

平成 2 3 年度 答 申 第 1 号

(平成 2 3 年 1 2 月 1 9 日)

宝塚市個人情報保護・情報公開審査会

答 申 第 1 号

平成23年12月19日

宝塚市長 中川 智子 様

宝塚市個人情報保護・情報公開審査会

会長 荏 原 明 則

宝塚市個人情報保護条例第42条に基づく諮問について（答申）

平成23年（2011年）3月24日付け宝塚市諮問第4号により諮問を受けた「介護施設からの異議申立人の母に関する報告書及び市での内部資料・高齢者虐待防止法に基づく調査・報告内容に関する文書」の保有個人情報開示決定に係る異議申立てについて、当審査会は慎重に審査した結果、次のとおり答申します。

1 審査会の結論

宝塚市長が、「介護施設からの異議申立人の母に関する報告書及び市での内部資料・高齢者虐待防止法に基づく調査・報告内容に関する文書」を含む保有個人情報の開示請求に対して、

① 作成していない文書について、文書不存在を理由として不開示を決定した処分は妥当である。

② 既に公開、開示を行った存在する文書について、文書不存在を理由として不開示を決定した処分は誤りである。

したがって、一律に文書不存在を理由に不開示とした決定を取り消し、請求文書のうち存在するものについては、改めて開示不開示を判断して決定を行うべきである。

また、文書が存在しない請求に対しては、文書が存在しないことの合理的な理由を付して不開示決定をすべきである。

2 異議申立ての趣旨

本件異議申立ては、異議申立人（以下「申立人」という。）が宝塚市個人情報保護条例（以下「条例」という。）第17条に基づき請求した「介護施設からの異議申立人の母に関する報告書及び市での内部資料・高齢者虐待防止法に基づく調査・報告内容に関する文書」に対して、宝塚市長（以下「実施機関」という。）が平成22年（2010年）11月10日付け宝介保第921号（別表1の5）により行った不開示決定（以下「本件決定」という。）を取り消し、当該文書について開示することを求めるものである。

3 異議申立ての理由

申立人が異議申立書及び口頭による意見の陳述等で主張している異議申立ての理由は、次のとおりである。

- (1) 申立人は、故人である母が、介護施設（以下「施設」という。）でショートステイサービスを受けている際、施設従事者により虐待を受けたとの疑念を抱いている。そのため、平成20年10月29日に実施機関窓口にご相談したことを始め、兵庫県（以下「県」

という。)、兵庫県警(以下「県警」という。)等に高齢者虐待の調査、刑事事件としての捜査等に関し、相談している。母は既に亡くなっているが、真相を明らかにしたい。

(2) 申立人がこれまでに行った、実施機関及び県に対する保有個人情報開示請求及び情報公開請求から以下の事実が判明した。

ア 施設からの骨折事故報告書、当時のやりとりの報告書等母に関する数々の記録は存在する。

イ 申立人から送付した E-mail・調査文書等が存在する。

ウ 平成22年(2010年)11月10日付け宝い福第774号情報公開決定通知書(別表1の3)において公開された、市が県に報告した文書である「(平成20年度)市町村における高齢者虐待防止法に基づく対応状況等に関する調査票」のうち、施設従事者等による虐待として、本件が、施設における家族親族からの申出により、事実確認を行った事例、虐待の事実の判断に至らなかった事例として報告されている。

(3) (2) の事実から以下の資料も存在するはずである。

ア 平成20年11月7日および平成20年12月8日の話し合いでの記録もあるはず。

イ 申立人が個別に相談に行った記録が存在するはず。

(4) 申立人から、刑事事件としての処分結果は、神戸地方検察庁から通知された旨、平成21年10月2日に実施機関に電話にて連絡しているが、それ以前は捜査中ということで個別具体的に調査された形跡が見当たらない。

