

## 答 申 第 534 号

### 第 1 審議会の結果

名古屋市長（以下「実施機関」という。）が、第 2に掲げる審査請求（以下「本件審査請求」という。）の対象となる保有個人情報について、存否を明らかにしないで非開示とした決定は、妥当である。

### 第 2 本件審査請求に至る経過

1 令和 2年 5月 8日、審査請求人は、名古屋市個人情報保護条例（平成17年名古屋市条例第26号。以下「条例」という。）に基づき、実施機関に対し、開示請求者の名前が加害者として記載されている支援措置申立書、意見書など、Aが申し立てた書類の開示。また、A本人でなく代理人による支援措置申立も含む。（名古屋市各区市民課保有する物）の個人情報開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

2 同年 5月20日、実施機関は、本件開示請求に対して、本件開示請求の対象となる保有個人情報が存在しているか否かを答えるだけで、次の非開示情報を明らかにすることになるため、条例第22条に該当するとして、事務所管課である各区区政部市民課において存否応答拒否による非開示決定（以下これらを「本件各処分」という。）を行い、その旨を審査請求人に通知した。

<非開示情報である根拠>

条例第20条第 1項第 3号に該当

本件保有個人情報には、開示請求者以外の者に関する個人情報が含まれており、それを開示することにより、当該個人の正当な権利利益が侵害されるおそれがあるため。

3 同年 5月26日、審査請求人は、本件各処分を不服として、名古屋市長に対して審査請求を行い、同年 6月11日付けで補正を行った。

### 第 3 審査請求人の主張

審査請求人が審査請求書及びその補正書、反論意見書及び口頭による意見陳述で主張している審査請求の理由は、おおむね次のとおりである。

1 令和〇年〇月〇日決定書の理由に「不交付の理由がドメスティック・バイオレンス及びストーカー行為等の被害者の保護のための措置に係る住民基本台帳の閲覧等の事務処理要領 13-1-(1)に基づき、本交付請求は、住民基本台帳法（昭和42年法律第81号）第12条の 3第 1項に規定する「当該申出を相当と認める」ことができないため。」と記載されており、「ドメスティック・バイオレンス及びストーカー行為等の被害者の保護のための措置に係る住民

基本台帳の閲覧等の事務処理要領」（以下「要領」という。）から抜粋すると「加害者、住民基本台帳の一部の写しの閲覧及び住民票の写し等の交付並びに戸籍の附票の写しの交付の制度を不当に利用してそれらの行為の被害者の住所を探索することを防止することにより、当該被害者の保護を図ることを目的とする。」と示されていることから、支援措置申立人であるAは既に、家庭裁判所に提出している手続代理委任状（令和〇年〇月〇日付）において自らの住所を記載しており、審査請求人が行った住民票の写しの不交付をする理由には当たらず、総務省からの助言のみで住民基本台帳法により保障されている審査請求人の権利利益を不当に侵害しており、手続代理委任状（令和〇年〇月〇日付）において、Aは審査請求者の住所を用いるなど、居所でもない住所を用いて権利請求を行っている事実が存在する。このように、不当に複数の住所地を使い分けることを行っており、そのような状態を放置することは支援措置の本来目的に反している。支援措置の権利利益を悪用し、過剰に審査請求者の住民基本台帳法に基づく権利利益を阻害している事実が存在する。また、Aは自身で現住所を審査請求者に開示しており、探索的に住民票の写しの交付を求め、戸籍の附票の写しの交付を求めているわけではなく、Aから知らされたものに沿って請求を行った事実がある。Aが審査請求者に住所を知らせたのは、DV・ストーカー被害が実際に無く無害であると判断しているからで、審査請求者がAの住所を知った現在、名古屋市など各自治体などにおいてAに対しての支援措置を継続する理由は存しないからである。

