

諮問番号：平成30年諮問第2号

諮問日：平成30年12月14日

答申番号：平成30年度答申第2号

答申日：平成31年2月7日

件名：「私設議員秘書に対する記章交付申請書」（特定議員及び特定個人に係るもの）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「私設議員秘書に対する記章交付申請書」につき、その存否を明らかにしないで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「特定議員及び特定個人に係る『私設議員秘書に対する記章交付申請書』」（以下「本件対象文書」という。）の開示申出（以下「本件開示申出」という。）に対し、平成30年11月29日付け参庶文発第74号により参議院事務局（以下「事務局」という。）が本件対象文書の存否を明らかにせず不開示としたことについて、その取消しを求めるものである。

#### 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。

本件対象文書の申請者である当該特定議員は、国会における発言の中で、当該特定議員自身が申請を行った当該特定個人が記章を保有していたことについて発言している。そのため、通知書にある「不開示とした理由」の事務局文書の存否を回答することにより事実の有無に関する情報を開示することとはならない。また、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号。以下「情報公開法」という。）第5条第1号ただし書イの「公にされ」ている情報であり、不開示とする理由には当たらないため。

### 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、特定議員及び特定個人に係る「私設議員秘書に対する記章交付申請書」である。私設議員秘書に対する記章交付申請書は、参議院議員の私設議員秘書（国会法（昭和22年4月30日法律第79号）第132条に規定する秘書以外に、参議院議員が採用した議員秘書をいう。以下同じ。）に対して、参議院出入記章（甲）の交付を求めるため、当該議員が参議院警務部長宛てに提出するものである。

## 2 不開示理由の要旨

本件対象文書の存否を回答することにより、「特定人物が私設議員秘書に対する記章交付申請の対象となったという事実の有無に関する情報」を開示することとなる。

当該情報は、「個人に関する情報」であって、「特定の個人を識別することができるもの」（情報公開法第5条第1号本文）に該当し、また、同号ただし書イからハまでのいずれにも相当しない。よって、当該情報は、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、規程第7条に基づき、存否を明らかにせず不開示とした。

## 3 苦情申出人の主張に対する所見

苦情申出人は、本件対象文書の申請者である当該特定議員が、国会における発言の中で、当該特定議員自身が申請を行った当該特定個人が記章を保有していたことについて発言しているため、通知書にある「不開示とした理由」の事務局文書の在否を回答することにより事実の有無に関する情報を開示することとはならない旨主張している。また、当該特定議員自身が事実の有無を語っていることから、情報公開法第5条第1号ただし書イにおける「公にされ」ている情報であり、不開示とする理由には当たらないため開示すべきであると主張している。

しかしながら、上記の発言は、国会審議の中でなされた個別的な事例にすぎず、同発言のみをもって、事務局不開示情報とした「特定人物が私設議員秘書に対する記章交付申請の対象となったという事実の有無に関する情報」が情報公開法第5条第1号ただし書イに定める「法令の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」に当たるとはいえない。

したがって、「特定人物が私設議員秘書に対する記章交付申請の対象となったという事実の有無に関する情報」は、「個人に関する情報」であり、「特定の個人を識別することができるもの」（情報公開法第5条第1号）に相当し、また、同号ただし書イからハのいずれにも相当しないものであり、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、本件開示申出においては、開示を求められた事務局文書の在否を回答するだけで、特定人物が私設議員秘書に対する記章交付申請の対象となったという事実の有無を開示することとなるため、規程第7条に基づき、在否を明らかにせず不開示とすることが妥当であると考え

## 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30年12月14日 諮問の受理
- ② 同月27日 事務局の職員（警務部警務課長）からの説明聴取及び調査・審議
- ③平成31年 1月17日 事務局の職員（警務部警務課長）からの説明聴取及び調査・審議
- ④ 2月 7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、特定議員及び特定個人に係る「私設議員秘書に対する記章交付申請書」である。

事務局が、特定人物が私設議員秘書に対する記章交付申請の対象となったという事実の有無に関する情報は、「個人に関する情報」であって、「特定の個人を識別することができるもの」（情報公開法第5条第1号本文）に該当し、また、同号ただし書イからハまでのいずれにも当たらないため、当該情報は、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として、規程第7条に基づき、存否を明らかにせず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。

