

文書の管理と法

早川和宏

I	はじめに — 文書概念の多様性 —	58
II	法律によって管理すべき文書の範囲	69
III	法律によらない文書管理の問題点	78
IV	地方公共団体の取組からの示唆	87
V	おわりに	94

I はじめに — 文書概念の多様性 —

1 問題の所在

文書を法律により管理する方策が検討されている。

2008(平成20)年1月18日、福田康夫内閣総理大臣(当時)は、第169回国会の施政方針演説において、「行政文書の管理のあり方を基本から見直し、法制化を検討するとともに、国立公文書館制度の拡充を含め、公文書の保存に向けた体制を整備します。」と述べ⁽¹⁾、同年2月29日、我が国初となる公文書管理担当大臣を任命した。そして同日付の内閣官房長官決定⁽²⁾「公文書管理の在り方等に関する有識者会議の開催について」に基づき設置された「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」(以下「有識者会議」という。)は、同年3月12日の第1回会議以来、精力的に会議を重ね、同年7月1日に中間報告『「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 —』(以下「中間報告」という。)を取りまとめ、公文書管理担当大臣に提出している⁽³⁾。今後、有識者会議の最終報告を経て、「遅くとも次期の通常国会までには間に合わせる」⁽⁴⁾方向で公文書の管理の法制化が進められていくこととなる⁽⁵⁾。

「情報公開法と行政文書の管理は車の両輪」⁽⁶⁾であるとの認識が示されいながら、

⁽¹⁾第169回国会、衆議院会議録第一号(一)(2008(平成20)年1月18日)3頁(参照2008(平成20)年9月18日)。以下に挙げる国会における発言は、国会会議録検索システム(<http://kokkai.ndl.go.jp/>)より入手した。同検索システムにより、第1回国会以降の歴代内閣総理大臣の施政方針演説を概観したところ、公文書の管理体制について言及したのは、これが初めてのものである。なお、この発言に類するものとして、小泉内閣総理大臣(当時)の施政方針演説「政府の活動の記録や歴史の事実を後世に伝えるため、公文書館における適切な保存や利用のための体制整備を図ります」との発言がある。第159回国会、衆議院会議録第一号(一)(2004(平成16)年1月19日)5頁(参照2008(平成20)年9月18日)。

⁽²⁾同決定は、内閣官房HP(<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/koubun/konkyo.pdf>)で入手できる(参照2008(平成20)年9月18日)。

⁽³⁾中間報告は、内閣官房HP(<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/koubun/chukan.pdf>)より入手できる(参照2008(平成20)年9月18日)。

⁽⁴⁾第169回国会、衆議院国土交通委員会議事録第三号(2008(平成20)年2月22日)21頁の福田内閣総理大臣(当時)の発言より(参照2008(平成20)年9月18日)。

⁽⁵⁾中間報告以前から、公文書の管理の法制化に関する検討は精力的になされてきた。その成果として、ジュリ1316号(2006(平成18)年)46頁以下の「特集 公文書管理のための法整備」に掲載されている諸論文や、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』(商事法務・2007(平成19)年)がある。

⁽⁶⁾行政改革委員会「情報公開法制の確立に関する意見」の「II 情報公開法要綱案の考え方」二(3)より。「情報公開法制の確立に関する意見」は、総務省行政管理局編『詳解 情報公開法』(財務省印刷局・2001(平成13)年)437頁以下のほか、総務省行政管理局HP(http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/a_06.htm)等でも

行政文書・公文書に関する統一的な法制度を欠いている我が国の状況は、両輪で走るべきところを片輪のまま不安定に走っているようなものである。その意味では、文書管理法制が検討されているという現在の状況は、(遅きに失した感はあるにせよ)本来あるべき両輪走行へ向けた大きな一歩であるといえよう。

ところで、ここで一つの疑問が生じる。総理の発言では「行政文書」、「公文書」という言葉が用いられているのに対し、大臣の名称、有識者会議の名称にあつては「公文書」という言葉しか用いられていない。「行政文書」と「公文書」とは、異なる概念なのであろうか。この点について検討するに先立ち、文書の性質について確認しておくことにする。

文書である以上、何らかの形でその内容を認識できるものでなければならないはずである。したがって、少なくとも文書には、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。)2条2項にいうところの「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)」(以下「文書」という。)であることが求められると解されよう⁷⁾。

また、文書として存在する以上、何らかの主体によって作成されなければならない。文書を作成する主体としては、国・公共団体といった公の主体と、自然人・法人を問わない民間の主体を想定することができよう。そして、公の主体や民間の主体によって作成された文書は、そのまま作成主体の下で保持される文書(以下「作成文書」という。)もあれば、作成主体とは異なる主体によって取得される文書(以下「取得文書」という。)もあろう。後者の取得文書にあつては、文書の作成主体と、現実に当該文書を保持している主体とが異なることになる。すると、文書を作成する主体には、「作成文書の作成主体」と「取得文書の作成主体」という2種類を観念することができよう。

さらに、作成又は取得により何らかの主体において保持されている文書は、今まさに使用されている文書(以下「現用文書」という。)と、文書の作成・取得の目的を達したため、もはや使用されず単に保持されているに過ぎない文書(以下「非現用文書」

入手することができる(参照2008(平成20)年9月21日)。

⁷⁾なお、欧米においては文書(document)と記録(records)という用語は使い分けられている。世界初の記録管理(Records Management)に関する国際標準であるISO15489-1においても、文書は3.10で、記録は3.15でそれぞれ異なる定義を与えられている。これに対し、我が国において両者は使い分けられておらず、「すべてを『文書』一本でくくっているといった方が正確かも知れない」と理解されている(小谷允志「記録管理の国際標準ISO15489」情報管理48巻5号(2005(平成17)年)277頁参照)。ここでは、我が国における用法に習い、記録(records)を含む概念として、文書という用語を使うことにしたい。この点については、本稿IIIも参照されたい。

という。)とに分けることもできよう⁽⁸⁾。

では、このような性質を有する「文書」に、いかなる要件が加味されれば、「行政文書」や「公文書」になるのであろうか。

周知のように、「行政文書」という文言は、行政機関情報公開法や、各地方公共団体が定める情報公開条例⁽⁹⁾において用いられる概念である。情報公開条例にあつては、基本的に行政機関情報公開法と平仄を合わせ「行政文書」という概念を用いるものも多いとはいえ、あえて「公文書」という文言を用いるなど、独自の工夫を凝らしているケースも多数存在する⁽¹⁰⁾。本稿では、個々の情報公開条例の定める文書概念について検討を加えることができないため、行政機関情報公開法の定める行政文書概念を基に論を進めたい。

さて、行政機関情報公開法2条2項によれば、行政文書とは、①行政機関の職員⁽¹¹⁾が職務上作成又は取得した、②文書(文書、図画及び電磁的記録)であつて、③当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、④当該行政機関が保有しているもの、という4つの要件を満たしているものを指すとされている。したがって、先に述べた文書の性質から見れば、次の事項を指摘することができよう。

まず、①の要件からは、作成文書の作成主体及び取得文書の取得主体については、公の主体のうち行政機関の職員に限定していること、取得文書については、当該取得文書の作成主体のいかんを問わないことが読み取れよう。また、③の要件からは当該文書が現用文書であることが要求されているといえよう。

では、「公文書」という文言はどうであろうか。

2 公文書

一般に、公文書とは「公務所(国又は地方公共団体などの機関)又は公務員が職務上作成する文書のこと」と理解されている⁽¹²⁾。この一般的理解は、刑法155条(公文書偽

⁽⁸⁾なお、法律上用いられる「現用」という文言については、本稿14において検討を加える。

⁽⁹⁾地方公共団体が制定する情報公開に関する条例の名称には様々なものがあるが、本稿では、便宜上、「情報公開条例」と呼ぶことにする。

⁽¹⁰⁾なお、情報公開条例が定める「公文書」の解釈が、行政機関情報公開法の「行政文書」の解釈にも影響を与えるものであることを指摘するものとして、宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説〔第4版〕』(有斐閣・2008(平成20)年)30頁参照。

⁽¹¹⁾以下、「行政機関の職員」という文言は、行政機関情報公開法2条2項と同じ意味で用いることにする。

⁽¹²⁾金子宏・新堂幸司・平井宜雄ほか編『法律学小辞典〔第4版〕』(有斐閣・2004(平成16)年)360頁。なお、法令用語研究会編『有斐閣 法律用語辞典〔第3版〕』(有斐閣・2006(平成18)年)448頁、坂山勇・作山宗久『文書管

造等)、156条(虚偽公文書作成等)、158条(虚偽公文書行使等)、民事訴訟法228条2項等を念頭に置いたものであると思われる。

このような一般的理解の下では、作成文書の作成主体が公の主体である文書のみが「公文書」に該当することになる。具体的にいえば、一般的に理解されている公文書概念の下では一作成文書の作成主体を「行政機関の職員」に限定する行政文書とは異なり一国会・裁判所・地方公共団体の議会等の作成する文書も「公文書」に含まれることになる。例えば、民事執行法181条3項は、「裁判の謄本その他の公文書」という表現を用いているが、これは、裁判所の文書も公文書の中に含まれているという理解であろう。その意味では、一般的に理解されている公文書概念は、行政文書よりも広い文書を含む概念であると考えることができよう。

また、取得文書に関しては特に触れられていないことも指摘できよう。一般的に理解されている公文書概念においては、作成主体が公の主体であることのみが重視されることからすると、取得文書であっても、その作成主体が公の主体であれば、ここでいう「公文書」に含まれることになる。例えば、行政機関の職員が作成し、国会や裁判所が取得した文書も、ここでいう「公文書」になると考えられよう。さらに、公の主体が作成し、民間の主体が取得した文書も、ここでいう「公文書」に該当することになる。すなわち、取得文書の取得主体については、民間の主体であっても構わないことになる。逆に、一般的に理解されている公文書概念は、公の主体による「作成」を要件とするが故に、民間の主体によって作成され、公の主体が取得した文書(例えば、民間の主体が作成した許認可の申請書を公務員等が取得した場合)を公文書概念から排除してしまうことになる。しかし、民間の主体が作成した文書であっても、それが公の主体によって取得された後は、当該文書を基礎として公の主体の意思決定等がなされているという現状に鑑みると、公文書概念に関する一般的な理解は、先に挙げた条項を解釈する上では一定の意義が認められようが、現実の行政活動における「公文書」の理解としては、不十分と解されよう。なお、現用・非現用という観点は、ここでの公文書概念には含まれていない。

では、一般的な理解ではなく、現行法上「公文書」とはいかなる概念として位置づけられているのであろうか。

現在のところ、行政機関情報公開法2条2項が行政文書を定義しているような形で、「公文書」を直接定義する法律は存在していないようである。e-Gov(電子政府の総合

理と法務 — アカウンタビリティへの対応 — (ぎょうせい・1997(平成9)年)35頁も同様の表現となっている。

窓口)の法令検索を用い、「公文書」という文言を含む法律を検索したところ⁽¹³⁾、該当件数は16件であったが、定義に関する規定は見当たらない。「公文書等」の定義として、「国又は地方公共団体が保管する公文書その他の記録(現用のものを除く。)」(公文書館法2条)とか、「公文書その他の記録(国の機関において現用のものを除く。)」(国立公文書館法2条)といった定めを置くものは存在するが、「公文書」の意義を明らかにするものではない。

3 公文書類

このように、公文書の意義について現行法上明確な定義は存在しないと思われるが、同時に、現行法令は、国・地方公共団体等の機関の所掌事務に関する規定において、公文書に関する定めを置いている。「公文書類の接受、発送、編集及び保存に関すること」を警察庁長官官房の所掌事務とする警察法21条3号、「証書及び公文書類を保管すること」を普通地方公共団体の長の所掌事務とする地方自治法149条8号、「法令案その他の公文書類の審査に関すること」や「公文書類の接受、発送、編集及び保存に関すること」を各府省の大臣官房の所掌事務とするもの(内閣府本府組織令2条4号、10号、総務省組織令3条5号、6号、法務省組織令3条3号、4号ほか)など、その例は枚挙にいとまがない(傍点は筆者による。以下同じ)。これらの規定からは、次の事項を指摘できよう。

