

論 説

行政機関情報公開制度と国立公文書館制度

早 川 和 宏

- 一 はじめに
- 二 国立公文書館制度
 - 1 国立公文書館の法律上の位置付け
 - 2 公文書館法
 - 3 国立公文書館法
 - 4 国立公文書館の事務
- 三 行政機関情報公開制度と国立公文書館制度の関係
 - 1 国の行政に関する公文書等（行政文書）のライフサイクル
 - 2 行政機関情報公開法と国立公文書館の関係 — 公文書等の管理 —
- 四 行政機関情報公開制度と国立公文書館制度の比較
 - 1 目的上の相違 — 説明責任の射程範囲 —
 - 2 行政文書の開示請求権と公文書等の利用請求権
 - 3 不開示・非公開事由の相違
 - 4 権利救済段階における相違
- 五 おわりに

一 はじめに

平成十一年五月七日、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「行政機関情報公開法」という⁽¹⁾）が成立し、平成十三年四月一日から施行されることとなった⁽²⁾。同法の施行によって、今後、何人であっても行政文書⁽³⁾の開示を請求することが可能となる（同法第一条及び第三条）。

行政機関情報公開法の制定は、国民による行政の監視・参加を可能ならしめるものとして、長年にわたり、法学者及び市民運動家から切望されていたものである⁽⁴⁾。諸外国においては、既に行政機関情報公開制度が運用・活用されている⁽⁵⁾。我が国も今般の法制により、ようやくこれらの諸外国と肩を並べ、「国政を信託した主権者である国民⁽⁶⁾」に対し、政府がその諸活動の状況を具体的に明らかにし、説明する責務（説明責任）を全うする制度⁽⁷⁾が整備され、「国政の遂行状況に対する国民の的確な認識と評価が可能となり、国政に関する国民の責任ある意思形成が促進される」こととなる⁽⁷⁾。

行政機関情報公開法は、四四条からなっており、四つの章から構成されている。第一章は総則であり、法律の目的並びに「行政機関」及び「行政文書」の定義からなっている。第二章は行政文書の開示について定めており、開示請求権、開示の手続、及び不開示情報等について定めている。第三章は、開示決定等について行政不服審査法による不服申立てがあった場合に、行政機関の長の諮問を受ける情報公開審査会の構成、調査手続等について定めている。第四章は補則であり、行政文書の管理等について定めている。

もつとも、行政機関情報公開法が施行されるからといって、あらゆる行政文書が開示請求の対象となるわけではない。すなわち、①「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刊行されるもの」、及び②「政令で定める公文書館その他の機関において、政令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⁽⁸⁾は、開示請求の対象たる行政文書から除外されているのである（同法第二条第二項第一号及び第二号）。「情報公開法要綱案の考え方」によれば、これはそれぞれ「書店で購入し又は公共図書館等の施設を利用することなどにより、一般にその内容を容易に知り得るもの」であるため（①について）、「できるだけ一般の公開に付されるべきであるが、貴重資料の保存、学術研究への寄与等の観点からそれぞれ定められた開示範囲、手続等の基準に従った利用にゆだねるべき」であるため（②について）であると説明される⁽⁹⁾。

①は、行政機関情報公開法制定以前から一般に入手することが可能であつた行政文書であるため、これを改めて情報公開制度に組み入れる必要のないことは明らかである。一方、②はどうであろうか。「貴重資料の保存、学術研究への寄与等の観点」から「歴史的もしくは文化的な資料又は学術研究用の資料」を行政機関情報公開法の対象から除外することは、一応理由のあるものであると考える。ただし、これらの資料は、一般の行政文書のように政府の説明責任を果たすための媒体としての性格よりも、歴史・文化・学術的遺産として後世へ引き継がれるべき性格が強いと考えられるからである。

しかしながら、これらの資料が行政機関情報公開法の適用除外とされているからといって、常に非公開とされるわけではない。先に引用した「情報公開法要綱案の考え方」も、これらの資料は「できるだけ一般の公開に付されるべきである」と明言している。さらに、行政機関情報公開法の成立以前からこれらの資料の一部は、既に独自の手続の下で一般に公開されているのである。

本稿では、行政機関情報公開法の適用除外とされる行政文書のうち、歴史資料として重要な公文書等を保存・公開している国立公文書館制度を行政機関情報公開制度との関係において考察したい。国立公文書館制度を特に取り上げるのは以下の二つの理由による。

その一は、国立公文書館が行政機関情報公開法の適用を受ける行政文書の一部を保存期間満了後に引き受け、公開している点にある。その意味では、国立公文書館は行政機関情報公開法の適用外の機関であるとはいえ、物理的に同一文書の公開の任にあたっているともいえよう。

文書は、行政機関の職員による作成又は取得及び組織共用の実態を備えることを契機として行政機関情報公開法の適用を受ける行政文書となり、同法に基づき開示される(同法第二条第二項参照)。しかしながら、当該行政文書は永久に行政機関情報公開法の適用下にあるわけではない。なぜなら、行政機関情報公開法の適用を受ける「行政文書」たるためには、さらに「当該行政機関が保有しているもの」でなければならぬからである(同条同項参照)。後に触れるように、行政文書は一定の期間経過後、国立公文書館等への移管又は廃棄の措置がとられる⁽¹⁹⁾。これらの措置により、行政文書は「当該行政機関が保有しているもの」ではなくなり、行政機関情報公開法の適用を受けなくなる。つまり、行政機関情報公開法によって行政文書が公開されるのは「移管又は廃棄」⁽¹⁹⁾がなされるまでの間、すなわち現用段階に限定されるのである。

廃棄された行政文書が、もはやいかなる方法によっても開示請求の対象たりえないのもちろんであるが、国立公文書館に移管された行政文書については、国立公文書館独自の手続によって公開されている。つまり、国立公文書館における公文書等の公開制度は、(比喩的な表現ではあるが)定年を迎えた行政文書の第二の公開の場として機能しているのである。換言すれば、過去の行政活動に関する政府の情報記録されている公文書等を公開するという限定された意味においてはあるが、国立公文書館制度は、行政機関情報公開制度と表裏一体の関係を有していると考えられるのである。したがって、国立公文書館制度を考察することは、行政機関情報公開法の適用を離れた行政文書の公開制度を考察することに他ならないといえよう。

本稿が国立公文書館制度を考察の対象とするこの理由のその二は、国立公文書館における行政文書の公開の範

囲が、行政機関情報公開制度におけるそれよりも広くなると考えられる点にある。現に、国立公文書館は平成一年八月一三日から内務大臣決裁書類等¹²⁾を公開しているが、これは、今般制定された行政機関情報公開法の下では第五号第四号の不開示情報に該当するものであると考えられる。つまり、現用段階で不開示とされた行政文書であっても、それが非現用となった後は、国立公文書館において公開される可能性があるのである。したがって、国立公文書館における公文書等の公開制度は、行政機関情報公開法の適用下では開示されることのみならず、公文書等の公開の途を開くものとして、重要な意義を有するといえよう。

以上のような問題意識から、以下、具体的検討に入るが、まず最初に、現在の国立公文書館制度の概要を述べることにする。

(1) 一般には「情報公開法」という略称が定着しているようであるが、現在、行政機関情報公開法第四二条及び附則の定める独立行政法人及び特殊法人の保有する情報の公開に関する法制上の措置が政府において検討されているため、これらとの混同を避けるため、本稿では「行政機関情報公開法」という略称を用いることとする。なお、「行政機関情報公開法」という略称は、既に、特殊法人情報公開検討委員会「特殊法人等の情報公開制度の整備充実に関する意見」(平成二二年七月二七日)において用いられている。

(2) 行政機関の保有する情報の公開に関する法律の施行期日を定める政令(平成二二年政令第四〇号)参照。

(3) 行政文書は、「行政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、磁気的方式その他の他人の知覚によつ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。)であつて、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」(同法第二条第二項)と定義されている。「情報公開法要綱案の考え方」二(2)アによれば、これは、「文書の媒体の種類については、情報・通信システムの進展をも踏まえ、幅広くとらえる必要がある。」との配慮に基づくものであると説明されている。「情報公開法要綱案の考え方」は、行政改革委員会事務局監修「情報公開法制 行政改革委員会の意見」(一九九七年・第一法規)、右崎正博・田島泰彦・三宅弘編「情報公開法 立法の論点と知る権利」(一九九七年・三省堂)等に所収されているので参照されたい。

