

沼 個 審 第 6 号
平成 19 年 11 月 15 日

沼津市長 斎藤 衛 様

沼津市個人情報保護審査会
会長 三橋 良士明

沼津市個人情報保護条例 20 条 2 項の規定に基づく平成 19 年 10 月 17 日付け沼財総第 144 号による諮問について、以下のとおり答申します。

記

「個人情報を含む議案書の報道機関への外部提供について」

1 審査会の結論

個人情報を含む議案書の報道機関への提供は、原則として、沼津市議会（以下「市議会」という。）での議決審議のために用いられたものと同じとすべきであり、例外的に、当該個人情報の内容が実質的な意味でのプライバシーの権利を不当に侵害するものであることが明らかである場合に限り、マスキング処理等の保護措置を講ずることが妥当と考える。

2 諮問の概要

沼津市個人情報保護審査会（以下「当審査会」という。）は、沼津市長から平成 19 年 10 月 17 日付け、沼財総第 144 号で、個人情報を含む議案書の報道機関への外部提供について、沼津市個人情報保護条例（平成 12 年沼津市条例第 38 号。以下「本条例」という。）8 条 5 号に規定する公益上必要があることについて該当するか否かに関する意見を、本条例 20 条 2 項の規定に基づき求められた。

(1) 沼津市は従来、市議会の議決を必要とする契約、損害賠償等について、その相手方の氏名（法人の場合は事業所名及び代表者名）、住所、契約額（賠償の場合は賠償額）を明記した議案を市議会に上程するとともに、議案書に掲載されている個人情報の内容に特段の措置をせず、当該議案書を市議会から報道機関に提供してきた。

また、市議会の会議録は、市議会本会議での発言内容をそのまま沼津市ホ

ームページに掲載してきた。

- (2) しかし、平成 19 年 6 月 14 日、沼津市ホームページに掲載してある平成 19 年 2 月市議会定例会会議録の「損害賠償の額を定めることについて」、損害賠償請求の当事者側から、個人の住所及び氏名が掲載されているので削除して欲しい旨の指摘があり、同代理人の弁護士からも、同様の申し入れがあった。この指摘を受け沼津市議会事務局（以下「議会事務局」という。）は沼津市財務部総務課と協議し、同日午後 4 時から、沼津市ホームページの市議会会議録の閲覧を中止した。
- (3) 市議会は、平成 19 年 6 月 27 日の市議会議会運営委員会（以下「議会運営委員会」という。）において個人情報取扱いを協議し、全国議長会等の見解をもとに、交通事故・医療事故等の損害賠償額が掲載されている会議録から個人の住所及び氏名を保護することとし、併せて報道機関に提供する議案書についても同様の措置をとることに決定した。
- (4) この決定について、平成 19 年 8 月 20 日、議会事務局から沼津市政の取材・報道を担当する報道機関で組織する「沼津記者会」（以下「記者会」という。）の幹事社に対し、今後、報道機関に提供する議案書の交通事故・医療事故等の損害賠償額の決定に係る個人情報は、住所・氏名を保護して提供する旨を連絡した。
- (5) その後、市議会は市当局と調整し、平成 19 年 8 月 28 日の議会運営委員会において、市議会における個人情報の具体的な取扱について協議し、以下の事項を確認した。
 - 保護すべき個人情報は、ア～エまでは、個人の住所、氏名とし、オは個人の住所のうち地番とし、それぞれマスキングで処理することとした。
 - ア 損害賠償額を定めること（地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「地方自治法」という。）第 180 条に基づく専決処分の報告を含む）。
 - イ 和解の申立て及び訴訟の提起をすること。
 - ウ 財産の取得、交換をすること。
 - エ 負担付きの寄附又は贈与を受けること。
 - オ 行政委員会委員の選任同意等を求めること。
- (6) 平成 19 年 9 月 5 日、個人情報を保護した議案書を報道機関に提供することについて記者会から「報道機関は公金の使い道を監視する公器として、必要な行政情報の提供を受けて然るべき」と、「報道の公益性」という観点から「議案書の個人情報非開示措置の撤回を求める申入書」が市長及び議長に提出され、回答を求められた。
- (7) 上記申入に対し、平成 19 年 9 月 7 日、市長及び議長は、報道機関の担っている責任と役割、さらには報道の自由と知る権利を最大限尊重しつつも、

