

公文書管理法に基づく利用請求に対する処分に係る審査基準の概要について

国立公文書館業務課利用審査室長

米川 恒夫 こめかわ・つねお

「独立行政法人国立公文書館における公文書管理法に基づく利用請求に対する処分に係る審査基準」（平成23年4月1日館長決定。以下「審査基準」という。）は、公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号。以下「法」という。）に基づく利用の請求に対する利用決定に係る審査基準を定めたものである。本審査基準は、随時、適切な見直しを行っていくものとされている。本審査基準の概要は下記のとおりである。

また、法及び国立公文書館法（平成11年法律第79号）に基づき、独立行政法人国立公文書館（以下「館」という。）が保存する特定歴史公文書等の保存、利用及び廃棄について必要な事項は、独立行政法人国立公文書館利用等規則（平成23年規程第4号。以下「利用等規則」という。）において定められている。なお、前述の各規程は、当館HP（※1、※2）で公開されている。

※1 法及び国立公文書館法：

(<http://www.archives.go.jp/law/index.html>)

※2 利用等規則及び審査基準

(<http://www.archives.go.jp/information/index.html>)

記

I 特定歴史公文書等の利用

特定歴史公文書等の利用請求及びその取扱いについては、法第16条及び利用等規則第12条に定められている。法第16条第1項及び利用等規則第12条第1項では、利用の請求権化及び利用制限情報を定めている。また、法第16条第2項並びに利用等規則第12条第2項及び第3項では、利用制限情報該当性の判断基準を定めている。

1 利用請求の権利化

法第16条第1項により、「国立公文書館等の長は、当該国立公文書館等において保存されている特定歴史公文書等について前条第四項の目録の記載に従い利用の請求があった場合には、次に掲げる場合を除き、これを利用させなければならない」とこととされた。（注）「次の掲げる場合」については「2 利用制限情報」参照

国立公文書館の所蔵する文書の利用に関しては、これまでその法的な位置付けが必ずしも明確でなく、一般に行政サービスと考えられていた。しかし、法第16条第1項の規定により、特定歴史公文書等に対する利用請求は権利であることが明記された。このため、利用請求に対する利用又は利用制限の決定は、行政手続法（平成5年法律第88号）に規定する「処分」となった。行政手続法上の処分となったことにより、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）に基づく異議申立や行政事件訴訟法（昭和37年法律第139号）に基づく「抗告訴訟」等の対象となった。さらに、行政手続法による審査基準の策定や標準処理期間の設定等が義務付けられた。

また、利用請求が権利化されたことに伴い、利用請求の受付及び利用決定の通知等をより正確かつ確実に行う必要があることから、利用請求及び利用決定通知等は書面により行うこととされた。

2 利用制限情報

法第16条第1項第1号から第5号までに掲げる情報については、利用制限情報とされており、その概要は次のとおりである。

(1) 法第16条第1項第1号で定める利用制限情報：
行政機関の長から移管されたものであって、次

に掲げる情報 (6 情報)

イ 行政機関情報公開法第五条第一号に掲げる情報 (個人に関する情報)

ロ 行政機関情報公開法第五条第二号又は第六号イ若しくはホに掲げる情報 (法人等に関する情報、監査、検査、取締り等情報、国・地方公共団体等が経営する企業等情報)

ハ 公にすることにより、国の安全が害されるおそれ、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被るおそれがあると当該特定歴史公文書等を移管した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 (国の安全等に関する情報)

ニ 公にすることにより、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると当該特定歴史公文書等を移管した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 (公共安全等に関する情報)

(2) 法第 16 条第 1 項第 2 号で定める利用制限情報：独立行政法人等から移管されたものであって、次に掲げる情報 (6 情報)

イ 独立行政法人等情報公開法第五条第一号に掲げる情報 (個人に関する情報)

ロ 独立行政法人等情報公開法第五条第二号又は第四号イからハまで若しくはトに掲げる情報 (法人等に関する情報、国の安全等に関する情報、公共安全等に関する情報、監査、検査、取締り等情報、国・地方公共団体等が経営する企業等情報)

