

施行後5年を目途とする公文書管理法の見直しに向けた意見書

2015年（平成27年）12月18日

日本弁護士連合会

第1 はじめに

2011年4月1日に施行された公文書の管理に関する法律（以下「公文書管理法」という。）は、施行後5年を目途とする見直しを規定しており、その見直し時期が近づいている。

当連合会は、これまで特定秘密保護法に対し反対の意見を表明するとともに、特定秘密であっても、国の行政機関等が管理する公文書の一部を構成するものであるから、その管理については、公文書管理法の下になければならないとして、2013年11月22日付け「公文書管理法の改正を求める意見書」（以下「2013年意見書」という。）、2014年3月19日付け「公文書管理法と情報公開法の改正を求める意見書」（以下「2014年意見書」という。）等において、公文書管理法の改正の必要性を指摘してきた。当該意見書の内容について、その後、明治時代以降作成されていなかった閣議等の議事録の作成が実現する等、一定の成果を挙げているものの、それ以外については未だ実現していない。

そこで、改めてこれまでの施行状況等も踏まえ、同法の見直しの必要性ないし重要性について、意見を述べる。

第2 意見の趣旨

- 1 公文書管理における独立した第三者機関としての公文書管理庁を新設する等して、公文書管理法及び2011年4月1日付け「行政文書の管理に関するガイドライン」に基づく適切な公文書の作成及び管理を徹底させるべきである。
- 2 公文書管理法を、行政文書の作成段階から徹底して電子記録管理を行う法制度に変更するべきである。
- 3 公文書管理法第1条の目的規定に、「国民の知る権利の保障」を明記すべきである。
- 4 「行政機関の長」が特に厳格に管理したい情報についても、公文書管理法（又はこれと同等の文書管理の特別法本体）の適用対象とすべきである。具体的には、公文書管理法第3条について、「公文書等の管理については、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ほか、この法律の定めるところによる。」という条項の全文を削除するか、あるいは「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ほか」の部分（以下「3条除外規定部分」という。）を削除することが必要である。

- 5 秘匿性の高い文書であっても利用制限は30年を超えないとする「30年原則」を具体化すべきである。具体的には、公文書管理法第16条第1項及び第2項を改正し、特定歴史公文書等の利用請求に対する利用拒否事由を限定することが必要である。
- 6 国は、地方公共団体が自治事務として行ってきた文書等管理の取組を尊重しつつ、地方公共団体の公文書管理を促進するよう支援する具体的取組を行うべきである。

第3 意見の理由

1 公文書の作成、管理の問題点と公文書管理庁の必要性

(1) 公文書の作成及び管理の現状の問題点

① 東日本大震災における議事録不作成

2011年3月11日に発生した東日本大震災に対応するための政府の重要会議において、議事録及び議事概要の一部又は全部が作成されていなかったことが明らかにされ¹、大きく報道された。公文書管理委員会作成の「東日本大震災に対応するために設置された会議等の議事内容の記録の未作成事案についての原因分析及び改善策」（2012年4月25日付け）では、議事録等が作成されなかった原因として、個々の職員の適切な公文書管理の意識と経験の欠如を指摘している。

一時的な対応で即座に解決できる些細な問題ならばともかく、東日本大震災への対応は、長期間にわたって組織的・継続的に取り組まなければならない、過去に経験したことの無い重大案件なのであるから、この局面に対峙する者の認識や議論は、そこに立ち会っていない者にも共有できるように記録されていなければならない。このような問題意識が組織の上層部に欠落していることこそが、問題と言える。

これは、緊急時の一時的な問題ではない。内閣府情報公開・個人情報保護審査会の個人通報制度関係省庁研究会に係る文書の一部開示決定に関する外務大臣に対する答申（2012年度（行情）答申9号）は、個人通報制度関係省庁研究会の議事録の不作成は、公文書管理法の趣旨に著しく

¹ 2012年1月27日内閣府取りまとめ「東日本大震災に対応するために設置された会議等の議事内容の記録の作成・保存状況調査」。

反するものである。と指摘しており、同様の指摘は2011年度（行情）答申487号でも行われている。議事録の不作成は、行政機関全般に見られる問題と言える。

② 憲法解釈変更における内閣法制局の検討過程不作成

2015年9月28日の毎日新聞報道によると、2014年7月1日に閣議決定された憲法第9条の解釈変更について、内閣法制局が内部での検討過程を公文書として作成していなかった。公文書管理法第4条は、文書を作成しなければならない事項として、本件公文書の不作成は、「法令の制定又は改廃及びその経緯」とし、憲法に言及を明示していないが、行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程等についての文書を作成するよう求める公文書管理法第4条の趣旨に反することは明らかである。

