

諮問番号：平成23年諮問第3号 諮問日：平成23年12月1日
答申番号：平成23年度答申第3号 答申日：平成23年12月16日
件名：参議院記章規程（昭和47年8月14日事務総長決定）の全文
及び改正経過等を記した事務局文書の開示に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

参議院記章規程（昭和47年8月14日事務総長決定）の全文及び改正経過等を記した事務局文書につき、その一部を不開示としたことは妥当でなく、不開示とされた部分を開示すべきである。

第2 苦情申出人の主張の要旨

1 苦情申出の趣旨

本件苦情申出の趣旨は、参議院事務局の保有する事務局文書の開示に関する事務取扱規程（以下「規程」という。）第3条に基づく参議院記章規程の全文及び改正経過等を記した事務局文書（以下「本件対象文書」という。）の開示申出に対し、平成23年10月13日付け参議院文書第27号により参議院事務局（以下「事務局」という。）が一部を不開示としたことについてその取消しを求め、不開示部分を開示すべきというものである。

2 苦情申出の理由

苦情申出人の主張する苦情申出の主たる理由は、苦情の申出書の記載によると、おおむね以下のとおりである。

（1）参議院記章規程の本文（第1条第1項の文言の一部、同条第2項の文言）について

院内（議事堂の囲障内）（以下「院内」という。）及び国会関連施設等は、衛視及び派出警察官等による厳重な警備の下にあり、仮に不開示部分が開示されたとしても院内への侵入などの不正行為は困難であることから、当該不開示部分は情報公開法第5条第4号及び同条第6号柱書きに定める不開示情報には該当しない。

また、参議院への通行が可能な記章を発行する国立国会図書館は、当該記章に係る規定の全文を同図書館が刊行する「平成16年版国立国会図書館法規集」に登載しており、同法規集は同図書館内において一般の閲覧に供されているところ、それをもって院内への侵入などの不正行為が発生した事実がなければ、当該不開示部分は情報公開法第5条第4号及び同条第6号柱書きに定める不開示情報には該当せず、不開示部分につき開示を行うべきである。

（2）別表一について

事務局が刊行する「参議院議員のしおり（平成22年版）」（当該出版物については、国立国会図書館において一般の閲覧に供されている）には、記章についての交付手続方法等の詳細な記載や、その種類、帯用者、通行範囲及び傍聴等の一覧表が掲載されている。その中

でも特に、帯用者が特定の者に限られない記章については、不特定多数の目に触れる可能性があるため、その者が撮影等することは容易であり、実際に撮影されたものがインターネット上にも公開されている。

また、衆議院事務局が監修し、衆議院秘書協議会が刊行する「衆議院議員秘書ノート（2003改訂版）」（当該出版物については、国立国会図書館において一般の閲覧に供されている）には、記章の名称及び意匠が掲載されている。これらのうち一部の記章については衆参両院事務局警務部によって共同発行されていると承知しており、当然事務局も掲載を承知しているはずである。

「参議院議員のしおり（平成22年版）」に記載されたものも含め、不開示部分は既に参議院より公表されていると考えられ、これによって記章等の偽造、不正手段による記章等の入手などが可能となるとは考えられず、また、院内及び国会関連施設等は衛視及び派出警察官等による厳重な警備の下にあり、仮に当該不開示部分が開示されたとしても院内への侵入などの不正行為は困難であることから、当該不開示部分は情報公開法第5条第4号及び同条第6号柱書きに定める不開示情報に該当せず、不開示部分につき開示を行うべきである。

（3）別表二について

「記章帯用心得」とは、おおむね参議院記章規程第4条ないし第7条の規定が記載されていると考えられ、既に開示された内容と同一であれば開示を行うべきである。

（4）改正経過について

記章及び帯用者に係る詳細な情報については、既に参議院等が刊行する出版物に記載されており、これによって不正手段による記章等の入手などが可能となって、院内への侵入などの不正行為を容易にするとは考えられない。

例えば、不開示部分の一部について、「参議院議員のしおり（平成22年版）」の中に明らかに当該不開示部分と同様の記載と考えられる記載があることから、仮に当該不開示部分が開示されたとしてもこれによって不正手段による記章の入手などが可能となって、院内への侵入などの不正行為を容易にするとは考えられず、当該不開示部分は情報公開法第5条第4号及び同条第6号柱書きに定める不開示情報に該当せず、不開示部分につき開示を行うべきである。

第3 事務局の説明の要旨

1 本件対象文書

本件対象文書はいずれも事務局警務部警務課が保有する事務局文書であって、参議院記章規程には、院内に出入りする者の記章及び帯用証に関する事項が定められている。なお、改正経過等を記した事務局文書は、職務上の必要から警務課において作成されたものである。

