

【諮問第185号】

20川情個第31号
平成20年10月20日

川崎市長 阿部 孝夫 様

川崎市情報公開・個人情報保護審査会
会長 安富 潔

公文書開示請求に対する拒否処分に係る異議申立てについて（答申）

平成18年6月30日付け18川健障計第269号をもって川崎市長から諮問のありました公文書開示請求に対する拒否処分に係る異議申立てについて、次のとおり答申します。

【事務局】

総務局情報管理部行政情報課
情報公開担当
電話 200 - 2107

【諮問第185号答申】

1 審査会の結論

- (1) 実施機関が開示拒否処分を行った文書のうち、
 - ア 文書7（審査会議事録）については、実施機関は改めて文書不存在を理由とする拒否処分をすべきである。
 - イ その他の文書のうち、別表記載の箇所は、開示すべきである。
- (2) 実施機関のその余の判断は、妥当である。

2 異議申立ての趣旨及び経緯

- (1) 平成17年11月29日、異議申立人は川崎市情報公開条例（平成13年川崎市条例第1号。以下「条例」という。）第7条第1項の規定に基づき、実施機関川崎市長（以下「実施機関」という。）に対して、以下のような公文書の開示請求（以下「本件請求」という。）を行った。
「障害程度区分判定等試行事業にかかる文書のうち
知的障害者分の資料
厚生労働省に送ったメール資料」
- (2) これに対し、実施機関は、条例第8条第1号及び第3号に該当するとして、開示拒否処分（以下「本件処分」という。）を同年12月12日付けで行った。
- (3) 異議申立人は、同年12月24日付けで、本件処分に対し、「開示請求拒否決定処分の取り消しを求め。」とする異議申立てを行った（当審査会諮問第185号）。

3 異議申立人の主張要旨

平成17年12月24日付け異議申立書及び平成18年11月24日に提出された意見書によれば、異議申立人の主張要旨は、次のとおりである（なお、異議申立人は、当審査会に対して意見陳述を希望しない旨を明らかにしている。）

- (1) 条例第8条第1号に該当しない。対象文書が含んでいる情報は、日本自閉症協会川崎市支部の会員相互の団体活動や日常的なかわり等から得られた情報である。会員であれば既に持っている情報と照合されたとしても、既に知っている情報であるので新たな情報を入手することにならず、会員である特定の個人の権利利益を侵害するおそれはない。
認定調査票、市町村審査会資料、概況調査票、特記事項、医師意見書は障害認定をするため作成された資料であり、認定に必要としない情報は収集されていない。個人識別性のある情報を不開示とすることにより、一部開示することが出来ると考える。個別の文書ごとにどのような方法で部分開示をしても個人の権利利益を侵害するおそれがあることを説明する必要がある。
- (2) 条例第8条第3号に該当しない。いくつかの自治体は、開示請求があった場合の情報公開制度の取り扱いに関して、国、研究機関、研究者に問合せをしている。研究機

関は、平成18年2月4日付けFAXで、「貴市の個人情報保護条例、情報公開条例に基づき、貴市の責任において情報公開されることは差し支えありません。」と回答している。国も同様であるとFAXの中で説明しており、厚生労働省が、障害程度区分等判定にかかる文書の不開示を自治体に求めていることは明らかである。

平成17年11月29日付け、平成18年度厚生労働科学研究費補助金研究計画書において、「試行事業によって得られたデータを詳細に評価・分析することにより、身体障害・知的障害・精神障害の特性に配慮しつつ3障害の共通の基準（尺度）となる『障害程度区分』を開発した」と報告している。川崎市が不開示決定をしたのは、平成17年12月12日である。報告書は公表されていないが、既に研究者は、報告書の内容は決定されていることを前提にして、次年度の研究計画書を厚生労働省に提出していたということになる。したがって、国の審議等に影響を与えるおそれはない。

