

神戸市個人情報保護審議会 第7回 制度審議部会

議 事 録

- 1 日 時 平成16年6月18日(金) 午前10時~
- 2 場 所 神戸市役所1号館 23階 A 2会議室
- 3 出席者
 - ・神戸市個人情報保護審議会 制度審議部会委員(50音順・敬称略)
大山 節子、西村 裕三、松浦 克彦、三原 敦子、山下 淳
 - ・事務局
市民参画推進局次長 川野 理、市民参画推進局参事 杉本 和夫 他
- 4 議 題 非開示理由について
- 5 会議資料 別紙のとおり
- 6 傍聴者 0名

1 検討項目・審議スケジュール

事務局から、個人情報保護制度の検討項目について説明がおこなわれた。

<資料7 - 2で説明>

事務局から、今年秋頃に中間的な取りまとめをし、パブリックコメントを実施した上で、年内に答申案をまとめる、という審議スケジュールが示され、了承された。

2 開示請求時の開示義務、および非開示理由

事務局から、開示請求時の開示義務、および非開示理由について説明が行われた。

<資料7 - 3で説明>

3 開示義務

- ・ 現行条例16条では例外的に開示しないことができる場合を規定していて、積極的に開示義務を規定していない。
- ・ 運用上は原則公開ということなので、それがはっきりわかるような文言にするかどうかということだと思う。
- ・ 個人情報保護条例はプライバシーを保護するために本人以外の情報は非公開の方向にあり、情報公開条例の場合は公開が原則で、例外的な場合に非開示になる。同じ開示だが、個人情報保護条例のもとでは本人に対しての開示しかない。その辺の違いがある。
- ・ 原則公開ということと、実施機関の裁量権を拡大しないということでは、開示しなければならないという方がわかりやすい。

事務局 実務の観点から言っても、「開示をしないことができる」という規定は、開示をしてもしなくてもいいという誤解が生じる可能性がないとは言えない。非開示事由に該当しない限りは開示義務を負うという規定にしたい。

- ・ 情報公開制度と個人情報保護制度の関係をどう考えるか、なかなか難しいところがある。アメリカの立法の経緯から考えると、情報公開制度ができて公開が進むと、個人のプライバシーを守るという要請が出てきて、その個人のプライバシーを守るという観点から個人情報保護制度の必要性が備蓄されて法律ができた。個人情報保護という観点からすると公開してはいけない。それが原則だが、プライバシー権といっても最近是非常に積極的な内容で理解されているから、いわゆる個人情報コントロール権というのは、そういう積極的な内容を持った権利としてとらえる。本人に対して公開してもプライバシーの侵害にはならないので、むしろ市がどんな情報を持っているかを確認するために本人が自分に関する情報の開示を請求し、誤りがあった場合には訂正請求できる等が求められてきている。そういう意味では、本人開示については積極的に進める必要がある。

本人開示については、非開示事由に該当しない限りは本人から請求があった場合には開示しなければならない、という規定に改めた方がよいのではないかと。

- ・ 現行条例の16条の開示しないことができるという規定は、各号に該当する場合でも実施機関は開示しても構わないと読めないこともない。開示義務を明示した上で非開示理由を明記すべきだと思う。
- ・ 開示しなければならないという表現に改めた方がいいということなので、その方向で改正を検討したい。

4 法令秘情報

- ・ 地方自治法の大規模な改正にともない、機関委任事務が廃止され法定受託事務が規定されている。その法定受託事務について、公開してはならないという明示の指示があった場合にはそれに従う義務があるので、それを踏まえた規定に改めるということだ。
- ・ 現行条例では、この場合にはどういう処理になるのか。

事務局 現行条例では、この規定がない。国と協力関係情報でも読み込めないし、事業執行情報でも難しい。

- ・ 現行条例なら、法令等の中に入れて考えるというような解釈は可能か。
- ・ この法令等の定義は、現行条例第7条に、法令等と条例をあわせて法令等と書いてある。

