

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申
(答申第553号)

平成20年8月1日

横 情 審 答 申 第 553 号

平 成 20 年 8 月 1 日

横浜市長 中 田 宏 様

横浜市情報公開・個人情報保護審査会

会 長 三 辺 夏 雄

横浜市個人情報の保護に関する条例第53条第1項の規定に基づく諮問
について（答申）

平成19年11月2日こ北児第346号による次の諮問について、別紙のとおり答申します。

「特定年月日 北部児童相談所に特定個人が保護された時の一時保護を判断した内部での討議内容」の個人情報一部開示決定に対する異議申立てについての諮問

答 申

1 審査会の結論

横浜市長が、「特定年月日 北部児童相談所に特定個人が保護された時の一時保護を判断した内部での討議内容」の個人情報を一部開示とした決定は、妥当である。

2 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、「特定年月日 北部児童相談所に特定個人が保護された時の一時保護を判断した内部での討議内容」（以下「本件個人情報」という。）の個人情報本人開示請求（以下「本件請求」という。）に対し、横浜市長（以下「実施機関」という。）が平成19年8月2日付で行った個人情報一部開示決定（以下「本件処分」という。）の取消しを求めるというものである。

3 実施機関の一部開示理由説明要旨

本件個人情報については、横浜市個人情報の保護に関する条例（平成17年2月横浜市条例第6号。以下「条例」という。）第22条第3号及び第7号に該当するため非開示としたものであって、その理由は次のように要約される。

- (1) 児童相談所が行う相談援助業務については、児童福祉法（昭和22年法律第164号）第11条で、家庭その他から児童の福祉に関する様々な相談に応じ、児童及びその保護者、家庭に対して、必要な調査並びに医学的、心理学的、教育学的、社会的及び精神保健上の判定を行い、これらに基づいて、個々の児童及びその家庭に対して、最も適切な対応や措置を行うこととされているが、相談援助業務の中で、特に児童虐待通告に関する業務は、児童虐待の防止等に関する法律（平成12年法律第82号。以下「児童虐待防止法」という。）第4条で、「国及び地方公共団体は、児童虐待の予防及び早期発見、迅速かつ適切な児童虐待を受けた児童の保護及び自立の支援・・・並びに児童虐待を行った保護者に対する親子の再統合の促進への配慮その他の児童虐待を受けた児童が良好な家庭環境で生活するために必要な配慮をした適切な指導及び支援を行うため、関係省庁相互間その他関係機関及び民間団体の間の連携の強化、民間団体の支援その他児童虐待の防止等のために必要な体制の整備に努めなければならない。」と国及び地方公共団体の責務を規定しており、その責務を実現するために、児童虐待防止法第4条第2項以下で業務について定められている。

児童虐待に関しては、虐待者自らが対応を期待して児童相談所に来ることはなく、そのほとんどが、通告、通報による。児童相談所の虐待対応業務では、そうした通告、通報があった時点から当該被虐待児童への対応が始まる。

そうした通告、通報があった際には、その急迫の度合いや緊急性の状況などにより適宜受理会議や判定会議を開催し、どのように対応していくのかを検討することになっている。

児童虐待は、初期対応の仕方により、対応が緩慢であったり手間取ったりすることにより、取り返しのつかない事態に至ることが少なくないため、児童の安全の確保を如何に速やかに行えるかがとても重要なことになる。そのため、児童福祉法第33条第1項により必要に応じ一時保護を行うことも認められている。

これらを実現するため、どのような対応をすべきか判断を行うためには、判断するに足る情報を入手することが重要である。しかし、そうした際でも当該児童の安全確保が最優先となるため、十二分な情報が得られない場合でも一時保護が優先される場合もある。その場合も一時保護以降も必要な情報は収集し、一時保護以降の児童の処遇を考えるために有効活用する。

