

情報公開と公文書管理

- 情報公開法とは何か？
 - 行政機関や独立行政法人などが持つ「文書」の開示を求めることができる(開示請求権)

- ポイントは「文書」の開示であるということ
 - 文書が存在しなければ「不存在」として開示しなくて良い
 - 廃棄や未作成で追及をかわすことが可能

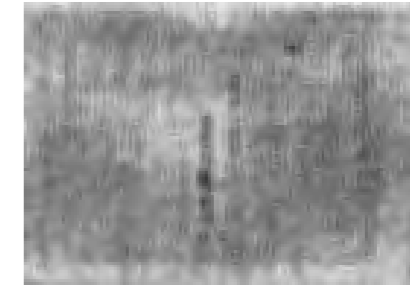
情報公開と公文書管理

- 情報公開法を機能させるには、文書がきちんと作成され、管理され、保存される必要がある。
 - 保存期間が満了した文書のうち、重要な物は国立公文書館などに移管して永久保存し、公開すること
 - 法的に担保する必要＝「公文書管理法」の制定

- 「公文書管理法」と「情報公開法」は「車の両輪」

公文書管理法

- 公文書等の管理に関する法律
 - 2009年7月公布、2011年4月施行
 - 文書のライフサイクルを一元的に管理
 - 作成・保存・移管廃棄・利用



目的

この法律は、国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るものであることにかんがみ、国民主権の理念にのっとり、公文書等の管理に関する基本的事項を定めること等により、行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り、もって行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、国及び独立行政法人等の有するその諸活動を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ことを目的とする(第1条)。

➢ 民主主義のため、行政のため、検証のために必要

公文書等の定義

- 「公文書等」(第2条)
 - 行政文書(行政機関)と法人文書(独法(日銀、国立大学法人など含む))
 - ① 職員が職務上作成・取得
 - ② 組織的に用いる
 - ③ その機関が保有
 - この三要素にすべてあてはまる必要がある
 - 特定歴史公文書等
 - 行政機関、独法等から、国立公文書館等に移管された行政文書と法人文書(非現用)
 - 国立公文書館等に寄贈されたその他の文書も含む

公文書等の定義

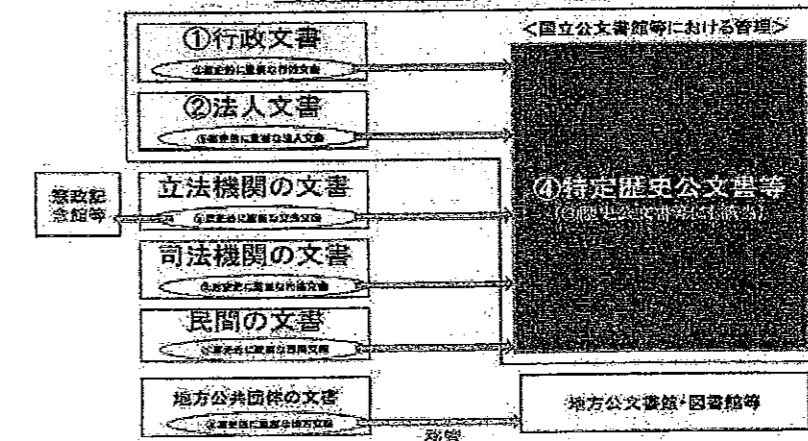
- 公文書等に含まれないもの
 - 司法文書と立法文書
 - 民間の文書で国立公文書館等に所蔵されていないもの
 - 防衛省防衛研究所にある旧陸海軍資料
 - 地方公共団体の文書
 - 地方は条例などで対応する(管理法第34条に「必要な施策」とするという努力義務はある)
 - 公文書管理条例が制定されているのは少数に留まる
 - 熊本県、鳥取県、大阪市、相模原市、宇土市、ニセコ町...

