

諮問庁：国立研究開発法人国立精神・神経医療研究センター

諮問日：令和2年8月24日（令和2年（独情）諮問第32号）

答申日：令和3年10月25日（令和3年度（独情）答申第44号）

事件名：医療法に基づき、事故等事案について、日本医療機能評価機構へ報告した事案の件数等が記載されている文書の不開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙1に掲げる3及び4の文書（以下「本件対象文書」という。）につき、その全部を不開示とした決定については、理由の提示に不備がある違法なものであり、取り消すべきである。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」という。）3条の規定に基づく開示請求に対し、国立研究開発法人国立精神・神経医療研究センター（以下「センター」、「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った2020年7月13日付け精・神発第184号による不開示決定（以下「原処分」という。）について、その取消しを求める。

2 審査請求の理由

審査請求人が主張する審査請求の理由は、審査請求書及び意見書の記載によると、おおむね以下のとおりである（資料は省略。）。

（1）審査請求書

本件対象文書を開示せよ。理由は以下のとおりである。

ア 審査請求人が、令和2年6月2日、開示請求した本件対象文書（資料1）について、センターが不開示とした理由は、法に違反していること

（ア）審査請求人が、令和2年6月2日、開示請求した本件対象文書について、センターが不開示とした理由は、以下のとおりである。

「不開示情報（独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律第5条第1号）に該当する。」（資料2）

（イ）しかし、法5条1項1号は、次のとおりである。

第五条 （略）

（ウ）したがって、法は、「個人に関する情報により特定の個人を識別することができるもの又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おそれがあるもの。」が記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該

法人文書を開示しなければならない。」としている。

(エ) ところで、本件で開示請求している「事故等事案」は、医療行為において生じた事故の内、特定機能病院の管理者に報告義務がある事故で、医療法16条の3第1項各号及び同法施行規則9条の20第1項3号の2による同規則9条の20の2第1項14号（事故等報告書の作成義務）において定義される事故及びその他の報告を求める事案である。また、同規則11条において、特に、国立研究開発法人は、同規則9条の20の2第1項14号を準用することが定められており、特定機能病院と同様に、「事故等事案」を報告する法定義務がある。

(オ) そして、医療法に基づく「事故等事案」は、「医療事故情報収集等事業」として公益財団法人日本医療機能評価機構へ報告され、「医療事故情報収集等事業 事業の内容と参加方法」（資料3）の「ごあいさつ」において、同評価機構の医療事故防止事業部長は次のとおり説明している。

「平素より医療事故情報収集等事業の運営にご理解、ご協力いただき、深く感謝申し上げます。本事業は、医療事故情報やヒヤリ・ハット事例を収集、分析し、提供しています。本事業の目的は、広く医療機関が医療安全対策に有用な情報を共有するとともに、国民に対して情報を提供することを通じて、医療安全対策の一層の推進を図ることです。事業開始より一貫して、情報を匿名化して取り扱い、懲罰的な取り扱いをしないなど、報告しやすい環境の中で多くの情報を収集し、医療事故の発生予防・再発防止を促進するという考え方で運営しています。」

また、公益財団法人日本医療機能評価機構の執行理事は次のとおり説明している（資料3）。

「ホームページでは、匿名化された報告事例の検索、閲覧が可能です。また、類似事例を体系的に分析した成果を高い透明性をもって公開しており、その成果は、医療機関だけでなく、医薬品の名称や表示の改善など企業にも活用されています。2015年10月に開始された医療事故調査制度においても、特に再発防止に向けた提言の中で本事業の成果が参考にされています。」

(カ) すなわち、公益財団法人日本医療機能評価機構へ報告された「事故等事案」の「事故等報告書」は、同機構がすでに匿名化した上で、ホームページに公開しているため、センターが報告した「事故等事案」を示す同機構のホームページを公開しても、個人を識別することができるものは除外されており、また、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も除外されている。よ

って、センターが「法人文書不開示決定」した理由の「不開示情報（独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律第5条第1号）に該当する。」は成り立たないため、法に違反している。

(キ) そのため、他の国立研究開発法人への法人文書開示請求においては、事実、「事故等事案」の報告症例を開示している。

(ク) 以上より、令和2年6月2日、審査請求人が開示請求した本件対象文書を開示すべきである。

イ 審査請求人が、令和2年6月2日、開示請求した本件対象文書（資料1）について、センターが開示とした理由は、医療法及び医療事故情報収集等事業の目的から逸脱している。

(ア) 医療法1条では、同法の目的を次のとおり定めている。

「第一条 この法律は、医療を受ける者による医療に関する適切な選択を支援するために必要な事項、医療の安全を確保するために必要な事項、病院、診療所及び助産所の開設及び管理に関し必要な事項並びにこれらの施設の整備並びに医療提供施設相互間の機能の分担及び業務の連携を推進するために必要な事項を定めること等により、医療を受ける者の利益の保護及び良質かつ適切な医療を効率的に提供する体制の確保を図り、もつて国民の健康の保持に寄与することを目的とする。」

(イ) 医療法に基づき実施されている医療事故情報収集等事業の目的は、同事業を担う公益財団法人日本医療機能評価機構が、資料3において、上記ア（オ）に示したとおり、「本事業の目的は、広く医療機関が医療安全対策に有用な情報を共有するとともに、国民に対して情報を提供することを通じて、医療安全対策の一層の推進を図ることです。」としている。

(ウ) したがって、センターが公益財団法人日本医療機能評価機構へ報告した事故等事案の症例を開示請求者に公開することは、医療法及び医療事故情報収集等事業の目的に合致していることである。逆に、センターがそれらを法人文書として公開しないことは、同法及び同事業の目的から逸脱している。

