

獨協ロー・ジャーナル 第5号  
(2010年3月19日発行) 抜 刷

[論 説]

公文書管理法の修正過程と  
公文書管理条例制定・情報公開法改正への展望

三 宅 弘

## [論説]

### 公文書管理法の修正過程と公文書管理条例制定・情報公開法改正への展望<sup>1</sup>

三宅 弘\*

#### 第1 公文書管理法制定の背景——有識者会議報告から閣法提案まで

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。これらの問題が、次に述べる、公文書のあり方に関する有識者会議の最終報告「『時を貫ぬ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～」の中で指摘され、政府が、公文書管理の問題性を自認したこと自体が、特筆すべきことである。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（2009年7月10日朝日新聞朝刊）や佐藤=ニクソン密約合意文書の発見（2009年12月23日朝日新聞朝刊）もその一例である<sup>2</sup>。情報公開法22条において、行政文書の適正な管理の努力義務が規定されているが、遵守されず、情報公開請求においても、文書不存在を理由とする不開示処分が多発している。情報公開クリアリングハウス、自由人権協会、日弁連などは、1999年の情報公開法の制定にあたり、十全な公文書管理を強く求めてきたが<sup>3</sup>、政府は、法制定を怠ったのである。官僚の怠慢といわざるをえない。

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」（座長高山正也・慶応大学教授）、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」（同座長）で公文書管理のあり方を研究してきた<sup>4</sup>。本稿で述べるとおり、この研究が今回の公文書管理法の制定・

\* 獨協大学法科大学院教授、弁護士

<sup>1</sup> 本論は、別稿「公文書管理法の背景と意義」『市民政策』（市民がつくる政策調査会）2009年10月第64号4頁に加筆し、さらに公文書管理条例の制定と情報公開法の改正への展望について書き下し、注を付したものである。

<sup>2</sup> 沖縄返還密約については、既にアメリカの国立公文書館で発見されたものなど同様の公文書の開示請求がなされ、外務大臣は、従前、「文書不存在」と取り扱ってきた。しかし、岡田克也外務大臣の指示命令に基づき外務省内において密約の存在をうかがわせる公文書が発見された。

<sup>3</sup> 1988年11月に発表された自由人権協会の情報公開法モデル案では、詳細な「情報目録の備置」（17条）を提言していた（自由人権協会編『情報公開法をつくろう』（1990年、花伝社）187頁）。また、1997年3月に発表された日弁連の情報公開法試案においても、「情報管理基準と情報開示担当機関」（21条）と「情報検索の資料」（22条）の規定により、十全な公文書の管理を求めていた（北沢義博=三宅弘『情報公開法解説』（1999年、三省堂）222頁）。

<sup>4</sup> これらの研究会と懇談会における公文書管理のあり方についての研究は、内閣府大臣官房企画調整課監修・「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」座長高山正也編『公文書ルネッサンス——新たな公文書館像を求めて』（2007年）として取りまとめられている。

修正を下支えした。また、内閣府の懇談会とは別に、2005年8月より、総合研究開発機構(NIRA)の委託に基づいて「公文書管理法研究会」(座長高橋滋・一橋大学教授)が組織され、内閣府大臣官房管理室の協力を得つつ、「新たな法制化に際して採用され得る選択肢について」、「永久保存をする立場にある国立公文書館等の視点から現用文書の作成・管理のあり方を規律しようとしていく考え方」(甲案)と、「行政機関の長の行政文書の作成・管理等の事務を出発点とする現行制度の基本線は維持する考え方」(乙案)のそれぞれに即して整理したものが検討された<sup>5</sup>。このうち、甲案に沿って、公文書管理法が制定されたものとして位置づけられる。

もっとも、福田官房長官の突然の退任により、公文書管理法の制定は遠のいていたが、2008年、福田内閣総理大臣の就任を受けて、そ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(座長尾崎護・元大蔵省事務次官)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。しかし、この法案は実効性のある公文書管理という観点からは不十分なものであった。公文書管理法の制定は、福田内閣の主要課題とされたために、法制定が急がれたが<sup>6</sup>、有識者会議最終報告は抽象的意見が多く、具体的な法文を示す大綱としては取りまとめられなかったことにもよる。

そのため、市民団体からは、より積極的な公文書管理を求める意見が相次いだ。たとえば、日弁連は、有識者会議の最終報告を前にして2008年10月22日には「公文書管理法の早期制定と情報公開法の改正を求める意見書」、2009年4月24日には上程された法案に対して「公文書管理法案の修正と情報公開法の改正を求める意見書」を発表した<sup>7</sup>。また、沖縄返還密約事件を機に、1979年に日本で最初の情報公開法要綱を発表した社団法人自由人権協会は、2009年12月、「JCLU公文書管理8原則」を発表した<sup>8</sup>。さらに、特定非営利活動法人情報公開クリアリングハウスを中心として、「市

<sup>5</sup> 公文書管理研究会の中間的な成果として、「公文書管理法研究会・論点整理」ジュリスト1316号(2006年7月15日)「特集2 公文書管理のための法整備」。さらに、その最終的な成果物としては、「要綱案(甲案)」「要綱案(乙案)」及び「論点整理」(2006年7月21日)がある(総合研究開発機構=高橋滋編『政策提言——公文書管理の法整備に向けて』(2007年、商事法務))。

<sup>6</sup> 公文書管理法の制定の必要性は、既に前掲注4の報告書のうちの「公文書等の適切な管理、保存及び利用のための体制整備について——未来に残す歴史的な文書・アーカイブズの充実にに向けて」の第3項において、「公文書等を幅広く対象とする新法の制定等抜本的な法的措置の検討を行うべきである」として、取り上げられている。福田康夫内閣官房長官(当時)は、いずれは公文書管理法の制定が必要であることを予測し、報告書中に盛り込んでいたものと思われる。それゆえ、公文書管理法の制定は、消費者庁の設置と共に、福田内閣の主要政策の課題の一つとなった。この懇談会報告を受けて、さらに、2005年5月、内閣府に「公文書等の中間段階における集中管理の仕組みに関する研究会」と、同じく6月に「電子媒体による公文書等の管理・移管・保存のあり方に関する研究会」が設けられ、それぞれ調査報告書を取りまとめ、上記懇談会に報告された。このことは、既に、三宅弘「情報公開法の見直しと残された課題」(獨協ロー・ジャーナル第2号3頁、6頁)において論じたことがある。

<sup>7</sup> <http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion>

<sup>8</sup> <http://www.jclu.org/file/koubunsyokannrihou>

民のための公文書管理法制定を求めるネットワーク」が2009年3月17日に結成され、同年4月28日には「公文書市民ネット・10の提案(意見)」を提案した<sup>9</sup>。本稿では、以下、その代表例として、日弁連の法案修正意見を取り上げる。

## 第2 日弁連の法案修正意見

日弁連の「公文書管理法案の修正と情報公開法の改正を求める意見書」(以下、日弁連法案修正意見)では、①目的規定に「国民の知る権利の保障」を明記すべきこと、②意思決定過程文書の作成義務を明記すること、行政文書ファイルの保存期間を最長30年とすること、③中間書庫についての規定を設けること、④廃棄予定文書を全件内閣総理大臣に報告させ、また国民に公表させ、国民に意見を述べる機会を与え、その意見を踏まえ内閣総理大臣が廃棄を承認しない限り文書の廃棄をなし得ないこと、⑤国会や裁判所の公文書についても公文書管理法を制定することを義務づけること、⑥特定歴史公文書等の利用請求については利用拒否事由を限定し、時の経過による利用拒否事由の不該当規定を設けること、⑦刑事確定訴訟記録や軍法会議記録についても国立公文書館に移管されるようにすること、⑧著作権法上の公表権、公衆送信権などの関係を整理したうえでの著作権法改正をすみやかに行うこと、⑨何人も公文書管理委員会に対し意見が述べられるようにするとともに、同委員会に公文書管理の制度改善のための建議機能を付与すること、⑩公文書管理担当の国務大臣を常置し、さらに内閣府に公文書管理推進会議を設けること、⑪地方公共団体の公文書館に専門職員を常置するとともに、公立図書館と公文書館との併館を認めるなど、その保有する文書の適正な管理に関する措置をとること、⑫本法附則に、電子文書による原本扱いとする、公文書管理の抜本的改革を進めることを明記すること等を求めた。

## 第3 公文書管理法の法案修正と意義

法案修正にあたっては、民主党内で立ち上げられた「公文書等の管理のあり方に関する研究会」、さらには2009年の通常国会開会後に組織された「公文書管理法作業チーム」が、極めて重要な役割を果たした。前者の研究会は、会長に福田昭夫、事務局長逢坂誠二、事務局次長西村智奈美、同寺田学の各衆議院議員が就いて、国会図書館からのヒアリングや前記有識者会議中間報告・最終報告についてのヒアリング等を行った。日弁連情報問題対策委員会の西村啓聡委員もヒアリングを受け、日弁連の意向もこの研究会には伝わっている。さらに、後者の作業チームは、民主党情報公開法改正案策定の中心メンバーであった枝野幸男衆議院議員を座長とし、引き続き、座長代理に福田、逢坂両議員、事務局長に西村議員、事務局次長に寺田議員と小川淳也衆議院議員などで組織された。作業チームは、2009年2月9日に筆者と情報公開クリアリングハウス三木由希子理事から「公文書管

