

平成21年度答申第1号

平成21年12月22日

松戸市長 川井敏久様

松戸市情報公開審査会

会長 高江四郎

公文書非開示決定処分に係る異議申立てに対する諮問について（答申）

平成21年6月5日付け松総政第10号をもって諮問のありました「松戸市総合計画第3次実施計画づくりのための市民ニーズ調査結果－報告書－平成18年10月（松戸市）生データ（パソコンで利用できる形式）」に係る非開示決定に対する異議申立てについて、別紙のとおり答申します。

## 答 申

### 1 審査会の結論

本件異議申立ての対象となった公文書を開示しないこととした松戸市長の決定は、妥当である。

### 2 異議申立てに至る経過

#### (1) 開示請求

異議申立人は、松戸市情報公開条例（平成13年松戸市条例第30号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定により、松戸市長（以下「実施機関」という。）に対し、平成21年3月4日、「松戸市総合計画第3次実施計画づくりのための市民ニーズ調査結果—報告書—平成18年10月（松戸市）生データ（パソコンで利用できる形式）」（以下「本件文書」という。）の開示請求（以下「本件請求」という。）をした。

#### (2) 実施機関の決定

実施機関は、本件文書として、松戸市総合計画第3次実施計画づくりのための市民ニーズ調査（以下「本件調査」という。）において作成した「松戸市市民ニーズ調査\_\_ローデータ（エクセルファイル）」及び「松戸市自由回答H18(1).9.8（エクセルファイル）」を特定した。

実施機関は、同年3月16日、本件文書が条例第7条第6号ウ及び同条第2号に該当することを理由として、本件文書の全部を非開示とする公文書非開示決定（以下「本件処分」という。）をした。

#### (3) 異議申立て

異議申立人は、同年5月18日、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定に基づき、実施機関に対して異議申立てをした。

その後、同年9月10日、当審査会において、口頭意見陳述を行うとともに、同日、意見書を提出した。

### 3 異議申立人の主張要旨

異議申立人の主張は、異議申立書並びに口頭意見陳述及び意見書によると、おむね次のとおりである。

#### (1) 異議申立ての趣旨

本件処分を取り消し、本件文書を開示するとの決定を求める。

#### (2) 異議申立ての理由要旨

##### ア 本件処分について

本件処分は、正当な非開示理由が示されておらず、実施機関の説明は抽象的、また不可思議であり、理解できない。松戸市の行政において行われていることを否定するような説明がある。市長のいう「クリスタルな行政」とは程遠い決定である。

##### イ アンケート調査結果の利用について

アンケート調査にあたっては、市が作成する調査結果報告書だけでなく、市民の立場から分析を行えるようにすることが、行政に幅広い視点を持たせる可能性や住民の行政参加の機会につながる。

本来、行政が所有する情報は市民の共有財産であり、市とその業務委託先以外の市民にも利用させるべきであり、市民の知る権利を保障するためにも、市の情報は開示を原則とすべきである。

プライバシーに配慮するためには、一部開示等の工夫をすればよい。また、自由記述のデータは開示しなくても構わない。

##### ウ 条例第7条第6号ウについて

異議申立人としては、個々のアンケート調査票そのものの開示を求めておらず、集計されたデータの開示を求めていることから、データの公開は回答者への説明に反しない。

実施機関は、非開示理由で「当該調査以外では利用しない」といいながら市が行う「他の調査でのデータ使用も目的の範囲内」とし、しかし「市民が

調査分析のために利用することは目的外」としており、公務員は無謬だが市民は怪しいという時代遅れの意識が感じられる。

しかしながら、条例第4条では、公文書の開示によって得た情報を利用者は適正に利用すべき責務を規定しており、このような違いを設けることの根拠がないため、納得できない。

また、実施機関の主張するところの本件データの開示が市に対する信頼を損なうこと等については、具体的な説明がないと関連性が理解できない。住民の知る権利を行政の裁量により制限するためには、説得力ある説明が必要だがその責任が全うされていない。

開示により実施機関の信用が失墜し、回答者の減少や本意とは異なる回答内容が生じる懸念が示されているが、それは松戸市がもともと信用されていないからであり、本件処分の理由にはならない。

情報開示に際してプライバシーに対する配慮がなされれば、回答率低下の懸念も払拭される可能性がある。普段からの行政への信頼回復により回収率を高めるべきであり、非開示とすることは、かえって松戸市の信頼低下及び調査票の回収率の低下につながる。

