

諮問番号：平成２６年諮問第１号

諮問日：平成２６年 ２月 ３日

答申番号：平成２５年度答申第２号

答申日：平成２６年 ２月２０日

件 名：海外渡航届（特定議員に係るもの）及び同届の審査結果等が分かる文書の不開示に関する件

答 申 書

第１ 審査会の結論

「海外渡航届（特定議員に係るもの）及び同届の審査結果等が分かる文書」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「海外渡航届（特定議員に係るもの）及び同届の審査結果等が分かる文書」の開示申出に対し、平成２５年１月２９日付け参庶文発第５５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。

本件は、特定の参議院議員が国会開会中に無許可で海外渡航し、その後、懲罰を課されたとされる件に関連し、当該特定議員より提出された海外渡航届及び同届の議院運営委員会理事会における審査の経緯と結果が分かる文書の開示を求めるものである。

日本国憲法第４１条には「国会は、国権の最高機関であつて、国の唯一の立法機関である」とあり、法治国家・日本の国権の最高機関である国会を構成する衆参両議院内において、その決議や国会議員の活動が法規則によって統治されるべきは当然のことである。中でも議員の活動を制限する登院停止やその身分を失う除名という懲罰を課す場合は、その決定の根拠となる法規則とその決定に至る手続の過程を主権者である国民に明示すべきである。

苦情申出の理由を具体的に示すと以下のとおりである。

- ① 本件については、「特定議員がスポーツ交流のために訪朝を計画している」「議院運営委員長は許可しないと言っている」「許可無しで訪朝し、ルール違反した」「懲罰委員会で登院停止を決定した」等の各種報道等だけで、違反の具体的事実などを知ることができない。
- ② 選挙権を有する主権者である国民は、自分たちの代表者である国会議員としての活動の具体的事実を知り、検証し、評価する権利と義務を有するのであり、衆議院事務局においては「渡航先名」以外は全部開示されている。

- ③ 衆参両院事務局によれば渡航届は事実上の届出で、過去に不許可となった事例はないとのことである。
- ④ ③から、本件は異例事案であり、不許可の理由が明確でなければ、「ただ気に入らないから」を理由とした議員活動妨害やいじめとの疑念を抱かれても仕方がない。
- ⑤ 良識の府とされる参議院においては、国民の不信を払拭し、国民の知る権利を保障するため、本件に係る事実を証明する事務局文書を開示するべきである。

第3 事務局の説明の要旨

1 本件対象文書

開示を求められた文書は、「平成25年10月に提出された特定議員の海外渡航届」（以下「本件海外渡航届」という。）及び「本件海外渡航届に関する議院運営委員会理事会（以下「議運理事会」という。）での審査の経緯と結果が分かる文書」である。

2 不開示理由の要旨

（1）本件海外渡航届について

議員は、事故のために数日間議院に出席することができないときは、あらかじめその理由と日数を記した請暇書を議長に提出し、議長は、7日を超えない請暇についてはこれを許可することができ、7日を超える請暇は、直近の議院の会議に諮りこれを決することとされている。なお、開会中における海外渡航のための請暇については、あらかじめ議運理事会の了解を得ることを要するため、当該了解を得た後、請暇書が提出されることとなっている。

本件海外渡航届に関しても、以上の手続に従って、議運理事会の了解を得るために特定議員から提出され、渡航の具体的日程や目的について、理事会協議が行われたものである。なお、協議に当たっては、議運理事会の各理事は、理事会の会議における協議のほか、個別に会派間における協議を行うこともあり、また、海外渡航届のみならず、他の詳細資料を含めた様々な資料を基に、渡航の適否の協議を行っている。

事務局の事務局文書開示制度においては、規程第2条において開示の対象となる事務局文書を定義し、同条第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」（以下「立法調査文書」という。）が事務局文書から除かれることを定め、さらに、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」（以下「事務総長の指定に関する件」という。）が制定されている。

