

2024年（令和6年）5月27日

藤沢市長 鈴木 恒夫 様

藤沢市情報公開審査会
会長 金井 恵里可

行政文書公開請求の公開拒否決定に関する審査請求について（答申）

2023年（令和5年）6月19日付けで諮問された、「藤沢市福祉部高齢者支援課が〇〇〇〇（法人名）に対して発行した高齢者虐待防止に関する指導、勧告に関する文書」の行政文書公開請求に対する公開拒否決定の件について、次のとおり答申します。

1 審査会の結論

「藤沢市福祉部高齢者支援課が〇〇〇〇（法人名）（以下「当該法人」という。）に対して発行した高齢者虐待防止に関する指導、勧告に関する文書」（以下「本件文書」という。）の行政文書公開請求に対し、藤沢市長（以下「実施機関」という。）が2023年（令和5年）2月14日付けで行った行政文書公開拒否決定処分については、これを取り消し、審査請求人が公開を求める趣旨と合致すると認められる行政文書について、改めて公開するか否かの決定をすべきである。

2 事実

- (1) 審査請求人は、2023年（令和5年）2月2日付けで、実施機関に対し、藤沢市情報公開条例（平成13年藤沢市条例第3号。以下「条例」という。）第10条の規定により、「藤沢市福祉部高齢者支援課が〇〇〇〇（法人名）に対して発行した高齢者虐待防止に関する指導、勧告に関する文書」の行政文書公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。
- (2) 実施機関は、審査請求人に対し同年2月14日付けで、行政文書公開拒否決定処分（以下「本件処分」という。）を行い、行政文書公開拒否決定通知書に次のとおり理由を付して審査請求人に通知した。

〈公開することができない理由〉

公開請求に係る資料は、特定の法人が名指しされたものであり、当該情報

があるかないかを回答するだけで、特定の法人が高齢者虐待防止に関する指導、勧告を受けたかどうか明らかになり、当該行政文書の存否を明らかにすることが非公開情報を公開することとなります。

また、虐待等の事案やその疑いに関する相談があった時には、法人等の任意の協力のもと、調査を実施し、その内容に応じた「再発防止策」や「改善計画」の検討及び策定の指導を行うものであり、「高齢者虐待に関する指導、勧告に関する文書」等の存在をもって、当該法人の利益を害するおそれがあることから、本件請求については、藤沢市情報公開条例第9条により当該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ものです。なお、仮に情報が存在するとしても、第6条第2号（法人等の情報）に該当するため非公開となる情報です。

- (3) 審査請求人は、同年3月16日付けで、実施機関に対し、本件処分を取り消し、該当する文書を公開するとの決定を求める審査請求を行った。
- (4) 実施機関は、同年6月19日付けで、藤沢市情報公開審査会（以下「審査会」という。）に対し、条例第18条第1項の規定により、本件審査請求について諮問した。

3 審査請求人の主張要旨

(1) 本件審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、本件処分を取り消し、該当する文書を公開するとの決定を求めるものである。

(2) 本件審査請求の理由

審査請求人から提出された審査請求書及び反論書によると、本件審査請求の理由は、次のとおりである。

ア 高齢者福祉施設を営む法人において、高齢者虐待防止法に定める虐待防止体制が実施されているか、同法及び介護保険法に基づき、主務監督庁である都道府県及び市町村がその監督を適正に実施しているかという情報は、地方自治の本旨に即した市政を推進する上で、市民の知る権利を保障する観点から、当然に開示されるべき情報である。

イ 「特定の法人の利益を害する」ということは極めて抽象的な判断根拠である。その論理に従えば、市町村が特定の法人に対して行った処分内容は一切開示されなくなり、市民が行政権行使の適性を確認する手立てが失われ、同情情報開示条例に著しく悖ることになる。

ウ この点、同様の情報公開請求に関して、神奈川県は公開決定を行い、文書

を公開した（甲第1号証、第2号証）。甲第2号証において、神奈川県は当該法人に対する文書指摘事項を開示しただけでなく、参考資料として立入検査の講評において口頭で指摘した事項も全て開示した。

エ もちろん、都道府県及び市町村は独立した地方公共団体ではある。しかし、高齢者虐待防止法、老人福祉法等に基づき、老人介護福祉施設の施設運営の適正を確保するという目的は都道府県と市町村において共通である。したがって、都道府県は指導内容をすべて開示する一方、市町村にて開示を「特定の法人の利益を害する」という抽象的な理由で開示拒否することは、その均衡に失する。

