

## 答 申

### 第1 審査会の結論

滋賀県知事(以下「実施機関」という。)が、「死亡事故に係る事故報告書(病院から提出されたもの、直近のもの1件)」(以下「本件対象公文書」という。)について、その一部を非公開とした部分のうち、医療機関の長の氏名、医療機関の名称、文書番号については公開すべきである。

### 第2 異議申立てに至る経過

#### 1 公文書の公開の請求

平成18年2月8日、異議申立人は、滋賀県情報公開条例(平成12年滋賀県条例第113号。以下「条例」という。)第5条第1項の規定に基づき、実施機関に対して、本件対象公文書の公開請求(以下「本件公開請求」という。)を行った。

#### 2 実施機関の決定

実施機関は、本件公開請求に係る公文書として、請求日から直前に提出のあった医療機関からの死亡事故報告書を特定した。

同年3月1日、実施機関は本件対象公文書に記載されている情報が条例第6条第1号、第2号、第6号に該当するとして公文書一部公開決定(以下「本件処分」という。)を行った。

#### 3 異議申立て

同年3月10日、異議申立人は、行政不服審査法(昭和37年法律第160号)第6条の規定に基づき、本件処分を不服として実施機関に対して異議申立てを行った。

### 第3 異議申立ての内容

#### 1 異議申立ての趣旨

本件処分の取消を求める。条例第6条第2号、第6号に該当しない。

#### 2 異議申立ての理由

異議申立人が異議申立書で述べている異議申立ての理由は、次のように要約される。

- (1) 事故発生の事実が記載されているのみで、事故があったことが公表されても、医療機関の権利利益は侵害されない。事故を起こした医療機関の正当な利益の具体的な内容を教示してほしい。医療事故が発生しているかどうか、その事故の内容に関する情報は、患者による医療機関の選定において重要な情報である。より適切な医療機関の選定に役に立つ情報は公開することが予定されているといえる。医療機関間で適切な競争が行われるような環境整備をする責任は滋賀県にある(患者に関する事項の性別、入院年月日を除く)。
- (2) 医療機関が事故報告書を任意に提供しているという認識が問題である。事故を起こした医療機関には、事故報告書を行政機関に提出する義務が発生していると考えられる。医療機関の名称を不公開にすることによって、患者が必要とする医療に対する信頼の確保に必要とされる

情報の入手が困難になるおそれがある。

#### 第4 実施機関の説明要旨

実施機関が、理由説明書および口頭説明で述べている内容は、次のように要約される。

##### 1 医療事故に係る県への報告について

県は、医療事故の発生および再発防止に努めるための必要な助言、支援を行い、県民の医療に対する信頼と医療の安全の確保に資することを目的として、医療事故の内容、原因、改善策等について県に報告するよう医療機関等に通知している（平成16年9月17日付け滋医薬第1479号「医療事故発生時の報告について（通知）」）。報告対象の医療事故は、「明らかに誤った医療行為や管理上の問題により、患者が死亡もしくは患者に障害が残った場合」と「明らかに誤った行為は認められないが、警鐘的意義が大きいと医療機関が考える場合」である。ただし、現行の医療法には県への報告義務が規定されておらず、これは任意の報告である。

また、同通知では、医療に対する信頼の回復を図り、安全医療提供体制に資することを目的として、医療事故の概要および再発防止策等を公表することも医療機関に求めている。ただし、公表は、県が行うものではなく医療機関が自ら行うもので、医療機関の任意の判断に委ねている。

##### 2 異議申立てに係る部分の非公開理由について

- (1) 医療事故のあった医療機関の名称等を公開すると、既に改善策等の対応を図っていても、当該医療機関で過去に治療を受けた者が不安を訴え、あるいは現在治療を受けている者がその内容に不信感を抱くことにより、患者と医療機関との信頼関係が損なわれ、当該医療機関の診療等の事務事業に支障を及ぼし、その正当な利益を害するおそれがある。こうした情報が公開が予定されている情報であるとは認められない（条例第6条第2号該当）。
- (2) 事故報告は県が公開することを前提に提出を求めているものではない。医療機関は県から一方的に公開されることはないと考えているはずである。また、本件は、医療機関からも県からも公表しておらず、新聞報道等されたものではない。
- (3) 現行の医療法では国立病院などの一部の医療機関を除き、医療事故の報告義務が規定されておらず、本県は任意による報告を受けている（県に報告するよう通知しているが、法的根拠がなく強制力はない）ため、医療事故のあった医療機関の名称等が公開されると、医療機関との信頼関係が損なわれ、今後事故報告がなされなくなるなど、県の医療安全業務の遂行に支障を及ぼすおそれがある（条例第6条第6号該当）。

