

答申第206号
令和元年11月11日

神戸市長
久元喜造様

神戸市情報公開審査会
会長 窪田 充見

神戸市情報公開条例第19条の規定に基づく諮問について
(答 申)

令和元年6月24日付神行法第367号により諮問のありました下記の件について、別紙のとおり答申します。

記

「特定社会福祉法人に対する特別監査結果通知書」の部分公開決定に対する審査請求についての諮問

答 申

1 審査会の結論

「特別監査結果通知書」の部分公開決定のうち、別表1及び2に掲げる部分については非公開とすべきであるが、その余の部分については妥当である。

2 審査請求の趣旨

- (1) 公開請求者は、神戸市情報公開条例（以下「条例」という。）に基づき、「平成30年5月1日から平成31年2月4日までに市が実施した社会福祉法人への監査の報告書の内容が分かるもの」の公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。
- (2) 市長（以下「処分庁」という。）は、本件請求に対して、「指導監査結果通知書」及び「特別監査結果通知書」（以下「本件公文書」という。）を対象公文書として特定し、「指導監査結果通知書」については法人の取引先名称及び契約金額以外を公開する部分公開決定を行うとともに、本件公文書については「社会福祉法人〇〇」（以下「審査請求人」という。）に関する情報が記録されていることから、条例第16条第1項の規定に基づき意見書提出の機会を付与（以下「第三者意見照会」という。）するため、審査請求人に対し意見照会書を送付した。
- (3) 審査請求人は、処分庁からの第三者意見照会に対し、本件公文書の全てについて公開に反対する旨の意見書を提出した。
- (4) 処分庁は、一部の情報を除き本件公文書を公開する部分公開決定（以下「本件決定」という。）を行うとともに、条例第16条第3項の規定に基づき、理由を付して審査請求人に本件決定を行った旨を通知した。
- (5) これに対し審査請求人は、本件決定を不服として、本件決定の取消しを求める審査請求を行った。
- (6) なお、本件審査請求に当たり、審査請求人から本件処分の執行停止の申立てがなされており、処分庁は、本件審査請求に対する決定がなされるまでの間、行政不服審査法第25条第2項の規定に基づき、本件処分の執行を停止している。

3 請求人の主張

請求人の主張を、平成31年3月22日受付の審査請求書、令和元年8月19日受付の反論書から要約すれば、概ね以下のとおりである。

- (1) 本件公文書における指摘事項は、実地調査及び客観的資料に基づく事実の摘示にとどまらず、明らかに不当な評価が見られる。具体的には、本件公文書において文書を「偽造」したとの表現がなされているが、監査における指摘の事実と文書の「偽造」とは別問題であるところ、本件公文書はこれらを混同して「偽造」と断定的評価をしている。

