

第 4 6 4 号 答 申

第 1 審査会の結論

名古屋市長（以下「実施機関」という。）が、本件審査請求の対象となる行政文書について、存否を明らかにしないで非公開とした決定は、妥当である。

第 2 審査請求に至る経過

1 令和 5年10月10日、審査請求人は、名古屋市情報公開条例（平成12年名古屋市条例第65号。以下「条例」という。）に基づき、実施機関に対し、次のような行政文書の公開請求（以下「本件公開請求」という。）を行った。

法人A（以下「本件法人」という。）の運営する障害者サービス事業所について、市が障害者虐待防止法に基づいて対応した、通報、虐待認定、指導等の対応が分かる書類。2012年の法人設立以降の分。

2 同月18日、実施機関は、本件公開請求に対して、条例第 9条に該当するとして、行政文書の存否を明らかにしないで公開決定を拒否する非公開決定（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。

3 令和 6年 1月17日、審査請求人は、本件処分を不服として、実施機関に対して審査請求を行った。

第 3 実施機関の主張

1 本件処分の決定通知書によると、実施機関は、本件公開請求の対象となる行政文書（以下「本件行政文書」という。）の存否を明らかにしないで公開請求を拒否した理由として、特定の法人に対する障害者虐待防止法に基づいて対応した通報、虐待認定および指導等の情報については公にすることにより、当該法人の社会的評価が損なわれ、明らかに不利益を与えると認められるものであり、本件行政文書の存否を明らかにすることが条例第 7条第 1項第 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 9条に該当すると主張している。

2 上記 1に加え、実施機関は、弁明書においておおむね次のとおり主張している。

(1) 実施機関では、障害者虐待の防止、障害者の擁護者に対する支援等に関する法律（平成23年法律第79号。以下「障害者虐待防止法」という。）に関し、名古屋市障害者虐待相談支援事業実施要綱及び障害者虐待相談支援

事業事務取扱要領（以下「要領」という。）に基づき事務を実施しており、本件行政文書は、障害者虐待の防止及び障害者の権利利益の擁護を目的として作成されるものである。

- (2) 障害者虐待における「通報、虐待認定、指導等の対応が分かる書類」としては、障害者虐待通報（届出）受付票（要領第 1号様式）等が該当すると考えられ、その内容には、被虐待者が利用している障害福祉施設の情報が含まれる。そのため、当該受付票等を公開することで、当該障害福祉施設における虐待の通報をされた事実が明らかになり、当該障害福祉施設に対する信用や信頼を相当程度に傷つけ、当該障害福祉施設に不利益を与えることとなる。
- (3) 本件行政文書は、特定の法人に関する条例第 7条第 1項第 2号に該当する情報であり、行政文書の存否を答えるだけで本件法人が虐待を行った、又は行ったのではないかと疑われた事実が明らかとなり、本件法人の権利利益を害するおそれがあると認められることから、条例第 9条に該当するものである。
- (4) 第一に、審査請求人は、本件行政文書は、法人等の事業活動によって生じ、または生ずるおそれがある危害から人の生命、身体または健康を保護するために、公にすることが必要であると認められる情報であるとして、条例第 7条第 1項第 2号ただし書きアに該当すると主張している。また、審査請求人は主張の理由として、厚生労働省が公表している「令和 4年度障害者虐待防止法に基づく対応状況等に関する調査結果報告書」（以下「令和 4年度報告書」という。）より、令和 4年度に障害者虐待の事実が認められた 956施設のうち、過去にも障害者虐待の事実が認められた施設が 34.2%あることを引用し、本件行政文書は本件法人の事業所を利用するかどうかの判断にあたり必要な情報であると主張している。一方で、特定の法人に関する情報は障害者虐待防止法及び障害者虐待の防止、障害者の擁護者に対する支援等に関する法律施行規則（平成24年厚生労働省令第 132号。以下「施行規則」という。）で公表する事項となっておらず、利用者が事業所を利用するかどうかの判断材料として公開することと、本件法人の権利利益を害するおそれがあるため非公開とすることを比較衡量すると、審査請求人の主張は本件処分を覆すものではない。
- (5) 第二に、審査請求人は、本件行政文書は、法人等の違法若しくは不当な事業活動によって生じ、又は生ずるおそれがある支障から消費生活等の市民生活又は環境を保護するために、公にすることが必要であると認められ

る情報であるとして、条例第 7 条第 1 項第 2 号ただし書きイに該当すると主張している。また、審査請求人は主張の理由として、虐待は障害者虐待防止法に違反し、違法・不当であるため、本件行政文書は本件法人の事業所を利用するかどうかの判断にあたり必要な情報であると主張している。上記(4)と同様に、利用者が事業所を利用するかどうかの判断材料として公表することと、本件法人の権利利益を害するおそれがあるため非公開とすることを比較衡量すると、審査請求人の主張は本件処分を覆すものではない。

