

諮問第62号

## 答 申

### 第1 審査会の結論

千葉市長（以下「実施機関」という。）が審査請求人に対し令和3年10月8日付け千葉市指令こ児相第12号により行った「行政手続法に行政指導に従わなくても不利益な扱いをしてはならないと規定されているにもかかわらず、児童相談所の「面会できない決まり」に基づき面会させないことができることがわかる一切の書類」（以下「本件文書」という。）を不存在による不開示とした決定（以下「本件処分」という。）は、結論として妥当である。

### 第2 諮問に至る経過

諮問に至る経過は、次のとおりである。

#### 1 公文書開示請求

審査請求人は、千葉市情報公開条例（平成12年千葉市条例第52号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定に基づき、令和3年9月24日付けで、実施機関に対して、本件文書及び「行政手続法第32条第2項について、児童相談所職員が理解していることが分かる一切の書類」の開示を求める公文書開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

#### 2 本件処分

実施機関は、本件開示請求に対し、本件開示請求のあった文書は、いずれも保有していないとして本件処分を行い、その旨を審査請求人に通知した。

#### 3 審査請求

審査請求人は、本件処分を不服として、令和3年10月24日付けで実施機関に対し、行政不服審査法（平成26年法律第68号。以下「法」という。）第2条の規定に基づき審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

#### 4 実施機関の弁明及び審査請求人の反論

(1) 実施機関は、本件審査請求に対し、法第9条第3項の規定による読替え後の法第29条第2項の規定に基づき、令和4年3月31日付けで本件審査請求を棄却するとの裁決が妥当であるとする弁明書を作成し、同条第5項の規定に基づき、これを審査請求人に送付した。

(2) 審査請求人は、前記(1)の弁明書に対し、令和4年5月3日付けで、法第30条第1項の規定に基づき、実施機関に反論書を提出した。

## 5 諮問

実施機関は、条例第19条第1項の規定に基づき、令和4年4月25日付け4千総政第35号により本審査会に諮問した。

## 第3 審査請求人の主張

審査請求書及び反論書による審査請求人の主張の要旨は、次のとおりである。

### 1 審査請求の趣旨

本件文書について、速やかに開示するよう裁決を求める。

### 2 審査請求の理由

不開示決定通知書中、開示しない理由において※が記載された箇所がある。※以降の説明によると、千葉市長（又は児童相談所長）は、厚生労働省の「児童相談所運営指針（以下、「指針」という。）」や「子ども虐待対応の手引き（以下、「手引き」という。）」の参照を私に求めている。これは、「面会できない決まり」とは、千葉市長（又は児童相談所長）が定めたものではなく、国（厚生労働省）が定めた「指針」や「手引き」を指していると考えられる。

しかし、「指針」や「手引き」は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第245条の4第1項の規定に基づく技術的な助言（以下、「技術的な助言」という。）と考えられる。技術的な助言には法的拘束力はなく、国の通知に従うかどうかは自治体の判断となる。

このため、千葉市長（又は児童相談所長）としての判断（決裁）が必要であり、開示しない理由として「面会できない決まり」に基づき面会させないことができる書類は作成、及び取得していない。」とは考えられないため。

### 3 弁明書に対する反論

千葉市公文書管理規則（平成12年9月1日規則第93号）第5条に基づき、一時保護中の児童とその保護者の面会の適否等を判断するに当たっては、原則として公文書を作成しなければならないと考えられる。ただし、同規則同条第1号又は第2号に該当するかどうかを検討する必要がある。本事案が第2号に該当するとは考えられないため、第1号に該当するかどうかの問題となる。

面会の適否等を個別に判断していない場合、「手引き」や「指針」を参考とすることについて、起案及び決裁の時間が十分にあるので、第1号の「意思決定と同時に公文書を作成することが困難である場合」には該当しないと考えられる。

面会の適否等を個別に判断している場合というのは、千葉市長の主張であり、弁明書中に、「一時保護中の児童とその保護者の面会についても、「手引き」や「指針」を参考として、個々の状況に応じて、その適否等を判断している。」と記載されている。

しかし、令和2年1月14日に、児童相談所職員が私に対して「面会できない決まり」と発言していることから、個別に判断しているとは考えられない。個別に判断をしているなら、「本事案については、面会は適切でないと判断しました。」と発言するのではないか。

個別に判断していることを「面会できない決まり」と発言しているとしたら、虚偽の発言により保護者を欺こうとしているということになるのではないか。

#### 第4 実施機関の説明の要旨

本件審査請求に対する実施機関の弁明書による説明の要旨は、次のとおりである。

##### 1 本件処分の理由

審査請求人は審査請求書において、「国からの通知（技術的な助言）に従うかどうかは自治体の判断となるため、千葉市長としての判断（決裁）が必要である」旨を主張していることから、審査請求人は「国の通知に従うと判断した意思決定に係る決裁文書」や「本市が独自で作成した規定」の開示を求めているものと解される。

