

答 申 第 1 1 2 号
平成30年 5月29日
(諮問公第130号)

答 申

1 審査会の結論

鹿児島県知事（以下「実施機関」という。）が、本件審査請求の対象となった公文書について、一部開示とした決定については、現時点においては、不開示理由が存しないため、全部開示とすべきである。

2 審査請求の内容

(1) 審査請求の経緯

審査請求人は、鹿児島県情報公開条例（平成12年鹿児島県条例第113号。以下「条例」という。）第5条の規定に基づき、平成29年6月12日付けで、「現時点における平成30年度からの国民健康保険都道府県単位化移行に伴う『国保事業費納付金等算定標準システム』による県下市町村別の一人当たりの保険料（税）第2回試算額」の公文書開示請求を行った。

これに対し実施機関は、平成29年7月11日付け保福第1108号で、公文書一部開示決定（以下「本件処分」という。）を行った。

その後、本件処分を不服として、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定に基づき、平成29年7月31日付けで審査請求がなされたものである。

(2) 審査請求の趣旨

本件処分を取り消すとの裁決を求めるというものである。

(3) 審査請求の理由

審査請求人が審査請求書及び反論書において述べている審査請求の主たる理由は、要約すると次のとおりである。

ア 憲法第25条における社会保障制度の根幹の制度である国民健康保険制度は、条例第7条第5号並びに第6号における県の機関、国の機関、独立行政法人等、他の地方公共団体、地方独立行政法人又は公社のみが行う事務又は事業には該当しないため、全面開示すべきである。

イ 開示することにより率直な意見交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれることには該当せず、制度実施後における保険料（税）変更による県民の無用な混乱を回避でき、なおかつ国保運営事業の適正な遂行に支障は生じないことから、条例第7条第5号並びに同条第6号には該当しないものとする。

ウ 弁明書に、国保事業費納付金等の第2回試算結果（以下「第2回試算結果」という。）

は、「政策形成過程における未成熟な情報であり、公表することにより県民に様々な誤解や憶測を招き、混乱を生じさせる恐れがある」とあるが、平成29年度第1回鹿児島県国民健康保険運営協議会（以下「国保運営協議会」という。）において公表された国保事業費納付金等の第3回試算結果（以下「第3回試算結果」という。）の注意書きに、一定の前提の下で試算を行い、軽減措置や一般会計繰入等を反映していないため実際の保険税負担を示したものではないとしており、第2回試算結果と同様に未成熟な試算結果であると指摘せざるを得ない。なぜ、第2回試算結果だけは、県民の混乱を生じさせ、外部からの圧力・干渉等を招来し、国、県及び市町村間の率直な意見の交換を阻害し、意思決定に支障を及ぼすのか、理解に苦しむ。

エ 「外部からの圧力・干渉等」とあるが、県民の意見を阻害している感は否めない。「外部」とは、具体的にどこを指しているのか明確にされたい。

オ 国民健康保険都道府県単位化の目的である持続可能な国民健康保険制度を構築する上で、保険料（税）の見通しが明らかにされないままでは、県民の命と健康を守る「鹿児島県国保運営方針」策定を進める上で、被保険者の率直な声を方針に反映させることは不可能である。

カ 平成29年9月4日に開催された平成29年度第1回国保運営協議会において、第3回試算結果が公表されたが、第2回試算結果が不明なため政策の反映並びに保険税への影響など比較・検討ができない。

キ 弁明書において、試算結果を踏まえた具体的な議論を行うことが必要とし、第3回試算結果を公表したとあるが、第2回試算結果からどのような政策形成が行われ、各被保険者にどのような影響が及ぼされたのか、さらに、新たにどのような政策が必要なのかを検討する上で、第2回、第3回それぞれの試算結果を比較検討することは必要不可欠である。第3回試算結果のみをもって、具体的な議論を行うことは不可能である。

ク 本件の不開示部分は、国民健康保険法第1条に明記されているとおり、県民の受療権保障の根幹をなす国民健康保険制度における加入条件の最重要部分である。平成28年6月1日現在、12.7%の世帯が保険料（税）を滞納し、3,000を超える世帯に資格証明書が発行される現状において、保険料（税）負担が12.2%と県が重いと認めるように、制度実施後の保険料（税）への大きな不安が県民に広がっている。

