

公文書管理法制に盛り込むことを検討すべき事項について

◎ 法律の目的に関する規定

⇒ 詳細は2頁

◎ 法律における用語（「行政文書」「歴史公文書等」「公文書等」等）の定義に関する規定

⇒ 詳細は3頁

◎ 行政文書の管理として、文書作成の原則、分類、保存期間、保存場所、延長、移管及び廃棄等に関し規定するほか、各行政機関の文書管理に対する公文書管理担当機関（内閣総理大臣、公文書管理委員会（仮称）及び国立公文書館）の関与に関し規定。

⇒ 詳細は4頁

◎ 歴史公文書等の管理として、歴史公文書管理機関における保存・利用の原則、利用制限事項や制限に関する不服の申出、歴史公文書等の写しの扱い等に関する規定が必要ではないか。

⇒ 詳細は5頁

※ 立法府及び司法府についても、歴史資料として重要な文書の国立公文書館への移管に関する規定など所要の規定が必要ではないか。また、地方公共団体の取組に関する所要の規定を設けることも必要ではないか。

◎ 法律の目的に関する規定について

本法の目的規定としては、例えば、以下のような要素を盛り込むことが考えられるのではないか。

- ◇ 国民主権の理念にのっとり、公文書等の管理に関する基本的事項を定めるものであること。
- ◇ 現在及び将来の国民に対する説明責任を果たしていく上で、公文書等の適正な管理が必要であること。
- ◇ 行政の適正かつ効率的な運営を図ることが必要であること。
- ◇ 歴史的に重要な公文書等の適切な保存と利用を図ることが必要であること。

【参考】関係法律における目的規定について

○ 公文書館法

(目的)

第一条 この法律は、公文書等を歴史資料として保存し、利用に供することの重要性にかんがみ、公文書館に関し必要な事項を定めることを目的とする。

○ 国立公文書館法

(目的)

第一条 この法律は、公文書館法（昭和六十二年法律第百十五号）の精神にのっとり、独立行政法人国立公文書館の名称、目的、業務の範囲、国の機関の保管に係る公文書等の保存のために必要な措置等を定めることにより、独立行政法人国立公文書館又は国の機関の保管に係る歴史資料として重要な公文書等の適切な保存及び利用に資することを目的とする。

