

答 申 書

答 申 第 2 号
令和7年6月5日

三条市長 滝 沢 亮 様

三条市情報公開・個人情報保護審査会
会長 澤 田 克 己

令和6年1月18日付け三高介第1167号による諮問について、次のとおり答申します。

記

別紙のとおり

答 申

1 審査会の結論

●●●●（以下「審査請求人」という。）が令和5年7月13日付けで三条市長（以下「実施機関」という。）に請求した個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第57号。以下「法」という。）第77条第1項の規定による開示請求（以下「本件保有個人情報開示請求」という。）に対して、実施機関が法第82条第1項の規定により一部を開示することとした決定（以下「本件処分」という。）は妥当である。

2 事実関係（答申に至る経緯）

- (1) 審査請求人は、令和5年7月13日付けで、実施機関に対し、法第77条第1項の規定により、「①故●●●●（以下「本人」という。）を対象とする令和●年●月●日付本人の措置開始に至るまでの経緯、措置決定根拠及び高齢者の養護者に対する支援等の具体的内容の各記録（高齢者虐待を疑わせる相談等の受付記録、協議記録、会議記録、面談記録、事実確認票、措置決定にかかる決裁稟議、関係者からの報告記録等一切の記録）」、「②①の措置開始から令和●年●月●日付本人の措置解除に至るまでの経緯、決定の具体的内容及び養護者支援の内容の各記録（協議記録、会議記録、面談記録、関係者からの報告記録等一切の記録）」、「③本人に関する令和4年12月5日付三条市長へのたよりに関する対応の各記録（受付記録、協議記録、会議記録、対応決定にかかる決裁稟議、市長の見解が分かる記録等一切の記録）」及び「④養護者による虐待の疑いがあると認定した具体的な記録（日時、場所、内容、虐待類型の区分等）」に係る保有個人情報の開示を求める請求を行った。
- (2) 実施機関は、本件保有個人情報の開示請求に対応する文書として、「故●●●●への措置開始に至るまでの経緯、措置決定根拠及び高齢者の養護者に対する支援等の具体的内容の各記録（関係者からの報告記録等一切の記録（一部）」、「故●●●●への措置開始から解除に至るまでの経緯、解除決定根拠及び高齢者の養護者に対する支援等の具体的内容の各記録（関係者からの報告記録等一切の記録（一部）」を特定の上、令和5年8月28日付けで、審査請求人に対し、法第82条第1項の規定により全部開示の決定を行った。
- (3) 実施機関は、本件保有個人情報開示請求に対応する文書として、「措置の実施に係る決裁」、「措置の解除に係る決裁」、「相談対応記録」、「相談票」及

び「個別ケース会議記録」を特定の上、令和5年9月19日付けで、審査請求人に対し、法第82条第1項の規定により一部を開示する決定を行った。

(4) 審査請求人は、令和5年11月10日付けで、実施機関に対し、本件処分を不服とし、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定により審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

(5) 当審査会における審査の経過は、次のとおりである。

令和6年1月18日	諮問書の受理 実施機関の弁明書の受理
令和6年1月30日	審査会開催（第1回） 調査審議
令和6年4月16日	審査会開催（第2回） 口頭意見陳述（審査請求人）の実施 調査審議
令和6年12月23日	審査会開催（第3回） 調査審議
令和7年3月25日	審査会開催（第4回） 答申案の審議
令和7年5月29日	審査会開催（第5回） 答申の決定（書面表決）

3 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、本件保有個人情報公開請求に対し、実施機関が令和5年9月19日付け三高介第569号の5により行った、本件処分のうち不開示の決定を取り消し、不開示とした部分を開示することを求めるものである。

4 審査請求人の主張要旨

(1) 審査請求人個人の情報であること

本件処分において「措置の実施に係る決裁」、「相談対応記録」ないし「個別ケース会議記録」は、不開示の理由として、審査請求人の個人情報ではない、虐待対象の高齢者に関する情報が記載されているとしている。

