

諮問番号：平成25年諮問第3号 諮問日：平成25年 3月18日
答申番号：平成25年度答申第1号 答申日：平成25年 4月17日
件名：「警務部執務提要」の不開示に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「警務部執務提要」につき、その全部を不開示としたことは妥当である。

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「警務部執務提要」（以下「本件対象文書」という。）の開示申出に対し、平成24年11月22日付け参庶文発第63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、苦情の申出書の記載によると、おおむね以下のとおりである。

事務局は不開示理由として、本件対象文書は、議長警察権に基づき議院の秩序を維持するため、警務部が実施する院内における警備の態勢、要領、能力等の詳細を個別具体的に記録した文書であり、①本件対象文書の一部には参議院先例録の抜粋が記録されており、当該部分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2条第3号の事務総長の指定に関する件（平成23年3月30日事務総長決定。以下「事務総長指定」という。）第5号に規定する「議院、委員会等の会議の運営及び調査に関する事項」に関する文書であって、規程第2条第3号に規定する「立法及び調査に係る文書で事務総長の指定するもの」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とし、②上記①を除いた部分には、実際の警備における配置を始め、委員会・本会議・開会式に係る警備、要人警護、夜間・休日の警備等の実施手法、警備関連機器などの詳細な情報が克明に記されており、警務部が実施する院内における警備業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれが極めて大きくなることから、当該部分に記録された情報は、「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、次に掲げるおそれ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」（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5条第6号）に相当し、また、当該部分を公にすると、警務部が実施する院内における警備の態勢、要領、能力等の詳細な情報が明らかとなり、院内への不法侵入等の不法行為を企てる者が、これらを前提とした不法侵入等の手段をとることが可能となるなど、国会の秩序の維持、犯罪の予防、鎮圧等に支障を及ぼすおそれが極めて大きくなることから、当該部分に記録された情報は、「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」（法第5条第4号）に相当することから、規程第4条第3号に定める事務局不開示情報に該当し、また、当該部分に記録された情報は、全体として法第5条第6号及び同条第4号に規定する不開示情報に該当するため、規程第5条第1項による部分開示もできないことから全部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不開示事由には相当しない。

まず、①について検討する。事務局は、本件対象文書の一部に参議院先例録の抜粋が記録されていると主張する。参議院先例録は、議院の主要な先例について登載し、事務局が刊行しているものと承知している。参議院先例録には、会議運営等に関する事項の記述もあるが、一方で庁舎管理等も含む議院の運営に関する事項も登載されている。その内容にもよるが、参議院先例録の抜粋であるからとの理由で一概に「議院、委員会等の会議の運営及び調査に関する事項」（事務総長指定第5号）に関する文書ということとはできない。また、本件対象文書には、本会議・委員会等に加え、開会式に関する記述もあるようであるが、開会式は当然「議院、委員会等の会議の運営及び調査に関する事項」には該当せず、仮に開会式に関する記述が含まれる場合、当該部分は「議院、委員会等の会議の運営及び調査に関する事項」（事務総長指定第5号）に関する文書ということとはできない。

したがって、当該部分に記録された情報は規程第2条第3号に規定する「立法及び調査に係る文書で事務総長の指定するもの」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。

次いで、②について検討する。事務局は、上記①を除いた部分には、警務部が実施する院内における警備等に関する情報が記載されていると主張する。事務局が過去に開示した事務局文書中、「国会法の一部改正による、政府委員制度の廃止及び政府特別補佐人制度の新設に伴う警務部執務提要の読み替えについて」（平成11年11月5日付け、警務部発出文書（文書登録番号107））には、本件対象文書に係る規定の読み替えに関する事項が記載されている。これによると、少なくとも、第4章「警備実施」には、第2節「立番」、第5節「本会議警備」及び第6節「委員会警備」が、付（資料編）には「国会開会式の警備」に関する事項が記載されていることが分かる。また、警備実施に係る記載中、立番（物品の院外搬出に対する取締り）については衛視執務規程（昭和47年8月14日事務総長決定）第17条に同様の定めが、本会議警備については衛視執務規程第22条及び第23条に同様の定めがある。