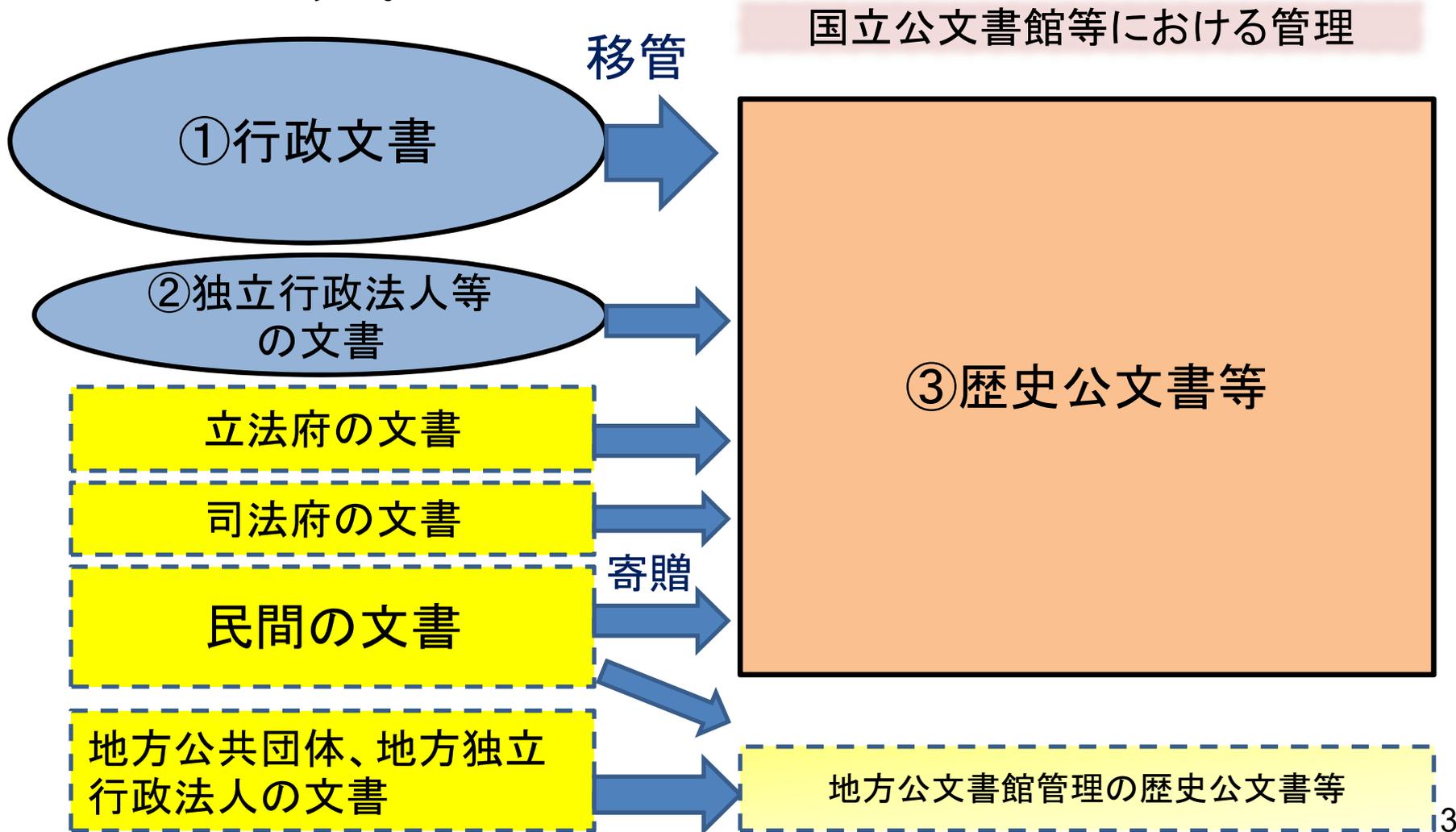
○ 行政機関の保有する情報の公開に関する法律

(目的)

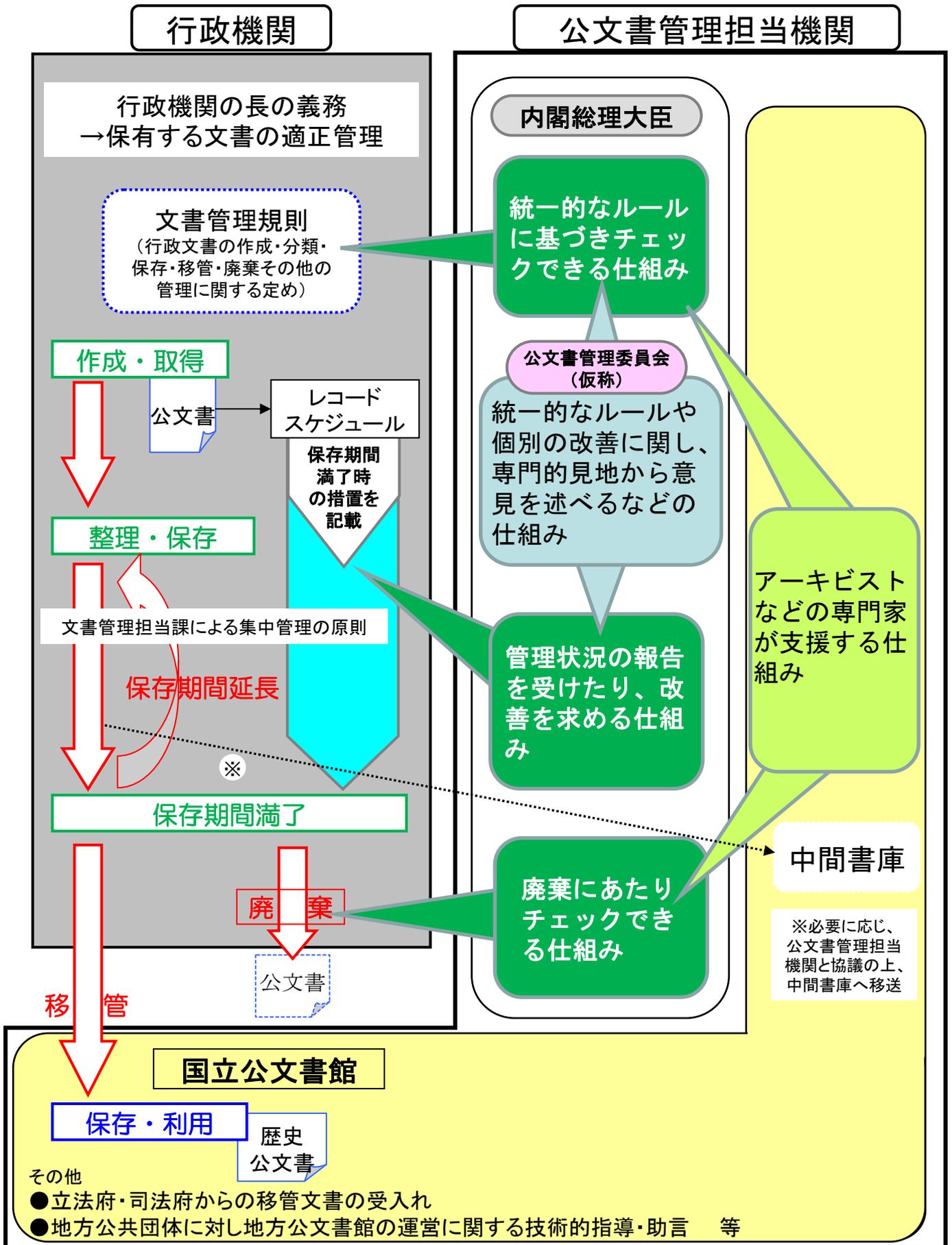
第一条 この法律は、国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的とする。

