

尼崎市情報公開・個人情報保護

審査委員会答申

(答申第37～39号)

(平成28年3月22日)

答 申

第 1 審査委員会の結論

尼崎市長（以下「実施機関」という。）が、平成 27 年 7 月 6 日付け尼介保第 4530 号で行った保有個人情報部分開示決定処分（以下「本件部分開示決定処分 1」という。）平成 27 年 7 月 7 日付け尼法指第 2090 号の 2 で行った保有個人情報部分開示決定処分（以下「本件部分開示決定処分 2」という。）及び平成 27 年 7 月 7 日付け尼高齢第 2460 号の 2 で行った保有個人情報部分開示決定処分（以下「本件部分開示決定処分 3」という。）について、次のとおり判断する。

1 本件部分開示決定処分 1

実施機関が不開示とした決定は妥当である。

2 本件部分開示決定処分 2

実施機関が不開示とした部分のうち、次のものは開示すべきである。その余の部分について不開示とした決定は妥当である。

- (1) 「特別養護老人ホーム 立入調査について 聞き取り内容 1 経緯」の、平成 23 年 12 月 19 日に係る記録のうち「1 行目及び 2 行目」部分
- (2) 「特別養護老人ホーム 立入調査について 聞き取り内容 1 経緯」の、平成 23 年 12 月 22 日に係る記録のうち「1 行目及び 2 行目のうち行頭より 22 字」部分
- (3) 「特別養護老人ホーム 立入調査について 聞き取り内容 4 食事の提供拒否や髪を引っ張る等の行為について」の「1 行目及び 2 行目のうち行頭より 33 字」部分
- (4) 「特別養護老人ホーム 立入調査について 聞き取り内容 6 施設側からの申し出」の「3 行目及び 4 行目のうち行頭より 16 字」部分
- (5) 「特別養護老人ホーム 立入調査について 今後の対応」の「3 行目括弧書」部分
- (6) 「施設介護支援経過」及び「生活状況日誌」に記載されている施設に勤務する医師氏名

3 本件部分開示決定処分 3

実施機関が不開示とした部分のうち、次のものは開示すべきである。その余の部分について不開示とした決定は妥当である。

- (1) 「支援経過記録」の平成 24 年 7 月 27 日に係る記録のうち「入浴介助時の転倒について、死亡 1 か月前の座薬と浣腸の回数が多い理由、常備薬が 70 日分残っていた理由、たんの吸引について、嘱託医による採血の理由、第 3 者委員会の弁護士」に係る部分
- (2) 「支援経過記録」の平成 24 年 8 月 2 日に係る記録
- (3) 「支援経過記録」の平成 24 年 8 月 14 日に係る記録
- (4) 「支援経過記録」の平成 24 年 9 月 14 日に係る記録

(5) 「支援経過記録」の平成24年9月25日に係る記録

第2 異議申立ての趣旨及び理由

平成27年7月8日付け異議申立書、平成27年11月6日付け意見書及び意見陳述において、異議申立人が主張した異議申立ての趣旨及び異議申立理由等は次のとおりである。

1 異議申立ての趣旨

異議申立人が平成27年6月25日付けで尼崎市個人情報保護条例（以下「条例」という。）第13条第1項の規定により行った「介護保険事業担当 法人指導課 高齢介護課の三課において、特別養護老人ホーム に対し、母 の死亡事故に関し実施した調査指導等に関する文書 法人指導課 - 「特養との面談について」(平成24年2月) 高齢介護課「支援経過記録」(平成24年8月前後)」「平成26年10月17日付けで請求者から介護保険事業担当に対する問い合わせについての回答書（相談、報告、受付連絡票）」の保有個人情報開示請求に対し、実施機関が行った本件部分開示決定処分1、本件部分開示決定処分2及び本件部分開示決定処分3を取り消すとの決定を求めるものである。

