

諮詢庁：日本年金機構

諮詢日：平成28年8月1日（平成28年（独情）諮詢第64号）

答申日：平成29年11月13日（平成29年度（独情）答申第39号）

事件名：「「配偶者暴力（DV）被害者への対応手順書」にかかる取扱い（指示・依頼）」の不開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「「配偶者暴力（DV）被害者への対応手順書」にかかる取扱い（指示・依頼）」（以下「本件対象文書」という。）につき、その全部を不開示とした決定については、別表の3欄に掲げる部分を開示すべきである。

第2 異議申立人の主張の要旨

1 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、独立行政法人等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、日本年金機構（以下「機構」、「処分庁」又は「諮詢庁」という。）が平成28年3月10日付け年機構発第8号により行った不開示決定（以下「原処分」という。）について、これを取り消し、開示を求めるというものである。

2 異議申立ての理由

異議申立人の主張する異議申立ての理由は、異議申立書の記載によると、おおむね以下のとおりである。

(1) 法人文書不開示決定通知書において、不開示の理由は「当該法人文書を開示することは、被害者の個人に関する情報の取得を試みる加害者等を利用するおそれがあり、法5条1号に規定される「公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」及び同条4号「公にすることにより、当該事務又は事業の性質上、当該事務文は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」」としている。

(2) 法は、1条において、「国民主権の理念にのっとり、法人文書の開示を請求する権利及び独立行政法人等の諸活動に関する情報の提供につき定めること等により、独立行政法人等の保有する情報の一層の公開を図り、もって独立行政法人等の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする。」としている。

(3) 不開示理由の前段には、「「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等のための施策に関する基本的な方針（平成25年12月26日内閣府、国家公安委員会、法務省、厚生労働省告示第1号）」において年金

事務所は、被害者の国民年金原簿等に記載されている住所等が知られないことがないよう、秘密の保持に配慮した取扱いを行うよう要請されており、当該法人文書はその対応に係る手順を示したものである。」とある。この基本的な方針は、「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律」に「国及び地方公共団体は、配偶者からの暴力を防止するとともに、被害者の自立を支援することを含め、その適切な保護を図る責務を有する。」（2条）とあることに基づく、施策の一つである。

- (4) 国民は法に則り、行政が適正な行政施策を行っているかどうかを知り、それに対して、意見をいう権利を有している。そうでなければ、本件についていえば、「配偶者からの暴力を防止するとともに、被害者の自立を支援することを含め、その適切な保護を図る」ことが法人において、適正に行われているか否かを、国民は検証、監視することができず、ひいては、行政に対して法が求める配偶者暴力の防止と被害者保護を担保することができない。本件不開示決定は、主権者たる国民の知る権利を否定し、法人がどういう内容で施策を進め、取扱いを定めようが知らせる必要がない、密室で行けばいいのだと言っているに等しく、これは法の目的である「独立行政法人等の保有する情報の一層の公開を図り、もって独立行政法人等の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされること」に反するものである。
- (5) さらには、本件の法人の取扱いについては、たとえばどのような書類により、当人が配偶者暴力（DV）被害者であることを確認するのか等、法人窓口において通常、国民の問い合わせに対して、問題なく回答している内容が多数含まれており、そのような内容までもが「加害者等を利用するおそれがあり」、「個人の権利利益を害するおそれがある」とは到底考えられない。
- (6) また、社会保険庁通知については、厚生労働省により、基本的には添付開示決定書（添付省略）のとおり、開示されていることから比すれば、本件の非開示決定は法に反する違法なものであることは明らかである。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 経過

本件異議申立てに係る経過は以下のとおりである。

- (1) 開示請求（平成28年2月10日）

平成28年2月10日付で、異議申立人から機構に対して、本件対象文書の開示請求があった。

- (2) 原処分（平成28年3月10日）

本開示請求に対し、機構は、平成28年3月10日付で以下の理由により、全部不開示決定の原処分を行った。

理由：「配偶者から暴力の防止及び被害者の保護等のための施策に関する

る基本的な方針（平成25年12月26日内閣府、国家公安委員会、法務省、厚生労働省告示第1号）」（以下「DV基本方針」という。）において年金事務所は、被害者の国民年金原簿等に記載されている住所等が知られることがないよう、秘密の保持に配慮した取扱いを行うよう要請されており、本件対象文書はその対応に係る手順を示したものである。

したがって、本件対象文書を開示することは、被害者の個人に関する情報の取得を試みる加害者等を利するおそれがあり、法5条1号に規定される「公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」及び同条4号「公にすることにより、当該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支障を及ぼすおそれがあるもの」に該当するものであるため、本件の開示請求については、不開示とする。

