

2009年4月21日

## 公文書等の管理に関する法律案に関する意見書

特定非営利活動法人情報公開クリアリングハウス

当法人情報公開クリアリングハウスは、公的機関の情報公開の推進を図る活動を通じて市民の知る権利の擁護と確立をめざし、1999年に設立された特定非営利活動法人です。

国民の付託を受けたすべての機関が、自らの意思形成・意思決定の過程や業務に関わる記録を十分かつ正確に残して適切に保管・利用し、また広く公開していくことは、透明性を高め、説明責任をまっとうし、信頼を得るために不可欠なことであり、それは民主主義の基礎をなすものです。文書の作成・取得、保存、管理、保存期間終了後の移管・廃棄などの一連のサイクルが適切に遂行されることは、国民の付託を受けた機関が公正かつ適正な業務遂行を効果的に行うために必要であり、それが実行されることで初めて説明責任がまっとうされ、私たち市民の知る権利が保障されることとなります。

今国会において、「公文書等の管理に関する法律」案（以下、法案）が提出されたことは、公的機関の情報公開を進め、市民の知る権利を擁護する観点から率直に歓迎するものです。しかしながら、法案で示された公文書等の管理のあり方には不十分な点があり、それらは国会で十分に審議の上、より実効性のある法制度に向けて修正されるべきものと考えています。また、車の両輪である情報公開法の見直しも本来は視野に入れるべきものと考えています。本意見書では、特に本法案の規定を踏まえ、差し当たり修正が必要と思われる主な点について、以下の通り法案についての意見を申し述べます。

### < 意見の項目 >

- 1 目的規定について ...2
- 2 行政文書の定義と作成義務について ...2
- 3 国立公文書館等に移管される歴史公文書等について ...4
- 4 行政文書の保存期間・整理について ...5
- 5 行政文書ファイル管理簿について ...7
- 6 中間書庫について ...8
- 7 行政機関を除く国の機関の保有する歴史公文書等の保存・移管について ...9
- 8 国立公文書館等での特定歴史公文書等の利用制限について ...10
- 9 手数料について ...11
- 10 特定歴史公文書等の廃棄について ...11
- 11 特殊法人等の民営化と本法案について ...12
- 12 公文書管理の担当機関等、組織について ...12
- 13 見直し規定等について ...13

## 1 「第1条 目的」について

法案の制度趣旨と目的を明確にするため、公文書等の管理は、市民の知る権利を保障するためのものであること、公文書等は公共財であることの位置づけを明記すべきである。

## 2 行政文書の定義（第2条第4項）と作成義務（第4条）について

### 【意見】

- (1) 第4条で定める作成義務の範囲をより具体化し、「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」とあるものを、「当該行政機関の意思形成過程、意思決定過程<sup>1</sup>、当該行政機関の事務及び事業の実績など行政機関の業務遂行についての根拠・証拠となる」文書を作成することを義務付け、かつ、作成義務の対象となる文書は「行政文書」として扱われることを明記すること。
- (2) 第4条は作成義務のみ規定されているが、取得義務があることも明記すること。
- (3) 第2条第4項の「行政文書」の定義は、「組織共用文書」の概念が形式的に判断される傾向にあることから、「組織共用」については、組織として文書の性質・価値から当然に組織的に共用すべきものも含むこと、「行政機関として保有」についても、形式的な要件によらず、行政機関としての業務遂行の経過で必要なもので指揮監督権が及ぶものについては、「保有」の実態があるとする。

### 【説明】

- (1) 第4条に定める文書の作成義務の範囲は、行政機関が自らの諸活動に対する説明責任をまっとうするために、当然に作成・取得しなければならない行政文書の作成・取得を義務付けるものでなければならない。説明責任は、政府がこの程度であれば十分と考えれば足りるというものではなく、政府の諸活動の根拠・証拠となるもの、責任の所在を明らかにする文書をもってまっとうされなければならない。たとえば、昨今、政府内に設置される第三者機関では、情報提供用として発言者名のない議事概要を作成し、発言者名入りの議事録を作成しない傾向がみられ、これについて政府には、どのような話し合いが行われたのかが明らかであるので十分に説明責任は果たしているという考え方があるが、誰がどのような発言をしてどのような結論に至ったのかを記録することこそが、責任ある説明というべきである。このような状況は、意思形成過程の証拠となる文書が十分に作成されていないというほかなく、また、それを政府の諸活動を説明するために作成しなければならない文書であるとの認識が欠如しているというほかない。

