

答申第27号

平成5年9月16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4年10月27日付けで諮問された業務取扱要領・職業安定行政手引7
-2（雇用保険適用関係）一部非公開の件（諮問第31号）について、次のと
おり答申します。

1 審査会の結論

業務取扱要領・職業安定行政手引 7-2（雇用保険適用関係）を一部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、業務取扱要領・職業安定行政手引 7-2（雇用保険適用関係）（以下「本件要領」という。）を神奈川県知事が平成 4 年 8 月 31 日付けで一部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、本件要領の一部は神奈川県 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 5 号及び第 7 号に該当するとした一部非公開の決定は、次に掲げる理由から、条例解釈及び運用を誤っている、というものである。

ア 条例第 5 条第 1 項第 5 号該当の点について

(ア) 本件要領は、雇用保険適用事務に係るいわゆる手引書であり、関係職員が常に机上において、日常的な届出業務等を円滑適正に行うためのものである。こうした性格からすれば、仮に「申請・届出に関する調査確認、指導等の事項」が含まれているとしても、それは同号が前提としている密行性を要する「監督、取締等」とは明らかに性格を異にしている。

(イ) こうした手続きに関する情報を公開することが、不正行為の助長、法令違反行為の巧妙化を招くということも考えられない。不正受給は減少傾向にあるということであり、住所及び氏名を明示して公開請求する者が不正受給に利用するとは考えがたい。

(ウ) 実施機関の非公開理由説明書に言う「全国一斉的な運営を必要とする事業の、適正かつ円滑な実施を著しく困難にする」という点は理由にならない。むしろ、本件文書が公開されれば、申請者側が積極的に「一斉的な運営」に協力することができる。社会保険労務士をはじめ、多くの事業主等が行政解釈・通達（手引を含む）について理解するこ

とが、雇用保険事業の円滑な運用に資するところが大きい。

(エ) 雇用保険は、労働者を雇用している限り、強制的に適用されるものであり、事業主等の恣意には任せられていないので、加入その他の手続きの詳細は、国民に周知されなければならない。

(オ) 市販の「雇用保険法解釈総覧」で公表されている項目で、一部非公開となっている部分があり、納得できない。

イ 条例第5条第1項第7号該当の点について

(ア) 機関委任事務に係る国の通達を同号の「法令」に含めて解釈すること自体が不当である。国の機関の通達や非公開指示は、文書等の形式で明示されたとしても、内部的なものにとどまり、法律、政令、省令及び条例とは質的に異なるのであって、これを「法令」に含める解釈には無理がある。

(イ) 他の地方公共団体の条例では、機関委任事務に係る国の通達を「法令」とは別に適用除外としているものがある。適用除外事項の規定が限定列举であって、拡大解釈を許さないものであることは情報公開制度の基本である。他の地方公共団体の条例に規定されているこうした適用除外事項がない以上、条例は機関委任事務に係る国の通達等の非公開指示を根拠に非公開とすることは認めていないと解釈するのが当然である。

(ウ) 地方公共団体が、公文書の公開非公開という固有の権限内の問題について、議会の議決を経た条例という法形式により、憲法に保障された知る権利の実現のために公開請求権を認めた以上、機関委任事務に関する情報であっても、主務大臣の指揮監督権が当然に優位性を持つという解釈は、むしろ憲法第94条及び第21条に基づく法秩序を否定し混乱させるものであり、地方自治法第150条の本来の趣旨を超えた不当な拡大解釈であると言わざるを得ない。

(エ) 仮に、同号の「法令」に機関委任事務に係る国の通達を含むとしても、その範囲は限定的に解されるべきであり、神奈川県公文書公開審査会答申第19号及び第20号も、限定解釈の必要性を認めている。

