

答申第 150 号

(諮問第 172 号)

答 申

第 1 審査会の結論

大分県知事（以下「実施機関」という。）が令和 6 年 8 月 27 日付けで行った公文書非公開決定処分は取り消し、改めて公開、非公開等の決定を行うべきである。

第 2 審査請求に至る経緯

1 公文書の公開請求

審査請求人は、大分県情報公開条例（平成 12 年大分県条例第 47 号。以下「条例」という。）第 6 条第 1 項の規定により、令和 6 年 8 月 17 日付けで、実施機関に対して、次の内容の公文書公開請求（以下「本件公開請求」という。）を行った。

「おんせん県おおいた公式（大分県広報公聴課）」という Youtube のアカウントで今年 7 月に投稿されている「庄の原佐野線通行規制のお知らせ」という動画のチャンネルアナリティクスの「動画の分析情報」の「概要」、「リーチ」、「エンゲージメント」、「視聴者」の項目の情報の開示を請求します。

2 実施機関の決定

実施機関は、本件公開請求に対し、令和 6 年 8 月 27 日付けで、条例第 11 条第 2 項の規定に基づき、公文書不存在（当該文書を作成及び取得していないため）を理由として非公開決定処分（以下「本件非公開決定処分」という。）を行い、審査請求人に通知した。

3 審査請求

審査請求人は、本件非公開決定処分について、行政不服審査法（平成 26 年法律第 68 号）第 2 条の規定に基づき、令和 6 年 10 月 7 日付けで、実施機関に対して審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

第 3 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

不開示決定を取り消して、開示決定を求める。

2 審査請求の理由

審査請求人の主張の内容は、おおむね次のとおりである。

(1) 情報公開条例はどこも文言が同じことが多く、最低限、公文書の定義は、条例

の文言が共通している。他府県は、大分県情報公開条例 2 条 2 項の公文書の定義と全く同じ文言を解釈した結果として、Youtube の分析情報が公文書に該当するとして全部開示決定をしている。大分県が他府県と異なる法律解釈を行うことも不可能ではないと考えるが、条例の文言が全く同じなのにも関わらず、他府県と異なる解釈をすることには相当な理由が必要になると思料する。

- (2) 「大分県情報公開事務の手引き」を見ても、どこにも、Web ページにて閲覧するデータなら公文書に該当しないとは一切書いていない。電磁的記録を「取得した」とは、いかなる場合を言うのか定義は曖昧である。
- (3) 本件請求にかかる情報は、ログインしないと見れないからこそ、大分県職員しか当該情報にアクセスすることができず、そして、ログインしないと見れない場所にデータが保存されているからこそ、Youtube としては既に大分県の排他的支配下に情報を渡している。Youtube 側の許可を得る必要や、取得申請をしないと情報を閲覧できないというシステムではなく、Youtube 側は既に大分県側のログインをしないと見れない大分県専用のデータ領域に情報を提供済みである。ログインをしないと見れない、県の職員が排他的に専有しているページ内に情報が存在していれば、職員としては 24 時間 365 日閲覧が可能であるため、取得したと考えることは可能と考える。
- (4) 県職員は、Youtube を利用する上で、チャンネルアナリティクスとして動画の分析情報が自動で作成されてしまうことは当然に知悉しているため、Youtube で動画をアップロードするというその作為、行為自体が、Youtube をして動画の分析情報を作成させる行為だと考える。Youtube が動画の分析情報を作成することは、もはや完全自動となっており、Youtube の社員の方が、わざわざ分析情報を作成してくれているわけではなく、Youtube に動画が投稿されることをトリガーとして完全自動で動画の分析情報が作成される。このようなシステムの特徴から捉えると、動画の分析情報を作成することに Youtube の社員のどなたかたった 1 人の意思も介在しておらず、あくまで、動画の分析情報が作成されたことは、県の職員が動画を投稿するという作為をトリガーとし、県の職員が、動画の分析情報を作成させたとも考えられる。
- (5) 大分県情報公開条例、前掲通達にも、「自動的に作成されるデータ」だと「公文書」に該当しないとは一切書いていない。パソコンのイベントログに関する、〇〇〇の情報公開審査会の答申第 203 号において、〇〇〇の情報公開審査会は、パソコンのイベントログの性質を詳細に検討して、イベントログの「利用はパーソナルコンピュータの保守が必要となった場合にリース業者等により使用される場合に限られる」といった、当該ログの性質に基づき、公文書に該当しないと判断している。Youtube のチャンネルアナリティクスは、パソコンのイベントログと異なり、保守管理のために作成されるものではない。Youtube の分析情報は、保守管理のためではなく、動画投稿者が見るために作成されるものですので、パソコンのイベントログの公文書該当性の射程は本件には及ばない。

