２墨総法第７０号

裁　　決　　書

[redacted]

審査請求人　　　　　　　　　[redacted]

処　分　庁　　　　　　　　　墨　田　区　長

審査請求人が平成３０年６月１２日付けで提起した区政情報の部分公開決定処分を取り消し、非公開とされた部分の一部の公開を求める審査請求について、墨田区行政不服審査会に諮問し、その答申を得て、次のとおり裁決する。

主　　文

審査請求人からの区政情報の公開請求に対して処分庁が行った部分公開決定処分において、処分庁が非公開とした区政情報のうち、別表の非公開情報１から非公開情報７までについて、いずれも公開する処分に変更する。

事案の概要

１　審査請求人は、平成３０年１月１５日付けで処分庁に対し、墨田区情報公開条例（平成１３年墨田区条例第３号。以下「条例」という。）第１０条第１項の規定に基づき、「平成２７年５月１日から平成２８年４月３０日の１年間に、山本亨墨田区長（墨田区を含む。）が、東京都（国を含む。）に叙勲関係（死亡叙勲

及び叙位は除く。）で提出した内申書（進達書・推薦書の類）及びその功績調書（添付の戸籍抄本、資料等は不要）並びにその決定（伺い・起案）文書」について公開請求（以下「本件公開請求」という。）を行った。

2　処分庁は、本件公開請求に対して、公開・非公開の判断の整理に時間を要するため、公開の可否の決定期間を延長することを決定し、平成３０年１月２２日付けで区政情報公開決定等期間延長通知書（２９墨企秘第９８号）を審査請求人に送付した。

3　処分庁は、本件公開請求に対して、次の区政情報を特定した。

⑴　平成２７年７月２４日付け２７墨企秘第５３号決定文書「平成２８年春の叙勲候補者（総務省関係）の推薦について（回答）」

⑵　平成２８年２月５日付け２７墨企秘第１０４号決定文書「平成２８年秋の叙勲候補者（総務省関係）の推薦について（回答）」

そして、別表のうち、「処分庁が非公開とした部分」欄に掲げる情報について、同表「非公開とした理由及び根拠」欄に掲げる理由及び根拠に該当するとして部分公開を決定し、平成３０年３月１６日付けで区政情報部分公開決定通知書（２９墨企秘第１２０号。以下「本件通知書」という。）を審査請求人に送付した。

4　審査請求人は、上記３の部分公開決定（以下「本件処分」という。）を不服とし、非公開とされた部分の一部を公開することを求める審査請求書を平成３０年６月１２日付けで郵送し、同年６月１４日に当庁に到達した。

5　当庁は、条例第１７条第２項及び第３項の規定に基づき、弁明書の写しを添えて平成３０年８月７日付けで墨田区行政不服審査会（以下「審査会」という。）に諮問した。

6　審査請求人は、平成３０年９月１４日付けで審査会に対して意見書を郵送し、同年９月１８日に到達した。

7　その後、当庁は、令和２年９月１日付けで審査会の答申を得て、同年９月９日

付けで審理手続を終結した。

審理関係人の主張の要旨

１　審査請求人の主張

審査請求人は、審査請求書（平成３０年６月１２日付け）及び意見書（平成３０年９月１４日付け）において、本件処分は違法及び不当であるため、次のとおり本件処分を取り消し、非公開とされた部分の一部を公開するよう主張している。

⑴　審査請求の趣旨

処分庁が平成３０年３月１６日付けで審査請求人に対して行った本件処分を取り消し、「事案の概要３⑴」に掲げる区政情報（以下「本件対象文書」という。）の「本籍」を除く非公開部分（別表の非公開情報１から非公開情報７まで。以下「本件非公開情報」という。）の公開を求める。

なお、「事案の概要３⑵」に掲げる区政情報の非公開部分の公開は求めない。

⑵　審査請求の理由

ア　処分庁は「非公開とする理由及び根拠」として、「国及び東京都において具体的な基準が定まっていない中で、区が公開することによって事務事業の適正かつ円滑な運営及び今後の叙勲事務に支障を来すおそれがあるため（条例第６条第６号）」としている。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おり、情報公開法は、国民主権の理念にのっと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。

また、情報公開法第５条第６号では、不開示情報の範囲を定めているが、情報公開請求を受けて非公開とするとき、その情報が法律に定める不開示情報に当たるとの立証責任は行政機関の側にある。

なお、不開示情報の範囲に係る「おそれ」については、抽象的・一般的な「おそれ」ではなく、具体的・現実的な立証をしなければならないと解されている。以上のことを踏まえれば、審査請求に係る決定は、明らかに次のとおり、不当・違法である。

(ｱ) 日本国憲法（以下「憲法」という。）第７条は、「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。」とし、同条第７号において「栄典を授与すること。」と規定している。この国事行為である春秋の叙勲に係る推薦事務（以下「本件事務」という。）において、推薦基準等の一部でも非公開とすることは、国の慶事を秘密裏に進めることであり、許されるものではなく不当である。

(ｲ) 憲法では、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が、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。

