

【諮問第274号】

30川情個第13号  
平成30年5月28日

川崎市長 福田紀彦 様

川崎市情報公開・個人情報保護審査会  
会長 三浦大介

公文書開示請求に対する部分開示処分に係る審査請求について（答申）

平成29年11月21日付け29川総人第991号で諮問のありました、公文書開示請求に対する部分開示処分に係る審査請求の件について、次のとおり答申します。

【事務局】

総務企画局情報管理部行政情報課情報公開担当  
電話 044-200-2108

## 1 審査会の結論

実施機関川崎市長が行った部分開示処分のうち、別紙1記載の「実施機関が新たに開示するとした部分」及び別紙2記載の「当審査会が開示すべきと判断した部分」については、それを取消し、開示するべきである。

## 2 開示請求内容及び審査請求の経緯

- (1) 審査請求人は、平成29年5月31日付けで、川崎市情報公開条例（平成13年川崎市条例第1号。以下「条例」という。）第7条の規定により、実施機関川崎市長（以下「実施機関」という。）に対して、「生活保護の決定実施にあたり、業務の参考とするため政令指定都市として独自に作成している運用マニュアルのすべて」の開示請求（以下「本件請求」という。）を行った。
- (2) 実施機関は、本件請求に対し、対象公文書を「不正受給防止マニュアル」、「生活保護債権管理マニュアル」及び「実施要領補足問題集」（以下「本件対象公文書」という。）と特定し、開示することができない部分として、不正受給防止に関すること、債権管理に関すること及び緊急一時保護施設の名称、住所、電話番号について、条例第8条第4号ア又は第5号に該当するとして、平成29年6月15日付けで、部分開示処分（以下「本件処分」という。）を行った。
- (3) 審査請求人は、本件処分に対して、平成29年7月24日付けで、本件処分のうち、「不正受給防止マニュアル」及び「生活保護債権管理マニュアル」の一部を不開示とした処分の取消しを求めて審査請求を行った（当審査会諮問第274号事件）。  
なお、審査請求人は、本件処分のうち「実施要領補足問題集」の一部を不開示とした処分は妥当であり、争わないとしている。

## 3 審査請求人の主張要旨

平成29年7月24日付け審査請求書、平成29年10月10日付け反論書によれば、審査請求人の主張の要旨は、次のとおりである。

- (1) 本件処分において、実施機関が示した不開示理由では、必要にして十分な拒否理由を知ることができない。個別具体的な理由の明示がなく抽象的な理由の記載にとどまっており、本件処分は理由付記がないか、あったとしても不十分であり、理由提示に関する瑕疵が認められるため、違法又は不当な処分として取消しを免れない。
- (2) 不正受給防止マニュアルについて、実施機関は表紙のみ開示し、残りをすべて不開示にしている。他自治体で類似のものが全部開示されており、実施機関が保有するマニュアルも内容に大きな差異はないものと思われる。仮に業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると判断するにしても、該当箇所について理由を明示して不開示にすべきである。表紙のみを開示する方法は、裁量権の濫用であり、到底容認できない。
- (3) 生活保護債権管理マニュアルについて、実施機関は不開示理由を条例第8条第4号アとしているが、対象とする事務が「監査、検査、取締り、試験又は租税の

賦課若しくは徴収に係る事務」と限定されており、当該マニュアルに書かれた事務はこのいずれにも該当しない。仮にこれに類するものと解釈するにしても、業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることが説明されなければならない。

また、同様のマニュアルを作成している30自治体のうち、部分開示の決定を行ったのは川崎市のみであり、類似の内容で実質的な「支障」、又は法的保護に値する蓋然性が要求される「おそれ」があるとは考えられない。

