

広 情 審 第 1 9 号

平成 2 1 年 6 月 1 5 日

広島市長 秋 葉 忠 利 様

広島市情報公開審査会

会長 佐 伯 祐 二

公文書部分開示決定及び公文書不存在決定に係る異議申立てに対する決定について（答申）

平成 2 0 年 1 1 月 1 1 日付け広高介第 2 8 号で諮問のあったこのことについては、別添のとおり答申します。

（諮問第 4 0 号関係）

答 申 書

平成２０年１１月１１日付け広高介第２８号で諮問のあった事案（諮問第４０号で受理）について、次のとおり答申します。

第１ 審査会の結論

- １ 平成２０年９月１２日付け「Ｈ２０年４月２７日提出の『訪問介護サービス』に関する質問に係わる公文書のすべて 詳細は添付資料（Ｐ３０）及び担当課長と直接面談による」の開示請求（以下「本件開示請求」という。）につき、広島市長（以下「実施機関」という。）が、下記に掲げる(1)から(4)までの公文書を開示請求の対象としたことは、妥当ですが、なお他にも本件開示請求対象に含まれる公文書が存在するものと考えられるので、実施機関は、異議申立人（以下「申立人」という。）の協力を得て、他の対象公文書を特定する作業を行い、改めて開示決定等を行うべきです。
 - (1) 訪問介護サービスにおける「散歩」の外出介助に係る算定について（以下「本件公文書１」という。）
 - (2) 訪問介護サービスにおける「散歩の外出介助」の取り扱い方針を検討するにあたり、参考にした専門家の意見に関する公文書（以下「本件公文書２」という。）
 - (3) 広島県が、訪問介護サービスにおける「散歩の外出介助」の取り扱い方針を決定するにあたり、聴取した専門家の意見に関する公文書（以下「本件公文書３」という。）
 - (4) 広島県が、他県の状況を踏まえた上で、訪問介護サービスにおける「散歩の外出介助」の取り扱い方針を決定することに関する公文書（以下「本件公文書４」という。）
- ２ 本件公文書１の一部を不開示とした決定のうち、「１ 趣旨」に係る部分については、これを取り消し、開示すべきです。その他の部分については、実施機関の決定は妥当です。
- ３ 本件公文書２、本件公文書３及び本件公文書４に係る実施機関の決定は、妥当です。

第２ 異議申立ての趣旨

平成２０年１０月１５日付けの異議申立て（同年１２月２日付け補正分を含む。）の趣旨は、次のとおりです。

- 1 実施機関には、本件開示請求に対する介護保険課の解釈判断・対応の誤りを認めた上で当初請求どおりの公文書の開示を行うことを求める。
- 2 部分開示にあたり、市の決定である変更の事項を試案であるとして非開示とした理由を問いたい。
- 3 行政事務遂行のためには無くてはならない文書を「無い」と回答することについての是非を検討してもらいたい。

第3 申立人の主張の要旨

異議申立書、意見書及び口頭意見陳述での主張を要約すると、おおむね次のとおりです（丸括弧内は、申立人による当該主張がなされた記録の所在を示しています）。

- 1 開示請求書の「件名及び内容」に記載し、かつ、事前に担当課と数度にわたり、対談やメール交換による打合せ・意見のすり合わせを行ったにもかかわらず、処分において市の独断による件名・内容の特定をしたのは、情報公開条例に反し、市民の「知る権利」に応じて行政の「説明責任」を果たしているとは思えない（異議申立書）。
- 2 介護保険課との話は、散歩に限定しておらず、どういう考え方で提供サービスの行政指導をしているのか見せて欲しいということで請求した。散歩以外のことについても、全部資料を出して欲しい。請求内容は、個々具体的に話したつもりである（口頭意見陳述）。
- 3 本件公文書1については、開示を求めている（口頭意見陳述）。
- 4 開示請求したその他の内容については、次のとおりである（平成21年1月31日付け「意見陳述の概要」。以下「意見書」という。）。
 - (1) 「外出」に関してのみだけではなく、請求している「介護行政に係る市の行政文書のすべて」の開示を求める。
 - ア 広島市は、法及び国からの指示・通達等をどのように認識し、運用してきたのか。
 - イ 運用に当たって、導入～実施までのマニュアル等
 - ウ 事業者等への周知徹底のための施策
 - エ 事業者・被介護者側の認識及び行政へ求めるものへの把握状況等々
 - (2) 「提供サービス会社」に過去5年間にわたって払い戻させた「過払い金」関係資料
 - (3) 担当セクションの決裁申請関係書類や、市役所内の関係部署への回覧文等
 - (4) 事業者選択性への移行に関する文章等々
- 5 本件公文書1について、県に提出した「広島市の決定」は、方針案ではなく決定と

