

# 横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申

(答申第2328号)

令和2年10月28日

横情審答申第2328号  
令和2年10月28日

横浜市長 林 文子 様

横浜市情報公開・個人情報保護審査会  
会長 藤原 静雄

横浜市の保有する情報の公開に関する条例第19条第1項の規定に基づく  
諮問について（答申）

平成31年2月22日国政第960号による次の諮問について、別紙のとおり答申します。

「横浜市外国人意識調査（平成25年7月実施）の調査票（回答者1,505人分）」の非開示決定に対する審査請求についての諮問

## 答 申

## 1 審査会の結論

横浜市長が、「横浜市外国人意識調査（平成25年7月実施）の調査票（回答者1,505人分）」を特定し、非開示とした決定は妥当ではなく、これを取り消し、「H25外国人意識調査基データ」を対象行政文書として特定の上、改めて開示、非開示の決定をすべきである。

## 2 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、「横浜市外国人意識調査（平成25年7月実施）の回答者1,505人分の個票データ」の開示請求（以下「本件開示請求」という。）に対し、横浜市長（以下「実施機関」という。）が平成30年10月26日付で「横浜市外国人意識調査（平成25年7月実施）の調査票（回答者1,505人分）」（以下「本件審査請求文書」という。）を特定し、非開示とした決定（以下「本件処分」という。）の取消しを求めるといものである。

## 3 実施機関の非開示理由説明要旨

本件審査請求文書については、横浜市の保有する情報の公開に関する条例（平成12年2月横浜市条例第1号。以下「条例」という。）第7条第2項第2号及び第6号に該当するため非開示としたものであって、その理由は、次のように要約される。

## (1) 条例第7条第2項第2号の該当性について

本件審査請求文書には、平成25年度横浜市外国人意識調査（以下「本件調査」という。）の各回答者の「年齢」、「住んでいる区」、「国籍」、「在留資格」、「家族構成」、「職業」等の設問への回答内容が含まれており、回答内容によっては、回答者が少人数に限定され、又は特定されることがある。

また、自由意見欄には、回答者の具体的な体験内容や思想・心情又はこれらを含む市に対する意見・要望等、内心の秘密に関する主張が自筆で記載されている。このため、本件審査請求文書を公にすると、回答内容又は当該回答内容を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ことがある。

また、仮に特定の個人を識別することができない個人に関する情報であっても、各回答者の個別の設問に係る具体的な回答内容や内心の秘密に関する主張を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ことから、本号本文に該当し、

非開示とした。

(2) 条例第7条第2項第6号の該当性について

本件調査の実施に当たり、「お答えは、もっと住みやすい横浜にするために、使います。」、「あなたが答えたことはわからないようにします。」等と本件調査の前提を調査票に記載して、回答を依頼していることから、本件調査は、個々の調査票を公開しない約束の下で実施されたものであり、本件審査請求文書が公にされる場合には、本件調査に対する信頼が損なわれ、今後、同様の調査へ協力を得ることが難しくなるなど、市内在住外国人の率直な生活意識やニーズの把握が困難となる。

したがって、今後の横浜市外国人意識調査の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、本号に該当し、非開示とした。

4 審査請求人の本件処分に対する意見

審査請求人が、審査請求書及び反論書において主張している本件処分に対する意見は、次のように要約される。

(1) 条例第7条第2項第2号の適用について

ア 処分庁は全ての記載項目を個別に検討することなく、全部非開示としており、行政文書の開示義務を課し、不開示を例外とする条例の趣旨を逸脱する行為である。

イ 横浜市から「調査票」が公表されていないために明らかではないが、ホームページで公開されている「平成25年度 横浜市外国人意識調査 調査結果報告書」をみると、調査項目のほとんどは生活満足度や地域とのつながりといった意識などに関する情報であり、これらを開示したとして「特定の個人を識別すること」は不可能である。また、同報告書から属性の調査項目をみても、性別、年齢、居住区、国籍、在留資格、日本での居住開始時期、横浜市での居住開始時期、家族構成、職業であり、これらの情報によって平成25年6月末現在76,446人いた横浜市の在留外国人（法務省在留外国人統計第7表 国籍・地域別 市区町村別 在留外国人）の中から特定の個人を識別できる情報ではない。したがって、本件請求文書をもって「特定の個人を識別すること」はできないと判断される。