#### 第5 審査会の判断

##### 1 審査会の判断理由

##### (1) 基本的な考え方について

条例の基本理念は、前文、第1条および第3条等に規定されているように、県の保有する情報は県民の共有財産であり、したがって、公開が原則であって、県は県政の諸活動を県民に説明する責務を負うものであり、県民の公文書の公開を請求する権利を明らかにすること

により、県民の県政への理解、参画を一層促進し、県民と県との協働による県政の進展に寄与しようとするものである。

しかし、県の保有する情報の中には、公開することにより、個人や法人等の正当な権利、利益を侵害するものや、行政の適正な執行を妨げ、あるいは適正な意思形成に支障を生じさせ、ひいては県民全体の利益を損なうこととなるものもある。このため、条例では、県の保有する情報は公開を原則としつつ、例外的に公開しないこととする事項を第6条において個別具体的に定めている。

実施機関は、請求された情報が条例第6条の規定に該当する場合を除いて、その情報を公開しなければならないものであり、同条に該当するか否かについては、条例の基本理念から厳正に判断されるべきものである。

当審査会は、以上を踏まえたうえで以下のとおり判断する。

## (2) 本件対象公文書について

本件対象公文書は医療機関から提出のあった医療事故報告書で、事故の概要、事故の発生状況と報告までの対応状況、再発防止策等が記載されたものである。

実施機関は、このうち患者に関する事項（年齢、性別、事故日、手術日、病名、手術名、入院年月日等）および医療機関の職員に関する事項（氏名（医療機関の長を除く）、職名、経歴）については、いずれも個人に関する情報であって特定の個人を識別できる情報であることから条例第6条第1号が該当し、また、医療機関の職員に関する事項（医療機関の長の氏名）および医療機関に関する事項（医療機関の名称、印影、文書番号（医療機関が文書に付けた記号および番号））については前述の理由により条例第6条第2号および第6号が該当するとして非公開としている。

これに対して異議申立人は、条例第6条第2号および第6号には該当しない旨を主張しており、以下、医療機関の職員に関する事項（医療機関の長の氏名）および医療機関に関する事項（医療機関の名称、印影、文書番号）の条例第6条第2号および第6号等への該当性について検討する。

## (3) 条例第6条第2号該当性について

条例第6条第2号は、公開請求に係る公文書に「法人その他の団体に関する情報または事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、『ア 公にすることにより、当該法人等または当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの』、『イ 実施機関の要請を受けて、公にしないとの条件で任意に提供されたものであって、法人等または個人における通例として公にしないこととされているものその他の当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であると認められるもの』」が記録されている場合は原則として非公開とすることを定めている。ただし、本件対象公文書は、実施機関の要請（法的拘束力がない要請）を受けて提出されたものであるが、公にしないとの条件が付されたものではないため条例第6条第2号イ該当性はなく、ここでは「医療機関の長の氏名、医療機関の名称、文書番号」（以下、「医療機関を特定できる情報」という。）および医療機関の印影の条例第6条第2号ア該当性のみについて検討を行うものとする。

なお、ここでいう「おそれ」とは、単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する蓋

然性をいうものと解されるところであり、このことを踏まえて以下のとおり検討を行った。

#### ア 医療機関を特定できる情報の条例第6条第2号該当性について

##### (ア) 本件に係る医療事故の内容、原因等を踏まえた検討

実施機関は、医療事故のあった医療機関を特定できる情報を公開すると、過去に治療を受けた者が不安を訴え、あるいは現在治療を受けている者が不信感を抱くなどして患者等と医療機関との信頼関係が損なわれ、当該医療機関の診療等の事務事業に支障を及ぼし、その正当な利益を害するおそれがある旨を主張する。