事務局は、当該部分には、実際の警備における配置を始め、委員会・本会議・開会式に係る警備、要人警護、夜間・休日の警備等の実施手法、警備関連機器などの詳細な情報が克明に記されており、警務部が実施する院内における警備業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれが極めて大きくなるとして、法第5条第6号に相当すると主張する。法第5条第6号は、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」の程度も単なる確率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（総務省行政管理局編「詳解情報公開法」）ところ、本件対象文書と密接に関連する事務局文書が既に開示されており、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。

また、事務局は当該部分を公にすると、警務部が実施する院内における警備の態勢、要領、能力等の詳細な情報が明らかとなり、院内への不法侵入等の不法行為を企てる者が、これらを前提

とした不法侵入等の手段をとることが可能となるなど、国会の秩序の維持、犯罪の予防、鎮圧等に支障を及ぼすおそれが極めて大きくなるとして、法第5条第4号に相当すると主張する。法第5条第4号は、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、行政機関の長の第一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解されている（総務省行政管理局編「詳解情報公開法」）ところ、本件対象文書と密接に関連する事務局文書が既に開示されており、当該部分を公にすることで院内への侵入等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、また合理性を欠くことから、当該部分は法第5条第4号に相当するものとは認められない。

したがって、当該部分に記録された情報は規程第4条第3号に定める事務局不開示情報には該当せず、当該部分は開示されるべきである。

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、警務部職員の執務要領を記したものであって、議長警察権に基づき議院の秩序を維持するため、警務部が実施する院内における警備の態勢、要領、能力等の詳細を個別具体的に記載した文書である。

2 不開示理由の要旨

(1) 「立法及び調査に係る文書で事務総長の指定するもの」に該当する部分

本件対象文書の一部には参議院先例録の抜粋が記録されており、当該部分は事務総長指定第5号に規定する「議院、委員会等の会議の運営及び調査に関する事項」に関する文書であって、規程第2条第3号に規定する「立法及び調査に係る文書で事務総長の指定するもの」に該当する。

したがって、当該部分は、規程第2条に規定する事務局文書に該当しないため、不開示とする。

(2) 上記(1)を除いた部分

本件対象文書には、実際の警備における配置を始め、委員会・本会議・開会式に係る警備、要人警護、夜間・休日の警備等の実施手法、警備関連機器などの詳細な情報が克明に記されている。そのため、政治中枢としての機能を有する国の重要機関である国会の施設の特殊性に鑑みると、当該部分を公にすることによって、警務部が実施する院内における警備の態勢、要領、能力等の詳細な情報が明らかとなってしまふ。その結果、院内への不法侵入等の不法行為を企てる者が、これらを前提とした不法侵入等の手段をとることが可能となり、警務部が実施する院内における警備業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれが極めて大きくなる。したがって、当該部分に記録された情報は、「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、次に掲げるおそれ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」（法第5条第6号）に相当する。

また、当該部分を公にすると、警務部が実施する院内における警備の態勢、要領、能力等の詳細な情報が明らかとなり、院内への不法侵入等の不法行為を企てる者が、これらを前提とした不法侵入等の手段をとることが可能となるなど、国会の秩序の維持、犯罪の予防、鎮圧等に支障を及ぼすおそれが極めて大きくなる。したがって、当該部分に記録されている情

報は、「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」（法第5条第4号）に相当する。

よって、当該部分に記録された情報は規程第4条第3号に定める事務局不開示情報に該当する。

また、当該部分に記録された情報は、全体として法第5条第6号及び同条第4号に規定する不開示情報に相当するため、規程第5条第1項による部分開示もできない。

したがって、当該部分を不開示とする。

3 苦情申出人の主張に対する所見

(1) 参議院先例録の抜粋が記載されている部分について

規程第2条は「事務局文書」について、「『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（略）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。ただし、次に掲げるものを除く。（各号略）」と定め、同条第3号に定める「立法及び調査に係る文書で事務総長の指定するもの」（以下「立法・調査文書」という。）を規程の適用対象となる事務局文書から外している。

