

諮問庁：独立行政法人国立美術館

諮問日：令和6年7月10日（令和6年（独情）諮問第77号）

答申日：令和8年9月9日（令和8年度（独情）答申第13号）

事件名：「特定日付国立西洋美術館でのアーティスト抗議活動について」の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙の1に掲げる文書（以下「本件請求文書」という。）の開示請求に対し、別紙の2に掲げる文書（以下「本件対象文書」という。）を特定し、その一部を不開示とした決定については、本件対象文書を特定したことは妥当であるが、諮問庁がなお不開示とすべきとしている部分については、別紙の4に掲げる部分を開示すべきである。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

独立行政法人等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、令和6年5月9日付け独法美総第7号により独立行政法人国立美術館（以下「国立美術館」、「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

審査請求人が主張する審査請求の理由は、審査請求書及び意見書によると、おおむね以下のとおりである。

（1）審査請求書

ア 原処分の別紙1「法人文書開示請求に対する応答」の「不開示とした部分とその理由」欄には法5条1号と法5条4号を援用する形で理由が記載されている。しかし、法の文章を要約した文章しか書いておらず、不開示の具体的な理由とはなり得ていません。そもそも、法人文書は公開が原則であります。

「氏名などの特定の個人を識別することができる情報は不開示」とありますが、開示された文書の別紙2「プレス内覧会出席者」を見るに、所属社名や媒体名を記録した欄がある。ここからは「特定の個人を識別することができる情報」になり得るわけがない。むしろ、特定の個人から識別させ、差異化を図り、ブランディングに寄与するのがこれらの名前ですらある。

また、「業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため不開示」

とある。しかし先述のとおり、法を援用しただけで、なんら具体的な不開示の理由となり得ていない。開示された「～抗議活動について（報告）」文書では「1. 展覧会の概要 2. 内覧会の主な出席者」等々の記載と、その下の不開示箇所を区別する明確な理由は全く持っていない。

イ 2024年4月8日12時00分付けの特定新聞Aの記事「国立西洋美術館でスポンサーの特定法人に異例の抗議 作家に「声を上げなければ」と思わせた特定地域侵攻との関係」（URLは省略する。）（以下「本記事」という。）には以下の記述がある。

「抗議後は西洋美術館と話し合いの場を持っているが、要求に応じるかは見通せないという。」

これは、抗議者である特定個人が国立西洋美術館と話し合いをしていると解釈するべきである。すると、国立西洋美術館は、「話し合い」に関する諸資料が残っていると解釈してしかるべきである。

抗議が行われたのが3月11日で、本記事が出たのが4月8日であることを考えると、審査請求人が開示請求を行った4月11日には「話し合い」が持たれている。また、審査請求人が請求した際にも「国立美術館（国立西洋美術館）が事後に行った対応」「その他、本抗議に関する全て」と記載してある。審査請求人が請求した範囲には、本記事記載の「話し合い」含めた、抗議に関する全ての資料が該当すると考えられる。しかし、開示されたのは「～抗議活動について（報告）」とそれに関する別紙（別紙は省略する。）のみです。明らかに判断が狭いように思われる。

以上の趣旨の内容を、2024年5月23日付けのメールにて質問した。しかし、5月30日付けの国立西洋美術館からのメールで、答えられない旨返信があった。

不開示箇所の具体的な説明もなく、疑問点の質問も答えがない以上、審査請求をするほかない。以上の理由から審査請求をするものである。

（2）意見書

不開示情報を開示すべき理由について

ア 法5条1号関係

「プレス内覧会出席者」及び「開会式等招待状送付先」について不開示にしている旨を述べている。その理由としては①「氏名等を公開する前提で招待しておらず」、公表について②「招待者から事前の了解も得ていない」、③「他に入手し得る情報と照合することにより（中略）不利益を及ぼすことがあり得る」とする。

