

諮問番号：平成29年諮問第3号 諮問日：平成29年4月20日  
答申番号：平成29年答申第3号 答申日：平成29年5月26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の制定に関する議  
院行政文書の不開示に関する件

## 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日両議院議長決定）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議院行政文書一切（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「本件対象文書」という。）の開示申出に対し、その一部を開示し、開示した文書を除く本件対象文書を「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「開示規程」という。）2条2項に規定する「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。）に該当するとして不開示としたことについては、国会職員の給与の改定及び臨時特例に関する規程（以下「給与特例規程」という。）の制定に係る文書を立法調査文書に該当するため不開示としたことは妥当であるが、別紙に掲げる文書1ないし文書9を不開示としたことは妥当でなく、開示すべきである。

### 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、おおむね以下のとおりである。

#### 1 苦情申出の趣旨

衆議院事務局（以下「事務局」という。）は、本件対象文書のうち合計127枚の議院行政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、開示規程2条2項に規定する立法調査文書であるとの理由により不開示としたが、この不開示処分は開示規程2条2項の解釈を誤ったものであり、理由がないため、その取消しを求める。

#### 2 苦情の内容の要旨

事務局は、従前より、「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、宿舎等施設

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。」と主張しているところ、衆議院事務局情報公開・個人情報保護審査会(以下「審査会」という。)は、議院行政文書の意義について、「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、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。」との判断を示し、他方、立法調査文書の意義について、「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、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、『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、『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。」との判断を示している(審査会平成26年答申第1号、平成26年答申第5号、平成23年答申第1号)。

一方、苦情申出人は、本件開示申出において、「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」等を例示して開示を求めているところ、国会職員の組合又はその連合体と当局との交渉は、国会職員法(昭和22年法律第85号)18条の2第1項に基づくものであって、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として行われるものではなく、まさに人事等についての庶務的、管理的な事務の一つとして行われるものであるから、少なくとも、その交渉の議事録は、立法調査文書ではなく、議院行政文書である。

事務局は、給与特例規程を制定する過程は、議院運営委員会の権能に属する立法及び調査に関する活動であり、給与特例規程の制定に関する文書については、立法調査文書に該当すると主張するが、給与特例規程の制定は、衆議院の議決によるものではないから、立法機関としての衆議院の本来の権能である立法として行われるものではないし、衆議院の有する国政調査権の行使や議員の求めに応じて事務局が行う調査でもないので、立法調査文書には該当しない。もし仮に、給与特例規程の制定行為自体については、立法機関としての衆議院の本来の権能である立法として行われるものであると解されるとしても、国会職員の組合又はその連合体と当局との交渉は、議院運営委員会の権能に属するものではなく、人事等についての庶務的、管理的な行政事務として行われるものであって、その議事録等は、立法調査文書には該当せず、かつ、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ある。よって、事務局の主

張は失当である。

そのほかに苦情申出人が本件開示申出において例示した文書についても、労使間であれば一般的に授受される文書であると考えられるものであって、人事等についての庶務的、管理的な事務に関する文書に該当するから、立法調査文書ではなく、議院行政文書である。

したがって、事務局の不開示理由には理由がなく、本件対象文書は議院行政文書としてすべ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。

#### **1 不開示理由**

開示した文書を除く本件対象文書については、開示規程2条2項に規定する立法調査文書であるため不開示とした。なお、開示した文書を除く本件対象文書は、その存否にかかわらず不開示となるものである。

#### **2 立法調査文書**

立法調査文書とは、開示規程2条1項で制度の開示対象としている議院行政文書(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、衆議院の権能である立法や調査に関する文書をいう。この衆議院の立法や調査とは、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。立法調査文書の具体例としては、本会議や委員会における法律案の審議過程に係る文書、本会議や委員会の運営に関する文書、国政に関する調査に係る文書や広く議員の求めに応じて事務局が行う調査に係る文書等が挙げられる。

#### **3 開示した文書を除く本件対象文書の立法調査文書該当性**

給与特例規程は、案文が両議院において議長により議院運営委員会に諮られ、同委員会の議決による答申を経て、最終的に両院議長決裁をもって制定された。両院議長決裁を除いた給与特例規程を制定する過程は、議院運営委員会の権能に属する立法及び調査に関する活動であり、衆議院の権能である立法や調査に関する活動である。よって、当該過程で事務局の職員が作成し、又は取得した文書については、立法調査文書に該当する。

### **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 4月19日 苦情の申出書の接受
- ② 同月20日 諮問
- ③ 5月10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
- ④ 同月17日 調査・審議
- ⑤ 同月24日 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開示規程の定め

