

公文書管理法の制定と情報公開法の改正を
— 市民の立場から

弁護士・獨協大学法科大学院教授
三 宅 弘

情報公開法が制定されて10年近く経つが、公文書管理は政令に委ねられ、その運用は不十分なままである。公文書管理法の早期制定と情報公開法の改正、情報公開・個人情報保護審査会の改革などにより、市民にとって実効性のある情報公開がなされる体制を整備すべきである。

1 情報公開法制定時における公文書管理法制定の議論の状況

(1) 国会の審議

1999年5月に「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」(以下、「情報公開法」又は「法」)が制定されるにあたり、国会の審議において、野党からは、公文書管理法が同時に制定されるべきであると主張され、対案が示されたが、政権党は、公文書管理を政令に委ねるという主張を貫いて、情報公開法を制定した。

法制定当時の37条(現行の法22条)は、次のとおりである。

「(行政文書の管理)

第37条 行政機関の長は、この法律の適正かつ円滑な運用に資するため、行政文書を適正に管理するものとする。

2 行政機関の長は、政令で定めるところにより行政文書の管理に関する定めを設けるとともに、これを一般の閲覧に供しなければならない。

3 前項の政令においては、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関する必要な事項について定めるものとする。」

これに対する、野党共同修正案は、次のとおりである。

[野党共同修正案第37条第2号]「行政機関の長は、別に法律で定めるところにより行政文書の管理に関する定めを設けるとともに、これを一般の閲覧に供しなければならない。」

[野党共同修正案第37条第3号]「前項の法律においては、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関

する必要な事項について定めるものとする。」

そして、国会での法案可決にあたり、公文書管理については、次の附帯決議がなされた。

[衆議院内閣委員会附帯決議]「行政文書の管理に当たっては、情報公開制度が的確に機能するよう、その適正な管理の確保に努めること。」

[参議院総務委員会附帯決議]「情報公開制度が的確に機能するよう、行政文書の適正な管理の確保に努めること。なお、本法律施行前の文書管理についても、本法律の趣旨を踏まえ適正に行うこと。」

知る権利の法律への明記、行政文書管理法の制定等審議の過程において議論された事項については引き続き検討すること。」

(2) 法の施行についての規定

法の施行にあたっては、政令において基本的な事項について定めるほか、より具体的な内容については、各行政機関の申合せによるガイドラインを策定し、各行政機関は当該ガイドラインにおいて示された標準を踏まえつつ、各行政機関の業務の実態等に応じた「行政文書の管理に関する定め」を設けることとされた。

ガイドラインによると、「行政文書の作成、保存の責務」を明記し、政策決定の理由、経緯、行政処分理由・根拠、国費の歳入・歳出、財産管理などを例示しながら、事務処理は文書で記録に残すこととしている。文書の保存期間を①30年以上、②10年以上、③5年以上、④3年以上、⑤1年以上保存するものと、⑥1年未満で廃棄できるものの6段階に分類している。条約・国際間の協定や特殊法人の設立、職員個人の身分に関わるものは30年以上、政策決定の内容、審議会の議事内容、許認可関係は10年以上、請求書や領収書、契約書など会計上の証拠書類は5年以上の保存などとされている。ただし、「1年未満」の文書は「短期に廃棄すべき書類」と規定があるだけで、明確な基準は示されていない。

(3) 政省令に委ねず法制化を

公文書管理を政省令にゆだねる情報公開法については、その法制化を求める多くの反対意見があった。例えば、日本弁護士連合会は、1997年（平成9年）1月31日には、既に、情報公開法要綱案に対する意見書において、

「一 行政文書の管理に対する定めを包括的に政令に委ねるべきではない。」

二 行政文書の作成義務に関する事項、保管義務に関する事項、保存の義務及び期間に関する事項、破棄に関する事項、系統的な分類に関する事項、管理状況の報告義務に関する事項、各種文書管理簿の備え付け義務に関する事項、検索性目録等の資料の作成義務に関する事項、その他の行政機関に共通する行政文書の管理に関する基本的な事項については、情報公開法に定めを置くべきである」

