

第 3 3 1 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、本件審査請求の対象となる行政文書を非公開とした決定は、妥当である。

第 2 本件審査請求に至る経過

1 本件審査請求について

(1) 平成30年10月16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、次のような公開請求（以下「本件公開請求」という。）を行った。

名古屋市外国人市民アンケート調査（平成27年10月～11月実施）の回答者1,876人分の個票データ（エクセルファイルなどの電磁的記録）

(2) 同年11月5日、実施機関は、本件公開請求に対して、「名古屋市外国人市民アンケート調査（平成27年10月～11月実施）の回答者1,876人分の個票データ（エクセルファイルなどの電磁的記録）」（以下「本件行政文書」という。）を特定し、非公開決定（以下「本件処分」という。）を行い、その旨を審査請求人に通知した。

(3) 平成31年2月6日、審査請求人は、本件処分を不服として、名古屋市長に対して審査請求を行った。

第 3 実施機関の主張

1 決定通知書によると、実施機関は、本件審査請求の対象となる行政文書を公開しない理由として、おおむね次のとおり主張している。

(1) 本件行政文書に記載されている情報は、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）のうち、通常他人に知られたくないと認められるもの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、なお個人の権利利益を害するおそれがあるものであるため、条例第7条第1項第1号に該当する。

(2) 本件行政文書は、市の機関が行う調査研究に係る事務又は事業に関する

情報であって、公にすることにより、当該事務又は事業の性質上、当該事務又は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ものであるため、条例第 7 条第 1 項第 5 号に該当する。

(3) 本件行政文書は、個人が実施機関の要請を受けて、公にしないとの条件で任意に提供した情報であって、当該個人における通例として公にしないこととされているものその他の当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であると認められるものであるため、条例第 7 条第 1 項第 6 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) 条例第 7 条第 1 項第 1 号について

ア 本件行政文書には、回答者の性別や年齢、国籍及び地域活動への参加状況等に係る回答が含まれており、複数の情報を組み合わせることにより、特定個人の識別情報となることも十分あり得る。また、自由回答欄においては、自己が参加している団体名等を、固有名詞を明示して回答しているものも存在する。

イ 本件行政文書は、名古屋市外国人市民アンケート調査（以下「本件調査」という。）の回答者ごとに回答を並べて入力したものであり、ある一人の回答者がそれぞれの設問に何と回答したかが判別できる。

ウ 本件行政文書には、生活での困りごとや経済状況、学校でのいじめ等の著しく個人的な事情について聞くものが含まれており、これらの情報は、通常、他人に知られたくないと認められる。

エ また、年齢や国籍、在留資格等についても、一般的には他人に知られることのない情報であり、一般人の感受性を基準に考えた時、自己の知らないところで他人に公開されることを欲しないと認められる。

オ 条例第 7 条第 2 項は、非公開情報に係る部分を容易に区分して除くことができ、かつ、区分して除くことにより当該公開請求の趣旨が損なわれることがないと認められる場合は、当該非公開情報に係る部分以外の部分を公開しなければならないと定めている。

本件行政文書は、特定の個人を識別できる回答の組み合わせが回答者

によって異なるため、どの情報を除けば特定個人識別情報でなくなるかの判断は極めて困難である。強いて区分して除こうとすると、ほぼ全体を非公開とすることになり、請求の趣旨を損なうこととなると認められるため、全体を非公開とした。

(2) 条例第 7 条第 1 項第 5 号について

ア 本件行政文書は、上記(1)ウのとおり、著しく個人的な内容の回答を含んでいるものであるが、そのような回答が得られたのは、本件調査が市の施策という公共の目的のために行われており、目的外に第三者へ公開されることがないと回答者が信用したからに他ならない。

イ 仮に第三者に公開された場合には、次回以降、同様の調査を行う際に、自己の回答が公開されることを嫌い、調査に協力しない者が増加し、その結果、調査の目的を果たせないおそれが生じる。

