

別紙

諮問第1171号

答 申

1 審査会の結論

「平成〇年〇月〇日の経済・港湾委員会質疑に関し、〇〇議員から中央卸売市場に送られたメール及び文書」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「条例」という。）に基づき、審査請求人が行った「経済・港湾委員会速記録第〇号、平成〇年〇月〇日に記録されている、〇〇の〇〇議員の質疑に関し、〇〇議員から所管局に提出された電磁的記録を含む資料やファイル全て」の開示請求（以下「本件開示請求」という。）に対し、実施機関が平成30年3月29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

審査請求書及び意見書における審査請求人の主張は、以下のとおりである。

ア 審査請求書における主張

(ア) 条例は「その解釈及び運用に当たっては、公文書の開示を請求する都民の権利を十分に尊重するものとする」と明記しており、都政の情報公開「見える化」を都政改革の「一丁目一番地」と掲げる知事の下にあってはことさら、非開示の決定は最小限とし、極力開示の方向にすべきである。しかし、当該決定で実施機関が示した非開示とする理由はいずれも条例が定める非開示の適用理由に当たらず、不当である。

(イ) 条例7条5号を根拠規定とすることの不当性

実施機関の決定通知書は平成〇年〇月〇日の経済・港湾委員会の質疑に関し、〇〇の〇〇議員から中央卸売市場に質問検討過程の文書をメールで入手したと、公文書の存在を認めている。その上で、委員会での実際の質問内容と同一ではなく、未確定な情報が公になることで都民に混乱を生じさせることを非開示理由としている。しかし、委員会での当該質問は既に速記録として都民にホームページなどで広く公開されており、検討段階の案が公になっても都民に混乱を招くことは到底考えられない。

(ウ) 条例7条6号を根拠規定とすることの不当性

決定通知書は7条6号を根拠とする理由としても、未確定情報を開示することはその内容が事実であると誤解されるおそれがあるとするが、上記で述べたとおり、質問内容は既に公開しているのであるから、誤解のおそれがあるとは全く言えない。さらに「信頼関係に基づいて質問骨子を提供した委員からの理事者に対する信頼を損なうおそれがある」としているが、これは一体、誰と誰の間の信頼関係なのか。議員が実施機関に提出した公文書であるメールを開示することは条例の精神、知事の都政運営方針に従えばむしろ自然であり、公開が信頼関係を損なうとは到底考えられない。

地方自治は二元代表制の原則に基づき、首長と議員がそれぞれ住民から選ばれ、緊張関係の上で、議員は首長の行政運営を監視する重い責務を担っている。こうした文書を「信頼を損なう」との理由で非開示とすれば、議員と都の間で交わされるあらゆる文書を非開示とすることが可能となり、都民に不利益を及ぼす交渉があっても検証不能となる。知事は平成29年2月16日の記者会見で「なれ合いの構図は都民ファーストの真逆だ」と述べており、本決定は都民の前で語った見解と甚だ矛盾している。

決定通知書は情報開示で信頼関係を損なう結果、答弁案の作成事務に支障が生じ、議会運営事務に支障を及ぼすおそれがあることを非開示理由に掲げる。しかし、都民に情報公開することで、万が一にも信頼関係を損なったとしても、その結果、質問案を事前に入手できなくなったとしても、それがなぜ円滑な議事進行や議会運営事務に支障を及ぼすのか理解に苦しむ。知事は平成29年2月10日の記者会見で「議会での質問権というのは議員が持つ最高の権能だという中において、行政の職員が

そこに関与するというのは、図式として考えてもこれはおかしい話でございます。

(中略) 今後は質問を作るところから都庁の職員が関わるといったようなことではなく、それぞれ、行政と、それから議会の役割、分担しながら進めていくという、逆に言えば当たり前のことではないかなと思います」と述べている。また検討過程で最終ではない骨子案を実施機関の職員が議員から入手できなくなり、その結果、質問作成過程に職員が関われなくなったとしても、それは知事の言う「当たり前の都政」になるだけではないか。

条例1条は「日本国憲法の保護する地方自治の本旨に即し、公文書の開示を請求する都民の権利を明らかにするとともに情報公開の総合的な推進に関し必要な事項を定め、もって東京都が都民の理解と批判の下に公正で透明な行政を推進し、都民による都政への参加を進めるのに資することを目的とする」とうたっている。実施機関が条例の精神に則って公文書を都民に公開し、議員との緊張関係の中で質疑を交わし、議会運営を進めることは当然の姿であり、本件の非開示決定理由はいずれも条例の定める理由に該当せず、違法、不当である。

