

答申第193号
令和元年12月19日

岡崎市長 内 田 康 宏 様

岡崎市情報公開・個人情報保護審査会
会長 山 崎 浩 司

公文書一部開示決定に係る審査請求について（答申）
令和元年10月1日付け31国第1701号で諮問のあった件について、次のとおり
答申する。

1 審査会の結論

令和元年10月1日付け31国第1701号の諮問について、岡崎市長（以下「実施
機関」という。）による一部開示とした決定は妥当である。

2 諮問に至る経過

(1) 開示請求

審査請求人は、令和元年6月12日付けで岡崎市情報公開条例（平成11年
岡崎市条例第31号。以下「条例」という。）第5条の規定に基づき、実施機
関に対し、「『ボランティアセンター及び会議室の利用に関するアンケート
調査』回収結果のわかる書類」の開示請求（以下「本件開示請求」という。）
を行った。

(2) 開示決定期間延長通知

実施機関は、審査請求人に対して、令和元年6月26日付けで、決定通知期
間を同年7月10日まで延長したことを通知した。

(3) 本件開示請求に対する決定

実施機関は、本件開示請求の対象となる公文書について、「（第一回）ボラ
ンティアセンター及び会議室の利用に関するアンケート回答用紙」（以下
「本件回答用紙」という。）及び「（第一回）ボランティアセンター及び会議
室の利用に関するアンケート集計表」（以下「本件集計表」という。）を特定
した（以下、あわせて「本件対象公文書」という。）。

実施機関は、本件対象公文書について、番号、団体名、代表者、回答者並
びに団体の住所、電話番号、FAX番号及び会員数、回答団体が特定できる情
報並びに個人が特定できる情報及び個人的見解を開示しないこととする部
分とした。そのうち、回答者、個人が特定できる情報及び個人的見解につい
ては、個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるも

の又は特定の個人を識別できないが、公にすることにより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2号の規定により非開示とした。また、その他の部分については、市が行う事務又は事業の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、同条第6号の規定により非開示とした。

実施機関は、上記判断に基づき本件対象公文書の一部を開示する決定（以下「本件決定」という。）を行い、令和元年7月10日付けで審査請求人にその旨を通知した。

(4) 審査請求及び諮問

審査請求人は、本件決定を不服として、令和元年8月7日付けで、実施機関に対し本件決定の全部を取り消すことを求める審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

実施機関は、本件審査請求に対する裁決を行うにあたり、同年10月1日付けで条例第19条第2項の規定に基づき、審査会へ諮問を行った。

3 審査請求の内容

(1) 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、本件決定の取消しを求めるものである。

(2) 審査請求の理由

ア 審査請求書における主張要旨

審査請求人の審査請求書における主張は、おおむね次のとおりである。

- (ア) 非開示情報のうち、回答者、個人が特定できる情報及び個人的見解については、条例第7条第2号により非開示とされた。

しかしながら、ボランティア団体名及び団体の代表者名は、個人に関する情報に該当しない。また、本件回答用紙中、問5の自由記載欄は、回答者が団体を代表して団体の意見又は要望を表明したものであり、個人の意見又は要望ではない。

したがって、回答者名を除くこれらの情報は、同条同号に該当しない。

- (イ) 非開示情報のうち、回答者、個人が特定できる情報及び個人的見解を除くその他の部分については、条例第7条第6号により非開示とされた。

しかしながら、岡崎市社会福祉協議会事務所の移転計画に伴うボランティア活動場所の変更について、岡崎市地域福祉課が岡崎市社会福祉協議会ボランティアセンター登録団体及び岡崎市ボランティア連絡協議会加入団体（以下、あわせて「ボランティア団体」という。）に対して実施した説明会において、ボランティア活動場所の変更は既定

方針であると説明していることから、「当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」とはいえない。また、実施機関は、非開示とした部分について具体的にどの部分が支障になるのか示す必要があるが、何ら示していない。

したがって、回答者、個人が特定できる情報及び個人的見解を除くその他の部分は、同条同号に該当しない。

- (ウ) 本件決定は、条例第1条が定める「市の諸活動を市民に説明する責務」を果たしておらず、同条に反して違法である。

イ 反論書における主張要旨

審査請求人の反論書における主張は、おおむね次のとおりである。

- (ア) 非開示情報のうち、回答者、個人が特定できる情報及び個人的見解について、回答者以外は条例第7条第2号にあたらない。岡崎市社会福祉協議会事務所の移転計画に伴うボランティア活動場所の変更について、岡崎市地域福祉課がボランティア団体に対して実施したアンケート（以下「本件アンケート」という。）は、ボランティア団体に対して実施した上記説明会の参加する人数を各団体2名とし、その参加者に対して実施したものである。
- (イ) 非開示情報のうち、回答者、個人が特定できる情報及び個人的見解を除く、番号、団体名、代表者、団体の住所、電話番号及びFAX番号、会員数並びに回答団体が特定できる情報は、条例第7条第6号ア及びイに該当しない。また、同号ウの該当性については、本件対象公文書のうち、どの部分が「公正かつ能率的な遂行を不当に阻害する」のか示していないし、そもそも不当に阻害する要因たり得ない。