<sup>9</sup> [koubunsyokan.exblog.jp](http://koubunsyokan.exblog.jp)

理法制の現状と課題について」の報告を受けたのを第1回として、同年5月21日の第8回会議で、民主党・公文書等の管理に関する法律案に対する修正案骨子(案)についての討議を行うなど、公文書管理法案の修正に向けての地道な作業が続けられた<sup>10</sup>。

この結果、民主党修正案は、①公文書が国民共有の財産、国民の知る権利の保障、②行政文書等の定義の見直し、③作成すべき文書の範囲、④移管・廃棄の際の内閣総理大臣の同意、⑤内閣総理大臣による行政文書管理規制の制定、⑥公文書管理委員会への諮問事項の追加等、⑦職員の研修、⑧組織の見直しに伴う行政文書等の適正な管理のための措置、⑨いわゆる中間書庫の制度の導入の検討、⑩公文書等の管理に関する行政組織の在り方についての検討、⑪行政文書の管理及び公開に係る関係行政機関の一元的対応、⑫国会及び裁判所の文書の管理の在り方等についての検討、⑬見直し規定、の13項目にまとめられ、与野党折衝に入ることとなった<sup>11</sup>。

結局、2009年6月、公文書管理法(以下、法)が制定されたが、内閣提出法案は衆議院において修正のうえ、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。

その内容について、以下のとおり論評する。

1 目的規定に、「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」(法1条)と明記されたこと。

情報公開法の制定当初より、憲法21条の表現の自由の派生原理としての「知る権利の保障」を明記することが、人権具体化法として望ましいと主張されたが、他方、知る権利の法的性格が自由権的性格にとどまるか請求権的性格を含むかあいまいであるなどとして、一部の行政法学者や立法担当者の好むところではなかった。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、情報公開法の附属法、つみ残しの課題としての性格を超えて、「知的資源」として公文書独自の位置付けがなされ、国民主権、民主主義との関係もより一

層明らかとなった。「国民共有の知的資源」としての位置付けは、権利としての確立に至る知る権利の保障の明記まであと一歩というところであり、後述のとおり情報公開法改正の課題の一つともなる<sup>12</sup>。

2 意思決定過程文書の作成義務が明記されたが、行政文書ファイルの保存期間は最長30年とはされなかったこと。

政府提案は、「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(4条)。参議院内閣委員会の附帯決議では、「国民に対する説明責任を果たすため、行政の文書主義の徹底を図るといふ本法の趣旨にかんがみ、外交・安全保障分野も含む各般の政策形成過程の各段階における意思決定に関わる記録を作成し、その透明化を図ること。また、軽微性を理由とした文書の不作成が恣意的に行われぬようにするとともに、文書の組織共用性の解釈を柔軟なものとし、作成後、時間を経過した文書が不必要に廃棄されないようにすること」、「行政機関の政策決定並びに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にするため、行政機関による委託事業に係る元データが確実に取得される仕組みを検討すること」とされている。

意思形成後の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。しかし、保存期間を最長30年とすることは、1968年ICA(国際公文書館会議)マドリッド大会において決議された、国際的動向・慣行とされているにもかかわらず、公文書管理法にはこの「30年原則」(利用制限は原則として30年を超えないものとするべきこと)が採用されなかった。衆議院内閣委員会の附帯決議で、「国立公文書館等へ移管された特定歴史公文書等に対する利用制限については、…「三十年原則」等の国際的動向・慣行を踏まえ、必要最小限のものとする」とされたが(参議院内閣委員会に同様の附帯決議がある)、これから始まる政令と規則の策定にあたり、「30年原則」ができる限り実定法化することを求めていくと共に、全面施行後の法の運用を監視していく必要がある。

3 行政文書ファイル等を廃棄しようとするときは、あらかじめ内閣総理大臣に協議し、その同意を得なければならないこと。

日弁連意見書では、「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

<sup>10</sup> 法案修正についての民主党内の動きについては、西村智奈美「公文書管理法をめぐる民主党と国会の動き」前掲注1『市民政策』64号28頁、30頁。

<sup>11</sup> 西村・前掲注10論文31頁。宇賀克也『逐条解説公文書等の管理に関する法律』(第一法規、2009年)19頁が、「衆議院において重要な修正が行われており」として、その修正内容を列挙している。その他、アーカイブズ(国立公文書館)37号の「特集=公文書等の管理に関する法律」が国会審議等について整理している。なお、七條浩二=植草泰彦外『逐条解説公文書管理法』(ぎょうせい、2009年)や岡本信一=植草泰彦『Q&A公文書管理法』(ぎょうせい、2009年)では、この法案修正過程についてはふれられていない。

<sup>12</sup> 「知る権利」が情報公開法に明記されなかった経緯については、総務省行政管理局編『詳解情報公開法』(2001年、財務省印刷局)13頁、457頁。当時の議論については、三宅弘『情報公開法の手引き』(1999年、花伝社)21頁、26頁。その後の判例や学説の状況をもまとめたものとして宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説〔第4版〕』(2008年、有斐閣)19頁。

て、アメリカ国立公文書記録管理局 (NARA) 制定の「処分許可申請書」(通称 S F I I 5) 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、官報で国民に公示し、国民は処分に対し意見書を提出できる (前掲注 4 「公文書ルネッサンス」 89 頁)。本法案は、内閣府大臣官房企画調整課の監修資料報告を無視して、国民の知る権利に基づく公文書廃棄に対する意見書提出の機会すら与えようとしない、官僚主導の都合のよい手続しか採用されていない。そして、各府省庁の廃棄予定リストの審査、その他行政文書の管理状況に関する報告若しくは資料の提出を求め、又は当該職員に実施調査をさせるための組織として、6 項として『前 5 項の事務を遂行するため、別に法律の定めるところにより、公文書管理庁を設置する。』ことを追加すべきである。これによって、懇談会の調査にかかるアメリカ国立公文書記録管理局、カナダ文化遺産省、国务院中国国家档案局、韓国政府記録保存所 (前掲「公文書ルネッサンス」 27～42 頁) に比肩することのできる組織による、公文書の適切な管理、保存及び利用に関する行政がなされるものと考えられる」と批判した。

この批判が民主党による法案修正項目に採り入れられたためか、行政文書ファイル等の廃棄にあ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ので (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ができる。参議院内閣委員会の附帯決議においては、「保存期間の満了により廃棄される行政文書の量が膨大なものであることを踏まえ、廃棄に係る行政文書の内容の審査等に要する内閣総理大臣の補佐体制を強化すること」とされている。

しかし、公文書管理法には積み残し部分もあるので、今後もその改善に向け提言等をしていく予定である。

#### 第4 積み残しの主な課題

##### 1 文書の対象範囲

(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。

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さらには、刑事確定訴訟記録や軍法会議記録も、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等についても、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管理法が制定されるべきである。また、法務省も、刑事

確定訴訟記録や軍法会議記録の国立公文書館への移管について具体的に検討すべきである。この点について、東京地方検察庁の地下書庫には刑事確定訴訟記録法 9 条に基づき、刑事参考記録として、2007 年 12 月 31 日現在 461 件の記録が保存されているということであるが、この中には、「五・一五事件」や「二・二六事件」の軍法会議記録も含まれているようである。しかし、刑事参考記録の事件名リストすら公表されていない<sup>13</sup>。

同法附則 13 条 2 項では、「国会及び裁判所の文書の管理の在り方については、この法律の趣旨、国会及び裁判所の地位及び権能等を踏まえ、検討が行われるものとする」と規定されている。

衆議院内閣委員会の附帯決議においては、「刑事訴訟に関する書類については、本法の規定の適用の在り方を引き続き検討すること」とされている (参議院内閣委員会でも同様の附帯決議がある)。

(2) また、地方公共団体の文書管理については、法 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。モデルとなる公文書管理条例案を策定し、広く地方公共団体の公文書管理が充実したものとなるようにする必要がある。

参議院内閣委員会の附帯決議においては、「本法の趣旨を踏まえて地方公共団体における公文書管理の在り方の見直しを支援し、また、国立公文書館と地方公文書館との連携強化を図ること」及び「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考慮しつつ、より多くの公文書館が設置されることを可能とする環境の整備について検討すること」とされている (後者について、衆議院内閣委員会でも趣旨と解される附帯決議がある)。モデルとなる公文書管理条例等については、後述第 5 のとおりである。

##### 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。

<sup>13</sup> 刑事確定訴訟記録や軍法会議記録の保管状況については、福原美穂子「検察庁地下書庫見学記」自由と正義 2008 年 12 月号 108 頁。

