

情個審答申第 1 号

平成 29 年 11 月 9 日

答 申

寝屋川市長 北川 法夫 様

寝屋川市情報公開・個人情報保護審査会

会長 金谷重樹

平成 28 年 12 月 28 日付け「総総第 1286 号」で諮問のありました事案について
下記のとおり答申します。

記

審査会の結論

本件審査請求を棄却すべきである。

理由

第 1 審査請求の趣旨

寝屋川市長（以下「市長」という。）が、審査請求人に対し、平成 28 年 10 月 20 日付け「福介第 2552 号」でした処分を取り消す。

第 2 事案の概要

1 経緯

本件は、審査請求人が市長に対し、寝屋川市個人情報保護条例（以下「条例」という。）に基づき、「平成 28 年 9 月 8 日における上記住所への立入調査に係る意思決定に関する文書」（以下「本件開示請求対象公文書」という。）の開示を請求（以下「本件開示請求」という。）したところ、市長がその開示を拒否する処分（以下「本件処分」という。）をしたので、審査請求人が、行政不服審査法に基づき、本件処分の取り消しを求めるものである。

2 市長が不開示とした理由

本件開示請求に係る個人情報、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に定める「擁護者による高齢者虐待により高齢者の生命又は身体に重大な危険が生じているおそれがあると認めるとき」の要件に関する情報であるところ、当該情報は、開示請求者以外の者に関する個人情報であって、特定の個人が識別される情報であることから条例第 13 条第 1 項第 2 号本文の定める不開示情報に該当し、かつ、当該情報を開示すると、関係機関から高齢者虐待に関する情報収集等の必要な協力を得ることが困難になるなど、本件のみならず、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り、同項第 5 号本文の不開示情報に該当するため。

3 前提事実等

(1) 本件開示請求対象公文書と本件処分の対象公文書

本件開示請求において、審査請求人は開示請求対象公文書について、「平成 28 年 9 月 8 日における上記住所への立入調査に係る意思決定に関する文書」（以下「本件開示請求対象公文書」という。）と条例第 15 条第 1 項に定める開示請求書に記載しているところ、本件開示請求対象公文書の種類及び範囲等について

ア 市長は、審査請求人が、その特定のための質問に対し、それを「立入調査に関する最終意思決定を行った文書（誰が最終意思決定を行ったのかを記録した文書）」である旨を口頭で福祉部高齢介護室職員に回答したことから、本件開示請求対象公文書について、それを本件処分の対象とした公文書（以下「本件市長主張対象公文書」という。）であると特定したと主張し、

イ 審査請求人は、当審査会の口頭意見陳述において、それを本件立入調査に係る意思決定に関する、平成 28 年 8 月 12 日から同年 9 月 8 日の間に作成された公文書（以下「本件審査請求人主張対象公文書」という。）であり、本件市長主張対象公文書を含むその余の公文書も本件開示請求対象公文書に当たると主張する。

このように、本件開示請求対象公文書の種類及び範囲等について、市長と審査請求人の主張の間に対立があるが、当審査会は、本件処分が、本件市長主張対象公文書について行われたものであることから、以下、本件市長主張対象公文書について行われた本件処分に違法又は不当があるかどうかについて審査・判断する。

(2) 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

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（以下「高齢者虐待防止法」という。）第 11 条第 1 項は「市町村長は、養護者による高齢者虐待により高齢者の生命又は身体に重大な危険が生じているおそれがあると認めるときは、介護保険法第 115 条の 46 第 2 項の規定により設置する地域包括支援センターの職員その他の高齢者の福祉に関する事務に従事する職員をして、当該高齢者の住所又は居所に立ち入り、必要な調査又は質問をさせることができる。」と定めている。

(3) 本件市長主張対象公文書

市長は、審査請求人と同居し、かつ同人が養護する A につき、高齢者虐待防止法第 11 条が定める「養護者による高齢者虐待により高齢者の生命又は身体に重大な危険が生じているおそれがある」と判断して審査請求人の住所に立ち入って調査等を行ったが、本件市長主張対象公文書は、市長が、それに基づいて、上記立入調査等を行うことを最終的に意思決定した情報を記録したものである。

(4) 条例

ア 条例第 12 条 1 項は「公文書に記録されている個人情報に係る本人は、実施機関に対し、自己に関する個人情報の開示を請求することができる。」と定めている。

イ 条例第 13 条第 1 項は、その柱書で「実施機関は、開示請求に係る個人情報、次の各号のいずれかに該当するときは、当該個人情報を開示しないことができる。」と定め、第 2 号の柱書本文は「開示請求をした者（以下「開示請求者」という。）以外の者に関する情報であって、特定の個人が識別され、又は他の情報と照合することにより識別され得るもの。」と規定している。

ウ 条例第 13 条第 2 号の柱書のただし書きは「ただし、次に掲げるものを除く。」と定め、そのウで「人の生命、身体、健康財産又は生活を保護するため、開示することがより必要であると認められる個人情報」を規定している。

