

諮問番号：平成24年諮問第9号 諮問日：平成24年11月5日
答申番号：平成24年度答申第6号 答申日：平成24年11月26日
件名：「刑事・刑訴資料」の不開示に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「刑事・刑訴資料」につき、事務局文書に該当しないため不開示としたことについては妥当ではなく、事務局文書に該当すると認められるが、記載されている情報は、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第4条第3号に規定する事務局不開示情報に該当するため、なお不開示とすべきである。

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（平成23年3月30日事務総長決定。以下「規程」という。）第3条に基づく「刑事・刑訴資料（警務課警務係所管）」（以下「本件対象文書」という。）の開示申出に対し、平成24年8月31日付け参庶文発第43号により参議院事務局（以下「事務局」という。）が開示しないとしたことについて、その取消しを求め、本件対象文書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、苦情の申出書及び意見書の記載によると、おおむね以下のとおりである。

（1）苦情の申出書

事務局は不開示理由として、本件対象文書は、全て書籍及び新聞の写しであり、規程第2条第1号に規定する「官報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの」に該当し、規程第2条に規定する事務局文書に該当しないため、不開示決定を行ったが、本件対象文書は、以下の理由により規程第2条に規定する事務局文書として開示されるべきである。

規程第2条において、事務局文書とは、「事務局の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）であって、事務局の職員が組織的に用いるものとして、事務局が保有しているものをいう。」と定義されている。しかしながら、同条ただし書において、「①官報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの、②日本国憲法施行前に作成された文書で、特別に管理しているもの、③立法及び調査に係る文書で事務総長の指定するもの」を事務局文書から除外している。これは、参議院事務局文書管理規程（平成21年3月19日事務総長決定。以下「文書管理規程」という。）第2条第1号と同義である。また、規程第2条第1号の除外

規定は、「行政文書」を定義す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5月14日法律第42号。以下「法」という。）第2条第2項第1号において同様の規定を見ることができる。その趣旨について、参議院事務局文書管理規程実施要領（平成21年3月19日決定）は、「不特定多数の者に販売することを目的として発行されるものについては、一般に容易に入手・利用が可能であると考えられ、情報公開請求の対象にはならないことから、事務局文書として規程に基づき管理を行う対象からは除かれています。また、紙媒体のものに限られるものではなく、インターネット上で不特定多数の者への有償頒布を目的として発行される新聞、雑誌、書籍等も含まれます。」としている。

事務局は、本件対象文書は全て書籍及び新聞の写しであり、規程第2条に規定する事務局文書に該当しないと主張する。確かに、書籍及び新聞は規程第2条第1号により事務局文書には該当しない。しかしながら、本件対象文書は、文書管理規程第2条第2号に定める事務局文書ファイルとして、平成18年3月31日に保存期間を10年と定めて警務部警務課警務係において作成（取得）されたものである。このことは、文書管理規程第2条第3号に定める事務局文書ファイル管理簿（規程第8条第2項及び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細則（平成23年3月30日事務総長決定）第3の規定により、情報公開閲覧室に備え付けられ、一般に公開されている。）において確認することができる。ところで、苦情申出人は本件対象文書に係る「事務局文書不開示通知書」（平成24年8月31日付け参庶文発第43号）を受領した後、情報公開閲覧室において本件対象文書を見分したところ、事務局が主張するとおり、書籍及び新聞の写しであることが認められた。その内容は、刑法及び刑事訴訟法に関連する書籍及び新聞の写しであり、事務局の職員が職務上作成し、取得した文書であって、警務部の職員が組織的に用いるものとして取得した文書であることは明らかであった。

これに関して、内閣府情報公開・個人情報保護審査会は、平成22年度（行情）答申第174号（天皇が最高裁長官を任命した際、任命を拒否することができない旨が分かる文書の開示決定に関する件）において、「宮内庁が保有する国会会議録等から、宮内庁に係る質疑部分の頁を抜粋して「国会答弁録」として保存し、必要に応じて手書き部分を加えるなどしているものについて、衆議院の委員会会議録については、衆議院が作成し衆議院第二別館2階にある衆栄会が不特定多数に販売している刊行物であることから、そのもの自体は行政文書に該当しない」とした上で、「当該会議録等は、市販されている議事録等そのものでなく、宮内庁において議事録等の一部を抜粋し加工していることから組織的に用いるものとして取得した文書であることは明らかであり、また、その内容には天皇の国事行為の拒否権についての答弁が記載されていることからすると、当該会議録等は法第2条第2項の行政文書に該当すると認められる」としている。当該答申によれば、原本が不特定多数の者に販売することを目的として発行されるものであっても、その一部を抜粋、加工の上、組織的に保有しているものは行政文書として認めており、本件対象文書についても警務部の所管事項に係る書籍及び新聞を抜粋、加工した上で、組織的に執務の参考に供していると考えられる点からも、同様の事情が認められる。

