

別紙

諮問第1190号

答 申

1 審査会の結論

『平成28年春の叙勲候補者（総務省関係）の推薦について（依頼）』（依頼文及び添付資料）」の一部開示決定について、別表3に掲げる非開示部分は開示すべきであるが、その他の部分は非開示が妥当である。

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別表1に掲げる開示請求（以下「本件開示請求」という。）に対し、東京都知事が平成30年5月7日付けで行った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）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

「非開示部分を開示する。」との裁決を求める。審査請求に係る決定は、次のとおり不当・違法である。

（ア）日本国憲法（昭和22年施行。以下「憲法」という。）7条に、「天皇は、内閣の助言と承認により、国民のために、左の国事に関する行為を行ふ。七 栄典を授与すること。」と規定されている。この国事行為である春秋の叙勲の推薦にあたっての栄典を授与する事務において、推薦基準等の一部でも非開示とすることは、秘密裏に事を進めることである。天皇陛下が璽をおさせ行われる「栄典の授与」である。この慶事を秘密裏に進めることは断じて許されるものではなく、不当である。

(イ) 国民は、プライバシーの保護を含め個人として尊重される（憲法 13 条）。しかしながら、推薦基準等には個人のプライバシーや個人の尊厳に係る内容は一切含まれていない公文書である。また、国民には、積極的な情報請求権として「知る権利」も保障に含まれると解されている（憲法 21 条）。このことから非開示とすることは、崇高な憲法の精神に反しており、不当である。

(ウ) 東京都知事は、「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理由」として、「東京都情報公開条例第 7 条第 6 号、推薦基準に係わる事項については、公にすることにより、適切な事務の運営に支障を及ぼすおそれがあるため、非開示とする。」とされているが、以下の理由により、不当及び違法である。

a 行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成 11 年法律第 42 号。以下「情報公開法」という。）と条例は同じ内容を規定している。情報公開法は、「国民主権の理念に則り国民に説明する責任が全うされるよう、行政に係る情報は原則開示及び不開示情報の範囲はできる限り限定したものとする基本的な考えに立っている。」のである。また、不開示情報が記録されている場合における行政機関の長の執るべき行為について明文の規定を設けていないが、「おそれ」の概念は、「有無についての判断に当たっては、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求められる。」のである。また、情報公開法 14 条 7 号（事務又は事業に関する情報）の「当該事務又は事業の性質上、適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」は、「当該事務又は事業の本質的な性格、具体的には、当該事務又は事業の目的、その目的達成のための手法等に照らして、その適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるかどうかを判断する趣旨である。本規定は行政機関の長の恣意的判断を許容する趣旨ではなく、各規定の要件の該当性は客観的に判断される必要がある、また、事務又は事業の根拠となる規定・趣旨に照らし、個人の権利利益を保護する観点からの開示の必要性等の種々の利益を衡量した上で、『適正な遂行』と言えるものであることが求められる。」のである。

本審査請求に係る公文書には、個人の権利利益を保護する必要のある内容はない。叙勲候補者の推薦の依頼文書である。事務及び事業の根拠は憲法であり、趣

旨に照らしても広く国民に開示するべきである。客観的に判断することなく、条例の上面の文面だけを捉えた、所管の恣意的判断による安直な決定であり「適正な遂行」と言えるものではなく、不当である。

- b 栄典事務は長年にわたり遂行され、将来においても継続する事務である。この事務は全国の自治体職員が担っている。少なくとも本審査請求に係る公文書は、都の全首長へ発せられている。文書には取扱い注意やマル秘扱い等の一文もない。各自治体においても多くの職員が閲覧していると考えられる。以上から、本通知文は情報公開法では「慣行として公にされ又は公にすることが予定されている公領域情報」であり、非開示は違法である。

イ 意見書における主張

審査請求人は審査請求の理由において、知事の決定は、憲法に対して上記ア（ア）及び（イ）のとおり不当であると主張したところである。これらの主張に対して、知事の理由説明書では何らの反論もない。なお、知事は、平成 30 年 7 月 18 日付 30 総行振第 540 号の弁明書において、「栄典事務のあり方や法令解釈の適否については、判断する立場にない。」と、実に主体性のない情けない弁明であった。

