

公文書管理法案の修正と情報公開法の改正を求める 意見書

2009年(平成21年)4月24日

日本弁護士連合会

政府は、公文書管理の在り方に関する有識者会議(以下「有識者会議」という。)の最終報告(『時を貫く記録としての公文書管理の在り方』～今、国家事業として取り組む)をふまえて、本年3月、公文書等の管理に関する法律案(以下「公文書管理法案」または「本法案」という。)を第171回国会に上程した。

遡れば、1999年の情報公開法制定にあたり、当連合会は、車の両輪というべき公文書管理法の制定を強く求めたが、政府は、この制定を怠った。このため、社会保険庁における年金記録の不適切な管理をはじめ、文書保存期間満了前の文書の誤廃棄(「とわだ」の航泊日誌)、文書の倉庫への放置(C型肝炎関連資料)、文書の未作成(装備審査会議の議事録)等が発生した。

この反省の下に、今般、政府が、公文書管理法案において、行政文書の作成・保存義務を明記し、特定歴史公文書等の利用請求について利用拒否処分取消訴訟が提起できるようにしたことは評価してよい。しかし、国会や裁判所における公文書の作成、保存義務が明記されないことや、福田康夫内閣官房長官(当時)主宰の「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」(以下「懇談会」という。)の研究成果というべき中間書庫構想が大きく後退していることや、国立公文書館に移管された公文書が情報公開法の不開示情報と同様の規定によって、その利用を拒否されかねないことなど、種々の問題点を含んでいる。

当連合会は、以下のとおり、公文書管理法案の修正と情報公開法の改正を求めるものである。

第1 意見の趣旨

- 1 当連合会は、2008年10月22日付「公文書管理法の早期制定と情報公開法の改正を求める意見書」(以下「2008年10月意見書」という。)で述べたとおり、政府部内に、公文書管理担当機関として「公文書管理庁」を設け、文書の作成、保存、移管・廃棄という文書のライフサイクルを通じた管理を適切に行わせるとともに、行政機関本体から距

離を置き、立法府、司法府からの文書をも含めその移管を適正・円滑に受ける「特別の法人」としての国立公文書館であることを法制化すべきであると考え、特に、今回上程された公文書管理法案を可決成立させるのであれば、公文書管理法案は、以下の各点において、修正のうえ、制定されるべきである。

- (1) 目的規定（第1条）に、「国民の知る権利の保障」を明記すべきである。
- (2) 本法案4条において意見決定過程文書の作成義務を明記するとともに、本法案5条1項において行政文書ファイルの保存期間を最長30年としたうえで、5条4項において保存期間及び保存期間の満了する日を、5年間延長することができるとして保存延長期間を明示するなど、本法案の政令委任事項及び規則委任事項（特に5条5項の歴史公文書該当性判断）についての具体的内容を明らかにし、その内容をできる限り、法律事項として、本法案に盛り込むべきである。特に、公文書は公共財であり、行政文書フォルダに残された個人的メモも含め国民の財産であること及び文書の作成・保存・廃棄・移管・公文書館での保管という文書のライフサイクル全体で公文書管理を捉えることを明記し、いかなる文書を後世に残すか、若しくはいかなる文書が行政監視につながるかという観点から作成すべき行政文書等の範囲を決めるべきことである。
- (3) 中間書庫についての規定を付加して、その法的根拠を明確にし、これによる行政文書及び国の機関の文書の保存を充実させるべきである。
- (4) 管理状況の報告にあたっては廃棄予定文書を全件、内閣総理大臣に事前報告させ、この公表をふまえて、国民が意見を述べる機会を付与し、その手続を経て、最終的には内閣総理大臣の承認を得なければ廃棄できないことにすべきである。
- (5) 国会や裁判所の公文書についても、行政文書と同様の管理ができるよう、国会や裁判所の公文書管理法を、この法律の制定後1年以内に別途制定することを義務付けるべきである。
- (6) 特定歴史公文書等の利用請求については、利用拒否事由をさらに限定し、かつ「時の経過」による利用拒否事由の不該当推定規定を設けることにより「30年原則」を採用し、利用しやすい制度にすべきである。
- (7) 本法案附則第7条は削除し、刑事確定訴訟記録や軍法会議記録につ

