

[論文]

史跡保存と「現状変更」に関する考察

——名古屋城天守木造復元事業情報公開事件（名古屋地判令和4・3・30）を素材として——

國 井 義 郎

名古屋学院大学法学部

要 旨

名古屋城天守閣木造復元事業に関連して、住民から名古屋市に対して、同事業に関する情報公開請求がなされた。名古屋地方裁判所は、一部情報を非開示にする旨の判決を下した（名古屋地判令和4・3・30）。そこで、本稿では、同天守閣木造復元事業に関連して、木造天守閣の建築構造上の安全性、復元された木造天守閣の歴史的考証の正確性、観光施設として備えるべき安全性を証明するために、非公開とされた情報が開示される必要があるとの見地から、同判決の妥当性を検討した。

キーワード：情報公開，地方自治，文化財保護法，名古屋城跡

The study on preservation historic spot and changing the current state of disignated cultural property

Yoshio KUNII

Faculty of Law
Nagoya Gakuin University

0.-1 はじめに

近年、文化財保護と文化財活用のバランスが問われる傾向にある。それは、復元後の首里城火災事件（2019年）の3年後に当たる2022年に首里城再建工事が行われたことや、本稿で扱う「名古屋城天守木造復元事業」に関する各種報道、さらに本件すなわち名古屋城天守木造復元事業情報公開事件の名古屋地裁判決（名古屋地判令和4・3・30、以下「本判決」とする）が下されたことによって、より顕著となった。

本稿では、本判決を素材として、第1に、本判決の判旨および名古屋市情報公開条例の運用状況を分析することにより情報公開制度のあり方を探り、第2に、文化財保護法の規定や文化庁が発した通知等を分析することにより文化財保護と文化財活用のバランスがいかにあるべきかについて考察したい。そこで、かかる課題について、本稿0.-2「出典概要」に示された資料を元に、本稿において考察したい。

さて、本稿の構成は、次の通りである。まず、0.-1「はじめに」で本稿の狙いと名古屋城天守木造復元事業を推進する名古屋市の事情について概観し、0.-2「出典概要」で名古屋市および文化庁から発せられた参考資料および本稿における略称を示し、次に、本判決について、1.-1（1）「本件の事実概要」、1.-1（2）「名古屋地裁判決の主文」、1.-1（3）「名古屋地裁判決の判旨」の順に具体的な内容等を示し、さらに、本判決に関する解説（第1章）を、2.-1「評釈」および2.-2「本件条例における非公開情報の運用実態」にて展開し（第2章）、3.-1「鉄筋コンクリート造天守等の老朽化への対応」にて、文化庁の文化財保護及び文化財活用指針を探り、3.-2「結びにかえて」で私見を述べるものとする（第3章）。

そもそも、名古屋市は、なぜ現状の鉄筋コンクリート造天守を解体し、名古屋城天守を木造復元する名古屋城天守木造復元事業を推進しようとしたのだろうか。その理由は、以下の4つである。第1に、名古屋市の観光名所が少なく名古屋市としての都市ブランドイメージを高めるために積極的な観光施策が求められたこと（後掲・名古屋市・都市ブランドイメージ調査3「名古屋の魅力資源について」で名古屋と聞いてイメージするものとして名古屋城が第1位であること）。第2に、名古屋市・都市ブランドイメージ調査結果から、名古屋市が積極的に観光振興施策を講ずる必要があることを認識し、「名古屋市観光戦略」をまとめ上げ、その中で、観光コンテンツの創造・発掘・磨き上げの事業として「名古屋城の魅力向上」が重視され、その中でも特別史跡名古屋城跡の整備、天守閣の木造復元、天守閣閉館中の魅力向上事業（2023年現在天守閣木造復元事業に備えて天守閣は閉館中である）が推進すべき事業として掲げられたこと（名古屋市観光戦略2「観光コンテンツの創造・発掘・磨き上げ」施策2「名古屋城をはじめとした歴史観光の推進～歴史文化・武家文化がいきづく名古屋～」）。第3に、名古屋市総合計画2023においても「名古屋城など歴史的資産を活用した名古屋独自の魅力づくり」（名古屋市・総合計画都市像5「魅力と活力にあふれ、世界から人や企業をひきつけられる、開かれたまち」を実現するための「施策37歴史・文化芸術に根ざした魅力向上をはかるとともに、市民による魅力発信を促進します」）としてまとめ上げられたこと。第4に、2006年度に「特別史跡名古屋城跡全体整備検討会」を設立（大学教授等の専門家で構成）した後、名古屋市観光推進施策の一環として、名

古屋城天守を木造復元することが「目玉」事業として提案されたことなどが挙げられる。

このように、名古屋市が名古屋城天守木造復元事業を展開する理由は、観光振興施策の目玉となる象徴が欲しいとの一点につきると言って良い。しかしながら、名古屋城天守木造復元事業を実施するためには、本稿1-1で後述するように、下記の3つの問題が生じる。すなわち、第1に、この事業を実施するためには、現状の名古屋城跡（石垣部分）に現状変更を余儀なくされるので、文化庁長官の許可（文化財保護法2条3項）が必要であり、現状変更の許可が得られるか否かが本事業の前提となる。第2に、現状の鉄筋コンクリート造天守を解体し、かつ、木造復元天守を再建する工事を行えば、①天守構造物の耐震性および耐火性が確保されるかという問題（建造物の安全性）、②天守構造物の外観および内装が史実に照らして正確であるかという問題（天守に関する歴史的考察の正確性）、③木造天守において非常時における避難誘導や日常の警備をいかにすべきかという問題（観光施設として備えるべき安全対策）が生じる可能性がある。第3に、木造天守においてバリアフリー対策をいかにすべきかという問題もある。

名古屋市は、後掲・名古屋城・バリアフリー対策検討会議において、木造天守におけるバリアフリー対策の重要性を自覚し、障害者団体などを交えた対策会議を開き、基本方針を下記の通り、定めた。すなわち、第1に、課題として、①外観のみならず、内部空間を含めた真実性の高い復元を行うため、バリアフリーとの乖離をどのように解決するかを検討が必要、②移動の円滑化だけではなく、年齢や障害の有無、言語の違いに関わらず、誰もが楽しめるという観点からの検討が必要を提示し、第2に、その対策として、①手摺やスロープなどの付加機能の設置の他、昇降を円滑にするための手段の検討、介助スタッフの配置といった、ハード、ソフト両面からの対応を行うことにより克服する、②誰もが楽しめる観覧環境を整えるため、適切な説明板、案内板、多言語対応のパンフレットや音声ガイドの設置、案内スタッフの配置など、来場者の円滑な観覧を促すような対策を実施することが確認された（資料2「名古屋城木造復元天守におけるバリアフリーに関する考え方」名古屋城・バリアフリー対策検討会議所中）。第3に、本事業の実施に必要な予算的な措置の予算項目および具体的な金額といった、自治体の財務会計上の行為に関する情報公開が問題となる。

本稿では、これらの問題と関連した情報公開請求をきっかけとして、本判決が示した内容に照らし、可能な限り具体的に考察してゆきたい。

0.-2 出典概要

| | |
|---|---|
| <p>1, 名古屋市 名古屋ウェブサイト (https://www.city.nagoya.jp) よりダウンロード可能</p> | <p>1, 「名古屋市総合計画2023」(2019-2023) →名古屋市・総合計画 2, 「名古屋市観光戦略」→名古屋市観光戦略 3, 名古屋市観光文化交流局「都市ブランドイメージ調査結果」(平成30年9月)→名古屋市・都市ブランドイメージ調査</p> |
|---|---|

| | |
|--|--|
| | <p>4, 「名古屋城木造復元天守バリアフリー対策検討会議」(第1回)(平成29年12月28日)資料 →名古屋城・バリアフリー対策検討会議</p> |
| <p>2, 文化庁 文化庁ウェブサイト (https://www.bunka.go.jp) よりダウンロード可能</p> | <p>1, 「鉄筋コンクリート造天守等の老朽化への対応について(取りまとめ)」(令和2年6月・史跡等における歴史的建造物の復元の在り方に関するワーキンググループ) →鉄筋コンクリート造天守閣等の老朽化への対応・通知</p> <p>2, 「文化財の確実な継承に向けたこれからの時代にふさわしい保存と活用の在り方について」(第1次答申)(平成29年12月8日文化審議会)(抄) →平成29年・文化審議会1次答申</p> <p>3, 「史跡等における歴史的建造物の復元に関する基準」(平成27年3月30日・史跡等における歴史的建造物の復元の取扱いに関する専門委員会) →史跡等における歴史的建造物の復元基準</p> |

1-1 名古屋城天守木造復元事業情報公開請求事件(名古屋地判令和4・3・30)

1-1 (1) 本件の事実概要

名古屋市(被告Y)は,名古屋城天守木造復元事業(以下「本件事業」という)を推進していた。本事業に関連して,原告Xらは, Yに対して,名古屋市情報公開条例(以下「本件条例」という)に基づき,名古屋市長および名古屋市職員が文化庁を訪問した際の資料に係る文書(以下「本件文書」という)の公開を求めて,本件公開請求1(平成30年7月18日),本件公開請求2(平成30年7月30日)及び本件公開請求3(平成30年12月10日)をした(【図表1】を参照)。

