

答申第55号（諮問第57号）

デイサービスセンターにおける利用者死亡に至る
介護事故について社会福祉法人等に対し
て県が行った指導、助言等の内容並びに
この件に係る文書の部分開示決定に対す
る異議申立ての件に係る答申書

1 審査会の結論

実施機関の決定は妥当であり、取り消す必要はない。

2 諮問事案の概要

(1) 公文書開示請求

異議申立人（以下「申立人」という。）は、群馬県情報公開条例（以下「条例」という。）第11条の規定に基づき、群馬県知事（以下「実施機関」という。）に対し、平成15年11月28日付で、「市デｲｰﾋﾞｽﾝﾀｰにおける利用者死亡に至る介護事故（故 死亡にいたる介護事故）について 上記に関して、社会福祉法人、及び同法人が運営する事業所等に対し、監査室が行った、指導、助言等の内容。並びに、上記に係る文書。」の開示請求（以下「本件請求」という。）を行った。

(2) 実施機関の決定

実施機関は、平成15年12月12日、本件請求に係る公文書を「市デｲｰﾋﾞｽﾝﾀｰにおける利用者死亡に至る介護事故（故 死亡にいたる介護事故）について 上記に関して、社会福祉法人、及び同法人が運営する事業所等に対し、監査室が行った、指導、助言等の内容。並びに、上記に係る文書。」（以下「本件公文書」という。）と特定し、部分開示決定（以下「本件処分」という。）を行い、本件処分の公文書を開示しない理由を次のとおり付して、申立人に通知した。

条例第14条第3号イ該当

法人に関する情報

なお、本件公文書は、具体的には「平成14年度実施の特別養護老人ホームに係る指導監査結果通知」（以下「本件公文書1」という。）と「平成15年2月5日実施の 居宅介護支援事業所及び デｲｰﾋﾞｽﾝﾀｰに係る実地調査結果」（以下「本件公文書2」という。）である。

(3) 異議申立て

申立人は、行政不服審査法第6条の規定に基づき、平成16年1月11日付で、本件処分を不服として実施機関に対し異議申立てを行った。

(4) 諮問

実施機関は条例第26条の規定に基づき、群馬県公文書開示審査会（以下「審査会」という。）に対して、平成16年2月4日、本件処分の取り消しに係る異議申立事案の諮問（以下「本件事案」という。）を行った。

3 申立人の主張要旨

申立人が主張している異議申立ての理由を要約すると、次のとおりである。

(1) 異議申立ての趣旨

本件処分の取消しと、文書の開示を求める。

(2) 条例における開示・非開示の解釈について

条例前文において、県民のための県政を推進することを情報公開の目的として位置付け、県民の知る権利を尊重し、保有する情報の公開と説明責任を義務付けてい

る。また、条例第1条において、公正で透明な行政を推進することを目的として、県が県政に関し県民に対する説明責任を果たす義務を負うことが規定されている。条例第13条において、第14条に規定する場合を除き、開示が義務付けられ、非開示は認められないものと規定されている。条例第14条ただし書きにおいて、人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報は、公開されなければならないとされている。これについては、内閣府本府における情報公開法に基づく処分に係る審査基準においても同様に規定され、さらに、法人等の事業活動と人の生命、健康等に対する危害等との明確な因果関係が確認されなくても、現実に人の生命、健康等に対する危害等の発生が予想される場合もありえる。と規定されている。

(3) 本件公文書の内容と開示すべき理由について

本件公文書1は、申立人等による介護保険法に基づく苦情申立等を受け、複数の指定基準違反行為が疑われる運営について、実施機関が行った改善の指導、命令及び助言等である。

本件公文書2は、申立人が県議会に行った陳情に対し、保健福祉常任委員会で指摘され、特例的に行われた特別実地調査の際に認められた改善命令、指導等である。

本件を開示しない理由とされる過去の答申概要は、「群馬県公文書の開示等に関する条例」（以下「旧条例」という。）施行時下において示されたものであり、情報公開を原則とする条例に無条件で適用すべきものではない。

