

諮問庁：日本銀行

諮問日：令和元年7月4日（令和元年（独情）諮問第30号）

答申日：令和2年9月7日（令和2年度（独情）答申第16号）

事件名：外部業者に委託している報道に関する報告書（特定月分）の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「2019年1月報道概況月次報告（第1稿）」（以下「本件対象文書」という。）につき、その一部を不開示とした決定については、別紙に掲げる部分を開示すべきである。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

独立行政法人等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、令和元年5月24日付け日政第136号により日本銀行（以下「日本銀行」、「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った一部開示決定（以下「原処分」という。）について、その開示を求める。

2 審査請求の理由

審査請求人の主張する審査請求の理由は、審査請求書及び意見書の記載によると、以下のとおりである。

（1）審査請求書

業者の選定時に配布される入札説明書において、詳らかに報告書の仕様などを記載していることから、日本銀行が懸念することは生じ得ない。また報告書の著作権は日本銀行が有しており、委託業者の利益を害することは生じ得ない。

入札の開札時には、入札に参加した業者立会いの下、入札結果（落札業者・落札価格）が公表されるため、委託業者の権利を侵害することは生じない。

（2）意見書1

ア 諮問庁が注視しているキーワードについて、公にしたところで、金融政策決定に対しては何ら影響を及ぼさないことから何ら問題がない。自社に関する分析結果が公表された場合、営業活動に支障が出るというが、どのような影響か定かでなく、理由とならない。

イ 報道された事実に対してのデータや報道に対する論調の資料であり、あくまでも諮問庁に関連する報道に対する事実報告書であって、そ

これらの情報は誰でも容易にとりまとめができるものであって、何ら秘匿する情報ではない。そうすると、諮問庁が主張する金融政策決定に対しては影響を及ぼすとの主張は成立しない。

(3) 意見書2

諮問庁は委託先外部業者のノウハウなどと主張するが、一般に報道されたものの抽出であり、事実の羅列であるため、その指摘は当たらない。また著作権は諮問庁が保有することに委託先は同意しているため、ビジネスノウハウであるとの主張は失当である。仮に、諮問庁がどのような報道に関心があるかが判明したところで、それが具体的に憶測を及ぼすかは定かでないし、それをもって業務遂行に支障を起こすことは論理的に説明ができない。

よって、諮問庁の主張には理由がないことから、これを採用することはできない。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 理由説明書

(1) 審査請求に係る法人文書及び開示請求に対する決定の内容

ア 審査請求に係る法人文書

本件開示請求は「外部業者に委託している日銀の報道に関する報告書（2019年1月分）」の開示を求めるものであり、諮問庁はこれに該当する法人文書として本件対象文書を特定した。

イ 決定の内容

(ア) 開示決定等の種類

部分開示決定

(イ) 不開示とした部分とその理由

報道件数（主に1頁～6頁、そのほか7頁以降の報道概況分析にも記載あり）や具体的な報道記事の内容（主に7頁から15頁、そのほか文書全体に亘って記載あり）等にかかる部分については、用いる情報ソースや分析・報告対象とする記事の選定等が委託先外部業者のビジネス上のノウハウにかかるものであり、公にすることにより、委託先外部業者の法人としての権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれのある情報であることから、法5条2号イに該当し、不開示とした。

委託先外部業者名については、諮問庁との契約の事実等を公にすることにより、委託先外部業者の法人としての権利、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から、法5条2号イに該当し、不開示とした。

諮問庁のメディア戦略や今後想定される報道内容・取材対象の傾向（例えば、8頁3段落目、9頁最終段落、13頁3段落目に記

載あり），諮問庁が注視している記事中のキーワード（例えば，４頁にキーワードの記載あり）等にかかる部分については，公にすることにより，諮問庁が政策・業務運営で重視している事項について様々な臆測を招くことに繋がり，例えば諮問庁の金融政策について無用の臆測を招くおそれがあるなど，諮問庁の事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれのある情報であることから，法５条４号本文に該当し，不開示とした。

各社の報道内容について評価する記載にかかる部分については，それぞれの報道内容の後に記載がなされているが，公にすることにより，報道機関において諮問庁のメディアに対する見方や報道の受け止め方が押し量られることとなり，諮問庁の報道機関を通じた情報発信に支障が生じるなど，諮問庁の事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれのある情報であることから，法５条４号本文に該当し，不開示とした。

