

答 申

審査会の結論

北九州市長（以下「実施機関」という。）が、本件異議申立ての対象となった行政文書を不開示とした情報のうち、別表の部分は開示すべきである。その他の部分を不開示とした処分は妥当である。

理 由

第1 異議申立てに至る経緯

- 1 異議申立人は、平成20年9月4日、北九州市情報公開条例（平成13年北九州市条例第42号。以下「条例」という。）第5条の規定に基づき、実施機関に対して次の行政文書の開示請求（以下「本件請求」という。）を行った。

『生活保護にかかる「就労自立支援対策チーム及び生活保護不正受給防止対策チーム」の会議（4月24日とその後）に提出された資料および会議の報告書など、論議・決定内容等がわかる資料』

- 2 実施機関は、本件請求に係る行政文書（以下「本件行政文書」という。）について、平成20年9月18日付で、行政文書の一部について開示を行わない旨の決定（平成20年9月18日付北九保総監第101号。以下「本件処分」という。）を行い、異議申立人に通知し、異議申立人は、行政文書一部開示決定通知書を平成20年9月24日に受領した。
- 3 異議申立人は、平成20年10月30日、本件処分を不服として、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、実施機関に対して異議申立てを行った。

第2 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、本件処分の取消しを求めるといものである。

- 2 異議申立ての理由

異議申立人が、異議申立書、意見書及び審査会における口頭意見陳述で主張している異議申立ての主たる理由は、次のように要約される。

(1) 条例第7条第5号該当性について

ア 「不正受給の型と分析」については、「これを公にすることによって、意思形成過程にある議論の意思決定の中立性が損なわれるおそれがある」とは、考えられない。むしろ、このことを公にして、各分野の専門家や市民を含めた行政外部の意見をも積極的に取り入れる努力を行うべきである。

イ 実施機関は、生活保護の制度や法の趣旨についての北九州市の判断、理解が適切なものであるとの前提に立って、行政内部の検討によって意思形成を行うことが適切であると主張していると思われるが、生活保護の制度や法の趣旨についての北九州市の判断、理解には、かなり重要な部分で誤りがあったことが2007年の生活保護行政検証委員会での審議結果等で認められている。

したがって、北九州市が行政内部のみの判断で、法の趣旨に沿った妥当な施策が決定されるかについて疑問がある。より広く、公的扶助や法律分野の専門家や市民の意見を取り入れた吟味が必要だと考える。

ウ 「自立支援プログラム」については、「これを公にすることにより、意思形成過程にある議論の意思決定の中立性が損なわれるおそれがある」とは考えられない。

2007年7月に小倉北区で発見された餓死事件の例に見られるように、北九州市の保護行政では、これまで「自立」＝「打ち切り」と捉えられていた。保護利用者が職業能力を身につけて就労することを援助することなどを柱とする、本来の意味での自立支援の取組は、北九州市ではほとんどなされてこなかった。

したがって、この面においても、北九州市は行政内部の狭い範囲での「意思形成」とどまるのではなく、外部の専門家や市民を含めた広範な意見を求めて、施策に取り入れる姿勢を持つことが必要と考えられる。

エ 「自立支援」については、就労自立指導において、職業訓練の支援等を保護行政において積極的に取り組む姿勢が欠けているために、当事者に対する圧力を強めるだけの対応となっている例も見られる。

したがって、自立支援プログラムについても「完成したら公開する」という“上から与える”かのような態度を捨てて、市民や外部専門家、当事者等の意見を率直に聞き、取り入れつつ進めるという姿勢をもつことが求められているのではないかと考える。

(2) 条例第7条第6号該当性について

ア 「不正受給の型と分析」を公にすることが「不正受給を助長し、その防止に係る事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」とは考えることはできない。「不正受給の型と分析」を公にすると不正受給の手法を広く知らせて模倣をよびおこすと主張されるかもしれないが、「不正」をしようとするものはそれ以上に新たな手法を工夫するのであり、ここでの「模倣犯」の懸念は無意味である。

また、この理由付けには、困窮者や生活保護受給者があたかも犯罪の予備軍であるかのような偏見を持っているのではないかとの懸念を抱かせるものがある。

むしろ、どのような場合は不正とされるかの判断基準を明確に示して、防止を広く訴え、市民的な合意とする努力を行う方が不正防止にとっては有益であると考えられる。

イ 「不正受給事前協議ケースの対象金額」を公にすることが「不正受給を助長し、その防止に係る事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」と考えることはできない。これも前記アと同様に、どのような場合は不正とされるかを明確に示して、防止を広く訴えることの方が不正防止にとっては有益であると考えられる。

ウ 生活保護における不正防止は、犯罪捜査ではなく、行政担当者が不正に当たる行為等について懇切に教示、指導を行うとともに、生活の再建・自立に向けた具体的な助言、援助を与えることが求められており、単に「不正」と威嚇するだけの指導は、利用者と行政担当者との間に不信感を生じることになるのではないかと危惧する。

したがって、不正受給の型と分析についても、現在の北九州市職員の判断内容を示し、その妥当性について、広く意見を求める対応をとることが望ましく、条例第1条の趣旨にも合致するものとする。

