

科学研究費成果報告書「日本近代史料情報機関設立の総括的かつ細目に関する研究」(基盤研究(B)(1)、平成13・14年度、代表者伊藤隆、課題番号:13490012)

3. 濱田 太郎氏

はまだ・たろう 政策情報研究センター・インフォメーションオフィサー

日時 : 2001年6月6日

出席者 : 伊藤隆 季武嘉也 中見立夫 梶田明宏 西川誠 土田宏成 黒澤良
矢野信幸 浅野豊美 中野目徹 有馬学 武田知己 梅崎修 清水唯一朗
鹿島晶子 伊藤光一 高橋初恵

伊藤 きょうは、私どもの大学のインフォメーション・オフィサーの濱田さんから「情報公開法と歴史研究」ということでお話をいただくことになっております。じゃあ、濱田さん、よろしくお願ひします。

濱田 ただいま紹介にあずかりました、政策研究大学院大学インフォメーション・オフィサーの濱田と申します。私の仕事は、様々な情報を収集することで、先生方の資料収集をお手伝いいたしております。伊藤先生の関係では、最近問題となっております情報公開法との関連で、特に各省の正史・小史の原史料へのアクセスをどのように確保していくかという問題を研究いたしております。まず、私の問題意識についてお話をいたします。

先日の朝日新聞によりますと、情報公開法は施行から2ヵ月が経ちまして、開示率が6割であるという報道がございました。具体的には、2ヵ月間で16省庁を合わせて6,125件の請求があり、3,725件は開示または不開示が決定され、2,325件は開示されたと報道されております。これは、平均的な開示率が決定済みの62%にあたるということになります。

どのようなものが全面公開されたかと言えば、例えば宮内庁の皇室会議召集状や環境省の大臣の引き継ぎ資料が全面公開されております。この記事自体は、情報公開法の施行は滑り出しが極めてよいものであるという論調になっております。

それに対して、外務省の報償費が全面不開示になったために、このことを批判する記事が朝日新聞や読売新聞に見られます。読売新聞が今年4月に、1998年度の内閣官房報償費の全支出が分かる文書、もしくは1997年の在アメリカ大使館の報償費が分かる文書の公開を請求したそうですが、結局これらの資料は、あとから説明をいたします情報公開法の不開示事由第3号である「公にすることで国の安全が害される恐れ、もしくは国際機関との信頼関係が損なわれる恐れがある」と認められる情報として不開示になった、というふうに伝えております。この記事は、「このような情報隠しは、外務省のまったく反省していないという姿勢を示している」と激しく批判をしています。

そのほか情報公開関連の記事を集めてみますと、最近の山形大学の入学試験のミスも、実は情報公開に関するものです。山形大学でどうして採点ミスが分かったかといいますと、

今年度から始まった入試成績開示制度を利用した受験生が、偶数にしかならないはずの国語の点数が奇数であったということを山形大学に報告したために、ミスの発見につながっております。これは、情報公開法とは直接関係がない「開示制度」という制度ですが、これについてはあとでお話ししようと思っております。

このように、情報公開法が2ヵ月間に様々な面で取り上げられるようになり、一般的には評価が高いと思われるのですが、私は必ずしもそう考えておりません。それを、本日の発表を通じて皆様にお伝えできればと思っております。

それでは、具体的な話に入っていきたいと思えます。国立公文書館が公文書を保存しているということは皆さん既にご存じですけれども、各省庁別の受け入れ状況を平成10年度で調べてみますと、全文書のうち28.41%が総理府、19.79%が建設省、厚生省が16.86%、文部省が9.33%、法務省が5.58%、運輸省が5.15%、環境庁が4.58%、労働省が3.35%、総務庁が3.02%、残り13省庁全部あわせて3.93%だと言っているんですね。

平成10年度で受け入れ冊数71万83冊のうち、自治省他13省庁あわせて、わずかに4%にしか達していない。いったいこれはどういうことなんだろうというのが私の問題意識でして、その背景にはどのような法制度があるのか。特に公文書館に行かない文書はいったいどうなっているのかということについて議論をしてみたいと思えます。

情報公開法を逐条的に検討していくに際しまして、まず最初に、情報公開法制定までの動きがどのようなものであったかということ振り返ってみたいと思えます。要点を言いますと、情報公開法制定までの動きと情報公開法の制定過程には分断が見られます。連続性が見られないことを示します。次に、情報公開法を逐条的に分析して、歴史研究の立場から詳しく振り返ってみたいと思えます。情報公開法の重要な構造となっている行政文書の管理と保存の側面や文書の法的地位について検討した上で、最後にまとめを行いたいと思えます。

まず、情報公開法制定への動きということで、3つの点をとりあげたいと思えます。①情報公開法の制定前の情報公開制度、②情報公開に関する裁判、③いま現在、私どもが情報公開法と呼んでおります「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」の制定過程を振り返ってみたいと思えます。

情報公開運動には3つの高まりがあるのではないかと考えられます。

第1に、昭和40年代に外務省の機密が漏洩し、国家公務員の守秘義務の範囲が大きくとりあげられます。第2に、昭和51年のロッキード事件を機にしまして、官公庁の持っている情報をなんとかして公開させようという動きが高まります。第3に、平成6年から始まった現在の情報公開法制定の動きが上げられます。

ロッキード事件を機にした情報公開運動の高まりにはいくつか背景がございまして、米国で昭和49年に情報自由法が大幅に改正され、この改正により現在のような公文書に対する非常に自由なアクセスが保障された結果、日本の歴史を研究するにも米国の公文書館にアクセスすればよいという結果すら招くようになりました。非常に幅広い公文書のアクセスの保障が米国で行われたことが、ロッキード事件を契機とする情報公開運動の高まり

に拍車をかけております。

また、昭和49年、参議院の予算委員会で「国政調査権と守秘義務の関係」が外務省の秘密漏洩事件の関係でとりあげられている時に、ある会社が果汁を入れていないのにまるで果汁が入っているかのような表示をしているとか、食品や薬品の添加物に関する関心が高まりまして、消費者運動の高まりも情報公開運動の高まりに連動する形になりました。ロッキード事件でアメリカから提供された情報に基づいてわが国の司法機関が処罰の可能性を検討するという状況があったものですから、情報公開運動はさらに高まります。その結果、昭和54年に自由人権協会が日本で初めて「情報公開法要綱」を発表いたします。そして、その要綱を受けて、民社党が昭和55年に公文書公開法案という法案を国会に提出するに至ります。これについては、あとでもう少し詳しく触れます。

これらの政治的な情報公開運動に学会がどのように関与してきたかといいますと、学会は先ほどの流れにはさほど関与しておりません。学会では、昭和40年代後半に歴史学会や外交学会による公文書公開運動というのがあり、そのことが直接の契機となりまして、昭和46年に国立公文書館および外交史料館が設置されております。

ただ、これらの公開の方法はまだ問題点の多いもので、この当時にはアマーフト国際会議アピールというところで「まだ問題は大きい」というふうに主張されていたようです。この昭和40年代の学会の動きを受けて作られた2つの制度、国立公文書館および外交史料館における資料の公開は、個人の秘密の保持その他、公開を不相当とするような理由がある文書は公開しませんでしたし、国の重大な利益が害される場合はたとえ30年を経た公文書や外交文書でも公開しないという制度でした。

これらの学会の動きのあとに、先ほど申し上げましたような外務省密約事件やロッキード事件という大きな政治的な事件を契機に情報公開運動が高まっているというふうに考えられます。政治的な情報公開運動と学会の運動との違いは、政治的な運動は比較的尻切れトンボで結局うまくいっていないのに対して、学会の動きは先ほど言ったような問題があるにせよ、国立公文書館制度を作り外交史料館の制度を作ったという点で、ある程度の実を結んでいるということが言えるのではないのでしょうか。

昭和55年に民社党が提出した公文書公開法案に触発されまして、共産党と社会党がそれぞれ公文書公開法案を提出します。けれども、野党ですので、出ただけで結局は実を結びませんでした。でも、この内容を検討しておくことは、現在の情報公開法とどのような差があるかということによって有益だということ、少し中身を見てみたいと思います。

民社党案を取り上げてみましょう。適用範囲を見てみますと、国・地方公共団体・政府関係法人というものを包括的に対象にしていることが特徴的です。そして、この民社党案は公文書の定義を非常に細かく置いておりまして、いわゆる列举式という形で、列举したものにあたるのであれば公文書だというような書き方になっております。その内容というのは、予算の執行ですとか事務や業務にかかる訓令や記録が基本的には公文書であると。「コンピューターによる自動データ処理のための再録物」というのは、どうもフロッピーディスクを指すようですけども、そういうフロッピーディスクやマイクロフィルムや写真や形態を問わず、6つの各号にあたるのであれば公文書と扱おうというふうに定義をし

ています。

この民社党案の特徴は、公文書の閲覧および複写の権利を定めていることとして、その対象は「国民」ではなく「何人も」といわれる、国民よりもさらに幅の広い概念です。この「何人も」と「国民」の違いですが、例えば外国人は「何人も」に含まれますが「国民」には含まれませんので、「何人も」にしたほうがより幅が広いと言われております。「何人も」に対して公文書の閲覧および謄写の権利を認めているという点で、画期的であるということが言えるでしょう。