まず、法令上の「公文書類」という文言においては、作成文書の作成主体について何ら限定は置かれていない。しかし、国・地方公共団体等の機関の所掌事務に関して規定する条文において「公文書類」という文言が使われていることに鑑みると、少なくとも、作成文書の作成主体に民間の主体を入れることは、適切ではあるまい。また、同様の理由から、取得文書の取得主体についても、民間の主体を入れることは不適切と解されよう。

次に、取得文書の作成主体については、公の主体・民間の主体を問わず、双方を含むと解されよう。これらの条文で挙げられている「接受」「保存」「保管」「審査」の対象となる文書には、当然にして、民間の主体の作成にかかるもの(各種申請書、請願法3条により官公署に提出された請願書、地方自治法124条により普通地方公共団体の議会に提出された請願書、同法125条により普通地方公共団体の議会から当該普通地方公共団体の長等に送付された請願書等)も、公の主体の作成にかかるもの(国と普通地方

⁽¹³⁾e-Gov (<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>)を用い、2008(平成20)年9月19日に検索を試みた。

公共団体との間で取り交わされる文書等)も含まれていると解されるからである。

また、現用・非現用という観点からは、「公文書類」概念においては、現用文書のみならず、非現用文書を含んでいると解される。この意味において、「公文書類」概念は、行政文書概念よりも広い概念であるといえよう。

非現用文書が「公文書類」概念に含まれることを示唆するのが、情報公開審査会が2001(平成13)年9月26日になした答申⁽¹⁴⁾及び情報公開・個人情報保護審査会が2008(平成20)年2月29日になした答申⁽¹⁵⁾である。前者が行政機関情報公開法に基づく不開示決定を、後者が「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」(以下「行政機関個人情報保護法」という。)に基づく不開示決定を対象としているが、いずれの事案においても京都地方務局が保管する明治5年式戸籍(いわゆる壬申戸籍)の行政文書該当性が争点となっている⁽¹⁶⁾。

両答申とも、京都地方務局が明治5年式戸籍を保管していることは、昭和43年3月29日付け民事甲第777号民事局長通達に基づく同法務局の業務であることを肯定する。これは、法務局及び地方務局組織規則35条1号により、地方務局の総務課の事務とされている事項の中に「公文書類の接受、発送、編集及び保存に関すること」(同規則8条2号)が含まれており、明治5年式戸籍がここでいう「公文書類」に該当するという解釈を当然の前提とするものと解されよう。そして、両答申は、次のような理由で明治5年式戸籍が非現用文書であることを肯定する。すなわち、明治5年式戸籍については、「既に30年以上の間にわたり、戸籍事務その他の同法務局の業務のために利用された事実がない」こと、「およそ何人の利用にも供された事実がないこと」、「今後も、同戸籍が同法務局の業務に必要な文書として利用される可能性は全くない」こと、「近い将来においてこれを開封開示し他の利用に供することは想定されず、引き続き何人の目にも触れないよう厳密封管をすべき状況にあること」等の事情が認められることから、「同法務局においてその業務に用いる文書として保有しているものとは言

⁽¹⁴⁾情報公開審査会平成13年度答申第8号。同答申は、情報公開・個人情報保護審査会HP(<http://www8.cao.go.jp/jyouhou/tousin/001-h13/008.pdf>)より入手できる(参照2008(平成20)年9月20日)。

⁽¹⁵⁾行政機関・情報公開審査会平成19年度(行個)答申第118号。同答申は、情報公開・個人情報保護審査会HP(<http://www8.cao.go.jp/jyouhou/tousin/h19-k03/k118.pdf>)より入手できる(参照2008(平成20)年9月20日)。

⁽¹⁶⁾厳密に言えば、情報公開・個人情報保護審査会の答申では、行政機関個人情報保護法2条3項の定める「保有個人情報」に該当するか否かが争点となっている。もともと、同項ただし書は保有個人情報該当性につき、行政機関情報公開法2条2項に規定されている行政文書に記録されているものに限る旨の定めを置いていることから、結局、明治5年式戸籍の行政文書該当性が問題となっていると解されよう。

えず」、結果として、現用文書であることを要件とする行政文書には該当しないと結論付けているのである。行政機関情報公開法が行政文書の要件として③(当該行政機関の職員が組織的に用いる)を挙げている以上、明治5年式戸籍のように、行政機関内に現存していても組織的に用いていないと解される文書は、行政文書から除外されると解さざるを得ないであろう⁽¹⁷⁾。

なお、両答申ともに、明治5年式戸籍が京都地方法務局内に現存する状態を「保管」とし、「保有」とは述べていない。この点に着目すると、行政文書の要件④(当該行政機関が保有している)とは異なる概念を用いていると解する余地もありそうではあるが、これは否定的に解されよう。なぜならば、行政機関情報公開法2条2項が行政文書の定義において④の要件を挙げたのは、「請求時点において保有していない行政文書を開示請求に応ずるために作成する必要はないことを意味」し、これは「開示請求時点において、存在する記録があるがままの状態の開示すれば足りるという認識に基づく」ものであると解されるからである⁽¹⁸⁾。換言すれば、④の要件は、開示請求時点において当該文書が当該行政機関内に存在すること、すなわち「現存」することを求めているのであり、その意味では「保管」と「保有」を別異に解する必要は無いのである。

4 公文書等

次に、公文書館法及び国立公文書館法に見られた「公文書等」という概念について検討を加えることとする。既に述べたように、公文書館法2条は「この法律において『公文書等』とは、国又は地方公共団体が保管する公文書その他の記録(現用のものを除く。)をいう」という形で、国立公文書館法2条は「この法律において『公文書等』とは、公文書その他の記録(国の機関において現用のものを除く。)をいう」という形で「公文書等」を定義している。この定義からは、両法ともに「公文書その他の記録」という文言を用いているものの、その前に付されている文言や括弧書きの文言が異なることから、「公文書等」概念には2種類あると考えられる。以下、各々について検討を加える。

⁽¹⁷⁾なお、明治5年式戸籍を情報公開ではなく、公文書館のシステムにおいて公開することは可能であるとする。拙稿「神奈川県立公文書館の諸問題にかかる法的検討」高岡法科大学紀要18号(2007(平成19)年)40頁以下参照。

⁽¹⁸⁾宇賀・前掲注(10)31頁参照。

(1) 公文書館法2条の「公文書等」

先ず、「公文書その他の記録」という部分については、次のように解されよう。

「その他の」という文言は、「『その他の』の前にある字句が『その他の』の後にあり、より内容の広い意味を有する字句の例示として、その一部を成している場合に用いられるものである⁽¹⁹⁾。したがって、「公文書C記録」と理解すべきことになる。そして、「公文書その他の記録」の具体的内容については、「『公文書』とは、公務員がその職務を遂行する過程で作成する記録を、『その他の記録』とは、公文書以外のすべての記録をいい、記録媒体のいかんを問わないものであることから、『その他の記録』には古書・古文書その他私文書も含まれることになる」と解されている⁽²⁰⁾。すると、「公文書その他の記録」という文言全体としては、その概念の中で例示として用いられる「公文書」という文言の部分では、公の主体が作成した文書に限定しているものの、「その他の記録」の中に「古書・古文書その他私文書」(以下「私文書」という⁽²¹⁾。)を含むことから、結果として、作成文書の作成主体を行政機関の職員や公の主体といった具合に限定してはならず、民間の主体も含んでいることになる。

もっとも、ここで述べたことは「公文書その他の記録」という文言のみを解釈した場合の結論である。公文書館法2条には「国又は地方公共団体が保管する⁽²²⁾」との限定が付されていることからすると、同条にいう作成文書の作成主体からは、国又は地方公共団体以外の主体は排除されることになる。

次に、取得文書の作成主体については、何ら限定が付されていないことから、行政機関の職員のみならず、国(立法・司法・行政)、地方公共団体等の公の主体であると民間の主体であるとを問わないことになる。このことは、現に公文書館において保存・公開されている公文書等に、民間の主体の作成にかかる各種申請書等が含まれている

⁽¹⁹⁾法制執務研究会編『新訂 ワークブック法制執務』(ぎょうせい・2007(平成19)年)709頁。

⁽²⁰⁾総理府「公文書館法解釈の要旨」(1988(昭和63)年6月1日付「公文書館法の施行について(通達)」(総総第366号)添付書類)2条該当部分。小川順雄「公文書館法概説」国立公文書館編『北の丸—国立公文書館報—』21号(国立公文書館・1989(平成元)年)64頁以下所収。

⁽²¹⁾したがって、本稿で用いる私文書という言葉は、刑法159条にいう私文書よりも広い範囲の「民間の主体が作成・取得した文書全般」を指すことになる。

⁽²²⁾既に述べたように、「保管」という文言については、何らかの主体の下に文書が現存する状態を指すと解して差し支えないと考える。以下、公文書館法及び国立公文書館法に関する記述については、法文に従い「保管」という文言を用いることにする。

という実態とも合致する⁽²³⁾。

また、取得文書の取得主体については、「国又は地方公共団体が保管する」との文言から、民間の主体を含まないことは明らかであろう。

最後に、括弧内で示されている「現用のものを除く」という部分については、次のように解されよう。「現用」という文言は、公文書館法において初めて法律上の概念として採用されることとなったものであり、「国又は地方公共団体の機関がその事務を処理する上で利用している状態にあることをいい、頻度が低い場合でも本来的な使用がなされていれば、これに該当する」と理解されている⁽²⁴⁾。したがって、「現用のもの」とは、少なくとも、行政文書に関する③(当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして)の要件に該当するものを含むことになる。このことから、行政文書が公文書館法2条の公文書等と重なり合うことは、論理的に有り得ないといえる。

(2) 国立公文書館法2条の公文書等

まず、「公文書その他の記録」という部分については、公文書館法2条において述べたことがそのまま妥当する。ただ、公文書館法2条のように「国又は地方公共団体が保管する」との限定が付されていないことから、国立公文書館法2条においては、作成文書の作成主体は限定されていないということになる⁽²⁵⁾。

次に、取得文書の作成主体についても、何ら限定は付されていない。したがって、取得文書の作成主体については、行政機関の職員のみならず、国(立法・司法・行政)、地方公共団体等の公の主体であると民間の主体であると問わないことになる⁽²⁶⁾。このことは、国立公文書館法が、民事判決原本という司法の文書を、同法成立当時は総理府の施設等機関であった国立公文書館において保存できるようにすることを主たる

⁽²³⁾ 試みに、神奈川県立公文書館の資料検索(<http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/02/0219/search/search.html>)を用い、資料名「許可申請書」にて検索したところ、「歴史的公文書目録の検索」では7931件、「古文書・私文書の検索」では9件がヒットした。その中には、「温泉掘さく許可申請書」、「酒類製造業許可申請書」や農地法3条~5条に関する申請書等が存在している(2008(平成20)年10月6日検索時点)。

⁽²⁴⁾ 総理府・前掲注(20)、2条該当部分より。

⁽²⁵⁾ もっとも、国立公文書館法は、1条(目的)、4条(国立公文書館の目的)、11条(業務の範囲)等において「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」という表現を用いている。したがって、それらの条文を解釈するに際しては、作成文書の作成主体が限定されていることになる。

⁽²⁶⁾ ちなみに、国立公文書館デジタルアーカイブ・システム(<http://www.digital.archives.go.jp/>)にて「許可申請書」というキーワードで検索すると、2205件がヒットする(2008(平成20)年9月20日検索時点)。その中には、私立大学が大学・学部・学科の設置許可を申請した文書も散見される。

目的として制定されたという歴史的経緯にも合致しよう⁽²⁷⁾。

また、取得文書の取得主体については、公文書館法2条が保管主体を「国又は地方公共団体」に特定しているのに対し、国立公文書館法2条には保管主体に関する言及が無い点で差異が認められる。ここで挙げた国立公文書館法2条は、1999(平成11)年12月22日法律第161号による改正後のものであり、それまでの同条は「国が保管する公文書その他の記録(現用のものを除く。)」との定義であった。すなわち、「国が保管する」という文言を削除したのが、現行の国立公文書館法2条なのである。このことから、国立公文書館法2条にあつては、保管主体をあえて特定していないと解される⁽²⁸⁾。したがって、国・地方公共団体はもとより、その他の主体において保管されているものも、同条にいう「公文書等」に含まれることとなろう。

