

# 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

2008年(平成20年)10月22日

日本弁護士連合会

公文書管理の在り方に関する有識者会議が、中間報告(「『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～」)をとりまとめ、公文書管理の基本的な方向性を提案している。

情報公開制度は、国民の知る権利を具体化する制度として重要な意義を有しているが、公文書管理法は、この情報公開制度に実効性を持たせる制度として、極めて重要である。このため、当連合会は、本年6月20日に、公文書の在り方に関する意見書をとりまとめ、公文書管理法の早期制定を提言した。

しかるに、有識者会議の中間報告は、実効性のある公文書管理法の早期制定を明確に提言するものではなく、その方向性には大きな問題があると言わざるを得ない。

有識者会議は近く最終報告をまとめるとされているが、これにあたり、当連合会は、以下のとおり、公文書管理法の早期制定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 当連合会の2008年(平成20年)6月20日付公文書管理の在り方に関する意見書に沿った実効性のある公文書管理法を早期に制定すべきである。
- 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。

## 第2 制定ないし改正すべき法案の内容

### 1 公文書管理法について

当連合会は、公文書管理法の早期制定を求めるものであるが、その内容は、以下のとおりである。

#### 目的

公文書管理法は、情報公開制度を実効あらしめるためのものであり、情報公開制度とともに国民の知る権利を具体化する制度として、その意義を明記すべきである。

#### 対象となる文書の範囲

行政文書の他、独立行政法人等の法人文書、立法府・司法府の文書にも管理ルールを適用すべきであり、これらの文書は国立公文書館への移管対象とすべきである。

なお、司法公文書については、その特殊な重要性に鑑み、保存等の在り方については、法曹三者の意見を反映できるようにすべきである。

地方公共団体の文書、民間法人化された法人が保有している文書（国・独立行政法人等であった当時の文書）、それ以外の民間法人が保有している文書については、その保存・管理の体制が整っていない場合は国立公文書館へ移管することができるよう、その根拠規定を設けるべきである。

#### 文書の作成義務の法定化

文書の作成義務を法定化すべきである。作成を義務付ける文書の範囲については、現行の「組織共用文書」という情報公開法の概念を適正に解釈適用し、「組織共用」となりうる文書の作成を義務付けるべきである。

なお、個人的メモでも、場合によっては重要な歴史的資料となりうることから、「組織共用文書」に限定せずに、個人的メモの作成を義務付けることも検討されるべきである。

#### 現用文書の保存義務の法定化

現用文書については、保存義務を法定化すべきである。<sup>1</sup>

この場合、上記において作成を義務付ける文書については、一旦は一律に保存させるという、いわゆる神奈川県方式が採用されるべきである。

---

<sup>1</sup> これに伴って、情報公開法第22条の改正及び同法施行令の法制化もあわせて行われるべきである。

## 中間段階の文書の保存

中間段階の文書の保存について、中間書庫に法律上の根拠を付与すべきである。この場合、保存が必要な文書は、すべて中間書庫の対象とすべきであり、その移管・利用の手続のために、「移送」「半現用」といった概念を明確化すると共に、対象文書の移管を義務化するべきである。また、中間書庫で保存される文書の管理権は各府省庁とするが、中間書庫への移管後は、公文書館法第4条第2項にいう専門職員の権限と責任において保存・利用を行うことができる旨の法制を確立すべきである。

## 延長・移管・廃棄の判断の手続

移管については公文書管理担当機関の判断を尊重すること、廃棄には公文書管理担当機関の承認を要すること、廃棄スケジュールについては公文書管理担当機関が関与することが法律上規定されるべきである。<sup>2</sup>

## 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。

なお、この場合、非公開情報の範囲は、現用文書の取扱いとの整合性及び情報公開法第2条第2項において歴史的資料を情報公開法の対象除外（適用除外）とした趣旨に照らし、情報公開法第5条の不開示事由よりも厳格にすべきである。

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。

国立公文書館に移管された非現用文書についても、閲覧・謄写請求権を明定し、非公開について処分取消訴訟が提起できるようにすべきである。

## 文書管理システムの導入

まずもって、統一された文書管理システムをすべての各府省庁に導入すべきである。そのうえで、IT化に対応した文書管理として、原本性の確保（完

<sup>2</sup> なお、公文書の保存年限に関しては、情報公開法施行令における文書保存年限中の「以上」という規定部分を撤廃し、有限の保存年限としたうえで、公文書の保存年限の延長手続を策定することとし、その延長については、5年程度の期限を設け、期限到来時に再延長について審査がなされるようにすべきである。

