

諮問庁：厚生労働大臣

諮問日：平成30年11月13日（平成30年（行情）諮問第505号）

答申日：令和元年11月25日（令和元年度（行情）答申第306号）

事件名：「平成28年度生活保護担当指導職員ブロック会議における研究・協議資料」の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「平成28年度生活保護担当指導職員ブロック会議における研究・協議資料（表紙，目次，研究協議事項1 大学で就学する場合の世帯分離について）」（以下「本件対象文書」という。）につき，その一部を不開示とした決定については，不開示とされた部分を開示すべきである。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は，行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」という。）3条の規定に基づく開示請求に対し，平成30年7月20日付け厚生労働省発社援0720第4号により厚生労働大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った一部開示決定（以下「原処分」という。）について，その取消しを求めるというものである。

2 審査請求の理由

審査請求人が主張する審査請求の理由は，審査請求書及び意見書の記載によると，おおむね以下のとおりである。

（1）審査請求書

（意見書とほぼ同文同旨のため，より包括的な意見書を基に集約する。）

（2）意見書

ア 不開示部分の開示を求める理由について

処分庁は，本件対象文書の一部不開示を決定している。しかしながら，その不開示理由については，法の趣旨に沿うものではなく，妥当ではない。

処分庁は，本件開示決定通知書において，不開示の理由を「国の機関，独立行政法人等，地方公共団体及び地方独立行政法人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，不当に国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情報については法5条5号に該当することから不開示」としており，諮問庁

も理由説明書（下記第3の3（2））においてこれを妥当としている。

しかしながら、本来、法5条5号については、意思形成過程情報の開示の例外を定めたものであり、行政機関の最終的な決定前の事項に関する情報（意思形成過程情報）が時期尚早の段階で開示されることによって、その意思決定が損なわれることのないように配慮するために定められた条文である。このことは、厚生労働省が定める「厚生労働省が保有する行政文書の開示請求に対する開示決定等に係る審査基準」の「別添2 不開示情報に関する判断基準（法5条関係）」（以下「判断基準」という。）第5において、「開示請求の対象となる行政文書の中には、行政機関等として最終的な決定前の事項に関する情報が少なからず含まれることになるため、これらの情報を開示することによってその意思決定が損なわれないようにする必要がある」としていることから明らかである。

「生活保護担当指導職員ブロック会議」は、生活保護制度担当部局である厚生労働省社会・援護局保護課が毎年実施している会議であり、全国の都道府県本庁、政令市及び中核市の生活保護担当課を招聘し、生活保護の行政実務の運用について研究・協議をするものである。

本件対象文書である「平成28年度生活保護担当指導職員ブロック会議における研究・協議資料」は、過去の協議資料であり、また、当該事項についてはすでに行政機関としての意思決定が行われている。さらに、同資料の作成段階において、社会・援護局保護課によって各自治体の意見について集計・分析がなされている。判断基準の第5-7においては、「なお、審議、検討等に関する情報の中に、調査データ等で特定の事実を記録した情報があった場合、例えば、当該情報が専門的な検討を経た調査データ等の客観的、科学的事実やこれに基づく分析等を記録したものであれば、一般的に本号に該当する可能性が低いものと考えられる」とされており、このことから、すでに意思決定を終えている事項に関して、しかも、集計し分析し終えている内容について不開示と判断することは、原則公開とする法の趣旨から妥当ではない。

また、諮問庁は、本件について、①「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」、②「不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ」、③「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」があることを原処分妥当の理由と挙げている。しかし、この「おそれ」の程度については、「単に行政機関においてそのおそれがあると判断するだけではなく、客観的かつ具体的な危険性・可能性があることを要する」（大阪地判決平成26・12・11，坂本団編（2016）『情報公開・開示請求実務マニュアル』

民事法研究会：126）というのが通説であり，処分庁の決定理由及び諮問庁の主張は，両者ともに抽象的な意見にとどまり，いずれも本件に該当するとはいえない。

上記①について，判断基準第5－3では，「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がある場合を想定したもの」としているが，原処分における不開示部分は，一個人名ではなく，都道府県並びに政令市及び中核市の名称である。各自治体はそれぞれの代表として発言している以上，公開に耐えうる責任ある発言・検討が当然求められる。

