

諮問庁：厚生労働大臣

諮問日：令和3年5月26日（令和3年（行情）諮問第214号ないし同第217号）

答申日：令和4年1月20日（令和3年度（行情）答申第481号ないし同第484号）

事件名：アスベストアナライザーを使用した職務に係る石綿関係の安全衛生指導復命書（平成30年度分）（第二回）の不開示決定（不存在）に関する件

アスベストアナライザーを使用した職務に係る石綿関係の安全衛生指導復命書（平成30年度分）（第三回）の不開示決定（不存在）に関する件

アスベストアナライザーを使用した職務に係る石綿関係の安全衛生指導復命書（令和元年度分）（第二回）の不開示決定（不存在）に関する件

アスベストアナライザーを使用した職務に係る石綿関係の安全衛生指導復命書（令和元年度分）（第三回）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

別紙の1ないし4に掲げる各文書（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11月27日付け愛労発基1127第2号ないし同第6号（同第4号を除く。）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 処分庁は、「請求対象文書については、不存在のため。」との理由

のみで、本件対象文書を全部不開示とする原処分を行った。

本件対象文書は、石綿に係る安全衛生指導復命書（以下「復命書」という。）である。石綿は、その粉じんを吸入することにより、肺がん、中皮腫等の重篤な健康障害を引き起こすおそれがあることから、全面的に使用が禁止された。石綿は、石綿障害予防規則の適用を受けるほか、「建築物等の解体等の作業及び労働者が石綿にばく露するおそれがある建築物等における業務での労働者の石綿ばく露防止に関する技術上の指針」、「石綿飛散漏洩防止対策徹底マニュアル」、「石綿則の事前調査に基づくアスベスト分析マニュアル」等で、人の生命、健康、生活の保護のため厳密かつ慎重に取り扱われるべき発がん物質である。

イ 本件各審査請求に必要な範囲で、本件各開示請求の経緯を記す。

審査請求人は、持ち運び型のアスベストアナライザー（以下「アナライザー」という。）が厚生労働省本省から愛知労働局に配備され、管内各労働基準監督署（以下「労働基準監督署」は「監督署」という。）に貸し出される旨を聞き、その実態（貸出先、回数、その結果等）を知るため、令和元年10月5日に処分庁に対して法に基づく開示請求を行い、同月31日に不開示決定を得た。審査請求人はこれに対して別件審査請求を行い、情報公開・個人情報保護審査会（以下第2において「審査会」という。）の答申（令和2年度（行情）答申第155号及び同第156号。以下「別件答申」という。）をもって終結した。

この過程で、愛知労働局特定部特定課の担当者は、令和元年10月24日の電話で、「管内の各監督署が使用した実態があれば個別事案ごとに復命書があるはず。件数が増えてもいいので、利用状況が分かる文書として対象を広げて件数を知らせてほしい」との審査請求人の要請に対し、「各監督署の復命書について後日またお知らせする」旨答えた。また、同年11月1日の電話で、当該担当者は「どこの監督署で使ったかを調査して連絡する。この請求には入れない。後で別途改めて請求するように」との教示をしたので、これを了解した。しかし、その後、上記不開示決定後の同月27日の電話で、当該担当者から「年度と署を特定して「石綿関係の復命書」と指定して開示請求してほしい」旨指示があった。

開示請求の対象に復命書を加えたいとの開示請求者の意向を知り、また、「どこの監督署で使ったかを調査して連絡する」と情報提供を約して「別途改めて請求」することを推奨し、請求対象に加える補正を断念させておきながら、管内14監督署のうちいずれが当該復命書を作成、取得した可能性があり、いずれの年度が対象であるかの情報

も与えず、全監督署の複数年度を対象として開示請求せよと突き放した。これは、行政不服審査法38条の情報提供規定（注）に反し、また、当初の教示と異なる不当な取扱いであり、開示請求者に多額の費用と時間、手間を強要し、開示請求権を阻害する不法行為である。

この不法行為を受け、審査請求人は、別件答申における処分庁の説明、主張を把握した上で今後の選択をするべく、全監督署の複数年度を対象とした開示請求をひとまず保留した。その後、別件答申において各年度それぞれ3回は監督署に貸し出したことが明らかとなったことを受けて、本件各開示請求に及んだ。