(エ) 以上より、令和2年6月2日、審査請求人が開示請求した本件対象文書を開示すべきである。

ウ その他

(ア) センターは、「法人文書不開示決定書」を審査請求人に送付する前に、電話で審査請求人に連絡して、以下の説明を行った。

「センターは、特定機能病院ではないので、医療法の「事故等事案」の報告義務がない。」

(イ) しかしながら、上記ア（エ）に示したとおり、医療法の「事故等

事案」の報告義務（同法規則 9 条の 20 の 2 第 1 項 1 4 号）は、特定機能病院の他、同法規則 11 条において、特に、国立研究開発法人は、同規則 9 条の 20 の 2 第 1 項 1 4 号を準用することが定められているため、センターは「事故等事案」の報告義務がある。

(ウ) よって、センターは、医療法に違反して、平成 16 年に開始された「医療事故情報収集等事業」に対して、これまで 1 件も「事故等事案」を報告していないものと推定され、それにより、センターは本件開示請求を不開示としたものと思料される。

(2) 意見書 1

ア 審査請求人が開示請求した法人文書

審査請求人が、法 3 条（開示請求権）により、センターに開示請求した法人文書は、資料 1 の「請求する法人文書の名称等の別紙」のとおり、以下の 4 件の文書である。

- ① 医療法に基づき、医療事故（医療法 6 条の 10 等）について、報告制度が制定されて以降から現在までの期間で、一般社団法人日本医療安全調査機構（医療事故調査・支援センター）へ報告した事案の件数
- ② 前記①項について、医療事故の報告内容
- ③ 医療法に基づき、事故等事案（医療法 16 条の 3 等）について、報告制度が制定されて以降から現在までの期間で、公益財団法人日本医療機能評価機構へ報告した事案の件数
- ④ 前記③項について、事故等事案の報告内容

なお、本件で審査請求する「事故等事案」は、医療法 16 条の 3 第 1 項各号及び同法施行規則 9 条の 20 第 1 項第 3 号の 2 による同規則 9 条の 20 の 2 第 1 項第 1 4 号（事故等報告書の作成義務）において定義される事故及びその他の報告を求める事案であり、医療法の「医療事故情報収集事業」として公益財団法人日本医療機能評価機構へ報告義務がある事案である。また、その報告対象の事案は、同規則 9 条の 20 の 2 第 1 項第 1 4 号において定められている。

イ センターが法人文書開示請求書を勝手に補正した誤り

(ア) センターが、資料 2 の「法人文書開示請求書の補正について（依頼）」（精・発第 163 号）により、審査請求人の法人文書開示請求書を補正した内容は以下のとおりであるが、これは審査請求人の意志に反して、センターが勝手に誤った補正を行ったものである。

- a 補正前「事故等事案（医療法 16 条の 3 等）」
- b 補正後「事故等事案（医療法施行規則 9 条の 20 の 2 第 1 項 1 4 号）」

(イ) センターの補正が誤りである理由は、医療法の「事故等事案」は、

同法16条の3の定めに基づき、同法施行規則9条の20の2第1項14号で詳細が定められている。したがって、審査請求人は、法人文書開示請求書において、「事故等事案（医療法16条の3等）」として、「等」において施行規則を含めて記載したものである。本来、医療法の法自体の条文において、「事故等事案」の報告義務が定められ、その詳細が施行規則で定められているに過ぎず、法人文書開示請求書に誤りはない。

- (ウ) 審査請求人は、センターからの補正依頼（資料2）について、補正の必要がないと判断したが、センターは諮問庁への「理由説明書」（資料5）の1項において、「その後7月9日に、審査請求人との電話にて文書が特定できたため、7月13日付の文書（精・神発第184号）にて法人文書不開示決定を通知した。」としているが、同日のセンターからの電話において、審査請求人は、センターに対して、上記2項の理由により、補正する必要がないことを伝えたが、これに反して、センターは、医療法の「事故等事案」の規定を正確に解釈していなかったため、補正の必要がないものを勝手に補正したものであり、誤りである。

ウ 審査請求の趣旨

(ア) 審査請求の趣旨

審査請求人が、令和2年6月2日、開示請求した（資料1）本件対象文書を開示せよ。

(イ) 開示請求した上記アの①項及び②項の文書（資料1）について

開示請求した上記アの①項及び②項の文書は、センターが、資料3の「法人文書不開示決定通知書」（精・神発第184号）で「開示請求にかかる文書を保有していないため」として、不開示としている。すなわち、センターは、開示請求した①項及び②項について、医療法に基づく医療事故（医療法6条の10等）について、報告制度が制定された平成27年10月から現在までの期間、一般社団法人日本医療安全調査機構（医療事故調査・支援センター）へ医療事故を1件も報告していないことを認め、その旨を回答している。したがって、本件審査請求の対象としていない。

