

答申第29号

(諮問第46号)

答 申

第1 審査会の結論

大分県知事（以下「実施機関」という。）が平成17年3月14日付けで異議申立人に対して行った非公開決定処分は妥当である。

第2 異議申立てに至る経緯

1 公文書の公開請求

異議申立人は、大分県情報公開条例（平成12年大分県条例第47号。以下「条例」という。）第6条第1項に基づき、実施機関に対し、平成17年2月28日付けで、「1/12000（介護保険法（平成9年法律第123号）第7条第12項に規定する通所リハビリテーションを提供する介護サービス事業所の名称が記載されている。）への個別指導結果の文責者氏名と指導後の高令者福祉課と中央保健所の合議内容。」を公開請求した。

2 実施機関の決定

実施機関は、本件公開請求対象公文書について、平成17年3月14日付けで、請求に係る公文書が存在するか否かを答えるだけで、条例第7条第2号に規定する非公開情報を公開することとなるとして、条例第10条に該当という理由で非公開決定とした。

3 異議申立て

- (1) 異議申立人は、平成17年4月28日付けで、上記の非公開決定について、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定により、実施機関に対し異議申立てをした。
- (2) 実施機関は、(1)の異議申立てについて要件審査を行ったところ、不適法な点があり、かつ、補正が可能であると認められたので、行政不服審査法第48条において準用する同法第21条の規定により、平成17年6月30日までの期限を付して同月7日付けで補正命令を行った。
- (3) 異議申立人は、(2)の補正命令に従い、平成17年6月13日付けで異議申立書を提出した。

第3 異議申立人の主張の要旨

1 異議申立ての趣旨

非公開決定処分を取り消し、請求に係る公文書を公開するとの決定を求める。

2 異議申立ての理由

異議申立人の主張は、概ね次のとおりである。

- ① 公文書非公開決定通知書に「個別指導を受けたかどうか、対象公文書が存在するか否かをお答えすることはできません」とあるが、2月28日にそのような請求はしておらず、問題がすり替えられている。
- ② 個別指導記録の公文書公開を2月1日に既に受けている。
- ③ 介護保険法には、個別指導に関する定義はない。したがって、介護保険課が個別指導を恣意的かつ示威的に利用した可能性がある。つまり、「個別指導の対象になるということは問題がある事業所である」と示す目的に利用され、指導以外の目的に利用されている。
- ④ 交付された文書と異議申立人が録音した記録を比較した結果、明らかに交付された文書は改ざんされている。改ざんの目的は、県が内部的に当医療法人の不良性を申し伝えるためである。これは、当事業所の権利や競争上の地位を害するおそれがあり、遺憾である。
- ⑤ 県の記録には、県の不正及びそれが指摘されたこと、保健所の人間がそれを認めたことなどが一切省かれ、一方的に当事業所が問題の多い事業所と見なされるよう部分を歪曲することで全体を改ざんして記録している。介護保険課と保健所の合議内容は、その記録をどうするかについての話が出ているはずである。誰がお膳立てし誰が後始末をつけたか知りたい。
- ⑥ 個人情報保護法は、本人の情報に誤りや変更があり、本人から訂正の申出があった場合についての合理的な処理を求めている。個人情報保護法の精神にのっとれば、法人についても同様の対応が必要ではないか。
- ⑦ 県の内部的に当事業所が問題の多い事業所として不当に水増しされて申し送りされるのは極めて遺憾である。非公開の決定は個人情報保護法の精神との整合性がない。情報公開を通じて不正確な記録の訂正につなげたい。
- ⑧ さも個人（当医療法人）に配慮する態を装う屁理屈で、結果的に間違った個人（法人）情報を訂正させないのは本質から遠く離れた議論である。また、個人情報保護法に背を向けている。本質的に情報公開制度は社会の不正を正す性格を有している。不正を隠蔽させないという社会正義から離れ、形骸化した議論である。
- ⑨ 個別指導後の介護保険課と当時の別府保健所との間でなにが決められたかを公開されても、このまま公開されず記録が訂正されない場合に比較して当事業所の被る不利益は小さい。
- ⑩ 大分県の情報公開制度は形骸化しており、本来の趣旨から離れ、公開とは名ばかりで、県職員の保身が絡むときは、まずその斟酌が最優先されている。
- ⑪ 今回問題となっている県での指導は、県職員が仕事を為した体を繕うことが目的であり、同時に県（介護福祉課と保健所）の結束、権力を誇示し、当医療法人をそれとなく恫喝、威嚇することであった。
- ⑫ 結果的に目的から逸脱してしまった指導日の事実記載を正確に書くことは、本人（県職員）たちの初期目的から逸れ、組織内政治上の利益に反する行為であった。そのために、自らの利益に適う一部分のみを書くことで全体を歪曲し、当初の目論どおりに進化したかのごとき改ざんを行って記録したものである。この事実が露見するのをおそれ、2月28日の情報公開請求

