

諮問番号：令和7年諮問第1号

諮問日：令和7年 4月24日

答申番号：令和7年度答申第1号

答申日：令和7年 6月13日

件 名：参議院事務局が使用している執務提要（警務部執務概要は除く）（最新版）の不開示に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「参議院事務局が使用している執務提要（警務部執務概要は除く）（最新版）」（以下「本件対象文書」という。）について、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（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。）各号に該当することから、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7年3月27日付け参庶文発第15号により、参議院事務局（以下「事務局」という。）が、本件対象文書を規程第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ことについて、本件対象文書は事務局文書に当たるといえるとするものである。

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。

参議院事務局情報公開苦情審査会（現：参議院事務局情報公開・個人情報保護審査会）令和3年度答申第3号（以下「令和3年度答申第3号」という。）において「令和元年度版参議院議員のしおり」は事務局文書であると認められていること、及び令和7年1月31日付け参庶文発第5号において「警務部執務提要」は事務局文書に当たると事務局が判断したことを考慮すれば、本件対象文書は事務的な手引書の性格を有すると思われるから、事務局文書に当たる。

第3 事務局の説明の要旨

1 本件対象文書

本件対象文書として事務局が特定した具体的な文書は、「参議院委員会提要 参議院委員部」（以下「文書1」という。）、「執務必携 参議院記録部」（以下「文書2」という。）及び「参議院調査室事務提要」（以下「文書3」という。）である。

2 不開示理由の要旨

規程第2条は、開示の対象となる事務局文書を定義しているが、事務局の内部規定である規程による開示対象文書は、事務局のみで開示・不開示を判断できる文書に限定され、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ことから、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」（以下「立法調査文書」という。）が事務局文書から除かれている。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。

文書1は、委員長が議長へ提出する報告書及び要求書の記載内容、委員会における委員長の発言、会議の運営に関する手続等を記した文書であり、事務総長の指定に関する件第5号に定める「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。

文書2は、会議録の作成・保存・提供に係る諸事項、会議における発言の訂正手続等を取りまとめたものであり、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。

文書3は、委員会等において審査又は調査を行った場合の報告書作成の手続等を説明した文書であり、事務総長の指定に関する件第1号に定める「議案その他の案件に関する事項」及び第5号に定める「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。

3 苦情申出人の主張に対する所見

（1）「令和元年度版参議院議員のしおり」について

令和3年度答申第3号に係る事案において、事務局は、「令和元年度版参議院議員のしおり」について、事務総長の指定に関する件第8号（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として不開示とした。これに対し、同答申では、「令和元年度版参議院議員のしおり」の内容は、事務総長の指定に関する件第1号ないし第7号で列举される事項（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がなされ、加えて、該当事項の一部を参照している部分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、「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」こと等を踏まえ、事務局文書に当たると解すべきとされた。

（2）「警務部執務提要」について

苦情申出人が引用した「警務部執務提要」は、院内の秩序保持を担う衛視の執務参考資料であり、適正かつ円滑な職務遂行に資することを目的として、衛視の執務に密接に関連する文書をまとめた資料であって、その内容に鑑み、事務局としては、立法調査文書には当たらず、事務局文書に当たるものと認識している。

（3）本件対象文書について

本件対象文書は、委員長等が委員会等で立法や調査を行う際の手続等や、会議録に直接関わる手続等が記されており、これは、「参議院議員のしおり」に記載された、議員や秘書が行う庶務的な手続とは性質が異なるものである。また、本件対象文書の内容は、それぞれ事務総長の

指定に関する件第1号、第5号又は第6号に定める該当事項そのものであって、「事務的な手引書の性格を有する」との指摘は当たらない。さらに、本件対象文書は、公表されておらず、国立国会図書館での閲覧・謄写にも供されていない。

よって、本件対象文書は、「令和元年度版参議院議員のしおり」や「警務部執務提要」とは異なり、立法調査文書に当たり、事務局文書には当たらないと考える。

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7年 4月24日 諮問の受理
- ② 5月 8日 事務局の職員（委員部調整課長、記録部記録企画課長及び庶務部文書課課長補佐）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 同月27日 事務局の職員（企画調整室次長）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 6月13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、文書1、文書2及び文書3である。

事務局は、文書1は、事務総長の指定に関する件第5号に定める「議院、委員会等の会議の運営及び調査に関する事項」に関する文書に該当し、文書2は、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し、文書3は、事務総長の指定に関する件第1号に定める「議案その他の案件に関する事項」及び第5号に定める「議院、委員会等の会議の運営及び調査に関する事項」に関する文書に該当するとし、いずれも規程第2条に定める事務局文書に当たらないことを理由に不開示とした。

これに対し、苦情申出人から、本件対象文書は事務的な手引書の性格を有すると思われるから、事務局文書に当たるといえるとして、苦情の申出がなされた。

以下、本件対象文書を事務局文書に当たらないとして不開示としたことの妥当性について検討する。

2 参議院事務局の事務局文書開示制度

（1）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ているが、同条第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、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。

規程第2条第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）。

また、規程の適用外である「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もの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して把握されるものと考えられる。このため、立法調査文書の種類や具体的内容を国民に分かりやすく示すことが望まれるが、「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」を制定し、立法調査文書に該当する事項を例示的に示した趣旨もその点にあるものと解される（平成25年度答申第2号）。

