

## 第1 審査会の結論

倉敷市長の行った部分開示決定の処分は誤りであり、不開示決定とすべきである。

## 第2 審査請求に係る経緯

- 1 審査請求人は令和2年11月13日、倉敷市個人情報保護条例（平成12年倉敷市条例第6号。以下「保護条例」という。）第16条の規定に基づき、倉敷市長（以下「実施機関」という。）に対して「倉敷市生活福祉課が保有する審査請求人の個人情報の一切のすべて」について、開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。
- 2 実施機関は、本件開示請求に係る行政文書として「『倉敷市生活福祉課が保有する審査請求人の個人情報の一切のすべて』（特定の個人（以下、本件開示請求に係る特定の個人について言及する場合は「特定個人」という。）のケース記録票のうち審査請求人の情報が記録されている部分）」（以下「本件行政文書」という。）を特定したが、保護条例第17条第2号に規定する「開示請求をした者（以下「開示請求者」という。）以外のものに関する情報を含む自己情報であって、開示することにより当該開示請求者以外のものの正当な権利利益を侵害するおそれがある」もの又は同条第5号に規定する「実施機関の行う監査、検査、試験、契約、交渉、争訟、調査研究その他の事務事業に関する自己情報であって、開示することにより、当該事務事業の性質上、当該事務事業の適正な遂行に支障を生じるおそれがあるものが記録されている部分を除いて開示する旨の部分開示決定処分（以下「本件処分」という。）を行い、保護条例第23条第1項の規定により、令和2年12月25日付け生福第262号により審査請求人に通知した。
- 3 審査請求人は、本件処分を不服として、令和3年1月25日、倉敷市長（以下「審査庁」という。）に対し行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定に基づく審査請求を行った。
- 4 審査庁は、保護条例第28条の規定に基づき、令和4年1月26日付け法第18号「諮問書」により倉敷市情報公開・個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）に諮問した。

## 第3 審査請求人の主張要旨

審査請求書及び反論書の記載内容をまとめると、審査請求人の主張は概ね次のとおり

である。

## 1 審査請求の趣旨

対象文書・ケース記録票の自己情報に係る部分の全部及び審査請求人が個人として実施機関へ提出した個人情報の全部開示を求める。

## 2 審査請求の理由

(1) 保護条例第17条第2号（以下「第2号」という。）に規定する情報に該当することについて

特定個人が前住所地を所管する地方公共団体の担当職員から実施機関に引継ぎをする場合に審査請求人との関係性について詳細に申し送りをするよう伝えていること、審査請求人は特定個人の生活保護における緊急連絡先であったこと、生活保護の受給申請を行う際等に特定個人と審査請求人の2者又はそのいずれか単独で実施機関に赴き、書面のやり取り又はヒアリングを行っていることなどから、特定個人の発言及び提出書面で審査請求人に関する個人情報が実施機関に存在しているはずであるが、それらが非開示になっている。これらは審査請求人の自己情報であって審査請求人以外の第三者のものではなく、これらの情報を第2号に規定する情報に該当するとして不開示とする実施機関の決定は、審査請求人の知る権利を不当に侵害しているため。

(2) 保護条例第17条第5号（以下「第5号」という。）に規定する情報に該当することについて

審査請求人は、審査請求書に記載の各種資格を有する者であり、特定個人の日常生活の支援については、有資格者として関わっている。そのことについては実施機関に複数回にわたり伝え、記録するように求めている。これらの情報を第5号に規定する情報に該当するとして不開示とする実施機関の決定は、審査請求人の知る権利を不当に侵害しているため。

なお、審査請求人が開示を求めているのは特定個人やその家族の個人情報でなく、審査請求人が何時実施機関へ訪問したか、特定個人が審査請求人についてどの様に話したか、これらを実施機関がどのように記録したか等の情報の開示を求めている。これらの審査請求人の個人情報を開示したからと言って実施機関の業務に支障が出るとは考えられない。

