

諮問庁：日本司法支援センター

諮問日：令和2年11月4日（令和2年（独情）諮問第49号）

答申日：令和3年5月20日（令和3年度（独情）答申第1号）

事件名：令和2年度の本部における時間外労働・休日労働に関する協定届の写しの不開示決定（不存在）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「令和2年度の法テラス本部における、「時間外労働・休日労働に関する協定届（特別条項を含む）」の写し」（以下「本件対象文書」という。）につき、これ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。

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、令和2年4月7日付け司支総第11号により日本司法支援センター（以下「センター」、「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）につき、その取消しを求める。

2 審査請求の理由

（1）審査請求書

ア 条文解釈の誤り

（ア）「請求時説」と「決定時説」

センターは、開示請求時である令和2年3月27日には、「時間外労働・休日労働に関する協定書」（以下「協定書」という。）は存在していなかったため、文書不存在として、不開示の決定を行った。

一方、審査請求人はそうは思わない。協定書は遅くとも令和2年3月31日には存在していたはずである。なぜなら協定書は、令和元年度内にセンターを所管する労働基準監督署に提出して、同年4月1日から発効させないと、労働基準法36条に違反するからである。だから原処分がなされた同年4月7日には確実に存在していたはずである。

結局センターは、「令和2年3月27日」を基準として不開示決定を行い、審査請求人は「令和2年4月7日」を基準として審査請求を行っているわけである。

ここで前者を「請求時説」、後者を「決定時説」として、それぞれ

れの妥当性を検討してみたい。

(イ) 文理解釈

法3条は、「何人も、この法律の定めるところにより、独立行政法人等に対し、当該独立行政法人等の保有する法人文書の開示を請求することができる。」と定めるのみである。「請求時において現に保有する法人文書」とは規定されていない。一方、「開示等決定時において現に保有する法人文書」とも規定されていない。

結局、文理解釈だけでは「請求時説」も「決定時説」も決め手を欠く。

(ウ) 目的解釈

そこで、法の目的が規定されている1条を見てみよう。ここでは、「この法律は、国民主権の理念にのっとり…独立行政法人等の保有する情報の一層の公開を図り…国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする。」と定めている。

法の目的と照らし合わせれば、解釈に疑義が生じたときは、法人側ではなく国民に有利に解釈されるべきである。

以上により、「決定時説」が相当であり、「請求時説」を採用したセンターは条文の解釈を誤ったと判断せざるを得ない。

イ 適正手続の欠如

一步譲って、「請求時説」を是認したとしても、原処分には手続違反がある。それは、法4条2項に定める、「補正を求める」行為をセンターが行っていないからである。

センターが「請求時説」を採用するのなら、事前に開示請求者に対して、「このままでは不開示決定をせざるを得ませんから、開示請求日を4月1日に補正してくれませんか。」等の教示をすればよかつたのではないか。そうすれば審査請求人としても、釈然としない思いは残しつつも、補正に応じたであろう。

何の補正の連絡もなく、いきなり不開示決定通知書を送りつけてくるとは、あまりにも不親切であり、何より、適正手続を欠いている。

すなわち原処分は、決定に至るまでのデュー・プロセスを欠いており無効である。

ウ 小括

原処分は、センター運営理念に記載されている、「個人情報に関する規程をはじめ、法令等の規範を遵守し、常に国民の信頼を確保するよう努めます。」の精神に反している。

また、センターのウェブサイトには、「保有する情報の一層の公開を図り、ディスクロージャーの一層の推進に取り組んでまいります。」との文言が掲出されているが、これにも反している。このような

誇大広告まがいの文言の掲出はとりやめていただきたい。

そして何より日本国憲法 21 条の表現の自由の論理的帰結である「知る権利」を制限している。

日本国憲法 14 条に定める「法の下での平等」を具現化するために設立されたセンターが憲法違反の決定を行った。そしてそれに対する不服の文書を書いている今日は憲法記念日。何というアイロニーであらうか。

