

答申保第3号
平成20年12月26日
(諮問保第7号)

答 申

1 審査会の結論

鹿児島県知事（以下「実施機関」という。）が、本件異議申立ての対象となった保有個人情報の一部開示とした決定は妥当である。

2 異議申立ての内容

(1) 異議申立ての経緯

本件異議申立人は、鹿児島県個人情報保護条例（平成14年鹿児島県条例第67号。以下「条例」という。）第11条の規定に基づき、平成19年9月10日付けで、次の保有個人情報開示請求を行った。

- ① ○○（以下「当該事業所」という。）が開示請求者の母が原因ではなく、家族の開示請求者が利用者たる母に会わせない・訪問拒否をさせているため減算請求等を実行したとする前提のもと、それが悪意による嘘であることを相談・苦情として介護保険課△△他に説明し、平成18年3月の実地調査・実地指導において、その結果を介護保険課△△が開示請求者に対し「信頼関係を持てるか」という求めをし、その開示請求者への助言が介護保険課△△に対し当該事業所の説明及び理由が完全に嘘である根拠を説明し、否定したにもかかわらず、更には同年5月の実地調査・実地指導の結果、同年5月17日付回答書（以下「5月17日付け回答書」という。）においても尚、「訪問の意思を有しており、結果的に訪問できなかった」「悪意が認められなかった」と回答し、開示請求者が「訪問の拒否をした」と断定した。介護保険課が当該事業所の虚偽の報告を真正報告とし、追認した。介護保険課が「悪意・不当な行為」がなかったとしていることから、開示請求者に関し、開示請求者が故意に訪問拒否をしているという事実を取得し、その書面を作成していることが明らかである。よって、平成18年3月・5月に実地調査・実地指導した開示請求者に関する訪問拒否を証明する書面の個人情報の開示を求める。（以下「請求内容1」という。）
- ② 平成18年5月17日介護保険課△△が開示請求者の申立書において回答した、開示請求者への指示書・稟議書・議事録あるいはメモ書。開示請求者へ通知するまでの決裁書面を求める。（以下「請求内容2」という。）
- ③ 平成18年12月・平成19年1月18日・平成19年2月28日・平成19年3月5日の実地検査により監査した当該事業所が上記1の通り開示請求者が訪問の完全拒否をしている

ため特定事項等に及んだとする開示請求者の訪問拒否等を証明する個人情報の開示を
求める。尚、介護保険課が開示請求者の個人情報を取得していることは、下記④、⑤、
⑥において明らかである。(以下「請求内容3」という。)

- ④ 介護保険課△△が、平成18年11月から平成19年1月の間、特定事項等に関する開示
請求者の母の事案への開示請求者及び開示請求者の母への確認は「最後に行く」と電
話で複数回開示請求者に通知したその開示請求者へ通知するとする指示書・稟議書・
議事録あるいはメモ書。あるいは△△の自己決裁書面を求める。(以下「請求内容4」
という。)
- ⑤ 上記④の期間に△△が「開示請求者の母の事案も含め結果を出す」と電話で複数回
開示請求者に通知された指示書・稟議書・議事録あるいはメモ書。あるいは△△の自己
決裁書面をもとめる。(以下「請求内容5」という。)
- ⑥ 平成18年12月28日介護保険課△△が「いよいよ詰めの段階にきています。来年1月
末日には結果を出します」と電話へその記録を残され通知された開示請求者へ通知す
るとする指示書・稟議書・議事録あるいはメモ書。あるいは△△の自己決裁書面を求
める。(以下「請求内容6」という。)

これに対し、実施機関は、平成19年10月10日付け介保第210号で一部開示決定(以下「本
件処分」という。)を行った。

その後、本件処分を不服として、平成19年11月8日付けで異議申立てがなされたもの
である。

(2) 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は以下のとおりである。

- ① 申立人の請求内容1に対し、「当該公文書は、取得・作成していないため存在しませ
ん。」とあるが、申立人の実地調査・実地指導の「情報開示」においては、当該事業所
及び利用者・利用者の家族(申立人)のいずれについても、客観的不正又は不当な行
為の記載がない。また、客観的その行為に伴う法律用語の記載もない。

