

答申第20号

平成2年3月3日

神奈川県知事 長洲 一二 殿

神奈川県公文書公開審査会
会長 原 寿 雄

公文書の閲覧等の請求拒否処分に関する異議申立てについて（答申）

平成元年8月17日付けで諮問された職業安定法第44条及び労働基準法第6条等違反に関する申入れ又は申告の取扱いについて（労働省通達）非公開の件（諮問第22号）について、次のとおり答申します。

1 審査会の結論

職業安定法第44条及び労働基準法第6条等違反に関する申入れ又は申告の取扱いについて（労働省通達）を非公開としたことは、妥当である。

2 異議申立人の主張要旨

(1) 異議申立ての趣旨

異議申立ての趣旨は、昭和52年2月25日付けの職業安定法第44条及び労働基準法第6条等違反に関する申入れ又は申告の取扱いについて（労働省通達）（以下「本件文書」という。）を、神奈川県知事が平成元年8月8日付けで非公開とした処分の取消しを求める、というものである。

(2) 異議申立ての理由

異議申立人の主張を総合すると、神奈川県知事が「国と県が協力して行っている労働行政における協力関係を著しく害するおそれがある。国及び県の行う今後の労働行政における指導監督事務の実施を著しく困難にする。

国からの通達により閲覧及び写しの交付が禁止されている機関委任事務に係る情報であるため」神奈川県内の機関の公文書の公開に関する条例（以下「条例」という。）第5条第1項第3号、第5号及び第7号に該当するとした非公開の決定は、次に掲げる理由から、条例の解釈及び運用を誤っている、というものである。

ア 法令違反かどうかの判断基準は、すべて公開される必要がある。

イ 本件文書は、労働省から神奈川県に通知された文書であり、神奈川県の中の文書である。行政の通達というものは、地方自治体に対して通知されたものであれば公開されて当然である。

ウ そもそも、行政機関の保有する文書は、個人の情報の記載されている部分を除いて、全部が主権者たる国民に公開されなければならない。

エ 職業安定法第44条違反かどうかの判断基準は職業安定法施行規則第4条であり、労働基準法第6条違反かどうかは労働省基発第381号通達であり、当該法令違反の判断基準は、公表されたそれぞれの規則又は通達だけのはずである。ところが、この公表された判断基準を

否定して作成された闇の判断基準が、本件文書にほかならない。

オ 主権者は労働省であり、国民にあらずとの前提で作成された本件文書は、主権者たる国民に公開した上で、判断基準としては無効であることを明らかにする必要がある。

カ 本件文書の存在とそのあらましが新聞等で報道されている。また、大阪の弁護士が労働法律旬報の中で、本件文書について、これは反社会的な通達であり、これがあるために労働者供給事業が取り締られなくなってしまう、許し難いと書いている。このように、異議申立人が入手できない情報が、報道機関、弁護士等に提供されているのは不公平である。

キ また、本件文書について以前に請求したときは、神奈川県との利害関係を明らかにしていないとして、請求書の受理を拒否され、異議申立てを棄却された。しかし、今度は、利害関係については問題とはされずに、請求書は受理され、非公開の決定が行われた。同一の文書に対する請求書の取扱いが異なるのは理解できない。

前回の請求書の受理を拒否されたことを不服として行った異議申立ては、審査会に諮問されることなく棄却されたものであり、手続的に不当なものである。

3 実施機関の職員（労働部職業対策課長）の説明要旨

実施機関の職員の説明を総合すると、本件文書を非公開とした理由は、次のとおりである。

(1) 条例第5条第1項第3号該当性について

ア 本件文書は、労働省労働基準局監督課長及び同省職業安定局雇用援護室長から各都道府県労働基準局長及び各都道府県職業安定主管部（局）長にあてた職業安定法第44条及び労働基準法第6条等違反に関する職業安定機関と労働基準監督機関の連携方法及び指導監督の内容を示した文書であり、文書中に「部内扱い」と指示されている。