規程は、参議院の議決によるものではなく、事務総長が決定したものであり、事務局の内部規程である。開示を求められた事務局文書を開示するかどうかの判断は事務局が行い、その判断について議長の決裁を得ることはない。そのため、規程に基づき開示の対象となる文書は、事務局単独で開示・不開示を判断できるものに限られる。他方、立法・調査文書は、事務局が保有していると同時に、参議院又は議員が保有しているとも言えるものでもあり、事務局単独では開示・不開示を判断できない。このような性格から、立法・調査文書については、規程に基づいて開示することは適当でないため、事務局文書から一律に外している。

「先例」とは、憲法、国会法及び参議院規則など議事関係法規に規定のない事項、その解釈に関する事項その他議院の運営に関する事項についての前例である。参議院事務局では、主要な先例を項目ごとに分けて説明した冊子である「参議院先例録」を発行している。その編集、発行に際しては、「議院の運営に関する事項」を所管事項とする（参議院規則第74条第16号）議院運営委員会の了承を得ることとされている。

参議院先例録の内容及び性格を踏まえると、当該部分は「議院、委員会等の会議の運営及び調査に関する事項」（事務総長指定第5号）に該当することは明らかである。したがって、当該部分は規程第2条第3号の立法・調査文書に該当し、規程第2条に規定する事務局文書に該当しないため、不開示とすべきである。

(2) 上記(1)を除いた部分について

本件対象文書には、警務部が警備を実施する上での着眼点、判断基準、考慮すべき事項が記載されており、このような情報は警務部が事務を遂行する上での言わば手の内情報に当たる。当該部分を公にした場合、不法行為を企図する者が警務部の対応を分析・検討して、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、警務部が行う事務の適正な遂行に支障を生ずるおそれが極めて大きくなる。過去において、様々な不法行為の事案が発生していることに鑑みれば、そのおそれは単なる抽象的な可能性ではなく、具体的かつ客観的な危険性が認められる。

よって、当該部分に記載された情報は、法第5条第6号柱書きの「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、次に掲げるおそれ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」に相当する。

また、本件対象文書は、衛視の執務全般及び参議院における警備体制全体について、網羅的に記載されたものである。実際の警備における配置を始め、本会議、委員会、開会式等の警備、要人警護などの実施方法に関する細部の事項や、機械的警備の配置、操作方法などが記載されている。その内容は詳細かつ具体的なものであり、専門性、技術性をもって記載されている。

政治中枢としての機能を有する国会の特殊性に鑑みると、当該部分を公にした場合、参議院の内部又は周辺における警備体制が明らかとなつて、不法行為を企図する者が警備の間隙をぬって侵入し又は事犯を敢行するなど、不法行為を容易ならしめることとなり、犯罪の予防、鎮圧、国会の秩序の維持に重大な支障を及ぼすおそれが極めて大きくなる。

よつて、当該部分に記載された情報は、法第5条第4号の「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」にも相当する。

したがつて、当該部分に記載された情報は規程第4条第3号に定める事務局不開示情報に該当するため、不開示とすべきである。

(3) 苦情申出人のその他の主張について

苦情申出人は、過去に開示されたほかの事務局文書に、本件対象文書と密接に関連する情報が記載されていることを指摘しているが、本件対象文書に記載されている情報はより具体的かつ詳細なものであつて、ほかの事務局文書に記載されている情報と同列に判断できるものではない。

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25年 3月18日 諮問の受理
- ② 同月29日 事務局の職員（警務部警務課長及び庶務部文書課課長補佐）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
- ③ 4月 9日 調査（本件対象文書の見分を含む。）・審議
- ④ 同月17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、前記「第3 事務局の説明の要旨」の「1 本件対象文書」において説明されているとおりであつて、表題を「警務部執務提要」とする文書である。