知事は、国事行為である春秋に係る栄典事務において、多くの候補者の中から功績内容を精査し、各省各庁の長を通じて、内閣総理大臣に推薦するという重要な役割を担われており、この推薦事務は東京都税からの給与を受け取っている都職員が担当しているのである。都民から首都東京を負託され、事務や法令解釈に精通の多くの行政職員を擁する知事である。この責任放棄の理由説明書及び弁明書でよく決定（決裁）されたものである。到底受け入れられるものではない。

なお、個々個別の意見（反論）については、審査請求書及び弁明書に対する反論書のとおりである。審査会におかれては、慎重なる審議の上、適宜適切な決定をお願いする次第である。

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) 本件処分に係る事業内容及び制度について

叙勲は、国家又は公共のために功労のあった方を対象に発令されている。

春秋叙勲については、「生存者叙勲の開始について」（昭和 38 年 7 月 12 日閣議決定）に基づく生存者に対する叙勲として、昭和 39 年 4 月 29 日に各界の功労者に対してその第一回が発令されたことに始まり、以来、毎年春は 4 月 29 日、秋は 11 月 3 日の 2 回発令されている。

春秋叙勲候補者の選考は「勲章及び文化勲章各受章者の選考手続について」（昭和 53 年 6 月 20 日閣議了解）により実施されている。また、「春秋叙勲候補者推薦要綱」（平成 15 年 5 月 16 日内閣総理大臣決定。以下「要綱」という。）が定められている。

要綱によれば、春秋叙勲の受章者の予定数は毎回概ね 4,000 名であり、「国家又は公共に対する功労のある者を選考し」、内閣総理大臣に推薦するものとされている。このことに基づき、都道府県知事は、各省各庁の長からの推薦依頼を受け、多くの候補者の中から功績内容を精査し、各省各庁の長を通じて、内閣総理大臣に推薦している。

(2) 一部開示決定について

審査請求人から開示請求のあった、平成 27 年 6 月 16 日付 27 総行振第 364 号で実施機関が各区市町村長宛てに発した「平成 28 年春の叙勲候補者（総務省関係）の推薦について（依頼）」の依頼文書について、条例 7 条 6 号に基づき、平成 30 年 5 月 7 日付 30 総行振第 183 号により、一部開示決定を行ったものである。

(3) 非開示理由について

春秋叙勲の推薦に当たり、都道府県知事は、各省各庁の長からの推薦依頼を受け、候補者の功績内容を精査し、各省各庁の長を通じて内閣総理大臣に推薦をしている。また、各省各庁の長に推薦をする際は、各省各庁の長が定める推薦基準を目安としている。

実施機関は、春秋叙勲の候補者を推薦するに当たり、区市町村に対して推薦を求めている。これを受けて、区市町村では、多くの候補者の功績内容を調査及び検討するとともに、候補者を選考の上、実施機関に推薦し、実施機関では、推薦のあった候補者を更に選考している。

請求対象公文書は、平成 28 年春の叙勲に係る総務省関係の叙勲候補者の推薦を区市

町村に対し依頼したものである。総務省の各都道府県宛の依頼文書には、各分野における推薦基準は示されていないが、東京都では、区市町村の栄典事務の参考のため、過去に総務省が各都道府県栄典事務担当課宛に示した推薦基準を本依頼文書に添付している。

今回非開示とした部分は、平成 27 年 6 月 16 日付 27 総行振第 364 号「平成 28 年春の叙勲候補者（総務省関係）の推薦について（依頼）」中、「依頼文中、勲章の区分」、「別紙 1-①『一類分野における叙勲候補者の推薦について【28 年春叙勲】』中、勲章の区分及び別紙推薦基準に関わる部分」及び「標題『推薦基準』中、各分野における推薦基準の基準に関する部分」である。

ア 推薦基準に関する部分について

都道府県知事は、春秋叙勲の推薦に当たり、各省各庁の長が定めた推薦基準を目安に、多くの候補者の中から功績内容を精査し、真に功績顕著な候補者のみを推薦している。総務省が定めた推薦基準が一般に公になることにより、実施機関及び区市町村における具体的な候補者の推薦に関して、当該基準を満たす経歴がある者の推薦を求められる等、外部からの不当な干渉を受けることも想定され、真に功績のある候補者の推薦が妨げられかねない。このことは、全国一律で運営されている総務省における叙勲事務の運営に支障を及ぼすおそれがあるとともに、将来にわたる栄典事務の適正な遂行に支障を及ぼしてしまうおそれがある。また、都民及び国民から、栄典の事務は、候補者の功績内容ではなく、推薦基準のみで機械的に決まっているという憶測や推薦基準を満たした者には勲章が授与されるといった憶測を持たれるおそれがある。これらのことは、栄典制度そのものや受章者の榮譽に対する一方的な憶測が流布することにもつながる。

