

答申第 110 号

平成 19 年 2 月 9 日

神戸市長
矢田立郎様

神戸市情報公開審査会
会長 佐伯彰洋

神戸市情報公開条例第 19 条の規定に基づく諮問について

(答 申)

平成 18 年 2 月 14 日付神保障育第 1065 号により諮問のありました下記の件について、別紙のとおり答申します。

記

1 自閉症の診断名の対象者に係る文書

- (1) 概況調査
- (2) 認定調査票
- (3) サービス利用状況票
- (4) 現在のサービス利用状況票 2
- (5) 特記事項
- (6) 医師意見書
- (7) 市町村審査会資料

2 厚生労働省に送付した電子データ

- (1) 報告番号 1 - 1
- (2) 報告番号 1 - 2
- (3) 報告 2 認定調査(特記事項)
- (4) 報告 3 審査会整理票
- (5) 報告 4 サービスの種類の判定
- (6) 報告 5 - 1 認定調査及び審査会の運営
- (7) 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づいた点の部分公開決定のうち、非公開部分(下線部)に対する異議申立てについての諮問

答 申

1 審査会の結論

障害程度区分認定モデル事業に係る公文書公開請求に対して、実施機関が行った部分公開決定は妥当である。

2 異議申立ての趣旨

(1) 異議申立人(以下「申立人」という。)は、神戸市情報公開条例(以下「条例」という。)に基づいて、以下の公開請求を行った。

「障害程度区分認定モデル事業に係る文書のうち

医師意見書で自閉症の診断をされている人の分
厚生労働省へ送付した電子データ」

(2) 市長(以下「実施機関」という。)は、本件請求に対して、
自閉症の診断名の対象者に係る文書として、

ア 概況調査(以下「公文書ア」という。以下の公文書について、この例にならう。)

イ 認定調査票

ウ サービス利用状況票

エ 現在のサービス利用状況票 2

オ 特記事項

カ 医師意見書

キ 市町村審査会資料

厚生労働省に送付した電子データとして、

ク 報告番号 1 - 1

ケ 報告番号 1 - 2

コ 報告 2 認定調査(特記事項)

サ 報告 3 審査会整理票

シ 報告 4 サービスの種類判定

ス 報告 5 - 1 認定調査及び審査会の運営

セ 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づいた点

を特定し、公文書アから公文書シに至る 12 件の公文書を非公開、公文書ス及び公文書セを公開とする部分公開決定を行った。

(3) これに対し、申立人は、本件決定を取り消し、非公開とされた公文書中、申請者の氏名、住所、生年月日、入所施設名を除いて、公開を求める異議申立て(以下「本件申立て」という。)を行った。

3 申立人の主張

申立人の主張を、平成 18 年 2 月 4 日付の異議申立書（以下「申立書」という。）平成 18 年 3 月 27 日付の意見書から要約すれば、概ね以下のとおりである。

公文書部分公開決定処分を取り消しを求める。但し、申請者の氏名、住所、生年月日、入所施設名を除く。

神戸市が民間人に送付した情報は、条例第 10 条第 1 号アに該当しないので、非開示にする理由はない。神戸市は、このモデル事業に協力した障害者に対して、十分に作成した情報を民間人に提供することを説明して、了解を得ている。

障害認定に係る情報は、障害を持つ人、障害者福祉に関心のある人に対しても公開することが必要である。障害のある人がこの調査に協力したのは適切な施策を構築してもらいたいという思いからである。行政のみが障害程度区分モデル事業に係る情報を独占することは、自立支援法の趣旨に反すると考える。特に、自閉症に係る診断書を非開示にすることは、診断書の有効性に関する議論の機会を奪うものであるので、非公開決定処分を取り消し、開示にする対応をすべきである。

厚生労働省は、情報公開条例の適正運用・解釈を求めているが、契約を根拠として非公開処分をすべきであるとの判断はしていない。厚生労働省に、契約の意味を確認している行政は、契約を根拠として非公開処分をしていない。

自閉症者が些少であることと、個人を識別することができるかどうかは別である。対象となった自閉症者は些少であるが、神戸市に在住する自閉症者は多いので、個人の氏名、住所、生年月日、さらに直接的な身体特徴を非公開にすれば個人を特定することはできないと考える。自閉症圏の障害のある人は、文部科学省の調査では、通常学級に在籍する児童生徒の 6 % 以上であると考えられる。それを成人の人口比に当てはめると障害者手帳を持っているかどうかは不明であるが、自閉症圏の成人人口が多いので、特定の人が自閉症であるということはいえないと考える。それゆえ、個人識別性はない。また、医師意見書は、自閉症者である個人の行動特徴は記載されているが、それは自閉症としての行動特徴であるので、個人識別性はない。この事業を実施した行政で、自閉症と診断された人がいるケースでは、行政が医師意見書の一部公開処分をしている。診療記録と医師意見書とを区別して考えているということができる。

