

答 申 情 第 1 0 4 号  
平成 3 1 年 4 月 2 5 日

京 都 市 長 様

京都市情報公開・個人情報保護審査会  
会 長 佐 伯 彰 洋  
(事務局 総合企画局情報化推進室情報管理担当)

京都市情報公開条例第 1 8 条第 1 項の規定に基づく諮問について (答申)

平成 3 0 年 8 月 3 日付け保障第 2 4 4 号をもって諮問のありました下記のことについて、  
別紙のとおり答申します。

記

障害者虐待対応マニュアルの公文書一部公開決定事案 (諮問情第 1 6 5 号)



## 1 審査会の結論

処分庁が行った公文書一部公開決定処分は妥当である。

## 2 審査請求の経過

(1) 審査請求人は、平成30年3月29日に、処分庁に対して、京都市情報公開条例（以下「条例」という。）第6条第1項の規定により、「京都市の障害者虐待認定における過程において使用されるマニュアル（京都市独自の）「障害者虐待の対応について」マニュアル成立の過程（初版含む）2013年度～2018年度にかけて使用された全て」の公開を請求（以下「本件請求」という。）した。

(2) 処分庁は、本件請求に係る公文書として、「障害者虐待への対応について 暫定版（平成24年10月）」、「障害者虐待への対応について 暫定版（平成29年5月）」及び「障害者虐待への対応について別冊 緊急一時保護編 暫定版」（以下これらをまとめて「本件公文書」という。）を特定したうえ、公文書一部公開決定（以下「本件処分」という。）をし、平成30年5月16日付けで、その旨及びその理由を次のとおり審査請求人に通知した。

ア 条例第7条第1号及び第2号に該当

京都弁護士会の担当者名は、公開することにより、当該個人のプライバシーを侵害するおそれがあるとともに、当該法人の事業活動上の地位、その他正当な利益を明らかに害すると認められるため

イ 条例第7条第2号に該当

京都弁護士会のFAX番号及びEメールアドレスについては、京都弁護士会の事業活動上の地位、その他正当な利益を明らかに害すると認められるため

ウ 条例第7条第4号及び第6号に該当

被虐待者への支援方法（一時保護、面会制限に関する方法や立入調査に当たっての準備内容を含む。）や関係機関との連携方法など、障害者虐待の防止及び被虐待者の保護のために行われる措置や対応が具体的に記載された部分については、公開された場合、虐待者が、被虐待者の虐待を避けるための行動を妨害し、危害を加えたり、被虐待者の行方を探索するため関係機関を訪れる等の行動を取るおそれがある。

また、一時保護等の安全確保事業を実施する施設名、所在地及び電話番号などの部分については、公開された場合、虐待者が、被虐待者の行方を検索するため当該

施設を訪れる等のおそれがある。

よって、被虐待者の生命、身体、財産等の保護及び犯罪の予防に支障が生じるおそれがあるとともに、実施機関及び関係機関による被虐待者への支援・保護業務の適切な遂行に支障を生じるおそれがあるため。

- (3) 審査請求人は、平成30年7月6日に、本件処分を不服として、行政不服審査法第2条の規定により、本件処分の取消しを求める審査請求をした。

### 3 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、本件処分の取消しを求めるというものである。

### 4 処分庁の主張

弁明書及び審査会での職員の説明によると、処分庁の主張は、おおむね次のとおりであると認められる。

#### (1) 本件公文書について

本件公文書は、「障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律」(以下「障害者虐待防止法」という。)に基づく障害者虐待の防止及び被虐待者の保護のために行われる措置や対応等に関わる職員に対し、必要な知識を補完するため、厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課が作成した冊子「市町村・都道府県における障害者虐待の対応」(以下「厚生労働省手引」という。)等を参考に当庁が作成し、各区役所・支所の障害保健福祉課等に配布しているマニュアルである。

本件公文書には、障害者虐待に係る語句の定義など基礎的な内容だけでなく、職員が行う被虐待者への支援の方法(一時保護、面会制限に関する方法や立入調査に当たっての準備内容を含む。)や被虐待者の支援や保護を行う施設などの関係機関(以下「関係機関」という。)との連携方法、一時保護等の安全確保事業を実施する施設名、所在地及び電話番号などについて具体的に示されている。

