する事実関係、身柄の解放見通し等についての情報や邦人の安全確保、保護についての政府方針等」が存在すれば本件請求保有個人情報に該当するのであり、外務省は文書1ないし文書5の記載以外にこうした情報を何ひとつ得ていないか、得ていても全く記録に残していないと主張していることになる。

特定年月日Dの渡航書発行以前の日付の文書は特定年月日E付けの文書2と特定年月日Fの文書3だけで、黒塗り部分から推測される分量は計400字程度しかない。文書4は特定年月日G、文書5は特定年月日Jで、いずれも審査請求人が解放された後のものである。つまり、審査請求人が特定年月日Aに特定国Aで拘束されて特定年月日Bに解放されるまでの間に外務省が公文書に残した「審査請求人の拘束に関する事実関係、身柄の解放見通し等についての情報や邦人の安全確保、保護についての政府方針等」の記録は400字程度しかなく、しかもその記録は解放の約2年10カ月も前の文書2件だけだという。およそ信じがたい主張である。

文書3の不開示部分に審査請求人の解放見通しや渡航書発行を指示するなどの内容があるとしても、実際に申請・発行されたのが2年9カ月も後の特定年月日Dである経緯が記されているとは考え難い。2年9カ月も後になって突然、何の情報も連絡も脈絡も根拠も報告も決裁もなく渡航書が申請され発行されることなどあり得ず、文書3の存在はむしろ、なぜ実際の申請・発行が特定年月日Dであるのかを示す文書が他に存在することを強く示唆するものである。

また、審査請求人が解放された後に作成された文書4、文書5には解放の1カ月半前の特定年月日Dに渡航書が発行された経緯は何ら記されていない。特定年月日F付の文書3と特定年月日G付けの文書4の間の日付の文書が一切存在しないとする主張は信用に値しない。

さらに、渡航書発行の約2年9カ月も前に書かれた文書3のみに「主たる経緯等」が記載されているとの主張が不自然であるだけでなく、審査請求人が全ての関連文書の開示を求めているにも関わらず「主たる経緯等」に限定した開示は、本件請求だけでなく審査会答申

の趣旨を正しく理解せずに行われた不適切なものであり、不当といわざるを得ない。

イ 原処分の妥当性について

(ア) 文書2の不開示部分について

「文書2の一部不開示部分は、開示しないことを前提として関係者から寄せられた意見又は情報」であることを不開示の根拠としているが、そのような前提があることを示す証拠は提示されていない。

『文書2の「メッセージ全文」部分は、拘束事件に係る交渉の経緯や我が国政府の対応方針等に関する情報』とするが、それが真実である証拠は提示されていない。「開示することにより、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ及び他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被るおそれ及び犯罪の予防や捜査その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある」としているが、それが妥当な「おそれ」であるか判断のしようがない。

特定年月日E付けのこの文書の不開示部分に、特定年月日Dの渡航書申請・発行の「主たる経緯等」が記されているという根拠も証拠もなく、真実であるか確認のしようがない。実際の渡航書の発行から2年9カ月も前の記載が真に発行の経緯や理由を示しているものか疑わしい。全て開示すべきである。

(イ) 文書3の不開示部分について

「文書3の不開示部分は、拘束事件に係る交渉の経緯や我が国政府の対応方針等に関する情報であり、開示することにより、犯罪の予防や捜査その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある」としているが、そのような情報であることも、その「おそれ」が妥当であるという根拠も示されていない。

「他国との信頼関係が損なわれるおそれ及び他国との交渉上不利益を被るおそれがある」とも主張しているが、そのような「おそれ」が妥当であると判断できる証拠は何も示されていない。

文書3は渡航書発給申請書（文書1）の「外務省記載欄」に記されてる日付と同じ日付の文書だというだけで、特定年月日F付の文書3が、特定年月日Dの渡航書発行の「主たる経緯等」を記したものであるという証拠は示されていない。特に、発行から2年9カ月も前の発行の経緯や理由を示しているものか疑わしい。単に、渡航書発給申請書に記載された日付の文書を公開しただけで、不開示部分が実際は発行とは何の関係もない記載である可能性が否定できない。全て開示すべきである。