(3) 会議の報告書等の不存在について

異議申立人が行った開示請求は、報告書に限定していないので、仮に事務局を担当した職員のメモのようなものであっても、「会議の内容を示す文書」として明らかにすべきである。

北九州市の機関である保健福祉局が職員を招集して開く会議は、当然公務であるから、会議の内容、主要な発言内容、会議での確認事項などについては、記録が作成されるはずであり、作成されるべきである。

もしも、それらが全く行われていないとすれば、職務怠慢である。そうでなければ、情報開示を回避するために情報隠しをしていることになる。いずれにしても、「保有していない」という理由での不開示は、条例の趣旨に反しており、不当である。

第3 異議申立てに対する実施機関の説明要旨

実施機関が理由説明書及び意見聴取等において主張している内容は、概略次のとおりである。

1 条例第7条第5号該当性について

(1) 「不正受給の型と分析」及び「自立支援プログラム」は、意思形成過程のもので、まだ十分な検討が行われていない段階の情報であり、今後変遷する可能性のあるこれらのものを公にすることにより、市民や関係機関に無用の誤解を与え、混乱を招き、その結果、意思決定の中立性が損なわれるおそれがあるため、条例第7条第5号に該当する。

(2) 当該文書は、法に定められた行政の事務について、その手順を整理するものであり、改めて外部の意見を取り入れるべき性格のものではないと考える。

なお、「自立支援プログラム」については、完成したものは全て開示しており、今後完成するものについても全て開示することとしている。「不正受給の型と分析」については、完成後に開示請求があった場合は、再度、開示できる程度について検討したい。

2 条例第7条第6号該当性について

(1) 「不正受給の型と分析」については、生活保護制度における不正受給の具体的な方法及びそれに対する行政の対応策が列記されており、これらの中には、通常であれば、およそ気が付かないであろう不正受給の方法や不正受給を発見するための行政の手法が記載されている。これらを公にすることは、犯罪の実行を容易にし、又はその発見を困難にするおそれがあるため、条例第7条第6号に該当する。

(2) 「不正受給事前協議ケースの対象金額」については、不正受給が発生した場合の当該ケースの今後の処遇や警察への告訴・被害届について、各福祉事務所と本庁監査指導課が協議するか否かの金額的な基準を示すものである。これを公にすることは、被保護者に対し、いくらまでなら警察に告訴されない、被害届

を出されないといった誤解を与え、その結果、犯罪抑制効果に影響を及ぼし、犯罪の発生を助長するおそれがあるため、条例第7条第6号に該当する。

- (3) 警察への告訴、被害届の金額的な判断基準を開示しないことで、一定の不正受給抑制効果があるものと考えている。

また、異議申立人は、「模倣犯」の懸念は、無意味と主張するが、これには根拠がなく、行政として、事前に不正受給を防止することは、被保護者の生活を守るためにも意味があるものとする。

3 会議の報告書等の不existenceについて

会議の報告書等については、作成しておらず、取得もしていないため、保有していない。

報告書やメモといったものは、作成していない。

- 4 以上のとおり、本件処分は条例の規定に合致しており、本件異議申立てには理由がないものとする。

第4 審査会の判断

1 本件行政文書の概要等

- (1) 本件行政文書は、『生活保護にかかる「就労自立支援対策チーム及び生活保護不正受給防止対策チーム」の会議（4月24日とその後）に提出された資料および会議の報告書など、論議・決定内容等がわかる資料』である。

- (2) 実施機関は、本件行政文書として次の文書を特定している。

以下の会議の配付資料

- ・ 生活保護不正受給防止対策チーム（以下「不正受給防止チーム」という。）及び就労自立支援対策チーム（以下「就労支援チーム」という。） 第1回会議
- ・ 不正受給防止チーム 第2回会議
- ・ 不正受給防止チーム 第3回会議
- ・ 不正受給防止チーム 第4回会議
- ・ 不正受給防止チーム 第5回会議
- ・ 就労支援チーム 第2回会議
- ・ 就労支援チーム 第3回会議
- ・ 就労支援チーム 第4回会議

- ・ 就労支援チーム 第5回会議

(3) 本件不開示情報は、次のとおりである。

ア 不正受給防止チーム 第3回会議配付資料「不正受給の型と分析」(以下「不正受給分析表」という。)における、

- ・ 発生原因
- ・ 防止のための対応策
- ・ 欄外に記述された部分(小倉北区分のみに記載あり)

イ 不正受給防止チーム 第4回及び第5回会議配付資料「法第63条・法第78条の適用状況等報告の取扱い要領」(以下「法適用状況報告要領」という。)における、不正受給事前協議の対象となる不正受給見込金額

ウ 不正受給防止チーム 第4回及び第5回会議配付資料「改正比較表」(以下「改正比較表」という。)における、現行及び改正後の不正受給事前協議の対象となる不正受給金額

エ 就労支援チーム 第4回会議及び第5回会議配付資料「母子家庭自立支援プログラム実施要領(案)」(以下「母子家庭支援プログラム案」という。)における、目的、対象、実施期間、実施方法、関係機関、自立支援プログラムの詳細についての記載

