

諮問庁：国立大学法人新潟大学

諮問日：令和3年12月15日（令和3年（独情）諮問第75号）

答申日：令和4年9月5日（令和4年度（独情）答申第28号）

事件名：国立大学法人新潟大学職員の給与（初任給，昇格，昇給等）に関する  
細則4条1項に基づき「別に定める」規程の不開示決定（不存在）  
に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

別紙に掲げる文書（以下「本件対象文書」という。）につき，これを保有していないとして不開示とした決定は，妥当である。

### 第2 審査請求人の主張の要旨

#### 1 審査請求の趣旨

独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」という。）3条の規定に基づく開示請求に対し，令和3年6月14日付け3新大総第6号により国立大学法人新潟大学（以下「新潟大学」，「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）について，その取消しを求める。

#### 2 審査請求の理由

審査請求人が主張する審査請求の理由は，審査請求書及び意見書の記載によると，おおむね以下のとおりである。なお，添付資料は省略する。

##### （1）審査請求書

審査請求人は，法人文章開示請求を申請する以前に，事前に新潟大学特定課に対し，開示請求を行った法人文書で定める内規についての問い合わせをしており，「管理事項であるためお答えできません」との回答を得ていた。また，特定年月日開催の特定回特定学部教授会においても，教員から同様の質問がなされており，新潟大学からは「管理事項であるため，お答えできません」との回答があったことを確認している。

これらの特定課と教授会で得られた回答により，「別に定める」とする内規には，管理事項とされる何らかの情報が存在することを確認した。

こういう経緯があつて，審査請求人は給与に関する細則（就業規則）に「別に定める」と記載された内規を確認するため，新潟大学に対して法人文書開示の請求を行ったものである。

しかしながら，新潟大学からは原処分が下され，その決定理由を「対象となる法人文書が不存在のため」としている。問い合わせに対しては「管理事項」を理由に回答を避ける一方，片や開示請求には「対象とな

る法人文書の不存在」を理由に不開示とする対応は、その説明理由に一貫性は見られず、新潟大学の説明には齟齬が生じている。管理事項と称する情報があるのなら、情報を開示すべきです。

また、開示請求を申請した別規定は、労働者の賃金にも密接に関わる内容であり、多くの労働者に適用される内容を規定していることが容易に想像できます。

多くの労働者に適用されるのであれば、労働基準法89条で定める、相対的必要記載事項の「その他事業場の全労働者に適用される事項」に該当します。使用者には別規程の内容を就業規則に記載し、労働者に周知する義務が生じます。（労働基準法106条）

審査請求人が開示請求を行った対象文書は、決して、開示手数料の支払いをしてまで取得をする類のものではなく、労働者がいつでも知り得る情報でなければならない文書なのです。

さらには、就業規則を作成したならば、行政官庁に届け出なければなりません。（労働基準法89条）新潟大学におかれましても、別規程の内容を新潟労働基準監督署に提出しているはずであり、「対象となる法人文書が不存在」ということはあり得ないのです。もし、「対象となる法人文書が不存在」を不開示の理由とするならば、新潟労働基準監督署に就業規則を提出していないのでしょうか。必ずどこかに文章が存在するはずです。

以上の点から、本件処分の取消しを求めるため、本審査請求を提起した次第です。

## （2）意見書

審査請求人が求めた法人文書は、細則の4条1項で規定している別に定める規定です。（中略）

ア 原処分における理由の付記は、行政手続法8条1項の趣旨に照らし不適切である

原処分における法人文書不開示決定通知書では、開示しない理由について「細則第4条第1項の規定に基づいた要項等を制定しておらず、対象となる法人文書が不存在のため。」としている。また、諮問庁が提出した理由説明書には、審査請求人が審査請求の理由で指摘した事項について何ら言及をすることもなく「現在、新潟大学では細則第4条第1項の「別に定める」については制定していない。」との理由を記載するのみである。

これでは、細則4条1項で「別に定める」としているにも関わらず、なぜ規定を定めていないのか、対象文書がなぜ不存在なのかがわかりません。現在は規定を制定していないが、過去には制定していたのかどうなのか、過去にも対象文書を作成していないのか、あるいは