（2）事務総長の指定に関する件各号の趣旨

（ア）事務総長の指定に関する件第1号の趣旨

立法調査文書として事務総長が指定するものとして、「議案その他の案件に関する事項」に関する文書がある（事務総長の指定に関する件第1号）。この「議案その他の案件」とは、内閣提出の予算、条約、法律案、決算、議決案件、議員提出の法律案、規則案、決議案等の議決対象にとどまらず、議院の会議や委員会等において審議される対象を幅広く包含するものと解される。

（イ）事務総長の指定に関する件第5号の趣旨

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（1）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」とは、議員間及び委員間の協議に基づき、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意味するものである。そして、これらは効率的な運営のために必要なものと解される。

（ウ）事務総長の指定に関する件第6号の趣旨

立法調査文書として事務総長が指定するものとして、「会議録に関する事項」に関する文書がある（事務総長の指定に関する件第6号）。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（平成26年度答申第1号）。

3 本件対象文書の立法調査文書（規程第2条第3号）該当性

（1）「参議院委員会提要 参議院委員部」（文書1）について

事務局によれば、文書1は、委員長が議長へ提出する報告書及び要求書の記載内容、委員会における委員長の発言、委員会の運営に関する手続等を記した文書である。

当審査会において文書1を見分したところ、当該文書には、委員長から議長へ提出する各種報告書・要求書の作成要領、公聴会開会、証人・参考人招致、委員派遣等に係る手続、委員会における委員長の発言要領等、多岐にわたる事項が記載され、委員会の運営そのものに関する事項が多く含まれることを確認した。また、文書1の外部への公表について事務局に確認したところ、外部へは公表しておらず、国立国会図書館への納本等も行っていない旨の説明があった。

文書1は、事務局の職員が委員会運営の事務を行うに当たり必要な事項を定めるものであり、委員長等が委員会運営を円滑に行うための手続等がほぼ網羅的に記載されている。よって、文書1は事務総長の指定に関する件第5号の「議院、委員会等の会議の運営及び調査に関する事項」に関する文書に該当し、立法調査文書に当たると認められる。

(2) 「執務必携 参議院記録部」(文書2)について

事務局によれば、文書2は、会議録の作成・保存・提供に係る諸事項、会議における発言の訂正手続等を取りまとめたものである。

当審査会において文書2を見分したところ、当該文書には、記録部の組織及び事務に関する規程類の抜粋、原稿作成・校閲等の要領、会議状況の記載、不規則発言の取扱い等、多岐にわたる事項が記載され、会議録に関する事項が多く含まれることを確認した。また、文書2の外部への公表について事務局に確認したところ、外部へは公表しておらず、国立国会図書館への納本等も行っていない旨の説明があった。

文書2は、事務局の職員が会議録作成の事務を行うに当たり必要な事項を定めるもので、会議録の作成、修正の方針、手続等が詳細に記載されており、その内容は議院又は委員会等の諸活動に直接間接の影響を与え得るものである。よって、文書2は事務総長の指定に関する件第6号の「会議録に関する事項」に関する文書に該当し、立法調査文書に当たると認められる。

(3) 「参議院調査室提要」(文書3)について

事務局によれば、文書3は、委員会等において審査又は調査を行った場合の報告書作成の手続等を説明した文書である。

当審査会において文書3を見分したところ、当該文書には、議案要旨や、委員長から議長へ提出する各種報告書の案の作成要領及びその事例、本会議における委員長報告・会長報告の案の作成要領及びその事例、決議・附帯決議の案の作成要領及びその事例、公聴会・証人・参考人・請願・委員派遣等に係る手続等、多岐にわたる事項が記載され、議院、委員会等の調査そのものに関する事項が多く含まれることを確認した。また、文書3の外部への公表について事務局に確認したところ、外部へは公表しておらず、国立国会図書館への納本等も行っていない旨の説明があった。

文書3は、事務局の職員が調査の事務を行うに当たり必要な事項を定めるものであり、主として議案要旨・決議案等に関する内容や、委員長等が行う報告等、委員会等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「調査」に関する内容が記載されている。その内容は、議院又は委員会等の諸活動、運営に直接間接の影響を与え得るものであり、よって、文書3は事務総長の指定に関する件第1号の「議案その他の案件に関する事項」及び第5号の「議院、委員会等の会議の運営及び調査に関する事項」に関する文書に該当し、立法調査文書に当たると認められる。

4 本件対象文書を事務局文書に当たらないとして不開示としたことの妥当性

以上のとおり、本件対象文書は、いずれも立法調査文書に当たると認められることから、事務局文書に当たらないとして不開示としたことは妥当であると判断した。

5 付言

第5の2(1)及び(2)で述べたように、立法調査文書は、広範かつ多様な文書として把握され、事務総長の指定に関する件により該当する事項を示してもなお、その対象は広範であり、事務局文書と立法調査文書の分類基準は明確であるとは言えない。また、事務局文書とすべき事項と立法調査文書とすべき事項が一体となって一つの文書が構成されているものについて、文書全体としてどちらに分類するかの判断に当たっては、事務局の裁量が大きいものとなっている。

そもそも、立法調査文書は、事務局独自の規定により定められるものであり、参考となる事例が少ないことも踏まえ、事務局においては、文書の取扱いが国民に分かりやすいものとなるよう立法調査文書該当性の基準の明確化を図り、適切に運用していくことが強く望まれる。

このほか、立法調査文書等の事務局文書から除外される文書のうち、参議院における他の制度によってすでに公開されている文書については、情報公開制度においても開示を認めることが考えられる。

(答申をした委員の氏名)

鈴木庸夫、松村雅生、高山崇彦