Yは,本件公開請求1,本件公開請求2及び本件公開請求3に対して,一部公開決定をした(いずれの処分も,本件公開請求に合わせて,「本件処分1」「本件処分2」及び「本件処分3」という【図表1】を参照)。

そこで, Xは, Yに対して,平成31年2月21日に,本件処分1及び本件処分3に対しては,一部公開決定のうち非公開部分の全部又は一部の取消しを,本件処分2に対しては一部公開決定のうち非公開部分の全部の取消しを求めて取消訴訟を提起した。その後, Xは,令和4年2月10日付けの訴えの変更申立書により,従前の請求を,本件各処分のうち非公開部分の一部取消しを求めるとともに,当該部分の公開決定の義務付けを求める請求に変更した。なお,本件事業の具体的内容および経過については,【図表2】を参照。

史跡保存と「現状変更」に関する考察

【図表1】原告の請求+被告行政庁の処分：本判決の事実概要に基づき作成

| 原告の情報公開請求（本件公開請求）及びその内容 | 被告行政庁の処分 |
|--|--|
| <p>本件公開請求1 (平成30年7月18日)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・名古屋城の件で文化庁を訪問した際の復命書 ・支出命令書 | <p>一部公開決定（平成30年8月30日付け） →本件処分1</p> |
| <p>本件公開請求2 (平成30年7月30日)</p> <p>①名古屋市職員が同月20日から25日までの間に名古屋城関連で文化庁を訪れた際の持参資料，復命書，支出命令書及び会談の内容や指摘事項が分かるもの</p> <p>②同月26日に名古屋市職員が名古屋城関連で文化庁を訪れた差違の復命書，支出命令書及び会談の内容や指摘事項が分かるもの</p> | <p>一部公開決定（同年9月11日付け） →本件処分2</p> |
| <p>本件公開請求3 (平成30年12月10日)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・名古屋市職員が同年7月27日から12月10日までの間に名古屋城天守閣整備事業の件で文化庁を訪れた際の持参資料，復命書，支出命令書及び会談の内容や指導事項が分かるもの | <p>一部公開決定（平成31年1月23日付け） →本件処分3</p> |

【図表2】本件事業の具体的内容および経過（本判決の第3「当裁判所の判断」1「認定事実」）

| |
|--|
| <p>(1) 本件事業の概要等：項目等は判決文に準拠した。</p> <p>ア 名古屋城の沿革</p> <p>1610年（慶長15年）：尾張徳川家の居城として築城</p> <p>1945年（昭和20年）：空襲による焼失</p> <p>1952年（昭和27年）：その跡地である名古屋城跡が特別史跡に指定</p> <p>1959年（昭和34年）：市制70周年記念事業として，大天守閣，小天守閣及び正門が鉄骨鉄筋コンクリート造として再建</p> <p>イ 名古屋市における「特別史跡名古屋城跡全体整備検討会」の設立等</p> <p>2006年度：「特別史跡名古屋城跡全体整備検討会」の設立（大学教授等の専門家で構成）</p> <p>*その後，名称変更があり，本報告では，その前後を通じて「全体検討会議」という。</p> <p>ウ 本丸御殿の復元作業（着手：2009年）と特別史跡名古屋城跡保存活用計画策定（2015年度）</p> <p>*名古屋市は，特別史跡名古屋城跡全体の保存管理を厳格に行いながら，戦災等で失われた天守閣や本丸御殿等の当時の姿を実感できる場を創出することとした。</p> <p>エ 名古屋市による名古屋城天守閣整備事業の進展</p> <p>2015年：名古屋城天守閣木造復元の設計等の業務を行う業者の選定するため，設計業務及び工事施工業務の費用の合計参考額を270億円から400億円とし，公募型プロポーザルを実施し，竹中工務店名古屋支店と株式会社安藤・間名古屋支店から技術提案書の提出を受け（竹中工務店の技術提案書を「本件技術提案書」という），竹中工務店に優先交渉権を与えた。</p> |
|--|

1.-1 (2) 名古屋地裁判決の主文

主文

- 1, 復命書の名古屋市長の発言の一部(別表番号1)を非公開とした部分を取り消す。
- 2, ①復命書(別表番号3), 復命書(ナゴヤ魅力向上担当部長分)(別表番号4), 及び「2018年7月20日付文化庁打ち合わせメモ」と題する書面(別表番号5)の「本丸御殿の工事について」の項目に記載されている文化庁の職員の発言を非公開とした部分, ②名古屋市長の発言の一部を非公開とした部分(別表番号6～9及び12～15), ③名古屋城天守閣整備事業基本計画書G107の「図-4, 15 来た会談の遮炎性能を確保した場合(避難安全レベル4)の避難イメージ」の一部を非公開とした部分(別表番号19の一部), 並びに⑤同計画書のZ90の一部を非公開とした部分(別表番号29)を取り消す。
- 3, ①「石垣保存の基本的な考え方と天守台石垣の保存方針(案)について」と題する書面の一部を非公開とした部分(別表番号30), 及び②名古屋市長の発言の一部を非公開とした部分(別表番号31～34及び47～50)を取り消す。
- 4, 処分行政庁は, 原告に対し, 上記1～3の非公開とした部分を開示せよ。
- 5, 本件の訴えのうち, 上記1～3の取消しに係る部分以外の部分の行政文書の公開決定の義務付けを求める部分をいずれも却下する。
- 6, 原告のその余の請求をいずれも棄却する。
- 7, 訴訟費用はこれを2分し, その1を原告の負担とし, その余を被告の負担とする。

1.-1 (3) 名古屋地裁判決の判旨

判決文中の理由につき, 國井が各項目に応じて, 番号および傍線を付し, 判旨として提示した(以下同じ)。

判旨① 文書1(名古屋市長が平成30年6月13日の文化庁訪問の際に発言された内容のうち, 木造天守閣における昇降の新技术に係る国際公募の予算等についての言及部分)の非公開情報該当性(本件条例7条1項4号〈意思形成過程情報〉及び5号〈事務支障情報〉)について

①-A 意思形成過程情報(本件条例7条1項4号)の趣旨

「上記の情報(意思形成過程情報)を非公開とした趣旨は, 被告の行政機関等の内部または相互間における審議, 検討または協議という意思形成過程における情報が公にされることによって, ①外部からの圧力や干渉等の影響を受けることにより, 率直な意見の交換が妨げられたり, 意思の中立性が損なわれたりすることを防止し, 適正な意思決定手続を確保することとし, また, ②未成熟又は未確定の情報であるのに確定したかのように市民の誤解や憶測を招き, 不当に市民の間に混乱を生じさせたり, 特定の者に利益若しくは不利益を与えたりすることによって, 市民に不当な影響が生じることを防止することにあるものと解される。……7条1項4号にいう『おそれ』は, 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あることを要すると解するのが相当であり,

同号にいう『不当に』とは、審議、検討または協議という意思形成過程情報を公にすることの公益性を考慮してもなお、適正な意思決定の確保等への支障が看過し得ない程度のもを意味し、これが認められるためには、当該情報の性質に照らし、公にすることによる利益と非公開にすることによる利益とを比較衡量し、当該情報を公開することの利益を斟酌してもなお、公開によって生ずる支障が大きく、非公開とすることに合理性が認められることが必要であると解するのが相当である。そして、上記の趣旨に照らせば、同号は、当該審議、検討又は協議に基づく意思決定に不当な影響を与えたりするおそれがある場合を含むというべきである。」

①-B 事務支障情報（本件条例7条1項5号）の趣旨

「上記の情報（事務支障情報）を非公開情報とした趣旨は、被告の行政機関等の行う事務又は事業は公共の利益のために行われるものであり、公にすることにより当該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情報については、非公開とすることによって、当該事務又は事業の適正な遂行を確保することにあるものと解され、これに本件条例の目的を併せ考慮すれば、同号柱書きの『支障』は、名目的なものでは足りず実質的なものであることを要し、その『おそれ』は、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必要であると解するのが相当である。」

①-C 意思形成過程情報（本件条例7条4号）該当性に関する検討

「文書1に記載された名古屋市長の発言は、本件各処分の3年以上前にされたものであり、……本件各処分の時点において、文書1の内容が確定したものであると誤解される可能性は相当低いというべきである。また、文書1に記載された名古屋市長の発言は、文化庁職員との面談において行われたものであり、これが公にされることにより、国際公募に応募するかの検討を行う企業等を始めとする市民の間に契約金額の上限等に関して一定の混乱が生ずる蓋然性があるとしても、上記発言の時期等に照らせば、上記発言に係る情報を公開することの利益を斟酌してもなお、公開によって生ずる支障が大きく、非公開とすることに合理性が認められるものということとはできない。」

①-D 事務支障情報（本件条例7条1項5号）該当性に関する検討

「なお、被告等職員等において、上記の混乱が生ずる可能性があることを考慮し、今後、文化庁職員との間の率直な意見の交換が妨げられ、将来における同種の協議に基づく意思決定に影響を及ぼすおそれがあるとの主張があり得るとしても、上記発言の時期や、障害者団体に対し契約金額の上限を含む具体的な説明がされていることなどに照らせば、そのことをもって上記の判断を左右することはないというべきである。……一件記録を精査しても、それらの後、市民等が被告や文化庁及び有識者会議構成員に対し問合わせや苦情の申し入れ等をし、本件事業の進行等が阻害されたことをうかがわせる証拠は見当たらない。」

