

答申第182号（諮問第241号事案）

答 申

第1 審査会の結論

宮城県知事の決定は妥当である。

第2 審査請求に至る経過

- 1 審査請求人は、令和2年8月27日付けで、情報公開条例（平成11年宮城県条例第10号。以下「条例」という。）第5条第1項の規定により、宮城県知事（以下「実施機関」という。）に対し、「令和〇〇年〇〇月〇〇日 仙台保健福祉事務所が行った〇〇，有料老人ホーム〇〇への立入検査時における職員3名の聴取内容」について、開示の請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。
- 2 実施機関は、条例第11条の規定により、行政文書が存在しているか否かを答えるだけで非開示情報を開示することになるとして、行政文書の存否を明らかにしない決定（以下「本件処分」という。）を行い、次のとおり理由を付して、令和2年9月25日付けで審査請求人に通知した。

条例第8条第1項第3号該当

本件開示請求は、特定法人に対してなされた立入検査に関する文書についての請求であり、文書の存否を明らかにすれば、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益が損なわれるおそれがあり、条例第8条第1項第3号に該当することから、本件開示請求については、条例第11条により存否を明らかにしないもの。

- 3 審査請求人は、令和2年11月26日付けで、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定により、本件処分を不服として、実施機関に対し審査請求を行った。

第3 審査請求人の主張要旨

- 1 審査請求の趣旨

審査請求の趣旨は、本件処分を取り消し、本件開示請求の対象となる文書の開示を求めるものである。

2 審査請求の理由

審査請求人の主張する審査請求の理由は、審査請求書及び意見書によると、おおむね次のとおりである。

- (1) 当該施設は審査請求人が運営する事業所であり、立入検査があったことを審査請求人は当然に承知していることから、審査請求人に対して開示又は存否を明らかにすることで権利、競争上の地位その他正当な利益が損なわれることはない。開示請求者を問わず一律の対応をする必要性は存在せず、個別の開示請求に対してそれぞれ決定を行わないのは条例第3条第1項に定める保有する情報を積極的に公開するよう努める姿勢から遠く隔たっている。
- (2) 実施機関は介護保険施設等指導及び監査実施要綱の積極的な公開を怠っており、その内容が周知のものとなっているとは言い難く、介護保険法（平成9年法律第123号。以下「法」という。）第76条第1項に基づく立入検査が行われたことが明らかになっても、当該事業者に何らかの違反や不正、不当の疑いがあったことが直ちに想起されるわけではない。
- (3) 当該施設について実施機関は、介護保険施設等指導及び監査実施要綱第6の2（1）に基づく訪問介護事業所への監査と、宮城県有料老人ホーム設置運営要綱第15に基づく有料老人ホームへの随時立入検査を同時に行っている。監査・随時立入検査を行う必要があるとする実施機関の認定は、十分に合理的なものであるとは何ら担保されず、実施機関が監査・随時立入検査を行ったことが公になることで当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益が損なわれるには、実施機関の行政活動は無^{びゅう}謬であるとの誤った信頼に基づき、実施機関が監査・随時立入検査を行った以上何らかの違反や不正、不当が合理的に疑われたとする短絡的な思考を必要とする。
- (4) 本件開示請求に係る監査については改善を要する事項は見受けられなかった旨の結果が実施機関から通知され、随時立入検査については一旦改善指導事項が示され報告を求められたが、その後、再確認を行った結果違法となる事項は認められなかったとして、改善報告を不要とする通知がされた。実施機関は違反や不正、不当を疑いあるいは重点的に検査を行う必要を認めたにせよ、その疑いや認定が事実に沿うものではなかったことを既に認めている。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関が弁明書において述べている内容は、おおむね次のとおりである。

1 立入検査について

立入検査は、法等の規定に基づき、必要であると認めるとき（法第76条第1項）、すなわち指定基準違反又は介護報酬の請求について不正若しくは著しい不当が疑われる場合等において（介護保険施設等指導及び監査実施要綱）実施することとされており、本件開示請求に対して対象行政文書を特定して開示決定等を行うと、当該事業者には何らかの違反や不正、不当の疑いがあることが立入検査を受けたことを公にすることになる。これは法人に関する情報であって、公開することにより社会的信用が低下し、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益が損なわれると認められることから、条例第8条第1項第3号に基づき、非開示とされるべき情報である。

