

諮問庁：厚生労働大臣

諮問日：令和4年3月9日（令和4年（行情）諮問第200号）

答申日：令和5年9月25日（令和5年度（行情）答申第351号）

事件名：特定事業場に対する臨検監督指導に係る監督復命書の不開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「特定労働基準監督署が、特定事業場に対してした臨検監督指導に係る監督復命書及びその添付資料の一切」（以下「本件対象文書」という。）につき、不開示とした決定については、理由の提示に不備がある違法なものであり、取り消すべきである。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」という。）3条の規定に基づく開示請求に対し、令和3年10月18日付け宮労発基1018第2号により宮城労働局長（以下「処分庁」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）について、その取消しを求めるというものである。

2 審査請求の理由

審査請求人の主張する審査請求の理由は、審査請求書及び意見書によると、おおむね以下のとおりである。

(1) 審査請求書

ア 一般に、法が行政処分に理由を付記すべきものとしているのは、処分庁の判断の慎重、合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせて不服の申し立てに便宜を与える趣旨に出たものであり、付記すべき理由をどの程度記載しなければならないかは、処分の性質と理由付記を命じた各法律の規定の趣旨、目的に照らしてこれを判断すべきであって、その求められている趣旨に適った理由付記がなされていない場合には、その行政処分は、手続上の瑕疵がある処分として取消しを免れないものと解すべきであるとされている（最高裁昭和36年（オ）84号同38年5月31日第二小法廷判決・民集17巻4号617頁、昭和57年（行ツ）70号同60年1月22日第三小法廷判決・民集39巻1号1頁参照）。

イ 行政手続法（平成5年法律88号）8条1項は、申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合は、申請者に対し、同時に、

当該処分を理由を示さなければならないとしており、法9条2項もまた行政機関が行政文書の全部を開示しない旨の決定をする場合には、その理由を書面により通知しなければならない旨を定めている。

ウ 本件処分に係る通知書には、法5条1号、2号イ、4号及び6号に該当するとして不開示理由が記されているが、いずれの理由も単に条文の文言を引用したのみで、いかなる事実により各非開示事由に該当するのかが了知し得ない。

エ 本件処分には理由の付記に不備があり違法であるから、取消しを免れない。

本件処分は少なくとも法9条の規定に反するものであって、違法であるから、本件処分を取り消す旨の裁決を求める。

(2) 意見書

ア 各規定の趣旨

行政手続法8条では、行政庁が申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合には、原則として、その理由を提示することを行政庁に義務付けている。この理由付記の制度は、処分庁の判断の慎重、合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせて不服の申立てに便宜を与える趣旨から設けられているものであり、付記すべき理由をどの程度記載しなければならないかは、処分の性質と各法律の規定の趣旨、目的に照らしてこれを決定すべきであるとされている（最高裁昭和36年（オ）84号同38年5月31日第二小法廷判決参照）。

法9条に基づく行政文書の全部又は一部を開示しない旨の決定は、行政手続法8条の申請により求められた許認可等を拒否する処分に該当するから、同条の規定に基づきその決定の際にその理由を提示することが求められる。

行政文書の全部又は一部を開示しない旨の決定通知書に付記すべき理由としては、開示請求者において、法5条各号所定の不開示情報のどれに該当するのかをその根拠とともに了知し得るものでなければならず、単に不開示の根拠規定を示すだけでは、当該行政文書の種類、性質等とあいまって開示請求者がそれらを当然知り得るような場合は別として、法律が要求する理由付記としては十分でないとされている（最高裁平成4年（行ツ）48号同年12月10日第一小法廷判決参照）。

すなわち、根拠規定に加え、少なくとも当該行政文書中のどのような情報をどのような理由で不開示としたのか、特に、根拠規定中に複数の不開示理由が含まれている場合にはそのうちのどれに該当するのかを示さなければ、開示請求者において不開示の理由を知り得ないの

が通例であると考えられ（平成14年（行情）答申85号参照），不開示理由が複数あるときに，具体的な不開示部分を特定していない場合には，各不開示理由と不開示とされた部分との対応関係が不明であるから，通常，求められる理由の提示として十分とはいえない（平成26年度（行情）答申262号参照）。

イ 本件処分

そこで本件処分について検討するに，不開示決定通知書の「不開示とした理由」欄は，条文の文言をほぼそのまま記載しているにすぎない。これだけでは，本件行政文書にはどのような情報が記載されているかも把握することができない上，不開示情報が法5条1号，2号イ，4号及び6号に該当することを知り得たとしても，なぜ各不開示情報が各規定に該当するのか，開示した場合にどのような支障が生ずるのか等不開示情報に該当するとする具体的な根拠は明らかではない（平成21年度（独情）37号参照）。