しかし、本件処分が不開示とした文書の内容は、次のとおり審査請求人個人の情報である。

ア 本件開示請求は、亡●に対する老人福祉法（昭和38年法律第133号）第10条の4第1項に基づく措置（以下「本件措置」という。）に関する情報について、●に代わって遺族が請求するものであり、●に関する情報は同時に遺族である審査請求人の個人情報である。

イ 本件措置によって、審査請求人は●と約5か月間近くも面会を含む交

流ができないという不利益を被っており、審査請求人の個人情報である。
ウ 高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律（平成17年法律第124号）（以下「高齢者虐待防止法」という。）は、市町村に対し養護者を含む家族全体を支援することを求めており本件措置に関する情報は審査請求人の情報でもある。

(2) 法第78条第1項第3号ロに当たらないこと

本件処分の「措置の実施に係る決裁」、「相談対応記録」ないし「個別ケース会議記録」は、法第78条第1項第3号ロを不開示の理由としている。

しかし、以下のとおり、不開示とされた情報は法第78条第1項第3号ロには該当しない。

ア 法第78条第1項第3号ロは、「行政機関等の要請を受けて、開示しないとの条件で任意に提供された」情報についての定めである。本件措置に関する情報は、高齢者虐待防止法に基づくものであり上記情報には当たらない。

イ また、本件処分は、開示により「今後の他の高齢者虐待防止に係る業務の適正な遂行に著しい支障を及ぼすおそれがある。（法第78条第1項第3号ロ）」としている。しかし、法第78条第1項第3号ロの規定には、「業務の適正な遂行に著しい支障を及ぼすおそれ」という文言はない。

(3) 法第78条第1項第6号に当たらないこと

ア 本件処分の不開示とした部分とその理由は、法第78条第1項第6号を理由としている。法第78条第1項第6号は、決裁等の事案処理手続が終了していない文書に記載されている個人情報を時期尚早な段階で開示することにより外部からの干渉・圧力等により、率直な意見交換が阻害されたり、意思決定の中立性が損なわれたり、未成熟な情報により国民の間に誤解を生じさせたり、特定の者に利益を与えたり不利益を及ぼしたりすることがあり得ることから定められている。

本件措置は既に解除されているので、法第78条第1項第6号は当てはまらない。

イ また、法第78条第1項第6号が、「不当に」と定めているのは、開示することによる利益を勘案しても、なお開示のもたらす支障が重大であるため不開示とすることに合理性が認められる場合に限定して不開示とすることを認めたものである。不開示部分を開示しても重大な支障は生じない。

ウ 本件処分の不開示とした部分とその理由は、不開示の理由に、高齢者虐待に関わる業務適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。（法第78条第1項第6号）としているが、法第78条第1項第6号には、このような文言は定められていない。

エ 本件処分の（1）措置の実施に係る決裁（ア）措置の実施に至る経過

等の文書及び（２）措置の解除に係る決裁（ア）措置の解除に至る経過等の文書を不開示とした理由として、「措置の実施のために行われた予測や判断が含まれるものであり」「開示することにより、情報の提供や意見の提言に向けて関係者及び関係機関を萎縮させ、率直な意見の交換が阻害され、業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」「虐待事案に対しどのように検討し、対応や判断を行ったかを示す情報を開示した場合、虐待が疑われる状況から高齢者の安全確保を行う際など、市が実行する手法や関係機関等との協力体制が明らかになってしまい、高齢者虐待に関わる業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、厚生労働省の高齢者虐待防止マニュアルには、市が実行する手法や関係機関等との協力体制が定められており、これは公開されている。よって、上記理由は、不開示の理由とはならない。

(4) 高齢者虐待防止法第 8 条との関係

本件処分 of 相談記録の不開示とした理由は、高齢者虐待防止法第 8 条を不開示の理由としている。

他の法令等の規定により開示することができないとされている場合、当該情報が法第 78 条第 1 項各号のいずれに該当するかを実質的に判断する必要がある。（「個人情報の保護に関する法律についての Q&A（行政機関等編）」Q5-4-3）。