いても、他の行政文書と同様に、本法案における行政文書として、国立公文書館に移管されるようにすべきである。

- (8) 著作権法上の公表権、公衆送信権などとの関係を整理したうえでの著作権法改正をすみやかに行うべきである。
- (9) 何人も公文書管理委員会に対し公文書の管理についての意見が述べられるようにするとともに、公文書管理委員会において公文書管理の制度改善のための建議機能を付与すべきである。
- (10) 公文書管理担当の国務大臣を常置し、さらに内閣府に公文書管理推進会議を設けるべきである。
- (11) 地方公共団体が、公文書管理法の趣旨にのっとり、その保有する文書の適正な管理に関して必要な施策を策定し、これを実施するためには、公文書館法附則 2 項を撤廃して「歴史資料として重要な公文書等について調査研究を行う専門職員を置くこと」を、同法 4 条 2 項のとおり義務付け、また公立図書館と公文書館との併館を認めるなどの措置が認められるようにすべきである。
- (12) 本法案附則に、電子文書による原本取扱いとする、公文書管理の抜本的改革を進めることを明記すべきである。

- 2 情報公開法の改正については、当連合会の 2008 年 10 月意見書及び 2009 年 1 月 23 日付「情報公開訴訟におけるインカメラ審理の法制化を求める会長声明」をふまえた法改正がなされるべきである。

第 2 意見の内容と理由

- 1 目的規定（第 1 条）に「国民の知る権利の保障」を明記すべきこと
国会や裁判所における公文書の作成・保存義務が明記されないことや、国立公文書館に移管された特定歴史公文書等が情報公開法 5 条の不開示情報と同様の規定によって、その利用を拒否されかねないことは、そもそも、本法案が、立法・行政・司法の諸活動に対する国民の知る権利を保障するという観点が欠落していることによる。

よって、「国及び独立行政法人等の有するその諸活動に対する現在及び将来の国民の知る権利を保障し、これに対する国及び独立行政法人等の説明する責務が全うされるようにすることを目的とする」ものと修正すべきである。

2 本法案 4 条において意見決定過程文書の作成義務を明記するとともに、本法案 5 条 1 項において行政文書ファイルの保存期間を最長 30 年としたうえで、5 条 4 項において保存期間及び保存期間の満了する日を、5 年間延長することができるとして、保存延長期間を明示するなど、本法案の政令委任事項及び規則委任事項の具体的内容を明らかにして、その内容をできる限り、法律事項として本法案中に盛り込むこと。特に、公文書は公共財であり、行政文書フォルダに残された個人的メモも含め国民の財産であること及び文書の作成・保存・廃棄・移管・公文書館での保管という文書のライフサイクル全体で公文書管理を捉えることを明記し、いかなる文書を後世に残すか、若しくはいかなる文書が行政監視につながるかという観点から作成すべき行政文書等の範囲を決めるべきこと

(主な政令委任)

行政機関の定義 2 条 1 項 4 号、5 号、同条 3 項、

行政文書の定義 2 条 4 項 3 号、

行政文書の作成 4 条、

行政文書の整理 5 条 1 項、3 項から 5 項、

行政文書ファイル管理簿 7 条、

行政文書管理規則記載事項 10 条 2 項 7 号、

法人文書の定義 2 条 5 項 3 号、4 号

法人文書の管理 11 条 2 項、3 項、

特定歴史公文書等の保存等 15 条 4 項、

本人情報の取扱い 17 条、

第三者に対する意見書提出の機会の付与等 18 条 3 項、

特定歴史公文書等の利用の方法 19 条、

特定歴史公文書等の利用の手数料 20 条、

公文書管理委員会の組織及び運営事項 28 条、

(規則委任)

行政文書管理規則 10 条、

法人文書管理規則 13 条、

1999 年の情報公開法制定の際に行政文書の管理義務(同法 22 条)が明記されたが、政府は巧妙にも、政令において行政文書の保存年限に、すべて「以上」と付記することにより、府省庁が実質的に行政文書を永

久保存することができることとなり、国立公文書館への非現用文書の移管が促進されなかった。本法案は、その反省をふまえて、専門家のサポートの下に、移管か廃棄かを早期に検討するレコードスケジュールを導入したとされるが、上記のとおり、政令委任事項及び規則委任事項がある。このうち、行政文書の管理についていえば、「当該行政機関の意思決定並びに当該行政機関の事務及び事業の実績について、」（本法案4条）の解釈如何によっては、文書作成義務は骨抜きになりかねない。また、たとえば、情報公開法に基づいて作成されている行政文書ファイル管理簿は、情報公開請求にあたり文書検索を避けるための表題を設けることなどにより、役に立たないことが多い。本法案の政令如何によっては、本法案が規定する行政文書ファイル管理簿（本法案7条）も、その実態に変わりがないことにもなりかねない。

