

諮問庁：文化庁長官

諮問日：平成29年11月21日（平成29年（行情）諮問第447号）

答申日：平成30年2月15日（平成29年度（行情）答申第464号）

事件名：特定史跡の現状変更許可申請書への対応について審議した文化審議会の議事録の不開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「特定都市計画道路の建設に伴い特定市から提出された特定史跡の現状変更許可申請書（文化庁が特定年月日に授受）への対応について審議した文化審議会の議事録」（以下「本件対象文書」という。）につき、その全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29年7月21日付け29受庁財第1369号により、文化庁長官（以下「文化庁長官」、「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った不開示決定（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

審査請求人が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、おおむね以下のとおりである。

（1）審査請求書

ア 原処分を取り消すべき理由

（ア）原処分に「不開示とした理由」として記載されていたのは、適用した条文名と適用した条文文言の抜粋のみでした。

これでは、審査請求人はもとより、何人も、請求に係る文書を開示するとなぜに「率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性」が「不当に損なわれる」「おそれがある」のか、また、「国の機関が行う事務の性質上」、「当該事務の適正な遂行に支障を及ぼす」「おそれがある」のか、理解することは全く不可能です。

このような「決定」は、請求を拒否した理由を記載したものと認められず、原処分は違法です。

すなわち、行政手続法8条は、「行政庁は、申請（中略）を拒否する処分をする場合は、申請者に対し、同時に、当該処分の理由を示さなければならない。」と規定しています。

最高裁判所は、申請者に示すべき上記「理由」について、「開示請求者において、条例所定の非開示事由のどれに該当するかをその根拠とともに了知しうるものでなければならず、単に該当規定を示すのみでは（中略）不十分である。」（平成4年12月10日判決。改正前の特定都道府県情報公開条例事件）と判断しています。

原処分が本例に違反することは明らかです。

（イ）さらに、行政文書を非開示とするためには、上記の「おそれ」は個別具体的でありかつ客観的に明白であるものに限られ、これを行政機関が主張、立証すべきと考えられており、これは最高裁判所判例によっても支持されています。

原処分が適用した法5条の規定も行政文書の開示を原則とし、一定の場合にのみ例外として非開示とできることを規定したものであることから、上記のように取り扱うのは当然のことと考えられます。

（ウ）具体的、客観的理由を挙げることなく、単に適用条文を並べたにすぎない原処分は、法1条の法目的に反し、また、法5条5号及び6号の規定に違反したものとして、取り消されるべきです。

イ 本件請求に係る文書は公開されるべき文書です。

（ア）本件請求に係る文書は、専門機関である文化審議会文化財分科会が、道路建設によって特定史跡が毀損や影響を受けるか否か、また、受ける程度を審議し、その可否について判断した内容を記載しているはずの文書です。

特定史跡は、国指定の史跡であり、国民の貴重な共有財産です。道路建設によって特定史跡がどのような影響を受けるかについて国民が関心を寄せるのは当然であり、この関心に応えることは公益に資することです。

また、文化審議会文化財分科会の審議内容は、たとえ多様な見解が含まれていたとしても、公的な審議会における専門家の意見は国民が共有し、その判断に役立つ情報であって、「国民主権の理念にのっとり、開示を請求する権利」（法1条）の対象となる情報です。

（イ）決定が、請求に係る文書の開示が法5条5号及び6号に該当する具体的理由を全く述べていないのは前記したとおりです。

そもそも、法は、情報の開示請求が「国民主権の理念」を具現化した権利であること、「公正で民主的な行政」が「行政機関の保有する情報の一層の公開」と「政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされる」ことを基礎として推進されることを法の目的として法1条で宣言しています。

（ウ）以上に述べた本件文書の公的性質、情報公開の理念のいずれから

も、本件請求に係る文書に秘匿性はなく、積極的に開示されなければなりません。

ウ 特定史跡保全の意義について

(略)

エ まとめ

史跡としての特定史跡の重要性を認識し、その恩恵を日々感じている者として、その史跡変更許可にあたって、どのような審議がなされたのかについては、知る権利を持っていると思います。議事録の不開示決定は認め難く、審査を請求します。

