

【諮問第268号】

28川情個第42号  
平成29年2月13日

川崎市長  
福田紀彦様

川崎市情報公開・個人情報保護審査会  
会長 三浦大介

公文書開示請求に対する開示拒否処分に係る異議申立てについて（答申）

平成27年12月7日付け27川健精保第309号で諮問のありました、公文書開示請求に対する開示拒否処分に係る異議申立ての件について、次のとおり答申します。

【事務局】

総務企画局情報管理部行政情報課情報公開担当  
電話 044-200-2108

## 1 審査会の結論

実施機関川崎市長が行った文書不存在を理由とする拒否処分は妥当である。

## 2 開示請求内容及び異議申立ての経緯

- (1) 異議申立人は、平成27年8月10日付けで、川崎市情報公開条例（平成13年川崎市条例第1号。平成28年条例第3号による改正前のもの。以下「条例」という。）第7条の規定に基づき、実施機関川崎市長（以下「実施機関」という。）に対し、〇〇病院の医師が精神保健指定医の資格を不正取得したなどとして厚生労働省に指定を取り消された問題に関する一切の公文書の開示請求（以下「本件請求」という。）を行った。
- (2) 実施機関は、本件請求に対して、実施機関が当該事案を初めて把握した平成27年2月13日付け厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部精神・障害保健課事務連絡「精神保健指定医資格審査に係る事実確認のご協力依頼について」以降の、当該事案に関して実施機関が取得又は発出したもの、実施機関が実施した調査に関するもの及び精神保健及び精神障害者福祉に関する法律（昭和25年法律第123号。以下「精神保健福祉法」という。）第38条の6に基づく報告徴収に関するものについて55件の文書を特定し、平成27年10月8日付けで全部開示処分及び部分開示処分を行い、部分開示処分の一部について同年10月26日付けで再部分開示処分を行った。
- (3) また、対象となる文書のうち、平成27年2月18日に〇〇病院より提出があった「精神保健指定医資格審査に係る事実確認の資料提出について」及び26川健精保第337号「精神保健指定医資格審査に係る事実確認の資料の送付について（伺い）」の中の、「1. 診療録、看護記録、診断書、措置入院及び医療保護入院に係る入退院届、同意書等（写）」、「2. 対象医師及び指導医 勤務記録等（人事記録、出勤簿）（写）」については、同年2月19日に厚生労働省へ提出済みのため文書が存在しないとして、同年10月8日付けで、文書不存在による開示拒否処分（以下「本件処分」という。）を行った。
- (4) 異議申立人は、本件処分に対して、条例第22条第1項の規定に基づき、平成27年11月2日付けで、「処分を取り消して、さらに請求対象文書を特定した上で、請求した情報は、全て開示するとの決定を求める。公益上の理由による裁量的開示を行うことを求める。」として異議申立てを行った（当審査会諮問第268号事件）。

## 3 異議申立人の主張要旨

平成27年11月2日付け異議申立書、平成28年3月14日付け意見書、同年9月20日実施の口頭意見陳述によれば、異議申立人の主張の要旨は、次のとおりである。

- (1) 本件については文書不存在による開示拒否とされたが、厚生労働省に提出済みであったとしても控えを手元に残しているはずである。万一、控えを取っていないのであれば公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号。以下「公

- 文書管理法」という。)第2章各条及び第34条の規定に違反している。
- (2) 公文書管理法第1条、第4条、第34条の規定及び川崎市公文書管理規則(平成13年規則第20号)第1条、第3条各項、第5条柱書の規定により、行政による事務の処理は、経緯も含めた意思決定に至る過程並びに事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、文書によって行い、当該文書を適切に保存しなければならない。しかし実施機関は、我が国の精神医療が国連の種々の委員会より複数の是正勧告が出されているにもかかわらず、精神保健福祉法の規定による強制入院に係る重大な違法行為を検証する過程の公文書を作成していなかった。
  - (3) 本件処分について、1件目の文書は現行条例ではほとんどが開示となるものの、本件に係る措置入院、医療保護入院のそれぞれどれほどの枚数が提出されていたのかを把握することができるほか、日付、指定医氏名等一部が開示になる余地がある。そして、2件目の文書に至っては、ほとんどが開示になる情報である。川崎市が〇〇病院の精神保健指定医取消問題に対して如何に取り組んだかの情報は、可能な限り保存すべきであった。
  - (4) 本件処分の理由における厚生労働省へ提出済みのため不存在との主張は、上記規定に加えて、条例第20条をはじめ前文、第1条、第3条各項及び第4条の規定に違反している。
  - (5) 行政には説明責任があり、情報公開請求に備えて写しを取っておくべきである。障害者の権利に関する条約等でも、資料をきちんと残しておかなければならないという規定がある。