最後に、この民社党案では不開示とできるような非公開情報をどのように定義していたかということについて見てみますと、6つの不開示事由を彼らは認めていまして、「防衛または外交に関する事項で国家の安全および利益を著しく害する場合」と、「人事に関するもので人事行政に著しい支障を与える場合」「意思決定の過程にかかる文書で意思形成を害する場合」「個人の思想・信条・宗教・職業・取引・経験・犯罪・財産・所得・身体的特徴・健康状態・その他の個人のプライバシーに関する事項」「会社その他の企業・団体にかかる事項で団体の利益を著しく害すると認められる場合」「犯罪の捜査、訴追、刑の執行に関する事項で公正な裁判を受ける権利を侵害する場合」「その他の法律で非公開と定められているもの」、これらを非公開事由と、民社党案では定めています。

この民社党案が出てきた背景にはロッキード事件という事件がございまして、与野党間の非常に大きな対立を受けた法制度の提案だということがいえると考えられます。そのようなことを受けておりますので、政府側もこれらの情報公開運動の高まりを受けて、情報公開制度の整備に乗り出します。

昭和54年に、内閣官房内政審議室に「情報公開問題に関する連絡会議」というのが設置されます。その連絡会議は最終的に何をつくったかといいますと、「情報提供に関する改善措置等について」という閣議了解を定めることとなります。この閣議了解は、①「公文書等の開示のための手続の整備」、②「文書閲覧窓口の設置」、③「目録および公開範囲のガイドラインの設定」という3点について定めております。これを受けて、例えば当時の大蔵省は文書閲覧窓口制度というのを設けております。実は、すべての省庁は、この閣議了解に基づきまして、情報公開法の制定前にすでに閲覧窓口制度というのを設けております。じゃあ、なぜそれがこれまでこんなに大きく騒がれなかったのかというと、その制度自体に大きな欠陥があったからです。

上記の3点を具体的に定めるために、各省庁の文書課長間会議が開かれまして、そこで申合せが行われます。申合せは結局、3つの部会を設定いたします。手続規定に関する部会、窓口に関する部会、公開基準に関する部会です。これらの部会で、それぞれについてさらに議論していこうということが決定されます。

この閣議了解について、もう少し詳しくとりあげてみましょう。閣議了解は、①目録の整備、②秘密文書については昭和40年4月15日付の事務次官会議申合せの第5項に基づいて、期限を設定するよう励行することを再確認、③国立公文書館への公文書の移管の促進、④各省庁における図書館の一般公開利用、⑤情報提供に関する国民への周知、⑥公文書の保管方法基準の制定、⑦法制化の研究という7項目を定めております。

この閣議了解をそのまま読みますと、第2条第4項で「各省庁における図書館の図書等については、業務の支障のない限り一般の利用に応ずる」と定めておりますので、各省庁の図書館は一般の利用に応ずる義務があると考えられるわけです。しかも、「情報提供に関する国民への周知」という第3条では、「情報の提供に関し国民に周知を図るとともに、業務に支障がない限り各省庁の諸施設の見学の希望に応ずるなど、行政についての理解を深めるように努める」と定めており、例えば「地下の書庫を見せてくれ」といわれた場合、業務に支障がないのであれば見学に応ずる義務があるというふうに考えられまして、別に情報公開法を制定しなくても、閣議了解で現在われわれが希望するようなことが十分に制定されているのではなかろうかと思われるわけです。

公開基準を制定しなければ、どの文書を公開するかというのは空文化してしまうわけですが、ガイドライン制定部会で公開基準の制定を一所懸命検討していたのですが、結局先送りされてしまって、結論が出ておりません。公開基準が設定されなかったために、どのような文書が公開されるかも決まらなかったわけです。さらに、目録を整備しようと閣議了解で決めたにも関わらず、「目録については非公開のもののみで、公開される情報の拡大につながっていないという批判もあるが、開示する公文書等の範囲を目録の登載文書に限っているものではない。目録に含まれていない公文書等については、各省庁が定めた手続規定により個別に閲覧の申し出をして承認を得た上で閲覧することができる」ことになっていたため、各省庁はそれほど積極的に目録を整備しようとしなかった。しかも、目録の内容は極めて問題のあるものでして、各省庁は自分の持っている統計データとか公開できるものばかりを目録にどんどん載せて、大蔵省の目録は現在30ページになっておるわけですが、しかしながらその中身はほとんどが統計で、一般的なものばかりです。つまり、昭和55年につくった制度は、目録を作って国民に周知しようとしたのだけれども、必ずしもその目的を達することができなかったといえるのではないかと思うわけです。

加えて、昭和55年の閣議了解で法制化について議論することとされたんですが、結局はこれは第二臨調での議論に統合されてしまうんですね。つまり、議論は尻切れトンボになってしまったわけです。すでに昭和55年に現在の情報公開法で定められているような内容にほぼ近い制度が出来上がっていたにも関わらず、ほとんど利用されることなく、日の目を見ることなくこれまで時間が過ぎてしまったわけです。私は、法制度を作っても変わらないんじゃないでしょうかと思っているのですが、そのことは結論で申し上げますので置いておきまして、細かくこの55年の法制度を見てみたいと思います。どのような方法で、どのような開示手続を設けていたのかということについて振り返ってみたいと思います。

先ほどの閣議決定を受けまして、各省庁は訓令や事務処理細目を決めるんですけども、各省庁はモデル訓令案にしたがってほとんど同じ訓令を定めております。モデル訓令案の第1条は公文書の定義を定めていて、第2条で閲覧窓口を設け原課との連絡調整を図り閲覧の可否や場所の提供にあたりと書いてあるわけです。閲覧担当事務官を任命して、閲覧の申し出書の形式を設定して、書面によって閲覧を申し出させ、そして閲覧を拒否した場合には理由を提示しろ、回答期限については「すみやかに回答せよ」と書いている。不服

の申立て制度はありませんでした。このような情報公開制度が、実は昭和55年の段階ですでに出来上がっていたわけですね。ところが、沙汰止みになってしまっているわけですね。

次に、情報公開に関する裁判について振り返ってみたいと思います。

ロッキード事件の影響で情報公開運動が高まった結果、多くの地方公共団体で情報公開に関する法制度が整備されていきます。一部の方々は積極的に情報公開に関する裁判を起こしていきます。この裁判について、軍事機密、交際費、公共工事、著作権の観点からまとめてみたいと思います。

まず、ひとつは、軍事機密に関連する裁判がたくさん起こされます。軍事機密とは何かということですが、日本における軍事機密は、法律上は3つに分けられます。①日米安全保障条約に関するもの、②日米総合防衛援助協定等に基づくもの、③それ以外の庁秘といわれているもので、防衛庁および自衛隊の秘密です。おそらくは皆さんが軍事機密と言っているのは③にあたるのではないかと思います。例えば、防衛庁戦史部が持っている史料が秘密にあたるかというのは③の問題になるかと思しますので、③に関する裁判をまとめてみましょう。

自衛隊法は、第59条で国家公務員よりも厳しい守秘義務を定めているわけですが、法令自体は「秘密」の定義を置いておりません。「秘密」の定義については防衛庁の訓令がございまして、「機密・極秘・秘」の三段階があるということを定めております。さらにその具体的な基準については、陸上自衛隊・海上自衛隊等が機密保全に関する通達を出して、機密書類・極秘書類・秘書類というのを決定しています。具体的にこれらの通達でどういうことが定められているか振り返ってみましょう。

実はこの通達自体が秘密だそうでした、これがなかなか出てこなかったわけです。これが昭和55年の小西裁判で初めて裁判所に提出されたために、私ども国民にも明らかになったわけですね。いままでは通達自体が秘密だったので、何が秘密だったか分からなかったんですが、昭和55年に裁判の過程で「秘」の基準ですとか、どういうものが「秘」にあたるのかという通達が明らかになりました。

いちばん秘密性の高いものは「機密」でして、裁判が航空自衛隊に関するものでしたので、航空自衛隊では「機密」にあたるものは7種類あるとされております。①「航空自衛隊の基本的な方針および計画のうち訓令第5条第1項に該当するもの」。②「航空自衛隊の出動および出動準備ならびにこれに関連する基本的な計画および情報で、最高度の秘匿を要するもの」。③「前号に関連する主要部隊の配備計画および命令」。④「航空自衛隊の出動実録の全容を把握するに足る情報」。⑤「将来使用するものも含み訓令第5条第1項に該当する装備品とこれに関する資料および情報」。⑥「個々の場合、極秘以下の秘密区分に指定すべきであっても総合的に編集した結果、前号の1に該当するもの」。⑦「その他の訓令であって第5条第1項に照らして機密に指定することが適当に認められるもの」です。

第2番目に秘密性の強い「極秘」のものは、12種類あるとっております。すべてを説明しますと時間切れになってしまうかもしれませんので、要点を言いますと、「極秘」に関するものも「機密」と基本的に同じ構造になっておりまして、出動したり出動準備をし

たり計画の全体がわかるものが「極秘」であって、「機密」よりも程度の低いものが「極秘」とされており。「秘」は、それよりもさらに程度の低いものを指し、19通りの種類があると定められております。

昭和52年の時点で、防衛機密に関しては極秘が80件、秘が3,200件、庁秘については、機密が1,200件、極秘が4,500件、秘が82,000件になりますので、点数でいえばいわゆる防衛秘密は94,000点、庁秘は742,000点にのぼっていると発表されています。つまり、ほとんどの文書は「秘」だということになってしまうと。