また、協力を得られたとしても、第三者に公開されてもかまわない回答しか得られず、真の実態に迫った調査を行えなくなるおそれがある。

ウ 本号における実施主体は名古屋市長を指すものであり、広く市の施策として実施するすべての調査研究が含まれると解される。

また、「途中段階」や「試行錯誤の段階」という基準は一つの例示であり、それに限定されるものではない。

(3) 条例第 7 条第 1 項第 6 号について

ア 本件調査では、アンケート調査票（以下「本件調査票」という。）の表紙に、「ご協力のお願い」として、「名前は書かなくてよいので、内容を他の人に知られることはありません。」との注意書きが記されている。なお、本件調査の対象者には、英語をはじめとする 7 つの言語へ翻訳したものを送付している。

イ 上記アの注意書きを、単に因果関係を示しただけで「公にしないとの条件」に該当しないと解釈し、第三者へ公開した場合、当該注意書きを読んで、目的外に第三者へ公開されることはない信頼して本件調査に回答した市民は、予期せずして自己の回答を第三者の目にさらされてしまうことになる。そのような事態は、市民からの信頼を裏切ることとなる。

ウ 条例は「個人」と「事業を営む個人」を区別して使用しており、本号の「個人」を「事業を営む個人」と解する余地はない。

エ 審査請求人が主張する平成21年度国民生活選好度調査（以下「国民生活調査」という。）とは、国民の生活の満足度を把握するための調査であり、本件調査とは調査事項や回答の性質が全く異なるものである。

そのため、国民生活調査の個票データが、国によって公開されたという一事をもって本件行政文書が、通例として公にすべきものになったと解することはできない。

第 4 審査請求人の主張

1 審査請求の趣旨

本件処分を取り消し、全部開示とすることを求める。

2 審査請求の理由

審査請求人が審査請求書及び反論意見書で主張している本件審査請求の理由は、おおむね次のとおりである。

(1) 条例第 7 条第 1 項第 1 号の適用について

ア 実施機関は、全ての記載項目を個別に検討することなく、全部不開示としており、同号の拡大解釈であり、行政文書の開示義務を課し、不開示を例外とする条例第 1 条の趣旨を逸脱している。

イ ホームページで公開されている本件調査の結果報告書を見ると、調査項目のほとんどは日常生活や災害の情報入手先や生活上の困りごと等に関する情報であり、「特定の個人を識別すること」は不可能である。

また、性別、年齢等の属性の調査項目を見ても、多くは選択肢回答であり、直接特定の一個人とヒモ付けされている情報はない。

条例が求めている非開示の条件である特定の個人の識別可能性は、「ありうる」という確率としてではなく、「できる」という蓋然性として示されなければならない。

ウ 自由回答欄における固有名詞について、当該固有名詞部分を黒塗りにすれば「特定の個人を識別することができる」に該当しなくなることから、全ての回答項目を非開示にする理由にはあたらない。

エ 実施機関から、「他の情報」の具体的存在は示されておらず、審査請

求人も、一般に入手可能な情報で外国人を特定し、識別できる情報は思い浮かばない。「他の情報」が想定されない中では、「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」もできないと判断すべきである。

オ 本件審査請求と類似のケースとして、内閣府に対する国民生活調査の個票データの開示請求において、一旦全部不開示とされた後、変更決定通知にて、当該個票データの全部開示が行われている。既に国では、個票データでは特定の個人を識別することはできないと判断していると理解できる。

