

大阪府情報公開審査会答申（大公審答申第422号）

〔 新型コロナウイルス感染症患者の発生及び死亡に係る文書非公開決定審査請求事案 〕

（答申日：令和6年10月28日）

第一 審査会の結論

大阪府知事が行った非公開決定は妥当ではなく、別紙に掲げる部分を除き、公開すべきである。

第二 審査請求に至る経過

- 1 令和3年1月18日付けで、審査請求人は、大阪府知事（以下「実施機関」という。）に対し、大阪府情報公開条例（平成11年大阪府条例第39号。以下「条例」という。）第6条の規定により、以下の内容で行政文書公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

（本件請求内容）

大阪府「新型コロナウイルス感染症患者の発生および患者の死亡について」（2020年11月16日から2021年1月18日まで）において以下の情報が分かる文書

- （1）患者毎の患者番号、年代、性別、居住地（市町村名）、同居家族、職業、発症日、症状、濃厚接触者の患者番号、特記事項（クラスターとの関連性など）
- （2）死亡、重症化した者の患者番号、発症日、陽性判明日
- （3）患者が大阪市・堺市在住の場合の在住区
- （4）患者が発症14日前以降、陽性判明までの間、マスクなしで飲食をした者
- （5）患者が発症14日前以降、陽性判明までの間、県外に出たことがある者（県外名を含む）
- （6）患者の陽性判明を受けて保健所が消毒を指示・指導した事業所などの所在市町村名（大阪市の場合は区名を含む）

- 2 同月27日付けで、実施機関は、本件請求に対し、以下のとおり決定を行い、審査請求人に通知した。

- （1）本件請求（1）及び（2）について

実施機関は、本請求における（1）及び（2）に対応する文書を特定することなく、条例第13条第2項の規定により、非公開決定（以下「本件決定」という。）を行い、次のとおり理由を付して、審査請求人に通知した。

（非公開決定とした理由）

情報公開請求のあった情報（1）及び（2）は、令和2年11月16日公表以降、公表しないこととして、保健所が陽性者等から疫学調査により収集した情報であり、公表することにより今後の疫学調査に対する協力を得ることが困難となる恐れがあることから、条例第8条第1項第2号の規定により、非公開とする。

- （2）本件請求（3）から（6）までについて

実施機関は、本件請求（3）から（6）までについて、条例第13条第2項の規定により、不存在による非公開決定を行い、次のとおり理由を付して、審査請求人に通知した。

（不存在による非公開決定とした理由）

開示請求に係る情報集約は実施しておらず保有していないため。

- 3 同年4月27日付けで、審査請求人は、本件決定を不服として、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定により、諮問実施機関に対して、審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

第三 審査請求の趣旨

本件決定を取り消すとの決定を求める。

第四 審査請求人の主張要旨

審査請求人の主張は、概ね次のとおりである。

1 審査請求書における主張

以下のことから本件決定は妥当ではない。

（1）条例第8条第1項第2号の適用について

本件決定は条例第8条第1項第2号の該当性が論点となると考えられる。「任意に個人又は法人等から提供された情報」、「公にしないことを条件として」「当該個人又は法人等の承諾なく公にすることにより、当該個人又は法人等の協力を得ることが著しく困難になる」の3点について該当性を検討すると以下の通り。

ア 「任意に個人又は法人等から提供された情報」の該当性

不開示の理由として「情報公開請求があった情報は（中略）保健所が陽性者等から疫学調査により収集した情報」とある。

感染症が流行した際には、「感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律（以下「感染症法」という。）」第15条に基づき、「積極的疫学調査」が行われる。積極的疫学調査は、都道府県・政令市・特別区の業務とされ、新型コロナウイルス感染症に関する積極的疫学調査に関しても大阪府内においても大阪府設置の9保健所、大阪市、堺市、豊中市、高槻市、枚方市、八尾市、東大阪市、寝屋川市、吹田市が実施し、処分庁が当該情報を収集している。処分庁自身が請求物は「保健所が陽性者等から疫学調査により収集した情報」と述べている通り、請求物は感染症法第15条に基づく情報であり、「任意の提供」には該当しない。

イ 「公にしないことを条件として」の該当性

感染症法第16条は「厚生労働大臣及び都道府県知事は、第12条から前条までの規定により収集した感染症に関する情報について分析を行い、感染症の発生の状況、動向及び原因に関する情報並びに当該感染症の予防及び治療に必要な情報を新聞、放送、インターネットその他適切な方法により積極的に公表しなければならない。」と定めている。厚生労働省健康局結核感染症課の都道府県・保健所設置市・特別区衛生主管部（局）宛の事務連絡「一類感染症が国内で発生した場合における情報の公表に係る基本方針」（令和2年2月27日付）において「新型コロナウイルス感染症を含め感染症法上の一類感染症以外の感染症（二類感染症等）」に関わる情報公表についても、厚生労働省では、基本方針を踏まえ、疾患の特徴や重篤性等を鑑みてプレスリリースを発出しているところですが、貴職におかれましても、基本方針を参考にしつつ、引き続き適切な情報公表に努めるようお願いいたします。」とされ、「新型コロナウイルス感染症が発生した場合における情報の公表について（補足）」（令和