①について

そもそも、独立行政法人が作成する文書は、基本的に情報公開法のもと公開されることが前提とされている。そのため、公開する前提で招待していないわけではない。

②について

また、上記①についてと被るが、行政文書なのだから、招待者から事前の了解を得る必要もない。基本的に公開するのが原則であり、非公開はあくまでも例外である。もし招待者の了解を得る必要があると考えるのならば、招待者一人ひとりに公開の可否を尋ねるべきであろう。

当初、これら①、②の不開示の理由として「氏名などの特定の個人を識別することができる情報は不開示」としている。しかし、開示された文書（本件対象文書）の別紙2「プレス内覧会出席者」を見るに、所属社名や媒体名を記録した欄がある。ここからは「特定の個人を識別することができる情報」になり得るわけがない。むしろ、特定の個人から識別させ、差異化を図り、ブランディングに寄与するのがこれらの名前ですらある。

③について

「他に入手し得る情報と照合することにより（中略）不利益を及ぼすことがあり得る」とするが、情報とは、そもそも他の情報と組み合わせ得るものである。組み合わせることにより不利益を及ぼすことがあり得るとあるが、しかし、情報とはそもそもそのような性質を持つものであり、今回のような理由で情報を非公開にするのは不合理である。

イ 法5条4号関係

抗議活動の状況と美術館の対応が書かれた箇所についての不開示理由について書かれている。ここには「対応策の有無及び対応策の内容に係る機微な情報であり（中略）警備上の情報等の推測を容易にすることになり、今後、同館での（中略）イベント事業若しくは美術館通常開館中の館外及び館内を標的とした活動を誘発するおそれ」云々とあり、さらに、この情報を公開すると「防犯セキュリティリスクに対する警戒レベルを上げざるを得ず、美術館は当該リスク回避のため、休館日及び夜間に限らず開館中においても、防犯体制の強化として警備員・監視員の増員、緊急時対応への職員の常時配置等を余儀なくされる」から、美術館の運営等に支障をきたすと書いてある。

しかし、今回の抗議活動は、様々なメディアで報道されている。

国立西洋美術館でスポンサーの特定法人に異例の抗議 作家に「声を上げなければ」と思わせた特定地域侵攻との関係（特定新聞A）

(URLは省略する。)

国立西洋美術館で特定地域攻撃に抗議 言論の場としての美術館の可能性(特定新聞B) (URLは省略する。)

よって、抗議活動は公知の事実であり、抗議活動の箇所を不開示にすることに理由はない。

また、今回の抗議活動への対応について公開することが「警備上の情報等の推測を容易にする」という。しかし、警備は審査請求人には推測し得ないほどの多種多様な様態で行われていると「推測」される。今回の抗議活動の対応の一件だけを開示することをもって、「イベント事業若しくは美術館通常開館中の館外及び館内を標的とした活動を誘発するおそれ」というのは、あまりに不当な一般化と言うほかない。

また、今回の抗議活動の対応の一件だけを開示することをもって「セキュリティリスクに対する警戒レベルを上げざるを得ず」というのは、過剰反応としか言いようがなく、あくまで公開を原則とする法の趣旨から照らしてみても不開示にする理由がないと言わざるを得ない。

ウ 特定個人氏らと国立西洋美術館との話し合いに関する文書の不存在について

当該法人文書は存在しないとする。

しかし、上記特定新聞A記事内において、特定個人への取材をもとに「抗議後は西洋美術館と話し合いの場を持っている」と記載がある。

ふつう、話し合いの場を持つ際は、様々な手段で連絡をし、予定を調整し、話し合うだろう。そして、その過程において、連絡する際のメールであるとか、電話のメモ、あるいは、話し合いを行うにあたっての決裁や、話し合いの最中の議事録、議事メモ、録音・録画データ等を残すはずである。法人文書が不存在と言うのは、甚だ怪しいと言わざるを得ない。

