

大阪市長 平松 邦夫 様

大阪市情報公開審査会
会長 宇多 民夫

大阪市情報公開条例第 17 条に基づく不服申立てについて（答申）

平成21年8月21日付け大生支第190号により諮問のありました件について、次のとおり答申いたします。

第1 審査会の結論

大阪市長（以下「実施機関」という。）が、平成 21 年 6 月 22 日付け大生支第 113 号により行った不存在による非公開決定（以下「本件決定」という。）は、妥当である。

第2 異議申立てに至る経過

1 公開請求

異議申立人は、平成 21 年 6 月 9 日、大阪市情報公開条例（平成 13 年大阪市条例第 3 号。以下「条例」という。）第 5 条に基づき、実施機関に対し、「『診療状況について(回答)』の 6、7 の追記根拠が判る文書。並びに法律を添付して下さい。この様式作成の根拠が判る文書。と計 3 点求む。」との公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 不存在による非公開決定

実施機関は、本件請求に係る公文書（以下「本件文書」という。）を保有していない理由を次のとおり付して、条例第 10 条第 2 項に基づき、本件決定を行った。

記

「生活保護法の『他法他施策を活用する』という原則に基づき、自立支援医療適用の可否等の項目を、生野区保健福祉センター用として独自に追記したものであり、当該請求に係る文書については、作成又は取得しておらず、実際に存在しないため。」

3 異議申立て

異議申立人は、平成 21 年 7 月 23 日、本件決定を不服として、実施機関に対して、行政不服審査法(昭和37年法律第160号)第 6 条第 1 号に基づき異議申立てを行った。

第3 異議申立人の主張

異議申立人の主張は、おおむね次のとおりである。

- 1 情報公開審査会は、健康福祉局生活保護担当の「市民の声」に対する回答並びに医療機関からの要望書及び大阪市の回答を確認し、正常な市民サービスが確立されていない点に着眼してほしい。なお、大阪市は、医療機関からの要望書に対する回答の中で、「6、自立支援医療適用の可否」及び「7、精神保健福祉手帳の手続き」の照会を停止することを約束している。

法令にない事項を独断で行える職権は、公務員には与えられていないことから、何らかの根拠となるものがあるはずである。

実施機関は、平成 21 年 10 月 27 日付け大生支第 294 号による不存在による非公開決定理由説明書の中で、対象文書が存在しない理由を様々述べているが、実態と矛盾する点多々ある。

「精神通院医療適用確認調書」及び「他法活用検討依頼通知」等、国や健康福祉局が作成した様式を全く使用していない。

- 2 平成 22 年 2 月 9 日付け大生支第 456 号による不存在による非公開決定理由補充説明書及び平成 22 年 2 月 15 日付け大生支第 465 号による不存在による非公開決定理由補充説明書(追加分)はいずれも納得できる説明とはなっていない。実施機関は、異議申立人に下記第 4 の 2 (1)に掲げる文書を既に交付していると主張しているが、これらの文書は、口頭意見陳述時までには見ていない。

- 3 本件請求に先立ち、「市民の声」で説明を求めてきたが、説明に納得が出来なかったため、本件請求を行ったところ、いろいろ文書が出てきたのである。

本件異議申立ては、既に情報提供を受けた文書について、重ねて公開を求める趣旨ではなく、それ以外に具体的な根拠となる文書があれば、それを求める趣旨である。

本来であれば、公開請求がなされてからではなく、もっと早い段階で情報提供すべきである。

第 4 実施機関の主張

実施機関の主張は、おおむね次のとおりである。

1 実施機関の説明

(1) 対象文書等について

ア 「診療状況について(回答)」とは

生活保護法(昭和 25 年法律第 144 号)第 27 条では、「被保護者に対して、…保護の目的達成に必要な指導又は支持をすることができる。」とされている。また、「指導指示を行うに当たっては、必要に応じて、事前に調査、検診命令等を行い状況の把握に努めること。」となっている。(生活保護手帳:2009 年版 P306)

診療状況の照会については、被保護者の病状の回復状況に応じた就労指導や稼働能力の検討、他法他施策の活用などの指導を行うにあたり、必要に応じて主治医に照会を行うが、「診療状況について(回答)」とは、その照会に対する主治医からの回答文書のことである。