2年7月28日付）（別添1 添付省略）において「新型コロナウイルス感染症の感染拡大の防止を図るため、保健所が、積極的疫学調査等において収集した情報に基づいて感染した要因について分析し、その内容を公表することにより必要な感染防止策がとられるようにしていくことは重要であり、今般、改めて次の内容について補足し、周知することといたします。」としている。具体的な公表項目には患者別に「感染者情報」「感染源との接触歴等」、「医療機関への受診・入院後の状況」、「感染者の行動歴（国外・国内）」について年代、性別、発症日時、居住地、感染推定地域、症状・容態、他者に感染させうる行動・接触の有無などを公表する情報としている（別添1 別添参考 添付省略）。

そのため、大阪府を除く全ての都道府県は疫学調査により収集した情報を患者ごと（患者個票）で公表している。処分庁においても令和2年11月15日までは「保健所が陽性者等から疫学調査により収集した情報」のうち、1）患者毎の患者番号、年代、性別、居住地（市町村名）、同居家族、職業、発症日、症状、濃厚接触者の患者番号、特記事項（クラスターとの関連性など）2）死亡・重症化した者の患者番号、発症日、陽性判明日を公表していた。以上から、感染症法第15条の積極的疫学調査の情報は公表することを前提としたものであり、「公にしないことを条件として」には該当しない。

ウ 「当該個人又は法人等の承諾なく公にすることにより、当該個人又は法人等の協力を得ることが著しく困難になる」の該当性

感染症法は第15条第7項（旧第6項）により感染者は「質問又は必要な調査に協力するよう努めなければならない。」とし、さらに改正法により第15条第8項「正当な理由なく協力しない場合において（中略）当該質問又は必要な調査に応ずべきことを命ずることができる。」が追加された。bの通り、積極的疫学調査の情報は公表することを前提にするだけでなく、患者の協力も法律で規定されており、「当該個人又は法人等の承諾なく公にすることにより、当該個人又は法人等の協力を得ることが著しく困難になる」には該当しない。

以上から条例第8条第1項第2号に該当しないと考えられる。

（2）感染症法の国・地方公共団体の責務との関係性

感染症法は法目的として「感染症の発生を予防し、及びそのまん延の防止を図り、もって公衆衛生の向上及び増進を図ることを目的とする。」（第1条）とし、第3条では国・地方公共団体の責務として「国及び地方公共団体は、教育活動、広報活動等を通じた感染症に関する正しい知識の普及、感染症に関する情報の収集、整理、分析及び提供（中略）必要な措置を講ずるよう努めなければならない。」としている。

しかし、処分庁が患者個票の公表を2020年11月16日から停止して以降、感染者数も感染して亡くなる方も全国最悪水準となっている。人口規模で調整した死亡率をみると、大阪府は北海道とともに突出し、多くの貴重な命が失われている（図参照 添付省略）。処分庁の対策は大阪府内・府民に対してだけでなく、無症状感染者の大阪府民が自覚なく全国に移動すれば関西圏、西日本そして全国に対しても感染拡大し、影響は甚大である。今回の情報非公開の姿勢にみられる処分庁の「情報の収集、整理、分析及び提供」の対応が感染症法の法目的である「感染症の発生を予防し、及びそのまん延の防止を図る」に反していることは明らかである。

なお、処分庁は患者個票の廃止の理由として「これまでは、患者情報管理について府独自システム（kintone）と、国への報告のための国システム（HER-SYS及びG-MIS）を併用していましたが、重複業務解消による保健所業務の効率化のため、府独自システムを廃止し、国システ

ムに一本化することを、第28回新型コロナウイルス対策本部会議（11月11日開催）にて決定されました。」と述べているが、ほとんどの地方公共団体がHER-SYS及びG-MISに移行しているにも関わらず、いずれの地方公共団体も患者個票の公表の廃止を行っていないことを付け加えておく。

- （3）以上のように本件決定は本法の解釈、運用を誤ったものである。よって、非公開とする処分
の取り消しを求めるため、本審査請求を行った。

2 反論書における主張

- （1）「任意に個人又は法人等から提供された情報」の該当性

政府・個人情報保護委員会は、『個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン（通則編）』の2020年9月1日の改定において、3-1-5利用目的による制限の例外（法第16条第3項関係）「法第16条第1項及び第2項において、特定された利用目的の達成に必要な範囲を超えて個人情報を取り扱うに当たり本人の同意を得ることが求められる場合であっても、当該同意は不要である。」（1）法令に基づく場合（法第16条第3項第1号関係）の事例の一つとして「保健所が行う積極的疫学調査に対応する場合（感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律（平成10年法律第114号）第15条第1項）」を追加した（個人情報保護委員会「令和2年9月1日通則編新旧対照表」2～3頁）。つまり、積極的疫学調査による情報は「任意の提供」ではなく、「法令に基づく場合」とされている。以上から処分庁の主張は審査請求書で述べた点を否定するものでなく、「任意に個人又は法人等から提供された情報」に該当しない。

- （2）「公にしないことを条件として」の該当性

下記アから「公にしないことを条件として」に該当しないのは明らかである。さらに処分庁は大阪府新型コロナウイルス対策本部会議における「個票公表廃止」決定を「公にしないことの条件」としているが、下記イから決定自体に疑義があり、その点からも該当しないと考えられる。

ア 公領域情報

「法令の規定により又は慣行として公にすることが予定されている情報」は公領域情報とされる。積極的疫学調査による情報は厚生労働省「新型コロナウイルス感染症が発生した場合における情報の公表について（補足）」（令和2年7月28日付）（審査請求書別添1 添付省略）、大阪府以外で患者個票の公表を廃止した自治体はないことから公領域情報である。例えば、千代田区から情報開示された疫学調査票をみても大阪府の個票に含まれていた年代、性別、居住地、同居家族、職業、発症日、症状、濃厚接触者、基礎疾患ありは把握可能である（別添1 添付省略）。