厚生労働省は、利用者による介護サービス事業者の適切な選択に資する情報の開示等を目的とする介護サービスの第三者評価を推進している。

また、本件公文書は、通常の「必ずしも不適正な運営等がなされているとはいえない施設及び法人に対しても、より一層の適正化を図るという指導的観点から、そのレベルに応じた是正・改善を要する事項の指摘がなされるという面」からの監査とは明白に異なるものである。したがって、条例第14条第3号イに該当するとの非開示理由は失当である。

当該社会福祉法人は事故の再発防止に努める姿勢が全く認められないため、同様の事故の発生が極めて強く懸念される。このことから、条例第14条ただし書に規定される、現実に人の生命、健康等に対する危害等の発生が予想される場合に該当する。

本件調査等は、介護事故の再発防止を求める申立人等に対し「十分説明できるように調査していきたい」として行われたものであり、本来であれば、開示を求めるまでもなく、実施機関より調査の結果、指導の内容等について、十分な説明があつて然るべきであり、説明責任を果たす側面からも開示されるべきである。

本件公文書は、介護保険法において定められた指定基準違反に係る内容であつて、公共の利害に関する事実である。これを非開示とするのは、「公共の利益の侵害など本来の目的が阻害されてはならない」とされる条例の精神に反するものである。

平成15年6月定例議会総務常任委員会において、県民サービスセンター所長は「可能な限り県民ニーズに応えた情報公開を推進してまいりたい」としており、本件公文書も速やかに開示されるべきである。

平成15年12月19日付けの最高裁の決定で、群馬県の上告は棄却され、開示を認めた東京高裁の判決が確定した。開示が極めて限定的であった旧条例の非開示決定であったにもかかわらず、その判断が最高裁において否定された事実を重く受け止めるべきである。

本件請求は、刑事告訴を目的としており、条例第40条に相当するため非開示は失当である。

4 実施機関の主張要旨

実施機関が主張している非開示の理由を要約すると、次のとおりである。

(1) 条例における開示・非開示の解釈について

条例第1条において、県が県政に関し県民に説明責任を果たすために、条例に定める要件を満たした開示請求に応じる義務を負うことが定められている。

条例第13条において、原則として開示しなければならないと定められている。

しかし、条例第14条においては、開示請求に係る公文書に非開示情報が記載されている場合には、当該公文書を開示してはならない旨の規定がなされている。

(2) 開示請求に係る本件公文書の記載事項について

本件公文書1は、平成14年9月24日・25日に実施した社会福祉法人 に対する指導監査についての結果通知のうち、同法人が運営する特別養護老人ホームに係る部分である。

本件公文書2は、介護保険課、監査室及び太田保健福祉事務所が合同で実施した実地調査についての結果通知である。

(3) 公文書を開示しない理由

旧条例施行時下ではあるが、指導監査結果通知の取扱いについての答申（平成11年6月24日付け公開審第146号）として、指導監査結果通知の記載内容は、「指導監査は、施設及び法人の運営等についての監査という検査的側面だけではなく、その運営等について積極的な指導・助言を行うという指導的側面も有しており、必ずしも不適正な運営等がなされているとはいえない施設及び法人に対しても、より一層の適正化を図るという指導的観点から、そのレベルに応じた是正・改善を要する事項の指摘がなされるという面を有している。したがって、指導監査結果通知に記載された全ての情報が公開されると、それのみにより安易に施設及び法人の運営等に対する評価がなされることとなり、結果として、施設及び法人に対する社会的信用・信頼を不当に低下させ、その正当な利益を損なわせることがあることは否定できない。」とし、「指導監査結果通知に記録されている法人に関する情報のうち、施設及び法人が識別できる情報は、開示しないことができる法人情報に該当すると認められ、開示すべきではない」とされた。

本件公文書1の通知の内容は、必ずしも不適正な運営等がなされているとはいえない施設及び法人に対しても、より一層の適正化を図るという指導的観点から、そのレベルに応じた是正・改善を要する事項の指摘がなされるという面を有するものである。また、本件公文書2の通知の内容は、運営、処遇について細部に調査し、利用者の立場に立った福祉サービスの質の向上を図ることを目的に指導するもので