して解すべきで、よって開示を求める（意見書）。

- 6 「参考とした専門家の意見については、口頭により意見聴取したものであり、公文書を作成していないため、条例上の公文書が存在しない」との論は、「文書主義を基本とする行政」との認識（常識）を平然と覆すもので、信じがたい（意見書）。
- 7 行政側の都合で、文書があったり、無かったりすること、ましてや、施策決定の参考として聴取された専門家の意見が「作成していないため、公文書が存在しない」とするのは、あまりにもデタラメといわざるを得ない（意見書）。
- 8 「介護法 of 精神・理念」に対する市の「解釈・運用」の誤りに基づく「介護指導」の過ちを訂正して欲しい（異議申立書）。

第4 実施機関の主張の要旨

実施機関の説明書及び口頭意見陳述での主張を要約すると、おおむね次のとおりです。

- 1 公文書開示請求書の添付資料中、平成20年8月14日付け西区健康長寿課長発出の回答文に付記された「①～⑥の開示」という申立人メモ及び同年9月9日に介護保険課長が申立人と面談して受けた「広島県に協議している広島市の案について公文書公開請求する。」という申出により文書の特定を行った。
- 2 本件公文書1の広島市の今後の方針案及びその検討に関する情報については、本市が行う事務又は事業に関する内部検討段階での試案であって、未確定の情報を公にすることにより利用者及び訪問介護事業所等に混乱を招くなど、当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。
- 3 本件公文書2については、参考にした専門家の意見は、口頭により意見聴取したものであり公文書を作成していないため条例上の公文書が存在しない。
- 4 介護保険制度の取扱いの変更についての要望と公文書公開は別の問題であり、その部分に関して理由がない。

第5 審査会の判断理由

当審査会としては、本件公文書1を見分し、広島市情報公開条例（平成13年広島市条例第6号。以下「条例」という。）の規定に即して検討した結果、以下のとおり判断します。

1 対象公文書の特定について

(1) 経緯

本件開示請求に対し、実施機関は、本件公文書1から本件公文書4までを対象公

文書として特定しました。本件公文書1については、個人の申出及び見解に関する情報を条例第7条第1号に該当するとして、本市の今後の方針案及びその検討に関する情報を同条第3号に該当するとして、それぞれ不開示とする部分開示決定（以下「本件部分開示決定」という。）を行いました。また、本件公文書2については口頭により意見聴取したものであり、公文書を作成していないことを理由として、本件公文書3及び本件公文書4については広島県から情報提供を受けていないことを理由として不存在決定（以下、これらをまとめて「本件不存在決定」という。）を行いました。なお、実施機関は、これらの対象公文書の特定に当たり、条例第6条第2項に規定する補正手続その他これに準じた措置は必要がないと判断し、実際、これらの措置を行っていません。

(2) 本件公文書1について

ア 本件開示請求書に添付された、平成20年8月14日付けの広島市西区健康長寿課長が申立人に送付した文書（以下「健康長寿課長作成文書」という。）には、「本市介護保険の訪問介護サービスにおける『散歩の外出介助』の取り扱いについて、回答が大変遅くなっていますことをお許し下さい」と記載されており、申立人が、訪問介護サービスにおける散歩の外出介助について、実施機関に質問していたことを示しています。そして、本件開示請求は、「『訪問介護サービス』に関する質問に係わる公文書」が請求内容ですので、本件公文書1の文書名が「訪問介護サービスにおける『散歩』の外出介助に係る算定について」であることからすれば、一般的に見て、本件公文書1を対象公文書と考えることは、可能です。

イ 本件公文書1を見分すると、従来は介護保険の算定対象となっていない散歩の外出介助について、算定対象とするか否かを実施機関内部で検討するための資料であると認められます。その具体的内容は、検討を始めることになった経緯、他の政令指定都市の取扱状況、変更後の本市の取扱案、今後のスケジュール等で構成されており、実施機関の最終的な決定を示したものではありません。しかし、本件開示請求が行われた時点では、取扱方針が決定していない状況であると認められますので、実施機関が、訪問介護サービスに関する申立人の質問に対する回答に係わる文書として、回答案を検討している資料を対象公文書に含まれるものの一つとして特定したことには、合理性があります。また、健康長寿課長作成文書は申立人の質問事項について同人に検討状況を伝えているところ、申立人は、当該添付文書において、本件公文書1の内容と符合する項目を含む6項目に下線を引き、①から⑥までの番号を付した上、「①～⑥の開示」とのメモを添えていることから、実施機関がそのように判断したことには、相当の理由があります。条例に基づく開示請求に対する対象公文書の特定においては、実施機関の説明責任を全うする観点からも、合理的な対象公文書の特定であれば、仮に、開示請求者が、当該公文書を不要なものと考えていたとしても、当該公文書の特定自体を誤