事務局 法令等の中に入れてるのは難しい。指示は法律でも条例でもないの、レアケースかもしれないが、これに対応するにはこういった規定が必要ではないか。

- ・ そういうことなら、地方自治法の改正に伴う改正という形で、情報公開条例と同じような形で設けるといいのではないか。

5 評価等情報、生命等保護情報

- ・ 現行条例6号の生命等保護情報は、人の生命、身体、健康、財産等の保護、市民生活の安全の確保云々とあるが、この場合の人というのは本人を含むのか。

事務局 本人も入るのではないか。ただし、市民全体の生活上の安全、秩序の維持といったことが保護法益なので、評価等情報という保護法益とは少し違う面があると思う。

- ・ 現行条例の2号の評価等情報に対応するものとして、行政機関法第14条第1号が記述されている。この行政機関法第14条1号は、生命と健康と生活と財産を害するおそれと書いてあるので、ここに開示請求者本人も含むのであれば、現行条例の6号の生命等保護情報に対応するものだと思う。

事務局 現行条例の第6号は、社会全体の秩序維持といったことを想定した非開示事由ではないかと考えている。

現行条例の第2号の評価等情報は、当該本人の情報であっても、開示することは適切でないということで、保護法益が分担されているのではないか。

- ・ 現行条例の2号の評価等情報の中の、個人の評価診断等というのは、本人の健康、生活とか財産を害するというよりは、むしろ評価する側の公正な評価、中立性を担保するために非開示にするというものなので、直接個人の公益を保護するというものではないと思う。現行条例の第6号の生命等保護情報の中には、本人以外の個人も含まれるし本人も含まれるとすれば、行政機関法第14条1号の一部が現行条例の第6号に含まれているのではないかとと思う。
- ・ 現行条例の2号の評価等情報は、信頼関係の問題ではないのか。評価や信頼や判定とか選考、指導、相談、試験等をする人と、当該本人との間での信頼関係が損なわれると、評価、選考、指導が困難になるとか、その後、指導、相談等が適正にできなくなるとい

うことを想定しているのではないのか。

信頼関係が非開示理由となり得るかどうかは、議論の余地があると思うが、現行条例の2号は、信頼関係を想定していたのではないかという気がする。

- ・ 確かに、他都市の内申書公開請求の裁判では、生徒と教師の信頼関係は、該当理由として主張されていると思う。
- ・ 個人情報保護制度の手引きでは、2号の評価等情報の関係では、一部本人が害されるということも含まれてはいるが、信頼関係が保護法益のような記載になっているようだ。
- ・ 具体例として、市立病院のカルテの開示請求を本人がしたが、がんの告知をする前にがんという診断結果が開示されたので、本人がショックを受け、それが原因で健康を害するかもしれないというケースで考えると、確かにこの人の生命、健康にかかわるような気もする。しかし現行条例の2号の評価等情報は、それとは少し違って、信頼関係が含まれているように思う。だから法律はこういう規定を設けなかったのではないか。
- ・ その例の場合は、事務事業執行情報というところで読むと思う。
- ・ 現行法では、教育情報関係も開示対象になっているので、評価等情報という特別な規定を設けなくて、事務事業執行情報として扱えばいいと考えたのだろう。
- ・ 法律は評価、診断、判定がやりにくくなるということ自体を保護法益だとは見てないと思う。もし、そういう問題が起これば、事務事業執行上の問題だとして処理ができるという発想だと思う。

事務局 当該個人に情報をストレートに開示すると個人が悪影響を受けるのなら非開示にしようという考え方がいいのか、あるいは開示することによって行政の事務がやりやすくなるという考え方がいいのか、ということではないか。個人情報保護条例で考えるのであれば、本人の利益を第一に考えるのがいいのではないかと思う。

- ・ 現行条例2号の評価等情報それ自体は、信頼関係を維持するために一定の非開示理由とすることは意味があると思うが、例えば診断とか試験結果を直接知ることによって本人がショックを受けるというのは、そもそも保護の対象にはならないと思う。本人は結果が知りたいから開示請求をするわけであって、それはどういう結果が出てくるかということについては本人が危険を負担すべきではないかと思う。

