

諮問庁：法務大臣

諮問日：平成29年4月12日（平成29年（行個）諮問第70号）

答申日：平成29年7月12日（平成29年度（行個）答申第64号）

事件名：難民認定申請に関して特定日に本人の供述を録取した調書の一部開示決定に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

「特定日に行われた事情聴取において作成された供述調書等の一切の書面」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、その一部を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する部分のうち、供述調書の添付文書の2枚目及び4枚目の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28年11月21日付け管東総第4074号により東京入国管理局長（以下「処分庁」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、原処分のうち、審査請求人の供述が記録されている部分の不開示決定処分を取り消すとの裁決を求める。

#### 2 審査請求の理由

##### (1) 審査請求書

原処分が保有個人情報に記録されている供述調書（以下、第2においては「本件文書」という。）のうち、審査請求人の供述が記録されている部分（以下「本件不開示部分」という。）を不開示としたのは、法14条7号柱書きに該当するとの論拠に基づく。しかし、以下論ずるように、本件不開示部分はこれに該当せず、原処分のうち本件不開示部分を不開示とした処分は違法であり取り消されるべきである。

##### ア 法14条7号柱書きの要件

法14条7号柱書きにいう「当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」とは、当該事務又は事業の本質的な性格、具体的には、当該事務又は事業の目的、その目的達成のための手法等に照らして、その適正な遂行に支障を及ぼすおそれをいう（東京地判平成25年2月7日平24（行ウ）211号に同旨。）。

具体的には、「支障」の程度は、名目的なものでは足りず実質的なものが要求され、「おそれ」の程度も単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性が必要とされる。また、これらの要件の判断に当たっては、個人情報開示請求をした者が当該情報を知る利益と、客観的に具体的に想定される当該情報を開示することにより生じる不利益とを比較考量すべきである（以上、前掲東京地判平成25年2月7日に同旨。）。

また、情報公開・個人情報保護審査会の答申のなかには、「不開示部分が極めて簡潔で定型的な記載であることからすると、これにより、当局の着眼点等が明らかになるとは言えず、当該不開示部分を開示したとしても当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとまでは認められない。」としたものがある（平成24年2月27日（平成23年度（行個）答申第176号））。この答申のいうように、支障を及ぼすおそれがあるか否かは、文書の記載内容も十分加味して判断されるべきである。

イ 「当該事務又は事業の本質的な性格」及び「当該事務又は事業の目的、その目的達成のための手法」

本件における「事務」とは、難民認定申請の処理をいう。

難民とは、「難民の地位に関する条約（以下「難民条約」という。）第一条の規定又は難民の地位に関する議定書第一条の規定により難民条約の適用を受ける難民」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）。難民である旨の認定は、法務大臣が行う（入管法61条の2第1項）。このように、認定の可否の基準は、条約によって定められており、法務大臣は、申請者に関して把握した事実関係に基づき、申請者が条約上の難民に該当するかを判断する。上記条約の締約国である日本国の法務大臣は、申請者に関して正確な事実関係に基づいて、適正に決定を行わなければならないはずである。

よって、本件における事務の本質的な性格かつその目的は、正確な事実に基づいて、法務大臣による難民該当性に関する適正な決定を導くことである。

正確な事実関係の把握に基づく適正な難民該当性の判断という要請は、入管法の規定にも以下のように具体的に現れている。すなわち、法務大臣は、申請者の「提出した資料に基づき、その者が難民である旨の認定」（入管法61条の2第1項）をすることができる。他方、難民調査官や入国審査官は、難民の認定に関する処分を行うために必要な場合には、事実の調査を行うことができるとされている（入管法61条の3第2項3号、61条の2の14第1項、第2項）。このように、事実関係の把握は、原則として申請者が提出した資料によって行われるものとし

つつ、補完的に難民調査官や入国審査官にも事実調査権限を与えることで、より正確になされるべきものとして制度設計されている。

したがって、上記の目的達成のための手段とは、法務大臣が、難民申請者による資料提出と難民調査官や入国管理官による調査を通じて正確な事実を把握することをいう。

#### ウ 「情報を知る利益」の重要性

##### (ア) 難民認定手続における申請者の供述の重要性

前記のとおり、難民認定は、申請者の提出した資料に基づいて行われる（入管法61条の2第1項）。しかし、申請者は、書類やその他の証拠によって自らの供述を裏付けることができないことが少なくない。むしろ、その供述の全てについて証拠を提出できる場合のほうが例外に属するとされ、ほとんどの場合、迫害から逃れる者はごく最少の必需品のみを所持して到着するものであって身分に関する書類すら所持しない例も多い（国連難民高等弁務官事務所「難民認定基準ハンドブック－難民の地位の認定の基準及び手続に関する手引き」日本語訳第四版（改訂版）（以下「ハンドブック」という。）196項、特定書籍参照）。

だとすれば、難民認定手続においては、申請者にとって自己の供述が極めて重要な認定資料となる。この点、行政側もしばしば「申請者の供述が極めて重要な認定資料となる」と述べる（平成26年10月9日（平成26年度（行個）答申第50号）等）。

