

諮問庁：出入国在留管理庁長官

諮問日：令和6年1月22日（令和6年（行情）諮問第65号）

答申日：令和6年8月2日（令和6年度（行情）答申第300号）

事件名：「新任難民調査官研修講義資料「出身国情報（COI）の調査」」等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1に掲げる文書6及び文書8ないし文書10（以下、単に「文書6及び文書8ないし文書10」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は、審査請求人が開示すべきとする部分のうち、別表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5年8月28日付け入管庁総第1435号により出入国在留管理庁長官（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。）につき、法5条6号柱書きに該当するとして不開示とされた部分の開示を求める。

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の要旨は、審査請求書及び意見書によると、おおむね別紙2及び3のとおりである。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件経緯

審査請求人は、令和5年7月6日付けで、出入国在留管理庁長官（処分庁）に対し、法の規定に基づき、請求する対象を「難民調査官が業務を行うにあたり受ける研修等の内容が分かる文書、資料。また、各国の状況がまとめられたものなど、「難民調査官による事実の調査」の過程で参照、共有されうる資料のすべて。」（以下「本件請求文書」という。）とする行政文書開示請求を行った。

処分庁は、本件開示請求に対し、令和5年8月28日に、法9条1項に基づき、本件開示請求に係る行政文書の対象文書について、別紙1に掲げる10文書を特定の上、部分開示決定（原処分）をした。

本件は、この原処分について、令和5年10月24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、概ね以下のとおり主張し、原処分 of 取消しを求めている。

- (1) 原処分において開示決定された文書について、処分庁は不開示の理由として「上記1(6), (8), (9)及び(10)の行政文書(本件対象文書を指す。)には、難民認定手続に係る調査手法, 着眼点, 留意事項等が記録されており, これらは国の機関がおこなう事務に関する情報であって, 公にすることにより, 当該事務の性質上, 当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあり, 法第5条第6号柱書きに該当することから, 当該情報が記録されている部分を不開示とした。」と記載しており, ここでいう当該事務がどのような性質のもので, どのように業務に支障をきたすのか, 当該説明だけでは納得ができない。
- (2) 難民であることの立証責任は申請者にあるとされており, 申請者は自ら証言をし, 証拠を集めて難民であることの立証をしようとするが, それらの証拠についての調査手法, 事実認定のあり方といったものが分からなければ, 適切な証拠の提示は難しい。また, 調査官の持っている出身国情報と申請者の事実認識が違っていたら, 申請者はその出身国情報の信憑性を否定しなくてはならなくなるはずだが, その調査手法は公開せず, さらに, 自らが迫害された経験を話しても, それが事実であるか, その認定のあり方も公開されない。難民認定に係る調査手法, 着眼点, 留意事項等の公益的な開示の必要性の方が業務に支障を及ぼす恐れよりも相当大きいだろうと考える。

よって, 出入国在留管理庁情報公開審査基準にもあるとおり, 難民認定手続の規定, 趣旨に照らし, 公益的な開示の必要性等の種々の利益を衡量した上で「適正な遂行」かどうか, 審査を求める。

3 諮問庁の考え方

(1) 難民認定手続等の定義について

ア 難民

難民とは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において, 難民とは, 難民の地位に関する条約(以下「難民条約」という。)1条の規定又は難民の地位に関する議定書(以下「議定書」という。)1条の規定により難民条約の適用を受ける難民をいうとされている。

これらの規定によると, 難民とは, 人種, 宗教, 国籍若しくは特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見を理由に迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有するために, 国籍国(無国籍者にあつては常居所国)の外にいる者であつて, その国籍国の保護を受けることができないもの又はそのような恐怖を有するためにその国籍国の保護を受けることを望まないもの(無国籍者にあつては常居所国に帰ることができないもの又はそのような恐