しかし、介護保険課△△は、5月17日付け回答書に、介護保険法(平成9年法律第
123号)による実地調査の内容から法律用語を使用し、当該事業所について、「悪意が
認められなかった」と断定している。介護保険法以上の法律用語を断定的に記載する
5月17日付け回答書を申立人に通知していることから、その根拠となる証拠を「取得」
していることは明らかである。このことから、「取得・作成していない」との主張は否
定される。法律用語を断定的に使用するまでの証拠を取得しているのであり、公文書
が存在する。

- ② 証拠・立証があつて、法律用語の故意・悪意を断定できるものであり、それは実地
調査による調査内容の具体的証拠・根拠である。

「取得すらしていない」のであれば、客観的不正・不当でない行為について、何の
根拠もなくその判断をしているのであれば、何をもってその裏付けとし、その判断と
し、5月17日付け回答書において「悪意がなかった」とする介護保険法以上の法律用

語を使用し、当該事業所を擁護し、便宜供与できたか、ということである。

「取得している」ことは明らかであり、さらに公文書が存在していることも明らかである。

- ③ また、開示請求者の請求内容 3, 4, 5, 6 について、「鹿児島県個人情報保護条例第16条に該当」とし、「存否応答拒否」の規定に条例第13条第3号アの規定「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のある情報を開示することとなる」とあるが、「おそれのある情報を開示すること」のこの条例の規定の保護を当該事業所自体、放棄している。

また、第3号アの規定にはただし書きがあり、「人の生命、健康、生活、又は財産を保護するため、開示することが必要であると認められるもの」を除く、とある。3, 4, 5, 6 は、開示請求者についてだけの個人情報であり、このただし書き「人」に該当する。

また、他に他人たる人が存在すれば、マスキングし、個人情報を開示できる。

(3) 異議申立ての理由

本件異議申立人が、異議申立書、意見書及び口頭による意見陳述の中で述べている異議申立ての主たる理由は、要約すると次のとおりである。

ア 請求内容1について

(ア) 異議申立書における記載内容

実地調査の結果を、5月17日付け回答書には法律用語をもって回答しているものであり、その証拠となる公文書を取得・作成していることは明らかである。よって、開示する義務がある。

(イ) 意見書における記載内容

申立人の平成18年2月・4月の介護保険課△△への相談・苦情はその結果は真実が相違する「悪意・不当な行為」がなかったとする法律用語を使つての回答であり、介護保険法においてその根拠となる証拠を聴取しているものである。「取得・作成していない」とする説明に矛盾がある。

また、鹿児島県事務処理規則（平成5年鹿児島県規則第16号）別表1「30 その他の事務（3）」による「回答」であり、課長決裁が必要である。課長決裁がないということは、△△が内部処理しているものと通常考えられるものであり、条例第13条第1号及び（2）のウによる裁量的開示義務により、開示する義務がある。

イ 請求内容2について

特に申立てはなかった。

ウ 請求内容3, 4, 5, 6について

(ア) 異議申立書における記載内容

介護保険課は、条例第13条第3号ア（法人等情報）の規定「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のある情報を開示することとなるため存否を答えることはできません」としているが、当該事業所は、この条例の保護を拒否している。

当該事業所と申立人の母は、個人情報に関する同意書を交わしている。当該事業所は、この同意書をもって、実地調査・監査における利用者の、また、家族の情報を介護保険課に提出・閲覧させることができるものであるはずである。

個人情報の文書提出について、申立人及びその利用者は、正当な理由がある場合につき、その情報を提出することについて、同意しているものであり、当該事業所とその利用者は、情報提供に伴う当事者同士の文書を交わしている以上、介護保険課はその保有個人情報について第三者の立場であり、条例の規定を保護する必要もない。

もし、強制的に介護保険課が権利のみを主張し、条例の規定に該当させることは、5月17日付け回答書については、正当な理由がないのに、つまり、当該事業所の不正・不当な行為を回避させるために個人情報が提出されたものと判断する。