(ウ) その他の不開示部分について

「発受信時刻、パターン・コード、局課番号等、背景の斜字」を開示することの「おそれ」を縷々述べているが、発受信時刻等の開示がそれら「おそれ」につながるとは考え難い。全て開示すべきである。

(エ) 渡航書の作成と発給に関する文書

『「渡航書の作成と発給」に関する文書は、渡航書発給申請書の他、旅券法施行規則18条2項所定の書類及び渡航書発給の経緯等を記載した書類のみ』とし、「既に関示済みの申請書及び部分開示済みの公電以外には、審査請求人に対する渡航書の発給に関して作成された書類は存在しない」と主張しているが、およそ信じがたい主張であり、審査会答申にも反することはアで述べた通りであり、全て開示すべきである。

ウ 審査請求人の主張について

(ア) 「渡航書の作成に関連する文書は、旅券法施行規則18条2項所定の書類及び部分開示した文書2から4のみであり、本件渡航書の発給に当たって作成された書類は既に関示済みのもの以外の存在しない」と主張しているが、旅券法施行規則所定の書類に限定した開示は審査会答申が「審査請求の理由からしても、およそ渡航書の発給に関して作成された文書に限定した上で開示を求めているとは解し難い。そうすると、原処分における文書の特定は、開示請求者（審査請求人）の開示請求の趣旨を正しく理解せずに行われた不適切なものであり、不当といわざるを得ない」と断じた通りである。

また、実際の渡航書発行の2年9カ月も前に作成された文書2、文書3、解放後に作成された文書4、文書5以外に審査会答申が指摘する「審査請求人の拘束に関する事実関係、身柄の解放見通し等についての情報や邦人の安全確保、保護についての政府方針等に関する文書」が一切存在しないとは考え難い。

従って、外務省の主張には理由がない。

(イ) 「そもそも、渡航書発給に関し、審査請求人が特定国Aでどのような状況にあったかなどといった事情の詳細は、渡航書発給の判断には関係がない」と主張するが、(理由)1では「本件渡航書発給申請書は、当時、特定国Aにおいて武装勢力に拘束されていた審査請求人が解放された際に速やかな援護対応を行うために、審査請求人が解放される前に領事の代筆により作成されたものである」と述べている。

特定年月Bに特定国Aで拘束されてから常時、有効期限が切れないう渡航書を発給し続けていたならまだ理解のしようはあるが、

文書3の特定年月日Fから実際に発行された特定年月日Dまでの間に渡航書が発給されておらず存在していなかったことは明らかである。拘束当初から3年以上がたち、文書3から2年9カ月も過ぎた特定年月日Dになって発給したのは「審査請求人が特定国Aでどのような状況にあったかなどといった事情の詳細」が関係したから以外にあり得ない。

従って、この点についての外務省の主張も認められない。

(ウ) 『身代金支払いの有無等、解放までの経緯と意思決定過程の詳細情報は、そもそも審査請求人が開示請求を求める個人情報として「帰国のための渡航書の作製と発給に関わる全ての文書」に該当せず』と主張するが、これについても審査会答申が「原処分における文書の特定は、開示請求者（審査請求人）の開示請求の趣旨を正しく理解せずに行われた不適切なものであり、不当といわざるを得ない」「審査請求人の拘束に関する事実関係、身柄の解放見通し等についての情報や邦人の安全確保、保護についての政府方針等に関する文書が一切存在しないとは考え難い。そして、当該情報や当該政府方針等が存在する場合は、本件請求保有個人情報に該当するものと認められる」と指摘している通りである。外務省は審査会の答申を尊重すべきであり、この主張も誤りである。

また、「開示することにより、当該関係者の権利利益を侵害するおそれがある上、犯罪の予防や捜査その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあり、国の安全が害されるおそれ、交渉上不利益を被るおそれ、及び外交事務全般の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため」として「開示が許されない情報である」と主張している。