(オ) 労働省職業安定局長が各都道府県知事に、平成4年3月30日付け

- で発した職発第166号「行政情報公開基準について」（以下「166号通達」という。）は、「行政情報公開基準」の一般的な基準を通知するものにすぎない。この「行政情報公開基準」は、内部的な申合せにすぎず、法規性を有するものではなく、国民の権利を制限しうるものではない。したがって、166号通達は、法令に準じたものではなく、非公開についての具体的指示としての形式をなしていない。また、内容的にも、本件要領の公開の是非についての具体的指示とは言えない。よって、166号通達は本件非公開処分の根拠とはならない。
- (カ) 労働省職業安定局雇用保険課企画班長が各都道府県雇用保険主管課（部）長に、平成4年9月16日付けで発した事務連絡「雇用保険業務関係文書の公開に関する取扱いについて」（以下「事務連絡」という。）は、本件請求が同年7月2日にされ、一部非公開の決定が同年8月31日になされていることからすれば、事務連絡をもって、非公開の根拠とすることはできない。
- (キ) 労働省職業安定局長が各都道府県職業安定主務課長に、平成4年3月30日付けで発した職発第167号「行政情報公開基準の運用に当たり留意すべき事項について」（以下「167号通達」という。）は、内容が明らかにされていないため、審査会答申第19号及び第20号の挙げる要件を満たしているか否かについて、具体的に論ずることは困難であるが、166号通達と合わせて全国一斉に通達されたものであるという文書の性格からして、本件要領の公開非公開についての具体的指示と言える内容を含むとは考えがたい。実施機関の職員の説明でも、どの範囲で非公開とせよという指示があったのかは明らかではない。
- (ク) このように、本件非公開処分については非公開にすべきとの具体的な指示に当たる「通達」があったとは認められず、条例第5条第1項第7号を根拠に非公開とすることは許されない。
- (ケ) 大阪高裁平成4年12月18日判決では、政治団体の収支報告書の謄写を認めない旨の記載がある政治資金規正法関係質疑集の送付は、法律的根拠が明確でなく、主務大臣等がその指揮監督権に基づいてこ

れを公にしてはならないとの指示をしたことが明確に示されているものとするに足りず、当該収支報告書の写しの交付を拒否した処分は違法であるとしている。また、東京高裁平成5年3月22日判決では、地方税法第22条の「秘密」は、実質秘を指し、指定権者を通じて秘密と指定したものを意味しないと解釈し、固定資産評価替えのために行った不動産の鑑定結果等は実質的な秘密を蔵しているとみることは困難としている。法律を根拠にする場合でも、形式的に秘密指定がなされるだけでは足りず、実質的に秘密にするに値する場合のみ非公開とすることができることとされていることからすれば、法律の直接の根拠のない、単なる非公開指示で当然に非公開とすべきとするのは不当と言わざるを得ない。また、これらの判決からも伺われるように、裁判所も法令秘条項による非公開が認められる範囲は限定的に解釈する傾向にある。

3 実施機関の職員（労働部雇用保険課長）の説明要旨

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

- (1) 本件要領について本件要領は、国の機関である公共職業安定所の業務運営に資するために、労働省職業安定局長から各都道府県知事あてに通達されたものであり、雇用保険適用関係の業務取扱いに関する事項が記載されている。
- (2) 条例第5条第1項第5号該当性について本件要領のうち非公開とした部分（以下「本件非公開部分」という。）には、雇用保険適用関係の業務を行う上で必要な、調査・確認事務、指導・監督等の権限の行使に係る方針又は判断の手法等が記載されており、これらの部分を公開すると、不正行為の助長、法令違反行為の巧妙化等を招くおそれがあるとともに、全国一斉的な運営を必要とする事業の、適正かつ円滑な実施を著しく困難にすることは明らかであり、条例第5条第1項第5号に該当する。
- (3) 条例第5条第1項第7号該当性について国からの機関委任事務である雇用保険関係事務の執行に関しては、地方自治法第150条に基づき主務大臣の指揮監督を受けるものである。本件要領は、167号通達により非公

開とする旨指示されているところであるが、その具体的な運用について労働省に照会したところ、本件要領のうち市販されている「雇用保険法解釈総覧」に掲載されている情報以外の部分については、非公開とする旨の指示があった。そして、「雇用保険法解釈総覧」に掲載されている情報等は公開している。したがって、本件非公開部分は、条例第5条第1項第7号に該当する。

4 審査会の判断理由

(1) 本件要領について本件要領は、業務取扱要領・職業安定行政手引のうちの雇用保険適用関係として労働省が作成し、平成2年9月21日付けで、労働省職業安定局長から各都道府県知事あてに送付されたものである。本件要領は、雇用保険適用関係の業務に係る詳細な取扱いについて記載しており、公共職業安定所の職員が業務マニュアルとして使用していることが認められる。

