

令和4年3月28日

東京都議会議長

三宅 しげき 殿

東京都議会情報公開推進委員長

早坂 義弘

(公印省略)

東京都議会情報公開条例第21条の規定に基づく諮問について (答申)

令和3年9月30日付3議総第596号により東京都議会議長から諮問のあった件について、別紙のとおり答申します。

別紙

3 諮問第 1 号

答 申

1 東京都議会情報公開推進委員会の結論

「2 議案第221号 東京都議会請願・陳情取扱要綱に基づく関係議員への陳情書の写しの送付及び陳情者への通知について」外 1 件を一部開示とした決定及び「問合せへの回答の作成にあたっての起案文書や、協議・合議をした姿を示したもの」について不存在を理由として非開示とした決定は、いずれも妥当である。

2 審査請求の内容

本件審査請求の趣旨は、東京都議会情報公開条例（平成11年東京都条例第 4 号。以下単に「条例」という。）に基づき、審査請求人が行った別表に掲げる本件開示請求 1 及び 2 に対し、東京都議会議長が令和 3 年 4 月 22 日付けで行った一部開示決定及び不存在を理由とする非開示決定について、それぞれその取消しを求めるというものである。

3 審査請求に対する所管課の説明要旨

所管課は、本件開示請求 1 に対し、「2 議案第221号 東京都議会請願・陳情取扱要綱に基づく関係議員への陳情書の写しの送付及び陳情者への通知について」及び「関係局へ送信したメール」（以下併せて「本件対象公文書」という。）を特定し、条例 7 条 1 号及び 6 号に該当する情報を非開示とする一部開示決定（以下「本件一部開示決定」という。）を行い、また、本件開示請求 2 に対し、文書を作成してしないため存在しないとして非開示決定（以下「本件非開示決定」という。）を行った。

所管課は、本件審査請求に係る弁明書及び東京都議会情報公開推進委員会（以下「推進委員会」という。）での説明において、本件一部開示決定及び本件非開示決定は、適正かつ妥当なものであると説明している。

4 推進委員会の判断

(1) 審議の経過

推進委員会は、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
令和 3 年 9 月 3 0 日	諮問
令和 3 年 1 2 月 1 5 日	第 1 回審議（概要の説明、所管課の説明、学識経験者の意見聴取）
令和 4 年 3 月 3 日	第 2 回審議（各委員の意見表明）
令和 4 年 3 月 2 5 日	第 3 回審議（処分の妥当性について検討）

(2) 学識経験者の意見

条例 24 条 5 項に基づき聴取した学識経験者の意見を要約すると、以下のとおりである。

ア 藤原 静雄 学識経験者

一部開示決定については、陳情書の件名、願意、理由等は、全体として見た場合、一体として捉えるべき情報であることから、それぞれを区分して開示・非開示の判断をすべきものではないと考える。

委員会付託されなかった陳情書を公にすることにより、請願・陳情付託事務の性質上、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるのならば、本件は条例7条5号（行政運営情報）に該当し、非開示とすべきものと思料する。

非開示決定については、本件の事務処理方法は、関係規定等に照らし合わせて妥当な事務処理であり、起案文書が不存在であることに特段不自然、不合理な点はない。

よって、不存在のために非開示決定を行ったことは、妥当である。

イ 江藤 洋一 学識経験者

条例における画一的な処理は、必要なことではあるが、一方で、知る権利を都民のためにできる限り充足させる方向での条例解釈が求められていると理解している。

公文書の一部を開示するに当たっては、制度の趣旨を理解し、できる限りの情報を開示するという姿勢が必要であり、事案に応じて、個別具体的に対応する必要があると考える。

本件非開示情報中、陳情書の件名についてみると、全て個人の権利利益を害するおそれがあるという理由で非開示になっているが、知る権利を充足させる方向で解釈すれば、件名の内容により個別的に判断していくということも必要になると考える。

何らかの情報は必ず個人に関する情報につながっている可能性があるのかもしれないが、これを拡張的に解釈しすぎると危険である。一部が非開示であったとしても、都民に対して具体的な非開示理由を伝えることにより、知る権利に資するものとなる。

