

諮問庁：文化庁長官

諮問日：平成29年11月16日（平成29年（行情）諮問第439号）

答申日：平成30年3月7日（平成29年度（行情）答申第507号）

事件名：ユネスコ世界遺産センター宛て発出した「古都京都の文化財」に関する報告書等の不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1ないし文書3（以下、併せて「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5月9日付け29受庁財第351号により、文化庁長官（以下「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

文書1及び文書2について、公にすることが「世界遺産に係る事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」ことを理由とされていたが、むしろ公表することこそ、世界遺産に係る現状変更への諮問庁の厳格な姿勢を示しうる手段となると考えるのであり、不開示の決定は不当である。

文書3について、公にすることが「当該国際機関との信頼関係が損なわれる」としているが、当該国際機関に対し公表の可否について問い合わせもなくそのような決定をしていることが不当である。審査請求人自身がその当該国際機関と直接交渉した際には、国際機関側から本件情報開示に関連しては日本政府に問い合わせようと言われており、不開示決定は承服できない。

（2）意見書

審査請求人は、改めて審査会の皆様の良識ある判断により、本件対象文書が情報公開され、世界遺産保全行政が一步でも前に進み、世界遺産保全の機運が高まることを願うものです。

ア はじめに、情報公開は、国民主権の理念に基づく国民の権利である。

ご承知のとおり、法は、1条で法律の目的として、「この法律は、国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利を定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図」ること、またそれによって、「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ようにすること」さらには「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資すること」を目的とすると定めています。

したがって、本件審査請求に関する審査会の審査にあたっては、上述した法の目的、すなわち①国民主権の理念に基づく情報公開を請求する国民の権利の確保、②情報の一層の公開、③政府の国民に説明する責務の全う、④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資するという基本的な原則に立脚して、その審査が行われるべきものであることはいうまでもありません。

上述した法の定める目的とそれに基づく基本原則からいえば、諮問庁が文書の不開示を決定した理由としてあげているものは、法の目的と上述した原則に明らかに逆行するものであって、是認されるものではないといわなければなりません。

諮問庁は、これらの文書が公開されると、公開された情報を元に「不当な圧力や干渉等が生じ、我が国における世界遺産の保全状況についてユネスコ世界遺産センター（以下「センター」という。）その他の関係者からあらぬ疑念を持たれるような事態を招」く、と主張しています。しかし、諮問庁のこうした主張は、国民による的確な批判を「不当な圧力や干渉」とみなすものであって、「公正で民主的な行政の推進」に逆行するものです。

また、そもそも、これらの文書を公開することが、どうして「不当な圧力や干渉等が生じ」ることになるのか、その具体的な根拠が全く示されていません。

このように具体的な根拠が示されないままに、抽象的に「不当な圧力や干渉等が生じ」るなどといって、文書の公開を拒否することは、先に述べた法の目的に反するものであって、およそ許されないものです。

むしろ、本件では、請求されている文書を公開することこそ、「我が国における世界遺産の保全状況について」、国民の関心をより一層高め、様々な議論がかわされることになって、世界遺産の保全に向けた行政の施策を推進することに資するというべきです。

にもかかわらず、「関係者からあらぬ疑念を持たれるような事態を招」くなどといって、文書の公開を拒否することは、世界遺産の保

全に向けた国民の関心や熱意に水をさすものであって、むしろ、諮問庁の世界遺産の保全に向けた姿勢に対して、かえって「疑念」を生じさせるとの批判を招くことになるでしょう。

イ 文書1及び文書2が「公正で民主的な行政」のもとに「適正」に作成されたかどうか重大な疑念があり、検証するためにはどうしても情報開示が必要です。

諮問庁は本件対象文書の公開を拒否する一方で、ユネスコ世界遺産委員会に提出した文書1の要約したのものとして「エグゼクティブサマリー（以下「概要」という。）」を審査請求人を含む特定団体に提供・公表しています。諮問庁は、この「概要」の説明時に、諮問庁は文書1を作成するにあたって特定市提供資料（市議会で特定市当局が公表）及び説明を参考にしたと述べておりましたが、その資料そのものに重大な錯誤が含まれており、それらが文書にどのような影響を与えているか、確認する必要があります。諮問庁は文書1を作成するに当たり、3回にわたり特定市に調査・協議に入りましたが、住民側とは一切接触していません。結果として「概要」には特定市の言い分がそのまま記載されるに至っています。諮問庁が、一方の当事者でもある特定市側が提出した資料や説明にのみ依拠して「概要」に要約される結論を導き、事実と異なる記載がなされた文書1が国際機関に渡り、それらが国際機関の判断に影響を与えたとなれば事態は重大です。理由説明書で諮問庁がいう「事務の適正な遂行」が行われるようにするためにも「公表」し検証作業を進められるべきです。