(3) 実施機関及び特定個人の不法行為等について

審査請求人は特定個人に一定の金銭の貸付及び立替えをしており、このことは当然実施機関に特定個人が報告等を行っているものと思っていたが、審査請求人が実

実施機関に確認したところ、知らない旨口頭により回答があった。その後、審査請求人は特定個人への立替え及び貸付の経緯が分かる資料及びその電磁的記録を実施機関に持ち込み、確認を願い出たが、実施機関は一切の受け取りを拒否した。

生活保護法によると、生活保護を受給している者（被保護者）は収入に変動があったときは、速やかに実施機関に届け出なければならないこととされており、また、実施機関は、不実の申請その他不正な手段により保護を受けた者がある場合は、保護費の額等をその者から徴収することができることとされている。

生活保護受給期間の借入は収入となり、そのことを被保護者が実施機関に届け出ないのは違法である。この届け出をせずに分過ぎの生活保護費を受給することも違法である。また、実施機関が生活保護費の不正受給の疑義を認識していたにも関わらず事実確認をせず、これを示す資料の受取を拒否すること、調査をしないことはこれらの違法状態を看過していたことになる。このような業務対応は地方公務員法第30条による「すべて職員は、全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当つては、全力を挙げてこれに専念しなければならない。」との規定に違反する。同法第29条第1項第2号の「職務上の義務に違反し、又は職務を怠った場合」にも該当し、担当職員は懲戒の対象となる。同法第33条で禁じられている「信用失墜行為」にも該当する。

審査請求人は特定個人を相手として各種訴訟を提起しており、一部事件については、現在係争中である。この様に特定個人は順法精神が低く不誠実であり、特定個人が実施機関に記載させた審査請求人の個人情報に不当に貶められる内容で記載されているおそれがあり、岡山県に居住し、勤務している審査請求人はこれを看過できない。また、現在係争中の事件の審理上の証拠としても本件個人情報を必要としている。

実施機関の弁明書は特定個人の生活保護法違反、生活保護費不正受給を看過し、実施機関の生活保護法違反、地方公務員法、職務怠慢による倉敷市公金の不正流出の看過、これらの隠ぺいの意図すらあるのではないかと思わざるを得ない。

#### 第4 実施機関の主張要旨

部分開示決定通知書、弁明書の記載内容及び不開示理由の口頭説明の結果をまとめると、実施機関の主張は概ね次のとおりである。

##### 1 本件行政文書の性格について

生活保護制度は、生活に困窮する市民に対し、健康で文化的な最低限度の生活を保

障するとともに、自立を助長することを目的とし、その困窮の程度に応じて必要な保護を行うものであり、その基礎となる記録資料であるケース記録票は、保護を必要とする状態にある特定の個人の自立助長を実現するために必要な内容を記録するために作成されるものである。

したがって、ケース記録票には、市の担当現業員（以下「ケースワーカー」という。）が、特定の個人の自立助長に有益であると判断した情報が記録されており、その内容に当該特定の個人以外の者（以下この項において「第三者」という。）の情報が記録されている場合は、ケースワーカーが当該特定の個人の自立助長について必要であると判断したものであり、第三者からの要請等に基づき記録されるものではない。また、保護を必要とする状態にある特定の個人の前住所地を所管する地方公共団体からの引継ぎ情報についても、あくまでケースワーカーが当該特定の個人の自立助長に必要であると判断した内容についてのみケース記録票に記録されるものであり、他の地方公共団体のケースワーカーの意向により記録されるものではない。

なお、ケース記録票は、行政文書としての性質上、特定の個人（※複数世帯の場合は、世帯主である特定の個人及びその世帯員）に関する情報を記録することを目的として作成されたものであり、第三者に係る自己情報の開示については想定していない。（※ケース記録票については、一般的に、存在しているか否かを答えるだけで不開示情報を開示することとなるため、第三者から開示請求された場合は、存否を明らかにしないで開示請求を拒否することになる。）

