

答 申

1 審査会の結論

異議申立人（以下「申立人」という。）が平成18年7月11日付けで行った「米子市長（以下「実施機関」という。）による同年5月10日付け公文書一部公開決定処分（発米福第73号。以下「本件処分」という。）の取消しを求める異議申立て（以下「本件異議申立て」という。）については、棄却すべきである。

2 本件事案の経過

米子市情報公開・個人情報保護審査会（以下「当審査会」という。）において認定した本件事案の事実経過は、次のとおりである。

本件公文書公開請求

申立人は、平成18年4月26日、市長に対し、下記の公文書の写しの交付を求める公文書公開請求を行った。

[請求する公文書の件名及び内容]

- ア 生活保護法に基づく世帯分割申請に係る審査基準及び処分基準一切
- イ 生活保護法に基づく転居に要する費用（移送費、敷金、家賃）の申請に係る審査基準及び処分基準一切
- ウ 生活保護法及び関係する法令、条例等（公示、通達、通知、規則、要綱等を含む）に置かれている世帯分割の根拠となる規定

本件処分

実施機関は、本件公文書公開請求に対し、平成18年5月10日、下記のとおり公文書一部公開決定処分を行い、申立人に通知した。

ア 公開した公文書

生活保護法に基づく転居に要する費用（移送費、敷金、家賃）の申請に係る審査基準及び処分基準一切

イ 非公開とした公文書（以下「本件非公開文書」という。）

- (ア) 生活保護法に基づく世帯分割申請に係る審査基準及び処分基準一切
- (イ) 生活保護法及び関係する法令、条例等（公示、通達、通知、規則、

要綱等を含む)に置かれている世帯分割の根拠となる規定

ウ 一部非公開の理由

文書不存在(生活保護法、同法施行令、同法施行規則、保護の実施要領のいずれにも、世帯分割という法令用語は無いため)

本件異議申立て

平成18年7月11日、申立人(公開請求者)から、下記の理由により、本件処分の取消しを求める異議申立てがあった。

[異議申立ての理由]

ア 本件処分は、米子市情報公開条例(以下「条例」という。)第1条及び第3条に違背し違法である。

イ 公文書一部公開決定通知書に付記された一部非公開の理由は、条例第11条の規定要件を満たしておらず、理由付記不備の違法並びに不当がある。

3 本件異議申立ての主旨

本件処分を取り消し、非公開とされた文書の公開を求める。

4 申立人の主張の要旨

本件処分は、条例第1条及び第3条に違背し違法である。

一部を公開しない理由について

条例の理由付記の規定から判断して、付記された理由では、規定要件を満たしていないと判断する。条例には、どの程度理由を記すべきかは、記載自体から理解し得るものでなければならぬとあるが、文書不存在の意味は理解できたが、「世帯分割」という法令用語は無いためとの間の合理的関連が無いと判断する。

また、法令用語がどのような意味で用いられていたのかも理解できなかったことから、処分庁の主観的判断過程の一端を示してもらえば、もう少し理解できたものとする。

実施機関の「処分決定理由及び処分庁の意見に係る説明書」に示されている文書不存在の記述は、理由の追完と判断するものであり、やはり、理由付記は、条例で規定する要件を満たしていなかったと考える。

審査基準等の文書不存在の理由としてもっとも納得できるものとしては、処分庁は認められないかもしれないが、当時行われた「世帯分割」は法律に根拠の無い処分であるというものである。

公文書不存在について

行政手続法は、法律に根拠のある処分であれば審査基準を作成し、公にしておく義務、処分基準を定め公にしておくよう努める義務を行政庁に課している。ここでいう行政庁とは、処分庁のことである。

審査基準は義務的であり、処分基準は努力義務と解する。国の機関委任事務としての処分を県知事や市長が行う場合であっても、審査基準の作成義務を負うのは、県知事や市長である。

よって、平成11年に行われた世帯分割の決定は機関委任事務としての処分であると考え、実施機関には文書は存在する（存在すべき）と判断する。

審査基準の具体的役割として、行政庁（処分庁）が基準を適用して、許認可の決定を行うことによって処分庁の判断から恣意が排除され決定の合理性が保障されることとなるが、審査基準が無いとすれば、保護の実施機関は当時、何を基準に「世帯分割」（被保護世帯を分ける）決定（処分）をしたのかという疑問は残る。

「世帯分割」という概念を生活保護法から導き出すとすれば、可能性としては以下のものである。

生活保護は生計を同じくする世帯を単位として行われており、保護の種類、方法、範囲も決められているが、入院患者などについては他の世帯員を保護するため「世帯分割」により個人を単位とすることができるという考え方が成り立つとすれば、「世帯分割」の根拠となる規定（条文）は存在することとなると考える。