よって、難民認定申請者である審査請求人の供述調書である本件文書は、審査請求人の難民認定申請の帰趨を握る、極めて重要な書面といえる。このような本件文書の重要性を考慮すると、審査請求人に誤りがないか確認させ、万一供述調書に誤りがあった場合、速やかに訂正請求（法27条1項）を行うことを認めなければならない。

##### (イ) 本件文書に誤りがないか確認する必要性は極めて高い

難民認定手続における供述調書は、通訳を介しての聴取となるという特殊性から、誤りが介在しやすい。通訳が申請者の供述を誤認し、それがそのまま調書に記載されることが考えられる。供述の最後には、調書の読み聞かせをした上で供述者に署名させており、制度設計上、供述者本人による確認という過程を通して供述調書に誤りがないことを担保する仕組みが採用されている。しかし、母語ではない言語で聴取がなされている場合には、前記のとおり、誤りが生じやすいので、読み聞かせのみでは不十分である。

さらに、少数言語を母語とする申請者の場合、入国管理局が申請者の母語での通訳者を手配することができず、日本語と英語の通訳で聴取が行われることがある。その場合、申請者は、外国語である英

語を使って供述し、読み聞かせの際には供述した内容を英語で確かめなくてはならない。よって、母語以外の言語で供述調書の作成が行われた場合、申請者としては自由に操ることができない言語を用いているのであるから、供述調書に誤りが介在する可能性は、更に高まる。

難民認定における通訳に関して、ハンドブックは、「十分に能力のある通訳を付されることを含めて、関係当局に申請を行うに当たって必要な便宜を与えられねばならない」と述べる（ハンドブック192項（iv））。これは、母語以外の言語で、外国の当局に自らの申請を行うに当たり、技術的及び心理的に重大な困難を抱えているかもしれない（同190項）ことを背景とする。具体的な困難としては、母語以外の言語でのコミュニケーションにより、自分の体験した事実や記憶を正確に供述できないこと、供述調書に誤った内容が記載されること、誤りに気付かず供述調書に署名してしまうこと等が想定される。このように、十分に能力のある通訳を付すことは、庇護を求める国における言語を母語としない者に対する、手続保障の観点からの要請である。

以上のとおり、本件文書は、典型的に誤りが介在している蓋然性が高く、手続保障上、十分に能力のある通訳が付された上で作成されるべき書面である。したがって、万が一にでも誤りのないよう、申請者が供述内容について開示を受け、改めて供述に誤りが介在していないかどうかを確かめる必要性は、極めて高い。

#### （ウ）難民不認定処分がなされた場合の不都合性

万一難民認定申請が認められず、難民不認定の処分がなされた場合、申請者は、不服申立てを行い、ないし行政訴訟を提起することによって、処分の違法性を争わなければならない。しかし、不服申立て手続を通して難民認定がされたのは、平成27年においてわずか0.35パーセント（2275人中8人、法務省入国管理局報道発表資料）である。また、第189回国会（常会）における「我が国における難民認定の状況に関する質問主意書」に対する答弁書によれば、行政訴訟によって難民不認定処分が取消され又は無効とされたのは、平成17年1月から平成27年7月末までの期間でわずか9.19パーセント（870件中80件）である。これら統計からも明らかなように、一度難民不認定の処分がなされると、それを事後的に覆すのは極めて困難である。

また、難民認定申請における申請者の供述は、不服申立てや行政訴訟の手続の中で、申請者に不利な資料・証拠として利用される可能性もある。誤った内容の供述が不利な資料・証拠として使用される

ことは、絶対に避けねばならない。

よって、難民認定申請手続において処分がなされる前に供述内容が開示されず、誤りを含む供述調書を元に難民不認定の処分がなされたとすれば、申請者は、取り返しのつかない不利益を被ることとなる。

#### (エ) 小括

以上のとおり、難民認定申請の申請者の供述は、手続において極めて重要であるが、誤りが生じる蓋然性が高い。また、開示されなかった場合の不利益は、取り返しのつかないものである。よって、申請者が、情報の開示を受け、供述に事実や申請者の記憶と異なる部分がないか確かめること、また、仮にあった場合にそれらを訂正する機会を与えられることによって、難民認定の判断に誤りが生じることを防ぐことは、非常に重要である。

したがって、本件不開示部分について、「情報を知る利益」は、非常に重要で尊重されるべきものである。法14条7号柱書き該当性の判断にあたっては、この利益の重要性が考慮されなければならない。

#### エ 「客観的具体的に想定される」「情報を開示することにより生じる不利益」

他方、「情報を知る利益」と相対する「情報を開示することにより生じる不利益」、及び、その不利益が「客観的具体的に想定される」か否かに関しては、上記手続の本質的な性格や、目的及び手法の検討が不可欠である。

#### (ア) 「情報を開示することにより生じる不利益」

虚偽の供述があった場合の具体的な不都合は、あくまで処分の本質的な性質や、目的、そのための手法との関係で生じるものである。上記のとおり、難民認定手続の本質的な性格かつ目的は、法務大臣が、申請者が任意で提出した資料及び入国管理官の調査によって把握された正確な事実に基づき、適正に難民認定の可否を決定することである。したがって、情報を開示した場合に生じる不都合として想定されるのは、入国管理局が正確な事実関係を把握することができず、その結果、難民該当性の判断を誤ることである。

