

資 料

大公審答申第314号
令和元年10月10日

大阪府知事 様

大阪府情報公開審査会
会 長 高橋 明男

審査請求に対する裁決について（答申）

平成30年12月13日付け地福第2126号で諮問のあった事案について、別添のとおり答申します。

第一 審査会の結論

実施機関（大阪府知事）の判断は妥当である。

第二 審査請求に至る経過

- 1 平成30年9月25日、審査請求人は、大阪府知事（以下「実施機関」という。）に対し、大阪府情報公開条例（以下「条例」という。）第6条の規定により、以下の内容についての行政文書公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

（行政文書公開請求の内容）

大阪府福祉資金、福祉資金貸付に係る審査基準等の文書。働く身体障害者の当貸付基準が生活保護基準額9万2,230円の2.5倍以内の世帯とする基準についての文書を含む。92,230円×2.5＝23万0,575円/年収276万6,900円以上の世帯は住宅補修等の貸付を受けられない。厚生労働省では、貸付対象は低所得者世帯が市民税非課税程度と教示し、障害者世帯では上記市民税非課税程度の記載がないにもかかわらず、2.5倍とした基準の文書を含む。知事は大阪府社協から報告を受けている会計検査院意見文参考

- 2 平成30年10月1日、実施機関は、条例第13条第1項の規定により、次の文書について公開決定（以下「本件決定」という。）を行い、審査請求人に通知した。

（1）生活福祉資金の貸付けについて（平成21年7月28日厚生労働省発社援0728第9号厚生労働事務次官通知、平成28年1月22日改正）（以下「本件決定文書1」という。）

（2）生活福祉資金貸付制度のQ&A（審査基準に関するものを抜粋、問1・問9に対する答）（以下「本件決定文書2」という。）

（3）大阪府生活福祉資金 福祉資金貸付のごあんない（以下「本件決定文書3」という。）

（4）生活福祉資金貸付事業の実施状況等調（以下「本件決定文書4」という。）

（5）生活福祉資金貸付制度の保有資金の規模に関する評価基準の策定等について（平成30年7月27日社援地発0727第1号厚生労働省社会・援護局地域福祉課長通知）（以下「本件決定文書5」という。）

- 3 平成30年10月22日付けで審査請求人は、本件決定を不服として、行政不服審査法第2条の規定により、実施機関に対して、審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

第三 審査請求の趣旨

- 1 本件決定の取消しを求める。
- 2 福祉資金貸付に係る審査基準等の文書を公開せよ。
- 3 身体障害者世帯の住宅補修貸付は生保基準額2.5倍以内の文書を公開せよ。

第四 審査請求人の主張要旨

1 審査請求書における主張

(1) 審査請求の理由

ア 本件決定の取消しを求める理由

(ア) 審査請求人が請求した文書のうち、以下の文書は該当しない。

本件決定文書3ないし5のうち、

- a 本件決定文書3は、当貸付の相談者又は申請者に対して渡すパンフレットにすぎない。貸付対象者のうち障害者の記載はあるが、審査請求人が求める正式な貸付の審査基準文書ではない。
- b 本件決定文書4は請求文書に該当しない。
- c 本件決定文書5も請求文書に該当しない。

(イ) 本件決定文書2の答から、本件決定文書2は請求文書ではない。

a 問1(304頁)貸付対象となる低所得世帯の基準はどのように考えるか。

答 原則として、低所得世帯は、おおむね市民税非課税程度。

答 原則として、高齢者世帯は、高齢者を含む4人世帯でおおむね年収600万円(月収50万円になる。)

各地域の消費水準の実態に即応して取扱うこととされたい。

b 公開文書の本件決定文書3では、生活保護基準の倍率としている。

答 低所得世帯は、月92,230円以上92,230円×1.8倍=166,014円以内。

市民税非課税程度とする厚生労働省通知と違う基準である。

答 高齢者世帯は、月92,230円以上92,230(ママ)×2.5=230,575円以内。

本件決定文書2の月50万円(600万円)と明らかに違う基準である。

(ウ) 本件決定文書2から、同文書及び本件決定文書3は、請求文書ではない。

a 問9(307項)障害者世帯に対する貸付けは、低所得世帯であることを要件としないが、どのように考えるか。

答 所得基準の設定により画一的に運用するのではなく、真に本資金を貸し付けることで自立更正が見込まれる場合には、障害者世帯の貸付けニーズに対応して貸し付けることとされたい。