2 異議申立ての理由

黒ぬりの部分がわからないと真実がわからないことから、不開示とされた部分を開示してほしい。

3 意見書

異議申立人が、審査委員会に提出した意見書の要旨は次のとおりである。

- (1) 亡母が入所していた特別養護老人ホーム（以下「施設」という。）は、明らかに隠しとおせないことに対しては素直に不利なことも回答しているが、露見しないと思われることや、法律に違反していることに関しては虚偽の回答を行っている。実施機関において十分な監査ができていないと強く感じる。介護保険請求の誤請求のほか、タンの吸引・転倒事故などの報告等、施設は実施機関へ虚偽の報告文書を提出している。実施機関は虚偽の報告を真に受けており、ずさんな監査をしているのは明らかである。こちらの調査では他の入所者のけがを一部確認している。施設は行政に報告しているとは思わず、非常に危ない施設であると理解している。
- (2) 行政に対して施設への調査を依頼したのは異議申立人本人であることから、その結果を知る権利はあると思う。また、施設の嘘が未だに隠されているかもしれないことから、不開示部分の開示を求める。事実を明らかにすることにより、今後施設を危ない方向へと向かわせないことにもなるであろうし、また、実施機関においても、建前の監査ではなく、実のある監査指導が可能になると思われる。

4 意見聴取時の主張要旨

- (1) 部分開示決定された文書には不開示部分が多い。現在、施設に勤務する医師を被告として訴訟を

提起している。開示請求し、交付された文書は、黒塗りのまま裁判所に提出している。私の訴えが認められると思っているが、被告側が控訴した場合に備え、黒塗りのされていない文書を用意しておきたい。

- (2) 施設及び施設に勤務する医師ともに虚偽が多く、行政の指導が何も活かされていないと思う。特に、たんの吸引については違法行為であり、刑事罰の対象にもなると考えている。平成23年6月の法改正（平成24年4月1日施行）により、たん吸引を行うためには、50時間の研修受講が必要である等の要件があるにも関わらず、施設においては、平成26年10月まで法の要件を満たさない、違法なたん吸引が行われていた。平成24年2月7日の立入調査は何だったのかという思いを持っている。
- (3) 施設が実施機関に渡している資料には虚偽が多く、今回不開示となった部分の中にも虚偽が含まれていると考えている。
- (4) 開示された文書によると、私は亡母の「看取り」に同意したことになっているが、私は「看取り」に同意したことはない。その結果、母は何の処置もなされずに放置され、高度な脱水症状により死亡した。
- (5) 部分開示文書の中にある施設が作成したと思われる文書について、訴訟の中で、文書送付嘱託を申し立てた結果、施設から裁判所に文書の提出があり、平成23年12月20日～平成24年1月3日の間における診療録については、黒塗りがなされていない状態の文書を見ている。

第3 実施機関の主張要旨

公文書部分開示理由説明書及び意見聴取において、実施機関が主張した部分開示理由は次のとおりである。

1 本件部分開示決定処分1

(1) 保有個人情報部分開示理由説明書の趣旨

本件部分開示決定処分1においては、施設で働く職員の氏名を不開示の対象としている。

条例第14条第3号には、「開示請求者以外の個人情報であって、当該個人情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述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」と規定されており、施設で働く職員個人の氏名は、同条同号に規定する個人情報に該当するため不開示とした。

(2) 意見聴取時の主張要旨

条例第14条第3号に基づき、施設で働く職員の氏名について不開示とした。

2 本件部分開示決定処分2

(1) 保有個人情報部分開示理由説明書の趣旨

ア 異議申立対象文書について

異議申立人から情報提供があったことから、平成24年2月7日に施設に対し、兵庫県高齢

社会課、芦屋健康福祉事務所及び実施機関（介護保険事業担当課、高齢介護課及び法人指導課）（以下「実施機関等」という。）は、合同で立入調査（以下「本件調査」という。）を実施した。本件調査において、事情聴取した内容や指導事項を記録した文書を作成するとともに、施設から関係文書を提出させており、これらが異議申立対象文書である。なお、兵庫県が作成した文書については、実施機関に写しが送付されていることから、実施機関が保有することとなったものである。