最後に、国立公文書館法2条の括弧書きで示されている「国の機関において現用のものを除く」という部分については、基本的には公文書館法2条について述べた「現用」という用語と同義と解して差し支えあるまい。もっとも、国立公文書館法2条の「公文書等」の定義においては、文書の保管主体に関して「国の機関において現用のもの」だけを除いていることから、地方公共団体や民間の主体が保管する文書については、現用・非現用を問わず「公文書等」に含んでいることになろう。

5 小括

以上に検討してきた事項をまとめると、次のようになろう。

(1) 行政機関情報公開法の「行政文書」概念

- 作成文書の作成主体については、行政機関の職員に限定される
- 取得文書の作成主体については、行政機関の職員・公の主体・民間の主体を問わない
- 取得文書の取得主体については、行政機関の職員に限定される
- 文書が現用の状態にあるものに限定される

⁽²⁷⁾国立公文書館法制定の経緯については、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(国立公文書館・1999(平成11)年)2頁、川口啓「国立公文書館法」法令解説資料総覧214号(1999(平成11)年)17頁を参照されたい。なお、後者の文献は、国立公文書館法を「従来国の行政に関する公文書その他の記録のみを保存することを所掌事務としていた総理府の施設等機関である国立公文書館に、立法及び司法に関する公文書等をも保存する権能を与える法律」とであると述べている。

⁽²⁸⁾先に述べたように、国立公文書館法は、1条(目的)、4条(国立公文書館の目的)、11条(業務の範囲)等において「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」という表現を用いている。したがって、それらの条文を解釈するに際しては、保管主体の特定がなされているといえる。

(2) 一般的に理解されている「公文書」概念

- 作成文書の作成主体については、行政機関の職員・公の主体であれば良い
- 取得文書の作成主体については、行政機関の職員・公の主体に限定され、民間の主体を含まない
- 取得文書の取得主体については、行政機関の職員・公の主体・民間の主体を問わない
- 概念上、現用・非現用という観点是用いられていない

(3) 現行法令上の「公文書類」概念

- 作成文書の作成主体については、行政機関の職員・公の主体に限定されると解される
- 取得文書の作成主体については、行政機関の職員・公の主体・民間の主体を問わない
- 取得文書の取得主体については、行政機関の職員・公の主体に限定され、民間の主体を含まない
- 現用のみならず非現用の状態にある文書も含む

(4) 公文書館法2条のいう「公文書等」概念

- 作成文書の作成主体については、国又は地方公共団体に限る
- 取得文書の作成主体については、行政機関の職員・公の主体・民間の主体を問わない
- 取得文書の取得主体については、国又は地方公共団体に限る
- 国又は地方公共団体が保管するもののうち、非現用文書に限る(民間の主体が保管する文書は含まない)

(5) 国立公文書館法2条のいう「公文書等」概念

- 作成文書の作成主体については、行政機関の職員・公の主体・民間の主体を問わない
- 取得文書の作成主体については、行政機関の職員・公の主体・民間の主体を問わない
- 取得文書の取得主体については、行政機関の職員・公の主体・民間の主体を問わない
- 国の機関においては、非現用文書に限る(国の機関以外については、現用・非現用を問わない)

ここで明らかとなった各文書概念を、表の形で示せば、次のようになろう。

		行政文書	一般的に理解されている公文書	公文書類	公文書等		私文書
					公文書館法2条	国立公文書館法2条	
作成文書の作成主体	行政機関の職員	○	○	○	○(注1)	○	×
	公の主体	×	○	○	○(注1)	○	×
	民間の主体	×	×	×	×	○	○
取得文書の作成主体	行政機関の職員	○	○	○	○	○	○
	公の主体	○	○	○	○	○	○
	民間の主体	○	×	○	○	○	○
取得文書の取得主体	行政機関の職員	○	○	○	○(注1)	○	×
	公の主体	×	○	○	○(注1)	○	×
	民間の主体	×	○	×	×	○	○
現用		○	不明	○	×	×(注3)	○
非現用		×	不明	○	○(注2)	○	○

(注1) 国又は地方公共団体に限る。

(注2) 国又は地方公共団体が保管するものに限る。

(注3) 国の機関以外については○。

II 法律によって管理すべき文書の範囲

1 文書管理の効果

前項において明らかになったように、我が国においては、文書に関する様々な概念が存在する。では、法律による管理が求められる文書とは、いかなる範囲のものであろうか。これを確定するには、①文書を管理することによって、いかなる効果が得られるのか、②それを法律により管理する必要性がどこに求められるか、という2点について検討する必要がある。

現在、我が国に存在する文書管理に関する定めのうち最も広範なものは、日本工業規格たる JIS X 0902-1⁽²⁹⁾ であると思われる。なぜならば、同規格は、記録の形式及び媒体を問わず、「すべての公的又は民間の組織が、業務活動遂行の過程で作成・受領する記録、又は記録の作成・維持の義務をもつ個人が作成又は受領する記録の管理に適用する」ものとして定められているからである(同規格1.)。

⁽²⁹⁾ 以下、同規格については、島弘志編『JIS X 0902-1 (ISO 15489-1) 情報及びドキュメンテーション — 記録管理 — 第1部：総説』(日本規格協会・2005(平成17)年)を参照した。

なお、JIS X 0902-1は、国際標準化機構(International Organization for Standardization)が2001(平成13)年9月15日に発行した国際規格ISO 15489-1(Information and documentation — Records management — Part 1 : General)を基礎として制定されたものである⁽³⁰⁾。そのため、JIS X 0902-1における「文書(document)」は、「一つの単位として取り扱われる記録された情報、又はオブジェクト」(同規格3.10)と定義され、「記録(records)」は、「法的な責任の履行、又は業務処理における、証拠及び情報として、組織、又は個人が作成、取得及び維持する情報」(同規格3.15)と定義されている。つまり、各々に別個の定義が与えられているのである。しかし、同規格は、「記録管理(records management)の管理対象は、記録(records)であるが、我が国で一般に使われている文書管理は、記録(records)のほかに文書(documents)をも管理対象としており、その範囲が広い」としていることから⁽³¹⁾、同規格にいう「記録(records)」は、本稿でいう「文書」に含まれていると解してよからう。

同規格は「4.記録管理の利点」において、「記録管理システムは、現在及び将来の利害関係者に対する説明責任を確かなものにするとともに、後の活動及び意思決定に役立つ、業務活動に関する情報源となる」と述べた後に、具体的には以下の13の事項が可能になるとしている。

- 効果① 規則正しく、効率的で、説明責任が果たせる方法で業務を管理する
- 効果② 一貫して公平な方法でサービスを提供する
- 効果③ 方針策定及び経営の意思決定を支援し、文書化する
- 効果④ 経営及び管理における一貫性、継続性及び生産性を提供する
- 効果⑤ 組織全体の活動の効果的な遂行を促進する
- 効果⑥ 災害発生時の業務の継続性を保つ
- 効果⑦ (文書(記録)の)長期保存、監査及び監督等の活動に関する法律や行政規則上の要求を満たす⁽³²⁾
- 効果⑧ 組織活動における証拠の有無又は欠如に関係したリスクの管理を含む訴訟時の防御及び支援を提供する
- 効果⑨ 組織の利益並びに従業員、顧客、現在及び将来の利害関係者の権利を保護する

⁽³⁰⁾ 島・前掲注(29)「まえがき」より。

⁽³¹⁾ 島・前掲注(29)3頁。

⁽³²⁾ 島・前掲注(29)。3頁では、「長期保存、監査及び監督の活動を含む法令・規制要件を満たす」と表現されているが、原文が「meet legislative and regulatory requirements including archival, audit and oversight activities」であることから、このように訳した。

効果⑩ 歴史的な調査とともに、現在及び将来の研究開発の活動、展開及び遂行を支援し、文書化する

効果⑪ 業務、個人及び文化の活動の証拠を提供する

効果⑫ 業務、個人及び文化のアイデンティティを確立する

効果⑬ 組織、個人、又は集団の記憶を維持する

一般論としては、文書を管理せず、ただ散逸するに任せていると、以上のような効果が得られないであろうことは、想像に難くない。このような文書管理の効果を享受できない組織は、いずれ混乱に陥り、組織を維持できなくなっていくであろうこともまた然りである。また、このような文書管理の効果は、JIS X 0902-1が対象とする「公的又は民間の組織」に関する文書のみならず、(特に効果⑫⑬などは) 一個人や家庭においても必要とされていると考えられよう。

しかし、民間の文書を法律により管理することは、基本的に不必要であり、かつ、それを正当化する合理的な理由が無い限り、なすべきではないであろう。なぜならば、法人であれ自然人であれ、作成文書の作成主体が民間の主体であるもの、取得文書の取得主体が民間の主体であるものは、民間の主体の所有物(財産)に他ならないため、憲法29条により保護されていると解されるからである。また、いかなる文書であれ、民間の主体が文書を作成するかしないかという事項は、思想・良心の自由や表現の自由といった精神的自由権にかかわるものであると解し得ることも、この見解の妥当性を裏付けよう。

以上より、作成文書の作成主体が民間の主体であり、かつ、取得文書の取得主体が民間の主体である文書、つまり、Iで分類した私文書については、文書管理の効果が認められるものの、基本的に民間の主体の自由意思に委ねるのが妥当であると考えられることから、法律によってその管理を規定する必要性は基本的に無いと解されよう⁽³³⁾。よって、法律によって管理すべき文書の候補としては、Iで分類した行政文書、一般的に理解されている公文書、公文書類、公文書等の4つが残ったことになる。

⁽³³⁾現行法上、民間の主体に対して文書の作成や保存を義務づける法律は多数存在するが、先に述べた理由から例外的なものと解するべきと考える。自然人に文書の作成及び保存を義務付ける法律として、行政書士法9条、税理士法41条、獣医師法21条、医師法24条、歯科医師法23条、保健師助産師看護師法42条等が、法人に文書の作成及び保存を義務づけるものとして、会社法432条、435条、494条、615条、617条等がある。また、私文書であっても、それが重要文化財や登録有形文化財に該当する場合には、文化財保護法等に基づく管理をしなければならなくなる。各々における法律による管理の必要性及びその合理的な理由の存在については、いずれも肯定的に解されよう。

2 法律によって管理すべき文書

それでは、4つの概念のうち、どれが法律によって管理すべき文書といえるのであろうか。

まず、文書管理の効果を確保する必要の無い文書であれば、文書管理に関する法律を定める必要はあるまい。逆にいえば、文書管理の効果を確保する必要性の認められる文書こそが、法律によって管理すべき文書ということになる。また、法律によって文書を管理すべきといえるためには、文書管理を法律以外の手段によってなすのでは不十分であることが求められよう。すると、法律によって文書を管理する必要性についても検討しなければなるまい。

以下、文書管理の効果を確保という視点、文書管理を法律で定める必要性という視点から検討を加える。

(1) 文書管理の効果を確保という視点からの検討

まず、文書の作成主体をいかに画すべきかが問題となる。行政文書、一般的に理解されている公文書、公文書類、公文書等という4つの概念は、文書の作成主体に着目すると、①作成文書の作成主体をいかに画するか、②取得文書の作成主体に民間の主体を含むべきか否かという点で差異が生じている。

①の点について、作成文書の作成主体が民間の主体であるものについては、先に私文書を法律による管理の対象から除外した理由が妥当するため、除くべきであろう。すると、作成文書の作成主体については、これを行政機関の職員に限定すべきか否かが問題となる。この点については、行政機関の職員のみならず公の主体を含むと解すべきであろう。もちろん、行政機関情報公開法の範囲内においては、作成文書の作成主体を行政機関の職員に限定することについては、その立法目的との関係から合理性が認められる。しかし、国会・裁判所・地方公共団体等が作成する文書にあっても、文書管理の効果①~③が確保されている必要があることは否定できまい。このことは、国会の会議録、裁判所の判決、地方公共団体の議会の会議録、市町村長の作成する住民基本台帳等の具体的な文書を想起すれば明らかであろう。

②の点については、取得文書の作成主体を行政機関の職員や、公の主体に限定する必要は無いであろう。なぜならば、取得文書の作成主体が民間の主体であっても、それが公の主体(行政機関の職員を含む。以下同じ。)によって取得された場合には、少なくとも、文書管理の効果①②④⑦⑧⑨が確保されている必要があると考えられるからである。具体的には、民間の主体が作成し、公の主体に提出した許認可等の申請書が適

