

情 個 審 答 申 第 1 2 号

平成 2 8 年 3 月 2 4 日

熊本市長 様

熊本市情報公開・個人情報保護審議会

会 長 高 木 絹 子

熊本市情報公開条例第 1 7 条の規定に基づく諮問について（答申）

平成 2 6 年 1 0 月 2 2 日付け、平成 2 6 年度諮問第 6 号で諮問を受けました下記の異議申立てについて、別紙のとおり答申します。

記

有限会社〇〇〇〇に関する熊本市健康福祉子ども局障がい保健福祉課所有の録音データ及び調書の写しの開示請求拒否決定に対する異議申立てについて



別 紙

諮問第 6 号

答 申

### 第 1 審議会の結論

熊本市長（以下「実施機関」という。）の行った決定（請求拒否）は妥当である。

### 第 2 異議申立ての経緯

本件異議申立ては、異議申立人（以下「申立人」という。）が熊本市情報公開条例（以下「条例」という。）に基づき、有限会社〇〇〇〇（以下「本件事業所」という。）に関する熊本市健康福祉子ども局障がい保健福祉課（以下「障がい保健福祉課」という。）所有の録音データ及び調書の写しを開示請求したことに對し、実施機関が開示請求拒否（不開示）決定を行ったことについて、当該決定の取消及び開示請求した文書等の開示を求めたものである。

### 第 3 申立人の主張の趣旨

申立人が、異議申立書及び意見書で主張した内容は、おおむね次のとおりである。

本件事業所については、障がい保健福祉課が行う実地指導及び監査の対象となっており、代表者、従業員及び関係者に対して聞き取り調査が行われている。この調査において、本件事業所の従業員が、重度訪問介護利用者へのサービス提供中に仮眠をとったとする発言を行った。この仮眠時間について、聞き取り調査後に本件事業所が文書にて報告した内容と、障がい保健福祉課が聴取した内容に大きな差異があることから、聞き取り調査における聴取内容を把握し、より正確な報告を行うため、また、監査における本件事業所の従業員に対する障がい保健福祉課の職員による脅しや誘導、騙し等の有無について確認を行うため、本件開示請求及び本件異議申立てを行ったものである。

実施機関は条例第 7 条第 2 号及び第 6 号該当性を理由とし不開示決定を行っているが、以下の理由により異議を申し立てる。

実施機関が不開示とした根拠として掲げた条例第 7 条第 2 号には、個人に関する情報について規定されている。しかし、聞き取り調査を受けた従業員からは開示についての了承を得ており、また当該従業員自身も開示を求めている。そして、とってもしない仮眠をとったとしてされている指摘は、真面目に職務に向き合う従業員の名誉を傷つけるものであり、また、事実無根の不当な返還金が求められることになれば、財産権の侵害に該当するため、個人情報の不開示の例外として「人の生命身体、健康、財産または生活を保護するため開示することがより必要であると認められる情報」と規定されている条例第 7 条第 2 号ただし書きオに該当する。したがって、条例第 7 条第 2 号については、

不開示の理由とはならない。

また、実施機関が不開示としたもう 1 つの根拠として掲げた条例第 7 条第 6 号には、開示することにより、当該事務事業の性質上、その適正な遂行に支障を及ぼす恐れがあるものと規定されている。実施機関が挙げた具体的な理由としては、「監査内容については、判断前に公にすれば、公正かつ適正な評価や判断の前提となる事実の把握が困難となったり、妥当性を欠く行為を助長したり、隠蔽をするなどのおそれがある」とのことである。しかし、監査内容については既に知らされており、本件事業所の関連書類は既に障がい保健福祉課に提出しているため、隠蔽する内容もない。また、正確な事実の把握を困難にするおそれがあるとあるが、申立人は、正確な事実を把握するために開示請求を行っている。さらに、妥当性を欠く行為の助長や、他の事業所についても基準等を免れる方法を示唆するとあるが、熊本市は基準を明らかに公にもせず、基準を尋ねても教えてもらえなかったり、間違った内容を教えられるようなことがあった。開示することで事務事業の適正な遂行に支障を及ぼす理由が不明である。