事務局 特にデリケートな情報はあり得るのではないかという思いがある。

- ・ 市としては、現行条例の2号に当たる個人の評価とか、診断とか、判定とか選考、指導云々に関する個人情報で開示することが適切でないというカテゴリーはつくりたくないと考えているのか。

事務局 個人を守るための保護法益なのか、行政の事務事業執行を守るための保護法益なのかという違いがあり、検討が必要だと考えている。

- ・ 事務事業執行情報を残した上で、2号の評価等情報は非開示事由にしないというのであれば、それは一つの選択肢だと思う。他人の評価、その成績であろうと医療等の診断であろうと、あるいはそのさまざまな教育上その他の相談であろうと個人情報である以上、本人に見せればよいというのは、一つの割り切りであると思う。

事務局 これまで内申書の請求があるが公開している。カルテ、レセプトも公開している。難病や、不治の病などの情報が出てきたとき、果たして本人にストレートに伝えるべきなのかどうか。これを事務事業の方で対応すべきなのか、このあたりの整理が必要

だと考えている。

- ・ 行政機関法第14条第1号には括弧書きがあり、「未成年者または成年被後見人の法定代理人が本人に代わって開示請求をする場合にあっては当該本人」という形になっており、これは法定代理人と本人との関係処理する規定でもある。これを市の条例ではどう対応していくかという問題がある。

例えば、父親のDVで生徒、子どもが逃げている場合に、その夫の方がその子どもの法定代理人として、所在確認のために子どもの入学の関係の書類が見たいという場合には、行政機関法で言えば多分第14条の1号で読むのだろうと思う。現行条例なら6号の生命等保護情報で読むのだろうと思うが、もしそうでないとしたらどういう対応になるのか気にはなっている。

- ・ 今の指摘は、代理請求の場合に代理人と本人の間に利益相反が考えられる場合のために、行政機関法の規定のような形で、条例でも規定を置いた方がいいのではないかとこの指摘か。
- ・ あるいは、この現行の6号の生命等保護情報で読むのかというところが少し気になった。
- ・ 現実に、内申書にしてもカルテにしても公開する方向になっている。この規定を残しておくのは実際の運用上や法律的に矛盾はしないのか。
- ・ 適切か適切ではないかというところだろう。内申書であれば公開の方向で動いているし、公開するつもりでつくるといふ方向に動いている。しかし個別のカウンセリング記録になってきたら、開示できるのかということだろう。その生徒指導の先生とメンタルなことも含めた相談記録を開示するかどうかという話になってくると、どこまで出せるのかということだろう。
- ・ 行政機関法で言えば、事務事業執行情報で読むのか。
- ・ 行政機関法では多分それしかないと思う。
- ・ 個人情報保護制度の手引きを見ると、信頼関係を損なうとか、指導が困難になるとかあるが、事務の執行に支障が生じるということと同じことを言っているようにも読める。
- ・ すべて事務事業執行情報で読むというよりは、2号の評価等情報を置いておいた方がむしろ望ましいと思う。
- ・ 評価等情報にかかってくるころは教育情報か医療情報だが、教育や医療に関する情報については個別立法で対応すべきだという議論もあって、そのうち法律もできるかもしれない。2号の評価等情報は、そういう教育情報や医療情報にかかわる問題が中心なので、そういう情報の特有の問題に対応する根拠になるかなという気はする。
- ・ これを残すべきかどうか。ただ、現行の2号の評価等情報の規定の仕方で「開示することが適切でない」と認められるもの、「適切でない」という表現が極めて曖昧であり、他の非開示理由に比べても、恣意的運用が可能になっているというのは少し疑問がある。
- ・ 例えば、本人の権利利益を侵害する恐れがあるといった表現の方がいいのではないかと事務局 あるいは本人に著しい悪影響とか限定化する表現があるだろう。
- ・ この適切ではないというのは行政サイドの裁量が広すぎるような気がするから、その辺の表現は考えたらいいだろう。