よって、「情報を開示することにより生じる不利益」とは、単に供述の訂正や今後の供述において、供述の変遷や虚偽の供述が起こるだけではなく、難民認定の可否の判断に影響を及ぼす事実関係の判断に誤りが生じることを意味する。

#### (イ) 不利益が「客観的具体的に想定される」か否か

a 法14条7号柱書きにいう「支障」について、情報公開・個人

情報保護審査会による答申平成28年11月17日（平成28年度（行個）答申第130号）は、本件と同じように難民認定手続の途上の段階で供述調書の開示が請求された事案につき、供述調書が開示されれば「自らの供述内容の重要な部分に不合理な変遷等があった場合には手続終了前にそれが本人に明らかにされることとなり、その結果、当該供述人本人において、変遷等が解消されるような虚偽の事実を供述するなどのおそれが生じる」としている。

しかし、供述の変遷の有無は、事実関係が正確であるか否かの検証における一つの要素にすぎない。より具体的にいえば、申請者の供述の信用性を判断するための要素のひとつにすぎない。供述の信用性の判断にあたっては、裁判例上、供述以外の資料による裏付けの有無や、供述内容の迫真性・具体性等も考慮されている。通常、法務大臣は、他の事情も総合的に考慮して供述の信用性、ひいては難民該当性の判断をする。このように、供述の変遷の有無は、あくまで事実認定の中で考慮される一要素にすぎず、変遷の存在が直ちに正確な事実の把握を不可能たらしめるものではない。

それにもかかわらず、調書を開示しないことによって供述の変遷が訂正されることを防ごうとする姿勢からは、入国管理局が、総合的な考慮からなる正確な事実関係の把握よりも単なる表面的な一要素に過ぎない供述の変遷の有無をいかに重視しているかが見て取れるようである。難民不認定の理由や、訴訟において被告代理人が準備書面で供述の変遷を切々と述べることに、合点がいく。

また、そもそも、開示を受けた調書における供述内容の重要な部分に不合理な編成があったことが本人に明らかにされたとしても、いったん調書に記録されている供述が消えるわけではない。むしろ、事後的に変遷等を解消するような供述がなされたとしても変遷を含めた一連の過程が明らかになるだけであり、供述の変遷の有無との関係では、申請者にとってかえって不利になる可能性が高いことを、念のため付言する。

以上のとおり、平成28年度（行個）答申第130号にいう理由は、「情報を開示することにより生じる不利益」をもたらさない。

- b 開示を受けた申請者が虚偽の供述をする可能性に関しても、具体的な検討が必要である。開示がされた場合であっても、必ず申請者が訂正請求ないしその後の供述において供述を変遷させるとは限らないし、訂正請求があった場合でも、それが難民認定手続を有利に進めるためにされた虚偽の供述とは限らない。申請者の多くは、自分の体験した事実や記憶と反する場合に限り、訂正請求を行うものである。これは個人情報に関する「本人」としての正当な権利の

行使であり、初めから虚偽供述を行うことを前提として開示を認めないのは、言語道断である。

- c さらに、供述の時期によっては、虚偽の供述をする動機が乏しいこともある。難民認定申請手続は、しばしば長期化する。さらに、不服申立てや行政訴訟で争ったり、再申請に臨んだりする場合、何年にもわたって、公開の法廷の場を含む様々な手続において難民の地位を得るために自らの体験を語ることとなる。そのように期間や供述を重ねた段階で今までにした供述と異なる供述をすれば、かえって不自然な供述変遷に映り、不利な結論に達しやすいことは、自明の理である。したがって、当初の難民認定申請から時間が経ち、供述を重ねてきた段階においては、申請から間もない時期に比べ、供述を変遷させる可能性は下がるはずである。よって、当初の申請から時間が経っている場合は、虚偽供述を行う動機が乏しい。
- d また、他に考えうる支障として、供述調書の非開示部分を開示することにより、入国管理局の調査の着眼点及びこれに基づく事実関係やその評価に関する情報が開示され、それをもとに申請者が供述を変遷させることも考えられる。しかし、供述の変遷は、供述の信用性を減殺させる可能性がある点で、申請者にとって、自らの難民認定を不利に働かせるおそれがある。このことを踏まえた上で、当該申請者が供述の変遷に及ぶ可能性があるかについて、具体的な可能性がなければ、不利益が「客観的具体的に想定される」とはいえない。
- e なお、仮に開示を受けた申請者が虚偽の供述を行い、それが難民認定の結論に影響を与えることがあっても、全ての供述について該当するとは限らない。供述の内容が難民該当性を基礎づける事実なのかによって変わりうるため、供述の内容によって具体的な考慮が必要である。上記過去の答申が「支障を及ぼすおそれがあるか否かは、文書の記載内容も十分加味して判断されるべき」としているのも、同趣旨と考えられる。もし、供述の中に難民該当性の判断との関係でさほど重要ではない事実が含まれているのであれば、少なくともその部分に関しては開示されるべきである。
- f したがって、不利益が「客観的具体的に想定される」か否かの判断にあたっては、供述の変遷が法務大臣の決定に与える影響、申請者が具体的に虚偽の供述に及ぶ可能性・動機があるか、及び可能性があるとしてそれが難民認定に影響し得るものであるかについても考慮しなければならない。

