

大津市情報公開・個人情報保護審査会答申

(答 申 第 1 0 号)

平 成 23年 2月 16日

大津市情報公開・個人情報保護審査会

答 申

第1 審査会の結論

大津市長(以下「実施機関」という。)の行った保有個人情報部分開示決定に係る個人情報については、ケースワーカーが被保護者の客観的な状況を主観的に述べたもの及び過去に実施機関においてなされた処分や処遇に係る判断に関する情報で不開示とすべき特別の事情がない部分、客観的なデータをはじめ医療機関でも開示が行われ得る情報、及び「新規申請調査」と題する文書中の民生委員の意見が記載された部分を開示すべきであるが、その他の部分については、実施機関の判断どおりとする。

第2 異議申立ての経過

1 本件開示請求に先行する開示請求

平成22年1月5日、異議申立人は、大津市個人情報保護条例(以下「条例」という。)第17条第1項の規定に基づき、実施機関に対し、「請求人に対する生活保護実施に関する一切の記録」の個人情報の開示を請求した。

2 本件開示請求に先行する開示請求に対する実施機関の決定

平成22年1月22日、実施機関は、本件開示請求に先行する開示請求に対応する個人情報として請求人に係る「生活保護記録台帳」を特定のうえ、その一部を不開示とする部分開示決定を行い、請求人に通知した。

3 本件開示請求

平成22年4月26日、異議申立人は、条例第17条第1項の規定に基づき、実施機関に対し、「請求者の保護台帳中、以下の部分。」として次の事項を記載して個人情報の開示を請求した。

「新規申請調査」と題する文書の1頁目(摘要等の記載があるもの)、2頁目(世主等の記載があるもの)及び5頁目(新規申請調査後の調査員所見等の記載があるもの)

平成19年6月1日作成処遇方針

ケース記録票中、平成20年2月5日、同年8月20日、同年12月2日、同月5日、平成21年4月24日、同年12月11日、同月21日の記載があるページ全て。

全ての医療要否意見書

全ての在宅患者加算要否意見書

全ての「ケース・医療扶助診断会議」と題する文書

4 本件開示請求に対する実施機関の決定

平成22年5月17日、実施機関は、本件請求に対応する個人情報として請求人に係る「生活保護記録台帳」(以下「本件個人情報」という。)を特定のうえ、本件個人情報の一部を不開示とするとの部分開示の決定(以下「本件処分」という。)を行い、内容の詳細に関して、「開示をしない部分及び開示をしない理由」と題した別紙を、保有個人情報部分開示決定通知書に添付して、開示しない理由を次のように付して異議申立人に通知した。

条例第18条第8号に該当する。

関係機関から収集した情報を記載した部分、また、調査員の所見が記載された部分については、事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため。

該当個人情報が存在しない。

平成19年6月1日作成の処遇方針がないため。

条例第18条第8号に該当し、又は該当個人情報が存在しない。

平成20年2月5日のケース記録については、個人の評価、診断、判定、指導等に関する情報が記載された部分、同年8月20日、平成21年12月21日のケース記録については、ケースワーカーの所見の記載された部分、また、平成21年12月21日のケース記録については嘱託医の所見の記載された部分が、それぞれ事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため。また、平成20年12月2日、同月5日、平成21年4月24日のケース記録については、同日付の記録がないため。

条例第18条第8号又は第4号に該当する。

個人の評価、診断、判定、指導等に関する情報が記載された部分については、事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、また、個人の印影に関する部分については、開示することにより、犯罪の予防その他公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあるため。

条例第18条第8号又は第4号に該当する。

個人の評価、診断、判定、指導等に関する情報が記載された部分については、事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、また、個人の印影に関する部分については、開示することにより、犯罪の予防その他公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあるため。

条例第18条第8号に該当する。

個人の評価、診断、判定、指導等に関する情報が記載された部分については、事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため。

5 異議申立て

平成22年7月16日、異議申立人は、本件処分を不服として、行政不服審査法第6条の規定に基づき、実施機関に異議申立てを行った。

第3 異議申立ての趣旨

実施機関の本件処分のうち、不開示とした部分を取り消すとの決定を求めるといものである。

第4 異議申立人の主張要旨

異議申立人の主張は、異議申立書の記載内容によれば、概ね次のとおりである。

- 1 本件処分において不開示とされた部分は、調査員、ケースワーカー等の所見や個人の評価、診断、判定、指導に関する情報が記載された部分が中心であり、事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため条例第18条第8号に該当する故に開示できないとしている。

