

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申
(答申第397号)

平成17年8月25日

横情審答申第397号

平成17年8月25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16年9月22日福高福第280号による次の諮問について、別紙のとおり答申します。

「平成14年度介護保険サービス苦情等相談・経過記録票（特別養護老人ホーム緑の郷 H14年12月）」、「平成12年度介護保険サービス苦情等相談・経過記録票（緑の郷 H12年5月）」、「平成14年度介護保険サービス苦情等相談・経過記録票（青葉の丘 H14年11月）」及び「平成15年度介護保険サービス苦情等相談・経過記録票（ヴェルデの森 H15年5月）」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、「平成14年度介護保険サービス苦情等相談・経過記録票（特別養護老人ホーム緑の郷H14年12月）」、「平成12年度介護保険サービス苦情等相談・経過記録票（緑の郷H12年5月）」、「平成14年度介護保険サービス苦情等相談・経過記録票（青葉の丘H14年11月）」及び「平成15年度介護保険サービス苦情等相談・経過記録票（ヴェルデの森H15年5月）」を一部開示とした決定は、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、「平成14年度介護保険サービス苦情等相談・経過記録票（特別養護老人ホーム緑の郷H14年12月）」（以下「文書1」という。）、「平成12年度介護保険サービス苦情等相談・経過記録票（緑の郷H12年5月）」（以下「文書2」という。）、「平成14年度介護保険サービス苦情等相談・経過記録票（青葉の丘H14年11月）」（以下「文書3」という。）及び「平成15年度介護保険サービス苦情等相談・経過記録票（ヴェルデの森H15年5月）」（以下「文書4」という。以下文書1から文書4までを総称して「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16年6月29日付で行った一部開示決定のうち、苦情内容及び対応（以下「本件申立部分」という。）を非開示とした決定の取消しを求めるといふものである。

3 実施機関の一部開示理由説明要旨

本件申立部分は、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、第3号ア及び第6号に該当する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) 条例第7条第2項第2号の該当性について

本件申立部分のうち、苦情内容（相談内容）については、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であるため、本号に該当し、非開示とした。

(2) 条例第7条第2項第3号アの該当性について

本件申立部分のうち、苦情内容（相談内容）については、本号に該当すると考えられるため追加主張する。

本件申立部分のうち、苦情内容（相談内容）については、苦情申出者の主観的判断や事実誤認を原因とした訴えもあり、必ずしも内容がすべて正しいとは断言できない。さらに、特定の法人に対する苦情を意図的に申し出たり、事実と反する内容を苦情として申し出ることによって情報を操作することも可能である。これらの真偽の確認が困難な情報を開示した場合、当該法人の社会的評価及び信頼性を不当に損なうおそれがあるため、本号に該当し、非開示とした。

(3) 条例第7条第2項第6号の該当性について

苦情を申し出る際、今後の継続的サービス利用が不可能になるという不安から、苦情申出の事実を相手方に知られたくないというケースが多くある。このような背景の下で、苦情内容（相談内容）、対応、対応経過を開示した場合、安心して苦情申出ができる環境を損なうこととなり、苦情が申し出られなくなってしまうなど、当該業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、本号に該当し、非開示とした。

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、意見書及び意見陳述において主張している本件申立部分を非開示とした決定に対する意見は、次のように要約される。

(1) 本件申立部分の開示を求める。

(2) 個人が特定され、関係当事者との信頼関係が損なわれ、今後の苦情相談業務の円滑な執行に著しい支障が生じるためとの非開示は認められない。

(3) 利用者とサービス提供者（事業者）、当事者間で苦情が解決された場合はそれでよし。当事者間での解決が難しい場合には、在宅介護支援センター、区役所、福祉局に利用者又は家族が訴える。これらの苦情及び解決までの経緯が分かるのが、介護保険苦情対応経過記録である。これらで事実を知ることが、これから介護保険制度下のサービスを利用する者にとって、二つの意義がある。一つは、事業者を選択する際の情報として、一つは、利用中に望まないことが起きた場合、保険者である市がどのように責務を果たし、利用者の人権を擁護するのか否かを知ることが出来る。