エ 審査請求の理由

(ア) 法に違反すること

（上記（1）アと同旨であるため、本答申では省略。）

(イ) 医療法及び医療事故情報収集等事業の目的から逸脱していること

（上記（1）イと同旨であるため、本答申では省略。）

(ウ) センターの「理由説明書」（下記第3）（資料5）の不開示理由が誤りであること

センターは、情報公開・個人情報保護審査会へ提出した資料5の「理由説明書（令和2年諮問第32号）」の「3. 根拠となる条文の理由説明」において、以下の3つの理由を述べるが、その理由が誤りであることを、以下に順に示す。

a センターの理由1について

- (a) センターは、不開示理由の説明として、「1 諮問庁の評価機構への報告義務の点は、これはあくまでも諮問庁と評価機構との間のことであって、この報告義務が諮問庁にあるといっても、これが直ちに情報開示すべき理由にはならない。」とする。
- (b) しかし、センターは国立研究開発法人であり、独立行政法人通則法により設立された独立行政法人であるため、法5条（法人文書の開示義務）に従い、同条が定める場合を除いて、審査請求人に対して、法人文書を開示する義務がある。したがって、センターと公益財団法人日本医療機能評価機構の間の「医療事故情報収集等事業」の報告義務と本件開示請求はまったく関係がないため、センターの理由1は意味がなく、不開示理由にならない。

b センターの理由2について

- (a) センターは、不開示理由の説明として、「2 評価機構が匿名化のうえ報告された医療事故の内容を公表しているので、諮問庁が不開示にする理由はないとの点は、評価機構の医療事故情報やヒヤリ・ハット事例の収集、分析、提供の目的は、「広く医療機関が医療安全対策に有用な情報を提供するとともに、国民に対して情報を提供することを通じて、医療安全対策の一層の推進を図ること」であり、「報告しやすい環境の中で多くの情報を収集し、医療事故の発生予防・再発防止を促進するという考え方」で運営されているのであり、事業開始から一貫して「情報を匿名化」し、「懲罰的」にならないようにするなどしているのであり、医療事故の公表は、評価機構の情報開示で必要かつ十分である。」とする。
- (b) しかし、開示情報の内容が公益財団法人日本医療機能評価機構のもので必要かつ十分であるか否かは、審査請求人が判断することであり、被請求人のセンターが判断できる事項ではない。
- (c) また、「医療事故情報収集等事業」は医療法の目的である同法1条の「医療を受ける者の利益の保護及び良質かつ適切な医療を効率的に提供する体制の確保を図り、もつて国民の健康の保持に寄与することを目的とする。」に基づいて創設された制度であり、同機構も資料4の「医療事故情報収集等事業 事業

の内容と参加方法」において、「本事業の目的は、広く医療機関が医療安全対策に有用な情報を共有するとともに、国民に対して情報を提供することを通じて、医療安全対策の一層の推進を図ることです。」としている。したがって、審査請求人は、センターが報告した「事故等事案」の報告症例について開示請求しているため、同事業の目的に適合している。

(d) また、審査請求人は、センターの「事故等事案」の報告症例について開示請求しているに過ぎず、センターに対する懲罰等を目的としているものでもない。

(e) 以上より、センターの理由2は当たらない。

c センターの理由3について

(a) センターは、不開示理由の説明として、「3 仮に、審査請求人の請求が認められるとすれば、評価機構が公表している医療事故の内容から、当該医療事故に関与していると思われる医療機関に対して審査請求人が求める情報の開示を求めれば、自ずと当該医療事故に関与したと思われる医療機関の特定が可能となり、このことは、評価機構の指摘する「報告しやすい環境の中で多くの情報を収集し、医療事故の発生予防・再発防止を促進するという考え方」に反することとなり、「情報を匿名化」し、「懲罰的」にならないようにするという評価機構の事業運用の基本に悖る（もとの）ことになることは明らかである。」とする。

(b) しかし、センターは、独立行政法人通則法により設立された国立研究開発法人であり、いわゆる「行政庁」であるため、（このことは行政事件訴訟法第38条1項で準用する同法第12条が定める独立行政法人であり、同法で独立行政法人は「行政庁」とされている）、特に、法により保有する法人文書の開示義務が定められている。つまり、民間医療機関では、そのような開示義務がなく、「事故等事案」の報告症例について開示請求できないため、センターが開示理由とする「自ずと当該医療事故に関与したと思われる医療機関の特定が可能となり」となることは生じ得ず、また、本件請求の開示が、同評価機構の事業運用の基本に悖る（もとの）こともないため、センターの理由3は当たらない。

d まとめ

以上より、センターが資料5の「理由説明書」に示した理由は誤りであり、センターは行政庁たる医療機関であり、法により保有する法人文書の開示義務があるところ、本件請求は法5条

の非開示条件に当たらないため、センターは、審査請求人が開示請求した本件対象文書を開示する義務がある。

(エ) 医療法及び「医療事故情報収集等事業」の目的から開示義務がある

a 「医療事故情報収集等事業」は医療法の第1の目的である同法1条の「医療を受ける者の利益の保護」を図るために創設されたものであり、厚生労働省医政局総務課医療安全推進室医療安全対策専門官は、資料6の「わが国の医療安全施策の動向」（2016年）の「1 はじめに」において、次のように説明している。

「1999（平成11）年に発生した患者取り違え事故や消毒薬の血管内投与による死亡事故を契機に、医療事故が社会問題となった。こうした背景から厚生労働省では、医療の安全の確保を医療政策における最も重要な課題の1つとして位置付け、これまで各医療関係者（医師、歯科医師、薬剤師、看護師等の医療従事者や病院関係者、医薬品等の製造、販売に関わる事業者等）において進められてきた取組を基礎に新たな展開として、2001（平成13）年を「患者安全推進年」と位置付け、各関係者との共同行動として、総合的な医療安全対策を推進することとし、同年4月に医政局総務課に、医療安全対策を推進するための企画・立案などを行う「医療安全推進室」を設置し、同年5月に医療安全対策の基本的な方向性と緊急に取り組むべき課題を検討するため、幅広い分野の専門家による「医療安全対策検討会議」を設置した。その後、2002（平成14）年4月にとりまとめられた「医療安全推進総合対策」、2005（平成17）年6月にとりまとめられた「今後の医療安全対策について」を踏まえ、医療安全対策を推進してきた。」としている。

b そして、資料7の厚生労働省の「今後の医療安全対策について」（平成17年5月）の2頁では、次の方針が示されている。

「こうした関係者の努力にもかかわらず、わが国においては未だ十分な医療安全体制が確立されておらず、医療の安全と信頼を高めるために一層の取組が求められている。今後、さらに医療安全対策の推進を図るためには、この「医療安全推進総合対策」の考え方を尊重しつつも、それに加え、医療の安全と両輪をなすべき「医療の質の向上」という観点を一層重視し、施策を充実していくことが求められる。医療の質の向上を実現していくためには、これまでの医療機関、医療従事者による取組だけでなく、患者、国民の主体的参加を促進することが重要であ