- 2 審査請求に係る処分は、条例第 5 条には、「第 5 条 市民は、個人情報の保護の重要性を認識し、この条例により保障された権利を正当に行使するとともに、個人情報の取扱いに当たっては、個人の権利利益を侵害することのないよう努めなければならない。」と定められているため、同条例に反している為不当である。
- 3 また、同条例第11条第 2 項第 1 号及び、 5 号、第18条第 1 項、第20条第 1 項第 3 号、第22条に違反している。
- 4 加えて、同条例第20条第 1 項第 1 号、同条例第21条にあるように、審査請求人の「生命、身体、健康、生活又は財産を害するおそれがある情報」、「個人の権利利益を保護するために特に必要があると認めるときは、開示請求者に対し、当該保有個人情報を開示することができる。」に該当するため、速やかに審査請求を終えて、審査請求人が請求した個人情報開示をすべきである。

5 同条例第22条の違反に関しては、既に、名古屋市〇区役所において、Aの住所は間違えていないこと、また、DV支援措置が出されていることを同所は審査請求者に伝えていることから、審査請求者の配偶者はAしか存在しないので、それ以外の者によって、DVを理由とした支援措置を申立てる理由が存在しない。

6 以上から、同条例第22条の「開示請求に対し、当該開示請求に係る保有個人情報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、当該保有個人情報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。」に反していることは明らかである。

そもそも、A（支援措置申立人）または、その代理人が申し立てた支援措置は、少なくとも、自身の住所を審査請求人に開示した令和〇年〇月以降、支援措置の本来目的である、「加害者に探索させないこと」の目的から外れており、支援措置の目的外利用を不当に継続しているものである。

7 不当な申立て、審査請求人は市民生活の中で不当に権利を削がれており、住民基本台帳法で保障されている権利を不当に制限され、ありとあらゆる市民生活の中でDV加害者という謂れのない事実上の罰を行政から受けている現状である。

8 Aが正当に権利行使をした中での、今回審査請求対象としている個人情報非開示決定であるならば、審査請求者としても非開示の決定を認めざるを得ないことではあるが、審査請求人がAに宛てた内容証明郵便による警告及び申し入れ書と郵便物配達証明書に記載の配達日以降も悪意で以って支援措置を継続していることから、Aによる支援措置の不当な利用の継続及び、審査請求人の個人情報を不当に利用していたことを証明している。

9 法の世界において、信義則の話をする際に欠かせないものの一つとして、クリーンハンズの原則というものが存在する。

「自ら法を尊重する者が、法による救済を受ける」ことを示す原則である。

Aは支援措置を悪用する者であり、そのような者の不当な権利利益を守る必要は無く、民法第1条1項「私権は、公共の福祉に適合しなければならない。」、2項「権利の行使及び義務の履行は、信義に従い誠実に行わなければならない。」、3項「権利の濫用は、これを許さない」の全てに該当し、民法の基本原則にAが、自ら住所を知らせた上支援措置の継続をすることは、このような不当な行為をする輩の権利利益を守り、一方で、違法行為を行っていない審査請求人の権利利益を侵害していることに名古屋市が加担していることになる。

Aは被害者を装った加害者である。

利益侵害情報該当性の判断に当たっては、単なる確率的な可能性では足りず、法的保護に値する蓋然性が求められるという観点で判断をすべきである。

10 一方で、審査請求人は知らぬ間に支援措置により加害者にされ、住民基本台帳法で保障された権利を受けることができず、先日は、本籍地から戸籍の附票の交付がされなかった。

11 また、A、または、その代理人が行った、今回の支援措置は民法第 709条の不法行為、同法第 719条の共同不法行為に該当し、該当者に対して審査請求人は損害賠償請求を行う。

これは、日本国憲法第32条の裁判を受ける権利に基づく正当な権利請求である。

その為、審査請求人による本個人情報開示請求は正当な権利に則った権利請求である。

よって、「審査請求に係る処分の内容」以下に記載の非開示決定は全て正当なものではない。

12 支援措置は法律に基づく制度ではなく、住民基本台帳事務処理要領という総務省が作成した「行政通知」に基づく制度（事実上の運用）である。

13 法律ではないことから、その処分は、本来、法律の授権の範囲を超えてはならない。

14 しかし、「法律」ではないため、様々な矛盾や制度趣旨からの逸脱があり、市町村長もその矛盾に気づかず運用している場合がある。

15 現状でDV被害に関して加害者とされる者の人権制限が許されているのは、地方裁判所からの保護命令しかなく、行政が一方の話を聞いただけで、実質的に加害者とし、継続的に加害者扱いされるという支援措置は明らかに法律の範囲を超える過剰な人権侵害である。

