

諮問番号：平成29年諮問第1号

諮問日：平成29年 5月 8日

答申番号：平成29年度答申第1号

答申日：平成29年 6月21日

件名：国会職員の給与の改定及び臨時特例に関する規程（平成24年2月29日両院議長決定）を制定して国会職員の給与を減額するに際して作成又は取得した事務局文書の開示に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

「国会職員の給与の改定及び臨時特例に関する規程（平成24年2月29日両院議長決定。以下「給与特例規程」という。）を制定して国会職員の給与を減額するに際して作成又は取得した事務局文書一切（決裁文書、国会職員の組合又はその連合体との交渉・折衝・会見等の議事録その他の記録、これらの者との合意書、これらの者又は各国会職員との間で発受した説明文書・同意書・意見書等、その他関連する文書一切）」（以下「本件申出文書」という。）の開示申出につき、参議院事務局（以下「事務局」という。）は、以下のとおり対応すべきである。

① 事務局文書開示通知書（平成29年1月23日付け参庶文発第7号。以下「本件開示通知書」という。）において特定し、既に開示について決定した別紙1に掲げる事務局文書1ないし事務局文書3（以下「本件対象文書」という。）のほか、下表左欄に掲げる文書を特定し、同文書について同表右欄に掲げるとおり決定する。

文書名	態様
別紙2に掲げる事務局文書	開示
別紙3に掲げる文書	文書1及び文書16については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「開示規程」という。）第2条第1号に規定する「官報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの」に該当し、事務局文書に該当しないため不開示 文書2ないし文書15及び文書17ないし文書23については開示規程第2条第3号に規定する「立法及び調査に係る文書で事務総長の指定するもの」に該当し、事務局文書に該当しないため不開示
国会職員の組合又はその連合体との交渉・折衝・会見等の議事録その他の記録、これらの者との合意書、これらの者又は各国会職員との間で発受した説明文書・同意書・意見書	文書不存在のため不開示

- ② 別紙1に掲げる事務局文書2及び事務局文書3に記載されている事務局の内線電話番号について、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年5月14日法律第42号。以下「情報公開法」という。）第5条第6号柱書きに相当するものとは認められず、開示規程第4条第3号に該当しないため、不開示としたことは妥当でないことから、不開示とされた部分を開示する。

## 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、開示規程第3条に基づく本件申出文書の開示申出に対し、本件開示通知書により事務局が本件対象文書の一部を不開示としたことについて、その取消しを求め、本件開示申出に該当する事務局文書であって、開示申出人に対し開示又は不開示を通知していないものについて、保有している場合は開示し、又は保有していない場合はその旨を通知すべきであり、かつ、不開示とされた事務局の内線電話番号（以下「本件不開示部分」という。）を開示すべきというものである。

### 2 苦情申出の理由

苦情申出人の主張する苦情申出の主たる理由は、苦情の申出書（平成29年4月20日付け）及び事務局の理由説明書について提出された意見書（平成29年5月23日付け）の記載によると、おおむね以下のとおりである。

#### （1）苦情の申出書

事務局は、本件申出文書のうち3点合計104枚の事務局文書を開示することとしたのみで、その余の文書については、現在までに開示をせず、かつ、開示する旨と開示しない旨とのいずれも通知しないが、この処分は開示規程第9条に反するものであるから、本件申出文書全ての開示を求めるため、苦情を申し出る。

申出人は、本件開示申出において、本件申出文書について、「国会職員の組合又はその連合体との交渉・折衝・会見等の議事録その他の記録、これらの者との合意書、これらの者又は各国会職員との間で発受した説明文書・同意書・意見書」（以下「組合関係文書」という。）を具体的に例示しているところ、これらの文書には、事務局不開示情報が記録されているものは含まれていないから、事務局は、これらの文書を直ちに開示すべきである。これらの文書は、事務局において保有しているものと考えられるが、もし仮に、これらの文書を保有していないのであれば、その旨を申出人に通知すべきである。