これらは、自立生活が困難になったあとの人生を安心して生きられるか否かに係わる。厚生省の「社会福祉事業の経営者による福祉サービスに関する苦情解決の仕組みの指針について」の中でも、苦情解決の手順(6)で、また、横浜市福祉局でまとめられた「安全管理指針」の中でも、苦情対応の基本原則の一つとして、介護事業者の情報の公開性が書かれている。出来るだけ公開に努めるべきだと思う。

(4) イ．在宅介護支援センター、区役所及び福祉局が、介護保険サービスに関するどのような苦情相談を受けたか、ロ．どのように内容及び事実関係を調査したか、ハ．解決に向けて、どのように苦情申し立て者、当事者及びサービス提供者に対応したか、の三点に関する事実経過の全般についての情報の開示を求める。

(5) 条例第7条第2項第2号の該当性について

事故報告書に関する答申では、それ自体が特定個人識別情報であるものを非開示にすれば、事故の内容、対応等は、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、と書いている。「苦情内容」、「苦情対応」もそれに当たる。

苦情内容の部分は、氏名等の個人識別情報を非開示とすれば、それ自体は識別情報ではない。「なお個人の権利利益を害するおそれがあるものである」というが、趣旨が不明。この規定を拡大解釈すべきではない。

(6) 条例第7条第2項第3号アの該当性について

苦情内容については、苦情申出者の主観的判断、事実誤認を原因とした訴えもあると言うが、「横浜市における介護保険サービスに係る苦情対応事務処理要領」にある苦情申立書によって記録されるものであって、一定の客観性を有している。また、苦情についての記録であるから、主観、悪意による訴えもあることは当然の前提になっている。見る人もその前提でみるわけだから、事業者に格別の不利益を与えることにはならない。事実誤認、さらには悪意による訴えであったとしても、真偽の確認が困難な情報であるということも含めて、対応過程で判明する事実は開示されるべきである。介護保険事業という公的事业に従事しているのだから苦情等が開示されることも受忍すべきだと思う。

「苦情の内容すべてが正しいとは限らない、情報操作も可能、真偽不明の情報の開示により法人の社会的評価及び信用性を不当に損なう・・・」というが、苦情の聴取、記録は横浜市における介護保険サービスに係る苦情対応事務処理要領に詳細に処理方法が記載されておりこれに基づき、一定の客観性をもって記録される。もともと苦情は真偽不明のものを含む。そのようなものとして開示されるのだから不当な不利益を与えるものではない。介護保険事業者は情報開示を求められている立場にあり、開示による一定の不利益は受忍すべきである。

(7) 条例第7条第2項第6号の該当性について

苦情相談を受けて、解決に向けて動く必要がある場合は、相手方に分かってしまう。他方、単に苦情を聞き置く場合、個人識別情報を非開示にすれば、直ちに相手方に分

かるものではない。従って、苦情申出に支障を生ずることにはならない。大切なのは、苦情を申し出たサービス利用者に不利益が無いよう、保険者である市が十分な対策を講じ、苦情相談をサービス向上の糧として活用すること。そのことにより、利用者、事業者、市民の信頼を得ることが出来れば、苦情相談業務はより適正に遂行されるのではないか。

「安心して苦情申出ができなくなる」というが、個人が識別できない形で開示してもそのような事態は想定しがたい。苦情申出者が不利益を被らないよう対応するのが苦情受付者であり保険者である市の役割。また、施設側は苦情申出者の詮索をすべきでないとされている。これらが実践されない前提で論ずるのは問題である。

5 審査会の判断

(1) 苦情報告に係る事務について

ア 介護保険制度では、居宅サービス事業者又は介護保険施設は、利用者及びその家族からの苦情に迅速かつ適切に対応するために苦情を受け付けるための窓口を設置する等、必要な措置を講じることを義務付けられている。

また、指定居宅介護支援事業者については、自ら提供した居宅介護支援に対する苦情だけでなく、自らが居宅サービス計画に位置付けた指定居宅サービス等に対する苦情についても、迅速かつ適切に対応することを義務付けられている。

