

答 申

第1 審査会の結論

宮城県知事の決定は妥当である。

第2 異議申立てに至る経過

- 1 異議申立人は、情報公開条例（平成11年宮城県条例第10号。以下「条例」という。）第4条の規定に基づき、宮城県知事（以下「実施機関」という。）に対し、平成11年9月13日に、「介護保険一次認定審査に使用するソフト」について、開示の請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

なお、異議申立人は、開示の実施の方法として、複製物の供与を希望した。

- 2 実施機関は、本件開示請求に対応する行政文書として、CD-ROMを記録媒体とする「介護保険認定ソフト」（認定支援ネットワークシステム認定ソフト99ver1.01。以下「本件行政文書」という。）を特定した。

その上で、実施機関は、本件行政文書を開示しないとの非開示決定（以下「本件処分Ⅰ」という。）を行い、平成11年10月29日、開示しない理由を次のとおり付して、異議申立人に通知した。

条例第8条第1号に該当する。

「認定ソフトの所有権及び著作権は厚生省にあるため。」

- 3 異議申立人は、平成11年11月15日、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定により、本件処分Ⅰを不服として、実施機関に対し異議申立てを行った。

- 4 当審査会における審議開始後、実施機関は、本件行政文書の開示請求の取扱いについて厚生労働省に照会し、その回答を踏まえて、開示しない理由を追加する決定（以

下「本件処分II」という。)を行い、平成13年3月15日、追加した理由を次のとおり付して異議申立人に通知した。

条例第8条第6号に該当する。

「認定ソフトを開示することにより、認定支援ネットワークへの接続に関するプログラムの解析が可能となり、認定支援ネットワークへの不正侵入及びシステムの破壊が行われた場合、市町村、都道府県及び国の業務遂行に重大な障害が生じるおそれが発生するため。」

これを受けて、当審査会は、異議申立人に対してその旨を通知し、反論の機会を与え、追加した理由についても審査することとした。

第3 異議申立人の主張要旨

1 異議申立ての趣旨

異議申立ての趣旨は、本件処分Iの取消しを求めるというものである。

2 異議申立ての理由

異議申立人が異議申立書及び反論書で主張している異議申立ての内容を総合すると、おおむね次のとおりである。

(1) 条例第8条第1号の該当性について

イ 実施機関は、開示しない理由を、情報公開条例第8条第1号に該当し、認定ソフトの所有権及び著作権が厚生省にあるためとしている。一般論としてはそのとおりと考えるが、役所がそれを使って権力の行使をする場合は、また違ってくる。特に今回の介護保険では、透明性、公平性が求められており、ブラックボックス化は認められない。公権力が行政をする場合には、当然それらは公開されていると解すべきである。

ロ 認定ソフトウェアの所有権及び著作権が厚生省にあるとして、法令秘条項を適用することは、根本的に間違っている。法令秘という場合は、実質的に何処が法令秘に当たるかを問題にすべきであり、著作権があるから法令秘というのは短絡的である。私人の場合は当然であるが、公が行政に利用する場合は、当然ながら著作権法第13条を適用すべきである。

八 情報公開法の施行に伴う改正により、著作権法第42条の2で、情報公開法、情報公開条例に伴う公開はできると規定している。

二 介護保険は機関委任事務ではないし、機関委任事務であったとしても、一介の課長名の事務連絡で非開示にはできず、主務大臣の明示の指示が必要である。一々国の指示を仰いでいる今回の実施機関のあり方は問題であり、地方分権に反する行為である。

(2) 条例第8条第6号の該当性について

イ 国は侵入されるおそれがあると言うが、それは国民を侮辱することである。ハッカーがいることは認めるが、ハッカーは、情報公開のようなまどろっこしいことはしない。彼らにとって、厚生省の情報網に侵入することは簡単なことではないのか。国民には情報公開の利用者義務が課されており、もっと国民を信頼してほしい。

ロ 情報公開法ができると分かっているながら、このようなソフトを作ること自体が、法の趣旨を理解していないことで、理解できない。電子政府、電子自治体と言っているが、電子情報がますます増えるのに、通信部分を付加すると事務事業執行支障で全て非開示となるとしたら、情報公開法の本質はどうなるのか。私の目的は、電子情報の公開がどのようになるのかである。