①-E 意思形成過程情報（本件条例7条4号）及び事務支障情報（本件条例7条1項5号）該当性に関する結論

「したがって、文書1は、非公開情報（意思形成過程情報、事務支障情報）には該当せず、その他の事由を含めて非公開事由は存在しない。」

判旨② 文書2, 10, 11, 16, 17, 35～46及び51～60（被告職員等と文化庁職員の意見交換にお

ける文化庁職員の発言内容)の非公開情報該当性について

②-A 意思形成過程情報(本件条例7条4号)及び事務支障情報(本件条例7条1項5号)の趣旨

「本件条例7条1項4号及び5号の該当性判断については、前期2(1)イ(國井注:判旨①-A及び判旨①-B)のとおりであり…」

②-B 被告職員等が文化庁に訪問する意義

「被告は、…文化庁長官から名古屋城跡についての現状変更許可を受ける必要があるところ、文化庁への訪問は、本件事業の基本計画書の内容や現状変更許可申請書の提出時期等について、文化庁職員との間で事前に非公開の意見交換を行うとともに、文化財保護の専門家である文化庁職員から本件事業の遂行のための助言を受けることを目的とするものである。」

②-C 文化庁職員による専門的な助言と「おそれ」解釈

「文化庁職員は、被告職員等に対し、本件事業について専門的な助言をしていたことがうかがわれ、また、上記(1)の各文書の中には、本件事業に関する中間的かつ暫定的な検討及び意見交換の内容が記載されているものがあり、これは文化庁職員の発言であることから、本件事業についての専門的な観点からの内容であることがうかがわれる。そうすると、当該意見交換が非公開で行われていることのほか、上記の目的や実施時期等に照らせば、当該意見交換においては、主に、本件事業についての文化庁職員の率直かつ実務的な意見を聴取したり、文化財保護の専門家としての具体的な助言を受けたりする中で、本件事業の問題点を分析あるいは検討し、解決への筋道を立てることが目指されていたというべきである。……〔國井注:本件事業は、①主として名古屋城跡の保存方法につき、被告が組織する有識者会議である石垣部会から、被告の計画の根本的な見直しが必要であるとの意見が述べられるなど意見の対立がみられ、かつ、②本件各処分時においても、文化審議会が本件変更申請を継続審議とするなどしており、今後も被告職員等と文化庁職員との間の非公開の意見交換が行われることが想定されていることを指摘。〕……上記各文書を公開することにより被告と文化庁との間の率直な意見交換が損なわれる蓋然性が認められ、被告が本件事業の実施に当たり文化庁長官の現状変更許可を受ける必要がある、本件事業の内容に照らして文化庁職員から専門的知見に基づく率直な意見を含む具体的な助言を受ける必要があると考えられることからすれば、上記各文書を公開することの利益を斟酌してもなお、公開のもたらす支障が大きく、非公開とすることに合理性が認められるとともに、本件事業に係る事務の適正な遂行に実質的な支障が生ずる蓋然性が認められるというべきである。」

②-D 意思形成過程情報(本件条例7条4号)及び事務支障情報(本件条例7条1項5号)該当性に関する結論

「したがって、文書2, 10, 11, 16, 17, 35～46及び51～60は、非公開情報(意思形成過程情報、事務支障情報)に該当する。」

判旨③文書3～5(平成30年7月20日の被告職員等と文化庁職員との意見交換における、文化庁職員の発言内容が記載されており、「本丸御殿の工事について」、「石垣部会関係」、「天守閣部会報告関係」、「基本計画書」についての被告職員等の経過報告に言及している)の非公開情報該当性につ

いて

- ③-A 意思形成過程情報（本件条例7条1項4号）及び事務支障情報（本件条例7条1項5号）該当性に関する検討

「文書3～5のうち、「石垣部会関係」、「天守閣部会報告関係」、「基本計画書」の経過報告についての文化庁職員の発言が記載された部分は、前記3で検討したとおり、…被告と文化庁との間の率直な意見交換が損なわれる蓋然性があり、上記文書5を公開することの利益を斟酌してもなお、公開によって生ずる支障が大きく、非公開とすることに合理性が認められるとともに、本件事業に係る事務の適正な遂行に実質的な支障が生ずる蓋然性が認められるから、非公開情報（意思形成過程情報、事務支障情報）に該当する。他方、文書3～5のうち、「本丸御殿の工事について」の経過報告についての文化庁職員の発言が記載された部分については、…上記の発言部分は文化庁職員の発言内容が記載されたものであるが、当該部分は既に終了した工事に関する発言であって継続中又は今後行われる工事に関する発言ではないから、これが公開されることによって本件事業の他の部分に影響が生ずるおそれがあるとは認め難く、他にこれを認めるに足りる証拠は見当たらない。そうすると、上記部分が公開されることによって、被告と文化庁との間の率直な意見交換が不当に損なわれたり、本件事業に係る事務の適正な遂行に実質的な支障が生じたりする蓋然性があるとは認められないというべきである。」

- ③-B 意思形成過程情報（本件条例7条1項4号）及び事務支障情報（本件条例7条1項5号）該当性に関する結論

「文書3～5のうち、「石垣部会関係」、「天守閣部会報告関係」及び「基本計画書」の経過報告についての文化庁職員の発言が記載された部分は、非公開情報（意思形成過程情報、事務支障情報）に該当するが、「本丸御殿の工事について」の経過報告についての文化庁職員の発言が記載された部分は、上記の非公開情報に該当せず、その他の事由を含めて非公開事由は存在しない」

判旨④文書6～9、12～15、31～34及び47～50（平成30年7月26日〈文書6～9、12～15〉及び同年8月3日〈文書31～34、47～50〉の被告職員等と文化庁職員との意見交換における、名古屋市長の発言内容が記載）の非公開情報該当性について

- ④-A 意思形成過程情報（本件条例7条1項4号）及び事務支障情報（本件条例7条1項5号）該当性に関する検討

「本件各処分時までに被告が本件事業について正常な検討ができなくなるような圧力等を掛けられたことはうかがわれず、本件各処分から3年以上前にされた名古屋市長の発言により上記団体や第三者に対して問合せや苦情等が寄せられるとは直ちに認め難い。さらに、仮に被告や上記団体又は第三者に対し一定の問合せ等が寄せられたとしても、それに対しては、被告において、誠実かつ真摯に対応し、正確な事実関係を説明することもその通常の事務の範囲内というべきであり、それを超えて本件事業の事務に支障が生じるおそれがあることについては、単なる確率的な可能性をいうものにすぎず、法的保護に値する蓋然性までを認めることはできない。被告の上記主張も採用することができない。」

④-B 意思形成過程情報（本件条例7条1項4号）及び事務支障情報（本件条例7条1項5号）該当性に関する結論

「したがって、文書6～9、12～15、31～34及び47～50は、非公開情報（意思形成過程情報、事務支障情報）に該当せず、その他の事由を含めて非公開事由は存在しない。」

判旨⑤文書18（木造天守閣に関する「構造計画の考え方」が記載されており、どのような耐震補強が有用であるかなどを検討した結果が記載）の非公開情報該当性について

⑤-A 法人等利益侵害情報（本件条例7条1項2号）の趣旨

「本件条例が、その解釈及び運用に当たっては、行政文書の公開を請求する権利を十分尊重しなければならないと定め（3条）、非公開情報が記録されていない限り原則的に公開しなければならないとした（7条）上で、同条1項2号について、明らかに不利益を与えると認められるものを非公開情報に該当すると定めていることからすれば、法人等利益侵害情報に該当するためには、単に実施機関の主観においてその利益が害されると判断されるだけではなく、法人等又は事業を営む個人の権利、競争上の地位その他正当な利益が害されることが客観的に認められるものであることが必要であるというべきである（行政機関の保有する情報の公開に関する法律5条1項2号につき、最高裁判平成20年（行ヒ）第67号同23年10月14日第二小法廷判決・集民23号57頁参照）。……したがって、行政文書に記載された情報につき、法人等利益侵害情報該当性が認められるかを判断するに当たっては、当該情報が、どのような法人等に関するどのような種類のものであるかなどといった一般的な性質から、法人等又は事業を営む個人の権利、競争上の地位その他正当な利益が害されることが客観的に認められるかを判断することが相当である。」

⑤-B 法人等利益侵害情報（本件条例7条1項2号）該当性の検討

「文書18は、本件基本計画書の一部であり、木造天守閣の剛性や耐力等の力学的特性を設定し、様々な模擬地震波を想定したシミュレーションの計算結果を示すものであって、地震時における木造天守閣の変形度合い等（最大層間変形角応答）についてのグラフや、ダンパー（耐震性能を向上させるための装置）の設置箇所についての概要等、耐震強度の解析手法とその結果のほか、耐震補強方法等について具体的に記載されていることが認められる。そうすると、これらの情報は、上記の検討に照らし、竹中工務店のノウハウに属するものであるといえ、これらが公開されると、競合他社が模倣したり、参考にしたことにより、竹中工務店の競争上の地位が害されるものと認められ、竹中工務店に明らかに不利益を与えるものといえる。」