しかし、個人名やその他帰属情報などがなければ個人の特定は不可能である。また、身代金を払うことは身代金目的で日本人などを狙う犯罪やテロ行為等を助長するため国連安保理でも禁じており、「身代金が払われた」との言説が広まっている現状を払拭することこそが犯罪の予防や操作その他の公共安全と秩序、国の安全のために必要である。また、身代金を払わないという国際公約を守っていることを証明すること、「特定国Cが払った」などと日本政府に協力した他国を貶める流言を放置せずに払拭することこそが、交渉上不利益を被るおそれ、及び外交事務全般の適性な遂行に支障を及ぼすおそれを回避するために必須である。

2015年のイスラム国日本人質事件では、外務省大臣官房長も委員である「邦人殺害テロ事件の対応に関する検証委員会」が報

告書を作成し、外部の有識者に詳細情報を開示したうえで検証しているが、審査請求人の事件については全く行われていない。同報告書では「政府としては、テロに屈すればかえって日本人が狙われることになるため、テロには屈しないとの基本的立場を堅持しつつ」などと「テロに屈しない」という立場を強調している。身代金を払わないことは安保理決議で各国に求められていることであり、日本政府もそのように対応していることを過去には強調している。他国の政府も同様であり、身代金を払っていないことを明らかにすることは何ら問題がないどころか、国際的にも犯罪予防のためにも求められている姿勢である。

むしろ、「身代金が払われた」との言説が流布されていることについて何ら対応せず、定説として世界に広まることを放置していることを黙認している外務省の姿勢こそが、「犯罪の予防や捜査その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあり、国の安全が害されるおそれ、交渉上不利益を被るおそれ、及び外交事務全般の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」を引き起こしている。

こうした「おそれ」さえ述べれば一切の情報開示を回避できると外務省は考えているようだが、都合のよう場合（原文ママ）にだけ検証委員会を設けて報告書を作成するのではなく、同様の事件が発生した場合には同等程度の検証を行うべきである。それを全く行おうとしない以上、情報を全て開示し、政府・外務省の対応が妥当であったのかどうかなどの評価を国民に委ねるべきである。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 経緯

処分庁は、審査請求人が令和2年2月10日付けで行った法に基づく本件請求保有個人情報の開示請求に対し、渡航書発給申請書（文書1）を特定の上、その一部を不開示とする決定を行った（令和2年4月8日付け個人情報保護第2019-00372号。以下「先例決定」という。）

その後、審査請求人が、令和2年7月3日付け審査請求書により、先例決定を取消し、「公開請求した情報に関連する全ての関連文書の公開」を求めて不服申立て（原文ママ）を行った。（令和2年7月3日付け審査請求書）。

これを受け、諮問庁が、令和2年9月30日付け諮問書により、情報公開・個人情報保護審査会に対し、諮問を行ったところ、同審査会より、令和5年4月17日付け答申書（令和5年度（行個）答申第5008号。以下「先例答申」という。）が交付され、同答申書に基づき、先例決定において、一部不開示とした部分については開示し、関連文書を改めて特定の

上、その一部を不開示とする決定を行った（令和5年6月16日付け個人情報保護第2023-00026号。原処分）。

これに対し、審査請求人は、原処分を取り消し、「公開請求した情報に関連する全ての関連文書の公開」を求めている。

2 理由

(1) 本件対象情報について

本件審査請求に係る開示請求の対象となる保有個人情報、既に審査請求人に対して開示済みの「渡航書発給申請書」（文書1）及び部分開示済みの関連文書（文書2から文書5）のみである。

渡航書発給申請書は、旅券法19条の3に規定される「帰国のための渡航書」の発給の際に作成される書類である。

本件渡航書発給申請書は、当時、特定国Aにおいて武装勢力に拘束されていた審査請求人が解放された際に速やかな援護対応を行うために、審査請求人が解放される前に領事の代筆により作成されたものである。

渡航書の発給申請に当たっては、旅券法19条の3第2項、同法施行規則18条2項所定の添付書類を提出する必要があるとされているところ、審査請求人に対する渡航書の発給に際しては、同人の写真（同項2号）並びに旅券を所持しない理由及び申請に至る経緯等を記載した書面（同項3号）については申請書に添付又は記載されており、戸籍謄本その他日本国籍を有することを証明する文書（同項1号）については、前記のような本件渡航書発給に至る経緯及び同人に対する過去の旅券発給歴に鑑みて省略されている（旅券の発給申請における戸籍謄本等の省略につき同法施行規則3条2項参照）。