よって、公開（写しの交付）はできるという結論に至る。

実施機関の主張の「本件公開請求に至る経緯について」等に対する反論

生活保護法に基づく「世帯分割」があったか否かであるが、あったと判断するのが妥当と考える。このことは、保護変更申請書提出者の申請書から明確に読み取れる。また、処分庁は、移送費、敷金等の交付（支出）を否定することができないし、その金銭が何のためのものか一番よく承知しておられると考える。

申請者の意図する「世帯分割」とは、一つの被保護世帯を二つに分け（分割）別々の住所、住居で別々に生活保護を受けたというものであり、現に申請者の要望どおり、認容処分（生活保護法による保護決定及び保護変更決定）がなされている。

また、生活保護法上の根拠は、「申請保護の原則」及び「申請による保護の開始及び変更」にある。あまり「世帯分割」という表記に、ここ

ではこだわる必要はないと考える。なぜならば、文言の表記、表現を変えても、その実体（本質）は変わらないからである。

申立人は「答申に記載されている以上、世帯分割という法令用語があるはず」と納得されなかったとあるが、これは事実と反する。なぜならば、「答申に記載されている以上、世帯分割という法令用語があるはず」という主張、論理は成り立たないと判断するからである。その理はよく知らない部分があるが、答申は法令用語で記述、作成しなければならない、というような規約、規定、規則等はないと判断するからである。それと、処分庁がどのような意味、定義に基づいて法令用語という文言を用いておられるのか、よく理解できない部分があるからである。

5 実施機関の主張の要旨

条例第1条、第3条の該当性について

条例第1条は、条例の目的として、「市政に関する情報に係る市民の知る権利及び市の説明責任にかんがみ、公文書の公開を求める市民の権利及び公文書を公開すべき市の義務を明らかにすることにより、市民と市との信頼関係を深めるとともに、市民の市政への参加を推進し、もって開かれた市政の実現に資すること」を掲げている。

また、条例第3条は、実施機関の責務として、第1項で「実施機関は、第1条の目的を達成するため、市政に関する情報に係る市民の知る権利を尊重し、かつ、市民に対する市の説明責任を全うすることを基本として、この条例を適正に運用しなければならない」旨を、第2項で「実施機関は、公文書の適正な管理に努めるとともに、必要な公文書の作成を怠ってはならない」旨を定めている。

本件処分の理由は「文書不存在」であり、公開請求に該当する対象文書が存在しないことによるものである。文書不存在の理由が存在すべき文書の紛失や未作成であれば、条例第3条の趣旨に反することにもなるであろうが、本件における文書不存在は、下記のとおり作成する必要のない文書及びそもそも存在しない文書であるため、本件処分は、上記の規定に違反するものではない。

ア 生活保護法に基づく世帯分割申請に係る審査基準及び処分基準一切

審査基準及び処分基準とは、行政手続法（平成5年法律第88号）に基づき、行政機関が法令に従って行う「申請に対する処分」又は「不利益処分」について、あらかじめ「申請に対する処分」については「審査基準」を、「不利益処分」については「処分基準」を定めることとされている。

生活保護法においては、世帯分割の申請という法令上の行為がない

ため、申請に対する審査基準及び世帯分割をすべき処分基準を定める必要がなく（定めようがなく）、これらは存在していない。

イ 生活保護法及び関係する法令、条例等（公示、通達、通知、規則、要綱等を含む）に置かれている世帯分割の根拠となる規定

生活保護制度においては、世帯分割という法令上の行為がないため、その根拠となる規定は存在しない。

理由の付記について

条例第 11 条第 3 項は、「非公開の理由は、その根拠規定及び当該規定を適用する根拠が、当該書面の記載自体から理解され得るものでなければならない」としている。

文書が非公開とされる理由は、文書は存在するが条例第 7 条の非公開事由に該当する、何らかの事情により文書自体が存在しない、のいずれかであり、条例第 11 条第 3 項は、その理由を明確に理解されるように記載すべきことを定めている。

本件処分では、まず「文書不存在」と記載した上、なぜ不存在なのかを説明するため「生活保護法、同法施行令、同法施行規則、保護の実施要領のいずれにも、世帯分割という法令用語は無いため」と記載しており、理由付記が不備という申立人の主張は失当である。

本件異議申立ての理由について

申立人の主張する理由付記の不備（条例第 11 条第 3 項違反）については、行政処分の取消要件になるとされている。これに対し、条例第 1 条・第 3 条違反については、当該処分自体の効力に影響を及ぼすものではない。

仮に、作成すべき文書が作成されていないため（条例第 3 条第 2 項違反）文書不存在として非公開となった場合においては、処分を取り消したところで公開される文書が存在しない以上、公開されることはなく、当初の非公開処分は維持されることとなる。したがって、条例第 1 条・第 3 条違反については、本件異議申立ての理由にはならないと考える。

