

諮問番号：平成 27 年諮問第 1 号から同第 4 号まで 諮問日：平成 27 年 1 月 16 日
答申番号：平成 27 年度答申第 2 号から同第 5 号まで 答申日：平成 27 年 8 月 21 日
件 名：第 70 回利用制限等申出資料取扱委員会配布資料の一部開示に関する件
 第 79 回利用制限等申出資料取扱委員会配布資料の一部開示に関する件
 「利用制限等調査審議資料の取扱いについて」の決裁文書の一部開示に関する件
 「利用制限等調査審議資料の取扱い等について」の決裁文書の一部開示に関する件

答申書

第 1 審査会の結論

平成 27 年諮問第 1 号から第 4 号まで（以下「本件」という。）に関する第 70 回及び第 79 回利用制限等申出資料取扱委員会配布資料、「利用制限等調査審議資料の取扱いについて」の決裁文書並びに「利用制限等調査審議資料の取扱い等について」の決裁文書（以下併せて「本件対象文書」という。）につき、その一部を開示しないとすることは、妥当である。

第 2 苦情申出人の主張の要旨

1 苦情申出の趣旨

本件苦情申出の趣旨は、国立国会図書館事務文書開示規則（平成 23 年国立国会図書館規則第 4 号。以下「規則」という。）第 3 条の規定に基づく開示の求めに対し、国立国会図書館の館長（以下「館長」という。）が、本件対象文書の一部を開示しないとしたり、不開示部分を開示すべきとするものである。

2 苦情の内容の要旨

苦情申出人の苦情の内容の要旨は、苦情の申出書の記載によると、おおむね以下のとおりである。

館長は、利用制限に関する事務につき、国立国会図書館法（昭和 23 年法律第 5 号。以下「館法」という。）に定める図書館奉仕、資料収集、納本制度等について説明し、納本制度について戦前の検閲制度を想起させるなどと主張するが、本件とは無関係であり、不開示理由として成立しない。仮に、納本制度が館法施行当初、検閲制度を想起させるものであったとしても、館法制定の趣旨及び国会審議の過程を確認すれば、戦前の検閲制度とは異なる制度であることは明白であり、館長の説明には理由がない。

また、利用制限資料となった事実又は利用制限資料とするかどうかの調査審議が行われたという事実が、当該出版物の内容が一般的に好ましくないとの公的な評価を受けたという誤った認識を与える可能性について言及しているが、利用制限に関する事務は単に国立国会図書館における利用に係るものであり、国立国会図書館は公的な認証機関ではないので、当該主張には理由がない。

納本制度は館法に基づく義務であり、館長は利用制限に関する事務によって、その実効性が損なわれるおそれが客観的に存在すると主張するが、おそれの程度は確率的なものである。また、出版物の納入が拒否された場合には、館法第 25 条の 2 により過料の処分があり、当該事務によって納本制度の実効性が損なわれることはなく、館長の説明には理由がない。

したがって、いずれも行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成 11 年法律第 42 号。以下「法」という。）第 5 条第 6 号には相当せず、館長の主張には理由がない。

第3 調査審議の経過

国立国会図書館事務文書開示審査会（以下「審査会」という。）は、本件について、以下のとおり、平成27年諮問第1号、平成27年諮問第2号、平成27年諮問第3号及び平成27年諮問第4号を併合し、調査審議を行った。

1 調査審議の経過

- | | |
|-------------|--|
| ①平成27年1月16日 | 平成27年諮問第1号から同第4号までの諮問 |
| ②平成27年1月26日 | 国立国会図書館職員（総務部副部長ほか）からの説明の聴取、平成27年諮問第1号から同第4号までの併合及び調査（本件対象文書の見分を含む。） |
| ③平成27年4月15日 | 調査・審議 |
| ④平成27年5月20日 | 調査・審議 |
| ⑤平成27年6月17日 | 調査・審議 |
| ⑥平成27年7月15日 | 調査・審議 |

2 本件事案の経緯

苦情の申出書及び館長の説明によると、本件事案の経緯は、次のとおりと認められる。

苦情申出人から、平成25年10月9日付け「国立国会図書館事務文書の開示について」により、規則第3条の規定に基づき、本件対象文書の開示の求めがあった。

この求めについて、館長は、平成26年11月10日付けで、求めのあった文書の一部を開示しないこととする「事務文書開示通知書」（平成26年国図総1410314号、平成26年国図総1410315号、平成26年国図総1410316号及び平成26年国図総1410317号）を苦情申出人に送付した。この「事務文書開示通知書」において、開示の求めがあった文書を第70回及び第79回利用制限等申出資料取扱委員会配布資料、「利用制限等調査審議資料の取扱いについて」の決裁文書並びに「利用制限等調査審議資料の取扱い等について」の決裁文書と特定した。