児童相談所の虐待対応業務では、以上のような規定や情報を基に、児童の安全の確保を最優先としながら、臨機応変に適切な対応や措置を講じられるよう業務を行っている。

(2) 異議申立ての対象となった個人情報とは、以下の複数の文書からなる。

ア 特定年月日の前月19日（以下「特定年月日2」という。）付受理会議提出票

イ 同援助方針会議録

ウ 特定年月日の前月27日（以下「特定年月日3」という。）付判定会議提出票

エ 同援助方針会議録

(3) 特定年月日2付受理会議提出票は、北部児童相談所が、虐待通報を受けたことにより、どのように対応していくかを検討するための受理会議にはかるための提出票で、それまでに得られた情報の一部が記されている文書である。

同援助方針会議録は、受理会議の検討内容の一部や検討結果について記されている文書である。

特定年月日3付判定会議提出票は、北部児童相談所がどのように対応していくかを検討するための判定会議にはかるための提出票で、受理会議提出票同様、それまでに得られた情報の一部が記されている文書である。

同援助方針会議録は、判定会議の検討内容や結果について記されている文書である。

- (4) 受理会議提出票の記載項目のうち「通告者」の「氏名」については、本人開示請求者以外の特定の個人を識別できるものであることから、条例第22条第3号に該当し、非開示とした。
- (5) 受理会議提出票の記載項目である「虐待の内容及び家庭の状況」、「通告者」の「調査協力」及び「当所からの連絡」並びに「受理後の調査・収集により確認できた状況」については、児童の虐待通報を受けた児童相談所が受けた通報に対しどのように対応するかなどを検討するための資料が記載されているもので、通報者から提供された情報が記されている。この通報者から提供された情報は、児童虐待が疑われたために行われた虐待通告に伴う、虐待を疑った根拠となる情報と虐待通告に基づき行われた調査時に提供された情報及び開示しないことを条件に後日提供された情報等のおもだった点になる。

このような児童虐待の通報に関わる情報を提供者の意に反して開示した場合、児童虐待通告を受けた後、児童相談所が児童虐待通告の真偽等を判断するために必要な調査を行う際、児童虐待通告者（機関）（以下「通告者」という。）から必要十分な協力や情報の提供を得ることが困難になるなど、児童虐待に係る業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、条例第22条第7号に該当し、非開示とした。

- (6) 判定会議提出票の記載項目である「ケースの概要」及び「社会診断・所見」並びに援助方針会議録の「検討事項」及び「決定事項」の一部については、対応中の児童の虐待通報に対し、今後どのように対応していくかを検討するための資料が記載されているもので、前項(5)同様、通報者から児童虐待が疑われたために行われた虐待通告に伴う虐待を疑った根拠となる情報と虐待通告に基づき行われた調査時に提供された情報等のおもだった点になる。また、これらに加え虐待通報に対する具体的な対応方法や対応の手順が示されている。

このような対応手順等を開示した場合、児童相談所が実行する虐待が疑われる状況から児童の安全の確保を行う際の手法が明らかとなってしまう、児童虐待に係る業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、条例第22条第7号に該当し、非開示とした。