(2) 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が行う検査、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って、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 本件非公開部分には、雇用保険に係る各種の申請・届出に関する内部的な確認事項、調査事項、指導事項、審査基準等（以下「確認事項等」という。）が詳細に記載されている部分（以下「確認事項等の部分」という。）がある。確認事項等は、公表されてなく、公共職業安定所職員が雇用保険に係る各種の申請・届出が適正に行われているかどうかを確認等するために定められた内部的な判断基準であると認められる。このような内部的な判断基準と認められる確認事項等の部分を公開することにより、雇用保険に係る各種の申請・届出が適正に行われているかどうかの確認方法等が公になる。その結果、雇用保険の不正受給等の不正行

為の巧妙化を招くことを否定することができないなど、雇用保険業務の円滑な実施を著しく困難にするおそれがあると認められる。

ウ したがって、確認事項等の部分は、条例第5条第1項第5号に該当すると判断する。

エ 本件非公開部分のうち確認事項等の部分を除いた部分は、雇用保険適用関係の認定に係る内部的な判断基準と言えるような情報ではなく、雇用保険業務の円滑な実施を著しく困難にするおそれがあるとは認められない。したがって、当該部分は条例第5条第1項第5号には該当しないと判断する。異議申立人は、「雇用保険法解釈総覧」で公表されている項目で、一部非公開となっている部分がある旨主張している。当審査会が調査したところ、本件非公開部分のうち「雇用保険法解釈総覧」で公表されている項目に係る非公開部分が「雇用保険法解釈総覧」に掲載されている事実はないものと認められるが、これらの非公開部分も、条例第5条第1項第5号には該当しないものとする。

(3) 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。

イ 地方自治法別表第3第1号(58)は、「職業安定法及びこれに基づ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すること」等を都道府県知事の機関委任事務として定めている。そして、神奈川県知事は、公共職業安定所の雇用保険業務の連絡統一を図り、公共職業安定所長等を指揮監督等するために本件要領を取得している。したがって、本件要領は国からの機関委任事務に関するものと認められる。

ウ 実施機関は、条例第5条第1項第7号に該当する理由として、本件要領は機関委任事務に関し国が発した通達により非公開とする旨指示されていることを挙げている。そこで、機関委任事務に関し国が発した通達が、同号の「法令」に該当するか否かについて検討する。

(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。したがって、機関委任事務に係る主務大臣の指揮監督が違法である場合を除き、都道府県知事は、その指揮監督に従わなければならないものと解される。

(イ) 主務大臣の指揮監督は、通達という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は可能である。

(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。

エ 166号通達について166号通達は、職業安定行政機関が管理する文書の公開の可否に係る判断の基準となる「行政情報公開基準」について、その解釈を与え、運用の指針を示すものである。しかしながら、166号通達には本件要領の公開・非公開の取扱いについては、何ら記載されていない。したがって、166号通達は、本件要領の取扱いに関しては、前記ウ(ウ)b及びcに該当せず、条例第5条第1項第7号の「法令」としての効力を持つ通達には該当しないと判断する。

オ 167号通達について

(7) 当審査会が調査したところ、①167号通達は、本件要領をはじめ職業安定行政機関が管理する文書及び労働大臣の指揮監督を受ける機関委任事務に係る都道府県知事の文書に関する「行政情報公開基準」に基づく公開・非公開の取扱い等を内容としていること、②職業安定法第7条は「都道府県知事は<中略>公共職業安定所の業務の連絡統一に関する業務を掌り、所部の職員及び公共職業安定所長を指揮監督する」と規定しており、これらの事務は、地方自治法別表第3第1号(58)で定めるように機関委任事務であること、③神奈川県知事は、職

業安定法第7条に基づき、本件要領の取扱い等の連絡統一を図り、公共職業安定所長等を指揮監督していること、④職業安定法第6条は「職業安定主管局長〈中略〉は、労働大臣の指揮監督を受け、この法律の施行に関する事項について、職業安定事務所長及び都道府県知事を指揮監督する」と規定していること、⑤167号通達は労働省職業安定局長名で発せられていること、が認められる。これらの各事実から、167号通達は、労働省職業安定局長が法律上その所掌事務について有する指揮監督権に基づいて、機関委任事務に関し発した通達と認められる。

