

諮問庁：内閣総理大臣

諮問日：平成28年3月29日（平成28年（行情）諮問第268号）

答申日：平成28年7月7日（平成28年度（行情）答申第185号）

事件名：東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会のヒアリングで作成された特定個人に係る録音データの不開示決定に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

別紙に掲げる文書（以下「本件対象文書」という。）につき、その全部を不開示とした決定は、妥当である。

### 第2 審査請求人の主張の要旨

#### 1 審査請求の趣旨

行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」という。）3条の規定に基づく開示請求に対し、平成27年4月24日付け閣副第321号により内閣官房副長官補（以下「処分庁」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）について、開示を求める。

#### 2 審査請求の理由

(1) 「事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼす」は拡大解釈（法5条6号）

今回の開示請求に対し、福島第一原子力発電所政府事故調査・検証委員会（以下「本件委員会」という。）のヒアリングで作成された東京電力福島第一原子力発電所特定個人のICレコーダーによる録音データは一部すら開示されなかった。処分庁は、この理由として、今回の本件委員会が「調査結果を取りまとめた報告書に、その内容等を慎重に吟味した上で要点を引用するような場合を除き、公にしないこと、ヒアリングの結果を責任追及のために使用しないことを前提に、関係者の任意の協力を得て非公開で行われたものである。したがって、聴取内容を録音したデータを開示した場合、ヒアリングに際しての前提と相反する取り扱いをすることになり、事故調査への信頼が損なわれて、今後の同様の事故調査において関係者の協力を得ることが極めて困難になるおそれがある」ことを挙げている。しかし、今回、開示を求めている録音データについては、文字起こししただけの同じ内容のヒアリング記録が平成26年9月に文書として公開されている。仮に、処分庁が「ヒアリングに際しての前提と相反する取り扱いをすることになり、事故調査への信頼が損なわれて、今後の同様の事故調査において関係者の協力を得ることが

極めて困難になるおそれがある」と主張するのであれば、そもそもヒアリング記録を公開したところこそが関係者の信頼を損なう行為であって、既に公開されている内容と同じ内容を収録した録音データが開示したところで、法5条6号が示す「事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼす」という主張は全く理由がない。

また、本件委員会がその後も事故調査を継続しているならともかく、本件委員会は既に最終報告書を提出し、当初の目的を終えて、事実上、事務及び事業は終了した状態にある。本件委員会事務局の担当者は、問い合わせに対し、「今後も、福島原発の事故において、国が調査を継続することは、常識的に明らかだ」と説明し、本件委員会の最終報告でも「特に国は、当委員会や国会に設置された福島原発事故調査委員会の活動が終わったことをもって、福島原発災害に関する事故調査・検証を終えたとするのではなく、引き続き事故原因の究明に主導的に取り組むべきである」という記述があると指摘する。しかし、本件委員会が最終報告を公表して以降は、政府は一切、政府主導での同様な事故調査を行っていない。

したがって、法5条6号柱書き、「公にすることにより、事務又は事業の性質上、事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」とあるが、これはあくまでも当時、進行していた本件委員会の最終報告に向けた調査・検証における事務又は事業としか解釈できず、不開示の理由に「今後の同様の事故調査」までも含めることは、拡大解釈と言わざるを得ない。

## (2) 法の理念に反する行為（法1条）

処分庁が示す今後の同様な調査という範囲がどこまでを指すかという議論にもなるが、そもそも福島第一原発の事故のような、被害が高範囲かつ長期に渡り、強い放射線という特殊な状況によって原発の内部に近づけず、事故の原因究明が長期間にわたるような原発事故は、日本がかつて経験した科学技術事故の中でも未曾有の事故であり、比較的短期間で被害の実態や範囲、原因の究明が達成される列車事故や航空機事故などの運輸安全委員会等の事故調査と同等に扱うべきではない。将来にわたっても原因の究明や検証が求められる原発事故の特有性から考えると本来は多角的に検証されるべき調査記録がいつまで経っても公開されないという前例は作るべきではない。

今回の本件委員会によるヒアリングは、「事前に公にしないことを前提に任意の協力を得て行われた」としている。しかし、法は、「国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするととも

に、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的とする」としており、本件委員会が「公にしないことを条件に」調査を行うこと自体が法の理念を損なう行為である。その上で、処分庁という一行政機関が今回の調査記録の不開示の理由に、調査そのものを「公にしないことを条件に」していることは、法に反する行為であり、「国民の知る権利」に背くとともに、「行政機関による説明責任」を著しく損なうものである。また、今回の調査は、一般の刑事事件の捜査のように刑事訴訟法などの法律によって、非公開を明文化しているものとは異なり、扱いを慎重に区別しなければならない。

(3) 「不当に国民に混乱を生じさせるおそれ」への反論（法5条5号）

処分庁は、法5条5号の「不当に国民の間に混乱を生じさせ、関係者に不当に不利益を及ぼすなどのおそれがある」ことを挙げている。しかし、平成26年9月に特定個人のヒアリング記録が公開された際、報道各社によってこの内容はメディアに大きく取り上げられたものの、それによって国民の間に混乱を生じさせるような事態が発生したとは全く考えられない。福島第一原発の事故からは4年以上が経ち、国民も冷静に事態を受け止めている状況を踏まえても、今さらヒアリング記録と同じ内容の録音データが開示されたことくらいで、直ちに混乱が起きるとは到底考えられない。こうした解釈を不開示の理由にする決定そのものが、処分庁の情報公開への消極的な姿勢を示しているだけでなく、行政機関が説明責任を逃れるだけの口実であると受け止められかねず、国への信頼を著しく損なう行為である。また、処分庁は、関係者に不当な不利益を及ぼすおそれとあるが、当事者は既に亡くなっている上に、特定個人のヒアリング記録の公表以降、存命の被聴取者ですら次々とヒアリング記録の開示に同意する者も出ていて、ヒアリング記録の公開をもって関係者に不当な不利益を及ぼしたとは考えられない。以上の理由から、法5条5号の「不当に国民の間に混乱を生じさせ、関係者に不当に不利益を及ぼすなどのおそれがある」ことを根拠に、不開示とする理由は不当である。