また、積極的な情報請求権として「知る権利」も国民には保障されていると解されることから、本件処分は、崇高な憲法の精神に反しており、不当である。

(ｳ) 本審査請求に係る区政情報は、叙勲候補者（以下「候補者」という。）の推薦依頼の文書であり、個人の権利利益を保護する必要がある内容はない。事務及び事業の大本の根拠は憲法であり、長年にわたり国民に愛され親しまれてきた国の慶事である叙勲への思いに照らし、広く国民に公開をするべきである。条文の上面だけを捉えた解釈であり、法の理念である説明責任及び立証責任を果たしているものではなく、不当である。

(ｴ) 栄典事務は長年にわたり遂行されてきており、将来においても継続、遂行される事務である。この事務は全国の自治体職員が担ってきており、将来においても担う事務である。少なくとも本審査請求に係る推薦依頼の文書は、東京都の全首長へ発せられている。文書には取扱注意やマル秘扱い

等の一文もなく、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。このことから、本推薦依頼の文書は、情報公開法における「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」と解せられるものであり、これを非公開にすることは違法である。

(ｵ) 東京都から示されている推薦基準を処分庁は抽象的と結論付けている。具体的か抽象的かの判断は、組織・人によって解釈は異なると思うが、審査請求人には推薦基準が公開されていないため、具体的か抽象的かの判断もできない。

イ 処分庁の弁明書には、「推薦基準を公開するに当たって、当該基準を公にする国及び東京都の具体的な基準が定まっていない。」とある。文面から察するに、国及び東京都は公開の可否を表示していないということであるが、その推薦基準を墨田区が収受したことにより、墨田区の区政情報となったのである。墨田区が主体的に非公開の箇所を選定した結果をみると、情報公開法の理念等に反し、殊更に多くを非公開としている。東京都によれば、「各省庁においては、推薦基準を設け、各都道府県や関係団体から推薦を求めており、候補者の推薦に係る事務は省庁ごとに全国一律で運営されている。」とあることから、この推薦基準の作成元は総務省である。その総務省は、推薦基準等に係る文書を全て公開しており、東京都においても処分庁が非公開とした部分の一部を公開している。これらの事実から、処分庁が非公開とした部分は、総務省及び東京都により既に公にされている。よって、情報公開法第５条第１号ただし書イ及びそれと同意義であると解される条例第６条第２号ただし書アの「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」に当たるとして、公開を求めるものである。

ウ 処分庁は弁明書において、本件事務における具体的な支障（条例第６条第６号）及び本件非公開情報を公にすることにより生じる支障（条例第６条第５号）について記載している。区の全ての施策においてもいえるが、各々の

職員が法令及び事務事業に精通し、法令を順守しながら、公正公平の意識で誇りと自信を持って職務を遂行し、説明責任を果たせば、「選定に第三者の介入を招く」、「選定事務に恣意の介入の余地を生じさせる」、「選定事務を混乱させる」、「叙勲の授与に係る事務全体に影響を及ぼす」、「率直な意見の交換や意思決定の中立性が不当に損なわれる」等の支障は杞憂に過ぎなくなり、外部からの干渉圧力に屈することはなくなる。隠して難から逃れようとする姿勢が問題であり、この姿勢がお願いごとへの配意や忖度という慣習を残し続けるのである。

また、事務に遅延が生じるや他の区市町村へ影響を及ぼすなどの理由は論外である。

エ　東京都は、「平成２８年春の叙勲事前協議者数一覧表」の非開示について、「都道府県知事は、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が、毎回の叙勲で各分野から広く功績顕著な者を表彰する関係上、推薦者数の枠が設定される。東京都は、国から設定された枠に基づき、関係部局ごとの具体的な枠配分を設定しているが、枠が公になることにより、この枠配分に関して、外部からの不当な干渉を受ける可能性があり、真に功績のある候補者の推薦が妨げられかねない。

さらに、都道府県知事は、各候補者の功績を精査し、真の功績顕著な候補者のみを推薦しているが、枠が公になることにより、都民及び国民に対して、栄典事務における候補者推薦は、枠を前提に推薦事務を行っているのではないかという大きな誤解を生じさせる可能性がある。このことは、栄典制度そのものや受章者の栄誉に対する誤った理解が流布することにもつながる。よって、枠の把握が可能となる情報については、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、東京都情報公開条例（平成１１年東京都条例第５号。以下「都条例」という。）第７条第６号（事務又は事業に関する情報）により非開示とした。」と弁明している。しかし、総務省は、東京

都が非開示とした「平成２８年春の叙勲事前協議者数一覧表」を開示している。これは、あえてマル秘扱いにする必要のない開示情報であるということであり、都条例第７条第６号に該当するとして非開示にした東京都の決定の適否が問われる例である。

なお、総務省は、「平成２８年春の地方自治功労等に係る叙勲について（通知）」を、職員のメールアドレスを除き全て開示している。

２　処分庁の主張

処分庁は、弁明書（平成３０年７月２０日付け）及び審査会が聴取した口頭理由説明（令和２年３月２７日聴取）において、本件処分には違法又は不当な点はなく、本件審査請求は棄却されるべきであると主張している。

