

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申
(答申第493号)

平成19年4月26日

横 情 審 答 申 第 493 号

平 成 19 年 4 月 26 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18年11月17日こ北児第349号による次の諮問について、別紙のとおり答申します。

「平成 年 月 日付 現状報告文書」の個人情報非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、「平成 年 月 日付 現状報告文書」の個人情報非開示とした決定は、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、「平成 年 月 日付 現状報告文書」（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18年8月22日付で行った個人情報非開示決定（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 実施機関の非開示理由説明要旨

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) 本件個人情報は、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6条第1項に基づき「虐待を受けたと思われる児童」を発見した場合に通告義務が課せられ提供された情報である。

児童虐待防止法第6条第1項は、子どもの生命の安全の確保のために、虐待が疑われる状態での通告を義務付けている上、同条第3項では、様々な守秘義務をおして通告義務を規定しており、同法第7条では、通告者の匿名性を保証するものとなっている。

また、提供情報についても、通告者から、通告時にもたらされる、虐待と思われる事情や状況を説明し、補足するものであるほか、虐待か否かを概括的あるいは具体的に判断するためのものであり、通告同様通告者の匿名性の保証の範囲内と解釈される。

今回医療機関から提供された、虐待通告に基づく情報は、児童相談所が、虐待の判断や今後の対応を検討するために関係機関から提供された情報や資料で、通告の範囲と解釈して差し支えなく、当該医療機関にとっても匿名性を保証されたものといえる。

また、こうした児童虐待（あるいは虐待と思われる状態）を発見した者からの通告、通報やその提供情報が、通告者の意に反して公開されることが広く明らかにな

ることは、通告者、通告、通報及び通告に伴う提供情報の匿名性を、法に基づき保証したことから考えると、今後、通告、通報及び情報提供が行われなくなることが容易に予想でき、迅速・率直な虐待に関する通告、通報やそれらに伴う提供情報が得られにくくなるほか、医療情報や所見等の提供が妨げられるおそれがあり、児童虐待の防止、早期発見、早期対応、ひいては本来の目的である児童の安全の確保が適切に行えなくなるなど、虐待対応業務に支障が生じることになるといえる。

- (2) 本件個人情報、早急に行う必要がある虐待判断のための基礎資料として医療機関により作成されたものである。事情にかかわらず、他には公開しないことを約束して提出されたものであり、本件請求において別に開示した「児童虐待（防止）連絡票」とは取扱いの異なるものである。また、児童虐待(防止)連絡票は、児童虐待防止法第7条に基づき、通告した者の匿名性は保証されるべきものであり、本来非開示とすべきであったが、本件においては、一時保護をした経緯などを異議申立人（以下「申立人」という。）に説明していることから、医療機関名は既知の事実であるために、職員の氏名を除き開示したものである。
- (3) 通常、医療機関から文書により提供を得ることは難しく、聞き取りが中心となる。本件では、これまでの経緯及び状況から、より緊急な判断を要する必要があったため、曖昧な情報を基に判断することのないように、急遽、当初の通告よりも詳細な情報の提供を依頼し、例外的に得られたものであり、緊急な虐待判断検討のための内部文書である。提出してもらったに当たっては、事情にかかわらず、他には公開しないことを約束し、非公開を条件として提供されたものであり、その取扱いについては、特段の配慮が必要である。このことから本件個人情報は、全体としてひとまとまりとなっているものであり、個別に内容に応じ、開示、非開示を判断することは適切でないと判断したものである。
- (4) 本件個人情報を開示することは、他に公開しないことを約束して提出してもらった経緯等から、明らかに虐待通報における本件医療機関との信頼関係を損なうことになる。本件医療機関は、児童虐待防止に関しては先駆的な医療機関であり、全国の医療機関の虐待防止対応について指導的な位置を担っており、本件医療機関との信頼関係を損なうことは、本件医療機関だけではなく、今後多くの医療機関から速やかな同様の情報提供がなされなくなるおそれがある。児童虐待は緊急に対応する必要があり、また、本件の場合のように一時保護を視野に入れた対応を行う場合、その判断に足る十分な情報が速やかに提供されなくなると、児童の安全の確保が適

