

諮問庁：財務大臣

諮問日：平成29年2月23日（平成29年（行情）諮問第67号）

答申日：平成29年5月1日（平成29年度（行情）答申第43号）

事件名：平成28年度予算執行調査における国立国会図書館の納入出版物代償金に関する調査事案に係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

別紙に掲げる各文書（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について、諮問庁がなお不開示とすべきとしている部分は、不開示とすることが妥当である。

### 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10月25日付け財計第3623号により、財務大臣（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

本件審査請求の理由は、審査請求書の記載によれば、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。）。

処分庁は、審査請求人が平成28年9月23日付けで行った行政文書開示請求について、「平成28年度予算執行調査選定調書」他4件の行政文書（以下、第2において「本件開示文書」という。）を特定し、部分開示決定を行った。

原処分では、本件開示文書のうち、決裁文書3件に記載された「内線番号」については法5条6号に該当し、「予算執行評価会議資料」の「高額な納本資料（平成26年度）」の備考については同条2号イに該当し、同資料の「納本受入の基準」については同条6号に該当するとして不開示とした。

まず、決裁文書3件に記載された「内線番号」については、「公にすることで、国の機関が必要とする際の緊急の連絡や外部との連絡に支障をきたすなど、事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」（法5条6号）との理由であるが、当該担当者の所属及び氏名は開示されており、代表番号から当該部署ないし職員に電話連絡をすることは可能である。また、内線番号を知り得たからといって、外部から何らかの連絡をすることはで

きない。

本規定（法5条6号）は、行政機関の長に広範な裁量権限を与える趣旨ではなく、「支障」の程度は名目的なものでは足りず実質的なものが要求され、「おそれ」の程度も単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性が要求されると解されている（総務省行政管理局編「詳解情報公開法」）。これらの支障やおそれの程度は、不開示理由からは実質的かつ法的保護に値する蓋然性が要求されるとはいえず、処分庁の不開示理由は失当である。

次に、「予算執行評価会議資料」のうち、「高額な納本資料（平成26年度）」の備考欄については、「企業の営業上の秘密に当たるものであり、公開されることにより法人の正当な利益を害するおそれがある」（法5条2号イ）との理由であるが、開示された文書からは当該備考欄にどのような記述があるか不明であり、不開示理由に示された当該法人（納入者）の正当な利益を害するおそれがあることについて判断することができない。一方で、納本資料のうち、国立国会図書館が「高額」と判断して作成した文書であると思料されるが、その納入者、資料名、小売価格、代償金額、資料の概要は開示されており、当該資料がいかなる資料であるのかは把握することができ、備考欄のみを不開示とする理由としては失当である。

次に、同資料のうち、「納本受入の基準」については、「公にすることで不正な申請がなされ、国立国会図書館の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」（法5条6号）との理由であるが、当該文書の（1）～（5）において、納本対象資料であるか否かの一般的な判断基準が記載されているものと思料される。

納本制度については、国立国会図書館法（昭和23年法律第5号。以下、第2において「館法」という。）において、国内で発行された全ての出版物等は、国立国会図書館に納入することが館法により義務づけられている。ここにいう「出版物」の解釈については、第123回国会参議院内閣委員会（平成4年4月7日）における加藤木国立国会図書館長答弁があるが、「頒布目的で相当部数を複製した物」と解されている。また、国立国会図書館ホームページの「納本制度の概要」（<http://www.ndl.go.jp/jp/aboutus/deposit/outline.html>）によれば、「納本した出版物の出版及び納入に通常要すべき費用に相当する金額（通常、小売価格5割+送料）が代償金として交付されます。」との記載があり、館法の規定により「出版物納入書」を提出し、所定の手続を経ることで納入出版物代償金が交付されるものと承知している。また、代償金を要しない寄贈による納本も可能である。

当該文書は、国立国会図書館に納入される資料が、館法の規定による納入義務のある納本対象資料であるかどうかの判断基準として説明した文書

であると思料されるが、行政手続法（平成5年法律第88号）5条3項は、「行政庁は、（中略）審査基準を公にしておかなければならない。」と定めており、国立国会図書館は行政手続法に定める行政庁ではないが、納本対象資料であるか否かの一般的な判断基準、すなわち納入出版物の代償金交付決定の審査基準を開示・公表しないことは、直ちに違法とはいえないものの、いわゆる行政処分に相当する決定の審査基準（行政手続法2条8項口によれば、「申請により求められた許認可等をするかどうかをその法令の定めに従って判断するために必要とされる基準」と定義されている。）は公にすべきであり、上述のとおり、これらの支障やおそれの程度は、不開示理由からは実質的かつ法的保護に値する蓋然性が要求されるとはいえず、処分庁の主張は失当である。

したがって、処分庁の不開示理由はいずれも理由がないもので、法の解釈適用を誤った違法な処分であることは明らかであることから、原処分を取り消し、不開示部分を開示するとの裁決を求める。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 経緯

平成28年9月23日付け（同月26日受付）で、法3条に基づき、審査請求人から、「平成28年度予算執行調査のうち、国立国会図書館の「納入出版物代償金」に関する調査事案に係る行政文書一式（調査対象とした経緯、調査、結果、報告書等すべて）」について開示請求が行われた。

本開示請求に対して、処分庁は法9条1項に基づき一部開示決定を行い、審査請求人に対し、その旨を通知した（平成28年10月25日付け財計第3623号）。

この原処分に対し、平成29年1月26日付け（同月27日受付）で、行政不服審査法（平成26年法律第68号）2条に基づき、審査請求人から、原処分を取り消し、不開示部分を開示するとの裁決を求める趣旨の審査請求があった。

