

第 3 8 0 号 答 申

第 1 審査会の結論

名古屋市長（以下「実施機関」という。）が、第 3に掲げる各決定に対する審査請求（以下これらを「本件各審査請求」という。）の対象となる行政文書を一部公開とした決定は、妥当である。

第 2 審査会における判断及び答申

本件各審査請求は、いずれも審査請求人が同一であるほか、実施機関の処分の妥当性の判断において検討すべき内容等に類似する点が認められることから、当審査会はこれらを一括して判断し、答申を行うこととする。

第 3 本件各審査請求に至る経過

1 令和 3年 6月22日、審査請求人は、名古屋市情報公開条例（平成12年名古屋市条例第65号。以下「条例」という。）に基づき、実施機関に対し、次に掲げる行政文書の公開請求（以下「本件公開請求」という。）を行った。

- ・名古屋市配偶者暴力相談支援センターが保有する支援措置に係る事務フロー（相談記録を取るまで、男女での相談方法の違いなど）（以下「本件請求内容①」という。）
- ・住民課保有の住民基本台帳における支援措置申出書の対応マニュアル、Q&A（事務のフローや実務の判断基準等が詳細に記されたもの）（以下「本件請求内容②」という。）

2 実施機関は、本件公開請求に対して、特定すべき文書が複数存在し、それらを所管する部署が異なっていることから、所管ごとに処分を行うこととし、同年 7月 5日、本件請求内容①に対して「名古屋市配偶者暴力相談支援センターが保有する支援措置に係る事務フロー（相談記録を取るまで、男女での相談方法の違いなど）」（以下「本件行政文書①」という。）を特定し、一部公開決定（以下「本件処分①」という。）を行ったほか、同日、本件請求内容②に対して、「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細則」及び「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にかかる質疑応答」（以下これらを「本件行政文書②」という。）を特定し、一部公開決定（以下「本件処分②」という。）を行い、それぞれその旨を審査請求人に通知した。

3 審査請求人は、同年 8月24日に本件処分①を、同年 9月 7日に本件処分②

を不服として、それぞれ名古屋市長に対して審査請求を行った。（以下本件処分①に対する審査請求を「審査請求①」、本件処分②に対する審査請求を「審査請求②」という。）

第 4 実施機関の主張

1 決定通知書によると、実施機関は、本件行政文書①及び②（以下「本件各行政文書」という。）の一部を公開しない理由として、次のとおり主張している。

(1) 審査請求①について

本件行政文書①には、ドメスティック・バイオレンス（以下「DV」という。）被害者支援にかかる事務の内容が記載されており、当該事務の情報を公にした場合、DV被害者が安心できる相談の環境を損ない、ひいては、相談者の生命、身体の保護に支障を及ぼすこととなり、適正な業務の遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、条例第 7 条第 1 項第 5 号に該当する。

(2) 審査請求②について

本件行政文書②には、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。）の申出者を保護するための方法等の情報や支援に関する事務等の情報が記載されており、公にすることで当該申出者の生命・身体の保護に支障を及ぼすおそれや当該事務事業の遂行に支障が生ずると認められるものを含むため、条例 7 条第 1 項第 3 号及び第 5 号に該当する。

2 上記 1 に加え、実施機関は、弁明書においておおむね次のとおり主張している。

(1) 審査請求①について

ア DV被害者支援に係る業務においては、地方公務員法（昭和25年法律第 261号）第34条第 1 項に基づく守秘義務を負うだけに留まらず、配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律（平成13年法律第 31号。以下「DV防止法」という。）第23条第 1 項により、職務関係者に対して、DV被害者の安全の確保及び秘密の保持に十分な配慮をしなければいけないと規定されており、DV被害者が安心して安全に相談できることは、DV被害者保護に不可欠なものである。

イ DV被害者が安心して安全に相談できるためには、その関係者の安全が確保されることが必要不可欠である。本件行政文書①を全部公開することは、DV被害者の安全の確保に係る機関、具体的な手順等が公開されることになり、関係機関が行う支援事業の公正又は適正な遂行に

