

別紙

諮問第1081号

答 申

1 審査会の結論

「東京都公文書の管理に関する条例（案）」を非開示とした決定は、妥当である。

2 審査請求の内容

(1) 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、東京都情報公開条例（平成11年東京都条例第5号。以下「情報公開条例」という。）に基づき、審査請求人が行った「2016年9月1日～2017年4月4日までの間に公文書管理について情報公開・個人情報保護審議会の会議以外で『有識者』から意見を聞いた日、方法、内容のわかるものと提示した資料」の開示請求（以下「本件開示請求」という。）に対する決定のうち、東京都知事が平成29年4月19日付けで行った非開示決定について、その取消しを求めるというものである。

(2) 審査請求の理由

審査請求書における審査請求人の主張は、以下のとおりである。

ア 本審査請求で争う本件処分の理由として、以下の記載があった。

「東京都公文書の管理に関する条例（案）」については、審議、検討中の情報であって、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及び不当に都民の間に混乱を生じさせるおそれがあるため、情報公開条例7条5号に該当する。

イ これは、以下のことから妥当ではない。

「東京都公文書の管理に関する条例（案）」概要は公表され、パブリックコメントが実施された。通常、パブリックコメントを実施する際は条例案を示し、それに対する意見を求めるものであるが、処分庁は概要という実質的な条例としての効果が不明

なものを公表し、それに対する意見募集をパブリックコメントと称していた。

少なくとも、「パブリックコメント」を実施すると判断した以上は、途中段階の条例案を公開する程度の準備はされていたというべきである。

また、情報公開条例7条5号は、「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」「不当に都民の間に混乱を生じさせるおそれ」を理由とする非開示を規定しているが、いずれも「不当に」という要件が付けられている。少なくとも、非開示にすることによる利益を開示することによる公益と比較衡量し、条例案を公開することの何が不当な審議検討過程への支障となるかが明らかでなければならぬ。本件で検討すると、条例案を公開することは、パブリックコメントを実施する上で、実質的な条例としての規定の効果が不明な程度しか記述のない公文書管理条例案概要を補完し、意見を述べようとする都民に十分な情報を与え、建設的な意見を都民が述べる上で不可欠であり、建設的な意見が述べられることは、公文書管理条例の制定過程の正統性を確保する上で極めて重要であり、条例案を非開示とし極めて矮小化されているであろう組織内部的な利益を確保する程度に対して明らかに上回る公益性がある。

すでにパブリックコメントとしての意見募集が終了している今となつては、失われた公益性は回復の余地はなく、条例の制定過程の正統性が著しく損なわれており、本件処分を行った処分庁は情報公開条例の誤った運用により、公益を損なったものであり明らかに違法である。

ウ 以上のとおり、本件処分は情報公開条例の解釈、運用を誤ったものである。よって、その取消しを求めるため、本審査請求を行った。

3 審査請求に対する実施機関の説明要旨

理由説明書及び口頭による説明における実施機関の主張を要約すると、以下のとおりである。

(1) 情報公開条例7条5号該当性に係る非開示理由

ア 意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ

非開示とした公文書は、平成29年第二回都議会定例会（平成29年6月1日開会）

に提案した東京都公文書の管理に関する条例（平成 29 年東京都条例第 39 号。以下「公文書管理条例」という。）の、同年 3 月 30 日時点における検討段階の案文である。

公文書管理条例では、これまで執行機関ごとに対応していた公文書の管理を一元化する観点から、知事のみならず、行政委員会、公営企業管理者、都が設立した独立行政法人等を実施機関に加えることを検討していた。

このことは、公文書管理条例の根幹に関わる極めて重要な事項だったが、本件処分時点では、これらの関連部署との調整、協議等をまだ終えていない段階であった。

そのような状況で、検討段階の案文が開示され、関連部署に対して外部からの不当な干渉、圧力等が働くことになると、条例の立案における重要な意思決定において、その中立性が損なわれるおそれがあった。

イ 率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれ

およそ条例は都民の権利義務に重大な影響を与えるものであることから、その立案に当たっては、政策目的を達成できるか、他の制度との間に矛盾はないか、法令に適合しているかなど、あらゆる観点から検討を加える必要がある。

公文書管理条例の立案においても、担当職員の検討から始まり、他の職員及び他の実施機関内における検討や自由闊達な議論を積み重ねることで、個々の条文を練り上げ、条例全体の精度を高めていった。

この検討段階にある案文が公にされることになると、外部からの不当な批判、干渉、圧力等をおそれて職員及び他の実施機関が萎縮し、硬直的で形式的な議論しか展開されなくなり、条例の立案に不可欠な行政内部における率直な意見交換等が妨げられるおそれがあった。

ウ 不当に都民の間に混乱を生じさせるおそれ

情報通信技術の発展した今日では、一部が知り得た情報が、インターネット等により瞬く間に拡散し、広く共有される可能性がある。

今回非開示とした案文は、条文形式で作成していたことから、それがインターネット等で公開されてしまうと、あたかも確定した情報であると都民に誤解され、都の公文書管理制度について誤った認識が広がり、ひいては都民の間に混乱を生じさせるおそれがあった。

エ なお、担当職員の検討段階や他の部署との調整の段階を終え、条例案として起案の形式をとって立案して以降は、回付の際の関与者に修正、加筆された事実等、最終の案文でないものについても開示しており、条例案の全てを非開示としているものではない。

4 審査会の判断

(1) 審議の経過

審査会は、本件審査請求について、以下のように審議した。

年 月 日	審 議 経 過
平成29年 6月12日	諮問
平成30年 1月29日	新規概要説明（第186回第二部会）
平成30年 2月19日	審議（第187回第二部会）
平成30年 3月 8日	実施機関から理由説明書收受
平成30年 4月24日	実施機関から説明聴取（第188回第二部会）
平成30年 5月28日	審議（第189回第二部会）
平成30年 6月18日	審議（第190回第二部会）
平成30年 7月24日	審議（第191回第二部会）
平成30年 9月28日	審議（第192回第二部会）

