

答 申 個 第 2 5 号

平成26年12月11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)

京都市個人情報保護条例第36条第1項の規定に基づく諮問について (答申)

平成26年6月12日付け児福第85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

児童記録の個人情報非開示決定についての異議申立てに対する決定 (諮問個第32号)

1 審査会の結論

実施機関が非開示とした部分のうち、別表に掲げる部分については、開示すべきである。

2 異議申立ての経過

(1) 異議申立人は、平成26年3月7日に、実施機関に対して、京都市個人情報保護条例（以下「条例」という。）第14条第2項の規定により、異議申立人の子（以下「本件児童」という。）の法定代理人として「児童記録」の開示請求（以下「本件請求」という。）を行った。

(2) 実施機関は、本件請求に係る個人情報として、本件児童に係る「児童記録」（以下「本件公文書」という。）を特定したうえ、本件公文書を開示しないとする個人情報非開示決定（以下「本件処分」という。）をし、平成26年3月28日付けで、その旨及びその理由を次のとおり異議申立人に通知した。

ア 条例第16条第1項に該当

児童の生育、生活状況等が含まれる情報については、法定代理人である開示請求者に対して一部でも開示することにより、児童の生命、生活等の福祉及び権利保障を害するおそれがあるため。

イ 条例第16条第2号に該当

家族・第三者に関する情報は、開示請求者以外の相談情報が含まれており、その一部であっても開示することにより、開示請求者以外の第三者が特定され、また、相談経過から当該第三者の心情、言動が明らかとなることから、当該個人のプライバシーを侵害するおそれがあるため。

ウ 条例第16条第7号に該当

児童相談所が行う業務は、関係機関、関係団体等との連携と信頼関係が不可欠である。本件個人情報のうち、関係機関からの通告、連絡など情報収集に関する情報については、児童虐待に関わる内容が含まれており、その一部でも開示することは、通告者、関係機関等の対応方針を明らかにするおそれがあり、関係機関・関係団体との信頼関係の構築又は維持に支障を及ぼし、今後の児童福祉相談業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため。

エ 条例第16条第8号に該当

児童虐待の通告をした者を特定し得る情報については、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条の規定により開示できないとされているため。

(3) 異議申立人は、平成26年5月16日に、本件処分を不服として、行政不服審査法第6条の規定により、本件処分の取消しを求める異議申立てをした。

3 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、本件処分の取消しを求めるというものである。

4 実施機関の主張

個人情報非開示決定通知書、理由説明書及び審査会での職員の説明によると、実施機関の主張は、おおむね次のとおりであると認められる。

(1) 児童相談所の業務について

児童相談所が、児童虐待に関する相談・通告を受理した場合、児童虐待防止法に基づき、関係機関、関係者等の協力も得ながら、当該児童の安全の確認を行うとともに、児童や保護者の状況、養育環境等に関する調査を実施する。それらの調査結果に基づき、虐待判定会議を開催し、虐待の有無や一時保護の要否判断（児童の安全を緊急に確保するため一時保護を先行して実施している場合もある）、今後の処遇方針を決定する。

(2) 本件公文書について

児童記録は、対象児童ごとに、児童の生育に関する情報、関係機関、関係者等との面接又は電話の内容、児童相談所による本件児童等に係る評価等が、日時単位で記録されているものであり、児童の福祉を目的とした相談援助業務において作成しているものである。

(3) 本件請求に係る経過について

ア 本件児童を取り巻く家族関係について

住民票上は、本件児童の母親（以下「母」という。）と本件児童が同世帯、異議申立人は別世帯であり、本件児童が実施機関に一時保護される直前も母と本件児童は2人暮らしの状態であった。

平成25年に異議申立人は本件児童について認知届出をし、本件請求の前に、異議申立人と母は、本件児童の親権者を異議申立人と定める届出をした。

本件請求後に異議申立人と母は婚姻届出をした。

イ 平成22年に実施機関は母による本件児童への虐待ケースとして認定し、母子の見守りを関係機関の協力を得て始めた。

ウ その後も複数回の虐待通告があったが、平成25年9月に本件児童に火傷痕があったことから、実施機関は本件児童の安全確保のため、児童福祉法第33条に基づき、一時保護を行った。

