

諮問庁：環境大臣

諮問日：令和3年5月10日（令和3年（行情）諮問第182号）

答申日：令和3年12月2日（令和3年度（行情）答申第394号）

事件名：「平成31年度中間貯蔵等福島における環境再生に関する広報業務報告書」の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「平成31年度中間貯蔵等福島における環境再生に関する広報業務報告書」（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、審査請求人が開示すべきとす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

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、令和2年11月13日付け環福地総発第2011131号により福島地方環境事務所長（以下「処分庁」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、原処分の一部を取り消すとの裁決を求める。

2 審査請求の理由

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、おおむね以下のとおりである。なお、添付書類及び添付資料は省略する。

（1）審査請求書

ア 審査請求人は、2020年9月9日付で処分庁に対し、法4条1項の規定に基づき、「平成31年度中間貯蔵等福島における環境再生に関する広報業務報告書」の開示を求めて行政文書の開示請求を行いました。

イ 処分庁は、2020年11月13日付で、上記開示請求に係る行政文書について、2の記載として二つの項目「一部写真」と「新聞記事等」をあげて、一部を不開示とする決定を行いました。

ウ 上記の一部不開示の決定のうち、「新聞記事等については、著作権法42条1項に基づき行政の内部資料、具体的には環境再生・中間貯蔵に係る広報計画立案に資するために複製されたものであり、新聞記事等を開示することにより、同項に基づく内部資料として使用が認められる範囲を超えると考えられることから、不開示としました。」は、不当な処分です。次のような理由によります。

- (ア) 国民の税金を投入して事業を実施する以上、その事業が効率的・効果的・経済的に十分に成果があがっているのか、国民が判断できなければならない。その成果を判断するためには、計画の立案に合理性が裏付けされているのか、その立案過程を検証できる必要がある。従って、不開示にされた新聞記事等が、環境再生・中間貯蔵に係る広報計画の立案に資するために複製されたものであるならば、開示すべきである。
- (イ) 不開示となったページのうちどれが新聞記事等に当たるのか、マスキングをしてあるので断定できない。ただし、本件の広報業務と同じ事業名である前年度事業の「平成30年度中間貯蔵等福島における環境再生に関する広報業務」の報告書と比較すれば、その104ページから117ページ（一部分 添付書類ア）の内容が、平成31年度報告書の92ページから101ページ（一部分 添付書類イ）に当たるものと推測できる。
- この推測どおりであれば、不開示にされた新聞記事等は、「日本記者クラブ取材会（プレスツアー）実施支援」という業務のもとで、環境省の特別の便宜がはかられて取材が行われ、新聞記事等として成立したものである。つまり、これは計画立案のために情報収集された内部用の参考資料としてではなく、事業の成果として位置づけられる。よって開示すべきである。また、新聞記事等の成立の仕方は前記したとおりのなので、その点からしても、新聞記事等を開示しても、著作権者を不当に害することにはならない。
- (ウ) また、不開示部分には、30年度報告書の105ページに当たる「ツアー取材掲載一覧」が掲載されている可能性もある。その場合、著作権法とは無関係である。
- (エ) 本事業は、その事業目的や業務内容、業務実施体制をみれば、環境省が2012年度に実施した「平成24年度東日本大震災に係る除染等に関する広報業務」から8年にわたって継続されてきた事業と考えられる。この8年間はすべて特定会社Aに事業委託されている。しかも一般競争入札によらず随意契約である。この契約の在り方そのものの合理性も問われるべきであり、それを国民が判断するためにもいっそう高い公開性が求められる。しかし、前年度の報告書に比較して不開示部分を増えていることは、情報公開制度の在り方にも逆行しているといえる。
- (オ) 以上のとおり、不開示とされた新聞記事等を開示することは、著作権法42条1項に基づく使用範囲を超えているとはいえない。本件の一部不開示処分は、法律の運用を誤ったものであり、新聞記事等は開示すべきである。

エ 添付書類

(ア) 「平成30年度中間貯蔵等福島に加ける環境再生に関する広報業務報告書」104ページから106ページ

(イ) 「平成31年度中間貯蔵等福島における環境再生に関する広報業務報告書」92ページから94ページ

(2) 意見書

ア 趣旨

理由説明書（下記第3を指す。以下同じ。）の「4 結論」において、「本件審査請求については、審査請求人の主張は当たらず、処分庁における原処分は適法に行われていることから、原処分は維持されるべきである。」と、諮問庁は主張している。しかし、この主張は当たらない。原処分は撤回されるべきである。