(3) 法第 16 条第 1 項第 3 号で定める利用制限情報：行政機関以外の国の機関から移管された特定歴史公文書等の利用制限

当該特定歴史公文書等が国の機関 (行政機関を除く。) から移管されたものであって、当該国の機関との合意において利用の制限を行うことと

されている場合

(4) 法第 16 条第 1 項第 4 号で定める利用制限情報：寄贈され、又は寄託された特定歴史公文書等の利用制限

当該特定歴史公文書等がその全部又は一部を一定の期間公にしないことを条件に法人等又は個人から寄贈され、又は寄託されたものであって、当該期間が経過していない場合

(5) 法第 16 条第 1 項第 5 号で定める利用制限情報：原本の破損若しくはその汚損を生ずるおそれがある場合等

当該特定歴史公文書等の原本を利用に供することにより当該原本の破損若しくはその汚損を生ずるおそれがある場合又は当該特定歴史公文書等を保存する国立公文書館等において当該原本が現に使用されている場合

3 利用制限情報該当性の判断基準

法第 16 条第 2 項では、特定歴史公文書等が法第 1 項第 1 号又は第 2 号に該当するか否かについて判断するに当たっては、当該特定歴史公文書等が行政文書又は法人文書として作成又は取得されたからの「時の経過を考慮する」こととされている。また、利用等規則第 12 条第 3 項により、「時の経過を考慮する」に当たっては、利用制限は原則として作成又は取得されてから 30 年を超えないものとする考え方を踏まえるものとされている。この考え方は、一般に「30 年ルール」(又は「30 年原則」)と呼ばれており、国際的な慣行となっている。

また、法第 16 条第 2 項では、利用制限情報該当性の判断に当たっては、当該特定歴史公文書等に法第 8 条第 3 項又は第 11 条第 5 項の規定による移管元機関の意見が付されている場合には、当該意見を参酌しなければならないと定めており、利用等規則第 12 条第 2 項においても同様の規定を定めている。

(参考 1)

法第 16 条第 2 項（抜粋）

2 国立公文書館等の長は、前項に規定する利用の請求（以下「利用請求」という。）に係る特定歴史公文書等が同項第一号又は第二号に該当するか否かについて判断するに当たっては、当該特定歴史公文書等が行政文書又は法人文書として作成又は取得されてからの時の経過を考慮するとともに、当該特定歴史公文書等に第八条第三項又は第十一条第五項の規定による意見が付されている場合には、当該意見を参酌しなければならない。

(参考 2)

利用等規則第 12 条（抜粋）

- 2 館は、利用請求に係る特定歴史公文書等が前項第 1 号又は第 2 号に該当するか否かについて判断するに当たっては、当該特定歴史公文書等が行政文書又は法人文書として作成又は取得されてからの時の経過を考慮するとともに、当該特定歴史公文書等に法第 8 条第 3 項又は第 11 条第 5 項の規定による意見が付されている場合には、当該意見を参酌する。
- 3 館は、前項において時の経過を考慮するに当たっては、利用制限は原則として作成又は取得されてから 30 年を超えないものとする考え方を踏まえるものとする。

II 審査基準の構成等

審査基準は、法第 16 条第 1 項第 1 号から第 5 号に掲げる利用制限情報等についてその取扱い方針等を定めている。

審査基準は、「1. 審査の基本方針」、「2. 法第 16 条第 1 項第 1 号及び第 2 号の利用制限情報該当性の判断基準」、「3. 法第 16 条第 1 項第 3 号の特定

歴史公文書等の利用制限に関する判断基準」、「4. 法第 16 条第 1 項第 4 号の特定歴史公文書等の利用制限に関する判断基準」及び「5. 法第 16 条第 1 項第 5 号の特定歴史公文書等の原本の利用制限に関する判断基準」等により構成されている。

