

諮問番号：平成24年諮問第4号 諮問日：平成24年5月28日
答申番号：平成24年度答申第1号 答申日：平成24年6月29日
件 名：「議院内部の規律及び警察関係」の開示に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「議院内部の規律及び警察関係」につき、その一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「議院内部の規律及び警察関係（庶務部文書課企画係所管）」（以下「本件対象文書」という。）の開示申出に対し、平成24年5月9日付け参庶文発第23号により参議院事務局（以下「事務局」という。）が一部を不開示としたことについて、その取消しを求め、不開示部分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

規程第1条は、事務局が指摘するとおり「情報公開法の趣旨を踏まえ」としているが、その「趣旨」とは、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「情報公開法」という。）第1条が定めるとおりであり、情報公開法における取扱いとは考慮されるべきであるが、その規定をもって情報公開法の準用を促すものではない。準用すべき点については、例えば規程第4条第3号が「情報公開法第5条に定める不開示情報に相当するもの」として不開示情報の規定を準用する明文規定を置いており、その他情報公開法と類似する規定は多いものの、情報公開法の準用を前提とするものではない。したがって、刑事訴訟法（昭和23年7月10日法律第131号）第53条の2第1項が情報公開法の適用除外を定めていることをもって、規程に読み替えて準用することは拡大解釈であり、本件には適用されない。また、不開示部分は規程第3条ただし書の「開示につき法令・・・に別段の定めがある事務局文書」にも該当しない。よって不開示部分は規程の定めるところによって開示されるべきである。

（2）意見書

苦情申出人は苦情の申出書において、事務局文書開示通知書（以下「開示通知書という。」）に記載された不開示理由の①不開示部分は刑事訴訟法第53条の2第1項に定める「訴訟に関する書類」に該当すること、②規程第1条は情報公開法の趣旨を踏まえると規定しており、

同法における取扱いを考慮する必要があることに對し、上記「（１）苦情の申出書」のとおり反論した。これについて事務局の理由説明書においては、情報公開法における適用除外に関する主張は見当たらない。また、苦情申出人が主張するとおり、規程第１条は「情報公開法における取扱いを考慮すべきことを定めるものではあるが、情報公開法その他の関係法令の規定を直ちに準用する効果を生じさせるものではない。」と認めており、当該不開示理由には根拠がないことが明らかである。

事務局は理由説明書において、「本件文書については、規程第３条ただし書に定める「開示につき法令・・・に別段の定めがある事務局文書」に該当するため不開示とすべきなのであって・・・」と主張している。しかし、当初事務局は開示通知書において、不開示理由として、「訴訟に関する書類は情報公開法の適用除外であること」、「規程は情報公開法の趣旨を踏まえ、同法における取扱いを考慮する必要があること」を主張し、規程第３条ただし書については最後の一文で「また、当該文書は規程第３条ただし書・・・に該当する。」と述べるだけであり、開示通知書と理由説明書の不開示理由には明らかな温度差が見られる。また、理由説明書では情報公開法における適用除外については何らの言及がなく、「訴訟に関する書類」の該当性に関する言及に終始しており、不開示理由の整合性にも疑問がある。

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、事務局庶務部文書課が保有する「議院内部の規律及び警察関係」との題名が付されたファイルに綴られた事務局文書一式であり、議院警察権に関する文書、検察官から本院あてに送付された「捜査関係事項照会書」及びその関連文書である。

２ 不開示理由の要旨

本件対象文書のうち「捜査関係事項照会書」及びその関連文書（以下「当該文書」という。）は、刑事訴訟法第５３条の２第１項に定める「訴訟に関する書類」に該当する。訴訟に関する書類は、情報公開法の適用除外とされており、別途刑事訴訟法及び刑事確定訴訟記録法（昭和６２年６月２日法律第６４号）により開示・不開示の要件、開示手続等が定められている。

規程第１条は情報公開法の趣旨を踏まえると規定しており、同法における取扱いを考慮する必要がある。また、当該文書は規程第３条ただし書に定める「開示につき法令・・・に別段の定めがある事務局文書」に該当する。よって当該文書を不開示とした。

