

諮問庁：出入国在留管理庁長官

諮問日：平成30年6月14日（平成30年（行個）諮問第100号）

答申日：令和元年6月18日（令和元年度（行個）答申第25号）

事件名：本人が行った難民認定をしない処分に対する異議申立てに係る口頭意見陳述・審尋の録音記録の不開示決定（不存在）に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

別紙の2に掲げる文書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、これを保有していないとして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、平成29年10月20日付け管阪総第1076号により大阪入国管理局長（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、その取消しを求める。

なお、諮問庁は、出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律の施行に伴い、平成31年4月1日付けで出入国在留管理庁長官となった。

#### 2 審査請求の理由

私（審査請求人を指す。以下同じ。）が平成29年9月22日に行った個人情報開示請求（受付番号183号）に対して、これを開示しない旨の処分を、平成29年10月29日通知書によって知りました。

これに対し、この処分を取り消し開示されることを請求します。

不服申立ての理由は下記（不服審査請求理由書）のとおりです。

#### 不服審査請求理由書

難民審査請求の代理人である特定代理人は、特定月A月上旬、入国管理局で、審尋の記録を読み、大幅に短縮され、また内容も改ざんされていることに驚き、このような調書は認められないと口頭並びに書面で伝えた。

その際、2人の審査請求の担当者が特定代理人に相對し、特定代理人がボイスレコーダーの録音が残っているのかとただしたところ、女性の担当者が、「調書が確定するまで録音は残している」と回答した。

特定月日 A，電話にて特定言語 A の通訳者から，入管職員が，ボイスレコーダーの音声記録から作成した調書を読み上げてもらっている。請求人（審査請求人を指す。以下同じ。）は，その電話通訳が十分理解できなかったとして，調査官に理解できなかった旨を申し述べている。

そのように聞き取った記録を入管職員は書き留めているはずである。

請求人は，同日，上記のボイスレコーダーの音声記録の情報開示を請求した。上記の特定代理人に対して入国管理局職員が行った説明であれば，少なくとも請求時点でボイスレコーダーの記録は存在していたはずである。また，請求人が作成された調書の内容に同意せずに帰ったのであるから，ボイスレコーダーの記録は残っているはずである。

しかるに，特定月日 B の通知には，そのような記録は存在しないと記されていた。

特定月 B 中旬，請求人が特定代理人とともに大阪入国管理局を訪れ，音声記録が残っているはずではないかと尋ねたところ，難民審査請求の男性担当者は，「記録はない。審尋の記録は調書を作成した時点で完了している」と説明しました。

この説明であれば，特定月 A 中旬，特定代理人が，作成された調書を読んでいた時点で，調書は確定していたことになり，女性担当者は，すでに調書が確定していたにもかかわらず，あたかも調書が確定しないかのように述べて，特定代理人に誤解させていたことになる。また，少なくとも請求人は，どの時点で調書が確定され，ボイスレコーダー記録を消去するかについての明文化された手順を知らない。

したがって，特定月 B に審査請求を担当する入管職員が述べた，調書を担当者が作成した時点で，調書が確定したことになり，記録が消去されるという説明が，文書化された手続きに則ったものかどうかを確認することができないでいる。

以上の経過から，入管職員が必ずしも真実を述べているとは直ちに考えられず，現存している可能性もある。また，たとえ消去していても，復元が可能ではないかと思われる。

また，大阪入国管理局が，この調書のもとになった音声記録を開示請求に係る保有個人情報とみなしていない可能性があり，そのことを理由として述べているとも考えられる。

しかし，そのいずれであるかは，簡潔な不開示理由からは読み取れない。以上のことから以下のように要望する。

- (1) 大阪入国管理局が隠匿していると思われる特定月日 C の審尋を記録した音声データを開示すること。また，消去したのであれば，復元して開

示すること。

(2) 調書の作成をもって、調書が確定されるとの特定月Bの審査請求担当者の発言を根拠づける手順書をあわせて開示されたい。また、音声データの消去手続きについて規定された文書も開示されたい。

(3) 不開示理由である「存在しない」とは、上記音声データが、いわゆる保有個人情報に該当するか否かを明らかにされたい。

なお、この調書で削除、編集されているのは特定参与員の発言である。同参与員は、一般企業で企業法務を担当してきたが、国際難民法に携わった経歴もなく、審尋の場においても、難民申請者を、難民ではないと決めつけて怒気もあらわに発言するなど、弁護士、支援者からその適格性を疑問視する意見が長年にわたり出ている。