本条で作成義務の対象となるか否かについては、基本的に個々の業務の遂行や各

---

<sup>1</sup> 本意見書では「意思形成過程」を「何らかの政策や業務等に関する発意から、それが一定のレベルまでに共有された課題として形成されるまでの過程」、「意思決定過程」を「政策や業務等を実施するための組織としての意思決定を行うために必要なプロセス」を指す。

職員により裁量的に判断するものではなく、業務遂行上の根拠・証拠になるものについては作成を義務付ける必要がある。したがって、文書の作成・取得義務の範囲は、政府の諸活動を説明する責任をまっとうするために不可欠な文書が作成されるよう具体的に定める必要があると考える。

また、第4条は「文書」の作成義務を定めていて、「公文書」の作成義務となっていない。本条の義務の対象となるものは、すなわち「公文書」であるとの位置づけを明確に法律上定める必要がある。

(2) 第4条は「作成義務」となり「取得義務」については特に義務付けの対象となっていない。第2条第8項の「行政文書」の定義においては、「職務上の作成・取得」を要件としており、行政文書を構成するものとしては作成文書だけでなく取得文書があることは明らかである。そこで、業務遂行上の根拠や証拠となるものについては「作成」だけでなく「取得」も義務付けるべきである。

なお、「取得」については、たとえば業務委託等で行われた調査結果の根拠となるデータが、業者保有文書であることを理由に行政文書として不存在とされる、政府の第三者機関の議事録作成が業務委託されているとその録音テープは業者所有であることを理由に行政文書としては不存在とされるなど、業務委託をめぐって具体的に問題になっている。

(3) 第2条第4項に定める「行政文書」の定義は、行政機関情報公開法における開示請求権の対象となる「行政文書」の定義と同じものである。行政機関情報公開法における「行政文書」の立法趣旨は、そもそもは形式的な要件によらず、職員が職務上作成・取得したものについては、個人的なメモ等以外は対象とし、個人的なメモ等であっても2人以上で回覧、閲覧等した場合は組織的な共用実態があるとして、行政文書とするというものだ。

しかしながら、実際の運用においては、文書の性質・価値・利用実態ではなく、形式的に一定の職以上のものが回覧・閲覧した文書は組織共用文書とする、あるいはたまたまその記録を利用した職員が一人だけであったことを理由に組織共用文書ではないとする判断があるなど、行政機関によって不当に限定解釈される傾向がある。例えば、第三者機関の会議内容を録音した録音物が、たまたま議事概要を起草する職員一人しか用いていないことを理由に、行政文書ではないと判断された事例などがある<sup>2</sup>。このような決定に対しては、不服申し立て等で争われているところだが、「組織共用性」の判断は、行政機関情報公開法の立法趣旨から逸脱して狭める傾向を示しており、組織共用性の判断に行政機関の裁量が大きい。

こうした行政機関情報公開法の運用上の問題を解決するために、第2条第4項の

---

<sup>2</sup> 例えば、司法試験委員会の議事内容の録音物が行政文書ではないとして不存在とされ、訴訟で争われた事例がある（現在、不服申し立てが情報公開・個人情報保護審査会で係争中）。東京高裁 平成19（行コ）120 <http://www.courts.go.jp/hanrei/pdf/20080723131650.pdf>

「行政文書」の定義については、「組織共用文書」に、組織として文書の性質・価値から当然に組織的に共用すべきものも含むことを明示する必要がある。

また、「行政文書」の定義には、「組織共用性」の要件に加えて「行政機関としての保有」が要件となっている。行政機関情報公開法の解釈においては、文書を事実上支配していれば「所持」に該当して保有しているということができるとされているが（『詳解 情報公開法』 総務省行政管理局編）一方で、共用のキャビネットで保管されているか否かなどの形式的な保管場所で「保有」について判断される傾向もある。形式的な保有ではなく、指揮監督権が及ぶ範囲においては、当然に開示請求権が及び、公文書管理に関する諸規定が適用されるべきであるので、そのことを明確にする必要がある。