切に行えなくなるなど、児童虐待対応業務に支障が生じるおそれがある。

4 申立人の本件処分に対する意見

申立人が、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) この通報がきっかけとなり、保護された児童が死亡したため、家族として事実を確認する権利を主張する。本件における「保有個人情報の概要」は「当該児童」の病状、低栄養等に関する報告であるところ、「当該児童」はすでに死亡しているため、今後当該児童に関する相談援助業務の適切な執行に支障を及ぼすおそれはなく、開示すべきである。他の相談援助活動の適切な執行に及ぼす影響をいうのであれば、全部非開示とする必要はなく、報告者名等他の相談援助業務に関わる情報についてのみ非開示とし、それ以外を開示すべきである。
- (3) 実施機関の個人情報非開示理由説明は、本件個人情報の具体的な内容をなんら吟味することなく、通告者からの提供情報であるとの一事をもって非開示とするものであって、本件個人情報の開示の必要性をまったく理解していない不当なものである。本件個人情報の対象となっている「当該児童」は、本件個人情報を契機として一時保護決定され、保護者である申立人らと一時保護決定後一度も会えぬまま、保護委託先において死亡している。したがって、まず第一に、当該児童の病状・死因を究明する前提として、当時当該児童の入院していた医療機関が作成した「当該児童の病状・低栄養等に関する報告」（非開示決定通知書記載の本件保有個人情報の概要）の内容が明らかにされなければならないといえる。また、第二に、本件個人情報は当該児童と申立人らを永遠に引き離したという重い意味を持っており、その内容の正確性・客観性が厳格に判断されなければならないと同時に、今後、同種の悲惨な事例を繰り返さないためにも、その内容の適法性・妥当性が慎重に吟味されなければならない。このような意味で、本件個人情報は、漫然と全部非開示とされるべきでなく、真に児童相談所の相談援助業務に必要最低限の情報を除くほかは、開示されなければならないといえる。
- (4) 当該児童はすでに死亡しており、その個人情報を開示しても将来の児童相談所の相談援助業務に支障があるとは思えない。仮に、本件個人情報の開示によって支障が生じる可能性があるとしても、それは、関係者の氏名等具体的な通報者特定に関わる情報についてのみ非開示とすれば足り、「当該児童の病状低栄養等」に関する

情報はこれと区別して十分開示の対象となると思われる。実施機関も「虐待対応を判断するのに必要十分」である「医学的情報は、提供される内容そのものが客観的、科学的なもの」と認めているように、客観的・科学的なものであれば開示によって何らかの問題が生じるとは考えがたく、逆に、開示して批判に耐えられないような医学的情報は客観的・科学的なものとは到底いえない。そして、このような医学的情報であれば、主観的・非科学的な通報者特定に関わる情報とは当然区別されるはずであり、これが混在しているようであれば、やはり客観的・科学的な医学情報とはいえず、むしろ虐待の判断資料とすべきでないといえる。

(5) 実施機関は、「児童虐待（或いは虐待と思われる状態）を発見した者からの通告、通報やその提供情報」のすべてについて、開示によって虐待対応業務に支障が生じるとし、児童虐待防止法第7条の通告者の匿名性の保障の範囲内と解釈しているが、ここには論理の飛躍がある。同条は、通告を受けた児童相談所の職員らが「その職務上知り得た事項」のうち、「当該通告をした者を特定させるもの」のみについて匿名性を保障しており、当然に通告者の提供情報すべての匿名性を保障しているわけではない。これは、通告者が特定されることにより、将来当該通告者に必要な情報が寄せられなくなったり、当該通告者が不利益を受けるおそれがあることを考慮したものと思われる。したがって、通告者特定に関わる情報とこれに関わらない通告者の提供情報とは区別され、後者は開示されても問題がないといえる。しかも、児童虐待防止法施行後に成立した高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律（平成17年法律第124号）が「虚偽であるもの及び過失によるもの」（21条6項）を通報者保護の例外としていることに鑑みれば、時代の流れは通報内容の真実性・誠実性を重視しているともいえ、開示されるべき通告者の提供内容は拡大していると解すべきである。したがって、通告者特定に関わるものであっても真に匿名性を保護するに値するものか慎重に吟味されなければならない、まして通告者特定に関わらない提供情報であれば、原則として開示されなければならないというべきである。実施機関の主張するように、虐待通告に基づく情報のすべてが匿名性の保障の範囲内であるとするのは、虐待通告とその後の手続きの適法性・妥当性を事後的にチェックする機会を奪うものであり、むしろ児童相談所の相談援助業務を停滞させることになる。