審査基準の全体の構成（概要）は、次のとおりである。

(参考 3)

審査基準の構成（概要）

頭書き

1. 審査の基本方針
2. 法第 16 条第 1 項第 1 号及び第 2 号の利用制限情報該当性の判断基準
 - (1) 個人に関する情報（法第 16 条第 1 項第 1 号イ及び法第 16 条第 1 項第 2 号イ）についての判断基準
 - (2) 法人等又は事業を営む個人の当該事業に関する情報（法第 16 条第 1 項第 1 号ロ及び法第 16 条第 1 項第 2 号ロ）についての判断基準
 - (3) 国の安全等に関する情報（法第 16 条第 1 項第 1 号ハ及び法第 16 条第 1 項第 2 号ロ）についての判断基準
 - (4) 公共の安全等に関する情報（法第 16 条第 1 項第 1 号ニ及び法第 16 条第 1 項第 2 号ロ）についての判断基準
 - (5) 国の機関、独立行政法人等が行う事務又は事業に関する情報（法第 16 条第 1 項第 1 号ロ及び法第 16 条第 1 項第 2 号ロ）についての判断基準
 - ① 監査、検査、取締り、試験又は租税の賦課若しくは徴収に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ等」（行政機関情報公開法第 5 条第 6 号イ及び独立行政法人等情報公開法第 5 条第 4 号ハ）
 - ② 「国若しくは地方公共団体が経営する企業、独立行政法人等又は地方独立行政法人に係る事業に関し、その企業経営上の正当な利益を害するおそれ」（行政機関情報公開法第 5 条第 6 号ホ及び独立行政法人等情報公開法第 5 条第 4 号ト）

3. 法第 16 条第 1 項第 3 号の特定歴史公文書等の利用制限に関する判断基準
4. 法第 16 条第 1 項第 4 号の特定歴史公文書等の利用制限に関する判断基準
5. 法第 16 条第 1 項第 5 号の特定歴史公文書等の原本の利用制限に関する判断基準
 - (1) 「原本の破損若しくはその汚損を生ずるおそれがある場合」
 - (2) 「原本が現に使用されている場合」
6. 部分公開に関する判断基準
7. 本人情報の取扱いについて
8. 権利濫用に当たるか否かの判断基準

(注) 「審査基準」の構成の詳細等については当館 HP の「審査基準」を参照

Ⅲ 審査基準のポイント

審査の基本方針は「1. 審査の基本方針」に定められている。また、個別の利用制限情報の審査基準は「2. 法第 16 条第 1 項第 1 号及び第 2 号の利用制限情報該当性の判断基準」等に定められている。各項目のポイントは次のとおりである。

1 審査の基本方針

(1) 利用制限情報の該当性は利用決定時に判断

特定歴史公文書等に記録されている情報が利用制限情報に該当するかどうかの判断は、利用決定等を行う時点における状況を勘案

(2) 時の経過を考慮

個人、法人等の権利利益や公共の利益を保護する必要性は、時の経過やそれに伴う社会情勢の変化に伴い失われることもあり得る。

(3) 30 年ルール（30 年原則）を踏まえた公開

審査において「時の経過を考慮する」（法第

16 条第 2 項）に当たっては、「利用制限は原則として作成又は取得されてから 30 年を超えないものとする考え方を踏まえるものとする」（利用等規則第 12 条第 3 項）。

(4) 30 年を経過した利用制限情報は必要最小限の制限に止める

「時の経過を考慮してもなお利用制限すべき情報」がある場合は必要最小限の制限を行う。

(5) 移管元機関の意見を参照

・審査においては、特定歴史公文書等に付された移管元機関の意見を参照（法第 16 条第 2 項）。

・「参照」とは、各機関等の意見を尊重し、利用制限事由の該当性の判断において適切に反映させていくことを意味するが、最終的な判断はあくまで国立公文書館の長に委ねられている。

(参考 4)