公文書等の定義について

公文書管理法案においては、以下に掲げる全ての文書を視野に入れつつ、①、②及び③の総称を公文書等と定義付け、その管理ルールを定めるものとしてはどうか。



公文書管理担当機関の関与の在り方(イメージ)



◎ 歴史公文書の利用に関する規定について

【現状】

現在、国立公文書館等においては、移管を受けた歴史公文書は原則として一般の利用に供することとしている。
ただし、行政機関情報公開法第5条第1号から第3号に掲げる情報については、同館の利用規則に基づき、非公開情報として利用の制限を行うことができる(第4号から第6号に掲げる情報には利用制限を行っていない)。

(参考) 行政機関情報公開法第5条各号に掲げる不開示理由について

第1号情報・・・個人に関する情報

第2号情報・・・法人その他の団体に関する情報

第3号情報・・・国の安全や他国との信頼関係が害されるおそれ等がある情報

第4号情報・・・公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれ等がある情報

第5号情報・・・審議・検討に関する情報(意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ等がある情報)

第6号情報・・・事務・事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある情報

以上を踏まえ、法律の検討に当たっては、以下の事項について検討すべきではないか。

- ☆ 各府省庁の意見も踏まえ、国立公文書館等における利用制限の範囲を見直すことが必要ではないか。
- ☆ 利用制限の見直しと併せ、利用者救済の仕組みを措置することが必要ではないか。
- ☆ 利用制限について、移管元である各府省庁が意見を述べるができる仕組みが必要ではないか。

【参考】関係法令

○ 行政機関の保有する情報の公開に関する法律施行令(平成十二年政令第四十一号)

第三条 法第二条第二項第二号の歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料は、次に掲げる方法により管理されているものとする。

三 次に掲げるものを除き、一般の利用の制限が行われていないこと。

イ 当該資料に法第五条第一号から第三号までに掲げる情報が記録されていると認められる場合において、当該資料(当該情報が記録されている部分に限る。)の一般の利用を制限すること。