⑴　本件に係る法令等の定め

ア　条例第６条第６号は、「実施機関又は国、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、・・・その他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と認められるもの」について、原則として非公開情報としている。

また、情報公開法第５条第６号は、「国の機関、独立行政法人等、地方公共団体又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、・・・その他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」について、原則として非公開情報としている。以上のとおり、条例と情報公開法は同じ内容を規定しており、条例第６条第６号と情報公開法第５条第６号は、同意義であると解される。

イ　憲法第７条は、「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。」とし、同条第７号において「栄典を授与するこ

と」と規定し、天皇が行う国事行為として、栄典を授与することを規定している。

また、憲法第１３条は、「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。」とし、個人として尊重されることを規定している。

さらに、憲法第２１条第１項は、「集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する。」と規定し、この表現の自由の規定は、単に情報の送り手の自由だけではなく、表現の受け手の自由を含むものと解され、この表現の受け手の自由が、いわゆる「知る権利」として解されている。

ウ　春秋叙勲の制度については、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）により実施されており、この閣議了解に基づき、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）が決定され、当該要綱に基づき、国の機関における各省各庁の長及び各都道府県知事によって候補者が選考され、推薦された当該候補者を内閣総理大臣が審査し、閣議決定により受章者が決定されるものである。本件処分に係る文書は、東京都知事が候補者の選考を行うに当たって各区市町村長に対し、候補者の推薦の依頼を行った文書である。

⑵　条例第６条第６号の該当性について

本件非公開情報は、次のとおり条例第６条第６号に規定する「実施機関又は国、・・・他の地方公共団体・・・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、・・・その他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と認められるもの」に該当するものである。

ア　春秋叙勲の推薦に係る事務が実施機関、国及び他の地方公共団体が行う事務であることについて

条例第６条第６号に該当するためには、まず、本件事務が、墨田区、国及び東京都の行う事務であるといえなければならないが、この点は、上記⑴ウで述べたとおり、東京都知事が総務大臣へ推薦を行うに当たって墨田区長に候補者の推薦を依頼しており、墨田区長の回答を踏まえて、東京都知事が候補者を選考の上で推薦し、内閣総理大臣が審査し、閣議決定を行うこととされている事務であるので、いずれの機関においても、当該機関が行う事務であるといえる。

イ　本件事務における具体的な支障について

そもそも春秋叙勲受章者の決定は、上記⑴ウで述べたとおり、政府における閣議決定をもって行われるものであり、その後発令により外部（栄典授与事務の関係者及び内示確認を行った受章者以外）に明らかになるものである。したがって、そこに至るまでの過程、すなわち各都道府県知事が候補者を推薦する場合（以下「通常推薦」という。）、区市町村、都道府県及び総務省による選考及びその手続において、候補者名は、本人を含めて外部には非公開とされている。このような事務手続であるため、仮に推薦基準が全て公開されると、本件事務において、次のような支障を及ぼすと認められる。

⑺　誰もが候補者の絞り込みや選定作業を行うことができる環境を作り出すこととなり、毎回の春秋叙勲において、憶測による情報が広がり、混乱を招くことが想定される。

なお、誰もが候補者の絞り込みや選定作業を行うことができる環境を作り出すことを通常推薦では、そもそも制度上、想定しているものではない。

⑷　潜在的な候補者が多数存在する中で、墨田区長の推薦することのできる候補者の枠は毎回限られており、当該候補者の選定に第三者の介入（例えば、推薦基準に該当する複数の候補者又はその支援者等から、他薦の形で推薦を求める事態になることなど）を招くことが容易に想定され、公平性を必要とする候補者の選定事務に恣意を介入させる余地を生じさせるほか、

候補者の選定事務が混乱し、又は遅延し、指定された期限までに必要となる功績調書等の関係書類を提出することができなくなるおそれがある。

(ｳ) 一旦、推薦基準が公になると、毎回の候補者の推薦時期に、推薦基準に該当する複数の候補者又はその支援者等からの要求が常態化してしまい、上記(ｲ)の支障が生じ続けることが容易に想定される。

(ｴ) 本区が推薦基準を公にすることで、同じ推薦基準に基づき推薦事務を行っている他の区市町村においても、上記(ｱ)から(ｳ)までの支障を及ぼすおそれが考えられるほか、東京都をはじめ関係省庁の審査過程でも、推薦基準に該当する複数の候補者又はその支援者等からの要求等も考えられ、叙勲の授与に係る事務全体に影響が及ぶおそれがある。

(3) 条例第６条第５号の該当性について（本件処分に係る予備的主張）

条例第６条第６号について、該当することは上記(2)で述べたとおりであるが、仮に同号に該当しないとした場合に、予備的に、本件非公開情報の条例第６条第５号の該当性について、次のとおり述べる。

