

諮問庁：厚生労働大臣

諮問日：令和2年3月26日（令和2年（行情）諮問第181号及び同第182号）

答申日：令和2年7月20日（令和2年度（行情）答申第155号及び同第156号）

事件名：平成30年度に愛知労働局で保持しているアスベストアナライザーの利用状況が分かる文書の不開示決定（不存在）に関する件
令和元年度に愛知労働局で保持しているアスベストアナライザーの利用状況が分かる文書の不開示決定（不存在）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「平成30年度及び令和元年度の各年度に愛知労働局で保持しているアスベストアナライザーの利用状況。いつどこで使用したか。誰に貸渡したかなど。」（以下、併せて「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各決定は、妥当である。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 各審査請求の趣旨

本件各審査請求の趣旨は、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条の規定に基づく各開示請求に対し、令和元年10月31日付け愛労発基1031第7号及び同第8号により愛知労働局長（以下「処分庁」という。）が行った各不開示決定（以下、併せて「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、各審査請求書及び各意見書によると、おおむね以下のとおりである。

（1）各審査請求書

ア 本件各開示請求に対し、処分庁は、「愛知労働局が作成しておらず、不存在のため」との理由で不開示とした。

本件各開示請求書にいうアスベストアナライザー（以下「アナライザー」という。）とは、管理換物品引渡通知書（平成30年5月7日付け基管発0507第2号）記載のアナライザー「マイクロフェイザーAS」1式（特定金額）であり、物品管理官愛知労働局総務部総務課長が物品管理官厚生労働省労働基準局労災管理課長から平成30年5月11日に管理換引渡しを受けた「重要物品」である。

イ 審査請求人は、処分庁が不存在を理由として不開示とすることは、

誤った法解釈に基づく不当な判断であり、以下の理由から開示されるべきものと考えられる。

ウ 国有財産については、その価格の高低を問わず、適正厳密な管理が必要である。平成25年10月18日付け大臣官房会計課経理室のプレスリリース「重要物品の不適正な管理についての点検結果の報告」で明らかになったとおり、都道府県労働局（以下「労働局」という。）の物品管理に限っても、91件、1億円以上の重要物品を紛失しており、適正な管理が求められている。

アナライザーは、室内の研究室内に設置して供用するものではなく、労働安全衛生法の適用を受ける不特定の屋外へ持ち出して供用する試験及び測定機器である。その測定対象は、労働安全衛生法石綿障害予防規則に係る管理指導にとどまらず、大気汚染防止法その他の法律により厳しく規制された、国民の生命、健康に直接害をもたらす利用禁止発がん物質の石綿である。その性能の維持が直接国民の生命、健康に影響を与える重要な測定機器である。

これらの事情から、アナライザーは、単に重要物品である国有財産として管理するだけでなく、健康被害、環境破壊の経緯実態を把握するためにも、いつ、どこで供用されたか、厳密な管理がなされなければならない。

したがって、供用する者が変わるに際して何らかの管理文書が存在するものと考えられるべきである。

エ 処分庁は、労働基準監督署（以下「監督署」という。）等に供用する場合に、いかなるやり取りをし、貸出し及び返却をさせてきたか、具体的管理手順を説明するべきである。（中略）

第一に、管理換を受けた物品管理官愛知労働局総務部総務課長は、その権限を他の職員に委任していないか。通常供用官は誰か。監督署等が供用する場合に供用官の権限委任はどのような手続になっているのか。それらに係る文書は作成されないのか。

第二に、愛知労働局内で通常管理する者（物品管理官又は物品供用官）は、各監督署等が供用の希望を持つ場合、その意思をどのように把握するのか。職員間でメール等のやり取りをするシステムはどのようなものか。労働基準行政システムの掲示板で連絡をとることはあるのか。これら「メール等システム上の連絡」によるものは、組織的に共有する文書であり、開示対象である。