ある。この指導については、介護保険法が、平成12年4月1日に施行されたばかりであり、サービス事業者等の総量確保並びに質の向上という観点から基準違反ではないものに関して指導を行ってきたところであり、これら指導文言のみから安易に評価されると法人等に関する社会的信用・信頼を不当に低下させ、その正当な利益を損なうおそれが強いと判断せざるを得ないものである。したがって、条例第14条第3号イに該当する。

また、指導監査は行政指導のひとつとして実施しているものであり、法人・施設等の関係者との信頼関係が基本である。法人側が非開示と認識している指導監査結果の内容を突然に公開すると、混乱が予想され、実施機関との信頼関係が損なわれるおそれがある。さらに、指導監査は法人の内部管理情報の任意の提供を受けて実施しているが、指導監査結果の内容を公開すると、法人が自分にとって都合の悪い情報を隠匿するなど、必要な情報が得られなくなり、指導監査の実施に重大な支障をきたすおそれがある。

なお、申立人が異議申立書において本件処分を違法とする理由は、次のとおり妥当とは認められない。

まず、定例県議会における県民サービスセンター所長の発言は、条例の趣旨を説明したものであり、全ての公文書を何の判断もなく公開するというものではない。

次に、平成15年12月19日付けの最高裁の決定において確定した東京高裁判決は、旧条例第6条第1項第2号（個人情報）、同項第4号イ（未成熟情報）及び同号ロ（事務事業の目的が損なわれる情報）を争ったものであり、本件の非開示理由である条例第14条第3号イ（法人に関する情報）に影響するものではない。

条例第40条は、主に警察本部長に管理されている刑事訴訟に関する書類や押収物を想定したものであり、他の実施機関において同様の書類を管理している場合についても、この条例は適用されないということである。

5 審査会の判断

当審査会は、本件事案について審査した結果、次のとおり判断する。

（1）判断に当たっての基本的な考え方について

条例は、第1条に規定されているとおり、公文書の開示を請求する権利を明らかにし、県が県政に関し県民に説明する責務を全うすることにより、県民の理解と信頼の下に公正で透明な行政を推進し、県民による県政への参加を進めていくことを目的として制定されたものであり、原則開示の理念のもとに解釈・運用されなければならない。

しかし、条例の前文にあるとおり、情報の公開により、県民のプライバシーや公共の利益の侵害など、本来の目的が阻害されてはならないとされており、この公文書開示請求権も絶対的で無制限な権利ではなく、条例第14条各号に規定されている非開示情報に該当するかどうかによって決せられるべきものである。

よって、当審査会は、原則開示の理念に照らし、本件公文書が条例第14条各号に該当するかどうかをその文理及び趣旨に従い、事案の内容に即し具体的に判断するものである。

(2) 本件公文書について

本件公文書に係る指導監査に関しては国から次のような通知が出ている。

まず、「介護保険施設等の指導監査について」（平成12年5月12日付厚生省老人保健福祉局長通知）によると、介護保険施設等の指導監査は、介護給付等対象サービスの質の確保及び保険給付の適正化を図ることを目的として行われ、その内容は、介護保険法第24条並びに第76条、第83条及び第90条等の規定に基づき実施される「監査」と、第5条の規定に基づき実施される「指導」に分かれている。このうち「監査」は、不正又は著しい不当が疑われる場合に適切な措置をとるために実施され、「指導」は、介護給付等対象サービスの取扱い、介護報酬の請求等に関する事項について周知徹底させるために実施される。次に、「老人福祉施設に係る指導監査について」（平成12年5月12日付厚生省老人福祉局長通知）によると、老人福祉施設に対する指導監査も、介護保険施設等と同様に不正又は著しい不当等がある場合とそうでない場合とに分けてそれぞれ行うこととされている。

