

答 申 第 535 号

第 1 審議会の結論

名古屋市長（以下「実施機関」という。）が、第 2に掲げる審査請求（以下「本件審査請求」という。）の対象となる保有個人情報が存在しないことを理由として行った非開示決定（以下「本件処分」という。）は、妥当である。

第 2 審査請求に至る経過

1 令和 2年 6月23日、審査請求人は、名古屋市個人情報保護条例（平成17年名古屋市条例第26号。以下「条例」という。）に基づき、実施機関に対し、次に掲げる個人情報の開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

請求者が、令和〇年〇月〇日、名古屋市立大学病院の紹介状を持って、「A整形外科」を初診受診しようとした際に、A整形外科から「同一日に、同じ整形外科を受診できない。したがって、今日は診察できない。」と言われ、診察を受けることができなかった。その理由について、名古屋市健康福祉局生活福祉部保険年金課に確認したところ、同課の職員BがA整形外科に電話で聴取して確認した結果、「同一日に、同じ整形外科を受診できない、という規則はない。一方、A整形外科が診察を断った理由は、健康保険請求の関係で受診を断ったと言っている。」と回答があった。

したがって、請求者の求めにより、同日の同課とA整形外科の間において、聴取して確認された記録について、開示請求するものである。

また、同課の職員Bが、「同一日に、同じ整形外科を受診できない、という規則はない。」との健康保険法の規則を確認するに際して、厚生労働省東海北陸厚生局指導監査課他の関係者に確認した内容の記録についても開示請求する。

2 同年 7月 1日、実施機関は、本件開示請求に対して、請求の対象となる保有個人情報を作成しておらず存在しないことを理由として、本件処分を行い、その旨を審査請求人に通知した。

3 同年 7月10日、審査請求人は、本件処分を不服として、名古屋市長に対して審査請求を行った。

第 3 審査請求人の主張

1 審査請求の趣旨

請求人が、令和 2年 6月18日、開示請求した個人情報を開示せよ。

2 審査請求の理由

審査請求人が審査請求書、反論意見書及び口頭による意見陳述で主張している審査請求の理由は、おおむね次のとおりである。

(1) 請求人は、令和〇年〇月〇日、午前中に名古屋市立大学病院整形外科を受診し、検査結果により、同大学病院の「地域の病院・診療所との機能分担及び連携を一層強化する地域医療連携制度」の下、同大学病院の地域医療連携センターから、市内のA整形外科への紹介状を受け取った。

同センターは、紹介に際して、同日午後A整形外科を受診できるか否かを確認した上で、同日午後 4時30分からの午後の受診ができると指示しており、請求人は、同日同時刻からA整形外科を受診できると考え、念のため、請求人も事前にA整形外科に電話連絡して午後 4時半からの初診受診について確認し、「予約不要で受診可能」との回答を得た。そこで、請求人は、移動して同日午後 4時20分頃、A整形外科の受付に、①国民健康保険被保険者証、②同大学病院の紹介状、③同大学病院の検査結果CD記録を提示し、初診の申し込みを行ったところ、A整形外科の受付者から「同一日に、同一診療科の整形外科を受診できない」との説明のみで、初診受付を断られた。請求人が、受付者に、同大学病院からの紹介状がある旨を伝えても、受付者は「同一日に同一診療科の整形外科を受診できないので、今日は診察できない」と言われ、提示した上記①ないし③の資料を返却されたため、一旦、請求人はA整形外科を退出した。

請求人は、A整形外科の対応を理解できなかったため、同大学病院の地域医療連携センターに電話連絡したところ、「同一日に、同一診療科の整形外科を受診できない、といった規則はない」と回答があった。そこで、請求人は、国民健康保険の請求を監督する名古屋市健康福祉局生活福祉部保険年金課に確認したところ、同様に、「同一日に、同一診療科の整形外科を受診できない、といった規則はない」と回答があり、同課がA整形外科に電話で確認したところ、A整形外科から「健康保険請求の関係で、同一日に、同一診療科の整形外科を受診する患者の診察をお断りしている」と回答があったと伝えられた。しかしながら、A整形

外科は、依然として、請求人に対して「同一日に、同一診療科の整形外科を受診できない」と繰り返したため、請求人はA整形外科への受診を断念し、再度、同大学病院の地域医療連携センターへ連絡し、別の整形外科への紹介状を発行してもらい、後日、その紹介状を受領し、別の整形外科を受診することになった。

請求人は、同日、名古屋市健康福祉局生活福祉部保険年金課がA整形外科へ確認した内容について、個人情報の開示を請求したところ、非開示決定が通知され、その理由は「請求に係る保有個人情報を含む行政文書は、要望等の要件が翌日の午後までに終了し、職員が要望等に対し改めて対応する必要がなかったため、請求時点において作成しておらず、文書が存在しないため、非公開とします。」というものであった。

