

情 個 審 第 9 号

令和3年7月13日

茨城県知事 大井川 和彦 殿

茨城県情報公開・個人情報保護審査会

委員長 古屋 等

行政文書不開示決定に対する審査請求について（答申）

令和3年2月12日付け障福諮問第22号で諮問のありました下記事案について、別紙のとおり答申します。

記

「特定施設で発生した虐待事案に関して、特定法人に対し県が実施した監査に関する資料」不開示決定（存否応答拒否）に係る審査請求事案

（情報公開諮問第187号）

（情報公開答申第159号）

## 第1 審査会の結論

実施機関が行った不開示決定（存否応答拒否）は、妥当である。

## 第2 諮問事案の概要

### 1 行政文書の開示請求

令和2年8月6日、審査請求人は、茨城県情報公開条例（平成12年茨城県条例第5号。以下「条例」という。）第5条の規定に基づき、茨城県知事（以下「実施機関」という。）に対し、次に掲げる内容の行政文書（以下「本件行政文書」という。）の開示の請求（以下「本件請求」という。）をした。

令和〇年〇月〇日に県障害福祉課が〇〇〇（以下「特定法人」という。）に対し実施した、同法人が管理する〇〇〇（以下「特定施設」という。）にて発生した虐待事案に対する、施設職員他からの聞き取り調書、意見書、判定結果検討書、連絡書等、監査に関する資料一式

### 2 実施機関の決定及び通知

令和2年8月20日、実施機関は、本件行政文書について、当該文書の存否を答えること自体が、監査結果の実施の有無や処分内容が分かる文書の有無を開示することとなり、条例第7条第3号アの規定により、不開示とすべき情報を開示することになるので、存否を答えることはできず、仮に存在するとしても、同号アの規定により不開示になる文書であるとして、条例第10条の規定により、その存否を明らかにしないで不開示決定（以下「本件処分」という。）を行い、令和2年8月20日付け障福指令第109号により、審査請求人に通知した。

### 3 審査請求

令和2年10月22日、審査請求人は、本件処分の取消しを求めて、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定に基づき、実施機関に対して審査請求（以下「本件審査請求」という。）を提起した。

## 第3 審査請求人の主張の要旨

### 1 審査請求の趣旨

本件処分を取り消し、対象文書を開示するよう求める。

### 2 審査請求の理由

審査請求人の審査請求書及び反論書における主張は、おおむね次のとおりである。

(1) 本件行政文書について

ア 審査請求人は、実施機関が特定法人に対し、特定法人が管理する特定施設を対象として、令和〇年〇月〇日に実施した特定施設の職員の利用者に対する虐待事案の監査に関する資料一式について、条例第5条の規定により、実施機関に対し、行政文書の開示を請求したところ、本件処分を受けた。

イ しかし、実施機関の監査を受査した特定法人は、令和〇年〇月〇日に、特定施設において〇〇〇、〇〇〇を対象とした説明会において、監査があったことを〇〇〇に公表している。その際、特定法人は、実施機関から受領したとされる監査結果内容を配布しており、文書が存在することは明確である。

(2) 存否応答拒否の妥当性について

ア 審査請求書における主張

(ア) 審査請求人が虐待事案の監査に関する資料の開示を求めるのは、実施機関が特定法人に発行したとされる「監査結果内容」における「利用者に対して心理的及び身体的に不適切な支援が行われていると認められ」との記載について、その意味や内容が明確でない点にある。

(イ) また、実施機関の監査方法についても、聞き取りの方法や対象者等が明確でなく、一方に偏ったものになっていないか、特定施設の利用者や養護者が納得できるものであるか、その方法は妥当なものであるか等、疑問が残る点にもある。

(ウ) 特定施設の職員から不適切な支援を受けた利用者の中には、審査請求人の〇〇〇も含まれており、〇〇〇。

(エ) しかし、審査請求人は、当時特定施設で何が起きていたのかを知らされておらず、実施機関の監査で指摘のあった〇〇〇、類推でしか対処することができず困っている。

(オ) 当時の特定施設の職員や周囲の利用者の供述が含まれている監査に関する資料の詳細を知ることは、〇〇〇の生命及び健康を保護するために極めて重要である。

(カ) 本件処分は、条例第7条第3号アに基づくものとされているが、同号ただし書には、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とされている。