【国立公文書館における現在の利用制限の有無】

情報公開法第5条の 不開示情報	移管元機関における文書の作成等から…	
	30年未経過	30年以上経過
第1号 個人に関する情報	制限あり (ただし、自己を本人とする個人情報、慣行として公にされている情報等を除く)	制限あり (ただし、自己を本人とする個人情報、慣行として公にされている情報等を除くほか、情報の内容により、経過年数に応じて順次利用に供する(例:学歴等は50年、国籍等は80年))
第2号 法人等に関する情報 (公にすると当該法人等の権利や競争上の地位を害するおそれがあるもの等)	制限あり	制限あり (ただし、公にすると当該法人等の権利を 不当 に害するもの、公にすると法人等の利益を不当に害する営業秘密に限る。)
第3号 国の安全等に関する情報 (公にすると国の安全や他国等との信頼関係が損なわれるおそれ等がある情報)	制限あり (ただし、本情報に当たると移管元機関の長が認めることにつき相当の理由があると認められる場合に限る)	制限あり (ただし、国の安全や他国等との信頼関係が 不当 に害されるおそれ等が 明白 にあると移管元機関の長が認めることにつき相当の理由があると認められる場合に限る)
第4号 公共の安全に関する情報 (公にすると犯罪の予防、刑の執行等公共の安全等に支障を及ぼすおそれがある情報)	制限なし	制限なし
第5号 審議・検討に関する情報 (公にすると意思決定の中立性を損なう等のおそれがある情報)	制限なし	制限なし
第6号 事務・事業に関する情報 (公にすると事務や事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある情報)	制限なし	制限なし

※ 1968年ICA(国際公文書館会議)マドリッド大会にて、利用制限期間は原則として30年を超えないものとすべきとする「30年原則」が決議され、国際慣行となっている。

※※ 第4号～第6号情報は、現行法令上、利用制限を行うことはできない。
(行政機関情報公開法施行令第3条第1項第3号イ等)

【制度改正後の、第4号～第6号情報の取扱い案】

公文書等の積極的な利用とともに、適切な保存を図ることが国立公文書館の使命であることを踏まえた上で、以下の案について検討する必要があるのではないか。

【案1】 第4号情報について、利用制限できるようにする

【案2】 上に加え、第5号、第6号情報についても、利用制限できるようにする。

※ただし両案とも、作成等から30年経過後は、さらに積極的利用を進めることが前提

【留意事項】

○利用制限できる情報を増やすことによるメリット:

- ・公共の安全に関する情報(捜査や取締りに関する情報)等、無制限に公開することで、かえって国民の不利益・国家の不利益等になるような情報について、一定期間、非公開とすることが可能となる
- ・実務上、各府省の移管への抵抗感が薄まり、移管が促進される可能性あり
(なお、文書保存の観点からはなるべく早く移管し、適正な書庫環境に移すことが望まれる)

●利用制限できる情報を増やすことによるデメリット:

- ・利用者が見ることのできない文書の範囲が拡大し、サービス低下と見られかねない
- ・実務上、利用制限すべきかどうかの審査業務が増加し、国立公文書館・各府省とも、業務負担が増加することがありうる

参考資料①(中間報告の記述、国民からの御意見)

中間報告の記述

4(3)移管後の利用

(ウ)具体的方策

- 移管後の文書の公開範囲・手続きについては、原則公開の基本的考え方の下、移管促進の観点も踏まえ、移管前とシームレスな仕組とすることとし、その具体的方策について検討する。その際、相当期間が経過した文書の公開ルールの在り方について、国際的動向等を踏まえ検討する。

国民からの御意見(第10回会議資料から抜粋)

- ・公文書は国民の財産であり、今日においては世界の共有財産です。原則としてすべて公開されるべきであり、各省庁の個別の判断ではなく、統一した管理の下に公開する手続きが必要です。
- ・不開示情報の解除に関して各府省庁と国立公文書館で協議制度を設ける必要がある。また国立公文書館の不開示に対して異議申し立てを審査する情報公開審査会と同等の制度を確保する必要がある。

参考資料②(各省庁からの意見)

各省庁からの意見(第9回会議資料から抜粋)

<公開範囲について>

- 現行では、情報公開法第5条第4項～第6項の不開示情報が記載されていても一般の閲覧が制限できないため、当委員会の調査に関する情報(法5条6号イ)等が記載されていても一般に閲覧されてしまう可能性があり、当委員会の調査業務に支障を及ぼしかねない。したがって、情報公開法を直接適用するか、当該情報を一般に閲覧できないようなスキームを構築していただきたい。【公正取引委員会】
- 各行政機関で保有する文書の中には、情報公開法第5条各号に規定される不開示情報が含まれる場合がある。これら不開示情報の中には、公表されることによって、国の安全が害され、又は犯罪捜査等に支障を及ぼすおそれがあるものがある・・・【警察庁】