等の意見を述べ、行政文書の管理に対する定めを法律によるべきことを求めていた。これをふまえて、衆参両議院の前記各附帯決議において、行政文書の適正な管理の確保、さらには行政文書管理法の制定について引き続き検討することが議決された経緯がある。

筆者も、法37条（制定時）の「見直しの課題」として、次のとおり述べた¹。

「1 ガイドラインでは、保存期間を「〇〇年以上」としたため、永年保存を廃止したにもかかわらず、行政機関ごとに半永久的な文書の保有が認められることとなった。

本来は、最長30年（又は50年）に保存期間を区切り、期間経過後は、原則としてすべて国立公文書館に移管する方法をとるべきであったが、縦割り行政の弊害のため、これは実現していない。国立公文書館への一括移管の体制を整えたうえで、国立公文書館法を、その趣旨に沿って整備し、また、保存期間を1年、3年、5年、10年、30年とし「以上」を削り、移管時期を明確化した文書管理法が制定されるべきである。

2 保存期間1年未満の文書については、1年以内のいつでも文書を消去することができる。東京都条例（東京都公文書の開示等に関する条例）においては、核燃料物質等の貯蔵取扱届出書（1991（平成3）年度2件）、埠頭に貯蔵しない物質の荷役予定（1991（平成3）年度13件、1992（平成4）年度19件、1993（平成5）年度27件）、原子力燃料の輸送時期、場所が東京都新宿区四谷3丁目2番1号に通知されたときの文書（1991（平成3）年度1件）について、繰り返し開示請求がなされているが、開示請求当日分の文書ま

¹ 三宅弘『情報公開法の手引き — 逐条分析と立法過程』（1999年、花伝社）、136頁。

で「取得していない」又は「廃棄済み」という理由で不存在とされているような例もあった。しかし、1年未満の保存期間の文書にも重要なものがないとは断言できない。できる限り保存されるよう、文書管理の運用を十分に監視していく必要がある。

- 3 ファイル管理簿には、保存文書をすべて1件ごとに件名をつけて記載することになったといわれているが、秘密保護を理由にファイル管理簿に記載されない文書が生じる可能性も否定できない。「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律」(個人情報保護法)7条2項では、「個人情報ファイル簿に記載することにより、ファイル保有目的に係る事務の適正な遂行を著しく阻害するおそれがあると認めるときは、そのファイル記録項目の一部を記載しないことができる」と規定しており、これと同様の取扱いが今後決して起こらないとは言い切れない。」

2 政府における公文書管理・保存態勢の立ち遅れ

(1) 文書管理の不徹底

情報公開法の附則に基づく、施行4年後の法の見直しを行なった総務省・情報公開法制度運営検討会報告によれば、「行政機関等が保存期間の経過後に対象文書を廃棄していた場合や情報公開法の対象外であることが明らかであるにもかかわらず開示請求がなされる背景には、開示請求時における行政機関等の情報提供が不十分であったり、対象文書の特定が適切になされていないという問題があると考えられる。また、対象文書を保有しながら検索が不十分等で誤って不開示とされることの背景には、行政機関等において文書管理が徹底されていないという問題があると考えられる」と指摘された²。

そして、対象文書の不存在に関する情報公開審査会の調査審議等の状況については、「不存在事案に関する諮問件数を年度ごとにみると、平成13(2001)年度は82件(全諮問件数に対する不存在事案の割合は21.9%)、14(2002)年度は136件(19.2%)、15(2003)

² 行政管理研究センター編『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)、209頁。

年度は137件（14.8%）である」と資料で裏付けている³。

(2) 政権を揺るがしかねない公文書管理をめぐる事件

最近の1、2年をとってみても、政府における公文書管理・保存態勢の立ち遅れは顕著であり、政権の存立をも揺るがしかねない状況をもたらしている。

持ち主がわからない「宙に浮いた年金記録」や納めたはずの保険料が確認できない「消えた年金記録」について、総務省の年金記録問題検証委員会（座長・松尾邦弘元検事総長）は、報告書において、「記録の復元や不備のデータの特定と訂正・補正のために重要となる資料、データの保存・管理」をきちんと行なう意識が欠けていると指摘した⁴。