(6) 実施機関の非開示理由説明書（追加説明）において一貫して主張しているのは、「他には公開しないことを約束して」提出されたものであるという点である。この

ような理由が当然に許されるとなれば、個人情報保護制度は骨抜きになるおそれがあるから、その当否は慎重に判断しなければならない。

- (7) 「児童虐待（防止）連絡票」についてはその内容が申立人にとって既知の事実であることを開示の理由としているが、本件個人情報についても、当該児童がいかなる状態であったのかについては、申立人は医療機関や児童相談所から一応の説明を受けており、既知である点において異ならないといえる。むしろ、本件個人情報において、これまでの説明と異なる、申立人の知らない事実が記載されているのであれば、やはりこれも重大な問題である。以上の理由からも、本件個人情報のみを非開示とする理由にはなっていないといえる。
- (8) 医学検査のデータをも非開示としなければならない理由については、非公開の約束のみしか理由になっていないが、まさにこのような理由を認めることの弊害が端的に現れたといえよう。非公開の約束をして、「全体としてひとまとまりになっている」から一部開示にすら応じられない、というのであれば、今後、あらゆる場面で非公開を条件に情報提供すればすべて当然に全部非開示となることを認めることになりかねず、個人情報保護制度そのものが破綻してしまう。このような理由を認めるべきではないのである。
- (9) 児童相談所業務に支障が生じる理由については、まさに横浜市が非公開の約束を重視する根拠であると思われる。たしかに、一般論として、児童虐待を防止するために、児童相談所が医療機関との信頼関係を維持する必要性があることは肯定できる。しかし、その信頼関係は、当然信頼できる相手との間で築かれるべきものであって、いい加減な医療機関との癒着・馴合いは不要であるし、むしろ、児童相談所業務に有益な方向に発展させるべきものである。また、栄養・医療ネグレクトは、他の虐待と異なり、その該当性の判断が専門的（医学的データに支えられなければならない）かつ困難（どの程度の不作為・拒否をもってネグレクトと判断すべきかが必ずしも明らかでない）であるという、その特殊性が考慮されなければならない。すなわち、栄養・医療ネグレクトにおいては、正確なデータを基に、どのようにしてネグレクトと判断されたのかが吟味されなければならない、これらをきちんとクリアできる機関との連携を図ってこそ適切に児童虐待を防止できるというべきである。そのために、本件医療機関が「児童虐待防止について先駆的な医療機関」であり、「全国の医療機関の虐待防止対応について指導的な位置」にあるのであれば、なおさら本件個人情報を開示することは、その基準を全国の医療機関に示すことができ

ることになり、有益であるといえる。むしろ、本件医療機関が開示できない情報を提供しているのであれば、その専門性（検査の正確性）、医療機関としての患者に対する姿勢（インフォームド・コンセントの観点から）に問題があるといえ、このような医療機関と今後信頼関係を維持する必要はないといえる。

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（昭和22年法律第164号）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児童福祉法第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、家庭その他からの児童の福祉に関するしつけ、不登校等の児童育成上の問題に関するもの、児童の養護、虐待、非行等に関するもの、知的障害、自閉症等の障害に関するものなどの様々な問題等について相談に応じて、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。

(2) 本件個人情報について

本件個人情報は、医療機関からの児童虐待通告を受けて児童相談所が調査を行い、その後児童相談所が当該医療機関に対し当該通告に係る詳細な情報の提供を依頼したことに応じて、後日、当該医療機関が作成し、児童相談所に提供した当該児童に関する現状報告文書である。当該医療機関が通告を行うのに際し、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、判断内容等が記録されている。

