

大個審答申第 180 号
令和 5 年 3 月 31 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 3 年 2 月 19 日付け大東淀保福第 1015 号及び同年 4 月 28 日付け大東淀保生第 3013 号により諮問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 2 年 12 月 23 日付け大東淀保福第 853 号により行った開示請求却下決定(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、別表 1 に掲げる情報を改めて特定した上で、開示決定等すべきであり、その余の部分は妥当である。

実施機関が、令和 3 年 1 月 22 日付け大東淀保生第 20020086 号により行った部分開示決定(以下「本件決定 2」といい、本件決定 1 とあわせて「本件各決定」という。)で開示しないこととした部分のうち、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。

第 2 審査請求に至る経過

1 開示請求

審査請求人は令和 2 年 12 月 9 日、条例第 17 条第 1 項に基づき、実施機関に対し「相続人として亡き母 ○○と○○(審査請求人)の生活保護、介護記録(東淀川区、西淀川区の保有するもの)」の開示を求める請求(以下「本件請求」という。)を行った。

2 本件各決定

実施機関は本件請求に係る保有個人情報を「東淀川区が保有する請求者の亡き母の介護に関わる記録」(以下「本件情報 1」という。)と特定した上で、条例第 23 条第 2 項に基づき、理由を次のとおり付して、本件決定 1 を行った。

記

「上記請求は開示請求者に係るものではなく、大阪市個人情報保護条例第 17 条に定める自己を本人とする保有個人情報の開示請求には該当しないため。」

実施機関は本件請求に係る保有個人情報を「扶養義務者の申告書（平成 27 年 1 月 7 日）」、「扶養義務者聞き取り票」、「高齢者世帯訪問記録票（ケース記録票）」、「ケース記録票（平成 28 年 5 月 6 日、平成 28 年 5 月 10 日、平成 28 年 5 月 11 日、平成 28 年 5 月 12 日、平成 28 年 5 月 16 日、平成 28 年 5 月 17 日、平成 28 年 5 月 18 日、平成 28 年 5 月 19 日）」、「情報開示にかかる経過記録（平成 28 年 4 月 11 日、平成 28 年 4 月 25 日、平成 28 年 5 月 2 日、平成 28 年 5 月 6 日、平成 28 年 5 月 13 日、平成 28 年 5 月 16 日、平成 28 年 5 月 17 日、平成 28 年 5 月 18 日）」及び「施設サービス計画書（1）」（以下「本件情報 2」といい、本件情報 1 とあわせて「本件各情報」という。）と特定した上で、条例第 23 条第 1 項に基づき、「開示請求者以外の個人の勤務先、電話番号、扶養援助内容に関する部分」（以下「本件非開示部分 1」という。）及び「担当者の所見に関する部分、当区の対応方針及び協議に関する部分」（以下「本件非開示部分 2」といい、本件非開示部分 1 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 2 を行った。

記

大阪市個人情報保護条例第 19 条第 2 号に該当

（説明）

本件非開示部分 1 について、開示請求者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、開示請求者以外の特定の個人を識別される情報、若しく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情報であると認められ、かつ同号ただし書ア、イ、ウのいずれにも該当しないため。

大阪市個人情報保護条例第 19 条第 6 号に該当

（説明）

担当者の所見に関する部分については、生活保護制度において、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、ケースワーカー等は受容的な態度で指導を行う一方で、被保護者の実情を明らかにし処遇方針や保護の決定の根拠を示す必要があり、被保護者に対する所見等をケース記録

票等に素直に記載するものである以上、被保護者に対する支援のみならず、将来の本市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。

当区の対応方針及び協議に関する部分については、開示することにより、当区の方針、協議、相談等にかかる事務に関し、当該事務若しくは将来の同種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 審査請求

審査請求人は、令和3年1月18日に本件決定1を不服として、また、同年3月22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「本件審査請求1」、「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 審査請求1

開示請求却下取り消しを求める。

平成28年に介護審査介護認定度をもらえているのだからもらえるはずだ。相続人である審査請求人に対して開示が認められるべきである。

2 審査請求2

本件決定2を取り消し、開示を求める。

ケース記録の文言に誰にも見せないで、と言ったケ所もマスキングされているので開示請求する。その他にも開示される部分があるはずです。

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 本件審査請求1

本件情報1について

本件請求に係る保有個人情報(以下「母親」という)に係る、介護に係る保有個人情報である。介護に係る保有個人情報としては、認定調査票、主治医意見書、介護認定審査会資料、審査判定議事録等である。

条例第17条第1項により、開示請求をすることができる情報は、「自己

を本人とする保有個人情報」に限られるため、また、条例第2条第2号により本市の個人情報保護制度の対象とする個人情報は「生存する個人に関する情報」に限っていることから、死者である母親に関する情報については、当該制度の対象外とするものである。