全性、機密性、見読性)について法律上の根拠規定を置くべきである。また、媒体変換後の文書を公文書としてとらえるための法律上の根拠規定を置くべきであるが、これとあわせ、紙媒体もしくはマイクロフィルムでの保存もなされるべきである。

#### 公文書管理制度の適正な運用の確保

公文書管理制度の適正な運用を確保する仕組みとして、公文書管理担当機関の関与や権限を法律上明記すべきである。また、外部監査を含めたチェック体制、専門的人材を育成し活用する制度及び管理職を含めた職員の意識を啓発し資質を向上させるための研修制度を整備すべきである。なお、司法公文書については、保存、公開等に携わる専門職員の養成方法、資格付与、権限、名称等につき、法曹三者と協議すべきである。

また、恣意的で不適切な文書の廃棄や杜撰な管理による文書の紛失を防止するために、公用文書等毀棄罪を積極的に運用することを確認するとともに、過失による廃棄や紛失についての罰則も法律上規定すべきである。

#### デジタルアーカイブ化(ネットワーク化)

文書の利用促進や他のアーカイブ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。

#### 国立公文書館等の組織形態の在り方

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、国立公文書館への移管を円滑に行わせるべきである。

また、国立公文書館は、立法府、司法府からの文書を含めその移管を円滑に受けるために、行政機関本体から距離を置き、三権の機関の文書を保管するのにふさわしい「特別の法人」とすべきである。そして、国立公文書館は、政策立案、各府省庁における文書の移管・廃棄・保存等に対する専門家の知見の反映、地方公共団体に対する技術的な助言・指導、専門家の養成(アーカイビスト・レコードマネージャー)等の役割を担うものとし、その役割を十分に發揮しうるように予算上の措置をとるべきである。

国立公文書館は、緊急の必要がある場合には、独立行政法人や時限的な政府機関(司法制度改革推進本部など)等についても保有文書を収集し、これを所蔵資料とすることができますようにすべきである。

また、国立公文書館は、民事判決原本と同様に、一定期間経過後の刑事訴訟記録の移管も受けるべきである（刑事訴訟記録は、現在は、国立公文書館への移管対象とはなっておらず、廃棄されずに保存されたものの件数だけが公表されるにとどまっているが、歴史的資料としての意義を有する刑事訴訟記録について、このような公文書管理の例外は設けるべきではない）。

## 2 情報公開法について

当連合会は、公文書管理法の早期制定とともに、情報公開法の改正を求めるものであるが、その内容は、以下のとおりである。

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、「・・・公共の安全と秩序の維持に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、「・・・公共の安全と秩序の維持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。<sup>3</sup>

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、高等裁判所本庁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。

---

<sup>3</sup> 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。

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、さら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。<sup>4</sup>

### 第3 情報公開・個人情報保護審査会の運用の改善と建議権能を有する独立した第三者機関の設置について

- 1 情報公開・個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）の答申例においては、積極的に開示する姿勢が乏しい。これは、審査会の委員の人事に問題があると考えられる。その主な理由は、次のとおりである。
- 2 審査会の常勤委員は、高等裁判所長官・部総括判事、高等検察庁検事長、各省庁の審議官・局長等のOBで占められている。準司法機関としての位置付けがその理由であると説明されているが、現状では、以下に述べるように、情報不開示処分の取消しを求める審査の判断で不開示が相次ぎ、消極的な審査が行われている。むしろ、本来であれば、情報公開制度に精通した弁護士等の専門家が常勤委員になるなどして、行政機関と緊張関係を持ちながら審査会の判断をより活性化するような人選が考えられるべきところである。
- 3 また、研究者出身の非常勤委員は行政法の研究者に偏っており、中には、情報公開制度についての理解が十分とは思われない委員も散見される。むしろ、情報公開制度の意義をよく理解していたのは憲法の研究者であり、憲法学者などの選任が望ましい。
- 4 なお、非常勤委員の報酬は極めて低額である。すなわち、審査会は、2001年度（平成13年度）から2006年度（平成18年度）までの5年間で4261件の不服申立てについての審査をしており、他の審議会等に比較しても多大な時間を費やしているにもかかわらず、非常勤委員に対しては他の審議会委員と同様の報酬しか支払われておらず、また、同様の審査をしている常勤委員と比べてその報酬が低額にすぎる。この点は、2005年（平成17年）3月29日に報告書をとりまとめた「情報公開法の制度運営に関する検討会」の審議過程においても指摘されていたところであるが、未だに改善されていない。