この点について，諮問庁は，理由説明書（下記第3の3（2））において「議事の公開を前提とした場合，自治体から忌憚のない意見が提出されず，生活保護制度が広く一般国民から信頼と理解を得るものとはならないことが危惧される」旨主張しているが，まさに「制度が広く一般国民から信頼と理解を得る」ために，各自治体としての見解及び意見は公開されるべきであり，それを不開示とすべきという主張は，妥当とはいえない。本件については，その公益性から開示がなされるべきである。

上記②について，判断基準第5－4では，「未成熟な情報や事実関係の確認が不十分な情報等を公にすることにより，国民の誤解や憶測を招き，不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがある場合をいう」としている。上記③について，判断基準第5－5では，「尚早な時期に情報や事実関係の確認が不十分な情報等を公にすることにより，投機を助長する等して，特定の者に不当に利益を与え又は不利益を及ぼす場合を想定したもので，判断基準第5－4と同様に，事務及び事業の公正な遂行を図るとともに，国民への不当な影響が生じないようにする趣旨である」としている。いずれも，最初に述べたとおり，行政機関の意思決定において，時期尚早の段階で開示することの不利益を示したものであって，本件に該当するとはいえない。

イ 諮問庁の主張について

諮問庁は理由説明書の中で，法5条5号に該当し，不開示とすることが妥当であるとしているが，これに対する審査請求人の意見は上記アのとおりであり，諮問庁の主張は失当である。

以上のとおり，一部不開示の原処分は妥当とはいえないことから，原処分を取り消し，不開示部分を開示するよう求める。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件審査請求の経緯

- (1) 審査請求人は，平成30年6月2日付けで処分庁に対し，法の規定に基づき本件対象文書の開示請求を行った。

(2) これに対して、処分庁が本件対象文書の一部を不開示とする原処分を行ったところ、審査請求人はこれを不服として、平成30年8月14日付け(同月15日受付)で本件審査請求を提起したものである。

2 諮問庁としての考え方

本件審査請求について、原処分は妥当であると考えます。

3 理由

(1) 本件開示請求は、平成28年度の生活保護担当指導職員ブロック会議(以下「ブロック会議」という。)における研究・協議資料の一部について行われたものである。

処分庁においては、大学で就学する場合の世帯分離の取扱いについて検討や協議をするために、各自治体から事前に提出された意見を取りまとめて作成した当該年度のブロック会議の資料の該当部分を本件対象行政文書として特定した。

(2) 不開示情報該当性について(法5条5号該当性)

原処分における不開示部分は、各自治体からの意見が記載されている部分のうち、自治体名、自治体番号及び自治体を全国6地域に分けたブロック名である。

法5条5号では、不開示情報の一つとして、「国の機関、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人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、不当に国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」を定めている。

そもそもブロック会議は、生活保護制度の運用の見直しを検討するために、各自治体における現状の把握や見直しの意向について幅広くかつ自由な意見交換を行うことが目的であり、各自治体に対しては、研究・協議テーマに沿って、現行制度の仕組みへの賛否等も含め忌憚のない意見を求めている。

厚生労働省としても、生活保護制度の見直しに当たっては、自治体における現状を把握し、かつ自治体の意向を汲み取ることが大変重要と認識しており、議事の公開を前提とした場合、自治体から忌憚のない意見が提出されず、現場実態、意見を十分に反映しないまま施策が遂行され、結果として、生活保護制度が広く一般国民から信頼と理解を得るものとはならないことが危惧される。

以上のことから、原処分で不開示とした情報は、法5条5号に該当し、不開示とすることが妥当である。

(3) 審査請求人の主張について

審査請求人は審査請求書(意見書も同旨。上記第2の2)の中で、法

5条5号に該当しないため、開示すべきであるとしているが、これに対する諮問庁の説明は上記3(2)のとおりであり、審査請求人の主張は失当である。

4 結論

以上のとおり、原処分は妥当であり、本件審査請求は棄却すべきものと考えらる。

第4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

- ① 平成30年11月13日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 同月29日 審議
- ④ 同年12月17日 審査請求人から意見書を收受
- ⑤ 令和元年10月23日 委員の交代に伴う所要の手続の実施、
本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 同年11月21日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件開示請求について

