

平成31年3月15日

高松市長 殿

高松市情報公開・個人情報保護審査会

会長 阿部 晶子

行政文書の一部公開決定に関する審査請求について（答申）

平成30年11月6日付け高介第963号により諮問のあった事案について、次のとおり答申いたします。

1 審査会の結論

本件審査請求の対象となっている行政文書については、高松市長（以下「実施機関」という。）が、一部公開とした処分は相当であり、本件審査請求を棄却すべきである。

2 公開請求の内容及び審査請求に至る経緯（本件審査請求の対象部分）

審査請求人が、高松市情報公開条例（平成12年条例第39号。以下「条例」という。）に基づき実施機関に公開請求した行政文書の内容及び審査請求の経過は、次のとおりである。

（1）請求の内容

高松市が平成30年6月22日に発表した医療法人社団青冥会の運営する介護老人保健施設「さつき荘」（高松市三谷町所在）の介護報酬の不正請求事件に関する次の文書

ア 本件事件に係る行政処分に関する一切の起案文書及び当該行政処分の根拠とした基準の分かる文書

イ 本件事件以外の医療法人社団青冥会の運営する介護保険の事業所に係る行政処分に関する一切の起案文書及び当該行政処分の根拠とした基準の分かる文書

(2) 経過

平成30年 6月23日：請求人からの行政文書公開請求書を受付

平成30年 7月23日：一部公開を決定

平成30年 8月 2日：請求人からの審査請求書（口頭意見陳述の申立を含む。）を受付

平成30年 9月28日：審査請求人に対して弁明書を郵送

平成30年11月20日：口頭意見陳述に係る取下書を受理

3 審査請求の趣旨及び理由

審査請求人の主張は、概ね次のとおりである。

(1) 趣旨

「平成30年7月23日付け高介第392号文書介護保険課分の別紙4頁記載の「公開しない部分」中の「本件の行政処分に関係しない調査及び指導に関する記載」及び「行政処分適用基準の記載の一部」の非開示決定処分を取り消す。」との裁決を求める。

(2) 理由

ア 本件処分は、条例の解釈適用を誤った違法な処分であるから、本件非開示処分を取り消し、全部開示をする必要がある。

イ 本件処分は、本件決定通知書記載の「高松市情報公開条例該当条項」に該当しない。本件開示請求対象の行政文書と請求対象文書以外の行政文書とが同一の文書になっている場合でも、全部を開示する必要がある。

ウ 本件の「行政処分適用基準」は、本来、全部開示して行政庁に備え付けておく必要のある文書であって非開示とすることはできない。

4 実施機関が一部公開とした理由

実施機関が行政文書公開・非公開決定通知書及び弁明書において主張している本件処分の理由は、概ね次のとおりである。

(1) 「本件の行政処分に関係しない調査及び指導に関する記載」について

「本件の行政処分に関係しない調査及び指導に関する記載」には、当該事業者になされた、本市からの調査や指導に関する情報が記載されている。

介護保険法第104条の2等に基づき、処分については、広く公表しているものであるが、指導は、公表されない情報である。

それゆえ、情報公開請求に応じ、非公開となった部分を公表することにより、公には認知されていない当該法人に関する指導内容又は調査内容に関する情報が公開されることになる。自治体から行われた指導内容に関する事実は、事業者が違法又は不当な行為を行った可能性があることを示すものであるが、当該事業者に弁明の機会や不服申立ての機会を与えられてなされるものではない点を考慮すれば、必ずしも正確な事実の把握に基づいているものとはいえない余地がある。また、自治体から行われた調査内容に関する事実は、事業者が違法又は不当な行為を行った疑いを自治体が有していることを示すものであるに留まる。

しかしながら、指導内容又は調査内容に関する情報を公開した場合、上記のような情報についても、一律に市民の知るところとなる。このような情報が流布されれば、風評被害が発生し、当該事業者について、施設利用者や取引先等に対する理由のない信用の低下により、収益の低下等の事業上の損害が生じるおそれがある。

このような事態は、「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がある」といえるため、条例第7条第2号に基づき、該当部分について、非公開としたものである。

なお、行政文書を公開する際には、請求のあった行政文書に請求対象となる内容以外の部分が含まれている場合においても、条例第7条に規定された非公開部分を除き公開しており、行政処分に関係しないものも一般的に非公開とされるわけではない。

(2) 「行政処分等適用基準の記載の一部」について

「行政処分等適用基準」には、本市が介護保険法第77条等に基づく処分等をする際の基準として、事業者の行為類型毎に、処分等の程度が記載されている。

行政手続法第12条第1項において「行政庁は、処分基準を定め、かつ、これを公にしておくよう努めなければならない。」と規定されているが、本件の「行政処分等適用基準」は、行政手続法上、公表等を努力義務とする不利益処分についての処分基準であり（同法第12条）、同基準を全部公開することが、法的に義務付けられているものではない。

不利益処分の処分基準の公表が努力義務と解されているのは、基準を公にすることにより、脱法的な行為を助長するからであると解されており、情報公開についても、同様の視点から判断がなされる必要がある。