以上の経緯により、今回、審査請求人が審査請求する理由は以下のとおりである。

- (2) A整形外科が診療報酬に関する健康保険法の誤った理解により、請求人の受診を拒否したことは、医師法第19条第1項において、「診療に従事する医師は、診察治療の求があつた場合には、正当な事由がなければ、これを拒んではならない。」とされる医師の「応招義務」に違反している。なお、医師が患者の診療を拒める理由は、厚生労働省医政局が具体的に定めている。したがって、医師法違反があつた本事案について、当日、その対応に当たった名古屋市健康福祉局生活福祉部保険年金課担当者は、A整形外科との応答の内容を行政文書として保管する義務がある。
- (3) 本件の個人情報開示請求は、最初、令和〇年〇月〇日に開示請求したが、当時、コロナウィルスの拡大に伴う名古屋市行政の混乱状態により、一旦、取り下げた。そして、再度、令和2年6月18日、同じ個人情報の開示請求を行った経緯がある。最初の開示請求を行った際、同市健康福祉局生活福祉部保険年金課の担当者から、「A整形外科及び名古屋市立大学病院とのやりとりについて、正式な文書にはしていないが、メモを残してある。」と回答があつた。行政職員が作成したメモは、正式に文書化されていなくとも、行政文書に該当するため、名古屋市は本請求に応じて開示する義務がある。
- (4) 審査請求人は、A整形外科に診療を拒否されたことに対する損害賠償請求を求める訴訟を行ったが、審査請求人が求める情報が開示されなかった

ため、A整形外科による応招義務違反の立証に困難をきたし、裁判所が義務違反を認定できなかつたため、損害賠償金額が矮小化し、適正な損害賠償を受けられなかつた被害が生じた。

第 4 実施機関の弁明

実施機関の弁明は、おおむね次のとおりである。

- 1 審査請求人は令和〇年の医療機関の受診に関し、本市健康福祉局生活福祉部保険年金課職員が医療機関より聞き取った記録を請求している。当課においては、国民健康保険法第45条第 4項に基づき、医療機関から費用の請求があつた場合、審査を行った上で支払うこととされている。この請求があつたとき、提出された請求関係文書は保存される。しかし、受診の前に、費用の支払の対象となるか被保険者又は医療機関から電話にて問合せを受けた場合、用件が終了したものに関して行政文書は作成されるものではない。
- 2 本市健康福祉局生活福祉部保険年金課は医師法上の応招義務に関する事務を主管しておらず、医療機関から聞き取った内容を行政文書として保管する義務はない。
- 3 当該メモは、職員が個人の段階で作成したものであるので、行政文書には当たらない。

第 5 審議会の判断

1 争点

本件審査請求の対象となる保有個人情報が存在するか否かが争点となっている。

2 条例の趣旨等

条例の目的は、第 1条に規定しているように市民の基本的人権の保護及び市政の適正かつ円滑な運営の確保に寄与しようとするものである。そして、このような目的を達成するためには、市が保有する自己の個人情報は、開示が原則とされている。

当審議会は、条例における原則開示の理念に立って条例を解釈し、本件処分が妥当か否かを判断する。

3 本件メモについて

実施機関によると、審査請求人から、審査請求人が受診するつもりであった整形外科（以下「本件医療機関」という。）の受診に関する問合せ（以下「本件問合せ」という。）を受けた当時、その問合せ内容を聞き取った職員（以下「本件職員」という。）は、メモを取りながら対応したとのことであり、そのメモ（以下「本件メモ」という。）には、審査請求人、国の機関及び本件医療機関からの話の内容が記載されているとのことである。

4 本件審査請求の対象となる保有個人情報が存在するか否かについて

(1) 実施機関は、本件メモが行政文書に当たらないと主張しているため、まず、本件メモに記載された情報（以下「本件記録」という。）が条例第 2 条第 2 号に定める保有個人情報に該当するか否かの判断のため、本件メモが、名古屋市情報公開条例（平成12年名古屋市条例第65号。以下「公開条例」という。）第 2 条第 2 号に規定する行政文書に該当するか否かを検討する。

ア 条例第 2 条第 2 号において、保有個人情報とは、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した個人情報であって、当該実施機関の職員が組織的に利用するものとして、当該実施機関が保有しているものをいい、公開条例第 2 条第 2 号に規定する行政文書に記録されているものに限るとされている。

イ 公開条例第 2 条第 2 号において、行政文書とは、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が管理しているものをいうこととされている。

ウ 実施機関の職員が組織的に用いるものとは、作成又は取得に関与した職員個人の段階ではなく、組織としての共用文書の実態を備えた状態、すなわち、当該実施機関の組織において業務上必要なものとして利用可能な状態に置かれているものをいう。