ウ 第41回世界遺産委員会及びそれに関するイコモスの議論は終わっており、現時点においても不開示決定するのはおかしい。

エ 「外部からの不当な圧力や干渉等」は別次元の問題であり、情報不開示の理由にはならない。

「情報公開」によって公表された情報を使って「不当な圧力」「不当な干渉」が生じた場合には、刑法など別途法律の運用によって、その「不当な圧力」「不当な干渉」を排除すればよいので、これを理由にするのはおかしい。また、審査請求人あるいは世界遺産保全に力を尽くしている住民がそのような違法行為を行うと考えると述べられているのであれば、それこそ問題であり、極めて心外です。このような論理が審査会において容認されれば、あらゆる情報を隠ぺいしてよいことになりかねません。

オ 情報公開によってもたらされるのは「外部からの圧力や干渉等」ではなく、「外部からの情報提供」であり、イコモスにとっても有益です。

現在もなお「イコモス」「世界遺産委員会」において議論が継続されているという事実があるならば、現時点での本件対象文書の公開はイコモスに対して有益です。諮問庁は第41回世界遺産委員会においても新たな世界遺産登録を勝ち取るべく世界各国の関係者に働きかけられ、関係する地方自治体や関係者もイコモスや世界遺産委員会へ働きかけを行なわれました。審査請求人はそれらを「外部からの圧力や干渉」ではなく、世界遺産に値するものを登録しようとする純粋な行為「情報提供」であると理解しております。その諮問庁や関係者の皆様と同じように、特定登録遺産を大切に思う住民がそれらを守るために関係機関に声を届けるのは当然のことであり、それこそが世界遺産を保全する上で世界遺産委員会が期待しているコミュニティの役割です。審査請求人を含めた住民の純粋な気持ちが「圧力」「干渉」ではなく、遺産保護を願うものであることをご理解いただくために、(中略)住民側が行った陳述等を添付(添付省略)いたします。さらに、世界市民にとっての遺産を議論する舞台において「外部」などという線引きの仕方自体が意味をなさないと考えます。

カ 事案をめぐる経過から考えて、情報開示によって「将来的な当該国際機関との信頼関係が損なわれる」おそれはありません。世界遺産保護を真剣に目指すならば、公開の可否を問い合わせるでも「開示」することこそ、諮問庁がすべき当然の役割です。

当該国際機関である「ユネスコ世界遺産センター」は、諮問庁宛ての情報照会の内容を特定団体に対して口頭で説明しており、文書3を公表することで信頼を損なわれるおそれはありません。それを裏付ける資料として(中略)概要を添付(添付省略)しております。また、一般論としても、世界遺産条約に加わる政府として、世界遺産価値の棄損や地元住民の景観上の利益にかかわる問題として、国内法の正規の手続により、文書3を開示するということはありうることです。「数ある書簡の一つ」であり、「当該国際機関に対して照会し、公表の可否を判断する性質の文書ではない」と諮問庁は主張していますが、住民側が1万4千筆もの署名を直接ユネスコ世界遺産センターまで届け、特定職員との面談まで行っているという事案の性格上、照会し開示できる方向で努力することは法の目的から考えて当然のことです。今年7月開催の第41回世界遺産委員会の第7議題・決議第40項「市民社会との構造化対話のイニシアティブを評価し、市民社会が文化遺産の保全に一層貢献する可能性を引き続き探求することを奨励する」に沿った努力として情報開示は高く評価されるべき行為でもあります。

キ 結び

世界遺産条約は、この条約の締約国が人類にとって「顕著な普遍的価値」を有する世界遺産について、自国の有する全ての能力を用いて、「将来の世代へ伝えることを確保する」ために、「最善を尽くすものとする。」と定めています（条約4条）。

ところで、「古都京都の文化財」は世界遺産に登録されている文化遺産であるから、これらの文化遺産が条約に定められているように将来の世代に伝えるために日本政府がどのような措置を講じているのか、その保全状況について、常に国民に公開され、その的確な理解と批判のもとに、公正で民主的な行政の確保・推進が図られる必要があることはいうまでもありません。

したがって、審査請求人が公開を求めている文書は、こうした観点からいえば、いずれも当然に公開されるべきものであって、これを「不当な圧力や干渉等が生じ」などといった理由で、公開を拒否することは断じて許されないといわなければなりません。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 事案概要

審査請求人は、法に基づき、処分庁に対し平成29年4月10日付けで別紙に掲げる文書1ないし文書3（本件対象文書）の開示請求を行い、処分庁は平成29年4月11日付けでこれを受理した。