国や地方自治体においては、情報公開の法律や条例が先行して制定され、後追いで公文書の管理に関する法律や条例が制定されている。文書不存在のため非開示とすることは、情報公開に関する条例と公文書の管理に関する条例の両方がある、初めて法的なシステムが出来上がったと認識されるのではないかと考える。

ウ 西道 隆 学識経験者

条例7条1号における「特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」を非開示としている趣旨は、特定の個人が識別されない部分であっても、それを開示することが、個人の権利利益を害することがあり得るという前提に立ち、その部分は開示を禁ずるものである。例えば、カルテ、反省文など個人の人格と密接に関係する情報や未公表の著作物等については、当該個人がその流通をコントロールすることが可能であるべきであり、第三者に流通させることは適切でないということから、個人識別性がない場合であっても開示されることにはならない。本件の一部開示については、参考送付で公開されていない陳情書は、その性質からすると、反省文や未公表の著作物等に準じるか、それに類するものと考えられ、作成した個人の人格と密接に関係する情報であるので、非開示とすべきものと考えられる。

陳情書には、提出者の住所、氏名、件名、願意、理由が記載されているが、これらを別々の情報と解するのではなく、一体の情報として扱うべきものとする。

また、陳情書の一部を引用した文書についても、件名、願意、理由の部分であれば、特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるものとして、条例7条1号が適用されてしかるべきだと考える。

以上のことから、一部開示決定は妥当であったと考える。

非開示決定については、公文書を作成しなかったために存在しないということであれば、当該文書を作成する必要がないという事案決定規程等に照らし合わせ、それに適合するのであれば不存在のため非開示決定をすることは、妥当であると考ええる。

(3) 推進委員会の判断

推進委員会は、本件審査請求に係る公文書、審査請求人の審査請求書及び反論書における主張並びに所管課の弁明書及び口頭説明を具体的に検討した結果、以下のように判断する。

ア 都議会における請願・陳情の取扱い等について

請願については、地方自治法（昭和22年法律第67号）124条に、その基本的な手続が規定されており、都議会に対して請願を提出する場合は、都議会議員の紹介を必要とする。陳情については、議員の紹介がない事実上の要望行為であるが、東京都議会会議規則（昭和31年9月21日議決）91条で「陳情書の内容が請願に適合するものは、請願書の例により処理する。」と定め、請願に準じて取り扱っている。

請願と、請願の例により処理することとした陳情は、その内容を所管する委員会に付託し、委員会での審査後、本会議において、採択又は不採択等の決定を行う。

なお、委員会での審査は、原則としてその要旨を適切に記載した文書表により行う。文書表の作成に当たっては、請願・陳情の原本に条例7条各号に該当する非開示情報が記載されているときは、条例の趣旨を踏まえ、秘密保持のための適切な措置を講じることとしている。

また、委員会が原則公開であることから、文書表も公表情報となっており、文書表は、東京都議会図書館等において公開している。

東京都議会請願・陳情取扱要綱（平成11年11月29日付議案第20号）第10ただし書各号のいずれかに該当すると議長が認めたものは、参考送付の取扱いを行う。参考送付となった陳情書（以下「参考送付陳情書」という。）は、公表されていない。

イ 本件一部開示決定について

所管課は、本件開示請求1に対し本件対象公文書を特定し、提出者及び陳情者の住所及び氏名（以下「本件非開示情報1」という。）並びに件名、願意、理由等の参考送付陳情書の内容及びそれを引用したもの（以下「本件非開示情報2」という。）については、条例7条1号に、また、陳情者の電話番号（以下「本件非開示情報3」という。）及び印影（以下「本件非開示情報4」という。）については、条例7条6号にそれぞれ該当するとして、これらの部分を非開示とする、本件一部開示決定を行った。

ウ 本件非開示情報1及び3の非開示妥当性について

推進委員会が見分したところ、本件非開示情報1及び3は、陳情者の氏名、住所及び電話番号であり、陳情者を識別できるものであると認められることから、条例7条1号本文に該当し、その内容及び性質から、同号ただし書のいずれにも該当しない。

したがって、本件非開示情報1及び3は、条例7条1号に該当し、非開示が妥当である。

エ 本件非開示情報2の非開示妥当性について

推進委員会が見分したところ、本件非開示情報2は、件名、願意、理由等の参考送付陳情書の内容及びそれを引用したものであることが確認された。

審査請求人は、自身が提出した陳情書は一般的な件名であり、個人情報を含むものではないので個人の情報と結びつくことは考え難く、個人の権利や利益を害するものとはならないと主張する。また、都議会のホームページに請願・陳情の件名等が公開されていることから、参考送付陳情書の件名を公開しても個人の権利や利益を害しないと主張する。

