

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申

(答申第 5 9 3 号)

平成 2 1 年 7 月 1 7 日

横 情 審 答 申 第 593 号
平 成 21 年 7 月 17 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20年11月19日神サ第3243号による次の諮問について、別紙のとおり答申します。

「2007年度の沢渡三ツ沢地域ケアプラザにおける相談内容の中、権利擁護関係
を除く相談内容の分かる相談記録の開示」の非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、「2007年度の沢渡三ツ沢地域ケアプラザにおける相談内容の中、権利擁護関係を除く相談内容の分かる相談記録の開示」を非開示とした決定は、妥当である。

2 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、「2007年度の沢渡三ツ沢地域ケアプラザにおける相談内容の中、権利擁護関係を除く相談内容の分かる相談記録の開示」（以下「本件申立文書」という。）の開示請求（以下「本件請求」という。）に対し、横浜市長（以下「実施機関」という。）が、平成20年9月24日付で行った非開示決定（以下「本件処分」という。）の取消しを求めるというものである。

3 実施機関の非開示理由説明要旨

本件申立文書については、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）第2条第2項に規定する行政文書が存在しないため非開示としたものであって、その理由は次のように要約される。

- (1) 横浜市地域ケアプラザが実施する事業のうち総合相談支援事業は、地域の高齢者が、住み慣れた地域で安心してその人らしい生活を継続していくことができるようにするため、どのような支援が必要かを把握し、地域における適切なサービス、関係機関及び制度の利用につなげる等の支援を行うものであり、具体的には、初期段階での相談対応及び専門的・継続的な相談支援、その実施に当たって必要となるネットワークの構築、地域の高齢者の状況の実態把握を行うものである。

地域住民の相談を受け必要な情報を提供することや、必要に応じたサービス等の提供に関する調整を行うことは、横浜市地域ケアプラザの業務であり、横浜市沢渡三ツ沢地域ケアプラザ（以下「本件地域ケアプラザ」という。）においても行うべき業務の範囲として、「横浜市沢渡三ツ沢地域ケアプラザ指定管理者が扱う業務に関する基本協定書」（以下「協定書」という。）第2章第9条に定められている。

相談を受けた本件地域ケアプラザでは、相談の内容を記録した相談記録票を作成し、四半期ごとに区役所に提出する事業報告書において、その対象者、相談者、相談内容、援助内容等の件数を別の定められた様式によって報告することになっている（協定書第5章第35条）が、福祉・保健等に関する相談及び情報の提供並びに福

社サービス・保健サービス等の提供に関する調整は、本件地域ケアプラザの本業務であることから、その相談記録1件1件の相談内容及びその調整について、書類で横浜市に報告することにはなっていない。

- (2) 本件請求の対象行政文書については、その名称及び内容を開示請求書の記載のみからは明確に特定できなかつたため、請求者に電話で確認した上で、本件地域ケアプラザにおいて初回相談を受けたときの相談記録票（以下「初回相談記録票」という。）であると特定した。
- (3) 上記で述べたように、相談業務は指定管理者が行う本件地域ケアプラザの業務であり、相談の記録である初回相談記録票も本件地域ケアプラザで作成し保管しているため、実施機関において本件請求に係る行政文書は保有していない。また、異議申立人（以下「申立人」という。）は、「相談内容について口頭で報告は受けているとのことであり、それがまったく記録されないということは考えがたい。」と主張しているが、「口頭でのやり取り」とは、その相談内容への具体的対応についての、本件地域ケアプラザから行政に対しての相談であり、相談内容そのものの報告ではないため、その内容を文書として記録し、保存しているものではない。また、本件地域ケアプラザで行われるカンファレンスにおいて事例として相談内容が提示されることがあるが、個人情報の流出防止のため持ち帰りはせず、その場で本件地域ケアプラザ職員によって回収され、廃棄をしている。

したがって、本件請求に係る行政文書は作成、又は取得しておらず保有していないため、非開示とした。

4 申立人の本件処分に対する意見

申立人が、異議申立書、意見書及び意見陳述において主張している本件処分に対する意見は、次のように要約される。

- (1) 本件申立文書の特定について、実施機関は、開示請求書の記載では明確に特定できなかつたため、申立人に電話をして「初回相談記録票」と特定したという。しかし、申立人はそのような応答はしておらず、対象文書を限定したつもりはない。あくまで「2007年度の沢渡三ツ沢地域ケアプラザにおける相談内容の中、権利擁護関係を除く相談内容の分かる相談記録」に当たるものすべての開示を求めているものであり、もし「初回相談記録票」以外に請求対象文書があるのなら、それについても特定し開示非開示の決定をすべきである。また、実施機関が請求対象文書を特定するにあたり、不明な点について電話確認をしたのみであることにも問題があった

