

諮問庁：出入国在留管理庁長官

諮問日：令和2年2月19日（令和2年（行個）諮問第21号）

答申日：令和2年12月8日（令和2年度（行個）答申第136号）

事件名：本人が行った難民認定申請等に関して難民調査官が収集した出身国情報の不開示決定に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

「特定年月日Aに開示請求者本人が行った難民認定申請（特定記号番号A）及び特定年月日Bに開示請求者本人が行った難民の認定をしない処分に対する審査請求（特定記号番号B）手続において、難民調査官が収集した出身国情報」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、その全部を不開示とした決定は、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、令和元年10月1日付け管阪総第642号により大阪出入国在留管理局長（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。）について、不開示決定の取消しを求める。

#### 2 審査請求の理由

##### （1）審査請求書

原処分は、「審査請求にかかる当局の着眼点等が記載されており、本情報を開示することによって、当該事務の適正な遂行に支障を来すおそれがあることから、法14条7号柱書きに該当するため不開示とした。」と述べているが、そもそも出身国情報は、一般に公開されている当該国の人権状況を知る手掛かりとなる情報である。

例えば難民不認定処分取り消し訴訟においては、被告となる国が、自らの根拠となる出身国情報を裁判所に、自身の決定の正当性を根拠づける証拠として自発的、かつ定型的に提出している。

そもそも、難民認定申請の審査にあたっては、主張の信ぴょう性、危険の重大性などの評価において不可欠なものであるから、自分の決定に対して、どのような根拠にもとづいているかを知る権利が存在する。

根拠を示さず、結論だけ、例えば、「信ぴょう性がない」「根拠がない」などという評価だけでは理由を付記したといえず、参照した文献などを明らかにすることは、適正手続き上の要請といえる。

どのような出身国情報を参照したかを開示することは、申請者に弁明の機会を付与し、手続きの透明性や適正化を図る意味でも重要である。

「事務の適正な遂行に支障を来す」というが、個別具体的にどのような支障を来すのかがまったく不明であり、あいまいかつ漠然とした理由で開示を拒否するとすれば、法の趣旨に違反する。不開示とするのであれば、具体的にどのような危惧があるかを述べるべきである。

仮に、なんらかの部分がそのような危惧をあったとしても、部分的に不開示にする取り扱いが可能であり、また、表題すら不開示すべきであると考えるのであれば、全面黒塗りとして出すことも可能である。

出入国在留管理庁は、存否も明らかにしない、とは言っていないのであるから、黒塗りにして不開示にすることもできるはずである。少なくとも、それにより、なんらか参照した文書が存在したことが明らかとなる。文書名は不開示でも発行年や国名などを開示することで、同庁の言う支障が生じるとは考えがたい。

事案についていかなる処置を求めるか。

したがって、全面開示または、当該文書のうち、ひらがな部分、あるいは濁点、国名のみを開示する不開示処分を求める。

## (2) 意見書（添付資料は省略する。）

国側の主張は、「収集した出身国情報の一文字たりとも開示すると、その文字や句読点（濁点は誤りでした）などの位置から、参照した出身国情報を請求人が特定でき、それにもとづいて、虚偽の難民申請内容を創作する恐れがあるため、一切開示できないから、全面黒塗りとした文書ですら開示できない」というものである。

およそ荒唐無稽な仮説から、全面不開示理由を導き出しており出入国在留管理庁の主張は不合理で根拠なく、排斥されるべきである。

以下その理由を述べる。

ア 難民申請後に、難民調査官の着眼点は形成されるから「創作」は不可能である。

難民調査官の着眼点とは、難民認定申請者の具体的な主張内容があって初めて生まれる。

申請者が主張するような現実やリスクが存在するかどうかを調査するのが調査官の職務である。したがって、難民申請者の主張は、調査官の着眼点に対して先行している。

したがって、着眼点なるものがたとえ明らかになるとしても、それによって新たな主張を入管いうところの「創作」することは不可能である。

将来、何度難民申請しようと、最初に申請して主張したことは事実として残るし、あらたに自分の経験を「創作」としようとすれば、創

作した事実を過去に申請で主張しなかった合理的な理由を述べなければならぬ。

したがって、入管が主張する「難民調査官の着眼点に沿った創作」などというものは現実には実現性はない。

入管は、情報公開・個人情報保護審査会の委員が、難民手続きがどのように行われるかについて十分な知識がない点突いて、着眼点にもとづいて主張を創作できるかのように言っているだけである。申請内容を読んだあとに、難民調査官が出身国情報に当たるという時間的順序からすれば、「創作」は不可能である。