(イ) 意見書における記載内容

処分理由説明書に、条例第13条第3号（法人等情報）の規定への頭出し部分に、その理由を付け加えている。この頭出し理由は、過去の答申第58号（諮問第68号）の諮問審査会の判断の文言そのままである。ただ単に短絡的に結合させているだけであり、本件「県条例」と諮問第68号とは全く関連性がない。

人事院情報公開法に基づく処分に係る審査基準によれば、特定事項等を行った当該事業所のその行為は「事業活動」に該当しない。

介護保険は、利用者本位の立場であり、営利を目的とする「生産技術上又は販売上の情報」ではない。よって、「競争上の地位」とする文言は、全く該当しない。

特定事項等は、「経営方針、経理、人事等の事業活動を行う上での内部管理」に該当しない。

(ウ) 口頭意見陳述における説明内容

「特定の対象者」が当該事業所と異議申立人であり、「事実の有無」が特定事項と訪問拒否がある。

諮問保第8号で請求内容(1)②の公文書を「平成18年12月5日付け報告書」と断定しているのであり、本件の存否応答拒否の条例条文は諮問保第8号(1)②の不開示理由の第13条第7号ア（事務事業情報）である。

仮に異議申立人に不利益を被る公文書が存在するなら、条例第13条第1号（開示請求者に関する情報）、第2号（第三者に関する情報）としかならない。よって、条例第13条第3号ア（法人等情報）の不開示理由は失当している。

当該事業所（特定の名称）を明記していないにもかかわらず、存否応答拒否の理由が第13条第3号ア「当該法人・・・」である。諮問保第8号(1)②の不開示理由の第13条第7号（事務事業情報）アか、第13条第1号（開示請求者に関する情報）、第2号（第三者に関する情報）としかならない。

「事実の有無」を存否応答拒否とするなら、△△が「最後に行く」「異議申立人の母の事案も含め、結果を出す」「いよいよ詰めの段階に来ています。来年1月末には結果を出します」と通知した「その事実」の有無を、不開示理由とするものである

が、第13条第2号（第三者に関する情報）のただし書き『ア 法令等の規定により又は慣行として開示請求者が知ることができ、または知ることが予定されている情報。ウ 当該個人が公務員等である場合において、当該情報とその職務の遂行にかかる情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員の職及び当該職務遂行の内容に係る部分』に該当するため、県は不開示理由としていない。よって、開示する義務がある。

△△が通知した「その事実」はまさに「ア 法令等の規定により又は慣行として開示請求者が知ることができ、または知ることが予定されている情報」そのものである。

3 異議申立てに対する実施機関の説明要旨

実施機関から提出された処分理由説明書及び口頭による説明の要旨は、次のとおりである。

(1) 請求内容1について

ア 平成18年3月及び5月に県が実施した当該事業所に対する実地指導において、当該開示請求に対応する公文書は取得・作成していないため存在せず、不開示としたものである。

イ 5月17日付け回答書は、実地指導における当該事業所からの聞き取り結果に基づき作成しており、この際に聴き取り結果を別途文書としてまとめたものはなく、報告書等の提出も求めている。

(2) 請求内容2について

特に申立てはなかった。

(3) 請求内容3, 4, 5, 6について

ア 開示請求書に記載された内容において、「特定事項等」の記載及び特定事項等の案件を類推させる記載内容があるが、仮に当該事業所が特定事項等を行ったという事実があったとすれば、その情報を開示することは、当該事業所の権利、利益、その他正当な利益を害するおそれがある。

したがって、本件請求の対象文書の存否を答えることは、当該事業所が特定事項等を行ったという事実の有無という条例第13条第3号（法人等情報）に規定する不開示情報を開示することになるため、条例第16条（存否応答拒否）の規定により、存否を明らかにしないで不開示決定を行ったものである。

なお、条例第13条第3号（法人等情報）ただし書きでは、不開示情報であっても人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、開示する必要があると認められる情報については、その性質から開示しなければならないと規定しているが、これには該当しないものである。

