

別紙

諮問第899号

答 申

1 審査会の結論

「国立競技場将来構想有識者会議（第2回）次第及び配布資料」を一部開示とした決定及び「国立競技場将来構想有識者会議（第1回）次第及び配布資料」ほか1件を開示請求に係る対象公文書として特定した開示決定は、妥当である。

2 異議申立ての内容

(1) 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、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、異議申立人が行った「新国立競技場の構想及び設計競技の募集要項策定に関して、独立行政法人日本スポーツ振興センターからの要請及び協議、東京都としての意思決定に関わるメールを含めた全ての文書」の開示請求に対し、東京都知事が平成26年3月20日付けで行った開示決定及び一部開示決定について、その取消しを求めるというものである。

(2) 異議申立ての理由

異議申立書及び意見書における異議申立人の主張を要約すると、以下のとおりである。

ア 当方が行った開示請求は、「新国立競技場の構想及び設計競技の募集要項策定に関して、独立行政法人日本スポーツ振興センターからの要請及び協議、東京都としての意思決定に関わるメールを含めた全ての文書」である。

2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会のメインスタジアムに使用される予定の新国立競技場の設計競技（デザインの公募）の募集要項である「新国立競技場基本構想国際デザイン競技募集要項」（2012年7月20日発表。以下「募集要項」という。）には、スタジアムの高さに関する制限を70メートルとするなど、当

時の都市計画等の高さ制限を超えた形でのデザインの条件が付されている。

この募集要項を了承した「国立競技場将来構想有識者会議」（以下「有識者会議」という。）には、東京都知事がメンバーとして加わっており、さらに下部組織であるワーキンググループには都市整備局などの担当者が参加している。このため、募集要項で都市計画の制限を超えるデザインの条件を示すことについて、都市計画について権限のある東京都（以下「都」という。）が、どんな検討を行い了承したのかを知りたいというのが、開示請求の趣旨である。

このことは、開示請求担当者に口頭で伝え、開示請求書の記載方法は上記でよいかを確認し、開示請求を行った。

イ ところが、開示された文書は、有識者会議の第1回、2回、3回の会議次第及び配布資料のみであった。

しかし、都では、都市計画の規制を超える施設建設について組織的に検討していたことは明らかであり、そのことに関して、都の保有する文書が上記の会議次第及び配布資料のみであるとは考えづらい。

例えば、募集要項が議題となった第2回有識者会議（2012年7月13日開催）で、秋山副知事（石原知事（当時）代理）は、「都市計画についてきちんと対応していかなければいけないという気持ちを新たにいたしました。」、「もちろん本件、権限上、〇〇で都市計画の見直しが可能でございます。しかしながら、地元の了解が全くなくてやれるかということになると、大変不安でございます。」、「これらの地元に対してかなり計画的に、時系列も含めて説明する詳細な計画を、既に作っております。」と発言している。このことから、都が都市計画の規制を超えるスタジアムを建設した場合にクリアすべき事項などを検討していることが分かる。

ウ 条例によれば、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書などで、当該機関の職員が組織的に用いるものは開示の対象になるはずである。もし、本当に当方に開示された以外の文書が都に存在せず、スポーツ振興局（当時）や都市整備局内などでの検討や副知事への説明が全て口頭で行われていたとしたら、そちらの方が組織の在り方として大問題である。

当方の請求に沿った開示がなされているとは言い難い。

エ 東京都知事（都市整備局）は、この開示請求の対象となる文書が存在しない理由について、「都市計画に関する事前の相談を、都は独立行政法人日本スポーツ振興センター（以下「J S C」という。）から受け、その際に図面等を資料として受け取ることはあったが、適宜廃棄しているので存在しない」と説明している。

しかし、例えば、秋山副知事は、募集要項が議題となった第2回有識者会議で、都市計画の対応について、「これらの地元に対してかなり計画的に、時系列も含めて説明する詳細な計画を既に作っております。」と発言している。都はJ S Cから資料を受け取っただけでなく、内部で組織的に検討し、都市計画を変更するための計画を作っていることが分かる。少なくとも、その文書やそれを副知事に説明した文書が存在すると考えるのが自然である。

このことは、異議申立書でも指摘しており、もし本当に不存在であるとすれば、その理由を説明すべきであるが、東京都知事の理由説明書にはこの点の説明がない。

オ また、J S Cとの事前の相談の際に受け取った資料を「廃棄しているので存在しない」とのことだが、新国立競技場の建設及びこの周辺の再開発は、今後、都にも深く関わってくる問題であり、その現在進行中の事案の関係者から受け取った文書を簡単に廃棄するとは、驚きである。少なくとも、その文書の管理責任者及び文書が文書保存年限表などのどの分類に当たり、保存年限は何年なのかを説明していただきたい。