この審査請求人の主張に対し、所管課は、都議会の公文書開示制度では、開示請求権は特定の者に限定されておらず、様々な立場の者が様々な目的で開示請求をすることが可能であることから、特定の個人を識別することが困難な情報でも、開示請求者が保持又は入手し得る特定の個人を識別できる情報と結びつくことで、個人の権利利益を害する可能性は排除できないと説明する。また、都議会のホームページには、委員会付託され、既に公表情報となっている請願・陳情の件名及び採択された請願・陳情の要旨を記載しているもので、参考送付陳情書とは、当然に取扱いが異なるものであると説明する。

推進委員会が確認したところ、都議会のホームページで公開されている請願・陳情の件名及び採択された請願・陳情の要旨は、東京都議会会議規則等に基づき作成された請願・陳情文書表に記載されているものと同じであること、また、所管課では、請願・陳情文書表を作成するに際し、提出された請願・陳情に条例7条各号に該当する非開示情報が記載されている場合には、条例の趣旨を踏まえ、秘密保持のための適切な措置を講じた上で作成していることが確認された。

したがって、既に都議会のホームページで公開されている請願・陳情の件名と、本件非開示情報2の件名とは、それぞれ別の性質の情報であり、同様に考える審査請求人の主張は採用できない。

本件非開示情報2は、全て参考送付陳情書の内容に含まれているため、まず、参考送付陳情書の条例7条1号本文該当性について検討する。

議会に提出される陳情書は、陳情者が自らの経験や信条等に基づく意見や要望等を、自由に記載した文書であり、本文に限らず、件名や文書の構成など、陳情書の全体に陳情者の考えが表現されているものであり、全体として相互に関連性を有する一体不可分の個人に関する情報である。

都議会における請願・陳情の取扱い等については、上記アで述べたとおりであるが、請願・陳情の内容を所管する委員会に付託し、委員会での審査後、本会議において、採択又は不採択等の決定を行う請願・陳情と、参考送付陳情書とは、異なる取扱いを行っている。参考送付陳情書についての情報は、都議会から公表していないため、未公表の著作物等に相当するものであると考えられる。

推進委員会が見分したところ、本件対象公文書に含まれる参考送付陳情書については、氏名等の特定の個人を識別することができるものを除いたとしても、その内容から関係者など一定の範囲の者が陳情者を特定しうる可能性があると考えられるものがあつた。

また、たとえ参考送付陳情書の中の、特定の個人を識別することができる情報を除いたとしても、件名、願意、理由等は相互に関連性を有する一体不可分の情報であり、陳情者の人格にも関わる考え方が表現されているものであることから、公にすることにより、なお、陳情者の権利利益を害するおそれがあると認められ、条例7条1号本文後段に該当する。

次に、条例7条1号ただし書該当性について検討する。

参考送付陳情書は、関係者へ送付し閲覧に供するものであるが、この関係者とは、各会派の政調会長及び関係委員並びに関係する所管局のみであり、広く一般に対し公にすることを想定しているものではない。したがって、法令等の規定により又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情報には当たらず、条例7条1号ただし書イに該当しない。

次に、参考送付陳情書は、人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要である情報とは認められないことから、条例7条1号ただし書ロに該当しない。

次に、参考送付陳情書は、その内容及び性質から公務員等の職務遂行情報とは認められないことから、条例7条1号ただし書ハに該当しない。

したがって、参考送付陳情書は、条例7条1号に該当し、非開示が妥当である。

さらに、条例10条1項及び2項の一部開示の可否について検討する。

参考送付陳情書は、仮に氏名等の特定の個人を識別することができることとなる記述等の部分を除いたとしても、件名、願意、理由等は相互に関連性を有する一体不可分の情報であり、陳情者の人格にも関わる考え方が表現されているものであることから、公にすることにより、なお個人の権利利益が害されるおそれがあるものと認められる。

