

諮問番号：令和５年諮問第２号 諮問日：令和５年 ４月 ４日
答申番号：令和５年答申第２号 答申日：令和５年 ５月 ９日
件 名：特定日に議員会館の会議室を利用するために提出された会議室使用
 申込書の不開示に関する件

答 申 書

第１ 審査会の結論

「特定日に議員会館の会議室を利用するために提出された会議室使用申込書」（以下「本件対象文書」という。）につき、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２号に該当するとして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

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

規程３条に基づく本件対象文書に係る開示の申出（以下「本件申出」という。）に対し、令和５年１月４日付け衆庶発第２号により衆議院事務局（以下「事務局」という。）が不開示としたことについて、その取消しと、本件対象文書の開示を求める。

２ 苦情の内容の要旨

事務局は、本件対象文書が規程３条２号に該当することを理由として不開示としたが、以下に述べるとおり、本件申出で指定した特定日に行われた特定団体の記者会見（以下「本件会見」という。）のための衆議院第二議員会館の会議室の使用（以下「本件使用」という。）に係る会議室使用申込書の記録内容は、規程３条２号に規定する情報に該当しない。

① 規程１条において、規程は、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「情報公開法」という。）の趣旨を踏まえ、議院行政文書の開示について運用の基本を定めるものと規定されていることから、規程に基づく開示の申出をした者は一定の不開示事由に該当しない限り議院行政文書の開示を受けられることについて合理的な期待を有し、法律の形式をとってはいないものの、国民に対し、議院行政文書の開示を受けることのできる権利ないしこれに準ずる利益を付与したものというべきである。

このことからすると、特定の情報が規程３条２号に該当するためには、

当該情報の公表により会派又は議員の政治活動に名目的でなく実質的な支障が生ずるおそれがあり、かつ、このおそれの程度についても、単なる確率的な可能性でなく、会派又は議員の政治活動に対する法的保護を及ぼすに値する蓋然性があることを要するものと解される。

当該蓋然性を検討するに当たっては、申出人が当該情報が記録された議院行政文書の開示を受けるべき理由と、当該情報を公にすることにより会派又は議員の活動に生じ得る支障及びそのおそれの程度との比較衡量によるべきであり、そうでなければ、公表により会派又は議員の活動に何らかの支障が生ずるおそれのある情報が記録されていることのみをもって同号を理由とする不開示が恣意的かつ無制限に行われかねず、情報公開法の趣旨を踏まえて規程を制定した趣旨が没却される。

- ② 特定団体が公表した本件会見の映像によれば、本件使用は衆議院議員会館運営規則10条に違反したものであると見られること、本件会見において特定人の名誉を毀損する発言が行われ、本件使用をさせた議員の行為も当該特定人に対する不法行為を構成し得ることから、本件使用をさせた議員の行為は、保護を及ぼすべき政治活動としての実質を有しない。

議員会館の会議室において外部の団体が本件会見のような行為を行うに当たり、会議室使用の届出を行った議員は、その場にあつて主催者であることを公にすべき立場にあり、また、本件会見の内容を公に報道させる等の目的をもって使用の届出を行ったものであるから、本来その氏名は公になるはずのものであつて、本件使用に係る届出を行った議員の氏名を開示することによって会派又は議員の政治活動に支障が生ずるおそれは存在しない。

- ③ 本件使用に係る届出を行った議員の氏名の開示については、事務局の諸活動に関する説明を受けるといった一般的な利益のほか、本件会見により名誉を毀損された特定人による損害賠償請求権行使という理由もあり、当該議員の氏名を開示すべき理由が、開示によって当該議員の活動に生じ得る支障及びその程度を上回る。

また、当該議員の氏名を公にすることにより、当該議員に損害賠償請求や国民からの批判を受けるといった不利益が生じたとしても、これにより会派又は議員の政治活動の自由が不当に制限され、その活動に実質的な支障が生ずるおそれがあるとはいえない。

- ④ 国民には憲法21条1項に基づく知る権利を通じて国の政治作用をコントロールする権利があり、これは国会議員の政治活動といえども例外ではない。本件使用は国民に向けて議員及び特定団体の対外的活動を公開する目的でなされたものであり、情報公開法の趣旨を踏まえて制定された規程の目的からすれば、本件使用のような議員の対外的活動も国民の的確な理

解と「批判」の対象とされるべきもので、開示の要請が高い。

本件対象文書のうち少なくとも本件会見に係る会議室の使用申込書の記載（当該届出に係る議員の氏名を含む。）は、規程３条２号に規定する不開示情報には当たらず、開示すべきである。

- ⑤ 憲法２１条１項に由来する知る権利は、法律による具体的な権利の制定を待って初めて直接の救済を求めることのできる抽象的権利と解されることが一般的であるが、事務局に対する知る権利については、規程において具体的な開示に関する手続が定められていることから、これを具体化した国民の開示請求権を定めているといわざるを得ない。