なお、公文書の一部公開拒否処分を争った判例において、理由付記制度の目的は「非公開の理由を具体的に記載して通知させること（実際には、非公開決定の通知書にその理由を付記する形で行われる。）自体をもってひとまず実現されるところ、本件条例の規定をみても、右の理由通知の定めが、右の趣旨を超えて、一たび通知書に理由を付記した以上、実施機関が当該理由以外の理由を非公開決定処分の取消訴訟において主張することを許さないものとする趣旨をも含むと解すべき根拠はないとみるのが相当である（最高裁平成１１年１１月１９日判決）。」と判示されているため、本件処分においても、本審査請求に係る非公開の理由を追加で主張することは、可能であると解する。

ア 条例第６条第５号の定め

条例第６条第５号は、「実施機関並びに国、・・・他の地方公共団体・・・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、不当に区民の間に混乱を生じさせ、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と認められるもの」を非公開情報として規定している。

イ　本件非公開情報が実施機関、国及び他の地方公共団体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ることについて

条例第６条第５号に該当するためには、まず、本件非公開情報が墨田区、国及び東京都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るといえなければならないが、上記⑴ウで述べたとおり、本件事務はそもそも、叙勲の受章者として推薦することの権限を有する東京都知事がその候補者について検討するため、各区市町村長に対して推薦を依頼するものであって、その手続は、春秋叙勲の制度において必ず行わなければならないものとされているわけではなく、東京都知事の裁量によって、各区市町村長に候補者を聞いているに過ぎないものである。すなわち、本件における当該手続は、東京都知事と墨田区長の相互間において行われ、本件処分に係る文書自体が叙勲の受章者として推薦することを検討する情報であり、条例第６条第５号に規定する実施機関等の相互間における検討に関する情報に該当することは、明らかである。

ウ　本件非公開情報を公にすることにより生じる支障について

条例第６条第５号に該当するためには、同号に規定する①「率直な意見の交換が不当に損なわれる」、②「意思決定の中立性が不当に損なわれる」、③「不当に区民の間に混乱を生じさせる」、④「特定の者に不当に利益を与える」又は⑤「特定の者に不利益を及ぼす」のいずれかが認められるものでなければならない。このうち、①及び②については、上記⑵イ(ｲ)及び(ｳ)で述べたとおり、第三者の介入により、墨田区長による候補者の推薦に当たり、率直な意見が提出できなくなること及び意思決定の中立性が不当に損なわれ

ることは、容易に想定される。③については、上記⑵イ㈦で述べたとおりである。④及び⑤については、第三者の介入により、②の意思決定の中立性が不当に損なわれることにより、本来、推薦されるべき者が推薦されない事態や推薦されるべきでない者を推薦せざるを得ない事態を招くことは、容易に想定される。以上のとおり、本件非公開情報を公にすることにより、条例第６条第５号に規定する率直な意見の交換が不当に損なわれる等の支障が生じ得るのは、明らかである。

⑷　国事行為に係る情報の公表及び知る権利について

憲法第２１条第１項の派生原理である「知る権利」と情報公開の請求権について述べると、学説においては、「憲法第２１条によって政府に対し情報の公開を求める権利が保障されているとしても、個々の国民が裁判上情報公開請求権を行使するためには、公開の基準や手続等について、法律による具体的定めが必要であり、憲法第２１条は抽象的な請求権を認めたものとして解されている（「憲法Ｉ」野中俊彦外３名・有斐閣）」とされ、かつ、行政文書の不開示決定処分の取消しを争った裁判例においては、「「知る権利」のうち、能動的権利としての側面である行政機関に対する情報公開請求権は、自由権の側面としての「知る権利（自由）」とは異なり、憲法上一定の具体的内容の権利として保障されていると解釈することはできず、それ自体は、一般的抽象的な権利にとどまり、法律や条例による制度化を待って初めて具体的な権利になると解される。・・・情報公開法や条例によって制定された情報公開請求権について、これらを憲法上の「知る権利」を具体化するものと表現できるとしても、情報公開法や条例によって認められた具体的公開請求権は、そのまま憲法上の具体的権利になるものではなく、その権利の性質は、あくまで法律上、条例上の請求権であるというべきである（大阪地裁平成１９年８月３０日判決）。」と判示されていることから、情報公開の請求権は、憲法第２１条第１項から直ちに具体的請求権が導かれるのではなく、法律又は条例を制定することにより、初

めて実定法上の根拠が与えられたものというべきであり、当該法律又は条例に即した請求、開示等が行われるべきものであると解する。これを前提として、次のとおり反論する。

ア　国事行為に係る情報の公表については、当該情報である場合に条例第６条各号に掲げる非公開情報に該当するか否かにかかわらず、直ちに公開するべきとする条例の規定はなく、当該情報であっても条例第６条各号に掲げる非公開情報に当たるのであればこれを非公開とすべきであって、当該情報を公開すべきとする審査請求人の主張は、採用し得ない。

　なお、本件非公開情報が条例第６条第６号又は予備的に同条第５号に該当することは、上記⑵及び⑶で述べたとおりである。

イ　知る権利については、前述したとおり、憲法第２１条第１項から直ちに具体的な情報公開請求権が導かれるものでなく、条例の定めによって初めて具体的な情報公開請求権が付与されるものであり、本件処分は、条例に基づいた適切な処分であるため、憲法第２１条第１項に違反するとはいえない。