支障を及ぼすおそれがあるため、条例第 7 条第 1 項第 5 号に該当する。

ウ また、審査請求人は、名古屋市行政手続条例（平成 7 年名古屋市条例第 17 号。以下「手続条例」という。）第 5 条第 3 項について述べているが、本件処分に関する審査基準は、条例及び条例の解釈及び運用において公にされており、本件処分①は、これら公にされている審査基準により適切に行われている。

エ なお、上記ウについて、仮に支援措置に係る証明の審査基準を公にすることについて述べている場合、そもそも支援措置に係る証明は、手続条例第 2 条第 1 項第 3 号に規定する「許認可等」ではないため、支援措置に係る証明に同条例第 5 条第 3 項の規定は及ばない。

(2) 審査請求②について

ア 支援措置制度の目的は、DV、ストーカー行為等、児童虐待及びこれらに準ずる行為（以下「DV等」という。）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、DV等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にある。

イ 支援措置制度は、住民基本台帳法（昭和 42 年法律第 81 号）及び同法施行令（昭和 42 年政令第 292 号）の施行に伴い、自治省行政局長等から発出された住民基本台帳事務処理要領（昭和 42 年 10 月 4 日自治振第 150 号。以下「国住基要領」という。）及びその他総務省の通達等に基づき全国的に運用がされているところ、名古屋市（以下「本市」という。）においては、国住基要領の内容に沿って、本市の取り扱いを定めた「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「市支援措置要領」という。）に基づき、運用がなされている。

ウ 本件行政文書②については、市支援措置要領中の定めについて被害者保護のために、住民基本台帳法、総務省の通達、その他関係法令等も踏まえてより詳細な定めを設けるもの、あるいは本市内全区において統一した事務取扱がなされるように過去の申し合わせ事項等を取りまとめた文書であるが、当該文書を全部公開することにより、市区町村長と被害者間の連絡方法、市区町村間の被害者情報の受け渡し事務の流れ等が明らかとなる。

エ 本件行政文書②は、現在本市に対して支援措置申出を行っている被害者又は今後申出が必要となる被害者の行動の予測を容易にするものである。また、仮に加害者等に当該文書が公開された場合、加害者等による被害者の住所探索の端緒となる情報が多分に含まれており、支援措置申出を行っている多くの被害者の生命、身体の保護に支障を及ぼすおそれがあるため、条例第 7 条第 1 項第 3 号に該当する。

オ あわせて、本件行政文書②を公にすることにより、今後被害者が本市に対して支援措置申出を行うことを躊躇することが予想され、また市区町村間の被害者情報の受け渡し事務に支障が生じるおそれがある。

被害者保護を目的とした当該事務の性質上、今後の市区町村長の事務事業の遂行に支障が生ずると認められるため、条例第 7 条第 1 項第 5 号に該当する。

カ 審査請求人は、条例第 8 条に該当する旨主張するが、同条は裁量的公開について定めたものであり、非公開情報の規定により保護される利益に優越する公益上の理由があ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公開することができることを定めたものである。

上述のとおり、本件処分②は、支援措置申出を行っている被害者又は今後申出が必要となる被害者の保護のため行われており、当該処分により保護される被害者らの権利利益に優越する公益上の理由があるとの特段の判断を下すに足る主張は見当たらない。

キ なお、審査請求人は、個別の支援措置申出、自身の支援措置制度に対する見解、その他審査請求人と第三者との間で行われた審判の結果を提示し、るる主張を行うが、いずれも本件行政文書②の公開の判断を左右するものではない。

第 5 審査請求人の主張

1 審査請求の趣旨

(1) 審査請求①について

本件処分①の取り消し及び本件行政文書①の全部公開。

(2) 審査請求②について

本件行政文書②の全部公開決定を求める。

2 審査請求の理由

審査請求人が審査請求書、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) 審査請求①について

ア 審査請求人自身の事例では、裁判所からの事実認定を踏まえると、実施機関が主張するDV被害者支援は、結果的に虚偽DV被害者であり、審査請求人の視点からは加害者支援となっていた。

