

諮問庁：厚生労働大臣

諮問日：平成27年4月13日（平成27年（行情）諮問第276号）

答申日：平成29年10月23日（平成29年度（行情）答申第272号）

事件名：特定年度に施設管理者の特定自治体及び特定会社に特定労働基準監督署が行った指導等に係る文書のうち監督部署に関わるものの不開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

以下に掲げる2文書（以下、それぞれ「本件対象文書1」及び「本件対象文書2」といい、併せて「本件対象文書」という。）につき、本件対象文書1の全部を不開示とした決定については、審査請求人が開示すべきとする部分を不開示としたことは、妥当であり、本件対象文書2を保有していないとして不開示とした決定は、妥当である。

文書1 平成23年度に、施設管理者の特定市及び特定会社A、特定会社B、特定会社C、特定会社Dに特定労働基準監督署がなした指導等についての一切の文書のうち監督部署に関わるもの

文書2 平成24年度に、施設管理者の特定市及び特定会社A、特定会社B、特定会社C、特定会社Dに特定労働基準監督署がなした指導等についての一切の文書のうち監督部署に関わるもの

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、平成26年12月8日付け千労発基1208第1号及び第2号により千葉労働局長（以下「処分庁」という。）が行った各不開示決定（以下、併せて「原処分」という。）について、個人情報及び印影以外の全てを開示すること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の記載によると、おおむね以下のとおりである。

（1）審査請求書

私の情報公開の主たる目的は、2012年4月に特定市特定事業所で働いていた労働者が業務災害として認められた指曲り症、頸肩腕症、腰痛症を発生させた事業所である特定市及び業務委託を受託していた4社に対して、特定労働基準監督署がどのような指導を行い、再発防止に向

け施策を行ったのかを調査したかったのです。

特定市に情報公開を求めたところ、特定労働基準監督署からの指導等は、指曲り症と異なるものであるとのこと。その後、2015年11月に特定市と話し合いをしたところ、特定市の特定部長は、「指曲り症等の発症を信用できない。本当に労災であるか調査をしなければわからない。」と発言しました。このことは、まさに一自治体が国の業務をまったく信用していないこととなります。市当局側の錯誤はあるとしても、まったく国の業務を信用しないとの発言は、重大な問題であると思います。発注者としての特定市が受託者の労働者が被災したら、それを対処しなければならないとする想像力に欠けていることも重大な問題があると思いますが、労災発生後、監督署がその後再発防止に向け調査等業務を行っていないからだと思います。発注者と雇用主は、労災発生をたとえ知っていたとしても、監督署からの指導がないので、素知らぬ顔をして上記のような発言となるのです。

ですから、特定労働基準監督署が労災発生に対してどのような施策をなしたのかを知る必要があったのです。特定市が監督署からの指導がなかったという事が、虚偽なのかそうでないのかを、明らかにするために文書公開を求めているのです。

今回公開された文書では、私の求めていることがまったく満たされていません。参考事項・意見、違反法条項、指導事項等の欄が明らかにならなければ、監督署がまともに業務を行っているのかさえも分かりません。また、関係者との信頼関係に基づいて情報を収集したとのことであるが、それを理由にするのであれば、それは理由にならないはずです。監督官は、調査権を行使できるのですから。そのような卑屈な態度での情報の収集では、真実を見抜くこともできません。

監督署は、必要最大限の業務を行っていることの証明をするためにも、自らなしたことを、情報開示をして明らかにすべきだと思います。

現在、政府において労働行政が骨抜きにされつつあります。以前からも戦後の労働行政から大幅に骨抜きにされてきていますが、それに対してきちんと労働行政を盛り返し、本来の労働行政に戻すためにも、情報公開を可能な限り開示し市民の信頼を回復して行かなければならないはずです。このような開示では、市民からの信頼も得られずますます労働行政は政府権力から必要性を失われ、縮小の一途をたどるでしょう。

仮に、特定労働基準監督署は、労働災害と認めながら発生源対策をしていないことになると、そのことは、労働保険の支出を増大化させるとともに、被災者を増加させることとなります。実態としては、労働災害の申請者は2名でしたが、ほかに7名の方が労災申請をしていますが、申請した2名の被災状況と同等若しくは悪化していると思われま

