

諮問庁：国立大学法人山形大学

諮問日：平成29年10月16日（平成29年（独情）諮問第63号）

答申日：平成29年12月8日（平成29年度（独情）答申第43号）

事件名：特定期間に労働基準監督署から受けた是正勧告書等に関する文書の不開示決定（存否応答拒否）に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

「平成22年4月1日から平成29年8月31日までの間に山形、米沢、鶴岡の各労働基準監督署より受けた是正勧告書、指導票、およびそれらに対応して労基署に提出した是正（改善）報告書のすべて」（以下「本件対象文書」という。）につき、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否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

独立行政法人等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、国立大学法人山形大学（以下「山形大学」、「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った平成29年9月13日付け形大総第1244号による不開示決定（以下「原処分」という。）について、その取消しを求める。

#### 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

原処分を取消し、本件対象文書のうち個人が特定される部分を除く全てを開示するよう求める。

原処分は、その根拠として、法8条をあげているが、それには、前提として、原処分に係る文書が、法5条の不開示事由に該当する不開示文書でなければならない。

審査請求に係る決定は、本件対象文書が、法5条のいずれに該当するかを明らかにしていないが、仮に個人情報が含まれるためであるならば、個人が特定される部分のみ不開示とすれば足り、文書の存否も含めた全面的な不開示とすべき理由はなく、原処分は、法の適用を誤っていると思われる。

また、特定日Aに山形大学職員組合が特定時期の特定地区事業場への

特定労基署の立ち入り調査について、実施機関に対し説明を求めた際、特定日B実施機関より、立入調査に係る回答を行っていることから、原処分に係る決定は理由がないと思われる。

(本答申では添付資料は省略)

## (2) 意見書

### ア 本件審査請求に係る開示請求の開示利益について

審査請求人が本件審査請求に係る諮問庁への労働基準監督署による是正勧告の内容及び諮問庁による改善報告書内容を承知することは、諮問庁における労働基準法違反、労働安全衛生法違反等の違法行為を正し、労使協力の下、法令を遵守した適正な労働環境を確保するためには不可欠であり、審査請求人の責務であると考えている。

### イ 諮問庁による理由説明書について

諮問庁は、本件審査請求に係り、存否応答拒否についての理由説明書において、以下の4点に配慮する必要がある事を、存否応答拒否の理由としている。

- ① 是正勧告や指導は、事業所に対して任意の改善を促す行政指導であり、是正勧告等を受けた事実は公表されないという利益があることを前提に、事業所等の任意の協力を得て改善を図ることを目的としていること。
- ② このため、労基署は、是正勧告等が「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」5条2号イ又は6号イの不開示情報に該当するとして、公表しないのが通例となっていること。
- ③ こうした情報について、調査等を受ける本学が公表した場合、労基署の業務に支障を及ぼすおそれがあるほか、労基署との信頼関係が損なわれるおそれがあること。
- ④ 調査中の事案であれば、その存否を答えるだけで、その後の調査に影響を及ぼすおそれもあることから、法8条、さらには5条4号ハにより不開示とすべきものと考えられること。

しかしながら、これらは、以下の通りいずれも法令の解釈を誤ったものであり、全く失当と言わざるを得ない。

### (ア) ①について

すなわち、諮問庁は、「是正勧告や指導は、事業所に対して任意の改善を促す行政指導であり、是正勧告等を受けた事実は公表されないという利益があることを前提」とすることを存否応答拒否の理由の第1にあげている。しかしながら、これは、労基署による円滑な調査、指導の遂行のために、行政指導を受ける事業所の利益を保護しようとしたものに過ぎず、また、国家公務員に課せられた守秘義務から、一方的に指導内容等を開示することはできないことを述

べているに過ぎない。したがって、行政指導を受けた事業所が、自らの判断において、指導内容、改善内容を開示し、労働環境の改善へ向けて、労働組合や事業過半数代表に協力を求めることを禁じているものでないことは明らかである。実際、審査請求人が、特定労働基準監督署に照会したところ、口頭での回答ではあるが、労基署が事業所に対し指導内容や改善内容を秘匿するよう要請や指導を行うことはないと述べている。

(イ) ②について

諮問庁は、第2の理由として「労基署は、是正勧告等が「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」5条2号イ又は6号イの不開示情報に該当するとして、公表しないのが通例となっていること。」を理由としている。しかしながら、これもまた、労基署が臨検等により知り得た情報を公開しないのが通例となっていると述べているに過ぎず、指導を受けた事業者自身の判断による指導内容、是正内容の開示を何ら禁じているものでないことは明らかである。