#### エ 条例第7条第2号について

フェイスシートだけで個人の特定は難しい。そのことは報告書の自由記述の回答例の記載をみればわかる。

したがって、条例第7条第2号は非開示の理由にならない。部分開示によりデータ提供はできるはずである。個人情報については、フェイスシート（F1～F12）の一部を非開示とすればよい。

#### オ 松戸市の情報公開について

松戸市では情報公開に対する行政職員の意識が低く、情報公開が遅れており、また市民への信頼がない。住民に対する積極的な情報提供と情報公開に基づく透明度の高い行政を松戸市において実現してほしい。

#### 4 実施機関の説明要旨

実施機関の主張は、決定通知書並びに理由説明及び理由説明書によると、おおむね次のとおりである。

##### (1) 松戸市総合計画第3次実施計画について

松戸市総合計画は、基本構想、基本計画及び実施計画により構成される。基本構想は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第2条第4項に基づき、市町村が策定を義務付けられており、平成9年12月16日に議会で議決した。基本構想は、将来の本市の発展方向を展望し、21世紀の新たな時代に向けて行政が推進すべき基本的方向を明記している。基本計画は、基本構想の実現のための施策を体系的に整理したものである。実施計画は、基本計画に掲げられた施策を個別事業にまとめ、財政的な裏付けをもたせた短期的な事業計画であり、平成20年度から22年度までを「第3次実施計画」としている。

##### (2) 本件調査について

本件調査は、平成18年6月30日現在の住民基本台帳から無作為抽出した3,000人（20歳以上）を対象として、郵送により、平成18年8月4日（金）から21日（月）までの18日間、調査した。調査の目的は、総合計画第3次実施計画を策定するにあたり、市民の「松戸市のまちづくりの方向性」についての考えを聞くことにある。

調査票の企画・設計は市が行い、調査票の発送、結果の集計、分析、報告書の作成などは、（株）サーベイリサーチセンターに委託した。調査票の有効回収数は1,374人であり、回収した調査票は、委託先が入力し、電子ファイル（ローデータ）化した。なお、回収された調査票は、市において保管していたが、平成19年度に廃棄処分した。

##### (3) 本件文書について

本件文書の内訳としては、「松戸市市民ニーズ調査\_ローデータ（エクセルファイル）」及び「松戸市自由回答H18(1).9.8（エクセルファイル）」の二つ

の電子ファイルがある。この二つの電子ファイルには、回収した調査票に記載された情報がほぼそのまま記録されている。したがって、回収した調査票のほか、この電子ファイルも「アンケートの結果」に該当する。

(4) 非開示理由について

ア 条例第7条第6号ウについて

アンケート調査を実施するにあたっては、市と調査に協力する市民との信頼関係が最も大切であり、あらかじめ調査の目的を明らかにし、アンケートの結果が調査の目的以外に使われることがないことを示すことで、安心して答えることができるようにしている。

本件調査の目的の内容としては、第3次実施計画の策定に資することが第一の目的であるが、過去の実施計画の評価、今後の後期基本計画、第4次実施計画の策定など広く総合計画の推進全般に活用することも調査の目的に含まれる。さらに、市が調査結果報告書を作成し、公表することも調査の目的に含まれる。

また、例えば、総合計画の一連の取組みの中で、同じ内容の市民ニーズ調査を期間をあけて実施する場合、その調査結果の分析及び報告書の作成にあたり、本件アンケートの結果を活用し、同様の設問同士を比較し、経年変化を把握することができる。このような活用は、目的の範囲内である。

本件のアンケート結果（生データ）を第三者に開示した場合には、調査の目的以外に使用しない旨の約束を反故にすることになり、調査の実施方法や市に対する信用失墜となる。

さらに、今後の市の行うアンケート調査に市民からの協力が得られなくなり、また回答者がありのままの回答をしなくなるおそれがある。

アンケート調査において、有効回収数が下がると標本誤差が大きくなるため、調査の精度が下がり、分析ができなくなるおそれがある。ひいては市の政策形成、計画立案のうえで市民の意見が反映できなくなり、市政運営の根

幹に支障が生ずる。

以上により、本件文書は、「調査研究に係る事務に関し、その公正かつ能率的な遂行を不当に阻害するおそれ」があるもの（条例第7条第6号ウ）に該当することから、その全部を非開示とすべきである。