イ 出身国情報に関わる着眼点は申請内容そのものから反射的に形成されるものであるから着眼点はすでに明らか。

難民調査官が調査する出身国情報とは、難民申請者が主張するような事実やリスクが当該国に社会的事実として存在しているかどうかに関する情報である。したがって、着眼点とは難民申請者が主張しているような事実と類似した事実やリスクの深刻度を推測させる事実の有無以外にはありえない。したがって、難民調査官の着眼点は、申請内容から反射的に形成され、おのずと明らかであり、秘密にしなければならない事実はない。

例えば、審査請求人の事案に即して言えば、〇〇年代、特定政党が審査請求人の主張するように多くの〇〇を働いているのか、警察が逮捕しないのか、特定政党の離反者、裏切り者、批判者が〇〇対象となっているのかなどが当然着眼点になるであろう。

仮にそのようなことをなんら調査せずに、見当違いな着眼点、例えば特定国 A での改宗者の危険や、特定宗派のリスク、女性や児童の人権侵害だけを参照して、審査請求人の難民申請が棄却されれば、調査自体に重大な瑕疵があることになる。

入管の着眼点が明らかになることで明らかになるのは、難民調査官が、申請内容にもとづいて真摯に出身国情報に当たり、主張の当否を調べたかである。

この情報公開請求は、調査が適正に実施されているかどうかの検証に資するものであり、入管は自らの杜撰かつ不誠実な調査内容が露見するのを忌避しているに過ぎない。

情報公開・個人情報保護審査会の委員に対して、入管が非開示とすべきとした審査請求人にかかわる出身国情報が開示される手続きがあるのかは知らないが、開示されれば、不開示にすべきと入管が主張する内容が、開示してもなんら支障のないものであることが分かるだろう。

ウ 部分的開示によって当該出身国情報を特定できるという主張が失当

であること。

文書名も不明で、例えばA4の用紙の上から10cmほど下の中ほどに例えば「特定国A」といった文字があったとして、その文書がどの文書であるかどのように推認することができるのか。不可能であろう。

入管がいうところの「すでに公開されている出身国情報」が、入管が法務省のウェブサイトで公表している米国国務省報告、英国内務省報告の日本語訳のことを指している可能性がある。その文書はPDFファイルで公開されているので、部分的に開示されることで、どの文書のどこが該当箇所であるかは特定できるかもしれない。

しかしそれ以外の文書で、部分開示することでその文書自体を特定することは不可能である。特に、外国の文献を入管が独自に日本語に翻訳したものを参照したとすれば、特定する、推認することすら完全に不可能である。

入管はあえて「すでに公開されている出身国情報」と公開主体を曖昧にする書きぶりで審査会の判断を誤導しようとしているが、入管が訳文を公表している上記の米国国務省報告、英国内務省報告以外に、開示された限られた文言からどの出身国情報であるかを特定することは不可能である。

また、「すでに公開されている出身国情報」が、入管が自発的に公開している出身国情報であれば、すでに公表していることを自認しているのであるから、なおさら非開示にする必要はない。

推認する、ということでは、それぞれの国についての情報を入管が開示することで、難民申請者が、入管が抱きうる着眼点を容易に推認できるだろう。推認などというなら、出身国情報をすべて業務上の秘密としてすべて不開示としなければならないことになる。

上記ア及びイから、非開示にする理由がないのは明らかであるが、たとえ、入管の主張を前提としても、難民調査官が収集・参照した出身国情報を部分開示できる余地は十二分にある。

難民認定は、（ア）本人の供述、（イ）本人が収集した証拠（警察・裁判関係の公文書、証言、現地の新聞記事、写真、医療記録など）、（ウ）出身国情報、（エ）調査官が独自に収集した申請者個人にかかわる情報（警察の記録、出入国記録など）の4つから構成される。

