

別紙

諮問第1062号

答 申

1 審査会の結論

「都と国と組織委員会の役割分担に関する文書すべて」の開示請求について、不存在を理由に非開示とした決定は、取り消すべきである。

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「オリンピック・パラリンピック準備局 都と国と組織委の役割分担に関する文書すべて」の開示請求（以下「本件開示請求」という。）に対し、東京都知事が平成28年12月2日付けで行った不存在を理由とする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を要約すると、以下のとおりである。

ア 「都と国と組織委員会の役割分担に関する文書すべて」が存在しないとする都の決定は疑問。五輪開催に当たり、都に追加負担の可能性が高いにもかかわらず、議事録や資料さらにメモすら残していないということは信じがたい。職員の備忘録としてのメモも公文書にあたるはずで、不存在との決定には、承服しかねる。

イ 都は平成29年の夏、意思決定の過程を文書に残すために「公文書管理条例」を制定した。同条例は、「都政の透明化を推進し、現在及び将来の都民に対する説明責任を果たすことを目的とする」と定めている。そして、「政策の形成過程及びその実施について、この条例に定めるところに従い、公文書を適正に作成し、及び管理しなければならない」と規定している。

この条例の趣旨からして、東京五輪という国家プロジェクトの協議の記録を残していないということは、条例制定前といえども理解しがたい。ましてや今回の情報公開請求は、五輪の事業費を巡る三者協議の中身である。税金を納めている都民や国民にとって影響が大きい問題である。

五輪事業費を巡っては、昨年、都、大会組織委員会及び政府の間で大きな議論となった。国民にとっても大きな関心事となった。その事業費を巡って、三者の協議記録が不存在ということがあり得るのか。都にとっても重要な施策にもかかわらず、三者協議の会合に出席した都の担当者は「メモは取らず、会議の内容を暗記し、会合後、上司や他の担当者に口頭で伝えた」と説明している。

都は理由説明書で「議事録等の文書については、組織共有する形で作成していません」としている。しかし、それでは後から意思決定過程が妥当だったのか検証もできない。言った言わないといった関係者とのトラブルも引き起こしかねない。

意思決定過程を記録に残していないことが疑惑解明を拒み、国民の不信感を招く。

今回、都は理由説明書で「大会運営を担う組織委員会が資料の作成及び説明をし、協議終了後に、組織委員会が回収した」としている。ただし、都は組織委員会に出資し、組織委員会の職員の三割が都からの出向である。本来なら、都の情報公開条例の適用が課される監理団体に位置付けられる団体である。

今回の非開示決定は、都の条例制定前かもしれないが、既に、国の公文書管理法では、経緯も含めた意思決定に至る過程を検証できる行政文書の作成を義務付けている。そして、公文書管理法に基づくガイドラインを改正しようという動きの中で、国の公文書管理委員会は、東京五輪を「国家、社会として記録を共有すべき歴史的に重要な政策」と位置づけた。今後、省庁が所有する五輪関係文書は国立公文書館などに保管される。都としても、国の動きに準じて、五輪に関する文書の作成、保管を徹底してしかるべきであろう。今回の都の非開示決定は、その流れに逆行するものである。

五輪事業費を巡っては、当初の計画よりも経費が膨らみ、国民からは厳しい視線が注がれている。五輪を成功に導くためにも、五輪事業の透明性を高めることが不可欠である。仮に、三者協議の資料や議事録などを都で作成・管理していないとしても、改めて組織委員会に協力を仰ぎ、国民の情報公開を求める声に応える義務がある。

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) 平成 29 年 11 月 13 日付け理由説明書における説明内容

平成 28 年 3 月 31 日に、舛添東京都前知事、遠藤東京オリンピック競技大会・東京パラリンピック競技大会担当大臣及び公益財団法人東京オリンピック・パラリンピック競技大会組織委員会（以下「組織委員会」という。）森会長の会談において、都、国及び組織委員会（以下「三者」という。）の役割分担等に係る事務的な協議を開始することで合意した。

