

公文書管理法と情報公開法の改正を求める意見書

2014年（平成26年）3月19日
日本弁護士連合会

第1 はじめに

当連合会は、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」及び同年11月22日付け「公文書管理法の改正を求める意見書」において、政府が保有する情報は主権者たる国民の共有財産であるという憲法の理念に則り、公文書管理法の改正の必要性について明らかにした。衆参両院の特別委員会において強行採決の上で制定された特定秘密保護法については、その廃止を求める当連合会の方針に変わりはないが、これに関連して、「特定秘密」であっても適用されるべき公文書等の管理に関する法律（以下「公文書管理法」という。）とこれに関連する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。）を改正することが必要であることから、以下のとおり、両法の改正を提案し、意見を述べる。

第2 意見の趣旨

- 1 公文書管理法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。）を削除し、「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。
- 2 公文書管理法4条を改正し、閣議、閣僚懇談会及び国家安全保障会議を含む関係閣僚会議又はこれに準ずる会議については、発言者名が記載された議事録の作成を義務付けるとともに、情報公開法の対象とし、議事内容を積極的に公開すべきである。
- 3 公文書管理法10条1項に基づき定めるものとされている行政文書の管理に関するガイドラインを、秘匿性の高い情報や電子データについても取扱いが明らかとなるような内容に見直すべきである。
- 4 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。

- 5 公文書管理法 8 条 2 項に基づき、行政文書ファイル等を廃棄する際の内閣総理大臣による同意の手続に関して、特定秘密の廃棄不同意と国立公文書館への移管を実効あるものとするため、独立した第三者機関として公文書管理庁を新設し、同庁において公文書管理委員会に諮問して、第 1 次的密指定権限を有する行政機関に対して、指定解除を要求することができるような手続を設けるべきである。また、指定解除文書の保管を十全なものとするために、中間書庫を早急に設置すべきである。
- 6 不開示情報を限定し、裁判所におけるインカーメラ審理を法制化する情報公開法の改正を速やかに実現するとともに、これと同時に、公文書管理法 16 条 1 項及び 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べきである。

第 3 意見の理由

1 公文書管理法 3 条の全面ないし一部削除

公文書管理法の制定後も、防衛秘密は、同法 3 条にいう「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」(3 条除外規定部分)に該当するとして、同法の完全な適用除外となっていた。その根拠は、防衛秘密については、自衛隊法 96 条の 2 及び別表 4 に定められ、「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」等により運用されていることから、これらの法令が上記「他の法律又はこれに基づく命令」に該当するというものである。しかも、このように防衛秘密が公文書管理法の適用除外となっていることについては、公文書管理委員会においても報告されたことはなく、立法関係者のコンメンタールでも解説されていなかった。

このような制度運用によって、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 件にとどまるといわれている。

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が、公文書管理法 3 条が現行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、国民の目と耳から隔離され、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、意見の趣旨1のとおりの法改正によって、公文書管理法の適用除外とする運用を禁じるべきである。

2 閣議等の議事録作成及び公開

公文書管理法4条を改正し、閣議、閣議懇談会及び国家安全保障会議を含む関係閣僚会議又はこれに準ずる会議については、発言者名入りの議事録の作成を義務付けるとともに、情報公開法の対象とし、議事内容を積極的に公開すべきである。

既に、政府は、閣議議事録等作成・公開制度検討チームを立ち上げて、閣議等議事録の作成・公開について検討し、2012年10月24日に「閣議等議事録の作成・公開制度の方向性について」を発表した。これにおいては、イギリスやドイツの閣議議事録の作成・公開の状況を参考に、閣議及び閣僚懇談会（以下「閣議等」という。）の議事録の作成を法律上義務付け、作成された議事録を一定期間経過後に国立公文書館へ移管して、公文書管理法に基づき一般の利用に供する（デジタル化してホームページ上で公開するなどによる利用の促進を図ることを含む。）こととしている。上記移管までの期間を30年とし、その期間においては、上記議事録を行政機関情報公開法の適用除外とし、一律公開禁止とするが、この点については、情報公開の理念に照らして不十分であり、当連合会は、30年とされている国立公文書館への移管時期の短縮及び行政機関情報公開法の適用が積極的に検討されるべきであるという意見を述べている（2013年1月18日付け「閣僚が出席する会議の議事録の作成・公開に関する意見書」）。