る。このような認識のもと、この報告書においては、医療に関する情報を国民、患者と共有し、国民、患者が医療に積極的に参加することを通して、医療の質の向上を図り、医療安全を一層推進するという考え方を重視している。

今後、わが国において、患者の安全を最優先に考え、その実現を目指す「安全文化」が醸成されることを通じて、安全な医療の提供と、患者、国民から信頼される医療の実現を目指していくためには、「医療安全推進総合対策」に基づく対策を強化するとともに、新たな課題への対応を図る必要がある。これらの基本的考え方にに基づき、この報告書においては、次の3本の柱を重点項目として、それぞれの項目ごとに将来像のイメージを示し、その実現に向けて、早急に対応すべき課題と施策を掲げることとした。

Ⅰ．医療の質と安全性の向上

Ⅱ．医療事故等事例の原因究明・分析に基づく再発防止対策の徹底

Ⅲ．医療事故等事例の原因究明・分析に基づく再発防止対策の徹底」

としている。

c 上記の目的に従い、公益財団法人日本医療機能評価機構は、資料4の「医療事故情報収集等事業 事業の内容と参加方法」の3頁の「1. 事業の目的」において、「本事業は、医療機関から報告された医療事故情報やヒヤリ・ハット事例を分析し提供することにより、広く医療機関が医療安全対策に有用な情報を共有するとともに、国民に対して情報を公開することを通じて、医療安全対策の一層の推進を図ることを目的としています。また、医療事故の発生予防・再発防止を促進することを目的に、医療機関や国民に情報を周知するため報告書や医療安全情報を作成し提供しています。」としている。

d 以上のとおり、医療安全の向上は、医療事故等にかかる原因究明・分析に基づく再発防止対策の徹底、及び患者、国民との情報共有と患者、国民の主体的参加の促進が、「今後の医療安全対策について」（資料7）において国策として定められ、その趣旨を反映させて医療法は平成19年1月及び4月に、資料8の「医療法の「新旧対照表条文」」のとおりの同法1条その他が改正されている。

したがって、医療事故等において、国民との情報共有及び国民の主体的参加の促進が、医療法上求められているため、センタ

- 一は本件対象文書を開示する義務がある。
- (オ) センターは率先垂範して医療事故等の開示が求められる医療機関
- a センターは自らが「医療事故情報収集等事業」へ報告した「事故等事案」を知られたくないため、不開示としているに過ぎない。
 - b しかし、センターは国立研究開発法人であり、いわゆる「行政庁」であり、独立行政法人通則法2条3項の「我が国における科学技術の水準の向上を通じた国民経済の健全な発展その他の公益に資するため研究開発の最大限の成果を確保することを目的とする独立行政法人」という特別な役割が付与された医療機関であり、民間医療機関とは異なり、元々、我が国の医療安全及び医療技術の向上に資する目的で設立されたため、積極的に率先垂範して、医療事故等を報告すべき役割が与えられている「行政庁」たる医療機関である。また、「医療事故情報収集等事業」が創設された当初、独立行政法人及び特定機能病院等のみに「事故等案」の報告義務が課された経緯からも（資料9）、被告には報告義務にかかる特段の役割がある。
 - c 以上より、センターは、審査請求人が開示請求した本件対象文書を開示する義務がある。
- (カ) 国民は医療の選択権のための情報を得る権利があること
- a 医療法が示す医療安全の向上施策の基本の1つは、医療事故等の情報を国民に公開することにある。それにより、医療安全の向上施策に対する国民の理解を得て、同時に、患者が医療安全に関心を向けることで医療機関の安全性向上の努力を促している。また、医療事故等の情報公開は、患者である国民に対して、医療機関の選択権を与えることも含まれている。したがって、医療事故等の報告事案と医療機関名が結びつかなければ、国民が医療機関及び治療方法等の選択権を行使できる情報を与えられていることにはならず、現状は、医療機関に対してのみ臨床で有用な医療事故等の情報を提供しているだけであり、実質的に、国民に対して医療事故等の情報を公開していることにはならない。
 - b したがって、すでに示したとおり、センターは国立研究開発法人であり、いわゆる「行政庁」であり、民間医療機関ではないため、本来、国民に対して、医療及び医療機関の選択権を国民に与える義務がある医療機関である。
以上より、センターは、審査請求人が開示請求した本件対象文書を開示する義務がある。
- (キ) その他の理由
- a センターは、資料5の「理由説明書」の「1 本件開示請求の