オ 就労支援チーム 第4回会議及び第5回会議配付資料「年金受給資格調査支援プログラム実施要綱」(以下「年金調査支援プログラム案」という。)における、目的、対象、実施期間、実施方法などについての記載

カ 就労支援チーム 第4回会議及び第5回会議資料「多重債務整理支援プログラム実施要領」(以下「多重債務支援プログラム案」という。)における、目的、対象、実施期間、実施方法、関係機関などについての記載

キ 「会議の報告書など、論議・決定内容等がわかる資料」(以下「会議の報告書等」という。)について、実施機関は、作成しておらず、取得していないため保有していないという理由で不存在としている。

2 本件事案の争点

本件異議申立てにおける争点は、次の3点に要約される。

- (1) 本件不開示情報が条例第7条第6号に該当するか否か(争点1)
- (2) 本件不開示情報が条例第7条第5号に該当するか否か(争点2)
- (3) 会議の報告書等が存在するか否か(争点3)

3 条例第7条第6号該当性についての判断(争点1)

(1) 条例第7条第6号の構造

条例第7条第6号は、「市の機関又は国、独立行政法人等、他の地方公共団体若しくは地方独立行政法人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、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規定しており、不開示とする情報の例示としてアからオまでを列挙している。

本号は、市の機関等が行う事務又は事業の適正な遂行を確保する観点から、当該事務又は事業の遂行に支障を及ぼすおそれがある情報について、不開示とすることを定めたものである。

このような規定の趣旨に従い、以下のとおり検討する。

- (2) 本件不開示情報のうち、本号に該当するとして不開示とされた情報は、前記1、(3)、ア～ウの情報である。

(3) 本号該当性判断

ア 不正受給分析表

不正受給防止チームは、生活保護不正受給防止策の強化に向けて、効果的な対策を検討することを目的として、保健福祉局監査指導課、保健福祉局保護課、各区役所保護課の担当職員を構成員として、平成20年4月に設置され、毎月1回程度、定例会議を開催してきた。

実施機関に確認したところ、不正受給分析表は、不正受給者に対し返還を求め、徴収を行う際の手続マニュアルを作成するに当たり、事前に各区の不正受給の状況を把握する必要があったため、同チームの構成員である各区担当者より提出を受け、不正受給防止チーム第3回会議において配付されたとのことであった。

不正受給分析表には、収入の種類、不正の形態などによって分類された不正受給の型毎に、それぞれの発生原因、防止のための対応策が記載されてい

る。実施機関は、発生原因、防止のための対応策について、いずれも不開示としている。

異議申立人は、「どのような場合は不正とされるかの判断基準を明確に示して、防止を広く訴え、市民的な合意とする努力を行う方が不正防止にとっては有益である」旨主張しているが、本件不開示部分の中には、実施機関が主張するとおり、通常であれば、容易には気付かないと思われる不正受給の方法や不正受給を発見するための行政の手法の記載も認められる。

生活保護行政の適正化については、その趣旨に沿った支給を適切に行うとともに、他方、不正受給の防止・是正を図るという両面の考慮が必要であり、不正受給の防止・是正も実施機関の責務であると言える。通常人が容易には気付かないと思われる不正受給の方法や不正受給を発見するための行政の手法についてまで公にした場合、かえって不正受給の発生を誘発し、生活保護事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれが認められる。

しかしながら、不正受給分析表に記載されている不開示部分のうち、下記 a～c のような、一般人が容易に想定し得る内容、行政機関が生活保護不正受給防止のしおり等で周知を図っている事項、行政機関が当然行う調査・対応項目等については、これらを開示しても生活保護事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものとは認められない。

よって、本件不開示情報のうち、下記 a～c の部分は本号に該当しないから開示すべきであり、これを除いた部分に限り、本号該当性を認めて不開示とするのが妥当である。

a 発生原因

(a) 門司区担当者提出分

- ・ 就労収入に関するもの・無申告の欄 項目 1、項目 2 の 1 行目 14 文字目まで
- ・ 就労収入に関するもの・過少申告の欄 項目 1 の 9 文字目以降
- ・ 就労外収入に関するもの・預貯金・生命保険・無申告の欄 項目 1 の 1 行目 14 文字目まで、項目 2
- ・ 就労外収入に関するもの・預貯金・生命保険・過少申告の欄 項目 1
- ・ 就労外収入に関するもの・年金・手当等・無申告の欄 項目 1 の 1 行目 10 文字目まで、項目 2 の 1 行目 14 文字目まで
- ・ 就労外収入に関するもの・年金・手当等・過少申告の欄 項目 1 の 1 行目 11 文字目まで、項目 2 の 19 文字目まで
- ・ 就労外収入に関するもの・その他収入・無申告の欄 項目 1、項目 2 の 1 行目 12 文字目まで、項目 3

