

諮問番号：平成 28 年諮問第 1 号

諮問日：平成 28 年 9 月 15 日

答申番号：平成 28 年度答申第 1 号

答申日：平成 28 年 11 月 17 日

件 名：「納入出版物代償金交付決定の取消し等について」の一部開示に関する件

## 答申書

### 第 1 審査会の結論

「納入出版物代償金交付決定の取消し等について」（以下「本件対象文書」という。）につき、その一部を開示しないとしたことについては、当該不開示部分を開示すべきである。

### 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、本件対象文書を開示しないとしたことについて、不開示部分を開示すべきというものである。

#### 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、不開示部分について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 号に相当し規則第 3 条第 2 号に該当するとして不開示としたが、以下の理由により、当該部分は開示されるべきである。

館長の不開示理由によれば、不開示部分には、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情報であり、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、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主張する。

当該文書は、国立国会図書館に納本された図書が、国立国会図書館法（昭和 23 年法律第 5 号。以下「館法」という。）第 25 条第 1 項の規定による納入義務のある出版物であるかどうかを検討した文書である。また、館法第 25 条第 3 項では、同条第 1 項の規定により出版物を納入した者に対しては、館長は、当該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を、その代償金として交付する旨の定めがあり、不開示部分には、これらの納入対象資料（納本義務のある出版物等に該当するか否か）の判断及び納入出版物代償金の交付に係る具体的な「審査基準」に相当する情報が記載されているものと思料される。

この納本制度は、国内で発行された全ての出版物等を、国立国会図書館に納入することが館法により義務付けられている。「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、それに伴う納入出版物代償金の交付については、上述のとおり、館法第 25 条第 3 項に根拠があり、また、国立国会図書館法による出版物の納入に関する規程（昭和 24 年国立国会図書館規程第 3 号）、国立国会図書館法第 25 条の規定

により納入する出版物の代償金額に関する件（昭和 50 年国立国会図書館告示第 1 号）などにより、納入出版物代償金の額が定められている。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、小売価格の 5 割＋送料）が代償金として交付されます。」との記載があり、館法第 25 条の規定により「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。

館長は、不開示理由において、不開示部分にはその具体的な審査基準に相当するものが記載されていると主張するが、行政手続法（平成 5 年法律第 88 号）第 5 条第 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庁ではないが、納入出版物の代償金交付決定の審査基準を開示しないことは、直ちに違法とはいえないものの、いわゆる行政処分に対応する決定の審査基準（行政手続法第 2 条第 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、館長の主張には理由がない。

また、館長は、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、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主張するが、法第 5 条第 6 号は、行政機関の長（「館長」と読み替える。）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』）。

館長は、不開示部分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る旨主張するが、これらの「おそれ」や「支障」の程度が開示理由からは不明確である。すなわち、「支障」の程度は名目的なものであり、実質的なものがなく、「おそれ」の程度も単なる抽象的な可能性であって、法的保護に値する蓋然性がなく、法第 5 条第 6 号の不開示情報には相当せず、館長の主張は失当である。

したがって、法第 5 条第 6 号に相当する規則第 3 条第 2 号の不開示情報には該当せず、館長の主張には理由がないため、不開示部分は開示されるべきである。

### 第 3 調査審議の経過

#### 1 調査審議の経過

- |                   |   |
|-------------------|---|
| ①平成 28 年 9 月 15 日 | 諮問  |
| ②平成 28 年 10 月 4 日 | 国立国会図書館職員（総務部総務課長ほか）からの説明の聴取、調査（本件対象文書の見分を含む。）・審議 |
| ③平成 28 年 11 月 2 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 28 年 6 月 8 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、本件開示の求めがあった。

この求めについて、館長は、平成 28 年 7 月 8 日付けで、求めのあった文書の一部を開示す

る「事務文書開示通知書」（平成 28 年国図総 1607012 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の一部を文書 9 件と特定した上で、このうち本件対象文書である 1 件の決裁文書に添付されている説明資料の一部を開示しないこととし、本件不開示部分を開示しない理由については、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 28 年 9 月 6 日付け文書により苦情を申し出、館長は 9 月 6 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、「納入出版物代償金交付決定の取消し等について」（平成 28 年国図収 1602011 号）である。

#### (2) 不開示理由

本件不開示部分に記載された情報は、納入対象資料の判断基準・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る。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、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。

本件部分には、出版物の出版部数、価格の妥当性、流通・頒布の状況等について、具体的な数値、調査内容等が記述されている。これらの記述を公開した場合、納入出版物代償金の交付を受けることを企図して頒布の目的を持たない冊子・CD-ROM 等（以下「冊子等」という。）を作成しようとする者が、国立国会図書館が行う冊子等の納入可否の判断を誤らせるための要点を知得することとなる。

