

奈情審第60号
令和2年3月17日

奈良市長 仲川元庸様

奈良市情報公開審査会
会長 佐野 隆

行政文書開示請求部分開示決定処分に対する審査請求について（答申）

令和元年11月1日付け奈総総第487号で諮問のあった下記の件について、別紙のとおり答申します。

記

【諮問：行文第01-1号】

奈良市長（処分庁担当課 環境部環境政策課）が行った令和元年6月27日付け奈環環政第71号行政文書部分開示決定通知書による部分開示決定処分に対する審査請求について

(別紙)

答申：行文第 4 4 号

諮問：行文第 0 1 - 1 号

答 申

第 1 審査会の結論

奈良市長が、令和元年 6 月 2 7 日付けで行った奈環環政第 7 1 号行政文書部分開示決定通知書による部分開示決定処分について、別表に掲げる部分を開示すべきである。

第 2 審査請求の経緯

1 行政文書の開示請求

審査請求人は、令和元年 6 月 1 3 日付けで、奈良市情報公開条例（平成 1 9 年奈良市条例第 4 5 号。以下「条例」という。）第 5 条第 1 項の規定に基づいて、奈良市長（以下「処分庁」という。）に対して、次の行政文書開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

- (1) 路上喫煙の防止に関して J T やたばこ組合との意見交換に係る文書
- (2) 近鉄及び J R 奈良駅前にあった J T 寄贈喫煙設備について
 - ア 撤去・移設の過程で作成・取得した文書
 - イ 市民等（請求人からのものを除く）からの意見・市の回答が分かる文書

2 本件開示請求に対する行政文書

処分庁は、本件開示請求に対し、次の行政文書を対象行政文書として特定した。

- (1) 「奈良市路上喫煙防止に関する条例」に基づく指定喫煙場所について（平成 3 1 年 4 月 5 日決裁分）（以下「文書 1」という。）
- (2) 平成 3 1 年 4 月 2 6 日 報告書（以下「文書 2」という。）
- (3) 住民からの問い合わせ（平成 2 6 年 7 月 8 日決裁分）（以下「文書 3」という。）
- (4) 近鉄奈良駅前南側のバス停付近灰皿について（平成 2 7 年 8 月 3 日受付分）（以下「文書 4」という。）
- (5) 近鉄奈良駅前の交番前にある吸殻入れについて（平成 2 7 年 9 月 8 日受付分）（以下「文書 5」という。）
- (6) コールセンターへ届いたメール N o . 8 1（平成 2 8 年 8 月 1 0 日決裁分）（以下「文書 6」という。）

(7) JR奈良駅西口に設置している灰皿について（平成30年10月4日受付分）（以下「文書7」という。）

(8) コールセンターへ届いたメールNo. 54（平成30年6月20日決裁分）（以下「文書8」という。）

3 処分庁の決定

処分庁は、文書1から文書8までの行政文書について、令和元年6月27日付けで、次の部分を不開示とする部分開示決定（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。

(1) 文書1のうち、添付されている資料の法人代表者の印影は、当該法人に関する情報であって、公にすることにより偽造されるなど第三者に悪用され、当該法人の財産等の保護に支障を生ずるおそれがあるため、条例第7条第3号に該当する。

(2) 文書6及び文書8のうち、コールセンター事務連絡用メールアドレスは、奈良市コールセンターの事務連絡用メールアドレスであり、当該メールアドレスを公にすると、不特定多数の者から本来の業務目的以外のメールが大量又は無差別に送付されるなどの事態が想定され、当該コールセンターの業務の適切な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、条例第7条第6号に該当する。

(3) 文書3から文書8までのうち、特定の個人の氏名、住所、電話番号、メールアドレスについては、特定の個人を識別するものであるため。また、奈良市に対する意見等やその回答については、一般に公開されることを前提にしたものではない個人の主張や見解等の情報であり、一般に他人に知られたくない情報であると考えられることから、当該主張や意見等に対する奈良市からの回答内容を含めて、仮に特定の個人を識別できない個人情報であっても、公にすることにより、なお当該個人の権利利益を害するおそれがある情報と認められるため、条例第7条第2号に該当する。

