

練情審査発第 12 号

平成 15 年 2 月 6 日

練馬区長 殿

練馬区情報公開および個人情報保護審査会

自己情報非開示決定に対する異議申立ての審査について
(答申)

平成 14 年 6 月 26 日付け練総情発第 54 号で諮問 (諮問第 32 号) を受けた「精神保健福祉法に基づき病院管理者が最寄りの保健所長を経て都知事に提出する入退院文書」の非開示決定に対する異議申立てについて、当審査会は、審査の結果を別紙のとおり答申いたします。

(答申第 21 号)

答申書（答申第 21 号）

1 審査会の結論

練馬区長（以下「実施機関」という。）が、平成 14 年 3 月 27 日付けで行ったつぎの(1)に掲げる、「精神保健福祉法に基づき、病院管理者が最寄りの保健所長を経て都知事に提出する、私の入退院に関する文書」（以下「本件公文書」という。）を非開示とした決定（以下「本件処分」という。）は、練馬区個人情報保護条例（平成 12 年 3 月練馬区条例第 79 号。以下「条例」という。）の解釈および運用を誤ったものではなく、取り消す必要はない。

(1) 本件公文書

平成 年 月 日付け練保収第 号「医療保護入院者（第 33 条第 2 項）の入院届」

平成 年 月 日付け練保収第 号「医療保護入院者の入院届」

平成 年 月 日付け練保収第 号「医療保護入院者の退院届」

2 異議申立人の主張とその要旨

(1) 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、本件公文書の自己情報開示請求に対し、平成 14 年 3 月 27 日付けで実施機関が行った本件処分の取消しを求めるというものである。

(2) 異議申立ての理由

異議申立人が異議申立書において主張する本件異議申立ての理由は、本件処分はつぎの理由のとおり条例第 19 条第 2 項第 2 号に規定する非開示事由に該当しないにもかかわらずなされた違法・不当なものであり、取り消されるべきものであるというものである。

ア 地方公共団体の情報公開条例に基づく自己の診療情報に対する本人開示請求を認める判決は最高裁をはじめとして多くの判例があり、患者自身が自己の医療情報に自由にアクセスできることは、保障されなければならない患者の「知る権利」であることが社会通念上広く認められている。『「知る権利」を保障し、区政に関して説明する責務を全うする』ことは練馬区情報公開条例第 1 条にも規定されている。

イ 本件公文書は練馬区情報公開条例第 7 条第 1 号イ「人の健康、生活を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」に該当すると考えられる。

ウ 「医療法第 1 条の 4 第 2 項」や「精神保健福祉法第 22 条の 3」にインフォームドコンセントの規定があることから、本件公文書の開示が「実施機関の適正な行政

運営を著しく妨げる」とは認められない。診断内容が患者の自由の拘束につながる重要な公文書であることから、手続的公平性の観点からも本人への開示の必要性が極めて大きく、隠蔽することがあってはならない。

3 実施機関の説明の要旨

(1) 本件公文書の性格について

実施機関は、非開示理由説明書によれば、本件公文書の性格についてつぎのように述べている。

ア 医療保護入院は、本人の医療と保護のために行われるものであると同時に本人の自由を拘束することにもなる。このため、本人の人権に配慮し、医療保護入院の適正さを担保するために、医療保護入院を行った場合は、病院管理者に当該入院患者の症状等を都道府県知事あて報告を義務付けているものである。また、このことは医療保護入院患者の処遇に関して監督権を有する都道府県知事をして、その行使の基礎となる正確かつ詳細な情報を得せしめるとの趣旨を有するものである。そして、都道府県知事はこの入院届を精神医療審査会に通知して、審査会が入院の可否を審査することとなっている。

イ 本件公文書は、異議申立人に対して医療保護入院を行った 病院の管理者から、平成 年 月 日、 月 日および平成 年 月 日付けで、練馬区保健所長を経て、東京都知事あて提出されたものである。