16 本籍地からなされた戸籍の附票の不交付の処分に対する審査請求の中で、申出書が送られてきた。その件は、新聞やニュースで報道されており、自身がDV加害者として世間に認知されている状態となっている。

17 審査請求人の配偶者が行った離婚請求・慰謝料請求に係る裁判の中で、配偶者に対する審査請求人の暴行や暴言などへの慰謝料請求は全て棄却された。

司法の中で、暴行等がないことが判断されている。

その一方で、支援措置とは、一方の自称被害者の申し出により、誰かを加害者にできるという非常に不利益を与える処分であると自分は考えている。行政側は支援措置を処分とは考えていないようであるが、総務省によると、支援措置は統一的に運用されている制度であり、他都市の行政不服審査会において、支援措置は、加害者とされた者に対して、顕著な不利益を与えると判断がなされている。

18 支援措置の目的は、加害者とされた者に住民基本台帳を閲覧させないというものであるため、裁判において、過去の暴力等が否定されたのであれば、未来の暴力があるおそれは判断できないはずである。

19 令和〇年〇月〇日、区に住民票の写しの交付申請を行った。その際には、住民票の写しの交付を求める配偶者の住所を特定した上で交付申請を行ったが不交付の処分がなされた。戸籍の附票の写しの場合には探索目的ということも考えられるが、住民票の写しの場合には、相手方の住所を特定した上で交付の申請がなされるものであるため、探索目的でないことは明らかである。

20 自分は、申出書の「加害者」とされた部分を抹消したいと考えており、申出書を市からもらった上で、この情報を抹消する手続きを取りたいと考えているが、現状それが認められていない。

#### 第 4 実施機関の弁明

実施機関の弁明は、おおむね次のとおりである。

##### 1 各区区政部市民課共通の内容

(1) 審査請求人は本件審査請求に関して令和 2年 6月11日付けで提出した補正書において、審査請求の理由として本件処分が条例に違反している旨、又は条例に該当するため開示を求める旨を主張しているが、条例に関して一部誤った解釈がなされている。以降、審査請求人の主張に対する意見を述べる。

(2) 審査請求人は、本件処分が条例第 5条に反しているため不当であると主張している。しかし、本条は市民の責務を定めたものであり、実施機関の責務を定めたものではない。したがって、違反している事実はなく、審査請求人の主張はあたらない。

(3) 次に審査請求人は、条例第11条第 2項第 1号及び第 5号に違反している

と主張しているが、条文に照らすと「第 2 項」ではなく「第 1 項」の誤りと解される。条例第11条は実施機関による保有個人情報の目的外利用又は提供を制限する定めであり、本件審査請求において審査請求人は個人情報開示請求への存否応答拒否に対する不服を申し立て、開示を求めたのであって、目的外利用又は提供に関する具体的な主張が全くない。もとより実施機関において保有個人情報を目的外に利用又は提供した事実は無く、審査請求人が何を主張しているのか不明である。

(4) 次に審査請求人は、条例第18条第 1 項に違反していると主張しているが、同条は、何人にも認められた自己を本人とする保有個人情報の開示請求権に関する定めである。本件開示請求は適切に受理され、実施機関としても条例に従い適切に取り扱い、決定した結果をたどっており、本条に違反している事実は無く、審査請求人の主張があたらないのは明らかである。

(5) 次に審査請求人は、条例第20条第 1 項第 3号に違反しているとした上で、本件開示請求は『条例第20条第 1 項第 1号に該当する』と述べ、速やかに審査請求を終えて個人情報開示をすべきと主張するが、本条は実施機関が開示してはならない保有個人情報にあたる「非開示情報」を定めた規定であり、審査請求人の主張があたらないことは明らかである。