この三者会談を受けて、同年 4 月 6 日に、副知事、内閣官房副長官補、組織委員会事務総長の三者による事務的協議を行い、以降、実務者レベル（以下「作業グループ」という。）で事務的な打合せを進めてきた。

三者による主な議論はオリンピック・パラリンピックの役割分担に関するものであり、大会に必要な業務の概要や業務の規模、経費などについて、大会運営を担う組織委員会が資料の作成及び説明をし、その内容について出席者で質疑をするという形がとられた。また、その資料については、政策形成過程であることから、協議終了後には、組織委員会が全て回収することとしていた。

請求人が主張する議事録等の文書については、組織共有する形で作成をしておらず、公文書として存在しない。

(2) 口頭による理由説明及び平成 30 年 2 月 16 日付け理由説明書（追加）における説明内容

ア 背景

平成 28 年 3 月 31 日に、舛添前知事、遠藤担当大臣及び森会長の会談において、都、国及び組織委員会の三者の役割分担等に係る事務的な協議を開始することで合意した。この会談を受けて、同年 4 月 6 日に、東京都副知事、内閣官房副長官補及び組織委員会事務総長による事務的協議を行い、以降、作業グループで事務的な打合せを進めた。

イ 三者による作業グループについて

作業グループにおいては、役割分担の議論の前に、その前提として、まずは、オリンピック・パラリンピック大会にどのような業務があり、過去の大会の規模がどのくらいであったか、それを基にどのくらいの経費を見込むか、といった情報を三者で共有することとした。これらの情報のほとんどは、直接 I O C とやり取りをする組織委員会が持っているため、組織委員会がこうした情報を基に資料の作成、説明を行い、これに対して都及び国がその場で質問するという形式が進められた。したがって、都が資料を作成することはなく、また作成を求められることもなかった。また、議事次第に沿って出席者が発言する会議ではなく、ブレインストーミングのように行われたものであり、このやり方により、出席者全員の認識の共有化が図られ、次回の議論につなげることができた。

大会経費については、当時、総額 2 兆円、3 兆円などの数値が報道され、都民に混乱を生じさせることとなった。このため、三者それぞれが情報管理を徹底することとし、局長などごく少数の上位職層の者に出席者を限定するとともに、開催日程や場所についても厳格な情報管理を行った。さらに、組織委員会が作成し、説明に使用した資料は、組織委員会の事務方が事務的に検討している段階の組織委員会においても未成熟な情報であることから、机上配布として打合せ後に回収された。また、都は同様の理由により議事録、議事要旨等の資料は作成しないこととした。

したがって、審査請求人が主張する文書については、組織共有する形で作成していないことから、その旨、平成 28 年 12 月 2 日付け非開示決定を行い、同月 5 日に審査請求人に対して説明を行った。その際、参考文書として、同年 9 月 29 日開催の都政改革本部会議において、オリンピック・パラリンピック準備局から提出した資料を情報提供し、補足説明している。

なお、作業グループに係る旅行命令簿については、都と国と組織委員会の役割分担に係る文書ではないため、対象としなかった。

ウ 全体像（バージョン 1）の発表等、その後の状況について

平成 28 年 10 月 18 日、小池都知事とバハ I O C 会長が会談し、三者に I O C が加わった四者による作業部会（テクニカルワーキンググループ）において、コストに関して見直していくこととした。この作業は同年 12 月まで続き、同月 21 日、組織委員会は、東京 2020 大会の組織予算及びその他経費を発表し、初めて全体像

(バージョン1) (以下「V1予算」という。) を明らかにした。V1予算においては、総額と組織委員会の負担額は示されたものの、都や国などの主体ごとの負担額は示されなかった。すなわち、ここまでの取組は、組織委員会が中心となって経費削減に向けた経費精査の作業を行ってきたものであり、役割分担、経緯負担の議論は、今後の取組に委ねられることとなった。

組織委員会が発表したV1予算とその経緯、今後の課題等については、「東京2020オリンピック・パラリンピック競技大会における業務と経費について」により、平成28年12月26日の都議会オリンピック・パラリンピック等推進対策特別委員会に報告している。