を筋違いの理屈で非公開としたものである。

- ⑬ 一連の行為は意図的であり、隠蔽の目的のために、権力を有する側が権力を恣意的に運用し、もって情報公開の本質を否定する行為となっており、悪質である。
- ⑭ 役人が密室性、匿名性によって保護され自己の決定の結果に責任を持たないシステムが温存されるのは県民にとって不幸である。担当職員は、自分が率先して物事を決定しても、それについて聞かれると、「県が決めたことであり、そんなことを教える必要はない」と回答するのを常套手段とし、役人の匿名性を悪用している。

第4 実施機関の説明の要旨

本件異議申立てに対する実施機関の説明は、概ね次のとおりである。

1 本件公開請求対象公文書の意義、性格等について

(1) 介護サービス事業者に対する「個別指導」について

県は、介護保険制度の健全かつ適正な運営の確保を図るため、介護保険法第24条、第76条等の規定に基づき、すべての介護サービス事業者を対象として、事業の運営や介護報酬の算定等に関して省令等で定める基準の遵守状況等について、その事業所に立ち入り、関係書類の閲覧や聞き取り等により確認し、必要な指導を行う「実地指導」を実施している。

そして、実地指導の結果、事業の運営や介護報酬の算定等に関し改善を要する事項があれば、当該介護サービス事業者に対し、通常、文書により改善を要する事項について指導の通知を行い、期限を付して改善報告を求めることにより指導の徹底を図っている。

この通常の指導形態に対して、「個別指導」は、実地指導で改善を指導した事項について改善されていない場合や介護報酬の請求について不当がある場合等、文書による指導だけでは十分な改善が図られないと認められる場合に、当該事業者に出頭を求め、当該改善を要する事項について指導を行うもので、実地指導の徹底を図る際の特別な指導形態である。

したがって、「個別指導」の対象になるということは、当該事業者は、事業の運営等に関し、実地指導を受けて通常の文書による指導だけを受けた事業者に比べて、適正さを欠く点が多く、問題があることを示すものである。

(2) 本件公開請求対象公文書の意義、性格について

本件公開請求対象公文書は、介護サービス事業者（法人）に対して県が実施する「「個別指導」に関する情報が記録されている公文書」であるが、当該公文書は、実地指導の結果、通常の指導形態では十分な改善が図られないと認められる場合に行われる「個別指導」を実施した場合に、当該個別指導の内容等について記録するために作成されるものである。

2 異議申立人の異議申立ての理由について

(1) 条例第10条（公文書の存否に関する情報）該当性について

1、(1)のとおり、「個別指導」の対象になるということは、当該法人は、事業の運営等に関し、実地指導を受けて通常の文書による指導だけを受けた法人に比べて、適正さを欠く点が多く、問

題があることを示すものである。

したがって、本件公開請求対象公文書の存否を答えることは、特定の法人が「事業の運営等に関して問題があったため「個別指導」を受けた」という事実の有無を示すこととなり、当該事実を知った利用者が当該事業所を利用することを忌避すること等が十分想定されることから、本件存否情報は、条例第7条第2号の事業活動情報に該当する。

(2) 法人の自己情報の公開請求について

条例第5条の規定は、何人に対しても等しく公開請求権を認めるものであり、公開請求者に対し、公開請求の理由や利用の目的等の個別的事情を問うものではなく、公開請求者が誰であるか、又は公開請求者が公開請求に係る公文書に記載されている情報について利害関係を有しているかどうかなどの個別事情によって、当該公文書の公開決定等の結論に影響を及ぼすものではない。

異議申立人の主張は、本件公開請求対象公文書が異議申立人本人に係る自己情報であることを理由に、これを公開すべき旨の主張を含むものと解される。しかし、公開請求者が誰であるか（本人か第三者か）などの個別事情は、公開決定等の結論に影響を及ぼすものではない。