多くの方が関心がある戦史といわれるものは、実は「極秘」を見ても「機密」を見ても「秘」を見ても、およそ当たる余地がないんですね。それが秘密になっている理由は、この秘密の基準から見ますとちょっと考えられない、というようなことが言えるのではないかと思います。

次に、交際費に関連する裁判に入りますが、この種の裁判には有名な判決がございます。大阪府知事交際費判決と大阪府水道部接待費判決というのがございまして、ここで明らかになっているのは、相手方の識別がされるのであれば条例上の非公開事由にあたるというようなことでございます。

非公開の基準についても、裁判所は細かく審査をいたしまして、これらの情報を公にすることにより当該もしくは同種の交渉等の、事務としての交際事務の目的が達成できなくなるおそれがあるか、または当該もしくは同種の企画調整等の事務や交渉等の事務としての交際事務を公正かつ的確に行うことに著しい支障を及ぼす恐れがあるか、どちらかでなければ公開せよ、というふうに審査基準を定めております。さらに加えて、相手方以外の部分は全部公開すべきだと。

他の判例としては、公共工事の審議過程の公開を要求する裁判がございます。例えばダムはどこに作られるかという問題でして、鴨川ダム事件と安威川ダム事件がございます。これらは、審議過程の情報がどこまで公開されるべきであるかどうかということについて、まったく正反対の判決をしております。鴨川ダムでは見せなくてよい、安威川ダムでは見せろというふうに結論が分かれたわけですね。これはどういう理由からかというので様々なコメントが出されているんですが、ある先生は「鴨川ダムの訴訟では行政担当者のメモ程度の内部的な方針であったのに対して、安威川ダムでは専門的な検討を得た科学的事実に関する情報であったから公開しなければならないという判決になったのではないか」というようなことを言っております。

そのほかに、委任行政に関連して判決が出されています。これは大阪府の選挙管理委員会の事件でして、わが国は3割自治とかわかれておりまして、ほとんどの国政は地方公共団体によって行われており、地方公共団体がおこなった事務について地方公共団体が情報公開できるのか、それとも情報公開は最終的には国の権限なのかというのが争われた問題でございます。この判決では、主務官庁、主務大臣の指示があれば情報公開はしなくてもよいということになりました。

この判決に一部の地方公共団体は反発いたしまして、公開するかどうかはその地方公共団体が決めるべきだということで、わざわざ「法令上の秘密でなければ公開する」という

ふうに条例を改正した地方公共団体もございます。

これらの裁判をまとめてみると、次の3つのことが言えると思います。第1に、国の情報公開を定めている現在の情報公開法の判例には、直接結び付かないと思います。

第2に、非開示情報に関する行政庁の判断についても司法審査が及ぶということを明確にしているのです、この点は意義があるのではないかと。

第3に、実は公開された文書の地位は、著作権法の対象になってしまうために、情報公開されても著作権が国にあるので公開を制限できるという矛盾した状態を生んでいることです。著作権法の第13条第2号に、国とか地方公共団体の文書は著作権の対象にならないと書いてあるんですけども、「地方公共団体や国がつくった高度に学術的意義を有し、必ずしも一般に周知徹底させることを意図しない文書」、これは具体的には、在外財産調査会が編集した「日本人の海外活動に関する歴史的調査」というのが国に著作権があるのかという裁判が起こされまして、東京高等裁判所は国に著作権を決定しているわけです。これは典型的な内部文書ですよ。内部文書に国の著作権を認めてしまいますと、結局は公開しなくてよくなってしまいうんです。情報公開法で情報公開されたとしても著作権が国にあったら公開を制限できることになるのだから著作権法を改正しなければならないということが、国の中で議論されていました。

もう少し昭和55年の体制について詳しくとりあげたいと思います。昭和62年に公文書館法というのが設定されて、これは最近、国立公文書館が独立行政法人になるまで有効な法律でした。公文書館法の第3条の責務に基づいて、国および地方公共団体が歴史資料として重要な公文書の保存に適切な処置をとらなければならない義務があったと考えられています。では、どのような文書が歴史資料として重要な公文書として認定されるかについて、どういう法制度があったかといいますと、永久保存と書かれたものは30年後に移管しましょう、有期限保存である場合は、移管が必要であると認められる物は保存期間が満了して1年以内に移管しましょう、保存期間が定められてないものは相当の時期、ただし30年を越えない時期に移管すると、実は各省庁連絡会議で申合せを昭和55年に行っているんです。

最初の議論に戻りますが、大蔵省と13省庁の公文書は、平成10年の段階で3.9%にしかないわけです。昭和55年に申合せを行っていて移管が決定されているにも関わらず、どうしてそういうことになっているんだと私は非常に疑問を感じています。この問題については、情報公開法上の文書の管理義務のところでも触れることとしたいと思います。

それでは次に、情報公開法の逐条解析について入っていききたいと思います。情報公開法の制定過程を振り返ってみますと、先ほどまで述べてきた情報公開の歴史とはまったく分断された形で、平成6年2月15日の閣議決定「今後における行政改革の推進について」の中で情報公開法制がとりあげられます。それを受けて行政改革委員会・行政情報公開部会の答申が出まして、これに基づいて情報公開法が定められています。

重要なことは、現在の情報公開法は、従前の情報公開運動とは切り離され、行政改革の一環として制定されているということです。

第2に、情報公開部会というのは学術研究者等を委員としているものですから、ある意味で言えばそういうことで正当化を図ろうとしているということが重要です。そして、現在の情報公開法は実は政府提案法案として、技術的な修正が国会で4点だけ加えられただけです。手数料の問題、訴訟管轄の問題、特殊法人情報公開法の問題、4年以内で見直しと。政府提案ですから、かなり政府に有利にあったとしても、それは当たり前です。先ほどから一所懸命、約50分に渡って歴史を紹介した理由は、これからご説明する情報公開法とは全く関係ありません。今までのことは全部忘れてください、新しい法律なんです、ということ強調するために、情報公開法の制定の前史を少々詳しく説明させていただきました。

では、現在の情報公開法の法的構造を詳しく見てみましょう。「情報公開法」というのは通称として、正式名称「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」といいます。情報公開法だけでは法制度に不十分でございますので、具体的なことは政令で定めておまして、これから「政令」と私が申し上げたら、平成12年の「政令第41号」を指すと思っただけであればいいと思います。

法的な構造として、例えば第5条の開示基準とか、第13条の第三者からの意見提出に関係する省令が出ていたり、手数料に関連する省令が出ていたり、第21条の情報公開審査会については審査会令や規則、第37条については各省庁のガイドラインや閣議決定や省庁間の申合せが行われています。これらの複雑な法的な集合を、われわれは法的に「情報公開法制」と呼んでおります。

情報公開法には、それ自体は情報公開法の一部ではないけれども、関連するものがあります。まず第1に両院の付帯決議がございまして、衆議院と参議院でそれぞれ付帯決議を行って、恣意的な運用を防止しなさいとか、手数料を下げなさい——手数料を不当に高くしてはいけないということですね——とか、行政文書の管理について法制度を整備しなさいとか、知る権利について配慮しなさいとか、いろいろなことについて付帯決議がなされています。

第2に、国立公文書館法の第15条が、たいへん重要になってきます。これはのちのち説明いたしますが、文書の管理というのは情報公開法では定められておらず、結局、国立公文書館法第15条に基づくものと考えられます。

第3に、情報公開が不許可になった場合は理由を示さなければならないわけですが、実は理由を示さなければならないのは昭和55年のときも同じでして、行政手続法第8条が、「処分行為は理由を定めなければならない」と定めておまして、情報公開法は必ずしも理由を述べよということが明確に定められていないのですが、行政手続法第8条が適用されて情報公開に関する処分の理由が開示されなければならないということになります。

その他、行政機関の一部ながら、情報公開の義務の程度が違うものですから、特別なルールを定めている行政機関があります。

これらの関連法令があるわけですが、これらをすべてひっくるめて情報公開法制として一括してご説明させていただきたいと思っております。

では、情報公開法の目的と構造から、お話をしたいと思います。

目的というのは、法の第1条で定めているように、この4つの目的があるというわけです。①行政文書の開示請求権を認めましょう。②情報の一層の公開を図りましょう。③国民に対する政府の説明義務をはたしましょう。④国民の的確な理解と批判を通じた民主的な行政を図りましょう。これら4つを目的としているというわけですね。

情報公開法の構造は、①行政文書の作成、②公開、③管理保存の3つの構造からなっています。この3点について、本来、情報公開法はちゃんと規定を置かなければならないんですね。しかし、実際には手落ちになっておりまして、政府案だからだと思えるんですけども、行政文書の作成について情報公開法は規定がありません。政令16条第2項に「次の場合は文書を作れ」というふうに書いている。次の場合ってなんですかというと、意思決定と同時に作りなさいというふうに書いてあるんですけども、出来なければあとでいいよと定められている。処理に係る事案が軽微であれば文書は作らなくてもよろしい、残りは全部作るのよというようなことが、政令で書かれているわけです。

これでは何のことかさっぱり分からないので、具体的には、各省庁事務連絡申合せのガイドラインで行政文書の作成について定めています。しかし、これは事務連絡の申合せでして、行政文書の情報公開法上の法的義務ではないんです。加えて、具体的な事例がないので、行政官に自分自身がやっていることが法令の制定または改廃およびその経緯にあたるかどうかということとは分からないわけですね。