- (3) この厚生労働科学研究は個人研究であり、これに協力し、条例上不開示となる個人情報を提供できるのか根拠を示していない。また、同じくシンクタンクにも情報の提供をしていることについても説明すべきである。
- (4) 厚生労働科学研究の成果の一部は、既に公開されている。まだ研究成果が公開されていないことを根拠とする開示請求拒否をする理由はない。研究成果を国民に提供するのは行政の責任であり、研究に協力した障害者等に、川崎市の研究成果、事業結果、審査会の意見書、国への意見書の情報を報告する必要がある。
- (5) 自閉症の理解が不足しているかもしれない国の審査会の委員に、自閉症の介護の困難性を説明する責任は川崎市にある。介護の困難性を説明し、適切な介護認定が自閉症に対してなされるようチェック項目、勘案事項を国に提案することが市の責任である。

4 実施機関の主張要旨

平成18年10月6日付け処分理由説明書、平成20年7月7日付け補充処分理由説明書、及び平成19年12月4日実施の処分理由説明聴取によれば、実施機関の主張要旨は、次のとおりである。

(1) 条例第8条第1号該当性について

特定した該当文書は、個人識別性の強い情報であり、特に本市においては、(社)日本自閉症協会川崎市支部が組織されており、住所・氏名等がマスクングされた状態であっても、知的障害者に限定した情報が公開された場合、会員相互の団体活動や日常のかかわり等から得られた情報と照合され、総合的な情報として勘案された場合、特定の個人が識別される可能性が極めて高く、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがある。

また、該当公文書は、医師の意見書と一連のものとなって「カルテ」に準ずるものである。従って、氏名等をマスクングし、それ自体に氏名等の記載がなく個人識別性がない場合であっても、個人の思想、心身の状況等に関する情報であって、個人の人格と密接に関係するものとして保護すべき情報であると判断されるものである。

(2) 条例第8条第3号該当性について

障害程度区分判定等試行事業（以下「本件事業」という。）は、障害者自立支援法において、支給決定手続きの透明化・公平化を図る観点から新たに障害程度認定審査会の設置を想定して試行的に実施した事業であり、審査・判定に係る情報が公開されると障害者等に不安や誤った理解等を抱かせ、国の施策策定に影響を及ぼす可能性があること、また、制度が確定していない未成熟な情報が公にされることにより、障害者等に誤解や憶測を生じさせ、障害者等に不利益を拡大させるおそれがある。

(3) 異議申立人の主張について

障害程度区分判定等試行事業実施要綱（以下「実施要綱」という。）に基づいた事業の内容を超えたものであり、直接的には国が対応すべきものとする。実施自治体の責務は実施要綱及び業務委託契約に規定される範囲に限定されるべきものである。さらに、各実施自治体からの実施結果は、障害程度区分の仕組みづくりやマニュアルの作成等に活用され、調査対象者もアクセス可能な媒体で国から一般に公表されている。この点からも実施自治体としての責務は果たされていると判断するものである。

5 審査会の判断

(1) 請求の対象及び処分の内容

異議申立人の本件各請求の対象は、本件事業にかかる文書のうち、「知的障害者分の資料、厚生労働省に送ったメール資料」である。

これに対して、実施機関は、対象文書を「ア認定調査票」、「イ市町村審査会資料」、「ウ概況調査票（写し）」、「エ特記事項（写し）」、「オ医師意見書」、「カ審査会議事録」及び「キ厚生労働省へ送ったメール資料」と特定し、平成17年12月12日に、条例第8条第1号及び第3号を理由として、開示請求全部拒否の処分を行った。

(2) 文書の特定及び一部文書の不存在について

ア その後、当審査会において、実施機関は、「知的障害者分の資料」該当文書として「『障害程度区分認定試行事業に関する面接調査』に対する利用者さまご家族への説明書」（以下「説明書」という。）及び「同意書」の写し（以下「同意書」という。）を、「キ厚生労働省へ送ったメール資料」該当文書として報告番号1-1、同1-2、報告2「認定調査『特記事項』」、同3「市町村審査会整理票」、同4「サービスの種類の判定」、同5-1「認定調査及び審査会の運営」、同5-2「障害程度区分判定にかかる個別ケースの審議で気付いた点」及び「市町村審査会結果一覧」を、それぞれ提出した。