ア 文書3のうち、お名前、ふりがな、郵便番号、住所、電話番号、メールアドレス、件名（タイトル）及びご意見・お問い合わせの内容並びに回答内容

イ 文書4、文書5及び文書7のうち、市民からの電話の対応記録及び当該意見に対する回答内容

ウ 文書6及び文書8のうち、添付ファイルの相談者氏名、電話番号、住所、お客様アドレス及び内容の項並びにご意見に対する回答（案）

(4) 文書3、文書6及び文書8のうち、奈良市職員のメールアドレスは、奈良市職員一人ひとりに対し職務遂行のために付与されたものであることから、

当該メールアドレスを公にすると、奈良市職員個人に対する嫌がらせ、不当な干渉等がなされる、あるいは不特定多数の者から本来の業務目的以外のメールが大量又は無差別に送付されるなどの事態が想定され、当該奈良市職員の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、条例第7条第6号に該当する。

- (5) 文書3及び文書8のうち、URLは、奈良市行政情報ネットワークのURLであって、サーバー名、ドメイン名等から、庁内ネットワークの構造を類推されることにより、端末の不正接続や侵入、マルウェアの混入が発生した場合の脅威が増大するおそれがあること。また当該URLは奈良市職員のみが知りえる情報であり、成りすましなどに利用できる情報を提供することになる。このため、当該URLを公にすると、奈良市の事務事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、条例第7条第6号に該当する。

なお、本件開示請求のうち、「(1) 路上喫煙の防止に関してJTやたばこ組合との意見交換に係る文書」については、口頭で意見交換を実施したため存在しない。また「平成25年度以前の近鉄及びJR奈良駅前にあったJT寄贈喫煙設備について、市民等からの意見・市の回答が分かる文書」については、文書保存期間（5年）が終了し廃棄しているため、存在しない。

4 審査請求

審査請求人は、本件処分を不服として、令和元年9月20日付けで、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定に基づき、奈良市長（以下「審査庁」という。）に対し、審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

第3 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

本件処分のうち次の部分を開示することができないとした部分を取り消し、開示するとの決定を求める。

- (1) 文書3のうち、件名（タイトル）及びご意見・お問い合わせの内容並びに回答内容
- (2) 文書4、文書5及び文書7のうち、市民からの電話の対応記録及び当該意見に対する回答内容
- (3) 文書6及び文書8のうち、添付ファイルの内容の項並びにご意見に対する回答（案）

2 審査請求の理由

審査請求書及び反論書を要約すると、審査請求の理由はおおむね次のとおり

である。

- (1) 1の(1)から(3)までの開示することができないとした部分（以下「本件不開示部分」という。）の理由は認めることができないため、条例第7条第2号の適用に誤りがある。
- (2) 仮に認められたとしても条例第7条第2号ただし書イ「人の生命、身体、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」に該当するため、やはり同号の適用に誤りがある。
- (3) 奈良市と同様の情報公開条例を制定しているA市やB市においても、奈良市のように駅前にJT寄贈の喫煙所が設置され、市民等からの苦情・意見が寄せられており、A市やB市に対してこれらの意見及び回答を開示請求等したところ、個人を特定できる情報と思われる部分を除いて、それぞれ30件、50件以上一部の開示を受けた。しかし、その内容から個人の権利利益を害する情報があると認められず、奈良市に寄せられた意見やその回答も同様と思われ、開示できないという処分庁の判断は誤りという他ない。
- (4) 開示を受けた文書2によると撤去した灰皿等は市が一時保存し、要望等あれば今後分煙設備の設置にあたり灰皿の提供について検討するとあるが、喫煙所の設置は周囲に受動喫煙を生じさせ、人の生命、健康を損なうおそれがあることが十分あり、その予防には過去の駅前への設置によりいかなる苦情、意見及びその回答が市民等と市との間に交わされたかを検証するために必要があると考えられる。したがって、仮に個人の権利利益を害する情報に該当するとしても、同号ただし書イが適用されるため、開示できないという実施機関の判断はなお誤りという他ない。
- (5) 処分庁は、本件不開示部分を公表することにより、審査請求人又は他の閲覧者によって、編集や二次利用されることも可能性として否定できない旨を弁明するが、意見等は著作権法により保護されるため、編集や二次利用は私的利用等を除き制限される。よって、「精神的な負担又は不快感を抱くことにつながる」可能性があるとは考えられない。よって、条例の適用に誤りがある。
- (6) 処分庁は、条例第7条第2号ただし書イによる開示は、「公にすることによって害されるおそれがある個人のプライバシーや主張などの個人の正当な権利利益と、人の生命、身体、健康、生活又は財産を保護する必要性との比較により、後者の必要性が上回る場合に限られると解される」と弁明するが、喫煙所の設置は広範囲にタバコ煙を拡散させ周囲の多数の者に受動喫煙を生じさせる恐れがあるため、駅前に設置していた際の受動喫煙被害の実態や市の認識を元に、今後の場所の選定など設置時の注意点を明らかにし受動喫煙