- ・ 原則的に個人情報の開示するのが当然であって、それにブレーキをかけないような形にしないといけないと思う。
- ・ 内申書の公開の場合も、生徒と教師の信頼関係を損なうという論評は、最近ではもう説得力をなくしているような気もする。内申書公開請求に関する判決が何年か前にあり、開示することで、生徒と教師の信頼関係が損なうというのは、説得力がないと思う。教師として専門的な見地から評価をしているのだからそれは公開をして、当然本人にしっかり説明をすべきものではないかというものであって、公開されると信頼関係を損なうというのは少しおかしい。日常の指導の中で、そういう評価をするのであれば本人にしっかり知らせるなり指導するなりしておくべきであって、そういうことを一切せずに、ただ内申書の所見欄の中にだけそういう子供がショックを受ける、マイナスにしてあるというのはやはりおかしいというような、批判をした判決が確かあった。信頼関係が非開示理由として制度化され、信頼関係を損なうという理由で内申書等を非開示にすることの根拠となることは、最近是非常に批判の強いところがあると思う。

事務局　例えば患者が、私は難病かもしれないということで繰り返し開示請求をされて、その中に本人に直接伝えると悪影響があるといった場合に信頼関係という文脈でいくのか、行政機関法第14条第1号のような形でいくのか、どうすればいいかということだ。

- ・ いま指摘したような非常に特殊な場合以外は、その評価等を理由に非開示にしないと割り切るのであれば、それは一つ選択かなと思う。条例の文言をどう変えていくかという話ではないと思う。それぞれの非開示理由で一体どういうことを想定して、こういう規定にしているということさえはっきりしていればいいわけで、難病の例が出されたが、その場合は評価等ではなくて、その人の生命の問題だというふうに考えるというのであれば、それは一つの考え方だと思う。だからそれ以外の評価する側の都合は一切考えないという方針でいくのであればそれは一つの選択かなと思うが、まだそこまでは少し難しいと思う。評価等情報は、一切非開示理由として考えないということか。

事務局　ただそのあたりは行政機関法第14条第1号のような形と、事務事業執行情報の形、この二つ受け皿を置くと。個人に関する悪影響があるような場合については、行政機関法第14条第1号のような受け皿、あるいはそれ以外の事務事業は評価等情報ではなく、事務事業執行情報で対応する部分ではないか考えている。

- ・ 事務局としてはこの規定を残す方向で考えたいということか。今、難病の例を出したが、何かそういう例外も考え得る余地があるからということか。

事務局　現行条例の2号の評価等情報をもう少し修正し、例えば行政機関法第14条第1号をベースにして、これを適用していきたいというような思いはある。

- ・ 市の考えは、評価等情報は削除し、生命その他の保護する必要がある場合は非開示にするという、そういう保護法益で考えるということか。だから評価等情報というよりは、本人の生命等を保護するために非開示とする場合があるというように変え、評価等情報というのはもうやめる、そして本人の生命等を保護するために非開示にする場合というのを新たにつくるという、そういう考え方か。

事務局　評価等情報の方は、事務事業執行情報で対応できる部分もあるのかなと思う。行政の処分に支障が生じるということであれば、これを守るのは本人の生命と身体ではなく、行政の事務事業執行というような法益になってくるのかなという思いがある。

- ・ それは6号の生命等保護情報では救済できないのか。6号はむしろ要らなくなるのではないか。

- ・ 6号はやっぱり置いておくのか。

事務局 6号の生命等保護情報は公文書公開条例の中にこうした規定があり、それを現行の個人情報保護条例が採用したのではないかと思う。これは社会全般の安全を守ることであり、この第6号で個人を読むのは困難ではないかと思うが。

- ・ 6号との関係をどうするか。先ほどの質問にあった6号の人というのは、本人を含めるかどうかという質問をされたが。

- ・ 本人を含むかどうかは二つあって、一つは行政機関法で想定しているような生命等云々ということと、もう一つは代理人との利益相反関係でも、結局、この6号あたりで読むしかないのかなと思っている。だから逆に言えば、社会一般の意味でということであれば、代理人との関係をどう読むか、現行条例ではよくわからない。

