

大阪市長 平松 邦夫 様

大阪市個人情報保護審議会
会 長 中川 喜代子

大阪市個人情報保護条例第43条に基づく不服申立てについて（答申）

平成14年12月3日付け大健福第3869号により諮問のありました件について、次のとおり答申いたします。

第1 審議会の結論

大阪市長（以下「実施機関」という。）が平成14年10月1日付け大健福第2897号による部分開示決定（以下「本件決定」という。）において非開示とされたもののうち、別表に掲げる10番及び12番から15番までを除く情報は、開示すべきである。

第2 異議申立てに至る経過

1 開示請求

異議申立人は、平成14年9月17日、当時施行されていた大阪市個人情報保護条例（以下「旧条例」という。）第19条第1項に基づき、実施機関に対し、「市立中央児童相談所における平成12年2月以降の請求者が相談に行った児童記録の一切の資料」の開示請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 本件決定

実施機関は、本件請求に係る文書として、「中央児童相談所に請求者が相談に行った際の児童記録（平成12年2月28日、3月15日、8月28日）」（以下「本件文書」という。）を特定した上で、本件文書の一部を開示しない理由を、次のとおり付して、旧条例第20条第2項に基づき、本件決定を行った。

記

(1) 旧条例第17条第2号に該当

児童福祉司が行った評価、所見を記載した部分については、個人の評価、判定等に関する個人情報であって、請求者に開示すれば、請求者との信頼関係が損なわれて、今後の相談援助業務に支障を及ぼすおそれがあり、また、児童福祉司が正確な情報を記録できなくなるなど、事務の適正な執行に支障が生じるおそれがあるため

(2) 旧条例第17条第3号に該当

本件文書に記載された第三者に関する情報は、いずれも請求者以外の個人に関する情報であり、開示された場合には第三者のプライバシーが侵害され、当該第三者が不利益を被るおそれがあるため

(3) 旧条例第17条第5号に該当

児童福祉司が行った相談に対する回答を記載した部分のうち、今後の児童への対応について記載した部分については、開示された場合には、関係者との信頼関係を損ない、今後の相談業務の円滑な執行に著しい支障が生ずるおそれがあるため

3 異議申立て

異議申立人は、平成14年11月26日、本件決定を不服として、実施機関に対して、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条第1号に基づき、異議申立てを行った。

第3 実施機関の主張

実施機関の主張は、おおむね次のとおりである。

1 児童相談に関する「児童記録」について

本件請求対象の「児童記録」は、「児童記録票」と「経過記録」からなっており、実施機関が児童に関する相談を受けたときに作成するものであり、一定の様式が児童相談所運営指針（平成2年3月5日付け児発第133号厚生省児童家庭局長通知。以下「運営指針」という。）で定められている。更に、相談の進捗に伴い、その具体の経過や調査内容等が経過記録に加筆されるようになっている。

児童記録票は児童記録のいわゆる相談受付票に相当するものであり、実施機関が相談を受けた時に作成されるもので、児童の「氏名」、「住所」、「年齢」等の基本的事項、保護者に関する基本的事項、「相談経路」、「相談理由」、「統計処理」等の項目からなっており、再相談の場合にも新たに児童記録票が作成される。再相談では「相談経路」や「相談理由」が異なる場合もあるが、ファイルには同一児童の記録として綴じられる。

本件請求対象の児童記録においても、児童記録票については同様の内容が記載されているところである。

経過記録については、相談内容、調査で得られた情報、援助活動（児童福祉司からの助言、評価・所見を含む）等が記載され、相談援助経過に伴い追加される。

実施機関は相談を受けて、児童に対する相談援助活動を実施することになるが、この相談援助活動とは「児童が有する問題又は児童の真のニーズ、児童のおかれた環境の状況等を的確に捉え、個々の児童や家庭に最も効果的な処遇を行い、もって児童の福祉を図るとともに、その権利を保護すること」（運営指針より）を指している。