よって、本件開示請求については、対象行政文書の存否を答えるだけで非開示情報を開示することとなるため、条例第11条の規定により存否を明らかにしなかったものである。

2 自己情報の開示請求について

審査請求人は、自己情報の開示請求であることから正当な利益が失われることはない、一律に対応するのではなく個別の開示請求に対して開示決定等を行えば足りる等の主張をしているが、行政情報の開示制度は開示請求人の属性や開示請求対象文書との関係に関わらず一律に取り扱うことを前提とした制度であり、採用できない。

第5 審査会の判断理由

1 条例の基本的な考え方について

条例は、「地方自治の本旨にのっとり、県民の知る権利を尊重し、行政文書の開示を請求する権利」を明らかにすることにより、「県政運営の透明性の一層の向上を図り、もって県の有するその諸活動を説明する責務が全うされるようにするとともに、県民による県政の監視と参加の充実を推進し、及び県政に対する県民の理解と信頼を確保し、公正で開かれた県政の発展に寄与することを目的」として制定されたものであり、原則公開の理念の下に解釈され、及び運用されなければならない。

当審査会は、この原則公開の理念に立って、条例を解釈し、以下のとおり

判断するものである。

2 行政文書の存否を明らかにしない決定について

条例第11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、非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。

通常、行政文書の開示請求があったときは、実施機関は当該開示請求に係る行政文書の存否を明らかにした上で、行政文書の全部若しくは一部を開示する旨の決定、行政文書を開示しない旨の決定又は行政文書を保有していない旨の決定をすべきであるが、例えば、特定の個人の病歴に関する情報など、情報の性質によっては、行政文書が存在するか否かを回答しただけで非開示情報が開示されるのと同様の結果を生じ、ひいては非開示情報として保護すべき利益が害される場合がある。同条は、そのような場合、行政文書の存否を明らかにしないで開示請求を拒否する決定ができる旨を定めたものと解される。ただし、同条の規定は例外的なものであり、その適用に当たっては、これを厳格に解釈し、濫用することのないようにしなければならない。

本件開示請求は、第2の1に記載した「令和〇〇年〇〇月〇〇日 仙台保健福祉事務所が行った〇〇, 有料老人ホーム〇〇への立入検査時における職員3名の聴取内容」という内容であり、特定の訪問介護事業所及び有料老人ホームの名称を明示した上で、当該施設に対して行われた立入検査に関する請求である。実施機関は特定の事業者が立入検査を受けたという情報が、条例第8条第1項第3号の規定に該当するとして条例第11条の規定を適用していることから、以下その該当性を検討する。

3 本件処分の妥当性について

(1) 条例第8条第1項第3号の規定について

条例第8条第1項第3号本文は、「法人その他の団体（国，独立行政法人等，地方公共団体，地方独立行政法人及び公社を除く。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、公開することにより、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が損なわれると認められるもの」を非開示事由として規定している。

(2) 条例第8条第1項第3号の該当性について

訪問介護事業所〇〇については介護保険施設等指導及び監査実施要綱、有料老人ホーム〇〇については宮城県有料老人ホーム設置運営指導要綱に基づく指導が行われる。

介護保険施設等指導及び監査実施要綱第6の規定によると、監査は指定基準違反又は介護報酬の請求について不正若しくは著しい不当が疑われる場合等として、通報・苦情・相談等に基づく情報など同要綱第6の2(1)各号に掲げる情報により必要があると認められる場合に実施される。宮城県有料老人ホーム設置運営指導要綱第15の規定によると、随時立入検査は通報・苦情・相談等に基づく情報など同要綱第15各号に掲げる情報により特定の検査事項を定め、重点的に検査を行う必要があると認められる場合に実施される。以下、これらの監査及び随時立入検査を「立入検査等」という。

審査請求人が本件開示請求において開示を求める文書は、その記載内容から、当該施設に対する立入検査等において施設職員へ聴取等が行われ、聴取記録が作成されたことを前提として、文書の開示を求めるものであると解される。

このような事情聴取は通常の指導形態である実地指導及び定期立入検査では行われず、当該法人に違反や不正、不当を疑い又は重点的に検査を行う必要を認めて立入検査等を実施したときに行われる特別の指導形態である。

そうすると、本件開示請求に係る行政文書の存否を答えることは、実施機関が当該法人に違反や不正、不当を疑い又は重点的に検査を行う必要を認めて立入検査等を実施したという事実の有無を明らかにするものであると認められる。