また、本件公文書は内部的に使用することを想定しており、公開することを想定して作成したものではなく、特に虐待者にその内容が知られることを想定していない文書である。

#### (2) 公開部分と非公開部分の考え方について

本件公文書のうち公開とした部分は、厚生労働省のホームページなどで閲覧できる厚生労働省手引に記載されている内容(公知情報)を中心としている。

また、非公開とした部分（以下「本件非公開部分」という。）は、虐待者にその内容が知られ、悪用された場合、被虐待者の受ける不利益は多大なものであることから、被虐待者や関係機関の保護、各区役所・支所の障害保健福祉課等（以下「業務所管部署」という。）及び関係機関による被虐待者への支援・保護業務の適切な遂行に支障を生じるおそれがあるかという観点を検討を行った。

(3) 条例第7条第4号及び第6号に該当することについて

ア はじめに

障害者虐待防止法は、障害者に対する虐待が家庭や施設等で表面化し、社会問題となっている中で、障害者に対する虐待が障害者の尊厳を害するものであり、障害者の自立及び社会参加にとって障害者に対する虐待を防止することが極めて重要であること等を鑑み成立し、平成24年10月1日から施行された。しかし、障害者虐待防止法が施行された後においても、深刻な障害者虐待の事案が発生している状況である。また、業務所管部署及び関係機関が被虐待者の保護及び支援等を行う中でも、虐待者は、被虐待者の居所を捜索するなど自己の目的を遂げるためあらゆる手段を使うことが予想される一方、被虐待者は虐待者から再び虐待を受けてしまうことへの恐怖などを抱えている。

このような状況の中、業務所管部署等には、障害者の権利利益を擁護するため、被虐待者の安全を確保することを最重要に対応することが求められている。

イ 被虐待者への具体的な支援方法などが記載された部分について

本件公文書には、被虐待者の状態によってどのような対応が適切であるかなど、業務所管部署及び関係機関が行う支援・保護業務の具体的な手法が記載されている。とりわけ、立入調査を実施するに当たっての具体的な事前準備の内容や、被虐待者を保護するために被虐待者と虐待者を分離する手段である一時保護や面会制限の方法は、被虐待者の生命や身体等の保護に大きく関わる内容である。

当該内容を公開することで、業務所管部署及び関係機関以外には周知していない被虐待者の保護及び支援の内容やその手法が虐待者に知られ、虐待者が、被虐待者の虐待を避けるための行動を妨害し、危害を加えたり、被虐待者の行方を探索するため関係機関を訪れる等の行動を取ることで、被虐待者の生命、身体、財産等の保護及び犯罪の予防に支障が生じるおそれがあるとともに、業務所管部署及び関係機関による被虐待者への支援・保護業務の適切な遂行に支障が生じるおそれがある。

よって、当該部分は条例第7条第4号に定める公共安全、秩序の維持情報及び第6号に定める事務又は事業遂行情報に該当する。

ウ 一時保護等の安全確保事業を実施する施設名，所在地及び電話番号などの部分について

一時保護等の安全確保事業を実施する施設名，所在地及び電話番号などの部分を公開することは，虐待者から逃れ，その居所を知られることなく日常生活を営んでいる被虐待者の居所を虐待者が特定することにつながり，虐待者が被虐待者の行方を捜索するため当該施設を訪れる等の行動を取ることで，被虐待者に直接危害を加えたり，業務所管部署及び関係機関による被虐待者への支援・保護業務の適切な遂行に支障を生じるおそれがある。

よって，当該部分は条例第7条第4号に定める公共の安全，秩序の維持情報及び第6号に定める事務又は事業遂行情報に該当する。

(4) 以上のとおり，本件処分に違法又は不当な点はない。

## 5 審査請求人の主張

審査請求書，反論書及び審査請求人による口頭意見陳述によると，審査請求人の主張は，次のとおりである。

(1) 公文書一部公開決定通知書別紙1，公文書の一部の公開をしない理由の「(3) 条例第7条第4号及び第6号に該当する事項について」非公開に該当する理由にはならないため，及び情報公開法の目的である行政の監視がはたせないため

(2) 京都市がHP上において公開している「情報公開事務の手引き」によると，その前文において，「～市政に関する情報を積極的に提供することが，市民の福祉の増進と地方自治の健全な発展に不可欠であると認識し～」とし，その趣旨2の(2)では「～開かれた公正な市政を一層推進することになる」，3の(1)では『公文書の公開を請求する権利を明らかにすることによって，市民の知る権利を具体化されるということである。』，5では「市民の知る権利を具体化し」とは～中略～知る権利が，公文書の公開請求権として具体化されるということである。」としている。