こうした相談に関して、依頼者は要領よく目的を述べることは少なく、むしろ問題を未消化のまま、不安や危惧、焦燥など多くの感情を持ち込み、相談を提起することが多い。実施機関では依頼者や当該児童等関係者の話を専門的見地から聴取し、事実関係とともに相談援助活動に必要な情報を多くの場合要約し、記載する。

2 児童福祉司が行った評価、所見等を記載した部分について（旧条例第17条第2号に該当。）

児童相談所での面接場面においてはケースワークの援助技術として、受容的

な態度で面接を行う一方で、児童記録にはその際の評価・所見等を率直に記載している。したがって、時としてその当事者の予想と異なる評価や所見等が記載されている場合もある。また、評価や所見等の受け取り方によっては、戸惑いを生じさせて当事者の感情的な反発や不信感を招くおそれもあり、開示すると当該相談者との信頼関係が損なわれ、必ずしも相談の効果があがらないものと思われる。従って児童記録を機械的に開示することは無用な混乱を生じさせ、事務遂行に支障を及ぼすことになる。そして、本件において評価・所見等が開示され、相談業務全般にわたる信頼関係が一旦損なわれると、今後の相談業務全般の執行に支障が生ずるおそれがある。

さらに、作成者はこうした記録について、本人に知られないことを前提に作成するものであり、開示が前提となると、上記の事態をおそれて作成者が正確な情報を記録できなくなり、援助経過の記録としての機能を果たし得なくなるなど、本件の相談援助活動のみでなく、今後も反復継続される同種の相談援助活動にも影響を及ぼし、事務の適正な執行に支障が生じるおそれがある。

3 個人である第三者に関する部分について（旧条例第17条第3号に該当。）

本件文書は、異議申立人が実施機関に相談するため来所した際の訴えやそのときの様子が内容の中心となっている。その際の異議申立人の訴えは、主として異議申立人の子（以下「児童本人」という。）やその関係者に対するものである。これら児童本人や関係者に関する記載は、異議申立人以外の個人に関する情報であり、これが開示された場合には当該第三者のプライバシーが侵害され、当該第三者が不利益を被るおそれがある。また、たとえ異議申立人が実施機関に話した内容であっても、異議申立人以外の者が児童本人等に関する記載を見るに至った場合には、児童本人等が不利益を被るおそれがある。

4 今後の児童への対応について記載した部分について（旧条例第17条第2号及び5号に該当。）

本件文書には、異議申立人の相談に対応した児童福祉司の回答について記されているが、このうち実施機関の児童への今後の対応について記載した部分については、関係者の認識と異なるおそれのある内容が含まれており、これを開示することによって、関係者と実施機関との信頼関係を損ねるおそれがあるのみならず、別件の相談業務における関係者との信頼関係を崩すことにより、今後も反復継続される同種の相談業務の円滑な執行に著しい支障を生じるおそれがある。

第4 異議申立人の主張

異議申立人の主張は、おおむね次のとおりである。

「私に対して、どのような相談援助業務をして戴けたのか知りたい。また、関連部署との連携活動の状況など、中央児童相談所の対応に対する疑問を払拭するために、情報全面開示を請求する。」

第5 審議会の判断

1 基本的な考え方

大阪市個人情報保護条例（平成7年大阪市条例第11号。以下「条例」という。）

の基本的な理念は、第1条が定めるように、市民に実施機関が保有する個人情報の開示、訂正及び利用停止を求める具体的な権利を保障し、個人情報の適正な取扱いに関し必要な事項を定めることによって、市民の基本的な権利を擁護し、市政の適正かつ円滑な運営を図ることにある。したがって、条例の解釈及び運用は、第3条が明記するように、個人情報の開示、訂正及び利用停止を請求する市民の権利を十分に尊重する見地から行わなければならない。

しかしながら、条例は、すべての保有個人情報の開示を義務付けているわけではなく、第19条本文において、開示請求に係る保有個人情報に同条各号のいずれかに該当する情報が含まれている場合は、実施機関の開示義務を免除している。もちろん、第19条各号が定める非開示情報のいずれかに該当するか否かの具体的な判断に当たっては、当該各号の定め趣旨を十分に考慮するとともに、当該保有個人情報の取扱いの経過や収集目的などをも勘案しつつ、条例の上記理念に照らして市民の権利を十分に尊重する見地から、厳正になされなければならないことはいふまでもない。

