

諮問番号：平成21年諮問第1号 諮問日：平成21年12月1日
答申番号：平成22年答申第1号 答申日：平成22年1月8日
件名：「公設秘書の採用届、同意申請書（特定議員）（現在あるものの中で最新のもの）」（平成21年10月23日付衆庶発第699号）の不
開示に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「公設秘書の採用届、同意申請書（特定議員）（現在あるものの中で最新のもの）」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「公設秘書の採用届、同意申請書（特定議員）（現在あるものの中で最新のもの）」の開示申出に対し、平成21年10月23日付衆庶発第699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）不開示決定の不当性

本件開示請求に係る文書は、規程3条1号の「法令に別段の定めがあるとき」に該当しない。

事務局の不開示理由は、公設秘書の氏名等の公表については、「議員秘書の氏名等の公表に係る各会派申合せ」（平成16年4月9日衆議院議院運営委員会決議。以下「申合せ」という。）に基づき「現況届」を公開することにより行っており、申合せ以外の方法で開示することは、申合せに抵触するおそれがあることから差し控えるべきというものであるが、申合せが法令に該当するとしたことは、恣意的な拡大解釈である。規程上の文言はあくまでも「法令」であり「法令等」など幅を持たせた表現とはなっていない。「法令」とは、本来、国会が制定する法律や国の行政機関が制定する命令・規則等をいう。広義の場合でも、地方公共団体が制定する条例や規則、最高裁判所規則や衆参両院の議院規則等までを指し、それ以下の規程等は

含まれない。申合せは、あくまでも議会の規律維持のため自主的に定めた議員・会派間のルールであり、一般国民に対して何らかの義務を課したり権利を制限したりするものではないため、情報公開請求の妨げとはならないはずである。

(2) 全部不開示としたことの不当性

本件開示請求に係る文書が、仮に規程3条1号に該当する可能性があるとしても、申合せで公開方法が定められている項目以外の情報も記載されており、公設秘書の氏名等が黒塗り処理による一部不開示になったとしても、書類の提出年月日や特定議員自筆の署名の筆跡等副次的に得られる情報も含めて入手することを希望し、開示を受けたいとして開示請求を行った。本件開示請求に係る文書の部分開示を行うべきであり、全部不開示としたのは不当である。

事務局は、本件開示請求に係る文書を部分開示すれば、文書を開示することで当該公設秘書の「採用の有無」が判明してしまい、申合せに抵触するおそれがあるので部分開示もできないと説明するが、申合せはプライバシー保護の観点から氏名等の個人情報部分の公表方法を定めたものであり、採用の有無や採用人数の公表については規定していない。そもそも採用の有無や採用人数の情報は、個人を特定しない情報であるからプライバシー保護は問題とならず、公設秘書制度が創設された経緯に鑑みれば、議院行政文書の開示の請求によらずとも当然に公開されるべき性格のものである。

(3) 現況届の閲覧制度が不十分であること

申合せに基づく現況届の閲覧制度は、現況届の明確な提出期限が定められておらず、実際にも、採用届を提出した後も現況届を提出しない議員は数多くいるが、事務局庶務部議員課では督促等を行っていないこと、公設秘書の採用からこの制度による公表まで一定の時間がかかることなどからして不十分な制度であり、その適切な運営もされていない。事務局が、適切な運営のために努めることもせず一方に公設秘書に関する文書の開示も認めないというのは、矛盾した態度で誠実さを欠く。

(4) まとめ

以上の理由から、不開示決定は不当なものであり、直ちに本決定を取り消し、本件開示請求に係る文書を開示すべきである。

第3 衆議院事務局の不開示理由の要旨

1 本件対象文書

苦情申出人が開示を求める「公設秘書の採用届、同意申請書(特定議員)(現在あるものの中で最新のもの)」に該当する文書は、事務局庶務部議員課が保

有する特定議員提出に係る「議員秘書採用届」(以下「採用届」という。)及び「議員秘書採用同意申請書」(以下「同意申請書」という。)のうち最新のもの(以下「本件対象文書」という。)である。

