

諮問庁：独立行政法人国立病院機構

諮問日：平成30年8月9日（平成30年（独情）諮問第46号）

答申日：平成30年10月31日（平成30年度（独情）答申第40号）

事件名：特定病院における「ストレスチェック集団分析 受検結果（特定年度）」の不開示決定に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

「八戸病院における「ストレスチェック集団分析 受検結果（平成29年度）」」（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、別紙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

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、平成30年3月5日付け八戸発第0305002号により、独立行政法人国立病院機構（以下「機構」、  
「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。）について、その決定を取り消し、速やかに開示することを求める。

#### 2 審査請求の理由

##### （1）審査請求書

###### ア 本件経過

審査請求人は、法に基づき、処分庁に対し、国立病院機構八戸病院（以下「八戸病院」という。）が保有する、①2017年度ストレスチェック集団分析結果、②八戸病院ストレスチェック規程、③ストレスチェック委託契約書及び仕様書、の「法人文書開示請求」を、2018年2月5日に提出しました。

これに対し、処分庁は、2018年3月5日、①「国立病院機構八戸病院ストレスチェック実施要領」、②「ストレスチェック業務委託契約書」の2つの文書を開示する旨の通知を決定しました。しかし、「ストレスチェック集団分析」については、「公にした場合、当該施設に対する信用を低下させ、人材確保の面において、企業経営及び競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあることから、法5条4号トに該当するため不開示とした」との理由で、不開示決定（原処分）を通知してきました。

###### イ 「法5条4号ト」の非該当性

(ア) 開示請求の目的

上記「2017年度ストレスチェック集団分析結果」の開示請求目的は、2015年12月にストレスチェック制度が国の制度として発足し、八戸病院においても2016年12月以降実施されたところ、①実施事業者が適切に選定されているか、②ストレスチェックが職場環境改善に活用されているかを確認するためのものです。

(イ) 法5条の趣旨について

法5条は、「独立行政法人等は、開示請求があったときは、開示請求に係る法人文書に次に掲げる情報（以下「不開示情報」という。）のいずれかが記載されている場合を除き、開示請求者に対し、当該法人文書を開示しなければならない。」と原則開示を定めています。ただし、同条4号では「国の機関、独立行政法人等又は地方協公共団体が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」として、原則開示の例外の一類型として、同号トにおいて「国若しくは地方公共団体が経営する企業又は独立行政法人等に関わる事業に関し、その企業経営上の正当な利益を害するおそれ」を挙げているものです。

法5条4号の解釈については、「『適正』という要件を判断するに際しては、開示のもたらす支障のみならず、開示のもたらす利益も比較衡量しなければならない（中略）『支障』の程度については、名目的なものでは足りず、実質的なものであることが必要であり、『おそれ』も抽象的な可能性では足りず、法的保護に値する程度の蓋然性は要求される。したがって、一般的にあって、本号は、行政機関に広範な裁量を与える趣旨ではない」との指摘がなされています。（宇賀克也著「新・情報公開法の逐条解説〔第5版〕」有斐閣104頁）

(ウ) 本件の不開示の理由が法の趣旨に反すること

処分庁は、ストレスチェック集団分析を、「公にした場合、当該施設に対する信用を低下させ、人材確保の面において、企業経営及び競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある」として、これを不開示の理由としています。

しかしながら、上記に指摘した法の解釈からすれば、法5条4号の趣旨が広範な行政の裁量を許すものではない以上、その「正当な利益を害するおそれ」の判断は、開示のもたらす支障の程度について実質的なものが求められるのみならず、開示のもたらす利益も比較衡量して判断されなければならないものです。

しかるに本件対象文書の不開示理由においては、ストレスチェック集団分析の結果の開示が、いかなる信用の低下を招き、また人材確保の面での競争上の地位を害するおそれがあるのか、何らの合理的な説明も根拠も示されていません。

一方、本件において、ストレスチェックの集団分析の結果は、必要な範囲で情報として共有されることが職員の職場環境改善に繋がり、開示のもたらす重要な利益として挙げることができます。本件ストレスチェックの集団分析結果を不開示とし、職場における職員のストレス状況を秘匿して人材確保に優位性をもたらせることは、職場環境の改善を遅らせるものです。よって本件の処分庁の不開示という対応は、開示を求める側の「正当な利益」、ひいては八戸病院自体の利益をも損ねるものということができ、機構の「正当な利益」を害するもの、とは到底いえないものです。よって、本件不開示に法5条4号トの該当性はそもそも存在しません。