経過」のとおり、資料3の「法人文書不開示決定書」を審査請求人に送付する前に、電話で審査請求人に連絡して、以下の説明を行った事実がある。

「センターは、特定機能病院ではないので、医療法の「事故等事案」の報告義務がない。」と説明した。

- b しかし、上記（ア）d項に示したとおり、医療法の「事故等事案」の報告義務（同法規則9条の20の2第1項14号）は、特定機能病院の他、同法規則11条において、特に、国立研究開発法人は、同規則9条の20の2第1項14号を準用することが定められているため、センターは、特定機能病院と同様に、「事故等事案」を公益財団法人日本医療機能評価機構へ報告する法定義務がある。
- c したがって、センターは、医療法に違反して、平成16年10月に開始された「医療事故情報収集等事業」において、これまで1件も「事故等事案」を報告していないものと推認され、それが露見することを恐れて、本件開示請求を不開示としたものと考えられる。しかし、仮にそうであっても、センターは、審査請求人が開示請求した本件対象文書について、上記アの①項及び②項の文書と同じく、「開示請求にかかる文書を保有していない」と回答する義務がある。

（ク）まとめ

- a 資料10の「報告書等」（厚生労働省）のとおり、資料11の「医療に係る事故事例情報の取扱いに関する検討部会報告書」（厚生労働省）が報告され、その4頁の「2. 事故事例情報活用の基本的考え方」には、「医療安全対策における最大の目的は、事故の発生予防・再発防止であり、そのためには、事故の原因を分析し、適切な対応方策を立て、それを各医療機関・医療従事者に周知徹底していくことが最も重要な対策となる。このためには、事故事例情報が医療機関等から幅広く提供されることが必要である。」とされている。

このことは、資料12の「医療安全施策の動向について」（厚生労働省医政局、平成28年1月）の3頁でその経緯を示しており、医療事故の再発防止対策として、平成14年4月に「医療安全総合推進対策」が策定され、同15年10月に「医療安全を医療施策の最重要課題のひとつ」と位置付け、同16年10月に「特定機能病院に、医療事故情報等の報告義務（省令改正）」、同19年4月に「第5次改正医療法施行」、同27年10月に「医療事故調査制度施行（法改正）」が行われたとし

ている。

- b 前 a 項に従い、医療事故情報収集等事業の経緯は、資料 13 の「医療事故情報収集等事業の概要」の 2 頁の「1 経緯【2】医療事故情報収集・分析・提供事業の経緯」に、以下の経緯が説明されている。

「2002 年 4 月、厚生労働省が設置した医療安全対策検討会議が「医療安全推進総合対策」を取りまとめ公表した。同報告書は、2001 年 10 月から開始された医療安全対策ネットワーク整備事業（ヒヤリ・ハット事例収集事業）に関し、「事例分析的な内容については、今後より多くの施設から、よりの確な原因の分析・検討結果と改善方策の分析・検討結果を収集する体制を検討する必要がある。」と述べるとともに、医療事故事例に関してもその収集・分析による活用や強制的な調査・報告の制度化を求める意見を紹介しつつ、医療事故の報告に伴う法的な問題も含めてさらに検討する必要があると述べた。」としている。

したがって、医療法の「事故等事案」の報告は、同法の「医療事故情報収集等事業」として実施されているものであり、その経緯は「医療安全推進総合対策」（資料 14）が基礎となっている。

- c また、医療事故情報収集等事業の目的は、資料 13 の「医療事故情報収集等事業の概要」の 4 頁の「2 医療事故情報収集・分析・提供事業の概要 【1】事業の目的」に、以下の目的が示されている。

「報告義務対象医療機関並びに医療事故情報収集・分析・提供事業に参加を希望する参加登録申請医療機関から医療事故情報を収集し、分析・提供することにより、広く医療機関が医療安全対策に有用な情報を共有するとともに、国民に対して情報を提供することを通じて、医療安全対策の一層の推進を図ることを目的とする。」としている。

したがって、「医療事故情報収集等事業」の目的は、医療機関への情報提供とともに、国民に対して情報を提供することを通じて、医療安全対策の一層の推進を図ることである。

- d 以上のことは、資料 15 の「医療安全対策に関する行政評価・監視結果に基づく勧告」（総務省）の本文 1 頁の「第 1 医療安全対策に関する施策の概要と取組の現状等」の「1 施策の背景等」において、以下のとおり報告されている。

「厚生労働省は、平成 11 年以降の医療事故の多発等を踏まえ

て、13年5月から、医療安全対策の目指すべき方向性を示すため、有識者による医療安全対策検討会議を開催し、14年4月にその報告書として「医療安全推進総合対策」（以下「医療安全対策報告書」という。）を取りまとめ、医療機関、行政機関等に求められる安全対策等について、今後の方針及び当面取り組むべき課題について明らかにした。（略）

その後、更なる対策の強化を図るため、平成17年3月に医療安全対策検討会議の下で医療安全対策検討WGを開催し、17年6月にその報告書として「今後の医療安全対策について」（以下「新医療安全対策報告書」という。）を取りまとめた。新医療安全対策報告書では、医療安全対策について、医療安全対策報告書の考え方を尊重しつつ、それに加え、医療の質の向上という観点を一層重視して、将来像のイメージ及び当面取り組むべき課題を明らかにする。」としている。

また、資料15の2頁の「2 医療機関及び行政機関に求められている取組」では、以下のとおり報告されている。

「平成12年から19年にかけて累次にわたり、医療法（昭和23年法律第205号）及び医療法施行規則（昭和23年厚生省令第50号）の改正等が行われている。これにより、医療機関（注1）及び行政機関（注2）は、医療安全に関する様々な取組が求められており、その具体的な内容は次のとおりとなっている。（略）

