

奈情審第127号
令和3年1月29日

奈良市長 様
(審査庁担当課 総務部総務課)

奈良市情報公開審査会
会長 戸城 杏奈

行政文書開示請求不開示決定処分に対する審査請求について (答申)

令和2年9月24日付け奈総総第357号で諮問のあった下記の件について、別紙のとおり答申します。

記

【諮問： 行文第02-7号】

奈良市長（処分庁担当課 福祉部障がい福祉課）が行った令和2年8月28日付け奈福障第1413号行政文書開示請求拒否決定通知書による不開示決定処分に対する審査請求について

(別紙)

答申：行文第 5 5 号

諮問：行文第 0 2 - 7 号

答 申

第 1 審査会の結論

奈良市長が、令和 2 年 8 月 2 8 日付けで行った奈福障第 1 4 1 3 号行政文書開示請求拒否決定通知書による不開示決定処分は、妥当である。

第 2 審査請求の経緯

1 行政文書の開示請求

審査請求人は、令和 2 年 8 月 1 9 日付けで、奈良市情報公開条例（平成 1 9 年奈良市条例第 4 5 号。以下「条例」という。）第 5 条第 1 項の規定に基づいて、奈良市長（以下「処分庁」という。）に対して、次の行政文書開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。なお、本件事案の性質及び答申の結論から、本答申において具体的な事業者名は全て伏せている。

- (1) 平成 3 1 年 4 月～令和 2 年 3 月末までの障害者支援センター A に関わる打合せ議事録及び打合せメモ
- (2) 令和 2 年 1 月に障害者支援センター A に対して行った文書指導内容及びその決裁文書

2 処分庁の決定

処分庁は、次の(1)及び(2)に掲げる本件開示請求の内容に応じ、(1)及び(2)に定める理由で、(1)については条例第 1 1 条第 2 項の規定に基づき令和 2 年 8 月 2 8 日付け第 1 4 1 2 号行政文書不存在決定通知書により不開示決定処分を行い、(2)については条例第 1 0 条の規定に基づき同日付け第 1 4 1 3 号行政文書開示請求拒否決定通知書により不開示決定処分を行い、それぞれその旨を審査請求人に通知した。

- (1) 本件開示請求のうち(1)について 当該文書を作成していないため
- (2) 本件開示請求のうち(2)について 行政文書の存否を明らかにするだけで、当該事業者に対する行政指導の有無が開示されることとなり、当該事業者の権利、競争上の地位その他正当な利益を害する（条例第 7 条第 3 号）と認められるため

3 審査請求

審査請求人は、上記「2 処分庁の決定」のうち、(2)に係る条例第 1 0 条の規

定に基づく令和2年8月28日付け第1413号行政文書開示請求拒否決定通知書による不開示決定処分（以下「本件処分」という。）を不服として、同年9月4日付けで、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、奈良市長に対し、審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