よって、仮に本人からの自己情報の公開請求であっても、本人以外の第三者から公開請求があった場合と同様の判断をすることとなる。

(3) その他

異議申立人は、第3、2、②のとおり主張する。しかし、当該公文書公開は、異議申立人が平成17年2月1日付けで行った「H16年度の介護保険法第24条等に係る実地指導で県への出頭を命じられた事業所（通所リハビリ）の事例数と指導概略」を公文書の内容とする公開請求に対し、平成16年度における通所リハビリテーションに係る個別指導結果を特定の事業所名等の非公開情報に係る部分を除いて一部公開したものであり、特定の介護サービス事業所である〇〇〇への個別指導に関する公文書を公開したものではない。

第5 審査会の判断

審査会は、異議申立人及び実施機関双方から提出された書類を踏まえ、異議申立てに係る内容について審議した結果、次のとおり判断した。

1 存否応答拒否について

異議申立人は、条例第10条の規定に基づいた存否応答拒否による非公開決定に対して異議を申し立てているので、この点について検討した。

(1) 条例第10条の意義

条例第10条では、公文書の存否に関する情報として、「公開請求に対し、当該公開請求に係る公文書が存在しているか否かを答えるだけで、非公開情報を公開することとなるときは、実施機関は、当該公文書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。

公開請求に際し、通常、文書が存在する場合は、対象公文書を特定し、その上で公開・非公開の決定が行われることになる。そして非公開の場合は、非公開の理由を説明しなければならない。これに対し公文書が存在しない場合は、公文書が存在しないことと、その理由を説明して、非公開決定を行うことになる。

しかし対象となる公文書が存在することを認めること自体が、非公開情報を公開したと同様の権利侵害や支障が生じる場合がある。例えば、特定の企業名を挙げて、その先端技術の設備投資計画に関する情報が記録された文書の公開請求があった場合、当該公文書に記録されている情報は企業の内部情報で非公開情報に該当するので、非公開であると答えるだけで、当該企業の先端技術の設備投資計画の存在そのものが明らかになってしまい、当該企業の正当な利益を害することとなる。そこで、条例第10条は、公文書の存否を明らかにしないで、公開請求を拒否することができる場合を例外的に規定したものである。

(2) 本事案の条例第10条該当性

本件公開請求は、特定の介護サービス事業所の名称を明示した上で、当該事業所の運営に対して行われた「個別指導」に関する公文書の公開を請求するものである。

ところで県は、介護保険制度の健全かつ適正な運営の確保を図るため、介護保険法の規定に基づき、介護サービス事業者に対する監督機関として、その事業所に立ち入り、事業の運営や介護報酬の算定等に関して省令等で定める基準の遵守状況等について、関係書類の閲覧や聞き取り等により確認し、改善を要する事項があれば必要な指導を行っている。これにはすべての介護サービス事業者に行う通常の指導形態である「実地指導」と実地指導によっても十分な改善が図れないと認められる場合に行う特別な指導形態である「個別指導」がある。このことから、後者の「個別指導」の対象になるということは、当該事業所は、事業の運営等に関し、実地指導を受けて通常の文書による指導だけを受けた事業者に比べて、適正さを欠く点が多く、問題があることを示すものと考えられる。

確かに、異議申立人が主張するように、「個別指導」は介護保険法に明文で定義付けられたものではないが、介護サービス事業者に対する監督機関である県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るものである。この指導の実態に着目するとき、「実地指導」が通常の指導形態であるのに対し、「個別指導」が十分な改善が図れない場合に行う特別な指導形態であって、特定の事業所が、この「個別指導」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イメージを持つことは容易に想定される。

条例第10条該当性を審査する場合、当該公開請求対象公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条各号に該当する非公開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のである。

本件の場合、公開請求で特定の介護サービス事業所の名称〇〇〇を明示している以上、本件公開請求対象公文書の存否を答えることは、当該特定の介護サービス事業所〇〇〇が事業の運営等に関して問題があり「個別指導」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

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介護保険制度の下においては、当該事実を知った利用者が運営に問題があり指導を受けた事業所〇〇〇を利用することを嫌い、避けること等が十分想定されることから、本件存否情報は、条例第7条第2号に規定する「法人に関する情報であって、公にすることにより、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おそれがあるもの」に該当する。したがって、本件を条例第10条該当と判断したことは妥当である。

- (3) 情報公開制度では、「何人」に対しても等しく公開請求権を付与していること（条例第5条）から、誰が請求しても同じ取扱いとする原則となっている。特定の情報を特定の人だけに公開し、第三者には公開しないということは、制度の趣旨に合致しない。