なお、この報告資料は、大別して三部構成になっている。1(第一章)は、これまでの経緯として、立候補時の状況から大会環境の変化を踏まえた現在の取組状況までの経過をまとめたものである。主として、都の所有情報やウェブサイトなどからの情報を基に構成しているが、現在の取組2(第二章)は、組織委員会から発表されたV1経費の資料を加工又はそのまま利用したものである。3(第三章)は、都の視点から今後の課題を取りまとめたものである。

当資料については、同年12月21日に発表されたV1予算の資料や、その原案である同月16日の作業グループ、同月20日の事務的協議における資料を利用したり、組織委員会に報告書案の内容を確認しながら、作成を行ったものである。

その後、平成29年1月から同年4月にかけて、競技会場が所在する自治体(以下「関係自治体」という。)に係る業務について、三者に関係自治体を加えた四者により、情報共有、課題の抽出等を行った。この調整状況も踏まえ、三者は、同年4月から5月にかけて、役割(経費)分担に関する協議を行い、同月31日に、三者に関係自治体を加えた四者で開催された関係自治体等連絡協議会において、「東京2020オリンピック・パラリンピック競技大会の役割(経費)分担に関する基本的な方向について」として、大会の役割分担、経費分担について、大卒の合意に至っている。なお、この三者協議の経過や大卒の合意の内容については、局のウェブサイトにおいて公表している。

エ 延長理由について

「開示決定等期間延長通知書」の理由を「開示請求があった公文書に都以外のも

の意見を聞く必要があり、期間内に開示決定をすることが困難であるため」としたが、開示請求書を収受した時点において対象となる文書は存在しておらず、理由として、必ずしも適切ではなかった。当時、V1予算は平成28年12月に公表する予定であったことから、開示決定期間を12月4日まで延長することにより、関係者に確認した上で、関係者の所有している文書で開示可能な情報があると見込んでいたためである。

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29年 2月23日	諮問
平成29年10月30日	新規概要説明（第183回第二部会）
平成29年11月13日	実施機関から理由説明書収受
平成29年11月20日	実施機関から説明聴取（第184回第二部会）
平成29年12月12日	審査請求人から意見書収受
平成29年12月18日	審議（第185回第二部会）
平成30年 1月29日	審議（第186回第二部会）
平成30年 2月16日	実施機関から理由説明書（追加）収受
平成30年 2月19日	審議（第187回第二部会）
平成30年 4月24日	審議（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、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 東京2020オリンピック・パラリンピック競技大会における業務と経費について

2020年オリンピック・パラリンピック競技大会の開催都市決定後、資材等の高騰、世界的なテロの脅威の拡大等の課題の顕在化、IOCとの協議による競技種目の追加など、大会を取り巻く環境が変化中、大会準備の役割分担のあり方について見直していくという方向で国、組織委員会及び都の三者が一致したことを受けて、平成28年4月6日より事務的な協議が開始された。当該協議を経て、同年12月21日、組織委員会から、当該時点における東京2020大会の組織委員会及びその他の経費に関し、V1予算が発表された。

イ 本件請求文書について

本件審査請求に係る文書は、「オリンピック・パラリンピック準備局 都と国と組織委の役割分担に関する文書すべて」（以下「本件請求文書」という。）である。

本件開示請求に関する開示請求者（審査請求人）と実施機関との確認内容等を踏まえると、本件開示請求は、平成28年4月から実施している国、組織委員会及び都の三者による、東京2020オリンピック・パラリンピック競技大会の役割分担のあり方についての事務的な協議に係る文書全てを請求するものであると解するのが相当である。

実施機関は、本件請求文書について、「実施機関では作成及び取得をしておらず、存在しない」として、不存在を理由に非開示決定を行った。

ウ 条例の定めについて

条例2条2項本文は、「この条例において『公文書』とは、実施機関の職員…が職務上作成し、又は取得した文書…であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているものをいう。」としている。