エ センターが採用した「請求時説」は誤りであり、審査請求人の主張する「決定時説」が解釈として相当であること。また仮に「請求時説」を採用するとしても、審査請求人に補正の機会を与えなかった。すなわちデュー・プロセスを欠いたものであることから、原処分は誤りというほかなく、速やかに訂正されることを求めるものである。

(2) 意見書

審査請求人から令和 2 年 1 月 29 日付け（同月 30 日受付）で、意見書が当審査会に提出された（諮問庁に対し、閲覧させることは適当ではない旨の意見が提出されており、その内容は記載しない。）。

第 3 諮問庁の説明の要旨

センターは、以下の理由により、原処分を維持することが相当と考える。

1 本件審査請求の経緯

(1) 審査請求人は、令和 2 年 3 月 24 日付けで、法 4 条 1 項の規定に基づき、センターに対し、「令和 2 年度の法テラス本部における、「時間外労働・休日労働に関する協定届（特別条項を含む）」の写し」の開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行い、センターは同月 27 日付けでこれを受理した。

(2) センターは、本件対象文書が開示請求日（令和 2 年 3 月 27 日）時点で不存在であったため、令和 2 年 4 月 7 日付けでその全部を不開示とする原処分を行った。

(3) これに対して、審査請求人は、令和 2 年 5 月 3 日付けでセンターに対して、原処分の訂正を求める審査請求を行い、センターは同月 7 日付けでこれを受理した。

2 審査請求人の主張に理由がないこと

(1) 「時間外労働・休日労働に関する協定届」について

使用者は、業務繁忙等により、労働者に時間外労働、又は休日労働をさせる必要がある場合、労働基準法 36 条 1 項に基づき、「当該事業場に、労働者の過半数で組織する労働組合がある場合においてはその労働組合、労働者の過半数で組織する労働組合がない場合においては労働者の過半数を代表する者との書面による協定をし」、これを労働者に時間外労働又は休日労働を行わせる前までに所轄労働基準監督署長へ届け出

ることとされている。

(2) 原処分 of 適法性について

審査請求人は、「協定書は遅くとも令和2年3月31日には存在していたはずである。なぜなら協定書は、令和元年度内にセンターを所管する労働基準監督署に提出して、同年4月1日から発効させないと、労働基準法36条に違反するからである。だから原処分がなされた同年4月7日には確実に存在していたはず」であり、開示請求時点である「3月27日」を基準として「本件対象文書を不存在と決定した原処分は、法の解釈・運用を誤っていると主張する。

この点、行政文書（行政機関の保有する情報の公開に関する法律2条2項）については、「開示請求時点において、「当該行政機関が保有しているもの」を行政文書としていることである。このことは、請求時点において保有していない行政文書を開示請求に応ずるために作成する必要はないことを意味する。開示請求制度に、行政機関の保有する情報を処理・加工して国民に提供させる機能まで付与するのではなく、開示請求時点において、存在する記録をあるがままの状態を開示すれば足りるという認識に基づく。」（宇賀克也著：新・情報公開法の逐条解説〔第8版〕46頁。）と解されていることからすると、行政機関は開示請求の時点で現に保有する行政文書をあるがままの形で開示することを義務づけられているにとどまるのであって、開示請求の対象となる文書は、開示請求時点において「当該行政機関が保有しているもの」と解するほかない。したがって、開示請求後に作成された行政文書は、当該開示請求の対象外と解するのが相当である。また、このように解さなければ、行政機関においては、決定時点まで常に行政文書の探索を強いられることとなって不合理であるし、決定時点がいつになるかによって、開示の対象となる行政文書が異なり得ることとなり、開示請求に係る事務の統一的運用に支障をきたしかねない。

この理は、法人文書についても同様である。したがって、法に基づく開示請求においても、開示請求時点において「当該独立行政法人等が保有しているもの」が対象と解され、本件開示請求をセンターが受理した時点においてセンターが保有していなかった本件対象文書が、本件開示請求の対象とならないことは明らかである。