第三に、ファクシミリによる連絡のやり取りは、組織的に共有する文書であり、開示対象である。

第四に、電話など文書として残らない方法による連絡のやり取りがあったとしても、愛知労働局内で通常に管理する者は、いつ、どこに

貸出し、いつ返却される予定であるか、個人の記憶だけで覚えておけばいいといった管理をしていることはあり得ず、何らかの控えを書き留めているはずである。昨今、組織的に決裁を経ていないものは行政文書ではないなどと（中略）言い張る職員がいるようだが、当該職員が欠けた場合、何を以って重要物品の返却を促すのか。組織的決裁を経ていなくとも、組織で共有する文書は、また、担当職員が局内で利用しているパソコンに保存されている情報も、開示対象である。

万一、重要物品の所在や貸出返却期日が逐一記録されず、何の文書も作成していないのであれば、（中略）所在不明となっても、探しようがなく、誰も責任を問われない。そのために貸出関係の管理書類を作成していないとすれば、悪質な組織と評価されてもしかたない。

第五に、原本は既に廃棄して保持していなくても、コピーを保持しているのであれば、当該コピーは開示対象である。サーバー内のバックアップデータであっても開示対象である。

オ 以上のように、処分庁は、アナライザーの管内監督署等又は外部への貸出しと返却に関する何らかの文書を作成していると考えられることから、処分庁は、上記エで指摘した文書、データに関する詳細な説明をするべきである。

したがって、不存在とする処分庁の主張には理由がなく、原処分は取り消されるべきである。

（２）各意見書

ア 諮問庁の各理由説明書（下記第３の３（３））によれば、処分庁は当該文書を作成しておらず、諮問庁も確認を行ったが文書の保有は認められず、しかも諮問庁から貸出簿等の作成等について指示しておらず、しかしながら必要に応じて監督署に貸出しを行っている、との主張である。

審査請求人が各審査請求書（上記（１））において提起した物品管理取扱いの原則にも、アナライザーの具体的管理の実態にも全く触れておらず、単に無いから無いと放言したに過ぎない。

イ アナライザーは、別添「管理換物品引渡通知書」記載のとおり、労働保険特別会計労災勘定の重要物品である。この特定金額の重要物品は、物品管理法、物品管理法施行令及び厚生労働省所管物品管理取扱い規程（以下「規程」という。）に照らして、いかに管理されるべきか、諮問庁はまずこの点を明らかにしなければならない。諮問庁からその個別の管理について貸出簿等の作成等の指示があったか無かったかは、原則的な取扱いが明示された上で、規程に従って適法に管理されたか否かが問われる問題である。

アナライザーの物品管理官は、「管理換物品引渡通知書」の時点で

は愛知労働局総務部総務課長である。ところで、審査請求人が本件各開示請求をした際、処分庁担当者から、実際の管理は同局労働基準部健康課（以下「健康課」という。）の職員がしている旨説明を受けている。同課職員が物品管理法で定めるいかなる官職であるかは不明である。各監督署がアナライザーを借り受けて測定に使用するのであれば、物品管理法で定められた物品管理の事務委任をするか又は物品供用官に委任することとなるが、規程12条の別表第3物品管理官等官職指定表によれば、労働基準監督署長には何らの権限もないとされている。

借り受けた労働基準監督署長がいずれの権限を持って供用するか、諮問庁の説明では全く不明であり、適法な処理がなされているか否かも不明である。物品管理法施行令27条は「物品を供用する場合には、これを使用する職員を明らかにしておかなければならない」と定めているが、アナライザーを使用する職員はどのように明らかにされているのか。

ところで、別件開示請求に対し令和元年特定日A付けで特定労働局長が開示決定した別添「管理簿（仮称）」には、アナライザーに係る持出署名、担当者名、持出日、返却日が記載されている。他の物品とともにアナライザーについての貸出管理がされているのは、各労働局に一任されて全く任意に便宜上特定労働局が作成したのではなく、物品管理法、物品管理法施行令及び規程の趣旨に沿った適法な管理をする必要から作成したものと考えられる。

したがって、処分庁においても同様に他の物品を管理する必要があり、それらとともにアナライザーを使用する監督署等が記載された文書が作成、保持されているものと考えられる。