b 本件決定文書2には生活保護基準倍率を記載していない。

c 倍率が存在しないが、貴庁は高齢者世帯と同じく生保基準2.5倍とする。

d 審査基準が公表されないが、社協の審査実務は2.5倍と判断している。

e 東京都社協では、障害者の収入基準がない。返済能力の範囲だそうです。

(エ) 本件決定文書2の3枚は、請求文書ではない。

そして、明らかに本件決定文書3に記載する基準は間違っている。

イ 本件決定文書1は、請求文書ではない。

(ア) 本件決定文書1の23枚は、通知集で審査基準ではない。

(イ) 生活福祉資金貸付制度要綱の23枚のうち、障害者に係る記載を調べると、同文書61項の第3貸付対象(2)に身体障害者等で「障害者」の属する「障害者世帯」とし、身体障害

者手帳の交付を受けた者と定めている。

(ウ) 同文書62項の第4資金の4種類のうち、

- a 総合支援資金の項には、障害者にかかる規定・記載がない。
- b 福祉資金の項には、障害者世帯に対し、(1)福祉費を貸し付ける資金と規定するが、
(1)福祉費は、日常生活を送る上で、又は自立生活に資するために、一時的に必要であると見込まれる費用。と記載するが、本件決定文書3に記載するような「住宅の増改築、補修等に必要な経費の貸付」等との記載が一切ない。まさに請求文書に該当しない。
- c 教育支援費は、請求文書の住宅補修に該当しない。
- d 不動産担保型生活資金も、請求文書の住宅補修に該当しない。

(エ) 以上のとおり、貴庁が公開した文書は、請求文書に該当する文書ではない。

よって、公開決定を取消し、請求の趣旨のとおり文書公開を求めます。

イー2 障害者は(同文書の)資金用途により収入基準が異なる差別的取扱い。

(ア) 「3居住する住宅を・・・補修、保全するために必要な経費」貸付限度額250万円、据置期間6カ月、償還期間7年以内(84回)

※障害者世帯収入は、生保基準92,230円×2.5倍=23万0,575円以内の世帯

(イ) 「5障害者用自動車の購入に必要な経費」貸付限度額250万円、据置期間6カ月、償還期間8年以内(96回)

※障害者世帯収入は、生保基準92,230円×3.0倍=27万6,690円以内の世帯

(ウ) 社協は、障害者世帯に対し二重の審査基準を設けており、貴庁は、すでに、これらの審査基準を熟知している。当然に、国から審査基準の通知又は通達等の文書交付を受けているから請求文書を保有する。

ウ 貴庁が公開した本件決定文書1ないし5は、請求文書のほんの一部です。

社会福祉法人の大阪府社会福祉協議会(以下「社協」という。)が貸付実務上、貸付申込者に対してどのような審査基準で行うのか、また、社協職員・相談員らから貸付審査基準の内規文書は存在すると言う。

なお、社協は行政機関ではなく事業者に該当することから、国の補助金交付に係る公正な貸付を行う義務から、貴庁は、当然に、公正な審査基準により貸し付けられるために、社会福祉法等の法律に基づき、報告義務として社協から審査基準の文書を保有する。

エ 実施機関の担当職員らは、請求文書を保有する職務に専念する義務がある。

そもそも福祉資金は、国から補助金として、貸付原資と事務費が実施機関に交付される。その交付金を実施機関は、社会福祉法人の社協に貸付原資と事務費の合計額を交付する。当然に、法令により実施機関及び国は、社協に対し監督権等を保有し、社協が、障害者に適正に貸付けられるために貸付の審査基準を作成する。その審査基準の文書は、実施機関に提出・報告されていなければならない。

そして、実施機関は、国の資金交付のために、行政手続法第5条の審査基準を定めなければならない。さらに、その審査基準を公表しなければならない。

実施機関の福祉貸付の現状は、国の貸付基準と実施機関が承諾する貸付基準とでは、社会福祉法の目的からかい離している。障害者に対する二重基準の設定、障害者への合理的配慮

の欠如となり、障害者に対して貸さないための事務費についやされ、国の貸付原資は、ある特定団体、特定人物らに、無利息の恩恵を与えているように思われる。まさに、障害者差別解消法7条、8条、10条に該当するものである。

よって、差別解消のためにも、すみやかに公開することを求めます。

2 口頭意見陳述における主張要旨

堺市社会福祉協議会に生活福祉資金の貸付の申請に行ったところ、受付職員から年収、資金用途を聞かれ、申請の基準に合わないという理由で申請書すら渡してもらえなかった。その際、堺市社会福祉協議会の受付職員に審査基準があるのかと尋ねたところ、受付職員は審査基準に当たる内規があると答えた。受付職員は審査基準を見せることを拒否した。実施機関は国からの補助金を受けて、それを社協に貸し付けているので、実施機関なら生活福祉資金の審査基準を知っていると考え、実施機関に対し情報公開請求を行った。しかし、実施機関が公開した文書には審査基準は何も含まれていなかった。