例えば、各課の課内会議の文書は残しなさいとか、形態別にすればいいと思います。「法令の制定および改廃」と書いてあっても、どれが制定か改廃かという議論になってしまうわけで、これらのガイドラインの問題を残したままでは、どんどん文書が作成されなくなってくる尻すぼみの法制度になってしまう可能性があるのではないかと懸念しています。

管理保存についてはどういう規定があるかということ、これもまた手落ちになっておりまして、第37条にしか管理保存は定めがないわけです。しかも、第37条は、適正に管理しなさいといっているだけなんです。さらに、施行令第16条で定めを置いているわけですが、これはあとで具体的なお話をしたいと思います。

このように、①行政文書の作成、②公開、③管理保存という3つの構造のうち、まともに規定が置かれているのは公開だけだということ念頭に置いて、行政文書の公開について各条文を逐条的に検討していきたいと思います。

まずは行政機関とはなんでしょう、ということが重要になってくると思いますが、これは国だけです。法の第2条第1項は常に複雑な規定です。ここで重要なことは、各省庁とは第3号で、例えば第4号、5号、6号というのは、3号よりも程度の低い、もしくは別の種類の義務を負うと考えていただきたいんです。つまり、なぜ行政機関を1号から6号に分けたかといいますと、各行政機関の情報公開の要求程度が違うからです。

今回の情報公開法では、地方公共団体には第41条で努力義務が課せられているだけです。さらに特殊法人等については、「立法措置を講ずること」ということが定められておりまして、現在、別に立法措置が講じられる準備がされております。ですから、国だけだとお考えいただきたいと。国の中の機関は、その機関の特性に応じて少しずつ義務が違うということを念頭においていただければと思います。

次に、情報公開法上における行政文書とは何だろうと考えてみますと、非常に一般的な定義、広い定義を置いています。要約して言いますと、『行政文書』とは、行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書であって、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とされています。ただし例外があって、公開されていて不特定多数に販売されているもの、例えば官報や白書ですね。もうひとつは、「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契機用の資料として特別の管理がされているもの」は行政文書としての地位はないと定めています。ですから、例えば学術研究の資料なんかが情報公開法で全部出せと言われるかという、これは結局、出されないということになるわけですね。

歴史研究の立場から見れば、「歴史的な文書」とは何かが重要です。これについては、後で詳しくとりあげてみたいと思います。

留意しなければならないのは次の点だと思うんですね。この定義上、行政文書というのは情報という文言で定められなかった以上、結局は行政文書というのは情報よりも狭い概念ですので、一部の情報は公開されない、そもそもの対象になっていないと言えるだろうということですね。先ほどの定義によれば、電磁的な記録は含まれるということが明らかになりました。録音テープやビデオテープも含まれるということが明らかになりました。

「当該行政機関の職員が組織的に用いるもの」という条件が入っていますが、組織的に用いるものとは何かですが、個人段階のものは公開しなくていいということです。個人段階のものというのは何かというのは、具体的に調べてみますと3つぐらいあるだろうと。①個人が単独で作成して、または取得した文書であって、専ら自分の職務のために使っているもの。②自分が職務の為に写しを取っている場合。③個人的な検討に留まるものである、ですね。これらについては先ほどから言っていますように行政文書にあたりませんので、情報公開法では公開されません。

もうひとつの例外である不特定多数に販売することが目的になっていたもの、例えば官報や白書、雑誌、書籍ですけども、どの程度公開されたら不特定多数に公開してあるのかということが問題になります。これについてはインターネットで公開してあれば不特定多数にあたるというふうに行政官は考えているようでして、インターネットに載せてしまえばもう公開されているから、行政文書にあたりませんという余地が出てくるわけですね。他方、行政官庁に行ったらくれるような書類というのがあるわけですね。それでもいいのかということですけど、それはさすがに「場合による」としているわけですね。これらの例外について留意をした上で、次に、歴史的な文書について検討してみましよう。

歴史的な文書は、情報公開の対象外です。理由を調べてみますと、総務庁がつくった『詳解情報公開法』という本によれば、情報公開法の目的は政府の活動を説明する義務だから、歴史的な文書は公開しないというんです。政府の説明義務を定めているのが情報公開法だから、歴史的な文書は公開しなくていいと彼らは説明するわけですね。しかも、歴史的な文書は貴重ですから、公開しますとボロボロとつぶれてしまうかもしれないということで、史料の保存とか、公開しないことによる学術研究への寄与が理由で、歴史的な文書は公開しないことになっています。

では、歴史的文書とは何かということですが、歴史的文書は、国立民族学博物館や国立歴史民族博物館に置かれている文書、もしくはその他の公文書館・博物館・美術館・図書館等で総務大臣が指定したものに置かれている文書。具体的にいいますと、宮内庁の書陵部とか外務省の外交史料館にあたります。ここに置かれている文書は歴史的文書なので、情報公開法を使っても公開されません。防衛庁戦史部はここに入っていないので歴史的文書ではありません。ですから、情報公開法の対象になりうるということです。

歴史的文書になるためには厳格な要件がございまして、資料が適切に管理されていること、目録が定められており一般公開がされていること、一般公開を制限しないこと、それから公開について定めを設定していること、そして保存期間の満了したもののみをうけていること、ということを経験に、歴史的文書は情報公開法の対象外にしているわけです。ここで重要なことは、あとから説明します不開示事由にあたる情報については歴史的文書になっても一般利用は制限しなければなりません。つまり、個人情報も歴史的文書になったとしても法律上、公開してはなりません。

一定期間の不開示を条件として移管された文書は、その一定期間は絶対に公開されてはいけません。さらに、自分が使っていたり、もしくは破損の恐れがあったら、歴史的文書は公開しなくてもよろしいということが定められています。

これらの条件が合致しているものだけが歴史的文書にあたるとご理解いただければと思います。行政文書と歴史的文書がどういう関係に立っているかについては、あとで説明いたします。

次に、個人の開示請求権についてももう少し詳しく説明しています。開示請求権は「何人も」という規定でして、国家機関が他の国家機関に対して請求する場合があります。具体的に言いますと、国立大学の先生は国家機関ですので利用できるのかということが問題となりますが、文部省によれば、国立大学であっても行政機関なので情報公開法を使って公人として請求することはできないということだそうです。驚きですね。「じゃあ、国立大学の先生はどうやって情報を収集したらいいんですか」と私が聞いたら、「いや、それは国の機関なんだから、情報の融通をしてもらいなさい」ということなんです。融通してくれないから問題なのではなかろうかと私は思いますが、おそらく将来、情報公開法が改正されて、国立大学の教官の研究目的は例外化されていくと思います。

開示請求権によって行政機関の保有する文書は開示請求できます。しかし、管轄違いは山ほどあって、たらい回しというのがありますが、それはどうなっているのかということ調べてみますと、「事案の移送」が法律の第12条で定められているんだけど、これは「できる」と定めてあるんです。ということは、やらなくてもいいんです。つまり、結局、例えば総務省に要求しないといけないのが外務省に要求したとすると、「うちにはありません」という理由で拒否してよいという結論なんだそうです。非常に不親切きわまりのない開示請求権なわけですね。つまり、どこの省庁が持っているか確実に当てなければ情報公開はされません。

開示目的は問われません。開示請求書に目的を書くところはないんです。これは、実は非常に大きな問題となります。あとで説明します。

開示請求者の個別は問われません。つまり、利害関係者であっても当該開示はできるという趣旨なんですね。これはいいことだというふうに皆さん、思われるかもしれませんが、これが非常に問題なんですね。あとでご説明します。

では、次に開示請求の手続に入っていきます。開示手続は書面にておこなわなければいけません。開示請求を行う際には、行政文書を特定しなければなりません。特定が不十分であったりした場合、請求書の補正が行われる場合がございます。その文書特定については、どのような文書があるかわからないですから、行政機関が便宜を図ることが定められています。

書面については、住所とか氏名とか連絡に足ることを書けばよろしくて、開示目的を問うような欄はございません。行政文書の特定については、総務省の説明によれば、「行政文書の名称その他の開示請求に係る行政文書を特定するに足りる事項」というものなんだそうなんです。具体的に特定が不十分な事例はどういう事例ですかというので挙げているんですが、「〇〇に関する資料」と書くと、これは×だと。「〇〇」行政機関の名前、だから「外務省が保有する行政文書」と書くと×だというんです。ところが、先ほどいちばん最初に申しましたように、読売新聞が請求した文書は、例えば外務省に出したという「官房費の全支出が分かる文書」というのは、上の「〇〇に関する文書」ですよ。つまり、国民は結局は分からなくて、「なんとかに関する文書」としか出しようがないわけです。だけど、これでは不十分だというふうに明確に述べているわけです。これについては、結局は開示請求を行った後、補正せざるをえないわけです。

補正についてはどのようなことが定められているかということ、法の4条の2項で形式上の補正しかないと言っているわけです。形式上の補正とは、例えば外国語で書かれていたら補正されるとされているのですが、外国語で請求する人などまずいないと僕は思います。行政官庁側が補正に役に立つような情報を提供しなければならないという努力規定が置かれているわけですが、努力規定ですので義務的ではございません。具体的には、特定されなかった場合は、結局は請求が認められない場合だってあるわけですね。