ウ 上記の目的および経緯によって作成、提出された本件公文書には、入院患者の住所、氏名といった事実の記載だけでなく、病状、病名といった医師が専門的見地から行った情報も記録されている。すなわち、本件公文書は、医師が患者の求めに応じて行う診察に基づく診断記録とは異なり、病院管理者が行った入院の必要性を認める診断に対して、適当か否かの判断を行うために東京都知事が提出させるものであり、内容については開示されないことを前提に記載されているものである。

(2) 保護条例上の非開示理由

実施機関は、本件処分により本件公文書を非開示とした理由を、非開示理由説明書においてつぎのように述べている。

ア 条例第 19 条第 2 項第 2 号は、「個人の評価、診断、判定、選考、推薦、指導、相談等（以下「評価等」という。）に関するものであって、本人に知らせないことが正当と認められるものまたは開示することにより当該評価等に係る実施機関の公正もしくは適正な業務の執行に著しい支障が生じるおそれのあるもの」に該当する場合、自己情報の開示請求に応じないことができると規定している。本件公文書の内容は、

まさしく個人の診断に関する情報である。そして、この情報は、その作成目的から非開示とすることを前提としており、これを本人に開示することとなると、今後精神病院の管理者が入院届を作成する際、病状等についてその記載内容を簡略化するなどの対応が予想され、医療保護入院の適否の判断に影響を与えるおそれがあり、ひいては精神保健福祉行政の運営を著しく妨げることになる。

イ また、一般的に精神神経疾患においては自己の病識が欠如していたり、自己の病状を正確に理解、把握できない場合があるため、病状や病名といった情報の開示に当たっては当該患者の精神状態や理解・判断能力、医師と患者との関係といった様々な要因を極めて専門的な立場から判断した上で慎重に行わなければならないといった特殊性を有している。この点を考慮せずに診断記録といった情報を開示することは、いたずらに患者本人の不信感を募らせ、医療機関への無用な誤解や反発を生じさせる可能性を伴うものである。したがって、このような情報については患者本人の心身への影響や今後の医療機関との診療上の信頼関係を保つ上では、本人に知らせないことが正当と認められる場合に該当するものである。本件公文書には同種の情報が記載されているため、当該規定に該当すると認められるものである。

ウ 以上の理由により本件公文書は条例第 19 条第 2 項第 2 号に該当するため、非開示と決定したものである。さらに本件公文書の各項目の中には、条例第 19 条第 2 項第 4 号（開示することにより、第三者の権利利益を不当に侵害するおそれのあるもの）に該当する情報も含まれているものである。

(3) 本件異議申立てに対する実施機関の意見

実施機関は、本件異議申立てに対する意見を非開示理由説明書においてつぎのように述べている。

本件開示請求と情報公開条例について

異議申立人は異議申立書の中で自己情報の開示請求の根拠を練馬区情報公開条例（平成 13 年 10 月練馬区条例第 61 号。以下「情報公開条例」という。）に求めている。しかし、本件開示請求は条例第 19 条に基づくものであり、その根拠を情報公開条例に求めるのは失当である。そもそも情報公開条例は、その第 3 条第 2 項において「実施機関は、個人に関する情報を最大限保護しなければならない」と規定し、個人のプライバシーの最大限の保護、尊重を明確にしている。この規定を受けて、個人情報为非公開情報であることを第 7 条第 1 号として規定しているところである。したがって、情報公開条例の下では、本件公文書は非公開対象となると理解すべきであると考えられる。

本件公文書とインフォームドコンセントについて

異議申立人は、本件公文書の開示根拠として医療法や精神保健福祉法に基づくインフォームドコンセントの規定を挙げている。インフォームドコンセントとは「説明と同意」あるいは「十分な説明に基づく同意」などと訳されるが、これは、医師が患者に診療の目的や内容を納得できるように十分に説明し、その了承（同意）を得て治療することをいう。すなわち、インフォームドコンセントは、治療を前提とした医師と患者との関係において成立するものである。したがって、実施機関と異議申立人との関係が医師と患者という関係になく、さらには、上記で述べたように精神神経疾患における情報開示の難しさも考え合わせると、インフォームドコンセントを理由とした開示はなしえないと考える。

