

諮問庁：厚生労働大臣

諮問日：令和5年8月17日（令和5年（行情）諮問第712号）

答申日：令和6年9月6日（令和6年度（行情）答申第351号）

事件名：生活保護制度の改正等に当たって特定法人へ提供している文書等の不開示決定（不存在）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙に掲げる文書（以下「本件対象文書」という。）につき、これを保有していないとして不開示とした決定は、取り消すべきである。

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、令和5年2月22日付け厚生労働省発社援0222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。）が行った不開示決定（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

審査請求人の主張する審査請求の理由は、審査請求書及び意見書によると、おおむね以下のとおりである。

（1）審査請求書

ア 趣旨

不開示決定した対象文書を特定し、開示されたい。

イ 理由

（ア）特定出版社A、特定出版社Bそれぞれが発行する生活保護関連の書籍aには、官報や厚生労働省のホームページで公開されていない通知が掲載されている上、改正等が行われた際は適時に反映されている。

（イ）特定出版社Aが発行している書籍b及び書籍c（以下「書籍b等」という。）は、生活保護事務を行う上で必携するよう、実施機関である市区町村が、国や都道府県から指示されているのが現状で、これらを持たずに事務を行うことができない。

（ウ）国や都道府県が行う生活保護事務に係る監査においては、書籍b等を携行することが義務づけられている。

（エ）同監査においては国や都道府県職員も同じく書籍b等を携行しており、指示指導の際に、該当箇所の特定の書籍b等の掲載ページに

よって行われているなど、実質的に国の通知の原本として扱われている。

- (オ) 保護決定の際に必要なケース診断会議の作成に当たり、国や都道府県から書籍 b 等の掲載ページを記載するよう求められている市区町村がある。
- (カ) 審査請求人は、市の職員であった当時、生活保護事務を担当していたことがあり、上記（ア）～（オ）について実体験として経験している。
- (キ) 本件開示請求を行う前段として、厚生労働省特定課職員複数人に、特定出版社 A や特定出版社 B への情報提供の頻度やその方法を尋ねたところ、「年に 1 度まとめて提供している」、「二社から書面による依頼はもらっていない」と口頭により回答されており、仮に二社からの照会に係る文書がなかったとしても、二社へ提供している文書は存在するはずである。
- (ク) 特定出版社 B 発行の書籍 a の巻頭言には、厚生省特定局長（当時）の言葉として、「実施要領等を常に最新の状態において把握することが可能となったのは、事務処理上この上なく便利なことであり」と書かれており、書籍 a の作成及び更新に国がまったく関わっていないとは考えられない。

(2) 意見書 1

ア 本件審査請求の経緯

- (ア) 理由説明書（下記第 3。以下同じ。） 1（1）に至る前段として、審査請求人は、厚生労働省特定課を複数回訪れ、特定係長及び係員に面会している。
 - a 初回の訪問は令和 4 年特定日 x
 - b 2 回目は令和 4 年特定日 y で、その後も複数回訪問
- (イ) そこで、①審査請求人は生活保護関係法令を取りまとめ、特定の方法により提供するビジネスを考案中（現在は開業中）であること、②よって、生活保護事務を行う際に必要とする法令や通知をしかるべき方法で供与されたいことを伝え、
- (ウ) ③書籍 a など生活保護の実務に要する書籍（以下「書籍 a 等」という。）を販売している特定出版社 A や特定出版社 B へは当然供与されているだろうから、同様に供与されたい旨を伝えている。
- (エ) また、この際、「正規の情報公開請求（法に基づく行政文書の開示請求）」だと、請求された側の事務方も大変だろうから、なるべく負担のない形を取りたい、そのために双方にとってもっともよい形で話し合っていきたいこと、を併せて伝えている。
- (オ) この複数回のやり取りの中で「両社に対して文書の供与を行って

いない」という発言はなく、「両社に対しては年1回まとめて供与している」、「両社と同様、年1回であれば提供は可能である」と口頭で回答されている。

(カ) しかしながら、審査請求人への文書の供与が速やかに行われず、また、「双方にとってよい形」の話し合いに応じる様子が見て取れないことから、審査請求人は、必要に応じて、正規の情報公開請求を行い、通知等の供与を受けているものである。

(キ) なお、本来の手続きとして、法に従い開示請求することがスタートであり、結果として、請求対象文書が「行政サービスの一環として提供できる文書」となっていることを、審査請求人は理解している。

イ 理由に対する反論

(ア) 本件対象文書の特定について

a 審査請求人が開示を求める文書は、諮問庁が理由説明書3(1)で特定する文書だけでなく、特定出版社A、特定出版社B、または「その関係者と厚生労働省担当者が認識している者」とのやり取り(電話含む)で作成したメモ、送信した電子メール及び添付ファイルを含むものである。

b 両社が書籍a等を発行し始めてからは相当の年数が経っており、慣例で提供していることも思料される。国から両社または関係者を介した一方通行もケースとしては考えられるものであり、このようなやり取りがあるとすれば、それも含むものである。