このように、行政文書や法人文書、さらには特定歴史公文書等の保存、管理のほとんどを政令に委任し、文書の分類、名称を付すること、保存期間、移管、廃棄をすべて行政機関や独立行政法人等の裁量にゆだねることには、情報公開法による運用事例に照らしても、問題がある。

それゆえ、本法案4条について、情報公開法5条5号を参考として、「当該行政機関の意思決定並びに当該行政機関の事務及び事業の実績若しくは国の機関、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人の内部又は相互間における審議、検討又は協議について、」と修正し、いわゆる意思決定過程文書の作成義務も明記する必要がある。

また、行政文書ファイルにとどまらず、行政文書フォルダに残された個人のメモのようなものも国民の財産であることと確認し、これも保存するように、行政文書ファイルのあり方を明確にすべきである。米国においては、行政文書フォルダに残された文書を管理の対象とする方式により、大統領の個人メモ等まで保存されている。そして、行政の意思決定過程を正確に把握するには、個人メモや個人のメール等も必要となることから、公務員には努力義務としてこのような文書まで保存することを義務付けるべきである。

また、本法案5条1項について、文書の保存年限は、有識者会議最終報告にも記載のあるとおり、「国際的動向・慣行（1968年ICA（国際公文書館会議）マドリッド大会において決議された、利用制限は原則として30年を越えないものとする「30年原則」等）を踏まえたものとする」ために、「保存期間を最長30年とし、この保存期間及

び保存期間の満了する日を設定しなければならない。」と修正し、さらに本法案5条4項について、「第1項及び前項の規定により設定した保存期間及び保存期間の満了する日を、政令で定めるところにより、5年間延長することができる。」と規定し、5年ごとに延長保存期間を見直すことができる規定にすべきであるとともに、その他本法案の趣旨を妨げる政令が設けられることのないように、その具体的内容が国会審議において政府により明らかにされることとし、その内容をできる限り、法律事項として、本法案に盛り込むべきである。特に本法案5条5項の「歴史公文書等に該当するもの」についての判断の内容はできる限り法律事項として、本法案に明記すべきである。

3 中間書庫についての規定を付加して、その法的根拠を明確にし、これによる行政文書及び国の機関の文書の保存を充実させること

本法案においては、行政文書の保存は、行政機関の長が必要な場所で行うことでよいとされている。しかし、これでは、懇談会でアメリカ、カナダ、中国、韓国の国立公文書館等を調査したことをふまえて提言され、さらに、有識者会議の最終報告まで強調されていた、いわゆる中間書庫の位置付けが不明確である。

内閣府または国立公文書館が、各行政機関の非現用文書をすべて受け入れることができる中間書庫を設置し、中間書庫に配置されたアーキビストによる廃棄及び移管の判断がなされるようにすべきである。アメリカ合衆国においては、国立公文書記録管理局が設置され、全国15箇所のレコードセンターが中間書庫的役割を果たしている。カナダにおいても全国8カ所のレコードセンターがあるほか、カディノー保存センターにおいて最先端技術を用いた公文書の保存、修復がなされている。韓国では政府記録保存所が、中国においても中央档案馆、第一歴史档案馆、第二歴史档案馆が、それぞれ充実している。このことは、懇談会の報告である、内閣府大臣官房企画調整課監修「公文書ルネッサンス - 新たな公文書館像を求めて」においても詳しく紹介されていた（同報告書27～42頁）。本法案6条のままでは、日本の公文書管理の体制は、アメリカやカナダの他、韓国及び中国にも著しく劣る。

よって、6条に2項を設け、「内閣総理大臣は、前項の行政文書ファイル等の適切な保存を確保するために、政令の定めるところにより、中間書庫を設置する。」との規定を付加すべきである。

- 4 管理状況の報告にあたっては廃棄予定文書を全件、内閣総理大臣に事前報告させ、この公表をふまえて、国民が意見を述べる機会を付与し、その手続を経て、最終的には内閣総理大臣の承認を得なければ廃棄できないことにすること

公文書は廃棄されれば、回復困難である。2001年の情報公開法施行前に、省庁再編を口実に大量の公文書が廃棄され、国立公文書館へ移管される公文書が激減したが、このようなことがくり返されてはならない。

よって、行政機関の長による管理状況の報告だけを法律事項とするだけでは不十分である。本法案8条1項を「国立公文書館等に移管し、又は内閣総理大臣に届け出て廃棄についての承認を得たうえで廃棄しなければならない。」とし、さらに同9条1項を「行政文書ファイル管理簿の記載状況、廃棄予定文書その他の行政文書の管理の状況について、」とし、同2項は「廃棄予定文書及びその概要を公表しなければならない。」とし、廃棄予定文書を全件、内閣総理大臣に事前報告させ廃棄についての承認を得ることを義務付け、廃棄予定文書リストを国民に公表する。

