

請求の理由等について

1、請求の理由

(1) 条例に違反する不作為の内容について

審査請求人は、2022年7月13日に、東京都情報公開条例に基づき、保健所に関する調査・分析業務委託に関する2件の開示請求を行ったが、現時点で開示決定等がされていない。

情報公開条例第12条第1項では公文書の開示請求に対する開示決定等を行う期限を「開示請求があった日から14日以内」と定めている。同条第2項は、「やむを得ない理由」がある場合は、「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」としている。

審査請求人が行った開示請求に対し、小池知事は7月27日に、情報公開条例第12条第2項を根拠として、9月9日まで、開示請求の日から58日間の期間延長決定を行った。さらに小池知事は、9月7日に、同じく情報公開条例第12条第2項を根拠として、11月8日まで60日間、開示請求の日から数えると118日間の期間延長（以下「本期間延長」という。）を決定し、通知した。

しかし、情報公開条例第12条第2項には、「開示請求があった日から60日」という期間延長の限度について例外を認める規定は一切なく、例外を認める余地はない。したがって、小池知事は、情報公開条例に基づき、開示請求があった日から60日以内に開示決定をしなければならない。

小池知事がこれを怠り、審査請求人が行った開示請求に対し、開示請求の日から60日以内（9月11日）までに、公文書の開示決定等をしなかったことは、情報公開条例第12条2項に反し違法である。

また、小池知事が開示請求の日から数えて118日間の期間延長を情報公開条例第12条第2項を根拠に決定したことは、同項が定める「開示請求があった日から60日」という限度を超えており、明らかな条例違反である。

(2) 東京都が根拠とする事務連絡の内容が条例に違反していることについて

本期間延長について東京都は、2021年4月26日付、生活文化局広報公聴部情報公開課長名の「『緊急事態宣言』発出による開示請求等に係る開示決定等の期限について」とする事務連絡（以下単に「事務連絡」という。）で、新型コロナ

感染症の緊急事態宣言を理由に、「当面の間」「60日を限度とした期間延長を複数回行うことができるものとします」としていることを根拠に、情報公開条例違反ではないと説明している。

事務連絡は、情報公開条例の施行にあたり都が1999年に出した通達に「この期間延長は、原則として、再度行うことはできないものとする」と記述されていることを引用し、例外的には、60日間の期間延長を複数回行うことができるかのように書いている。しかし、行政が事務の遂行のために作成した文書で、条例そのものが認めていないことを認められるようにすることはできない。

事務連絡の内容は明らかに情報公開条例に違反している。

(3) 期間延長は再度行うことはできないことの例外の有無について

なお、前述の通達の「この期間延長は、原則として、再度行うことはできないものとする」という記述について、例外があるとすれば、どのようなことが考えられるかを検討すると、次のようになる。

行政機関の保有する情報の公開に関する法律（情報公開法）には、開示決定等の期限について、東京都の情報公開条例と同様の規定がある。具体的には、情報公開法第10条第1項は、開示決定等を行う期限を「開示請求があった日から30日以内」と定め、同条第2項は、「事務処理上の困難その他正当な理由があるとき」は、第1項に規定する期間（30日以内）を「30日以内に限り延長することができる」としている。「新・情報公開法の逐条解説[第8版]」（宇賀克也著）はこの条文について以下のように記載している。

「・・・本条第2項は、30日以内と延長期間を法定している。30日以内であるから、延長が必要な場合、常に30日延長するのではなく、必要最小限の範囲で延長することになる。当初、20日間の延長で足りると考え、その旨、請求者に通知したところ、20日間では処理できず、さらに10日延長することも、合計の延長期間が30日以内であるので、本条第2項には反しないとみるべきであろう。」（p162）

仮に例外があるとすれば、これと同様の事例であると考えられる。例えば、開示請求があった日から50日までの期間延長を行ったが、その期間内に処理できず、さらに10日間、開示請求があった日から60日までの期間延長を行うような事例である。やはり、情報公開条例第12条第2項を根拠に、「開示請求