本件アンケートは、回答した内容が公開されないことを条件としていないし、そもそもアンケートの結果を活用することを前提に行われたものである。また、本件アンケートに回答した団体は、岡崎市社会福祉協議会ボランティアセンターが発行する「ふれあいのまち岡崎」において、団体の所在地、電話番号及びFAX番号を公開している。団体の所在地が個人宅の住所であり非公開とされている場合には、その所在地等を公開しないこともやむを得ないが、多くの団体が同誌に所在地等を公開しているのであるから、これらの情報を非開示とするのは不合理である。

ウ 意見陳述における主張要旨

意見陳述における審査請求人の主張は、おおむね次のとおりである。

- (ア) 市民の意向等を把握しそれを市の事業に反映させるため、市民の不特定多数に実施するアンケートについては、回答者名を公開しないことは理解できる。

しかしながら、本件アンケートは、特定の団体に対し、市の既定方針について意見を問うものであり、回答者は団体を代表して回答したものであるから、性質上、上記のアンケートと異なる。回答者名以外の情報を公開しないのは不当である。

- (イ) 条例第7条第6号アからエまでは、事務又は事業に関する情報における非公開情報を限定して列挙したものである。

回答者、個人が特定できる情報及び個人的見解を除く、同条同号に該当するとして非開示とされた番号、団体名、代表者、団体の住所、電話番号及びFAX番号、会員数その他の回答団体が特定できる情報は、同条同号アからエまでのいずれにもあたらないのであるから、同条同号に該当するとして実施機関の判断は誤りである。

- (ウ) 実施機関は、本件開示請求の対象となる公文書のうち、新聞記事の写し（以下「本件新聞記事」という。）について、その一部を非開示としている。

しかしながら、本件新聞記事は既に公表された刊行物であることから、非開示情報には該当しない。

- (エ) 福祉会館を利用している者が排除され移転を余儀なくされたことについて、情報公開を通じてその適正さをチェックしようとするものであり、安易な非開示決定は認められるべきでない。

4 実施機関の主張要旨

- (1) 条例第7条第2号該当性について

非開示情報のうち、回答者（本件アンケートを回答した者のうち、団体の代表者ではなく構成員であるもの）の氏名及び個人が特定できる情報は、公となっている団体の代表者の氏名等とは異なる「個人に関する情報であって、…特定の個人を識別できるもの」である。また、個人的見解は、「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」にあたる。

また、本件回答用紙中、問5の自由記載欄のうち開示しなかった部分は、「個人的見解」と注釈され、団体に所属する構成員の個人的な意見が述べられているものである。

したがって、本件対象公文書のうち、回答者の氏名その他個人が特定できる情報及び個人的見解は、条例第7条第2号に該当する。

- (2) 条例第7条第6号該当性について

ア 条例第7条第6号の適用については、「その他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」に当たると判断した。

イ 上記「当該事務又は事業」には、試験、監査、交渉など同種の事務又は事業が反復して行われる場合には、将来の事務又は事業も含まれると解される。

また、「事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」とは、事務又は事業に関する情報を公にすることにより、事務又は事業の適正な遂行が阻害されたり、事務又は事業を行う意味を喪失させたりするなど、公にすることの公益性を考慮してもなお看過し得ない程度の客観的・具体的な支障が生ずることをいうと解される。

なお、同号には「おそれ」の典型例としてア～エが掲げられているが、これは例示列举であり、他に想定しうるおそれを排除する趣旨ではない。

ウ 一般的に、市が実施するアンケート調査は、回答者に自由に意見を表明してもらい、その率直かつ多様な意見を市政運営に活かすことに意義がある。

このようなアンケート調査を行う意義（回答者の多様な意見を把握すること）を全うするには、回答者が自由に意見表明できることが必須であるといえるところ、そのためには、回答者からすると、自身の回答内容が公にされない（少なくとも、回答者を特定されうる状態で回答内容が公にされることはない）ことが必要といえる。それ故、アンケート調査においては、回答内容が公表される場合であっても「概要」や「集計結果」といった回答者を特定できない形での公表が一般的であり、回答者としても回答者を特定されうる状態で回答内容を公開されることを前提には回答していないのが通常である。