(4) 生命、財産保護から、公にすべき情報に該当（法5条2号ただし書き）

行政機関が開示義務のある行政文書について、法5条2号には、「行政機関の要請を受けて、公にしないとの条件で任意に提供されたものであって、法人等又は個人における通例として公にしないこととされているものその他の当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であると認められるもの」を除くという項目があり、今回の本件委員会のヒアリングは、公にしないことを前提に関係者の任意の協力を得て行われたことから、処分庁は不開示の理由に該当すると

主張する。しかし、「公にしないとの条件で任意に提供されたもの」についても要件があり、法5条2号ただし書が示すように、「人の生命、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を除く」とある。今回のヒアリングの内容そのものが、今後の人の生命や健康、財産を守るものではないだろうか。

福島原発の事故は、その規模や影響を考えると、前述のとおり、過去に日本が経験した最も大きな科学技術事故で、事故を様々な視点や角度から分析し、得られる教訓を次の原発安全や、規制組織のあり方等に生かしていくことが、人の生命、健康、生活又は財産を保護するために、必要不可欠である。本件委員会は、東京電力の関係者や官僚、政治家などへの聞き込みを元に事故を分析し、すでに最終報告をまとめているが、報告はあくまでも一委員会の主観でまとめられたものにすぎず、その元となる調査記録は、事故の教訓を得る上でも、今後、十分な検証・分析がなされていく必要がある。実際に平成26年9月の特定個人のヒアリング記録の公表並びに、他の被聴取者のヒアリング記録の公開は、むしろ福島第一原発の事故の検証がより多角的に進められることになり、国民としての利益は甚だ大きいと考えるべきである。

特に、特定個人は事故を起こした福島第一原発の当時の現場の最高責任者という極めて重要な立場にあり、また本人が既に亡くなっていることから、今後、本人に直接話を聞こうにも聞けないという状況にある。録音データには発話の言い回しや抑揚など文書では読み解くことのできない本人の感情も残されていることから、非常に重要な情報性があると考えられる。また、場合によっては文字起こしの際の誤りも想定され得ることから、聴取結果書との整合性を取る上でも非常に重要な資料である。したがって、法5条2号ただし書が、不開示の対象から除くよう定めている、「人の生命、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」にまさに該当するのであって、この部分を見落とした判断は誤りである。

#### (5) 個人情報保護の観点と部分開示の可能性（法5条1号、法6条）

処分庁は「国の機関相互間における検討又は協議に関する情報等であり、公にすることにより、率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ等がある情報が含まれる」こと、また、「関係者の個人に関する情報が記録されている。さらに、特定の企業の電話番号等に関する情報については、いたずらや偽計等に使用されるなど、当該法人が必要とする際の緊急の連絡などに支障を来すおそれ等により、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある」ことを録音データの不開示の理由に挙げている。しかし、平成26年9月に公開された特定個人のヒアリング記録でも法5条1号が示す個人情報

報保護の観点から、こうした個人情報等に係る部分については、既に黒塗りにした上で公開されている。今回の開示請求では、ただし書に記しているように、「調書公開において、黒塗りにされた個人情報に係る部分を除く」ことを前提としていることから、ヒアリング記録として文書で公開されている部分に該当する録音データを求めており、処分庁の主張については争いにならない。

ただし書が示すよう、もともと全ての録音データを求めているわけではないことから、むしろ法6条が示す部分開示の可能性を探るべきで、ヒアリング記録上の黒塗りにされた該当か所の録音データには、ビープ音を入れるなどして内容をわからなくし、その他について開示されることに何ら異論はない。したがって、処分庁が法5条1号を抛り所に録音データ全てを不開示とした決定は、全く理由になっていない。

最後に、録音データによる肉声が個人情報に該当するかどうかという判断について触れる。まず、ヒアリング記録の冒頭にもICレコーダーによる録音は存在することが記述されている。その上で、録音データの開示についても、下記の例として挙げた事件について、情報公開・個人情報保護審査会によって、会議の録音データについて開示すべきとする答申が諮問庁に対してなされており、録音データによる肉声そのものをもって個人情報とは言えない。

例)

諮問庁：環境大臣

諮問日：平成24年2月27日（平成24年（行情）諮問第69号）

答申日：平成25年1月28日（平成24年度（行情）答申第401号）

事件名：環境回復検討会の発言者の名前の入った議事録等の不開示決定に関する件

諮問庁：環境大臣

諮問日：平成24年2月16日（平成24年（行情）諮問第47号）、同年4月12日（同第155号）、同年5月21日（同第208号）及び同年9月14日（同第366号）

答申日：平成24年12月17日（平成24年度（行情）答申第362号、同第366号、同第368号及び同第371号）

事件名：災害廃棄物安全評価検討会第7回及び第8回議事録等の不開示決定に関する件、災害廃棄物安全評価検討会第9回の議事録等の不開示決定（不存在）に関する件、災害廃棄物安全評価検討会第10回及び第11回議事録等の不開示決定（不存在）に関する件、災害廃棄物安全評価検討会（第12回）の議事録及び録音データの一部開示決定に関する件