#### イ 条例第7条第2号について

本件調査においては、調査対象者の居住の地区を特定し、調査票に回答者が性別、年齢層、職業、家族構成などを回答している。また、自由記載欄には具体的な家庭の事情などを記載している。よって、本件調査票の回答内容は、その他の情報と照合することにより、特定の個人が識別されるおそれがあり、その場合には、個人情報（条例第7条第2号）に該当し、非開示とすることが妥当である。なお、本件文書の全部を非開示とした理由は、条例第7条第2号ではなく、条例第7条第6号ウである。

### 5 審査会の判断

#### (1) 条例の目的及び実施機関の責務について

条例は、第1条で、「地方自治の本旨にのっとり、公文書の開示を請求する権利及び市の情報公開の総合的な推進に関し必要な事項を定めることにより、市の保有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るようにするとともに、市民の市政への参加を促進し、市民の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。」として、条例の制定目的を明らかにしている。

また、第3条では、実施機関の責務として、「条例の解釈及び運用にあたっては、この条例に定める公文書の開示を請求する権利を最大限に尊重しなければならない。」こと及び「公文書を開示する場合には、個人に関する情報がみだりに公にされることのないよう最大限の配慮をしなければならない。」ことを定める（同条第1項及び第2項）。

#### (2) 非開示理由（条例第7条）について

条例第7条は、公文書の原則公開という本条例の精神を踏まえた上、その例外となる非開示情報の範囲を定めるとともに、実施機関に対し開示請求があったときは、開示請求に係る公文書について本条各号に該当する非開示情報が記録されている場合を除き、公文書を開示しなければならないという実施機関の開示義務を定める。

同条第2号は、個人情報为非開示とし、また、同条第6号は、実施機関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その遂行に支障を及ぼすおそれがあるもののうち、同号ウでは、調査研究に係る事務に関し、その公正かつ能率的な遂行を不当に阻害するおそれがあるものを非開示とする。

### (3) 公文書の該当性について

条例において開示請求の対象となる公文書とは、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、電磁的記録等であって、職員が組織的に用いるものとして、実施機関が保有しているものをいう（条例第2条第2項）。

本件文書は、実施機関が本件調査において調査対象者から回収した調査票を電算入力したものであり、公文書のうち「職員が職務上作成した電磁的記録」に該当する。文書の内容としては、調査票の各質問項目に応じ、回答者個人の考え、行動、市に対する意見、要望等が記録されていることから、条例第3条第2項でいう「個人に関する情報」を記録した公文書に該当する。

本件文書の内訳としては、実施機関の説明によると「松戸市市民ニーズ調査\_\_ローデータ（エクセルファイル）」及び「松戸市自由回答H18(1).9.8（エクセルファイル）」の二つの電子ファイルがある。前者は調査票の各質問に対し、調査対象者が選択した番号を回答者別に入力した電子ファイルであり、後者は調査票の自由記載欄の内容を回答者別に入力した電子ファイルである。

### (4) 本件請求について

実施機関は、平成18年8月、調査票を調査対象者に郵送し、調査への協力を依頼し、調査対象者のうち依頼に応じた市民は、調査票に記入後、実施機関



に返送し、実施機関は、回収した調査票をもとに電子ファイルを作成し、統計処理を行った後、同年10月、「松戸市総合計画第3次実施計画づくりのための市民ニーズ調査結果一報告書」として、一般に公表した。

本件請求は、調査結果報告書の公表の時点から2年半経過した後の平成21年3月に条例に基づく公文書の開示請求として、異議申立人から出されたものである。

(5) 本件文書の開示の可否について

ア 事務事業執行情報（条例第7条第6号ウ）の該当性について

実施機関は、本件調査の実施にあたり、調査票の依頼文中で、松戸市長名により、「アンケートの結果は調査の目的以外に使用しない」旨の約束をしており、本件請求について判断するためには、この約束の文言が重視されなければならない。

最初に「アンケートの結果」には、調査票のほか電子ファイルも含むか否かを検討する。電子ファイルに記録された情報は、未入力箇所等を除いて調査票に記録された情報と同一内容であるため、電子ファイルを基に調査対象者が記入した調査票と同一内容の調査票を復元することが可能である。したがって、記入済みの調査票及び電子ファイルは、いずれも「アンケートの結果」に該当する。