イ 介護保険法上の行政指導・勧告内容の公表について

介護保険法第91条の2第2項において、都道府県知事が指定する介護老人福祉施設に対し、同条第1項に該当する場合には勧告を行い、期限内に従わなかった場合はその旨を公表することができると規定されているが、今回のような勧告に至らない指導においては、公表が求められているものではない。したがって、施設から事情聴取した内容については公表しないこととしている。

ウ 施設から事情聴取した内容及び指導内容を記録した文書について

- （ア）施設は実施機関等の事情聴取に対し、真摯に対応しており、施設側に不利益となるおそれのあることについても回答している。当該文書に係る不開示部分は、実施機関等が施設より事情聴取した法人等情報であることから、介護保険法上、公表が求められていない情報を開示することにより施設に対する名誉侵害、社会的評価の低下につながるおそれがあるため、条例第14条第4号アにより不開示とした。
- （イ）施設から事情聴取した内容は施設側より口頭で回答されたもので、実施機関等において正確な事実であると確認したものではない。また、開示することにより行政指導の手法が明らかになる可能性があり、ひいては「違法若しくは不当な行為の発見を困難にするおそれ」がある。さらに、開示した場合、開示請求者が施設へ接触を行い、交渉し、説明を求めるなどにより、施設側の認識に揺らぎが生じ、正確な事実の把握が困難になるおそれがあるため、条例第14条第7号アにより不開示とした。

エ 施設から提出された文書について

施設職員氏名（介護サービス情報公表システムで公表されている施設長名は除く。）については、開示請求者以外の個人情報であり、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ため条例第14条3号により不開示とした。なお、当該文書中には、兵庫県職員が施設より聞き取った内容が記載されているが、当該部分は、ウと同様の理由から条例第14条第4号ア及び第14条第7号アにより不開示とした。

(2) 意見聴取時の主張要旨

- ア 実施機関においては、介護サービス等を実施する事業者（以下「事業者」という。）に対する苦情・相談等があった場合、必要に応じて、事業者に対し任意の事情聴取・立入調査及び指導助言（以下「指導業務」という。）を行っている。本件調査の性質について、当時担当した職員（兵庫県職員、実施機関職員）に確認した結果、本件調査は施設に対する指導業務であった。
- イ 実施機関が指導業務を行うにあたっては、事業者が実施している業務の実態等について、

事業者から詳細な事情聴取を行わなければ、適正かつ的確な指導助言を行うことはできず、事情聴取には格別の強制力はないことから、事業者の協力は必要不可欠である。

ウ 指導業務の内容については実施機関として公表しないこととしており、事業者に対しても公表しないことを伝えている。このような取り扱いにより、実施機関と事業者間の信頼関係が確保され、指導業務を適正かつ的確に行うことができると考えている。

エ 指導業務の内容が開示されると、実施機関と事業者との信頼関係が損なわれ、事業者が率直に事情を述べることをためらい、形式的な陳述にとどまると考えられることから、実施機関が正確な事実を把握できずに、事業者に対して必要な指導助言を行うことが困難になり、指導業務の遂行に支障が生じる。

オ 事業者に対する指導助言を適正に行うことができなくなれば、事業者の業務の質の維持向上は望めないばかりか、低下することも考えられ、サービス利用者の自立支援及び尊厳の保持が困難となるおそれがある。