本件対象文書は，全体として，委託先外部業者の分析となっているが，これを公にすることにより，その情報を入手した者は，別途委託先外部業者に依頼して諮問庁に関する報道分析を行うのに比べ，大幅に安価で分析内容の全体を入手可能となる。このような分析業務を行う業者としては，諮問庁のために分析を行うと，自社の分析情報が諮問庁から公表されることとなれば，自社の営業活動への悪影響を懸念することとなり，ひいては諮問庁が行う入札への参加業者が減少するおそれがある。このように，委託先外部業者の分析を公表することは，諮問庁の事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれのある情報であることから，法５条４号本文に該当し，不開示とした。

（２）諮問庁の考え方（原処分維持が妥当）

ア 審査請求に係る法人文書の記載内容等

本件対象文書は，諮問庁が外部の専門業者（委託先外部業者）に分析作業を委託している，諮問庁の金融政策や業務等に関する各種メディア（新聞・テレビ・雑誌）における報道振りに関する委託先外部業者作成の月次報告書のうち，２０１９年１月分のもの。具体的には，以下の点を報告する内容となっている。

- ・ 諮問庁の政策・業務・組織等に関するメディア報道に関して，報道量等のデータを月次で集計し，その結果を図表等に見易く加工して報告。
- ・ 諮問庁に関するメディア報道の論調等（どのような論調・論説で報道されているか，そうした報道振りとなっている背景は何か，そうした報道が一般国民にどのように受け止められているか等）を分

析して報告。また、当該分析を基に、諮問庁が行った広報活動の評価を行うとともに、諮問庁が行っている政策や業務を分かり易く世の中に伝え、幅広く理解を得ていくための参考となるアドバイスを加えて報告。

委託先外部業者は、1か年毎に公募入札（総合評価方式による一般競争入札）により選定する扱いとしており、入札に付す事項等については、入札実施前に予め公示するとともに、希望者に対しては、業務委託の内容や入札参加資格のほか入札に関する所要の手続きを記載した入札説明書を交付している。なお、入札説明書は、複写を禁止しているほか、交付を受けた者は入札の実施日までに諮問庁に返戻する扱いとなっており、対外的に広範かつ無条件に配布しているものではない。

このほか、本件対象文書にかかる知的財産権の帰属等に関し、「契約の目的物に利用された著作物、技術等について、委託業者が従前から保有している権利は、諮問庁に移転されないものとする」旨を、諮問庁と委託先外部業者との間で締結した委託契約書において定めている。

イ 不開示部分の不開示情報該当性

(ア) 法5条2号イ該当性

- a 本件対象文書で算定している報道件数等や具体的な報道記事の内容に関して、どのような情報ソースを使用するか、どの記事に注目して分析・報告対象とするか、といった点は、委託先外部業者のビジネスノウハウにかかるものである。こうしたノウハウは、前述のとおり、諮問庁と委託先外部業者との間で締結した委託契約書上、委託先外部業者に権利留保されていることから、これが開示されることは、委託先外部業者の法人としての権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある。
- b 委託先外部業者名については、諮問庁のような公的機関と一般競争入札を経て締結された契約の事実等を公にすることにより、委託先外部業者は比較的安価な価格で仕事を引受けるのではないかとの臆測を招き、当該業者における他の営業活動上の価格交渉に不利となる可能性があるなど、委託先外部業者の法人としての権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある。
- c よって、これらの情報は、委託先外部業者の法人としての権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれのあるものであり、法5条2号イの不開示情報に該当する。

(イ) 法5条4号本文該当性

- a 本件対象文書では、諮問庁の対メディア戦略や今後想定される報道内容・取材対象の傾向、諮問庁が注視している記事中のキーワードなどが情報として含まれており、これが開示されることは、諮問庁がメディアに対してどのような構えでいるのか、どのような報道内容に諮問庁が関心を持っているのか、諮問庁が政策・業務運営で重視している事項について様々な臆測を招くことに繋がり、例えば諮問庁の金融政策について無用の臆測を招くおそれがある。
- b 各報道内容について委託先外部業者が評価する（記事内容の焦点や主張が明瞭でない、などのネガティブな評価も含まれる）記載があり、これが開示されることによって諮問庁のメディアに対する見方や報道の受け止め方が押し量られることとなり、諮問庁と報道機関との関係に悪影響が出るおそれがある。
- c 仮に本件対象文書を開示した場合には、開示請求者は、情報公開手続により、別途業者に依頼して諮問庁の報道分析をするのと比べて大幅に安価で分析内容の全体を入手可能となる。このような分析業務を行う業者としては、諮問庁のために分析を行うと、自社の分析情報が諮問庁から公表されることとなれば、自社の営業活動への悪影響を懸念することとなり、ひいては、諮問庁が行う入札への参加業者がいなくなるなど、諮問庁事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。
- d よって、これらの情報は、諮問庁の事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれのあるものであり、法5条4号本文の不開示情報に該当する。