4 異議申立人の意見

異議申立人は、前記3記載の実施機関の考え方に対し、意見書の中で本件異議申立てに至る経過および理由を詳細に述べた上で、おおむねつぎのように反論している。

(1) 精神保健福祉行政運営上の支障について

ア 実施機関は、『当該文書を開示すると今後精神病院の管理者が入院届を作成する際、病状等についてその記載内容を簡略化するなどの対応が予想され、精神保健福祉行政の運営を著しく妨げることになる』と述べているが、医療保護入院措置をとった場合の届出事項は精神保健福祉法・厚生労働省令によって規定されており、仮に精神病院の管理者が意図的にこの記載を簡略化する等の行為があった場合、それは医師の責務や医療提供の理念に違反するもので処罰・懲戒の対象ともなるべき問題である。このような法にも抵触しかねない反社会的行為を実際に行うかどうかに関しては、入院届を記載する管理者個人それぞれの倫理的側面に由来する不確実性の高いものであるから、非開示理由として上記のような問題を挙げることは不合理である。

イ そもそも、診察・検査等の診療行為が適切に行われた上で、現在の医学的水準に照らして適正な診断を行ったものであるならば病状等の記載を簡略化する必要性自体が存在し得ない。密室で行われた業務の隠蔽を許すことはかえって精神医療の質の低下を助長し、精神保健福祉行政への信頼喪失を招く結果となるものであって、行政上『実施機関の公正もしくは適正な業務の執行』を真に考慮するのであれば、本件公文書の開示こそ必要不可欠である。

(2) 異議申立人と病院との信頼関係について

ア 実施機関は、『一般的に精神疾患においては自己の病識が欠如していたり、自己の

病状を正確に理解、把握できない場合があるため、病状や病名といった情報の開示にあたっては当該患者の精神状態や理解判断能力、医師と患者との関係といった様々な要因を極めて専門的な立場から判断した上で慎重に行わなければならないといった特殊性を有している』という点を挙げているが、現時点において 病院と異議申立人が治療関係に無いことや、主治医が異議申立人に対して退院を許可し通院義務が無いと認めている現状を考慮するならば本件公文書の開示についてこの点は問題無いとの結論が妥当である。

イ さらに実施機関は、『上記の点を考慮せずに診断記録といった情報を開示することは、いたずらに患者本人の不信感を募らせ、医療機関への無用な誤解や反発を生じさせる可能性を伴うものである』と述べている。しかし、本件の実情に即して鑑みた場合、逆に「診療情報を不開示とすることが、いたずらに患者本人の不信感を募らせ、医療機関への無用な誤解や反発を生じさせる」といった状況の要因であって、精神状態や理解判断能力に問題が無いことから既に退院しており、かつ通院の必要性も無いとされる現状においては医療機関側の診療行為が適切なものである限り診療記録を開示しても特に元患者が不信感を生ずる理由が存在しない。

(3) 第三者情報について

「管理者名および印影、医師氏名、同意者、保護者」等の項目、すなわち、条例第19条第2項第4号に該当するとして非開示決定された情報については、異議申立人にとって自己の診療情報としての重要性が低い為、非開示決定に対する不服は無く、異議申立てを取り下げる。

(4) 『本件開示請求と情報公開条例について』に対する意見

ア 本件開示請求は、練馬区個人情報保護条例に基づいて行ったものであるが、同時に本件公文書は練馬区情報公開条例第2条第2項に定義される公文書である。

イ 異議申立人は医療保護入院に伴い、保護室での身体拘束、閉鎖病棟における長期拘禁、抗精神病薬の強制投薬等の重大な人権侵害を含む侵襲行為を受けた。また、強制入院当時、異議申立人は大学受験を志しており、既に受験願書も提出していたが強制入院によって受験機会を逸失したほか、強制入院によって突然の長期欠勤を強いられた為に当時の勤務先の辞職を余儀なくされ、休業・失業損害を被った。これらの事柄は異議申立人の生活・健康に深刻かつ重大な支障をきたす問題であり、異議申立書に記載したとおり練馬区情報公開条例の例外事由に該当する。