2 本件文書に記載された保有個人情報について

実施機関によると、児童相談援助業務を遂行するに当たって、児童記録票及びその他児童に関連した文書は、必要書類として、児童ごとに一括してファイルに収録することとされている。本件文書は、異議申立人が子の相談をした際の記録で、児童記録票と経過記録で構成されており、以下様式ごとに整理する。

(1) 児童記録票には、受付年月日、受付番号、児童の氏名、性別、生年月日、年齢、本籍、現住所及び教育、保護者の氏名、続柄、年齢、職業、現住所及び連絡先、相談経路、相談理由、相談処理、備考、受理会議年月日、処理年月日、提出年月日、判定係長、主査、受付相談員、児童福祉司、判定員名の各記入欄がある。

相談経路及び相談理由については、自由記入欄と併せて、それぞれの主要な類別が示された選択欄が設けられている。また、虐待相談内容欄には、受理経路・主な虐待者・年齢・虐待種別について類型化され、当該類型の選択欄のみが設けられている。

相談処理欄には、一時保護の有無・期間、措置書番号、措置先、解除書番号、延長・停止番号及び期間の記入欄とともに、その対応経過について主要な類型が示された選択欄が設けられている。

(2) 経過記録には、相談経過や調査内容等として、児童本人、保護者である異議申立人及び関係者等の氏名やその氏名が類推される情報、保護者からの聴き取り内容や主張、児童の行動、発言、家庭状況、並びに実施機関の援助内容等の情報が、時系列に記載されている。

(3) 本件決定では、児童記録票に記載された情報のうち、別表に掲げる1番の情報である児童氏名、生年月日、本籍、現住所、教育、相談経路、相談理由、相談処理欄の各情報が非開示とされ、経過記録では、別表に掲げる2番から18番までの情報が非開示とされている。

3 争点

実施機関は、本件文書に記載された情報のうち別表の情報について、旧条例第

17条第2号、第3号及び第5号該当を理由に本件決定を行ったのに対して、異議申立人は、本件決定を取り消し、本件保有個人情報の全部を開示すべきであるとして争っている。

なお、本件決定は、旧条例に基づき行われたものであるが、大阪市個人情報保護条例の一部を改正する条例(平成17年条例第4号)付則第3項の規定によれば、旧条例の規定によって行った処分、手続その他の行為は、新条例中これに相当する規定がある場合は、新条例の規定によって行った処分、手続その他の行為とみなすこととなっている。

したがって、実施機関が、本件決定の理由として付した旧条例第17条各号に相当する条例第19条各号の規定であるが、第3に記載の実施機関の主張内容に基づけば、「(1)児童福祉司が行った評価、所見」及び「(3)今後の児童への対応」は条例第19条第6号を理由とした非開示であり、また「(2)第三者に関する情報」は条例同条第2号を理由とした非開示決定であるとみなすことができる。

以上の内容を踏まえると、本件異議申立てにおける争点は、本件文書のうち非開示とした部分の、条例第19条第2号及び第6号該当性である。

4 条例第19条第2号該当性について

(1) 条例第19条第2号本文は、「開示請求者以外の個人に関する情報…であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により開示請求者以外の特定の個人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、開示請求者以外の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。)又は開示請求者以外の特定の個人を識別することはできないが、開示することにより、なお開示請求者以外の個人の権利利益を害するおそれがあるもの。」は原則的に開示しないことができると規定しているが、同号ただし書では、これらの情報であっても、「ア 法令等の規定により又は慣行として開示請求者が知ることができ、又は知ることが予定されている情報、イ 人の生命、身体、健康、生活又は財産を保護するため、開示することが必要であると認められる情報、ウ 当該個人が…公務員等である場合において、当該情報がその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員等の職及び当該職務遂行の内容に係る部分」については、開示しなければならない旨規定している。

