

答 申

審査会の結論

北九州市長（以下「実施機関」という。）が、本件異議申立ての対象となった行政文書の不開示情報のうち、次の部分は開示すべきである。その他の部分を不開示とした処分は妥当である。

相談記録票 1（下書き分）

- ・ 保護歴欄 1行目 2文字目、4文字目

相談記録票 2（清書分）

- ・ 保護歴欄 1行目 2文字目、4文字目
- ・ 資産欄 3行目 2文字目から8文字目まで
4行目 2文字目から7文字目まで
5行目 2文字目から9文字目まで
6行目 2文字目から7文字目まで

理 由

第1 異議申立てに至る経緯

- 1 異議申立人は、平成21年6月16日、北九州市情報公開条例（平成13年北九州市条例第42号。以下「条例」という。）第5条の規定に基づき、実施機関に対して次の行政文書の開示請求（以下「本件請求」という。）を行った。

「平成21年6月5日、6日を中心に全国紙数紙で新聞報道された、門司区で孤独死しているのが発見された男性が門司福祉事務所を訪れた際の面接記録票」

- 2 実施機関は、本件請求に係る行政文書（以下「本件行政文書」という。）について、平成21年6月30日付で、行政文書の一部について開示を行わない旨の決定（平成21年6月30日付北九門護第34号。以下「本件処分」という。）を行い、異議申立人に通知し、異議申立人は、行政文書一部開示決定通知書を平成21年6月30日に受領した。
- 3 異議申立人は、平成21年8月28日、本件処分を不服として、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定により、実施機関に対して異議申立て

を行った。

第2 異議申立人の主張要旨

1 異議申立ての趣旨

異議申立ての趣旨は、本件処分の取消しを求めるというものである。

2 異議申立ての理由

異議申立人が、異議申立書、意見書及び審査会における口頭意見陳述で主張している異議申立ての主たる理由は、次のように要約される。

(1) 条例第7条第1号該当性について

ア 不開示情報のうち、世帯主欄の住所、氏名、電話番号、世帯構成欄の氏名、生年月日、相談目的欄及び最近の生活状況欄の本人が以前働いていた会社名については、個人識別情報であることを争わない。

イ 不開示情報のうち、世帯主欄の国籍、保護歴欄、最近の生活状況欄の資産の状況、資産欄、他法他施策欄、相談結果の処理・留意事項欄、最近の生活状況欄の給与支給日については、個人識別情報に該当せず、さらに開示されるべきものである。

これらの情報全てが開示されたとして、すでに開示されている情報や一般市民が入手可能な情報をつなぎ合わせても、やはり、個人を識別することはできないと考えられる。

ウ 仮に個人識別情報だとしても、本件相談記録の内容は社会的に大きく注目されていることから、条例第7条第1号ただし書アの「慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」に該当する。

エ 仮に個人識別情報だとしても、第7条第1号ただし書イにあたる場合として開示すべきである。

どのような相談がなされた結果として申請として扱われず、あるいは申請に至らなかったのかについて明らかにされなければ餓死・孤独死の再発防止ははかれず、市民の生命、健康等が侵害される蓋然性が高いといえる。

現在開示されている範囲では、説明責任が果たされていないというべきである。なぜなら、相談が適法ないし適切なものであったのか否かについては、

相談者が要保護状態であった蓋然性の大小によって結論が分かれるところ、資産状況や他法施策の状況等について明らかにされなければ、要保護性について判断しえないからである。

(2) 条例第8条第2項該当性について

相談結果の処理・留意事項欄は、相談者への助言内容であるとされるが、助言内容によって個人が識別されうるとすれば、例えば親族の実名を挙げて援助を依頼するようにと記載されている場合などくらいしか考えられない。

そのような場合でも実名部分は容易に区分して除くことができるはずであるから、不開示とされている1行全部が個人情報に当たるとして不開示とすることは許されない。

(3) 条例第9条該当性について

ア 仮に条例第7条第1号に該当するとしても、これらを開示することは生活保護行政の透明性や適正実施の向上に寄与し、条例第7条第1号の規定により保護される利益よりも優越する公益上の理由があるというべきである。

イ 2005年から3年間連続で生活保護利用から排除された市民が餓死・孤独死するという事件が起きた後、生活保護行政検証委員会を設けるなどして検証を行い、事務手引書を改定するなどされていたにもかかわらず、このような事件が起きたことは、市の生活保護行政に未だ問題が残っていることをうかがわせる。