個人情報保護を保護する観点から条例を厳格に解釈した結果である旨を回答した。

なお同日、9月市議会定例会が告示され、市議会から報道機関に個人情報保護した議案書を提供した。

- (8) 平成19年9月14日、9月市議会定例会が開催され、同日、毎日新聞社及び静岡朝日テレビの連名で「議案書記載の個人情報非開示に対する共同見解」が市長及び議長宛に提出された。

その際、議長に「今回の問題に対し、本条例8条5号の規定により、沼津市個人情報保護審査会に諮る考えの有無」についての質問があり、議長は「議会運営委員会に相談しながら検討する」旨を伝えた。

- (9) 平成19年9月21日、市長が定例記者会見で「本件に関し、市議会側とも調整し沼津市個人情報保護審査会の意見を聴きたい。」旨、発表した。
- (10) 平成19年10月15日、議会運営委員会は、「これまで市議会が行っていた報道機関への議案書等の提供は、市当局が行うことが適当。」である旨を決定し、同日、議長から市長にその旨を文書により送付した。
- (11) 平成19年10月17日、沼財総第144号により、市長から「個人情報を含む議案書の報道機関への外部提供について」、本条例8条5号に規定する「公益上必要がある」ことについて該当するか否か、本条例20条2項の規定により当審査会が諮問を受けたものである。

3 審査会の判断

- (1) 市長からの諮問事項は、「個人情報を含む議案書の報道機関への外部提供について」、当審査会の意見を求めるものである。沼津市においては、個人情報保護を基本的目的として、本条例を制定・施行していることから、本件諮問事項は、本条例の定めるところにより、判断されるべきこととなる。本条例8条は、次のように定める。

「実施機関は、保有個人情報を収集した目的以外に利用し、又は当該実施機関以外のものに提供してはならない。ただし、次の各号のいずれかに該当するときは、この限りでない。

- (1) 本人の同意があるとき。
- (2) 法令等の規定に基づくとき。
- (3) 人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、緊急やむを得ないと認められるとき。
- (4) 出版、報道等により、既に公表されているとき。
- (5) 前各号に掲げるもののほか、審査会の意見を聴いた上で、実施機関が公益上必要があると認めるとき。」

(2) 本件諮問事項につき、本条例8条の規定を解釈するに際して、以下のことが、前提ないし留意されなければならない。

ア 個人情報とプライバシー権について

本条例にいう「個人情報」とは、「個人に関する情報であつて、特定の個人が識別され、又は識別され得るもの」をいう（本条例2条1号、ただし、事業を営む個人の当該事業に関する情報等を除く）。すなわち、本条例にいう「個人情報」とは、個人識別情報を意味する。

本条例の目的のひとつは、プライバシー権を保護することにあるが、プライバシーの権利とは、「私生活をみだりに公開されないという法的保障ないし権利」（東京地判昭和39年9月28日）という意味を有する実質的概念であり、その法的保護の対象範囲を一義的に画することが難しいところがある。そこで、本条例は、条例による保護の対象となる個人情報を形式的に個人識別型として規定したうえで、条例による保護対象にならない個人識別情報を除外すべくいくつかの例外規定を置いたのである。言い換えるならば、本条例にいう個人識別型の個人情報には、プライバシーの権利として実質的保護に値しないものも含まれているということである。

以上のことから、本条例の運用にあたっては、本条例の実質的目的のひとつがプライバシー権の保護にあること及び本条例にいう個人情報にはプライバシーの権利として実質的保護に値しないものも含まれていることに留意して、本条例の解釈・運用がなされるべきであると、当審査会は考える。

加えて、本条例に明示規定はないが、個人情報保護の基本法である「個人情報の保護に関する法律」（平成15年法律第57号。以下「個人情報保護法」という。）は、同法の目的として、「個人情報の有用性に配慮しつつ、個人の権利利益を保護することを目的とする」と規定する（同法1条）。「個人情報の有用性」とは、例えば、交通事故で意識不明の状態における輸血のための血液型情報の入手のように当該個人にとっての有用性のほか、犯罪捜査、汚職事件の報道などのような公益的社会的有用性をも含むものであり、本条例の運用に際しても、基本法たる個人情報保護法の目的規定に留意した解釈が求められることになる（国民生活審議会「個人情報保護に関する取りまとめ(意見)」平成19年6月29日参照）。