## 2 保護条例における個人情報保護の基本的な考え方と自己情報開示請求について

保護条例の目的は、第1条に定めるように「個人情報の適正な取扱いの確保に関する基本的事項を定めるとともに、市が保有する個人情報の開示、訂正等を求める権利を明らかにすることにより、個人の権利利益の保護を図り、もって公正で信頼される市政の推進に寄与すること」であり、「個人の権利利益」については、『個人情報保護事務の手引』に収録されている条例逐条解説の保護条例第1条の「解釈・運用」の部分において、次のとおり具体的に例示されている。

- (1) 私生活をみだりに公開されない権利
- (2) 個人の秘密が公開されない利益
- (3) 誤った情報や不完全な情報によって自己に関して誤った判断がなされない利益
- (4) 自己の情報を知る利益

本件行政文書には、特定個人の私生活や個人の秘密に関する情報が記録されているが、本件行政文書に記録されたこれらの情報が間違っていたり、不完全であったりした場合、特定個人は生活保護の実施等において不利益な取扱いを受ける可能性がある。よって、特定個人については、本件行政文書に関し、誤った情報や不完全な情報によって自己に関して誤った判断がなされない利益及び自己の情報を知る利益の保護が図られるべきであり、これらの権利利益を保護するものとして、自己に関する個人情報の開示請求権が条例で定められていると考えられる。

しかし、審査請求人については、本件行政文書に自身の私生活や個人の秘密に関する情報が記録されている事実はない。また、仮に、本件行政文書に記録されている内容が間違っていたり、不完全であったりしても、何らかの不利益な取扱いを受ける可能性もない。上記1に記載のとおり、本件行政文書に記録された全ての情報について、審査請求人は開示請求権を有しないと考えることが一般的であるが、審査請求人が特定個人の日常生活について一定の支援を行っていたことを考慮して、特定個人、審査請求人及び実施機関の3者又は審査請求人及び実施機関の2者が共通して認識していると判断することができる客観的事実については、審査請求人の開示請求権を認めて部分開示決定したものである。

### 3 審査請求人が列挙した資格等について

審査請求人が審査請求書の別紙「審査請求の理由Ⅱ」に列挙した資格等については、それぞれの資格等の根拠となる法令等に定められた範囲において可能な行為を認められているものであるが、いずれの資格等についても、法令等により生活保護に関して認められている行為はなく、審査請求人がこれらの資格等を有することが、本件処分及び本件審査請求に何ら影響するものではない。

### 4 第2号に規定する情報に該当することについて

(1) 開示請求者以外の第三者に関する情報を含む自己情報であって、開示することにより当該開示請求者以外の第三者の正当な権利利益を侵害するおそれがある情報又は開示請求者以外の第三者に関する情報【本件処分に係る自己情報部分開示決定通知書別紙「開示しない理由及び部分（別表1）・開示しない理由（②A）」】

これらの情報に該当するとして不開示とした部分は、審査請求人（＝開示請求者）以外の第三者である特定個人に関する情報を含む自己情報であり、これらの情報が開示されると、特定個人の「私生活をみだりに公開されない権利」[上記2（1）]及び「個人の秘密が公開されない利益」[上記2（2）]が大きく損なわれ

るおそれがあり、原則として審査請求人に開示されるべきものではない。

なお、前述のとおり、特定個人、審査請求人及び実施機関の3者が共通して認識していると判断することができる客観的事実については開示しているが、特定個人及び審査請求人の2者が共通して認識している可能性のある客観的事実については、実施機関においては事実であるかどうかの確認が不可能であるため、全て不開示とした。

- (2) 開示請求者以外の第三者に関する情報を含む自己情報であって、具体的な内容を開示することにより当該記述に係る事実の存否にかかわらず、当該開示請求者以外の第三者の正当な権利利益を侵害するおそれがある情報【本件処分に係る自己情報部分開示決定通知書別紙「開示しない理由及び部分（別表2）・開示しない理由（②B）」】