血液製剤によるC型肝炎患者418人の情報が記されたファイルは、厚生労働省の担当者が交代した際の引き継ぎが十分でなかったことから、3年以上も放置されていた⁵。

インド洋で給油活動をしていた海上自衛隊の補給艦の航泊日誌も破棄されていた。船内に1年間保存した後に陸上に移されるはずの航泊日誌が、対象となる255隻すべてで規則に反して艦内に積み残されたままだったし、退役した艦船を含む9隻で捨てられていた。本来あるはずの約100件の文書が行方不明になっていた⁶。

財務省における財政史『昭和財政史 — 昭和27～48年度（11）国際金融・対外関係事項(1)』（大蔵省財政史室編 東洋経済新報社）の作成のための資料（「大蔵省資料乙27-381」）も史誌編纂後、行方不明という事で、文書管理が十分になされていない実態が訴訟で明らかとなった⁷。

(3) 内閣官房長官の懇談会

法制定後の公文書管理のための政府の動きは、既に拙稿で明らかにしたとおりであるが⁸、政府は、公文書管理法の制定を積極的には提言してこなかった。ただし、福田康夫内閣官房長官（当時）は、日本における公文書

³ 前掲注2、211頁。

⁴ 朝日新聞2007年11月1日朝刊。

⁵ 朝日新聞2007年10月27日朝刊。

⁶ 朝日新聞2007年10月20日朝刊、同2008年2月5日朝刊。

⁷ 東京地方裁判所平成19年（行ウ）第712号財務省保有資料不開示決定処分取消請求事件。

⁸ 三宅弘「公文書の管理」自由人権協会編『市民的自由の広がり』（2007年、新評論）、256頁、259頁。

館制度は諸外国に比べて立ち遅れており拡充・充実する必要があるとの考えから、2003年4月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存、利用等のための研究会」を設置させた。この研究会の議論を踏まえて、2003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」に拡充・発展させた。この研究会と懇談会は、それぞれ報告書をまとめ⁹、公文書管理法制定のための理論的研究は、ほぼ尽くされたといえよう。そして、これらの動きに即して、公文書管理に対する歴史学者の関心も高まってきている¹⁰。

3 公文書管理法の制定

福田康夫総理大臣の登場と共に、公文書管理は再び注目をあびることとなったが、政府においては、2008年3月に公文書管理の在り方に関する有識者会議（以下、「有識者会議」）を発足させて、中間報告（「『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、公文書管理の基本的な方向性を提案している。この動きに対し、野党でも公文書管理のあり方を研究する動きがあるが¹¹、日弁連は、同年6月20日に、従前の調査研究をふまえて、公文書の在り方に関する意見書を取りまとめ、公文書管理法の早期制定を提言した。公文書管理法は、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制度としても必要である。日弁連の意見は、有職者

⁹ 研究会における「中間とりまとめ」と「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」も収録して、懇談会における報告書『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 ― 未来に残す歴史的文書・アーカイブズの充実に向けて』がとりまとめられている（2004年6月）。さらに懇談会は、『中間段階における集中管理及び電子媒体による管理・移管・保存に関する報告書』をとりまとめ（2006年6月）、このうち、特に、電子媒体による公文書等の保存等については、同報告書の基礎となる報告書として、独立行政法人国立公文書館『電子媒体による公文書等の適切な移管・保存・利用に向けて―調査研究報告書』がとりまとめられている。電子媒体に関する調査研究については、山田洋「電子媒体による公文書の管理・移管・保存―内閣府懇談会による報告書を契機として」『自由と正義』2008年7月号、20頁。

¹⁰ 瀬畑源「情報公開法と歴史研究～公文書管理問題を中心として」『歴史学研究』839号（2008年）、30頁。

¹¹ 民主党では、2008年4月に、「公文書管理のあり方研究会」が設立された。

会議の中間報告が公文書管理法の早期制定を明確に提言していない点において、その方向性に問題がある、とするものである。

これとともに、日弁連は、行政不服審査法の改正に伴い情報公開・個人情報保護審査会が廃止されようとしている現状において、有識者会議が最終報告をまとめるにあたり、十全な公文書管理こそが情報公開にも資するという観点から、以下のとおり、政府及び政党・会派に対し、公文書管理法の早期制定と情報公開法の改正を求めて、意見を述べている。