- (4) 同法には、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」という題名が付されているが、本文においては基本的に「開示」という文言が使用されている。これがいかなる理由に基づくものであるか定かではないが、本稿では、行政機関情報公開法レベルでの行政文書の公開を「開示」、国立公文書館レベルでの公文書等の公開を「公開」とし、両者を区別して用いることとする。
- (5) 我が国における行政機関情報公開法の制定をめぐる動向については、今橋盛勝「行政情報公開法制の展望」法と政策一〇号六頁、及び秋山幹男「情報公開法への歩みと課題」右崎正博・田島泰彦・三宅弘編・前掲書八頁以下が詳しい。
- (6) 諸外国の情報公開制度については、トム・リライ／ハロルド・C・レリア編著・平松毅ほか訳「実践情報公開法」諸外国の実践からの提言」(一九八五年・三省堂)八頁以下を参照されたい。
- (7) 「情報公開法要綱案の考え方」一(1)参照。
- (8) ここでいう「政令で定める」の具体的内容については、本稿三二を参照されたい。
- (9) 「情報公開法要綱案の考え方」二(2)ウ参照。
- (10) 行政機関の保有する情報の公開に関する法律施行令(平成二二年政令第四一號。以下「行政機関情報公開法施行令」という。)第一六条第一項第八号。なお、同号においては、行政文書の移管先が内閣総理大臣とされているが、国立公文書館法(平成一一年法律第七九號)第一五条第四項により、最終的には国立公文書館へ移管されることとなるため、本文では「国立公文書館等への移管又は廃棄」とした。後に述べるように、国立公文書館法については改正法が成立しているため、以後、条文は基本的に国立公文書館法の一部を改正する法律施行後のものを用いる。改正前の国立公文書館法について言及する場合には、その旨を明記するので区別されたい。
- (11) 本稿三一「図」を参照されたい。
- (12) 内務大臣決裁書類の他に新たに公開された公文書としては、特高月報、警保局長決裁書類、外事警察報がある。

二 国立公文書館制度

1 国立公文書館の法律上の位置付け

国立公文書館は、行政法学上、国家行政組織法第八条の二に規定する、いわゆる政令設置の施設等機関として総理府に置かれて⁽¹⁾いる。しかし、平成一年六月一日に国立公文書館法（平成一年法律第七九号）が成立したことにより、同法が施行される平成二年一月一日以降は、同法の規定に基づき施設等機関として総理府に置かれることとなる⁽²⁾。さらに、今般の中央省庁等改革に伴い、平成三年一月六日に総理府設置法が廃止され、内閣府設置法（平成一年法律第八九号）が施行されることから、同日以降、国立公文書館は、法律設置の施設等機関として内閣府の下に置かれることとなる⁽⁴⁾。また、独立行政法人通則法（平成一年法律第一〇三号）及び国立公文書館法の一部を改正する法律（平成一年法律第一六一号）の制定により、国立公文書館は、平成三年四月一日に独立行政法人へと改組されることとなつて⁽⁵⁾いる。このように、国立公文書館制度は、この一年のうちに、大きな変革の時期を迎えるのである⁽⁶⁾。

それでは、国立公文書館とはいかなる事務を取り扱う機関であるのか。国立公文書館の事務を規定する現行の法令のうち最も古いのは、総理府本府組織令第二〇条第一項である。同条同項では「国立公文書館は、国の行政に関する公文書その他の記録を保存し、閲覧に供するとともに、これに関連する調査研究及び事業を行い、あわせて総理府の所管行政に関し図書管理を行う機関とする」と定められている。次いで、国立公文書館を含む公文書館全般に関する一般法として公文書館法（昭和六十二年法律第一一五号⁽⁷⁾）が制定された。同法第四条第一項によれば、「公文書館は、歴史資料として重要な公文書等を保存し、閲覧に供するとともに、これに関連する調査研究を行うことを目的とする施設とする」とされている。また、今般制定された国立公文書館法第四条によれば、国立公文書館は、「移管を受けた歴史資料として重要な公文書等を保存し、及び一般の利用に供すること等の事業を行うことにより、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を図ることを目的とする」とされている。

以下、これらの法令を手がかりとし、国立公文書館の事務内容を明らかにしたい。もともと、公文書館法及び国立公文書館法は、それぞれ特殊な事情・思惑を背景とした議員立法であるため、これを正確に理解するためにはその立法過程を概観する必要がある。そこで、両法が成立にいたるまでの経緯等を簡単にまとめた後に国立公文書館の事務内容について述べることにする。

2 公文書館法

公文書館法の制定は、戦後の史料保存運動全体の大きな成果として位置付けられている⁽⁸⁾。すなわち、同法は、日本学術会議が昭和三五年前後から繰り返し返してなした勧告等や、歴史研究者や史料保存機関等で働く者による各種要望書等に後押しされる形で成立したものである。

具体的な動きとしては、日本学術会議が政府に対してなした「公文書散逸防止について」の勧告（昭和三四年）、「歴史資料保存法の制定について」の勧告（昭和四四年）、「官公庁文書資料の保存について」の要望書（昭和五二年）、「文書館法の制定について」の勧告（昭和五五年）のほか、全国歴史資料保存利用機関連絡協議会が衆参両院議長及び都道府県知事に対してなした「歴史資料（文書）の保存について」の要望書（昭和五三年）及び「歴史資料保存法の促進に関する要望書」（昭和五四年）等が挙げられる⁽⁹⁾。これらの勧告、要望書等を受ける形で、昭和五五年に自民党に文書館法を促進するため「文化振興に関する特別委員会」（委員長岩上二郎参議院議員）が設置され、翌年に「公文書館法案大綱（案）」が参議院法制局で作成された。同案は、担当省庁が決まらなかったため、それ以上の進展をみるには至らなかったが、昭和六一年に岩上参議院議員の指示により、同案をベースとした「公文書館法案大綱（案）」が参議院法制局によって作成された。次いで、同案は、同年五月に自民党の「文化振興に関する特別委員会」に提示され、議員立法として法制化する旨の合意を得た。その後、同年九月に「公文書館法案

〔案〕が作成され、同案は、同年二月一〇日に衆議院本会議において可決、成立した。⁽¹⁰⁾

公文書館法は、全七条という短いものであるが、公文書館制度に関する我が国初の立法としてその意義は少なくない。同法が成立するまで「ユネスコ加盟一七カ国のなかで、歴史資料や行政文書の保存などを義務づける法律がなかったのは、ごく最近まで日本だけであつた」という当時の状況からも、その意義を推し量ることができよう。

同法は、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(第一条)、①国及び地方公共団体が、歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用に関し、適切な措置を講ずる責務を有することを明らかにし(第三条)、②公文書館を、国又は地方公共団体が設置する(第五条第一項)、歴史資料として重要な公文書等を保存し、閲覧に供するとともに、これに関連する調査研究を行うことを目的とする施設と位置付け(第四条第一項)、③歴史資料として重要な公文書等についての調査研究を行う専門職員を公文書館に置くものとした(同条第二項)⁽¹²⁾。さらに、④地方公共団体が公文書館を設置する際には、国が必要な資金の融通又はあつせんに努めることとし(第六条)、⑤内閣総理大臣に、地方公共団体の求めに応じて、公文書館の運営に関し、技術上の指導又は助言を行う権限を付与している(第七条)。

3 国立公文書館法

国立公文書館法は、その端緒を民事判決原本保存運動に有する。すなわち、同法は、平成四年一月二三日に制定された「事件記録等保存規程の一部を改正する規程」(平成四年最高裁判所規程第一号)⁽¹³⁾により、民事訴訟事件の判決原本の保存期間が、従来の永久保存から五〇年保存に改正されたこと⁽¹⁴⁾に伴い廃棄されることとなつた民事判決原本を国立公文書館において保存することを主たる意図として立法されたものなのである。⁽¹⁵⁾

最高裁判所が廃棄する予定であった民事判決原本は、「判決原本の会」の活動により、現在、高等裁判所所在地を中心とした一〇国立大学において保管されている。⁽¹⁶⁾しかしながら、この措置はあくまでも緊急避難的なものであり、永久保存体制の確立が望まれていた。⁽¹⁷⁾