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、対象行政文書の全部を開示するよう求める。

2 審査請求の理由

審査請求書、反論書並びに当審査会に提出された意見書及び当審査会おける口頭意見陳述での主張を要約すると、審査請求の理由は概ね次のとおりである。

- (1) 「障害者支援センター A」（以下「本件事業者」という。）とは、重度訪問介護に関わる居宅介護サービス利用契約を交わし審査請求人の息子である利用者が介護サービス及び計画相談支援サービスの提供を受けていたが、2019年7月に本件事業者から正当な理由でなく一方的に利用者本人にメールで契約解除の通知があった。
- (2) この一方的な解除は、明らかに障害者総合支援法及び厚労省令、県条例に抵触しており、本件事業者からの他事業者の紹介や必要な措置等は講じられないまま当初から介護を担っていた一事業者に負担を強いることになり、この状況が現在も続いている状況である。難病で24時間介護を受けている利用者にとっては、一方的な契約解除により利用者の心身等の状況に応じた適切な介護及び日常生活ができるよう計画相談支援に関わるサービス利用計画の見直しやこれに基づく居宅介護計画の見直し、医療機関等含めた関係機関との連携調整等ができず在宅生活に支障を来している。
- (3) 処分庁が本件開示請求を拒否する理由として、「本件事業者に対する行政指導の有無が開示されることとなり、当該事業者の権利、競争上の地位その他正当な利益を害する（条例第7条第3号）と認められる」とあるが、条例第7条第2号イに記載されているように、人（利用者）の生命、身体、健康、生活等を保護するために必要な情報であり、難病である利用者の生命、身体、生活等の保護より法、省令、条例に抵触した本件事業者の権利や地位、利益等が優先されることについて、条例の適用を誤っていると考える。
- (4) 本件事業者は、利用者と契約をしていた障害者居宅介護サービス利用契約及び指定特定相談支援利用契約を正当な理由なく一方的に契約解除し、また契約解除に至るまでの本件事業者の不適切な対応については、利用者本人及び家族より処分庁の担当者へのその都度、メール又は電話連絡、市担当者に

直接報告してきた。また、一方的な契約解除後、いずれ何らかの対応があるとの担当者からの話とは裏腹に、本件事業者からは、現在に至るまで連絡は一切なく、本件事業者の穴埋めを行うための居宅介護サービス及び計画相談支援の両者を引き継ぐ他の事業所は現在も見つかっていない状況である。

(5) 本件事業者の法令、条例等に抵触した不適切な対応については、障害者総合支援法第48条、第49条、奈良県指定障害福祉サービスの人員、設備及び運営の基準に関する条例第40条に基づき、処分庁の担当者が指導等を行い、結果について審査請求人が処分庁の担当者へ電話で確認したところ、令和2年1月に「文書指導を行ったので指導内容については開示請求して下さい」との返答であったため本件開示請求を行った。

(6) 弁明書の「2 処分の内容」に記載されている条例第10条の適用は、次の理由により不適切である。

ア 条例の前文では、基本原則として、「情報公開を原則として認め、行政の透明性を確保することにより適正な権力の執行を担保すること」が条例の趣旨であると考えられる。本件処分を安易に適用することを認めることは、前文の基本原則が不可能となると考える。

イ 本件開示請求は、処分庁の担当者が審査請求人に「文書指導を行ったので指導内容については開示請求してください」と伝えており、開示請求の対象行政文書として指導文書が存在していることを特定しているものであり、このように、行政文書の存在を認め、審査請求人から当該行政文書の開示の希望も受けておきながら、後になって行政文書の存否を明らかにしないで拒否することは、前文の基本原則を翻すという矛盾を生じさせ、信憑性に欠け、明らかに違法である。

(7) 本件開示請求の対象行政文書が開示情報でない理由について

ア 本件開示請求の対象行政文書は、条例第7条(第2号)アの法令等の規定により又は慣行として公にされている情報又は公にすることが予定されている情報に該当する。障害者総合支援法第10条、第48条、第49条、第50条、奈良県指定障害福祉サービスの人員、設備及び運営の基準に関する条例第40条により、都道府県知事又は市町村長は事業所へ立入検査、調査等又は指導や改善命令等ができることとなっており、その結果は、指導内容を明らかにし各事業所へ周知することで適切な運営を促すことを目的として各自治体のホームページでも公表されている。

イ 本件開示請求の対象行政文書は、条例第7条第2号イの人の生命、身体、健康、生活等を保護するため、公にすることが必要な情報に該当する。障害者居宅介護サービス利用契約及び指定特定相談支援利用契約を正当な理由

なく一方的に解除されたことで、重度訪問介護及び計画相談支援の内容において利用者の心身等の状況に応じた適切な介護及び日常生活等に支障を来しているからである。

(8) 処分庁の次の弁明について

ア 行政文書の存否を答えた場合、本件事業者に対する行政指導の有無が明らかになることについて、(6)イのとおり、本件開示請求の対象行政文書として行政指導が存在していることを特定している。また、指導内容及び改善報告等については既に他自治体でも公表されているもので、後になって行政文書の存否を明らかにしないで拒否することは違法である。