この事業の結果は、対象ではない障害者の生活に影響を与える。非公開が維持されると不利益を受ける障害者が出てくる。障害程度に応じたサービスを受けることができるようになると、調査結果を踏まえて神戸市が自立支援法を評価すれば、非公開が維持されても障害者本人、関係者から苦情が提出されるおそれはない。しかし、自立支援法について、多くの自治体が苦情を厚生労働省に提出していることからすると、不都合があると考えられる。

障害を理解している事業者が、障害程度・内容に応じたサービスを提供し、障害者が

支援計画に基づきサービスを受けることができれば、苦情を言う障害者は出てこない。そうでない場合は、苦情が提出されると考える。

厚生労働省のこの事業結果の速報によれば、この障害程度のプログラムでは非該当になる精神障害者、知的障害者が多数出た。一時判定ではあるが、手帳を持っている人が非該当になっていることは非常に問題であると考え。適切な、スムーズな制度移行を図るためには、このような事実は広く障害者に広報する必要がある。障害者の生活、健康に直接関係のある、影響のある事業である。それゆえ、障害者等にとっては、公開が予定されている情報、公開されることが必要であるといえる。

この事業を実施した多くの自治体は、厚生労働省へ苦情を提出している。非常に問題のある制度として、改善を求めている。何が問題になっているのかを障害者に明らかにすることが、この試行事業を実施した行政の責任であると考え。試行事業実施結果から分かったことを障害者に伝えることが、障害者福祉の向上に繋がると考える。さらに、障害者施策の制度設計に障害者が関われる体制を保障することが、障害者の権利利益を保障することになる。

慣行として公にすることが予定されている文書である。神戸市と同じような開示決定をしている自治体は極めて少ない。自閉症と診断された人の医師意見書を一部公開している自治体は、名古屋市、横浜市、水戸市、東松山市、枚方市、大津市、松山市、北九州市、さいたま市、宜野湾市、岡山市、千葉市、静岡市等である。半数を大きく超える自治体が、自閉症と診断された人の文書を一部公開していることになる。他の行政との比較において、神戸市の開示は著しく異なるといえる。このような場合における慣行公の視点は、他の自治体の動向も含まれていると考える。各自治体は、自身の判断で条例の運用・解釈をするが、同様の文書の開示の内容が他の自治体と大きく異なる運用・解釈するときは、「個人の権利利益の侵害」の説明については、より具体的に「個人の権利利益の侵害」の起きる可能性の程度、その強度を明確にする必要がある。

この事例に関しては、「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と認められる情報」の意味をより具体的な害する状況を提示することが求められていると考える。障害者の権利利益の侵害が発生するおそれのある情報を民間の機関に提出する理由を明らかにすることが重要である。

公開されることにより、認定調査員の自閉症、知的障害、精神障害の理解の程度が明らかになる。認定調査員に対して、どのような研修が必要かを障害者の視点から、行政に提案することができる。自立支援法の想定している支援の内容を把握することができる。障害認定審査会が機能するかどうかを把握することができる。行政が、認定手続き、判定において不利益を被るおそれのある障害者に、このモデル事業の内容を公開しない決定をしていることが障害者施策を実施する行政に対する信頼を損なうことになると考える。公開することによる利益と、不利益を勘案して、障害者の利益に繋がる開示決定がなされることが求められていると考える。直接的な個人識別情報は非開示にすべきで

あるが、その他の情報は、通常、障害者が障害者に関係する福祉施策の推進のために、また、市民の障害理解の促進のために必要と考える範囲に収まると考えられる情報であるならば公開すべきである。

以上の理由により、非公開処分を取り消し、開示すべきである。

4 実施機関の主張

実施機関の主張を、平成 18 年 3 月 10 日付の非公開理由説明書、平成 18 年 8 月 1 日ににおける事情聴取から要約すれば、概ね以下のとおりである。

本事業は、障害者自立支援法の施行にあたり、障害者へのサービス支給決定にあたり、認定調査員が実際に障害者宅を訪問した上で認定調査を行い、それをコンピュータ処理することで障害程度を適切に判断するための尺度を開発することを目的に、全国 61 ヶ所の自治体において実施されたものである。本事業は、厚生労働省から研究事業の委託を受けた(株) から神戸市が業務委託を受け、神戸市が認定調査を実施し、その結果を(株) に報告した。