（1）医療機関

平成12年4月の改正医療法施行規則の施行により、特定機能病院に医療安全に係る指針の策定等が義務付けられたのを皮切りに、16年10月には、特定機能病院、独立行政法人国立病院機構が開設する病院等に財団法人日本医療機能評価機構（現公益財団法人日本医療機能評価機構。以下「評価機構」という。）への医療事故の報告が義務付けられるなど、順次その対象となる医療機関の範囲や義務付けとなる内容が拡大された。また、平成19年4月からは、原則として全ての医療機関を対象として、i) 医療に係る安全管理、ii) 院内感染対策、iii) 医薬品に係る安全管理、iv) 医療機器に係る安全管理の各分野について、それぞれ義務付けとなる内容が定められたことから、医療機関は、必要な体制の整備等を図ってきている。」としている。

e 以上より、わが国の医療安全施策は、「医療安全の確保」が医療施策における最も重要な課題の1つと位置付けられ（資料6）、

医療安全対策における最大の目的は、事故の発生予防・再発防止であり、そのためには、事故の原因を分析し、適切な対応方策を立て、それを各医療機関・医療従事者に周知徹底していくことが最も重要な対策であるとの基本的な方針の下、事故事例情報が医療機関等から幅広く提供されることが必要不可欠であり（資料1-1）、わが国の医療安全の向上のため、つまり、「医療を受ける者の利益の保護」（医療法1条）のために最重要施策とされている。

そして、医療の質の向上を実現していくためには、これまでの医療機関、医療従事者による取組だけでなく、患者、国民の主体的参加を促進することが重要である。このような認識のもと、この報告書においては、医療に関する情報を国民、患者と共有し、国民、患者が医療に積極的に参加することを通して、医療の質の向上を図り、医療安全を一層推進するという考え方を重視している（資料7）。

したがって、国民が医療事故等の情報を受けることは、わが国の医療安全の向上のため、医療者等への情報提供と同時に「両輪の制度」であり、すなわち、「医療を受ける者の利益の保護」（医療法1条）のために最重要施策である。

以上より、審査請求人は、センターが報告した事故等事案を知りたいため、情報開示請求したので、センターは、法に従い、審査請求人が開示請求した本件対象文書について、保有する法人文書を開示する義務がある。

- f 国民が参加型の医療安全の向上のためには、国民が事故等事案の報告内容とその報告医療機関を知らなければ選択権を行使できず、実質的に、資料7の「今後の医療安全対策について」が求める「国民の主体的参加」とはならない。

このことは、資料16の特定シンポジウムにおいても、「特定病院の医師が、同病院では検査データや診療記録が記された電子カルテを患者や家族が閲覧できるシステムの導入を紹介し、「患者に積極的に医療に参加してもらうことが、安全や質の向上につながる」としているとおりである。

（3）意見書2

ア 追完の趣旨

本件の意見書又は資料の提出期限等は、令和2年9月30日（水）とされていたが、現在のコロナ災禍にあって、必要な法学文献等の調査が遅れたので、意見書1の審査請求の理由を追完するため、本書を提出する。

イ 審査請求の理由

センターは、「理由説明書」で、法5条1号により、本件の法人文書開示請求を不開示とする旨を主張するが、その理由が同条に違反することは、審査請求人は意見書1（令和2年9月22日）で示した。本書では、すでに意見書1に示した理由に、以下の理由を追加する。

（ア）理由1 法1条の目的に違反すること

- a 法1条の目的の後段は、「独立行政法人等の保有する情報の一層の公開を図り、もって独立行政法人等の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにすること」とされている。
- b したがって、センターが、本件の法人文書開示請求を不開示とすることは、法の目的に違反している。その詳細は、次項以下に示す。

（イ）理由2 法5条1号イ項は「イ 法令の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」を除外していること

- a 法5条1号イ項は「イ 法令の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」を除外しているところ、本件が請求する医療法の「事故等事案」（医療法施行規則9条の20の2第1項14号）の報告書は、公益財団法人日本医療機能評価機構が、すでに、医療法の「医療事故情報収集等事業」として、全国の医療機関から報告されたすべての「事故等事案」の報告書について、医療法に基づき公開している。
- b そして、同機構は、「事故等事案」の公開に際して、患者等の個人情報を持定できないように匿名化処理した上で公開している。したがって、センターが、本件請求の法人文書を開示しても、個人情報を公開することにはならないため、法5条1号には当たらない。

（ウ）理由3 法5条1号ロ項は「ロ 人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」を除外していること

- a 法5条1号ロ項は「ロ 人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」を除外しているところ、本件が請求する医療法の「事故等事案」の報告内容は、医療の事故等事案に係る情報であるため、当然、人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報である。
- b 審査請求人は、医療法の「事故等事案」の調査研究のため、本

件の法人文書を開示請求している。

- c したがって、本件の法人文書開示請求は、法5条1号には当たらない。

(エ) 理由4 センターが報告した医療事故等が特定されるにすぎないこと

- a 上記のとおり、すでに事故等事案の詳細な内容は、公益財団法人日本医療機能評価機構が医療法の「医療事故情報収集等事業」として公開しているため、本件請求の法人文書を公開しても、法5条1号の「個人に関する情報」を公開することにはならない。したがって、本件請求の法人文書の公開は、センターが報告した事故等事案が特定されるにすぎないものである。

- b 一般の民間医療機関であれば、報告した「事故等事案」を公開する義務はないが、本件の被請求人は独立法人通則法で定められた国立研究開発法人であるため、法1条のとおり、被請求人は公開する義務がある。この点、特に、法5条2号では、「法人その他の団体（国，独立行政法人等，地方公共団体及び地方独立行政法人を除く。以下「法人等」という。）に関する情報又は…」と定めて、独立行政法人を不開示の対象から除外している。

そのことは、資料1の「新・情報公開法の逐条解説」の248頁2段目において、「一般の法人とは異なる公的性格のために対象外としており（2号）」とされたとおり、独立行政法人の公的性格から法人文書の開示を定めている。この考え方は、法の立法趣旨に適うものである。