３ 苦情申出人の主張に対する所見

（１）「訴訟に関する書類」の趣旨、取扱い等

ア 刑事訴訟法第４７条及び第５３条の２第１項の「訴訟に関する書類」とは、被疑事件又は被告事件に関して作成された書類であると解されている。手続関係書類であると証拠書類であるとを問わないし、意思表示的文書と報告的文書いずれも含まれる。また、裁判所（裁判官）の保管している書類に限らず、検察官、司法警察員、弁護士その他の第三者の保管しているものも含まれる（「注釈刑事訴訟法〔第３版〕第１巻」立花書房）とされていることから、当該文書は「訴訟に関する書類」に該当すると考えられる。また、事務局から関係機関に照会した結果、当該文書は「訴訟に関する書類」に該当すると考えられるとの回答も得ている。

イ 刑事訴訟法では、第４７条により、公判開廷前における「訴訟に関する書類」の公開を原

則として禁止する一方、被告事件終結後においては、同法第53条及び刑事確定訴訟記録法により、一定の場合を除いて何人にも訴訟記録の閲覧を認め、その閲覧を拒否された場合の不服申立てにつき準抗告の手續によることとされるなど、これらの書類は、刑事訴訟法及び刑事確定訴訟記録法により、その取扱い、開示・不開示の要件、開示手續等が自己完結的に定められていると考えられる。

(2) 刑事訴訟法及び刑事確定訴訟記録法と規程との関係

刑事訴訟法及び刑事確定訴訟記録法は国会が制定した法律であるのに対し、規程はその決定権者が本院事務総長であり事務局の内部規定に過ぎず、刑事訴訟法及び刑事確定訴訟記録法が規程に優先することは明らかである。したがって、刑事訴訟法及び刑事確定訴訟記録法の効力が及ぶ事務局文書について、両法に反する取扱いを行うことは認められないと考えられる。

(3) 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。

同条ただし書中の「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って、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1号））。

(4) 当該文書を不開示とすべき理由

前述のとおり、刑事訴訟法及び刑事確定訴訟記録法が規程に優先すること及び規程第3条ただし書の趣旨が規程に優先する定めを開示の例外とするものであることを併せ考えると、刑事訴訟法及び刑事確定訴訟記録法は規程第3条ただし書に定める「法令」に該当すると認められる。

また、前述のとおり、当該文書は被疑事件又は被告事件に関して作成された書類であって、刑事訴訟法第47条及び第53条の2第1項の「訴訟に関する書類」に該当することから、「訴訟に関する書類」の取扱いに関する同法及び刑事確定訴訟記録法の効力は当該文書にも及ぶと考えられる。

よって、当該文書は規程第3条ただし書に定める事務局文書に該当すると認められるので、不開示とすべきものとする。

なお、規程第1条に定める「情報公開法の趣旨」とは、情報公開法第1条に定める目的のみではなく、情報公開法全体の趣旨を意味している。規程第1条は、事務局文書の開示・不開示等の判断に当たって、情報公開法における取扱いを考慮すべきことを定めるものではあるが、情報公開法その他の関係法令の規定を直ちに準用する効果を生じさせるものではない。しかしながら、前述のとおり、当該文書については、規程第3条ただし書に定める「開示につき法令・・・に別段の定めがある事務局文書」に該当するため不開示とすべきなのであって、苦情申出人が主張するように刑事訴訟法第53条の2第1項を解釈上準用して不開示と

するものではない。

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24年 5月28日 諮問の受理
- ② 6月11日 事務局の職員（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 同月18日 苦情申出人から意見書を収受
- ④ 同月29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、「議院内部の規律及び警察関係」との題名が付されたファイルに綴られた事務局文書一式である。

本件対象文書のうち、事務局は、「捜査関係事項照会書」及びその関連文書について、刑事訴訟法第53条の2第1項に定める「訴訟に関する書類」に該当し、「訴訟に関する書類」は情報公開法の適用除外とされており、別途刑事訴訟法及び刑事確定訴訟記録法により開示・不開示の要件、開示手続等が定められていること、規程第1条は情報公開法の趣旨を踏まえると規定しており、同法における取扱いを考慮する必要があること、当該文書は規程第3条ただし書に定める「開示につき法令・・・に別段の定めがある事務局文書」に該当することを理由として不開示としたところ、苦情申出人から不開示部分の開示を求める苦情の申出がなされた。