(b) 小倉北区担当者提出分

- ・ 就労収入に関するもの・無申告の欄 項目 1 及び 2

- ・ 就労外収入に関するもの・預貯金・生命保険・無申告の欄 項目 3
 - ・ 就労外収入に関するもの・年金・手当等・無申告の欄 項目 1
 - ・ 就労外収入に関するもの・年金・手当等・過少申告の欄 項目 2
 - ・ 就労外収入に関するもの・その他収入・無申告の欄 項目 1 及び 2
 - ・ 就労外収入に関するもの・その他収入・過少申告の欄 項目 1
- (c) 小倉南区担当者提出分
- ・ 就労収入に関するもの・無申告一部申告過少申告の欄 項目 1 (14 文字目から 20 文字目までを除く)、項目 2
 - ・ 就労外収入に関するもの・預貯金・生命保険・無申告の欄 項目 2
 - ・ 就労外収入に関するもの・預貯金・生命保険・過少申告の欄 項目 1
 - ・ 就労外収入に関するもの・年金・手当等・過少申告の欄 項目 1
 - ・ 就労外収入に関するもの・その他収入・無申告の欄 項目 2 の 13 文字目まで
- (d) 若松区担当者提出分
- ・ 就労収入に関するもの・無申告一部申告過少申告の欄 項目 1 及び 2
 - ・ 就労外収入に関するもの・年金・手当等の欄 項目 1 及び 2
 - ・ 就労外収入に関するもの・その他収入の欄 項目 3
- (e) 八幡東区担当者提出分
- ・ 就労収入に関するもの・無申告の欄 項目 1
 - ・ 就労収入に関するもの・その他の欄 項目 1
 - ・ 就労外収入に関するもの・預貯金・生命保険・過少申告の欄 項目 1
 - ・ 就労外収入に関するもの・年金・手当等・過少申告の欄 項目 1
 - ・ 就労外収入に関するもの・その他収入・無申告の欄 項目 1
 - ・ 就労外収入に関するもの・その他収入・過少申告の欄 項目 1
 - ・ 世帯認定ほか・世帯認定の欄 項目 1
- (f) 八幡西区担当者提出分
- ・ 就労収入に関するもの・無申告の欄 項目 1
 - ・ 就労外収入に関するもの・預貯金・生命保険・過少申告の欄
 - ・ 就労外収入に関するもの・その他収入・無申告の欄
- (g) 戸畑区担当者提出分
- ・ 就労収入に関するもの・無申告の欄 項目 1
 - ・ 就労収入に関するもの・過少申告の欄 項目 1
 - ・ 就労外収入に関するもの・預貯金・生命保険・無申告の欄 項目 1
- (h) 保健福祉局担当者提出分
- ・ 就労収入に関するもの・無申告の欄 項目 1 及び 2
 - ・ 就労収入に関するもの・一部申告の欄 項目 1 の 1 行目 21 文字目か

ら 30 文字目まで

- ・ 就労外収入に関するもの・預貯金・生命保険・無申告の欄 項目 1 の 2 行目 11 文字目から 23 文字目まで、項目 2 の 1 行目 17 文字目まで
- ・ 就労外収入に関するもの・年金・手当等・過少申告の欄 項目 1 の 1 行目まで

b 防止のための対応策

(a) 門司区担当者提出分

- ・ 就労収入に関するもの・無申告の欄
- ・ 就労収入に関するもの・過少申告の欄 (1 行目 11 文字目から 18 文字目までを除く)
- ・ 就労外収入に関するもの・預貯金・生命保険・無申告の欄 (3 行目を除く)
- ・ 就労外収入に関するもの・預貯金・生命保険・過少申告の欄
- ・ 就労外収入に関するもの・年金・手当等・無申告の欄 3 行目から 4 行目まで
- ・ 就労外収入に関するもの・年金・手当等・過小申告の欄
- ・ 就労外収入に関するもの・その他収入・無申告の欄 (3 行目を除く)

(b) 小倉北区担当者提出分

- ・ 就労収入に関するもの・無申告の欄 項目 1 の 2 行目 9 文字目まで、項目 2
- ・ 就労外収入に関するもの・預貯金・生命保険・無申告の欄 項目 3 の 1 行目
- ・ 就労外収入に関するもの・年金・手当等・無申告の欄 項目 1
- ・ 就労外収入に関するもの・年金・手当等・過少申告の欄 項目 2
- ・ 就労外収入に関するもの・その他収入・無申告の欄 項目 1
- ・ 世帯認定ほか・世帯認定の欄 1 行目 15 文字目から 2 行目 10 文字目まで

(c) 小倉南区担当者提出分

- ・ 就労収入に関するもの・無申告一部申告過少申告の欄 項目 2
- ・ 就労外収入に関するもの・預貯金・生命保険・過少申告の欄 項目 1
- ・ 就労外収入に関するもの・年金・手当等・過少申告の欄 項目 1

(d) 若松区担当者提出分

- ・ 就労収入に関するもの・無申告一部申告過少申告の欄 項目 2
- ・ 就労外収入に関するもの・預貯金・生命保険の欄 項目 1
- ・ 就労外収入に関するもの・年金・手当等の欄 項目 1 及び 2

