

令3福情答申第8号

令和4年3月16日

福岡市長 高島 宗一郎 様
(保健福祉局高齢社会部高齢社会政策課)

福岡市情報公開審査会
会長 作間 功
(総務企画局行政部情報公開室)

公文書公開請求に係る一部公開決定処分に対する審査請求について（答申）

福岡市情報公開条例（平成14年福岡市条例第3号）第20条第1項の規定に基づき、令和2年11月16日付け保社第124-1号により諮問を受けました下記の審査請求について、別紙のとおり答申いたします。

記

「福岡市が設定する、指定地域密着型通所介護事業者及び指定介護予防型通所サービス事業者の指定の取消しを行う場合の不利益処分基準が記載されている書面」の一部公開決定の件

答 申

第1 審査会の結論

「福岡市が設定する、指定地域密着型通所介護事業者及び指定介護予防型通所サービス事業者の指定の取消しを行う場合の不利益処分基準が記載されている書面」（以下「本件対象文書」という。）について、福岡市長（以下「実施機関」という。）が行った一部公開決定（以下「本件決定」という。）により非公開とした部分のうち、各項目の配点及び合計点数の部分を除いて、公開することが妥当である。

第2 審査請求の趣旨及び経過

1 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、令和2年10月16日付けで実施機関が審査請求人に対して行った本件決定を取り消すよう求めるものである。

2 審査請求の経過

- (1) 令和2年10月7日、審査請求人は、実施機関に対し、福岡市情報公開条例（平成14年福岡市条例第3号。以下「条例」という。）第5条の規定により、本件対象文書について公開請求（以下「本件公開請求」という。）を行った。
- (2) 令和2年10月16日、実施機関は、条例第11条第1項の規定により、本件決定を行い、その旨を審査請求人に通知した。
- (3) 令和2年10月27日、審査請求人は、本件決定について、これを不服として実施機関に対して、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条及び条例第19条の2第1項の規定により、本件審査請求を行った。

第3 審査請求人及び実施機関の主張等の要旨

1 審査請求人の主張

審査請求人は、審査請求書、反論書、陳述書（補足）及び審査会における口頭意見陳述において、概ね次のように主張している。

(1) 審査請求書における主張

本件決定で不開示とされている部分は、いずれも決定通知書に記載された不

開示情報の規定（条例第7条第5号）に該当しないので、不開示部分を取り消すべきである。

(2) 反論書における主張

① 実施機関の弁明意見の趣旨について

実施機関が本件決定を行った理由について要約すると、概ね以下のとおりである。

ア 処分を加重又は軽減する場合の基準をあらかじめ介護事業者が知り得たとすれば、処分を回避し又は軽減する目的で、当該基準に抵触しないように証拠を隠匿し又は虚偽の陳述をする可能性が否定できないため、非公開情報に該当する（以下「主張1」という。）。イ 処分基準の公表は努力義務であることから（行政手続法第12条第1項）、実施機関は処分基準の一部を公開していないが、これは、不法又は不当な行為の発生を防止するため妥当な判断である（以下「主張2」という）。

② 主張1に対する反論

まず、本件決定において不開示となった部分（以下「不開示部分」という。）について以下論ずる。

ア 点数部分の非開示について

まず、本件決定につき、不開示部分は22か所あり、その大半は、指定の取消し等の処分決定に係る判定基準そのものではなく、判定基準における「点数」である（22か所のうち、4か所以外すべて）。

この点、当該判定基準そのものが開示されている以上、当該判定基準を介護事業者は知り得る状態にあることから、主張1が想定する可能性は、その前提（主張1における「処分を加重又は軽減する場合の基準をあらかじめ介護事業者が知り得たとすれば」の部分）を欠く。

また、そもそも判定基準の点数は、処分の公平性を確保するために設定されており、基準に該当すれば自動的に付与されるものであって、同部分を事業者が知ったからといって、不正行為そのものを隠蔽するために証拠隠滅や虚偽の陳述をすることが容易になるものではない。

