

答申第1号
令和5年6月8日

益子町長 広田 茂十郎 様

益子町情報公開及び個人情報保護審査会
会 長 佐藤 誠 一

答申書の提出について

令和5年1月30日付け益観商第217号で諮問のあった下記の件について、別紙
答申書を提出いたします。

記

令和2年11月6日に実施された第3回土祭実行委員会及び令和3年4月14日に
実施された第8回土祭実行委員会の音声データの開示請求に係る非開示決定処分に対
する審査請求

別紙

答 申 書

第 1 審査会の結論

益子町長（以下「実施機関」という。）が行った、土祭実行委員会の録音音声データの非公開決定は、妥当である。

第 2 諮問事案の概要

1 録音音声データの公開請求

- (1) 審査請求人は、実施機関に対し、益子町情報公開及び個人情報保護に関する条例（以下「条例」という。）第 9 条の規定により、令和 4 年 2 月 9 日付で、次のとおり情報公開請求（以下「本件公開請求」という。）を行った。
- (2) 本件公開請求の内容

下記の土祭実行委員会の録音音声データ（以下「対象情報」という。）の開示を求める。

- ・ 令和 2 年 1 1 月 6 日（金）に実施された第 3 回土祭実行委員会
- ・ 令和 3 年 4 月 1 4 日（水）に実施された第 8 回土祭実行委員会

2 本件公開請求に対する実施機関の処分

実施機関は、本件公開請求に対して、条例第 6 条第 2 号に該当するとの理由で、条例第 1 0 条第 1 項及び第 2 項に基づき非公開決定（以下「本件処分」という。）を行い、令和 4 年 2 月 1 8 日付で審査請求人宛に非公開の理由と併せて通知した。

3 審査請求

審査請求人は、本件処分を不服として、条例第 2 8 条に基づき、令和 4 年 3 月 2 日付けで実施機関に対し審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

4 諮問

実施機関は、条例第 2 8 条に基づき、令和 4 年 3 月 2 4 日付けで、本件審査請求について、益子町情報公開及び個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）に諮問した。

第 3 審査請求人の主張の要旨

1 本件審査請求の趣旨

審査請求に係る処分を取り消し、対象情報の全部を公開するように求める。

2 本件審査請求の理由

審査請求人が主張する審査請求の理由は、審査請求書、反論書及び口頭意見陳述によるとおおむね以下のとおりである。

(1) 条例第6条第2号により非公開となるか

- ア 本件議事音声データにおいては委員の氏名が個人情報に該当すると思われるが、実行委員名は土祭2021ウェブサイトにおいて既に公開され、秘匿の必要性に欠ける。
- イ 議事音声データは実行委員会の意思決定過程を明らかにするもので、町政の透明性と公正性の事後的な確認という開示の公益性が認められる。
- ウ 少なくとも全部不開示は認められない。
- エ 土祭実行委員会が町の機関ならば、町民に対する説明責任が生じ、透明性・公正性を確保するため審議内容は公開する必要がある。
- オ 請求人は議事録の配付を受けているが、議事録は、実際の議事とは大きく乖離する部分が見られ、公表しても説明責任を果たしているとは言い難いので、音声データの開示を求める。
- カ 特定個人の発言内容全部を個人情報として非開示とするのは個人情報の保護範囲を拡大解釈している。個人情報保護より公開による公益性が高い。
- キ 公表目的で実施機関が作成した情報（条例第6条第2号イ）に該当する。

(2) 条例第6条第3号により非公開となるか

実施機関は、「仮に、土祭実行委員会が『町の機関』でないとしても、『法人その他の団体』には該当する」と主張するが、仮の話をせずに、まずは土祭実行委員会が「町の機関」か「法人その他の団体」か特定すべきである。町の機関であるならば設置要綱を、法人その他の団体であれば、登記、定款等によって事業活動を明らかにされたい。

(3) 条例第6条第5号により非公開となるか

- ア 実施機関は、「音声データの使用目的は議事録作成補助に限定されており非公開が前提とされていた」と主張するが、公開されないことが前提の説明は受けていない。客観的な証拠を提示すべきである。
- イ 実施機関は、「公開されると信頼関係を損ない土祭実行委員会又は同種の会議等において委縮効果を生み、町の審議等に支障が生じるおそれがある」と主張するが、出席者との関係で信頼関係を損なうとはどういう状況を想定しているのか。
- ウ 公開しない場合、町民は事業の実効性等の検証ができない。
- エ 実施機関は、「公平性・透明性について町は、総括報告書等の公開で公平性・透明性は主張でき、事業の実効性・公平性・透明性を検証できる」と主張するが、総括報告書はあくまで「結果」であり、「経過」を示す議事録等は公表されていない。現在公表されている資料では、事業の実効性・公平

性・透明性を検証するには不十分である。

オ 実施機関は、「各事業の過程すべて町民に公表することは、現実的に困難であることから」と主張するが、そのようなことはない。存在する土祭実行委員会の議事録をすべて公開すれば済むことである。第三者の視点で公正・中立的な審査を求める。