- (2) また、本件公文書において、審査請求人の評議員、役員、顧問弁護士（以下「兼務役員等」という。）が、現在も元理事長が理事長を務める審査請求外社会福祉法人の役員を兼務している点について評価しているが、このような評価は兼務役員等が本件公文書において苛烈な評価を下されている元理事長に協力し、又はその意を受けて、本件公文書の指摘事項を引き起こしたかのような誤解を招くものであり、極めて不適切であるとともに、兼務役員等の社会的評価又は信用を著しく害するものである。
- (3) さらに、本件公文書では、元理事長及びその親族による影響力を排除すべきとも指摘しているが、指摘事項に直接関わっている元理事長はともかく、指摘事項と全く無関係な親族をも審査請求人から排除しなければならないとする根拠は一切存しない。何ら理由なく、処分庁によって一方的にこのような評価を加えられる元理事長の親族に対する社会的評価、信用の低下は著しく、さらには同人らの職業選択の自由までも侵害する内容である。
- (4) 以上のとおり、本件公文書には、適切な事実認定とそれに基づく指摘の域を超えた誤った評価が多数見受けられる。処分庁による上記のような評価は、これを見た市民をして誤解、混乱を招く可能性が極めて高く、ひいてはそれらの一方的かつ恣意的な評価によって審査請求人の社会的評価が不当に害されることになる。また、本件公文書における必要以上の苛烈な表現による誤った評価が開示されると、施設利用者・従業員に無用な混乱を引き起こし、組織・施設運営の改善の取り組みに支障が生じることになる。よって、処分庁による誤った評価が多数含まれる本件公文書は、法人に関する情報であり、公にすることにより、当該法人の競争上の地位その他正当な利益を害するから、条例第 10 条第 1 号ア（原文ママ）に基づき、非公開の決定がされるべきである。
- (5) なお、本件公文書において指摘される手続き違反等については、過去に処分庁による一般監査が行われていた期間が含まれている。これら指摘事項の一部は、一般監査において調査すべき事項であり、適切に一般監査が行われていれば容易に発見可能である。にもかかわらず、当時の一般監査において指摘されていない。処分庁は、本件特別監査に乗じて、自らの監査不十分を棚に上げて、過去の監査対象事項を蒸し返している。
- (6) 本件公文書における元理事長への評価は苛烈を極めてしているが、本件監査の手法自体に問題があるうえ、その評価自体は必ずしも客観的資料に基づくものではないため、その正確性、表現の妥当性に欠けると言わざるを得ない。本件公文書の各指摘事項は、「元理事長の専横」がすべての原因であり、職員はこれに異を唱えることができなかつた以上、何ら責任はないかのような評価がされている。また、処分庁は、本件公文書において、未来永劫審査請求人から（親族をも含め）その影響力を「排除」し、さらには独立した他の地方自治体所管の関連法人との関わりすら許さない姿勢を明示する等、元理事長に対して極めて苛烈な評価をしている。にもかかわらず、当の元理事長に対して詳細な意見聴取を一切行っていない。

監査権限を行使するにあたっては、平等原則、比例原則に基づいた対応が必要であり、処分庁が元理事長に対して何ら聴取することなく行った一方的かつ恣意的な評価は、公平性に欠けるのみならず、そもそも「専横」との評価自体が、一部の職員の供述のみに依拠したものであり、正確な事実の認定、評価ではない可能性が十分にある。

(7) 本件公文書における処分庁の元理事長に対する評価は、今後、元理事長が、審査請求人はもちろん、福祉業界自体に関与することすら断たれる可能性のあるものであり、本件公文書が公開されればなお一層その可能性が現実化することになる。したがって、不正確又は疑義のある評価が記載された本件公文書の公開によって元理事長個人に及ぶ不利益は甚大である。よって、本件公文書は、実施機関内部における検討に関する情報であって、公にすることにより、市民の間に著しい混乱を生じさせ、又は特定の者に不利益を及ぼすものであるため、条例第 10 条第 4 号に基づき、非公開の決定がされるべきである。

(8) 元理事長は内部調査を除いて弁明する機会を一切与えられないままに本件公文書が発行されたことに対し強い憤りと不満を抱いており、今後、本件公文書が公開されて一般に知るところになった場合、元理事長（及びその親族）による処分庁又は審査請求人に対する名誉毀損等の新たな紛争に発展する可能性がある。仮に名誉毀損等により審査請求人に損害賠償義務が認められた場合には、本件公文書の公開による損害の拡大が生じ、審査請求人の正当な利益を害することとなるのであって、この点からも非公開の決定を行うべきである。審査請求人は、元理事長の行いに全く問題がなかったとは考えていないが、誤った評価の公表により、元理事長に対して不当に過大な不利益が及ぶことはあってはならないと考える。

(9) そもそも、審査請求人の内部調査報告書は、処分庁からの要請を受けて、「公にしないとの条件で法人である審査請求人から任意に提供された」ものであり、このことは処分庁も認めている。にもかかわらず、その一部であったとしても、処分庁自らその記載内容を公開する決定をするなど、背信行為も甚だしい。審査請求人の内部調査報告書は、文字どおり、審査請求人内部における調査報告書であり、冒頭には「部外秘」、その後全頁に「※機密文書につき、当委員会の許可なく閲覧、複製、持出等を行うことを固く禁じます。」と記載されているのであるから、通例として公開しないものであることは一見して明らかである。

よって、内部調査報告書は、実施機関の要請を受けて、公にしないとの条件で任意に提供されたものであって、法人における通例として公にしないこととされているものであるから、条例第 10 条第 2 号イに基づき、内部調査報告書の記載事項については、すべて非公開の決定がされるべきである。

