

諮問実施機関：滋賀県知事（健康福祉部健康福祉政策課）

諮問日：平成23年12月16日（諮問第62号）

答申日：平成24年7月4日（答申第55号）

内容：「社会福祉法人 〇〇の平成23年度指導監査関係書類一式」の公文書一部公開決定に対する異議申立て

## 答 申

### 第1 審査会の結論

滋賀県知事（以下「実施機関」という。）は、「社会福祉法人 〇〇の平成23年度指導監査関係書類一式」につき、その一部を非公開とした決定について、非公開とした部分のうち、異議申立人が公開を求めている部分をすべて公開すべきである。

### 第2 異議申立てに至る経過

#### 1 公文書公開請求

平成23年9月13日、異議申立人は、滋賀県情報公開条例（平成12年滋賀県条例第113号。以下「条例」という。）第5条第1項の規定に基づき、実施機関に対して次のとおり公文書公開請求（以下「本件公開請求」という。）を行った。

（請求する公文書の名称または内容）

社会福祉法人 〇〇の平成23年度指導監査関係書類一式（平成22年度決算書類のうち、財産目録、貸借対照表、事業活動収支計算書除く。）

#### 2 実施機関の決定

同年9月26日、実施機関は、本件対象公文書を特定し、条例第10条第1項の規定に基づき、本件公開請求に対して公文書一部公開決定（以下「本件処分」という。）を行った。

#### 3 異議申立て

同年11月18日、異議申立人は、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第5条の規定に基づき、本件処分のうち「社会福祉法人等指導監査チェックリスト（法人運営）」の「監査項目「9．資産管理」」、「社会福祉法人等指導監査チェックリスト（施設管理運営）」の「監査項目「1．施設設備」」および「会計指導監査用チェックリスト（共通）」の「18」から「21」に係る処分を不服として、実施機関に対して異議申立て（以下「本件異議申立て」という。）を行った。

### 第3 異議申立人の主張要旨

異議申立人が、異議申立書、意見書および意見陳述で述べている内容は、次のように要約される。

#### 1 異議申立ての趣旨

本件処分のうち、「社会福祉法人等指導監査チェックリスト(法人運営)」の「監査項目「9.資産管理」」、「社会福祉法人等指導監査チェックリスト(施設管理運営)」の「監査項目「1.施設設備」」および「会計指導監査用チェックリスト(共通)」の「18」から「21」について、非公開処分を取り消し、公開することを求める。

#### 2 異議申立ての理由

「確認事項等」、「根拠」、「モデル規程」が、監査において共通の内容を定めた一般的なものであれば、これは非公開にする必要は全くない。なぜなら、そもそも監督官庁が監査対象法人にいかなる事項について監査するのか、その根拠は何であるかということを知らせておくことは、監査における便宜になるうえ、一度監査を受けた法人であれば、上記事項は判ることであるからである。

しかし、「確認事項等」、「根拠」が、監査対象毎に、かつ監査の都度、異なる内容である場合には、事前に公開することは当該監査対象の隠蔽工作を容易にするから問題である。しかし、監査後において、これを公開することは、監査事案毎に特殊性のある監査事項であることから、他の法人がそれを参考に事前準備、隠蔽を行うということにはなりようがない。

実施機関は、これらを公にすると「違法もしくは不当な行為の発見を困難にするおそれがある」ということを言っているが、過去にこういう事例があったのか。少なくとも「おそれ」という部分だけをもって、条例第6条第6号に該当するということではできないと思う。

また、実施機関は、「監査結果」、「指摘事項」、「指摘区分」、「適否」については、これを公開すると、法人の公正な事業運営が損なわれると述べている。しかし、何故、これらの情報を公開すると、法人の公正な事業運営が損なわれるのかが全く理解できない。例えば、監査結果の欄に「財務状況が悪化している」とか「資産の流用がある」などの記載があると、これを公開すると法人の公正な事業運営が損なわれるのであろうか。確かに、このような場合には、利用者はそのような不健全な社会福祉法人の利用を差し控えようという判断をするであろう。それによって、利用者が減少し、当該法人にとっては運営上マイナスであることはあろう。しかし、当該法人の運営上の不健全性により、事業運営に支障が生じるのは当然のことであり、法人として甘受すべき不利益であり、非公開の理由として考慮すべきではない。