「一 公文書管理法を早期に制定すべきである。

但し、管理の名の下に公文書廃棄法にならないよう注意する。そのためには、当連合会の2008（平成20）年6月20日付公文書管理の在り方に関する意見書における意見が実現される制度とすべきである。

その主な内容は次のとおりである。この意見は、有識者会議の示した論点項目に対応するものであるが、有識者会議の中間報告よりも、明確に、公文書管理の在り方の方向性を示している。

① 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。

② 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 文書の作成義務を法定化すべきである。作成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」という情報公開法の概念を適正に解釈、適用し、「組織共用」となりうる文書の作成を義務付けるとともに、個人的メモでも、場合によっては重要な歴史的資料となりうることから、「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作成を義務付けることも認められてよいと考える。

- ④ 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、これに伴って、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。
- ⑤ 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、その移管・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管理権は、各府省庁にあるとしてよいが、中間書庫への移管後は、専門職員（公文書館法）の権限と責任において、保存・利用を行うことができる旨の法制を確立すべきである。
- ⑥ 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担当機関の判断を尊重すること、廃棄についての公文書管理担当機関の承認を要すること、廃棄スケジュールについての公文書管理担当機関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。

- ⑦ 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。なお、この場合に、現用文書の取扱いとの整合性に関し、非公開情報の範囲は、情報公開法 2 条 2 項で歴史的資料を情報公開法の対象除外（適用除外）とした趣旨からしても、情報公開法 5 条の不開示事由よりも厳格にすべきである。

また、情報公開法制定の際に著作権法 18 条 3 項、4 項等を設け、公表権を制定したことと同様に、著作権法との関係を整理すべきである。

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。

- ⑧ 文書管理にあたっては、まず第1に、文書管理業務の業務・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。そのうえで、IT化に対応した文書管理としては、原本性の確保（完全性、機密性、見読性）については、法律上の根拠規定を置くべきである。また、媒体変換後の文書を公文書としてとらえるための法律上の根拠規定を置くべきであるが、これとあわせ、紙媒体もしくはマイクロフィルムでの保存もなされるべきである。
- ⑨ 公文書管理制度の適正運用を確保する仕組みとしては、公文書管理担当機関の関与や権限を法律上明記すべきである。また、外部監査を含めたチェック体制、適正な文書管理を確保するための専門的人材の育成・活用、研修等による管理職を含めた職員の意識啓発・資質向上のための制度運用の確保がなされるべきである。この場合に、特に、司法公文書の保存、公開等に携わる専門職員の養成方法、資格付与、権限、名称等につき、法曹三者とも協議すべきである。

この他、恣意的な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、公用文書等毀棄罪の積極的な運用を確認する他、さらに過失による廃棄や紛失についての罰則も、法律上規定すべきである。

- ⑩ デジタルアーカイブズ化（ネットワーク化）については、文書の利用促進や他のアーカイブズとの連携等のためのネットワークについても法律上の根拠を置いて、充実させるべきである。非現用文書をデジタル化して送信可能とするにあたり、著作権法上の公衆送信権との関係の整理を要する。
- ⑪ 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、行政機関本体から距離を置いて、三権の機関の文書を同様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、検察庁で保管され、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。

有職者会議の中間報告は、論点項目として掲げる点について、上記①ないし⑩の当連合会の意見のような明確な見解を示さず、また、公文書管理法の早期制定を明確に提言しない点において、その方向性に問題がある。」

4 行政機関情報公開法の改正

日弁連は、公文書管理法の制定と共に、法制定後10年を迎えた行政機関情報公開法の不備な点を改正することも求めている。日弁連が従前求めてきた改正点は、既に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等で明らかにしてきた¹²。

その主な内容は、次のとおりである。

- 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、個人情報の開示の例外として、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

¹² 情報公開法の見直しに関する最近の研究については、三宅「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（2007年2月）、3頁。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、仙谷由人＝枝野幸男＝築瀬進外「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。この誌上鼎談の40頁〔別紙〕に情報公開法改正法案（民主党案）の主な内容とその改正