さらに、同9条3項として、「何人も、第1項の廃棄予定文書その他の行政文書の管理の状況について、政令の定めるところにより、意見を述べることができる。」との規定を設け、本法案9条3項を4項へ、4項を5項へ順次くり下げるべきである。

アメリカでは、移管を含めた記録管理全体のシステムにおいて、アメリカ国立公文書記録管理局（NARA）制定の「処分許可申請書」（通称SFII5）を作成しNARAの承認を経て公文書を廃棄処分にすることが決まった場合は、官報で国民に公示し、国民は処分に対し意見書を提出できる（前掲「公文書ルネッサンス」89頁）。本法案は、内閣府大臣官房企画調整課の監修資料報告を無視して、国民の知る権利に基づく公文書廃棄に対する意見書提出の機会すら与えようとしない、官僚主導の都合のよい手続しか採用されていない。そして、各府省庁の廃棄予定リストの審査、その他行政文書の管理状況に関する報告若しくは資料の提出を求め、又は当該職員に実施調査をさせるための組織として、6項として「前5項の事務を遂行するため、別に法律の定めるところにより、公文書管理庁を設置する。」ことを追加すべきである。これによって、懇談会の調査にかかるアメリカ国立公文書記録管理局、カナダ文化遺産省、

国務院中国国家档案局、韓国政府記録保存所（前掲「公文書ルネッサンス」27～42頁）に比肩することのできる組織による、公文書の適切な管理、保存及び利用に関する行政がなされるものとする。

また、独立行政法人等の法人文書の管理についても、本法案12条1項は、「法人文書ファイル管理簿の記載状況、廃棄予定文書その他の法人文書の管理状況について」とし、同2項は「廃棄予定文書及びその概要を公表しなければならない。」とし、廃棄予定文書を全件、内閣総理大臣に事前報告させることを義務付け、廃棄予定文書リストを国民に公表する。さらに同3項として、「内閣総理大臣は、法人文書の管理については、第9条3項から5項までの規定に準じて、適正に管理しなければならない。」との規定を追加し、廃棄予定文書について国民が意見を述べる機会を付与し、さらに報告や資料の提出を求め、また実施調査させることができるようにすべきである。

- 5 国会や裁判所の公文書についても、行政文書と同様の管理ができるように、国会や裁判所の公文書管理法を、この法律の制定後1年以内に別途制定することを義務付けること

本法案14条は、1999年に制定された国立公文書館法15条を本法案に移したものにすぎない。しかも、1999年以来、今日まで、同法15条1項（本法案14条1項に同じ）に基づいて、国の機関と内閣総理大臣とが協議し、公文書の適切な保存のために必要な措置を講じたことはなかった。したがって、本法案14条だけでは、今後も、国会・裁判所と内閣総理大臣が公文書管理の協議をするための規定としては、実効性があるか、はなはだ疑問である。

本法案の立案にあたり、立法担当者は、行政文書の管理と同様に国会や裁判所の公文書の管理を義務付ける法案の策定を検討したが、内閣法制局が内閣提出法案として、国会や裁判所の公文書の管理まで立案することを拒否したことから、行政文書の管理にとどまる法案になったと聞いている。国会や裁判所の法制度に関する法律を内閣提出法案としては提出できないということであろうか。

しかし、このような縄張り意識による法案策定では、およそ諸外国に立ち遅れた日本の公文書管理のあり様を改革することはできないものとする。歴史学者によれば、国立公文書館に保存された行政機関の決裁資料よりも国立国会図書館の憲政資料室にある非現用文書の方が研究価

値があるともいわれるが、本法案だけでは国会の非現用文書の管理は義務付けられていない。また、ロッキード事件の際にアメリカで関係者の囑託尋問を行うに際して最高裁判所が発した、証人を不起訴とする宣明を確認する「宣明書」の関係資料が紛失していることが最高裁判所において明らかであるが（東京地裁平成16年6月24日判決判例時報1917号29頁の訴訟手続によって明らかとなった）このような司法行政文書の管理も、本法案だけでは義務付けられていない。国会は、議員立法によってでも、国権の最高機関として、国のすべての機関において、現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすべきである。

本来ならば、本法案は廃案とし、改めて国会や裁判所の公文書の管理を行政文書の管理と同等に義務付ける法案を再上程すべきところであるが、公文書管理が立ち遅れた実情に照らすと、不十分な本法案であっても、ないよりはましということになる。国会や裁判所の公文書の管理を喫緊の課題として法的に義務付けることを明らかにしたうえで、本法案は修正して、国会や裁判所の公文書管理法案が独自に、しかも早期に制定されるべきである。