- ・ 就労外収入に関するもの・その他収入の欄 項目2 (1行目12文字目から21文字目までを除く)
- ・ 世帯認定ほか・世帯認定の欄 項目1の1行目13文字目から23文字目まで、項目2の13文字目以降

(e) 八幡東区担当者提出分

- ・ 就労収入に関するもの・無申告の欄 2行目15文字目まで
- ・ 就労収入に関するもの・その他の欄 項目1
- ・ 就労外収入に関するもの・預貯金・生命保険・過少申告の欄 項目1の25文字目まで
- ・ 就労外収入に関するもの・年金・手当等・過少申告の欄 項目1の16文字目まで
- ・ 就労外収入に関するもの・その他収入・無申告の欄 項目1の2行目12文字目以降
- ・ 就労外収入に関するもの・その他収入・過少申告の欄 項目1
- ・ 世帯認定ほか・世帯認定の欄 3行目13文字目以降

(f) 八幡西区担当者提出分

- ・ 就労外収入に関するもの・預貯金・生命保険・過少申告の欄 2行目8文字目以降
- ・ 就労外収入に関するもの・その他収入・無申告の欄

(g) 戸畑区担当者提出分

- ・ 就労収入に関するもの・無申告の欄 項目1及び2
- ・ 就労収入に関するもの・一部申告の欄 項目1の8文字目まで
- ・ 就労外収入に関するもの・預貯金・生命保険・無申告の欄 項目1

(h) 保健福祉局担当者提出分

- ・ 就労収入に関するもの・無申告の欄 項目1及び2
- ・ 就労収入に関するもの・一部申告の欄 項目1
- ・ 世帯認定ほか・世帯認定の欄 項目1の17文字目以降
- ・ 世帯認定ほか・その他、一時扶養等の欄 項目1の21文字目以降

c 欄外に記述された部分 (小倉北区分のみ記載あり)

- ・ 1行目から3行目まで
- ・ 4行目から9行目までの項目①～③

イ 法適用状況報告要領における不正受給事前協議の対象となる不正受給見込金額、並びに、改正比較表における現行及び改正後の不正受給事前協議の対象となる不正受給金額

法適用状況報告要領及び改正比較表はいずれも、不正受給防止チーム第4

回及び第5回会議において配付された資料である。

当審査会が実施機関に確認したところ、不正受給者に対し返還を求め、徴収を行う際の手続マニュアル作成するにあたり、現行の手続を規定している法適用状況報告要領と、平成8年4月に現行に改正した際の新旧対照表である改正比較表を、会議資料として配付したとのことであった。

法適用状況報告要領では、不正受給見込金額が一定の額を超える場合や、特に悪質な場合等には、実施機関の職員で構成される不正受給事前協議ケース検討会が開催され、警察への告発、被害届の提出を視野に入れた今後の処遇について検討されることになっている。実施機関は、法適用状況報告要領における不正受給事前協議の対象となる不正受給見込金額、並びに、改正比較表における現行及び改正後の不正受給事前協議の対象となる不正受給金額について、いずれも不開示としている。

生活保護法（昭和25年法律第144号）第85条は、「不実の申請その他不正な手段により保護を受け」た者は、「3年以下の懲役又は30万円以下の罰金に処する」旨規定しており、同条の要件に該当すると認められる場合には、実施機関は告発を行い、必要に応じて被害届を提出する。しかし、不正の度合いが軽い場合や、不正受給者が費用の徴収に誠意をもって応じているような場合などでは、告発しても起訴されないことも予想されるため、告発等を行うか否かについては、実施機関が実情に応じて判断するものと解されている。

本件不開示情報は、本市における、告発等を行うか否かの基準の一つとも言うべき金額である。このような情報が公になると、被保護者に対し、その金額を下回れば警察に告発されない、被害届を出されないといった誤解を与え、不正受給の発生が助長される可能性についても否定できず、実施機関による不正受給防止・是正の取組に支障を及ぼすおそれがあると言える。

したがって、法適用状況報告要領における不正受給事前協議の対象となる不正受給見込金額、並びに、改正比較表における現行及び改正後の不正受給事前協議の対象となる不正受給金額については、本号に該当するため、不開示とすることが妥当である。

4 条例第7条第5号該当性についての判断（争点2）

（1）条例第7条第5号の構造

条例第7条第5号は、「市の機関並びに国、独立行政法人等、他の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、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定のもの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」は不開示とすることを規定している。

本号は、意思形成の過程の中にある情報が公にされると、外部からの圧力や干渉等により、率直な意見の交換や意思決定の中立性が損なわれたり、未成熟な情報が確定的な情報と誤解され、市民の間に無用の混乱を招いたりする場合があるため、このようなおそれがある情報を不開示とすることを定めたものである。

他方、「市民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な市政の推進」（条例第1条）という条例の目的からは検討過程の情報をすべて不開示とすることは適当ではなく、最終的な意思決定前に情報を開示する必要がある場合も少なくないと考えられる。

したがって、本号の該当性判断に当たっては、アカウントビリティの観点から開示することによる利益と、開示することにより行政機関等の適正な意思決定に支障を及ぼすおそれの有無及び程度を個別具体的に比較衡量し、開示することの公益性を考慮してもなお、開示による支障が看過し得ない程度に重大である場合を「不当に」という文言で画して、そのような場合に限定して不開示としたものと解釈するのが相当である。