4 異議申立人の本件処分に対する意見

異議申立人（以下「申立人」という。）が、異議申立書及び意見書において主張している本件処分に対する意見は、次のように要約される。

- (1) 異議申立てに係る処分を取り消す、との決定を求める。
- (2) この一時保護がきっかけとなり、保護された個人が死亡したため、家族として事実を確認する権利を主張する。
- (3) 一部開示決定の「7 根拠規定を適用する理由」(1)項の「開示することにより、相談対応や援助等を実施するうえで必要な調査及び本人や親への評価、診断、相談、指導等が困難となり、相談援助業務の適切な執行に支障を及ぼすおそれがあるため」については、その内容からして当該具体的なケースの相談援助業務の執行を念頭に置いたものであると解されるが、本件では、対象となった児童の死亡により当該ケースについての業務の執行はありえないから、これを理由とするのは不可解である。
- (4) 一部開示決定の「7 根拠規定を適用する理由」(2)項の「開示することにより、相談対応や援助等を実施するうえで適切な情報管理や他の専門機関との連携が行えなくなるなど、相談援助業務の適切な執行に支障を及ぼすおそれがあるため」については、情報管理や他の機関に関わることを超えて広範に非開示とされており、全く業務の流れが読めないほどになっている。これは、むしろ個人の人権保障の検証を不可能にするものであり、児童相談所の相談援助業務の適切な執行を阻害するものである。少なくとも、判定会議提出票以降に行われたと思われる判定会議の議事録について開示内容が存在しないことは不可解である。
- (5) 実施機関は、通報に関わる情報を開示した場合、通告者から必要十分な協力や情報の提供を得ることが困難になるなど児童虐待に係る業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると説明している。しかし、通報内容が虚偽の場合もありうるものであり、その事後的な審査が可能とされる道を開くべきである。通報に関わる情報の中にも評価に関わる主観的なものと客観的な事実関係があり、前者は確かに評価の分かれるところかもしれないが、少なくとも後者は通報者としても責任を持つべきであり、正しい情報であれば客観的な情報を開示して通報者が困ることはありえない。したがって、通報内容の全部を非開示とする必要はなく、客観的事実関係については開示すべきである。
- (6) 「児童の虐待通告を受けた後の具体的な対応方法」についても、一般的に想定しうる対応についてまで全部非開示とする必要はなく、むしろ対応部分について全部

非開示とすることは、児童相談所の対応が不適切な場合にこれを是正する途が閉ざされてしまうことにもなりかねない。おおよそどのような対応を検討したのかなど、項目だけでも開示すべきである。

- (7) 受理会議提出票の記載項目である「虐待の内容及び家庭の状況」、「通告者」の「調査協力」及び「当所からの連絡」並びに「受理後の調査・収集により確認できた状況」に関し、通報に関わる情報であることから、提供者が開示を望まないことを主な理由としているようであるが、非開示を望む提供者の意向にすべて当然に従うならば、情報公開の目的を達することはできず、情報提供者は虚偽の事実に基づいて通報してもまったく検証されることがなくなってしまう。受理会議提出票の「家庭の状況」は申立人の個人情報の中核となるものであり、このような情報まで非開示とされては、個人情報がどのように取り扱われているのか適正な判断がおおよそ不可能になる。「家庭の状況」は申立人固有の情報であり、これを開示したことによる児童虐待に係る業務に支障は考えられない。

通報者との関係では、「家庭の状況」を開示して問題があるならば、むしろ虚偽の情報が記載されている可能性が高いのであり、そのような通報内容まで保護する必要はない。開示すべきである。

5 審査会の判断

(1) 児童相談所の業務について

児童相談所は、児童福祉法第1条に規定する児童福祉の理念を実現し、児童の基本的権利を保護するため同法第12条第1項の規定により設置されている機関である。児童相談所の業務は、「相談援助活動」と総称され、しつけ、不登校等の児童育成上の問題、児童の養護、虐待、非行等に関する事、知的障害、自閉症等の障害に関する事などの様々な問題等について家庭その他からの相談に応じ、専門的立場から児童及びその家庭につき、必要な調査並びに医学的、心理学的、教育学的、社会学的及び精神保健上の判定を行い、これに基づき、個々の児童及びその家庭に最も適した措置をとるもので、措置の決定に当たっては、常に児童の最善の利益が考慮される。

これらの児童相談所の業務の中でも、児童虐待に関する業務については児童の安全確保のために、特に、迅速かつ臨機応変の対応が必要となる。このため、児童虐待防止法第4条は「国及び地方公共団体は、児童虐待の予防及び早期発見、迅速かつ適切な児童虐待を受けた児童の保護・・・を行うため、関係省庁相互間その