イ 議案書の法的性質について

本件諮問における議案書とは、市長の保有する議案書をいうが、議案書は、市長より議会に提出された後は、議会の保有する「公文書」（沼津市情報公開条例（平成12年沼津市条例第37号。以下「情報公開条例」

という。) 2条1号) でもある。

本条例においては、市長も議会もそれぞれ別個の「実施機関」(本条例2条4号) となるが、その議案書に含まれる個人情報の本条例上の「適正な取扱い」(本条例1条) の基準は、異なるものであってはならず、統一的であるべきこととなる。それゆえ、市長の保有する議案書の管理等にかかる取扱い基準は、議案書の法的性質に即したものでなければならないこととなる。

議案書は、会議公開を原則(地方自治法115条) とする議会での審議のための公文書であり、議員及び市長の保有する審議資料である。そして議会とは、住民を代表する議員が地方公共団体の事務について審議し、議決する機関である。したがって、個人情報を含む議案書の管理において、当該保有個人情報は、住民代表機関たる議会の会議公開の場での個人情報であることを踏まえて、本条例に基づく「適正な取扱い」がなされるべきこととなる。

ウ 個人情報保護法における報道機関の取扱いについて

個人情報保護法は、「個人情報の適正な取扱いに関し、基本理念及び政府による基本方針の作成その他の個人情報の保護に関する施策の基本となる事項を定め、国及び地方公共団体の責務等を明らかにするとともに、個人情報を取り扱う事業者の遵守すべき義務等」を定めたものである(個人情報保護法1条)。

個人情報保護法50条1項は、個人情報取扱事業者のうち、「放送機関、新聞社、通信社その他の報道機関(報道を業として行う個人を含む。)」が「報道の用に供する目的」で個人情報を取り扱う場合は、個人情報保護法第4章(個人情報取扱事業者の義務等) の規定を適用除外する旨を定めている。このような適用除外規定は、報道機関の報道の自由や取材の自由が主務大臣の関与によって妨げられないようにするとともに、「開示の求め等」本人の関与による報道活動への支障を避ける目的で定められたものである。例えば、ある個人情報取扱事業者が本人の同意なしに保有個人情報を報道機関の取材に応じて提供したとしても、個人情報保護法16条(利用目的による制限) 違反として主務大臣による監督措置を受けることがないようにすることにより、取材の自由を保障しようとしたものである。

最高裁昭和44年11月26日決定(博多駅テレビフィルム提出命令事件) は、「報道機関の報道は、・・・国民が国政に関与するにつき、重要な判断の資料を提供し、国民の『知る権利』に奉仕するものである」から、「事実の報道の自由」も「憲法21条の保障のもとにあり」、「取材の自由も、

憲法 21 条の精神に照らし、十分尊重に値する」と述べるが、個人情報保護法における報道機関の特別な取扱い規定は、そのような憲法上の自由を尊重する趣旨から定められたものである。

地方公共団体である沼津市の保有個人情報について、個人情報保護法 50 条等の規定が適用されるものではなく、また本条例において報道機関の取扱いに関する特例規定が明記されているものではないが、報道の自由及び取材の自由は、憲法上の自由として十分に尊重されるべきものとして、本条例の運用・解釈がなされるべきであると、当審査会は考える。

エ 議案書に含まれる個人情報について

実施機関からの説明によれば、主には、以下の議案に、個人の住所、氏名等の個人情報が含まれているとのことである。

- (ア) 損害賠償額を定めること（地方自治法第 180 条に基づく専決処分の報告を含む）。
- (イ) 和解の申立て及び訴訟の提起をすること。
- (ウ) 財産の取得、交換をすること。
- (エ) 負担付きの寄附又は贈与を受けること。
- (オ) 行政委員会委員の選任同意等を求めること。

議案書における個人情報は、議会における議決事件につき、議会での審議を尽くすために必要な限度において記載された個人識別情報である。

議会の議決事件は、地方自治法 96 条に規定するところであるが、それらの議決事件にかかる議案書に含まれる個人情報の報道機関への提供は、本条例 8 条に規定する保有個人情報の外部提供に当たることから、本条例 8 条各号のいずれかに該当する場合にのみ許されることとなる。