イ 個票廃止決定の妥当性について

第28回大阪府新型コロナウイルス対策本部会議における「個票公表廃止」決定の経緯を明らかにするために同会議のやり取りのテープ起こしを行った（別添2 添付省略）。その結果、その決定の経緯に疑義が生じた。

まず、山野副知事の質問「今までホームページで府民の皆さん、あるいは報道の皆さんに公表してたんですけど、その内容が実質的に少なくなるとかそういうことではなくて、HER-SYSに移行しても同じように公表される、そういう理解でよろしいでしょうか。」に対して藤井

健康医療部長は個票公表廃止の理由として「一覧の作業を保健所の業務効率化ということとHER-SYS上では非常に手間隙が、ここかかるということで11月16日以降個票の方の公表をやめさせて頂きたいと考えています。」と回答している。さらに吉村知事の「デメリットというか、その点で言う和我々としては今、このキントーン、非常に使いやすく個票も把握しやすいから毎日毎日一人ひとりの個票も含めた発表もできてたけど、それは11月16日から個票の部分はできなくなる、そういうことでいいんですね。」の質問に対して藤井部長は「HER-SYSでも実は、HER-SYSに立ち戻って一件一件ピックアップすればあの表を作ることはできるんですけども、かなりキントーンに比べるととても手間暇がかかりますので、ここはいまかなり保健所業務も逼迫していますので、HER-SYSに切り替わるタイミングで個票の公表というのを止めさせて頂きたい」と説明した。吉村知事がTwitterにて藤井部長の説明を踏まえて「ハーススである限り従前の個票復活は難しい」と述べている（別添3 添付省略）。

しかし、藤井健康医療部長の「HER-SYSでは個票作成に「とても手間暇がかかる」という説明は厚生労働省・第2回感染者情報の活用のあり方に関するワーキンググループの資料5「HER-SYSの主な改修要望項目とその対応状況」（別添4 添付省略）により以下の点から正しくない。

- ・HER-SYSのデータは全ての統計プログラムで使用可能なcsvファイルとしてダウンロード可能。

- ・HER-SYSには保健所独自IDを追加可能（つまり、吉村知事の第28回大阪府新型コロナウイルス対策本部会議における「（HER-SYSでは）番号で紐付けが上手にできていない」との発言は正しくなく、大阪府下の保健所間で統一的な番号付与方法を決めるだけで紐付けが可能）。

さらにHER-SYSには大阪府の個票で使用していた年代、性別、居住地、同居家族、職業、発症日、症状、濃厚接触者、特記事項（基礎疾患あり、クラスター）は全て含まれている（HER-SYSのcsvファイル変数は別添5の通り 添付省略）。審査請求者は内閣府自殺分析班リーダーとして警察庁の自殺原票のcsvデータを利用して「地域における自殺の基礎資料」という公表統計作成のプログラミング作成を担った。また、現在、厚生労働大臣指定法人いのち支える自殺対策推進センター地域分析室長として30万件のcsvデータ利用して自治体ごとの分析を担当している。その経験を踏まえると、HER-SYSのcsvデータ形式から大阪府が11月15日まで公表していた個票を再現するR言語によるプログラムは別添6（添付省略）のように8行程度の簡単なものであり、数分で作成可能である。なお、キントーンのデータとHER-SYSのデータの統合（マージ）も氏名、住所などで簡単に行うことも可能である。

- (3) 「当該個人又は法人等の承諾なく公にすることにより、当該個人又は法人等の協力を得ることが著しく困難になる」の該当性

処分庁は感染症法改正による第15条第8項の追加が情報公開請求時点よりも後の2月3日であると主張する。しかし、本件で最も重要な感染症法第15条第7号（旧6号）は第15条第8項の追加において変更されていない。つまり第15条8号は第15条7号（旧6号）を補強するために追加された規定であり、第15条7号（旧6号）単独でも「当該個人又は法人等の承諾なく公にすることにより、当該個人又は法人等の協力を得ることが著しく困難になる」には該当しないのは明らかである。

(4) 結論

以上からすると、本件決定は本法の解釈、運用を誤ったものである。

3 令和5年4月23日付け意見書における主張

大阪府健康医療部保健医療室長は、2023年3月23日付け意見書において「疫学調査の情報は保健所が調査対象者の任意の提供により収集したものと考えることが妥当」、「情報公開請求に基づき公表した場合は、(中略)本調査への協力が得られなくなる恐れ」、「今後、新興感染症が発生した場合において、(中略)疫学調査に協力しなくなることも十分に考えられる」と弁明をしている。

しかしながら、以下の点から上記の弁解は2021年7月21日付け反論書を覆す意見は見当たらない。

(1) 「任意の提供により収集したもの」の該当性

処分庁は、審査請求人が2021年7月21日付け反論書で挙げた政府・個人情報保護委員会『個人情報の保護に関する法律についてのガイドライン（通則編）』（2020年9月1日改定）3-1-5利用目的による制限の例外（法第16条第3項関係）の事例の一つとして「保健所が行う積極的疫学調査に対応する場合（感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律（平成10年法律第114号）第15条第1項）」追加（個人情報保護委員会「令和2年9月1日通則編新旧対照表」2～3頁）に関する反論を行っておらず、上記を覆す意見を述べていない。