(3) そして，第1条では，「～本市の諸活動を市民に説明する責務を果たすとともに，～公正で民主的な姿勢の推進に資することを目的とする。」と謳っているとともに，その趣旨の2において，「～市政の諸活動について住民に説明する責務があり，また説明できるように運営することが必要である。」としている。

その上で，定義として第2条の(2)公文書では「職務上作成し，又は取得した文書，図画及び電磁的記録」とだけ記載され，趣旨や運用においても「公開することを想定

して作成したものではない」文書は公開しないとどこにも書かれていない。

寧ろ、「説明できるように運営することが必要である。」としており、「公開されたとしても」と言う文言が前文の前に付記されると解される。

よって、「内部的に使用する」「公開を想定していない」という前提での主張は、「行政の説明責任」「透明性の確保」の観点からも成立しない。

- (4) そして審査請求人はそもそも虐待をしていないが、行政によって不当に認定が出されているため、訴訟となり当該文書はその必要性から請求している。
- (5) 本件請求は、審査請求人に対して出された認定が公正であったのかどうか、その過程を調べるためのものである。
- (6) またこの公文書はマニュアルであり、被虐待者等の個人情報はもちろんながら記入は全くないことから、純然に行政行為が法に則ってマニュアルが作成されているのか、そして公正に実行・運営されているのかを市民に示す文書でもある。
- (7) 厚生労働省手引きに記載内容は「公知情報」であるとしている。「公知情報」であるなら公開できるとこの項目で京都市は公開基準を述べていると解される。  
この「公知情報」の概念は一般的には厚生労働省からの情報に限ったものではない。「公知情報」か否かが公開する可否判断指針であることを確認しておきたい。
- (8) 虚偽情報で被虐待者とされている審査請求人の子においては、「障害者の権利利益を擁護」されているとは到底思えない現状がある。  
審査請求人と同様に虚偽通報で事実確認されず違法に虐待認定された者にとっての検証手段の保障はされるべきであり、開示請求権は認められるべきである。
- (9) 本件の場合、そもそもの認定に誤りがあることから、その支援が正しいとは限らないため、「支援・保護業務の適切な遂行」の確認をするための検証文書にも該当している。  
そのため、公開されることが「障害者の権利利益を擁護」になりうる可能性が高い。公開されないことは言わば検証を阻害し「公正で民主的な市政の推進」であるはずの情報公開の基本目的逸脱した、権力の濫用に他ならない。
- (10) 審査請求人は、施設の名称は適正支援の手がかりを知るために必要であるが、その具体的な住所や電話番号は必要としていない。  
しかし、虐待防止法において通報窓口や相談援助機関などの周知をさせなければな

らない（４０条）としており，本件非開示情報にこれに該当するものが含まれているならば，法の趣旨からも公開されるべき情報である。

- (11) 「本件処分に違法又は不当な点はない」この主張は，情報公開法の精神からも適法ではない。非開示部分の開示は行政行為の検証として認めるべきである。
- (12) 子どもの情報を知りたいから訴訟をしているのではなく，最初に，審査会に関係した時から，自分は虐待していないということを自分で確認したいのである。どんな情報を基にして，自分が虐待しているということにされているのか確認したいがための情報公開である。
- (13) 保護施設については，確かに，主張されている部分はあるかもしれないが，自分が虐待者ではない以上，その施設に行き，施設の人と話しても何の問題もない。面会禁止や接見禁止の処分が出されている者であればそういった問題があると思うが，開示請求をしようとしている文書を見た何者かがそのような行為に及んだとしても，それが虐待者であってもなくても，禁止処分がされていない者がそこに行ったとしても何ら問題はないはずである。
- (14) 今ここで開示して施設の名称が分かって，たちまち実際の業務で困ることがあるのかということ自体，別問題だと思う。本当に困るのは，その人自身に問題がある人が来た時であって，正当な理由がある人が来たとしても何ら問題はない。

## 6 審査会の判断

当審査会は，処分庁の主張及び審査請求人の主張を基に審議し，下記のとおり判断する。

### (1) 公文書公開制度及び当審査会の役割について

ア 条例第７条において，実施機関は，公開請求があったとき，公開請求に係る公文書に同条各号で定める非公開情報が記録されている場合を除き，請求者に対し，当該公文書を公開しなければならない旨（公文書の公開義務）が定められている。