(2) 意見書

審査請求人は、平成29年6月22日付けで文化庁に対し、特定都市計画道路の建設に伴い特定市から提出された特定史跡の現状変更許可申請書への対応について審議した文化審議会の議事録の開示を求めました。

特定史跡は、(中略)。

しかし、その特定史跡を横断、あるいは隣接して走る道路計画が特定数あり、そのうち特定数が未完成です。特定市内だけでも、特定史跡を分断あるいは隣接して走る道路が今後特定数整備される計画で、計画どおりに道路建設を認め続ければ、特定史跡は道路で寸断され、その価値を大きく失うこととなります。

そのような観点から、審査請求人を含む特定都道府県民にとって、特定年月日に開通した特定史跡を横断する特定都市計画道路を建設する際、特定市が提出した特定史跡の現状変更許可申請書に対して、文化庁の文化審議会がどのような審議を行って変更を許可したのかは重要です。

文化庁がその審議を行った平成23年4月15日開催の第114回文化審議会文化財分科会の議事録を不開示とした理由は、「理由説明書」によると、「審議の結論に至る各委員の具体的な発言内容が公開されることとなれば、諮問の対象となった文化財の関係者等から審議途上の意見や発言をとらえた特定の委員に対する批判などが行われる可能性があり、その場合、今後の分科会において委員による専門的な観点からの活発な議論が十分になされないおそれがある」というものです。そのため、法5条5号の「率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」がある情報及び6号の「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」情報に該当する、としています。

しかし、そもそも国民の大切な財産である史跡を変更してもよいかどうかの議論は、国民の代表者としての委員が、国民の注視の下に、公正に公開して行うべきではないでしょうか。議論の公開により、国民は、史跡の保全や変更に関する専門家の知見から多くを学ぶことができます。公開されることにより、議論はより活発に十分になされるようになり、

意思決定の中立性も高まるのではないのでしょうか。

それでも特定の委員への批判を心配するというのであれば、個人名は秘して部分開示として、議論の内容を明らかにすべきです。重要なのは、特定の個人名よりも議論の内容です。国民には理由が明らかにされないまま、史跡の変更が安易に行われることは、法の1条にある「国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進」に反します。

既述のように、国民の大切な財産である特定史跡の変更がどのような審議を経て認められたのかについての情報は、国民にとって重要性が高く、高度な公益性を持ちます。審議委員の個人名は秘して部分開示とすれば、法5条5号及び6号に該当するおそれはありません。特定都市計画道路の建設のための特定史跡の変更が、どのような審議を経て認められたのかについての情報の開示を求めます。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 審査請求に係る行政文書等について

本件審査請求に係る行政文書は、「特定都市計画道路の建設に伴い特定市から提出された特定史跡の現状変更許可申請書（文化庁が特定年月日に授受）への対応について審議した文化審議会の議事録」（本件対象文書）である。

本件対象文書につき、法5条5号及び6号の不開示情報に該当することから不開示（原処分）としたところ、審査請求人から、不開示とした決定を取り消し、当該文書の開示を求める旨の審査請求がなされたところである。

2 不開示情報該当性について

本件対象文書は、平成23年4月15日に開催された第114回文化審議会文化財分科会（以下「分科会」という。）における審議中の発言や議論が記載されたもので、特定史跡の現状変更の許可に係る審議の他、重要文化財（建造物）の指定や指定解除、史跡等の指定等に係る審議を含むものである。

国宝、重要文化財、重要無形文化財、史跡等の指定やその解除、現状変更の許可等については、文化財保護法（昭和25年法律第214号）153条及び附則4条2項の規定に基づき、文部科学大臣又は文化庁長官があらかじめ文化審議会に諮問しなければならないこととされているところであり、当該諮問に係る審議が行われる分科会については、委員である各有識者の知見に基づき忌たんのない自由な審議が行われるよう、審議及びその議事録を分科会規則により非公開とし、結論のみを簡潔に記した議事要旨を公開することとしている（前述の諮問に係る事項については、文化審議会運営規則により、分科会の議決をもって文化審議会の議決とすることとされている。）。