(4) その他

最高裁平成16年11月18日判例は、音声データを公文書と解しており、音声そのものを個人情報として非開示とすることはこの判例解釈に反する。

第4 実施機関の主張の要旨

1 本件処分内容及び理由

実施機関が主張する本件処分の理由は、弁明書によると、おおむね次のとおりである。

(1) 条例第6条第2号により非公開となるか

ア 個人情報とは個人の属性に関する情報の全てを含むので、音声も特定の個人を識別できる場合は個人情報となる。本件の音声データは、議事録や土祭2021ウェブサイトと照合することで誰の音声かを特定できるので個人情報に該当し、条例第6条第2号本文に該当するので非公開とすべきである。

イ 条例第6条第2号ア乃至エの除外事由には該当しない。

ウ (説明責任が生じるとの主張に対して) 個人情報に該当する場合には公開できない。

エ (拡大解釈との主張に対して) 音声から特定の個人を識別しうるときは、個人情報に該当する。

(2) 条例第6条第3号により非公開となるか

ア 仮に、土祭実行委員会が条例第6条第5号の「町の機関」でないとしても、条例第6条第3号の「法人その他の団体」には該当する。

イ 対象情報が公開されることで生じうる弊害(会議体への萎縮効果)は町の機関であっても法人その他の団体であっても変わらないので、非公開とすべきである。

ウ 審査請求人は、町の機関であるならば設置要綱を明らかにされたいと主張するが、土祭実行委員会は、土祭実行委員会規約に基づき設置された組織である。

(3) 条例第6条第5号により非公開となるか

ア 土祭実行委員会は条例第6条第5号の「町の機関」に該当する。

イ 実行委員会は意思決定を行う会議体であり自由かつ率直な意見交換が必要である。

- ウ 音声データの使用目的は議事録作成補助に限定されており非公開が前提とされていた。公開されると信頼関係を損ない土祭実行委員会又は同種の会議等において委縮効果を生み、町の審議等に支障が生じるおそれがあるので、非公開とするべきである。
- エ 音声データの非公開が前提とされていたことは、その性質上、当然であり、事前説明や通達の有無により左右されない。
- オ (信頼関係を損なうとは) 公開により萎縮効果を生み、自由かつ率直な意見交換が憚られることになることを想定している。
- カ (公平性・透明性について) 町は、総括報告書等の公開で公平性・透明性は主張でき、事業の実効性・公平性・透明性を検証できる。
- キ 各事業の過程をすべて町民に公表することは現実的に困難であるため、実行委員として各分野の代表者に参加してもらった。

(4) その他

土祭実行委員会会議録と最高裁平成16年11月18日判決の町議会議事録とは、事案の性質等が異なる。

第5 審査会の判断

1 当審査会の基本的な考え方

条例第1条は、町民等の情報の公開を求める権利及び自己情報の開示等を求める権利を保障することにより、一層公正で開かれた町政に対する信頼と理解を深め、もって町政の進展に寄与することを目的としている。したがって、当審査会は、この基本的な考え方に則って本件諮問事案を調査審議し、町民等の前記権利等が侵害されることのないよう条例を解釈し、本件処分について、意見を述べることとする。

2 判断の理由

(1) 前提事実

- ア 対象情報は土祭実行委員会の会議内容について、後日会議録を作成するための補助資料として利用するため実施機関が録音した音声データである。
- イ 土祭実行委員会は、土祭実行委員会規約に基づき、土祭の円滑な運営を図ることを目的に設置されたもので、実行委員長は町長とされ、実行委員会の委員は、実行委員長が委嘱し、会議の必要に応じて実行委員長が招集している。実行委員会の事務局は益子町によって組織されている。
- ウ 土祭実行委員会の委員の名簿は公表されておらず、誰が同委員会の委員であるかは公に周知はされていない。

(2) 実施機関による非公開理由の追加の可否

実施機関は、本件公開請求に対し、対象情報が条例第6条第2号(個人情報)に該当するとの理由で本件処分を行ったが、本件審査請求後に提出された弁明書

において、対象情報が、条例第6条第3号（法人その他の団体又は事業を営む個人の当該事業に関する情報）又は条例第6条第5号（町の機関と国等の機関又は町の機関内部若しくは町の機関相互間における審議検討、調査研究に関する情報）にも該当するとして、本件処分が妥当である旨主張する。

まず、条例第10条第2項が理由の通知を要求していることから、実施機関が本件処分の理由として明記していなかった条例第6条第3号及び条例第6条第5号への該当性を理由として追加できるか検討を要するが、類似の論点について判示した最高裁判所平成11年11月19日判決（民集53巻8号1862頁）が、実施機関が非公開決定時に通知していなかった非公開理由を後日の訴訟（情報公開拒否処分の取消請求訴訟）において主張することを許容していることから、弁明書に原処分に付記しなかった理由を追記することも許容されると考える。