⑸　個人に関する情報の保護について

本件非公開情報については、条例第６条第６号に該当するとして非公開にしたものであって、条例第６条第２号（個人に関する情報）に該当するとして非公開にしたものではないため、本件非公開情報に個人に関する情報が含まれないとして、公開を求める審査請求人の主張は失当であるといわざるを得ない。

⑹　条例第６条第２号ただし書アの該当性について

主として次のアのとおり主張するが、予備的にイについても主張する。

ア　審査請求人の主張する「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」は、情報公開法第５条第１号ただし書イに規定する「法令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」（以下「公領域情報」という。）を指していると解され、本件非公開情報がこれに該当するため、その公開を求めるのが主訴であると思わ

れる。しかしながら、当該主張は、失当であるとの評価を免れない。すなわち、審査請求人の主張する「公領域情報」とは、不開示情報とされている情報公開法第５条第１号に規定する個人に関する情報のうち、これを公にしても当該個人に不利益を及ぼさない情報として、同号ただし書イに掲げられたものであり、そもそも本件非公開情報は、個人に関する情報ではなく、情報公開法と同様の規定である条例第６条第２号ただし書アにも該当しないのは明らかである。

イ　本件非公開情報が既に何人に対しても公開されている情報であるため、条例第６条第６号に該当せず、本件非公開情報を非公開とすべき法的利益がないという趣旨だとして審査請求人の主張を解するならば、本件非公開情報が公領域情報と同様の扱いになっているといえなければならないが、既に何人に対しても公開されている情報とはいえず、なお非公開とすべき利益があるといえる。この点、情報公開法の不開示除外情報に該当するか否かを争った裁判例においては、「公領域情報に当たるといえるためには、何人に対しても当該情報を等しく公開するような法令の規定又は事実上の慣習が存在する場合、又は、同種の情報についてかかる法令の規定若しくは事実上の慣習が存在し、当該情報についてこれと異なる取扱いをすることに合理性がない場合に該当することが必要であると解するのが相当である。・・・原告は、過半数代表者の氏名は、同人が当該事業場の労働者の代表者であり、当該事業場のすべての労働者は同人の氏名を知っているか、いつでも知り得る状態にあるから、過半数代表者の氏名は公領域情報に当たるというべきであると主張するが、情報公開法第５条第１号ただし書イは、上記のような範囲での公開をもって公領域情報とするものではない（大阪地裁平成１７年３月１７日判決）。」と判示しており、審査請求人が述べるように、仮に各自治体において多くの職員が閲覧しているとしても、当該範囲をもって本件非公開情報が公領域情報と同様の状態になっているとはいえず、また、何人に対しても

本件非公開情報を等しく公開するような法令の規定等は存在しないため、なお非公開とすべき利益があるのは、明らかであるから、公開すべきとする審査請求人の主張は理由がない。

⑺　推薦基準について

審査請求人は「東京都から示されている推薦基準を墨田区長は抽象的と結論付けている」としているが、本件処分の通知においては、推薦基準を公開するに当たって、当該基準を公にする国及び東京都の具体的な基準が定まっていないとし、東京都から示された推薦基準自体を墨田区長が抽象的であると結論付けた事実はない。

理　　由

1　叙勲制度について

叙勲は、国家又は公共に対する功労を表彰する制度である。春秋叙勲は、「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日に第１回が発令されたことに始まり、以来、毎年春秋２回発令されている。春秋叙勲の推薦手続については、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）及び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）に基づいて、国の機関における各省各庁の長及び都道府県知事によって候補者が選考され、推薦された当該候補者を内閣総理大臣が審査し、閣議決定により受章者が決定される。そして、都道府県知事にあっては、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することとされている。都道府県知事はその推薦に当たり、区市町村に対して個別の候補者の推薦を求め、区市町村では多くの候補者の功績内容を調査、検討を経て選考の上、都道府県知事に推薦し、都道府県では推薦のあった者から更に選考をすると

いう手順によりなされる。

２　本件対象文書の構成について

本件対象文書は、平成２８年度春の叙勲候補者（総務省関係）の推薦に関する決定文書で、東京都から墨田区宛ての候補者推薦の依頼文書、同依頼文書の添付資料（注意事項、提出書類の一覧及び推薦基準）、墨田区から東京都宛ての候補者推薦の回答文書及び同回答文書の添付資料（叙勲審査票、履歴書及び功績調書等）の一式が綴（つづ）られている文書である。

なお、上記添付資料のうちの推薦基準について、東京都情報公開審査会答申第８７１号には、「総務省の各都道府県宛ての依頼文書には、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てに示した推薦基準を本依頼文書に添付している。」との記述がある。

処分庁は、本件対象文書のうち、「本籍」については条例第６条第２号の理由、それ以外の非公開部分については条例第６条第６号の理由（弁明書において条例第６条第５号の理由を追加して主張）をもって、非公開とする決定をした。これに対し、審査請求人は、本件対象文書の「本籍」を除く非公開部分（本件非公開情報）の公開を求めた。

