

諮問庁：環境大臣

諮問日：平成29年2月27日（平成29年（行情）諮問第68号）

答申日：平成29年12月18日（平成29年度（行情）答申第390号）

事件名：国際自然保護連合及びユネスコとの間で交わした琉球・奄美の世界自然遺産登録に関する文書の一部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、その一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28年9月9日付け環自計発第1609092号により環境大臣（以下「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、その取消しを求める。

2 審査請求の理由

審査請求の理由は、審査請求書の記載によると、おおむね次のとおりである（なお、意見書の内容は省略する。）。

- (1) 本開示請求では、「(ア) TENTATIVE LIST SUBMISSION FORMAT（暫定一覧表記載申請書）」「(イ) TENTATIVE LIST SUBMISSION FORMAT（暫定一覧表記載申請書再提出版）」が行政文書として開示されたが、「上記以外の環境省と国際自然保護連合及びユネスコ間で交わした文書については、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ又は交渉上不利益を被るおそれがあり、法5条3号に該当するため、不開示としました」とされた。不開示文書は、どのカテゴリーの文書か示されず、存在する文書名が挙げられていないため、文書の存在が特定できているか確認できない。どのような文書が何件存在し、環境省が上記国際機関といかなるやり取りをしているのかが把握できない開示の仕方は、情報開示として問題であると考える。
- (2) 不開示の理由の「信頼関係が損なわれるおそれ又は交渉上不利益を被るおそれ」についても具体的でない。不開示部分の決定が、国際自然保護連合やユネスコと協議してなされたものなのか、他国がどの国を指すかも、上記不開示の理由からでは不明である。両機関に確認せずに環境

省の判断のみで、不開示を決定していないかどうか、法の誤った運用がされていないか、疑念の残る不開示理由である。

- (3) 環境省と両機関とのやり取りは、琉球・奄美の世界自然遺産登録を実現するための科学的な内容のものであるはずである。実現のためには登録条件を満たすことが必要であり、それは、①世界遺産条約に基づくクライテリアを満たしているかどうか、②法的措置等により、価値の保護・保全が十分担保されているか、という科学的な基準である。よって、やり取りの内容は科学的な内容のものであるはずであり、政治的、外交上のやり取りではない。「信頼関係が損なわれるおそれ、交渉上不利益を被るおそれ」がある性格の情報のやり取りであってはならないはずのものである。
- (4) UNESCOのガイドライン（UNESCO, The Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention, 2015）の39, 40項には、世界遺産の保護と適切な利用を責任をもって進めるために、地域住民や市民などのパートナーの計画策定時からの継続的な関与の重要性が記されており、市民からの情報開示請求にこのような不開示の方法で応えることは、同制度の主旨にそぐわない。さらに、同ガイドライン65項で「国は、現地管理者、地域・地方自治体、地域コミュニティ、NGOsそして関心をもつ関係者や協力者を含む広く多様なステークホルダーの参加により、暫定リストを作成するよう奨励される」ことを踏まえれば、この不開示の対応は問題であると考えられる。

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、平成28年8月10日付けで「2013年1月1日以降、環境省と、国際自然保護連合（各委員会含む）間、および環境省とユネスコ間で交わした琉球・奄美の世界自然遺産登録に関する文書すべて（電子メール等電磁的記録も含む）」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12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、平成28年9月9日付け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（原処分）を行った。
- (3) これに対し、審査請求人は、平成28年11月28日付けで、処分庁に対して原処分の取消しを求める審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行い、処分庁は同月30日付けで受理した。
- (4) 処分庁は、本件審査請求について検討を行ったが、原処分を維持することが相当と判断し、処分庁において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

不開示とした部分及びその理由は、①一部開示した行政文書のうち、メールアドレスについては、国の機関が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、いたずらや偽計に使用され、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ことから、法5条6号柱書きに該当すると判断され、また、②一部開示した行政文書以外の環境省と国際自然保護連合及びユネスコ（以下「両機関」という。）間で交わした文書については、公にすることにより、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ又は交渉上不利益を被るおそれがあり、法5条3号に該当すると判断されたため、一部不開示とする原処分をしたものである。