その結果、納入出版物代償金の交付を目的とした冊子等の納入の増加、納入可否の判断が複雑化し、不公正な納入出版物代償金の交付が増大するおそれがある。

したがって、当該情報は、国立国会図書館の事務の性質上、公にすることにより、その適正な遂行に支障を及ぼすおそれのあるものに当たり、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。

#### (3) 苦情申出人の主張に対する所見

本件対象文書において納入出版物代償金交付決定の取消し等がなされている『亜書』以外にも、「出版物」とみなすだけの頒布性に乏しい冊子等を作成した者が、頒布性があることを装い高額の定価を付して納入することで、納入出版物代償金を得ようとしたのではないかという疑いのある事例は少なからず発生している。そのため、本件不開示部分の開示によって国立国会図書館の事務の適正な遂行に生じる支障は、苦情申出人の主張するような名目的なものには当たらず実質的なものであり、また、不正な申請等がなされるおそれの程度は、単なる抽象的な可能性にとどまるものではないと考えることができる。

したがって、国立国会図書館の事務の性質上、公にすることにより、その適正な遂行に

支障を及ぼすおそれのあるものに当たり、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。

#### 第4 審査会の判断の理由

##### 1 本件対象文書について

本件開示の求めは、「納入出版物代償金交付決定の取消し等について」（平成28年国図収1602011号）等の開示を求めるものである。

これに対し、館長は、事務文書9件を特定し、そのうち1件の決裁文書の一部を、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。苦情申出人は、本件不開示部分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

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入対象資料の判断・納入出版物代償金の交付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、検討する。

###### (1) 「説明資料」1ページ目の下から7行目の末尾部分について

本件不開示部分には、館法に基づく納入対象となる「出版物」の定義の一部である「相当部数」について、当該基準を満たすための具体的な数値が記載されていることが認められる。

館長は、本件不開示部分を開示することにより、形式的に基準を満たした冊子等の、納入出版物代償金目的の納入が増加するおそれがあり、国立国会図書館の事務の性質上、公にすることにより、その適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、本件不開示部分に記載されている情報は、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と説明する。

しかし、当審査会において館長から説明を受けたところ、当該部数は唯一の基準ではなく一つの目安に過ぎないこと、また、当該部数の要件を満たしたからといって、無条件に納入対象となる「出版物」の基準を満たしているということにはならず、それぞれの冊子等について様々な事情を勘案し、総合的な判断がなされるものであることが認められた。

そのため、本件不開示部分を開示したからといって、形式的に基準を満たした冊子等の、納入出版物代償金目的の納入が増加するとは考え難く、国立国会図書館の事務の適正な遂行に支障を来すとは言えない。

したがって、当該情報は、法第5条第6号に掲げる情報に相当する情報に該当しないため、

規則第3条第2号の不開示情報に該当せず、開示とすることが妥当である。

(2) 「説明資料」1ページ目の最下行から2ページ目の15行目まで

本件不開示部分では『亞書』の出版状況に関する聴取に至る経緯及びその結果が記載されていることが認められる。館長は、これらの情報は納入出版物代償金交付の前提である納入出版物の基準を推知させ得るものであり、本件不開示部分を開示することにより、形式的に基準を満たした冊子等の、納入出版物代償金目的の納入が増加するおそれがあり、国立国会図書館の事務の性質上、公にすることにより、その適正な遂行に支障を及ぼすおそれのあるものに該当する情報として、規則第3条第2号の不開示情報に該当すると説明する。

館法に基づく納入対象となる「出版物」の基準の存在が、国立国会図書館の適正な事務の遂行について一定の効果が認められることは理解できる。しかし、本件不開示部分はいくまで『亞書』の出版状況に関する認定事実が記載されているにすぎない。認定事実の内容から、基準を推認し得る側面はあるものの、館法に基づく納入対象となる「出版物」の基準を示しているものとはいえない。

そのため、本件不開示部分を開示したからといって、形式的に基準を満たした冊子等の、納入出版物代償金目的の納入が増加するとは考え難く、国立国会図書館の事務の適正な遂行に支障を来すとは言えない。

したがって、当該情報は、法第5条第6号に掲げる情報に相当する情報に該当しないため、規則第3条第2号の不開示情報に該当せず、開示とすることが妥当である。

### 3 結論

以上のことから、本件対象文書の不開示部分は、規則第3条第2号の不開示情報に該当せず、開示すべきであると判断した。

### 第5 答申をした委員

鈴木庸夫、岡田正則、野村武司