怖を有するために当該常居所国に帰ることを望まないもの）（難民条約1条A（2））と定義される。

なお、難民条約に先立つ国際文書の条項の下で難民と考えられていた者（難民条約1条A（1））も、難民と定義される。

イ 難民条約等の構造

難民条約1条は、難民の定義に関する規定であり、AからFまでの6項が規定されている。

1条Aは、難民に該当するための要件を規定している（該当条項）。なお、1条A（2）には、難民に該当するための時間的制限も規定されているが（「1951年1月1日前に生じた事件の結果として」と規定）、議定書1条により、この制限は除かれている。

1条Bは、締約国が、難民に該当するための地理的制限（「欧州において生じた事件」に限定）を付すか否かを選択する宣言を行うことを規定している。そして、我が国は、難民条約の加入に当たり、地理的制限を付さないことを宣言している。

これらにより、我が国における難民とは、上記のように定義されるが、さらに、1条Cは、難民に該当する者について難民条約の適用が終止する場合を規定し（終止条項）、1条DからFまでは、1条Aに規定する要件に該当するものの難民条約の適用を受ける地位を認めない場合を規定している（除外条項）。したがって、1条CからFに該当する者は、難民とは認められないこととなる。

ウ 難民認定申請

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。

エ 難民の認定

難民の認定とは、難民条約に定められている各種の義務を履行するために、その前提として当該外国人が同条約に定める難民の要件を具備していること、すなわち難民であることを有権的に確定する行為である。

法務大臣は、難民の認定をしたときは、当該外国人に対し難民認定証明書を交付し、認定をしないときは、当該外国人に対し理由を付した書面をもって、その旨を通知する（入管法61条の2第2項）。

(2) 不開示情報該当性について

ア 審査請求人は、上記2において、難民認定業務の事務がどのような性質のもので、どのように業務に支障をきたすのか、当該説明だけでは納得ができない旨述べており、また、同人は、出入国在留管理庁情報公開審査基準にもあるように、難民認定手続の規定、趣旨に照らし、公益的な開示の必要性等の種々の利益を衡量した上での適正な遂行かどうかを求めているところ、本件対象文書について、難民認定手続に係る調査手法、着眼点、留意事項等が記録されており、難民認定業務は、申請者の提出した資料や供述内容等を踏まえ、難民該当性を判断するものであるところ、当該不開示部分は、難民認定手続に係る当庁の調査手法、着眼点、留意事項等に関する情報であり、これらを公にした場合、難民認定申請者は、当庁の難民調査の手法や難民調査官に具体的に何を聴取されるか、難民調査官がどのような着眼点で供述の信ぴょう性を評価するのか等を承知した上で、対策を講じ、供述及び回答内容を準備することが可能となり、適正な難民該当性の評価判断に影響を及ぼす可能性がある。したがって、公益的な開示の必要性よりも業務に支障を及ぼすおそれ大きい。

イ さらに、文書10については、開示決定通知書に理由の記載がなされていないものの、外部講師が当庁の研修のために作成した研修資料であって、同資料は、講師独自の手法等の情報が記載されていると認められることから、公にすると、当庁と講師間の信頼関係を失う可能性が高く、結果として当庁の研修事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

ウ よって、これらの情報は、法5条6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) 開示決定通知書における不開示理由の提示について

原処分時の開示決定通知書に記載した不開示理由について、「難民認定手続に係る調査手法、着眼点、留意事項等」を公にすることにより、国の機関が行う事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあり、法5条6号柱書きに該当する旨を明確に示していることから、記載に不備があるとは認められない。

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6年1月22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2月9日 審議
- ④ 同年3月1日 審査請求人より意見書を収受
- ⑤ 同年6月21日 本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 同年7月26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、本件請求文書の開示を求めるものであるところ、処分庁は、別紙1に掲げる各文書を特定し、その一部を法5条1号及び6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、法5条6号柱書きに該当するとして不開示とされた部分（諮問書に添付された本件行政文書開示決定通知書（写し）によれば、文書6及び文書8ないし文書10（本件対象文書）の一部。以下「本件不開示部分」という。）の不開示情報該当性について不服を述べていると解されるところ、諮問庁は、原処分は妥当であるとしていることから、以下、本件対象文書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

