

令和3年2月8日

瑞穂町長 様

瑞穂町個人情報保護審査会

会長 町 田 和 美

諮問（諮問個第2－1号）について（答申）

令和2年10月8日付け瑞企総発第38号により諮問のあった、瑞穂町長が行った自己情報非開示決定処分（令和2年7月13日付け瑞企総収第9号の2）に対する審査請求について、瑞穂町個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）は、次のとおり答申する。

1 審査会の結論

瑞穂町長が行った自己情報非開示決定（令和2年7月13日付け瑞企総収第9号の2）を取り消し、瑞穂町個人情報保護条例（平成15年条例第3号。以下「条例」という。）第17条各号に定める開示しないことができる情報について該当の有無を検討した上で、開示すべきである。

2 審査請求の内容

（1）審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、条例第13条第1項の規定に基づき、審査請求人が行った「亡母の介護認定の資料（介護保険 要介護認定・要支援認定結果通知書、主治医意見書、認定通知書）平成27年以降分」（以下「亡母の介護認定の資料」という。）の開示請求に対し、瑞穂町長が令和2年7月13日付けで行った非開示決定について、その取消し及び亡母の介護認定の資料の開示を求めるというものである。

（2）審査請求の理由

審査請求書、反論書（1）及び反論書（2）における審査請求人の主張を要約すると、以下のとおりである。

- ① 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2条は「この法律において「個人情報」とは、生存する個人に関する情報であつて、次の各号のいずれかに該当するものをいう。」と規定し、条例第2条第2号と異なり、生存する個人と規定している。
- ② 最高裁判決（平成21年1月22日）は、「預金者が死亡した場合、その共同相続人の一人は、・・・被相続人名義の預金口座についてその取引経過の開示を求める権利を単独で行使することができる」と判示し、相続人にも被相続人の個人情報を開示される権利があるが、これは、相続人は被相続人と同視することができ、被相続人ができる情報の開示を求める権利を相続人が行使することができるということである。よって、「被相続人」の個人情報の開示を認める条文上の文言は、「相続人」も含むと解釈することができる。
- ③ 「個人情報」について、条例では法と異なり生存する個人に限定していないことから、条例の方が条文上「個人情報」の範囲が広いことになる。また、法が積極的に死者に関する情報の開示を制限する趣旨ではなく、単に特段の規定を置いていないに過ぎないことを踏まえると、死者に関する情報も条例の規定する「保有個人情報」に含まれると解釈することは、開示される情報が広がるため、保有個人情報の開示、訂正等を請求する権利を明らかにするとともに、町政の適正な運営を図りつつ、個人の権利利益を保護することを目的とする条例の趣旨にも合致してくる。そして、相続人は一身専属の権利以外の権利義務を承継することを踏まえると、条例に基づき、相続人は被相続人に関する情報の開示を請求でき、開示を受ける権利を有する。
- ④ 他の地方公共団体では、瑞穂町と同様に、個人情報を「生存する個人」に限定しない個人情報保護条例を有する場合であっても、同条例に基づき、被相続人に関する情報を相続人に対して開示している。他の地方公共団体と瑞穂町の条文上大きな差異がないことから、条例の解釈・運用には誤りがあるといえる。

- ⑤ 医療・介護関係事業者における個人情報の適切な取扱いのためのガイドランス（平成29年4月14日個人情報保護委員会・厚生労働省。以下「ガイドランス」という。）によると、亡母の介護認定の資料は、介護関係の記録であるため、開示されなければならない記録である。ガイドラインは、直接には医療・介護関係事業者に対するものであるが、資料の性質から資料の保持者に対し導かれた指示であるため、瑞穂町は医療機関・介護関係事業者ではないが、資料の保持者であるため、ガイドラインの趣旨は妥当する。
- ⑥ 瑞穂町職員から、弁護士法第23の2に基づく弁護士会照会によって請求することを示唆されたが、これは条例によらず他の手段によれば開示できるということであり、亡母の介護認定の資料は開示すること自体支障がある情報ではない。
- ⑦ 瑞穂町長は、「個人情報保護制度事務の手引」（以下「事務の手引」という。）を条例と同列の法規範であることを前提に、事務の手引を根拠に条例を解釈し制限している。死者に関する保有個人情報も、生存する者の個人情報と同様に、原則として開示し、条例17条に該当する場合、例外的に開示しないという取り扱う運用をする必要がある。確かに、条例、規則の規定に記載のない事項は、運用解釈は必要であるが、運用解釈が条例によって認められている権利を制限してはならない。
- ⑧ 平成30年1月18日東京地裁判決にも判示されているとおり、町が定める解釈と同趣旨の解釈に当てはめて行った処分に誤りがないことを主張するが、この事案は、東京都の個人情報の保護に関する条例に関する事案である。条例と異なり、東京都の個人情報の保護に関する条例第2条で「個人情報」を「生存する個人に関する情報」と規定している。そのため、事案が異なるため、参考とならない。
- ⑨ 最高裁判決（平成31年3月18日）の事案は、法に基づく請求の事案である。法第2条で明らかに生存する個人を対象にしているのに対し、条例は、生存する個人に限定していない。そのため、最高裁判決を引用し、当てはめをしても、事案が異なるため、無意味な主張である。