エ 平成25年11月1日に、本件児童について、母の同意に基づき児童養護施設入所措置をしたが、その後、入所施設での母子面接中、母は無断で本件児童を連れ去り、異議申立人宅へ逃げ込んだ。翌日、実施機関は本件児童を一時保護した。

オ 実施機関は、本件児童と母の諸問題を解決するために、本件児童の児童福祉施設への入所が必要と判断したが、親権者である異議申立人及び母の同意が得られないため、本件異議申立て後に、児童福祉法第28条の規定に基づき、児童福祉施設へ入所させることの承認を求めて家庭裁判所へ審判の申出を行い、現在、家庭裁判所において審理中である。

以上のように、本件児童は母による虐待を受けてきており、それは本件児童の成長に少なからず影響を及ぼしている。実施機関は、本件児童の福祉の観点に立ち、児童虐待を行った保護者である母と

深くつながっている異議申立人に本件公文書を開示することは、本件児童の安全な生活を妨げるおそれがあると判断した。

(4) 条例第16条第1号該当性について

法定代理人の開示請求権は、本人（本件児童）の権利を実現することを目的として設けられているが、上記(3)より、法定代理人である異議申立人は虐待者である母と深いつながりがあり、本件児童の生育、生活状況等が含まれる情報について、法定代理人である異議申立人に対して一部でも開示することにより、本件児童の生命、生活等の福祉及び権利保障を害するおそれがある。

(5) 条例第16条第2項該当性について

本件公文書のうち、家族・第三者に関する情報は、本件児童及び異議申立人以外の相談情報が含まれており、その一部であっても開示することにより、当該第三者が特定され、また、相談経過から当該第三者の心情、言動が明らかとなることから、当該個人のプライバシーを侵害するおそれがある。

(6) 条例第16条第7号該当性について

児童相談所が行う相談援助業務は、児童相談所単独でその情報収集を行うことは少なく、市内部を含む関係機関等との密接・迅速な連携と協力体制が必要になることから、関係機関等との連携と信頼関係が不可欠である。

児童相談所は、関係機関が各々の目的のために収集した個人情報を、児童福祉法の要保護児童対策地域協議会（以下「要対協」という。）の規定に基づき、被虐待等児童の安全の確保を図るために、児童本人及び保護者の了承を得ずに収集している。

児童相談所に情報を提供した関係機関等としては、その情報や関係機関等との調整内容が本人に開示されるとは想定していないことから、その一部でも開示することは、関係機関等の対応方針を明らかにするおそれがあり、関係機関等との信頼関係の構築又は維持に支障を及ぼし、本件のみならず、今後の児童福祉相談業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

(7) 条例第16条第8号該当性について

児童虐待の通告をした者を特定し得る情報については、児童虐待防止法第7条の規定により開示できないとされている。

5 異議申立人の主張

異議申立書及び意見書によると、異議申立人の主張は、おおむね次のとおりであると認められる。

(1) 児童相談所の業務について

児童相談所は、その判断によって、児童を長期間にわたって親権者と別居させ、面会を制限させることができるという強大な権力を有している。親権者が争わなければ、その判断の当否について司法的チェックを受けることもない。

実施機関は、「児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任」を負担しているものであり、仮に児童が保護者から虐待を受けた事実を認定したとしても、児童を家庭から引き離すのではなく、家族の再統合や家族の養育機能の再生・強化に向けて努力する義務を負う。実施機関は、独自の判断で、親子分離を実行することさえできる。実施機関と本件児童の両親との信頼関係は破壊されかねない状況が生まれており、実施機関は、援助活動の一つである「家族の再統合」のための活動をほとんど行わないまま、親子の断絶期間が長期化する状態が続いている。