(10) 以上のとおり、本件文書は、公開によって、審査請求人又は関係者の社会的評価を不当に損ない、その信用を失墜させるに足りる内容である。また、本件公文書の中から上記非公開事由に該当する箇所を明確に分離することは容易ではないし、一部非公開とした場合であっても、情報が断片的に伝わることによって、無用な憶測

や誤解を招くことになり、いずれにしても審査請求人又は関係者の社会的評価及び信用を損なうことになる。よって、上記非公開事由に該当する部分以外の部分公開は、非公開事由該当部分を容易に、かつ本件公文書の公開請求の趣旨を損なわない程度に分離できないから、本件公文書は、その全部を非公開にすべきである。

4 処分庁の主張

処分庁の主張を、平成31年4月25日受付の弁明書、令和元年7月23日の審査会における事情聴取から要約すれば、概ね以下のとおりである。

- (1) 本件公文書が公表されることで、審査請求人が処分庁の特別監査を受けたことが公になると、審査請求人の社会的評価が低下するおそれがあることは否定できないが、一方で、本市には行政活動を審査請求人の利用者や市民に対して説明する責務があり、また、審査請求人に法令等に違反する事実があるので、当該事実を非公開とすることが審査請求人の正当な利益の保護に値するとは言えない。
- (2) 本件公文書には、公にしないとの条件で、審査請求人から任意に提供された内部調査委員会による内部調査報告書からの引用が多数含まれている。しかし、当該引用のうち、大部分は処分庁の特別監査により明らかになった事実と重複している。また、それ以外に審査請求人が内部調査により独自に発見した事実に関する引用もあるが、それらは法令等に違反する事実であるため、非公開とすることが審査請求人の正当な利益とはいえないとともに、当該違法事実に関して審査請求人が改善を実施している現状から、公にしても、今後、審査請求人が業務を遂行していく上で社会的評価、名誉、社会活動の自由等が損なわれるとは言えない。
- (3) ただし、特定個人が識別され、若しくは識別されうるプライバシー情報及び法人の競争上の地位を害すると認められる取引先に関する情報は公にしないことが正当と認められる。また、審査請求人が内部調査において、元理事長にヒアリングを行った内容については、当該ヒアリング内容を公開することで、法人が今後行う内部調査におけるヒアリングが困難になるおそれが高く、公にしないことに合理的な理由がある。よって、本件処分は、以上の部分を除いて公開しようとするものである。

5 審査会の判断

(1) 本件審査請求について

審査請求人は、条例第16条第1項に規定される第三者であり、本件審査請求の対象は、本件処分において公開するとされた部分（以下「本件公開部分」という。）である。

審査請求人によれば、本件公文書には、審査請求人の社会的評価及び名誉が損なわれる情報が記載されており、また、市の要請を受けて一般公表を前提とせず任意に提供した審査請求人の内部調査の情報も記載されているため、本件公開部分は条例第10条第2号ア及びイに該当し、非公開決定とすべきと主張する。また、本件公開部分は、実施機関内部における検討に関する情報であって、公にすることに

より市民の間に著しい混乱を生じさせ、又は特定の者に不利益を及ぼすものであるため、条例第 10 条第 4 号に基づき、非公開決定とすべきと主張する。

したがって、本件における争点は、本件公開部分の条例第 10 条第 2 号ア及びイ、第 4 号の該当性である。

なお、審査庁が審査会に諮問する趣旨は、本件公開部分の条例第 10 条各号に規定する非公開情報の該当性等を改めて判断する際の意見を求めているものと解されるため、上記非公開事由以外の該当性についても検討する。

(2) 判断にあたっての基本的な考え方について

条例は、市民の知る権利の保障と、行政の諸活動について市民に対する説明責務を全うすることを目的として制定されており、原則公開という基本理念のもとに解釈運用されなければならない。

処分庁によれば、本件公文書は、処分庁が審査請求人に対する一般監査を実施するなかで、法令もしくは定款に違反し、その運営が著しく適正を欠くために、法人の経営等に重大な支障を及ぼしているおそれがあるとの疑いが生じたことから、特別監査を実施し、その結果を審査請求人宛てに通知した通知書面であるとしている。