このように、施行後5年を経ても、内閣法制局という法解釈や立法過程において極めて重要な役割を担う行政組織においてすら、公文書管理法の趣旨が浸透していないことは驚きと言うほかない。

そして、この問題もまた、一部の行政機関の問題ではない。内閣府情報公開・個人情報保護審査会2011年度（行情）答申378号は、行政透明化チームの会合開催に係る意思決定過程に係る資料等が作成・保管されていないことについて、公文書管理法第4条に言及し、妥当性が問われることを指摘している。

③ 原子力規制委員会の行政文書ファイル管理簿未公表

2015年10月10日の東京新聞の報道によると、2012年9月に発足した原子力規制委員会は、3年余りにわたり、行政文書ファイル管理簿を公表していなかった。

公文書管理法第7条は、行政機関の長に対し、行政文書ファイル等の管理を適切に行うため、行政文書ファイル等に関する必要な事項を行政文書管理簿に記載することを義務付けており、行政機関の長は、これを公表しなければならないことを規定している。

上記報道によれば、原子力規制庁は、「法令上の義務を果たしていないことは認識している。管理簿全体の作成と公開を急ぎたい。」とコメントしているが、行政文書ファイル管理簿の作成及び公表は、市民が行政文書の管理状況を監視したり、行政文書を探索して適切に情報公開請求を行ったりするための前提として不可欠である。

東日本大震災における原子力発電所事故以降、市民の重大関心事でもある原子力規制に関しても、このような杜撰な管理状況であることは、行政

機関における公文書管理，すなわち現在及び将来の市民に対する説明責任の優先順位の低さを物語っている。

行政文書ファイル管理簿に関しては，内閣府情報公開・個人情報保護審査会2011年度（行情）答申92号において，国土交通大臣に対し，対象文書の取得等を行政文書ファイル管理簿に記載することを怠っていたことは，適切さを欠くものであり，今後，処分庁においては，文書管理のより一層の適正化が図られる必要があると指摘している。

④ 公文書廃棄の問題点

公文書管理法第8条第2項が定める公文書廃棄についての内閣総理大臣の同意権限は，内閣府大臣官房公文書管理課が担っているが，2015年1月付けで内閣府大臣官房公文書管理課から出された「平成25年度における公文書等の管理等の状況について」（以下「平成25年度報告」という。）によれば，例えば各行政機関において，2013年度に保存期間が満了した（当初満了予定であったが保存期間を延長したものを含む。）行政文書ファイル等は280万7,495件であるのに対し，その廃棄のチェックを行う内閣府大臣官房公文書管理課の現在の定員は，現在19名である。2013年度報告では，2013年度の廃棄に係る協議数は，全部で85万5,527件であるが，2015年1月時点で協議未了のものが全体の43%余りに達している。このような状況から，適切なチェックができていないとは到底考えられない。政府の調査によれば，2004年当時，既に，アメリカ国立公文書記録管理局の職員数は，全国で3,014名（臨時職員496名を含む。ただし，2002年当時），カナダ国立公文書館の職員数は，664名（ただし，1998年当時）であると報告されていた²。日本でこれに相当するのは，国立公文書館と上記公文書管理課の職員総数であるが，公文書廃棄の審査部門の職員数が，公文書管理課の19名というのは，あまりにも少ない。

公文書はいったん廃棄されてしまえば，原状回復は不可能であり，真実は闇に葬り去られる。沖縄返還交渉の際，日本が米国に対して沖縄返還協定で規定した内容を超える財政負担等を行う密約があったことを示す行政文書の開示請求が争われた沖縄密約訴訟において，東京高裁2011年9月29日判決は，外務省及び財務省が，対象文書を秘密裏に廃棄ないし

² 内閣府大臣官房企画調整課監修『公文書ルネッサンスー新たな公文書館像を求めて』38，41頁。

保管から外した可能性が高いことを指摘したが、結論として、市民の情報公開請求を棄却している³。

極めて重要な外交文書についてさえこのような廃棄・隠匿行為が恣意的に行われるならば、国民が国の行政を監視する情報公開制度の機能は失われ、同制度は机上の空論となってしまう。2001年の行政機関情報公開法の施行を前に、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ている。不都合な公文書を廃棄しようとすることは、特定の行政機関に限った傾向とは言えない。沖縄密約訴訟で指摘された公文書管理の実態は、氷山の一角にしか過ぎない。