３　本件に係る条例の定め

条例第６条第６号は、「実施機関又は国、・・・、他の地方公共団体・・・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、・・・その他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と認められるもの」を非公開情報としている。

また、条例第６条第５号は、「実施機関並びに国、・・・他の地方公共団体・・・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、不当に区民の間に混乱を生じさせ、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と認められるもの」を非公開情報としている。

処分庁は、本件非公開情報は条例第６条第６号の非公開情報に該当するとし、予備的に同条第５号の非公開情報にも該当することを理由として非公開とすべきであると主張するが、条例第１条が区民の知る権利を最大限保障し、行政の説明義務を果たすことを責務と規定し、条例第６条で、同条に規定する公開の除外事由に該当すると認められない限り公開しなければならないとの原則を貫いている趣旨に照らせば、本件非公開情報が処分庁の主張する同条第６号又は第５号の非公開情報に該当するかは、当該情報の内容に即して、公開のもたらす支障と公開により得られる利益とを比較衡量し、各条項が規定する保護に値するかを個別に検討する必要がある。

４　本件非公開情報について

⑴　非公開情報の該当性について検討するに際し、審査会にて本件非公開情報を見分したところ、以下のとおりであった。

ア　非公開情報１は、当該推薦に係る職に関し、候補者推薦に関する参考として添付された推薦基準（非公開情報７）のうち、当該推薦に係る職の区分に関する基準年数（在職年数）の一部を抜粋した情報である。

イ　非公開情報２は、現職・元職の区分及び擬叙される勲章の区分の目安に関する情報である。

ウ　非公開情報３は、現職・元職の区分及びそれに係る具体的な条件、擬叙される勲章の区分の目安、褒章受章後の功績の伸びが明らかである場合の具体例、候補者が元助役・収入役である場合の基準年数（在職年数）に関する注意事項及び参考例、叙勲の内定予定時期並びに死亡叙勲及び高齢者叙勲の上申期限に関する情報である。

エ　非公開情報４から非公開情報６までは、現職・元職の区分に係る具体的な条件に関する情報である。

オ　非公開情報７は、公選職、地方公務員（一類）、行政委員ごとに、職の区

分に応じた基準年数及び複数職の場合の換算率を示した推薦基準の一覧表並びに注意事項欄の具体的な条件に関する情報である。

⑵　上記⑴の本件非公開情報は、その内容からおおむね次のように区分することができる。

ア　叙勲候補者推薦における現職・元職の区分及びそれに係る具体的な条件に関する情報（非公開情報２及び非公開情報３の該当部分並びに非公開情報４から非公開情報６まで）

イ　擬叙される勲章の区分に関する情報（非公開情報２の該当部分）

ウ　叙勲推薦の基準としての各職における基準年数（在職年数）、当該年数の算定方法やその注意事項及び褒章受章者の経歴を有する場合の功績評価などの情報（非公開情報１及び非公開情報７並びに非公開情報３の該当部分）

エ　上記アからウまでの情報以外の叙勲推薦に付随する日程や上申期限等に関する情報（非公開情報３の該当部分）

５　条例第６条第６号又は第５号の該当性

本件非公開情報が処分庁の主張するような条例第６条第６号又は第５号に規定する非公開情報に該当するか否かを検討するに当たり、まずそれらが条例第６条第６号又は第５号の各前段に規定された情報に該当するか否かを検討する。

同条第６号の関係では、処分庁が主張するように、本件事務は墨田区、国及び東京都の行う事務であって、本件非公開情報はいずれもその事務に関する情報といえるから、同号にいう「実施機関又は国、・・・他の地方公共団体・・・が行う事務又は事業に関する情報」に該当する。

次に、同条第５号の関係では、同号は情報公開法第５条第５号と同意義と解されているところ、同号にいう「実施機関並びに国、・・・他の地方公共団体・・・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」とは、情報公開法第５条第５号で対象とされる情報と同じく一般に「意思形成過程情報」と称されているものであり、それらが時期尚早な段階で公にされることにより、

外部からの干渉、圧力等により率直な意見の交換、意思決定の中立性が損なわれたり、未成熟な情報が確定的情報と誤解されることによる混乱を生じさせたり、投機などにより特定の者に利益を与えたり不利益を及ぼしたりすることなどの支障を防止する趣旨であるとされる。ところで、本件非公開情報は、いずれも東京都からの依頼に基づいて墨田区において叙勲候補者に該当する者の推薦に当たってあらかじめ東京都から示された基準やこれに関する留意事項等であるところ、それ自体は既定の情報であって上記のような行政機関の内部又は相互間の審議、検討又は協議に関するいわゆる「意思形成過程情報」の範ちゅうの情報ではないから、同号の対象となる情報には該当しない。したがって、処分庁が予備的に同号に該当することを理由とする主張は、その点から理由がない。

続いて、本件非公開情報が条例第６条第６号後段にいう「公にすることにより、・・・その他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と認められるもの」に該当するかは、情報の内容に応じて上記４⑵の区分ごとにその該当性を検討する。