イ そうすると、本件対象文書は、以下のとおりである。

知的障害者分の資料

文書1 認定調査票（概況調査）（写し）

文書2 認定調査票（基本調査）（写し）

文書3 認定調査票（特記事項）（写し）

文書4 医師意見書（写し）

文書5-1 説明書

文書5-2 同意書

- 文書 6 市町村審査会資料
- 文書 7 審査会議事録
- 厚生労働省に送ったメール資料
- 文書 8 報告番号 1 - 1
- 文書 9 報告番号 1 - 2
- 文書 10 報告 2 認定調査「特記事項」
- 文書 11 報告 3 市町村審査会整理票
- 文書 12 報告 4 サービスの種類判定
- 文書 13 報告 5 - 1 認定調査及び審査会の運営
- 文書 14 報告 5 - 2 障害程度区分判定にかかる個別ケースの審議で気付いた点
- 文書 15 市町村審査会結果一覧

ウ もっとも、上記のうち文書 7（審査会議事録）については、実施機関は、平成 18 年 10 月 6 日付け処分理由説明書においては条例第 8 条第 1 号及び第 3 号により不開示と主張していたものの、平成 20 年 7 月 7 日付け補充処分理由説明書において、コンピュータの不具合に伴ってデータが消去されたため文書が存在しない、と主張を変更した。

そうすると、文書 7 については、実施機関は別に文書不存在を理由とする拒否処分をすべきである。本件処分は、文書の存在を前提とする開示請求全部拒否処分であるから、存在しない文書に対する処分としては、妥当ではない（実施機関も、前記補充処分理由説明書において、同文書については文書不存在による拒否処分をするものとする、としている。）

(3) 本件事業について

本件事業は、障害者自立支援法（平成 17 年 11 月 7 日成立）の施行に先立ち、障害福祉サービスの支給決定に関する調査及び障害程度区分素案の試行を通じ、障害者等の心身の状態等に関するデータを収集し、同法に基づく障害程度区分（同法第 21 条第 1 項）の開発を行うとともに、新支給決定手続実施の際の実務上の課題を把握することを目的として、厚生労働省の定めた実施要綱に基づき、平成 17 年 6 月から全国 60 の地方自治体において実施されたものである。

川崎市も、地方自治体の一つとして、本件事業を実施した。同年 5 月 27 日、国の委託を受けた三菱総合研究所と業務委託契約を締結し、同年 6 月 1 日から同月 10 日まで認定調査を実施し、同月 21 日までに各区による一次判定を、同月 30 日及び同年 7 月 7 日に市町村審査会による二次判定を行い、同年 9 月 30 日には調査結果を三菱総合研究所に報告している。

調査対象者（以下「対象者」という。）は、市内に居住し在宅サービスを利用している身体障害者、知的障害者及び精神障害者各 10 名ずつ、合計 30 名（無作為抽出にて選定）で、各対象者（候補者）及びその家族に本件事業の目的、内容等を説明して調査への協力を依頼し、同意を得た上、調査を実施した。また、その際、対象者及び家族に対して、研究の成果については公表されることがあるがすべて個人を特定で

きない形で統計学的に処理されること、個人情報外部に公表されたり外部に漏れたりすることは一切ないこと、などが説明されている。

(4) 条例第8条第1号の適用について

ア 条例第8条第1号前段は、いわゆる個人識別情報を不開示としており、同号前段の「特定の個人を識別することができるもの」とは、当該個人と特別の関係のない一般人において通常入手しうる範囲の情報と組み合わせて特定の個人を識別できるものをいうと解されている。

そして、同号後段は、「特定の個人を識別することはできないが、公にすることによりなお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」を不開示としており、ここにいう「特定の個人を識別することはできない」が前段と異なる基準で解される理由はないから同様に一般人を基準にすると、同号後段は、一般人における個人識別可能性はない情報であっても、公開によりプライバシー等個人の正当な権利利益を害するおそれがある場合にはなお不開示とするものである、と解される。