以上の理由から、既にヒアリング記録が文書で公開されているにもかかわらず、特定個人のICレコーダーによる録音データの同じ部分の開示を求めた今回の請求が、法5条1号、2号、5号及び6号に該当するとして、全てを不開示にした今回の決定は、法の目的・理念などに反する処分庁の不当な処分であり、決定は取り消されるべきである。

「国民の知る権利」に応えるためにも、審査を請求するとともに、不開示の決定を取り消し、一刻も早く、特定個人の録音データを開示されたい。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

平成27年6月3日付けで受け付けた処分庁による法に基づく不開示決定処分（原処分）に対する審査請求については、以下の理由により、棄却することが適当であると考えます。

#### 1 本件審査請求の趣旨について

本件は、審査請求人が行った「福島第一原子力発電所政府事故調査・検証委員会のヒアリングで作成された東京電力福島第一原子力発電所特定個人のICレコーダーによる録音データ全て。ただし、調書公開において、黒塗りにされた個人情報に係る部分を除く。」との行政文書開示請求に対して、処分庁において、法5条1号、2号、5号及び6号に該当することを理由に原処分を行ったところ、審査請求人から、原処分の取消しを求めて審査請求が提起されたものである。

#### 2 本件対象文書について

##### (1) 本件委員会について

本件審査請求に係る「東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会」（本件委員会）は、東京電力株式会社福島第一原子力発電所及び福島第二原子力発電所における事故（以下「本件事故」という。）の原因及び本件事故による被害の原因を究明するための調査・検証を、国民の目線に立って開かれた中立的な立場から多角的に行い、もって本件事故による被害の拡大防止及び同種事故の再発防止等に関する政策提言を行うことを目的として、平成23年5月24日付け閣議決定に基づき開催されたものである。本件委員会は、委員長（東京大学名誉教授、工学院大学教授）以下、内閣総理大臣により指名された10名のメンバーで構成され、さらに、専門的、技術的事項について助言を得るため、委員長の指名により2名の技術顧問を置いていた。また、調査・検証を補佐する事務局には、事務局長以下の各府省庁出身者のほか、社会技術論、原子炉過酷事故解析、避難行動等の分野の専門家8名を配置し、専門家をチーム長として、三つの調査・検証チームが設置されていた。

本件委員会は、平成23年6月7日に第1回委員会を開催して調査・

検証に着手し、同年12月26日の第6回委員会において中間報告を、平成24年7月23日の第13回委員会において最終報告を取りまとめた後、同年9月28日に廃止され、これに伴い、同日、事務局も廃止された。

## (2) 本件対象文書について

本件審査請求に係る文書は、本件委員会が特定個人に対して行ったヒアリングの録音データのうち、内閣官房ホームページで公開されている特定個人の聴取結果書である。

本件対象文書に係るヒアリングは、真実の供述を得て本件事故及び被害の原因を究明するため、本件委員会が調査結果を取りまとめた報告書にその内容等を慎重に吟味した上で要点を引用するような場合を除き、公にしないこと、また、その結果を責任追及のために使用しないことを前提として、特定個人の任意の協力を得て非公開で行われたものである。

また、本件対象文書の扱いについては、本件委員会が東京電力福島原子力発電所事故調査委員会（以下「国会事故調」という。）の要請を受けて、特定個人のヒアリングに係る聴取結果書及び録音データを提出した際、特定個人から、①他の資料やお話ときちんと照らし合わせが行われないことや、②事実誤認も含め、その内容の全てがあたかも事実であったと一人歩きすることが危惧されることから、特に録音データについては公開を望まないとする上申書（以下「本件上申書」という。）が本件委員会に提出されている（略）。

なお、本件対象文書のヒアリングに係る特定個人の聴取結果書については、後述の理由により、平成26年9月、一部箇所を除いて内閣官房ホームページで公表している。その際、特定個人以外の第三者の氏名または職名については一部マスキングが施されているところ、審査請求人による開示請求では、特定個人のヒアリングの録音データのうち当該部分に係る部分は開示対象から除かれているため、以下においては、特定個人以外の第三者の氏名または職名を不開示とする理由については特段説明しないこととする。

## 3 原処分の内容について

処分庁は、本件対象文書について、以下の理由により、法5条1号、2号、5号及び6号の不開示情報に該当するとして、法9条2項の規定に基づき、原処分を行ったものである。

- ① 本件委員会のヒアリングは、関係者から真実の供述を得て本件事故及び被害の原因を究明するため、ヒアリングの結果は、本件委員会が、調査結果を取りまとめた報告書に、その内容等を慎重に吟味した上で要点を引用するような場合を除き、公にしないこと、ヒアリングの結果を責任追及のために使用しないことを前提に、関係者の任意の協力を得て非

公開で行われたものである。したがって、聴取内容を録音したデータを開示した場合、ヒアリングに際しての前提と相反する取扱いをすることになり、事故調査への信頼が損なわれて、今後の同様の事故調査において関係者の協力を得ることが極めて困難になるおそれがあること。

- ② また、国の機関相互間における検討又は協議に関する情報等であり、公にすることにより、率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ等がある情報が含まれること。
- ③ また、ヒアリングの記録には、関係者の個人に関する情報が記録されていること。
- ④ さらに、特定の企業の電話番号等に関する情報については、いたずらや偽計等に使用されるなど、当該法人が必要とする際の緊急の連絡などに支障を来すおそれ等により、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあること。