ウ 以上の理由から異議申立書の記載内容が失当であるとの解釈はできない。また、このような人権侵害につながりやすい精神医療分野の診療情報こそ、医療の透明性

確保の為に情報開示の必要性も大きく、公平性の観点からも患者自身の「知る権利」を保障し、尊重しなければならないと繰り返し述べておく。

(5) 『本件公文書とインフォームドコンセントについて』に対する意見

「本来、医師は患者に診療の目的や内容を納得できるように十分に説明し、その同意を得て治療することが医療制度における理念であり、インフォームドコンセントに関するこのような規定は医療法・精神保健福祉法上においても明文化されている。すなわち、仮に患者が治療について何らかの疑問を生じた場合に医療機関側はその疑問に対して誠実に回答・説明する義務があるのであって、診療情報を隠蔽することを前提としているものではない。このことから本件公文書を開示しても、実施機関の適正な行政運営に何ら影響はない」というものである。

5 当審査会の判断理由

当審査会の審査結果は、つぎのとおりである。

(1) 医療保護入退院届の性格および内容

ア 医療保護入院とは、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。平成 7 年「精神保健法」を改称。以下「法」という。）第 33 条第 1 項によると、「精神病院の管理者は、指定医による診察の結果、精神障害者であり、かつ、医療及び保護のため入院の必要があると認められた者であって当該精神障害のために第 22 条の 3（任意入院）の規定による入院が行われる状態にないと判断されたものについて、保護者の同意があるときは、本人の同意がなくてもその者を入院させることができる」制度である。

イ 法第 33 条第 4 項は、精神病院の管理者（以下「病院管理者」という。）に対し、医療保護入院の措置が行われたときは、10 日以内に精神障害者の症状その他省令で定める事項を、当該入院について同意をした者の同意書を添え、最寄りの保健所長を経て都道府県知事に届け出ることを義務付けている。同様に法第 33 条の 2 は、医療保護入院者を退院させるときも、病院管理者は 10 日以内にその旨を都道府県知事に届け出なければならないと規定している。

ウ そして、都道府県知事は、医療保護入院の届出があったときは、当該届出に係る入院中の者の症状その他厚生労働省令で定める事項を精神医療審査会に通知し、当該入院中の者についてその入院の必要があるかどうかに関し審査を求めなければならない。（法第 38 条の 3 第 1 項）

エ 精神医療審査会は、前項の規定により審査を求められたときは、当該審査に係る入院中の者についてその入院の必要があるかどうかに関し審査を行い、その結果を

都道府県知事に通知しなければならないこととされている。(法第38条の3第2項)

オ このように医療保護入院制度は、本人の医療と保護のために行われるものであると同時に本人の自由を拘束することにもなる。そこで、本人の人権に配慮し、医療保護入院の適正さを担保するために、医療保護入院を行った病院管理者は当該入院患者の症状等を都道府県知事あて報告することを義務付けられており、また、このことは医療保護入院患者の処遇に関して監督権を有し、かつ医療保護入院の必要性の審査を精神医療審査会に求めることを義務付けられている都道府県知事をして、その行使および審査の基礎となる正確かつ詳細な情報を得せしめるとの目的を有するものである。このように医療保護入退院届は、医師が患者の求めに応じて行う診察による診断記録とは性格を異にし、本人に開示することを前提として作成された文書ではないと認められる。

カ 以上が当審査会が判断する医療保護入退院届の性格および内容である。

(2) 判断に当たっての前提

ア 当審査会は、練馬区情報公開および個人情報保護審査会条例(平成12年3月練馬区条例第81号)第1条の規定に基づき設置されたもので、実施機関による自己情報の非開示決定に対し異議申立てがあった場合において、条例第29条の規定に基づき実施機関の諮問に応じ、その非開示決定が条例の解釈運用を誤ったものであるか否かについて審査して実施機関に答申する機関である。したがって、当審査会は、本件処分の是非を、あくまで、条例に則して判断するものである。

イ 条例第19条は、区民等の自己情報の開示請求について規定している。同条第2項各号は、自己情報の開示請求に対し、例外的に当該開示請求に応じないことができる事項について定めている。