(1) 文書6、文書8及び文書9の不開示部分

標記部分には、難民認定手続に係る調査手法、着眼点及び留意事項等に関する情報が具体的に記載されていると認められるところ、諮問庁は、標記部分を不開示とする理由について、上記第3の3（2）アのとおり説明する。

ア 別表に掲げる部分を除く部分について

これを検討するに、難民認定手続等に係る上記第3の3（1）アないしエの諮問庁の説明に不自然、不合理な点はなく、その内容を前提とすれば、当該部分を公にすると、難民認定申請者は、出入国在留管理庁の難民調査の手法や難民調査官に具体的に何を聴取されるか、難民調査官がどのような着眼点で供述の信ぴょう性を評価するのか等を承知した上で、対策を講じ、供述及び回答内容を準備することが可能となり、適正な難民該当性の評価判断に影響を及ぼす可能性があり、業務に支障を及ぼすおそれがある旨の上記第3の3（2）アの諮問庁の説明は、否定することまではできず、これを覆すに足りる事情も認められない。

したがって、当該部分は、公にすることにより、難民認定審査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5条6号柱書きに該当し、不開示としたことは妥当である。

イ 別表に掲げる部分について

当審査会において、諮問庁から提示を受けた難民認定等事務取扱要

領を確認したところによれば、別表に掲げる部分には、当該要領に規定されている様式の人定事項及び前文部分の項目名等が記載されていると認められる。

そうすると、当該部分については、これを公にしても、難民認定審査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5条6号柱書きに該当せず、開示すべきである。

(2) 文書10の不開示部分（外部講師の氏名は除く。）

ア 文書10は、外部講師が出入国在留管理庁の研修のために作成した研修資料であり、標記部分には、講師独自の手法等の情報が記載されていると認められる。

イ 諮問庁は、標記部分を不開示とする理由について、上記第3の3(2)イのとおり説明するので、当審査会事務局職員をして、更に確認したところ、おおむね以下のとおり補足して説明する。

(ア) 本研修は、新任の難民調査官を対象とした、難民調査に必要な特別の知識を修得させることを目的として、令和5年度から始まった研修であり、これまでに3回実施しているところ、本研修を含め、過去3回の新任難民調査官研修においては、「難民審査参与員からみた難民認定事務」という題目の講義について文書10を作成した難民審査参与員が講師を務めており、当該講師が研修を担当していることや、当該研修内容は公表していない。

(イ) 難民審査参与員とは、入管法61条の2の10により、法務大臣が学識経験者の中から任命し、法務省に置くこととされている非常勤の国家公務員であり、難民の認定をしない処分、難民の認定の申請に係る不作為、難民の認定の取消し、補完的保護対象者の認定をしない処分、補完的保護対象者の認定の申請に係る不作為及び補完的保護対象者の認定の取消しに対する審査請求について、法務大臣に意見を提出する。

(ウ) 当該不開示部分を公にした結果、外部講師との信頼関係が損なわれ、本研修において、難民審査参与員を始めとする外部講師による講義を実施することができなくなれば、外部講師独自の知識や知見に接する機会が失われることとなり、結果として研修の質の低下を招き、難民調査に必要な特別の知識を修得させるという本研修の目的を達成できなくなるおそれがある。

ウ 当審査会において、入管法を確認したところによれば、上記イ(イ)において諮問庁が説明する難民審査参与員の身分についての規定が存することが認められる。

そこで検討するに、標記不開示部分を公にした場合、出入国在留管理庁と講師間の信頼関係が損なわれ、外部講師独自の知識や知見に接

する機会が失われて、研修の質の低下を招き、難民調査に必要な特別の知識を修得させるという本研修の目的を達成できなくなり、結果として出入国在留管理庁の研修事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある旨の上記第3の3(2)イ及び上記イ(ウ)の諮問庁の説明は否定することまではできず、これを覆すに足りる事情も認められない。エ したがって、当該部分は、公にすることにより、難民認定審査に係る研修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5条6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