たしかに、実施機関が主張するような事態は全くあり得ないことではないが、医療事故には様々なものがあり、事故の内容、原因等によっては医療機関の名称を公開しても患者等が不安感や不信感を抱くまでには至らない場合もあり得ると考えられる。なぜなら報告対象の医療事故は、実施機関が説明したように「明らかに誤った医療行為や管理上の問題により、患者が死亡もしくは患者に障害が残った場合」のものと「明らかに誤った行為は認められないが、警鐘的意義が大きいと医療機関が考える場合」のものがあり、必ずしも医療機関の過失の有無が問われているものではないからである。そのため、全ての医療事故について、その事実が公表されると、当該医療機関で過去に治療を受けた者が不安を訴え、あるいは現在治療を受けている者がその内容に不信感を抱くとは限らないと考えられる。

そうしたことからすると、医療事故のあった医療機関を特定できる情報が条例第6条第2号に該当するとは一概には言えず、条例第6条第2号の該当性は、医療事故の内容、原因等を踏まえて個別に判断すべきものと考えられる。

そこで、本件対象公文書の内容を検討したところ、当審査会としては、本件に係る医療事故の内容、原因等を見る限り、過去に治療を受けた者が不安を訴え、あるいは現在治療を受けている者がその内容に不信感を抱くことになるとの心証を得るまでには至らなかった。

##### (イ) 医療機関の規模、性格等を踏まえた検討

本件に係る医療事故報告書は、医療法第31条で規定される「公的医療機関」に位置づけられた医療機関から提出されたものであった。公的医療機関は、その他の医療機関では対応が困難なものへの対応など公益性の高い診療事業を行う医療機関で、患者や地域社会等からの信用度が高い医療機関である。

そうした地域医療の中核的な役割を果たす高い公益性を持つ当該医療機関の規模、性格等も踏まえて検討すると、本件に係る医療事故については、事故のあった医療機関を特定されたとしても、それによって直ちに患者等と医療機関の信頼関係が損なわれて当該医療機関の診療事業に支障を及ぼすことになるとは必ずしも言えないと考えられる。

##### (ウ) 「おそれ」についての実施機関の主張を踏まえた検討

条例第6条第2号に該当するのは、公開されることによって法人等の権利、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認められる場合であるが、医療の信頼回復という公益性の観点から医療機関にとって不利な情報でも医療事故についての公表が従前より県から求められていたということからすると、医療事故があった医療機関を特定できる情報が、いかなる場合においても条例第6条第2号によって保護されるべき正当な利益であるとはいえないと考えられる。また、ここでいう「おそれ」には法的保護に値する蓋然性が求め

られるが、患者等に不安感や不信感が生じ、患者と医療機関の信頼関係が損なわれて当該医療機関の診療等の事務事業に支障を及ぼし、その正当な利益を害するおそれというものが一般的抽象的な可能性に過ぎないものである場合は、条例第6条第2号には該当しないものと判断すべきと考えられる。

そこで、当審査会が実施機関に説明を求めたところ、本件処分の決定に際して当該医療機関から非公開とすべきとの特段の意見を得たものではないとのことであり、また、不安感や不信感が生じて患者と医療機関の信頼関係が損なわれ、診療事業に支障を及ぼすとする具体的な根拠や事例等の摘示がなかった。このように、医療機関の正当な利益を害するおそれがあると判断するに足る具体的な根拠や事例等の摘示がないまま、単におそれがあるとする実施機関の主張は当該医療機関が被る権利侵害についての一般的抽象的な可能性を指摘したものに過ぎないと言わざるを得ない。

以上のことを総合的に勘案すると、医療事故の原因、内容その他の事情等によっては医療機関を特定できる情報を公開することで不安感や不信感が生じて患者等と医療機関の信頼関係が損なわれて当該医療機関の診療等の事務事業に支障を及ぼすおそれがある場合があるとしても、本件についてはそうしたおそれがあるとはまではいえないと考えられる。