エ 条例第 13 条第 1 項は、その柱書で「実施機関は、開示請求に係る個人情報、次の各号のいずれかに該当するときは、当該個人情報を開示しないことができる。」と定め、第 5 号柱書本文は「実施機関の事務又は事業に関する個人情報であつて、開示することにより、次に掲げるおそれその他事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に著しい支障を及ぼすおそれがあるもの」と規定している。

オ 条例第 14 条第 1 項は「開示請求に係る個人情報を記録した公文書の一部に前条各号に掲げる不開示の個人情報が記録されている場合において、当該不開示の個人情報が記録されている部分を容易に区分して除くことができるときは、実施機関は、開示請求者に対し、当該部分を除いた部分につき開示しなければならない。ただし、当該部分を除いた部分に有意の情報が記録されていないと認められるときは、この限りでない。」と定めている。

第 3 争点及びこれに対する当事者の主張の要旨

1 争点

本件処分に違法又は不当があるかどうか。

2 争点に対する当事者の主張の要旨

(審査請求人)

- (1) 市長は、本件市長主張対象公文書に記録されている情報を開示請求者以外の個人情報であるとしているが、立入調査は開示請求者の自宅で行われているから、開示請求者の個人情報が多数に亘り含まれている可能性が非常に高いものと思料される。

また「A氏の保護について」と題する平成 28 年 9 月 16 日付け「福介第 2296 号」で発せられた書面の内容は、本件市長主張対象公文書に記録されている情報が審査請求人に係る個人情報であることを強く示唆している。

- (2) 関係機関からの協力が困難になるとされているが、それならば部分開示

でも対応は可能である。本件市長主張対象公文書に記録されている審査請求人以外の者に係る個人情報には僅かであると考えられ、容易に区分して除くことができるものとする。

また、条例第 13 条第 1 項第 5 号が保護している法益は、あくまで適正に事務又は事業が遂行されていることを前提とするものであるから、当方への立入調査やAの入所措置が違法又は違憲である以上、そのような行為に係る情報まで保護しているものではない。

- (3) Aは、何ら理由もないのに強制的に施設に入所させられ、外出及び外部との連絡もままならない状況であると推察される。面会制限を受けている当方はもちろんのこと、他の親族との面会も長期に亘りできない状況にある。したがって、条例第 13 条第 1 項第 2 号ウに規定する「人の生命、身体、健康財産又は生活を保護するため、開示することがより必要であると認められる個人情報」に該当することは明らかである。

(市長)

- (1) 本件市長主張対象公文書に記録されている情報は、立入調査の意思決定に係るものであるところ、同情報は高齢者虐待防止法第 11 条に定める「市町村長は、養護者による高齢者虐待により高齢者の生命又は身体に重大な危険が生じているおそれがあると認めるとき」、すなわち審査請求人による高齢者虐待により対象高齢者の生命又は身体に重大な危険が生じているおそれがあると認めたものであることを意味する。したがって、本件情報は、審査請求人以外の者である対象高齢者に関する個人情報であって、特定の個人が識別される情報であることは明らかである。
- (2) 審査請求人は、対象高齢者の住所が審査請求人の自宅であることから、本件市長主張対象公文書には審査請求人の個人情報が多数含まれているはずであると主張するが、仮にそこに記録されている情報の中に審査請求人の個人情報が含まれているとしても、本件情報が対象高齢者の個人情報であることに変わりはなく、条例第 13 条第 1 項第 2 号本文に該当するため不開示とする：結論に変わりはない。
- (3) 条例第 13 条第 1 項第 2 号にはただし書きがあるが、本件情報はそのウに定める「人の生命、身体、健康財産又は生活を保護するため、開示する

ことがより必要であると認められる個人情報」には該当しない。

- (4) 本件市長主張対象公文書に記録されている情報は高齢者虐待防止の事務に関するものである。処分庁においては、本件立入調査を行うための要件を満たす事案の存否やその内容程度について慎重に検討するために、対象高齢者が日常生活において接触を有している様々な関係機関から同人に関する情報を広く収集する必要がある。また、検討に当たっては、処分庁の職員に限らず、上記事務に専門的知見を有する関係機関から、後になって公開されることはないとの信頼関係のもとで、率直な意見を頂くことが必要である。本件情報を開示することにより、本件はもとより、今後、高齢者虐待防止の事務を遂行するについて、高齢者と接触のある関係機関からの情報収集が困難となったり、同事務に専門的知見を有する関係機関からの率直な意見の取得ができなくなるおそれがある。したがって、本件情報は、高齢者虐待防止の事務に関する個人情報であって、条例第13条第1項第5号柱書が定める、開示することにより、その事務の性質上、当該事務の適正な遂行に著しい支障を及ぼすおそれがあるものに該当する。
- (5) 本件市長主張対象公文書に記録されている情報は、上記のとおり、審査請求人による高齢者虐待により対象高齢者の生命又は身体に重大な危険が生じているおそれがあると認めたものであるところ、本件市長主張対象公文書から対象高齢者に係る部分を区分して除いて、審査請求人のみの個人情報とすることは、そもそも両者の関係等を取り扱っている本件情報及び本件公文書の性質からして非常に困難である。