があった日から 60 日」という限度を超えて期間を延長できるという解釈をすることはできない。

(4) 本期間延長は条例第 12 条第 3 項に基づいて行ったという主張について

東京都の職員は本期間延長について、情報公開条例第 12 条第 3 項に基づいて行ったものであるとも説明している。

しかし、審査請求人に通知した文書には「東京都情報公開条例第 12 条第 2 項の規定により」と明記されている。この記載について訂正する旨の通知も、現時点で行われていない。そのような通知が有効であるのかは極めて疑問であるが、それも行われていない以上、審査請求人としては、本期間延長の決定は条例第 12 条第 2 項を根拠として行われたものと理解するしかない。

そもそも、もし本当に情報公開条例第 12 条第 3 項に基づいて延長を行ったと認識しているのであれば、誤った内容の文書を通知したことになり、直ちに訂正する旨の通知を行うとともに、誤りを認めて謝罪するのが当然である。しかし、東京都はそうしたことは行っていない。

また前述のように、東京都がこれまで本期間延長が可能である理由として示してきた事務連絡は、1999 年に都が出した通達の「この期間延長は、原則として、再度行うことはできないものとする」という記述を根拠としているが、この記述は情報公開条例第 12 条第 2 項に関するものである。よって、本期間延長は情報公開条例第 12 条第 3 項に基づいて行ったという主張は、審査請求人に対する東京都の従来の説明と矛盾する。

したがって、本期間延長を条例第 12 条第 3 項に基づいて行うことができるかということは、本来は検討にも値しないものとする。しかしながら、仮にそのような検討を行ったとしても、以下の三つの理由により、本期間延長が情報公開条例に照らして可能であるということにはならない。

理由① 情報公開条例第 12 条第 3 項では、適用できるのは「開示請求に係る公文書が著しく大量であるため、開示請求があった日から 60 日以内にそのすべてについて開示決定等を行うことにより事務の遂行に著しい支障が生ずるおそれがある場合」と定められている。しかし、本期間延長の通知には「開示請求に係る公文書が著しく大量である」旨や「事務の遂行に著しい支障が生ずるおそれがある」旨は書かれておら

ず、要件を満たしていない。

理由② 情報公開条例第 12 条第 3 項を適用する場合、「第 1 項に定める期間内」、すなわち 14 日以内に、開示請求者に対し、書面による通知をしなければならないことが同項により定められている。しかし、前述のように、本期間延長を行うことが決定されたのは 9 月 7 日、すなわち開示請求があった日から 56 日目であり、14 日以内という期限内に行うべき手続きを行っていない。

理由③ 情報公開条例第 12 条第 3 項では、前述の要件を満たす場合は、「開示請求に係る公文書のうちの相当の部分につき当該期間内に開示決定等をし、残りの公文書については相当の期間内に開示決定等をすれば足りる」とされている。この「当該期間内」というのは 60 日以内のことである。つまり、条例第 12 条第 3 項を適用する場合も、60 日以内に「開示請求に係る公文書のうちの相当の部分」の開示決定等を行わなければならない。しかし、そのような開示決定等は一切行われていない。

したがって、本期間延長は条例第 12 条第 3 項に基づいて行ったものであるという主張は何重にも成り立たない。

(5) 結論

以上より、小池知事が 9 月 7 日に行った 11 月 8 日までの期間延長は条例に違反し無効である。したがって、情報公開条例で定められた開示決定等の期限は既に経過しており、そのため、行政不服審査法第 3 条の「相当の期間」も既に経過している。開示決定等がされていないことは行政庁の不作为にあたる。したがって、審査請求人は小池知事に対し、不作为についての審査請求を行うものである。

審査請求人は、小池知事は条例違反の事務連絡および他の同趣旨の文書を撤回し、本件について直ちに開示決定をすべきであると考えます。

(6) 補足：「相当の期間」について

情報公開条例で定められた開示決定等の期限を経過していれば、行政不服審査法第 3 条の「相当の期間」も経過したと解すべきであることについては、類似の事例についての裁判例がある。