切に管理されていなければ、許認可に際しての説明責任を果たすことが困難となり(効果①)、内容が同一である申請に対する対応がばらばらなものとなり(効果②④)、法律等の要求を満たすことができず(効果⑦)、当該許認可に係る訴訟が提起された場合の資料に欠け(効果⑧)、申請者の権利保護に欠ける(効果⑨)ことになると考えられよう。

次に、取得文書の取得主体については、これが民間の主体である場合には先に述べた私文書に該当することになるため、文書管理の対象に含めるべきではあるまい。また、取得文書の取得主体を行政機関の職員に限るべきか否かという点については、行政機関の職員以外の公の主体が取得した文書であっても、文書管理の効果①~③が確保されている必要があると考えられよう。このことは、地方公共団体の長に提出された許認可等の申請書、行政機関の職員から他の公の主体に対して交付された各種文書を想起すれば明らかであろう。

次に問題となるのは、文書管理の対象を現用文書に限るか、非現用文書に限るか、それとも両者を含むべきか、という点である。

現用文書につき、文書管理の効果を確保する必要性が存することについて異論はあるまい。現用文書は、公の主体において組織的に用いられている状態にあるもの、すなわち、公の主体の現在及び将来の活動のために利用されているものだからである。現用文書の管理なくして、公の主体による適法・適正な活動は有り得まい。

一方、非現用文書は、公の主体において組織的に用いられていない状態にあるものである。換言すれば、公の主体が作成・取得したことにより当該公の主体の下に現存している文書ではあるが、既にその任を終えた過去の文書ともいえる。このような性質を有する非現用文書を管理することには、どのような効果が認められるのであろうか。

非現用文書の性質上、それを管理しても文書管理の効果①~③の確保に資する余地は大きくないかもしれない。既に、意思決定や業務の実施が終了しているからである。一方、それ以外の事項については、非現用文書であっても、文書管理の効果を確保する必要があるだろう。確かに、文書が非現用となった時点において、当該文書は、それを作成・取得した公の主体にとっては、用済みのものであるかもしれない。しかし、当該文書を作成・取得することによってなした事務事業は、その効果の面において継続的な性質を有していることを忘れてはなるまい。

例えば、公の主体が作成した計画に関する文書であり、その計画期間が満了したとしても、当該計画により実施された事項の効果は、計画期間満了後も持続している⁽³⁴⁾。ま

⁽³⁴⁾東京都都市計画公園事業(公園の区域内に民有地を含む)の認可の取消しが求められた事案において、認可の前提となる建設大臣のなした都市計画決定の違法性が争点となったが、最高裁判所は「建設大臣が本件都市計

た、私人に対する許認可等に関する文書については、許認可等自体は終了していても、許認可等を受けた私人の活動は継続している。このように、非現用文書であっても、その効果が持続している以上、これを管理することにより文書管理の効果(④~⑬)を確保する必要性は高いと考えられよう。具体的には、非現用文書を管理しなければ、事務事業の一貫性を確保できず(効果④)、過去の例に学ぶことができず(効果⑤⑥⑩⑪⑬)、過去において適法・妥当であったことを説明できず(効果⑦⑧⑨)、組織改変・合併等の後に自らのアイデンティティを確立することもできなくなるであろう(効果⑫)。

以上の検討の結果をまとめると、次のようになる。

- 作成文書の作成主体については、行政機関の職員を含む公の主体とし、民間の主体は除外すべきである
- 取得文書の作成主体については、すべての主体を含むべきである
- 取得文書の取得主体については、行政機関の職員を含む公の主体とし、民間の主体は除外すべきである
- 現用・非現用の別については、現用・非現用を問わないものとするべきである

このことから、文書管理の効果の確保という視点からすれば、Iで分類した行政文書、一般的に理解されている公文書、公文書類、公文書等の4つの概念のうち、その必要性が認められるのは、公文書類ということになる。

(2) 文書管理を法律で定める必要性という視点からの検討

文書管理の効果を確認するという視点からは、公文書類について管理の必要性が認められるという結論が得られた。もっとも、文書管理の必要性があるということは、それを法律によってなすべきであるという結論を必然的に導くものではない。先に述べたように、法律以外の手段によっても同様の効果が得られるのであれば、あえて法律を定める必要性は認められないとも考えられるからである。現在、我が国において文書管理について定める法律が存在しないという状況は、これまで、それを法律によって定める必要性が認識されていなかったことを意味しよう。以下、文書管理を法律で定める必要性につき検討を加える。

画決定において本件私有地を本件公園の区域と定めた理由は、これを直接明らかにする資料はない」と述べている(最判2006(平成18)年9月4日判時1948号28頁)。都市計画決定の告示が1957(昭和32)年であり、事業認可が1996(平成8)年であることから、都市計画決定に係る資料が既に廃棄されていた可能性が考えられよう。当該資料の存在無くして、建設大臣の判断の合理性を立証することは不可能に近いことに鑑みれば、適切な資料(文書)管理の必要性を示す事案であるともいえよう。

先に概観した文書管理の効果は、その目的において大きく2種類に分けられよう。その1は、文書を管理する主体内部における効果(以下「内部的効果」という。)の発生を目的とするものであり、その2は、文書を管理する主体の外部における効果(以下「外部的効果」という。)の発生を目的とするものである。例えば、「規則正しく、効率的」な業務管理の実現(効果①)、「方針策定及び経営の意思決定を支援」(効果②)、「経営及び管理における一貫性、継続性及び生産性を提供」(効果③)、「組織全体の活動の効果的な遂行を促進」(効果④)、「災害発生時の業務の継続性」(効果⑤)といった事項は、主として内部的効果の発生を目的としているといえよう。一方、「説明責任が果たせる方法で業務を管理」(効果⑥)、「法律や行政規則による要求を満たす」(効果⑦)、「訴訟時の防御及び支援」(効果⑧)「顧客、現在及び将来の利害関係者の権利を保護」(効果⑨)といった事項は、内部的な効果ではなく、主に外部的効果の発生を目的としているといえよう。

内部的な効果のみを文書管理の目的とするのであれば、それをあえて法律によって定める必要性は低いとも考えられる。もちろん、不適切な文書の作成・廃棄、文書の紛失・改ざんといった問題が生ずることは予想されるが、それは、文書管理の内部的な効果を得ることができなかったという問題にとどまり、内部において処理すれば足りるとも考えられるからである⁽³⁵⁾。一方、外部的な効果の発生を文書管理の目的とするのであれば、そこで生じる問題を内部において処理することは適当ではないと考えられるため、法律によって定める必要性が高いと解することができる。

我が国における旧来の文書管理は、内部的効果の発生のみを目的としてきたといっても過言ではあるまい。すなわち、多くの文書管理規程・規則(いずれも法律ではない)において、当該規程・規則の目的として掲げられていたのは、「事務能率の向上に資すること(経済産業省行政文書管理規程1条)」、「事務処理の適正化及び能率化を図ること(環境省文書管理規程1条)」、「行政の能率的な遂行」に寄与すること(外務省文書管理規則1条)、「事務の適正かつ能率的な遂行」に資すること(人事院行政文書管理規程1条)等のみであったのである⁽³⁶⁾。もっとも、現在のこれらの規定は、行政機関情報公開

⁽³⁵⁾ 文書管理につき法規(法令)の形で定められることがほとんど無かったことの原因として「文書の扱いがそれ自身としては行政内部的な問題であり、私人の権利義務に直接の影響を及ぼすものではないということ」を背景としていたとする見解も、これと同旨であろう。多賀谷一照「文書管理 検索しやすい管理を」法セ538号(1999(平成11)年)40頁。

⁽³⁶⁾ 松村雅生「情報公開と文書管理 — 行政情報の総合的利用の観点から —」ジュリ742号(1981(昭和56)年)66頁は、当時の行政管理庁文書管理規則の目的は「事務の能率的、適切な遂行にあるのであり、部内職員に対し

法の成立・施行を受けて、同法の「適正かつ円滑な運用に資するため」といったような文言が加えられ、外部的な効果の発生をも、その目的に含むようになっている⁽³⁷⁾。この傾向は、情報公開条例を制定した地方公共団体の文書管理規則・規定についても基本的に当てはまる⁽³⁸⁾。つまり、行政機関情報公開法、情報公開条例といった情報公開法制の確立前と確立以降とは、文書管理の目的に変化が生じているのである。

また、情報公開法制の適用を受けない裁判所や国会においても、行政機関情報公開法の趣旨を踏まえ、当該組織が保有している文書の開示等に関するルールが定められている。裁判所については、「最高裁判所の保有する司法行政文書の開示等に関する事務の取扱要綱」及び「裁判所の保有する司法行政文書の開示に関する事務の基本的取扱いについて(依命通達)(最高裁総一第82号(庶い-4)平成13年3月29日)」が、2001(平成13年)4月1日から実施されているし⁽³⁹⁾、国会については、「衆議院事務局の保有する議院行政文書の開示等に関する事務取扱規程(平成20年2月6日庁訓第1号)」が2008(平成20)年4月1日から施行されている⁽⁴⁰⁾。すると、法律によるものではないにせよ、開示に応えるという外部的効果の発生が、裁判所や国会における文書管理の目的に含まれるようになったと解することができよう。

そもそも、公の主体によって作成・取得された公文書類は、「国または地方公共団体

て、職務執行の一環としての文書管理の手続を拘束するものと考えられる」とし、さらに、「他省庁においてもほぼ同様の規定となっている」と述べている。

⁽³⁷⁾理論的には、このような文言を付加することなく、行政機関情報公開法等の施行により、旧来の文書管理規程・規則にいう「事務」や「行政」の中に情報公開に関する事項が含まれるようになったと解釈することも可能であろう。しかし、あえてこのような文言を付加したということは、そのような解釈が困難であったことを意味するのではあるまいか。

⁽³⁸⁾もともと、情報公開条例を定めながらも、それと併せて文書管理規程・規則の改正を行わなかった一部地方公共団体においては、未だに内部的な効果の発生のみを目的とする文書管理規程・規則のままとなっているケースも見受けられる。

⁽³⁹⁾現在の同要綱及び同通達は、2006(平成18)年1月1日から実施されているものである。いずれも、裁判所HP(<http://www.courts.go.jp/about/siryo/johokokai/index.html>)より入手できる(参照2008(平成20)年10月3日)。

⁽⁴⁰⁾同規程は、衆議院HP([http://www.shugiin.go.jp/itdb_annai.nsf/html/statics/osirase/jyouthoukoukaijimutoriatukaikitei.pdf/\\$File/jyouthoukoukaijimutoriatukaikitei.pdf](http://www.shugiin.go.jp/itdb_annai.nsf/html/statics/osirase/jyouthoukoukaijimutoriatukaikitei.pdf/$File/jyouthoukoukaijimutoriatukaikitei.pdf))より入手できる(参照2008(平成20)年10月3日)。なお、参議院事務局庶務部文書課企画係に電話にて問い合わせたところ、2008(平成20)年10月3日現在、参議院には、衆議院におけるような議院行政文書の開示等に関する規程は存在せず、現在検討中であるとのことであった。

により一定の公の目的に供されている有体物」⁽⁴¹⁾に該当する。その意味では、これを、いわゆる公物の一種と考えることができよう。周知のように、公物には公用物と公共物の区別がある。公文書類についての文書管理の効果を内部的なものにのみ限定するのであれば、公文書類は公用物に分類されよう。しかし、行政機関情報公開法や情報公開条例に基づく開示請求等の対象となる公文書類(行政機関情報公開法についていえば行政文書)については、不開示情報に該当しない限り、開示請求者に対して開示しなければならないことから、これを公共物と捉えることができると解されている⁽⁴²⁾。公文書類を公用物と解するのであれば、内部的な効果の発生のみを目的とした文書管理で足りると解する余地も有り得るかもしれないが、これを公共物と解するのであれば、外部的な効果の発生をも目的とした文書管理をなさなければならないことになろう。もっとも、このような考え方の下では、公共物と解されるもの、すなわち、行政機関情報公開法や情報公開条例に基づいて情報公開が求められる公文書類のみが外部的な効果の発生を必要とすることになり、これに該当する文書のみを法律によって管理すべきとの結論になりそうである⁽⁴³⁾。