以上のことから、本件対象文書は、規程第2条第1号に規定する「官報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの」には該当せず、規程第2条に規定する事務局文書として開示されるべきである。

(2) 意見書

ア 事務局文書該当性について

事務局は理由説明書において、本件対象文書は「刑事・刑訴資料」との題名が付されたファイルに綴じられた資料一式であり、刑法等の解説書の写し、新聞記事の写し等であると主張する。そして、本件対象文書は全て書籍及び新聞の写しであり、規程第2条第1号に該当し、規程第2条に規定する事務局文書に該当しないと主張する。

しかしながら、事務局文書ファイル管理簿によれば同様の題名の事務局ファイルが存在し、苦情申出人の事務局文書開示申出に対して本件対象文書を特定した上で、不開示決定を行った。この事実からも、本件対象文書は文書管理規程第2条第2号に定める事務局文書ファイルに相当することは明らかである。事務局文書ファイルとは、「能率的な事務の処理及び事務局文書の適切な保存のためにまとめられた相互に密接な関連を有する事務局文書の集合物又は単独で管理することが適当な事務局文書であって保存期間が1年以上のものをいう。」と定義されている。また、事務局文書とは、規程第2条及び文書管理規程第2条第1号において「事務局の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）であって、事務局の職員が組織的に用いるものとして、事務局が保有しているものをいう。」と定義され、そのただし書において「官報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの」を除外している。したがって、事務局が本件対象文書を事務局文書として、また事務局文書ファイルとして認識した上で、事務局の職員が組織的に用いるものとして、事務局が保有していたことは、事務局文書ファイル管理簿に登載していることから明らかである。このことについては、既に苦情申出書において指摘したが、事務局は理由説明書において反論していない。

また、苦情申出人は苦情申出書において、内閣府情報公開・個人情報保護審査会答申（平成22年度（行情）答申第174号）を指摘したが、事務局は一方で同審査会答申（平成24年度（行情）答申第163号）において、「行政機関が当該行政機関に係る新聞記事を抜粋し、掲載日、新聞の略称、抜粋した日、朝夕刊の別、分類等を付記している場合に、当該新聞記事は行政文書に該当する」と判断していると指摘する。同答申を踏まえると、本件対象文書には有意な付記はなく、「加工」しているとは言えないところ、本件対象文書は書籍及び新聞の単純な写しに過ぎず、書籍及び新聞そのものとの違いは見当たらないと主張する。

しかしながら、本件対象文書は「刑事・刑訴資料」との題名が付されたファイルに綴じられ、さらに書籍及び新聞のうち、警務部の所管事項に関連する犯罪に関する判例、法令の解説等をその関心によって有意に抜粋し、綴ったものであり、書籍及び新聞の写しであるとはいえ、書籍及び新聞そのものとは、根本的にその性質を異にすることは明らかである。また、本件対象文書は事務局の職員が職務上作成（取得）し、職員が組織的に執務の参考に用いるものとして、事務局が保有しているものと認められる点からも、本件対象文書が書籍及び新聞の単純な写しに過ぎないとする事務局の主張は失当である。

以上のことから、事務局の主張には理由がなく、本件対象文書は、規程第2条第1号には該当せず、規程第2条に規定する事務局文書として開示されるべきである。

イ 不開示情報該当性について

事務局は理由説明書において、仮に規程第2条に定める事務局文書に該当するとしても、本件対象文書に記載されている情報は、法第5条第6号に規定する不開示情報に相当し、規程第4条第3号に規定する事務局不開示情報に該当することから、なお不開示とすべきであると主張する。

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つて、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（参議院事務局情報公開苦情審査会答申（平成23年度答申第3号）、総務省行政管理局編「詳解情報公開法」他）。