ケ 国民健康保険は県民の受療権を保障する根幹の制度である。しかしながら、県下の現状は、構造的な問題として被保険者の年齢構成が高く医療費水準が高いものの、所得水準が低く、保険料（税）負担が過重になっている。そのため収納率が低くなるという悪循環を来し、平成27年度において、県内の国保加入世帯の12.7%が保険税を

滞納し、7.7%に短期被保険者証、1.2%に資格証明書が交付されるなど、すでに「払える保険税」の域を超えている状況にある。

コ 国民健康保険制度の大改革である都道府県単位化において、これらの諸課題を解消させ、日本の優れた国民皆保険制度を持続させるためにも、多くの県民が関心をもち、これを機にあるべき制度の姿を県民一体となり検討する必要がある。

サ マニフェストには、「上意下達の政策決定から、県民の声が生かされる、開かれた政策決定を目指します。」とあることを重ねて指摘する。

3 審査請求に対する実施機関の説明要旨

実施機関から提出された弁明書及び口頭による説明の要旨は、次のとおりである。

(1) 本件対象公文書

平成30年度からの国保新制度施行により、新たに国保事業費納付金及び標準保険料率の仕組みが導入されたが、それらの算定方法等について、国、県及び市町村の内部又は相互間で検討、協議を行うため、平成28年10月に国から都道府県に国保事業費納付金等算定標準システムが配布され、平成28年度に2回、平成29年度に1回、計3回の試算を実施し、結果を国へ報告するとともに、市町村へ説明した。

対象公文書は、平成29年1月に県で国保事業費納付金等算定標準システムを用いて実施した県下市町村別の一人当たり保険料（税）第2回試算額（ケース1～6）（以下「第2回試算額」という。）である。

試算結果の取扱いについては、市町村との協議を踏まえ、第1回、第2回はいずれも非公表とし、第3回は公表することとした。

(2) 一部開示決定の理由

ア 県の機関、国の機関及び他の地方公共団体の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ又は不当に県民の間に混乱を生じさせるおそれがあるため、不開示である。

イ 第2回試算結果は、一定の前提の下で納付金等の試算を行い、その結果を踏まえ、平成30年度からの新制度施行に向け、国、県及び市町村の内部又は相互間で、あるべき算定方法や激変緩和措置等に係る検討・協議をするために行ったものである。また、第2回試算は、平成30年度以降の公費拡充等は全く反映させないなど、様々な前提の下での試算であることに加え、各市町村の医療費水準や所得水準をどの程度反映させるか、激変緩和措置をどのように行うべきかなど、算定方法等に係る多くの検討事項が残っている状況での試算である。

これらのことから、第2回試算結果は、適切な算定方法等を国、県及び市町村間で協議するための検討材料のひとつであり、政策形成の過程における未成熟な情報であ

ると考えられる。

ウ そのような試算結果を公にした場合、そのまま平成30年度からの保険料の引上げ・引下げにつながると県民一般に受け取られ、県民の間に様々な誤解や憶測を招き、ひいては不当に県民の間に混乱を生じさせるおそれがある。

エ 第2回試算では、激変緩和措置や公費拡充を全く反映させていないので、急激に保険料が上昇する結果となっている市町村もあり、そのような市町村の住民の方にとっては、特に誤解や憶測を招きやすいのではないかと考えられる。

オ また、そのような誤解や憶測、県民の間の混乱に伴い、外部からの圧力・干渉等を招来するなどして、協議過程における国、県及び市町村の間の率直な意見交換を阻害し、意思決定に支障を及ぼすおそれがある。

カ 第2回試算結果を公にすることにより、平成30年度の制度改革に係る議論・協議の過程の透明性を確保できるとも考えられるが、その公益性を考慮してもなお、公表することによる適正な意思決定の確保等への支障が看過し得ないものと考えられる。

キ 第2回試算から第3回試算までの協議・検討事項と、第3回試算から本算定までの協議・検討事項の主な違いは、平成30年度以降の公費拡充と激変緩和措置を前提に具体的な検討を行っているかどうかである。