本件開示請求に対し、処分庁は、本件対象文書の一部を法5条5号に該当するとして不開示とする原処分を行ったところ、審査請求人は不開示部分の開示を求めている。

これに対し、諮問庁は原処分を妥当としていることから、本件対象文書を見分した結果を踏まえ、以下、不開示部分の不開示情報該当性について検討する。

2 不開示情報該当性について

本件対象文書は、平成28年度のブロック会議で配布された資料のうち、「協議事項1 大学で就学する場合の世帯分離について」に関するものであり、当該協議事項に関する5つの質問事項について、各地方公共団体の賛否及びその意見が詳細に記載されている。各質問についての参加各地方公共団体の賛否及び意見は、全国6地域ブロックごとにまとめて整理されており、また地方公共団体については、資料中で統一付番がなされている。原処分においては、本件対象文書のうち、大項目である協議事項とその趣旨記載及び5つの質問事項とそれについての地方公共団体の賛否集計表並びに各地方公共団体の賛否欄及び意見欄の記載内容が開示されており、「自治体名」欄記載の地方公共団体名及び「No」欄記載のその統一付番並びに地域ブロック名（以下、併せて「自治体名等」という。）が開示とされている。

- (1) 理由説明書の記載（上記第3の3(2)）及び当審査会事務局職員をして諮問庁に対し詳細な説明を求めさせたところによると、諮問庁は、

不開示とされた部分の不開示情報該当性について、おおむね以下のとおり説明する。

ア 本件対象文書に係る協議事項については、平成28年度末に関係する実施要領の改正が行われており、その時点において、改正の要否、改正の具体的内容について、行政機関としての意思決定が行われている。

イ しかしながら、ブロック会議は、最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長するという生活保護制度の目的を踏まえ、生活保護制度を適正に運用する目的のもと、国民の中でも意見が分かれると考えられる事項を主に協議事項として取り上げ、各地方公共団体にきたんのない意見を出していただく会議である。

ウ 厚生労働省としても、生活保護制度の見直しに当たっては、地方公共団体における現状を把握し、かつ、その意向を汲み取ることが大変重要と認識しており、議事の公開を前提とした場合、参加地方公共団体からきたんのない意見が提出されず、地方公共団体との間で十分な意見交換が期待できなくなることから、ブロック会議が形骸化し、現場実態、意見を十分に反映しないまま施策が遂行され、結果として、生活保護制度が広く一般国民から信頼と理解を得るものとはならないことが危惧される。

エ 以上のことから、本件対象文書中の自治体名等の部分は、法5条5号に該当し、不開示とすることが妥当である。

(2) 当審査会において本件対象文書を見分したところ、給付型の奨学金を受ける場合や、授業料等が全額免除される場合についても世帯分離を可能とすべきとの意見があることを踏まえ、大学で就学する場合の世帯分離の取扱いについて協議するために、これに関する5つの質問事項並びに当該質問事項に対する各地方公共団体の賛否及び賛否に関する意見が詳細に記載されていることが認められる。

しかしながら、上記(1)アの諮問庁の説明によれば、原処分の時点では、平成28年度のブロック会議の協議内容を踏まえた制度改正は既に行われているほか、各地方公共団体の賛否に関する意見には、あくまで大学で就学する場合の世帯分離の制度の在り方についてのその時点の各地方公共団体の考え方が記載されているにすぎず、個別具体の生活保護事案に関することや機微にわたることまで記載されているとは認められない。

そうすると、不開示とされている自治体名等は、その情報の性質上、国の機関及び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、不当に国民の間に混

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とは認められない。

したがって、当該部分は、法5条5号に該当せず、開示すべきである。

3 本件一部開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書につき、その一部を法5条5号に該当するとして不開示とした決定については、不開示とされた部分は、同号に該当せず、開示すべきであると判断した。

(第3部会)

委員 高野修一, 委員 久末弥生, 委員 葭葉裕子