#### 4 原処分の妥当性について

本件審査請求を受けて、諮問庁において、原処分の妥当性について検証した結果は、以下のとおりである。

##### (1) 法5条6号柱書き該当性について

ア 政府事故調のヒアリングは、その結果を責任追及に使用しないことを前提に、関係者の任意の協力の下、非公開で行われたものであること

本件対象文書に係るヒアリングについて方針を定めた「ヒアリングの方法等について」（平成23年7月8日委員会決定）（略）及び当時の事務局職員からの聴取結果によれば、本件委員会のヒアリングは、事故等関係者から真実の供述を得て本件事故及び被害の原因を究明するため、本件委員会が、調査結果を取りまとめた報告書に、その内容等を慎重に吟味した上で要点を引用するような場合を除き公にしないこと、ヒアリングの結果を責任追及のために使用しないこと及び被聴取者名も原則不開示とすることを前提に、事故等関係者の任意の協力を得て非公開で行われたものであった。

また、本件対象文書には、被聴取者が、非公開の場であることを前提に自己の主観も交えて述べた内容や、被聴取者の記憶違い等の客観的な事実とは異なる内容なども一体となってそのまま記録されており、被聴取者の記憶力、内心の揺れ動き及び組織や社会に対する個人的心情・見解など、被聴取者の人格や人間性と密接に関わる内容まで踏み込んで聴取した内容も含まれている。また、被聴取者だけでなく、その他の関係者の名誉・プライバシー等に関わる事柄も記録されている。

上記のようなヒアリング及びヒアリング記録の性格を踏まえ、国会

事故調の要請を受けて東京電力福島第一原子力発電所特定個人のヒアリング結果の記録（聴取結果書及びヒアリングの録音データ）を提出した際の平成24年5月31日付けの委員長メッセージ（略。以下「委員長メッセージ」という。）においては、本件委員会は、「責任追及を目的とした調査・検証は行わないこと」、「非公開で行ったヒアリングの記録を外部に開示した場合、ヒアリングの相手方との信頼関係が破壊され、新たなヒアリングの相手方からの協力も期待できなくなり、今後の調査活動に著しい支障を生じるほか、ヒアリングの記録には、ヒアリング対象者その他の関係者の名誉・プライバシー等に関わる事柄も記録されており、これらの権利・利益を侵害するおそれがあるなど、重大な問題が生じ」ることから、「非公開で行ったヒアリング結果の記録は原則として外部に開示しないこととしていたことが説明されている。また、委員長メッセージにおいて、その資料提出は、あくまでも例外的な措置であることが説明されている。すなわち、「特定個人が国会事故調のヒアリングに十分対応できない特別な事情がある」ことのほか、提出資料の取扱いに関して、「国会事故調から、①本件資料をヒアリングの相手方や関係者の責任追及のために使用することはないこと、②本件資料やこれに記録された情報は、国会事故調の内部において検討するにとどめて、非公表を原則とし、例外的に、報告書に記載して公表する場合は、個別に、特定個人の事前の同意を得ること、③本件資料やこれに記録された情報を、例外的に、報告書に記載して公表する場合は、上記のとおり特定個人の事前の同意を得るほか、特定個人以外の第三者の権利・利益に与える影響についても慎重に検討すること」について文書で回答をもらった上で、本件委員会による特定個人及び東京電力からの意思確認の結果、「国会事故調への資料の開示には異議がないと回答」したこと、さらに、国会事故調の資料提出依頼が「法律上の権限を背景とするものである」ことなどを踏まえて、「委員会において慎重に協議・検討した結果、国会事故調の資料提出依頼については、例外的な取扱いを正当とする特段の事情があると判断し、国会事故調に対し、特定個人のヒアリング結果の記録を提出することとし」たものである。

本件のように、事故等関係者本人から直接、非公開の場において、その結果を不開示とすることを前提に、自ら認識していた事故等の状況を包み隠さず口述してもらうという調査方法は、運輸安全委員会や消費者安全調査委員会等による事故等調査においても用いられており、その方法は有効かつ合理的なものと認められる。

例えば、運輸安全委員会が行う鉄道事故等調査は、運輸安全委員会

設置法（略）の規定に基づき、「国際民間航空条約の規定並びに同条約の付属書として採択された標準，方式及び手続に準拠して」（同法18条）行われており，同条約の第13付属書（略）では，調査当局が調査の過程で入手したすべての口述等は，「司法当局が，記録の開示が当該調査又は将来の調査に及ぼす国内的及び国際的悪影響よりも重要であると決定した場合でなければ，調査実施国は，・・・事故又は重大インシデント調査以外の目的に利用してはならない。」（同付属書5.12）とされている。この趣旨は，「事故又はインシデント調査の間に面接した者から自発的に提供されたものを含む上記（注：同付属書5.12）の記録に含まれる情報は，その後の懲戒，民事，行政及び刑事上の処分に不適切に利用される可能性がある。もしこのような情報が流布されると，それは将来，調査官に対し包み隠さず明らかにされるということがなくなるかもしれない。このような情報を入手できなくなると，調査の過程に支障を来し，航空の安全に著しく影響を及ぼすことになる」（同付属書5.12注）ことであり，事故調査の実効性及び安全への影響を考慮したものである。