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上げ、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。

5 情報公開・個人情報保護審査会の改革

(1) 審査会の強化の必要性

上記3、4に関連して、特に、公文書の保存については、文書不存在決定をできる限り減らすために、情報公開・個人情報保護審査会設置法をあわせ改正して、情報公開・個人情報保護審査会の立入調査権、公文書作成の勧告権限等を明記すべきである。

これに関して、前掲注12の誌上鼎談で明らかとなったところであるが、情報公開・個人情報保護審査会の答申例において、積極的開示に乏しい、いわゆる「マンネリ化」が認められるが、これは、同審査会の委員の人事にも問題があることが明らかとなった。その主な内容は、次のとおりである¹³。すなわち、

を要する理由が※によって簡潔に整理されている。

¹³ 前掲注12「誌上鼎談」43頁。

- ① 同審査会の常勤委員のポストは、高等裁判所長官・部総括判事、高等検察庁検事長、各省庁の審議官・局長等の、それぞれOBで占められ、事実上の『天下りポスト』となっている。審査会設置当初は、準司法機関としての権威付けのために、そのようなOBが必要であると説明されていたが、③で述べるように、情報不開示処分の取消しを求める審査の判断がマンネリ化している現状では、むしろ、情報公開制度に精通した日弁連副会長経験者や弁護士出身の非常勤委員の常勤化などにより、行政機関と緊張関係を持ちながら審査会の判断をより積極的な方向へ導くような人物の人選が考えられてよい。
- ② 学者出身の非常勤委員のポストについては、行政法学者に偏りすぎており、最近では、研究業績において情報公開制度についての論文も容易に見受けられない委員も出始めている。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の制定に積極的だった憲法学者の選任も考えられてよい。

また、非常勤委員の報酬が低額にすぎる。すなわち、審査会は、2001（平成13）年度から2006（平成18）年度までの5年間で4261件の不服申立てについての審査をしているところ、他の審議会等と比べ、事前の記録読み等も含め、多大な時間がとられているにもかかわらず、非常勤委員に対しては他の審議会委員と同様の報酬しか支払われておらず、また、同様の審査をしている常勤の委員と比べても、その報酬が低額にすぎる。この点は、2005（平成17）年3月29日に報告書を取りまとめた「情報公開法の制度運営に関する検討会」の審議過程においても指摘されていたところであるが、改善されていない。この点は、情報公開・個人情報保護審査会の運営のあり方を考えるうえで、あわせ改善されるべきである。

- ③ 上記①のとおり、審査会は、毎年度多数の不服申立てについて判断しているが、最近では、本人情報開示請求については積極的な開示を認める判断があるものの、特に、防衛・外交に関する情報の開示請求については、過去数年のうちに判断した請求内容と同種の事案であるとして、過去の答申を引用しただけで結論に至る事案が多くなり、審査の判断がマンネリ化している。

防衛・外交に関する情報の開示請求においては、情報公開法5条3号が行政機関の長の情報不開示の一次的判断を尊重するという規定になっ

ていることにもよるが（この点は、別途、法改正が必要であり、本稿では、上記4、④として提言している）、審査会が処分庁に対し、請求情報の不開示事由を項目別に整理した詳細なインデックス（情報公開・個人情報保護審査会設置法に基づくボーン・インデックス）の提出を求めることなく、極めて大雑把に、請求情報の全体の不開示を相当とする判断をしているものが多数見受けられ、特に審査の判断のマンネリ化が著しい。

このような傾向は、情報公開法5条3号の規定の仕方にも原因はあるが、それでもなお、インデックスの提出とインカメラ審理がきめ細かなされない点については、上記①で述べた、常勤委員の「天下りポスト」化と上記②で述べた憲法21条に基づく知る権利の具体化としての情報公開制度の意義の理解に欠ける非常勤委員の人選にも起因するものと考えられる。