なお、本法案での「行政文書」の定義の修正とともに、行政機関情報公開法の「行政文書」についての改正も必要である。

### 3 国立公文書館等に移管される歴史公文書等（第2条第6項・第5条第5項）について

#### 【意見】

- (1) 第5条第5項で定める保存期間が満了した時の廃棄・移管の措置の決定に際しては、当該行政機関以外の機関の了承を得るものとして、行政機関の判断のみで廃棄ないし移管が決定できないよう修正すること。
- (2) 第2条第6項に定める「歴史公文書等」については、基準等が曖昧であることから、政令ないし行政文書管理規則（第10条）において具体的な基準を定め、パブリックコメント手続を経るなどの情報公開と市民参加の下で策定し、かつ歴史公文書等としての指定については公文書管理担当機関の了承を得るとすべきである。

#### 【説明】

- (1) 本法案は、第2条第6項で「歴史公文書等」の定義を定め、第5条第5項で「保存期間が満了したときの措置として、歴史公文書等に該当するものにあつては、政令で定めるところにより国立公文書館等への移管の措置を、それ以外のものにあつては廃棄の措置を取るべきことを定めなければならない」としている。そして、第8条において、歴史公文書等の国立公文書館等への移管義務が定められている。

以上のことから、「歴史公文書等」をどのように保存期間満了前に選別し、そのことの妥当性をどのように判断するかが、国立公文書館等への行政文書の移管の中身にとっては重要なこととなる。しかしながら、現行の法制度の下では、行政文書を国立公文書館へ移管するか否かは、当該行政文書を保有している行政機関の合意を要件としており、その結果、十分な移管が進んでいないとされている。また、行政文書の廃棄は、各行政機関の長の判断により行われるため、移管に合意しなければいかなる行政文書が廃棄されても、保存期間満了後は適法となっている。その結

果、例えば、行政機関情報公開法が施行される 2001 年 4 月を前に、長期保存文書が大量廃棄された実態が明らかになっている（別紙新聞記事参照）。また、例えば大蔵省編纂の『昭和財政史』で引用されている行政書が保存期間満了を理由に廃棄したとして、情報公開請求に対して不存在とされる問題も発生している<sup>3</sup>。国の財政正史である『昭和財政史』の内容を裏付ける行政文書が、保存期間満了を理由に国立公文書館に移管せずに廃棄するという、行政文書の歴史的価値について判断できていない行政機関のありようが明らかになっている。

こうした問題は、保存期間の満了が、行政機関にとっては行政文書としての役割を終えて不要な文書となったことを意味しており、その行政機関のみが行政文書の歴史的な価値について判断していることに問題があると考えられる。歴史的価値とは、各行政機関にとっての価値ではなく、より普遍的な価値であると考えられることから、歴史公文書等とするか否かの判断については、アーキビストなどの専門職や専門的知見を活用した行政機関以外の機関の承認を経るべきである。本法案においては、内閣総理大臣の承認ないし公文書管理担当機関の承認を必要とし、歴史的文書の保管・利用を行う国立公文書館が専門的知見を提供するようすべきである。

(2) 第 2 条第 6 項の「歴史公文書等」は、「歴史資料として重要な公文書その他の文書をいう」と規定されているが、判断基準があいまいであり、その判断基準が政令等により定められることが本法案上必ずしも明らかでない。歴史公文書等の判断基準については、それが国立公文書館等の移管義務対象文書となるという重大な意味を持つものであるから、第 10 条に定める行政管理規則において明示的に定めることが確認されるべきである。また、規則の策定については内閣総理大臣との協議とその同意が必要とされているが（第 10 条第 3 項）、行政手続法の定めるパブリックコメント手続の対象として、策定前の情報公開と市民参加のもとで策定されることも確認されるべきである。こうした基準の上に、個別の行政文書が歴史公文書等に該当するか否かの承認を内閣総理大臣ないし公文書管理担当機関から得る手続を設ける必要がある。