今回の開示請求においては、抗議活動において「国立西洋美術館(国立美術館)が事後に行った対応」「その他、本抗議に関連する全て」という旨で請求を行っている。よって「話し合いの場」に関する文書も開示対象になるべきである。抗議が行われたのが3月11日で、上記特定新聞Aの記事が出たのが4月8日であることを考えると、審査請求人が開示請求を行った4月11日には「話し合い」が持たれていると考えるべきである。この時系列から見ても、存在しないというのは疑わしい。

これらの理由から、不開示箇所は開示されるべきであると考えられるも

のである。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件対象文書について

本件審査請求に係る法人文書は、本件請求文書であり、これに該当する法人文書「令和6年3月11日国立西洋美術館でのアーティスト抗議活動について」（本件対象文書）の一部開示を同年5月9日付けで行った。

2 不開示情報の不開示情報該当性について

(1) 法5条1号関係

「プレス内覧会出席者」及び「開会式等招待状送付先」を不開示としているが、両者は国立西洋美術館の判断で依頼又は送付しているものであり、プレス内覧会の招待者については、その氏名等を公開する前提で招待しておらず、公開することについて、招待者から事前の了解も得ていない。さらに、所属及び媒体名を公表することは、開示請求者が他に入手し得る情報と照合することにより、特定の個人を識別することができ、当該集団に属する個々人に不利益を及ぼすことがあり得ることから、法5条1号に該当すると考える。

(2) 法5条4号関係

不開示とした箇所には、当時の抗議活動の状況及び美術館の対応が記載されている。当該部分は、国立西洋美術館における対応策の有無及び対応策の内容に係る機微な情報であり、これらを公にすることにより、警備上の情報等の推測を容易にすることになり、今後、同館での内覧会、レセプション及び講演会等といった館内におけるイベント事業若しくは美術館通常開館中の館外及び館内を標的とした活動を誘発するおそれがある。さらに悪意を持った第三者による建物への不法な侵入や施設の損傷並びに作品の盗難及び毀損等が容易になり得る可能性もあり、観覧者の安心・安全な鑑賞環境の提供に支障を及ぼすおそれがある。

また、美術館は、訪れる人々に対して安全で安心な作品の鑑賞環境を提供する義務を負っていると同時に、特に貴重な文化遺産を守るためには厳重な施設管理が求められている。特に国立西洋美術館は、歴史的及び文化的な価値を持つ建築物であり、世界遺産として登録されている。更に、国の重要文化財建造物としても指定されており、その保存と保護は非常に重要な責務である。情報を公にすることにより、模倣された活動が行われ、観覧者の安全で安心な鑑賞環境の妨げ並びに観覧者及びスタッフの安全も脅かす者が現れるおそれがある。

これらの情報を公開すれば、防犯セキュリティリスクに対する警戒レベルを上げざるを得ず美術館は当該リスク回避のため、休館日及び夜間に限らず開館中においても、防犯体制の強化として警備員・看視員の増員、緊急時対応への職員の常時配置等を余儀なくされる。以上の理由に

より、今後の同館の運営業務、防犯並びに施設管理に関する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4号柱書きに該当すると考える。

(3) 特定個人氏らと国立西洋美術館との話し合いに関する文書の不存在について

当該法人文書は存在しない。

(4) 原処分にあたっての考え方について

以上のことから、本件対象文書を一部開示とした原処分は妥当である。

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 | 令和6年7月10日 | 諮問の受理 |
| ② | 同日 | 諮問庁から理由説明書を収受 |
| ③ | 同月25日 | 審議 |
| ④ | 同年9月2日 | 審査請求人から意見書を収受 |
| ⑤ | 令和8年4月23日 | 委員の交代に伴う所要の手続の実施、本件対象文書の見分及び審議 |
| ⑥ | 同年6月18日 | 審議 |
| ⑦ | 同年7月27日 | 審議 |
| ⑧ | 同年9月2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、本件請求文書の開示を求めるものであり、処分庁は、本件対象文書を特定し、その一部を法5条1号及び4号に該当するとして不開示とする原処分を行った。

