

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申
(答申第1221号)

平成25年7月11日

横情審答申第1221号

平成25年7月11日

横浜市長 林 文子 様

横浜市情報公開・個人情報保護審査会

会長 三辺 夏雄

横浜市の保有する情報の公開に関する条例第19条第1項の規定に基づく
諮問について（答申）

平成24年5月7日健更相第96号による次の諮問について、別紙のとおり答申します。

「「横浜市療育手帳制度実施要綱（案）」本文及び別表（平成7年4月1日施行及び同要綱改正時「横浜市療育手帳制度実施要綱（案）新旧対照表」）の写し」ほか8件の開示決定及び「「横浜市療育手帳制度実施要綱」昭和63年3月15日制定の本文、別表、様式」ほか1件の非開示決定に対する異議申立てについての諮問

答 申

1 審査会の結論

横浜市長が、「「横浜市療育手帳制度実施要綱（案）」本文及び別表（平成7年4月1日施行及び同要綱改正時「横浜市療育手帳制度実施要綱（案）新旧対照表」）の写し」ほか8件の別表1に示す行政文書を特定し、開示とした決定及び「「横浜市療育手帳制度実施要綱」昭和63年3月15日制定の本文、別表、様式」ほか1件の別表2に示す行政文書を非開示とした決定については、「「横浜市療育手帳制度実施要綱（昭和51年3月1日施行）」本文、別表並びに様式1、2、5、7、8及び9」ほか3件の別表3に示す行政文書を特定し、開示すべきである。

2 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、「横浜市療育手帳制度実施要綱（昭和63年制定時から平成23年までに改正された要綱すべて、様式を含む）」（以下「本件申立文書」という。）の開示請求（以下「本件請求」という。）に対し、横浜市長（以下「実施機関」という。）が平成23年12月8日付で行った「「横浜市療育手帳制度実施要綱（案）」本文及び別表（平成7年4月1日施行及び同要綱改正時「横浜市療育手帳制度実施要綱（案）新旧対照表」）の写し」ほか8件の別表1に示す行政文書（以下「本件開示文書」という。）を特定し、開示とした決定（以下「本件開示決定」という。）及び「「横浜市療育手帳制度実施要綱」昭和63年3月15日制定の本文、別表、様式」ほか1件の別表2に示す行政文書（以下「本件非開示文書」という。）の非開示決定（以下「本件非開示決定」という。本件開示決定及び本件非開示決定を総称して以下「本件処分」という。）の取消しを求めるといものである。

3 実施機関の処分理由説明要旨

実施機関が本件請求に対し本件開示文書及び本件非開示文書を特定し、本件処分を行った理由は次のように要約される。

(1) 本件開示決定について

本件開示決定に当たっては、業務都合上、保存していた横浜市療育手帳制度実施要綱（以下「本件要綱」という。）を本件開示文書として特定し、開示した。

なお、本件要綱の本文における第6号様式及び第7号様式（以下「6、7号様式」という。）についての表記は、本来、平成9年度頃の本件要綱の改正に当たっ

て削除する必要があった表記であり、6、7号様式は実際の様式としては不要なものであるため備えていない。当該表記は、6、7号様式自体が不要となり削除された後も本件要綱の本文における表記が残ったままとなっていたことに起因するものである。

(2) 本件非開示決定について

本件非開示文書のうち平成8年10月1日施行の本件要綱は、横浜市行政文書管理規則（平成12年3月横浜市規則第25号。以下「行政文書管理規則」という。）第10条第4項に規定する行政文書分類表（共通又は課等別）に基づき、保存年限経過により廃棄済みであり、保有していないため、本文、別表及び様式を含む本件要綱の全てを非開示とした。

本件非開示文書のうち昭和63年3月15日制定の本件要綱は、非開示決定通知書の「4根拠規定を適用する理由」において、執務室を探索したが見つからず、作成していないか又は作成していたとしても、行政文書管理規則第10条第4項に規定する行政文書分類表（共通又は課等別）に基づき廃棄済みと思われると記載していた。しかし、この記載は誤りであり、制定当初の本件要綱は作成していたはずであるから、行政文書管理規則第10条第4項に規定する行政文書分類表（共通又は課等別）に基づき廃棄済みと思われる。

