



JCLU
社団法人自由人権協会

社団法人自由人権協会

〒105-0002 東京都港区愛宕1-6-7 愛宕山弁護士ビル306号室

TEL:03-3437-5466 FAX:03-3578-6687 E-mail:jclu@jclu.org URL:www.jclu.org/

JAPAN CIVIL LIBERTIES UNION

306, Atagoyama Bengoshi BLDG. 1-6-7, Atago Minato-ku, Tokyo 105-0002, Japan

TEL:+81-3-3737-5466 FAX:+81-3-3578-6687 E-mail:jclu@jclu.org URL:www.jclu.org/

2009年7月9日

内閣総理大臣

麻 生 太 郎 殿

社団法人自由人権協会

代表理事 羽 柴 駿

同 紙 谷 雅 子

同 田 中 宏

同 喜 田 村 洋 一

同 三 宅 弘

公文書管理法の制定を歓迎する声明

当協会は、1999年、情報公開法の制定を受けて、これを歓迎すると共に、さらに公文書管理法の制定など残された課題を提示した。

その後、2003年の、公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会での調査研究などをふまえて、2008年、公文書管理の在り方等に関する有識者会議が発足し、同会議から、同年7月1日に中間報告が、また同年11月4日に最終報告が出された。そして、これらの報告を踏まえた公文書等の管理に関する法律（公文書管理法）案が、本年の通常国会に提出され、6月24日可決成立し、7月1日公布された。

公文書管理が議論されることとなったのは、有識者会議最終報告に基本認識として記載されているとおり、公文書の「国民共有の知的資源」（公文書管理法1条）としての意義、国及び独立行政法人等の説明責任を適切に果たすため、公文書の管理の重要性が改めて確認されたからに他ならない。現在の国民のみならず将来の国民にとっても、文書の適切な管理は必要不可欠である。今般、公文書管理法案が成立したことは、まずもって評価したい。とり

わけ、「知る権利の保障」は明記されなかったものの、公文書が「国民共有の知的資源」であることを明記したこと、行政文書のうち意思決定過程文書の保存義務を認め保存対象文書を列挙して明示したこと、行政文書の廃棄について内閣総理大臣の同意等を要件としたことは「知る権利」の保障を実効あるものとするためにも重要である。

しかし、今回成立した公文書管理法だけでは、公文書の管理が十全なものとなっているとはいえない。当協会は、上記最終報告を受けて、2008年12月10日、「公文書管理法の制定を求めるJCLU8原則についての意見書」を公表しているが、そこで提言したとおり、国会や裁判所の公文書管理法を制定すると共に、刑事確定訴訟記録や軍法会議記録も公文書として管理されるべきこと、地方公共団体においても公文書管理が推進されること、公文書管理庁を設置すると共に、国会、政府及び裁判所から独立した「特別の法人」としての国立公文書館に組織替えすること、中間書庫を充実させて保存が必要な文書はすべて中間書庫の対象とすること、電子文書による一元的な文書管理システムの構築、デジタルアーカイブ化に対応して著作権法上の諸権利との調整がなされること、特定歴史公文書等の利用請求権の利用拒否事由の改正とこれに伴う情報公開法の改正がなされるべきであること、公文書管理法施行令と規則については十分なパブリックコメントを実施したうえで公文書管理法を実効あるものとするべきことなどが必要である。別紙のとおり今後の課題を明らかにするが、5年後の見直しに向けて、より一層実効ある公文書管理が実現することを求める。

以上

〈今後の課題〉

第1 文書の対象範囲

1 公文書管理法第2章の行政文書と、同法第3章の法人文書（独立行政法人における文書）については、保存期間及び保存期間の満了日を設定しなければならないこと（レコードスケジュールの設定）とされているが、同法第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。

しかし、これでは、公文書の管理として十分ではない。国会と裁判所の公文書もレコードスケジュール設定の対象とし、国立公文書館への確実な移管対象とすべきである。そのためには、国会と裁判所の公文書についても、行政文書等と同様のレコードスケジュールを設定する、国会と裁判所独自の公文書館理法が制定されるべきである。また、刑事確定訴訟記録や軍法会議記録も、行政文書と同様に、公文書として管理されるべきである。

2 地方公共団体の文書管理については、第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るわけではない点も、不十分である。地方公共団体の公文書も、「国民共有の知的資源」である。衆議院内閣委員会の附帯決議において、「一部の地方公共団体において公文書館と公立図書館との併設を行っていることを踏まえ、これを可能とするための支援を検討すること」を明らかにしているが、すみやかに、公文書館法附則第2項「当分の間、地方公共団体が設置する公文書館には、第4条第2項の専門職員を置かないことができる。」との規定を削除すること共に、第32条の研修を地方公共団体の職員にまで受講可能としたうえで、専門職員の養成を図るべきである。

第2 公文書管理に関する機関

1 公文書管理庁と「特別の法人」としての国立公文書館

有識者会議最終報告では、ライフサイクルを通じた統一的かつ効率的な

文書管理を実現するため、現在、内閣府（非現用文書）と総務省（現用文書）に分かれている文書管理に関する事務を内閣府に一元化し、国立公文書館を、各府省や立法府・司法府からの円滑な移管が可能となるような権限を持つ「特別の法人」に改組することが構想されていた。

