

諮問庁：文化庁長官

諮問日：令和元年10月23日（令和元年（行情）諮問第307号）

答申日：令和2年1月17日（令和元年度（行情）答申第436号）

事件名：著作権法及びプログラムの著作物に係る登録の特例に関する法律の一部を改正する法律案の法令審査に関する文書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（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31年4月22日付け31受文庁第504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，これを取り消し，不開示とした部分を開示することを求める。

#### 2 審査請求の理由

##### （1）審査請求書

##### ア 文書の特定の誤り

処分庁は「著作権法及びプログラムの著作物に係る登録の特例に関する法律の一部を改正する法律案」（法案）のみを開示請求の対象文書として特定した上で，法案についてのみ不開示理由を述べている。しかし審査請求人の開示請求の内容は「『著作権法及びプログラムの著作物に係る特例に関する法律の一部を改正する法律案』（文部科学省が第198回国会への提出に向けて検討を進めてきたもの。）の法令審査に関して作成または取得した一切の文書」であり，ここには法案以外にも，新旧対照表，内閣法制局に対する説明資料その他の文書が含まれている。

よって，法案のみを対象文書として特定したことは誤りであり，その他の文書についても特定の上，改めて開示決定等がなされるべきである。

##### イ 法5条5号に該当するとした点

処分庁は不開示理由として法5条5号該当性を述べるが，抽象的なおそれを指摘するのみで具体性に欠ける。

## ウ 部分開示

仮に法案の一部につき法5条5号該当性が認められるとしても、法案は条項ごとに容易に区分し得るから、同号該当性が認められない条項の部分については法6条1項の部分開示がなされるべきである。

すなわち、法案はその中に静止画ダウンロード違法化条項を含むことを理由に自民党総務会において問題視されたと報じられている。他方、当該条項以外については取り立てて問題視されておらず、また公明党の与党審査は問題なく経たものであった。そうであれば、仮に法5条5号該当性が認められるとしても、それは、案のうちの静止画ダウンロード違法化条項に係る部分のみである。それ以外の条項の部分はもはや意思形成過程の情報には当たらない。

よって、少なくとも部分開示がなされるべきである。

## エ 裁量的開示の求め

法律の草案は、その内容が主権者である国民に広く告知され、国民的議論の対象とされるべき性格の文書である。しかも本件の法案は文化庁としての意思形成過程が完了し、そのままの形で与党の条文審査に付されたいわば完成状態の文書であって、意思形成過程にある未成熟な文書ではない。

このような完成状態の法案を公開することには公益上特に必要があると思われるため、法7条の裁量的開示を検討していただきたい。

## (2) 意見書

### ア 審査請求の一部取下げ

文化庁は2019年9月30日付のパブリックコメント「侵害コンテンツのダウンロード違法化等に関するパブリックコメント」において、その関連資料として、「(添付1)文化庁当初案概要説明資料」, 「(添付2)文化庁当初案 新旧対照表」及び「(添付3)文化庁当初案の考え方に関する資料(侵害コンテンツのダウンロード違法化)」を公表した。

これらが公表されたことにより、審査請求人の当初の開示請求の目的は一定程度達成できたことから、本審査請求に係る開示請求の対象文書の範囲から、次の各文書を除外する。

- ① 「著作権法及びプログラムの著作物に係る登録の特例に関する法律の一部を改正する法律案」(法案)
- ② 上記「(添付1)文化庁当初案概要説明資料」
- ③ 上記「(添付2)文化庁当初案新旧対照表」
- ④ 上記「(添付3)文化庁当初案の考え方に関する資料(侵害コンテンツのダウンロード違法化)」

したがって、本審査請求における対象文書は、上記①の法案の「法

令審査に関して作成又は取得した一切の文書」から、上記①ないし④を除外したものであり、具体的には、内閣法制局に対する説明資料等がこれに該当するものと思われる。

#### イ 不開示情報該当性について

本件対象文書（ただし上記1の通り縮減されたもの）が法5条5号に該当する点と争う。上記1の通り、文化庁自身が概要説明資料や新旧対照表等を公表したことにより、文化庁が理由説明書で述べるようなおそれは払拭された。

既にこれらの文書が文化庁自身により公表されている状況下では、本件対象文書の公開を認めても、それが「誤解や憶測等に基づく正確でない情報」として拡散するおそれはなく、「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、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ」は生じないと考えられるためである。