#### オ 本件における具体的検討

##### (ア) 「情報を知る利益」

上記ウで述べた事情は、本件審査請求人にも当てはまる。すなわち、審査請求人は、特定国において生命の危機に瀕していたところを、あらゆる手を使って何とか日本に来た。当然、難民認定手続のための資料をそろえるような時間も余裕もなかった。よって、審査請求人は、書類やその他の証拠によって自らの供述を裏付けることができないことから、上記ウ（ア）で述べたとおり、本件不開示部分が極めて重要性であることは、審査請求人においても例外ではない。次に、本件文書は通訳を通じて作成されており、また、審査請求人の母語である特定言語はなく、英語で供述がなされているため、上記ウ（イ）で述べたとおり、本件文書に誤りが含まれている蓋然性も極めて高い。そこで、開示を受けて誤りがないかを確認する必要性も高い。さらに、誤った内容を含む本件文書によって難民不認定となった場合、取り返しのつかない不利益を被ることになる（上記ウ（ウ））。

よって、上記ウで述べた事情は、本件でも当てはまるのであるから、審査請求人が「情報を知る利益」は非常に重大であり、この利益は尊重されなければならない。

（イ）「情報を開示することにより生じる不利益」

a 「情報を開示することにより生じる不利益」については、上記エ（ア）に述べたとおり、難民認定の可否の判断に影響を及ぼす事実関係の判断に誤りが生じることである。

この不利益自体は、国益に関わるものであり、たしかに重大である。

b しかし、以下の事情を考慮すれば、本件において、上記不利益は、「客観的具体的に想定される」とはいえないため、法14条7号柱書きの該当性判断において、考慮されるべきではない。

まず、上記ウ（イ）aのとおり、開示後に仮に審査請求人が供述の変遷を解消させる行為に及んだとしても、法務大臣の難民認定に関する決定には影響を与えず、上記行為は、「情報を開示することにより生じる不利益」をもたらすものではない。

また、審査請求人は、供述内容の開示を受けたとしても、それを元に供述の変遷を解消したり、今後の虚偽の供述をすることは全く意図していない。普段使わない英語での聴取によって作成された本件文書に関し、自らの体験した事実と異なる部分がないか不安であるため、これがないか、また、あった場合にもあくまで自分の体験に基づいた供述に正すよう、訂正請求をすることしか意図していない（なお、仮に本件不開示部分に誤りが生じていたとすれば、それが訂正されることは、正確な事実関係を把握するという入国管理局

側の利益にも寄与するはずである。)

さらに、本件では、審査請求人が最初に難民申請したのは平成〇年と〇年も前のことであり、数年の月日経っている。不認定処分、異議申立てを経て、その取消訴訟を提起し、また、訴訟と並行して、現在2度目の難民認定申請の途中である。長期間、公開の法廷の場を含めて、審査請求人は供述を重ねてきている。審査請求人がこの段階に及んでもなお主張を変遷させるとは考えにくく、情報が開示されその変遷を取り繕うため虚偽の供述に及ぶことなど考えられない。よって、虚偽供述を行う動機もない。この段階になって、入国管理局による調査の着眼点に気づいて供述を変遷させる可能性もない。

最後に、供述の内容が難民該当性を基礎づける事実でなければ、開示されても上記不利益が生じる可能性はない、本件不開示部分は、非開示とされていることから、審査請求人は、本件不開示部分に何が書かれているかについては知る由もない。しかし、本件文書の中に開示することに差支えのない部分が全くないとは到底考えられない。

- c 以上を考慮すると、上記不利益の生じる可能性は抽象的なものにとどまり、「客観的具体的に想定される」とまでは到底いえない。

#### (ウ) 結論

以上のとおり、上記審査請求人の利益の重大性と、情報を開示することにより不利益が生じる可能性が未だ抽象的なものであることを考慮すると、入国管理局の事務に「支障」が生じる蓋然性は、法的保護に値する程度には至っていない。よって、支障が生じる「おそれ」は存在しない。

したがって、法14条7号柱書きの要件に該当しない以上、保有個人情報に記録されている供述調書の内容部分の不開示決定は違法であり、取り消されるべきである。

#### (2) 意見書

- ア 審査請求人は、審査請求書(上記(1))において、法14条7号柱書きの要件の判断にあたっては、①保有個人情報開示請求をした者が当該情報を知る利益と、②当該情報を開示することによって生じる、客観的具体的に想定される不利益とを比較衡量すべきであると主張した。