これを受け，「これらの条約等に基づく事故調査に関する手続は，原因究明及び再発防止のために極めて合理的な措置であることから，運輸安全委員会では，鉄道事故等調査においても事故調査手法，委員会の審議・運営，原因関係者からの意見聴取，事故調査報告書の作成要領等の手続を航空・船舶事故等と同一の通達をもって運用しているところである」。事故調査における口述聴取に当たっては，「事故等関係者には「事故等の原因究明と再発防止をするため」としている委員会の目的をご理解の上，任意の協力を得て事故等の状況を包み隠さず口述してもらっている」。「また，外部の指示や干渉を受けないで自由な口述を聞くためにも，第三者の立会い等を排除し，事故等関係者本人のみから直接，かつ，非公開で行っている」。このようにして得た「口述聴取記録は，事故等関係者がその主観に基づき広範，多岐にわたって詳絡に述べた内容が不正確な記憶に基づくあいまいなものも含めて，そのまま記録されており，事故等関係者の記憶力，内心の揺れ動きなど，当人の人格や人間性と密接にかかわるものである。これが開示され，一般に流布されるおそれがある状況に置かれることは，当人にとっては耐え難いものであると考えられる。また，本事故の関係者からは，口述者を特定できる状況となるため，口述内容に関して口述者は非難や中傷を受けることとなるおそれがある。さらに，鉄道事故等調査は，航空・船舶のような条約等に基づく国際標準はないが，事故の原因究明及び

再発防止を目的とする点は同じであり、今後の事故等調査において、事故等関係者から、「刑事、民事及び行政上の処分に利用される可能性がある」という心理的なプレッシャーなどによって包み隠しのない自由な口述を得られなくなることが考えられ、その結果、事実関係の把握及び適正な調査が困難となるおそれがある。」これらの理由により、運輸安全委員会として口述聴取記録は非公開としている。（以上、情報公開・個人情報保護審査会答申（平成23年3月2日付け答申（平成22年度（行情）答申第569号））より抜粋。）

その上、本件事故の如き複雑な要因が作用し、多数の関係者が関わる事故の調査においては、事故原因の検証にはより多くの情報を突合する必要性が高いことから、このような調査方法の必要性はより強く認められるべきである。

#### イ 本件対象文書に係る特定個人の聴取結果書を公開したこと

処分庁はこれまで、前記4（1）アで述べた本件対象文書に係るヒアリングの趣旨、及び本件上申書の趣旨を踏まえ、特定個人の聴取結果書及び本件対象文書を不開示としてきた。

しかしながら、

- ・ 平成26年6月以降、特定個人以外の聴取結果書について、開示の同意をヒアリング対象者本人から得たものは、準備が整ったものから順次公開する方針としており、特定個人の聴取結果書と他の聴取結果書との照らし合わせも可能となっていくと考えられたこと、
- ・ また、特定個人の聴取結果書の一部のみを断片的に取り上げた記事が複数の新聞で掲載され、「一人歩き」との本人の懸念が顕在化しており、このまま非公開とすることで却って本人の遺志に反する結果となると考えられたこと

から、内閣官房では、平成26年9月、一部箇所を除いて特定個人の聴取結果書を内閣官房ホームページで公表した（略）。

#### ウ 本件対象文書が法5条6号柱書きに該当すること

前記のとおり、本件対象文書のヒアリングに係る特定個人の聴取結果書については、平成26年9月、一部箇所を除いて内閣官房ホームページで公表している。

一方で、本件対象文書によって表現・伝達される情報には、聴取結果書の公表によって既に公にされている文字情報に加えて、声質や話し方、発言内容に対する感情・ニュアンス等、そしてそこから読み取れるヒアリング対象者の性格や個人的特徴、身体状態等のプライバシーに影響を及ぼす情報も一体となって記録されており、既に公開されている聴取結果書とは異なるものである。

仮にこのような追加的な情報を開示した場合、特定個人からヒアリングした際の前提条件を欠くことになるのみならず、今後の同種の調査において、事故等関係者が、死亡後の情報公開請求により開示されたヒアリングの録音データの一部が断片的に取り上げられて評価され、自己に対する誹謗中傷が行われることや名誉が棄損されること等を恐れて率直な口述をせず、あるいは、事実を明らかにしないことなどの弊害が高い蓋然性で予想される。加えて、事故等関係者が、ヒアリングにおいて他の事故等関係者に言及する際には、言及する事故等関係者に将来的に迷惑がかかることを恐れて率直な口述をせず、あるいは、事実を明らかにしないことなどの弊害が高い蓋然性で予想される。ヒアリング実施者である行政機関が責任追及を行わず、ヒアリングの録音データの記録の不開示を方針として定めても、被聴取者が死亡したことをもって、そのヒアリングの録音データが行政文書として開示されるのであれば、被聴取者のこれらの恐れがなくなることはないからである。

なお、事故等関係者の死亡後も当該事故等関係者の相続人に対し民事上の責任追及が行われることは想定され、これを恐れて事故等関係者が率直な口述をせず、あるいは、事実を明らかにしないことなどの可能性も考えられる。

このように、ヒアリングの録音データは、その性格上、公にした場合、行政機関による事故等の原因調査という公益上重要な業務の適正な遂行に重大な支障を及ぼす具体的なおそれがあると認められる。

したがって、本件対象文書は法5条6号柱書きに定める不開示情報に該当する。

## (2) 法5条5号該当性について

本件対象文書には、ヒアリングの相手方が、非公開の場であることを前提に自己の主観も交えて述べた内容や、供述者の記憶違い等の客観的な事実とは異なる内容なども一体となってそのまま記録されている。そして、本件対象文書によって表現・伝達される情報には、聴取結果書の公表によって既に公にされている文字情報に加えて、声質や話し方、発言内容に対する感情・ニュアンス等、そしてそこから読み取れるヒアリング対象者の性格や個人的特徴、身体状態等のプライバシーに影響を及ぼす情報も一体となって記録されており、既に公開されている聴取結果書とは異なるものであることは、既に述べたとおりである。

