

奈情審第19号  
平成30年9月27日

奈良市長 仲川元庸様

奈良市情報公開審査会  
会長 佐野 隆

行政文書開示請求部分開示決定処分に対する審査請求について（答申）

平成30年8月3日付け奈総総第129号で諮問のあった下記の件について、別紙のとおり答申します。

記

【諮問：行文第30-2号】

奈良市長（処分庁 福祉部介護福祉課）が行った平成30年4月23日付け奈福介福第37号行政文書部分開示決定通知書による部分開示決定処分に対する審査請求について

(別紙)

答申：行文第 4 0 号

諮問：行文第 3 0 - 2 号

## 答 申

### 第 1 審査会の結論

奈良市長が、平成 3 0 年 4 月 2 3 日付けで行った奈福介福第 3 7 号行政文書部分開示決定通知書による部分開示決定処分は、結論において妥当である。

### 第 2 審査請求の経緯

#### 1 行政文書の開示請求

審査請求人は、奈良市情報公開条例(平成 1 9 年奈良市条例第 4 5 号。以下「条例」という。)第 5 条第 1 項の規定に基づいて、平成 3 0 年 4 月 1 0 日付けで、奈良市長(以下「処分庁」という。)に対して、次の行政文書開示請求(以下「本件開示請求」という。)を行った。

介護老人保健施設 A が届け出た事故報告書のうち、事故発生日が以下のもの。

- (1) 平成 2 8 年 1 月 2 日(介護老人保健施設 A 入所者 B 分)
- (2) 平成 3 0 年 1 月 7 日
- (3) 平成 3 0 年 3 月 1 9 日

#### 2 本件開示請求に対する行政文書

処分庁は、本件開示請求に対し、次の行政文書を対象文書として特定した。

- (1) 介護保険事業者事故報告書 第 1 報 平成 3 0 年 4 月 3 日(平成 3 0 年 4 月 3 日受付 事故発生日 平成 2 8 年 1 月 2 日)(以下「文書 1」という。)
- (2) 介護保険事業者事故報告書 第 1 報 平成 3 0 年 4 月 3 日(平成 3 0 年 4 月 3 日受付 事故発生日 平成 3 0 年 1 月 7 日)(以下「文書 2」という。)
- (3) 介護保険事業者事故報告書 第 1 報 平成 3 0 年 4 月 3 日(平成 3 0 年 4 月 3 日受付 事故発生日 平成 3 0 年 3 月 1 9 日)(以下「文書 3」という。)
- (4) 事故報告の遅延理由(以下「文書 4」という。)

#### 3 処分庁の決定

処分庁は、平成 3 0 年 4 月 2 3 日付けで本件開示請求に対して、次のとおり部分開示決定(以下「本件処分」という。)を行った。

##### (1) 文書 1 から文書 3 まで

ア 開示することができない部分

「責任者職・氏名」の項及び「報告者職・氏名」の項

イ 開示することができない理由

当該事業所の従業者の氏名であり、公にすることにより、特定の個人を識別することができるため、条例第7条第2号に該当する。

(2) 文書1から文書4まで

ア 開示することができない部分

(ア) 文書1から文書3までのうち、「法人名」、「事業所名」、「責任者職・氏名」、「所在地」及び「報告者職・氏名」以外の項目

(イ) 文書4のうち、1行目の一部分から2行目の一部分まで

イ 開示することができない理由

対象者及びその家族の個人に関する情報であって、公にすることにより、特定の個人を識別することができるため。また、当該個人の心身及び生活に関する情報であって、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、なお当該個人の権利利益を害するおそれがあるため、条例第7条第2号に該当する。

(3) 文書4

ア 開示することができない部分

2行目の一部分から4行目の末尾まで

イ 開示することができない理由

法人に関する情報であって、公にすることにより当該法人の権利、社会上の評価その他正当な利益を害すると認められるものであるため、条例第7条第3号に該当する。

4 審査請求

審査請求人は、平成30年7月9日付けで、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定に基づき、奈良市長（以下「審査庁」という。）に対し、本件処分のうち、「第3 審査請求人の主張の要旨」の「1 審査請求の趣旨」に対応する部分を不開示とした部分についての取消しを求める審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

