

答 申

第1 審査会の結論

本件審査請求に係る伊賀市長（以下「実施機関」という。）が平成31年4月22日付け伊包括第37号により行った行政情報の存否を明らかにしない決定（以下「本件決定」という。）は、結論において妥当である。

第2 審査請求の経緯

1 公開請求

審査請求人は、平成31年4月12日、条例第6条第1項の規定に基づき、実施機関に対し、次に掲げる行政情報の公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

【本件請求】

伊包括第1199号 2019年（平成31）年3月12日付で「障害者福祉施設従事者等による障害者虐待に関する事実確認の結果について（通知）」が伊賀市長名義で社会福祉法人●●●（※注）宛てに発出されているが、伊賀市長が本件の事実確認を始めた経過、本件の事実確認のために何時、何処で誰に対して事情を聞いたのか、聞いたその事情の内容はどのようなものか、事実確認について参考にした物的証拠として何があるのか、事実認定に至った理由は具体的には何なのか等、本件が発出されるに至った経緯等の一切が分かる全ての書類 すなわち、本件に関する一切の書類（※注：上記文中の「●●●」は、法人名。以下同じ。）

2 本件決定

実施機関は、本件請求に係る公文書として、次の①から④までの公文書（以下「本件文書」という。）を特定し、条例第11条第2項の規定に基づき、本件文書の存否を答えること自体が個人及び法人の権利利益を侵害し、条例第7条第2号及び第3号に該当する非公開とすべき情報を公開することになる旨の理由を付して、本件決定を審査請求人に対し通知した。

- ① 社会福祉法人●●●（以下「当該施設」という。）宛て、2019（平成31）年3月12日付け伊包括第1991号「障害者福祉施設従事者等による障害者虐待に関する事実確認の結果について（通知）」（以下「本件通知」という。）
- ② 当該施設宛て、2019（平成31）年3月6日付け伊包括第1181号「障害者虐待にかかる事実確認のための訪問調査への協力について（依頼）」
- ③ 高齢者及び障がい者虐待検討委員会会議録
2019（平成31）年3月5日、3月8日、5月29日開催分

④ 障害者福祉施設従事者等による障害者虐待報告書

3 審査請求

審査請求人は、条例第 19 条第 1 項に基づき、本件決定を不服として実施機関に対し、令和元年 5 月 17 日付けで本件決定の取り消しを求める審査請求を行った。

4 諮問

実施機関は、条例第 20 条第 1 項の規定に基づき、令和元年 6 月 13 日付け伊包括第 211 号により、当審査会に対し諮問を行った。

第 3 審査請求人の主張

審査請求人の主張は、おおむね次のように要約される。

1 情報公開の原則と実施機関の説明責任について

実施機関が本件決定に付した理由について、「当該公文書が有るか無いかを答えること自体が個人及び法人の権利利益を侵害することになる」のか、全く理解し難い。伊賀市長が、当該施設に対し本件通知を発出し虐待の認定をしている以上、虐待認定の裏付けとなった公文書が存在することは明白である。そのため、実施機関が当該公文書の存否すら明らかにしないのは、実施機関にとって何か不都合があるのではないかと疑いを持つ。

本件通知が通知される前に当該施設従事者 1 名に対し、虐待行為の有無に関する実施機関の事情聴取が行われた。その際、当該施設従事者は、虐待の事実を否認したにも関わらず本件通知が発出された。

また、当該法人が虐待の認定を受けたことについて、実施機関が三重県に報告しているということは、当然として、後に三重県の行政処分や公表が行われるおそれがある。当該施設従事者が、虐待の事実を否認しているにも関わらず、このように一連の手続きが行われること自体が、当該施設にとって極めて重大なことである。

加えて、我々は、伊賀市長に対し書面で異議申し立てを行い、虐待認定に関する実施機関の再調査を求めた。しかし、実施機関は、再調査は行わず、当該施設に対する虐待の認定理由等の詳細説明も行っていない。実施機関が認定理由も明らかにせず、再調査もしないとしている以上、当該施設とすれば、情報公開によって認定の理由を知る以外に手段はない。

障害者虐待防止法第 18 条には、「市町村が虐待の通知を受けた場合、市町村の職員は、当該通報又は届出をした者を特定させるものを漏らしてはならない。」と定められており、当該個人識別情報が非公開とされることは当然である。

しかし、個人識別情報に該当するという理由だけで、むやみに当該公文書を非公開と

判断すべきではない。個々の公文書を吟味し、個人識別情報に該当するか否かを個別的に判断すべきであって、一切の情報を公開しないというのは明らかに誤りである。

情報公開は、公開が原則である。情報公開の趣旨とされている「市民の知る権利を保障するため」や「市の諸活動を市民に説明する責任を果たす」という視点に立ち、できる限り公文書は公開されるべきである。