ウ 条例第19条第2項第2号は、「個人の評価等に関するものであって、本人に知らせないことが正当と認められるものまたは開示することにより当該評価等に係る実施機関の公正もしくは適正な業務の執行に著しい支障が生じるおそれのあるもの」に該当する場合、自己情報の開示請求に応じないことができると規定している。

エ また、条例第19条第2項第4号は「開示することにより、第三者の権利利益を不当に侵害するおそれのあるもの」に該当する場合、自己情報の開示請求に応じないことができると規定している。

オ 当審査会は、条例のこれらの規定に則して、本件処分の適否について判断するところであるが、条例第19条第2項第4号に係る部分については前記4(3)において異議申立人から異議申立ての取下げが出されたので判断の対象としないこととする。

(3) 条例第 19 条第 2 項第 2 号「実施機関の公正もしくは適正な業務の執行に著しい支障を生じるおそれのあるもの」該当性について

ア 本件公文書の記載項目には、「病名」、「生活歴および現病歴」、「現在の病状又は状態像」といったものがある。これらは、いずれも厚生労働省令で法定されている事項である。同時にこれらの事項は、精神保健指定医の異議申立人に対する診断の結果を記録したものである。したがって、本件公文書は、条例第 19 条第 2 項第 2 号に規定する個人の診断に関する個人情報に該当する。

イ 医療保護入退院届は、前記 5(1)において当審査会が判断したとおり本人に開示することを前提として作成されていない。したがって、これが医療保護入院者に開示されることとなると、今後精神保健指定医が当該届出を記載する際、入院者本人の反発等トラブル発生を考慮して病状等についてその記載内容を簡略化するなどの対応は予想されるところである。このことは、医療保護入院の適否の判断に影響を及ぼすおそれがあると認められる。

ウ 実施機関においては医療保護入院があった場合、その内容を正確かつ詳細に東京都知事ひいては精神医療審査会に情報伝達する行政上の責務がある。このため、実施機関は、病院管理者を指導すると同時に病院管理者を始めとする関係者と連携して精神保健福祉行政を執行する必要がある。したがって、本件公文書の開示によって前記イにおける対応が予想される本件においては、条例第 19 条第 2 項第 2 号に規定する「実施機関の公正もしくは適正な業務の執行に著しい支障を生じるおそれのあるもの」に該当すると判断する。

(4) 条例第 19 条第 2 項第 2 号「本人に知らせないことが正当と認められるもの」該当性について

ア つぎに本件公文書記載の情報が条例第 19 条第 2 項第 2 号に規定する「本人に知らせないことが正当と認められるもの」に該当するかについて判断する。

イ 当該規定は、本人に公開することにより、著しい不安や動揺等本人に悪い影響を及ぼす、本人を含む当事者間の信頼関係を損なうことになるなど、本人に知らせないことが社会通念上正当と認められる情報については、本人に開示しないことができるとの趣旨である。これらはいずれも抽象的な規定であるだけに、その解釈運用は厳格に行う必要がある。

ウ 本件公文書に記載の情報は、医療情報である。医療情報については、ガンの告知のように現在の社会通念から患者本人に知らせないほうがよいとされるものがある一方で、本人に告知することに特段支障がなく、かえって告知が治療の効果を高める

という場合もあり、どちらが良いかは個別具体的に事情が異なってくる。いずれの場合においても告知が治療上適切か否かの判断は、医師が患者の病状や医師との関係、治療環境などを専門的な見地から総合的に行うものである。

エ さらに、その対象が精神医療に関するものである場合、医師と患者との信頼関係や告知が患者の精神状態に与える影響といった複雑な要因を高度に医学的、専門的な見地から判断する必要性も認められるところである。

オ これらの点を考慮せずに本件公文書を開示するとすれば、いたずらに本人の不信感を募らせ、医療機関への無用な誤解や反発を生じさせたりするおそれがあることは否定できないものであり、今後の医療機関との診療上の信頼関係を保つ上では本人に知らせないことが正当と認められる場合に該当すると判断する。