（当審査会注）開示請求者に対する情報提供については、法4条2項及び22条1項が規定している（なお、法18条1項により行政不服審査法38条は適用されない。）。

ウ 審査請求人は、不開示処分に対して以下のとおり主張する。

（ア）審査請求人は、原処分全部不開示決定を知り、令和2年12月2日電話にて、愛知労働局特定部特定課の担当者に、本件対象文書が不存在の理由の説明を求めた。審査請求人は、通常、不存在の理由には、対象文書を未作成若しくは未取得、又は作成したが誤って紛失、誤って保管期限前に廃棄、若しくは保管期限到来により廃棄等が考えられるとして、そのいずれか又は別の事情があるのかと質した。上記イの本件各開示請求の経緯についても説明し、別件答申において各年度それぞれ3回は監督署に貸し出したと処分庁が主張しているのであるから、仕事をしていれば何らかの報告がなされるのではないかとの推測も含めて重ねて質した。

しかしながら、処分庁は、「不開示決定通知書の「不開示とした理由」に記載したことが全てである」とのみ回答した。

（イ）愛知労働局は「平成27年9月1日地発0901第1号基総発0901第1号石綿関連文書の誤廃棄の防止について」にて誤廃棄を指摘され、「平成29年3月14日労働基準局補償課長補佐（業務担当）事務連絡「誤廃棄した石綿関連文書に係る開示請求への対応について」」の対象労働局でもある。再び誤廃棄し、又は文書管理が不適当のため、本件対象文書を保有していない可能性も否定できない。また、愛知労働局が、7,344,000円もの高額の国有財産であるアナライザーを一担当者の記憶でしか管理できず、別件答申の付言も軽んじ、管理の改善もしない組織であるとするならば、過去の審査会答申の判断を引用して、「原処分における理由の提示は、行政手続法8条1項の趣旨に照らし、適切さを欠く」旨を審査請求人が主張しても、処分庁は、その点については、所詮答申の付言で指摘されるにとどまり、「不開示とした決定は、結論において

妥当である」と判断されることを見越して、適正な開示事務を放棄している可能性もまた否定できない。

エ 仮に上記ウのとおりであるとしても、本件対象文書は、人の生命、健康、生活の保護のため厳密かつ慎重に取り扱われるべき発がん物質である石綿に係る事業場について労働衛生行政が取得した情報を記載した文書であるのだから、単に対象文書を保有していないという事実を示すだけでは足りず、対象文書を作成又は取得していないのか、あるいは作成又は取得した後に廃棄したのかなど、なぜ当該文書が存在しないのかについても理由として示すことが求められる。原処分における理由の提示は、行政手続法8条1項の趣旨に照らし、適切さを欠くものであり、原処分は取り消されるべきであり、本件対象文書は開示されるべきである。

(2) 各意見書

諮問庁の各理由説明書（下記第3の3（2））について意見を述べる。

ア 原処分において「処分庁内」にて確認したとあるが、「処分庁内」とは具体的にどこか。愛知労働局庁舎内特定課か、貸出先の監督署の庁舎内か。「作成・保有」の確認を行ったとあるが、「保有」は認められなかったと主張しているのみで、アナライザーを用いて具体的業務に従事した職員等が作成したのかどうか、作成したが廃棄したのか、何ら具体的事実を明らかにしておらず、単に「見当たらなかった」と主張しているに過ぎない。

イ 諮問庁も「確認を行った」とするが、具体的に「誰」に「どのような手法・手続」で「何について」確認させたのか曖昧である。しかも結論は「保有は認められなかった」とするのみである。作成したのかどうか、作成したが廃棄したのか等の経緯が一切問われておらず、説明されていない。

審査会答申の多くに、諮問庁の主張として、「確認を行ったが、保有は認められなかった」との定型文が散見される。1996年当時の菅直人厚生大臣が、省内に薬害エイズ調査班を設置し、いわゆる郡司ファイルを見つけた。それまで「確認を行ったが保有は認められなかった」ものが「厚生省内の倉庫で」見つかった。諮問庁は「確認を行った」その具体的内容自体を説明するべきである。

ウ 諮問庁は、「アナライザーを使う全ての業務において復命書を作成することとはされていない」と主張するが、一般論は無意味であり、本件対象文書について個別に説明するべきである。アナライザーを借り受けたが、事業所に臨検する必要がなくなったのか。臨検したが、石綿飛散、ばく露のおそれがなく、復命書を作成しなかったのか。作成したが、何らかの理由により廃棄したのか。全く触れられていない。

エ ところで、本件各審査請求では、平成30年度の第二回及び第三回並びに令和元年度の第二回及び第三回という対象文書の特定がされたとした上で、処分庁も諮問庁も「保有は認められなかった」と主張しているが、そもそも何を探したのか。

