

答 申 情 第 6 6 号

平成 2 9 年 4 月 2 6 日

京 都 市 長 様

京都市情報公開・個人情報保護審査会

会 長 佐 伯 彰 洋

(事務局 総合企画局情報化推進室情報管理担当)

京都市情報公開条例第 1 8 条第 1 項の規定に基づく諮問について (答申)

平成 2 9 年 1 月 4 日付け児福第 3 1 0 号をもって諮問のありました下記のことについて、
別紙のとおり答申します。

記

特定期間に作成された京都市児童相談所の当番メモの請求拒否決定事案についての審査請求に対する裁決 (諮問情第 9 9 号)

(別紙)

1 審査会の結論

諮問庁が行った公文書公開請求拒否決定処分は妥当である。

2 審査請求の経過

- (1) 審査請求人は、平成28年1月28日に、諮問庁に対して、京都市情報公開条例（以下「条例」という。）第6条第1項の規定により、「2015年（平成27年）1月30日（金）の時間外から2月2日（月）の始業時までの、京都市児童相談所の当番メモ」の公開を請求（以下「本件請求」という。）した。
- (2) 諮問庁は、本件請求に対し、公開請求を拒否する決定（以下「本件処分」という。）をし、平成28年12月12日付けで、その旨及びその理由を次のとおり審査請求人に通知した。

児童虐待の防止等に関する法律第7条は、「市町村、都道府県の設置する福祉事務所又は児童相談所が前条第一項の規定による通告を受けた場合においては、当該通告を受けた市町村、都道府県の設置する福祉事務所又は児童相談所の所長、所員その他の職員及び当該通告を仲介した児童委員は、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。

当該文書の存否を答えるだけで、児童虐待をしている保護者等がその情報を知った場合に当該通告した者を特定しうるため、条例第7条第1号のプライバシー情報及び同条第4号の公共の安全・秩序の維持情報を公開することになり、条例第9条第1項の規定により、存否を明らかにせず、非公開とするのが相当であると判断されるため公開請求を拒否する。

仮に当該文書が存在するとしても、条例第7条第1号及び同条第4号に該当し、非公開になる文書である。

- (3) 審査請求人は、平成28年12月15日に、本件処分を不服として、行政不服審査法第2条の規定により、本件処分の取消しを求める審査請求をした。

3 審査請求の趣旨

審査請求の趣旨は、本件処分を取り消すことを求めるというものである。

4 諮問庁の主張

公文書公開請求拒否決定通知書、弁明書及び審査会での職員の説明によると、諮問庁の主張は、おおむね次のとおりであると認められる。

(1) 本件請求に係る公文書について

ア 当庁は、受付時間外である平日夜間及び休日において、児童虐待等に関する相談、通告等があった際に速やかに対応する必要があるため、課長級、課長補佐級及び係長級の職員（以下「当番職員」という。）による当番制で、24時間対応することができる体制を整えている。

当該当番の職員は、相談、通告等があった場合、その対応等についての記録を作成することとしており、請求者が請求書に記載している「当番メモ」とは、当該記録を指しているものと認められる。

イ 本件請求は、2015年（平成27年）1月30日（金）の時間外から2月2日（月）の始業時までの京都市児童相談所の当番メモを公開請求しているものである。

(2) 当番メモについて

ア 平日夜間及び休日において、京都市「子ども虐待SOS専用電話」に相談や通告が入ったもののうち、SOS電話相談員（京都市の非常勤嘱託の専門職員）が当番職員に連絡を要すると判断したものについて、当番職員に昼夜問わず繋ぐこととしている。例えば、警察からの通告、施設・学校等からの緊急案件に係る通告や相談・連絡、一般市民からの緊急の相談・通告、保護者や子ども本人などからの緊急の通告・相談などがある。