イ 異議申立人は「特定事項」という言葉を使っているが、この言葉は非常にインパクトが強いので一人歩きするおそれがあると考えている。

4 審査会の判断

(1) 審査の経過

審査会は、本件異議申立てについて、以下のような審査を行った。

年 月 日	審 査 の 経 過
平成19年11月29日	諮問を受けた。
平成20年1月23日	実施機関から処分理由説明書を受理した。
2月27日	異議申立人に処分理由説明書を送付し意見書の提出を求めた。
3月13日	異議申立人から意見書を受理した。
5月26日	諮問の審議を行った。
6月23日	諮問の審議を行った。
7月28日	諮問の審議を行った。(実施機関から本件処分の理由等を聴取)
8月25日	諮問の審議を行った。(異議申立人から意見を聴取)
10月2日	諮問の審議を行った。
10月22日	諮問の審議を行った。
11月20日	諮問の審議を行った。
12月26日	諮問の審議を行った。

(2) 審査会の判断

当審査会は、本件請求内容について審査した結果、特に申立てのなかった請求内容2を除き、以下のとおり判断する。

ア 請求内容1について

(ア) 本件対象保有個人情報の内容

本件請求の内容は、要約すると、実施機関が異議申立人に送付した5月17日付け回答書に「事業所側は訪問の意思を有しており、結果的に訪問できなかった」及び「減算について悪意が認められなかった」の記載があったことから、異議申立人は、「実施機関は『異議申立人が訪問の拒否をした』と断定している」として、実施機関が平成18年3月及び5月に当該事業所に対して実地指導又は実地調査した異議申立人に関する個人情報のうち、異議申立人が訪問拒否を行ったことを証明する個人情報の開示を求めるものである。

(イ) 本件対象保有個人情報について

a 実地指導及び実地調査について

介護保険法に基づく介護保険施設等への実地指導及び実地調査については、「鹿児島県介護保険施設等指導及び監査実施要領（以下「監査実施要領」という。）」に定められている。

監査実施要領によれば、「実地指導」とは、実施機関が毎年度定める指導調書により関係書類等を閲覧し、関係者からの面談方式で行うものである。また、「実地調査」とは、原則として監査を実施する前に、介護給付費請求書による書面審査

を行う事前調査の一手法であり、必要と認められる場合には介護給付等を受けた要介護者又は要支援者に対する実地調査を行うと定められている。なお、実施機関は、当該事業所に対して平成18年3月27日及び5月11日の2回の「実地指導」は行ったが、「実地調査」は行っていないと主張している。

b 対象保有個人情報の特定について

上記 a から、実施機関は、異議申立人の請求内容を、当該事業所に対して平成18年3月27日及び5月11日に行った実地指導における異議申立人に係る保有個人情報のうち、5月17日付け回答書に記載されている内容を証明する異議申立人の保有個人情報と特定したものである。

なお、5月17日付け回答書の起案文書については、請求内容2において開示請求されており、異議申立人に開示されている。

(ウ) 不存在を理由とする不開示決定について

実施機関は、平成18年3月及び5月に県が実施した当該事業所に対する実地指導において、当該開示請求に対応する公文書は取得・作成していないため存在せず、また、5月17日付け回答書は、実地指導における当該事業所からの聞き取り結果に基づき作成しており、この際に聞き取り結果を別途文書としてまとめたものはなく、報告書等の提出も求めていると主張している。

なお、実施機関は、対象保有個人情報の特定に当たっては、開示請求内容に「証明する書面」との文言があることから、単に5月17日付け回答書に関連する書面を求めるものではなく、5月17日付け回答書に記載されている事項を証明する書面を請求する趣旨であると判断している。

これに対し、異議申立人は、「実地調査の結果を、5月17日付け回答書には法律用語をもって回答しているものであり、その証拠となる公文書を取得・作成していることは明らかである」と主張しており、5月17日付け回答書の記載内容について、その根拠となる書面があるはずであるという異議申立人の主張は理解できるものである。

そこで、当審査会では、事務局職員をして当該事業所及び異議申立人に関する公文書を確認させたところ、5月17日付け回答書の記載内容を証明する書面の存在は確認されなかった。