文化審議会の改選後に最初に開催される分科会では、分科会規則に基づき前述の諮問に係る審議及びその議事録は非公開である旨を各委員に説明しており、審議に参加する各委員は非公開を前提として率直かつ忌たんのない発言を行っているところである。議事録の公開により、審議の結論に至る各委員の具体的な発言内容が公開されることとなれば、諮問の対象となった文化財の関係者等から審議途上の意見や発言をとらえた特定の委員に対する批判などが行われる可能性があり、その場合、今後の分科会において委員による専門的な観点からの活発な議論が十分になされないおそれがある。

このことから、本件対象文書は、国の機関の内部における審議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立が不当に損なわれるおそれがあるため、法5条5号に該当する。

また、史跡の現状変更の許可等に係る諮問は、今後も繰り返し行われる性質のものであり、分科会での活発な議論が十分になされない場合には、文化財の保存に係る適正な事務の遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、本件対象文書は、法5条6号にも該当する。

3 原処分にあたっての考え方について

上記のとおり、本件対象文書は法5条5号及び6号に該当することから、文化庁においては原処分どおりの決定を行ったところである。

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 平成29年11月21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12月6日 審議
- ④ 平成30年1月4日 審査請求人から意見書を收受
- ⑤ 同月29日 本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 同年2月13日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件開示請求について

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、法5条5号及び6号に該当するとして、その全部を不開示とする決定（原処分）を行った。

これに対して、審査請求人は、原処分の取消しを求めているが、諮問庁は、原処分は妥当である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、不開示情報該当性について検討する。

2 不開示情報該当性について

- (1) 当審査会事務局職員をして、諮問庁に対し、不開示理由等について改めて確認させたところ、諮問庁は、おおむね以下のとおり説明する。

ア 文化審議会文化財分科会運営規則では、会議の公開の取扱いについて、「分科会の議事は、公開して行う。ただし、特別の事情により分科会が必要と認めるときは、この限りでない」とされており、本件対象文書に係る分科会の議事については、平成23年2月28日分科会決定において、議事録は非公開とすることを決定している。

イ 本件対象文書には、各委員からの専門的な発言内容の記載があり、本件対象文書を公にした場合、史跡の現状変更に反対する者や賛成する者などの文化財関係者及び近隣住民等から、特定の委員個人に対する批判などが行われ、また、圧力及び干渉を加えられる可能性があり、今後の史跡の現状変更等に係る審議の際に、委員は具体的な発言をちゅうちょし、適切な判断をすることができなくなり、文化財の保存に係る適正な事務の遂行に支障を及ぼすおそれがある。

ウ 審査請求人は、意見書により「特定の委員への批判を心配するというのであれば、個人名は秘して部分開示として、議論の内容を明らかにすべき」と主張しているが、個人名を秘して部分開示としても、本件対象文書に係る分科会における出席委員は4名のみであり、発言内容から発言者を特定できる可能性が高いため、部分開示はできない。

(2) 以下、上記諮問庁の説明も踏まえ、検討する。

ア 本件対象文書には、分科会の委員等による具体的な審議内容の記載が認められ、また、諮問庁が説明しているとおり、文化審議会文化財分科会運営規則及び平成23年2月28日分科会決定では、議事録は非公開としていることが認められる。

そうすると、本件対象文書を公にすることにより、非公開を前提としている本分科会の議事の詳細がうかがわれることとなり、それによって、非公開を前提とする委員との信頼関係が損なわれ、今後の分科会への参加を得られなくなるほか、分科会の判断に対し、特定の立場を有する団体等から、苦情やいわれなき非難を受ける等、圧力や干渉を加えられるおそれも否定できず、その結果、今後の分科会における史跡の現状変更等に係る審議の際に、委員は具体的な発言をちゅうちょし、適切な判断をすることができなくなり、文化財の保存に係る適正な事務の遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められる。

イ 審査請求人は、個人名を秘して議論の内容を部分開示すれば、特定の委員への批判はない旨主張するが、本件対象文書には、発言内容から発言者を特定できる情報が含まれていると認められることから、審査請求人の主張を採用することはできない。

ウ したがって、本件対象文書は、法5条6号柱書きに該当し、同条5号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。

3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、その他種々主張するが、いずれも当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 本件不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、その全部を法5条5号及び6号に該当するとして不開示とした決定については、同号柱書きに該当すると認められるので、同条5号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と判断した。

(第5部会)

委員 南野 聡, 委員 泉本小夜子, 委員 山本隆司