3 審査請求に対する瑞穂町長の説明要旨

弁明書及び再弁明書における瑞穂町長の主張を要約すると、以下のとおりである。

- ① 条例に基づく保護の対象となる個人情報とは、条例第2条第2号の定義に照らせば、生存する個人に限ることなく、死者に関する保有個人情報も保護の対象としていることになる。しかしながら、自己情報開示請求権の行使に当たっては、死者本人が開示請求権を行使する主体となることはできない。とはいえ、死者に関する保有個人情報の全てが開示請求の対象とならないと解することは相当ではない場合があり、事務の手引きにおいて、運用している。
- ② 亡母の介護認定の資料が、事務の手引に記載する、死者の保有個人情報を個人の自己情報として取り扱う要件に該当するか検討したところ、「(1) 請求者自身の保有個人情報であると考えられる情報として、具体的には、開示請求権者が死者である被相続人から相続した財産に関する情報、開示請求権者が死者である被相続人から相続した不法行為による損害賠償請求権等に関する情報又は近親者固有の慰謝料請求権など死者の死に起因して、相続以外の原因により開示請求者が取得した権利義務に関する情報、(2) 社会通念上請求者自身の保有個人情報とみなせるほど請求者と密接な関係がある情報として、具体的には、死亡した時点において未成年であった自分の子の情報」のいずれにも該当しないのであり、請求者自身の保有個人情報と認めることはできない。
- ③ 個人情報の取扱いに対するチェックは、個人情報の本人であってはじめてこれを正確に行い得るものであるため、本人の関与により個人情報の開示・訂正・利用停止を請求できる仕組みであるからなのであって、死者に関する保有個人情報の取扱いはこの原則に対する例外として、一定の要件の下運用上認めているのである。ちなみに、平成30年1月18日東京地裁判決においても瑞穂町が定める解釈と同趣旨の解釈が示されている。
- ④ 他の地方公共団体がいかなる条文の運用・解釈で開示しているかについては、他の地方公共団体との比較の問題ではなく、制度の趣旨に沿って運

用すべきである。

- ⑤ ガイダンスは、医療・介護関係事業者（地方公共団体が運営する事業も含む。）が対象である。また、開示を求められている情報は、要介護（要支援）認定をするための資料や居宅介護支援計画書（ケアプラン）を作成するための資料として利用するものであり、その性格からガイダンス「8. 遺族への診療情報提供の取扱い」に準じて開示する必要はないと考える。
- ⑥ ガイダンスの対象となる介護保険制度によるサービス提供事業者や高齢者福祉サービス事業を行う者は、具体的な例に示されている特別養護老人ホーム、訪問介護事業所などのような、実際に事業を行う者（サービスを提供する者）であり、地方公共団体等が対象となる場合は、地方公共団体等が直接医療、介護等を提供しているような場合である。
- ⑦ 弁護士会照会を案内したのは、運用に基づく限り非開示決定の可能性が高かったため、別の方法として助言したものである。弁護士会照会をしても必ず開示できるとは限らない。
- ⑧ 平成31年3月18日最高裁判決の解釈に当てはめてみても、この情報が、開示請求人である相続人において介護サービスの利用等に使用されることとなるものではなく、また、その記載内容から相続人に対する瑞穂町の要介護（要支援）認定に関するものということもできない。

4 審査の経過

審査会は、本件審査請求について、以下のように審議した。

令和2年10月8日	諮問
令和2年10月26日	審査請求人から反論書（1）收受
令和2年11月16日	実施機関から審査会の質問書に対する回答收受
令和2年11月19日	第1回審議
令和2年12月4日	実施機関から再弁明書收受
令和2年12月24日	審査請求人から反論書（2）收受

5 審査会の判断

審査会は、瑞穂町長及び審査請求人の主張を具体的に検討した結果、以下のよう判断する。

(1) 条例の定めについて

① 条例第1条は、この条例の目的を「この条例は、高度情報通信社会の進展に鑑み、実施機関における個人情報の取扱いについての基本的事項を定め、保有個人情報の開示、訂正等を請求する権利を明らかにするとともに、町政の適正な運営を図りつつ、個人の権利利益を保護することを目的とする。」と規定している。

② 条例第2条第2号は、個人情報の定義を「個人に関する情報であつて、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することができ、それにより特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）をいう。ただし、事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。」と規定している。

③ 条例第13条第1項は、保有個人情報の開示を請求できる者を「何人も、実施機関に対し、自己の保有個人情報（第6条第2項に規定する事務に係るものを除く。以下「自己情報」という。）の開示を請求することができる。」と規定している。

(2) 本件処分の相当性について

① 条例第13条は、実施機関が保管等している保有個人情報の主体が自己情報の開示を請求する権利を有することと、この権利を行使することができる者について定め、条例第1条において明らかにした「保有個人情報の開示、訂正等を請求する権利」について、その中心的権利としての自己情報の開示請求権を保障している。

