

大個審答申第 142 号
令和 3 年 4 月 27 日

大阪市長 松井 一郎 様

大阪市個人情報保護審議会
会長 金井 美智子

答申書

大阪市個人情報保護条例（平成 7 年大阪市条例第 11 号。以下「条例」という。）第 45 条に基づき、大阪市長（以下「実施機関」という。）から令和元年 8 月 16 日付け大平生第 500 号及び大平生第 502 号により諮詢のありました件について、一括して次のとおり答申いたします。

第 1 審議会の結論

実施機関が、令和元年 7 月 16 日付け大平生第 404 号により行った部分開示決定（以下「本件決定 1」という。）で開示しないこととした部分のうち、扶養義務者の状況欄に記載されている個人の氏名並びに別表 1 及び別表 2 に掲げる部分を開示すべきであり、その余の部分は妥当である。

実施機関が、令和元年 7 月 17 日付け大平生第 408 号により行った不存在による非開示決定（以下「本件決定 2」という。）は、妥当である。

第 2 審査請求に至る経過

1 開示請求

- (1) 審査請求人は、令和元年 5 月 31 日、条例第 17 条第 1 項に基づき、実施機関に対し、「大阪市平野区の私の平成 24 年 9 月分～令和元年 5 月分までのケース記録票私がかいたてがみはのぞく」の開示を求める旨の開示請求（以下「本件請求 1」という。）を行った。
- (2) 審査請求人は、令和元年 7 月 3 日、条例第 17 条第 1 項に基づき、実施機関に対し、「大阪市平野区の令和元年 5 月 30 日にぼくがたんとうケースワーカーの A 職員の上司の B 職員と電話したときのことにつかんするせいかつほごケース記録票」の開示を求める旨の開示請求（以下「本件請求 2」といい、本件請求 1 とあわせて「本件各請求」という。）

2 本件決定 1

実施機関は、本件請求 1 に係る保有個人情報を「平成 24 年 9 月 20 日から平成 31 年 3 月 4 日のケース記録票（開示請求者が書いた手紙は除く）」（以下「本件情報 1」という。）と特定した上で、条例第 23 条第 1 項に基づき、請求人以外の個人の氏名、続柄、ケース番号及び現状（以下「本件非開示部分 1」という。）、実施機関の請求人

に対する評価及び所見並びに援助方針（以下「本件非開示部分2」という。）、関係機関に関する情報及び提供された情報（以下「本件非開示部分3」といい、本件非開示部分1及び本件非開示部分2とあわせて「本件各非開示部分」という。）を開示しない理由を次のとおり付して、本件決定1を行った。

記

「条例第19条第2号に該当 (説明)

本件非開示部分1は、個人に関する情報であって、当該情報そのものにより又は他の情報と照合することにより、特定の個人が識別される情報又は特定の個人を識別することはできないが、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と認められ、かつ同号ただし書ア、イ、ウのいずれにも該当しないため。」

「条例第19条第6号に該当 (説明)

本件非開示部分2及び本件非開示部分3は、本市の事務又は事業に関する情報であって、開示することにより、個人の評価、診断、判定、相談、選考等に係る事務に関し、当該事務若しくは将来の同種の事務の目的が達成できなくなり、又はこれらの事務の公正若しくは円滑な遂行に支障が生じるおそれがあるため。」

3 本件決定2

実施機関は、本件請求2に係る保有個人情報を保有していない理由を次のとおり付して、条例第23条第2項に基づき、本件決定2を行った。

記

「請求人が開示請求している令和元年5月30日の電話問い合わせについては一般的な問い合わせのため、ケース記録票を作成しておらず、実際に存在しないため。」

4 審査請求

審査請求人は、令和元年7月18日に本件決定1を不服として、令和元年7月19日に本件決定2を不服として、実施機関に対して、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第4条第1号に基づきそれぞれ審査請求（以下順にそれぞれ「本件審査請求1」及び「本件審査請求2」といい、あわせて「本件各審査請求」という。）を行った。