イ 意見書における主張

(ア) 条例7条5号を根拠とすることについて

実施機関は理由説明書で本件公文書が条例7条5号の「審議、検討又は協議に関する情報」に該当すると主張する。ここで注意すべき点は、条例7条5号は「審議、検討又は協議に関する情報」全てを非開示の対象として許容しているのではなく、公にすることにより「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」等に限定し、それ以外は開示するよう義務付けている点である。実施機関は本件公文書が未確定の質問文案であり、開示された場合、質問文案の内容が公的見解であると誤解されるなど、都民の間に混乱を生じさせると主張するが、当該質問は既に速記録として都民にホームページ等で広く公開されており、都民は議員の公的見解を知る機会を確保されているのだから、混乱を招くことは考えられない。また、開示請求者自身も本件文案が公的見解ではなく、質問作成過程の文案であることを理解した上で請求している。条例4条は公文書の開示で得た情報を適正に使用するよう請求者に義務付けており、報道機関である請求者が情報を報じる場合、質問作成過程の文案であること

を明示するのであるから、他の都民を混乱させることも考えられない。実施機関のこうした主張は本件公文書を非開示とする根拠にはなり得ない。

(イ) 条例7条6号を根拠とすることについて

実施機関は本件公文書が条例7条6号の「行政運営情報」に該当すると主張するが、同様に6号も「行政運営情報」全てを非開示対象と定めているのではなく、開示が都民に混乱を生じさせるおそれがある場合等に限って認めているに過ぎない。本件公文書の開示が混乱を生じさせるおそれがないことは前述のとおりである。

実施機関は理由説明書で「質問文案を公にすれば、提供した議員からの理事者に対する信頼が損なわれるなど、円滑な議会運営事務に支障を及ぼすおそれがある」と主張し、理事者と議員との間の「信頼関係」を守り、円滑な議会運営を保つことを非開示理由に挙げる。しかし、都民の代表である120人超の議員の考えは一律ではなく、多様である。質問作成過程の文案を開示することで、理事者への信頼を損なうと、議員全員が考えているわけではない。現に質問作成過程の文案も開示すべきと主張している会派もある。にもかかわらず、「信頼を損なう」との懸念から、実施機関が議員から提供された質問文案を一律に非開示とすることは、過剰な情報統制と言わざるを得ない。こうした「信頼」を理由とした非開示決定を認めれば、議員と実施機関の間で交わされるあらゆる文書を非開示とすることが可能となり、都民に不利益を及ぼす交渉があっても検証が不能となる。

情報公開の促進によって「開かれた都政」を実現するとうたう条例の趣旨に照らせば、議員から提供された質問文案等の文書も原則、開示対象とすべきである。その原則の上に立ち、提供した議員が開示を拒むなど特段の事情がある場合に限って、条例7条6号を適用すべきである。なお、本件に関して言えば、議員が所属する会派は基本政策で「黒塗りの公文書を改め、徹底的に情報公開します」と明記している。本件非開示決定は実施機関が「議員との間で積み重ねた信頼関係」を重視する余り、都民の「知る権利」を限定しているとも言え、条例の趣旨にも、情報公開、議会改革を「一丁目一番地」に掲げる小池都政、会派の政治姿勢にも反する。なお、実施機関は知事の政治姿勢、発言等に関する請求者の意見は本件処分とは無関係と主張するが、条例3条は「実施機関は、この条例の解釈及び運用に当たっては、公文書の開示を請求する都民の権利を十分に尊重するものとする」と定めており、実

施機関については知事の条例解釈、運用の在り方も情報公開審査会の審査の中で問われるべきだと考える。

さらに、実施機関は理由説明書で「公にすることの公益性が（当該事務に対する）支障に優越する場合は文書が開示される」と自ら触れているため、本件公文書を開示することの公益性に触れておく。請求者が開示を求めた平成〇年〇月〇日の経済・港湾委員会での議員による市場移転に関する質問は、当時東京都顧問であった〇〇氏が作成した疑いが指摘されている。市場問題プロジェクトチームの座長を務め、知事に市場移転問題に関する対応を助言する立場にあった人物が都顧問の立場で議員の質問を作成していた場合、いわゆる「やらせ質問」に該当し、二元代表制の精神を損なう重大な問題である。また議員の属する会派は基本政策で「ふるい都議会にNO！質問原稿を都庁職員に書かせる議員の怠慢 質問づくりを都庁職員に丸投げする議員がいると言われていています。質疑は『台本』の読み合わせの場になり、緊張感がありませんでした」とかつての都議会を批判し、議会改革を掲げて都議選で最大会派に躍進しており、その会派が自ら都顧問の作成した質問をしていたとすれば、都民への重大な公約違反である。そうした疑いを解明するため、本件公文書の開示は不可欠であり、公益性は極めて高い。