以下、苦情申出人の主張に関連する国会審議の状況や、「私設議員秘書に対する記章交付申請書」に記録される情報の内容を踏まえ、規程第2条ただし書第3号「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。）への該当性や、その他の事務局不開示情報該当性等について検討する。

### 2 立法調査文書該当性

#### (1) 参議院事務局の事務局文書開示制度

規程第2条本文は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号において立法調査文書を事務局文書から除くことを定め、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。

規程第2条ただし書第3号の趣旨は、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点にある（平成25年度答申第2号）。

#### (2) 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）。同号の「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、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、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（平成25年度答申第2号）。

#### (3) 本件対象文書について

当審査会において、苦情申出人の主張に関連する国会審議の状況について、会議録を見分したところ、衆議院内閣委員会において、本件対象文書の提出が同委員会理事会の協議事項とされたことを確認した。

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（平成25年度答申第2号）。

よって、本件対象文書は、衆議院内閣委員会において、その提出が同委員会理事会の協議事項とされていたことから、事務総長の指定に関する件第5号に該当する余地も考えられる。

しかし、「私設議員秘書に対する記章交付申請書」について、当審査会が事務局に確認したところ、当該申請書は、事務局文書として作成され、事務局文書ファイル管理簿に登載されるものであるとの説明があった。事務局文書として作成・管理される当該申請書が事務総長の指定に関する件第5号の立法調査文書に当たるとすると、あらゆる事務局文書が、委員会等の協議の対象となったという一事をもって、事務総長の指定に関する件第5号に該当し得ることになりかねず、事務局文書と立法調査文書の線引きが曖昧になるという懸念が生じる。

上記のように、事務局文書が立法調査文書の性質を帯びる可能性はあるものの、立法調査文書と直ちに位置付けることまではできないことから、次に、本件対象文書の規程第3条ただし書該当性及び規程第4条第1号該当性について検討する。

### 3 規程第3条ただし書該当性

#### (1) 規程第3条ただし書の趣旨

規程第3条は、「事務局は、その保有する事務局文書の開示を求められた場合は、当該事務局文書の開示を求める者（以下「開示申出人」という。）に対し、当該事務局文書を開示するものとする。」として開示の原則を規定するとともに、同条ただし書において「開示につき法令又は参議院の決定（参議院における会派間の合意を含む。）に別段の定めがある事務局文書については、この限りでない。」として開示の例外を規定する。

規程第3条ただし書の趣旨は、以下のように解される（平成23年度答申第1号）。

規程は、参議院の議決によるものではなく、参議院事務総長が決定したものであり、事務局内部の規定である。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（規程では、第16条において、規程に基づく事務局文書の開示の実施状況について、毎年一回議長に報告することを定めているだけである。）。

このような規程の性質から、規程第3条ただし書中の「法令又は参議院の決定（参議院における会派間の合意を含む。）」は規程に優先する定めを列挙したものであり、規程第3条ただし書は、そのような別段の定めのある事務局文書が参議院事務局の情報公開制度とは別の枠組みで公開されるべきであることを、確認的に規定した条文であると解される。

#### (2) 本件対象文書について

当審査会において「私設議員秘書に対する記章交付申請書」の様式を見分したところ、私設議員秘書の氏名、フリガナ及び受領者署名等が記録されることが認められた。

当審査会において調査した結果、「私設議員秘書に対する記章交付申請書」に記録される私設議員秘書の氏名、フリガナ及び受領者署名等の情報を開示する法令又は参議院の決定は存在しないことが認められた。

したがって、本件対象文書は、規程第3条ただし書には該当しない。

#### 4 規程第4条第1号該当性

##### (1) 規程第4条第1号の趣旨

各会派又は各議員は、それぞれの主義、信条等に基づいて広範にわたる政治活動を自律的に行っているところ、各会派又は各議員の政治活動に関する情報を公にした場合には、当該会派又は議員の活動に対する他の会派、議員等からの干渉を招き、当該会派又は議員の政治活動が侵害されるおそれがある。そこで、規程第4条第1号は、「国会における会派又は国会議員の活動に関する情報であって、公にすることにより、これらの活動に支障を及ぼすおそれがあるもの」を事務局不開示情報とすることにより、各会派又は各議員の独立性を保護していると解される。