イ 当番職員は、上記アのような緊急案件の連絡を受けた後、ただちに当該の警察や施設・学校等、あるいは保護者など、個々のケースに応じて必要な相手先に電話で連絡を取り、具体の状況を聴取し、あるいは保護者の切羽詰まった深刻な相談に応じ、その内容及び経過を当番メモとして作成し、翌開庁日朝に児童相談所内の各職制に配布・報告し情報共有を図る。

ウ 警察からの虐待通告の電話であれば、どの子どもが、いつ、誰から、どのような虐待を受け、その結果どのような被害を被ったのか、誰から、いつ110番がなされたのか、子どもの言い分はどうか、親がなぜそのような虐待をしてしまったのか、その結果として警察の判断はどうか、というようなことが当番メモに記載される。

エ 虐待を発見した学校からの場合は、子どもが虐待を受けた具体的な状態やその子どもの証言、普段の学校での児童の状況、親との関係などの情報がもたらされる。

オ こうした個々具体的なやりとり、保護者から聞いた内容、警察や学校、施設などから聞いた具体的な状況を記したものが当番メモである。

(3) 条例第7条第1号及び同条第4号に該当することについて

ア 児童虐待の防止等に関する法律（以下「児童虐待防止法」という。）第7条は、児童相談所の職員等について、「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。」と規定しており、平成22年11月19日付け厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課長通知（以下「国通知」という。）によれば、「当該通告をした者を特定させるもの」とは、通告をした者の氏名や住所のみならず、通告のあった時間や当該虐待を目撃した時間・場所など、児童虐待をしている保護者等がその情報を知った場合に通告した者を特定しうる情報も含むものである。」とされている。

イ 本件請求に係る公文書の存否を答えると、一定の期間に児童相談所に相談、通告等が行われたか否かの事実が明らかとなり、これは、国通知が示している「通告のあった時間や当該虐待を目撃した時間」に相当する情報であることから、「児童虐待をしている保護者等がその情報を知った場合に通告した者を特定しうる情報」に該当すると考えられる。したがって、本件請求に係る公文書の存否を答えると、個人の情報であって、個人が識別され、又は識別され得るもののうち、児童虐待の通告の事実という通常他人に知られたいと認められる内容が明らかにされることになり、当該個人のプライバシーが侵害されることになる。

ウ 当番メモには、警察や関係機関とのやり取りの経過が記されるが、その経過に書かれている内容は、第三者に決して開示されてはならない極めて生々しい個人情報の塊であり、関係機関の単なる一般的な情報連携を記したようなものは一件もない。

エ また、児童相談所が、相談、通告等の内容を守秘するという前提があって、相談、通告等をしようとする者は安心して児童相談所に相談、通告等を行うことができる。したがって、一定の期間に児童相談所に相談、通告等が行われたか否かの事実について、仮に一部であっても公にすれば、相談、通告等の促進が妨げられるおそれがあるなど、人の生命、身体、財産等の保護、犯罪の予防及び捜査その他の公共の安全と秩序の維持に支障が生じるおそれがある。

オ 市民は、児童相談所に虐待通告を行った後で必ず決まって「誰から通告があったかを虐待している親に言わないでほしい。絶対に分からないようにしてほしい。近所の者から通告があったということさえ言わないでほしい。分かってしまうから。」と異口同音に言われる。

カ 通告のあった時間や場所などが情報公開され、通告された虐待を疑われている親がそれを知るようなことがあれば、もしかしたらその時間に電話を掛けていたあの近所の人が通告者ではないか、など本当に正しいかどうかさえ疑わしい情報を基にわずかな手掛かりで誤った通告者探しの詮索さえ起きかねない。

キ 児童虐待防止法では、虐待の疑いがあると思われるだけで通告ができ、たとえそれが間違っていたとしても通告者が罰せられることはない。それほどまでに児童虐待通告の制度は、児童虐待防止の大変重要な要をなすものである。