#### 4 実施機関の主張要旨

平成29年9月1日付け弁明書及び平成30年1月30日実施の口頭による処分理由説明によれば、実施機関の主張の要旨は、次のとおりである。

- (1) 不正受給防止マニュアルの部分開示の根拠は、条例第8条第4号アの「取締り」に該当するものである。本市独自の不正受給の具体的な基準である不正事案の種類、形態ごとの発生要因、手口の防止策、確認方法及び発覚時の対応等が記載されており、これらの情報を公にした場合、実施機関の対応、不正受給の方法やそれを発見するための手法について明らかにすることとなり、その結果、不正受給の発生を誘発し、その発見を困難にするおそれがある。
- (2) 生活保護債権管理マニュアルには、本市独自の債権管理の方法や滞納管理に対する実施機関の考え方、手法等の詳細が記載されている。これらの情報を公にした場合、実施機関の対応を債務者及び滞納者が容易に推測することが可能となり、滞納処分を不正に免れるための対策を講ずるなどにより、徴収に係る事務に関し、実施機関による正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、その発見を困難にするおそれがある。
- (3) 審査請求人は理由提示に関する瑕疵があると主張しているが、実施機関は処分に際して、非開示の根拠規定を示すだけでなく、その理由を示している。開示請求の対象文書の性質上、その意図する内容は明らかであり、これらの業務に支障を及ぼす理由があることは当然知りうるものである。

また、本件処分の根拠は「川崎市情報公開条例」及び「情報公開ハンドブック（平成28年度改訂版）」に規定されており、これらは川崎市ホームページに掲載されいつでも閲覧が可能な状態にあることから、実施機関が処分通知に記載した理由で、請求人は十分に理由を知りうると考えられる。

#### 5 審査会の判断

##### (1) 実施機関の主張の一部撤回について

本件請求の対象となっている公文書は、「不正受給防止マニュアル」及び「生活保護債権管理マニュアル」であるところ、実施機関は、このうち、不正受給防止マニュアルに関し、当審査会の審査の過程において、別紙1記載の「実施機関が新たに開示するとした部分」について、不開示の主張を撤回した（以下「本件撤回部分」という。）。

よって、当審査会は、本件撤回部分については特に判断しない。

##### (2) 不正受給防止マニュアルにかかる不開示部分について

ア 実施機関は、不正受給防止マニュアルにかかる不開示部分のうち、本件撤回部分を除いた不開示部分については、なお、これらが条例第8条第4号ア「取締り」に係る事務に関する情報に該当するとして不開示を主張している。

これに対し、審査請求人は、いずれも開示すべきであるとして、処分の取消しを求めている。

条例第8条第4号は、市の機関…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…があるもの」（以下「4号各号情報」という。）と、「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」（以下「4号柱書情報」という。）を不開示情報とし、4号各号情報のひとつとして、「ア 監査、検査、取締り、試験又は租税の賦課若しくは徴収に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ」がある場合を定めている。

そこで、まず、不正受給防止マニュアルにかかる本件撤回部分を除いた不開示部分が、条例第8条第4号ア「取締り」に係る事務に関する情報にあたるか否かについて検討する。

イ 「取締り」に係る事務の該当性（条例第8条第4号ア）

条例第8条第4号ア「取締り」とは、行政上の目的による一定行為の禁止又は制限について適法、適正な状態を確保することをいう。

この点、不正受給防止マニュアルにかかる本件撤回部分を除いた不開示部分は、市が行う生活保護事業に関し、生活保護費の不正受給を防止するための方策にかかる情報であるから、行政上の目的による一定行為の禁止又は制限に関するものとはいえず、よって、ただちに条例第8条第4号ア「取締り」に係る事務に関する情報に該当するとはいえない。

ウ 4号柱書情報該当性（条例第8条第4号柱書）

次に、不正受給防止マニュアルにかかる本件撤回部分を除いた不開示部分が条例第8条第4号柱書に該当するか否かを判断する。

不正受給防止マニュアルにかかる本件撤回部分を除いた不開示部分は、市が行う生活保護事業に関し、生活保護費の不正受給を防止するための方策にかかる情報であるから、条例第8条第4号柱書における「市の機関が行う事務又は事業に関する情報」に該当する。