また、上記検討チームは、2012年11月29日付けで作成した「閣僚会議等の議事録等の作成・公開について」と題する提案（以下「本件提案」という。）において、閣僚会議、省議などの閣僚を構成員として開催される政府の会議（以下「閣僚会議等」という。）は、閣議等と同様に、政府における意思決定に至る過程として重要であり、公文書管理制度の目的に照らし、議事録等を作成し、保存していくことが必要と考えられたとした。その上で、閣僚会議等は、法律上の設置根拠を有しないものも多く、また、閣議等と異なり、会議やその議事録を全て公開して開催されるものもあるなど運営方法も多様であるため、閣議等と同様の議事録作成・公開に係る法的措置を一律に適用することはできないことから、174の閣僚会議等（法令に根拠を有する全ての会議及び法令

上の根拠はないが、検討チームの調査時の前年以降開催実績があり、今後開催される見込みのある会議）について所管部局を対象に調査を行い、その取扱いについて検討を行った。本件提案では、閣僚会議等の議事録等を作成し、一定期間経過前は、情報公開法の下で開示判断をし、一定期間経過後は国立公文書館へ移管して一般の利用に供するという前記の方向性について提案しているが、2012年12月の政権交代以降、現政権における実現に向けた動きが明らかではなかった。

この点、「安全保障会議設置法等の一部を改正する法律案」に対する衆議院及び参議院国家安全保障に関する特別委員会の審議においては、以下の附帯決議がなされている。

「国家安全保障会議の議事について、会議の性質などを十分に勘案しつつ、その意思決定に至る過程の将来における検証等を通じて政策決定の透明性を確保するという公文書等の管理に係る制度の趣旨を踏まえ、国の安全保障を損ねない形で速やかに会議録その他の議事に関する記録の作成について検討し、その結果に基づいて必要な措置を講ずること。」

この附帯決議等も踏まえ、国家安全保障会議にとどまらず、閣議、閣僚懇談会、関係閣僚会議又はこれに準ずる会議の全てについて、速やかに、発言者名が記載された議事録の作成と公開を実現し、「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る」（公文書管理法1条）べきである。

現政権は、こうした状況を踏まえて、本年4月から閣議と閣僚懇談会の議事録を作成・公表する方針を決め、閣議決定することで運用の改善を図ろうとしている。それ自体は望ましい方向性ではあるが、発言者名が記載された詳細な議事録を作成することと、情報公開法の不開示情報に該当させることなく議事内容を積極的に公開させることが求められる。閣議等議事録の重要性からすれば、時の政府の判断で変更できる運用ではなく、法律にその根拠規定を設けるべきである。当連合会は、現政権の運用改善を見守りつつ、その運用の恒常的な確立と、議事録の国立公文書館への移管時期の短縮等のために、公文書管理法4条及びその他の関連規定の改正を求めるものである。

3 行政文書の管理に関するガイドラインの見直し

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されている（2011年4月1日内閣総理大臣決定）。ところが、そのガイドラインでは、備考欄において、業務に係る行政文書の類型に応じた文書の具体例が記載されているだけで、秘匿性の高い情報（特定秘密保護法にいう「特定秘密」）はこれにあ

たると考えられる。)に指定された行政文書が、どの具体例に該当するのか不明である。ガイドライン記載の文書具体例に秘匿性の高い情報が入ることが明らかになるようにガイドラインを改正する必要がある。

また、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と規定するものとされ、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、1年未満において、保存期間を定める必要はなく、隨時、任意に廃棄することができるものとされている。しかし、事務連絡用のメール等の電子データについても、公文書管理法に基づく文書の作成(4条)及び保存(5条)が義務付けられるべきものであるから、まして、メール等の電子データの送信先において保存されるものであっても、メール等を発信した当該行政機関において、1年未満で廃棄済みとして何ら保有していないという事態は避けるべきである。当連合会が前記2013年11月22日付け「公文書管理法の改正を求める意見書」で述べたとおり、紙データは、保存のための広い場所の確保を要し、爾後の検索が困難であるという事情から、長期保存は不可能であり無駄と考えられてきた。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検索も容易である。そのため、従来短期間で廃棄していた情報についても、電子データとして長期保存をすることが世界各国の趨勢になっている。