第3 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

本件処分のうち、次の不開示部分のうち、個人名、医療機関名等を除いた部分の全部開示を求める裁決を求める。

(1) 文書1から文書3までの「概要について」の部のうち、次の部分

ア 「日時」の項のうち、発生又は発見のいずれか

イ 「事故の種類」の項（死亡に至った場合は、死亡日）

ウ 「発生経過」の項

- (2) 文書1から文書3までの「事故が発生した要因分析」の項
- (3) 文書1から文書3までの「再発防止に向けての今後の対応」の項
- (4) 文書4

## 2 審査請求の理由

審査請求人から提出された審査請求書における審査請求人の主張を要約すると、審査請求の理由はおおむね次のとおりである。なお、審査請求人は、審査庁に対して反論書の提出及び当審査会に対して口頭による意見陳述の申出はしなかった。

- (1) 不開示の範囲を厳格に判断し、より広く開示するよう求める。
- (2) 条例第7条第2号の規定のように、特定の個人を識別することができる部分を除けば、個人の権利・利益を害するおそれはないと考えられ、また当該不開示部分は、マスキングで容易に区分できる。
- (3) 記述内容を吟味する手間を惜しんだり、開示範囲の判断を下す責任を回避したりするために、広範囲を一律に黒塗りにすることは、情報公開制度の目的に反する。
- (4) 「1 審査請求の趣旨」の(1)から(4)までの情報を、社会全体で共有することは、介護事業者や市民が、より安全な介護サービスを提供したり、受けたりすることに資する。
- (5) 「1 審査請求の趣旨」の(1)アについて、事故の発生の瞬間を目撃されていたか、時間が経過したのちに発見されたのかを開示したからといって、対象者の氏名等の個人情報が開示となっている文書の中では、特定の個人を識別できたり、当該個人の権利・利益を害することにはならないと考える。
- (6) 「1 審査請求の趣旨」の(1)イについて、介護事業者が奈良市に報告すべき事故の種類は、「奈良市介護保険事故報告事務取扱要領」（以下(6)及び(8)において「要領」という。）に規定され、かつ公にされている。介護保険事業者事故報告書を開示請求しようとする者は、それらの事故報告書が作成・提出されたからには、要領に規定された項目に該当する事故が発生したということを当然ながら認識している。よって、対象者個人が特定されないようマスキング処理した上で事故の種類を開示するならば、当該個人の権利・利益を害するおそれはないと考える。
- (7) 「1 審査請求の趣旨」の(1)ウ、(2)及び(3)について、現に発生した介護施設における事故の具体例を示した教訓であり、これらの情報が、市民や介護に関わる人々に広く行き渡ることは、他の介護施設において類似の事故の発生を防ぐための指針を策定する端緒にもなり得るという点で社会的意義を有

するものとする。対象者のプライバシーを十分に配慮した上で、当該情報が持つ公益性を適正に評価するべきとする。

- (8) 「1 審査請求の趣旨」の(4)について、奈良市によって名づけられた表題から、当該事業者が数年にわたり、要領に定める事故報告を怠っていた言い訳を述べた文書であると推察される。当該事業者を含む各事業者に対して、要領に定められている事故が発生した場合は、必ず事故報告書を提出するよう、定期的に、再三再四にわたり周知徹底を図っているという奈良市の主張からすると、当該事業者が要領及び事故報告書の提出の必要性を知らなかったとは考えにくいと言える。

審査請求人は、①複数件の事故が未報告であったこと、②審査請求人が当該事業者から奈良市への事故報告書の写しを求めたとき、当該事業者は事故報告書の未提出の事実をうやむやにするかのような対応であったこと、③審査請求人から半ば促される形で事故報告書を提出したこと、といった当該事業者の態度から、事故報告書の提出の必要性を認識しながら、あえてしなかった疑いが濃厚であると感じている。そうならば、要領第6条第2項第2号に該当するおそれもある。