カ このような理由から、指導業務の内容については、条例第14条第4号イ及び第14条第7号に該当することから不開示とした。

3 本件部分開示決定処分3

(1) 保有個人情報部分開示理由説明書の趣旨

ア 個人名の不開示について

開示請求者以外の氏名であり、特定の個人を識別することができるため条例第14条第3号により不開示とした。

イ 法人情報の不開示について

(ア) 平成24年7月27日の施設への訪問については、当時の担当課である高齢介護課が異議申立人から施設への苦情相談(亡母に対する不適切な介護や、医療行為に疑問をもつが、施設が何も答えてくれない)を受けていたことから、施設の対応を確認するために任意の高齢者相談業務(以下「相談業務」という。)として施設と面談を行ったものである。

(イ) 施設に対する面談記録部分のうち施設関係者から聴取した内容については、介護記録に基づかずに傾聴したことや医学的な知識が必要と思われる内容を簡略化して記載していることから記録者の主観的や憶測の記述もあり、第三者が読むと解釈の違いや誤解を招くおそれがあり、施設に不利益が生じるおそれがあるため、条例第14条第4号により不開示とした。

ウ 事務事業情報の不開示について

記録内容が記録者の主観に基づくものであり、推測の域を超えていない部分を不開示としている。報告書と違い、このような主観に基づく「支援経過記録」の内容がすべて開示されることとなれば、記録者の率直でありのままの意見を記載することが困難となり、「支援経過記録」そのものの形骸化を招くことになり、市民を対象とする相談業務の円滑な遂行に著しい支障があるため、記録の一部を条例第14条第7号により不開示とした。

(2) 意見聴取時の主張要旨

- ア 相談業務における事業者への事情聴取については、実施機関は事業者に対し、何ら強制力を有しているものではない。事業者から聴取した内容については、開示しないという理解に基づく事業者との信頼関係のうえで成り立っているところが大きく、開示が前提になれば、事業者に率直に話をしてもらうことができず、正確な事実の確認が困難になると考えられる。
- イ 正確な事実の確認が困難になれば、事業者に対する指導等を適正に行うことが困難になり、業務に支障が生じる。
- ウ したがって、施設から聴取した内容については、条例第14条第4号イ及び第14条第7号に該当することから不開示とした。

第4 審査委員会の判断

1 判断に当たった審査委員会の基本的な考え方

条例の目的は第1条において「・・・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権利を明らかにすることにより、市政の適正かつ円滑な運営を図りつつ、個人の権利利益を保護することを目的とする。」と規定され、条例第14条で「実施機関は、開示請求があったときは、当該開示請求に係る保有個人情報に次の各号に掲げる情報（以下「不開示情報」という。）のいずれかが含まれている場合を除き、開示請求者に対し、当該保有個人情報を開示しなければならない。」と保有個人情報の原則開示が規定されている。

一方、同条各号においては不開示情報を規定し、保有個人情報開示請求権の保障に対する個人や法人の権利利益の保護、行政の公正かつ円滑な運営を行うこととの調和を図っている。

そこで、本件部分開示決定処分における不開示部分が、条例同条各号に規定する不開示情報に該当するかどうかについて、保有個人情報開示請求に対して原則開示とする考え方及び条例の目的とも照らしながら、個別に判断していくものとする。

2 本件部分開示決定処分1について

- (1) 実施機関は、施設に勤務する職員の氏名について、条例第14条第3号「開示請求者以外の個人情報であって、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（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。）」に該当するとして不開示としている。
- (2) 審査委員会において対象文書を確認したところ、不開示とされた部分は、施設に勤務する職員の氏名であり、条例第14条第3号の個人情報に該当することから、不開示は妥当である。

3 本件部分開示決定処分2について

- (1) 施設から事情を聴取した内容及び指導内容を記録した文書について

ア 実施機関は、指導業務を行うにあたって、事実確認等のために施設から任意の事情聴取を行い、聴取した内容をもとに指導助言を行っている。指導業務の内容が開示されるということに

