

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 2 年 10 月 5 日付け大福祉船分第 482 号及び令和 3 年 1 月 27 日付け大福祉船分第 807 号により諮問のありました件について、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 8 月 17 日付け大福祉船分第 331 号及び同年 11 月 4 日付け大福祉船分第 576 号により行った部分開示決定（以下、順に「本件決定 1」及び「本件決定 2」といい、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 1 に掲げる情報を開示すべきであり、また、別表 2 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る。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 7 月 3 日及び同年 10 月 21 日に、条例第 17 条第 1 項の規定に基づき、実施機関に対し、「相続人として、平成 28 年特定日の亡き母の事故報告書及び特定介護保険施設への実地指導の亡き母に関する部分」の開示を求める旨の開示請求（以下「本件各請求」という。）をそれぞれ行った。

2 本件各決定

実施機関は、本件各請求に係る保有個人情報を「『介護保険事業者事故報告書（平成 28 年特定日受付分）』及び『実地指導結果報告書（平成 28 年特定日実施分）』の 2 件のうち、開示請求者に関する部分」と特定した上で、条例第 23 条第 1 項に基づき、「介護保険事業者事故報告書（平成 28 年特定日受付分）」のうち「個人（施設管理者）の印影」、「実地指導結果報告書（平成 28 年特定日実施分）」のうち「個人の氏名・役職・職種・個人（事業所職員）の印影」及び「事業所職員から聴取した家族の状況についての情報」を開示しない理由をそれぞれ別表 3 のとおり付して、本件各決定を行った。

3 審査請求

審査請求人は、令和 2 年 9 月 15 日に本件決定 1 を不服として、同年 12 月 28 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、順にそれぞれ「本件審査請求1」及び「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 本件審査請求1の趣旨及び理由

平成28年8月5日付け大福祉船分第775号と同じ請求をしているのに開示されていない部分がある為。

その部分も開示してください。

平成28年8月5日付け大福祉船分第775号と決定の内容がちがう為。

2 本件審査請求2の趣旨及び理由

空白、マスキング箇所があまりにも多いので。

開示して下さい。

平成28年に第16条裁量的開示、部分的開示第23条第1項

平成28年に開示している箇所もあるのだから、もらえているのだから。

(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。)

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 介護保険における事業者指導について

大阪市が行う介護保険においては、介護保険法(平成9年法律第123号)の規定に基づき、介護事業所が介護保険法に基づき適正に事業運営されているかを定期的に確認する目的の实地指導のほか、虐待通報や介護報酬の不正請求などの通報があった際にも現地調査及び实地指導を行っている。

審査請求人は、介護保険法に規定される認知症対応型共同生活介護を行う施設(グループホーム)(以下「本件施設」という。)での審査請求人の母の死亡に関して、本件施設における虐待が原因で死亡したのではないかとその内容を実施機関に通報した。当該通報を受けた実施機関が本件施設に対し事故報告書の提出を指導し、また实地指導として現地調査を行った経過記録をまとめており、審査請求人は、当該公文書に記載された保有個人情報の開示請求を行ったものである。

2 本件各決定の理由

対象情報の特定について

本件各請求に係る対象情報の特定に当たっては、各開示請求書の「事故報告書及び实地指導の亡き母に関する部分」との記載より「介護保険事業者事故報告書(平成28年特定日受付分)」と「实地指導結果報告書(平成28年特定日実施分)」を特定し、その内容において審査請求人の個人情報の記載がある部分を本件各請求に係る対象情報として特定し、他の部分は白抜きとした。

本件各決定において非開示とした情報について

ア 介護保険事業者事故報告書（平成 28 年特定日受付分）

本件各請求に係る情報のうち、「介護保険事業者事故報告書（平成 28 年特定日受付分）」（以下「本件文書 1」という。）は、介護保険事業所において事故が発生した場合、利用者の家族と市町村に報告等を行うことが厚生労働省令及び大阪市要綱で定められているものであり、事故の対象者の情報、経緯、家族への報告及び再発防止策などが記載されている。