審査請求人は、文書の追加特定及び不開示部分の開示を求めている。

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、改めて検討した結果、本件対象文書の不開示部分のうち、別紙の3に掲げる部分については新たに開示することとするが、その余の部分（以下「不開示維持部分」という。）は、なお不開示とすべき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、本件対象文書の特定の妥当性及び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 本件対象文書の特定の妥当性について

(1) 審査請求人は、本件対象文書の外にも本件請求文書に該当する文書があるはずである旨主張し、その根拠として上記第2の2（1）イ及び（2）ウのとおり主張する。

このような審査請求人の主張に対して、諮問庁は、理由説明書において上記第3の2（3）のとおり説明する。さらに、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、おおむね以下のとおり説明する。

ア 本件請求文書に該当する文書は、本件対象文書の外には、作成・取得していない。

イ 本件審査請求を受けて、改めて担当部署の執務室及び書庫において十分な期間をもって探索を行ったが、紙媒体・電子媒体のいずれにおいても本件対象文書の外に本件請求文書に該当する文書の存在は確認できなかった。

(2) 上記(1)の諮問庁の説明に不自然・不合理な点があるとまではいえず、これを覆すに足る事情も認められない。

また、探索の範囲が不十分であるともいえない。

したがって、国立美術館において、本件対象文書の外に本件請求文書に該当する文書を保有しているとは認められず、本件対象文書を特定したことは妥当である。

3 不開示維持部分の不開示情報該当性について

(1) 諮問庁は、当該部分が法5条1号及び4号柱書きに該当するとして不開示とした理由について、上記第3の2(1)及び(2)のとおり説明する。

(2) 以下検討する。

ア 本件対象文書の1ページ目及び2ページ目の不開示維持部分について

(ア) 当該部分には、令和6年3月11日に国立西洋美術館で行われた抗議活動（以下「本件抗議活動」という。）の内容及び当該抗議活動に対する国立西洋美術館の対応等が具体的かつ詳細に記載されていることが認められる。

(イ) この点、諮問庁は、上記第3の2(2)のとおり、本件抗議活動の内容及び当該抗議活動に対する美術館の対応等について、これを公にすることにより、今後、同館での内覧会やレセプション、講演会等といった館内におけるイベント事業又は美術館通常開館中の館外及び館内を標的とした活動を誘発するおそれや、模倣された活動が行われ、観覧者の安全で安心な鑑賞環境の妨げ並びに観覧者及びスタッフの安全も脅かす者が現れるおそれなどにより、今後の同館の運營業務、防犯及び施設管理に関する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旨説明する。

(ウ) そこで検討すると、当該部分のうち、本件抗議活動の内容及び記載されている部分には、本件抗議活動の内容及び具体的かつ詳細に記載されているものの、記載された内容はいずれも報道され、既に公に広く知られているものであるから、これらの部分を開示したとして

も、諮問庁が主張するような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とはいいい難い。したがって、当該部分は法5条4号柱書きに該当せず、開示すべきである。

ただし、本件抗議活動の内容に係る記載の一部には個人の氏名が記載されている部分があり、当該部分は法5条1号前段に規定する個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものに該当すると認められ、同号ただし書きに該当するとは認められない。法6条2項による部分開示の可否を検討すると、当該部分は個人識別部分であることから、同項による部分開示の余地はない。したがって、当該部分は、法5条1号に該当し、不開示とすることが妥当である。

次に、当該抗議活動に対する美術館の対応等が記載されている部分に係る諮問庁の説明については、不自然・不合理であるとまではいえず、上記（イ）のとおり、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と認められる。したがって、当該部分は、法5条4号柱書きに該当し、不開示とすることが妥当である。