#### 第 4 実施機関の説明の趣旨

実施機関が、請求拒否理由説明書において主張した内容は、おおむね次のとおりである。

監査は、指定事業者等が行う給付費対象サービスの内容その他の事項について、指定基準違反及び給付費の請求における不正又は著しい不当が疑われる場合において、事業所保管の書類の精査や関係者からの聞き取りを行い、その事実関係を的確に把握し、公正かつ適切な措置を採ることを目的としている。

平成 25 年 8 月 1 日、本件事業所に対し、障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（以下この説明内において「障害者総合支援法」という。）第 10 条第 1 項に基づく定例の实地指導を実施。事業所保管の書類の精査や、関係者からの聞き取りを行った結果、給付費の請求等について不正若しくは著しい不当の疑い等があるため、平成 26 年 2 月 26 日付けで、障害者総合支援法第 48 条第 1 項及び熊本市指定障害福祉サービス事業者等指導監査要綱第 10 条、第 11 条及び第 12 条に基づく監査実施の通知を行っている。

当該文書等は、实地指導及び監査により、法人代表者及び事業所の従業員に聞き取りを行ったものであるが、その回答要旨をまとめたものを調書として作成し、聴取者・被聴取者確認のうえで署名捺印がなされている。録音データについては、調書を作成するために録音をしており、被聴取者へ断ったうえで、録音を行っている。

監査内容については、判断前に公にすれば、公正かつ適正な評価や、判断の前提となる事実の把握が困難となったり、妥当性を欠く行為を助長したり、隠蔽をするなどのおそれがあるため、条例第 7 条第 6 号に該当するものと判断する。また、監査終了後についても、今後の指導監査に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれや、

当該事務事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあること、他の事業所についても基準等を免れる方法を示唆する可能性があるため、同様に条例第7条第6号に該当すると判断する。

さらに、当該文書等については、従業員の氏名や事業所の利用者の氏名等、個人に対する情報等も聞き取りの中で発言されており、調書に記載もあるため、特定の個人が識別されてしまうため、条例第7条第2号にも該当すると判断する。

条例7条第2号オに、個人に関する情報は、開示してはならないが、人の生命、身体、健康、財産又は生活を保護するため、開示することがより必要であると認められる情報は除くと規定されている。異議申立書では、「事実無根の不当な返還金が求められることになれば、財産の侵害にあたります。」との申立てであるが、監査の結果、給付費の返還請求を行う場合は、法人に対して行うものである。そのため、個人の財産についてではないため、条例7条第2号オには該当しないものと判断する。

録音データについても、上記同様に、条例第7条第2号及び6号に該当すると判断される。

なお、申立人の主張では、調書に対する疑義を述べているが、前記のとおり、調書については、聴取者・被聴取者（申立人含む）、双方確認のうえで署名捺印がなされている。

## 第5 審議会の判断

### 1 申立人が開示を求めている文書等について

開示請求書及び異議申立書からすると、申立人が実施機関に対し開示を求めている文書等は、本件事業所に関する次の文書等（以下「本件文書等」という。）である。

- (1) 本件事業所に対して実施機関が実施した、障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（平成17年法律第123号。以下「障害者総合支援法」という。）に基づく実施指導及び監査（以下「監査等」という。）の際の本件事業所の代表者及び従業員への聞き取りの録音データ（以下「本件文書Ⅰ」という。）
- (2) 本件事業所に対して実施機関が実施した、障害者総合支援法に基づく監査等の際の本件事業所の代表者及び従業員への聞き取りの要旨を記載した調書（以下「本件文書Ⅱ」という。）

### 2 判断に当たっての基本的な考え方

本件異議申立てに係る判断は、インカメラ方式を用い、本件文書等について、条例、関係資料等を総合的に勘案し、開示決定時を基準時として、実施機関が行った開示決定の妥当性を判断したものである。

また、当審議会は、条例に基づき請求拒否（不開示）の妥当性を判断するものであり、事業等の是非については判断しない。

### 3 本件文書等について

(1) 本件文書Ⅰについて

本件文書Ⅰは、実施機関が、障害者総合支援法に基づき本件事業所に対し行った監査等の際の本件事業所の代表者及び従業員への聞き取りを録音したもののデータである。

録音データに関しては、情報の記録媒体としての側面や組織共用性の有無等から、条例に基づく開示請求の対象となる「文書等」に該当するか否かの問題がある。

そして、実施機関は、本件文書Ⅰの中で、本件事業所の従業員や利用者の氏名等の個人に関する情報が発言されており、特定の個人の識別が可能であるため、また、監査等の聞き取り調査の内容が録音された本件文書Ⅰが開示されることにより、監査の終了の前後を問わず、正確な事実の把握が困難となったり、他の事業所についても基準等を免れる方法を示唆する可能性があること等から、本件異議申立て及び今後の監査等に係る事務事業の適正な遂行に支障を及ぼすため、条例第7条第2号及び第6号に該当するものであるとして本件文書Ⅰを不開示としている。