また，不開示理由が複数存在するところ，文書中の各部分がそれぞれ不開示理由のいずれに該当するのかが不明である。

不開示決定通知書の「不開示決定した行政文書の名称」欄には，開示請求書の「請求する行政文書の名称等」欄の記載がそのまま転記され，不開示とした文書の文書名，ページ数については，何ら明らかにされないまま，その全部が不開示とされている。この場合，開示請求者においては，開示請求に対し，どのような行政文書を特定した上で不開示決定を行ったのか，知り得ることができず，甚だ不適切な対応であるといわざるを得ず（平成22年度（独情）答申31号参照），本件対象文書の中の個別の文書に即した不開示情報該当性に関する説明が具体的になされているとは認め難いというべきである（平成30年度（行情）346号参照）。

さらに，本件処分は，開示請求に係る行政文書の全部を不開示とするものであるから，開示請求者において，当該行政文書の開示部分の開示の実施を受け，理由付記の不足を補って推測することも不可能である。

ウ 諮問庁の説明

理由説明書における諮問庁の説明について検討するに，行政文書中の標題部分を明らかにして（別表に掲げる部分），法5条2号イ，4号及び6号に係る部分については一定の説明がされているものの，なお行政文書の名称は「平成A年，平成B年，平成C年及び令和D年の監督復命書」の他に明記するところがなく，法5条1号を根拠とする理由は条文を引用するにとどまり，同条2号イ，4号及び6号イを根拠とする理由も抽象的な記載である上，結局明らかにした各標題にお

ける情報と各規定の対応関係が不明である。

そもそも不服申立て後の段階で原処分における理由を諮問庁が変更しても、原処分における理由の提示の不備が遡って治癒されるものではないことは判例の説示するところである（最高裁昭和43年（行ツ）61号同47年12月5日第三小法廷判決参照）。

以上によれば、開示しないこととする根拠規定及び当該規定を適用する理由が、原則として不開示決定の通知書面の記載から知り得るものでなければならず、本件処分における理由付記は、法9条1項及び2項並びに行政手続法8条の趣旨に照らし不備があると結論付けざるを得ない。処分を取り消したうえで、改めて理由を付記して処分することが相当である。（略）

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件審査請求の経緯

(1) 審査請求人は、令和3年9月21日付け（同月22日受付）で処分庁に対し、法の規定に基づき、「特定労働基準監督署が、特定事業場に対してした臨検監督指導に係る監督復命書及びその添付資料の一切」の開示請求を行った。

(2) これに対して処分庁が不開示決定の原処分を行ったところ、審査請求人はこれを不服として、令和3年12月7日付け（同月9日受付）で本件審査請求を提起したものである。

2 諮問庁としての考え方

本件審査請求に関し、原処分において不開示とした部分のうち、下記3(3)に掲げる部分を法5条各号に該当しないことから新たに開示し、その余の部分については、不開示情報の適用条項を一部改めた上で、不開示を維持すべきである。

3 理由

(1) 本件対象文書の特定について

本件対象文書は、「特定労働基準監督署が、特定事業場に対してした臨検監督指導に係る監督復命書及びその添付資料の一切」であり、特定労働基準監督署において探索を行ったところ、平成A年、平成B年、平成C年及び令和D年に特定事業場に対して行った監督指導の記録が認められたことから、これらの監督指導に係る監督復命書及び添付資料を本件対象文書として特定した。

(2) 不開示情報該当性について

ア 法5条1号の不開示情報該当性について

本件対象文書には、個人に関する情報であって、公にすることにより特定の個人を識別することができる情報が含まれており、法5条1号の不開示情報に該当し、かつ、同号ただし書イからハまでのいずれ

にも該当しないことから、不開示を維持することが妥当である。

イ 法5条2号イの不開示情報該当性について

本件対象文書には、特定事業場における労務管理状況等種々の内部管理情報がありのまま具体的に記述されており、これらが公にされた場合には、取引関係や人材確保等の面において、同業他社との間で競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある。

したがって、これらの情報は、法5条2号イの不開示情報に該当するため、不開示を維持することが妥当である。

ウ 法5条4号及び6号イの不開示情報該当性について

本件対象文書には、特定労働基準監督署が行った監督指導の手法や詳細、また、当該特定事業場が特定労働基準監督署との信頼関係を前提として誠実に明らかにした事業場の実態に関する情報等が記載されている。