(5) 以上のことから、母からはもっと聴取されるべきであったし、施設で虐待を行った従事者からも、当然事情聴取が行われているはずであり、全ての調査結果が総合されて、判断結果が出ているはず、それらの文書が存在しないことは役所の行政決定プロセス上あり得ないことである。

(6) 本件の開示請求に対する処分は、実施機関が存在するはずの文書を隠していると考えられる。よって、その取消しと文書の開示を求めるため、本異議申立てを行うものである。

4 実施機関の説明

実施機関の追加資料及び口頭による説明は、次のとおりである。

(1) 経緯

申立人は平成20年10月29日に申立人の母（「以下「母」という。」）とともに、母が施設で強制わいせつ行為を受けたが、施設からの謝罪がないと実施機関に苦情相談に来られた。そこで、事実確認のため、同年11月7日に施設において、申立人、母、施設関係者、ケアマネジャー、介護保険市民オンブズマン機構大阪（以下「オンブズマン」という。）、施設の許可権限者として県、市の話し合いが行われ、強制わいせつの事実は確認できないとの結論に至った。実施機関としては、事実が判明しなかったため、その段階で苦情処理としては、終結していた。

その後、申立人が県警へ刑事事件として捜査を依頼し、同年12月1日には県警から実施機関に対し、捜査関係事項照会がなされた。並行して申立人から実施機関に何度となく調査依頼がなされたが、警察が捜査を行っているので、静観することとし、申立人にもその旨を伝えた。

また、保有個人情報開示請求も行われ、平成20年12月12日付け宝介第1017号（別表1の1）、平成21年1月19日付け宝介第1139号（別表1の2）で、該当文書を開示した。

引き続き申立人からは、広聴カード、実施機関の課代表アドレスへの多量の E-mail などにより、調査依頼が行われた。同年3月17日に申立人からの一連の E-mail に対し、現在も引き続き県警が捜査中であることから、捜査の進展を見守り、県民局と調整していきたいと E-mail で回答した。

その後も、申立人からは何度となく E-mail による調査依頼が行われたが、捜査終了まで静観する方針に変更はなかった。

平成21年10月になって、申立人より、不起訴となった旨連絡を受けた。その段階でも、新たな事実の発見等はなかったが、県とともに介護保険法に基づく当該施設の実地指導に入り、口頭指導を行っている。

平成22年10月になって、申立人より情報公開請求、保有個人情報開示請求を受け、公開、開示を行っている。その対象となった公文書は以下のとおりである。

同年11月10日付け宝い福第774号において「高齢者虐待の防止・養護者支援に関する定期報告」等（詳細は別表1の3のとおり）、同年11月10日付け宝介第920号において「施設に対する高齢者虐待防止法に基づく指導の内容・実地指導報告書」（別表1の4）、同年11月10日付け宝介第921号において「請求者からのE-mail及び市からの返答」等（詳細は別表1の5のとおり）、同年11月11日付け宝介第932号において「国保連からの連絡内容、市が行った対応」等（詳細は別表1の6のとおり）。

（2）介護施設に対する苦情処理について

介護施設に対する苦情窓口としては、その施設の相談窓口、ケアプランを作成した居宅介護支援事業所、地域包括支援センター、実施機関が1次的な窓口となる。また、県、兵庫県国民健康保険団体連合会、兵庫県福祉サービス運営適正化委員会が2次的な窓口としてあげられる。

実施機関が受付をした場合の処理は以下のとおりである。

相談内容に応じ、施設に聴取した上で、必要に応じて施設に助言を行い、相談者に対しても説明を行い、解決を図ることとしている。実施機関の法令に基づく権限としては、実施機関が介護保険法に基づき指定した施設に関して、指定基準違反に関する指導、処分である。そのため、苦情処理は基本的に相談者と施設との調整を行い、解決に至らなかった場合は、前述の2次的な相談機関への案内を行うものである。その際に作成を行う文書としては、相談者との相談記録がある。