は作成後に廃棄したのかなど理由を付記すべきです。諮問庁の対応は、行政手続法 8 条 1 項の趣旨に照らし、不適切な対応だと言わざるを得ません。

イ 管理事項と称する何らかの情報の存在について

諮問庁は、審査請求人が対象文書を開示請求するまでは、本件対象文書を「管理事項」と称して質問に対する回答で取り扱ってまいりました。このことについて、資料を提出し説明させていただきます。

(ア) 資料 1 について

特定年月日に開催された、特定回新潟大学特定学部教授会において、特定教授が特定職員の職階と職務の級の関係についての質問を行いました。

質問は学部長預かりとなり、後日に学部長が関係事務組織に上記質問事項を問い合わせた結果を、関係者にメールで回答しました。その際のメール本文が「資料 1」となります。本件対象文書についての直接的な質問ではありませんが、回答からは職階や職務の級の決定には「管理事項」と称する何らかの定めがあることが読み取れます。

(イ) 資料 2 について

資料 1 の回答に疑問を感じ、特定学部特定部の特定個人および審査請求人が特定学部長に宛てた質問と、それに対する特定課特定役職からの回答が資料 2 になります。

特定個人は、「それとも、昇格基準がなかったのは、“第 4 条職員の職務の級の定数は、本給表及び職名ごとに別に定める。”つまり、その時点で職務の級の定数が満員だったからでしょうか？」と訊ねています。対して、特定課特定役職の回答は、「昇格基準については管理事項であるため、お答えできません。」と回答しています。

(ウ) 資料 3 について

資料 2 の回答を得た後に、審査請求人が特定課特定役職宛にさらなる質問を行った。それに対する回答メールが資料 3 であり、そのメールの添付ファイルが資料 3-1 となります。資料 3-1 には質問事項と回答が記載されています。

資料 3-1 の質問 2 では、本件対象文書はどこで確認（閲覧）できるのかを質問していますが、特定課特定役職の回答は「管理事項であるため、公表しておりません。」と回答しています。

(ア)～(ウ)で述べたように、諮問庁は、審査請求人が対象文書を開示請求する以前は、本件対象文書について「管理事項」と称する何らかの情報の存在を示しておきながら、法人文書不開示決定

通知書での不開示理由では「対象となる法人文書は不存在のため」と説明しています。これら2つの説明理由には一貫性は見られず、真逆の説明となっており理解ができません。この点を審査請求書でも指摘しましたが、指摘事項に対する理由の説明はありませんでした。

(エ) 共通資料細則について

令和3年(独情)諮問第76号との共通資料として、細則を提出させていただきます。

ウ 学内規則「文書主義の原則」について

国立大学法人新潟大学法人文書管理規則の8条では、文書主義の原則を定めています。この規則に従うならば、先に述べた「管理事項」と称する情報も文書が作成されていなければならないと、少なくとも特定課特定役職から質問の回答(資料3-1)を得ていた特定年月時点では管理事項と称する文書が存在していたはずであり、開示すべきである。

エ 労働基準法と就業規則について

(ア) 本件対象文書は就業規則の一部である

本件対象文書は、労働者の賃金に密接に関わる内容であり、全ての労働者に適用される内容を規定していることが容易に想像できます。全ての労働者に規定が適用されるのであれば、労働基準法89条が定める、相対的の必要記載事項の「その他事業場の全労働者に適用される事項」に該当します。諮問庁は本件対象文書の内容を就業規則に記載しなければならないと、その内容を新潟労働基準監督署に届け出なければならないと見なされています。

しかしながら、これまでの諮問庁の対応は、資料3-1の質問4に対する回答にも見られるように、管理事項と称する何らかの定めが存在を示しておきながら、就業規則への記載を拒んでおり、労働基準法89条に違反している状態です。

(イ) 就業規則の周知義務

労働基準法106条は、使用者に就業規則の周知を義務づけており、労働者がいつでも知り得る状態でなければならないとしています。また、過去の裁判の判例にもありますように、就業規則は労働者に周知をして初めて法的な効力を持つとされています。

しかし、資料3-1の質問5に対する回答にもあるように、労働者からの問い合わせに対して回答を拒否しています。これは明らかに労働基準法106条違反です。

なお、諮問庁が本件対象文書の開示理由とする「制定していない」という主張内容は、過去に一度も労働者に周知された事実はない

りません。先に述べたように、就業規則は周知をして初めて法的な効力を持ちます。諮問庁の主張内容は、労働者に規則を周知していませんので、労働者に対しての法的な意味を持たないことを指摘させていただきます。