りであったとすることはできません。したがって、実施機関が本件公文書1を対象公文書に含まれるものの一つとして特定したことは、正当です。

(3) 本件公文書2について

本件公文書1及び健康長寿課長作成文書によれば、本件公文書2は、本件公文書1の「4 本市の取扱い案(変更後)」を策定するために聴取した専門家の意見が記録された公文書であると認められます。したがって、当該専門家の意見は、本件公文書1の中に、項目を設けて記録されていても差支えがなかったような情報であり、上記(2)と同様な理由から、実施機関が本件公文書2を対象公文書に含まれるものの一つとして特定したことには、合理性があります。また、上記(2)のイで述べた申立人のメモのうち、②が本件公文書2に符合するものであることから、実施機関の判断は、正当です。

(4) 本件公文書3及び本件公文書4について

本件公文書1で検討された本市の案は、健康長寿課長作成文書にあるように、本市の決定だけでは成案にならず、県内で方針を統一する必要があることから、広島県介護保険課に協議し、広島県介護保険課の決定がなければ、成案とならなかったと認められます。そうであるなら、散歩の外出介助が算定対象になるかどうかのプロセスにおいては、広島県介護保険課の検討状況も重要な要素になることから、実施機関が、申立人への説明責任を全うする観点から、本件公文書3及び本件公文書4を対象公文書に含まれるものとして特定することには、合理性があります。また、上記(2)のイで述べた申立人のメモのうち、⑤及び⑥が本件公文書3及び本件公文書4に符合するものであることから、実施機関の判断は、正当です。

(5) 本件公文書1から本件公文書4までの公文書以外の公文書について

ア 本件開示請求の内容は、「H20年4月27日提出の『訪問介護サービス』に関する質問に係わる公文書のすべて 詳細は添付資料(P30)及び担当課長と直接面談による」というものです。このうち、「公文書のすべて」という表現は、特定性を欠いていますが、開示請求者が、対象公文書にもれがないように予防的に用いる表現であり、やむを得ない面があります。しかし、「H20年4月27日提出の『訪問介護サービス』に関する質問に係わる(公文書)」という部分は、客観的に見た場合、この記載だけでは、対象公文書の範囲が不明確です。この点、申立人は、本件開示請求書の添付資料及び本件開示請求までの介護保険課長との面談により、実施機関は、すべての対象公文書の特定が可能であったと考えているようです。確かに、本件開示請求書には、申立人と実施機関との間で送受信された電子メールの写し、申立人からの質問に対する実施機関からの回答文書等が添付されていますが、これらの書類の内容から、申立人が望んでいる公文書を推測し、すべての対象公文書を特定することはできません。また、開示請求する公文書の件名又は内容は、公文書開示請求書の記載内容だけで特定できることが原則

であり、本件開示請求書に「担当課長と直接面談による」という記載があったからといって、対象公文書が特定された請求内容になるわけではありません。実際、事後に、申立人が本件開示請求の内容には、上記第3の4に記載する文書が含まれていたと主張していることから、本件開示請求は、内容を具体化する余地があり、対象公文書の特定が十分な請求内容ではなかったと認められます。下記イで詳しく述べるように、対象公文書が特定できない場合は、当該開示請求に不備があることになります。開示請求は、権利として認められているものですが、開示請求者は、権利行使を円滑に進める意味においても、客観的に対象公文書が特定できる内容の請求をする必要があります。申立人は、客観的に理解可能とはいえない内容の開示請求をしていたと見ざるを得ません。