しかし、申立人は、開示請求にあたり、かかる理由や病院から得た情報であることを理

由とした一部不開示決定がなされるおそれがあると考え、開示請求書において東京地裁平成19年7月4日判決（以下「東京地裁判決」という。）を次のように引用し、そのような理由による一部不開示は許されないことを強調しておいた。事案は、保護台帳の一部を非開示とした大田区の決定の取消を求めたものである。

（以下、引用部分）

そもそも生活保護ケースワーク記録は、保護決定の根拠と適用のプロセスを客観的に記録するものであり、同時に、被保護者の生活実態を継続的に把握し記録することによって、被保護者の置かれている状況に応じた保護の要否や程度、さらには、処遇方針や個別援護活動の適否などを検証するための資料として作成されるものであると認められるから、その記載内容は、原告の生活実態等に関する客観的具体的事実が中心となると考えられ、仮に、担当ケースワーカーが抱いた印象や評価を記載する場合でも、客観的具体的事実を前提として、担当者の専門的な知見に基づく印象や評価が記載されるものであると考えられるから、そのような印象や評価が的確な表現で記載されている部分が開示されたからといって、特別の事情がない限り、直ちに担当者（と被保護者）との間の信頼関係が損なわれるとは通常考えがたく、本件において、そのような特別な事情を窺わせる証拠は何ら存在しない。

また、印象や評価の中に、担当ケースワーカーの主観的・感覚的な印象や評価が記載されることがあるとしても、そもそも生活保護記録が上記のような趣旨で作成されるものである以上、何ら客観的具体的事実に基づかない主観的・感覚的な印象や評価の記載が、およそ適正な保護業務の遂行等のために必要であるのかどうかは多大な疑問があり、将来、そのような担当ケースワーカーの主観的・感覚的な印象や評価が十分に記載されなくなったとしても、そのことによって、生活保護ケースワーク記録が形骸化し、生活保護に係る事務に具体的な支障を生じさせるおそれがあるとは考え難い。

被告は、（略）提供を受けた情報を原告に対して開示する旨を病院に説明していないから、これらを開示した場合、被告と病院との信頼関係を損ない、今後病院から任意の協力を得られず、今後の適正な事務の執行に著しい支障が生じるから本件条例第18条の2第2項2号に該当し、また、今後の実施機関の病院に対する照会や調査の事務の執行を妨げるおそれがあるから同条同項3号に該当すると主張する。

しかしながら、A総合病院が被告に提供したのは、原告に関する訪問介護や24時間介護の必要性に関する意見ないしその前提事実であるところ、一般に、病院がこのような事項について、専門的知見に基づいて公正な判断をしている限り、患者に対しこれらの意見を秘密にする理由があるとは考え難いから、特別な事情がない限り、被告が原告に対してA総合病院の意見等を開示したからといって、直ちに被告と病院との信頼関係を害するとは考え難いところ、そのような特別な事情を窺わせる証拠はない。

（引用終了）

- 2 本件処分が理由とするところは、東京地裁判決が明確に否定したものと云わざるを得ない。本件処分は、不開示が東京地裁判決に反することを知りながらなされたものであり、法の執行を誠実にやるべき行政にあるまじき行為と云わざるを得ない。

第5 実施機関の主張要旨

実施機関の主張は、不開示理由説明書及び実施機関から事情を聴取した結果、概ね次のとおりである。

- 1 「新規申請調査」と題する文書中の調査員の所見が記載された部分、ケース記録票中のケースワーカー及び囑託医の所見の記載された部分並びにケース記録票、医療要否意見書、在宅患者加算要否意見書及び「ケース・医療扶助診断会議」と題する文書中の個人の評価、診断、判定、指導等に関する情報が記載された部分については、開示することにより本人の利益を損ない、また、実施機関の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