ウ 機構は、原処分を取り消し、速やかに情報開示を行うこと

法は、公文書開示を原則としながら、公益保護等に該当するときは、不開示とすることができるとしています。しかし、この解釈を誤り、行政機関による不当かつ恣意的な不開示が拡大されることは国民の利益を侵害することになり許されるものではありません。

行政機関においては何が不開示情報に該当し、その理由は何かを具体的に明らかにする必要があります。この点については、「不開示情報該当性について主張・立証責任について、明文の規定を設けていない。これは、情報公開条例にかかわる訴訟において、実施機関が不開示情報該当性について主張・立証責任を負うことが判例上確立していた」との指摘もあるところです。（宇賀克也著 同 68頁）

処分庁は「信用の低下」「人材確保困難」を不開示の理由としていますが、その根拠につき、何らの具体性ある説明は行われておらず、実施機関に求められる不開示の主張・立証責任を果たしていません。

よって、本件においては、速やかに不開示決定を取り消し、情報開示を行うよう要求します。

## (2) 意見書

ア 機構のストレスチェック集団分析結果の開示が、当該施設の「信用を低下」「正当な利益を害する」の主張は、法5条4号トの不当な拡大解釈であること

(ア) 処分庁は、審査請求人が行った「八戸病院における2017年度ストレスチェック集団分析結果」の開示請求に対し、法5条4号ト

に該当を理由に全面不開示としました。

(イ) 法5条は、独立行政法人等が保有する文書の開示と情報の提供の原則にも関わらず、不開示とすることができる情報の内容について定め、同条4号トは、「国若しくは地方公共団体が経営する企業又は独立行政法人等に関わる事業に関し、その企業経営上の正当な利益を害するおそれ」と定めています。

(ウ) 諮問庁は理由説明書（下記第3。以下同じ。）において、その不開示理由として、①職場毎の高ストレスの人数や、ストレス因子の詳細、健康リスク等が記載されている。②当該情報は労務管理や安全衛生管理といった当該施設の内部管理に関する情報が記載された部分であり、③公にした場合、当該施設に対する信用を低下させ、人材確保の面において正当な利益を害するおそれがあるためと3つの問題を主張しています。

しかしながら、①に挙げる高ストレスの人数や、ストレス因子の詳細、健康リスク等が記載された文書、及び②に挙げる労務管理や安全衛生管理に関する情報は、当然には不開示情報に該当しません。

また、諮問庁は②で「内部管理」との言葉を使っていますが、「内部管理」との区分は機構内部の取扱いに留まるものです。本件での開示請求文書が法人の運営に関する文書ないし情報であることは明らかです。

「内部管理」を目的とした情報であることをもって、情報開示決定にあたり特段の意味を持つものではないことをここに指摘しておきます。

諮問庁は③で、ストレスチェック集団分析結果は、①の数値が掲載され、②でそもそも開示を予定しない情報であることから、これを開示すると「当該施設に対する信用を低下させ、人材確保の面において正当な利益を害するおそれ」があると結論づけています。

この点について、上記「正当な利益を害するおそれ」とは抽象的な可能性では足りず、実質的なものであること、さらに法的保護に値する客観的なものであることが必要であることは、既に確立された定義であると、審査請求書においても指摘しているところです。しかしながら、諮問庁の理由説明書は、その「おそれがある」とするのみで、現時点において、何らの合理的かつ説得的説明を行っているものではありません。

ところで、諮問庁の述べる「おそれ」の内容は、ストレスチェック集団分析結果を開示することが「当該施設に対する信用を低下させ、人材確保の面において」の「正当な」利益を害する、というものです。しかしながら、後述するように、昨今の労働条件に関する

改善を求める方向性からは、ストレスチェック集団分析結果に特段の問題が無ければ、上記信用低下のおそれは存在しないものであること、問題点があれば是正改善の上対処すべきものであること、になります。