(2) 本件請求に係る経過について

- ア 実施機関は、平成25年9月に母が虐待行為を行ったという疑いをもって本件児童を一時保護したが、虐待を疑う原因となった児童の怪我は比較的軽微なものである。一時保護する判断の直接のきっかけとなった「火傷痕」の写真を皮膚科専門医に見せて確認を求めたところ「とびひだと判断される」という意見を得た。したがって、本件児童が母による虐待を受けており、一時保護が必要な状態であると実施機関が判断した直接の根拠が、重大な事実誤認に基づいている疑いが強い。
- イ 「本件児童が、どのような事実に基づき保護者からの虐待を疑われているのか」は、本件児童にとっても、虐待を疑われている親権者にとっても極めて重要な情報である。同情報が速やかに開示されていれば、実施機関の認定した事実について本件児童法定代理人が検討することが可能であったのに、実施機関が情報を提供しなかったことによって、その機会を失わせたことの責任は大きい。
- ウ また、親権者両名は、本件児童の心理判定や医学判定（児童診療科）の結果の資料について、児童心理の専門家に確認を求めたところ、長期間両親との接触を断って施設生活を継続させることの問題が明らかになった。

このような、本件児童に関する情報を実施機関が独占し、本件児童の利益のために状況のチェックをできないことの問題点が明らかになっている。

- エ さらに、実施機関は、これらの情報の一部は、入所措置承認請求手続を取れば親権者に開示するが、施設入所に同意しなければ開示しないという一貫しない方針を取っていることにも問題がある。
- 施設入所に親権者が同意している場合には、同意していない場合より強い理由で虐待を疑われた理由や一時保護後の児童についての診断内容等を親権者に開示して情報を共有し、児童の今後の養育のために何が必要かについて検討する資料とされるべきであろう。

本件においては、実施機関がこれらの情報さえ開示しなかったため、親権者施設入所に同意できず、入所措置承認請求を待たざるを得なかったのであり、実施機関の隠ぺい体質が問題を大きくしている。

(3) 条例第16条第1号該当性について

- ア 幼児である本件児童は、みずから個人情報開示を請求することはできず、法定代理人である親権者が開示請求をする以外、実施機関が作成保管する自己情報を入手する方法はない。
- 自己情報開示請求権が、「虐待を受けた」疑いのある幼児であるからといって、一切認められないという結果は承服できない。
- イ 虐待に直接関与していないことの明らかな親権者からの開示請求について、当該親権者が他方親権者の虐待を否定し、実施機関の判断を争っていることを理由に、全面的に拒絶することに合理的な理由はない。

ウ 条例第16条第1号は、未成年者が親に秘密にしている個人情報を親が法定代理人として請求したような場合に、本人のプライバシーを親権者に対しても保護するために、これらを非開示とすることを目的としている。つまり、同号は、高校生や大学生など相当程度の人格形成がなされた未成年者について、その個人情報が、無制限に法定代理人に開示されないよう配慮し、その人格権等を保護するためのものである。

したがって、本件児童のような幼児について、同号を根拠として「児童の生育、生活状況等が含まれる情報」の全てを非開示とすることは、誤っている。

(4) 条例第16条第2項該当性について

ア 条例第16条第2号該当性の判断は、実施機関において個別的、具体的に判断されるべきものである。実施機関は、綿密に検討することもせず、個人情報のすべてについて、「通常他人に知られたくないと認められるもの」として非開示としており、その姿勢において誤っている。

イ 本件公文書には、本件児童を養育してきた母や異議申立人自身の個人情報が含まれていることは明らかである。

このうち、異議申立人自身の情報については、自らが開示を請求しているのであるから、非開示とする実質的根拠はない。

また、条例は、第三者の個人情報を含む情報についても、当該第三者に意見書を提出する機会を与えたいと開示することを認めている(22条1項)