したがって、国においても公表されていない本件文書を、本県が独自の判断で公開すると、労働行政における国と県との間の協力関係を

著しく害するおそれがある。

イ 本件文書は、国の労働基準監督機関と職業安定機関との連名の通知である。したがって、本件文書を、労働省の「部内扱い」の指示を無視して公開すると、国の労働基準監督機関及び県の指揮監督のもとにある国の職業安定機関である公共職業安定所との関係が、著しく損なわれるおそれがある。

(2) 条例第5条第1項第5号該当性について

ア 本件文書は、職業安定法第44条及び労働基準法第6条等違反に関して関係労働組合等から職業安定機関あるいは労働基準監督機関に申入れ又は申告のあった場合における職業安定機関と労働基準監督機関との連携方法並びに関係法令違反かどうかの認定方法で特に重点としている部分及び法令違反の成否の判断の留意点等の判断基準を示した文書である。

イ したがって、本件文書を公開すると、労働者供給事業及び中間搾取を禁止する法令を運用するに当たって大きな支障が生ずるおそれがあり、今後反復継続される国及び県が行う労働行政における指導監督事務の公正かつ円滑な実施を著しく困難にするおそれがある。

(3) 条例第5条第1項第7号該当性について

本件文書は、職業安定法第7条に基づき、知事に機関委任された事務に係る情報であり、当該事務を指導監督する主務官庁によって「本通達は部内扱いとされたい。」との指示が行われている情報である。

したがって、本件文書に記載された情報は、機関委任事務に係る国からの通達によって、閲覧及び写しの交付が禁止されている情報である。

また、本件文書は、実際に外部には公表されていないものと理解している。

(4) その他

本件文書に対する異議申立人の前回の請求については、利害関係が明らかでなかったので請求書の受理を拒否し、異議申立ても棄却した。

しかし、今回の請求については、利害関係が明らかにされたので請求書を受理した。

したがって、前回と今回の請求についての対応が異なるのは、合理的な理由があつてのことであり、不当なものではない。

4 審査会の判断理由

(1) 本件文書の性格について

ア 本件文書は、労働省労働基準局監督課長及び同省職業安定局雇用援護室長から、各都道府県労働基準局長及び各都道府県職業安定主管部（局）長にあてて通知された文書である。

イ 本件文書には、職業安定法第44条及び労働基準法第6条等違反に関して、関係労働組合等から申入れ又は申告のあつた場合における職業安定機関と労働基準監督機関の連携方法が記載されているとともに、関係法令違反かどうかの認定方法及び判断基準が示されていると認められる。

(2) 条例第5条第1項第3号該当性について

ア 条例第5条第1項第3号は、国等の機関からの協議又は依頼に基づいて作成し、又は取得した情報であつて、公開することにより、国等との協力関係を著しく害するおそれのあるものを非公開とすることができるとしている。

イ 同号は、国又は他の地方公共団体との協力関係を確保することを目的としており、機関委任事務の執行に際して作成し、又は取得した情報について公開を禁止する旨の通達がある場合には、同号の適用になじまないと考える。（4）で述べるとおり、機関委任事務に関して、主務大臣から、公開を禁止する趣旨の通達があつた場合には、国と実施機関との協力関係を考慮するまでもなく、その通達に従わざるを得ないからである。

(3) 条例第5条第1項第5号該当性について

ア 条例第5条第1項第5号は、県の機関又は国等の機関の行う検査、監査、取締等の計画及び実施細目、争訟及び交渉の方針、入札の予定価格、試験の問題その他の事務又は事業に関する情報であつて、当該事務又は事業の性質上、公開することにより、当該事務又は事業の実