(オ) 総括

- a 法の制定の経緯について、資料17の「新・情報公開法の逐条解説」（有斐閣）の238頁1段目では、「行政改革委員会の情報公開法要綱案第27においては、「政府は、特殊法人について、その性格及び業務内容に応じて情報の開示及び提供が推進されるよう、情報公開に関する法制上の措置その他の必要な措置を講ずるものとする」と規定されている。そして、情報公開法要綱案の考え方7（4）においては、「特殊法人については、情報公開を推進すべきであるという国民の要請が強い。特に、国民の生活や安全に密接な業務を行っているものについて顕著である。このような国民の要請にこたえるためにも、特殊法人の情報公開に関する制度又は施策を速やかに整備すべきである」と考える。
（略）、その際には、国民からの求めに応じた情報の開示とともに、現在、政府において推進されている財務諸表の公表等の措置を含め、国民の関心を集め、国民の生活等に密接な関係を有する

情報については、一層積極的な情報の提供が重要である。このような考え方から、本要綱案では、特殊法人に対してこの法律を直接適用することはしないが、政府は、特殊法人の性格及び業務内容に応じて情報の開示及び提供が推進されるよう、情報公開に関する法制上の措置その他の必要な措置を講ずるものとするという規定を設けることとした」と説明されている。」としている。

したがって、独立行政法人の情報開示は、情報公開を推進すべきであるという国民の要請が強く、特に、国民の生活や安全に密接な業務を行っているものについて顕著であるため、法が制定された経緯がある。

- b それにしたがい、法1条の目的は、「第一条 この法律は、国民主権の理念にのっとり、法人文書の開示を請求する権利及び独立行政法人等の諸活動に関する情報の提供につき定めること等により、独立行政法人等の保有する情報の一層の公開を図り、もって独立行政法人等の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする。」と定められた。

したがって、法5条に該当する個人情報等を除いて、独立行政法人は、国民の要請に応じて、積極的な情報開示義務が定められている。

- c 上記の前提の下、本件においては、請求した法人文書、すなわち、センターが、公益財団法人日本医療機能評価機構へ報告した「事故等事案」の「事故等報告書」は、同機構がすでに匿名化した上で、ホームページで公開しているため、センターが報告した「事故等事案」を公開しても、個人を識別することができるものは除外されており、また、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も除外されている。しかも、同機構は、医療法の「医療事故情報収集等事業」として、全国の医療機関から報告されたすべての「事故等事案」を医療法に基づき公開しているため、本件開示請求は、法5条1号イ項の規定により不開示条件には当たらない。

- d したがって、センターが同機構に報告した「事故等事案」を公開しても、センターの不開示理由の「独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律第5条第1号に該当する。」ことは成り立たない。

- e 以上より、審査請求の趣旨のとおり、センターの法人文書の開示を求める。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件開示請求の経過

本件審査請求の対象となった文書は、審査請求人が、令和2年6月2日、開示請求した文書のうち、次の3及び4項の法人文書（本件対象文書）である。

3. 医療法に基づき、事故等事案（医療法施行規則9条の20の2第1項第14号）について、報告制度が制定されて以降から現在までの期間で、公益財団法人日本医療機能評価機構へ報告した事案の件数
4. 前記の項について、事故等事案の報告内容

令和2年6月2日付の法人文書開示請求書には、【3. 医療法に基づき、事故等事案（医療法16条の3等）について、報告制度が制定されて以降から現在までの期間で、公益財団法人日本医療機能評価機構へ報告した事案の件数】とあったが、請求文書を特定できなかったため、6月30日付の文書（精・神発第163号）により法人文書開示請求書の補正を求めた。

その後7月9日に、審査請求人との電話にて文書が特定できたため、7月13日付の文書（精・神発第184号）にて法人文書不開示決定を通知した。

この決定を不服として、7月25日付け文書にて審査請求されたものである。

2 不開示決定の根拠となる条文

本件対象文書については法5条1号に該当するため不開示とした。

3 根拠となる条文の理由説明

本件対象文書については、当センターが開示することにより、法5条1号にある、「特定の個人（この場合は、当センター職員等）を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）又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恐れがある」との理由で不開示とした。

なお、審査請求人は、諮問庁に（公財）日本医療機能評価機構（評価機構）への報告義務があること、評価機構が匿名化のうえ報告事案の公表を行っていること等を理由に、諮問庁の不開示決定は誤りである旨主張しているが、審査請求人の掲げる各理由は諮問庁の不開示決定を誤りとする理由にはならないと考える。以下、その理由を述べる。

ア 諮問庁の評価機構への報告義務の点は、これはあくまでも諮問庁と評価機構との間のことであって、この報告義務が諮問庁にあるといっても、これが直ちに情報開示すべき理由にはならない。

イ 評価機構が匿名化のうえ報告された医療事故の内容を公表しているの、諮問庁が不開示にする理由はないとの点は、評価機構の医療事故情報やヒヤリ・ハット事例の収集、分析、提供の目的は、「広く医療機関が医療安全対策に有用な情報を提供するとともに、国民に対して情報を

提供することを通じて、医療安全対策の一層の推進を図ること」であり、「報告しやすい環境の中で多くの情報を収集し、医療事故の発生予防・再発防止を促進するという考え方」で運営されているのであり、事業開始から一貫して「情報を匿名化」し、「懲罰的」にならないようにするなどしているのであり、医療事故の公表は、評価機構の情報開示で必要かつ十分である。