このような指導監査に関する情報は、社会福祉法人等によって提供される福祉サービスの質の向上及び福祉サービス利用者の保護に資するために、プライバシー情報など法令により非公開とされている場合を除き、その提供に努めることが望ましいものであるといえる。

こうした趣旨を踏まえると、社会福祉法人において法令等に違反する事実が判明した場合に、その違反内容や処分庁による監査の指摘後どのような改善状況にあるかという情報は、当該福祉サービスの利用者や市民にとっては当然の関心事であり、当該情報が公にされることによって今後の福祉サービスの向上に資するなど、公益的な観点から公開が要請される側面を有しているものといえる。

したがって、本件公開部分の公開・非公開を判断するにあたっては、監査結果に関する情報を公にすることによって生じる法人の権利利益の侵害の程度と公益上の必要性との利益衡量によって、判断されるべきである。

このような基本的な考え方に基づき、以下において非公開事由の該当性について検討する。

(3) 条例第 10 条第 2 号ア該当性について

審査会が本件公文書を見分したところ、本件公文書には特別監査において判明した不適正事案 12 項目を記載した「確認した事項及び措置すべき事項」及び同様の事態発生を防止するために「全体的な指摘並びに取り組むべき事項及び提言」が記載されている。

これらのうち、「確認した事項及び措置すべき事項」では、調査によって得られた具体的な事実関係が記載されており、審査請求人における取引先の名称及び取引先を識別しうる情報が含まれているが、これらの情報は法人の取引先に関する情報であり、公にすることにより審査請求人の公正な競争上の利益が損なわれることが

認められる。

また、車両番号及び現金の保管場所に関する情報が記載されているが、これらの情報は法人の内部管理に関する情報であり、公にすることにより、審査請求人の事業活動上の正当な利益を害することが認められる。

以上のことから、本件公開部分のうち別紙1に記載した上記の情報は、条例第10条第2号アに該当するため、非公開とすべきである。

その余の情報について、条例第10条第2号アの規定に照らしてみると、審査請求人が主張する社会的評価が低下するおそれは、公益上の必要性に優先するものではなく、法令等の違反を行った審査請求人において受忍すべきものといえる。

(4) 条例第10条第2号イ該当性について

条例第10条第2号イは、「実施機関の要請を受けて、公にしないとの条件で任意に提供されたものであって、法人等又は個人における通例として公にしないこととされているものその他の当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であると認められるもの」については、非公開とすることができる旨を規定している。

審査請求人は、本件公文書には処分庁の要請を受けて一般公表を前提とせずに任意に提供した審査請求人の内部調査報告書の情報も記載されているため、本件公文書は条例第10条第2号イに該当し、全て非公開の決定がされるべきである、と主張する。

審査会が見分したところ、確かに本件公文書には、内部調査報告書から引用された情報が一部に記載されている。しかしながら、本件公文書において記載されている内部調査報告書の引用部分は、処分庁が審査請求人の違法行為を事実認定するために、また、審査請求人による違法行為の改善状況を明らかにするために引用をしているのであって、法令等違反行為の疑いがある審査請求人に対する処分庁の特別監査の実施結果を明らかにするための重要な構成要素となっている。これらの情報は、市民及び施設利用者に対する説明責任を果たすという観点から欠くことのできないものであり、当該情報の性質に照らせば、公にしないことが合理的であると認められない。

また、処分庁は内部調査報告書本体を公開しようとしているのではなく、違法行為の事実認定等に必要範囲内で引用しており、極めて限定的であるといえる。

以上のことから、内部調査報告書の引用部分は、条例第10条第2号イには該当しないものと判断する。

(5) 条例第10条第4号該当性について

条例第10条第4号は、実施機関等の内部における審議、検討又は協議が適正に行われることについて支障を及ぼす情報を非公開とする要件を定めたものであるが、本件公開部分は、処分庁が実施した監査で判明した事実及び改善を要する事項等、特別監査の結果を審査請求人に通知した情報であり、もはや処分庁内部における審議検討段階を終えているため、条例第10条第4号に該当するとは認められない。