名古屋市配偶者暴力相談支援センター(以下「配暴センター」という。)の相談記録を根拠とした支援措置の決定に関しては過ちがあり、裁判所の判断に反した終局的な判断を名古屋市ができる法的根拠は存在しない。被害者とされる者と加害者とされる者の両者の言い分や証拠に基づいて事実認定を行う裁判所の判断が実施機関に勝ることは、火を見るより明らかである。結果的に実施機関は、審査請求人に対して濡れ衣を着せており、不当及び不法に審査請求人の名誉感情を侵害している。

イ 偽のDV被害者を名古屋市の公権力の行使により保護する必要はなく、加害者でない者を加害者として認定し、支援措置の決定を行い、名古屋市が不当に住民基本台帳で保障された権利の制限を、聴聞や弁明を経ずに行うことにも法的根拠は存在しない。支援措置自体にも法的根拠は存在せず、総務省からの通知を根拠としている。

ウ 暴力の事実認定をできない配暴センターが行っていることには瑕疵が多く、現在の配暴センターの主張する「適正な業務」では、真のDV被害者を守るよりも、多くの偽の自称DV被害者を守っている。悪用しやすい、本件行政文書①に関しては、その証明に至るまでの過程に問題があるものとする。

当該事務フローに問題があるからこそ、裁判所と実施機関の判断が真逆になったわけで、その具体的なフローを公開しないまま、実施機関の行政運営における公正の確保と透明性の向上を妨げ、市民の権利利益の保護に反した行政行為を今後も続けていくという実施機関の姿勢は到底許されるものではない。

エ 本件行政文書①が公開されたところで、DV被害者にもDV加害者にも何ら影響を与えることはなく、事務フロー自体の瑕疵を検証し、どのように修正すれば、虚偽DV被害者を排除し、より真のDV被害者を救うために寄与できるかなどの一般市民からの声を聴くこともできるはずである。

オ 本件行政文書①は、市役所内の単なる事務フローでしかなく、公開することで、真のDV被害者が安心できる相談の環境の整備や相談者の生

命、身体の保護に支障を及ぼすことは一切存在しない。また、職務関係者に危険が及ぶこと等を理由として不都合があることに関しては、具体的な根拠が明示されていない。

カ 手続条例第 5 条第 3 項において、「行政庁は、行政上特別の支障があるときを除き、条例等により当該申請の提出先とされている機関の事務所における備付けその他の適当な方法により、審査基準を公にしておかなければならない。」とされており、本件行政文書①の公開によって、行政上特別の支障があるときには該当せず、配暴センターの相談業務に支障を来す理由は皆無である。実施機関は、支援措置に関する証明は「許認可等」に該当しない旨を主張しているが、具体的に行政行為の何に当たるか明示をされたい。

キ 支援措置の決定は、「申請に対する処分」である。明確に処分性があるとは言えないものの、住民基本台帳法における住民票等の不交付をなされていたわけなので、「その他の公権力の行使」に当たる。

その「その他の公権力の行使」に教唆及び幫助をしているのが実施機関であり、行政行為で虚偽のDV被害者を排除できていない責任はあまりに重く、裁判所に加害者と事実認定されていない者の権利を名古屋市が制限できる根拠法は存在しない。

ク また、実施機関が作成するDV被害者の相談記録は公文書であり、虚偽のDV被害者が虚偽の相談記録を作成させることは、刑法（明治40年法律第40号）第 157 条の公正証書原本不実記載等罪に該当し、罰則が設定されている犯罪者である。犯罪者に該当する者たちをDV被害者として支援する正当な理由はない。

ケ 総合的に考慮した場合、本件行政文書①を隠蔽するよりも、公開したうえで広くDVというものを正確に名古屋市民が知ることにより、行政によるDV支援が受けやすくなるという側面も大きく期待できる。

DVは、この現代において、秘め事にするのではなく、活発な議論を市民が行い、深く考察することが必要な時代であり、また、DVは現状では曖昧な定義となっているが、線引きを明確にすることで、より具体的にDVが世の中に浸透して、市民相互で被害者を守ろうとする動きも出る可能性は高い。

(2) 審査請求②について

ア 支援措置申出書は、住民基本台帳の記載事項との確認を行ったうえで、

市住基要領に基づいて行われ、総務省からの通知に基づき住民基本台帳法で認められた住民票の写しや戸籍の附票の写しの交付に制限をかけ、支援措置上で加害者とされた者にとっては法に基づかずに不当な権利制限をする。