そして、審査請求人の主張を踏まえても、センターが本件開示請求を受理した日（令和2年3月27日）までに、本件対象文書を作成済みであることを裏付けるような事実は認められないことから、同日時点で本件対象文書が存在しないとして行った原処分は適法である。

(3) 補正に係る審査請求人の主張が失当であること

審査請求人は、「事前に開示請求者に対して、「このままでは不開示

決定をせざるを得ませんから、開示請求日を4月1日に補正してくれませんか。」等の教示」をしなかったため、「決定に至るまでのデュー・プロセスを欠いており無効」であると主張する。

この点、法4条2項における「補正」は「開示請求書に形式上の不備があると認め」られる場合において、相当の期間を定めて求めることができるのであって、開示請求書に形式上の不備がなければ、処分庁において開示請求者に対し補正を求める義務はない。

本件開示請求については、開示請求書の記載によって開示を請求する法人文書が明確に特定されており、その余の形式的な要件も満たしていることから、形式上の不備は認められない。したがって、センターは、当該開示請求書の記載をもって、法9条の決定をすれば足りるのであって、形式上の不備が認められない以上、センターにおいて審査請求人に対し補正を求める義務はないから、審査請求人の主張は前提において失当である。

3 結論

以上のとおり、審査請求人の主張には理由がなく、原処分を維持することが相当である。

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2年11月4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30日 審査請求人から意見書を收受
- ④ 令和3年4月26日 審議
- ⑤ 同年5月14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、処分庁は、開示請求時点でこれを作成しておらず文書不存在のため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、原処分を維持することが相当としていることから、以下、本件対象文書の保有の有無について判断する。

2 本件対象文書の保有の有無について

- (1) 当審査会事務局職員をして諮問庁に改めて確認させたところ、諮問庁は以下のとおり説明する。

本件対象文書である協定届は、令和2年3月31日、センター人事課の職員が、職員代表及び理事長の押印のある協定届を新宿労働基準監督署の窓口届け出ることによって協定が成立し、文書として保有するに至った

ものである。したがって、開示請求日（同月27日）時点では本件対象文書を保有していない。

- (2) 当審査会において、諮問庁から提示を受けた協定届の写しを確認したところ、新宿労働基準監督署による令和2年3月31日の受付印が押印されていると認められ、協定届を保有するに至ったのは同日であり、開示請求日（同月27日）時点で本件対象文書を保有していないとする上記（1）の諮問庁の説明に、不自然、不合理な点はなく、これを覆すに足りる事情も認められない。
- (3) 開示請求の対象となる文書は、当該開示請求があった時点において処分庁が保有する文書であると解されるところ、本件開示請求の時点で、センターにおいて本件対象文書を保有しているとは認められないので、これを保有していないとして不開示としたことは妥当である。

3 審査請求人のその他の主張について

- (1) 審査請求人は、処分庁が補正の連絡を行わず原処分を行ったことについて、適正を欠く旨主張するが、開示請求書には、開示を求める法人文書として、「令和2年度の法テラス本部における、「時間外労働・休日労働に関する協定届（特別条項を含む）」の写し」と記載され、当該記載により、本件対象文書を特定することは可能であり、その余の形式的な要件も満たしていると認められる。

したがって、本件開示請求に形式上の不備があるとは認められず、処分庁において開示請求者に対し補正を求める義務が生じるとは認められない。

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

4 付言

本件においては、諮問庁も説明するとおり、原処分時には本件対象文書が既に作成されていたのは明らかであるから、処分庁としては、原処分を行う前に、審査請求人に対し、本件対象文書が作成されている旨の情報提供をするなど、今後はより適切な対応を行うことが望まれる。

5 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、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、センターにおいて本件対象文書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5部会）

委員 藤谷俊之、委員 泉本小夜子、委員 磯部 哲