

諮問番号：令和3年諮問第3号

諮問日：令和3年 9月22日

答申番号：令和3年度答申第3号

答申日：令和3年11月26日

件名：「令和元年度版参議院議員のしおり」の不開示に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「令和元年度版参議院議員のしおり」（以下「本件対象文書」という。）につき、その全部を不開示とした決定についてはこれを取消し、本件対象文書の全部を開示すべきである。

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条に基づく本件対象文書の開示申出に対し、令和3年7月28日付け参庶文発第61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。

本件対象文書は、国立国会図書館に所蔵されており、一般の国民が閲覧又は複写を行うことができる文書であり、開示を行ったとしても支障はなく、規程第4条第1号及び第2号に該当しない。また、本件対象文書と類似の文書について、特定の自治体の開示申出を行った際、全部開示の応答を受けた。当該自治体の情報公開条例に定められた公文書の開示義務に係る除外事由は、国の行政機関に適用される行政機関が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5条各号に定められたものと過不足はない。上記のとおり、本件対象文書は既に国民の閲覧に供されていることから、法の枠組みで当該文書を開示しても何人にも不利益を及ぼすおそれはなく、情報公開法第5条各号に定める不開示事由には該当せず、規程第4条第3号にも該当しない。

また、事務局は、本件対象文書は規程第2条第3号を受けて制定された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「事務総長の指定に関する件」という。）第8号に該当する旨主張するが、①規程第4条に該当しない文書について規程第2条第3号で事務局文書から除外する必要はないこと、②事務局文書ファイル管理簿に本件対象文書の関係資料が登録されており、当該資料の中に本件対象文書が保存されていることが予想されること及び③本件対象文書の目次を見分するに、必ずしも全ての部分が規程第2条第3号に該当するわけではないことから、本件対象文書の全てを規程第2条第3号に該当するとした不開示理由は不合理である。

したがって、本件対象文書は規程第4条の不開示情報に該当せず、規程第2条各号に当てはまる事情はないことから、事務局は開示すべきである。

第3 事務局の説明の要旨

1 本件対象文書

開示を求められた事務局文書は、議員及び議員秘書がその職務を行う場合の便に供するため、本会議・委員会等の運営に係る先例、公報の配付、本院における各種手続等について、その概略を記載した文書である。

2 不開示理由の要旨

規程は、第2条本文において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」を事務局文書から除いている。そして、同号を受けて事務総長の指定に関する件が制定されている。

本件対象文書は、議員及び議員秘書がその職務を行う場合の便に供するため、本会議・委員会等の運営に係る先例、公報の配付、本院における各種手続等について、その概略を記載した文書であり、事務総長の指定に関する件第8号に定める「その他立法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条本文に定める事務局文書に当たらないため、不開示とした。

3 苦情申出人の主張に対する所見

(1) 規程第4条に該当するか否か

規程第4条は、事務局文書に記録された事務局不開示情報について定めたものであり、本件対象文書は、以下のとおり事務局文書ではないため、規程第4条に該当するか否かは問題とはならない。

(2) 規程第2条に該当するか否か

規程は、第2条本文において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」が事務局文書から除かれることを定めている。そして、同号を受けて事務総長の指定に関する件が制定されている。

本件対象文書は、議員及び議員秘書がその職務を行う場合の便に供するため、本会議・委員会等の運営に係る先例、公報の配付、本院における各種手続等について、その概略を記載した文書であり、事務総長の指定に関する件第8号に定める「その他立法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条本文に定める事務局文書に当たらないため、不開示とした。

これに対して、苦情申出人は、本件対象文書が事務局文書ファイル「令和元年版参議院議員のしおり関係資料」に含まれていると予想し、事務局文書ファイルに編綴されている文書は規程第2条第3号に該当しない旨主張している。しかし、事務局文書ファイル「令和元年版参議院議員のしおり関係資料」は、本件対象文書の作成に必要な事務的書類（決裁書類や契約書の写し等）が保存されているものであり、本件対象文書自体は事務局文書ファイル「令和元年版参議院議員のしおり関係資料」には保存されていない。

また、苦情申出人は、本件対象文書の全てが規程第2条第3号に該当するとの不開示理由は不合理であるとして、該当しない部分がある場合には規程第5条に基づき部分開示を行うことが可能であると主張している。しかしながら、本件対象文書は事務総長の指定に関する

件第8号に定める「その他立法及び調査に関する事項」に一体のものとして該当することから、事務局文書の部分開示について定めた規程第5条に基づき部分開示を行うことはできない。

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令和3年 9月22日 諮問の受理
- ② 10月 8日 事務局の職員（庶務部議員課長）からの説明聴取及び調査（本件対象文書の見分を含む。）・審議
- ③ 11月 8日 事務局の職員（庶務部議員課長）からの説明聴取及び調査・審議
- ④ 同月26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、「令和元年度版参議院議員のしおり」である。