次に「調査の目的」について検討する。調査票によると、本件調査の件名は「松戸市総合計画第3次実施計画づくりのための市民ニーズ調査」であること、「松戸市のまちづくりの方向性」についての考えを聞くために調査を実施すること、調査主体は市であること（市長から市民への協力依頼であること）、調査対象者は住民基本台帳から3,000人を無作為抽出したこと（抽出調査）の説明がある。また、調査票に記入するにあたっての注意事項として、質問への回答は本人（封筒の名宛人）が答えるべきこと、回答にあたっては名前を記入する必要はないこと（無記名方式）、市は回答者の個人

の秘密を厳守するのでふだん考えていること又は行っていることを回答願うこと、調査票は返信用封筒により返送すること（郵送方式）、調査に関する問合せ先は市であること（業務委託先ではないこと）、質問への回答としては松戸市のまちづくりに関わる事項について意見、考え等を記入すること（調査項目としては、松戸市のまちづくり及びイメージづくり、行政サービスの提供、地域活動等への参加、市の施策の現状評価と今後、都市基盤への投資、子育ての役割分担等）、自由記載欄には市に対する意見、要望等を記載すべきことの説明がある。

以上の説明から、本件調査の目的は、市が、総合計画の第3次実施計画策定を行うために必要となる「まちづくりの方向性」に関する市民ニーズを統計的に把握することと認められる。

また、調査票の依頼文によると、実施機関は、本件調査を抽出調査（標本調査）と位置付け、電子ファイルを統計的に処理し、分析した後、とりまとめたうえで公表することとしていることからすると、統計処理を行う前の段階の電子ファイルを開示することは、「調査の目的以外に使用しない」との約束に反するほか、従来の市のアンケート調査と同様に、本件調査においても調査結果は市の調査結果報告書、広報紙等以外では公にならないことを前提に調査協力した者にとっては、その信頼に反する。

さらに、調査票の注意書きに「個人の秘密は厳守する」との記載があることからすると、調査票の内容がそのまま記録されている電子ファイルの開示は、この注意書きにも反するほか、調査対象者にとって調査終了後の回答者個人の探索等、心理的制約が生じることとなり、市民がアンケート調査を通じて市に対し自由な意見、要望等を提出できる機会を失うこととなる。その結果、調査対象者としては、回答したことに伴う不利益、負担等を避けるため、調査票の記入及び返送を控えることが予想される。

以上により、本件文書の開示は、調査票の約束の文言に反することとなる

ため、調査に対する市民の信頼を失い、今後、市が行うアンケート調査に対する市民からの調査協力が得られなくなり、調査事務の実施に支障が生じるものとして、「公にすることにより、調査研究に係る事務に関し、その公正かつ能率的な遂行を不当に阻害するおそれ」（条例第7条第6号ウ）があるものに該当し、条例第10条第2項により、全部を非開示とすることが妥当である。

#### イ 個人情報（条例第7条第2号）の該当性について

条例によると、公文書に個人情報（特定の個人を識別することができるものに限る。）が記録されている場合において、特定の個人を識別することができる記述等を除くことにより、公にしても個人の権利利益が害されるおそれがないと認められるときは、当該部分を除いた部分は、個人情報に含まれないものとみなして、開示しなければならない（条例第8条第1項及び第2項）。この一部開示の規定は、公文書の中に開示情報と非開示情報が記録されている場合に、非開示情報を区分し、公文書から除いたうえ、残りの部分を開示する場合に適用される。

しかしながら、本件文書は、その中の特定の個人を識別することができる記述等を除いたとしても、5(5)アで述べたところにより、残りの部分にも非開示情報（事務事業執行情報）が記録されていることから、文書の全部を非開示とする必要があるため、本件文書の一部を開示することはできない。

#### (6) 結論

以上の理由により、当審査会は、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

#### 6 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、別添のとおりである。

## 審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容
平成21年 6月 5日	諮問書の受理
平成21年 6月11日	第1回審査会審議
平成21年 7月23日	第2回審査会審議 実施機関から理由説明書受理 実施機関の理由説明
平成21年 9月10日	第3回審査会審議 異議申立人から意見書受理 異議申立人の口頭意見陳述
平成21年10月20日	第4回審査会審議
平成21年11月27日	第5回審査会審議
平成21年12月17日	第6回審査会審議