客観的事実ではない部分も記録の中で表していないと、この世帯に対する今の担当ケースワーカーのアプローチが適切なのかどうか判断するには至らないので、実際に現場で当該ケースと相対しているケースワーカーの所見、心証等といったものについても記していかなければ、福祉事務所としての正しい方向性が出せないと考えている。そうした中で、それをすべて相手方に公開するという事になると、現場で相対しているケースワーカーとしては、深いところまで表記することができず、形骸化してしまうというおそれが十分に考えられる。

福岡市の審査会の中でも、すべてを公開するというのでは、記録が形骸化してしまうおそれがあるというような判断をされた例がある。また、生活保護の判例ではないが、学校教員の評価等について、最高裁の判例も出ており、すべてを開示するというのは形骸化を招くおそれが十分あるというような判断も出されている。

生活保護の事務においては、当該ケースと担当ケースワーカー等との関係性が非常に重要で、こちらの意図をすべて相手に伝える場合もあれば、伝えない場合もあるので、ケース記録の開示は個別具体的な案件によって判断されるべきではないかと考える。また、一般に、疾病については、本人に認識がない場合等に、その認識に差が生じ得る。お互いの認識が違うときに、ケースワーカーの心証、評価等といったものに関してすべてを当該相手方に公開するというのは、今後の当該ケースの処遇や援助に支障をきたすおそれが多分にあると判断した。

次に、医療要否意見書には、傷病名と今後の診療の見込み、さらに、こちらから照会する事項等があり、そこでは本人の知らない情報を求める場合もあるので、すべて開示という訳にはいかない。また、それに対する囑託医の意見をすべて開示する事については、先に述べたような、認識の違う部分がある場合に、公開することによってこちらの意図しない、こちらの目指すものでない結果となる可能性が高いと考える。

- 2 「新規申請調査」と題する文書中の関係機関から収集した情報を記載した部分については、開示することにより関係機関との信頼関係を損ない、それにより実施機関の今後の照会、調査等の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。
- 3 医療要否意見書及び在宅患者加算要否意見書中の印影に関する部分については、開示することにより犯罪の予防その他公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある。

- 4 平成19年6月1日作成の処遇方針はなく、不存在のため開示できない。
また、平成20年12月2日、同月5日、平成21年4月24日のケース記録については同日付の記録がなく、不存在のため開示できない。
実際には当該ケース記録票にないものなどを請求されたのは、請求代理人が複数の案件の事務を取り扱っておられ、その辺の齟齬があったのではないかと考える。

第6 当審査会の判断理由

- 1 本件異議申立ての対象となっている個人情報に記載された公文書について
本件個人情報は、本件開示請求に先行する開示請求に対する決定で、実施機関が異議申立人に係る生活保護記録台帳として部分開示した情報中、第2の3に から として列記した情報である。
本件個人情報の記載されている公文書は、被保護世帯の実情を明らかにし、保護決定の根拠を示す基礎資料として、その世帯の実態(家族構成、経歴、生活実態、病状等)をはじめ、訪問調査活動結果や指導指示の内容、今後の処遇方針等その世帯に関する重要な事項を記録しており、生活保護の実務において極めて重要な性格を有するものであるとされている。そして、この公文書が作成される主たる目的としては、「保護の適格性の根拠を客観的に明らかにする」、「被保護者の自立助長等を図るため、一貫性のある的確な処遇に役立たせる」等が挙げられるとされている。
- 2 条例第18条第8号の該当性について
条例第18条第8号は、「個人の評価、診断、判定、選考、指導、相談等に関する情報であって、開示することにより、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」については、開示すべき情報から除外している。
そして、「当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」とは、事務の性質上本人に開示することにより、事務の遂行が阻害されたり、事務を実施する意味を失わせたり、関係者間の信頼関係を損なうおそれがあることをいい、将来における同種の事務の遂行を困難にする可能性が客観的に認められることをいうと解される。
ここで、本件個人情報についてみると、同号にいう「個人の評価、診断、判定、選考、指導、相談等に関する情報」が含まれていると認められる。そこで、「当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」と認められるか否かを検討することになるが、それは、当該事務の目的、その目的達成のための手法等に照らして、その適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるかどうかを判断する趣旨であるとされる。
以上のような理解のもとに、具体的な不開示部分について検討を加えると、まず、生活保護の事務において本件個人情報が作成された目的は、第6の1で述べたところから、第一義的には、「保護の適格性の根拠を客観的に明らかにする」という点にあると考えられる。異議申立人が引用した東京地裁判決が、「その記載内容は、原告の生活実態等に関する客観的具体的事実が中心となると考えられ、仮に担当ケースワーカーが抱いた印象や評価を記載する場合でも、客観的具体的事実を前提として、担当者の専門的な知見に基づく印象や評価が記載されるものであると考えられる」としたのも、このような観点からであったと思われる。当審査会としても、本件個人情報