しかし、公文書管理法では、この構想が大きく後退した。すなわち、国の機関（国会と裁判所）と内閣総理大臣が協議して、文書保存に必要な措置を講じ、国の機関との合意により国立公文書館に移管することとなっている（法第14条）。これは、国立公文書館法第15条を公文書管理法第14条に移しただけである。何ら、新規の法制化とはなっていない。他方、国立公文書館が上記の「特別の法人」とされているかは不明確である。

国立公文書館への適正・円滑な移管を果たすためには、当協会の公文書管理8原則で述べたとおり、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。

2 中間書庫

有識者会議最終報告では、内閣府の実証的パイロット事業を強力に推進し、中間書庫の仕組みの活用に向けて、その実証結果に基づく知見を逐次各府省に提供していく、とする方針が明らかにされていた。

しかし、公文書管理法には、中間書庫についての明確な規定がない。中間書庫は、現用文書から非現用文書への過程を柔軟につなぐものであり、法律上の根拠を付与されるべきものである。そのうえで、公文書管理担当機関が中間書庫における文書の管理権限を有するとすべきである。

当協会の公文書管理8原則では、保存が必要な文書は、すべて中間書庫の対象となるべき文書とすべきであり、その移送・利用の手続のために、概念（「移送」「半現用」）を明確化すると共に、対象文書の移管を義務化すべきであるとしている（添付の図参照）。

第3 IT化への対応

1 電子文書による一元的な文書管理システムの構築

有識者会議最終報告では、中間報告と異なり、「IT化への対応」という項目が設けられていた。そこでは、具体的方策として、公文書管理担当機関が、紙文書と電子文書を通じた統一的な基準を設けることや、電子文書

を前提とした一元的な文書管理システムの構築などが示唆されていた。

しかし、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。それにより、時間の経過に伴う文書の劣化の防止が可能となるし、また、統一的な文書管理がより容易に行えることとなる。

ただし、ITによる管理の場合には、原本性の確保（完全性、機密性、見読性）が一層重要である点に留意する必要がある。

2 デジタルアーカイブ化への対応

公文書管理法第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（第18条第3項、第4項）や複製権の制限（第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。

また、有識者会議最終報告が「一般の国民や海外から公文書をより利用しやすくするため、国立公文書館やアジア歴史資料センター等におけるデジタルアーカイブ化、システムの機能強化、地方公文書館や関係機関と連携した所在情報の一元的な把握・検索機能の充実等を推進する」ことを提言していたが、この具体的方策を実現するうえでも、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。

第4 特定歴史公文書等の利用請求権の利用拒否事由と情報公開法の不開示情報の規定の改正

- 1 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（公文書管理法第16条）について、利用拒否事由は、情報公開法第5条と同様の規定にとどまっている。また、当協会の公文書管理8原則中の第5原則「公文書作成後30年経過により公文書を原則公開とすること」にも摘示されている、いわゆる「30年原則」も採用されていない。公文書管理法第16条第2項では、「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」とするが、他方で、行政機関の長などが利用制限を行うことが適切とする意見を参酌しなければならないとも規定されている。これでは、「30年原則」の適用には程遠く、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認めら

れないという事態が生じることは明らかである。国際的慣行・動向である「30年原則」を法分上明記すると共に、利用拒否事由を限定する法改正が必要である。

- 2 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。特に、防衛・外交情報と犯罪情報の不開示情報につき、「…に支障を及ぼすおそれがあると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」との規定（情報公開法第5条第3号、第4号）は、行政の恣意的な不開示決定、存否応答拒否決定をもたらしている。

当協会は、1999年の情報公開制定の際に、「情報公開法の制定を歓迎する声明」を公表しているが、その中で情報公開法の問題点を指摘している。不開示決定処分取消訴訟の裁判管轄を全国47都道府県所在地とすること、手数料の軽減化、適正な文書管理、不開示情報の規定の抜本的改正、刑事訴訟記録も情報公開法の適用対象とすること、実効ある情報公開審査会の審査とそのための委員の人選と強力な事務局体制などである。しかし、これらは未だ実現されていない。わずかに、適正な文書管理のために、今般、公文書管理法が制定されたにとどまっている。

当協会は、引き続き情報公開法の改正を求めるものである。

第5 公文書管理法施行令と規則について十分なパブリックコメントを

- 1 公文書管理法が、行政文書と法人文書について、意思決定過程文書の保存義務を認め、さらに保存対象文書を列挙して明示したこと、レコードスケジュールを設定したこと、これら文書の廃棄について内閣総理大臣の同意等を要件としたことは評価できる。
- 2 しかし、それ以外では、これらの文書の管理については、その詳細は政令と規則に委任されている。パブリックコメントをふまえて、30年経過すれば公文書を非現用文書として利用可能とする「30年原則」を定着させるなどして、公文書管理法が実効あるものとなる施行令と規則が制定されることを求める。