上記(1)イの経緯にて明らかなように、本件各開示請求は、元来、愛知労働局健康課職員からその記憶に基づき聴取した結果、2か年度の期間に毎年度3回ずつの貸出しが確認できた旨の別件答申中で確定記載された諮問庁の主張を根拠として行ったものである。

諮問庁は、別件答申中で「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いるとの説明をした。

しかも、別件答申の付言において「健康課職員の個人限りのメモによる物品管理が適切か、組織で共有する必要がないものかどうか、真摯に検討することが望まれる」と指摘されても、処分庁は意に介せず、別件答申の後、審査請求人の数度に亘るアナライザー貸出簿の開示請求に対して、未作成による不開示処分を繰り返し、ようやく貸出簿らしき文書を作成した。

オ 以上のことから、処分庁及び諮問庁ともに、愛知労働局健康課職員の記憶による管理に問題はないとの姿勢を維持してきたことが認められるところであり、貸出簿が作成されているか、健康課職員のメモと記憶によるよるかに関わらず、貸出先監督署及び使用職員名は特定されているものと判断することが妥当である。

処分庁は、アナライザーに係る令和2年度物品等貸出記録（別件開示請求に対し開示決定（添付資料）されたもの）の使用監督署名等を開示しており、貸出簿を保有する他の都道府県労働局においても、本件各開示請求の以前から使用監督署名等を開示している。処分庁及び諮問庁は、本件対象文書を特定した前提となる各貸出先と期日を明らかにした上で、個別文書の不存在及び不開示について説明するべきである。

万一、処分庁及び諮問庁が、本件対象文書を特定する前提となる各貸出先と期日を特定しないままその主張を続けるのであれば、別件答申にて主張した貸出先管理についての説明が事実と異なることとなる。別件答申記載の主張に誤りがなく、本件対象文書を特定する前提となる各貸出先と期日を特定しているのであれば、処分庁は、アナライザ

ーを使用した職員に係る出張関係の届出及び交通費精算に係る届出により、愛知労働局健康課からのアナライザーの借受け及び返却の期日の特定並びにアナライザー使用のための事業所への往復交通の記録（車両運用記録を含む。）等を提出して、貸出先監督署を特定したことを客観的に証明した上で、個別の不存在理由を主張しなければならないものとする。

（添付資料）別件開示請求の開示決定通知書（写）1通（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2年10月2日付けで処分庁に対して、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、審査請求人はその取消しを求めて、令和3年2月24日付け（同月25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する。

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、処分庁が、本件対象文書に該当すると思われる文書を管内で作成・保有しているかの確認を行ったが、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、改めて処分庁に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、その保有は認められなかった。

また、アナライザーを使う全ての業務において復命書を作成することとはされていない。

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する。

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））において本件対象文書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、原処分は妥当であり、本件各審査請求は棄却すべきもの
と考える。

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3年5月26日 諮問の受理（令和3年（行情）諮問第214号ないし同第217号）
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を収受（同上）
- ③ 同年6月29日 審査請求人から意見書及び資料を収受（同上）
- ④ 同年12月13日 審議（同上）
- ⑤ 令和4年1月13日 令和3年（行情）諮問第214号ないし同第217号の併合及び審議

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) 各理由説明書の記載（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 監督署は、労働安全衛生関係法令に基づいて、事業者から建築物解体工事等に伴うアスベスト除去作業の計画届を受けた場合などは、当該工事現場に対して現地調査を行っている。
 - イ 現地調査は、現場確認と事業者からの聞き取り等により行われるが、これに加え、平成30年度以降、厚生労働省本省から都道府県労働局に配布されたアナライザーを使用して、アスベストに係るスクリーニングが可能になった。
 - ウ なお、アナライザーを使う全ての業務において復命書を作成することとはされていないが、例えば、アナライザーによりアスベスト除去作業対象外とされていた建材の部分から、アスベスト含有が確認され、安全衛生に係る指導が行われた場合は、復命書を作成し、また、当該復命書には、アナライザーを使用した旨が記載されている。
 - エ 本件各開示請求を受けて、処分庁が、愛知労働局管内の平成30年度及び令和元年度の全ての復命書のうち、アナライザーの使用が記録

されたものの有無について、各監督署に探索させたところ、各年度1件ずつ計2件の復命書が特定されたことから、これらについては各年度の「第一回」として、それぞれ一部開示決定を行ったが（注）、これら以外の各年度第二回及び第三回のアナライザーの使用が記録された復命書の存在は確認できなかったものである。

（注）各年度第一回に係る一部開示決定については、それぞれ審査請求が行われ、本件各諮問事件とは別に諮問が行われている（令和3年（行情）諮問第212号及び同第213号）。