削除された部分も、いかに特定参与員が参与員として不適格であることを示す問答が行われた。

具体的には、難民申請書にある「あなたの家族は上記1の事情以外に、逮捕、抑留、拘禁その他身体の拘束や暴行等を受けたことがありますか」という設問の回答欄に、自宅前で対立政党の支持者がやってきて威嚇的行動をとったことを他のところに記載しているのにこの設問の回答欄に記載していないことはおかしい、「暴力等」と書かれており、この「等」には、当然威嚇的な発言なども含まれると私は解しているが、にもかかわらず、それを記載していないのはおかしいと約10分程度、記載しなかったことで請求人を非難していた。しかし、通訳人がこの特定参与員の発言を理解し、通訳していたかどうかが怪しく、請求人は、語気荒く怒鳴る参与員の叱責を理解していなかった可能性がある。また、「等」という言葉が、特定言語Bに翻訳されていたかどうかも不明である。

審尋は異常な雰囲気のまま推移したが、調書にはこうした問答が完全に削除されていた。

現〇〇大阪入国管理局長の下、請求人がデータ開示を申請した時点で、こうした不都合なデータが開示されることを回避するため、情報開示係と難民審査請求の担当者が、公式、非公式にデータを廃棄した、ないし廃棄したことにしたのではないかとの疑念をぬぐえない。

### 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29年9月22日（受付同日）、法の規定に基づき、開示を請求する保有個人情報を「請求人が特定年月日Aに受けた難民審査請求の審尋において入国管理局が作成したボイスレコーダーの記録」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「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異議申立（特定記号番号）手続において、特定年月日Aに行われた口頭意見陳述・審尋において作成された録音記録」（本件録音記録）と特定した上で、特定した保有個人情報を全部不開示とする決定（原処分）をした。
- (3) 本件は、この原処分について、平成29年12月20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、原処分を取り消す裁決を求めている。

- (1) 処分庁の説明によれば、口頭意見陳述・審尋の際に作成された録音記録については、調書が確定するまでは残しているとのことであったが、請求人は、調書の内容に同意していないのだから、調書は確定しておらず、当該録音記録は現存しているはずである。
- (2) 仮に当該録音記録を消去していたとしても、復元が可能であると思われることから、復元の上で開示するべきである。
- (3) 不開示理由である「存在しない。」とは、当該録音記録がいわゆる保有個人情報に該当しないという意なのか否かを明らかにされたい。
- (4) 処分庁の説明によれば、調書の作成をもって調書が確定されるということであるが、その根拠となる手順書を開示されたい。

また、録音記録の消去手続について規定された文書も開示されたい。

## 3 諮問庁の考え方

### (1) 難民認定手続について

#### ア 難民認定申請手続

(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年政令第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（入管法61条の2の14）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異議申立て

(ア) 平成26年法律第69号による改正後の入管法の施行日である平成28年4月1日より前に通知が行なわれた難民の認定をしない処分に不服がある外国人は、同法律による改正前の入管法（以下「改正前の入管法」という。）61条の2の9の規定に基づき、当該処分について異議申立てをすることができる。

(イ) 異議申立人の申立てがあったときは、法務大臣は、異議申立人に口頭で意見を述べる機会を与えなければならない。法務大臣は、異議申立人の申立て又は職権で、異議申立人を審尋することができる（平成26年法律第68号による改正前の行政不服審査法25条及び30条参照）。難民審査参与員は、異議申立人の意見の陳述に係る手続に立ち会い、異議申立人を審尋することができる（改正前の入管法61条の2の9第6項）。法務大臣は、難民調査官に、異議申立人等の意見の陳述を聞かせたり、異議申立人等の審尋をさせることができる（平成28年法務省令第10号による改正前の出入国管理及び難民認定法施行規則（以下「改正前の入管法施行規則」という。）58条の10）。

法務大臣は、異議申立人の意見を聴取又は審尋を行ったときは、調書（以下、第3において「口頭意見陳述・審尋調書」という。）を作成する（改正前の入管法施行規則58条の6）。

(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、当該異議申立てに対する決定を行う。

(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 法2条5項の規定により、「保有個人情報」とは、「行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した個人情報であって、当該行政機関の職員が組織的に利用するものとして、当該行政機関が保有しているものをいう。ただし、行政文書（中略）に記録されているものに限る。」とされている。

また、行政機関の保有する情報の公開に関する法律2条2項において、「「行政文書」とは、行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録（中略）であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているものをいう。」と規定されている。