この事実の有無が明らかにされた場合、当該法人に対する信用を低下させ、利用者が施設にマイナスのイメージを持つなど、当該法人の事業活動に支障を及ぼし、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害すると認められる。

したがって、本件開示請求に係る行政文書の存否を答えるだけで、特定の法人が立入検査等を受けたかどうかを答えることと同様の結果が生じ、条例第8条第1項第3号の非開示情報を開示することとなるため、条例第11条の規定により本件開示請求を拒否したことは、妥当であると認められる。

4 審査請求人の主張についての検討

- (1) 審査請求人は、自己情報の開示請求であることから権利、競争上の地位その他正当な利益が損なわれることはなく、一律に対応するのではなく個別事情を踏まえた開示決定等の判断を行うべきである旨主張する。
- しかし、条例第4条において「何人も、この条例の定めるところにより、実施機関に対し、行政文書の開示を請求することができる」と規定されており、何人に対しても、目的のいかんを問わず開示請求を認めていることから、条例に定める情報公開制度は開示請求者が誰であることを考慮しないこととなっている。すなわち、誰が請求しても同じ取扱いとする制度趣旨であり、特定の情報を特定の者だけに開示し、第三者には開示しないということは認められず、当該主張のような自己情報の開示請求であるという個別事情は上記判断に影響しない。
- (2) また、審査請求人は、介護保険施設等指導及び監査実施要綱の内容が周知のものとなっているとは言い難く、立入検査等が行われたことが明らかになっても、当該法人に何らかの違反や不正、不当の疑いがあったことが直ちに想起されるわけではない旨主張する。
- しかし、要綱の公表の有無に関わらず、一般に立入検査等があったこと自体から当該法人に何らかの違反や不正、不当の疑いがあったと受け止められるものであることから、当該主張を採用することはできない。
- なお、介護事業所等に対する指導は「介護保険施設等の指導監督について」（平成18年10月23日付け老発第1023001号厚生労働省老健局長通知）で示された指針のもとで実施されており、当該指針や他の都道府県で公表されている同種の要綱から内容は推知し得る。
- (3) さらに、審査請求人は、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益が損なわれるには、実施機関の行政活動は無謬であるとの誤った信頼に基づき、実施機関が立入検査等を行った以上何らかの違反や不正、不当が合理的に疑われたとする短絡的な思考を必要とする旨主張する。
- しかし、行政指導は根拠となる規定に従って行われるものであり、要綱で定められた事由のいずれかに該当することは当然の前提であることから、一般に行政指導があれば何らかの違反や不正、不当があったと受け止められ、当該主張を採用することはできない。
- (4) そのほか、審査請求人は、実施機関は違反や不正、不当を疑いあるいは重点的に検査を行う必要を認めたが、その疑いや認定が事実に沿うものではなかったことを既に認めている旨主張する。

しかし、誰が請求しても同じ取扱いとする以上、事実に沿うものではなかったという事情を開示請求者が知っているかどうかは考慮されず、当該事情を広く公にすべきとも認められないことから、当該主張は上記判断に影響しない。

5 結論

以上のとおり、特定の法人が立入検査等を受けたという情報は、条例第8条第1項第3号の非開示情報に該当する。本件開示請求に係る行政文書の存否を明らかにするだけで当該非開示情報を開示することになるため、実施機関が、条例第11条の規定により、行政文書の存否を明らかにしない決定をしたことは妥当である。

第6 審査の経過

当審査会の処理経過は、別紙のとおりである。

別紙

審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容
令和 2. 12. 25	○ 諮問を受けた。(諮問第241号)
令和 3. 5. 27 (第415回審査会)	○ 事案の審議を行った。
令和 3. 6. 25 (第416回審査会)	○ 事案の審議を行った。
令和 3. 7. 26 (第417回審査会)	○ 事案の審議を行った。
令和 3. 8. 26 (第418回審査会)	○ 事案の審議を行った。

(参考)

宮城県情報公開審査会委員名簿（五十音順）

（令和3年9月28日現在）

氏名	区分	備考
青木ユカリ	特定非営利活動法人 せんだい・みやぎNPOセンター 常務理事兼事務局長	
板 明 果	東北学院大学経済学部経済学 科准教授	会長職務代理者
滝澤紗矢子	東北大学大学院法学研究科教 授	
千葉達朗	弁護士	
松尾大	弁護士	会長