(3) 本条例 8 条 5 号の解釈と報道機関への外部提供について

ア 一般論として、実施機関の保有する個人情報の外部提供の可否は、個別に特定された保有個人情報につき、本条例 8 条各号該当性を判断することになる。それゆえ、例えば、議案書に含まれる特定の個人情報につき、当該本人の同意があれば、本条例 8 条 1 号に該当するものとして外部提供できることは異論のないところである。

しかるに、本件諮問において当審査会に求められていることは、議案書に含まれる個別具体的な特定の個人情報の報道機関への外部提供の可否についてではなく、議案書に含まれる不特定の個人識別情報の報道機関への提供のあり方についての意見である。言い換えると、議案書に含まれる個人情報の報道機関への外部提供が本条例 8 条 1 号から 4 号までに該当しない場合における取扱いについて、すなわち、本条例 8 条 5 号該当性にかかる法解釈の仕方について、見解が求められているのである。

イ 本条例8条5号は、「前各号に掲げるもののほか、審査会の意見を聞いた上で、実施機関が公益上必要と認めるとき。」と規定する。

- ① 本規定の解釈運用について、沼津市作成の「情報公開事務及び個人情報保護の手引き」（以下、「手引き」という。）は、以下のように述べる（同書83頁参照）。

「本号に関しては、第1号から第4号までに該当しない全ての事務について、その都度審査会の意見を聴くことは、事務が繁雑になり、行政の遅滞を招く懸念が生じるおそれがあることから、本市においては本号に該当する事案を類型化し、一括して審査会の承認を得ています。

諮問された類型に該当する事案については、個別の審査会への諮問を要しませんが、類型の運用にあたっては、次の点に注意する必要があります。

ア 審査会の承認はあくまで類型事案としてであることを認識し、個々の個人情報取扱事務について、不必要な目的外利用及び外部提供がなされないよう個別具体的に検討、判断する。

イ 類型に該当する事務かどうかの判断がつきがたいときは、安易に判断することなく、個別に審査会の意見を求めるなど、個人の権利利益が侵害されないよう、慎重な対応を心掛ける。」

- ② 以上のような運用指針にそって、かつて当審査会が承認した類型事案は、「手引き」84頁に記載の通りであり、公益上の必要性が認められる外部提供の類型事案のひとつに、「報道機関の取材等に基づく提供等」が挙げられている。なお、同「手引き」は、その場合であっても、「報道機関を通じて一般市民に知らせることが事務の目的に関連し矛盾しない場合、又は社会的関心が高いなど一般市民に知らせる公益上の必要性がある場合であって、当該個人情報の内容その他の事情から見て、当該個人の権利利益を不当に侵害するおそれがないときに限る」と述べる。

更に、「手引き」は、報道機関への外部提供の理由につき、以下のように述べたうえで、具体的な事務の例示として、(1)被表彰者、名誉市民等、(2)災害時の病院収容者を挙げる。

「(1)本来の事務の目的に含まれていない場合でも、当該事務の目的に関連し矛盾しないときは、本来の事務の目的の達成に資する場合もある。(2)対象となっている事柄の性質、当該個人情報の内容、社会的関心の高さ、公表したときの影響等から判断して社会通念上許容される範囲内である場合は、取材に応じ、又は発表することが

妥当であり、また犯罪、事故等の特別な理由があるときは、発表する必要性があることもある。」

ウ 「手引き」は、議案書に含まれる個人情報につき、報道機関に外部提供できるものとして明示的に列記していないが、そのことは、必ずしも報道機関への外部提供を否定する趣旨でもない。当審査会は、個人情報を含む議案書の報道機関への提供につき、公益上の必要性が認められるかについて、次のように考える。

第1に、「手引き」が述べるように、「対象となっている事柄の性質」に照らして、公益上の必要性を判断することが求められるのであり、本件諮問においては、議案書に記載された個人識別情報の取扱いが問われているのである。

そもそも、議案書は、「会議の公開」を原則とする議会での議決を求める議案を記載した公文書であり、議会での審議資料である。議会の「会議の公開」の原則は、「地方自治の本旨」（日本国憲法 92 条）のひとつである住民自治が十分に機能するための前提となる重要な法原則であって、その内容として、①傍聴の自由、②報道の自由、③会議録の公開の3つを含むものと解されている。したがって、個人情報を含む議案書であっても、議案書に記載されたすべての情報は「会議の公開」を原則とする議会情報としての性質を有することから、広く住民に「公」（おおやけ：秘密にしないという意味）にされるべきであり、そのことが本条例 8 条 5 号にいう「公益上の必要性」に該当するものと、当審査会は考える。