申立人が強調する施設に対する高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律（以下「高齢者虐待防止法」という。）の市町村の責務については、次の2点であると解釈している。ひとつは、施設での虐待の事実が確認できたものに関して

通報を受けた場合または届出を受けた場合に施設所在地の都道府県へ報告すること。もう一つは、同通報または届出を受けた場合に虐待の防止と当該高齢者の保護を図るため、老人福祉法または介護保険法の規定による権限を適切に行使する、ことである。

本件においては、当初、申立人は母が施設で強制わいせつ行為を受けたとし、その相談に来られた。実施機関としては、通常の苦情処理と同じく、相談記録を作成した。次に、事実を確認するため、施設の指定権限者である県とともに施設に対し、聞き取り調査を行った。しかし、虐待の事実が確認されなかったため、手続き的には終結扱いとしていたものである。また、通常の手順ではないが、県警の捜査終了後、県とともに施設に実地指導を行い、虐待防止策等の調査をも行っている。

(3) 非開示理由

申立人が異議申立てを行った対象文書は、施設からの母に関する報告書及び市での内部資料・高齢者虐待防止法に基づく調査・報告内容であった。

このうち、介護施設からの母に関する報告書として、実施機関が施設から提出を求め保有しているものは、平成19年9月の同施設で当該人の骨折事故に関する報告書であり、平成21年1月19日付け宝介第1139号（別表1の2）で開示済みである。また、市での内部資料・高齢者虐待防止法に基づく調査・報告内容については、申立人も参加した平成20年11月7日の施設での話し合いの議事録を平成20年12月12日付け宝介第1017号（別表1の1）で開示済み、県への状況報告については、平成22年（2010年）11月10日付け宝い福第774号（別表1の3）で開示済みである。

その他本件に関する文書として、申立人との相談記録、施設への実地指導の記録があるが、すでに平成20年12月12日付け宝介第1017号（別表1の1）、平成22年（2010年）11月10日付け宝介第920号（別表1の4）等で開示済みである。

また、平成20年12月8日の話し合いについては、実施機関は県民局には行ったが、県、オンブズマン、申立人と母による話し合いであったため、実施機関は話し合いの場には立ち会っていませんでした。実施機関の職員が話し合い終了後に県担当者に内容確認を行ったが、新たな事実は確認できなかったため、記録を作成しなかったものである。

請求された文書については、既に開示している文書、または取得あるいは作成する必要がなく存在していないため、文書不存在として不開示としたものである。

5 審査会の判断

本審査会は、申立人の主張及び実施機関の説明並びに関係文書を審査した結果、以下のとおり判断する。

- (1) 本審査会においては、開示を求める文書についての調査を行い、本件決定が、文書不存在を理由として不開示としたことが妥当であるか検討を行った。
- (2) 申立人は本件異議申立て以外にも既に、保有個人情報開示及び情報公開請求を行っており、その内容は別表1のとおりである。また、申立人の主張と既に開示、公開されている文書を別表2のとおり整理した。別表2のうち、別表2の1、別表2の2、別表2の3、別表2の4、別表2の6については、既に開示あるいは公開されている文書である。

本件異議申立ての対象となった文書は、以前の平成20年12月12日宝介保第1017号（別表1の1）により開示されており、具体的には、別表2の1、別表2の4、別表2の6の文書がこれにあたる。

したがって、実施機関は、すでに開示されている文書について、不存在を理由として不開示決定の処分を行っているが、そのような処分は妥当ではない。既に開示されている文書であっても、対象となる文書として、開示、不開示の判断をすべきであった。

- (3) 実施機関の説明によれば、次のように文書の作成と処理が行わ

れる。

高齢者虐待防止法に関する苦情相談としては、①相談の受付、②施設の聴取り等を行い、③仮に、虐待の事実があれば、対象者の保護、介護保険法等の他法令に基づき施設へ助言等を行い、④県に報告する、との手順で行っている。