市民が安心して虐待通告できること、言い換えれば通告者の個人情報が徹底的に守

られることこそが、児童虐待の早期発見と子どもの命を守ることに直結する。

ク もし、情報公開請求者がピンポイントで、「何月何日の何時から何時までに当番対応した当番メモ」を情報公開請求したとして、仮に存否を答えることとすると請求者は繰り返しその日にちや時間帯を変え、絞込んで公開請求することにより、結果として特定の時間帯において110番通報、あるいは児童相談所への通報のあったことのおおよその見当がつく。

ケ このことが情報公開請求を行った第三者のみではなく、さらには虐待を行っている親にも知られるおそれがある。この結果、通告者が特定されたり、又は通告者に関する誤った憶測が行われたりして、重大な結果を招くことになりかねない。

コ このことは、市民が安心して虐待相談・通告を行うことを妨げることにつながるものであり、児童虐待防止の制度を根底から揺るがし、引いては、人の生命、身体等の保護、犯罪の予防などを脅かすものであると考える。

サ したがって、本情報公開請求事案については、個人情報保護及び児童虐待防止の観点から、当番メモの存否を明らかにすることはできない。

シ よって、条例第9条第1項の規定により存否を明らかにしないことが適当であると考え、条例第10条第2項の規定により公文書公開請求を拒否したものである。

(4) 以上のとおり、本件処分に違法又は不当な点はない。

5 審査請求人の主張

審査請求書及び反論書によると、審査請求人の主張は、次のとおりである。

(1) 「公文書公開請求拒否決定通知書」において児童虐待防止法の規定が引用されていたが、児童相談所の「当番メモ」とは、児童虐待に係る通告を受け付けるたびごとに作成される「虐待通告受付票」などとは異なり、児童虐待の情報だけが記載されるものではない。

(2) 当番メモとは、「当番」の職員が、事務的な事項も含め、他の児童相談所の職員が共有すべき（と判断した）情報を記載するものである。

(3) 例えば『児童虐待をしている保護者等』が公文書公開請求や自己情報の開示請求を行った場合に前述の虐待通告受付票を公開すると、虐待通告があったことが判明してしまうおそれがあるが、当番メモには様々な伝達事項が記載されるため、そのようなことは当然には起きない。

(4) 当番メモの記載のうち、個人が識別されない部分についてはプライバシーには該当し

ない。当番メモの記載のうち、公開しても個人のプライバシーを侵害するおそれのないものや、社会通念上受忍すべき範囲内にとどまると考えられるものについては公開されるはずである。

- (5) 審査請求書においても指摘したとおり、処分庁の弁明は「当番メモ」と「虐待通告受付票」とを混同しており、失当である。

なお、虐待通告受付票の場合であっても、公開することによって当然に「当該文書の存否を答えるだけで、児童虐待をしている保護者等が当該通告した者を特定しうる」などとはいえず、その蓋然性は弁明書において全く明らかにされていない。

- (6) 当番メモとは、「虐待通告受付票」などとは異なり、「児童虐待等に関する相談、通告等」の内容を記録するものではなく、「当番職員」の「当番対応」の経過を記録するものである。

- (7) 児童虐待に関する電話相談の窓口について、平日の開庁時は児童相談所の職員が対応しているが、平日夜間及び休日は、嘱託職員が対応している。

例えば、警察からの児童の身柄付通告の連絡の場合や、保護者から児童の一時保護を求められた場合は、当該嘱託職員がその諾否・要否を判断することはできないため、当番職員の公用携帯電話に連絡し、対応を引き継ぐこととなる。

- (8) 嘱託職員では判断できない内容が当番職員に伝えられるのであり、通常の「児童虐待等に関する相談、通告等」であれば、当番職員に連絡する必要は生じず、当然、当番メモが作成されることもない。

当番対応とは、児童の一時保護に伴う警察などの関係機関や一時保護所などの内部との調整であるといっても過言ではない。

- (9) よって、当番メモに記載される内容は、虐待通告受付票などとは異なり、警察などの関係機関や一時保護所などの内部との調整の経過を列記したものとなる。

- (10) 当番メモが「相談、通告等」の内容を記録するものではないことから、処分庁の主張が失当であることは明らかだが、虐待通告受付票（及び「子ども虐待 SOS 受付票（夜間・休日）」）に当てはめて考えても、「一定の期間に児童相談所に相談、通告等が行われたか否かの事実が明らか」になることはない。