なお、このほか、事務局は、開示するとして事務局文書のうちの電話番号記載部分について、事務局不開示情報に該当するとして不開示としたが、このうち事務局庶務部人事課任用係に関する電話番号については、参議院のウェブサイトにおいて、「03-5521-7492」及び「内線3491」と公表されており、当該部署に係る電話番号は既に公にされているのであるから、事務局の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれはなく、事務局不開示情報には該当しないことを付言する。

したがって、本件申出文書は速やかに全てを開示されるべきである。

#### （2）意見書

事務局は、理由説明書において、「給与特例規程の制定に際し、事務局は組合に対し、その内容についての情報提供を行った。それに関連し作成又は取得した文書は、参議院事務局文書管理

規程（平成21年3月19日事務総長決定。以下「文書管理規程」という。）に基づき作成する事務局文書分類基準表の第7種（保存期間が1年未満）の文書に当たることから、同規程第42条第2項に従い保存期間満了後に既に廃棄した。」と主張する。

しかしながら、まず、前記文書が事務局文書分類基準表の第7種（保存期間が1年未満）の文書に当たるとの事務局の説明には疑問がある。国会職員法（昭和22年法律第85号）第45条第2項本文により準用される労働基準法（昭和22年法律第49号）第109条及び労働基準法施行規則（昭和22年厚生省令第23号）第56条第5号は、使用者は労働関係に関する重要な書類を3年間保存しなければならない旨及びその保存すべき期間の計算についての起算日をその完結の日とする旨を定めているところ、給与の減額という労働条件の不利益変更についての労使間の交渉に関連して作成又は取得した前記文書は労働関係に関する重要な書類である上、給与特例規程に基づく国会職員の給与の臨時特例による給与の減額措置が完結したのは平成26年3月31日であって、その労働関係に関する重要な書類はその3年後の平成29年3月31日までは保存しなければならないのであるから、苦情申出人が本件開示請求をした時点においては、未だ前記文書の保存期間は満了していなかったと考えられる。なお、もし仮に、前記労働基準法及び労働基準法施行規則の各規定が前記文書に適用されないとしても、給与特例規程による国会職員の給与の減額は、労働条件の不利益変更であるところ、日本国憲法第28条で本来保障されるべき労働基本権が制約されている国会職員について、人事院勧告等の代償措置を講じずに給与を減額するには、日本国憲法第28条違反を回避するために、これに先立って、国会当局と国会職員の組合との間の合意があったか、各国会職員の同意があったものと考えるのが自然であり、そのような重要な場面における国会当局と国会職員の組合との間の交渉等に関連し作成又は取得した文書は、「第1種から第6種までに属する文書以外の文書で輕易なもの」とは到底いえない。そうすると、事務局は、前記文書が実際には事務局文書分類基準表の第7種の文書には分類されていないのに第7種の文書に分類されたものと誤認しているか、前記文書を第7種の文書とすべきではなかったのに文書管理規程の解釈を誤って第7種の文書に分類したものと考えられる。

また、「給与特例規程の制定に際し、事務局は組合に対し、その内容についての情報提供を行った。」との事務局の説明は、そもそもその旨の記載のある事務局文書が存在しなければそのような断定的な説明をすることはおよそ不可能であるから、その旨の記載がある事務局文書が存在するか、遅くとも苦情申出人が本件開示請求をした時までは存在していたものとみるのが自然である。

以上によれば、前記文書を既に廃棄したとの事務局の説明が誤りであるか、もしくは、前記文書は法令等の規定に違反して廃棄されたものと考えられるから、答申に当たっては慎重に調査及び審議されたい。

### 第3 事務局の説明の要旨

#### 1 本件対象文書

開示を求められた事務局文書は、「決裁文書、国会職員の組合又はその連合体との交渉・折衝・会見等の議事録その他の記録、これらの者との合意書、これらの者又は各国会職員との間で発受した説明文書・同意書・意見書等、その他関連する文書一切」（以下、「本件例示文書」という。）である。

開示の申出を受け、ファイルを探索した結果、本件例示文書に該当する本件対象文書を特定し、

別紙 1 に掲げる事務局文書 2 及び事務局文書 3 については事務局不開示情報が記録されているため、部分開示を行った。

## 2 不開示理由の要旨

事務局の公表していない内線電話番号を公にした場合、いたずらに利用され、あるいは不特定多数の団体又は個人から頻繁に電話をかけられ、種々の連絡に支障を来すなど、事務局の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、情報公開法) 第 5 条第 6 号柱書きに相当し、開示規程第 4 条第 3 号に定める事務局不開示情報に該当するため、不開示とした。