条例11条2項は、「実施機関は、開示請求に係る公文書の全部を開示しないときは、開示しない旨の決定をし、開示請求者に対し、その旨を書面により通知しなければならない。」としている。

条例12条1項本文は、「前条各項の決定（以下「開示決定等」という。）は、開示請求があった日から14日以内にしなければならない。」とし、同条2項は、「実施機関は、やむを得ない理由により、前項に規定する期間内に開示決定等を行うことができないときは、開示請求があった日から60日を限度としてその期間を延長することができる。この場合において、実施機関は、開示請求者に対し、速やかに延長後の期間及び延長の理由を書面により通知しなければならない。」としている。

条例13条1項は、「実施機関は、第11条各項の規定により開示請求に係る公文書の全部又は一部を開示しないときは、開示請求者に対し、当該各項に規定する書面によりその理由を示さなければならない。この場合において、当該理由の提示は、開示しないこととする根拠規定及び当該規定を適用する根拠が、当該書面の記載自体から理解され得るものでなければならない。」としている。

エ 本件請求文書に係る非開示理由の妥当性について

(ア) 本件請求文書の不存在に関し、審査請求人は、本件請求文書が存在しないとする決定は疑問であり、議事録や資料さらにメモすら残していないのは信じ難く、国民にとっても大きな関心事である五輪事業費をめぐる、協議記録が不存在ということがあり得るのかと主張する。

これに対し、実施機関は、役割分担等に係る議論の主なものは、競技大会に必要な業務の概要や業務の規模、経費であり、大会運営を担う組織委員会が資料の作成等を行い、当該資料は協議終了後には、同委員会により全て回収された、本件請求文書については、組織共有する形では作成しておらず、公文書として存在しないと説明する。

本件開示請求については、その決定に先立ち、条例12条2項に基づき、期間延長の決定が行われている。そこで、実施機関より開示決定等期間延長決定通知書の写しの提出を受け、審査会で見分したところ、延長の理由として、「開示請求があった公文書に都以外の者に関する情報が記録されているため、都以外の者の意見を聞く必要があり、期間内に開示決定をすることが困難であるため」と記載されていた。

そこで、開示決定等期間の延長理由と不存在を理由とする非開示決定の理由との関係について、審査会が実施機関に説明を求めたところ、開示請求を受け付けた時点において請求に係る公文書が存在しておらず、延長の理由としては適切でなかった、決定期間を延長することにより関係者から開示可能な情報を確保することができると見込んでいた、とのことであった。

これについて審査会で検討するに、本件開示請求時点で実施機関が請求に係る文書を保有していなかったとするならば、保有していない文書に関連して都以外のものの意見を聞く必要があるとの矛盾した内容を延長の理由としたこととなる。

また、都以外のものの意見を聞く必要があるとして決定期間を延長した後、請求に係る公文書が存在しないことを理由に非開示とする決定を行ったというのであれば、非開示決定に際して、請求に係る文書の有無等の事情等についての説明が必要であったと考えられる。

このように、開示決定等期間の延長決定における延長理由の記載から請求に係る文書の存在を推測させるにもかかわらず、これに続く非開示決定の理由として、請求に係る公文書が存在しないとの記載にとどまる実施機関の説明は、およそ合理的ではなく、首肯できない。

(イ) 前記(ア)で確認したが、当該非開示決定の理由及びその記載内容について実施機関に説明を求めたところ、上記3(1)及び(2)に記載のとおり事情等を釈明の上、審査請求人が主張する文書については、組織共有する形では作成していないことから、不存在を理由に非開示決定を行った、と説明する。

また、理由説明書の記載内容に比べて当該非開示決定通知書に記載されている理由が上記の一文にとどまったことについても説明を求めたところ、東京都情報公開事務取扱要綱(平成11年12月27日付11政都情第389号。以下「事務取扱要綱」という。)の記載例を参考に簡潔に記載したものである、と説明する。

