

諮問番号：平成23年諮問第1号 諮問日：平成23年7月1日  
答申番号：平成23年答申第1号 答申日：平成23年7月22日  
件名：政府委員制度の廃止及び副大臣等の設置に伴う国会審議の在り方に関する申合せ事項等4項目の不開示に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

別紙に掲げる文書1ないし文書4（以下、併せて「本件対象文書」という。）につき、その全部を不開示としたことは、妥当である。

### 第2 苦情申出人の苦情の内容の要旨

#### 1 苦情申出の趣旨

衆議院事務局の保有する議院行政文書の開示等に関する事務取扱規程（以下「規程」という。）3条に基づく本件対象文書の開示申出に対し、平成23年6月24日付衆庶発第1632号及び衆庶発第1633号により衆議院事務局（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、当該文書を開示すべきというものである。

#### 2 苦情の内容の要旨

苦情申出人の苦情の内容の要旨は、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）文書1について

衆議院ホームページで公開されている「平成11年 衆議院の動き」（[http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_annai.nsf/html/statics/ugoki/h11ugoki/h11.htm](http://www.shugiin.go.jp/itdb_annai.nsf/html/statics/ugoki/h11ugoki/h11.htm)）によると、本文書は、「国対委員長の下に置かれた各党実務者協議の場で、具体的な国会審議の在り方についての協議が行われ、（略）自民、自由、明改、民主で合意され、同月（注：9月）17日に国対委員長会談で報告された」ともとされている。当時衆議院の会派は自由民主党（自民）265名、民主党（民主）94名、公明党・改革クラブ（明改）52名、自由党（自由）39名、日本共産党（共産）26名、社会民主党・市民連合（社民）13名、無所属の会2名、新党さきがけ2名、無所属5名、欠員2名であったことから、本文書は、前出の4会派を除く48名の議員から賛同を得ていない合意であり、「衆議院」の「立法及び調査に係る文書」とはいえない。ただし、不開示の理由にあるように「衆議院の（略）文書」ではあるから「立法及び調査に係る文書」と相当の蓋然性をもって判断できない以上、本文書は議院行政文書であり、規程3条各号に当たらない場

合には開示できる。

そこで当該規定への該当について検討すると、3条1号は別として、前述の「平成11年 衆議院の動き」で、「議員同士又は議員と国務大臣・政務次官との間の政策論争が、より活発に行われることが期待される」、「委員長の議事整理権を尊重しつつ、円滑かつ適正な審議が行われるよう相互に努めるものとする。」などと一部抜粋が引用されているから、既に一部であつても「公に」されている以上、同条2号、同条3号には当たらない。

よって、規程3条柱書きにより、当該文書は開示されるべきである。

## (2) 文書2について

恐らくではあるが本文書は、衆議院規則（昭和22年6月28日議決。以下「規則」という。）56条の2により、衆議院事務局調査局（以下「調査局」という。）にいわゆる「予備的調査」を行わせ、その結果を報告書として提出させたものであり、規則61条は委員会議録の記載事項として、同条16号で単に「報告書」と規定しているから、本文書がこれに含まれると解するに差し支えない。

また、日本国憲法（昭和21年11月3日公布）57条2項は、「秘密会の記録の中で特に秘密を要すると認められるもの」を除く「会議の記録」は、「これを公表し、且つ一般に頒布しなければならない」と規定しているから、国会法（昭和22年4月30日法律第79号）を考慮し「議院の会議」たる「本会議」と「委員会」を区別するとしても、「委員会の記録」の取扱いはかかる規定に準じてなされるべきであつて、規則207条により本会議の「会議録は、これを各議員に配付するとともに一般に頒布する」となっている以上、委員会について規則第7章に類似の規定がされていないとしても、特に公にすべきでない合理的且つ相当な事由のない限り「一般に頒布」されるべきである。事実として、委員会議録を含む国会会議録は、独立行政法人国立印刷局にて印刷され、官報号外（通常の官報として発行される本紙、号外、特別号外、政府調達公告版とは区別される。）として発行されている。

ゆえに、本来当然に公開されているあるいはされるべきものを「議院行政文書」なる枠で制限し、「立法及び調査に係る文書」であることを理由として直ちにそこから被開示請求文書を除外する当該規定は、先述する日本国憲法57条2項に著しく反する。

