

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申
(答申第315号)

平成16年8月4日

横情審答申第315号

平成16年8月4日

横浜市長 中田 宏 様

横浜市情報公開・個人情報保護審査会

会 長 三 辺 夏 雄

横浜市の保有する情報の公開に関する条例第19条第1項の規定に
基づく諮問について（答申）

平成15年9月18日福高施第250号による次の諮問について、別紙のとおり答申します。

「介護保険サービス事故報告書（平成13年6月6日供覧）、介護保険事業者事故報告書（平成13年8月10日供覧）、介護保険事業者事故報告書（平成13年9月3日供覧）、介護保険事業者事故報告書（平成13年12月3日供覧）及び介護保険事業者事故報告書（平成14年3月14日供覧）」の一部開示決定に対する異議申立てについての諮問

答 申

1 審査会の結論

横浜市長が、「介護保険サービス事故報告書（平成13年6月6日供覧）、介護保険事業者事故報告書（平成13年8月10日供覧）、介護保険事業者事故報告書（平成13年9月3日供覧）、介護保険事業者事故報告書（平成13年12月3日供覧）及び介護保険事業者事故報告書（平成14年3月14日供覧）」を一部開示とした決定のうち、別表に示した部分を非開示とした決定は妥当であるが、その余の部分については開示すべきである。

2 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、「介護保険サービス事故報告書（平成13年6月6日供覧）」（以下「文書1」という。）、「介護保険事業者事故報告書（平成13年8月10日供覧）」（以下「文書2」という。）、「介護保険事業者事故報告書（平成13年9月3日供覧）」（以下「文書3」という。）、「介護保険事業者事故報告書（平成13年12月3日供覧）」（以下「文書4」という。）及び「介護保険事業者事故報告書（平成14年3月14日供覧）」（以下「文書5」という。以下文書1から文書5までを総称して「本件申立文書」という。）の開示請求に対し、横浜市長（以下「実施機関」という。）が、平成15年4月7日付で行った一部開示決定の取消しを求めるというものである。

3 実施機関の一部開示理由説明要旨

本件申立文書は、横浜市の保有する情報の公開に関する条例（平成12年2月横浜市条例第1号。以下「条例」という。）第7条第2項第2号に該当するため一部を非開示としたものであり、その理由は、次のように要約される。

本件申立文書のうち、利用者の氏名・生年月日・住所・被保険者番号・年齢・要介護度・既往症等の状況・傷病名、利用者の家族の氏名、他の施設利用者の氏名、記載者の職・氏名（事業所管理者を除く。以下同じ。）、事故の発生場所のうち居室番号等の利用者が特定される部分並びに事故の内容、事故発生の経緯及び対処等、連絡した関係機関、医療機関（所在地、名称）、治療概要、利用者の状況（入院先、病状等）、家族への説明状況、損害賠償保険適用の有無、今後の再発防止策及びその他特記事項等に記録された利用者の状況等が記録された部分については、特定の個人を識別することができるため、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、本号に該当し、

非開示とした。

なお、文書4のうち、事故時の対応（連絡した関係機関名・所在地）について、非開示としたが、記録されているものが、公の医療機関であって、横浜市の医療機関は施設が大規模であり、個人を特定できないと判断されるため、開示する。

4 異議申立人の一部開示決定に対する意見

異議申立人（以下「申立人」という。）が、異議申立書及び意見書において主張している本件申立文書の一部開示決定に対する意見は、次のように要約される。

- (1) 個人名以外の非開示部分の開示を求める。
- (2) 特定の個人が識別されるものを非開示の理由としているが、識別できない情報も含めて非開示にしている。
- (3) 介護保険制度の下では、利用（希望）者は自己責任で事業者・施設等を選択することになっている。選択に当たっては、イ．どのような事故が起きているのか、ロ．事故に際し、現場で又はどのような医療機関でどう対処されるのか、ハ．損害賠償保険の適用状況、ニ．再発防止にどう取り組むのか、ホ．家族等への対応、等の情報が大切であるから、開示すべきである。
- (4) 自宅での生活が困難になった介護保険対象者は、当然施設入所を考える。それが介護老人福祉施設（特別養護老人ホーム）である場合には、おそらくそこが「終のすまい」となる。したがって、入所する本人はもとより、その家族、親族にとっても、そこがどのような施設であるかは真剣に検討しなければならない重要な問題である。平穏無事な日々を期待しながらも、いったん事故がおきたならどのような対応、対処をする施設なのかを知ることは、介護保険法のうたっている利用者の選択権を保障する上で、最も重要な情報であり、広く市民に公開されるべきである。
- (5) 申立人は、もとより、事故にあった利用者個人が特定できるような情報を求めているものではないので、利用者氏名、住所、被保険者番号については開示を求めるものではない。しかし、一部開示決定では、個人情報理由にあまりに広い範囲の情報を非開示としており、その点について見直しを求める。開示を求めるものは、前記の氏名等の直接個人を識別しうる情報以外のもの、すなわち、利用者の既往症、最近の様子、事故の発生場所、事故時の利用者の状況、対応、医療機関、治療内容、家族への説明内容等事故の内容及びそれに対する対応に係る事実経過の記載部分全般である。