<協議について>

- ...閲覧に当たっては事前に移管元省庁の判断について協議(意見交換)するための十分な期間を設けていただきたい。【金融庁】
- 移管後の文書に記録されている情報に関し、移管元へ公開・非公開についての意見照会や公開請求者から公開文書の内容に関する照会などの増加が想定されるが、これらに対応するための移管元省庁における事務内容・量等について勘案し、新たな仕組みをご検討いただきたい。【財務省】
- 職務上必要性がなくなっても文書に記載された不開示の情報は残っていることから、国立公文書館による公開・非公開の判断が移管元の行政機関の開示・不開示の判断とそごを生じることがないようにするためには、国立公文書館が公開・非公開を決定するに当たっては、移管元の行政機関との協議を要することを制度として明示することが必要不可欠である。
特に、開示した場合に「国の安全が害される」おそれがあるか否かの判断については、高度に専門的な知見を有する移管元の行政機関に委ねられていることは、情報公開法第5条第3号の法文上(公にすることにより、国の安全が害される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)明らかである。
【防衛省】

参考資料③(国立公文書館所蔵資料の利用制限に関する国際比較)

		アメリカ	イギリス	フランス	ドイツ	韓国	日本
原則として利用制限ができなくなる時期		作成から30年 で、移管元機関は国立公文書館に対し利用制限を求められなくなる(USC44(合衆国法典) § 2108)	作成翌年から30年 で、多くの非公開情報が「歴史的記録」となり公開(情報自由法62条)	全ての公文書は原則 直ちに 公開(文化遺産法典L213)	作成から30年 (連邦公文書館法5条)	作成年度終了後30年 (公共記録物管理法35条)	作成翌年度から30年 で利用制限を緩和(国立公文書館利用規則(内部規程))
上記時期経過後も利用制限が可能な主な情報 [] = 公開となる時期	個人情報系	◎個人情報 [本人死亡or75年経過]	◎個人情報	◎個人の記録[50年]、医療関連情報[死後25年又は出生から100年] ◎個人情報を含む統計調査記録[調査の日以後75年]	◎個人情報 [本人死亡後30年又は誕生から110年]		◎個人情報 ・学歴/職歴/財産等[50年] ・国籍/信仰/思想等[80年] ・犯罪歴等
	法人情報系			◎産業や商業の秘密[25年]			◎法人情報 ・公にすると法人等の利益を不当に害する営業秘密[80年] ・公にすると法人等の利益を害するおそれのあるもの
	国家安全保障等	◎大統領命令で指定された国家機密等(原則は25年で公開だが、それが解除されないもの)	◎国家安全保障情報	◎外交[25年] ◎大量破壊兵器製造法、保管場所等の情報			◎国の安全等が不当に害されるおそれがある情報等
	公安関係		◎公安関係情報 ◎法の執行に関する情報(公開すると犯罪捜査や司法運営、徴税等に影響がある情報)[作成年の翌年から起算して100年]	◎裁判所事件記録、刑事警察調書、公証人記録等[書類の作成又は閉鎖の日から75年]			
	その他・備考	◎法令で非公開とされるもの ◎交易上の秘密 ◎大陪審記録	◎国王による栄典授与情報[作成年の翌年から起算して60年]	◎公的金融・一般的統計調査等[25年]	◎法律で守秘義務等が課されている記録[作成後60年] ◎その他、共和国又は州の福祉が損なわれる場合、第三者の利益の妨げとなる場合。秘密保持義務等の連邦の法規に抵触する場合 等	◎国家情報院所管非公開記録については生産年度終了後50年まで移管時期を延長できる。国家記録院長との協議により別途移管時期を定めることも可能	

参考資料④(情報公開制度における不開示決定及び不服申立て等)

＜各府省が平成19年度に不開示(一部不開示を含む)決定を行った理由別件数＞

不開示の理由 (行政機関情報公開法第5条各号)	件数
1号情報(個人に関する情報)	14,826件
2号情報(法人等に関する情報)	21,040件
3号情報(国の安全等に関する情報)	899件
4号情報(公共の安全等に関する情報)	3,817件
5号情報(審議、検討等に関する情報)	254件
6号情報(事務又は事業に関する情報)	2,956件

＜平成19年度における新規不服申立て及び新規訴訟の件数＞

類型	件数
不服申立て	1,018件
訴訟	13件

※ 総務省調べ

参考資料⑤(現行の、国立公文書館の受入・公開審査フロー図)