よって、一連の行政文書は全面的に開示されるべきであり、それでもなお、事故報告書の提出が遅れた理由に正当性があるのなら、当該事業者の社会上の評価を低下させないためにも、むしろ開示すべきである。

また、宛先、作成者、日付等最低限の体裁も調べられていない文書をそのまま受理し、公文書とする市の姿勢にも疑問を呈する。

#### 第4 処分庁の説明の要旨

処分庁による弁明書及び当審査会での口頭による説明を要約すると、不開示理由はおおむね次のとおりである。

##### 1 文書1から文書3までについて

- (1) 文書1から文書3までのうち、「責任者職・氏名」の項及び「報告者職・氏名」の項以外の不開示部分には、対象者やその家族の個人に関する情報が含まれている。「法人名」、「事業所名」、「事業所所在地」及び「事故発生日」については、本件処分が開示しており、当該対象者と特別の関係にある者、例えば、近親者や当該介護老人保健施設の従業者等であれば、保有している他の情報と相互に照合することにより、特定の個人を識別できると考えられる。

また、不開示部分には、当該対象者の事故に関する具体的な事項が記載されており、その内容は、当該対象者個人の人格と密接に関連し、一般的に他

人に知られたくない、他人に公にされたくない情報であると考えられることから、当該対象者がその流通をコントロールすることが可能である情報であると言える。

- (2) 以上の理由により、これらの情報を公にすると、たとえ当該対象者の氏名等を不開示としても、他の情報と照合することにより当該対象者を識別することができること、及び当該対象者個人の権利利益を害するおそれがあると認められるため、条例第7条第2号に基づき不開示とした。

## 2 文書4について

文書4は、当該介護保険事業者が、文書1から文書3までの提出が遅延した理由を説明する目的で作成した文書であり、当該事業者内部の事情や内容とするものである。これを公にすることは、当該事業者の信用又は社会的評価に影響し、当該事業者の正当な利益を害すると認められるため条例第7条第3号に基づき不開示とした。

## 3 補足

本件処分について、次のとおり補足する。

- (1) 審査請求人は、本件開示請求において、特定の個人である当該対象者が特定の介護老人保健施設において事故にあった内容を記載した文書の開示を求めているが、情報公開制度は、何人に対しても、開示請求の目的の如何を問わず、開示請求を認める制度であるから、開示決定等の判断に当たっては、開示請求者の目的は考慮されないと解される。

- (2) 世田谷区情報公開審査会が平成23年8月24日付けで世田谷区長に対する答申で次のように判断している。

ア 事故報告書及びその添付文書は公表することを前提にして作成されたものではないため、一般的な事故の概要や事故への対応に関する記載のほか、事故にあった介護サービス利用者の日常の心身状況や既往症、事故後の心身状況、施設の応急処置や医療機関の治療内容等があるままに記載されていることから、その内容は極めて個人的な介護サービス利用者のプライバシーに係る情報が含まれている文書である。

イ 実施機関が不開示とした個人の既往症、要介護度等及び事故後の本人の身体状況、医療機関の診察内容等は、医療機関におけるカルテと同様に介護サービス利用者のプライバシーに係る情報であり、特定の個人を識別することはできないとしても、公にすることにより、個人の権利利益を害するおそれがあると認められる。

ウ 指定介護サービス事業者を選定する際の有用な情報となり得るものであるが、そのことをもって「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」に該当するとまで認めることはできない。

## 第5 審査会の判断

審査会は、審査請求人及び処分庁双方の主張を踏まえ、本件事案について審査した結果、次のとおり判断した。

### 1 本件不開示部分の不開示情報該当性について

#### (1) 条例第7条第2号の該当性について

ア 条例第7条第2号本文は、「個人に関する情報であつて、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。）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」を不開示情報として規定している。