のうち、実施機関の職員であるケースワーカーの、客観的具体的事実を前提とした被保護者に対する印象及び評価並びに過去に実施機関においてなされた処分や処遇に係る判断に関する情報は、これを開示しても、東京地裁判決のいうごとく、「特別な事情がない限り、直ちに担当者と被保護者との間の信頼関係が損なわれるとは通常考えがたく」、事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれはなく、また、この場合にあつては、実施機関が主張するように、開示することにより本人の利益を損なうとは認められないため、原則として、開示すべきであると考えらる。

ところで、第6の1でみたように本件個人情報を作成された重要な目的のひとつには、「被保護者の自立助長等を図るため、一貫性のある的確な処遇に役立たせる」ことも含まれていると考えられる。そして、本件個人情報には、処遇方針やその決定にいたるまでの情報も含まれていることが認められる。このうち実際に指導や助言等が行われた事柄に関する情報については、これを開示しても事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとは言えず、実施機関もこの部分については既に開示しているところである。しかし、これまでに指導や説明等が行われていない事柄に関する情報である当該処遇方針とその決定にいたるまでの情報、すなわちケースワーカー及び嘱託医の所見並びに「ケース・医療扶助診断会議」と題する文書に記載された情報の一部は、個別具体的な状況に照らして、適宜に指導や説明等が行われないと担当者又は実施機関と被保護者との間の信頼関係が損なわれるおそれがあると認められる。

次に、被保護者が医師の診療を受けた場合に、保護の決定又は実施のため必要があるときは、実施機関は、担当医師ないしはその医師の所属する医療機関(以下、単に「医療機関」という。)から任意での情報の提供を求めている。異議申立人が引用している東京地裁判決については、医療機関が提供したのは訪問介護や24時間介護の必要性に関する意見ないしその前提事実であり、加えて当該医療機関は上記意見等を開示することに同意しているという事実認定に基づいてなされたものである。ところで、患者には、個人情報の保護に関する法律(以下「個人情報保護法」という。)によって、診療を受けた医療機関が個人情報取扱事業者であれば、保有個人データの開示請求権が認められている。また、診療を受けた医療機関が個人情報取扱事業者でない場合にも、厚生労働省が策定した「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イン」は、当該医療機関に個人情報取扱事業者と同様な開示の努力を求めている。このことから、客観的なデータをはじめとした医療機関からの回答内容は、これを開示しても、そのことによって直ちに、実施機関と医療機関との信頼関係を損ない、今後医療機関から任意の協力を得られず、今後の照会、調査等の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。しかしながら、個人情報取扱事業者に保有個人データの開示義務を課している個人情報保護法第25条には、開示の例外に関する規定が定められており、厚生労働省が策定した前記ガイドラインでも病状や予後、治療経過等について患者に対して十分な説明をしたとしても患者本人に重大な心理的影響を与え、その後の治療効果等に悪影響を及ぼす場合等がその例として挙げられている。そのため、医療機関からの回答に、これらに類する情報が含まれていた場合には、これを開示することによって、実施機関と医療機関との信頼関係が損なわれるおそれがあり、さらには、条例第18条第1号の規定が開示請求者本人の生命、健康、生活又は財産を害するおそれがある情報を開示す

べき情報から除外していることに鑑みても、慎重に開示の判断をすべきである。については、医療機関から得た情報の開示を検討するに当たっては、その意見を聴くなどして、適切な配慮をすることが必要と考える。