実施機関はこのうち、上記(1)で特定した情報の部分について、個人（施設管理者）の印影を黒塗りしたうえで開示した。

イ 実地指導結果報告書（平成 28 年特定日実施分）

本件各請求に係る情報のうち、「実地指導結果報告書（平成 28 年特定日実施分）」（以下「本件文書 2」という。）は、大阪市介護保険事業者等指導実施要領に規定された市長への報告様式であり、実地指導に至った経緯、実地指導の内容及び実地指導の結果が記載されている。また添付資料は、虐待通報に対する実地指導の調査報告様式の「実地指導時調査報告書」（以下「本件文書 3」という。）と介護記録（以下「本件文書 4」といい、本件文書 1 から本件文書 4 までをあわせて「本件各文書」という。）である。

実施機関はこのうち、上記(1)で特定した情報の部分について、個人の氏名、役職、職種、個人（事業者職員）の印影、事業所職員から聴取した家族の状況についての情報を黒塗りしたうえで開示した。

ウ 本件各決定における非開示部分の条例第 19 条第 2 号該当性について

本件各決定で開示しないこととした部分のうち、「個人の氏名、役職、職種及び個人（事業所職員）の印影」については、開示請求者以外の個人に関する情報であって、当該情報そのものにより又は他の情報と照合することにより、特定の個人を識別される情報又は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ことから、条例第 19 条第 2 号に該当するものと判断した。

本件各決定で開示しないこととした部分のうち、「個人（施設管理者）の印影」については、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形状や記述により特定の個人を識別できるものであり、また、開示することにより偽造あるいは転用され当該個人の権利利益を害するおそれも認められ、氏名は公にする慣行があるが、印影まで公にする慣行はないため、同号ただし書アに該当せず、同号ただし書イ及びウにも該当しないことから、条例第 19 条第 2 号に該当するものと判断した。

エ 本件各決定における非開示部分の条例第 19 条第 6 号該当性について

本件各決定で開示しないこととした部分のうち、「事業所職員から聴取した家族の状況についての情報」については、家族の状況について事業所より詳細に聴取した内容であるが、その内容が審査請求人の認識と異なる場合もあり得ることから、開示することで事業所との間でトラブルが発生するなど今後の事業所職員が

らの情報提供に委縮が生じ、正確な情報が寄せられなくなることが十分見込まれ、本市が行う「高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律」（平成 17 年法律第 124 号。以下「高齢者虐待防止法」という。）の立入調査に係る事務の目的を達成し、公正、円滑に遂行するため、これらの事務の性質上、その適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、条例第 19 条第 6 号に該当するものと判断した。

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、市民の基本的人権を擁護し、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 本件各請求に係る保有個人情報について

本件文書 1 について

本件文書 1 は、本件施設から実施機関宛ての当該事業所内で発生した事故に係る記録であり、「サービスの種類」、「利用者（対象者） 氏名・性別・生年月日・住所・電話番号・被保険者番号・要介護度等」、「事故の概要 発生年月日時・発生場所・事故の種類・事故の内容」、「事故時の対応 対処の方法・治療等を行った医療機関名・所在地・治療等の内容」、「事故後の対応 利用者の状態・家族等への報告・説明・損害賠償に関する状況」、「再発防止に向けての今後の対応」及び「その他の特記事項」の各欄で構成されている。

本件文書 2 について

本件文書 2 は、実施機関が大阪市介護保険事業者等指導実施要領に基づき行った本件施設への実地指導の内容及び結果に係る記録であり、「法人名」、「事業所所在地」、「実施年月日及び実施時間」、「実地指導場所」、「対象事業所（対象サービス種別）」、「実地結果」及び「通報内容確認結果」の各欄で構成されている。

本件文書 3 について

本件文書 3 は、実施機関が本件施設に実地指導を行った際の現地確認調査内容の報告資料として、本件文書 2 の添付資料であり、「1 事業所」、「2 対応日時」、「3 担

当者」、「4 事業者対応者」、「5 サービス種別」、「6 苦情概要」、「7 現地確認調査内容」、「8 調査結果」及び「9 指導事項」の各項目で構成されている。

本文書 4 について

本文書 4 は、審査請求人の母に係る本件施設での介護についての特定月の記録であり、「月日」、「時間」、「介護記録」及び「印」の各欄で構成されている。

3 争点

審査請求人は、本件各文書において実施機関が審査請求人に係る保有個人情報に該当しないため本件各請求の対象外とした部分（以下「本件対象外部分」という。）について、相続人である審査請求人に係る保有個人情報であるとして開示すべきであると主張して争っている。