言い換えるならば、議案書の公開は、会議録の公開と同様に「議会情報の公開」の一形態であり、議案書に含まれる個人情報は議会情報としての性質を有する点において、その公開には、「公益上の必要性」が認められるということである。

ただし、「会議の公開」と「議会情報の公開」とは同義ではなく、「会議の公開」の原則から導かれる「議会情報の公開」の具体的手段・方法等においては、「会議の公開」の原則を踏まえつつ、個人情報保護のための適正な配慮が不可欠となる。すなわち、議案書の公開は、「議会情報の公開」に資するという意味での「公益上の必要性」が認められるものであることを基本として、例外的に、法的保護に値する個人情報については保護措置を講ずる必要がある場合がありうるということである。したがって、個人情報を含む議案書を一般に外部提供するにおいては、外部提供の手段・手法・対象主体（紙媒体によるものか電子情報によるものか、相手方が不特定の者であるか特定の者であるかなど）についての個別的検討が必要であり、また、議案書に含まれる個人識別情報のうちプ

ライバシーの権利として実質的な法的保護に値するものを見極めが不可欠となる。

第2に、議案書の報道機関への提供は、市政に関する情報を市民に知らせるという意味での「公益上の必要性」に資することから行われてきたものである。情報公開条例1条がいうように、市においては、「市の諸活動を市民に説明する責務」があり、また市民には、市の保有する情報を知る権利があり、報道機関の市政に関する報道は、市民の知る権利に奉仕するものである。議案書に記載された個人情報、議会での議決事件の基本的内容にかかわるものであることから、市政に関する情報としての意味を有するものである。

したがって、原則的には、個人情報を含む議案書の内容を市民に知らせることには、市政に関する情報を市民に知らせるという意味での「公益上の必要性」が認められるとよい。ただし、この場合においても、議案書に含まれる個人情報について、プライバシーの権利の保護のための適正な配慮が不可欠となることがありうるが、この点については個別具体的に判断するほかないのである。

第3に、実施機関の保有する個人情報を報道機関に提供する目的は、報道機関における取材の便宜を図ることにある。したがって、一般論として、個人情報を含む議案書を報道機関に提供することには、憲法上の自由である報道機関の報道の自由と取材の自由に奉仕するという意味での公益性上の必要性が認められるとよい。先に述べたように個人情報保護法が、報道機関に対して特別な取扱いをしていることの趣旨及び議案書に含まれる個人情報が会議公開を原則とする議会情報であることなどをあわせ考慮すると、報道機関に対しては、個人情報を含む議案書をマスキング処理することなく提供し、当該個人情報にかかる報道・取材等のあり方については、個人情報保護法の趣旨にそった報道機関自らの適正な判断を求めることが妥当であると、当審査会は考える。

(4) まとめ

以上のことから、個人情報を含む議案書の報道機関への外部提供には、本条例8条5号にいう、「公益上の必要性」が認められることから、実施機関が報道機関に提供する個人情報を含む議案書は、原則として、議会での議決審議のために用いられたものと同じ内容のものとすべきであり、例外的に、議案書に含まれる当該個人情報の内容が実質的な意味でのプライバシーの権利を不当に侵害するものであることが明らかである場合に限って、マスキング処理等によるプライバシーの権利の保護措置を講ずることが妥当と考える。

4 審査会の審議経過

平成 19 年 10 月 17 日 諮問書の受理
平成 19 年 10 月 22 日 実施機関からの意見聴取
諮問の審議（第 1 回審査会）
平成 19 年 10 月 25 日 諮問の審議（第 2 回審査会）
平成 19 年 11 月 2 日 諮問の審議（第 3 回審査会）
平成 19 年 11 月 7 日 諮問の審議（第 4 回審査会） 答申案の検討
平成 19 年 11 月 13 日 答申の決定

沼津市個人情報保護審査会

三	橋	良士明	（会 長）
細	沼	早希子	（会長職務代理者）
坂	部	利 夫	（委 員）
垣	花	亮	（委 員）
柳	谷	淳 子	（委 員）