##### (1) 児童相談所について

児童相談所は、児童福祉法（昭和22年法律第164号）第12条に基づいて各都道府県（政令指定都市等を含む）に設置されている行政機関であり、18歳未満の子どもに関する様々な問題について、家庭その他からの相談に応じ、子どもが有する問題、子どもの置かれた環境、状況を的確に捉え、個々の子どもや家庭などに最も効果的な援助を行ない、子どもの福祉を図り、その権利を保護することを目的としており、その方法として、一時保護を行うこともある。

##### (2) 一時保護について

児童福祉法第33条では、児童相談所長は、必要があると認めるときは、児童福祉法第26条第1項の措置をとるに至るまで、児童の安全を迅速に確保し適切な保護を図るため、又は児童の心身の状況その置かれている環境その他の状況を把握するため、児童の一時保護を行うことができるとされている。

一時保護の目的は、保護者と分離して子どもの生命及び安全の確保と情緒的な安定等を図ることであるが、単に生命の危険にとどまらず、現在の環境におくことが子どもの権利の尊重・自己実現にとって明らかに看過できないと判断した場合は一時保護を行う。

##### (3) 一時保護中の児童と保護者等との面会について

厚生労働省の「手引き」や「指針」は、児童福祉法や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。）の趣旨に基づき、子どもの虐待に関する基本的な対応のあり方や児童相談所の基本的な業務のあり方を示すものであり、本市ではこれらを参考として、各種対応について判断を行っている。

「指針」の第5章及び「手引き」の第5章では、一時保護中の児童と保護者等との面会について、子どもの福祉を最優先して実施するものとされている。また、「手引き」では、面会の適否の判断材料として、子どもの感情や意思を含めた心身の状態や面接内容等、保護者の対応や児童相談所との面接内容等が挙げられており、本市ではこれらを踏まえた上で、面会の適否について総合的に検討し判断している。

#### (4) 本件処分について

ア 前記(3)のとおり、「手引き」や「指針」は、児童福祉法や児童虐待防止法の趣旨に基づき、子どもの虐待に関する基本的な対応のあり方や児童相談所の基本的な業務のあり方を示すものであるが、これらは、審査請求人が主張するように、地方自治法第245条の4第1項の規定に基づく国からの技術的助言であり、法的な拘束力はないが、本市ではこれらを参考に、各種対応について判断している。

一時保護中の児童とその保護者の面会についても、「手引き」や「指針」を参考として、個々の状況に応じて、その適否等を判断している。

イ 通常、国から示された技術的助言を参考とする場合、これを参考とすることについて、千葉市長（児童相談所長）としての決裁は行っておらず、また、決裁を行わなければならないという決まりもない。そのため、一時保護中の児童とその保護者の面会の適否等を判断するに当たって、「手引き」や「指針」を参考とすることについても決裁は行っていない。

ウ また、本市では「手引き」や「指針」の基本的な考え方を参考とし、各種対応について判断しており、面会制限に関する内容を含め、本市独自の対応マニュアル及び運営指針は作成していない。

エ 以上より、「面会できない決まり」に基づき面会させないことができることがわかる書類は作成、及び取得はしていない。

(5) よって、処分庁は、開示請求に係る公文書は保有していないため、条例第19条第2項により開示しないこととして、本件処分を行ったものである。

## 第5 審査会の判断

審査会は、審査請求人の主張及び実施機関の説明を検討した結果、以下のように判断する。

## 1 本件処分について

本件開示請求は、本件文書及び「行政手続法第32条第2項について、児童相談所職員が理解していることが分かる一切の書類」の開示を求めるものであり、実施機関は、これらを作成及び取得しておらず保有していないとした上で、「厚生労働省の「児童相談所運営指針」第5章や「子ども虐待対応の手引き」第5章に、一時保護中の面会について記載されておりますので、ご参照ください。」と不開示決定通知書に記載した。

なお、審査請求人は、本件審査請求の趣旨として、本件文書について速やかに開示するよう裁決を求める旨を主張しているため、以下、本件文書についてのみ検討する。

## 2 本件開示請求に至る経緯について

審査請求人は、本件開示請求書において、本件開示請求に至る経緯として、次のとおり主張している。

- (1) 審査請求人の子どもが千葉市児童相談所に一時保護され、その当日に子どもへの面会を希望したが、それに対し、千葉市児童相談所から面会を控えるように行政指導を受けた。
- (2) 一時保護当日に、千葉市児童相談所職員に対し「面会できないのはなぜか。」と質問したが、それに対し、当該職員は「面会できない決まりだから。」と発言したと記憶している。
- (3) 行政手続法第32条に「行政指導に従わなかったことを理由として、不利益な取扱いをしてはならない」と規定されており、本件の場合、不利益な取扱いとは面会をさせないことだと考えられる。

## 3 本件開示請求について

審査請求人は、本件開示請求書において、前記2のとおり主張しており、その上で、本件文書を開示請求している。

本件開示請求に至る経緯を踏まえると、本件文書は、「行政指導に従わなかったことを理由として、「面会できない決まり」に基づき、「不利益な取扱い」である「面会させないこと」ができることが分かる書類」と解するのが相当である。