渡航書発給申請書の「外務省記載欄」は、証明写真に関する指導経緯、発給の理由・経緯、申請書訂正の経緯等渡航書発給の際に、外務省において把握した事項、検討結果等を記載するために設けられた欄であり、本件同欄に文書3の日付及び公電番号が記載されている事実からも、文書3に本件帰国のための渡航書発給の主たる経緯等が記載されていたことが認められる。

本件においては、既に開示した渡航書発給申請書（文書1）及び部分開示とした文書2から文書5の他、審査請求人に対する渡航書の発給に関して作成された書類は存在せず、審査請求人による開示請求に対して開示し又は開示を検討すべき文書は存在しない。

(2) 原処分の妥当性について

ア 文書2の不開示部分について

原処分において、文書2の一部不開示部分は、開示しないことを前提として関係者から寄せられた意見又は情報であり、開示すること

により、当該関係者の権利利益を侵害するおそれがあるため、法14条2号に該当する。

更に、再度検討した結果、文書2の「メッセージ全文」部分は、拘束事件に係る交渉の経緯や我が国政府の対応方針等に関する情報であり、開示することにより、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ及び他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被るおそれ及び犯罪の予防や捜査その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあるため、法14条4号及び5号に該当すると判断する。

イ 文書3の不開示部分について

文書3の不開示部分は、拘束事件に係る交渉の経緯や我が国政府の対応方針等に関する情報であり、開示することにより、犯罪の予防や捜査その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあるため法14条5号に該当する。

更に、再度検討した結果、他国との信頼関係が損なわれるおそれ及び他国との交渉上不利益を被るおそれがあるため、法14条4号に該当すると判断する。

ウ その他の部分不開示について

文書2ないし文書5に係る「発受信時刻、パターン・コード、局課番号等、背景の斜字」については、現在外務省が使用している電信システムの管理に係る情報であり、開示することにより、電信の秘密保全に支障が生じ、国の安全が害されるおそれ、交渉上不利益を被るおそれ、及び外交事務全般の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、法14条4号及び7号に該当する。

エ 渡航書の作成と発給に関する文書

審査請求人は、開示請求を求める個人情報として「帰国のための渡航書の作製と発給に関わる全ての文書」としているが、前記のとおり、「渡航書の作成と発給」に関する文書は、渡航書発給申請書の他、旅券法施行規則18条2項所定の書類及び渡航書発給の経緯等を記載した書類のみであり、本件においては、既に開示済みの申請書及び部分開示済みの公電以外には、審査請求人に対する渡航書の発給に関して作成された書類は存在しない。

(3) 審査請求人の主張について

ア 審査請求人は、渡航書発給申請書(文書1)の「外務省記載欄」に「特定年月日F付」の日付が入っていることを踏まえ、「特定年月日Dに渡航書が発行されるに至った前後に何もやりとりがない、またはあったにも関わらず文書が残っていないのは異様であり、何らかの関

連文書が存在するのが妥当であり、それら全ての開示をもとめる」などと主張する。

しかしながら、前記のとおり、渡航書の作成に関連する文書は、旅券法施行規則18条2項所定の書類及び部分開示した文書2から文書4のみであり、本件渡航書の発給に当たって作成された書類は既に開示済みのもの以外に存在しない。

審査請求人が主張する「特定年月日F付」の記載に関して、同記載は、本件で部分開示している文書を示すものであり、審査請求人の推論は誤りである。

よって、審査請求人のこの点の主張には理由がない。

イ また、審査請求書記載の本件審査請求の理由に照らすと、審査請求人が本件開示請求及び審査請求に及んだ目的は、同人が特定国Aでの拘束から解放された際に我が国政府が身代金を支払った事実がないことを公に主張するための資料を入手することにあると考えられる。その上で、審査請求人は、「開示された内容が不十分であるため、未だ開示されていない全ての文書の開示と開示された文書の全ての黒塗り部分の開示を求める」ものと思われる。