本意見書においては、①「保有個人情報開示請求をした者が当該情報を知る利益」の重大性に関して、補足的に意見を述べたい。

- イ 「保有個人情報開示請求をした者が当該情報を知る利益」について、審査請求人は、審査請求書において、同利益が極めて重大であると述べた。その理由としては、難民認定申請手続における本人供述が非常に重

要な資料であること、また、誤りが含まれている蓋然性が高いため、それを確かめる必要性が高く、仮に誤った内容に基づいて不認定処分を受けた場合に生じる不利益が、取り返しのつかないものであることを挙げた。

同利益が非常に重要であるとの考え方は、以下のとおり、上記と同様の理由によって、国際的にも広く支持されている。

(ア) 欧州連合の指令

欧州連合の庇護手続指令（以下「ADP」という。）の14条には、以下の規定がある（国際難民高等弁務官事務所（UNHCR）の報告書（以下「UNHCR報告書」という。）（添付資料1（略））174頁）

「(2) 加盟国は、申請者が遅滞なく個人面接の調書にアクセスできるようにするものとする。決定権を有する当局が決定を出した後にのみアクセスを認める場合、加盟国は、不服申立の準備及び提起が期限内に行われるよう、必要が生じたらすぐにアクセスできるようにするものとする。」

また、その後制定された、「国際的保護の付与・撤回のための共通手続に関する2013年6月26日付けの欧州議会・理事会指令2013/32/EU」（添付資料2（略））17条には、以下の規定がある。

「第17条 個人面接の報告及び録音

（中略）

5 申請者及び第23条で定義されるその弁護士又はその他のカウンセラーは、認定当局が決定を行う前に、報告書又は面接記録、及び、該当する場合には録音にアクセスできるものとする。」

この条項は、手続の申請者及びその弁護士に、決定が出る前に、面接の記録を閲覧することを認める。

(イ) 国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の見解

UNHCR報告書（添付資料1（略））は、難民認定申請者の個人面接記録へのアクセス及び上記ADP14条（2）の内容に関し、以下のように述べる。

「UNHCRは、ADPが申請者が遅滞なく個人面接の調書にアクセスできるようにすべきと要請することを歓迎し、申請者が、申請に関する決定が出るまでに自動的に個人面接の調書のコピーを受け取ることができるようにすることを勧める。注目されるいくつかの加盟国の運用は、これが可能であることを実証する。例えば、フィンランド、ドイツ、イタリア、オランダ及び英国では、申請者は、面接終了時又は終了後速やかに面接の記録を提供される。オランダ

では、迅速手続において、面接後できるだけ早く申請者に提供される。時々、「予定される決定」の通知と同時に提供されることがあるものの、最終決定及びその通知の前には提供される。

加盟国のいくつかでは、申請手続の途中、いつでも要求すれば個人面接の調書にアクセスできる。

しかしながら、UNHCRは、いくつかの加盟国では、申請者は、決定当局が決定を出した後にはしか調書にアクセスできないことを残念に思う。これは、ベルギー、フランス及びギリシャでは、国際的庇護の申請者が、個人面接の調書の内容の正確さを確認するために個人面接の調書の読み聞かせを受けることができず、決定当局が決定を出すまでコピーも受け取ることができないことを意味する。」

(UNHCR報告書(添付資料1(略))174頁)

UNHCRがこのような見解を取るのには、口頭での供述が「申請者にとって極めて重大」であるからであり、また、「多くの場合において、申請者は、自己の供述を他の文書や証拠によって裏付けることが困難であり、したがって口頭での供述が完全かつ正確に記録されることが必要不可欠である」からである。(UNHCR報告書(添付資料1(略))161頁)

#### ウ 欧州連合加盟国の国内法令・ガイドライン

上記のとおり、UNHCR報告書でもいくつかの国名が列挙されているが、以下のとおり、実際に、欧州連合加盟国の中で、難民認定申請の決定が出る前に申請者本人の面接記録へのアクセスを許可する法令やガイドラインを有する国がある。

##### (ア) ドイツ

ドイツ庇護法(添付資料3(略))の25条(7)は、以下のよう  
に規定する。

「(7) 外国人が提供した、重要な情報を含む聴取記録は、保存される。記録のコピーは、連邦政府の決定で、外国人に提供または送付される。」

上記に関し、ドイツの連邦移民・難民庁(UNHCR報告書では、ドイツ題名の頭文字を取ってBAMFとされる。)がUNHCRに提供した情報によると、実務上、申請者は、記録作成後、即座に(すなわち、面接当日又はしばらくして郵送で)記録を受領し、また、極めて例外的なケースでは、面接記録は決定と同時に交付されることがあるものの、申請者が決定が交付されてから記録のコピーを受領することは起こりえない。また、上記25条(7)の第2文は、上記イに述べた、欧州連合庇護手続指令の14条(2)の要件を満たすために制定されたとされる。(以上、UNHCR報告書

(添付資料1 (略))174頁の脚注100)

(イ) 英国

英国の「庇護政策指針：庇護面接」(添付資料4 (略))の5. 16においては、以下のとおり、面接を行った申請者には、面接記録のコピーが提供されるべきと規定されている。

