

諮問番号：平成26年諮問第1号 諮問日：平成26年1月8日
答申番号：平成26年答申第1号 答申日：平成26年1月31日
件名：「事故調報告書の提出とその後の対応について（平成24年7月5日）」の不開示に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「事故調報告書の提出とその後の対応について（平成24年7月5日）」（以下「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25年11月22日付衆庶発第2897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。

不開示通知書の「1 開示しないこととした議院行政文書の名称」には「事故調報告書の提出とその後の対応について（平成24年7月5日付）」と記載されており、本件対象文書が議院行政文書であることを示唆している。不開示理由として、規程2条2項により、議院行政文書該当性を否定しているにもかかわらず、一方で不開示通知書では議院行政文書として扱われており、整合性がとれない。また、不開示通知書の「2 開示しないこととした理由」には、「衆議院の立法及び調査に係る文書であるため。」との記載及び根拠規定（規程2条2項）の適示にとどまり、具体的にいかなる理由で衆議院の立法及び調査に関する文書に該当するかという記述がなく、不開示理由を十分に知ることができなかった。そこで、本件対象文書について調査したところ、本件対象文書は平成25年5月9日の議院運営委員会図書館運営小委員会（以下「図書館運営小委員会」という。）において配布された文書であることが確認された。本件対象文書が、図書館運営小委員会の開催にあたって作成

され、席上に配布された文書であれば、規程 2 条 2 項において議院行政文書から除外される衆議院の立法及び調査に係る文書に該当すると思料されるが、当該文書が作成されたのは図書館運営小委員会の開催の 10 か月前であり、当該小委員会開催のために作成されたものとは考えられない。

本件対象文書に係る開示の申出時及び不開示通知書の交付時に、事務局職員より「当該文書は、図書館運営小委員会に配布された文書であるので、衆議院の立法及び調査に関する文書に該当する」旨の口頭説明があったが、上記で指摘したとおり、本件対象文書の作成日は平成 24 年 7 月 5 日付であり、平成 25 年 5 月 9 日の図書館運営小委員会の開催前であれば議院行政文書に該当したのかとの質問には明確な回答を得られなかった。

したがって、事務局の不開示理由には理由がなく、当該文書は議院行政文書として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、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。

本件対象文書は、平成 25 年 5 月 9 日、図書館運営小委員会において配布された文書である。議院の活動は、具体的には、本会議の審議や委員会の審査等によって行われ、そうした活動が広く立法活動に関わるものであることは論をまたないところである。よって、本件対象文書のように議院の委員会等で配布された文書が、立法調査文書であることは明らかである。

また、本件対象文書は、同日の同小委員会の会議録に述べられているように、東京電力福島原子力発電所事故に係る両議院の議院運営委員会の合同協議会（以下「合同協議会」という。）に所属する議員の一部の議員が取りまとめた文書であり、事務局が作成したものではなく、事務局が取得したものである。

合同協議会とは、国会法（昭和22年法律第79号）附則6項の規定に基づき、平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故について、東京電力福島原子力発電所事故調査委員会（以下「事故調査委員会」という。）の委員長及び委員の推薦、その要請を受けて国政に関する調査を行うこと等のため、東京電力福島原子力発電所事故調査委員会法がその効力を有する間、国会に置かれたものである。

そうした経緯を踏まえると、本件対象文書が、事務局が取得した時点から立法調査文書であることは明白であり、仮に本件対象文書が図書館運営小委員会において配布されていなかったとしても、本件対象文書は依然として立法調査文書であるといえる。

以上により、本件対象文書は、その取得の経緯をみても、その後、図書館運営小委員会において配布された点からみても、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25年12月27日 苦情申出書の接受
- ② 平成26年 1月 8日 諮問
- ③ 同月17日 事務局からの説明の聴取及び調査（本件対象文書の見分を含む。）・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、平成25年5月9日、図書館運営小委員会で配布された「事故調報告書の提出とその後の対応について（平成24年7月5日）」である。

（1）本件対象文書の性格と内容

本件対象文書の性格と内容は、平成25年5月9日の図書館運営小委員会会議録及び周知の事実から、次のとおり認定できる。

本件対象文書は、合同協議会に所属する当時の議院運営委員会理事会の会派を代表する議員10名によって、平成24年7月5日に作成されたものである。

事故調査委員会の報告書は、平成24年7月5日に両議院の議長に提出されたが、その調査資料は、合同協議会における議論の結果、国立国会図書館が引き継ぎ、保管することになった。同日作成された本件対象文書には、事故調査委員会の調査資料について「資料の分類、引継ぎ先、情報公

開への対応について」という事項が含まれている。

平成25年5月9日に図書館運営小委員会の会議が開かれ、「東京電力福島原子力発電所事故調査委員会の調査資料の開示に関する件」が会議に付された。衆議院議院運営委員会の所管事項には、「国立国会図書館に関する事項」が含まれる。本件対象文書は、この会議の席上で配布されたものである。事故調査委員会の調査活動により得られた資料については、開示の要請があり、関係委員会においても議論されているところであったが、本件対象文書には事故調査委員会の調査資料の情報公開への対応についての記述があったため、上記小委員会において配布されたものであると推測できる。

(2) 本件対象文書の立法調査文書該当性

本件対象文書は、合同協議会に所属する議員の一部の議員が取りまとめた文書であり、事務局が作成したものではなく、事務局が取得したものである。そうした経緯を踏まえると、本件対象文書は、事務局が取得した時点から立法調査文書であると認められる。

また、本件対象文書は、平成25年5月9日に図書館運営小委員会で配布されたものであると認められ、その点からみても立法調査文書であると認められる。

3 苦情申出人の主張について

苦情申出人は、本件対象文書が「図書館運営小委員会の開催にあたって作成され、席上に配布された文書であれば・・・衆議院の立法及び調査に係る文書に該当すると思料されるが、当該文書が作成されたのは図書館運営小委員会の開催の10か月前であり、当該小委員会のために作成されたものとは考えられない」と主張する。

前記のとおり、本件対象文書は、図書館運営小委員会のために作成されたものではなく、平成25年5月9日の同小委員会に付された案件と関連する事項が本件対象文書にたまたま含まれていたため、同小委員会で配布されたものであると認められる。このように、本件対象文書が、同小委員会で配布される相当前に作成されたことは事実であるが、そのことは本件対象文書が立法調査文書であるとする上記判断を左右するものではない。

苦情申出人のその他の主張も、当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 本件対象文書の不開示の妥当性

本件対象文書について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。

5 議院行政文書不開示通知書の不開示とした理由の記載の在り方

当審査会は、以下のとおり付言する。

議院行政文書不開示通知書の不開示とした理由の記載については、理由を付記する趣旨にかんがみ、可能な限り、具体的で詳細な理由を記載することが望ましい。ただし、立法調査文書の不開示理由をどの程度詳細に記載するかについては、詳細に不開示理由を記述した場合に立法調査文書をこの開示制度の対象外とした趣旨を没却させることにもなる可能性があることから、個別に判断する必要がある。

本件についてみた場合、図書館運営小委員会の会議録において公になっている事実等を踏まえて、苦情申出人が不開示理由を理解できるよう、より具体的な不開示理由を記載することが可能であったと考えられる。

第6 答申をした委員

矢崎秀一、戸松秀典、上村直子