② 条例の中に、死者に関する保有個人情報の取扱いについての規定は存在しない。このため、死者に関する保有個人情報の取扱いについては、条例の文言などから、条例の趣旨を合理的に解釈して判断することとなる。

③ 条例は「個人情報」の定義に、法第2条にあるような「生存する個人」に限定するような文言を置いていない。このことから、条例は少なくとも「個人情報」の定義において、広く死者の個人情報も含めることを認めているといえる。当然のことながら、個人情報の定義に死者の個人情報が含まれるとしても、死者自身は自己情報開示請求権を行使することはできない。しかしそのことを理由に死者に関する保有個人情報の全てが開示請求の対象とならないとすれば、個人情報の定義に死者の個人情報を含むことを認めた条例の趣旨に反し、合理的な解釈運用とは言えない。

一方で、個人情報の保護の重要な要素として、誰に対し、どのような自己の個人情報を開示するか判断は、他ならぬ本人が行うことを認めることが含まれる。条例が相続人による被相続人の個人情報開示請求権を規定するのではなく、保護される個人情報の中に死者の個人情報も含めるよう規定したことを考慮すれば、およそ相続人であれば全ての被相続人の個人情報を自己の情報として開示請求できると解釈することは、これも条例の趣旨に反し、合理的な解釈とはいえない。

④ 死者に関する保有個人情報の取扱いについては、その開示請求が認められることを前提としつつ、具体的な判断は、開示請求者の地位及び対象となる死者の個人情報の性質など個別の事情を総合的に考慮し、社会通念上、開示が妥当かどうかを検討して行われるべきである。

⑤ 以上を前提に本件について検討すると、本件開示請求人は、亡母の相続人であることは開示請求時における本人確認として提出された書類で確認することができ、この点について争いはない。

⑥ 次に個人情報の性質を検討する。社会通念上、子が母の要介護・要支援認定に当たり得られた生前の様子を知りたいと思うのは自然なことである。一方で、親が子に対してかかる情報を知られたくないと考えることは自然なことであるとまでは言えず、審査請求人の亡母についてそのような

生前の意思をうかがわせる事実も確認されていない。そして、亡母の介護認定の資料が第三者の利益を害する可能性も想定しがたい。

- ⑦ また、審査請求人から提出された書類から、複数の地方公共団体において本件と同様の性質の情報の開示請求に対し、開示決定がされたことを知ることができる。法が地方公共団体をその適用外とし、地方公共団体ごとに異なる条例による個人情報保護の運用を認めた趣旨からすれば、他の地方公共団体において同様の事例で異なる判断がされているからといって、そのことから直ちに瑞穂町の判断の適否を決定できるものではない。しかし、少なくとも、本件類似の情報の性質を、開示しても差し支えないものであると判断している事例が他の地方公共団体においては複数存在していることは事実であり、対象となる情報の性質を判断する上で考慮すべき事情である。
- ⑧ さらに、審査請求人の提出したガイダンスによれば、介護関係の諸記録について遺族から照会が行われた場合には、特段の配慮をすべきことを求めているのである。例えその直接の対象が医療・介護関係事業者であり、瑞穂町がその直接の対象となるものではないとしても、亡母の介護認定の資料の性質を判断する上で、こちらも考慮すべき事情である。
- ⑨ 以上の事実を検討した結果、本件について開示請求人の地位及び対象となる死者の個人情報の性質などの事情を総合的に考慮すれば、社会通念上、開示請求情報である亡母の介護認定の資料は開示請求者に対して開示されるべき情報であり、これと異なる瑞穂町長が行った非開示決定は、取り消されるべきである。
- ⑩ なお、最高裁判決（平成31年3月18日）は、法に基づき、相続人から銀行に対し、被相続人が当該銀行に提出した印鑑届出書の写しの開示を求めた事案であり、また、東京地裁判決（平成30年1月18日）は、死者が生前に不動産を売却した際に作成された契約書、測量図面その他の保有個人情報の開示を求めた事案であり、いずれの裁判例も本件開示請求とは死者の個人情報保護に関する法的根拠や開示対象の情報等の事情が異なり、そこで示された判断がそのまま本件開示請求に適用されるわけでは

ない。

よって、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

6 その他

審査会の判断は前述のとおりであるが、以下の点について付言する。

実施機関においては、条例に明確な規定が存在しない内容の取扱いを請求された際、事務の手引等の内部規範に従って判断を下すこととなるのが通常である。こうした内部規範が存在する場合、定められた期限の中で、その内部規範に反した判断を下すことは事実上困難である。

しかし、本件のように、条例により認められた権利に基づくものとして請求がなされた場合に、その請求を認めるか否か、すなわち条例上の権利の保障範囲に直結する判断を、内部規範である手引等に基づいて行うことはそもそも適切ではない。これを条例や施行規則で定めている地方公共団体があることから、内部規範によらない運用を行えるように規定の整備をすることが望ましいと考えられる。

7 審査に関わった委員の氏名

町田和美、田中信雄、平山敬夫、臼井治夫、坂内幸男