

答 申 第 1 1 0 号
令和8年1月16日

青森県知事 殿

青森県情報公開・個人情報保護審査会
会 長 森 雄 亮

青森県情報公開条例第17条第1項の規定による諮問について（答申）

令和7年2月25日付け青高保第1735号による下記の諮問について、別紙のとおり答申します。

記

住宅型有料老人ホームに対する立入検査に関する一切の文書についての一部開示決定処分に対する審査請求についての諮問

青森県知事（以下「実施機関」という。）が、対象となった行政文書の一部を不開示としたことは、妥当である。

1 行政文書開示請求

(1) ○○○○○○、○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○、○○○○○○○○○○○○○○、○○○○○○○○○○に対する、令和5年7月より令和6年10月までの運営指導通知に関する一切の文書

(2) 上記介護事業所に対する、令和5年7月より令和6年10月までの運営指導結果に関する一切の文書

(3) 上記介護事業所に対する、令和5年7月より令和6年10月までの運営指導等における改善報告書に関する一切の文書

(4) 青森県高齢福祉保険課が、上記介護事業所に令和5年7月より令和6年10月までに行った上記(1)～(3)以外の処分、措置、指導、勧告等の内容がわかる一切の文書

(5) 上記介護事業所の介護サービス情報公表システムの誤記載、訂正などに関係する青森県高齢福祉保険課と青森県情報公表センターとのやり取りに関する一切の文書

- 1 -

実施機関は、本件開示請求に対して、老人福祉法（昭和38年法律第133号）第29条第13項に基づき令和5年12月4日に実施した〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇（以下「本件施設」という。）に対する立入検査実施通知に係る起案文書一式（以下「本件対象文書1」という。）及び同立入検査実施結果通知に係る起案文書一式（以下「本件対象文書2」という。）を本件開示請求に係る行政文書として特定した上で、本件対象文書1はその一部が条例第7条第3号に該当するとし、本件対象文書2はその一部が条例第7条第1号又は第3号に該当するとし、また、上記1の(3)及び(4)に該当する行政文書（以下それぞれ「本件対象文書3」及び「本件対象文書4」という。）は、その存否を答えること自体が条例第7条第3号により不開示とすべき情報を開示することとなるので、存否を答えることができないとし、さらに、上記1の(5)に該当する行政文書を保有していないとして、それぞれ不開示とする一部開示決定（行政文書を保有していないとして不開示とする部分を除き、以下「本件処分」という。）を行い、令和6年11月14日、審査請求人に通知した。

3 審査請求

審査請求人は、令和7年2月4日、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定により、本件処分を不服として、実施機関に対し審査請求を行った。

第3 審査請求人の主張要旨

1 審査請求の趣旨

- (1) 本件対象文書 1 の非開示部分の処分を取り消し、開示を求める。
- (2) 本件対象文書 2 の非開示部分の処分を取り消し、開示を求める。
- (3) 本件対象文書 3 の存否応答拒否処分を取り消し、全部開示する決定を求める。
- (4) 本件対象文書 4 の存否応答拒否処分を取り消し、全部開示する決定を求める。

2 審査請求の理由

審査請求人が主張する審査請求の理由は、審査請求書等によると、おおむね次のとおりである。

(1) 審査請求書

ア 条例の目的である住民（県民）の知る権利の尊重の観点から、行政文書は公

開が原則であり、非開示事項はあくまで例外的なものである。そして、対象文書は県側にしかない。以上から、非開示事由に当たるかどうかの立証責任は県側にある。なお、判例によると、非公開決定が訴訟で争われた場合、非公開事由に該当するとする立証責任は実施機関の側にあるとされている（大阪府水道事件、最判平成6年2月8日）。さらに、条例の趣旨には、行政が意思決定に至るプロセスを明らかにすることで、恣意的な意思決定が行われることを間接的に防ぐ役割もある。そして、非開示決定という行政処分につき、開示しない理由を付記するのは、恣意的意思決定ではないことを示すためであるとともに、不服申立人の便宜を図るためもある（最判平成4年12月10日）。以上から、非開示理由はより個別具体的に記載する必要がある。