処分庁は、弁明書で「回答内容によっては、回答者が少人数に限定される」と説明しているが、「少人数」か否かは本号の非開示の条件である「特定の個人が識別される」という識別可能性とは相違している。

ウ 次に、本件請求文書と一般人基準により照合することが可能な「他の情報」の

具体的な存在を検討する。まず、そのような情報の存在は処分庁から示されていない。「横浜市の保有する情報の公開に関する条例の解釈・運用の手引き」によると「他の情報」とは「公知の情報や、図書館等で一般に入手可能なものなど一般人が通常入手し得る情報が含まれる。（中略）しかし、特別の調査をすれば入手し得るかもしれないような情報については、一般的には、「他の情報」に含めて考える必要はない。」とする。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。したがって、「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。

エ 「個人の権利利益を害するおそれ」については、処分庁が挙げる本件処分の妥当性の検討において「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」との論拠が成立する必要がある。そうした中、処分庁は具体的理由を挙げていない。本件請求文書である個票データを非開示にすることで具体的にどのような「個人の権利利益」が保護されるのか不明である中、本号の規定は該当しない。

弁明書には「自由意見欄には、・・・思想・心情又は・・・内心の秘密に関する主張が自筆で記載されています」とある。しかし、この点に関しても万一、自由回答欄に思想、信条、宗教、意識、趣味など内心の秘密に関する情報が書かれていたとしても当該該当部分を黒塗りにすれば足りることであり、全ての回答項目を非開示する理由にはならない。

オ また、仮に氏名、住所、マイナンバーといった直接個人を特定できる情報が本件請求文書の個票データに含まれている場合でも、それらの情報だけを削除することで足りる。

## (2) 条例第7条第2項第6号の適用について

ア 処分庁の非開示の理由として「今後の調査に支障をきたすおそれ」とある。本件請求文書は調査研究に該当すると考えられるため、条例第7条第2項第6号ウの該当性が論点となると考えられる。

同号条文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）と同一となっている。そこで総務省行政管理局『詳解情報公開法』を参照すると、「調査研究に係る事務に関する情報の中には、例えば、①知的所有権に関する情報、調査研究の途中段階の情報などで、一定の期日以前に公にすることにより成

果を適正に広く国民に提供する目的を損ね、特定の者に不当な利益や不利益を及ぼすおそれがあるもの、② 試行錯誤の段階のものについて、公にすることにより、自由な発想、創意工夫や研究意欲が不当に妨げられ、減退するなど、能率的な遂行を不当に阻害するおそれがある場合があり、このような情報を不開示とするものである。」としている。しかし、これらに該当するという説明はなく、条例第7条第2項第6号ウに該当しないものと考えられる。

なお、本件請求文書は、調査実施機関である株式会社地域環境計画から委託元である横浜市政策局に対して報告書が公表された平成26年3月までには納品されているものであり、上述の「途中段階」や「試行錯誤の段階」には該当せず、したがって、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼす法的蓋然性はない。

イ 「今後の調査に支障をきたすおそれ」という説明は単なる確率的可能性の指摘であり法的蓋然性は示されておらず、また全部開示しても回答者個人が推認される余地はないため、これを公にしても当該調査対象者との信頼関係が損なわれ今後の調査に協力を得られなくなるおそれがあるとも認められず、第7条第2項第6号柱書には該当しないと考えられる。

また、開示することの利益から考えても非開示の妥当性は乏しい。情報開示により条例の前文に掲げる市民の市政への参加を促進するという大きな利益につながる。

ウ 処分庁から、弁明書において「本件調査の実施に当たり、「お答えは、もっと住みやすい横浜にするために、使います」、「あなたが答えたことはわからないようにします。」と調査実施時における具体的な記載に関する意見が付されたので、以下、当該文言を検討する。

まず、「お答えは、もっと住みやすい横浜にするために、使います」という記載が条例第7条第2項第6号に該当するかを検討する。万一、「お答えは、もっと住みやすい横浜にするために、使います」と記載があれば、情報開示しなくてよい条例第7条第2項第6号に該当するのであれば、逆に情報公開制度は「もっと住みやすい横浜にするため」ではないと横浜市が述べていることになる。しかし、情報開示はそもそも条例第1条で「市民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な市政の推進に資することを目的とする。」と規定する。つまり、情報公開制度自体がまさに「お答えは、もっと住みやすい横浜にするために」という目的に沿うものであり、条例を所管とする行政職員が行政情報の開示制度の目的

