

諮問庁：厚生労働大臣

諮問日：平成27年7月10日（平成27年（行情）諮問第447号）

答申日：平成28年10月18日（平成28年度（行情）答申第419号）

事件名：特定日に特定職員が特定個人に係る労災申請書等を持ち出した事実の記録の不開示決定（不存在）に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

「平成19年特定月日、特定労基署の調査官が特定事業場に調査に行った際に特定個人の労災申請書と労災発生状況意見書を持ち出した事実の記録」（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、結論において妥当である。

### 第2 審査請求人の主張の要旨

#### 1 審査請求の趣旨

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、東京労働局長（以下「処分庁」という。）が、平成27年3月3日付け東労発総開第26-164号により行った不開示決定（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、意見書及び補充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

諮問庁の「開示請求に係る行政文書を保有していないため。」との不開示理由は、本来あるべきものが存在しない事情について何ら説明しておらず、不開示理由として極めて不親切・不適切で、労働者の保護機関としてあるまじきものである。

本件は、労災申請書や労災発生状況意見書等の個人情報、調査官の手により、事業主や関係者に漏えいされた実例である。

特定労基署の特定調査官が、平成19年特定月日に事業場調査に赴き、審査請求人に許可することなく労災申請書と労災発生状況意見書のコピーを特定事業場Aの役員に手交したことが証拠上明らかとなっている（添付の資料1：「労災申請書」に事業主証明拒否と書き申請するも、会社のなつ印がある。資料2：「平成19年特定月日付け復命書1」の第6。添付資料3：「特定事業場A特定取締役の聴取書」12頁。）。

したがって、同調査官が労災申請書と労災発生状況意見書を労基署の庁舎外に持ち出したことは明らかである。

労働基準行政において、労災申請書や意見書は、「重要度が高い書類」に分類され、「重要度が高い書類等を庁舎外へ送付した場合には、その事実を記録しなければならない」と定められている（平成22年12月27日付け、厚生労働省・基発1227通達第1号：「労災保険関係書類等のリスク評価に基づく対策の導入について」の2の（3）のイの②）。

したがって、同調査官が平成19年特定月日に庁舎外に持ち出した際の記録が存在しなければならない。

したがって、以下の点について説明を求めるものである。

平成19年特定月日の庁舎外持ち出しに係る記録について、

1. 「過去においては保有していたが、現在は保有していない」の意か。それとも、「過去も現在も、保有した事実はない」の意か。
2. 前者の場合、その理由は何か。廃棄処分若しくは紛失したため、現在は保有していないのか。

後者の場合、その理由は何か。そもそも上記記録が作成された事実がないのか。

以上について、特定労基署の特定調査官（当時）に事実確認をした上で説明を求める。

## （2）意見書

### ア 東京労働局と諮問庁の回答

#### （ア）東京労働局の回答

東京労働局は、不開示とした理由を、「開示請求に係る行政文書を保有していないため。」と回答した。

#### （イ）諮問庁の回答

諮問庁は、不開示決定を妥当とする理由として、「平成22年12月27日付け基発1227第1号通達は平成19年特定月日の時点で発出されておらず、同通達に基づく書類管理が行われていなかった」旨回答した。

その上で諮問庁は、当時実施されていた「労働基準監督署・公共職業安定所保有個人情報管理規程」に基づく記録台帳を探索したが、「平成19年当時の取扱いとしては、外部電磁的記録媒体を持ち出す場合に限り、当該台帳を作成するものとしていた。そのため、本件調査における書類の持ち出しについては、台帳等を作成する事案に該当しない」ため、「本件対象文書は存在していない」と回答した。

#### イ 諮問庁の回答に対する審査請求人の意見

(ア) 労災申請書及び労災発生状況意見書の個人情報該当性について

「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」(以下「保護法」という。)は昭和63年に制定された「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律」を全面改正する形で、既に平成17年4月に施行されていた。そして、「この法律において『個人情報』とは、生存する個人に関する情報であつて、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるものをいう。」(2条2項)と規定されている。これには、文書や電子記録及びテープに記録された音声情報等が含まれることは総務省の解説するところである。

したがって、個人名、生年月日はおろか、口座番号、疾病の態様、勤務状況等も記載された労災申請書や労災発生状況意見書及び労災自己意見書などが個人情報に当たることは明らかである。それは厚生労働省も認めるところである。

(イ) 個人情報管理に関する総務省、厚生労働省の指示・通達

「保護法」には「行政機関の長は、保有個人情報の漏えい、滅失又はき損の防止その他の保有個人情報の適切な管理のために必要な措置を講じなければならない」(6条)と規定されている。

法改正に伴い総務省は、平成16年9月14日付け、総管情第84号にて各行政機関が具体的な措置を講じるよう、「行政機関の保有する個人情報の適切な管理のための措置に関する指針」を取りまとめ、各行政機関あてに通知している(資料6)。