事務局は、本件対象文書は、議員及び議員秘書がその職務を行う場合の便に供するため、本会議・委員会等の運営に係る先例、公報の配付、本院における各種手続等について、その概略を記載した文書であり、事務総長の指定に関する件第8号に定める「その他立法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条本文に定める事務局文書に当たらないため、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。

以下、本件対象文書を不開示としたことの妥当性について検討する。

2 本件「参議院議員のしおり」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条本文において事務局文書を定義し、第3条本文において事務局文書は原則として開示するものとし、第2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。）を事務局文書から除いている。

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制度であることからすれば、規程第2条第3号が立法調査文書を事務局文書から除いている趣旨は、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と解される。

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、規程及び事務総長の指定に関する件も、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

規定されるべきであると解される。

したがって、事務局の内部規定である規程における開示対象文書は事務局のみで開示・不開示を判断できる文書に限定され、上述の「国会又は議院の諸活動に伴う種々の情報」を記した文書として規程第2条第3号で定める立法調査文書は事務局文書には当たらず、開示対象に含まれない。

(2) 「参議院議員のしおり」の立法調査文書（規程第2条第3号）該当性等

(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

規程第2条第3号に定める「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なる。そのため、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することにより、立法調査文書の種類や具体的内容を示している。

(イ) 事務総長の指定に関する件第8号の意義

事務総長の指定に関する件では立法調査文書に該当する事項として第1号ないし第8号の8項目を列挙しており、第8号は「その他立法及び調査に関する事項」と定められている。第8号が抽象的な事項とされている理由は、上記(ア)で述べたとおり、立法調査文書には広範かつ多様なものが想定されるため、事務総長の指定に関する件第1号ないし第7号には当たらないものの、その取扱いを国会又は議院の判断に委ねるべきものも存在することから、そのような文書も立法調査文書に含めようとするためであると解される。

(ウ) 「参議院議員のしおり」について

本件対象文書である「参議院議員のしおり」は、議員及び議員秘書がその職務を行う場合の便に供するため、本会議・委員会等の運営に係る先例、公報の配付、本院における各種手続等について、その概略を記載した文書である。当審査会は、本件対象文書を見分し、また、事務局の説明により、本件対象文書には本会議・委員会の運営に係る先例、公報の配付、本院における各種手続等の概略が記載されていること、国立国会図書館においてその全てが閲覧・謄写に供されていること、内容面で公にすべきでないものは含まれていないことを確認した。

次に、「本会議・委員会の運営に係る先例、公報の配付、本院における各種手続等の概略」を含む本件対象文書が立法調査文書たる性格を有しているかを検討したところ、これらの内容は、事務総長の指定に関する件第1号ないし第7号で列挙される事項（以下「該当事項」という。）そのものではなく、該当事項の一部を参照しつつ該当事項に関する一般的な解説を記載したものにすぎないとの判断に至った。加えて、該当事項の一部を参照している部分についても、その源泉となる情報は、参議院のホームページその他の手段で既に公知となっているものと認められる。

すなわち、本件対象文書は、その情報の源泉として立法調査文書の一部が利用されているものの、その情報は既に公開されているものである。また、本件対象文書は、参議院の通常選挙の年ごとに定期的に事務局が議員及び議員秘書向けに作成、配付している、いわゆる事務的な手引書の性格を有するものである。

上述の事実を踏まえると、本件対象文書の内容は、事務総長の指定に関する件にて想定するような「国会又は議院の諸活動に伴う種々の情報」とは実質的に異なるものであり、ゆえ

に、本件対象文書は事務総長の指定に関する件各号に該当せず、事務局文書に当たると解すべきである。

さらに、本件対象文書に事務局不開示情報、すなわち規程第4条各号に該当する情報が含まれるか否かについては、前述の事務局説明のとおり、本件対象文書は既にその全てが国立国会図書館で閲覧・謄写に供されており、また内容面で公にすべきでないものは含まれないことから、事務局不開示情報は含まれないものと判断できる。

以上のことから、本件対象文書は事務総長の指定に関する件に該当せず、ゆえに規程第2条第3号にも該当しないので、事務局文書であると認められ、また、その内容には規程第4条各号で定める事務局不開示情報が含まれないので、全部開示すべきである。

3 付言

立法調査文書として、事務総長の指定に関する件第8号では、「その他立法及び調査に関する事項」に関する文書を挙げている。同第8号が定められた趣旨については2(2)(イ)で述べているところであるが、一方で、同第8号に何が該当するかが明確でなく、ゆえに本来事務局文書として開示制度の対象となるべき文書が、立法調査文書と判断され、開示制度の枠外に置かれるリスクがある。事務局においては、事務総長の指定に関する件第8号の解釈を含む立法調査文書該当性についての基準の明確化を図ることが望まれる。

4 結論

以上のことから、本件対象文書について、事務総長の指定に関する件第8号に該当するとして全部不開示とした決定は妥当ではなくこれを取消し、事務局文書として取扱い、その全部を開示すべきであると判断した。

(答申をした委員の氏名)

瀧上信光、鈴木庸夫、高山崇彦