ただし、相続財産に関する情報のように、相続人の個人情報の性質も有し、当該個人を識別することができる情報については当該相続人の個人情報として保護対象となるものとされている。

本件情報1は母親の介護記録に係る情報であるが、実施機関において、本件情報1が審査請求人の個人情報の性質を有しているか検討したところ、審査請求人の個人に関する情報を認める事情はなく、相続に関する情報及び審査請求人本人に係る個人情報の記載もなかったことから、審査請求人の保有個人情報に該当しないと判断した。

審査請求人の主張に対する反論

審査請求人が主張している介護審査介護認定とは、実施機関が母親に対して行った介護認定のことだと推察するが、そもそも実施機関は審査請求人に対して当該認定を行ったものではなく、審査請求人が母親の認定に係る資料を受け取っていたとしても、そのことが母親の介護に係る記録が審査請求人に係る保有個人情報であるとする理由にはならない。

2 本件審査請求2

本件決定2に至る経過について

平成28年3月、東淀川区役所にて生活保護を受給していた母親が死亡し、審査請求人は、同年5月、条例第17条第1項の規定に基づき、実施機関に対し、保有個人情報を特定するに足りる事項として「西淀川区及び東淀川区が保有する母〇〇〇の生活保護および介護にかかわる記録(サービス、通院、入院等の意見書)」と表示して保有個人情報の開示請求(以下「別件開示請求1」という。)を行った。

当時、実施機関において、審査請求人との交渉及び同意を経て、別件開示請求1を取下げた上で情報提供を行うこととし、同年6月、審査請求人に対して計5枚の資料の情報提供を行った。

その後、令和2年12月、別件開示請求1と同内容である本件請求がなされ、決定期間延長のうえ、条例第23条第1項の規定に基づき令和3年1月22日行った開示決定及び本件決定2により、同年3月9日に、審査請求人あて、計29枚の文書の写しの交付を行った。

本件決定2の理由

ア 本件請求に係る保有個人情報について

本件請求の趣旨は、東淀川区役所保健福祉課生活支援担当が保有する「相続人としての立場で請求できる母親の記録」及び「審査請求人自身の記録」の全てであったことから、条例に照らし非開示部分を厳正に判断した結果、本件各非開示部分を除いた、実施機関が保有する全ての情報について開示を行った。

イ 本件非開示部分 1 の条例第 19 条第 2 号該当性について

本件非開示部分 1 は、保護開始・廃止時等に、母親、審査請求人、母親の入居先のグループホーム、葬祭業者などにより提出を受けた申告書などの届出書類並びに付随する添付書類、各種扶助の決定に係る実施機関の決裁文書、ケース記録などに記載された審査請求人以外の情報であり、勤務先、電話番号、扶養援助内容などが記載されていることから、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であり、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。

ウ 本件非開示部分 2 の条例第 19 条第 6 号該当性について

本件非開示部分 2 は、ケース記録など、実施機関が保有する記録票に記載された母親、審査請求人及び関係人の情報であり、担当職員の所見や実施機関の対応方針、協議内容などが記載されている。

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。

審査請求人の主張について

審査請求人は、平成 28 年 1 月当時グループホームに入居していた母親のオムツ代に係る入金処理手続きや、実施機関の職員（東淀川区役所出張所）の対応に疑念を抱いていたと考えられ、支給に係る経過や理由を求める旨の開示請求（以下「別件開示請求 2」という。）が令和 2 年 1

0月にあった。

審査請求人は、当時の東淀川区出張所職員から当該オムツ代の支給に係る経過・記録の走り書きメモを徴しているため、当該メモの内容やメモのやり取り自体についての記録が実施機関に保管されていると主張し続けており、当時の職員とのメモのやり取りの際、「メモを渡す代わりに誰にも見せないように」とその職員から言付かかっていると、別件開示請求2に係り実施機関は審査請求人から説明を受けていた。

実施機関は、探索を経て、当該オムツ代支給に係る決裁等の支給関連文書は保有しているが、経過や理由を示す記録が存在せず、当該保有個人情報をもそもも作成していないこと、加えて現在の職員についても当時の情報を知るものは存在しないことを確認した。

そこで、審査請求人に対し、当該メモを見せていただけるよう複数回依頼するも固辞されたことから、実施機関としてはこれ以上探索することができず、当該メモは不存在であると判断し、別件開示請求2に対し条例第23条第2項の規定に基づき同年11月に不存在による非開示決定（以下「別件不存在決定」という。）を行い、同月に別件開示請求1に係る決定の実施の際にも、審査請求人に詳細に説明している。