他関係機関及び民間団体の間の連携の強化、民間団体の支援、医療の提供体制の整備その他児童虐待の防止等に必要な体制の整備に努めなければならない。」と規定しており、また、同法第6条第1項は「児童虐待を受けたと思われる児童を発見した者は、速やかに、これを市町村、都道府県の設置する福祉事務所若しくは児童相談所又は児童委員を介して市町村、都道府県の設置する福祉事務所若しくは児童相談所に通告しなければならない。」と発見者の通告義務を規定している。児童相談所では、児童虐待の通告、通報、相談があった場合、児童の安全の確保を最優先としながら、臨機応変に適切な措置を講じられるよう業務を行っている。

(2) 本件個人情報について

北部児童相談所では、医療機関から児童虐待通告を受けて児童である特定個人を一時保護したが、一時保護するにあたり、児童相談所がどのように対応していくかを検討するために、受理会議及び判定会議という2回の内部会議を開催した。本件個人情報は、これらの会議に提出された検討用資料である受理会議提出票及び判定会議提出票並びに各会議の会議録である援助方針会議録（特定年月日2）及び援助方針会議録（特定年月日3）の4つの文書で構成されており、これらの文書には、一時保護された児童特定個人及び父母の氏名、生年月日、住所等、虐待通告を行った医療機関（以下「本件医療機関」という。）から提供された虐待に関する情報、実施機関と関係機関等との具体的な協力関係に関する情報、虐待通告を受けた実施機関の具体的な対応内容に関する情報などが記録されている。

実施機関はこれらの文書に記録されている個人情報のうち、受理会議提出票の「虐待の内容及び家庭の状況」及び「受理後の調査・情報収集により確認できた状況」の各欄並びに「通告者」欄の一部、判定会議提出票の「ケースの概要」及び「社会診断及び所見」の各欄、援助方針会議録（特定年月日2）の「検討事項」欄の一部並びに援助方針会議録（特定年月日3）の「検討事項」及び「決定事項」の各欄の一部を非開示としている（これらを総称して、以下「本件非開示部分」という。）。

なお、一時保護中に当該児童は死亡している。

(3) 本人開示請求権について

ア 本件請求及び異議申立ては、死亡した未成年の子の個人情報について、その親権者であった申立人が行ったものである。そこで、本件非開示部分について、申立人が本人開示請求をなし得るかを検討する。

イ 横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申第493号（以下「関連答申」という。）において当審査会は、本件と同じ児童の個人情報に係る本件と同じ申立人からの本人開示請求について、当該個人情報は児童虐待に係る児童の個人情報ではあるが、親権者である申立人の児童に対する監護の在り方に係る問題と見ることもできること、申立人が児童の一時保護に同意をしていること及び当該児童が一時保護中に死亡していることを考慮すると、当該児童の個人情報は申立人自身の情報とみなし得るとして実施機関が当該請求を申立人の個人情報と認めたことも是認できると判断した。

しかし、このことから直ちに、当該児童の本件個人情報についても同様に申立人自身の情報とみなし得るということはできない。死者の個人情報について本人開示請求を認めるのはあくまでも例外的な取扱いであるから、それが認められるためには、死者と請求者の関係のほか、問題となっている個々の情報の性質も考慮して、請求者自身の個人情報とみなし得るほど請求者と密接な関係がある情報であるかどうかを慎重に判断しなければならない。

ウ この点、関連答申に係る対象個人情報は、当該児童が入院していた医療機関から実施機関に提供された現状報告文書であり、そこには、当該医療機関が虐待の疑いがあるものと判断をした当該児童の検査データ、結果、判断内容など当該児童に関する医療的見地からの知見が記録されていた。当該児童は現状報告文書の提供から一月余り後に死亡しており、当該個人情報は児童の死亡と関連性を有する蓋然性の高い情報であったといえる。このように児童の死亡と関連性を有する蓋然性の高い情報については、基本的に、親権者自身の個人情報とみなし得るほど親権者と密接な関係がある情報であるというべきである。関連答申においては、児童虐待に係る児童の個人情報であることがさらに問題となったが、前述したとおり、親権者である申立人の児童に対する監護の在り方に係る問題と見ることもできること、申立人が児童の一時保護に同意をしていることなどを考慮して、なお申立人自身の個人情報とみなし得ると判断したものである。

