

奈情審第27号
令和6年7月25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 上田 健介

行政文書不開示決定処分に対する審査請求について (答申)

令和6年2月8日付け奈総総第277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05-16号】

令和5年12月21日付け奈福介福第635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係る審査請求について

(別紙)

答申：行文第 7 8 号

諮問：行文第 0 5 - 1 6 号

答 申

第 1 審査会の結論

奈良市長が行った令和 5 年 1 2 月 2 1 日付け奈福介福第 6 3 5 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ついては、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 5 年 1 2 月 1 1 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施設名称は全て伏せている。

特定施設 A に関する以下の文書

施設での暴力行為や暴言、不正などについての指導書、市への通報の記録、市の調査の記録全て

2 処分庁の決定

本件開示請求について、処分庁は、次の理由により、条例第 1 0 条の規定に基づき令和 5 年 1 2 月 2 1 日付け第 6 3 5 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（以下「**本件処分**」という。）を行い、その旨を審査請求人に通知した。

本件開示請求に対する行政文書（以下「**本件対象行政文書**」という。）の存否を明らかにするだけで、当該施設における暴力、暴言、不正に関する通報の有無及び調査を受けた事実の有無を示すことになり、当該事実を知った利用者が当該施設を利用することを忌避するなどが想定され、行政文書の存否に関する情報は条例第 7 条第 3 号に規定する不開示情報に該当する。

また、当該事実の有無を公にすることで、高齢者虐待防止法による任意の調査や老人福祉法及び介護保険法による調査に対する施設側の協力が得られなくなるほか、不正の隠蔽等が行われ、当該調査事務に関して正確な事実の把握を困難にするおそれがあり、行政文書の存否に関する情報は条例第 7 条第 6 号に規定する不開示情報に該当する。

3 審査請求

審査請求人は、本件処分を不服として、令和 6 年 1 月 1 8 日に、行政不服審査法（平成 2 6 年法律第 6 8 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

本件処分の取消しを求める。

2 審査請求の理由

審査請求書によれば、審査請求の理由は概ね次のとおりである。

通報の有無、調査の有無について知り、利用施設選定の参考にすることは、利用者の当然の権利であり、また、事実の有無が公表されたとしても、市の調査を施設側が把握している以上、合理的な理由とはならない。

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 審査請求人の主張について

本件審査請求の理由は、処分庁が行政文書の存否を明らかにせず本件処分を行ったことが妥当でないとする主張と解する。

2 本件処分について

条例第7条に規定されているとおり、開示請求に係る行政文書は開示することが原則であり、同条各号に規定する不開示情報が含まれていない限り、実施機関は、開示請求の対象となる行政文書を開示することが義務付けられる。しかし、開示請求の内容によっては、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、不開示情報を開示した場合と同様に、不開示情報の規定により保護しようとしている個人や法人の権利利益等を侵害する場合がある。そこで、条例第10条は、上記のような場合に、実施機関が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を例外的に規定している。

3 条例第10条及び条例第7条第3号該当性について

(1) 市は、通報等により養介護施設従事者等による高齢者虐待(疑いも含む。以下同じ。)に関する情報を得た場合は、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(平成17年法律第124号。以下「**高齢者虐待防止法**」という。)第24条に基づく調査等、また、介護施設等の不正(疑いも含む。以下同じ。)に関する情報を得た場合には、老人福祉法(昭和38年法律第133号)第29条第13項並びに介護保険法(平成9年法律第123号)第23条及び第24条に基づく調査等、それぞれ必要な対応を行う。そして、上記のような情報に基づき調査等を行った結果、是正を求める指導等が必要な場合がある。これらの通報、調査又は指導等に係る情報(以下「**通報等に係る情報**」という。)を公にした場合には、当該情報を知った者において、

類型的に当該施設を運営する法人に何らかの問題とすべき事情があったであろうと受け止められ、当該施設の利用を忌避することや、当該施設に関するマイナスイメージが伝播することが十分想定される。この点で、通報等に係る情報を公にすることは、特定の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ものと考えられる。よって、本件対象行政文書に記録されている情報は条例第7条第3号本文に該当する。