（3）異議申立て（平成28年5月10日）

全部不開示決定とした機構の原処分に対し、異議申立人は、平成28年5月10日付で以下の理由により、異議申立てを行った。

- ① 法人文書不開示決定通知書において、不開示の理由は、「本件対象文書を開示することは、被害者の個人に関する情報の取得を試みる加害者等を利するおそれがあり、法5条1号に規定される「公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」及び同条4号「公にすることにより、当該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支障を及ぼすおそれがあるもの」」としている。
- ② 法は、1条において、「国民主権の理念にのっとり、法人文書の開示を請求する権利及び独立行政法人等の諸活動に関する情報の提供につき定めること等により、独立行政法人等の保有する情報の一層の公開を図り、もって独立行政法人等の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする。」としている。
- ③ 不開示理由の前段には、「DV基本方針において年金事務所は、被害者の国民年金原簿等に記載されている住所等が知られることがないよう、秘密の保持に配慮した取扱いを行うよう要請されており、本件対象文書はその対応に係る手順を示したものである。」とある。この基本方針は、「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律」に「国及び地方公共団体は、配偶者からの暴力を防止するとともに、被害者の自立を支援することを含め、その適切な保護を図る責務を有する。」（2条）とあることに基づく、施策の一つである。
- ④ 国民は法に則り、行政が適正な行政施策を行っているかどうかを知り、それに対して、意見をいう権利を有している。そうでなければ、本件についていえば、「配偶者からの暴力を防止するとともに、被害

者の自立を支援することを含め、その適切な保護を図る」ことが法人において、適正に行われているか否かを、国民は検証、監視することができず、ひいては、行政に対して法が求める配偶者暴力の防止と被害者保護を担保することができない。本件不開示決定は、主権者たる国民の知る権利を否定し、法人がどういう内容で施策を進め、取扱いを定めようが知らせる必要がない、密室で行えばいいのだと言っているに等しく、これは法の目的である「独立行政法人等の保有する情報の一層の公開を図り、もって独立行政法人等の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにすること」に反するものである。

- ⑤ さらには、本件の法人の取扱いについては、たえとばどのような書類により、当人が配偶者暴力（DV）被害者であることを確認するのか等、法人窓口において通常、国民の問い合わせに対して、問題なく回答している内容が多数含まれており、そのような内容までもが「加害者等を利するおそれがあり」、「個人の権利利益を害するおそれがある」とは到底考えられない。
- ⑥ また、社会保険庁通知については、厚生労働省により、基本的には添付開示決定書のとおり、開示されていることから比すれば、本件の不開示決定は法に反する違法なものであることは明らかである。

2 訒問庁としての見解

詒問庁としての見解は、おおむね以下のとおりである。

(1) 異議申立て理由の①～④について

機構も含む独立行政法人等においては、法1条の趣旨に基づき、保有する情報の一層の公開を図り、もって独立行政法人等の有するその諸活動を国民に説明する責務があることとされており、この趣旨を踏まえ、法5条では法人文書の開示義務が規定されるとともに、同条各号において、一定の合理的な理由により不開示とする必要がある情報を不開示情報として列挙している。

当該規定に基づき、機構においても開示請求があった場合、原則として公開しているところであるが、本件対象文書は、法5条1号に規定される「公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」及び同条4号「公にすることにより、当該事務又は事業の性質上、当該事務文は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」に該当するものであるため、不開示決定を行ったものである。

したがって、法1条の趣旨を踏まえて開示対象を定めた法5条の規定により、合理的な理由に基づいて不開示決定を行ったのであるから、異議申立人の言う「「独立行政法人等の保有する情報の一層の公開を図り、もって独立行政法人等の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにすること」に反するものである。」との指摘には当たらな

い。

(2) 異議申立て理由の⑤～⑥について

本件対象文書については、単に「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律」（以下「DV法」という。）の目的を達成するための処理の概要について示すものではなく、実際に年金事務所の窓口等において、被害者、加害者等に相対する場合の対応について、本人確認の手順も含め、詳細に渡り定めるものである。

年金事務所の窓口において、加害者等に対し、被害者の年金個人情報を開示しないことについては、本件対象文書の手順等を遵守することにより、徹底がなされているところであるが、本件対象文書については、加害者及び加害者の協力者が被害者の年金個人情報を引き出そうとする際に、これを利する可能性がある情報が含まれていると考えられ、法5条1号及び4号に該当するため、不開示とすべきである。

3 結論

以上のことから、本件については、機構の判断は妥当であり、本件不服申立ては棄却すべきものと考える。

第4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮詢事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