特定したこれらの文書のうち、開示しない部分を、利用制限等調査審議資料として、利用制限等の対象又はその調査審議の対象となった資料の書（誌）名・著（編）者名・巻号等、出版事項（出版者名、出版年月等）及び請求記号（以下「本件不開示部分1」という。）、開示することにより、本件不開示部分1の情報を推知させる情報が記載されている部分（以下「本件不開示部分2」という。）並びに第70回利用制限等申出資料取扱委員会配布資料のページ右下の番号表示「56」のページ及び第79回利用制限等申出資料取扱委員会配布資料のページ右下の番号表示「079」のページにおける「再審議結果等」の「審議結果」に記載されている一部分（以下「本件不開示部分3」という。）とし、開示しない理由を、法第5条第6号に掲げる情報に相当する情報に該当するものとして、規則第3条第2号の不開示情報に該当するためと提示した。

これに対し、苦情申出人は規則第11条第1項の規定に基づき、平成27年1月8日付け文書4件により苦情を申し出、館長は1月9日にこれを受領した。

3 館長の説明の要旨

審査会は、調査審議の過程において、規則第12条第10項の規定に基づき、館長に対し、資料又は情報の提供その他必要な協力を求めた。その結果、得られた説明の要旨は、次のとおりである。

(1) 本件対象文書

本件対象文書は、収集書誌部が保有する、第70回及び第79回利用制限等申出資料取扱委員会配布資料、「利用制限等調査審議資料の取扱いについて」の決裁文書並びに「利用制限等調査審議資料の取扱い等について」の決裁文書である。

(2) 不開示理由

本件不開示部分1及び2を開示しないとしたことは、平成26年度答申第1号を踏まえたものである。

この答申では、次のように述べて、利用制限等の対象又はその調査審議の対象となった資料を特定する情報及びそれらの資料が推知できる情報を開示することは、国立国会図書館の事務の性質上、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認めている。

国立国会図書館における利用制限措置とは、単に国立国会図書館における利用に係るものであるが、ある出版物が利用制限措置の対象となったという事実及びある出版物を利用制限資料とするかどうかの調査審議が行われたという事実は、当該出版物の内容が一般的に好ましくないとの公的な評価を受けたという誤った認識を与えることもあり得る。

このため、利用制限資料となった事実又は利用制限資料とするかどうかの調査審議が行われた事実を一般に開示した場合には、自ら発行する出版物が利用制限資料又は調査審議対象資料とされ社会的評価を損なうおそれがあるとして、出版者が出版物の納入を拒否し、現行の納本制度の実効性が損なわれるおそれが客観的に存在する。

出版物の納入が拒否された場合、先に述べたように、図書館サービスの提供のほかにも国政審議その他の国会議員の職務の遂行に資することや文化財の蓄積（国内刊行出版物の網羅的保存）という納本制度が目的とする国立国会図書館固有の役割を適切に遂行することが極めて困難となる。（平成26年度答申第1号、10ページ）

この答申の事案は、児童ポルノを理由として、発行者その他の利害関係者の申出によらず採られた利用制限措置に関するものであるが、利用制限措置は、発行者その他の利害関係者の申出により行われるのが原則である。

本件不開示部分1及び2に含まれる資料には、発行者その他の利害関係者の申出により利用制限措置が採られ、又は利用制限資料とするかどうかの調査審議が行われるもの（以下「申出による利用制限等資料」という。）及び発行者その他の利害関係者の申出によらず利用制限措置が採られ、又は利用制限資料とするかどうかの調査審議が行われるものがある。

申出による利用制限等資料は、人権侵害、著作権侵害、公的機関の公開制限等を申出の理由とするものである。申出による利用制限等資料については、利用制限資料となった事実又は利用制限資料とするかどうかの調査審議が行われた事実を、資料名等を一覧できる形で一般に開示した場合には、当該資料に対する関心を喚起し、また、非公開の個人情報その他の人権侵害資料等を国立国会図書館外で入手することを容易にすることにより、人権その他利用制限措置の申出により保護しようとした権利利益が損なわれるおそれがある。また、発行者にとっては、人権侵害又は著作権侵害に該当するという申出のあった記述を掲載した出版物を発行した事実が国の機関により改めて明らかにされることにより、社会的評価が低下し、営業その他の社会的活動において不当に不利益を受けるおそれがある。

また、申出による利用制限等資料のうち、発行者以外の者の申出による場合においては、発行者と申出者との間に係争があることも想定され、当該係争に係る情報が公になることにより、発行者の社会的評価が低下するおそれもある。