なお、実施機関から医療機関への照会に当たっては、通常、カルテに記載される情報のほかに、生活保護の事務に必要な情報について照会をし、その回答を得ることがあり得るが、この場合、これまでに指導や説明等が行われていない事柄に関する情報については、個別具体的な状況に照らして、適宜に指導や説明等が行われないと担当者若しくは実施機関又は医療機関と被保護者との間の信頼関係が損なわれるおそれがあり、また、既述のように、医療機関からの回答に、厚生労働省が策定した前記ガイドラインが例示しているような情報が含まれていた場合には、これを開示することによって、実施機関と医療機関との信頼関係を損なうおそれがあると認められる。

次に、「新規申請調査」と題する文書中の民生委員の意見が記載された部分について検討すると、当該文書の民生委員の意見の記載欄には、一般に、個人の評価、指導等に関する情報が記載されることが想定されるところである。しかし、本件開示請求に係る当該記載欄の具体的な記載内容を見る限り、これを開示することにより、被保護者と民生委員との間の信頼関係が損なわれるおそれがあるとは認められず、ひいては実施機関と民生委員との間の信頼関係を損ない、それにより実施機関の今後の照会、調査等の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。

以上のことから、ケースワーカーが被保護者についての客観的な状況を主観的に述べたもの及び過去に実施機関においてなされた処分や処遇に係る判断に関する情報の中で、開示することにより担当者又は実施機関と被保護者との間の信頼関係が損なわれるおそれがあると認められる特別の事情がある部分、これまでに指導や説明等が行われていない事柄に関する情報で、開示することにより担当者又は実施機関と被保護者との間の信頼関係が損なわれるおそれがあると認められる情報、個人情報保護法による医療機関からの開示の例外に係る情報、並びに実施機関から医療機関に対するカルテに記載される情報以外の事項の照会に関する情報で開示することにより実施機関と医療機関、あるいは担当者若しくは実施機関又は医療機関と被保護者との間の信頼関係が損なわれるおそれがあると認められる情報については、これを開示すると今後の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあり、条例第18条第8号に該当すると認められる。しかし、これらを除いた、単にケースワーカーが被保護者についての客観的な状況を主観的に述べたもの及び過去に実施機関においてなされた処分や処遇に係る判断に関する情報で不開示とすべき特別の事情がない部分、客観的なデータをはじめ医療機関でも開示が行われ得る情報及び「新規申請調査」と題する文書中の民生委員の意見が記載された部分は、開示しても、担当者若しくは実施機関、医療機関又は民生委員と被保護者、あるいは実施機関と医療機関又は民生委員との間の信頼関係が損なわれるおそれがあると認められず、そして、今後の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとはいえず、同号に該当しない。

3 条例第18条第4号の該当性について

条例第18条第4号は、「開示することにより、犯罪の予防、捜査その他の公共の安全

と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると実施機関が認めることにつき相当の理由がある情報」については、開示すべき情報から除外している。

同号の規定に基づき不開示とされた印影は、医師が天津市の求めに応じて作成した医療要否意見書と在宅患者加算要否意見書に、当該書類が真正に作成されたことを示すために押印されたものであり、特定の書類に限定して用いられていると考えられる。については、これを広く一般に公開すると、偽造されて悪用されるおそれがあるため、同号に該当する。

4 本件個人情報のうち一部情報の存否について

実施機関は、本件個人情報のうち平成19年6月1日作成の処遇方針並びに平成20年12月2日、同月5日及び平成21年4月24日のケースワーク記録は、不存在との理由で、不開示とした。実施機関は、請求代理人が複数の案件の事務を取り扱っているため、開示請求に係る保有個人情報の内容の記載に齟齬があったのではないかと主張しており、異議申立人からは、当該個人情報が存在することについての主張はなかった。実施機関は、本件開示請求に係る他の個人情報の存在は認めており、当該個人情報のみについて、その存在まで秘匿する合理的な理由がない。また、本件開示請求は、本件開示請求に先行する開示請求の結果に基づいて改めて請求されたものと考えられるところ、実施機関が、本件開示請求に先行する開示請求に対して当該個人情報の存在を明らかにしながら、本件開示請求に対して不存在を主張することは考え難い。よって、実施機関が当該個人情報の存在自体を秘匿していると疑うに足る事実はない。

5 結論

以上のことから、冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第7 審査会の処理経過

審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
平成22年 8月 3日	諮問書の受理
平成22年10月21日	異議申立ての内容説明、異議申立ての争点の確認 実施機関からの事情聴取 審議
平成23年 2月16日	答申