よって、実施機関の主張1には理由がない。

イ 不正が継続した年数について

不正が継続した年数が一定の年数以上であれば、点数が加算されるものである。すなわち、同部分は、既に不正行為に係る事実認定（不正が継続した期間の認定も含む。）が終了した後に適用される基準である。

とすれば、同部分を事業者があらかじめ知ったからといって、不正行為そのものを隠蔽するために証拠隠滅や虚偽の陳述をすることが容易になるものではない。

よって、実施機関の主張1には理由がない。

ウ 情状酌量に係る基準について

当該部分についても、不正行為に係る事実認定が終了した後に適用される基準であり、同部分を事業者が知ったからといって、不正行為そのものを隠蔽するために証拠隠滅や虚偽の陳述をすることが容易になるものではない。

よって、実施機関の主張1には理由がない。

エ 処分決定に関し特に考慮すべき事項について

当該部分は、処分決定に関し特に考慮すべき事項がある場合につき、広範な行政裁量を付与している部分と思われる。

よって、本基準についても、不正行為に係る事実認定が終了した後に適用される基準であり、同部分を事業者が知ったからといって、不正行為そのものを隠蔽するために証拠隠滅や虚偽の陳述をすることが容易になるものではない。

よって、実施機関の主張1には理由がない。

③ 主張2に対する反論について

確かに、行政手続法によれば、処分基準の公表は努力義務である（行政手続法第12条第1項）。

しかし、このように努力義務としているものであっても、合理的な理由なく処分基準を公にすることを怠ることは許されない。

加えて、福岡県介護保険広域連合は、行政処分の実施に関する基準をすべて公にしている。このことは、処分基準をすべて公にしても介護保険行政に支障がないことを示しており、同部分を公開したとしても、不法又は不当な行為が発生するおそれはない。

よって、実施機関の主張2には理由がない。

④ 結論

本件争点は、本件処分基準の条例第7条第5号アの該当性である。

この点、上述のとおり、主張1及び主張2につき実施機関の主張には合理的な理由がなく、不開示部分を公開したからといって何ら事務の支障になるものではない。

よって、不開示部分を公表した場合に、監査等において、「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」（同条同号）が生じるとは認められないので、不開示部分を取り消すべきである。

(3) 陳述書（補足）における主張

① 条例第7条第5号の該当性（「おそれ」の有無について）

実施機関は本件決定通知書において、不開示部分を公開することで、福岡市の介護保険事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある旨主張する。

この点、「おそれ」の有無について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。

これを踏まえ、福岡市情報公開審査会は、上記「おそれ」の判断にあたっては、実施機関の主観的な危惧感では足りず、それにより上記蓋然性があると客観的に認められるかという観点から、条例第28条第4項に基づく「必要な調査」をすべきである。

② 指定取消に係る判定基準と同基準における点数について

本件対象文書では、8つの判定基準それぞれに点数が付与され、一定の点数以上は指定の取り消しとなる。

この点、実施機関は、上記点数を公開してしまうと、当該点数に至らないようにすることで、不正を助長するおそれがあると主張していると思われる。例えば、違反3回で取消処分の場合、2回までは大丈夫とあって違法行為を繰り返す者が出てくるおそれを懸念しているようである。

しかし、本件対象文書では、8つの判定基準の総合点で処分が決まるため、その性質上、事業者の側で、不正行為等にあたり、あらかじめ判定基準の点数を計算した上で、一定の点数にならないように調整できるものではない。

例えば、架空請求にあたり、総合判定10点以上が指定の取消しだとして、総合判定9点になるように点数を調整して(つまり、不正の程度を少し抑えて)架空請求をすることは、現実には不可能である。

また、最終的に点数を決定するのは実施機関であり、情状酌量や特に考慮すべき事情については、実施機関の裁量があるため、事業者の側で一定の点数以下にするような調整はそもそも不可能である。