2 不開示の理由

採用届は、「国会議員の秘書の給与の支給等に関する規程」(平成2年6月20日両院議長協議決定)が「国会議員は、議員秘書を採用したときは、採用の日から20日以内に、議員秘書の氏名、生年月日、本籍、住所及び採用の年月日並びに議員秘書についての法別表第一及び別表第二の適用の別を、その国会議員の属する議院の議長に届け出なければならない」(5条3項)と定めていることにより各議員から提出されているものである。この規定にいう「法」とは、国会議員の秘書の給与等に関する法律(平成2年法律第49号)を指す。また、同意申請書は、同規程が「国会議員が議員秘書を採用するには、あらかじめ、その国会議員の属する議院の議長の同意を得なければならない」(5条1項)と定めていることにより各議員から提出されているものである。

議員秘書(国会法(昭和22年法律第79号)132条に規定する秘書をいう。以下この答申書において同じ。)の氏名等の情報の取扱いに関しては、議院運営委員会が申合せを決議した。申合せでは、各会派が公表する項目を「氏名、議員秘書の区分、議員秘書に係る議員の氏名、議員秘書が当該議員の三親等内の血族の場合における続柄、勤務地及び採用年月日」の6項目に、公表する場所を「衆議院事務局庶務部議員課内において設けられる閲覧場所」に限定している。したがって、議員秘書の情報について上記項目以外の内容を開示することや、上記項目を他の手続によって開示することは、申合せに抵触するおそれがある。

また、仮に採用届及び同意申請書について部分開示とした場合、たとえ議員秘書の氏名が明らかにならなくても、特定の議員が議員秘書を採用しているかどうかということ自体を明らかにすることになり、これは、申合せに反することになる。

以上の理由から、本件対象文書は、規程3条1号により開示の原則の例外となり、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21年11月30日 苦情申出書の接受

同年12月 1日 諮問

同月 9日 衆議院事務局の職員(庶務部副部長議員)

課長事務取扱ほか)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

同月 18日 調査・審議

平成 22年 1月 8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

本件対象文書は、前記「第3 衆議院事務局の不開示理由の要旨」の「1 本件対象文書」において説明されているとおりであって、特定議員提出に係る採用届及び同意申請書のうち現在事務局が保有するものの中で最新のものである。

また、本件対象文書に記録されている情報は、前記「第3 衆議院事務局の不開示理由」の「2 不開示の理由」において説明されているとおりであって、採用届の担当者記入欄を含めてすべて議員秘書についての情報である。

2 申合せと規程との関係

(1) 申合せがされていることとその内容

議員秘書の氏名等の公表については、平成16年4月9日の衆議院議院運営委員会決議として「議員秘書の氏名等の公表に係る各会派申合せ」がされており、1項として「各会派は、その所属議員に係る議員秘書について、別に定める共通の様式により、氏名、議員秘書の区分、議員秘書に係る議員の氏名、議員秘書が当該議員の三親等内の血族の場合における続柄、勤務地及び採用年月日を公表すること。」、2項として「各会派は、議員秘書の氏名等の公表を、衆議院事務局庶務部議員課内に設けられる閲覧場所において行うこと。」等の申合せがされている。そして、別に定める共通の様式として、「氏名等の公表に係る議員秘書の現況」と題する様式(現況届)が定められており、議員秘書の氏名等の前記6項目を記入する欄が設けられている。

(2) 申合せの位置づけ

憲法58条は議院の自律権を保障しており、同条2項は「両議院は、各々その会議その他の手続及び内部の規律に関する規則を定め、又、院内の秩序をみだした議員を懲罰することができる。但し、議員を除名するには、出席議員の三分の二以上の多数による議決を必要とする。」と規定し、議院の規則制定権を認めている。議院規則の効力は議院内部に限られるが、議院内の事項に関する限り、議員のみではなく、国务大臣、政府参考人、傍