2 規程第1条の解釈

事務局は開示通知書において、「規程第1条は情報公開法の趣旨を踏まえると規定しており、同法における取扱いを考慮する必要がある」と述べる。これに対して、苦情申出人は苦情の申出書において、「趣旨」とは情報公開法第1条が定めるとおりであり、同法における取扱いは考慮されるべきであるが、その規定をもって準用を促すものではないと主張する。

規程第1条に定める「情報公開法の趣旨」とは、情報公開法第1条に限定されず、広く同法全体の趣旨を意味すると解すべきであり、その「趣旨を踏まえ」ることは、事務局文書の開示の運用に当たって情報公開法における取扱いを考慮すべきであることを意味すると考えられる。

3 規程第3条ただし書該当性

事務局は、当該文書は刑事訴訟法第47条及び第53条の2第1項に定める「訴訟に関する書類」に該当し、規程第3条ただし書に定める事務局文書に該当すると述べている。

そこで、以下検討する。

（1）「訴訟に関する書類」該当性

刑事訴訟法第47条及び第53条の2第1項の「訴訟に関する書類」は、被疑事件又は被告事件に関して作成又は取得された書類をいい、同法第53条の訴訟記録に限られず、裁判所不提出記録、不起訴記録のいかんを問わず、また、保管者を問わないものと解される。

当審査会において見分したところ、当該文書は、検察官から参議院宛に送付された刑事訴訟法第197条第2項による捜査関係事項照会書及びその関連文書であることが確認された。

当該文書は、まさに、被疑事件又は被告事件に関して作成された書類であって、第三者で

ある事務局が保有しているものであっても、「訴訟に関する書類」に該当すると認められる。

(2) 刑事訴訟法等における「訴訟に関する書類」の開示の取扱い

刑事訴訟法第47条は、公判開廷前における「訴訟に関する書類」の公開を原則として禁止している。一方、被告事件終結後においては、同法第53条及び刑事確定訴訟記録法が、一定の場合を除いて何人にも訴訟記録の閲覧を認めており、その閲覧を拒否された場合の不服申立てにつき準抗告の手続によることなどを定めている。このように、訴訟記録を含む「訴訟に関する書類」については、刑事訴訟法第40条、第47条、第53条、第299条等及び刑事確定訴訟記録法により、その取扱い、開示・不開示の要件、開示手続等が自己完結的に定められている。

また、刑事訴訟法第53条の2第1項は「訴訟に関する書類」について情報公開法の規定の適用を除外しており、その趣旨は、①上記のとおり、その取扱い等が自己完結的に定められていること、②これらの書類は刑事司法手続の一環である捜査・公判の過程において作成・取得されたものであるが、捜査・公判に関する活動の適正さは、司法機関である裁判所により確保されるべきであること、③これらの書類は類型的に秘密性が高く、その大部分が個人に関する情報であるとともに、開示により犯罪捜査や公訴の維持等に支障を及ぼすおそれが大きいものであることから、「訴訟に関する書類」の取扱い等を刑事訴訟手続に委ねることとしたものであると解される。

(3) 規程第3条ただし書の趣旨と該当性

当審査会は、平成23年度答申第1号及び第2号において、規程第3条ただし書の趣旨は、規程に優先する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規定したものであると解した。

本件については、刑事訴訟法及び刑事確定訴訟記録法は国会が制定した法律であるのに対して、規程はその決定権者が参議院事務総長であり事務局の内部規定に過ぎず、刑事訴訟法及び刑事確定訴訟記録法が規程に優先することは明らかである。

前述のとおり、「訴訟に関する書類」については、その取扱い、開示・不開示の要件、開示手続等が刑事訴訟法等により自己完結的に定められていること及び刑事訴訟法第53条の2第1項が「訴訟に関する書類」の取扱い等を刑事訴訟手続に委ねることとする趣旨であることを併せ考えると、「訴訟に関する書類」に該当する当該文書は、規程第3条ただし書に定める「開示につき法令・・・に別段の定めがある事務局文書」に該当すると認められる。

4 当該文書を不開示としたことの妥当性

以上のことから、当該文書は、規程第3条ただし書に定める事務局文書に該当すると認められるため、当該文書を不開示としたことは妥当であると判断した。

その他、苦情申出人は、意見書において、事務局の開示通知書と理由説明書の間で不開示理由に温度差があるなどと主張するが、これらの主張は当審査会の上記判断を左右するものではない。

(答申をした委員の氏名)

瀧上信光、鈴木庸夫、中島肇