

諮問庁：北九州市長

諮問日：平成29年3月27日（諮問第139号）

答申日：平成29年9月12日（答申第139号）

答 申 書

第1 審査会の結論

本件審査請求の対象となった行政文書の開示請求につき、全部不開示とした決定は妥当である。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

北九州市情報公開条例（平成27年北九州市条例第50号。以下「条例」という。）第5条の規定に基づき行った、「平成17年12月6日付北九州市条例第71号によって改正された北九州市国民健康保険条例（以下「国保条例」という。）第11条の2第1項の条文の文言の根拠」を対象とする行政文書（以下「対象行政文書」という。）の開示請求に対して、平成28年12月20日付け北九保健保第1338号により北九州市長（以下「処分庁」という。）が不存在を理由に全部不開示とした決定処分（以下「原処分」という。）は誤りであり、取消しを求める。

2 審査請求の理由

審査請求人が審査請求書、反論書及び意見聴取で主張している審査請求の主たる理由は、次のように要約される。

(1) 対象行政文書について

条例改正における新规定は施行後の法令と整合性が必要であるから、新规定の原文はそれを踏まえたものでなければならない。

よって、処分庁には、国保条例第11条の2第1項の新规定の原文として、国が作成した旧ただし書き方式に係る国民健康保険条例参考例（以下「条例参考例」という。）及び国民健康保険法施行令の改正による条例参考例の一部を改正する条例参考例が存在しているものである。

行政文書の任意的公開によって入手した昭和60年4月に行った国保条例の一部改正にかかる原議では、条例参考例の前身である「国民健康保険条例準則の一部を改正する条例準則」が添付され、新规定の原文を明らかにしている。

一方、平成17年の国保条例の一部改正に係る原議に、新规定の原文となる条例参考例が添付されていないというのは不自然であり、隠蔽している可能性がある。

(2) 国保条例に係る条例参考例について

平成17年12月6日付北九州市条例第71号による国保条例第11条の2第1項の改正（以下「本件改正」という。）は、保険料所得割額の算定方法を市県民税方式から旧ただし書き方式へ変更するものであるが、これは、国民健康保険法施行令で市町村が選択できる所得割額の算定方法として規定されている方式相互間の選択の変更に至る。

条例参考例は、国民健康保険法及び同法施行令が改正された場合に、その改正部分について、国が「国民健康保険条例参考例の一部を改正する条例参考例（事務連絡）」を作成し、各都道府県を通じて市町村に通知されることになっている。

よって、市町村が選択できる全ての算定方式について条例参考例が記載されているものであり、国保条例第11条の2第1項で規定する旧ただし書き方式に係る条例参考例についても、平成17年の改正時点で既に存在しているものであるから、本件改正に係る条例参考例は存在しないとする処分庁の主張は、存在している国の作成する条例参考例を隠蔽した虚偽の弁明である。

(3) 市町村例規準則集について

市町村例規準則集（以下「準則集」という。）は、権限ある行政庁が公表した例規、準則をその表示をして原文のとおり書籍にしたもので、その内容は原本と同じであるが、これは過去に公表された条例参考例を掲載したものに過ぎず、条例改正にあたって準則集を根拠とすることはなく、国が通知した条例参考例を原文としているはずである。

準則集の記載が改正条例の記載と同文であることをもって、その条例の原文と確定することはできないものであり、条例参考例が準則集に掲載されていることは不開示理由とならない。

また、仮に、準則集を条例改正の根拠としたのであれば、それが原文とされた限りで行政文書となったものであるから、準則集の開示を求める。

(4) 以上の理由から、処分庁の主張する、本件改正に係る条例参考例が存在しないとの主張並びに準則集に掲載されていることを理由とした行政文書非該当の主張は不適切であり、不開示決定は違法である。

第3 処分庁の説明の要旨

1 審査請求に至る経緯

平成28年12月8日、審査請求人より、条例第5条の規定に基づき、「平成17年12月6日付北九州市条例第71号によって改正された北九州市国民健康保険条例第11条の2第1項の条文の文言の根拠。」について開示請求があった。