その中で、（ウ）は本人の主張の妥当性を評価するうえで極めて重要である。

上記のように、難民調査官の着眼点が明らかになることで、難民として認定されるために主張を事後的に創作することになんの意味も

ないし、不可能である。むしろ、着眼点があきらかになることで可能になるのは、調査官が適切に審査しているかどうか、難民調査のクオリティである。入管はその検証を回避したいがために、架空の「創作の可能性」をまさに創作して、難民認定実務について必ずしも精通していない審査会の委員を誤った方向に導こうしているに過ぎない。

審査請求人は、特定国A、特定州の特定地区Aに特定年Aごろに生まれた。

〇〇年代半ば、特定政党の創設時に特定政党に積極的に関与し、自分の村である特定地区Aでメンバーの募集を主導した。

その後、日本でビザなしで渡航できることを知り、違う世界をみたいとの思いで来日、そのまま超過残留した。当時は、超過残留に対して社会、警察はおおらかで取り締まりもなかった。そのうち帰国するつもりでもあった。日本で稼いだ金を特定政党に寄付し、来日後も関係は続いた。

しかし特定国A現地では特定政党が当初の特定民族（〇〇戦争時に特定国Bから特定国Aに逃れてきた難民）の地位向上のための団体という性格を失い、特定政党の指導者〇〇の私的利益を図る〇〇と化し、反対する人間を脅したり、〇〇するようになった。そのことを日本で知った審査請求人は、特定地区Aで同じく特定政党の創設にかかわった友人に電話して特定政党の行状を批判した。すると関係は陰悪なものとなり、審査請求人は特定政党の裏切り者とみなされるようになった。

そのため家族は転居したり、また特定親族が脅されたりするなどの目にあった。

〇〇年代を通じて、特定政党は勢力を拡大し、特定州全域を支配するに至り、凶暴化の一途をたどった。特定政党の支持者、メンバーは市役所、警察至るところに存在し、特定政党に敵対する者が、いわゆる〇〇と呼ばれる〇〇方法で〇〇された。これは単に公式の場で特定政党を批判する発言をするような者だけでなく、特定政党が要求するみかじめ料を支払わない店主といった人々にも及んだ。

審査請求人は〇〇年代、超過残留を理由に〇〇された後、難民認定申請を行った。当時、難民認定申請制度を知る日本人は少なく、外国人はいっそうそのような制度の存在を知らなかった。警察に〇〇され、入管施設に収容されて初めて、同房者からそのような情報を得ることができた。

私（審査請求人の代理人を指す。以下同じ。）は、審査請求人が難民申請した当時から、支援し、上記のような話を折に触れて聞き、

日本とはまったく異なる現状に驚いた。そしてそのような事実が果たしてあるのか、特定政党に関する英文のニュース、本、論文などを参照すると彼の主張その通りのことが記されていた。

特定政党の支配は特定州の隅々にまで及んで、電話すら盗聴のおそれがあると審査請求人は恐れていた。そのため審査請求人は特定地区 A の自宅の家族に直接電話することはせず、特定地区 B にいる親せきに電話して、用事があるときはその人から特定親族に電話していったん特定地区 B に来てもらって特定地区 B に電話するといったことをやっていた。

こうした普段の生活ぶりから特定政党の恐ろしさを私になりを感じていた。

しかし、そのような〇〇がどの程度の規模にまで及ぶのか、脱退者、離反者に対してどこまで報復が及ぶのかといったことまでの情報までは入手することができなかった。

例えば、国を離れて 10 年以上過ぎてから帰国した特定国 A 人が、特定政党との確執から〇〇の被害者となったといった出身国情報を見つけることができなかった。

裁判所は、難民申請が遅かったから真正な申請ではない、特定政党との争いは軽微な事件であり、そのようなことで〇〇されることはないといった認定だった。

敗訴後も、帰国できないことから、難民申請を繰り返すほかなかった。

特定年 B 頃から、〇〇についての新しい報道が特定国 A から発せられた。

それは、特定政党の〇〇が、〇〇という特定国 A の治安部隊に逮捕され、一人で〇人以上を〇〇したと自供した記事を発見した。それも一件だけではなく、数件同様の報道が出た。