しかしながら、そもそも、渡航書発給に関し、審査請求人が特定国Aでどのような状況にあったのかなどといった事情の詳細は、渡航書発給の判断には関係がない。渡航書の発給と関連する文書は、既に開示済みの文書1を含む文書2から文書5のみであり、確かに、これらの文書中には、渡航書発給に必要な限りで審査請求人の置かれた当時の状況に関する記載があるが、不開示部分に関しては前記した理由に基づくものである。また、文書1から文書5に記載のない当時の状況は、渡航書発給のために必要がないから記載がないのであって、審査請求人の当時の状況が文書1ないし文書5に記載されていること自体をもって、審査請求人が主張するような状況を記載している文書全てが渡航書発給に関する文書の範囲に含まれると評価することはできない。

なお、審査請求人は、文書2の不開示理由につき、「不開示部分は当該関係者の身元を示すものではなく、不開示は不当であり、開示すべきである。」と主張しているが、そもそも当該情報は開示しないことを前提として関係者から寄せられた意見又は情報である上、不開示とした内容を他の情報と照合することにより開示請求者以外の特定の個人が識別されるおそれが認められることから、当該不開示部分を開示することにより、当該関係者の権利利益を侵害するおそれがあることは明白である。

したがって、この点についての審査請求人の主張も認められない。

ウ なお、審査請求人は、前記のとおり自らが解放された際の身代金支払の有無について我が国政府が保有する情報を入手する目的で本件開示請求及び審査請求に及んだことを明らかにしているところ、審査請求人が入手しようとしていると考えられる身代金支払いの有無等、解放までの経緯と意思決定過程の詳細情報は、そもそも審査請求人が開示請求を求める個人情報として「帰国のための渡航書の作製と発給に関わる全ての文書」に該当せず、また、そのような情報は、拘束事件に係る交渉の経緯や我が国政府の対応方針等に関する情報や開示しない事を前提として関係者から寄せられた意見又は情報であり、その性質上当然に、開示することにより、当該関係者の権利利益を侵害するおそれがある上、犯罪の予防や捜査その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあり、国の安全が害されるおそれ、交渉上不利益を被るおそれ、及び外交事務全般の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため法14条2号、4号、5号ないし7号に該当する情報であって、開示が許されない情報である。

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5年10月13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14日 審議
- ④ 同月20日 審査請求人から意見書を收受
- ⑤ 令和8年3月9日 委員の交代に伴う所要の手續の実施、本件対象保有個人情報の見分及び審議
- ⑥ 同年4月2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、本件請求保有個人情報の開示を求めるものであり、処分庁は、文書1に記録された保有個人情報を特定し、その一部を不開示とする処分を行った（先例決定）。

先例決定に対し、審査請求人は、本件請求保有個人情報の再特定及び文書1の不開示部分の開示を求める審査請求を行った。

諮問庁は、上記審査請求に係る諮問を当審査会に行い、当該諮問に対する答申（先例答申）を踏まえ、裁決を行った。

処分庁は、当該裁決に基づき、本件請求保有個人情報の開示請求につき、先例決定に追加して、本件文書に記録された保有個人情報（本件対象保有個人情報）を特定し、別表のとおり、その一部を法14条2号、4号、5

号及び7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、本件請求保有個人情報の再特定及び不開示部分の開示を求めている。

諮問庁は、原処分で不開示とした部分のうち、上記第3の2(2)アのとおり、文書2につき法の適用条項として法14条4号及び5号並びに同イのとおり、文書3につき同条4号を追加し、また、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、本件文書の不開示部分のうち、別紙の5に掲げる部分については新たに開示することとするが、その余の部分(以下「不開示維持部分」という。)は、なお不開示とすべきとしていることから、以下、本件対象保有個人情報の見分結果を踏まえ、本件対象保有個人情報の特定の妥当性及び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 本件対象保有個人情報の特定の妥当性について

