

平成 2 7 年 度 答 申 第 1 号

(平成 2 7 年 7 月 1 日)

宝塚市個人情報保護・情報公開審査会

答 申 第 1 号
平成 27 年 7 月 1 日
(2015年)

宝塚市長 中 川 智 子 様

宝塚市個人情報保護・情報公開審査会
会長 山 下 淳

保有個人情報不開示決定に係る異議申立てについて（答申）

平成26年（2014年）12月12日付け諮問第22号で諮問のあった保有個人情報の情報不開示決定に係る異議申立てについて、当審査会は、慎重に審査した結果、下記のとおり答申する。

記

別紙のとおり

以上

(別紙)

第1 審査会の結論

宝塚市長が行った情報不開示決定は取り消し、不開示とした公文書について開示すべきである。

第2 諮問までの経過

1 保有個人情報開示請求

平成26年7月28日に、異議申立人は、宝塚市個人情報保護条例（平成17年条例第54号。以下「条例」という。）第18条第1項に基づき、宝塚市長（以下「実施機関」という。）に対して、自己に関する保有個人情報の開示を請求した。

本件開示請求に係る保有個人情報の内容としては、「①平成26年1月6日付け面談説明内容記載文書、②平成26年3月6日付け面談説明内容記載文書、③平成26年3月7日付け川本デンタルクリニック宛給付要否意見送付書面、④平成26年3月13日付け川本デンタルクリニックの給付要否意見書、⑤平成26年3月20日付け宝塚市事務処理文書、⑥平成26年4月4日付け宝塚市事務処理文書、⑦平成26年4月7日付け連絡事務内容記載文書」であった。

2 実施機関の決定

実施機関は、本件請求文書のうち、上記1の①については、「平成26年1月6日付け調査指導経過」、上記1の②については、「平成26年3月6日付け調査指導経過」、上記1の③及び④については、「平成26年3月7日付け川本デンタルクリニック宛給付要否意見書」、上記1の⑤については、「平成26年3月20日付け決定医療扶助（移送費）支給申請書」、上記1の⑥については、「平成26年4月4日付け保護決定調書」、上記1の⑦については、「平成26年4月7日付け調査指導経過」（以下上記2の①から⑦を「本件対象文書」という。）と特定し、平成26年8月7日に条例第23条第2項の規定に基づき、不開示決定（以下「本件決定処分」という。）を行い、異議申立人に対して通知した。

実施機関が開示しないことと決定した理由は、本件対象文書については、現在、異議申立人が兵庫県知事に対して行った審査請求に関する内容であり、現在審査中であることから、開示することにより実施機関が当事者としての地位を不当に害するおそれがあるため（条例第

19条第7号該当) というものであった。

3 異議申立て

平成26年8月7日に、異議申立人は、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定に基づき、本件決定処分を不服として実施機関に対して異議申立て（以下「本件異議申立て」という。）を行った。

4 諮問

平成26年12月12日に、実施機関は、条例第42条の規定に基づき、宝塚市個人情報保護・情報公開審査会（以下「審査会」という。）に対して、本件異議申立てについて諮問した。

第3 異議申立人の主張

1 異議申立ての趣旨

異議申立人は、本件決定処分を取り消し、請求どおりの情報開示を求めるものである。

2 異議申立ての理由

異議申立人が主張する異議申立ての主な理由は、次のとおり要約される。

- (1) 実施機関のいう不開示該当根拠たる条例第19条第7号は、さらにアからオまでの5つの細区分が存在することが明らかである。内容からして「イ」該当と推認されるが、いずれにしても実施機関が自ら制定した条例が細区分を規定している以上、細区分について該当番号を表記しなければ、理由不備の誹りを到底免れないと言わなければならない。したがって、実施機関による存在文書に係る不開示該当根拠の記載内容は、理由不備の違法があると言ふべきである。
- (2) 開示請求した文書を異議申立人に開示すれば、実施機関の事務の適正な遂行に実際どのような著しい支障が発生するのか、実施機関の不開示理由のみをもってしては、まったく推知することができない。要するに実施機関の不開示理由には、斯かる顕著な支障を現実的、具体的かつ客観的に明証し得るに足りる記載は全く存在しないことが明らかである。
- (3) 実施機関の解釈基準は、個人の開示請求権確保の観点から、開示の原則を強く打ち出しており、この点からも異議申立人の主張を支持しているものと言ひ得る。
- (4) 本件において不開示を正当とするに足りる特段の理由の存否が

問題となる。しかしながら、以上詳細に検討してきたごとく、実施機関の不開示決定理由には何ら相応の具体性・現実性・客観的蓋然性ある言及もなく、これをして到底正当理由と認めることはできない。

(5) 本件をいわゆる事実問題の観点からしても、やはり同様の結論に到達せざるを得ない。すなわち、まず第一に、本件異議申立人は、生活保護法上の被保護者であり、全く経済的余裕が存在しない。したがって、代理人弁護士に委嘱して訴訟提起することなど全く不可能であるし、毛頭考えてもいない。異議申立人としては、ただ事実を知りたいだけのことである。