よって、申出による利用制限等資料については、権利利益の侵害の拡大及び営業等における不利益を防ぐため、発行者が出版物の納入を拒否し、現行の納本制度の実効性が損なわれるおそれが客観的に存在する。出版物の納入が拒否された場合における国立国会図書館の事務の支障については、前記平成 26 年度答申第 1 号からの引用部分の最終段落と同様である。

発行者その他の利害関係者の申出によらず利用制限措置が採られ、又は利用制限資料とするかどうかの調査審議が行われる資料は、児童ポルノ、わいせつ物等であることを理由とするものである。これらの資料は、発行者の意思とは無関係に利用制限措置が採られるものであること、出版物の内容が一般的に好ましくないとの公的な評価を受けたという誤った認識を与えかねないことに関して、平成 26 年度答申第 1 号の事案と同様であるので、同答申をそのまま適用することができる。

したがって、本件不開示部分 1 及び 2 は、いずれも法第 5 条第 6 号に掲げる情報に相当する情報に該当するものとして、規則第 3 条第 2 号の不開示情報に該当するため、開示しないこととした。

(3) 苦情申出人の主張に対する所見

苦情申出人は、利用制限資料又は調査審議対象資料について、その内容が一般的に好ましくないとの公的な評価を受けたという認識を与えることは、国立国会図書館が公的な認証機関でないために生じないと主張する。

「事務文書開示通知書」の開示しない理由は、一般的に誤った認識を与える蓋然性について述べたものであり、国立国会図書館が公的な認証機関ではないという事実によってその蓋然性が合理的でない程度まで低下するとはいえないので、本件不開示部分 1 及び 2 を開示した場合に、発行者が社会的評価を損なうおそれがあるとして出版物の納入を拒否し、納本制度の実効性が損なわれるおそれが客観的に存在すると考えることには、十分な理由があると考えられる。

なお、戦前の検閲制度への言及は、現行の納本制度が出版関係者の理解と協力の下で実効的に運用されていることを裏付け、発行者による納入拒否が納本制度の実効性に大きな影響を与えることを説明するためのものである。

過料によって実効性が担保され得ると苦情申出人は主張するが、小売価額の 5 倍以下という過料の金額を考えると、発行者の社会的評価の低下が懸念されるような場合には、過料の支払いによって義務を免れようとすることも想定される。

第 4 審査会の判断の理由

1 本件開示の求め及び対象文書について

本件開示の求めは、第 70 回及び第 79 回利用制限等申出資料取扱委員会配布資料、「利用制限等調査審議資料の取扱いについて」の決裁文書並びに「利用制限等調査審議資料の取扱い等について」の決裁文書の開示を求めるものであり、当該開示の求めは、第 70 回及び第 79 回利用制限等申出資料取扱委員会において取り扱われた利用制限資料及び調査審議対象資料全体の開示を求める効果を持つものである。

これに対し、館長は、本件対象文書を特定し、不開示部分 1、2 及び 3 について、法第 5 条第 6 号に掲げる情報に相当する情報に該当するものとして、規則第 3 条第 2 号の不開示情報に該当するため開示しないとした。苦情申出人は、不開示部分 1 及び 2 を開示すべきと主張することから、以下、当該不開示部分の不開示情報該当性につき、検討する。

2 不開示情報該当性について

(1) 不開示部分 1 及び 2 について

規則第 3 条第 2 号は、不開示情報として法第 5 条各号に掲げる情報に相当する情報を掲げており、これは、国立国会図書館における事務文書の開示の判断は法の趣旨を踏まえて行うことを規定するものである。本件では、不開示部分の規則第 3 条第 2 号該当性を判断するに当たり、法第 5 条第 6 号相当性が問題となっていることから、この点につき検討することとする。

法第 5 条第 6 号は、国の機関が行う事務等は、公共の利益のために行われるものであることから、公にすることにより当該事務等の適正な遂行に支障を及ぼす情報については、これを不開示とすることにより、上記の事務等の適正な遂行を確保しようとしたものと解される。館長は、不開示部分を公にすることにより、国立国会図書館が行う納本制度に係る事務の適正な遂行に支障を及ぼすと主張することから、以下、納本制度に係る事務につき、検討する。

館法第 2 条の目的規定において、図書館資料の収集は、それ自体が目的であると同時に、国会議員の職務の遂行に資すること並びに行政、司法及び日本国民に対する図書館奉仕の提供の手段と位置付けられているものと解される。館法第 23 条は、図書館資料の収集の方法として、納本制度（館法第 10 章及び第 11 章の規定による納入）を主として掲げている。また、『国立国会図書館年報 平成 25 年度』の統計第 7 によると、平成 25 年度に受け入れた国内刊行の図書館資料のうち、約 83%（第一種資料の「本年度受入」から「外国購入」、「外国寄贈」及び「国際交換」を除いた数に占める「納入（24 条・24 条の 2）」及び「納入（25 条）」の割合）を納本制度により受け入れており、国立国会図書館の蔵書を構成する上で、実際にも納本制度が大きな役割を果たしている。

