

## 1 審査会の結論

鹿屋市長（以下「実施機関」という。）が本件異議申立ての対象となった公文書の一部開示とした決定は、鹿屋市情報公開条例（平成 18 年鹿屋市条例第 16 号。以下「条例」という。）の解釈及び運用を誤ったものではなく、妥当であると認められる。

## 2 異議申立ての内容

### (1) 異議申立ての経緯

ア 本件の異議申立人は、条例第 6 条の規定に基づき、平成 19 年 2 月 8 日付けで、「平成 18 年度鹿屋市地域密着型サービス事業候補者の選定に係る評価項目及び配点（199 点満点）を記載した文書」について、開示請求を行った。

イ これに対して、実施機関は、平成 19 年 3 月 8 日付け鹿国第 2397 号で、平成 18 年度鹿屋市地域密着型サービス事業候補者の選定の際に作成された鹿屋市地域密着型サービス事業者審査基準表（以下「本件公文書」という。）のうち、採点基準、評価番号及び採点基準ごとの得点を不開示とする一部開示決定（以下「本件処分」という。）を行った。

ウ その後、異議申立人は、本件処分を不服として、平成 19 年 5 月 8 日付けで、異議申立てがなされたものである。

### (2) 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、「異議申立てに係る処分のうち、一部不開示とした部分を取り消し、すべて公開するとの決定を求める」というものである。

### (3) 異議申立ての理由

本件異議申立人が異議申立書及び意見書の中で述べている異議申立ての主な理由は次のとおりである。

#### (異議申立書)

異議申立にかかる処分は、次のとおり違法・不当である。

ア 異議申立人は、平成 19 年 2 月 8 日、条例に基づき、本件公文書の開示を請求した。

イ 処分庁は、平成 19 年 3 月 8 日付文書にて、本件公文書を開示した上で、

その書面について一部不開示決定処分を行った。

不開示となったのは、本件公文書のうち、採点基準、評価番号、及び採点基準ごとの得点である(評価番号については、内部処理上の項目であり、評価とは関係ない旨の説明を受けた)。

なお、不開示とされている採点基準の具体的内容は明らかでないが、採点基準と詳細な審査項目が一体化しているものと思われる。

ウ 処分庁は、一部不開示の理由として、条例第7条第5号に定める「実施機関又は国等の機関が行う監査、検査、取締り、争訟、交渉、契約、試験、調査、研究、人事管理その他実施機関の事務事業に関する情報であって、開示することにより、当該事務事業の性質上、その適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」に該当するとした。

エ しかしながら、本件一部不開示には理由がない。

(ア) まず、本件処分は介護保険法に基づいて定められた地域密着型サービスに関する処分であるところ、地域密着型サービスは、平成18年4月から施行された改正介護保険法の実施に伴い、地域の特性に応じた多様で柔軟なサービスを実現するために、新たに設けられた制度である。

同制度の実施により、地域密着型サービスを実施する事業者の指定権限は市町村へと委譲され、鹿屋市において「第3期鹿屋市介護保険事業計画」に基づき、平成18年度鹿屋市地域密着型サービス事業者の公募が行われた。

申立人は、この事業者応募に応じ、地域密着型特定施設入居者生活介護の事業者として申請を行ったものである。

(イ) そもそも、地域密着型サービスが創設された趣旨は、地域の特性に応じた多様で柔軟な介護サービスを実現するところであり、かかる目的を達成するために、地域の特性を把握している市町村宛てに権限が委譲されたものである。

この地域密着型サービスの適正な運営を確保するために、鹿屋市においても運営協議会が設置され、事業者の指定に関する権限を与えられている(鹿屋市地域密着型サービス運営協議会設置要綱)。

運営協議会の構成委員は、保健医療関係者、福祉関係者、学識関係者などの中から市長が委嘱するものとされており（上記要綱第3条）、事業者の選定に関して公平性及び公正を確保するための体制が採用されている。

- (ウ) 事業者が地域密着型サービスに参加する場合、地域の特性に応じた施設の分析を行い、地域の需要に応じた適切な施設を設置することが必要である。このことは、介護保険法第78条の3第1項において、事業者に「要介護者の心身の状況などに応じて適切な指定地域密着型サービスを提供する」ことが求められていることから明らかである。