本件公開請求に至る経緯について

申立人は、平成 16 年 9 月 30 日付けで、自己情報一部開示決定に対する異議申立てを行っている。当該異議申立ては平成 17 年 4 月 19 日付けで棄却となったが、当該異議申立てに係る米子市情報公開・個人情報保護審査会の答申において、「本件文書は、配偶者が実施機関に対して申立人との世帯分割及び転居に伴う移送費（転居に要する費用）を申

請するに当たって提出し、実施機関は、本件文書を生活保護法に基づく当該申請に対する決定を行うに当たっての根拠資料として收受し・・・」と記載されていたことから、申立人の考えとして、生活保護法に基づく「世帯分割に係る申請」があると判断され、本件公開請求をされたのではないかと思われる。

当該記載の内容は、当該審査会における口頭意見陳述等において担当職員から説明した事項であるが、その意味は、生活保護法に基づく移送費の給付申請が、世帯員の一部のみが転居する内容のものであったことから、「世帯を分割して転居すること（世帯分割及び転居）に伴う移送費の申請」と表示しているものであり、「生活保護法に基づく世帯分割・転居の申請」があるのではない。そこで用いた「世帯分割」という言葉は、生活保護法上何らかの意味を有する法令用語ではなく、一般的な国語の用例として、世帯を分けることを単に「世帯分割」と表記しているに過ぎない。

6 審査会の判断

審査の経緯

実施機関から、平成18年7月20日、条例第17条第1項の規定に基づき、本件異議申立てについて当審査会に諮問があったことを受け、当審査会は、別表のとおり審査を行った。

争点の整理

本件異議申立てについて当審査会において判断すべき点は、本件非公開文書を存在しないとした実施機関の決定が正当であるか否かである。したがって、当審査会では、申立人の主張する本件異議申立ての理由及び対象となる公文書の不存在の正当性を争点として審査を行った。

なお、申立人は口頭意見陳述の場で生活保護法による処分に対する不服について述べたが、それについては、本件異議申立ての内容とは直接関連のない事項であるので、当審査会においては取り上げない。

争点に対する判断

ア 条例第1条・第3条違反について

条例第1条は条例の目的、条例第3条は実施機関の責務を定めており、いずれも情報公開制度の根幹となる規定である。

本件処分における文書不存在について検証したところ、それらは存在すべき文書の紛失や作成すべき文書の未作成ではなく、条例第1条・第3条に違反している点は認められない。

イ 理由付記について

本件処分では、公文書一部公開決定通知書において、「文書不存在」と記載した上、「生活保護法、同法施行令、同法施行規則、保護の実施要領のいずれにも、世帯分割という法令用語は無いため」と記載しており、理由付記の不備は認められない。

ウ 公文書不存在の正当性について

当審査会で検証した結果、生活保護法その他関係法令において「世帯分割」という法令用語がなく、生活保護制度において「世帯分割」という法令上の行為がないことを確認した。

したがって、「世帯分割」に係る審査基準及び処分基準並びに根拠規定が存在していないことは明白であり、これらを不存在とした実施機関の決定に違法性は認められない。

結論

上記のとおり、当審査会においては、本件処分を取り消すべき違法性はないと思料する。

よって、本件異議申立てには正当な理由がないため、冒頭の審査会の結論のとおり判断する。

別表

(平成18年度諮問第1号に関する処理経過)

年 月 日	内 容
平成18年7月20日	実施機関から審査会に対して諮問(平成18年7月11日付け異議申立て)
平成18年7月25日	実施機関から異議申立人に対して、「諮問した旨の通知」を送付
平成18年8月8日 (本件に係る審査会第1回目)	事務局職員が審議内容を説明
平成18年8月9日	実施機関に対して「意見説明書」の提出を要請
平成18年8月18日	実施機関から「意見説明書」を受付
平成18年8月18日	異議申立人に対して実施機関の「意見説明書」の写しを送付し、これに対する反論書の提出を要請
平成18年8月21日	実施機関から「意見説明書」の一部訂正を受付
平成18年8月22日	異議申立人に対して実施機関の「意見説明書」の一部訂正の写しを送付
平成18年9月8日	異議申立人から「反論書」を受付
平成18年9月12日	異議申立人から口頭意見陳述の申出及び意見書の提出についての要望を受付
平成18年9月15日 (本件に係る審査会第2回目)	審議
平成18年9月19日	実施機関に対して異議申立人の「意見説明書に対する反論書」の写しを送付
平成18年9月29日 (本件に係る審査会第3回目)	異議申立人による口頭意見陳述
平成18年10月10日 (本件に係る審査会第4回目)	審議
平成18年10月31日 (本件に係る審査会第5回目)	答申の検討及び決定