

令和元年度諮問（情）第11号  
答申（情）第87号

「特定個人についての児童相談所における記録等の公文書非  
開示決定（存否応答拒否）に係る審査請求に対する裁決」に  
ついての答申

栃木県行政不服審査会

## 第1 審査会の結論

栃木県知事（以下「実施機関」という。）が行った公文書非開示決定（存否応答拒否）は妥当である。

## 第2 諮問事案の概要

### 1 公文書の開示請求

(1) 審査請求人は、栃木県情報公開条例（平成11年栃木県条例第32号。以下「条例」という。）第6条第1項に基づき、平成31(2019)年4月23日付けで実施機関に対し、次のとおり公文書開示請求を行った（以下「本件開示請求」という。）。

(2) 本件開示請求の内容

- ① 本児（〇〇〇〇）の乳児院（出生から）の記録  
例）面会・入電など  
※各担当者の引き継ぎ記録
- ② ①の児相の記録。上記と同様  
例）〇〇→〇〇→〇〇・〇〇
- ③ 京都へ児相が里親同意をとったときの記録
- ④ 実母の家庭環境の状況把握の履歴の記録  
最低限私たちに一度説明している内容。また児相が持っている記録

### 2 本件開示請求に対する実施機関の処分

実施機関は、本件開示請求に係る公文書（以下「本件公文書」という。）の存否を回答することは、条例第7条第2号に規定する非開示情報（個人に関する情報）を開示することになるため、条例第10条該当により本件公文書の存否を回答することができない旨の理由を付して、令和元(2019)年5月17日付けで、条例第11条第2項の規定に基づく公文書非開示決定（以下「本件処分」という。）を行った。

### 3 審査請求

審査請求人は、本件処分を不服として、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定に基づき、令和元(2019)年5月25日付けで実施機関に対し審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

### 4 諮問

実施機関は、条例第19条第1項の規定に基づき、令和元(2019)年11月25日付けで、本件審査請求について、栃木県行政不服審査会（以下「当審査会」という。）に諮問した。

### 第3 審査請求人の主張要旨

#### 1 審査請求の趣旨

本件処分を取り消し、開示できる情報の閲覧や部分的に別紙整理して作成したもの（以下「別紙作成資料」という。）を提供するとの裁決を求める。

#### 2 審査請求の理由等

審査請求書、反論書、意見書によると、おおむね次のとおりである。

##### (1) 条例第7条第2号非該当について

ア 県民大多数（100名以上など）への公開や個人の特定の識別に至る情報を求めているのではなく、中央児童相談所の参加関係者として経緯履歴の開示を求めているものである。

イ 実施機関の「栃木県情報公開条例の解釈及び運用の基準（以下「解釈運用基準」という。）の条例第7条第2号の趣旨10に“本号に該当するか否かは請求者のいかに問わず判断するもの。”とされているため」との主張については、同号趣旨10の続き文で“なお、これは、条文の規定による開示ができないということであり、適正な事務を遂行する上で必要がある場合に、個人に関する情報の提供を行うことを禁ずる趣旨ではない。”と明記されている。本児が要保護児童であること及び審査請求人が里親であることから、児童福祉法第11条第2号へ及びトに基づく適正な事務の遂行のため必要である場合に該当する。

##### (2) 条例第7条第2号ただし書イ及びロ該当について

開示請求した情報は、本児の最善の利益を考慮（国際及び国内法の最重要判断指針。）するために関係機関及び関係者に対して公益性が高い情報であり、本児が出生してすぐに要保護児童となった時から条例の第7条第2号ただし書イ及びロに常に該当しており、児童福祉法第11条第2号へ及びトにあるように各関係機関及び関係者に共有すべき情報である。

また、特別養子縁組申し立てをするか否かを判断する上でも重要な情報でもあり、一部の関係機関が、実母の養子縁組拒否などを理由に情報をブロックすることは、実母のみの利益を優先した偏った解釈である。

##### (3) 条例第10条非該当について

ア 審査請求人は、中央児童相談所の参加関係者として経緯履歴の開示を求めているものであり、中央児童相談所の存否さえ非開示とは、一部の参加関係者の権利利益の保護のみに偏った行政指導で行政手続法第1条に違反し、また児童福祉法第11条第2号のへ及びトに対して継続的に違反している。

- イ 審査請求人は、本児童の里親として児童福祉法第11条第2号のへ及びトにある関係機関及び関係者であるのに、児童相談所に関わりがあったか否かを非開示にすべき相手ではないことは明らかである。
- ウ 当該情報については、条例第7条第2号ただし書イ及びロに該当している情報であるため、第10条の適用自体を考慮できる情報ではない。

