

# 東京二〇二〇オリンピック・パラリンピック競技大会に係る文書等の保管及び承継に関する条例

都民ファーストの会 東京都議団 伊藤 悠

## 1 条例制定の背景

### (1) はじめに

総額1兆3500億円という巨費を投じての国家的プロジェクトである東京2020大会。新型コロナウイルス感染症の拡大を受けて、1年延期という異例の措置が採られた分、更に約3000億円の追加経費が見込まれています。短期間に、巨額の税金が投入される五輪経費については、大会開催後に、全ての経費を検証できるようにしておくため、大会関係書類の保管が必須であると考えました。

一方で、1998年に開催された長野冬季五輪においては、大会後に、五輪関係書類が

関係者によって廃棄処分されるという信じがたい対応が明るみになり、大会運営そのものへの不信任を生む結果となりました。これは、大会開催経費のおよそ半分をつかさどる大会組織委員会がNPO法人となっているため、同法人が所有する文書が公文書に指定されていないことが原因の一つです。

### (2) 二つの組織による管理

そもそも、オリンピック・パラリンピックを開催する都市が、大会招致段階から二つの組織に分けて予算を管理する仕組みになっている事実はあまり知られていません。

一つは、全ての原資を税金で賄う東京都そ

のものであり、もう一つの組織は、半分の予算を東京都の税金から、もう半分以上を民間から集めて賄う大会組織委員会（招致段階では大会招致委員会）です。言うまでもなく、東京都庁内に組織したオリンピック・パラリンピック準備局などが扱う経費やその他の関連文書は全て「公文書」となり、東京都公文書管理条例の元に厳格に管理されます。

一方で、半分はスポンサーなどから集めた民間資金からなる大会組織委員会は、公益財団法人となっているため、約半分の予算を税金から投入しているものの、大会組織委員会を通じて支出された経費の関連書類については、「公文書」とならず「私文書」となり、

東京都は「東京二〇二〇オリンピック・パラリンピック競技大会に係る文書等の保管及び承継に関する条例」を制定した（条例第51号として令和2年3月公布、施行）。

東京オリンピック・パラリンピック競技大会組織委員会に対し、作成した文書を適切に保管するよう求める内容で、自治体が一法人に対応を求める全国的にも珍しい条例。過去の五輪大会では巨額の大会関係経費の検証に欠かせない関係文書が破棄されることもあり、東京2020大会を控えて、五輪文書管理条例をつくるべきとの考えの下、議員提案により成立に導いた。

その保管義務を担保するものは、公益財団法人に課せられた法人法の規定ということになります。

法人法の規定は、法人が解散した場合に、最低限、公益財団法人の財産や債務がどのようにになっていたのか、必要書類を清算人に引き継ぐことを規定したものであり、全ての文書を保管する義務を課すものではありません。まして、清算人が議会の求めに応じて、引き継いだ資料を公開する義務を負うものではありません。

こうした法的な背景から、長野五輪の際に大会組織委員会の文書が破棄されていたことも、違法ではないという判断が下されているのです。

### (3) 条例化に取り組むに至った経緯

こうした経緯を十分に踏まえて、私たち都民ファーストの会は、東京都に対して再三、大会組織委員会における適切な予算管理を求めてきました。その結果、大会組織委員会内に「共同実施事業管理委員会」が立ち上がり、原則、都税が投入されている事業の予算執行に当たっては、東京都の承認を経る仕組みが誕生しました。

しかしながら、都の事前チェックが入るとしても、大会組織委員会が発注した事業の、

例えば入札経過調書や見積書、発注書や事業計画書が公開されるわけではありません。公開されるのは、50億円単位の、いわゆるV1、V2などと言われる大枠の収支計画書にとどまります。

もちろん、大会組織委員会には、スポンサーからの民間資金が入っていますので、その全てを常に公開することが必ずしも妥当ではないとは言えます。しかし、経費に疑念が持たれた時などには、速やかに事後検証できる文書管理が必要であることは、大会の公共性を考えても当然のことと言えます。