(2) 審査会の判断

審査会は、本件審査請求に係る公文書並びに実施機関及び審査請求人の主張を具体的

に検討した結果、以下のように判断する。

ア 条例の制定について

条例とは、普通地方公共団体が自治立法権に基づいて制定する法規の一形式である。地方自治法（昭和22年法律第67号）14条1項は、普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて同法2条2項の事務に関し、条例を制定できるとし、同法96条1項は、条例を設け又は改廃するときは、普通地方公共団体の議会の議決によらなければならないとしている。

また、同法16条1項は、議会の議長は、条例の制定又は改廃の議決があったときは、その日から3日以内にこれを当該普通地方公共団体の長に送付しなければならないとし、同条2項は、長は、条例の送付を受けた場合、その日から20日以内にこれを公布しなければならないとしている。

なお、条例に特別の定めがあるものを除く外、条例は公布の日から起算して10日を経過した日から施行される（同条3項）。

イ 本件対象公文書について

本件審査請求に係る開示請求は、「2016年9月1日～2017年4月4日までの間に公文書管理について情報公開・個人情報保護審議会の会議以外で『有識者』から意見を聞いた日、方法、内容のわかるものと提示した資料」の開示を求めるものである。実施機関は、本件開示請求に対し、有識者から聴取した意見等を取りまとめた議事概要（平成29年4月4日付）及び聴取の際に提示した資料である「東京都公文書の管理に関する条例（案）」（平成29年3月30日現在）（以下「本件対象公文書」という。）をそれぞれ特定し、当該議事概要については全部開示とし、本件対象公文書については情報公開条例7条5号に該当することを理由として、その全部について非開示とする決定（以下「本件非開示決定」という。）を行った。

ウ 情報公開条例の定めについて

情報公開条例7条5号は、「都の機関並びに国、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、不当に都民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者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」を非開示情報として規定している。

エ 本件対象公文書の情報公開条例7条5号該当性について

本件非開示決定について、審査請求人は、パブリックコメントを実施すると判断した以上、途中段階の条例案を公開する程度の準備がされていたというべきである、都民が建設的な意見を述べることは、公文書管理条例の制定過程の正統性を確保する上で極めて重要である旨主張する。これに対し実施機関は、本件対象公文書は、東京都議会定例会に提案する以前の検討段階の案文であって、立案内容について関連部署との調整、協議等が未了であり、開示することとなると、外部からの干渉、圧力等により、自由かつ率直な意見交換が困難になるおそれや意思決定の中立性が損なわれるおそれがある旨説明する。

ところで、公文書管理条例は、都政の透明化を推進し、都民に対する説明責任を果たすため、公文書の管理に関する基本的な事項を定めることにより、公文書の適正な管理を図る必要があるとの理由から新設されたものである。当該条例は、実施機関における条例の文言の検討及び条例立案の意思決定の後、平成29年5月25日に東京都議会（以下「都議会」という。）に議案が送付され、都議会における議案審議を経て、同年6月7日に可決され、同年7月1日より施行されている。

実施機関の説明によれば、公文書管理条例の制定に当たり、実施機関は、解決すべき課題や対応の方向性などについて、制度設計の立場から分析、検討を進めていたとのことである。その過程において、実施機関では、解釈、運用を見据えた詳細な調整、協議を行いながら、慎重に条文の文言を固めていった、これと並行して、有識者から意見聴取も実施し、併せて検討段階にある本件対象公文書を提示した、当該公文書は条文の体裁を取っているが、実施機関の内部における検討過程における中途段階のものとして作成したものであることを前提に、開示、非開示を判断したとのことである。

また、当該条例の制定前、平成29年4月7日から同月26日まで実施した意見公募手続の際には、条例案の概要を公表するにとどめ、条例案の具体的な案文は示さなかった、とのことである。

審査会において本件対象公文書を見分したところ、対象公文書右上には、上記議案

が都議会に送付された日以前の日付が記載され、当該公文書の件名に続き、条文の形式に沿って、当該時点における案文が記載されている。

また、事務局をして実施機関に確認させたところ、公文書管理条例と本件対象公文書との間には、文言の削除、加筆など複数の修正が施されたことが確認された。

これらを踏まえて審査会で検討するに、条例の立案に当たっては、解決すべき課題の整理や対応方針の決定から条例の具体的な文言の検討など、その内容に日々変更が生じるのが通例である。本件対象公文書は、有識者からの専門的な助言を得るため、検討過程における中途段階であることを前提に作成されたものであり、引き続いて意見公募手続が実施されたことからすれば、上記の助言や意見等を踏まえ、さらなる調整、協議により、その後も条例案の文言が修正されることが予定されていたと言える。これらのことを踏まえれば、実施機関において、日々の修正等により未確定の状況が継続する本件対象公文書の文言に関し、特定の一時点における案文について公にすることとした場合、開示前後に施される様々な変更内容やその可否などに関し、更なる説明、検討を要することとなるなど、本件対象公文書の最終的な確定に関する文言の検討や変更に係る都の機関内部あるいは相互間における率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれがあるとした判断は、不合理であるとまでは言えない。条例制定後の時点における開示請求とは異なり、条例案として起案の形式により立案する以前の段階で行われた本件開示請求に対し、本件対象公文書を非開示とした決定は、開示請求時点においては、妥当であったと認められる。

よって、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

(答申に関与した委員の氏名)

吉戒 修一、寺田 麻佑、野口 貴公美、森 亮二