- ・ 評価という文言は外して、行政機関法のような形で、本人の生命等を害するおそれという形ではっきりさせて、その規定の中に行政機関法と同じような代理人との関係の規定を置いて一般的な公益との関係を表すような。

- ・ 法律に全部合わせていくというのであれば、6号はむしろ要らないということになっていくだろう。

事務局 特に個人情報の分野においては6号を適用することはないのではないかと思う。

- ・ 私は、これは本人とかそういうのを全部含むという理解をしていたが、市がそういう考えならば、それは一つの考え方だ。

- ・ 教育情報、医療情報との関連で何かこういう規定を残す必要があるかどうかということだな。この辺、事務局から、次回に示して欲しい。

6 第三者情報

- ・ 情報公開条例は括弧書きがあって、「事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く」となっている。個人情報保護条例では、第2条で個人事業者については事業情報も含めて個人情報だという取り扱いをしていたと思う。条例をつくるときの議論では、個人事業者の場合には、その事業に関する情報と個人に関する情報との切り分けが難しいから、両者を合わせて保護する方がブラバシー保護の観点からはよいのではないかという議論だったと記憶している。情報公開条例ではこれを除くという形で切り分けてしまったから、その点はどう対応するのか気になっている。

- ・ 現行の個人情報保護条例では、第三者というときに法人も含んでいる。第三者の正当な利益を侵害するかどうかという、バランスの問題だというようにしてしまったが、それが適切かどうか。

- ・ どちらが望ましいのか。現行条例をつくったときの考え方というのをもう少し教えていただきたいが、法人と個人を余り区別しなかったということか。

- ・ 個人事業主の場合には、個人としての立場の情報と、その人が営んでいる事業に関する情報がうまく切り分けができないだろう。無理に切り分けると、個人事業主の個人情報の保護に場合によっては欠ける可能性、危険性があるから、保護の範囲を個人事業主

のところまで広げて、一切個人情報として保護した方が手厚いだろうという発想だったと思う。

- ・ 改めて考えてみて、情報公開条例のように個人と法人を分けて対応しているのと、どちらが望ましいのか。
- ・ 個人と法人を、この情報公開条例のように分けて書くとする、分けて書くことの意味というのは例外をどう書いていくかという、立法技術的な問題になるのではないか。
- ・ この辺も何か本人開示請求と公開請求の違いみたいなものが背景にあるような気がする。経営上のノウハウとか競争上の地位その他正当な利益を損なうような情報は、個人情報保護条例制度の下では余り関係ない。そういう意味では開示請求の場合には、余りストレートに出てこないという気がする。現行の条例としては、もしそれらが含まれていたら、ここで言う、正当な権利利益を侵害するかどうかということによって判断できるということだ。

事務局 現実の運用では、平成10年度以後、開示請求があった文書の中で法人名を非開示とした例はない。将来的にあり得るかどうかはわからないが、事故報告書などで部分開示としている場合、本人以外の他の第三者をこの第3号で非開示としているケースはある。

- ・ 法人等は、これまでのところ問題になったことがないということか。

事務局 開示請求の内容にもよると思うが、平成10年度からの開示請求の中で、法人の情報があってこれを非開示にするといった場合に、これを適用したかどうかという例は、これまで請求例はなかった。将来的にはあり得るかもしれない。

- ・ これまで運用上、余り法人情報がかかわってくるようなケースがなかったということだが、こういう法人情報についてこういう競争上の地位その他正当な利益を損なうおそれがあるとか、こういうふうな形で特に個人情報に対する配慮というもの特に設ける必要性はないということか。現行の規定で十分対応できるという考え方もあるということか。

事務局 将来的にはわからないが、ただ実務上の運用としては、第3号の解釈は個人の場合と法人の場合、情報公開条例の公開、非公開の判断基準を念頭に置きながら考えている面はあると思う。