以上により、本件決定の取り消しを求める。

2 条例第7条第3号の該当性について

審査請求人は当該施設の顧問弁護士であり、本件の行政情報公開請求は当該施設の依頼に基づき行っているものであるから、法人に関する情報は、非公開とする理由とはならない。

第4 実施機関の主張

実施機関の主張は、おおむね次のように要約される。

1 本件決定の妥当性について

「障害者の虐待防止、障害者の擁護者に対する支援等に関する法律」（以下「障害者虐待防止法」という。）第19条に基づいて行う事実確認のための訪問調査は、実施機関が、「伊賀市高齢者及び障がい者虐待検討委員会（以下「委員会」という。）設置要綱」に基づき、委員会において虐待事実の有無等を判断するために必要な調査である。当該訪問調査は、障害者虐待の通報内容に関する事実確認であり、事案の実態や背景を見極めるために、障害福祉サービス事業所等の任意の協力を得て行うものである。

今回、情報公開請求のあった本件文書は、委員会で審議するために必要となる公文書の全てが該当し、当該公文書は内部情報として取り扱うものである。中でも調査の際に行う面接調査は、聴取内容を非公開にすることを条件として、調査対象者から隠すことなく事実を証言してもらったものである。

そのため、本件文書を公開することは、面接調査の条件を破棄し、調査対象者に不利益を及ぼしたり、今後、同種同様の調査事務を実施する際に、必要な協力が得られなくなったりするおそれがある。つまり、本件文書は、条例第7条第2号の個人情報及び条例第7条第6号の事務事業情報に該当するものと言える。

また、一般的に、情報公開請求の場合、何人から公開請求があっても同様に対応することが原則である。この情報公開の原則を鑑みれば、本件請求は、応答することで、当該施設従事者による利用者への虐待が疑われた事案があるという事実や、実際に虐待を認定された事案が存在することを第三者に知らせることになる。つまり、本件文書が存在しているか否かを答えるだけで個人及び法人の権利利益を侵害することになり、条例第7条第2号の個人情報及び第3号法人情報を明らかにすることとなる。

したがって、条例第10条の規定に基づき、本件文書の存否を明らかにしないこととした決定については、違法又は不当な点は何ら存在しない。

2 審査請求人の主張について

審査請求人は、審査請求の理由について、「審査請求人は当該施設の顧問弁護士であり、本件の情報公開請求は当該施設の依頼に基づき行っているものであるから、法人に関する情報は、非公開にする理由とはならない。」と述べている。しかし、本件決定は、前述の理由により、たとえ顧問弁護士であっても本件文書の存否を明らかにすることはできない。

また、障害者虐待防止法に基づく調査は、障がい者保護、及び障がい者保護のための事業の適正運営を確保する一環として行うものである。仮に、障害福祉サービス事業所等において障害者福祉施設従事者等による障がい者虐待の事実が認められたとしても、その事実のみを理由として、直ちに当該施設に極めて不利益をもたらすことにはならない。したがって、審査請求人が審査請求の理由としている「本件通知を発出するに至った経緯となる情報は、公開されて然るべき」の理由にはならない。

なお、審査請求人は、「公文書の存否を明らかにしないのは、何か伊賀市長にとって不都合があるものと疑う。」と述べているが、本件決定の根拠は、条例の規定に基づくものであり、「不都合なこと」が存在するためではない。

3 障害者虐待に係る三重県及び市の事務について

障害者虐待防止法に基づくと、虐待認定を受けた福祉施設に対する指導権限は県にある。したがって、県がその権限を行使するために、まず、身近な窓口である市が虐待通報を受け付ける。市は、事実確認をした上で虐待の有無を判断し、その結果を県に報告する。

その後、県は、市の報告をもとに、当該施設に対し指導等の行政処分を行うほか、虐待事案について公表を行う。ただし、県が公表するのは、各市町から報告された統計的なデータのみ（虐待通報の件数、そのうち虐待認定した件数、被虐待者の属性等）であって、個別具体性のある内容ではない。

4 虐待通報又は虐待認定の事実を明らかにすることにより当該法人が被る不利益について

虐待通報は毎年数件あり、事実確認の結果「虐待有り」と認定するケースもあれば、「虐待無し」と認定するケースもある。中には、通報内容そのものが匿名の通報で、何の根拠もない通報もあるため、通報された全ての事案が虐待の認定に至ることはない。

仮に、虐待通報があった事実や、虐待の認定が行われた事実を、当該福祉施設の職員が知った場合、当該職員は不信感や不安を持ったり当該施設を辞めたりするおそれや、

そのほか、利用者等が施設利用をやめるおそれは、少なからず否定できない。しかし、それは「虐待有り」となった場合に起こることであって、「虐待無し」の結果の場合には、そのような事実は認識しておらず、近隣市町村においても特にそのような事実があるという話は聞いていない。

5 虐待認定に係る当該施設への説明について

行政には説明責任がある。当該施設に対し当該通知を発出しただけでは意図が伝わらない可能性があるため、当該施設の理事長に市役所に来庁依頼し、その際当該通知を直接手渡し、職員が虐待を認定した過程やその理由を説明した。