したがって、当該文書を不開示とするべき合理的な理由はないから、規程3条柱書きにより、当該文書は開示されるべきである。

## (3) 文書3及び文書4について

本文書は、いずれも委員会理事会の会議録であるが、「理事会」なる組織

は、日本国憲法はもとより、国会法、規則のいずれにも記載ないし規定のないものであって、しかしながら事実上委員会の運営を決定する機関であるから、(2)において先述の「議院の会議」であり、特に委員会の運営について議論するものと解するべきである。

したがって、理事会会議録の場合には日本国憲法57条2項が直接当たるから、原則として「これを公表し、且つ一般に頒布」されなければならない。また、その例外は、(2)のとおり「秘密会の記録の中で特に秘密を要すると認められるもの」であって、かかる会議が非公開であるため直ちにその記録を公開すべきでない、ということにはならないはずである。

ゆえに、規程3条柱書きにより、当該文書は開示されるべきである。

### 第3 事務局の不開示理由の要旨

事務局の不開示理由の要旨は、事務局からの説明を聴取したところ、おおむね以下のとおりである。

規程2条1項において、規程による開示対象である議院行政文書について「事務局の職員が行政事務の遂行上作成し、又は取得した文書(以下略)」と定義づけがなされている。規程にいう「議院行政文書」とは、国会又は衆議院における人(採用、退職等) 予算(歳入・歳出、契約等) 設備(国有財産管理、宿舍等施設管理等)等の庶務的、管理的な事項に関して、事務局の職員が作成、取得した文書をいう。

一方、事務局においては、会議の運営に関する文書や立法等に係る調査に関する文書等議院行政文書に含まれない文書を保有しているが、それら文書については、同条2項において、衆議院の立法及び調査に係る文書として議院行政文書から除外しているところである。

本件対象文書は、文書の内容や存在の有無を確認するまでもなく、いずれも明らかに議院行政文書以外の文書、すなわち立法及び調査に係る文書に該当するため、本件対象文書のすべてについて不開示とした。

### 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。

平成23年6月29日 苦情申出書の接受

同年7月 1日 諮問

同月13日 事務局の職員(文書課長)からの説明の聴取及び調査(文書1及び文書2の見分を含む。)・審議

## 第5 審査会の判断の理由

### 1 開示の対象となる文書の範囲

#### (1) 議院行政文書の定義についての規程の定め

規程において開示の対象となるのは議院行政文書であるが(規程1条、3条)規程2条1項は「この規程において、「議院行政文書」とは、事務局の職員が行政事務の遂行上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録(略)であって、事務局の職員が組織的に用いるものとして、事務局が保有しているものをいう。ただし、次に掲げるものを除く。(各号略)」と規定し、同条2項は「議院行政文書には、衆議院の立法及び調査に係る文書は含まれない。」と規定している。

#### (2) 議院行政文書の意義

議院行政文書は、「事務局の職員が行政事務の遂行上作成し、又は取得した文書」をいうのであるから、具体的には、事務局の説明するとおり、国会又は衆議院における人事、予算、設備等についての庶務的、管理的な事務に関する文書をいうものと解される。また、規程は、衆議院の議決によるものではなく、事務総長が定めた「庁訓」であるところ、庁訓とは、一定の手続に従って定められた事務総長決定であり、「庁訓規程」(昭和56年庁訓第4号)には、「衆議院事務局の所掌事務に関し、事務総長が定める諸規程類は庁訓とする。」(1条)との規定がある。規程に基づいて開示を求められた議院行政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。このような規程の定める文書の開示制度の趣旨、性質からしても、その対象となる文書の範囲は前記のとおり限定されることにならざるを得ない。

#### (3) 衆議院の立法及び調査に係る文書の意義

他方、立法機関としての衆議院の本来の権能である立法や調査に関する文書は、事務局の職員が行政事務の遂行上作成し、又は取得した文書ではなく、また(2)で述べた規程の定める文書の開示制度の趣旨、性質からしてもその対象になるべき文書ではないから、議院行政文書に含まれないことは当然であり、規程2条2項はそのことを確認的に規定したものと解される。

#### (4) 「立法」及び「調査」の意義

規程2条2項にいう「衆議院の立法及び調査」とは、字義どおり立法及び調査に限定する趣旨ではなく、行政事務以外の衆議院の有する様々な権能や衆議院の行う諸活動を含む趣旨であると解される。また、「調査」というのも、衆議院の有する国政調査権の行使に限定されるのではなく、広く議員の求めに応じて事務局が行う調査なども包含するものと解される。