（エ）したがって、本件不開示維持部分のうち、美術館の対応等に係る内容については、法5条4号柱書きに該当すると認められるので、不開示とすることが妥当であるが、抗議活動の内容のうち個人の氏名を除く部分（別紙の4（1）に掲げる部分）は同号柱書きに該当せず、開示すべきである。

イ 本件対象文書のうち別紙2（プレス内覧会出席者）の不開示維持部分について

（ア）別紙2はプレス内覧会出席者の一覧表であって、当該部分には、1行毎に個人（プレス内覧会出席者）の氏名、当該個人の所属する会社名、媒体名等が一体として記載されていると認められる。

（イ）当審査会事務局職員をして諮問庁に対し確認させたところ、不開示維持部分に記載された情報は公にしておらず、公にする予定もない旨説明する。

（ウ）プレス内覧会出席者一覧に記載された各個人の所属する会社名及び媒体名については、対象となる内覧会の性質上、当該プレス内覧会の出席者は、参加者が所属する会社内でも限られた範囲の者であると思われることから、これらの所属する会社名及び媒体名が公にされれば、過去の記名記事や各媒体の担当分野、公開されている取材実績等と照合することにより、所属する会社・媒体の範囲内の者から特定の個人を識別できる可能性があることに加えて、特定の個人を識別することができないとしても、国立美術館と特定の関係を有するのではないかとの疑いを持たれるなどして個人の権利利益を

害するおそれが生ずることを否定することができないものと考えられる。

(エ) したがって、当該部分は法5条1号に該当すると認められるので、不開示とすることが妥当である。

ウ 本件対象文書のうち別紙3（開会式等招待状送付先）の不開示維持部分について

(ア) 別紙3は、開会式等招待状送付先の一覧であって、開会式等招待状送付先の属性について10項目（①～⑩）で整理されており、更に各項目についてそれぞれ複数の類型で構成されていると認められる。

(イ) 当審査会事務局職員をして諮問庁に対し確認させたところ、別紙の3（2）に記載の部分新たに開示すべきであると説明する。

(ウ) 他方、その余の部分である項目①の5つの類型のうち1番目ないし4番目の類型、項目②の全ての類型及び項目⑧の4つの類型のうち1番目ないし3番目の類型については、特定の個人を識別することができるか、他の情報と照合することにより特定の個人を識別することができる情報であるとし、不開示を維持すべきであると説明する。

また、項目⑧のうち1番目及び2番目の類型については、これらを明らかにすれば、特定の個人を識別することができる上、これらの国立西洋美術館との交流状況も明らかになることから、不開示を維持すべきであると説明する。

(エ) そこで、諮問庁が不開示を維持すべきとしている部分につき検討する。

まず、項目⑧に係る不開示維持部分について検討すると、項目⑧には4つの類型が記載されているところ、1番目及び2番目の類型として国の特定機関の特定部署名が記載されており、3番目の類型として任意団体の特定部門名が記載されており、これらの部署に所属していた者に招待状が送付されたと認められる。4つの類型のうち1番目及び2番目の部署の構成員については、法5条1号本文前段に規定する個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものに該当する。もっとも、当該構成員の氏名は特定の国の機関のホームページに掲載されており、本件開示請求時点の構成員についても同ホームページから把握可能である。したがって、当該部分は、慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報であると認められ、同号ただし書イに該当し、同号に該当しないことから、開示すべきである。

他方、項目①の5つの類型のうち1番目ないし4番目、項目②の

全ての類型、項目⑧の4つのタイプのうち3番目については、上記イ（ウ）と同様に、他の情報と照合することにより特定の個人を識別することができるか、特定の個人を識別することができないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれが生ずる情報であるといえる。そして、当該部分に記載された当該情報については公にしておらず、公にする予定もない旨の諮問庁の説明につき、これを覆すに足る事情は見当たらないことから、当該部分は法5条1号ただし書イに該当するとは認められず、同号ただし書ロ及びハに該当するとすべき事情も認められず、法6条2項による部分開示の余地もないことから、法5条1号に該当し、不開示とすることは妥当である。