イ 行政指導の有無やその内容については、公にすることが予定にされている情報でなく…本件事業者の「…利益を害する」について、法令等の規定により又は慣行として公にされている情報又は公にすることが予定されている情報であり、処分庁が不開示情報とする理由はないと考える。

ウ 利用者との障害者居宅介護サービス利用契約の解除が成立するまでの間…居宅介護事業者を探索する意志を示しており…本件事業者と利用者の意思疎通が図られており…直ちに…生活等の保護に資するとはいえない…ことについて、居宅介護サービスに関わる支障だけでなく、計画相談支援でも支障を来している状況である。「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、開示することが必要であると認められる情報」とは、現実に、発生した被害に限らず、将来これらが侵害される蓋然性が高い場合も含まれるため、弁明書に記載された理由は甚だ不適切であると考えざるを得ない。

エ 本件事業者と利用者が意思疎通が図られていることについて、本件事業者から利用者へメールが数件送付され、メールの内容に新たな居宅事業者を探索する意志を示しているからというのは、本件事業者のメール内容のみを鵜呑みにした本件事業者側に偏った行政にあるまじき判断であり、実際の現場での混乱等は無視したのも同然の処分庁の担当者の対応には大きな不信感を抱かざるを得ない。また、メールの内容は、居宅介護事業所の探索意志のみの内容で計画相談支援に関わる事業の件については全く触れられていない。

(9) 難病を抱え限られた体力と寿命の中で、自らの体調を管理しながら懸命に生きがいを見つけ自立生活している利用者に対して、本件事業者が行った突然で一方的な解除の理由を「利用者が故意又は重大な過失により事業者もしくはサービス従業者の生命・身体・財物・信用を傷つけた」として利用者側に責任転嫁することは到底許すことができず、大きな精神的苦痛を受けている。また、メールという手段による一方的な自論を展開させる形での契約解除に

踏み切ったことは、障害者に優劣をつけられ新参加者が切り捨てられ、地域社会で安心して暮らしていける基本的人権をも踏みにじられたに等しい。

このような悪質な事業者は、他自治体の事例からも明らかなように資格停止処分に該当するものであると考える。

- (10) 処分庁の弁明は、利用者の心身の状況、その置かれている環境等がどのような状況にあるのか、本件事業者側の言い分だけに耳を傾け、利用者や他事業所の現場での混乱には一切目を向けることも、耳を傾けることもなく公平性に欠ける判断をしていると言わざるを得ない。福祉行政としての誠実性を信頼性に疑問を感じる危機的状況であることは否めない。

社会的な行政指導が適切に行われぬ限り、このような悪質な事業者には真摯な反省に基づく改善等は到底あるはずはなく、このことは地域全体の他の利用者たちにとっても大きな不利益となり、奈良市の福祉サービスの質をも低下させるものとなる。公平で透明性のある地域に開かれた行政となることを心から願うばかりである。

第4 処分庁の説明の要旨

弁明書及び当審査会での口頭による説明を要約すると、本件処分の理由は、概ね次のとおりである。

- 1 本件開示請求は、令和2年1月に本件事業者に対する行政指導に関する行政文書の開示を求めるものであるところ、かかる行政文書の存否を答えた場合には、本件事業者に対する行政指導の有無が明らかになると認められる。
- 2 もっとも、行政指導の有無やその内容については、公にすることが予定されている情報ではなく、これが公にされた場合には、行政指導の相手方である事業所に対する信用の低下等により、その事業活動への支障が生じるおそれがあるところ、本件事業者の「権利、競争上の地位その他正当な利益を害する」（条例第7条第3号本文）と認められる。
- 3 また、本件審査請求書添付書類資料において、本件事業者は、利用者との障害者居宅介護サービス利用契約の解除が成立するまでの間、自らに代わる新たな居宅介護事業者を探索する意思を示しており、本件審査請求書資料の内容についても、本件事業者と利用者の意思疎通が待たれるところであることから、本件開示請求の対象行政文書の存在を明らかにし開示することが、直ちに利用者の生命、身体、健康、生活又は財産の保護に資するとはいえない。