イ それでは、対象公文書の特定が不十分な請求内容の開示請求を受け付けた場合、実施機関としてはどのようにすべきでしょうか。条例第6条第2項には、「実施機関は、開示請求書に形式上の不備があると認めるときは、開示請求をしたもの（以下「開示請求者」という。）に対し、相当の期間を定めて、その補正を求めることができる。この場合において、実施機関は、開示請求者に対し、補正の参考となる情報を提供するように努めなければならない」と規定しています。条例の解釈及び運用基準（以下「解釈・運用基準」という。）によれば、「開示請求書に形式上の不備がある」場合として、公文書が特定できない場合を挙げています。この点、実施機関は、上記第4の1で主張するとおり、健康長寿課長作成文書と平成20年9月9日の申立人との面談内容に重点を置き、本件開示請求の対象公文書は特定でき、形式上の不備があるとは認められないとして、本件部分開示決定及び本件不存在決定を行ったようです。しかし、本件開示請求書に添付された複数の電子メールの写しや実施機関の回答文書を見ると、健康長寿課長作成文書と平成20年9月9日の面談だけを本件開示請求の内容とすることに疑問を感じます。また、当審査会が確認したところによると、申立人は、平成20年11月17日付けで、別の公文書開示請求を行っていますが、当該開示請求の内容は、本件開示請求の内容であったと申立人が主張する上記第3の4の内容と重複する部分があると認められます。実施機関が、当該開示請求に対し、平成20年12月25日付けで対象公文書を特定し、開示決定等を行っていることから、本件開示請求において、本件公文書1から本件公文書4までの公文書以外に特定すべき対象公文書があったことは、十分に推測できます。

ウ よって、実施機関は、条例第6条第2項に規定する補正手続を行うか、補正手続を行わなくても、対象公文書の特定のために申立人に問合せをする等の必要があったと考えます。そして、このような補正手続その他これに準じた対象公文書の特定のための措置を行う際には、条例第6条第2項の「実施機関は、開示請求者に対し、補正の参考となる情報を提供するように努めなければならない」との規

定に従うことになります。解釈・運用基準によれば、「補正の参考となる情報」とは、公文書の検索資料その他開示請求者が公文書を特定するために必要な情報であるとされています。具体的には、対象となると思われる公文書のリストを作成し、開示請求者に提示し、その同意を得たり、当該リストから対象とする公文書を選択してもらうといった方法が考えられます。したがって、本件開示請求においても、実施機関は、そのようなリストを作成し、申立人の意向を確認した上で、対象公文書の特定作業をする必要があったと認められ、そのような措置を行わず、一方的に対象公文書の特定を行ったことは、妥当ではありません。以上により、上記第1の1のとおり判断します。

2 本件部分開示決定について

(1) 条例第7条第1号該当性について

ア 実施機関は、本件公文書1の「1 趣旨」において、散歩の外出介助を介護保険の算定対象とするか否かについての検討を始めることになった発端を記載した部分（以下「本件不開示情報1」という。）について、個人の申出・見解に関する情報として、条例第7条第1号に該当し、不開示としています。条例第7条は、開示請求に係る公文書に不開示情報が記録されている場合を除き、当該公文書を開示しなければならないと規定し、同条第1号において、「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。）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」を不開示情報として規定しています。

イ 当審査会において見分したところ、本件不開示情報1には、氏名等一般人が特定の個人を識別できる情報は含まれておらず、「特定の個人を識別することができるもの」には当たりませんので、「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」に当たるかどうか判断することになります。解釈・運用基準によれば、「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」として、匿名の作文が例として挙げられ、これは、個人の人格と密接に関連し、個人の正当な利益を害するおそれがあるものとされています。本件公文書1で考えれば、例えば、個人が家庭での介護の苦労について心情を吐露したような内容であれば、個人の正当な利益を害するおそれがあるものに当たると考えられます。しかし、本件不開示情報1は、介護保険制度の運用に関して利用者等が抱くことがあり得る常識的な疑問や問題提起の概要に過ぎず、公にすることにより、個人の権利利益を害するとは認められません。したがって、本件不開

示情報 1 は、条例第 7 条第 1 号本文に該当しませんので、上記第 1 の 2 のとおり判断します。なお、当審査会が確認したところによると、本件不開示情報 1 は、平成 20 年 9 月 29 日付けで、申立人が行った保有個人情報開示請求により、申立人に対して開示されています。

(2) 条例第 7 条第 3 号該当性について

ア 実施機関は、本件公文書 1 のうち、「4 本市の取扱い案（変更後）」のすべて（以下「本件不開示情報 2」という。）について、内部検討段階での試案であって、未確定の情報を公にすることにより利用者及び訪問介護事業所等に混乱を招くなど、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものであるとして、条例第 7 条第 3 号に該当し、不開示としています。条例第 7 条第 3 号は、「広島市（以下「市」という。）の機関又は国等（国、独立行政法人等、他の地方公共団体又は地方独立行政法人をいう。以下同じ。）が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」を不開示情報として規定しています。このうち、同号アからオまでに掲げられている事務又は事業は、実施機関が主張する事務又は事業に該当しないため、本件不開示情報 2 が、「その他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」に当たるかどうかについて判断することになります。