- (1) 審査請求人は、審査請求書及び意見書(別紙2及び別紙3の1)において、本件の不開示理由は理由提示に不備がある旨主張していると解されるので、当審査会において、諮問書に添付された本件行政文書開示決定通知書(写し)を確認したところ、当該通知書の記載は、不開示とした理由を了知し得る程度には不開示の理由が示されていると認められ、原処分の理由提示に不備があるとは認められず、審査請求人の上記主張は採用できない。
- (2) また、審査請求人は、審査請求書及び意見書(別紙2及び別紙3の3)において、公益的な開示の必要性の方が業務に支障を及ぼすおそれを上回るため開示すべきであるなどと主張するところ、上記2のとおり、本件不開示部分(別表に掲げる部分を除く。)は、法5条6号柱書きの不開示情報に該当するものであり、これを開示することに、これを開示しないことにより保護される利益を上回る公益上の必要性があるとまでは認められないことから、法7条による裁量的開示を行わなかった処分庁の判断に裁量権の逸脱又は濫用があるとまでは認められない。
- (3) 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。

4 本件一部開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書につき、その一部を法5条1号及び6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、別表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、不開示としたことは妥当であるが、別表に掲げる部分は、同号柱書きに該当せず、開示すべきであると判断した。

(第1部会)

委員 合田悦三、委員 木村琢磨、委員 中村真由美

別表 開示すべき部分

対象文書	通し番号	開示すべき部分
文書9	151	左側の不開示部分のうち、枠内上から2行目ないし10行目の不開示部分全部

別紙 1

- 文書 1 第 1 回新任難民調査官研修講義資料「難民認定（総論）」
- 文書 2 第 1 回新任難民調査官研修講義資料「難民認定手続」
- 文書 3 第 1 回新任難民調査官研修講義資料「事実認定にかかる留意事項」
- 文書 4 難民該当性判断の手引の策定について(概要)
- 文書 5 難民該当性判断の手引
- 文書 6 第 1 回新任難民調査官研修講義資料「出身国情報（COI）の調査」
- 文書 7 令和 5 年度新任難民調査官研修講義資料「不服申立て」
- 文書 8 令和 5 年度新任難民調査官研修講義資料「供述調書作成（総論）」
- 文書 9 第 1 回新任難民調査官研修講義資料「供述調書作成（各論）レジュ
メ」
- 文書 1 0 難民審査参与員からみた難民認定事務

別紙2 審査請求書

行政文書開示決定通知書の「不開示とした部分とその理由」の項には「難民認定手続に係る調査手法，着眼点，留意事項等」が記録されており，これが業務の性質上「当該事務の適正な遂行に」に支障をきたすおそれがあるとしている（原文ママ）。ここでいう「当該事務」がどのような性質のもので，どのように業務に支障をきたすのだろうか。単に支障をきたすおそれがあるという説明だけでは到底納得できない。

また，「第1回新任難民調査官研修抗議資料「難民認定手続」」（原文ママ）によれば難民であることの立証責任は申請者にあるとされている。申請者は自ら証言をし，証拠を集めて難民であることを立証しようとするだろう。しかしそれらの証拠についての調査手法，事実認定のあり方といったものが分からなければ，適切な証拠の提示は難しいのではないだろうか。

調査官の持っている出身国情報と申請者の事実認識が違っていたら，申請者はその出身国情報の信憑性を否定しなくてはならなくなるはずだが，その調査手法は公開しない。自らが迫害された経験を話しても，それが事実であるが，その認定のあり方も公開されない。