なお、同号本文に規定する「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」とは、当該情報単独では特定の個人を識別することができないが、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ものについても、個人識別情報として不開示情報とする趣旨であり、照合の対象となる「他の情報」には、一般人が通常入手し得る情報だけでなく、仮に当該個人の近親者、地域住民等であれば保有している又は入手可能であると通常考えられる情報も含まれると解される。

また、同号本文は、特定の個人を識別することはできない情報であっても、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のあるものも個人に関する情報の不開示情報の要件としており、例として、個人の人格、内心若しくは心身状態に関する情報、基礎年金番号のような不正利用被害のおそれのある番号等の情報又は個人の著作物等財産権その他個人の正当な利益を害するおそれのある情報が考えられる。

このほか、同号ただし書において、「ア 法令等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、身体、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」及び「ウ 当該個人が公務員等である場合において、当該情報と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」が記録されている行政文書については、同号本文に該当するものであつても開示しな

ければならない旨規定している。

イ 当審査会が文書1から文書3までを見分したところ、特定の個人である当該対象者の当該介護老人保健施設における事故に係る報告書であって、当該対象者について「法人名」、「事業所名」、「責任者職・氏名」、「所在地（住所及び電話番号）」、「報告者職・氏名」、「サービスの種類」、「対象者（氏名、性別、年齢、生年月日及び被保険者番号）」、「認定区分」、「認知症高齢者の日常生活自立度」、「事故の概要について（発生した日時、場所、種類及び発生経過）」、「事故の発生後の対応（受診日・医療機関、所在地、傷病名、対象者の状態、家族への連絡説明の内容、家族の反応、経過及び損害賠償に関する経過）」、「事故が発生した要因分析」、「再発防止に向けての今後の対応」及び「その他特記事項」が記録されていることを確認した。

また、文書4の1行目の一部分から2行目の一部分までを見分したところ、当該対象者及びその家族に関する情報が記録されていることを確認した。

ウ まず、文書1から文書3までのうち、「責任者職・氏名」、「報告者職・氏名」、「対象者（氏名、性別、年齢、生年月日及び被保険者番号）」及び当該対象者の家族の氏名並びに文書4の1行目の一部分から2行目の一部分までについては、いずれも当該対象者を特定できる情報であり、特定の個人が識別される情報と認められる。

次に、文書1から文書3までのウ以外の部分については、その情報によっては当該情報単独のみを開示した場合であっても、当該対象者である個人を識別することができるとは必ずしも認められないものもある。しかし、介護保険サービスを提供している介護老人保健施設の運営には多数の関係者が関わっており、施設で従事する職員や利用者、その家族のほか、利用者の自宅及び事業所の周辺に居住する地域住民の目に常に触れる状況にあるなど、各施設の利用者個人についての一定の情報を有する者が一定人数存在する状況にある。こうしたことから、当該介護老人保健施設に関する情報など一般に入手可能な他の情報と組み合わせることにより、当該介護老人保健施設で事故にあった当該対象者である個人が識別される可能性が高い。

また、一般的に事故に係る情報は、個人の心身の状況、体力、健康状態等に関する情報であり、通常他人に知られたくない情報に該当すると認められ、これらの情報が当該対象者の意思に関係なく公にされることは、当該対象者に、不快感や不安感を与えるなど当該対象者の権利利益を害するおそれがある情報である。

エ したがって、文書1から文書3まで及び文書4の1行目の一部分から2行目の一部分までの不開示部分は、条例第7条第2号本文に該当する。

そして、いずれの情報も、法令等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でもないから、同号ただし書アには該当しない。

また、これらの情報は、指定介護サービス事業者を選定する際の有用な情報となり得るものであるが、そのことをもって同号ただし書イに規定する「人の生命、身体、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」に該当するとまで認めることはできない。

(2) 条例第7条第3号の該当性について

ア 法人その他の団体（国、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人を除く。以下「法人等」という。）又は事業を営む個人には社会の構成員として自由な事業活動が認められ、その活動を通じて社会全体の利益に寄与している。そのため、その適正な活動は、社会の維持存立と発展のために尊重され、保護されなければならないものである。