しかし、公文書管理法では、こ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。

衆議院内閣委員会の附帯決議においては、「公文書等の管理に関する施策を総合的かつ一体的に推進するための公文書管理担当機関の在り方について検討を行うこと」とされ、さらに参議院内閣委員会の附則決議においては、「行政機関のみならず三権の歴史公文書等の総合的かつ一体的な管理を推進するため、国立公文書館の組織の在り方について、独立行政法人組織であることの適否を含めて、検討を行うこと」とされている。

- (2) 国立公文書館法には、いわゆる中間書庫を設け、行政機関の公文書を預り保管する権限が設けられたが、公文書管理法中には中間書庫の規定が設けられなかったこと。

アメリカ合衆国においては、国立公文書記録管理局が設置され、全国15箇所のレコードセンターが中間書庫の役割を果たしている。カナダにおいても全国8カ所のレコードセンターがあるほか、カディノー保存センターにおいて最先端技術を用いた公文書の保存、修復がなされている。韓国では政府記録保存所が、中国においても中央档案馆、第一歴史档案馆、第二歴史档案馆が、それぞれ充実している。このことは、「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」の報告書である、前掲「公文書ルネッサンス」においても詳しく紹介されていた(27~42頁)。制定された公文書管理法のままでは、日本の公文書管理の体制は、アメリカやカナダの他、韓国及び中国にも著しく劣る。

福田内閣官房長官(当時)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」以来、中間書庫において、半現用文書を保管することが強調されていたが<sup>14</sup>、公文書管理法においては、中間書庫に関する規定がない。行政文書の保存は、行政機関の長が必要な場所で行うこととされている。麻生内閣になってからの政府方針の明らかな後退であった。

衆議院の附帯決議では、「行政文書の管理が適正に行われることを確保するため、一定の期間が経過した行政文書に関しその保存期間満了前に一括して保管等の管理を行う制度(いわゆる中間書庫の制度)を各行政機関に導入することについて検討

を行うこと。」とされたが、今後の課題である。カナダでは、知的財産の戦略的統合の見地から、国立公文書館と国立図書館が併館されているが、日本においても、アニメーションも知的資源の一つであると広くとらえて、メディア芸術総合センターいわゆる「アニメの殿堂」の見直しとあわせ、知的資源の戦略的活用の見地から、その具体化が積極的に進められるべきであろう<sup>15</sup>。民主党中心の政権交代によって「アニメの殿堂」の設置は見直されることとなったが、「国民共有の知的資源」の観点から、民間部門における文書・情報の保存、管理、利用の一環として検討し直されるべきものであろう。

そのような知的資源の保存、管理、利用の中核にあつて、内閣府または国立公文書館が、各行政機関の非現用文書ないし半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。

### 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。電子文書の管理については、東アジアでは、韓国が先行しているが、日本においても、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<sup>16</sup>。

衆議院内閣委員会の附帯決議では、「公文書の電子化の在り方を含め、電子公文書の長期保存のための十分な検討を行うこと」とされている(参議院内閣委員会に同様の附帯決議がある)。

<sup>14</sup> 宇賀克也『行政法総論第2版』(2006年、有斐閣)では、現用文書と非現用文書の区別をふまえて、歴史的・文化的・学術的文書の公開が論じられるようになった(184頁)。半現用文書概念は、前掲注4の「公文書ルネッサンス」に所収の「諸外国における公文書等の管理・保存・利用等にかかる実態調査報告書」中で、「日常の業務には直接利用されることはないが業務参考や証拠等として利用される可能性がある状態の文書」と定義付けられ、アメリカやカナダの国立公文書館の運営に関して論じられている(「公文書ルネッサンス」21頁)。

<sup>15</sup> カナダについて、前掲注4「公文書ルネッサンス」121頁(カナダ国立公文書館と国立図書館の統合再編)。民間部門も含む文書管理について、小谷允志『今、なぜ記録管理なのか=記録管理のパラダイムシフト——コンプライアンスと説明責任のために』(日外アソシエーツ株、2008年)。

<sup>16</sup> 韓国の電子文書の管理については、梅原康嗣「韓国公共記録物管理法の概要について」アーカイブズ(国立公文書館)33号26頁。梅原が紹介するように、韓国の同法6条は「公共機関および記録物管理機関の長は、記録物が電子的に生産・管理されるように必要な措置を講じなければならない」と規定されている(同33号30頁)。

(2) デジタルアーカイブ化への対応<sup>17</sup>

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等(23条1項、2項)との調整も図られるべきである。

衆議院内閣委員会の附帯決議においては、「特定歴史公文書等の適切なデジタルアーカイブ化を推進し、一般の利用を促進すること」とされている(参議院内閣委員会に同様の附帯決議がある)。

なお、この問題は、裁判所の要綱に基づく情報開示制度についても未解決の課題である。すなわち、情報公開法、独立行政法人等情報公開法及び情報公開条例に基づく開示と公表権及び複製権との調整は、上記のとおり著作権法の改正によって解決したが、裁判所の要綱に基づく情報開示制度においては、著作権法18条3項、42条の2の各規定の対象とはなっていないために開示不開示の審査基準が不明確になっている。裁判所の情報公開制度の法制化にあたっての課題でもある。

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。これでは、作成から30年を経過した公文書は原則利用可能とする国際的慣行である「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。

日弁連法案修正意見では、公文書管理法16条2項の「時の経過を考慮」して当該特定歴史公文書等が利用されやすいようにするために、16条4項として、「第2項の時の経過を考慮するにあたり、作成後30年以上を経過した特定歴史公文書等は、第1項第1号又は第2号に該当しないものと推定する。」との規定を設け、この30年ルールにより、国立公文書館等の長において、利用拒否するための特段の事情を疎明・立証しない限り、法16条1項1号又は2号に該当しないような制約を設けるべきであるとする意見を述べたが(11頁)、参考とされるべきであろう。

衆議院内閣委員会の附帯決議においては、「国立公文書館等へ移管された特定歴

史公文書等に対する利用制限については、利用制限は原則として三十年を超えないものとするべきとする『三十年原則』等の国際的動向・慣行を踏まえ、必要最小限のものとする」とされている(参議院内閣委員会に同様の附帯決議がある)。

(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5条3号、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。

この点からも、引き続き情報公開法の改正を求めていく必要があるように思われる。

衆議院内閣委員会の附帯決議においては、「国民に対する説明責任を果たすため、行政の文書主義の徹底を図るといふ本法の趣旨にかんがみ、軽微性を理由とした恣意的な運用のなされることのないよう、万全を期すること」、「公文書管理と情報公開が車の両輪関係にあるものであることを踏まえ、両者の適切な連携が確保されるよう万全を期すること」、「特定歴史公文書等の利用請求及びその取扱いにおける除外規定である本法第十六条に規定する『行政機関の長が認めることにつき相当の理由』の有無の判断に関しては、恣意性を排し、客観性を担保する方策を検討すること」などとされている(参議院内閣委員会同様の附帯決議がある)。

第5 公文書管理条例の制定への展望

1 行政手続法が制定された際に、地方分権の趣旨から、地方公共団体の機関がする処分や地方公共団体の機関が命令等を定める行為については、行手法第2章から第6章までの規定は適用しないこととされたうえで(行手法3条3項)、その後、地方公共団体独自に、行手法とほぼ趣旨を同じくする行政手続条例が制定された。

情報公開の分野では、地方公共団体の情報公開条例の制定が先行し、この運用をふまえて、情報公開法が制定されたが、地方分権の趣旨から、「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する情報の公開に関し必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない」とされ(26条)、情報公開法の直接適用とはされず、情報公開法を参考とする非公開事由に改正するなどがなされたものの、それぞれ独自の情報公開条例が制定された。

地方公共団体における公文書館の運営の代表例とされる神奈川県公文書館は、神奈川県公文書管理規則に基づき法務文書課長に一定の責任を付与されていることを前提としたうえで、公文書館条例3条「県の機関は、その保存する公文書等が現用でなくなったときは、速やかに当該公文書等を公文書館に引き渡さなければならない」の規

<sup>17</sup> 日本の各府省庁の電子文書の管理システムの現状については、谷淵見介「ITに対応した文書管理—文書管理業務の業務システムの最適化について」ジュリスト1373号(2009年)13頁

定に基づき神奈川県公文書を全件移管することとされているが、公文書館条例自体は、12条からなる、簡易な手続の条例である<sup>18</sup>。公文書管理法16条の特定歴史公文書等の利用請求権など同様の規定はない。大阪市公文書管理条例も、公文書の作成、保存等に関する基本的な事項を14条にわたって定めるにとどまり、独自の利用請求権等は規定されていない。これらの条例は、いずれも、情報公開条例に基づく公文書の公開を予定しているのが一般的だからである<sup>19</sup>。

2 今般、修正のうえ制定された公文書管理法を参考として、これをすべて市区町村レベルの条例に対応させたものが、本稿末尾の別紙公文書等の管理に関する条例（以下、条例モデル案）である。

内閣提出法案をベースに、修正箇所を加え、さらに〔 〕部分は、日弁連の修正提案ではあるが成立した公文書管理法の本文中には明記されなかった部分などをあえて盛り込んだものである。地方公共団体における既存の公文書管理条例よりも公文書の作成、保存、廃棄等の手続において手厚い規定の条例になるから、行政手続法に対応した行政手続条例の例になら、できる限り公文書管理法にならった公文書管理条例を制定すべきではないかと考える。