イ 条例7条1号の該当性について、上記1の(2)において、個人名は人物が特定されるので、非開示は妥当であるとしても、役職、資格等は、個人名を秘匿することで、個人の特定にはつながらない。よって開示すべきである。

ウ 条例7条3号イの「権利を害するおそれ」とは単なる確率的な可能性ではなく法的保護に値する蓋然性が求められる。上記趣旨より、可能な限り開示できるものは開示すべきである。また、非開示部分については理由付記の趣旨より個別具体的に理由を述べる必要がある。本件対象文書3及び4において、文書の存否を答えること自体が「法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を侵害することとなる」（存否応答拒否）としているが、情報を不開示とする場合でも、文書の存否を明らかにすることが原則で、条例が定める存否応答拒否は、あくまで例外的な取扱いである。そして、本件対象文書3については、開示を求めているのは結果に対する改善報告書であり、改善報告書が提出された時点で法人への指導としては完結していることから、改善されたことが記載された文書を開示したとしても、正当な権利を侵害するおそれは認められない。むしろ開示をすることで、事業所の適正運営を図るという立入検査、運営指導等の目的にもかなうものであり、存否を明らかにした上で内容についても開示すべきである。

エ 本件対象文書4については、住民（県民）は行政にどのような文書が存在するか、その内容がどのようなものか知る由もない。そして、対象文書は県側にしかない。処分、措置、指導、勧告の全てを非開示にする必要があるとは到底考えられず、恣意的運用が疑われる。情報公開制度の目的から、恣意的判断をせず、非開示はあくまで例外であることを踏まえ、可能な限り開示すべきである。また、非開示理由については、存否も答えられない以上、理由も答えられない、あるいは概説的な説明にとどまる可能性が予想されるが、理由付記の趣旨から、一般的に介護事業所になされる事務処理全てについて、どのような処分、指導等があるかを示し、それが開示されることによる不利益を具体的に説明する必要がある。

オ 条例7条3号ロに該当するかどうかは、本件公文書が老人福祉施設の運営状況に関する文書であるから、非開示により保護される利益と開示により保護される利益の比較衡量によって判断すべきである。非開示によって保護される利益は、当該施設が何らかの不正行為があったとのマイナスイメージが生じる「おそれ」があり、競争上の地位を害されるおそれとは、利用者（利用予定者）に不安を生じさせ、利用を控えるなどの「おそれ」があるものと解される。一方、開示によって保護される利益は、施設運営の透明性確保や、運営が適正に行われるかどうか、例えば、虐待がないこと、人員が満たされている、適切な食事時間が確保されている、あるいは、社員教育が適切に行われているかなど、利用者あるいは、これから利用を検討している人の生命や健康に関わる重大な利益である。したがって、非開示事項は人の生命、健康を保護するため、公にする必要があるので、開示すべきである。

カ 介護サービス情報公表システムには、独自項目において、行政指導の内容や取組状況の記載が認められている。そして、老認発1018第1号の中で「IV処分・行政指導に関する情報公表③行政指導（勧告に従った場合を含む）について/既に当該情報を公表している自治体もあることなどを踏まえ、公表する場合には当該システムも活用していただきたい」との記載もある。これらは、比較衡量により、介護事業所が非開示により保護される利益を上回る利益があるとして、公開してもよいと判断したものと考えられる。このように開示することこそが、条例の趣旨にも、立入検査、運営指導、あるいは監査等の趣旨にも合致している。さらに、不服審査は、違法か否かだけでなく当不当の問題についてもその対象としているのであるから、ある文言（要件）に該当すべきかどうかを事実的に判断するだけでなく、政策的・制度的観点から、いわば、規範的に解釈すべきものと解する。