ところで、実施機関は理由説明書で「公にすることの公益性が支障を優越する場合は、文書は開示とされる」と記したが、開示の公益性が支障を優越するかどうかは、誰が、どの段階で判断するのか。開示請求書の書式では、請求者は開示を求める公文書の件名、内容を指定するだけであり、上記のような公益性の高さを実施機関がその段階で知ることにはできない。「公にすることの公益性」を立証するために、都民がその都度、非開示処分への不服申立てをしなければならないのは過大な負担であり、「公にすることの公益性が支障を優越する場合は文書が開示される」仕組みを十分に担保した都情報公開制度の在り方も検討を求めたい。

(ウ) 以上のとおり、審査会には、本件公文書のような議員から実施機関に提供された文書も原則として開示するべきであるとの判断に立ち、本件公文書を非開示とした処分を取り消し、開示すべきとの答申を求める。なお、本件文書提供者である議員が開示に同意しないなど特段の事情が生じた場合でも、上記に述べたとおり、高い公益性に配慮し、開示すべきであると考え。

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) 実施機関としては本件開示請求に係る公文書の内容が、条例7条5号「審議、検討又は協議に関する情報」及び6号「行政運営情報」に該当すると判断し、非開示と決定した。

(2) 条例7条5号の「審議、検討又は協議に関する情報」に該当することについて、説明する。

都議会は言論主義であり、議場（委員会室）での発言が公的見解である。本件文書は、当該都議が委員会での質疑に当たり、質問骨子を具体化していく検討過程の文書である。都庁内外において広く活動する議員との間では、面会のほかに電話やメールを活用して意見交換を行っており、こうした過程の中で、事務事業に関する事実確認などを主眼に議員からメールで入手したものである。このため、本件文書は委員会での実際の質問内容と同一のものではなく、議員の検討段階の未確定な情報である。未確定な情報である本件文書の内容が公になることにより、検討段階の情報が事実と誤解され、都民との間に混乱を生じさせるおそれがある。

(3) 次に、条例7条6号の「行政運営情報」に該当することについて、説明する。

前述のとおり、都議会は言論主義であり、議場（委員会室）での発言が公的見解である。本件文書は、委員会での質疑前に作成された質問骨子案に過ぎず、実際の質疑とは当然ながら同一ではない。質問文案は原案作成から議員本人の登壇までの間に随時調整・修正が行われるため、途中段階の一案に過ぎない。このため、未確定な情報である本件文書を開示することは、あたかもその内容が事実であると誤解されるおそれがある。また、信頼関係に基づいて質問骨子を提出した委員からの理事者に対する信頼を損なうおそれがあり、その結果、答弁案の作成事務に支障が生じるほか、今後の都議会における質疑応答などの円滑な議事進行ができなくなるなど、議会運営事務に支障を及ぼすおそれがある。

(4) 請求人は、審査請求の理由として、委員会での当該質問は既に速記録として都民にホームページで広く公開されており、検討段階の案が公になっても都民に混乱を招くことは到底考えられないと述べている。また、請求人は、質問内容は既に公開しているため、誤解のおそれがあるとは全く言えないと述べている。しかし、当該会議録に記録されている質問内容は、本件文書の内容をそのまま読み上げたものではなく、文言を追加する等、委員により必要な調整・修正を加えて発言されたものである。公的見解である実際の会議録に記録されている発言と質問文案となる原稿の内容とが乖離することもあり、未確定の質問文案が開示された場合、質問文案の内容が公的見解であると誤解されるなど、都民の間に混乱を生じさせるおそれがある。