4 異議申立人の本件処分に対する意見

異議申立人（以下「申立人」という。）が、異議申立書、意見書及び意見陳述において主張している本件処分に対する意見は、次のように要約される。

- (1) 本件処分を取り消し、本件申立文書の全ての開示を求める。
- (2) 実施機関は、本件開示決定において、全部開示としながら、本件要綱の様式を保有しておらず、本来は一部開示決定とすべきところ、特に非開示理由も示さずに全部開示決定としたことは明らかに瑕疵がある。本件開示決定は取り消されるべきであり、開示されなかった各様式についての開示を併せて求める。

6、7号様式は、本件要綱の本文に明記されていることから当然作成されているはずであり、実施機関は6、7号様式を現在も保有していなければならない。

実施機関は、6、7号様式が不要となった平成9年から平成23年までの間、何度も本件要綱の改正を行っているが、それでも様式削除の本文改正はしておらず、その理由についての説明が処分理由説明書においても全くなされていない。

仮に、6、7号様式が必要なくなったという理由で削除されたとしても、不要に

なる前の平成9年以前の本件要綱には存在すると考えられるため、少なくとも、平成7年及び平成8年施行の本件要綱の6、7号様式は開示すべきである。

- (3) 市が、昭和63年に本件要綱を制定したことは、本件開示文書である平成21年4月1日施行の本件要綱にも記載があることから間違いなく、療育手帳について定めた要綱規則等は市において本件要綱のみであり、昭和48年の事務次官通知や本件要綱の目的に鑑みれば、制定時の本件要綱を廃棄したとは考えられない。

まして、制定時の本件要綱はその後の改定の基礎となることから業務上必要不可欠な文書であり、廃棄することは通常ありえない。このことは、実施機関が保存年限を超過しても改定した本件要綱を保有していることから明らかである。同様に、平成7年に施行された本件要綱を業務都合上保存しているにもかかわらず、平成8年に施行された本件要綱だけ廃棄するのは不自然である。

よって、本件非開示文書は存在し、実施機関は保有していると考えられることから、速やかに開示するよう求める。

- (4) 処分理由説明書によれば、昭和63年施行の本件要綱を「作成していないか、作成していたとしても、行政文書管理規則第10条第4項に規定する行政文書分類表(共通又は課等別)に基づき廃棄済み」であることを理由に非開示決定したことについて、「制定当初の本件要綱は作成していたと考えるのが本来であり、行政文書管理規則第10条第4項に規定する行政文書分類表(共通又は課等別)に基づき廃棄済み」と非開示決定の理由についての誤りを認めているが、処分理由説明書においての説明のみならず、非開示理由修正のため、非開示決定通知書の一部を速やかに変更すべきである。

5 審査会の判断

(1) 横浜市療育手帳交付事務について

ア 厚生事務次官(当時。現在の厚生労働事務次官)は、昭和48年9月27日、療育手帳制度に関する厚生事務次官通知(昭和48年9月27日発児第156号。以下「事務次官通知」という。)を各都道府県知事及び各指定都市市長(以下「各自治体」という。)あてに発出し、知的障害児及び知的障害者(以下「知的障害者等」という。)に対して一貫した指導・相談を行うとともに、これらの者に対する各種の援助措置を受け易くするため、知的障害者等に療育手帳を交付し、もって知的障害者等の福祉の増進に資することを目的とする「療育手帳制度要綱」を定め、交付対象者、実施主体、療育手帳の交付手続、交付後の障害の程度の確認等につ

いて明らかにした。さらに、厚生省児童家庭局長（当時。現在の厚生労働省社会・援護局長）は、同日、厚生省児童家庭局長通知（昭和48年9月27日児発第725号。以下「局長通知」という。）を各自治体に発出し、療育手帳の活用、名称及び記載事項、障害の程度の判定、療育手帳交付後の手続等について明らかにした。