#### (4) 別紙作成資料の提供について

別紙作成資料を提供することを求める。そもそも関係機関及び関係者に共有すべき情報について、プライバシーが多数含まれていて特定の個人が識別できるように記録している児童相談所の記録の仕方が問題なのであり、その記録の仕方の不備が非開示の理由とはならない。

#### (5) その他

- ア 公文書開示請求と保有個人情報開示請求の申請に対して、情報保持側は、情報を分けて記録する意識がなく、むしろ混在することで開示請求があった時に開示する情報を意図的に選別し、極少にできてしまう。
- イ 情報提供の協力を求めると、正式な開示請求でないと取り扱えないと説明を受けた。一年近く経っても審査請求人に手続きを負わせている行為は、平等な時間の資源を浪費させ、情報自体の鮮度や活用価値を意図的に阻害している。
- ウ 情報の活用により、生じる利益、不利益については、裁判所調査員や裁判官が判断することであり、隠すことや存否の有無などで関係者当事者に不利益や有益などは元々あってはならない。

## 第4 実施機関の主張要旨

弁明書及び意見聴取によると、おおむね次のとおりである。

### 1 本件公文書について

本件開示請求の内容から、審査請求人の求める文書は、特定の個人に係る児童記録票等、児童相談所が行う相談業務に係る文書であると考えられる。

一般的に、児童相談所は、相談等を受け付け係属となった時点から、児童相談所の支援が終了するまでの間、児童の処遇や援助の検討内容、経過や処分の内容等について文書を作成し、児童記録票に綴ることとなる。内容は、児童、家族・親族の情報、問題の内容、過去の経歴等極めて個人的でデリケートな情報となる。

### 2 条例第7条第2号該当性について

特定の個人に係る児童記録票は、個人に関する情報であり、特定の個人

が識別できるものであることから、条例第7条第2号に規定する個人情報に該当する。また、解釈運用基準によれば、公文書開示請求において、同号に該当するか否かは、請求者のいかなを問わず判断するものとされており、個人に関する情報は、例え開示請求者において既知の情報であっても、開示することはできない。

### 3 条例第7条第2号ただし書イ及びロ該当性について

児童記録等は、一般的に特定の児童を支援するために収集管理される情報であって、公開が予定される情報とはいえ、条例第7条第2号ただし書イに該当しない。また、公開しないことによって、一般県民等に影響を与える情報ではなく、同号ただし書ロにも該当しない。

### 4 公文書の存否応答拒否について

本件公文書は、個人に関する情報であり、「非開示」として当該公文書が存在することを示せば、当該個人が児童相談所と関わりがあったことが明らかになる。一方、当該公文書が「不存在」と答えた場合には、当該個人は児童相談所と関わりがなかったことを答えることになる。

したがって、条例第10条に該当することから、本件公文書について、存否を明らかにせず当該開示請求を拒否した。

### 5 別紙作成資料の提供について

通常、業務の中で、里親に対し特別に情報をまとめた資料を作成して提供するという事はしない。

## 第5 審査会の判断

### 1 判断に当たっての基本的な考え方

(1) 条例は、地方自治の本旨にのっとり、県民に公文書の開示を請求する権利を保障することにより、県が県政に関し県民に説明する責務を全うするようにするとともに、県民の県政への参加を推進し、もって一層公正で開かれた県政の実現に寄与することを目的に制定されたものであり、原則公開の基本理念の下に解釈し、運用されなければならない。

当審査会は、この基本的な考え方に立って本件諮問事案を調査審議し、県民の公文書の開示を求める権利が侵害されることのないよう条例を解釈し、以下のとおり判断するものである。

(2) 行政不服審査法第2条は、「行政庁の処分不服がある者は（略）審査請求をすることができる。」と規定しており、審査請求の対象は「行政庁が行った処分」である。「行政庁の処分」とは、同法の逐条解

説（総務省行政管理局）によれば「行政庁が国民に対する優越的な地位に基づき、人の権利義務を直接変動させ、又はその範囲を確定する効果を法律上認められている行為など人の権利義務に直接具体的な効果を及ぼす行為をいう」ものであり、本件審査請求では、公文書開示請求に対して「非開示決定（存否応答拒否）」を行った本件処分がこれに該当し、審査請求の対象である。したがって、本件処分以外を審査請求の対象とすることはできず、当審査会の審査事項も本件処分の違法性、不当性の判断に限られる。

- (3) 当審査会は、(1)及び(2)の基本的な考え方に立って本件諮問事案を調査審議し、県民等の公文書の開示を求める権利が侵害されることのないよう条例を解釈し、本件処分について、以下のとおり判断するものである。