2 不開示理由の要旨

参議院記章規程第1条第1項の文言の一部及び同条第2項には、参議院の警備に関する情報が記録されており、これを公にした場合、院内への侵入などの不正行為を容易にするおそれがある。

別表一及び別表二には、それぞれの記章及び帯用証に係る通用制限などの詳細な情報が記録されており、これを公にした場合、記章等の偽造、不正手段による記章等の入手などが可能となり、院内への侵入などの不正行為を容易にするおそれがある。

改正経過等を記した事務局文書の文言の一部には、記章及び帯用者に係る詳細な情報が記録されており、これを公にした場合、不正手段による記章等の入手などが可能となり、院内への侵入などの不正行為を容易にするおそれがある。

以上のことから、不開示部分は、情報公開法第5条第4号に定める「公にすることにより、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報」及び同条第6号柱書きに定める「国の機関」が行う「事務」に関する情報であって、「公にすることにより」、「当該事務」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もの」に相当する。よって、規程第4条第3号に定める事務局不開示情報に該当することから、当該不開示部分を不開示としたことは妥当であった。

3 苦情申出人の主張に対する所見

(1) 参議院記章規程の本文（第1条第1項の文言の一部、同条第2項の文言）について

不開示部分には参議院の警備に関する情報が記録されており、開示しなかった場合と比較して嚴重な警備が損なわれ、院内への侵入を容易にする可能性があり、テロ行為等の防止の観点からも、不開示部分をなお不開示とすべきである。

国立国会図書館が刊行する「平成16年版国立国会図書館法規集」は、同図書館職員がその職務を行うために必要な法規を編纂したものであり、一般の閲覧に供することを目的とはしておらず、また、参議院が刊行に関与した刊行物でもない。

(2) 別表一について

事務局が刊行する「参議院議員のしおり（平成22年版）」は、議員の活動に必要な手引として、参議院議員及び同秘書を対象に刊行されたものである。

衆議院秘書協議会が刊行する「衆議院議員秘書ノート（2003改訂版）」は、衆議院議員秘書等がその職務を行うために必要な手引として刊行されたものであり、事務局はその刊行に全く関与しておらず、記章の名称及び意匠の掲載について承知していない。

記章が撮影され、インターネット上に公開されたとしても、その一事をもって不開示部分を開示すべきとは言えない。また、警備に関する詳細な情報を不開示とすることは、国会関係者、参観者及び傍聴人の安全の確保に資することから、不開示部分をなお不開示とすべきである。

(3) 別表二について

「記章帯用心得」を公にすることは、帯用証の偽造を容易にするおそれがあることから、不開示部分をなお不開示とすべきである。

(4) 改正経過について

不開示部分には、別表一に記載のある記章の名称等が記載されていることから、なお不開示とすべきである。

第4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり調査・審議を行った。

①平成23年12月 1日 諮問の受理

② 同月 6日 事務局の職員（警務部警務課長）からの説明の聴取及び調査（本件対象文書の見分を含む。）・審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件対象文書

本件対象文書は、参議院記章規程の本文、別表一及び別表二並びに参議院記章規程改正経過である。

本件対象文書のうち、参議院記章規程の本文第1条第1項の文言の一部、同条第2項の文言、別表一及び別表二の全て、参議院記章規程の改正経過の文言の一部を、情報公開法第5条第4号及び同条第6号柱書きに相当し、規程第4条第3号に該当することを理由に不開示としたところ、苦情申出人から不開示部分の開示を求める苦情の申出がなされた。

苦情申出人が主張するように、当該不開示部分に記録されているものと同種の情報が、参議院等が刊行する出版物に掲載されており、国立国会図書館で一般の閲覧に供されていることは事実である。この事実をもって直ちに当該不開示部分を開示すべきとする理由になるとは言えないが、そのような情報を不開示とすることについては合理的な説明が必要になると考える。

また、参議院記章規程は、院内に入る者に対して記章等の着用を求め、記章等を着用しない者に対して退去を求める根拠となるものであって、内部規定ではあるものの、一般国民にも適用されるものである。そのような性格を有する参議院記章規程は、むしろ一般国民に広く周知すべきものとも考えられるところ、そのような情報を不開示とすることについても合理的な説明が必要になると考える。

こうした観点も踏まえつつ、当該不開示部分を不開示としたことの妥当性について、以下検討する。

2 事務局不開示情報該当性について

(1) 情報公開法第5条第4号及び同条第6号の趣旨

事務局は、不開示部分が情報公開法第5条第4号及び同条第6号柱書きに相当し、規程第4条第3号に該当するため不開示が妥当と主張していることから、同法第5条第4号及び同条第6号の趣旨を確認する。

情報公開法第5条第4号は、公にすることにより、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報を不開示情報として定めている。これは、上記のような公共の安全等に関する情報については、開示又は不開示の判断に専門的かつ技術的判断を要するなどの特殊性があることから、行政機関の長の第1次的な判断を尊重する趣旨であると解されている。しかしながら、同号に該当するとして不開示とした判断が合理性を欠く場合には、本号に該当するとは認められないというべきである。