なお、この通告を受け、児童相談所は当該児童を保護者の同意を得て一時保護したが、一時保護中に当該児童は亡くなっている。本件請求及び異議申立ては、死亡した当該児童の親権者であった申立人により行われたものである。

(3) 本人開示請求権について

ア 条例に基づく個人情報保護制度は、実施機関に対し、個人情報の収集、管理及び利用・提供の全般にわたりその適正な取扱いを義務付け、もって、個人情報に関する本人の権利利益の保護を図ろうとするものである。このため、条例は実施機関に課せられた義務の実効性を担保するため、条例第20条第1項で「何人も、

この条例の定めるところにより、実施機関に対し、当該実施機関の保有する自己を本人とする保有個人情報の開示を請求することができる」と規定し、実施機関に対し、当該本人から個人情報の開示を求める請求権を認める本人開示請求制度を設け、さらに、当該本人情報の訂正、削除、利用停止等を求めることを認めている。

イ 条例に基づく開示請求の対象となる個人情報は、「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特定の個人を識別することができるもの」（条例第2条第2項）である。

この点、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律(平成15年法律第58号。以下「法」という。)は、本人開示請求の対象となる個人情報を「生存する個人に関する情報」と規定し、このため、条例に基づく本人開示請求の対象となる個人情報と法に基づく対象個人情報とでは若干その対象について異なる文言上の取扱いがなされており、そのため本人開示請求の対象には広狭があり得るが、本来、条例に基づくものであれ、法に基づくものであれ、本人開示請求制度は個人情報に関連する個人の権利利益の保護を目的とするものであり、そして、本人の権利利益の保護について関与できる者は、生存する個人（代理人を含む。）であるから、自己の個人情報の開示請求の主体は、生存する本人であり、死者は請求の主体となり得ないといわなければならない。

したがって、本人開示請求制度の趣旨からすると、条例と法との間には本人開示請求の対象となる個人情報に文言上の差異はあるものの、条例においても、原則として、死者の個人情報は本人開示請求の対象とならず、死者の個人情報の開示請求を他者が行うことは、認められない。

もっとも、死者の個人情報のすべてが本人開示請求の対象とはならないものと解することは妥当ではなく、死者の個人情報ではあっても、それが同時に請求者本人の個人情報に該当する場合もあり、そのような事情が認められる場合は、当該死者に関する個人情報を同時に自己の個人情報として本人開示請求の対象とすることも認められる場合もあるというべきである。

ウ 死者の個人情報について本人開示請求ができる場合としては、例えば、死亡した親の遺伝子情報は実子自身の個人情報でもあるとして開示請求の対象となるほか、請求者が死者である被相続人から相続した財産に関する情報など当該個人情報が請求者自身の個人情報と認められるもの、請求者が死者である被相続人から

相続した不法行為による損害賠償請求権等に関する情報、近親者固有の慰謝料請求権など死者の死に起因して相続以外の原因により請求者が取得した権利義務に関する情報が考えられる。

さらに、条例は本人開示請求の対象を「生存する個人に関する情報」に限定していないのであり、また、未成年者である自分の子に関する情報などは、子どもが生存していれば、原則として親権者は、条例第20条第2項の規定により法定代理人として条例に基づく開示請求ができ、民法の規定上、一般に子どもに対して監護権を有しているということを考慮すると、死者に関する情報であっても、社会通念上、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等であれば、本人開示請求の対象となる個人情報として取り扱うことが認められる場合もあると考えられる。

エ もっとも、以上に例示したところは、条例に基づく本人開示請求制度の例外として認められるものであるから、開示請求に当たっては、死者の個人情報と同時に請求者本人の個人情報であることを実施機関に納得させ得る資料の提出があつて始めて認められるものというべく、請求者の範囲を拡大しすぎることをないように取り扱う必要がある。