(6) 第三に、審査請求人は、本件行政文書は、公にすることが公益上特に必要であると認められる情報であるとして、条例第 7 条第 1 項第 2 号ただし書きウに該当すると主張している。また、審査請求人は主張の理由として、厚生労働省が公表している令和 4 年度報告書より、相談・通報件数に対する虐待判断件数の割合等が自治体間で格差が見られることを引用し、市民による行政チェック機能を果たすために公開すべきであると主張している。一方で、特定の法人に関する情報は障害者虐待防止法及び施行規則で公表する事項となっておらず、市民による行政チェック機能を果たすために公開することと本件法人の権利利益を害するおそれがあるため非公開とすることを比較衡量すると、審査請求人の主張は本件処分を覆すものではない。

(7) 第四に、審査請求人は、本件公開請求日時点において、食材費の過大徴収の問題が報道されていること、及び厚生労働省が記者会見で食材費の過大徴収は障害者虐待にも該当する可能性があることを発言したことから、既に本件法人の事業所の利用者の身体や健康が害されかねない状況が明らかになっていることを理由として、本件行政文書は、公益上必要な情報であると主張している。一方で、特定の法人に関する情報は障害者虐待防止法及び施行規則で公表する事項となっておらず、報道内容及び厚生労働省の記者会見があったことを理由に、本件法人の権利利益を害するおそれがある情報を公表することにはつながらず、審査請求人の主張は本件処分を覆すものではない。

第 4 審査請求人の主張

1 審査請求の趣旨

審査請求に係る処分を取り消し、本件行政文書の存否を明らかにした上で文書が存在する場合は、改めてその公開等の決定を求める。

2 審査請求の理由

審査請求人が審査請求書及び反論意見書で主張している審査請求の理由は、

おおむね次のとおりである。

(1) 条例第 7条第 1項第 2号ただし書きア～ウの該当

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になるとして本件処分をし、その理由として、条例第 7条第 1項第 2号を根拠としているが、同号ただし書きア～ウに該当すると考える。

(2) 本件公開請求に係る情報（以下「本件情報」という。）は同号ただし書きアに該当

虐待事案の認定や指導の対応に関する情報は同号ただし書きアに該当するものとする。具体的には、本件法人のこれまでの虐待疑い事案への対応状況を明らかにしない場合、本件法人の事業所利用者が利用を継続するかどうかを判断したり、本件法人に説明を求めたりする機会が失われることとなる。情報を知る事ができなかったために、事業所利用を継続し、再度虐待が発生し、被害に遭った場合には、まさに「身体または健康の保護」に支障が生じた事態であると考えられる。

なお、令和 4年度に認定された障害者福祉施設従事者等による障害者虐待 956件のうち、過去にも同じ事業所で虐待認定があったケースは、34.2%にも上っている。一度虐待認定を受けた事業所で、再度虐待が認定されるケースは決して珍しい例とはいえない。

(3) 本件情報は同号ただし書きイに該当

例えば、虐待事案の認定や指導の対応の状況のうち、経済的虐待といったケースは、同号ただし書きイに該当すると考える。虐待は、障害者虐待防止法に違反し、違法・不当である。上記(2)のとおり、経済的虐待の情報が明らかにされなければ、サービスの利用をやめたり、事業所に説明を求めたりする機会は失われ、さらなる被害を生みかねない。

(4) 本件情報は同号ただし書きウに該当

万が一、同号ただし書きア及びイに該当しないと判断される場合であっても、同号ただし書きウに該当すると考える。本件情報は、公益上特に必要と認められる情報である。令和 4年度報告書に示すとおり、虐待通報を受けた自治体がどのような調査をどれほどしているか、またどれだけの割合を虐待と認定しているかといった点については、自治体間で格差が見られる。これは、虐待の調査や認定に消極的な自治体が存在する可能性を示しており、虐待疑い案件について自治体や関係機関がいつ、どのような対応をとったかという情報は公益に資する情報と考える。こうした情報を「法人の社会的評価が損なわれ、明らかに不利益を与えると認められる」として非開示にすれば、調査や認定を巡る対応が不十分な自治体にとって