神戸市は認定調査を実施するにあたり、当時、障害福祉サービスを受給している障害者を無作為抽出し、対象者に「事業への協力は任意であること」「事業を通じて得られた個人情報について、統計学的に処理するのみで個人情報が外部に公表されることはないこと」を説明し、書面による確認をしたうえで認定調査を実施した。

厚生労働省と(株) との間で、本事業で得られたデータは厚生労働省が指示する目的以外の使用をしない取り決めがなされており、神戸市は事業委託にあたり、(株) との間でプライバシー情報など「機密事項の開示、譲渡をしない」旨の条項が盛り込まれた契約を締結している。

非公開とした「自閉症の診断名の対象者に係る文書」には、氏名、住所、電話番号等、個人が識別できる情報が記入されている。公文書及び力以外は、様式上は住所・氏名の記載欄はないが、他の対象者分と区分するため氏名を記入している。

また、個人が識別される情報を非公開としても、本事業の協力者 30 名のうち、自閉症の傷病名を持つ者は 1 名のみであり、他の方法により個人が識別される可能性は否定できない。また、文書の中には医療機関・サービス事業所などの名称が記載されており、自閉症の診断名の対象者は些少であることを考えれば、「個人が識別されうる情報」である。

さらに、個人が識別されうる情報を非公開としても、当該文書には診断名(傷病名)・障害や心身の状況・問題行動の程度・家族の状況など、人と人格と密接に関連するものがあり、この種の情報は社会通念上、他人に知られたくないと思うことが通常であると認められ、「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と認められる情報」にあたる。

厚生労働省に送付した電子データについても、神戸市の要請により公にしないことを条件に、任意で提出された本事業の協力者 30 名の情報である。

電子データは、本事業の対象者全員にかかる公文書ア～キのデータを集約したものであり、個人が識別される情報はないものの、上記と同様に「個人が識別されうる情報」、あるいは個人が識別されうる情報を非公開としても、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と認められる情報にあたる。

以上により、条例第 10 条第 1 号アに該当することから、公文書ア～シについて非公開とする部分公開決定を行った。

5 審査会の判断

(1) 本件における争点について

本件の争点は、公文書アから公文書シに至る 12 件の公文書についての非公開決定であり、以下検討する。

(2) 障害程度区分認定モデル事業について

実施機関によると、障害程度区分認定モデル事業は、厚生労働省における厚生労働科学研究事業「新たな障害程度区分の開発と評価等に関する研究」の一環として実施された試行事業であるが、神戸市もこの試行事業の実施対象となった。調査対象者は調査時点で既に居宅サービスを利用している身体障害者、知的障害者、精神障害者各 10 名ずつで合計 30 名が対象となっているとしている。

実施機関によると、障害程度区分認定モデル事業の調査対象者を選出するにあたって、障害福祉サービスを受給している障害者から無作為に抽出し、対象者とその家族に対して本事業に関する面接調査の協力を依頼したとしている。その際、実施内容・実施目的・実施方法等について説明を行うとともに、プライバシーの保護に関しては研究上知り得た個人情報、厳重に管理され、外部にもれることは一切ない旨説明したうえで、面接調査の協力について了承が得られた 30 名の対象者に対して面接調査を実施したとしている。

(3) 自閉症の診断名の対象者に係る文書について

まず、自閉症の診断名の対象者に係る文書についてであるが、実施機関が特定した公文書ア「概況調査」には、「調査対象者」の項目において氏名・現住所・生年月日等を、「認定を受けている各種の障害等級等」の項目において障害の種別ごとの等級・程度区分を、「地域生活関連について勘案すべき事項」の項目において外出の頻度・社会活動の参加の状況等を、「就労関連について勘案すべき事項」の項目において就労状況や就労希望の有無等を、「日中活動関連について勘案すべき事項」の項目において日常の活動内容を、「介護者関連について勘案すべき事項」の項目において介護者の健康状況等特記すべき内容を、「居住関連について勘案すべき事項」の項目において生活の場所等を、詳細に記載している。

公文書イ「認定調査票」には、麻痺の有無、関節の動く範囲の制限の有無、寝返り、起き上がり、座位保持、両足での立位保持、歩行、移乗・移動、洗身、じょくそう（床ずれ）等の有無、嚥下、食事摂取、排尿・排便、薬の内服、金銭の管理、電話の利用、日常の意思決定、視力・聴力、意思の伝達、意思の伝達にあたっての本人独自の表現方法、介護者の指示への反応、言葉以外の手段を用いた説明の理解、記憶・理解、行動、過去 14 日間に受けた医療等々、詳細な選択肢による回答を記載している。