また、審査請求人は、本件各決定を取り消し、本文書 1 で非開示とされた「施設管理者の印影」、本文書 3 及び本文書 4 で非開示とされた「個人の氏名・役職・職種・事業所職員の印影」並びに本文書 3 で非開示とされた「事業所職員から聴取した家族の状況についての情報」（以下あわせて「本件各非開示部分」という。）を開示すべきと主張しているのに対し、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、本件各審査請求の争点は、本件対象外部分の審査請求人に係る保有個人情報該当性並びに本件各非開示部分の条例第 19 条第 2 号及び第 6 号該当性である。

4 死者に関する情報に係る個人情報について

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。

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。

5 本件対象外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

当審議会で本件対象外部分を見分したところ、次に掲げるとおり、全体として審査請求人の母に係る記載がある情報であるが、その一部に審査請求人本人に係る個人情報の記載があることが認められる。

本件文書 2 の「通報内容確認結果」における「調査結果」は、審査請求人の通報内容に対する調査結果の記載であることから、本件文書 3 の「8 調査結果」と同内容であり、審査請求人本人に係る記載部分であると認められる。また、本件文書 3 の「家族の状況」においては、審査請求人の母の家族として審査請求人本人に係る記載が認められた。

したがって、実施機関は、本件対象外部分のうち、本件文書 2 の「通報内容確認結果」及び本件文書 3 の「7 現地確認調査内容(2)の(イ)【家族の状況】」を審査請求人本人に係る保有個人情報として、特定すべきである。

また、本件文書 4 において、実施機関が開示した部分のうち「月日」欄が空白である部分が認められる。当該開示した部分の記録月日は、本件対象外部分の「月日」欄に記載があることから、実施機関は、別表 2 に掲げる情報を審査請求人本人に係る保有個人情報として、特定すべきである。

本件対象外部分のうち、上記(1)を除く、審査請求人本人に係る個人情報の記載がなく審査請求人の母に係る記載部分については、審査請求人の母に係る当該介護施設における事故の調査記録及び本件施設が審査請求人の母に行った介護の記録であり、審査請求人の母の情報であると同時に審査請求人本人の情報であると認められる事情は認められない。

したがって、本件対象外部分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、実施機関が本件各請求の対象外としたことは、妥当である。

6 条例第19条第 2 号及び第 6 号の基本的な考え方について

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。」は原則的に非開示とすると規定しているが、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。

7 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

本件文書 1 で非開示とされた部分は、介護施設管理者の印影であり、開示することにより偽造等当該個人の権利利益を害する場合があると認められ、実施機関によれば、介護施設管理者の氏名は公にする慣行があるが、印影を公にする慣行はないとのことであるから、条例第 19 条第 2 号ただし書アに該当せず、かつ、その性質上ただし書イ及びウにも該当しない。

本件文書 3 の「4 事業者対応者」及び「7 現地確認調査内容(2)の(ア)(イ)」で非開示とされた部分並びに本件文書 4 で非開示とされた部分のうち別表 1 に掲げる情報を除く部分は、審査請求人以外の個人の氏名等であり、審査請求人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、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又は審査請求人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、なお当該個人の権利利益を害するおそれがあるものと認められることから、条例第 19 条第 2 号本文に該当し、またその性質上、同号ただし書ア、イ、ウのいずれにも該当しない。

本件文書 4 で非開示とされた部分のうち別表 1 に掲げる情報は、審査請求人の家族の情報であることから条例第 19 条第 2 号本文に該当するが、当該情報は審査請求人が本件施設職員に対して申述した内容であることから、条例第 19 条第 2 号ただし書アに該当する。

本件文書 3 の「7 現地確認調査内容(2)の(イ)【家族の状況】」で非開示とされた部分は、審査請求人の母の家族の状況について、本件施設の職員から聴き取った内容であり、それらには当該職員の率直な所見が含まれていることが認められる。当該非開示部分を開示することにより、介護施設事業所職員等の関係者が介護施設の適正な運営に関わる実施機関への情報提供に萎縮が生じ、正確な情報が実施機関に提供されなくなるなど、高齢者虐待防止法の立入調査に係る事務及び介護施設の適正運営に係る業務の遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められる。