このような規定の趣旨に従い、以下のとおり検討する。

(2) 本件不開示情報のうち、本号に該当するとして不開示とされた情報は、前記1、(3)、ア、エ～カの情報である。

(3) 本号該当性判断

ア 不正受給分析表

条例第7条第6号に該当しないとされた、前記3、(3)、ア、a～cの本号該当性について検討する。

実施機関は、不正受給分析表は、「意思形成過程のもので、まだ十分な検討が行われていない段階の情報であり、今後変遷する可能性のあるこれらのものを公にすることにより、市民や関係機関に無用の誤解を与え、混乱を招き、その結果、意思決定の中立性が損なわれるおそれがある」旨主張している。

実施機関は、不正受給者に対し返還を求め、徴収を行う際の手続マニュアルを作成するに当たり、会議で使用された資料である旨説明しており、その説明に特段不合理な点も認められないことから、不正受給分析表は、本号における「審議、検討又は協議に関する情報」に該当すると言ふべきである。

しかしながら、不正受給分析表の内容は、各区の不正受給の発生原因と対応策の現状についてまとめたものであり、手続マニュアル原案そのものではなく、マニュアル作成のための参考資料というべきものであり、意思形成過程を直接反映した情報とまでは言えない。また、前記3、(3)、アでも述べたとおり、一般人が容易に想定し得る内容、行政機関が生活保護不正受給防

止のしおり等で周知を図っている事項、行政機関が当然行う調査・対応項目等である。

したがって、本件不開示情報は、情報公開の公益性との比較において、開示による支障が看過し得ない程度に重大であるものとは言えず、本号後段に該当せず、開示することが妥当である。

なお、前記3、(3)、アにおいて、条例第7条第6号に該当し不開示が妥当と判断された情報については、本号該当性についての判断は行わない。

イ 母子家庭支援プログラム案、年金調査支援プログラム案及び多重債務支援プログラム案

就労支援チームは、生活保護受給者の就労による自立支援の強化に向けて、効果的な対策を検討実施することを目的として、保健福祉局監査指導課、保健福祉局保護課、各区役所保護課の担当職員を構成員として、平成20年4月に、不正受給防止チームと同時に設置され、毎月1回程度、定例会議を開催してきた。

実施機関に確認したところ、就労支援チームは、効果的な就労支援メニューの策定に取り組んでおり、本件行政文書のうち母子家庭支援プログラム案、年金調査支援プログラム案及び多重債務支援プログラム案（以下「3プログラム案」という。）は、会議で検討するためのたたき台として、就労支援チーム第4回及び第5回会議において配付されたものである。

そして、母子家庭自立支援プログラム及び多重債務整理支援プログラムについては平成20年10月、年金受給資格調査支援プログラムについては平成21年1月に、それぞれ最終的には保健福祉局長決裁を経て策定され、公表されているが、本件処分の行われた平成20年9月の時点では、いずれも策定されていなかったものである。

このように3プログラム案はいずれも、その後の就労支援チームでの検討及び市内部での協議を通じて修正、決定されたものであり、未だ意思形成過程にある未成熟な情報であると言えるため、本号前段の「審議、検討又は協議に関する情報」に該当する。

また、当審査会が確認したところ、3プログラム案は、目的、対象、実施期間、実施方法等の項目により構成されており、内容についても、その後の検討、協議を通じて修正、決定される、成案を公表する前の素案と言うべき実質を備えているものと認められる。このような行政内部における検討段階の未成熟な情報が、成案公表前に公開されることになると、外部からの圧力等の影響により率直な意見交換や意思決定の中立性が損なわれる可能性を否定できず、市民の誤解を招き、混乱を生じさせるおそれがある。

しかしながら、不開示部分の中の下記a～cの部分は、本件処分時点においても、成案を公表する段階で開示されることが確実と考えられる情報と認

められ、情報公開の公益性との比較において、開示による支障が看過しえない程度に重大であるとは言えない。

よって、下記a～cの部分については、本号に該当しないから開示すべきであり、その余の部分に限り、本号該当性を認めて不開示とするのが妥当である。

- a 母子家庭支援プログラム案における、
 - (a) 目的
 - (b) 関係機関
 - (c) 自立支援プログラムの詳細 項目1～4の項目名

- b 年金調査支援プログラム案における、
 - (a) 目的

- c 多重債務支援プログラム案における、
 - (a) 目的
 - (b) 関係機関の項目(1)

なお、異議申立人は、『行政内部の狭い範囲での「意思形成」にとどまるのではなく、外部の専門家や市民を含めた広範な意見を求めて、施策に取り入れる姿勢を持つことが必要と考えられる』旨主張しているが、就労支援チームは行政内部の検討会であること、また、3プログラム案の内容がいずれも行政方針そのものを定めたものと言うべきであることから、決定に際して外部の意見を広く求めるか否かは実施機関の判断に委ねられていると解するのが妥当である。