イ ところで、本件各文書は、障害程度区分認定のための調査項目・認定基準の素案を実際に対象者に適用試行した結果が記載された文書であって、対象者の心身の障害の存否・程度、要介護性の程度、福祉サービス受給状況、障害による家庭・社会生活の制限の有無・程度等の情報が、かなり具体的に記載されている。これらの情報は、条例第8条第1号後段で保護されるもののうちでも、心身の障害、介護、あるいは各対象者の福祉制度との関わり等という、最も人に知られたくない機微な領域の情報（いわゆるセンシティブ情報）又は個人の人格と密接に関連する情報（以下併せて「センシティブ情報等」という。）に該当するものであるから、特に他人に知られることがないように、厳格に保護されなくてはならない。

ウ そして、イのセンシティブ情報等の厳格な保護のためには、必ずしもセンシティブ情報等とまではいえないがセンシティブ情報等と関連する情報についても、公開の可否について慎重に検討する必要がある。特に、前述のとおり、本件は試行事業であって、認定調査は在宅の身体障害者、知的障害者及び精神障害者各10名と極めて限られた条件・人数の市民を対象に行われ、しかもその実施は特定の2週間前後の期間内と極めて短期間に集中している。そのため、川崎市という大きな地方自治体であっても、また一般人にとっては到底個人識別可能性がないと思われる情報であっても、例えば対象者と同じ障害がある人の団体に所属する者又はその家族や、対象者の利用する施設の関係者など（以下「関係者」という。）には、その者らが特に有する情報と合わせれば特定の誰の情報か推測できる場合も少なくないと考えられるのであって、これらの情報も不開示としない限り、結局センシティブ情報等も個人が特定されて漏れ広がるおそれが否定できない。

そうすると、本件各文書中のセンシティブ情報等の外延にある情報であって、関係者においては特定個人が識別されかねないものは、一般人には個人識別性がなくてもなお、公開すれば個人の権利利益を害するおそれがあるものとして、不開示とすべきである。そして、前記アの条文解釈からすると、それらは、条例第8条第1号後段で不開示とされるものと解される。

(5) 条例第8条第1号該当性について

ア 第8条第1号前段該当性

全文書に共通して、対象者及び家族の氏名、住所、電話番号、生年月日及び性別等は個人識別情報であって本件では例外的に開示すべき事由もないので、条例第8条第1号前段により不開示とすべきである。

イ 第8条第1号後段該当性 センシティブ情報、個人の人格と密接に関係する情報

本件各文書の内容は、そのほとんどが、心身の障害・疾病の存否・程度、及びそれによる要介護状況、介護や生活の状況等を直接摘示するか、又はそれらと強く関連する情報であり、これらは、センシティブ情報又は個人の人格に関する情報であるから、条例第8条第1号後段により、不開示とすべきである。

ウ 第8条第1号後段該当性 イの外延にある情報で、関係者には個人が特定される可能性のある情報

本件各文書の記載事項の中には、いくつかの調査事項における該当なしの回答や、調査・審査の実施日時、調査・審査の所要時間のように、障害の存在や要介護状態等と密接に関連するとまではいい難いものもある。

また、障害や要介護状態に密接に関連する事項であっても、例えば文書1（概況調査）及び文書8（文書1の概要を記載。報告番号1-1）中の福祉サービス合計時間（月何時間）等や文書6（文書2の概要及び一次判定結果等を記載。市町村審査会資料）、文書11（市町村審査会整理票）及び文書12（サービスの種類の判定）中の一次又は二次判定結果等のみを個人識別情報と切り離れた形で公表するのであれば、それは情報を統計的に処理することと変わらないようにもみえる（なお、本件事業は、研究成果の統計学的な公表はありうるという前提で行われている。）

しかしながら、上記のような、該当なしの回答、調査・審査実施日時等や、福祉サービス合計時間、一次・二次判定結果等についても、前記(4)のとおり、本件事業の対象者が条件・人数・調査期間において限定されていたことを考慮すれば、関係者には特定の誰の情報か推測できるおそれがあると考えられ、したがって、これら関係者に個人識別可能な事項が公開されると、関係者にも知られておらず、かつ対象者本人が他に知られることを望まない情報まで漏れ広がるおそれのあることは、否定できない。

