

諮問庁：国立大学法人東海国立大学機構

諮問日：令和3年7月20日（令和3年（独情）諮問第33号）

答申日：令和3年10月25日（令和3年度（独情）答申第46号）

事件名：特定期間に特定施設においてX線撮影補助業務を行った者に係る外部被ばくによる線量の測定記録の不開示決定（不存在）に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

「2021年4月6日～9日に、名古屋大学総合保健体育科学センター保健管理室一階X線管理区域内において「X線撮影補助業務」を行った者に対する、外部被ばくによる線量被ばくの測定記録。労働安全衛生法電離放射線障害防止規則第8条に基づくもの。」（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、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

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、令和3年5月6日付け機構総第7号により、国立大学法人東海国立大学機構（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、その取消しを求める。その上で、2021年4月6日～9日に、名古屋大学総合保健体育科学センター保健管理室一階X線管理区域内において「X線撮影補助業務」を行った者に対する、外部被ばくによる線量被ばくの測定記録（本件対象文書）を開示すること。

#### 2 審査請求の理由

##### （1）審査請求書

原処分において、外部被ばくの当該測定記録については、その不開示の理由を「測定記録は、フィルムバッジを一定期間身に付けた後、業者に依頼して作成しており、貴殿から請求のあった2021年4月6日～9日を含む4月分の測定記録については、開示請求時点で文書を作成・取得しておらず、当該文書が存在しない」としている。

しかし、ここには合理的理由がない。

そもそも、今回請求した文書は労働安全衛生法電離放射線障害防止規則（以下「電離則」という。）8条の線量の測定義務を根拠としている。そして電離則8条によって測定された測定の記録の作成義務は電離則9条に規定がある。なので、本審査請求で言えば本件対象文書の作成義務

は機構にある。本件対象文書を業者に依頼して作成していたとしても、その作成の責任は機構にあり、開示請求時点（令和3年4月15日）に文書が存在していなかったからという理由だけで、不開示にすることはできない。

そもそも、法10条は、開示決定等の期限について、次のように規定する。

●第十条 前条各項の決定（以下「開示決定等」という。）は、開示請求があった日から三十日以内にしなければならない。ただし、第四条第二項の規定により補正を求めた場合にあっては、当該補正に要した日数は、当該期間に算入しない。

2 前項の規定にかかわらず、独立行政法人等は、事務処理上の困難その他正当な理由があるときは、同項に規定する期間を三十日以内に限り延長することができる。この場合において、独立行政法人等は、開示請求者に対し、遅滞なく、延長後の期間及び延長の理由を書面により通知しなければならない。

つまり、本審査請求で言えば、開示請求してから30日以内に業者が作成した本件対象文書を機構が取得すれば開示できるのであり、もし30日以内に業者から本件対象文書を取得できなくても、それは、正当な理由があるのだから、開示期限を30日延長したり、場合によっては、法11条により、開示決定等の期限の特例を適用すれば良いだけである。

いずれにしても、開示請求時点で文書が存在しなかったとしても、その時点から近い未来において機構が本件対象文書を作成・取得しなければいけない法律上の義務（電離則8条・9条）がある以上、不開示とすることはできない。

以上の理由から、令和3年5月6日付け機構総第7号（原処分）により、処分庁が行った不開示決定の取消しを求めるものである。

## （2）意見書

ア 諮問庁の解釈に、根拠が見当たらない

諮問庁は、理由説明書（下記第3。以下同じ。）の「4 諮問の趣旨（2）原処分の適法性」で、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律2条2項に規定される行政文書については、開示請求時点において、当該行政機関が保有しているものを行政文書として」と解され、独立行政法人等の保有する法人文書についても、同様と解されている。」と言っている。しかし、かかる解釈の根拠となる告示や通達等が理由説明書では示されておらず、私自身も探してみたが、発見することはできなかった。この諮問庁が示した解釈は、根拠がないものと見なさざるを得ない。

イ 機構の情報公開における開示・非開示の審査基準から見ても、不開

示になる理由は見当たらない。

一方で、機構には、《東海国立大学機構の情報公開における開示・非開示の審査基準（令和2年4月1日機構基準第1号）》という審査基準がある。それによると、「東海国立大学機構（以下「機構」という。）に法人文書の開示請求があったときは、開示に係る法人文書に次に掲げる不開示情報又は法人文書の存否に関する情報が記録されている場合を除き、開示請求者に当該法人文書を開示するものとする。」とある。今回、不開示となった文書は、「開示に係る法人文書に次に掲げる不開示情報又は法人文書の存否に関する情報が記録されている場合」に該当しないのだから、当該文書は開示すべきである。