#### 4 実施機関の主張要旨

平成28年1月13日付け処分理由説明書及び同年6月28日実施の口頭による処分理由説明によれば、実施機関の主張の要旨は、次のとおりである。

- (1) 本件処分は、平成27年2月19日に厚生労働省へ提出済みのため、文書が存在しないものであることから、開示拒否処分としたものである。
- (2) 精神保健指定医の指定及び取消に関する権限は厚生労働大臣にあり、その審査は厚生労働省医道審議会医師分科会精神保健指定医資格審査部会にて実施されている。本件の対象となっている文書はその審査に必要な文書であり、厚生労働省の求めに応じて、実施機関が当該医療機関に対して提出を依頼し、提出させたものである。
- (3) 医療機関からの提出の事実を証する文書として、「3. 事実確認報告」に該当する文書を保存し、「1. 診療録、看護記録、診断書、措置入院及び医療保護入院に係る入退院届、同意書等(写)」及び「2. 対象医師及び指導医 勤務記録等(人事記録、出勤簿)(写)」については、実施機関で保有する必要がないことから、写しを取らずに原本を厚生労働省へ提出したものである。
- (4) 精神保健指定医の審査及びその結果に基づく取消に関する権限は厚生労働省にあり、当該事務の所管ではない実施機関において、患者個人の治療歴や医師個人の人事、労務に関わる情報等を必要以上に所持すべきでないことは、川崎市個

- 個人情報保護条例（昭和60年川崎市条例第26号）の趣旨からしても適切である。
- (5) 公文書管理法は、国及び独立行政法人等の公文書等の管理に関する基本的事項を定めたものであり、実施機関による当該事案に係る手続については、川崎市公文書管理規則に基づいて行うべきところ、当該事案に係る手続については、適切に処理している。

## 5 審査会の判断

### (1) 審査会の審査対象について

異議申立人は、異議申立ての理由として、本件拒否処分に対して、①文書の探索が不十分である、②対象情報を解釈上の不存在か適用除外と判断することが違法である旨を主張している。実施機関の説明及び異議申立人の主張に鑑みると、本件においては、②は争われておらず、争点はもっぱら①の点であると考えられる。そこで、以下では、①についてのみ検討する。

特に、異議申立人は、実施機関が本件対象公文書を管理しているはずであるとする理由として、それを厚生労働省に提出済みであったとしてもその控えを保存しているはずであり、仮に控えを保存していなければそれが違法である旨を主張している。この点を検討する。

### (2) 実施機関が本件公文書を取得し、その後文書が不存在となったとされた経緯

指定都市の長である川崎市長、本実施機関は、「必要があると認めるときは、精神科病院の管理者に対し、当該精神科病院に入院中の者の症状若しくは処遇に関し、報告を求め、若しくは診療録その他の帳簿書類の提出若しくは提示を命じ」る権限を有している（精神保健福祉法第38条の6第1項、第51条の12第1項）。しかし、本件対象公文書である〇〇病院の診療録、看護記録、診断書、入退院届、医師の勤務記録等の帳簿書類は、厚生労働省からの協力依頼を受けて、実施機関が同病院に協力を求めて病院から任意に提出を受けた文書であり、上記精神保健福祉法に基づく報告徴収権限の行使として取得した文書ではない。

なぜなら、厚生労働省が上記書類の提出を要請した理由は、〇〇病院の三人の医師の精神保健指定医の新規申請に際し提出されたケースレポートの内容が、同病院に勤務していた別の医師が過去に精神保健指定医の指定申請において提出したケースレポートの内容と酷似していたことに端を発し、事実確認の過程で、同病院に現に勤務しあるいは過去に勤務していた複数の医師が同一の症例を用いて精神保健指定医の指定を受けるに必要なケースレポートを作成している可能性が高いことが判明したことから、各医師がその提出したケースレポートの各症例に自ら担当として診断・治療等に十分に関わっていたか否か、また指導医が当該症例を指導し確認を適切に行っていたか否かの事実確認をするためであって、同病院に入院中の患者の症状・処遇に関する調査のためではないからである。したがって、本件公文書は、もっぱら精神保健指定医の指定・取消の権限を有する厚生労働大臣（精神保健福祉法第18条、第19条の2）の適切な権限行使のために取得されたものであり、実施機関は、厚生労働大臣の依頼に応じて、病院への調

査依頼と調査結果の書類の提出の仲介をしたものであるとする趣旨の実施機関の説明は適切であるといえる。

また、実施機関が本件公文書を取得するまでとその後の過程を記録している公文書、すなわち厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部精神・障害保健課発出の川崎市精神保健福祉担当課宛の平成27年2月13日付け事務連絡「精神保健指定医資格審査に係る事実確認のご協力依頼について」、同日付けの川崎市健康福祉局障害保健福祉部精神保健課長発出の〇〇病院病院管理者宛の依頼文書「精神保健指定医資格審査に係る事実確認の資料提出について（依頼）」（26川健精保第316号）、平成27年2月18日付けの〇〇病院病院長名の川崎市健康福祉局障害保健福祉部精神保健課長宛文書「精神保健指定医資格審査に係る事実確認の資料提出について」及び添付資料「精神保健指定医新規申請に係るケースレポートに関する事実確認について」、同日付けの健康福祉局障害保健福祉部精神保健課の回議書「精神保健指定医資格審査に係る事実確認の資料の送付について（伺い）」（26川健精保第337号）（これら公文書は、異議申立人に対し既に部分開示されている。）をみるならば、本件公文書取得に至る調査の趣旨・目的が上記のようなものであったこと、その調査が法定外の任意調査であったこと、本件公文書が厚生労働省の担当部署に送付されたことは明らかであるといえる。