これでは調査官と難民申請者との間に信頼関係を築くことは難しいだろう（第1回新任難民調査官研修講義資料「事実認定にかかる留意事項」3ページ目に難民調査間（原文ママ）への不信感から踏み込んだ供述が難しくなることが指摘されている）。難民であると偽り難民申請をした者がこうした情報を利用することもありえるだろうが，立証責任は申請者にある。難民調査官を納得させるだけの証拠を用意するのは非常に困難だろう。それに，刑事犯罪の場合には裁判を通して様々な調査手法が公開されていると思うが，大きな支障があるというような話は聞いたことがない。

私はいち国民としても，難民認定の調査手法，着眼点，留意事項等が公開されないまま難民認定手続が行われているのは大きな疑問がある。難民認定の決定に誤りがあれば難民でない人に対し税金によって生活支援がなされ，社会は偽の難民を受け入れなくてはならなくなる。一方で，難民不認定の決定が誤りであれば命の危険がある国に強制送還となるわけだから，間接的に殺人に関与することになるかもしれない。難民認定手続は国民の生活という意味でも，基本的人権の尊重という意味でも非常に重い決定がなされている。にもかかわらず，その調査手法，着眼点，留意事項等が公開されなくてもよいのだろうか。

こうしたことから「難民手続に係る調査手法，着眼点，留意事項等」の公益的な開示の必要性の方が業務に支障を及ぼすおそれよりも相当大きいだろうと考える。

貴庁の公開している「出入国在留管理庁情報公開審査基準」の29ページにもあるように，難民認定手続の規定，趣旨に照らし，公益的な開示の必要性等

の種々の利益を衡量した上での「適正な遂行」かどうか，審査を求めたい。

別紙3 意見書

出入国在留管理庁長官（処分庁）は令和5年7月6日付け受付第86号での請求に対し、8月28日付けで開示決定通知書（入管庁総1435号）が出された行政文書の開示決定において「難民認定手続に係る調査手法，着眼点，留意事項等について記録されており，これらは国の機関が行う事務に関する情報であって，公にすることにより，①当該事務の性質上，当該事務の②適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあり，法第5条第6号柱書きに該当する」とし一部を不開示とした。

一方，諮問庁は「出入国在留管理庁情報公開審査基準」において，下線①，下線②（それぞれ上記①及び②を指す。以下同じ。）の部分について以下のよう示している。

（2）「当該事務又は事業の性質上」当該事務又は事業の本質的な性格，具体的には，1 当該事務又は事業の目的，その2 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があるかどうかを判断する趣旨である。（下線①）

（3）「適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」

本規定は，行政機関の長に広範な裁量権限を与える趣旨ではなく，各規定の要件の該当性を客観的に判断する必要がある，また，事務又は事業がその根拠となる規定・趣旨に照らし，3 公益的な開示の必要性等の4 種々の利益を衡量した上での「適正な遂行」と言えるものであることが求められる。

5 「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，5 「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要求される。（下線②）

審査会においては，上記審査基準の下線で示した項目（上記1ないし5の項目を指す。）についてよく吟味頂くよう求めたい。

1 当該事務の目的

本事案において当該事務とは，難民認定手続であろう。となれば，当該事務の目的とは難民認定手続の目的のことである。

日本は難民条約及び議定書に加入しており，この条約等で定められた加盟国の責務を果たすために難民認定手続は整備された。

難民条約の前文では「締約国は，国際連合憲章及び1948年12月10日に国際連合総会により承認された世界人権宣言が，人間は基本的な権利及び自由を差別を受けることなく享有するとの原則を確認している」と始まり，「難民に対する庇護の付与が特定の国にとって不当に重い負担となる可能性のあること並びに国際的な広がり及び国際的な性格を有すると

国際連合が認める問題についての満足すべき解決は国際協力なしには得ることができない」とも述べている。難民条約等の目的は人権の擁護と、国際協力によって難民受け入れの負担を分散することにある。