よって、「事業活動によって生じ、又は生ずるおそれのある危害から人の生命、身体、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要」（条例第7条第3号ただし書）と認められる特段の事情は存在しない。

- 4 以上より、本件開示請求の対象行政文書の存否を答えるだけで本件事業者に
対する行政指導の有無が明らかになり、条例第7条第3号本文に規定する不開
示情報を開示することとなるところ、本件処分について何ら違法不当な点はな
い。

第5 審査会の判断

審査会は、審査請求人及び処分庁双方の主張を踏まえ、本件事案について審
査した結果、次のとおり判断した。

1 本件開示請求に係る対象行政文書について

本件開示請求に係る対象行政文書は、「令和2年1月に障害者支援センター
Aに対して行った文書指導内容及びその決裁文書」（以下「本件開示請求文書」
という。）である。

なお、ここにいう指導とは、奈良市は、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。）第36条に規定する障害福祉サービス事業者の指定に係る事務を
行っており、事業所の利用者やその家族等から苦情や相談があった場合、事業
所に対し、同法第10条の規定に基づき実施する報告の聴取や検査に対するも
のと解される。

そして、処分庁は、本件開示請求文書の存否を答えるだけで、条例第7条第3
号に規定する不開示情報を開示することとなるとして、条例第10条の規定に
基づきその存否を明らかにせず本件開示請求を拒否する決定を行った。

2 本件処分に係る条例の定めについて

(1) 条例第7条第3号について

条例第7条第3号は、「法人その他の団体（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って、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社会的な
地位が損なわれると認められるもの」を不開示とすることを規定している。

これは、行政文書の開示を請求する権利を十分に尊重しつつ、法人等の事
業活動の自由その他正当な利益を尊重し保護する観点から、公にすることに
より、事業を行う者の競争上の地位又は事業運営上の地位その他社会的な地
位が損なわれると認められる情報が記録されている行政文書を不開示とする
ことを定めたものである。ただし、事業活動によって生じ、又は生ずるおそ
れのある危害から人の生命、身体、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は、本号の不開示情報から除かれ
るものである。

(2) 条例第10条について

条例第10条は、開示請求に対し、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旨規定している。

3 本件処分の妥当性について

条例第10条該当性を審議する場合、本件開示請求文書の存否を答えることで、具体的にどのような事実が明らかになるのかについて検討し、その事実が条例第7条第3号の不開示事由に該当するか否かを検討し、該当する場合には存否応答拒否が妥当であると判断されるものである。

まず、本件開示請求文書は、「第3 審査請求人の主張の要旨」を踏まえると、特定の事業所に関して審査請求人が処分庁に相談した事実を前提にした、当該事業所に対して処分庁が行った指導の内容が分かる行政文書であると解される。

ところで、障害者総合支援法第10条の規定に基づく指導は、指定障害福祉サービス事業者に対する監督機関である奈良市が一定の行政目的達成のために行う行政指導として位置付けられ、当該行政指導は、当該事業所に対する「実地指導」として行われるもので、法令等で定める指定基準等に定める自立支援給付対象サービス等の取扱い及び自立支援給付等に係る請求等について周知徹底するほか、改善の必要があると認められるときなどに実施される。また、自立支援給付対象サービス等又は自立支援給付等について著しい基準違反又は不正な請求の場合や当該実地指導で十分な改善が図ることができないなどの場合には、同法第48条の規定に基づいて実施する監査があり、その結果によっては、業務改善勧告のほか業務改善命令や指定取消し等の行政処分がある。