エ そこで、本件非開示部分について当審査会が見分したところ、受理会議提出票の「虐待の内容及び家庭の状況」欄及び「受理後の調査・情報収集により確認できた状況」欄の一部並びに援助方針会議録（特定年月日2）の「検討事項」欄の一部（以下「本件非開示部分1」という。）には、死亡した児童についての医療的見地からの知見及び当該児童の家庭の状況が記録されていることが認められた。

死亡した児童についての医療的見地からの知見は、関連答申と同様の理由により、申立人自身の個人情報とみなし得るほど申立人と密接な関係がある情報であると解すべきであり、また、当該児童の家庭の状況は申立人の主張するとおり申立人の固有の個人情報であるから、本件非開示部分 1 は申立人の本人開示請求の対象になると解される。

次に、受理会議提出票の「通告者」欄のうちの氏名を除く部分及び「受理後の調査・情報収集により確認できた状況」欄の残りの部分、判定会議提出票の「ケースの概要」欄及び「社会診断・所見」欄の一部並びに援助方針会議録（特定年月日 3）の「検討事項」及び「決定事項」の各欄の一部（以下「本件非開示部分 2」という。）には、実施機関と関係機関等との具体的な協力関係に関する情報及び虐待通告を受けた実施機関の具体的な対応内容に関する情報や判断が記録されていることが認められた。これらの情報は、死亡した児童に関する医療的見地からの知見とは異なり当該児童の死亡と関連性を有する蓋然性に乏しい情報であること、申立人の当該児童に対する児童虐待の疑いがあるとされた事案について、実施機関が児童の一時保護に向けてどのように内部検討し、また、対応したかを示す情報であって、申立人と当該児童の利益相反性が顕著となる場面における情報であることなどを考慮すると、申立人自身の個人情報とみなし得るほど申立人と密接な関係がある情報であると解することはできない。したがって、本件非開示部分 2 については、申立人による本人開示請求を認めることはできない。

また、受理会議提出票の「通告者」欄の氏名（以下「本件非開示部分 3」という。）についても、当該児童の死亡とは関連性を有しないと考えられるから、申立人自身の個人情報とみなし得るほど申立人と密接な関係がある情報には当たらず、申立人による本人開示請求を認めることはできない。

最後に、判定会議提出票の「社会診断・所見」欄の残りの部分（以下「本件非開示部分 4」という。）には、当該児童の家庭の状況が記録されていることが認められた。前述したとおり当該児童の家庭の状況は申立人の固有の個人情報であるから、本件非開示部分 4 は申立人の本人開示請求の対象となる。

オ 以上、本件非開示部分 2 及び 3 については申立人の本人開示請求権の及ばない情報であるというべきであるから、実施機関においては、本来、これらの部分を除外して開示非開示等の決定を行うべきであった。しかしながら、行政不服審査法（昭和 37 年法律第 160 号）第 40 条第 5 項は不利益変更を禁止していることから、

当審査会としては同条の規定を類推し、結果として、本件非開示部分 2 及び 3 を非開示とした実施機関の決定は妥当であると判断する。

そこで、以下、申立人の本人開示請求の対象となる本件非開示部分 1 及び 4 の非開示事由の該当性について検討する。

(4) 条例第22条第 7 号の該当性について

ア 条例第22条第 7 号は、「市の機関・・・が行う事務又は事業に関する情報であって、開示することにより、・・・当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」があるものについては、当該保有個人情報を開示しないことができると規定している。

イ 実施機関は、本件非開示部分 1 及び 4 は、秘匿にすることを条件に本件医療機関から提供された情報であり、児童虐待の通報に関わる情報を提供者の意に反して開示した場合、児童虐待通告を受けた後、児童相談所が児童虐待通告の真偽等を判断するために必要な調査を行う際、通告者から必要十分な協力や情報の提供を得ることが困難になるなど、児童虐待に係る業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると主張しているの以下検討する。