このような状況の変化を踏まえ、公文書管理法10条1項に基づき定めるものとされている行政文書の管理に関するガイドラインを見直すべきであるし、公文書管理法自体についても、次に述べるように徹底して電子記録管理を行う法制度に変更すべきである。

4 電子記録管理を明確に意識した公文書管理法の改正

公文書管理法を、行政文書の作成段階から徹底した電子記録管理を行う法制度に変更すべきである。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、テロリズム情報等について、特定秘密とすることを予定しているが、そもそも電子政府化した実態に照らし、秘匿性の高い情報は紙媒体の公文書だけに主眼を置くのではなく、電子データについても的確な管理が必要である。当連合会では特定秘密保護法は廃止すべきだという考え方方に立っているが、それとは別に情報管理システムの構築は必要だと考える。もっとも、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を設けていない。これは公的情報の管理の在り方として重大な欠陥だと言わざるを得ない。このことに留意して、公文書管理

法を改正し、電子データの情報管理を十全なものにすべきである。この点、当連合会は、前記「秘密保全法制定に反対し、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」においても、改めて提言している。

この点に関して、韓国では既に公共記録物管理法において、あらゆる行政機関に全ての記録を原則として電子的に作成・管理すべきことを義務付けている。その上で電子記録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、電子記録の管理に必要なメタデータ（データの作成日時、作成者、データ形式、タイトルなど、記録の効率的管理・検索のために重要な情報）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文書システムに追加されている（なお、我が国の公文書管理法において参考にすべき韓国公共記録物管理法の関連する条文の和訳は添付別紙のとおり。）。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記録管理が可能となり、検索のしやすさに基づく利用のしやすさが高まり、合理的効率的管理が実現しつつある。我が国においても、公的情報の合理的効率的管理・利用の観点から、電子記録管理は喫緊の課題である。これが実現することによって、尖閣漁船衝突事件の電子記録などの保有、管理も法令に基づくものとなり、不必要的漏えいは防止できるからである。

電子記録管理の分野においても日本政府は著しく立ち遅れている。大災害時における公的情報の喪失による様々な被害を最小化するためのバックアップデータの保存という意味でも、早急な制度化が求められる。

5 公文書管理庁の新設と中間書庫の設置

公文書管理法8条2項の「保存期間が満了した行政文書ファイル等を廃棄しようとするときは、あらかじめ、内閣総理大臣に協議し、その同意を得なければならない」という規定の趣旨を適正に運用するためには、上記1で述べた同法3条の改正とともに、1978年にアメリカのカーター大統領の大統領令によって設置された国立公文書館内の情報安全監視局(Information Security Oversight Office (ISO))と同様の組織を設けるべきである。同局の重要な役割は、最小限の秘密指定を担保すること及び秘密指定の必要がなくなった情報について秘密指定解除をすることである。オバマ大統領の大統領令13526号は、多すぎる秘密指定を問題視し、同局の権限を強化している。情報安全監視局長は、国立公文書館長が指名し、大統領の同意を得て任命される。同局長は、秘密指定が違法であると考えるときには、第1次の秘密指定権限を有する行政

機関に対して指定解除を要求することができる。また、行政機関に対し立ち入り検査や報告を求める等により秘密指定に関するルール等の遵守を監察し、適正な秘密指定及び指定解除が行われているかチェックし、違反があれば必要な措置をとるよう行政機関の長らに報告する義務を負う。そして、その活動に関し、年1回大統領に対する報告書を作成して公表している。

日本においては、内閣府公文書管理課が公文書管理法8条2項の公文書廃棄についての内閣総理大臣の同意事務を担っているから、この組織にアメリカの情報安全監視局の役割を担わせることも考えられないではない。もっとも、上記1で述べたように、自衛隊法96条の2に基づく「防衛秘密」の運用について公文書管理委員会にも何らの報告がなく、それについて、防衛省は市民の調査によるまでは「防衛秘密」の運用を公表しなかった。そのような「防衛秘密」の保管の実態に照らすと、公文書管理法制定時に議論されたように各省庁と対等に折衝するだけの独立性と第三者機関性を備えた公文書管理庁（「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日に公表した最終報告書で指摘していた数百人規模の人員からなる公文書管理担当機関）を新設し、同庁が公文書管理委員会に諮問して、第1次的密指定権限を有する行政機関に対して指定解除を要求することができるような文書管理体制を構築すべく、公文書管理法の改正が求められる。