5 会議の報告書等の存否についての判断（争点3）

実施機関は、会議の報告書等については、「作成しておらず、取得もしていないため、保有していない。報告書やメモといったものは、作成していない」という理由で不存在としている。

当審査会での事情聴取においても、報告書やメモの類は確認できず、不開示処分を不当とすることはできない。

なお、異議申立人は、『開示請求は、報告書に限定していないので、仮に事務局を担当した職員のメモのようなものであっても、「会議の内容を示す文書」として明らかにすべきである。北九州市の機関である保健福祉局が職員を招集して開く会議は、当然公務であるから、会議の内容、主要な発言内容、会議での確認事項などについては、記録が作成されるはずであり、作成されるべきである。もしも、

それらが全く行われていないとすれば、職務怠慢である。そうでなければ、情報開示を回避するために情報隠しをしていることになる。いずれにしても、「保有していない」という理由での不開示は、条例の趣旨に反しており、不当である』旨主張しているので、この点につき、付言する。

当審査会が調査したところ、地方自治法（昭和22年法律第67号）第138条の4第3項の付属機関や、学識経験者、市民等も構成メンバーとなる市政運営上の会合については、それぞれ「付属機関の会議の公開に関する要綱」、「市政運営上の会合の公開に関する指針」において、会議録または会議要旨の作成が義務付けられているものの、不正防止対策チームや就労支援チームについては、ともに市職員のみで構成される、いわゆる行政内部のプロジェクトチームと位置付けられるものであり、付属機関、市政運営上の会合のいずれにも該当しない。

また、小規模で日常的なものも含む全ての協議について記録を義務付けることは非現実的であり、その必要性も乏しい。

よって、実施機関が本件について会議の報告書等を作成しなかったことをもって、義務違反とまで断じることが困難である。

しかしながら、「市の保有する情報の一層の公開を図り、もって市政に関し市民に説明する責務を全うされるようにし、市民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な市政の運営に資する」（条例第1条）という条例の目的に沿うためには、行政内部における協議のような場合でも、案件の重要度を考慮し、相応の協議記録を残しておくことが望ましい。

6 結論

以上のことから、当審査会は、実施機関の本件処分について、冒頭の「審査会の結論」のとおり判断した。

以上

別表

行政文書の種類	開示すべき部分			
不正受給分析表	発生原因	門司区 担当者 提出分	就労収入に関するもの ・無申告の欄	項目1、項目2の1行目 14文字目まで
			就労収入に関するもの ・過少申告の欄	項目1の9文字目以降
			就労外収入に関するもの ・預貯金・生命保険・ 無申告の欄	項目1の1行目14文字 目まで、項目2
			就労外収入に関するもの ・預貯金・生命保険・ 過少申告の欄	項目1
			就労外収入に関するもの ・年金・手当等・無 申告の欄	項目1の1行目10文字 目まで、項目2の1行 目14文字目まで
			就労外収入に関するもの ・年金・手当等・過 少申告の欄	項目1の1行目11文字 目まで、項目2の19文 字目まで
			就労外収入に関するもの ・その他収入・無申 告の欄	項目1、項目2の1行目 12文字目まで、項目3
		小倉北 区担当 者提出 分	就労収入に関するもの ・無申告の欄	項目1及び2
			就労外収入に関するもの ・預貯金・生命保険・ 無申告の欄	項目3
			就労外収入に関するもの ・年金・手当等・無 申告の欄	項目1
			就労外収入に関するもの ・年金・手当等・過 少申告の欄	項目2

行政文書の種類	開示すべき部分			
不正受給分析表	発生原因	小倉北区担当者提出分	就労外収入に関するもの・その他収入・無申告の欄	項目 1 及び 2
			就労外収入に関するもの・その他収入・過少申告の欄	項目 1
		小倉南区担当者提出分	就労収入に関するもの・無申告一部申告過少申告の欄	項目 1 (14 文字目から 20 文字目までを除く)、 項目 2
			就労外収入に関するもの・預貯金・生命保険・無申告の欄	項目 2
			就労外収入に関するもの・預貯金・生命保険・過少申告の欄	項目 1
			就労外収入に関するもの・年金・手当等・過少申告の欄	項目 1
			就労外収入に関するもの・その他収入・無申告の欄	項目 2 の 13 文字目まで
			若松区担当者提出分	就労収入に関するもの・無申告一部申告過少申告の欄
		就労外収入に関するもの・年金・手当等の欄		項目 1 及び 2
		就労外収入に関するもの・その他収入の欄		項目 3

行政文書の種類	開示すべき部分			
不正受給分析表	発生原因	八幡東区担当者提出分	就労収入に関するもの・無申告の欄	項目 1
			就労収入に関するもの・その他の欄	項目 1
			就労収入に関するもの・預貯金・生命保険・過少申告の欄	項目 1
			就労外収入に関するもの・年金・手当等・過少申告の欄	項目 1
			就労外収入に関するもの・その他収入・無申告の欄	項目 1
			就労外収入に関するもの・その他収入・過少申告の欄	項目 1
			世帯認定ほか・世帯認定の欄	項目 1
		八幡西区担当者提出分	就労収入に関するもの・無申告の欄	項目 1
			就労外収入に関するもの・預貯金・生命保険・過少申告の欄	
			就労外収入に関するもの・その他収入・無申告の欄	
		戸畑区担当者提出分	就労収入に関するもの・無申告の欄	項目 1
			就労収入に関するもの・過少申告の欄	項目 1
			就労外収入に関するもの・預貯金・生命保険・無申告の欄	項目 1