このような状況を打開するため、一九九六年に「民事判決保存法又は法制博物館法」が参議院自民党政策審議会へ提案された。⁽¹⁸⁾同法の提案者である参議院議員・亀谷博昭氏は、これを現実のものとするため、法務省、最高裁判所、文部省へ民事判決原本の受け入れを打診したが、その結果ははかばかしいものではなかった。すなわち、法務省は三権分立を建前に関心を示さず、最高裁判所は特別保存制度の対象となる判決原本以外を保存する意思がなく、文部省は大学等で保存する考えのないことが明らかとなったのである。⁽¹⁹⁾

そこで、民事判決原本の受け入れ先として、国立公文書館に白羽の矢が立った。もともと、既に見たように、国立公文書館が保存するのはあくまでも国の行政に関する公文書その他の記録等であるため（総理府本府組織令第二〇条第一項等）、司法府の文書たる民事判決原本を受け入れるためには、何らかの立法的措置が必要となる。そこで産み出されたのが国立公文書館法である。つまり、一般法たる公文書館法の特別法として国立公文書館法を位置付け、同法の中で国立公文書館の保存する文書を「国の行政に関する」公文書等ではなく、「国の機関の保管にかかる」公文書等とすることにより（国立公文書館法第一五条第一項及び第二項）、国立公文書館において民事判決原本を保存することを可能ならしめたのである。⁽²⁰⁾

国立公文書館法は、全一六条からなる。第一章は、法の目的及び行政文書の定義について（第一条・第二条）、第二章は、独立行政法人国立公文書館の構成、業務等について（第三条乃至第一四条）、第三章は、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について（第一五条）、第四章は、国立公文書館における公文書等の利用について（第一六条）それぞれ定めている。

4 国立公文書館の事務

国立公文書館の事務を規定する法令として、総理府本府組織令第二〇条第一項、公文書館法及び国立公文書館法があることは、既に述べた通りである。これらの法令から導き出される国立公文書館の果たすべき主な事務としては、①国の機関から内閣総理大臣が移管を受けた「当該国の機関の保管に係る歴史資料として重要な公文書等」の移管を受け、これを保存すること、②当該公文書等を一般の利用に供することの二点が挙げられる。⁽²¹⁾⁽²²⁾⁽²³⁾

①の国立公文書館への移管は、現時点においては「公文書等の国立公文書館への移管及び国立公文書館における公開措置の促進について」(昭和五五年二月二五日連絡会議申合せ。以下「連絡会議申合せ」という。)に基づいて行われている。連絡会議申合せによれば、各省庁から国立公文書館へ移管されるのは、イ. 当該省庁の文書管理規則等により「永年保存」と定められているもの、ロ. 当該省庁の文書管理規則等により有期限の保存期間が定められているもので、国立公文書館に移管の必要があると認められるもの、ハ. 当該省庁の文書管理規則等に保存期間が定められていないもので、国立公文書館に移管の必要があると認められるものの三種類である。⁽²⁴⁾

また、保存に際しては、歴史資料として重要な公文書等を後代に引継ぐというその任務の性格上、各省庁における行政文書の保管とは異なる様々な措置がなされる。代表的なものとしては、かび及び虫害を防ぐための真空滅菌装置によるくん蒸、公文書等を直射日光、高温多湿、塵埃、大気汚染物質から保護するための空調設備の整った書庫への収納がある。

②の利用は、現時点においては国立公文書館利用規則(昭和四七年総理府告示第一〇号)に基づいて実施されている。同規則によれば、国立公文書館の行う利用に関する業務としては、イ. 閲覧、ロ. 複写、ハ. 参考調査、ニ. 貸出し、ホ. 展示の五種類がある(同規則第二条)。

同規則では、国立公文書館の管理する公文書は基本的に公開するものとされているが、寄贈又は寄託に係る公文書であつて、一定の期間公開しない旨の条件が付されているもの及び個人の秘密保持等の理由により、一定の期間公開することが不適當な公文書については、国立公文書館長に利用制限の権限を付与している（同規則第三条）。また、連絡会議申合せには、「国立公文書館は、各省庁から移管を受けた公文書等で作成後三〇年以上経過したものを公開するものとする。ただし、公開を不適當とする理由のあるものは、この限りでない。」「国立公文書館は、各省庁から移管を受けた公文書等で作成後三〇年未滿のものについては、当該省庁と協議の上公開するものとする。」という記述があるため、国立公文書館における公文書等の公開には、いくつかの制限が課されているといえよう。

また、公文書の閲覧にあつては、閲覧許可証の交付を受けなければならず、同許可証の交付をうけることができるのは、原則として満二〇歳以上の者であつて、学術研究又は調査のため公文書の閲覧を希望するものとされている（国立公文書館利用規則第七条第一項）。

以上の規定等により、国立公文書館は公文書等の移管・保存・利用という事務を遂行しているわけである。では、具体的に、国立公文書館制度と行政機関情報公開制度はどのような関係に立つのであろうか。次章において、両制度の関係につき検討を加えることとする。

(1) 国立公文書館の設置を直接規定するのは、総理府本府組織令第十九条である。

(2) 国立公文書館法の施行期日を定める政令（平成一二年政令第二三九号）及び、総理府本府組織令の一部を改正する政令（平成一二年政令第二四〇号）を参照のこと。

(3) 総理府設置法の廃止を規定するのは、中央省庁等改革のための国の行政組織関係法律の整備等に関する法律（平成一一年法律第一〇二号）第四条第一号である。同法附則第一条及び内閣府設置法附則第一条は「この法律は、内閣法の一

部を改正する法律（平成十一年法律第八八号）の施行の日から施行する。」としている。そして、中央省庁等改革関係法律施行法（平成十一年法律第一六〇号）第二条が、内閣法の一部を改正する法律は、平成十三年一月六日から施行する旨定めているため、中央省庁等改革のための国の行政組織関係法律の整備等に関する法律及び内閣府設置法の施行日は平成十三年一月六日となる。

(4) 中央省庁等改革関係法施行法（平成十一年法律第一六〇号）第一〇二条により、国立公文書館法の一部が改正され、「総理府」という文言が「内閣府」に改められるとともに、中央省庁等改革関係法施行法第一〇三条により内閣府設置法第三九条に「別に法律で定めるところにより内閣府に置かれる施設等機関で本府に置かれるものは、国立公文書館とする。」と定める第二項が追加されることにより、国立公文書館は法律設置の施設等機関として内閣府に置かれることとなる。なお、中央省庁等改革関係法施行法の施行日は、同法附則第一条により平成十三年一月六日とされている。

(5) 独立行政法人国立公文書館等の設立に伴う関係政令の整備等に関する政令（平成十二年政令第三三三三号）第一条第一項により、国立公文書館法の一部を改正する法律の施行期日は平成十三年四月一日とされている。

(6) 以上の経緯をまとめると国立公文書館の法的地位の推移は次のようになる（なお、括弧内に国立公文書館の法的地位の推移に係る法令上の根拠を挙げておく）。

① 平成十二年九月三〇日まで 総理府に置かれる政令設置の施設等機関（国家行政組織法第八条の二、総理府本府組織令第一九条）

② 平成十二年一〇月一日以降 総理府に置かれる法律設置の施設等機関（国立公文書館法附則第二項による総理府設置法の一部改正、改正後の同法第八条の二第一項）

③ 平成十三年一月六日以降 内閣府に置かれる法律設置の施設等機関（中央省庁等改革のための国の行政組織関係法律の整備に関する法律第四条第一号による総理府設置法の廃止、内閣府設置法の施行、中央省庁等改革関係法施行法第一〇二条による国立公文書館法の一部改正、中央省庁等改革関係法施行法第一〇三条による内閣府設置法第三九条第二項の追加）

④ 平成十三年四月一日以降 独立行政法人国立公文書館（独立行政法人通則法第二条第二項、国立公文書館法の一部を改正する法律第五条）

(7) 公文書館法には「国立」の文字が付されていないが、歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用に関し、適切な