イ 「診療状況について(回答)」の記載内容について

「診療状況について(回答)」には、「1 病名」「2 病状等の参考事項」「3 診療の状況」「4 今後の治療見込期間」「5 労働できる範囲」が記載されており、主治医が各項目に回答する様式になっているが、この様式は昭和43年6月7日に、当時の保護課長通知にて大阪市が定めたものである。

しかし、この様式では、他の制度である自立支援医療適用の可否や精神保健福祉手帳の可否について照会ができないため、生野区としてそれぞれ項目6及び7として追記することにより、主治医に照会を行っている。

ウ 「診療状況について(回答)」の活用方法

主治医から回答された内容により被保護者の状態を把握し、回復状況に応じた就労指導や稼働能力の検討、他法他施策の活用などの指導を行うなど、必要な助言や指導を行うために活用している。

(2) 本件決定理由

生活保護の医療扶助の実施にあたっては、他法他施策の活用が原則(生活保護手帳：2009年版P168)となっている。

平成18年4月から「障害者自立支援法」が施行され、同法第58条に基づく自立支援医療制度が実施されるようになったが、同法に基づく自立支援医療の給付は生活保護法の他法他施策による活用のなかでも、特にその活用を図ることとされている40項目(法律や制度)のひとつに該当する。

生野区は、病名により自立支援医療適用の可能性がある被保護者については、既存の「診療状況について(回答)」の様式を工夫し、6の項目として「自立支援医療適用の可否」を、7の項目として「精神保健福祉手帳の手続き」を追記して主治医に照会することとしているものである。(現在は、6の項目を「自立支援医療適用の可否」として、7の項目を「精神保健福祉手帳の可否」としてゴム印を作成し、押印のうえ、照会している。)

なお、この「工夫」については、生野区のように「診療状況について(回答)」の様式に「追記や補記」を行った上で自立支援医療適用の可否を主治医に照会している区もあるし、被保護者自身に「主治医に自立支援医療に該当するか否か」を問い合わせるように指導している区など、統一はされていないが、それぞれの手法や工夫を行いながら、生活保護の他法他施策活用の原則に基づく指導を行っているのが実態である。これらの追記や工夫については、生活保護の医療扶助運営方針(生活保護手帳2009年版P328)においても、保護の実施機関(本市の場合、生活保護法施行細則に基づき市長の委任を受けて各区の保健福祉センターや更生相談所が保護の決定等に係る事務を実施している)の実情に即して、適宜実施して差し支えないとされており、むしろ、創意工夫と良識を生かして事務処理の万全を期することとされているものである。

生野区が行っている「6と7の項目を追記した診療状況の照会について(回答)」については、生活保護を適正に実施するためのものであり、生活保護法以外の法律や特別な根拠となる法令が存在するから行っているものではない。したがって、生活保護法以外に生野区が保有する情報がないことから本件決定を行ったものである。

(3) 結論

生野区が行った「診療状況について(回答)」の追記については、生活保護法に基づき行ったものであり、また、同法の他法他施策の活用の原則を遵守するためのものであるため、生活保護法以外に様式作成の根拠となる文書は存在しない。

なお、異議申立ての理由として「生野区生活支援課が、本庁健康福祉局生活保護課の指導と回答している為、文書指導のはずである。」としているが、他法他施策の活用についての特別な文書は存在しないし、生野区としてそのような回答をしたことはなく、生活保護法以外に生野区が保有する情報はない。

2 実施機関の補充説明

(1) 本件請求と並行して、関連する異議申立人の問いかけに対し、「市民の声」の回答や窓口において繰り返し説明を行っており、説明の際に、「生活保護手帳」に掲載されている下記資料を交付している。

- ・ 他法他施策の活用
- ・ 医療扶助運営方針
- ・ 生活保護行政を適正に運営するための手引について（平成 18 年 3 月 30 日厚生労働省社会・援護局保護課長通知）

(2) また、異議申立人に対し、「市民の声」の回答において、「診療状況について(回答)の 6、7 の追記根拠」として、追記そのものの直接の根拠ではないが、間接的な根拠となっている生活保護法の他法他施策の活用の原則に基づくものであるとの説明を行っており、上記(1)のとおり、文書も交付してきたものの、異議申立人は、本件請求を行っている。