しかし、ここで考察の対象となっているのは、単なる文書ではなく公文書類である点に注意が必要である。それは、公の主体によって作成・取得され、現用・非現用の別を問わない文書であった。

公の主体が作成・取得したものである以上、公文書類は何らかの形で公の目的を実現するという使命を担っていることになる。公の目的の実現に資さない公文書類を作成・取得することは、公の主体のレゾンデートルに反することになるため許されるべきではないであろう。公の目的を実現することは、主権者である国民や住民から公の主体に信託された任務であることから、公文書類の究極の所有者は信託者である国民

⁽⁴¹⁾小早川光郎『行政法 上』(弘文堂・1999(平成11)年)37頁。

⁽⁴²⁾行政機関情報公開法や情報公開条例に基づく開示請求の対象となる文書が公共物としての性格を持ち得ることを指摘するものとして、宇賀克也『情報公開法の理論(新版)』(有斐閣・2000(平成12)年)211頁、塩野宏『行政法III[第3版] 行政組織法』(有斐閣・2006(平成18)年)321頁、宇賀克也『行政法概説III 行政組織法/公務員法/公物法』(有斐閣・2008(平成20)年)391頁等がある。

⁽⁴³⁾例えば「住民は、自らがもつ開示請求権を保証されるよう、その客体である文書の適正管理を行政に請求する権利があると考えられ、行政は、自らがもつ開示義務を全うするために、その客体である文書を適正に管理する義務があると解せられ、「住民と行政との間に、文書の適正管理に関する権利と義務が構成される以上、行政文書の適正管理は法律、いわゆる行政文書管理法でもって律せられるのが適切と考えられる」との見解は、このような結論を導こう。廣田傳一郎『自治体のための文書管理ガイドライン — 情報公開対応の文書管理の在り方 —』(第一法規・2001(平成13)年)4頁。

や住民に他ならない。したがって、公の主体の下に現存する公文書類であるとしても、それは主権者の信託により保持が許されているに過ぎないものであると考えるべきであろう。そうすると、公文書類については、内部的な効果の発生のみを目的とする文書管理という考え方が入り込む余地は元来無く、主権者という公の主体以外の者に対する関係における効果、すなわち、外部的な効果を常に発生させなければならないと考えられよう。そうであれば、法律によって管理すべき文書の範囲は、行政機関情報公開法や情報公開条例に基づいて情報公開が求められる文書のみに限られるべきではなく、公文書類全般であると解されよう。

既に見たように、国の行政機関、裁判所、国会、地方公共団体という公の主体にあっては、内部的な効果のみならず、外部的な効果の発生をも含んだ文書管理が必要と解される。現在のところ、公の主体における文書管理は、後に取りあげる少数の地方公共団体を除き、規程・規則といった、いわゆる内規レベルでなされている。このことは、公の主体の意思により、外部的効果の範囲をいかようにでも画することを可能ならしめているといえる。換言すれば、公文書類の究極的所有者である国民や住民が、自らの所有物であるはずの公文書類に対してコントロールを及ぼすことが不可能となっていることを意味する。ここに、行政機関情報公開法や情報公開条例の対象となる文書のみならず、すべての公文書類の管理を法律によってなすことの、根源的必要性を見出すことができよう⁽⁴⁴⁾。

III 法律によらない文書管理の問題点

1 現行の文書管理の問題点

現在、法律によってなされていない公文書類の管理は、様々な問題を引き起こしている。現在のところ、その問題は、情報公開法制との関係において顕在化しているものがほとんどである。そこで、ここでは、現行の情報公開法制下において指摘されている文書管理の問題点を概観することにした。考察の対象は、情報公開法制の適用を受けている文書に限定するが、その適用を受ける行政機関や実施機関以外の公の主体においても、同様の問題が発生する(若しくは、している)であろうことは想像に難くない。なぜならば、以下で取りあげる問題は、情報公開法制の適用を受ける行政機

⁽⁴⁴⁾ もっとも、法律という国法の一形式により地方公共団体の文書管理に関する詳細な定めを置くことは、憲法92条の「地方自治の本旨」との関係で問題を生じよう。そのため、これを法律で定めるとしても、行政手続法46条、行政機関情報公開法26条、個人情報の保護に関する法律5条等と同程度の規定にとどめ、詳細は条例に委ねるべきであろう。

関や実施機関の組織体質に内在するものではなく、法律による文書管理がなされていないことによるものであると考えられるからである。

行政機関情報公開法22条により、行政機関の長は同法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され(同条1項)、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こととされている(同条2項)。これを受け、行政機関情報公開法施行令16条が「行政文書の管理に関する定め」を置いている。また、「行政機関における事務の適正かつ能率的な遂行及び法の適正かつ円滑な運用に資するため、各行政機関における行政文書の管理は、可能な限り統一性が確保される必要」があることから、各行政機関が行政文書の管理に関する定めを制定し、これを運用するに当たっては、「行政文書の管理方策に関するガイドライン」に沿って行うものとされている。このガイドラインは、2000(平成12)年2月25日に各省庁事務連絡会議申合せとして定められており⁽⁴⁵⁾、行政機関情報公開法施行令16条を具体化するものとなっている。このガイドラインに沿って、各行政機関が大臣訓令等により文書管理規程・規則を定めている。以上が、行政機関における現在の文書管理の状況である。

本稿の冒頭で採り上げた有識者会議の中間報告は、「4.公文書管理のあるべき姿(ゴールド・モデル)に向けて」という部分で、文書の作成・整理・保存段階、文書保存期間の延長・国立公文書館への移管・文書の廃棄、移管後の利用、適正運用の確保という4項目を立て、それぞれの項目において主な問題点を指摘している(詳細については中間報告を参照されたい)。また、政令やガイドラインが存在し、それに沿った文書管理規程・規則が定められているにもかかわらず、①文書の作成・保存が各府省間で不統一、②保存状況が管理台帳と不一致、③国立公文書館への移管が進まない、④行政文書ファイル名の記載方法が不統一、⑤管理台帳の記載が実態と異なる、⑥点検・監査がルール化されていない、⑦不適切な文書管理による処分といった種々の問題が発生していることは、行政自身により認識されているようである⁽⁴⁶⁾。行政機関情報公開法が制定される以前から、「文書の発生から廃棄までのルールによる管理の不徹底」

⁽⁴⁵⁾同ガイドラインは、総務省行政管理局HP(<http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/gaido.htm>)より入手できる(参照2008(平成20)年10月6日)。

⁽⁴⁶⁾ここで挙げた問題点は、国立公文書館が実施した平成20年度公文書保存管理講習会の講義資料である、総務省行政管理局情報公開推進室「文書管理に係る現状調査結果」(平成20年7月1日)から抜粋した。同資料は、国立公文書館HP(http://www.archives.go.jp/news/pdf/h20_kougi/kanbayashi.1.pdf)で入手できる(参照2008(平成20)年10月6日)。

は指摘されていたところではあるが⁽⁴⁷⁾、現在においても状況が好転しているとはいい難いと評価できよう⁽⁴⁸⁾。

また、文書管理にかかわる問題は、行政機関内部にとどまらず、国民・住民との関係においても発生している。次に、裁判例から指摘することのできる文書管理の問題点を2つ取り上げてみたい。

2 裁判例に見る「法律によらない文書管理」の問題点

(1) 文書管理規程・規則に違反した行為

現行法制下においては、文書管理規程・規則は、当該文書を保持する行政における内部的効果のみを目的としたものであるとの理解が一般的であろう。そのため、文書管理規程・規則に違反して文書が廃棄されたとしても、国民や住民がこれを法的に争う途は閉ざされている。このことを明らかにしているのが、東京地裁1994(平成6)年8月10日判決⁽⁴⁹⁾である。

同判決は、世田谷区情報公開条例に基づく開示請求の対象文書たる世田谷区長の交際費に関する領収書が、それを5年間保存しておく旨定めている「財務事務の手引」の規定に違反して廃棄されたことから、原告(X)が、当該廃棄により、世田谷区の住民として精神的苦痛を被ったとして国家賠償法1条1項に基づく損害賠償請求を行ったという事案に関するものである。裁判所は、「本件領収書の破棄が、少なくとも、交際費に関する領収書につき五年間の保存を定めている財務事務の手引の規定に反する取扱いであることは明らかである」としながらも、「財務事務の手引、文書管理規程等は、当該自治体における職員による財務事務処理の適正な執行を確保するため、その事務処理の要領等を内部的に定めたいわゆる訓令であると解され、これにより直接私人の権

⁽⁴⁷⁾北田祐幸「国の行政機関における文書管理の現状と課題」自治研究64巻1号(1988(昭和63)年)95頁。

⁽⁴⁸⁾なお、2007(平成19)年12月14日に「行政文書の管理の徹底について」という文書が関係省庁連絡会議申合わせとして作成され、文書作成の徹底、誤廃棄防止の取組み、行政文書の管理台帳への正確な登載の徹底等を指示しているが、現状を鑑みるに、その実効性については疑問があろう。同文書は内閣官房HP(<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gyouseibunshou/dail/pdf/siryuu02.pdf>)で入手できる(参照2008(平成20)年10月6日)。

⁽⁴⁹⁾判例自治133号25頁(LEX/DB28021345)。なお、文書管理規程・規則に違反した文書の廃棄が、刑法258条の定める公用文書等毀棄罪に該当するケースも想定されるが、同条に言う「公務所の用に供する文書」とは、「その作成者、作成の目的等にかかわらず、現に公務所において使用に供せられ、又は使用の目的をもって保管されている文書」と解されていることから(最判1963(昭和38)年12月24日刑集17巻12号2485頁)、非現用文書がこれに含まれると解することは困難であると思われる。また、過失犯処罰規定が存在しないことから、適正な文書管理を実現する手段としては不十分とも考えられよう。

利利益の保護を図る趣旨のものではないというべきであるから、その規定に反する取扱いがあったとしても、職員が服務規律上の責任を問われることは格別、右規定違反をもって、直ちに国家賠償法上の違法な行為があったといえないことは明らかである」とする⁽⁵⁰⁾。

判決文からは必ずしも明らかではないが、本件訴訟を提起する以前に、Xは世田谷区情報公開条例に基づき当該領収書の開示請求をし、文書不存在を理由とする不開示決定を受けているものと推測される。当該不開示決定の取消訴訟を提起しても、文書が廃棄されている以上、勝訴の可能性は無い。換言すれば、不開示決定の効力を争うことによって、文書廃棄の違法、すなわち、「財務事務の手引」という文書管理について定める訓令に違反した行為を、違法であるとして争うことはできないのである。そこで、Xは国家賠償という手段を用いたと思われるが、世田谷区の「職員による本件領収書の破棄は、服務規律違反の問題が生ずること、あるいは、会計事務処理のありかたについての非難がされることはあるとしても、未だ原告の私的な権利利益を侵害する国家賠償法上違法な行為であるということとはできない」として、本判決はXの請求を退けている。

本件の控訴審であると思われる東京高裁1994(平成6)年11月29日判決⁽⁵¹⁾においても、情報公開の回避を目的として領収書を破棄することが「許されないものであることはいままでもない」としながらも、「しかし、そのような問題は区民全体の利益にかかわることで、一個人のみの問題ではないから、他の方法で解決するのはともかく、私人の利益の侵害として国家賠償請求により解決することの当否には問題があるところであり、国家賠償請求が成り立つ場合があるとしても、それは極めて限られた範囲にとどまる」とし、本件はそのような特別な場合でないため、本件請求は理由の無いものであると結論付けている。この東京高裁判決では、「他の方法で解決するのはともかく」とされているが、先に述べたように、本件の事案の下で不開示決定の取消しを

⁽⁵⁰⁾もつとも、同判決は、世田谷区情報公開条例による「情報公開制度の趣旨にかんがみれば、現に具体的な情報公開請求の対象となっていない文書等についても、例えば、文書等の管理者が、将来における情報公開請求の可能性を考慮し、専らその公開を回避する目的で文書等の破棄を行ったような特別な事情がある場合には、文書等の破棄行為が、私人の情報公開に関する法的利益を侵害するものとして、国家賠償法上の違法な行為となり得る可能性があることは否定できないものというべきである」とも述べており、損害賠償請求の可能性を全面的に否定してはいない。しかしながら、ここでいう「特別な事情」は行政の内部において秘密裏になされると解されるため、その立証は事実上不可能であろう。