何を根拠にして第三者情報を非公開にしたのかと言われれば、現行の条例では正当な権利利益ということで対応できると思うが、実務上は情報公開条例のプライバシー情報と法人等情報も少し念頭に置きながら、法人の場合どうなのかとか、個人の場合はどうなのかというような判断をしているところがある。

法人等情報については、これまで請求例がなかったので判断に苦慮したケースはない。

- ・ 今の話は、運用上は情報公開条例の規定を参考にしながら解釈しているということだった。そうすると規定を同じにしても構わないような気もするが、そこまでする必要性があるのかどうか。
- ・ 特に、現行の情報公開条例第10条1項アの「公にしないことが正当であると認められるもの」というのは、個人識別かどうかではなくて実質的判断か。要するに実質的にプライバシーに当たるかどうかという判断なのか。

事務局 個人情報保護条例の3号は、実務上の運用としては、プライバシー型の考え方

であり、識別されて直ちに非公開になるということだけでなく、当該情報を出すことが本人の正当な権利利益の侵害になるかどうかというようなことで考えている。

- ・ そうすると第三者の個人情報が含まれていても、それが公にしないことは正当であると認められるもの以外は開示するということが。

事務局 そうだ。

- ・ 個人と法人の両方が第三者には含まれているということだが、分ける実益がどこにあるのか。

事務局 分けないと実務上は非常に困るということはそれほどないと思う。・ 正当な権利利益を侵害するかどうかというのは、情報公開条例の場合の「公にしないことが正当であると認められるもの」というものに対応する言葉ではないのか。

事務局 それに対応して解釈している。

- ・ 第三者の正当な権利利益を侵害するおそれがあると認められるものというふうな書き方をするようになるのではないのか。

事務局 そうだと思う。現行の3号で対応できるとは思っているが、別の観点から見て切り分けが必要なのかなのかということだ。

- ・ 一つ目は、情報公開条例と個人情報保護条例を比較すると、この括弧書きの「人の生命、身体または健康を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報を除く」という規定を入れるかどうか、個人情報保護条例の方もこういう例外を認めるかどうかというのは一つ論点としてあり得る。つまり第三者のプライバシーを侵害するが、人の生命、身体、健康を保護するために本人に見せなければいけないという、例外的な場合があり得るかどうかというのは一つの論点ではないか。

二つ目が情報公開条例の1号のイ、2号のイもそうだが、個人から任意に提供されたものの取り扱いが1号と2号で少し違っていて、これをやはり対応させる必要があるのかどうかという問題がある。

三つ目は、形式的な問題だと思うが、実務上、第三者の個人情報と法人等情報の場合と切り分けて、区別して書いた方が運用しやすいのかどうかということ。

論点としては大体その三つくらいだと思っている。

- ・ 情報公開条例は細かく規定を設けている。そういう必要性が本人開示請求に関しても要るかどうか。

事務局 実務上は今のところ、それほど大きな問題はない。あとは確認だけだ。指摘の情報公開条例の第1号のプライバシー情報におけるバランスの問題だが、非公開だけれども個人の権利利益を守るために公開すると認められる情報、これは公開だということの趣旨は、現行の個人情報保護条例の正当な権利利益という中に、既にバランスも入っているという読み方はできる。

現行の規定を前提にすればそういうことだ。

事務局 こういう読み方ができるのであれば、特に情報公開条例に合わす必要もないということもあり得ると思う。

- ・ そうかなと思うが、現在でも個人情報保護条例の3号の解釈等に当たっては、情報公開条例の規定を参考にしているというのなら論点になるだろうということをやったただけだ。情報公開条例の方は例外的に「人の生命、身体または健康を保護するため、公に

することが必要であると認められる情報を除く」と明記してあって、さらにアで「公にしないことは正当であると認められる」という書き方をしている。それを個人情報保護条例の場合は第三者の正当な権利利益を侵害するおそれがあるというところで、その辺も含んで読むのかと。それは読めるが、言いたいことは情報公開条例と個人情報保護条例の読み方が違って来るが、それは構わないのかどうかということだ。

- ・ もう一度事務局で、どちらの規定の方が望ましいのか、実務との関連で検討いただきたい。