もっとも特定歴史公文書等の利用請求及びその取扱いについての条例モデル第15条ないし20条については、情報公開条例及び情報公開審査会において代置させる方が、行政効率が良いように思われる。しかし、特定歴史公文書等の利用請求の可否を判断するにあたり、条例モデル15条4項のような、「時の経過を考慮するにあたり、作成後30年以上を経過した特定歴史公文書等は、第1項第1号又は第2号に該当しないものと推定する」こととして、公文書館の長の判断によるといっても、作成後30年以上を経過した公文書については原則として利用請求を可とする立法上の工夫が必要とされよう。この点は、前記第2、4、(1)で、日弁連法案修正意見として述べたところである<sup>20</sup>。

## 第6 結びにかえて —— 情報公開法改正への展望

1 現行の情報公開法は、細川内閣の際の日本新党や公明党の政策提言等をふまえて立

<sup>18</sup> 神奈川県立公文書館については、石原一則「自治体の公文書管理—神奈川県の取り組みと課題」都市問題99巻10号（2008年）87頁。

<sup>19</sup> 地方公共団体における公文書管理の現状については、高橋滋「地方公文書管理法の現状と課題」ジュリスト1373号（2009年）48頁。

<sup>20</sup> 前掲注19高橋論文でも、「地方公共団体における歴史的文化的公文書の利用に際しても、行政機関情報公開法・行政機関個人情報保護法の不開示事由を踏まえつつも、最終報告に示された歴史的・文化的公文書の性格、地方公共団体の文書の性質等を踏まえて、利用限度の要請と住民の利用の便宜とのバランスがとれた利用制限の基準を設けることが求められよう」と指摘している。また、宇賀克也「公文書管理法の制定を受けた地方公共団体の対応」ジュリスト1393号（2010年）26頁も、利用請求拒否処分の審査にあたり情報公開・個人情報保護審査会による代用を提言している。

法過程に入ったが<sup>21</sup>、1999年法制定時には自社さ連立政権において情報公開に積極的ではない自民党の影響もあり、日弁連等の修正提案は、開示不開示の処分取消訴訟の裁判管轄を全国8ヶ所の高等裁判所の所在地にある地方裁判所にすることを唯一の例外として、ことごとく否定されたうえで、いわば骨抜きのみで制定された。その経過については、既に明らかにしたとおりである<sup>22</sup>。

裁判管轄の修正とともに、特殊法人等の情報公開に関する法制上の措置を講ずることと、情報公開法の施行4年後を目途として施行状況の検討を加え必要な措置を講ずることが、情報公開法の附則における全会派共同修正案とされ、この修正案をもって、情報公開法が制定された。

2 情報公開法附則2項に基づいて設置されたのが、「情報公開法の制度運営に関する検討会」（座長小早川光郎・東京大学教授）であるが、検討会は、2004年4月27日の初会合から2005年3月18日までの間に計12回開催され、関係団体や行政機関からのヒアリングを経て広範多岐にわたる論点から個別論点の整理・分析を行い、改善を要する事項の洗い出しと改善措置の検討等を行い、同3月29日に「情報公開法の制度運営に関する検討会報告」（以下、検討会報告）を公表した<sup>23</sup>。

しかし、情報公開訴訟にかかる管轄のあり方について、「平成17年4月から施行される改正行政事件訴訟法による行政訴訟一般についての管轄裁判所の拡大後の訴訟提起の状況等をも踏まえた上で、更に検討する必要がある」とされた<sup>24</sup>。また、インカメラ審理については、「情報公開法に係る訴訟の状況等からその要否についての議論が十分熟しているとは言えないことから、…理論的実務的な今後の蓄積を踏まえつつ、引き続き検討する必要がある課題である」とされた<sup>25</sup>。この2点については、「引き続き検討すべき課題」とされたものの、現実の法改正には至らなかった。

これに対し、民主党は、2005年7月8日に「行政機関の保有する情報の公開に関する法律案の一部を改正する法律案」（以下、民主党情報公開法改正案）を国会に提出した<sup>26</sup>。枝野幸男・衆議院議員・情報公開法に関する民主党プロジェクト・チーム座長によれば、「霞が関からも当然ヒアリングをしたんですが、とにかくあるべき

<sup>21</sup> 日本新党による政策スタッフとしての法案検討過程について、市民立法機構編『市民立法入門——市民・議員のための立法講座』第3編第3章（情報公開法制定——市民立法の草分け）の注(10)（安藤博執筆）。前掲注12『情報公開法の手引き』13頁の野党六会派案の立法過程のことである。

<sup>22</sup> 前掲注12『情報公開法の手引き』12頁、18頁（野党修正案に対する自民党の回答（1998年9月29日））。

<sup>23</sup> 検討会報告は、[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/gyoukan/kanri/jyohokokai/pdf/050329](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/jyohokokai/pdf/050329)にて公表。その後の改善措置も収録したものとして、行政管理研究センター（IAM）編『情報公開制度改善のポイント—総務省・情報公開法制度運営検討会報告』（2006年、ぎょうせい）。

<sup>24</sup> 検討会報告34頁。前掲注23『情報公開制度改善のポイント』334頁。

<sup>25</sup> 検討会報告35頁。前掲注23『情報公開制度改善のポイント』336頁。

<sup>26</sup> [http://www.dpi.or.jp/news/fikes/050727BOX\\_0029\\_honbun.pdf](http://www.dpi.or.jp/news/fikes/050727BOX_0029_honbun.pdf)。

論の法案を一度作って、国会にちゃんと提起をして示さないと、これはずるずる行くなあ」ということで法案提出に至ったとのことであり、その提案の経緯や改正案の主な内容も既に明らかにされたところである<sup>27</sup>。

筆者も、検討会報告をふまえ、特に、公文書管理法の制定と裁判所におけるインカメラ審理について研究を深めてきた。このうち、公文書管理法の制定については、「行政文書の管理上の中間書庫システムと電子公文書等の電子データとしての保管体制の確立は、むしろ、情報公開法と国立公文書館法の残された課題として、政府、特に内閣府を中心として、その制度化が、静かに進行している」と論じたが、今般の公文書管理法の制定は、不十分ながらも、その制度化の第一歩となった。

インカメラ審理については、「理論的には、情報公開法制定時よりも議論は整理されてはいるが、情報公開法の直接のきっかけが、その制定に積極的な政党への政権交代にあったように、インカメラ審理の制度化にも、政権交代が必要であるかも知れない」と述べた<sup>28</sup>。その後インカメラ審理については、最高裁平成21年1月15日決定民集63巻1号46頁が、立会権の放棄等を前提とした本件検証の申出等は、事実上のインカメラ審理を行うことを求めることにはかならないとしたうえで、情報公開法において証拠調べとしてのインカメラ審理を行うことは、民事訴訟の基本原則に反するから、明文の規定がない限り許されないものと判示した。ただし、泉徳治裁判官は、「新たな立法によって情報公開訴訟にインカメラ審理を導入することは、…裁判の公開を保障する憲法82条に違反するものではなく訴訟制度構築に係る立法裁量の範囲に属する」として、立法論に言及し、宮川光治裁判官は、泉補足意見のこの部分に賛同しつつ、さらに「情報公開訴訟へのインカメラ審理の導入に関しては、ヴォーン・インデックス手続（情報公開・個人情報保護審査会設置法9条3項参照）と組み合わせ、その上でインカメラ審理を行うことの相当性・必要性の要件について慎重に配慮すべきであるが、情報公開制度を実効的に機能させるために検討されることが望まれる」と述べた。筆者は、この点を踏まえて、情報公開訴訟のインカメラ審理についての歴史的経緯をふまえつつ、「本決定を機に、情報公開訴訟についてのインカメラ審理についてさらに多角的に検討し、情報公開訴訟におけるインカメラ審理手続を実際に立法化することが求められているといえよう」と述べたが<sup>29</sup>、正に政権交代の時代に、立法府と行政府をも巻き込んだ訴訟制度構築を実現すべき時に至ったとみるべきであろう。

3 この他、情報公開法の改正を求める点は、既に、日弁連が1997年1月31日付情報公開法要綱案に対する意見書や2004年民主党ヒアリングの際の意見書で明らかにした、以下の各点である<sup>30</sup>。