- 措置を講ずることを国及び地方公共団体の責務とし(同法第三条)、公文書館の設置主体が国又は地方公共団体であることを明らかにしている(同法第五条第一項)ため、国立公文書館もその射程に置いているといえよう。なお、公文書館法第五条第一項の規定は、国立公文書館法の一部を改正する法律附則第九条により、「公文書館は、国立公文書館法(括弧内略)の定めるもののほか、国又は地方公共団体が設置する。」という文言に改正されることから、国立公文書館が公文書館法の適用を受けることがより一層明らかになったといえよう。
- (8) 中野目徹『近代史料学の射程―明治太政官文書研究序説』(二〇〇〇年・弘文堂) 三三〇頁。
- (9) 岩上二郎『公文書館への道』(一九八八年・共同編集室) 二五七頁以下に、ここで挙げた勧告等の全文が掲載されているので参照されたい。
- (10) 公文書館法成立時の状況を実務者の視点から回顧するものとして、「(座談会) 公文書館法成立の頃をふりかえる」記録と史料第九号(一九九八年・全国歴史資料保存利用機関連絡協議会) 四三頁がある。
- (11) 岩上二郎・前掲書一頁。
- (12) もっとも、公文書館法附則第二項により、地方公共団体の設置する公文書館においては、第四条第二項の専門職員を「当分の間」置かないことができるとされている。「公文書館法の解釈の要旨」(昭和六三年六月一日付「公文書館法の施行について(通達)」(総総第三六六号)添付書類)によれば、これは、専門職員を養成する体制が整備されていないことなどにより、その確保が容易でないために設けられた特例規定であると説明される。
- (13) 平成四年最高裁判所規程第一号及び改正後の事件記録等保存規程の全文は、自由と正義四三巻四号一一二頁以下に掲載されているので参照されたい。
- (14) 民事判決原本の保存期間は、以前の事件記録等保存規程(昭和三十九年最高裁判所規程第八号)第四条第一項、別表第一及び第二においても五〇年とされていたが、同規程附則第三項において「判決の原本の保存期間は、当分の間、従前のとおりとする。」と規定され、永久保存とされていた。この附則が「事件記録等保存規程の一部を改正する規程」(平成四年最高裁判所規程第一号)により削除されたため、民事判決原本の保存期間は五〇年となったわけである。服部悟「民事判決原本の永久保存の廃止と民事事件記録等の特別保存について」自由と正義四三巻四号一〇九頁。
- (15) これは、国立公文書館法の一部を改正する法律の判定前後を通じて変わらない。もっとも、改正後の国立公文書館法が、同機関を独立行政法人とするための設置法としての性格を併せ持っている点には注意が必要である。

- (16) 民事判決原本が一〇国立大学において保管されるまでの経緯及びそれに至るまでの「判決原本の会」の活動の詳細については、林屋礼二「民事判決原本の保存について」ジュリスト一〇四〇号六三頁を、実際の移管作業等については、青山善充「民事判決原本の保存と利用」ジュリスト一〇七八号五頁を参照されたい。
- (17) 林屋礼二「民事判決原本の保存と今後の課題」NB1570号三頁。
- (18) 以下の記述は、基本的に亀谷博昭「国立公文書館法の成立と今後の課題」アーカイブズ創刊号（一九九九年・国立公文書館）二頁による。
- (19) 民事判決原本の受け入れを各機関が拒んだ理由としては、この他に、予算上の措置が必要となることもあるようである。倉田卓次「国立公文書館法と情報公開法」判例タイムズ一〇〇〇号に寄せて「判例タイムズ一〇〇〇号五頁参照。
- (20) 国立公文書館法が「国の機関の保管にかかる」公文書等という文言を用いたため、国立公文書館が所管する公文書等の範囲は、結果として立法・司法・行政の全ての分野に及ぶこととなる。亀谷博昭・前掲論文四頁。
- (21) 国立公文書館法第一五条第四項。なお、本稿は、行政機関情報公開制度と国立公文書館制度の比較・検討を主眼とするため、以下、国の行政に関する公文書等のみを念頭に置き、論を進めることとした。
- (22) 国立公文書館法第一一条第一項第一号、公文書館法第四条第一項及び総理府本府組織令第二〇条第一項。
- (23) 国立公文書館法第一六条。なお、改正前の国立公文書館法第六条、公文書館法第四条第一項及び総理府本府組織令第二〇条第一項では、「一般の利用に供する」ではなく、「閲覧に供する」という文言が使われていた。改正後の国立公文書館法が「一般の利用に供する」という文言を用いたのは、国立公文書館における公文書等の利用形態としては、閲覧だけではなく写しの交付等も含まれることを改めて明確にするためである。酒井勤「国立公文書館法の一部改正について」アーカイブズ第二号（二〇〇〇年・国立公文書館）七頁参照。
- (24) 現在、国立公文書館が所管しているのは国の行政に関する公文書等のみであることから、立法、司法に関する公文書等の移管に関する申合せは存在しない。国立公文書館法施行後は、内閣総理大臣と立法、司法等の国の機関との協議による定めに基づいて、当該国の機関が保管する歴史資料として重要な公文書等の移管がなされることとなる（国立公文書館法第一五条第二項）。
- (25) 国立公文書館パンフレット（一九九九年・国立公文書館）によれば、書庫は温度二二度、湿度五五％に保たれている。

三 行政機関情報公開制度と国立公文書館制度の関係

1 国の行政に関する公文書等（行政文書）のライフサイクル

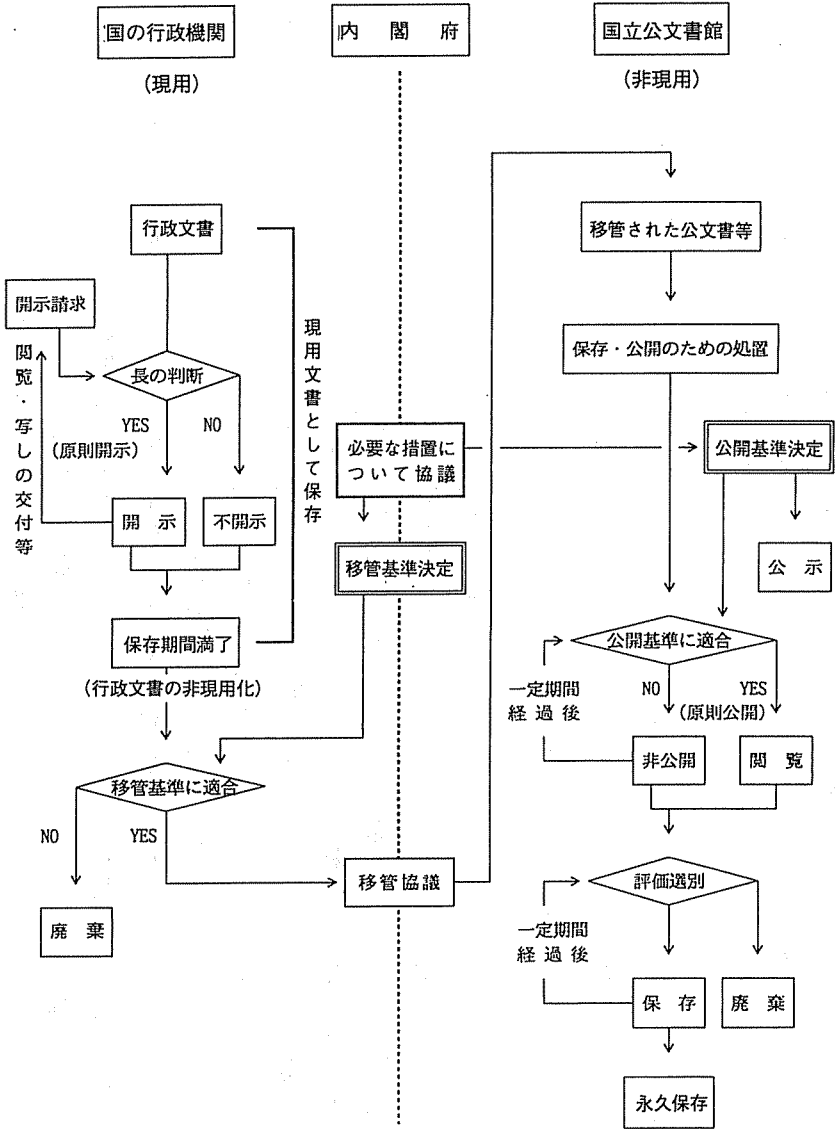
行政機関情報公開制度と国立公文書館制度の関係を検討するには、まず、両制度の対象となる文書等が何れの制度でどのように取り扱われているのかを概観する必要がある。ただし、両制度が物理的に同一文書の公開の任にあたると思われる以上、当該文書の流れを追うことにより、両制度の接点がより明らかになると思われるからである。