(2) 条例第7条第3号ただし書において、「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であると認められる情報」については、同号の不開示情報から除かれる旨定められている。この規定は、法人等の事業活動によって、現実に人の生命、身体等に危害が生じ、又は生ずるおそれがある場合に、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については開示することを定めたものであり、同規定を適用するか否かは、当該情報を公にすることにより保護される人の生命、身体等の利益と、これを公にしないことにより保護される法人等の権利利益とを比較考量して判断することとなると解される。この点、特定施設Aを運営する法人の事業活動によって、現実に人の生命、身体等に危害が生じ又は生ずるおそれがあることをうかがわせる事情は認められず、本件対象行政文書を公にすることにより保護される人の生命、身体等の利益が、同文書を公にすることにより同法人が受ける不利益を上回るとはいえない。したがって、同号ただし書に該当すると認められる特段の事情は存在しない。

(3) また、通報等に係る情報を含む行政文書の存否を答えることは、当該施設内における暴力、暴言、不正に関する通報、調査の有無又は指導等を受けた事実の有無を示すこととなることから、それだけで、当該法人の社会的評価が損なわれ、その権利又は競争上の地位を害することになるといえる。したがって、本件開示請求については、本件対象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ため、条例第10条の規定により存否を明らかにしないで本件処分をしたことは妥当である。

(4) なお、審査請求人は、本件審査請求において、通報や調査に係る事実の有無が公表されたとしても、市の調査を施設側が把握している以上、合理的な理由とはならないと主張している。しかし、上記(1)のとおり、条例第7条第3号の不開示情報に該当するかどうかは、当該法人等の把握の有無にかかわらず判断されるべきもので、審査請求人の主張は当たらない。

4 条例第10条及び条例第7条第6号該当性について

(1) 上記3で述べたように、通報等に係る情報を公にすることは、当該施設を運営する特定の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ものである。そのため、市がこのような事実に

係る情報を公にすれば、介護施設等を運営する法人にとって、その内容の真偽にかかわらず、自らの社会的又は経済的評価・信用の低下につながる点で萎縮効果が生じるとともに、市と法人との信頼関係を築くことが困難となり、今後、高齢者虐待防止法による任意の調査や老人福祉法及び介護保険法による不正に関する調査に対する施設側の協力が得られなくなるおそれがある。また、介護施設等を運営する法人自身が、通報等に係る情報が公になることをおそれて、不正の証拠隠滅や職員の口封じ等の隠蔽行為を行いかねず、高齢者虐待や介護施設等の不正疑いに際して、市による事実の正確な把握や、当該事実に基づいた評価、判断を行うことが困難となるおそれがある。これらの点で、通報等に係る情報については、これを公にすることにより養介護施設従事者等による高齢者虐待及び介護施設等の不正に関する市の調査に係る「事務の性質上、当該事務・・・の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」（条例第7条第6号柱書）として、不開示情報に該当する。

(2) また、通報等に係る情報を含む行政文書の存否を答えることは、当該施設内における暴力、暴言、不正に関する通報、調査の有無又は指導等を受けた事実の有無を示すこととなることから、それだけで上記(1)のとおり、市による正確な事実の把握を困難にし、市の調査に係る事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。したがって、本件開示請求については、本件対象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ため、条例第10条の規定により存否を明らかにしないで本件処分をしたことは妥当である。

5 その余の審査請求人の主張について

審査請求人は、本件審査請求において、通報の有無、調査の有無について知り、利用施設選定の参考にすることは、介護施設の利用者の当然の権利であると主張している。もっとも、仮にそのような知る権利が憲法第21条第1項前段の表現の自由から派生的に認められるとしても、当該権利は無制約に認められるものではなく、公共の福祉による制約を伴うものとされる(憲法第13条後段)。そして、そのような知る権利を具現化するための手段として条例に基づく情報公開制度が整備されているといえることから、本件処分は上記のとおり、条例の規定に適合するものである以上、知る権利の侵害には当たらない。

6 結語

以上のとおり、本件処分に違法又は不当な点はなく、本件審査請求に理由がないことから、本件審査請求を棄却するよう求める。

第5 審査会の判断

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

1 本件対象行政文書について

本件開示請求は、特定事業者が運営する特定施設の名称を明示して、当該施設で発生した暴力や暴言又は不正等に関する処分庁への通報や当該通報に基づく処分庁の調査及び指導に係る文書の開示を求めるものである。

処分庁の主張に基づけば、本件対象行政文書の有無（以下「**本件存否情報**」という。）を明らかにすることは条例第7条第3号及び第6号の不開示情報を開示することになり、条例第10条により本件処分を行ったことは妥当である旨主張していることから、本件存否情報が同条第3号及び第6号に該当するか、以下検討する。