(キ) 実施機関の監査は、障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律（平成23年法律第79号。以下「障害者虐待防止

法」という。)に基づき、障害者の生命及び健康を保護するために行われていること、監査に関する資料は〇〇〇の現在及び将来の生命並びに健康を保護するために重要な資料であることを鑑み、当該資料の開示を要望するものである。

イ 反論書における主張

- (ア) 実施機関は、条例第7条第3号アを根拠に本件処分を妥当としているが、本件行政文書を開示することが同号アの正当な利益を害するおそれがあるか否かの判断は、主観的基準や経験則ではなく、客観的基準によるべきである。監査に関する資料の開示が、正当な利益を害したとする具体例や、両者間に法的判断に値する蓋然性が示されなければ、本件処分における存否応答拒否は妥当とはいえない。
- (イ) そもそも実施機関が特定施設の監査に入ったという事実のみ、又は監査を受けた特定法人に行政指導が行われたという事実のみでは、直ちに社会的イメージの低下を招き、利用者の信用を失うといった、特定施設及び特定法人の正当な利益を害するおそれがあるとはいえない。
- (ウ) 実施機関が監査を行ったことは、特定法人側から審査請求人に配布された資料により明白である。既に実施機関が監査を行った事実を特定法人から知らされている以上、改めて本件行政文書の存否応答を拒否する必然性はなく、内容をどこまで開示できるか検討すべきである。
- (エ) また、〇〇〇は〇〇〇により、〇〇〇を発している。審査請求人が、当時特定施設で起きた状況を知り、これを〇〇〇の生命及び健康を守るための参考としたいと思うのは当然の思いである。人の生命、健康その他の基本的な権利利益を保護することは、実施機関の基本的な責務と考える。これを個別的な事例にとどまるとして情報を開示しないのは受け入れ難い。
- (オ) なお、本事例は、プライバシーに関わる部分の記載を見直し又は除外し、それ以外を開示しても違法不当の点はないと考える。

(3) 監査の実施について

本件請求に係る監査が、なぜ市ではなく、実施機関により実施されたのか、単なる個別的な事例にとどまるものなのか、監査が実施された背景を考え重要性を検討し、処置について再考願う。

(4) 虐待事案に関する監査情報の提供の在り方について

ア 虐待事案に関する監査は、社会が虐待防止を考える上での重要な機会と捉え、その情報は実施機関が出した結論にかかわらず公開することが望まれる。当該監査で得られた情報を実施機関は公開し、将来の虐待防止につながる支援方法を得ることが重要である。

イ また、監査においては、施設の利用者を第一に考えるべきである。利用者や養護者にはもちろん、当該施設関係者、社会福祉事業で同じ問題を抱えている方に情報を提供し、対応策を考え虐待防止策の改善につなげられるようにすることが、監査情報の提供の在り方として望まれるものとする。

#### 第4 実施機関の主張の要旨

実施機関の弁明書における主張は、おおむね次のとおりである。

##### 1 障害福祉サービス事業所における指定基準違反等に対する指導について

障害福祉サービスの提供に当たって、障害福祉サービス事業者（以下「事業者」という。）は、障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（平成17年法律第123号。以下「障害者総合支援法」という。）の規定に基づき、指定障害福祉サービスの事業等の人員、設備及び運営に関する基準（平成18年厚生労働省令第171号。以下「省令」という。）にのっとり、適正にサービス提供を行わなければならない。

しかし、虐待等不適切な事案（省令第3条違反）又はその疑いに関する通報があった場合、実施機関では、障害福祉サービス事業所の職員等から事情聴取及び現地調査を実施するなどして、指定基準違反等が認められるときには、当該事実を是正し、サービスを適切に提供するよう、事業者に対して、改善勧告に至らない軽微な改善を要すると認められた事項については、文書等による行政指導を行っている。また、事業者が勧告に従わなかった場合、実施機関が命令又は指定の取消し等を行った場合には、実施機関において、公表又は公示している。

##### 2 本件行政文書について

本件請求は、特定法人の特定施設に対して、実施機関が監査を行ったことを前提としており、仮に特定施設において、虐待等不適切な事案が発生していたとすると、特定法人では、虐待等何らかの省令違反があったと考えられる。

実施機関では、当該省令違反が認められた場合、特定法人に対して行政指導を行うことも想定される。

よって、本件行政文書は、仮に存在するとすれば、特定施設に関する通報を受け、実施機関が特定法人の特定施設の監査を行った際の聞き取り調書及び監査結果の通知等の監査関係書類である。