館法の納本制度に関する規定のうち、館法第 24 条は国及び地方公共団体の諸機関並びにこれに準ずる者の発行した出版物について公用のために、また、館法第 25 条は国等以外の者が発行した出版物について文化財の蓄積及びその利用に資するために、納入することを義務付けている。なお、「公用」とは、政府活動に関する国政審議の補佐という用途と解されている（納本制度審議会答申「独立行政法人等の出版物の納入義務の在り方について」平成 16 年 2 月 13 日）。これらの規定と館法第 2 条の目的規定と合わせて解釈すると、納本制度には、それにより収集した図書館資料による図書館サービスの提供という役割のほか、国政審議その他の国会議員の職務の遂行に資することや、文化財の蓄積という役割があるといえる。

ところで、納本制度は、発行者にとっては、国の機関に義務的に出版物を納めるという点で、戦前の検閲制度を想起させるものであったため、その定着には相当の困難があった。昭和 23 年の制度施行時には納入率は 4 分の 1 程度であったといわれているが、昭和 24 年の代償金規定の設置のような制度の改善に加え、取次業者による一括納入の導入など出版関係者の理解や協力を得て、現在の高い納入率を実現しているものである。

利用制限制度に関する事務は、館法第 2 条の「図書及びその他の図書館資料を蒐集し、国会議員の職務の遂行に資するとともに、行政及び司法の各部門に対し、更に日本国民に対し、この法律に規定する図書館奉仕を提供する」という目的を遂行するため行う館法第 21 条第 1 号に基づく国立国会図書館の収集資料の一般公衆への提供に関し、館長が定める利用規則の定めに基づいて行うものであり、館法第 2 条の目的を達成するために行う事務の一部をなすものである。

本件開示の求めは、第 70 回及び第 79 回利用制限等申出資料取扱委員会において取り扱

われた利用制限資料及び調査審議対象資料全体の開示を求める効果を持つものであり、このような開示の求めに対し、利用制限資料となった事実又は利用制限資料としかどうかの調査審議が行われた事実を公にした場合には、自ら発行する出版物が利用制限資料又は調査審議対象資料とされ社会的評価を損なうおそれがあるとして、発行者が出版物の納入を拒否し、現行の納本制度の実効性が損なわれるおそれが客観的に存在する。

出版物の納入が拒否された場合、先に述べたように、図書館サービスの提供のほかにも国政審議その他の国会議員の職務の遂行に資することや文化財の蓄積（国内刊行出版物の網羅的保存）という納本制度が目的とする国立国会図書館固有の役割を適切に遂行することが極めて困難となる。つまり、利用制限資料及び調査審議対象資料全体を公にすることは、納本制度に影響を及ぼすことが明らかであるといえる。

よって、本件開示の求めに対して、本件不開示部分1及び2を開示することは、国立国会図書館の事務の性質上、納本制度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いえる。したがって、当該不開示部分は、「法第5条第6号に掲げる情報に相当する情報」に該当するものとして、規則第3条第2号の不開示情報に該当するため、開示しないことが妥当である。

(2) 公的な認証について

利用制限措置とは、公的な認証を行うものではなく、単に国立国会図書館における利用に係るものである。この点、ある出版物が利用制限措置の対象となったという事実及びある出版物を利用制限資料としかどうかの調査審議が行われたという事実は、当該出版物の内容が一般的に好ましくないとの公的な評価を受けたという誤った認識を与えることも十分あり得、そのことが、納本制度に係る事務の適正な遂行に支障を及ぼすものといえる。

(3) 過料による納入の担保について

過料は納入漏れに対して事後的に科されるものであり、その時点で発行者が出版物を所持していなければ、もはや納入を求めることはできない。このため、過料が存在することは、網羅的な納入を担保するに当たり重要ではあるが、国立国会図書館がその任務を遂行するために網羅的な納入を目指すためには、発行者の自発的な協力を得ることによる、いわば事前の段階における納入の充実を図ることが肝要であると思料される。

3 苦情申出人のその他の主張について

苦情申出人は、その他種々主張するが、いずれも審査会の上記判断を左右するものではない。

4 結論

以上のことから、本件開示の求めにつき、その一部を規則第3条第2号の不開示情報に該当するため開示しないとしたことについては、妥当である。

第5 答申をした委員

鈴木庸夫、岡田正則、野村武司