加えて、処分庁は、感染症法第15条に基づく疫学調査については、同条第6項（現在、第7項）の規定している患者は同条第1項及び第2項の規程による質問又は調査は努力義務であることを根拠に任意の提供と主張する。しかし、令和3年2月の感染症法改正において、第81条の科料の規程が追加された理由を厚生労働省は「積極的疫学調査等の実効性の確保の観点」からと説明している（厚生労働省健康局長「感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律等の改正について」（都道府県知事等宛）（令和3年2月3日健発0203第2号））。一方、第15条第7項の規定は変更されていない。つまり、第15条第7項は改正前から任意の提供と解釈されていなかったとするのが妥当である。実際、厚生労働省による過料事件通知書における「積極的疫学調査に係る命令に正当な理由なく従わなかった場合の別紙の記載例」（厚生労働省健康局結核感染症課「「新型コロナウイルス等対策特別措置法等の一部を改正する法律」の施行に伴う罰則に係る事務取扱いについて（感染症法関係）」（都道府県等衛生主管部（局）宛・令和3年2月10日付事務連絡））において「保健所職員により、当該質問は感染拡大防止の観点から非常に重要であること、同条第7項の規定により当該質問に応じる努力義務があること、及び同条第8項の規定により「正当な理由」なく応じない場合は命令をすることができると等につき、再三の説明し、質問に応じるよう説得を行ったが、当該患者は、「家族や知り合いに迷惑がかかる」「職場に知らせていないので教えられない」との理由のみで、一切の回答を拒否したため、命令をすることも念頭に置いて、後日改めて質問を行うこととした。」との例示が掲載されている。

以上から積極的疫学調査で提供されたものは「任意の提供により収集したもの」には該当しない。

(2) 「当該個人又は法人等の協力を得ることが著しく困難になる」の該当性

処分庁は「情報公開請求に基づき公表した場合は、(中略)陽性者等の信頼を著しく損ねる

こととなり、本調査への協力を得られなくなる」と主張する。しかし、審査請求人が2021年3月に公益財団法人中曽根康弘世界平和研究所と行った全国の新型コロナウイルス感染症陽性者の代表性を確保して実施したアンケート調査によると、多くの陽性者が自身の感染を避ける上で積極的疫学調査に関連する情報で「不要」とした項目は皆無であり、陽性者全体で「不要」と回答した者の割合は「他者に感染させる可能性がある時期の行動歴」（10.4%）、「感染した経緯」（11.4%）、「症状と容態」（11.9%）、「居住地（市区町村名）」（12.2%）、「感染推定地（市区町村）」（13.5%）、「基礎疾患」（15.0%）、「年齢」（12.2%）、「性別」（25.7%）と少ない。同様に2021年3月に公益財団法人中曽根康弘世界平和研究所と行った大阪府民に対するアンケート調査においても府民全体で「不要」と回答した者の割合は「他者に感染させる可能性がある時期の行動歴」（11.8%）、「感染した経緯」（10.3%）、「症状と容態」（10.0%）、「居住地（市区町村名）」（15.8%）、「感染推定地（市区町村）」（13.8%）、「基礎疾患」（14.5%）、「年齢」（15.0%）、「性別」（38.4%）と少ない。

さらに大阪府庁内でも、直近3日間で府立学校において生徒・児童も含めて陽性者及び濃厚接触者が複数（同一学級で15%以上）確認された場合、教育庁教育振興室保健体育課が2021年11月16日以降も2023年2月8日まで学校名を公表していた（添付書類1 添付省略）。愛知県でも保健所と教育委員会が協力して濃厚接触者・陽性者の情報収集を行っており、大阪府庁内でも同様の体制で情報収集が行われていたと考えられる（添付書類2 添付省略）。公表により学校関係者のみ協力を得ることが困難にならないというのは不自然である。

さらに大阪府庁内でも、直近3日間で府立学校において生徒・児童も含めて陽性者及び濃厚接触者が複数（同一学級で15%以上）確認された場合、教育庁教育振興室保健体育課が2021年11月16日以降も2023年2月8日まで学校名を公表していた（添付書類1 添付省略）。愛知県でも保健所と教育委員会が協力して濃厚接触者・陽性者の情報収集を行っており、大阪府庁内でも同様の体制で情報収集が行われていたと考えられる（添付書類2 添付省略）。公表により学校関係者のみ協力を得ることが困難にならないというのは不自然である。

以上から条例第8条第1項第2号は該当しない。

（3）「事業の目的達成に著しい支障」の該当性

処分庁は「今後、新興感染症が発生した場合において、（中略）疫学調査に協力しなくなること十分に考えられる」と主張する。しかし、今後は疫学調査に協力しない場合、「積極的疫学調査等の実効性の確保」のために追加された感染症法第81条の科料の規程を活用することができる。むしろ本事案において、処分庁の当該主張を是認することは今後、新興感染症が発生した場合でも患者情報を大阪府は一切公表しないことを意味し、他都道府県への波及を含め、その社会的影響は重大である。

以上から条例第8条第1項第4号は該当しない。

（4）結論

以上からすると、本件処分は本法の解釈、運用を誤ったものである。

第五 実施機関の主張要旨

実施機関の主張は、概ね次のとおりである。

1 弁明書における主張

（1）弁明の趣旨

本件審査請求を棄却する裁決を求める。

（2）弁明の理由

ア 「任意に個人又は法人等から提供された情報」の該当性

請求人が主張する、「請求物は感染症法第15条に基づく情報であり、「任意の提供」には該当しない」について、感染症法第15条に基づく情報については、同条第6項において、患

