

公文書管理法の意義と課題

三宅 弘

1. 日本では、これまで、公文書管理法がなかったため、社会保険庁における年金記録の不適切な管理をはじめ、文書保存期間満了前の文書の「誤破棄」（「とわだ」の航泊日誌）、文書の倉庫への放置（C型肝炎関連資料）、文書の未作成（装備審査会議の議事録）等の問題が発生してきた。アメリカの国立公文書館で発見された沖縄返還密約について日本側の文書を廃棄したという近時の新聞報道もその一例である（2009年7月10日朝日新聞朝刊）。

このような状況下において、福田康夫内閣官房長官当時の2003年に内閣府大臣官房長の研究会として、「歴史資料として重要な公文書等の適切な保護、利用等のための研究会」、さらにはこれを発展させて同年12月に内閣官房長官主宰の「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」で公文書管理のあり方を研究してきた。2008年、福田内閣総理大臣の指示により同内閣の重要施策とされ、公文書管理のあり方に関する有識者会議が設けられ、同会議の最終報告（『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、それを踏まえ公文書管理法案が第171回国会に上程された。

結局、2009年6月、公文書管理法が制定された。情報公開法制定から10年にして、残された課題は、一応、達成された。

2. 法の目的に「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」と明記されたこと、意思決定過程文書の作成義務が明記されたこと、行政文書の廃棄について内閣総理大臣の同意等が要件とされたこと等において一定の限度では評価し得るものであった。

(1) 法の目的について、知る権利の保障を明記することが、情報公開法の時と同様に、公文書管理法案の修正過程においても同様の議論になったが、「健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源」、「主権者である国民が主体的に利用し得るもの」と明定されたことにより、情報公開法の付属法、積み残しの課題としての性格を超えて、「知的資源」として独自に公文書を位置づけ、国民主権、民主主義との関係もより一層明らかとなった。

(2) 意思決定過程文書について、政府案は、「当該行政機関の意思決定並びに当該行政機関の事務及び事業の実績について」とされていたが、作成対象事項を明記のうえ、「経緯も含めた意思決定に至る過程、並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう」と修正された（12条）。決裁文書にとどまらず、意思形成過程文書も保存・管理されることで、保存対象文書は拡大された。

(3) 文書の廃棄にあたっての、内閣総理大臣の同意要件について、日弁連の意見書では、「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

三宅 弘（みやけ ひろし）：弁護士。獨協大学法科大学院特任教授。個人情報保護法と情報公開法・情報公開条例について研究。

公示し、国民は処分に対し意見書を提出できること」を参考に修正することを述べた。

このためか、行政文書ファイル等の廃棄に当たり内閣総理大臣の協議同意の規定が設けられた。これと同時に、行政文書ファイル管理簿は、「情報通信の技術を利用する方法により公表」されることになったから（法7条）、ファイル管理簿をホームページ上で検索・閲覧することにより、そのレコードスケジュールについて、事実上意見を述べることができる。

これらの各点にて、法律案は、修正され、よくなった。

冒頭に述べた文書不在や不十分な管理の実情を根本的に改善するためにも、法律の委任を受けた政令や規則を早期に策定し、できる限り早く施行されるべきである。

3. しかし、積み残し部分もあるので、国会の附帯決議も参考として、今後もその改善に向け提言等をしていく予定である。

(1) 公文書管理法第4章の国会と裁判所の公文書については、歴史公文書等（歴史資料として重要な公文書その他の文書）としての保存を認めるだけであって、レコードスケジュール設定の対象とされていない。刑事確定訴訟記録や軍法会議記録（「五・一五事件」や「二・二六事件」など）も、公文書管理法の適用除外とされている。

国会と裁判所の公文書管理の法制化は、附則によって検討課題とされているから、内閣が主導して、国会と裁判所と共に協議検討がなされるべきである。

(2) 地方公共団体の文書管理については、34条で、地方公共団体は、文書の適正な管理に関して必要な施策を策定し、これを実施するよう努めなければならないとされているだけで、地方公共団体に対して法律上の文書管理の義務が課されていないわけではない点が、不十分である。

公文書管理法を参考にした公文書管理モデル条例案を提案し、すべての地方公共団体において十

分な公文書管理と公文書館の設置が実現するようにしたいと考えている。

(3) 公文書管理法では、公文書管理庁と「特別の法人」としての国立公文書館の構想が大きく後退した。国立公文書館への適正・円滑な移管を果たすためには、公文書管理担当機関として、一元的に公文書管理を担う「公文書管理庁」を設立すべきであり、また、国立公文書館は上記の「特別の法人」として明確に位置付けられるべきである。

(4) 内閣府または国立公文書館が、各行政機関の非現用文書をすべて受け入れることができる中間書庫を設置し、中間書庫に配置されたアーキビスト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り、速やかに中間書庫を設置するとの方針を一層明確にすべきである。

(5) 公文書管理法では、IT化への対応は明確に規定されていない。主として紙媒体による行政文書の管理にとどまっている。電子政府化に対応して、IT化した文書の管理を明確に規定すべきである。

(6) 公文書管理法16条による特定歴史公文書等の利用請求権の行使にあたっては、情報公開法制定にあたり改正された著作権法の公表権の制限規定（18条3項、4項）や複製権の制限（42条の2）など、著作権法上の諸権利との調整がなされていない。著作権法上の公衆送信権との調整も図られるべきである。

(7) 国立公文書館に移管された特定歴史公文書等の利用請求権（公文書管理法16条）について、利用拒否事由は、情報公開法5条と同様の規定にとどまっている。国際的慣行の「30年原則」を法文上明記すると共に、利用拒否事由を限定する法改正が必要である。

(8) そもそも、特定歴史公文書等について、国立公文書館に移管されても利用請求が制限されるという事態は、情報公開法の不開示情報が広範であるということに由来する。引き続き情報公開法の改正を求めていきたい。