## 3 苦情申出人の主張に対する所見

### (1) 開示した文書以外の文書の存在について

苦情申出人は、苦情の申出書において本件例示文書について、組合関係文書を具体的に例示し、本件対象文書以外のこれらの文書を事務局が保有しているものと考えられるとし、これらの文書を直ちに開示すべきであると主張している。また、仮にこれらの文書を保有していないのであれば、その旨を通知すべきと主張している。

本件例示文書について、決裁文書及び国会職員に対して発した説明文書については、本件開示通知書により既に苦情申出人に対し開示している。それ以外の苦情申出人が指摘する国会職員の組合等との交渉の議事録等の文書については、以下の理由により、文書不存在のため開示していない。

給与特例規程の制定に際し、事務局は組合に対し、その内容についての情報提供を行った。それに関連し作成又は取得した文書は、参議院事務局文書管理規程（平成 21 年 3 月 19 日事務総長決定）に基づき作成する事務局文書分類基準表の第 7 種（保存期間が 1 年未満）の文書に当たることから、同規程第 4 2 条第 2 項に従い保存期間満了後に既に廃棄した。

### (2) 内線電話番号について

苦情申出人は、開示した事務局文書のうちの電話番号記載部分の不開示について、当該部署に係る電話番号は既に参議院のウェブサイト上に公にされており、事務局不開示情報には該当しないと主張している。

しかし、不開示とした番号は参議院のウェブサイトにおいて通常一般に公開している番号とは異なる番号であり、当該番号を公にした場合、いたずらに利用され、あるいは不特定多数の団体又は個人から頻繁に電話をかけられ、事務局の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、情報公開法第 5 条第 6 号柱書きに相当し、開示規程第 4 条第 3 号に定める事務局不開示情報に該当すると考える。

## 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平成 29 年 5 月 8 日 諮問の受理
- ② 同月 24 日 苦情申出人から意見書を收受
- ③ 6 月 7 日 事務局の職員（庶務部人事課長）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 同月 12 日 事務局の職員（庶務部人事課長）からの説明聴取及び調査・審議

- ⑤ 同月 21日 調査・審議（別紙 2 に掲げる事務局文書の見分を含む。）

## 第 5 審査会の判断の理由

### 1 本件開示申出

本件開示申出は、本件申出文書の開示を求めるものであり、開示申出人は幅広く本件開示申出に該当する事務局文書の開示を求めているものと考えられる。

本件開示申出に対し、事務局は、本件対象文書を特定し、開示を実施した。その際、別紙 1 に掲げる事務局文書 2 及び事務局文書 3 については事務局不開示情報が記録されているため部分開示を実施した。

これに対し、苦情申出人は、本件開示申出に該当する事務局文書であって、開示申出人に対し開示又は不開示を通知していないものについて、保有している場合は開示し、又は保有していない場合はその旨を通知すべきである旨、及び組合関係文書を具体的に例示しているところ、組合関係文書には、事務局不開示情報が記録されているものは含まれていないから、事務局はこれらの文書を直ちに開示すべきである旨主張する。

また、苦情申出人は、事務局庶務部人事課任用係に関する電話番号については、参議院ウェブサイトにおいて既に公にされているため、事務局不開示情報には該当しない旨主張する。

そこで、苦情申出人の主張について、以下それぞれ検討する。

### 2 本件対象文書の特定の妥当性

#### (1) 本件開示申出に該当する事務局文書について

事務局における事務局文書の特定が妥当であったかを確認するため、当審査会において本件開示申出に該当する事務局文書の保有状況について事務局に確認させたところ、事務局は以下のとおり説明する。

(ア) 本件対象文書のほか、別紙 2 に掲げる事務局文書及び別紙 3 に掲げる文書を保有し、いずれも同じドッジファイルに編てつしている。

(イ) 苦情申出人が主張する組合関係文書は保有していない。

#### (2) 別紙 2 に掲げる事務局文書について

事務局は、別紙 2 に掲げる事務局文書には、事務局不開示情報が記載されていないものの、給与特例規程を制定して国会職員の給与を減額するに際して作成又は取得した事務局文書ではなく、本件開示申出の対象外である旨主張する。