したがって、直ちに本件拒否決定を取り消すとともに、情報開示決定を行うことを求める。

（3）実施機関の弁明に対する反論

ア 弁明書では、施設・事業所の調査は「任意の調査」であり監査や立入検査とは性質を異にする、虐待の疑いの段階から公開を行えば当該法人の信用上の不利益や今後の営業活動に著しい侵害を与えるおそれがあり、今後の事務遂行が困難になると主張している。

しかし、これは抽象的な危惧に止まると言わざるを得ない。すなわち、高齢者虐待法を見れば一目瞭然であるが、都道府県よりも市町村の果たすべき役割が大きく、市町村には相談、指導及び助言（第6条）、通報等を受けた場合の措置（第9条）、居室の確保（第10条）、立入調査（第11条）、警察署長に対する援助要請等（第12条）、養護者の支援（第14条）、専門的に従事する職員の確保（第15条）、連携協力体制（第16条）、事務の委託（第17条）、周知（第18条）、通報等を受けた場合の措置（第24条）等の権限が与えられている。

イ それにもかかわらず、これらの権限行使が、「任意の調査」であり、業者との信頼関係が重要であるかの論調で全て非公開とされては、高齢者虐待防止法に基づく市町村の役割に関する国民の知る権利が全く果たせなくなってしまう。

また、一般に、通常の行政権による調査は、その大半が任意になされており、その任意に提供された情報に基づき、指導勧告その他の行政処分がなされている実情を踏まえても、「任意」という一言で非開示処分とすることは到底許されない。

特に、弁明書に添付された「市町村・都道府県における高齢者虐待への対応と養護者支援について」84頁において、任意調査で要介護施設等の協力

が得られない等の場合には都道府県と協力して調査することを検討することが記載されており、任意調査といっても最終的には調査要請を行う担保がなされているのであるから、弁明書が示唆する業者との信頼関係など考慮する必要はない。

ウ それに加え、弁明書では「高齢者虐待」という開示情報の性質上、事業者の秘密を守る必要があり、疑いの段階から開示することはできないと主張される。しかし、それはむしろ逆であり、高齢者虐待という社会にとって関心が高い事柄に関して、地方自治体の行政権行使の状況を明らかにし、知る権利を確保して国民の監視に置くことのほうがはるかに重要である。

また、「疑いの段階から開示する」ということなど、開示請求者は求めているのであって、開示が適切でないとは判断された部分は黒塗りで部分非開示にすればよいのであるから、主張としても説得力がない。

エ 弁明書では、特定の法人の社会的・経済的評価や信用を低下させる恐れがあり、現在の利用者への影響もあるなどとされている。

しかし、この主張に従えば、行政が行う全ての不利益処分が情報公開請求の対象外ということになり、何ら説得力もない。今日、高齢者介護施設は、本件施設に限らず同一地域に多々存在するものであり利用者の選択肢も多い。

さらに、勧告・指導などがなされた事実があれば、今日の情報社会においては、本件施設側ではそれを隠すのではなく、積極的に開示して改善の姿勢を説明・アピールするべき問題であろう。

オ また、神奈川県の情報公開決定（甲第1号証、甲第2号証）は法律に基づく「立入検査」が行われたものであり、法令に基づき改善措置を命じることができるので、本件非開示処分とは異なると主張されている。

しかし、「法令に基づく立入調査」か任意調査かで区別すべき合理性はない。開示請求の対象が、本件法人において任意に開示した資料の開示を求めるものであればともかく、審査請求人は市町村として行った行政処分の内容の開示を求めているのであるから、その調査手法が法令に基づく立入調査か任意調査かで区別する合理性は一切存在しない。

そもそも高齢者虐待防止法第24条等に基づき、市町村が虐待防止に関して通報を受けた場合に行う措置に関する開示を求めるものであり、これは法令に基づく行政権（地方自治権）の行使であるから、当然、開示すべきである。