(5) 請求人は、議員が実施機関に提出した公文書を開示することは条例の精神、知事の都政運営方針に従えば自然であり、本件文書の公開によって議員と実施機関との信頼関係を損なうとは考えられないと述べている。しかし、条例上、議員が実施機関に提出した公文書であっても、条例7条各号に規定する非開示情報に該当する場合、非開示となると考える。議員との間で積み重ねた信頼関係に基づき、任意提供を受けた質問文案を理事者が公にすれば、提供した議員からの理事者に対する信頼は損なわれ、以後質問文の任意提供や議員との情報交換に支障が生じることにもつながりかねない。また、理事者が議員に説明、事実確認をする機会を失うことにもなりかねない。この結果、議員が理事者に対し、既に実施している事業の実施を求める質問や、誤った情報を基に質問するなど、円滑な議会運営事務に支障を及ぼすおそれがある。

(6) 請求人は、実施機関と議員との間の「信頼を損なう」という理由で非開示とすれば、議員と実施機関の間で交わされるあらゆる文書を非開示とすることが可能となり、都民に不利益を及ぼす交渉があっても検証不能となると述べている。また、請求人は、平成29年2月10日の都知事記者会見を引用し、実施機関と議員間の信頼関係が損なわれ、質問案を事前に入手できなくなったとしても、円滑な議事進行や議会運営事務に支障を及ぼす理由が不明であると述べている。しかし、前述のとおり、議員との間で積み重ねた信頼関係に基づき、任意提供を受けた質問文案を理事者が公にすれば、提供した議員からの理事者に対する信頼は損なわれ、以後質問文の任意提供や議員との情報交換に支

障が生じることにもつながりかねない。また、理事者が議員に説明、事実確認をする機会を失うことにもなりかねない。この結果、議員が理事者に対し、既に実施している事業の実施を求める質問や、誤った情報を基に質問するなど、円滑な議会運営事務に支障を及ぼすおそれがある。ちなみに、当該主張は、他の開示請求に関する主張であり、本件処分とは無関係と考える。条例7条6号は、公にすることの公益性を考慮してもなお、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼす支障が看過しえない程度のものを非開示情報としており、公にすることの公益性が支障に優越する場合は、文書が開示されるため、検証不能であるとは言えないと考える。

なお、平成29年2月10日の都知事記者会見については、本件処分とは無関係である。

(7) 請求人は、条例1条は、公文書の開示を請求する都民の権利を明らかにし、都が都民の理解と批判の下に公正で透明な行政を推進することが規定されており、本件文書を都民に公開し、議員との緊張関係の中で質疑を交わし、議会運営を進めることが当然であると述べている。しかし、条例1条は条例の目的を定めるものであり、条例7条各号が非開示情報を定めていることから、全ての公文書が開示されることは予定していないと考える。

(8) 以上のとおり、実施機関としては、本件文書は、条例7条5号及び6号に規定される非開示情報に該当するため、非開示決定は妥当であると考ええる。

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30年 6月26日	諮問
平成30年 8月22日	実施機関から理由説明書收受
平成30年 9月14日	審査請求人から意見書收受

平成30年 9月28日	新規概要説明（第192回第二部会）
平成30年10月23日	実施機関から説明聴取（第193回第二部会）
平成30年11月20日	審議（第194回第二部会）
平成30年12月25日	審議（第195回第二部会）
平成31年 1月24日	審議（第196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 東京都議会及び常任委員会について

東京都議会（以下「都議会」という。）は、普通地方公共団体である東京都（以下「都」という。）に設置されている議決機関である。

都において処理すべき事務は極めて広範にわたり、これに伴い都議会が審議する議案も多種多様となっていることから、限られた会期で多くの議案や請願、陳情を審議するため、専門的かつ詳細に審査する委員会を設置している。このうち常設されている委員会として、それぞれの所管に属する事項を審査するため、9つの常任委員会が設置されている。

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、「経済・港湾委員会速記録第〇号、平成〇年〇月〇日に記録されている、〇〇の〇〇議員の質疑に関し、〇〇議員から所管局に提出された電磁的記録を含む資料やファイル全て」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、平成〇年〇月〇日、実施機関が〇〇議員から送信を受けたメール及び当該メールに添付されていた文書を特定し（以下「本件対象公文書」という。）、条例7条5号及び6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 条例の定めについて

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つて、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。

条例7条6号は、「都の機関又は国、独立行政法人等、他の地方公共団体若しくは地方独立行政法人が行う事務又は事業に関する情報であつて、公にすることにより、…当該事務又は事業の性質上、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 本件対象公文書の特定及び非開示情報該当性について