イ 当審査会において見分したところ、本件不開示情報 2 には、散歩の外出介助を介護保険の算定対象とするか否かについて、認定する際の条件を含めた変更後の取扱案が、詳しく記載されています。本件不開示情報 2 のように、介護保険の給付といった金銭が関係し、かつ、当該サービスを希望する利用者や介護保険事業者といった利害関係を有する者が多数いる場合、未確定の情報が伝わることで、制度の変更を見込んだ行動等による現場の混乱が生ずるおそれがあることは、経験則上認められるものです。本件開示請求が行われた時点においては、本件不開示情報 2 の内容は、広島県介護保険課に協議中であり、成案となっていなかったことが認められますので、これを公にすることで、実施機関が主張するおそれがあったと認められます。したがって、本件不開示情報 2 は、「その他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」として、条例第 7 条第 3 号に該当しますので、実施機関が不開示としたことは、妥当です。なお、本件不開示情報 2 は、現時点では成案となっており、当審査会が確認したところによると、申立人が平成 21 年 2 月 2 日付けで行った別の公文書開示請求では、上記のような不開示にする理由がないとして、開示されています。

3 本件不存在決定について

(1) 本件公文書 2 について

本件公文書 2 は、上記 1 の(3)で述べたように、本件公文書 1 の「4 本市の取扱い案（変更後）」を策定するために聴取した専門家の意見が記録された公文書です。条例第 2 条の規定によれば、公文書は、実施機関の職員が職務上作成し、取得した文書であって、実施機関の職員が組織的に用いるものとして、実施機関が保有するものをいいます。仮に、本件で専門家の意見が文書で提出されていた場合は、当該文書が対象公文書になることに異論はありません。しかし、本件では、口頭により意見聴取をし、その意見を踏まえ、本件公文書 1 の不開示情報 2 を策定したようです。このような場合、担当者は専門家の意見の内容をメモとして残すことも考えられますが、個人的な備忘メモに止まり、組織的に共用することなく廃棄することもあります。実施機関によると、本件の場合は、そのようなメモも作成していないとのことですが、いずれにしても、組織的に共用する文書は存在しないという点で、実施機関の主張は、不合理ではなく、不存在の理由を否定することはできません。

(2) 本件公文書 3 及び本件公文書 4 について

本件公文書 3 及び本件公文書 4 は、上記 1 の(4)で述べたように、不開示情報 2 についての広島県介護保険課の検討状況を示す文書になります。実施機関は、広島県介護保険課から情報提供を受けていないため、これらの公文書は存在しないとしています。これらの文書は、本来、広島県介護保険課で作成するものですから、広島県介護保険課から当該文書の提供を受けていない場合は、実施機関が保有することはありませんので、実施機関の主張は不合理ではなく、不存在の理由を否定することはできません。

4 その他

申立人は、異議申立ての理由として、「介護法 of 精神・理念」に対する市の「解釈・運用」の誤りに基づく「介護指導」の過ちを訂正して欲しい旨主張しています。しかし、条例に基づく開示決定等に異議申立てがあった場合に、実施機関からの諮問に基づき、当審査会が判断するのは、公文書の開示決定等が、条例の規定に即して妥当であったかどうかです。したがって、実施機関の介護保険法の解釈・運用が正当であったかどうかについては、判断することはできません。

以上により、「1 審査会の結論」のとおり判断するものです。

第 6 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、別紙のとおりです。

別紙

審査会の処理経過

年 月 日	処理内容
20. 11. 11	広高介第28号の諮問を受理（諮問第40号で受理）
21. 2. 3 （第1回審査会）	審議（事案の概要説明）
21. 3. 10 （第2回審査会）	審議（異議申立人及び実施機関の口頭意見陳述）
21. 4. 22 （第3回審査会）	審議
21. 5. 20 （第4回審査会）	審議
21. 6. 10 （第5回審査会）	審議

参 考

広島市情報公開審査会委員名簿（五十音順）

氏 名	役 職 名
片 木 晴 彦	広島大学大学院法務研究科教授
金 谷 圭 子	弁護士
佐 伯 祐 二 (会 長)	広島大学大学院法務研究科教授
ジョージ・R・ハラダ	広島経済大学経済学部教授
吉 村 知 子	中国新聞社論説委員