都は、これまでも、「東京2020大会組織委員会が保有する文書は、大会後も適切に保管する」としてきましたが、そこには法的な根拠はなく、都と組織委員会の取決めで定める以外ありませんでした。

しかし、取決めで定めると言っても、どこまでの文書を保管するかの物差しは、公文書管理条例や、条例に基づく規則に沿っているわけではないので、曖昧であり、かつ、大会組織委員会は大会開催後には速やかに解散することになっていますので、誰が責任をもつて文書の仕分けをするかも不明瞭と言わざるを得ません。

大会組織委員会には、東京都からの派遣職員約1000人のほかに、民間企業からの出

向者など約3000人の職員が勤務しています。合計約4000人の、机はおろかPCに入っている電子文書や図画なども貴重な歴史的資料と言えるわけですが、職員が保有する文書量は想像を絶する量になりますから、保管作業は厳格な基準に基づき、厳正に行われなければなりません。「果たして、『取決め』という約束事で済む話だろうか」。この問題意識が、私たちの条例化の原点になりました。

## 2 条例制定に向けた検討と制定の意義

私たち都民ファーストの会は、都議選の公約で「五輪経費透明化条例」をつくることを掲げ、第一会派となりました。

そこで、令和2年3月、組織委員会が保管する全ての文書を適切に承継し、保管する議員提案条例を検討するため、都議会公明党とワーキングチームを編成し、策定作業に入りました。

一番の課題になったのは、公益財団法人という、東京都の組織ではない財団法人に対して、都の組織と同様の文書保管義務を課す権限を規定することができるかという法制上の問題でした。