そして、上述したとおり、各地域において具体的にいかなる介護施設が求められているのかという点については、その地域を所管する行政庁が最も良く把握しており、かかる見地から、サービス事業者の選定権限が市町村に委譲されたといえることができる。

従って、行政庁が定めた審査項目及び採点基準は、事業者にとって地域で求められている施設を設置する上で最も重要な判断要素であり、地域ニーズを把握するためには欠かせない情報である。

そのため、審査項目、採点基準及び具体的採点結果等については、これを公開することで地域が要求する施設の内容が明らかになる点で、開示の必要性はきわめて大きい。

加えて、鹿屋市における地域密着型サービス事業者の候補については、平成19年度以降においても選定の可能性があることから、申立人において、今後の事業者選定につき、自身に不足している箇所、すなわち詳細な審査項目及び採点基準を十分把握しておく必要が高いのである。

他方で、鹿屋市の地域密着型サービスの事業者選定においては、運営協議会を設置した上で、公正・公平な選定手続きが予定されており、本来的に客観的な評価に耐えるシステムが構築されているはずである。従って、詳細な審査項目ないし採点基準及び採点結果を公開したからといって、行政の事務遂行に影響が出るとは解しがたい。

さらに、選定結果の通知において、処分庁は「60を超える評価項目」

の存在を示しているところ、この評価項目は採点基準欄の項目（文書末尾に73採点基準との項目がある）を意味していると考えられる。

とすれば、詳細な評価項目すなわち採点基準の公開は、処分庁自身において予定しているとも言うことができる。

(エ) また、新潟市においては、選定事業者について具体的な採点結果を公開しており、広島市においても、詳細な審査項目及び配点を事前に予告しているため、同様の措置を講じることにより、業務に支障が出るとは考えられない。

(オ) 従って、詳細な審査項目、あるいは採点基準・採点基準ごとの得点について開示することで、行政の事務遂行上支障が出るとは解しがたい。

以上から、本件処分の取り消しを求めて本申立に及んだ。

#### オ 開示請求人の意見陳述の申し出

申立人は、本異議申し立てにおいて、行政不服審査法第48条及び25条の規定に基づき、本件処分に関し口頭での意見陳述の機会を設けるよう併せて申し立てるものである。

(意見書)

#### ア 理由説明書の要旨

処分庁から出された理由説明書の内容は、概要以下のとおりである。

(ア) 鹿屋市は、地域密着型サービス事業者を公募し、提出書類等を基にして、同運営協議委員会の意見を踏まえ、事業者を選定した。

(イ) 審査基準及び審査基準毎の得点は、選定に当たっての内部資料であり、判断の公正・公平さを担保する基準となるものであるが、平成19年度以降も同基準による判断を考えていたため、この基準を公開すると、公正・公平かつ円滑な選定事務が困難となる。

(ウ) (選定結果において「60を超える評価項目が存在する」と示されていた点について)「60を超える評価項目」を示した理由は、評価の視点の多様性を示したに過ぎず、その公開を予定したものではない。

(エ) (他市町村では基準を公開している例がある旨の指摘に対し) 選定方法及び公開は鹿屋市独自の方法によって行うものである。

(オ) 以上により、本件不開示部分は条例第7条第5号に定める「実施機関の事務事業に関する情報であって、開示することにより、当該事務事業の性質上、その適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」に該当する。

イ 申立人の反論

(ア) 総論

今回、処分庁は、本件公文書が条例第7条第5号に定める情報（5号情報）に該当するとして、不開示処分を行い、その理由として上記の項目を挙げている。

しかしながら、本件情報開示にかかる情報は介護保険法に定める地域密着型サービスに関わるものであり、5号情報には該当しない。

そもそも、処分庁は本件公文書の開示決定（5号情報該当性）を判断するに際し、地域密着型サービスにとって最も重大な要素を看過している。それは、「サービスを受ける利用者の視点」である。

今回、申立人が情報開示から本件異議申立に至った最も大きな理由は、この「利用者の視点に立った施設建設の実現」にあるため、以下、この点を中心として論じる。

(イ) 地域密着型サービスの趣旨

地域密着型サービスは介護保険法に根拠を有するところ、介護保険法はその目的として「加齢に伴って生ずる心身の変化に起因する疾病等により要介護状態となり、入浴、排せつ、食事等の介護、機能訓練並びに看護及び療養上の管理その他医療の要する者等について、これらの者が尊厳を保持し、その有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう、必要な保健医療サービス及び福祉サービスに係る給付を行うため、国民の共同連帯の理念に基づき介護保険制度を設け、その行う保険給付等に関して必要な事項を定め、もって国民の保健医療の向上及び福祉の増進を図ること」を挙げている（同法第1条）。