## 2 本件処分について

本件開示請求は、本件公文書の開示を求めるものであり、実施機関は、その存否を答えるだけで、条例第7条第2号の非開示情報を開示することとなるとして、条例第10条の規定に基づき、その存否を明らかにせず、開示請求を拒否する本件処分を行った。

これに対し、審査請求人は、本件処分の取消しを求め、実施機関は本件処分を妥当としていることから、以下、存否応答拒否の妥当性について検討する。

## 3 本件公文書の存否応答拒否について

### (1) 本件公文書の性格について

条例第10条は、「開示請求に対し、当該開示請求に係る公文書が存在しているか否かを答えるだけで、非開示情報を開示することとなるときは、実施機関は、当該公文書の存否を明らかにしないで、当該開示請求を拒否することができる。」と規定している。

審査請求人は、実施機関が存否応答拒否とした本件処分について、存否さえ非開示とは、一部の参加関係者の権利利益の保護のみに偏った行政指導であると主張しているため、以下、本件公文書の性格について検討する。

一般的に、児童相談所は、特定の個人が児童相談所に係属となった場合、当該個人に係る記録を作成し、本人に対する措置の経過や関係機関との調整状況、家族等の情報について記録するとともに、関係機関から提供を受けた文書等がある場合は、それらと併せて児童記録簿等に綴り保管することとしている。

本件開示請求の対象とされる公文書は、これらの公文書のうち、前述第2の1(2)に該当する公文書と史料される。

本件公文書は、前述したとおり、特定の個人が児童相談所の係属となった場合に作成される公文書である。

したがって、当該公文書の存否を答えるだけで、特定の個人及びその家族が児童相談所及び関係機関と何らかの関わりを持ったという事実又は関わりがない事実（以下「本件存否情報」という。）を明らかにすることになると認められる。

## (2) 非開示情報該当性について

次に、本件存否情報の非開示情報該当性について検討する。

### ア 条例第7条第2号本文該当性について

条例第7条第2号は、個人に関する情報であって、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、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。）又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお当該個人の権利利益を害するおそれがあるものについて、同号ただし書イ、ロ、ハに該当する情報を除き、原則非公開とすることを定めたものである。

審査請求人は、県民大多数（100名以上など）への公開や個人の特定の識別に至る情報を求めているのではなく、中央児童相談所の参加関係者として経緯履歴の開示を求めていると主張している。

これに対して、実施機関は、解釈運用基準の同号の解釈10によれば、同号に該当するか否かは、請求者のいかに問わず判断するものとされており、個人に関する情報は、たとえ開示請求者において既知の情報であっても開示できないと主張している。

この点については、条例第5条において「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公文書の開示を請求することができる。」として、公文書の開示請求権を「何人」に対しても認めていることから、開示請求者が誰であるか、又は開示請求者が開示請求に係る公文書に記録されている情報について利害関係を有しているかどうかなどの個別的事情によって、当該公文書の開示決定に影響を及ぼすものではない。

本件存否情報は、特定個人が児童相談所及び関係機関と何らかの関わりを持ったか否かという情報であることから、個人に関する情報であって、特定の個人が識別される情報であると認められるため、条例第7条第2号本文に該当する。

なお、審査請求人は、同号の該当性について、解釈運用基準の同

号解釈10の続き文において「これは、この条例の規定による開示ができないということであり、適正な事務を遂行する上で必要がある場合に、個人に対して当該個人に関する情報の提供を行うことを禁ずる趣旨ではない」とされていることから、当該公文書の開示は児童福祉法第11条第2号へ及びトに基づく適正な事務の遂行のために必要であると主張している。しかしながら、同号解釈10は、事務の遂行上必要な場合に任意に情報提供することを禁ずるものではないことを示したにすぎず、同号の規定による開示ができないということに別の解釈を加えるものではなく、審査請求人の主張を認めることはできない。

よって、実施機関の主張に不当な点はないと認められる。

#### イ 条例第7条第2号ただし書イ、ロ該当性について

審査請求人は、本件開示請求に係る情報は、本児の最善の利益を考慮するために関係機関及び関係者に対して公益性が高い情報であり、児童が出生し要保護児童となった時から条例第7条第2号ただし書イ及びロに該当し、本件公文書を公開すべきである旨を主張している。

これに対して、実施機関は、児童記録等は一般的に特定の児童を支援するために収集管理される情報であって、公開が予定される情報とはいえないため同号ただし書イに該当せず、また、公開しないことによって一般県民等に影響を与える情報ではないため同号ただし書ロにも該当しないと主張していることから、以下、本件開示請求に係る情報の同号ただし書イ及びロの該当性について検討する。