当該開示請求に対し、平成28年12月20日付けで、対象行政文書が存在しないため、条例第11条第2項の規定に基づき全部不開示とする原処分を行ったと

ころ、これを不服として平成29年1月12日付けで本件審査請求が提起されたものである。

2 原処分の理由

処分庁が決定通知書、弁明書及び意見聴取で主張している不開示決定の主たる理由は、次のように要約される。

(1) 対象行政文書について

本件改正に係る原議をあたり、条例改正時に参考にした条例の文言の根拠となる資料を探したが、当該資料は同原議に綴じ込まれておらず、また、条例参考例等を参考にしたとの記述もなかった。

通常、国民健康保険法及び同法施行令が改正され、法令改正に伴う条例参考例に関する国の通知があり、当該通知を基に条例改正を行うため、条例参考例が改正原議に添付されていることが多いが、本件改正は、既に施行令で規定されている算定方法に改正するものであったため、同項の改正にあたり参考にしたと思料される条例参考例が添付されなかった可能性もある。

条例改正にあたっては、条例参考例を参考に条文を作成するのが一般的であり、本件改正についても同様であったものと考えられるが、改正原議に条例参考例が添付されておらず、また、参考とした旨の記述もないことから、本件開示請求に対し、不存在を理由とする不開示決定を行ったものである。

なお、条例参考例は、条例改正の原議に参考資料として綴じ込まれている場合は、北九州市文書管理規則（平成14年3月28日規則第26号）に則り、第1種文書として30年間一緒に保存されるが、国からの通知文として単体で保存される場合は、第3種文書として5年間の保存期間が経過した後、廃棄される。

本件改正の原議に綴じ込まれていない以上、同項の改正にあたり参考としたと思料される条例参考例に関する国の通知文については、第3種文書として既に廃棄されたものと思料され、現在では、条例参考例については準則集において確認するほかない。

(2) 国保条例に係る条例参考例について

通常の条例改正が、国民健康保険法施行令の改正と同時に国が作成・通知する改正条例参考例を参考（根拠）にしているところ、本件改正は、一般保険者に係る基礎賦課額の所得割額の算定方法について、既に施行令に規定されている方式に改正するものであり、施行令の新規改正に係るものではないため、本件改正時期に出された国保条例第11条の2第1項の改正に係る条例参考例は存在しないとされたものである。

(3) 市町村例規準則集について

条例参考例は、国の通知文については5年の保存期間経過に伴って廃棄されているものの、準則集によりその全文を確認できる。

本件改正の国保条例第11条の2第1項について、条例参考例に関する国の通知文との照合はできないが、準則集掲載の条例参考例に照らせば、条例議案の作成において、条例参考例の条文を参考に行っていると推測できる。

しかし、本件改正の原議には、当時の準則集に掲載された条例参考例の条文を参考にしたことを示す行政文書は存在しないため、対象行政文書にあたらぬ。また、準則集は不特定多数の者に販売することを目的として発行されたものであり、条例第2条第2号に規定する行政文書にも該当しない。

- 3 よって、原処分は適法かつ正当な処分であり、本件審査請求は理由がないから棄却を求める。

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29年3月27日 | 諮問の受理 |
| ② 平成29年4月25日 | 審議 |
| ③ 平成29年5月30日 | 審議 |
| ④ 平成29年6月27日 | 処分庁からの意見聴取 |
| ⑤ 平成29年7月25日 | 審査請求人からの意見聴取 |
| ⑥ 平成29年9月5日 | 審議 |

第5 審査会の判断の理由

当審査会は、審査請求の対象となった本件対象行政文書の不開示決定について、処分庁及び審査請求人の主張を具体的に検討した結果、以下のとおり、判断する。

1 対象行政文書について

当審査会では、国保条例の改正に係る過去の前議を確認したところ、本件改正に係る前議については、条例参考例等、改正条文の根拠となった資料の添付はなく、また、条例参考例等を参考とした旨の記述もなかった。一方、昭和60年の条例改正（昭和60年北九州市条例第8号）に係る前議については、改正条文の参考とした条例準則が添付されており、同じく平成22年の条例改正（平成22年北九州市条例第9号）に係る前議についても条例参考例が添付されていることを確認した。