カ 一般人の感受性を基準として当事者の立場に立った場合、公開を欲しないであろうと認められるべき事柄であることのみをもって直ちにプライバシー侵害にはあたらない。

さらに、条例の条文の構造から、「特定の個人を識別することができない「通常他人に知られたいと認められる情報」は非開示条件に該当しない。

また、年齢、国籍、在留資格などは本人の名前と新聞やテレビのニュースで流れることもあり、「通常他人に知られたいと認められるもの」とは言えない。

(2) 条例第 7 条第 2 項の適用について

ア 本項については、本件処分のお知らせの際に、公開しない理由に挙げられていなかったことから、上記第 3 2(1) オの実施機関の主張は無効である。

イ 部分開示しても、有用な情報が記録されていることから、本件処分と本項は無関係である。

ウ 「どの情報を除けば特定個人識別情報でなくなるかの判断は極めて困難」との主張は、実施機関の主観的主張である。

全ての回答の組み合わせを検討する必要はなく、行政非識別加工情報提供などにおける加工方法に沿って、一番基本的類型を検討すれば足りる。

(3) 条例第 7 条第 1 項第 5 号の適用について

ア 総務省行政管理局の「詳解情報公開法」は、調査研究に係る事務に関する情報の中には、例えば、途中段階の情報や試行錯誤の段階のものがあるとしている。また、川崎市作成の「情報公開ハンドブック（平成28年度改訂版）」は、「調査研究」とは、主として大学や研究所における調査研究を念頭においたものであるとしている。

しかし、本件行政文書がこれらに該当するという合理的説明はなく、調査実施機関は明記されていないため不明であるが、「途中段階」や「試行錯誤の段階」には該当しない。

イ 総務省行政管理局の「詳解情報公開法」によると、「「支障」の程度は名目的なものでは足りず実質的なものが要求されること、また、「おそれ」の程度も単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性が要求される。」とされているが、本件処分においては、具体的な説明はなく、単なる確率的可能性の指摘にとどまっており、法的蓋然性は示されていない。

ウ 本件調査は、税金が使用されており、そのような中で単に本件行政文書を報告書のとりまとめだけに使用するのは市民の利益に繋がらない。

本件行政文書の開示により、市民が、外国人を取り巻く状況を多角的に分析・理解し、政策提言や多文化共生などを行っていくことが可能になる。

エ 今後の協力が困難となるかは「可能性」の指摘であり、条例が求める「情報開示が回収率に影響するという」因果関係を示す法的蓋然性を述べているものではない。そもそも開示によって回答者個人が特定される余地がなければ信頼関係に影響はないと判断される。

(4) 条例第 7条第 1項第 6号の適用について

ア 本号は、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号）において「法人等に関する情報」として規定されている第 5条第 2号ロの条文と同一であるため、名古屋市の規定も「法人等に関する情報」を対象に規定したものと解するべきである。

本件調査は一般個人を対象としたものであり、そもそも本号の対象外と考えられる。

イ 本件調査票の注意書きは、「名前を書かない」→「内容を他の人に知

られない」という因果関係を示しただけであり、当該調査票の表紙には「公にしないとの条件」に関する記述は見当たらない。さらに、公にしないとの条件に対する同意の確認も行われた形跡もない。

ウ 本件審査請求の類似のケースである国民生活調査の個票データの開示請求は、変更決定通知にて、当該個票データの全部開示が行なわれている。

当該調査では、学齢期の子どもの有無や生活での困りごとなどを質問項目としており、本件調査と類似する調査項目も多い。

また、当該調査において、「個人的な情報が洩れることは決してありません。」と述べられており、調査票の注意書きの有無は条文の判断基準とは関係ないと考えられる。

エ 文部科学省などでは、近年、アンケート調査の部外者への共有を促進する政策を進めている。アンケート調査を部外者に「非公開とする慣行がもともと存在」しないのであれば、本件行政文書に本号を適用することはできない。

また、愛知県長久手市は、類似した調査項目を含む個票データを公開している。

オ 本件行政文書を条例に基づく行政文書公開請求によって開示することを「目的外」とする実施機関の主張は、拡大解釈である。

カ 「回答が得られたのは本件調査への回答が目的外に第三者に公開されることがないと回答者が信頼したからに他ならない」との実施機関の見解は、憶測の域を出ない。

また、「市民からの信頼を裏切ることになってしまい、行政として許されない」との実施機関の主張は、感情的な記述であり、条文の該当性に影響を与えるものではない。

第 5 審査会の判断

1 争点

本件行政文書が条例第 7 条第 1 項第 1 号、第 5 号及び第 6 号に該当するか否かが争点となっている。

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 本件審査請求の対象となる行政文書について

当審査会が調査したところ、本件について次の事実が認められる。

(1) 本件調査は、外国人市民の現状及び課題、ニーズ等を把握するとともに、第 2次多文化共生推進プランの策定に向けた資料とすることを目的に、平成27年に実施機関が行ったアンケート調査である。

