

諮問庁：厚生労働大臣

諮問日：令和元年11月25日（令和元年（行情）諮問第356号）

答申日：令和2年8月6日（令和2年度（行情）答申第211号）

事件名：変形労働時間制における労働時間の精算方法に関して特定労働基準監督署及び厚生労働省本省との間でやり取りされた記録の不開示決定に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

別紙の1に掲げる文書（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については、別表の5欄に掲げる部分を開示すべきである。

### 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、令和元年8月9日付け埼労発基0809第1号により埼玉労働局長（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

労働問題の開示請求について、原処分は、情報公開法の原則を曲解し、逸脱し、著しく不当であるので、ここに、審査請求をします。

ア 原処分の判断を修正し、法の「原則公開」の精神を尊重し、当事者間だけでなく、広く国民の知る権利に応えることを求める。

イ 不開示の根拠とされる法5条6号イは、（中略）全く不開示とする理由には該当しない。

ウ 本件開示請求は、原処分が明らかに誤りであり、それを検証するためのものである。同様のことが審査請求人以外にも適用されることから、公開は、第三者への周知の意味でも意義がある。

エ 審査請求人の不利益の回復のための行政訴訟の資料とし、司法等第三者への周知、理解への正確な材料とするため、必要である。

オ 民意の委任のない官僚組織、行政組織の閉鎖性、隠蔽性、暴走の体質を改めるため、公開は有効である。情報公開の制定契機はここから

始まっている。

## (2) 意見書

ア 本件審査請求を提起した理由は、当該事件に対する特定労働基準監督署（以下「労働基準監督署」は「監督署」という。）の結論が労働基準法の規定からあまりにも乖離し、曲解され、間違っているので、それを検証し、なぜこのような誤りが起きたのかを分析するためです。行政訴訟を通じて司法の判断を示していただき、審査請求人の不利益の回復を願っているからです。また、当該事件の結論は、第三者をも拘束、適用されるものですので、広く国民にも知らせる必要があると考えるからです。

イ 事件への対応は、基本的には特定監督署の会社への行政執行であり、審査請求人側には正式にその内容が伝わらないのが現状です。電話や面接で情報を収集するのが精一杯なのが、今の制度です。ですから、情報の公開を求めているのです。（中略）

審査請求人は、当該事件が特定監督署内でどこまで進んでいて、終了しているのかさえ、知らされていないのです。電話での情報では、当該事件以外にも同様のことがないかを、特定監督署は会社側へ調査を命じています。それは正に第三者への波及であり、誤った結論が拡散される事態になるわけです。

ウ 当該事件の内容ですが、超過勤務と認定していて、休日が1日欠落している（休日労働）と理解していて、その賃金の清算が、なぜ割増部分の0.25だけでよいのか、理解ができないのです。（中略）

電話での情報では、0.25の清算について、昨年4月から9月まで、特定監督署が労働局や本省の見解と異なる対応をしていて、10月には、特定監督署からお詫びの話がありました。しかしながら、年末に本省の最終見解が出ると、一転して元に戻ってしまったようで、何が真実なのか私には分かりません。ですから、事実を知るために公開請求をしているのです。このおかしい結論がどのようにして導かれたかを知りたいのです。（中略）

エ 理由説明書（下記第3の3）の不開示情報該当性について。法5条2号イについて。私の求めているのは、労働行政側がなぜ0.25の結論に至ったのかということであり、会社の労務管理や内部情報ではありません。ですから、この条文は全く的外れです。

オ 法5条4号及び6号イについて。監督署の監督や指導の端緒や経緯については、市民が行政の執行状況を評価し、政策の見直しを働きかけていくためには必要不可欠です。特に、労働基準法の趣旨を十分に反映させることは、法治国家の労働行政として当然のことです。（中略）市民が行政の独断を監視し、むしろ行政と市民が相携えて執行し