事務次官通知及び局長通知では、各自治体が療育手帳制度を適正かつ円滑に実施するとともに、当該制度が実効ある運用となるために、上記の事項を明らかにしているが、障害の程度の区分など、各自治体が療育手帳制度を運用する上で必要なその余の事項については、各自治体が独自に定めることはさしつかえないものとされた。

各自治体では、事務次官通知及び局長通知に基づき療育手帳制度が創設され、療育手帳制度の実施に関する要綱が制定された。当審査会が確認したところ、横浜市では本件要綱を昭和51年には施行し、療育手帳制度を実施していたことが認められる。

イ 療育手帳制度は、平成11年の地方自治法（昭和22年法律第67号）の改正による機関委任事務の廃止に伴い、各自治体の自治事務とされた。横浜市では、当該制度が自治事務となった後も、障害の程度の区分など、当該制度を運用するために必要な事項は本件要綱に規定していることが認められる。

現在施行されている本件要綱（平成24年度健更相第1049号）では、第4条で療育手帳の交付に係る障害の程度の判定について定めており、障害の程度の判定は、標準化されたビネー式知能検査による診断範囲値を用いて、A1からCまでの5段階の基準により、判定機関である児童相談所及び障害者更生相談所の長が行うものとしている。また、障害等級が1級、2級又は3級の身体障害者手帳を所持している場合などは、療育手帳の交付に係る障害の程度を加重できるものとしている。

第5条及び第8条では、療育手帳の交付に係る事務手続を定めており、交付対象者又は保護者は、療育手帳の交付又は再交付を受けようとするときは、居住地为管轄する福祉保健センターの長を経由して、新規交付申請書又は再交付申請書を市長に提出するものとしている。また、市長は、療育手帳の交付を決定したときは、福祉保健センターの長を経由して申請者に療育手帳を交付するものとしている。

第6条では、療育手帳交付後の障害の程度の確認について定めており、児童相談所及び障害者更生相談所の長は、療育手帳の交付を受けた者の交付後の障害の程度を確認するため、原則として18歳までは2年ごとに時期を指定してその判定を行うものとしている。

(2) 本件申立文書について

本件申立文書は、制定時から平成21年4月1日までに施行された本件要綱の本文、別表及び様式であり、このうち実施機関が現存しているとして開示としたもの又は保有しておらず存在しないとして非開示としたものの分類は、別表1及び別表2に示すとおりである。

(3) 本件申立文書の不存在について

ア 実施機関は、本件申立文書のうち、保有しているものはすべて開示したと主張しているため、平成25年1月24日に実施機関からの事情聴取を行ったところ、次のとおり説明があった。

(ア) 本件請求に当たって、健康福祉局障害者更生相談所（以下「更生相談所」という。）の執務室、書類保管庫等を探索したが、別表1に示す本件要綱の本文、別表及び様式以外は、保有していない。本件要綱は、原則として5年保存であり、必要なものを除いて、廃棄したと考えている。

(イ) 本件要綱の本文に記載された6、7号様式は、療育手帳交付台帳及び療育手帳記録簿ではあるが、その存在が確認できなかった。6、7号様式は、平成9年から導入している福祉関連の個人データを管理するシステム（現在の福祉保健システム。以下「システム」という。）の導入に伴い使用されなくなったものである。平成24年1月の本件要綱改正により電磁的記録により管理するものとし、本文の規定からは削除した。

イ 当審査会では、以上を踏まえ、次のとおり判断した。

(ア) 上記(1)のとおり、横浜市では本件要綱に基づき療育手帳制度を実施しており、療育手帳の交付に係る障害の程度の判定基準やその加重基準等、療育手帳制度の運用に当たっての必要な事項については、本件要綱に規定していることが認められる。

知的障害者等は、本件要綱に基づき療育手帳の交付を受けることにより、障害の程度が証明されることによって、個々の援護措置ごとに知的障害のある旨の認定を受ける必要はなく、障害の程度に応じた統一的な援護措置を受けるこ