(2) 本件決定のうち、条例第19条第2号の該当性が問題となるのは、個人である第三者に関する情報として区分された、別紙に掲げる1番から11番までの各情報であるが、当該各情報は、各情報に含まれる氏名等の記述、又は児童記録票の他の記載内容に含まれる氏名等の記述により、「開示請求者以外の特定の個人を識別できる」ことは明らかであるため、同号本文に該当すると認められる。

なお、実施機関は、異議申立人が話した内容には第三者の情報が含まれ、異議申立人以外の者が本件文書を見るに至った場合は、児童本人等に不利益が生じると主張するが、本件請求は、保護者が法定代理人の立場で当該児童に関する情報を請求したのではなく、保護者である異議申立人自身の相談内容について開示請求したものであることを踏まえ、異議申立人以外の児童本人等に係る情報は第三者の情報として、本号ただし書に該当するか否かに基づき判断することとする。

本件文書を見分するに、1番の情報は、異議申立人が中央児童相談所で行った相談内容をもとに、児童福祉司が様式に則り聴取した情報を記載したものであり、異議申立人が申し出た情報であることから、条例第19条第2号ただし書アの「開示請求者が知ることができ、又は知ることが予定されている情報」に該当するため、同号に該当しない。

また、2番から9番までの情報及び11番の情報についても、異議申立人の相談内容に含まれる異議申立人以外の第三者の情報、及び異議申立人が第三者と中央児童相談所に来所した際の当該第三者に関する情報であり、条例第19条第2号ただし書アの「開示請求者が知ることができ、又は知ることが予定されている情報」に該当するため、同号に該当しない。

一方、10番の情報は、児童本人の行動に関する記述であり、異議申立人が同席しなかった間の行動であることから、条例第19条第2号ただし書アからウまでに該当せず、非開示とした実施機関の決定は妥当である。

5 条例第19条第6号該当性について

- (1) 条例第19条第6号は、本市の機関又は国、独立行政法人等、他の地方公共団体若しくは地方独立行政法人（以下「本市の機関等」という。）が行う事務又は事業の目的を達成し、その公正、円滑な遂行を確保するため、「本市の機関等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、次に掲げるおそれその他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」は開示しないことができると規定している。特に個人の評価、診断、判定、相談、選考等（以下「評価等」という。）に係る事務に関しては、「ウ 個人の評価等に係る事務に関し、当該事務若しくは将来の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若しくは円滑な遂行に支障が生じるおそれ」を掲げ、このようなおそれがある場合には、開示しないことができると規定している。

なお、「支障が生じるおそれ」は、抽象的な可能性では足りず、相当な蓋然性が認めなければならない。

- (2) 別表のうち、条例第19条第6号の該当性が問題となるのは、児童福祉司の所見である12番から15番まで、及び児童福祉司の相談に関する回答である16番から18番までの各情報である。

実施機関は、当該各情報について、開示すると当該相談者との信頼関係が損なわれ、必ずしも相談の効果があがらず、今後の相談業務全般の執行に支障が生ずるおそれがあると説明する。

- (3) 児童福祉司の所見である12番から15番までの情報について

当該各情報は、相談の際の異議申立人の言動に対する児童福祉司の評価及び所見である。

児童相談所の相談業務では、児童福祉司等は、問題の所在とその背景等についての調査を進め、相談者による主訴とその背後にある基本的な問題及び問題と社会的環境との関連等を解明し、支援すべき児童等との信頼関係を構築しながら、援助のあり方を検討するため、関係者の認識と異なる内容が開示された場合、関係者と実施機関との信頼関係を損ない、今後の相談業務の円滑な遂行に支障を生じるおそれがあると認められる。

また、相談記録は、児童に対し一貫性のある援助を実施するため、当時の具体的状況を再現あるいは検証ができるよう、事実経過とともにその評価を記載する必要があり、児童福祉司が正確かつ率直な記載を躊躇するとなると、相談記録としての機能を著しく低下させ、本件のみならず反復継続する今後の相談事務の適正な遂行に支障が生じるおそれが認められる。