国の通知では障がい者世帯に対する貸付基準の緩和として、所得制限が撤廃されており、国の通知は知事あてに出されているので、当然実施機関の担当部署も知っているはずである。

生活福祉資金の貸付の審査基準で年収の2.5倍や3倍という基準は、国の通知の趣旨に反するものである。

第五 諮問実施機関及び実施機関の主張要旨

諮問実施機関及び実施機関の主張は概ね次のとおりである。

1 弁明書による主張

(1) 意見の趣旨

本件審査請求を棄却する裁決を求める。

(2) 本件決定に対する意見

ア 生活福祉資金貸付制度について

生活福祉資金貸付制度は、低所得者、障害者又は高齢者に対し、資金の貸付けと必要な相談支援を行うことにより、その経済的自立及び生活意欲の助長促進並びに在宅福祉及び社会参加の促進を図り、安定した生活を送れるようにすることを目的とする。

生活福祉資金貸付を実施しているのは、社協であるが、その貸付原資と事務費については実施機関から社協へ補助金として交付している。

生活福祉資金の貸付けにあたっての審査基準は、各地域の消費水準の実態を踏まえ、社協が独自に定めている。

イ 公開決定した文書の特定について

(ア) 実施機関の考え方

行政文書公開請求書の「行政文書の名称等公開請求に係る行政文書を特定するに足りる事項」に記載している内容について、電話で審査請求人に趣旨確認をしたところ、実施機関は、補助金を交付しており、指導する立場にあることから、審査基準あるいは内

規のようなものについて報告を受けているはずであると審査請求人は述べた。

そのため、実施機関は本件決定文書3に記載されている「対象となる世帯は」に記載された審査基準のみを保有していると回答した。

これに対し、審査請求人は会計検査院の検査で、都道府県社会福祉協議会の過大な貸付原資の保有が指摘されており、その理由は、本来、貸付すべき障がい者に対して制限を設け、貸し付けされていないことによるものであるが、最終的には、議論すべきことではなく、行政文書公開請求書の記載に従って公開すればよいと述べた。

当該請求書に「閲覧した後、必要な部分の写しの交付を希望する」とあることから、審査請求人の意思に沿うよう対象とする範囲を幅広くとらえ、請求の趣旨は、第一義的には、おそらく審査請求人が、実施機関が保有していると考えている審査基準そのものであると理解したが、行政文書公開請求書には「審査基準等」とあり、審査基準策定的前提となる資料や、社協から実施機関へ報告する資料に審査基準も含まれているはずと考えている可能性、また、貸付原資の過大な保有はリーマンショック後の国による多額の資金投入によるところが大きく、その後の厚生労働省の評価基準の策定等の経緯も含めて審査請求人の理解を得る意味もあり、閲覧時に選択できるものとした。

以下の5つの文書を公開決定の対象文書とした。

(イ) 公開決定した対象文書について

a 本件決定文書1

社協が作成した審査基準そのものではないが、「生活福祉資金貸付制度要綱」として厚生労働省から発出されている通知であり、「低所得者」「障害者」又は「高齢者」と、審査の前提となる貸付対象者の範囲が定められ、審査基準を策定する前提となる文書であることから、請求文書の内容に該当する。

b 本件決定文書2

社協が作成した審査基準そのものではないが、実務にあたって、個別の疑問に対する回答として、厚生労働省から都道府県あてに送付された「疑義回答集」であり、審査基準を策定する前提となる文書であることから、請求文書の内容に該当する。

c 本件決定文書3

社協が作成した審査基準であり、請求文書の内容に該当する。

d 本件決定文書4

審査請求人の意思に沿うよう幅広くとらえ、「知事は大阪府社協から報告を受けている」という文言から、毎年度、社協から報告を受けている事業の実施状況調の平成29年度分を対象文書とした。

e 本件決定文書5

審査請求人の意思に沿うよう幅広くとらえ、「知事は大阪府社協から報告を受けている会計検査院意見文参考」という文言から、会計検査院が厚生労働省に対して行った貸付原資の保有が適正規模かどうかを判断するための基準を作成すべきとの指摘に対し、厚生労働省が平成30年7月に作成した本件決定文書5も対象文書とした。