以上の経過を踏まえ、「市民の声」の回答や説明を行った内容に異議申立人が納得されずに、直接根拠となる文書を求めているものであると判断し、文書を探索したが、存在しないことから本件決定を行った。

第5 審査会の判断

1 基本的な考え方

条例の基本的な理念は、第1条が定めるように、市民に公文書の公開を求める具体的な権利を保障することによって、本市等の説明責務を全うし、もって市民の市政参加を推進し、市政に対する市民の理解と信頼の確保を図ることにある。したがって、条例の解釈及び運用は、第3条が明記するように、公文書の公開を請求する市民の権利を十分尊重する見地から行われなければならない。

2 本件請求について

傷病がある生活保護の被保護者の正確な病状等を把握するために、保護の実施機関は、医療機関に照会を行うとのことであり、生活保護制度の指導部局である本市健康福祉局では、主治医への照会用に、病状、治癒の見込期間等の5つの照会項目を記載した基本的な照会及び回答用の様式を作成している。この回答様式の標題が、本件請求で記載された「診療状況について(回答)」である。

生野区は、上記様式に、6の項目として「自立支援医療適用の可否」を、7の項目として「精神保健福祉手帳の手続き」を追記（以下「本件追加照会項目」という。）しているが、異議申立人は、照会様式に本件追加照会項目を追記した根拠となる文書を求めている。

3 争点

上記第3の3に記載のとおり、異議申立人は、既に実施機関のうち、本件請求の担当である生野区から交付された文書を重ねて公開を求める趣旨ではないとのことであるから、本件異議申立ての争点は、既に交付されている文書以外に、本件請求に対して、本件文書として特定すべき文書の存否である。

4 本件文書の存否について

(1) 当審査会が、生野区に対して、異議申立人に既に交付した文書について確認したところ、別表1に掲げる文書（以下「交付主張文書」という。）であるとの報告がなされた。

当審査会において、その内容を生野区に聴取のうえ、交付主張文書を見分したところ、一般的に、生野区が生活保護法以外の他法他施策の適用の可否を医療機関等へ照会する根拠となる文書は見受けられたものの、本件追加照会項目を追記したこと限定して考えると、具体的に根拠となる文書は見受けられなかった。

(2) 本件追加照会項目を追記するに至った当時の経緯が不明であるため、交付主張文書以外に、生野区内での意思決定を行った決裁文書や、指導部局である健康福祉局からの通知文等、本件請求の対象文書となりえる文書が存在しないか、再度生野区に探索させたが、生野区によると、本件追加照会項目を追記するにあたり、生野区内で意思決定を行った時期も特定できず、また、健康福祉局からの通知も存在しないとのことであった。

(3) 念のため、健康福祉局にも、診療状況照会の法的根拠となりえる文書を幅広く探索させたところ、別表2に掲げる文書が提出された。当該文書を、当審査会で見分したところ、交付主張文書と同趣旨の文書は見受けられたものの、具体的に根拠となる文書は見受けられなかった。

(4) ところで、下記5で詳述するとおり、生野区が、交付主張文書を異議申立人に交付していないとの問題がある。しかしながら、生野区が異議申立人に交付したか否かにかかわらず、上記(1)から(3)で確認したとおり、別表1及び2に掲げる各文書は、いずれも本件追加照会項目を追記した具体的な根拠となる文書とは認められないことから、本件追加照会項目を追記するに至った当時の経緯に判然としない点はあるものの、実施機関の本件文書は存在しないとする主張を覆す特段の事情も確認できず、本件文書は存在しないとの実施機関の説明は是認せざるを得ない。

5 異議申立人のその他の主張について

(1) 第3の2において、異議申立人が主張するとおり、異議申立人と生野区の間で、既に交付された文書について、認識の相違があったことが認められる。

具体的には、生野区から当審査会に提出された本件決定に関する理由に係る説明文書（以下「理由説明書」という。）3通のうち2通において、生野区は、交付主張文書のうち、「他法他施策の活用」、「生活保護行政を適正に運営するための手引について（平成18年3月30日厚生労働省社会・援護局保護課長通知）」及び「医療扶助運営方針」の各文書（以下総称して「交付疑義文書」という。）を既に異議申立人に交付していると主張しているが、異議申立人は意見書において、交付疑義文書を見ていないと主張している。