施の目的を失わせ、又は当該事務又は事業の円滑な実施を著しく困難にするおそれのあるものは、非公開にすることができるとしている。

イ 法令の解釈運用は、一般に公表されるのが通常である。特に、指導監督に関する法令の解釈運用については、法令違反の範囲を明確にし、法的安定性を確保する観点から、行政の責務として、公表が強く要請されるものである。

ただし、本件文書に記載された情報が、法令の解釈運用に係る情報であると同時に、指導監督事務の「手の内」としての性格を有し、その公開が指導監督事務の円滑な実施を著しく困難にする場合には、当該情報は同号に該当する可能性がある。

ウ 本件文書には、国及び県が、現在行っている職業安定法及び労働基準法に係る指導監督事務の方針が記載されている。当該情報が明らかになると後を断たない法令違反行為の手口を複雑巧妙化させるとともに、違反行為の隠ぺい工作を容易にするなど、指導監督事務に著しい支障を与え、労働者の福祉の向上に重大な影響を及ぼすおそれがあると認められる。したがって、当該情報は、条例第5条第1項第5号に該当すると判断する。

エ しかしながら、本件文書には、前記ウの情報を除くと、法令違反の認定に際しての、職業安定機関と労働基準監督機関の手続的な調整方法が示されているに過ぎず、指導監督事務の「手の内」を推測させるような情報ではないものも存在する。したがって、本件文書のうち、前記ウの情報を除いた部分の情報は、条例第5条第1項第5号に該当しないものと判断する。

(4) 条例第5条第1項第7号該当性について

ア 条例第5条第1項第7号は、法令の定めるところにより明らかに公開することができないとされている情報は非公開にすることができる、としている。

まず、実施機関は、同号の規定する「法令」の範囲に機関委任事務に係る通達が含まれると主張しているので、この点について検討する。

(ア) 機関委任事務については、地方自治法第150条に基づき、都道

府県知事は主務大臣の指揮監督を受ける。このことから、機関委任事務に係る公文書の閲覧又は写しの交付について、主務大臣の指揮監督により非公開の指示のあった場合、知事は結果的に当該文書を公開することはできないと考えられる。

(イ) 主務大臣の指揮監督は、いわゆる通達という形の文書で行われるのが通常である。したがって、それに従わざるを得ないという意味で、適法に発せられた通達は、同号の「法令」に含めて解釈することも可能である。

(ウ) 通達が同号の「法令」としての効力を持つのは、機関委任事務に関し、主務大臣又は主務大臣からその権限の委譲を受けた者から発せられたものであり、そのことが明らかであることに加えて、地方自治の本旨にかんがみ、次の要件が必要であると判断する。

a 文書によって行われたものであること。

b 公文書の閲覧又は写しの交付を禁止する趣旨が明確であること。

c 閲覧又は写しの交付を禁止する公文書の範囲が明確であること。

d 当該指揮監督が法規に抵触することが明白でないこと。

イ 以下、本件文書が、機関委任事務に係る国からの通達によって、公文書の閲覧又は写しの交付が禁止されたものか否かを検討する。

(ア) 地方自治法別表第3第1号(58)は、「職業安定法(昭和22年法律第141号)及びこれに基く政令の定めるところにより、公共職業安定所の業務の連絡統一を図り、所部の職員及び公共職業安定所長を指揮監督し、並びに職業安定機関以外の者が行う労働者の募集を許可する等職業安定に関する事務を行うこと。」を都道府県知事の機関委任事務として定めている。

(イ) 本件文書は、実際に労働者供給事業を取り締る公共職業安定所の業務の処理方針を示した文書であり、「公共職業安定所の業務の連絡統一」に関する文書であると認められる。