これらの情報に該当するとして不開示とした部分は、特定個人の介在がない状況で審査請求人が実施機関に一方的に伝えた内容（※特定個人の介在があった場合には、特定個人により、事実でないとして否定される可能性がある内容）を含む自己情報であって、実施機関においては事実であるかどうかの確認が不可能であり、これらの情報が開示されるとあたかも事実であるとの誤解を招くおそれが著しく、特定個人の「誤った情報や不完全な情報によって自己に関して誤った判断がなされない利益」[上記2（3）]が大きく損なわれるおそれがあるものである。

#### 5 第5号に規定する情報に該当することについて

- (1) 実施機関が行う事務事業に関する自己情報であって、開示することにより、当該事務事業の性質上、事務事業の適正な執行に支障が生じるおそれがある情報【本件処分に係る自己情報部分開示決定通知書別紙「開示しない理由及び部分（別表1）・開示しない理由（⑤）」及び「開示しない理由及び部分（別表2）・開示しない理由（⑤）」】

本件処分に係る自己情報部分開示決定通知書別紙「開示しない理由及び部分（別表1）」及び「開示しない理由及び部分（別表2）」に「開示しない部分」として記載している箇所は、上記4に記載のとおり、第2号に規定する不開示情報に該当するものであるが、万が一これらの情報が開示された場合、特定個人の正当な権利利益を侵害することとなり、特定個人と実施機関との間の信頼関係は大きく損なわれ、実施機関が行う事務事業である生活保護業務の適正な遂行に著しい支障を生じることとは、容易に想像できることから、上記4の理由に加えて、第5号に規定する情報に該当することを不開示理由として掲げたものである。

- (2) 実施機関の行う事務事業に関する自己情報であって、開示することにより、当該事務事業の性質上、当該事務事業の適正な遂行に支障を生じるおそれがある情報
- 【本件処分に係る自己情報部分開示決定通知書別紙「開示しない理由及び部分（別表3）・開示しない理由（⑤）」

審査請求人及び実施機関が共に把握している事実のうち双方の認識が異なる可能性があるもの並びに実施機関の考察又は実施機関の意見を含む情報が記録されている部分については、開示しない。これらの情報も、万が一これらの情報が開示された場合、特定個人と実施機関との間の信頼関係は大きく損なわれ、実施機関が行う事務事業である生活保護業務の適正な遂行に著しい支障を生じるおそれがあることから、特定個人から開示請求があった場合においても不開示となる情報であり、当然、審査請求人に対しても不開示とするものである。

- 6 以上のとおり、本件処分は、条例に基づき適正に行われたものであり、何ら違法又は不当な点はなく、適法かつ妥当なものである。

## 第5 審査会の認定した事実及び判断

審査会は、本件行政文書を直接見分し、審査請求人及び実施機関の双方から提出された書類及び実施機関からの事情聴取を踏まえて審査した結果、次のとおり事実認定及び判断をした。

- 1 「第4 実施機関の主張」のとおり、本件行政文書であるケース記録票は、保護を必要とする状態にある特定の個人の自立助長を実現するために必要な内容を記録するために作成されるものであり、その内容には、ケースワーカーが、特定の個人の自立助長に有益であると判断した情報が記録されており、その内容に当該特定の個人以外の者（以下この号において「第三者」という。）の情報が記録されている場合は、ケースワーカーが当該特定の個人の自立助長について必要であると判断したものであり、第三者や前住所地を所管する地方公共団体からの要請等に基づき記録されるものではない。

なお、ケース記録票は、行政文書としての性質上、特定の個人（※複数世帯の場合は、世帯主である特定の個人及びその世帯員）に関する情報を記録することを目的として作成されたものであり、第三者に係る自己情報の開示については想定していない。