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7条第6号について

条例第7条第6号は、「市の機関又は国等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」を不開示とすることを規定している。

また、同号の「当該事務又は事業」には、同種の事務又は事業が反復される場合の将来の事務又は事業も含まれ、同号の「支障を及ぼすおそれ」の「支障」の程度は、名目的なものでは足りず実質的なものが要求され、「おそれ」の程度も単なる確率的な可能性ではなく法的保護に値する蓋然性が要求されると解される。

なお、「当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」の判断については、実施機関に広範な裁量権限が与えられているわけではなく、当該事務又は事業の目的、その目的達成のための手法、性質などに照らし客観的に判断することが必要であるとともに、公益的な開示の必要性についても考慮し、それでもなお、公にすることで、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と言えることが求められる。

(3) 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

(1) 条例第7条第3号該当性

本件開示請求の内容及び審査請求人の審査請求の理由を踏まえると、審査請求人は、処分庁が特定施設における従事者等による高齢者虐待に関しての通報を受けたこと及び当該通報を受けて行った調査や指導の内容を記した行政文書を請求するものであると解される。

高齢者に福祉サービス等を提供する施設における当該施設従事者による高齢者虐待について、高齢者虐待防止法第21条は、虐待が疑われる高齢者を発見した者による市町村への通報義務等を規定している。また、通報を受けた市町村は、同法第24条の規定により、当該施設の業務又は事業の適正な運営を確保することにより、高齢者虐待の防止及び当該高齢者の保護を図るために、老人福祉法又は介護保険法の規定による権限を適切に行使するものとされている。

この権限について、老人福祉法は老人の福祉を増進するという目的を達成するために、施設の設置者等に対して、質問や施設等への立入検査を実施し、必要があると認めるときには改善措置を命ずることができるなどの権限を規定している。また、介護保険法は、福祉サービス等に係る保険給付に関して必要があるときは、事業者等に対して、文書の提出等を求めることができる権限を規定している。

これらの規定に照らせば、ある事業者が調査や指導を受けたという事実が明らかになることにより、また虐待に関しては、通報があったという事実が明らかになることにより、一般の利用者が当該事業者に対して否定的な印象を持つことは容易に想定される。

本件開示請求においては、特定施設の名称を明示している以上、本件対象行政文書の存否を答えることは、当該特定施設の運営等において、何らかの不適正と思しき行為に関する通報があった事実及び当該通報に基づいた調査又は指導を受けたという事実の有無を示すこととなる。そうすると、仮に本件対象行政文書が存在する場合には、当該事実を知った者が当該特定施設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、本件対象行政文書の有無を答えることによる当該特定施設を運営する事業者の権利、競争上の地位その他正当な利益を害することを否定できず、本件存否情報は条例第7条第3号に規定する不開示情報に該当すると認められる。

(2) 条例第7条第3号ただし書き該当性

同号ただし書については、同号に該当する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たうえで、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たものである。その場合の当該情報は、法人等の事業活動によって、現実には人の生命、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、本件存否情報が、人の生命、身体、健康、生活又は財産を保護するため、何人にも開示することが必要な情報であると認めるに足りる特段の事情は見当たらず、同号ただし書の適用を認めることはできない。

(3) 条例第7条第6号該当性

上記(1)及び(2)のとおり、本件存否情報は条例第7条第3号の不開示情報に該当するものであって、同号ただし書きの適用も認めることはできない。これにより、条例第10条による本件処分は妥当なものと認められることから、条例第7条第6号の該当性についての判断を要しない。

4 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6年 2月 8日	審査庁から諮問を受けた。
令和6年 4月 23日	令和6年度第1回審査会 審査請求についての概要説明を受けた。
令和6年 5月 28日	令和6年度第2回審査会 1 処分庁から口頭による説明を受けた。 2 事案の審議を行った。
令和6年 6月 10日	令和6年度第3回審査会 事案の審議を行った。
令和6年 7月 23日	令和6年度第4回審査会 答申案の取りまとめを行った。
令和6年 7月 25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
上田 健介	上智大学法学部教授	会長
杵崎 のり子	奈良学園大学客員教授	
高谷 政史	弁護士	
中谷 祥子	弁護士	会長職務代理者
矢倉 良浩	弁護士	