母は、異議申立人とともに何度も実施機関を訪問する等して異議申立人と協力して本件児童に関する情報提供を求めていたうえ、自らも本件請求の直前に自己情報の開示請求を行っている。つまり、母が本件児童の一時保護状態が継続していることについて、異議申立人に自己情報を提供することに同意していることは明らかであり、実施機関もこれらの事実を認識していた。

それにもかかわらず、実施機関は、母に意見書提出の機会を与えることもなく、母についての情報も条例第16条第2号に抵触すると断定して非開示決定を行った。

ウ 本件公文書の中には、児童相談所の職員やその委託を受けた医師等の発言内容や意見等も含まれているはずであるが、公務員等の職務の遂行に係る情報のうち、公務員等の職及び氏名並びに職務遂行の内容に係る部分を同号によって非開示とすることはできない。

(5) 条例第16条第7号該当性について

ア 条例第16条第7号の「適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」にある「支障」の程度は、名目的なものでは足りず、実質的なものであることが必要であり、「おそれ」も、抽象的な可能性では足りず、法的保護に値する程度の蓋然性が求められる。

したがって、実施機関が上記形式的理由だけで、一切の情報を開示しなかったことは誤っている。

イ 少なくとも、本件児童が、どのような事実に基づき保護者からの虐待を疑われているのか、その後、同人に対していつどのような検査が行われ、いかなる医療が施されているのかという点については、異議申立人が、実施機関の判断理由と方針を理解できる程度の情報開示はなされるべきである。

ウ 実施機関は、「関係機関等の対応方針」が明らかになることに問題があるかのように述べるが、一律にそのように判断することは妥当でない。「関係機関・関係団体との信頼関係の構築又は維

持」に支障を及ぼさないような開示方法を選択することは十分可能である。

(6) 母が行った個人情報開示請求について

母の「本件児童の児童記録のうち私に関する情報」との請求に対し一部開示決定がされたが、そのほとんどは黒塗りであり、母の発言の一部が開示されたにすぎない。とりわけ、経過記録のうち、年月日さえマスクされている点は、極めて不当である。

実施機関主張の、本件児童の安全な生活を守り、第三者のプライバシーを保護し、関係機関との信頼関係を確保するとの非開示の理由に一定の合理性があるとしても、相談経過の年月日や通報された虐待行為の内容、関係機関の専門的判断内容等を開示することによって、それらの利益は侵害されることはない。

本件においては、上記情報も含めて開示されることが必要である。

6 審査会の判断

当審査会は、実施機関の主張及び異議申立人の主張を基に審議し、次のとおり判断する。

(1) 本件公文書について

本件公文書は、本件児童に係る児童記録であり、児童相談所が本件児童に関わるようになってからの本件児童、異議申立人、母、関係機関その他の者とのやり取りや、児童相談所による本件児童の評価等が時系列的に記載されている「記録」、その概要である「援助経過概要及び援助方針表」、「援助方針決定書」、「一時保護決定通知書」、児童相談所内部又は関係機関との会議の資料・会議録、「関係機関連絡先」、虐待通告受付票その他関係機関や関係者から収集した資料等で構成されている。

(2) 法定代理人の開示請求権について

条例第14条第2項に定める法定代理人の開示請求権は、法定代理人に固有の請求権を認めたものではなく、あくまでも本人の権利利益を実現することを目的として設けられているものである。

したがって、親権に基づく法定代理人による開示請求における個人情報の開示・非開示の判断に当たっては、児童の生命、身体、健康、生活又は財産を害するおそれについて、あくまでも児童本人の権利利益を最大限に尊重して行う必要がある。

(3) 当審査会の役割について

異議申立人は、実施機関による虐待の認定や異議申立人及び母に対する対応について様々な主張を行っているが、当審査会は、実施機関が行った個人情報開示請求に対する開示決定等の妥当性について調査、審議する機関であり、実施機関の児童虐待認定の適否や処遇方針の適否を判断する立場にはない。

したがって、開示決定等の妥当性の判断を行うに当たっては、実施機関が母の本件児童に対する虐待を認定し、家庭裁判所に本件児童の児童福祉施設への入所の承認を求める審判の申出を行っているという状況を前提として行わざるを得ない。