本件開示請求に対し、処分庁は、平成29年5月9日付けで審査請求人に対し、本件対象文書を不開示とする旨の決定（原処分）を行った。

審査請求人は、平成29年8月10日付けで処分庁に対してこの不開示決定に不服がある旨の審査請求を行い、処分庁は平成29年8月14日付けでこれを受理した。

処分庁は、本件審査請求について検討を行ったが、不開示決定を維持するのが妥当と判断し、原処分の維持を求めて、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

文書1及び文書2については、当該情報は国の機関が行う事務に関するものであり、公にすることにより世界遺産に係る事務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号の不開示理由に該当すると判断されたため、また、文書3については、当該情報は公にしないことを前提に国際機関から我が国に寄せられた書簡であり、公にすることにより当該国際機関との信頼関係が損なわれるおそれがあることから、法5条3号に該当すると判断されたため、法9条2項に基づき不開示決定をしたものである。

3 審査請求人の主張

審査請求書に記載された本件審査請求の理由については、おおむね次のとおりである。

- (1) 文書1及び文書2について、処分庁は「世界遺産に係る事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」ことを理由としているが、むしろ公表することこそ世界遺産の現状変更に係る諮問庁の厳格な姿勢を示しうる手段となると考えるのであり、不開示決定は不当である。
- (2) 文書3について、処分庁は公にすることが「当該国際機関との信頼関係が損なわれる」としているが、当該国際機関に対し公表の可否について問い合わせもなくそのような決定をしていることが不当である。
- (3) 文書3について、審査請求人自身が、当該国際機関と直接交渉した際には、国際機関側から本件情報開示に関連しては日本政府に問い合わせようと言われている。

4 審査請求人の主張についての検討

本件対象文書（文書1ないし文書3）の不開示決定を変更し、当該不開示決定に係る行政文書の一部又は全部を開示することの適否について再検討する。

なお、以下において、文書3については原処分における処分庁の不開示理由である法5条3号該当性に加え、法5条6号該当性を追加的に主張する。

(1) 本件対象文書の法5条6号該当性について

文書1は、世界遺産委員会の事務局を担う国際機関であるセンターに対して行う文化庁の説明等の事務に使用するために作成されたものである。

文書2は、文書1の該当文書本体とセンターに対して報告書を送付する過程等に関する情報を含むものである。

文書3は、文書1及び文書2の作成の前提となる文書である。

本件対象文書は、我が国とセンターとの間で行われる協議に関する一連の文書として捉えられるものである。

本件対象文書は、以後の世界遺産委員会における審議事項や審議内容を決定する際の判断に関わる情報に当たり、以後のユネスコ世界遺産委員会において審議され得る事案について我が国が行うこととなる対外説明等に関する業務に密接に関係を有するものである。

仮に本件対象文書の全部又は一部を公にした場合、以後の世界遺産委員会において審議され得る「古都京都の文化財」に関して、文化庁とセンターとの間で行われる協議の内容、時期等が推測されることとなる。その場合、断片的に公になった情報を基にして文化庁又はセンターその他の関係者に対する外部からの不当な圧力や干渉等が生じ、我が国における世界遺産の保全状況等についてセンターその他の関係者からあらぬ

疑念を持たれるような事態を招き、本件に係る協議等に関する事務に著しい支障を来すおそれがある。

このほか、世界遺産に関する国際機関への説明等の文化庁の事務は今後も継続することから、「古都京都の文化財」以外の世界遺産及びその候補に係る同種の事務についてもこのような事態が生じた場合、世界遺産の保全等に係る文化庁が果たすべき本来的な業務の遂行に支障を来すおそれがある。

なお、文書1及び文書2は、センターに提出された後、ユネスコ世界遺産委員会の諮問機関である国際記念物遺跡会議（以下「イコモス」という。）に照会され、審議されるものである。イコモスにおける審議が継続している段階で当該文書を公にした場合、センター又はイコモスに対する外部からの圧力や干渉等が生じ得ることから、センター又はイコモスに不利益を与えることを避けるためにも、不開示決定とすることが妥当である。

以上により、本件対象文書については、いずれも以後の世界遺産委員会において審議され得る事案に関する情報を含むものであり、文化庁が継続して実施する同種の事務への影響も考慮する必要があるものであることから、本件対象文書のうちたとえ一部であっても、その内容等を公にすることは、文化庁が行う世界遺産委員会における審議に係る事務の性質上、その適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある情報と認められるので、法5条6号柱書きの規定により不開示とすることが妥当である。

なお、審査請求人の文書1及び文書2に関する主張は、単に審査請求人が期待する文化庁の姿勢について述べているにすぎず、その主張には理由がない。

(2) 文書3の法5条3号該当性について

文書3は、公にしないことを前提にセンターから我が国に寄せられた書簡である。センターから我が国に寄せられる数ある書簡の中のひとつであって、案件や記載内容に応じて個別の書簡を公にすることの可否について我が国からセンターに対して照会し、その公表の可否を判断する性質の文書ではない。