内閣府情報公開・個人情報保護審査会2011年度（行情）答申568号は、防衛大臣に対し、当該各文書が、上記訴訟が最高裁の上告棄却等により終結するより前に既に廃棄されていたものと思われるものを指摘した上で、当該各文書は、開示請求者のリストを作成・配布した者に対する求償権の行使についての検討という内容の特殊性及び行政機関内部における意思決定過程の透明性の確保という観点に鑑みればより長期間の保存を要するとも考えられることから、今後は、行政文書の管理について、法の趣旨を踏まえた適切な対応が望まれるとしている。

同審査会2008年度（独情）答申78号は、独立行政法人国際協力機構に対し、当該独立行政法人の不適正な対応によって、異議申立人の開示請求権の実効性を喪失させたと認められるので、今後、開示請求に係る文書管理の在り方を是正すべきであると指摘している。

また、同審査会2007年度（行情）答申256号は、文部科学大臣に対し、文部科学省行政文書処理規程を前提とすると、開示請求時点では、まだ保存期間が経過していないと認められるが、諮問庁は保存期間が経過していないにもかかわらず、審査終了後は速やかに廃棄することとしているため、保有していないとしており、実際に個人調書等が保管されている書棚を探索しても、個人調書等は見つからなかったというのであるから、これを是認するほかないとした上で、開示請求時点においては、諮問庁の文書管理については適切さを欠いていると言わざるを得ないため、今後は文書管理を適切に行うよう付言している。

これらのことから、行政機関による恣意的な廃棄を許さない体制の構築が必要である。

³ 『判例時報』2142号3頁。

⑤ 護衛艦たちかぜ乗員の自殺事案に関する文書の隠匿

東京高裁 2014 年 4 月 23 日判決は、護衛艦たちかぜ乗員であった一等海士の自殺事案において、「横須賀地方総監部監察官が本件アンケートを保管していながら、本件開示対象文書の特定の手続において、これを特定せず隠匿した行為は、違法であるというべきである。」と認定している⁴。

上記隠匿行為が判決で認定されたのは、公文書管理法成立以前の 2005 年のことだが、行政機関情報公開法に基づく請求に対する隠匿行為であり、悪質な違法行為である。

また、上記アンケート等については、2011 年にも同様の情報公開請求がなされ、再度不存在とされた。その異議申立に関する内閣府情報公開・個人情報保護審査会 2013 年度（行情）答申 233 号は、2012 年 6 月 20 日に上記アンケートの存在が明らかとなったことについて、付言として、防衛大臣に対し、詳細な再発防止に向けた問題点の指摘をし、公文書管理法施行後における組織全体としての隠ぺい体質を厳しく指摘している。

この点に関し、防衛省は、「コンプライアンスに関する意識の徹底、不適切な部下の指導及び自殺事故の防止策並びに情報公開関係業務及び行政文書の管理の適正な実施のための措置の徹底について（通達）」（2014 年 5 月 8 日付け）を発し、情報公開関係業務に携わる全職員に対して再発防止を求めた。しかし、そこで示されている措置は、組織上層部の情報管理の重要性についての理解を欠いていたことの問題性の指摘が欠落していることから、再発防止に向けた具体性、実効性のある措置にはなっていない。この文書の隠匿についても、公文書の保存及び廃棄が担当職員の恣意的判断によってなされており、内閣総理大臣の同意権限を踏まえての内閣府の監督が及んでいない問題として捉えられるべきである。

⑥ 文書の紛失等不適切な管理

内閣府情報公開・個人情報保護審査会は、多くの行政機関における杜撰な文書管理の実態を指摘しており⁵、これらの指摘を放置することはできな

⁴ 『判例時報』2231号34頁。

⁵ 独立行政法人大学入試センターに対する平成23年度（独情）答申42号、金融庁長官に対する平成23年度（行情）答申第566号、防衛大臣に対する平成23年度（行情）答申355号、平成21年度（行情）答申623号、厚生労働大臣に対する平成22年度（行情）答申79号、公正取引委員会委員長に対する平成16年度（行情）答申178号、環境大臣に対する平成13年度（行情）答申145号。

い。

(2) 公文書管理庁の必要性

各行政機関が公文書の作成・保存について消極的であることは、情報公開法案の立法過程から予測されていたことであり、公文書管理法が施行された5年間でその傾向が変わらないことは、各行政機関の自発的な取組に委ねていたのでは解決しない問題であることを端的に示している。