すなわち、介護保険法は、利用者が自身の能力に応じ、自立した日常生活を営めるよう、利用者たる国民と行政・事業者が一体となったサービスを実現することを目指しているのである。

そして、同法の中に地域密着型サービスの制度が創設され、事業者の選定権限が市町村に委譲されたのであるが、その趣旨は、地域の特性に応じた多様で柔軟な介護サービスを実現するところにある。

すなわち、各地域の具体的な介護需要については、当該地域を所管する行政庁が最も良く把握しているため、当該地域で必要とされている介護施設ないし事業者の選定についても、当該行政庁の適切な判断に委ねることとされたのである。

従って、事業者の選定に際し、各自治体が定める審査基準は、当該地域の利用者の視点に基づいて設定されているはずであるから、審査基準に合致し、行政の審査上 100 点に近い施設は、利用者に対する福祉サービスの実現という観点では、最も理想的な施設になると言えるのである。

このように、事業者がより優れた施設を建設すれば、それは利用者によって完成度の高いサービスが得られることを意味するから、事業者が審査基準を知り、地域でいかなる施設が求められているかを知ることが、利用者にとって満足のいく介護サービスを実現する第一歩となるのである。

#### (ウ) 基準を公開しないことの弊害

上記の例と反対に、各事業者が行政の要求する基準を知ることができないとすれば、全ての事業者は手探り状態で施設を建設した上で、行政の審査を待つことになる。この場合、行政の把握している地域需要を的確に把握していない以上、当然のことながら低いレベルでの争いとなり、介護サービスの絶対的な水準の向上は困難となる。

このような状況で、ある事業者が 100 点満点で 50 点前後の得点しかできなかつたにも関わらず、相対評価で選定事業者に選定されたとした場合、利用者からすれば、事業者が利用者サイドの需要を図りかねた結果、50 点のサービスしか提供してもらえなくなることを意味する。

このように、審査基準をブラックボックス化し、今後も基準の公開が行われないとすれば、事業者は完全な手探り状態で地域の需要を探らねばならなくなり、結果的には 100 点満点で 50 点前後の施設が永遠に作られ続けることにもなりかねない。

これを利用者の視点から見れば、理想の水準に届かない施設で不十分なサービスの提供を受け続ける（しかも、そのことを行政機関が容認している）ことを意味するが、「地域に根ざしたきめ細かい福祉サービス」という介護保険法及び地域密着型サービスの趣旨に鑑みた時、このような結論は法の趣旨に合致すると言えるのであろうか。

#### (エ) 公平性の意味

理由説明書にも示されているとおり、処分庁は「基準を開示すると不公平になる」とする。しかしながら、この場合の「不公平」とは、一体誰にとって、何が不公平になることを意味するのか。

公平性を持ち出す点において、処分庁は、今回の事業者選定を一種の競争試験類似に捉えているものと思われる。しかしながら、地域密着型サービスにおいては、事業者が高水準の施設を建設することは利用者の自立生活の向上につながるため、むしろ全事業者が100点に近い水準でしのぎを削ることが求められているはずである。

従って、高得点者の選抜という目的達成のため、受験者全員が高得点を取ることは忌避しなければならない競争試験と、理想の施設を目指して、全ての申込み事業者が100点を争うべき事業者選定とは、その根本において全く性質が異なっていると言うべきである。

事業者の選定を競争試験のように捉える時点で、利用者の立場に立った判断が欠落しているのではないかと思わざるを得ないが、介護福祉を実現する現場において、利用者を置き去りにした公平論に妥当性が認められるとは解しがたい。

また、基準の公開によって不公平が生じるというならば、あらかじめ詳細な基準を開示して、すべての事業者に対してより優れた施設の建設を促すべきことを考えるべきではないだろうか。