を否定するような主張をするのは的確ではない。

次に「あなたが答えたことはわからないようにします。」という記載が条例第7条第2項第6号に該当するかを検討する。この点についても、文言が示す通り、調査票自体の全項目非開示を述べているものでもない。むしろ、「わからないようにする」ことで足るのであり、条例第7条第2項が規定する識別可能な形での開示をしないことと同等であると理解できる。したがって、本件請求文書は「個々の調査票を（情報）公開しない約束の下で実施されたもの」でもなく、条例第7条第2項第6号とは無関係である。

- (3) 行政情報の活用は行政に独占されるものではなく、広く市民が活用するというのが情報公開制度の根幹である。意識調査もその例外ではなく、市民がよりよい社会のために利用できることが重要である。今後、横浜市において「利用を行政のみに限定する」など意識調査を情報開示させないように事前規制することがないように横浜市長、情報公開審査会が監視することを要望する。
- (4) 本件開示請求と同時に開示請求を行った「横浜市外国人意識調査（平成21年7月実施）」は5年の保存年限を過ぎたとして既に廃棄処分となっており非開示となった。本件請求文書も5年の保存年限と仮定すると、平成30年度での廃棄が見込まれる。本件係争中は当然ながら廃棄を中止すべきである。さらに先般の入管法改正により外国人が増えていくことが想定される中、今後横浜市が実施するであろう類似の調査との比較検証を行うにはHPで公表されている「横浜市外国人意識調査調査結果報告書」で分析されたクロス集計で十分とは限らない。国でも統計の基礎資料の破棄が問題になっているが、意識調査も統計に準ずる行政情報として永久保存とすべきと考える。この点についても審査会の見解を求めたい。

## 5 審査会の判断

### (1) 横浜市外国人意識調査について

ア 横浜市では、平成19年3月に「ヨコハマ国際まちづくり指針」を策定し、市内に在住する外国人（以下「市内在住外国人」という。）と地域社会が共に暮らしやすいまちづくりを進めるとともに、市内在住外国人の活躍促進を含めた多様な視点での多文化共生を進めている。なお、横浜市内の外国人人口は平成31年4月末に10万人を超え、さらなる増加が見込まれている。

イ こうした中で、市内在住外国人の生活意識やニーズを把握し、多文化共生推進等の施策運営や政策立案の基礎資料として活用することを目的に、実施機関は、

平成21年度、平成25年度及び令和元年度に横浜市外国人意識調査を実施している。

ウ 本件調査は、政策局国際政策室国際政策課（現在の国際局国際政策部政策総務課）が平成25年7月に郵送によるアンケート形式で実施したものであり、調査の実施は民間事業者に業務委託している。本件調査の調査票は、問1から問49までの質問項目で構成されており、問1から問48までは基本的に各質問に対する回答に該当する番号を選択する形式（「その他」を選択した場合に具体的内容の記載を求める質問もある。）であり、問49は選択式ではなく自由記載となっている。

また、本件調査の調査票は、日本語版のほかに英語版、中国語版、ハングル版、スペイン語版及びポルトガル語版が存在する。

調査結果は「平成25年度 横浜市外国人意識調査 調査結果報告書」（以下「本件報告書」という。）としてまとめられ、平成26年3月に公表されている。

(2) 本件審査請求文書について

ア 本件審査請求文書は、本件調査の回答者（1,505人）が提出した紙の調査票である。調査票には、回答者の自筆の回答内容が記載されている。

イ 実施機関は、条例第7条第2項第2号及び第6号に該当するとして、本件審査請求文書の全部を非開示としている。

(3) 本件審査請求文書の特定について

ア 審査請求人は、本件開示請求書の開示請求に係る行政文書の名称又は内容の欄に「横浜市外国人意識調査（平成25年7月実施）の回答者1,505人分の個票データ」と記載している。

当審査会において「個票データ」がどのようなものを示すのかをインターネット等により検索したところ、アンケート調査等で使用した個々人の回答結果を一覧表の形式としてまとめ、個人が特定されないように加工するなどした集計の元となるデータを「個票データ」と呼んでいる例が複数確認できた。したがって、一般に、「個票データ」とは、回答結果を一覧表の形式にまとめた集計の元となるデータを指すものと考えられる。

これに対し、実施機関は、本件調査で回答者が提出した紙の調査票そのものである本件審査請求文書を特定しているため、この点について当審査会で令和2年7月8日に実施機関から事情聴取を行ったところ、次のとおり説明があった。