よって、上記点数を公開しても、不正を助長するおそれは存在しない。

2 実施機関の主張

実施機関は、弁明意見書及び当審査会における口頭意見陳述において、概ね次のように主張している。

(1) 弁明の趣旨

本件決定は、実施機関が、条例に基づき、慎重に判断した上で行ったものであり、正当かつ妥当な処分である。

(2) 非公開部分について

本件対象文書の非公開部分は、介護保険法(平成9年法律第123号)に基づく介護事業者の指定の取消しや効力の停止の処分を行うにあたり、不正の継続期間、点数及び特に考慮すべき事項の例等、いずれも処分を加重又は軽減する場合の具体的な事柄及び程度が記載された箇所である。

実施機関が、介護事業者に対して介護保険法に基づく監査を行うに当たっては、同法第76条をはじめとした介護サービス類型ごとに規定された質問検査権により事実関係を特定しているところであるが、指定の取消しや効力の停止についての処分を行う際の基準を、あらかじめ介護事業者が知り得たとすれば、処分を回避し又は軽減する目的で、当該基準に抵触しないように証拠を隠匿し又は虚偽の陳述をする可能性が否定できない。

そして、このことによつて、実施機関が、監査において介護事業者の不法又は不当な行為の発見及び正確な事実の把握を行うことが困難になることから、実施機関が監査によつて把握した事実に基づいて行うその後の処分の妥当性にも多大な影響を及ぼすことが想定される。よつて、本件判定基準を公にすることは、実施機関の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるといえる。

(3) 行政手続法における処分基準の公表について

介護保険法第77条第1項等の規定に基づく介護事業者の指定の取消処分は、行政手続法（平成5年法律第88号）第2条第4号に規定する不利益処分に該当する。よって、介護保険法に基づく介護事業者の指定の取消処分には、行政手続法の規定が適用されることとなるが、同法第12条第1項では「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。

行政手続法が、処分基準（行政手続法第12条第1項に規定する処分基準をいう。以下同じ。）の公表について定めているのは、処分の相手方又は処分を受ける可能性のある者が、どのような場合に処分されるかについて一定の予見可能性が得られるようにするためのものである。しかし、公表は努力義務とされており、その理由としては、処分基準を公にすれば、不法又は不当な行為を助長するからであると解されている。

本市では、介護事業者による不法又は不当な行為の発生を防止する観点から、本件処分の処分基準である本件判定基準を公にしていなかったが、これに関する公開請求が行われた場合に公開してしまうと、公にしないとした趣旨を没却してしまうことから、非公開とすべきであるとした実施機関の判断はこの点からも妥当であるといえる。

(4) 結論

以上のことから、「原処分で不開示とされている部分は、いずれも決定通知書に記載された不開示情報の規定（条例第7条第5号）に該当しないので、不開示部分を取り消すべきである。」との審査請求人の主張は、到底容認できるものではなく、本件判定基準の一部を非公開とした本件処分は、本市の介護保険事業を介護保険法に基づき適正に遂行し、事業者による脱法的な行為を防止するために必要であり、行政手続法及び条例の規定と整合しているものといえる。

第4 審査会の判断

上記の審査請求人及び実施機関の主張に対して、当審査会は次のとおり判断する。

1 本件対象文書について

(1) 本件対象文書の特定について

審査請求人は、本件公開請求において、「福岡市の設定する、指定地域密着型通所介護事業者及び指定介護予防型通所サービス事業者の指定の取消しを行う場合の不利益処分基準が記載されている書面」の公開を求めている。

これに対し、実施機関は、本件対象文書として「不正利得の徴収、地域密着型サービス事業者等の指定の取消し等に関する処分基準の設定について（以下「本件対象文書1」という。）」、「不正利得の徴収、居宅サービス事業者等の指定の取消し等に関する処分基準の設定について（以下「本件対象文書2」という。）」及び「指定の取消し等の処分決定に係る判定基準（以下「本件対象文書3」という。）」の以上3件を特定しており、当該特定に関し当事者間に争いはない。