万一、物品管理法の趣旨に反して作成、保持されていないのであれば、諮問庁はその旨を明らかにしなければ、情報公開法の趣旨である説明責任を果たしたことにはならない。

ウ 審査請求人は、本件各開示請求の過程で、以下の説明を受けた。

（ア）本件各開示請求を行った際、処分庁担当者は、当初「2年分なので2件の開示請求手数料になる。本省への報告が2年分なので2件となる」旨説明した。さらに、「その報告書は行政文書だが、その報告書を作成する際に参照する原資料、メモは担当者個人のメモであるから開示請求の対象とならないだろう」とも説明した。（2019年特定日A、X氏の電話）

（イ）その後、処分庁担当者は、「（本省への）報告があると思って（先日）連絡したが、対外的な貸出しがないため報告書がなく、不存在になる」と連絡してきた。（2019年特定日B、X氏の電話）

審査請求人は、「国有財産なのだから局担当が管理のための文書を作っていないのか」と質問したところ、処分庁担当者は、「担当は健康課だが、担当職員がメモ程度を作っているかもしれないが、正式なものはないらしい」旨回答した。

審査請求人は、「管理担当の管理用文書はメモでも公文書である。これも対象として検討せよ」と請求した。

その際、審査請求人が、「全く個人の記憶だけで管理する訳はないのであるから、何らかのメモがあるのではないかと」質問したとき、処分庁担当者から個人メモの存在は否定されなかったものの、さらに審査請求人から「個人のメモだけであつたら引き継ぎが不可能ではないか」と問うたところ、処分庁担当者は「引き継ぎ時にメモも一緒に引き渡されるかもしれないが、口頭で引き継げるので行政文書ではない」旨の説明を受けた。

(ウ) 原処分の後、処分庁担当者と電話で話した際には、「メールでの借入れのやり取りは個人文書である」との説明も受けたので、審査請求人は「メールにしてもメモにしても、行政文書ではないとするのは法の趣旨に反する」と異議を述べた。

エ 上記ウのやり取りで明らかのように、処分庁は行政文書を極めて狭い解釈で捉えている。アナライザーを必要とする意思是、何らかの方法で監督署から健康課に伝えられなければならない、その意思情報を伝達する媒体は、メールであろうと電話受信時のメモであろうと、行政文書として取り扱うべきである。

オ 諮問庁は「確認」したとするが、いかなる方法手順を用いて、処分庁において文書の保有が認められなかった事実を「確認」したのか明確に説明するべきである。(中略)

カ 諮問庁は、貸出簿等の作成等について指示をしていない旨主張するが、「貸出簿等」とは何か。上記の特定労働局の「管理簿(仮称)」やこれに類する文書についても指示していないのか。2019年特定日Aに処分庁担当者X氏が当初の説明で言及した「本省への報告」とは何か。諮問庁は明確に説明するべきである。

キ 諮問庁は「必要に応じて監督署に貸出しを行っている」と主張するが、いかなる方法手順にてその事実を確認したのか。(中略)各監督署にいつ貸出し、いつ返却され、その事実をいかなる方法手順にて確認したのか。性善説で一般的な貸出しの事務処理が適正になされているとする解釈は無意味である。

ク 処分庁の物品管理の具体的な方法手順を説明しなければ、本件対象文書の有無を検討することはできない。同様に、(中略)物品管理の具体的な方法手順が説明されなければ、不作為で全く仕事をしていな

くても、（中略）ただ信じなさいと主張しているに過ぎない。

ケ これらのことから、物品管理法による管理がなされていれば本件対象文書は存在するのであり、また、メールやメモなどを個人文書として行政文書を狭義に解釈するなど、諮問庁の主張は、法の適用を誤っている。

したがって、不存在とする諮問庁の主張には理由がなく、原処分は取り消されるべきである。

（添付）「管理換物品引渡通知書」（令和元年11月1日愛労発総1101題6号）、「特定労働局の「管理簿（仮称）」」（令和元年特定日C付け特定文書番号H）（略）

第3 諮問庁の説明の要旨

諮問庁の説明の要旨は、各理由説明書によると、おおむね以下のとおりである。

1 本件各審査請求の経緯

- （1）審査請求人は、令和元年10月5日付けで処分庁に対し、法の規定に基づき本件対象文書の各開示請求を行った。
- （2）これに対して処分庁が原処分を行ったところ、審査請求人はこれを不服として、令和2年1月15日付け（同月16日受付）で本件各審査請求を提起したものである。