(イ) 原処分の妥当性について

a 両社が発行している書籍a等は、生活保護に関するものが最も多く掲載されているが、それがすなわち「特定局特定課が所管する文書」とは限らない。今般の開示決定は厚生労働大臣によるものだから、「特定局特定課において探索したが保有していないことが確認された」ことをもって、「厚生労働省が保有していない」とすることは妥当とはいえない。

b 両社が発行する書籍a等に限らず、国のさまざまな法令や通知をまとめた書籍が、国がまったく関与しない形で発行されることは一般的に考え難い。1 本件審査請求の経緯(1)ないし(7)(原文ママ)から、審査請求人が必要としているのは「書籍a等の書籍が作成されるに当たるやり取り」であることは明白である。仮に、両社に直接提供した文書がなかったとしても、審査請求人の意図を担当者は理解しているのだから、適切な補正を求めるなどの措置は取れるものである。対象行政文書を特定出版社A、特定出版社Bとのやり取りに矮小化した上、不存在とすることは妥

当とはいえない。

ウ 審査請求人の主張について、に対する反論

繰り返しとなるが、国のさまざまな法令や通知をまとめた書籍が、国がまったく関与しない形で発行されることは一般的に考え難く、加えて次の理由から「特定出版社が発行する書籍の編集方針・作業について承知していない」との諮問庁の主張は矛盾している。

(ア) 厚生労働省では、両社が発行する書籍 a 等を相当数購入している。

特に、特定出版社 A が発行している書籍 b 等は、保護課職員が一人それぞれ 1 冊ずつの計 2 冊割り当てられており、日々の業務に使用している。「編集方針等について承知していない」のであれば、当該書籍に掲載されている法令通知の真正性は担保されていないのだから、公金により購入し、業務に使用することはあり得ない。

(イ) 厚生労働省が、地方公共団体の生活保護担当者に対し行っている研修会において、出席する地方の職員に対し、書籍 b 等を必携するよう求めていることも同様である。

(ウ) 審査請求書でも述べたが、生活保護事務の監査においても、地方の職員に対し、書籍 b 等を携行するよう求めていることも同様である。

上記ア（イ）のとおり、審査請求人は生活保護事務を行うに当たり必要な法令や通知を取りまとめ、デジタル化したコンテンツとして提供するサービスをビジネスとして行っているが、その過程において複数の地方公共団体から「監査時の書籍 b 等の携行を国から求められている」という現状を耳にしている。

エ 既存事業者への行き過ぎた配慮

審査請求人が今般開示請求及び審査請求に至ったのは、「生活保護に関する法令通知を適切な方法で得るためにはどうすればいいか」を知るためであり、そのことは、諮問庁担当者も知っている。

これまでも、「通知発出時には提供されたい」という審査請求人の正当な求めに対し、真摯に向き合わない姿勢が見て取れ、やむなく両社への情報提供方法を知るために行った開示請求に対し「不存在」とすることは、不誠実であることはもちろん、既存事業者へ著しく配慮、肩入れした、不公平な扱いである。

オ 結論

以上のとおり、諮問庁は、請求対象文書を矮小化した上で不存在としているのだから、審査請求人の本来の請求の趣旨を理解した上で対象文書を特定し、開示されたい。

(以下略) (資料略)

(3) 意見書 2

審査請求人は、本件請求のほか、厚生労働省宛に、同省が地方公共団体生活保護担当課向けに発出した文書の開示請求を行っている。

今般、そのうちの2件について、開示決定通知を受け取ったので、当該書類を補充書類として提出する。

処分庁は、特定出版社Aや特定出版社Bとのやり取りが一切なく、審査請求人が開示請求した文書を不存在としているが、両社とも、官報やインターネットからでは入手できない通知を両社発行の書籍に掲載しているのは事実である。

これらの文書を掲載するには、開示請求して取得する、もしくは、その他の方法で取得する、のどちらかでなければ行うことができない。

開示請求により公開しているのであれば、当該文書が不存在ということとはありえないし、その他の方法であれば、不適切な方法で供与している、適切だとしても審査請求人に対して行っているそれとは異なる取り扱いをしていることになり、公平公正の観点から疑問が残る。

いずれにせよ、処分庁の主張は矛盾しており、早急に対象文書を特定し審査請求人に開示するか、もしくは、両社と同様の方法により、地方公共団体生活保護課向けに発出した文書の供与をされたい。

添付書類

- 1 行政文書開示決定通知書（令和5年特定日d付け特定文書番号e）
- 2 行政文書開示決定通知書（令和5年特定日f付け特定文書番号g）

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、開示請求者として、令和4年12月23日付けで、処分庁に対して、法3条の規定に基づき、本件対象文書の開示請求を行った。
- (2) これに対して、処分庁が原処分を行ったところ、審査請求人は、これを不服として、令和5年5月18日付け（同月19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から、棄却すべきである。