そこで、私たちが参考にしたのが、東京水道株式会社など東京都にある約30の政策連携

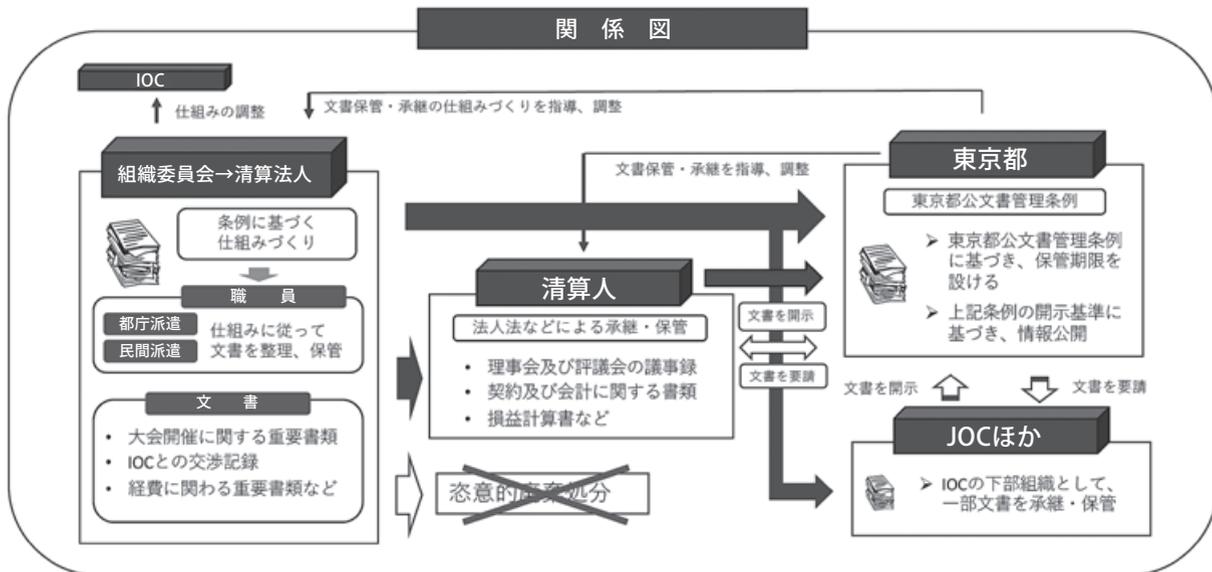
## 東京2020大会に係る文書等資産の保管及び承継に関する条例案 概要

令和2年2月12日  
都民ファーストの会 東京都議団／都議会公明党  
五輪文書管理条例ワーキングチーム

### 目的

この条例は、東京2020大会の歴史的価値を継承するとともに、その開催経費等を、大会終了後も検証可能となるように透明化するため、必要と認める関係文書を関係機関との協議のもとに適切に仕分けし、紛失、廃棄がないように徹底するとともに、東京都が保存する文書については公文書として適切に管理することを目的とする。

### 関係図



### 対象となる文書

組織委員会の職員が職務上作成し、または取得した文書であって、組織委員会の職員が組織的に用いるものとして、組織委員会が組織的に用いるものを指す。PC上でのデータなど電磁的な記録のほかに、図画、写真などを含む。

### 都の責務

都は、この条例の目的を達成するために、組織委員会に対し、必要な指導及び調整を行うものとする。

### 組織委員会の責務

組織委員会は、文書などを適切に保管及び承継するために必要な措置を講ずるよう努めるものとする。

### JOCなどへの要請

- ・ 都は、組織委員会が条例に定める措置を講ずるための仕組みを整えられるように、JOCその他の関係機関に対し、必要な協力を要請する。
- ・ 都はJOCなどに承継された文書などについて、都がこの条例の目的を踏まえた利用ができるよう、当該機関に要請するものとする。

### 都に継承された文書

都は、承継された文書などについて東京都公文書管理条例に基づき適正に管理するとともに、この条例の目的を踏まえ、利用する。

条例に基づき、都と組織委員会の文書管理に関する役割を明示する

団体（外郭団体）への都の関与です。特に東京都の関与が強く、公共性が高いと認められている政策連携団体について、都は、文書の管理の徹底を条例でも義務付けています。

そこで、検証してみると、東京都は大会組織委員会の発足に当たって、出資金総額の約半分の1億円の都税を出資していることが分かりました。また、大会の公益性を鑑みれば、都の外郭団体と同等の文書保管義務を課すことができると判断し、各会派に理解を呼び掛けました。

一部会派には「条例を作らなくても、取決めで十分ではないか」との意見もありましたが、都民ファーストの会など提案会派は「条例化し、事実上、公文書と位置付けることで、適切な文書管理に対する意識は格段に高まる」、「仮に、文書破棄があつた場合に、『規則違反』と『条例違反』では、大きな違いとなり、それが適切な文書管理につながる」と主張し、最終的には、都議会の全会派一致で可決成立したところです。

こうした経緯からも、この条例については、行政提案条例ではなく、民意を背負った議員提案条例として議論されたことに意義があると考えています。

### 3 おわりに

ここまで、文書の保管で経費の事後検証が可能になることを申し上げてきましたが、今回の条例制定により、経費だけではなく、東京2020大会の準備において、開催都市である東京都がIOCとどのような議論を重ねてきたのかなどといった、今後の開催都市にとって参考となる議事録やメールのやり取りも保存されることとなります。例えば、マラソン競技開催地の札幌移転における経緯や生じた追加経費についての議論なども検証が可能です。

今般のコロナ禍が発生して以降、東京都がどのような感染症対策を講じてきたのかは、今後の世界的なスポーツ大会において大いに参考にしていただけることと思います。これらの歴史的に貴重な資料の保管を条例化したことは、東京2020大会が世界に遺すレガシーにもなるものと考えています。

今後、ますます五輪開催都市のリスクと負担が増す中で、開催都市の経験を継承する五輪文書管理条例になることを願います。

#### 注

(1) 東京2020大会の組織委員会予算の全体像のバージョン1（ⅡV1）のこと。

(2) 前掲注(1)のバージョン2（ⅡV2）のこと。なお、同V5予算までの概要については大会ホームページ<https://tokyo2020.org/ja/organising-committee/budgets/>を参照。