

答申第191号
平成30年4月27日

神戸市長
久元喜造様

神戸市情報公開審査会
会長 窪田 充見

神戸市情報公開条例第19条の規定に基づく諮問について
(答 申)

平成29年8月2日神行総総第713号により諮問のありました下記の件について、別紙のとおり答申します。

記

「医薬品医療機器等法行政処分基準」の非公開決定に対する審査請求についての諮問

1 審査会の結論

処分庁が「医薬品、医療機器等の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律第 75 条第 1 項の規定による神戸市行政処分基準」を非公開とした決定は妥当ではなく、公開すべきである。

2 審査請求の趣旨

(1) 審査請求人（以下「請求人」という。）は、神戸市情報公開条例（以下「条例」という。）に基づき、「医薬品、医療機器等の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律（以下「医薬品医療機器等法」という。）第 75 条に基づく処分をする際の神戸市長が定める処分基準」の公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

(2) 市長（以下「処分庁」という。）は、本件請求に対して、「医薬品医療機器等法第 75 条第 1 項の規定による神戸市行政処分基準（以下「処分基準」という。）」を特定のう え、条例第 10 条第 5 号アの非公開事由に該当するとして非公開決定（以下「本件決定」という。）を行った。

(3) これに対し、請求人は、非公開とされた本件決定の取消しを求めて、審査請求を行った。

3 請求人の主張

請求人の主張を、平成 29 年 3 月 27 日受付の審査請求書、平成 29 年 5 月 8 日受付の反論書、平成 29 年 10 月 23 日の口頭意見陳述から要約すれば、概ね以下のとおりである。

(1) 行政手続法第 1 条において、「この法律は、処分、行政指導及び届出に関する手続並びに命令等を定める手続に関し、共通する事項を定めることによって、行政運営における公正の確保と透明性の向上を図り、もって国民の権利利益の保護に資することを目的にする。」と規定している。この趣旨から考えると、行政手続法第 12 条に規定される不利益処分の基準について、国民に対して不利益処分の基準を明確にし、不利益処分を受ける場合にどのような処分が下されるかの範囲を想定できるようにしたものと考えられる。とすれば、不利益処分の処分基準は、原則として公にされていることが求められている。

行政手続法第 5 条に定める申請に対する処分についての審査基準と異なり、行政手続法第 12 条の処分基準を公にすることが努力義務とされているのは、基準を明確にすることが困難である場合が多く、また公にすることにより違反行為を助長する可能性があるため、案件により公開することを慎重に検討する機会を与えるためであると考えられる。しかし、これを理由として処分基準を画一的に公にしないことは、法が定める趣旨を没却することになり、不利益処分を受けた者が、自分が受けた処分

が適切かどうかを判断する機会を失ってしまい、国民の権利利益を侵害する可能性がある。神戸市長が提出した平成6年9月13日付総管第211号の総務事務次官通知（以下「通知」という。）で指摘した事項についても、審査基準の場合と異なる適切な対応を要請したものであると解され、処分基準を公にしないよう要請したものではない。

よって、不利益処分の基準は原則として公とされることが求められているといえ、処分庁が脱法的な行為を助長することのみを理由に、処分基準を全面非公開とすることは、極めて不当である。

- (2) 貨物自動車運送事業者に対する不利益処分については、国土交通省が処分基準を発表しており、違反した業者に対する処分は、これに基づいて処分を行っている。どのような違反行為をすればどのような処分がされるのか明確になるし、このような基準があることにより、逆に運送事業者に対する啓発活動にもなり得ると考えられる。神戸市長が述べるように不利益処分の処分基準が公になることが、必ずしも脱法的行為を助長するとは限らないのである。

また、逆に処分基準を公開しないことによる弊害事例も考えられる。例えば、本来であれば営業許可が取消処分を受けるような事例であるにもかかわらず、不利益処分を受ける者が第三者へ働きかけることにより行政庁に圧力をかけ、不当に軽い処分にするよう求めることも考えられる。第三者の働きかけにより、同じ違反であっても結論が異なるようなことは平等原則に違反するし、また処分基準が明らかでなければ当該処分が適正であったかどうか第三者により検証する機会も失ってしまう。このような行為が行われないようにするためにも、不利益処分の処分基準を明確にしなければならないのである。

- (3) 神戸市長は、本件処分の非開示の根拠として東京地裁平成14年12月25日行政文書不開示決定に対する異議申し立て棄却処分取消請求事件（以下「東京地裁取消請求事件」という。）に関する判決文により、帰化事件処理要領が非開示になった事件を挙げている。