しかし、一義的には別紙 2 に掲げる事務局文書が給与特例規程を制定して国会職員の給与を減額することと直接の関連がないものであったとしても、別紙 1 に掲げる事務局文書 2 をもって給与特例規程に基づく給与減額特例措置の実施を事務局の職員に周知する際に、別紙 2 に掲げる事務局文書の内容を併せて周知するなど外形上関連性が見られ、また、開示申出人が幅広く本件開示申出に該当する事務局文書の開示を求めていることから、別紙 2 に掲げる事務局文書は本件開示申出において特定すべき事務局文書であると認められる。

また、当審査会において別紙 2 に掲げる事務局文書を見分したところ、事務局不開示情報が記載されていないことを確認した。

したがって、事務局は、別紙 2 に掲げる事務局文書について開示すべきである。

#### (3) 別紙 3 に掲げる文書について

事務局は、別紙 3 に掲げる文書は給与特例規程を制定して国会職員の給与を減額するに際し

て作成又は取得したものであるが、開示規程第2条第1号「官報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの」又は同条第3号「立法及び調査に係る文書で事務総長の指定するもの」に該当し、事務局文書には該当しないため、本件開示申出の対象外である旨主張する。

しかし、別紙3に掲げる文書は本件対象文書と共に給与特例規程の制定プロセスを一体的に構成するものであることから、開示を求める文書が事務局文書に該当しない場合であっても、事務局はその旨を理由に不開示を通知すべきである。

したがって、事務局は、別紙3に掲げる文書について、文書1及び文書16については開示規程第2条第1号に該当し、文書2ないし文書15及び文書17ないし文書23については第2条第3号に該当し、いずれも事務局文書に該当しないことを理由に不開示を決定すべきである。

#### (4) 組合関係文書について

事務局は、組合関係文書の保存期間の設定に当たり、事務局から職員組合に対し、給与特例規程の制定に際して、事前に情報提供は行ったが、給与特例規程は、政府の職員の給与の改定を内容とする法律案に準拠して制定されるため、事務局には内容等に調整・判断の余地がなく、その時点で判明していた給与特例規程案の内容を文書にして情報提供したに過ぎないことから、第1種（30年）から第6種（常用）までに属する文書以外の文書で輕易なものに該当するため、保存期間を第7種（1年未満）に設定し、また、法律が成立した時点（職員組合への情報提供から約2週間後）で、職員組合に提供した情報と同内容の文書（別紙1に掲げる事務局文書2）を事務局職員に周知するために作成したことから、職員組合に提供した情報は廃棄できるものと判断し、保存期間設定から一定期間経過後に組合関係文書を廃棄した旨主張する。

事務局では、文書管理規程に基づく事務局文書分類基準表を作成し、保有する事務局文書の保存期間を事務局文書分類基準表に基づき設定することとしている。事務局文書の保存期間は、第1種（30年）、第2種（10年）、第3種（5年）、第4種（3年）、第5種（1年）、第6種（常用）及び第7種（1年未満）としているところ、事務局が組合関係文書の保存期間を第7種（1年未満）に設定し、保存期間満了後に組合関係文書を廃棄したことは、文書管理規程の手續にのっとったものである。

しかし、本件開示申出において組合関係文書を具体的に例示している以上、たとえ組合関係文書が廃棄済みのため不存在であったとしても、事務局は開示に当たり、組合関係文書を特定すべきであったものと認める。

したがって、事務局は、組合関係文書について文書不存在を理由に不開示を決定すべきである。

なお、組合関係文書は、事務局の意思を職員組合に対して示した文書である。その意義に鑑みれば、今後、職員組合とのやり取りに係る文書の適切な保存期間の設定について、事務局において検討する必要がある。