さらに、推薦基準が公になることにより、推薦基準を満たした者が受章に至らなかった場合、受章に至らなかった理由等に関する様々な憶測を招くおそれもある。このことは、受章に至らなかった者の権利利益を害することにつながるとともに、外部からの不当な干渉を招き、円滑な栄典事務の遂行に支障を及ぼす可能性にもつながるといえる。

よって、推薦基準に関する部分については、栄典事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、条例 7 条 6 号により非開示とした。

イ 勲章の区分に関する部分について

勲章の区分は、候補者の功績内容を精査し、総合的に決まるものであるが、勲章の区分が公になることにより、都民及び国民から、勲章の種類は、候補者の功績内容ではなく、機械的に決まっているという憶測を持たれるおそれがある。このことは、栄典制度そのものや受章者の榮譽に対する一方的な憶測が流布することにもつながる。

よって、勲章の区分に関する情報については、栄典事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、条例7条6号により非開示とした。

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 7月31日	諮問
平成30年10月23日	新規概要説明（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17日	実施機関から理由説明書收受
平成30年12月25日	実施機関から説明聴取（第195回第二部会）
平成31年 1月17日	審査請求人から意見書收受
平成31年 1月24日	審議（第196回第二部会）
令和 元年 5月10日	審議（第198回第二部会）
令和 元年 5月31日	審議（第199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 勲章制度について

生存者に対する勲章の授与は、昭和21年5月3日の閣議決定により一時停止されていたが、昭和38年7月12日の閣議決定により再開され、その第1回の叙勲（賜杯を含む。）は、昭和39年4月29日付けで、各界の功労者に対して授与された。その後、春秋叙勲として毎年2回、春は4月29日付けで、秋は11月3日付けで授与されている。

叙勲の候補者は、栄典に関する有識者の意見を聴取して内閣総理大臣により決定された要綱に基づき、各省各庁の長から推薦され、内閣府賞勲局において、推薦された候補者について審査を行い、その後、閣議に諮った上で、受章者が決定される。

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、別表1に掲げる本件開示請求であり、実施機関は、本件開示請求に対し、平成27年6月16日付27総行振第364号「平成28年春の叙勲候補者（総務省関係）の推薦について（依頼）」（以下「本件対象公文書」という。）を対象公文書として特定し、別表2に掲げる本件非開示情報1から6まで（以下併せて「本件非開示部分」という。）について、それぞれ条例7条6号に該当することを理由として当該部分を非開示とする一部開示決定を行った（以下「本件一部開示決定」という。）。）。。

ウ 条例の定め

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。

エ 本件非開示部分の条例7条6号該当性について

(ア) 本件一部開示決定について、審査請求人は、審査請求書等において、推薦基準等

に個人のプライバシーに係る内容は含まれていない、事務及び事業の根拠は憲法であり広く国民に開示すべきであり、この慶事を秘密裏に進めることは断じて許されない旨主張する。

これに対し実施機関は、外部からの不当な干渉も想定され、真に功績ある候補者の推薦が妨げられかねず、また、受賞に至らなかった理由等に関する様々な憶測を招くことから、栄典事務の遂行に支障を及ぼすおそれがあると説明する。

(イ) 勲章の区分に関する部分の非開示情報該当性について審査会が検討するに際し、本件対象公文書を見分したところ、本件非開示情報1は、一類分野の推薦対象者に関し、受章予定日現在の年齢とともに擬叙される勲章の区分が記載されていることが、本件非開示情報2には、一類分野における候補者推薦に係る注意事項の一つとして、擬叙される勲章の区分が記載されていることが、本件非開示情報4には、生存者叙勲の対象者に関する基準の一つとして、擬叙される勲章の区分が記載されていることが、それぞれ確認された。