### 第4 実施機関の説明要旨

実施機関が、諮問書、理由説明書および口頭説明で述べている内容は、次のように要約

される。

### 1 実施機関の決定について

実施機関の決定は妥当である。

### 2 指導監査について

社会福祉法人および社会福祉施設に対しては、社会福祉法第 56 条および同法第 70 条または老人福祉法第 18 条等の規定により、所管庁である県知事が、定期的に社会福祉法人の業務および財産の状況等について指導監査を実施している。

指導監査の実施にあたっては、毎年度当初、「社会福祉法人等指導監査基本方針」を策定し、指導監査を行う項目、内容を「社会福祉法人指導監査事項」等としてまとめ、所管するすべての社会福祉法人に送付するとともに、施設長を集めた会議において説明を行っている。

また、指導監査を円滑かつ効率的に実施するため、対象となる社会福祉法人および社会福祉施設から、事前に「社会福祉法人指導監査調書」、「社会福祉施設指導監査調書」、「決算関係書類」の提出を求めている。

さらに、適切な指導監査を行うため、「法人運営」、「会計」、「施設管理運営」、「入所者処遇」、「給食」の各チェックリストを作成、使用し、指摘事項の詳細や確認した内容を指導監査時に記録しており、指導監査終了後には、その結果を取りまとめ復命し、決裁後、社会福祉法人理事長等あてに「社会福祉法人指導監査指摘事項等」として通知している。

### 3 非公開理由について

非公開としたチェックリストの部分のうち、「確認事項等」、「根拠」、「モデル規程」欄については、指導監査の実施における確認方法を具体的に記載しているものである。これを公にした場合、指導監査を受ける法人が、県の具体的な確認方法を事前に知ることができるようになり、不正手口の巧妙化を図るなどにより、県による指導監査の事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ、または違法もしくは不当な行為の発見を困難にするおそれがあると考えられる。このため、条例第 6 条第 6 号に該当することから非公開とした。

「確認事項等」というのは、県の具体的な確認方法、いわゆる「手の内」を記載した部分であり、これを公開すると事前に不適正な箇所の隠蔽等が容易になることや、記載された項目以外のところで手を抜くというようなことも考えられることから、公開すべきではないと考えている。

その他の非公開部分である「監査結果」、「指摘事項等」、「指摘区分」、「適否」欄等については、指導監査担当者のチェック内容、聞き取り事項、メモ書き等が記載されている。これらは、法人の内部管理に関する情報であり、公にした場合、法人の公正な事業運営が損なわれると認められるため、条例第 6 条第 2 号に該当するとともに、今後、監査に対する法人の協力が得られなくなるおそれがあり、指導監査の事務に関し、正確な事実の把握

を困難にするおそれがあることから、条例第6条第6号に該当する。これらの理由から非公開とした。

「監査結果」や「適否」の欄を公開してしまうと、例えば、この法人はこの項目が「 」になっているので適正に運営できていないのではないかというように、情報が一人歩きしてしまい、法人の公正な事業運営が損なわれるおそれがある。

また、「指摘事項等」欄などに記載しているメモ書きは、当該年度の監査対象ではない情報についても記載しており、次年度以降の監査の情報を公開することになれば、法人の信頼が得られなくなることが考えられる。

## 第5 審査会の判断理由

### 1 基本的な考え方について

条例の基本理念は、前文、第1条および第3条に規定されているように、県の保有する情報は県民の共有財産であり、したがって、公開が原則であって、県は県政の諸活動を県民に説明する責務を負うものであり、県民の公文書の公開を請求する権利を明らかにすることにより、県民の県政への理解、参画を一層促進し、県民と県との協働による県政の進展に寄与しようとするものである。