(ウ) ③について

諮問庁は、理由の第三として「調査等を受ける本学が公表した場合、労基署の業務に支障を及ぼすおそれがあるほか、労基署との信頼関係が損なわれるおそれがあること。」と述べている。しかしながら、労働基準監督署は、労働関係法例に則した適法な調査、指導などを行っている限りにおいて、指導を受けた事業所による指導内容などの公表があったとしても、労基署行政に何ら支障が生じるものでないことも明らかである。

(エ) ④について

諮問庁は、「調査中の事案であれば、その存否を答えるだけで、その後の調査に影響を及ぼすおそれもある」ことを存否応答拒否の第4の理由としてあげている。しかしながら、調査、指導を受ける事業所が、その調査、指導内容を知って証拠文書等の隠蔽を工作することはあっても、労働組合や事業場過半数代表等が、労基署による調査内容を知ってその調査の妨害を行うことなどあろうはずはない。諮問庁が、労基署による調査に協力し、その指導に従う意思があるのであれば、指導内容、是正内容を開示しても、何ら問題が生じるはずはない。審査請求人自身、労基署による調査、指導があったならば、法令に沿った適切な労働環境を実現すべく、諮問庁と協力して進めたいと考えているところである。

以上のように、諮問庁は、調査指導を行う労基署に課せられた守秘義務等を、あたかも指導を受ける事業所たる諮問庁に課せられた守秘義務であるかのごとく縷々述べているに過ぎない。原処分を取消

し、本件開示請求に係る文書を直ちに開示すべきとの答申を希望する。

(本答申では添付資料は省略)

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 審査請求の趣旨について

審査請求人は、個人が特定される部分を除く全ての開示を求めており、文書の存否を含めた全面的な不開示とすべき理由がないとしている。また、特定日Aに山形大学職員組合が、労基署の立入りに関して説明を求めた際に既に回答していることから不開示情報に当たらないと主張している。しかし、労基署が行う調査や是正勧告書や指導票等に関しては、次の点に配慮する必要がある。

- ① 是正勧告や指導は、事業所に対して任意の改善を促す行政指導であり、是正勧告等を受けた事実は公表されないという利益があることを前提に、事業所等の任意の協力を得て改善を図ることを目的としていること。
- ② このため、労基署は、是正勧告等が「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」5条2号イ又は6号イの不開示情報に該当するとして、公表しないのが通例となっていること。
- ③ こうした情報について、調査等を受ける本学が公表した場合、労基署の業務に支障を及ぼすおそれがあるほか、労基署との信頼関係が損なわれるおそれがあること。
- ④ 調査中の事案であれば、その存否を答えるだけで、その後の調査に影響を及ぼすおそれもあることから、法8条、さらには5条4号ハにより不開示とすべきものと考えられること。

なお、特定日Aに山形大学職員組合から質問があった際は、労基署による調査が終了し、学内においても改善に向けた取り組みが進められる中で、資料そのものの開示は不適切と判断されたものの、適正な労務管理を求める職員組合に対して、概略を説明し協力を求める必要があると考えたものであるが、こうした事例があるからといって、不開示とする理由がなくなるわけではない。

以上の理由から、原処分維持が適当であると考えます。

### 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10月16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11月1日     | 審査請求人から意見書及び資料を收受 |
| ④ | 同月10日       | 審議                |
| ⑤ | 同年12月6日     | 審議                |

### 第5 審査会の判断の理由

## 1 本件対象文書について

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、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否する原処分を行った。

審査請求人は原処分の取消しを求めているが、諮問庁は原処分が妥当である旨説明することから、以下、原処分の妥当性について検討する。

## 2 理由の提示について

(1) 独立行政法人等は、開示請求に係る法人文書の全部を開示しないとき（法8条の規定により開示請求を拒否するとき及び開示請求に係る法人文書を保有していないときを含む。）は、法9条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条に基づく理由の提示を書面で行うことが必要とされている。この理由提示の制度の趣旨は、処分庁の判断の慎重と公正妥当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等に便宜を与えるところにあり、理由提示が不十分な場合、当該処分は違法であり、取り消すべきものとなる。

(2) 当審査会において原処分の法人文書不開示決定通知書を確認したところ、「開示しない理由」欄には、「開示請求のあった法人文書は、独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律第8条に該当するため不開示とします。」とした上で当該条文が引用されているのみであって、開示請求に係る法人文書について、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否する具体的理由、すなわち、その存否を答えるだけで開示することとなる不開示情報がどのような情報であり、法5条各号のいずれの不開示事由に該当するかといった内容の記載は皆無である。

(3) このような原処分は、開示請求者（審査請求人）にとっては、どのような理由によって開示請求を拒否されたのかを了知できず、法に基づく審査請求を行うに当たって具体的、効果的な主張をすることを困難にさせているものであるから、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条に照らして違法であるので、原処分は取り消すべきである。

## 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、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否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5部会)

委員 南野 聡, 委員 泉本小夜子, 委員 山本隆司