(2) 反論書

ア 条例第7条第1号について

(ア) 実施機関によると、単独では必ずしも特定の個人を識別することができない場合もあるものの、「他の情報と照合すること」により、特定の個人を識別できることを理由として、不開示としたとある。

(イ) しかし、他の情報といっても、具体性に欠けている。さらに、一般人が入手できる情報には限りがある。よって職名、資格等を開示したとしても特定の個人を識別できると断言することはできない。よって職名及び資格名等を開示すべきである。

(ウ) なお、審査請求人は、本件施設に隣接する〇〇〇〇〇〇〇〇〇の2019年8月から9月のシフト表を入手している。この事実から、職名、資格等を開示することにより個人を識別できる可能性は否定できない。そもそもこの情報

イ 条例第7条第3号について

- 5 -

利、競争上の地位その他正当な利益を侵害することとなるおそれがある」(条例7条3号の文言をほぼそのまま繰り返すだけ)と述べている。しかしながら、東京都は「正当な利益を侵害するおそれ」よりも利用者保護の観点から住民の知る権利を尊重して開示しているものと考えられる。青森県と東京都で情報公開の範囲・程度について差異が生じることに合理性はない。よって、少なくとも、立入検査結果、及び改善報告書については開示範囲を適切に判断し、開示すべきである。

ウ 条例第10条（存否応答拒否）について

- (ア) 弁明書においては、「特定の法人等が指導を受けたこと」を不開示情報と解しているが、妥当ではない。なぜなら、指導にも様々な内容があり、その存否を開示することが、正当な利益を侵害することになるとは限らないからである。また、仮に存否を開示することで、正当な利益を侵害するおそれがある場合でも、条例7条3号ただし書に該当する場合は開示すべきである。東京都情報公開条例も同様の規定があるが（東京都情報公開条例第7条第2号ロ）、都条例7条第2号ロを根拠として、指導検査結果を公表しているものと解される。また、老認発1018第1号も同様の趣旨と考えられる。したがって、改善報告書や処分・措置・指導・勧告等に係る行政文書について、その存否を明らかにすべきであり（条例第10条に該当せず）、さらに、前述のように内容についても開示すべきである。
- (イ) また、仮に開示した場合についての問題点について弁明書に記載されていることから、この点について反論する。
- (ウ) まず、指導内容が短絡的に受け止められるとの点については、指導内容や指摘内容を正確に適切に開示すればそのような懸念は払拭されるものと解する。
- (エ) 次に信用低下の懸念、不利益な情報を公開されることを憂慮し、事実をありのままに報告しないとの点については、事実を正確に報告しないのは、過失を除いた、言い換えると故意による情報隠匿の場合を想定しているものと考えられる。とすると、そもそも、情報を故意に隠匿することが違法、不当でありこのことを理由にすることが妥当ではない。隠匿に対しては、むしろ厳しく対応すべきである。
- (オ) また、介護事業所と実施機関がなれ合いとともとれる関係性であるよりも、違法・不当なものが、公開されうるという緊張感のある関係のほうが、現在老人ホームを利用している方々や、これから利用しようとしている人々の生命、健康、生活を保護できるものと解する。
- (カ) 以上より、弁明書の内容は理由がなく、存否を明らかにし、内容も開示すべきである。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関が主張する本件処分の理由は、弁明書によると、おおむね次のとおりである。

1 条例第7条第1号

- (1) 条例第7条第1号では、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。）であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）を不開示情報と定めている。
- (2) 法人代表者及び有料老人ホーム管理者を除く職員の個人に関する情報（職名・資格等）については、単独では必ずしも特定の個人を識別することができない場合もあるものの、他の情報と照合することにより特定の個人を識別することができることから、不開示としたものである。