本件開示請求は、市がどのような事実確認や判断に基づいて本件措置を講じたか及び本件措置の解除までに期間を要した理由を知るためのものである。高齢者虐待防止法第 8 条の通報又は届出をした者を知る必要はないので、その者の氏名のみを不開示とすれば足りる。また、その通報や届出をした者が、養護者や家族とのやり取りにより得た情報であれば、養護者や家族が知っている者の氏名を不開示にする理由はない。

よって、本件措置に関し、通報や届出をした者を特定させる情報以外の情報を不開示とする理由にはならない。

5 実施機関の主張要旨

(1) 審査請求人の個人情報であるため不開示の理由とはならないとの主張について

ア 法第 2 条第 1 項において、「個人情報」とは、生存する個人に関する情報であつて」とあり、死者に関する情報は含まれていないことから、審査請求人が相続人の立場で審査請求人の●の情報の開示請求はできない。また、法第 76 条第 2 項において、「未成年者若しくは成年被後見人の法定代理人又は本人の委任による代理人は、本人に代わって前項の規定に

よる開示の請求をすることができる。」とされているが、審査請求人の●は既に死亡していることから、審査請求人に対する代理権授与もあり得ず、代理による個人情報の開示請求はできない。

また、「個人情報の保護に関する法律についての事務対応ガイド（行政機関等向け）」（以下「ガイド」という。）P34より、「死者に関する情報が、同時に、遺族等の生存する個人を識別することができる場合に限り、当該生存する個人を本人とする個人情報に該当する。」とされている、この度の開示請求では審査請求人本人に係る個人情報の開示請求として取り扱っている。

イ 審査請求人の主張する「面会を含む交流ができないという不利益」とは、その実、措置決定による反射的な効果をいうに過ぎないところ、法において、開示の対象となる個人情報の該当性を判断するに当たり、他の行政行為により、その結果として審査請求人が受ける利益の有無及び内容、利害関係の如何は考慮されるものではない。

ウ この度の開示請求の対応は法に基づき開示等したものであり、高齢者虐待防止法の趣旨は何ら関係なく、不開示文書に関し、審査請求人の個人情報として開示請求をする根拠にはならない。

(2) 法第78条第1項第3号ロに当たらないとの主張について

ア ガイドP212に、法第78条第1項第3号ロの説明として「法令に基づく報告又は提出の命令は含まないが、行政機関の長等が報告徴収権限を有する場合でも、当該権限を行使することなく、任意に提出を求めた場合は含まれる。」とあるところ、本件措置に関する情報は法令に基づく報告又は提出の命令によったものではなく、任意に提出を求めたものであるため、本規定に該当する。

イ 法第78条第1項第3号ロにおいて、不開示情報として「行政機関等の要請を受けて、開示しないとの条件で任意に提供されたものであって、法人等又は個人における通例として開示しないことされているものその他の当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であると認められるもの」とされており、ガイドP212においては、「行政機関等の要請を受けて、開示しないとの条件で任意に提供されたものであって、法人等又は個人における通例として開示しないこととされているものその他の当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であると認められるもの」とされている。係る趣旨は、様々な関係機関から市への情報提供については、開示されることはないとの信頼関係の下、任意で具体的な情報の提供を受けており、開示されることにより、高齢者虐待等に関する情報提供を行うことについて、関係者や関係機関が萎縮し、必要な情報の提供が阻害され、高齢者の命及び尊厳を守る

といった業務の遂行に著しい支障を及ぼすおそれがある点に着目して、掛かる支障を防止する点にある。そのため、法第78条第1項第3号ロに該当することを含めて、「今後の他の高齢者虐待防止に係る業務の適正な遂行に著しい支障を及ぼすおそれがある」同条文の趣旨そのものを没却しかねないという重要な事項をも、理由中に記載したものである。