(3) 審査請求人の主張に対する反論

ア 審査請求人の主張の概要

審査請求人は、①業者の選定時に配布される入札説明書において、詳らかに報告書の仕様などを記載していることから、諮問庁が懸念することは生じ得ない、と主張するほか、②報告書の著作権は諮問庁が有しており、委託先外部業者の利益を害することは生じ得ない、③入札の開札時には、入札に参加した業者立会いの下、入札結果（落札業者・落札価格）が公表されるため、委託先外部業者の権利を侵害することは生じない、と主張する。

イ 諮問庁による反論

(ア) 業者の選定時に配布される入札説明書において、詳らかに報告書の仕様などを記載していることから、諮問庁が懸念することは生じ得ない、との主張

審査請求人は、業者の選定時に配布される入札説明書において、

詳らかに報告書の仕様などを記載していることから、諮問庁が懸念することは生じ得ない、と主張する。

しかしながら、入札参加者は、諮問庁の入札規則上、入札説明書の交付を受けたときから、入札終了後においても、入札に関して知り得た情報を第三者はもとより自社役員又は従業員であっても関係者以外に漏らしてはならない旨の機密保持義務を負うことに加え、上記旨の誓約書を諮問庁に提出している。従って、入札説明書に記載しているからとあって、不特定多数の者に広く公表しているわけではないのであって、審査請求人の主張はそもそも事実関係を誤認しており、失当というほかない。

また、仮に入札説明書の記載内容について論を進めることになったとしても、業務委託の内容として記載されている情報は、①諮問庁の政策・業務・組織等に関するメディア報道に関して、報道量等のデータを月次で集計し、その結果を図表等に見易く加工して報告する、②諮問庁に関するメディア報道の論調等（どのような論調・論説で報道されているか、そうした報道振りとなっている背景は何か、そうした報道が一般国民にどのように受け止められているか等）を分析して報告する、といった、報告書内で取り上げるべき分析対象を明示したものに過ぎない。

一方で、本件対象文書において不開示とした情報は、こうした分析対象に関して、委託先外部業者が自ら保有するノウハウを活用して実際に分析を行った結果であり、入札説明書において業務委託の内容として記載されている情報とは、そもそも情報の質が全く異なるものであるため、これらを恰も同列として扱うこと自体、不合理である。

よって、入札説明書において、詳らかに報告書の仕様などを記載していることから、諮問庁が懸念することは生じ得ない、とする審査請求人の主張は、実態を踏まえておらず、当を失している。
(イ) 報告書の著作権は諮問庁が有しており、委託先外部業者の利益を害することは生じ得ない、との主張

審査請求人は、報告書の著作権は諮問庁が有しており、委託先外部業者の利益を害することは生じ得ない、と主張する。

しかしながら、前述のとおり、本件対象文書で算定している報道件数等や具体的な報道記事の内容に関して、どのような情報ソースを使用するか、どの記事に注目して分析・報告対象とするか、といった点は、委託先外部業者のビジネスノウハウにかかるとのことであり、こうしたノウハウは、諮問庁と委託先外部業者との間で締結された委託契約書において、委託先外部業者が従前から保有

している権利として留保されており，諮問庁には移転されないものとされている。

よって，報告書の著作権は諮問庁が有しており，委託先外部業者の利益を害することは生じ得ない，とする審査請求人の主張は，その前提を欠いている。

また，仮に諮問庁が本件対象文書全体について著作権を有していたとしても，法に基づく開示請求を行われた際には，著作権を有していることを以て，あらゆる情報を開示すべき，ということにはならず，法の規定に従って開示または不開示の判断を行うことが求められている。

よって，諮問庁が本件対象文書の著作権を有するか否か，という点のみを以て単純に開示又は不開示の判断がなされるものではないことから，報告書の著作権は諮問庁が有しており，委託先外部業者の利益を害することは生じ得ない，とする審査請求人の主張は，失当である。

(ウ) 入札の開札時には，入札に参加した業者立会いの下，入札結果（落札業者・落札価格）が公表されるため，委託先外部業者の権利を侵害することは生じない，との主張

審査請求人は，入札の開札時には，入札に参加した業者立会いの下，入札結果（落札業者・落札価格）が公表されるため，委託先外部業者の権利を侵害することは生じない，と主張する。