(ウ) 本件文書は、労働者供給事業に関する労働大臣の権限を補助執行

する機関であった労働省職業安定局雇用援護室長からの通知であり、職業安定法の施行に係る指揮監督権を持つ国の機関からの通知であると確認できる。

(エ) 本件文書には、外部への秘匿の指示が記載されており、本件文書の秘匿を指示することは、法令に違反するものとは認められない。

また、労働省では、本件文書を公表していないと認められる。

(オ) したがって、本件文書は、諾否の決定時点で、適法かつ効力を有する国の通達により、閲覧又は写しの交付の禁止されている機関委任事務に関する情報であると認められ、本件文書は、条例第5条第1項第7号に該当すると判断する。

(5) 利害関係の認定について

ア 異議申立人は、同一文書に対する請求であるのに、前回は、利害関係が認定されないとして請求書の受理を拒否し、受理拒否を不服とする異議申立てを審査会の議を経ることなく棄却したことは、手続的に不当であると批判する。

このことについて、当審査会は、次のように判断する。

イ 条例第4条に基づく県の行政との利害関係の有無の認定については、請求書の記載文言に従い判断せざるを得ない。したがって、記載文言に差がある場合には判断が異なるときがあることはやむを得ない。

ウ 条例第11条は、「第7条の規定による決定について」不服申立てがあった場合には、審査会の議を経て決定しなければならないと定めている。したがって、請求書の受理の拒否に係る不服申立てについては、審査会の議を経る必要はないと判断する。

(6) その他

当審査会としては、この際、次の点を付言しておきたい。

ア 本件文書について、労働省が、事前に包括的な非公開の指示を行っていたのは、先に認定したとおりである。しかし、本件文書の一部に、条例第5条第1項第5号に該当する情報が存在することが認められるが、労働省においても職業安定法及び労働基準法に係る法令の解釈運用の多くを公表している事実にかんがみれば、なぜ、本件文書全体を

包括的に非公開とする必要があるのか、はなはだ疑問である。

イ 都道府県の行政事務の約三分の二が、国の機関委任事務である現状を考慮すると、本件文書に関して見られるような国の姿勢を、当審査会は深く憂慮せざるを得ない。

機関委任事務に係る文書といえども、その管理は地方公共団体の固有事務であるとされている。また、条例第1条に定めるとおり、条例は、地方自治の本旨に即した公正で開かれた県政の実現を図り、県政に対する県民の理解を深め、県民と県との信頼関係を増進することを目的に制定されたものである。

ウ 地方公共団体における文書管理の実態と、条例が憲法に保障された「知る権利」を実定法化したものである点を踏まえ、国は、機関委任事務に関する文書について、通達により非公開の指示を行う場合は、非公開とする実質的な理由を厳密に検討し、理由を通達上に明示するとともに、非公開の範囲を必要最小限に限定するよう強く要望したい。

5 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、別紙のとおりである。

別 紙

審 査 会 の 処 理 経 過

年 月 日	処 理 内 容
平成元. 8. 17	○諮問
元. 8. 18	○実施機関の職員（労働部職業対策課長）に非公開理由説明書の提出要求
元. 9. 8	○非公開理由説明書の受理
元. 9. 12	○異議申立人に非公開理由説明書を送付
元. 9. 26	○異議申立人から非公開理由説明書に対する意見書の受理
元. 9. 28	○実施機関に非公開理由説明書に対する意見書を送付
元. 10. 7 (第 66 回審査会)	○異議申立人から意見の聴取 ○実施機関の職員から非公開理由説明の聴取 ○審議
元. 12. 16 (第 67 回審査会)	○審議
元. 12. 25 (第 68 回審査会)	○審議
2. 2. 17 (第 70 回審査会)	○審議
2. 3. 3 (第 71 回審査会)	○審議

神奈川県公文書公開審査会委員名簿

(平成元年4月1日委嘱)

氏名	現職	備考
黒羽 亮一	筑波大学教授	
原 寿雄	(株)共同通信社代表取締役社長	会長
堀部 政男	一橋大学教授	会長職務代理者
若杉 明	横浜国立大学教授	
渡辺 保男	国際基督教大学学長	

(平成2年3月3日現在) (五十音順)