審査基準（抜粋）

1. 審査の基本方針

法第 16 条に基づく利用の請求（以下「利用請求」という。）に係る特定歴史公文書等に記録されている 情報が利用制限情報に該当するかどうかの判断は、利用決定等を行う時点における状況を勘案して行う。

個人、法人等の権利利益や公共の利益を保護する必要性は、時の経過やそれに伴う社会情勢の変化に伴い、失われることもあり得ることから、審査において「時の経過を考慮する」（法第 16 条第 2 項）に当たっては、利用制限は原則として作成又は取得されてから 30 年を超えないものとする考え方を踏まえるもの（国立公文書館利用等規則第 12 条第 3 項）とし、時の経過を考慮してもなお利用制限すべき情報がある場合に必要最小限の制限を行うこととする。

また、審査においては、特定歴史公文書等に付された意見を参照することとなるが（法第 16 条第 2 項）、「参照」とは、各機関等の意見を尊重し、利用制限事由の該当性の判断において適切に反映させていくことを意味するものであり、最終的な判断はあくまで国立公文書館の長（以下「館長」という。）に委ねられている。

2 法第 16 条第 1 項第 1 号及び第 2 号の利用制限 情報該当性の判断基準

(1) 個人に関する情報（法第 16 条第 1 項第 1 号 イ及び法第 16 条第 1 項第 2 号イ）

「国立公文書館においては、従来、30 年を経過した歴史公文書等について、作成又は取得から一定の期間が経過し、個人の権利利益を害するおそれがあると認められなくなった時点において、当該個人情報を公開してきたことから、

個々の案件における利用制限事由の該当性の判断に当たっては、これらの運用も踏まえるものとする。なお、判断の際には、法第 18 条第 1 項に定める手続も活用するものとする。（個人の権利利益を害するおそれがあるかについて検討を行う「一定の期間」の目安については、別添参考資料「30 年を経過した特定歴史公文書等に記録されている個人情報について」を参照。）」

(別添参考) 30 年を経過した特定歴史公文書等に記録されている個人情報について

特定歴史公文書等に記録されている情報	一定の期間（目安）	該当する可能性のある情報の類型の例（参考）
個人情報であって、一定の期間は、当該情報を公にすることにより、当該個人の権利利益を害するおそれがあると認められるもの	50 年	イ 学歴又は職歴 ロ 財産又は所得 ハ 採用、選考又は任免 ニ 勤務評定又は服務 ホ 人事記録
重要な個人情報であって、一定の期間は、当該情報を公にすることにより、当該個人の権利利益を害するおそれがあると認められるもの	80 年	イ 国籍、人種又は民族 ロ 家族、親族又は婚姻 ハ 信仰 ニ 思想 ホ 伝染性の疾病、身体の障害その他の健康状態 へ 刑法等の犯罪歴（罰金以下の刑）
重要な個人情報であって、一定の期間は、当該情報を公にすることにより、当該個人又はその遺族の権利利益を害するおそれがあると認められるもの	110 年 を超える適切な年	イ 刑法等の犯罪歴（禁錮以上の刑） ロ 重篤な遺伝性の疾病、精神の障害その他の健康状態

(備考)

- 「一定の期間」とは、個人の権利利益を害するおそれがあるかについて検討を行う期間の目安を参考として示したものである。本期間の起算日は、当該情報が記録されている歴史公文書等の作成又は取得の日に属する年度の翌年度の 4 月 1 日とする。
- 「該当する可能性のある情報の類型の例」とは、この表の左欄にいう「個人情報」又は「重要な個人情報」にそれぞれ該当する可能性のある一般的な情報の類型を例示したものであって、特定歴史公文書等に記録されている情報がこの表のいずれに該当するかについては、当該情報の具体的性質、当該情報が記録された当時の状況等を総合的に勘案して個別に判断するものとする。
- 「刑法等の犯罪歴」には、犯罪の被害者の情報を含む。
- 「刑法等の犯罪歴（禁錮以上の刑）」の「一定の期間」は 110 年を目途とする。「重篤な遺伝性の疾病、精神の障害その他の健康状態」についての判断に当たっては、疾病の程度、医療の状況及び疾病に対する社会の受け止め方等を考慮し、「一定の期間」は 140 年を目途とする。