以前、法務大臣に対して帰化事件処理要領を開示請求したことがあるが、全面非開示とはならず、一部非開示であった。どのようないきさつがあるのかは不明であるが、法務大臣が帰化手続に関して開示できるものについては、開示するように方針が変わったものと考えられる。

とすれば、帰化案件のような国の裁量が高い案件においても、情報公開が進んでいると考えられ、行政手続法が適用される許認可の取消し等の処分においても、不利益処分を受ける者の利益を考え、原則として公にすべきであると考えられる。

以上の理由により、神戸市長が行った公文書非公開決定処分は不当といわざるを得ず、対象となる文書の全面開示を求める。

4 処分庁の主張

処分庁の主張を、平成29年4月13日及び平成29年5月31日付の弁明書、平成29年

9月22日の事情聴取から要約すれば、概ね以下のとおりである。

(1) 条例第10条第5号アに該当すること

ア 本件請求文書は、行政手続法第12条に規定されている不利益処分に係る処分基準であり、同条第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、公開の努力義務が規定されている。これは脱法的な行為を助長するおそれがあることから設けられている規定であり、その旨が通知にて示されている。

イ 本件決定の理由に挙げている条例第10条第5号アの規定では、「監査、検査、取締り又は試験に係る事務に関し、正確な事実の把握を著しく困難にし、又は違法若しくは不当な行為を著しく容易にし、若しくはその発見を著しく困難にするもの」として、公にすることにより、事務の適正な遂行に著しい支障を生じると認められるものである。本件請求文書は、医薬品医療機器等法における薬局、医薬品店舗販売業等及び高度管理医療機器等販売業等の許可において、その開設者が同法に違反する行為があったとき、その許可を取り消し、又は期間を定めてその業務の全部若しくは一部の停止を命ずることができるために定められた処分基準であり、本件対象文書を公開することで、どのような違反行為がどの程度の処分を受けるか事業者に推知され、受忍し得る程度の処分に相当する違反行為、及び処分を回避するために関係する資料等を隠蔽・改ざん等を助長しかねないため、正確な事実の把握を著しく困難にするおそれがある。

ウ 本件対象文書は、平成25年度より兵庫県から事務移譲された際に、兵庫県より提供された処分基準を基に作成されたものであり、兵庫県は非公開として取り扱っている。本件対象文書を公開することで、兵庫県が非公開としている文書の内容を一部公開することにもなるため、不正・違反行為の助長等が他自治体へと波及し、与える社会的影響が大きい。

エ 類似事例においても、非開示決定されており、開示することで正確な事実の把握を困難にすること及び不正・違法行為の助長に繋がること等がその理由として言及されている。「特定商品等の預託等取引契約に関する法律に基づく不利益処分等の判断基準」の開示請求に対して、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「情報公開法」という。）第5条第6号の柱書き及びイに該当することを以って非開示とした処分に対する審査請求事案において、国の情報公開・個人情報保護審査会の答申書には、「処分基準が公表されれば、いかなる行為を行ったら、どの程度の処分を受けるのか（中略）等を事業者に推知され、悪質事業者が不正手口を企図したり、行政庁が着目すると推測される資料等を隠蔽・改ざんされることを助長しかねない。」として非開示決定は妥当としている。

また、東京地裁取消請求事件では、不正な手段を用いて日本国籍を得ようとするものが、虚偽の供述をしたり、自己に不利益になる事実を隠蔽したりするなど、正確な事実認定の資料を収集することが困難になり、帰化許否の適切な判断に支障をきたす

ことから、非開示は妥当としている。

さらに、富山地裁平成15年（行ウ）第8号（消費税の還付に係る保留基準の開示請求に対して、情報公開法第5条第6号に該当することを理由とした非開示決定の取消訴訟）の判決では、還付保留基準が開示されれば、不正還付を受けようとする法人があった場合、還付保留基準に該当しないような還付申告書を作成することも可能となり、還付原因事実があるか否かという正確な事実の把握を困難とし、不正還付という行為を容易にし、その発見を困難にするおそれがあるといえるとして、非開示は妥当としている。これらより、本件決定は正当な判断であり、請求人が審査請求の理由に挙げている極めて不当な判断には該当しない。