イ 理由

「平成31年度中間貯蔵等福島における環境再生に関する広報業務報告書」の中で、内容が全面的に不開示にされた93ページから101ページの内容については、理由説明書によって、次のことが明らかになった。

「日本記者クラブ現地取材ツアー実施支援」業務の成果として新聞記事等が掲載されている。また、それら記事の見出しの一覧表が掲載されている。

(ア) 記事の見出しの一覧表について

この一覧表は、環境省が作成したものであり、著作権は新聞社等には帰属しない。ゆえに、不開示の理由にはならない。

(イ) 新聞記事等について

不開示とされた新聞記事等は、新聞社等による純粋な報道ではない。これは「平成31年度中間貯蔵等福島における環境再生に関する広報業務」の中の一つの業務である「日本記者クラブ現地取材ツアー実施支援」の成果であり、税金を投入したその費用に対する効果として成り立つ。掲載されている記事は、環境省と新聞社との「共同実績」である。ゆえに、「国民の知る権利」である情報公開に基づく開示請求に対しては、記事の使用を限定的にする必要はない。

(ウ) 添付資料の説明

資料1は、環境省の「平成24年度東日本大震災に係る除染等に関する広報業務報告書」の103ページである。この「メディアを使用した広報 ⑥地元著名人等を起用した効果的な広報活動」については、報道実績として新聞記事等が104ページ以降に掲載されている。こうした記事を報告書では、実績内容（※箇所）として

「およそ2億円以上の広告効果。」と記している。つまり、新聞記事等は純粋な取材に基づく記事ではなく、環境省が業務費を使ってお膳立てしたものである。本件で不開示にされた新聞記事等も、これに類するものと考えてよい。

資料2は、「平成31年度中間貯蔵等福島における環境再生に関する広報業務」を受託した特定会社Aのグループ会社である特定会社Bが作成した福島県の「平成26年度新生！ふくしまの恵み発信事業（テレビ等を主体としてPR事業）実績報告書」の一部である。8ページには、実施したメディアツアーなどについて、実施結果として、「広告費換算：334,049,563円」と記されている。つまり、行政が業務として行うメディアツアーによって書かれた新聞記事等は、行政と新聞社等との「共同実績」として、これまでも位置づけられてきた。新聞社等による独自の取材によってつくられる記事とは、はっきり区別しなければいけない。これは行政の事業による成果なのだから、新聞社等が自らだけの著作権を主張することにはならない。ゆえに、本件においても、環境省にも著作権が属すると考えてもよい。新聞社等に気兼ねすることなく、堂々と開示すればよいのである。

(エ) 新聞社等への確認

環境省の理由説明書によれば、不開示の理由として、「著作権保護を優先する必要があるとの視点で」あるいは「新聞各社の著作権を侵害するものと思料される」とある。つまり、不開示の判断はあくまで環境省としての解釈の問題であり、普遍的なものではなく、まず第一に優先されるべきは国民の「知る権利」である。思料するよりも、一つひとつの記事に関して新聞社の使用許諾の確認をとることが必要である。報道の使命に忠実な新聞社であれば、非開示を主張するはずはない。その作業も行わず、非開示を決定することは、情報公開の目的に反する。

ウ 結論

不開示の原処分を不当である。「知る権利」を不当に害する。血税を原資とする事業の成果は、国民に属する。原処分の撤回を求める。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 事案概要

- (1) 審査請求人は、法に基づき、処分庁に対し令和2年9月9日付けで「平成31年度中間貯蔵等福島における環境再生に関する広報業務」の契約書に定められた報告書の開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行い、処分庁は同月14日付けでこれを受理した。
- (2) 本件開示請求に対し、処分庁は、法10条2項の規定を適用して令和

2年11月13日まで開示決定の期限を延長し、処分庁は、同日付で審査請求人に対し、行政文書の一部を開示する旨の決定通知（原処分）を行った。

(3) これに対し審査請求人は、令和3年2月8日付で諮問庁に対してこの原処分について「「処分の一部を取り消す。」との裁決を求める」という趣旨の審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行い、諮問庁は同月9日付で受理した。