ク 第2回試算では、当時、厚生労働省から示された算定方針を踏まえ、公費拡充を全く反映せず、激変緩和措置を行っていなかったことから、一部の市町村においては著しく高い保険料となっているが、この「内部の政策の検討がまだ十分でない情報」を公にすることで、国、県及び市町村の協議過程において、外部からの圧力・干渉を受けるなどして意思決定に支障を及ぼすものであると考えた。

ケ 一方、第3回試算では、公費拡充を一部反映し、激変緩和措置を行うことで、保険料が著しく高くなる市町村がないように試算を行ったため、そのような懸念は少ないと考え、むしろ、第3回試算結果を公表することにより、広く議論を行う必要があると考えたところである。

コ 第3回試算結果の公表の際には、県民の間に混乱は生じなかった。これは、著しく保険料が上がる市町村がないように、様々な激変緩和措置の手法と共に結果を公表したことによるものと認識している。

サ 県の機関、国の機関及び他の地方公共団体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、平成30年度以降の国保制度改革に向けた準備に支障が生じ、

ひいては平成30年度以降の県及び市町村の国保運営事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、不開示である。

シ 上記3(2)イからカのとおり、第2回試算結果を公にすることにより、協議過程における国、県及び市町村の間の率直な意見の交換を阻害し、意思決定に支障を及ぼすような事態が生じることとなると、平成30年度の制度改革に向けた準備に支障が生じ、ひいては、平成30年度以降の国保運営事業の適正・円滑な執行に支障をきたすおそれがある。

ス 平成30年度以降の国保制度改革に向けた準備に支障が生じ、県と市町村の協議が調わず、仮に平成29年度中に国保事業費納付金の額及び標準保険料率が算定できなかった場合、持続可能な医療保険制度を構築するための国民健康保険法等の一部を改正する法律（平成27年法律第31号。以下「改正法」という。）附則第8条に違反した状態となり、県及び市町村は、新たな国保制度のもとで適正に国保運営事業を遂行することはできないと想定していた。

セ 平成29年7～8月に実施した第3回試算結果については、平成30年度以降の公費拡充等を一部勘案すること及び第2回試算時点と比べ激変緩和措置の方法など一定の検討が進んでいる状況であること並びに平成30年度の納付金等の算定前の最終的な試算としての位置付けであり、今後の制度改革の議論・協議の過程において試算結果を踏まえた具体的な議論を行うことが必要と考えられることから、平成29年9月に、公開で開催する平成29年度第1回国保運営協議会で説明することにより、市町村ごとの一人当たり保険税必要額を公表し、県ホームページにも掲載したところである。

ソ 平成29年11月には、平成30年度の予算を対象とした国保事業費納付金等の「仮算定」について、今年2月には平成30年度当初予算編成のための「本算定」について、いずれも算定結果を公表している。

4 審査会の判断

(1) 審査の経過

審査会は、本件審査請求について、以下のような審査を行った。

年 月 日	審 査 の 経 過
平成29年8月30日	諮問公第130号に係る諮問を受けた。
10月2日	諮問公第130号に係る弁明書の写し及び反論書の写しを実施機関から受理した。
12月22日	諮問の審議を行った。（事務局による事案の説明）
平成30年4月24日	諮問の審議を行った。（実施機関から処分理由等を聴取）
5月22日	諮問の審議を行った。

(2) 審査会の判断

ア 判断の基準時について

条例第20条の規定により、審査請求がなされた場合に実施機関が当審査会に諮問しなければならないこととされている趣旨は、行政処分の違法性を争う裁判手続と異なり、条例第7条で規定する不開示情報の該当性を実施機関が改めて判断する際の意見を求めているものと解される。

したがって、当審査会への諮問後に新たな事実状態等の変動があったときには、当初の処分時の事実状態等で判断しなければならない特段の事情がない限り、当審査会は、新たな事実状態等の変動も考慮して判断・審査できるものと考え、本件の審査に当たっては、答申時を基本として判断を行うこととした。

