

公文書管理法の改正を求める意見書

2013年（平成25年）11月22日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

情報の保全は秘密保全法制によるのではなく、まず公文書管理法の全面的な見直しを行うべきであり、次の点から早急に見直しを始めるべきである。

- 1 公文書管理法の適用除外を認める同法第3条の削除
- 2 公的情報の原則電子データ化により、情報セキュリティの全体的なレベルアップを図ること
- 3 電子データの短期間廃棄の見直し

第2 意見の理由

- 1 当連合会は、特定秘密保護法案の成立に強く反対し、公益上の理由等から厳格な管理を必要とする情報があるとしても、重要な情報の漏えいの防止は情報管理システムの適正化によって実現すべきであり、情報の適切な管理等のために、公文書管理法、情報公開法、国会法、衆参両議院規則等の改正が必要である旨を表明してきた。

しかるに、現在の国会の審議では、公文書管理法の問題として考えられるべき情報管理システムの問題の検討が不十分であり、もっぱら秘密保全法制の問題だけが先行して検討されており、極めて問題がある。このような状態では、必ずや国民の間に強い不信感を抱かれるようになるだけでなく、国際的な信用を著しく失墜することになることは必至である。

したがって、まず公文書管理法の見直しによる情報管理システムの整備が行われるべきであり、それにあたっては、次の点から公文書管理法の見直しを始めるべきである。

- 2 公文書管理法第3条の削除

公文書管理法は、公文書全般について作成、保存、移管、廃棄の原則を定めることによって、恣意的な運用、特に廃棄を規制しようとするものである。これは、事後的に国民が公文書の内容をチェックする機会を持てるようにする仕組みにしておくことによって、現在の公文書の作成等について行政機関の職員に責任感を持たせる意味がある。

ところが、公文書管理法にはこの点について大きな抜け穴が作られてしまっていた。すでに、当連合会の2013年10月23日付け「秘密保護法制定に反対し、情報管理システムの適正化及び更なる情報公開に向けた法改正を求める意見書」において指摘したとおり、公文書管理法第3条において、「他の法律又はこれに基づく命令に特別の定めがある場合を除く」という条項（以下「3条除外規定部分」）によって、公文書管理法の適用を免れることができるようになっているのである。

現在、防衛秘密は、自衛隊法96条の2及びこれに基づく別表4に定められており、その運用については、「自衛隊法施行令」、「防衛秘密の保護に関する訓令」、防衛省事務次官通達「秘密保全に関する訓令、防衛秘密の保護に関する訓令及び特別防衛秘密の保護に関する訓令の解釈及び運用について」等に定められている。上記の3条除外規定部分により、公文書管理法の適用除外となっている。

これにより、防衛秘密の廃棄については、公文書管理法8条2項に基づく内閣総理大臣の同意手続がなされていない。

民間団体の調べによれば、防衛省の廃棄件数は、2007年が約2,300件、2008年が約3,000件、2009年が約9,800件、2010年が約10,600件、2011年が約8,600件であり、その内容がどのようなものであったかは、誰も検証できなくなっている。

このような事態を放置することは、国民が防衛秘密について爾後検証をすることを不可能にするものであり、国民が防衛問題を真摯に考える上でも望ましくない。このような例外を設けるべき合理的理由があるとは考えられない。

よって、公文書管理法第3条は削除されるべきである。

3 公的情報の原則電子データ化とこれによる情報セキュリティのレベルアップ

公文書管理法は2011年4月に施行された制度であるが、「行政文書」の定義は「電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）を含む。」とあるものの、全体として公的情報が紙データであることを基本的な前提とした条文になっており、電子データを前提とする情報保全システムの運用に関する基本原則すら規定されていない。

しかし、実際の行政実務においては、公的情報は電子データの状態で存在するのが通常になってきていることからすれば、むしろ、電子データを基本的な前提とする制度にする必要がある。そのようにしなければ、法律の条文と実態に

乖離を生じてしまい、法律が規範としての意味を持たなくなってしまう。

2007年に施行された韓国の公共記録物管理法は、従来の紙データの原則から電子データの原則化を明文化し、あらゆる行政機関には全ての記録を電子的に作成・管理することが義務付けられている。その上で電子データのライフサイクルに応じて記録管理プロセスを規定し、行政機関及びレコードセンターの役割と責任を明確にし、また、電子データの管理に必要なメタデータ（宛先や発信元の名称、アドレス、通信日時等のデータに関するデータ。）の作成・管理・分類、アクセス制限、記録管理システムへの移管機能といった、いくつかの機能が電子データシステムに追加されている。これらの機能によって、記録の作成段階からの徹底した電子データ管理が可能となる。これにより、情報セキュリティの全体的なレベルアップと、アクセス権限がある者にとって検索が容易になり、飛躍的に利便性を高めることが可能になる。

我が国においても、公的情報の電子データ化の原則化とこれを前提とする管理は、喫緊の課題である。これを実現して、官僚のアクセス権限と同等のアクセス権限を大臣に持たせることにより、官僚の情報独占による政治支配を国会中心主義に修正することが可能になる。

4 電子データの短期間廃棄の見直し

紙データでは、保存のための広い場所の確保と、爾後の検索の困難性という事情から、長期保存は不可能であり、無駄だと考えられてきた。しかし、電子データは、紙データと異なり、半永久的保存が可能であり、保存のための場所を必要とせず、しかも、検索が極めて容易である。

このような特性に鑑み、世界各国では、従来短期間で廃棄していたような情報であっても、それが電子データであることから、長期保存とし、いつでも検索して利用できるようにすることが可能になっている。

そのような状況にありながら、公文書管理法10条1項は、行政機関の長は、行政文書の管理に関する定め、いわゆる行政文書の管理に関するガイドラインを定めるものとし（2011年4月1日内閣総理大臣決定）、そのガイドラインでは、一般に公文書管理法2条6項の歴史公文書等に該当するとされた行政文書にあっては1年以上の保存期間を定めるものとするとして規定し、この反対解釈として当然歴史公文書等に該当しないものについては、随時、任意に廃棄することができるものとしている。

これでは、諸外国と電子データとして情報をやり取りした場合、相手国ではこれらの情報を全て保存していて、いつでも検索して利用できるのに、我が国

では全て廃棄してしまっていて後任者が対応できないという事態が生じ得る。これが外交交渉等において圧倒的に不利であることは明らかである。したがって、少なくとも、諸外国とのやりとりを電子データで行っている場合には、任意廃棄をやめて、保存と廃棄の基準を新たに設けるべきである。

5 まとめ

以上のおり、情報の保全は秘密保全法制によるのではなく、いったん特定秘密保護法案を撤回した上、公文書管理法の全面的な見直しを行うべきである。