国が文書特定に係る便宜に何を図っているかということ、行政文書管理ファイル簿だけなんです。「国民は、求める情報が行政機関においてどのような形で存在しているか知らず、的確な表示をするための情報を持っていないことが十分予想されることから、開示請求をする者が容易かつ的確に求める行政文書の写しを示すことが出来るよう、行政機関の長は行政文書の特定に資する情報の提供を行う」と言っているのに、結局は行政文書管理簿だけなんです。

行政文書管理簿というのは、実は非常に大きな問題があるんですね。なぜかということ、一般アクセス用と行政官用はぜんぜん違うんです。つまり、行政官が見られる文書のファイルの数は、一般の人が見られる数より圧倒的に多いんです。ということは、結局、文書は特定できないことになってしまうわけです。文書特定のところでコケてしまいます。

次に、行政文書の公開の過程について詳しく見ていきたいと思えます。行政文書というのは「原則すべて公開」ということが定められています。そして、たとえこの情報公開法で定められた公開を行っても守秘義務違反にはならないということが明確に定められてい

ます。不開示記録があったらどうするんですかというんですけども、これは部分開示をしなさいと。不開示記録については6つの不開示事由が定められておりまして、これらに該当しない限りは全部公開せよということになります。そうしますと、最初のお話に戻ってしまうのですが、6割しか公開されていないわけですね。先ほど言った朝日新聞の「6割」は好意的にとっているわけだけども、法律上は99.99%は公開でなければならないわけですね。そこに大きな問題があるんじゃないでしょうか。

不開示事由については、法律の5条で6項目定められているわけですが、不開示事由について通知する場合に、各省庁はさらに細かい訓令を定めています。例えば金融庁の訓令とか経済産業省の訓令が出ていて、この6つの不開示の事情にあたることについて、こうしなさい、ああしなさいというふうに細かい訓令が出ています。ところが、これらの訓令を読んだんですが、実は法律の条文そのままなんです。ただ、いちおう各省庁で不開示事由はこういうものだ、原則として開示せよという訓令が出て、情報公開法の周知徹底が部内で図られているということになります。

原則公開ですから、不開示情報が記録されている場合には部分開示が行われる。ただし例外として、部分開示では意味のない情報しか残らない場合、例えば○とか×とかしか残らないとか、点とかしか残らない、そういうのであれば公開しなくていいということになっています。

ここで重要なのは、原則全部公開ということで、部分開示にしなさいというふうになっていると。部分開示については、容易に取り除ける場合は部分開示せよと言っているということですね。しかし、よく見てみると、容易に区分できない場合は公開しなくていいのかということになっています。

不開示事由は6つあります。「個人に関する情報」「法人に関する情報」「国の安全に関する情報」「公共安全に関する情報」「審議、検討に関する情報」「事業・事務に関する情報」です。要点だけ言いますと、これらの情報は何らかの情報公開以外の理念と比較考慮、調整を行っているわけですね。区分できれば部分開示すればいいのだから、逆に区分できないものは公開しなくていいということになっていて、具体的には録音・録画・磁気ディスクに記録されたデータベースは、部分的に区分できないので公開されないんです。いちばん最初に申し上げましたように、公文書には録音テープやビデオテープが含まれているんですけども、事実上これは公開されないわけですね。

また、行政の文書の存否に関わる情報に関して、例えば「何々の文書はありますか」というようなことを聞いて、その答えを答えるだけで不開示情報の開示になる場合があるわけですね。そういう場合は、そのこと自体も答えなくていい。あるかないかも答えなくていいということが定められています。こういうことが不開示情報の要点です。

これらの6つの事情について歴史研究の観点からコメントしてみましょう。個人に関する情報は、原則非公開です。さらにここで問題なのは、プライバシーの保護よりも更に広い部分を保護しようとしていることなんです。だから、法律上はプライバシーという言葉は使っていません。具体的には、非公開情報の範囲はプライバシーよりも個人に関する情報のほうが広いと考えられまして、プライバシーに当たらないことでも個人の情報であ

れば公開されないということになります。定義はどういうふうに書かれているかということ、個人の内心・身体・身分・地位その他の個人に関する一切の情報ですね。例外があつて、①法令の規定により出せといわれている場合、②生命・健康・生活・財産を保護するためにどうしても必要だという場合、③当該個人が公務員である場合です。

それでは、公務員の場合には全部公開しなくていいのかということ、政府には説明義務があるわけですから、公務員が書いた、例えば「何々部長」とか書いてあるだけで非公開になると、公文書は全部が非公開になってしまうのですね。それではいけないということで、特則が定められておまして、公務員が識別される結果になっても開示すると。個人の情報であってもですね。具体的には、氏名を除き開示すると。これは外交史料館と同じですね。「何々部長」と書いてあったら「何々」の部分だけ消すということで開示しましょうと。これは公務員に関する特則ですから、個人が公務員でなければさらに広い保護があるということになります。

先ほど、開示請求権の無目的性とか、誰が請求してもよいということを申し上げました。ここで大きな問題があります。個人に関する情報なのだから、本人が開示してくれという場合はあるわけですね。例えば、俺の文書をちょっと出せよということがある。その場合、どうなるんですかということについて総務省の解説文は、「何人に対しても認めるんだから、本人から請求されても開示しない」とされている。ここがちょっと困るなど思ったのは、本人が見せてくれと言ってもだめだ、遺族でもだめだと。これは非常に大きな問題なわけですね、オーラルヒストリーなどでいろんな資料を集めているのは、遺族や本人がいいと言ったから集めているわけで、このへんに問題が出てくる可能性があります。

次に、不開示事由としては法人に関する情報があるのですが、公にしないという条件で任意に出された情報はどうかという問題が歴史研究に重要になってくると思うんですね。これは、その約束が合理的だったら出さなくてよいという書き方になっています。だから、「ちょっと出して下さいよ。お願いしますよ」とか言って出させた文書は、その約束の状況および情報の性質に照らして非公開が合理的である場合は非公開になります。

このような約束の合理性が時代に応じてその理解が変わる場合だってあるわけですね。そのことはあらかじめ情報公開上も予測してしまつて、あとで事情が変わつて公開される場合があるということは、あらかじめ但し書きで書かれています。

国の安全に関する情報では、法令の定め方が「…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」になっているんですね。「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」ということは、行政機関に非常に大きな裁量を与えているわけですね。これについては参議院総務委員会で、社民党の福島瑞穂氏が具体的に質問をしております。

法律上、最高裁の判例によれば、守秘義務というのは「実質秘説」という考え方がとられていまして、裁判所が秘に該当するかどうかが独自の立場から判断することが確立されているんですね。ところが法律上は『行政機関の長が認める』と書かれており、福島氏は、いままでの確立された判例と情報公開法はどういう関係に立つのかという鋭い質問をしているわけですね。また、立証責任の問題、例えば国の安全等に係る情報であるかどうか、

原告である国民が証明しろといったって無理なわけですよ。「そういう立証責任を原告に負わせる意図か」という質問も福島氏はして、この2つの質問は非常に鋭い。

何度も詰め寄ってはいるんだけど、「立証というものにつきましては行政機関のほうで立証します。合理的な理由を有する限度であれば、そういったものにつきましては行政機関の判断が尊重されるというような仕組みになっておるわけでございます」と政府委員は説明していて、この「そういったもの」というのは何を指しているかが分からないんですね。国会の答弁なんです。取りようはいくらでもあるんだけど、「おそれがあると行政機関の長が認めることに相当の理由がある情報」という趣旨は、すなわち司法審査の場では行政機関の第一義的な判断を裁判所はできるだけ尊重しましょうという意図ではなかろうかと思われ。情報公開法も不服審査ができるわけですが、不服審査のあとにさらに司法審査もできるわけなんだけど、司法審査まで持っていても裁判所に積極的な役割をさせないようにしようとした意図が見られる。

本当に裁判所が出る幕がないのかということは、実際に裁判を起こしてみなければ分からないけれども、少なくとも行政府は裁判所に文句を言わせないという意図をあらかじめ埋め込んであるということが重要です。このことは、公共の安全に関する情報でも同じ事が言えます。

「審議検討に関する情報」とか「事務・事業に関する情報」等については、時間の関係で省略したいと思います。

次に、行政文書の開示手続に入っていきたいと思います。どういう手続で開示されるかですが、「30日以内」の回答が原則です。でも、朝日新聞の統計をしてみると、6,125件中3,725件しか2ヵ月以内で決定してないわけです。つまり、実際には、この規定は柔軟に解釈されていることになります。2ヵ月経っても約3,000件はまだ判断されないわけです。これらは、様々な理由によって回答期限が延長されています。開示が決定されたあと、開示の実施方法について本人から申し出があってから、実際の開示が行われます。実施の方法は、写しを交付したり閲覧させたり、録音テープを聴取・視聴させたり、FDとかCD-Rで渡したりします。郵送の場合もあります。ただし、ファックスと電子メールはだめです。