そこで、「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」か否かを検討する。

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場合であるというためには、その支障が実質的なものであって、また、そのおそれの程度も確率的な可能性があるだけでは足りず、法的保護に値する蓋然性があることが必要である。

この点、不正受給防止マニュアルにかかる本件撤回部分を除いた不開示部分には、生活保護費の不正受給について、各種不正受給事案の態様や手口、形態ごとの発生要因、防止策、聴き取り調査時等における確認方法及び不正受給発

覚時の対応等が、具体的かつ詳細に記載されている。

そのため、これらの情報を公にした場合には、実施機関が想定している不正受給の態様や発見するためのポイント、それらに対する実施機関の対応策など、不正受給を防ぐための具体的な手法等について明らかにすることとなり、その結果、生活保護支給にかかる聴き取り調査時等における正確な事実の把握を困難にするとともに、不正受給の発生を誘発したり、その発見を困難にしたりするおそれがあるといえる。このような支障は実質的であって、そのおそれの程度も蓋然性があると認められる。

したがって、不正受給防止マニュアルにかかる本件撤回部分を除いた不開示部分については、条例第8条第4号柱書に該当する。

エ 以上から、不正受給防止マニュアルにかかる本件撤回部分を除いた不開示部分については、不開示とした実施機関の処分は結論において妥当である。

(3) 生活保護債権管理マニュアルにかかる不開示部分について

ア 実施機関は、生活保護債権管理マニュアルにかかる不開示部分について、これらが条例第8条第4号アに該当するとして不開示を主張している。

これに対し、審査請求人は、いずれも開示すべきであるとして、処分の取消しを求めている。

なお、審査請求人が、生活保護債権管理マニュアルに関する事務は条例第8条第4号アにおける「監査、検査、取締り、試験又は租税の賦課若しくは徴収に係る事務」のいずれにも該当しない旨主張したのに対し、実施機関は、当審査会の審査の過程において、生活保護債権管理マニュアルに関する事務は条例第8条第4号ア「取締り」に係る事務に該当すると考えている旨述べた。

そこで、まず、生活保護債権管理マニュアルにかかる不開示部分が、条例第8条第4号ア「取締り」に係る事務に関する情報にあたるか否かにつき検討する。

イ 「取締り」に係る事務の該当性（条例第8条第4号ア）

条例第8条第4号ア「取締り」とは、行政上の目的による一定行為の禁止又は制限について適法、適正な状態を確保することをいう。

この点、生活保護債権管理マニュアルにかかる不開示部分は、市が行う生活保護事業に関し、生活保護法の施行上発生する返還金、戻入金等の債権の管理に関する情報であって、行政上の目的による一定行為の禁止又は制限に関するものとはいえず、よって、条例第8条第4号ア「取締り」に係る事務に関する情報に該当するとはいえない。

なお、生活保護債権管理マニュアルにかかる不開示部分は、審査請求人の主張するとおり、条例第8条第4号アにおける「取締り」以外の他の各事務に関する情報のいずれにも該当しない。

ウ 4号柱書情報の該当性（条例第8条第4号柱書）

(ア) 次に、生活保護債権管理マニュアルにかかる不開示部分が条例第8条第4号柱書に該当するか否かを判断する。

生活保護債権管理マニュアルにかかる不開示部分は、市が行う生活保護事

業に関し、生活保護法の施行上発生する返還金、戻入金等の債権の管理に関する情報であるから、条例第8条第4号柱書における「市の機関が行う事務又は事業に関する情報」に該当する。

そこで、「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」か否かを検討する。

- (イ) 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場合であるというためには、その支障が実質的なものであって、また、そのおそれの程度も確率的な可能性があるだけでは足りず、法的保護に値する蓋然性があることが必要である。

この点、実施機関は、生活保護債権管理マニュアルにかかる不開示部分には、本市独自の債権管理の方法や滞納管理に対する実施機関の考え方、手法等の詳細が記載されており、これらの情報を公にした場合、実施機関の対応を債務者及び滞納者が容易に推測することが可能となり、徴収に係る事務に関し、実施機関による正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、その発見を困難にするおそれがある旨主張する。