開示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（開示規程1条、3条）、開示規程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……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。……」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、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、開示規程は、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）1条には、「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。」との規定がある。開示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。このような開示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）衆議院の立法調査文書の意義

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）で述べた開示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、開示規程 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**

開示規程 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 開示した文書及び別紙に掲げる文書 1 ないし文書 9 を除く本件対象文書の立法調査文書該当性**

苦情申出人は「給与特例規程の制定は、衆議院の議決によるものではないから、立法機関としての衆議院の本来の権能である立法として行われるものではない」と主張する。

これについて検討すると、国会職員の給与等は、国会職員法 25 条 3 項により、「国会職員の給料、手当その他の給与の種類、額、支給条件及び支給方法並びに旅費については、別に法律（これに基く命令を含む。）で定めるものを除く外、両議院の議長が、両議院の議院運営委員会の合同審査会に諮つてこれを定める。」とされており、給与特例規程案は、第 3 の 3 において事務局から説明を聴取したとおり、両議院において議長により議院運営委員会に諮られ、同委員会の議決による答申を経て、両院議長決裁をもって制定されたものである。したがって、両院議長決裁を除く給与特例規程の制定過程は、議院運営委員会の権能に属する立法及び調査に関する活動であり、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活動に含まれるものと解され、当該過程において事務局の職員が作成し、又は取得した文書は立法調査文書に該当する。

また、「国会職員の組合又はその連合体と当局との交渉は、……まさに人事等についての庶務的、管理的な事務の一つとして行われるものである」との主張は、交渉事項によっては首肯する余地があるが、開示申出に係る給与特例規程の制定に関わるものについては、上記で述べたとおり議院運営委員会の権能に属する立法及び調査に関する活動に含まれるものであり、「国会職員の組合又はその連合体と当局との交渉は、議院運営委員会の権能に属するものではなく、人事等についての庶務的、管理的な行政事務として行われるものである」との主張についても、同様の理由から、採用することはできない。

### **3 別紙に掲げる文書1ないし文書9の不開示妥当性**

審査会において、本件対象文書が収録されている文書ファイルを見分したところ、開示した文書及び議院運営委員会の権能に係る文書のいずれにも該当しない、別紙に掲げる文書1ないし文書9が存在することが認められた。

事務局の説明によれば、文書1は給与特例規程制定後に、同規程を官報の国会事項欄に掲載するための文書の写し、文書7は給与特例規程が掲載された官報の該当部分の写しに誤りのある記載箇所を示す記述を追加記入したもの、文書8は官報の掲載内容に誤りがあったことが判明したため、その正誤掲載に関する文書の写し、文書9は正誤が掲載された官報の該当部分の写しに正誤の記載部分を示す記述を追加記入したものであり、これらの文書は開示規程2条1項1号の規定により開示の対象外とされている「官報」に該当し、文書2ないし文書6は立法調査文書である公報に該当するため不開示としたとのことである。

しかし、これらの文書の性質を検討すると、以下のとおり考えられる。まず、文書1及び文書8は、議院運営委員会の議決による答申後の過程である給与特例規程の官報掲載あるいはその正誤掲載のための手続に関する文書であって、議院行政文書であると解するのが相当である。また、文書7及び文書9は、職員が給与特例規程又はその正誤が登載された官報の写しを作成し、これに一定の記述を追加記入したものであって、官報自体とは異なる議院行政文書であると解される。さらに、文書2ないし文書6は、両議院における給与特例規程等の審議の経過の記録として、職員が写しを作成し、これに一定の記述を追加記入したものであって、公報自体とは異なる議院行政文書であると解するのが相当である。

よって、文書1ないし文書9は、開示すべきである。

### **4 開示した文書を除く本件対象文書の不開示妥当性**

以上の理由から、開示した文書を除く本件対象文書につき、給与特例規程の制定に係る文書を立法調査文書に該当するため不開示としたことについては妥当であるが、開示規程の対象外であるため不開示とした文書1ないし文書9は議院行政文書に該当するため開示すべきである。

## **第6 答申をした委員**

矢崎秀一、戸松秀典、上村直子

(別紙)

- 文書1 「官報掲載依頼について」
- 文書2 第180回国会衆議院公報第23号241頁の写し
- 文書3 第180回国会衆議院公報第24号254頁及び253頁の写し
- 文書4 第180回国会参議院公報第26号197頁の写し
- 文書5 第180回国会参議院公報第27号205頁の写し
- 文書6 第180回国会参議院公報第28号218頁及び219頁の写し
- 文書7 平成24年2月29日付官報号外特第6号51頁ないし64頁の写し
- 文書8 「正誤」
- 文書9 平成24年3月26日付官報第5766号32頁の写し