ただし、どういう端緒に基づいて虐待認定をしたのかということは説明できたとしても、面接調査を受けた個人や、調査の内容など答えられない部分は当然ある。

なお、本件対応において、市の説明責任として十分果たしていると考える。

第5 審査会の判断

1 行政文書の公開請求に係る事務について

伊賀市は、条例を制定し、市民の知る権利の尊重と、市の諸活動を市民に説明する責任を明記するとともに、行政文書の公開を求める権利を広く何人にも保障している。

2 条例第7条第2号（個人情報）の意義について

個人に関する情報であって、特定の個人を識別され得るものについて、条例第7条第2号は、一定の場合を除き非公開情報としている。

3 条例第3条第3号（法人情報）の意義について

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、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と認められるものについて、条例第7条第3号は、非公開情報としている。

なお、個人の場合、自己の個人情報が記録された公文書を閲覧等する場合には、保有個人情報開示請求の手段があるが、法人の場合は、自己情報の開示という制度がないため、情報公開請求を利用するしか方法がない。しかし、情報公開請求では、請求者の属性や目的で公開対象及び公開・非公開の判断は変わらないため、法人が求める自己の情報が公開されないこととなる。そのような場合、行政が「情報提供」というかたちで法人の必要な情報を提供するといった方法が認められている。

4 条例第10条（行政情報の存否を明らかにしない決定）の意義について

条例第10条は、「公開請求があった場合において、当該公開請求に係る行政情報の存

否を答えるだけで、非公開情報を公開することとなるときは、実施機関は、当該行政情報の存否を明らかにしないで、当該公開請求を拒否することができる。」と規定している。

5 条例第7条第2号の（個人情報）の該当性について

実施機関は、条例第7条第2号を根拠にして、行政情報の存否を明らかにしない理由を導いている。しかし、本件文書中における通報者及び面接調査の協力者に関する記載事項は、全面非公開又は個人の氏名又は発言内容等を黒塗りにし部分公開とすれば、それ自体としては個人識別性のある情報であるとは言いがたい。そのため、行政情報の存否を明らかにすることによって、当該個人情報が明らかになるとは必ずしも言えない。

したがって、条例第7条第2号を行政情報の存否を明らかにしない理由にしている点は、妥当であると言えない。

6 条例第7条第3号（法人情報）の該当性について

また、実施機関は、条例第7条第3号についても行政情報の存否を明らかにしない理由の根拠としている。

今回の情報公開は、法人名を挙げた上での公開請求である。このため、行政情報の存否を答えることにより、虐待の通報があったこと、及び、市の事実調査が行われたことが公にされることとなる。

三重県ホームページによると、障害者福祉施設従事者による障がい者虐待に関する平成29年度における相談・通報・受付件数は41件、そのうち虐待認定件数は12件。また、障害者福祉施設従事者等による虐待で、虐待を行った人の職種ごとの人数については、管理者2人、生活支援員6人、指導員2人、看護職員1人、その他の職員1人となっており、例年、同様の通報件数であると考えられる。

このように、特定の施設について虐待の通報があったことやそれを受けて市の調査が行われたことが公にされたとしても、それをもって虐待認定が行われたかどうかまでが明らかになるわけではない。しかしながら、通報件数は著しく多いとは言えないことや、通報のあった件数のうち実際に虐待が認定された件数の占める割合がある程度の水準にまで達していることなどから斟酌すると、虐待を通報されたこと、虐待の通報を受け市が調査を行ったという事実が明らかになることで、当該施設等に対する信用や信頼を相当程度に傷つけることとなるおそれが認められる。よって、実施機関が本件文書の存否を明らかにすることにより当該施設の正当な利益を害すると認められることから、本件文書の存否を明らかにしない決定をした実施機関の判断は、妥当である。

7 結論

以上のことから、主文のとおり答申する。

第6 審査会の意見

当審査会の結論は以上のとおりであるが、審査会として次のとおり意見を申し述べる。

「第5 審査会の判断」で述べたとおり、本件決定の理由について、条例第7条第3号（法人情報）を根拠としたことは妥当であるが、同条第2号（個人情報）を根拠としたことは妥当ではない。したがって、本件決定において実施機関の理由付記に不備があったと言わざるを得ない。

実施機関は、情報公開制度への信頼を確保するためにも、条例の適正な運用に努め、今後同様のことがないように正確、慎重な対応をするよう努力することが望まれる。

審査会の処理経過

年 月 日	処理内容
令和元年6月13日	諮問書及び弁明書受理
令和元年6月17日	審査請求人に対し、弁明書（写し）の送付、意見書の提出及び口頭意見陳述の希望の有無の確認
令和元年6月25日	審査請求人の意見書受理
令和元年7月2日	書面審理 審査請求人の口頭意見陳述 実施機関からの意見聴取 審議
令和元年8月27日	答申