#### 4 行政文書の保存期間・整理（第 5 条）について

##### 【意見】

- (1) 第 5 条第 2 項の行政文書ファイルを「相互に密接な関連を有する行政文書（保存期間を同じくすることが適当であるものに限る）を一の集合物にまとめ」たものとしているが、「保存期間を同じくすることが適当であるものに限る」を削除すること。
- (2) 「相互に密接に関連を有する行政文書」とあるのを、「相互に密接な関連を有する

<sup>3</sup> 東京地裁 2008 年 11 月 28 日判決 平成 19 年（行ウ）712、平成 20 年（行ウ）432

一連の意思形成・業務遂行に係る行政文書」とすること。

## 【説明】

(1) 第5条は行政文書の整理について定めているが、ここで 行政文書の保存期間、行政文書の分類方法、 行政文書ファイルの作成基準、 行政文書ファイルの名称、 保存期間満了後の措置、などの行政文書の管理について重要な事項が定められている。とりわけ、第5条第2項の定める行政文書ファイルの作成基準は、どのような行政文書が一連のものとして同じ保存期間で保存、移管ないし廃棄されるのかを決めるものとして、重大な意味を持つものといえる。

国立公文書館等へ関される行政文書が、30年保存文書などの長期保存文書が中心であり、現行制度の下ではそれらの文書は決裁文書の類が中心だ。そのため、最終的な決裁段階での意思決定や業務遂行に関する行政文書は移管されるものの、そこに至る前での意思形成の過程や業務遂行過程に関する文書が欠落しており、歴史的な検証価値の低い資料となっている。誰がどのように関与し、どのような経緯を経て最終的な意思決定や業務が遂行されたのかの記録なしでは、現在においても十分な検証ができないばかりか、後世における検証もできない。

意思形成や意思決定の過程や業務遂行の過程にはさまざまな段階があり、一連のものとしてさまざまなやり取りや検討が含まれていると考えられる。その中には、決裁文書ではないことから、決裁文書より保存期間が短く設定されているものもある。例えば、行政機関情報公開法施行令第16条別表2では、「法律又は政令の制定、改正又は廃止その他の案件を閣議にかけるための決裁文書」は30年保存とされているものの、法律等の検討に関する資料については30年保存とされていない。また、「内閣府設置法第37条若しくは第54条、宮内庁法第16条第1項又は国家行政組織法第8条の機関の答申、建議又は意見が記録されたもの」については10年保存とされているが、答申等の検討経過に関する行政文書については、必ずしも10年保存文書として保管されていない。

そこで、「保存期間を同じくすることが適当であるものに限る」と行政文書ファイルの構成を限定せず、一つの政策や業務遂行にかかる意思形成過程、業務遂行過程に関する情報は、一連の情報として決裁文書などと一まとまりにして整理して行政文書ファイルとする必要がある。こうすることで、単独で管理される行政文書であった場合は保存期間が短く設定されるものであっても、一連の意思形成・業務遂行の過程に関する行政文書ファイルとすることで、決裁文書等の保存期間の長い行政文書の関連文書として、同じ保存期間を設定するべきである。結果的に、ファイル単位での保存期間の設定のみならず、ファイル単位で行われる保存期間満了後の措置（歴史公文書等として移管するか廃棄するか）についても措置されることになる。

(2) 第5条第2項では「密接に関連を有する行政文書」により行政文書ファイルが構

成されると定められているが、密接に関連を有する行政文書の範囲が明らかではない。これについては、政令等での定めも予定されておらず、行政文書管理規則において定められることも考えられるが、重要な事項であるので、法案においてより趣旨を明確にした規定を設けるべきである。

すでに(1)で述べたとおり、現行の文書管理と保存期間の設定には課題があり、「相互に密接に関連を有する」の範囲については、可能な限り裁量的判断を狭めるため、「相互に密接な関連を有する一連の意思形成、業務遂行にかかる行政文書」により構成するとする必要がある。