す。

特定労働基準監督署に話を聞いたときは、「休業災害でなければ、現場調査をしないかもしれない」と、これでは監督署の本来的業務を放棄したことになるのではないのでしょうか。なおかつ、「監督署の行為を知るには、労働局に行き情報公開をするように」とのことでした。

私はあえて法の目的である1条を示しますが、「この法律は、国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的とする。」

この条文を監督署や労働局が真摯に受け止め、国民に説明しようとするれば、黒塗り部分を減らし、もっと開示できるはずです。

不開示理由で個人情報や印影は、当然不開示となるでしょうが、他の省庁では、法5条のどこに該当し具体的な理由を挙げているにも関わらず、個人情報・印影以外の理由は、法律の条文をなぞっただけであり、誠意の欠けらも見られません。

今回の判断は、私の請求している内容からすればまったく不開示に該当しないと思われまます。労災申請者の疾病の原因は、個人的な労働対応だけでなく、施設管理者雇用主等の指示に基づくものであることは明白です。行政は、まず疾病をくい止め再発防止に向けた指導をすべきでしょう。労働局、労働基準監督署がなした行為を明らかにできないとは、何もしていなかったことに等しいのではないのでしょうか。

よって、個人情報・印影以外の全てを開示することを求めます。

(2) 意見書

私の求めていることは、先に申し上げておりますが、業務疾病を発症させた事業所に対して労働基準監督署がどのような指導をなしたのかを知りたいためです。

業務疾病の発症は、明らかに事業所の施設が原因で、業務疾病の申請は結局2名でしたが、担当女性の10名中8名が疾病を発症しておりました。このことから、労働災害の制度上これ以上病状を悪化させないことと被災者をださないことが、重要であります。そうなると、労働基準監督署がなすべきことは、災害の程度がどのようなものでも発症させた事業所に対して、指導に入ることであります。

そこで当該の労働基準監督署に訪れ、指導の有無を問いましたところ情報は開示できないこと、情報公開で求めてほしいとのこと。私は、情報公開を求めることが本旨でなく、労働行政がまったく情報を明らかにしないから、間接的に監督署が指導をしたのかしないのかを明らかにす

るために公開を求めているのです。それを諸々の理由で明らかにしないことは、労働行政の手抜きを覆い隠すためのものではないでしょうか。労働行政の本筋から言えば、災害の拡大を防ぎ再発の防止策を指導することです。それができないようでしたら、まさに労働行政は、死に絶えたと言わざるを得ないでしょう。当該の監督署が、正直に指導の有無を明らかにしておれば、無駄な労力を使わずに済んだのです。

情報公開は、国が始めたことですが、制度を作っておきながら公開への道はひどく狭いです。地方行政の方が、いろいろばらつきはあるものの積極的に公開しております。例えば、情報公開の初期の段階では、公害関係の届出書は非公開でした。この内容から明らかにすると、見る人が見るとその企業のあらゆるものが明らかになってしまうと言うのが理由でした。しかし、現在では、個人名印影等を除き開示されてきています。さらに、自治体の労働災害等の事故報告も積極的に公開されています。

事の発端は、業務疾病が発症しているので特定市に監督署の指導が入ったと思いそれらの資料一切の公開を求めたところ、結局一度も指導等に監督署が来ていないし文書も残っていないとのことからでした。一部誤りもあったのですが、その事実を確かめ、もし監督署が業務災害の発症を知りながら指導に入っていないのなら、労働行政の大きな間違いと思ったからです。ぜひ、情報を極力明らかにし業務災害・疾病の再発を防止し、また、業務災害・疾病の発生を防ぐ業務に胸を張って邁進してほしいものです。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件審査請求の経緯

- (1) 本件審査請求人である開示請求者（以下、第3において「請求者」という。）は、平成26年7月3日付けで、処分庁に対して、法4条1項の規定に基づき、「2012年4月頃特定市の特定施設の受託会社特定会社Aに雇用されていた女性2名が指曲り症、頸肩腕症、腰痛症の業務災害を認定されました。その前後に、施設管理者の特定市及び雇用主等（過去4社）に特定労働基準局等がなした指導等については一切の文書。2014年4月には、女性2名は、新たに受託した会社に雇用されなかった。（原文ママ）」に係る開示請求を行った。

