

平成29年3月9日

春日部市長 石川良三 様

春日部市情報公開・個人情報保護審査会
会長 石井 久雄

春日部市個人情報保護条例第32条に基づく平成28年12月15日の諮問（春総発第721号）に対して、審査会として答申致します。

第1 審査会の結論

春日部市長が行った自己情報部分開示決定（平成28年10月27日付け春生発第750号）は妥当である。

第2 審査請求に至る経緯及び審査経過

1 開示請求

審査請求人（開示請求人、以下、「請求人」という。）は、平成28年10月13日、春日部市個人情報保護条例（以下、「条例」という。）第19条の規定に基づき、春日部市長（以下、「実施機関」という。）に対して次の行政文書の開示請求を行った。

- ① 2016年8月19日付の生活保護申請に関する調査内容（別添参照）
- ② 2016年8月19日から10月14日までのケース記録票
- ③ 2016年10月5日付の生活保護変更申請に関する文書（議事録、決裁起案文書等）
- ④ 保護台帳及び保護決定調書

2 本件決定

実施機関は、上記開示請求に係る行政文書について、平成28年10月27日付けで、自己情報の一部を開示する決定（平成28年10月27日春生発第750号）（以下、「本件部分開示決定」という。）を行い、請求人に通知した。請求人は、平成28年11月10日に春日部市役所において自己情報の写しの交付を受けた。

3 審査請求

請求人は、平成28年11月25日、本件部分開示決定を不服として、行政不服審査法第4条の規定により、実施機関に対し審査請求を行った。

4 審査経過

当審査会の審査経過は以下のとおりである。

平成28年12月15日 実施機関の諮問書を収受

平成28年12月22日 実施機関の理由説明書を收受
平成29年1月4日 審査請求人の意見書を收受
平成29年1月10日 実施機関の意見陳述の機会付与要求書を收受
平成29年1月25日 審議（実施機関の口頭意見陳述など）
平成29年2月23日 審議
平成29年3月3日 審議

第3 請求人の主張

請求人が提出した審査請求書、意見書において主張している内容は、概略以下のとおりである。

理由附記に「生活保護行政業務の公正かつ適正な職務執行が妨げられる」と書かれているが、具体的に何がどのように妨げられるかが明確でなく、また不開示とする理由がない。

特に、(1) 戸籍諸証明書類、(2) 預貯金・生命保険等の調査、(3) ケース記録票8月22日の記載内容（健康状況に関する記述、家賃滞納に伴う退去に関する記述）、(4) ケース記録票9月9日の記載内容（電話での応答内容）、(5) 病状調査内容について、開示することによって行政の円滑な運営又は信頼性を損なうことはない。

具体的には(1)(2)については、個人の立場で請求しうるものであるし、とりわけ(2)の照会先に記載されている相手について、回答の日付、回答した会社名を開示しない理由はない。

また、(3)についても健康状況を本人に開示しない理由はない。(4)についても受給者本人に秘匿しなければならない電話をしているとするならば、それこそ生活保護行政の適正な運営をしているどうか疑われる。(5)についても、患者として入手しうる内容であり、開示によって妨げられる業務はない。

第4 実施機関の主張

実施機関が提出した弁明書、理由説明書及び口頭意見陳述において主張している内容は、概略以下のとおりである。

1 本件において不開示とした自己情報は、条例第19条第4項第3号に該当する。

なお、実施機関は弁明書・理由説明書において、後記2(3)の中の家賃滞納による退去情報を不開示とした根拠を条例第19条第4項第4号と記載しているが、口頭意見陳述において、条例第19条第4項第3号の誤記であったと陳述した。

2 各情報が条例第19条第4項第3号に該当するとした具体的理由は以下のとおりである。

(1)「戸籍諸証明書類」については、請求人が「相続関係書類として」「請求しうる書類」であるが、請求日現在相続問題が発生しているわけではなく、これを開示するとなれば、戸籍法で許容されている範囲を超えて開示することになる。そうすると、調査協力を得ている多くの自治体の信用を損ねてしまい、今後の調査協力が反復継続的に得られなくなるものであるから、生活保護業務の公正かつ適正な職務執行が妨げられる。