国家賠償法は国家公務員の不法行為による国の賠償責任を規定しているが、上記のとおり、本件対象文書が規程３条２号に該当しない旨の指摘を受けてもなお、事務局がこれを不開示とするのであれば、苦情申出人の開示請求権又はこれに準ずる利益を違法に侵害し、苦情申出人に損害を加えたといわざるを得ず、国は、このことによる賠償責任を免れない。

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、事務局から説明を聴取したところ、以下のとおりである。

１ 本件対象文書の規程３条２号該当性について

（１）本件対象文書

本件申出は、特定日に衆議院第二議員会館の会議室を利用するために提出された会議室使用申込書を求めるものである。

議員会館には、各議員事務室のほか、議員の職務の遂行の便に供するため、様々な共用の施設が設けられており、その一つとして、各種の会議室等（以下単に「会議室」という。）が置かれている。

議員会館の維持管理・運営に関する業務はＰＦＩ事業者に委託されており、会議室の使用に当たっては、使用日時、目的及び出席人員数をあらかじめ議員側からＰＦＩ事業者が設置するサービスセンターに届け出ることとなっている。

本件対象文書は、議員側からサービスセンターに届け出られた会議室使用申込書等（システムに必要事項を入力することをもって会議室の使用が届け出られた場合にあつては、当該システム内の電磁的記録を含む。以下「申込書」という。）であつて、サービスセンターから事務局に共有されたものである。会議室は、会派に直接関係のある会合で議員が主催する会合及び行事等又は議員が紹介した議員秘書のみの会合（以下「会合等」という。）に使用することとされており、申込書には、会合等の日時、名称

及び内容、主催又は紹介する議員（以下「主催議員」という。）の氏名、使用する会議室の名称等が記録されている。

（２）本件対象文書の規程３条２号該当性

議員がいかなる会合等を持ち、いかなる者と面会するかは、議員の活動の根幹であると考えられ、本件対象文書に記録された情報を公にすることは会派又は議員の活動に支障を及ぼすおそれがあることから、当該情報は規程３条２号に規定する「会派又は議員の活動に関する情報であって、公にすることにより、これらの活動に支障を及ぼすおそれのあるもの」に該当する。

（３）結論

したがって、本件対象文書は、全体として規程３条２号に規定する「会派又は議員の活動に関する情報であって、公にすることにより、これらの活動に支障を及ぼすおそれのあるもの」に該当するため、その全部を不開示とした。

２ 苦情申出人の主張（規程３条２号該当性の判断基準等）について

（１）事務局の情報公開制度

国の行政機関の情報公開制度が情報公開法を根拠として行われるものであり、目的規定（情報公開法１条）において、行政機関に対する行政文書の開示請求権を規定し、これを前提とする開示請求制度として構成されているのに対し、事務局の情報公開制度は、事務総長の定めた庁訓（事務局の内規）である規程を根拠として行われるものであり、行政機関の情報公開制度のような請求権の存在を前提とする制度ではない。

（２）規程３条２号該当性の判断基準に係る苦情申出人の主張について

苦情申出人は、規程１条において、情報公開法の趣旨を踏まえ、議院行政文書の開示についての運用の基本を定める旨を規定していることを根拠として、規程は議院行政文書の開示について国民に一定の権利又はこれに準ずる利益を付与したものであるとし、その前提に立った上で、規程３条２号にいう「おそれ」に関し、「名目的でなく実質的な支障が生ずるおそれ」があり、「単なる確率的な可能性でなく、会派又は議員の政治活動に対する法的保護を及ぼすに値する蓋然性」を要すると述べ、さらに、その蓋然性の検討に当たって申出人が開示を受けるべき理由と同号にいう支障及びそのおそれの程度を比較衡量すべきである旨の主張を展開し、本件対象文書のうち、特定の申込書による特定の会議室の使用が衆議院議員会館

運営規則の規定に違反した使用であることや特定人に対する不法行為を構成するとの理由を掲げて、こうした会議室の使用に係る届出は規程3条2号によって保護されるべき活動には当たらないと述べるが、前述のとおり、事務局の情報公開制度は請求権の存在を前提とする制度ではなく、不開示事由該当性の判断において比較衡量を行うことの根拠となる規定も存在しないのであって、こうした主張は苦情申出人の独自の見解であり、理由がない。

また、事務局の情報公開制度は、衆議院の議決により定められたものではなく、事務総長の定めた庁訓である規程を根拠とするものであり、制度上、事務局の保有する「議院行政文書」、すなわち、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開示の対象としている。事務局の業務の特性上、議院行政文書には「会派又は議員の活動」に関する情報が相当程度含まれることとなるが、事務局の情報公開制度は、会派又は議員の活動に関する情報を明らかにすることを目的とする制度ではなく、また、規程3条2号に規定する「会派又は議員の活動」には幅広く種々のものがあり、事務局においてこれを公にすることによる具体の支障を想定することには限界があることから、同号該当性の判断に当たっては、事務局の立場では想定し得ない影響が生じて同号の趣旨を没却することのないよう、特に慎重な判断が求められる。