(4) 条例第16条第1号該当性について

ア 条例第14条第2項第2号は、開示請求により本人の権利利益を明らかに害すると認められるときは、法定代理人は本人に代わって個人情報開示請求をすることができないとしており、その例として、虐待を行った親権者が、その被害者である子どもの児童記録の開示を請求したことがあると解されている。

実施機関が、本件児童の権利の保護の観点から児童福祉施設への入所の承認を求める審判を申し立てている状況の中、本件児童の情報を異議申立人に開示することは、本件児童の権利利益を侵害するおそれがあるものと認められる。

イ ただし、本件公文書の中には、異議申立人自身の情報も含まれており、当該部分は、他の部分と容易に区分することが可能であるから、本件児童と異議申立人の利益が相反するおそれがあることを理由に、本件公文書全体を非開示とすることは適当ではなく、異議申立人に関する情報は、他の非開示理由に該当する場合を除き、開示すべきである。

そのような観点から本件公文書を検分したところ、「記録」及び「援助経過概要及び援助方針表」中の異議申立人との面接の記録並びに異議申立人宛の「一時保護等決定通知書」は開示すべきであると判断する。

ウ なお、本件公文書のうち、「医学判定書」及び「受傷写真」については、異議申立人が提出した意見書の資料3と重なる部分がある。これらの文書については、異議申立人が、本件請求後に、個人情報開示請求とは別個の手続である家庭裁判所の審判手続で入手したものであることから、本件処分において当該文書を非開示としたことは不合理ではないものと判断する。

(5) 条例第16条第2号該当性について

ア 実施機関から聴取したところによると、本号に該当するとして実施機関が非開示としたのは、「記録」のうち児童福祉施設の職員の氏名及び母に関する情報である。

イ 実施機関の説明によると、一時保護においては児童福祉施設の職員は保護者に氏名を明かさずに対応するとのことであり、当該職員の氏名は通常他人に知られたくないと認められるものに該当すると判断する。

ウ 異議申立人は、母が異議申立人に自己情報を提供することに同意していることが明らかであるから、実施機関が母に意見書提出の機会を与えず、母の情報を条例第16条第2号に該当するとして非開示としたことは、著しく不適切な処理であると主張する。

しかし、母が開示に同意しているかどうか明らかであるとは言えないことから、母に関する情報は本人以外の第三者に関する情報であり、開示することによりその心情、言動が明らかになるとの理由で、条例第16条第2号に該当すると実施機関が判断したことは、不合理ではない。

エ ただし、母に関する情報であっても、「記録」及び「援助経過概要及び援助方針表」中の異議申立人が同席した面接記録については、異議申立人が知り得ている情報であるため、開示すべきである。

また、母及び本件児童の住所を示した「住宅地図」については、一定の範囲で公になっている情報であり、通常他人に知られたくない情報とは認められず、開示すべきである。

オ なお、実施機関が虐待行為のチェックシートと一体の文書であるとする虐待の定義が書かれた文

書は、当該チェックシートと分離可能であり、開示すべきであると判断する。

(6) 条例第16条第7号該当性について

ア 実施機関から聴取したところによると、本号に該当するとして実施機関が非開示としたのは、「関係機関連絡先」、「記録」中の関係機関及び関係者とのやり取りに関する情報、関係機関との会議録、その他関係機関から収集した情報（以下「関係機関情報」という。）及び児童相談所の内部での会議資料、会議録、「援助方針決定書」、「記録」のうち児童相談所内部の方針や評価に係る情報等（以下「内部関係情報」という。）である。

イ 児童相談所は、関係機関が各々の目的のために収集した個人情報を児童福祉法の要対協の規定に基づき、被虐待等児童の安全の確保を図るために、児童本人及び保護者の了承を得ずに収集している。