(1) 本件対象保有個人情報の特定の経緯等について、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。

ア 「渡航書の作成と発給」に必要とされる文書は、旅券法施行規則18条2項(現行同規則22条2項)所定の添付書類のみであり、渡航書発給の際に作成される書類である文書1に記録された保有個人情報を本件請求保有個人情報として特定し、先例決定を行った。

イ 先例答申を受け、再度検討及び探索を行った結果、本件請求保有個人情報として渡航書発給の経緯を記載した4文書(本件文書)に記載された保有個人情報を追加して特定し、当該文書を部分開示とする原処分を行った。

ウ 先例決定で特定された文書1及び原処分で特定された本件文書に記録された保有個人情報の外、本件請求保有個人情報は保有していない。

(2) 以下、検討する。

ア 諮問庁は、上記(1)のとおり、先例決定で特定された文書1及び原処分で特定された本件文書に記録された保有個人情報の外、本件請求保有個人情報は保有していない旨説明する。

しかしながら、当審査会は、この点につき、先例答申において、「審査請求人の拘束に関する事実関係、身柄の解放見通し等についての情報や邦人の安全確保、保護についての政府方針等に関する文書が存在しないとは考え難い」と判断しており、同判断を変更すべき事情も見当たらない。

そうすると、原処分における保有個人情報の特定は、本件開示請求の趣旨をいまだに限定的に解釈しており、相当ではないといわざる

を得ない。

イ このことに加えて、本件文書の文書2の文書名は「特定国Aにおける邦人フリージャーナリスト拘束疑い事案（連絡：第3報）」であることからすれば、第1報及び第2報の文書も渡航書発給までの経緯を記載した文書として存在し、当該文書に記録された保有個人情報も本件請求保有個人情報に該当するものと認められる。

ウ したがって、外務省において、少なくとも上記第1報及び第2報の文書に記録された保有個人情報を保有していると認められるので、これを特定し、本件請求保有個人情報の探索を実施し、本件請求保有個人情報に該当するものがあれば、これを特定し、改めて開示決定等をすべきである。

3 不開示維持部分の不開示情報該当性について

(1) 別表の番号1に掲げる部分について

文書2ないし文書5は、外務省と在外公館の間でやり取りした電信形式の文書であると認められる。

ア 標記の不開示部分を不開示とした理由について、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。

当該部分は発受信時刻、パターン・コード及び局課番号であり、これらを公にした場合、電信システムの暗号化方式の秘密保全に支障が生じるおそれがあるため、不開示とした。

イ かかる諮問庁の説明を踏まえると、当該部分を公にすることにより、国の安全が害されるおそれ及び他国との交渉上不利益を被るおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由があると認められるので、法14条4号に該当し、同条7号について判断するまでもなく、不開示とすることが妥当である。

(2) 別表の番号2に掲げる部分について

ア 当該部分を不開示とした理由について、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。

当該部分には、特定国Bの館員に対して送付されたメッセージが記載されている。本件のような国際的な人質事件では、通常、関係者にあつては、自身の身元及び提供した情報は当然秘匿されるものであるという期待と信頼が前提となっている。こうした前提の下で、本件人質事件に関し、関係者からもたらされた情報を開示することは、他国の政府等関係機関との信頼関係が損なわれ、今後の国際テロ事件に関する情報収集全般に支障を来すおそれがあるため、不開示とした。

イ 我が国が国際的な連携の下で国際テロ事件に関する情報収集を行っ

ている状況においては、公にしないことを前提に提供された情報を明らかにすることとなれば、他国との信頼関係が損なわれ、今後の国際テロ事件に関する情報収集全般に支障を来すおそれがあるなどとする上記アの諮問庁の説明は、不自然、不合理とはいえず、これを否定し難い。

したがって、当該不開示部分については、公にすることにより他国との信頼関係が損なわれるおそれ及び国の安全が害されるおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由があると認められるので、法14条4号に該当し、同条2号及び5号について判断するまでもなく、不開示とすることが妥当である。

(3) 別表の番号3に掲げる部分について

当該部分には、本省から特定国Bの在外公館に対して行った指示が記載されていることが認められる。

ア 当該部分を不開示とした理由について、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。

(ア) 文書3は、文書2により、特定国Bの在外公館からもたらされた情報を受け、本件人質事件に対する我が国及び関係国の対処方針を当該公館に対して指示した文書であり、文書3を公にすることによって、文書2の内容が推察されるおそれがある。