したがって、本法案については、14条5項として「国の機関は、第2章及び第3章の規定に準じて、当該国の機関が保有する文書の作成、整理、保存、文書ファイル管理簿、移管又は廃棄、管理状況の報告等、文書管理規則の設定などの格別の措置が講じられるよう必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとする。」との規定を追加し、さらに附則に、「政府は、この法律の制定後1年以内に、第14条5項に基づき、国の機関（行政機関を除く）における公文書について、必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとする。」との規定を付加して、早急に、国の機関全体で、行政文書と同等のレベルの公文書の管理ができるようにすべきである。

- 6 特定歴史公文書等の利用請求については、利用拒否事由をさらに限定し、かつ、「時の経過」による利用拒否事由の不該当推定規定を設けることにより「30年原則」を採用し、利用しやすい制度とすべきこと

本法案16条が、現用文書についての情報公開法に基づく開示請求権と同様に、特定歴史公文書等の利用請求権を明記したことは評価してよい。

しかし、この利用請求権を拒否する16条1項1号イないしニは、情

報公開法5条の不開示情報と、同じく16条1項2号イ、ロは、独立行政法人等情報公開法5条の不開示情報と、それぞれ同様の利用拒否事由である。これでは、国立公文書館に特定歴史公文書等として移管されたとしても、情報公開法と同じ利用拒否事由によって、利用が拒否され、いわば、「移管されたが利用できない」という事態が生じかねない

当連合会は、2008年10月意見書において、情報公開法の不開示情報については、

「 個人情報の不開示の例外として、公務員の氏名も情報公開の開示内容とする。

法人等の情報について、公にしないとの条件で任意に提供された情報を不開示とする規定を削除する。

防衛・外交情報と犯罪情報の不開示情報につき、「...支障を及ぼすおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報」とあるのを、「...支障を及ぼすおそれがある情報」に改め、行政の恣意的な不開示決定、存否応答拒否等を防ぐ。また、訴訟に関する書類及び押収物については、情報公開法の規定は適用しないとする刑事訴訟法第53条の2も削除されるべきである。」

とする意見をまとめている。そして、情報公開・個人情報保護審査会の運用の改善については、

「 審査会は、毎年度多数の不服申立てについて判断しているが、最近は、過去の判断と同種の事案であるとして、過去の答申を引用しただけで結論に至る事案が多くなり、判断がマンネリ化している。

特に、防衛・外交に関する情報の開示請求においては、情報公開法5条第3号が行政機関の長の情報不開示の一次的判断を尊重するという規定になっていることにもよるが（この点は、別途、法改正が必要であり、本意見書でも、上記「第2 2 」として提言しているとおりである）、審査会が処分庁に対し、請求情報の不開示事由を項目別に整理した詳細なインデックス（情報公開・個人情報保護審査会設置法に基づくボーン・インデックス）の提出を求めることなく、極めて大雑把に、請求情報の全体の不開示を相当とする判断をしているものが多数見受けられ、特に審査の判断のマンネリ化が著しい。」

とも、指摘してきたところである。それにもかかわらず、情報公開法5条3号、4号と同様の規定を公文書管理法に設けることは、公開されることを前提に「歴史的な資料」を「行政文書」から除外した情報公開法

2条2項ただし書2号の規定の趣旨にも反する。

それゆえ、特に本法案16条1項1号八及び二については、「おそれがあると当該特定歴史公文書等を移管した行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報」を修正し、「おそれがある情報」に修正すべきである。

また、作成後時間の経過により、その文書の公開による影響は薄れていくのであり、作成後相当期間経過し、およそ使用されることのない非現用文書と、現用文書とを同様に扱う理由はなく、例えば作成後30年を経過した文書については原則公開とするような、具体的な数字をあげて線引きすべきである。それゆえ、本法案16条2項の「時の経過を考慮」して当該特定歴史公文書等が利用されやすいようにするために、16条4項として、「第2項の時の経過を考慮するにあたり、作成後30年以上を経過した特定歴史公文書等は、第1項第1号又は第2号に該当しないものと推定する。」との規定を設け、この30年ルールを新設することにより、なお、国立公文書館等の長において当該公文書の利用を拒否するにあたり、特段の事情を疎明・立証しない限り、本法案16条1項1号又は2号に該当しないような制約を設けるべきである。前記2で述べたとおり、「30年原則」は国際的動向・慣行であり、アメリカの大統領の秘密指定解除の前提にもなっていると解されるが、日本においても、単に「時の経過」というあいまいな基準だけを用いることは避けるべきである。