(3) 個人情報（条例第6条第2号）への該当性

そこで、まず、対象情報が条例第6条第2号（個人情報）に該当するか検討するに、条例第2条第4号によれば、個人情報とは、実施機関が保有する生存する個人に関する情報であり、条例第2条第4号ア又は同条同号イに該当するものというところ、条例第2条第4号アによれば電磁的記録に記録された音声も個人情報に含まれると解される。したがって、対象情報もそれが、他の情報と照合することができ、それにより特定の個人を識別することができる場合は、個人情報に該当し、条例第6条第2号本文によって非公開となるのが原則である。

インターネットにおいて一般に対して公開されていた土祭2021ウェブサイトには実行委員長の氏名に続いて企画制作及び運営を担当している者の氏名が掲載されている。実行委員長以外は実行委員であることが明記されているわけではないが、ここに氏名が記載されている者が実行委員であることが推測できる。したがって、対象情報とこれらの情報とを照合することにより対象情報に含まれる音声の主の氏名が判明しうる。したがって、対象情報は、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ができるものに該当し、条例第6条第2号本文の個人情報に該当する。

なお、仮に個人が識別できないように部分開示した場合、会議の内容が意味不明なものとなるため、情報公開条例第7条第1項が定める「公開の請求の趣旨を損なわない程度に分離することができる」ときは該当せず、部分公開が可能な場合にも該当しない。

また、条例第6条第2号ア乃至エに該当する事由も認められない。

(4) 町の機関における審議等に関する情報（条例第6条第5号）への該当性

土祭実行委員会は、土祭実行委員会規約に基づき土祭の円滑な運営を図ることを目的に設置されたものであり、土祭実行の方針に関する意思決定及び事務の執行を行う組織体であると認められる。また、土祭実行委員長（町長）や実行委員

会の事務局（益子町産業建設部観光商工課）が益子町によって構成されていることからすると、土祭実行委員会は条例第6条第5号の町の機関に該当する。

そして、土祭実行委員会の設置目的に照らせば、同委員会は委員間の忌憚のない意見の交換による活発な議論を通じてその組織体としての機能を発揮できるところ、もし委員の事前の同意なく音声データが公開されることになれば、出席者に対して不意打ちとなるほか、今後の土祭実行委員会又は同種の町の機関において委縮効果を生み、町の審議等に支障が生じるおそれが考えられる。したがって、対象情報は、条例第6条第5号にも該当する。

(5) 法人その他の団体の事業に関する情報（条例第6条第3号）への該当性

条例第6条第3号によれば、同条同号の法人その他の団体には、国又は地方公共団体が含まれないと明記されているので、条例第6条第5号の町の機関は条例第6条第3号の法人その他の団体には含まれないと解される。前記のとおり、土祭実行委員会は条例第6条第5号の町の機関に該当すると認められるので、同委員会は条例第6条第3号の法人その他の団体には該当しないと考える。

(6) 対象情報を公開することにより得られる利益

前記のとおり、対象情報は個人情報（条例第6条第2号）及び町の機関における審議等に関する情報（条例第6条第5号）に該当するので原則として非公開とするべきである。ただし、情報を公開することで確保される利益が、情報を公開しないことで確保される利益を上回ると認められるような場合には、例外的に公開することが許される場合もある。

この点に関して、審査請求人は、対象情報は、土祭実行委員会の意思決定過程を明らかにするものであり、これを公開することには町政の透明性と公正性の事後的な確認という公益性が認められるので対象情報を公開すべきである旨主張する。確かに、対象情報を公開することにより土祭実行委員会の意思決定過程が明らかとなり、これによって町政の透明性と公正性の確保に寄与する側面があることは事実である。

しかし、前記のとおり対象情報は、個人情報に該当するからこれを公開することによって委員のプライバシーが侵害されることになるが、町政という公益に関する利益であるというだけで個人の人権に優位すると考えるのは妥当ではない。また、前記のとおり対象情報は、町の機関の審議等に関する情報に該当するから、これを公開すると土祭実行委員会その他の町の機関の構成員に萎縮効果を生じさせることになり、公の場における発言や議論が形骸化することでかえって町政の透明性と公正性が害される結果になりかねない。そして、対象情報が公開されなかったとしても、町が総括報告書等を公開することで土祭実行委員会の運営の公平性や透明性は一定程度保たれていると認められる。

そうだとすれば、対象情報を公開することで確保される利益は、対象情報を公

開しないことで確保される利益を上回るとはいえず原則どおり非公開とするのが妥当である。

(7) その他について

審査請求人が引用する最高裁平成16年11月18日判決は、本件とは事案の性質が異なるので、前記議論に影響しないと認められる。

5 結論

以上から、当審査会は、冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第6 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事案について、次のとおり調査審議を行った。

①	令和 5年 1月30日	諮問の受理
②	令和 5年 2月 1日	審議
③	令和 5年 3月15日	審議
④	令和 5年 4月24日	審査請求人からの口頭意見陳述及び審議
⑤	令和 5年 6月 8日	審議