(4) 本件審査請求について検討を行ったが、原処分を維持するのが相当と判断し、本件審査請求を棄却することにつき、情報公開・個人情報保護審査会に諮問するものである。

2 原処分における処分庁の決定及びその考え方

開示請求のあった行政文書については、法10条2項に基づく期限延長を行い検討した結果、令和2年11月13日付環福地総発第2011131号をもって、請求のあった文書のうち、「一部写真は、特定の個人を識別することのできる情報であり、法5条1号に該当するため不開示」とし、「新聞記事等については、著作権法42条1項に基づき行政の目的のための内部資料、具体的には環境再生・中間貯蔵に係る広報計画立案に資するために複製されたものであり、新聞記事等を開示することにより、同項に基づく内部資料として使用が認められる範囲を超えると考えられることから不開示とする」旨の通知を行った。

3 審査請求人の主張についての検討

審査請求人は原処分の一部取消しを求めているので、その主張について検討する。

本件開示請求について、一部写真は、特定の個人を識別することのできる情報であり、法5条1号に該当するため不開示としたものである。

また、新聞記事等については、審査請求人の指摘のとおり前年度の報告書に係る開示請求では開示していたところであるが、著作権法42条1項の規定に基づく内部資料としての使用が認められる範囲を超えると考えられることから、前年度と異なる開示結果としたところである。

「平成31年度中間貯蔵等福島における環境再生に関する広報業務」の仕様書（以下「仕様書」という。）では、著作権の扱いについて、「成果物に含まれる請負者又は第三者が権利を有する著作物等（以下「既存著作物」という。）の著作権等は、個々の著作者等に帰属するものとする。」とされているため、本件開示請求の対象となった報告書における新聞記事等の著作権は、個々の著作者に帰属している。また、著作権法42条1項においては、「著作物は、裁判手続のために必要と認められる場合及び立法又は行政の目的のために内部資料として必要と認められる場合には、その必要と認められる限度において複製することができる」と規定されてお

り、本報告書でも当該規定に基づき記事を使用しており、あくまで内部資料として限定的に使用する場合を除いては、著作権保護を優先する必要があるとの視点で、本請求の対象となる報告書を確認した結果、新聞記事の見出しを掲載した一覧表を含め、新聞記事等については不開示としたところである。

審査請求人は、税金を投入して事業を行う以上、効率的・効果的・経済的に成果が上がっているか国民が判断できなければならず、新聞記事等が広報計画の立案に資するために複製されたものであるならば開示すべきとしているが、著作物は、限定的に複製が許容されているものである。本報告書の新聞記事等については、あくまで広報計画立案に資するための内部資料であり、著作権法42条1項の規定によれば、その範囲を超えることはできないと思料される。

また、審査請求人は、不開示にされた新聞記事等は、内部用の参考資料ではなく、事業の成果として位置づけられ、開示しても著作権者を不当に害することにはならないとしているが、使用許諾を得ずに、内部資料の範囲を超えて著作物を使用することは、事業の成果であるか否かにかかわらず、新聞各社の著作権を侵害するものと思料される。

さらに、8年間連続で特定会社Aに随意契約で事業委託している中で、前年度より不開示部分が増えていることは情報公開の在り方に逆行していると指摘しているが、前述したとおり、新聞記事等を開示することは、著作権法42条1項の規定に基づく内部資料としての使用が認められる範囲を超えると考えられることから、本件開示請求において、同項の規定により新聞記事等を開示することはできないと考えられる。

なお、上記のとおり「平成31年度中間貯蔵等福島における環境再生に関する広報業務」の仕様書では、著作権の扱いについて、「既存著作物」の著作権等は、個々の著作者等に帰属するものとする。」とされているため、本件開示請求の対象となった報告書における新聞記事等の著作権は、個々の著作者に帰属している。

したがって、これを第三者に公にすることにより、この仕様書及び当該仕様書を踏まえた特定会社A及び新聞各社との契約内容に反することとなり、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と認められることから、法5条2号イに該当することを諮問庁として補足する。よって、本件請求理由の「不開示とされた新聞記事等を開示することは、著作権法42条1項に基づく使用範囲を超えているとはいえない。本件の一部不開示処分は、法律の運用を誤ったものであり、新聞記事等は開示すべきである。」などの主張はあたらない。