「5. 16 面接記録 聴取者は、通常、原本に署名すべき申請者に面接記録のコピーを提供する。これは、単に受領を確認するために提供されるのであり、内容への同意を意味せず、また、署名を拒否されたら、強く求める必要はない。この運用の例外は、近親者が別々に面接を受けた場合である。このような場面では、記録は、全員の面接が完了した後、申請者又はその法定代理人に渡される(セクション3. 2も参照)。

面接の全部又は一部の読み聞かせは、トラウマの兆候がある者には不適切である可能性を考慮し、ごくまれに、例外的状況でのみ行われるべきである。もし必要と考えられる場合、理由とともに、面接記録にもトラウマの兆候について記載されるべきである。面接記録への修正や追加は、申請者及び聴取者の両方から提案されるべきである。」

上記指針は、申請者の請求なくして調書が提供されることを認めている。この指針からは、英国では、難民申請者本人が記録の記載内容を確認できることが、申請者の当然の権利として認められていることが明らかである。

(ウ) フィンランド

フィンランドの外国人法(添付資料5 (略))の97 a条(4)は、以下のとおり定める。

「(4) 庇護面接の記録は作成される。面接の終了後、記録は申請者に向けて通訳され、また、彼又は彼女は、記録の記載事項を修正する機会に関する情報を受領する。申請者は、署名によって、記録の内容に同意する。申請者は、面接後速やかに、又はできるだけ早く、記録のコピーを受領する。」

上記のとおり、フィンランドにおいては、法律記録のコピーの申請者への交付が定められている。

(エ) チェコ共和国

さらに、チェコ共和国の行政手続法(添付資料6 (略))の38条(1)には、以下の規定があり、面接後、申請に関する決定が出る前に配録の開示を求めることができる。

「(1) 申請者及びその代理人は、本案の決定が効力を発する前でも、自己の手続に関する資料を精査する権利を有する。」

(オ) スロベニア共和国

また、スロベニア共和国の一般行政手続法（添付資料7（略））の82条にも、以下の規定があり、チェコ共和国の規定と同様、申請に関する決定が出る前に記録の閲覧が認められている。

「（1）当事者らは、事案の記録を精査し、彼らの費用で必要な記録を書き写し又はコピーを取る権利を有する。記録の精査、書き写し及びコピーは、指定された公務員によって監督されるものとする。  
（2）前項の権利は、その他の法的利益を有することが証明される可能性のある者にも付与される。（以下略）」

(カ) その他

さらに、イタリアでは法律、オランダでは通達によって、インタビュー記録が申請者（またはその法定代理人）に提供されることが定められている（UNHCR報告書（添付資料1（略））174頁の脚注100）。また、スペイン王国においても、申請者本人による面接の調書へのアクセスが認められている（UNHCR報告書（添付資料1（略））174頁の脚注102）。

エ 小括

上記のとおり、欧州連合の指令や加盟国の法令、ガイドラインにおいて、申請者の面接記録は、面接後自動的に、又は申請者本人の求めに応じて開示されるべきことが要求されている。これは、UNHCR報告書に述べられているように、難民認定手続においては、本人供述は極めて重要な資料であるため、誤りが生じないように本人に閲覧させる必要性が高いからに他ならない。

(3) 以上のとおり、難民認定申請における面接内容については、その重要性に鑑みて、最終的な決定が出される前であっても、申請者本人に対しては原則として開示するというのが国際的な潮流であり、そのような取扱いは難民条約の精神にも合致するところである。

諮問庁は、審査請求人本人の供述を録取した部分を開示することについて、そのような開示をすることとなれば、今後、供述の不合理な変遷を解消させるような虚偽の事実の供述をし、事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることを理由として、不開示を維持することが相当であるとしている。

しかし、そのようなおそれは何も日本に限ったことではない。むしろ、難民認定申請手続において申請者本人の供述が極めて重要であり、誤りを防ぐ必要性が高いことは、どの国においても共通であり、供述の変遷の有無が供述の信用性の判断のための重要な要素となることについても、各国において共通であると考えられ、日本だけがそのことを殊更重視あるいは軽視すべきものとは考えられない。

このように我が国と同様な状況にありながらも、諸外国においては、難民認定申請における面接内容を申請者本人に対して、難民認定手続の審査途中であっても、原則として開示することとしているのである。つまり、諮問庁の懸念するような適正な事務遂行への支障となるおそれという考慮要素は、難民認定申請者の面接における供述内容を（認定・不認定に関する決定が出るまでは）不開示とすることを正当化する理由とはなり得ないのである。

よって、審査請求書にも述べたとおり、「保有個人情報開示請求をした者が当該情報を知る利益」は極めて重要であり、この利益は、法14条7号柱書きにいう「情報を開示することによって生じる、客観的具体的に想定される不利益」を上回るはずである。また、審査請求書に述べたとおり、そもそも本件において「客観的具体的に」想定される不利益は存在しない。

したがって、法14条7号柱書きにいう「当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」は存在せず、一部不開示の原処分は、取り消されるべきである。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 本件経緯