第4 実施機関の弁明の要旨

実施機関の弁明の内容は、おおむね次のとおりである。

1 本件対象公文書の意義、性格について

本件対象の YouTube アカウ​​ントのチャンネルアナリティクスは、YouTube チャンネルの投稿動画やチャンネル全体の再生回数、視聴者数、視聴者の傾向などを分析できる無料ツールであり、YouTube アカウ​​ントを持っていれば Google 社より自動で作成及び提供され、参照可能である。YouTube アカウ​​ントにログインすることで閲覧可能であり、情報は随時更新される。

本件対象の「庄の原佐野線通行規制のお知らせ」の動画は令和6年7月29日に投稿したため、投稿日から現在に至るまで随時チャンネルアナリティクスが更新されている。

2 本件対象公文書の非公開情報該当性判断について

(1) 公文書の定義について

条例第2条第2項における公文書の定義で「公文書」とは、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が管理しているものをいう。」と定義されている。

また、情報公開事務の手引きの2 定義において条例の対象は「情報」そのものではなく、情報の記録された「公文書」としており、〔解釈〕第2の1 公文書の範囲において次の三つの要件を全て満たすものである。と解釈されている。

- ① 実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録であること
- ② 実施機関の職員が組織的に用いるもの
- ③ 実施機関が管理しているもの

「実施機関が管理しているもの」とは「作成又は取得に関与した職員のみが利用し、管理をする段階のものではなく、実施機関が文書管理規程等に基づき、現実に保管・保存しているもののほか、公的に支配され、組織的に利用可能な状態に置かれているもの」と定義されている。また、「支配」とは、文書の作成、保管、閲覧・提供、移管・廃棄等の取扱いを判断する権限を有していること、つまり当該文書を事実上支配していることをもって足りると解されている。

(2) 非公開情報該当性判断について

公文書公開請求書が提出された令和6年8月17日時点で当該実施機関の職員は「庄の原佐野線通行規制のお知らせ」の動画に係るチャンネルアナリティクスの画面を印刷またはスクリーンショット等の作業を経て文書作成を行っておらず公文書として保有していた事実はない。

また、第3（1）で述べた公文書の定義解釈においても、①本件チャンネルアナリティクスの情報は当該実施機関の職員が職務上作成、又は取得していないこ

と、②チャンネルアナリティクスは Google 社から随時更新されるデータが提供されており、実施機関において文書の作成や廃棄等を判断する権限を有しておらず、参照期間を定め、印刷またはスクリーンショット等をしない限り当該実施機関が管理しているものとは言えない。

以上のことから、本件非公開決定の判断は、条例に照らし、妥当と判断する。

第5 審査請求人の反論の要旨

実施機関の弁明に対する審査請求人の反論は、おおむね次のとおりである。

- (1) ○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○、○○○は、Youtube のチャンネルアナリティクスが公文書に該当することを前提に全部開示決定をしているが、そのことを踏まえても、大分県が公文書に該当しないと判断できる説得的な理由はあるのか。
- (2) 本件で、不開示にするという結論は、「開かれた県政」（大分県情報公開条例 1 条）に真っ向から背く判断であることは明白であるが、大分県においては、他○○○と異なり、条例の趣旨目的に反した裁量権の行使が認められているのか。
- (3) 大分県情報公開条例を見ても、大分県情報公開事務の手引を見ても、電磁的記録を、どの段階で「取得した」といえるかは全く不明である。