- ① 法案の目的に「国民の知る権利の保障」を明示する。
  - ② 公務員の氏名も、個人情報の不開示例外として、情報公開の開示内容とする。
  - ③ 法人等の情報について公にしないとの条件で任意に提供された情報を不開示とする規定の削除。
  - ④ 防衛・外交情報と犯罪情報の不開示情報につき「…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」を「おそれがある」に改め、行政の恣意的な不開示決定、存否応答拒否等を防ぐ。さらに訴訟に関する書類及び押収物については、情報公開法の規定は適用しないとする刑事訴訟法53条の2の削除。
  - ⑤ 存否応答拒否ができる場合を限定し、行政の恣意的な不開示決定、存否応答拒否等を防ぐ。
  - ⑥ 手続の引き伸ばし、遅延を防ぐため、情報開示請求から開示決定までの期限を現行法の「30日以内」「延長30日」「特例無期限」から「14日以内」「延長30日」「特例60日」に短縮、明確化する。
  - ⑦ 不服申立てを受けてから審査会への諮問までの期間を、現行法の「期限の定めなし」から「14日以内」に改正する。
  - ⑧ 現在は高裁本庁所在地のみで可能な裁判を地方裁判所で可能にすることで、情報公開訴訟をより公正化し、使いやすくする。
  - ⑨ 裁判官が情報の実物を見て可否を判断するインカメラ手続等を導入する。
  - ⑩ 高すぎる手数料を引き下げ、さらに公益目的がある場合の減免規定を整備する。
  - ⑪ 恣意的な不存在規定の濫用を防ぐためにも、行政文書の分類、作成、保存及び廃棄に関する基準その他の行政文書の管理について定める公文書管理法を制定する。
- このうち、⑪は、今般の公文書管理法の制定により、ひとまず実現した。残り、①から⑩の改正については、既に、前掲2の民主党情報公開法改正案に盛り込まれており、現実の政策課題とされてよいところにまできている。とりわけ、上記②から④までの不開示情報の規定の改正については、改めて、裁判例や情報公開・個人情報保護審査会答申の研究が必要ではあるが、このうち、審査会答申については、その答申例の傾向にみる限界と情報公開法の改正の必要性について、分析検討したとおりである<sup>31</sup>。このうち、上記④防衛・外交情報と犯罪情報の不開示情報につき、情報公開法5条3号及び4号が、それぞれ「…おそれがあると行政機関の長が認めるにつき相当

<sup>27</sup> 仙谷由人=枝野幸男=梁瀬進=三宅弘=清水勉=齋藤裕「誌上鼎談 情報公開法改正案について」自由と正義2008年7月号39頁、40頁、41頁。

<sup>28</sup> 三宅弘「情報公開法の見直しと残された課題」獨協ロー・ジャーナル2号3頁、41頁。

<sup>29</sup> 三宅弘「行政文書情報公開訴訟における検証物提示命令の可否」民商法雑誌140巻6号700頁、719頁。

<sup>30</sup> 三宅弘「公文書管理法制定と情報公開法改正を——市民の立場から」都市問題91巻10号76頁、82頁。

<sup>31</sup> 第二東京弁護士会編「情報公開・個人情報保護審査会答申例ポイントの解説」(2009年、ぎょうせい)70頁第1章Ⅲ答申例の傾向(三宅弘執筆部分)。

の理由がある」ことの合理性の審査がなされるにとどまるため、当該行政機関の開示不開示の判断が審査会で維持される傾向が大きい。このことは、裁判例についても、「5条3号、4号に関する請求が認められる判断はきわめて限られたものとなっている」とし、統計的にも検証されているとして小町谷育子弁護士が指摘するところである<sup>32</sup>。

小町谷論文の注10)で引用されている東京地裁平成18年2月28日判時1948号35頁は、外務省の大臣官房及び4ヵ国の在外日本国大使館における「報償費」の支出内容がわかる文書のほぼ全面開示を命じたものであったが、この東京地裁判決は、その後、東京高裁平成20年1月31日判決Lexisによって、大幅に不開示部分を拡大する旨の一部取消しがなされ、さらに最高裁平成21年3月3日上告棄却及び上告受理申立却下決定によって、この東京高裁判決が確定した。この東京高裁では、外務省が「情報収集の対価」として支払ったとする支出分については全面不開示、情報収集・外交交渉のための会合・会食の経費として支出したとする支出分(「直接接触」の経費)については、支出決裁文書のうちの支払日と支出額だけの開示を命じ、国会議員はじめ邦人との会合・会食の経費として支出したとする支出分(「間接接触」の経費)については、支出決裁文書のうちの会合・会食の目的、在外公館側・客側の出席者、開催日、支払日、金額等の開示を命じ、不開示は会合・会食場所と領収書だとした(「間接接触」は58件)。この東京高裁判決の批評は別の機会に譲るが、報償費の支出についても、情報公開法5条3号が外務省主張の不開示事由とされ、その一部が裁判所によって合理的と判断される立証負担の軽減のあり方自体の是非が改めて検証されるべきであろう。また、冒頭述べた沖縄返還密約等の廃棄や発見も、情報公開法5条3号のように行政機関の長の判断が優先的に適用されることによる法構造上の問題として理解されなければならないのではなかろうか。情報公開法の見直しにあたっての残された大きな課題である。

4. また、3に述べた情報公開個人情報保護審査会答申の傾向にみる限界に関しては、筆者は、次のとおり、審査会の委員構成についても論及した<sup>33</sup>。審査会のあり方は、情報公開法の運用改善の重要な要素であるが、運用改善においても、なお行政情報の原則公開を実現できない点において、情報公開法の改正は、必要なものとなる。

しかし、ひるがえってみるに、そもそも、なぜ情報公開法の改正が必要なのか、——それは、1990年代になされた行政改革がいずれも不十分なものであったことに帰因する。

筆者は、2009年12月に実施された行政不服審査法改正に関する政務官勉強会で、「1990年代から進められてきた、行政手続法、情報公開法、行政機関個人情報保護法、行政事件訴訟法の各制定・改正は、いずれも不十分であったと考える。…行政不服審査法案は、この観点からも、抜本的に見直されるべきであるが、さらに、行政事件訴訟法改正の第二ステージの諸論点と連動し、公正かつ簡易迅速な救済のために、行政不服審査制度と訴訟制度の合理的な役割分担がはかられるべきであるという観点からも抜本的に見直されるべきである」と述べたが、特に、情報公開・個人情報保護審査会を行政不服審査会に吸収消滅させることに強く反対した。

そしてその後、自由人権協会は、12月28日に、同様の観点から、「行政刷新のための公文書管理法の早期施行と情報公開法の改正・運用改善及び行政不服審査法案の抜本的見直し等についての意見書」を発表した。

この意見書は、行政刷新のために、公文書管理法の早期施行、情報公開法の運用改善と改正、及び行政不服審査法案の抜本的見直し、並びに刑事訴訟法及び刑事確定訴訟記録法の改正などについて、次のとおり意見を述べている。

#### 「1 公文書管理法の早期全面施行

公文書管理法を早期に全面施行し、公文書管理委員会を早急に立ち上げ、諸外国の公文書管理制度を参考として、同委員会がいわゆる「三十年原則」を具体化する強力な政令や規則を策定するとともに、行政文書や歴史的公文書が確実に保存、管理、利用されるための効果的な措置がとれるようにするべきである。

#### 2 情報公開法の運用改善

情報公開・個人情報保護審査会について、次のとおり運用改善をするべきである。

- (1) 委員長は、非常勤職であるとしても、人権感覚に優れた民間人から選任されるべきである。
- (2) 5名の常勤委員のうち、少なくとも1名は、人権感覚に優れた弁護士等の民間人から選任されるべきである。
- (3) 審査会事務局に、弁護士等の民間人を任期付公務員として採用すべきである。

#### 3 情報公開法の改正

2の運用改善の他、行政刷新の一助となるよう、情報公開法を次のとおり改正すべきである。

- (1) 行政機関の長が不開示相当と認める情報はすべて不開示にすることができる防衛・外交情報と犯罪捜査等情報の規定を、他の不開示情報の規定と同等のものに改正すべきである。この他、プライバシー保護の名目で過度に個人識別情報が不開示とされないかの個人情報保護規定の見直し、非公開条件付任意提供の法人情報を不開示とする規定や存否応答拒否処分を認める規定の見直しなど

<sup>32</sup> 小町谷育子「情報公開事件ファイル 運用のどこが問題か」自由と正義2008年7月号33頁、37頁。

<sup>33</sup> 三宅・前掲注30論文83頁。

も検討すべきである。

- (2) 裁判所が開示不開示を判断するため、不開示文書を裁判官だけが直接に見分けるインカメラ審理の規定を設けるべきである。
- (3) 不開示決定処分取消訴訟を47都道府県の地方裁判所本庁で提起できるように裁判管轄規定の特則を設けるべきである。
- (4) 開示請求文書の不存在決定が多いため、不開示理由の付記にあたり、物理的に不存在か、行政文書の定義に該当しないために法解釈上の不存在か、その理由の明記を法文上義務付けるとともに、情報公開・個人情報保護審査会が行政機関に立入調査をする権限を法文上明記すべきである。