- (1) 審査請求人は、処分庁に対し、平成28年10月27日（受付同月31日）、法の規定に基づき、開示を請求する保有個人情報を「特定日に行われた事情聴取において作成された供述調書等の一切の書面」として、保有個人情報開示請求を行った。
- (2) 当該開示請求に対し、処分庁は、対象文書を「平成〇年〇月〇日に開示請求者本人が行った難民認定申請（特定番号）において、特定日に開示請求者本人の供述を録取した調書」と特定した上で、特定した保有個人情報（本件対象保有個人情報）のうち、法14条2号及び7号柱書きに定める不開示情報に該当する部分を不開示とし、その余の部分については開示とする旨の部分開示決定（原処分）をした。

本件は、この原処分に対し、平成29年2月21日、諮問庁に対して審査請求がなされたものである。

#### 2 審査請求人の主張の要旨

審査請求人の主張する審査請求の理由は、審査請求書に記載のとおりであるが、大意以下の点を主張し、原処分を一部取り消す裁決を求めている。

##### (1) 審査請求の趣旨

原処分のうち、審査請求人の供述が記録されている部分の不開示決定処分を取り消すとの裁決を求める。

##### (2) 審査請求の理由

###### ア 法14条7号柱書きの要件について

法14条7号柱書きにいう「当該事務又は事業の適正な遂行に支障

を及ぼすおそれ」とは、当該事務又は事業の本質的な性格，具体的には，当該事務又は事業の目的，その目的達成のための手法等に照らして，その適正な遂行に支障を及ぼすおそれをいう。

具体的には，「支障」の程度は，名目的なものでは足りず実質的なものが要求され，「おそれ」の程度も単なる確率的な可能性ではなく，法的保護に値する蓋然性が必要とされる。また，これらの要件の判断に当たっては，保有個人情報開示請求をした者が当該情報を知る利益と，客観的具体的に想定される当該情報を開示することにより生じる不利益とを比較衡量すべきである。

#### イ 「情報を知る利益」について

審査請求人は，あらゆる手を使って日本に来たところ，難民認定手続のための資料をそろえるような時間も余裕もなく，書類やその他の証拠によって自らの供述を裏付けることができないことから，原処分において不開示とされた，審査請求人の供述が記録されている部分が極めて重要である。

次に，本件対象保有個人情報は通訳を通じて作成され，また，審査請求人の母語である特定言語ではなく英語で供述がなされているため，本件対象保有個人情報に誤りが含まれている蓋然性も極めて高く，開示を受けて誤りがないかを確かめる必要性も高い。

さらに，誤った内容を含む本件対象保有個人情報によって難民不認定処分となった場合，取り返しのつかない不利益を被ることになる。

よって，審査請求人が「情報を知る利益」は非常に重大であり，この利益は尊重されなければならない。

#### ウ 「情報を開示することにより生じる不利益」について

(ア) 「情報を開示することにより生じる不利益」については，難民認定の可否の判断に影響を及ぼす事実関係の判断に誤りが生じることであるところ，この不利益自体は確かに重大であるが，以下の事情を考慮すれば，本件において，上記不利益は「客観的具体的に想定される」とはいえないため，法14条7号柱書きの該当性判断において考慮されるべきでない。

(イ) まず，開示決定後に審査請求人が供述の変遷を解消させる行為に及んだとしても，法務大臣の難民認定に関する決定には影響を与えず，上記行為は「情報を開示することにより生じる不利益」をもたらすものではない。

また，審査請求人は，供述内容の開示を受けたとしても，それを基に供述の変遷を解消したり，今後の虚偽の供述をすることは全く意図しておらず，本件対象保有個人情報に自らの体験した事実と異なる部分がないか，また，あった場合にも自分の体験に基づいた供

述に正すよう訂正請求をすることしか意図していない。

さらに、審査請求人が最初に難民認定申請をしたのは○年前であり、現在2度目の難民認定申請の途中である。審査請求人がこの段階に及んでもなお主張を変遷させるとは考えにくく、情報が開示されその変遷を取り繕うため虚偽の供述に及ぶことなど考えられない。

(ウ) 以上を考慮すると、上記不利益の生じる可能性は抽象的なものにとどまり、「客観的に具体的に想定される」とまでは到底いえない。

## エ 結論

審査請求人の利益の重大性と、情報を開示することにより不利益が生じる可能性がいまだ抽象的なものであることを考慮すると、入国管理局の事務に「支障」が生じる蓋然性は法的保護に値する程度には至っておらず、支障が生じる「おそれ」は存在しない。

したがって、法14条7号柱書きの要件に該当しない以上、保有個人情報に記録されている供述調書の内容部分の不開示決定は違法であり、取り消されるべきである。

## 3 諮問庁の考え方

### (1) 難民認定申請について

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。

入管法61条の2の規定により、法務大臣は、難民の認定をしたときは、当該外国人に対して難民認定証明書を交付し、その認定をしないときは、当該外国人に対して理由を付した書面をもって、その旨を通知する。