イ 横浜市では、保険者の責務として適切なサービスが提供されるよう、市民の身近にある区役所や在宅介護支援センターを介護保険サービスに関する苦情受付窓口として位置付け、神奈川県や神奈川県国民健康保険団体連合会と連携し、介護保険サービスに関する利用者等の苦情の申出等に対しより適切な対応を図るため、神奈川県国民健康保険団体連合会が示す介護保険制度における苦情対応標準マニュアルに沿って、横浜市における介護保険サービスに係る苦情対応事務処理要領（平成12年4月横浜市福祉局制定。以下「苦情対応処理要領」という。）を定めて対応している。

苦情対応処理要領に基づき、在宅介護支援センター、区役所及び福祉局が苦情申出者から介護保険サービスに関する苦情を受けた場合は、原則として対応した職員がその内容及び対応の経過を介護保険サービス苦情等相談・経過記録票（以下「記録票」という。）に記録している。

なお、記録票は平成15年8月まで使用しており、平成15年9月からは様式を変更した介護保険苦情対応経過記録票を使用している。

(2) 本件申立文書について

ア 本件申立文書は、在宅介護支援センター、区役所及び福祉局で、苦情申出者から介護保険サービスに関する苦情を受けた場合に、苦情対応処理要領に基づき、対応した職員が、その内容及び事実関係の確認等の対応した経過を記録した記録票のうち、福祉局高齢福祉推進課で保有している平成12年5月、平成14年11月、平成14年12月及び平成15年5月作成の特定の介護保険事業者に関するもの4件である。

イ 本件異議申立てに係る記録票の様式は、平成15年9月に改正される以前の苦情対応処理要領で規定されており、相談者・当事者欄には相談日時、受付方法、相談者（氏名（フリガナを含む。）、性別、年齢、郵便番号、住所、電話番号、当事者との関係）及び当事者（氏名（フリガナを含む。）、性別、年齢、郵便番号、住所、電話番号、被保険者番号、受給者番号）、苦情内容欄には分類及び対象事業者（事業者（事業者名、郵便番号、所在地、電話番号、指定・登録等の別、事業者番号）、対象サービス（居宅介護支援、在宅サービス（福祉、医療）、施設サービス、その他））及び苦情内容（相談者の要望（主訴）、相談内容）並びに対応欄には対応及び対応経過の各項目内容が記録されている。

(3) 条例第7条第2項第6号の該当性について

ア 条例第7条第2項第6号では、「市の機関・・・が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、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」については開示しないことができると規定している。

イ 実施機関は、本件申立部分を開示した場合、安心して苦情申出ができる環境を損なうこととなり、当該業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、本号に該当するとしているので、その妥当性について以下検討する。

ウ 介護保険サービスの利用者等から介護保険サービスに関する苦情を受けたときの苦情対応は、様々であり、中には苦情申出者が訴えた事実（申出事実）が確認できないまま終始する場合もある。したがって、苦情の記録には、客観的事実（以下「事実」という。）と異なる当該苦情申出者の主張や、あるいは事実の確認できない内容も記録されている。

以上のことから、本件申立文書においても、事実関係が不明な情報が記録されていることは、十分に予想されるところであり、しかも本件においては、対象施設名が既に開示されている中で、苦情内容（相談内容）、対応及び対応経過が開示され

ることになると、市民に開示された情報がすべて事実であると受けとめられ、又は利用者が未確認情報によって各施設の評価を行い、特定の施設が不当に低い評価を受けおそれがあることは否定できない。この結果、事実を確認できない情報に基づいて特定の施設の評価が貶められる等、介護保険事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められる。

エ また、本件申立文書に記録されている苦情内容（相談内容）、対応及び対応経過が開示されると、既に開示されている相談年月、対象施設名等と照らし合わせることにより、苦情申出者本人であれば自分の苦情相談に係る内容が記録されていると特定し得るおそれがあり、さらには苦情申出者本人以外にも開示された情報から相談者を特定し得る関係者が存在することも考えられる。

苦情申出者が、当該サービスを提供した事業者に苦情を申し立てることなく、直接に、横浜市に苦情を申し立てていることからして、当該苦情申出者の中には、事業者に苦情申出をしたことを知られたくない者もいることが窺われる中で、苦情相談の詳細な内容が開示されることは、苦情申出者に、苦情申出をしたことが事業者に伝わることへのおそれを抱かせることになりかねない。少なくとも、その内容の公開を苦情申出者が承知していない現状において、その内容を公開することは、当該苦情申出者、ひいては広く市民の中に、実施機関が行う苦情対応業務への不信感や苦情申出へのためらいを生じさせることは推測されるところである。