開示にかかる手数料は、大きな問題です。開示にかかる手数料が300円といわれていますが、これは誤解です。開示「請求」に300円かかるわけです。そのほかにもかかるんです。具体的には、例えば閲覧場所の搬入にかかった費用。例えば極端な話、トラック一杯あったら相当の手数料がかかると思われ。「実費」とは、写しのコピー代とかです。ですから、実際は300円では済まないわけですね。減免規定が置かれていますが、経済的理由に限定されています。唯一われわれが利用できそうなのは、一般に周知させることが適当な場合における行政機関の長による決定というのがあって、これは一種のバーゲンですね。このことについては、国会の付帯決議で「制約要因とならないように」と定められているわけですが、実際には情報公開は結構お高くつきます。しかも、国立大学の場合ですと、公人として公開請求できませんから、開示請求に係る費用は個人で払う結果になってしまうわけでございます。

行政文書の不開示のほうを見てみましょう。不開示に対して不服審査ができます。不服が申立てられた場合には、当該行政機関の長は情報公開審査会に諮問を行います。これは申請者が行うわけではなくて、行政機関の長が審議会におこなうわけですね。例外がありまして、不服申立てが不適法である場合や不服申立ての適格のない者からの申立ては却下されます。このような例外を除いて、基本的には行政機関の長が情報公開法審査会に諮問することが義務づけられているわけですね。次に、情報公開審査会というのはどういうものかというのを見てみましょう。

情報公開審査会は内閣府に置かれています。内閣府設置法に言われる審議会にあたるわけですね。独立行政法人ではございません。また、公正取引委員会みたいに強力な行政機関でもございません。では、何もすることができないのかといったらそうではございません。調査権限が与えられています。まず、行政文書の提示を求めることができます。諮問庁に対して行政文書の提示を求めることが出来るんです。法27条に定めています。でも、ここがまた難しいんですね。「提示」と書かれているわけです。いままでずっと行政文書で「開示」と書かれていたのに「提示」と書かれている。ということは、行政文書そのものを情報公開審査会が見られるのかというのは、議論の余地があるわけですね。

このことも福島氏は国会で質問されておられまして、政府委員に対して『提示』と書かれているけど、文書そのものが見られるんだらうな」ということを国会で追及しております。政府委員会の回答は、要約しますと、審査委員会が必要であるというふうに認めたら提出されるということをはっきりとしました。つまり、審査委員は文書自体を読むことができるということなので、これは大きな調査権限ではないでしょうか。

調査委員会のほうが分類整理した資料を出せと諮問庁に言うことも可能です。独自の調査もすることができまして、不服申立人とか諮問庁とか参考人に意見書や資料の提出を求めすることもできます。また、鑑定を行わすこともできます。ここで重要なことは、不服申立てをおこなった本人にどういう権利があるのかということですが、それはあとで説明いたします。

そのほかにも物件の提出や検証、審尋もできます。公正取引委員会のような独立の機関ではありませんけれども、かなり広範な調査権が認められているといえるでしょう。

不服申立人がどういう権利を持っているかですが、不服申立人は口頭での意見陳述権もっています。ただし、これは審査会がOKを出した場合しか認められません。それから、要すれば補佐人を同行することができる。補佐人というのはおそらく弁護士とかを指しているのだと思いますが、例えば専門家を連れて行くことも可能だと思われま。口頭の意見陳述は審査会がOKを出さなければなりません、少なくとも意見書提出は必ずできます。情報審査会に提出された資料自体は閲覧できます。審議手続は非公開で行います。

このような手続によって行政文書は開示もしくは不開示の決定が行われて、最終的には司法審査を行うことも可能です。司法審査については、まだ判例が一例も出ていませんので、次に文書の管理保存について議論をしたいと思います。

最初に申し上げましたように、3つの柱から行政公開法は構成されているわけだけれども、管理保存というところは特に歴史研究には重要なので、この問題を詳しくとりあげて

みたいと思います。

管理保存は、第37条で一文置かれているだけでして、適正なものとするという義務があるだけです。政令ではどのように定められているかといいますと、「保存期間の満了する日まで保存する」と書いてあります。各省庁の事務連絡申合せで細かい規定が設けられております。

行政文書の管理保存の要点を言えば、行政文書の保存は政令第16条で定められているように、保存期間が満了するまで保存義務があるだけです。保存期間が満了したら、廃棄処分です。保存するんじゃありません。法令第16条第8号は、「保存機関が満了した行政文書については、国立公文書館法第15条第2項の規定により内閣総理大臣に移管することとするもの及び第2条第1項に規定する機関」、これはさっき言った公文書館等ですね、「に移管することとするものを除き、廃棄することとするものである」と書かれている。つまり、法律上は原則廃棄になっているわけです。歴史家から見れば、おそろしい法律構造になっているわけですね。廃棄の例外が、国立公文書館法第15条にいうところの歴史的資料として重要な価値を有する資料です。ということは、行政文書というのは基本的には必要な間は置いておかないといけないけど、要らなくなったら燃やしますと定められていることになります。

国立公文書館法第15条にはどういうことが定められているかというと、「国の機関は歴史的な資料として重要な公文書等の適切な保存に必要な措置を講ずるものとする」と定めていて、第2項で「国立公文書館において保存する必要があると認める時は」というふうに定めている。ということは、誰がどのように判断するかというのはたいへん重要になってくるわけですね。

歴史的な資料として重要な価値を有する資料とは何なのか。15条第1項に基づく定めは何なのか。ここには、具体的には「内閣総理大臣と当該国の機関が協議して定めるところにより」と書いてありますから、この「定め」とは何なのかというのを詳しくこれから見ていきます。

ここに言う「定め」とは、具体的には、ちょっと頼りないんですけども、法律ではなくて官房長の申合せと文書課長の申合せで具体的に決まっています。

官房長の申合せで、移管しなければならない文書とは何かということを定めています。義務的移管文書というのはこういうものだと言っているわけですね。簡単に言うと、国政の重要な事項又はその他所管行政の重要な事項のうち所管行政にかかるものを「国政上の重要事項」と呼んでいますけども、①国政上の重要事項に関する決済文書、事業の実績、記録されたもの、②昭和20年までに作成または取得されたもの、③上記以外で特別のものが該当します。決済とは何かというと、意思決定の過程で誰かが押印とか署名とかこれらに類する行為を行うことにより、その内容を行政機関の意思として決定し、または確認した行政文書を言うたされています。ということは、これ以外はみんな捨てられるんです。

もう一度確認しますと、国政上の重要事項に係る決済文書は残りますが、決済文書以外は残りません。事務および事業の実績が記録されたもの以外は残りません。昭和20年までに作られたものは無条件で残ります。移管手続ですが、保存期間満了後ただちに移管す

るわけですね。また最初の話に戻ってしまうわけですが、実は大蔵省の文書なんて国立公文書館にひとつもないわけです。だけど、保存期間満了後は直ちに移管するはずなんです。昭和55年の話を先ほどいたしましたように、30年経てば期限が定められていなくても基本的にはもう期限切れで、移管しないとイケないわけですね。「各行政機関の長が内閣総理大臣に申し出る」となっていますが、実際には、おそらく公文書館側から各官庁に文書が回ってくるのではないのでしょうか。各省庁で「これでどうですか」とか「なんかありませんか」という紙が回ってくるわけです。これに各官庁が何も書かなければ、結局は国立公文書館に行かないわけですよ。

移管手続で何が問題になるかという、国立公文書館側に調査権限がないんです。だから、非常におかしなことになっているわけです。昭和20年までの文書なんていうのは、各省庁に残ってはいけないわけですね。先ほど見ましたように、全部移管しなければならない義務的移管があるのに出てこないわけですよ。

昭和20年の前からの文書だけではなくて、いまこれから歴史的な資料として残すべき文書はどういうものであるかということについて、文書課長間の申合せが行われたわけです。それは先ほどから言っているように、文書の管理方策に関するガイドラインにしたがった形で、「30年」と書いてあるやつは全部移管します。「30年」のうち省令の改正等については、省令レベルは全部移管します。その他の規則については、省令と同様の重要性がある場合に移管します。ここから先が議論になるんだと思うんですが、「3年」「5年」「10年」については一部だけ移管しなさいと。つまり、「3年」「5年」「10年」と書けば燃やしていいんです。行政機関の保存義務というのは保存期間だけでいいわけですから、「3年」「5年」「10年」と書いてあるものは、そこから先は燃やしていいわけですね。その一部、国政の重要事項に関するものだけは残せという義務があるけれども、独立行政法人である公文書館側にそのような調査権限がないわけですから、あるかないかも分からない間に燃やされるんじゃないですかというのが私の意見です。

ここで、行政文書と歴史的な文書はいったいどういう関係にあるのかということが問題となるわけです。行政文書は移管されて初めて歴史的な文書になるわけですね。ということは、行政文書である間は様々な制限があっても見られなくても、歴史的な文書になれば見られる可能性があるわけです。でも反面、歴史的な文書になる前に燃やされてしまうものもたくさんある。法律上は、行政文書は行政が決めた保存期間だけ保存すればいいからですね。そういう規定になっている以上は、歴史的な文書になる前に燃やされてしまうわけです。おまけに、どれだけ調べても、誰が歴史的価値があると判断するのかについて、手続が見あたりません。国立公文書館法第11条に基づく定めというのは、「協議」と書かれているんですけども、判断が公正かつ中立的に行わしめる保証はありません。移管手続に学識経験者等の参加は義務づけられておりませんので、不透明な方法で移管が行われるし、破棄も決定されます。おまけに、廃棄処分となった文書は、除籍ではなく物理的に廃棄されます。いかなる文書が廃棄されたかというのは、国民は知る術もありません。先ほど言ったように、国立公文書館側も行政機関がどのような文書を持っているのか、知る術がないんです。国民と一緒に立場に立っているんで、国立公文書館側がちゃんと文書はあるか知れるわけが

