



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/

2008年12月10日

内閣府 内閣官房長官
河村 建夫殿

社団法人自由人	権協	
代表理事	羽柴	
同	紙谷	
同	田中 宏	
同	喜田村 洋一	
同	三宅 弘	

公文書管理法の制定を求めるJCLU8原則についての意見書

第1 はじめに

国の公文書の管理が、現用文書・非現用文書を問わず非常に粗雑であることは、末尾に添付した表の具体例が示すとおり顕著な事実である。このような現状では、国が現在及び将来の国民に対して説明責任を果たしているとはいえず、日本の民主主義の根幹がゆらいでいる。

このような状況の中、政府は、公文書管理の在り方等に関する有識者会議を開催し、今年の11月4日に最終報告を発表した。しかし、同会議は、当初、公文書の作成義務の法定化、公文書の保存義務の法定化、各省庁の国立公文書館等への公文書の移管義務等について議論をしていたにもかかわらず、最終報告においては、文書の作成義務の法定化については、記録としての文書の作成を原則とすることという従来の各省の文書管理規則どおりのものに大きく後退した。また、文書の保存義務や移管義務についても明確にされていない。特に、各省庁の抵抗が一番大きいと思われる公文書の移管権限問題については、各府省の一次的な評価・選別の結果について公文書管理担当機関がチェックするという曖昧な提案にとどまり、同機関の移管決定権限等の具体的なプランは何ら示されていない。有識者会議の結論は、実質的には、単なる公文書管理ガイドラインを作るというものにすぎないのである。

しかしながら、公文書の作成義務・保存義務・移管義務を法律上規定しなければ、主権者である市民が国政に関する重要情報をあまねく保持することや、国政

なるし、後世の市民が、日本の歴史を正確に検証することも難しくなる。公文書管理法は、市民の国政監視と共に、市民立法の活性化の可能性を大いに持つものであり、市民による政治の確立に向けた国家百年の計であるといえる。

また、当然のことながら、情報公開請求をするうえで情報が存在しなければ請求は無意味であり、それゆえ、公文書管理法と情報公開法は、いわば車の両輪として、国民の知る権利のために必要不可欠なものである。

そこで、JCLUとしては、公文書管理法（以下単に「法」という）の制定にあたり、以下のJCLU公文書管理8原則を提言する。

第2 JCLU公文書管理8原則

① 国民主権の理念に基づき、知る権利の具体化を法の目的とすること

法の目的については、国民主権の理念から導かれ、かつ憲法21条に基づく知る権利の具体化としての情報公開制度を実効あらしめるための制度とすべきであることを法に明記すべきである。

② 全ての公文書を公文書館への移管対象とすること

法の対象範囲については、行政文書の他、独立行政法人等の法人文書、立法府・司法府の文書も管理ルールを適用する文書とすべきであり、しかもそれらを国立公文書館への移管対象とすべきである。

この場合に、司法公文書の特殊な重要性に鑑み、その保存等の在り方について、法曹三者の意見を反映できるようにすべきである。

地方公共団体の文書、民間法人化された法人が保有している文書（国・独立行政法人等であった当時の文書）、それ以外の民間法人が保有している文書については、その保存・管理の体制が整っていないものを、国立公文書館へ移管することができるようにするための法律上の根拠規定も設けるべきである。

③ 公文書の作成義務・保存義務を法定化すべきこと

作成・保存を義務付ける文書の範囲については、現行の「組織共用文書」という情報公開法概念を適正に解釈、適用して用いるべきである。

なお、個人的メモは、情報公開法の対象文書ではないが、場合によっては重要な歴史的資料となりうることから、情報公開法の対象である「組織共用文書」に限定せずに、歴史的資料となりうる個人的メモの寄贈・保存を可能とする規定も設けるべきであると考えらる。

現用文書の保存については、文書の保存義務を法定化すべきであり、特に審議会等については委員の頭名による議事録の保存をすべきである。

作成・保存の義務化に伴って、情報公開法22条の改正及び同法施行令の法制化もあわせて行われるべきである。この場合に、上記作成を義務付ける文書については、一旦は一律に保存させるという、いわゆ