(3) 部分開示の実施等について

イ ソフトを提供すると、ネットワークに接続できて問題であるというが、心配ならば部分公開とし、ネットワークに接続できないようにすれば済むことである。

ロ 厚生省は、通信部分はずすべきである。樹形モデルで内容は公開しているから、当然公開できるはずである。パソコンは1字違って通信はできなくなるはずで、その処置をして、どうしたら原則公開できるか考えるべきである。現状は、どうして非公開にしようかと考えていて、話が逆ではないか。

(4) 公平性、透明性の確保等について

イ 介護保険法は公平性、透明性が問われているのに、入口の一次判定ソフトのみ非公開というのも問題である。マスコミ等の報道でも、一次認定ソフトの問題点が指摘されている。

ロ 一次判定ソフトの中身は樹形モデルで公開しているというが、樹形モデルと同じであるという保証は何処にもないし、同じであるならば公開して良いのではない。現状では、厚生省の言い分を本気にする人はいない。エイズ問題、薬害問題も、厚生省の非公開体制から起因しているものである。

ハ 裁判には一事不再議の原則があるが、審査会も同じではないのか。審査開始後、半年にもなろうとする今ごろになっての追加は認めない。著作権が駄目なことは、当初から分かっていることであり、理由を追加するということは、何が何でも公開は避けたいということに他ならず、原則公開の情報公開法をどのように理解しているのか。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関が、理由説明書で説明している内容を総合すると、おおむね次のとおりである。

1 条例第8条第1号の該当性について

認定支援ネットワークシステム（以下「ネットワークシステム」という。）は、介護認定審査会において一次判定に使用する認定ソフトウェア、要介護認定及び要支援認定に係る疑義照会等に使用する認定支援ソフトウェア、及びこれらのソフトウェアの操作に使用する機器等から成り、介護保険制度の要介護認定及び要支援認定業務は、前述のソフトウェアをコンピューターに導入して行うものである。

ネットワークシステムは、その適正かつ効率的な運用を図るために地方公共団体において措置すべき事項について厚生省が定めた「認定支援ネットワークシステム運用管理要綱」（以下「システム運用管理要綱」という。）により運用するものであり、認定ソフトウェアの所有権及び著作権の帰属についても、システム運用管理要綱第2条で「認定ソフトウェア及び認定支援ソフトウェアの所有権及び著作権は厚生省にあり、それぞれの使用目的を達するために関係地方公共団体に対して貸与するものとする。」と規定されている。

以上から、認定ソフトウェアの所有権及び著作権は厚生省に帰属しており、貸与された実施機関において非開示決定をすることに違法又は不当な点は存在しない。

2 条例第8条第6号の該当性について

認定ソフトウェアを開示することにより，認定支援ネットワークへの接続に関するプログラムの解析が可能となり，認定支援ネットワークへの不正侵入及びシステムの破壊が行われた場合には，市町村，都道府県及び国の業務遂行に重大な障害が生じるおそれが発生する。

第5 審査会の判断理由

1 条例の基本的な考え方について

条例は，「地方自治の本旨にのっとり，県民の知る権利を尊重し，行政文書の開示を請求する権利」を明らかにすることにより，「県政運営の透明性の一層の向上を図り，もって県の有するその諸活動を説明する責務が全うされるようにするとともに，県民による県政の監視と参加の充実を推進し，及び県政に対する県民の理解と信頼を確保し，公正で開かれた県政の発展に寄与することを目的」として制定されたものであり，原則公開の理念の下に解釈・運用されなければならない。

当審査会は，この原則公開の理念に立って，条例を解釈し，以下判断するものである。

2 審議の対象について

異議申立人は，本件処分Ⅰに対して異議申立てを行ったものであるが，その後実施機関が本件処分Ⅱを行い，本件処分Ⅰに非開示理由を追加したことから，当審査会においては，本件処分Ⅰ及び本件処分Ⅱを審議の対象とする。