ただし、開示請求対象行政文書の特定が不十分であったため、同年7月7日付けで、請求者の同意の下、開示請求対象行政文書の名称等を、「平成23・平成24年度に、施設管理者の特定市並びに特定会社A、B、C及びD（以下「特定市等」という。）に特定労働基準監督署（以下、第3において「特定署」という。）がなした指導等については一切の文書」に補正した。

(2) 処分庁が、平成26年7月22日付け千労発基0722第3号(以下、第3において「7月22日付け処分」という。)により、当該開示請求に対する部分開示決定を行ったところ、請求者はこれを不服として同年8月29日付け(同年9月9日受付)で審査請求(以下、第3において「8月29日付け審査請求」という。)を提起したので、審査庁(厚生労働大臣)において審査を行ったところ、7月22日付け処分の行政文書の特定に誤りがあることが認められた。

よって、審査庁において、請求者に連絡の上、7月22日付け処分に誤りがあったのでこれを取り消し、新たに開示決定等を行う必要がある旨を説明したところ、請求者は、7月22日付け処分の取り消しと、8月29日付け審査請求の取り下げを了承した。

(3) 処分庁において、同年12月8日付け千労発基1208第1号及び第2号により、7月22日付け処分を取り消すとともに、開示請求対象行政文書のうち監督部署に関わるものについて、新たに不開示決定を行ったところ、請求者はこれを不服として、平成27年1月5日付け(同月13日受付)で審査請求を提起したものである。

なお、請求者から、平成27年1月5日付けで8月29日付け審査請求に係る不服申立て取下げ書が提出されたので、当該審査請求の処理は完了している。

2 諮問庁としての考え方

本件審査請求に関し、法5条1号、2号イ、4号、6号イ及び9条2項の規定により不開示とした原処分は妥当であり、本件審査請求は棄却すべきものとする。

3 理由

(1) 本件対象行政文書の特定について

ア 臨検監督指導の際に作成する行政文書

労働基準監督署が管内の事業場に対して行う指導とは、労働基準監督官が行う臨検監督指導と労働安全衛生関係法令に基づく安全衛生指導が考えられるが、ここでは臨検監督指導に係る行政文書について述べる。

臨検監督指導には、定期監督、災害時監督、災害調査、申告監督、再監督の5種類がある。

労働基準監督官が臨検監督指導を行ったとき、共通的に作成する行政文書としては、監督結果を労働基準監督署長に復命するための監督復命書があり、さらに事業場に法令違反が認められた場合には、当該違反の是正を求めるために作成する是正勧告書や各種命令書、法令違反ではないものの文書により改善を求める事項がある場合に作成する指導票がある。

なお、是正勧告書、各種命令書、指導票の正本は事業場に交付するものであるため、監督署で保有することとなるのはその控えである。

このほか、臨検監督指導に着手する端緒が、労働災害の発生や労働者からの申告であった場合については、別途災害調査復命書や申告処理台帳等を作成することとなる。

イ 臨検監督指導の際に取得する行政文書

臨検監督指導実施時に、法令の執行状況の確認・証明のために、事業場の協力の下、帳簿書類等の写しの取得、あるいは事業場内の状況の写真等撮影、図面等の取得を行うことがある。

また、是正勧告書や各種命令書、指導票を交付した場合は、原則、事業場から是正報告を受けるので、事業場が作成し提出した是正報告書及び是正状況を証明するための添付文書等を取得することがある。

ウ 結論

よって、本件においては、特定署が、平成23年度ないし24年度に、特定施設内に所在する特定市等の事業場に対して行った臨検監督指導に際して作成、取得した上記ア及びイに掲げる行政文書一切が本件対象行政文書となる。

当該条件に基づき、特定署において探索を行ったところ、平成23年度に特定施設内に所在するいずれかの特定市等の事業場に対して行った申告監督の記録が認められたものであり、当該申告監督に係る監督復命書、是正勧告書（控）、指導票（控）、臨検監督指導時に事業場から提出された資料、是正報告書及び申告処理台帳を本件対象文書として特定した。

なお、特定署においては、平成24年度には、特定施設内に所在するいずれの特定市等の事業場に対しても臨検監督指導を実施していないため、当該年度に係る本件対象行政文書は保有していない。