これについて審査会で検討するに、事務取扱要綱「第3 公文書の開示事務」のうち、「5 開示決定等の事務」のうちの「(9) 非開示決定通知書（規則別記第4号様式）の記入要領」を見ると、文書の不存在を理由として非開示決定を行う場合は、開示請求者が開示を求めている公文書が実施機関に存在しない理由を明記することとし、文書の性質、不存在の事情等の理由を記載するよう求めている。

これを踏まえるならば、本件非開示決定通知書における非開示とする理由には、請求に係る公文書の性質や不存在の事情等についての記載がなく、また、当該記載自体からこれらを理解することができるとは言い難いことから、本件非開示決定における理由附記には重大な瑕疵があると言わざるを得ない。

(ウ) 実施機関によれば、組織委員会が発表したV1予算とその経緯等に関し、「東京2020オリンピック・パラリンピック競技大会における業務と経費について」（以下「業務と経費について」という。）を実施機関において取りまとめ、都議会オリンピック・パラリンピック等推進対策特別委員会に報告したとのことである。

そこで、審査会において当該「業務と経費について」を見分したところ、東京2020大会に関わる大会環境の変化を踏まえた現在の取組（協議）状況、組織委員会の経費・収入の状況及び役割（経費）分担の整理など今後の課題・取組みについて記されていた。

また、組織委員会によるV1予算の取りまとめにおける実施機関の関わり合いについて、審査会が実施機関に説明を求めたところ、作業グループにおける事務的協議の内容に関し、報告あるいは検討に係る資料は作成しておらず、当該協議に関連して実施機関が資料を作成、提出した実績もない、とのことである。

これについて審査会で検討するに、東京2020大会に関わる業務と大会経費のあり方に関する協議の行方は、都、国及び組織委員会の費用負担に関わる重要事項と考えるのが通常であるところ、当該協議に関し、報告、検討に係る資料を作成、取得していないとする実施機関の一連の説明は、およそ合理的ではなく、首肯できない。

(エ) 実施機関の口頭による理由説明を受けて、審査会が実施機関に対し、本件請求に係る公文書の探索を促すとともに、条例26条4項に基づき、事務局をして実施機関への実地調査を行わせたところ、三者会談、事務的協議及び作業グループ（以下「作

業グループ等」という。)の会合に出席した際の旅行命令簿兼旅費請求内訳書(以下「旅行命令簿」という。)が確認された。実施機関から当該旅行命令簿の提示を受けて見分したところ、当該作業グループ等の会合は延べ23回開催され、同会合に参加した職員ごとに、旅行月日、旅行時間、旅行用務、旅行先及び旅行の経路等が記載されていることが認められるが、その記載は当該文書の作成目的に応じて簡潔かつ端的であり、本件請求の趣旨にかなう文書であるとは言い難い。

ところで、実施機関職員により改めて探索が行われた中で、作業グループ等の会合に出席した際に作成されたとみられる書面が確認された。審査会において確認したところ、当該書面はA4判の使用済み用紙の裏面を利用した58枚の手書の書面で、上記会合のうちの11回分について作られていた。

また、当該書面は、その11回の会合に出席した職員が、自らの備忘のために手書で取った記録で、第三者をして判読は不可能であり、これを実施機関内の事務の用に供したことはないとのことであった。

これらを踏まえて審査会で検討するに、請求に係る公文書に該当する記録が見当たらず、また、上記手書の書面は組織共用する形で作成されたものとは取り扱えないとする実施機関の説明については、審査会において、これを直ちに首肯することはできないが、一方で、当該説明を明確に否定しうるまでの事情等も認められない。

(オ) 以上のように、本件については、開示決定等期間の延長決定に続く非開示決定において、当該延長決定の理由と請求に係る公文書が存在しないとする理由との関係について合理的な説明が欠けること、本件非開示決定通知書における非開示理由の記載では、請求に係る公文書の性質や不存在の事情等について理解できるとは言い難いことからすると、本件非開示決定には、重大な手続的瑕疵があると認められる。

したがって、本件非開示決定は取り消すべきである。

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