イ 実施機関が保有する情報の中には，公にすることにより，個人や法人等の権利利益を侵害するおそれがあるなどといった情報があるところ，同条は，条例の基本理念である「原則公開」の考え方に照らし，非公開情報の範囲を最小限にとどめるため，各号に非公開情報を類型化しているものである。



ウ したがって、当審査会の審理に際しては、専ら本件非公開部分が条例第7条各号に該当するか否かについて判断するものであり、審査請求人の子に対する虐待の有無や支援の是非について判断するものではない。

(2) 本件審査請求における争点について

本件処分では、本件公文書の一部を公開しない条例上の根拠として、条例第7条第1号、第2号、第4号及び第6号が挙げられている。

このうち、審査請求人は、条例第7条第4号及び第6号に該当するとして非公開となった部分（具体的には、立入調査に当たっての準備内容、一時保護及び面会制限の方法を含む被虐待者への支援方法や、一時保護等を実施する施設名、所在地及び電話番号などが記載された部分）について、不服を述べ、本件処分の取消しを求めている。

したがって、当審査会では、本件処分のうち、条例第7条第4号及び第6号に該当するとして非公開となった部分について検討することとする。

(3) 本件公文書について

ア 本件公文書は、処分庁が、障害者虐待防止法に基づく障害者虐待の防止及び被虐待者の保護のために行われる措置や対応等に関わる業務所管部署の職員に対し、必要な知識を補完するため厚生労働省手引等を参考に作成し、各区役所・支所の障害保健福祉課等に配布しているマニュアルである。

イ 本件公文書のうち、「障害者虐待への対応について 暫定版（平成24年10月）」及び「障害者虐待への対応について 暫定版（平成29年5月）」には、主に以下の内容が含まれている。

- (ア) 障害者虐待の定義などの基礎的な内容
- (イ) 相談・通報受付時の対応（障害者虐待の発見、相談・通報・届出等の対応、緊急性の判断、事実確認、虐待ケース会議、虐待支援会議、関係機関による支援の実施、モニタリング、虐待ケース会議（2回目～）及び支援の終了）
- (ロ) 立入調査に当たっての準備内容等
- (ハ) 障害者保護のための養護者との分離
- (ニ) 養護者と障害者の面会の制限に係る内容
- (ホ) 障害者地域生活支援センターとの連携内容
- (ヘ) 養護者・家族等への支援の視点等
- (コ) 様式類

ウ 本件公文書のうち、「障害者虐待への対応について別冊 緊急一時保護編 暫定版」

には、主に以下の内容が含まれている。

- (ア) 障害者保護のための養護者との分離
- (イ) 一時保護の事務の進め方
- (ウ) 養護者と障害者の面会の制限に係る内容
- (エ) 様式類
- (オ) 関係施設

エ 処分庁は、上記イ及びウのうち、以下の部分（以下、(ア)から(キ)までの部分について「本件非公開部分1」と、(ウ)について「本件非公開部分2」といい、本件非公開部分1及び本件非公開部分2を合わせて「本件非公開部分」という。）を条例第7条第4号及び第6号に該当することを理由に非公開としている。

- (ア) 虐待の状態とそれに応じた支援の必要度等
- (イ) 事実確認の結果を踏まえた支援内容
- (ウ) 立入調査に際して事前に確認しておく内容
- (エ) 保護・集中的援助の要否判断の例
- (オ) 措置入所時の面会に関する対応の流れ
- (カ) 一時保護の事務の進め方
- (キ) 措置入所時の面会に関する対応の流れ
- (ク) 一時保護等の安全確保事業を実施する施設名、所在地及び電話番号など

#### (4) 条例第7条第4号及び第6号該当性について

##### ア 条例第7条第4号について

条例第7条第4号は、公開することにより、人の生命、身体、財産等の保護に支障を生じたり、公共の安全と秩序の維持に支障を来すおそれのある情報について、非公開とすることを定めたものである。

##### イ 条例第7条第6号について

条例第7条第6号は、京都市等が行う事務又は事業の中には、監査、契約、調査に係る事務など、当該事務又は事業の性質上、公開することによって、その目的が損なわれたり、公正かつ適切な執行が妨げられるものがあるため、その適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある情報について、非公開とすることを定めたものである。

「適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」にある「支障」の程度は、名目的なものでは足りず、実質的なものであることが必要であり、「おそれ」も、抽象的な可能性では足りず、法的保護に値する程度の蓋然性が求められる。