なお、本法案16条1項1号イ及びロ並びに2号イ及びロは、それぞれ情報公開法5条1号及び2号又は6号イ若しくはホ並びに独立行政法人等情報公開法5条1号及び2号又は4号イから八まで若しくはトの不開示情報を準用しているところ、後記13で述べるとおり、情報公開法の見直しにあたり、できる限り開示がなされるような改正が検討されるべきである

- 7 本法案附則第7条は削除し、刑事確定訴訟記録や軍法会議記録についても、他の行政文書と同様に、国立公文書館に移管されるようにすべきこと

上記6のとおり、当連合会は、2008年10月意見書で「訴訟に関する書類及び押収物については、情報公開法の規定は適用しないとする刑事訴訟法第53条の2も削除されるべきである」との意見を有してい

る。

これは、刑事訴訟記録について情報公開法の規定が適用されず、もっぱら刑事確定訴訟記録法に基づく閲覧だけがなされ、刑事訴訟記録や戦前の軍法会議記録（「五・一五事件」、「二・二六事件」など）も謄写ができないという、利用上の制約が生じているからである。最近では、東京地裁平成16年9月29日判決TKCデータベースにおいて、刑事確定訴訟記録法に基づくロッキード事件確定判決の謄写が認められなかった（原告の控訴棄却、上告受理申立却下にて確定）。

また、司法文書についても、横浜事件のように刑事訴訟記録が濫りに廃棄されることのないよう、その保管や管理を法的に義務付けることが、他の行政文書以上に必要不可欠であることは、歴史的にも明らかである。

8 著作権法上の公表権、公衆送信権などとの関係を整理したうえでの著作権法改正をすみやかに行うこと

当連合会は、2008年10月意見書において、

「 移管後の文書の取扱いについて

移管後は、国立公文書館において公文書の原本を管理し、行政目的による利用については、原則として写によるものとすべきである。この場合、デジタルアーカイブズ化による利便性の向上が考えられてよい。（中略）

また、情報公開法制定の際に著作権法第18条第3項、第4項（現行）等を設け、公表権を制限したことと同様に、著作権法との関係を整理すべきである。（後略）」

「 デジタルアーカイブズ化（ネットワーク化）

文書の利用促進や他のアーカイブズとの連携のためのネットワークについても法律上の根拠を置き、その充実を図るべきである。なお、非現用文書をデジタル化して送信可能とするにあたり、著作権法上の公衆送信権との関係を整理すべきである。」

と述べた。

しかし、本法案では、附則を含め、著作権法との関係については全く規定されていない。

本法案16条による特定歴史公文書等の利用請求権の行使にあたっては、情報公開法制定にあたり改正された著作権法の公表権の制限規定（18条3項、4項）や複製権の制限（42条の2）など、著作権法との関

係を整理する必要がある。また、「文書の利用促進や他のアーカイブズとの連携のためのネットワーク」を構築するうえでは、公衆送信権等（23条）との関係も整理する必要がある。しかし、本法案においては、附則を含めても一切、著作権法との関係の整理がなされていない。

本法案は、主として紙媒体の公文書の管理を対象とするものであるが、IT化に対応し、韓国公共記録物管理法においては、電子文書を原本として、公文書の管理がなされており（梅原康嗣「韓国公共記録物管理法の概要について」アーカイブズ33号20頁（国立公文書館））、日本においても、将来的には、公文書の原本性を紙から電子データとする抜本的改革が必要である。

この点からも、公文書管理法と著作権法との関係の整理は早急になされるべき喫緊の課題である。

- 9 何人も公文書管理委員会に対し公文書等の管理についての意見が述べられるようにするとともに、公文書管理委員会において公文書管理の制度改善のための建議機能を付与すべきこと

意見の趣旨第2項及び後記11で述べるとおり、情報公開法には改正すべき点が多々あるが、このうち文書不存在については、情報公開・個人情報保護審査会の立入調査権、公文書作成の勧告権限等が規定されておらず、また、このような規定の追加について同委員会に建議する権能も付与されていないところに、制度上の欠陥がある。公文書の管理について、このような欠陥に落ち入ることのないように、本法案30条に2項として、「何人も、委員会に対し、公文書等の管理について、意見を述べることができる。」こととし、さらに3項として、「委員会は、その所掌事務を遂行するため必要がある場合には、内閣総理大臣に建議することができる。」こととすることにより、継続的に適正な公文書の管理が実現するような制度的保障を設けるべきである。