実施機関は、これらを踏まえたうえで、介護老人関係施設（特別養護老人ホーム等）に関しては「群馬県社会福祉施設等指導監査実施要綱」（以下「要綱」という。）に基づき、「指導」及び「監査」を行っている。このうち、「監査」は「指導」の結果重大な問題があると認められた施設等のほか、特に必要があると認められた施設等に対して実施するものである。

また、実施機関は、介護保険サービス事業者等（居宅介護支援事業所、デイサービスセンター等）に関しては、対象サービスの取扱い、介護報酬の請求等に関する事項について周知徹底させることを目的とする場合には「群馬県介護保険サービス事業者等指導要綱」（以下「指導要綱」という。）に基づき「指導」を行い、対象サービスの内容又は介護報酬の請求について不正又は著しい不当が疑われる場合には「群馬県介護保険サービス事業者等監査要綱」（以下「監査要綱」という。）に基づき「監査」を行っている。

これら「指導」及び「監査」の結果は、主に厚生省令の基準が十分に満たされていないもの、またはそれに関連する事項に対してなされる「指摘事項」と、厚生労働省通知が十分に満たされていないもの、またはそれに関連する事項に対してなされる「指導事項」に分けて通知され、「指摘事項」に関しては改善結果の報告を求めている。本件公文書の指摘事項の背景となる厚生省令の基準の主なものは、本件公文書1においては、「指定介護老人福祉施設の人員、設備及び運営に関する基準」（厚生省令）と「特別養護老人ホームの設備及び運営に関する基準」（厚生省令）であり、本件公文書2においては、「指定居宅サービス等の事業の人員、設備及び運営に関する基準」（厚生省令）及び「指定居宅介護支援等の事業の人員及び運営に関する基準」（厚生省令）である。

なお、申立人は、本件指導監査は、「必ずしも不適正な運営等がなされているとはいえない施設及び法人に対しても、より一層の適正化を図るという指導的観点から、そのレベルに応じた是正・改善を要する事項の指摘がなされるという面」からの監査とは明白に異なり、介護事故にあった利用者の家族である申立人からの指定

基準違反に係る苦情申立を受けて実施された監査であると主張する。

しかしながら、審査会で審査したところ、本件公文書 1 及び本件公文書 2 は、それぞれ要綱及び指導要綱に基づき行政指導として行った「指導」の結果通知であり、これらの指摘事項は申立人が危惧するような介護報酬の不正請求や、基準を大幅に逸脱するような重大な違反があるために行った指摘ではなかった。いずれも指摘事項を遵守することで、適正な運営が見込まれるというレベルの指摘をしたもので、同様の指摘は他の「指導」においても頻繁に行っている類のものであり、申立人の苦情申立を受けて行われてはいるが、「監査」とは異なるものであることが確認された。

(3) 条例第 14 条第 3 号の該当性について

本件公文書に記録され、実施機関が非開示とした情報が、条例第 14 条第 3 号イに該当するかどうかについて検討する。

本件事案は、特定の施設の過去における「指導」の結果通知のみを単独で請求したものであるが、一般に、指摘された事項については一定の期間内に改善策を講じることとなっている。本件においても既に概ね適正な運営が行われていると判断されているところであり、当該「指導」の結果通知のみに記録された全ての情報が単独で公開されると、既に改善されているにもかかわらず、現在も適正とはいえない運営がなされているかのような誤解を生じさせるおそれがあると判断された。さらに、他の一般的な「指導」の結果通知との比較が行われることがないことから、当該「指導」の目的が制度の周知徹底等を主眼とするものであるにもかかわらず何か重大な問題があるかのように誤解されるおそれもあると判断された。

また、実施機関は、国が定める回数を上回って「指導」を行っている。したがって、事務の効率化の観点から指摘文についてはできる限り省略して短文となるようにしている。これは、「指導」時に施設の担当職員と関係書類を確認しながら問題点と改善事項を指摘していることから、短文であってもその意図するところを正確に理解することができるということをその理由としている。しかし、これらの背景を知らない第三者がこの短文の指摘文を見ても、十分な内容を把握できずに無用の誤解を招くおそれを生じかねないものであることも確認された。