しかしながら、生活保護債権管理マニュアルにかかる不開示部分のうち、別紙2記載の「当審査会が開示すべきと判断した部分」については、いずれも地方自治法施行令の規定が記載されているにすぎないから、これらの情報を公にしたとしても、何ら事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれが生じるとは考えられない。

したがって、別紙2記載の「当審査会が開示すべきと判断した部分」については、なお開示すべきである。

- (ウ) 生活保護債権管理マニュアルにかかる不開示部分のうち、別紙2記載の「当審査会が開示すべきと判断した部分」を除いたその余の部分（以下「その余の不開示部分」という。）については、返還金、戻入金等の債権の管理について、履行延期や徴収停止、消滅時効等の手続に際しての具体的な調査・管理の手法、滞納に関する実施機関の考え方や対応策等が、具体的かつ詳細に記載されている。

そのため、これらの情報を公にした場合には、債務者及び滞納者が、滞納時等における実施機関の債権管理の手法や対応策等を容易に推測することが可能となり、その結果、債権管理にかかる調査時等における正確な事実の把握を困難にするとともに、滞納等に関する違法若しくは不当な行為を容易にしたり、その発見を困難にしたりするおそれがあるといえる。このような支障は実質的であって、そのおそれの程度も蓋然性があると認められる。

したがって、生活保護債権管理マニュアルにかかるその余の不開示部分については、条例第8条第4号柱書に該当するので、不開示とした実施機関の処分は結論において妥当である。

- (4) 付言（理由付記について）

なお、審査請求人は、本件処分において、実施機関が示した不開示理由は、抽象的な理由の記載にとどまっていて、理由付記として不十分であり、理由提示に

関する瑕疵が認められるため、違法又は不当な処分として取消しを免れない旨主張している。

この点、本件処分においては、不開示部分に関し、不開示理由及びその根拠規定について一定程度の記載があるところ、本件対象公文書の性質上、審査請求人において、各対象公文書と不開示理由との対応関係等を推測することができ、本件不開示理由及びその根拠規定を了知しうるものであることから、本件処分が直ちに違法又は不当であるとまでは言うことができない。

しかしながら、本件対象公文書のように、文書名が明確なものについては、理由欄において、「不正受給防止マニュアル」「生活保護債権管理マニュアル」といった文書名を明示したうえで、各不開示理由と各不開示文書との対応関係を明確にし、かつ、その不開示理由自体についてもより詳細に記載することが望ましいと考えるので、その旨付言する。

以上の次第で、前記1に記載の「審査会の結論」に記載のとおり答申する。

川崎市情報公開・個人情報保護審査会（五十音順）

委員 大 関 亮 子

委員 早 川 和 宏

委員 人 見 剛

委員 葭 葉 裕 子

別紙

1 不正受給防止マニュアル

ページ	実施機関が新たに開示するとした部分
目次	全て
1	全て
2	全て
3	1行目～9行目、13行目～15行目、26行目～28行目
4	1行目～7行目、10行目、14行目～19行目
5	19行目～28行目
6	1行目、7行目及び8行目、11行目、14行目
7	15行目～17行目
8	1行目～3行目、9行目～12行目、17行目
9	—
10	1行目～5行目、9行目～14行目、20行目～22行目
11	12行目～14行目
12	8行目～10行目、22行目～25行目
13	全て
14	1行目～4行目、12行目～20行目
15	—
16	1行目～4行目
17	9行目～12行目
18	3行目、17行目～21行目
19	1行目
20	1行目、4行目
21	—
22	1行目
23	1行目
24	1行目
25	1行目～15行目
26	5行目～9行目
27	—
28	全て

2 生活保護債権管理マニュアル

ページ	当審査会が開示すべきと判断した部分
15	18行目～20行目、32行目～35行目、41行目