#### ウ 部分開示の求めについて

本件対象文書に含まれると思われる内閣法制局に対する説明資料に関しても、審査請求書記載の通り、条項ごとに可分であると考えられる。

仮に侵害コンテンツのダウンロード違法化に関する部分と、リーチサイト対策やアクセスコントロール等に関する保護の強化の部分がいずれも海賊版対策に必要な措置であるという点で不可分であるとの文化庁の見解を是とするとしても、著作物等の利用許諾に係る権利の対抗制度の導入や行政手続に係る権利制限規定の整備といった条項については、その立法趣旨や規律対象の点で海賊版対策に関する条項とはその性質を異にしており、可分である。

### 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、「著作権法及びプログラムの著作物に係る登録の特例に関する法律の一部を改正する法律案」（文部科学省が第198回国会への提出に向けて検討を進めてきたもの。）の法令審査に関して作成又は取得した一切の文書」（本件対象文書）である。

本件対象文書につき、法5条5号に該当することから、平成31年4月22日付けで不開示とする処分（原処分）を行ったところ、審査請求人から、令和元年7月23日付けで、原処分を取り消し、不開示とした部分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 対象文書の特定について（上記第2の2（1）ア関係）

審査請求人は、文化庁が誤って「著作権法及びプログラムの著作物に係る登録の特例に関する法律の一部を改正する法律案」（法案）のみを開示請求の対象文書として特定した上で、法案についてのみ不開示理由を述

べている」などとして、その他の文書についても特定の上、改めて開示決定等がなされるべきである旨主張しているが、文化庁においては、原処分  
の行政文書不開示決定通知書（1 不開示決定した行政文書の名称）に記載のとおり、新旧対照表や内閣法制局に対する説明資料を含め、「法令審査  
に関して作成又は取得した一切の文書」を対象文書として特定しており、  
対象文書の特定に誤りはなかったものと認識している。

### 3 本件対象文書の不開示情報該当性について（上記第2の2（1）イ関係）

「著作権法及びプログラムの著作物に係る登録の特例に関する法律の一部を改正する法律案」（以下「本件法案」という。）については、文部科学省において第198回通常国会への提出を目指して検討を進めてきたものの、特に、侵害コンテンツのダウンロード違法化に関して、与党内の審査において国民の不安や懸念を払拭するに至っていないことを理由にその取扱いを再検討するよう指示があり、それを踏まえて、最終的には本件法案全体の同国会への提出を見送ることとしたところである。

このように、本件法案はあくまで政府として正式に決定する前段階のものであり、各方面から多くの批判があったことも踏まえつつ、今後、国民の御意見を丁寧に伺いながら、その不安や懸念を払拭できるよう改めて再検討を行うことを予定しているという意味で、不完全・不安定な状態にあるものである。

それにも関わらず、現時点で、本件法案に関する本件対象文書を開示した場合には、本件法案の内容や検討過程等に関する情報が文化庁によるコントロールの及ばない形でインターネット等を通じて拡散され、例えば、①本件法案があたかもそのままの形で今後国会に提出されるかのような誤解を招くことや、②資料の一部分のみを切り取った形で使用され、本件法案の内容が必ずしも正確でない形で国民に伝えられること、③今後の検討の方向性について事実とは異なる憶測や混乱を招くこと、④文化庁自身が既に様々な問題点があったことを認識して丁寧に再検討のプロセスを進めようとしているにも関わらず、当時の検討過程の問題点などが殊更に取り挙げられ、結果として国民の不安や懸念がより増大してしまうことなどが想定されるとともに、⑤本件法案の策定に関わった方々への誹謗・中傷などを誘発することにも繋がりがねないことが懸念される。

文化庁としては、このような状況にあることをもって、法5条5号に規定する「審議、検討又は協議に関する情報」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性が不当に損なわれるおそれ、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ」があるものに該当すると判断し、不開示とすることを決定したところである。

この点、審査請求人は、法5条5号該当性について「抽象的なおそれを

指摘するのみで具体性に欠ける」旨主張しているが、現にインターネット上では、本件法案に関して、例えば、あらゆるスクリーンショットが違法化される、侵害コンテンツを見ただけで違法となってしまう、文化庁が当初案のまま国会への提出を強行しようとしているなどという誤解や憶測等に基づく正確でない情報の拡散や、本件法案の策定に関わった特定個人への誹謗・中傷等が行われている状況が存在するところであり、文化庁としては、上記のような想定・懸念が「具体性に欠ける」との指摘は当たらないものと考えている。