①で作成される文書は、1件の相談ごとに、相談日時、来庁者、受付者、相談内容等を明記した相談記録である。本件では「相談記録平成20年10月29日」等一連の相談記録（詳細は別表2の1）が該当する。

②で作成される文書は、施設の聴き取りの記録である。平成20年11月7日の話し合いの記録（別表2の4）が該当する。

実施機関は同年11月7日の話し合いの段階で、虐待の事実が確認できなかつたと判断したため、処理を終結しており、③及び④に該当する文書は作成していない。

したがって、その後、実施機関は「(平成20年度)市町村における高齢者虐待防止法に基づく対応状況等に関する調査票」において、県から統計調査として照会があった際も、本件が、施設従事者等による虐待として、施設における家族親族からの申出により、「事実確認を行った事例」、「虐待の事実に至らなかった事例」、として報告している。

(4) その上で、申立人が文書存在すると主張する別表2の5、別表2の7、別表2の8について検討する。

第一に、別表2の5の平成20年12月8日の話し合いの記録についてであるが、参加者は申立人、母、オンブズマン、県であり、県の阪神北県民局で行われた。その際、施設関係者と実施機関は、阪神北県民局には出向いたものの、話し合い自体には参加しなかった。終了後、実施機関担当者が、内容について、県担当者に確認を取ったところ、前回と同じく虐待の事実が確認できなかったとの結論であったため、実施機関は特に文書を作成せず、口頭報告で処理したとの説明をしている。実施機関がすでに11月7日の段階で処理を終結したと判断しており、新たな事実がな

かったことから文書を作成していないという主張は不自然とまでは言えない。

第二に、別表２の７の捜査中に実施機関が調査した記録文書が存在しないことについてであるが、先に述べたとおり、実施機関としては、既に平成２０年１１月７日の段階で処理を終結したと判断したため、以後の調査を行っておらず、文書を作成していないと主張している。このような実施機関の主張は不自然とまでは言えない。

第三に、別表２の８の調査結果を統合して判断結果を出した文書があるはずとの申立人の主張であるが、先に述べたとおり、実施機関としては、既に平成２０年１１月７日の段階で処理を終結したと判断したため、以後の調査を行っておらず、判断結果を出すに至っていないから、文書も作成していないと説明している。

「(平成２０年度)市町村における高齢者虐待防止法に基づく対応状況等に関する調査票」による県への報告は、単に統計的データとして報告しているに過ぎない。このような実施機関の主張は不自然ではない。

- (５) 以上の審査結果から、申立人が開示を求めた文書のうち、実施機関が作成していない文書について、不存在を理由として実施機関の不開示の判断は妥当である。

しかしながら、既に公開あるいは開示されたものについて不存在を理由とした不開示決定については、妥当ではない。

実施機関は申立人の開示を求める文書について文書特定を行うにあたっては、既に公開あるいは開示した公文書を対象に申立人が請求を行うのであれば、再度、開示の決定を行うべきであり、本件決定は、改めて開示不開示を判断するべきである。

- (６) また、本件決定において単に文書不存在として不開示決定を行っているが、宝塚市行政手続条例第８条に規定する処分に対する理由の提示の義務から妥当ではない。文書が存在しない合理的な理由を付して決定をやり直すべきである。

以上のことから、当審査会は、「１ 審査会の結論」のとおり判

断する。

なお、本件のような事例については、実施機関が申立人と請求内容の範囲について調整に努め、適切に文書特定を行い、また、過去の公開あるいは開示決定の範囲に含まれるか確認することが望ましい。

加えて、苦情処理の案件に係ることであるから、相談者との話し合いの内容については、その結果にかかわらず、何らかの記録をとり、公文書として残すなど、慎重な対応を取るべきであったと考える。

(別紙)