とができるのであるから、療育手帳の交付に当たっての必要な一連の手続を定めた本件要綱は、とりわけ市民の権利利益に係る重要な要綱であるということが出来る。

したがって、本件要綱は、横浜市における療育手帳制度の運用に係る事務手続を定めた行政規則に相当し、実施機関内部の重要な法規範であるというべきである。

- (イ) 実施機関は、本件要綱について原則として5年保存であるものの、必要なものは保存していると説明するが、本件処分時点において保有しているべき平成18年度以降の本件要綱の様式を保有していないことが認められる。

また、実施機関は、昭和63年と平成8年施行の本件要綱の本文及び別表を保有しておらず、平成7年施行の本件要綱の本文及び別表は保有しているものの案文であることが認められる。さらに、様式のうち6、7号様式についても、実施機関の説明のとおり平成9年のシステム導入により使用されなくなったとしても、システム導入前の様式を保有していないこととなる。

当審査会としては、本件要綱の有する行政規則としての重要性並びに情報公開制度及び行政文書管理規則における行政文書の適正な管理の観点から、このような実施機関における本件要綱の保存の実情を容認することはできない。

- (ウ) もっとも、実施機関は、現在、療育手帳制度を所掌する部署が更生相談所であるため、本件処分に当たっては、更生相談所の執務室、書類保管庫等を探索したことが認められる。そこで、当審査会が実施機関に対し、更生相談所だけではなく、児童相談所等の関係部署の執務室、書類保管庫等に不存在とした本件要綱が存在していないか改めて確認するよう求めたところ、こども青少年局中央児童相談所において昭和51年施行の本件要綱ほか3件の別表3に示す本件要綱の本文、別表及び様式を保有していることを新たに確認することができた。当審査会がそれらの要綱の本文、別表及び様式を見分し、既に実施機関が開示とした別表1に示す本件要綱の本文及び別表と対比したところ、条文の構成やその内容に違いは認められず、特段非開示とすべき情報を有するものではなかった。したがって、実施機関は、新たに存在が確認されたこれらの要綱の本文、別表及び様式を本件請求の対象行政文書として特定し、開示すべきである。

しかしながら、なおも別表4に示す本件要綱の別表及び様式については、その存在を確認することはできず、そのほかにこれらの別表及び様式の存在を推

認させる事情を認めることができなかった。

(I) なお、本件要綱の有する行政規則としての重要性を鑑みると、療育手帳制度を所掌する更生相談所において、新たに存在が確認された上記要綱の本文、別表及び様式を保有していなかったことは納得できるものではない。今後、実施機関は、本件要綱を改正した場合であっても改正前のものは廃棄することなく保有し、実施機関において常用の行政文書として適正に管理するよう努められたい。

(4) 結論

以上のとおり、実施機関が別表 1 に示す行政文書を特定し、開示とした決定及び別表 2 に示す行政文書を非開示とした決定については、別表 3 に示す行政文書を特定し、開示すべきである。

(第一部会)

委員 三辺夏雄、委員 橋本宏子、委員 勝山勝弘

別表 1 平成23年12月 8 日健更相第784号による開示決定

開示請求に係る行政文書の名称又は内容	
1	「横浜市療育手帳制度実施要綱（案）」本文及び別表（平成 7 年 4 月 1 日施行及び同要綱改正時「横浜市療育手帳制度実施要綱（案）新旧対照表」）の写し
2	「横浜市療育手帳制度実施要綱」本文、別表及び様式（第 6 号様式及び第 7 号様式を除く）（平成 9 年 5 月 19 日施行）の写し
3	「横浜市療育手帳制度実施要綱」本文及び別表（平成13年 4 月 1 日施行）の写し
4	「横浜市療育手帳制度実施要綱」本文及び別表（平成13年11月16日施行）の写し
5	「横浜市療育手帳制度実施要綱」本文及び別表（平成14年 1 月 1 日施行）の写し
6	「横浜市療育手帳制度実施要綱」本文及び別表（平成15年 9 月 1 日施行）の写し
7	「横浜市療育手帳制度実施要綱」本文及び別表（平成19年 2 月 1 日施行）の写し
8	「横浜市療育手帳制度実施要綱」本文及び別表（平成20年10月 1 日施行）の写し
9	「横浜市療育手帳制度実施要綱」本文、別表及び様式（第 6 号様式及び第 7 号様式を除く）（平成21年 4 月 1 日施行）