そこで、公文書全体を統括し、専門的な見地から独立の判断により、行政文書の管理状況に関する報告又は資料の提出を求め、必要に応じて職員に立入調査をさせる等の強い権限を与えられた公文書管理庁（「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」が2008年11月4日付けで公表した最終報告書において言及した数百人規模の人員からなる公文書管理担当機関）を創設し、行政機関による恣意的な公文書管理を防止する必要がある。

公文書管理のための体制強化の必要性は、立法当時から指摘され、国もその必要性を認識していた⁶。今回の見直しに当たり、改めて公文書管理体制の大幅な強化を再認識し、公文書管理庁の創設により抜本的な体制強化を図るべきである。

また、公文書管理庁は、各行政機関の非現用文書を全て受け入れることができる中間書庫（一定の期間が経過した各府省の行政文書に関し、その保存期間満了前に一括して保管等の管理を行う集中書庫）を設置し、中間書庫に配置された公文書管理庁のアーキビスト（情報の収集管理等の専門家）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か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か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⁷。中間書庫は、当連合会が2009年4月24日付け「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」（以下「2009年意見書」という。）において、その設置を求めたところであるが、未だに実現されてお

⁶ 阿部昌弘「国民の期待に応え得る公文書管理システムの構築」（参議院調査室『立法と調査』295号）。

⁷ 内閣府大臣官房企画調整課監修『公文書ルネッサンスー新たな公文書館像を求めて』27～42頁。

らず、公文書の保管が十全なものとはなっていない。

さらに、公文書の廃棄に当たっては、アメリカにおいては、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ことを参考とし⁸、市民に対し、公文書廃棄に対する意見書提出の機会を与え、公文書管理庁が判断するべきである。

公文書管理法第1条の趣旨を実現するには、十分な組織体制をもって、公文書全体を統括し、専門的な見地から独立の判断ができる公文書管理庁を創設する必要がある。

ただし、国家公安委員会と警察庁、あるいは原子力規制庁との関係を参考とすると、公文書管理における独立した第三者機関としての公文書管理委員会及びその事務局としての公文書管理庁を新設することも考えられる。この点からも、公文書管理法の見直しに当たっては、公文書管理法第1条の趣旨を実現する十分な組織体制が提言されるべきである。

2 電子記録管理を明確に意識した公文書管理法への改正

(1) 電子データの保存に向けた外国の動き

電子記録管理について、米国では、2009年1月の「透明性及び開かれた政府に関する覚書」に端を発し、市民に開かれた透明性の高い政府の実現を推進している。2012年8月24日に行政管理予算局（OMB）及び米国国立公文書記録管理院（NARA）から各省庁及び独立機関の長宛てに覚書が発出され、電子記録や電子メールの管理に関する具体的な目標が設定された。例えば、連邦機関は2019年までに、電子的に作成された移管対象の記録は紙に打ち出すのではなく、全て電子フォーマットのまま管理し移管しなければならないとされている⁹。韓国でも、既に公共記録物管理法において、あらゆる行政機関にすべての記録を原則として電子的に作成・管理すべきことが義務付けられ、合理的効率的管理が実現しつつある。

このように、諸外国では、公文書の保存を紙媒体ではなく電子データで行う流れになっている。

(2) 立ち後れている現行の公文書管理法

⁸ 内閣府大臣官房企画調整課監修『公文書ルネッサンスー新たな公文書館像を求めて』89頁。

⁹ 小原由美子「米国における連邦記録法の改正について」（『アーカイブズ』第57号）。

これに対して、我が国の現行の公文書管理法は、紙媒体の文書を保存、管理することで足りるとされ、電子データの保存、管理については特別の規定がなされていない。

現在、行政機関、民間を問わず、業務を行うに当たりコンピューターによる文書作成や電子メールでの連絡等、電子データは不可欠の存在であり、政府活動を適切に記録するには電子データを前提とした仕組み作りが不可欠である。

しかし、平成25年度報告によれば、各行政機関が保有する全ての行政文書ファイル等1,527万7,633ファイルについて、紙媒体がその90%以上を占めている。電子データの保管は、検索や公表の効率化や、大災害の際の行政実務における支障を最小限に抑えるためのバックアップデータの保存という観点からも、重要である。