行政機関の職員による作成又は取得及び組織共用の実態を備えることを契機として行政機関情報公開法の適用を受ける行政文書は、その保存期間が満了するまでの間、現用文書として各省庁において保存される。現用段階においては、行政機関情報公開法の定めに従い、開示請求、開示・不開示決定、不服申立て等がなされる。そして、保存期間が満了した行政文書のうち、歴史資料として重要な公文書等であると認められたものについては、内閣総理大臣と国の機関とが協議により定めたとろに基づき、国立公文書館へ移管され（国立公文書館法第一五条第二項及び第四項）、それ以外のものは廃棄される（行政機関情報公開法施行令第一六条第一項第八号）。この移管により、当該行政文書は行政機関情報公開法の適用を離れ（非現用となり）国立公文書館法の適用下へと移行することとなる。国立公文書館は、移管を受けた公文書等に保存・公開のための処置を施し、独自の公開基準に基づきこれを公開する。これをまとめると、**「図」**のようになろう。

2 行政機関情報公開法と国立公文書館の関係 — 公文書等の管理 —

「図」 から明らかなように、国立公文書館への移管により、行政機関情報公開法の適用を受けていた国の行政機

[図] 行政文書（公文書等）のライフサイクル



出典：藤田兼治「国立公文書館からみた公文書等のライフサイクル」アーカイブズ第二号（1999年・国立公文書館）5頁。

関の現用文書は非現用となり、国立公文書館制度の下で公開されることになる。

もつとも、国立公文書館は、行政機関情報公開法施行時には独立行政法人となっているため、同法にいう行政機関には該当せず、基本的に同法の適用を受けなくなる。したがって、独立行政法人化後の国立公文書館は、行政機関情報公開法第二条第二項二号にいう「政令で定める公文書館その他の機関」ではないということになり、同号が要求する「政令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」という要件を満たしているか否かを法的に問われる機会もないことになる。しかしながら、国立公文書館の組織上の位置付けが施設等機関から独立行政法人へと改組されるからといって、その任務は依然として歴史資料として重要な公文書等を保存し、利用に供することにあること、行政機関情報公開法第二条第二項二号及び行政機関情報公開法施行令第二条第一項第三号が「公文書館」という文言を用いていること等から、独立行政法人国立公文書館における公文書等の管理も、行政機関情報公開法施行令第三条の定める管理に類した方法によりなされる必要がある。そこで本稿では、行政機関情報公開法施行令第三条にアナロジーを求め、国立公文書館における公文書等の管理方法を検討したい。⁽²⁾

行政機関情報公開法施行令第三条によれば、行政機関情報公開法第二条第二項二号のいう「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」というためには、①当該資料が専用の場所において適切に保存されていること（同条第一号）、②当該資料の目録が作成され、かつ、当該目録が一般の閲覧に供されていること（同条第二号）、③一定の場合を除き、一般の利用の制限が行われていないこと（同条第三号）、④当該資料の利用の方法及び期間に関する定めが設けられ、かつ、当該定めが一般の閲覧に供されていること（同条第四号）の四つの要件を満たすことが求められている。①②④については、既に国立公文書館において実施されている事項であるため、特に問題とならない。これに対し、③の要件については、検討の余地がある。

行政機関情報公開法施行令第三条第一項第三号（上述の要件③）により、一般の利用を制限することが認められているのは、イ、当該資料に行政機関情報公開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、ロ、当該資料の全部又は一部を一定の期間公にしないことを条件に個人又は行政機関情報公開法第五条第二号に規定する法人等から寄贈又は寄託を受けている場合において、当該期間が経過するまでの間、当該資料の全部又は一部の一般の利用を制限すること、ハ、当該資料の原本を利用させることにより当該原本の破損若しくはその汚損を生じおそれがある場合又は当該資料を保有する機関において当該原本が現に使用されている場合において、当該原本の一般の利用の方法又は期間を制限することの三類型だけである。

現在、国立公文書館における利用制限に関する規定としては、先に触れた国立公文書館利用規則第三条及び連絡会議申合せがあるのみである。そこでは、非常に曖昧な形で利用制限が定められているため、上述の三類型以外の理由に基づく利用制限も可能とされる余地がある。つまり、これらの規則等の定める「個人の秘密保持等の理由により」、「公開を不相当とする理由のあるもの」といった利用・公開制限事由のみでは、上述の行政機関情報公開法施行令第三条第一項第三号の要件を満たし得ないと考えられるのである。勿論、独立行政法人化後の国立公文書館が行政機関情報公開法の適用を受けないことは先に述べた通りであり、法律上、行政機関情報公開法施行令第三条第一項第三号の要件を満たす必要はない。しかしながら、行政機関情報公開法の適用を受けていた行政文書の移管を受け、利用に供するというその任務の性質上、国立公文書館における公文書等の管理に際しては、最低限、上述の要件を満たすことが求められると解されよう。

以上により、国立公文書館において求められるであろう公文書等の管理の方法が明らかとなった。次に章を改めて、行政機関情報公開制度と国立公文書館制度の差異及びそこから生じると思われる主な問題点を具体的に検討す

ることとしたい。

冒頭でも指摘したように、国立公文書館は、行政機関情報公開法の適用を受けていた行政文書の移管を受け、それを公開する機関であることから、物理的には同一文書を公開しているともいえる。そこで、もし、行政機関情報公開制度下での開示制度と、国立公文書館制度下での公開制度に差異があり、後者が前者よりも国民にとって利用しにくい制度であるならば、これは問題とならう。開示・公開する機関が異なり、適用される法律が異なるとはいえ、それはいわば行政の側の事情であり、開示・公開を求める者に不便を強いることは決して許されることではないと考えられるからである。⁽⁴⁾

(1) 行政文書の保存期間の基準については、行政機関情報公開法施行令(平成一二年政令第四一号)別表第二及び、行政文書の管理方策に関するガイドライン(平成一二年二月二五日各省庁事務連絡会議申合せ)別表を参照されたい。

(2) 特殊法人情報公開検討委員会「特殊法人等の情報公開制度の整備充実に関する意見」(平成一二年七月二七日)も、「第3 対象文書」において、独立行政法人国立公文書館に適用されることとなる特殊法人等情報公開法(仮)で定める開示請求の対象となる文書を行政機関情報公開法第二条第二項に準じて規定することとしている。

(3) 本稿二・四参照。

(4) この点については、改正前の国立公文書館法が成立する際、参議院においても取り上げられている。第一四五回国会参議院総務委員会会議録第七号二頁の江田五月議員の発言を参照されたい。

四 行政機関情報公開制度と国立公文書館制度の比較

1 目的上の相違 — 説明責任の射程範囲 —

行政機関情報公開法は、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、国民的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している（同法第一条）。これに対し、国立公文書館法は、公文書館法の精神にのっとり、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、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している（同法第一条⁽¹⁾）。

両法の目的規定を比較して注目されるのは、両法のバックグラウンドとする思想の相違である。行政機関情報公開法は、「国民主権の理念」にのっとりつつているため、いわゆる説明責任を全うすることが目的として掲げられている。これに対し、国立公文書館法は、「公文書館法の精神」にのっとりつついるため、その基本とする任務は、主に歴史資料として重要な公文書等を保存し、利用させることのみにある⁽²⁾。このことから、両法の目的における一番の相違点は、説明責任の有無にあるといえよう。

もつとも、国立公文書館が公開の任にあたるのは、各省庁から移管を受けた公文書等であることから、国立公文書館が当該公文書等について行政機関情報公開法にいう説明責任を負うとするには無理があるろう。ただし、行政機関情報公開法のいう説明責任とは、「政府の有するその諸活動を国民に説明する責務」を指すことから、現に当該諸活動にあたつている各省庁以外の機関がこれを果たす必要のないことは当然だからである⁽³⁾。したがって、国立公文書館がなしうるのは、あくまでも過去の行政活動に関する情報の記録された公文書等を公開することに限定される⁽⁴⁾。