⑤-C 文書18に関する原告の主張（法人等利益侵害情報に該当しないと主張）のまとめ

「これに対し、原告は、①ダンパーに係る記載につき、その設置場所は未確定であり、具体的な設置箇所が記載されていないものと推認され、ダンパーを設置するか否かやその設置方法は、歴史的建造物ごとに検討すべき事項であるから、その情報が公開されても、竹中工務店の競争上の地位が害されることはなく、②最大層間変形角応答のグラフに係る記載につき、検証の結果が記載されているにすぎず、その情報が公開されても、竹中工務店のノウハウが明らかになるわけではなく、本件事業においては、上記検証の前提とされた木造天守閣の基本構造が変更されているから、計算結

果が公開されても、同業他社が竹中工務店のノウハウを模倣することはできないはずであると主張する。」

⑤-D 原告の主張に対する裁判所の判断および結論

「文書18には、ダンパーの設置箇所についての概要等が記載されているものと認められ、その情報は、竹中工務店のノウハウを含むものであり、たとえダンパーの具体的な設置箇所が記載されていなかったり、ダンパーの設置方法が歴史的建造物ごとに異なったりするとしても、その情報が公開されれば、競合他社が他の歴史的建造物の復元について検討する際の参考資料を公開することとなり、当該他社の検討が充実するとともに、検討に要するコストが削減されることにより、竹中工務店の競争上の地位が害されることになる。また、最大層間変形角応答のグラフを導出するための計算パラメーター等は、本件基本計画書の公開部分には記載されておらず（乙31の3）、特に木造天守閣の剛性や耐力等の値は、竹中工務店がこれまで培ってきた知見を基にして設定されるものであるところ、上記グラフが公開されれば、竹中工務店が採用した計算パラメーターの内容を推知することができ、競合他社がそのパラメーターを模倣したり参考にしたりすることによって、竹中工務店の競争上の地位が害されることになるというべきである。そして、このことは、本件事業において木造天守閣の基礎構造が変更されたとしても何ら影響を受けるものではない。原告の上記主張はいずれも採用することができない。したがって、文書18は、非公開情報（法人等利益侵害情報）に該当する。」

判旨⑥文書19～21（木造天守閣に関する防災及び避難計画の考え方等が記載され、火災時の観覧者の避難ルートや排煙の方法等についての分析のほか、監視カメラ映像の監視及び発災時の防災情報の集約等を行う防災拠点の設置場所や人員配置等についての情報が記載）及び28（防災拠点の設置場所や設備についての情報が記載）の非公開情報該当性について

⑥-A 公共安全情報（本件条例7条1項3号）の趣旨

「この情報を非公開情報とした趣旨は、公共の安全や秩序の維持を確保することは市民全体の利益を擁護するために被告に課せられた重要な責務であるから、上記の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある情報については、これを非公開とすることにより、市民全体の利益を十分に保護することにあるものと解される。」

⑥-B 法人等利益侵害情報（本件条例7条1項2号）該当性の検討

「文書19～21は、本件基本計画書の一部であり、木造天守閣の形状を前提とした避難完了時間等の分析や、安全な避難が可能かについての検証、消火設備の設置・作動の流れや、安全性を担保するための考慮をした排煙の方法及び排煙設備の発災時における作動の流れ、特殊な消火設備についての検証、避難困難者への対応等が記載されているほか、防災拠点（警備員が常駐して木造天守閣内部の監視カメラ映像を昼夜監視し、発災時の防災情報の集約等を行う拠点）の人員配置等について記載されているものと認められ、これらの情報は、上記の検討に照らし、竹中工務店のノウハウが含まれるものであるといえ、これらが公開されると、競合他社が上記ノウハウを模倣したり、参考にしたことにより、竹中工務店の競争上の地位が害されるものと認められ、竹中工務店

に明らかに不利益を与えるものといえる。」

⑥-C 法人等利益侵害情報（本件条例7条1項2号）該当性についての結論

「文書19～21のうち、後記のとおり公開されている①防災拠点が設置されている場所（防災拠点設置場所）、又はこれとその設置場所を示す図面（以下、併せて「防災拠点設置場所等」という。）及び②基本計画書G107の「図-4. 15北階段の遮煙性能を確保した場合（避難安全レベル4）の避難イメージ」の一部（別表番号19の一部。以下「本件避難イメージ図」という。）の記載を除く部分は、非公開情報（法人等利益侵害情報）に該当する。」

⑥-C 公共安全情報（本件条例7条1項3号）の該当性の検討

「文書19～21には、上記アのとおり、火災発生時の人的又は物的な対処方法のほか、警備員が常駐して木造天守閣内部の監視カメラ映像を昼夜監視する防災拠点の人員配備等が記載され、文書28には、上記(1)アのとおり、防災拠点の設備についての情報が記載されており、これらの情報が公開されると、悪意ある第三者が当該情報を悪用し、その防災機能又は防犯機能の弱点を突いた犯罪行為等が行われることが考えられ、木造天守閣の観覧者や職員等の生命、身体の安全に支障を及ぼすおそれがあるものといえる。」

⑥-D 公共安全情報（本件条例7条1項3号）の該当性についての結論

「文書19～21及び28のうち防災拠点設置場所、防災拠点設置場所等及び本件避難イメージ図の記載を除く部分は、非公開情報（公共安全情報）に該当する。」

⑥-E 原告の主張（公共安全情報に該当しないとの主張）

「原告は、①非公開部分に記載された防災・避難計画の考え方は、今後更に検討を加えて確定させるべきものであり、②文書19～21及び28につき、被告は天守閣部会の議事録をインターネット上に公開しているところ、その議事録には、竹中工務店の担当者による防災・避難計画の考え方についての説明が記載されているから、被告は上記文書を公開することに支障がないことを自認したものである、③文書19及び20につき、被告は一般財団法人日本消防設備安全センターから「消防設備システム評価書」を受領し、その添付資料の多くが市民に公開されているから、それらの文書が公開されても、竹中工務店の競争上の利益が損なわれることはない、④文書20、21及び28につき、被告がインターネット上に公開している竹中工務店の本件技術提案書に「加圧排煙」についての記載があり、平成30年7月19日の第12回天守閣部会（特別史跡名古屋城跡全体整備検討会議天守閣部会（第12回））において記者クラブに提供された資料（以下「本件部会資料」という。）にも、防災・避難計画の考え方とその特徴等が記載されていると主張する。」

⑥-F 原告の主張に対する裁判所の判断および結論

「しかし、非公開部分に記載された防災・避難計画の考え方についての記載が未確定であるとしても、その情報が公開されることにより、竹中工務店のノウハウが流出することにより、竹中工務店の競争上の利益が損なわれることはなく、また、そこに記載された内容がそのまま確定することも考えられるから、非公開部分に記載された防災・避難計画の考え方が未確定のものであることは、上記の非公開情報該当性についての判断に影響を与えるものとはいえない。また、証拠（甲18、30、31）によれば、インターネット上に公開された竹中工務店の担当者の説明内容、本件部会資料及び本件技術提案書には、防災・避難計画の考え

方の概略が記載されているにすぎず、文書19～21及び28のうち、防災拠点設置場所又は防災拠点設置場所等及び本件避難イメージ図の記載を除く部分に記載された情報が、当該記載部分に含まれているとは認められず、その他一件記録を精査しても、市民に公開されている消防設備システム評価書の添付資料に、文書19～21 20及び28の内容が記載されているとは認められない。したがって、原告の上記主張はいずれも採用することができない。……したがって、文書19～21及び28のうち、防災拠点設置場所又は防災拠点設置場所等及び本件避難イメージ図の記載を除く部分は、非公開情報（文書19～21のうち上記部分は法人等利益侵害情報、公共安全情報、文書28の上記部分は公共安全情報）に該当するが、本件基本計画書の防災拠点設置場所又は防災拠点設置場所等（別表番号19～21及び28の各一部）及び本件避難イメージ図（文書19の一部）が記載された部分は、上記の非公開情報には該当せず、その他の事由を含めて非公開事由は存在しない。」

判旨⑦文書22～26（「昭和実測図及び野帳・調書」のガラス乾板写真から読み取れる天守閣の断面図等を分析した結果及びその根拠（文書22）、木造天守閣の復元の根拠とすべき資料とその資料を選択した根拠（文書23）、焼失前の名古屋城天守で使用されていたと伝承される木材片（本件木材片）についての分析結果とその根拠（文書24）、木造天守閣の復元原案についての考証（文書25及び26）が記載）の非公開情報該当性について

⑦-A 法人等利益侵害情報（本件条例7条1項2号）の該当性の検討

「これらの情報は、上記アの検討に照らし、竹中工務店のノウハウが含まれるものであるといえ、これらが公開されると、競合他社が模倣したり、参考にしたりすることにより、竹中工務店の競争上の地位が害されるものと認められ、竹中工務店に明らかに不利益を与えるものといえる。したがって、文書22～26は、非公開情報（法人等利益侵害情報）に該当する。」