(2) 不開示情報該当性について

ア 平成23年度分の本件対象行政文書

(ア) 法5条1号不開示情報該当性

特定署が、平成23年度に、特定施設内に所在するいずれかの特定市等の事業場に対して行った唯一の臨検監督指導が申告監督である。

申告監督については、特定事業場の特定労働者から行われた申告を端緒として実施するので、当該情報全体が個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができる情報に該当する。

したがって、これらの情報は法5条1号の不開示情報に該当し、かつ同号ただし書イないしハのいずれにも該当しないため、原処分

を維持して不開示とすることが妥当である。

(イ) 法5条2号イ不開示情報該当性

監督復命書、是正勧告書（控）、指導票（控）、臨検監督指導時に事業場から提出された資料及び是正報告書には、特定事業場が特定署から労働関係法令違反あるいは改善すべき事項がある旨指摘を受けたという事実のみでなく、当該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及び当該事業場に指摘した個別具体的な労働関係法令の違反条項、違反等の具体的な内容に係る事実がありのままに記述されており、これらが公にされた場合には、当該事業場に対する信用を低下させ、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。

また、臨検監督指導が行われた場合、事業場は、関係帳簿書類等を提示し、あるいは報告に必要な文書を作成して労働基準監督官に提出を行う。

これら事業場から提出された帳簿書類等の写しあるいは作成した文書には、当該事業場における内部労務管理情報等が詳細に記載されており、これら事業場提出資料が公にされた場合には、当該事業場との競争上の地位にある他の法人等に、当該事業場の人事及び労務の施策の一端を知られることになり、経営上の利点や弱点を把握され、今後の労働力の確保、人材の獲得の上で対抗的ないし妨害的な措置や行動をとられ不利益を被ることがあり得ると考えられる。

よって、これらの行政文書に記載された事項は、法5条2号イに該当するため、原処分を維持して不開示とすることが妥当である。

(ウ) 法5条4号及び6号イ不開示情報該当性

本件対象行政文書には、申告を行った労働者や監督対象となった事業場が、労働基準監督機関との信頼関係を前提として誠実に明らかにした申告事項や事業場の実態に関する情報、あるいは労働者や事業場担当者から聴取した事項が記載されており、これらが公にされた場合には、労働者あるいは事業場と労働基準監督機関との信頼関係が失われ、労働者は労働基準監督機関への申告をためらい、事業場は関係資料の提出等労働基準監督機関に対する情報提供に協力的でなくなり、指導に対する自主的な改善意欲を低下させ、労働関係法令違反の隠ぺいを行うなど、検査事務という性格を持つ監督指導業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、これらの文書全体が法5条6号イに該当する。

また、犯罪の予防に支障を及ぼすおそれがあることから、法5条4号にも該当するため、原処分を維持して不開示とすることが妥当

である。

(エ) 法6条の部分開示の可否

本件対象行政文書は、申告者の氏名等、特定の個人を識別することができる情報を除いたとしても、労働基準監督官が申告者から聴き取った内容に係る記録や当該申告に係る具体的な処理経過の記録等、一般的に他者に知られたくないと考えられる機微な情報、及び特定事業場が当該申告処理に対応するために作成し、提出した事業場の内部情報や、申告監督時に労働基準監督官が事業場担当者から聴き取った内容に係る記録、事業場への指導内容及び事業場からの是正報告等の情報で構成されている。

よって、これらを部分的に開示するとした場合、申告を行ったことやその内容を公にされることを望まない労働者の権利利益を害することとなり、また、特定事業場が提出した事業場の内部情報等については、全体として内部管理情報を構成しているので、部分開示の余地がないものである。

さらに、当該機微な情報や特定事業場の内部管理情報を不開示として、申告処理台帳、監督復命書、是正勧告書（控）、指導票（控）及び是正報告書の様式部分のみの開示を行うことも考えられるが、当該様式部分のみでは有意の情報とは認められないことから、様式部分の開示も行わないものである。

イ 平成24年度分の本件対象行政文書

平成24年度分の本件対象行政文書については、上記（1）ウのとおり、当該年度に特定市等の事業場に対する臨検監督指導を実施していないことから、当該年度の本件対象行政文書を保有していないものであるが、念のため、特定市等の事業場を所轄する特定署において、開示請求時、当該署の職員が、本件対象行政文書が保管されている可能性のある書庫等を探索したが、保有していないことが確認されたため、法9条2項に基づき、原処分を維持して不開示とすることが妥当である。