⑴　上記４⑵アの現職・元職の区分及びそれに係る具体的条件に関する情報については、各区市町村の公選職、公務員につき、在籍中の実績を顕彰する趣旨に照らして推薦対象者の基準として現職・元職の区分を設けることは、当然の選択として受け容(い)れられる事項というべきであって、これが明らかにされたとしても、候補者の推薦事務が格別混乱、遅延することは想定し難いから、条例第６条第６号の「当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすと認められる」とする公開の除外事由に該当するほどの支障があるとは認められない。

⑵　上記４⑵イの推薦対象者に関し擬叙される勲章の区分に関する情報については、擬叙は推薦に当たっての目安として示された勲等に過ぎず、実際の功績等を検証した上で具体的な叙勲が決められるのであって、これにより確定するものではない。したがって、仮にこれらの情報が公開されたとしても、処分庁が主張するような叙勲事務に支障を来すほどの混乱や支障が生じる事態を想定す

ることは現実的に困難といわざるを得ないから、上記⑴と同様に、条例第６条第６号の公開の除外事由に当たるとはいい難い。

⑶　上記４⑵ウの推薦基準としての基準年数（在職年数）及び当該年数の算定方法やその注意事項等の情報については、確かに上記⑴及び⑵の場合と比較すると、推薦基準における職ごとの具体的な基準年数（在職年数）に関する情報は、より具体的に推薦候補者を絞り込む際の目安となる側面があることは否定できない。しかし、在職期間の基準年数や複数職の場合の換算率、褒章受章者の功績評価等に関する情報は、候補者の推薦における基本的な基準となるものの、それに該当する者の中からさらに在職期間における客観的な事実関係に基づく実際の功績の把握、評価を経て、最終的な推薦候補者を選定するものである。したがって、当該基準年数に該当することの一事をもって関係者が叙勲に該当すると即断し、誤解を招く危険があるとするのは短絡的に過ぎる。

また、そのような一般的な危険があるとしても、条例第６条第６号で非公開として保護するのは「当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすと認められるもの」に限定し、それ以外を原則公開すると規定している趣旨に照らせば、なお非公開とすべき十分な事由とはならない。そのような誤解が生じるおそれがあるとするなら、そのために情報公開を制限するべきではなく、叙勲制度や推薦手続を区民に広報し、適正な叙勲事務の遂行に至る環境を醸成することが求められるというべきである。

さらに、候補者の推薦に当たって第三者の介入や圧力が掛かることで、叙勲事務に支障や遅延を招く可能性があるとする点は、行政庁は本来行政事務全般について、区民や関連団体等から常時、意見の具申や陳情などを受ける立場にあり、叙勲事務に限ってこれを制限し、あるいはその支障や遅延を警戒すべき理由も乏しい。いずれにしても、処分庁が主張するような叙勲事務の適正な遂行に支障を及ぼしたり、率直な意見交換や意思決定の中立性を損なったりするなど、上記のような公開原則の除外事由に相当する明確な支障があるとはいえ

ない。

⑷　上記４⑵エの叙勲の生じる内定予定時期や推薦の上申期限に関する情報については、上記⑴から⑶までに付随した事務的な事項の内容であり、それらと切り離して別個に非公開とすべき理由も必要も認められない。

６　本件情報に関連する国及び東京都の事例

審査請求人の平成３０年９月１４日付け意見書及びこれに添付された証拠書類によると、審査請求人の東京都に対する開示請求に関し、処分庁が本件対象文書のうち非公開とした部分のいくつかの項目について開示済みである旨の指摘があることから、審査会にて調査したところ、本件非公開情報のうち、非公開情報２、非公開情報３のうちの１⑺を除くその余の部分、非公開情報４から非公開情報６までは、いずれも既に審査請求人の東京都に対する開示請求に基づいて開示されているものと認められた。

非公開情報７の推薦基準は、前記のとおり東京都が処分庁に対して叙勲候補者の推薦依頼をなす際、総務省から東京都に対する推薦依頼に当たって過去に示された推薦基準を参考資料として添付されたものであるところ、審査請求人の前記意見書に証拠書類として添付された平成３０年８月１４日付けの審査請求人の総務大臣に対する行政文書開示請求に対する同年９月４日付け行政文書開示決定通知書（総官秘第１０２２号）によると、「Ａ　公選職の推薦基準」が開示されている。同文書を非公開情報７の推薦基準と対比すると、文書の様式には若干の異同はあるものの同一内容のものである。

そうすると、本件に係る叙勲推薦を取りまとめて内閣総理大臣に推薦する所管の省庁である総務省において、自ら都道府県に対する叙勲候補者の推薦依頼に当たって示したとされる推薦基準及びこれに関する注意や考慮事項について、これを公にしても差し支えない情報であるとの判断を経て開示したものと考えられる。

そうであれば、総務省が東京都に対して叙勲候補者の推薦を依頼し、これに基づいて東京都が各区市町村に具体的な叙勲候補者の推薦を依頼した手続にあって、

依頼元の官庁である総務省又は東京都において、それぞれが本件非公開情報の開示決定を行うに当たり、条例第６条第６号と同意義である情報公開法及び都条例の各条項に照らして、少なくとも推薦手続に支障等のおそれはないか、仮にあったとしても非開示とすべき事由には当たらないとの判断に基づいて開示がなされたものと推認できる。