ところで、本来、保有個人情報開示制度は、様々な事情を有する開示請求者本人が自分の個人情報の開示を求める制度であり、どのような情報を求めているかについては、基本的に開示請求者本人の意向を十分に汲み取って判断すべきものであるものの、対象保有個人情報の特定に当たっては、請求内容の補正等がなされていない場合においてはあくまでも開示請求書に記載されている文言によって判断を行うべきものであることから、5月17日付け回答書の記載内容を証明する書面については取得又は作成していないとする実施機関の説明に不自然な点は認められず、当該保有個人情報を不存在として不開示決定を行ったことは、結果として妥当である。

イ 請求内容3, 4, 5, 6について

(ア) 対象保有個人情報について

a 対象保有個人情報の特定について

請求内容3, 4, 5, 6は, それぞれ要約すると, 請求内容3は, 当該事業所が「異議申立人が訪問の完全拒否をしているため特定事項等に及んだ」とする異議申立人の訪問拒否等を証明する個人情報を開示請求するものであり, 請求内容4, 5, 6は, 実施機関が, 異議申立人に対して電話等で通知する際の指示書・稟議書・議事録あるいはメモ書き等の開示を求めるものである。

これに対して, 実施機関は, これらの請求内容には「特定事項等」の記載及び特定事項等の案件を類推させる記載内容があるとして, 特定事項を連想させる一連の請求として対象保有個人情報の特定を行っている。

請求内容3に記載されている「下記4, 5, 6において明らかである」との文言から, 実施機関が請求内容3, 4, 5, 6(以下「請求内容A」という。)を一連の請求として考えることに不自然な点は認められない。

b 特定事項について

実施機関は, 異議申立人に送付した平成19年6月12日付文書において, 異議申立人からの「××××」との質問に対し, 「□□□□」と回答している。

また, 請求内容Aでは「特定事項等」と記載されているが, 「等」が何を指すのかについては, 開示請求書, 異議申立書及び意見書のいずれにも記載されていないことから, 実施機関は単に「特定事項」として捉え, 対象保有個人情報の特定を行っている。

(イ) 条例第13条第3号ア該当性

a 条例第13条第3号アについて

条例第13条は, 「実施機関は, 開示請求があったときは, 開示請求に係る保有個人情報に次の各号に掲げる情報(以下「不開示情報」という。)のいずれかが含まれている場合を除き, 開示請求者に対し, 当該保有個人情報を開示しなければならない。」と規定し, 開示請求に係る保有個人情報に不開示情報が含まれている場合を除き, 当該保有個人情報を開示しなければならないと定めたものである。この条各号の不開示情報のうち, 同条第3号は「法人その他の団体(国, 独立行政法人等, 地方公共団体及び地方独立行政法人を除く。以下この号において「法人等」という。)に関する情報又は開示請求者以外の事業を営む個人の当該事業に関する情報であつて, 次に掲げるもの。ただし, 人の生命, 健康, 生活又は財産を保護するため, 開示することが必要であると認められる情報を除く。」とし, 同条第3号アでは「開示することにより, 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」については, 同条第3号ただし書きに該当する場合を除いて, 開示しないことができると規定している。

これは, 法人等又は事業を営む個人には社会の構成員として自由な事業活動が認められ, その活動を通じて社会全体の利益に寄与しており, その適正な活動は,

社会の維持存立と発展のために尊重され、保護されなければならないことから、開示することにより、当該法人等又は事業を営む個人の権利、競争上の地位その他正当な利益が害されるおそれがある情報については、不開示とすることとしたものである。

b 条例第13条第3号アの該当性について

請求内容Aに係る保有個人情報とは、仮に存在するとすれば、当該事業所が特定事項等を行ったという事実が記録されていると考えられ、これらの情報は同条第3号本文前段の法人等に関する情報に該当することは明らかである。

また、同条第3号アの「開示することにより、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」情報とは、a. 生産、技術、販売、営業等に関する情報であって、開示することにより、法人等又は事業を営む個人の事業活動における競争上の地位を害するおそれがある情報、b. 事業活動を行う上での内部管理に属する情報（経営方針、人事、組織、経理等）であって、開示することにより、法人等又は事業を営む個人の公正な事業運営を害するおそれがある情報、c. その他開示することにより法人等又は事業を営む個人の名誉、信用、社会的評価、社会的活動の自由等を害するおそれがある情報と考えられる。