ていくことが、これからは必要となってきます。公開は、至極当然なことです。

会社や労働者の情報提供への協力等について、そもそも監督署は労働基準法等の法律を社会的に有効せしめるために設立されたのであって、そのために、臨検や行政指導、是正勧告等の強い権限が付与されているのです。任意の協力関係などという甘いものではありません。さらに、法令違反の隠蔽等を誘発させるなどという論理は、監督署という司法権を持った組織としてはあり得ない考え方です。情報公開がそれを助長するとの考えは、全く不見識なものです。

法5条5号の意思形成過程情報について。誤った解釈が一般に広まる、労働者保護制度の適正な運用に支障があるとのことですが、それは民主主義の主体である市民や、法の委任に基づき行動する行政員を軽んずる考えです。民衆はそれほど愚かではありませんし、行政員も法の遂行に使命感を持っていると思います。情報公開は、意思形成過程の透明化に不可欠です。討議事項等の意思形成過程情報は、市民にとっても大いに関心があるところであり、市民が国や自治体の政策決定に無関心でいるのではなく、積極的に関わっていくことが民主主義の基本というべきです。市民参加の基礎となるものが情報公開です。公開によって率直な意見交換が損なわれ、意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれはないというべきでしょう。公開によって市民間に議論が起こっても、それは混乱ではなく、市民の納得を得た合意形成のめために必要な議論のプロセスというべきです。（中略）意思形成過程の情報も原則公開されるべきであり、特に、既に協議を終えた事項については、非公開とする合理的理由はありません。

カ 法5条各号にある不開示の範囲についての立証責任は行政機関にあります。それぞれの「おそれ」についても、抽象的一般的な「おそれ」ではなく、具体的事実を立証しなければなりません。法の公開の原則に照らせば、安易な言葉の使用は、法の精神を曲げることになります。

キ 以上、本件開示請求は、個別の事件を超えて、広く公益の観点から必要なことであり、行政の傲慢さや隠蔽体質といわれるものを払拭する意味でも有益なものです。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 本件審査請求の経緯

- (1) 審査請求人は、令和元年6月12日付け（同月14日受付）で処分庁に対し、法の規定に基づき本件対象文書の開示請求を行った。
- (2) これに対して処分庁が不開示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、令和元年8月24日付け（同月26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

本件対象文書については、法の適用条項として法5条2号イ、4号及び5号を追加した上で、原処分における不開示部分を維持することが妥当であると考えます。

## 3 理由

### (1) 本件対象文書の特定について

本件開示請求を受け、特定監督署において探索を行ったところ、特定期間に特定事業場に対して1か月単位の変形労働時間制に関して指導を行った監督指導の記録が認められたことから、当該監督指導に当たって作成された文書のうち、本件開示請求書の記載に該当する文書を本件対象文書として特定した。

### (2) 不開示情報妥当性について

#### ア 法5条2号イ該当性について

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載されており、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、同業他社との間で特定事業場の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号イに該当し、不開示とすることが妥当である。

#### イ 法5条4号及び6号イ該当性について

本件対象文書には、特定監督署が行った監督指導の端緒や経緯、また、特定事業場が特定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、さらに、これまでの調査結果に基づいた今後の方針等が記載されている。

これらが公にされた場合には、事業場と特定監督署との信頼関係が失われ、関係資料の提出や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、ひいては労働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る。また、労働基準行政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。

また、本件対象文書には、労働基準法に関する個別具体的な解釈・適用案が記載されており、これが公にされた場合には、誤った解釈が一般に広まり、労働基準法が設けた労働者保護制度の適正な運用を阻害するおそれがあり、また、このような事態が生ずることは、労働基準監督機関にとっても、監督指導に係る事務の適正な遂行に支障を及ぼし、また、犯罪の予防に悪影響を与えるおそれがある。

したがって、これらの情報は、法5条4号及び6号イに該当し、不

開示とすることが妥当である。

#### ウ 法5条5号該当性について

本件対象文書には、国の機関等の事務について意思決定が行われる場合に、その決定に至るまでの検討段階において作成、取得された情報であって、労働基準関係法令の解釈について、最終的な結論と異なるものも含め、未確定の解釈が記載されており、これを公にすることにより、国民の誤解や憶測を招き、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがある。