イ 法で規定する保有個人情報の定義である「組織的に利用」とは、行

政機関がその業務を遂行するに当たり組織的に保存・利用するものを指し、一職員が個人のためだけに便宜的に作成又は取得したものはその対象とはならず、行政文書として記録されることもないと解するのが相当である。

ウ 本件録音記録については、口頭意見陳述・審尋の際に録音されたものであるところ、これは、入国管理局の内規である難民異議申立事務取扱要領（以下「要領」という。）第4章第3節第10項に基づき、口頭意見陳述・審尋調書の作成の便宜のために録音したものにすぎず、組織として利用することを目的としたものではない。

エ 録音記録に関する規定として、改正前の入管法施行規則58条の6第2項は、「法務大臣は、（中略）口頭意見陳述及び審尋を録音テープ又はビデオテープ（中略）に記録し、これをもって調書の記載に代えることができる。」と定めているところ、同規定に基づき、口頭意見陳述・審尋調書の代わりとして記録したものであれば、行政文書として保存すべきものと考えられるが、本件録音記録は、上記のとおり、あくまで口頭意見陳述・審尋調書の作成の便宜を図るために記録したものであり、これを基に口頭意見陳述・審尋調書が作成されているのであるから、同規定に基づく記録でないことは明らかである。

オ 要領第4章第3節第10項に基づいて記録した録音記録は、口頭意見陳述・審尋調書が作成された後は、保存する必要はないところ、本件録音記録は、特定年月日Bに口頭意見陳述・審尋調書が作成された後、同日内に消去していることから、開示請求のあった平成29年9月22日時点で、処分庁において保有していなかった。

カ 以上から、保有個人情報開示請求を不開示とした原処分は妥当である。

### (3) その他

審査請求人は、本件審査請求において、「調書の作成をもって調書が確定されることの根拠となる手順書」及び「録音記録の消去手続について規定された文書」の開示を要望しているが、本件は、あくまで本件録音記録を不開示とした原処分の取消しを求めるものであることから、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 平成30年6月14日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を収受
- ③ 平成31年4月26日 審議
- ④ 令和元年6月14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、別紙の2に掲げる文書に記録された保有個人情報（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、これを保有していないとして不開示とする決定（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、原処分を妥当としていることから、以下、本件対象保有個人情報の保有の有無について検討する。

### 2 本件対象保有個人情報の保有の有無について

- (1) まず、上記第2の2において、審査請求人は、調書の内容に同意せず帰ったのであるから、調書は確定しておらず、本件録音記録は残っているはずである旨主張するので、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、諮問庁は、次のとおり説明する。

ア 要領第4章第3節第8項の4及び5において、調書は、口頭意見陳述及び審尋の期日に出席した全ての担当参与員が内容の確認を行うことで、その内容が確定し、審尋等担当難民調査官が当該確定の日をもって調書の日付として記入し、記名及び押印の上、正本とされる旨規定されている。この手続において、異議申立人等（本件審査請求人）の同意は要しない。

イ 審査請求人に係る調書の日付欄には、特定年月日Bと記入されており、当該期日をもって調書が確定したものと考えられる。

この点、諮問庁から上記要領の該当部分及び審査請求人に係る調書の提示を受け、当審査会で確認したところ、当該部分において上記アの諮問庁の説明に合致する内容が記載されているとともに、当該調書の日付欄には特定年月日Bと記入されており、大阪入国管理局の難民調査官の記名及び押印も行われていることが認められるから、上記ア及びイの諮問庁の説明に不自然、不合理な点はなく、本件開示請求がなされた時点で、既に当該調書は確定していたものと認められる。

- (2) 次に、審査請求人は、上記第2の2において、調書が確定した段階で本件録音記録が消去される旨の諮問庁の説明が真実を述べておらず、当該録音記録が現存する可能性がある旨主張するところ、諮問庁は、上記

第3の3(2)ウないしオのとおり、①そもそも本件録音記録は、要領第4章第3節第10項に基づき、調書作成の便宜のために記録したものであって、改正前の入管法施行規則58条の6第2項(上記第3の3(2)エ)に定めるような、調書の作成に代わるものではない、②調書作成の便宜のために記録した録音記録は、調書が作成された後は保存する必要はなく、開示請求が行われた時点で既に消去されていた旨説明するので、以下、これらについて検討する。