- 10 公文書管理担当の国務大臣を常置し、さらに、内閣府に公文書管理推進会議を設けること

本法案附則10条に基づき、内閣府設置法4条3項39号の2が新設され、さらに同41号が改正されることにより、内閣府に公文書の管理に関する任務が明記されるのであるから、公文書管理担当の国務大臣を常置すべきである。

すなわち、公文書管理は、各行政機関の利害と衝突することから、職員の中立性と共に、強力な権限が必要である。そこで、内閣府の公文書管理庁を担当する特命大臣として公文書管理大臣を存続・常置させ、同庁を担当させ、民主的コントロールを公文書管理の法令・基準の策定、公文書の延長・移管・廃棄への関与（各行政機関に対する調査等）に及ぼすものとする。その際、公文書管理庁は高度の中立性が要求されることから、同大臣は内規により公文書管理庁の人事においては、利益相反類似の規定（出身庁の調査には関与しない等）を採用するべきである。

また、公文書管理担当大臣が主宰する公文書管理推進会議を内閣府に設け、男女共同参画会議（男女共同参画社会基本法 21 条）の役割のように、公文書管理庁、国立公文書館、各行政機関、国会、裁判所の連携を図ることが重要である。さらに、国立公文書館において、公文書管理の専門家を多数育成し、公文書管理庁と人事交流を図りながら連携を図る必要がある。

そこで、これらの各機関の連絡調整により、三権をあげて適正な公文書管理が推進されるように本法案 31 条 2 項として「前項の目的を達成するために、政令の定めるところにより、内閣府に、公文書管理推進会議を置く。」との規定を設けるべきである。

11 地方公共団体が、その保有する文書の適正な管理をするための専門職員の配置と公立図書館との併館の措置などを認めることなど

本法案 32 条は、地方公共団体において、その保有する文書の適正な管理に関して必要な施策を策定することを努力義務とするが、その一方で、公文書館法 4 条 2 項に規定された専門職員の配置を等分の間置かないことができるとする同法附則 2 項を撤廃してはいない。これでは、地方公共団体における公文書管理は画餅に帰してしまう。しかし、平成の大合併で地方公共団体の公文書の多くが廃棄されたことが今後もくり返されてはならず、具体的な施策をとるよう、本法案において、積極的な抜本改革がなされるべきである。

したがって、公文書館法附則 2 項「当分の間、地方公共団体が設置する公文書館には、第 4 条第 2 項の専門職員を置かないことができる。」とする規定を削り、本法案附則において「地方公共団体が設置する公文書館には、この法律の公布の日から起算して 2 年を超えない範囲内において政令で定める日までに、公文書館法（昭和 62 年 12 月 15 日法律第

1115号)第4条第2項の専門職員を置くものとする。」ことを規定し、さらに、「地方公共団体が公文書館法に基づき設置する公文書館については図書館法(昭和25年4月30日法律第118号)に基づき地方公共団体の設置する公立図書館との併館を妨げない。」こととあわせ規定し、財政難にあってもなお、現在及び将来の国民の知る権利に奉仕する公文書館が設置されやすい環境の整備を法的にも促進すべきである。公文書館と公立図書館の併館については、単なる統合ではなく知的資源を統合するという戦略的な意味からなされた、カナダの国立公文書館と国立図書館の統合再編が参考とされるべきである(前掲「公文書ルネッサンス」121頁)。

12 本法案附則に、電子文書による原本扱いとする、公文書管理の抜本的改革をすすめることを明記すべきこと

本法案は、紙媒体の公文書の管理を中心とする法律であるが、8で述べたとおり、韓国においては、既に電子文書を原本として公文書の管理がなされている。

したがって、「電子文書による原本扱いとする、公文書管理の抜本的改革をすすめる。」として、抜本的改革を附則で明記することにより、電子政府としての一層の充実が図られるような公文書管理の方向性を明らかにすべきである。

13 情報公開法の改正について

当連合会の2008年10月意見書において、これを強く求めたところである。すなわち、その意見の趣旨として、

「2 行政機関の保有する情報の公開に関する法律(以下「情報公開法」という。)は制定後10年を迎えるが、当連合会は、従前から、1997年1月31日付情報公開法要綱案に対する意見書や2004年に行われた民主党によるヒアリングの際に述べた意見等をはじめ再三その問題点を指摘してきたところであり、公文書管理法の制定とともに、情報公開法も改正されるべきである。