(ア) 本件対象公文書の特定について

本件開示請求に係る対象公文書の特定に関し、実施機関に説明を求めたところ、〇〇議員から提出された質疑に関する資料について、当該議員から送信のあったメールは複数あったようであるがそのうち最終のものを特定した、最終のもの以前の資料については、都議会において速記録が整い都議会ホームページに公表されたことにより必要な保存期間が満了したと判断したため廃棄した、とのことである。

ところで、電子メールの取扱要綱（平成29年6月28日付29総総文第531号総務局長決定。以下「要綱」という。）によれば、東京都高度情報化推進システム（略称「TAIMS」という。）により送受信したメールを電子メールと定義し（要綱2条(1)）、このうち、公文書に該当する電子メールであつて、保存期間が1年未満のものについては、主務課長又は職員は、必要な期間、適切に保存するものとしている（要綱3条4項）。電子メールの保存については、東京都文書管理規則（平成11年東京都規則第237号。以下「規則」という。）48条1項の規定による保存期間に従い、適切に管理し、その保存期間を満了したときは、その電子メールを廃棄するものとしている（要綱5条1項及び2項）。

本件開示請求に係る対象公文書として特定した最終のメールを含めて、送信のあ

ったとされる複数のメールのうち、最終のメール以外を廃棄していたという実施機関の対応は、上記の要綱及び規則を踏まえた公文書管理という観点からすると、これをもって適切な対応であったと言えるかは疑問も残るところがある。しかしながら、このような取扱いが、上記要綱及び規則に明確に反するとまでは言えず、したがって、本件開示請求の時点において保有していた最終のメールのみを本件請求にかかる対象文書として特定した実施機関の判断は、違法とは認められない。

(イ) 本件対象公文書の非開示情報該当性について

本件非開示決定理由に関し、審査請求人は、議員が実施機関に提出した文書を開示することが条例の精神等に従えば自然であり、公開が信頼関係を損なうとは到底考えられない旨主張する。これに対し実施機関は、本件公文書を公にすることになると、議員からの実施機関に対する信頼を損ない、実施機関における答弁案の作成事務に支障が生じると説明する。

そこで実施機関に対し、委員会質疑に関する議員と実施機関との間のやり取りについて、さらに説明を求めたところ、一般的に、本会議の場合は議長への質問通告後、委員会の場合は各委員の質問を行う旨の意思表示後、当該議員と実施機関の職員との間で質問内容などについて意見交換が実施されるのが通例である、その際には、実施機関のうちのいずれの事務事業に関する質問であるか、予定される質問内容などについて、書面の交付など、議員から様々なかたちで情報提供を受けることがある、とのことであった。

審査会が本件対象公文書を見分したところ、当該公文書の送信があったのは、経済・港湾委員会において質疑が行われる以前であったこと、平成〇年東京都議会経済・港湾委員会速記録第〇号の見分により、平成〇年〇月〇日に〇〇議員による質疑が実施されたことが、それぞれ確認された。

これらを踏まえて審査会で検討をするに、本件対象公文書は、委員会における質疑に当たって議員から実施機関に対して、その質問に関する情報の提供としてなされたものであり、また、一般的に、本会議あるいは委員会における質疑に当たって議員から実施機関に対してされる質問に関する情報の提供は、議員と実施機関の職員との情報共有を通じ質問内容に対する実施機関の相互の理解を深め、本会議あるいは委員会における審議を充実させることを目的として行われているものと言える。

そして、本会議あるいは委員会における審議の充実は、実施機関の事務事業についての都民の理解を深めることにも資する側面があるとも言えよう。

実施機関の上記説明によれば、本件対象公文書は、議員との間で、実施機関内部における答弁書の作成などの議会对応準備事務の一環として、公開を予定しない形でやり取りをされたものであったとのことである。今後、議員と実施機関との間でやり取りされる情報の取扱いや公開のあり方について、どのような方策を講じていくのかについては議論の余地があるとは言えるが、今回のメールのやり取りについては、その経緯を踏まえれば、公開を予定しない形でやり取りをされた公文書等を公にすれば、議員と実施機関との間の質疑に係る今後の意見交換が消極化するなど議会对応事務の運営に支障が生じるおそれがあると実施機関が判断したことは不合理なものとは言えず、本件対象公文書を条例7条6号に該当するとした実施機関の判断は、妥当なものであったと言える。

以上のことから、本件対象公文書は条例7条6号に該当し、同条5号該当性を判断するまでもなく、非開示が妥当である。

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