(3) 請求者の主張について

請求者は、審査請求書の中で、「個人情報・印影以外のすべてを開示することを求めます」等主張しているが、不開示情報該当性については、上記（2）で示したとおりであることから、請求者の主張には理由がない。

4 結論

以上のとおり、原処分は妥当であり、本件審査請求は棄却すべきと考える。

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27年4月13日 | 諮問の受理 |
| ② | 同日 | 諮問庁から理由説明書を收受 |
| ③ | 同年5月12日 | 審議 |
| ④ | 同月13日 | 審査請求人から意見書を收受 |
| ⑤ | 平成28年9月29日 | 委員の交代に伴う所要の手続の実施、
本件対象文書の見分及び審議 |
| ⑥ | 同年10月14日 | 審議 |
| ⑦ | 平成29年10月19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

本件開示請求は、本件対象文書の開示を求めるものであり、処分庁は、本件対象文書1の全部を法5条1号、2号イ、4号及び6号イに該当するとして不開示とし、本件対象文書2については、これを保有していないとして、不開示とする原処分を行った。

審査請求人は、審査請求書（上記第2の2（1））において、個人情報及び印影以外の全てを開示することを求めている。

これに対して、諮問庁は、原処分を妥当であるとしていることから、本件対象文書を見分した結果を踏まえ、本件対象文書1のうち審査請求人が開示すべきとする部分の不開示情報該当性及び本件対象文書2の保有の有無について、以下、検討する。

2 本件対象文書1のうち審査請求人が開示すべきとする部分の不開示情報該当性について

- (1) 諮問庁は、本件対象文書1について、理由説明書（上記第3の3（1）ウ）において、「平成23年度に特定施設内に所在するいずれかの特定市等の事業場に対して行った申告監督の記録が認められたものであり、当該申告監督に係る監督復命書、是正勧告書（控）、指導票（控）、臨検監督指導時に事業場から提出された資料、是正報告書及び申告処理台帳を本件対象行政文書として特定した」と説明する。
- (2) 当審査会において見分したところ、本件対象文書1は、特定労働基準監督署が、特定市等の事業場のいずれかに対して行った臨検監督の際に作成又は取得された文書であって、特定市等の事業場いずれかが特定労働基準監督署から労働関係法令に関して指摘を受けたという事実だけでなく、労務管理についての労働関係法令に係る勧告、指導等の具体的内容が記載されていると認められ、これらを公にした場合、当該臨検監督を受けた事業場に対する信用を低下させ、取引関係や人材確保の面等において、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ものと認められる。

(3) 本件対象文書1は、特定市等の事業場名を特定した上で開示請求が行われていることから、仮に事業場名を除いたとしても、特定市等の事業場のいずれかに関する情報であることは明らかであり、特定市等の事業場の正当な利益を害するおそれがあるものと認められることから、これらの情報全体が法5条2号イに該当し、同条1号、4号及び6号イについて判断するまでもなく、不開示としたことは妥当である。

3 本件対象文書2の保有の有無について

諮問庁は、本件対象文書2について、理由説明書(上記第3の3(2)イ)において、平成24年度に特定市等の事業場に対する臨検監督指導を実施していないことから、本件対象文書2を保有していないものであるが、念のため、特定市等の事業場を所轄する特定労働基準監督署において、開示請求時、特定労働基準監督署の職員が、本件対象文書2が保管されている可能性のある書庫等を探索したが、保有していないことが確認された旨説明する。

上記諮問庁の説明に特段不自然、不合理な点は認められず、これを覆すに足る事情も認められない。また、探索の範囲についても不十分であるとはいえない。

したがって、千葉労働局において本件対象文書2を保有しているとは認められない。

4 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、その他種々主張するが、いずれも当審査会の上記判断を左右するものではない。

5 本件各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1につき、その全部を法5条1号、2号イ、4号及び6号イに該当するとして不開示とした決定については、審査請求人が開示すべきとする部分は、同条2号イに該当すると認められるので、同条1号、4号及び6号イについて判断するまでもなく、不開示としたことは妥当であり、また、本件対象文書2につき、これを保有していないとして不開示とした決定については、千葉労働局において本件対象文書2を保有しているとは認められず、妥当であると判断した。

(第3部会)

委員 岡島敦子, 委員 葭葉裕子, 委員 渡井理佳子