そこで、条例第7条第3号は、公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害すると認められるものを不開示とする趣旨である。

ここでいう「権利、競争上の地位その他正当な利益を害すると認められるもの」とは、法人等の生産・技術・販売上のノウハウ、運営方針、人事、財務、労務管理等の情報で、公にすることにより、法人等の事業活動が損なわれると認められるもの及び公にすることにより法人等の名誉が侵害され、又は社会的評価が低下するものをいい、必ずしも経済的利益の概念でとらえられないものを含むものと解されている。

ただし、これらの法人等の事業活動によって生ずる人の生命、身体若しくは健康への危害又は生活若しくは財産の侵害から、これらの法益を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報は、不開示情報から除くこととするものである。

イ 当審査会が文書4の2行目の一部分から4行目の末尾までを見分したところ、文書1から文書3までの提出が遅れた理由が記載されていることを確認した。

こうした情報は、通常公表されない内部管理に属する情報であり、本来、法人が自主的・自律的に公開するか否かを決定されるべきものであると考えられる。これを処分庁において当該事業者の意思とは無関係に公にすることは、当該事業者の自主性・自律性を損ない当該事業者の事業運営に支

障を及ぼし、正当な利益を害すると認められる。

したがって、文書4の2行目の一部分から4行目の末尾までの不開示部分は、条例第7条第3号に該当する。

## 2 本件処分についての検討

ところで、本件開示請求は、「第2 審査請求の経緯」の「1 行政文書の開示請求」で述べたように、特定の個人である当該対象者が特定の介護老人保健施設において事故にあった内容を記載した文書の開示を求めたものである。これに対し、処分庁は、「第2 審査請求の経緯」の「2 本件開示請求に対する行政文書」のとおり対象行政文書を特定し、本件処分を行った。

一般に、特定の個人に係る事故に関し、当該事故があった事実を開示されると、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ため、当該事故があった事実は条例第7条第2号の不開示情報に該当すると認められる。

そして、開示請求により求められた文書について、その存否を明らかにすることにより条例第7条第2号の不開示情報を開示することとなる場合には、条例第10条の規定により、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否することができるものに該当することとなる。

そうしたところ、本件処分による不開示部分は、当審査会が「1 本件不開示部分の不開示情報該当性について」で判断したとおり、条例第7条第2号及び第3号の不開示情報に該当すると認められる。

したがって、本件開示請求についてその対象行政文書の存否を答えることは、当該対象者である個人が当該介護保健施設において事故があったか否かを明らかにするものと認められ、その存否を答えるだけで不開示情報を開示することとなるため、本件開示請求は条例第10条の規定により本件開示請求を拒否し、不開示とすることができるものであった。

## 3 まとめ

処分庁は、本件開示請求に対し対象文書を特定し本件処分を行っているが、本来は存否応答拒否することができるので、記載内容の大半部分を不開示とした本件処分は結論において妥当であると認められ、冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり判断する。なお、審査請求人のその余の主張は、いずれも当審査会の判断を左右するものではない。

## 第6 審査会の審査経過

当審査会における審査経過は、次のとおりである。

年 月 日	審 査 経 過
平成30年 8月 3日	審査庁から諮問を受けた。
平成30年 8月31日	平成30年度第2回審査会 1 審査請求についての概要説明を受けた。 2 処分庁から口頭による説明を受けた。 3 事案の審議を行い、答申のとりまとめ作業を行った。
平成30年 9月21日	平成30年度第3回審査会 1 事案の審議を行った。 2 答申の最終確定を行った。
平成30年 9月27日	審査庁に対して答申を行った。

○ 奈良市情報公開審査会委員（敬称略）

氏 名	役 職 名	備 考
杵崎 のり子	奈良学園大学客員教授	
佐野 隆	帝塚山大学教授	会 長
藤次 芳枝	弁護士	会長職務代理者
戸城 杏奈	弁護士	
浜口 廣久	弁護士	