住民基本台帳法で認められた権利制限を支援措置上の加害者に対して行う根拠法令の帰結は住民基本台帳法である。しかし、住民基本台帳法に当該支援措置に関する直接の記載はない。

イ 公務員が職権を超えて法に反して市民の権利を制限する文書の作成を許す法は皆無であり、裁判所によって否定された暴力被害等に関して、終局的な判断を市町村が行う法的根拠は存在しない。終局的な判断ができない事項を根拠として、本件行政文書②を公にしないとする理由は存在しない。むしろ、審査請求人に対して濡れ衣を着せ、法に反して住民票及び戸籍の附票の閲覧を制限したものと言える。

ウ 本件行政文書②に基づく支援措置は、名古屋市民である審査請求人に明確な害を与えたことから、審査請求人は当該文書の閲覧をする権利がある。条例第 8 条「…公益上特に必要があると認めるときは、公開請求者に対し、当該行政文書を公開することができる。」に該当し、審査請求人の住民基本台帳法で認められた権利を法に反して制限をした実績があることから、本件行政文書②の公開は公益に資する。

エ 名古屋地方裁判所損害賠償請求事件において、名古屋市は市支援措置要領に反した対応を行ったことが判明した。本件行政文書②自体が市支援措置要領や国住基要領や総務省通知に反している可能性が高い。

本件行政文書②を隠蔽して、明らかにしない選択の方が、今後も発生する支援措置申出者に対して、名古屋市職員が正しい対応をできなくなる不利益の方が明らかに大きい。

オ また、本件行政文書②は、支援措置の被害者及び加害者に何ら影響を与える要素はなく、単なる役所内マニュアルでしかないことから、そのマニュアルの内容を知ったところで暴力被害が起こることとの因果関係は何も示されておらず、市区町村間の事務等に支障が出ることはない。

実際に明確な市支援措置要領に反したことを行っている時点で、実施機関の主張は全て無意味であり、単なる憶測や被害妄想に過ぎない。

(3) 支援措置の制度について

ア 私はそもそも支援措置自体に非常に問題があると考えている。被害者

が申し出たことによって、加害者は弁明等の機会を得られないまま一方的に加害者とされ、住民基本台帳法で保障されている権利が著しく制限される。最も問題であるのは、債務者が債権者をDV加害者やストーカーに仕立て上げて、債務逃れに使っているという実態があることである。

支援措置は、疎明すら求められておらず、そのようなシステムに疑問を持っている。

イ 暴力等は、司法において白黒つけるべきだが、その前段階で、市町村役場において支援措置をかけることにより、本来債権者が行える権利請求を妨げているという実情がある。

ウ 事務フローを明らかにして、正当に判断されているというのであれば、まだ納得できるが、このように隠されていると、弁明の機会を与えられないまま支援措置をかけられた者にしてみれば、債権回収を妨害されている感覚である。

エ 支援措置に関して、もっと明快な答えを出せるようにしなければならないと思う。総務省もきちんとした説明ができない。違法ではないと言うが、そもそも支援措置は通知で始まっているものであり、法ですらない。裁判所は、住民基本台帳法における技術的助言という文言を用いて認めていたりするが、詭弁である。法で認められた権利を制限するには、法で認められたもので制限すべきだと思う。

第 6 審査会の判断

1 争点

以下の 2 点が争点となっている。

(1) 本件各行政文書が条例第 7 条第 1 項第 5 号に該当するか否か。

(2) 本件行政文書②が条例第 7 条第 1 項第 3 号に該当するか否か。

2 条例の趣旨等

条例は、第 1 条で規定しているように地方自治の本旨にのっとり、市民の知る権利を尊重し、行政文書の公開を求める権利を明らかにし、名古屋市の保有する情報の一層の公開を図り、もって市政に関し市民に説明する責務が全うされるようにし、市民の市政への参加を進め、民主的で公正かつ透明性の高い市政の推進に資することを目的として、制定されたものである。

当審査会は、この条例の原則公開の理念に立って、条例を解釈し、本件事案を判断する。

3 本件各行政文書について

(1) 支援措置について

DV等被害者の保護を図ることを目的とした制度であり、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、DV等の被害者の住所が探索されることを防止するものである。