(6) 個人情報不開示決定の原理的問題について検討する。すなわち、以上の検討により実施機関の不開示決定処分は理由不備の違法が存在し、不開示決定をするに足りる具体性・現実性・客観的蓋然性を有していない事が明らかとなった。しかるに実施機関は、強硬に本件決定処分の正当性を主張し、異議申立人に対して全く情報開示を行おうとはしない。このような実施機関の対応は、一体何をもたらすのかという原理的問題の検討である。つまり、かかる本件決定処分が合法正当であるとすれば、異議申立人は自己の情報について何一つ知らされないまま、実施機関の処分を受けることになる。すなわち、異議申立人は自らの頭越しに全ての決定を受け、その結果を通告されるのみである。また、その理由は全く具体性がなく、一体開示によって実施機関がどれ程の支障を受けるのか、その蓋然性や態様等についても、全く知らされないままである。

第4 実施機関の説明

実施機関が本件決定処分を行った理由及び補足した説明については、主に次のとおりである。

1 本事案の経過について

生活保護制度は、国において、生活保護法（昭和25年法律第144号）により、生活に現に困窮している国民に、その困窮の程度に応じ必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立の助長を図ることを目的として設けられている。

生活保護の具体的内容としては、日常生活に必要な費用を給付する

生活扶助、義務教育を受けるための費用を給付する教育扶助、家賃等の費用を給付する住宅扶助、医者にかかるための費用を給付する医療扶助などから構成されており、通院に必要な交通費（通院移送費）も医療扶助として給付している。

異議申立人は、実施機関が行った生活保護法による通院移送費の支給決定を不服として、兵庫県知事に対し審査請求を行っており、現在、兵庫県において当該審査請求の事案について審査中である。

2 条例第19条第7号該当性について

- (1) 条例第19条第7号の争訟とは、訴訟、行政不服審査法に基づく不服申立て等をいい、類似の事務として争訟に発展するおそれのある紛争と解釈することができる。仮に、異議申立人が行った審査請求に対する裁決が、異議申立人の望む内容とならない場合は、今後、実施機関が被告として訴えを提起され、訴訟に発展するおそれがある。

したがって、今後、争訟上主張するおそれがある情報について、その主張前に保有個人情報記録されている公文書を開示することは、結果的に実施機関の争訟における主張、立証あるいは反論の手段を制約することになり、実施機関の当事者としての地位を不当に害するおそれがあり、条例第19条第7号に該当する。

- (2) 生活保護記録（ケース記録）には被保護者の様子、生活状況、心身の状況、体調、態度、居住状況などを記載している。また、被保護者の生活指導、生活支援に必要なこれらの事項に対するケースワーカーが抱いた印象や率直な評価なども記載している。

これらが被保護者に開示されると、被保護者に誤解や予断を与えることにより、ケースワーカーと異議申立人との信頼関係に影響を与えるおそれがある。また、生活保護記録を開示することが前提となると、今後、ケースワーカーが被保護者に対する率直な意見や感想等を記載しなくなり、または、狭隘な内容しか記載しなくなるおそれがある。その結果、ケース記録の記載内容の形骸化、空洞化を招き、担当ケースワーカーが代わった場合に被保護者に関する詳細な情報について引継ぎが行えなくなり、生活保護法の目的である自立を助長するための実質的な指導が困難になるおそれがある。

したがって、これらの情報については、開示することにより、今後の適正な生活指導や生活支援及び公平、公正な生活保護の支給決

定などができなくなり、条例第19条第7号に該当する。

加えて、保護決定調書に記載されている情報は、保護費の金額等の事実に関する部分を含め、被保護者に対する評価又は評価と密接に関わる情報に該当し、これらの情報は不可分一体のものであると考えられる。したがって、これを被保護者本人に開示することとなると、被保護者とケースワーカーの人間関係や信頼関係に影響を与え、すでに述べたとおり適切な生活指導、生活支援の実施が困難となり、適正な生活保護行政の確保に著しい支障が生じるおそれがある。

- (3) 医療扶助における通院移送費の給付決定の審査においては、傷病名や傷病の程度及び通院移送費の給付の必要性の理由などを給付要否意見書により主治医に確認し、さらに、主治医の意見に関する嘱託医の意見等を求めている。

異議申立人は、生活保護を申請する際に実施機関に提出した理由書に、主治医の判断に対する反論を主張しており、主治医の意見等を開示した場合、その真偽や詳細等を確認するため、主治医等に不当な追及をし、トラブルに発展するおそれがある。また、嘱託医の意見を開示すると、意見書に嘱託医の率直な意見、見解が記載できなくなるとともに、被保護者から不当な追及を受け、今後、実施機関において嘱託医の担い手を確保することが困難となり、公平、公正な生活保護の決定や生活支援の執行に著しい支障を及ぼすおそれがあり、条例第19条第7号に該当する。