⑦-B 原告の主張（法人等利益侵害情報に該当しないと主張）

「①文書22～26につき、被告は、平成30年11月2日の第13回天守閣部会（特別史跡名古屋城跡全体整備検討会議天守閣部会〈第13回〉）の議事録と配布資料をインターネット上に公表しているところ、それらの書面には、竹中工務店が作成した設計図面についての詳細なデータや、竹中工務店の担当者の具体的な説明が記載されているから、被告は、上記文書に竹中工務店のノウハウが含まれていないことを自認したものと見え、②文書22～24につき、文化の伝承を図ったり、木造天守閣復元の正確性を担保したりするため、社会通念上公開されるべきであり、③文書23及び24につき、名古屋城天守閣についての資料の分析や本件木材片の分析が本件事業以外で問題となるとは考え難く、その内容が公開されても、竹中工務店の競争上の地位が害されることはないし、④文書24につき、本件木材片の分析は、学術的な視点に基づいて行われるものであり、竹中工務店が独占的に利活用できるものではないと主張する」

⑦-C 原告の主張に対する裁判所の判断および結論

「原告は、本件基本計画書で分析の対象とされた資料自体は公開されていることを主張するが、上記アで検討したとおり、竹中工務店のノウハウは資料の分析の過程に含まれるものであり、資料のうちどの部分に着目するかもノウハウに含まれるというべきであるから、分析の対象となった資料

自体が公開されていることは、上記の判断に影響を与えるものではない。したがって、文書22～26は、非公開情報（法人等利益侵害情報）に該当する。」

判旨⑧文書27（仮設構造物及びそれを設置するために必要な堀の埋立方法についての具体的な設計図面が記載）の非公開情報該当性について

⑧-A 法人等利益侵害情報（本件条例7条1項2号）の該当性の検討

「本件事業は、特別史跡である名古屋城跡内での作業であり、本件事業に係る公募型プロポーザルにおいても、「特別史跡内での業務であること」が評価項目とされ（前記認定事実(1)エ）、乙28号証によれば、復元検討委員会は、歴史的建造物の復元の適否の判断に当たり、遺跡の保存に十分に配慮したものであることを判断基準の一つとしているから、竹中工務店は、特別史跡である名古屋城跡の保存に配慮するため、仮設構造物や20堀の埋立方法について十分な工夫をしていたものと推認される。そして、乙24号証の2によれば、本件事業においては、天守の周囲に深い堀や本丸御殿があり、工事のための作業スペースが限られているほか、特別史跡の構成要素の一つである石垣や堀等の遺跡を毀損しないように特別の配慮が求められており、鉄骨造の素屋根や重機を載せる構台等の仮設構造物の計画の構築に当たり、過去の歴史的建造物の復元のノウハウが活かされたものと認められる。」

⑧-B 原告の主張（法人等利益侵害情報に該当しないと主張）

「これに対し、原告は、被告は、平成31年2月14日の第16回天守閣部会（特別史跡名古屋城跡全体整備検討会議天守閣部会〈第16回〉）の配布資料をインターネット上に公表しているところ、その資料には天守閣の解体工事についての記載があるほか、竹中工務店が提案する堀の埋立方法については、従前から石垣部会において疑問が述べられていたから、文書27は非公開情報に該当しないと主張する。」

⑧-C 原告の主張に対する裁判所の判断および結論

「しかし、甲22号証によれば、上記配布資料には仮設構造物の設計図面は記載されていないことが認められ、上記アで検討したところからすれば、石垣部会において竹中工務店が提案する堀の埋立方法に疑問が述べられていたことは上記の判断に影響を与えるものではないから、原告の上記主張はいずれも採用することができない。したがって、文書27は、非公開情報（法人等利益侵害情報）に該当する。」

判旨⑨文書29（竹中工務店が作成した本件基本計画書中の提案事業費として、木造天守閣の建設費及び設計業務費の概算工事費が記載）の非公開情報該当性について

⑨-A 意思形成過程情報（本件条例7条4号）及び事務支障情報（本件条例7条1項5号）該当性に関する検討

「（国井注：ここで、意思形成過程情報および事務支障情報については本報告①-Aおよび①-Bを踏襲する）文書29の記載は、飽くまでも木造天守閣の概算工事費であって確定したものではなく、本件事業が、本件基本計画書の作成後、当初想定されていた工法やスケジュールの変更を余儀なく

され、竣工期限の延長が一般に公表されていること（前記認定事実(2)エ）からすれば、上記文書が公開されたとしても、その内容が確定したものであると誤解される可能性は低いというべきである。また、乙20号証によれば、被告は、平成31年3月に行われた本件事業についての市民向けの説明会において総事業費の上限が505億円であることを説明していることが認められ、証拠（甲30、乙24の2）及び弁論の全趣旨によれば、平成28年3月25日付けの本件技術提案書において、文書29の項目と対応した竹中工務店として提案する事業費の内訳が明らかにされ、その内容が公開されていることも認められるが、一件記録を精査しても、それらによって、不当に市民の間に混乱が生じたり、被告の事務に支障が生じたりしたことはうかがわれない。以上からすれば、上記文書が公開されることにより、市民の間に混乱が生ずる蓋然性は認められず、公開のもたらす支障が大きいとはいえないから、非公開とすることの合理性は認められず、また、当該情報を確定したものと誤解した市民等が被告や文化庁及び有識者会議構成員に対し問合せや苦情の申入れ等をし、被告がその対応等に追われることにより、本件事業との関係で本来行うべき業務が阻害される蓋然性があるとも認められない。」

⑨-B 裁判所の結論

「したがって、文書29は、非公開情報（意思形成過程情報、事務支障情報）に該当せず、その他の事由を含めて非公開事由は存在しない。」

判旨⑩文書30（「石垣保存の基本的な考え方」、「天守台石垣保存に関する基本的な考え方」、「天守台石垣保存方針」、「城内石垣全体の保存に向けて」及び「天守閣木造復元事業との関係」の各事項について、被告の検討内容が記載）の非公開情報該当性について

⑩-A 意思形成過程情報（本件条例7条4号）及び事務支障情報（本件条例7条1項5号）該当性に関する検討および結論

「文書30に記載された被告の検討内容は、本件各処分3年以上前のものであり、その後、文化庁や石垣部会からの指摘を受けて変更を余儀なくされており、変更を余儀なくされたことは既に公表されているから、これが公開されたとしても、その内容が確定したものであると誤解されて市民の間に混乱が生じたり、その内容が流布され、被告がその内容の既成事実化を図っていると有識者に誤解されたりする蓋然性は、いずれも認められないというべきである。」

⑩-B 裁判所の結論

「したがって、文書30は、非公開情報（意思形成過程情報、事務支障情報）に該当せず、その他の事由を含めて非公開事由は存在しない。」

判旨⑪総括

「以上のとおり、本件各処分非公開とされた情報のうち、文書1、文書3～5のうち「本丸御殿の工事について」の項目の文化庁職員の発言が記載された部分、文書6～9及び12～15、本件基本計画書の本件避難イメージ図が記載された部分（文書19の一部）、同計画書の防災拠点整備場所又は防災拠点設置場所等が記載された部分（文書19～21及び28の各一部）、並びに文書29～34及

び47～50については非公開事由は存在しないが、その他の文書については非公開事由が存在する。したがって、本件各処分のうち、非公開事由が存在しない文書を非公開とした部分については、その処分が取り消されるべきであり、現時点でこれを非公開とすべき事情も見当たらないから、行政事件訴訟法37条の3第5項の規定により、処分行政庁に対して上記部分の公開決定を命ずるのが相当である。他方、本件各処分のその余の部分は適法であるから、同部分の取消しを求める請求は理由がないものとして棄却し、同部分の公開決定の義務付けを求める訴えは、同部分を非公開とする処分が取り消されるべきものでない以上、不適法な訴えとして却下するのが相当である（同法37条の3第1項）。」

2.-1 評釈

1 論点

本判決において、論点は、第1に、文化財の定義（文化財保護法2条3項）および現状変更等の制限及び原状回復の命令（文化財保護法125条）の解釈及び適用、第2に、本件条例における非開示情報の解釈および同条例の運用実態がある。さらに、本件条例における非開示情報の解釈および同条例の運用実態については、①非公開情報に関する一般論と、②本件における条文の当てはめが妥当であるか（すなわち一部公開決定の妥当性）の論点があり、本稿（1.-3）では、妥当なものと、妥当ではないものに区別して、それぞれ個別具体的に理由などを述べてゆきたい。

2 文化財保護法の解釈及び適用

文化財保護法（抄）

國井が文化財保護法2条3項の丸括弧内の条文に対して、その項目を記した。

2条（文化財の定義）

3項 この法律の規定（109条〈指定〉、110条〈仮指定〉、112条、122条〈復旧に関する命令又は勧告〉、131条1項4号〈保存のための調査〉、153条1項10号及び11号〈文化審議会への諮問〉、165条〈重要文化財等についての国に関する特例〉並びに171条〈重要文化財等についての国に関する特例〉の規定を除く。）中「史跡名勝天然記念物」には、特別史跡名勝天然記念物を含むものとする。

125条（現状変更等の制限及び原状回復の命令）

1項 史跡名勝天然記念物に関しその現状を変更し、又はその保存に影響を及ぼす行為をしようとするときは、文化庁長官の許可を受けなければならない。

(1)「特別史跡」の指定と名古屋城跡

①特別史跡とは

文化財保護法では、「特別史跡」(名古屋城跡)は、まず「文化財」というカテゴリーに属し、そこからさらに「記念物」に細分化され、その「記念物」が指定を受けることにより、「史跡」と分類され、その「史跡」のうち特に重要なものを「特別史跡」に指定するものとしている¹⁾。