(2) 本件行政文書①について

配暴センターにおける事務処理マニュアルのうち、支援措置に係る証明の事務の流れを示したフロー図である。

(3) 本件行政文書②について

本市における支援措置制度の取り扱いを定めた市支援措置要領の定めについて、より詳細な定めを設けるもの、あるいは本市内において統一した事務取扱がなされるように過去の申し合わせ事項等を取りまとめたものである。

市支援措置要領は、市民情報センターで公表されているが、本件行政文書②は、内部の事務処理用の資料であり、一般には公表されていない。

4 本件各行政文書の条例第7条第1項第5号該当性について

(1) 本号は、本市又は他の地方公共団体等が行う事務事業の性質、内容に着目し、公正又は適正な行政運営を確保する観点から、非公開情報を定めたものであり、情報を公にすることによる利益と比較衡量し、なお当該事務事業の遂行に支障が生ずる場合は、当該情報を非公開とすることを定めたものである。

(2) 本件各行政文書は、上記3(2)及び(3)のとおり、実施機関が実施するDV被害者支援のうち支援措置制度に係る事務に関するものであり、本市が行う事務事業に関する情報であることは明らかである。

(3) 次に、本件各行政文書を公開すると、本市の支援措置の事務の公正又は適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるか否かについて判断する。

ア 支援措置制度は、上記3(1)のとおり、DV等被害者を保護するための制度である。

イ 上記アのような制度の目的に鑑みると、実施機関が、上記第4の2(1)アで主張するとおり、DV被害者の安全の確保に十分な配慮が必要であ

ることが認められる。

ウ 各種報道等によれば、DV加害者の中には、各種法令に反し重大な権利侵害を行う者も一定程度存在すると認められる。このような事情に鑑みれば、本件各行政文書に記載されている支援措置の事務に係る情報を公にすれば、それらの情報がDV加害者によるDV被害者の住所探索の端緒となり、DV被害者に対する重大な権利侵害を惹起させる可能性は否定できない。

エ また、行政文書公開請求制度の性質上、公開等の決定に際しては、公開請求者の個別の事情を一切考慮せず、何人に対しても同一の決定とならざるを得ないことを踏まえれば、DV被害者やその支援に係る情報の公開について、より慎重な判断が求められることに疑念の余地はない。

オ 以上のことから、本件各行政文書を公にすれば、DV被害者支援の事務に上記第4の2(1)イ及び(2)オのような支障が生じるとする実施機関の主張も不合理とまではいえず、これを覆すに足る特段の事情も認められない。

カ したがって、本件各行政文書は、条例第7条第1項第5号に該当すると認められる。

5 本件行政文書②の条例第7条第1項第3号該当性について

実施機関は、本件行政文書②が条例第7条第1項第3号に該当すると主張しているが、当該文書については、上記4のとおり、条例第7条第1項第5号に該当し、非公開とすることが妥当であると認められることから、重ねて判断しない。

6 審査請求人は、その他種々主張しているが、本件処分の妥当性については、上記4において述べたとおりであることから、当審査会の結論に影響を及ぼすものではない。

7 上記のことから、「第1 審査会の結論」のように判断する。

第7 審査会の処理経過

1 調査審議までの経過

(1) 審査請求①について

年 月 日	内 容
-------	-----

令和 3年 9月17日	諮問書の受理
10月19日	弁明書の写しの受理
10月25日	反論意見書の受理
11月24日	意見書の受理

(2) 審査請求②について

年 月 日	内 容
令和 3年 9月27日	諮問書の受理
11月10日	弁明書の写しの受理
11月24日	反論意見書の受理
同日	意見書の受理

2 調査審議以降の経過

年 月 日	内 容
令和 4年11月 4日 (第39回第 3小委員会)	調査審議
12月 2日 (第40回第 3小委員会)	審査請求人の意見を聴取
同日 (第40回第 3小委員会)	調査審議
令和 5年 1月13日 (第41回第 3小委員会)	調査審議
2月27日	答申

(答申に関与した委員の氏名)

委員 小林直三、委員 清水綾子、委員 庄村勇人