なぜなら、児童相談所は、「24時間365日」、相談、通告等を受け付けているからである。すなわち、相談、通告等を受け付けない期間（日）など、そもそも存在しないのである。

なお、平成27年度の受付件数は、「832」であるので、1日当たりの件数は「約

2. 28 (832/365) となる。

- (11) 何度も繰り返すが、当番メモとは、児童虐待に関する相談・通告の内容を記録するために作成されるものではなく、虐待以外の案件も含む、当番職員による、当番対応の経過を記録するものである。

処分庁は、児童虐待防止法の規定を引いて、「当該文書の存否を答えるだけで、児童虐待をしている保護者等が当該通告した者を特定しうる」と主張するが、「児童虐待をしている保護者等が当該通告した者を特定しうる」かどうかは、当番メモの記載内容を精査したうえで判断されるべきであり、当然に公文書公開請求の拒否が認められるものではない。

- (12) 当番メモを公開することがただちに『公共の安全・秩序の維持情報を公開すること』になるとはいえない。

- (13) 以上のことから、当該公文書公開請求拒否決定が、条例第8条の「実施機関は、公開請求に係る公文書の一部に非公開情報が記録されている場合において、非公開情報が記録されている部分を容易に区分して除くことができるときは、請求者に対し、当該部分を除いた部分につき当該公文書を公開しなければならない。」との規定に違反していることは明白である。

6 審査会の判断

当審査会は、諮問庁の主張及び審査請求人の主張を基に審議し、次のとおり判断する。

- (1) 公文書公開請求拒否決定処分について

一般に、公文書公開請求に対しては、当該請求の対象となる公文書の存否を明らかにしたうえで公開決定等を行うことが原則である。

しかしながら、当該請求に対して公文書の存否を明らかにしただけで条例第7条各号の非公開情報の規定により保護されるべき利益が損なわれる場合があり、そのような場合には、公文書の存否を明らかにしないで当該請求を拒否することができる。

この公文書公開請求拒否の決定に当たっては、公文書の存否を明らかにすることにより生じる個人又は法人等の権利利益の侵害や事務事業の支障等を条例第7条各号の規定の趣旨に照らして、具体的かつ客観的に判断しなければならず、通常公開決定等により対応できる場合にまで、拡大解釈されることのないよう、特に慎重な判断を行う必要がある。

- (2) 本件請求に係る公文書について

ア 本件請求に係る公文書は、平成27年1月30日（金）の京都市児童相談所の受付時間終了後から、同年2月2日（月）の受付時間開始までの当番メモである。

イ 当番メモとは、受付時間外にSOS電話相談員や管理宿直員に入ってきた相談や通告等のうち、当番職員に連絡を要すると判断されたものが当番職員に繋がれ、当番職員がその内容や経過等について作成したものであると認められる。

(3) 条例第7条第1号の該当性について

ア 諮問庁は、条例第7条第1号の該当性について、次のとおり主張する。

児童虐待防止法第7条は、児童相談所の職員等について、「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。」と規定しており、国通知によれば、「当該通告をした者を特定させるもの」とは、通告をした者の氏名や住所のみならず、通告のあった時間や当該虐待を目撃した時間・場所など、児童虐待をしている保護者等がその情報を知った場合に通告した者を特定しうる情報も含むものである。」とされている。

本件請求に係る公文書の存否を答えると、一定の期間に児童相談所に相談、通告等が行われたか否かの事実が明らかとなり、これは、国通知が示している「通告のあった時間や当該虐待を目撃した時間」に相当する情報であることから、「児童虐待をしている保護者等がその情報を知った場合に通告した者を特定しうる情報」に該当すると考えられる。したがって、本件請求に係る公文書の存否を答えると、個人の情報であって、個人が識別され、又は識別され得るもののうち、児童虐待の通告の事実という通常他人に知られたいと認められる内容が明らかにされることになり、当該個人のプライバシーが侵害されることになる。