(2)「預貯金・生命保険等の調査」は、生活保護の申請者の資産申告内容が適性であるか確認することを目的として行われる。金融機関等はこの調査趣旨に沿って行政に回答しているものであり、申請者である預金者に回答情報を開示することを想定していない。このようなことを行えば、申告外の預金のある金融機関等は申請者から苦情を受けるリスクを負うことになり、結果的に調査協力を得ている多くの金融機関の信用を損ねてしまい、今後の調査協力が反復継続的に得られなくなり、生活保護業務の公正かつ適正な職務執行が妨げられる。また照会先を開示してしまうと、照会先外に財産を移動することが可能となり、調査趣旨そのものが継続的に損なわれてしまう。

(3)「ケース記録票8月22日の記載内容」は、一つ目に、医療機関の病状や治療方針等の所見が含まれる。これを開示すると、患者である請求人が医療機関に過重な責任を追及しかねず、患者から苦情を受けかねない。調査協力を得ている医療機関の信用を損ね、今後の調査協力が反復継続的に得られなくなってしまう。また「ケース記録票8月22日の記載内容」は、二つ目に、家賃滞納に伴う退去について第三者から聞き取った内容が含まれる。第三者は、請求人にこれらを開示されることを想定していない。開示するとなれば行政機関の信頼を損ね、生活保護業務の公正かつ適正な職務執行が妨げられる。

(4)「ケース記録票9月9日の内容」は、保護の実施にあたり、関係者や関係機関との連携の下、任意の協力の下に得られた情報であり、請求人に開示されることは想定されていない。開示するとなれば、調査協力を得ている協力者の信用を損ねてしまい、今後の調査協力が反復継続的に得られなくなり、生活保護業務の公正かつ適正な職務執行が妨げられる。

(5)「病状調査内容」は、就労指導が可能であるかを判断する資料となる医師の専門的な所見を含む。これを開示するとなれば、患者は医療機関に過重な責任を追及しかねず、患者から苦情をうけかねない。調査協力を得ている医療機関の信用を損ね、今後の調査協力が反復継続的に得られなくなってしまう。

(6)上記の(1)から(5)以外に係る不開示部分については、当該部分を請求者に開示することにより、多面的な議論や関係者間の信頼関係を損ない、生活保護業務の公正かつ適正な職務執行が妨げられる。

第5 審査会の判断

1 基本的な考え方

条例は、その第1条において、実施機関等が保有する個人情報の開示等を請求する市民の権利を保障し、もって市民の権利利益を保護することを目的として定めている。

市民は条例第19条にあるとおり、自己情報の開示、また条例第21条、第21条2及び3、第22条にあるとおり、自己情報の訂正、削除、利用又は提供の中止、一時停止を求める具体的な権利を保障される。

しかし、そのことは自己情報の全てが本人に開示されることを意味するものではなく、開示請求に係る自己情報に条例第19条第4項各号のいずれかに該当する情報が含まれている場合は、開示されないこととなる。

もつとも、条例第19条第4項各号が定める不開示事由のいずれかに該当するか否かの判断は、市民に前記具体的権利を保障した条例の趣旨及び市民の権利利益を十分に尊重し、厳正に行われなければならない。

2 実施機関が請求対象として特定した文書（別紙1を参照。）に記載された情報の分類

不開示を定めた各号該当性を判断する上で必要となるので、開示請求の対象とされた別紙1記載の1連の自己情報のうち、不開示とされた部分をその情報の性質に従い以下の項目に整理し、順次検討を加えることとする。また必要と認める限りにおいて、実施機関、請求人それぞれの主張についても検討する。

- ア、他の行政機関から得られた情報のうち、開示等の請求を行う者以外の個人情報が含まれているもの
- イ、本人資産の調査内容のうち、どの銀行や保険会社へ照会したか、その照会先と回答内容が明らかとなる情報
- ウ、任意に提供された病状・健康状態に関する医師の所見
- エ、ケース記録票のうち、第三者から任意に提供された情報
- オ、ケース記録票のうち、組織内の審議・検討情報ならびに他機関との電話応答の相手とその内容が明らかとなる部分