⁽⁵¹⁾情報公開実務研究会編『情報公開の実務 第2巻 判例編』(第一法規・1998(平成10)年・加除式)4703頁。

求めても意味は無いと考えられることからすると、これを司法の場で解決する方法は想定し難いであろう。

これらの判決を前提とすると、行政機関の職員等が、文書管理規程・規則等に反し、保存期間満了前に文書を廃棄したとしても、それは服務規律違反の問題として、地方公務員法や国家公務員法の定める懲戒事由に当たることはあるにせよ、それ以上の法的問題を発生させはしないということになる。ところで、懲戒責任は、基本的に、現職にある一般職の国家公務員・地方公務員についてしか発生しない。すると、行政機関の職員等としては、自らにとって都合の悪い文書は、保存期間の定めにかかわらず、早めに廃棄しておく方が望ましいし、自分が退職するまでに問題にならなければそれでいい、ということになりはすまいか。そこまでいかなくとも、文書管理規程・規則を守ろうとするモチベーションが高まらないことは確かであろう。

周知のように、1996(平成8)年1月には、厚生省(当時)においてHIV関連ファイルが「発見」されている⁽⁵²⁾。2007(平成19)年12月26日付の防衛省「防衛省における文書管理の改善措置について」⁽⁵³⁾では、補給艦「とわだ」を含む計6隻の船舶の文書が誤廃棄され、護衛艦「ありあけ」の航泊日誌を含む6件の文書が所在不明であったほか、防衛省文書管理規則等に違反した文書管理の実態が多数明らかにされている⁽⁵⁴⁾。2008(平成20)年10月7日付の「年金記録問題への対応策の進捗状況」⁽⁵⁵⁾では、基礎年金番号に未統合の記録が大量に存在すること、マイクロフィルムに存在しながらコンピュータに収録されていない記録が大量に存在すること、オンラインシステム上の記録が正確でないこと等が明らかにされている⁽⁵⁶⁾。地方公共団体にあっても、2008(平

⁽⁵²⁾「発見」とは、「HIV関連資料についてNO1 エイズ資料関係調査の経緯」旧厚生省HP(<http://www1.mhlw.go.jp/houdou/0806/24.html>)において使われている文言である(参照2008(平成20)年10月10日)。「発見」するまでは、無いことになっていたわけであろう。

⁽⁵³⁾防衛省HP(<http://www.mod.go.jp/j/sankou/report/2007/pdf/1226.pdf>)より入手(参照2008(平成20)年10月10日)。

⁽⁵⁴⁾「防衛省における文書管理の改善措置について」の別紙(※4)によれば、「航泊日誌の保存場所については、1年間は艦船内、その後3年間は在籍する地方総監部とされている」が、「就役船261隻のうち、就役1年未満のため地方総監部で保存すべきものがない6隻を除いた全ての船舶(255隻)がこの規則を遵守していない状態にあることが報告された」とのことである。規則遵守率0%の規則が存在する意味はあるのだろうか。

⁽⁵⁵⁾社会保険庁HP(<http://www.sia.go.jp/top/kaikaku/kiroku/070831shintyoku.htm>)より入手(参照2008(平成20)年10月10日)。

⁽⁵⁶⁾「V.年金記録問題の全体」社会保険庁HP(<http://www.sia.go.jp/top/kaikaku/kiroku/pdf/2.pdf>)より(参照2008(平成20)年10月10日)。

成20)年に発生した大分県教員採用選考試験等を巡る贈収賄事件について、「大分県教育委員会文書管理規程の文書の保存期間の定め違反して、教員採用選考試験に係る文書を保存期間前に廃棄していた」との実態が報告されている⁽⁵⁷⁾。また、大分県のみならず「地方公共団体における文書の管理が、常に当該地方公共団体の文書管理規程どおりに行われているという保証はなく、地方公務員の法廷における供述が「この点において、経験則に反する不合理な供述ということはできない」と明快に述べる裁判例すら存在する⁽⁵⁸⁾。文書管理規程に違反した文書管理がなされていることは、経験則上明らかということであろうか。

ここで取りあげた国・地方公共団体における文書管理の実態からすれば、文書管理規程・規則に違反した文書管理がなされていることは「経験則に反」していないとの先の裁判所の認定は、残念ながら説得力を有していよう。

これに対して、文書管理を法律や条例で定めていればどうなるであろうか。法律や条例によるのであれば、罰則を定めることが可能となる。法律や条例の定める罰則であれば、特別職であると一般職であることを問わず、現職者であると退職者であることを問わず、行政機関の職員であるとその他の公の主体の職員であることを問わず適用することが可能である。これにより、一般職の公務員に対してしかなされない懲戒処分によるよりも、文書管理に対する主権者の信頼を確保することができよう。

なお、文書管理を法律や条例で定め、その遵守を罰則により担保するという考え自体は、既に、行政機関個人情報保護法や個人情報保護条例において導入されていると考えることができよう。すなわち、行政機関個人情報保護法53条以下の規定は、個人の秘密に属する事項が記録された個人情報ファイルや保有個人情報といった「文書」の適法な管理を、罰則により担保していることに他ならないからである。

⁽⁵⁷⁾大分県教育委員会教育行政改革プロジェクトチーム「調査結果報告書—大分県教員採用選考試験等に係る贈収賄事件を受けて—」(2008(平成20)年8月29日)11頁。なお、同報告書10頁では「答案用紙を悪意をもって廃棄した事実は確認できなかった」としている。同報告書は、大分県教育委員会HP(<http://edu.oita-ed.jp/080829houkokusyo.pdf>)で入手できる(参照2008(平成20)年10月7日)。

⁽⁵⁸⁾東京地判1998(平成10)年12月10日判例自治190号36頁(LEX/DB28042254)。なお、同判決は、情報公開条例に基づく開示請求に対してなされた、文書不存在を理由とする不開示決定処分の取消しが争われたというものである。

(2) 文書の保存期間に対するコントロール

現在、文書管理規程・規則は、訓令・規則といった公の主体の内規として定められている。そのため、その改正は基本的に当該公の主体が自由に行うことができる。もちろん、行政文書については、行政機関情報公開法22条により、同法施行令16条の定めるところによりその管理に関する定めを設けなければならないため、全くの自由というわけではない。例えば、保存期間については、同施行令16条1項4号により「当該行政機関の事務及び事業の性質、内容等に応じた行政文書の保存期間の基準を定めるものであること」と定めた上、行政文書の区分に応じた保存期間が別表第二として定められている。しかし、それにもかかわらず、「各府省に共通する文書について、府省により異なる保存期間を設定している場合がある」ことが報告されている⁽⁵⁹⁾。これは、別表第二の運用により、保存期間が左右されていることを意味しよう。

情報公開法制の適用を受ける文書にあって保存期間が延長されるということは、当該文書が情報公開法制の適用下にあり続けることを意味する。そのような場合には、文書管理の効果(特に外部的効果)が確保され続けていることになるので、基本的に問題は生じないと考えられよう。もちろん、保存期間の延長は、当該文書が現用である期間が延長されることを意味するため、非現用となった文書、すなわち、保存期間満了後の文書の移管⁽⁶⁰⁾を受ける国立公文書館における公文書等の利用という場面では大きな問題となる。なぜならば、国立公文書館における公文書等の公開の範囲は、行政機関情報公開法における行政文書の開示の範囲よりも広いと解されるからである⁽⁶¹⁾。しかし、保存期間が延長され現用機関のもとで保持されている行政文書であれ、国立公文書館等に移管された公文書等であれ、それが存在する限りにおいては、将来的に利用できる可能性が確保されている。文書の所有者である主権者から見れば、文書が存在している場所が現用機関であるのか公文書館等であるのかという点が問題なのではなく、廃棄処分等により文書を利用できなくなるこそが問題であると考えられ

⁽⁵⁹⁾有識者会議中間報告・前掲注(3)6頁4.(1)ウ(ア)。

⁽⁶⁰⁾国立公文書館法15条により、同法2条にいう公文書等のうち「国の機関の保管に係る歴史資料として重要な公文書等」については、国の機関と内閣総理大臣との協議に基づき、国の機関から内閣総理大臣に移管され、内閣総理大臣から国立公文書館に移管されることになっている。地方公共団体の設置する公文書館については、その根拠が様々であるため一概に言えないが、何らかの根拠に基づき現用機関から文書の移管を受けているという点では、国立公文書館と同じである。

⁽⁶¹⁾この点につき、拙稿・前掲注(17)13頁以下参照。

ることから、保存期間の延長自体が大きな問題とはなるわけではあるまい⁽⁶²⁾。むしろ問題視すべきは、保存期間の短縮である⁽⁶³⁾。

保存期間が満了した文書は、廃棄されるか公文書館等に移管されるかの道をたどることになる(行政機関情報公開法施行令16条1項8号参照)。文書が公文書館等に移管されるのであれば、公文書館制度における利用可能性が担保されていることになる。これに対して、文書が廃棄されるということは、文書の死を意味する。一度死んだ文書が蘇ることはない⁽⁶⁴⁾。

先に述べたように、文書の保存期間は、規程・規則といった公の主体の内規として定められている。内規である以上、その改正に文書の所有者である主権者がかかわることはない。これは、公文書類の保存期間を主権者がコントロールできないことを意味している。このことを明らかにしているのが、東京地裁1999(平成11)年10月13日判決⁽⁶⁵⁾である。同判決は、その全文が公表されていないため、事案の詳細は明らかでないが、大略、次のようなものであったと思われる。

渋谷区長により、文書の保存年限(期間)を定める規程⁽⁶⁶⁾が改正された。これにより、交際費・食料費に関する文書の保存期間が従前より短縮された。渋谷区は、改正後の規程の定める保存期間満了後に同文書を廃棄した。これに対し、原告(X)は、旧規程のもとにおいて渋谷区情報公開条例に基づく公開請求をすれば公開されたはずの交際費・食料費に関する文書を、規程改正により保存期間を短縮することにより廃棄し、公開できなくなったことが違法であると主張し、損害賠償を求めた。

東京地裁は、次のように述べる。情報公開「条例においては、開示の対象となる情

⁽⁶²⁾なお、有識者会議中間報告・前掲注(3)9頁は、4.(2)ア(ア)において、保存期間の延長を問題点として挙げているが、延長自体が問題ではなく、中間報告4.(1)オ(ア)が指摘しているように、延長によって現用機関において長期間保存されることになってしまうことによる紙の劣化や破損等が問題であると考えらるべきではなかろうか。ちなみに、紙の劣化要因としては、不適切な温湿度・埃・アルカリ・汚染物質・光等の環境因子、虫・微生物・動物・人等の生物による因子、火災・水害・震災・戦災等の災害因子のほか様々なものがある。大湾ゆかり「アーカイブズを保護するための予防措置」国文学研究資料館史料館編『アーカイブズの科学 下巻』(柏書房・2003(平成15)年)377頁参照。

⁽⁶³⁾保存期間満了前の文書廃棄につき、行政機関情報公開法施行令16条1項9号参照。

⁽⁶⁴⁾科学技術の進展により、ハードディスク等の電磁的記録の一部についてはデータの復元が可能なのであるが、消磁、破砕、溶解等の手段を用いて廃棄がなされれば復元不可能となる。

⁽⁶⁵⁾同判決は、控訴審である東京高判2000(平成12)年3月1日、上告審である最決2000(平成12)年6月27日においても維持されている。各判決につき、情報公開実務研究会・前掲注(51)4704~4706頁参照。

⁽⁶⁶⁾おそらく「渋谷区文書編さん保存規程」であると思われる。

報の保存年限について、何ら定めるところがない」ため、情報公開「条例は、開示の対象となる情報の保存年限をどのように定めるかについて、特段の明示的な規定を設けることなく、実施機関(区長、教育委員会、選挙管理委員会、監査委員及び議会をいう。)にゆだねることとしたものと解するほかはなく、情報公開の対象となる文書は、実施機関において定める文書管理に関する規程により保存されている文書を前提としているものと解される」。そして、「住民は、情報公開条例の定めた内容に従って、渋谷区の文書の閲覧等が可能となるものであって、住民の有する権利の具体的内容は、条例の規定によって定められたものを超えるものではない」し、文書の「保存年限を短縮することが禁止されているわけではないから、実施機関が保存期間を短縮したからといって、直ちに住民の条例上の権利が害されたということとはできない」。そのため、「本件規程改正及びその後における新規程に基づく文書廃棄の措置は、原告の有する何らかの権利を侵害する違法なものということとはできない」と結論付けた。