私が知る限り、特定政党のメンバーによる〇〇がこれほど日常的に行われていることを〇人にも及ぶことを報告した新聞記事、出身国情報を目にしたのは初めてだった。

同時期、英国でも特定政党からの迫害を訴える難民申請者が多数認定されるようになったという記事を見つけた。英国では、特定政党に対して毅然とした態度で臨んだ特定国 A 人の元警官が英国で難民申請に難民として認定する判決が特定年 B に出た。

こうしたことは、特定政党による迫害の深刻さ、広がりの大きさを示すものであり、従来から審査請求人が訴えてきたことを裏付けるものであった。

特定年 C、審査請求人は再度難民申請し、そうした出身国情報の翻

訳、そして、彼と同じ村で、特定政党から離反した特定個人という知り合いが、特定政党によって〇〇された事件をたまたま特定親族から聞いたことからそれに関する文書を証拠として提出した。

しかし、難民として認定されることはなかった。

難民審査参与員は、「特定個人に係る事実関係及び特定親族の供述を裏付けるに足る資料の提出はされておらず、他に当該主張を採用する理由は見当たらない」との決定をくださった。

しかし、審査請求人は、入管に収容された状態で、その事実を知り、収容された状態で特定地区Bに連絡せざるをえなかった。外部への電話もお金がないから私への電話もほとんどできない。特定国Aにはなおさらである。今であれば、電話局を介さず、SNSで特定国Aと連絡できるので、審査請求人が外にできれば、彼を通訳として特定親族やその他の人々と連絡ができるが、収容された状態ではそれもできない。

難民審査参与員は、こうした自由が奪われた状態で証拠収集を行っていることを知っているのだろうか。また、「他に当該主張を採用する理由はない」というが、現地で、日常的に特定政党敵対者の〇〇が起きているという現実を踏まえて審査請求人の送還された場合の危険を考慮しているのか。そもそも、調査官は出身国情報を収集するという基本的作業を行っているのか。

すべてはブラックボックスの中にある。

この情報開示請求は、自分が置かれている難民認定手続きを検証するために審査請求人が行っているものである。

ぜひ審査会におかれては、上記の主張、請求人の思いをご理解のうえ、開示決定をされるよう希望します。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 本件経緯

審査請求人は、令和元年7月16日、処分庁に対し、法の規定に基づき、請求する対象を「請求人が特定年Dに行った難民申請に関係して入管難民調査官が収集した出身国情報」とする保有個人情報開示請求を行った。

当該開示請求に対し、処分庁は、本件対象保有個人情報を特定の上で不開示決定（原処分）をした。

本件は、原処分について、令和元年12月17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

審査請求人は、大意以下のとおり主張し、原処分の取消しを求めている。

(1) 出身国情報は、一般に公開されている当該国の人権状況を知る手掛かりとなる情報であるが、これは、難民認定申請の審査において、主張の信ぴょう性、危険の重大性などを評価するに当たり不可欠なものである。

申請者には、自身になされた処分がどのような根拠に基づいているかを知る権利が存在するところ、根拠を示さず、例えば「信ぴょう性がない」、「根拠がない」などという評価だけでは理由を付記したとはいえず、参照した文献などを明らかにすることは、適正手続上の要請といえる。

どのような出身国情報を参照したかを開示することは、申請者に弁明の機会を付与し、手続の透明性や適正化を図る意味でも重要である。

(2) 原処分において、「事務の適正な遂行に支障を来す」としているが、個別具体的にどのような支障を来すのかが全く不明であり、曖昧かつ漠然とした理由で開示を拒否するとすれば、法の趣旨に違反する。不開示とするのであれば、具体的にどのような危惧があるかを述べるべきである。

仮に、何らかの部分にそのような危惧があったとしても、部分的に不開示にする取扱いが可能であり、また、全てを不開示にすべきと考えるのであれば、全面黒塗りとして出すことも可能である。

原処分においては、存否を明らかにしないとはいしていないことから、黒塗りにして不開示とすることもできるはずである。少なくとも、それにより、何らかの参照した文書が存在したことが明らかとなる。

もっとも、発行年や国名などを開示することで、処分庁が主張する支障が生じるとは考え難い。

したがって、全面開示、又は平仮名部分、濁点若しくは国名のみを開示する処分を求める。

### 3 諮問庁の考え方

(1) 難民認定手続について

#### ア 難民認定申請

(ア) 本邦にある外国人は、出入国管理及び難民認定法（昭和26年政令319号。以下「入管法」という。）61条の2第1項の規定に基づき、難民認定の申請をすることができる。