者等は、同条第1項及び第2項の規定による質問又は必要な調査に協力するよう努めなければならないとある。疫学調査の情報は、患者等の関係者の協力がなければ感染症の発生の状況および動向、その原因を明らかにすることが困難なためであり、さらに積極的疫学調査の対象者が広いことから質問や調査等に応じる義務を課すことは適当ではないこととされているものである。

このことから疫学調査の情報は、「任意の提供」に該当することであるのは明白である。

イ 「公にしないことを条件として」の該当性

上記について、本府では、令和2年11月16日以降の公表の取り扱いについては、11月11日開催の大阪府新型コロナウイルス対策本部会議において、「今後の感染拡大を見据えた感染状況等の公表内容の見直しについて」により個票を廃止することを決定し、その旨、府ホームページで公表しており、今回請求者が請求する情報は、府民に対し公表を前提とした収集した情報ではない。

よって、これらの情報を公表することについて、今後府民への疫学調査において協力を得ることが著しく困難となる可能性があると考えることには合理性がある。

また、府は、前日判明した感染状況を新規感染者数、性別、年代別、死亡者数、療養状況、市町村別、クラスターの情報を公表しており、厚生労働省健康局結核感染症課が令和2年2月27日付発出している「一般感染症が国内で発生した場合における情報の公表に係る基本方針」に掲げる公表の目的である、感染症のまん延防止に反しているものではない。

ウ 「当該個人又は法人等の承諾なく公にすることにより、当該個人又は法人等の協力を得ることが著しく困難になる」の該当性

請求者の主張は、令和2年2月3日に感染症法が改正され、疫学調査において、「正当な理由なく協力しない場合において（中略）当該質問又は必要な調査に応ずべきことを命ずることができる。」が追加されたとあるが、本件に係る情報公開請求時点においては、規定されていないものである。

エ 感染症法の国・地方公共団体の責務との関係性

請求者が主張する、「大阪府が個票の公表を2020年11月16日から停止したことにより感染者数、感染して亡くなる方も全国最悪水準となり、情報非公開の姿勢の対応が感染症法の目的である「感染症の発生を予防し、及びそのまん延の防止を図る」に反している。」とあるが、個票を廃止したことと、感染症のまん延との因果関係に、科学的かつ理論的な根拠はない。

また、他の地方公共団体が廃止していないことと府の公表の在り方についても関係性はない。

オ 結論

以上のとおり、本件決定については、適正に行っており、違法又は不当な点はなく、適法かつ妥当なものであることから、本件審査請求について棄却を求める。

2 令和5年3月23日付け意見書における主張

(1) 条例第8条第1項第2号（協力を得ることが困難となる）に該当

ア 積極的疫学調査について

感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律（以下、「感染症法」とい

う。)に基づき行われる積極的疫学調査(以下、「疫学調査」という。)とは、まん延防止や感染症予防などの感染症対策上、感染源の推定や濃厚接触者の把握等を行い、濃厚接触者等を必要な検査や医療に繋げることを目的としており、陽性者に対して、行動歴、家族構成、基礎疾患の有無など機微に触れる個人情報について、質問、調査を行う必要があることから、疫学調査の目的や厳重な個人情報の管理について説明を行うことで、対象者の理解、協力を得て正確かつ迅速に行うこととなっている。

イ 任意の提供

感染症法第15条に基づく疫学調査については、同条第6項(現在、第7項)の規定している患者等は、同条第1項及び第2号の規定による質問又は必要な調査に対し、「協力」するよう努めなければならないとされている。「感染症法逐条解説(厚生労働省健康局結核感染症課監修)」によると、疫学調査においては、その対象者が広いことから、質問や調査等に応じる義務を課すことは適当でなく、質問や調査等に応じなかった場合であっても罰則は課せられない」とされていることから、疫学調査の情報は保健所が調査対象者の任意の提供により収集したものと考えることが妥当である。

ウ 疫学調査で得た情報の公表について

感染症法に基づく疫学調査により収集した情報については、感染源や感染経路等を特定し、感染症のまん延防止を目的に収集されたものであり、本来、公表を前提としたものではない情報である。しかしながら、感染症発生初期においては、府民への注意喚起等を通じて、まん延防止に資することを目的に、公表項目を限定し、陽性者の同意を得た上で公表を実施していた。一方で、疫学調査を行うにあたり、陽性者に対し丁寧な説明を行っていたが、公表されることに難色を示される陽性者等も多く、同意を得ることは保健所業務の大きな負担となっていた。

令和2年11月16日以降、患者の増加により保健所業務の負担軽減を目的として、令和2年11月11日開催第28回大阪府新型コロナウイルス対策本部会議において、本調査により得た患者情報の個票の公表を廃止することとしたことから、これ以降、疫学調査において、公表の同意は得ていない。このため、第三者からの情報公開請求に基づき公表した場合は、保健所や疫学調査に対する陽性者等の信頼を著しく損ねることとなり、本調査への協力が得られなくなる恐れが大きい。

エ 疫学調査の手法

疫学調査において、陽性者等に対して、公表に関する説明を都度書面等で交付することは、迅速な調査の妨げとなり、調査の目的が達成できない。疫学調査は感染まん延防止のため、迅速にこれを実施する必要があることから、保健所は、医療機関等からの発生届を受けた後、ただちに陽性者に対し電話による説明、質問、調査を行っていた。電話による説明であっても、陽性者等からの協力を得るために、保健所職員から、十分な説明が行われており、情報の公表についても、明示的に相手方に示されていると考えることが妥当である。