したがって、これらの情報は、法5条5号に該当し、不開示とすることが妥当である。

#### (3) 審査請求人の主張について

審査請求人は、審査請求書（上記第2の2（1））において、「不開示の根拠とされる条文は、全く不開示とする理由には該当しない」旨主張するが、不開示情報該当性については、上記（2）で述べたとおりであり、審査請求人の当該主張は認められない。

#### 4 結論

以上のことから、本件審査請求については、不開示部分に係る法の適用条項として、法5条2号イ、4号及び5号を追加した上で、原処分を維持することが妥当であるものとする。

#### 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 令和元年11月25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12月3日    | 審議            |
| ④ 同月23日      | 審査請求人から意見書を收受 |
| ⑤ 令和2年7月16日  | 本件対象文書の見分及び審議 |
| ⑥ 同年8月4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6号イに該当するとして不開示とする原処分を行ったところ、審査請求人は不開示部分の開示を求めている。

これに対して、諮問庁は、法の適用条項を法5条2号イ、4号、5号及び6号イとした上で、原処分を維持して不開示とすることが妥当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、以下、不開示部分の不開示情報該当性について検討する。

##### 2 不開示情報該当性について

###### (1) 開示すべき部分（別表の5欄に掲げる部分）について

ア 通番 1, 通番 4, 通番 6, 通番 8 及び通番 9

当該部分は、埼玉労働局が厚生労働省へ疑義照会を行った文書を特定監督署と共有した日付、特定監督署が埼玉労働局へ疑義照会を行った日付、特定監督署による埼玉労働局への報告日及び埼玉労働局が特定監督署へ指導を行った日付並びに各項目の見出し（表頭部分）の記載にすぎない。

このため、当該部分を開示しても、取引関係や人材確保等の面において、特定事業場の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は認められず、労働基準監督機関が行う監督指導に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれがあるとも認められない。また、犯罪の予防その他の公共の安全の秩序と維持に支障を及ぼすと行政機関の長が認めることに相当の理由があるとも認められず、さらに国民の誤解や憶測を招き、不当に国民の間に混乱が生じさせるおそれがある情報が記載されているとも認められない。

したがって、当該部分は、法 5 条 2 号イ、4 号、5 号及び 6 号イのいずれにも該当せず、開示すべきである。

イ 通番 2

当該部分は、埼玉労働局から厚生労働省に対する、変形労働時間制を採用している事業場における割増賃金の一般的な考え方についての照会文であると認められる。

したがって、当該部分は、上記アと同様の理由により、法 5 条 2 号イ、4 号、5 号及び 6 号イのいずれにも該当せず、開示すべきである。

ウ 通番 3

当該部分は、特定監督署内での確認のための決裁欄に記載された職員の印影及び伺い文等である。

したがって、当該部分は、上記アと同様の理由により、法 5 条 2 号イ、4 号、5 号及び 6 号イのいずれにも該当せず、開示すべきである。

エ 通番 7

当該部分は、特定監督署において特定事業所の割増賃金の清算方法の考え方を整理するに当たり、その前提として、労働時間の足し上げを図式化したものにすぎない。

したがって、当該部分は、上記アと同様の理由により、法 5 条 2 号イ、4 号、5 号及び 6 号イのいずれにも該当せず、開示すべきである。

(2) その余の部分（別表の 5 欄に掲げる部分を除く部分）について

当該部分のうち、通番 5 は、特定監督署が特定事業場を監督指導した際に、同事業場が同監督署に提出した資料であり、特定事業場の勤務期

間及び勤務時間の指定方法や職員の服務に関する規定等、同事業場の内部情報の詳細が記載されている。

また、当該部分のその余の部分には、特定事業場における割増賃金の清算方法をめぐる同事業場の固有の労務事情や労務管理の詳細な内容及びそれらについての埼玉労働局及び特定監督署の疑義照会の詳細な内容が記載されていることが認められる。

このため、当該部分を開示すると、特定事業場の内部事情が明らかになり、その権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあると認められる。