- (イ) 更に、当審査会が167号通達の内容を精査したところ、167号通達は、文書になっていて、本件要領の閲覧又は写しの交付を禁止する趣旨及び非公開の範囲が明確であると認められる。
- (ウ) 167号通達は、本件要領について全部非公開を指示するものであるが、本件要領には、市販されている「雇用保険法解釈総覧」に掲載されている部分があり、また、それ以外にも条例第5条第1項第5号に該当する情報とは認められない部分がある。「雇用保険法解釈総覧」に掲載されている部分等についても非公開の指示をしたことは、適当ではないと考えるが、そのことに重大かつ明白な瑕疵があるとまでは断定できない。また、本件要領は、一次的には、国の機関である公共職業安定所における業務マニュアルとして国が作成したものであり、県は公共職業安定所に対する指揮監督等のために取得している。このような性格から、本件要領は、実施機関が、公開の可否について、国の指揮監督に優先して判断することが許容される機関委任事務に関する文書とは認められない。その他、167号通達に違法性はなく、本件要領を非公開と指示することが法規に抵触するものとは認められない。
- (エ) したがって、167号通達は、前記ウ(ウ)の要件を満たした適法かつ効力を有する通達と認められる。カ事務連絡について事務連絡は、本件一部非公開の決定処分後に発せられていることから、そもそも条例第5条第1項第7号該当の根拠とすることはできず、前記ウ(ウ)の要件

を満たすか否かの判断を要しない。キしたがって、本件要領は、機関委任事務に関して発せられた適法かつ効力を有する通達により、閲覧又は写しの交付が禁止されていることが認められ、本件非公開部分は条例第5条第1項第7号に該当すると判断する。

(4) 以上のことから、本件非公開部分には条例第5条第1項第5号には該当しない部分が一部存在するが、条例第5条第1項第7号に該当するので、前記1の審査会の結論のとおり判断する。

(5) その他

ア 当審査会は、機関委任事務に係る通達による国からの非公開指示に関し、答申第19号（平成2年3月3日）及び第20号（同）において、非公開の範囲の限定等について要望した。その後、神奈川県も、関東地方知事会及び全国知事会を通じて、また、県独自で国に対して通達等の見直しを要望した。しかしながら、167号通達を見ると、残念ながらこれらの要望が生かされているとは認められない。そこで、当審査会は、再度次の点を付言しておきたい。

イ 167号通達は、本件要領について、条例第5条第1項第5号に該当するとは明らかに認められない情報も含めて、非公開の指示をしている。結果的に、労働省の口頭指示により「雇用保険法解釈総覧」により公表されている情報等は公開されているが、このような情報についてまでも通達により包括的に非公開を指示することは、適当とは言えない。

ウ 都道府県の行政事務の約3分の2が国の機関委任事務であると言われていた現状を考慮すると、167号通達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。

エ 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する。

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 4. 10. 27	○諮問
4. 11. 6	○実施機関の職員（労働部雇用保険課長）に非公開理由説明書の提出要求
4. 12. 18	○非公開理由説明書の受理
4. 12. 21	○異議申立人に非公開理由説明書の送付
5. 1. 18	○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 ○実施機関に非公開理由説明書に対する意見書を送付
5. 1. 29	○実施機関の職員（労働部雇用保険課長）に非公開理由説明書に係る補足説明書の提出要求
5. 2. 23	○非公開理由説明書に係る補足説明書の受理
5. 2. 25	○異議申立人に非公開理由説明書に係る補足説明書の送付
5. 2. 25 (第 92 回審査会)	○審議
5. 3. 18 (第 93 回審査会)	○異議申立人から意見の聴取 ○実施機関の職員（労働部雇用保険課長ほか）から非公開理由説明の聴取 ○審議
5. 4. 22 (第 94 回審査会)	○審議
5. 5. 20 (第 95 回審査会)	○審議
5. 6. 2	○異議申立人から追加意見書の受理

5. 6. 4	○実施機関に追加意見書を送付
5. 6. 17 (第 96 回 審査会)	○審議
5. 7. 15 (第 97 回 審査会)	○審議
5. 8. 20 (第 98 回 審査会)	○審議
5. 8. 27 (第 99 回 審査会)	○審議
5. 9. 13 (第 100 回 審査会)	○審議
6. 7. 14 (第 112 回 審査会)	○審議

神奈川県公文書公開審査会委員名簿

(平成5年4月1日委嘱)

氏名	現職	備考
川島 志保	弁護士(横浜弁護士会所属)	
小林 重敬	横浜国立大学教授	
原 寿雄	(株)共同通信社相談役	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	

(平成5年9月16日現在) (五十音順)