したがって、参考送付陳情書は、条例10条1項及び2項に基づく公文書の一部開示を行うことはできないものと解される。

本件非開示情報2である件名、願意、理由等の参考送付陳情書の内容は、参考送付陳情書と同様の取扱いにより条例7条1号に該当し、また、それらは一体不可分の情報と解されることから、それを引用したものについても、参考送付陳情書と同様の取扱いにより条例7条1号に該当し、非開示が妥当である。

なお、所管課は、本件対象公文書に含まれる参考送付陳情書の宛先、提出日、受理印等の内容に関わらない情報は開示している。文書における非開示部分の考え方については、知る権利を尊重し情報公開を推進していくという条例の趣旨に従い、慎重に判断を行っていくことが望ましい。

オ 本件非開示情報4の非開示妥当性について

推進委員会が見分したところ、本件非開示情報4は、陳情書の印影である。その内容から、公にすることにより犯罪行為を容易にし、犯罪の予防その他の公共安全と秩序の維持に支障が生ずるおそれがある情報であると認められることから、条例7条6号に該当し、非開示が妥当である。

カ 本件非開示決定について

所管課は、本件開示請求2に対し、参考送付とした理由の問合せへの回答の作成に当たっては、口頭による打合せの後、案文を確認の上、電子メールで送付していることから、起案文書等を作成していないため、公文書は存在しないとして本件非開示決定を行った。

審査請求人は、本件非開示決定について、文書を探索し、特定した上での開示を求めている。対外的に、陳情書を参考送付とした理由について陳情者に案内する際の文書作成に係る起案文書等が存在しないとする所管課の主張には合理性がなく、起案文書は存在すべきであると主張する。

所管課は、口頭説明において、参考送付とした理由の問合せに対する回答作成の手続は、東京都議会議会局事案決定規程（昭和51年東京都議会議長訓令第2号。以下「事案決定規

程」という。) 14条3項及び東京都議会議会局文書管理規程の解釈及び運用について(平成11年12月27日付議総第666号。以下「解釈及び運用通知」という。)第1、3(2)の極めて軽易な事案に当たり、同規定に基づき適正に処理したものであり、合理性がないとする審査請求人の主張には当たらないと説明する。

事案決定規程14条3項によれば、秘密の取扱い若しくは緊急を要する事案又は極めて軽易な事案については、決定権者は、起案文書によらず事案の決定をすることができることと規定されており、また、解釈及び運用通知第1、3(2)では、極めて軽易な事案とは、電話又は電子メールで照会のあった事項に対する回答、事務連絡、会議への出席者の決定等で、記録にとどめることを要しないものをいうとしている。

推進委員会が見分したところ、参考送付とすることを決定した起案文書は、本件対象公文書であり、本件一部開示決定の上、既に開示を行っていることが確認された。また、当該起案文書中には、参考送付とした理由が記載されており、この内容は、正規の決裁手続を経て事案決定されていたことも確認された。このことを踏まえ、この問合せに対する回答事務について、事案決定規程及び解釈及び運用通知に照らし合わせると、公文書の作成を義務付けるものはなかった。

以上のことから、所管課の説明に不自然、不合理な点は認められず、他にその存在を認めるに足りる事情も見当たらないことから、本件開示請求2について、不存在を理由として行った非開示決定は、妥当である。

なお、審査請求人は、審査請求等においてその他種々の主張を行っているが、これらはいずれも推進委員会の判断を左右するものではない。

よって、「1 東京都議会情報公開推進委員会の結論」のとおり判断する。

別表 本件開示請求及び決定

本件開示請求		決 定
1	私は、議会に対し、「〇〇〇」及び「〇〇〇」と題する陳情書を提出した。本件に関連して、実施機関の職員が、職務上作成、取得、保有している全ての行政文書(電磁的記録を含み、知事部局や、議会内部との職員間メールを含む)を請求する。決裁プロセスがわかるようお示し願いたい。また、本件陳情等について、本会議上程及び委員会付託がなされず、請求者・陳情者に対し、その旨の通知がなされた。その文書を作成するについての起案文書や、協議・合議の過程などを示したもの。電話等の聞き取り票。	本件一部開示決定
2	陳情者は、議会に対し、本件陳情書の上程拒否事件について、その理由などについて尋ね、回答をいただいた。本件回答の作成にあたっての起案文書や、協議・合議をした姿を示したもの。	本件非開示決定