弁明書をみると、規範として「組織的に利用可能な状態に置かれているもの」とされている。これは、紙媒体の公文書であれば、この規範で十分である。しかし、電磁的記録において、いかなる状態をもってして「組織的に利用可能な状態に置かれているもの」と判断できるかの下位規範が不明である。大分県の Youtube アカウントは、まさに、大分県が組織的に利用しているアカウントであって、そのアカウントに対して提供されたチャンネルアナリティクスは、「組織的に利用可能な状態に置かれているもの」であることは疑う余地がない。
- (4) 外部ネットにあるデータであっても、結局のところ、大分県の職員が、ユーザー ID とパスワードを保有し、世界中で大分県の職員のみしか、大分県の Youtube のチャンネルアナリティクスを取得することはできない。イントラネットか、外部ネットかというのは、まさに、物理空間の概念に固執した解釈であり、どのような回線を介して、情報を取得するとしても、結局のところ、その情報を「取得」している状態といえるかを実質的に判断することが重要である。
- (5) 「開かれた県政を実現する」（大分県情報公開条例 1 条）という趣旨目的に本件処分がどのように適合するのか、すなわち、本件処分をすることが、どのように、「開かれた県政を実現する」ことにつながるのか、説得的な説明を求める。わざわざ、公文書に該当しないという、市民の知る権利を制約する方向に解釈することに、どのような法的根拠があるか、説明が必要である。
- (6) 審査請求が処理されている期間である、令和 6 年 10 月 22 日付けで、大分県から、各都道府県に対して、「SNS アカウント情報の開示決定について（照会）」とい

うものがなされた。審査請求人の主張が、恣意的に捻じ曲げられて、他県への照会に使われたことは、仮想事例に対する応答を他県がなす上で、意図的に審査請求人の主張を不合理なものに仕立て上げ、相対的に、大分県の不開示決定を他県が支持するように誘導する虚偽記載であり、極めて重大明白な瑕疵である。

私の主張は、端的に言えば、Youtube のアカウントから閲覧できるデータは、そのアカウントの保有者、本件で言えば、大分県の職員しか閲覧できない、パスワードの掛かった大分県の排他的なデータ領域に存在しており、また、Google は、投稿者に対するサービスとしてチャンネルアナリティクスの情報を提供しており、Google から大分県へ情報が渡されていることが観念できるから、「取得した」に該当し、公文書に当たるという主張である。

他県への照会書に使われている「請求者から「スクリーンショットを行えば公開できるため対象公文書とするべきである」との主張がなされました。」という文言は、私は一言もそのような表現は使っていない。

ちなみに、私は、Youtube のチャンネルアナリティクスの公文書該当性につき、前例がない情報公開請求であることを認識した上で、電子化や行政のデジタル化が急速に進む我が国において、市民の知る権利の十分な保障のために、情報公開実務を一步前へ推進させる目的をもって、多くの自治体に、同時に、チャンネルアナリティクスの情報公開請求を行った。

審査請求人が主張していないことを、勝手に主張したかのように捏造し、他県への資料に記載したことは、内容が真実でないことを故意に記載した公文書を作成した虚偽公文書作成罪(刑法 156 条)に該当する。そして、私が虚偽公文書作成の事実を認識して、さらには行為者が誰であるか認識しているにも関わらず、警察に告発をしないと、犯人隠避罪(刑法 103 条)に該当する。

第 6 審査会の判断

1 YouTube アカウントのチャンネルアナリティクスについて

YouTube アカウントのチャンネルアナリティクスについて、一般的に、YouTube アカウントを取得した者が YouTube に投稿した動画やチャンネル全体のアクセス解析を行うことができる無料のツールであり、特別な設定は不要で、YouTube のアカウントを取得した者であれば誰でも、当該者自身が投稿した動画等に対して利用可能なツールと説明されている。

