

諮問番号：平成26年諮問第2号 諮問日：平成26年11月12日
答申番号：平成26年度答申第1号 答申日：平成26年12月22日
件名：議院運営委員会理事会の会議録の不開示に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

本件請求に係る「議院運営委員会理事会の会議録」につき、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「議院運営委員会理事会の会議録」の開示申出に対し、平成26年9月3日付け参庶文発第20号により参議院事務局（以下「事務局」という。）は開示しないとしたことを受け、日本における国会を構成する衆議院と参議院の両院の情報公開制度の在り方を検証し、国民主権の日本国憲法の精神に反する現制度を抜本的に改正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。

法治国家日本において、最高法規である日本国憲法と国会法の整合性が守られ、主権者である国民の正当な知る権利が保障されなければならないことは言うまでもない。

憲法前文「日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し、（中略）ここに主権が国民に存することを宣言し、この憲法を確定する。（後略）」、憲法第41条「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。」及び国会法第28条「事務総長は、議長の監督の下に、議院の事務を統理し、公文に署名する。」を合理的に理解すれば、国会（衆参両議院）における代表者を通して行動する主権者である国民は、国会（衆参両議院）議長に対して情報公開請求するのが妥当である。

要するに、議院の権限は国民の代表者である議員で構成される議院の長である議長にあるのであり、議院の決裁権限が無く、議長の監督下で事務処理することが職務の国会（衆参両議院）事務総長に対して情報公開請求をすることは不合理であることは明らかである。

本件苦情申出は、その趣旨が衆参両議院の情報公開苦情審査会の権限を超えるか否かは承知していないが、憲法第12条「この憲法が国民に保障する自由及び権利は、国民の不断の努力によつて、これを保持しなければならない。又、国民は、これを濫用してはならないのであつて、常に公共の福祉のためにこれを利用する責任を負ふ。」の精神に基づく、「公共の福祉のため」の数ある「不断の努力」の中の一つの行動である。

「議員の渡航不許可」の決定は「国会の代表者を通じて行動する」主権者である国民の行動の自由の制限と同一であり、こうした憲法に抵触する可能性のある重大な決定を下した「議院運営委員会理事会」の会議録から「不許可の理由」を国民が知ることができないということは許されない。

本件の国民の「行動の自由」「知る権利」を阻害している責任は、衆参両議院の権限を有する両議長にある。「衆議院」「参議院」に対する開示請求は両議院の権限を有する議長名で決裁すべきであり、本件の文書課長決裁が不当であることは明らかである。

現在の両議院の開示請求制度を議長決裁に速やかに改正し、事務局が保有する全ての文書を対象とすることにより国民の知る権利を保障することを求める。

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、特定期間に開会された議院運営委員会理事会の会議録であり、苦情申出の趣旨等によれば、苦情申出人が開示申出を行った「会議録」とは、事実上作成される記録やメモの類ではなく、参議院において公式に作成される会議録を想定するものである。

2 不開示理由の要旨

規程は、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」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。

本件申出に係る文書は「会議録」であり、その存在の有無にかかわらず、事務総長の指定に関する件第6号に定める「会議録に関する事項」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。

なお、委員会については会議録を作成し、全ての議事を記載する定めであるが、他方、議院運営委員会理事会は、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、委員会とは位置付けが異なる。そのため、当該理事会の会議録は存在しない。

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26年11月12日 諮問の受理
- ② 12月 9日 調査・審議
- ③ 同月22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、「特定期間に開会された議院運営委員会理事会の会議録」であり、苦情申出の趣旨及び事務局の説明によれば、苦情申出人が開示申出を行った「会議録」とは、事実上作成される記録やメモの類ではなく、参議院において公式に作成される会議録であることが認められ

る。

事務局が、開示を求められた文書は「会議録」であることから、その存在の有無にかかわらず、事務総長の指定に関する件第6号に定める「会議録に関する事項」の「会議録」に該当するものとして、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「会議録」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」（以下「立法調査文書」という。）を事務局文書から除いている。

当審査会は、この規程第2条ただし書の趣旨については、別件苦情申出に係る答申（平成25年度答申第2号。以下「先例答申」という。）において、当該事務取扱規程が、議院の議決によるものではなく、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ものであると判断している。

これを敷衍すれば、議院の役員（国会法第16条第5号）として議院において選出される事務総長は、議長の監督の下に、議院の事務を統理する（同第28条第1項）とともに、「局中一切の事務」を統理する権限を有するところ（議院事務局法第2条）、事務局の保有する文書の開示に関する事項についても、その権限の範囲において必要な取扱いを定めることができるのであり、事務取扱規程及び事務総長指定も、そのような権限行使の一環として制定されたものである。このため、事務局の文書開示制度において対象となる文書は、おのずと事務総長の上記権限の及ぶ範囲に限られるのであり、国会又は議院の諸活動に伴う種々の情報の取扱いについては、専ら国会又は議院の意思に基づき、法律及び議院規則等において規定されるべきものと解される。

したがって、「事務総長の指定に関する件」は、その取扱いが国会又は議院の判断に委ねられるべき一定の範疇に属する文書については、立法調査文書として事務局文書の開示制度の枠外にあることを確認的かつ例示的に示すものであり、事務局の情報公開制度の枠外にある文書群の具体的内容を国民に対して分かりやすく提示する機能を有するものと捉えられるのである（先例答申参照）。

(2) 「会議録」の立法調査文書（規程第2条第3号）該当性

(ア) 事務総長の指定に関する件第6号「会議録」の意義

上記2(1)で述べた性質を有する「事務総長の指定に関する件」は、第6号において「会議録に関する事項」に関する文書を立法調査文書として指定している。この「会議録」とは、「議院の会議や委員会等の会議の記録であって、その作成について法規上の定めがあり、当該定めに基づき作成されるもの」を指称するものと解される。

(イ) 本件「会議録」について

苦情申出人が開示申出を行った「会議録」は、上記1で述べたとおり、事実上作成される記録やメモの類ではなく、参議院において公式に作成される会議録を想定するものである。このよう

な意味での会議録は、議院の立法調査活動の公式の記録を指すものと捉えられることから、上記（ア）の「議院の会議や委員会等の記録であって、その作成について法規上の定めがあり、当該定めに基づき作成されるもの」に該当するものである。

（ウ） 結論

以上により、本件対象文書である「会議録」は、事務総長の指定に関する件第6号の「会議録」に該当するものであり、立法調査文書に当たるものと認められる。

3 苦情申出人のその他の苦情申出について

当審査会としては、参議院において、憲法第57条第2項の規定に基づき本会議の記録が作成され、かつ公表されており、委員会等の会議録についても、国会法及び参議院規則等に基づき作成され、事実上、第1回国会から全ての会議録がインターネット等によって国民に提供されていることを確認した。しかしながら、苦情申出人のその他の主張は、参議院の情報公開制度の在り方自体に関する主張であって、当審査会が、参議院事務局情報公開苦情審査会の設置に関する件第10条に基づき、調査審議し、答申すべき対象であるとは認められない。

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、本件対象文書については、その存在の有無にかかわらず、立法調査文書に該当するものとして、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