(イ) 国際的な人質・誘拐事件においては、人質が解放された後でも、政府や関係国がどのように事件に関与したかが公になると、今後の同種の犯罪に対する我が国及び関係国の対応を予見させることになり、我が国及び関係国の対応を制約することになるばかりでなく、将来の同種の犯罪の予防、鎮圧等の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあるため、不開示とした。

イ 国際的な人質・誘拐事件の特殊性について改めて論じるまでもなく、当該部分を公にすることにより、本件人質事件に対する我が国及び関係国の対処方針等が明らかとなり、今後の同種の犯罪に対する我が国及び関係国の対応を予見させることになり、将来の同種の犯罪の予防、鎮圧等の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある旨の上記アの諮問庁の説明は首肯できる。

したがって、当該部分は、犯罪の予防、鎮圧等の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由があると認められるので、法14条5号に該当し、同条4号について判断するまでもなく、不開示とすることが妥当である。

4 審査請求人のその他の主張について

審査請求人のその他の主張は、当審査会の上記判断を左右するものでは

ない。

5 本件一部開示決定の妥当性について

以上のことから、本件請求保有個人情報の開示請求に対し、本件対象保有個人情報を特定し、その一部を法14条2号、4号、5号及び7号に該当するとして不開示とした決定については、諮問庁がなお不開示とすべきとしている部分は、同条4号及び5号に該当すると認められるので、同条2号及び7号について判断するまでもなく、不開示とすることが妥当であるが、外務省において、別紙の2及び3に掲げる各文書に記録された保有個人情報の外に開示請求の対象として特定すべき保有個人情報として別紙の4に掲げる各文書に記録された保有個人情報を保有していると認められるので、これを特定し、調査の上、更に本件請求保有個人情報に該当するものがあれば、これを特定し、改めて開示決定等をすべきであると判断した。

(第2部会)

委員 武藤京子、委員 佐藤郁美、委員 寺田麻佑

別紙

- 1 本件請求保有個人情報
特定年月に作製された自分自身の「帰国のための渡航書」の作製と発給にかかわる全ての文書
- 2 先例決定で特定された文書
文書1 渡航書発給申請書
- 3 本件文書
文書2 特定国Aにおける邦人フリージャーナリスト拘束疑い事案（連絡：第3報）（第2652号）
文書3 特定国Aにおける邦人フリージャーナリスト拘束疑い事案（当該邦人の責任国入国に向けた対応）（第134201号）
文書4 その他旅券業務（審査請求人）（第111208号）
文書5 その他の旅券業務（審査請求人）（第3616号）
- 4 特定すべき文書
（1）特定国Aにおける邦人フリージャーナリスト拘束疑い事案（連絡：第1報）
（2）特定国Aにおける邦人フリージャーナリスト拘束疑い事案（連絡：第2報）
- 5 諮問庁が新たに開示する部分
文書2の背景の斜字

別表（原処分において処分庁が不開示とした部分及び理由）

番号	不開示とした部分	不開示とした理由	不開示条項
1	文書 2 ないし文書 5 （発受信時刻、パターン・コード、局課番号等、背景の斜字）	現在外務省が使用している電信システムの管理に係る情報であり、開示することにより、電信の秘密保全に支障が生じ、国の安全が害されるおそれ、交渉上不利益を被るおそれ、及び外交事務全般の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるので、不開示とした。	法 1 4 条 4 号、7 号
2	文書 2（番号 1 以外の不開示部分）	開示しないことを前提として関係者から寄せられた意見又は情報であり、開示することにより、当該関係者の権利利益を侵害するおそれがあるため、不開示とした。	法 1 4 条 2 号
3	文書 3（番号 1 以外の不開示部分）	人質事件に係る交渉の経緯や我が国政府の対応方針等に関する情報であり、開示することにより、犯罪の予防や捜査その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあるため、不開示とした。	法 1 4 条 5 号