ウ 今回の事態について、安易に「問題なし」として事態の幕引きをはかることは許されず、市は今後決してこのような痛ましい事件が発生することのないよう、このような事態に至った原因をつぶさに検証し、責任を明確化し、再発防止に向けた改善策をはかるべきである。そのためには、面接記録票のさらなる開示が必須である。

エ 相談者の資産の状況、相談目的、門司福祉事務所の相談担当職員が相談者に対しどのような助言を行ったのかを明らかにすることは、福祉事務所の対応の適否を判断するために不可欠といえる。

オ 生活保護の受給要件を充たす可能性がある人が相談に訪れた場合、福祉事務所の職員は、生活保護制度の内容や受給の可能性、申請手続等について、とりわけ丁寧に教示・説明すべき法的義務があると解すべきであるところ、

本件相談記録に記載された相談担当職員の助言内容を明らかにすることは、本件相談を担当した職員がこの法的義務を果たしたか否かを明らかにするために不可欠といえる。

カ 処分庁は情報公開法要綱案（中間報告）第6においては個人に関する情報について公益上の裁量的開示を禁止していた旨指摘する。しかし、要綱案が出されたのは1996年4月と13年も前の話であって、その後、益々、行政の透明化の要請は高まっているといえる。しかも、情報公開法は結局個人情報を公益裁量開示の対象から除いてはいない。本件では、少なくとも、裁量的開示が認められなければならない。

第3 異議申立てに対する実施機関の説明要旨

実施機関が理由説明書及び意見聴取等において主張している内容は、次のように要約される。

1 条例第7条第1号該当性について

- (1) 開示請求のあった相談記録票の情報は全て個人情報であり、原則として不開示であるが、記者発表した事項については、慣行として公にされている情報として、条例第7条第1号ただし書アの規定により公表した。
- (2) 当該事案は、保護の相談後、3ヶ月経過して死亡が確認された事案であり、市行政に関わりのある事案であることから、市民の関心が大きい事案であること等を勘案して、個人の権利・利益に配慮しながら行政として市民に対し説明責任を果たすため、必要最低限の個人情報を公にしたものである。

2 条例第9条該当性について

- (1) 今回の取扱いは、相談記録票は原則として不開示としているところ、事件発生を受けて、記者発表にて一定の説明を済ませていることから、その範囲内での開示を行ったところであり、今回不開示とした部分については、開示することに公益上特に必要があるとは認めない。
- (2) 異議申立人は、「生活保護行政検証委員会を設けるなどして検証を行い、事務手引書を改定するなどされていたにもかかわらず、このような事件が起きたことは、市の生活保護行政に未だ問題が残っていることをうかがわせる」と主張

している。

しかしながら、事件発生を受けた記者発表において、「過去 3 件の孤独死事件についてはそれぞれ「入口」「出口」のところで問題があるとのことで、検証委員会で検証し、その結果を受けて運用の見直しを行った。今回の事例については、見直し後の対応どおり行われており、検証するつもりはないと考えている」と発表しており、記者発表や議会において、一定の説明を行っていることから、今回不開示とした部分については、公益上の理由による裁量的開示を行う必要があるとは認めないと判断したものである。

- (3) 行政情報公開部会の情報公開法（中間報告）第 6 において、個人に関する情報についてのみ公益上の裁量的開示を禁止していた等、個人に関する情報の場合には、格別の配慮が必要とされている。

第 4 審査会の判断

1 本件行政文書の概要等

- (1) 本件行政文書は、「平成 21 年 6 月 5 日、6 日を中心に全国紙数紙で新聞報道された、門司区で孤独死しているのが発見された男性が門司福祉事務所を訪れた際の面接記録票」である。

- (2) 実施機関は、本件行政文書として、手書きで下書きされた相談記録票（以下「相談記録票 1」という。）とワープロで清書された相談記録票（以下「相談記録票 2」という。）の 2 種類の相談記録票を特定した。

本市においては、生活に困窮した市民が各区の福祉事務所に相談に来た際には、福祉事務所の担当者（以下「相談員」という。）がその内容を聴いて、生活保護の趣旨や制度、活用が見込まれる生活保護以外の制度等を説明しながら、助言や解決策を提示することとなっている。相談記録票は、法で作成が義務付けられたものではないが、相談員が相談内容についてまとめたものであり、相談毎に作成され、福祉事務所長まで報告されている。これには、相談員名、相談者に関する諸情報（住所、氏名、世帯構成、相談歴、保護歴、資産、最近の生活状況ほか）相談目的、相談結果（申請意思の有無ほか）等の情報が記載されている。