以上を踏まえ検討するに、当該各情報は、異議申立人の言動を考慮し児童福祉司が専門的観点から判断した評価であり、異議申立人が明らかに認識しうる情報や相談経緯から客観的に想定できる情報とは認められず、開示することにより異議申立人との信頼関係に影響が生じ、当該事務若しくは将来の同種の事務の適正な遂行に支障を来す相当の蓋然性があると認められるため、非開示とした実施機関の決定は妥当である。

(4) 児童福祉司の相談に関する回答である16番から18番までの情報について

当該各情報は、見分するに、児童福祉司が異議申立人に説明や助言した内容であり、明らかに異議申立人が了知していることから、当該各情報を開示することにより、実施機関が主張するように信頼関係が損なわれ不信感が生じるなどの支障は認められないため、開示すべきである。

7 結論

以上により、第1記載のとおり判断する。

実施機関が非開示としている情報

番号	非開示としている部分	内容
児童記録票に記載のある情報		
第三者の情報（条例第19条第2号該当性）		
1	児童氏名、生年月日、本籍、現住所、教育、相談経路、相談理由、相談処理欄	
経過記録に記載のある情報		
第三者の情報（条例第19条第2号該当性）		
2	1頁及び3頁から5頁までの右上氏名欄	児童氏名
3	1頁2行目12文字目から最終文字まで	児童本人の状況
4	1頁6行目から7行目まで	家族の状況
5	1頁11行目5文字目から2頁24行目まで	聴取内容に含まれる児童本人の情報
6	2頁25行目5文字目から7文字目まで 2頁25行目11文字目から15文字目まで 2頁26行目1文字目から3文字目まで 2頁26行目12文字目から27行目まで 3頁2行目2文字目から3文字目まで 3頁4行目2文字目から4文字目まで 3頁4行目12文字目から13文字目まで 3頁7行目2文字目から5文字目まで 3頁7行目11文字目から12文字目まで	聴取内容に含まれる第三者の情報
7	3頁21行目12文字目から13文字目まで 3頁26行目8文字目から28行目2文字目まで	児童本人の状況
8	4頁1行目9文字目から13文字目まで 4頁2行目1文字目から3行目4文字目まで	面接同席者の様子
9	5頁2行目4文字目 5頁3行目1文字目 5頁3行目12文字目から13文字目まで 5頁5行目3文字目から4文字目まで 5頁7行目15文字目から22文字目まで 5頁8行目10文字目から9行目6文字目まで 5頁9行目16文字目から7頁1行目まで 6頁3行目12文字目から4行目15文字目まで 6頁4行目21文字目から30文字目まで 6頁6行目9文字目 6頁6行目25文字目から8行目まで 6頁9行目5文字目から6文字目まで 6頁13行目8文字目から9文字目まで 6頁13行目19文字目から20文字目まで	聴取内容に含まれる第三者の情報 同席者の発言

番号	非開示としている部分	内容
第三者の情報（条例第 19 条第 2 号該当性）		
10	6 頁 16 行目から 19 行目まで 6 頁 21 行目から 22 行目まで	児童本人の状況
11	6 頁 20 行目 2 文字目	面接同席者の状況
児童福祉司の所見（条例第 19 条第 5 号該当性）		
12	3 頁 29 行目 1 文字目から 4 文字目まで	相談時の所見
13	4 頁 5 行目 4 文字目から 7 行目 9 文字目まで	相談時の所見
14	4 頁 9 行目	相談時の所見
15	6 頁 12 行目 3 文字目から 7 文字目まで	相談時の所見
相談に関する回答（条例第 19 条第 5 号該当性）		
16	3 頁 15 行目から 19 行目まで	面接時の説明内容
17	4 頁 13 行目 13 文字目から 14 行目 16 文字目まで	面接時の説明内容
18	4 頁 17 行目から 21 行目まで	面接時の説明内容

- ・ 1 行に記載された文字を左詰にして数え、句読点は、それぞれ一文字と数えるものとする。