児童相談所が行う相談援助業務は、児童相談所単独でその情報収集を行うことは少なく、市内部を含む関係機関等との密接・迅速な連携と協力体制が必要になることから、関係機関等との連携と信頼関係が不可欠である。

(ア) 関係機関情報を開示すると、どの関係機関等と連携し、当該関係機関等からどのような情報を取得し、どのような協議を行っているかが明らかとなる。関係機関情報は、児童相談所が被虐待等児童に対する援助方針を決定するに当たって必要不可欠なものであり、関係機関等も、その援助方針の策定等のために児童相談所で内部的に利用することを想定し、これが当該児童やその法定代理人に開示されることは想定していないものと考えられる。

このような情報は、異議申立人に対し、その一部でも開示することにより、関係機関等が情報の提供をためらい、又は正確な協議が行われなくなり、今後、本件児童に対する適切な援助の実施のために必要な情報を得ることが困難となるおそれがあるとともに、同種の他の事案に係る調査においても、関係機関等から必要な情報を得ることが困難となるおそれがあると認められ、条例第16条第7号に該当すると判断する。

(イ) 内部関係情報を開示すると、児童相談所がどのような点について、どのような協議を行い、その結果どのような援助方針を決定したのかという、児童相談所の判断の内容が明らかになる。

それにより、異議申立人に、本件に係る実施機関の対応方針に対する予見を与え、異議申立人が実施機関の対応方針を意識した言動等をとることも考えられることから、実施機関の児童虐待防止事務の遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められ、内部関係情報は、条例第16条第7号に該当すると判断する。

(ウ) 異議申立人は、公務員の職及び氏名並びに職務遂行の内容に係る部分について、条例第16条第2号によって非開示とすることはできないと主張するが、これらの情報は、上記のとおり、関係機関情報又は内部関係情報の一部として、実施機関が非開示としたものであり、条例第16条第7号に該当するものと判断する。

(7) 条例第16条第8号該当性について

児童虐待防止法第7条に、「・・・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。」と規定されている。「記録」及び「援助経過概要及び援助方針表」中の虐待通告に係る記録並びに「虐待通告受付表」等の書類については、通告者の氏名だけではなく、通告の日時、内容、書類の体裁等からも虐待通告者を特定し得るものであることから、条例第16条第8号に該当すると判断する。

(8) 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26年 6月12日 諮問（諮問個第32号）
7月 9日 実施機関からの理由説明書の提出
8月 1日 異議申立人からの意見書の提出
9月 8日 実施機関の職員の理由説明（平成26年度第4回会議）
10月 9日 審議（平成26年度第5回会議）
11月 6日 審議（平成26年度第6回会議）
12月11日 審議（平成26年度第7回会議）

※ 異議申立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）

(別表)

書類名称	開示すべき部分	
記録	83ページ	20行目の年月日
	84ページ	30行目の7字目から35行目まで
	85ページ	全文
	86ページ	1行目から34行目まで
	143ページ	28行目の年月日及び30行目から32行目まで
	144ページ	全文
	145ページ	1行目から25行目まで
	147ページ	11行目の年月日, 14行目から20行目まで, 22行目の年月日及び26行目から29行目まで
	148ページ	9行目から12行目まで
	149ページ及び 150ページ	全文
	151ページ	26行目の年月日
	152ページから 155ページまで	全文
	156ページ	1行目から4行目まで
	157ページ	9行目から35行目まで
	158ページ	全文
	159ページ	1行目から16行目まで, 18行目の年月日及び30行目から35行目まで
	160ページ	1行目から3行目まで
	161ページ	14行目から35行目まで(ただし, 15行目6文字目から8文字目までを除く。)
	162ページから 165ページまで	全文
	167ページ	28行目の年月日
168ページ	16行目から25行目まで	
援助経過概要及び援助方針表	175ページ	4行目の年, 7行目, 8行目, 10行目, 14行目, 16行目及び22行目
一時保護決定通知書	347ページ, 349ページ及び351ページ	
住宅地図	377ページ	
虐待の定義についての文書	393ページ及び394ページ	