公にしないことを前提に寄せられた書簡であることに鑑み、センターとの関係上の観点から処分庁が不開示決定を判断したものであり、本件対象文書のたとえ一部であってもその内容等を公にすることで、将来的なセンターとの信頼関係が損なわれるおそれがあると認められるので、法5条3号の規定により不開示とすることが妥当である。

なお、処分庁がセンターに対し文書3の公開の可否に関する問い合わせをしていないことに関する審査請求人の主張については、上記の当該文書の性質からしてセンターへの処分庁の対応が不当であるとは言えな

いと考える。

5 原処分当たりの考え方

以上のことから、本件開示請求に対して処分庁が行った不開示決定は妥当であり、原処分維持を求めて諮問するものである。

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16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 同月19日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ⑤ 平成30年2月13日 本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 同年3月5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3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) 文書1について

ア 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) 文書1は、文化庁がセンターに対して送付した「古都京都の文化財」に関する報告書であり、今後、イコモスにおいて審議されるものである。

(イ) 文書1が公になった場合、「古都京都の文化財」に関して文化庁とセンターとの間で行われる協議に係る機微な情報が明らかとなり、文化庁、センター及びその他の関係機関に対し断片的な情報を捉えた外部からの不当な圧力や干渉等が生じることにより、今後のセンター及びイコモス等における審議に影響を及ぼすだけでなく、今後の国内における世界文化遺産の新規登録に向けた審議等を含めた本事案以外の事案にも影響を及ぼすおそれがある。

したがって、文書1は、公にすることにより、世界遺産に係る事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあり、法5条6号に該当する。

イ 以下、上記諮問庁の説明も踏まえ、検討する。

(ア) 文書 1 は、文化庁がセンターに対して送付した「古都京都の文化財」に関する報告書であり、文化庁とセンターとの協議内容の記載が認められる。

(イ) 文書 1 は、文化庁とセンターとの間で行われる協議に係る機微な情報が記載されているため、公にすることにより、文化庁、センター及びその他の関係機関に対し断片的な情報を捉えた外部からの不当な圧力や干渉等が生じることにより、今後のセンター及びイコモス等における審議に影響を及ぼすだけでなく、今後の国内における世界文化遺産の新規登録に向けた審議等を含めた本事案以外の事案にも影響を及ぼすことにより、世界遺産に係る事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとする上記アの諮問庁の説明は首肯できる。

したがって、文書 1 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) 文書 2 について

ア 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) 文書 2 は、センターへ報告書（文書 1）を送付等するための原議書であり、センターへの報告書の原案及び関係資料で構成されている。

(イ) 文書 2 が公になった場合、上記（1）ア（イ）と同様の理由により、世界遺産に係る事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあり、法 5 条 6 号に該当する。

イ 以下、上記諮問庁の説明も踏まえ、検討する。

(ア) 文書 2 は、センターへ文書 1 を送付等するための原議書であることが認められる。

(イ) そうすると、文書 2 は、文書 1 の原案であり、文化庁とセンターとの間で行われる協議に係る機微な情報であると認められるため、上記（1）ア（イ）と同様の理由により、世界遺産に係る事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとする上記アの諮問庁の説明は首肯できる。

したがって、文書 2 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。

(3) 文書 3 について

ア 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) 文書 3 は、文書 1 及び文書 2 の作成の前提となる文書であり、センターから我が国に寄せられた書簡である。

(イ) 文書 3 が公になった場合，我が国とセンターとの間のやり取りの内容等が明らかになり，センターとの将来的な信頼関係が損なわれるおそれ又はセンターとの交渉上不利益を被るおそれがあるため，法 5 条 3 号に該当する。

イ 以下，上記諮問庁の説明も踏まえ，検討する。

(ア) 文書 3 は，センターから我が国に寄せられた書簡であることが認められる。

(イ) 文書 3 は，我が国とセンターとの具体的なやり取りに係る機微な情報が記載されているため，公にすることにより，センターとの将来的な信頼関係が損なわれるおそれ又はセンターとの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，同条 6 号柱書き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 3 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 5 部会)

委員 南野 聡，委員 泉本小夜子，委員 山本隆司

別紙（本件対象文書）

文書1 文化庁がユネスコ世界遺産センター宛てで3月までに発出した「古都
京都の文化財」に関する報告書等の一式（英語及び日本語）

文書2 上記報告書を決裁するに当たって作成された稟議書一式

文書3 上記文書を作成する前提となったユネスコ世界遺産センターから日本
政府宛てで届いた書類一式（英文）及び対応する日本語訳一式