- (6) 非開示とされた情報は、利用者の個人特定情報を非開示とすれば、それ自体としては、個人識別情報ではない。個人の識別可能性については次の点に考慮すべきである。横浜市には65歳以上の人65万人、要支援・要介護者が6万人以上もあり、その規模からいって、容易に個人が特定されることはない。介護保険法の運用基準により、職員及び職員であったものは、正当な理由なく業務上知り得た入所者又はその家族の秘密を漏らしてはならないこととされている。したがって、氏名等を開示しなければ、当該個人の属性や事故の内容と対応を開示しても個人が識別できる情報とはならない。
- (7) 一部開示理由説明書では、個人が識別できる情報でなくとも「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があるもの」にもあたるとしている。しかし、一体どの情報までが個人識別情報で、どれが「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」として非開示とするのかが特定されていない。これでは適切な反論が困難である。そもそも、実施機関自身がどこまでがどちらに当たるかわからないまま、とにかく第2号を適用としてひっくるめて非開示としたのではないかと疑わざるを得ない。

もともと、「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」との規定は、情報公開法に規定されたことから条例にも導入されたものだが、その概念が不明確であるとの批判が立法過程で強くされていた。個人が識別されないにもかかわらず、「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」場合はきわめて例外的なものに限られるはずである。例としては、手紙や日記など、本来本人や特定の相手方のみに見せるようなものを想定していたようであり、公的機関への報告のようなものはこれに当たるものではない。単に疾病状況や生活状況が書かれているというだけで「個人の権利利益を害するおそれがあるもの」にあたるとはいえない。その文書の性格自体が私的なもので公開になじまないものであることが想定されているのであり、そのような特殊な文書でない以上、これには該当せず、非開示は認められない。

5 審査会の判断

(1) 介護保険サービス事故報告に係る事務について

介護保険サービスを提供する事業者は、介護保険法（平成9年法律第123号）第5章事業者及び施設の各条項に定められた基準に従い、都道府県知事の指定を受けなければならない。指定を受けた事業者は、利用者に対するサービスの提供により事故が

発生した場合には、指定居宅サービス事業者は「指定居宅サービス等の事業の人員、設備及び運営に関する基準」（平成11年3月31日厚生省令第37号）により、市町村、当該利用者の家族及び当該利用者に係る居宅介護支援事業者に連絡を行うとともに、必要な措置を講じなければならないと規定されている。このことについては、指定介護老人福祉施設については、「指定介護老人福祉施設の人員、設備及び運営に関する基準」（平成11年3月31日厚生省令第39号）により、介護老人保健施設については「介護老人保健施設の人員、施設及び設備並びに運営に関する基準」（平成11年3月31日厚生省令第40号）により、指定介護療養型医療施設については「指定介護療養型医療施設の人員、設備及び運営に関する基準」（平成11年3月31日厚生省令第41号）により、同様に規定されている。

横浜市では、これらの基準に基づき、各介護保険事業者に対して事故報告書の提出を求め、事故に係る状況を把握するとともに、当該事業者の対応状況に応じて、必要な指導を行うなど、事故の再発防止に努めている。

(2) 本件申立文書について

本件申立文書は、特定の介護保険事業者が利用者へのサービス提供に際して事故が起こった際に、横浜市へ提出された事故報告書の平成13年度分である。

様式については、平成12年4月1日の介護保険制度開始当初は定めがなく、横浜市が介護保険サービス事故報告書（以下「旧様式」という。）の様式を定めて、平成12年11月30日付「介護保険サービスの提供に伴う事故報告について」（横浜市福祉局）により、横浜市居宅介護支援事業者等連絡会等で各事業者に対して通知している。その後、横浜市が、新たに定めた「介護保険事業者における事故発生時の報告の取扱い要領」（介護保険事業者事故報告書（以下「新様式」という。）の規定を含む。）を平成13年6月29日付福事第112号「介護保険事業者における事故発生時の報告の取扱い要領について」により、横浜市居宅介護支援事業者等連絡会等で各事業者に対して通知している。

