

諮問庁：厚生労働大臣

諮問日：平成29年6月26日（平成29年（行情）諮問第265号）

答申日：平成29年11月20日（平成29年度（行情）答申第328号）

事件名：特定会社に対する行政指導に関する文書の不開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「特定会社に対する行政指導（是正勧告）に関する一切の資料。」（以下「本件対象文書」という。）につき、その全部を不開示とした決定は、結論において妥当である。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

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29年3月15日付け千労発基第0315第5号により千葉労働局長（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

審査請求人が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

本件処分は、法5条2号口及び6号に該当するため付されたものである、との理由ですが、法6条に基づき、少なくとも「監督復命書」、「是正勧告書（控）」、「指導票（控）」については、不開示情報を黒塗りする等して除去し、部分開示決定処分に付することが相当であると判断します。

なお、具体的な開示請求部分は、是正勧告の対象となった事柄、是正勧告の年月日、是正勧告の回数、具体的指導内容等です。

（2）意見書

ア 請求の目的

審査請求人の本件開示請求の目的は、同人の使用者特定会社の労災責任を明らかにするため、客観的な資料をもって、裁判官に事案を把握、判断せしめる点にあります。

イ 事案の概要

既に厚労省に送付済みの「審査請求書の趣旨及び理由」に記載した通りですが、審査請求人は、労災により、若干20代の若さで（中

略) その損害に見合うだけの適切な賠償を特定会社に求めています。

なお、その過程では、任意の和解を申し出ましたが、特定会社からは誠意ある対応がないため、やむなく訴訟に至っております。そして、訴訟でも特定会社の言い分は、責任ある主張をしていない状況です。

以上、事案の概要を述べた上、次に一般論を述べます。

ウ 諮問庁の任務について

厚生労働省設置法3条1項は、厚生労働省の任務を「国民生活の保障及び向上を図り、並びに経済の発展に寄与するため、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進並びに労働条件その他の労働者の働く環境の整備及び職業の確保を図ること」と規定し、同4条1項41号は、その所掌事務につき「労働契約・・・災害補償その他の労働条件に関すること」、同50号は、「労働者の保護及び福利厚生に関すること」と定め、同87号は、「障害者の福祉の増進に関すること」と定めております。

厚生労働省の設置の趣旨として、労働者・障害者の保護が挙げられていることは、以上のように明文で定められているところです。そして、審査請求人は、労働者かつ事故により利き手の人差し指を欠損した障害者です。したがって、審査請求人の保護ひいては請求文書の開示は、厚生労働省の任務の範疇にあります。

エ 法について

総務省審査会も重々ご存知の通り、法の目的は、国民主権の理念に遡り、法5条柱書きは「開示しなければならない」と情報の開示を原則としております。不開示決定は法律上例外であり、近時の統計でも、開示請求に対する全部不開示決定はごく小数(3%に満たない)である上、法8条による拒否は、さらにその17%に満たず、全体からみても約0.5%となっております。

本件は、厚労省よりそのような全体の約0.5%でしかない8条拒否が行われるべきだったと判断された事案ですが、以下に述べるように、結論もさることながら、判断過程に疑念を抱かざるを得ません。なぜ本件が0.5%の8条拒否事案に当たるのか、あたるとして、理由が抽象的に過ぎ、厚労省の任務である審査請求人の人生を重視せず、まったく保護に値しない保護法益を重視している他事考慮と言わざるを得ません。全く取って付けたような理由で、5条事由を述べている印象です。

オ 厚労省の理由について

(ア) 8条拒否について

厚労省も指摘するとおり、千葉労働局が文書の存否を明らかにし

たため、現状8条を用いることは不可能です。8条の保護法益は既に失われているからです。

しかし、問題点は次にあって、文面上は、文字があるため理由を付記しているようにみえますが、「8条で拒否すべきだった」と述べた後、翻って「8条の規定を適用する意味は無い」と述べ、すぐに「原処分は結論において妥当である」から「棄却すべき」という論理展開は、何ら不開示の実質的な理由を述べずに、棄却すべきという結論のみ述べるもので、行政庁の恣意抑制と後の争訟の便宜という理由付記の趣旨に悖り、理由不備の違法を構成します。また、不開示の根拠条文も明らかではありません。8条を適用する意味はないと述べているのであるから、9条なのでしょうが、それは原処分の結論ではなく、それを支える根拠条文であり理由と思料され、したがって、厚労省は根拠条文をも明示していない理由不備の違法を構成するものと思料します。

なお仮に、現在及び過去を基準とした上、5条を理由に9条を用いたものとしても、以下の通り、厚労省のいう5条各号の理由は存在しません。

(イ) 5条2号イについて

本件事故については、特定会社が安全装置のないロール機を自作し、このロール機を用いた作業を20代の従業員（審査請求人）に従事させていたところ生じたものです。したがって、労働局による監督是正措置が行われているところと思料します。