指針では、各行政機関が講ずべき最小限の措置の内容として、具体的に、1) 保有個人情報の管理体制、教育研修、職員の責務、2) 保有個人情報の適正な取扱い(例えば、アクセス制限、複製・持ち出しの制限等)、3) 情報システムにおける安全の確保等(例えば、アクセス記録、不正アクセスの防止等)、4) 情報システム室等の安全管理、5) 保有個人情報の提供及び業務委託等における留意事項、6) 安全確保上の問題への対応、7) 監査・点検の実施等の項目について示している(次図参照)(略)。

その「第5 保有個人情報の取扱い」には、「複製、持ち出しなどの制限」、「取扱状況の記録」とハッキリ書かれている。対象となる個人情報は、個人の秘密に関するものであることを要せず、電子計算機処理されていることも要しない(総務省HPの解説)。

これに伴い、平成17年4月1日、厚生労働省は、厚生労働省保有個人情報管理規程(平成17年厚生労働省訓令第3号。資料7)を施行し、各部局に具体的な措置を取るよう指示した。そこには、「職員は、保有個人情報の複製、送信、外部への送付又は持ち出し

等の業務を行うときは、課長の指示に従い、必要最小限の範囲においてこれらを行うものとする。」(10条)とされ、「課長は、必要に応じて保有個人情報の秘匿性等その内容に応じた台帳を整備して、当該保有個人情報の利用及び保管等の取扱いの状況について記録するものとする。」(14条)と規定されている。

同日に施行された「東京労働局保有個人情報管理規程」においても、全く同様の条文を設けている。そこでは、「労働基準監督署及び公共職業安定所における保有個人情報の管理については、本規程に準じて東京労働局長が定める。」とされている(資料8の8頁)。

したがって、「外部電磁的記録媒体を持ち出す場合に限り、当該台帳を作成するものとしていた。」という理由は旧法(行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律)に基づくもので、新「保護法」が施行された平成17年4月以降については理由として成り立たない。

平成19年2月23日、厚生労働省労働基準局労災補償部長は、都道府県労働局長に対して基労発0223001号通達、「労災補償業務の運営に当たって留意すべき事項について」を発している。そして、「5 個人情報の厳正な管理」として、「平成17年4月から個人情報保護法が施行され、行政機関が取り扱う個人情報について、厳正な管理が求められているにもかかわらず、労災保険に係る事務処理の過程で、請求人の氏名や給付内容等の個人情報が記載された文書が誤送付される、また、紛失する事案が相次いで発生している。」と注意喚起している。

そこには、「労災補償業務において日常取り扱っている膨大な書類等の大部分が個々の被災労働者にとって極めて秘匿性の高い個人情報であり、厳格な保持が求められている」とハッキリ書かれており、当時から厚生労働省は「外部電磁的記録媒体」だけでなく、書類に対しても厳正な管理を指示していたことは明らかである。

#### ウ まとめ

諮問庁の回答通りとすれば、東京労働局長は、総務省の指示・厚生労働省の訓令・東京労働局保有個人情報管理規程のいずれにも従わず、平成19年に至るもこれを無視し、必要な管理を怠っていたことになる。また、労働基準監督署長も、それを知りながら、「外部電磁的記録媒体」以外の個人情報については、職員が外部への持ち出しやコピーが流出することを放置していたことになる。いずれにしろ、諮問庁が規程に反し、法を遵守するために必要な措置を怠っていたことに変わりはない。

諮問庁はこの点について説明すべきであり、改めて理由説明書を提

出するよう求めるものである。

(資料添付省略)

### (3) 補充意見書

審査請求人から補充意見書及び資料が当審査会宛て提出(平成28年9月29日受付)された。(諮問庁の閲覧に供することは適当でない旨の意見が提供されており、その内容は記載しない。)

## 第3 諮問庁の説明の要旨

### 1 諮問庁としての考え方

本件審査請求に関し、法9条第2項の規定により不開示とした原処分は妥当であり、本件審査請求は棄却すべきものとする。

### 2 理由

#### (1) 本件対象文書の特定について

審査請求人は、本件対象文書として、平成19年特定月日に、特定署の調査官が特定事業場に調査(以下「本件調査」という。)を行った際に、特定個人の労災申請書と労災発生状況意見書を持ち出した事実の記録を求めているものと考えられる。

審査請求人が、処分庁が本件対象文書を保有している根拠として挙げている基労発1227第1号通達については、平成22年12月27日付けで発出されたものであることから、平成19年特定月日の時点では、同通達に基づく労災関係書類等の管理は行われていなかったため、平成19年特定月日時点での労災関係書類等の管理に係る根拠となる規程、通達等の行政文書を処分庁において探索した。