2005年11月9日に神戸地方裁判所が出した旧津名町教育委員会に対する情報公開請求に関する判決は、津名町教育長は、津名町情報公開条例の規定に基づき、請求書を受理した日から起算して15日以内に、公開請求に対する公開又は非公開の決定をすべきであったと認定している。その上で、「この期間の経過により、行訴法3条5項にいう『相当の期間』も経過したものと解すべきである。」としている。行訴法、すなわち行政事件訴訟法の第3条第5項の規定は以下の通りである。

「この法律において『不作為の違法確認の訴え』とは、行政庁が法令に基づく申請に対し、相当の期間内に何らかの処分又は裁決をすべきであるにかかわらず、これをしないことについての違法の確認を求める訴訟をいう。」

この条文の趣旨からいって、行訴法第3条第5項の「相当の期間」と、行政不服審査法第3条の「相当の期間」は同趣旨のものと考えられる。

したがって、開示決定等の期限を経過した時点で、「相当の期間」は経過したと解すべきである。

2、付言

請求の理由は以上の通りであるが、審査請求書の提出にあたり、いくつかの点を付言しておきたい。以下のことも踏まえた裁決を求めるものである。

(1) 都民全体にとっての重大な問題

本審査請求は、行政不服審査法に基づき、審査請求人が行った開示請求に対する不作為について裁決を求めるものである。しかし、前述の事務連絡は公文書の開示請求一般について出されたものであり、この事務連絡に基づき、条例に違反して開示決定等の期限を延長した例は他にも複数存在する。これは、審査請求人だけでなく、すべての都民にかかわる重大な問題である。

情報公開条例の前文には、「東京都は、都民の『知る権利』が情報公開の制度化に大きな役割を果たしてきたことを十分に認識し」と書かれている。また、条例の目的を定める第1条には、「日本国憲法の保障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」と書かれている。

東京都が情報公開条例に定められた期限を守らないことは、ここに書かれて

いる都民の権利の侵害に他ならない。事務連絡は「60日を限度とした期間延長を複数回行うことができるものとします」とし、期間延長の回数の上限を示していない。これが認められるなら、際限なく期間延長を繰り返し、実質的に開示自体を拒否することすら可能である。

さらに、東京都が情報公開条例を遵守しなければ、条例第1条が定めている「都政に関し都民に説明する責務を全うするようにし、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」という条例の目的も損なわれることになる。

(2) 迅速に開示決定を行うことの重要性について

際限なく期間延長を繰り返し、実質的に開示自体を拒否することが都民の「知る権利」の重大な侵害であることは当然のことだが、開示決定等の期限を守ること自体が、非常に重要なことである。

都民の知る権利の重要性を考えれば、公文書は、どんなに時間がかかっても結果的に開示されればよいというものではなく、できるだけ迅速に開示される必要がある。

1999年2月16日の都議会本会議で、当時の佐々木克己政策報道室長は「請求を受けた場合、開示、非開示の決定をできるだけ迅速に行うべきであるということは、ご指摘のとおり」「迅速な開示決定のための努力を重ねてまいりたい」と述べている。「新・情報公開法の逐条解説[第8版]」（宇賀克也著）でも、「可及的速やかに開示決定等をすべきであるのは当然」（p160）とされており、東京都の情報公開条例の運用に当たっても、同様の考え方がとられるべきである。

新型コロナウイルスへの対応では、短期間に変化する感染状況に応じて適切な対応をとることが必要であり、それを都民の参加の下で進めようとするれば、情報公開も迅速に行われることが重要である。また、新型コロナウイルスへの対策では都民の権利を制限する行政の対応も行われている。一つひとつの権利制限の是非自体が慎重に検討されるべきものだが、たとえ権利を制限する措置が必要だとしても、幅広い都民の理解のもとに進められるべきであり、そのためにも都民の理解の基盤となる情報公開が重要である。

新型コロナウイルスへの対応の中で自治体の業務がひっ迫し、職員にも感染者や濃厚接触者が発生する中で、公文書開示請求への対応を平時と同じ期間で

行うことが難しくなる面があるのは事実だが、一方で、平時にまして迅速な情報公開が重要になっていることも踏まえる必要がある。

なお、いずれにせよ、条例に違反して期間を延長することが容認されないのは当然のことである。

(3) 東京都の不誠実な対応について

本期間延長の理由は他自治体との事前調整に時間を要したためである旨が通知に書かれているが、具体的には他の自治体に開示の可否について意見照会を行っている。この意見照会は8月22日に発出されている。