しかし、条例改正にあたって、参考とした条文の根拠資料を前議に添付することは多いものの、本市においてそれを義務付ける規定は特になく、また、通常は、国民健康保険法及び同法施行令の改正に伴って条例参考例が示され、それを基に条例改正が行われるところ、本件改正は既に施行令で規定されている算定方式の中での変更を過ぎず、新たな法令改正に伴うものではないという事情もある。

これらの事情を考慮すると、本件改正に係る原議に条例改正の根拠となった資料が添付されていなかったとしても、手続上特に不適切であったとは言えず、また、審査請求人が主張するような資料の隠蔽等を処分庁が行ったとは言えない。

2 国保条例に係る条例参考例について

条例参考例は、国民健康保険法及び同法施行令が改正される際に、その改正部分について、厚生労働省が「国民健康保険条例参考例の一部を改正する条例参考例（事務連絡）」を作成し、各都道府県を通じ各市町村へ通知しているものである。

よって、本件改正にあたっては、平成17年改正時に出された国の補助金等の整理及び合理化に伴う国民健康保険法等の一部を改正する法律の施行に伴う同法施行令の改正に係る条例参考例だけでなく、既に同法施行令で定められていた一般被保険者に係る基礎賦課額の所得割額の算定方法についても、既に条例参考例が通知されていたはずであり、国保条例第11条の2第1項は当該参考例を参考に改正されたものと思料される。

それは、第11条の2第1項の条文が、平成22年の条例改正に係る原議に参考資料として添付されていた条例参考例新旧対照表の旧条文と、ほぼ同一の文言となっている点からも裏付けられる。

しかし、上述の点から、当該条例参考例が同項の改正条文の根拠となったことが推認されるところでも、本件改正に係る原議に根拠資料として添付されていないこと、改正原議に参考にした等の記述もないことから、当該条例参考例を本件対象行政文書と確定することはできない。

また、条例参考例は厚生労働省から事務連絡という形式で通知されるが、単体で保管される場合、北九州市文書管理規則に則り、第3種文書として、保存期間5年が経過した後は随時廃棄するものとされている。

したがって、本件改正から10年以上経過した現在において、本件改正の参考としたと思料される通知文が現存していなかったとしても、同管理規則に照らして問題はない。

3 原処分の不開示理由の記載について

(1) 条例参考例の不存在について

処分庁は、原処分の不開示決定の理由の中で、「施行令の新規改正に係るものではない。そのため、当該条例改正において参考にした条例参考例の改正に係る行政文書は存在しない。」としている。

これは、処分庁によると、改正以前において、旧ただし書き方式等の一般保険者に係る基礎賦課額の所得割額の算定方法について、条例参考例が示されているが、平成17年の本件改正に合わせて国から発せられた条例参考例は存在しないという意味で「存在しない」と記載したものであるとのことである。

しかし、上述の記載では、国保条例第11条の2第1項が参考にした条例参考例自体が存在しないとの誤解を与えるおそれがある。

(2) 市町村例規準則集について

処分庁は、原処分の不開示決定の理由の中で、「国民健康保険条例参考例全文については、市町村例規準則集（第一法規）により確認できる」としているが、これは、条例参考例に係る国の通知文が保存期間経過に伴い現存しないため、準則集がそれに代替するものとして参考になるのではないかという意味で例示したとのことである。

しかし、かかる記載も、準則集を改正条文の根拠として用いたものの、条例第2条第2号アにあたるため行政文書に該当しないとの誤解を与えるおそれがある。

(3) 条例第11条第3項は、実施機関に対して不開示理由を書面で示すことを定めているが、不開示理由を示す際は、誤解の生じるおそれがないよう、実施機関には丁寧かつ適切な記載が要請されるものである。

しかし、本件不開示決定の理由の記載について、仮に上述の点で十分さを欠くくらいがあったとしても、そのこと自体は、前記1・2で指摘した対象行政文書の存否に関する判断を左右するものではない。

4 原処分の妥当性について

以上のとおり、本件改正に係る条文の文言の根拠については、改正原議に根拠と考えられる添付資料や記述がないことから、処分庁が対象行政文書は存在しないと判断し、不開示とした原処分は妥当であり、本件審査請求には理由がないと認められるので、前記第1のとおり、これを是認する。

北九州市情報公開審査会

会長	阿野寛之
委員	神陽子
委員	田村奈々子
委員	中谷淳子
委員	熊谷美佐子