したがって、これらはやはり、公開すれば個人の権利利益を害するおそれがある情報に該当するものであって、条例第8条第1号後段により不開示とすべきである。

同様に、文書1（概況調査）の調査実施日時、実施場所、記入者、所属機関及び調査時間、文書4（医師意見書）の医師氏名、医療機関名、医療機関所在地、最終診療日、意見書作成回数及び文書5-1（同意書）の同意書署名の年月日、文書11（市町村審査会整理票）の変更の有無・理由、文書12（サービスの種類の判定）の想定サービスの判定等も、公開によって関係者に特定個人を推知させる可能性が高いので、不開示とすべきである。

エ 以上アからウと異なり、下記の記載部分は、公開しても一般人はもちろん関係者

にも特定個人を識別できないし、公開により個人の権利利益を害するおそれも認められないので、開示すべきである。

記

各文書の表題部分のほか、

文書 5 - 1 (説明書) の全記載

文書 5 - 2 (同意書) の署名、署名年月日、印影及び住所を除いた部分

文書 8、9 (報告番号 1 - 1、1 - 2) のうち表の罫線が二重線とされているところより上の各項目名

文書 10 (報告 2 認定調査「特記事項」) のうち特記事項の記入例にかかる全記載

文書 11 (報告 3 市町村審査会整理票) のうち表の上から 1 行目の各項目名(下行に記入例がある場合は当該部分も含む。) の記載部分及び記入例にかかる全記載

文書 12 (報告 4 サービスの種類判定) のうち表の上から 1 行目の各項目名(項目内で細分化しているものは当該部分も含む。)

文書 13 (報告 5 - 1 認定調査及び審査会の運営) の全記載

文書 14 (報告 5 - 2 個別ケースの審議で気付いた点) のうち、表の罫線が二重線とされているところより上の各項目名の記載部分及びその下の記載のうち審議で気付いた点を記載した欄の各記載部分(ただし、病名の記載された部分を除く。)

文書 15 (市町村審査会結果一覧) のうち表の上から 1 行目の各項目名の記載部分

(6) 条例第 8 条第 3 号該当性

実施機関はまた、本件事業の情報が公開されると、障害者等に不安や誤解等を抱かせて国の施策策定に影響を及ぼす可能性があり、また、未成熟な情報が公にされて障害者等に不利益を拡大させるおそれがあるとして、条例第 8 条第 3 号により本件各文書はいずれも不開示にすべきであるとも主張する。

しかし、条例第 8 条第 3 号は、市の機関、国等の内部又は相互間における審議、検討又は協議(以下「審議等」という。)に関する事項を公開すると、当該審議等における率直な意見の交換や意思決定の中立性が損なわれたり、未成熟な情報が誤解等を招き市民の間に混乱を生じさせたりするおそれのある場合に、当該審議等にかかる情報を不開示とするものである。

ところが、本件においては、平成 17 年 9 月 30 日に実施機関が三菱総合研究所に結果を報告した後、同年 10 月 5 日に「障害程度区分判定等試行事業の実施結果(速報)」として厚生労働省から全国的な調査結果が公表されている。また、平成 18 年 3 月 17 日付けで厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部長通知等障害程度区分に関する各種通知等が行われ、同年 4 月 1 日には「障害程度区分認定にかかる市町村審査会による審査及び判定の基準等に関する省令(平成 18 年厚生労働省令第 40 号)」が施行され、現行の障害程度区分判定制度が全国的に実施されている。

そうすると、本件事業の結果の検討及びそのための意思決定は、遅くとも平成18年4月1日には完了していたというべきであるから、処分当時には条例第8条第3号に該当する可能性もあったとしても、少なくとも現時点においては、本件各文書を公開すると意思決定過程の率直な意見交換や意思決定の中立性が損なわれたり、未成熟な情報で市民の間に混乱を生じさせたりするおそれがあるとはいえない。

したがって、条例第8条第3号該当の主張は、理由がない。

(7) 部分開示について

介護給付の支給要否決定の重要な判断要素となる障害程度区分制度についての各自治体における手続や運用のあり方は、福祉制度に直接関わるものであるから、本件事業の内容についてはできる限り市民に情報公開されるべきものである。