公文書等の定義

- 国立公文書館等
 - 国立公文書館
 - 外務、宮内以外の省庁、独法から移管
 - 外務省外交史料館
 - 宮内庁宮内公文書館
 - 独法の公文書館(日本銀行アーカイブ、京都大学大学文書館など)
- ここで保存・公開されている文書は全て「特定歴史公文書等」として、公文書管理法に基づいて公開

② 対象文書(「公文書等」(2条8項))

「公文書等」の範囲について



【③歴史公文書等】=全ての③の合計。

【公文書等】=【①行政文書】+【②法人文書】+【③特定歴史公文書等】

公文書管理法の適用範囲

- **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（第3条）。
 - 「他の法律」＝刑事訴訟に関する書類・押収物（刑事訴訟法53条の2）、刑事訴訟確定記録（刑事確定訴訟記録法）
 - ここに「特別防衛秘密」が含まれる（日米相互防衛援助協定等に伴う秘密保護法）
 - 「特別の定め」＝以前の「防衛秘密」が該当（自衛隊法に基づく防衛省の内部規則）

文書作成

- **政策決定過程がわかる文書を作成する義務**（第4条）
 - 法令の制定・改廃とその経緯
 - 閣議・大臣などのトップによって構成される会議・省議における決定・了解とその経緯
 - 複数の行政機関による申合せ、他の行政機関や地方公共団体に対して示す基準の設定とその経緯
 - 個人・法人の権利義務の得喪とその経緯
 - 職員の人事に関する事項

文書管理

- **文書の作成時にレコードスケジュール**を作る
 - 管理簿に登載（管理簿は公開）、保存期間の設定、期間満了時の処置など
- **期間満了時に、国立公文書館に移管して永久保存するか廃棄を決定**
 - 行政機関の長が決定するが、**内閣総理大臣の承認が必要**
 - 審査は内閣府公文書管理課が担当（国立公文書館も助言）
 - 200万件を4名でチェックしている（管理課全体の定員は19名）

管理の原則

- **各機関の文書管理規則は公文書管理委員会の事実上の承認が必要**。
 - 「行政文書の管理に関するガイドライン」（内閣総理大臣決定）に原則基づく
- **文書管理に問題が生じた場合、内閣総理大臣が実地調査をさせることが可能**

国立公文書館等での公開

- 国立公文書館等へ移管された文書(特定歴史公文書等)は原則公開(第16条)
 - 情報公開法第5条第1号(個人情報)、第2号(法人情報)、第6条の一部(事務事業情報)及び、第3号(安保情報)と第4号(公安情報)のうち移管元の機関長が認める情報は不開示
 - 「時の経過」を考慮するとあるが、3号と4号は事実上移管元の機関長の意見が働く(意見書を「参酌」)
 - 国立公文書館等に逆らえる余地は力関係から言って無い

公文書管理法のメリット

- 公文書管理の統一法ができたことの意義
 - 各行政機関のこれまでの文書管理のおかしさを批判できるように
 - 内閣法制局の問題などは、この法律が無ければ問題にすらならなかった
 - 国立公文書館等での公開の原則が統一
 - 特に宮内庁宮内公文書館での文書公開が大幅に進む

国立公文書館等での公開

- 「特定歴史公文書等の保存、利用及び廃棄に関するガイドライン」(内閣総理大臣決定)に基づく文書管理
 - 要審査の文書(審査前の文書)を請求しても、原則は30日以内で公開される
 - 外務省外交史料館がかなり公開が遅れている(数ヶ月待ちがざら)→人員不足、省内調整に時間がかかる

公文書管理法以後の状況

- 意識の定着までに時間がかかる
 - 文書を「国民(市民)のもの」として考える発想の欠落
 - 官僚の論理での文書管理では、市民が見たい文書は残らない
 - 市民の側からのプレッシャーもまだまだ弱い
 - 特定秘密保護法による制約、文書未作成を開き直る官僚と、それを庇う政治家などの存在
- 問題を認識した市民が諦めずに声を上げていく必要