3 本件行政文書について

本件行政文書は，介護保険法（平成9年法律第123号）第27条第8項前段に規定する介護認定審査会による審査及び判定を支援するため，国から地方公共団体に貸与されたCD-ROMを記録媒体とするソフトウェア（電磁的記録）であり，著作権法（昭和45年法律第48号）第2条第1項第10号の2に規定する「プログラム」の著作物であると認められる。

実施機関は，システム運用管理要綱の規定に則り，本件行政文書を管理，保有している。

4 条例第8条第1号の該当性について

条例第8条第1号は、法令（法律，政令，省令その他の命令及び条例。以下同じ。）の規定により公開することができないとされている情報が記録されている行政文書を除き，実施機関は，行政文書の開示をしなければならないと規定している。これは，法令の規定により明らかに公開することができないと定められている情報及び法令の趣旨，目的から公開できないと認められる情報は非開示とすることとしたものである。

実施機関は，本件行政文書の所有権及び著作権が厚生労働省（本件処分Ⅰの時点では厚生省。以下同じ。）にあることを理由として，条例第8条第1号に該当すると主張しているので，以下この点について検討する。

本件行政文書については，システム運用管理要綱第2条で「認定ソフトウェア及び認定支援ソフトウェアの所有権及び著作権は厚生省にあり，それぞれの使用目的を達するために関係地方公共団体に対して貸与するものとする。」と規定されていることから，その所有権及び著作権は厚生労働省にあるものである。

そして，著作物を複製するには，原則として著作権法第21条により著作権者の許諾が必要となるが，システム運用管理要綱第7条で「関係地方公共団体は（中略）厚生省の許可を得ずに認定ソフトウェア及び認定支援ソフトウェアを第三者に貸与及び譲渡することはできない。」と規定されており，さらに，厚生労働省は，複数の地方公共団体からの照会に対する回答及び各都道府県介護保険主管課あての事務連絡において，開示することは適切でないとしている。一般論としては，行政機関が作成した著作物について，著作権法上の保護を必要とすることはほとんどないものと考えられるが，本件行政文書については，以上のことから，厚生労働省が著作権者として，その複製の許諾を否定しているものと解さざるを得ない。

したがって，本件処分Ⅰの時点においては，本件行政文書は，条例第8条第1号の「法令」に該当する著作権法第21条の規定により，複製物の供与の方法により開示することができないものであり，実施機関が本件行政文書について，条例第8条第1号に該当するとして非開示としたことは，妥当である。

ただし，著作権法が一部改正されて，平成13年4月1日以降は，著作権法第42条の2により，条例に基づき著作物の複製物の供与を行う場合に著作権者の許諾は不要となっており，このことは，厚生労働省も実施機関からの照会に対する回答の中で認めているところである。

したがって、当審査会は、現時点においては、本件行政文書は条例第8条第1号に該当しないと判断する。

5 条例第8条第6号の該当性について

条例第8条第6号は、「県の機関又は国等の機関が行う検査，監査，取締り，争訟，交渉，渉外，入札，試験その他の事務事業に関する情報であって，当該事務事業の性質上，公開することにより，当該事務事業若しくは将来の同種の事務事業の目的が達成できなくなり，又はこれらの事務事業の公正若しくは円滑な執行に支障が生ずると認められるもの」に該当する情報が記録されている行政文書を除き，実施機関は，行政文書の開示をしなければならないと規定している。

まず，本件行政文書に記録されている情報が「県の機関又は国等の機関が行う検査，監査，取締り，争訟，交渉，渉外，入札，試験その他の事務事業に関する情報」に該当するかどうかについて検討する。

本件行政文書は，介護保険法により国及び地方公共団体が行う介護保険の業務のために，市町村等に設置される機関である介護認定審査会による審査及び判定を支援するためのソフトウェアである。

したがって，本件行政文書に記録されている情報は，「県の機関又は国等の機関が行う検査，監査，取締り，争訟，交渉，渉外，入札，試験その他の事務事業に関する情報」のうちの，県の機関等が行う「その他の事務事業に関する情報」に該当すると認められる。

次に，本件行政文書に記録されている情報が「当該事務事業の性質上，公開することにより，当該事務事業若しくは将来の同種の事務事業の目的が達成できなくなり，又はこれらの事務事業の公正若しくは円滑な執行に支障が生ずると認められるもの」に該当するかどうかについて検討する。