4 本件対象文書の部分開示の求めについて（上記第2の2（1）ウ関係）

審査請求人は、「仮に法案の一部につき法5条5号該当性が認められるとしても、法案は条項ごとに容易に区分し得るから、同号該当性が認められない条項の部分については法6条1項の部分開示がなされるべき」旨主張している。

しかしながら、本件法案においては、個々の条項が別個独立に存在しているわけではなく、いわゆる侵害コンテンツのダウンロード違法化は、インターネット上の海賊版対策に必要な措置であるという点で、リーチサイト対策やアクセスコントロール等に関する保護の強化と軌を一にするものであり、更には、これらの措置は、著作物等の利用許諾に係る権利の対抗制度の導入や行政手続に係る権利制限規定の整備といった著作物等の利用の円滑化を図るための措置等とあわせて適切な著作権法秩序の実現に資するものである、という意味で一体不可分をなすものである。

また、上記3で述べた通り、本件法案はその全体について同国会への提出を見送ることとなったものであり、今後、侵害コンテンツのダウンロード違法化に限らず、法案全体の取扱いを含めて、再検討していく可能性も十分に考えられる（現に、リーチサイト対策については、その後の各方面からの指摘を受けて再検討を行うこととなっている）。

このため、審査請求人の求める法6条1項による部分開示を行うことは、適当でないと考えている。

5 本件対象文書の裁量的開示の求めについて（上記第2の2（1）エ関係）

審査請求人は、「本件の法案は文化庁としての意思形成過程が完了し、そのままの形で与党の条文審査に付されたいわば完成状態の文書」であり「このような完成状態の法案を公開することには公益上特に必要があると思われる」として法7条の裁量的開示を求めている。

この点、法7条は、法5条により開示が禁止される情報について、行政機関の長の高度な行政的判断により、公益上特に必要があるとき認めるときは裁量的開示を認める趣旨の規定であるところ、原処分に当たり、文化庁長官は、本件対象文書が同条5号に該当するものであり、「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性が不当に損なわれるおそれ、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ」がある、すなわち、本件対象文書を開示することは公益上望ましくないと判断したところである。

したがって、審査請求人の求める法7条による裁量的開示については、文化庁の原処分の趣旨に照らしても検討する余地がない。

なお、一般的に、法律案は、政府として閣議決定するまでは、何ら確定的な位置付けを有さない検討途上の案に過ぎないものであり、審査請求人のような「完成状態の文書」と言うことはできない。

#### 6 原処分に関する考え方について

上記2ないし5で述べた通り、審査請求人が審査請求書で示した各指摘を踏まえてもなお、文化庁が、本件対象文書を法5条5号に該当するものとして不開示とした原処分は妥当であると考えている。

### 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 | 令和元年10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11月13日   | 審議            |
| ④ | 同月28日      | 審査請求人から意見書を收受 |
| ⑤ | 同年12月16日   | 本件対象文書の見分及び審議 |
| ⑥ | 令和2年1月15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、その全部を法5条5号に該当するとして不開示とする決定（原処分）を行った。

これに対して、審査請求人は、原処分を取り消し、不開示部分を開示することを求めているところ、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、本件対象文書の不開示情報該当性について検討する。

なお、審査請求人は、審査請求書において、原処分は本件法案のみを開示請求の対象文書として特定しているとして、文書特定の誤りを主張しているので、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、諮問庁は、以下のとおり説明する。

本件は、当初、内閣法制局長官に対して開示請求されたが、開示請求に係る行政文書が文化庁により作成されたものであったため、法12条に基づき、文化庁長官に事案を移送されたものである。したがって、本件開示請求は、内閣法制局が保有する本件法案の法令審査に関する文書と同一の

文書の開示を求めるものと解されるから、文化庁が内閣法制局の法令審査を受けるため作成した本件法案の条文、新旧対照表を含む説明資料の全てを特定したものであり、本件対象文書の特定に誤りはないものとする。