- (3) 本件不開示情報は、次のとおりである。実施機関は、いずれも条例第 7 条第 1 号に該当するとして、不開示としている。

相談記録票 1（下書き分）

- ア 世帯主欄の住所、氏名、電話番号
- イ 世帯主欄の国籍
- ウ 世帯構成欄の氏名、生年月日
- エ 保護歴欄
- オ 相談目的欄の 1 行目
- カ 相談目的欄の過去の勤務先（会社名）
- キ 最近の生活状況欄の給与支給日
- ク 最近の生活状況欄の資産の状況
- ケ 資産欄の実施機関が公表されていないと判断した情報
- コ 他法他施策欄の実施機関が公表されていないと判断した情報
- サ 相談結果の処理・留意事項欄の実施機関が公表されていないと判断した情報

相談記録票 2（清書分）

- シ 世帯主欄の住所、氏名、電話番号
- ス 世帯主欄の国籍
- セ 世帯構成欄の氏名、生年月日
- ソ 保護歴欄
- タ 相談目的欄の過去の勤務先（業種）
- チ 最近の生活状況欄の過去の勤務先（会社名）
- ツ 最近の生活状況欄の資産の状況
- テ 資産欄の実施機関が公表されていないと判断した情報
- ト 他法他施策欄の実施機関が公表されていないと判断した情報
- ナ 相談結果の処理・留意事項欄の実施機関が公表されていないと判断した情報

このうち、ア、ウ、カ、シ、セ、チについては、異議申立人が争わないことを申し出ているため、審査会としては、本件不開示情報からこれらを除いた残り（以下「審査対象情報」という。）について判断することとする。

2 本件事案の争点

本件異議申立てにおける争点は、次の 3 点に要約される。

- (1) 審査対象情報が条例第 7 条第 1 号に該当するか否か（争点 1 ）。
- (2) 審査対象情報が条例第 8 条第 2 項に該当するか否か（争点 2 ）。

(3) 審査対象情報が条例第 9 条に該当するか否か (争点 3)

3 条例第 7 条第 1 号該当性についての判断 (争点 1)

(1) 条例第 7 条第 1 号の構造

条例第 7 条第 1 号は、「個人に関する情報(事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。)であって、特定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、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もの」は不開示情報とすることを定めている。

本号は、個人の権利利益の十分な保護を図るため、特定の個人が識別される情報について不開示とすることを定めたものである。

一方、本号ただし書では、

ア 法令の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報

イ 人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公に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(中略)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氏名並びに当該職務遂行の内容に係る部分(これらの部分を公にすることにより当該公務員等の個人の権利利益を害するおそれがある場合にあっては、当該部分を除く。)については、開示すべきことが定められている。

(2) 条例第 7 条第 1 号該当性

ア 本号本文該当性

本件行政文書は、生活保護受給相談に関して、相談を行った個人(以下「相談者」という。)ごとに作成された相談記録票である。これには、相談を受けた職員名、相談者に関する諸情報(住所、氏名、世帯構成、相談歴、保護歴、資産、最近の生活状況ほか) 相談目的等の情報が記載されており、これらは全体として相互に関連性を有する密接不可分の相談者に係る情報(特定の個人を識別することができる情報) であると認められるので、相談記録票全体が相談者の個人情報である。

したがって、審査対象情報はいずれも本号本文に該当する。

イ 本号ただし書該当性

(ア) ただし書ア該当性

実施機関は、相談記録票に記載されている情報のうち、平成 21 年 6 月 5 日の報道発表の際に公表された情報について、説明責任を果たすため、ただし書アの規定により一部開示した旨説明している。

そこで、開示された相談記録票を見分したところ、報道発表の際に公表された情報、及び、その情報と関連して、当該部分を開示しても実質的に個人情報の保護に抵触するおそれがないと判断した、既存の様式の一部などが開示されているが、これらの情報は、実施機関が「公にされ、又は公にすることが予定されている情報」として開示していると認められる。

これを考慮すれば、既存の様式の不開示情報のうち、報道発表の際に公表した情報と関連して、なお当該部分を開示しても実質的に個人情報保護に抵触するおそれがないと判断しうるものについては、同様の趣旨により、これを開示するのが妥当である。

したがって、審査対象情報のうち、以下の部分は、上記趣旨に基づき開示すべきである。

相談記録票 1 (下書き分)