その結果苦情を解決していく取組を通じて介護保険サービスの質を向上させるといふ苦情対応業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められる。

オ 申立人は、介護保険事業者事故報告書では事故の状況等について当審査会において開示すべきと判断されていることから本件申立文書も開示すべきであると主張している。しかし、介護保険事業者事故報告書は事故に係る状況や対応状況が事業者によって記録されているものであり、事実関係が明らかなものであるのに対し、本件申立文書は記録されている情報に真偽不明の情報も含まれていると考えられ、介護保険事業者事故報告書と同様に扱うことはできない。

カ したがって、本件申立文書に記録された苦情内容（相談内容）、対応及び対応経過に関する情報は、本件事務事業の適正な執行に支障を及ぼすおそれがあるものとして、本号に該当する。

(4) 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、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ものとなるものを含む。）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ている。

イ 実施機関は、本件申立部分のうち、苦情内容（相談内容）については、本号に該当するとしているが、前記(3)で述べたとおり、当該情報については、条例第7条第2項第6号に該当するため、非開示とすることが相当であるから、本号の該当性について判断するまでもない。

(5) 条例第7条第2項第3号アの該当性について

ア 条例第7条第2項第3号アでは、「法人その他の団体・・・に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、次に掲げるもの。ただし、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を除く。ア 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ている。

イ 実施機関は、本件申立部分のうち、苦情内容（相談内容）については、本号に該当するとしているが、前記(3)で述べたとおり、当該情報については、条例第7条第2項第6号に該当するため、非開示とすることが相当であるから、本号の該当性について判断するまでもない。

(6) 苦情対応の結果の公表について

苦情対応の結果については、平成12年6月に厚生省（当時。現在は、厚生労働省）が制定した社会福祉事業の経営者による福祉サービスに関する苦情解決の仕組みの指針や福祉局が制定した横浜市高齢者保健福祉施設セーフティマネジメントガイドライン（安全管理指針）にのっとり、市民に積極的に情報を提供することが重要であることはいうまでもないが、前記(3)で述べたとおり、個々の記録票をそのまま開示することは、苦情対応業務自体に支障を及ぼすおそれがあることから、当審査会としては、個人や事業者が特定されない形で、さらには指導監査結果の公表等により明らかになっている場合は事業者名、施設名等も含め、苦情内容及び対応結果を公表していくことが妥当と考える。

また、福祉サービスに関する苦情解決の中立的な第三者機関として設置されている

横浜市福祉調整委員会では、苦情申立てについての代表的な事例を冊子で紹介するとともに、ホームページにおいて公表しており、介護保険サービスの苦情相談についても同様の対応をするべきではないかと思われる。

既に実施機関は、平成15年3月に介護保険制度に係る苦情相談事例集を作成し、事業所や関係機関に配布しているところ、当審査会は、今後実施機関が事例集を一層充実させ、配布対象を拡大し、市民に対しても広く情報提供を行うことにより、苦情対応の結果を積極的に公表していくことを提言するものである。

(7) 結 論

以上のとおり、実施機関が、本件申立部分を条例第7条第2項第6号に該当するとして非開示とした決定は、妥当である。

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成16年 9 月22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16年10月29日	・ 異議申立人から意見書を受理
平成16年10月29日 (第48回第二部会) 平成16年11月 5 日 (第48回第一部会)	・ 諮問の報告
平成17年 2 月25日 (第290回審査会)	・ 部会で審議する旨決定
平成17年 3 月 4 日 (第57回第一部会)	・ 審議
平成17年 4 月14日 (第59回第一部会)	・ 審議
平成17年 5 月12日 (第61回第一部会)	・ 異議申立人の意見陳述 ・ 審議
平成17年 5 月26日 (第62回第一部会)	・ 審議
平成17年 6 月 9 日 (第63回第一部会)	・ 審議
平成17年 7 月14日 (第64回第一部会)	・ 審議
平成17年 7 月28日 (第65回第一部会)	・ 審議