第5 審査会の判断

1 条例第19条第7号イの争訟に係る事務について

実施機関は、本件対象文書が争訟に係る事務に関する文書に該当する旨を主張している。しかし、「争訟に係る事務」とは、訴訟、行政不服審査法に基づく不服申立て及び類似の事務として争訟に発展するおそれのある紛争について、実施機関が一方当事者としてする対処方針の策定やそのために必要な事実調査等（その手法に関する事項を含む。）に関する事務と解釈すべきである。

本件対象文書は、行政上の行為の過程において作成・取得された文書であって、争訟に係る事務に関して作成又は取得された文書とは言えず、争訟において証拠として提出されることがあり得るとしても、直ちにこ

れを争訟に係る事務に関する文書であると解することはできない。

2 条例第19条第7号該当性について

実施機関が主張する生活保護事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれについては、前記第2の1の①、②及び⑦の特定文書として調査指導経過、前記第2の1の③及び④の特定文書として給付要否意見書、前記第2の1の⑤の特定文書として医療扶助（移送費）支給申請書、前記第2の1の⑥の特定文書として保護決定調書のそれぞれについて以下のとおり検討する。

(1) 調査指導経過について

調査指導経過については、処理対応の年月日や被保護者に対する生活指導等の内容、生活保護事務に係る処理事項などについて記載するものであるが、すでに平成20年12月24日付け審査会答申第3号において、本人から聴き取った情報などで、本人に対して開示しても事務の遂行に支障のない純粹の事実に関する情報は、不開示情報の部分と容易に区別することが可能であると認められる場合は開示することが妥当としており、その考え方は維持される。

それにより審査すると、本件対象文書の調査指導経過は、本人から聴き取った情報や本人に対して実施機関が説明した情報のみが記載されており、これらは本人に開示しても事務の遂行に支障のない純粹の事実に関する情報と認められ、また不開示情報の部分は含まれていないため、本人に開示しても事務の遂行に支障がないと考える。

(2) 給付要否意見書について

給付要否意見書は、宝塚市福祉事務所長が指定医療機関に対して移送の給付の要否について意見を求めたもので、傷病名や傷病の程度及び給付を必要とする理由、給付の内容、給付の要否、並びに嘱託医意見を記載している。

傷病名や傷病の程度及び給付を必要とする理由、給付の内容並びに給付の要否の情報は、医学的見地から医者が記載した意見で、本人がすでに知っているか又は知ることができる情報であることから、本人に開示しても事務の遂行に支障がないと考える。

嘱託医意見については、指定医療機関が治療に必要な通院頻度を給付内容として付した意見に対して、嘱託医が医師の立場から意見を付したもので、本人がすでに知っているか又は知ることができる情報であり、本人に開示しても事務の遂行に支障がないと考える。

なお、実施機関は、囑託医意見を開示すると、今後囑託医の担い手を確保することが困難となると説明しているが、囑託医は、宝塚市医師会に依頼して適任者を推薦してもらい委嘱しており、当該意見を開示しても、直ちに医師会から推薦を得られなくなり、生活保護事務の執行に著しい支障を及ぼすおそれがあるとは認められない。

(3) 医療扶助（移送費）支給申請書について

医療扶助（移送費）支給申請書は、被保護者が宝塚市福祉事務所長あてに医療移送費の支給を申請したもので、当該申請書下段に福祉事務所処理欄として、申請に対する決定内容、決定日、決定理由を記載している。

本件対象文書の医療扶助（移送費）支給申請書について、被保護者が記載した部分は、言うまでもなく開示すべきである。また、当該申請書下段の福祉事務所処理欄については、当該医療移送費決定に関する内容やその理由について記載したもので、宝塚市福祉事務所長が行った決定については、本人に対して説明されるものであり、開示しても事務の遂行に支障がないと考える。

(4) 保護決定調書について

本件対象文書の保護決定調書については、医療扶助費を決定したことに伴い、認定している生活保護の内容に変更が生じることから、保護決定を行うための調書であり、被保護者が受けている扶助の種類や金額、追加で決定された医療扶助費の理由や金額について記載されており、本人に対して開示しても事務の遂行に支障がないと考える。

よって、本件対象文書は、条例第19条第7号に該当しない。

3 結論

以上の理由から、当審査会は、前記第1審査会の結論のとおり判断するものである。

(別紙)

1 宝塚市個人情報保護・情報公開審査会委員名簿

氏 名	役 職 等
大西 邦弘	関西学院大学法学部教授（民法）
岡本 英子	弁護士（大阪弁護士会）
水谷 恭子	弁護士（兵庫県弁護士会）
柳井 健一 （会長代理）	関西学院大学法学部教授（憲法）
山下 淳 （会長）	関西学院大学法学部教授（行政法）

2 審査過程

	日 程	内 容
1	平成26年12月12日	諮問
2	平成27年 2月18日	異議申立人による意見陳述及び 実施機関による不開示理由説明
3	平成27年 3月31日	審査
4	平成27年 4月27日	審査
5	平成27年 5月27日	審査
6	平成27年 6月24日	審査
7	平成27年 7月 1日	答申