では、過去の行政活動に関する情報についての説明責任は誰によって、どのように果たされるのか。残念ながら、この点は法律的に空白の部分であると解さざるを得ない。行政機関情報公開法の文言上、行政文書が国立公文書館に移管されることにより、当該文書は同法の適用を離れてしまうため、これについてまで政府の説明責任が及ぶと解することはできないからである。

以上より、行政文書が国立公文書館へ移管されることにより、政府の説明責任が消滅することが明らかとなった。勿論、国立公文書館が保存・公開するのは「歴史資料として重要な公文書等」であり、行政機関情報公開法が対象とする行政文書とはそもそも性格が異なるため、説明責任の消滅は当然の帰結であるとの見解も成り立ち得よう。また、行政文書の開示は、政府の有するその諸活動を国民に説明する責務を全うするための手段であるから、政府に説明責任がある限り、政府はその諸活動に係る行政文書を保存し続ける責務を有しており、説明責任が消滅したからこそ国立公文書館へ移管することが可能となると考えられる。しかしながら、後述するように、現用段階では不開示とされた情報が記録されている行政文書が国立公文書館に移管され、そこで初めて公開される可能性があることに鑑みれば、開示できないがゆえに全うすることのできなかった政府の説明責任を、この段階において全うさせることは可能ではあるまいか。ことに、行政活動が組織的一貫性をもつて継続されているという現状に鑑みれば、「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」(行政機関情報公開法第一条)ためにも、過去の行政活動に対する政府の説明責任の持つ重要性は一概に否定できないであろう。⁽⁵⁾

2 行政文書の開示請求権と公文書等の利用請求権

行政機関情報公開法は、何人も、行政機関の長に対して、行政文書の開示を請求することができる旨定め(同法第三条)、いわゆる開示請求権を、国民のみならず国民以外の者にも付与している。⁽⁶⁾これに対し、国立公文書館制度の根拠法令たる国立公文書館法、公文書館法及び総理府本府組織令は、これに類する規定を置いていない。あるのは、「国立公文書館において保存する公文書等は、一般の利用に供するものとする」(国立公文書館法第一六条)といった、国立公文書館の責務として、公文書等を一般の利用に供することを掲げる条文のみである。

もっとも、国立公文書館に公文書等を一般の利用に供する責務がある以上、それに対応する形で、利用者の側に

公文書等の利用を請求する権利が存在すると考えることも可能であるが、その内容は法文上必ずしも明らかではない。また、両制度が、物理的に同一の行政文書の公開の任にあつてゐることを根拠として、行政文書の開示請求権と公文書等の利用請求権とを同列のものとして捉えることは、行政機関情報公開法が開示請求権を創設し、開示請求手続を詳細に定めたこととのバランスからみて適当ではあるまい。では、国立公文書館の保存する歴史資料として重要な公文書等の利用関係は、法律上どのように構成されるのであろうか。

普通地方公共団体の設置する公文書館⁷⁾については、当該公文書館の保存する公文書等の利用請求権を、公の施設利用権の一種として位置付けることが可能である。普通地方公共団体の設置する公文書館も国立公文書館同様、その保存する公文書等を住民の利用に供する施設であることから、「住民の福祉を増進する目的をもつてその利用に供するための施設」(地方自治法第二四四条第一項。いわゆる公の施設)⁸⁾にあたる。そして、この「利用に供する」ことは、当該「普通地方公共団体の役務」に該当すると考えられることから、「住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務をひとしく受ける権利を有」する旨定める地方自治法第一〇条第二項により、住民は、普通地方公共団体の設置する公文書館に対して公文書等の利用請求権を持つこととなる。

一方、国立公文書館は、その設置主体が国であることから、地方自治法上の公の施設にはあたらず、その利用関係を普通地方公共団体の設置する公文書館と同一に論ずることはできない。国立公文書館は、国の設置する、公文書等を一般の利用に供する施設であることから、講学上の営造物¹¹⁾にあたるといえよう。国の設置する営造物に関しては、上述の地方自治法のような法律の一般的規定はないが、「営造物が一般公衆の利用に供するために設置された施設である以上、一般公衆が営造物利用権を有するものと見るべきは、当然である」¹²⁾ことから、国立公文書館を利用する者には、その保存する公文書等の利用を請求する権利が付与されていると解されよう。

以上より、国立公文書館に対して公文書等の利用を請求する権利は、営造物利用権の一種として法律上位置付け

ることが可能であろう。もともと、公文書等の利用請求権をこのように位置付けると、その利用関係を規制する利用条件は、「行政主体と個々の利用者との合意によってそのつど決定されるのではなく、行政主体の一方的意思によつて一般的・定型的に決定される」こととなる。⁽¹³⁾したがって、国立公文書館が、国立公文書館利用規則によつて、満二〇歳以上という利用年齢制限や、「学術研究又は調査のため」という利用目的制限を加えていることは、基本的に、国立公文書館の自由裁量の範囲内の行為として是認されることとなろう（同規則第七条第一項）⁽¹⁴⁾。

ここで問題であると思われるのは、行政機関情報公開法の適用下では、年齢、利用目的等を制限されることなく「何人も」開示請求をすることのできた行政文書が、国立公文書館へ移管されると同時に、一定の制限の下でしか利用請求することができなくなってしまうことである。これについて、現行法上問題が生じないのは、既に見た通りである。しかし、国立公文書館においても同様の定めを設けるべきであると考えられる行政機関情報公開法施行令第三条第一項第三号の定める一般の利用制限類型⁽¹⁵⁾の中に、年齢・利用目的による制限が規定されていないことから、国立公文書館において年齢・利用目的により利用制限を課することは、適当ではないと解されよう。したがって、今後、公文書等の利用請求権は、行政文書の開示請求権と同じく、何ら制限を伴わない権利へと変容していくと考えられる。⁽¹⁶⁾

3 不開示・非公開事由の相違

行政機関情報公開法によれば、行政機関の長は、開示請求があつたときは、原則として、開示請求者に対し、当該行政文書を開示しなければならないとされる（同法第五条本文）。そして、開示義務が解除される情報として、個人に関する情報、法人等に関する情報、国の安全等に関する情報、公共の安全等に関する情報、審議・検討等に関する情報及び国の機関又は地方公共団体が行う事務・事業に関する情報の六項目を掲げている（同条第一号乃至

六号⁽¹⁷⁾。これに対して、国立公文書館法は、「国立公文書館において保存する公文書等は、一般の利用に供するものとする」(同法第一六条本文)として、原則公開を謳った後「ただし、個人の秘密の保持その他の合理的な理由により一般の利用に供することが適当でない公文書等については、この限りでない。」とする(同条ただし書)。一見して、国立公文書館において非公開とされる公文書等の範囲が曖昧であることがうかがえよう。

もつとも、既に見たように、国立公文書館において利用制限をすることができるのは、行政機関情報公開法施行令第三条第一項第三号所定の事項に限定すべきであると考えられることから、国立公文書館制度における公文書等の公開の範囲が、行政機関情報公開制度における行政文書の開示範囲より狭くなるおそれはない。具体的には、行政機関情報公開法第五条第四号乃至第六号に定められている、公共の安全等に関する情報、審議・検討等に関する情報及び国の機関又は地方公共団体が行う事務・事業に関する情報が記録されている行政文書であっても、それが国立公文書館へ移管された以降は、一般の利用に供されることになると考えられるのである。

これらの情報が行政機関情報公開制度において不開示情報とされているのは、これを開示することにより、現在の行政活動に何らかの支障を生ずるおそれがあるためである。当該行政文書の保存期間が満了した後は、当該行政文書により遂行されている行政活動は既に終了していると考えられるため、これを国立公文書館が公開しても、当該行政活動への支障は理論上生じ得ない。したがって、公共の安全等に関する情報、審議・検討等に関する情報及び国の機関又は地方公共団体が行う事務・事業に関する情報が記録されている公文書等に関しては、その公開の範囲が行政機関情報公開制度における行政文書の開示の範囲より広くなることは当然のことともいえる。