1 宝塚市個人情報保護・情報公開審査会委員名簿

氏名	役職等
荒川 雅行	関西学院大学法科大学院教授（刑法）
荏原 明則 （会長）	関西学院大学法科大学院教授（行政法）
岡本 英子	弁護士（大阪弁護士会）
水谷 恭子	弁護士（兵庫県弁護士会）
山下 淳 （会長代理）	関西学院大学法学部教授（行政法）

2 審査過程

	日 程	内 容
1	平成23年 3月24日	諮問
2	平成23年 4月26日	異議申立人による陳述及び審査
3	平成23年 5月24日	実施機関による部分公開理由説明及び審査
4	平成23年 7月11日	審査
5	平成23年 8月 5日	審査
6	平成23年 9月15日	審査
7	平成23年12月 5日	審査
8	平成23年12月19日	答申

(別表1) 申立人からなされた保有個人情報開示あるいは情報公開請求に対する実施機関の決定内容

	決定日、文書記号及び通知書名	開示または公開決定内容
1	平成20年12月12日宝介保第1017号 保有個人情報開示決定通知書	(1) 施設ショートステイ中に母に関して介護員から受けた行為について文書一式 ア ケース記録 イ 市報告記録 ウ 11月7日実施の会議録
2	平成21年1月19日宝介保第1139号 保有個人情報開示決定通知書	(1) 平成19年9月の施設からの事故報告書 (2) 階段昇降機(リフト)の報告
3	平成22年(2010年)11月10日 宝い福第774号 情報公開決定通知書	(1) 高齢者虐待防止・養護者支援に関する定期報告 (平成19年度) (2) 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に基づく対応状況等に関する調査について (平成20・21年度)
4	平成22年(2010年)11月10日 宝介保第920号 情報公開決定通知書	(1) 施設に対する高齢者虐待防止法に基づく指導の内容・実地指導報告 <個人名は非公開>
5	平成22年(2010年)11月10日 宝介保第921号 保有個人情報開示決定通知書	(1) 施設からの母に関する報告書及び市での内部資料・高齢者虐待防止法に基づく調査・報告内容 <文書不存在として不開示> (2) 請求者からのE-mail及び市からの返答 <個人名は不開示> (3) 1/2条項オーバーでのショートステイのケアマネジャーからの意見書 <個人名は不開示> (4) 介護保険の給付の記録(平成19年~平成20年11月)

6	<p>平成 22 年(2010 年)11 月 10 日宝介保第 932 号</p> <p>保有個人情報開示決定通知書</p>	<p>(1) 母及び家族からの施設（ショーとステイ中）での介護員による高齢者虐待および副施設長からの高齢者虐待について報告・連絡を行ったことに対する市の対応、内部メモ一覧</p> <p><別表 1 の 5 で開示済みとして不開示></p> <p>(2) 国保連からの連絡内容、市が行った対応</p> <p><連絡内容の個人名は不開示></p> <p><市が行った対応は文書不存在として不開示></p> <p>(3) 施設での母に対する虐待調査内容、市の指導内容（施設に対する）</p> <p><別表 1 の 4 で開示済みとして不開示></p>
---	--	--

(別表2) 申立人が存在を主張する文書と情報公開、個人情報開示の状況

	申立人が存在を主張する文書	実施機関が特定した文書及びその公開開示状況等
1	施設から母の種々の報告者 ・骨折事故報告書 <異議申立て理由(2)ア> ・当時のやりとりの報告書 <異議申立て理由(2)ア>	「平成21年1月19日付け宝介保第1139号」 (別表1の2)のうち ・介護保険事業者事故報告者(事業者→市町) で開示済 「平成20年12月11日付け宝介保第1017号」 (別表1の1)のうち ・ケース記録 ・相談記録平成20年10月29日 ・相談記録平成20年10月30日、10月31日 ・相談記録平成20年11月4日、11月6日 ・相談記録平成20年11月7日 ・相談記録平成20年11月10日、11月12日 ・相談記録平成20年11月28日、12月1日 「平成21年1月19日付け宝介保第1139号」 (別表1の2)のうち ・福祉用具レンタルの相談 ・福祉用具レンタル相談について ・福祉用具(階段昇降用車いす)レンタルの件 ・「C-MAX」及び・・・(中略)・・・福祉用具となるかどうかについて 以上で開示済
2	申立人からのE-mail、調査文書が存在する <異議申立て理由(2)イ>	「平成22年(2010年)11月10日付け宝介保第921号」 (別表1の5)のうち ・E-mailの写し 「平成22年(2010年)11月10日付け宝介保第920号」 (別表1の4)のうち