したがって、これらの情報のみから安易に施設等への評価がなされることは、結果として法人の正当な利益を損うことになるため、本件公文書は、条例第 14 条第 3 号イに該当する。

次に、当該本号イに該当する情報が、本文ただし書に該当するか検討する。

事故が発生した施設に対する「指導」の結果は主に本件公文書 2 に記載されているところである。指摘事項の項目からも明らかなように、当該施設等に対しては、指定居宅介護支援を中心に指摘を行っている。前述したように本件公文書 2 は「指定居宅介護支援等の事業の人員及び運営に関する基準」等に関連した指摘を行っているが、平成 14 年度に実施した「指導」であるにもかかわらず、平成 15 年 4 月改正後の指定居宅介護支援の具体的取扱いも含めて指摘したものである。

審査会で審査したところ、これらの内容は、直接人の生命、健康、生活又は財産

を保護するため開示することが必要な情報には該当せず、本件公文書1において非開示とした情報も同様に該当しないことが確認された。したがって、本件公文書は、本文ただし書には該当しない。

なお、申立人は利用者が介護サービス事業者の適切な選択を行うために第三者評価における情報開示が必要であると主張する。しかし、本件「指導」における指摘事項は、そもそも事業者の選択に資するために行われるものではなく、個々の事業者ごとに改善を要する事項のみを指摘したものであり、第三者評価の重要性は認めるところではあるが、その趣旨からも、「指導」の結果通知が事業者の適切な選択に資する情報とはなりえないと思料する。

(4) 条例第14条第6号本文の該当性について

実施機関は、本件公文書に記録され、実施機関が非開示とした情報を開示すると、法人が自分にとって都合の悪い情報を隠匿するなど必要な協力が得られなくなり、結果として指導監査の実施に重大な支障をきたすおそれがあると主張する。その主張の趣旨から勘案して、当該情報を開示することが、条例第14条第6号本文に該当するかどうかについて検討する。

本件「指導」は要綱及び指導要綱に基づき行政指導として行われたものである。当該「指導」に当たっては、法人及び施設等の関係者から組織運営、人事、資産など内部管理情報の任意の提供を受けて実施しており、これら任意の情報の提供は、一般的に他に知らされないという認識及び信頼のもとに行われている。したがって、従来公にされたことのない「指導」の結果通知の内容を突然に公にすることになると、法人との間の信頼関係が損なわれ、今後の「指導」が円滑に行われなくなる事態が予想されることから、本件公文書は、条例第14条第6号本文に該当する。

(5) 条例第40条について

条例第40条の趣旨は、刑事訴訟に関する書類及び押収物は非開示情報の規定を適用しないということではなく、条例そのものの対象にならないということである。したがって、申立人の主張を採用することはできない。

6 付帯意見

当審査会として、以下の点について要望する。

前述したように、本件公文書2は指導要綱に基づき実施された「指導」の結果通知である。この指導要綱「第9 その他」では、「指導結果の通知及び改善報告書の内容について、(中略)できる限り利用者保護の観点から開示を行う。」旨が明記されている。

したがって、現時点において指導結果の通知及び改善報告書そのものを開示することは、法人の正当な利益を害するおそれがあるため難しいとしても、今後は、表現を工夫するなどして、できる限り併せて開示するよう努めるか、あるいは、法人ごとの指導結果の通知及び改善報告書の内容について公表する方法を検討するなど必要な措置を講じるよう努められたい。

7 審査の経過

当審査会の処理経過は、以下のとおりである。

審査会の処理経過

年 月 日	内 容
平成16年 2月 4日	諮問
平成16年 3月16日	実施機関からの理由説明書を受領
平成16年 4月14日	異議申立人から意見書を受領
平成16年 7月27日 (第102回審査会)	審議(申立人及び実施機関の口頭意見陳述)
平成16年 8月23日 (第103回審査会)	審議
平成16年 9月17日 (第104回審査会)	審議
平成16年11月12日 (第105回審査会)	審議
平成16年12月10日	答申