ないわけです。

このように国立公文書館側の受け身、つまり行政機関から申し出があつてからはじめて審査を始めるといふ受け身の法構造が、行政文書から歴史的文書への転換を非常に妨げているといえるのではないかと思います。

法律上の問題の他にも、情報公開法の制定によって資料が集めにくくなる場合があると思います。私が電話をして「ちょっとお話を聞かせていただけませんか」というと、彼らは一様に「国家公務員倫理法に違反します」と言うわけですね。たしかに国家公務員倫理法というのを調べてみますと、国家公務員倫理法および国家公務員倫理規定における同令第2条で利害関係者との接触を禁止しているんですね。利害関係者にあたるというわけですね。「情報公開法に基づく開示請求者になる恐れがある人は、同令第2条第1項の利害関係者に当たるのでお会いしたくありません」というふうに明確に言ってくる。

集めやすくなる面もちろんある。公開しても守秘義務違反がなくなるわけです。Webcat で調べてみると、本来内部的な文書なのにも関わらず大学図書館が持っている内部文書が膨大な数にのぼっています。1冊見つけて表紙を大蔵省に送ってあげたら、血相を変えて「どこで入手しましたか」とか言って大騒ぎをしておりました。結局、「なかったことにしてください」と大蔵省から言われたので、なかったことにいたしました。

結論を申し上げますと、法的に見た場合、情報公開法上の説明義務の範囲が定められていないことが最大の問題です。情報公開手続を使って、非常に多くの市民団体が報償費とかそういうのを請求するようでした、朝日新聞の記事を見ても、外務省に対する1,096件の請求中、270件が報償費だったというわけですね。情報公開法は非常にねじ曲げられた意味になって、そういう方々用のための法律になってしまっているわけですね。もっと説明義務を明らかにして、歴史家が情報公開法を自分の専門研究に役に立てるように使うことを保障することは未解決のまま終わってしまったなと思っています。現在の情報公開法は、昭和55年の体制と法的にはさほど変わっていないんです。詳しく説明しましたように、昭和55年の体制はうまくいかなかったのです。同じような体制を新たに作ってもうまくいかないということが懸念されます。1時間の予定が長くなってしまったのですが、以上をもちまして、情報公開法を歴史研究という立場から情報公開法を分析する試みを終わりたいと思います。どうもご静聴ありがとうございました。

伊藤 どうもありがとうございました。いままであんまり詳しく聞いたことのないようなお話がいっぱい出てきました。何かからお聞きしたらいいのかという気がします。先ほど、大蔵省の話が出ましたが、大蔵省財政史室が持っているものは、情報公開法が適用される行政文書という位置づけになっているわけですか。

濱田 そうですね。財政史室が持っている文書のリストを出させることを狙ってまして、そういう開示請求を出していいですかというふうは大蔵省に言ったら「やめてくれ」と言うわけですね。「なんでですか」と言うと、官房の方からの締め付けが厳しいと答える。もしも私がそういう請求を出すと、文書を燃やさないといけないかしらんといいわけですね。そうすると、私もなんか怖くなって、私のせいで燃やされたとか言われたら嫌だなと思っただけです。われわれが確認しなければならないのは、財政史室が持っている文書という

蓋然的な定義ではだめなのであって、先ほど言いましたように、まず昭和20年よりも前の文書は当然に公開されなければならない。移管されなければならないんです。そこにあってはいけないわけです。あるのがおかしいんじゃないのと言えるものですね。昭和20年よりもあとの文書であっても作成から30年を経過したものについては、なぜそこにあるのかという理由が提示されなければ置いてはいけないわけですね。しかし、30年を切らないものは、公開は非常に厳しいと思います。

私は、ざっくばらんに「見に行きたい」ということを言っていて、「地下の倉庫に入れていただけませんか」ということを延々と言っております。それを拒否する理由は向こうにはございません。その理由は、文書のファイルの名前は行政文書ファイル登録簿にあるように、国民に知られてもいいんです。問題は、中を見てはいかんであって、ファイルの背表紙は見てもいいんです。だから、入れてくれと。それで、どんなものがあるかさ一っと思わせてよと言っています。聞くところによると昭和20年より前の資料とかがあるとあってみんなが言うんで、あるのかどうか見せてくれと言ったら、ちょっと考えさせていただきたいという答えが返ってきました。

伊藤 あそこで持っている文書は、僕は背表紙だけ見たことがありますが、中もパラパラちょっと見ましたが、例えば賀屋興宣文書などは戦前のものでありまして、仮に戦後のものがあったとしても30年以上は経っているものです。これは、大蔵省として方針が立たないんですかね。つまり、先ほど出てきた国立公文書館・外交史料館と同じような形で、行政文書から歴史文書ですか。私どもの図書館も全面公開という形で、行政文書ではないという形になっているわけです。全国の国立大学の図書館は、だいたいそういう手続を全部しております。

濱田 はい、そうです。

伊藤 ですから、私どもは、いろんなところから寄贈された史料も公開原則です。防衛庁の防衛研究所の図書館は、私はてっきりこれに入っていると思いましたが、さっきのお話だと入っていないと。

濱田 入っていないんですね。

伊藤 ところが、あそこの人たちに聞くと、全面公開であるというふうに言っております。

濱田 公開されているんですか。

伊藤 ただ、遺族との約束は守ると。それをなるべくはずすように遺族に説得を行っているということです。だから、あそこはかなりまともだと僕は思っているんです。

濱田 先生からご指摘がありました。文書を保存するのにわざわざ公文書館まで持っていかなくても、そこが政令による歴史的な文書を保存するに値する場所になればいいわけです。

伊藤 うん、そうです。

濱田 財政史室とか防衛庁の戦史部が、政令による指定をされていけばいいわけです。しかし、歴史的な文書の要件として目録作りが要求されます。目録作りが、もしかしたら躊躇されるのかもしれないと僕は思います。どうですかね。ちょっと私も分かりませんが。

伊藤 やっぱり指定されたほうが、向こうだって楽だと思っただろうですね。

濱田 私も楽だと思います。私もそういうふうに行きたいわけですが……。

伊藤 何がネックになっているのでしょうかね。それを、向こうの人に本音を聞きたいですね。それからもうひとつ、最近、閉鎖機関の膨大な文書が都立大学と東大に移管になったのか預かったのか、そのへんの手続は非常に曖昧な感じがしますが、木箱で3000箱とか4000箱とかいうものが運び込まれたと。これは大蔵省ですね。そのことは都立大の山崎教授が、あれはなんでしたっけ、書いていたものは。都立大学のものでしたっけ。

武田 あれはなんでしたかね。「何とか便り」というのがありますね。会報みたいなものですね。

伊藤 それに、要するに、不特定多数の人間に知らしめることが可能であるような文章を書いております。ですから、これは廃棄とはまた違うんだらうと思いますが、廃棄というのは文字通り燃やすなり溶かすなり、そういうことを言うわけでしょう。

濱田 そうです。

伊藤 ですから、そういう形でなくて、ということであれば、例えば大蔵省の財政史室の史料は一括してわが大学に受け入れると。

濱田 偉い代表で行かないといけないですね。私はまず窓口にお会いしたいと言うんだけど、最初に国家公務員倫理法でひっかかるんですね。公開の場でいいから一度お会いしたいということをお願いして。

伊藤 会わないですか。

濱田 会わないんですね。嫌だっていうんですね。実は午前中に電話したらたいへん歓迎されて「5月の末にはお越しく下さい」と言われたのに、午後に慌てて電話をかけてきまして「怒られてしまいました。さっき言ったことは、なかったことにしてください」と言うわけです。「いつ頃、電話すればよろしいですかね」と言ったら、「もう1ヵ月待ってください」「もう1ヵ月待ってください」の状態です。ただ、僕は国家公務員の身分証がありますので、関税局かどこか違うところを訪ねたついでに「どうもこんにちは」とか言って入って行くゲリラ作戦を最近考えております。「どうもこんにちは」というのは嫌われるか、どうしようか、いまちょうど難しいなと思っているんですけど、僕は歴史家ではありませんから嫌われても大丈夫ですから。

伊藤 中村隆英先生に、大蔵省の財政史室の資料はいったいどうなるのか、ちょっと危ないという話を聞いているけれどもどうなんだということを聞いたら、「そんなことは絶対ありえないよ」と彼は非常に楽観的な話をしておりましたが。

濱田 大蔵省の方では、「国立公文書館への移管を進めています」ということをおっしゃっていました。移管の手続を進めているんです。「某大学に大量に文書があることは私も存じ上げております、だけれども、実はあれは省内では問題になっております」ということを言っていました。それは誰が出したんだとかいうのを、いま魔女狩りみたいなことをやっているみたいですね。

伊藤 そうですか。

濱田 あともう1人お会いしたいのは、国立公文書館の審査係の担当者です。先ほどいいましたように、歴史的文書の価値判断の基準について、ちょっと話を聞きたいということ

を言っているんですが、この人も出てこないんです。おまけに独立行政法人になっちゃったものだから、自分たちは特殊法人だと言って「待ってくれ」と言っています。

伊藤 独立行政法人になるということと……。

濱田 もうすでにになっているわけですね。

伊藤 なっていることとそれがどういう関係があるんですか。

濱田 先ほど言いましたように、行政機関の6号の基準で、独立行政法人と自らの省庁とは違うというふうに彼は言うんだけど、私が読んでいる限りでは、同じ3号じゃないですかと。もう少し待てば私はこちらもお会いできるかなと思っているところです。