と考える。

- (2) 指定管理者の情報公開については、指定管理者制度の導入に伴い、指定管理者に一般的な情報公開の義務付けをするだけでなく、例えば藤沢市のように指定管理者を情報公開の実施機関に入れる、逗子市のように指定管理者の情報については指定した市の機関に情報公開請求ができ、その場合市の機関は指定管理者に情報を提出させることとするなどのさまざまな工夫がされ、市の機関に請求する場合と同様の保護が図られるよう配慮がされている。しかし、横浜市は、指定管理者自身の情報公開に委ねてしまったのである。この点で、指定管理者に関して横浜市の情報公開制度は不備といわざるを得ない。
- (3) 本件処分において実施機関から開示を受けることができなかつたため、申立人は、別途、本件地域ケアプラザの指定管理者である社会福祉法人若竹大寿会（以下「本件指定管理者」という。）に対して情報公開請求をしたところ、本件指定管理者からは費用の請求書とともに「総合相談票」が一部開示されたが、その経過から次のような問題点が指摘できる。
- ア 請求手続や窓口が知られていない。指定管理者に情報公開請求ができることは一般に知られていないし、その手続、受付窓口も明示されておらず、請求用紙もなかった。
- イ 心理的に利用しにくい。近隣の住民にとっては、その施設を利用するかもしれないが、施設に手間をかける引け目も感じ、直接請求することに消極的になる。
- ウ 非開示理由の説明がない。開示等決定書あるいはそれに代わる通知はなく、一部開示とされても、何を基準に、どういう理由で非開示なのか説明がない。
- エ 行政処分ではないので、不服申立てもできないようである。少なくとも、不服申立てについての説明は何もなかった。
- オ 開示に係る費用が高額である。内容として作業時間や作業人数が記載されているが、それが金額にどうつながるのかについて何の説明もない。結果として文書1枚当たり100円近くになっており、情報公開制度のコピー代としては高額に過ぎる。市に対して公開請求する場合との違いは大きい。
- (4) このような問題は指定管理者制度導入の当初から指摘されていたものであるが、本件の経緯を見る限り、その後も進展はないようである。上記のように、指定管理者まかせの情報公開では、請求者は大きな不利益を被るのであり、こうした事態を最小限にするためには、条例改正も必要であるが、現行条例の解釈上も、指定管理

者の業務の中でももともと市の業務自体として行っていた分野に関して作成された文書は、指定管理者のものであると同時に市のものであると解して、情報公開条例の適用対象とすべきである。このように解するなら、当該文書も実施機関が作成・保管するものとして請求の対象となる。

- (5) 横浜市に報告される文書について、実施機関は、本件地域ケアプラザにおける相談内容の報告については行政文書を作成、取得していないという。しかし、相談内容について口頭で報告は受けているとのことであり、それがまったく記録されないということは考えがたい。横浜市が監査を行う立場であることからしても、行政組織内で文書による引継ぎがされていないことは無責任きわまるものであり、あり得ないことである。また、本件地域ケアプラザから市に四半期ごとに報告がなされるということであるから、その中に本件の対象となる文書が含まれていないのかについても検証すべきである。

5 審査会の判断

(1) 横浜市地域ケアプラザについて

横浜市地域ケアプラザは、市民の誰もが地域において健康で安心して生活を営むことができるように、地域における福祉活動、保健活動等の振興を図るとともに、福祉サービス・保健サービス等を身近な場所で総合的に提供するため、横浜市地域ケアプラザ条例（平成3年9月横浜市条例第30号。以下「ケアプラザ条例」という。）に基づき設置されている。横浜市地域ケアプラザにおいて実施する福祉・保健等に関する相談及び情報の提供並びに福祉サービス・保健サービス等の提供に関する調整等の事業の実施については、地方自治法（昭和22年法律第67号）第244条の2第3項の規定に基づき定められたケアプラザ条例第4条により、指定管理者に行わせるものとされている。

なお、横浜市では、現在、指定管理者制度の運用に関する、市の原則・方針を提示することにより、公の施設の管理運営の持続的改善を進め、各施設の設置目的をより効果的かつ効率的に達成することを目的として、指定管理者制度運用ガイドラインの策定作業を行っている。公表されている素案では、情報公開条例の趣旨にのっとり、各指定管理者が「情報公開規程」を作成し、それに基づいて各指定管理者自身が情報開示請求等に対し適切に対応しなければならない旨を、協定により規定することとしていることが見受けられる。

(2) 本件申立文書について

横浜市地域ケアプラザで実施する業務のうち、総合相談支援事業は、高齢者が地域で安心してその人らしい生活を継続していくことができるよう、地域における関係者とのネットワークを構築するとともに、高齢者の心身の状況や生活の実態、必要な支援等を幅広く把握し、相談を受けて、地域における適切な保健・医療・福祉サービスや、適切な機関又は制度につなげる等の支援を実施するものである。

本件申立文書は、本件地域ケアプラザにおける2007年度の相談内容の分かる相談記録（権利擁護関係を除く。）である。

(3) 本件申立文書の不存在について

ア 実施機関は、本件申立文書を作成し、又は取得しておらず、保有していないと主張しているため、当審査会では、平成21年6月5日に実施機関から事情聴取を行ったところ、次のとおり説明があった。

