

諮問番号：令和4年諮問第2号 諮問日：令和4年12月13日
答申番号：令和4年度答申第2号 答申日：令和5年3月3日
件名：「参議院議員のしおり（昭和58年版）」、「参議院議員のしおり（昭和61年版）」
及び「参議院議員のしおり（平成4年版）」の開示に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「参議院議員のしおり（昭和58年版）」、「参議院議員のしおり（昭和61年版）」及び「参議院議員のしおり（平成4年版）」（以下「本件対象文書」という。）につき、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4条第3号で規定する不開示情報（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4号の「公共の安全等に関する情報」）に該当するとしてその一部を不開示とした決定について、苦情申出人が開示すべきと主張する部分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、規程第3条に基づく本件対象文書の開示申出に対し、令和4年9月21日付け参庶文発第80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、不開示とされた国会構内及び参議院各施設（本館、分館、別館、第二別館等）の略図（以下「本件不開示部分」という。）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。

- ①見学者等が立ち入ることができる範囲は情報公開法第5条第4号に該当しないこと
- ②市販の出版物で本件対象文書の一部の最新情報が既に公になっていること
- ③衆議院事務局監修の書籍においても本件不開示部分に相当する情報が掲載されていること
- ④本件対象文書は既に発行から30年以上経過した文書であり時の経過とともに種々のおそれの蓋然性が高いとは認められないこと
- ⑤「日本国憲法又はその下に成立した政府を暴力で破壊することを主張する政党その他の団体を結成し、又はこれに加入した者」に配布しうる本件対象文書を公にしても種々のおそれが現実化する蓋然性は低いこと

以上から、本件不開示部分が情報公開法第5条第4号に該当するとの事務局の判断は不合理であり、事務局は本件不開示部分を全部開示又は一部開示すべきである。

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、議院における各種の手続その他事項について、その概略を記した文書であり、末尾には「附図」として本件不開示部分が掲載されている。

2 不開示理由の要旨

本件不開示部分については、これを公にすることにより、国会関係施設の重要な箇所等の詳細な位置又は構造が明らかとなり、不法な攻撃や侵入等を容易にするおそれが生じることから、情報公開法第5条第4号に定める「公にすることにより、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報」に相当し、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不開示とした。

3 苦情申出人の主張に対する所見

(1) 見学者等が立ち入ることができる範囲は情報公開法第5条第4号に該当しない旨の主張について

国会議事堂を始めとした国会関係施設は議会政治の場として高度なセキュリティを確保する必要があることから、参議院では、各施設に出入りできる者を限定しており、一般来訪者の入構には許可を要する。また、各施設の門扉や出入口等に衛視や警備員を配置しているほか、防犯カメラやセンサーを設置し、人的警備及び機械警備の双方から、秩序保持及び施設利用者の安全管理を行っている。

こうした状況の下、参議院は希望者を対象に、院内の参観及び本会議傍聴を認めているが、参観者及び傍聴人の行動についても厳しい制限を設けている。

例えば、参観者及び傍聴人は、国会議事堂の建物内に入る際に金属探知機検査等のセキュリティチェックを受ける必要がある。また、参観者及び傍聴人が通行する範囲は一部に限られているほか、常に衛視が同行及び誘導を行っており、他の場所に立ち入ったり、誘導に逆らって長時間滞在して観察したりすることはできない。さらに、参観中も許可された場所以外での写真撮影が禁止されており、各自での自由な行動は認められていない。

以上を踏まえると、参観者及び傍聴人が通行する範囲も含め、本件不開示部分については情報公開法第5条第4号に相当し、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。

(2) 市販の出版物で本件対象文書の一部の最新情報が既に公になっていること及び衆議院事務局監修の書籍においても本件不開示部分に相当する情報が掲載されていることについて

苦情申出人が指摘する市販の出版物については参議院の施設における極めて重要な設備関連室等の記載がなく、各部屋の出入口や扉の位置等についても省略・簡略化されているほか、本館及び分館の地階や第二別館は掲載すらされていない。また、衆議院事務局監修の書籍は、衆議院の管轄施設を主として掲載しており、本館についても参議院側は中央部分のみ、参議院別館については政府控室のあるフロアしか掲載されていない。