2 諮問庁としての考え方

本件各審査請求に関し、本件対象文書を作成しておらず、不存在のため不開示とした原処分は妥当であると考えます。

3 理由

- （1）本件対象文書の特定について（略）
- （2）本件対象文書の保有について

原処分においては、処分庁において、本件対象文書に該当すると思われる文書を作成・保有しているか確認を行ったが、文書の保有は認められなかった。

なお、本件各審査請求を受け、諮問庁としても、本件対象文書に該当すると思われる文書を作成・保有しているか改めて処分庁に確認を行ったが、文書の保有は認められなかったものである。

また、アナライザーの購入は厚生労働省本省で一括して行い、各労働局健康安全課等に配付され、必要に応じて各労働局が管内監督署に貸出しを行っている。配付の際に、貸出簿等の作成等については諮問庁から労働局に特段指示しておらず、文書等の作成は各労働局に一任している。

したがって、本件対象文書を保有していないとする処分庁の判断に不自然・不合理な点は認められず、文書不存在により不開示とした原処分は妥当であると考えます。

4 審査請求人の主張に対する反論等

審査請求人は、各審査請求書（上記第2の2（1）ウ）において「何らかの管理文書が存在するもの」としてその開示を求めているが、本件対象文書の保有については、上記3（2）で述べたとおりであり、審査請求人の主張は認められない。

5 結論

以上のとおり、原処分を維持することが妥当であり、本件各審査請求は棄却すべきものとする。

第4 調査審議の経過

当審査会は、本件各諮問事件について、以下のとおり、併合し、調査審議を行った。

- ① 令和2年3月26日 諮問の受理（令和2年（行情）諮問第181号及び同第182号）
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受（同上）
- ③ 同年4月14日 審査請求人から意見書及び資料を收受（同上）
- ④ 同年5月28日 審議（同上）
- ⑤ 同年6月18日 審議（同上）
- ⑥ 同年7月16日 令和2年（行情）諮問第181号及び同第182号の併合並びに審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件対象文書について

本件各開示請求に対し、処分庁は、本件対象文書を保有していない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、諮問庁は原処分を妥当としているので、以下、本件対象文書の保有の有無について検討する。

2 本件対象文書の保有の有無について

（1）理由説明書の記載（上記第3の3（2））及び当審査会事務局職員をして諮問庁に対し詳細な説明を求めさせたところによると、諮問庁は、本件対象文書の保有の有無について、おおむね以下のとおり説明する。

ア アナライザーは、アスベスト含有が疑われるような壁面などに接触させて、アスベスト含有率を簡易に測定する機械であり、非常に高額であること、労働局等の現場で指導の際に有用であることから、厚生労働省本省において購入し、各労働局に配付している。

愛知労働局が保有しているアナライザーは、物品管理法37条に定める「国が所有する物品のうち重要なものとして政令で定めるもの」に該当し、同法に定める「物品増減及び現在額報告書」も作成されて

いる。

イ 物品管理法 2 条 2 項において、「この法律において「供用」とは、物品をその用途に応じて国において使用させることをいう」とされており、平成 30 年度に愛知労働局では厚生労働省本省からアナライザーを 1 台配付されているが、同局におけるその供用の手続は、おおむね以下のとおりである。

(ア) 物品管理法施行規則（以下「規則」という。） 20 条 2 項において、「物品管理官は、物品の供用のための払出命令をし、又は払出しをするときは、物品供用官に対し、供用の目的を明らかにして受領命令をしなければならない」とされており、これに基づいて、規程 23 条 3 項において、「物品管理官は、規則第 20 条第 2 項の規定により物品供用官に対し受領命令をするときは、第 11 号様式による物品受領命令書により行うものとする」とされている。