(2) 本件調査の調査項目には、実施機関が、上記第 3 2(1) ア、ウ及びエで主張するとおり、年齢や国籍、在留資格、家族構成、生活での困りごとや経済状況等私生活に関する項目が含まれる。

(3) 本件調査は、平成27年 8月10日現在において、名古屋市に住民登録をしている20歳以上の外国人で、在留資格を有するものから無作為抽出した 5,000人を対象に送付され、 1,876人から回答を得ている。

なお、当該対象者には、英語をはじめとする 7つの言語に翻訳した調査票を送付している。

(4) 上記(3) で述べた回答を回答者ごとに並べて入力した電子ファイルが本件行政文書である。

なお、本件行政文書の構成から、個々の回答者が本件調査の設問に対して、それぞれどのように回答したかを読み取ることができることから、本件行政文書は回答者の個票データでもある。

(5) 実施機関は、本件行政文書を基に集計を行い、本件調査の調査結果報告書及びその概要版を作成し、名古屋市のウェブサイトにて公開している。

4 本件行政文書の条例第 7条第 1項第 5号該当性について

まず、本件行政文書が、条例第 7条第 1項第 5号に該当するか否かを判断する。

(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) 本件行政文書は、上記 3のとおり、実施機関が行った本件調査に対する回答をまとめた個票データであり、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、本件行政文書を公開すると、当該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か否かについて判断する。

ア 一般的に、上記 3(2) のような、回答者の私生活に密接に関連する設問について、適正な回答を得るためには、実施機関と回答者との間の信頼関係が必要であることは明白である。

イ 当審査会が調査を行ったところ、本件調査票の表紙には、「名前は書かなくてよいので、内容を他の人に知られることはありません。」との注意書きに加え、「このアンケートでは（中略）これから名古屋市が行うことを考えるための資料にしたいと思います。」との記述が確認された。

ウ なお、本件調査票の英語版では、上記イの注意書きは、「There is no need to provide your name and any provided information will not be shared with other parties.」と翻訳されている。

エ 上記イ及びウの記述は、本件調査に対する回答者の回答が、上記 3(4) のような統計処理をされていない個票データの形で第三者に知られることがないこと、また、名古屋市の施策以外の目的には利用されないことを示すほか、「名前を書かないこと」と「内容を他の人に知られないこと」の間に因果関係があると解釈せず、単純に列記されているのみと解釈する者が一定数存在することを推認させる記述であると認められる。

オ このような状況下で、本件行政文書を公にすることは、上記エのような趣旨の記述を前提に回答を行った回答者の実施機関への信頼を裏切る

ことになりかねない。

カ その結果、実施機関が、上記第 3 2(2) で主張するとおり、実施機関と回答者との信頼関係が損なわれ、今後実施する同様のアンケート調査において、自身の回答内容が公にされることを危惧する回答者から協力を得られなかったり、当たり障りのない回答しか得られなかったりする可能性が生じることは否定できない。

キ したがって、本件行政文書を公にすることは、当該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との実施機関の説明に不合理な点はなく、これを覆すに足る特段の事情も認められない。

(4) 以上のことから、本件行政文書は、条例第 7条第 1項第 5号に該当すると認められる。

5 本件行政文書の条例第 7条第 1項第 1号及び第 6号該当性について

実施機関は、本件行政文書が条例第 7条第 1項第 1号及び第 6号に該当すると主張しているが、本件行政文書については、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 実施機関及び審査請求人は、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 6 審査会の処理経過

年 月 日	内 容
平成31年 3月15日	諮問書の受理
4月12日	弁明書の受理
令和元年 6月17日	反論意見書の受理

8月 5日	弁明書の撤回及び弁明書（再提出）の受理
令和 2年 3月30日	審査請求人に、弁明書（再提出）に対する意見があるときは追加意見書を提出するよう通知
令和 3年 7月30日 (第24回第 3小委員会)	調査審議
10月 1日 (第26回第 3小委員会)	調査審議
10月22日 (第27回第 3小委員会)	調査審議
11月29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