別表 2 平成23年12月 8 日健更相第784号による非開示決定

開示請求に係る行政文書の名称又は内容	
1	「横浜市療育手帳制度実施要綱」昭和63年 3 月 15 日制定の本文、別表、様式
2	「横浜市療育手帳制度実施要綱」平成 8 年 10 月 1 日施行の本文、別表、様式

別表3 新たに存在を確認することができた本件要綱

1	「横浜市療育手帳制度実施要綱(昭和51年3月1日施行)」本文、別表並びに様式1、2、5、7、8及び9
2	「横浜市療育手帳制度実施要綱(昭和63年3月15日施行)」本文
3	「横浜市療育手帳制度実施要綱(平成7年4月1日施行)」本文並びに別表1及び2
4	「横浜市療育手帳制度実施要綱(平成8年10月1日施行)」本文並びに別表1及び2

別表4 存在が確認できなかった本件要綱

1	「横浜市療育手帳制度実施要綱(昭和51年3月1日施行)」様式3、4及び6
2	「横浜市療育手帳制度実施要綱(昭和63年3月15日施行)」別表及び様式第1号から第7号まで
3	「横浜市療育手帳制度実施要綱(平成7年4月1日施行)」様式第1号から第7号まで
4	「横浜市療育手帳制度実施要綱(平成8年10月1日施行)」様式第1号から第7号まで
5	「横浜市療育手帳制度実施要綱(平成9年5月19日施行)」様式第6号及び第7号
6	「横浜市療育手帳制度実施要綱(平成13年4月1日施行)」様式第1号から第7号まで
7	「横浜市療育手帳制度実施要綱(平成13年11月16日施行)」第1号から第7号様式まで
8	「横浜市療育手帳制度実施要綱(平成14年1月1日施行)」第1号から第7号様式まで
9	「横浜市療育手帳制度実施要綱(平成15年9月1日施行)」第1号から第7号様式まで
10	「横浜市療育手帳制度実施要綱(平成19年2月1日施行)」第1号から第7号様式まで
11	「横浜市療育手帳制度実施要綱(平成20年10月1日施行)」第1号から第7号様式まで
12	「横浜市療育手帳制度実施要綱(平成21年4月1日施行)」第6号及び第7号様式

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成24年5月7日	・実施機関から諮問書及び処分理由説明書を受理
平成24年5月29日 (第214回第二部会) 平成24年5月31日 (第207回第一部会) 平成24年6月1日 (第138回第三部会)	・諮問の報告
平成24年6月18日	・異議申立人から意見書を受理
平成24年9月27日 (第214回第一部会)	・審議
平成24年10月11日 (第215回第一部会)	・審議
平成24年10月25日 (第216回第一部会)	・審議
平成24年11月8日 (第217回第一部会)	・審議
平成24年11月22日 (第218回第一部会)	・審議
平成24年12月13日 (第219回第一部会)	・審議
平成25年1月10日 (第220回第一部会)	・審議
平成25年1月24日 (第221回第一部会)	・実施機関から事情聴取 ・審議
平成25年2月7日 (第222回第一部会)	・審議
平成25年2月28日 (第223回第一部会)	・審議
平成25年3月14日 (第224回第一部会)	・審議
平成25年3月28日 (第225回第一部会)	・異議申立人の意見陳述 ・審議
平成25年4月11日 (第226回第一部会)	・審議
平成25年4月25日 (第227回第一部会)	・審議

平成25年5月9日 (第228回第一部会)	・審議
平成25年5月23日 (第229回第一部会)	・審議
平成25年6月13日 (第230回第一部会)	・審議