3 異議申立書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) 対象公文書について

本件異議申立てに係る対象公文書は、開示決定及び一部開示決定した「国立競技場将来構想有識者会議次第及び配布資料（第1回～第3回）」である。

なお、原処分における非開示決定については、本件異議申立ての対象となっていない。

(2) 文書特定について

異議申立人は、新国立競技場の構想及び設計競技の募集要項に関し、都では、都市計画の規制を超える施設建設について組織的に検討していたことは明らかであり、都が保有する文書が開示された文書のみであるとは考えづらいと主張する。

しかしながら、新国立競技場のデザインコンペについては、J S Cが実施したものであり、公募条件を決定したのは、実施主体である J S Cである。

ア オリンピック・パラリンピック準備局（旧スポーツ振興局）について

オリンピック・パラリンピック準備局では、異議申立てを受け、改めて該当の公文書を検索したが、原処分において開示決定、一部開示決定及び非開示決定を行った公文書以外に本件開示請求の対象となる公文書は存在しない。

イ 都市整備局について

都市整備局では、異議申立てを受け、改めて該当の公文書を検索したが、本件開示請求の対象となる公文書は、以下のとおり存在しない。

都においては、新国立競技場の建設予定地を含む本地区に、「神宮外苑地区地区計画」（以下「本件地区計画」という。）を平成 25 年 6 月に決定している。本件地区計画は、平成 24 年 11 月の国際デザイン競技選定結果に基づいて作成された「東京都神宮外苑地区地区計画企画提案書」（以下「本件企画提案書」という。）を、同年 12 月に J S C から都が受領し、都はその提案内容を踏まえて都市計画案を作成し、都市計画審議会への付議等といった都市計画法（昭和 43 年法律第 100 号）に基づく手続を経て、決定したものである。

J S C は、新国立競技場の建築計画を検討するに当たり、当初から「再開発等促進区を定める地区計画」制度の活用を想定していたことから、上位計画との整合や当該地区のまちづくりの考え方、「東京都再開発等促進区を定める地区計画運用基準」（平成 23 年 8 月。以下「運用基準」という。）の解釈等の都市計画に関する事前の相談を、都は J S C から受けていた。

J S C からの事前相談の際には、図面等を用いて説明が行われることがあり、それらを資料として受け取ることはあったが、それらの図面等については適宜廃棄し

ており、開示決定を行った時点では存在しない。

(3) 非開示情報について

原処分においては、一部開示決定の非開示部分に係る適用条文を条例7条6号及び同条7号としていたが、当該部分は、都とJSCの相互間における検討中の内容に関連する情報であり、条例7条7号ではなく、同条5号が妥当であったため、次のとおり条例7条5号を追加する。

ア 条例7条5号について

非開示とした部分は、公にしないとの条件でJSCが関係機関から提供を受けたラグビー競技に係る要望・関連規定に関する情報である。当該部分は、2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会の開催に向けた都とJSCの相互間における検討中の内容に関連する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれ及び関係機関等に不利益を及ぼすおそれがあるため、条例7条5号に該当する。

イ 条例7条6号について

非開示とした部分は、JSCが非開示と考える情報であることを確認しており、当該部分を公にすることにより、JSC及び関係機関等との信頼関係を著しく損ない、今後の情報提供が得られなくなる等、都が開催都市に立候補しているラグビーワールドカップ2019及び2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会に係る都の事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、条例7条6号に該当する。

4 審査会の判断

(1) 審議の経過

審査会は、本件異議申立てについて、以下のように審議した。

年 月 日	審 議 経 過
平成 26 年 7 月 2 日	諮問
平成 26 年 9 月 24 日	新規概要説明（第 125 回第三部会）
平成 26 年 12 月 11 日	実施機関から理由説明書收受
平成 26 年 12 月 19 日	実施機関から説明聴取（第 128 回第三部会）
平成 27 年 1 月 9 日	異議申立人から意見書收受
平成 27 年 1 月 30 日	審議（第 129 回第三部会）
平成 27 年 2 月 23 日	審議（第 130 回第三部会）

（2）審査会の判断

審査会は、異議申立ての対象となった公文書並びに実施機関及び異議申立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 国立競技場の改築について

現在の国立競技場については、平成 23 年 12 月の衆議院及び参議院本会議において、2020 年オリンピック・パラリンピック競技大会を東京へ招致するため、「国を挙げて、必要となる支援や競技環境等その準備態勢を整備すべきである」ことが決議され、平成 25 年 1 月に国際オリンピック委員会に提出された立候補ファイルにおいて、新たな国立競技場をメインスタジアムとすることが計画されている。