イ 国民健康保険制度改革について

改正法が、平成27年5月に成立し、国民健康保険をはじめとする医療保険制度の財政基盤の安定化、負担の公平化などの措置が講じられることとなった。

国民健康保険制度については、これまで市町村が個別に運営していたが、平成30年度からは、県が財政運営の責任主体として、国保運営に中心的な役割を担うこととなり、市町村から国民健康保険事業費納付金を徴収するとともに、療養の給付等に要する費用の支払に必要な額を市町村へ交付することとなる。

また、県は、各市町村の納付金額等を踏まえ、標準的な保険料水準として標準保険料率を市町村へ通知し、公表することとされており、各市町村は、県が示した納付金や標準保険料率等を踏まえ、翌年度の予算編成や実際に賦課する国保の保険税率の決定等を行う。

(ア) 国民健康保険事業費納付金について

国民健康保険事業費納付金は、平成30年度以降、市町村が徴収した国保税や市町村向けの公費支援額等を財源として県に納めるものであり、県は翌年度の保険給付費等を推計した上で、各市町村から徴収する納付金額をそれぞれの市町村の医療費水準や所得水準等をもとに算定する。

(イ) 標準保険料率について

標準保険料率は、都道府県内全ての市町村の標準的な水準を表す都道府県標準保険料率と、市町村ごとの保険料率の標準的な水準を表す市町村標準保険料率がある。

市町村標準保険料率は、各市町村の納付金額を基礎額として、市町村ごとに個別事情の加減算を行った額を市町村ごとの標準的な収納率で割り戻すなどにより算出し、各市町村が国保税率を決定する際に参考とするために県が示すものである。

ウ 本件対象公文書について

本件対象公文書は上記3(1)のとおり、新制度における各市町村の国民健康保険事業費納付金及び標準保険料率を算定するために、厚生労働省から県へ配布された国保事

業費納付金等算定標準システムを用いて算定した第2回試算額であり、当該システムの電磁的記録を用紙に出力したものである。

実施機関は上記3(2)のとおり、本件対象公文書を条例第7条第5号及び第6号に該当するとして一部開示としたとしている。

審査請求人は上記2(2)のとおり、本件処分の取り消しを求めていることから、本件対象公文書が実施機関の主張する条例第7条第5号及び第6号に該当するかどうかについて検討する。

エ 条例第7条第5号（審議，検討等に関する情報）について

(ア) 条例第7条第5号

条例第7条第5号は、「県の機関，国の機関，独立行政法人等，他の地方公共団体，地方独立行政法人及び公社の内部又は相互間における審議，検討又は協議に関する情報であって，公にすることにより，率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ，不当に県民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの」を不開示情報と規定している。

(イ) 条例第7条第5号該当性について

本件対象公文書は，上記3(1)のとおり，新制度における各市町村の国民健康保険事業費納付金及び標準保険料率の算定方法等について，国，県及び市町村の内部又は相互間で検討，協議を行うために実施した第2回試算額であることから，本号前段にいう「県の機関，国の機関及び他の地方公共団体の内部又は相互間における審議，検討又は協議に関する情報」に該当することは明らかである。

実施機関は，上記3(2)ア，イ及びウのとおり，第2回試算結果は，適切な算定方法等を国，県及び市町村間で協議するために，算定方法等に係る多くの検討事項が残っている状況で試算した結果であり，政策形成の過程における未成熟な情報であるため，公にした場合，そのまま保険料の引上げ・引下げにつながると県民一般に受け取られ，県民の間に様々な誤解や憶測を招き，ひいては不当に県民の間に混乱を生じさせるおそれがあったと説明している。

これに対し，審査請求人は，上記2(3)ウのとおり，平成29年度第1回国保運営協議会において公表された第3回試算結果は，「一定の前提の下で試算を行い，軽減措置や一般会計繰入等を反映していないため実際の保険税負担を示したものではない。」という注意書きのもとに公表されており，第2回試算結果と同様に未成熟な試算結果であると主張している。