当該非開示部分には、推薦対象者に関する勲章の区分が記載されているが、本件対象公文書は、実施機関が各区市町村長に対し、叙勲候補者の推薦を依頼する旨を通知する文書であって、当該非開示部分に記載されている内容も、推薦対象者が擬叙されるべき勲章の区分について端的に示されたものであり、当該部分を公にすることとしても、これにより候補者の推薦に係る事務の遂行に支障が生じるとは想定し難い。したがって、勲章の区分に関する部分が記載されている本件非開示情報1、2及び4について、これを公にすることにより栄典に係る事務の適正な遂行に支障が生じるおそれがあるとする実施機関の説明について、これを首肯することはできない。

(ウ) 推薦基準の部分の非開示情報該当性について審査会が検討するに際し、本件対象公文書を見分したところ、本件非開示情報3には、候補者が元助役・収入役の場合の推薦基準について記載されていることが、本件非開示情報5には、候補者が公選職、地方公務員（一類）及び行政委員の場合に関する推薦基準が一覧表の形式で記載されていることが、本件非開示情報6には、公選職及び地方公務員（一類）に関する一覧表形式の上記基準に係る注意事項が記載されていることが、それぞれ確認

された。

当該非開示部分には候補者を推薦する際の基準及び基準に係る注意事項が記載されており、叙勲候補者の推薦の依頼を受けた各区市町村において、当該基準に沿って推薦者の検討が行われることが予定されているところ、当該非開示部分を公にすることとなると、たとえば当該基準に該当すれば推薦されることとなると考える関係者から一方的に新たな者の推薦を求められたり、当該推薦の基準について特定の者の推薦を念頭にした変更を求められるなど、外部からの様々な干渉を呼び起こし、栄典に係る事務の適正な遂行に支障が生じるおそれがあるとする実施機関の説明について、審査会においてこれを否定することはできない。

以上のことから、本件非開示部分のうち、本件非開示情報1、2及び4については条例7条6号に該当せず、非開示部分は開示すべきであるが、本件非開示情報3、5及び6については同条同号に該当し、非開示が妥当であると判断する。

なお、審査請求人は、審査請求書等においてその他種々の主張をしているが、これらはいずれも審査会の判断を左右するものではない。

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)

吉戒 修一、友岡 史仁、野口 貴公美、藤原 道子

別表1 本件開示請求

開示請求に係る公文書の件名又は内容
平成27年6月16日付け27総行振第364号で、東京都総務局行政部長が、墨田区長（文面は各区市町村長）宛てに発した「平成28年春の叙勲候補者（総務省関係）の推薦について（依頼）」の依頼文書。なお、別紙添付資料の、別紙1-①及び②・別紙2-①及び②・推薦基準を含む。別紙添付資料の、推薦理由書・別紙様式[栄典の…協議、記載例]・チェックシートは除く（不必要）

別表2 非開示とした部分

(対象公文書の件名)	
平成27年6月16日付け27総行振第364号「平成28年春の叙勲候補者（総務省関係）の推薦について（依頼）」	
(依頼文、添付資料別紙1-①及び②、別紙2-①及び②、推薦基準)	
依頼文（1枚目）	
本件非開示情報1	「2 推薦対象者」のうち勲章の区分に関する部分
別紙1-①「一類分野における叙勲候補者の推薦について【28年春叙勲】」	
本件非開示情報2	「1 候補者推薦に係る注意事項」のうち（1）の説明文における勲章の区分に関する部分
本件非開示情報3	「1 候補者推薦に係る注意事項」のうち（7）の説明文における推薦の基準に関する部分
本件非開示情報4	「3 その他」のうち（5）の説明文における勲章の区分に関する部分
「推薦基準」	
本件非開示情報5	公選職、地方公務員（一般）及び行政委員に関する推薦基準に関する部分
本件非開示情報6	推薦基準に関する注意事項の部分

別表3 取り消すべき非開示部分

本件非開示情報1	依頼文（1枚目）のうち「2 推薦対象者」のうちの勲章の区分
----------	-------------------------------

	に関する部分
本件非開示情報 2	別紙 1 - ①「一類分野における叙勲候補者の推薦について【28年春叙勲】」のうち「1 候補者推薦に係る注意事項」のうちの(1)の説明文における勲章の区分に関する部分
本件非開示情報 4	別紙 1 - ①「一類分野における叙勲候補者の推薦について【28年春叙勲】」のうち「3 その他」のうちの(5)の説明文における勲章の区分に関する部分