そもそも、これら市販の出版物における参議院各施設の案内図については、事務局から提供した情報ではなく、内容について事務局が事実確認したものではない。

他方で、事務局が作成・保有する参議院各施設の略図を公にした場合には、事務局自らが公

式に建物内部の配置や構造等の正確な情報を明らかにすることとなり、犯罪行為の確実な実行に有益な情報を提供することになる。特に、国会議事堂を始めとした国会関係施設は、国権の最高機関を象徴する建築物として国民に広く認知されており、犯罪行為や攻撃の対象となりやすいという点で、建物内部の配置や構造等が明らかになる情報は、慎重に扱う必要がある。

実際、最近では偽の議員バッジで国会議事堂内に不法侵入した事件が発生しており、国会関係施設では過去にも同様の事件が起きているため、本件不開示部分を公開することにより、犯罪行為の確実な実行に有益な情報を提供し、壊滅的な危機をもたらす犯罪を誘発するおそれがある。

よって、市販の出版物に類似の資料が掲載されていることをもって、本件不開示部分を不開示とした判断が合理性を欠いているとする苦情申出人の主張は適当ではない。

(3) 本件対象文書は既に発行から30年以上経過した資料であり種々のおそれの蓋然性が高いとは認められないとの主張について

参議院の施設における極めて重要な設備関連室等は30年以上前から現在と同位置に配置されているものがあるほか、過去の略図の方がより詳細な情報が記載されている場合もあり、各部屋へ至るための具体的な経路、出入口の場所や形状についてもほぼ現状と変わらない。このため、本件不開示部分を公にすることによって、重要施設の位置及び構造が推測されるおそれがある。よって、古い資料といえども種々のおそれの蓋然性が低いとはいえず、不開示とすることが適当と考える。なお、本件不開示部分のうち、建て替えのために既に取壊しが行われた議員会館部分については、種々のおそれの蓋然性がないため、開示している。

(4) 日本国憲法又はその下に成立した政府を暴力で破壊することを主張する政党その他の団体を結成し、又はこれに加入した者に配布しうる本件対象文書を公にしても種々のおそれが現実化する蓋然性は極めて低いとの主張について

本件対象文書が「日本国憲法施行の日以降において、日本国憲法又はその下に成立した政府を暴力で破壊することを主張する政党その他の団体を結成し、又はこれに加入した者」への配布が想定されていたはずだとする苦情申出人の主張の真意は定かではないが、本件対象文書は、前述のとおり、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に作成されたものである。

したがって、苦情申出人の主張は適当ではなく、本件不開示部分については、なお不開示とすべきものとする。

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4年12月13日 諮問の受理
- ② 同月16日 事務局の職員（管理部管理課長及び庶務部議員課）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 令和5年2月3日 事務局の職員（管理部管理課長）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
- ④ 同年3月3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、「参議院議員のしおり（昭和58年版）」、「参議院議員のしおり（昭和61年版）」及び「参議院議員のしおり（平成4年版）」であり、各文書の末尾には「附図」として国会構内及び参議院各施設（本館、分館、別館、第二別館等）の略図が記載されている。なお、「参議院議員のしおり」は、3年に一度参議院議員通常選挙の執行年に発行される文書であり、本件対象文書である昭和58年版、昭和61年版及び平成4年版には附図として本件不開示部分が掲載されているが、令和元年版以降、本件不開示部分は掲載されていない。

事務局は、本件不開示部分を公にすることにより、国会関係施設の重要な箇所等の詳細な位置又は構造が明らかとなり、不法な攻撃や侵入等を容易にするおそれが生じることから、情報公開法第5条第4号に定める「公にすることにより、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報」に相当し、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ことから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。