第3 審査請求人の主張

審査請求人の主張は、おおむね次のとおりである。

1 本件審査請求1の趣旨と理由

上記決定を取り消し、公開決定を求める。

令和元年5月30日に担当ケースワーカーのA職員の上司のB職員と電話で話したときのケース記録票がまったく開示されていないが、5月分まで開示請求をしたのにおかしい。開示しないこととした部分②実施機関の請求人に対する評価及び所見並びに援助方針を開示しないこととしているが、どんな評価や所見をしているのか気になるし、どのように援助するのか、生活保護法の観点から、そこをはっきりさせるべきだ。仕事を探すようにもどうするのか、病院に通院するのかとかをはっきりと指導しないと、生活保護制度の観点から事務の円滑な遂行に支障が生じるし、どう援助していくのかをはっきりさせるべきだし、どう評価しているのかもはっきりさせるべきだから、そこは開示するべきだ。なぜ②を開示しないこととしたのかまったく意味が分からぬ。何かを隠ぺいしているのか。

2 本件審査請求2の趣旨と理由

上記決定を取り消し、公開決定を求める。

請求人が開示請求している令和元年5月30日の電話問い合わせについては一般的な問い合わせのため、ケース記録票を作成しておらず、実際に存在しないため開示しないということが書かれていたが、ぼくが令和元年5月30日に担当ケースワーカーのA職員の上司のB職員に電話で言ったことは、勝手に保護費を変えられたこと、担当ケースワーカーがA職員になっているが、A職員はこれでもう3回も担当ケースワーカーになっていることになり、おかしいといったことを話したと思うから、どちらもめずらしい話だと思うし、一般的な問い合わせというのには当たらないので、ちゃんとケース記録票も作成しておくべきであり、これを理由に開示しないというのはおかしい。こんなことを許したら、すべての開示請求を不存在ということにして開示しないということにされそだしおかしい。

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 本件決定1について

(1) 本件情報1において非開示とした情報について

ケース記録は、大阪市生活保護法施行細則（昭和31年大阪市規則第63号。以下「生活保護法施行細則」という。）第4条第1項で「保健福祉センター所長…は被保護者につき、次に掲げる書類を作成しなければならない」とされ、同項第6号の「ケース記録票」に基づき、生活保護の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作成するものであり、実施機関がその世帯の実態（家族構成、生活歴・職歴・生活実態・病状等）をはじめ、訪問調査活動の結果や指導指示の内容、今後の援助方針等その世帯への援助や決定に関する重要な事項を記載しており、本件情報1に記録されている本件各非開示部分について、非開示としたものである。

(2) 本件決定1を行った理由

「請求人以外の個人の氏名、続柄、ケース番号及び現状」については、個人に関する情報であって、当該情報そのものにより又は他の情報と照合することにより、

特定の個人が識別される情報又は特定の個人を識別することはできないが、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と認められ、かつ条例第19条第2号ただし書ア、イ、ウのいずれにも該当しないため条例第19条第2号に該当する非開示情報であると判断した。

「請求人に対する評価及び所見並びに援助方針」については、生活保護制度においては、被保護者とケースワーカー等との良好な人間関係を構築した上で、被保護者の自立を支援していくことが重要であり、そのため、ケースワーカー等は、ケースワークの援助技術として受容的な態度で指導を行う一方で、被保護者（世帯）の実情を明らかにし処遇方針や保護決定の根拠を示す必要があり、したがって、ケースワーカー等は、被保護者に対する評価等をケース記録票等に率直に記録するものである以上、当該記録は被保護者自身の所感と異なる場合もあり得ることから、「請求人に対する評価及び所見並びに援助方針」を開示すると、被保護者に無用の不信感や感情的な反発を生じさせることになり、事務の性質上、被保護者に対する支援のみならず、将来の生活保護事務全般の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、条例第19条第6号に該当する非開示情報であると判断した。