4 実施機関の主張要旨

実施機関が作成した弁明書によると、実施機関の主張は、次のとおりである。

(1) 本件処分を行った理由

ア 処分庁が行っている虐待対応は、高齢者虐待防止法第6条「市町村は、養護者による高齢者虐待の防止及び養護者による高齢者虐待を受けた高齢者の保護のため、高齢者及び養護者に対して、相談、指導及び助言を行うものとする。」と明記されているとおり、処分庁からの要請を受けて、公開しない前提に、高齢者虐待防止法第11条に規定する「高齢者福祉に関する事務に関する職員をして、当該高齢者の住所または、居所に立ち入り、必要な調査又は質問をさせることができる」とされ、厚生労働省老健局が平成30年に発行した「市町村・都道府県における高齢者虐待への対応と養護者支援について」の記述には、「協力依頼による調査」と示され、施設・事業所の「任意の調査」のもと事実確認を行い、虐待が認められた場合及び虐待は認められないが不適切な介護等が認められる場合には、要介護施設・事業所に対して虐待防止等に向けた指導や助言を行い、改善計画書の提出を求め、その内容をモニタリング・評価を実施して終結の判断を行っています。

イ 事実確認の結果、高齢者への権利侵害や虐待とまでは言えないがサービス提供上の問題があった場合であっても、虐待や不適切な介護等が発生した原因とともに要介護施設・事業所の管理運営体制の課題解決に向けた改善を促すことが重要とされており、いわゆる監査や立入検査とは性質を異にするものです。

ウ また、虐待の疑いの段階から、実施している当該事務について、法人等の任意の協力のもと調査を実施しており、公開することで当該法人の信用上の不利益や今後の営業活動に著しい侵害を与えるおそれがあり、処分庁の今後の適正な事務執行に大きな支障をきたすものです。

エ これらを踏まえた上で、特定の法人が高齢者虐待防止に関する指導、勧告を受けたかどうかを明らかにすることは、高齢者虐待の防止に向けた今後の事務を遂行するにあたり大きな支障をきたすため、藤沢市情報公開条例第9条により当該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ものです。

(2) 審査請求の理由に対する弁明

審査請求人の申立の理由「高齢者福祉施設を営む法人において、高齢者虐待防止法に定める虐待防止体制が実施されているか、同法及び介護保険法に基づき、主務監督庁である、都道府県及び市町村がその監督を適正に実施しているかという情報は、地方自治の本旨に即した市政を推進する上で、市民の知る権利を保障する観点から、当然に開示されるべき情報である。」との主

張については、「知る権利を保障する観点」は重要なものと認識しているものの、特定法人に対する社会的又は経済的評価や信用を低下させ、正当な利益を損なわせることが想定され、藤沢市情報公開条例第6条第2号により、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を害するおそれがあるものと考えます。さらに、現に当該法人のサービスを利用し、引き続きサービス提供を受けようとする利用者の生活に不利益をこうむるおそれがあり、開示の利益は公益的なものであるものに対し、不開示の利益は個別的なもの（虐待防止による高齢者養護、そのための法人の円滑な運営の利益）であり、本件に関しては、個別利益が優先されると考えます。また、今後の虐待防止のための事務を進めていくにあたり、特定の法人名を明らかにし、公開することで要介護施設従事者等による高齢者虐待の防止等に向けた取り組みを円滑に進めていくことが困難になると考えます。

次の審査請求人の申立の理由「同様の情報公開請求に関して、神奈川県は公開決定を行い、文書を公開した（甲第1号証、第2号証）。甲第2号証において、神奈川県は当該法人に対する文書指摘事項を開示しただけでなく、参考資料として立入検査の講評において口頭で指摘した事項もすべて開示した。」との主張については、神奈川県が公開決定した内容は、サービス付き高齢者住宅の立入検査であり、「高齢者の居住の安全確保に関する法律（以下、高齢者住まい法）」及び「老人福祉法」に基づき、「立入検査」が行われたものであり、高齢者虐待を主たる目的としたものでなく、その内容も結果としては、高齢者住まい法「神奈川県有料老人ホーム設置運営指針」に基づいた指摘事項であり、その内容によっては、当該老人ホームに対して改善措置を命ずることができるものとされています。

また、併せて、請求人が比較している県の情報公開は広く公益的な行為で、公開になじむものであると考えます。

それに対して、処分庁が行う高齢者の虐待防止に関する事務は、高齢者虐待防止法に基づき、高齢者の安全を確保し、虐待を受けている状況を速やかに解消とすることや高齢者虐待を生み出す要因となっている職場環境や業務運営の課題、サービス提供のあり方を改善し、虐待の再発防止を図ることつまり高齢者の権利擁護という個別具体的なものを目的としています。この目的は、当該介護施設・事務所の業務改善を支援することとされており、神奈川県が実施した「立入検査」とはその性質が大きく異なるものであるため、請求者が開示を求めている文書については、神奈川県が公開したものと同質とは言えず、比較対象とならないと判断できるため、仮に情報が存在すると