その後、同年12月に、別件不存在決定を不服として審査請求がなされ、これに対し、実施機関は大阪市個人情報保護審議会あて諮問している状況である。

実施機関が審査請求人に対して本件審査請求2の趣旨を確認したところ、本件決定のうち本件請求に係る保有個人情報として対象外とした白抜き箇所及び本件各非開示部分に、「誰にも見せないで、と言ったヶ所」（前述の、当時の職員から受け取ったメモの内容や、職員とのメモのやり取りに係る記録）があるはずとの推測のもとに行っているとのことであるが、前述のとおり、実施機関は、母親のオムツ代支給に係る経過や理由についてのみならず、当該メモの内容や、やり取りの記録についても保有しておらず、本件各非開示部分には当該記録は含まれていない。

なお、実施機関の職員が被保護者とのやり取り等を記録するケース記録は、大阪市生活保護法施行細則（昭和31年大阪市規則第63条）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」に基づき、生活保護の被保護者世帯の実態を明らかにし、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る。また、その世帯の実態をはじめ、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他世帯への援助や決定に関する事項を記載するものであるが、何をどのように記載すべきか

については特に定めがなく、実施機関に一定の裁量が委ねられているものの、一般的な説明や細かいやり取り等を一言一句漏らさず記録するものではない。

したがって、実施機関が保有する母親の生活保護廃止世帯のケース記録には、審査請求人の主張する当時の職員から徴したとされるメモの内容やそのやり取りについての記録等が実際に存在せず、そもそも作成していないことに加え、実施機関としてはそのようなやり取りがあったこと自体も不明であることから、本件決定に至ったものである。

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関し必要な事項を定めることによって、市民の基本的な権利を擁護し、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 争点

(1) 本件審査請求1について

審査請求人は、本件決定1を取り消し、審査請求人に対して開示が認められるべきであると主張しているのに対して、実施機関は本件情報1に審査請求人に係る保有個人情報は存在しないとしている。したがって、本件審査請求1における争点は、本件情報1の審査請求人を本人とする保有個人情報の該当性である。

(2) 本件審査請求2について

審査請求人は、本件決定2を取り消し、本件各非開示部分を開示すべ

きと主張しているのに対して、実施機関は、本件各非開示部分は条例第 19 条第 2 号及び第 6 号に該当すると主張している。したがって、本件審査請求 2 における争点は、本件各非開示部分の条例第 19 条各号該当性である。

3 本件非開示部分の審査請求人を本人とする保有個人情報該当性について
条例第 17 条について

条例第 17 条は、何人も、実施機関に対して、当該実施機関の保有する自己を本人とする保有個人情報の開示を請求することができるとともに、本人に代わって開示請求をすることができる者の範囲を定めたものである。

本条に基づいて開示請求をすることができる情報は、「自己を本人とする保有個人情報」に限られる。したがって、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本条第 2 項に規定する未成年者又は成年被後見人の法定代理人による開示の請求の場合を除き請求することはできない。

死者に関する情報に係る開示請求について

条例に基づく開示請求の対象となる個人情報は、条例第 2 条第 2 号において、「生存する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特定の個人を識別することができるもの」と規定されている。

この定義に照らせば、条例に基づく保有個人情報の開示請求権を行使できる主体は、生存する請求者本人であり、死者に関する情報は制度の対象外とされていることから、死者に関する情報を他者が開示請求することは認められない。

しかしながら、死者に関する情報のすべてが開示請求の対象とならないと解することは相当ではなく、死者に関する情報であっても、それが同時に請求者本人の情報でもあると認められる事情がある場合には、請求者本人の情報として扱い、開示請求の対象となると解される。

例えば、相続財産に関する情報のように、死者に関する情報であると同時に相続人である請求者本人の個人情報の性質も有し、当該個人を識別することができる情報については、当該請求者の個人情報として開示請求の対象となると解される。

審査請求人を本人とする保有個人情報該当性について

本件各情報は、母親の介護記録及び生活保護に係る情報であることから、相続財産のように他者と共有し、又は他者に帰属する余地があり、

死者に関する情報であると同時に相続人である請求者本人の個人情報の性質も有するものではないため、審査請求人本人の情報と同視すべき情報であるとはいえない。

したがって、本件各情報のうち審査請求人本人に係る個人情報の記載がない部分は、条例第 17 条の「自己を本人とする個人情報」に該当しないため、実施機関が本件請求の対象外とすべきである部分と認められる。

4 本件情報 1 の保有個人情報該当性について

実施機関は本件情報 1 を審査請求人本人に係る保有個人情報として特定していないため、審議会において本件情報 1 を見分したところ、本件情報 1 のうち別表 1 に掲げる情報については審査請求人本人に係る保有個人情報であると認められた。その余の記載については、審査請求人本人に係る保有個人情報であると認められず、審査請求人の主張からも、審査請求人本人の情報と同視すべき事情は見受けられない。