## 5 行政文書ファイル管理簿(第7条)について

### 【意見】

- (1) 第7条の行政文書ファイル管理簿に記載する事項に、行政文書ファイル等の内容、どのような性質のファイルなのか、どのような行政文書が含まれているのかなど、「行政文書ファイル等についての説明」を加える。
- (2) 第7条の「ただし、政令で定める期間未満の保存期間が設定された行政文書ファイル等については、この限りではない」とする部分を削除する。例外的に免除する場合は、その基準を法律において明示すべき。
- (3) 第7条に行政文書ファイル管理簿に、行政文書ファイル内に入っている行政文書目録を記載する努力義務規定を設ける。

### 【説明】

- (1) 第7条に定める行政文書ファイル管理簿には、行政文書ファイル等の分類、名称、保存期間、保存期間の満了する日、保存期間が満了したときの措置及び保存場所その他必要な事項を記載するものとされている。現在も、行政機関情報公開法に基づく開示請求の参考として、行政文書ファイル管理簿が運用されているが、ファイルの名称がばらばらでわかりにくく、またその名称だけではどのような文書が含まれているのか予想することも困難であり、課題が多い仕組みである。本法案において、ファイルの名称のつけ方など詳細が政令等で定められることも考えられるが、それに加えて、ファイル管理簿には、行政文書ファイル等にどのような内容の情報、あるいは行政文書が含まれているのかという説明を、行政文書ファイル管理簿に記載しなければならない事項に加える必要がある。そのことによって、ファイルの名称だけではわからないファイルの内容や性質を知ることができ、市民の利便性が増すとともに、行政機関の職員にとっても、行政文書ファイル等を利用したり検索する際の参考になるものとも考えられる。

- (2) 第7条では、行政文書ファイル管理簿への記載義務を免除するものとして、「政令

で定める期間未満の保存期間」のものについては、この限りではないとしている。このような例外が広範囲に認められると、行政文書ファイル管理簿に搭載されたものとそれ以外のものが管理上混在することになり、公文書管理の透明性が損なわれ、また行政機関内で業務を行う上での利便性も提言することになると考えられる。また、行政機関情報公開法に基づく開示請求の参考とするにしても、例外的に搭載されていない行政文書ファイルがあると、行政文書ファイルの名称で検索した結果以外に行政文書ファイルが存在していないと誤解させる原因となる。原則として行政文書ファイル管理簿は作成しなければならず、例外的に作成を免除する場合を法律において規定すべきである。

- (3) 現行の行政文書ファイル管理簿の仕様としては、電子的文書で構成された行政文書ファイルについてはファイルの名称とともにその中に含まれる行政文書の名称一覧も記載されるようになっている。また、紙媒体で作成された行政文書ファイルについても、ファイル名とともに中に含まれている行政文書名も記載できるようになっている。したがって、行政文書ファイル管理簿には行政文書名一覧の記載について努力義務規定を設け、特に紙媒体の行政文書ファイルについての文書一覧の登録を促進すべきである。

## 6 中間書庫について

### 【意見】

第6条の規定と国立公文書館法第11条第1項第2号及び同条第3項第2号の規定により、中間書庫での現用文書の管理ができることとされているが、それにとどまらず、一定期間以上の保存期間のある公文書については集中管理を義務付け、保管場所として中間書庫の位置をつけるなど、法案で明示すべきである。

### 【説明】

第6条は、「適切な保存及び利用を確保するために必要な場所において、適切な記録媒体により、識別を容易にするための措置を講じた上で保存しなければならない」と規定し、適切な保存場所での適切な保存を求めている。また、改正国立公文書館法案第11条第1項第2号で、国立公文書館の業務の範囲として歴史公文書等について行政機関からの委託を受けて保存を行うことを含め、かつ、同条第3項第2号で、歴史公文書等以外の行政文書についても委託を受けて保存を行うことも業務の範囲内に含めている。

これらの規定をあわせれば、行政機関の長は適切な保存及び利用を確保するために必要な場所で行政文書を保存する義務があり、その方法として一定期間以上保存の行政文書については、利用頻度が低くなる時期から散逸を防ぐため「中間書庫」で集中管理を行うという方法が含まれていると解釈される。また、その「場所」として、国立公文書