##### ウ 本件公文書の性質について

本件公文書は、障害者虐待防止法に基づく障害者虐待の防止及び被虐待者の保護のために行われる措置や対応等に関わる職員において、必要な知識を補完することができるよう処分庁が作成したものである。当審査会が確認する限り、本件公文書は処分庁が説明するとおり、内部的な使用を想定したものであり、広く公開することは想定されているとはいいがたく、特に虐待者にその内容が知られることを想定していない性質のものであることが認められる。

処分庁は、本件非公開部分について、公開することにより被虐待者の生命、身体、財産等の保護及び犯罪の予防に支障が生じるおそれがあるとともに、業務所管部署及び関係機関による被虐待者への支援・保護業務の適切な遂行に支障が生じるおそれがあるため公開できないと主張する。

本件公文書の公開又は非公開の判断に当たっては、虐待者にその内容が知られ、悪用された場合の被虐待者の受ける不利益や、業務所管部署及び関係機関による被虐待者への支援・保護業務に及ぶ支障といった観点を考慮して検討することが必要である。

#### エ 本件非公開部分 1 について

(7) 本件非公開部分 1 について当審査会が見分したところ、これらは、他の部分で公開されている一般的な事務手続等といった内容に留まらず、虐待が発生した際における具体的な支援事務の内容や流れが明らかになるものであるとともに、虐待に対する支援を行うに際しての重要な判断基準等までもが明らかになるような内容が含まれていることが認められた。

(4) このような内容等について明らかにすると、虐待事案が発生した場合における処分庁の対応の流れや、虐待事案発生時に行われる検討、判断等の事項を虐待者が把握することが可能になるため、このような情報を踏まえて、処分庁が危惧している「虐待者が、被虐待者の虐待を避けるための行動を妨害し、危害を加えたり、被虐待者の行方を探索するため関係機関を訪れる等の行動」が現実起きる可能性が十分に認められる。

当該行動が現実化すると、被虐待者の生命、身体、財産等の保護及び犯罪の予防に支障が生じるおそれがあるとともに、業務所管部署及び関係機関による被虐待者への支援・保護業務の適切な遂行に具体的な支障が生じるおそれがあることは明らかであり、これらのことからすれば、本件非公開部分 1 については、条例第 7 条第 4 号及び第 6 号に該当するものと判断する。

#### オ 本件非公開部分 2 について

(7) 本件非公開部分 2 について当審査会が見分したところ、一時保護等の安全確保事

業を実施する施設の運営主体，名称，所在地及び電話番号などが含まれていることが認められた。

- (4) これらの情報について明らかにすると，虐待者が，当該施設の中に被虐待者がいるのではないかと推測し，被虐待者の捜索を行うなど，被虐待者が入所する一時保護所の特定につながっていく可能性が十分にあると認められる。このことからすれば，処分庁が危惧している「虐待者から逃れ，その居所を知られることなく日常生活を営んでいる被虐待者の居所を虐待者が特定することにつながり，虐待者が被虐待者の行方を捜索するため当該施設を訪れる等の行動を取ることで，被虐待者に直接危害を加えたり，業務所管部署及び関係機関による被虐待者への支援・保護業務の適切な遂行に支障を生じるおそれがある。」との説明には，十分な説得力が認められる。

よって，本件非公開部分2は，条例第7条第4号に定める公共安全，秩序の維持情報及び第6号に定める事務又は事業遂行情報に該当すると認められる。

- (4) なお，審査請求人は，「自分が虐待者ではない以上，そこの施設に行き，施設の人と話しても何の問題もない。」，「本当に困るのは，その人自身に問題がある人が来た時であって，正当な理由がある人が来たとしても何ら問題はない。」などと主張するが，公文書公開制度における公開の可否については，請求者による虐待の有無に関係なく，請求者のいかに問わず情報自体の性質に照らして客観的に判断するものである。

- (5) 以上により，「1 審査会の結論」のとおり判断する。

#### (参 考)

##### 1 審議の経過

平成30年	8月	3日	諮問
		31日	諮問庁からの弁明書の提出
	10月	2日	審査請求人からの反論書の提出
平成31年	1月	22日	諮問庁の職員の口頭理由説明（平成30年度第9回会議）
	3月	19日	審査請求人の口頭意見陳述（平成30年度第10回会議）
	4月	25日	審議（平成31年度第1回会議）

- ##### 2 本件諮問について調査及び審議を行った部会
- 第1部会（部会長 佐伯 彰洋）