したがって、当該部分は、法5条2号イに該当し、同条4号、5号及び6号イについて判断するまでもなく、不開示とすることが妥当である。

### 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 付言

本件対象文書は、別紙の1のとおり、変形労働時間制に関する疑義についての「特定監督署、埼玉労働局及び厚生労働省本省との間での「やりとり」の記録（メールを含む。）」であるが、具体的に特定された文書（別紙の2）は照会側の文書のみであり、照会に対する本省の回答は含まれていない。この点につき当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、①本省からの2回の回答はいずれも口頭であり、また、②本件疑義内容は変形労働時間制を途中で変更した場合に割増賃金分を払うのみか、通常労働賃金も払うべきかの二者択一の問題であることから、埼玉労働局等においてあえて回答内容を文書にするほどのこともなく、③実際に埼玉労働局において探索したが、備忘メモ等も発見されなかったとのことであった。

原処分は不開示決定であり、開示請求者は、不開示決定通知書に記載された「行政文書の名称」から特定された文書を認識するほかはない。処分庁は、本件開示請求文言から引き写して本件不開示決定通知書に文書名を記載し原処分を行ったが、本来、特段の支障のない限り、別紙の2に掲げるとおり具体的に特定した文書名を記載すべきものである。処分庁においては、今後、この点について留意して適切に対応することが望まれる。

### 5 本件一部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6号イに該当するとして不開示とした決定について、諮問庁が同条2号イ、4号、5号及び6号イに該当することから不開示とすべきとしていることについては、別表の5欄に掲げる部分を除く部分は、同条2号イに該当すると認められるので、同条4号、5号及び6号イについて判断するまでもなく、不開示

とすることは妥当であるが、同欄に掲げる部分は、同条2号イ、4号、5号及び6号イのいずれにも該当せず、開示すべきであると判断した。

(第3部会)

委員 高野修一，委員 久末弥生，委員 葭葉裕子

## 別紙

### 1 本件対象文書

平成30年度に特定労働基準監督署で実施した監督指導において、1か月単位の変形労働時間制における労働時間の清算方法に関して疑義が生じ、特定労働基準監督署、埼玉労働局及び厚生労働本省との間でやりとりされた記録（メールを含む）について。

### 2 本件対象文書を構成する文書

（文書1）「埼玉労働局から厚生労働省への照会文書（1回目）を特定監督署と共有した文書」

（文書2）「特定監督署から埼玉労働局への照会文書一式」

（文書3）「特定監督署から埼玉労働局への追加報告」

（文書4）「埼玉労働局から特定監督署への指導事項を同監督署が書面化したもの」

（文書5）「埼玉労働局から厚生労働省への照会文書（2回目）を特定監督署と共有した文書」

## 別表

1 文 書 番 号	2 文書名	3 頁	4 不開示を維持する部分			5 4欄のうち開示すべき部分
			原 処 分 に お け る 不 開 示 部 分	法 5 条 各 号 該 当 性	通 番	
1	埼玉労働局から厚生労働省への照会文書（1回目）を特定監督署と共有した文書	1及び2	全て	2号イ，4号，5号及び6号イ	1	1頁の右上手書き部分1行目ないし4行目，本文4行目，25行目及び2頁の18行目
				同上	2	1頁の本文1行目ないし3行目
2	特定監督署から埼玉労働局への照会文書一式	3	全て	同上	3	3頁の決裁欄及び伺い文並びに決裁欄下手書き部分
					4	3頁の右上手書き部分，本文1行目及び18行目
3	特定監督署から埼玉労働局への追加報告	10及び11	全て	同上	6	10頁の右上手書き部分1行目及び2行目
					7	10頁の不開示部分（通番6を除く。）
4	埼玉労働局から特定監督署への指導内容を同監督署が書面化したもの	12	全て	同上	8	1行目ないし3行目
5	埼玉労働局から厚生労働省への照会文書（2回目）を特定監督署と共有した文書	13ないし16	全て	同上	9	13頁の1行目ないし3行目，25行目，14頁の8行目及び9行目，16頁の1行目1文字目ないし3文字目及び22文字目ないし最終文字