(2) 条例第8条第1項第4号(事業の目的達成に著しい支障が生じる)に該当

ア 疫学調査において協力を得られなかった事例

大阪府内でコロナ感染症発生初期の疫学調査においては、感染したことや濃厚接触者となったことが職場に知られると出勤停止となったり解雇されたりした事例や、子どもが通

う保育園への利用を拒否されたり、感染者が発生した学校の学生やその家族が飲食店等から利用を拒否されるなどの人権侵害に及んだ事例があったことから、陽性者等には公表について大きな不安を抱く者も多く、調査そのものへの協力を拒否されるなどのケースも多発した。

このため、陽性者等には公表について、時間をかけて丁寧な説明を行い、同意を得た上で疫学調査への協力を得ていた。

イ 公にすることで事務の公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼす可能性

新型コロナ発生初期においては、陽性者が発生すれば、全国的なニュースとなり、陽性者が特定された場合、前述のとおり、多大な不利益を被った事例があったことから、陽性者本人はもとより、濃厚接触者等についても、個人を特定された場合のことを恐れ、大きな不安を抱く状況であった。

そうした中、11月11日開催の第28回新型コロナ対策本部会議において、11月16日以降、個票を廃止することとし、また、それ以降は、疫学調査で収集した情報は公表しないものとして収集したものあり、公表に関して同意を得る説明も実施していないことから、今般、遡って公表することは、疫学調査に対する府民の信頼を著しく損なう恐れがある。

今後、新興感染症が発生した場合において、陽性者等がコロナと同様に遡って情報が公表されることを恐れ、疫学調査に協力しなくなることも十分に考えられる。感染源や感染経路の特定を行う疫学調査が十分に行えなくなると、発生初期の感染拡大防止への対応に著しい支障が生じることになる。

(3) 条例第9条第1号（個人情報の提供）に該当

ア 疫学調査に含まれる個人情報

請求の対象文書においては、陽性者の「職業」、「濃厚接触者」、「フリガナ」のほか、「特記事項」には「勤務先」、「学校名」「家族、友人などの個人名」、「入所施設」「基礎疾患」「具体的な症状」、「病院名」といった情報が含まれており、「年代」、「居住市町村」など複数の情報との組み合わせにおいては、個人の特定につながりかねない情報が含まれていると考えられる。また、個人の特定につながった場合、個人情報の漏洩にとどまらず、個人がコロナに罹患した事実も発覚することとなり、差別や誹謗中傷のほか、社会的不利益につながる恐れがあることや、飲食店施設や高齢者が入居する社会福祉施設にあっては、風評被害につながる恐れがある。

特に重症などの症状や死亡に関しては、陽性者個人の機微に触れる情報ということもあり、患者ごとの患者番号や居住市町村、陽性判明日が一致することで個人の特定につながった場合の影響は大きい。

今回の事例において、患者の年代や居住市町村等を公表した場合、今後、新興感染症等が発生した際に、同様の対応をとることとなり、こうした新興感染症に罹患した患者の特定につながるような事態は、個人情報保護の観点から絶対に避けなければならない。

(4) 意見

上記のとおり、大阪府情報公開条例第8条第1項第2号に加え、第8条第1項第4号および第9条第1号を根拠とし、下記の理由より非公開とするべきである。

ア 一部でも公開された場合、今後の新興感染症や一類、二類感染症発生時（特に発生初期における陽性者が少数の時）に陽性者などからの協力が得られなくなることから、早期の

感染拡大の防止や陽性者への医療提供に支障が生じるものと考えられるため。

イ 新興感染症や一類感染症に感染した陽性者の治療や入院については、感染症法第38条に規定されている「感染症指定医療機関」で受診や治療を受けることとなり、大阪府内においては、わずか6医療機関しかなく、居住市町村が判明すれば、その居住市町村に近い指定医療機関に対し報道機関が取材を行なった結果、医療機関の業務が妨げられるなどにより陽性者への医療提供にも影響を与えるおそれがあるため。

参考

※感染症法抜粋（令和3年2月3日改正）

15条7 第一項又は第二項の規定により質問を受け、又は必要な調査を求められた者（次項に規定する特定患者等を除く。）は、当該質問又は必要な調査に協力するよう努めなければならない。

第六 審査会の判断

1 条例の基本的な考え方について

行政文書公開についての条例の基本的な理念は、その前文及び条例第1条にあるように、府民の行政文書の公開を求める権利を明らかにすることにより「知る権利」を保障し、そのことによって府民の府政参加を推進するとともに府政の公正な運営を確保し、府民の生活の保護及び利便の増進を図るとともに、個人の尊厳を確保し、もって府民の府政への信頼を深め、府民福祉の増進に寄与しようとするものである。

このように「知る権利」を保障するという理念の下にあっても、公開することにより、個人や法人等の正当な権利・利益を害したり、府民全体の福祉の増進を目的とする行政の公正かつ適切な執行を妨げ、府民全体の利益を著しく害することのないよう配慮する必要がある。

このため、条例においては、府の保有する情報は公開を原則としつつ、条例第8条及び第9条に定める適用除外事項の規定を設けたものであり、実施機関は、請求された情報が条例第2条第1項に規定する行政文書に記録されている場合には、条例第8条及び第9条に定める適用除外事項に該当する場合を除いて、その情報が記録された行政文書を公開しなければならない。

2 本件行政文書について

実施機関は、本件請求の対象文書を「陽性者等の個票」（以下「本件行政文書1」という。）、「重症者の一覧」（以下「本件行政文書2」という。）、「死亡された方の個票一覧」（以下「本件行政文書3」という。）及び「新型コロナウイルス感染症患者の発生状況」（以下「本件行政文書4」といい、以下これらをまとめて「本件行政文書」という。）と特定している。