一方、国立公文書館制度においても、個人に関する情報、法人等に関する情報及び国の安全等に関する情報が記録されている公文書等については、一般の利用が制限されると考えられる(行政機関情報公開法施行令第三条第一項第三号参照)。

まず、個人に関する情報及び法人等に関する情報が記録されている公文書等については、それが国立公文書館に移管された以降であっても、これを公にすることにより、個人の権利利益や法人等の正当な利益を害するおそれが依然として存在することは否めない。したがって、国立公文書館においても、これらの情報の記録されている公文書等を非公開とすることは、基本的に必要であると考えられる。しかし、これらの公文書等であっても、永久に非公開とする必要はあるまい。⁽¹⁸⁾ けだし、個人の権利利益や法人等の正当な利益を害するおそれは、時の経過と共に軽減していくと考えられるからである。⁽¹⁹⁾ ことに、個人に関する情報については、諸外国の公文書館が一定の年限の経過後これを公開していることから、何らかの公開基準を設ける必要がある。⁽²⁰⁾

次に、国の安全等に関する情報が記録されている公文書等が、国立公文書館において非公開とされることには疑問がある。行政機関情報公開法が不開示とするのは「公にすることにより、国の安全が害されるおそれ、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国若しくは国際機関との交渉上不利を被るおそれがある」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」(同法第五条第三号)である。これは、「我が国の安全、他国等との信頼関係及び我が国の国際交渉上の利益を確保すること」が「国民全体の基本的な利益を擁護するため政府に課された重要な責務であり、情報公開法制においても、これらの利益は十分に保護する必要がある」との考えに基づくものである。⁽²¹⁾ しかし、国立公文書館において公開されるのは、あくまでも現用期間を満了した公文書等であることから、上述のような「おそれ」が国立公文書館の保存する公文書等の公開によって発生するとは考えにくい。また、国の安全を、主にアメリカとの安全保障体制により確立している我が国においては、二五年以上経過した国家安全保障に関する機密等指定文書を自動的に指定解除とするアメリカの制度は大いに参考に値しよう。⁽²²⁾

既に述べたように、法文上、国立公文書館において利用制限がなされると考えられるのは、上述の個人に関する情報、法人等に関する情報及び国の安全等に関する情報だけではない。個人又は法人等から一定の期間公にしない

ことを条件に公文書等の寄贈又は寄託を受けた場合、公文書等の原本を利用させることに支障がある場合にも、利用を制限することが認めらると思われる（行政機関情報公開法施行令第三条第一項第三号ロ及びハ参照²³）。もつとも、これらは、何れの場合においても一期間制限や利用方法の制限があるにせよ一非公開事由の消滅後あるいはマイクロフィルム等の代替的手段により当該公文書等の内容を公開する途が開かれている以上、特に問題とはならないであろう。

4 権利救済段階における相違

既に検討したように、行政機関情報公開制度における開示請求権は、行政機関情報公開法により創設された権利として、国立公文書館制度における利用請求権は、営造物利用権の一種として法律上位置付けられる。このことから、両制度における権利救済制度には差異が認められる。

行政機関情報公開制度においては、開示決定等に不服がある場合には、行政不服審査法により、行政機関の長に対して不服申立てをすることができ、さらに、不服申立てを受けた行政機関の長は、情報公開審査会に諮問しなければならぬとされる（行政機関情報公開法第一八条）。情報公開審査会への諮問が義務付けられているのは「行政機関が保有する情報を開示するかどうかの判断を当事者である行政機関の自己評価のみに任せるのではなく、諮問機関としての不服審査会の意見、すなわち第三者の立場からの評価を踏まえた判断を加味することによって、より客観的で合理的な解決が期待できる」との考えに基づくものである²⁴。また、不開示決定及び不開示決定にかかる不服申立てに対する裁決・決定に不服がある場合には、これらの決定等の取消しを求める訴訟を提起することも可能である（行政機関情報公開法第三六条）。

これに対し、国立公文書館制度においては、情報公開審査会に類する機関は存在しない。のみならず、いかなる

権利救済手段が存在するかさえ法文上明らかではない。普通地方公共団体の設置する公文書館にあっては、それが地方自治法にいう公の施設にあたるため、公の施設を利用する権利に關する処分に不服がある者には、同法第二四四条の四第一項により不服申立ての提起が認められている。⁽²⁵⁾ 本稿では、公文書等の利用を請求する権利を、公の施設利用権に類した営造物利用権の一種として位置付けていることから、これにない、国立公文書館制度においても不服申立ての提起は可能であると解する。

その後、取消訴訟の提起が認められるか否かについては問題がある。公の施設利用権については、従来からこれを反射的利益ととらえ、「公の施設を通じてなされる行政は、基本的になんらかの便益の提供を内容とするため、これに対する住民の利用権を裁判上の請求権として構成することは困難である」との主張がなされてきた。⁽²⁶⁾ しかし、近年では、「これを反射的利益にとどまらないとする説が有力に主張されるにいたっている。⁽²⁷⁾ これと同様の問題が、営造物利用権の一種として位置付けられる、国立公文書館に対して公文書等の利用を請求する権利についても生じると考えられる。ここでは、紙幅の都合上、その詳細に立ち入ることはできないが、国立公文書館が、民間施設では取り扱うことのできない公文書等を専属的に保存し、利用に供する機関であること、実際の利用に際して、閲覧許可証の交付を受けなければならぬとして、国立公文書館長により公文書等の公開が拒否されることにより、公文書等の利用を請求する権利は直接に影響を受けること等から、その権利救済手段として取消訴訟の提起を認めるべきであると考えられる。⁽²⁸⁾ また、行政機関情報公開法の適用下では、取消訴訟の提起が認められていたこととの均衡上、物理的に同一文書の公開の任にあたる国立公文書館に対して取消訴訟の提起が認められないとする積極的理由も見出しがたい。

以上より、行政機関情報公開制度と国立公文書館制度間の権利救済における相違点は、情報公開審査会の有無にあるといえよう。勿論、国立公文書館は移管を受けた公文書等の公開の任にあたる機関であるため、その公開・非

公開の判断は「当事者である行政機関の自己評価」とはいえない。しかし、国立公文書館も行政機関に類した機関であることから、⁽²⁹⁾ 純粹に「第三者的立場からの評価を踏まえた判断」をなしうると解することもまた疑問である。国立公文書館においても、個人に関する情報、法人等に関する情報及び国の安全等に関する情報の記録された公文書等の公開・非公開が争われると考えられる以上、情報公開審査会に類した組織を設置し、「より客観的で合理的な解決」を図れるようにする必要があるのである⁽³⁰⁾。

(1) 国立公文書館法は、この他に国立公文書館を独立行政法人化する法律としても位置付けられるが、本稿は国立公文書館制度と行政機関情報公開制度との比較・検討を主眼とするものであるため、その部分は割愛することとする。

(2) これは、公文書館法が、史料保存運動の成果として位置付けられていることと無縁ではあるまい。本稿一二を参照されたい。

(3) 行政機関情報公開法第三条により、行政文書の開示請求の相手方が行政機関の長とされていることは、これを裏付けるものとなる。

(4) もつとも、行政機関情報公開法にいう説明責任を、単に行政文書を開示する責任と捉えるならば、国立公文書館における公文書等の公開を、過去の行政活動に関する説明責任を全うするための手段として位置付けることも可能であろう。しかし、行政機関情報公開法の文理解、説明責任を現用段階に限定していると考えられること、同法のもう一つの目的が「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」(同法第一条)であること等から、説明責任をこのように捉えることは妥当ではあるまい。

(5) このような見解をとる場合、過去の行政活動の範囲が問題となろう。国立公文書館には、明治政府の公文書である公文録が保存されているが、これについての説明責任を現在の政府に負わせるのはナンセンスである。しかし、現在の行政活動に影響を与えている過去の行政活動に関して、現在の政府に説明責任を負わせることの意義は、決して少なくあるまい。

(6) 「情報公開法要綱案の考え方」三(1)によれば、国民以外の者にも開示請求権を付与したのは、開示請求権を「国民に限定して外国人を排除する積極的な意義が乏しく、他方、我が国が広く世界に情報の窓を開くことに政策的意義を認め