しても、藤沢市情報公開条例第6条第2号に該当するため非公開となるものです。

5 審査会の判断

当審査会は、審査請求人及び実施機関の主張等に基づき審議した結果、次のように判断した。

(1) 本件請求について

本件請求は、「藤沢市福祉部高齢者支援課が〇〇〇〇（法人名）に対して発行した高齢者虐待防止に関する指導、勧告に関する文書」に係る行政文書の公開を求めるというものである。

(2) 本件処分について

実施機関は、2事実（2）に記載の理由から、本件処分を行った。

(3) 本件審査請求について

本件審査請求の趣旨は、本件処分を取り消し、該当する文書を公開するとの決定を求めるというものである。

(4) 本件処分理由の条例第9条の該当性について

ア 条例第9条は、「公開請求に対し、当該公開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。」と規定する。実施機関は、本件において、虐待の疑いの段階から存否の回答を行えば当該法人の信用や今後の営業活動に著しい影響を与える恐れがあり、条例第6条第2号（法人等の情報）に該当する非公開情報を公開することになると主張している。

イ 当審査会が本件文書を公開した場合の影響について検討するに、実施機関は、例年、高齢者虐待防止に関する指導、勧告に関する文書を、少なくとも数の施設に発行しており、当該法人が本件文書を受領したとしても特殊なことではない。よって、公開することで当該法人の正当な利益を著しく害するとは考えられない。

ウ なお、実施機関の主張する処分理由及び審査請求の理由に対する弁明のうち、条例第6条第4号（事務等に関する情報）に依拠すると推測できる主張について、念のため判断する。

(ア) 養介護施設が公開による信用上の不利益等を懸念したとしても、任意協力しなければ、県が監査権限を発動することになるため、施設は、県の監査に至らないよう市の調査に協力すると考えられる。よって、市の調査に施設からの任意協力が得られなくなるとは考えにくい。

(イ) 当審査会が実施機関に聞き取ったところ、実施機関は、公開すること

により、悪評が立ち入居者が減り、結果として閉所する施設が増えることを懸念しているが、公開対象はあくまでも施設内の改善を求めた文書であって、特定の施設が繰り返し指導、勧告を受けるといった例外的な事情がない限り、閉所に至るほどの悪評が立つとは考えにくい。よって、公開することが養介護施設の減少に結びつくとは一概に言えない。

(ウ) また、上記聞き取りにおいて、実施機関は、文書が公開された場合、養介護施設が任意協力のもとで提供している情報の内容が記載された文書が公開される初の事例となってしまう、全国的に成り立っている市町村と養介護施設間での任意協力自体が崩れてしまうと述べた。しかし、実施機関は初の事例となることの根拠を示しておらず、仮に初の事例であったとしても、市町村ごとに条例による判断は異なりうるため、全国的に影響が及ぶとは考えにくい。

エ 以上のことからすると、実施機関が条例第9条に該当し、仮に情報が存在するとしても、条例第6条第2号に該当するとして行った本件処分について、これを取り消し、審査請求人が公開を求める趣旨と合致すると認められる行政文書について、改めて公開するか否かの決定をすべきである。

よって、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

6 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、別紙のとおりである。

以 上

別 紙

審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容 等
2023. 2. 3	行政文書公開請求受付
2. 14	行政文書公開拒否決定処分
3. 22	行政文書公開拒否決定処分に対する審査請求書受理
4. 13	実施機関から審査庁へ弁明書の提出
5. 15	審査請求人から審査庁へ反論書の提出
6. 19	実施機関から審査会へ諮問書の提出
11. 27	実施機関に対する聞き取り調査 審議
12. 25	審議
2024. 1. 22	審議
2. 6	審議
3. 25	審議
5. 27	答申

第20期藤沢市情報公開審査会委員名簿

(任期：2024年2月1日～2026年1月31日)

氏名	役職名等
◎ 金井 恵里可	文教大学国際学部教授
○ 河合 秀樹	弁護士
田中 美和	玉川大学経営学部国際経営学科准教授
中畷 慶子	弁護士
飛弾野 理	弁護士

◎会長 ○職務代理者