(イ) 愛知労働局の物品管理官（総務部総務課長）は、規則 20 条 2 項に基づき、同局労働基準部の物品供用官（同部監督課長補佐）に対して、アナライザーの譲受先を同部の「健康課」、使用目的を「試験及び測定のため」と供用の目的を明らかにした上で、規程に定める第 11 号様式の物品受領命令書を作成、交付しており、アナライザーの供用の手続は適正に行われている。

ウ さらに、上記イに掲げる供用の手続後、愛知労働局の健康課では、アナライザーを必要に応じて管内監督署の職員に使用させているが、こうした行為は物品供用官（労働基準部監督課長補佐）の管理の下で部内職員に供用させる範囲であると考えている。このため、監督署の職員から事前に電話連絡により使用希望が伝えられると、例えば、当日貸出及び翌日返却等の場合には、健康課の担当職員が使用者の氏名等を覚えることで足りるため、記録等はしておらず、また、貸出日が先になる場合等には、用をなす範囲でメモを取ることがあるが、アナライザーの貸出しに係る内部手続等は特段定めていない。

エ なお、平成 30 年度及び令和元年度において、アナライザーを管内監督署の職員に使用させた回数として、担当職員の記憶から確認できたのは、各年度それぞれ 3 回とのことであるが、これらのうち、上記ウに掲げるようなメモを取った回数やメモの内容については、メモが組織内で共有しているものではなく、保管していないため、正確な使用回数も含め、明確なことは何も分からない。

オ また、物品管理法施行令 27 条において、「物品供用官（物品供用官を置かない場合にあつては、物品管理官）は、物品を供用する場合には、これを使用する職員を明らかにしておかなければならない。」とされているが、その方法は特に規定されていない。このため、健康

課の担当職員が、アナライザーを使用させる職員を確認していれば、貸出簿等の作成の有無までは問われないものと考えており、また、貸出簿その他の作成は法令で義務付けられていない。このようなことから、厚生労働省ではアナライザーの監督署への貸出に係る管理については、各労働局に一任している。

カ 本件各審査請求を受け、処分庁において改めて書庫等を探索させたが、本件対象文書に該当する文書を保有していないことを確認した。

キ したがって、本件対象文書を保有していないとする処分庁の説明に不自然・不合理な点は認められず、文書不存在により不開示とした原処分は妥当であるとする。

(2) 当審査会において、諮問庁から上記(1)イ(イ)に掲げる物品受領命令書の提示を受け、物品管理法等関係法令及び規程の関連規定とともに確認したところ、関係法令等の定めは上記(1)イ及びオ(オについては第1文のみ)の諮問庁の説明のとおりであり、また、物品受領命令書には、諮問庁の説明のとおり、物品管理官である愛知労働局総務部総務課長から物品供用官である同局労働基準部監督課長補佐宛てに、品目「アスベストアナライザー」、数量「1台」、譲受先「健康課」、使用目的「試験及び測定のため」等として受領を命ずる旨が記載されていることが認められた。

(3) まず、本件対象文書の保有の有無について、主に物品管理法関係法令との関係から説明する上記(1)の諮問庁の説明について検討する。

ア 諮問庁の説明を要約すると、おおむね以下のとおりである。

① アナライザーの監督署への貸出しについて、貸出簿その他の作成は物品管理法等の法令で義務付けられておらず、厚生労働省ではその貸出管理を各労働局に一任している。

② 愛知労働局では、アナライザーの貸出しに係る内部手続等は特段定めておらず、貸出簿等の使用の記録は作成していない。

③ 愛知労働局において、アナライザーを管内監督署の職員に使用させる行為は、物品供用官(労働基準部監督課長補佐)の管理の下で(健康課の職員が)部内職員に供用させる範囲である。物品管理法上、物品を供用する場合、物品供用官は「使用する職員を明らかにしておく」とされているが、その方法は特に規定されていないから、担当職員が使用する職員を確認していればよく、義務付けのない貸出簿等の作成の有無まで問われるものではない。

イ しかしながら、平成30年度及び令和元年度において、アナライザーを管轄の監督署の職員に使用させた回数は、健康課の担当者の記憶では、各年度それぞれ3回であるが、記録がなく「明確なことは分からない」(上記(1)エ)としている。