館に行政文書の保存の委託ができるということになる。

長期的に安定して、かつ体系的に行政文書を保管することによって、国立公文書館等に移管される行政文書の質が確保され、また円滑な移管を実現するものと考えられるため、一定期間以上の保存期限の文書を「中間書庫」で集中管理することは、きわめて重要な措置である。しかしながら、法案では「中間書庫」の位置づけが明確ではなく、解釈の中で中間書庫がかろうじて読めるという規定では不十分といわざるを得ない。その機能、役割の重要さにかんがみれば、「中間書庫」での管理について法案で明文化する必要がある。そのためには、第6条第2項を設け、一定期間以上の保存文書については、特に集中的な文書管理をすることを行政機関の長に義務付け、その場所については、中間書庫で管理される行政文書が現用文書であることを踏まえ、各行政機関から近く、長期保存のための必要な環境を整えるための十分な設備が整っている場所とするなど、公文書管理についての専門的知見のある国立公文書館への委託が進むよう、規定を整備すべきである。

## 7 行政機関を除く国の機関の保有する歴史公文書等の保存・移管について

### 【意見】

- (1) 第2条において行政機関以外の国の機関の保有する文書についての定義を設け、第14条第1項で内閣総理大臣と協議して定める事項を歴史公文書等に限らず、国の機関の保有する文書の適切な保存についての措置とする。
- (2) 第14条第2項に定める国立公文書館への歴史公文書等の移管については、国の機関との「合意」ではなく、「原則移管」とする。

### 【説明】

- (1) 第14条第1項では、行政機関を除く国の機関（司法、立法府）に対し、歴史公文書等は、内閣総理大臣と協議して定めるところにより、その適切な保存のための必要な措置を講ずるとしている。しかし、歴史公文書等の適切な管理は当該国の機関の文書管理全体にかかる問題であり、全体の文書管理の適正さなしには歴史公文書等への指定やその管理は十分にできない。そこで、法案第2条には行政機関を除く国の機関の保有する文書についての定義がないことから、第2条において言葉と定義を定め、その適切な保存のために必要な措置について、内閣総理大臣と協議するものとし、国の機関としての文書管理について本法案で基本的な事項について措置されるようにする必要がある。
- (2) 現行の制度のもとでも、国立公文書館に立法府、司法の公文書の移管が可能であるが、一向に進んでいない。司法文書の移管に向けた動きがわずかながらにある程度だ。そのため法案に、行政機関以外の国の機関の歴史公文書等の保存・移管がで

きるよう定めがあるものの、その実効性は大いに疑問だ。少なくとも、歴史公文書等については、歴史資料としての重要性を国の機関自らが認めたものであるものであるので、国の機関の合意を条件とせず、保存期間満了後には原則として国立公文書館に移管することとして、移管を進める必要がある。

## 8 国立公文書館等での特定歴史公文書等の利用制限について

### 【意見】

- (1) 第8条第2項で、国立公文書館等への移管文書について、利用制限を行うことが適切であると認める場合には、その旨の意見を付さなければならないとしているが、「行政文書の作成・取得されてからの時の経過を考慮してもなお、利用制限を行うことが適切であると認める場合には」とする。
- (2) 第16条第1項第1号八、二で、外交防衛情報、犯罪捜査等情報について「行政機関の長が認めるにつき相当の理由がある情報」を利用制限する旨定めているが、「行政機関の長が認めるにつき相当の理由がある」を削除する
- (3) 運用において、利用制限規定の適用がされない可能性があることをもって、歴史公文書等の指定及び移管が進まないことのないよう、留意すること。