(3) 法第78条第1項第6号ロに当たらないとの主張について

ア 審査請求人が主張する「決裁等の事案処理手続が終了していない文書」という内容は、その実、審査請求人の私見を出ないものである。そもそも法第78条第1項第6号において、不開示情報として、「国の機関、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であって、開示することにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの」とされており、審査請求人が主張するような「終了していない文書」という限定はされていない。この点、ガイドP217では、「審議等が終了し、意思決定が行われた後であっても、当該審議等に関する情報が開示されると、国民の間に混乱を生じさせたり、将来予定されている同種の審議等に係る意思決定に不当な影響を与えるおそれがあれば、本号に該当し得る。」とされており、後述(3)ウ記載のとおり、将来の同種他事案における影響の程度を考慮する必要性があるという趣旨も踏まえると、事務処理手続の終了の有無に関わらず、同条項の文書に含まれることは明らかである。

また、開示することにより、虐待事案に対し、どのように検討し、対応や判断を行ったかといった手法や関係機関等との協力体制が明らかになってしまい、以降の高齢者虐待に関わる業務の遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、本規定に該当する。

イ 法第78条第1項第6号の「不当に」について、ガイドP217において「審議等の途中の段階の情報を開示することの必要性を考慮してもなお、適正な意思決定の確保等への支障が看過し得ない程度のものであることを意味する。予想される支障が「不当」なものかどうかの判断は、当該情報の性質に照らし、開示することによる利益と不開示にすることによる利益とを比較衡量した上で判断する。」とされている。

不開示文書は、開示することによる審査請求人の得る利益より、上記アのとおり、虐待を受けている高齢者の命及び尊厳を守る今後の業務への支障を排除するために不開示とすることの利益の方がはるかに大きいと捉えられる。

ウ 上記(3)イのとおり、ガイドP217において、「将来予定されている同種

の審議等に係る意思決定に不当な影響を与えるおそれがあれば、本号に該当し得る。」とされており、不開示文書を開示した場合に、将来予定されている同種他事案の審議等に係る意思決定において、開示の可能性を念頭に置く余り、率直な意見の交換や意思決定の中立性が不当に損なわれ、今後の業務の適切な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、このように記載した。

エ 市町村・都道府県における高齢者虐待への対応と養護者支援について（以下「マニュアル」という。）では高齢者虐待の基本的な視点や一般的な対応の手順が記載されているにすぎない。これに対し、不開示文書には虐待を受けている高齢者の詳細な具体の状況やそれを踏まえた評価、対応等が記載されており、開示することにより評価や判断基準といった具体的な手法等が明かされることになる。

あわせて、マニュアルP29における関係者との協力体制に係る記載は、「専門機関等との連携」では「確認された行為が虐待に該当するかどうかを判断する際や、その後の対応を検討する際には、法律専門職や医療従事者、介護サービスや人権擁護に詳しい専門職や学識経験者などによる専門的な知見やアドバイスが必要となることがあります。各種判断や具体的な対処方法について、各分野の専門家から有効なアドバイスが得られるよう、市町村は関係機関との連携を深めておくことが必要であり、この専門機関との連携を構築するに当たっては、都道府県が実施主体である『高齢者権利擁護等推進事業』の『市長村への支援』を活用することが可能です。」と、一般的かつ抽象的に記載されているに留まっており、実際に当市が構築している関係機関等の具体の協力体制を示す内容ではない。すなわち、マニュアルは、措置決定において、いかなる者が、いかなる時期に、いかなる方法によって、措置に関わるいかなる情報を提供したのかを、具体的に了知し得る内容ではない。他方で、不開示文書はそれらを了知し得る内容となっているため、正しく法第78条第1項第6号に該当すると思料する。

(4) 高齢者虐待防止法第8条との関係の主張について

相談対応記録の不開示理由は、開示決定通知に記載のとおり法第78条第1項第3号ロ及び第6号に該当するためである。

本件措置決定に至るまでの間に関わる者は限定されていることからすると、虐待の通報や届出をした者に係る情報以外の情報であっても、係る情報から、いかなる者が、いかなる時期に、いかなる方法によって、措置に関わるいかなる情報を提供したのかを、連鎖的段階的に推知できるのであって、その結果、通報者の特定につながるおそれが十分にあることから開示することができない。