---

<sup>4</sup> 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程」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。

5 上述のとおり、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、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、情報公開法第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）の提出を求めるところなく、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。このような傾向は、上述したように、常勤委員及び非常勤委員の人選に起因するものと考えられる。

6 このような状況にもかかわらず、政府提案による行政不服審査法の改正法案では、審査会を廃止し、行政不服審査会において、行政機関に対する情報公開請求及び行政機関の保有する個人情報の本人開示請求等についての不開示処分等を判断することを予定している（行政不服審査法案60条）。改正案がこのまま成立すると、上述のような情報公開制度の意義の理解に欠ける審査が助長されかねない。改正案と審査会委員の人事とが、どのような政策理念に基づいて整合性のあるものとして行われているのか、疑問といわざるをえない。

7 なお、審査会事務局は、現状では、各省庁の出身公務員からだけで構成されており、このような運用も問題である。それぞれ審査対象となった各省庁の情報の不開示処分を維持するような事務処理に陥りやすい傾向があるからである。従って、審査会は、任期付公務員等として情報公開制度に理解のある弁護士を事務局に採用するなどして、改善を図るべきである。

8 そして、情報公開制度に精通した弁護士等の専門家や憲法の研究者等、情報公開に積極的な委員を選任するよう運用を改善すべきである。

9 また、以上のような運用の現状に鑑みれば、情報公開法と個人情報保護法の運用を継続的に改善していくためには、その建議の権能を有する独立した第三者機関（審議会またはオンブズパーソン）を設けることが必要である。

#### 第4 意見を表明するに至る経緯と趣旨

当連合会は、1997年（平成9年）5月7日、「情報公開法（行政機関の保

有する情報の公開に関する法律)可決・成立にあたっての会長談話」を発表し、「今後、検討すべき課題は、附則、附帯決議に盛り込まれているところであり、...国民とともに法の見直しに向けてさらに活動を続ける決意である」旨も明らかにしている。そして、これに先立ち、1997年(平成9年)1月31日には、情報公開法要綱案に対する意見書において、

「一 行政文書の管理に対する定めの制定を包括的に政令に委ねるべきではない。

二 行政文書の作成義務に関する事項、保管義務に関する事項、保存の義務及び期間に関する事項、破棄に関する事項、系統的な分類に関する事項、管理状況の報告義務に関する事項、各種文書管理簿の備え付け義務に関する事項、検索用目録等の資料の作成義務に関する事項、その他の行政機関に共通する行政文書の管理に関する基本的な事項については、情報公開法に定めを置くべきである」

等の意見を述べ、行政文書の管理に対する定めを法律によるべきことを求めており、これをふまえて、衆参両議院の前記各附帯決議において、行政文書の適正な管理の確保、さらには行政文書管理法の制定について引き続き検討することが議決された経緯がある。

また、当連合会は、福田首相(当時)が公文書館機能の強化に向けた法整備の重要性を強調したとの報告を受けて、2007年(平成19年)11月21日には、「国立公文書館機能の強化に関する会長談話」も公表し、判例等司法に関する文書の適正な管理を求めている。

しかし、公文書管理の在り方に関する有職者会議の中間報告については、実効性のある公文書管理法の早期制定を明確に提言しない点において、その方向性に問題があるから、すでに述べたとおり、実効性のある公文書管理法の早期制定を求めるものである。

また、同法の制定と共に、情報公開法についても改正すべき点が多くあることから、アメリカ情報自由法が1966年の制定以降、1974年、1996年、2007年等に大幅に改正されていることも参考に、情報公開法制定10年を迎えて、同法の不備な点の改正を求め、さらに情報公開・個人情報保護審査会設置法の改正と、同審査会委員の選任、同意人事手続等における問題点を指摘し、その改善を求めるものである。

これと関連して、行政不服審査法の改正法案に伴う関係法律の整備法案によって、情報公開・個人情報保護審査会が廃止されようとしている現状において、建

議の権能を有する独立した第三者機関（審議会またはオンブズパーソン）の設置等の情報公開法のあるべき改正の方向性を明らかにするものである。

以 上