3 情報公開・個人情報保護審査会の運用を改善するため、建議権能を有する独立した第三者機関を設置すべきである。

また、上記1、2とあわせて、情報公開・個人情報保護審査会設置法を改正し、文書不存在決定をできる限り減らすために、情報

公開・個人情報保護審査会の立入調査権、公文書作成の勧告権限等を明記すべきである。」

と述べたところである。

また、2009年1月23日には、最高裁平成21年1月15日決定をふまえて、情報公開訴訟におけるインカメラ審理の法制化を求める会長声明を公表したところである。

すなわち、主に改正を要する点は、2008年10月意見書によれば、

「法律の目的に「国民の知る権利の保障」を明示する。

個人情報の不開示の例外として、公務員の氏名も情報公開の開示内容とする。

法人等の情報について、公にしないとの条件で任意に提供された情報を不開示とする規定を削除する。

防衛・外交情報と犯罪情報の不開示情報につき、「…支障を及ぼすおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報」とあるのを、「…に支障を及ぼすおそれがある情報」に改め、行政の恣意的な不開示決定、存否応答拒否等を防ぐ。また、訴訟に関する書類及び押収物については、情報公開法の規定は適用しないとする刑事訴訟法第53条の2も削除されるべきである。

存否応答拒否ができる場合を限定し、行政の恣意的な不開示決定、存否応答拒否等を防ぐ。

手続の引き伸ばし、遅延を防ぐため、情報開示請求から開示決定までの期限を、現行法の「30日以内」「延長30日」「特例無期限」から、「14日以内」「延長「30日」「特例60日」に短縮、明確化する。

不服申し立てを受けてから審査会への諮問までの期間について、現行法には定めがないが、これを「14日以内」とする。

現行法では、高等裁判所帆運著所在地のみで提起が可能とされている訴訟を、地方裁判所でも提起を可能とすることとし、情報公開に関する訴訟をより使い勝手のよいものにする。

裁判官が情報の実物を見て可否を判断するインカメラ手続を導入する。

手数料を引き下げ、されに公益目的がある場合の減免規定を整備する。

国会及び裁判所に対する情報公開についても、不服申立制度及

び非公開処分取消訴訟制度を設ける。衆議院には「衆議院事務局の保有する衆議院行政文書の開示等に関する事務取扱規定」が存在するが、参議院には同様の規定がないので、早急にこれと同種の規定を設けるべきである。」

このうち、2008年10月意見書の改正を要する点 は、上記1の本法案の目的規定の修正と密接に関連する。

同改正を要する点 から は、上記6の本法案の利用拒否事由の修正と密接に関連する。

同改正を要する点 は、情報不開示決定処分取消訴訟と同様、本法案の利用拒否処分取消訴訟を地方裁判所でも提訴を可能にし、使い勝手のよいものとするために必要である。

同改正を要する点 も、情報不開示決定処分取消訴訟と同様、本法案の利用請求拒否処分取消訴訟においても、情報の実物を見て可否を判断する必要があるところである。特に、2009年1月23日付会長声明で述べたとおり、最高裁平成21年1月15日決定最高裁ホームページでは、5人のうち2名の裁判官がインカメラ制度導入に積極的な姿勢を示していることは注目に値する。

同改正を要する点 は、国会及び裁判所の公文書が国立公文書館に移管されて特定歴史公文書等として利用請求の対象となるまでに、国会及び裁判所に対する情報公開請求を実効性あるものとするために必要な改正点であるともいえる。当連合会は、情報公開法の制定にあたり、一貫して、国会と裁判所を対象とする情報公開法の制定を求めてきたところである。

さらに、情報公開・個人情報保護審査会の運用を改善するために、情報公開・個人情報保護審査会設置法を改正し、文書不存在決定をできる限り減らすために、情報公開・個人情報保護審査会の立入調査権や公文書作成の勧告権限等を明記すべきことは、非現用文書について内閣総理大臣や公文書管理委員会が果たすよりも以前に、現用文書について、情報公開法において本来実施されるべきことでもある。「現在の国民に説明する責務が全うされるようにする」ために、公文書管理法に基づいて公文書が作成・保存・管理され、かつ情報公開法に基づいて公開されることが最も肝要である。

このように、公文書管理法案を制定することは、同時に、情報公開法の解釈適用にも影響を及ぼすことが明らかである。まさに公文書館理法

と情報公開法は車の両輪である。特に、情報公開法附則 2 項に基づく見直しとして、2005年3月29日に報告書を取りまとめた「情報公開法の制度運営に関する検討会」においても、情報公開訴訟に係る管轄の在り方とインカメラ審理については、特に、「引き続き検討すべき課題」とされている。

当連合会は、上記意見の趣旨のとおり、公文書管理法案の修正と情報公開法の改正とをあわせ求めるものである。

以上