2 条例第7条第3号

- (1) 条例第7条第3号では、法人等に関する情報であって、公にすることにより、当該法人等の権利、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を不開示情報と定めている。
- (2) 県が有料老人ホームを対象に実施する立入検査は、老人福祉法第29条第13項の規定に基づき実施するものであり、立入検査実施の事実、必ずしも法人等の社会的な評価や信用を低下させたり、悪影響を与えたりするものではないものの、その結果については、開示することで、法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を侵害することとなるおそれがあることから、不開示としたものである。
- (3) また、改善報告書や処分・措置・指導・勧告等に係る行政文書については、特定の法人等が指導等を受けたことを前提として作成されるものであるため、存否を明らかにするだけで不開示情報を開示することとなり、法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を侵害することとなるおそれがあることから、存否応答拒否としたものである。
- (4) 仮に、上記文書を開示すると、指導内容が短絡的に受け止められることにより、法人等において違法行為等の不適切な行為があったのではないかと推測され、社会的信用の低下を招くおそれから、法人等が不利益な情報を公開されることを憂慮し、事実をありのままに報告しないなど、当該立入検査若しくは将来の同種の立入検査の目的が達成できなくなる又はこれらの立入検査の公正若しくは円滑な執行に支障を生じさせ、ひいては、人の生命、健康、生活を保護できないおそれ

がある。

第5 審査会の判断理由

1 条例の基本的な考え方について

条例は、県民の県政についての知る権利を尊重し、行政文書の開示を請求する権利につき定めたものであり（第1条）、条例では、「実施機関は、行政文書の開示を請求する権利が十分に尊重されるように、この条例を解釈し、及び運用しなければならない。」と定められている（第3条）。

この趣旨から、当審査会は、「原則開示」の理念に立って条例を解釈し、本件処分において実施機関が不開示としたことが妥当か否かについて、諮問事案の内容に即し、個別、具体的に判断するものである。

2 条例第7条第1号及び同条第3号の規定

(1) 条例第7条第1号の趣旨

条例第7条第1号本文は、「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。）であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等（中略）により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」と規定している。上記の照合の対象となる他の情報には、何人も開示請求できることから、当該個人の近親者等であれば保有している又は入手し得るかもしれないと考えられる情報が含まれるものである。

これらの情報については、原則として不開示とすることとし、同号ただし書により、慣行として公にすることが予定されている情報等について、同号の不開示情報から除くこととしている。

(2) 条例第7条第3号の趣旨

ア 条例第7条第3号は、不開示情報として、「法人その他の団体（県、国、独立行政法人等、県以外の地方公共団体、地方独立行政法人、土地開発公社、地方道路公社及び地方住宅供給公社を除く。以下「法人等」という。）に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報」であって、「公にすることにより、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」等を規定している。

イ このうち、「競争上の地位」とは、法人等又は事業を営む個人の公正な競争関係における地位を指し、「その他正当な利益」とは、ノウハウ、信用等法人等又は事業を営む個人の運営上の地位を広く含むものである。

ウ また、「害するおそれ」があるかどうかの判断に当たっては、法人等又は事業を営む個人には様々な種類、性格のものがああり、その権利利益にも様々なものがあるので、法人等又は事業を営む個人の性格や権利利益の内容、性質等に応じ、当該法人等又は事業を営む個人の憲法上の権利の保護の必要性、当該法人等又は事業を営む個人と行政との関係等を十分考慮して適切に判断する必要がある、「おそれ」の判断に当たっては、単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性が求められるものである。

3 不開示部分ごとの検討

実施機関は、本件対象文書1の一部が条例第7条第3号に該当するとし、本件対象文書2の一部が条例第7条第1号又は第3号に該当することから、以下、不開示部分ごとに各号該当性を検討する。

(1) 本件対象文書1中「起案理由」に含まれる不開示部分

当該不開示部分には、本件施設に不適切な運営があったとの疑いを抱かせる記載があり、当該不開示部分を開示することで、実際に不適切な運営状況が認められたか否かにかかわらず、本件施設に対する信用を低下させ、利用者がマイナスのイメージを持つなど、事業活動に支障を及ぼし、競争上の地位その他正当な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7条第3号本文に該当し、かつ、同号ただし書に該当する事情は認められないことから、不開示としたことは妥当である。