オ 法人文書「級別定数管理簿」の存在

諮問庁は、公文書等の管理に関する法律11条で定める法人文書ファイル管理簿を備えています。そのシステムには、法人ファイル名「級別定数管理簿」と称する複数の法人文書の存在が確認できます。これらの文書は何の規定を基に作成されたのでしょうか。これらの法人文書は、本件対象文書が存在し、それを基に作成した文書なのではないのでしょうか。

カ 審査請求人の主張

諮問庁の理由説明書では、審査請求人が指摘した「管理事項」についての説明がなされていません。また、諮問庁が原処分について不開示決定の維持を主張していますので、以下の2点を主張させていただきます。

(ア) 管理事項と称する情報が本件対象文書である

諮問庁が、資料1、資料2、資料3-1で自ら示しているように、管理事項と称する定めがあるのは事実です。上記エ(ア)で述べたように、定めがあるなら就業規則に記載しなければなりません。そして上記エ(イ)で述べたように、その内容を周知しなければなりません。管理事項と称する情報の開示を求めます。

(イ) 諮問庁の不開示理由は法的効力を持たない

諮問庁が主張する不開示理由は未周知の状態であり、上記エ(イ)で述べたように労働者に対して法的な効力は持ちません。対して、現状の細則4条1項の「別に定める」という文言は、現在も周知が継続されていることからして、法的効力を持つ規則であると断言できます。

よって、法的な効力を持たない諮問庁の主張内容のために、本件対象文書の不開示とする処分には納得できません。

いつの時点からかは存じませんが、本件対象文書にアクセス可能な限られた職員が、勝手に細則4条1項の規則を「定める」から「定めていない」に変えたということなのではないのでしょうか。そのような変更手続きを踏まずに変更された就業規則に、我々労働者が付き合う義理はありません。

依然として諮問庁が不存在を主張していますが、それならば、諮問庁が細則4条1項の解釈を勝手に変えた時点の本件対象文書の開示をすれば良いのです。

国立大学法人新潟大学文書処理細則の別表第2によれば、法令・規則の保存期間は30年とあります。新潟労働基準監督署にも就業規則を届けているはずですから、諮問庁が勝手に規則を変えた時点での本件対象文書が不存在ということはないはずです。是非とも開示していただきたいと思います。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

本件に係る開示請求内容は、細則4条1項で規定している別に定める規程である。

この内容に対して、新潟大学は、対象となる法人文書が不存在のため不開示決定を行った。

#### 1 審査請求に係る開示決定等

新潟大学は、細則4条1項の規定に基づいた要項等を制定しておらず、対象となる法人文書が不存在のため不開示決定を行った。

#### 2 審査請求の趣旨及び理由

##### (1) 審査請求の趣旨

不開示との処分を取り消し、開示するとの裁決を求める。

##### (2) 審査請求の理由

(略)

#### 3 審査請求に対する新潟大学の意見及び理由

##### (1) 審査請求に対する新潟大学の意見

新潟大学が行った不開示決定は、維持する。

##### (2) 理由

新潟大学に勤務する職員の給与に関して必要な事項については、国立大学法人新潟大学就業規則31条1項に基づき、国立大学法人新潟大学職員給与規程（以下「規程」という。）において定めているが、このうち職員の初任給、昇格、昇給等に関する事項を決定する場合の基準等については、規程48条に基づき、細則において定めている。

細則4条1項では、「職員の職務の級の定数は、本給表及び職名ごとに別に定める」と規定している。ここでいう職務の級とは規程11条で規定する本給表において定められている級であり、定数とはその職務の級ごとの適用職員数（枠）であるが、現在、新潟大学では細則4条1項の「別に定める」については制定していない。

上記のことから、新潟大学において本件対象文書は存在しないため、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。

- ① 令和3年12月15日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受

- ③ 令和4年2月2日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ④ 同年7月26日 審議
- ⑤ 同年8月30日 審議

## 第5 審査会の判断の理由

### 1 本件開示請求について

本件開示請求は、本件対象文書の開示を求めるものであり、処分庁は、これを保有していないとして不開示とする原処分を行った。

審査請求人は原処分の取消しを求めているが、諮問庁は原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書の保有の有無について検討する。