しかし、本件事業は厚生労働省が作成した要綱において調査の手続、項目等が詳細かつ具体的に定められて、各自治体は、同要綱に従って調査をし、かつ本件事業に試行するために交付された判定ソフトを用いて判定し、送付データ・資料を作成したものであり、しかも、調査の各項目、評価内容・方法等については、要綱、マニュアル等として、広くインターネット等で国民一般に公表されている。他方、文書5-1、5-2については、こうした公表がみあたらない。また、文書8から15についても、各表の各列冒頭の項目名(表の1行目)が必ずしも公表されているとはいえない。そして、他方、具体的な各対象者についての調査結果等は、前述のとおり、条例第8条第1号前段・後段該当により、公開することができない。

そうすると、本件各文書においては、前記(5)エ記載の開示部分及び条例第8条第1号該当の不開示事項を除くと、調査項目等既に公表されている事項、あるいは通し番号、市町村番号、報告番号、障害種別等それ自体公開しても意味をなさない事項のみとなってしまう。したがって、これらの部分は条例第9条第1項ただし書の「当該部分を除いた部分に有意の情報が記録されていないと認められるとき」に該当するから、実施機関においてこれらを部分開示しないことは是認することができる。

(8) 異議申立人の主張について

異議申立人は、個人識別性のある情報を不開示にすれば足りると主張するが、既に(5)イ、ウに述べたとおり、そのような主張は採ることができない。なお、本件では関係者には特定個人の識別がされやすいことは前述(5)ウのとおりであるが、しかし、本件各文書中の情報は多岐・詳細にわたっており、関係者にとって新たな情報を含まないと切り切るとは困難である。したがって、本件各文書中の情報を関係者に示しても対象者の権利利益が害されることはない、ということとはできない。

また、異議申立人は、平成17年11月29日付け厚生労働科学研究費補助金研究計画書の提出をもって第3号非該当となった旨の主張もするようであるが、上記(6)の判断及び理由に照らすと、同主張によって審査会の判断や理由が左右される余地のないことは、明らかである。

このほか、異議申立人は、自閉症者についての障害程度区分認定制度及び本件事業を含む試行事業のやり方について様々な問題点を挙げるが、これら制度自体の問題は当審査会の判断するところではない。

以上の理由により、前記 1 に記載の審査会の結論のとおり答申する。

川崎市情報公開・個人情報保護審査会（五十音順）

委員	青柳	幸一
委員	安達	和志
委員	小坏	淳子
委員	杉原	麗

別表

	文書の名称	公開すべき箇所
① 知的障害者分の資料	文書1 認定調査票(概況調査)	・表題
	文書2 認定調査票(基本調査)	・表題
	文書3 認定調査票(特記事項)	・表題
	文書4 医師意見書	・表題
	文書5-1 「障害程度区分認定試行事業に関する面接調査」に対する利用者さまとご家族への説明書	・全部
	文書5-2 同意書	・表題 ・署名、署名年月日、印影及び住所を除いた部分
	文書6 市町村審査会資料	・表題
② 厚生労働省に送ったメール資料	文書8 報告番号1-1	・表題 ・各項目名(表の罫線が二重線とされているところより上の部分)
	文書9 報告番号1-2	・表題 ・各項目名(表の罫線が二重線とされているところより上の部分)
	文書10 報告2 認定調査「特記事項」	・表題 ・記入例にかかる全記載
	文書11 報告3 市町村審査会整理票	・表題 ・各項目名(表の上から1行目、下行に記入例がある場合は当該部分も含む。) ・記入例にかかる全記載
	文書12 報告4 サービスの種類判定	・表題 ・各項目名(表の上から1行目の各項目名、項目内で細分化しているものは当該部分も含む。)
	文書13 報告5-1 認定調査及び審査会の運営	・全部
	文書14 報告5-2 障害程度区分判定にかかる個別ケースで気付いた点	・表題 ・各項目名(表の罫線が二重線とされているところより上の部分) ・表の罫線が二重線とされているところより下の部分のうち、審議で気付いた点を記載した部分(ただし、病名記載部分を除く。)
	文書15 市町村審査会結果一覧	・表題 ・各項目名(表の上から1行目)