理事会協議の過程で用いられた資料は、すべて一体のものとして、上記のような理事会協議の判断材料となったものであり、事務総長の指定に関する件第5号に定める「議院、委員会等の会議の運営及び調査に関する事項」に関する文書に該当することから、規程第2条に定める事務局文書に当たらないため、不開示とした。

（2）本件海外渡航届に関する議運理事会での審査の経緯と結果が分かる文書について

上記2（1）で説明したような理事会における協議の結果、特定議員の海外渡航については、了解しないことが決定され、議院運営委員長から所属会派事務局を経由し、特定議員に口頭で伝達されたところであり、伝達に際して作成された文書は存在しない。

また、委員会については会議録を作成し、すべての議事を記載する定めであるが、他方、理事会は、委員のうち、委員長及び理事のみが出席し、運営等に関する協議を行うために開かれるも

のであって、委員会とは位置づけが異なる。そのため、理事会の記録は存在しない。

したがって、本件海外渡航届に関する議運理事会での審査の経緯と結果が分かる文書については、仮に存在するとしても立法調査文書であるが、以上を踏まえ、不開示とした。

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26年 2月 3日 諮問の受理

② 同月12日 事務局の職員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 同月20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、①海外渡航届（特定議員に係るもの）及び②同届に関する議運理事会での審査の経緯と結果が分かる文書である。

事務局が、①海外渡航届（特定議員に係るもの）は、規程第2条ただし書第3号及びこれを受けて定められた事務総長の指定に関する件第5号に該当し、立法調査文書に該当することを理由に不開示とし、また②同届に関する議運理事会での審査の経緯と結果が分かる文書は、仮に存在するとしても立法調査文書であるが、実際には存在しなかったため、これを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ものである。

2 本件海外渡航届について

（1）参議院事務局の事務局文書開示制度

「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」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。このことは、規程が事務総長によって決定された事務局の内部規定であり、事務局が所掌する人事、予算、施設等の庶務、管理的業務に関する文書を本来的な適用対象とする限定的な性質を有することから、開示の可否について議院の判断を要する文書については、事務局文書の開示制度の枠外にあるものとして一律に除外する趣旨によるものと考えられる。

（2）海外渡航届の立法調査文書（規程第2条第3号）該当性

（ア）立法調査文書の意義及び事務総長の指定に関する件の趣旨

規程の適用外である「立法及び調査に係る文書」の「立法及び調査」とは、立法行為や国政調査権の行使そのものに限定する趣旨ではなく、広く国会又は議院がその地位又は権能に基づいて行う活動全般を意味するものと解されることから、立法調査文書についても、それらの活動に伴って作成又は取得される広範かつ多様な文書として把握されるものと考えられる。このため、立法調査文書の種類や具体的内容を国民に分かりやすく示すことが望まれるが、「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3号の事務総長の指定に関する件」を制定し、立法調査文書に該当する事項を例示的に示した趣旨もその点にあるものと解される。

（イ）事務総長の指定に関する件第5号の意義

立法調査文書として事務総長が指定するものとして、「議院、委員会等の会議の運営及び調査に関する事項」に関する文書がある（事務総長の指定に関する件第5号）。この「議院、委員会等の会議」とは、議院の組織及び機能に鑑みれば、国会法や議院規則等で規定された会議のほか、上記の「立法及び調査」に関連して議員間で行われる会議を幅広く包含するものと解される。また、「運営及び調査」における「運営」とは、通常の意味を当てはめれば、議院及び委員会等の会議を組織し又は機能させることを、「調査」とは、上記（ア）で述べたものと同様に、国政調査権の行使を始め、広く議院及び委員会等の会議が、その地位又は権能に基づいて行う活動全般を、それぞれ意味するものと解される。

（ウ）本件海外渡航届について

海外渡航届は、国会開会中の議員の海外渡航について、その可否を審査するための資料として渡航予定議員から事務局を経由して議運理事会に提出される文書である。

本件海外渡航届についても、審査会が見分した結果、特定議員から、事務局を経由して議運理事会に提出されたものである。

議院運営委員会は、国会における常任委員会（国会法第41条）であり、所管事項の一つとして「議院の運営に関する事項」が規定されている（参議院規則第74条第16号）が、事務局の説明によれば、開会中の議員の海外渡航については、本会議や委員会の審議日程等に影響を与える可能性があり、それらの会議の運営そのものに関わる問題であることから、議員の請暇を最終的に議長又は議院が許可し又はこれを決する（同第187条第1項）前提として、同委員会の理事会で実質的な審査が行われている。