よって、以下、本件文書Ⅰの文書等該当性並びに条例第7条第2号及び第6号該当性について検討する。

ア 本件文書Ⅰの文書等該当性について

本件文書Ⅰが、条例第2条第2号に規定する、開示請求の対象となる「文書等」であるといえるか否かであるが、条例第2条第2号は、文書等を「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真、フィルム、磁気テープその他これらに類するもので、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているものをいう。」と定義付けている。(ただし書き省略)

まず、本件文書Ⅰは、実施機関の職員が、その所掌事務である障害者総合支援法に基づく監査等の事務の一環として録音したものであり、電子信号により情報が記録されたものであるため、「実施機関の職員が職務上作成又は取得した文書、図画、写真、フィルム、磁気テープその他これらに類するもの」ということができる。

次に、本件文書Ⅰが「組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの」かどうかについては、当該文書の取得、利用、保存等の状況を総合的に考慮して、当該実施機関の組織において業務上必要なものとして利用、保存されている状態のものであるかどうかの実質的な判断を行うのが相当である。そのため、実施機関に対して確認等を行ったところ、実施機関は、監査等における聞き取り調査の回答要旨をまとめた調書を作成するために録音を行っており、被聴取者へ録音することにつき承諾を得たうえで録音を行っているとのことである。そして、本件文書Ⅰの利用及び保管の状況について、本件文書Ⅰは基本的には調書を作成する担当職員が利用するものであるとのことだが、少なくとも監査等が終了するまでは実施機関の職員が共有で使用するデータフォルダ内に保管されていることに加え、調書の記載内容につき聴取者・被聴取者のいずれかから疑義が生じた場合には、本件文書Ⅰを確認することにより実際の聴取内容の確認を行うことも想定される。これらの

ことから、本件文書Ⅰについては、実施機関の組織において業務上必要なものとして利用、保存されており、実施機関において組織的に用いられていたと考えることが妥当である。

なお、条例第2条第2号ただし書きア及びイにおいて、文書等の例外規定が示されているが、本件文書Ⅰがこれらの規定に該当しないことは明らかである。

以上のことから、本件文書Ⅰは、開示請求の対象となる「文書等」であるといえる。

イ 本件文書Ⅰの条例第7条第2号該当性について

(ア) 本件文書Ⅰの条例第7条第2号該当性について

本件文書Ⅰは、実施機関の職員による本件事業所の代表者及び従業員への聞き取り調査を録音したデータであり、被聴取者の氏名、支援している利用者の氏名、経歴、思想、心情等がその内容として含まれているうえ、聴取者及び被聴取者の肉声が録音されたものであるため、本件文書Ⅰ全体が条例第7条第2号に規定する個人に関する情報であって、特定の個人が識別できるものであるといえる。

(イ) 本件文書Ⅰの条例第7条第2号ただし書き該当性について

本件文書Ⅰが条例第7条第2号ただし書きのいずれかに該当するか否かについて検討する。

まず、本件文書Ⅰが条例第7条第2号ただし書きア、イ及びエに該当しないことは容易に判断できる。

次に、条例第7条第2号ただし書きウの該当性については、録音データであるという本件文書Ⅰの記録媒体の性質から、特定の個人が識別され得る情報の部分を除いて開示することが技術的に困難であるため、同規定には該当しないと考えられる。また、たとえ特定の個人が識別され得る情報の部分を除いての開示が可能であったとしても、思想、心情等がその内容として含まれているため、「保護される個人の利益が害されるおそれがない」とまで判断できる材料はない。