請求内容Aに係る保有個人情報は、仮に存在するとすれば、当該事業所が異議申立人の主張しているような特定事項を行ったという情報が記録されているものであろうが、本件対象保有個人情報に記載されているとされる情報は当該事業所にとって名誉、社会的評価を損なう情報であり、当該情報が記載されている保有個人情報を開示することは、当該事業所の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあり、同条第3号アに該当するものと認められる。

(ウ) 条例第13条第3号ただし書の該当性

条例第13条第3号ただし書は、「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、開示することが必要であると認められる情報を除く。」と規定している。

これは、当該情報を開示することにより保護される人の生命、健康等の利益と、これを開示しないことにより保護される法人等又は事業を営む個人の権利利益とを比較衡量し、前者の利益を保護することの必要性が上回る場合には、当該情報を開示しなければならないとするものである。

請求内容Aに係る保有個人情報に記載されているとする当該事業所が特定事項を行ったという情報は、当該情報を開示しなければ人の生命、健康等が損なわれるものであるとは認められず、第13条第3号ただし書に該当するとは認められない。

(エ) 保有個人情報の存否を含めて不開示とすることの妥当性

a 条例16条該当性

条例第16条は、「当該開示請求に係る保有個人情報が存在しているか否かを答えるだけで、不開示情報を開示することとなるときは、実施機関は、当該保有個人情報の存否を明らかにしないで、当該開示請求を拒否することができる。」と規定

している。これは、開示請求の拒否処分の一態様として、一定の場合に、実施機関は保有個人情報の存否自体を明らかにしないで、拒否することができることを定めたものである。

例えば、特定の個人から表彰候補者に登載されている自己の保有個人情報の開示請求をされた場合に、当該保有個人情報の存在を前提として不開示決定をすると、当該個人が表彰候補者リストに登載されていることが判明してしまう結果となり、また、当該保有個人情報の不存在を理由とする不開示決定をすると、当該個人が表彰候補者リストに登載されていないことが判明してしまう結果になる等、保有個人情報の存在自体を明らかにすることにより、不開示とすべき情報を開示することとなる場合をいう。

存否応答拒否の規定は、条例が保有個人情報の開示請求の目的を問わない仕組みである以上、探索的な開示請求が起こりえることから設けられたものである。個人情報の本人開示請求は原則として認められるべきだが、開示・不開示の判断に当たっては、個人の権利利益とその他の権利利益との調整を図る必要があり、特に探索的な開示請求は、情報の存在自体を明らかにすると、内容を不開示としたとしても開示をしたのと同じ効果を持つてしまう場合があるため、こうした不利益を保護するための規定として、存否応答拒否を条例に設けるものである。

また、存否を明らかにしないで拒否することが必要な類型の情報については、常に存否を明らかにしないで拒否することが必要となる。例えば、保有個人情報が存在しない場合に不存在と答えて、保有個人情報が存在する場合にのみ明らかにしないで拒否したのでは、開示請求者に当該保有個人情報の存在を類推させることとなるからである。

一方で、文書の存否自体を回答しないという処分は、常に、乱用されるのではないかという危惧を持たれることから、存否応答拒否はあくまでも開示請求に対する応答の例外であり、その適用は慎重に行わなければならない。

b 処分の妥当性について

請求内容Aに係る保有個人情報は、仮に存在するとすれば、上記イの(イ)で述べたとおり、条例第13条第3号アに該当すると認められることから、請求内容Aに係る保有個人情報の存否を答えるだけで、当該事業所が特定事項を行ったか否かという、条例第13条第3号アの不開示情報を開示することになるので、保有個人情報の存否を含めて不開示としたことは妥当であると認められる。

ウ その他の主張について

異議申立人は、その他種々主張しているが、上記判断を左右するものではない。

よって、「1 審査会の結論」のとおり判断する。