なお、審査請求人は、請求内容に含まれていなかったとして、公開決定後に実施機関

に対し「生活福祉資金運営要領」の公開を申し入れてきた。これは実施主体である都道府県社会福祉協議会において制度の円滑な運営に資することを目的とした事務処理要領として定められているものである。

上記 a の文書のように「低所得者」「障害者」又は「高齢者」と、審査の前提となる貸付対象者の範囲を定めているものではないことから、審査基準には当たらないと判断し、今回、公開決定の対象としなかったが、当該要領は、一般に、WEB上でも閲覧できるものでもあって、紙資料として必要であれば、再度「情報提供申出書」や「情報公開請求書」の提出をしてほしい旨を伝えたと、再度の申出や請求はしないとの回答であった。

(ウ) 審査請求人の主張について

a 「社協は障がい者世帯に対して二重の審査基準を設けており、貴庁はすでにこれらの審査基準を熟知している。当然に国から審査基準の通知又は通達等の文書交付を受けているから、請求文書を保有する」という主張について

- ・ 障がい者に対する二重の審査基準を設けているのではないかという主張については、資金用途によって審査基準を分けているだけであり、二重の審査基準ではない。当然のことながら、実施機関は社協に対し、貸付にあたっては、審査基準だけを前提とした画一的な運用が行われることがないよう指導している。

b 身体障害者世帯の住宅補修貸付は生保基準額2.5倍以内ということを決めた審査基準を公開せよ。という旨の主張について

- ・ 審査基準は本件決定文書3に記載されているとおりである。また、審査基準関連文書についても本件決定文書1他のおりであって、審査基準については、社協から本件決定文書3の提供を受け、実施機関として保有している。
- ・ 既に公開決定した本件決定文書3に記載されているとおりであって、これ以外の文書で審査請求人の主張する内容を記載した審査基準は保有していない。

c 実施機関は社協からの審査基準を保有しているはずであるという旨の主張について

- ・ 実施機関は、本件決定文書3に記載されている審査基準以外に審査基準を保有していないが、その審査基準の仕組みは、年度毎に定められる生活保護基準額に1.8倍など一定の比率を乗じるというものである。

社協が、窓口担当者の手持ち用として、その年度の具体的な生活保護基準額をもとに一定の比率を乗じた結果一覧表を保有している旨は把握している。

しかし、上記のとおり、実施機関は本件決定文書3により、審査基準の仕組みを把握しているため、当該一覧表を保有する必要はない。

ウ 結論

以上のとおり、本件決定は、条例に基づき適正に行われたものであり、何ら違法または不当な点はなく、適法かつ妥当なものである。

2 諮問実施機関意見書による主張要旨

障がい者の所得制限についての国の通知が実施機関あてに送付されており、障がい者の世帯

に対する貸付けにつき、所得制限は撤廃されている。

ただし、国は、生活福祉資金制度の目的に沿った適切な運営が行われるのであれば、画一的な運用を行わないことを条件に、社協が目安として一定の所得基準を設けることは差し支えない旨の見解を述べており、社協が貸付の対象となる世帯の所得基準を設けていたとしても、それが単なる目安であって、画一的な運用を行わないことを条件としているのであれば、国の方針に反しているとはまではいえないと考えている。

第六 審査会の判断

1 条例の基本的な考え方について

行政文書公開についての条例の基本的な理念は、その前文及び第1条にあるように、府民の行政文書の公開を求める権利を明らかにすることにより「知る権利」を保障し、そのことによって府民の府政参加を推進するとともに府政の公正な運営を確保し、府民の生活の保護及び利便の増進を図るとともに、個人の尊厳を確保し、もって府民の府政への信頼を深め、府民福祉の増進に寄与しようとするものである。

このように「知る権利」を保障するという理念のもとにあっても、公開することにより、個人や法人等の正当な権利・利益を害したり、府民全体の福祉の増進を目的とする行政の公正かつ適切な執行を妨げ、府民全体の利益を著しく害することのないよう配慮する必要がある。

このため、条例においては、府の保有する情報は公開を原則としつつ、条例第8条及び第9条に定める適用除外事項の規定を設けたものであり、実施機関は、請求された情報が条例第2条第1項に規定する行政文書に記録されている場合には、条例第8条及び第9条に定める適用除外事項に該当する場合を除いて、その情報が記録された行政文書を公開しなければならない。