- | | |
|---------------|---------------|
| ① 平成28年8月1日 | 諮詢の受理 |
| ② 同日 | 諮詢庁から理由説明書を收受 |
| ③ 同年9月8日 | 審議 |
| ④ 平成29年10月19日 | 本件対象文書の見分及び審議 |
| ⑤ 同年11月9日 | 審議 |

第5 審査会の判断の理由

1 本件対象文書について

本件対象文書は、「「配偶者暴力（DV）被害者への対応手順書」にかかる取扱い（指示・依頼）」である。

本件対象文書の構成は、(i) 機構本部から内部の関係組織に対して「配偶者暴力（DV）被害者への対応手順書」の取扱いについて指示等する「「配偶者暴力（DV）被害者への対応手順書」にかかる取扱い（指示・依頼）」（以下「指示・依頼」という。），(ii) これに添付されている「配偶者暴力（DV）被害者への対応手順書」（以下「手順書」という。）から成る。

处分庁は、本件対象文書について、法5条1号及び4号柱書きに該当するとして、その全部を不開示とする原処分を行った。これに対し、異議申立人は、原処分を取り消し、本件対象文書を開示すべきであるとしているが、諮詢庁は原処分を妥当としている。

このため、本件対象文書を見分した結果を踏まえ、本件対象文書の不開

示情報該当性について、以下、検討する。

2 不開示情報該当性について

- (1) 諮問庁は、本件対象文書を不開示とした理由について、理由説明書（上記第3）の1（2）及び2のとおり説明し、本件対象文書を開示することは、法5条1号に規定する「公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」及び同条4号に規定する「公にすることにより、当該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支障を及ぼすおそれがあるもの」に該当するため、不開示とした原処分は妥当である旨説明する。
- (2) 当審査会事務局職員をして諮問庁に更に詳しい説明を求めさせたところ、以下のとおりであった。
- ア 配偶者暴力の加害者は、被害者と婚姻関係等にあることから、被害者に係る情報や書類を比較的容易に入手できる立場にあり、機構においては、被害者の住所、勤務先等の情報については一層的確な秘匿措置を講じることが求められている。
- イ 本件対象文書には、被害者や法定代理人の本人確認の方法について、機構側がどのような書類のいかなる項目を確認しているか等が記載されているが、これらの情報を加害者又は加害者の協力者等が知ることにより、被害者本人や法定代理人等になります又は当該書類を偽造すること等が容易になり、被害者の年金個人情報等入手しやすくなることにつながる。また、その際、本人確認の方法の記載内容から、各個別事案ごとの情報の入手可能性などについて比較検討することが可能となり、結果として被害者の年金個人情報等入手しやすくなることにつながる。
- ウ 本件対象文書には、案件に応じた申請書類の提出先や事務処理手続を行う場所が記載されているが、これら情報を加害者又は加害者の協力者等が知ることにより、どのような場合に被害者が年金事務所に来訪するかが判明し、年金事務所付近における待ち伏せ、尾行等を行うことが容易になり、被害者の現住居の特定、接触等が可能となる。
- エ 本件対象文書には、どのような関係団体や事業主等といかなる情報交換、確認手続又は事務処理手続を被害者に関して行っているかが記載されているが、これを公にすることにより、機構が行う被害者を保護するための手法の内容が推認されるおそれがあるとともに、これらの情報を加害者又は加害者の協力者等が知ることにより、年金事務所職員等になりますまして関係団体や事業主等に接触することが容易になり、関係団体や事業主等を通じて被害者に係る年金個人情報等入手しやすくなることにつながる。
- オ 本件対象文書には、本件対象文書の宛先となる機構の個別の組織名

及び本件対象文書の内容に関する照会先の機構の組織名が記載されているが、これを公にすることにより、機構が行う被害者を保護するための手法の内容が推認されるおそれがあるとともに、これら情報を加害者又は加害者の協力者等が知ることにより、当該組織が、これらの者からの圧力や干渉等の影響を受けることにつながる。

カ 以上のとおり、本件対象文書は、これを公にすると、被害者の安全の確保及び秘密の保持に支障を及ぼすとともに、これにより加害者が被害者に係る情報を入手する事案が生じた場合は、多数の個人情報を扱う機構の事業に対する信頼が大きく損なわれると同時に更なる情報秘匿措置の検討が必要になる等、機構が行う事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

(3) 不開示情報該当性について

ア 別表の3欄に掲げる部分について

(ア) 通番1

別表の2欄に掲げる通番（以下「通番」という。）1は、指示・依頼の1項目の一部である。

当該部分は、文書の標題、手順書の作成の目的・趣旨、保護に係る概要の一部などが記載されており、DV法、DV基本方針等により、一般的に周知されている事項等であることから、これを公にしても、個人の権利利益を害するおそれがあるものとは認められず、また、機構が行う事務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。