公文書ウ「サービスの利用状況票」には、対象者の 1 週間の利用サービスのスケジュールを、各曜日・時間単位ごとに記載している。

公文書エ「現在のサービス利用状況票 2」には、ホームヘルプの月単位の利用時間数、介護保険の訪問介護の月単位の利用時間数、自費によるホームヘルプの利用やボランティアの利用時間数、ショートステイ等その他のサービスの利用の有無等を、記載している。

公文書オ「特記事項」には、上記認定調査票について特記すべき内容を、詳細に記載している。

公文書カ「医師意見書」には、申請者の氏名・生年月日・住所等のほか、「傷病に関する意見」の項目において診断名及び発症年月日・介護の必要の程度に関する予後の見通し・障害の直接の原因となっている傷病の経過及び投薬内容を含む治療内容を、「特別な医療」の項目において処置内容・特別な対応・失禁への対応を、「心身の状態に関する意見」の項目において問題行動の有無・精神及び神経症状の有無を、「身体の状態」の項目において麻痺の状況・関節の拘縮・失調等の程度を、「介護に関する意見」の項目において現在発生の可能性の高い病態とその対処方針・介護サービスにおける医学的観点からの留意事項・感染症の有無等々を、文章あるいは詳細な選択肢による回答を記載している。

公文書キ「市町村審査会資料」には、対象者の障害種別、一次判定結果、要介護認定等基準時間、判定調査項目（麻痺等、移動、動作、介護、身辺、コミュニケーション、行動、精神症状関連、医療、生活関連等）ごとの調査結果、中間評価項目得点表等々を記載している。

公文書アから公文書キに記載された情報は、調査対象者に対して訪問調査した結果得られた内容、その内容をもとに要約あるいは判定した内容である。

これらの情報は、調査対象者の個人ごとの心身に関する障害の程度、身体の運動能力、日常における行動等についての状況が具体的に記載されており、特に慎重な取扱いが必要な情報であることは明らかである。

申立人は、個人の氏名・住所・生年月日等を非公開にすれば、本件情報は公開できる旨の主張をする。

しかし、仮に特定個人が識別される情報を非公開とし、他の識別されない部分を公開としても、他の情報については前述のように、心身に関する障害の程度、身体の運

動能力、日常における行動等に関する情報であり、特定個人等にとってみれば、当該個人の機微な情報を公にされること、あるいは社会に流通することについて、不快感や嫌悪感を抱くのが通常とみるのが相当と思われる。

よって、これらの情報は条例第 10 条第 1 号本文に規定された、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と認められる情報に該当することが認められる。

したがって、公文書アから公文書キに至る 7 件の公文書を非公開としたことは妥当である。

(4) 厚生労働省に送付した電子データについて

公文書クから公文書シに至る 5 件の公文書は、厚生労働省への報告資料として指定された様式に基づいて作成された資料であり、調査対象者に対する訪問調査で得られた情報を個人ごとに整理された資料である。

上記のとおり、公文書アから公文書キが調査対象者個人の心身等に関する情報であり、条例第 10 条第 1 号本文に該当する情報であることから、公文書アから公文書キの情報をもとに整理あるいは抜すいして作成した公文書クから公文書シについても、同様に条例第 10 条第 1 号本文に該当すると認められる。

実施機関においては、非公開理由を条例第 10 条第 1 号アに該当することを主張するが、上記のとおり判断した以上、その余のことについて検討するまでもない。

(5) 結論

以上のことから、冒頭の審査会の結論のとおり判断する。

(参 考) 審査の経過

| 年 月 日 | 審査会 | 経 過 |
|-------------------|------------|-----------------------------|
| 平成 18 年 2 月 14 日 | - | * 諮問書を受理 |
| 平成 18 年 3 月 10 日 | - | * 実施機関から非公開理由説明書を受理 |
| 平成 18 年 3 月 27 日 | 第 190 回審査会 | * 申立人から意見書を受理 * 審議 |
| 平成 18 年 8 月 1 日 | 第 196 回審査会 | * 実施機関の職員から非公開理由を聴取 * 審議 |
| 平成 18 年 8 月 23 日 | 第 197 回審査会 | * 審議 |
| 平成 18 年 9 月 21 日 | 第 198 回審査会 | * 審議 |
| 平成 18 年 11 月 6 日 | 第 200 回審査会 | * 審議 |
| 平成 18 年 12 月 22 日 | 第 201 回審査会 | * 審議 |
| 平成 19 年 1 月 22 日 | 第 202 回審査会 | * 審議 |