(イ) 難民であることを証明する責任は申請者側にあるが、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うほか、必要があれば申請者に更に立証の機会を与えることとなる。

(ウ) 法務大臣は、提出された資料等に基づき、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。

イ 難民の認定をしない処分に対する審査請求

(ア) 難民の認定をしない処分に不服がある外国人は、入管法61条の2の9の規定に基づき、当該処分について審査請求をすることができる。

(イ) 審査請求人等の申立てがあった場合、難民審査参与員は、特段の事情がない限り、申立人に当該審査請求に関する意見を述べる機会を与えなければならない。

申立人は、この意見の陳述（以下「口頭意見陳述」という。）に際し、難民審査参与員の許可を得て、標記処分を行った処分庁に対し、当該審査請求に関する質問を発することができる。

(ウ) 法務大臣は、口頭意見陳述等の所定の手続を経た後、難民審査参与員の意見を聴いた上で、当該審査請求に対する裁決を行う。

(2) 不開示情報該当性について

原処分における不開示情報該当性は次のとおりである。

ア 原処分において処分庁が特定した対象文書は、審査請求人に係る難民認定申請及び難民の認定をしない処分に対する審査請求手続の際に難民調査官が収集した情報である。

イ これは、難民調査官が当該手続に当たってどのような情報を収集したということ自体が、難民調査官の視点そのものであるところ、当該文書が開示された場合、難民認定申請又は審査請求をしようとする者が、その調査の視点を承知することとなる。

そうすると、同様の情報を集積の上、分析するなどして、当局の調査に備え、難民と認定されるべく事前に供述内容を創作して難民認定申請又は審査請求に及ぶことが懸念され、難民認定申請及び審査請求に係る事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

特に、難民認定手続においては、申請人の供述が極めて重要な認定資料となるため、その供述内容が創作されたものである疑いが高まると、的確な判断が不可能となってしまう。

ウ なお、審査請求人は、原処分を取消しの上、全部開示又は平仮名部分、濁点若しくは国名のみを開示すべき旨主張しているところ、この平仮名や濁点の意味するところが必ずしも明らかではないが、いずれにしても、文書の一部でも開示すると、その開示部分を既に公開されている出身国情報と比較すること等により、結果として難民調査官が収集した出身国情報が推認されるおそれがある。

エ 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。

### (3) その他

審査請求人は、特定した対象文書が存在するのであれば、全面黒塗りとして文書を出すことも可能であった旨主張するが、原処分においては、対象文書の全てが不開示情報に該当するとして不開示決定としているところ、開示の実施の手續については、当然、開示決定に基づき行うものであり、開示する部分のない全面黒塗りの文書はその対象にならないことから、審査請求人の主張は失当である。

## 4 結論

以上のとおり、本件審査請求は理由がないことから、原処分を維持し、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 令和2年2月19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13日 審議
- ④ 同月30日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ⑤ 同年11月13日 本件対象保有個人情報の見分及び審議
- ⑥ 同年12月4日 審議

## 第5 審査会の判断の理由

### 1 本件開示請求について

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るところ、処分庁は、その全部を法14条7号柱書きの不開示情報に該当するとして、不開示とする原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、原処分の取消しを求めているが、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、不開示情報該当性について検討する。

### 2 不開示情報該当性について

当審査会において本件対象保有個人情報を見分したところ、本件対象保有個人情報には、当局が把握した出身国に係る事実関係、状況分析等に関する情報が具体的かつ詳細に記録されていると認められる。

そうすると、難民認定申請に係る事務の性質や当該不開示部分の記載内容等も併せ考えれば、当該不開示部分が開示されると、当局の具体的な調査手法や着眼点が明らかとなり、今後難民認定を申請しようとする者において、当局の調査を受けるに当たって不当な対策を講じることを可能ならしめる旨の上記第3の3(2)の諮問庁の説明は否定し難く、今後の同様の難民認定申請及び審査請求に係る当局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。

したがって、当該不開示部分は、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。

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、その全部を法14条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、同号柱書きに該当すると認められるので、妥当であると判断した。

(第1部会)

委員 小泉博嗣, 委員 池田陽子, 委員 木村琢磨