カ この点について異議申立人は、既に退院して通院義務が無いと医師が認めていることから心身への影響を根拠とする理由はないと述べ、これを根拠に拒絶するのであれば精神鑑定を検討してほしいと主張している。

キ しかしながら、当審査会の権限は、あくまで本件処分が条例の解釈運用に照らして是か非かを判断することである。また、自己情報開示事務執行において開示対象情報が医療情報に関するものである場合、個別に当該請求者の状態を見定めて開示の是非を判断することは実務上困難であると考える。

(5) 本件公文書とインフォームドコンセントについて

ア 異議申立人は、異議申立書および意見書において本件公文書とインフォームドコンセントについて主張しているので、この点について判断する。

イ インフォームドコンセントとは「説明と同意」などと訳されるが、その内容は医師が患者に疾病の内容、診療の目的や治療方法を患者が理解できるように説明し、患者の同意を得て治療することをいう。これは、医師と患者とが相互に信頼関係を保ちながら、共同して疾病を克服することを目的とすると同時に患者に自己の診療に関する自己決定権を認めるという意義を有するものである。

ウ 異議申立人は、インフォームドコンセントの規定から患者が治療について何らかの疑問を生じた場合に医療機関側はその疑問に対して誠実に回答・説明する義務があつて、診療情報を隠蔽することを前提としているものでなく、本件公文書の開示は実施機関の適正な行政運営に何ら影響はないと主張する。その趣旨は、インフォームドコンセントを根拠とした開示をなしうるという意味とインフォームドコンセントは、実施機関の行政運営執行上の支障を阻却するまたはそれに優先するという意味を有するという点にあると捉える。

エ しかしながら、インフォームドコンセントは治療を前提とした医師と患者との関係において成立するものであること、また治療方法について患者の選択権を尊重する目的であることからすると、実施機関と異議申立人との関係が医師と患者という関係にないこと、および本件公文書が治療方法等の内容を記載対象とはしていないことから、これを根拠として本件公文書を開示すべきとの主張は採用できない。

オ また、行政運営上の支障については、既に前記 5(4)において判断したとおりである。

(6) 本件処分と情報公開条例について

ア 最後に、本件処分と情報公開条例について判断する。

イ 異議申立人は、本件公文書が情報公開条例第 2 条第 2 項に規定する公文書であり、医療保護入院という強制入院措置によって重大な人権侵害を受けたことから、情報公開条例第 7 条第 1 号イに該当すると主張する。

ウ 確かに本件公文書は、情報公開条例に規定する公文書の対象となるものである。しかしながら、本件処分は、個人情報保護条例に基づいてなされた行政処分であり、当該処分に対する異議申立ての審査に当たっては当該条例に則して判断すべきものである。よって、情報公開条例に基づいて開示すべきとの異議申立人の主張は採用できない。

以上のとおりであるので、当審査会は、実施機関が行った本件処分は取り消す必要はないものと判断する。

6 審査会の処理経過

本件異議申立てに関する当審査会の主な処理経過は、別紙のとおりである。

以 上

【別紙】

審 査 年 月 日	処 理 経 過
平成14年5月24日	・異議申立書の受理
6月26日	・練馬区長（実施機関）から諮問
7月22日 （第2期第3回審査会）	・本件異議申立てについて審査手続開始決定
7月24日	・実施機関へ非開示理由説明書の提出要求
9月 2日	・非開示理由説明書を受理
9月17日	・異議申立人に非開示理由説明書を送付
	・異議申立人に意見書の提出を要請
	・異議申立人に対し口頭意見陳述の希望について照会
10月 9日	・異議申立人から意見書を受理
	・異議申立人から口頭意見陳述を希望しない旨の文書を受理
11月21日 （第2期第5回審査会）	・異議申立人の意見書を整理検討
12月18日 （第2期第6回審査会）	・実施機関と異議申立人の主張の対比
	・各争点の審査
平成15年2月 6日 （第2期第7回審査会）	・答申内容の検討および答申文の作成
	・練馬区長（実施機関）への答申