なお、本件調査の過程で〇〇病院から提出された文書3件のうち、本件公文書以外の「3. 事実確認報告」に当たる「精神保健指定医新規申請に係るケースレポートに関する事実確認について」は、実施機関においてその写しが保管されており、異議申立人に対しても既に部分開示されている。したがって、この点に鑑みると、実施機関の文書不存在の説明に疑義を挟む余地もないではない。しかし、実施機関は、同文書を医療機関からの文書提出の事実を証する文書として保存したが、これに対し、患者個人の治療歴や医師個人の人事・労務に関する情報が記載されている本件公文書は、個人情報保護条例の趣旨に鑑みてむしろ所持すべきではないと考えたと説明している。

以上のような事情と実施機関の説明に鑑みれば、実施機関が本件公文書を一旦取得した後、それを自ら保有する必要はないものとして、写しを作成しないまま依頼者たる厚生労働省に送付したという説明に不自然、不合理な点はなく、事実であると判断することができ、この判断を覆す事由もない。

最後に、異議申立人の主張する公益上の理由による裁量的開示の余地が仮に法的にあり得たとしても、かかる開示のためには本件公文書が現に実施機関の管理下に存在しなければならないのであるから、本件公文書が実施機関の管理下に存在しないと考えられる以上、裁量的開示を行う余地もないことはいうまでもない。

(3) 一旦取得した本件公文書の写しを作成・保存しなかったことの妥当性について

異議申立人は、上記のような本件公文書の取扱いは、公文書管理法に違反すると主張するが、同法の対象は、国の行政機関や独立行政法人等の管理する行政文書及び法人文書であり（同法第1条、第2条等参照）、川崎市長等の川崎市の実

施機関の作成・管理する公文書はその適用を受けることはないので、妥当ではない。仮に同法の諸規定の趣旨が川崎市の実施機関に妥当するとしても（同法34条）、複数の行政機関間を流通した公文書についてその写しを作成して保存する義務が当該行政機関に一般的にあるとまで解することはできない。

本件公文書に適用される管理規範は、川崎市公文書管理規則であるが、この規則にも、本件のような場合に取得公文書の写しを作成し保存すべきことは定められていない。むしろ、本件の事実関係に鑑みると、実施機関は、厚生労働省の担当部署のために本件公文書を一時的に所持していたに過ぎず、公文書を公文書たらしめる要素の一つである「実施機関が管理している」（条例第2条第1号柱書）の実態もないとみる余地もある。条例第2条第1号柱書の「管理」とは、当該公文書を現実に支配、管理していることを意味し、実施機関が現実に当該公文書を支配、管理しているかどうかは、保存の根拠規定、保存に至る手続、保存の方法等の実態を踏まえて判断するものと解されており（最高裁平成11年（行ヒ）第221号同13年12月14日第二小法廷判決・民集55巻7号1567頁、最高裁平成13年（行ヒ）第106号同15年6月10日第三小法廷判決・判例時報1341号4頁参照）、「一時的に文書を預かっている場合には、当該文書を現実に支配、管理しているとはいえない」（東京地裁平成21年（行ウ）第63号同22年3月30日判例地方自治331号13頁）と考えることもできるからである。

さらに、川崎市個人情報保護条例第7条第1項及び第2項は、「実施機関は、個人情報を保有するに当たっては、その所掌する事務を遂行するため必要な場合に限り、かつ、その利用の目的をできる限り特定しなければならない。」、「2実施機関は、前項の規定により特定された利用の目的…の達成に必要な範囲を超えて、個人情報を保有してはならない。」と定めており、かかる個人情報の保有制限の定めを照らして、上述のように市の事務遂行に必要な個人情報が記載された文書はむしろ保有すべきではない、とも考えられる。

異議申立人は、川崎市が〇〇病院の精神保健指定医取消問題に対して如何に取り組んだかの情報は、可能な限り保存すべきであるとも主張するが、本件公文書に記載されている情報は、同病院の特定の患者に関する診療録・看護記録・診断書・入退院届・同意書、そして同病院の医師の勤務記録等であって、川崎市の上記事案に関する取組の情報とはいえない。本件公文書に関わる平成27年2月13日から18日にかけての川崎市の調査の取組は、上述の部分開示処分によって開示された一連の文書によって記録保存されているといえる。

このように、異議申立人の問題とする文書保存義務や説明責任も、上記のように〇〇病院から文書を取得し、それを厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部精神・障害保健課宛に送付した旨の公文書を作成・保存・開示し、さらに同病院から取得した本件公文書を国の機関に送付したために不存在であることを理由に本件処分を行ったことで果たされている、というべきである。

以上の次第で、前記1に記載の「審査会の結論」に記載のとおり答申する。

川崎市情報公開・個人情報保護審査会（五十音順）

委員 大 関 亮 子

委員 早 川 和 宏

委員 人 見 剛

委員 葭 葉 裕 子