なお、審査会において当該文書を見分したところ、行政文書1には、新型コロナウイルス陽性判明者の事例番号、年代、性別、住所、職業、濃厚接触者の有無、特記事項、感染の状況、夜街・外国人・旅行関連・海外由来の別、発病日、フリガナ、重症発症日、届出先保健所、発生届における診断分類のほか、感染の状況の集計欄には関係施設の名称が記載されており、これらは保健所職員が疫学調査により、本人や病院から聴取して作成されたものである。

また、行政文書2には、重症者の患者番号、陽性判明日、発症日、退院日及び入退院の状況、行政文書3には、死亡者の患者番号、陽性判明日、発症日、死亡日及び死亡の報道提供日、行政

文書4には、前日届出された新規陽性者の状況、検査件数及び陽性率、患者の情報、死亡・重症の状況並びに市町村別陽性者発生状況が記載されている。

3 本件決定に係る具体的な判断及びその理由について

実施機関は、本件行政文書に記載された情報（以下「本件係争情報」という。）について、本件決定時において、条例第8条第1項第2号に該当し、さらに意見書において、同項第4号及び第9条第1号に該当する非公開情報であると主張しているため、その該当性について以下検討する。

(1) 条例第8条第1項第2号について

本号は、任意の情報提供者との信頼関係、協力関係を確保し、行政の公正かつ適切な運営を確保するため、実施機関が要請して、第三者（個人又は法人等）から公にしないことを条件に提供を受けた情報については、当該条件を付することに正当性があるなどの一定の要件を満たす場合に限り、公開しないことができる旨定めている。

(2) 条例第8条第1項第2号該当性について

実施機関は、本件係争情報は、疫学調査における対象者の範囲が広いことから、質問や調査等に応じる義務を課することは適当でなく、応じなかった場合であっても罰則は課せられず、当該情報は保健所が調査対象者の任意の提供により取得した情報であり、条例第8条第1項第2号に該当すると主張する。

本号における「任意に提供された情報」とは、法令等の根拠に基づかず、相手方の協力等により提出された情報と解されている。

また、感染症法第15条第1項及び第2項において、「都道府県知事又は厚生労働大臣は、感染症の発生を予防し、又は感染症の発生の状況、動向及び原因を明らかにするため必要があると認めるときは、当該職員に新感染症の所見がある者等に質問させ、又は必要な調査をさせることができる。」と規定されており、さらに、同条第7項（本件決定時における第15条第6項）において、「（略）質問を受け、又は必要な調査を求められた者（次項に規定する特定患者を除く。）は、当該質問又は必要な調査に協力するよう努めなければならない。」と規定されている。これらを踏まえれば、本件係争情報は、法の根拠に基づく疫学調査により取得したものであり、任意に提供された情報には該当しない。

したがって、条例第8条第1項第2号に該当するとは認められない。

(3) 条例第8条第1項第4号について

府の機関又は国等が行う事務事業に係る情報の中には、当該事務事業の性質、目的等からみて、執行前あるいは執行過程で公開することにより、当該事務事業の実施の目的を失い、又はその公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼし、ひいては、府民全体の利益を損なうおそれのあるものがある。また、反復継続的な事務事業に関する情報の中には、当該事務事業実施後であっても、これを公開することにより同種の事務事業の目的が達成できなくなり、又は公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼすものもある。このような支障を防止するため、これらの情報については、公開しないことができる。

同号は、

ア 府の機関又は国等の機関が行う取締り、監督、立入検査、許可、認可、試験、入札、契約、交渉、渉外、争訟、調査研究、人事管理、企業経営等の事務に関する情報

であって、（以下「要件1」という。）

イ 公にすることにより、当該若しくは同種の事務の目的が達成できなくなり、又はこれらの事務の公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼすおそれのあるもの（以下「要件2」という。）

に該当する情報については、公開しないことができる旨を定めている。

さらに、本号における「おそれのあるもの」に該当して公開しないことができるのは、当該情報を公開することによって、「事務の目的が達成できなくなり」、又は「事務の公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼす」程度が名目的なものに止まらず具体的かつ客観的なものであり、また、それらの「おそれ」の程度も単なる確率的な可能性でなく、法的保護に値する蓋然性がある場合に限られるものと解すべきである。

（4）条例第8条第1項第4号該当性について

実施機関は、疫学調査により得た情報は、本部会議において公表しないことと決定し、陽性者等から公表の同意なく取得したものであるから、本件係争情報が公開されると、今後、同様の新興感染症が発生した場合、陽性者等は自身の情報が公開されることをおそれ、疫学調査に対して協力しないことが考えられ、感染拡大防止を目的とした調査事務の公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼすことから、本件対象文書は条例第8条第1項第4号に該当すると主張するので、以下検討する。

ア 新型コロナウイルス感染症の感染拡大防止のため、疫学調査によって陽性者等から取得した本件係争情報は、府の機関が行う取締、監督、立入検査、許可、認可等の事務に関する情報と認められ、要件1に該当する。

イ（ア）本件行政文書1について

実施機関は、令和2年11月15日までは、疫学調査により得た陽性者等の情報は、個人が特定されないよう匿名化して、ホームページ上で公表されており、それ以後は陽性者等には公表の同意を得ていないため、公開すれば今後調査への協力が得られないおそれがあると主張する。