諮問書に添付された本件開示請求書の宛先は内閣法制局長官であり、本件対象文書を見分したところ、本件法案の条文、新旧対照表を含む内閣法制局に対する説明資料であることが認められるので、上記諮問書の説明は首肯することができる。したがって、原処分において、法案のみが特定されたとする審査請求人の主張は失当であり、審査請求人が特定を求める新旧対照表及び内閣法制局に対する説明資料等も含まれていることから、本件対象文書の特定については判断しない。

## 2 本件対象文書の不開示情報該当性について

(1) 本件対象文書は、本件法案の法令審査に関して文化庁が作成した内閣法制局に対する説明資料であるところ、諮問書は、理由説明書（上記第3）において、本件対象文書の不開示理由について、おおむね以下のとおり説明する。

ア 本件法案は、第198回通常国会への提出を目指して検討を進めてきたものであるが、与党内の審査において国民の不安や懸念を払拭するに至っていないことを理由にその取扱いを再検討するよう指示があり、最終的に同国会への提出を見送ることとしたものである。このように、本件法案は、あくまで政府として正式に決定する前段階のものであり、各方面から多くの批判があったことも踏まえつつ、今後、国民の御意見を丁寧に伺いながら、その不安や懸念を払拭できるよう改めて再検討を行うことを予定しており、不完全・不安定な状態にあるものである。

イ それにもかかわらず、現時点で本件対象文書を開示した場合、本件法案の検討過程等に関する情報が拡散され、例えば、①本件法案があたかもそのままの形で今後国会に提出されるかのような誤解を招くこと、②資料の一部分のみを切り取った形で使用され、本件法案の内容が必ずしも正確でない形で国民に伝えられること、③今後の検討の方向性について事実とは異なる憶測や混乱を招くこと、④本件法案の策定に関わった方々への誹謗・中傷などを誘発することにも繋がりがねないこと等が懸念される。

ウ 文化庁としては、このような状況にあることから、本件対象文書は、法5条5号に規定する「審議、検討又は協議に関する情報」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性が不当に損なわれるおそれ、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ」があるものに該当すると考える。

エ 審査請求人は、与党内の審査で問題視された条項以外の部分開示を

求めているが、本件法案は、個々の条項が別個独立に存在しているわけではなく、一体・不可分を成すものであり、また、今後、法案全体の取扱いを含めて再検討していく可能性も十分に考えられることから、部分開示を行うことはできない。

また、審査請求人は、法7条による裁量的開示を求めているが、原処分に当たり、本件対象文書が法5条5号に該当し、これを開示することは公益上望ましくないと判断したものであり、その趣旨に照らし裁量的開示を検討する余地がない。

(2) 以下、検討する。

ア 本件対象文書は、本件法案について内閣法制局の法令審査を受けるため文化庁が作成した説明資料であると認められる。

イ 当審査会事務局職員をして諮問庁に改めて確認させたところ、本件法案については国会への提出を見送ることとしたため、内閣法制局の法令審査は終了しておらず、今後、法案内容を再検討した上で、改めて内閣法制局の法令審査を受ける予定であるとのことである。そうすると、本件対象文書に記録された情報は、国の機関の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であると認められ、このような検討過程の情報を公にした場合、本件法案の内容が必ずしも正確でない形で国民に伝えられ、今後の検討の方向性について事実とは異なる憶測や混乱を招き、本件法案の策定に関わった方々への誹謗・中傷を誘発するなどして、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や不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがあるとすると上記諮問庁の説明は否定し難い。また、本件法案は、個々の条項が別個独立に存在しているわけではなく、一体・不可分を成すものであり、今後、法案全体の取扱いを含めて再検討する可能性もあるので、部分開示を行うことはできないとの上記諮問庁の説明も否定し難い。

ウ したがって、本件対象文書は、法5条5号に該当すると認められるので、その全部を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

(1) 審査請求人は、法7条による裁量的開示を求めているが、国会に提出されなかった本件法案の法令審査に関して作成された文書である本件対象文書を公にすることに、公益上特に必要性があるとすべき事情は認め難いことから、同条による裁量的開示をしなかった処分庁の判断に、裁量権の逸脱又は濫用があるとは認められない。

(2) 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号に該当するとして不開示とした決定については、同号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）

「著作権法及びプログラムの著作物に係る登録の特例に関する法律の一部を改正する法律案」（文部科学省が第198回国会への提出に向けて検討を進めてきたもの。）の法令審査に関して作成又は取得した一切の文書