の予防を図ることは、公衆衛生の向上に必要であり、個人の権利利益を上回ると考えられる。

第4 処分庁の説明の要旨

弁明書及び当審査会での口頭による説明を要約すると、不開示理由はおおむね次のとおりである。

- 1 特定の個人の氏名、住所、電話番号、メールアドレスについては、特定の個人を識別するものであるため。また、奈良市に対する意見等やその回答については、一般に公開されることを前提にしたものではない個人の主張や見解等の情報であり、一般に他人に知られたくない情報であると考えられることから、当該主張や意見等に対する奈良市からの回答内容を含めて、仮に特定の個人を識別できない個人情報であっても、公にすることにより、なお当該個人の権利利益を害するおそれがある情報と認められるため、条例第7条第2号に該当する。
- 2 審査請求の理由の「本件不開示部分の理由は認められない」ことについて、本件不開示部分は、これら問い合わせや意見（以下「意見等」という。）を発信した住民等が、その意見等に対する対応を市に依頼するという意図があるとみなすことはできるが、その意見等を広く知らしめるとした意図までは読み取ることはできない。仮に、不開示とした情報を公表することにより、審査請求人又はさらにはその他の閲覧者によって、編集や二次利用されることも可能性として否定できない。これらのことを当該住民者が意図や想定をしていない場合は、精神的な負担又は不快感を抱くことにつながりかねない。
- 3 条例第7条第2号ただし書きによる開示は、公にすることによって害されるおそれがある個人のプライバシーや主張などの個人の正当な権利利益と、人の生命、身体、健康、生活又は財産を保護する必要性との比較により、後者の必要性が上回る場合に限られると解されるが、審査請求人の主張する、過去の苦情、意見、回答が市民等と市との間で交わされたことを検証することが、人の生命、健康を損なうことを予防することにつながる根拠に乏しく、個人の正当な権利利益との比較で明らかに優位であることは断定できないと考える。

第5 審査会の判断

審査請求人は、本件審査請求において、本件不開示部分の開示を求めているため、当審査会は、審査請求人が開示を求めた本件不開示部分に限定して審査することとした。

また、処分庁は、本件不開示部分が条例第7条第2号後段に規定する不開示

情報に該当すると主張しているので、この点について検討する。

1 条例第7条第2号後段について

条例第7条第2号後段は、特定の個人を識別することはできない情報であっても、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ものを個人に関する情報の不開示情報の要件としており、例として、個人の人格、内心若しくは心身状態に関する情報、基礎年金番号のような不正利用被害のおそれのある番号等の情報又は個人の著作物等財産権その他個人の正当な利益を害するおそれのある情報が考えられる。

2 本件不開示部分について

本件不開示部分は、文書3から文書8までの「近鉄及びJR奈良駅前にあったJT寄贈喫煙設備について」（以下この項において「事案」という。）、奈良市ホームページ、電子メール及び直接電話により、市民等から処分庁に寄せられた意見や問い合わせ、提案等（以下「意見等」という。）及び意見等の回答であり、事案に対する当該個人の心情の吐露、思想・信条、評価等に関する情報が記録されている。