開札に当たっては，審査請求人の主張のうち，落札価格については示されないが，落札者の商号または名称については，これを読み上げ，その場で落札者の決定を行うこととなっている。もっとも，これはあくまで開札に立ち会った入札参加者のみが知り得る情報であり，不特定多数に広く公表しているわけではない。

よって，入札の開札時には，入札に参加した業者立会いの下，入札結果（落札業者・落札価格）が公表されるため，委託先外部業者の権利を侵害することは生じない，との審査請求人の主張は，実態を踏まえておらず，理由がない。

(4) 結語

以上のとおり，対象文書のうち不開示部分は，いずれも不開示事由に該当するとともに，審査請求人の主張はいずれも理由を欠くことから，原処分維持が妥当である。

2 補充理由説明書

本件対象文書の文書タイトルを除く部分には，委託先外部業者，日付，報道件数，報道内容，報道内容の分析・評価にかかる部分に関する記載があるところ，当該記載は情報ソースの選定，記事の選定，全体の構成及び

内容の分析・評価といった点において委託先外部業者のビジネスノウハウにかかるとともに、委託先外部業者の法人としての権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるとともに、諮問庁がどのような報道内容に関心を持っているかの表れであるため、諮問庁の政策・業務運営において重視している事項について様々な臆測を招くおそれがあり、諮問庁の事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとして不開示とした。したがって、当該不開示部分は、法5条2号イ及び法5条4号柱書に該当するとして不開示とした。

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 令和元年7月4日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 同月18日 審議
- ④ 同年8月19日 審査請求人から意見書1を收受
- ⑤ 令和2年7月9日 本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 同月29日 諮問庁から補充理由説明書を收受
- ⑦ 同年8月5日 審査請求人から意見書2を收受
- ⑧ 同年9月3日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件対象文書について

本件不開示請求は、本件対象文書の不開示を求めるものであり、処分庁は、その一部を法5条2号イ及び4号柱書き（原処分の部分不開示決定通知書には「4号本文」とあるが、「4号柱書き」の誤りと認められる。）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、審査請求人は不開示部分の不開示を求めており、諮問庁は不開示部分の全体が法5条2号イ及び4号柱書きに該当するとして原処分を維持することが妥当としていることから、以下、本件対象文書の見分結果を踏まえ、不開示部分の不開示情報該当性について検討する。

2 不開示部分の不開示情報該当性について

(1) 別紙の1に掲げる部分について

ア 当審査会において本件対象文書を見分したところ、当該部分には、日本銀行が分析作業を委託している委託先外部業者名が記載されていることが認められる。

イ 当審査会において諮問庁から提示を受けた委託契約書を確認したところ、契約の相手先は公表される可能性がある旨の記載があることから、当審査会事務局職員をして日本銀行のウェブサイトを確認させたところ、平成30年度の調達に関する契約が公表されており、委託先外部業者名が掲載されていることが認められた。

当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、当該公表は原処分後になされたものであって、原処分時には委託先外部業者名は公表されていなかったとのことであるが、委託先外部業者は契約の時点で公表に同意していたものであり、当該部分を公にしたとしても、当該業者の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるとは認められない。

また、当該部分を公にすると、委託先外部業者が比較的安価な価格で仕事を引き受けるのではないかとの臆測を招き、当該業者における他の営業活動上の価格交渉に不利となる可能性があるとする諮問庁の上記第3の1(2)イ(ア)bの説明は、当該業者が業者名の公表に同意していたことを前提とすると、抽象的な可能性について論じるにとどまっているといわざるを得ず、採用することはできない。

ウ さらに、当該部分は、諮問庁の対メディア戦略や今後想定される報道内容・取材対象の傾向、諮問庁が注視している記事中のキーワード等の情報を含むものでもないから、当該部分を公にすることにより、諮問庁が重視している事項について無用の臆測を招く、あるいは委託先外部業者が自社の営業活動への悪影響を懸念することとなり、ひいては諮問庁が行う入札への参加業者がいなくなるとする諮問庁の上記第3の1(2)イ(イ)a及びc並びに2の説明は採用できず、諮問庁の事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとは認められない。

エ したがって、法5条2号イ及び4号柱書きのいずれにも該当せず、開示すべきである。

(2) 別紙の2に掲げる部分について

ア 当審査会において本件対象文書を見分したところ、当該部分には、当該報告書の日付が記載されていることが認められる。

イ 当審査会事務局職員をして諮問庁に改めて確認させたところ、日付部分については、報告書の日付を開示することで、諮問庁の意思決定プロセス上でその日付が何か特別な意味を有するのではないかといった余計な臆測を招くことを避けるために不開示とした旨説明する。