事務局は、本件対象文書には参議院内で発生する可能性がある犯罪に関する判例、法令の解説等が綴られており、その内容は、警務部が関心を寄せる犯罪の種類、警務部が院内で発生した犯罪に対応する際の着眼点、判断基準、考慮すべき事項であると主張する。また、本件対象文書を公にした場合、院内での犯罪を企図する者が、警務部が関心を寄せる犯罪の種類、犯罪に対応する際の警務部の手の内である着眼点等を事前に把握又は推測できることとなり、その結果、犯罪を企図する者において、警務部の対応を分析・検討し、その着眼点等を回避するような、より巧妙かつ不正な対策を講じることが可能となり、警務部の犯罪への対応がより困難となるおそれがあることから、警務部が行う院内の秩序維持に関する事務の適正な遂行に支障を生ずるおそれがあると主張する。

しかしながら、事務局は既に本件対象文書の全部を任意に「内容はお見せしても差し支えない」として苦情申出人に対して閲覧させており、本件対象文書は情報公開の制度としてではないが、いわゆる情報提供として既に公にされた事実があるものであると認められる。また、その内容は不特定多数の者に販売することを目的に発行された書籍及び新聞の抜粋であり、参議院内で発生する可能性がある犯罪に関する判例、法令の解説等が記録されているとはいえ、刑法等の解説書によれば容易に内容を把握することが可能な程度の内容であると考えられる。事務局は理由説明書において、本件対象文書は書籍及び新聞の単純な写しに過ぎず、書籍及び新聞そのものとの違いは見当たらないと主張しており、仮に事務局が主張するとおり本件対象文書が書籍及び新聞の単純な写しに過ぎないのであれば、それをもって警務部が行う院内の秩序維持に関する事務の適正な遂行に支障を生ずるおそれがあるとは到底考えられない。

以上のことから、事務局の主張には理由がなく、また、法第5条第6号が定める当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとは認められないことから、法第5条第6号には相当せず、規程第4条第3号に規定する事務局不開示情報には該当しないことから、本件対象文書は開示されるべきである。

なお、事務局は理由説明書において、規程第5条による部分開示もできないと主張するが、上記で述べたとおり、本件対象文書は法第5条第6号に規定する不開示情報に相当する理由が存在せず、主張は当たらない。

第3 事務局の説明の要旨

1 本件対象文書

開示を求められた事務局文書は、「刑事・刑訴資料（警務課警務係所管）」との題名が付されたファイルに綴られた資料一式であり、刑法等の解説書の写し、新聞記事の写し等である。

2 不開示理由の要旨

本件対象文書は、全て書籍及び新聞の写しであり、規程第2条第1号に規定する「官報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの」に該当する。したがって、本件対象文書は、規程第2条に規定する事務局文書に該当しないため、不開示とした。

3 苦情申出人の主張に対する所見

(1) 事務局文書該当性について

苦情申出人は、本件対象文書は規程第2条第1号に規定する「官報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの」には該当せず、事務局文書として開示されるべきであると主張しているが、以下に記載する理由により、本件対象文書は事務局文書に該当せず、なお不開示とすべきものとする。

内閣府情報公開・個人情報保護審査会は、平成22年度（行情）答申第174号において、市販等されている議事録等であっても、行政機関がその一部を抜粋し加工している場合には、行政文書に該当すると判断している。

その一方で、同じく内閣府情報公開・個人情報保護審査会は、平成24年度（行情）答申第163号において、行政機関が当該行政機関に関係する新聞記事を抜粋し、掲載日、新聞の略称、抜粋した日、朝夕刊の別、分類等を付記している場合に、当該新聞記事は行政文書に該当すると判断している。

同答申を踏まえると、本件対象文書には有意な付記はなく、「加工」しているとは言えない。本件対象文書は、書籍及び新聞の単純な写しに過ぎず、書籍及び新聞そのものとの違いは見当たらない。

以上のことから、本件対象文書は規程第2条第1号に規定する「官報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの」に該当し、事務局文書には該当しないと考える。

(2) 不開示情報該当性について

上記(1)に記載のとおり、本件対象文書は規程第2条に定める事務局文書には該当しないと考えるが、仮に事務局文書に該当するとしても、以下に記載する理由により、なお不開示とすべきものとする。