したがって、仮に本件対象文書を開示した場合、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがある。加えて、被聴取者その他の事故等関係者が所属する組織の内部等において口述内容に関する非難や中傷を受けたり、刑事、民事及び行政上の処分の実事実認定等の一部に利用されるなど、

原則として外部に開示しないことを条件にヒアリングに任意で協力してもらった被聴取者やその相続人、その他の事故等関係者に不当に不利益を及ぼすおそれがある。このため、聴取結果書に記録された具体のヒアリング記録には、法5条5号の不開示情報が記録されていると認められる。

(3) 法5条1号該当性について

本件対象文書には、特定の個人（公にされている会社役員等、国家公務員及び本件委員会の中間報告又は最終報告に氏名が掲載されている個人を除く。）の氏名又は職名が記載されている。これらの情報は特定の個人を識別することができる情報であることから、法5条1号の不開示情報に該当する。さらに、同号ただし書イからハまでに規定するいずれの情報にも該当しない。

次に、前記のとおり、本件対象文書によって表現・伝達される情報には、聴取結果書の公表によって既に公にされている文字情報に加えて、声質や話し方、発言内容に対する感情・ニュアンス等、そしてそこから読み取れるヒアリング対象者の性格や個人的特徴、身体状態等のプライバシーに影響を及ぼす情報も一体となって記録されている。これらの情報は特定の個人を識別することができる情報であり、当該個人情報、既に公開されている特定個人の聴取結果書では表現されない情報であることから、公にされ、または公にされることが予定されている情報であるとはいえない。したがって、本件対象文書は法5条1号ただし書イには該当しない。また、同号ただし書ロ及びハに該当する事情も認められず、部分開示の余地も認められない。

よって、本件対象文書は、法5条1号の不開示情報に該当する。

なお、法5条1号の個人には、生存する者のほか、死亡した者も含まれると解される点については、情報公開・個人情報保護審査会答申（平成22年10月4日（平成22年度（行情）答申第267号）及び平成23年3月14日（平成22年度（行情）答申第593号））においてもそのように判断されている。

(4) 法5条2号該当性について

本件対象文書には、公にされていない東京電力の内線番号に関する情報が含まれている。これらを公にした場合、外部からの問合せや抗議等が容易になり、同社の通常業務に支障が生じるなど、同社の正当な権利・利益を害するおそれがあることから、法5条2号イに定める不開示情報に該当するため、当該部分を不開示とすることが妥当である。

(5) 小括

したがって、本件対象文書について、法5条1号、2号、5号及び6号の不開示情報に該当するとした処分庁の判断は妥当であると考えられる。

なお、情報公開・個人情報審査会の過去の答申（平成27年12月22日（平成27年度（行情）答申第602号））においても、同様の判断が示されていることを念のため申し添える。

#### 5 審査請求人の主張について

審査請求人の主張に対する見解としては、基本的に上記4の主張に含まれているが、特に加えて反論すべき内容は以下のとおり。

##### (1) 「事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼす」の拡大解釈との主張について

審査請求人は、法5条6号の解釈として、「「公にすることにより、事務又は事業の性質上、事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」」に「「今後の同様の事故調査」までも含めることは、拡大解釈」であると主張している。

しかしながら、上記4（1）で述べたとおり、公開しないことを条件とした関係者のヒアリングは、事故調査手法として他の分野でも用いられ、その有効性が確認されているものであるとともに、具体のヒアリング記録が公にされると今後の同様の事故等調査業務に支障を及ぼす具体的なおそれがあると認められることから、審査請求人の主張は当たらない。

##### (2) 法の理念に反する行為との主張について

審査請求人は、本件委員会が「「公にしないことを条件に」調査を行うこと自体が、法の理念を損なう行為」であり、「処分庁という一行政機関が今回の調査記録の不開示の理由に、調査そのものが「公にしないことを条件に」していることは、法に反する行為である」と主張している。

しかしながら、行政機関がその事務を遂行するにあたって、公開しないことを条件に情報提供を求めることは法においても当然に予定されている（法5条2号口）。また、上記4（1）で述べたとおり、公開しないことを条件とした関係者のヒアリングは、事故調査手法として他の分野でも用いられ、その有効性が確認されているものであるとともに、本件委員会のヒアリングが、事故等関係者の任意の協力を得て非公開で行われたことは、本件委員会がヒアリングの被聴取者との信頼関係を構築し、被聴取者から本件事故時に真実だと思ったことを率直に口述してもらうためには、必要不可欠なものであったと認められることから、審査請求人の主張は当たらない。

##### (3) 「不当に国民に混乱を生じさせるおそれ」への反論との主張について

審査請求人は、聴取結果書と同じ内容の録音データが開示されたことで、直ちに混乱が起きるとは到底考えられず、また、事故等関係者による聴取結果書の公開をもって関係者に不当な不利益を及ぼしたとは考え

られないことから、法5条5号の解釈として、「ヒアリングの内容が、国民に混乱を生じさせたり、関係者に不利益を及ぼしたりすると拡大解釈するのは筋違い」であると主張している。

しかしながら、本件対象文書は聴取結果書とは異なるものであり、具体のヒアリング記録が公にされた場合、上記4(2)で述べたおそれがあると認められることから、審査請求人の主張は当たらない。