同基準の非公開部分については、行政処分を行うに当たり、処分を軽減するための具体的な事柄及びその処分の軽減の程度を示す内容に関する記載が存在する。

それが公開されることより、処分に関する指導や調査の対象となる事業者等は、その内容を知ることが可能となる。

その内容が分かれば、事業者にとっては、処分を回避し、又はより低い基準の適用を求めするため、同基準に併せて証拠を隠匿し、又は虚偽の陳述をすることが容易になる。特に、介護保険法に基づく調査は、文書提出の求め（同法第23条）及び帳簿書類の提示や職員の質問（同法第24条）が主要な調査方法である。それゆえ、聴取や資料提供において作為がなされ、正確な事実の把握が困難になれば、その後の事業所等への立入や設備等物件の検査（同法第100条第1項等）にも支障を及ぼし、ひいては、処分の適切性にも影響を生じさせかねない。

以上のように、「行政処分等適用基準」の非公開部分を公開した場合には、事業者が不当に処分を免れるために、不正又は不当な事実を隠ぺいする、上記のような脱法的行為を招くおそれがあり、介護サービス事業者に対して、公正かつ適正な処分を行う妨げとなる。

このような事態は、「監査又は検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又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれがある」といえるため、条例第7条第5号アに基づき、非公開としたものである。

5 審査会の判断

当審査会は、実施機関の一部公開理由及び審査請求人の審査請求の理由を条例に照らして審査した結果、次のとおり判断する。

(1) 「本件の行政処分に関係しない調査及び指導に関する記載」について

本件非公開部分には、実施機関が、当該法人に対し介護保険法に基づく監査を行った結果、一部不適切な介護サービスの実態が見受けられたものの、同法に基づく処分までには至らず、文書指導に留まった事案に係る調査内容等の情報が記載されている。

一般的に、実施機関が行う介護保険施設等に対する監査は、法人運営の適正化のみならず、質の高い介護サービスを確保することも目的とされているものと考えられることから、当該情報は、利用者の立場に立てば、サービスを受給するに当たり、法人を選択する際の判断材料の一つとなり、有益な情報であるといえる。

しかしながら、当該情報は、同法において公表が予定されているものではなく、公には知られない情報である。また、本件公開請求の対象文書には、当該指導に対しての改善結果が分かる文書は含まれておらず、現在の法人の実態と必ずしも一致しないことも考えられる。

これらのことから、実施機関が主張するように、このような情報が公開されると、利用者や取引先等に対する理由のない信用の低下などの風評被害が発生し、収益の低下等の事業上の損害が生じるおそれがあると認められる。

そのため、条例第7条第2号を適用し、当該部分を、「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」があるとして非公開とした処分は相当である。

なお、審査請求人は、上記 3 (2) イのとおり「本件開示請求対象の行政文書と請求対象文書以外の行政文書とが同一の文書となっている場合でも、全部を開示する必要がある。」と主張する。これは、公開請求のあった行政文書に請求対象以外の内容が含まれている場合は、当該請求対象以外の部分について一律に非公開とすることなく、全部を公開すべきであると解される。この点について、当審査会が実施機関に確認したところ、公開請求のあった行政文書に請求対象以外の内容が含まれている場合についても、当該請求対象外の部分も含め、条例第 7 条に規定された非公開部分を除き公開しているとのことであった。また、本件審査請求の対象となっている行政文書においても同様の取扱いがなされていると認められた。

(2) 「行政処分等適用基準の記載の一部」について

本件審査請求の対象文書である「行政処分等適用基準」は、実施機関が介護保険法に基づく処分等をする際の基準が記載されたものである。

当審査会がその内容を確認したところ、非公開とされた部分については、いずれも処分を軽減する場合の基準が記載されている。このため、当該部分を公開することにより、基準の内容を知った事業者が処分を軽減する目的で不正事実等を隠ぺいする可能性は否定できない。

そこで、実施機関に対し、実際の指導監査における具体的な調査方法を確認したところ、関係書類の確認と関係者からの聴取によって事実関係を特定しているとのことであった。このような調査手法による場合、あらかじめ、関係者が処分を軽減する場合の基準である当該非公開情報を知り得たとすれば、その基準が適用されるように関係者同士で口裏を合わせる事が容易にできるため、事業者の違法若しくは不当な行為について、実施機関による発見が困難になることは明らかである。

また、法人に対して不利益処分を行うに当たり、予測可能性確保のため、適用基準をすべて公開すべきであるという考え方もあるが、脱法的な行為を防止するために、一部の情報を非公開とすることは必要な措置として認められる。

このため、条例第 7 条第 5 号アを適用し、「監査、検査…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又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ」があるとして非公開とした処分は相当である。

なお、行政手続法第12条第1項は、不利益処分の処分基準については公開を努力義務としていること、また、上記のとおり、当該文書には非公開部分が含まれていることから、あらかじめ実施機関が全部を公開することは相当ではない性質の文書である。したがって、「本来、全部開示して行政庁に備え付けておく必要のある文書」であるとの審査請求人の主張は当たらない。

よって、当審査会は「1 審査会の結論」のとおり判断する。

6 審査処理経過

| 年 月 日 | 処 理 内 容 |
|-------------|-----------------------|
| 平成30年11月6日 | 諮問書受理 |
| 平成30年12月27日 | 実施機関の一部公開理由の聴取及び争点の審査 |
| 平成31年2月18日 | 争点の審査 |
| 平成31年3月15日 | 答申 |