(3) その他の主張について

その他、苦情申出人は、本件対象文書のうち、特定の申込書により使用の届出があったと推認される特定の会合等が報道を前提とするものである等の理由により、当該会合等の主催議員の氏名の開示に関し、氏名を秘匿する利益はない、当該議員の氏名を公にしても会派又は議員の政治活動に支障が生ずるおそれはない等、種々主張するが、いずれも不開示事由該当性を否定する理由とはならず、本件における判断に影響するものではない。

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5年 3月31日 苦情の申出書の接受
- ② 4月 4日 諮問
- ③ 同月19日 調査・審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件対象文書について

本件申出は、本件対象文書の開示を求めるものであり、事務局は、規程3

条2号に該当するとして、本件対象文書の全部を不開示とした。

これに対し、苦情申出人は、本件対象文書を事務局が不開示としたことについて、その取消しと、本件対象文書の開示を求める旨主張していることから、事務局が、本件対象文書の全部を不開示としたことの妥当性について検討する。

2 事務局の情報公開制度について

事務局の情報公開制度は、事務総長の定めた庁訓である規程を根拠として行われるものであり、法に基づく請求権の存在を前提とする制度ではない。庁訓とは、衆議院の議決により定められたものではなく、一定の手続を経て事務総長が決定した事務局の内規であり、「庁訓規程」（昭和56年庁訓第4号）1条において「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。」と規定されている。

規程を根拠として行われる事務局の情報公開制度は、立法機関としての衆議院の情報公開制度ではなく、このことは、制度上の開示の対象となる議院行政文書を、規程2条1項において「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、図画及び電磁的記録……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」と規定し、同条2項において「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。」として、開示の対象から衆議院の立法及び調査に係る文書を除くことを確認的に規定していることから明らかである。開示申出のあっ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。

したがって、事務局の情報公開制度は、行政機関の情報公開制度のような法に基づく請求権の存在を前提とする制度とは性質上異なる制度であり、これらを同様のものと捉え比較して論ずることは適当でない。また、不開示事由についても、規程3条2号は行政機関の情報公開制度にはない事務局の情報公開制度独自の規定であり、同号該当性については、事務局の情報公開制度の性質を踏まえて判断されるべきものである。

3 本件対象文書の全部不開示の妥当性について

本件対象文書の不開示理由に関する事務局の説明は、第3のとおりである。

事務局の説明のとおり、事務局の情報公開制度は、衆議院の議決により定められたものではなく、事務総長の定めた庁訓である規程を根拠とするものであって、会派又は議員の活動に関する情報を明らかにすることを目的とする制度ではなく、また、事務局の業務の特性上、開示の対象となる議院行政文書には会派又は議員の活動に関する情報も含まれることとなるが、規程3

条2号は、こうした情報を公にすることによって会派又は議員の活動に支障を及ぼすことのないよう、独自の不開示事由を規定したものと解される。

規程3条2号に規定する「会派又は議員の活動」には幅広く種々のものがあり、同号にいう「おそれ」に関し事務局が想定できる内容には限界があることから、同号の趣旨を没却することのないよう、その該当性の判断に当たっては特に慎重性が求められる旨の事務局の説明についても、事務局の情報公開制度が規程に基づき事務局限りの判断で行われているものであることを踏まえれば、首肯できる。

会合等は、規程3条2号に規定する「会派又は議員の活動」の根幹であると認められるところ、本件対象文書に記録された情報を公にすれば、会派又は議員の特定の政治活動の詳細が明らかとなる可能性があり、このことにより会派又は議員の活動に支障を及ぼすおそれがあると認められる。

したがって、本件対象文書の開示については、規程3条2号に規定する「会派又は議員の活動に関する情報であって、公にすることにより、これらの活動に支障を及ぼすおそれのあるもの」を公にすることとなるため、その全部を不開示とすべきものと認められる。

4 苦情申出人のその他の主張について

苦情申出人はその他種々主張するが、いずれも当審査会の上記判断を左右するものではない。

5 本件対象文書を不開示としたことの妥当性

以上のことから、事務局が、本件対象文書につき、全体として規程3条2号に該当するとしてその全部を不開示としたことは、妥当であると判断した。

第6 付言

本件申出に係る不開示通知書における理由の記載は、規程3条2号の条文を引いて「『会派又は議員の活動に関する情報であって、公にすることにより、これらの活動に支障を及ぼすおそれのあるものが記録されているとき』に該当することから、文書全体として不開示とした。」とされているところ、理由の記載に当たっては、可能な限り、規定の文言を示すにとどまることのないよう、より詳細な記述に努めることが望ましい。

第7 答申をした委員

小泉博嗣、橋本博之、江島晶子