- ④ 上記のとおり、情報公開・個人情報保護審査会の審査の判断がマンネリ化しているにもかかわらず、次節(2)に述べるとおり、政府提案による行政不服審査法の改正法案では、情報公開法・個人情報保護審査会を廃止し、行政不服審査会において、行政機関に対する情報公開請求及び行政機関の保有する個人情報の本人開示請求等についての不開示処分等を判断することを予定している（行政不服審査法案60条）。行政不服審査法案がこのまま成立すると、上記③で述べたような、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の意義の理解にかける審査が助長されかねない。そのような法案提出と、今般の情報公開・個人情報保護審査会委員の同意人事が、どのような政策理念によって整合性のあるものとなっているのか、明らかにする必要がある。

なお、その際、情報公開・個人情報保護審査会あるいはこれに代わる独立した第三者機関においては、任期付公務員等として情報公開制度に理解のある弁護士を事務局で採用するなどし、情報公開制度の積極的運用をはかる事務局とするべきである。同審査会事務局は、現状では、各省庁の出身公務員からだけで構成されており、それぞれ審査対象となった各省庁の情報の不開示処分を維持するような事務処理におちいりやすい傾向があるからである。

したがって、情報公開に積極的な委員や事務局職員の人選等にも留意すべきである。

(2) 行政不服審査会と情報公開・個人情報保護審査会は別に存置すべき

行政不服審査法の改正法案に伴う関係法律の整備法案によれば、情報公開・個人情報保護審査会が廃止され、行政不服審査会において、他の行政処分一般と同様に判断されることが提案されている。

しかし、情報公開・個人情報保護審査会は、国民主権の理念に基づき、国民の知る権利を保障するために情報公開法1条の目的から、特に重要な委員会である。上記3で述べた、情報公開・個人情報保護審査会における同意人事等の問題点が具体的に克服されない限り、これを廃止せず、行政不服審査会とは別に存置すべきである。

さらに、同意人事等の問題点が具体的に克服されて情報公開・個人情報保護審査会の役割を行政不服審査会が果すことになるとしても、情報公開法と個人情報保護法の運用を継続的に改善していくための建議の権能を有する独立した第三者機関としての情報公開・個人情報保護審議会又は情報公開・個人情報保護審議官（オンブズパーソン）を設けるべきである。

6 結びにかえて～公文書管理と情報公開は車の両輪

日弁連は、1997年（平成9年）5月7日、「情報公開法（行政機関の保有する情報の公開に関する法律）可決・成立にあたっての会長談話」を発表し、「今後、検討すべき課題は、附則、附帯決議に盛り込まれているところであり、…国民とともに法の見直しに向けてさらに活動を続ける決意である」旨も明らかにしている。そして、これに先立ち、1-(3)で述べたとおり、情報公開法要綱案に対する意見書において、行政文書の管理に対する定めを法律によるべきことを求めてきた。

また、日弁連は、福田康夫首相（当時）が公文書館機能の強化に向けた法整備の重要性を強調したとの報告を受けて、2007年（平成19年）11月21日には、「国立公文書館機能の強化に関する会長談話」も公表し、判例等司法に関する文書の適正な管理を求めている。

しかし、公文書管理の在り方に関する有職者会議の中間報告については、公文書管理法の早期制定を明確に提言しない点において、その方向性に問題がある。本稿では、日弁連での議論をふまえて、私見として、2のとおり、公文書管理法の早期制定を求めるものである。

また、同法の制定と共に、改正すべき点も多くあることから、私見として、4のとおり、情報公開法制定10年を迎えて、同法の不備な点の改正を求め、

同時に、情報公開・個人情報保護審査会設置法の改正と、同審査会委員の選任、同意人事手続等における問題点を指摘し、その改革を求めるものである。また、これと関連して、5のとおり、行政不服審査法の改正法案に伴う関係法律の整備法案による、情報公開・個人情報保護審査会の廃止における問題点を指摘し、あるべき改正の方向性を明らかにするものである。

今後、これまでの公文書管理の研究をふまえて、公文書管理と情報公開は車の両輪のように一体であるべきとの観点から、行政府のみならず立法府及び司法府の公文書のすべてを適正に管理する公文書管理法が制定されることと、これに伴う情報公開法の改正と情報公開・個人情報保護審査会の改革を、市民の立場から求めるものである。