(6) 次に審査請求人は、条例第21条に該当する旨を主張しているが、同条は裁量的開示について定めたものであり、非開示情報の規定により保護される利益に優越する他の個人の権利利益を保護する理由が有ると認められる場合に、実施機関の高度の行政判断により開示することができることを定めたものである。要領に基づいて住民基本台帳事務における支援措置（以下「支援措置」という。）の申出を受付した区が明らかになることを回避するために行った本件処分により保護される当該個人の権利利益に優越する権利利益が審査請求人にあると特段の判断を下すに足る主張は見当たらず、審査請求人の主張はあたらない。

(7) 最後に審査請求人は、条例第22条に違反していると主張しているが、同条は『開示請求に対し、当該開示請求に係る保有個人情報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、当該保有個人情報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。』とし、実施機関が開示請求の内容に応じて存否応答拒否を行うことが可能である旨を規定している。

(8) 支援措置制度の趣旨は、DV、ストーカー行為等、児童虐待及びこれら

に準ずる行為の加害者が、住民基本台帳の一部の写しの閲覧及び住民票の写し等の交付並びに戸籍の附票の写しの交付の制度を不当に利用してそれらの行為の被害者の住所を探索することを防止し、もって被害者の保護を図ることである。

(9) 要領第 3-1によれば、支援措置申出書は支援措置の実施を求める申出者の住所、前住所、又は本籍を所管する区長が受け付けることとされている。よって、本件開示請求に対し、本件開示請求の開示対象文書が存在する旨を答えるだけで、本件支援措置申出書に記載された申出者（以下「本件支援措置申出者」という。）の住所、前住所又は本籍（以下「本件存否情報」という。）を所管する区長が明らかとなる。また、本件対象文書が存在しない旨を答えることによっても、支援措置申出者の本件存否情報の幅を狭め、今後の本件支援措置申出者の住所の探索をより容易にする恐れがある。

(10) 本件存否情報は、審査請求人以外の者の情報である。また、本件存否情報を明らかにすることにより、本件支援措置申出者の現在住所地の特定に繋がる情報を与えることになり、本件支援措置申出者の生命、身体、健康、生活等の正当な権利利益を害するおそれがある。したがって、本件存否情報は条例第20条第 1項第 3号に該当する非開示情報である。

(11) なお、審査請求人は、支援措置によって不当にDV加害者認定をされていると主張しているが、支援措置制度は行政機関がDVの加害者を認定する制度ではないことを申し添える。

## 2 上記第 3 5に対する弁明

### (1) ○区区政部市民課の弁明

審査請求人は『○区役所において、Aの住所は間違えていないことを伝えられた』と述べるが、そのような事実は無い。加えて、令和○年○月○日付けで通知した不交付決定にあたり、住民票の写しの不交付の理由が支援措置であることを回答したことについては認めるが、支援措置の理由がDVであること、及び名古屋市内のいずれの区に本件対象文書である支援措置申出書が提出されたかについては回答していないことを併せて申し添える。

### (2) その他の区区政部市民課の弁明

審査請求人と○区役所とのやり取りについては不知である。

## 第 5 審議会の判断

## 1 争点

次の 2 点が争点となっている。

- (1) 実施機関が、存否応答拒否による非開示決定を行ったことが妥当か否か。  
(以下「争点①」という。)
- (2) 本件存否情報について条例第21条を適用し、裁量的開示をすることが適当か否か。(以下「争点②」という。)

## 2 条例の趣旨等

条例の目的は、第 1 条に規定しているように市民の基本的人権の保護及び市政の適正かつ円滑な運営の確保に寄与しようとするものである。そして、このような目的を達成するためには、市が保有する自己の個人情報、開示が原則とされている。

しかし、開示請求の対象となる個人情報の中には、法令又は条例の規定で本人に開示をすることができないと明示している情報や、社会通念上本人に開示をすべきでないもの、開示をすることにより他者の正当な権利利益を侵害したり、あるいは行政の公正又は円滑な運営が阻害されたりするものなど、本人に対してであっても、例外的に非開示とせざるを得ないものがある。