オ 本件各審査請求を受け、諮問庁としても、改めて処分庁に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、該当する文書の保有は認められなかった。

カ このため、愛知労働局において本件対象文書を作成、保有しておらず、不開示とした原処分は、妥当であるとする。

（2）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上記（1）の諮問庁の説明は、不自然、不合理であるとは認められず、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。また、文書の探索の範囲等についても不十分とはいえない。

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

審査請求人は種々主張するが、下記4において取り上げるものを除き、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

（1）原処分は、不開示の理由を本件対象文書が「不存在のため」とするのみであり、また、審査請求人によると、不存在の理由を照会したのに対し、処分庁からは「不開示決定通知書の記載が全て」である旨回答があったとのことである（上記第2の2（1）ウ（ア））。しかし、不存在を理由として不開示とする場合、単に対象文書を保有していないという事実を示すだけでは足りず、対象文書を作成又は取得していないのか、あるいは作成又は取得した後に廃棄したのかなど、なぜ当該文書が存在しないのかについても理由として示すことが求められる。原処分における理由の提示は、行政手続法8条1項の趣旨に照らし、適切さを欠くものであり、処分庁においては、今後、適切な対応を行う必要がある。

（2）審査請求人は、各審査請求書（上記第2の2（1）イ）において、処分庁担当者が「どこの監督署でアナライザーを使ったかを調査し、各監督署の復命書について連絡する」旨の情報提供を約したが果たさなかった旨主張する。本件各開示請求は、処分庁が公に説明した内容を踏まえ、各年度に愛知労働局から管内監督署にアナライザーが貸し出された3回

の機会に係る復命書の開示を求めるものであり、仮に上記の情報提供が適切に行われていれば、開示決定等の期限を延長し、管内監督署の全復命書を探索するまでもなく、本件対象文書の特定が行われたものと思料される。処分庁においては、今後、法4条2項等の規定を踏まえ、開示請求者に対し適切に情報提供を行うことが望まれる。

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

別紙 本件対象文書

1 本件対象文書1（諮問第214号）

アスベストアナライザーの管理文書に関する情報公開・個人情報保護審査会答申，令和2年度（行情）答申第155号及び同第156号において，「使用者の氏名等を覚える，また，用をなす範囲でメモを取って，物品管理法施行令第27条「使用する職員を明らかにしておく」事務を担った健康課の担当職員が，「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」，「各年度それぞれ3回とのことである」と答弁していることに関連して，愛知労働局管内監督署でアスベストアナライザーを借受けた監督署が作成した，アスベストアナライザーを使用した職務に係る「石綿関係の安全衛生指導復命書」全部（平成30年度分）（第二回）

2 本件対象文書2（諮問第215号）

アスベストアナライザーの管理文書に関する情報公開・個人情報保護審査会答申，令和2年度（行情）答申第155号及び同第156号において，「使用者の氏名等を覚える，また，用をなす範囲でメモを取って，物品管理法施行令第27条「使用する職員を明らかにしておく」事務を担った健康課の担当職員が，「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」，「各年度それぞれ3回とのことである」と答弁していることに関連して，愛知労働局管内監督署でアスベストアナライザーを借受けた監督署が作成した，アスベストアナライザーを使用した職務に係る「石綿関係の安全衛生指導復命書」全部（平成30年度分）（第三回）

3 本件対象文書3（諮問第216号）

アスベストアナライザーの管理文書に関する情報公開・個人情報保護審査会答申，令和2年度（行情）答申第155号及び同第156号において，「使用者の氏名等を覚える，また，用をなす範囲でメモを取って，物品管理法施行令第27条「使用する職員を明らかにしておく」事務を担った健康課の担当職員が，「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」，「各年度それぞれ3回とのことである」と答弁していることに関連して，愛知労働局管内監督署でアスベストアナライザーを借受けた監督署が作成した，アスベストアナライザーを使用した職務に係る「石綿関係の安全衛生指導復命書」全部（令和元年度分）（第二回）

4 本件対象文書4（諮問第217号）

アスベストアナライザーの管理文書に関する情報公開・個人情報保護審査会答申，令和2年度（行情）答申第155号及び同第156号において，

「使用者の氏名等を覚える，また，用をなす範囲でメモを取って，物品管理法施行令第27条「使用する職員を明らかにしておく」事務を担った健康課の担当職員が，「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」，「各年度それぞれ3回とのことである」と答弁していることに関連して，愛知労働局管内監督署でアスベストアナライザーを借受けた監督署が作成した，アスベストアナライザーを使用した職務に係る「石綿関係の安全衛生指導復命書」全部（令和元年度分）（第三回）