(2) 本件対象文書の構成について

本件対象文書1及び本件対象文書2は、介護事業者の指定の取消し等に関し、行政手続法第12条に基づき処分基準を定める文書であり、介護保険法第77条第1項各号等に該当する場合について、「違反期間の長短、違反した事実に関する隠蔽の有無、違反の悪質性の程度、当該違反に対する事業者の是正・改善の態様、各基準に該当する項目数、利用者に対する影響等を考慮し、事業の改善の見込みが認められない場合、事業者に対して事業運営を継続されることが適切でないと思われる場合、その他違反の程度が著しいものと認められる場合」に指定の取消しを行うことなどが記載されている。

これに対し、本件対象文書3は、本件対象文書1及び本件対象文書2により指定の取消し等の行政処分を実施するに当たっての判定基準及び指定の取消し等の処分内容を決定するための具体的な判定基準について定める文書であり、同文書では、①～⑧の8つの項目それぞれに点数が付され、その合計点数が一定基準に達した場合に指定の取消し、効力の一部又は全部停止を行うこととされている。

(3) 本件対象文書の非公開部分について

当審査会においてこれらの文書を見分したところ、本件対象文書1及び本件対象文書2については、その全部を公開しており、本件対象文書3については、「①～⑧の各項目の配点（以下「各項目の配点」という。）」、「指定の取消し又は効力の停止を判定する合計点数」及び「効力の停止期間を判定する合計

点数（以下これらを「合計点数」という。）」、「②不正が継続した期間の項目中の記述（以下「不正が継続した期間」という。）」、「⑦情状酌量の項目中の記述（以下「情状酌量」という。）」及び「⑧特に考慮すべき事情の項目中の記述（以下「特に考慮すべき事情」という。）」を条例第7条第5号の非公開情報に該当するものとして、それぞれ被覆した上で公開していることが認められる。

審査請求人は、実施機関が非公開情報に該当すると判断した情報のすべての公開を求めていると解されることから、これらの情報の条例第7条第5号該当性について、以下検討する。

2 条例第7条第5号について

条例第7条第5号は、市の機関又は国等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、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ついては、非公開情報と規定し、その例示として、「ア 監査、検査、取締り、試験又は租税の賦課若しくは徴収に係る事務に関し、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」がある情報等を挙げている。

「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」とは、事務事業に関する情報を公にすることによる利益と支障とを比較衡量した結果、公にすることの公益性を考慮してもなお、当該事務事業の適正な遂行に及ぼす支障が看過しえない程度のものをいう。また、「支障」は、名目的なものでは足りず実質的なものが要求され、「おそれ」の程度も単なる抽象的な可能性ではなく、法的保護に値する高い蓋然性が求められる。

3 行政手続法に基づく処分基準の設定及び公表について

(1) 行政手続法第12条は、処分基準を定め、かつ、これを公にする努力義務を定めているが、総務省行政管理局が作成している行政手続法の逐条解説によれば、その解釈は以下のとおりとされている。

① 処分基準の設定と公表により、処分の相手方にとって、どのような場合に処分がされるのかについて一定の予見可能性が得られ、また、行政庁の判断過程の透明性の向上に資することになる。

② 処分基準については、一般に処分に関する行政庁の裁量が比較的広く、また、処分の原因となる事実の反社会性や相手方の情状等を個別の事案ごとにどう評価するのかといった問題もあり、その性質上、これをあらかじめ具体的な基準として画一的に定めることが技術的に困難なものもあるので、その設定については努力義務としている。

③ 処分基準を公にしておくことについても、このように処分基準を設定できない場合もあることに加え、これにより脱法的な行為が助長される場合も想定されるので、努力義務にとどめているが、合理的な理由なく処分基準の設定や公にすることを怠ることは許されない。

(2) また、厚生労働省の調査研究事業として公表されている「介護保険法に基づく介護サービス事業者に対する行政処分等の標準的手法に関する調査研究事業報告書（平成30年3月）」（以下「厚労省調査研究事業報告書」という。）によれば、行政処分を実施するにあたって、処分の基準となる内規などを持たず、過去の処分事例や近隣自治体からの情報収集に基づいて、処分の程度を都度判断している自治体も少なくないとされている。