事務局は、本件対象文書のうち参議院先例録の抜粋が記載されている部分については「議院、委員会等の会議の運営及び調査に関する事項」（事務総長指定第5号）に該当し、規程第2条第3号の立法・調査文書に該当するため、規程第2条本文に規定する事務局文書に該当しないことを理由に不開示とした。また、その余の部分については、法第5条第6号柱書きに相当し、また、法第5条第4号に相当することから、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として、本件対象文書を不開示とした。これに対し、苦情申出人から苦情の申出がなされた。

2 事務局文書該当性

当審査会において本件対象文書を見分したところ、本件対象文書には、参議院先例録の抜粋が含まれていることが認められた。規程は第2条本文において開示の対象となる事務局文書を定義し、同条ただし書第3号において「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いている。そして、同号を受けて「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2条第3号の事務総長の指定に関する件」が事務総長決定により定められている。このように、どのような文書が立法・調査文書に該当するののかについては事務総長が指定することとされており、この趣旨に鑑みれば、参議院先例録の抜粋が事務局文書には該当しないと事務局の説明について、その事務局の判断は妥当である。

よって以下、参議院先例録の抜粋を除いた部分について、不開示情報該当性を検討する。

3 事務局不開示情報該当性

(1) 本文の不開示情報該当性について

国会・両議院がその機能を十全に発揮するためにはその運営にあたって一定の秩序が保たなければならない。このため、両院議長には、国会法に基づき、院内の規律を保持するためにこれを乱す者に対し命令・強制する作用が議長警察権として認められている。この議長警察権の行使は、参議院にあっては、参議院規則に基づき、議長の指揮の下に、衛視及び警察官によって行われることとなっている。

本件対象文書は、院内の秩序維持を担う衛視の執務参考資料であり、職務の適正かつ円滑な遂行に資することを目的として、衛視の執務に密接に関連する文書をまとめた資料である。当審査会において本件対象文書を見分したところ、警務部が実施する院内における警備の人的・物的体制及び要領についての情報、警務部の職員研修及び装備等に関する情報、組織及び人事管理に関する情報など様々な情報が記録されており、これは大きく分けると、警務部が行う院内の秩序維持の中核をなす情報と、それを言わば後方支援する周辺情報であることが認められた。これらは単独で又は有機的に関連しあって、警務部が行う院内の秩序維持に関する事務を規定しているものと評価することができる。

したがって、これらの情報を公にした場合、例えば警務部が行う検査や取締り等の手法が分析され、より巧妙かつ不正な対策を講じてその検査等をすり抜けることが可能となるなど、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及ぼすおそれがあると認められる。

以上のことから、本件対象文書の本文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号に定める事務局不開示情報に該当するものと認められる。

(2) その他の部分の不開示情報該当性について

本件対象文書の目次は、警務部の行う院内の秩序維持のための手法、措置等を推認することができる部分を含んでおり、これを公にすれば、例えば警備装置の種類等の手の内情報が明らかとなるなど、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及ぼすおそれがあると認められる。また、過去の開示に際して明らかになっている記述部分や、本件対象文書のような警務部における執務参考資料であれば当然に記述されているものと一般人が推測し得るような記述部分に限って開示しても、その余の不開示部分の位置や分量等から不開示部分の内容を推認されるおそれがないとは言えないことから、全体が本文と同様に法第5条第6号柱書きに該当し、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ものと認められる。

なお、事務局は法第5条第4号該当性についても主張するが、本件対象文書に記載されている情報は同条第6号柱書きに該当するので、同条第4号該当性について判断するまでもない。

(3) 部分開示の可否について

以上述べたとおり、本件対象文書の本文及び目次の各記述は、その全体が規程第4条第3号に定める事務局不開示情報に該当するものと認められることから、規程第5条第1号による部分開示の余地はない。

また、本件対象文書の表題については、本件対象文書が開示請求の対象文書として特定されていることから、改めて開示する実益がないと考える。

4 本件対象文書を不開示としたことの妥当性

以上のことから、本件対象文書につき、その全部を不開示としたことは妥当であると判断した。

(答申をした委員の氏名)

瀧上信光、鈴木庸夫、中島肇