このような経過から、文書1は旧様式を使用してそれに別紙が添付されており、文書2から文書5までは新様式を使用していることが認められる。

事故報告書には、事業所名、所在地、電話番号、FAX番号、管理者名、記載者名、事故が発生したサービスの種類、事故の種類、利用者（氏名、住所、年齢）、事故の状況（日時、場所、事故の内容、事故発生の経緯及び対処等、連絡した関係機関）、治療の状況（医療機関（所在地、名称）、治療概要）、事故後の状況（利用者の状況

(入院先、病状等)、家族への説明状況、損害賠償保険適用の状況)、今後の再発防止策等が記録されている。

これらの情報に加えて、旧様式には、利用者の生年月日・既往症等の状況、その他特記事項が、新様式には、法人名、事業所番号、記載者職、利用者の被保険者番号・要介護度が記録されている。

(3) 条例第7条第2項第2号の該当性について

ア 条例第7条第2項第2号本文では、「個人に関する情報・・・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」については開示しないことができると規定し、また、ただし書では、「ただし、次に掲げる情報を除く。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、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(国家公務員法(昭和22年法律第120号)第2条第1項に規定する国家公務員(独立行政法人通則法(平成11年法律第103号)第2条第2項に規定する特定独立行政法人の役員及び職員を除く。)、独立行政法人等(独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律(平成13年法律第140号)第2条第1項に規定する独立行政法人等をいう。以下同じ。))の役員及び職員並びに地方公務員法(昭和25年法律第261号)第2条に規定する地方公務員をいう。)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」と規定している。

イ 実施機関は、本件申立文書のうち、利用者の氏名・生年月日・住所等、他の施設利用者の氏名、事故の内容、事故発生の経緯及び対処等、治療概要、利用者の状況等に記録された事故にあった利用者の状況等が記録された部分については、本号に該当するとしているので、その妥当性について検討する。

ウ 行政文書に記録された個人に関する情報について、本号で規定する「特定の個人を識別することができるもの」の該当性を判断するに当たっては、当該特定の個人について一定の情報を有する周辺の関係者等ではない一般人において、

特定の個人が識別されるおそれがあるかどうかを基準とすること（以下「一般人基準」という。）が原則である。

しかし、現在、社会全体として、介護保険サービスに対する関心は高く、各介護保険サービス事業所において発生する事故などの動向には高い関心を持っているのが現状である。また、介護保険サービスを提供している事業所の運営に福祉ボランティアが多数関わっていたり、施設に出入りする利用者及び家族や利用者を送迎する施設の車の動向等が、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（以下「特定周辺者」という。）が、利用者や事業所の周辺に一定人数存在する状況にある。

そして、特定の介護保険サービス事業所に入所又は通所している利用者の人数は、一部の大規模な施設を除いて、多くの施設では数十人の規模であることから、当該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、事故にあった利用者個人が識別される可能性が高いものとなっている。

このような状況の下、本件申立文書に記録されている介護保険サービスの特定の利用者の事故に関する情報について、一般人基準をそのまま適用して個人識別性を判断すると、特定周辺者から開示請求された場合には、個人識別性を有しないとして開示される情報と、特定周辺者が有する情報を組み合わせられることにより、事故にあった利用者個人が識別されるおそれがあると考えられる。

したがって、現時点においては、本件申立文書の本号該当性を判断するに当たって、特定周辺者によって事故にあった利用者個人が識別されるおそれがあるかどうかによって判断せざるを得ないものとする。以下、当該基準にしたがって判断する。

エ 本件申立文書のうち、利用者の氏名・生年月日・住所・被保険者番号、他の施設利用者の氏名及び記載者の氏名については、利用者、他の施設利用者及び施設職員の個人に関する情報であって、当該情報それ自体から、特定の個人を識別することができるものであるから、本号本文に該当する。

オ 本件申立文書のうち、利用者の年齢については、利用者の個人に関する情報であって、本件申立文書に記録されている他の情報など、一般に入手可能な他の情報と照合することによって、特定の個人を識別することができるものであ