しかし、県の保有する情報の中には、公開することにより、個人や法人等の正当な権利、利益を侵害するものや、行政の適正な執行を妨げ、あるいは適正な意思形成に支障を生じさせ、ひいては県民全体の利益を損なうこととなるものもある。このため、条例では、県の保有する情報は公開を原則としつつ、例外的に公開しないこととする事項を第6条において個別具体的に定めている。

実施機関は、請求された情報が条例第6条の規定に該当する場合を除いて、その情報を公開しなければならないものであり、同条に該当するか否かについては、条例の基本理念から厳正に判断されるべきものである。

当審査会は、以上のことを踏まえたうえで以下のとおり判断する。

### 2 本件対象公文書について

本件公開請求に対して、実施機関が条例第6条第1号、第2号および第6号に該当することを理由として、一部公開決定を行った本件対象公文書は、次のとおりである。

- ・ 回議書（平成23年度社会福祉法人等指導監査にかかる監査結果および改善指示事項について）
- ・ 平成23年度社会福祉法人等指導監査の結果について（通知案）
- ・ 平成23年度社会福祉法人等指導監査 指摘事項等
- ・ 平成23年度社会福祉施設等指導監査 指摘等事項（案）
- ・ 社会福祉法人等指導監査調書（表紙）
- ・ 社会福祉法人等指導監査チェックリスト（法人運営）
- ・ 社会福祉法人等指導監査チェックリスト（施設管理運営）

- ・社会福祉法人等指導監査チェックリスト（給食の状況）
- ・社会福祉法人等指導監査チェックリスト（入所者処遇状況）
- ・会計指導監査用チェックリスト（共通）
- ・会計指導監査用チェックリスト（介護サービス事業・ケアハウス）
- ・平成 23 年度社会福祉法人等指導監査調書および添付資料
- ・平成 23 年度社会福祉施設指導監査調書（特別養護老人ホーム）および添付資料
- ・履歴事項全部証明書

### 3 非公開情報該当性について

#### (1) 審査事項について

異議申立人は、本件異議申立てにおいて、本件処分で非公開とされた部分のうち、以下の ~ の公開を求めており、本件異議申立ての対象公文書および非公開部分等は、別表のとおりである。

そこで、当審査会においては、当該情報について、実施機関が非公開の理由とする条例第 6 条各号の該当性について検討することとする。

社会福祉法人等指導監査チェックリスト（法人運営）の「監査項目「9．資産管理」」に記載されている「監査結果」欄および「確認事項等」欄の情報

社会福祉法人等指導監査チェックリスト（施設管理運営）の「監査項目「1．施設設備」」に記載されている「監査結果」欄、「確認事項等」欄、「指摘（指示）事項／メモ」欄および「指摘区分」欄の情報

会計指導監査用チェックリスト（共通）の「18」から「21」に記載されている「適否」欄、「根拠」欄、「モデル規程」欄、「指摘事項等」欄および「指摘区分」欄の情報

#### (2) 非公開部分（別表「非公開理由」欄の 2 号に ~ のあるもの）の条例第 6 条第 2 号ア該当性について

条例第 6 条第 2 号アは、法人等に関する情報または事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、公にすることにより、当該法人等または当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるものを非公開情報とするものである。

ア および ~ の「監査結果」欄ならびに ~ の「適否」欄について

「監査結果」欄および「適否」欄は、各項目について監査を行った結果について、「○」、「△」、「×」等を職員が適宜記入を行う欄となっており、本件対象公文書の非公開部分においても、職員が手書きで記入を行っていることが認められる。

実施機関は、これらの情報が公になると、「例えば、この法人はこの項目が「△」になっているので適正に運営できていないのではないかというように、情報が一人歩きしてしまい、法人の公正な事業運営が損なわれるおそれがある」と主張する。