それにもかかわらず、回答者が特定されうる状態で回答内容が公にされることとなれば、回答者は自由に意見を表明することを躊躇してしまい、多様な意見を把握するアンケート調査の趣旨が損なわれてしまう。このことは、回答者が団体であるか個人であるかによって左右されるものではなく、本件のように特定された者に対するアンケート調査においても変わらない。

本件アンケートも、岡崎市社会福祉協議会事務所の移転計画に伴うボランティア活動場所の変更について、ボランティア団体の考える忌憚のない意見を述べてもらうことを目的としている。したがって、回答者、すなわち団体を特定することのできる情報を開示すると、上記の目的達成を損ない、今後、市が同種のアンケート調査を行っても、市民の率直な意見を得ることが困難となってしまう。

よって、回答者を特定しうる情報である団体名、代表者の氏名、団体の住所、電話番号、FAX番号及び会員数その他の回答団体が特定できる情報

を開示することは、「その他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」に該当すると判断して、非開示と決定した。

なお、「番号」についても、岡崎市社会福祉協議会が開催する各種会議等の受付時などで使用しており、「番号」から団体が特定できるため、同じく非開示情報とした。

(3) 本件新聞記事について

本件新聞記事については、本件回答用紙中、問5の自由記載欄において回答者が述べている意見に引用されている。その内容は、回答者の氏名が記載されているほか、回答者が属する団体の諸活動が縷々説明されており、団体を特定しうる情報である。また、新聞名や発行日についても、それらの情報から本件新聞記事を特定することができるため、非開示情報とした。

団体名を特定しうる情報は、前記(2)イのとおり条例第7条第6号にあたるため、本件新聞記事を開示しないことは妥当である。

5 審査会の判断

(1) 判断に当たっての基本的な考え方

条例は、第1条に規定されているとおり、公文書の開示を請求する権利を保障し、実施機関の管理する情報の一層の公開を図り、もって市の有するその諸活動を市民に説明する責務が全うされ、公正で民主的な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り、原則開示の理念のもとに解釈、運用されなければならない。

当審査会は、公文書の開示を請求する権利が不当に侵害されることのないう、原則開示の理念に立って、条例を解釈し、以下判断する。

(2) 条例第7条第2号該当性について

ア 条例第7条第2号は、基本的人権を尊重する立場から、個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものが記録されている公文書は、非開示とすることを定めるとともに、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のある情報が記録された公文書についても、同様に非開示とすることを定めたものである。

イ 実施機関が条例第7条第2号に該当するとして開示しないこととした部分は、回答者（団体の代表者である者は除く）の氏名、個人が特定できる情報及び個人的見解である。

(7) 当審査会において、実施機関が非開示とした回答者（同上）、個人が特定できる情報及び個人的見解を見分したところ、回答者については、本件対象公文書中、「回答者」欄に個人の氏名（ただし、団体の代表者

である者は除く。)が記載されていることが認められた。

団体の代表者である者を除く回答者の氏名は、個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものに当たる。

- (イ) 個人が特定できる情報について、本件回答用紙中、問1－3等において、交通弱者の来所手段が具体的に記載されていることが認められた。

この記載内容と、開示されている他の回答内容とを併せ考えると、当該交通弱者個人を特定することが可能と考えられる。

したがって、氏名以外の個人が特定できる情報も、個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものに当たる。

- (ウ) 個人的見解については、本件回答用紙中、問5の自由記載欄において団体として意見を述べたのとは別に、「個人的見解」と前置きしたうえで、岡崎市社会福祉協議会事務所の移転計画に伴うボランティア活動場所の変更について回答者が率直な意見を述べた部分が確認された。

当該部分は、回答者が、自身の述べた個人的見解が公にされる可能性があることを特に想定せず、それ故に一個人として意見・心情を思うがまま記述したものと考えられる。

このような個人的見解を公にすることは、本人の同意なくその内心にかかる事項を公にすることとなり、その結果回答した特定個人の権利利益を害することになるので、非開示とすることが相当である。

- (エ) よって、回答者（団体の代表者である者は除く）の氏名、個人が特定できる情報及び個人的見解は、いずれも条例第7条第2号に該当するものと認められる。

(3) 条例第7条第6号該当性について

ア 条例第7条第6号は、市又は国等が行う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適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものについて非開示情報としたものである。