ウ 当該部分には、委託契約書において明示された分析対象に関して、委託先外部業者が自ら保有するノウハウを活用して実際に分析を行った結果が記載されているとは認められず、当該部分を公にすることにより、同種の委託業務において、当該業者の業務上のノウハウ等が競合他社等に模倣されることなどもないのであるから、諮問庁の上記第3の1(2)イ(ア)a及び2の説明は採用できず、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とは認められない。

エ また、当該部分は、諮問庁の対メディア戦略や今後想定される報道内容・取材対象の傾向、諮問庁が注視している記事中のキーワード等の情報を含むものでもないから、当該部分を公にすることにより、諮問庁が重視している事項や意思決定プロセス上の意味合いについて無用の臆測を招く、あるいは委託先外部業者が自社の営業活動への悪影響を懸念することとなり、ひいては諮問庁が行う入札への参加業者がいなくなるとする諮問庁の上記第3の1(2)イ(イ)a及びc並びに2並びに上記イの説明は採用できず、諮問庁の事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとは認められない。

オ したがって、法5条2号イ及び4号柱書きのいずれにも該当せず、開示すべきである。

(3) 別紙の3に掲げる部分について

ア 当審査会において諮問庁から提示を受けた委託契約書を確認するとともに本件対象文書を見分したところ、当該各部分には、それぞれ報道の概況分析について通常想定される一般的なテーマについての見出しが記載されているにすぎず、委託契約書において明示された分析対象に関して、委託先外部業者が自ら保有するノウハウを活用して実際に分析を行った内容が記載されているとまでは認められない。

したがって、当該部分を公にすることにより、同種の委託業務において、当該業者の業務上のノウハウ等が競合他社等に模倣されることなどもないのであるから、諮問庁の上記第3の1(2)イ(ア)a及び2の説明は採用できず、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とは認められない。

イ また、当該部分は、諮問庁の対メディア戦略や今後想定される報道内容・取材対象の傾向、諮問庁が注視している記事中のキーワード等の情報まで含むものともいえないから、当該各部分を公にすることにより、諮問庁が重視している事項について無用の臆測を招く、あるいは委託先外部業者が自社の営業活動への悪影響を懸念することとなり、ひいては諮問庁が行う入札への参加業者がいなくなるとする諮問庁の上記第3の1(2)イ(イ)a及びc並びに2の説明は採用できず、諮問庁の事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとは認められない。

ウ したがって、法5条2号イ及び4号柱書きのいずれにも該当せず、開示すべきである。

(4) その余の部分について

ア 当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、諮問庁は、本件対象文書は、諮問庁の業務に役立てることを目的として、諮問庁や金融政策に関する報道論調の分析を外部委託業者に行わせ取得した

ものと説明する。

イ 当審査会において諮問庁から提示を受けた委託契約書を確認するとともに本件対象文書を見分したところ、当該部分には、諮問庁が政策・業務運営において注視している報道内容、取材対象の傾向又はキーワード等が記載されていることが認められる。

ウ そうすると、当該不開示部分を公にすることにより、諮問庁がメディアに対してどのような構えでいるのか、どのような報道内容に諮問庁が関心を持っているのかが明らかとなり、諮問庁が政策・業務運営で重視している事項について様々な臆測を招くことにつながり、諮問庁の金融政策について無用の臆測を招くおそれがあるとする諮問庁の上記第3の1(2)イ(イ)及び2の説明は否定し難いことから、法5条4号柱書きに該当し、同条2号イ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。

3 本件一部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、その一部を法5条2号イ及び4号柱書きに該当するとして不開示とした決定については、別紙に掲げる部分を除く部分は、同号柱書きに該当すると認められるので、同条2号イについて判断するまでもなく、不開示としたことは妥当であるが、別紙に掲げる部分は、同条2号イ及び4号柱書きのいずれにも該当せず、開示すべきであると判断した。

(第4部会)

委員 山名 学，委員 常岡孝好，委員 中曾根玲子

別紙 （開示すべき部分）

- 1 本件対象文書 1 枚目 2 行目
- 2 本件対象文書 1 枚目 3 行目
- 3 本件対象文書 1 枚目 4 行目, 1 枚目 2 4 行目, 5 枚目 1 行目, 6 枚目 1 行目及び 7 枚目 1 行目