したがって、公文書管理法も、早急に行政文書の作成段階からの徹底した電子記録管理を行う法制度に変更しなければならない。

3 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

公文書管理法制定時に知る権利を明記すべきという議論があったが、政府案の目的に明記されなかった。

しかし、その後、原子力規制委員会設置法や特定秘密保護法等、国民の知る権利を明記した立法例が複数あること、また、公文書管理法制定当時、第1条の修正に関する議論において、「主体的に利用し得るというのは、一定の権利性を持っているからこそ主体的に利用し得るということになる。」とし、「知る権利と一般に言われているようなことについて、国民のそういった立場というか権利というか、そういったものをしっかりとこの法律で裏付ける、担保していくんだという趣旨はしっかりと書き込まれている。」と説明されていることから¹⁰、今回の改正でその趣旨をより明確にするために「国民の知る権利」を明記すべきである。

よって、2009年意見書において述べたとおり、公文書管理法第1条の目的規定に「国民の知る権利の保障」を明記すべきである。

4 公文書管理法第3条の全面的ないし一部削除

2014年意見書において指摘したとおり、公文書管理法の制定後も、防衛秘密は、3条除外規定部分として、同法の完全な適用除外となっていた。

¹⁰ 小原由美子「米国における連邦記録法の改正について」（『アーカイブズ』第57号）。

このような解釈適用によって、防衛秘密の廃棄については、公文書管理法第8条第2項に基づく内閣総理大臣の同意手続も適用されなかった。防衛省によると、2012年末時点で234の秘密事項を指定し、関連文書類が2011年までの5年間で約5万5,400件作成され、約3万4,000件が防衛省の独自の判断で廃棄された。秘密事項の解除は1件にとどまると言われている。

特定秘密保護法は、防衛秘密にとどまらず、外交、特定有害活動、テロリズムに関する情報等について、特定秘密とするものである。公文書管理法第3条が現行法条のままであると、特定秘密保護法も同条に定める「特別の定め」と位置付けられてしまいかねず、重要な国政情報であればあるほど、国民から隔離され、およそ情報主権の確立、国民共有の知的資源の確保、知る権利の保障からほど遠い状況を法律解釈として残してしまう。したがって、上記意見の趣旨において述べたとおり、法改正によって、公文書管理法の適用除外という解釈を封じるべきである。

5 文書の利用ないし公開を促進するための公文書管理法の改正

公文書管理法第16条第1項は、行政機関情報公開法第5条の不開示情報の規定の準用及びこれと同種の不開示情報を制定している。行政機関情報公開法第5条の不開示情報の規定は、不開示の範囲が広過ぎて不当に知る権利を制約している。すなわち、現行法では、外交、防衛、警察に関する情報の不開示事由が極めて緩やかに規定されている。したがって、不開示事由を限定する方向で速やかに改正される必要があるが、特定歴史公文書等についても、公文書管理法第16条第1項及び行政機関情報公開法第5条の改正がない限り、知る権利が充足されることにはならない。

また、公文書管理法第16条第2項では、「時の経過」を考慮することになっているが、具体的な年限が明記されていないため概念があいまいである。公文書管理法案に対する衆参両院の附帯決議において、「国立公文書館等へ移管された特定歴史公文書等に対する利用制限については、利用制限は原則として30年を超えないものとするべきとする『30年原則』等の国際的動向・慣行を踏まえ、必要最小限のものとする。」とされたことも踏まえ、公文書管理法第16条第2項を改正し、長期間利用制限をすべき秘匿性の高い文書であっても利用制限は30年を超えないとする「30年原則」を具体化すべきである。

6 地方公共団体における公文書管理体制の促進

公文書管理法の趣旨は、国だけでなく、地方公共団体にも妥当するものだが、地方公共団体における公文書管理体制は不十分である。

白井哲也氏（筑波大学図書館情報メディア系教授）は「日本の地方自治体に

における公文書管理制度の整備と公文書館の設置へ向けた取り組み」(『アーカイブズ』第48号)において、「2012年現在、地方自治体の公文書館数は60、地方自治体数1,789の3%に過ぎない。公文書館を持たない多くの地方自治体で、歴史的に重要な公文書等の保存利用システムは整備されていない。多くの貴重な公文書が文書庫の中で放置され、市民の知らない間に廃棄され続けている。」と指摘している。石田耕一氏(国立公文書館調整専門官)の「地方公共団体における公文書館的機能への着目について」(『アーカイブズ』第53号)では、2014年4月現在の地方自治体の公文書館数は68であることが報告されており、状況はほとんど改善されていない。

国は、地方公共団体が自治事務として行ってきた文書等管理の取組を尊重しつつ、地方公共団体の公文書管理を促進するための定期的な意見及び情報交換や財政支援といった具体的取組を行うべきである。

以上