名古屋城跡に関しては、まず、名古屋城の石垣部分が「特別史跡」に指定され、次に、名古屋城天守閣は、「特別史跡」としての石垣部分に現状変更を加え、鉄骨鉄筋コンクリート構造により建築された(本稿1.1-1図表2を参照)。したがって、名古屋城天守閣を木造復元するためには、現状(石垣部分+鉄骨鉄筋コンクリート天守閣)に変更を加える必要があるため、文化庁長官の許可が必要である。

②現状変更の許可基準

文化財保護法125条では、文化財の現状変更には文化庁長官の許可が必要である旨を定めるが、現状変更の許可基準について明確に規定していないので、その解釈運用にあたっては、文化庁職員との対話が必要不可欠となる。

さらに、文化財の現状変更を含めその保護活用や文化財保存計画のあり方については、「文化財保護法に基づく文化財保護活用大綱・文化財保護保存地域計画・保存活用計画の策定等に関する指針」(文化庁・平成31年3月4日作成・令和3年6月14日変更。以下「文化財保護活用大綱・文化財保護保存地域計画等の策定指針」)が下記の通り方針を定める。

文化財保護活用大綱・文化財保護保存地域計画等の策定指針では、①同指針の対象とする文化財として、「文化財保護法2条に規定される有形文化財、無形文化財、民俗文化財、記念物〈特別史跡はこの範疇に属する〉、文化的景観、伝統的建造物群の6つの類型をいう」(同大綱・指針Ⅱ)を挙げる。さらに、文化財保護活用大綱・文化財保護保存地域計画等の策定指針では、②保存と活用に関する基本的な考え方(同大綱・指針Ⅱ)について、一方では、文化財を破壊すれば永遠に失われるとの理解に立ちつつ、文化財としての適切な取り扱いをし、細心の注意を払いつつ、社会での活用を図るべきと定め、他方では、文化財の適切な活用を通じて、保存と活用は互いに効果を及ぼし合いながら、文化財を継承してゆくとの考えを示し、文化財の適切な活用が必要であるとの見地を示し、文化財はそれ単体で形成されたものではなく、自然環境や周囲の景観、地域の歴史等、周囲の環境を一体的に捉え、保存・活用してゆく視点も重要である。

1) 文化財保護法研究会編著『文化財保護法【最終改正】』ぎょうせい、2006年17頁・図1文化財の体系。

2-2 本件条例における非公開情報の運用実態

1 非公開情報に関する一般論

(1) 【対照表】 本件条例における非公開情報の類型（本件条例の条項）及びその趣旨の対照表

| | |
|-----------------------|---------------------------|
| 法人等利益侵害情報（本件条例7条1項2号） | 本稿1.1 (3) ⑤-A法人等利益侵害情報の趣旨 |
| 公共安全情報（本件条例7条1項3号） | 本稿1.1 (3) ⑥-A公共安全情報の趣旨 |
| 意思形成過程情報（本件条例7条1項4号） | 本稿1.1 (3) ①-A意思形成過程情報の趣旨 |
| 事務支障情報（本件条例7条1項5号） | 本稿1.1 (3) ①-B事務支障情報の趣旨 |

(2) 本判決における非開示情報概念の解釈と主要コメントの記述内容との比較

本判決において示された、名古屋市情報公開条例における非開示情報概念の解釈は、主要コメントにおける非開示情報の各事項についての記述内容に照らして、概ね適切な内容である²⁾。主要コメントは行政情報公開法の逐条解説書ではあり、たしかに各自治体の情報公開条例が行政情報公開法と別個独立の規範であるとしても、第1に、情報公開条例が行政情報公開法と異なる規定を置くのは、主として「知る権利」の扱いに関する条項であり、情報公開条例において「知る権利」を情報公開条例の趣旨規定や定義規定に盛り込むか否かの差違があったとしても憲法上保障された「知る権利」の趣旨は等しく反映して適用されるべきこと、第2に、条例制定権の限界（憲法94条および自治14条）に照らすと情報公開条例が行政情報公開法に矛盾抵触することなく制定され運用されるべきことから、行政情報公開法の解釈運用に関する一般論は、原則として、地方自治体が定める情報公開条例のそれと矛盾抵触することはないと考えるべきであろう。

なお、名古屋市情報公開条例7条1項4号（意思形成過程情報）において、「市の機関，国，独立行政法人等，他の地方公共団体及び地方独立行政法人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，不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定のものに不当に利益を与え，若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの」（傍線は国井が付した）と、傍線部について、他の自治体における情報公開条例のように「相当の理由」と規定せず、「おそれ」概念を用いて規定した理由については興味を引くところである。

後述するように、名古屋市情報公開条例が意思形成過程情報について「おそれ」概念を用いて規定していることは、名古屋市（被告）が、意思形成過程情報の該当性を検討するに当たり、蓋然性や弊害をことさら拡張する傾向にあることと関連があると思われる。

2) 右崎正博=多賀谷一照=田島泰彦=三宅弘編『新基本法コメント 情報公開法・個人情報保護法・公文書管理法』（日本評論社，2013年）42頁～46頁（法人等利益侵害情報〈右崎正博執筆〉），50頁～54頁（公共安全情報〈田島泰彦執筆〉），54頁～58頁（意思形成過程情報〈江島晶子執筆〉），58頁～64頁（事務支障情報〈三宅弘執筆〉），宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説【第8版】』（有斐閣，2018年）96頁～106頁（法人等利益侵害情報），113頁～120頁（公共安全情報），120頁～124頁（意思形成過程情報），124頁～128頁（事務支障情報）。

次節すなわち本稿1-3(2)において、本判決における名古屋市情報公開条例の運用に関する私見およびその理由等を述べるが、各判旨内容を示した上で、私見を述べることにしたい。

2 本判決における運用

(1) 妥当であるもの

- 判旨①文書1(名古屋市長が平成30年6月13日の文化庁訪問の際に発言された内容のうち、木造天守閣における昇降の新技术に係る国際公募の予算等についての言及部分)の非公開情報該当性(本件条例7条1項4号〈意思形成過程情報〉及び5号〈事務支障情報〉)について

判旨①では、意思形成過程情報にも、業務支障情報にも該当しないと判示した。

私見：意思形成過程情報と業務支障情報の趣旨に照らせば、当然の判断であろう。

- 判旨②文書2, 10, 11, 16, 17, 35～46及び51～60(被告職員等と文化庁職員の意見交換における文化庁職員の発言内容)の非公開情報該当性について

判旨②では、意思形成過程情報、事務支障情報)に該当すると判示した。

私見：そもそも、文化財保護法による現状変更の許可基準が必ずしも明らかでないこと、さらに、石垣部分の現状変更について賛否両論に分かれている状況においては、文化庁職員の発言内容が「お墨付き」となる可能性があるため、妥当な判断だと考える。現状変更の許可基準を明確化することが困難であると考えられるが、このことこそが問題の発端であると考ええる。

- 判旨③文書3～5(平成30年7月20日の被告職員等と文化庁職員との意見交換における、文化庁職員の発言内容が記載されており、「本丸御殿の工事について」、「石垣部会関係」、「天守閣部会報告関係」、「基本計画書」についての被告職員等の経過報告に言及している)の非公開情報該当性について

判旨③では、「石垣部会関係」、「天守閣部会報告関係」及び「基本計画書」の経過報告についての文化庁職員の発言が記載された部分(以下「前者」)は、非公開情報(意思形成過程情報、事務支障情報)に該当するが、「本丸御殿の工事について」の経過報告についての文化庁職員の発言が記載された部分(以下「後者」)は、上記の非公開情報に該当せず、その他の事由を含めて非公開事由は存在しないと判示した。

私見：前者については判断が難しいが、文化財保護法による現状変更の許可基準が必ずしも明らかでないことを考慮すると、文化庁職員の発言が「お墨付き」になる可能性があり、合理性があり妥当であろう。後者については、当然であろう。

- 判旨④文書6～9, 12～15, 31～34及び47～50(平成30年7月26日〈文書6～9, 12～15〉及び同年8月3日〈文書31～34, 47～50〉の被告職員等と文化庁職員との意見交換における、名古屋市長の発言内容が記載)の非公開情報該当性について

判旨④では、意思形成過程情報、事務支障情報に該当しないと判示した。

私見：業務支障情報の趣旨に照らせば、大量の問い合わせや陳情が殺到して本来的業務に支障をきたす事実が現実に確認できなかったことから、当然の判断であると考え。

- ・判旨⑤文書18（木造天守閣に関する「構造計画の考え方」が記載されており、どのような耐震補強が有用であるかなどを検討した結果が記載）の非公開情報該当性について

判旨⑤では、法人等利益侵害情報に該当すると判示した。

私見：これについては、むしろ原告の主張（本稿1-〈13〉判旨⑤-C）の方が興味深い。しかし、本判決のように、耐震構造に有用な装置やノウハウについて、当該法人が自ら一部公開していたとしても、それをもって、全面公開しても差し支えない情報であるかは、判断に迷うところである。税務署員の守秘義務について問題となった、「税務署職員虎の巻事件」（最判昭52・12・19刑集31巻7号105頁）では、効率表などを漏洩したことが守秘義務違反に問われたことがある。たしかに、この事件に先立ち、効率表などに加工を加えて、市民に啓蒙するため、公表されたことがあったが、そこで用いられた効率表などは加工が加えられたものであり、実際のものとは異なるものであった。