### 2 本件対象文書の保有の有無について

- (1) 当審査会事務局職員をして、諮問庁に対し、本件対象文書の保有の有無について改めて確認させたところ、諮問庁は、おおむね以下のとおり説明する。

ア 新潟大学が国の機関であった平成16年3月31日までは、人事院規則が適用されていたため、人事院規則9-8第4条として級別の定数は存在していた。国立大学法人となった同年4月1日以降は、細則4条1項に規定している「別に定める」は定めておらず、現在に至っている。

イ 法人化以降、大学の個性を生かしながら、教育研究を一層発展させることが国から求められており、大学の活性化を図るためには柔軟な運営が必要なことから、級別定数による人数の管理から、人件費による金額の管理に移行したため、「別に定める」は制定していない。

ウ そのため、例えば、7級の定数が1人減ったからといって、必ずしも6級の人を1人7級にするということを行っておらず、必要に応じて会議体において協議により決定している。

エ 細則4条1項「職員の職務の級の定数は、本給表及び職名ごとに別に定める。」において、「別に定める」については、別に定める必要が生じた場合に定めるものであることから、このように規定しているものである。なお、同項に規定している「別に定める」については、現時点においても別に定める必要は生じていない。

オ 審査請求人の指摘のとおり、本学が公表している法人文書ファイル管理簿に「級別定数管理簿<平成23年度>」～「級別定数管理簿<平成30年度>」は掲載されていた。平成16年度の国立大学法人化以降は「級別定数管理簿」を作成していない。本来、平成16年度以降の「級別定数管理簿」は存在しないところ、法人文書ファイル管理簿を作成する際に、担当者が現物との突合を行わずに、前年度の法人文書ファイル管理簿を基に誤って作成し、毎年度掲載し続けていた（平成16年度から平成22年度の「級別定数管理簿」についても、

誤って掲載していたが、「級別定数管理簿」の保存期間は新潟大学文書処理細則により10年間と定められているため、既に削除されている。)。また、令和元年度の法人文書ファイル管理簿を作成する際に、「級別定数管理簿」が存在しない文書であることに気付き、同年度以降は掲載していないが、その際、以前誤って掲載していた平成23年度ないし平成30年度の「級別定数管理簿」を削除すべきであったところ、失念していた。

カ 労働基準法89条により、就業規則を作成した際のみならず、規則を改正した際にも行政官庁に届出をすることになっているため、就業規則を改正した際には新潟労働基準監督署に届出を行っている。しかしながら、細則4条1項に規定している「別に定める」を仮に定めた場合でも、当該「別に定める」については規則には当たらないこと、また、当該「別に定める」は人事管理事項であり人事管理事項は一般的に届出を行う内容ではないことから、新潟労働基準監督署への届出は要しない。

キ 念のため、新潟大学内において、改めて執務室及び書庫等を探索したが、該当する法人文書の存在は確認できなかった。

(2) 以上の諮問庁の説明のうち、平成16年4月1日に細則が制定されて18年余りたった現在も細則4条1項に規定している「別に定める」を定めていないことについて、適正な業務遂行の観点からは疑問の余地がある。

しかしながら、現時点においても「別に定める」に対応する規程等を定める必要は生じていないと認識している旨の諮問庁の説明を、否定することまではできず、それを前提にすると、本件対象文書を作成していないとする諮問庁の説明も不合理とまではいい難い。そうすると、本件対象文書を保有していないとする諮問庁の説明については、これを是認せざるを得ない。

### 3 審査請求人のその他の主張について

(1) 審査請求人は、意見書において、原処分の理由の提示に不備がある旨主張しているが、原処分においては、不開示とした理由を了知し得る程度に示されていると認められ、原処分に理由の提示の不備があるとは認められない。

(2) 審査請求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。

### 4 本件不開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書につき、これを保有していないとして不開示とした決定については、新潟大学において本件対象文書を保有しているとは認められず、妥当であると判断した。

(第5部会)

委員 藤谷俊之, 委員 泉本小夜子, 委員 磯部 哲

別紙（本件対象文書）

国立大学法人新潟大学職員の給与（初任給，昇格，昇給等）に関する細則  
（以下「細則」という。）第4条第1項で規定している別に定める規程