JSC は、ラグビーワールドカップ 2019 開催及び 2020 年東京オリンピック・パラリンピック競技大会招致活動を目的とし、国立競技場の将来構想について審議するため、平成 24 年に有識者会議を設置した。

募集要項は、国立競技場の改築に向け、新国立競技場基本構想デザイン案を広く世界から募集するための応募条件及びデザイン提案条件を記した文書であり、有識

者会議において決定後、平成 24 年 7 月 20 日に公表され、デザイン提案条件の一つとして、スタジアムの高さに関する制限を 70 メートルとしている。

イ 「再開発等促進区を定める地区計画」について

都市計画法 12 条の 5 において、「地区計画」とは、建築物の建築形態、公共施設その他の施設の配置等からみて、一体としてそれぞれの区域の特性にふさわしい態様を備えた良好な環境の各街区を整備し、開発し、及び保全するための計画とされている。また、同法 12 条の 5 第 3 項では、地区計画の区域の内部において、土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の増進とを図るため、一体的かつ総合的な市街地の再開発又は開発整備を実施すべき区域を定めることができるとされており、この区域を「再開発等促進区」と呼んでいる。

「再開発等促進区を定める地区計画」とは、まとまった低・未利用地など相当程度の土地の区域において、円滑な土地利用転換を推進するため、公共施設等の都市基盤整備と優良な建築物等の一体的整備に関する計画に基づき、土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の増進を図るとともに、一体的、総合的な市街地の再開発又は開発整備を行うことを目的とした制度をいう。

また、運用基準では、関係地権者、住民等が、都に対して地区計画に関する企画の提案及び都市計画手続の依頼を行うときは、企画提案書等の資料を提出し、都は、提出された企画提案書などについて、運用基準への適合性など、都市計画上の妥当性、計画の優良性など、提案された計画内容についての評価を行い、適当と判断される場合は、地区計画に関する都市計画の原案作成などの手続を進めることとするとされている。

実施機関の説明によると、新国立競技場の建築敷地は、本件地区計画の区域内における「再開発等促進区」と位置付けられているとのことであり、本件地区計画は、平成 25 年 6 月に都市計画が決定している。

ウ 本件対象公文書について

本件異議申立てに係る開示請求は、「新国立競技場の構想及び設計競技の募集要項策定に関して、独立行政法人日本スポーツ振興センターからの要請及び協議、東京都としての意思決定に関わるメールを含めた全ての文書」である。

本件開示請求に対し、実施機関は、「国立競技場将来構想有識者会議（第2回）次第及び配布資料」（以下「本件対象公文書1」という。）を対象公文書とする一部開示決定、「国立競技場将来構想有識者会議（第1回）次第及び配布資料」及び「国立競技場将来構想有識者会議（第3回）次第及び配布資料」（以下「本件対象公文書2」という。）を対象公文書とする開示決定、並びに「国立競技場将来構想ワーキンググループ（第1回）施設建築グループ部会資料」ほか5件を対象公文書とする非開示決定を行った。

なお、実施機関は、原処分において、本件対象公文書1のうち、「ラグビー競技に関する競技等機能・競技等関連機能・観覧機能・メディア機能・駐車場」欄の内容（以下「本件非開示情報」という。）を条例7条6号及び7号に該当するとして非開示としたが、理由説明書において、条例7条7号の理由付記が誤りであったとして、これを同条5号に訂正したことが認められる。

異議申立人は、開示決定及び一部開示決定について不服を申し立てていることから、審査会は、本件非開示情報の非開示妥当性並びに開示決定及び一部開示決定における文書特定の妥当性について審議する。

エ 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。

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って、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。

オ 本件非開示情報の非開示妥当性について

本件非開示情報は、新たな国立競技場において想定される諸室と規模に対する関

連団体等からの要望・関連規定のうち、ラグビー競技に係る部分である。

本件非開示情報の非開示理由について、実施機関は、本件非開示情報は、J S C が非開示を希望する情報であることを確認しており、当該部分を公にすることにより、J S C 及び関係機関等との信頼関係を著しく損ない、今後の情報提供が得られなくなる等、ラグビーワールドカップ 2019 及び 2020 年東京オリンピック・パラリンピック競技大会に係る都の事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるので、条例 7 条 6 号に該当すると説明する。

審査会が見分したところ、本件非開示情報は、ラグビーワールドカップ 2019 に向け、J S C 内部において検討中の情報であると認められ、実施機関の説明によると、当該情報は、公にしないとの条件で任意に J S C に提供された情報であるとのことであった。

本件非開示情報を公にすることとなると、東京都に対する J S C の信頼関係を損ない、今後の協力が得られなくなるなど、ラグビーワールドカップ 2019 及び 2020 年オリンピック・パラリンピック競技大会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う実施機関の説明は首肯できるものであるので、本件非開示情報は、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。