る神奈川県方式が採用されるべきである。

④ 中間書庫に移送したうえで保存することを法定化すべきこと

公文書の中間段階の保存については、中間書庫に法律上の根拠を付与すべきである。この場合に、上記保存が必要な文書は、すべて中間書庫の対象となる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。また、中間書庫で保存される文書の保有主体は、各府省庁にあるとしてよいが、中間書庫への移送後は、専門職員（公文書館法）の権限と責任において、公文書管理庁（後述⑧参照）が管理を行うことができる旨の法制を確立すべきである（添付の図参照）。

なお、延長・移管・廃棄の判断の手続きについては、移管についての公文書管理庁の判断を尊重すること、廃棄についての公文書管理庁の承認を要すること、廃棄スケジュールについて公文書管理庁が関与すること等が、法律上規定されるべきである。また、情報公開法施行令における文書保存年限中の「以上」という規定部分を撤廃し、有限の保存年限としたうえで、公文書の保存年限の延長手続を策定することとし、その延長については、5年程度の期限を設け、期限到来時に、再延長するかの審査がなされるようにすべきである。移管後の文書の取扱いについては、移管後は、公文書は国立公文書館で原本を管理し、行政目的による利用についてどのように配慮するかは、原則として写によるものとすべきである。この場合に、デジタルアーカイブ化による利便性の向上が考えられてよい。

国立公文書館に移管された非現用文書についても、閲覧・謄写請求権を明定し、非公開について処分取消訴訟が提起できるようにすべきである。

⑤ 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

有限の保存年度とされた公文書は、30年経過によって、現用・非現用を問わず、原則公開とされるべきである。

⑥ IT化に対応した電子データを原本とする文書管理

文書管理にあたっては、文書管理の業務・システム最適化で整備する一元的な文書管理システムをすべての各府省庁に統一のものとして導入すべきである。その際、IT化に対応した文書管理として、原本性の確保（完全性、機密性、見読性）についての技術的な問題点をクリアーした上で、電子データを原本とすべきである。

この点、韓国においては、95パーセント以上の公文書が電子記録で生産され電子記録物に関する規定を進化させていることから、日本も、これを参考とするべく、早急に公文書のIT化に関する有識者会議を開催して研究するべきである。

⑦ 罰則・懲戒規定

恣意的で不適切な廃棄やずさんな管理による紛失を防止するために、公用文書等毀棄罪や、公務員の過失による廃棄や紛失についての懲戒の積極的な運用を確認すべきである。

⑧ 公文書管理庁・三権から独立した第三者機関としての国立公文書館

国立公文書館等の組織形態の在り方については、政府部内には、文書の作成、保存、移管・廃棄という文書のライフサイクルを通じた管理を適切に行うとともに、国立公文書館への移管を円滑に行うための公文書管理担当機関として「公文書管理庁」を設け、さらに、立法府、司法府の文書の移管をも円滑に受けるための国立公文書館として、行政機関本体から独立させて、三権の機関の文書を同等に保管するのにふさわしい「特別の法人」とすべきである。

そして、「特別の法人」となるべき国立公文書館の担う役割として、制度官庁の政策立案や各府省の文書の移管・廃棄・保存等における専門家の知見等の反映、地方公共団体に対する技術的な助言・指導、専門家の養成（アーキビスト・レコードマネージャー）等が十分になしうる組織・予算上の措置をとるべきである。国立公文書館の所蔵資料の収集について、緊急の必要あるものとして、独立行政法人の保有文書や時限的な政府機関（司法制度改革推進本部など）等への拡大がはかられるべきである。

また、民事判決原本と同様に、一定期間経過後の刑事訴訟記録の移管も受けるべきである。刑事訴訟記録は、現在は、国立公文書館への移管対象とはなっておらず、廃棄されずに保存されたものの件数だけが公表されるにとどまっているが、歴史的資料としての意義を有する刑事訴訟記録について、このような公文書管理の例外は設けるべきではない。