3 審査請求人の主張についての検討

審査請求人は、原処分の取消しを求めているので、その主張について検討する。

(1) 本件対象文書について

本件開示請求の対象となった文書は、世界遺産登録手続きに当たり、環境省が国際機関との事務や説明等に使用するために作成されたものである。

(2) 一部開示した行政文書におけるメールアドレスの不開示決定について

本件審査請求において、審査請求人から一部開示した行政文書におけるメールアドレスの不開示決定に係る特段の主張は述べられていない。

この点、一部開示決定において不開示理由として述べたとおり、当該メールアドレスについては、国の機関が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、いたずらや偽計に使用され、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ことから、法5条6号柱書きに該当するとした判断には相当の理由があり、当該情報は不開示とすることが妥当である。

(3) 一部開示した行政文書以外の環境省と両機関間で交わした文書の不開示決定について

ア 不開示文書の特定について

審査請求人は、不開示文書の文書名が挙げられておらず、国際機関とのやり取りが把握できないことは問題であると主張する。しかし、不開示文書の文書名を挙げることによって、国際機関との交渉過程や内容が推測されるおそれがあり、今後の世界遺産登録に向けて国際機関や他国と我が国との関係に悪影響を及ぼすおそれ又は交渉の成果が得られなくなってしまうおそれが生じる。これは法5条3号における考え方にも沿ったものであるので、審査請求人の主張には理由がない。

イ 不開示理由の具体性と環境省のみの誤った判断で不開示決定がなさ

れた可能性について

また、審査請求人は、不開示理由が具体的でなく、両機関に協議せず環境省の判断のみで不開示決定し、法の誤った運用がなされたのでは、と疑念が残ると主張する。しかし、法5条3号に掲げる情報は、一般の行政運営に関する情報とは異なり、性質上、開示・不開示の判断には対外関係上の将来予測としての専門的・技術的判断を要する等の特殊性が認められるところ、本件については、世界遺産登録に向けて、まさに対外関係上の将来予測としての専門的・技術的見地から処分庁が判断したものであり、両機関への協議の有無をもって原処分を不当とする審査請求人の主張には理由がない。さらに、不開示理由に挙げる他国を特定することで、当該文書の内容が推測されるおそれがあり、他国と我が国との関係に悪影響を及ぼすおそれ又は今後の世界遺産登録に係る交渉の成果が得られなくなってしまうおそれが生じる。これは法5条3号における考え方にも沿ったものであるので、審査請求人の主張には理由がない。

ウ 不開示対象の情報が、他国若しくは国際機関との信頼関係や交渉上の不利益に係るものかどうかについて

世界遺産条約は1972年に採択され、1975年に発効した。本条約に基づき、ユネスコに世界遺産登録に係る審議等を担う世界遺産委員会（21ヶ国の委員国によって構成。以下「委員会」という。）が設立され、ユネスコ世界遺産センターが委員会の事務局として、国際自然保護連合が委員会の自然分野の諮問機関としてそれぞれ位置付けられている。

審査請求人は、世界遺産登録に当たり、ユネスコ（世界遺産センターを含む。）及び国際自然保護連合の両機関と環境省のやり取りは、世界自然遺産登録を実現するための科学的な内容のものであるはずと主張しているが、科学的な内容のやり取りであることが、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ又は交渉上不利益を被るおそれのある情報のいずれにも該当しないと断定する根拠はない。

また、本件開示請求の対象期間である平成25年1月1日から当該請求日である平成28年8月10日までの間、「奄美大島、徳之島、沖縄島北部及び西表島」の世界遺産登録に向けた手続きにおいて、我が国は、世界遺産登録推薦の前段階である世界遺産暫定一覧表への記載申請段階にある。世界遺産暫定一覧表記載に係る手続きにおいて、ユネスコのガイドライン（世界遺産条約履行のための作業指針）では、科学的な内容以外のやり取りを排除する規定はない。