5 審査会の判断

(1) 本件対象文書について

本件対象文書は、薬局開設者が医薬品医療機器等法に基づく市長等の処分違反した場合に、第75条第1項の規定による処分を定めた神戸市行政処分基準である。

(2) 本件争点について

処分庁は、本件処分基準を条例第10条第5号アに該当するとして、非公開決定を行った。これに対し、請求人は、本件処分基準を公開すべきとして争っている。したがって、争点は、本件処分基準の条例第10条第5号アの該当性である。

以下、検討する。

(3) 条例第10条第5号アの該当性について

審査会が見分したところ、本件処分基準は医薬品医療機器等法第75条に規定された許可の取消し及び業務停止を適用する場合に、違反点数化することによる具体的な処分基準であることが認められる。

本件処分基準は不利益処分であり、行政手続法第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。」とあるが、通知によれば、「処分基準の設定については、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処分の名あて人となるべき者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るので、努力義務としているが、基本的には、第5条第1項及び第2項に準じて、その運用を行うこと。」としている。

すなわち、基本的には審査基準を公にしなければならないとしており、また、「処分基準を公にしておくことについては、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としているものであるが、処分基準の設定も含めて、法の趣旨を十分に踏まえ、適切な対応に努めること。」としている。

処分庁によれば、薬局開設等の許可事務は平成25年4月に都道府県から政令指定都市に権限委譲され、神戸市管内では神戸市保健所が当該事務に当たっている。処分庁としては、本件処分基準が明らかになると、許可の取消し及び業務停止について、具

体的な違反点数や業務停止日数を推知されることになり、違反事業者は不利益処分を回避若しくは低減するために、虚偽の報告や事実の捏造等を行うことを助長し、保健所の検査において、事実を把握することが困難になる可能性があるため、本件処分基準を非公開決定したとしている。

審査会が調査したところ、薬局開設等の許可事務に係る不利益処分の基準は、都道府県、保健所を設置する市又は特別区（以下「都道府県等」という。）ごとに策定されている。しかし、その基準内容は、都道府県等で完全に一致はしないものの、業務停止日数の算定方法等において一定の共通性があることが認められる。また、当該不利益処分基準の公表の取り扱いでは、一部の都道府県等においてホームページで公表されている。そうすると、本件情報は、一部の公表されている都道府県等の基準から容易に推測できることから、実質的に秘密として保護に値するとまではいえないものと考えられる。

また、処分庁が危惧する虚偽の報告や事実の捏造等について、処方箋医薬品の販売を例にすれば、医薬品医療機器等法第 49 条第 2 項の規定に基づき、薬局開設者等は、「その薬局又は店舗に帳簿を備え、医師、歯科医師又は獣医師から処方箋の交付を受けた者に対して前項に規定する医薬品を販売し、又は授与したときは、(略) その医薬品の販売又は授与に関する事項を記載しなければならない。」としたうえで、帳簿に記載しない若しくは虚偽の記載をした場合等の同条違反は、許可の取消し等の対象となることに加えて、医薬品医療機器等法第 86 条において罰則規定も設けられており、同条違反に対して厳しい処分対象となることは明白である。

そうすると、処分庁が危惧する虚偽の報告や事実の捏造等についての助長のおそれは抽象的なものにとどまり、具体的な弊害が生じる蓋然性が相当程度あるとまでは認められない。

したがって、本件処分基準を公開することにより、事務事業の目的が著しく損なわれたり、適正・公正な遂行が著しく妨げられるとまでは認められず、条例第 10 条第 5 号アに該当しないことから、本件処分基準を公開すべきである。

(4) 結論

以上のことから、冒頭の審査会の結論のとおり判断する。

(参 考) 審査の経過

年 月 日	審査会	経 過
平成29年3月27日	—	* 審査請求人から審査請求書を受理
平成29年4月13日	—	* 処分庁から弁明書を受理
平成29年5月8日	—	* 審査請求人から反論書を受理
平成29年5月31日	—	* 処分庁から弁明書を受理
平成29年8月2日	—	* 諮問書を受理
平成29年9月22日	第306回審査会	* 処分庁の職員から非公開理由等を聴取 * 審議
平成29年10月23日	第307回審査会	* 審査請求人から意見陳述 * 審議
平成29年11月16日	第308回審査会	* 審議
平成29年12月21日	第309回審査会	* 審議
平成30年1月30日	第310回審査会	* 審議
平成30年2月26日	第311回審査会	* 審議
平成30年3月28日	第312回審査会	* 審議