4 条例第7条第5号該当性について

(1) 審査請求人は、本件対象文書3について、不正行為に係る事実認定が終了した後適用される基準であるから、非公開部分を介護事業者が知ったからといって、不正行為そのものを隠匿するために証拠隠滅や虚偽の陳述をすることが容易になるものではない旨、処分は各項目の総合点で決まり、実施機関にも裁量があるから、一定の点数以下に調整することは不可能であって、処分に至らないような不正行為を助長するおそれはない旨を主張する。

これに対し、実施機関は、処分を行う際の基準をあらかじめ介護事業者が知り得たとすれば、処分を回避し又は軽減する目的で、当該基準に抵触しないように証拠を隠匿し又は虚偽の陳述をする可能性が否定できない旨主張する。

(2) 厚生労働省の全国介護保険・高齢者保健福祉担当課長会議資料によれば、介護保険サービスの各サービスは、保険料と公費で賄われる公益性の高い事業である一方、多様な運営主体の参入が可能であることから、指導監督という事後規制が適切に機能されなければならないとされている。

また、指導監督には、介護サービス事業者等のサービスの質の確保・向上を

図ることを主眼とする「指導」と、指定基準違反や不正請求が疑われる場合に、指定基準や報酬請求の事実内容について挙証資料等をもとに把握し、介護保険法第5章の各規定に定められた権限を適切に行使する「監査」とがあるが、監査は、その結果によって行政手続法に基づく不利益処分を行うことが想定されることから、的確な事実関係の把握及び適切な手続により実施することが求められるとされている。

- (3) 実施機関が非公開とした「各項目の配点」、「合計点数」、「不正が継続した期間」、「情状酌量の項目」及び「特に考慮すべき事情」は、いずれも条例第7条第5号の「市の機関又は国等が行う事務又は事業に関する情報」と認められる。その上で、審査請求人及び実施機関の主張から判断するに、本件における争点は、非公開部分が公開されることによる、「処分にも至らない程度の違反行為を助長するおそれ」（同条第5号柱書該当性）と「関係書類の改ざんや虚偽記載を助長し、監査における事実の把握が困難になるおそれ」（同条第5号ア該当性）の有無であるから、以下検討する。

① 各項目の配点及び合計点数について

ア 本件対象文書3に基づき違反事実を検討した結果、処分を行う点数に満たない違反行為に対しては改善報告や改善勧告が行われることとなるが、当審査会が実施機関への調査において確認したところによれば、このような処分に至らない程度の違反行為には、人員配置に関するものなど利用者の身体生命に影響する場合もある一方、違反した事業者名の公表の取扱いに差異があることも含め、処分に比べてその制裁の程度は弱いとのことであつた。

その点、各項目の配点及び合計点数からは、いかなる違反行為に対して処分が行われるのかを推測することが可能であるから、これが公開されれば、処分にも至らない程度の違反行為を助長するおそれは否定できない。

イ また、当審査会が実施機関への調査において確認したところによれば、違反行為等に対する通報や苦情に基づき実施される監査は、関係書類の改ざんや隠ぺいを防止し、的確な事実の把握を行うために、抜き打ちで実施することが通例であるとのことであつた。

その点、各項目の配点及び合計点数から実施機関が処分を検討する際に

重視する項目を推測することが可能であるから、これらが公開されれば、違反事実の発覚を免れようとする介護事業者に対して、監査に備えた対策を講じる余地や時間的な余裕を与えることになり、監査における正確な事実の把握を困難にするおそれは否定できない。

ウ よって、各項目の配点及び合計点数は、条例第7条第5号柱書又は同号アに該当し、非公開とすることが妥当である。

② 不正が継続した期間について

実施機関は、処分の対象となる不正の継続期間が分かれば、不正を行う介護事業者が、不正の継続期間がそれ未満となるように、関係書類の改ざん等の対策等を行うおそれがあると主張する。

しかし、実施機関の被覆の状況から、「年」の部分が公開されていることからすると、点数の加重対象とならない期間を一定程度推測することが可能である一方で、上記①のとおり、各項目の配点及び合計点数が非公開であれば、実施機関が処分を検討する際にどの程度重視する項目なのかを推測することはできない。