以上のことから、ケース記録票の全てが特定の個人（※複数世帯の場合は、世帯主である特定の個人及びその世帯員）の情報であると言える。

- 2 保護条例における個人情報保護の基本的な考え方について

「条例の目的」や「個人の権利利益」については、「第4 実施機関の主張」の2

にあるとおりであるが、一部補足すると「個人の権利利益」として例示されているものは、個人情報の取り扱い（※これらの取り扱いを規定するものが保護条例にあたる。）によって侵害されるおそれのあるものであり、いわゆる「自己情報のコントロール権」についての条例上の考え方を示すものである。

### 3 自己情報のコントロール権と自己情報の開示等請求について

「私生活」とは、公的な場を離れた、その人の個人としての日常生活のことであり、これらの情報をみだりに公開されない権利がある。また、「個人の秘密」とは、個人に関する一般に知られていない事実であって、他に知られないことについて相当の利益を有するものをいう。これらの情報が誤っていたり、不完全であったりした場合には、自己に関して誤った判断がなされ、場合によっては著しい不利益を被る可能性があるため、これらの自己情報について開示（知ること）、訂正、削除及び中止に係る請求をする権利が保護条例で定められていると解される。

しかし、これらはいくまで自己の正当な権利利益の及ぶ範囲に限られるものであり、実施機関が扱う全ての個人に関する情報について請求権が保障されている訳ではない。

### 4 第2号に規定する第三者情報のうち個人に関する情報について

『個人情報保護事務の手引』に収録されている条例逐条解説の第2号の「解釈・運用」の部分において、次のとおり具体的に例示されている。

#### 3 次のような場合については、本号に該当する可能性がある。

##### (1) 個人に関する情報

ア 開示請求者と第三者が加害者と被害者の関係にあるなど、密接不可分の関係にある両者の情報が記録されたものを当事者の一方が開示請求する場合

イ 第三者が実施機関に開示請求者の行為等に関して相談した際の相談記録の開示請求

5 審査請求人と特定個人は裁判を係争中であり、密接不可分な関係にあること明らかである。

6 生活保護を受けているという事実については、一般的にセンシティブ（機微）情報にあたり、他人に知られることにより不利益を受けるおそれがあるものと考えられている。

### 7 本件処分における審査請求人の自己情報開示請求権について

前提問題として、本件処分にかかる本件開示文書自体が、審査請求人の自己情報で

あり自己情報の開示請求の対象となるか、この点について判断をする。

(1) 審査請求人と特定個人との関係について

実施機関としては、生活保護の指導援助に第三者が介在することについては、適切でなく、同席を断ったり、審査請求人からの電話に対して応答を拒否する対応をとったりすることも検討したが、特定個人が転居して当地に不慣れであることや当時の体調を考慮して、また、「昔から身内同然の付き合いをしてきた」と審査請求人が主張しても特定個人が否定しなかったことから、一定の支援を実際に行っていたことにより、事務所での相談行為の立ち合いや電話連絡について、特定個人の任意代理人として認めていた。なお、実施機関においては、特定個人の同席がない状態での審査請求人からの電話連絡について、後刻必ず特定個人に確認を取っていた。

その後、審査請求人と特定個人との関係が悪化して、審査請求人が特定個人の任意代理人ではなくなった。その時点で電話の応答を拒否したり、面接を断るなどしたりするべきであったが、特定個人への影響を考慮して一定の範囲で電話の応答や面接には応じたとのことであった。

(2) 本件行政文書の審査請求人の自己情報該当性について

本件行政文書は前述のとおり、全てが特定の個人（※複数世帯の場合は、世帯主である特定の個人及びその世帯員）の情報であり、これらの情報が誤っていたり、不完全であったりした場合には、自己に関して誤った判断がなされ、場合によっては著しい不利益を被る可能性があるため、当該特定の個人には、これらの自己情報について開示、訂正、削除及び中止に係る請求をする権利が条例で定められていると解される。