3 条例の定める不開示事由のいずれに該当するか否かの判断について

(1) 「ア、他の行政機関から得られた情報のうち、開示等の請求を行う者以外の個人情報が含まれているもの」について

実施機関が特定した文書のうち、No1（戸籍諸証明書類交付について（伺い））、No2（改製原戸籍）、No3（改製原戸籍附票）、No4（戸籍附票全部証明）、No5（戸籍全部事項証明）、No10（扶養援助依頼について（伺い））、No11（ケース記録票の5頁目の5行目から6行目までのすべて）、No36（患者病状調査票の医師の印影）、No37（扶養義務者の状況）、No38（親族表）、No39（扶養義務者台帳）、No40（扶養義務者一覧表）、No41（扶養義務者に係る調査の取扱い方針）、No55（医療要否意見書のうち医師の印影）にこれらが含まれる。

これらを除いて部分開示とした実施機関の判断は、結論において妥当である。

しかしながら、実施機関はこれらが条例第19条第4項第3号に該当することを理由として提示しているが、当審査会はその理由付けを支持しない。

これら情報は、請求人の生活保護決定に至る判断に必要な情報ではあるが、請求人以外のいわば第三者固有の個人情報である。

一般的に、自己情報と第三者の個人情報とが重なりあって行政文書に存在することがある。そこで、他の自治体の個人情報保護条例においては、自己情報の開示・訂正等の請求を原則として本人に認めつつも、その自己情報に第三者の個人情報が重なって存在する場合には、当該第三者の権利利益を侵害するおそれのあることを要件として、例外的に不開示とする旨の明示の規定がおかれている（例としては、横浜市個人情報の保護に関する条例第22条第3号。別紙2参照。）。

条例（春日部市個人情報保護条例）においては、第三者の個人情報と自己情報との関係について規律する明示の規定が見当たらない。しかしながら、条例第19条第1項「市民は、実施機関等が保有している自己情報の閲覧又は写しの交付（以下「開示」という。）を請求することができる。」の規定に関して、『春日部市個人情報保護条例逐条解説』は「自己以外の者に関する情報については、たとえ家族に関するものであっても開示請求することはできない」としている。この規定の立法者意思もまたそうであると考えることができ、また個人情報については春日部市情報公開条例においても原則非公開として保護されていることをも考慮すると、この規定は、プライバシー権等、その権利利益を侵害するおそれのある第三者に係る個人情報は請求対象外であることを前提としており、そして請求対象から除外されたもの以外の自己情報について、条例第19条第4項により開示又は不開示を決定する趣旨と解するのが相当である。

開示等の請求を行う者以外の個人情報を開示することとなれば、その者のプライバシー権等の権利利益を侵害するおそれがある。

以上によれば、「ア、他の行政機関から得られた情報のうち、開示等の請求を行う者以外の個人情報が含まれているもの」については、そもそも条例の開示請求の対象とならないものとする。また、実施機関の判断の理由付けと当審査会が同じ結論に至ったそれとは、条文の当てはめにおいて一部に異なるところはあるが、請求人において部分開示とした理由についての理解を大きく損ねる程度の理由附記における不備があるとはいえない。

なお、実施機関は、条例を根拠とし、戸籍法で許容される範囲を超えて開示することになれば、多くの自治体の信用を損ね、今後の調査協力が反復継続して得られなくなり、生活保護業務の公正かつ適切な職務執行が妨げられると主張し、そのことから条例第19条第4項第3号に該当するとの判断を導いている。

しかしながら、不開示とされた戸籍謄本等は、要保護者の扶養義務者の存否等を確認するため、戸籍法第10条の2第2項（公用請求）に基づき取り寄せたものと認められるところ、もし開示されることとなれば任意に調査協力に応じた自治体との信頼を多少損ねることはあるかもしれないが、相互に協力関係にある自治体が、戸籍法第10条第2項に基づく戸籍謄本等の交付請求に対し今後非協力になるとは考えられない。また、実施機関の主張は、あたかも条例より戸籍法所定の戸籍謄本等の交付要件が優先されるかのように受け取れるが、もしそうであるとすればそれは誤りである。実施機関が保有するに至った情報である以上、戸籍謄本等の開示、不開示はあくまで条例に照らして決定されるべきことだからである。