上記のような安全配慮義務違反の態様や、本件事故が会社内で否応なく誰もが知るに至っていること、対外的にも労災認定がなされていること等を考慮すれば、諮問庁が保護の対象とみている特定会社の信用は、従業員を含めた特定会社の周囲において既に十分低下しており、諮問庁が取り立てて不開示決定に付すべき程度の要保護性があるとはいえません。

このようなケースでの不開示決定は、むしろ行政指導や事故の隠ぺいを図っているかのようであり、行政指導を適切に行ったことを明らかにすることが、諮問庁である厚生労働大臣の公に対する任務です。そして、その任務を果たすことが同省の利益に資するといえ、ひいては法の目的を達することができます。

(ウ) 5条6号イについて

5条6号イの趣旨目的は、労働局が事業場に対して適切に検査を行うことで、ひいては労働災害を防止する点にあるといえます。しかしながら、既に特定会社で労働災害（本件事故）は生じております。そして、その監督是正は、今後の事故防止のため、適切に行わ

れるべきであり、また行われたものと考えております。

しかし、厚労省は、既に起きた事件についてさえ、特定署と特定会社の「信頼関係」を理由として行政文書を不開示と判断します。これは法の趣旨を見誤った本末転倒な理論で、厚労省が事故及び監督是正の事実を隠すかのような、全く理解不可能な処分です。

既に述べたとおり、審査請求人は、適切な賠償を特定会社に求めているのみであり、労働監督署の臨検監督指導業務に係る事務の阻害を目的として開示請求をしているわけではありません。

本来、特定会社と労働局とは、適切な緊張をもった関係であるべきです。「信頼関係」という言葉は一見美しいものですが、このような不開示決定があれば、労働局と特定会社に、特殊な関係性があるかのように見え、厚労省の信用を低下させることにもなりかねません。

(エ) 5条4号について

同号の趣旨は、「犯罪の予防に支障を及ぼす」すなわち、警察活動の妨害等にあるといえますが、理由説明書では、その具体的な理由が述べられておりません。そのため、厚労省に対する意見も適切に付することができない状況です。

(中略) 使用者に対して和解交渉をしたものの、不誠実な対応をされたため、やむなく訴訟に至った本件のようなケースにおいて、文書開示のいったい何が犯罪の予防に支障を及ぼすのか、具体的な理由が説明されておりません。

理由説明書はいずれも、事実を把握していないかのように抽象的な理由のみで構成され、審査請求人の置かれた状況に非情な追い打ちをかけるかのようです。

厚労省の資料が提出されることで、事故自体を否認する特定会社に適切な賠償判決が下され、審査請求人の今後の人生に資すると同時に、安全配慮を欠いた使用者には適切な賠償義務が必要であることは諮問庁においても十分想定範囲内と拝察致します。

カ 千葉労働局の判断について

(ア) なお、どこまでが厚労省のいう「結論」なのか外延が不明ですが、千葉労働局がした判断も、同様の抽象論です。先の開示請求と重複になるかと思いますが、付言します。

(イ) 5条2号口について

公にしない旨の条件については、その条件付与の理由が合理的でなければなりません。今回の労災事故については、事案の重大性から、開示が相当であります。この事案の重大性から、むしろ厳しく監督しなければならないのに、労働局と特定会社の「信頼関係」を

重視し、労災事故の被害者を無視するのは、全く以って背理であります。

(ウ) 5条6号について

イについてはすでに述べたとおりです。その他、口ハニホについても検査事務について、どのような理由があるのか明確にされたい。支障はありません。

キ 結語

以上述べたとおりですが、各理由は抽象不明確であり、また、各条文の趣旨を理解していないものとさえ伺われます。すなわち、条文が想定している場面ではない場面で、5条各号や8条を適用しています。

なお、このような重大な事故が生じたのであるから「人の生命、健康、生活、又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」（5条1号口，2号柱書きただし書）にあたり、開示が相当です。

そして、部分開示にも一切応じない態度は、法廷であれば裁判所に厳しく裁かれるものと思料します。賢明な判断を期待します。

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29年2月21日付けで、処分庁に対して、法3条の規定に基づき、「特定労働基準監督署が特定会社に交付した行政指導文書及び同事業場からの是正報告書」との開示請求を行った。

(2) これに対し、処分庁が平成29年3月15日付け千労発基第0315第5号により不開示決定（原処分）を行ったところ、請求者はこれを不服として、同月27日付け（同月28日受付）で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

本件審査請求について、処分庁においては、法5条2号口及び6号に該当するため、法9条2項の規定に基づく不開示決定を行ったものであるが、諮問庁としては、本件対象文書は、本来であれば、その存否を答えるだけで、法5条2号イ，4号及び6号イに掲げる不開示情報を開示することとなるため、法8条の規定に基づき、当該行政文書の存否を明らかにしないで、開示請求を拒否することが適当であると判断した。