最後に、申立人も主張していた条例第7条第2号ただし書きオの該当性についてである。申立人は、とつてもいない仮眠をとったとの指摘は、真面目に職務に向き合う従業員の名誉を傷つけるものであり、また、事実無根の不当な返還金が求められることになれば、財産権の侵害に該当するため、本件文書等は条例第7条第2号ただし書きオに該当するものである旨主張する。しかし、実施機関が主張するように、仮眠時間に係る部分も含め、聞き取り調査における聴取内容は、文書Ⅰを基に作成された調書に記載されたものを聴取者・被聴取者双方が確認を行ったうえで署名捺印がなされている。調書に記載された発言内容に誤りがあつたと認められる場合には、訂正の申し出を行うことも可能であることも踏まえると、仮眠時間について発言した従業員自身も、実施機関が

把握している聴取内容については同意をしていると考えられるため、本件文書Ⅰについては、開示することがより必要であるとまでは認められない。また、介護給付費の返還請求がなされることとなった場合には、請求の相手方は本件事業所となり、仮眠時間について発言した個人に対しては行われたい。よって、本件文書Ⅰは条例第7条第2号ただし書きオには該当しない。

以上のことから、本件文書Ⅰは条例第7条第2号ただし書きの規定のいずれにも該当しない。

(ウ) 情報の本人である個人から開示についての同意がある場合について

申立人は、聞き取り調査を受けた従業員からは開示についての了承を得ており、また当該従業員自身も開示を求めているため、条例第7条第2号該当性については不開示決定の理由にならないと主張する。

条例に基づく開示請求制度につき鑑みるに、条例に基づく開示請求は、条例第5条に規定されたとおり何人でも行うことが出来るものであるため、開示請求があった文書等の開示の可否については、開示請求者のいかなるかを問わず判断することとなる。よって、たとえ本人から自己に関する情報の開示請求があった場合においても、個人に関する情報であって、特定の個人が識別される情報については条例第7条第2号ただし書きのいずれかに該当しない限りは不開示となるものである。このような開示請求制度の下では、たとえ情報の本人である個人から、当該個人に関する情報であって、特定の個人が識別される情報の開示について同意があったとしても、それが条例第7条第2号ただし書きのいずれかに該当しない限りは不開示となるものと考えられる。

以上のことから、申立人の主張は認めることができない。

ウ 本件文書Ⅰの条例第7条第6号該当性について

本件文書Ⅰは、実施機関が、障害者総合支援法に基づき本件事業所に対し行った監査等の際の本件事業所の代表者及び従業員への聞き取りを録音したもののデータであり、当該監査等の目的を達成するための具体的手法やノウハウともいうべき性質のものが含まれているものである。

実施機関によると、本件異議申立てに係る監査は、指定事業者等が行う給付費対象サービスの内容その他の事項について、指定基準違反及び給付費の請求における不正又は著しい不当が疑われる場合において、事業所保管の書類の精査や関係者からの聞き取りを行い、その事実関係を的確に把握し、公正かつ適切な措置を採ることを目的としている。監査等における監査項目である指定基準や報酬基準については例規等に定められており、実地指導前にはそれらの基準の概要や実地指導時に重点的に確認を行う項目等につき、ホームページや全事業所を対象とした集団指導において、公表及び周知を行っている。また、監査等における聞き取り調査において被聴取者に対し明確な説明は行われていないが、実施機関は、被聴取者が聴取内容を公開されることを前提として調査に応じたものではないという認識を前提として

同調査を実施している。さらに、監査の結果、勧告に該当しない指摘を通知するに留まる限りにおいては、監査等の対象事業所や監査結果についての公表等は一切行われていない。

このような監査等に係る文書等を開示することとなると、基準違反や不正の有無につき、公正かつ適性な評価や判断を行う前提となる事実の把握のための具体的手法が明らかとなり、本件異議申立てに係る監査のみならず、今後の監査への対応の手がかりを与えることとなる。また、非公表を前提としてなされた聞き取り調査の内容が開示されることとなると、今後監査等を行うにあたり、被聴取者から率直な供述等を得ることが困難となる。これらのことにより、事実関係を的確に把握し、公正かつ適切な措置を採るという監査の目的が、本異議申立てに係る監査のみならず、今後の監査についても損なわれることとなってしまう。

したがって、本件文書Ⅰは条例第7条第6号に該当する。

以上のことから、本件文書Ⅰは条例第7条第2号及び第6号に該当するとして不開示であるとした実施機関の判断は妥当である。

#### (2) 本件文書Ⅱについて

本件文書Ⅱは、実施機関が、障害者総合支援法に基づき本件事業所に対し行った監査等の際の本件事業所の代表者及び従業員への聞き取りの要旨を記載した調書であり、本件文書Ⅰを反訳して作成されたものである。聞き取りの「要旨」とはいうものの、聴取内容が相当程度逐語的に記載されており、本件文書Ⅰの録音内容がほぼ正確に反訳されているものである。