しかしながら、本件対象公文書を見分したところ、異議申立人が公開を求めている部分においては、「○」、「×」の記入がなされた箇所は見当たらず、実施機関の主張

の適否を判断するまでもなく、これらの情報を公開しても、何ら法人の正当な利益を害するおそれがないことは明らかである。

したがって、およびの「監査結果」欄ならびにの「適否」欄の情報は、条例第6条第2号アに該当するものとは認められない。

イの「指摘（指示）事項／メモ」欄および「指摘区分」欄ならびにの「指摘事項等」欄および「指摘区分」欄について

「指摘（指示）事項／メモ」欄、「指摘事項等」欄および「指摘区分」欄には、監査時に聞き取りを行った内容等についてのメモが手書きで記入されている。

実施機関は、これらの欄に記載された情報は、「法人の内部管理に関する情報であり、公にした場合、法人の公正な事業運営が損なわれると認められるため、条例第6条第2号に該当する」と主張する。

しかし、本件対象公文書を見分、検討したところ、当該メモの内容は、すでに公開されている「平成23年度社会福祉法人等指導監査指摘事項等」に記載されているものと同一の情報、または、地方公共団体からの補助金額等、本件聞き取りによらずとも別途公開される情報であり、これを公にしても何ら法人の正当な利益を害するものではないと考えられる。

したがって、の「指摘（指示）事項／メモ」欄および「指摘区分」欄ならびにの「指摘事項等」欄および「指摘区分」欄の情報は、条例第6条第2号アに該当するものとは認められない。

(3) 非公開部分（別表「非公開理由」欄の6号にのあるもの）の条例第6条第6号該当性について

条例第6条第6号は、県の機関等が行う事務または事業に関する情報であって、公にすることにより、当該事務または事業の性質上、当該事務または事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものを非公開情報とするものである。

そして、ここでいう「支障」については、その程度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」については、その程度は抽象的な可能性では足りず、法的保護に値する蓋然性が要求されると解される。

アの「監査結果」欄、の「監査結果」欄、「指摘（指示）事項／メモ」欄および「指摘区分」欄ならびにの「適否」欄、「指摘事項等」欄および「指摘区分」欄について

実施機関は、これらの欄の情報を公にすると、「今後、監査に対する法人の協力が得られなくなるおそれがあり、指導監査の事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれがある」とし、また、「当該年度の監査対象ではない情報についても記載しており、次年度以降の監査の情報を公開することになれば、法人の信頼が得られなくなることが考えられる」と主張する。

まず、「監査結果」欄、「適否」欄の情報は、(1)で述べたとおり、公にしても何ら法人の正当な利益を害するものではなく、また、の「指摘（指示）事項／メモ」

欄および「指摘区分」欄に記載された手書きメモの情報は、「平成 23 年度社会福祉法人等指導監査指摘事項等」により、すでに公開されている情報であることから、これらの欄の情報を公開することで法人の協力が得られなくなるという主張は当たらない。

次に、 の「指摘事項等」欄および「指摘区分」欄に記載された情報は、地方公共団体からの補助金等に関する手書きメモの情報である。実施機関は、これを当該年度の監査対象ではない情報であると主張するが、当該情報を公にすれば「法人の協力が得られなくなる」というおそれの程度は抽象的な可能性に過ぎないものである。

したがって、 の「監査結果」欄、 の「監査結果」欄、「指摘（指示）事項／メモ」欄および「指摘区分」欄ならびに の「適否」欄、「指摘事項等」欄および「指摘区分」欄の情報は、条例第 6 条第 6 号に該当するものとは認められない。

イ および の「確認事項等」欄ならびに の「根拠」欄および「モデル規程」欄について

「確認事項等」欄には、各監査内容について、県担当者の具体的な確認方法や確認すべき書類、根拠法令等に関する情報があらかじめ印刷されている。

また、「根拠」欄には、各監査内容について根拠となる国からの通知文の文書番号等が、「モデル規程」欄には、各監査内容に係る「社会福祉法人モデル経理規程」の条番号があらかじめ印刷されているものである。

実施機関は、これらの欄の情報を公にすると、「指導監査を受ける法人が、県の具体的な確認方法を事前に知ることができるようになり、不正手口の巧妙化を図るなどにより、県による指導監査の事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ、または違法もしくは不当な行為の発見を困難にするおそれがある」と主張する。