以上のことから、実施機関は別表 1 に掲げる情報について本件請求に係る保有個人情報として特定すべきであった。

5 本件各非開示部分の条例第 19 条第 2 号及び第 6 号該当性について

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こととなるものを含む。)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。」は開示しないものと規定しているが、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。

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。

本件非開示部分 1 の条例第 19 条第 2 号該当性について

本件非開示部分 1 の条例第 19 条第 2 号該当性を判断する前に、保有個人情報該当性について検討すると、本件非開示部分 1 は、審査請求人以外の個人に係る記載であることが認められる。したがって、審査請求人本人に係る個人情報の記載がない本件非開示部分 1 は、条例第 17 条の「自己を本人とする個人情報」に該当しないため、本来、実施機関が本件請求の対象外とすべきであった部分と認められる。実施機関は本件非開示部分 1 を条例第 19 条第 2 号に該当するとして非開示としているが、本件非開示部分 1 が開示されないという点では同様であり、条例第 19 条第 2 号に該当するかどうかを判断するまでもなく、本件決定 2 のうち、本件非開示部分 1 に係る部分は、結果として妥当である。

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 については、審査請求人に係る保有個人情報であると認められる。実施機関は、本件非開示部分 2 は条例第 19 条第 6 号に該当し、公開することにより事務又は事業の適正な遂行に支障がある情報であるとして非公開としているが、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、審査請求人が行った別件開示請求 1 において対応した内容及び審査請求人が了知している事実であることが認められる。

よって、本件非開示部分 2 のうち別表 2 に掲げる情報を開示しても、将来の生活保護業務の適正な遂行に支障を及ぼす相当の蓋然性があるとは認められず、条例第 19 条第 6 号に該当しない。

イ 本件非開示部分 2 のうち別表 2 の情報を除いた部分には、審査請求人の状況について、関係機関の所見を含めて率直に記載されていることが認められる。これらの情報を開示することにより、実施機関と本人との

信頼関係が損なわれるのみならず、本人との信頼関係が損なわれること
をおそれて関係機関が生活保護に関する事情を率直に記載することが
できなくなると考えられ、そうすると将来の生活保護業務の適正な遂行
に支障を及ぼす相当の蓋然性があると認められる。

したがって、本件非開示部分2のうち別表2の情報を除いた部分は、
条例第19条第6号に該当する。

6 結論

以上により、第1記載のとおり判断する。

なお、本件情報2を審議会で見分したところ、審査請求人本人に係る保有
個人情報に該当しない情報についても特定していることが認められる。実施
機関においては、個人情報保護の重要性を強く認識し、保有個人情報開示に
係る事務処理が適切に行われるよう留意されたい。

(答申に関与した委員の氏名)

委員 野呂充、委員 小林邦子、委員 篠原永明、委員 矢口智春

別表 1

文書名	該当箇所
介護保険認定調査票(平成 25 年 11 月 20 日付)	審査請求人の氏名及び関連情報

別表 2

項番	文書名	該当箇所
1	ケース記録票(平成 28 年 5 月 6 日から平成 28 年 5 月 19 日)	平成 28 年 5 月 9 日の記載すべて
2		平成 28 年 5 月 10 日の記載すべて
3		平成 28 年 5 月 11 日の記載すべて
4		平成 28 年 5 月 12 日の記載すべて
5		平成 28 年 5 月 13 日の記載すべて
6		平成 28 年 5 月 16 日の記載すべて
7	ケース記録票(平成 28 年 5 月 18 日<オムツ代の支給について>)	4 行目 23 文字目から 5 行目最終文字まで
8	情報開示にかかる経過記録	2 ページ目「【H28.5.18(水)】(午後 3 時)」の記載の 1 行目 1 文字目から 12 文字目まで

本件各決定文書ごとにページ数を割り振っている。

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。

行数は、空白の行を含め、罫線で区切られた行数を数えるものとする。

(参考) 調査審議の経過

令和 2 年度諮問受理第 183 号、令和 3 年度諮問受理第 1 号

年 月 日	経 過
令和 3 年 2 月 19 日	諮問書の受理 (令和 2 年度諮問受理第 183 号)
令和 3 年 4 月 28 日	諮問書の受理 (令和 3 年度諮問受理第 1 号)
令和 3 年 6 月 11 日	実施機関からの意見書の收受 (令和 2 年度諮問受理第 183 号)
令和 3 年 10 月 28 日	実施機関からの意見書の收受 (令和 3 年度諮問受理第 1 号)
令和 4 年 9 月 22 日	調査審議
令和 4 年 11 月 17 日	調査審議

令和4年12月14日	調査審議
令和5年1月16日	調査審議
令和5年2月9日	調査審議
令和5年3月29日	調査審議（審査請求人の口頭意見陳述）
令和5年3月31日	答申