カ 対象公文書の特定について

異議申立人は、異議申立ての趣旨について、募集要項で都市計画の制限を超えるデザインの条件を示すことについて、都市計画について権限のある都がどんな検討を行い了承したのかを知りたいと述べ、本件対象公文書 1 及び 2 以外の文書が存在するはずである等主張することから、募集要項が公表された平成 24 年 7 月以前の、都市計画に係る事務を所管する都市整備局都市づくり政策部土地利用計画課（以下「都市整備局」という。）における対象公文書の有無について検討する。

都市整備局の説明によると、新国立競技場の建築敷地を含む本件地区計画については、平成 24 年 12 月に関係地権者である J S C が本件企画提案書を都に提出したことから、都は本件企画提案書の内容について、運用基準への適合性などの評価を行った結果、適当と判断し、地区計画の原案を作成、都市計画審議会への付議等といった都市計画法に基づく手続を経て、都市計画決定の告示を行ったとのことであ

る。また、本件企画提案書が提出される以前の募集要項策定段階において、募集要項における公募条件を検討し、決定したのは、実施主体である J S C であると説明する。

本件企画提案書は、募集要項に基づいて開催された国際デザイン競技選定の結果を受けて J S C が作成したものである。関係地権者等が、都に対して地区計画に関する企画の提案及び都市計画手続の依頼を行うときは、企画提案書等を提出するという運用基準の内容に照らすと、本件企画提案書の基礎となる募集要項の内容については、企画を提案する J S C が設置した有識者会議が検討し、決定したものとみることが相当であり、都市整備局の説明が不自然であるとは認められない。

次に、都市整備局では、本件企画提案書受領前の平成 24 年 3 月頃から同年 12 月までの間、上位計画との整合、当該地区のまちづくりの考え方、運用基準の解釈等について、J S C から事前相談を受けており、その際、J S C から図面等を用いて説明が行われることがあり、それらを資料として受領することもあったが、図面等については、適宜廃棄しており、開示決定を行った時点では存在しないと説明する。

これに対し、異議申立人は、新国立競技場の建設及びこの周辺地域の再開発は、今後、都にも深く関わってくる問題であり、その現在進行中の事案の関係者から受け取った文書を簡単に廃棄すべきではない等と主張する。

仮に、都市整備局が廃棄したとする事前相談時の資料が存在する場合には、本件開示請求の対象となる公文書に該当するものと認められるが、審査会が、事前相談時に受領した資料を保存せずに廃棄をしている理由について確認したところ、都市整備局は、事前相談の段階で何らかの決定を行うものではなく、最終的に事業者が提案する企画提案書の内容を踏まえて手続を進めることから、事前相談段階の資料についての保存は不要であると説明する。

また、事前相談段階における提出資料等は、東京都文書管理規則（平成 11 年東京都規則第 237 号）に基づき、保存期間が 1 年未満の「資料文書」として取り扱っているところ、これらはいくまで企画提案者による検討途中のものであり、次の相談時には新たな資料が持ち込まれることもあることから、次の資料を受け取った時点等において、資料を廃棄しているとのことであった。

異議申立人の主張及び都市整備局の説明に基づき検討すると、事前相談段階における提出資料等を廃棄せずに保存しておくといった考えも理解できるものではあ

るが、検討途中の資料全てを保存することで混乱が生じるおそれも否定できない。

さらに、都市整備局では、新規に企画提案を検討している事業者からの相談のほか、企画提案後の事業進捗に応じて生じる変更点に関する相談等も随時受けているとのことであり、このような業務実態に鑑みると、これらの相談に係る資料については、新たな資料の提出がされた時点等において、適宜廃棄しているという実施機関の取扱いが不適切であるとは認められない。

なお、本件開示決定時点（平成 26 年 3 月 20 日）において、本件地区計画に関して都市整備局が保有する公文書としては、J S C から提出された本件企画提案書及び企画提案の内容を踏まえて進めた都市計画法に基づく手続に係る文書等があるが、これらは、募集要項が公表された以降に作成又は取得されたものであり、本件開示請求にかなう公文書とは認められない。

加えて、オリンピック・パラリンピック準備局においても、異議申立て後、改めて検索したが、本件開示請求の対象となる公文書が存在しないことを確認しており、その他に該当する公文書の存在を推認させるような特段の事情も認められない。

以上のことから総合的に判断すると、本件開示決定及び一部開示決定において、実施機関が行った文書特定は、不当であるとまでは認められない。

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)

渡辺 忠嗣、鴨木 房子、寺田 麻佑、前田 雅英