(4) 生命、財産保護から、公にすべき情報に該当するとの主張について

審査請求人は、本件対象文書が「法の5条2号ただし書が、不開示の対象から除くよう定めている、「人の生命、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」にまさに該当するのであって、この部分を見落とした判断は誤り」であると主張している。

しかしながら、本件対象文書において法5条2号として該当として不開示としているのは、公にされていない東京電力の内線番号に関する情報であり、当該情報が「人の生命、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」に当たるとは到底認められず、審査請求人の主張は失当である。

(5) 録音データによる肉声そのものは個人情報ではないとの主張について

審査請求人は、情報公開・個人情報保護審査会の過去の答申（平成24年度（行情）答申第362号、同第366号、同第368号、同第472号及び同第401号）において、会議の録音データについて開示すべきとの判断が示されており、録音データによる肉声そのものをもって個人情報とは言えないと主張している。

しかしながら、上記各事件において争われたのは法5条5号及び6号該当性であり、法5条1号該当性についての情報公開・個人情報保護審査会の判断は何ら示されていないことから、審査請求人の主張は失当である。

6 結語

以上のとおり、本件対象文書について、法5条1号、2号、5号及び6号に該当するとして不開示とした決定は妥当である。

第4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

- |   |            |               |
|---|------------|---------------|
| ① | 平成28年3月29日 | 諮問の受理         |
| ② | 同日         | 諮問庁から理由説明書を收受 |
| ③ | 同年4月12日    | 審議            |
| ④ | 同年7月5日     | 本件対象文書の見分及び審議 |

第5 審査会の判断の理由

1 本件開示請求について

本件対象文書は、本件委員会のヒアリングで作成された特定個人のＩＣレコーダーによる録音データ全て（ただし、調書公開において、黒塗りにされた個人情報に係る部分を除く。）であり、処分庁は、その全部が法５条１号、２号、５号及び６号に該当するとして、不開示とする原処分を行った。

これに対し、審査請求人は開示を求めているが、諮問庁は原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書を見分した結果を踏まえて、本件対象文書の不開示情報該当性について検討する。

## ２ 本件対象文書について

本件対象文書は、東京電力福島第一原子力発電所及び福島第二原子力発電所における事故（本件事故）の原因及び本件事故による被害の原因を究明するための調査・検証を行い、本件事故による被害の拡大防止及び同種事故の再発防止等に関する政策提言を行うことを目的として、平成２３年５月２４日付け閣議決定に基づき発足した本件委員会が、特定個人に対して行ったヒアリング（以下「本件ヒアリング」という。）において作成された録音データ全て（ただし、調書公開において、黒塗りにされた個人情報に係る部分を除く。）である。

なお、本件ヒアリングに係る聴取結果書については、内閣官房のホームページに掲載されており、一部箇所を除いてその内容は公開されていると認められる。

## ３ 不開示情報該当性について

### （１）諮問庁の説明

ア 本件ヒアリングは、真実の供述を得て本件事故及び被害の原因を究明するため、本件委員会が調査結果を取りまとめた報告書にその内容等を慎重に吟味した上で要点を引用するような場合を除き、公にしないこと、また、その結果を責任追及のために使用しないことを前提として、特定個人の任意の協力を得て非公開で行われたものであり、また、本件対象文書の扱いについては、本件委員会が国会事故調の要請を受けて、特定個人のヒアリングに係る聴取結果書及び録音データを提出した際、特定個人から、①他の資料やお話ときちんと照らし合わせが行われないことや、②事実誤認も含め、その内容の全てがあたかも事実であったと一人歩きすることが危惧されることから、特に録音データについては公開を望まないとする本件上申書が本件委員会に提出されている。

イ なお、本件ヒアリングに係る特定個人の聴取結果書については、平成２６年６月以降、特定個人以外の聴取結果書について、開示の同意をヒアリング対象者本人から得たものは、準備が整ったものから順次公開する方針としており、特定個人の聴取結果書と他の聴取結果書と

の照らし合わせも可能となっていくと考えられたこと、特定個人の聴取結果書の一部のみを断片的に取り上げた記事が複数の新聞で掲載され、「一人歩き」との本人の懸念が顕在化しており、このまま非公開とすることで却って本人の遺志に反する結果となると考えられたことから、内閣官房では、平成26年9月、一部箇所を除いて特定個人の聴取結果書を内閣官房ホームページで公表した。

ウ 一方で、本件対象文書によって表現・伝達される情報には、聴取結果書の公表によって既に公にされている文字情報に加えて、声質や話し方、発言内容に対する感情・ニュアンス等、そしてそこから読み取れるヒアリング対象者の性格や個人的特徴、身体状態等のプライバシーに影響を及ぼす情報も一体となって記録されており、既に公開されている聴取結果書とは異なるものであり、仮にこのような追加的な情報を開示した場合、特定個人からヒアリングした際の前提条件を欠くことになるのみならず、今後の同種の調査において、事故等関係者が、死亡後の情報公開請求により開示されたヒアリングの録音データの一部が断片的に取り上げられて評価され、自己に対する誹謗中傷が行われることや名誉が棄損されること等を恐れて率直な口述をせず、あるいは、事実を明らかにしないことなどの弊害が高い蓋然性で予想される。加えて、事故等関係者が、ヒアリングにおいて他の事故等関係者に言及する際には、言及する事故等関係者に将来的に迷惑がかかることを恐れて率直な口述をせず、あるいは、事実を明らかにしないことなどの弊害が高い蓋然性で予想される。ヒアリング実施者である行政機関が責任追及を行わず、ヒアリングの録音データの記録の不開示を方針として定めても、被聴取者が死亡したことをもって、そのヒアリングの録音データが行政文書として開示されるのであれば、被聴取者のこれらのおそれがなくなることはないからである。