しかし、特定個人に対して第三者である審査請求人の情報については、仮に審査請求人が反論書で主張するように不当に貶められる内容で記載されていたとしても、法律により守秘義務が課せられている実施機関の職員以外の目に触れることもなく、何ら不利益はなく、特定個人の自己情報であるケース記録票に含まれる審査請求人の個人情報について、自己情報開示請求権があるとは言えない。

また、実施機関が、特定個人のケース記録のうち、特定個人、審査請求人及び実施機関の3者が共通して認識していると判断することができる客観的事実について開示することは、間接的に公文書の中で特定個人が生活保護を受給していることを認める結果となっている。本来であれば、対象となる行政文書が特定個人の生活保護ケース記録と特定された時点で、その存否についても応答を拒否すべきであり、是認できないものであるが、既に開示済みであり、今更取り消しても意味がないの

で、これについては言及しないこととする。

#### 8 第2号に規定する第三者情報のうち個人に関する情報の該当することについて

審査請求人は、反論書において、特定個人との係争中であること及び特定個人の関係性の変遷について大量の添付書類により主張するが、審査請求人と特定個人が原告と被告、ひいては加害者と被害者の関係にあたり、密接不可分の関係にあることは、「第5 審査会の認定した事実」4の部分で引用した条例逐条解説の第2号の「解釈・運用」の部分において、第2号に該当するものの具体的な例として示されている「ア 開示請求者と第三者が加害者と被害者の関係にあるなど、密接不可分の関係にある両者の情報が記録されたものを当事者の一方が開示請求する場合」に該当することから、少なくとも係争中の期間は、両者の情報が記録されたケース記録の全てを当事者の一方である審査請求人に開示しないことができると判断する。

また、審査請求人が反論書で開示を主張する「特定個人が審査請求人についてどのように話したか、これらを実施機関がどのように記録したか等の情報」は、正に具体的な例として示されている「イ 第三者が実施機関が開示請求者の行為等に関して相談した際の相談記録の開示請求」に該当するもの（実施機関の「開示しない理由②B」）であり、審査請求人に開示しないことができると判断する。なお、実施機関が「開示しない理由②A」により不開示とした部分については、審査請求人は審査請求書及び反論書において開示を求めていることを明記している。

#### 9 審査請求人が審査請求書に列挙した資格等について

審査請求人が審査請求書の別紙「審査請求の理由Ⅱ」に列挙した資格等については、実施機関が主張するとおり、本件処分及び本件審査請求に何ら影響するものではない。

#### 10 実施機関及び特定個人の不法行為等について

審査請求人は、審査請求書、補正書、反論書及び意見書において、実施機関及び特定個人の対応について繰り返し主張するが、当審査会は、これらの点について判断する立場にないため言及しないこととし、本件開示請求に対し実施機関が行った本件処分の適否についてのみ判断することとする。

#### 11 第5号の該当性について

前述のとおり、本件行政文書については、全部が開示しないことができる情報にあたりと判断できることから、第5号の該当性については、概ね実施機関の主張のとおりであるが、当審査会において重ねて判断しないものとする。

## 第5 結 論

以上の理由により、「第1 審査会の結論」のように判断する。

## 第6 審査会の処理経過等

審査会の処理経過及び審査会委員は、次のとおりである。

### 1 審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容
令和 4年 1月 24日	諮問書，弁明書の收受
令和 4年 2月 16日	反論書の收受
令和 4年 3月 11日	第1回目審議（書面開催）
令和 4年 4月 13日	第2回目審議（書面開催）
令和 4年 4月 13日	答申

### 2 倉敷市情報公開・個人情報保護審査会委員

氏 名	職 名
会 長 大 熊 裕 司	弁 護 士
副会長 宍 戸 圭 介	岡山商科大学法学部教授
塩 谷 毅	岡山大学大学院 社会文化科学研究科教授
渋 谷 康 華	弁 護 士
飛 山 美 保	弁 護 士