このため、立法者は、条例の制定に際し、制度の趣旨及び個人情報の開示の原則を定めるとともに、なお、例外的に非開示とせざるを得ない情報があると判断し、これを条例第20条第 1 項各号において非開示情報として具体的に類型化している。

この例外的な非開示情報については、個人情報開示の原則に照らし、できる限り制限的に解すべきであるが、個人情報の開示を請求する権利は、プライバシーの権利の保障の観点から、条例によって具体的に認められたものであることに鑑み、開示か非開示かは、条例の条文を解釈して判断すれば足りる。

したがって、審議会における具体的事案の審理に際しては、条例第20条第 1 項各号に該当するか否かが、条文の文言、趣旨及び目的に照らして判断されるべきものである。

## 3 支援措置申出制度について

要領によると、支援措置申出制度の目的は、DV、ストーカー行為及び児童虐待等の加害者が、住民票の写し等の交付・閲覧制度等を不当に利用して、被害者の住所を探索することを防止することにより、被害者の保護を図ることである。

支援措置申出制度は、①支援措置申出者が相談機関（警察、配偶者暴力相

談支援センター等) に対しDV等被害の相談及び支援措置申出書を提出し、②相談機関が、支援措置申出者から提出された支援措置申出書に相談機関の意見を付して支援措置申出者に渡し、③支援措置申出者が、相談機関の意見が付された支援措置申出書を、その者が記録されている住民基本台帳を備えている区又はその者が記載されている戸籍の附票が作成されている区の区役所・支所に提出するという流れである。

これを受け、区役所・支所は、必要に応じて相談機関に確認した上で支援措置を実施する。

支援措置対象者に関する証明書等(住民票の写し、住民票記載事項証明書、戸籍の附票の写し等) について加害者から請求があった場合は、原則として請求を拒否し、その他第三者からの請求があった場合は、加害者から第三者になりすまして行う請求に対する交付を防ぐため、請求者に対する本人確認を厳格に行う。

また、加害者から依頼を受けた第三者からの請求による交付を防ぐため、依頼者や利用目的等についても厳格に審査を行うものである。

#### 4 本件審査請求の対象となる保有個人情報について

審査請求人が開示を求めている保有個人情報は、本件開示請求の対象となる保有個人情報が存在する場合には、本件支援措置申出者又はその代理人が実施機関に提出した支援措置申出書(以下「本件支援措置申出書」という。) がこれに該当することとなる。

#### 5 条例第22条該当性について(争点①)

(1) 開示請求に対しては、当該開示請求の対象となる保有個人情報の存否を明らかにした上で開示決定等を行うことが原則であるが、本条は、その例外として、対象となる保有個人情報の存否を明らかにするだけで、条例第20条に規定する非開示情報を開示することとなる場合には、保有個人情報の存否を明らかにしないで開示請求を拒否できることを定めている。

当審議会は、本条が濫用され、存否応答拒否による非開示決定が多用されると、原則開示の条例の趣旨に反することになるため、本件事案の審理に当たっては、本条の適用は厳格に行うべきであるという考えに立って審議した。

(2) 実施機関は、本件支援措置申出書が存在するか否かを答えるだけで、条例第20条第1項第3号の非開示情報を開示することになるとして、存否応答拒否による非開示決定を行ったものである。

したがって、本件存否情報が、条例第20条第1項第3号に規定する非開示情報に該当するか否かについて判断する。

ア 本号は、開示請求者以外の者の個人に関する情報にあっては、開示することにより、当該開示請求者以外の者の正当な権利利益を侵害するおそれがあるときは、当該開示請求者以外の者の正当な権利利益を保護するため、非開示とすることを定めたものである。

イ 本件存否情報は、本件支援措置申出者が、本件支援措置申出書を提出したか否かという本件支援措置申出者の個人に関する情報であり、開示請求者以外の者の個人情報に該当する。