平成19年当時、労災関係書類等の管理に特化した行政文書は存在しなかったものの、保有個人情報の管理に係る規定等として「労働基準監督署・公共職業安定所保有個人情報管理規程」の存在が認められた。

同規程によると、6条により

「職員は、保有個人情報の複製、送信、外部への送付又は持ち出し等の業務を行うときは、署所長の指示に従い、必要最小限の範囲においてこれらを行うものとする。」

と規定され、さらに10条により

「署所長は、必要に応じて保有個人情報の秘匿性等その内容に応じた台帳等を整備して、当該保有個人情報の利用及び保管等の取扱いの状況について記録するものとする。」

と規定されていることが確認された。

したがって、本件対象文書が存在するとすれば、労働基準監督署長の判断により作成された「保有個人情報の利用及び保管等の取扱いの状況について記録した台帳等」とであると判断し、当該台帳等を本件対象文書として特定した。

## (2) 本件対象文書の保有について

上記(1)で特定した本件対象文書について、処分庁が保有しているとすれば、平成19年特定月日時時点で、特定署の署長が、その権限に基づき、労災関係書類等の利用及び保管等の取扱い状況を記録するための台帳等が必要と判断し、作成していた場合である。

諮問庁において、処分庁に確認したところ、特定署における平成19年当時の取扱いとしては、外部電磁的記録媒体を持ち出す場合に限り、当該台帳等を作成するものとしていた。そのため、本件調査における書類の持ち出しについては、台帳等を作成する事案に該当しないと判断された。

なお、念のため、開示請求時に、特定署の事務室、書庫等を探索したところ、本件対象文書は存在していないことが確認されている。

よって、上記(1)で特定した対象文書については、作成の必要がなく、処分庁は対象文書を保有していないため、法9条2項により不開示とした原処分は妥当である。

## (3) 審査請求人の主張について

審査請求人は、審査請求書の中で、「本来あるべきはずの資料にもかかわらず『保有していない』という理由で不開示とされることには納得できない」等と主張しているが、処分庁が本件対象文書を保有していないことについては、上記(2)で示したとおりであること、また、審査請求人があるべきはずと主張している根拠として示している通達は、平成22年12月27日付けで発出されたものであることから、平成19年特定月日の時点では、未だ同通達に基づく労災関係書類等の管理は行われていなかったことは明らかであることから、審査請求人の主張は失当である。

## 3 結論

以上のとおり、原処分は妥当であり、本件審査請求は棄却すべきと考える。

## 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27年7月10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8月25日    | 審査請求人から意見書及び資料を收受       |
| ④ 平成28年8月26日 | 審議                      |
| ⑤ 同年9月29日    | 審査請求人から補充意見書及び資料を<br>收受 |
| ⑥ 同年10月14日   | 審議                      |

## 第5 審査会の判断の理由

## 1 本件審査請求について

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、本件対象文書を保有していないとして、法9条2項に基づき、不開示とする原処分を行った。

これに対して、審査請求人は原処分の取消しを求めているが、諮問庁は、本件対象文書を保有していないとして不開示とした原処分を妥当としていることから、以下、検討する。

## 2 本件開示請求について

- (1) 本件対象文書は、「平成19年特定月日、特定労基署の調査官が特定事業場に調査に行った際に特定個人の労災申請書と労災発生状況意見書を持ち出した事実の記録」であり、特定個人に係る労災保険給付の申請が行われたことを前提として、当該労災申請書等を持ち出した事実の記録の開示を求めるものである。

したがって、本件対象文書の存否を答えることは、特定個人に係る労災保険給付の請求が行われたという事実の有無（以下「本件存否情報」という。）を明らかにすることになると認められる。

法5条1号は、個人に関する情報であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるものについては、同号ただし書に該当する情報を除き、不開示情報と規定している。

本件存否情報は、法5条1号本文前段に規定する個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができる情報であると認められる。また、こうした事実の有無は、慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報とは認められないことから、同号ただし書イに該当するとは認められず、かつ、同号ただし書ロ及びハに該当する事情も認められない。

したがって、本件開示請求については、本件対象文書が存在しているか否かを答えるだけで、法5条1号の不開示情報を開示することになるため、本来、法8条の規定により開示請求を拒否すべきものであったと認められる。

- (2) 本件開示請求については、上記(1)のとおり、本来、存否応答拒否すべきであったと認められるが、処分庁は、原処分において、本件対象文書の存否を明らかにしてしまっており、このような場合においては、原処分を取り消して改めて法8条の規定を適用する意味はなく、本件対象文書を保有していないとして不開示としたことは、結論において妥当といわざるを得ない。

## 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、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、その存否を答えるだけで開示することとなる情報は法5条1号に該当し、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否すべきであったと認められるので、結論において妥当であると判断した。

(第3部会)

委員 岡島敦子, 委員 葭葉裕子, 委員 渡井理佳子