(ア) 開示請求当時は、「個票データ」とは、本件審査請求文書であると思い込んでいたため、「個票データ」とはどのようなものなのかという検討をすること



なく手続を進めてしまった。

- (イ) 「個票データ」とは本件審査請求文書ではなく、集計の元となるデータなのではないかという審査会の指摘を受けて、改めて確認したところ、本件審査請求文書の各調査票の間1から間48までにおいて回答者が選択した番号を入力しExcel形式で一覧表の形式にしてまとめた「H25外国人意識調査基データ」（以下「基データ」という。）を保有していることがわかった。
- (ウ) 現時点では、本件調査における「個票データ」とは、基データであると認識している。
- (エ) 基データは、調査の実施を委託した事業者が本件報告書を作成するための中間成果物として作成したものであり、本件報告書と一緒に実施機関に納品されている。しかしながら、実施機関において基データを使用して事務を行うことはなく、その存在についての認識が欠けていた。
- (オ) 開示請求時に「個票データ」とはどのようなものなのかという検討をしていれば、基データの存在に気付いたはずであるが、それができなかった。

イ 当審査会は、以上を踏まえ、次のように判断する。

- (ア) 「・・・氏名、住所、マイナンバー番号が本件請求文書の個票データに含まれていた場合でも、氏名、住所、マイナンバー番号だけを削除することで足りることを意味している。・・・」という審査請求書の記載からも、審査請求人は、本件開示請求において、「個票データ」という記載によって回答結果を一覧表の形式にまとめた集計の元となるデータを求めていたと考えられる。また、開示請求書の備考欄にも「電磁的記録での提供を希望」と記載しており、少なくとも回答者1,505人分の紙の調査票を請求していたとは考えられない。

なお、本件処分は本件審査請求文書全体を非開示とする決定であるため、審査請求人は本件審査請求文書を閲覧しておらず、本件審査請求文書が紙の調査票であることを認識していないものと推測される。

- (イ) 「個票データ」が回答結果を一覧表の形式にまとめた集計の元となるデータを指すものとするれば、本件調査においては、基データが「個票データ」に該当するというべきである。
- (ウ) そもそも、審査請求人は開示請求書において「個票データ」を請求し、電磁的記録による開示を希望しているにもかかわらず、実施機関はデータではなく紙の文書を特定することの不自然さについて何ら検討することなく、本件審査

請求文書を特定しており、実施機関の文書の特定は不注意であったといわざるを得ない。

(エ) これらの点を踏まえれば、実施機関が本件開示請求に対し、本件審査請求文書を特定したことは妥当ではなく、基データを特定すべきであった。

(オ) なお、審査請求人は上記4のとおり本件審査請求文書の非開示理由の妥当性について主張するが、本件処分は非開示理由の妥当性について検討するまでもなく取り消されるべきであることから、本答申では、この点については検討しない。

また、審査請求人は、その他縷々主張するが、いずれも当審査会の判断を左右するものではない。

(4) その他

取消し後の新たな処分にあたっては、紙の文書とデータという媒体の違いを十分に考慮し、慎重に検討することを望むものである。

(5) 結論

以上のとおり、実施機関が、本件審査請求文書を特定し、非開示とした決定は妥当ではなく、これを取り消し、基データを対象行政文書として特定の上、改めて開示、非開示の決定をすべきである。

(第二部会)

委員 金子正史、委員 高橋良、委員 西川佳代

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成31年2月22日	・実施機関から諮問書及び弁明書の写しを受理
平成31年3月14日 (第245回第三部会) 平成31年3月22日 (第355回第二部会) 平成31年3月26日 (第325回第一部会)	・諮問の報告
平成31年4月1日	・実施機関から反論書の写しを受理
令和2年1月24日 (第373回第二部会)	・審議
令和2年2月14日 (第374回第二部会)	・審議
令和2年2月28日 (第375回第二部会)	・審議
令和2年3月13日 (第376回第二部会)	・審議
令和2年3月27日 (第377回第二部会)	・審議
令和2年6月12日 (第378回第二部会)	・審議
令和2年6月26日 (第379回第二部会)	・審議
令和2年7月8日 (第380回第二部会)	・実施機関から事情聴取 ・審議
令和2年7月22日 (第381回第二部会)	・審議
令和2年9月9日 (第383回第二部会)	・審議