### (2) 不開示情報該当性について

原処分において不開示とした部分の不開示情報該当性は、次のとおりである。

#### ア 通訳人に係る情報（法14条2号該当）

本件対象保有個人情報には、通訳人の氏名及び印影が記録されているところ、これらの情報は、当該情報に含まれる記述等により特定の個人を識別することができるものであるが、法令の規定により又は慣行として審査請求人が知ることができ、又は知ることが予定されている情報とはいえないことから、法14条2号イに該当しない

ほか、同号口に該当する事情も存しない。

したがって、これらの情報は、法14条2号に該当することから、不開示を維持することが相当である。

なお、審査請求人はこの点について不服を申し立てていないと考えられる。

#### イ 供述調書の供述内容に係る情報（法14条7号柱書き該当）

本件対象保有個人情報には、審査請求人本人の供述内容が記録されているところ、難民認定手続の途上の段階で供述人本人に調書を開示することとなれば、自らの供述内容の重要な部分に不合理な変遷等があった場合には手続終了前にそれが本人に明らかにされることとなり、その結果、当該供述人本人において、変遷等が解消されるような虚偽の事実を供述するなどのおそれが生じることから、正確な事実関係の把握を極めて困難にさせ、難民認定手続に係る事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものと認められる。

したがって、当該情報は、法14条7号柱書きに該当することから、不開示を維持することが相当である。

#### 4 結論

以上のとおりであるから、本件審査請求は理由がないので、原処分を維持することとし、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 | 平成29年4月12日 | 諮問の受理             |
| ② | 同日         | 諮問庁から理由説明書を收受     |
| ③ | 同月24日      | 審議                |
| ④ | 同年5月23日    | 審査請求人から意見書及び資料を收受 |
| ⑤ | 同年6月20日    | 本件対象保有個人情報の見分及び審議 |
| ⑥ | 同年7月10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

本件対象保有個人情報は、審査請求人本人の難民認定申請に係る供述調書に記録された保有個人情報であり、処分庁は、その一部について、法14条2号及び7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、不開示部分のうち、審査請求人の供述が記録された部分（本件不開示部分）の開示を求めているが、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、本件対象保有個人情報の見分結果を踏まえ、本件不開示部分の不開示情報該当性について検討する。

##### 2 本件不開示部分の不開示情報該当性について

本件不開示部分は、原処分における不開示部分のうち、通訳人の氏名及び印影部分を除く部分であって、具体的には、供述調書（1回目及び2回目。以下同じ。）中の審査請求人の供述内容が記録された部分の全て及び供述調書の添付文書4枚の全部であると認められる。

(1) 供述調書中の審査請求人の供述内容が記録された部分について

ア 諮問庁は、標記の部分に記録された保有個人情報について、難民認定手続の途上の段階で供述人本人に調書を開示することとなれば、自らの供述内容の重要な部分に不合理な変遷等があった場合には手続終了前にそれが本人に明らかにされることとなり、その結果、当該供述人本人において、変遷等が解消されるような虚偽の事実を供述するなどのおそれが生じることから、正確な事実関係の把握を極めて困難にさせ、難民認定手続に係る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ため、法14条7号柱書きに該当すると説明する。

イ 当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、本件の審査請求人に係る難民認定手続は、現時点でも継続中であるとのことであり、これを覆すに足りる事情はないから、そのような段階で、供述人である審査請求人本人に当該供述内容を開示すると、当該供述人本人において、今後、供述の変遷等が解消されるような虚偽の事実を供述するなどのおそれが生じることとを否定することはできない。そうすると、標記の部分について、これを開示すると、正確な事実関係の把握を困難にさせ、難民認定手続に係る事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある旨の諮問庁の説明は、首肯できる。

したがって、標記の部分に記録された保有個人情報は、法14条7号柱書きに該当すると認められるので、不開示としたことは妥当である。

(2) 供述調書の添付文書（4枚）の部分について

ア 当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、標記の部分は、審査請求人の供述の際に作成されたものであり、上記(1)の審査請求人の供述内容の部分と同様に、審査請求人の供述の一部として不開示としたとのことである。

イ 標記の部分のうち、1枚目及び3枚目の部分に記録された保有個人情報については、その内容から、審査請求人の供述の一部であるとする諮問庁の説明は首肯でき、これを開示すると、上記(1)と同様の理由により、難民認定手続に係る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ことから、法14条7号柱書きに該当し、不開示としたことは妥当である。

ウ しかし、標記の部分のうち、2枚目及び4枚目の部分に記録された保有個人情報については、同様の内容が記録された別の部分が原処分

において既に開示されており，上記の 2 枚目及び 4 枚目の部分に記録された保有個人情報を開示しても，難民認定手続に係る事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとは認められないことから，法 14 条 7 号柱書きには該当せず，開示すべきである。

3 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，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，本件対象保有個人情報につき，その一部を法 14 条 2 号及び 7 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，審査請求人が開示すべきとする部分のうち，供述調書の添付文書の 2 枚目及び 4 枚目の部分は，同号柱書きに該当しないと認められるので，開示すべきであるが，その余の部分は，同号柱書きに該当すると認められるので，不開示としたことは妥当であると判断した。

(第 1 部会)

委員 岡田雄一，委員 池田陽子，委員 下井康史