しかし、本件対象公文書を見分、検討したところ、「確認事項等」欄に記載されている確認方法や確認書類等に関する情報は、監査を受ける法人であれば「社会福祉法人等指導監査基本方針」等から、当然に予想することが可能な程度の内容であり、実施機関が主張するようないわゆる「手の内」とは言えず、公にすることで指導監査事務の遂行に支障を及ぼすものとは認められない。

また、実施機関の説明によると、チェックリストの内容については、前年度における指導監査の問題点等を勘案し、毎年度見直しを行っているとのことであり、すでに実施された指導監査に係る情報を公にしても、支障はないものと考えられる。

次に、「確認事項等」欄、「根拠」欄および「モデル規程」欄に記載されている根拠法令の条番号等については、そもそも各チェックリスト末尾の根拠法令名等を列記した表が公開されており、改めて各項目に対応する条番号等を公にしたとしても、何ら指導監査の遂行に支障を及ぼすものではない。むしろ、監査を行う内容毎にその根拠等を公にすることは、法人の指導監査に対する知識や理解を深めることに繋がり、指導監査の円滑な実施に資するものと考えられる。

したがって、 および の「確認事項等」欄ならびに の「根拠」欄および「モデ

ル規程」欄の情報は、条例第6条第6号に該当するものとは認められない。

#### 4 付言（理由付記について）

異議申立人は、理由付記について何ら異議も意見も述べていないが、本件処分における公文書一部公開決定通知書では、チェックリストの非公開理由として条例第6条第2号は記載されておらず、実施機関は当該理由を理由説明書において初めて主張している。

理由付記の制度は、条例第10条第3項により、非公開理由の有無について実施機関の判断の慎重と公正妥当を担保してその恣意的な判断を抑制するとともに、処分の理由を公開請求者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与える趣旨から設けられているものである。

実施機関においては、今後、理由付記制度の趣旨を踏まえ、公文書一部公開決定または公文書非公開決定を行うに際しては、根拠条文を適正に付記することを徹底されたい。

#### 5 結論

以上のことから、本件対象公文書において、異議申立人が公開を求めている非公開情報については、条例第6条第2号および第6号のいずれにも該当せず、すべて公開すべきである。

よって、「第1 審査会の結論」のとおり判断するものである。

#### 第6 審査会の経過

当審査会は、本件異議申立てについて、次のとおり調査審議を行った。

年 月 日	審 査 の 内 容
平成23年12月16日	・実施機関から諮問を受けた。
平成24年1月13日	・実施機関から理由説明書の提出を受けた。
平成24年2月1日	・異議申立人から理由説明書に対する意見書の提出を受けた。
平成24年2月6日 (第200回審査会)	・審査会事務局から事案の説明を受けた。 ・事案の審議を行った。
平成24年3月9日 (第201回審査会)	・異議申立人から意見を聴取した。 ・事案の審議を行った。
平成24年3月21日 (第202回審査会)	・実施機関から公文書一部公開決定について口頭説明を受けた。 ・事案の審議を行った。
平成24年5月24日 (第203回審査会)	・事案の審議を行った。 ・答申案の審議を行った。
平成24年6月21日 (第204回審査会)	・答申案の審議を行った。



別表 本件異議申立ての対象公文書および非公開部分等

	対象公文書名	対象部分(行)	頁	非公開部分	非公開理由	
					2号	6号
	社会福祉法人等指導監査チェックリスト(法人運営)	9.資産管理	14	「監査結果」欄		
				「確認事項等」欄		
	社会福祉法人等指導監査チェックリスト(施設管理運営)	1.施設設備	16	「監査結果」欄		
				「確認事項等」欄		
				「指摘(指示)事項/メモ」欄		
				「指摘区分」欄		
	会計指導監査用チェックリスト(共通)	18~21	24,25	「適否」欄		
				「根拠」欄		
				「モデル規程」欄		
				「指摘事項等」欄		
				「指摘区分」欄		

\*非公開理由欄：2号=条例第6条第2号該当、6号=条例第6条6号該当

注：頁は、審議用に提出された本件対象公文書の通し頁である。