行政文書の種類	開示すべき部分			
不正受給分析表	発生原因	保健福祉局担当者提出分	就労収入に関するもの・無申告の欄	項目1及び2
			就労収入に関するもの・一部申告の欄	項目1の1行目21文字目から30文字目まで
			就労外収入に関するもの・預貯金・生命保険・無申告の欄	項目1の2行目11文字目から23文字目まで、項目2の1行目17文字目まで
			就労外収入に関するもの・年金・手当等・過少申告の欄	項目1の1行目まで
	防止のための対応策	門司区担当者提出分	就労収入に関するもの・無申告の欄	
			就労収入に関するもの・過少申告の欄	(1行目11文字目から18文字目までを除く)
			就労外収入に関するもの・預貯金・生命保険・無申告の欄	(3行目を除く)
			就労外収入に関するもの・預貯金・生命保険・過少申告の欄	
			就労外収入に関するもの・年金・手当等・無申告の欄	3行目から4行目まで
			就労外収入に関するもの・年金・手当等・過少申告の欄	
			就労外収入に関するもの・その他収入・無申告の欄	(3行目を除く)

行政文書の種類	開示すべき部分			
不正受給分析表	防止のための対応策	小倉北区担当者提出分	就労収入に関するもの・無申告の欄	項目1の2行目9文字目まで、項目2
			就労外収入に関するもの・預貯金・生命保険・無申告の欄	項目3の1行目
			就労外収入に関するもの・年金・手当等・無申告の欄	項目1
			就労外収入に関するもの・年金・手当等・過少申告の欄	項目2
			就労外収入に関するもの・その他収入・無申告の欄	項目1
			世帯認定ほか・世帯認定の欄	1行目15文字目から2行目10文字目まで
	小倉南区担当者提出分	就労収入に関するもの・無申告一部申告過少申告の欄	項目2	
		就労外収入に関するもの・預貯金・生命保険・過少申告の欄	項目1	
		就労外収入に関するもの・年金・手当等・過少申告の欄	項目1	
	若松区担当者提出分	就労収入に関するもの・無申告一部申告過少申告の欄	項目2	
		就労外収入に関するもの・預貯金・生命保険の欄	項目1	

行政文書の種類	開示すべき部分			
不正受給分析表	防止のための対応策	若松区担当者提出分	就労外収入に関するもの・年金・手当等の欄	項目1及び2
			就労外収入に関するもの・その他収入の欄	項目2(1行目12文字目から21文字目までを除く)
			世帯認定ほか・世帯認定の欄	項目1の1行目13文字目から23文字目まで、項目2の13文字目以降
	八幡東区担当者提出分	就労収入に関するもの・無申告の欄	2行目15文字目まで	
		就労収入に関するもの・その他の欄	項目1	
		就労外収入に関するもの・預貯金・生命保険・過少申告の欄	項目1の25文字目まで	
		就労外収入に関するもの・年金・手当等・過少申告の欄	項目1の16文字目まで	
		就労外収入に関するもの・その他収入・無申告の欄	項目1の2行目12文字目以降	
		就労外収入に関するもの・その他収入・過少申告の欄	項目1	
		世帯認定ほか・世帯認定の欄	3行目13文字目以降	
	八幡西区担当者提出分	就労外収入に関するもの・預貯金・生命保険・過少申告の欄	2行目8文字目以降	
		就労外収入に関するもの・その他収入・無申告の欄		

行政文書の種類	開示すべき部分			
不正受給分析表	防止のための対応策	戸畑区 担当者 提出分	就労収入に関するもの・無申告の欄	項目1及び2
			就労収入に関するもの・一部申告の欄	項目1の8文字目まで
			就労外収入に関するもの・預貯金・生命保険・無申告の欄	項目1
		保健福祉局 担当者 提出分	就労収入に関するもの・無申告の欄	項目1及び2
	就労収入に関するもの・一部申告の欄		項目1	
	世帯認定ほか・世帯認定の欄		項目1の17文字目以降	
	世帯認定ほか・その他、一時扶養の欄		項目1の21文字目以降	
	欄外に記述された部分（小倉北区分のみ記載あり）	1行目から3行目まで 4行目から9行目までの項目①～③		
母子家庭支援プログラム案	(a) 目的 (b) 関係機関 (c) 自立支援プログラムの詳細 項目1～4の項目名			
年金調査支援プログラム案	(a) 目的			
多重債務支援プログラム案	(a) 目的 (b) 関係機関の項目(1)			

(注) 別表に示した○文字目とは、1行中に記録された文字を左詰めにした場合、一番左の文字から1文字目とし、順次数えたものである。なお、句読点、文頭の記号及び括弧はそれぞれ1文字とみなしている。