2 本件請求に係る対象行政文書の特定について

実施機関の説明によると、本件請求に係る対象行政文書の特定については、以下のとおりである。

本件請求の趣旨を福祉資金貸付金の審査基準そのものの公開を求めていると理解し、本件決定文書3を対象行政文書として特定したものである。これ以外には福祉資金貸付金の審査基準に当たる文書を保有していない。

しかし、本件請求内容に「審査基準等」と記載されていたことを踏まえ、本件請求の趣旨を幅広くとらえ、社協が審査基準を策定する際に参考となる国の考え方を示した本件決定文書1及び本件決定文書2も対象行政文書として特定した。

また、本件請求内容に「知事は大阪府社協から報告を受けている」と記載されていたことから、本件請求内容には社協から実施機関への生活福祉資金貸付にかかる報告内容も含むものと考え、本件決定文書4も対象行政文書と特定した。

さらには、本件請求書に記載された「会計検査院意見文参考」という文言から、会計検査院の意見表示に関する文書についても本件請求内容に含むと考え、本件決定文書5を対象行政文書と特定した。

3 本件決定に係る具体的な判断及びその理由について

(1) 本件決定の妥当性について

審査請求人は、ア 本件決定文書1ないし5は本件請求の対象文書に当たらない旨、イ 実施機関は社協に対する監督権限を有していることから、社協内規である審査基準を保有しているはずである旨、主張している。

2のとおり、実施機関が、本件請求について、審査請求人が公開を求めている生活福祉資金貸付についての審査基準として本件決定文書3を対象行政文書として特定した上で、さらに本件請求の趣旨を幅広く解して、本件決定文書1、本件決定文書2、本件決定文書4及び本件決定文書5を対象行政文書として特定したことについては、審査請求人が本件請求で得ようとしている情報をできる限り幅広く提供できるよう配慮したものであり、本件請求の趣旨に沿っていると考えられ、特段の問題は認められない。

また、実施機関は、本件決定文書3により、社協の貸付審査基準の仕組みを把握しているが、生活福祉資金に関する補助金を執行する上で、社協が内規として保有する審査基準を保有する必要はないため、審査請求人の主張する審査基準は保有していないと主張している。実施機関の補助事業の遂行に当たり、社協の内規に関する審査基準を保有する必要はないという実施機関の主張に特段不自然な点はない。

以上のことからすると、本件決定文書1ないし5以外に、審査請求人のいう社協内規である審査基準を実施機関が保有していると考えられる特段の事情も認められず、本件決定は妥当である。

(2) 審査基準について

審査請求人は、実施機関が、生活福祉資金貸付制度について、国からの資金を社協に交付するため、行政手続法第5条の審査基準を定めなければならない旨、その審査基準を公表しなければならない旨主張する。

行政手続法第2条第8号ロに規定する審査基準とは、申請により求められた許認可等の行政処分をするかどうかをその法令の定めに従って判断するために必要とされる基準であり、同法第5条第1項により、行政庁は審査基準を定めるものとしてされている。

本件において、審査請求人が公開を求めている対象文書は「生活福祉資金貸付」についての審査基準である。社協が行う「生活福祉資金貸付」の運用は、実施機関が行う行政処分ではないため行政手続法の適用はない。したがって、実施機関は社協への補助金交付に当たり、社協が行う「生活福祉資金貸付」の審査基準を作成し公表する義務はない。また、「生活福祉資金貸付」の実施主体の社協には、行政手続法上、審査基準を作成する義務はない。

以上のことから、審査請求人の主張を認めることはできない。

(3) その他

審査請求人は、社協の審査基準が国の要綱と合致しない旨及び障がい者世帯について二重の審査基準を設けている旨、また、生活福祉資金の貸付について、障がい者に関する所得制限は撤廃されている旨の主張をしているが、これらは生活福祉資金の事業実施に関するものであるから、公開決定等の適否を審査する当審査会において審査すべき対象ではない。

4 付言

本件決定文書3を見分すると、貸付の審査基準の欄には、低所得者世帯や高齢者世帯といった世帯の状況を示している世帯区分と、住宅補修経費を借入する世帯や自動車購入経費を借入する世帯といった資金用途に着目した世帯区分が並立して記載されている。そのため、制度利用者には、どの世帯基準が適用されるのかわかりにくい表現となっている。

これは当審査会で判断する事項ではないが、表現を工夫し、制度利用者が審査基準を容易に理解することができるよう実施機関において指導されたい。

5 結論

以上のとおりであるから、本件審査請求は、「第一 審査会の結論」のとおり答申するものである。

(主に調査審議を行った委員の氏名)

田積 司、正木 宏長、池田 晴奈、久末 弥生、丸山 敦裕