

諮問番号：平成26年諮問第3号 諮問日：平成26年6月24日
答申番号：平成26年答申第3号 答申日：平成26年7月28日
件名：特定議員らの特定外国を渡航先とする請暇願を不許可とした経緯（理由など）が分かる文書の不開示に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

特定議員らの特定外国を渡航先とする請暇願を不許可とした経緯（理由など）が分かる文書（以下「本件対象文書」という。）につき、これを保有していないとして不開示としたことは、結論において妥当である。

第2 苦情申出人の苦情の内容の要旨

本件対象文書の開示申出に対する衆議院事務局（以下「事務局」という。）の議院行政文書不開示通知書の「開示しないこととした理由」は、「開示申出に係る議院行政文書を保有していないため」というものであったが、苦情申出人の苦情申出の趣旨及び苦情の内容の要旨は、苦情の申出書の記載によると、以下のとおりである。

1 苦情申出の趣旨

日本国憲法41条には、「国会は、国権の最高機関であつて、国の唯一の立法機関である。」とあり、法治国家である日本国の最高機関である国会を構成する衆参両議院において、その決議や国会議員の活動が法規則によって統治されるべきは当然のことである。法の下に、国民の代表者である国会議員の自由な活動は保障されており、海外渡航の請暇願を不許可にするという著しい行動制限は、法規則にのっとり行われるべきはいうまでもなく、根拠となる法規則とその決定に至る手続の過程は主権者である国民に明示されるべきである。

2 苦情の内容の要旨

- ① 国会議員が議会活動を最優先にすべきは当然で、これに支障をきたすような海外渡航の請暇願が不許可になるなら、行動制限の理由として認められる。
- ② しかし、本件の場合5月連休中で、15閣僚の外遊が大きく報じられるなど、完全休会状態で、議員活動に支障をきたすはずもなく、①の理由には全く当たらない。
- ③ 議会活動以外に議員の渡航の自由を不許可という形で制約するだけの理

由は見当たらず、東京新聞（平成26年4月21日付）及び毎日新聞（平成26年4月22日付）の記事には法規則の具体的な記載はなく、与党幹部等の説明だけが報じられている。

- ④ 主権者である国民は、こうした報道に惑わされることなく、渡航不許可の決定の根拠となる法規則とその決定に至る手続の過程を知り、検証、評価する権利と義務がある。
- ⑤ 「国権の最高機関であり、唯一の立法機関」である衆議院において、法規則も公表されず、決定に至る記録もなく、不許可の通知文書さえないというような国民を愚弄するようなことは断じて認めることはできない。
- ⑥ 本件は法治国家である日本の根幹を揺るがす事態であり、議会の不法行為を告発する制度が整っていないことに乗じ、衆議院議会の数と力にまかせ、「不開示」の通知1枚で一国民の正当な主張を圧殺することを許してしまえば、法治国家の崩壊につながる。
- ⑦ 衆議院は国民の権利を保障し、国民が自分の住む日本が法治国家であることを信じられるよう、本件に係る事実を証明する事務局文書を開示すべきである。

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。

1 不開示通知書における不開示理由

本件開示申出に係る議院行政文書不開示通知書における不開示の理由は、「開示申出に係る議院行政文書を保有していないため」というものであった。

2 「衆議院の立法及び調査」の意義

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。）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）」と定義付けがなされている。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、本会議や委員会の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、それらの文書については、同条2項において、衆議院の立法及び調査に係る文書（以下「立法調査文書」という。）として議院行政文書から除外し

ているところである。

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ものではなく、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。

3 本件対象文書の性格

議員の請暇の手続については、「議員が事故のため数日間議院に出席できないときは、その理由を附し日数を定めて、予め議長に請暇書を提出しなければならない。」（衆議院規則 181 条）及び「議長は、7 日を超えない議員の請暇を許可することができる。その 7 日を超えるものは、議院においてこれを許可する。期限のないものは、これを許可することができない。」（同規則 182 条）と定められている。

本件対象文書に係る特定議員らの請暇は、海外渡航のためであり、請暇期間は、7 日を超えないものであって、国会の会期中である。

議員の請暇を認めるか否かについては、事務局が関与するところではなく、衆議院規則に定められているように、議院又は議長が決するものである。本件対象文書は、請暇願が不許可となった経緯（理由など）が分かる文書ということであるが、前述のように許可されるに至らなかった経緯について事務局は関与するものでない。

この本件対象文書の位置付けと、「2」に述べた規程 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が含まれるということ踏まえると、本件対象文書は立法調査文書であるといえる。

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 平成 26 年 6 月 20 日 苦情申出書の接受
- ② 同 同月 24 日 諮問
- ③ 同 年 7 月 16 日 事務局からの説明の聴取及び調査・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

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ものではなく、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 本件対象文書の立法及び調査に係る文書の該当性

本件対象文書は、「特定議員らの特定外国を渡航先とする請暇願を不許可とした経緯（理由など）が分かる文書」である。

（1）特定議員らの請暇の内容と請暇の取扱い

事務局の説明によれば、特定議員らの請暇は海外渡航のためであり、請暇期間は、7日を超えないものであって、国会の会期中であったことが認められる。

この請暇の許否は、衆議院規則181条「議員が事故のため数日間議院に出席できないときは、その理由を附し日数を定めて、予め議長に請暇書を提出しなければならない。」との定め及び同規則182条「議長は、7日を超えない議員の請暇を許可することができる。」との定めによつて行われた。

（2）本件対象文書の立法調査文書該当性

7日を超えない請暇について許可をするのは議長であつて、事務局はその権限を有しない。したがつて、その許否の判断自体については、事務局が関与することはなく、事務局職員が行政事務の遂行としてこれを行うということもない。

また、本件対象文書は、議員としての特定の活動や議員による特定の権能の行使に関するものではないが、議員が議院に出席しないことは、当該議員がその限度で議院における議員としての活動に参加しないことを意味するものであるから、その許否に関する文書は、その限度で議員としての活動をせず、立法及び調査をはじめとする衆議院の有する様々な権能の行使に関与しないことの許否にかかわる文書であるというべきである。

このような本件対象文書の性格にかんがみると、本件対象文書は立法調査文書であると認められ、議院行政文書には該当しないと判断される。

3 苦情申出人の主張について

苦情申出人は、請暇を不許可とする通知書さえ存在しないということは是認することはできないと主張するが、本件対象文書は、仮にこれを事務局が保有しているとしても議院行政文書に該当しないのであるから、これを開示する余地はなく、その保有の有無を論じるまでもない。

4 本件対象文書の不開示妥当性

事務局の不開示通知書における不開示の理由は、「開示申出に係る議院行政文書を保有していないため」というものであり、これは本件対象文書を保有していないという趣旨であると解されるが、本件対象文書は、これを事務局

において保有しているか否かにかかわらず、議院行政文書に該当するとは認められないので、そのことを理由として不開示とすべきであった。

第6 答申をした委員

矢崎秀一、戸松秀典、上村直子