## 2 文書1及び文書2について立法及び調査に係る文書の該当性

### (1) 文書1について

文書1は、平成11年9月17日に国対委員長会談で報告された「政府委員制度の廃止及び副大臣等の設置に伴う国会審議の在り方に関する申合せ事項」である。

平成11年7月26日、国家基本政策委員会の設置及び政府委員制度の廃止を柱とする「国会審議の活性化及び政治主導の政策決定システムの確立に関する法律」、いわゆる「国会審議活性化法」が成立し、同月30日法律第116号として公布された。同法は、自民、自由、民主、明改、共産、社民各党の国対委員長の下での各党実務者協議（衆・参両院の議員が参加）における自民、自由、民主、明改の合意案を基に、議院運営委員会において条文化され、議院運営委員長提出、可決成立、公布となったものである。同法の公布後においても、引き続き各党実務者協議において、具体的な国会審議の在り方について協議が行われ、9月10日に本「申合せ事項」が自民、自由、民主、明改で合意され、同月17日に国対委員長会談で報告されたところであり、その後、本文書を事務局が取得し、保有しているものである。

このように、同文書は、国会審議活性化法の成立を踏まえて、政府委員制度の廃止及び副大臣等の設置に伴う具体的な国会審議の在り方について各党実務者協議において申合せがされた事項が記載された文書であり、国会審議活性化法に密接に関連する事項が記載された文書であるから、立法に係る文書であり、議院行政文書には含まれない。

### (2) 文書2について

文書2は、第176回国会（臨時会）において行われた内閣委員会（平成22年10月29日）における塩川委員の質疑において、質疑の参考資料として委員より配付された「三菱電機株式会社への国家公務員の再就職状況」である。

調査局においては、議員等の求めに応じて適宜資料を作成しているところであり、本文書は、三菱電機株式会社への国家公務員の再就職状況をまとめてほしいとの当該委員の求めに応じて、調査局内閣調査室が人事院、総務省などの資料に基づき作成したものを基に当該委員が作成し、当該委員会において配付した文書である。

このように、同文書は、議員の求めに応じて行われた三菱電機株式会社への国家公務員の再就職状況についての調査結果が記載された文書であり、調査に係る文書であるから、議院行政文書には含まれない。

### 3 文書3及び文書4について

文書3及び文書4は、いずれも理事会の会議録である。委員長が、委員会の運営に関する諸般の事項について、委員から互選される理事と協議するために必要に応じて開会するものを理事会という。事務局をして、理事会の会議録が存在するかどうか調査させたところ、該当する文書は作成されない取扱いとなっており、存在しないということであるため、不開示とするほかはなく、審査会として、当該文書が衆議院の立法及び調査に係る文書であるか否かを判断するまでもない。

### 4 苦情申出人のその他の苦情の内容について

苦情申出人は、本件対象文書について、規程3条柱書きにより開示すべきであると縷々主張するが、当該主張は上記1から3までの判断を左右するものではない。

### 5 不開示理由の妥当性

#### (1) 文書1及び文書2について

2(1)及び(2)に述べたとおり、衆議院の立法及び調査に係る文書であるため、これを理由として不開示としたことは妥当である。

#### (2) 文書3及び文書4について

3で述べたとおり、いずれの文書も不存在であり、不開示としたことは結論において妥当であるが、不開示の理由は「文書が存在しないため」とすべきである。

### 6 本件対象文書不開示の妥当性

本件対象文書についてその全部を不開示としたことは、以上のような理由から妥当であると判断した。

## 第6 答申をした委員

矢崎秀一、戸松秀典、上村直子

## (別紙)

### 文書 1

「政府委員制度の廃止及び副大臣等の設置に伴う国会審議の在り方に関する申合せ事項」などと題するおそらく平成 11 年頃に申し合わされた合意事項或いはそれを把握しうる議院行政文書。但し、別紙、別添等附属するものがあればそれを含む。

### 文書 2

第 176 回国会(臨時会)において行われた内閣委員会(10月29日)での日本共産党塩川鉄也委員による質疑にいう、「三菱電機株式会社への国家公務員の再就職状況」と題する衆議院事務局調査局内閣調査室が作成した議院行政文書。但し、別途資料等があればそれを含む。

### 文書 3

平成 22 年 10 月 27 日に行われた第 176 回国会における衆議院内閣委員会に先立ち、衆議院議員平井卓也理事が申し入れた経済産業省大臣官房付古賀茂明氏の政府参考人招致に関し議論のなされた理事会の会議録。

### 文書 4

今第 177 回国会における各委員会理事会のうち、第 177 回国会閣法第 42 号及び同第 60 号について議論のあったものの会議録。