従って、実施機関の主張は支持し難い。

（2）「イ 本人資産の調査内容のうち、どの銀行や保険会社へ照会したか、その照会先と回答内容が明らかとなる情報」について

実施機関が特定した文書のうち、No 7（預貯金・生命保険等の調査について（伺い））、No 8（生活保護法第29条の規定に基づく調査について（回答））にこれらが含まれる。

本人の資産に関する行政調査にあたっては、生活保護行政を公正かつ適切に遂行する観点から、その範囲や方法を秘匿する必要が認められる。開示することとなれば、照会先以外の金融機関等への資産の移動が可能となるし、さらには将来にわたって調査目的を遂げられなくなるおそれがある。

従って、照会先と回答の内容が明らかとなる部分につき条例第19条第4項第3号に該当するとした実施機関の判断は結論、理由付けともに妥当である。

(3) 「ウ、任意に提供された病状・健康状態に関する医師の所見」について

実施機関が特定した文書のうち、No11（ケース記録票のうち4頁目の4行目の18文字目から6行目までのすべて、11頁目の2行目から7行目までのすべて）、No36（患者病状調査票）にこれらが含まれる。

これらを除いて部分開示とした実施機関の判断は、結論において妥当である。

今後の診療見込み、稼働能力、治療見込みに関する医師の所見は、専門的、客観的見地からの所見とはいえ、患者である請求人の認識と常に一致しているものではない。開示することとなれば、場合によっては患者である請求人の誤解、不信、反発を招き、ひいては実施機関の適正な就労指導に支障をきたすおそれがある。これらのことを考えると、当該所見は条例第19条第4項第2号に該当するものである。

また、医師は実施機関による就労指導に用いることを念頭にその所見を任意に実施機関に対して明らかにしたのであり、本人に開示することまでも想定していない。開示することとなれば、今後医師からの率直な所見を得られなくなるおそれがあり、ひいては実施機関の適正な就労指導に支障をきたすこととなる。これらのことを考えると、当該所見は条例第19条第4項第3号にも該当するものである。

なお、実施機関は、開示することにより、医師が就労指導の最終判断をしたと誤解を招きかねないとし、そのことから条例第19条第4項第3号に該当するとの判断を導いているが、この主張は失当である。医師の所見は就労指導をする上で重要な資料ではあるが、就労指導を行う主体はあくまで実施機関であり、本人において医師が最終判断をしたと誤解するとは考えられない。

請求人は当該所見を患者として入手しうるものとし、従って開示により妨げられる業務はないと主張する。しかしながら、患者に対して治療の一環としてなす説明と、実施機関の調査に応じてなす説明とでは、記載内容・表現も自ずから異なってくる場合があると考えられ、請求人の主張も失当である。

以上から、実施機関の判断の理由付けと当審査会が同じ結論に至ったそれとは、条文の当てはめにおいて一部に異なるところはあるが、請求人において部分開示とした理由についての理解を大きく損ねる程度の理由附記における不備があるとはいえない。

(4) 「エ、ケース記録票のうち、第三者から任意に提供された情報」について

実施機関が特定した文書のうち、No11（ケース記録票のうち5頁目の20行目から23行目までのすべて、6頁目の24行目から25行目の24文字目まで）にこれらが含まれる。

実施機関の家賃滞納に伴う退去に関する聞き取り調査であり、第三者から任意に提供された情報である。その中には、請求人において容易に推察できたり、あるいは当該第三者とのやり取りの中で直接知りうるものが含まれていることが考えられる。しかしながら、当該第三者は実施機関の決定に用いることを念頭にその情報を実施機関に対して任意に明らかにしたのであり、請求人に開示されることまでも想定していない。

開示されることとなれば、当該第三者との信頼を損ね、将来にわたって調査目的を遂げられなくなるおそれがある。従って条例第19条第4項第3号に該当することとした実施機関の判断は結論、理由付