すなわち、公開請求者が誰であるか、又は公開請求者が公開請求に係る公文書に記録されている情報について利害関係を有しているかどうかなどの個別事情に影響されることなく、第三者が請求したときと同じ結論を導くように判断しなければならない。たとえ、当該公文書に記載された情報が請求者本人（請求者が法人の場合は同一法人）に関する情報が記載されており、プライバシーの問題や法人に対して不利益を与えるおそれはないと考えられる場合であっても、上記原則からこの点は考慮されないのである。

仮に条例が、本人による自己情報の公開を認める趣旨であるとするれば、請求人が対象となった公文書に記載された個人情報の本人であることを確認する手続が必要となるはずであるが、このような手続について何ら規定していない。この点からいっても、条例が自己情報の公開について特別の扱いを認める趣旨でないことは明らかであるというべきである。

- (4) 異議申立人は、第3、2、②のとおり主張する。異議申立人が行った平成17年2月1日の請求は、「H16年度の介護保険法第24条等に係る実地指導で県への出頭を命じられた事業所（通所リハビリ）の事例数と指導概略」であり、事業者・事業所を特定せずに行われたものであった。この請求に対し実施機関は、事業者・事業所の名称等を非公開とした上で、平成16年度における通所リハビリテーションに係る個別指導結果を一部公開したのである。特定の事業所名を明示の上で請求が行われた本件事案とは異なるもので、異議申立人の主張は理由がない。

2 法人の自己情報訂正請求権について

異議申立人は、第3、2、⑥～⑨のとおり主張するので、法人の自己情報訂正請求権について検討する。

- (1) 異議申立人の主張する「個人情報の保護に関する法律」（平成15年法律第57号）、いわゆる個人情報保護法では、その第2条第1項の定義規定において「この法律において「個人情報」とは、生存する個人に関する情報であつて」とあることから明らかなように、自然人たる個人に関する情報の保護について規定しており、法人の情報はその対象になっていない。

- (2) 次に、本件公開請求対象公文書は県の保有する文書であり、個人情報保護法は適用されない。すなわち、個人情報保護法第2条第3項において、「個人情報取扱事業者」として地方公共団体

は適用除外されているからである。しかし、大分県では、独自に大分県個人情報保護条例（平成13年大分県条例第45号。以下「個人情報保護条例」という。）を制定し、個人情報保護法と同様の規定を置き、県の保有する個人情報について、適正な取扱いの確保に努めている。

この個人情報保護条例においても、個人情報保護法と同様に、「個人情報」とは生存する個人に関する情報（第2条第1項）と規定し、法人情報については対象となっていない。

(3) 以上のことから、異議申立人の主張は、将来の制度論としては理解できる面もあるが、現行制度での法や条例の対象となる情報は、「個人情報」と明文で規定されており、「法人情報」をその対象と解釈できる余地はない。したがって、当該法人の情報について、個人情報保護法の対象外であることはもちろん、個人情報保護条例に基づく法人の自己情報の開示請求や訂正請求についても認められたものでなく、異議申立人の主張は理由がない。

3 異議申立人のその他の主張について

異議申立人は、第3、2、③～⑤及び⑩～⑭のとおり主張する。

当審査会は諮問した実施機関から独立した第三者たる者をその構成員とし、請求人である県民と実施機関である行政機関の双方から主張を聴取した上で、情報公開請求権を根拠付けた情報公開条例及び情報公開に関する判例等の法規範という社会的ルールに則り、公正に審査を行っているものである。すなわち、当審査会は、情報公開条例等により与えられた権限に基づき、実施機関が行った公文書の公開決定等について、その公開の適否を審査することを本務とするものであるから、異議申立人が主張する文書の内容の真偽や法人に対して職員が行った指導内容の適否等については、審査の対象外であり判断する立場にはない。

4 結論

以上のとおり、実施機関が、本件公開請求対象公文書について、存否を答えるだけで条例第7条第2号に規定する非公開情報を公開することとなるため、条例第10条該当と判断し非公開としたことは妥当である。

よって、「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

審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
平成17年 6月29日	諮問（平成17年度第3回審査会）
平成17年 9月28日	事案審議（平成17年度第6回審査会）

年 月 日	処 理 内 容
平成17年11月14日	事案審議（平成17年度第8回審査会）
平成17年11月28日	答申案検討（平成17年度第9回審査会）
平成17年12月 2日	答申決定

大分県情報公開・個人情報保護審査会会長及び指定委員

氏 名	職 業	備 考
麻 生 昭 一	弁護士	会長
宇 野 稔	大分大学経済学部教授	会長代行
財 津 功	大分県商工会議所連合会専務理事	
森 哲 也	大分合同新聞社常務取締役編集局長	
矢野目 真 弓	大分県地域婦人団体連合会会長	