(6) 上記以外の条例第10条各号該当性について

審査会が見分したところ、特定の指摘事項における「採るべき措置」の記載中に、特定個人の私生活が窺い知れる情報が記載されている。この種の情報は、特定個人の権利利益を侵害するおそれがあると認められるため、本件公開部分のうち別表2に記載した情報は条例第10条第1号アに該当し、非公開とすべきである。

なお、審査請求人は、本件公文書における処分庁の元理事長に対する評価は、今後、元理事長が福祉業界自体に関与することすら断たれる可能性のあるものであり、これが公開されればなお一層その可能性が現実化し、元理事長個人に不利益を及ぼすことになることと主張していることから、この点について、プライバシーとの関係において検討してみる。

処分庁の監査結果に基づけば、判明した審査請求人の法令等に違反する事実に関与していることが指摘されている。そうすると、当時の法人代表者としての法人運営の職責の重要性に鑑み、また、元理事長名が登記簿情報として公にされている状況からすると、元理事長に関する記載内容をプライバシー情報として秘匿する理由は見当たらない。

したがって、元理事長に関する指摘内容は、氏名も含めて条例第10条第1号アに該当するとはいえない。

(7) 審査請求人のその余の主張について

審査請求人は、本件公文書の中から非公開事由に該当する箇所を明確に分離することは容易ではないし、一部非公開とした場合であっても、情報が断片的に伝わることによって、無用な憶測や誤解を招くことになり、いずれにしても審査請求人又は関係者の社会的評価及び信用を損なうことになるため、非公開事由該当部分を容易に分離できないから、本件公文書は、その全部を非公開にすべきであると主張する。

条例第11条では、「公開請求に係る公文書の一部に前条各号のいずれかに該当する情報が記録されている場合において、その記録されている部分を容易に、かつ、公文書の公開請求の趣旨を損なわない程度に分離できるとき」は、「その記録されている部分を除いた部分につき公文書の公開をしなければならない。」と規定されている。

本件公開部分については、審査会が前記(2)から(6)において検討した結果、非公開とすることが妥当であると認めた部分の範囲及び内容に鑑みると、非公開とすべき情報を容易に分離できるときに該当するものと判断する。

なお、審査請求人は、反論書において監査結果の指摘事項等が明らかに不当な評価であること等縷々主張しているが、これらの主張については、審査会の審査に属する事項でない。

(8) 結論

以上のことから、冒頭の審査会の結論のとおり判断する。

(別表1) 条例第10条第2号アに該当し非公開とすべき情報

| 該当頁 | 非公開とすべき箇所 |
|-------|---|
| P. 14 | 上から2行目の左から18文字目～23文字目, 上から4行目の左から5文字目～17文字目 |
| P. 26 | 最下段の表にある平成29年5月10日の摘要欄中, 1行目の左から7文字目～2行目 及び 平成29年11月10日の摘要欄中, 1行目の左から7文字目～2行目 |
| P. 28 | 上から2行目の法人車両番号 |
| P. 33 | 中段の表にある平成28年12月8日, 平成29年6月16日, 平成29年9月1日の場所欄 |
| P. 35 | 上から7行目の法人車両番号 |
| P. 38 | 上から10行目の取引先企業名 |

(別表2) 条例第10条第1号アに該当し非公開とすべき情報

| 該当頁 | 非公開とすべき箇所 |
|-------|-----------------------|
| P. 21 | 上から4行目の15文字目～5行目27文字目 |

(参 考) 審査の経過

| 年 月 日 | 審 査 会 | 経 過 |
|------------|------------|-----------------------------|
| 平成31年3月22日 | — | * 審査請求人から審査請求書及び執行停止申立書を受理 |
| 平成31年3月27日 | — | * 審査庁が執行停止を決定 |
| 平成31年4月25日 | — | * 処分庁から弁明書を受理 |
| 令和元年6月24日 | — | * 諮問書を受理 |
| 令和元年7月23日 | 第 326 回審査会 | * 処分庁の職員から非公開理由等を聴取 * 審議 |
| 令和元年8月19日 | — | * 審査請求人から反論書を受理 |
| 令和元年8月26日 | 第 327 回審査会 | * 審議 |
| 令和元年9月25日 | 第 328 回審査会 | * 審議 |
| 令和元年10月25日 | 第 329 回審査会 | * 審議 |