なお、事故等関係者の死亡後も当該事故等関係者の相続人に対し民事上の責任追及が行われることは想定され、これを恐れて事故等関係者が率直な口述をせず、あるいは、事実を明らかにしないことなどの可能性も考えられる。

このように、ヒアリングの録音データは、その性格上、公にした場合、行政機関による事故等の原因調査という公益上重要な業務の適正な遂行に重大な支障を及ぼす具体的なおそれがあると認められる。

したがって、本件対象文書は法5条6号柱書きに定める不開示情報に該当する。

エ また、本件対象文書には、ヒアリングの相手方が、非公開の場であることを前提に自己の主観も交えて述べた内容や、供述者の記憶違い等の客観的な事実とは異なる内容なども一体となってそのまま記録さ

れており、仮に本件対象文書を開示した場合、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがあり、加えて、被聴取者その他の事故等関係者が所属する組織の内部等において口述内容に関する非難や中傷を受けたり、刑事、民事及び行政上の処分の事実認定等の一部に利用されるなど、原則として外部に開示しないことを条件にヒアリングに任意で協力してもらった被聴取者やその相続人、その他の事故等関係者に不当に不利益を及ぼすおそれがあるため、法5条5号の不開示情報が記録されていると認められる。

オ また、これらの情報は特定の個人を識別することができる情報であり、当該個人情報、既に公開されている特定個人の聴取結果書では表現されない情報であることから、公にされ、または公にされることが予定されている情報であるとはいえず、本件対象文書は、法5条1号ただし書イには該当せず、同号ただし書ロ及びハに該当する事情も認められず、部分開示の余地も認められないことから、同号の不開示情報に該当する。

カ さらに、公にされていない東京電力の内線番号に関する情報は、公にした場合、外部からの問合せや抗議等が容易になり、同社の通常業務に支障が生じるなど、同社の正当な権利・利益を害するおそれがあることから、法5条2号イに定める不開示情報に該当する。

## (2) 検討

ア 本件対象文書を見分したところ、本件対象文書は、複数のデータに分かれているものの、当該聴取結果書に記載された聴取者と被聴取者のやりとり等の録音データであると認められ、本件ヒアリングにおける声質や話し方、発言内容に対する感情、ニュアンス等、そしてそこから読み取れる被聴取者の性格や個人的特徴、身体状態等のプライバシーに影響を及ぼす情報も一体となって記録されていると認められる。

イ また、上記2のとおり、当該聴取結果書は、内閣官房のホームページに掲載されており、一部箇所を除いて公開されている。

ウ 当審査会において、本件委員会のホームページにおいて公開されている第2回本件委員会（平成23年7月8日開催）の議事録及び資料並びに本件委員会が国会事故調の委員から資料提出の依頼を受けた際の本件委員会委員長の平成24年5月31日付けのメッセージを確認したところ、本件委員会において、ヒアリングの方法等について、真実の供述を得る等のため、原則非公開で行うこととするなどを申し合わせていることが確認でき、本件ヒアリングは、事故等関係者の任意の協力を得て非公開で行われたものであったとする諮問庁の説明を覆すべき事情は見当たらない。

エ さらに、特定個人が本件委員会に提出したとされる本件上申書を確認すると、聴取内容が録音された電磁的記録、すなわち本件対象文書について、第三者への開示を望まない旨の記載が認められる。

オ 本件ヒアリングが、甚大な被害等をもたらした本件事故について、様々な意見や議論がある原因等を究明するための調査・検証の一環として、上記ウのとおり、事故等関係者に対して非公開で行われたものであること及び上記エの本件上申書の記載内容等に鑑みると、上記アのとおり、本件ヒアリングにおける被聴取者の性格や個人的特徴、身体状態等のプライバシーに影響を及ぼす情報も一体となって本件対象文書に記録されていると認められる情報は、特定個人にとって通常他人に知られたくない機微な情報に当たると認められる。

カ そうすると、本件対象文書に係る聴取結果書が、上記（１）イのとおり、内閣官房の判断で一部を除き既に公開されていることを考慮しても、本件対象文書の一部でも公にした場合、本件ヒアリングに際しての前提と相反する取扱いをすることになり、事故等関係者との信頼関係に悪影響を及ぼすことはもとより、今後の同種の調査において、事故等関係者が率直な口述をせず、あるいは、事実を明らかにしないことなどの可能性も考えられるとする諮問庁の説明は首肯できる。

キ したがって、本件対象文書を公にすると、行政機関による事故等の原因調査業務の性質上、当該業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められることから、本件対象文書は、法５条６号柱書きに該当し、同条１号、２号及び５号について判断するまでもなく、不開示とすることが妥当である。

#### ４ 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、その他種々主張するが、いずれも当審査会の上記判断を左右するものではない。

#### ５ 本件不開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書につき、その全部を法５条１号、２号、５号及び６号に該当するとして不開示とした決定については、同号柱書きに該当すると認められるので、同条１号、２号及び５号について判断するまでもなく、妥当であると判断した。

(第１部会)

委員 岡田雄一、委員 池田陽子、委員 下井康史

別紙（本件対象文書）

福島第一原子力発電所政府事故調査・検証委員会のヒアリングで作成された東京電力福島第一原子力発電所特定個人のICレコーダーによる録音データ全て。ただし，調書公開において，黒塗りにされた個人情報に係る部分を除く。