ウ 次に、本件存否情報を開示することにより、本件支援措置申出者の正当な権利利益を侵害するおそれがあるか否かについて判断する。

エ 支援措置申出制度の目的及び運用は上記 3のとおりであり、住民票の写し等や戸籍の附票の写しの交付のための手続きを厳格にすることで、被害者の保護が図られるものとなっている。

オ 本件支援措置申出者が支援措置を受けていることが審査請求人にとって既知であるか否かに関わらず、支援措置の目的に鑑み、支援措置の理由及び支援措置申出者がどの区に支援措置申出書を提出しているかということは、明らかにされるものではない。

カ 仮に、本件支援措置申出書の存否を審査請求人に応答する場合には、本件支援措置申出書の提出先が、本件支援措置申出者が記録されている住民基本台帳を備えている区又は本件支援措置申出者が記載されている戸籍の附票が作成されている区（以下「本件提出先行政区」という。）の区役所・支所とされていることから、本件支援措置申出書を保有していない区においては保有個人情報の不存在を理由とする非開示決定を、本件支援措置申出書を保有している区においては開示、一部開示又は非開示のいずれかの決定を行うこととなる。その結果、本件支援措置申出書が存在しないことを理由とする非開示決定を行わなかった区が、本件提出先行政区であることが自ずと明らかとなり、これにより本件提出先行政区がどこにあるのかを推測することが可能となる。

キ この場合において、上記カにより得られた情報に、審査請求人が既に知っている情報を組み合わせることで、実施機関の決定により本件支援措置申出者の現住所を特定することができる可能性を否定できない。

ク したがって、本件存否情報は、条例第20条第 1項第 3号に該当すると

認められる。

(3) 以上のことから、本件支援措置申出書が存在しているか否かを答えるだけで、条例第20条第 1項第 3号の非開示情報を開示することになるため、本件存否情報は条例第22条に該当すると認められる。

6 条例第21条（裁量的開示）の適用について（争点②）

(1) 審査請求人は、反論意見書及び口頭による意見陳述において、本件処分における非開示情報を開示することにより得られる利益が、開示することによって失われる本件第三者の利益の大きさを上回ると主張しているが、当該主張は、条例第21条の適用の余地があるとの主張であるとも考えられるため、この点について判断する。

(2) 本条の裁量的開示とは、条例第20条第 1項第 1号から第 8号までの非開示情報のいずれかに該当する情報であっても、当該非開示情報の規定により保護される利益に優越する個人の権利利益を保護する理由があると認められる場合には、実施機関の高度の行政的判断により開示することができるものである。

(3) 上記 4で判断したように、本件存否情報は、条例第20条第 1項第 3号に該当すると認められる。

(4) また、本件存否情報を非開示とすることにより保護される利益には、本件支援措置申出者の生命・身体が含まれ得るところ、審査請求人からは、本件存否情報を開示した場合に得られる利益について具体的な主張はなく、他に斟酌すべき事情も見当たらない。

したがって、当該非開示情報を開示することにより保護されることとなる審査請求人の権利利益について、当該非開示情報を非開示とすることにより保護される利益よりも優越するものとして特に保護の必要があるものとは認められない。

(5) 以上のことから、条例第21条を適用し、実施機関において裁量的開示をすることが適当と解することはできない。

7 審査請求人は、その他種々主張しているが、本件各処分の妥当性については、上記 5及び 6において述べたとおりであることから、当審議会の結論に影響を及ぼすものではない。

8 上記のことから、「第 1 審議会の結論」のように判断する。

第 6 審議会の処理経過

年 月 日	処 理 経 過
令和 2年 7月 27日	諮問書の受理
9月 30日	審査請求人の反論意見書を受理
令和 4年 8月 5日 (第 287回審議会)	調査審議
10月 7日 (第 289回審議会)	調査審議 審査請求人の意見を聴取
11月 4日 (第 290回審議会)	調査審議
12月 2日 (第 291回審議会)	調査審議
令和 5年 5月 16日	答申