ウ 現時点で、機構は、今回審査請求した不開示決定文書を保有している。

なお、補足して言うと、今回の審査請求をしたのちに、名古屋大学（機構）の総務部総務課より、私に電話があり、不開示決定となった文書は、現在は保有しているので、改めて情報開示請求をして、審査請求を取下げたらどうか？という趣旨の提案を受けた。つまり、現時点で機構は、今回不開示決定となった文書を保有していることになる。

エ 機構は、本件開示請求を受理した時点で、今回不開示決定となった「法人文書」を保有していた。

諮問庁は、理由説明書の「4 諮問の趣旨（2）原処分 of 適法性について」で「したがって、本件開示請求を受理した時点において保有していなかった文書が、本件開示請求の対象とならないことは明白である」と主張する。

しかし、法2条2項は、「この法律において「法人文書」とは、独立行政法人等の役員又は職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録（電磁的方式、磁気的方式その他の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）であって、当該独立行政法人等の役員又は職員が組織的に用いるものとして、当該独立行政法人等が保有しているものをいう。」と規定する。

この場合の「保有している」とは、所持すなわち物を事実上支配している状態を意味するのであって、文書、図画又は電磁的記録を書庫等で保管し、又は倉庫業者等に保管させている場合であっても、当該文書、図画又は電磁的記録を事実上支配していれば、所持に該当し、「保有している」に該当すると考えられる。

この根拠として、総務省訓令第126号や独立行政法人地域医療機

能推進機構の「法人文書に関する判断基準（法第2条第2項関係）」，独立行政法人国際協力機構の「法人文書の開示及び不開示に関する審査基準（平成15年10月1日通知（GA）第10-01003号）」などからほぼ似たような文言があることから，求めることができる。以下，引用する。

「保有している」とは，所持すなわち物を事実上支配している状態を意味する。文書，図画又は電磁的記録を書庫等で保管し，又は倉庫業者等に保管させている場合であっても，当該文書，図画又は電磁的記録を事実上支配（当該文書，図画又は電磁的記録の作成，保存，閲覧・提供，移管・廃棄等の取扱いを判断する権限を有していることを意味する。例えば，法律に基づく調査権限により関係人に対し帳簿書類を提出させこれを留め置く場合に，当該行政文書については返還することとなり，廃棄はできないなど，法令の定めにより取扱いを判断する権限について制限させることはあり得る。）していれば，所持に該当し，「保有している」に該当する。なお，一時的に文書を借用し，又は預かっている場合等，当該文書，図画又は電磁的記録を支配していると認められない場合は，「保有している」には当たらない。

これは，行政機関の保有する情報の公開に関する法律及び法2条2項にある「保有している」に対する行政解釈が根本にあると考えられる。現段階において，私は，大本となる行政解釈を発見できていないが（願わくば，該当する行政解釈を貴審査会において，発見していただきたい），ここから読み取れることは，「保有している」文書とは，支配していることが重要であり，どこにあるかで保有している状態を決めるものではない。

これに照らし合わせてみれば，今回不開示決定となった文書は，電離則8条及び9条等により，機構に作成義務があり，支配していると言える。よって，本件開示請求を受理した時点で，機構は今回不開示となった文書を保有していたということになる。

したがって，諮問庁が理由説明書において「したがって，本件開示請求を受理した時点において保有していなかった文書が，本件開示請求の対象とならないことは明白である」と主張する妥当性は無い。

#### オ 結語

以上，諮問庁が理由説明書で主張したことは根拠に乏しく，且つ，本件開示請求の受理時に，当該文書を保有していたのだから，審査請求の趣旨の通りに，機構は，本件対象文書を開示すること。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 本件開示請求について

本件は、「2021年4月6日～9日に、名古屋大学総合保健体育科学センター保健管理室（以下「保健管理室」という。）一階X線管理区域内において「X線撮影補助業務」を行った者に対する、外部被ばくによる線量及び内部被ばくによる線量被ばくの測定記録。労働安全衛生法電離放射線障害防止規則第8条に基づくもの。」に係る開示請求である。