- ・ 保護歴欄 1 行目 2 文字目、4 文字目

相談記録票 2 (清書分)

- ・ 保護歴欄 1 行目 2 文字目、4 文字目
- ・ 資産欄 3 行目 2 文字目から 8 文字目まで
4 行目 2 文字目から 7 文字目まで
5 行目 2 文字目から 9 文字目まで
6 行目 2 文字目から 7 文字目まで

しかしながら、その他の審査対象情報は、本件処分がなされた平成 21 年 6 月 30 日時点において、「公にされ、又は公にすることが予定されている情報」とは認めることができないので、ただし書アに該当しない。

(イ) ただし書イ該当性

異議申立人は、「仮に個人識別情報だとしても、第 7 条第 1 号ただし書イにあたる場合として開示すべきである。どのような相談がなされた結果と

して申請として扱われず、あるいは申請に至らなかったのかについて明らかにされなければ餓死・孤独死の再発防止ははかれず、市民の生命、健康等が侵害される蓋然性が高いといえる。現在開示されている範囲では、説明責任が果たされていないというべきである。なぜなら、相談が適法ないし適切なものであったのか否かについては、相談者が要保護状態であった蓋然性の大小によって結論が分かれるところ、資産状況や他法施策の状況等について明らかにされなければ、要保護性について判断しえないからである」旨主張している。

ただし書イは、「当該情報の公開を通じて人の生命、健康、生活又は財産（以下「人の生命、健康等」という。）を保護する必要性があり、かつ当該個人情報を公にすることにより人の生命、健康等を保護できるという関連性がある場合の公開利益」と「当該個人情報に関わる個人の権利利益」を比較衡量し、前者が後者を上回ると認められるときに、本号の不開示条項に該当しないとすものとして解されるが、その該当性判断に当たっては、本来、プライバシー等に最も配慮すべき個人情報を開示するのであるから、前者については抽象的な必要性や間接的な関連性では足りず、「人の生命、健康等に対する危害・支障が生じる可能性があり、この危害等の予防ないし拡大防止のために当該情報を公開する具体的な必要性が認められる状況下において、当該情報の公開により、直接的に、これら危害等の予防ないし拡大防止ができるという関連性があるか」（以下「本件要件」という。）を十分に検討する必要がある（他の答申例では、本ただし書に該当し開示すべしとされたものとして、医薬品副作用・感染症症例、環境汚染、火災原因などに関する情報があるが、これらは本件要件を考慮したものと考えられる。）

また、後者については、個人に関する情報の中にも、個人的な性格が強いものから社会的性格が強いものまで様々であるので、その性格を考慮する必要がある。

そこで、審査対象情報が、「人の生命、健康等を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」に該当するか否かを検討すると、審査対象情報は、私的な生活実態などに関わる部分が多く、個人的な性格が強い情報として、本人及びその親族のプライバシー等への配慮が特に求められるものであるところ、それとの均衡上、本件要件について相当程度の具体性・直接性が求められるというべきである。

確かに、本件請求に係る事件（以下「本件事件」という。）は、生活保護の相談後、3ヶ月経過して死亡が確認された事案であり、市民の関心が大きい事案である。審査対象情報の公開を通じて、市民が生活保護行政の一端を理解することにつながり、その結果、より適正な生活保護に関する議論が深まり、間接的に、人の生命、健康等の一層の保護が図れるという一

般的な可能性を否定するものではないが、審査対象情報については、本件要件における開示の必要性や対策との関連性の点で、国及び他自治体の答申例にある医薬品副作用・感染症症例などと同様の意味における具体性・直接性までは認められず、上記の個人情報の性格を踏まえた均衡からすれば、本人及びその親族のプライバシー等の権利利益を犠牲にして審査対象情報を開示すべきと判断するのは困難といわざるを得ない。

したがって、審査対象情報はいずれも、ただし書イに該当するとは認められない。

(ウ) ただし書ウ該当性

本人が公務員でないことは明らかであるため、審査対象情報はいずれもただし書ウに該当しない。

ウ したがって、審査対象のうち、前記第 4、3、(2)、イ、(ア)において、ただし書アに該当するとした情報については、開示するのが妥当であり、その他の情報については、本号本文に該当し、ただし書のいずれにも該当しないので、不開示とするのが妥当である。

4 条例第 8 条第 2 項該当性についての判断 (争点 2)