### 3 事務局不開示情報該当性

#### (1) 情報公開法第5条第6号の趣旨について

情報公開法第5条第6号は、国の機関等が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある情報を不開示情報として定めている。しかし、本規定は、行政機関の長に広範な裁量権限を与える趣旨ではなく、「支障」の程度は名目的なものでは足りず実質的なものが要求され、「おそれ」の程度も単なる抽象的な可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性が要求されると解され

ている。

内線電話番号についても、当該番号を使用する組織の事務の性質等個別の事情を踏まえ、内線電話番号を開示することによる事務局の事務への実質的な支障の有無を検討した上で、不開示とすべきか否か判断する必要がある。

## (2) 本件内線電話番号について

当審査会において本件対象文書を見分したところ、事務局の主張のとおり、本件不開示部分は、苦情申出人が主張する内線電話番号とは異なるものであることが確認された。

しかし、内線電話番号は国の機関又は地方公共団体のウェブサイト等において問合せ先として一般的に公表されているところであり、事務局の事務に生じる支障は名目的なものといわざるを得ない。また、本件不開示部分である内線電話番号を使用する組織の事務の性質等に鑑みても、開示しないことに特別な事情があるとは認められない。

したがって、本件不開示部分は情報公開法第5条第6号柱書きに相当するものとは認められず、開示規程第4条第3号に該当しない。

## 4 結論

以上のことから、前記第1①の表左欄に掲げる文書を特定し、同文書について同表右欄に掲げるとおり決定すべきであり、また、別紙1に掲げる事務局文書2及び事務局文書3に記載されている事務局の内線電話番号について、情報公開法第5条第6号柱書きに相当するものとは認められず、開示規程第4条第3号に該当しないため、不開示としたことは妥当ではなく、不開示とした部分を開示すべきであると判断した。

(答申をした委員の氏名)

瀧上信光、鈴木庸夫、高山崇彦

(別紙1)

事務局文書1「国会職員の給与の改定及び臨時特例に関する規程の制定について」(決裁文書)

事務局文書2「平成24年4月1日付の給与関係辞令の発出等について(給与減額特例措置、号級調整、55歳超減額措置)」(平成24年3月29日付)

事務局文書3「国会職員の給与の改定及び臨時特例に関する規程の制定について」(平成24年2月29日付)



(別紙2)

事務局文書「平成24年4月1日における号給の調整について」

事務局文書「55歳超の職員の給与の1.5%減額について」

事務局文書「国会職員の初任給、昇格、昇給等の基準に関する件の一部改正について」(決裁文書)

事務局文書「給与関係諸規程の制定について」(決裁文書)

(別紙3)

- 文書1 「官報の写し」
- 文書2 「国会職員の給与の改定及び臨時特例に関する規程案について」
- 文書3 「国会職員の給与の改定及び臨時特例に関する規程案」
- 文書4 「国会職員の給与の改定及び臨時特例に関する規程案新旧対照表」
- 文書5 「議院運営委員会理事会における庶務部長発言の覚書」
- 文書6 「議院運営委員会における事務総長発言の覚書」
- 文書7 「参議院公報」
- 文書8 「国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律案の概要」
- 文書9 「国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律案の要綱」
- 文書10 「国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律案」
- 文書11 「国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律案新旧対照表」
- 文書12 「国会職員の給料表改定について」
- 文書13 「国会職員の給与の改定及び臨時特例に関する規程案（2/22案）」
- 文書14 「国会職員の給与の改定及び臨時特例に関する規程案（2/20案）」
- 文書15 「国会職員の給与の改定及び臨時特例に関する規程案（2/17案）」
- 文書16 「民自公3党合意（報道記事）」
- 文書17 「一般職の国家公務員の給与の改定及び臨時特例等に関する法律案に対する修正案」
- 文書18 「一般職の国家公務員の給与の改定及び臨時特例等に関する法律案に対する修正案対照表」
- 文書19 「一般職の国家公務員の給与の改定及び臨時特例等に関する法律案の概要」
- 文書20 「一般職の国家公務員の給与の改定及び臨時特例等に関する法律案要綱」
- 文書21 「一般職の国家公務員の給与の改定及び臨時特例等に関する法律案」
- 文書22 「一般職の国家公務員の給与の改定及び臨時特例等に関する法律案新旧対照表」
- 文書23 「人事院勧告（平成23年）」