## 2 原処分について

本件開示請求に対し、処分庁は、請求のあった法人文書は開示請求時点で文書を作成、取得しておらず、法人文書が存在していないとして不開示の決定（原処分）を行い、令和3年5月6日付け機構総第7号により、当該決定を審査請求人に通知した。

## 3 審査請求について

### (1) 審査請求の趣旨

法3条の規定に基づく開示請求に対し、令和3年5月6日付け機構総第7号により、処分庁が行った不開示決定について、その取消しを求める。

その上で、2021年4月6日～9日に、保健管理室一階X線管理区域内において「X線撮影補助業務」を行った者に対する、外部被ばくによる線量の測定記録を開示すること。

### (2) 審査請求の理由

ア 原処分において、外部被ばくの当該測定記録については、不開示の理由を「測定記録は、フィルムバッジを一定期間身につけた後、業者に依頼して作成しており、審査請求人から請求のあった2021年4月6日～9日を含む4月分の測定記録については、開示請求時点で文書を作成・取得しておらず、当該文書が存在しない」としているが、合理的理由がない。

イ 当該請求した文書は、電離則8条の線量の測定義務を根拠とし、測定された測量の記録の作成義務は、電離則9条に規定があるため、当該測定記録の作成義務は機構にある。当該測定記録を業者に依頼して作成していたとしても、その作成の責任は機構にあり、開示請求時点（令和3年4月15日）で文書が存在していないという理由だけで、不開示にすることはできない。

ウ 法10条においては、開示決定等の期限について延長できると規定しているため、開示請求してから30日以内に業者が作成した当該測定記録を機構が取得すれば開示でき、もし30日以内に業者から当該測定記録を取得できない場合でも、正当な理由があるとして開示期限を30日延長し、場合によっては、法11条により、開示決定等の期限の特例を適用すれば良い。

エ いずれにしても、開示請求時点で文書が存在なかったとしても、そ

の時点から近い未来において機構が当該測定記録を作成及び取得しなければならぬ法律上の義務がある以上、不開示とすることはできない。

#### 4 諮問の趣旨について

##### (1) 線量の測定記録について

事業者は、電離則 8 条に基づき、「放射線業務従業者、緊急作業に従事する労働者及び管理区域に一時的に立ち入る労働者の管理区域内において受ける外部被ばくによる線量及び内部被ばくによる線量を測定しなければならぬ」とされている。また、事業者は、同 9 条 2 項に基づき、「前条第 3 項又は第 5 項の規定による測定又は計算の結果に基づき、次の各号に掲げる放射線業務従業者の線量を、遅滞なく、厚生労働大臣が定める方法により算定し、これを記録し、これを三十年間保存しなければならぬ」とされている。

##### (2) 原処分 of 適法性について

審査請求人は、法 10 条においては、開示決定等の期限について延長することができる規定されており、「開示請求してから 30 日以内に業者が作成した当該測定記録を機構が取得すれば開示できるのであり、もし 30 日以内に業者から当該測定記録を取得できなくても、それは、正当な理由があるのだから、開示決定等の期限を 30 日延長したり、場合によっては、法 11 条により、開示決定等の期限の特例を適用すれば良い」ため、開示請求時点（令和 3 年 4 月 15 日）で文書が存在しなかったという理由だけで、不開示にすることはできないと主張する。

この点について、機構では、保健管理室一階 X 線管理区域における X 線撮影補助業務に係る外部被ばくによる線量の測定記録については、当該業務に従事する者にフィルムバッジを身に着けさせ、管理を行っている。測定記録は当該フィルムバッジを一定期間身に着けた後、業者に依頼して作成しており、審査請求人から請求のあった 2021 年 4 月 6 日～9 日を含む 4 月分の測定記録については、開示請求時点では文書を作成及び取得しておらず、当該法人文書は存在していない。なお、原処分 of 時点（令和 3 年 5 月 6 日）においても、当該法人文書を作成及び取得していない。

行政機関の保有する情報の公開に関する法律 2 条 2 項に規定される行政文書については、開示請求時点において、当該行政機関が保有しているものを行政文書としていると解され、独立行政法人等の保有する法人文書についても、同様と解されている。したがって、本件開示請求を受理した時点において保有していなかった文書が、本件開示請求の対象とならないことは明白であり、同日時点で本件対象文書が存在しないとして行った原処分は適法である。