#### (オ) 基準の公開と介護保険制度

処分庁は、選定結果において「60を超える評価項目」について触れた理由について、「評価の視点の多様性を示したに過ぎず、その公開を予定したものではない」としている。

しかしながら、利用者のニーズを満たすか否かという観点から検討し

たとき、「多様な観点から評価している」を示すだけでは、地域で求められている内容は何一つ知ることができない。「多様な観点」の具体的な中身を示すことこそ、地域に根ざした介護制度の発展には不可欠のものといえるはずである。

「中身は公表できないが、評価の多様性は維持している」という主張を掲げたとして、地域密着型サービスの制度目的に鑑みたとき、その主張は制度の目的に沿うものと言えるのだろうか。

#### (カ) 他自治体・厚生労働省の運用との比較

異議申立書でも述べたとおり、他自治体では詳細に基準を公開している施設もある。

広島市などにおいて、詳細な基準を事前に公表している趣旨は、上記で述べたような利用者充足の観点から、より優れた施設の建設を求めているからであると考えられる。

さらに、厚生労働省の基準により、地域密着型サービスのうち、グループホーム等には自己評価及び外部評価の制度が義務づけられ、その評価結果についても外部への公表が予定されている。

このような公開制度が実現した理由は、厚生労働省においてこれまで述べた介護保険法、及び地域密着型サービスの趣旨を敷衍し、利用者の観点から充実した施設の設置を求めているからであると思われる。

他自治体、及び厚生労働省が、介護事業に関する積極的な情報公開の道を探ろうとしている情勢において、処分庁の採る「基準を公開すると不公平が生じる」という論理には説得性を見いだすことができない。

処分庁が「他自治体と異なる」との立場を取るのであれば、なぜに他の自治体と異なる結論を採る必要があるのか（何故審査基準を公開しないのか）、その結論が介護保険法の趣旨に反しないと言えるのか、明確な理由付けが必要であろう。

#### (キ) 申立人が情報公開を求めた理由

今回、申立人は、行政が求める地域の需要が何かを知り、利用者の必要としている施設の建設を目指したつもりであった。しかしながら、結果的には地域の需要に満たないとの判断を受けたため、改めて自身に足

りない箇所、改善すべき箇所を知るために、審査基準の公開を求めたのである。

それは、一事業者の事業運営という観点のみで動いたのではなく、地域の求める需要を知り得ないことは、利用者にとっても不幸な事態であると考えたからであり、今後の鹿屋市における充実した介護サービスの実現を目指したためである。

#### ウ 結論

以上のとおり、介護保険法の根幹をなす「利用者の観点に立った十全な介護制度の実現」という点からは、本件公文書を開示されることが積極的に要請されると言え、他自治体の運用等に鑑みても、公開によって「適正な遂行に支障をおよぼすおそれ」が生じるとは言えない。

従って、本件公文書が5号情報に該当するという理由には根拠が認められないというべきである。

### 3 異議申立てに対する実施機関の説明要旨

実施機関から提出された一部開示理由説明書及び補充説明書による説明の要旨は次のとおりである。

- (1) 本市は、地域密着型サービスの募集を、公募により行い、その提出書類の中に「事業者の事業実施にあたっての考え方等」の記載を求め、それを基に、地域密着型サービス運営協議会委員の意見をいただき、その考え方等を評価し、事業者を選定している。

今回、不開示とした本件公文書の「採点基準」と「採点基準ごとの得点」については、選定にあたっての内部資料であり、評価の優劣を判断するための公正・公平な基準としての担保である。

平成19年度も同様な方針で公募による選定を考えていることから、今回の一部不開示部分が公開となると、担保となる判断基準を全て明かすことになる。

このことは、本市が考える質の高いサービスを提供する事業者の選定に係る評価事務に著しく影響を及ぼし、公正・公平かつ円滑な選定事務を困難にするおそれがあると考えられる。

(2) 一部開示決定通知で「60 を超える評価項目 (73 採点基準)」を示した理由は、あらゆる視点で採点基準を設定したことを表したものであり、「60 を超える評価項目 (73 採点基準)」の公開を予定したのではない。

(3) 事業者選定の方法及び公開は、本市独自の方法によって行われるものであり、他の市町村とは異なる場合もあり得る。

以上の理由により不開示の部分は、条例第7条第5号の「実施機関又は国等の機関が行う監査、検査、取締り、争訟、交渉、契約、試験、調査、研究、人事管理その他実施機関の事務事業に関する情報であって、開示することにより、当該事務事業の性質上、その適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」に該当すると判断するため一部開示とした。