第4 当審査会の判断

本件市長主張対象公文書に記録されている情報は、市長が、それに基づいて、審査請求人と同居し、かつ同人が養護するAにつき、高齢者虐待防止法第11条に定める「養護者による高齢者虐待により高齢者の生命又は身体に重大な危険が生じているおそれがある」か否かを確認するため、Aの居宅に立ち入って調査する必要があると判断したものであり、当該情報は日常生活においてAと接触関係を有している様々な関係機関が市長の求めに応じて提供したものである。

高齢者とその養護者との関係に係る情報は、養護者による高齢者に対する虐待を防止する上で極めて重要な情報であることに鑑みれば、かかる情報は率直、具

体的かつ正確な情報であることが求められることはもとよりである。

他方、養護者による高齢者虐待により高齢者の生命又は身体に重大な危険が生じているおそれがあるか否かを確認するために当該高齢者の居宅に立ち入って調査する必要があると市長が判断した場合、その判断を基礎づける関係機関から提供された情報は、多くの場合、養護者による適切な養護が行われていないことを内容とするものである。

そうすると、関係機関が市長に提供した、養護者が高齢者に対して適切な養護を行っていないとする内容の情報を当該養護者に開示すると、当該養護者から当該関係機関に対して苦情又は抗議が寄せられ、その結果、関係機関が養護者との間の紛争を恐れ、また回避するため、率直、具体的かつ正確な情報を市長に提供しなくなるおそれがあることは、経験則に照らし、容易に推測できるところである。

さらに、市長に対して、養護者が高齢者に適切な養護を行っていないとする情報を提供した関係機関は、一般に、当該高齢者と日常生活において接触関係を有している機関であることから、当該養護者が当該関係機関を特定することは容易である。

以上の観点に立って本件を見ると、本件市長主張対象公文書に審査請求人の個人情報が含まれているかどうかを問わず、本件市長主張対象公文書を審査請求人に開示することは、市長が、高齢者虐待防止法に基づいて、養護者による高齢者虐待を適切に防止する上で著しい支障があるといわなくてはならない。

そうすると、市長が、本件市長主張対象公文書に記録されている情報を開示すると、関係機関から高齢者虐待に関する情報収集等の必要な協力を得ることが困難になるなど、本件のみならず、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ことを理由に、当該情報を、条例第13条第1項第5号柱書が定める不開示情報に該当するとして不開示としたことに違法又は不当はない。

以上のとおりであるから当審査会は「審査会の結論」のとおり答申する。

なお、上記のとおり、本件開示請求対象公文書の種類及び範囲等について、市長と審査請求人の主張の間に対立がある。この点、審査請求人が口頭意見陳述に

において開示請求対象公文書の範囲又は種類等を拡張することが許されないことはもとよりである。

しかしながら、市長が、本件開示請求における開示請求書に記載されている「平成 28 年 9 月 8 日における上記住所への立入調査に係る意思決定に関する文書」の範囲又は種類等を「立入調査に関する最終意思決定を行った文書（誰が最終意思決定を行ったのかを記録した文書）」として特定した際の、審査請求人と福祉部高齢介護室職員との間の口頭による質疑応答の具体的内容及び状況等が当審査会にとって明らかでないことから、当審査会としては、審査請求人が開示を請求した公文書が本件市長主張対象公文書のみであり、それ以外の公文書を含まないとまで判断することはできない。

他方、審査請求人は口頭意見陳述の期日前の平成 29 年 3 月 2 日付けで当審査会へ提出した「意見書の提出について」と題する書面において「平成 28 年 9 月 8 日の当方の自宅に対する立入調査は、XやYの処分庁に対する虚偽報告が一番の原因ではないかと思っています。よって、XやYがどのような報告を処分庁にしていたかを明確にしたいのです。」、「処分庁が一体どのような資料に基づき、またどのような過程を経て立入調査の意思決定をしたのかも明確にしたいのです。」と述べていることからすれば、本件開示請求対象公文書の範囲又は種類等に係る審査請求人の真意は、本人が口頭意見陳述で述べたとおり、審査請求人主張対象公文書、つまり本件立入調査に係る意思決定に関する、平成 28 年 8 月 12 日から同年 9 月 8 日の間に作成された公文書（以下「本件審査請求人主張対象公文書」という。）であると解するのが相当である。

そこで、市長においては、本件市長主張対象公文書を除く、本件立入調査に係る意思決定に関する、平成 28 年 8 月 12 日から同年 9 月 8 日の間に作成された公文書をも本件開示請求対象公文書として扱い、改めて開示又は不開示等の決定をすることが相当である。