(2) 本件対象文書2中「立入検査概要」に含まれる不開示部分

ア 当該不開示部分には、立入検査時における本件施設の対応者の職、氏名が記載されているところ、これらは条例第7条第1号本文前段に規定する個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものに該当すると認められ、かつ、同号ただし書イないしハに該当する事情は認められないことから、不開示としたことは妥当である。

イ 上記アを除くその余の不開示部分には、立入検査における指摘事項等の有無及びその詳細等が記載されている。立入検査の結果、仮に本件施設に指摘事項等があった場合、その結果を開示することは、本件施設に対する信用を低下させ、利用者がマイナスのイメージを持つなど、本件施設の事業活動に支障を及

ばし、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあると認められる。

この場合、例えば、指摘事項等があったときは不開示とし、指摘事項等がなかったときは開示することとした場合、不開示部分があることにより指摘事項等があったという事実が明らかになってしまうことから、指摘事項等の有無にかかわらず、不開示とする必要がある。

したがって、上記アを除くその余の不開示部分を同条第3号に該当により不開示としたことは妥当である。

なお、審査請求人は、本件施設の利用者あるいはこれから利用を検討している人の生命、健康を保護するため、同号ただし書に該当する情報として、当該不開示部分を開示すべきである旨主張する。開示することで運営の透明性や適正の確保に資するという主張にはもっともな点もあるが、当該不開示部分の内容を明らかにしなければ、人の生命、健康に危害が生じ、又は危害が拡大するとまでは言えず、本件施設への立入検査は行政指導の範疇にとどまることをも考慮すると、当該不開示部分が本件施設に生じる不利益に優越する情報として同号ただし書に該当するとは認められない。

(3) 本件対象文書2中本件施設設置主体代表者宛立入検査結果通知文に含まれる不開示部分

上記(2)のイと同様である。

(4) 本件対象文書2中「令和5年度有料老人ホーム立入検査指摘事項一覧表」に含まれる不開示部分

当該不開示部分に記載されている立入検査時における本件施設の出席者の職、氏名については上記(2)のアと同様であり、その余の不開示部分については上記(2)のイと同様である。

(5) 本件対象文書2中「青森県有料老人ホーム設置運営指導指針に基づく指導事項」に含まれる不開示部分

上記(2)のイと同様である。

(6) 本件対象文書2中「有料老人ホーム自主点検表」に含まれる不開示部分

当該不開示部分のうち、本件施設の役員の知識及び経験、担当者の氏名については上記(2)のアと同様であり、その余の不開示部分については上記(2)のイと同様である。

4 本件対象文書3及び4に係る存否応答拒否について

実施機関は、「改善報告書や処分・措置・指導・勧告等に係る行政文書については、特定の法人等が指導等を受けたことを前提として作成されるものであるため、存否を明らかにするだけで不開示情報を開示することとなり、法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を侵害することとなるおそれがあることから、存否応答拒否としたものである。」と主張することから、その妥当性について検討する。

(1) 条例第10条の趣旨

ア 条例第10条は、開示請求に対し、当該開示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、不開示情報を開示することとなるときは、実施機関は、当該行政文書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旨規定している。

イ この場合、例えば、行政文書が存在しない場合に不存在と答えて、行政文書が存在する場合にのみ存否を明らかにしないで拒否するのでは、拒否したこと自体で当該行政文書が存在することが推測されることになる。

ウ したがって、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である。

(2) 条例第10条該当性

本件対象文書3及び4は、本件施設が指導等を受けたことを前提として作成されるものであり、その存否を明らかにするだけで、当該法人が指導等を受けた事実の有無が明らかとなり、条例第7条第3号の不開示情報を開示することとなる。