以上のことから、不正が継続した期間を公開しても処分にも至らない程度の違反行為を助長するおそれや、関係書類の改ざんや虚偽記載を助長し、監査における正確な事実の把握を困難にするおそれがあるとまでは判断できないことから、条例第7条第5号には該当せず、公開することが妥当である。

③ 情状酌量及び特に考慮すべき事情について

実施機関は、情状酌量及び特に考慮すべき事情の非公開部分を公開すると、当該項目に例示された具体的な行為を介護事業者が知ることによって、処分を軽減するための対策を講じることが可能になるおそれがあると主張する。

しかし、実施機関の説明及び当審査会において見分したところによると、非公開部分の内容は、処分の対象となる介護事業者が通例として行う行為に関する記載や、介護事業者がそれを知り得たとしても主体的に対策を講じることが容易ではない記載であることが認められる。

また、上記3の厚労省調査研究事業報告書では、地方自治体に対する調査結果として、故意性や組織関与など違反の程度の判断の目安とは別に、処分の程度を判断するにあたって勘案する要素が具体的に例示されており、情状

酌量及び特に考慮すべき事情の項目は、これらと同様の要素であると考えられるから、当該報告書において公開されている情報から、非公開部分の内容を一定程度推測することも可能であることが認められる。

他方で、上記①のとおり、各項目の配点及び合計点数が非公開であれば、実施機関が処分を検討する際にどの程度重視する項目なのかを推測することはできない。

以上のことから、情状酌量及び特に考慮すべき事情を公開しても、処分にも至らない程度の違反行為を助長するおそれや、関係書類の改ざんや虚偽記載を助長し、監査における正確な事実の把握を困難にするおそれがあるとは判断できないことから、条例第7条第5号には該当せず、公開することが妥当である。

さらに、特に考慮すべき事情は、公開部分において「上記に掲げる項目に該当しないが、処分決定に関し、特に考慮すべき事項がある場合」と記載されていることと、同項目の非公開部分には、処分の程度を検討するにあたって考慮する要素が例示として記載されていることから、同項目がいわゆる包括条項（バスケットクローズ）であって、実施機関は、本件対象文書3の各項目に例示のない要素についても考慮することが可能となっていることが認められる。

これらを踏まえると、情状酌量及び特に考慮すべき事情の非公開部分が公開されたとしても、実施機関が処分の程度を検討する際の裁量が制約されるといった支障が生じるとは認められないから、この点からも条例第7条第5号には該当せず、公開することが妥当である。

5 既に公開されている処分基準について

審査請求人は、福岡県介護保険広域連合が処分基準を公開していることから、非公開部分を公開したとしても、違反行為が発生するおそれはない旨主張する。

当審査会において、福岡県介護保険広域連合の処分基準に加え、厚労省調査研究事業報告書記載の処分基準例と比較したところ、本件対象文書3は、項目や配点が異なる実施機関独自のものであることが認められるから、審査請求人のこの主張は採用することはできない。

以上により、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第5 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
令和2年11月16日	諮問（令和2年11月16日付け保社第124-1号）
令和2年12月24日	実施機関の弁明意見書を收受
令和3年2月26日	審査請求人の反論書を收受
令和3年4月21日（第2部会）	審議
令和3年5月26日（第2部会）	実施機関の口頭意見陳述、審議
令和3年6月23日（第2部会）	審議
令和3年7月21日（第2部会）	審査請求人の陳述書を收受 審査請求人の口頭意見陳述、審議 審査請求人の陳述書（補足）を收受
令和3年8月31日（第2部会）	審議
令和3年9月15日（第2部会）	審議
令和3年10月27日（第2部会）	審議
令和3年11月17日（第2部会）	実施機関への調査、審議
令和3年12月15日（第2部会）	審議
令和4年2月17日（第2部会）	審議

第6 答申に関与した委員

作間功、石森久広、北坂尚洋、山下亜紀子