#### 4 第171回国会に提案されていた行政不服審査法案の抜本的見直しと行政手続法の改正

- (1) 現行行政不服審査法の改正にあたり、情報公開・個人情報保護審査会を廃止する規定(行政不服審査法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案1条)を削除すべきである。情報公開・個人情報保護審査会は、行政不服審査会に吸収消滅させることなく、内閣府所管の審査会として存続させ、内閣府の総合調整機能の一つとして、公文書管理委員会と共に、行政文書の保存、管理、利用のための独自の役割を果たさせるべきである。
- (2) 情報公開・個人情報保護審査会が裁決機関として機能するよう、行政不服審査法案を抜本的に見直し、行政不服審査会を裁決機関とすると共に、それに沿った情報公開法改正もなされるべきである。
- (3) 行政の意思形成過程の情報開示(情報公開法5条5号関係)にとどまらず、行政手続法に行政計画の策定手続の規定を設けるべきである。
- (4) 以上の他、現行の行政手続法と行政不服審査法における適用除外規定はすべて見直すべきである。

#### 5 国会と裁判所の公文書管理法及び情報公開法の制定並びに刑事訴訟法及び刑事確定訴訟記録法の改正

公文書管理法附則13条2項に基づき、国会及び裁判所の文書についても、公文書管理法と同様に取り扱われるべく、国会と裁判所独自の公文書管理法の検討に着手すべきである。その際、あわせて、国会と裁判所の情報公開法を制定すると共に、刑事訴訟法53条の2や刑事確定訴訟記録法を改正し、訴訟に関する書類及び押収物等の刑事訴訟記録や戦前の軍法会議記録(二・二六事件記録等)についても、情報公開制度及び公文書管理制度の対象とし、閲覧及び謄写が権利として容易に認められるようにすべきである。」

自由人権協会のこの意見が、情報公開法改正の道筋を明らかにするものといえよう。

#### 5 情報公開法改正への展望については、法解釈学を超えて法社会学・行政学・政治学的考察を含むものとなった。

情報公開法の研究は、広義の官僚制研究でもあるというのが、筆者の長年の持論である<sup>34</sup>。他の研究分野では、例えば、ヴェーバーの古典的理論——「支配の正統性 Legitimität der Herrschaft」論を基礎として、日本国憲法1条の象徴天皇制を論じた研究業績があり<sup>35</sup>、こうした「ヴェーバーからの研究者」に呼応して「ヴェーバーへの研究者」から「ヴェーバー社会学の関連論点とインプリケーションを対置し、さらなる応用的展開に向けて、素材を提供すべき」試みがなされている<sup>36</sup>。

日本の情報公開立法を法社会学に考察することは、「ヴェーバーからの研究者」あるいは理論と実務を架橋する「ヴェーバーからの実務家」として、本稿で述べた情報公開法改正への展望の果ての課題としたいが、その一部をなすものとしても、さしあたり、公文書管理条例の制定普及と共に、不開示情報の規定をより限定的にし、さらには裁判所におけるインカメラ審理を可能とするような、情報公開法改正が喫緊の課題となる。

<sup>34</sup> 三宅弘『情報公開ガイドブック——立法から活用の時代へ』(花伝社、1995年)226頁。なお、折原浩『ヴェーバーとともに40年——社会科学の古典を学ぶ』(弘文堂、1996年)30頁参照。

<sup>35</sup> 水林彪『天皇制史論』(岩波書店、2006年)2頁、11頁。

<sup>36</sup> 折原浩『マックス・ヴェーバーにとって社会学とは何か——歴史研究への基礎的予備学』(勁草書房、2007年)、同「ヴェーバー研究の『新しい風』に寄せて」『未来』2008年3、4月号所収など。

(別紙)

公文書等の管理に関する条例案

目次

- 第一章 総則 (第一条 - 第三条)
- 第二章 行政文書の管理
  - 第一節 文書の作成 (第四条)
  - 第二節 行政文書の整理等 (第五条 - 第十条)
- 第三章 法人文書の管理 (第十一条 - 第十三条)
- 第四章 歴史公文書等の保存、利用等 (第十四条 - 第二十五条)
- 第五章 公文書管理委員会 (第二十六条 - 第二十八条)
- 第六章 雑則 (第二十九条 - 第三十一条)
- 附則

(注) [ ] は日弁連修正提案 (不修正) 箇所、〈 〉 は条例案作成のための検討課題

第一章 総則

(目的)

第一条 この条例は、〇〇市及び地方独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、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、主権者である〇〇市民が主体的に利用し得るものであることにかんがみ、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こと等により、行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り、もって行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、〇〇市及び地方独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の市民 [ の知る権利を保障し、これに対する〇〇市及び地方独立行政法人等 ] に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする。

(定義)

第二条 この条例において「実施機関」とは、〇〇市情報公開条例第2条に掲げる機関をいう。〈地方議会を含めるか〉

- 2 この条例において「地方独立行政法人等」とは、〇〇〇〇をいう。
- 3 この条例において「公文書館等」とは、実施機関の施設及び地方独立行政法人等の施設であって、公文書館法 (昭和六十二年十二月十五日法律第一一五号) に基づき設置す

る公文書館 (以下、「公文書館」という。) に類する機能を有するものとして条例又は規則で定めるもの

4 この条例において「行政文書」とは、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書 (図画及び電磁的記録 (電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。) を含む。第十八条を除き、以下同じ。) であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているものをいう。ただし、次に掲げるものを除く。

- 一 官報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの
- 二 特定歴史公文書等

[附則 電子文書による原本扱いとする、公文書管理の抜本的改革をすすめる。]

5 この条例において「法人文書」とは、地方独立行政法人等の役員又は職員が職務上作成し、又は取得した文書であって、当該地方独立行政法人等の役員又は職員が組織的に用いるものとして、当該地方独立行政法人等が保有しているものをいう。ただし、次に掲げるものを除く。

- 一 官報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの
- 二 特定歴史公文書等
- 三 規則で定める博物館その他の施設において、規則で定めるところにより、歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別の管理がされているもの (前号に掲げるものを除く。)

6 この条例において「歴史公文書等」とは、歴史資料として重要な公文書その他の文書をいう。

7 この条例において「特定歴史公文書等」とは、歴史公文書等のうち、次に掲げるものをいう。

- 一 第八条第一項の規定により公文書館等に移管されたもの
- 二 第十一条第四項の規定により公文書館等に移管されたもの
- 三 法人その他の団体 (以下「法人等」という。) 又は個人から公文書館等に寄贈され、又は寄託されたもの

8 この条例において「公文書等」とは、次に掲げるものをいう。

- 一 行政文書
- 二 法人文書
- 三 特定歴史公文書等

(他の法令との関係)

第三条 公文書等の管理については、条例又はこれに基づく命令若しくは規則に特別の定

めがある場合を除くほか、この条例の定めるところによる。

## 第二章 行政文書の管理

### 第一節 文書の作成

第四条 実施機関の職員は、第一条の目的の達成に資するため、当該実施機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該実施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、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、次に掲げる事項その他の事項について、文書を作成しなければならない。

- 一 条例若しくは規則の制定又は改廃及びその経緯
- 二 前号に定めるもののほか、実施機関の長で構成される会議（これらに準ずるものを含む。）の決定又は了解及びその経緯
- 三 複数の行政機関による申合せ又は他の行政機関若しくは地方公共団体に対して示す基準の設定及びその経緯
- 四 個人又は法人の権利義務の得喪及びその経緯
- 五 職員の人事に関する事項

### 第二節 行政文書の整理等

(整理)

第五条 実施機関の職員が行政文書を作成し、又は取得したときは、当該実施機関の長は、規則で定めるところにより、当該行政文書について分類し、名称を付するとともに、保存期間及び保存期間の満了する日を設定しなければならない。

- 2 実施機関の長は、能率的な事務又は事業の処理及び行政文書の適切な保存に資するよう、単独で管理することが適当であると認める行政文書を除き、適時に、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（以下「行政文書ファイル」という。）にまとめなければならない。
- 3 前項の場合において、実施機関の長は、規則で定めるところにより、当該行政文書ファイルについて分類し、名称を付するとともに、[保存期間を最長30年とし、この]保存期間及び保存期間の満了する日を設定しなければならない。
- 4 実施機関の長は、第一項及び前項の規定により設定した保存期間及び保存期間の満了する日を、規則で定めるところにより、[5年間]延長することができる。
- 5 実施機関の長は、行政文書ファイル及び単独で管理している行政文書（以下「行政文書ファイル等」という。）について、保存期間（延長された場合においては、延長後の

保存期間。以下同じ。）の満了前のできる限り早い時期に、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規則で定めるところにより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とるべきことを定めなければならない。

(保存)

第六条 実施機関の長は、行政文書ファイル等について、当該行政文書ファイル等の保存期間の満了する日までの間、その内容、時の経過、利用の状況等に応じ、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。

[2 前項の場合において、実施機関の長は、規則の定めるところにより、中間書庫を設置して、当該行政文書ファイル等の集中管理の推進に努めなければならない。]

(行政文書ファイル管理簿)

第七条 実施機関の長は、行政文書ファイル等の管理を適切に行うため、規則で定めるところにより、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の必要な事項（〇〇市情報公開条例。以下「情報公開条例」という。）第〇条に規定する不開示情報に該当するものを除く。）を帳簿（以下「行政文書ファイル管理簿」という。）に記載しなければならない。ただし、規則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、この限りでない。