チャンネルアナリティクスで確認できる事項の主な内容としては、各動画の視聴回数、総再生時間、動画のサムネイルが YouTube 内で表示された回数(インプレッション数)、平均視聴時間、視聴者がアクセスする時間帯や年齢層などの視聴者の動向パターンなどがある。

YouTube アカウントのチャンネルアナリティクスは、動画を投稿した場合に自動的に作成されるものであり、表示内容の変更はできるが、チャンネルアナリティクスのみを削除することはできず、YouTube アカウントを削除すれば、チャンネルア

ナリティクスを含めた当該アカウントに関する YouTube 上の全てのデータが削除される。

2 条例の公文書の定義について

条例の適用対象となる「公文書」とは、条例第 2 条第 2 項において、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が管理しているもののうち、官報等の不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの、大分県公文書館等の施設の設置目的に応じて収集、整理及び保存しているもの並びに文書又は図画の作成の補助に用いるため一時的に作成した電磁的記録を除いたものと規定されている。

3 対象文書の公文書該当性について

実施機関は、大分県の「情報公開事務の手引」（以下「手引」という。）において、「実施機関が管理しているもの」とは「作成又は取得に関与した職員のみが利用し、管理をする段階のものではなく、実施機関が文書管理規程等に基づき、現実に保管・保存しているもののほか、公的に支配され、組織的に利用可能な状態に置かれているもの」と定義されており、「支配」とは、文書の作成、保管、閲覧・提供、移管・廃棄等の取扱いを判断する権限を有していること、つまり当該文書を事実上支配していることをもって足りると解されていると述べた上で、公文書公開請求の時点で実施機関は「庄の原佐野線通行規制のお知らせ」の動画に係るチャンネルアナリティクスの画面を印刷またはスクリーンショット等の作業を経て公文書として保有していないこと、本件チャンネルアナリティクスの情報は実施機関の職員が職務上作成、又は取得していないこと、チャンネルアナリティクスは Google 社から随時更新されるデータが提供されており、実施機関において文書の作成や廃棄等を判断する権限を有しておらず、参照期間を定め、印刷またはスクリーンショット等をしていない限り実施機関が管理しているものとは言えないと主張している。

そこで、本件対象文書の公文書該当性について検討する。

(1) 「職務上作成し、又は取得した」について

手引において、「職務上作成し、又は取得した」とは、「実施機関の職員が、職務を遂行する立場、すなわち公的立場において作成し、又は取得したこと」を指すとされている。

おんせん県おおいた公式（大分県広報広聴課）YouTube アカウント（以下「本件 YouTube アカウント」という。）のチャンネルアナリティクス（以下「本件アナリティクス」という。）は、実施機関の職員が大分県の広報事業において PR 動画を情報発信するために本件 YouTube アカウントを取得した段階で自動的に作成されたものであるため、「職務上作成し、又は取得した」ものといえる。

(2) 「組織的に用いる」について

手引において、「組織的に用いる」とは、「作成又は取得に関与した職員個人の段階のものではなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態、すなわち、当該実施機関の組織において業務上必要なものとして利用又は保存されている状態」をいい、「専ら職員個人が自己の職務遂行の便宜のためにのみ利用することを目的として作成又は取得し、組織としての利用を予定していない文書など、個人で自由に廃棄しても組織上・職務上支障がないものは「組織的に用いる」ものには該当しない」と解されている。

本件 YouTube アカウントは、おんせん県おおいた公式（大分県広報広聴課）YouTube 公式チャンネル運用ポリシーによると、職員個人ではなく大分県広報広聴課が運用所属となって運用しており、組織において業務上必要なものとして利用されているものであり、本件アナリティクスは本件 YouTube アカウントの取得に付随して作成されたものである。そして、大分県の広報活動における SNS による情報発信については、発信対象への効果測定や分析を行うデジタルマーケティングの手法を活用することを基本目標としている実状を踏まえると、YouTube チャンネルの効果測定や分析において、チャンネルアナリティクスの情報は業務上必要なものとして利用しうるものであることから、本件アナリティクスは本件 YouTube アカウントと一体的に組織としての共用文書の実質を備えた状態があり、「組織的に用いる」ものといえる。