以上、審査請求人は種々主張するが、審査請求人の請求には理由がない。法人文書不存在として全部を不開示とした原処分は妥当であり、原処分の維持を求め、貴審査会に諮問する。

#### 5 審査請求までの経緯

(1) 令和3年4月15日

審査請求人から、本件対象文書に係る開示請求があった。

(2) 令和3年5月6日

令和3年5月6日付け機構総第7号により、開示請求時点（令和3年4月15日）で法人文書が存在していないとして全部を不開示とする原処分を行った。

(3) 令和3年5月6日

審査請求人へ法人文書不開示決定通知書を簡易書留にて郵送し、令和3年5月8日に配送された（郵便追跡サービスで確認済み）。

(4) 令和3年6月25日

審査請求人から、郵便にて令和3年6月22日付けで審査請求書の送付があった。

#### 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 令和3年7月20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16日 審査請求人から意見書を收受
- ④ 同年9月29日 審議
- ⑤ 同年10月18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、これを開示請求時点で作成・取得しておらず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ことから、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) 当審査会事務局職員をして、諮問庁に対し、本件対象文書の保有の有無について改めて確認させたところ、諮問庁は、以下のとおり説明する。

これまでの法人文書不開示決定通知書及び理由説明書において、被ばく線量を測定する機器をフィルムバッジと記載していたが、今回改めて確認したところ、「フィルムバッジ」ではなく「ガラスバッジ」の誤りであった。

ガラスバッジは、一般社団法人日本電気計測器工業会ウェブサイトによると「個人線量計は、個人の被ばく管理に使用されるもので、男性は胸に、女性は腹部に装着して使用する。個人線量計は、測定値を直読できるアクティブ形と測定後に読取装置にて指示値を読み取るパッシブ形の2種類に分類される。アクティブ形は検出器、測定回路、表示回路が一つになり、電池（一次電池または二次電池）で動作するものである。検出器は主に半導体検出器が使用されている。パッシブ形は指示値の直読はできないが、常時装着し、定期的（1ヶ月毎）に指示値の読取を行うもので、ガラス線量計、熱ルミネセンス線量計（TLD）、OSL線量計等がある。」「現在実用化されている蛍光ガラス線量計は、個人被ばく測定用（ガラスバッジ）、手部等の局部被ばく用、環境測定用、診断・治療線量評価用がある。」「ガラスバッジは、2000年頃から従来のフィルムバッジに替わる新たな個人線量計として普及してきた蛍光ガラス線量計」である。

測定記録については、毎月1日から末日まで測定したガラスバッジを、翌月12日までに業者へ郵送し、10日程度で報告書が郵送される。今回開示請求があった「2021年4月6日～9日」の外部被ばくによる線量の記録を測定したガラスバッジは、同月30日まで装着し、業者へ郵送した。その後、集計期間が「2021年4月1日～30日」の測定記録である個人用報告書及び個人線量算定値管理票が郵送された。その到着日の記録は普通郵便であったため残っていないが、その報告書等の記録によると、同月分の測定データの測定日が同年5月13日、算定日が同月15日であるため、開示請求時点（同年4月15日）で外部被ばく線量の測定記録を、作成又は取得しておらず、保有していないことは明らかである。

- (2) 当審査会において、諮問庁から当該開示請求があった2021年4月6日～9日の外部被ばくによる線量の記録が含まれている同月分の個人用報告書及び個人線量算定値管理票の提示を受けて確認したところ、上記(1)の諮問庁の説明に不自然、不合理な点はなく、これを覆すに足る事情も認められない。

また、開示請求の対象となる文書は、当該開示請求があった時点において処分庁が保有する文書であると解されるところ、本件開示請求の時点で、機構において本件対象文書を保有しているとは認められない。

### 3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、近い未来において機構が当該測定記録を作成・取得しなければいけない法律上の義務があるのだから、法10条若しくは法11条で開示決定等の期限を延長し、開示決定をすべき旨主張する。しかしながら、法2条及び3条の規定によれば、法に基づく開示請求権の対象は、開

示請求時点において「独立行政法人等が保有している」文書に限られており、開示請求を受けた処分庁が当該開示請求の対象となる文書を保有することになる時点まで、法10条若しくは法11条の開示決定等の期限を延長し、開示決定等を行うことはできず、審査請求人の当該主張を採用することはできない。

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、機構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5部会)

委員 藤谷俊之, 委員 泉本小夜子, 委員 磯部 哲