#### 4 審査会の判断

##### (1) 審査の経過

審査会は、本件異議申立てについて、以下のような審査を行った。

年 月 日	審査の経過
平成 19 年 6 月 15 日	諮問を受けた。
7 月 11 日	諮問の審議を行った。 (実施機関から本件処分の理由等を聴取)
9 月 3 日	諮問の審議を行った。 (異議申立人から意見を聴取)
10 月 3 日	諮問の審議を行った。 (実施機関から本件処分の理由等を聴取)
11 月 14 日	諮問の審議を行った。

##### (2) 審査の判断

審査会は、本件公文書について審査した結果、以下のとおり判断する。

## ア 本件公文書の性格及び内容

本件公文書は、平成 18 年度鹿屋市地域密着型サービス事業候補者の選定の際に作成された鹿屋市地域密着型サービス事業者審査基準表であり、本件公文書には、応募サービス名、応募法人番号、応募法人名、評価項目、評価ポイント、採点基準、関係書類、評価番号、得点が記載されている。

## イ 条例第 7 条第 5 号の該当性

条例第 7 条第 5 号は、「実施機関又は国等の機関が行う監査、検査、取締り、訴訟、交渉、契約、試験、調査、研究、人事管理その他実施機関の事務事業に関する情報であつて、開示することにより、当該事務事業の性質上、そ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、これを開示しないことができる」と規定している。

この号は、市又は国等の機関が行う事務又は事業は、公共の利益のために行われるものであり、公にすることによりその適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある情報については、不開示とする合理的な理由があるためである。

本件公文書は、実施機関が行う鹿屋市地域密着型サービス事業候補者の選定に係る事務において使用するため、実施機関が自ら作成した文書であることから、同号前段に該当することは明らかである。

同項後段の要件の「開示することにより、その適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」とは、開示することにより、当該事務事業の実施の目的を失わせ、又は当該事務事業の公正かつ円滑な実施を著しく困難にするおそれのある情報を指すものと解される。

そこで、本件公文書のうち、不開示とした採点基準、評価番号及び採点基準ごとの得点が、同項後段に該当するかどうかについて検討する。

採点基準、評価番号及び採点基準ごとの得点を開示すると、事業者の選定に係る基準のすべてを公開することになる。これにより、各事業者の獲得点数が均一化され、採点の差別化を図るために、恣意的な採点が行われる可能性も否定できないことから、公正な選定の実施を著しく困難にするものと認められる。

また、実施機関は、開示請求が行われた時点で、次年度の選考においても、

同様の採点基準での選定を予定していた。したがって、不開示とした採点基準、評価番号及び採点基準ごとの得点を開示すると、次年度の選考において、これらの採点基準等を知り得た特定の応募事業者が高得点を獲得することが想定され、このことは公平に行うべき地域密着型サービス事業候補者の選定に影響を及ぼすものであると考えられる。

以上の理由により、採点基準、評価番号及び採点基準ごとの得点は、開示することにより、当該事務事業の公正かつ円滑な実施を著しく困難にするおそれのある情報であると認められ、本号後段に該当すると判断する。

よって、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

## 5 付帯意見

当審査会は、本件の審査を通じ、選定における情報公開のあり方について議論したので、それを踏まえ、次のとおり意見を付する。

平成18年度地域密着型サービス事業候補者の選定においては、評価項目が事前に公表されていなかったが、実施機関がこのような選定事務を行うとき、選定における評価項目は、地域に根ざした質の高いサービスを実施するために、事前に公表し、応募者に知らせるべきである。

また、本件においては、不開示にした採点基準と開示した評価項目がほぼ一体化されていたが、本来採点基準は、選定にあたっての内部資料であり、評価項目と明確に切り分けて、評価の優劣を判断するための公正・公平な基準としておく必要がある。

加えて、条例の目的は、市政運営の公開性の向上を図るとともに、本市の諸活動を市民に説明する責務を全うすることであり、このような選定を行う際においては、実施機関は積極的に情報提供をし、市民の市政への理解を深めることが肝要である。

したがって、今後、実施機関において選定に係る事務事業を実施するときは、事前に評価項目を公開するなど、条例第21条の規定に基づき、情報公開を念頭に置いた選定事務が行われるよう要望する。