したがって、医療機関を特定する情報は条例第6条第2号に該当しないものと認められる。

#### イ 医療機関の印影の条例第6条第2号該当性について

医療機関の印影は医療事故のあった医療機関を特定できる情報であるが、前述したとおり、医療機関を特定できる情報は、条例第6条第2号に該当しないものと既に判断したところであり、ここでは印影の性質上、公開することで当該医療機関の正当な利益を害する可能性があるか否かを検討するものとする。

法人その他の団体の印影について、これを公にすることにより法人等の正当な利益を害するおそれがあるかどうかは、当該印影の性質、形状や使用されている状況などから個別に判断する必要があるものと解されている。

そこで、本件における医療機関の印影であるが、当該印影は当該医療機関が県に対して提出した医療事故報告書に押印されたものであって、当該医療事故報告書の作成名義が真正なものであることを示す認証的機能を有する性質、形状のもので、むやみに公にされていないものと認められる。

以上のことから、当該印影については、これを公にすることにより、文書の偽造等に悪用されるなど当該医療機関の権利その他正当な利益を害するおそれがあるものといえる。

したがって、条例第6条第2号に該当するものと認められる。

#### (4) 条例第6条第6号該当性について

条例第6条第6号は、公開請求された公文書に「県の機関または国、独立行政法人等、他の地方公共団体もしくは地方独立行政法人が行う事務また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または事業の性質上、当該事務または事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」がある情報が記録されている場合は、当該公文書を公開しないことを定めている。

なお、条例第6条第6号でいう「支障」の程度は名目的なものでは足りず、実質的なものが要求され、また「おそれ」の程度は抽象的な可能性では足りず、法的保護に値する蓋然性が要求されると解されるところであり、このことを踏まえて以下のとおり検討を行った。

実施機関は、任意による報告を受けているにもかかわらず、医療機関を特定できる情報を公開すると医療機関との信頼関係が損なわれ、今後、医療事故の報告がなされなくなるなど県が行う医療安全業務の遂行に支障を及ぼすおそれがある旨を主張する。

たしかに、医療事故の県への報告や公表は法令等で義務づけられているものではないことから、医療機関が公開を恐れて医療事故報告書を県に提出しなくなることを実施機関が危惧することは理解できなくはない。

しかしながら、県が県民の医療に対する信頼と医療の安全の確保に資するために医療事故の県への報告や公表について、県内全ての医療機関に対して通知し、これを本県における制度として運用している以上、相当な理由がない限り、公開を恐れて医療機関が医療事故報告書を県に提出しなくなるとは考えられない。

医療機関が医療事故報告書を県に提出しなくなるような事態が生じるのは、医療機関の診療事業に支障を及ぼし正当な利益を害するおそれのある情報が公開され、それによって県と医療機関との信頼関係が損なわれてしまった場合であると考えられるが、本件については、前述したように医療事故のあった医療機関を特定できる情報が条例第6条第2号に該当する非公開情報ではない以上、公開しても県と医療機関との信頼関係が損なわれるおそれはないものと考えられる。

また、公開することで医療機関の診療事業に支障を及ぼし正当な利益を害することになる情報は条例第6条第6号該当性を論ずるまでもなく条例第6条第2号に該当することによって非公開となることから、本件に係る医療機関以外の医療機関も公開を恐れることはないと考えられる。

以上のことから、医療機関を特定できる情報を公開することによって県と医療機関との信頼関係が損なわれることはなく、医療安全業務の事務遂行に支障を及ぼすおそれはないと考えられる。

したがって、医療機関を特定できる情報は条例第6条第6号に該当しないと判断する。

#### (5) 条例第6条第1号該当性について

条例第6条第1号は、公開請求された公文書に「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もの（他の情報と照合するにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む）」が記録されている場合等は、原則として当該公文書を公開しないことを定めている。

前述したとおり、医療機関を特定できる情報については条例第6条第2号および第6号に該当するものではない。しかしながら、公開することで特定の個人（患者等）が識別される場合は条例第6条第1号に該当することになり、該当する場合は、医療機関を特定できる情報を公開することはできないものと考えられる。