したがって、条例第 19 条第 6 号に該当する。

8 審査請求人の主張について

審査請求人は、平成 28 年に本件各請求と同内容を求めた請求に対して開示された部分について、本件各決定では開示されていないため開示を求めると主張しているが、当審議会は、本件各決定の決定時点での適法性・妥当性を判断するものであり、また、過去の決定が本件各決定の適法性・妥当性に関係する事情は認められないことから、審査請求人の当該主張は審議会の上記判断を左右するものではない。

9 結論

以上により、第 1 記載のとおり、判断する。

(答申に関与した委員の氏名)

委員 金井美智子、委員 岡澤成彦、委員 塚田哲之、委員 野田崇、
委員 村田尚紀、委員 玉田裕子、委員 上田健介

別表 1

項番	文書名	該当箇所
1	介護記録	4 ページ 19:00 の「介護記録」欄の 2 行目

本件各文書ごとにページ数を割り振っている。

別表 2

項番	文書名	該当箇所
1	実地指導結果報告書	2 ページ「通報内容確認結果」欄の「調査結果」
2	実地指導時調査報告書	2 ページ「7 現地確認調査内容」(2)の(イ)【家族の状況】1 行目及び 9 ～ 11 行目まで
3	介護記録	・ 2 ページ「月日」欄の 1 ～ 3 行目まで ・ 3 ページ「月日」欄の 10 ～ 22 行目まで ・ 4 ページ「月日」欄の 1 ～ 5 行目まで ・ 5 ページ「月日」欄の 1 ～ 4 行目まで ・ 6 ページ「月日」欄の 4 ～ 16 行目まで及び 19 ～ 29 行目まで ・ 7 ページ「月日」欄の 1 ～ 14 行目まで及び 16、17 行目

本件各文書ごとにページ数を割り振っている。

別表 3

【本件決定 1】

開示しない理由	条例第 19 条第 2 号に該当 (説明) 「個人の氏名・役職・職種・個人の印影」については、開示請求者以外の個人に関する情報であって、当該情報そのものにより又は他の情報と照合することにより、特定の個人を識別される情報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。 条例第 19 条第 6 号に該当 (説明) 「事業所職員から聴取した家族の状況についての情報」については、本市の機関等が行う事務又は事業の目的を達成し、公正、円滑に遂行するため、これらの事務又は事業の性質上、その適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため。
---------	---

【本件決定 2】

開示しない理由	条例第 19 条第 2 号に該当 (説明) 「施設管理者の印影」については、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形状や記述により特定の個人を識別できるものであり、また、開示することにより偽造あるいは転用され当該個人の権利利益を害するおそれ認められ、氏名は公にする慣行があるが、印影まで公にする慣行はないため、同号ただし書アに該当せず、同号ただし書イ及びウにも該当しないため。 「個人の氏名・役職・職種・事業所職員の印影」については、開示請求者以外の個人に関する情報であって、当該情報そのものにより又は他の情報と照合することにより、特定の個人を識別される情報又は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。 条例第 19 条第 6 号に該当 (説明) 「事業所職員から聴取した家族の状況についての情報」については、本市の機関等が行う事務又は事業の目的を達成し、公正、円滑に遂行するため、これらの事務又は事業の性質上、その適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため。
---------	---

(参考) 調査審議の経過 令和 2 年度諮問受理第 121 号及び第 180 号

年 月 日	経 過
令和 2 年 10 月 5 日	諮問書の受理 (令和 2 年度諮問受理第 121 号)
令和 3 年 1 月 27 日	諮問書の受理 (令和 2 年度諮問受理第 180 号)
令和 3 年 5 月 27 日	実施機関から意見書の収受
令和 3 年 11 月 12 日	調査審議
令和 4 年 1 月 31 日	調査審議 (審査請求人口頭意見陳述)
令和 4 年 3 月 14 日	調査審議
令和 4 年 6 月 1 日	調査審議
令和 4 年 7 月 6 日	調査審議
令和 4 年 8 月 3 日	調査審議
令和 4 年 9 月 7 日	調査審議
令和 4 年 10 月 12 日	調査審議
令和 4 年 11 月 9 日	調査審議
令和 5 年 3 月 31 日	答申