実施機関からの照会に対する回答で，厚生労働省は，本件行政文書については，介護認定審査会における審査判定の原案となる一次判定を行う機能と，要介護認定に係る事業実績を国の構築する認定支援ネットワークを通じて報告(送受信)する機能が，分割不可能な一つのプログラムとして構成されているため，本件行政文書を開示すると，認定支援ネットワークへの接続に関するプログラムについても開示されることと

なり，その結果として，当該プログラムの解析が可能となり，正規の利用者以外の者が当該プログラムを解析して認定支援ネットワークへの不正な侵入及びシステム破壊行為を行なった場合には，市町村，都道府県及び国の業務の遂行に重大な障害が生ずるおそれが発生すると主張している。

当審査会では，上記の主張が主として技術的な内容であることから，インターネット上における不正侵入など，いわゆるハッカーの一般的な概念，手法及びその防御策の概略等について，県の組織内においてインターネットの技術面に詳しい部署（企画部情報政策課）から意見等を聴取したが，本件行政文書の分析結果及び最近のインターネットを取り巻く環境などから，厚生労働省の主張を否定することはできないとのことであった。

条例に基づく開示請求は誰でもできるということを加味して判断すると，本件行政文書を公開することにより，プログラムが解析されて，認定支援ネットワークへの不正な侵入及びシステム破壊行為が行われる可能性があり，そのような事態になった場合は，県等の介護保険の業務の遂行に重大な障害が生ずるおそれがあることは否めない。

したがって，実施機関が，本件行政文書について，条例第8条第6号に該当するとして非開示としたことは，妥当である。

6 部分開示の実施等について

本件行政文書は，実施機関において分割不可能な一つのプログラムであることから，一体として判断を行わざるを得ず，部分開示の実施等について検討する余地はないものと認められる。

なお，当審査会は，本件行政文書を開示しない条例上の非開示理由について判断を行うものであり，当該理由に影響を及ぼさない異議申立人の主張の適否については，当審査会の判断する内容ではない。

7 結論

以上のとおり，実施機関が本件行政文書を開示しないと決定したことは妥当である。

8 付帯意見

実施機関によると、現在、厚生労働省は、認定支援ネットワークへの接続に関する部分を含まない、一次判定を行う機能のみのプログラムを改めて作成し、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号）、いわゆる情報公開法に基づく開示請求に対して開示しているが、当該プログラムは介護保険の業務を行う上で必要がないとの理由で、地方公共団体には配付していない。

そのため、今後、一次判定を行うプログラムについて条例に基づく開示請求が行われた場合にも、実施機関は、本件行政文書を特定して非開示決定を行わざるを得ない状況に置かれることとなる。これは、情報公開の推進の観点からすれば非常に残念なことであり、当審査会としては、厚生労働省が情報公開制度に更なる理解と配慮を示し、一次判定を行う機能のみのプログラムについても実施機関に配付することを強く望むものである。

第6 審査の経過

当審査会の処理経過は、別紙のとおりである。

別 紙

審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容
12 . 1 . 7	諮問を受けた。(諮問第83号)
12 . 4 . 3	異議申立人から意見書(反論書)を受理した。
12 . 8 . 8 (第142回審査会)	事案の審議を行った。
12 . 9 . 14 (第143回審査会)	事案の審議を行った。
12 . 12 . 6 (第144回審査会)	事案の審議を行った。
13 . 1 . 26 (第145回審査会)	事案の審議を行った。
13 . 2 . 16 (第146回審査会)	事案の審議を行った。
13 . 3 . 15	実施機関から非開示理由の追加に係る理由説明書 を受理した。
13 . 3 . 16 (第147回審査会)	事案の審議を行った。
13 . 4 . 17 (第148回審査会)	参考人(企画部情報政策課)から意見等を聴取 した。 事案の審議を行った。
13 . 4 . 27	異議申立人から意見書(反論書)を受理した。
13 . 5 . 15 (第149回審査会)	事案の審議を行った。
13 . 6 . 19 (第150回審査会)	事案の審議を行った。
13 . 7 . 10 (第151回審査会)	事案の審議を行った。