これについて，実施機関は，上記3(2)エ，オ，カ，キ，ク及びケのとおり，第2回試算は，公費拡充を全く反映せず，激変緩和措置を行っていなかったことから，一部の市町村においては著しく高い保険料となっており，誤解や憶測，県民の間の混乱を招きやすく，それに伴い，外部からの圧力・干渉等を招来するなどして，国，県及び市町村の協議過程における率直な意見交換を阻害し，意思決定

に支障を及ぼすおそれがあり、当該結果を公にすることにより、制度改革に係る議論・協議過程の透明性を確保できるという公益性を考慮してもなお、適正な意思決定の確保等への支障が看過し得ないものと考えたと説明する。

公費拡充及び激変緩和措置の検討予定について、実施機関に説明を求めたところ、公費拡充の大枠は平成26年2月に、激変緩和措置の基本的な手法は平成28年4月に公表されていたものの、具体的な内容については国と地方で協議が続けられており、第2回試算結果を国が取りまとめた後、再検討が行われ、平成29年7月に概ね最終的な姿が国と地方の間で合意され、公表されたとの説明であった。

一方、第3回試算では、公費拡充を一部反映し、激変緩和措置を行うことで、保険料が著しく高くなる市町村がないように試算を行ったため、県民の間に様々な誤解や憶測を招き、不当に県民の間に混乱を生じさせるおそれは少なく、むしろ、第3回試算結果を公表することにより、広く議論を行う必要があると考えたとのことであり、また、公表後県民の間に混乱は生じなかったとのことであった。

これらのことから、第2回試算結果は、審議、検討等の初期段階の情報であり、第3回試算結果に比し、以後の調整によって相当程度変更されることが容易に想像できる極めて未成熟な情報であったと認められ、本件処分時において、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ又は不当に県民の間に混乱を生じさせるおそれがあるとして不開示とした実施機関の判断は妥当である。

しかしながら、国民健康保険の新制度が施行されている現時点においては、第2回試算結果を公にしたとしても、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ又は不当に県民の間に混乱を生じさせるおそれがあるとは認められないため、条例第7条第5号には該当しない。

オ 条例第7条第6号（事務又は事業に関する情報）について

(ア) 条例第7条第6号

条例第7条第6号本文では、「県の機関、国の機関、独立行政法人等、他の地方公共団体、地方独立行政法人又は公社が行う事務又は事業に関する情報であつて、公にすることにより、次に掲げるおそれその他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」を不開示情報としている。

(イ) 条例第7条第6号該当性

本件対象公文書は、上記3(1)のとおり、新制度における各市町村の国民健康保険事業費納付金及び標準保険料率の算定方法等について、国、県及び市町村の内部又は相互間で検討、協議を行うために実施した第2回試算額であることから、本号前段にいう「県の機関、国の機関及び他の地方公共団体が行う事務」に該当することは明らかである。

実施機関は、上記3(2)サ及びシのとおり、公にすることにより、協議過程にお

ける国、県及び市町村の間の率直な意見の交換を阻害し、意思決定に支障を及ぼすような事態が生じることとなると、国保制度改革に向けた準備に支障が生じ、平成30年度以降の県及び市町村の国保運営事業の適正・円滑な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、不開示としたと説明する。

この規定における「支障」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」の程度も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要求される。

これについて、実施機関は上記3(2)スのとおり、県と市町村の協議が調わず、平成29年度中に国保事業費納付金の額及び標準保険料率が算定できなかった場合、改正法附則第8条に違反した状態となり、県及び市町村において、新たな国保制度の下で適正に国保運営事業を遂行することができなくなることを想定していたと説明しており、制度改正に係る事務又は改正後の国保運営事業への実質的な支障や、おそれについての法的保護に値する蓋然性があると認められ、本件処分時において、県及び市町村の国保運営事業の適正・円滑な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとして不開示とした実施機関の判断は妥当である。

しかしながら、国民健康保険の新制度が施行されている現時点においては、第2回試算結果を公にしたとしても、県及び市町村の国保運営事業の適正・円滑な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとは認められないため、条例第7条第6号には該当しない。

カ その他の主張について

審査請求人は、その他種々主張しているが、いずれも上記の判断を左右するものではない。

よって、「1 審査会の結論」のとおり判断する。