##### (2) 本件対象文書について

「私設議員秘書に対する記章交付申請書」に記録された私設議員秘書として記章の交付を受ける者の氏名等が明らかになることにより、特定議員が、どのような肩書や専門分野を持つ私人を私設議員秘書として採用し、事務を担当させているかという情報を知ることができるものと考えられる。

当該情報は、議員の政策研究・立案に深く関わるものであり、事務局によって、当該議員の意図しない形で公にすることにより、その政治活動において不利益を生じさせるおそれがあると考えられる。

なお、公設議員秘書については、「議員秘書の氏名等の公表に係る各会派申合せ」（平成16年5月12日参議院議院運営委員会理事会）により、一定範囲の閲覧・公表制度が存在するが、私設議員秘書は対象とされていない。

したがって、当該情報は、規程第4条1号に該当し、事務局不開示情報に該当すると判断した。また、本件開示申出においては、本件対象文書の在否を回答するだけで、特定人物が私設議員秘書に対する記章交付申請の対象となったという事実の有無を開示することとなるため、規程第7条の規定により、その存否を明らかにしないで不開示とすべきものと認められる。

#### 5 規程第4条第3号（情報公開法第5条第1号）該当性

規程第4条第3号は、情報公開法第5条に定める不開示情報に相当するものを事務局不開示情報に定めている。特定人物が私設議員秘書に対する記章交付申請の対象となったという事実の有無に関する情報は、個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものであるため、情報公開法第5条第1号本文に該当すると認められる。

特定人物が私設議員秘書に対する記章交付申請の対象となったという事実の有無に関する情報は、情報公開法第5条第1号ただし書ロに該当する事情は存在せず、また、同号ただし書ハにも該当しないことから、以下、同号ただし書イに定める「法令の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」に該当するかを検討する。

まず、当審査会において調査した結果、「特定人物が私設議員秘書に対する記章交付申請の対象となったという事実の有無に関する情報」を公にする法令の規定は存在しないことが認められた。

次に、当審査会において、苦情申出人の主張に関連する会議録を見分したところ、国会において、当該特定議員が苦情申出人の主張している趣旨の発言を行っていることが認められた。そこで、「慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」に該当するかを検討する。

「慣行として公にされ（ている）」とは、現に公衆の知り得る状態に置かれており、かつ、それが社会通念上慣行といえるものであることをいう。したがって、過去に記者発表等により公表された情報であっても、その公表が個別の特殊事情に基づく一時的な事象にとどまり、慣行によるものとは認められない場合もあり得るものと考えられる。

確かに、国会答弁は、公的性格を有するものであり、その発言は会議録等によって広く公衆の知り得るところとなる。しかし、当審査会において、苦情申出人の主張に関連する会議録を見分したところ、当該発言は、議員が自身に関する報道について自ら説明責任を果たす観点から、政治家個人としての立場で行った発言であると見られ、当該発言のみを根拠に、事務局が、そこで言及された個人に関する情報について、不開示情報として保護される必要性を完全に失い、慣行として公にされるべきものになったと判断することは難しいと認められる。

よって、同発言のみをもって、本件開示申出における「特定人物が私設議員秘書に対する記章交付申請の対象となったという事実の有無に関する情報」が情報公開法第5条第1号ただし書イに該当するとは認められず、情報公開法第5条第1号本文に該当すると認められる。

したがって、「特定人物が私設議員秘書に対する記章交付申請の対象となったという事実の有無に関する情報」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と判断した。また、本件開示申出においては、開示を求められた事務局文書の在否を回答するだけで、特定人物が私設議員秘書に対する記章交付申請の対象となったという事実の有無、すなわち個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものを開示することとなるため、規程第7条の規定により、その存否を明らかにしないで不開示とすべきものと認められる。

## 6 結論

前述のとおり、本件対象文書に記録された情報は、規程第4条第1号及び第3号に該当すると考えられる。また、本件対象文書の存否を回答するだけで、特定人物が私設議員秘書に対する記章交付申請の対象となったという事実の有無に関する情報を開示することとなるため、規程第7条の規定により、その存否を明らかにしないで不開示とすべきものと認められる。

以上のことから、本件対象文書につき、その存否を明らかにしないで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、高山崇彦