ウ 仮に、審査請求人の請求が認められるとすれば、評価機構が公表している医療事故の内容から、当該医療事故に関与していると思われる医療機関に対して審査請求人が求める情報の開示を求めれば、自ずと当該医療事故に関与したと思われる医療機関の特定が可能となり、このことは、評価機構の指摘する「報告しやすい環境の中で多くの情報を収集し、医療事故の発生予防・再発防止を促進するという考え方」に反することとなり、「情報を匿名化」し、「懲罰的」にならないようにするという評価機構の事業運用の基本に悖ることになることは明らかである。

第4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

- ① 令和2年8月24日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 同年9月23日 審査請求人から意見書1及び資料を收受
- ④ 同日 審議
- ⑤ 同年11月6日 審査請求人から意見書2及び資料を收受
- ⑥ 令和3年9月29日 本件対象文書の見分及び審議
- ⑦ 同年10月18日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件対象文書について

本件開示請求は、別紙1に掲げる3及び4の文書（本件対象文書）の開示を求めるものであり、処分庁は、その全部を法5条1号に該当するとして不開示とする原処分を行った。

審査請求人は本件対象文書は開示すべきであるとして原処分の取消しを求めているが、諮問庁は原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書の見分結果を踏まえ、原処分の妥当性について検討する。

2 理由の提示について

- (1) 独立行政法人等は、開示請求に係る法人文書の全部を開示しないときは、法9条2項に基づき当該決定をした旨の通知をしなければならず、この通知を行う際には、行政手続法8条1項に基づく理由の提示を書面で行うことが必要である。理由の提示の制度は、処分庁の判断の慎重・合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせて不服申立てに便宜を与える趣旨から設けられているものである。

かかる趣旨に照らせば、この通知に提示すべき理由としては、開示請求者において、不開示とされた情報が法5条各号の不開示事由のいずれに該当するのかが、その根拠とともに了知し得るものでなければならない。

(2) 当審査会において、原処分 of 法人文書不開示決定通知書を確認すると、その記載は別紙2のとおりであって、不開示決定した法人文書の名称等に係る記載は、開示請求書の記載を転記したにすぎないものであることが認められる。また、本件対象文書の「不開示とした理由」に係る記載は、「不開示情報（独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律第5条第1号）に該当する。」と不開示条項が示されているのみであることが認められる。

(3) 不開示決定通知書に提示すべき理由に関しては、単に不開示の根拠規定の条項を示すだけでは、当該法人文書の種類、性質等とあいまって開示請求者がそれらを当然知り得るような場合は別として、求められる理由の提示として十分とはいえないとされている。

本件対象文書は、「報告した事案の件数」と「（報告した）事案の報告内容」という、別々の内容の文書であるが、原処分の不開示決定通知書の記載は、決定の対象とした文書が具体的に何であるかという情報を全く含まないものとなっている。このような原処分にあっては、諮問庁が該当すると判断した条項のみを記載しその全部を不開示とした本件対象文書に係る決定は、開示請求者において、処分庁がどのような文書をどのような根拠をもって不開示としたかを了知し得るものではなく、理由の提示の要件を欠くと言わざるを得ない。

(4) したがって、原処分は、理由の提示の要件を欠き、法9条2項の趣旨及び行政手続法8条1項に照らして違法なものであるので、これを取り消し、改めて開示決定等をすべきである。

3 付言

原処分における法人文書不開示決定通知書には、別紙1の1及び2の文書を不開示とした理由について「開示請求に係る文書を保有していないため。」とのみ記載されているところ、一般に、文書の不存在を理由とする不開示決定に際しては、単に対象文書を保有していないという事実を示すだけでは足りず、対象文書を作成又は取得していないのか、あるいは作成又は取得した後、廃棄又は亡失したのかなど、なぜ当該文書が存在しないかについても理由として付記することが求められる。

原処分における別紙1の1及び2の文書の不開示に係る部分は本件審査請求の対象ではないものの、当該理由付記は、行政手続法8条1項の趣旨に照らし、適切さを欠くものであり、処分庁においては、今後の対応において、上記の点について留意すべきである。

4 本件不開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書につき、その全部を法5条1号に該当するとして不開示とした決定については、理由の提示に不備がある違法なものであり、取り消すべきであると判断した。

(第5部会)

委員 藤谷俊之, 委員 泉本小夜子, 委員 磯部 哲

別紙 1（開示請求された文書）

- 1 医療法に基づき、医療事故（医療法 6 条の 10 等）について、報告制度が制定されて以降から現在までの期間で、一般社団法人日本医療安全調査機構（医療事故調査・支援センター）へ報告した事案の件数
- 2 前記 1 項について、医療事故の報告内容
- 3 医療法に基づき、事故等事案（医療法 16 条の 3 等）について、報告制度が制定されて以降から現在までの期間で、公益財団法人日本医療機能評価機構へ報告した事案の件数
- 4 前記 3 項について、事故等事案の報告内容

別紙 2（不開示決定通知書の記載）

1 不開示決定した開示請求文書の名称

- (1) 医療法に基づき、医療事故（医療法 6 条の 10 等）について、報告制度が制定されて以降から現在までの期間で、一般社団法人日本医療安全調査機構（医療事故調査・支援センター）へ報告した事案の件数
- (2) 前記 1 項について、医療事故の報告内容
- (3) 医療法に基づき、事故等事案（医療法 16 条の 3 等）について、報告制度が制定されて以降から現在までの期間で、公益財団法人日本医療機能評価機構へ報告した事案の件数
- (4) 前記 3 項について、事故等事案の報告内容

2 不開示とした理由

上記 1（1）及び（2）の文書

開示請求に係る文書を保有していないため。

上記 1（3）及び（4）の文書

不開示情報（独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律第 5 条第 1 号）に該当する。