同時に、当連合会が2009年4月24日付け「公文書管理条例案の修正と情報公開法の改正を求める意見書」で提案したとおり、「何人も、第1項の廃棄予定文書その他の行政文書の管理状況について、政令の定めるところにより、意見を述べることができる」という規定を設けるべきである。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館（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を述べることができる。

特定秘密保護法18条2項の「我が国の安全保障に関する情報の保護、行政機関等の保有する情報の公開、公文書等の管理等に関し優れた識見を有する者の意見を聽かなければならない」という規定だけでは、上記のような運用はできない。特定秘密保護法案を参議院の特別委員会で強行採決する直前に、情報保全諮問会議において、秘密指定や指定解除の基準作りについて有識者の意見を聞くという国会答弁がなされた。しかし、国民共有の知的資源の確保（公文書管理条例1条）のために、公文書管理条例における公文書管理委員会（公文書管理条例28条）が既に運営されているにもかかわらず、それとの関係も明らかで

はない。どのように秘密指定や指定解除の基準が策定されようとも、その指定された「秘密」もまた、公文書管理法の対象文書なのであるから、公文書管理法と特定秘密保護法の関係を明らかにする必要がある。

また、独立公文書管理監、保全監視委員会、情報保全監察室が設けられるが、これらの機関は、いずれも、「特定秘密」を取り扱う官僚により構成されるものであって、第三者による「特定秘密」の是非の判断は実現不可能である。むしろ、公文書管理法の立案過程で構想された公文書管理庁を設け、その公文書管理庁と政府外部の国立公文書館との連携の下に、秘密指定と指定解除を判断する第三者機関としての情報保全の部署を位置付けることこそが、日本の公文書管理の法体系上、国立公文書館へ指定解除文書の円滑な移管を実現する方策として適切であると考えられる。先進諸国の有識者が策定し、今後国際的な基準になってゆくであろう「国家安全保障と情報への権利に関する国際原則」（ツワネ原則）においても、監視対象機関から組織・運営・財政の面で独立した監視機関の設置が必要だとされており、特定秘密保護法はこの条件を満たしていない。

法案検討過程の「秘密保全のための法制の在り方に関する有識者会議」の議事録をも不開示として、秘密裡に法案策定を進めてきたために、細部まで詰めた提案になっていなかったのである。特定秘密保護法が、戦前の治安維持法、軍機保護法、国防保安法のように暴走する可能性が強く危惧されることから、情報漏えいを重罰主義の脅しによって防ごうとする特定秘密保護法を廃止し、公文書管理法の改正強化を前提とする秘密保全及び秘密指定解除の制度化することが必要である。

また、指定解除文書の保管を十全なものとするために、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）を早急に設置すべきである。中間書庫は、当連合会も、2008年10月22日付け「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」及び2009年4月24日付け「公文書管理条例の修正と情報公開法の改正を求める意見書」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らず、公文書の保管が未だに極めて不十分である。

6 文書の利用ないし公開を促進するための公文書管理条例及び情報公開法の改正

当連合会は、情報公開法の改正については、2006年2月17日付け「情報公開法の改正に関する意見書」、2008年10月22日付け「公文書管理条例の早期制定と情報公開法の改正を求める意見書」及び2009年4月24日付け「公文書管理条例の修正と情報公開法の改正を求める意見書」において、求

めてきたところである。

とりわけ、公文書管理法16条1項において、情報公開法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ことから、公文書管理法16条1項及び情報公開法5条の改正がない限り、情報公開法5条1号等に定める不開示情報を、非現用文書として国立公文書館等に移管した後も特定歴史公文書等として利用することができない。これでは、広く「現在及び将来の国民に説明する責務が全うされる」（公文書管理法1条）ことにはならない。