ストレスチェック集団分析結果によって把握された問題点を、使用者の側が秘匿し労働環境を明らかとしないことは、当該施設に対する信用を低下させることはあっても、およそ「正当な利益」と論ずるに値しないものであって、諮問庁の理由説明はそれ自体成り立たないものです。

よって、法5条4号トの趣旨からすれば、同条項を理由とする不開示決定は不当な解釈であり、取り消されるべきものです。

イ 本件開示情報を含む、労働条件に関する積極的な情報開示は国の方針であること

(ア) 平成27年10月1日、「青少年の雇用の促進等に関する法律」

(以下「若者雇用促進法」という。)が施行され、職場情報については、新卒者の募集を行う企業に対し、企業規模を問わず、(1)幅広い情報提供を努力義務化、(2)応募者等から求めがあった場合は、3類型ごとに1つ以上の情報提供を義務化について定めました。さらに、(3)これらの規程に違反した企業について、ハローワークは、新卒者の求人申込みを受理しないことができるとしました。

企業に義務づけられた情報提供を見ると、過去3年間の離職者数、平均勤続年数、メンター制度(指導・相談役となる先輩社員の配置)の有無、月平均超過勤務時間、有給休暇の平均取得日数などが挙げられています。

(イ) 若者雇用促進法の提案趣旨は、適切な職業選択の支援に関する措置、職業能力の開発・向上に関する措置等を総合的に講ずることにより、青少年の雇用促進等を図り、能力を有効に発揮できる環境を整備する、とあります。

労働者を軽視し、その精神・身体に配慮しない労働条件・環境で酷使する企業(いわゆるブラック企業)の社会問題化を背景にした当該法制定は、今日わが国における重要問題であり、特に職業選択の経験が浅い、あるいは全くない若者のいのちと健康を守るために大きな意義のある取組の1つとなっています。

(ウ) それにもかかわらず、超過勤務が常態化している、年休の取得日数が少ない。そして、これらの結果、離職率が高いと自認する企業が、若者雇用促進法で義務とされている情報を応募者に伝えることは、自社の「信用を低下させ、人材確保の面において正当な利益を

害するおそれがある」と考え、情報開示を行わない、とすることは、上記法律の違反であって、その結果は、将来ある若者を犠牲にし、自殺や過労死に繋がりにかねないものです。

若者雇用促進法の通知義務の対象に、メンタルヘルスに関する項目は含まれていませんが、労働者保護の公益の観点からも、労働者の健康の配慮は当然のことであり、例え、公開が企業に不利益であるという情報であっても、広く国民に開示することは、今や国の重要方針となっています。

- ウ 諮問庁の全面不開示は、公益上の義務的開示の優先に違反すること  
(ア) 諮問庁は、全面不開示の根拠として法5条4号トを理由としていますが、諮問庁が斟酌すべきは、同条2号の義務的開示の定めについてでなければなりません。

法5条2号の意義及び解釈について、宇賀克也氏は、「情報公開法要綱案第六(1)ニは、『人の生命、身体、健康、財産又は生活を保護するため、開示することがより必要と認められる情報』と規定しており、『より必要であると認められる』という表現で、不開示により保護される利益と開示により保護される利益の比較衡量が行われること、比較衡量の結果、後者が前者に優先すると認められるときに開示が義務づけられることを示していた。(中略)比較衡量に際しては、不開示により保護される利益と開示により保護される利益双方につき、各利益の具体的性格を慎重に検討する必要がある。」と指摘しています。(『新・情報公開法の逐条解説〔第5版〕』79～80ページ)

- (イ) 八戸病院は、重症心身障害児・者に対し医療・看護を提供する施設であり、そこでの適切なサービスの提供と職員の勤務条件、健康状態、ストレス状況は一体不可分の関係にあり、患者の求める安全・安心な医療・看護は適切な勤務条件の維持が重要な前提となっています。

患者の安全・安心につながる職員のストレス状況は、法5条2号に定める「人の生命、身体、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要と認められる情報」であり、義務的開示対象であることから、全面不開示を取り消し、速やかな全面開示を求めるものです。

## エ むすび

法1条は、情報開示の目的を、「国民主権にのっとり、法人文書の開示を請求する権利及び独立行政法人等の諸活動に関する情報の提供につき定めること等により、独立行政法人等の保有する情報の一層の公開を図り、もって独立行政法人等の有するその諸活動を国民に説明