その他の不開示理由については、上記(2)イ、(3)アに記載のとおりである。

6 審査会の判断

(1) 基本的な考え方

本審査会では、本件処分により不開示とされた文書が、実施機関がその判断の根拠とした法第78条第1項第3号ロ及び第6号に該当するか否かについて、個人情報保護に関する法律（以下「法」という。）及び「個人情報の保護に関する法律についての事務対応ガイド（行政機関等向け）」（以下「ガイド」という。）の趣旨に従って判断することとする。

(2) 法第78条第1項第3号ロの該当性について

法第78条第1項第3号ロでは「行政機関等の要請を受けて、開示しないとの条件で任意に提供されたものであって、法人等又は個人における通例として開示しないこととされているものその他の当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であると認められるもの」とある。

開示請求の対象とされた審査請求人の●の相談対応記録等（以下「相談対応記録等」という。）は、法令に基づく報告又は提出の命令によったものではなく、関係者や関係機関との信頼関係の下で任意で実施機関が情報提供を受けたものとされる。関係者等にとってこのような記録は、開示されることを念頭に日々作成しているものではなく、実施機関との間で内々でやり取りされるものと捉えるのが一般的な考えと言える。

これを踏まえて実施機関が法第78条第1項第3号ロに該当するとして本件処分としたのは妥当である。

(3) 法第78条第1項第6号の該当性について

法第78条第1項第6号では、不開示情報として「国の機関、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であって、開示することにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの」としている。

審査請求人は、「決裁等の事案処理手続が終了していない文書に記載されている個人情報を時期尚早な段階で開示することにより、外部からの干渉・圧力等のために、率直な意見交換が阻害されたり、意思決定の中立性が損なわれたり、未成熟な情報により国民の間に誤解を生じさせたり、特定の者に利益を与えたり不利益を及ぼしたりすることがありうることから」定められているもので、本件措置は既に解除されているため同号は当てはまらなと主張している。

これに対して実施機関は、審査請求人が主張するような「終了していない文書」という限定はされていないことを指摘している。

ガイド P217 には「審議等が終了し、意思決定が行われた後であっても、当該審議等に関する情報が開示されると、国民の間に混乱を生じさせたり、将来予定されている同種の審議等に係る意思決定に不当な影響を与えるおそれがあれば、本号に該当し得る。」とある。この趣旨を踏まえると、仮に実施機関が開示したことにより、虐待事案に対し、どのように検討し、対応や判断を行ったかといった手法や関係機関等との協力体制が明らかになってしまい、今後の高齢者虐待に関わる業務の遂行に支障が生じ得るといった点を本規定に該当させて本件処分とした判断は適当であると考えられる。

また、審査請求人は法第 78 条第 1 項第 6 号が、「不当に」と定めているのは、開示することによる利益を勘案しても、なお開示のもたらす支障が重大であるため不開示とすることに合理性が認められる場合に限定して不開示とすることを認めたものであるとの認識に立ち、不開示部分を開示しても重大な支障は生じないと主張している。

一方で、ガイド P217 には、「予想される支障が「不当」なものかどうかの判断は、当該情報の性質に照らし、開示することによる利益と不開示にすることによる利益とを比較衡量した上で判断する。」とある。

この考えをこの度のケースに当てはめた場合、審査請求人に対し相談対応記録等を開示することで審査請求人が得られる利益より、虐待を受けている高齢者の命及び尊厳を守るための今後の業務への支障を排除する利益の方が大きいと判断する方が適当であり、実施機関が法第 78 条第 1 項第 6 号に該当するとして本件処分としたのは妥当である。

(4) その他

審査請求人は、相談対応記録等が審査請求人の個人情報に該当すること及び高齢者の養護者に対する支援等に関する法律第 8 条との関係についても主張しているが、上記の法第 78 条第 1 項第 3 号ロ及び第 6 号の該当性に係る判断を総合すれば、本件処分は妥当である。

7 結論

以上のことから、「1 審査会の結論」のとおり、実施機関が令和 5 年 9 月 19 日付け三高介第 569 号の 5 で審査請求人に対して行った保有個人情報の開示決定（部分開示決定）は妥当である。

8 審議に参加した委員の氏名

澤田 克己、平山 勝也、長谷川 大、郷 睦美、齋藤 嘉一