「関係機関に関する情報」については、これを開示すると、関係機関と連携していることを審査請求人に伝えていないため、審査請求人との間の信頼関係が損なわれて生活保護事務の適正な遂行に支障を生じるおそれがあり、また、「関係機関から提供された情報」を開示すると、関係機関が実施機関への情報提供に消極的となって、その結果実施機関での正確な事実の把握が困難になり、必要な情報が十分に得られなくなるおそれがあるとともに、本人の感情や反応を考慮してケース記録票等の記録内容を簡略化・定型化することが予想され、生活保護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19条第6号に該当する非開示情報であると判断した。

2 本件決定2について

(1) ケース記録について

ケース記録は、上記1の(1)で説明するとおり、今後の援助方針等その世帯への援助や決定に関する重要な事項を記載するところであるが、何をどのように記載すべきかについては特に規定がなく、実施機関に一定の裁量が委ねられている。

(2) 本件決定2を行った理由

ケース記録は、日々の業務遂行や他の職員への引継ぎが可能な程度に記録されていれば十分であり、その範囲を超える細かいやり取りを一言一句漏らさず正確に記録するものではない。請求人が開示請求している令和元年5月30日の電話問い合わせについては、当時の担当ケースワーカーに確認したところ、実際に電話での問い合わせがあったことは事実であるが、その内容が「担当ケースワーカーについて、何度も同じ人物が担当となるのはおかしい」、「担当ケースワーカーを変更してほしい」といったものであり、前記の訪問調査活動の結果や指導指示の内容、今後の援助方針等その世帯への援助や決定に関する重要な事項に該当するものではなかったため、一般的な問い合わせであると判断した。

したがって、令和元年5月30日の電話での問い合わせについては、ケース記録票を作成する必要がある内容ではなかったため、ケース記録票を作成しておらず、実際に存在しないため、本件決定2を行ったものである。

第5 審議会の判断

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、市民に実施機関が保有する個人情報の開示、訂正及び利用停止を求める具体的な権利を保障し、個人情報の適正な取扱いに關し必要な事項を定めることによって、市民の基本的人権を擁護し、市政の適正かつ円滑な運営を図ることにある。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、個人情報の開示、訂正及び利用停止を請求する市民の権利を十分に尊重する見地から行わなければならない。

しかしながら、条例は、すべての保有個人情報の開示を義務づけているわけではなく、第19条本文において、開示請求に係る保有個人情報に同条各号のいずれかに該当する情報が含まれている場合は、実施機関の開示義務を免除している。もちろん、第19条各号が定める非開示情報のいずれかに該当するか否かの具体的判断に当たっては、当該各号の定めの趣旨を十分に考慮するとともに、当該保有個人情報の取扱いの経過や収集目的などをも勘案しつつ、条例の上記理念に照らして市民の権利を十分に尊重する見地から、厳正になされなければならないことはいうまでもない。

2 本件各請求に係る保有個人情報について

実施機関が本件決定1において特定した本件情報1は、平野区役所における審査請求人に対する生活保護の実施に際して、平成24年9月20日から平成31年3月4日に実施機関の職員が作成したケース記録票に記録された情報である。

実施機関が本件決定2により保有していないとした情報は、令和元年5月30日に審査請求人から電話で問い合わせを受けた際の内容が記録された情報である。

3 争点

実施機関は、本件非開示部分1が条例第19条第2号に、本件非開示部分2及び本件非開示部分3が同条第6号に該当するとして本件決定1を行ったのに対し、審査請求人は、本件決定1の本件各非開示部分を開示すべきであるとして争っている。

また、審査請求人は令和元年5月30日の審査請求人に係るケース記録票が存在するはずであると主張するのに対し、実施機関は同日の審査請求人に係るケース記録票は作成しておらず存在しないとして争っている。

したがって、本件各審査請求における争点は、本件非開示部分1の条例第19条第2号該当性、本件非開示部分2及び本件非開示部分3の同条第6号該当性並びに令和元年5月30日の審査請求人に係るケース記録票の存否である。