#### (ア) ただし書イ該当性について

条例第7条第2号においては、プライバシーの権利を侵害することがないことが明確な情報や、特に公開することについて公益性が高いものについて開示をしなければならないものとして、ただし書イに「法令等の規定により又は慣行として公開され、又は公開することが予定されている情報」を規定している。

解釈運用基準における同号ただし書イの解釈では、「『「法令等の規定』とは、法律及び政令、省令その他の命令若しくは他の条例の規定』をいい、「『慣行』とは、従来からの慣習として行われていることをいう。』とされている。また、「『公開』とは、何人でも知りうる状態にあること』をいい、「『公開することが予定されている情報』とは、開示請求があった時点においては公開されていないが、将来、公開することを予定している情報をいう。』とされている。

審査請求人は、本件公文書は、児童福祉法第11条第2号のへ及びトにあるように、関係機関及び関係者に共有すべき情報である



旨を主張しているが、児童福祉法第11条第2号のへ及びトは、児童の福祉に関して都道府県が行わなければならない業務を規定しているものの、本件開示請求に係る情報について、「何人も知りうる状態」にすべき旨を規定しているとまで解釈することはできず、「法令等の規定により公開される情報」には該当しないと思料される。また、本件開示請求に係る情報は、公知の事実とは言えず、「慣行として公開され、又は公開されることが予定されている情報」にも該当しない。

よって、本件存否情報は、条例第7条第2号ただし書イに該当しない。

#### (イ) ただし書ロ該当性について

条例第7条第2号においては、開示をしなければならないものとして、ただし書ロに「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公開することが必要であると認められる情報」を規定している。

審査請求人は、本件開示請求に係る情報は、本児の最善の利益を考慮するために関係機関及び関係者に対して公益性が高い情報であり、児童が出生し要保護児童となった時から同号ただし書ロに該当し、本件公文書を公開すべきである旨を主張している。

解釈運用基準によれば、同号ただし書ロに該当するか否かの判断は、非開示とすることによって保護される第三者の権利利益と開示されることによって確保される権利利益とを比較衡量することによって行うこととしている。

本件開示請求に係る情報は、児童相談所が保有する特定の個人に関する情報であることから、本件開示請求については、特定個人が児童相談所及び関係機関と何らかの関わりを持ったか否かという情報を含め、本件公文書を開示することによって確保される人の生命、健康、生活又は財産の権利利益と、非開示とすることによって保護される第三者の権利利益を比較衡量すると、前者の利益が後者の利益より優先されるべきとは認められない。

よって、本件存否情報は、同号ただし書ロには該当しない。

以上のことから、本件存否情報は条例第7条第2号の非開示情報に該当し、本件公文書の存否を明らかにするだけで、特定の個人に関する非開示情報を開示することになるため、条例第10条の規定により公文書非開示決定（存否応答拒否）とした実施機関の本件処分は妥当であったと認められる。

#### 4 別紙作成資料の提供について

審査請求人は、別紙作成資料の提供を求めているが、公文書開示請求は、請求の時点で現に実施機関が保有する公文書について開示を請求する制度であり、新たに文書を作成し提供することを予定しているものではない。

よって、審査請求人の主張は失当である。

#### 5 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は実施機関における情報の記録の手法等について、種々主張しているが、これらについては、条例の定めるところではないことから、本件処分の妥当性の判断とは直接関係がない。

#### 6 結論

以上のことから、当審査会は冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

## 審査会の処理経過

審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
令和元(2019)年11月25日	・ 諮問庁から諮問書を受理
令和2(2020)年1月16日 (第20回審査会第3部会)	・ 事務局から経過概要の説明 ・ 審議
令和2(2020)年2月20日 (第21回審査会第3部会)	・ 審議
令和2(2020)年3月19日 (第22回審査会第3部会)	・ 実施機関の意見聴取 ・ 審議
令和2(2020)年4月16日 (第23回審査会第3部会)	・ 審査請求人の口頭意見陳述 ・ 審議
令和2(2020)年5月14日 (第24回審査会第3部会)	・ 審議
令和2(2020)年6月18日 (第25回審査会第3部会)	・ 審議

## 栃木県行政不服審査会第3部会委員名簿

氏 名	職 業 等	備 考
田 中 修 二	人権擁護委員	
根 本 智 子	弁護士	
前 橋 明 朗	作新学院大学経営学部長 教授・税理士	第3部会部会長
村 上 順 男	元栃木県労働委員会事務局長	第3部会部会長 職務代理者

(五十音順)