したがって、当該部分は、法5条1号及び4号柱書きのいずれにも該当せず、開示すべきである。

(イ) 通番2

当該部分は、指示・依頼の2項目の一部である。

当該部分は、DV基本方針に記載されている配偶者暴力相談支援センターを中心とする関係行政機関等による協議会の設置について、同支援センターから参加要請があった場合の機構として参加する組織名が記載されており、上記（ア）と同様の理由により、法5条1号及び4号柱書きのいずれにも該当せず、開示すべきである。

(ウ) 通番3

当該部分は、手順書の表紙の部分であり、標題、作成主体である機構の名称等が記載されており、上記（ア）と同様の理由により、法5条1号及び4号柱書きのいずれにも該当せず、開示すべきである。

(エ) 通番4

当該部分は、手順書の目次の一部であり、下記（オ）により開示

すべきとしている部分に関連する目次の表記等であり、上記（ア）と同様の理由により、法5条1号及び4号柱書きのいずれにも該当せず、開示すべきである。

（才）通番5

当該部分は、手順書の本文の一部である。各部分の記載については、以下のとおりであると認められる。

- a 「8頁の全て」は、手順書の目的の部分であり、DV法の条文やDV基本方針の記載を掲げて、手順書の意義等が記載されている。
- b 「9頁の1行目ないし7行目」には、DV法における「配偶者」の範囲の説明が記載されている。
- c 「10頁の全て」には、DV基本方針に記載されている配偶者暴力相談支援センターを中心とする関係行政機関等による協議会の設置に関して、DV基本方針と同様の内容が記載され、また、同支援センターから参加要請があった場合の機構として参加する組織名及び役職名が記載されている。
- d 「12頁及び13頁の全て」には、配偶者暴力支援センターをはじめとする主な関係機関名とその役割の概要が記載されており、同様の内容が国の機関のウェブサイト等において公表されている。

上記aないしdのとおり、通番5は、DV法、DV基本方針、国の機関のウェブサイト等に記載又は公表され、若しくはこれらから推認できるもの等であり、上記（ア）と同様の理由により、法5条1号及び4号柱書きのいずれにも該当せず、開示すべきである。

イ 別表の3欄に掲げる部分以外の部分について

当該部分は、機構が行う被害者を保護するための手法の内容、当該手法の内容が推認される情報、本人確認の方法等当該手法に係る手続や手続の内容が推認される情報並びに本件対象文書の宛先となる機構の個別の組織名及び本件対象文書の内容に関する照会先の機構の組織名であると認められる。

諮詢庁は、これを公にすると、被害者の安全の確保及び秘密の保持に支障を及ぼすとともに、これにより加害者が被害者に係る情報を入手する事案が生じた場合は、多数の個人情報を扱う機構の事業に対する信頼が大きく損なわれると同時に更なる情報秘匿措置の検討が必要になる等、機構が行う事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると説明する。

上記諮詢庁の説明は、近年、配偶者からの暴力事案の相談件数等が上昇傾向にあるとされていることや、DV法の目的、趣旨等を踏ま

えると、否定できない。

したがって、当該部分は、これを公にすると、機構の行う事務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4号柱書きに該当し、同条1号について判断するまでもなく、不開示とすることが妥当である。

3 本件不開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書につき、その全部を法5条1号及び4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、別表の3欄に掲げる部分以外の部分は、同号柱書きに該当すると認められるので、同条1号について判断するまでもなく、不開示としたことは妥当であるが、別表の3欄に掲げる部分は、同条1号及び4号柱書きのいずれにも該当せず、開示すべきであると判断した。

(第3部会)

委員 岡島敦子、委員 菊葉裕子、委員 渡井理佳子

別表

1 本件対象文書		2 通番	3 開示すべき部分
文書名	頁		
「配偶者暴力（DV）被害者への対応手順書」にかかる取扱い（指示・依頼）	1頁	1	下記（1）ないし（4）を除く全て （1）右肩の記号・番号 （2）上から二段目の左枠内の最下段の記号記入欄 （3）上から三段目の枠内の「本部関係部」以外の記載 （4）上から五段目の枠内の3つ目の○から始まる行ないし当該頁の最終行
	2頁	2	上部の枠内における1行目ないし4行目19文字目
配偶者暴力（DV）被害者への対応手順書	1頁	3	全て
	2頁	4	1行目（「目次」の表記），3行目及び4行目，6行目ないし8行目，10行目ないし15行目
	上記以外	5	8頁の全て，9頁の1行目ないし7行目並びに10頁，12頁及び13頁の全て

（注）1欄の頁は、当審査会事務局により便宜上記載したものである。