本件文書Ⅱは、実施機関の職員が、その所掌事務である障害者総合支援法に基づく監査等の事務の一環として作成したものであり、被聴取者・聴取者それぞれからその内容につき確認が行われ、監査終了後も監査等に係る資料として、実施機関の設定する期間保管されるものである。本件文書Ⅱが条例第2条第2号に規定される、開示対象となる「文書等」に該当することは疑いがない。

また、前述したように、本件文書Ⅱは本件文書Ⅰの録音内容がほぼ正確に反訳されたものであり、そこに記載された情報については、本件文書Ⅰと性質を異にするものではない。したがって、本件文書Ⅱについては、本件文書Ⅰと判断を同じくする。

## 4 結論

以上により、「1 審議会の結論」のとおり判断する。

熊本市情報公開・個人情報保護審議会

|         |   |    |    |
|---------|---|----|----|
| 会       | 長 | 高木 | 絹子 |
| 会長職務代理者 |   | 大江 | 正昭 |
| 委       | 員 | 馬場 | 啓  |
| 委       | 員 | 澤田 | 道夫 |
| 委       | 員 | 魚住 | 弘久 |

〔参考〕

### 審議会の審議経過

| 年 月 日       | 審 議 経 過                       |
|-------------|-------------------------------|
| 平成２６年１０月２２日 | 熊本市長から諮問を受けた。                 |
| 平成２６年１１月２８日 | 熊本市長から請求拒否理由説明書を受理した。         |
| 平成２７年１０月１６日 | 異議申立人から請求拒否理由説明書に対する意見書を受理した。 |
| 平成２７年１２月２５日 | 諮問の審議を行った。                    |
| 平成２８年 １月２８日 | 諮問の審議を行った。                    |
| 平成２８年 ２月１５日 | 諮問、答申案の審議を行った。                |
| 平成２８年 ３月２４日 | 答申案の審議を行った。                   |

[参考条文：熊本市情報公開条例第2条第2号抜粋]

(定義)

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

(1) (略)

(2) 文書等 実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真、フィルム、磁気テープその他これらに類するもので、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているものをいう。ただし、次に掲げるものを除く。

ア 一般に容易に入手できるもの又は一般に利用することができる施設において閲覧に供されているもの

イ 本市の図書館、博物館等において歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別に保有しているもの

(3) (略)

[参考条文：熊本市情報公開条例第7条第2号及び同条第6号抜粋]

(不開示情報)

第7条 次に掲げる情報は、開示してはならない。

(1) (略)

(2) 個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であつて、特定の個人が識別され、又は他の情報と照合することにより識別され得るもの。ただし、次に掲げる情報を除く。

ア 法令等の規定により、何人も閲覧することができる情報

イ 実施機関が作成し、又は取得した情報で、公表することを目的としているもの

ウ 氏名その他特定の個人が識別され得る情報の部分を除くことにより、開示しても、この号の規定により保護される個人の利益が害されるおそれがないと認められることとなる情報

エ 公務員等（国家公務員法（昭和22年法律第120号）第2条第1項に規定する国家公務員（独立行政法人通則法（平成11年法律第103号）第2条第2項に規定する特定独立行政法人第2条第4項に規定する行政執行法人の役員及び職員を除く。）、独立行政法人等（独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律（平成13年法律第140号）第2条第1項に規定する独立行政法人等をいう。以下同じ。）の役員及び職員並びに地方公務員法（昭和25年法律第261号）第2条に規定する地方公務員をいう。以下同じ。）の職務の遂行に係る情報に含まれる当該公務員等の職及び氏名に関する情報であつて、開示しても、当該公務員等の権利を不当に侵害し、又は生活に不当に影響を与えるおそれがないと認められるもの

オ 人の生命、身体、健康、財産又は生活を保護するため、開示することがより必要

であると認められる情報

(3)から(5) (略)

(6) 監査、検査、取締役、争訟、交渉、契約、試験、調査、研究、人事管理その他実施機関の事務事業に関する情報のうち、開示することにより、当該事務事業の性質上、その適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの

(7) (略)