また、公文書管理法16条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曖昧である。公文書管理条例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こと。」とされたことも踏まえ、公文書管理法16条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。さらに、「特定秘密」について、これを情報公開法に基づいて公開請求することにより、仮に政府において不開示決定がなされても、裁判所におけるインカメラ審理によって「特定秘密」の開示不開示の判断がなされるようにすべきである。

現在、衆議院において「行政機関の保有する情報の公開に関する法律案の一部を改正する法律案」が審議中であるが、これは上記の趣旨を実現しようとするものであり、公文書管理条例の改正とともに、成立が図られるべきである。

(別紙)

韓国公共記録物管理法の関連条文

第 6 条（記録物の電子的生産・管理）

公共機関及び記録物管理機関の長は、記録物が電子的に生産・管理されるようには必要な措置を講じなければならず、電子的形態で生産されていない記録物についても電子的に管理されるように努めなければならない。

第 17 条（記録物の生産義務）

公共機関は主要政策又は事業等を推進しようとする場合は、大統領令の定めるところにより予めその調査・研究書又は検討書等を生産しなければならない。

- 2 公共機関は大統領令の定めるところにより主要会議の会議録・速記録又は録音記録を作成しなければならない。この場合、速記録又は録音記録については、当該記録物の円滑な生産及び保護のために、大統領令の定める期間公開しないことができる。
- 3 公共機関は主要業務遂行に関連する視聴覚記録物等を大統領令の定めるところにより生産しなければならない。
- 4 永久記録物管理機関の長は主要記録物の保存のために関連記録物を直接生産する必要があると認められる場合は、関連公共機関の長と協議してその公共機関又は行事等に所属公務員を派遣して記録させることができる。

第 20 条（電子記録物の管理）

中央記録物管理機関の長はコンピュータ等の情報処理装置により生産・管理される記録情報資料(以下「電子記録物」という。)の安全で体系的な管理及び活用等のために、次の各号の事項を含む電子記録物管理体系を構築・運営しなければならない。

- 一 電子記録物管理システムの機能・規格・管理項目・保存フォーマット及び媒体等管理標準化に関する事項
 - 二 記録物管理機関の電子記録物データの共有及び統合検索・活用に関する事項
 - 三 電子記録物の真正性維持のためのデータ管理体系に関する事項
 - 四 行政電子署名等認証記録の保存・活用等に関する事項
 - 五 記録物管理機関の間の記録物の電子的連係・活用体系構築に関する事項
- 2 電子記録物及び電子的に生産されていない記録物の電子的管理のために、そ

の他必要な事項は大統領令で定める。

第21条（重要記録物の二重保存）

永久保存に分類された記録物のうち重要な記録物については複製本を製作して保存し，又は保存媒体に収録する等の方法により二重保存することを原則とする。

- 2 記録物管理機関が保存する記録物のうち保存媒体に収録された重要記録物は，安全な分散保存のために大統領令の定めるところにより該当記録物の保存媒体の写しを中央記録物管理機関に送付しなければならない。
- 3 中央記録物管理機関の長は国家的に保存する価値がある記録物については，記録物管理機関に当該記録物の保存媒体への収録及び保存媒体の写しの送付を要請することができる。

第29条（記録媒体及び用品等）

記録物管理機関が記録物をマイクロフィルム又は電子媒体に収録して管理する時は，中央記録物管理機関と相互流通及び活用が可能なように，中央記録物管理機関の定める基準によりこれを管理しなければならない。

- 2 中央記録物管理機関の長は記録物管理に使用される記録媒体・材料等について保存に適合する規格を定めなければならず，その規格の制定・管理及び認証等に関して必要な事項は大統領令で定める。

第39条（記録物管理の標準化）

中央記録物管理機関の長は記録物の体系的・専門的管理及び効率的活用のために，次の事項に関する標準を制定・施行しなければならない。ただし，記録物管理標準に関連する事項が「産業標準化法」による韓国産業規格に制定されている場合はこの限りでない。

- 一 電子記録物の管理体系及び管理項目
- 二 記録物管理手続き別標準機能
- 三 記録物種類別管理基準及び手続
- 四 記録物管理機関の類型別標準モデル
- 五 記録物の保安及び災害管理対策
- 六 その他記録物の効率的管理のために必要な事項