以上のことから、環境省と両機関のやり取りは、世界自然遺産登録を実現するための科学的な内容のものであり、信頼関係が損なわれる

おそれ、交渉上不利益を被るおそれがあるという性格の情報であってはならないはずであるという審査請求人の主張は成り立たない。

エ ユネスコのガイドラインとの関係

ユネスコのガイドライン39項では、世界遺産の保護におけるパートナーシップの重要性が記載されており、40項ではパートナーの例として、世界遺産資産の保全管理に利害関係を有する又は従事する個人又はその他の関係者、特に地域コミュニティ、先住民族、政府機関、非政府機関、民間組織、及び所有者であるとされている。また、64項では、締約国は、暫定リストの策定に当たり、遺産管理者、地方自治体、地域のコミュニティ、NGO、その他の利害関係者、協力者を含む幅広い関係者の参加が望ましいとされている。以上の規定をもって、審査請求人は不開示決定を問題であると主張する。

しかし、審査請求人の引用する項は、世界遺産の保護及び保全のためパートナーシップ型の取り組みを推奨しているものであり、ここでいうパートナーや利害関係者に審査請求人が該当するとは考えられない。仮に該当するとしても、ガイドライン上で協力の方法、内容は定められておらず、全ての情報の公開がパートナーシップや利害関係者との協力に該当するかどうかは不明である。

さらに、仮に、利害関係者との情報共有が、世界遺産の保護におけるパートナーシップや利害関係者との協力の一手段に位置付けられる場合であっても、それが他国若しくは国際機関との信頼関係や交渉上の不利益に対して、常に優先されるという根拠はないことに加え、上述のとおり、今回の原処分に係る情報は、世界遺産登録に向けた手続きの中で、対外関係上の将来予測としての専門的・技術的見地から総合的に判断し、当該情報を公にすることで他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ又は交渉上不利益を被るおそれがあると判断されたことから、法5条3号に定める不開示情報に該当すると考えられるものである。以上のことから、不開示の対応は問題であるとする審査請求人の主張は当たらない。

4 結論

以上のとおり、審査請求人の主張について検討した結果、審査請求人の主張には理由がないことから、本件審査請求に係る処分庁の決定は妥当であり、本件審査請求は棄却することとしたい。

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29年2月27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3月16日 審議

- ④ 同月 28 日 審査請求人から意見書を収受
- ⑤ 同年 11 月 30 日 委員の交代に伴う所要の手續の実施，本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 同年 12 月 14 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

本件対象文書は，別紙に掲げる行政文書であり，処分庁は別紙の 2 を全部開示したが，別紙の 1 の一部を法 5 条 6 号柱書きに該当するとして不開示とし，別紙の 3 の全部を同条 3 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，審査請求人は別紙の 1 及び 3 の不開示部分の開示を求めており，諮問庁は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 の不開示部分には，環境省の担当職員のメールアドレスが記載されている。

公務員のメールアドレスについては，各職員の職務遂行のために付与されているものと認められ，これを公にした場合，いたずらや偽計に使用されるなど，本来の業務目的以外のメールが送信されるおそれがあり，当該職員の事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ので，当該部分は，法 5 条 6 号柱書きに該当し，不開示としたことは妥当である。

- (2) 別紙の 3 は，その件名を含め，これを公にすることにより，本件世界自然遺産登録に関し，環境省と両機関との間で具体的にどのようなやり取りが行われたのかが明らかとなるものと認められる。

そうすると，別紙の 3 については，他国又は国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ若しくは交渉上不利益を被るおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由があると認められるので，法 5 条 3 号に該当し，不開示としたことは妥当である。

3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人のその他の主張は，当審査会の上記判断を左右するものではない。

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 3 号及び 6 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，不開示とされた部分は，同条 3 号及び 6 号柱書きに該当すると認められるので，妥当であると判断した。

(第4部会)

委員 山名 学, 委員 常岡孝好, 委員 中曾根玲子

別紙

2013年1月1日以降、環境省と国際自然保護連合（各委員会含む）及びユネスコ間で交わした琉球・奄美の世界自然遺産登録に関する文書すべて（電子メール等電磁的記録も含む）

- 1 TENTATIVE LIST SUBMISSION FORMAT
（暫定一覧表記載申請書）
- 2 TENTATIVE LIST SUBMISSION FORMAT
（暫定一覧表記載申請書再提出版）
- 3 上記1及び2以外の環境省と国際自然保護連合及びユネスコ間で交わした文書