よって、条例第10条に基づき、行政文書の存否を明らかにしないで不開示とした実施機関の判断は、妥当であると認められる。

5 審査請求人のその他の主張について

(1) 審査請求人は、本件開示請求において、本件施設の重要事項説明書が開示されていないことについて、開示範囲が恣意的であり不当である旨主張する。このことについて、本件開示請求に係る行政文書として特定すべき行政文書に該当するかを実施機関に対して質問したところ、重要事項説明書については、運営指導の際には、各有料老人ホームで保管しているものを実地で確認しているため、本件開示請求に係る行政文書として特定していないとの回答があった。本件開示請求の対象が本件施設に対し特定の期間内に実施した運営指導に関する文書であることからすれば、この実施機関の回答について、特に不合理な点は認められないことから、開示範囲が恣意的であり不当であるとはいえない。

(2) 審査請求人は、東京都では特定事業者に対する立入検査結果、改善報告等がウェブサイトで公表されており、青森県と東京都で情報公開の範囲・程度について差異が生じることに合理性はなく、また、老認発1018第1号も同様の趣旨と考えられることから、立入検査結果及び改善報告書について、開示範囲を適切に判断し、開示すべきである旨主張する。

審査請求人の言う「老認発1018第1号」とは、各都道府県・指定都市介護保険主管部（局）長宛厚生労働省老健局認知症施策・地域介護推進課長通知「「介護サービス情報の公表」制度の施行について」（令和6年10月18日付け改正）であると思料されるところ、法令等により公表が義務付けられている情報は格別、それ以外にどのような情報を公表するかは、各地方公共団体の政策的な判断に委ねられているものと解され、同通知によって、特定事業者に対する立入検査結果及び改善報告等の公表が実施機関に義務付けられているとは言えない。また、条例に基づく行政文書開示請求に対する開示・不開示は、あくまで条例に定められた不開示事由の有無によって判断されるべきものである。よって、審査請求人の主張は採用できない。

6 結論

以上のとおりであり、本件処分は妥当である。
よって、第1のとおり判断する。

第6 付言

審査請求人は、本件処分には理由付記の不備がある旨主張しているところ、本件処分に係る通知書の「開示しない部分」欄及び「開示しない理由」欄には、根拠条文である条例第7条第1号及び第3号の規定をそのまま引用したような内容が記載されており、実施機関がどのような情報をどのような理由で不開示情報に該当すると判断したのかが当該通知書の記載から了知できない。行政手続条例（平成7年7月青森県条例第17号）第8条の趣旨に照らした場合、本件処分に係る通知書の理由付記は、適切を欠くものがあると認められることから、実施機関においては、今後、開示請求者が明確に認識し得る記載とすべきである。

第7 審査会の処理経過

当審査会の処理経過の概要は、別記のとおりである。

別記

審査会の処理経過の概要

年 月 日	処 理 内 容
令和7年2月25日	・実施機関からの諮問書を受理した。
令和7年3月13日	・実施機関からの弁明書を受理した。
令和7年3月28日	・審査請求人からの反論書を受理した。
令和7年4月25日 (第169回審査会)	・審査を行った。
令和7年5月23日 (第170回審査会)	・審査を行った。
令和7年6月27日 (第171回審査会)	・審査を行った。
令和7年7月15日	・実施機関に対して資料の提出を求めた。
令和7年7月25日 (第172回審査会)	・審査を行った。
令和7年8月4日	・実施機関からの回答を受理した。
令和7年8月22日 (第173回審査会)	・審査を行った。
令和7年9月26日 (第174回審査会)	・審査を行った。
令和7年10月24日 (第175回審査会)	・審査を行った。
令和7年11月28日 (第176回審査会)	・審査を行った。
令和7年12月19日 (第177回審査会)	・審査を行った。

(参考)

青森県情報公開・個人情報保護審査会委員名簿（五十音順）

氏 名	役 職 名 等	備 考
加藤 徳子	消費生活アドバイザー	
金子 輝雄	公立大学法人青森公立大学経営経済学部教授	
渋田 美羽	国立大学法人弘前大学人文社会科学部講師	
熨斗 佑城	弁護士	会長職務代理者
森 雄 亮	弁護士	会長

（令和 8 年 1 月 16 日現在）