本件対象文書には、本院内で発生する可能性がある犯罪に関する判例、法令の解説等が綴られている。

本件対象文書の内容は、警務部が関心を寄せる犯罪の種類、警務部が院内で発生した犯罪に対応する際の着眼点、判断基準、考慮すべき事項である。

本件対象文書を公にした場合、院内での犯罪を企図する者が、警務部が関心を寄せる犯罪の種類、犯罪に対応する際の警務部の手の内である着眼点等を事前に把握又は推測できることとなる。その結果、犯罪を企図する者において、警務部の対応を分析・検討し、その着眼点等を回避するような、より巧妙かつ不正な対策を講じることが可能となり、警務部の犯罪

への対応がより困難となるおそれがあることから、警務部が行う院内の秩序維持に関する事務の適正な遂行に支障を生ずるおそれがある。

したがって、本件対象文書に記載されている情報は、法第5条第6号に規定する不開示情報に相当し、規程第4条第3号に規定する事務局不開示情報に該当することから、不開示とすべきものとする。

また、本件対象文書は全体として法第5条第6号に規定する不開示情報に相当することから、規程第5条による部分開示もできないと考える。

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24年11月 5日 諮問の受理
- ② 同月 9日 調査（本件対象文書の見分を含む。）・審議
- ③ 同月12日 苦情申出人から意見書を收受
- ④ 同月26日 調査・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、「刑事・刑訴資料（警務課警務係所管）」との題名が付されたファイルに綴られた資料一式であり、刑法等の解説書の写し、新聞記事の写し等である。

事務局が、本件対象文書は規程第2条第1号に該当し、規程第2条に規定する事務局文書に該当しないため不開示としたところ、苦情申出人から苦情の申出がなされた。なお、事務局は理由説明書において、本件対象文書が仮に事務局文書に該当するとしても、本件対象文書に記載されている情報は法第5条第6号柱書きに規定する不開示情報に相当し、規程第4条第3号に規定する事務局不開示情報に該当することから不開示とすべきと主張する。これに対し苦情申出人は意見書において、事務局不開示情報に該当せず、本件対象文書は開示されるべきと主張する。

2 事務局文書該当性

まず、本件対象文書の事務局文書該当性について検討する。

当審査会事務局職員をして確認させたところ、本件対象文書は、文書管理規程第2条第2号に定める事務局文書ファイルとして、同条第3号に定める事務局文書ファイル管理簿に掲載されていることが認められた。

また、当審査会において本件対象文書を見分したところ、本件対象文書は、警務部が関心を寄せる犯罪等に関する書籍及び新聞の写しを収集し、整理、分類の上、見出しをつけてファイルに綴ったものであることが確認された。

これらを踏まえると、本件対象文書は書籍及び新聞の単純な写しとは言えず、警務部職員が職務の参考資料として取得し、組織的に用いるものとして保有しているものと解される。よって、本件対象文書は規程第2条に規定する事務局文書に該当すると認められる。

3 事務局不開示情報該当性

そこで以下、本件対象文書に記載されている情報の事務局不開示情報該当性について検討する。

当審査会において本件対象文書を見分したところ、本件対象文書からは、警務部が関心を寄せる犯罪の種類、警備を行う上でのあるいは犯罪に対応する際の着眼点、判断基準、考慮すべき事項を把握又は推測できることが認められる。本件対象文書の内容は、警務部が行う院内の秩序維持に関する事務を遂行する上での言わば手の内情報に当たり、これを公にした場合、警務部の事務の適正な遂行に支障を生ずるおそれがあると言える。よって、本件対象文書に記載されている情報は法第5条第6号柱書きに該当することが認められる。

したがって、本件対象文書に記載されている情報は法第5条第6号柱書きに該当し、規程第4条第3号に規定する事務局不開示情報に該当すると認められる。

また、本件対象文書は、記録されている事柄の性格から見て全体として、警務部の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、規程第5条第1項による部分開示もできないと認められる。

なお、事務局が本件対象文書を苦情申出人に対し事実上閲覧させたことは、不注意ではあるが当審査会の判断を左右するものではない。

4 結論

以上のことから、本件対象文書につき、規程第2条の事務局文書に該当しないため不開示としたことについては妥当ではなく、本件対象文書は事務局文書に該当すると認められる。

しかしながら、本件対象文書に記載されている情報は法第5条第6号柱書きに該当し、規程第4条第3号に規定する事務局不開示情報に該当するため、なお不開示とすべきであると判断した。

(答申をした委員の氏名)

瀧上信光、鈴木庸夫、中島肇