また、控訴審において、Xは「渋谷区が保存管理する文書や情報が区民の共有の財産である」と主張したようであるが、控訴審は「政治的、理念的な意味合いで、右の文書や情報が、区民の共有する財産であるということではできても、そこでいう共有が法的な意味での共有(所有権)でないことは明らか」であるとして、Xの主張を退けている。

以上の裁判所の判断を要約すると、次のようになろう。情報公開条例により保護されている権利は同条例の定める「公開を求める権利」だけであり、公開の対象となる文書を保存するか廃棄するかという点については、実施機関の定める文書管理に関する規程に全面的に委ねられていることから、結果として、公開請求の対象を実施機関は、いかようにでも定めることができる。

このような理解の下で、「区が区政に関し区民に説明する責務を全うするようにし、もって公正で開かれた区政の進展を図ること」(渋谷区情報公開条例1条)は実現できるのであろうか。

これに対して、保存期間を法律や条例で定めていればどうなるであろうか。この場合、文書を何年間保存する、どの文書については何年で廃棄するといった事項につき、主権者たる国民や住民がコントロールを及ぼすことができるようになる。ここでは、公の主体による恣意的な判断により保存期間を長短することは認められない。主権者たる国民や住民が、法律や条例を通じて文書を廃棄することに「お墨付き」を与えない限り、廃棄は許されない。公の主体は、国民や住民から信託を受けて公文書類を管理していると考えられる以上、その廃棄についても国民や住民のコントロールが及ぶと解することは当然であろう。文書管理を法律や条例で定めることにより、控訴審が

というような「政治的、理念的な意味合い」に過ぎなかった「文書は主権者の共有する財産である」という考え方は、法的なバックグラウンドを得ることになるのである。

もっとも、文書管理を法律や条例で定めたとしても、それに違反する文書の廃棄等の行為をいかにして争わせるべきかという点は、検討の余地があろう。情報公開法制下では、当該法制により認められた開示請求権等の「個人の権利」に対する侵害行為であると構成し、ここで取り上げた裁判例のように損害賠償請求訴訟として構成することも志向されていたが、これを認めると、理論的には、すべての国民や住民が賠償を求めることが可能になってしまうため、妥当ではあるまい。この点に関する検討は、他日を期したいと考える。法律上いかなる争訟手段を用いるべきか、そのために客観訴訟を創設すべきか、といった点はともかく、文書管理に関する法律や条例を制定するときには、その中に罰則規定を置き、保存期間を明示するのであれば、これまでの文書管理規程・規則と大差ない運用がなされるであろうことは想像に難くないであろう。

IV 地方公共団体の取組からの示唆

例えば、情報公開法制は山形県金山町という一地方公共団体が先鞭をつけ、法律の制定に至ったものであった⁽⁶⁷⁾。このことから、行政機関情報公開法は、情報公開に関する「地方における関心の高まりを受けて」⁽⁶⁸⁾制定されたと評価されている。

これに対して、文書管理法制に関する「地方における関心」は、それほど高まってははいない。しかしながら、いくつかの地方公共団体において、文書管理条例を制定したり、条例の制定までは至らなくても、文書管理の徹底を図るための施策を講じたりといった動きが見られる。ここでは、地方公共団体における先見的な取組みのいくつかを紹介したい。

1 宇土市

我が国において、初めて条例の形で文書管理に関する事項を定めたのは、熊本県宇土市である。宇土市文書管理条例⁽⁶⁹⁾は、同市の例規集上、「第6類 情報公開」の「第1章 文書管理」に置かれている点で注目される。これは、同条例が文書管理に求める第一の意義を情報公開制度に求めていることを、例規集の体系上明らかにしているといえよう。また、同条例は、「地方自治の本旨にのっとり、

⁽⁶⁷⁾金山町情報公開条例(1982(昭和57)年3月19日条例第1号。同年4月1日施行)。

⁽⁶⁸⁾南博方『行政法(第六版)』(有斐閣・2006(平成18)年)166頁。

⁽⁶⁹⁾2001(平成13)年3月23日条例第3号。

市が保有する情報は市民の財産であるという基本的立場に立ち、情報公開制度の目的の達成のため、及び行政機関の政策形成能力の向上のために必要な行政機関の文書の管理に関する基本的事項について定めることにより、市が保有する文書の適正な管理を図り、もって公正かつ民主的な市政の発展に寄与することを目的とする」と定めており(同条例1条)、文書管理が「行政機関の政策形成能力の向上」のためのみならず—むしろ、それより先に「情報公開制度の目的の達成」を掲げることにより—情報公開制度のための文書管理という性格を明らかにしている。同条からは、「行政のための文書管理」ではなく、「主権者たる市民のための文書管理」を宇土市が志向していることが読み取れよう。

もっとも、宇土市情報公開条例2条2号⁽⁷⁰⁾は、同条例による開示請求の対象となる「公文書」を、「当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして」保有しているものに限定している。一方、宇土市文書管理条例2条2号は、文書管理の対象となる「文書」を現用文書に限定してはいない。この点に着目するならば、厳密に言えば、文書管理条例の対象でありながら情報公開条例の対象とはならない文書が存在することになる。宇土市文書管理条例1条のいう「市が保有する情報は市民の財産であるという基本的立場」を貫徹するのであれば、両条例の対象文書をそろえる必要があるのではあるまいか。

また、同条例は27条において毎月21日を「文書管理の日」と定め、その日には、文書管理に関する点検作業を行わなければならないとしている点でも注目される。文書管理の状況の定期的点検が条例により担保されていることにより、文書管理条例に反する行為の蔓延を防止することが期待できよう⁽⁷¹⁾。

2 ニセコ町

宇土市に続いて文書管理条例を制定したのは、北海道ニセコ町である。ニセコ町文書管理条例⁽⁷²⁾は、ニセコ町まちづくり基本条例8条の「町は、まちづくりに関する情報を正確かつ適正に収集し、速やかにこれを提供できるよう統一された基準により整理し、保存しなければならない」という規定における「統一された基準」を定めるも

⁽⁷⁰⁾1999(平成11)年4月1日条例第1号。

⁽⁷¹⁾なお、宇土市の次に制定されたのは、岡山県金光町文書管理条例(2003(平成15)年3月20日成立。同年4月1日施行)であった。しかし、2006(平成18)年3月21日、金光町が合併により浅口市となったことに伴い、同日以降は浅口市文書管理規程となっている。

⁽⁷²⁾2004(平成16)年12月17日条例第25号。

のとして位置づけられている⁽⁷³⁾。そして、ニセコ町文書管理条例は、6条において「何人も、実施機関が作成し、又は取得した文書等の公開を要求し、取得する権利を有する」と定め、町民のみならず何人に対しても公開請求権を認めている。

もちろん、ニセコ町はこの他にもニセコ町情報公開条例⁽⁷⁴⁾を制定しており、その5条で町政情報の公開請求権を定めている。そうすると、文書に対する2種類の公開請求権が存在することになるが、文書管理条例にも公開請求権に関する規定を置くことにより、「町が保有する情報(以下「町政情報」という。)は町民の財産であるという考えに基づき、町政情報を正確かつ適正に収集・管理し、すみやかにこれを活用するための基本となる事項を定めることにより、自ら考え行動するという自治の理念の実現に向けて、公正で民主的な町政の推進に資することを目的とする」(同条例1条)という同条例の目的を、より一層明確にしていると解されよう。なお、ニセコ町情報公開条例2条4号は、公開請求の対象となる町政情報を現用文書に限定しておらず⁽⁷⁵⁾、ニセコ町文書管理条例2条2号も、管理の対象となる「文書等」を現用文書に限定していないため、両者に相違は認められない⁽⁷⁶⁾。

また、ニセコ町情報公開条例は、公開請求に係る町政情報が存在しないときの措置として、「当該公開請求に係る町政に関する文書等を新たに作成し、又は取得して、当該文書等を請求者に対して公開する旨の決定をすること」(13条1項2号)を定めている点で、文書作成に関する特別な規定を置いているものと解され興味深い。

さらに、ニセコ町文書管理条例の施行について必要な事項を定めているニセコ町文書管理規則⁽⁷⁷⁾ 21条は、ニセコ町情報公開条例「に基づき、次の各号に掲げる区分に従い、文書には『公開(開示)』、『公開(請求)』、『非公開(一部)』又は『非公開(全部)』の表示をしなければならない」としている。すなわち、文書作成段階において、公開・

⁽⁷³⁾「ニセコ町まちづくり基本条例の手引き」7頁。同手引きはニセコ町HP (<http://www.town.niseko.hokkaido.jp/kihon/kihonjyorei.tebiki200705.pdf>) より入手できる(参照2008(平成20)年10月10日)。

⁽⁷⁴⁾1998(平成10)年9月25日条例第17号。

⁽⁷⁵⁾他の点でも、ニセコ町情報公開条例における町政情報は、行政機関情報公開法における行政文書よりも広い概念であるといえる。この点につき、「ニセコ町情報公開条例の手引き」ニセコ町HP (<http://www.town.niseko.hokkaido.jp/jyohokokai/koukaitebiki.htm>) 2条4号部分参照(参照2008(平成20)年10月13日)。

⁽⁷⁶⁾厳密には、ニセコ町情報公開条例2条4号では「職務上作成し、又は取得した」とされているのに対し、ニセコ町文書管理条例2条2号では「職務に用いることを目的として作成し、又は取得した」とされていることから、若干の相違が存する。もっとも、解釈上の差異は認められないであろう。

⁽⁷⁷⁾2006(平成18)年3月31日規則第13号。

非公開の別が明らかになっているのである。一見すると、文書作成時の手間が増えていとも思えるが、そうではあるまい。いかなる文書も、いずれは公開される可能性があることを前提とするならば、文書作成時に公開・非公開の別を明らかにしておくことは、結果として事務作業量を削減することにつながると考えられよう。なぜならば、文書作成段階であれば、文書の内容につき熟知している者が公開・非公開を判断することができるのに対し、公開請求があってから公開担当窓口の者が判断したり、公開請求時に当該文書を作成した部署にいる者⁽⁷⁸⁾が判断したりするのは、文書の内容を読み直し、熟知した上で判断しなければならないため、かえって手間になると考えられるからである。もちろん、文書作成段階で非公開とされたものであっても、公開請求時には非公開事由が消滅していることもあろう⁽⁷⁹⁾。その場合には、公開段階での文書の読み直し等が必要となるが、非公開事由が予め明らかにされているため、それが明らかにされていない場合と比べれば、事務作業量は少なくなろう。

また、ニセコ町文書管理規則42条では、毎月1回ファイリングの日を定め、ファイリングシステムの維持管理に必要な点検及び指導が確保されていること、翌月の5日までにファイリングの実施報告書をニセコ町文書管理委員会に提出しなければならないとしていることから、文書管理条例違反行為を定期的にチェックすることが可能になっている。

3 大阪市

大阪府大阪市でも「市政運営に関する情報は市民の財産であるという基本的認識の下、公文書の管理責任を明確にし、公文書の作成、保存等に関する基本的な事項を定めることにより、公文書の適正な管理を図り、もって市政運営に対する市民の信頼の確保を図ることを目的」として、大阪市公文書管理条例⁽⁸⁰⁾が制定されている(同条例1条)。同条例で注目されるのは、公文書の保存期間につき単に「〇年」といった種別を掲げるのみではなく、当該保存期間に該当する公文書の区分を明らかにしている点である。

既に取り上げた宇土市文書管理条例21条及びニセコ町文書管理条例20条は、文書の保存期間として30年から1年未満までの6種を定めるが、どのような文書が何年保存文

⁽⁷⁸⁾ 文書作成から公開請求までどの程度の期間が空いているかにもよるが、一般的に2～3年程度で人事異動がなされることに鑑みれば、公開請求時に文書作成者がいる可能性はそれほど高くあるまい。

⁽⁷⁹⁾ 例えば、行政機関情報公開法5条5号の定める不開示情報であれば、「審議、検討、討議」が終了した後、同条6号の定める不開示情報であれば、「事務又は事業」が終了した後が想定されよう。