- (ア) 上記「当該事務又は事業」には、試験、監査、交渉など同種の事務又は事業が反復して行われる場合には、将来の事務又は事業も含まれると解される。

- (イ) また、市又は国等が行う事務又は事業は多種多様であり、公開することによりその適正な遂行に支障を及ぼすおそれのあるものを事項的にすべて列挙することは困難である。このことから、条例は、第7条第6号アからエまでの4項目に限定する趣旨ではなく、これらを例示として挙げるほか、一般的に「その他当該事務又は事業の性質上、

当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」という包括的な表現を用いていると考えるのが相当である。

もっとも、上記(1)のとおり原則公開の理念からすれば、ここにいう「おそれ」とは抽象的なものでは足りず、事務又は事業に関する情報を公にすることにより、事務又は事業の適正な遂行が阻害されたり、事務又は事業を行う意味を喪失させたりするなど、公にすることの公益性を考慮してもなお看過し得ない程度の客観的・具体的な支障が生ずると認められる必要があると解される。

イ この点、本件対象公文書は市が実施したアンケート調査に係るものであるため、アンケート調査について検討すると、アンケート調査の目的は、回答者の多様かつ忌憚ない意見を聴取することにあるといえる。そのためには、アンケートはその性質として、回答者が自身の回答内容を（少なくとも回答者を特定しうる形で）公開されないことを前提とする必要があるといえる。すなわち、予め回答者に対して「本アンケートへの回答内容を公にする場合がある」といった断りがなされているなどの特段の事情がない限り、回答者は、自身の回答を公にされることを想定していないのは明らかと考えられる。

それにもかかわらず、回答者が特定されうる形でアンケートへの回答内容を公にすると、今後将来にわたって同一調査主体が行うアンケート調査において、回答者が忌憚ない意見を表明することを躊躇してしまうこと、そしてその結果上記のアンケート調査の意義が没却されてしまうことは容易かつ具体的に想定できるといえる。

ウ 実施機関が条例第7条第6号に該当するとして開示しないこととした部分は、団体名、代表者の氏名、団体の住所、電話番号、FAX番号及び会員数、「番号」その他の回答団体が特定できる情報である。

この点、本件アンケート調査を実施するに際して、岡崎市地域福祉課が回答内容を第三者に開示する可能性があることについて一切触れていないこと、本件回答用紙を見分すると、回答内容はその大半が岡崎市社会福祉協議会事務所の移転計画に伴うボランティア活動場所の変更について否定的なものであることから、本件回答用紙を第三者に開示することまで想定せずに忌憚のない意見を表明した回答団体も一定数存在すると思われる。

それにもかかわらず、これら回答団体を特定しうる情報を開示した場合、今後市が行うアンケート調査全般において、回答者が批判を含む率直な意見を表明することを控えてしまうことが容易に想定できる。すなわち、上述のようなアンケートの性質からすると、本件アンケートに対する回答団体を特定しうる形で回答内容を公にすることにより、市が将来的

に実施するアンケート調査全般においても、回答者の多様かつ忌憚のない意見を幅広く聴取するというアンケート調査の意義が損なわれる可能性が十分に肯定できるものといえる。これは、本件アンケートにおける回答団体の回答内容を公にすることの公益性に比しても、なお看過し得ない支障が生ずるものと認められ、「その他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」ものと認められるのが相当と解される。

エ なお、実施機関が条例第7条第6号に該当するとして開示しないこととした部分は、団体名、代表者の氏名、団体の住所、電話番号、FAX番号及び会員数、「番号」（岡崎市社会福祉協議会が開催する各種会議等の受付時などで使用するものであり、ここから団体が特定できるもの）その他の回答団体が特定できる情報であるが、審査会において見分したところ、これらはいずれも回答団体を特定しうる最低限度の情報であると認められる。

オ 以上より、本件アンケート調査において回答者を特定しうる情報である団体名、代表者の氏名、団体の住所、電話番号、FAX番号及び会員数、番号その他の回答団体が特定できる情報は、条例第7条第6号に該当するものと認められる。

(4) 本件新聞記事の写しについて

本件対象公文書に含まれる本件新聞記事の写しを見分したところ、本件回答用紙中、問5の自由記載欄において、回答者が別紙に引用し、本件回答用紙と一体となっていた。その内容は、回答者の氏名その他、回答者が所属する団体の設立目的や活動内容が詳述されたものである。

この記載内容は団体を特定するに足りる情報であり、本件新聞記事の写しを開示すれば、回答した団体や代表者が特定される可能性がある。また、記事の発行所や発行日についても、これらを開示すると当該新聞記事を特定することが可能となり、その結果回答した団体を特定可能となる情報である。

したがって、本件新聞記事の写しに記載されている非開示情報は、条例第7条第6号に該当するものと認められる。

(5) まとめ

審査請求人はその他種々主張するが、本答申の結論を左右するものではない。

以上より、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

以 上