これらが公にされた場合には、事業場や労働者と特定労働基準監督署との信頼関係が失われ、事業場や労働者が関係資料の提出や特定労働基準監督署に対する情報提供に協力的でなくなり、また、事業場においては、指導に対する自主的改善意欲を低下させ、特定労働基準監督署に対する関係資料の提出等情報提供にも一切協力的でなくなり、ひいては労働基準関係法令違反の隠蔽を行うようになるなど、犯罪の予防に支障を及ぼすおそれがあり、かつ、労働基準行政機関が行う事務に関する情報であって、検査事務という性格を持つ監督指導業務に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法な行為の発見を困難にするおそれがある。

また、本件対象文書には、特定事業場の代表者及び第三者の印影が記載されており、印影は、記載事項の内容が真正なものであること等を示す認証的機能を示すものであり、偽造により悪用されるおそれがあり、公にすることにより、犯罪の予防等公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある。

したがって、これらの情報は、法5条4号及び6号イの不開示情報に該当するため、不開示を維持することが妥当である。

(3) 新たに開示する部分について

原処分において不開示としている部分のうち、別表（理由説明書別表（略））に掲げる部分については、法5条各号に定める不開示情報に該当しないことから、新たに開示することとする。

4 結論

以上のとおり、本件審査請求については、原処分において不開示とした部分のうち、上記3（3）を新たに開示することとし、その余の部分については、不開示情報の適用条項について、法5条6号を法5条6号イに改

めた上で、不開示を維持すべきである。

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 令和4年3月9日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 同月24日 審議
- ④ 同年4月19日 審査請求人から意見書を收受
- ⑤ 令和5年9月8日 委員の交代に伴う所要の手續の実施、本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 同月20日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件開示請求について

本件開示請求に対し、処分庁は、本件対象文書の全部について、法5条1号、2号イ、4号及び6号に該当するとして、不開示とする原処分を行ったところ、審査請求人は、理由の提示に不備があるとして、原処分の取消しを求めている。

これに対して諮問庁は、諮問に当たり、原処分における不開示部分の一部を開示することとするが、その余の部分については、法の適用条項を法5条1号、2号イ、4号及び6号イに改めた上で、不開示とすることが妥当としていることから、以下、本件対象文書を見分した結果も踏まえ、原処分の妥当性について検討する。

2 原処分の妥当性について

- (1) 審査請求人は、審査請求書及び意見書（上記第2の2）において、「行政手続法8条1項は、申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合は、申請者に対し、同時に、当該処分の理由を示さなければならないとしており、法9条2項もまた行政機関が行政文書の全部を開示しない旨の決定をする場合には、その理由を書面により通知しなければならない旨を定めているが、上記のとおり本件不開示決定理由においてはこれを満たしていない。」と主張しており、これは原処分の不開示理由の提示が十分でない旨主張していると解される。
- (2) 開示請求に係る行政文書の一部又は全部を開示しないときには、法9条1項及び2項に基づき、当該決定をした旨の通知をしなければならず、この通知を行う際には、行政手続法8条1項に基づく理由の提示を書面で行うことが必要である。

理由の提示の制度は、処分庁の判断の慎重・合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせて不服申立てに便宜を与える趣旨から設けられているものである。

かかる趣旨に照らせば、この通知に提示すべき理由としては、開示請

求者において、不開示とされた箇所が法5条各号の不開示事由のいずれに該当するのかが、その根拠とともに了知し得るものでなければならない。すなわち、根拠規定に加え、少なくとも当該行政文書中のどのような情報をどのような理由で不開示としたのかを示さなければ、開示請求者において不開示の理由を知り得ないのが通例であると考えられる。

- (3) 当審査会において、諮問書に添付された原処分に係る行政文書不開示決定通知書の写しを確認したところ、行政文書不開示決定通知書の「2 不開示とした理由」欄には、「個人に関する情報であって、当該情報に含まれる氏名により特定の個人を識別することができる情報」、「法人に関する情報であって、公にすることにより、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある情報」、「開示することにより、犯罪の予防に支障を及ぼすおそれがあるもの」、「開示することにより、検査に係る事務という性格を持つ監督指導業務の適正な執行に支障を及ぼすおそれのあるもの」が含まれている等の旨が記載され、法5条各号の条文がほぼそのまま引用されているにとどまっており、上記各号に該当すると判断した理由や根拠が具体的に示されていないものと認められる。

このような原処分は、処分庁が対象文書のどの部分をどのような理由や根拠によって不開示としたかについて、開示請求者が了知し得るものになっているといえないことから、理由の提示の要件を欠くといわざるを得ず、法9条2項の趣旨及び行政手続法8条1項の趣旨に照らして違法であり、取り消すべきである。

3 本件不開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書につき、その全部を法5条1号、2号イ、4号及び6号に該当するとして不開示とした決定については、理由の提示に不備がある違法なものであり、取り消すべきであると判断した。

(第3部会)

委員 長屋 聡, 委員 久末弥生, 委員 葭葉裕子