難民認定手続の目的は、難民条約等で定められた加盟国の責務をまっとうすることであり、その責務とは本質的に、難民を保護することである。

これを踏まえると、難民認定手続の主眼は飽くまでも難民の保護であって、難民を騙る申請者あるいは自らを難民と思い込んだ申請者を手続によって不認定とすることは単なる副次的な結果にすぎないと解することができる。

極端な話、申請者全員を難民と認定し保護しても、難民の保護という目的は達せられる。一方で、出入国在留監理庁（原文ママ）は入管法1条が定める「本邦に在留する全ての外国人の在留の公正な管理を図る」目的も有している。難民の実態のない外国人が難民認定手続を名目として利用し、在留する手段として法の抜け穴のように利用できるような事態になれば、外国人の在留の公正な管理という目的からは外れてしまう。

つまり難民認定手続には、難民の保護と外国人の在留の公正な管理という2つの目的が備わっている。

ただし、人権擁護という難民条約等の目的から日本は1人もこぼさず難民を保護すべきであるのに対して、難民を騙る申請者あるいは自らを難民と思い込んだ申請者を難民と認定してしまっても「外国人の在留の公正な管理」にただちに背くものではない。誤った不認定の判断は難民条約等で定められた責務を果たしていないことになる一方で、難民認定手続そのものが公正である限り、例え誤った認定の判断があったとしても「外国人の在留の公正な管理」の範囲内である。

また、難民条約は国際条約であって、日本国憲法98条によって「誠実に遵守することを必要とする」と定められたものであるが、入管法は国内のいち法律に過ぎない。「外国人の在留の公正な管理」が難民の保護と対立する場合においては、難民の保護が優先されるべきだろう。

諮問庁は理由説明書（上記第3を指す。以下同じ。）の中で「適正な難民該当性の評価判断に影響を及ぼす可能性」を指摘しているが、難民認定手続の目的から考えれば難民該当性の評価判断が100%正しい必要はないし、第一そんなことは不可能である。適正な難民該当性の評価判断に影響を及ぼす可能性を指摘しただけでは、不開示の理由として不十分である。

2 目的達成のための手法等

難民認定手続の目的達成のための手法の一部は、まさに今回の開示請求によって公開を求めている情報であるので、審査委員の皆様におかれては今回公開されなかった情報も含めて、難民調査官の調査の手法等の実態を

よく見極めて頂くようお願いしたい。

私のもとに完全な情報がないことを認めつつ、公開されている情報をもとに推測を交えながらも難民認定手続の目的達成のための手法等に照らして意見したい。

難民であることを証明する責任は申請者側にあり、難民調査官は提出された証拠や申請者の供述を集める。恐らくは出身国情報などをもとに証拠を吟味し、供述の信憑性を認定する。「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求める（理由説明書「諮問庁の考え方」（1）ウより）」（上記第3の3（1）ウを指す。）だろうし、それでも証拠が足りなくなれば独自の調査をするのかもしれない。そのようにして準備された証拠をもとに、認定・不認定の判断が行われる。しかし、世界中の細かい情勢や人間関係のことまでは把握できないので、完全に証拠が出揃わない場合もある。すべての利用可能な資料が入手されて検討され、かつ難民調査官が申請者の供述に納得できた場合に限り、UNHCRのいうところの「灰色の利益」を付与し難民と認定する。

おおよそ以上の流れで「難民調査官の事実の調査」は行われるのであろう。

さて、諮問庁は理由説明書「諮問庁の考え方」の「（2）不開示情報該当性について」（上記第3の3（2）を指す。）において「当該不開示部分は、難民認定手続に係る当庁の調査手法、着眼点、留意事項等に関する情報であり、これらを公にした場合、難民認定申請者は、当庁の調査手法や難民調査官に具体的に何を聴取されるか、難民調査官がどのような着眼点で供述の信ぴょう性を評価するのか等を承知した上で、対策を講じ、供述及び回答内容を準備することが可能となり、適正な難民該当性の評価判断に影響を及ぼす可能性がある。」としている。