なれば、実施機関の主張のとおり、今後の指導業務において、事業者が率直に事情を述べることをためらう蓋然性が高くなり、実施機関が事業者の業務内容等に関して正確な事実を把握できず、事業者に対して必要な指導助言を行うことが困難になると考えられる。このような事態が生じることは、指導業務が適正に遂行されるうえで支障となるものである。したがって、不開示とした部分は、条例第14条第7号の「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」に該当することから、不開示は妥当である。

実施機関は、指導業務の内容について、従前から外部に公表しないこととしており、事業者に対しても公表しないことを伝えていることから、事業者も指導業務の内容は公表されないと認識を有している。このことを踏まえると、実施機関等が施設に対して行った指導業務の内容については、双方に開示しないという黙示的な合意があったと考えられる。したがって、実施機関が、施設から事情聴取した内容が記録されている部分は、条例第14条第4号イの「実施機関の要請を受けて、開示しないとの条件で任意に提供されたものであって、法人等又は個人における通例として開示しないこととされているものその他の当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況に照らして合理的であると認められるもの」に該当することから、不開示は妥当である。

イ ただし、異議申立人の亡母の施設における生活状況を客観的に記述している部分については、開示したとしても、実施機関と事業者との信頼関係が損なわれ、今後、事務事業に支障が生じるとまではいえないと考えられることから、当該部分は条例第14条第7号に該当する情報とはいえない。また、当該部分は、条例第14条第4号イに規定される「実施機関の要請を受けて、開示しないとの条件で任意に提供された」情報であるが、「法人等又は個人における通例として開示しないこととされているものその他の当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況に照らして合理的であると認められるもの」とまではいえないと考えられることから、条例第14条第4号イに該当する情報ともいえない。

ウ 異議申立人には、亡母の施設における生活状況が記録された文書が既に開示されており、当該開示文書に記載された内容は異議申立人が了知していることから、異議申立人本人にとって既知の情報といえる。したがって、実施機関が不開示とした部分のうち、異議申立人が既知である内容を記載している部分は、条例第14条第4号イには該当せず、条例第14条第7号にも該当しないことから、開示すべきである。

エ なお、実施機関は兵庫県職員の所属及び氏名について不開示としているが、兵庫県は職員録を販売しており、当該職員録には、職員氏名及び所属が記載されている。したがって、実施機関が不開示とした部分は、条例第14条第3号ただし書アに規定する「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」に該当するから、開示すべきである。

(2) 施設から提出された文書について

ア 実施機関は、施設に勤務する職員の氏名について、条例第14条第3号「開示請求者以外の個人情報であって、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（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。）に該当するとして不開示としている。

イ 審査委員会において対象文書を確認したところ、不開示とされた部分は、施設に勤務する職員の氏名であり、条例第14条第3号の個人情報に該当することから、不開示は妥当である。

ただし、施設に勤務する医師氏名については、厚生労働省が管理する介護サービス情報公表システムにて公表されていることから、当該部分は、条例第14条第3号ただし書アに規定する「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」に該当するから、開示すべきである。

ウ なお、「様の診療録」において不開示とされた施設に勤務する職員の氏名については、異議申立人が意見陳述時に、民事訴訟手続における文書送付嘱託により黒塗りがなされていない状態の文書を見ていると述べていたところである。しかしながら、民事訴訟手続における文書送付嘱託による情報の取得は、条例第14条第3号アに規定する「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」とまではいえないと考えられることから、不開示は妥当と判断したものである。

4 本件部分開示決定処分3について

(1) 開示請求者以外の個人情報について

ア 実施機関は、施設に勤務する職員の氏名について、条例第14条第3号「開示請求者以外の個人情報であって、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（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。）」に該当するとして不開示としている。

イ 審査委員会において対象文書を確認したところ、不開示とされた部分は、施設に勤務する職員の氏名であり、条例第14条第3号の個人情報に該当することから、不開示は妥当である。