ることから、本号本文に該当する。

カ 本件申立文書のうち、記載者の職、利用者の既往症等の状況、要介護度、傷病名、並びに事故の内容、事故発生の経緯及び対処等、連絡した関係機関、医療機関（所在地、名称）、治療概要、利用者の状況（入院先、病状等）、家族への説明状況、損害賠償保険適用の有無、今後の再発防止策及びその他特記事項等（利用者の氏名及び他の施設利用者の氏名を除く。）については、上記工及びオで、本号本文に該当すると判断した情報を非開示とすることにより、本件申立文書に記録されている他の情報など、一般に入手可能な他の情報と照合しても、特定の個人を識別することができるものとは認められないことから、本号本文に該当しない。

キ 次に、上記工及びオで本号本文に該当すると判断した情報について、本号ただし書の該当性を検討する。

(ア) まず、本件申立文書のうち、前記工及びオで本文に該当すると判断した情報については、いずれも、法令等により公にすることが規定されているものではなく、また、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く、ただし書アには該当しない。

(イ) 次に、ただし書イの該当性について検討する。

そもそも、介護保険制度は、介護保険制度の利用者が自己の責任で介護保険事業者・サービスを選択するものであることから、各介護保険事業者及び提供されるサービスの内容に関する情報は、介護保険制度の利用者にとって重要な情報である。

しかしながら、現時点においては、介護保険制度の利用者にとって必要な各介護保険事業者及び提供されるサービスの内容に関する情報が、容易に入手できる状況にあるとはいえない。

このような状況のもと、各介護保険指定事業者が介護保険制度の利用者へのサービス提供の際に発生した事故について横浜市へ提出した事故報告書に記録されている 事故の概要・事故の発生状況、 事故発生時及び事故後の施設、医療機関の対応、 連絡した関係機関、 利用した医療機関、 損害賠償保険の適用状況、 家族への説明状況、 施設の今後の再発防止策等の情報は、介護保険制度の利用者にとっては、事業者やサービスを選択するために有用な情報である。

そして、介護保険事業者は各事業所において事故が発生した場合、速やかに市町村等に連絡を行うことが介護保険法の運営基準により定められていること、事業所における事故発生の実を明らかにすることは各事業者の適正な施設運営やサービスの提供を図る観点から社会的要請であること、事故発生時の各事業者における対応は、介護保険制度の利用者の生命、健康に係る重要な情報であることから、事故報告書に記録されたこれらの情報は、できる限り明らかにしていくことが必要であると考えます。

しかし、事故報告書には、事故にあった利用者本人及びその家族等、特定の個人を識別することができる情報が含まれているため、事故にあった利用者本人及びその家族等の個人の権利利益に配慮しながら開示の該当性について検討していくことが求められる。

また、前記カにおいて、本号本文に該当しないため、開示すべきと判断した部分には、事故の概要・事故の発生状況や事故発生時及び事故後の施設、医療機関の対応等の介護保険制度の利用者が事業者やサービスを選択する際に参考となる情報が含まれており、当該情報が開示されることにより介護保険制度の利用者にとって必要な情報は提供されることとなると考えられる。

したがって、以上のことを踏まえると、前記エ及びオで、事故にあった利用者本人及びその家族等の個人が識別されるため、本号本文に該当すると判断した情報については、前記カで本号本文に該当しないと判断した情報とともに公にすることが、必要であるとはいえない。

(4) 介護保険事業者に係る情報の提供について

介護保険制度については、平成12年4月から制度の運用が始まり、介護保険制度の利用者が自らの責任で、サービスの提供を受ける介護保険事業者を選択することから、事業者を選択する際の判断材料となる事業者に関する基礎的な情報の提供が必要とされているが、現在、このような情報の提供が十分になされているとはいえない状況にある。そのため、本件異議申立てのように、事故報告書に対して、開示請求がなされる事態が生じている。

そして、事業者における安全管理の徹底、事業所運営の透明性を高めることによる市民からの信頼の確保、他の事業所の安全管理上の重要な情報の提供による事故の防止などの観点から、事故にあった利用者本人及びその家族のプライバシーの保護に最大限の配慮をしつつ、介護保険事業におけるサービス提供に係る事故を公表するこ

とは社会的要請である。

また、独立行政法人福祉医療機構が、福祉保健医療、介護保険及び障害者支援費制度における関連情報を提供するための総合的な情報ネットワークシステムとして運用している「WAM NET」（ワムネット）において、介護保険事業者などに先行して痴呆性高齢者グループホームを対象に行われている第三者評価情報や介護保険事業者に関するサービスの種類や定員等の基礎的な情報を掲載して情報提供を行ったり、厚生労働省が全ての介護保険事業者に関する事実情報の提供の制度化の検討や実施を進めており、横浜市においても、痴呆性高齢者グループホーム等に関する第三者評価情報の提供などの取組を進めている。