(3) 「実施機関が管理しているもの」について

手引において、「実施機関が管理しているもの」とは「作成又は取得に関与した職員のみが利用し、管理をする段階のものではなく、実施機関が文書管理規程等に基づき、現実に保管・保存しているもののほか、公的に支配され、組織的に利用可能な状態に置かれているもの」とされている。この「支配」とは、「文書の作成、保管、閲覧・提供、移管・廃棄等の取扱いを判断する権限を有していること、つまり当該文書を事実上支配していることをもって足りる」と解されている。

YouTube アカウントのチャンネルアナリティクスは、当該アカウントを取得した者のみが当該アカウントのチャンネルアナリティクスを YouTube 上でのみ閲覧できるものであって、実施機関が主張するように、実施機関自らが本件アナリティクスの電磁的記録を別途保存し、又は紙に印刷して保管した事実は見受けられない。しかし、「実施機関が管理しているもの」といえるためには、必ずしも実施機関自身が対象文書を保管していなければならないものではなく、例えば実施機関以外の第三者が管理する場所に保管されているものであっても、実施機関が事実上支配しているものであれば「実施機関が管理しているもの」といえることからすると、実施機関自らが本件アナリティクスの電磁的記録を別途保存し、又は紙に印刷して保管していないからといって、「実施機関が管理しているもの」に該当しないとはいえない。

事実上支配しているか否かに関して、実施機関は、チャンネルアナリティクスは Google 社から随時更新されるデータが提供されており、実施機関が本件アナリティクスの作成や廃棄等を判断する権限を有していないと主張している。

確かに、本件アナリティクス自体は本件 YouTube アカウントを取得した段階で自動的に作成され、それ以降は随時 Google 社からデータが提供されるものであるため、実施機関が本件アナリティクスの作成の要否に対して何らかの判断を行うという過程がないことからすると、本件アナリティクスの作成や廃棄等を判断する権限を有していないとする実施機関の主張は理解できないものではない。しかし、YouTube アカウントを取得した段階で当該アカウントに関するチャンネルアナリティクスが付随して作成され、YouTube アカウントを削除すれば当該アカウントに関するチャンネルアナリティクスが削除されることは一般的な事実であることからすると、実施機関は、本件 YouTube アカウントを取得することで本件アナリティクスが付随して作成されることも前提にした上で、本件 YouTube アカウントを取得したものといえる。

したがって、本件アナリティクスについては、本件 YouTube アカウントに対する事実的支配と一体的に捉えるべきといえるものであり、本件アナリティクスについても本件 YouTube アカウントと同様に、「実施機関が管理しているもの」といえる。

4 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、公文書該当性に関する主張の他に種々の主張をしているが、当審査会は、条例により与えられた権限に基づき、請求者からの公文書公開請求に対し実施機関が行った公文書の非公開決定について、その適否を審査することを本務とするものであるから、それらについては、審査の対象外である。

5 結論

以上のことから、本件アナリティクスは条例上の公文書に該当する。
よって、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第7 審査会の処理経過

審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
令和7年6月23日	諮 問
令和7年8月1日	事案審議（令和7年度第4回審査会）
令和7年8月27日	事案審議（令和7年度第5回審査会）
令和7年9月24日	答申決定（令和7年度第6回審査会）

大分県情報公開・個人情報保護審査会会長及び指定委員

氏 名	職 業	備 考
生 野 裕 一	弁護士	会 長
渡 邊 博 子	大分大学経済学部教授	

大 塚 浩	大分県商工会議所連合会専務理事	
田 中 竜	元大分合同新聞社報道部長	
梶 原 百合子	大分県地域婦人団体連合会理事	