- ることができる」との考えに基づくものである。
- (7) 現在、都道府県及び政令指定都市が設置している公文書館は、東京都公文書館をはじめ三三館にのぼる。前掲・国立公文書館パンフレット三一頁。なお、国立公文書館のホームページ (<http://www.soufu.go.jp/koubumsho/index.html>) にも「都道府県・政令指定都市公文書館一覧」が掲載されている。
- (8) 公文書館法の解釈の要旨(昭和六三年六月一日総理府)の第五条第二項解説部分も「地方公共団体の設置する公文書館は、究極的に住民の福祉を増進するための施設であり、地方自治法上の公の施設としての機能を有していると考えられる」と述べている。もともと、普通地方公共団体の設置する公文書館によっては、地方自治法二四四条の二の定める「公の施設の設置及びその管理に関する事項は、条例でこれを定めなければならない」という要件を欠いているものもあるため、正確には公の施設とはいえないものもある点には、注意が必要であろう。
- (9) 岡田雅夫『基本法コンメンタール第三版/地方自治法』(室井力・兼子仁編)(一九九五年・日本評論社)二八八頁。
- (10) 独立行政法人国立公文書館は、その長となるべき者が設立の登記をすることにより成立するとされている(独立行政法人通則法第一六条及び第一七条)。したがって、独立行政法人化後の国立公文書館の設置主体は国ではなく長となる。
- (11) 営造物概念をいかに捉えるべきか、また、営造物概念自体が必要であるか否かについては特別権力関係論との関係で学説上争いがあるが、ここでは、営造物概念を「国、地方公共団体等の行政主体が一般公衆の利用に供するために設置した施設」として用いることとする。山内一夫「営造物とその利用関係」田中二郎・原龍之助・柳瀬良幹編『行政法講座第六巻 行政作用』(一九六六年・有斐閣)一四九頁。
- (12) 山内一夫・前掲論文一五六頁。なお、原龍之助「公物営造物法」[新版](一九七四年・有斐閣)四五三頁も、公共施設という文言を用いてはいるが、同様の見解であると考えられる。
- (13) 山内一夫・前掲論文一五五頁。
- (14) 山内一夫・前掲論文一五六頁。なお、国立公文書館利用規則については、本稿二四を参照されたい。
- (15) 利用制限類型の具体的内容については、本稿三二を参照されたい。
- (16) もっとも、それぞれの権利の依って立つ法律上の根拠が異なることから、その権利救済の場面では相違が生じると考えられる。この点については後述する。
- (17) 行政機関情報公開法が開示を原則としながら、六種類の不開示情報を定めたのは、「不開示することの利益と開示され

- ないことの利益は、共に国民の利益であり、それぞれが適切に保護されるよう両者の間に調整がなされなければならぬ」との考えに基づくものである。「情報公開法要綱案の考え方」三(2)参照。
- (18) 逆にいえば、これを永久に非公開とされる公文書等であるとするならば、それを保存している意味はないといえよう。
- (19) 現に国立公文書館は、公文雑纂(内閣の收受した文書を明治一九年から各省庁別、年次別に編集したもの)に収録されている陸軍軍医監医学博士森林太郎(鷗外)結婚願ノ件を公開しているが、現在、これを個人情報記録されている公文書等であるからといって非公開とする必要性は低いと考えられよう。
- (20) 例えば、ドイツ連邦公文書館では、個人に関する情報が記録されている公文書等であっても、その死亡後三〇年(没年不明の場合は出生後一〇年)で公開される。連邦公文書館法(Bundesarchivgesetz)第五条第一項参照。
- (21) 「情報公開法要綱案の考え方」四(4)ア参照。
- (22) E.O.12958, Sec.3.4. なお、右大統領命令第二二九五八号の邦文訳としては、行政改革委員会事務局監修・前掲書三八〇頁以下がある。ちなみに、二〇〇〇年八月二日付朝日新聞第一面によれば、アメリカの公文書館においては、一九七〇年九月に防衛庁長官として訪米した中曽根康弘元首相が、有事の際の日本への核持ち込みを容認する発言をしていたことを示す公文書が公開されているようである。同様の公文書が我が国の国立公文書館に保存されていると仮定した場合、当該公文書は我が国の法制度の下では非公開とされる可能性が高いといえよう。
- (23) 本稿三二を参照のこと。
- (24) 「情報公開法要綱案の考え方」六(1)ア参照。
- (25) 現に、神奈川県立公文書館においては、地方自治法第二四四条の四に基づく不服申立ての提起を認めているようである。神奈川県立公文書館規程集(一九九六年六月)八五頁。
- (26) 室井力・原野翹編『現代地方自治法入門』(一九八五年・法律文化社)二〇二頁。
- (27) 兼子仁・磯野弥生編著『地方自治法』(一九八九年・学陽書房)二五七頁以下参照。
- (28) 山内一夫・前掲論文一五七頁も、営造物利用権に基づく利用の申請を違法に拒否した場合の司法救済は、原則として抗告訴訟によるべきものとする。
- (29) 国立公文書館が独立行政法人になるとはいえ、国立公文書館法第一三条により、「国立公文書館に係る通則法にお

る主務大臣、主務省及び主務省令は、それぞれ内閣総理大臣、内閣府及び内閣府令とする」と定められていることから、このように解して差し支えないと思われる。

(30) 特殊法人情報公開検討委員会「特殊法人等の情報公開制度の整備充実に関する意見」(平成十二年七月二十七日)も、「第6 救済制度」において、「特殊法人等情報公開法に基づく開示・不開示等の決定に関する救済制度については、行政機関情報公開法の仕組みに準じて構成することとする」、「不服審査の処理に関する諮問機関として第三者的かつ統一的な不服審査会を設置することとする」と述べている。

五 おわりに

我が国では、これまで国立公文書館制度に対する法律学的検討はほとんどなされてこなかった。これは、国立公文書館制度が、歴史学研究者や歴史愛好家のための特殊な制度であるとみなされ、法律学者の興味をあまりひかなかったことに起因するものであろう。

しかし、一般の行政機関情報公開制度の確立により、国立公文書館制度が、現用段階と密接に関連する公文書等の公開制度として、また、現用段階では開示されなかった公文書等の公開を可能ならしめる制度として大きく生まれ変わったことは、既に述べた通りである。さらに、国立公文書館法の成立により、「結果的に民事判決原本のみならず、行政・立法・司法三権の公文書を一括管理する仕組みが出来あがった¹⁾」。行政機関情報公開法のような、立法及び司法に関する情報の記録された公文書等の公開を定める一般法の存在しない我が国においては、国立公文書館制度が、それらの公文書等を公開する唯一の制度であるともいえる。その意味において、国立公文書館制度は、今後、法学の分野においても大いに注目すべき制度であると考えられよう。

勿論、国立公文書館は、全ての行政、立法及び司法に関する公文書等を保存する機関ではない。これは、国立公文書館の任務が「歴史資料として重要な公文書等」に限って保存し、利用に供することとされているからである。

(国立公文書館法第四条)。したがって、行政文書に限って言えば、行政機関情報公開法において開示請求の対象となるもののうち、一部のものしか国立公文書館へは移管されてこないこととなる。

ここで重要になるのは、いかなる行政文書を国立公文書館へ移管し、いかなる行政文書を廃棄するかについての基準であろう。ことに、行政機関情報公開法において不開示とされた情報の記録されている行政文書が、国立公文書館へ移管されることなく廃棄されると、当該行政文書の内容を知ることが永久に不可能となってしまうことに鑑みれば、当該行政文書についての移管を義務付けるような制度も必要ではあるまいか。この点については、現在、国立公文書館において移管基準策定作業が進められているとのものであるので、その確定後、改めて論ずることとしたい。

(1) 亀谷博昭・前掲論文四頁。

(2) 勿論、国立公文書館に移管される以上、当該行政文書が「歴史的に重要」なものであるということが前提となる(国立公文書館法第一五条第二項)。

本稿は、南博方先生のご推薦により、平成一〇年一〇月から平成一二年三月までの間、国立公文書館で事務委嘱員として勤務した経験によるところが大きい。生の行政に触れる機会を与えてくださった南先生に、この場で感謝の意を表したい。

(はやかわ・かずひろ 高岡法科大学専任講師)