する責務が全うされるようにすることを目的とする。」と定められております。

これに対し、諮問庁は職員のストレス状況の公開は社会的な批判や人材確保困難を理由に、不開示情報の規定を恣意的に適用する姿勢を示しているものであり、法が求める「その諸活動を国民に説明する責務」に逆行し、国民の的確な理解と批判を拒絶することに他なりません。

貴審査会に対して、法の目的を広く実現する立場から、公正な調査審議を要請いたします。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 本件開示請求対象文書について

本件審査請求に係る開示請求対象文書は、「八戸病院における2017年度 ストレスチェック集団分析結果」である。

#### 2 本件開示請求に対する原処分について

本件開示請求を受け、処分庁は、「八戸病院におけるストレスチェック集団分析 受検結果（平成29年度）」（本件対象文書）を特定した。

また処分庁は、本件対象文書には、機構職員の受検したストレスチェックの集団分析結果が記載されており、これを公にした場合、当該施設に対する信用を低下させ、人材確保の面において、企業経営及び競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあることから、法5条4号トに該当すると判断し、不開示決定（原処分）を行った。

#### 3 審査請求人の主張について

これに対し、審査請求人は、処分庁は法5条4号を不開示理由としているが、その正当な利益を害するおそれの判断は、法解釈からすれば開示のもたらす支障の程度について実質的なものが求められるのみならず、開示のもたらす利益も比較衡量して判断しなければならないところ、本件対象文書の不開示理由においてストレスチェック集団分析の結果の開示が、機構にいかなる信用の低下を招き、または人材確保の面での競争上の地位を害するおそれがあるのか、合理的説明や根拠が示されていないなどと主張し、処分の取り消し、本件対象文書の全部開示を求めている。

#### 4 諮問庁の主張について

本件対象文書は、機構の特定の病院が行ったストレスチェックの集団分析の結果を記載した文書である。当該文書には同病院における職場毎の高ストレスの人数や、ストレス因子の詳細、健康リスク等が記載されている。当該情報は労務管理や安全衛生管理といった当該施設の内部管理に関する情報が記載された部分であり、公にした場合、当該施設に対する信用を低下させ、人材確保の面において正当な利益を害するおそれがあるため、法5条4号トの不開示情報に該当することから、不開示とした。

## 5 結論

以上のことから、原処分は妥当であり、これを維持すべきである。

## 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 平成30年8月9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9月4日 審議
- ④ 同月25日 審査請求人から意見書を收受
- ⑤ 同年10月1日 本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 同月29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あり、処分庁はその全部を法5条4号トに該当する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、法5条4号トに該当しないとして原処分を取り消し、本件対象文書を開示することを求めているが、諮問庁は、原処分は妥当であり、維持すべきとしていることから、以下、本件対象文書の見分結果を踏まえ、本件対象文書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) 当審査会において見分したところ、本件対象文書は、機構が運営する八戸病院の職員を対象に行った平成29年度のストレスチェック集団分析受検結果であり、別紙に掲げる部分を除く部分は、同病院における部署毎の高ストレス者人数、ストレス因子の詳細、健康リスク等といった情報が詳細かつ具体的に記載されていると認められる。

そうすると、これを開示した場合、八戸病院の労務管理や安全衛生管理といった同病院の内部管理に関する情報が公となることから、同病院に対する信用を低下させ、人材確保の面において正当な利益を害するおそれがある旨の上記第3の4の諮問庁の説明は否定できない。

したがって、本件対象文書のうち別紙に掲げる部分を除く部分は、法5条4号トに該当し、不開示としたことは妥当である。

- (2) しかしながら、別紙に掲げる部分については、当該ストレスチェック集団分析受検結果の表紙及び判断基準といった一般的な記載部分であり、これを公にしても、八戸病院に対する信用を低下させ、人材確保の面において正当な利益を害するおそれがあるとは認められないことから、法5条4号トに該当せず、開示すべきである。

### 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、その全部を法5条4号トに該当するとして不開示とした決定については、別紙に掲げる部分を除く部分は、同号トに該当すると認められるので、不開示としたことは妥当であるが、別紙に掲げる部分は、同号トに該当せず、開示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

別紙（開示すべき部分）

表紙及び25頁以降の2枚（両面）