は都合の悪い情報を隠せることになる。市民による行政チェック機能も果たせず、公益を損なうことにつながる。

- (5) 本件法人については、本件公開請求日時時点で既に、運営する共同生活援助事業所における食材費の過大徴収の問題が報道されている状況にあった。厚生労働省においても、食材費の過大徴収が障害者虐待防止法で禁ずる経済的虐待に該当し得ること、本件法人への特別監査を行っていることを厚労大臣が令和 5年 9月26日の記者会見で明らかにしている。本件公開請求日時点では既に、本件法人の事業所利用者の身体や健康が害されかねない状況が明らかになっていたというべきで、さらなる情報開示により、事業所利用者や今後利用を検討する者に判断材料を提供する必要性はより高まっていたと考える。また、名古屋市が主張するように、本件情報を公にすれば、法人の社会的評価を損ない、明らかに不利益を与えるとするならば、厚生労働大臣の発言も法人の社会的評価を損ない、不利益を与えていることになる。厚生労働大臣がこうした情報を明らかにしているのは、まさに国民の生命、身体、健康や国民生活を保護するために、公益上必要であると判断したからにほかならないと考える。
- (6) 障害福祉サービス事業所において、サービスを利用する障害者と、サービス提供側の法人とでは、力の差は歴然としている。特に、障害者福祉施設従事者等による虐待においては被害者の 7割が、自ら声を上げることに困難を抱える知的障害者である。条例の「当該法人等又は個人に明らかに不利益を与えると認められるもの」の解釈においては、障害者の人権保護とのバランスも十分に考慮されるべきと考える。条例の第 1条目的では「市政に関し市民に説明する責務が全うされるようにし、市民の市政への参加を進め、民主的で公正かつ透明性の高い市政の推進に資することを目的とする」とうたっており、こうした条例の本旨も尊重すべきである。
- (7) 障害者虐待防止法第20条および施行規則第 3条の条文については、いずれについても最低限、必ず一律で公表しなければいけない最低ラインを示したものと理解される。これ以外の情報について「公表してはいけない」との記載はない。実際に、全国の他の自治体では公開請求に基づき、虐待の状況の分かる資料を開示しているケースは複数ある。よって、障害者虐待防止法および施行規則を理由に、非開示とする判断は不相当と考える。
- (8) 上記第 3の 2(4) から(6) については、いずれも「事業者の権利利益を害するおそれ」との「比較衡量」とあいまいな言葉を開示しない論拠としているが、不相当と考える。とくに、上記第 3の 2(4) については、比較

衡量という考え方にのっとったとしても、利用者がけがを負わされる、心身に不調が生じる、命に関わるという取り返しのつかない事態と、事業者が事業活動を営む権利利益であれば、利用者の命が優先されるのは明確だと考える。

弁明書では、「比較衡量」との言葉でまとめられており、個別の言及はない。しかし、人の生命、身体または健康の保護と、事業者権利の比較、消費生活等の市民生活の保護と、事業者権利の比較では、当然判断は別に行われるべきである。それぞれ保護すべき事象ごとに個別に判断を示して頂きたいと考える。本件公開請求は、障害福祉サービスにかかわる事案であり、利用者は知的障害者が大半を占め、すなわち自ら自分の被害を申告することに困難を抱えやすい方々である。一方、事業者は程度の差はあれど、一定程度の事業を継続する経営基盤を有している立場である。この力の差も十分に留意して頂きたいと考える。

- (9) 文書の作成段階についても十分留意いただきたいと考える。一般に、虐待通報の際には弁明書にある「受付票」のほか、各段階で文書が作成され、最終的に虐待認定をしたケースを基本として県への報告をとりまとめることとされている。通報の受付段階と、一定の調査が終わって指導をした段階では、情報確度や、名古屋市の主張する権利利益の保護の必要性の程度も変わるはずである。すべての段階の文書をまとめて判断をするのではなく、個別に行政文書の性質・内容と照らして判断をしていただきたいと考える。

第 5 審査会の判断

1 争点

以下の 2 点が争点となっている。

- (1) 本件行政文書が存在しているか否かを答えるだけで、条例第 7 条第 1 項第 2 号に規定する非公開情報を公開することとなるか否か。
- (2) 本件情報が同号ただし書きに該当するか否か。

2 条例の趣旨等

条例は、第 1 条で規定しているように地方自治の本旨にのっとり、市民の知る権利を尊重し、行政文書の公開を求める権利を明らかにし、名古屋市の保有する情報の一層の公開を図り、もって市政に関し市民に説明する責務が全うされるようにし、市民の市政への参加を進め、民主的で公正かつ透明性の高い市政の推進に資することを目的として、制定されたものである。

当審査会は、この条例の原則公開の理念に立って、条例を解釈し、本件事

案を判断する。

3 条例第 9条の該当性について

(1) 条例第 9条は、公開請求に対しては、本件公開請求に係る行政文書の存否を明らかにした上で、公開決定等することが原則であるが、本条は、その例外として、行政文書の存否を明らかにしないで公開請求を拒否できる場合について定めたものである。