ところで、仮に同種事案において他の行政機関が情報の開示をしているとしても、あくまで個別の事案ごとの判断であるから、それをもって特定の情報につき一般的に公にする慣行が認められ、あるいはその判断に拘束されるものとは認められない。しかしながら、本件非公開情報は、東京都からの依頼による叙勲候補者の推薦に当たって、東京都及び総務省から示された推薦基準に係る情報であるところ、既に国及び東京都に対する開示請求により開示されている情報に関しては、本件における公開の可否の判断において特に扱いを異にすべき事情は認められない。

7　結論

以上を総合すると、処分庁の主張する非公開の理由を検討するに、条例第６条第６号及び第５号に規定する非公開の除外事由に該当するとの主張はいずれも理由がないから、行政不服審査法（平成２６年法律第６８号）第４６条第１項の規定により、主文のとおり裁決する。

別表

対象文書	処分庁が非公開とした部分 （本件通知書の記載内容）	非公開とした理由及び根拠
平成２７年７月２４日付け２７墨企秘第５３号決定文書「平成２８年春の叙勲候補者（総務省関係）の推薦について（回答）」	叙勲審査票における「本籍」	個人に関する情報で特定の個人を識別することができるもの又は他の情報と照合することにより特定の個人を識別することができるものであるため（条例第６条第２号）
	履歴書における「本籍」	
	功績調書における「本籍」	
	起案文中における「４　参考（推薦基準）」中の⑵（非公開情報１）	国及び東京都において具体的な基準が定まっていない中で、区が公開することによって事務事業の適正かつ円滑な運営及び今後の叙勲事務に支障を来すおそれがあるため（条例第６条第６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）」における「２　推薦対象者」の該当部分（非公開情報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】」における１⑴⑷⑺、３⑷⑸の該当部分（非公開情報３）	
	別紙１－②「二類分野における叙勲候補者の推薦について【２８年春叙勲】における１⑵の該当部分（非公開情報４）	
	別紙２－①「平成２８年春の叙勲推薦候補者に係る提出書類【一類分野（公選職・公務員）】における該当部分（非公開情報５）	
	別紙２－②「平成２８年春の叙勲推薦候補者に係る提出書類【二類分野（公務員）】における該当部分（非公開情報６）	
	資料「推薦基準」における該当部分（非公開情報７）	
平成２８年２月５日付け２７墨企秘第１０４号決定文書「平成２８年秋の叙勲候補者（総務省関係）の推薦について（回答）」	叙勲審査票における「本籍」	個人に関する情報で特定の個人を識別することができるもの又は他の情報と照合することにより特定の個人を識別することができるものであるため（条例第６条第２号）
	履歴書における「本籍」	
	功績調書における「本籍」	
	起案文中における「４　参考（推薦基準）」中の⑵	国及び東京都において具体的な基準が定まっていない中で、区が公開することによって事務事業の適正かつ円滑な運営及び今後の叙勲事務に支障を来すおそれがあるため（条例第６条第６号）
	「平成２８年秋の叙勲候補者（総務省関係）の推薦について（依頼）」における「２　推薦対象者」の該当部分	
	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年秋叙勲】」における１⑴⑷⑺、３⑷⑸の該当部分	
	別紙１－②「二類分野における叙勲候補者の推薦について【２８年秋叙勲】における１⑵の該当部分	
	別紙２－①「平成２８年秋の叙勲推薦候補者に係る提出書類【一類分野（公選職・公務員）】における該当部分	
	別紙２－②「平成２８年秋の叙勲推薦候補者に係る提出書類【二類分野（公務員）】における該当部分	
	資料「推薦基準」における該当部分	

令和２年１０月２日

審査庁　　墨田区長　　山　　本　　亨

1　この裁決については、この裁決があったことを知った日の翌日から起算して６か月以内に、墨田区を被告として（訴訟において墨田区を代表する者は墨田区長となります。）裁決の取消しの訴えを提起することができます。

ただし、この裁決の取消しの訴えにおいては、不服申立ての対象とした処分が違法であることを理由として、裁決の取消しを求めることはできません。

処分の違法を理由とする場合は、この裁決があったことを知った日の翌日から起算して６か月以内に、墨田区を被告として（訴訟において墨田区を代表する者は墨田区長となります。）、処分の取消しの訴えを提起することができます。

２　ただし、上記の期間が経過する前に、この裁決があった日の翌日から起算して１年を経過した場合は、裁決の取消しの訴えや処分の取消しの訴えを提起することはできなくなります。なお、正当な理由があるときは、上記の期間やこの裁決があった日の翌日から起算して１年を経過した後であっても裁決の取消しの訴えや処分の取消しの訴えを提起することが認められる場合があります。

本書は、裁決書の謄本である。

令和２年１０月２日

墨田区長　　山　本　　亨