2 実施機関の長は、行政文書ファイル管理簿について、規則で定めるところにより、当該実施機関の事務所に備えて一般の閲覧に供するとともに、電子情報処理組織を使用する方法その他の情報通信の技術を利用する方法により公表しなければならない。

(移管又は廃棄)

第八条 実施機関の長は、保存期間が満了した行政文書ファイル等について、第五条第五項の規定による定めに基づき、公文書館等に移管し、又は廃棄しなければならない。

2 実施機関の長は、前項の規定により、保存期間が満了した行政文書ファイル等を廃棄しようとするときは、あらかじめ、市長に協議し、その同意を得なければならない。この場合において、市長の同意が得られないときは、当該実施機関の長は、当該行政文書ファイル等について、新たに保存期間及び保存期間の満了する日を設定しなければならない。

3 実施機関の長は、第一項の規定により公文書館等に移管する行政文書ファイル等について、第十五条第一項第一号に掲げる場合に該当するものとして公文書館等において利用の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。

4 〇〇市長は、行政文書ファイル等について特に保存の必要があると認める場合には、

当該行政文書ファイル等を保有する実施機関の長に対し、当該行政文書ファイル等について、廃棄の措置をとらないように求めることができる。

(管理状況の報告等)

第九条 実施機関の長は、行政文書ファイル管理簿の記載状況その他の行政文書の管理の状況について、毎年度、〇〇市長に報告しなければならない。

2 〇〇市長は、毎年度、前項の報告を取りまとめ、その概要を公表しなければならない。

[3 何人も、第1項の廃棄予定文書その他の行政文書の管理の状況について、規則の定めるところにより、意見を述べることができる。]

4 〇〇市長は、第一項に定めるもののほか、行政文書の適正な管理を確保するために必要があると認める場合には、実施機関の長に対し、行政文書の管理について、その状況に関する報告若しくは資料の提出を求め、又は当該職員に実地調査をさせることができる。

5 〇〇市長は、前項の場合において歴史公文書等の適切な移管を確保するために必要があると認めるときは、公文書館に、当該報告若しくは資料の提出を求めさせ、又は実地調査をさせることができる。

(行政文書管理規則)

第十条 〇〇市長は、行政文書の管理が第四条から前条までの規定に基づき適正に行われることを確保するため、行政文書の管理に関する定め（以下「行政文書管理規則」という。）を設けなければならない。

2 行政文書管理規則には、行政文書に関する次に掲げる事項を記載しなければならない。

一 作成に関する事項

二 整理に関する事項

三 保存に関する事項

四 行政文書ファイル管理簿に関する事項

五 移管又は廃棄に関する事項

六 管理状況の報告に関する事項

七 その他この条例の適用にあたり特に必要な事項

3 〇〇市長は、行政文書管理規則を設けたときは、公文書管理委員会（あるいは情報公開・個人情報保護審査会）の同意を得たうえで、遅滞なく、これを公表しなければならない。これを変更したときも、同様とする。

### 第三章 法人文書の管理

(法人文書の管理に関する原則)

第十一条 地方独立行政法人等は、第四条から第六条までの規定に準じて、法人文書を適正に管理しなければならない。

2 地方独立行政法人等は、法人文書ファイル等（能率的な事務又は事業の処理及び法人文書の適切な保存に資するよう、相互に密接な関連を有する法人文書を一の集合物にまとめたもの並びに単独で管理している法人文書をいう。以下同じ。）の管理を適切に行うため、規則で定めるところにより、法人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の必要な事項（〇〇市情報公開条例）第〇条に規定する不開示情報に該当するものを除く。）を帳簿（以下「法人文書ファイル管理簿」という。）に記載しなければならない。ただし、規則で定める期間未満の保存期間が設定された法人文書ファイル等については、この限りでない。

3 地方独立行政法人等は、法人文書ファイル管理簿について、規則で定めるところにより、当該独立行政法人等の事務所に備えて一般の閲覧に供するとともに、電子情報処理組織を使用する方法その他の情報通信の技術を利用する方法により公表しなければならない。

4 地方独立行政法人等は、保存期間が満了した法人文書ファイル等について、歴史公文書等に該当するものにあつては規則で定めるところにより公文書館等に移管し、それ以外のものにあつては廃棄しなければならない。

5 地方独立行政法人等は、前項の規定により公文書館等に移管する法人文書ファイル等について、第十五条第一項第二号に掲げる場合に該当するものとして公文書館等において利用の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。

(管理状況の報告等)

第十二条 地方独立行政法人等は、法人文書ファイル管理簿の記載状況その他の法人文書の管理の状況について、毎年度、〇〇市長に報告しなければならない。

2 〇〇市長は、毎年度、前項の報告を取りまとめ、その概要を公表しなければならない。

[3 〇〇市長は、法人文書の管理については、第9条3項から5項までの規定に準じて、適正に管理しなければならない。]

(法人文書管理規則)

第十三条 地方独立行政法人等は、法人文書の管理が前二条の規定に基づき適正に行われることを確保するため、第十条第二項の規定を参酌して、法人文書の管理に関する定め（以下「法人文書管理規則」という。）を設けなければならない。

- 2 地方独立行政法人等は、法人文書管理規則を設けたときは、遅滞なく、これを公表しなければならない。これを変更したときも、同様とする。

#### 第四章 歴史公文書等の保存、利用等

(特定歴史公文書等の保存等)

第十四条 公文書館等の長（公文書館等が行政機関の施設である場合にあってはその属する実施機関の長、公文書館等が地方独立行政法人等の施設である場合にあってはその施設を設置した地方独立行政法人等をいう。以下同じ。）は、特定歴史公文書等について、第二十三条の規定により廃棄されるに至る場合を除き、永久に保存しなければならない。

2 公文書館等の長は、特定歴史公文書等について、その内容、保存状態、時の経過、利用の状況等に応じ、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。

3 公文書館等の長は、特定歴史公文書等に個人情報（生存する個人に関する情報であつて、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することができ、それにより特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）をいう。）が記録されている場合には、当該個人情報の漏えいの防止のために必要な措置を講じなければならない。

4 公文書館等の長は、規則で定めるところにより、特定歴史公文書等の分類、名称、移管又は寄贈若しくは寄託をした者の名称又は氏名、移管又は寄贈若しくは寄託を受けた時期及び保存場所その他の特定歴史公文書等の適切な保存を行い、及び適切な利用に資するために必要な事項を記載した目録を作成し、公表しなければならない。

(特定歴史公文書等の利用請求及びその取扱い)

第十五条 公文書館等の長は、当該公文書館等において保存されている特定歴史公文書等について前条第四項の目録の記載に従い利用の請求があつた場合には、次に掲げる場合を除き、これを利用させなければならない。

一 当該特定歴史公文書等が実施機関の長又は地方独立行政法人から移管されたものであつて、当該特定歴史公文書等に次に掲げる情報が記録されている場合

イ ○○市情報公開条例第○条第一号に掲げる情報

ロ ○○市情報公開条例第○条第二号又は第六号イ若しくはホに掲げる情報

ハ 公にすることにより、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある情報

二 当該特定歴史公文書等が国の機関から移管されたものであつて、当該国の機関との合意において利用の制限を行うこととされている場合

三 当該特定歴史公文書等がその全部又は一部を一定の期間公にしないことを条件に法人等又は個人から寄贈され、又は寄託されたものであつて、当該期間が経過していない場合

四 当該特定歴史公文書等の原本を利用に供することにより当該原本の破損若しくはその汚損を生ずるおそれがある場合又は当該特定歴史公文書等を保存する公文書館等において当該原本が現に使用されている場合

2 公文書館等の長は、前項に規定する利用の請求（以下「利用請求」という。）に係る特定歴史公文書等が同項第一号又は第二号に該当するか否かについて判断するに当たっては、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ともに、当該特定歴史公文書等に第八条第三項又は第十一条第五項の規定による意見が付されている場合には、当該意見を参酌しなければならない。

3 公文書館等の長は、第一項第一号から第四号までに掲げる場合であっても、同項第一号イからハまで若しくは第二号に掲げる情報又は同項第三号の制限若しくは同項第四号の条件に係る情報が記録されている部分を容易に区分して除くことができるときは、利用請求をした者に対し、当該部分を除いた部分を利用させなければならない。ただし、当該部分を除いた部分に有意の情報が記録されていないと認められるときは、この限りでない。

[4 第2項の時の経過を考慮するにあたり、作成後三十年以上を経過した特定歴史公文書等は、第一項第一号又は第二号に該当しないものと推定する。]

(本人情報の取扱い)

第十六条 公文書館等の長は、前条第一項第一号イ及び第二号の規定にかかわらず、これらの規定に掲げる情報により識別される特定の個人（以下この条において「本人」という。）から、当該情報が記録されている特定歴史公文書等について利用請求があつた場合において、規則で定めるところにより本人であることを示す書類の提示又は提出があつたときは、本人の生命、健康、生活又は財産を害するおそれがある情報が記録されている場合を除き、当該特定歴史公文書等につきこれらの規定に掲げる情報が記録されている部分についても、利用させなければならない。

(第三者に対する意見書提出の機会の付与等)