### 【説明】

- (1) 第16条第1項で特定歴史公文書等については、第1号から第5号に定めるものの他は利用させなければならないと定められている。また、同項第1号又は第2号については、時の経過を考慮するとともに、利用制限について行政機関等から意見が付されている場合は、国立公文書館等の長は「当該意見を参酌しなければならない」と定めている。その「当該意見」については、第8条第2項で国立公文書館等への移管の時点で、当該行政機関が「利用制限を行うことが適切であると認める場合」に意見を付すとしている。しかし、第8条第2項においては、「利用制限」についての意見を付す行政機関の長に対し、時の経過を考慮してもなお利用制限をする必要性があるとの要件を求めている。第16条第2項での国立公文書館等の長には、利用制限について時の経過への考慮を求めつつ、「意見」の参酌を義務付けていることから、行政機関等からの利用制限の意見にも「時の経過の考慮」を要件とする必要がある。
- (2) 第16条第1項第1号八、二については、第16条第2項で「意見を参酌」するのみならず、その上に「利用制限について行政機関の長が認めるにつき相当の理由がある情報」としている。「行政機関の長が認めるにつき相当の理由」という要件は、行政機関情報公開法の不開示事由でも同様の規定があり、行政機関の裁量的判断が優先されるために、不開示範囲が不当に拡大されているという問題がある。特定歴史公文書等については、時の経過があることから、行政機関の長の裁量的判断では

なく、行政機関等の長からの利用制限に関する意見を参酌することとするだけで十分であると考える。

(3) 運用において、特定歴史公文書等の利用制限の決定権が国立公文書館等の長となることによって、行政機関等の長が歴史公文書等への指定やその移管に抑制的にならないよう留意する必要がある。特に、特定歴史公文書等については、現用文書としての役目を終えたもので、行政機関等もとの保有機関の管理を離れ、歴史的な文書として国立公文書館等で新たな役割を果たすこととなるものである。現用文書から非現用文書への絶え間ない一連の流れは管理上必要であるが、一方で、その流れの中で役割が変化するものという理解を徹底する必要がある。

## 9 手数料について

### 【意見】

第 20 条第 2 項の写しの交付の手数料は、「国立公文書館等の長が定めるもの」ではなく、「政令において定める」とする。

### 【説明】

第 20 条第 2 項は、写しの交付の手数料について、「実費の範囲内において、できる限り利用しやすい額とするよう配慮して、国立公文書館等の長が定めるものとする」と定めている。行政機関情報公開法は、開示請求手数料・開示実施手数料ともに政令において定めるとしており、法令等で額が定められ、策定に当たりパブリックコメントの募集が行われるなどされているところだ。これと同様に、国立公文書館等で徴収する手数料の額については、国立公文書館等の判断で定めるのではなく、より高いレベルでの意思決定を要する政令により定める必要がある。

## 10 特定歴史公文書等の廃棄について

### 【意見】

第 25 条で定める、国立公文書館等で永久保存となる特定歴史公文書等の廃棄については、事前に廃棄対象文書、廃棄理由の公開とパブリックコメントの募集を行う。

### 【説明】

第 25 条では、特定歴史公文書等の例外的な廃棄について定められている。重複した特定歴史文書等があった場合など、一定の廃棄が行われる可能性は想定されるが、そもそも永年保存として国立公文書館等で保管されている特定歴史公文書等の廃棄は、その正当性や妥当性などで疑義が生じやすいものと考えられる。国立公文書館等の長は、廃

棄に当たって内閣総理大臣の協議と同意を求めなければならないとされているが、それに加え、廃棄対象となる特定歴史公文書等とその廃棄の理由を公表し、廃棄について意見等を求める機会を設けることが妥当である。そこで、第 25 条は、内閣総理大臣との協議・同意の前に、廃棄が予定される特定歴史公文書等のリストとその理由を公表し、意見を求める手続を導入する必要がある。

## 11 特殊法人等の民営化と公文書管理法案について

### 【意見】

本法案で対象となっている独立行政法人等（独立行政法人、一部の特殊法人・認可法人）や、その他公的機関の民営化の場合は、民営化前の公文書については公的機関の保有する公文書と同様の扱いとすることを明記する。

### 【説明】

昨今問題になった、かんぼの宿などの売却問題が典型であるが、民営化に伴いその前は公的機関の情報として管理され、情報公開制度の対象となっていたものが、民営化後に対象外になり、公的な機関に課せられた諸義務からも対象外になっている。このような事態は、民営化後の文書が各法人の管理に委ねられることはあっても、過去についても例外なくそのような扱いを受けることは、あってはならないことである。したがって、本法案においても、民営化された場合についての措置も講じる必要がある。