以下、本件不開示部分を不開示としたことの妥当性について検討する。

2 事務局不開示情報該当性

(1) 「参議院議員のしおり」への本件不開示部分の掲載を取りやめた経緯

事務局に「参議院議員のしおり」への本件不開示部分の掲載を取りやめた経緯について説明を求めたところ、平成28年5月に発生した参議院施設の図面データの漏えい事案の事後対応や再発防止策等を検討する中で、図面データを含むセキュリティ情報の重要性、情報漏えいの危険性などを改めて認識することとなり、警備体制の強化とともに、建物内部図面の情報管理を徹底することとした旨、こうした中で、図面の情報管理の強化を含めた更なるセキュリティ対策の一環として「参議院議員のしおり」に掲載されている参議院各施設の略図の扱いについても検討し、令和元年版から掲載を取りやめた旨説明があった。

(2) 規程第4条第3号（情報公開法第5条第4号）該当性

ア 情報公開法第5条第4号の趣旨について

情報公開法第5条第4号は、公にすることにより、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報を不開示情報として定めている。上記のような公共安全等に関する情報については、開示又は不開示の判断に専門的かつ技術的判断を要するなどの特殊性があることから、行政機関の長の第一次的な判断を尊重する趣旨であると解されているが、同号に該当するとして不開示とした判断が合理性を欠く場合には、本号に該当するとは認められないというべきである。

本件対象文書について、事務局は、本件不開示部分を公にすることにより不法な攻撃や侵入等を容易にするおそれが生じる旨主張していることから、本件対象文書の一部を不開示とした判断の合理性を検討した上で、不開示とすべきか否か判断する必要がある。

以下、本件不開示部分の規程第4条第3号（情報公開法第5条第4号）該当性について検討する。

イ 本件不開示部分の規程第4条第3号（情報公開法第5条第4号）該当性について

当審査会は、事務局に説明を求め、また本件対象文書を見分することにより、前記「第3 事

務局の説明の要旨」の「2 不開示理由の要旨」において事務局が不開示情報と主張する情報の内容を確認した。また、事務局から、本件不開示部分には警備の要所、議員活動及び議会運営に影響を及ぼす重要な設備等の位置が詳細に記載されている旨、また、本件不開示部分を公にすることで、一般に公にされていない扉の位置や各部屋の出入口の位置などの情報が明らかとなることから、例えば、攻撃対象の避難路を絶つための工作や、より被害の拡大が見込まれる場所への侵入・襲撃など計画的な犯行のための有益な情報を犯罪者に提供することとなり、犯罪の実行を容易にするおそれがある旨説明があった。

さらに、近年の凶暴化した放火テロ事件など新たな犯罪の増加を受け、事務局では令和4年1月から改めて各施設のセキュリティ対策の点検を実施しており、点検の中で、元警察関係者で危機管理の実務経験のある外部有識者から具体的な課題及び対応策について意見聴取を行ったところ、有識者からは、近年の事件は、強襲的に侵攻し人的・物的被害の最大化を図ろうとするものであることから、一旦襲撃された場合、これに対峙することはほぼ不可能であり、これら犯罪をそもそも計画・実行させないことに対策の照準を当て、建物内部の図面を一般に手に入れることができない環境を作ることが最も確実な対策になるとの指摘があった旨、事務局から説明があった。

以上に基づき、当審査会としては、政治中枢としての機能を有する国の重要機関である国会の性格に鑑みると、国会内部の具体的かつ詳細な図面を公にすることについては慎重な対応が求められるものと認める。また、テロなど犯罪の凶暴化を始め、警備体制の強化のみならず建物内部に係る情報管理の徹底といったより一層のセキュリティ対策の強化が求められる昨今の状況や、有識者から得た犯罪の予防等に関する専門的かつ技術的知見を踏まえれば、当該部分を公にすることで犯罪を誘発し、又は犯罪の実行を容易にするおそれがあるとして本件不開示部分を不開示とした事務局の判断は合理性を欠くものとは認められない。

したがって、本件不開示部分は、これを公にすることにより、犯罪の予防、鎮圧又は捜査その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由があると認められるため、情報公開法第5条第4号に相当するといえ、規程第4条第3号で定める事務局不開示情報に該当すると判断する。