(2) 実施機関が施設から聴取した内容を記録した部分について

ア 異議申立人の要望に対して、施設が回答した内容を聴取した部分（平成24年7月27日記録）

（ア）実施機関が不開示とした部分には、異議申立人が施設に対して行った要望について、異議申立人への回答内容が記載されている。

（イ）異議申立人の施設に対する要望については、施設から異議申立人本人に対して回答がなされていることから、回答内容は、異議申立人本人にとって既知の情報といえる。したがって、実施機関が不開示とした当該部分については、条例第14条第4号イには該当せず、条例第14条第7号にも該当しないことから、開示すべきである。

イ 実施機関が施設から聴取した部分について

（ア）平成24年8月2日記録及び8月14日記録

a 不開示部分には、施設に対し、異議申立人から電話連絡があった際の事実及び内容が記載されている。

b 当該内容は、実施機関が主張するような、解釈の違いや誤解を招くおそれがあるものとは考えられず、施設に対する不利益が生じるとは考えられない。したがって、不開示部分を開示したとしても、今後、事業者からの協力が得られなくなるとは考えられないことから、当該部分は条例第14条第7号に該当する情報とはいえない。また、当該部分は、条例第14条第4号イに規定される「実施機関の要請を受けて、開示しないとの条件で任意に提供された」情報であるとしても、上記理由から、「法人等又は個人における通例として開示しないこととされているものその他の当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況に照らして合理的であると認められるもの」とまではいえないと考えられることから、条例第14条第4号イに該当する情報ともいえない。したがって、当該部分については、開示すべきである。

(イ)平成24年9月14日記録及び9月25日記録

a 不開示部分には、施設が異議申立人との対応について、今後は弁護士による対応を検討しているとの記載とともに、異議申立人から電話連絡があった際の対応等が記載されている。

b 当該内容は、実施機関が主張するような、解釈の違いや誤解を招くおそれがあるものとは考えられず、施設に対する不利益が生じるとは考えられない。

c 紛争等の解決にあたって、諸対応を弁護士に依頼することは、社会通念上一般的なものである。本件部分開示決定処分3により開示された情報を見分すると、異議申立人は施設の対応に不満の念を抱いており、要望も行っていることから、施設がこれらの対応を弁護士に任せようとすることは何ら不自然なことではなく、施設に対する不利益が生じる記載とは考えられない。

d したがって、イ(ア)bと同様に、条例第14条第4号イ及び同条第7号に該当する情報とはいえないことから、当該部分については開示すべきである。

(3) 実施機関職員の主観に基づく判断等を記録した部分について

不開示とされた部分を開示した場合、今後、実施機関において、「支援経過記録」を作成する際に、率直でありのままを記載することが困難になると考えられ、その結果、相談業務の適正な遂行に支障が生じると考えられる。したがって、当該部分は、条例第14条第7号の「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」に該当することから、不開示は妥当である。

5 結論

上記の理由により、審査委員会は、「第1 審査委員会の結論」に記載のとおり答申する。

なお、本件については、尼崎市情報公開・個人情報保護審査委員会条例第8条第1項の規定に基づき、審査委員会第1部会において審議を行ったものである。

以 上

(参考)

審 査 の 経 過

	審 査 経 過
平成27年 7月27日	・ 諮問書(諮問第37~39号)を受理
平成27年 8月16日	・ 審査委員会第1部会に付託
平成27年 9月 1日	・ 審議
平成27年10月16日	・ 意見交換会
平成27年11月13日	・ 異議申立人の意見陳述 ・ 実施機関から意見聴取 ・ 審議
平成27年12月21日	・ 審議
平成28年 1月15日	・ 審議
平成28年 3月22日	・ 答申

審査委員会第1部会委員名簿

氏 名	現 職	備 考
村上 武則	大阪大学名誉教授	部会長
津久井 進	弁護士(芦屋西宮市民法律事務所)	
坂井 希千与	弁護士(春名・田中法律事務所)	
黒坂 則子	同志社大学法学部教授	