##### 3 存否応答拒否の妥当性について

(1) 条例第7条第3号ア該当性について

ア 条例第7条第3号では、法人その他の団体（県、国、独立行政法人等、他の地方公共団体及び地方独立行政法人を除く。以下「法人等」という。）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つて、同号ア及びイに掲げるものを不開示情報として規定しており、同号アにおいて、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を不開示としている。

イ 仮に本件行政文書が存在すると応答した場合、特定法人が運営する特定施設について、何らかの省令違反があるとして、実施機関から行政指導を受けたという情報が公になると、特定法人において、違法又は不当な行為があったという事実が公になり、利用者が減少するおそれがあるなど、特定法人に対する社会的又は経済的評価・信用を不当に低下させ、その正当な利益を損なわせることがあることは否定できず、結果として、特定法人の事業活動に支障を及ぼすおそれがある。

よって、特定法人が実施機関から特定施設における省令違反に関する行政指導を受けたか否かという情報（以下「本件存否情報」という。）を公にすると、特定法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあることから、本件存否情報は、条例第7条第3号アに該当する。

ウ また、審査請求人は、審査請求書において「監査は障害者虐待防止法に基づき、障害者の生命、健康を保護するために行われていること、監査資料は〇〇〇の現在および将来の生命、健康を保護するために重要な資料であることを鑑み」れば、条例第7条第3号ただし書に該当すると主張している。

本件行政文書について、人の生命、健康、生活又は財産等を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報であるか否かは、開示することにより保護される利益と不開示とすることにより保護される利益とを比較考量して判断することとなる。この判断について、開示することにより保護される利益と不開示とすることにより保護される利益の双方に関して、利益の具体的内容や性格を慎重に検討したが、上記イのとおり条例第7条第3号アにより不開示とすることの必要性が認められる情報に該当することから、同号ただし書に該当しない。

エ 審査請求人は、特定法人は監査があったことを〇〇〇に公表しており、その際、実施機関から受領したとされる資料を配布していることから、文書が存在することは明確であると主張している。

しかし、本件存否情報については、本件行政文書が〇〇〇に公表されたとしても、このことが個別的な事例にとどまる限り、慣行として公にされている情報とはいえないことから、審査請求人の主張は認められない。

#### (2) 条例第10条該当性について

上記(1)により、本件行政文書の存否を答えることは、条例第7条第3号アの不開示情報を開示することになるため、条例第10条の規定により、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否すべきと考える。

#### 4 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、審査請求書において種々主張するが、本件処分の妥当性については、上記3(1)イのとおりである。また、条例では、何人に対しても等しく開示請求権を認めるものであり、開示・不開示の判断に当たっては、開示請求の理由や利用の目的等の個別的事情が考慮されないものであることから、審査請求人の主張は認められない。

#### 5 結論

以上により、本件処分には違法不当の点はないと考える。

### 第5 審査会の判断

当審査会は、本諮問事案について審査した結果、次のように判断する。

#### 1 本件行政文書について

本件行政文書は、仮に存在するとすれば、特定施設に関する通報を受け、実施機関が特定法人の特定施設の監査を行った際の聞き取り調書及び監査結果の通知等の監査関係書類であると認められる。

#### 2 本件処分の妥当性について

条例第10条は、「当該開示請求に係る行政文書が存在しているか否かを答えるだけで、不開示情報を開示することとなるときは、実施機関は、当該行政文書の存否を明らかにしないで、当該開示請求を拒否することができる。」と規定している。

実施機関は、本件存否情報が、条例第7条第3号アの不開示情報に該当するとして、条例第10条の規定により本件処分を行っていることから、まず、本件存否情報が条例第7条第3号アの不開示情報に該当するかどうかについて検討し、次に、本件行政文書が条例第10条に該当するかどうかについて検討することとする。

(1) 事業者に対する監査について

実施機関の障害福祉課による事業者に対する監査は、実施機関又は市町村に関係者から通報、苦情、相談等があり、当該事業者の施設の管理運営に何らかの問題があることが疑われる場合に行う監査であって、障害者総合支援法第49条又は第50条の規定による勧告、命令、指定の取消し等に該当する疑いがあると認められる場合に行うものである。