しかしながら、本件の場合、既に本件対象文書を保有していることを明らかにした上で不開示決定を行っており、改めて原処分を取り消して法8条の規定を適用する意味はなく、原処分は結論において妥当であり、本件審査請求は棄却すべきものと考えらる。

3 理由

(1) 本件対象文書の特定について

本件開示請求対象行政文書は、特定労働基準監督署（以下、第3において「特定署」という。）が特定会社に対して交付した是正勧告書、指導票及び特定会社からの是正報告書、及び特定署が特定会社に対して実施した監督復命書である。

是正勧告書とは、労働基準監督官が、管内に所在する事業場に臨検監督を実施し、労働基準関係法令に係る違反を認めた際に、その違反事項について是正すべき旨を記して、当該事業場に対して交付する行政文書である。指導票とは、労働基準監督官が、管内に所在する事業場に臨検監督を実施し、法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行政文書である。労働基準監督署ではこれらの控えを保有している。是正報告書とは、指導した事項について、事業場が労働基準監督署に対して改善の状況を報告するために提出する文書である。

また、監督復命書とは、労働基準監督官が事業場に対し臨検監督を行った際に、事業場ごとに作成する文書である。

(2) 本件対象文書の不開示情報該当性について

本件対象文書の存否を明らかにすることは、当該特定会社において特定署から労働基準関係法令違反等について指導を受けたか否かが明らかになることとなる。

このような場合、当該特定会社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。

このため、本件対象文書の存否を明らかにすることは、法5条2号イの「公にすることにより、当該法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」という不開示情報を開示することとなるものである。

また、当該不開示情報は、当該特定会社が特定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であり、これが公にされた場合には、このような信頼関係が失われ、事業場が関係資料の提出等、特定署に対する情報提供に協力的でなくなり、また、指導に対する自主的改善意欲を低下させ、特定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るとともに、労働関係法令違反の隠ぺいを行うなど、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臨検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ことから、これらの行政文書全体が法5条6号イに該当する。また、ひいては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号の不開示情報

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。

以上により、法8条の規定により、本件開示請求を当該行政文書の存否を明らかにしないで拒否すべきものである。

(3) 請求者の主張について

請求者は、審査請求書の中で、「法5条2号ロ及び6号には該当しない」旨主張しているが、本件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、請求者の主張は失当である。

4 結論

以上のとおり、原処分は結論において妥当であるため、これを維持し、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29年6月26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7月6日 | 審議 |
| ④ 同月11日 | 審査請求人から意見書を收受 |
| ⑤ 同年10月26日 | 本件対象文書の見分及び審議 |
| ⑥ 同年11月16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、本件対象文書の全てを法5条2号ロ及び6号に該当するとして不開示とする原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、原処分の取消しを求めているが、諮問庁は、本件対象文書については、本来であれば、その存否を答えるだけで、法5条2号イ、4号及び6号イに掲げる不開示情報を開示することとなるため、法8条の規定に基づきその存否を明らかにしないで、開示請求を拒否することが適当であると判断したが、原処分において本件対象文書を保有していることを明らかにした上で不開示決定を行っていることから、改めて原処分を取り消して同条の規定を適用する意味はなく、原処分は結論において妥当であるとしているので、以下、本件対象文書の存否応答拒否の妥当性について検討する。

2 本件対象文書の存否応答拒否の妥当性について

- (1) 本件対象文書は、「特定会社に対する行政指導（是正勧告）に関する一切の資料。」であり、特定会社には是正勧告が行われたことを前提として、当該是正勧告に関する一切の資料の開示を求めるものである。

したがって、本件対象文書の存否を明らかにすると、特定会社が労働基準監督機関から労働関係法令違反がある旨の指摘を受けたという事実

の有無（以下「本件存否情報」という。）を明らかにすることになると認められる。

- (2) 本件存否情報が公にされた場合には、特定会社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と認められる。

したがって、本件対象文書の存否を答えることは、法5条2号イの不開示情報を開示することとなるため、同条4号及び6号イについて判断するまでもなく、法8条の規定により、本件対象文書の存否を明らかにしないで、本件開示請求を拒否すべきものであったと認められる。

しかしながら、本件の場合、処分庁は、本件対象文書を不開示としており、原処分を取り消して改めて法8条の規定を適用する意味はないことから、原処分は結論において妥当である。

- (3) 審査請求人は、意見書において、「このような重大な事故が生じたのであるから「人の生命、健康、生活、又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」にあたる」として、法5条2号ただし書による開示を求めているが、本件存否情報を開示することによる利益が、これを開示しないことにより保護される利益を上回るとは認められないから、審査請求人の主張は採用できない。

3 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。

4 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2号ロ及び6号に該当するとして不開示とした決定について、諮問庁がその存否を答えるだけで開示することとなる情報は同条2号イ、4号及び6号イに該当するとして、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否すべきであったとしていることについては、当該情報は同条2号イに該当すると認められるので、同条4号及び6号イについて判断するまでもなく、その全部を不開示とした決定は、結論において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