一般的な基準や準則（とくに税務などで多用される、具体的な数値等を代入すれば自動的に一律の結果が判明するフォーマット化された書式等）であれば、かかるフォーマットをすべて公開することにより、不正申請をしようと試みる者や他者の利益を害することを意図する者を結果的に幫助し行政実務に重大な支障をきたすことがあり得る。したがって、かかるフォーマットをそのまま全面的に公開すべきではなく、①かかるフォーマットを無制限に活用できる状態におかず、②かかるフォーマットに無制限に活用できないように加工を加え、かつ、③行政や企業等が蓄積したノウハウが容易に悪用されない方法で厳重に管理すべきものと考え。

そうした観点から、竹中工務店が自らの技術等をアピールする目的でその一部を公開したことがあったとの一事のみで、法人等利益侵害情報に該当しないと談ずることはできない。

- ・判旨⑨文書29（竹中工務店が作成した本件基本計画書中の提案事業費として、木造天守閣の建設費及び設計業務費の概算工事費が記載）の非公開情報該当性について

判旨⑨では、意思形成過程情報および事務支障情報に該当しないと判示した。

私見：当該文書において、確定的な金額が確定しておらず、かつ、既に公開されていたので、意思形成過程情報と業務支障情報に該当しないのは当然であろう。

- ・判旨⑩文書30（「石垣保存の基本的な考え方」、「天守台石垣保存に関する基本的な考え方」、「天守台石垣保存方針」、「城内石垣全体の保存に向けて」及び「天守閣木造復元事業との関係」の各事項について、被告の検討内容が記載）の非公開情報該当性について

判旨⑩では、意思形成過程情報および事務支障情報に該当しないと判示した。

私見：当該文書は、本件各処分がなされる3年前のものであり、既に公開されていたので、

意思形成過程情報と業務支障情報に該当しないのは当然であろう。

(2) 妥当ではないもの

- ・判旨⑥文書19～21（木造天守閣に関する防災及び避難計画の考え方等が記載され、火災時の観覧者の避難ルートや排煙の方法等についての分析のほか、監視カメラ映像の監視及び発災時の防災情報の集約等を行う防災拠点の設置場所や人員配置等についての情報が記載）及び28（防災拠点の設置場所や設備についての情報が記載）の非公開情報該当性について
判旨⑥は、文書19～21及び28のうち防災拠点設置場所、防災拠点設置場所等及び本件避難イメージ図の記載を除く部分は、公共安全情報に該当すると判示した。

私見：これらの文書は、木造天守閣の防災や安全確保に関する根幹的な情報を多く含んでおり、警備上の問題等が生ずるから公共安全情報に該当し非公開とすべきとの見解には与することができない。なお、史跡等における歴史的建造物の復元に関する基準に照らした考察については、本稿3.-1を参照されたい。

- ・判旨⑦文書22～26（「昭和実測図及び野帳・調書」のガラス乾板写真から読み取れる天守閣の断面図等进行分析した結果及びその根拠（文書22）、木造天守閣の復元の根拠とすべき資料とその資料を選択した根拠（文書23）、焼失前の名古屋城天守で使用されていたと伝承される木材片（本件木材片）についての分析結果とその根拠（文書24）、木造天守閣の復元原案についての考証（文書25及び26）が記載）の非公開情報該当性について
判旨⑦では、法人等利益侵害情報に該当すると判示した。

私見：これらの文書は、原告の主張（本稿1.-〈13〉⑦-B）通り、竹中工務店のノウハウが含まれるとしても、文化の伝承を図ったり、木造天守閣復元の正確性を担保したりするため、社会通念上公開されるべきと考える。なお、史跡等における歴史的建造物の復元に関する基準に照らした考察については、本稿3.-1を参照されたい。

- ・判旨⑧文書27（仮設構造物及びそれを設置するために必要な堀の埋立方法についての具体的な設計図面が記載）の非公開情報該当性について
判旨⑧では、法人等利益侵害情報に該当すると判示した。

私見：これらの文書は、原告の主張（本稿1.-〈13〉⑧-B）通り、竹中工務店が自らのノウハウをアピールするために既に公開していたこと、竹中工務店が提案する工法に対して異論が出ていたことも考慮して、当該工法の妥当性を検証するためにも、公開すべき情報であると考えられる。

3.-1 鉄筋コンクリート造天守等の老朽化への対応

1 鉄筋コンクリート造天守等の老朽化への対応について

(1) 鉄筋コンクリート造天守等の老朽化への対応について（取りまとめ）の概要

①「鉄筋コンクリート造天守閣等の老朽化への対応・通知」の意義

文化庁は、「鉄筋コンクリート造天守等の老朽化への対応について（取りまとめ）」（令和2年6月）を発した。「鉄筋コンクリート造天守閣等の老朽化への対応・通知」は、名古屋城跡の木造天守復元事業のみを狙い撃ちにした通知ではないが、一般論として、文化庁が鉄筋コンクリート造天守の維持管理について一定の方向性を示す指針として重要である。

②鉄筋コンクリート造天守（以下「RC造天守」という）の現状および復元基準

史跡等に建てられたRC造天守については、「史跡等における歴史的建造物の復元等の基準」（令和2年4月17日文化審議会文化財分科会決定）（以下「復元基準」という）が定義する「復元」に合致する建造物ではないが、史跡等における歴史的建造物の再現等として従来果たしてきた役割に鑑み、その老朽化への対応と在り方を検討すべきである（鉄筋コンクリート造天守等への対応・通知1）。

③RC造天守の木造か延命化のどちらが適切化の判断における考慮事項

現在、13カ所において「RC造天守（注）」（後掲表・鉄筋コンクリート造天守等への対応・通知・〈注〉）が存在するが、これらは昭和4年から昭和43年までの間に建築されたものであり、RC天守等の平均的な耐用年数（50年）を経過している（鉄筋コンクリート造天守等への対応・通知2）。

RC造天守は、史跡等の往事の姿を今に伝え、その本質的な価値の正しい理解のためという本来的な機能のほかに、歴史博物館の機能、観光施設の機能、景観を構成する要素としての機能や地域のシンボルとしての機能など、多面的な機能を担ってきた（鉄筋コンクリート造天守等への対応・通知・3）。

RC造天守閣の担ってきた多面的な機能に配慮した上で、RC造天守の維持管理に当たっては、常時における不断のモニタリングやきめ細かいメンテナンスを行った上で、①RC造天守の長寿命化（コンクリート部分の再アルカリ化、構造補強等の措置）、②木造化を選択すべきである（鉄筋コンクリート造天守等への対応・通知2・4）。

「RC造天守（注）」（後掲表）

松前氏城跡福山城跡（北海道）、若松城跡（福島県）、小田原城跡（神奈川県）、岐阜城跡（岐阜県）、小牧山（愛知県）、名古屋城跡（愛知県）、大阪城跡（大阪府）、洲本城跡（兵庫県）、和歌山城（和歌山県）、岡山城跡（岡山県）、福山城跡（広島県）、広島城跡（広島県）、熊本城跡（熊本県）の13史跡に所在する天守。

(2) 平成29年・文化審議会1次答申（抄）

「文化財の確実な継承に向けたこれからの時代にふさわしい保存と活用の在り方について」（第1次答申）（平成29年12月8日文化審議会）（抄）（傍線は国井が施した）

V. その他推進すべき施策

3. 文化財の魅力の発信強化や先端技術との連携

文化財の持つ潜在的な力を一層引き出し、多くの人の参画を得ながら社会全体で文化財を支えていくためにも、文化財の魅力の発信強化が必要である。

史跡における復元建物は、史跡の本質的な価値を構成するものではないが、その価値を広く知ってもらうためのものであり、適切に行われるのであれば、文化財の積極的な活用に資するものである。例えば史跡に存在する鉄筋コンクリート造天守の強度の問題や、天守復元の動向など、地方公共団体の実態を含め全国的な動向を把握した上で、復元建物の在り方について積極的に調査検討することが必要である。

平成29年・文化審議会1次答申は、①文化財の魅力発信を強化しつつ先端技術と連携すべき事、②史跡における復元建物が担う文化財の積極的活用機能を踏まえ、文化財の積極的な活用を図り、③天守復元の動向など地方自治体の動向を調査した上で、復元建物の在り方を探るべきと結論づけている。

(3) 史跡等における歴史的建造物の復元に関する基準

①定義

歴史的建造物の復元とは、「今は失われて原位置に存在しないが、史跡等の保存活用計画又は整備基本計画において当該史跡等の本質的価値を構成する要素として特定された歴史時代の建築物その他の工作物の遺跡（主として遺構。以下「遺跡」という。）に基づき、当時の規模（桁行・梁行等）・構造（基礎・屋根等）・形式（壁・窓等）等により、遺跡の真上に当該建築物その他の工作物を再現する行為」である（史跡等における歴史的建造物の復元に関する基準1）。