第十七条 利用請求に係る特定歴史公文書等に国、独立行政法人等、地方公共団体、地方独立行政法人及び利用請求をした者以外の者（以下この条において「第三者」という。）に関する情報が記録されている場合には、公文書館等の長は、当該特定歴史公文書等を利用させるか否かについての決定をするに当たって、当該情報に係る第三者に対し、利用請求に係る特定歴史公文書等の名称その他規則で定める事項を通知して、意見書を提出する機会を与えることができる。

2 公文書館等の長は、第三者に関する情報が記録されている特定歴史公文書等の利用を

させようとする場合であって、当該情報が〇〇市情報公開条例第〇条第一号ただし書き若しくは第二号ただし書に規定する情報に該当すると認めるときは、利用させる旨の決定に先立ち、当該第三者に対し、利用請求に係る特定歴史公文書等の名称その他規則で定める事項を書面により通知して、意見書を提出する機会を与えなければならない。ただし、当該第三者の所在が判明しない場合は、この限りでない。

3 公文書館等の長は、特定歴史公文書等であって第十五条第一項第一号ハに該当するものとして第八条第三項の規定により意見を付されたものを利用させる旨の決定をする場合には、あらかじめ、当該特定歴史公文書等を移管した行政機関の長に対し、利用請求に係る特定歴史公文書等の名称その他規則で定める事項を書面により通知して、意見書を提出する機会を与えなければならない。

4 公文書館等の長は、第一項又は第二項の規定により意見書を提出する機会を与えられた第三者が当該特定歴史公文書等を利用させることに反対の意思を表示した意見書を提出した場合において、当該特定歴史公文書等を利用させる旨の決定をするときは、その決定の日と利用させる日との間に少なくとも二週間を置かなければならない。この場合において、公文書館等の長は、その決定後直ちに、当該意見書(第二十条第二項第二号において「反対意見書」という。)を提出した第三者に対し、利用させる旨の決定をした旨及びその理由並びに利用させる日を書面により通知しなければならない。

(利用の方法)

第十八条 公文書館等の長が特定歴史公文書等を利用させる場合には、文書又は図画については閲覧又は写しの交付の方法により、電磁的記録についてはその種別、情報化の進展状況等を勘案して規則で定める方法により行う。ただし、閲覧の方法により特定歴史公文書等を利用させる場合にあっては、当該特定歴史公文書等の保存に支障を生ずるおそれがあると認めるときその他正当な理由があるときに限り、その写しを閲覧させる方法により、これを利用させることができる。

(手数料)

第十九条 写しの交付により特定歴史公文書等を利用する者は、規則で定めるところにより、手数料を納めなければならない。

2 前項の手数料の額は、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、公文書館等の長が定めるものとする。

(異議申立て及び公文書管理委員会への諮問)

第二十条 利用請求に対する処分又は利用請求に係る不作為について不服がある者は、公文書館等の長に対し、行政不服審査法(昭和三十七年法律第百六十号)による異議申立てをすることができる。

2 前項の異議申立てがあったときは、当該異議申立てを受けた公文書館等の長は、次の各号のいずれかに該当する場合を除き、公文書管理委員会に諮問しなければならない。

〈情報公開・個人情報保護審査会とするか〉

一 異議申立てが不適法であり、却下するとき。

二 決定で、異議申立てに係る利用請求に対する処分を取り消し又は変更し、当該異議申立てに係る特定歴史公文書等の全部を利用させることとするとき。ただし、当該異議申立てに係る特定歴史公文書等の利用について反対意見書が提出されているときを除く。

(利用の促進)

第二十一条 公文書館等の長は、特定歴史公文書等(第十五条の規定により利用させることができるものに限る。)について、展示その他の方法により積極的に一般の利用に供するよう努めなければならない。

(移管元行政機関等による利用の特例)

第二十二条 特定歴史公文書等を移管した実施機関の長又は地方独立行政法人等が公文書館等の長に対してそれぞれその所掌事務又は業務を遂行するために必要であるとして当該特定歴史公文書等について利用請求をした場合には、第十五条第一項第一号又は第二号の規定は、適用しない。

(特定歴史公文書等の廃棄)

第二十三条 公文書館等の長は、特定歴史公文書等として保存されている文書が歴史資料として重要でなくなったと認める場合には、〇〇市長に協議し、その同意を得て、当該文書を廃棄することができる。

(保存及び利用の状況の報告等)

第二十四条 公文書館等の長は、特定歴史公文書等の保存及び利用の状況について、毎年度、〇〇市長に報告しなければならない。

2 〇〇市長は、毎年度、前項の報告を取りまとめ、その概要を公表しなければならない。

(利用等規則)

第二十五条 公文書館等の長は、特定歴史公文書等の保存、利用及び廃棄が第十四条から第十九条まで及び第二十一条から前条までの規定に基づき適切に行われることを確保するため、特定歴史公文書等の保存、利用及び廃棄に関する定め(以下「利用等規則」という。)を設けなければならない。

2 利用等規則には、特定歴史公文書等に関する次に掲げる事項を記載しなければならない。

一 保存に関する事項

二 第十九条に規定する手数料その他一般の利用に関する事項

三 特定歴史公文書等を移管した実施機関の長又は地方独立行政法人等による当該特定歴史公文書等の利用に関する事項

四 廃棄に関する事項

五 保存及び利用の状況の報告に関する事項

- 3 公文書館等の長は、利用等規則を設けようとするときは、あらかじめ、〇〇市長に協議し、その同意を得なければならない。これを変更しようとするときも、同様とする。
- 4 公文書館等の長は、利用等規則を設けたときは、遅滞なく、これを公表しなければならない。これを変更したときも、同様とする。

第五章 公文書管理委員会

(委員会の設置)

第二十六条 公文書管理委員会（以下「委員会」という。）を置く。

- 2 委員会は、この条例の規定によりその権限に属させられた事項を処理する。
- 3 委員会の委員は、公文書等の管理に関して優れた識見を有する者のうちから、〇〇市長が任命する。
- 4 この条例に規定するもののほか、委員会の組織及び運営に関し必要な事項は、規則で定める。

(委員会への諮問)

第二十七条 〇〇市長は、次に掲げる場合には、委員会に諮問しなければならない。

- 一 第二条第三項、第五項第三号、第五条第一項若しくは第三項から第五項まで、第七条、第十条第二項第七号、第十一条第二項から第四項まで、第十四条第四項、第十六条、第十七条第一項から第三項まで、第十八条又は第十九条第一項の規則の制定又は改廃の立案をしようとするとき。
- 二 第十条第三項、第二十三条又は第二十五条第三項の規定による同意をしようとするとき。
- 三 第二十九条の規定による勧告をしようとするとき。

(資料の提出等の求め)

第二十八条 委員会は、その所掌事務を遂行するため必要があると認める場合には、関係行政機関の長又は公文書館等の長に対し、資料の提出、意見の開陳、説明その他必要な協力を求めることができる。

- [2 何人も、委員会に対し、公文書の管理について、意見を述べることができる。
- 3 委員会は、その所掌事務を遂行するため必要がある場合には、〇〇市長に建議することができる。]

第六章 雑則

(市長の勧告)

第二十九条 〇〇市長は、この条例を実施するため特に必要があると認める場合には、実施機関の長に対し、公文書等の管理について改善すべき旨の勧告をし、当該勧告の結果とられた措置について報告を求めることができる。

(研修)

第三十条 実施機関の長及び地方独立行政法人等は、それぞれ、当該実施機関又は当該地方独立行政法人等の職員に対し、公文書等の管理を適正かつ効果的に行うために必要な知識及び技能を習得させ、及び向上させるために必要な研修を行うものとする。

- 2 公文書館は、実施機関及び地方独立行政法人等の職員に対し、歴史公文書等の適切な保存及び移管を確保するために必要な知識及び技能を習得させ、及び向上させるために必要な研修を行うものとする。

(組織の見直しに伴う行政文書等の適正な管理のための措置)

第三十一条 実施機関の長は、当該実施機関について統合、廃止等の組織の見直しが行われる場合には、その管理する行政文書について、統合、廃止等の組織の見直しの後においてこの条例の規定に準じた適正な管理が行われることが確保されるよう必要な措置を講じなければならない。

- 2 地方独立行政法人等は、当該地方独立行政法人等について民営化等の組織の見直しが行われる場合には、その管理する法人文書について、民営化等の組織の見直しの後においてこの法律の規定に準じた適正な管理が行われることが確保されるよう必要な措置を講じなければならない。

附則

第一条 この条例は、公布の日から起算して二年を超えない範囲内において規則で定める日から施行する。

第二条 〇〇市が設置する公文書館には、この条例の公布の日から逆算して2年を超えない範囲内において規則で定める日までに、公文書館法（昭和六十二年十二月十五日法律第一一一一五号）第四条第二項の専門職員を置くものとする。

第三条 〇〇市が公文書館法に基づき設置する公文書館については、図書館法（昭和二十五年四月三十日法律第一一八号）に基づき〇〇市に設置する公立図書館との併館を妨げない。