審査請求人の行った開示請求の対象となる文書は後述するように調査・分析業務の委託契約に基づき受託事業者から提出された成果物であり、契約期間は既に終了しているため、文書の特定は容易である。しかし、意見照会の文書を発出するために7月13日から8月22日まで、実に40日をかけている。

一方、意見照会の回答期限は8月29日とされている。つまり、他の自治体には1週間で回答することを求めている。

新型コロナウイルスへの対応で業務が増加していることはどの自治体も同じである。また、他の自治体は東京都情報公開条例に基づく義務を負っているわけではない。にもかかわらず東京都は、他の自治体には意見照会に1週間で回答することを求めておきながら、意見照会の文書の発出には40日をかけている。これは、整合性のない対応であると言わざるを得ない。

繰り返しの引用になるが、「新・情報公開法の逐条解説[第8版]」(宇賀克也著)には「可及的速やかに開示決定等をすべきであるのは当然」(p160)と書かれている。したがって、延長する場合も、できる限り早く決定することが求められるし、東京都の情報公開条例の運用に当たっても、同様の考え方がとられるべきである。また情報公開条例第3条では「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」と定められている。これらのことを考えれば、可能な限り迅速に開示決定等を行うべきである。

しかし、新型コロナウイルスへの対応があつたとしても、意見照会の文書の発出に40日もかかることは理解しがたい上、他の自治体には1週間で回答を求めることとの整合性もなく、東京都は開示決定を迅速に行う誠実な努力を行って

いるとは考えられない。

条例に違反する本期間延長は、公文書の開示を請求する権利を軽視したこのような対応の中で発生したものと考える。

また、東京都は意見照会への回答がまだ来ていないので開示決定等ができないと審査請求人に説明しているが、情報公開条例では、他の自治体から意見照会への回答がなければ開示決定等ができないという規定はない。他の自治体から回答がなかった場合、回答がなかったことを前提として、東京都の責任において開示についての判断を行うのが、条例により求められている対応である。

(4) 審査請求人が行った開示請求の対象となる公文書について

「1、請求の理由」に書いたことから、審査請求人が行った開示請求の対象となる公文書の内容にかかわらず、本期間延長は条例違反となるが、この公文書がどのようなものであるかについても付言しておく。

東京都は、今回の新型コロナウイルスの感染拡大における都保健所の取組の検証を行った上で、今後のあり方について検討していくこととしている。この検討に向けて東京都は、保健所業務に関する調査・分析を業務委託契約によって行った。審査請求人が開示請求を行ったのは、この委託契約に基づき、受託事業者から提出された成果物である。

新型コロナウイルスの感染拡大により、都の保健所業務は大きくひっ迫し、都民が電話をしてもつながらない、保健所から感染者への連絡も迅速に行えない等の事態が大きく広がった。さらに、感染症対策に人員を集中したため、精神保健福祉など、他の重要な業務にも影響が生じた。

コロナ禍を通じて、公衆衛生と保健所の果たす役割の重要性が改めて都民に強く認識された。今後の保健所のあり方は、都民にとっての強い関心事であり、幅広い都民の参加の下で検討が進められる必要がある。

また、コロナ禍の収束が見通せず、新たな感染拡大が繰り返される中、保健所の体制強化は喫緊の課題であり、できる限り早期に検討を進め、できることから進めていくべきである。

こうしたことから考えれば、保健所業務に関する調査・分析業務委託の成果物は、本来、開示請求を行わずとも、東京都知事として迅速に公表し、都民参加による保健所のあり方の検討に資するようにするべきものである。

したがって、審査請求人が行った開示請求に対する開示の決定が迅速になされることは、「都政に関し都民に説明する責務を全うするようにし、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」という情報条例の目的から考えても、重要なことであると考え

以上