## 12 公文書管理の担当機関等、組織について

### 【意見】

- (1) 国立公文書館は独立行政法人ではなく、「特別の法人」とする。
- (2) 公文書管理委員会については、国家行政組織法第 3 条に定める委員会とする。
- (3) 特定歴史公文書等の利用制限等に対する不服申し立ての審査機関は、情報公開・個人情報保護審査会とする。

### 【説明】

- (1) 国立公文書館が、現在の独立行政法人としての形態を維持することとされているが、適当ではない。独立行政法人通則法第 2 条第 1 項において、独立行政法人を「国民生活及び社会経済の安定等の公共上の見地から確実に実施されることが必要な事務及び事業であって、国が自ら主体となって直接に実施する必要のないもののうち、民間の主体に委ねた場合には必ずしも実施されないおそれのあるもの…」と定めている。本法案で国立公文書館の役割とされている歴史的文書の保管等や、適切な公文書管理のための関与は、「国が自ら主体となって直接に実施する必要のないもの」

ではなく、まさに国が自ら主体になって直接に実施すべきものである。したがって、国立公文書館は独立行政法人ではなく、国の特別の法人として設置する必要がある。

(2)改正内閣府設置法第4条第3項第39号の2で、内閣府のつかさどる事務として公文書等の管理に関する基本的な政策の企画立案等が追加されているが、公文書管理については、確実にかつ実効性のあるものとするためには、高い専門性と豊富な実務経験を持った人材と、各行政機関の都合や政治に左右されない独立性の高い組織である必要がある。国立公文書館等においてそうした人材を今後確保する必要があるとともに、各行政機関等や公文書管理法の施行を担う公文書の管理を担当する機関においても同様だ。そのためには必要な権限を公文書管理を担う機関、職員に対して付与し、独立性を確保するとともに、人事についても通常の人事とは別に行うことも必要だ。そこで、より独立性の高い機関を設け、国立公文書館等との連携を明確にして、公文書の作成・取得から管理、歴史等公文書としての移管・保管・利用までトータルに行う体制を整える必要がある。一つの方法として、国家行政組織法第3条に定める委員会として公文書管理委員会を位置づけることが考えられる。

(3)行政不服審査法の改正案が国会に提出され、その法案によると今後、情報公開・個人情報保護審査会は廃止され、新たに総務省に設置される行政不服審査会において、情報公開制度・個人情報保護性度にかかわる不服申し立ても審査が行われることになっている。しかし、情報公開・個人情報保護に関する審査は、一定の専門性が必要であり、また各行政機関等の不開示決定等の判断に意見を述べる機関としての位置づけが必要である。

したがって、情報公開・個人情報保護審査会を存続させ、そこに本法案で予定されている特定歴史公文書等にかかる利用制限等に関する不服申し立てについて諮問し、審査する仕組みとすることが適当である。

### 13 見直し規定等について

#### 【意見】

- (1) 法施行後、5年以内の見直し規定を設ける。
- (2) 行政機関を除く国の機関について、公文書の管理のあり方等について法制上の措置を講ずる規定を設ける。

#### 【説明】

- (1) 公文書管理法制については、今回の法制化により新たな制度としてどのように定着するのか、運用してみたの課題、今回は法制上の措置を講じなかった事項等につ

いて、法制上の措置の必要性があるか否かなど、法施行後、5年を目途に法の運用を踏まえた見直しを行う必要がある。

(2) 行政機関を除く国の機関については、文書の管理について内閣総理大臣と協議して必要な措置を講ずるよう、本意見書でも意見を述べているところであるが、本法案の管理に関する諸規定は適用されていない。しかしながら、国民からの付託を受けた機関として、透明性、説明責任が求められていることには何ら変わりはない。立法府、司法に関しては、情報公開制度についても法制上の措置が講じられておらず、そのことも課題であるが、文書管理についても立法府と、司法（刑事訴訟法も本法案の適用除外としているので、一部行政機関の保有する行政文書を含む）について、本法の適用対象として改正を行うか、あるいは別途法制上の措置を講ずるか、いずれにしても法制上の措置を講ずることを付則で求めるべきである。