イ これに対して、審査請求人は、当番メモとは「児童虐待等に関する相談、通告等」の内容を記録するものではなく、記載される内容は、警察などの関係機関や一時保護所などの内部との調整の経過を列記したものであり、また、児童相談所は、「24時間365日」、相談、通告等を受け付けているから、相談、通告等を受け付けない期間（日）など、そもそも存在しないので、「一定の期間に児童相談所に相談、通告等が行われたか否かの事実が明らか」になることはないとは主張する。

ウ 当審査会は、本件処分が公文書公開請求拒否決定処分であることに鑑み、本件処分に係る当番メモを見分し判断したことを答申することはできないため、日を指定しない条件の下で諮問庁に数件の当番メモを提出させ、確認した。確認した当番メモには、「児童虐待等に関する相談、通告等」に関して、関係者氏名、保護者から聴取した内容、当番の対応など具体的な状況が記されていることが認められた。当番メモとは、単純に、警察などの関係機関や一時保護所などの内部との調整の経過を列記したものは限らないものであり、また、子どもが虐待を受けた具体的な内容が記されているものがある以上、一定の期間における当番メモの存否を明らかにすることにより、実際に通告された人物が、通告者を探し出すことに繋がる可能性は否定できない。この

ことからすれば、本件請求に係る公文書が、国通知において記載されている「児童虐待をしている保護者等がその情報を知った場合に通告した者を特定しうる情報」に該当するとした諮問庁の主張に不自然な点は認められない。

エ また、児童相談所が「24時間365日」、相談、通告等を受け付けているとしても、一定の期間を指定した当番メモの情報公開請求に対して、仮に存否を答えることとすると、請求者は繰り返しその日にちや時間帯を変え、絞込んで情報公開請求をすることにより、結果として児童相談所へ特定の時間帯において通報があったことのおおよその見当がつくこととなり、審査請求人の「相談、通告等を受け付けない期間（日）」など、そもそも存在しないので、一定の期間に児童相談所に相談、通告等が行われたか否かの事実が明らかになることはない。」との主張は認められない。

(4) 条例第7条第4号の該当性について

ア 諮問庁は、「児童相談所が、相談、通告等の内容を守秘するという前提があつて、相談、通告等をしようとする者は安心して児童相談所に相談、通告等を行うことができる。したがって、一定の期間に児童相談所に相談、通告等が行われたか否かの事実について、仮に一部であっても公にすれば、相談、通告等の促進が妨げられるおそれがあるなど、人の生命、身体、財産等の保護、犯罪の予防及び捜査その他の公共安全と秩序の維持に支障が生じるおそれがある。」と主張する。

イ 審査請求人は、当番メモを公開することがただちに「公共安全・秩序の維持情報を公開すること」になるとはいえないと主張する。

ウ 既に上記6(3)で述べたとおり、当番メモの存否を答えることにより、児童虐待をしている保護者等がその情報を知った場合に通告した者を特定しうる以上、市民が安心して虐待相談・通告を行うことを妨げることに繋がるものであることは明らかである。このことは、児童虐待の早期発見を妨げ、児童虐待防止法の趣旨を根底から揺るがし、引いては、人の生命、身体等の保護、犯罪の予防などを脅かすものであり、諮問庁の主張に不自然な点は認められない。

(5) 以上により、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

(参 考)

1 審議の経過

平成29年	1月	4日	諮問
	2月	2日	諮問庁からの弁明書の提出
	3月	8日	審査請求人からの反論書の提出
	3月	27日	諮問庁の職員の理由説明（平成28年度第10回会議）
	4月	26日	審議（平成29年度第1回会議）

※ 審査請求人から意見陳述の希望がなかったため、意見の聴取は行われなかった。

- 2 本件諮問について調査及び審議を行った部会
第1部会（部会長 佐伯 彰洋）