聴人等を拘束するとされている。

各会派申合せあるいは委員会決議は、憲法の保障する議院の自律権に由来するものである。そして、議院運営委員会議録によると、議員秘書の氏名等の公表に係る各会派申合せは全会派の一致により議決されたことが認められ、議員がこの申合せに拘束されることは明らかである。実際に各会派は、申合せに基づく現況届を事務局庶務部議員課内に設けられた閲覧場所で閲覧に供している。

(3) 事務局の議院行政文書開示制度

「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」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。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。

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（規程では、13条において、規程に基づく議院行政文書の開示の実施状況について、毎年一回議長に報告することを定めているだけである。）

(4) 事務局と衆議院の関係

事務局は衆議院に附置された組織であり（議院事務局法（昭和22年法律第83号）1条）その権限ないし任務は、「事務総長は、議長の監督の下に、議院の事務を統理し、公文に署名する。」（国会法28条1項）「事務総長は、議長の監督の下に、局中一切の事務を統理し、所属職員を監督する。」（議院事務局法2条）等の規定からみて、議長の指揮監督下にあり、議院ないし議長の定めた事項には従う義務があるのであって、これに違反することは許されないことは明らかである。

(5) 申合せの趣旨（規程に基づく情報開示制度との関係）

申合せの趣旨及び内容を検討すると、申合せの決議に先立って議院運営委員会の委員長から「透明性確保の観点から、議員秘書の勤務実態等について各党各会派が衆参両議院共通に情報の公開を進めるものであります。」との趣旨の説明があり（平成16年4月9日衆議院議院運営委員会議録）申合せにおいては、議員秘書について氏名等の6項目を公表すること及びその公表を事務局庶務部議員課内に設けられる閲覧場所において行うこととされているから、議員秘書についてはこれらの6項目についてのみ公表し、それ以外の項目は公表しないこと、かつ、閲覧場所において閲覧するという方法でのみ公表を行うこととし、それ以外の方法での公表は行わないことが申し合わされているものであって、これらの限度で情報の公表を

行うという趣旨であることが明らかである。

ところが、規程による情報開示の制度は、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号）の趣旨を踏まえたものであって（規程1条）、規程2条において定義される議院行政文書については、おおむね同法の規定と同様の開示・不開示の基準を定め（規程3条、5条及び6条）、部分開示（規程4条）及び第三者に対する意見聴取（規程10条）についても同法とほぼ同様の内容の規定をし、開示の実施に関しても文書については閲覧又は写しの交付によることを定めており（規程11条）、全体として申合せによる公表の制度とは全く異なる別個の制度である。したがって、議員秘書についての情報が記録された文書が規程の対象とならずれば、申合せにおいて公表されることとされている6項目以外の項目が開示され、又は申合せが定める閲覧場所における閲覧という方法以外の方法で開示の実施が行われる可能性が生ずることになるが、このような結果は明らかに申合せに違反するものである。そのような事態は申合せの予定するところではないから、（4）で述べた事務局と衆議院との関係をも併せ考えると、議員秘書についての情報に関する限りは、申合せに基づく公表制度が優先的、排他的なものであって、規程はこれらの情報を記録した議院行政文書（文書の一部に議員秘書についての情報が記録されている場合には当該部分）には適用されないと解するのが合理的、整合的である。

（6）不開示理由の妥当性

規程の2条は、規定の適用が除外される議院行政文書として議員秘書についての情報を記録した文書を挙げていない。しかし、このような文書（本件対象文書はこれに該当する。）が規程の対象とならないことは、これまでに述べた申合せの趣旨、規程の法的性質及び事務局と衆議院の関係からして当然の事理というべきであって、規程にその旨の明示の定めがないことは、このように解することの妨げになるものではない。

事務局が本件対象文書を不開示とした理由は、申合せの存在を根拠とするものであって審査会の結論と基本的には異なるものではなく、本件対象文書を不開示としたことは妥当である。

3 現況届の閲覧制度について

苦情申出人は、申合せに基づく現況届の閲覧制度は不十分なものであり、その適切な運営もされていないと主張するが、前記2の判断を左右するものではない。

4 本件対象文書不開示の妥当性

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。

第6 答申をした委員

矢崎秀一、戸松秀典、上村直子