(2) 条例第7条第3号ア該当性について

実施機関の障害福祉課による事業者に対する監査については、上記(1)のとおりであるところ、実施機関が本件行政文書の存否を明らかにすれば、特定法人について、実施機関又は市町村に関係者から通報、苦情、相談等があり、事業者の施設の管理運営に何らかの問題があることが疑われるとして、実施機関が特定法人に対し監査を行った事実の有無が明らかになるものといえることができる。

そして、本件行政文書が存在すると仮定した上で、これを明らかにした結果、実施機関が特定法人に監査を行った事実が明らかになった場合の特定法人に生ずる影響について検討すると、実施機関の事業者に対する監査は、上記(1)のようなものであり、また、当該監査に引き続き、実施機関から特定法人に対し何らかの行政指導や不利益処分が行われたとの認識が生じるおそれが認められる。そうすると、特定法人に対する社会的又は経済的評価や信用が著しく低下し、特定施設を今後利用することを検討していた者が、その利用を思いとどまるなど、その正当な利益を損なうおそれがあることが認められる。

よって、本件存否情報は、条例第7条第3号アに該当すると認められる。

(3) 条例第7条第3号ただし書該当性について

審査請求人は、条例第7条第3号ただし書による開示を求めているので、この点について検討することとする。

まず、条例に基づく情報公開制度は、開示請求者が何人であるかを問わずに開示・不開示の決定をするものであることが前提であり、また、同号ただし書については、「情報公開法5条・・・2号ただし書（審査会注：条例第7条第3号ただし書に相当）は、人の生命、身体、健康、生活又は財産を保護するために必要であると認められる情報について例外的に開示するものとしている。ここでは、不開示により保護される利益と、開示により保護される利益を比較衡量し、後者が前者に優越すると認められたときに開示が義務づけられるものと解されるが、情報公開法5条・・・2号ただし書に規定する情報は、その公開により・・・法人等の正当な利益を害するおそれがあることを前提として、それに優越する法益を保護するた



めに必要である場合に限り、開示に伴う不利益を・・・法人等に受忍させた上で例外的に開示されるものであり、このような不利益を受忍させるためには、その開示により人の生命、健康、生活又は財産等の保護に資することが相当程度具体的に認められることを要すると解するのが、ただし書という条文の構造からみても相当である。」（大阪高等裁判所平成24年11月29日判決）と解されている。

したがって、条例第7条第3号ただし書に基づいて開示を行うべき場合とは、人の生命、健康等に極めて重大な被害が生じたとか、あるいは広範囲に被害が生じた等、事態の解決を図るための公益的必要性が、特定法人の利益を上回ることが明らかである場合であると考えるのが相当である。

しかし、本件について、審査請求人の主張等からは、上記と同様の事情があるとの判断をすることはできないから、本件において、同号ただし書を適用すべきとする審査請求人の主張については、認めることができないと言わざるを得ない。

よって、本件存否情報は、同号ただし書には該当しない。

#### (4) 条例第10条該当性について

上記(2)及び(3)のとおり、本件存否情報は、条例第7条第3号アの不開示情報に該当し、本件行政文書が存在しているか否かを答えると、同号アの不開示情報に該当する本件存否情報を開示することとなることが認められる。

よって、実施機関が条例第10条の規定によりその存否を明らかにしないで行った本件処分は、妥当である。

### 3 審査請求人の主張について

審査請求人は、特定法人が説明会において、実施機関の監査があったことを〇〇〇に公表し、実施機関から受領したとされる監査結果内容を配布したことをもって、存否応答情報に当たらない旨主張している。

しかし、条例に基づく情報公開制度は、上記2(3)のとおり、開示請求者が何人であるかを問わずに開示・不開示の決定をするものであることから、開示請求者が特定法人の説明会を通じて何を知っているかという開示請求者の個別的事情を考慮すべきものではない。

また、審査請求人のその他の主張についても、本件行政文書の開示・不開示の判断に影響を及ぼすものではないと判断する。

### 4 結論

以上により、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

## 第6 審査会の処理経過

本件審査請求に係る審査会の処理経過は、次のとおりである。

年	月	日	内	容
令和3年	2月	12日	諮問受理	
令和3年	4月	23日	審査	(令和3年度第1回審査会第一部会)
令和3年	6月	23日	審査	(令和3年度第2回審査会第一部会)