確かに、調査手法等を踏まえて申請者が対策し、準備することが可能な状況は難民を騙る申請者あるいは難民と思い込んでいる申請者を難民と認定してしまうリスクを多少高めるかもしれない。しかし、真の難民を認定・保護する妨げにはならない。つまり、難民条約等を根拠とする難民の保護という目的が阻害される要素は一切ない。

他方、情報の公開によって高まりうる、難民該当性の低い申請者を認定してしまうリスクも、もう1つの目的である外国人の在留の公正な管理に影響を及ぼすとまではいえない。

単に調査の手法が公開されただけで、手続の公正さは担保されたままだからだ。むしろ難民調査官の調査手法等が公開されていない今の状況こそ、難民認定手続の公正さに疑義が生じている。少なくとも、難民調査官による事実の調査が公正に行われているかどうかは、申請者も国民も判断できない状況にある。

逆に、この情報公開によって外国人の公正な管理に影響が及ぶような調査手法とはどのようなものか。考えられるのは、「初見殺し」のような聴取である。用意された質問には模範解答があり、模範通りに答えられれば認定、違えば不認定という方式である。

完全な証拠が揃うかどうかわからない難民認定の調査では、確かにそれも有効だろう。しかし、質問の全てに模範解答通りに答えることができるようになったからといって難民該当性の判断に即座に影響が出る調査だとすれば、事実認定が甘いと言わざるをえない。事実確認が入念に行われているのだとしたら公開しても難民該当性の評価判断に影響は出ないだろう。つまり業務に支障は出ない。ましてや今回請求している資料は研修の資料である。研修で教わるような画一的な質問の回答を準備したからといって、現場で実際に調査官が行う個々のケースに合わせた質問までは申請者も準備しきれないはずだ。調査手法についての情報がないので憶測に憶測を重ねてしまっているが、失礼ながら、諮問庁の「適正な難民該当性の評価判断に影響を及ぼす可能性」という主張さえも私は疑わしく思う。

また、諮問庁はこう主張するかもしれない。「申請者が対策や準備することによって難民認定手続の業務量が増え、時間がかかる。結果として真の難民を保護するという業務に支障が出る」と。先回りして反論しておく。

情報の公開によって手続に係る業務が増え時間がかかるとしても、それは行政の都合である。調査官の増員、業務の効率化等によって解消されるべき問題で、申請者に情報を与えないことによって解決されるべきではない。それでは難民の保護を目的とする難民条約等を「誠実に遵守」しているとはいえず、難民認定手続の目的から大きく外れることになるだろう。

以上のように、仮に「適正な難民該当性の評価判断に影響を及ぼす可能性」があったとしても、難民認定手続の調査手法等の公開は難民の保護・外国人の在留の公正な管理という難民認定手続の目的、申請者の集めてきた証拠を吟味・事実認定するという難民認定手続の手法等に照らせば、適正な業務の遂行に全く支障はないことは明らかである。

よって、不開示の決定は不当である。

3 公益的な開示の必要性等

現在、難民支援協会をはじめ国内外から、他の先進国に比べ日本の難民認定率が極端に低いことが指摘され、日本が適正な難民認定手続を行なっているのかを疑う声もある（原文ママ）。私自身の関心もそこにある。なぜ他国と比べて難民認定率が低いのかという意味において、諮問庁は難民認定手続が適正に行われていることを国民に対し説明をつくす責務がある。

世論は置くとしても、国民の的確な理解と批判のもとにおくことで難民

認定手続をより公正で民主的なものに変えていく必要があると考える。

難民認定手続に係る調査手法等が公開されることによって申請者が供述を準備できるといったもの他に仮に何らかの業務への支障があったとして、こうした公益的な開示の必要性を上回るとは思えない（原文ママ）。