このような社会の動向などを踏まえつつ、当審査会としては、実施機関において、早急に、各介護保険事業者の介護保険サービスの提供時に発生している事故の概要や、それに対する各事業者や医療機関を含む関係機関の対応等に関する情報を積極的に提供していくべきであると考えます。

(5) 結 論

以上のとおり、実施機関が非開示とした情報のうち、別表に示した部分を条例第7条第2項第2号に該当するとして非開示とした決定は妥当であるが、その余の部分については開示すべきである。

別表

実施機関が非開示とした情報のうち、当審査会が、条例第7条第2項第2号に該当し、開示しないことができる判断した部分

番号	文書名	事故発生年月日	項目	非開示情報	
1	介護保険サービス事故報告書（平成13年6月6日供覧）	平成13年6月1日	記載者名	記載者氏名	
			利用者	氏名	氏名
				生年月日	生年月日、年齢
				住所	住所
			事故の状況	事故の内容	利用者氏名
別紙の記録		利用者氏名、他の施設利用者の氏名			
2-1	介護保険事業者事故報告書（平成13年8月6日供覧）	平成13年8月6日	1 事業所の概要	記載者職氏名 記載者氏名	
			2 対象者(利用者)	氏名	氏名、年齢
				被保険者番号	被保険者番号
				住所	住所
3 事故の概要	事故の内容	利用者氏名			
2-2	介護保険事業者事故報告書（平成13年8月10日供覧）	平成13年8月5日	1 事業所の概要	記載者職氏名 記載者氏名	
			2 対象者(利用者)	氏名	氏名、年齢
				被保険者番号	被保険者番号
				住所	住所
			3 事故の概要	事故の内容	他の施設利用者の氏名
6 再発防止に向けての今後の対応		他の施設利用者の氏名			
3	介護保険事業者事故報告書（平成13年9月3日供覧）	平成13年8月25日	1 事業所の概要	記載者職氏名 記載者氏名	
			2 対象者(利用者)	氏名	氏名、年齢
				被保険者番号	被保険者番号
				住所	住所
			3 事故の概要	事故の内容	利用者氏名
6 再発防止に向けての今後の対応		利用者氏名			
4-1	介護保険事業者事故報告書（平成13年12月3日供覧）	平成13年11月28日	1 事業所の概要	記載者職氏名 記載者氏名	
			2 対象者(利用者)	氏名	氏名、年齢
				被保険者番号	被保険者番号

4 - 2		平成 13 年 11 月 29 日	1 事業所の概要	記載者職氏名	記載者氏名
			2 対象者 (利用者)	氏名	氏名、年齢
				被保険者番号	被保険者番号
			住所	住所	
4 - 3		平成 13 年 11 月 30 日	1 事業所の概要	記載者職氏名	記載者氏名
			2 対象者 (利用者)	氏名	氏名、年齢
				被保険者番号	被保険者番号
				住所	住所
			3 事故の概要	事故の内容	利用者の氏名
6 再発防止に向けての今後の対応策		利用者の氏名			
5	介護保険事業者事故報告書 (平成 14 年 3 月 14 日供 覧)	平成 14 年 3 月 9 日	1 事業所の概要	記載者職氏名	記載者氏名
			2 対象者 (利用者)	氏名	氏名、年齢
				被保険者番号	被保険者番号
				住所	住所

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成15年9月18日	・実施機関から諮問書及び一部開示理由説明書を受理
平成15年10月23日	・異議申立人から意見書を受理
平成15年10月24日 (第22回第二部会) 平成15年10月31日 (第22回第一部会)	・諮問の報告
平成16年3月19日 (第284回審査会)	・部会で審議する旨決定
平成16年4月2日 (第32回第一部会)	・審議
平成16年4月16日 (第33回第一部会)	・審議
平成16年4月30日 (第34回第一部会)	・審議
平成16年5月21日 (第35回第一部会)	・審議
平成16年6月4日 (第36回第一部会)	・実施機関から事情聴取 ・審議
平成16年6月18日 (第37回第一部会)	・審議
平成16年7月2日 (第39回第一部会)	・審議
平成16年7月16日 (第40回第一部会)	・審議