情報公開法第5条第6号は、国の機関等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情報を不開示情報として定めている。しかし、本規定は、行政機関の長に広範な裁量権限を与える趣旨ではなく、「支障」の程度は名目的なものでは足りず実質的なものが要求され、「おそれ」の程度も単なる抽象的な可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性が要求されると解されている。

(2) 参議院記章規程の本文(第1条第1項の文言の一部、同条第2項の文言)について

事務局は、不開示部分について、参議院の警備に関する情報が記録されており、これを公にした場合、院内への侵入などの不正行為を容易にするおそれがあることから、情報公開法第5条第4号及び同条第6号柱書きに相当し、規程第4条第3号に該当することから不開示が妥当と主張する。

当審査会において本件対象文書を見分したところ、当該不開示部分には記章の帯用等に関する記載があることが確認されたが、当該記載内容を開示しなかった場合と比較して厳重な警備が損なわれるものとは認められなかった。

この事実に基づき判断すれば、当該不開示部分を公にすることで院内への侵入などの不正行為を容易にするおそれがあると事務局が認めることにつき相当の理由があるとは認められず、当該不開示部分は情報公開法第5条第4号に相当するものとは認められない。

また、事務局が主張するおそれの程度は単なる抽象的な可能性であって、法的保護に値する蓋然性はなく、当該不開示部分は情報公開法第5条第6号柱書きに相当するものとは認められない。

したがって、当該不開示部分は規程第4条第3号に該当するとは認められない。

(3) 別表一について

事務局は、不開示部分について、それぞれの記章及び帯用証に係る通用制限などの詳細な情報が記録されており、これを公にした場合、記章等の偽造、不正手段による記章等の入手などが可能となり、院内への侵入などの不正行為を容易にするおそれがあることから、情報公開法第5条第4号及び同条第6号柱書きに相当し、規程第4条第3号に該当することから不開示が妥当と主張する。

当審査会において本件対象文書を見分したところ、当該不開示部分には記章及び帯用証の種類並びにその所管、帯用者、通用制限及び様式に関する記載はあるが、上記(2)と同様の理由により、当該不開示部分は情報公開法第5条第4号及び同条第6号柱書きに相当するものとは認められない。

したがって、当該不開示部分は規程第4条第3号に該当するとは認められない。

(4) 別表二について

事務局は、不開示部分について、「記章帯用心得」を公にすることは、帯用証の偽造を容易にするおそれがあることから、情報公開法第5条第4号及び同条第6号柱書きに相当し、規程第4条第3号に該当することから不開示が妥当と主張する。

当審査会において本件対象文書を見分したところ、当該不開示部分には帯用証の裏面に記載される「記章帯用心得」についての記載があり、当該記載内容は、既に開示されている参議院記章規程の第1条、第4条、第6条及び第7条とほぼ同内容であることが確認された。

しかし、当該不開示部分を公にすることで院内への侵入などの不正行為を容易にするおそれがあると事務局が認めることにつき相当の理由があるとは認められず、当該不開示部分は情報公開法第5条第4号に相当するものとは認められない。

また、上記(2)と同様の理由により、当該不開示部分は情報公開法第5条第6号柱書きに相当するものとは認められない。

したがって、当該不開示部分は規程第4条第3号に該当するとは認められない。

(5) 改正経過について

事務局は、不開示部分について、記章及び帯用者に係る詳細な情報が記録されており、これを公にした場合、不正手段による記章等の入手などが可能となり、院内への侵入などの不正行為を容易にするおそれがあることから、情報公開法第5条第4号及び同条第6号柱書きに相当し、規程第4条第3号に該当することから不開示が妥当と主張する。

当審査会において本件対象文書を見分したところ、不開示部分を公にすることで不正手段による記章等の入手などが可能となって、院内への侵入などの不正行為を容易にするおそれがあると事務局が認めることにつき相当の理由があるとは認められず、当該不開示部分は情報公開法第5条第4号に相当するものとは認められない。

また、上記(2)と同様の理由により、当該不開示部分は情報公開法第5条第6号柱書きに相当するものとは認められない。

したがって、当該不開示部分は規程第4条第3号に該当するとは認められない。

3 不開示としたことの妥当性

以上のことから、不開示部分は情報公開法第5条4号及び同条第6号柱書きに定める不開示情報に相当するとは言えず、そのため、規程第4条第3号に定める事務局不開示情報に該当しない。したがって、本件対象文書につき、その一部を不開示としたことは妥当でなく、不開示とされた部分を開示すべきと判断した。

(答申をした委員の氏名)

瀧上信光、鈴木庸夫、中島肇