ウ 国立国会図書館における利用制限措置の時期と本件一部不開示の判断の時期について

開示申出の時点（令和4年1月）において、本件不開示部分は、国立国会図書館においては閲覧・複写することが可能であった。この時点の状況を基準とすれば、本件不開示部分を開示する判断もあり得たとの考え方もできるため、本件一部不開示の判断を行うに当たり基準とすべき時点について検討する。

本件開示申出の時点で、既に事務局は本件不開示部分を含む参議院施設の図面の管理の在り方について検討を行い、令和元年版の参議院議員のしおりから本件不開示部分に係る情報の掲載を取りやめるなどの対策を実施していた。また、本件不開示部分が掲載された平成28年版以前の参議院議員のしおりが国立国会図書館において閲覧・複写することが可能であることについても問題意識を持ち、同館への利用制限措置申出の検討を進めていたところであった。

そして検討の結果、令和4年3月に国立国会図書館に利用制限措置の申出を行い、同年6月から同館が制限を実施したものである。その後、事務局は同年9月に苦情申出人に対し、当該部分を不開示とする決定を通知した。

よって、当審査会としては、今回の開示申出を契機として事務局が本件不開示部分の公開状況を変更したものでなく、開示申出以前から参議院施設の図面の管理の在り方を検討した結果として、国立国会図書館に対して利用制限措置の申出を行ったものと認める。

したがって、開示申出後に事務局が利用制限措置を採っていたとしても、本件対象文書の一部を不開示としたことが妥当であるという結論は左右されない。

(3) 本件不開示部分の部分開示の可否について

苦情申出人は、最高裁判所の庁舎内部の見取図に係る情報公開の答申を引用し、「見学者等の来庁者の出入りが予想され、一般に公開されていると評価できる部分」は開示すべきである旨主張している。また、参議院の参観者用パンフレットに国会内施設の一部の略図が掲載されていることが確認されたため、以下、院内の参観を実施している箇所及び参観者用パンフレットに掲載されている国会内施設の部分開示について検討する。

事務局によれば、参議院における院内の参観は、氏名、住所、連絡先等を記入した上で、参観の許可を受けた者のみが参観できるものであり、また、参観中は常に衛視が同行及び誘導を行っており、参観者は他の場所に立ち入ったり、誘導に逆らって長時間滞在して観察したりすることはできず、各自での自由な行動を認められていない。さらに、参観経路上の通路・部屋は、参観者とともに議長、議員又は国务大臣等国の要人が常時通行・入室しており、参観経路だけを取り出して開示したとしても、要人の安全確保などセキュリティ対策の面において問題があるため、適当ではない。加えて、事務局は、前述の有識者の見解を踏まえれば、参議院各施設に係る情報管理の強化・徹底を図り、国会内施設の配置や構造が明らかになる情報は慎重に取り扱うべきであり、苦情申出人の主張する答申における「来庁者の出入りが予想され、一般に公開されていると評価できる部分」という考え方をそのまま適用することはできない旨主張する。

また、参観者用パンフレットに掲載されている国会内施設の略図は概略図であるのに比して、本件不開示部分には、扉の位置や各部屋の出入口の位置など参観者用パンフレットに記載のない情報も記載されている。

よって、参議院への侵入・襲撃など計画的な犯行のための有益な情報を提供することとなり、犯罪の実行を容易にするおそれがあることから不開示とすべきであるとの事務局の説明は合理性が認められる。

したがって、事務局の説明は妥当である。

3 苦情申出人のその他の主張について

苦情申出人のその他の主張は、当審査会の上記判断を左右するものではない。

第6 付言

参観者用パンフレットに掲載されている国会内施設の略図については、本件不開示部分と同程度の詳細な情報は記載されていないものの、今後、こうした国会内施設の略図の公開については、公表の必要性和セキュリティ対策上の問題点を踏まえ、情報の取扱いを事務局において改めて検討すべきである。

(答申をした委員の氏名)

瀧上信光、鈴木庸夫、高山崇彦