公文書管理法の改正に向けて

- 改正案への提言など
 - 民進党による「公文書管理法改正案」2016年5月26日
 - 公文書管理委員会「公文書管理法施行5年後見直しに関する検討報告書」2016年3月23日
 - 日本弁護士連合会「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12月18日
 - ARMA International 東京支部・記録管理学会・日本アーカイブズ学会など「公文書等の管理に関する法律」施行後5年見直しに関する共同提言書」2015年7月19日
 - 記録管理学会「公文書管理法5年見直し」に向けての研究結果報告書」2015年7月18日
 - 小池聖一(広島大学文書館長)「公文書管理法修正試案」『広島大学文書館紀要』第16号、2014年2月

公文書管理法の改正に向けて

- 行政文書ファイル管理簿に「特定秘密の指定の有無」の欄を作成する(施行令の改正)
 - 特定秘密解除後の文書への情報公開請求、廃棄の際に慎重に審査を行わせるため
- 「罰則導入」はなにを「罰」とするのか次第
 - 未作成の濫発に繋がる可能性がありうる
 - 「誤廃棄」が罪になりやすいのならば、「未作成」を選ぶ=「未作成」を罪として証明するのは非常に困難
 - 基本は、許可されていない「廃棄」「隠匿」を罰することに留める(米国や韓国の事例)

公文書管理法の改正に向けて

- ベースは民進党案が良い
 - 第3条の適用除外規定問題は、刑事裁判関係文書の取扱いや司法文書の公文書管理が絡むことは頭に入れる必要
 - 文書作成義務の強化
 - 関係が関わる会議の記録作成、「特定秘密」を指定した情報の文書の作成
 - ただし、どこまで埋めても抜け道はある

公文書管理法の改正に向けて

- 国立公文書館等における「特定歴史公文書等」の開示基準を緩める
 - 情報公開法との連動を切り離す
 - 「個人情報」については、公務員に準じる者(審議会の委員、公的な場所への参加者など)は公務員とみなす仕組みが必要(審査にもすごく時間がかかる)
 - 「地位」ではなく、プライバシー型の情報保護に変えるべき(公開されると個人の名誉を傷つける情報のみを非公開にする)
 - 「参酌」の義務づけの削除は、国立公文書館の機能強化とセットである必要(独法では行政機関を上回れない)
 - 公文書管理庁の設置や「国営」へ戻すことも考える必要

公文書管理法の改正に向けて

- アーカイブズ系の提言の特徴
 - 専門職員の育成と配置—レコードマネージャーとアーキビスト
 - 文書管理を現用・非現用で専門的に見える人を各所に配置
 - 小池氏は公文書管理＝行政監察として、罰則規定を含んだ行政監察機能を公文書管理課に付与すべしとの提言
 - 管理課に各省庁からの文書管理担当者を出向させ、評価選別などを徹底させる(現場を知る人間に公文書管理の仕組みを叩き込むしかない)
- ▶ 研修のやり方など、現場にどうやって法の趣旨を徹底させるかという方向性
 - ▶ 予算と人員をきちんと割かせることが不可欠

ご清聴ありがとうございました

瀬畑 源

h-sebata@wj8.so-net.ne.jp

参考文献

- 右崎正博・三宅弘編『情報公開を進めるための公文書管理法解説』日本評論社、2011年
- 松岡資明『アーカイブズが社会を変える—公文書管理法と情報革命』平凡社新書、2011年
- ローレンス・レペタ『闇を撃つ』日本評論社、2006年(米国の情報公開NPOの紹介)
- 安藤正人・久保亨・吉田裕編『歴史学が問う 公文書の管理と情報公開』大月書店、2015年
- 瀬畑源『公文書をつかう—公文書管理制度と歴史研究』育弓社、2011年
- 久保亨・瀬畑源『国家と秘密 隠される公文書』集英社新書、2014年
- 情報公開クリアリングハウス(三木由希子理事長)の一連の活動
<http://clearinghouse.mcin.jp/wp/>