(ア) 本件申立文書については、請求者に請求の趣旨を電話確認した上で、本件地域ケアプラザにおける相談内容の記録としては、本件地域ケアプラザが相談を受けた際に作成している相談記録票の1枚目である初回相談記録票が請求の趣旨に最も適合する文書であると判断したが、当該文書は本件指定管理者が作成し、本件地域ケアプラザにおいて保管しているものであり、実施機関では当該文書を取得しておらず、保有していない。なお、相談記録票は、以後、当該相談事案についての継続的な対応の記録のため2枚目以降の継続用紙が添付されることもあるが、そもそもの相談内容が端的に記録されているのは初回相談記録票である。

(イ) その他、市の担当ケースワーカーと本件地域ケアプラザとは、日常的に密接に電話等で連絡を取り合っており、当然、本件地域ケアプラザにおける具体的な相談事案に関して助言をすることもあるが、そのような日常的な口頭でのやり取りについて市側で逐一記録してはいない。

(ウ) また、本件地域ケアプラザで行われる、市の担当ケースワーカーも同席する事例カンファレンスにおいて、検討事例として相談内容が示されることもあるが、それらの資料についてはその場で回収され、市側で持ち帰ることはない。

イ 当審査会は、以上を踏まえ、次のように判断する。

(ア) 本件処分について、実施機関は、本件申立文書は本件地域ケアプラザで「総合相談票」との名称で作成している相談記録票の1枚目（初回相談記録票）であると特定し、本件申立文書は実施機関では作成し又は取得していないため保

有しておらず、また、その他本件開示請求に係る行政文書についても、作成し又は取得しておらず保有していないとしている。

(イ) まず、相談記録票について見ると、当該文書は、横浜市の指定管理施設である本件地域ケアプラザにおいて、介護保険法（平成9年法律第123号）第115条の44第1項第3号に基づく総合相談支援事業の実施に伴い作成されているものである。市と本件指定管理者との間で平成18年8月14日付で締結された協定書第9条及び別表1により、総合相談支援等の業務は、本件指定管理者が行う業務と規定されている。そのため、相談記録票については、初回の記録票であるか2枚目以降の継続用紙であるかを問わず、本件指定管理者が自身の業務として作成し保有しているものであり、市には提出されないため、実施機関では取得していないとの説明は不合理なものではない。

(ウ) 次に、申立人の主張する四半期報告書について見ると、協定書第35条に基づき、市が定めた様式により、本件指定管理者から市に対して提出されているものである。当審査会が当該文書を見分したところ、総合相談支援の実績に関しては、居宅介護支援、訪問介護といった属性別に相談件数が記載されているほか、主な相談内容例として「月の途中で要支援から要介護になった場合の請求業務はどうなるか」等の例示が記載されていた。

しかし、四半期報告書については、本件処分に先立ち行われた別の開示決定により、既に実施機関が申立人に対して開示した事実が見受けられた。そのため、実施機関が、本件処分を行うに当たり、今回はどのような文書を求めているのかを電話確認した上で、相談内容に関して属性別の件数と要旨の例示のみが記載されている四半期報告書について、本件開示請求の対象ではないと判断したことは首肯できるものである。

(I) なお、本件地域ケアプラザと市の担当ケースワーカーの間では、日常的に密接な連携がされており、本件地域ケアプラザにおける相談業務に関しても、市から助言等が随時なされている。しかし、そうであるからといって、本件指定管理者自身の業務として行っている相談の内容について、逐一市が記録すべき制度上の必然性もないため、相談内容に関する口頭でのやり取りについて記録は作成していないとの実施機関の説明は、不合理なものではない。

(オ) その他、本件地域ケアプラザにおける相談内容が分かる文書について、市が作成又は取得しているというべき事由を見出すことはできなかった。

(4) 結論

以上のとおり、実施機関が、本件申立文書は作成し又は取得しておらず、保有していないため非開示とした決定は、妥当である。

(第三部会)

委員 藤原静雄、委員 青木孝、委員 早坂禧子

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成20年11月19日	・実施機関から諮問書及び非開示理由説明書を受理
平成20年11月27日 (第136回第一部会) 平成20年11月28日 (第138回第二部会) 平成20年12月5日 (第71回第三部会)	・諮問の報告
平成21年12月25日	・異議申立人から意見書を受理
平成21年3月6日 (第76回第三部会)	・審議
平成21年4月3日 (第77回第三部会)	・審議
平成21年4月17日 (第78回第三部会)	・審議
平成21年5月15日 (第79回第三部会)	・異議申立人の口頭意見陳述 ・審議
平成21年6月5日 (第80回第三部会)	・実施機関から事情聴取 ・審議
平成21年6月19日 (第81回第三部会)	・審議
平成21年7月3日 (第82回第三部会)	・審議