(2) 「法人等又は事業を営む個人の当該事業に関する情報」から (5) 「国の機関、独立行政法人等が行う事務又は事業に関する情報」まで（省略）

3 法第 16 条第 1 項第 3 号の特定歴史公文書等の 利用制限に関する判断基準

国の機関（行政機関を除く。）から館へ移管され

た特定歴史公文書等の利用の制限については、法第14条に定める内閣総理大臣との協議の際に併せて協議することとし、合意が整った範囲で利用の制限を行うこととする。

4 法第16条第1項第4号の特定歴史公文書等の利用制限に関する判断基準

館が法人や個人から寄贈又は寄託を受ける場合には、寄贈者・寄託者の意向を最大限に尊重するが、利用制限は、有期の期間であり、公にしないことを無期限に約束するものではない。

5 法第16条第1項第5号の特定歴史公文書等の原本の利用制限に関する判断基準

「特定歴史公文書等の原本」とは、一般の利用に供することを開始した段階において記録されていた情報、材質、形態により原秩序を構成するものをいう。

(1) 「原本の破損若しくはその汚損を生ずるおそれがある場合」

水濡れ等による固着、虫損、酸性劣化、変色、退色その他の要因により、利用に供した場合、情報、材質、形態について原秩序の維持に支障が生じる可能性がある場合

(2) 「原本が現に使用されている場合」

原本が、劣化防止など保存のための措置、代替物の作成、展示、他の利用請求者による利用等の合理的な理由により当該利用請求に応じることができない期間

6 法第16条第3項の部分公開に関する判断基準

部分公開をすべき場合に該当するかどうかの判断は、以下の基準により行う。

(1) 「容易に区分して除くことができるとき」

① 「区分」とは、利用制限情報が記録されている部分とそれ以外の部分とを概念上区分けすること。「除く」とは、利用制限情報の記録部分に被覆、複写物の墨塗り等を行い、内容を分からないようにすること。

② 利用制限情報が記録されている部分を除

くことは、複写物の墨塗り等のできるが、当該文書の永久保存を確保する範囲にとどまる。原本複写を原則とすれば、重要文化財の場合や劣化が進んでいる場合は、破損を防ぐため、個々の事案ごとに慎重に検討する必要がある。

(2) 「当該部分を除いた部分を利用させなければならない。」

利用制限部分をどのように除くかは、館長が法の目的に沿って判断。利用制限部分を黒く塗るか、ページ全体を被覆するかは、方法の容易さ等を考慮して判断。

(3) 「有意の情報が記録されていないと認められるときは、この限りでない。」

「有意の情報が記録されていないと認められるとき」とは、利用制限情報の記録部分を除いた残りの部分の情報の内容が、公開しても意味がないと認められる場合。「有意」性の判断は、個々の利用請求者の意図によらず、客観的に決めるべきもの。

7 法第17条の本人情報の取扱いについて

個人識別情報は利用制限情報に該当するが、当該情報の本人が利用請求をした場合は、その例外として、法第17条の規定に基づき取り扱うことになる。なお、当該情報が「本人以外の個人（第三者）に係る個人識別情報」でもある場合を含め、法第16条第1項各号に掲げられた場合にも該当する場合には、法第16条の規定により判断する。

8 権利濫用に当たるか否かの判断基準

権利濫用に当たるか否かの判断は、利用請求の態様、利用請求に応じた場合の国立公文書館の業務への支障及び国民一般の被る不利益等を勘案し、社会通念上妥当と認められる範囲を超えるものであるか否かを個別に判断する。国立公文書館の事務を混乱又は停滞させることを目的とする等利用請求権の本来の目的を著しく逸脱する利用請求は、権利の濫用に当たる。