また、委員会の理事会とは、委員会の委員長が委員会の運営に関し理事（同第31条）と協議するために必要があるときに開かれる打合せ会であり、国会法や議院規則で定められた会議ではないものの、立法及び調査に関連して議員間で行われる会議の一つであることから、「議院、委員会等の会議」（事務総長の指定に関する件第5号）に該当するものと解される。

したがって、議運理事会における議員の海外渡航の可否に関する審査は、「議院、委員会等の会議の運営」に関する事項（事務総長の指定に関する件第5号）を対象とするものであり、また、海外渡航届は、上記審査に必要な資料として議運理事会に提出されるものであることから、「議院、委員会等の会議」の「運営及び調査」に関する事項（同）に関する文書に該当するものと考えられる。

（3）結論

以上のことから、本件海外渡航届は、規程第2条第3号及び事務総長の指定に関する件第5号に該当し、事務局文書に該当しないものと判断する。

なお、苦情申出人は、衆議院で議員の海外渡航に関する文書の部分開示が行われたにもかかわらず、参議院では開示されないことを苦情申出の理由の一つに挙げているが、本件海外渡航届を含め、参議院の海外渡航届は、苦情申出人より示された衆議院で開示されたとする議員の海外渡航に関する文書と対比して、より詳細な内容の記載を議員に求めており、その記載が議運理事会での審査の重要な資料となるものと考えられることから、（2）（ウ）で述べたとおり、海外渡航届が立法調査文書に該当すると判断したものであり、この点において参議院が衆

議院と異なる判断を行ったことは妥当であるとする。また、両院事務局における情報公開制度は、それぞれ独自の規定に基づく別個の制度であり、その取扱いが異なることはやむを得ないというべきである。

3 本件海外渡航届に関する議運理事会での審査の経緯と結果が分かる文書について

(1) 理事会における記録の存否について

上記2(2)(ウ)で述べたとおり、委員会の理事会は、委員会の委員長が委員会の運営に関し理事と協議するために必要があるときに開かれる打合せ会であるが、事務局からは、理事会の会議体としての性質上、その記録は作成されない取扱いであり、記録作成を求める規定も存在しないとの説明があった。

(2) 本件に関する議運理事会での記録等の存否について

本件に関して、議運理事会での審査の経緯と結果が分かる記録等の文書が存在するかどうかを改めて見分したところ、上記(1)で述べた理事会における記録の一般的な取扱いのとおり、議運理事会でも記録等は作成されておらず、本件に関しても、その記録を始め、審査の経緯及び結果が分かる文書は存在しないことが判明した。

(3) 結論

以上のことから、審査会としては、文書が存在しない以上、立法調査文書該当性を判断するまでもなく不開示とするほかはないものとする。

4 本件対象文書を不開示としたことの妥当性

本件海外渡航届は、2で述べたとおり、規程第2条の事務局文書には該当せず、また、同届に関する議運理事会での審査及び結果が分かる文書は、3で述べたとおり、文書自体が存在しないことから、いずれも不開示としたことは妥当であると判断した。

なお、国会開会中の議員の個人渡航に関する議運理事会の審査結果については、それが了承された場合には、議長又は議院による許可又は決定を経た上で、参議院公報等を通じて、渡航目的、渡航先及び渡航期間が明らかにされており、また、議員の懲罰事犯の審査の経過と結果については、懲罰委員会や本会議の会議録によってその内容が明らかにされているなど、国民に対する情報提供は各種の方法で実施されているとのことである。事務局に対しては、審議情報の入手の方途について、引き続き丁寧に国民に伝えていくことを求めたい。

(答申をした委員の氏名)

瀧上信光、鈴木庸夫、中島肇