（オ）したがって、項目①の5つのタイプのうち1番目ないし4番目、項目②の全ての類型、項目⑧のうち3番目は、当該部分は法5条1号に該当すると認められるので、不開示とすることが妥当であるが、項目⑧のうち1番目及び2番目の部分については同号ただし書イに該当することから開示すべきである。

4 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。

5 付言

処分庁は、本件開示決定通知書の別紙1の表中「不開示とした部分とその理由」欄に、「氏名など特定の個人を識別することができる情報は不開示（法第5条第1号）」、「業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため不開示（法第5条第4号）」と記載していたことが認められる。

そうすると、原処分の開示決定等通知書において、法5条関係各号の条文の規定をほぼ引き写すにとどまり、不開示部分がどの範囲なのか、なぜ不開示部分が当該条項に該当するのか等が明らかであるとはいえない。

本件において審査請求人は、本件請求文書に該当する文書の特定及び不開示部分の開示を求めることに重点を置いているものと見られることから、原処分を取り消すまでには至らないものの、不開示とした部分及びその理由を具体的に記載していない開示決定等は、法5条及び行政手続法8条1項の規定に照らし、適切さを欠くものであり、処分庁においては、今後、関係各規定を踏まえて適切な処分理由の記載を徹底する必要がある。

6 本件一部開示決定の妥当性について

以上のことから、本件請求文書の開示請求に対し、本件対象文書を特定し、その一部を法5条1号及び4号に該当するとして不開示とした決定については、国立美術館において、本件対象文書の外に開示請求の対象として特定すべき文書を保有しているとは認められないので、本件対象文書を

特定したことは妥当であり、諮問庁がなお不開示とすべきとしている部分のうち、別紙の４に掲げる部分を除く部分については、同条１号及び４号柱書きに該当すると認められるので、不開示とすることは妥当であるが、別紙の４に掲げる部分は、同条１号に該当せず、開示すべきであると判断した。

(第５部会)

委員 市木政昭、委員 石川千晶、委員 大江裕幸

別紙

1 本件請求文書

国立西洋美術館で3／12に開幕した企画展「ここは未来のアーティストたちが眠る部屋となりえてきたか？」の、11日に行われた内覧会における抗議活動（別紙参照（略））に関する文書、決裁文書、音声記録、動画、会議録、議事録、議事メモなど、以下の項目に当てはまる保持しているもの全て。

- ・国立美術館（国立西洋美術館）が事前に知り得ていた情報
- ・国立美術館（国立西洋美術館）が当日に行った対応
- ・国立美術館（国立西洋美術館）が事後に行った対応
- ・その他、本抗議に関連する全て

2 本件対象文書

令和6年3月11日国立西洋美術館でのアーティスト抗議活動について

3 諮問庁が新たに開示すべきとしている部分

（1）（別紙2）プレス内覧会出席者の表の以下の部分

- ア 最終ページの最下行の全て
- イ ご芳名（漢字）のNo. 7及び8の欄

（2）（別紙3）開会式等招待状送付先の以下の部分

- ア 各記載項目冒頭の○で囲まれた数字部分
- イ 項目①の5つの類型のうち最後に記載された類型
- ウ 項目⑧の4つの類型のうち最後に記載された類型
- エ 項目③ないし項目⑦、項目⑨及び項目⑩の各全ての類型の全て

4 開示すべき部分

（1）1枚目本文の14行目ないし28行目及び2枚目の1行目ないし7行目の不開示維持部分のうち、個人の氏名を除く部分

（2）（別紙3）開会式等招待状送付先の以下の部分

項目⑧に記載された4つの類型のうち1番目及び2番目の類型（5行目）

※行数は、いずれも空白部分は数えない。