なお、一般的に、市民等から市に寄せられる意見等は、当該市民等の日常生活において、住宅、道路、下水道、福祉、子育て、教育、文化など市政のさまざまな分野について、当該個人の主義・主張、心情、経験、生活環境、経歴などに基づくものであると考えられる。

そこで、当審査会が本件不開示部分を見分したところ、事案に関する具体的な評価、具体的な心情の吐露等については、個人識別性がなくても個人の権利利益が害されるおそれがあると認められ、条例第7条第2号後段に該当すると言えることから、不開示とすべきである。ただし、本件不開示部分のうち、別表の開示すべき部分欄については、一般的・抽象的な言辞と言え、これを開示しても個人の権利利益が害されるおそれがあるとは認められないことから、条例第7条第2号後段には該当せず、開示すべきである。

3 条例第7条第2号ただし書イの該当性について

ところで、審査請求人は、本件不開示部分において、喫煙所の設置は周囲に受動喫煙を生じさせ、人の生命、健康を損なうおそれが十分あり、その予防には過去の駅前への設置によりいかなる苦情、意見及びその回答が市民等と市との間に交わされたかを検証するために必要があると考えられるため、仮に個人の権利利益を害する情報に該当するとしても、同号ただし書イが適用されると主張している。

この条例第7条第2号ただし書イの規定は、個人情報であっても、例外的に公益上の見地から開示が義務づけられる場合の一つを示したものである。そし

て、同規定の「必要であると認められる」とは、不開示とすることにより保護される個人の権利利益と開示されることにより保護される「人の生命、身体、健康、生活又は財産」とを比較衡量し、後者が優越する場合をいうと解されるが、本件不開示部分は、それには当たらないものと認められる。

4 まとめ

当審査会は、本件事案を厳正かつ客観的に判断した結果、冒頭の「第1 審査会の結論」とおり判断する。なお、審査請求人のその余の主張は、いずれも当審査会の判断を左右するものではない。

第6 付言

当審査会の結論は以上のとおりであるが、当審査会は次の点について付言する。

実施機関に対して寄せられる意見等について、メールや手紙など差出人が記載した個別具体的な意見等そのものは、第5の2で説示したとおり、条例第7条第2号後段の個人情報に該当し、不開示が妥当であると認められるものもあるが、情報公開制度の趣旨を踏まえ、個人識別性を排除した上で、当該意見等の一部を抽出したり要約するなどの加工を施して、特定の個人の情報という性格を持たない文書等を作成して、積極的に公表することを検討されたい。

第7 審査会の審査経過

当審査会における審査経過は、次のとおりである。

年 月 日	審 査 経 過
令和元年11月1日	審査庁から諮問を受けた。
令和元年11月21日	令和元年度第4回審査会 1 審査請求についての概要説明を受けた。 2 処分庁から口頭による説明を受けた。 3 事案の審議を行った。
令和元年12月13日	令和元年度第5回審査会 事案の審議を行った。
令和2年1月9日	令和元年度第6回審査会 事案の審議を行った。
令和2年2月7日	令和元年度第7回審査会 事案の審議を行った。
令和2年3月16日	令和元年度第8回審査会 答申案の取りまとめを行った。

令和2年 3月17日	審査庁に対して答申を行った。
------------	----------------

○ 奈良市情報公開審査会委員（敬称略）

氏名	役職名	備考
杵崎 のり子	奈良学園大学客員教授	
佐野 隆	帝塚山大学教授	会長
藤次 芳枝	弁護士	会長職務代理者
戸城 杏奈	弁護士	
浜口 廣久	弁護士	

別表

	開示すべき部分
文書3	1 【件名（タイトル）】のすべて 2 回答のうち、1行目から4行目の6文字目まで
文書6	回答のうち、1行目から7行目の2文字目まで。ただし、6行目の個人の氏の2文字を除く。
文書8	回答のうち、1行目から6行目まで。ただし、6行目の個人の氏の2文字を除く。