4 結論

以上のとおり、本件審査請求については、審査請求人の主張は当たらず、

処分庁における原処分は適法に行われていることから、原処分は維持されるべきである。

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 令和3年5月10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27日 審議
- ④ 同年6月17日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ⑤ 同年10月28日 本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 同年11月25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

本件開示請求は、本件対象文書の開示を求めるものであり、処分庁は、本件対象文書を特定した上で、その一部を法5条1号に該当する、又は著作権法42条1項に基づく使用の範囲を超えらる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、本件対象文書の不開示部分のうち、著作権法42条1項を根拠に不開示とされた新聞記事等の部分（以下「本件不開示部分」という。）の開示を求めていると解されるどころ、諮問庁は、不開示理由を法5条2号イに変更した上で、原処分は妥当であるとしているものと解されることから、以下、本件対象文書の見分結果を踏まえ、本件不開示部分の不開示情報該当性について検討する。

2 本件不開示部分の不開示情報該当性について

- (1) 諮問庁は、上記第3の3において、「新聞記事等を開示することは、著作権法42条1項の規定に基づく内部資料としての使用が認められる範囲を超えらるる」と考えられる、「平成31年度中間貯蔵等福島における環境再生に関する広報業務」の仕様書では、著作権の扱いについて、「既存著作物の著作権等は、個々の著作者等に帰属するものとする。」とされているため、本件開示請求の対象となった報告書における新聞記事等の著作権は、個々の著作者に帰属している。したがって、これを第三者に公にすることにより、この仕様書及び当該仕様書を踏まえた特定会社A及び新聞各社との契約内容に反することとなり、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と認められることから、法5条2号イに該当する」と説明する。
- (2) 検討するに、著作権法42条1項は、裁判手続のために必要と認められる場合及び立法又は行政の目的のために内部資料として必要と認められる場合には、その必要と認められる限度において、著作物を複製することができるとして著作権（複製権）を制限した規定であって、法に基

づく開示決定等を行う際に不開示の根拠として掲げられる規定ではない。法に基づく開示は、対象となる行政文書の閲覧又は写しの交付であるところ、諮問庁は、要するに、この開示行為としての写しの交付が、複製権（著作権法21条）を侵害する旨主張しているものと解される。

しかしながら、著作権法42条の2において、行政機関の長は、法の規定により著作物を公衆に提供し、又は提示することを目的とする場合には、法14条1項に規定する方法により開示するために必要と認められる限度において、当該著作物を利用することができる旨定められており、法に基づき写しの交付を必要な限度（1人につき1部が限度であり、送信可能化、展示、貸与及び翻訳等による実施は必要な限度を超えるなどと解されている。）で行うことは、複製権を侵害することにはならないのであるから、本件不開示部分を公にしたとしても、それだけで著作権を侵害することとはならない。

著作権法42条の2を適用しない契約の可否についてはおくとしても、当審査会において、諮問庁から提示を受けた仕様書を確認したところ、同条を適用しない旨記載した条項は認められず、また、本件不開示部分が未公表の著作物ではなく、公表権（同法18条1項）との調整（同条3項）も必要ではないことに鑑みれば、本件不開示部分を公にすることによって、契約内容に反することとなるとは認められず、ほかに諮問庁において関係法人の正当な利益を害する事情に関する主張はされていないことを踏まえると、本件不開示部分を公にしても、関係法人の権利、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。

(3) したがって、本件不開示部分は、法5条2号イの不開示情報に該当せず、開示すべきである。

3 付言

原処分において、処分庁は、本件不開示部分を不開示とした理由として、著作権法42条1項を掲げているが、上記2(2)のとおり、同項は、法に基づく開示決定等を行う際に不開示の根拠として掲げられる規定ではない。

処分庁においては、今後の開示決定等に当たり、全部又は一部を不開示とする場合には、法5条各号を始めとする適切な不開示理由を掲げるよう留意されたい。

4 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1号に該当する、又は著作権法42条1項に反するとして不開示とした決定については、審査請求人が開示すべきとし、諮問庁が同条2号イに該当することから不開示とすべきとしている部分は、同号イに該当せず、開示すべきであると判断した。

(第4部会)

委員 小林昭彦, 委員 塩入みほも, 委員 常岡孝好