3	<p>高齢者虐待防止法に基づく対応状況報告書</p> <p><異議申立て理由(2)ウ></p>	<ul style="list-style-type: none"> ・実地指導報告書 <p>以上で開示または公開済</p> <p>「平成 22 年（2010 年）11 月 10 日付け 宝い福第 774 号」</p> <p>（別表 1 の 3）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・高齢者虐待防止・養護者支援に関する定期報告（平成 19 年度） ・高齢者虐待防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律に基づく対応状況等 <p>以上で公開済</p>
4	<p>平成 20 年 11 月 7 日の話し合いの記録</p> <p><異議申立て理由(3)ア></p>	<p>「平成 20 年 12 月 11 日付け宝介保第 1017 号」</p> <p>（別表 1 の 1）のうち</p> <ul style="list-style-type: none"> ・平成 20 年 11 月 7 日会議録 <p>で開示済</p>
5	<p>平成 20 年 12 月 8 日の話し合いの記録</p> <p><異議申立て理由(3)ア></p>	<p>平成 20 年 12 月 8 日の話し合いの記録は、市が立ち会っていないため、作成していない。</p>
6	<p>申立人が個別に相談に行った記録</p> <p><異議申立て理由(3)イ></p>	<p>「平成 20 年 12 月 11 日付け宝介保第 1017 号」</p> <p>（別表 1 の 1）のうち</p> <ul style="list-style-type: none"> ・相談記録 平成 20 年 10 月 29 日 ・相談記録 平成 20 年 10 月 30 日、10 月 31 日 ・相談記録 平成 20 年 11 月 4 日、11 月 6 日 ・相談記録 平成 20 年 11 月 7 日 ・相談記録 平成 20 年 11 月 10 日、11 月 12 日 ・相談記録 平成 20 年 11 月 28 日、12 月 1 日 <p>「平成 21 年 1 月 19 日付け宝介保第 1139 号」</p> <p>（別表 1 の 2）のうち</p> <ul style="list-style-type: none"> ・福祉用具レンタルの相談 ・福祉用具レンタル相談について ・福祉用具（階段昇降用車いす）レンタルの件 ・「C-MAX」及び・・・（中略）・・・福祉用具となるかど

7	<p>申立人が刑事事件としての結果を平成21年10月2日に介護保険課に連絡する以前について、捜査中ということで個別具体的に調査した形跡が見当たらないこと</p> <p><異議申立て理由(4)></p>	<p>うかについて</p> <p>以上で開示済</p> <p>「平成22年(2010年)11月10日付け宝介保第921号」</p> <p>(別表1の5)のうち</p> <ul style="list-style-type: none"> ・メール画面の写し <p>申立人へメールで回答。また、口頭で説明。</p> <p>平成20年12月1日付けで県警から捜査関係事項照会を受けたため、捜査を優先し、静観することとした。その間も申立人から調査の依頼はあったが、捜査を優先し、静観する旨、回答している。</p>
8	<p>調査結果を統合して判断結果を出した文書</p> <p><異議申立て理由(5)></p>	<p>① 調査結果については、一連の情報公開、個人情報開示決定で公開、開示している文書が全て。</p> <p>② 判断結果については、虐待の事実があったかどうかはわからなかったため、書類は作成していない。ただ、虐待の事実がわからなかったことについては申立人に報告している。</p>