このような事情に照らすと、ある事業所がこの実地指導を受けたという事実が明らかになることにより、利用者が当該事業所に対してマイナスの印象を持つことは容易に想定される。本件開示請求の場合、特定の指定障害福祉サービス事業所の名称を明示している以上、本件開示請求文書の存否を答えることは、当該特定の指定障害福祉サービス事業所が事業の運営等に関して「実地指導」を受けたという事実の有無を示すこととなる。利用者によるサービスの選択と自由な契約に基づく利用を基本的な理念とする障害福祉制度の下においては、事業の性質、事業所の規模等の周辺の事情を考慮すると、当該事実を知った利用者が「実地指導」を受けた指定障害福祉サービス事業所を利用することを避けること等が十分想定される。

このことから、本件開示請求文書の存否情報は、条例第7条第3号に規定す

る「法人等に関する情報であつて、公にすることにより、当該法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害すると認められるもの」に該当する。

また、同号はただし書で、当該情報を公にすることにより保護される人の生命、身体、健康、生活又は財産の利益と、これを公にしないことにより保護される法人等又は事業を営む個人の権利利益を比較考量し、前者の利益を保護することの必要性が上回るときには、当該情報は本号の不開示情報から除かれる旨を定めているが、その場合の当該情報は、法人等の事業活動によって、現実に人の生命、健康等に危害が生じ、又は生じるおそれのある場合に、危害の排除、拡大防止若しくは再発防止又は当該危害の発生の未然防止のため、公にすることが必要であると認められる情報、いわゆる公益上の義務的開示情報を指すものと解される。この点、本件開示請求文書のような内容に係る文書は、これらを公にすることで、審査請求人その他の個人らの生命、身体、健康、生活又は財産を現に生じている危害から保護するようなものであるとすることはできない。したがって、本件開示請求文書は、その存否に関わらず同号ただし書の適用を認めることもできないから、本件処分は妥当である。

なお、以上に説示したとおり、本件処分は条例に基づく判断としては妥当であるが、処分庁が審査請求人に開示請求を行えば開示されるかのように案内したとすれば、その対応は不適切であり、今後の対応に留意されたい。

4 審査請求人の主張について

(1) 審査請求人は、本件処分が条例第10条に該当しない理由として、本件開示請求に係る指導の内容が条例第7条第2号ア及びイに該当すると主張している。

しかし、本件処分に係る決定通知書及び処分庁の弁明のとおり、本件処分は、本件開示請求文書の存否を答えるだけで条例第7条第3号に規定する不開示情報を開示することになるとの理由で条例第10条に該当するとしてされたものであり、審査請求人の主張は採用できない。

(2) 本件開示請求は、審査請求人が処分庁に相談した事実を前提にした内容であり、審査請求人の主張は、難病を抱える家族の保護者としての心情は一定程度理解できる。しかし、情報公開制度においては、何人に対しても、目的の如何を問わず開示請求を認めており、開示請求者の属性や個人的な事情を考慮することなく、条例に基づいて開示・不開示の判断を行うことになるから、審査請求人の主張は理由がない。

5 まとめ

当審査会は、本件事案を厳正かつ客観的に判断した結果、冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり判断する。なお、審査請求人のその余の主張は、いずれも当

審査会の判断を左右するものではない。

第6 審査会の審査経過

当審査会における審査経過は、次のとおりである。

年 月 日	審 査 経 過
令和2年 9月24日	審査庁から諮問を受けた。
令和2年10月16日	令和2年度第7回審査会 1 審査請求についての概要説明を受けた。 2 処分庁から口頭による説明を受けた。 3 事案の審議を行った。
令和2年11月13日	令和2年度第8回審査会 1 審査請求人の口頭意見陳述を行った。 2 事案の審議を行った。
令和2年12月11日	令和2年度第9回審査会 事案の審議を行った。
令和3年 1月29日	令和2年度第10回審査会 答申案の取りまとめを行った。
令和3年 1月29日	審査庁に対して答申を行った。

○ 奈良市情報公開審査会委員（敬称略）

氏 名	役 職 名	備 考
石黒 良彦	弁護士	
上田 健介	近畿大学法科大学院教授	
杵崎 のり子	奈良学園大学客員教授	会長職務代理者
戸城 杏奈	弁護士	会 長
浜口 廣久	弁護士	