(2) 上記4(1)のとおり、生野区は、当審査会に対して、異議申立人に既に交付した文書は、交付主張文書であるとの報告をしている。

しかしながら、当審査会は、審議に正確を期すため、生野区に交付主張文書を、異議申立人に交付したか否かについて、改めて確認させたところ、生野区からの回答は以下のとおりであった。

- ・ 「市民の声」の回答案は、生野区生活支援担当（以下「生活支援担当」という。）が作成し、制度上、生野区区民企画担当（以下「区民企画担当」という。）が異議申立人に回答している。
- ・ 生活支援担当で作成した回答案には、交付主張文書にあたる資料を添付していたが、両担当の意思疎通が十分でなかったために、区民企画担当では回答の参考資料であると判断し、異議申立人に資料を送付していなかった。
- ・ 生活支援担当は、「市民の声」を実際に送付している区民企画担当への確認を怠り、理由説明書を作成した。

以上の経緯で、生野区は、交付主張文書を異議申立人に交付したものと事実誤認し、当審査会に誤った報告をしたとのことである。

(3) 生野区が異議申立人及び当審査会に誤った報告をしていたという点は、当審査会の審議運営に重大な支障を及ぼしかねない問題である。ただし、交付疑義文書が異議申立人に交付されたか否かにかかわらず、上記4(1)で確認したとおり、交付疑義文書を含む交付主張文書は、いずれも本件追加照会項目を追記した具体的な根拠となる文書とは認められない。

6 結論

以上により、第1記載のとおり、判断する。

付記

上記第5の5のとおり、当審査会からの確認要請にかかる実施機関の確認作業が不十分であったことにより、当審査会としては誤った主張に基づいて審議を進めることを余儀なくされるとともに、異議申立人に対しても本来不必要な負担をかけ、結果として、審理期間を徒に費やすこととなった。実施機関は、お詫びの文書とともに、異議申立人に交付主張文書を改めて交付したとのことであるが、今後、実施機関においては、こういった事態を二度と招来しないよう十分に留意することを強く要請する。

(答申に関与した委員の氏名)

委員 宇多民夫、委員 小谷寛子、委員 松戸浩、委員 大久保規子

別表 1

	標題	出典
「市民の声」回答（平成 21 年 4 月 20 日受付）	他法他施策の活用	生活保護手帳
「市民の声」回答（平成 21 年 6 月 1 日受付）	医療扶助実施方式及び他法関係のうち社会福祉関係	生活保護手帳
「市民の声」回答（平成 21 年 6 月 8 日受付）	生活保護行政を適正に運営するための手引について （平成 18 年 3 月 30 日厚生労働省社会・援護局保護課長通知	生活保護手帳
「市民の声」回答（平成 21 年 8 月 14 日受付）	医療扶助実施方式（医療扶助の継続等）及び保護受給中の指導指示	生活保護手帳
「市民の声」回答（平成 22 年 2 月 1 日受付）	医療扶助運営方針	生活保護手帳

別表 2

出典	標題
生活保護法	生活保護法
生活保護手帳	他法他施策の活用
	関係機関調査
	証明書等の交付
	第3 医療扶助实施方式
	[参考] 生活保護法による医療扶助の診療報酬明細書の点検について
	生活保護法第52条第2項の規定による診療方針及び診療報酬
生活保護関係法令通知集	医療扶助運営体制の強化について
	保護変更申請書(傷病届)による医療扶助の取扱いについて
	生活保護法による医療扶助の適正な運営について
大阪市生活保護関係通知集	2 他法により医療の給付を受けている被保護者の病状等の確認について
生活保護の基礎知識(平成21年度版)	第13章 病状把握について
厚生労働省通知	平成18年9月29日社援保発第0929003号・社援指発第0929001号厚生労働省社会・援護局保護課長、社会・援護局総務課指導監査室長からの連名通知「生活保護制度における他法他施策の適正な活用について」
社団法人大阪府精神科診療所協会からの「診療状況照会」に関する要望書及び回答文	「診療状況照会」に関する要望書
	回答文
大阪市所定様式	他法活用検討依頼通知