(1) 条例第 8 条第 2 項の構造

条例第 8 条第 2 項は、「開示請求に係る行政文書に前条第 1 号の情報(特定の個人を識別することができるものに限る。)が記録されている場合において、当該情報のうち、氏名、生年月日その他の特定の個人を識別することができることとなる記述等の部分を除くことにより、公にしても、個人の権利利益が害されるおそれがないと認められるときは、当該部分を除いた部分は、同号の情報に含まれないものとみなして」、部分開示をすべきことを規定している。

(2) 条例第 8 条第 2 号該当性

異議申立人は、「相談結果の処理・留意事項欄は、相談者への助言内容であるとされるが、助言内容によって個人が識別されうるとすれば、例えば親族の実名を挙げて援助を依頼するようにと記載されている場合などくらいしか考えられない。その様な場合でも実名部分は容易に区分して除くことができるはずであるから、不開示とされている 1 行全部が個人情報に当たるとして不開示とすることは許されない」旨主張している。

しかしながら、相談結果の処理・留意事項欄の不開示情報は、前記第 4、3、(2)、ウで述べたとおり、その全体が条例第 7 条第 1 号本文に該当し、同号ただし書ア～ウのいずれにも該当しない情報であり、全体が個人情報である以上、細分化して開示するのに適しない情報と言うべきである。特に、本件の場合、亡くなった相談者の住居がテレビ報道されるなど、実質的に個人が特定されているものと認められるため、実名部分の秘匿等によっても個人識別性が失われることにはならないと判断することが妥当である。

したがって、相談結果の処理・留意事項欄の不開示部分について、条例第 8 条第 2 項に規定する部分開示を行うことは妥当でない。

5 条例第 9 条該当性についての判断（争点 3）

（1）条例第 9 条の構造

条例第 9 条は、「開示請求に係る行政文書に不開示情報（第 7 条第 7 号に該当する情報を除く。）が記録されている場合であっても、公益上特に必要があると認めるときは、開示請求者に対し、当該行政文書を開示することができる」と規定している。不開示情報の規定により保護される利益に優越する公益上の必要性があると認められるときには、実施機関の高度の行政的判断により開示することができるものと解されている。

（2）条例第 9 条該当性

異議申立人は、審査対象情報を開示することの公益上の理由として、生活保護行政の透明性や適正実施の向上への寄与を挙げており、「2005 年から 3 年間連続で生活保護利用から排除された市民が餓死・孤独死するという事件が起きた後、生活保護行政検証委員会を設けるなどして検証を行い、事務手引書を改定するなどされていたにもかかわらず、このような事件が起きたことは、市の生活保護行政に未だ問題が残っていることをうかがわせる」、「今回の事態について、安易に「問題なし」として事態の幕引きをはかることは許されず、市は今後決してこのような痛ましい事件が発生することのないよう、このような事態に至った原因をつぶさに検証し、責任を明確化し、再発防止に向けた改善策をはかるべきである。そのためには、面接記録票のさらなる開示が必須である」、他、種々主張している。

しかしながら、条例第 3 条第 2 項において、「実施機関は、市民の行政文書の開示を請求する権利を十分尊重するようにこの条例を解釈し、及び運用するとともに、個人に関する情報がみだりに公にされることのないよう最大限の配慮をしなければならない」として、情報の公開により個人の権利利益が不当に侵

害されることのないよう最大限の配慮をしなければならないことを定めている。前記第 4、3、(2)、アで述べたとおり、相談記録票の記載事項は全体として、相互に関連性を有する密接不可分の相談者に係る情報であり、相談記録票全体が相談者の個人情報である。また、相談記録票には相談者が行った生活保護受給相談の内容が記載されており、個人情報の中でも極めてプライバシー性が高いものであって、一般的には、開示請求されても全部不開示となるものである。

実施機関はこのような相談記録票について、相談者のプライバシーに配慮しながら報道発表の際に公表された情報について説明責任の観点から一部開示したと説明していることから、本件処分においては、実質的に本条の規定する裁量的開示がなされたものと言うべきである。

したがって、本人及びその親族のプライバシー等の権利利益を優越する公益上の必要性を認められないとして審査対象情報の裁量的開示しなかった実施機関の判断に裁量権の逸脱又は濫用があるとは言えず、審査対象情報について本条に規定する裁量的開示を行うことは妥当でない。

6 結論

以上のことから、当審査会は、実施機関の本件処分において不開示とされた情報について、冒頭の「審査会の結論」のとおり判断した。

以上