ア まず、本件録音記録の作成の主旨について、提示を受けた要領第4章第3節第10項の1において、上記の諮問庁の説明に合致する内容が記載されていることが確認され、実際に、審査請求人に係る調書として特定年月日B付けのものが作成されていることから、本件録音記録は調書の作成に代えて作成されたものではなく、調書作成の便宜のために記録された旨の諮問庁の説明は、首肯できる。

イ 次に、調書作成の便宜のために記録した録音記録の保存又は消去の取扱いについて、当審査会事務局職員をして諮問庁に対し更に確認させたところ、諮問庁は、次のとおり説明する。

(ア) 提示した要領第4章第3節第10項の2では、「審尋等担当難民調査官は、欠席した担当参与員等から上記録音テープの内容の確認を求められた場合には、その写しを貸与する。ただし、審尋等担当難民調査官は、第8項の5により調書が確定したときは、直ちに上記録音テープの返還を受ける。なお、当該録音テープは、その後保存する必要はない。」と規定している。

(イ) 上記(ア)の規定は、欠席した担当参与員等から録音記録が返還されて以降の取扱いを規定したものであって、そのようなケースに至らず、単に審尋の要旨を記録する職員の便宜のために録音記録が使用された場合の取扱いまで明記していない。本件の場合、欠席した参与員等はおらず、また、調書の作成に代えて録音記録を保管するケースにも当たらないため、保存又は廃棄の取扱いの直接的な根拠となる規定等はないものの、本件録音記録は、調書作成の便宜のために記録した録音記録であり、調書が確定した後は保存の必要はないものと認識している。

(ウ) 本件録音記録は、上記(イ)の認識により、調書が確定した後に消去することを予定していたものである。当該録音記録の消去の時期については、消去の時期を記録していないため現時点で確認することはできないが、通常、調書作成の便宜のために記録した録音記録は、調書確定後、速やかに消去している実態からみて、特定年月



日Bに消去されたとみられる。

(エ) なお、審査請求人は、上記第2の2において、本件録音記録を消去したのであれば、復元して開示するよう求めているが、消去した録音記録は、復元することはできない。

これらを踏まえ検討すると、調書作成の便宜のために記録した本件録音記録については、その保存の必要はないと認識し、調書確定後に当該録音記録を消去したとする諮問庁の説明は不自然、不合理とまではいえない。

(3) また、本件録音記録の探索の方法及び範囲について、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、処分庁のボイスレコーダー及びパソコンの共有ドライブ内を探索したが、その存在は確認できなかったとのことであり、探索の方法及び範囲に特段の問題があるとは認められない。

(4) 以上のとおり、処分庁において、本件対象保有個人情報を持しているとは認められない。

### 3 審査請求人のその他の主張について

(1) 審査請求人は、審査請求書において、「調書の作成をもって、調書が確定されるとの特定月Bの審査請求担当者の発言を根拠づける手順書」及び「音声データの消去手続きについて規定された文書」を開示するよう求めているが、本件開示請求は、「請求人が特定年月日Aに受けた難民審査請求の審尋において入国管理局が作成したボイスレコーダーの記録」の開示を求めるものである。こうした主張は、本件開示請求の文言から離れ、不服申立手続において開示請求の範囲を拡大しようとするものであり、これを認めることはできない。

(2) 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。

### 4 付言

本件の「保有個人情報の開示をしない旨の決定について（通知）」には、開示しないこととした理由について、「開示請求に係る保有個人情報を保有していないため」と記載されているところ、一般に、保有個人情報の不存在を理由とする不開示決定に際しては、単に保有個人情報を保有していないという事実を示すだけでは足りず、保有個人情報が記録された行政文書を作成又は取得していないのか、あるいは作成又は取得した後に廃棄又は亡失したのかなど、なぜ当該保有個人情報が存在しないかについても理由として付記することが求められる。

したがって、原処分における理由の提示は、行政手続法8条1項の趣旨

に照らし、適切さを欠くものであり、処分庁においては、今後の対応において、上記の点に留意すべきである。

5 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、これを保有していないとして不開示とした決定については、大阪入国管理局において本件対象保有個人情報を保有しているとは認められず、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

## 別紙

- 1 本件請求保有個人情報記録された文書  
請求人が特定年月日 A に受けた難民審査請求の審尋において入国管理局が作成したボイスレコーダーの記録
- 2 本件対象保有個人情報記録された文書  
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異議申立（特定記号番号）手続において、特定年月日 A に行われた口頭意見陳述・審尋において作成された録音記録