この点について、特定の個人が識別されるおそれのある情報を除外したうえで公開すれば、特定の者に不利益が及ぶことはなく、かつ、実施機関が主張するような疫学調査への協力が得られなくなるとの具体的かつ客観的な理由があるとはいえず、事務の公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼすおそれがあるとは認められない。

ただし、当審査会が実施機関に確認したところ、保健所職員は、非公開とすることを前提として、感染拡大防止のために必要と考えられる情報を陽性者等から聴取し、家族の氏名、所属団体名、病歴、行動履歴等の個人識別性の高い情報を特記事項として自由記載としている項目があるとのことであり、当審査会において見分したところ、そのような記載が現に認められた。

当該記載欄の情報は、公開されると保健所職員が聴取した内容を詳細に記載することを躊躇し、正確な情報の整理ができず、その結果、感染者等の状況を適切に把握できなくなるなど、感染症の発生やまん延防止という当該事務の公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼすおそれがあると考えられ、要件2に該当する。

（イ）本件行政文書2及び3について

2のとおり、本件行政文書2には、患者番号、陽性判明日、発症日、退院日及び入退

院の状況、本件行政文書3には、患者番号、陽性判明日、発症日、死亡日及び死亡の報道提供日が記載されている。

患者番号は、単に感染事例の発生順に各患者に割り当てられた番号である。その他の情報については、同一日に複数の患者の状況が記載されていることから、公開したとしても各患者の情報が特定されるものではなく、患者から疫学調査への協力がなされなくなるとは認められないから、事務の公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼすおそれがあるとまではいえず、要件2には該当しない。

(ウ) 本件行政文書4について

2のとおり、本件行政文書4には、前日に届出がなされた新規陽性者の状況、検査件数及び陽性率、患者の情報、死亡・重症の状況並びに市町村別陽性者発生状況が記載されており、新型コロナウイルス感染症患者の発生状況を日次で表したものである。

入院施設等の名称が記載されている箇所については、個人を特定するおそれのある情報であると認められる。

しかし、それ以外の情報は、実施機関がすでにホームページにて公開している既知情報であることから、公開したとしても、今後患者等からの疫学調査における協力が得られなくなり、感染症の発生やまん延防止という当該事務の公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼすおそれがあるとは認められず、要件2には該当しない。

(5) 条例第9条第1号について

条例は、その前文で、府の保有する情報は公開を原則としつつ、併せて、個人のプライバシーに関する情報は最大限保護する旨を宣言している。また、第5条において、個人のプライバシーに関する情報をみだりに公にすることのないように最大限の配慮をしなければならない旨規定している。

同号は、このような趣旨を受けて、個人のプライバシーに関する情報の公開禁止について定めたものである。

同号は、

ア 個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、家族構成、職業、学歴、出身、住所、所属団体、財産、所得等に関する情報（以下「要件3」という。）であって、

イ 特定の個人が識別され得るもの（以下「要件4」という。）のうち、

ウ 一般に他人に知られたくないと望むことが正当であると認められるもの（以下「要件5」という。）

等が記載されている行政文書を公開してはならない旨定めている。

そして、「個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、家族構成、職業、学歴、出身、住所、所属団体、財産、所得等に関する情報」とは、個人のプライバシーに関する情報を例示したものであり、「特定の個人が識別され得る」情報とは、当該情報のみによって直接特定の個人が識別される場合に加えて、他の情報と結びつけることによって間接的に特定の個人が識別され得る場合を含むと解される。

また、「一般的に他人に知られたくないと望むことが正当であると認められる情報」とは、一般的に社会通念上、他人に知られることを望まないものをいうと解される。

(6) 条例第9条第1号該当性について

ア 本件行政文書1について

本件行政文書1には、「フリガナ」欄に陽性者本人の氏名のフリガナが記載されているほか、「職業」欄又は「職業／発生届」欄には、電話番号と推察される情報及び勤務先や所属団体の名称又はそれらが推察され得る情報、「濃厚接触者」欄には、濃厚接触者の氏名、HER-SYS（新型コロナウイルス感染者等情報把握・管理システム）などのID番号の記載があり、これらの特定の個人を識別し得る情報に加えて、表の最下部には「患者の状況」欄の内容の集計結果として、当該患者に関係する医療施設や介護施設等の名称が具体的に記載されている。これらの情報は、個人に関する情報であって、特定の個人が識別され得るものであるから、上記要件3及び要件4に該当する。

また、当該情報は、自分が新型コロナウイルス感染症に罹患している又は罹患のおそれがあることを示す具体的な情報であり、それは一般に他人に知られたくないと望むことが正当であると認められることから、上記要件5に該当する。

イ 本件行政文書2及び3について

本件行政文書2及び3に記載の情報は、上記（4）イ（イ）のとおり、特定の個人が識別され得るものとは認められないので、要件3、4及び5には該当しない。

ウ 本件行政文書4について

本件行政文書4は、新型コロナウイルスの感染状況に係る日次統計であるが、一部の死亡者について、入院施設等の名称を示す記載がある。これらの情報は、本件行政文書1の情報と組み合わせることで、特定の個人を識別できる可能性があり、上記要件3及び4に該当し、また、一般に他人に知られたくないと望むことが正当であると認められることから、要件5に該当する。

したがって、本件行政文書1及び4のうち、別紙に示す箇所については、条例第8条第1項第4号及び第9条第1号の要件に該当するため、非公開が妥当である。

4 結論

以上のとおりであるから、「第一 審査会の結論」のとおり答申するものである。

（主に調査審議を行った委員の氏名）

魚住 泰宏、的場 かおり、海道 俊明、近藤 亜矢子