3 理由

(1) 本件対象文書の特定について

審査請求人が開示を求める行政文書は、開示請求書及び審査請求書の記載から、「特定出版社A及び特定出版社Bが書籍aを発行するにあたり、制度改正等があった場合に、厚生労働省が、両出版社に提供し、又は両出版社から取得した文書」と解される。

(2) 原処分の妥当性について

本件開示請求を受けて、生活保護制度を所管する社会・援護局保護課

において、開示請求に係る行政文書を探索したが、これについては、事務処理上作成又は取得した事実はなく、実際に保有していないことが確認された。本件審査請求を受けて、諮問庁として、改めて確認したが、開示請求に係る行政文書を保有しているとは認められなかったため、不開示とした原処分は妥当である。

4 審査請求人の主張について

審査請求人は、審査請求書において、種々主張するが、特定の出版社が発行する書籍の編集方針・作業については承知していないため、その主張は採用できない。

5 結論

以上のとおり、本件審査請求については、開示請求に係る行政文書を事務処理上作成又は取得した事実はなく、実際に保有していないため、不開示とした原処分は妥当であり、棄却すべきである。

第4 調査審議の経緯

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 令和5年8月17日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を収受
- ③ 同年10月11日 審査請求人から意見書1及び資料を収受
- ④ 同月23日 審査請求人から意見書2及び資料を収受
- ⑤ 令和6年1月31日 審議
- ⑥ 同年8月9日 審議
- ⑦ 同月30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

本件開示請求は本件対象文書の開示を求めるものであり、処分庁は、本件対象文書を保有していないとして不開示とする原処分を行った。

これに対し、審査請求人は原処分の取消しを求めているが、諮問庁は原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書の保有の有無について検討する。

2 本件対象文書の保有の有無について

- (1) 本件対象文書は、別紙のとおりであり、要旨、制度改正等（生活保護制度）にあたり、厚生労働省が特定の出版社へ提供している文書である。

しかしながら、本件開示請求文言については、昭和25年に生活保護法が施行されて長期間が経過している中であって、制度改正等の具体的な時期が示されておらず、さらに「提供している文書」とは、どのような性格、内容のものであるかについての言及もなく、本件開示請求文言からは、審査請求人が開示を求める文書を具体的に特定することは困難であると認められる。

当審査会事務局職員をして、諮問庁に確認を求めさせたところによると、処分庁は、原処分に当たり、本件対象文書の特定のための求補正手続を行ったものの、当初の開示請求書記載の「・制度改正等にあたり、」を、審査請求人に確認して、「・制度改正等（生活保護制度）にあたり、」に補正したこと以外には、確認を行っていないとのことである。

- (2) 本件開示請求については、処分庁としては、請求された文書につき、開示請求者の求めるところを正確に把握した上で本件対象文書の特定に当たるべきであり、開示請求者にその意図を確認する必要があったといえることができる。

そして、開示請求の趣旨及び補正手続の状況によって、本件対象文書に該当する文書の判断や本件開示請求の内容自体が左右される余地が生じることとなるところ、上記(1)のとおり、本件対象文書の特定のための求補正手続は十分であるとはいえず、処分庁が開示請求者に適切に確認することなく、本件対象文書に該当する文書を保有していないとして不開示とする原処分を行ったことは、妥当でないといわざるを得ない。

- (3) なお、当審査会事務局職員をして補足説明を求めさせたところによると、諮問庁は、出版社からの求めに応じて行政サービスとして、公になっている通知等の行政文書を提供することはあり得るとし、また、それは出版社に限らず、国民から公になっている特定の行政文書の求めがあった際には、業務に支障を生じない範囲で行政サービスとして提供している旨を説明する。

法の規定に基づく開示請求の対象となる文書について、本件開示請求文言に照らせば、特定の出版社へ提供するために新たに作成・取得したものに限られるものではなく、既存の通知等を行政サービスとして提供した場合であっても、これら提供された通知等は、本件開示請求の対象となり得るものである。

- (4) 以上を勘案すると、処分庁においては、審査請求人に対して、補正の参考となる情報を提供するなどして、本件開示請求の趣旨に沿う文書を特定するに足りるよう開示を請求する文書について必要な補正を求めた上で、改めて文書の特定を行い、開示決定等をすべきであると認められる。

3 本件不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、これを保有していないとして不開示とした決定については、開示請求者に対し、補正の参考となる情報を提供するなどして開示を請求する文書の名称等について補正を求めた上で、改めて文書の特定を行い、開示決定等をすべきであることから、取り消すべきであると判断した。

(第3部会)

委員 長屋 聡，委員 久末弥生，委員 葭葉裕子

別紙 本件対象文書

・制度改正等（生活保護制度）にあたり，特定出版社A，特定出版社Bへ提供している文書

両社から問い合わせがあるとすればその書面を含みます。

メールでのやり取りだとすれば，その問い合わせを含みます。