4 本件非開示部分1の条例第19条第2号該当性について

(1) 条例第19条第2号の基本的な考え方について

条例第19条第2号本文は、「開示請求者以外の個人に関する情報…であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により開示請求者以外の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、開示請求者以外の特定の個人を識別することができるものとなるものを含む。）又は開示請求者以外の特定の個人を識別することはできないが、開示することにより、なお開示請求者以外の個人の権利利益を害するおそれがあるもの。」は原則的に開示しないことができると規定しているが、同号ただし書では、これらの情報であっても、「ア 法令等の規定により又は慣行として開示請求者が知ることができ、又は知ることが予定されている情報、イ 人の生命、身体、健康、生活又は財産を保護するため、開示することが必要であると認められる情報、ウ 当該個人が…公務員等である場合において、当該情報がその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員等の職及び当該職務遂行の内容に係る部分」については、開示しなければならない旨規定している。

（2）本件非開示部分1の条例第19条第2号該当性について

ア 本件非開示部分1のうち「請求人以外の続柄、ケース番号及び現状」については、審査請求人以外の個人に関する情報であって、当該情報そのものにより又は他の情報と照合することにより、審査請求人以外の特定の個人を識別することができるもの又は審査請求人以外の特定の個人を識別することはできないが、開示することにより、なお当該個人の権利利益を害するおそれがあるものと認められることから、条例第19条第2号本文に該当し、またその性質上、同号ただし書ア、イ、ウのいずれにも該当しない。

イ 本件非開示部分1のうち「請求人以外の個人の氏名」については、審査請求人以外の個人に関する情報であって、当該情報そのものにより、請求人以外の個人を識別することができるため、条例第19条第2号本文に該当する。

しかし、当該個人の氏名については、新規申請調査ケース記録票(3)の「4扶養義務者の状況」欄に記載されている個人の氏名であるところ、審査請求人が扶養義務者として申告している個人の氏名であるため、審査請求人であれば知り得る情報であることから、同号ただし書アに該当する。

よって、条例第19条第2号には該当しない。

5 本件非開示部分2及び本件非開示部分3の条例第19条第6号該当性について

（1）条例第19条第6号の基本的な考え方について

条例第19条第6号は、本市の機関又は国、独立行政法人等、他の地方公共団体若しくは地方独立行政法人が行う事務又は事業の目的を達成し、その公正、円滑な執行を確保するため、「開示することにより、次に掲げるおそれその他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」は開示しないことができると規定している。

ここでいう「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」とは、事務又は事業に関する情報を開示することによる利益と支障を比較衡量した上で、開示することの必要性を考慮しても、なお、当該事務又は事業の適正な遂行

に及ぼす支障が看過し得ない程度のものであることが必要である。

したがって、「支障を及ぼすおそれ」は、抽象的な可能性では足りず、相当の蓋然性が認められなければならないと解される。

(2) 本件非開示部分2の条例第19条第6号該当性について

ア 本件非開示部分2について、実施機関に確認したところ、生活保護制度においては、被保護者とケースワーカー等との良好な人間関係を構築した上で、被保護者の自立を支援していくことが重要であり、そのため、ケースワーカー等は、ケースワークの援助技術として受容的な態度で指導を行う一方で、被保護者(世帯)の実情を明らかにし処遇方針や保護決定の根拠を示す必要があり、したがって、ケースワーカー等は、被保護者に対する評価等をケース記録票等に率直に記録するものである以上、当該記録は被保護者自身の所感と異なる場合もあり得ることから、本件非開示部分2を被保護者へ開示した場合、被保護者に無用の不信感や感情的な反発を生じさせることになり、事務の性質上、被保護者に対する支援のみならず、将来の生活保護事務全般の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとのことであった。

イ これに鑑みれば、本件非開示部分2のうち別表1に掲げる情報を除いて、ケースワーカーが審査請求人に対する生活保護の実施に關し適正な判断を行うために、審査請求人に対する評価及び所見を率直に記録しており、これを開示すると、審査請求人が実施機関に不信感を抱き、今後の生活保護事務の適正な遂行に支障を及ぼす相当の蓋然性が認められることから、条例第19条第6号に該当する。