②基準（抄）（史跡等における歴史的建造物の復元に関する基準2）（傍線は国井が施した）

2. 基準

歴史的建造物の復元が適当であるか否かは、具体的な復元の計画・設計の内容が次の各項目に合致するか否かにより、総合的に判断することとする。

(1) 基本的事項

- ア 当該史跡等の本質的価値の理解にとって有意義であること。
- イ 当該史跡等の本質的価値を理解する上で不可欠の遺跡の保存に十分配慮したものであること
- ウ 復元以外の整備手法との比較衡量の結果、国民の当該史跡等の理解・活用にとって適切かつ積極的の意味をもつと考えられること。
- エ 保存活用計画又は整備基本計画において、当該史跡等の保存管理・整備活用に関する総合的な方向性が示され、歴史的建造物の復元について下記の観点から整理されていること。
 - ① 復元の対象とする歴史的建造物の遺跡が史跡等の本質的価値を構成する要素として特定されていること。

- ② 当該史跡等の歴史的・自然的な風致・景観との整合性が示されていること
- ③ 復元後の管理の方針・方法が示されていること

(2) 技術的事項

ア 次の各項目に照らし、復元する歴史的建造物の遺跡の位置・規模・構造・形式等について十分な根拠があり、復元後の歴史的建造物が規模・構造・形式等において高い蓋然性をもつこと。

- ① 発掘調査等による当該歴史的建造物の遺跡に関する資料等
- ② 歴史的建造物が別位置に移築され現存している場合における当該建造物の調査資料
- ③ 歴史的建造物が失われる前の調査・修理に係る報告書・資料等
- ④ 歴史的建造物の指図・絵画・写真・模型・記録等で、精度が高く良質の資料（歴史建造物が失われた時代・経緯等によって、復元に求めるべき資料の精度・室に違いがあることを考慮することが必要）
- ⑤ 歴史的建造物の構造・形式等の蓋然性を高める上で有効な現存する同時期・同種の建造物、又は現存しない同時期・同種の建造物の指図・絵画・写真・模型・記録等の資料

イ 原則として、復元に用いる材料・工法は同時代のものを踏襲し、かつ当該史跡等の所在する地方の特性等を反映していること。

(3) 配慮事項

- 1 歴史的建造物の構造及び設置後の管理の観点から、防災上の安全性を確保すること。
- 2 復元のための調査の内容、復元の根拠、経緯等を報告書により公開するとともに、その概要を復元後の歴史的建造物の内部又はその周辺に掲出すること。特に復元に係る調査研究の過程で複数の案があった場合には、他の案の内容、当該案の選択に係る検討の内容、復元の内容等を必ず記録に残し、正確な情報提供に支障が生じないようにすること。

史跡等における歴史的建造物の復元に関する基準は、本判決が下されるより以前に存在していた準則であり、とくに、名古屋市が木造天守復元事業を推進する上で前提としていた準則でもある。そうした観点からすれば、史跡等における歴史的建造物の復元に関する基準が、①「復元以外の整備手法との比較衡量の結果」（史跡等における歴史的建造物の復元に関する基準〈1〉基本的事項ウ）、②「復元後の歴史的建造物が規模・構造・形式等において高い蓋然性をもつこと」（史跡等における歴史的建造物の復元に関する基準〈2〉技術的事項ア）、③「防災上の安全を確保すること」（史跡等における歴史的建造物の復元に関する基準〈3〉1）、そして何よりも、④「復元のための調査の内容、復元の根拠、経緯等を報告書により公開する」（史跡等における歴史的建造物の復元に関する基準〈3〉2）を要求していることは、名古屋市はわかまえるべきであろう。

たしかに、これらの基準は、第一義的には、史跡の現状変更許可をめぐる、許可権者としての文化庁と、許可申請者としての名古屋市の間の関係において有効な規定である。しかし、名古屋城跡木造復元事業情報公開事件においても、名古屋市と名古屋地裁が参照すべき準則であろう。

とくに、木造復元天守に関する基本資料を「法人等利益侵害情報」（本件条例7条1項2号）と解する名古屋市の解釈運用、木造復元天守における警備に関する基本的な情報を「公共安全情報」（本件条例7条1項3号）と解する名古屋市および名古屋地裁による解釈、木造復元天守における防災に関する基本的な情報を「法人等利益侵害情報」（本件条例7条1項2号）と解する名古屋市および名古屋地裁による解釈は、史跡等における歴史的建造物の復元に関する基準の趣旨に反するものと言えよう。

3.-2 結びにかえて

これまで、名古屋城跡木造天守復元事業情報公開請求事件を素材として、文化財保護と文化財活用の調和について、考察をした。結びにかえて、3つの観点から私見を述べたい。

第1に、本判決を検証したとき、①本判決では非公開情報該当性について多くの観点から考察する機会に恵まれ、概して妥当な判断が下されていたが、反面、木造天守復元事業の技術的事項や警備・防災等に関する情報について、安易に法人等利益侵害情報および公共安全情報の該当性を認める傾向があるという問題点が明らかとなり、②そうした問題点に対しては、名古屋市情報公開条例の解釈論のみならず、史跡等における歴史的建造物の復元に関する基準に準拠することが有効な対策となり得ることを提示できた。

第2に、文化財保護と文化財活用の調和を図る上で、①文化財保護法のみならず、②「平成29年・文化審議会1次答申」で示された、文化財保護と文化財活用が相互有機関連的に作用して文化財保護を可能ならしめ、かつ、文化庁と自治体が連携しつつ取り組むべきという指針、③「鉄筋コンクリート造天守閣等の老朽化への対応・通知」で提示された、RC造天守閣の長寿命化と木造天守復元の選択肢およびそこで考慮されるべき事項が整理され、④「史跡等における歴史的建造物の復元に関する基準」において、基本的事項、技術的事項および配慮事項が明確に整理され、総合考慮に適した基準として確立されていることが判明した。文化財保護法を適切に運用するにあたり、前述の指針や基準が有効な準則として機能することを願いたい。

第3に、RC造天守の一例として紹介されていた、大阪城天守閣と名古屋天守閣を比較しつつ、私見を述べたい。私は大阪府出身者であるので、幼少時から大阪城天守閣に親しみを感じていた。現在の大阪城天守閣は、徳川時代の石垣部分（大坂夏の陣の後に豊臣時代の天守閣を焼失し、豊臣時代の石垣部分を覆い尽くす形で徳川時代の石垣部分が形成された）の上に、徳川時代に再建された天守閣ではなく、豊臣時代に建造された天守閣を、RC造天守として復元し再建されたものである。歴史的考察によれば、現在の大阪城天守閣の姿は史実とは異なるものとも言えるが、RC造天守の担う多面的な機能（景観保持機能、歴史・文化提示機能、郷土の象徴としての機能）を立派に果たしていると考えているし、木造天守として復元すべきとの意見も聞かれない。また、大阪城天守閣は、エレベーターや売店を備え、天守閣の内部は大阪の歴史を解説する博物館としての機能も担っている。

いま、名古屋城天守閣については、名古屋市による木造天守復元事業の是非が議論され、とりわけ、バリアフリーの観点などから疑問視する声もある。かつて、名古屋市民は「貧者の一灯」の逸話のごとく、災害や火災に強いRC造天守として再建することを願いつつ寄付をした。いま、そうした名古屋

屋市民の愛着や現在の街並みに馴染んだRC造天守をいかに修復し活用すべきかという問題こそ論じられるべきであり、RC造天守を解体し、それよりも耐震性・耐火性に優れた木造天守として復元するという事業に対しては、3つの観点から疑問を抱くところである。第1には、同じ愛知県内には、現存する日本最古の様式を保つ、国宝犬山城の天守閣が存在し、名古屋城において木造天守を復元したところでその新鮮味には自ずと限界がある。第2に、名古屋城跡においては現在のRC造天守のほかに、木造復元された本丸御殿が既に存在しているので、日本の伝統的建築様式により建造された建築物が存在するので、あえて木造天守として復元する必要があるのか、疑問である。第3に、たしかに現在のRC造天守はその平均的な耐用年数（50年）を経過しているが、RC造天守の長寿命化工事を施せば、耐震性および耐火性が向上する上に、RC造天守内部の階段などが堅硬であり、かつ、警備関連装置（監視カメラ）や防火装置（スプリンクラー）等を強化することで保安警備面でも防火対策等においても支障が生じないと考える。さらに、RC造天守であれば、エレベーターの活用などバリアフリー対策を講じやすく、万人がアクセスできる生きた歴史教材としての機能を立派に果たすことができると考えられる。

何よりも重要なのは、名古屋城の天守が、これまでと同様に市民・県民を始めとして国内外の観光客に引き続き愛されることである。RC造天守は、大阪城天守閣がそうであるように、名古屋市内の近代的な建造物と名古屋城跡を中心とした緑と伝統的建築物がコントラストを成しながら、風格ある景観を創造し維持し続けてきた。今後とも、名古屋城天守閣は、耐震性、防火性、バリアフリーそして良好な景観を創造する建造物として、万人に愛され続けることを願ってやまない。

なお、本稿を執筆するのに際して、名古屋大学行政判例研究会（2022年12月3日・オンライン開催）にて、本稿の内容を報告する機会に恵まれた。その折りに、様々な観点からのご教示していただきまして、この場をお借りして、厚く御礼申し上げます。