けともに妥当である。

(5)「オ、ケース記録票のうち、組織内の審議・検討情報ならびに他機関との電話応答の相手とその内容が明らかとなる部分」について

実施機関が特定した文書のうち、No11（ケース記録票のうち、10頁目の8行目から11行目までのすべて（組織的検討内容）及び13行目から17行目までのすべて（電話内容）、12頁目の22行目から30行目までのすべて（組織的検討内容）にこれらが含まれる。

生活保護の援助方針及び指導指針を決定するにあたってなされた、実施機関内部における議論と、その組織的検討の適性を担保するための他の機関への電話による参考意見の聴取とその内容が率直に記載されている。

発言者や発言の内容等をはじめとして議論の内容、並びに記載者の評価や認識が開示されることとなれば、請求人の認識と異なっていた場合に、今後の適正な指導・援助が困難になるほか、将来にわたって実施機関内部の率直な意見交換やケース記録票への記入、記録保持が損なわれるおそれがある。

また、電話での応答内容は、実施機関からの求めに応じて他の機関から得られた率直な意見であり、他の機関としてはこれらが請求人に開示されることを想定していない。開示されることとなれば、当該機関との信頼が損なわれ、率直な意見交換をすることができなくなる。

従って条例第19条第4項第3号に該当するとした実施機関の判断は、結論、理由ともに妥当である。

なお、請求人は組織内での審議検討の過程において交わされた意見がネガティブなものも含めて受給者に伝えられるべきとするが、生活保護は実施主体と受給者がともに自立に向けた取り組みを考えるものであるとしても、直ちに実施機関において審議検討の具体的内容を逐一伝えるべき必要性は感じられず、その点の請求人の主張は失当である。

4 部分開示決定の理由附記について

実施機関は不開示とした理由について説明責任を負う。理由附記は、開示請求者の権利利益の防御に便宜を与え、また実施機関の判断の恣意を抑制し、公正妥当な判断を担保するものである。その理由附記の程度としては、請求人において、どのような情報が具体的にどの不開示事由に該当するか、その附記された理由から理解しうるものでなければならない。

本件部分開示決定通知書においては、概括的ながらも、請求人に開示することにより「多面的な議論や関係者間の信頼関係を損ない、生活保護業務の公正かつ適正な職務執行が妨げられることから、条例第19条第4項第3号に該当する。」と記載されている。また、本件部分開示決定において部分開示された情報からも、その余の不開示とされた部分がどのような性質の情報かは、請求人においても理解しうる場所であると認められ、それらを開示することによって、条例第19条第4項第3号にいう「実施機関等の公正かつ適正な職務執行が妨げられる」結果を招くであろうことは一般に理解されうる場所であると考えられる。

当審査会は、当該理由附記は概括的な説明のみで、満足できるものではなく、せめて弁明書程度の理由附記を望むところではある。しかしながら、一般的に不開示決定をする場合には、当該情報の具体的内容を明らかにすることができないことも多くあり、不開示情報に該当する根拠を具体的に明らかにすることはおのずと限界があること、実施機関の口頭意見陳述によれば、他の自治体や国の各省庁の理由附記例を参考として当該理由附記をしたというところからすれば、平均的水準の理由附記より劣ってい

るわけではないものと考えられることをも考慮すると、理由附記の程度としては、当該理由附記の程度であっても制度目的に反せず、違法・不当ではないと判断した。したがって、本件部分開示決定をその理由附記の不備を理由として取消すほどの必要性があるとは認められない。

また、実施機関の判断の理由付けと当審査会が同じ結論に至ったそれとは、条文の当てはめにおいて一部に異なるところはあるが、請求人において部分開示とした理由についての理解を大きく損ねる程度の理由附記における不備があるとはいえず、また部分開示とした結論においても異なるところはないから、実施機関の部分開示決定を取消す必要性を認めない。

第6 結論

上記の理由により、「第1 審査会の結論」に記載のとおり答申する。

なお、春日部市個人情報保護条例は、第三者の個人情報の開示の制限について明示の規定を備えていない。そのため、実施機関も不開示決定の根拠規定の検討において苦慮したものと推察される。当審査会は、条例第19条第4項中に上記趣旨の明文規定を追加することが妥当であると考えます。

第7 答申に参加した委員

石井久雄 進藤秀子 山田真一郎

以上