ウ しかしながら、本件非開示部分2のうち別表1に掲げる情報については、次のとおりである。

(ア) 項番1について

審査請求人が発言した内容が記録されている情報であった。

(イ) 項番2及び項番3について

審査請求人に合意を得た内容及び伝達した内容が記録されている情報であった。

(ウ) 項番4について

審査請求人に関する今後の対応について通常取られる事務処理方針が記載されており、客観的な事実が記録されている情報であった。

(エ) 項番5、項番6及び項番7について

審査請求人の服装や髪形等、外観から見られる客観的な事実が記録されている情報であった。

(オ) 項番8について

開示請求時点では、既に審査請求人に伝えている、審査請求人に対する今後の対応方針が記録されている情報であった。

(カ) 項番9について

既に審査請求人に開示されている検討内容が記録されている情報であった。

エ 上記ウの(ア)から(カ)までを踏まえると、本件非開示部分2のうち別表1に掲げる情報については、審査請求人へ開示したとしても、実施機関と審査請求人との

間の信頼関係が損なわれ、生活保護事務の適正な遂行に支障が生じるおそれがあるとは認められないことから、条例第19条第6号に該当しない。

(3) 本件非開示部分3の条例第19条第6号該当性について

ア 本件非開示部分3について、実施機関へ確認したところ、実施機関が関係機関から収集した情報については、本人の意に反する内容が含まれることもあるところ、仮にこれが開示されることになれば、情報提供を行った関係機関が本人から抗議を受ける可能性があり、今後、関係機関が情報提供に非協力的ないし消極的となって、その結果、実施機関での正確な事実の把握が困難になるおそれがあること、また、本人の感情や反応を考慮するあまり、実施機関が提供を受けた情報を簡略化して記録することになりケース記録票等の内容が形骸化するおそれがあることから、生活保護事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとのことであった。

イ これに鑑みれば、本件非開示部分3のうち別表2に掲げる情報を除いて、審査請求人に係る生活保護事務の適正な遂行のために関係機関から収集した情報が記録されていることから、本件非開示部分3が開示されることとなると、関係機関が実施機関への情報提供に消極的となって、その結果、実施機関での正確な事実の把握が困難になり、必要な情報が十分に得られなくなるおそれがあるとともに、本人の感情や反応を考慮してケース記録票等の記録内容を簡略化・定型化することが予想され、生活保護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、条例第19条第6号に該当する。

ウ しかしながら、本件非開示部分3のうち別表2に掲げる情報については、次のとおりである。

(ア) 項番1について

既に審査請求人に開示されている情報から、審査請求人が容易に推測し得る内容が記録されている情報であった。

(イ) 項番2について

審査請求人の依頼に基づいて関係機関と行った照会回答の事実であり、客観的な事実が記録されている情報であった。

(ウ) 項番3について

審査請求人から寄せられた手紙に関する対応について検討した方針及び回答状況であり、審査請求人であれば知り得る客観的な事実が記録されている情報であった。

(エ) 項番4及び項番5について

審査請求人が行っている生活保護に関する審査請求及び再審査請求に係る関係機関との一般的な事務処理経過が記載されており、審査請求人であれば知り得る内容が記録されている情報であった。

エ 上記ウの(ア)から(エ)までを踏まえると、本件非開示部分2のうち別表2に掲げる情報については、審査請求人へ開示したとしても、生活保護事務の適正な遂行に支障が生じるおそれがあるとは認められないことから、条例第19条第6号に該当しない。