## 4 実施機関への意見聴取

本件について、実施機関に確認した内容は、次のとおりである。

- (1) 実施機関と保護者等がやり取りした内容は、「経過記録」に記録として残すこととしているが、前記2(2)のやり取りについては、記録がなく、また、当時の担当者も記憶が定かではないとのことであり、事実関係は確認できない。
- (2) しかし、保護者が子どもとの面会を強く要求する場合等には、「経過記録」に記録として残すこととしているが、そのような記録が残っていないことや、当時の担当者が特段印象に残るやり取りとして記憶もしていないことから、実

施機関としては、「面会を控えて下さい」という行政指導について、審査請求人から理解を得たものと考えている。

- (3) 虐待のおそれがあるとして一時保護を行ったケースに関して、「一時保護当日は面会を控えてもらうように行政指導すること」は、児童相談所内の会議や職員間のやり取りの中で、一般的なルールとして共有されているものであるが、当該対応に係る意思決定の文書は作成していない。

また、当該ルールは一般的なルールとして共有されているため、このルールに沿って対応するかどうかについて、案件ごとに個別に判断していないが、面会を認めるべき特段の事情等がある場合で、当該ルールによらずに面会を行う場合は、個別に判断している。

本件については、一般的なルールに沿って対応しており、当該対応に係る意思決定は特段行っていない。

- (4) 「面会を控えて下さい」という行政指導の中で、面会を控えるべき理由を説明し、それでもなお、保護者が面会を強引に求めてくる等、保護者の任意の協力が得られない場合には、児童虐待防止法第12条に基づき、面会・通信制限の行政処分を行うこととなる。

本件については、前記(2)のとおり、行政指導の範囲内で行われたものであり、児童虐待防止法による行政処分としての面会・通信制限は行っていない。

- (5) 本件については、「面会を控えて下さい」ということが行政指導の内容であり、実施機関としては、審査請求人が当該行政指導に従ったという認識であるため、行政手続条例第30条第2項の「不利益な取扱い」には該当しないと考える。

## 5 結論

- (1) 実施機関への意見聴取の結果、本件については、児童虐待防止法による行政処分としての「面会・通信制限」が行われた事実は確認できなかった。また、審査請求人も行政処分としての「面会・通信制限」を受けたという主張はしていないことから、前記2(2)のやり取りが、行政指導の範囲内で行われたという点については、争いがないものとする。

- (2) 行政指導については、千葉市行政手続条例（平成7年10月2日条例第40号。以下「行政手続条例」という。）第2条第7号において、「市の機関がその任務又は所掌事務の範囲内において一定の行政目的を実現するため特定の者に一定の作為又は不作為を求める指導、勧告、助言その他の行為であつて処分に該当しないものをいう。」と規定されている。

また、行政手続条例第30条第1項で、「行政指導にあつては、行政指導に携わる者は、いやしくも当該市の機関の任務又は所掌事務の範囲を逸脱してはならないこと及び行政指導の内容があくまでも相手方の任意の協力によつてのみ実現されるものであることに留意しなければならない。」とし、同条第2項では、「行政指導に携わる者は、その相手方が行政指導に従わなかったことを

理由として、不利益な取扱いをしてはならない。」と規定されている。

- (3) 前記(2)のとおり、行政指導とは、相手方の任意の協力によってのみ実現されるものであり、行政処分のように、相手方に義務を課したり、権利を制限したりするような法律上の拘束力は有しない。

そうすると、行政指導の内容には、強制的に「面会させない」というような保護者の権利を制限する行為は含まれ得ないものである。

- (4) 審査請求人は、「面会させないことができることが分かる一切の書類」の開示を求めているが、前記(2)のとおり、「面会させない」という行政指導は行うことができないものであり、行政指導の範囲内において、強制的に「面会させない」とする根拠としての文書が存在しないことは明らかである。

また、行政手続条例において、「不利益な取扱いをしてはならない」と規定されているのであるから、実施機関が、当該条例の規定に反し、「不利益な取扱い」ができることを明文化した文書を作成するとは考え難い。

- (5) したがって、実施機関が本件文書を保有していないことは明らかであり、本件文書を保有していないとした実施機関の判断は妥当といわざるを得ない。

- (6) なお、本審査会では、本件文書を不開示とした本件処分の適否について審査を行うものであり、実施機関が審査請求人に対して行った行政指導の妥当性や実施機関の職員が「面会できない決まりだから」と発言したことの真偽等については、本件文書の存否に直接的に関わるものではないため、本審査会に審査の権限はなく、また、本件処分に対する本審査会の判断に影響しない事項である。

以上により、冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

<参考>

答申に至る経過

| 年 月 日        | 内 容                          |
|--------------|------------------------------|
| 令和 4年 4月 25日 | 実施機関から諮問書並びに審査請求書及び弁明書の写しを受理 |
| 令和 4年 7月 8日  | 審議（第161回情報公開審査会）             |
| 令和 4年10月20日  | 審議（第163回情報公開審査会）             |
| 令和 4年11月24日  | 審議（第164回情報公開審査会）             |
| 令和 5年 1月13日  | 審議（第165回情報公開審査会）             |