#### 2 諮問庁としての考え方

(1) 原処分を変更し、開示することとする部分（「納本受入の基準」）について

本件開示決定（原処分）に先立ち、本文書を作成した国立国会図書館から当該資料の開示に係る考え方を聴取したところ、当該部分は納入対象資料の判断・納入出版物代償金の交付に係る具体的な審査基準に相当するものであり、これを公にすることにより、不正な申請等がなされるおそれがあり、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ことを理由として、法5条6号に掲げる情報に相当する情報に該当し、不開示とすべきであるとの回答を受け、当該情報を不開示としたところである。

その後、今回の審査請求を受け、再度国立国会図書館に対し意見照会を行った結果、開示することについて承諾を得ることができたことから、開示することとする。

(2) 原処分を維持し、不開示とする部分について

ア 「内線番号」について

当該部分は、これが公となった場合、部外者がいたずらや偽計等に悪用することで、国の機関が必要とする際の緊急の連絡や外部との連絡に支障をきたすなど、事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあり、かかるおそれは抽象的な可能性にとどまらず高い蓋然性を有する。

以上のことから、法5条6号の不開示情報に該当する。

イ 「高額な納本資料」について

本文書のうち、原処分で不開示とした「備考」欄には、各出版物の販売実績、製作部数が記載されている。

同文書内で既に開示している納入者、資料名、小売価格及び資料の概要については、出版物という性質上、広く公開される情報であるのに対し、出版物の販売実績及び製作部数は、各出版社の需要調査や蓄積されたノウハウによって導き出される数値であり、各出版社の重要な販売戦略が推測又は明らかにされるものであることから、重要な営業上の秘密であり、また、社会通念上も公にしないと考えられる情報である。

当該情報を公にした場合、各出版社の需要調査や蓄積されたノウハウに基づく重要な販売戦略を、同業他社が類書の企画を行う際に利用されてしまい、各出版社の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある。

以上のことから、法5条2号イの不開示情報に該当する。

さらに、本文書を作成した国立国会図書館に対し事情を聴取したところ、資料収集業務を行うに当たり、各出版社から公にしないとの条件で任意に提供されたものであることが分かった。

以上のことから、法5条2号ロの不開示情報に該当する。

3 結論

以上のことから、原処分において不開示とした箇所については、上記2(1)に掲げる部分は開示することとし、その他の部分については原処分を維持することが適当である。

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2月23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29日 審査請求人から意見書を収受
- ⑤ 同年4月13日 本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 同月27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、「平成28年度予算執行調査のうち、国立国会図書館の「納入出版物代償金」に関する調査事案に係る行政文書一式（調査対象とした経緯，調査，結果，報告書等すべて）」の開示を求めるものである。

処分庁は，別紙に掲げる文書を含む計5文書を特定し，そのうち文書1，文書2及び文書4につき，その一部を法5条6号に該当するとして不開示とし，文書3につき，その一部を同条2号イ及び6号に該当するとして不開示とする決定（原処分）を行った。

これに対し，審査請求人は，原処分を取り消し，文書1ないし文書4の不開示部分を開示するよう求めているところ，諮問庁は，上記第3の2（1）のとおり，文書3の不開示部分のうち「納本受入の基準」の不開示部分を開示するとしているが，その余の不開示部分（以下「本件不開示維持部分」という。）のうち，文書1，文書2及び文書4の不開示維持部分については，法5条6号に該当し，文書3の不開示維持部分については，同条2号イ及びロに該当するとして，いずれについても不開示を維持すべきとしていることから，以下，本件対象文書を見分した結果に基づき，本件不開示維持部分の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）文書1，文書2及び文書4について

本件不開示維持部分のうち，文書1，文書2及び文書4の不開示維持部分には，職員の内線番号が記載されている。

当該番号は，職務に使用するために職員に割り当てられた固有の連絡先であると認められ，これを公にすると，いたずらや偽計目的に使用されるおそれがあり，緊急の連絡や外部との連絡に支障を来すなど，国の機関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，法5条6号柱書きに該当し，不開示とすることが妥当である。

#### （2）文書3について

本件不開示維持部分のうち，文書3の不開示維持部分は，「高額な納本資料（平成26年度）」の「備考」欄の部分であり，当該部分には，各出版物の販売実績及び製作部数の情報が記載されていることが認められる。

これらの情報は，各出版社の重要な営業上の秘密であり，これを公にすることにより，各出版社の販売戦略やノウハウが明らかとなり，同業

他社との競争関係において不利となるなど、それら法人の権利，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ので，法5条2号イに該当し，同号ロについて判断するまでもなく，不開示とすることが妥当である。

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，当審査会の上記の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2号イ及び6号に該当するとして不開示とした決定については，諮問庁が同条2号イ及びロ並びに6号に該当するとしてなお不開示とすべきとしている部分は，同条2号イ及び6号柱書きに該当すると認められるので，同条2号ロについて判断するまでもなく，不開示とすることが妥当であると判断した。

(第4部会)

委員 鈴木健太，委員 常岡孝好，委員 中曾根玲子

別紙（本件対象文書）

文書1 平成28年度予算執行調査の実施について（通知）

文書2 平成28年度予算執行調査の実施について（報道発表，ホームページ掲載）

文書3 予算執行評価会議資料

文書4 平成28年度予算執行調査の結果について（報道発表，ホームページ掲載）