ウ 「健康課の担当職員が使用者の氏名等を覚える、また、用をなす範囲でメモを取る」（上記（１）ウ）としているが、アナライザーを実際に管内監督署に貸し出した回数すら明確でないのであれば、各貸出時点において、単に誰に貸し出すかを把握していたにすぎない。そうした状況において、例えば、物品供用官が「物品を使用する職員を明らかにしておく」との義務（同オ）をどのように果たしているのかについて、にわかに理解することは難しい。

アナライザーが「非常に高額」であり、また、物品管理法３７条に定めるいわゆる重要物品に該当し、同法に定める「物品増減及び現在額報告書」も作成されているとの諮問庁の説明（上記（１）ア）を勘案すれば、なおさらである。

エ 上記イ及びウを踏まえると、主に物品管理法令上に直接の規定がないことをもって、愛知労働局において本件対象文書を保有していないことは合理的である旨説明しようとする上記アの諮問庁の主張を、そのまま採用することはできない。

（４）次に、以下、愛知労働局におけるアナライザーの使用状況の管理が合理的なものであるかとは別に、本件各審査請求との関係において、同局が本件対象文書を実際に保有しているか否かについて検討する。

なお、審査請求人は、意見書（上記第２の２（２）イ）において、愛知労働局以外の特定労働局においてアナライザーを含む物品の管理簿があることを指摘しており、趣旨は理解し得るが、厚生労働省では貸出簿等使用の記録の作成を各労働局に一任していることから、本件対象文書の保有の有無は、愛知労働局について判断する必要がある。

ア 愛知労働局においては、アナライザーの貸出管理について健康課の担当職員の記憶のみに委ねており、該当する文書を作成していないとした上で、管内監督署に何回貸し出したかについても「明確なことは分からない」ことを率直に認めている。

イ 諮問庁は、理由説明書（上記第３の３（２））において、原処分の際には処分庁において、また、本件各審査請求を受け、諮問庁としても改めて、愛知労働局において本件対象文書に該当すると思われる文書を作成・保有しているか確認を行ったが、文書の保有は認められなかったとする。

ウ 加えて、当審査会事務局職員をして諮問庁を通じ、愛知労働局において、同局本局内の使用又は管内監督署への貸出しを問わず、アナライザーの使用又は貸出しについて、メール、メモ等の控え、ファクシミリ等の関係する記録が残っていないか改めて探索を求めさせたのに対し、諮問庁から、徹底して探索したが、既に全て担当職員限りで廃棄しており、発見されたものはなかった旨の回答があった。

エ 上記イ及びウを踏まえると、文書の探索の範囲等についても不十分とはいえず、愛知労働局において本件対象文書を保有していないとする諮問庁の説明について、これを覆すに足りる特段の事情を認めることもできない。

オ したがって、愛知労働局において本件対象文書を保有していないとする諮問庁の説明は、是認せざるを得ない。

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 付言

諮問庁の説明（上記第5の2（1）ウ及びエ）によると、愛知労働局においても、管内監督署へのアナライザーの貸出日が先になる場合等には、担当職員がメモを取ることがあるが、これを組織内で共有することはなく、担当職員限りで廃棄しているとのことである。

担当職員の上記メモについては、重要物品の「物品増減及び現在額報告書」が毎年厚生労働大臣名で作成されていること（物品管理法37条）、物品供用官は物品を「使用する職員を明らかにしておかなければならない」こと（物品管理法施行令27条）等を踏まえると、貸出簿等使用の記録が取られていない愛知労働局の現状の下では、アナライザーを使用する職員を「明らかにする」文書の一つであることを推認し得るところである。本件各審査請求時点においては、既に処分済みとのことであるが、処分庁においては、今後、上記のメモが、担当職員から物品供用官に対する報告等重要物品の適切な管理のため、組織で共有する必要が本当はないものかどうか、真摯に検討することが望まれる。

5 本件各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各決定については、愛知労働局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3部会）

委員 高野修一，委員 久末弥生，委員 葭葉裕子