- 6 令和元年5月30日に審査請求人と電話で会話した際の記録の存否について
- (1) 審査請求人は、本件審査請求2において、当該日に電話で実施機関に伝えた内容として勝手に保護費を変えられたこと、担当ケースワーカーに特定職員が3度もなっていることが含まれており、一般的な問合せには当たらないため、当該日のケース記録票は存在するはずである旨を主張している。
 - (2) 実施機関は、当該日に審査請求人から実際に電話で問い合わせがあったことは事実であるが、その内容は、前々月分の年金が当月中旬に給付されるにもかかわらず当月分の収入として認定されることの妥当性や、担当ケースワーカーが何度も同じ人物であり変更してほしいとの要望であって、訪問調査活動の結果や指導指示の内容、今後の援助方針等その世帯への援助や決定に関する重要な事項に該当するものではなかったことから、一般的な問合せであると判断し、ケース記録票を作成する必要がある内容ではなかったため、ケース記録票を作成しておらず、実際に存在しない旨を主張している。
 - (3) 実施機関に確認したところ、ケース記録票は、被保護世帯の実状を明らかにし、保護決定の根拠を示す基礎資料として、その世帯の実態をはじめ、訪問調査活動結果や指導指示の内容等について、その世帯への援助や決定に関する重要な事項を記載することとしており、具体的には、家庭訪問、関係機関等への訪問、生活状況に大きな変化のあった場合等に記載する必要があると指導していることであり、実施機関の事務処理マニュアルである「生活保護の基礎知識」令和2年度版に、その旨記載されていることが確認される。

これを踏まえれば、令和元年5月30日の電話での問合せ内容は、担当ケースワーカーの変更希望などであり、訪問調査活動の結果や指導指示の内容、今後の援助方針等その世帯への援助や決定に関する重要な事項に該当するものではなく、当該内容についてケース記録票を作成していないとする実施機関の主張に特段不自然不合理な点は認められない。

- 7 結論
以上により第1記載のとおり判断する。

(答申に関与した委員の氏名)

委員 金井美智子、委員 村田尚紀、委員 玉田裕子、委員 上田健介

別表1

| 項目番号 | 文書名 | 該当箇所 |
|------|-------------------------------|------------------------|
| 1 | 新規申請ケース記録票(1) | 10行目 22文字目から11行目最終文字まで |
| 2 | 平成24年11月13日付けケース記録票 | 27行目 |
| 3 | 平成28年3月28日付けケース記録票 | 6行目及び7行目 |
| 4 | 平成28年12月1日、同月2日及び同月5日付けケース記録票 | 21行目及び22行目 |
| 5 | 平成29年5月24日付けケース記録票 | 6行目 10文字目から最終文字まで |
| 6 | 平成29年9月25日付け「11:00」のケース記録票 | 8行目 1文字目から7文字目まで |
| 7 | 平成30年3月20日付け「14:00」のケース記録票 | 8行目から9行目 6文字目まで |
| 8 | 平成30年5月21日付けケース記録票 | 1行目から7行目まで |
| 9 | 平成30年11月28日付けケース記録票 | 32行目 |

1行に記載された文字を左詰にして数え、句読点は、それぞれ一文字と数えるものとする。

別表2

| 項目番号 | 文書名 | 該当箇所 |
|------|-------------------------|-------------|
| 1 | 平成24年11月26日付けケース記録 | 1行目から3行目まで |
| 2 | 平成27年1月6日及び同月8日付けケース記録票 | 6行目から8行目まで |
| 3 | 平成27年8月14日付けケース記録票 | 1行目から7行目まで |
| 4 | 平成29年9月15日付けケース記録票 | 2行目 |
| 5 | 平成29年10月31日付けケース記録票 | 1行目から11行目まで |

1行に記載された文字を左詰にして数え、句読点は、それぞれ一文字と数えるものとする。

(参考) 調査審議の経過 令和元年度諮問受理第23号及び第24号

| 年 月 日 | 経 過 |
|-----------|---------------|
| 令和元年8月16日 | 諮問書の受理 |
| 令和2年3月4日 | 実施機関から意見書の收受 |
| 令和2年3月23日 | 審査請求人から意見書の收受 |
| 令和2年11月5日 | 調査審議 |
| 令和3年2月17日 | 調査審議 |
| 令和3年3月11日 | 調査審議 |
| 令和3年4月27日 | 答申 |