(2) 条例第 9条を適用するためには、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条例第 7条第 1項各号に規定する非公開情報を公にすることになることが求められる。この点、実施機関は、上記第 3の 2 (3) のとおり本件公開請求に対しては、本件行政文書の有無を答えることで、同項第 2号で規定する非公開情報を公開することになると主張することから、以下検討する。

ア 本号は、法人等の事業活動の自由は原則として保障されなければならないとする趣旨から、公開することによって、当該法人等にとって不利益になることが明らかな事業活動上の情報については、非公開とすることを定めたものである。

ここでいう明らかな不利益とは、公にすることにより、法人等の名誉、社会的評価、活動の自由等が損なわれると認められるものである。

また、同号は、情報を公にする場合に生ずる事業活動上の不利益と公開することによる公益を実施機関において比較衡量することにより、公開・非公開の判断をしようとする趣旨である。

イ 本件公開請求の請求内容から、本件行政文書は、本件法人に対する障害者虐待防止法に基づく通報、虐待認定、指導等への対応が記載された文書であると認められる。

ウ 仮に本件行政文書が存在すると答えた場合、本件法人が障害者虐待防止法に抵触していたと推測されるおそれがある。

令和 5年 9月26日の厚生労働大臣による記者会見において、本件法人に関して、愛知県よりグループホームの利用者から食材料費を過大徴収している旨の報告があり、各県などに検査等による事実確認、適切な対応等を依頼した、との発言があり、本件処分時点で、本件法人が虐待を行っていたとの認定が厚生労働省、愛知県及び名古屋市のいずれからもされていないことが確認できる。

このような状況においては、当該推測が本件法人の社会的評価に直結することから、公にすることにより本件法人に明らかに不利益を与える

と認められる。また、当該状況において、本件情報を公開する公益が当該不利益を上回るものとまでは認められない。

エ したがって、本件行政文書の存否を答えることは、それだけで条例第7条第1項第2号に規定する法人に関する情報を公開することになるため、条例第9条の規定により、その存否を明らかにしないで非公開とした実施機関の判断は妥当である。

(3) 次に、審査請求人は、本件情報が条例第7条第1項第2号ただし書に該当すると主張するため以下検討する。

ア 本号ただし書アの該当性について

(ア) 本号ただし書アは、公益上の観点から、法人等又は個人事業者の事業活動により、人の生命、身体又は健康を損ない、又は損なうおそれがあるときは、当該事業活動が違法又は不当であるか否かを問わず、公開しなければならないことを定めたものである。

(イ) 上記(2)ウのとおり、本件処分時点で本件法人が虐待を行っていたとの認定がされていない状況において、本件情報は、人の生命、身体又は健康を保護するために、公にすることが必要であると認められる情報とまではいえない。

(ウ) したがって、本件情報は本号ただし書アに該当しない。

イ 本号ただし書イの該当性について

(ア) 本号ただし書イは、法人等又は個人事業者の違法又は不当な事業活動により、市民生活又は環境の保護に障害が生じ、又は生ずるおそれがあるときは、公開しなければならないことを定めたものである。

(イ) 上記(2)ウのとおり、本件処分時点で本件法人が虐待を行っていたとの認定がされていない状況において、本件情報は本件法人の違法若しくは不当な事業活動により生じ又は生ずるおそれがある情報とはいえず、公にすることが必要であると認められる情報とまではいえない。

(ウ) したがって、本件情報は本号ただし書イに該当しない。

ウ 本号ただし書ウの該当性について

(ア) 本号ただし書ウは、ただし書ア又はイに掲げる情報に該当しない情報であっても、公益上の観点から、ア又はイに掲げる情報に準じて、

特に公開することが必要であると認められる情報は、公開しなければならないことを定めたものである。

(イ) 上記(2)ウのとおり、本件処分時点において、本件法人が虐待を行っていたとの認定はされていないことから、本件情報は公益上の観点から、特に公にすることが必要であると認められる情報とまではいえない。

(ウ) したがって、本件情報は、本号ただし書ウに該当しない。

エ 以上のことから、本件情報は同号ただし書に該当するとは認められない。

4 上記のことから、「第 1 審査会の結論」のように判断する。

第 6 審査会の処理経過

年 月 日	処 理 経 過
令和 6年 2月14日	諮問書の受理
3月18日	弁明書を受理
4月26日	反論意見書を受理
令和 7年 5月23日 (第85回第 2小委員会)	調査審議
6月27日 (第86回第 2小委員会)	調査審議
7月 7日	答申

(答申に関与した委員の氏名)

委員 杉島由美子、委員 豊田雄二郎、委員 森絵里