ウ 児童相談所は、児童虐待の通告を受け付けると、その通告について協議し、調査及び診断の方針、安全確認の時期や方法、一時保護の要否等を検討する。また、児童虐待防止法第 8 条第 2 項では、児童相談所が通告を受けたときは、速やかに児童の安全の確認を行うための措置を講ずるものとされている。児童相談所が調査等を行うに当たっては、児童の面会等により自ら調査を行うとともに、より正確な状況把握と客観的な判断を行うために、関係機関へ照会等を行い、より多くの情報を収集する。

児童虐待の通告があったとき、迅速かつ臨機応変に対応して児童の安全の確保を図るためには、通告者その他の関係機関から、速やかに十分な情報を収集することが重要である。

エ ところで、児童虐待防止法は、第 7 条において「児童相談所が前条第 1 項の規定による通告を受けた場合においては、当該通告を受けた・・・児童相談所の所長、所員その他の職員・・・は、その職務上知り得た事項であって当該通告をした者を特定させるものを漏らしてはならない。」と規定している。これは、虐待を行っている親等に対して通告をしたことが漏れることにより、児童虐待を受けたと思われる児童を発見した者が、通告を躊躇することがあってはならないとの

趣旨から設けられたものであり、児童の安全の確保を第一とするために、通告者の立場に配慮して通告義務の実行性を担保する規定であると解される。

前述のとおり児童の安全確保のために通告者から速やかに十分な情報を収集することが重要であることを考慮すれば、通告者から提供された情報を開示することによって、通告者が情報の提供を躊躇することがあってはならないというべきであり、通告者の立場に配慮して通告義務の実行性を担保するという児童虐待防止法第7条の趣旨は、条例を解釈・適用するに当たって十分配慮する必要がある。

したがって、児童虐待に関して通告者から提供された情報の開示には慎重であることを要し、原則として、当該情報を開示すると、通告者から必要十分な協力や情報の提供を得ることが困難になるなど児童虐待に係る業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるというべきである。

オ 本件非開示部分1及び4は、児童虐待に関して通告者である本件医療機関から提供された情報であり、これらを開示すると、児童虐待に係る業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められ、本号本文に該当する。

(5) なお、実施機関は、死者の個人情報について、当該死者の旧親権者等から、当該個人情報は同時に旧親権者等自身の個人情報にも該当するとして、本人開示請求が求められた場合には、そのような請求を認めることができるのは、前述のように、きわめて例外的な場合に限られることに十分留意し、当該個人情報が旧親権者等自身の個人情報と同視しうるか否かを慎重に判断すべきである。

(6) 結論

以上のとおり、実施機関が、本件個人情報を条例第22条第7号に該当するとして一部開示とした決定は、妥当である。

(第一部会)

委員 三辺夏雄、委員 橋本宏子、委員 勝山勝弘

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成19年11月2日	・実施機関から諮問書及び一部開示理由説明書を受理
平成19年11月7日 (第117回第一部会) 平成19年11月9日 (第115回第二部会) 平成19年11月20日 (第50回第三部会)	・諮問の報告
平成19年11月22日 (第118回第一部会)	・実施機関から一部開示理由説明書(追加説明)を受理 ・審議
平成19年12月11日	・異議申立人から意見書を受理
平成19年12月13日 (第119回第一部会)	・審議
平成20年1月17日 (第120回第一部会)	・実施機関から事情聴取 ・審議
平成20年1月31日 (第121回第一部会)	・審議
平成20年2月14日 (第122回第一部会)	・審議
平成20年2月28日 (第123回第一部会)	・審議
平成20年3月27日 (第124回第一部会)	・審議
平成20年4月10日 (第125回第一部会)	・審議
平成20年4月24日 (第126回第一部会)	・審議
平成20年5月22日 (第127回第一部会)	・審議
平成20年6月12日 (第128回第一部会)	・審議
平成20年6月26日 (第129回第一部会)	・審議