そこで、医療機関を特定できる情報の条例第6条第1号該当性について検討する。

たしかに、医療機関の規模や種類、医療事故の内容等によっては医療機関を特定できる情

報と他の情報を照合することにより、特定の個人が識別されることになり、当該個人が事故に遭ったということが識別できる可能性はあり得るものと考えられる。

しかしながら、本件に係る医療事故は、小規模な医療機関で発生したのではなく、患者数の多い規模の大きな医療機関で発生したものであり、しかも、本件医療事故による死因が個人を特定するに足りるほど特殊なものとは言えず、さらに事故発生当時に公表や新聞報道等で広く公にされたものでもない。そうしたことからすると、患者に関する事項（年齢、性別、事故日、手術日、病名、手術名、入院年月日等）等の個人識別情報が非公開であれば、公開となるその他事故の概要等と医療機関を特定できる情報のみから特定の個人を識別できるのは患者の家族や当該医療機関の医療関係者等の一部の関係者に限られ、こうした関係者以外の者（以下、「一般人」という。）であれば識別することは不可能と考えられる。

本件は、特別の情報を有する関係者を基準に個人識別性を判断すべき特別の事情もないことから、一般人を基準に通常入手し得る他の情報と照合することにより、特定の個人を識別できるか否かを判断するのが適当と考えられる。そこで、一般人を基準に個人識別性を判断すると医療機関を特定できる情報が公開されたとしても、特定の個人を識別することはできないものといえる。

したがって、医療機関を特定できる情報は条例第6条第1号に該当しないと認められる。

以上により「第1 審査会の結論」のとおり判断するものである。

## 2 審査会の意見

なお、当審査会は本件諮問事案について次の事項を意見として本答申に付帯して提言する。

### (1) 個人識別情報の非公開の処理（黒塗り）の不備について

当審査会が、本件処分に係る決定内容や本件対象公文書を精査したところ、本来、非公開とすべき個人識別情報（年齢、性別）の一部に非公開の処理（黒塗り）がなされていない箇所があった。これらの情報は、直接個人を識別することは困難ではあるものの、特定の個人を識別し得る可能性のあるものであり、実施機関の対応は極めて不適切であったと言わざるを得ない。

今後は、このようなことがないように、慎重かつ適正な情報公開制度の運用に努められたい。

### (2) 公開決定等の遅延について

公開決定等は、請求のあった日（收受年月日の翌日から起算）から15日以内に行わなければならない旨が条例第11条第1項で規定されている。このことからすると、本件公開請求については平成18年2月23日まで公開決定等を行わなければならないが、それにもかかわらず、実際には平成18年3月1日付けでなされていた。

事務処理上の困難その他正当な理由があれば、条例第11条第2項の規定により、例外的に公開決定等の期限を延長することができる。ところが、本件の場合、期限延長に必要な条例上の手続きが行われておらず、また、そもそも対象公文書が大量または内容が複雑な場合や対象公文書に記録されている第三者への意見照会を行う場合などといった事務処理上の困難その他正当な理由に該当しないものであった。

事務処理上の困難その他正当な理由がないにもかかわらず、条例で定められた期限に遅れたことは明らかな条例違反であり、実施機関の対応は極めて不適切であったと言わざるを得ない。

今後は、このようなことがないように、慎重かつ適正な情報公開制度の運用に努められたい。

### 3 審査会の経過

当審査会は、本件異議申立てについて、次のとおり調査審議を行った。

年 月 日	審 査 の 内 容
平成18年4月20日	・実施機関から諮問を受けた。
平成18年6月5日	・実施機関から理由説明書の提出を受けた。
平成19年5月8日 (第147回審査会)	・諮問案件について、資料に基づき、事務局から説明を受けた。
平成19年6月4日 (第148回審査会)	・実施機関から公文書一部公開決定について口頭説明を受けた。
平成19年7月2日 (第149回審査会)	・諮問案件の審議を行った。
平成19年8月3日 (第150回審査会)	・諮問案件の審議を行った。
平成19年10月3日 (第152回審査会)	・諮問案件の審議を行った。
平成19年12月12日 (第154回審査会)	・諮問案件の審議を行った。
平成20年1月30日 (第155回審査会)	・諮問案件の審議を行った。
平成20年2月14日 (第156回審査会)	・諮問案件の審議を行った。