⁽⁸⁰⁾ 2006(平成18)年3月31日条例第15号。

書に該当するかという点については、それぞれ宇土市文書管理規則⁽⁸¹⁾、ニセコ町文書管理規則⁽⁸²⁾において定められている。その意味では、本稿III2(2)で指摘したのと同じように、文書の保存期間を主権者たる住民がコントロールすることはできていない。

これに対し、大阪市公文書管理条例6条2項は、公文書の保存期間につき「別表の左欄に掲げる公文書の区分に応じ、同表の右欄に定める期間とする」と定めている。これにより、文書の保存期間につき、主権者たる住民がコントロールを及ぼすことが可能となっている。換言すれば、大阪市においては、大阪市当局の恣意的な判断により文書の保存期間を長短することはできず、住民の代表者からなる議会の判断を仰がなければならないのである。

また、大阪市公文書管理条例は、9条以下において、地方独立行政法人等、出資等法人⁽⁸³⁾、公の施設の指定管理者等についても、「この条例の趣旨にのっとり」当該主体における公文書・文書の管理を(一部は努力規定ではあるが)義務づけている。これは、公の主体全般における文書管理を志向するものとして、積極的に評価されよう。

4 逗子市

以上の文書管理条例を定めている市町とは異なり、神奈川県逗子市の文書管理は、逗子市文書管理規則⁽⁸⁴⁾によりなされている。その限りでは、本稿で特に取り上げるべき点はないようにも思えるが、逗子市情報公開条例⁽⁸⁵⁾の中に注目すべき規定がある。それは、同条例5条2項各号の定める非公開情報が記録されていることを理由として非公開決定がされた「情報」(同条例3条1項)につき、当該非公開決定から一定期間が経過した後は、公開請求が無い場合であっても1年間公表する旨を定める同条例6条の2である。

一般的には、何らかの文書につき非公開決定がなされたとしても、文書管理規程・規則等の定める保存期間が経過すると、「公文書等」に該当しない限り、当該文書は廃

⁽⁸¹⁾同規則19条及び別表参照。

⁽⁸²⁾同規則48条及び別表2参照。

⁽⁸³⁾出資等法人とは、大阪市情報公開条例34条1項により「本市又は本市が設立した地方独立行政法人…中略…が資本金、基本金その他これらに準ずるものを出資し、又は職員の派遣等を行っている法人(本市が設立した地方独立行政法人等を除く。)であって、市長が定めるもの」と定義されているが、同条2項において「出資等法人のうち、本市等が行う事務又は事業と特に密接な関係にある法人であって、市長が定めるもの」という文言があることから、これに該当するものとそれ以外のものとの2種類が想定されていることになる。

⁽⁸⁴⁾2007(平成19)年4月1日逗子市規則第15号。

⁽⁸⁵⁾2001(平成13)年3月31日逗子市条例第3号。

棄されることになる。逗子市文書管理規則も、34条2項において30年から1年未満までの8種類の保存期間を定め、保存期間の満了をもって文書を廃棄することとしている(同規則39条)。そして、廃棄の対象となった文書のうち、歴史的・文化的資料として必要があると認める文書に限り、市史編さんの主管課長が収集できることにしている(同規則41条)⁽⁸⁶⁾。

逗子市文書管理規則上は明言されていないが、逗子市情報公開条例が上位法に位置すると考えられることから、同条例6条の2の定めを実施するため、非公開決定がなされた「情報」が記録されている文書については、逗子市文書管理規則の定める保存期間とは異なり、別途の保存期間が進行するということになる。このことは、「逗子市情報公開条例の解釈運用基準」⁽⁸⁷⁾の6条の2関係2の(1)において、「一定期間経過後の公表後は、当該情報の保存年限に従い原本を廃棄することができる」とされていることから明らかであろう。

このような逗子市情報公開条例6条の2の規定は、一度非公開決定を経る必要があるとはいうものの、主権者である住民が「見たい」と思った文書につき、将来的には「見られる」ことを確保している。換言すれば、「見られる」状態になるまでの間、当該文書の保存を義務づける手段が、住民に与えられているのである。このような制度は、文書管理につき住民がイニシアチブを発揮することを可能ならしめるものとして、大いに評価されよう。

5 南砺市

逗子市同様、富山県南砺市の文書管理も条例ではなく、南砺市文書管理規程⁽⁸⁸⁾として定められている。また、逗子市のように、情報公開条例上注目すべき規定があるわけでもない。しかし、南砺市は運用面において文書管理に資する取組みが行われている点で注目される。それは、開示請求を想定したシミュレーションの実施である⁽⁸⁹⁾。

⁽⁸⁶⁾なお、収集の対象となる文書の基準については「逗子市公文書等選別基準」(http://www.city.zushi.kanagawa.jp/second/reiki/reiki_int/reiki_honbun/ag21008641.html)及び「逗子市公文書等選別のための細目基準」(http://www.city.zushi.kanagawa.jp/second/reiki/reiki_int/reiki_honbun/ag21008651.html)が定めている。両基準とも2006(平成18)年4月1日から施行されているが、いわゆる要綱レベルのものであると思われる(参照 2008(平成20)年10月13日)。

⁽⁸⁷⁾同基準は、逗子市HP(http://www.city.zushi.kanagawa.jp/second/reiki/reiki_int/reiki_honbun/ag21000271.html)より入手できる(参照2008(平成20)年10月13日)。

⁽⁸⁸⁾2004(平成16)年11月1日訓令第6号。

⁽⁸⁹⁾以下の記述は、筆者が南砺市情報公開・個人情報保護審査会委員を務めていた折に得た知見に基づくものである。

同シミュレーションが実施されるようになったきっかけは、南砺市情報公開・個人情報保護審査会「南砺市における情報公開制度及び個人情報保護制度の運用に関する建議」(2007(平成19)年1月23日)である。同建議では、情報公開制度及び個人情報保護制度への理解及び認識を深め、両制度の運用能力を職員が身につけることができるようにするための研修の実施と併せて、開示請求を想定したシミュレーション(訓練)の実施を建議している。研修のみならずシミュレーションの実施を建議したのは、研修会等で習得した知識は、実務において応用できなければ意味が無いとの考え方に基づいている。同建議を受け、南砺市においては開示請求を想定したシミュレーションが実施されている。シミュレーションの概要は、次の通りである。

シミュレーションは、南砺市総務課情報公開窓口より、各部署宛に仮想事例(開示請求)をFAXで送信することにより開始される。なお、実施日及び実施部署について、事前に通知することはしていない。仮想事例の送信を受けた部署にあつては、実際に開示請求があつた場合と同様の事務手続をなすことが要求される。そして、シミュレーションにより、①必要な教示又は補正が行われたか、②文書の特定は適正だったか、③開示・非開示の判断は適正だったか、④請求に対する決定は期限内に行われたか、⑤起案書及び通知書の記載内容は適正だったか、⑥事務手順は適正だったか、⑦処理は迅速に行われたか、という7項目が確認されることになる。

この概要から明らかなように、シミュレーションは、情報公開制度及び個人情報保護制度の迅速かつ適正な事務処理を確保するためのものである。もっとも、両制度に基づく開示請求の対象は、「公文書」(南砺市情報公開条例2条2項)や「保有個人情報」(南砺市個人情報保護条例2条3号)である。この「公文書」や「保有個人情報」は、文書管理の対象となっていることから、シミュレーションの実施により、情報公開制度及び個人情報保護制度の適正な事務処理の確保のみならず、その前提となる適正文書管理をも確認することが可能となっている。このようなシミュレーションは、適正文書管理を内部的に確保するための手法として、大変有用であると考えられよう。

国においては、2007(平成19)年12月14日に「行政文書の管理の徹底について」⁽⁹⁰⁾という文書が関係省庁連絡会議申合せとして作成され、その「4. 行政文書の管理体制」において、各府省庁の文書管理者に、その保有している行政文書の管理状況について、定期的に点検を行い、その結果を統括文書管理者に報告することとされている。しかしながら、国における文書管理に問題があることは、本稿III1で見たとおりである。

⁽⁹⁰⁾前掲注(48)参照。

また、国においては、各省庁統一文書管理改善週間が「文書管理の改善に対する職員の理解を深め、文書の作成から廃棄に至るライフサイクルを通じた文書管理の具体的な改善を推進することを目的として、昭和42年以降、毎年11月に実施」されてきたところであるにも拘らず、この状況なのである⁽⁹¹⁾。

南砺市におけるシミュレーションは、文書管理を具体的に改善する一手法として、参照に値するのではあるまいか。

V おわりに

以上、文書の管理と法とのかかわりにつき、文書概念の整理、法律によって管理すべきと思われる文書の範囲の確定、法律によらない文書管理によって発生している諸問題の指摘、文書管理に関する地方公共団体の取組みといった順序で論を進めてきた。

現在の文書管理が様々な問題を抱えていることは、否定のできないところであろう。それを解決する手法の一つとして、法律(条例)による文書管理というアプローチは、間違いなく有用であると考えている。もっとも、単に法律や条例により文書管理に関する事項を定めれば良いというほど、問題は単純ではない。重要なのは、文書管理を定める法形式ではなく、文書管理の実効性をいかに確保するかという視点である。本稿では、罰則の導入、定期的な文書管理状況の点検、文書作成時における公開・非公開の区別の表示、文書の区分に応じた保存期間の明示、情報公開制度下で非公開とされた文書の保存、シミュレーションの実施による文書管理の徹底といった事項を取り上げ、その有用性を指摘してきた。罰則以外の事項については、法律や条例ではなく、規程・規則といったレベルで定めることも可能ではあるが、法律や条例のレベルで定めることによってしか、主権者による文書管理を実現することはできないと考える。

もとより、ここで指摘した内容は、あくまでも私見に基づくものであるため、その妥当性については更なる検討が必要であろう。しかし、少なくとも今の文書管理の状況が、決して望ましいものとはいえない以上、何らかの形でこれを改善する必要がある。今改善を試みなければ、不適切な文書管理により日々文書が失われ続け、そして、二度と戻ることはいない。

わずか3つの地方公共団体ではあるが、その文書管理条例において示されていた「公

⁽⁹¹⁾総務庁行政管理局「第34回各省庁統一文書管理改善週間の実施状況について(概要)」(2000(平成12)年12月)より。同文書は、総務省行政管理局HP(<http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/bun34.htm>)で入手できる(参照2008(平成20)年10月13日)。なお、同HPを見る限り、各省庁統一文書管理改善週間に関する情報は、第34回が最後のようである。

の主体が保有する文書は主権者の財産である」との認識は、国民主権・住民主権原理を採用している我が国にあっては、当然のことであろう。法律・条例によって主権者の手に文書管理を委ねることは、この当然のことを可能にするに過ぎない。また、法律・条例で文書管理を定めることは、現実に文書管理に当たる公務員等にとっては、自らの所属機関の長よりも上位に位置する「主権者」の同意の下での文書管理を可能ならしめることを意味する。これにより、所属組織の内部ではなく、主権者の方を向いた文書管理が実現できるのではあるまいか。

本稿が、文書管理法制を検討する上での議論の一素材となれば幸いである。

[附記]

本稿脱稿後の2008(平成20)年10月22日に、日本弁護士連合会「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」⁽⁹²⁾が、同年11月4日に、公文書管理の在り方等に関する有識者会議最終報告『『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—⁽⁹³⁾が、それぞれ公表された。

日本弁護士連合会の意見書、第2の1⑩においては、本稿と同じく、文書管理に関する法律を制定するに際し、罰則を規定すべきである旨述べられている。

有識者会議最終報告は、本稿で取り上げた中間報告のラインを基本的に維持しつつ、「IT化への対応」(同報告4.(2)オ)、「独立行政法人等、立法府、司法府、地方公共団体及び民間の文書」(同報告4.(3))、「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」(同報告6.)といった項目を追加するなど、より詳細なものになっている。もっとも、本稿で取り上げた中間報告との関係では、最終報告段階で章立てが変更されたことによる影響が若干あるにとどまり、内容的な影響はない。

⁽⁹²⁾同意見書は、日本弁護士連合会HP (<http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/report/data/081022.pdf>) より入手できる(参照2009(平成21)年1月5日)。

⁽⁹³⁾同報告書は、内閣官房HP (<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/koubun/hokoku.pdf>) より入手できる(参照2009(平成21)年1月5日)。