オ 本件請求は死亡した未成年の子に関する情報について、親権者であった者から行われたものであるので、子どもが生存している場合には法定代理人として条例に基づく開示請求ができた可能性が高い。もっとも、本人開示請求制度は個人情報に関連する個人の権利利益の保護を目的とするので、法定代理人が未成年者に代わって本人開示請求する場合も未成年者の権利利益の保護のために行わなければならないのであり、親と子の間に相反的な利害関係がある場合には、開示請求が認められないものであることを考えると、死亡した未成年の子に関する情報であれば、親権者であった者からの本人開示請求が当然に認められるものではない。

児童虐待により一時保護される場合は、一般的に親と子の利害関係が相対立していることが多いと考えられることから、児童虐待に係る文書については、法定代理人としての開示請求であっても、親が子の情報を請求することは、本人の権利利益の保護を目的とする本人開示請求制度の趣旨から認めることはできないと考えられる。したがって、児童虐待に係る死亡した子の情報を親が開示請求する場合にあつては、社会通念上、請求者自身の個人情報とみなし得るとはいえない場合もあり、開示請求を認めることはできない。このため、死亡した未成年の子

の情報について親が本人開示請求する場合も、その開示の可否の判断は慎重に行う必要がある。

カ そこで、本件について見ると、本件個人情報には児童虐待に係る情報であるが、親権者であった申立人は、児童相談所から当該児童に対して適切に栄養を与えることができていない不適切な養育が行われているネグレクトのおそれがあるという状況の説明を受けていたことからすると、本件は申立人の当該児童に対する監護の在り方が虐待に当たるかどうかに係る問題であるとも見ることもできる。そして、申立人が、当該児童を一時保護することについても同意をしていること、しかも、当該児童は一時保護中に死亡していることを考慮すると、本件個人情報が当該児童を監護する立場にあった申立人自身の情報とみなし得るとして実施機関が本件請求を申立人の個人情報と認めたことも是認できるものである。

(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号では、「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、本件個人情報は開示すると、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、相談援助業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため非開示としたと主張しているため、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確認を行うよう努め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。

そして、本件においては医療機関からの詳細な情報が提供されることにより、児童相談所は、速やかに児童の安全確認等を行うことができ、一時保護等の要否等について判断を下すことができるのであるから、本件医療機関からの情報提供は、児童相談所の児童虐待に係る業務遂行のためには重要なものであるといえる。

エ 本件個人情報は、児童虐待防止法に基づく医療機関からの通告を受けて児童相

談所が調査を行い、その後児童相談所が当該医療機関に対し当該通告に係る詳細な情報の提供を依頼したことに応じて、後日、当該医療機関が作成し、児童相談所に提供したものであり、児童相談所が一時保護等の対応を決定するに当たり、必要な情報であると考えられる。また、本件個人情報中の記述から、当該医療機関が他に開示しないことを条件に提供したものであると認められる。

このような情報を医療機関の意に反して開示した場合、児童虐待通告を受けた後の児童相談所が行う状況把握等のための調査に対して、医療機関からの十分な資料提供等の協力を得ることが困難になり、児童相談所が、正確な情報の収集のために行う調査に時間を要するようになるなど、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認められる。

したがって、本件個人情報は本号本文に該当する。

(5) 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非開示とした決定は、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18年11月17日	・実施機関から諮問書及び非開示理由説明書を受理
平成18年11月22日 (第95回第二部会)	・諮問の報告
平成18年11月30日 (第97回第一部会)	・諮問の報告 ・審議
平成18年12月1日 (第34回第三部会)	・諮問の報告
平成18年12月14日 (第98回第一部会)	・審議
平成18年12月22日	・異議申立人から意見書を受理
平成19年1月9日	・実施機関から非開示理由説明書(追加説明)を受理
平成19年1月11日 (第99回第一部会)	・審議
平成19年1月25日 (第100回第一部会)	・審議
平成19年1月29日	・異議申立人から意見書(追加)を受理
平成19年2月9日 (第101回第一部会)	・審議
平成19年2月22日 (第102回第一部会)	・審議
平成19年3月8日 (第103回第一部会)	・審議
平成19年3月22日 (第104回第一部会)	・審議