申請者が公開された情報をもとに準備をするといっても、不認定が認定に覆るほどのことが用意に出来るとは思えない（原文ママ）。仮に前述したような「初見殺し」のような手法でかつ事実確認が難民の調査の特殊性から不可能といったような事情があるのならば、調査手法等の公開によって「外国人の在留の公正な管理」に深刻な影響があることは間違いないのだから、不開示の決定も一応は理解できる。しかしそのような調査手法は見直されるべきで、一層国民の批判のもとにおく必要性は高まる。国民の批判のもとにおいてもどうしてもならないくらい難民の調査は難しいので非公開のまま「初見殺し」を続けておいたほうがよい、ということならばそれは調査とは呼び難い代物だ。調査官が難民申請者から話を聞いた印象をもって難民該当性の判断をしているといえる。そうなるとそもそも難民認定の能力を政府が保有していないことになってしまい、難民条約等への日本の関わり方も相当変わってくるわけで、国民的議論が必要になるだろう。

結果的に、業務への支障よりも公益的な開示の必要性が高くなるわけで、不開示の決定は不当である。

4 種々の利益

まず、正当に難民該当性を主張する申請者にとっては調査手法等を踏まえて適切に証拠や供述を準備することができるし、難民を騙ろうという申請者は調査手法を知って騙せないと諦めるかもしれない。難民調査官からみても業務の効率化が期待できる。

それに、調査手法の公開は、難民認定のための調査にポジティブな影響も期待できる。

難民は故郷や自分の国から迫害を受けて、日本にやってくる。そのような状態で難民認定手続の過程で一挙手一投足を観察され、証言の信憑性について審議される立場に立たされる。申請者によっては母国に送り返される恐怖から迫害の状況を過大に申告したり、嘘をついてしまう場合も考えられる。事前に調査手法が公開され、適正な調査が行われるということが分かれば心理的な意味でも供述への準備ができるし、安易に嘘をつけばどのように暴かれてしまうか容易に想像がつくだろう。それは難民調査官との信頼関係を築く大きな助けとなるだろう（第1回新任難民調査官研修講義資料「事実認定にかかる留意事項」3ページ目に難民調査官への不信感から踏み込んだ供述が難しくなることが指摘されている）。

不思議なことに、理由説明書の中で諮問庁は公益的な開示の必要性等の

種々の利益には全く触れぬまま「公益的な開示の必要性よりも業務に支障を及ぼすおそれ大きい」と断じている。審査会では当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれと、公益的な開示の必要性等の種々の利益とをきちんと「衡量」していただきたい。

5 「支障」の程度「おそれ」の程度

諮問庁は文書10について理由説明書の中でこう述べている。「外部講師が当庁の研修のために作成した研修資料であって、同資料は、講師独自の手法等の情報が記載されていると認められることから、公にすると、当庁と講師間の信頼関係を失う可能性が高く、結果として当庁の研修事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」としている。

しかし、講師独自の手法等の情報が記載されていることと、それを公にすると信頼関係を失うことには因果関係がない。当該講師が「開示請求には応じないでくれ」というような意思表示をしていれば話は別だが、理由説明書の説明では諮問庁が当該講師の意志を勝手に忖度した可能性も排除できない。仮に講師が公開を嫌がっていたとして、諮問庁への信用を失うほどのものだったのか。審査会には是非、この2点を確認して頂きたい。

また、当該講師が公開を拒む理由は合理的なものでなくてはならない。なぜ難民調査官に対しては広く伝えておきながら国民には公開を拒むのか。そもそも難民調査官の研修という非常に公的性格の強い事業に携わり、公文書作成に関わる以上、請求があれば公開されるのが原則ではないのか。

諮問庁が不開示とした部分のうち、法5条1号に当たる理由によるものについての不服はない。当該講師の氏名を含む個人情報には公開されないし、他に考慮すべき不利益があるとは思えない。

信頼関係を失う可能性などという「支障」の程度は名目的なものと言わざるをえないし、その「おそれ」の程度も法的保護に値する蓋然性は認められない。