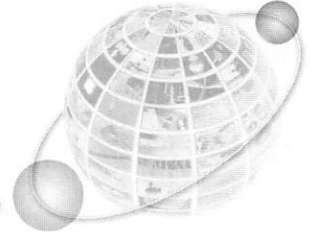


制度の隙間

情報公開クリアリングハウス理事 奥津 茂樹



情

報公開や個人情報保護に限らず、制度が円熟期を迎えると、それに伴い新たな問題が発生することがある。円熟とは物事が発達して、豊かな内容を備えていくことだ。これをロジック・ツリー（樹形図）に当てはめるとわかりやすい。木の幹に対して、いくつもの枝がある。その先に葉や花をつけ、一本の樹木が大きくなっていく。ただ、同時に周囲には同様の木が生い茂り森を作る。それぞれの木の関係性や整合性を考えると、けっこう複雑で難解だ。情報公開や個人情報保護の分野でも、そうした難題が潜んでいる。

統一性と多様性

かつて個人情報保護制度では「2000個問題」が指摘された。これは、当時の自治体（都道府県47団体、市区町村1750団体、広域連合等115団体）が、独自の個人情報保護条例を制定していたことを指す。これに加えて、個人情報保護法も民間事業者、国の行政機関、独立行政法人ごとの個人情報保護法があった。

その豊かさこそがガバナンスであり、各組織が競い合うことで制度が磨かれていくことも期待された。しかし、さまざまな木がある森は美しく豊かではあるが、問題も抱えている。たとえば、「条文にばらつきがある」「解釈権が2000個に分立

している」などである（一般財団法人情報法制研究所「個人情報保護法制2000個問題について」2016年11月）。

この問題を解決するために、自治体の条例は廃止され、個人情報保護法に一本化された。これにより、個人情報保護における国と自治体や自治体相互の隙間は、制度的には解消できると期待されている。

一方、情報公開における「2000個問題」は特に問題とならずに、良い意味で放置されている。制度を利用する市民からすると、これは幸運である。情報公開法は利用しづらく、非公開範囲も広く恣意的な解釈運用も可能だ。また、公開拡大に向けた自治体の競い合いというガバナンスに期待できるからである。自治体と国の隙間を活かした制度

利用を、過去には何度も行ってきた。たとえば、国が自治体を通じて行う調査の情報公開が好例だ。書式も内容も同じだが、非公開範囲の規定ぶりや解釈運用に違いがある。これを、公開拡大の方向に活かすことができる。

自治体が公開して何の支障もない行政文書を、国が非公開にし続ける合理的な根拠はない。もちろん自治体と国では規定ぶりは異なるが、公開による支障という事実の有無は説得的である。もし一本化されたら、彼我の違いは生じづらく、公開の正当性を主張する余地も狭まる。

しかし、こうした多様性が制度の隙間を生み、情報公開の範囲を不当に狭めることもある。そんな事例を以下に紹介したい。

医療事故に関する文書

先日、ある記事が目にとまった。

「愛知県稲沢市の稲沢市民病院が患者を死なせた医療事故をめぐる情報公開請求で、制度の異なる市個人情報保護条例を根拠に、診療や手術内容など一部の情報を非開示としたことがわかった」（朝日新聞24年7月5日）。

情報公開条例に基づく公開請求に対する処分が、個人情報保護条例に基づき行われた？にわかには意味がわからなかった。そこで、記事を読み進めるとともに、当該処分にかかわる審査会答申なども読み込んでみた。それらによると、事案の概要は以下の通りである。

審査会答申への疑問

24年2月、稲沢市情報公開・個人情報保護審査会は、前出①②③とその他の文書について2件の答申を行った。ちなみに記者の審査請求は22年6月であり、答申が出るまでの期間の長さが自治体レベルでは異例である。

まず答申は①②の非公開を認めた。いずれについても「再発防止の仕組みを根幹から揺るがすことになり、医療安全管理業務の適正な遂行に著しい支障を及ぼすおそれがある」とし、同市条例6条4号（審議、検討、調査研究等に関する行政情報）に該当すると判断した。

前出の記事によれば、高額な損害賠償金を払いながら「市がミスのあった手術内容などを明らかにしなかった」ため、①医療事故調査委員会議事録、②医療事故調査報告書、③仮示談書等の文書の公開を請求した。

市の説明不足について、「手術中の止血ミスで大量出血を招き、翌日に患者が死亡した」程度にとどまった。「遺族の要望」として、何の手術でどんなミスが起きたのかを話さず、再発防止策も具体性を欠いた」と記事は指摘している。

同市は公開請求に対して非公開としたため、これを不服とする記者は審査請求を行った。

名、患者家族氏名、住所、口座情報、事故発生日（死亡日）、手術日、「術式」を除いた「示談内容」と「締結日」の公開を認めた。この判断の根拠として示されたのが、「個人情報保護条例第17条第1項第2号に該当する」という指摘である。

当然のことだが、情報公開条例に基づく公開請求なのだから、条例が明示したこと以外に非公開を正当化することはできない。同市条例をあらためて読んでみたが、個人情報保護条例を非公開理由に持ち出せる根拠はどこにもない。

前出の記事でも「重大な誤り」「今回は関係ない」などの識者のコメントが紹介されている。

羊頭狗肉の真因

なぜ、このようなあり得ないことが起きたのか。ヒントは同市の条文の中にある。個人情報保護の非公開については、「個人に関する行政情報（略）であつて、特定の個人が識別され、又は識別され得るもの」との規定しかない。

情報公開法や一般的な自治体の条例には、これに加えて「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おそれがあるもの」という条文がある。

情報公開法の制定は20年以上も前だが、そこでの議論を反映して条文を改正していなかったのだろうか。もし改正していれば、この規定を適用すればよく、個人情報保護条例という別の制度を持ち出し、羊頭狗肉の判断をする必要はなかった。

国や他市の制度を横ににらみながら、自らの制度との隙間の有無を確かめ、要否を検証したい。残すべき隙間か埋めるべき隙間かを考え、必要に応じて条例を維持・改正を判断するのもガバナンスであろう。

そして、もう一つ横をにらむべきことがある。それは和解に関わる報道発表・情報提供や議案説明の掲載内容である。多額の税の使途であることを考えると、稲沢市のような不十分な説明では市民の理解と同意を得ることは難しい。

京都府亀山市立医療センターの医療事故では、概要に加えて「事故検証」「経過」「市の考え」「再発防止策」等の具体的な記述が公表されている。当事者の心情への配慮も理解できるが、説明責任を果たす方向で隙間を埋めたい。