また、当該実施機関が管理するものとは、当該文書を事実上管理している状態を意味し、実施機関が当該文書の作成、保存、閲覧・提供、移管・廃棄等の取扱いを判断する権限を現実には有している場合には、該当すると解される。

したがって、保有個人情報該当性を検討するに当たっての行政文書該当性は、当該文書の組織的な利用可能性や、当該文書の作成・取得、

利用、保存・廃棄の状況等を総合的に考慮して実質的に判断すべきである。

エ この点、実施機関の説明によると、実施機関は医師法（昭和23年法律第 201号）に定める応招義務に関する事務を所掌しておらず、特定の医療機関の受診の可否についての問合せを受けた場合に、その内容及び対応の記録を作成・保管すべきとする定めは存在しないとのことである。

オ また、実施機関によると、実施機関が本件問合せを受けてから本件審査請求がされるに至るまでの状況については次のとおりであったとのことである。

(ア) 本件職員は、本件問合せに対し、国の機関や本件医療機関に確認や聞き取りを行い、その内容を審査請求人に伝えた。

(イ) 本件職員は、本件問合せの内容についてメモを取りながら電話で聞き取りを行っていた。

しかし、本件メモは、審査請求人及び本件医療機関とのやり取りを円滑に行うために本件職員が個人的なメモとして作成したものである。

その内容は断片的かつ散在的なものであり、本件職員以外の者が本件メモを確認することは想定されていなかった。

(ウ) 本件問合せに係る対応は、本件問合せを受けた翌日には終了し、本件開示請求までの間に本件問合せに関して新たに対応が必要となることはなかった。

そのため、本件開示請求までの間に、本件メモが実施機関において共有されることはなかった。

カ 上記エ及びオの事情を踏まえると、本件開示請求の時点では、本件メモは実施機関の職員が個人の段階で作成したものであり、組織としての共用文書の実態を備えた状態にあったとは認められず、本件メモが公開条例第 2条第 2号に規定する行政文書に当たらないとする実施機関の説明は不合理とまではいえない。また、他にこれを覆すべき特段の事情は認められない。

キ 以上のことから、本件メモは公開条例第 2 条第 2 号に規定する行政文書であるとは認められない。

ク したがって、本件記録は、条例第 2 条第 2 号に規定する保有個人情報であるとは認められない。

(2) 次に、本件記録の他に本件審査請求の対象となる保有個人情報が存在するか否かについて検討する。

ア 実施機関においては、上記 (1)エのとおり、本件問合せに関する記録を作成・保管すべきとする定めは存在していない。

イ 加えて、実施機関の説明によると上記 (1)オ (ウ)のとおり、本件問合せに係る対応の後、本件開示請求までの間に、本件記録が必要とされることはなかったため、本件問合せの内容及びそれに対する対応を記載した文書が新たに作成されることもなかったとのことである。

ウ 上記に照らすと、本件記録の他に本件審査請求の対象となる保有個人情報の存在をうかがわせる事情も存在しない。

(3) 上記 (1)及び (2) から、本件開示請求の時点では、本件審査請求の対象となる保有個人情報は存在しないと認められる。

5 審査請求人は、その他種々主張しているが、本件処分の妥当性については、上記 4において述べたとおりであることから、当審議会の結論に影響を及ぼすものではない。

6 上記のことから、「第 1 審議会の結論」のように判断する。

第 6 審議会からの付言

個人情報開示請求の対象となるのは、開示請求日までに作成又は取得された保有個人情報に限られることから、開示請求日より後に実施機関において作成又は取得され、組織として共用するに至った保有個人情報や、公開条例第 2 条第 2 号に規定する行政文書に記載されていない個人情報については個人情報開示請求により開示を求めることはできない。

一方で、本件にあつては、審査請求人に本件開示請求の趣旨を確認し、開示を求める個人情報に条例第20条第1項各号に掲げる非開示情報が含まれないことが直ちに判断できる場合などには、開示請求に対する決定によらずに、本人確認を行った上で提供する余地もあり得たとも思料される。

条例において自己を本人とする保有個人情報の開示請求権が定められているのは、個人が自己の情報の所在と内容を知り得る手段が保障されていることが最も重要であると考えられるためである。実施機関においては、今後、こうした開示請求制度の趣旨に鑑みた柔軟な対応を行うことを要望する。

第7 審議会の処理経過

年 月 日	処 理 経 過
令和 2年 8月 4日	諮問書の受理
10月22日	審査請求人の反論意見書を受理
令和 4年 9月 2日 (第 288回審議会)	調査審議
10月 7日 (第 289回審議会)	調査審議 審査請求人の意見を聴取
11月 4日 (第 290回審議会)	調査審議
12月 2日 (第 291回審議会)	調査審議
令和 5年 1月 6日	答申