伊藤 喋りついでに言いますが、地方公共団体は義務ではないけれども公開を勧奨されているわけですね。

濱田 はい。国の法律上は努力規定です。しかしながら、例えば埼玉県とか大阪府とかみんなそうですけれども、もうすでに条例で公開の基準を定めていますから、自らの条例でもうすでに義務的になっています。

伊藤 県のレベルでも、公文書館があるところとないところすごく落差があるんですね。ましてや市町村になりますと、そもそもそんなことがあるなどということをまったく関知しない。この間も山形県に軍事史学会の大会で酒田と鶴岡に行きましたが、あそこは市立の図書館が行政文書の受入口になっているんですけども、やはり構造としては、むこうから投げられたものだけ受け止めていると。受け止めているといたって、人員配置が本当はないものですから、整理もできない。積んである状態になっています。中央官庁だって基本的には同じだと思いますが、手当ての問題をぜんぜんしてない場合が多いと思います。

僕はしばらく前ですが自治省にまいりまして、文書のリストを見せてくれと申しましたら、それは目録を見せてくれたんですね。しかし、よく見たら総務課の持っている文書以外は無い。他のところはどうかといたら、課が持っているのであって全体としてまとめて持っているということはない。戦前のものはすべて国立公文書館に移管したという話でありましたが、リストをみたら昭和20年以前のものも入っておりまして、「あるじゃないの」と言ったら「いや、これはちょっとミス。いずれ向こうに行きます」という話がありました。どうも担当の人の話を聞きますと、片手間にやっているわけですし、それに専念するというか、それを主たる業務とする人員配置をしてないんじゃないかなという気がしますね。

濱田 非常に鋭いところを突かれました。実は昭和62年の公文書館法という法律および現在の国立公文書館法は、専門の要員を置かなければならないという責務を定めています。ところが、それは補足で「当面の間は置かなくて良い」とされているわけです。結局は、ずっと放置されています。しかも、この規定は結局は必要な措置を取りなさい、適切な措置を講じなさいという非常にあいまいなものに留まっている。先生は市町村レベルも県レベルも行政機関は同じとおっしゃいますが、国立公文書館も投げられたものを受け取っているだけです。ただ、管理がいいだけでして、やっぱりそのへんについては問題提起をしていけないといけないのではないかと。

伊藤 国立公文書館だって、本当の専門の職員はごくわずかですよ。あれだけ膨大な資料を受け入れていて人間があれだけしかいないと、いったいどういうことになるのかというのは、本当に目に見えるような感じですね。それは、われわれ COE の事務局のほうが充実していますよ。文書の整理にしても、いま図書館でやっているスタッフのほうがよほど強力だと思います。こういうのは、いったいどこからどういうふうに声をあげていったらいいのかということ、かなり問題なんですね。

浅野 私、実は情報公開の請求をやっているのですが、その簡単な報告とそれに基づいたコメントをさせていただいてよろしいでしょうか。法務省と外務省にやりまして、外務省からは、1点については文書が存在しないので不開示。もう1点に関しては、その中でまとめて請求した3件の中で1つだけ出してもらうということになりました。しかし、出してもらった資料は、その所定の箇所だけコピーしましたので、それだけ見に来てくださいという形なんです。実は、これは法務省でも同じなんですね。つまり、簿冊に綴じてある資料の中で、所要の箇所だけ見せるということができないから、そこだけコピーしてあげて、コピーを閲覧させるという仕組みなのです。つまりその文書がどういう状態で何の簿冊に入っているのかはわからないことが問題だと思いました。

また、どこまでを1件の文書にするのかということが非常にあいまいなんです。これはやってみてわかりました。要するに本当に薄いやつを「ああ、これですね」と言われて出されて、あとは一切ありませんと言われておしまいです。例えば、法務省で日本国籍法の立案に関する資料を出してくれるというので大いに期待したのですが、出てきたものは、全国の主要な法務局に対し、その内容を簡単に伝える通達が1件だけ。だから、文書の大きさが情報公開で明確に定義されていないことが問題だと思うのです。最終的な内閣提出用の法律案の作成過程についての重要文書は残すということになっていても、実際は短く形式的な立法趣旨が書かれて、これこれの理由でこういう法律を作る、その後に条文が並んでいるだけのものですね。本当は、そこに至るまでの事務当局の打ち合わせ会議とか、立法の参考資料とかがあるはず。国籍法の改正、昭和25年なんですけど、それに関する文書を何でも出してくださいと法務省に請求したにもかかわらず、「こういう趣旨で改正がなされましたのでよろしく」という通達が1つ開示されただけでした。一方の外務省の方には、外地法制史という植民地の法律をまとめた冊子があるのですが、その編纂に関する文書というように請求しました。こちらの意図としては、それがどういう意図で編纂されていたのか。戦後のアジア外交に関連して編纂されていたのは明確なんですけれども、その編纂にかかわった文書すべてを請求することにし、その上で、言い逃れされると困るので、これこれこういう文書と細かく指定したんです。その結果、すでに印刷されている冊子体のもので長く秘密にされていたものを出していただき、ありがたかったのですが、その編纂に関する文書一般と指定したものに関しては、「存在せず」という感じでした。

濱田 存在しないということは、実際にはないんでしょうね。「存在しない」と言われているのは、存在自体を認めてしまうことで行政官庁に不利になるような内容が載っている文書なのですか。それとも、官庁側が調べるのが単に面倒くさいだけなんですか。

浅野 私もその意図は分からないんですけども、とにかく向こうの戦略として、なるべく細かく文書を指定させて、それで出すにしても本当に限定した部分を出してあげようとしているように感じています。当該部分をまとめて請求しても、簿冊とかは絶対に出さないという方針が存在しているような気がします。

梶田 存在すること自体言えないものは、「存在しない」という答えではなく、「存否は答えられない」というような答えになるわけですね。

濱田 不開示になるのではないかと思います、そのへんは私も調べてみます。回答が不開示なのか、それとも回答できないということなのか、どちらかですね。

梶田 ええ、そうですね。

浅野 法改正があれば、その法改正にかかわるすべての資料というふうに請求はできるのでしょうか。

濱田 できません。法律上は「特定」が基本です。この法律は先ほども言いましたように、報償費だとかそういうものを請求するのを念頭に置いているんです。だから、報償費の資料とかは必ず特定できるわけです。そういうものを念頭においているわけですね。「全体の審議過程が分かる資料」なんていうことを言っても不開示だとか、もしくはごく一部のものだけ出してくることは明らかです。他の方法は、残念ながら今のところはないです。

私は実はそれをさせられるのが嫌なので、補正の段階でうまくやろうと思っています。具体的に言いますと、私だけ言ってもやられてしまうので、「外務省で協議をさせていただきます。何人かで行かせていただきますので、よろしくお願いします」と言ってみるとか。できるだけ補正というのをうまく使うしかないだろうと思っています。法の目的自体が「文書の特定」にあるわけです。1枚で出すための法律なんです。だから、それをなんとかして全部出させるためにやらなければならないというのがあると思っています。

浅野 一つの案として、廃棄になった文書、それから国立公文書館に移管された文書、そのリストを見せてくださいという請求はどうかと考えています。それから、ファイル管理簿という形でいま現在インターネット上で公開になる直前の段階で存在した文書台帳も見てみたいものです。これがあれば、その台帳で廃棄という印が押されているものに関しては、廃棄リスト、それ以外のものはファイル管理簿の中にあるはずとして請求できるでしょう。どういうふうに文書を出していったらいいか戦略を考えようと伊藤先生がおっしゃったんですけど、まず出口をすべて押さえて、絶対あるはずという形にできたら、真剣に捜してもらえと思うのです。もしもなければ、それは情報開示の前にその対策用として廃棄した疑いさえかけられるわけで、そういうえげつないことは決してするはずはなく、手が足りない担当課の人も忙しいという事情からだとは思いますが、万が一にもそうした場合には、あとからでこちらで分かるというか、そういう形で間接的に圧力をかけさせていただくことはできぬものかと思うのです。

濱田 なるほど。福島瑞穂氏は、すでにおっしゃっていることを質問しておりまして、「情報公開法の対象となる前に廃棄しちゃうんじゃないの？」ということ質問しているわけですね。政府委員はこう回答しているわけです。「恣意的には廃棄できるものではございません」と。「事後的なチェックが可能になる」ということを言っているんですね。本来の趣

旨は、いま先生がおっしゃったようなことを確保するためにあるんだけど、実際には難しいと思うので、私は外務省についても、昭和55年の閣議決定にしたがって「書庫に入れてください」ということを請求したいと思います。つまり、私が見たいのは文書ではない、書庫だということを言いたいわけだけど、おそらく普通に当たれば却下だろうと思います。

浅野 もう1つ気がついたことがあるのですが、いろいろな文書を請求しても「不存在」のひとことで終わってしまうことが多い点です。これに対しては、研究者の側でネットワークを作って、どういう文書がないと言われたのかということ連絡する体制はとれないもののでしょうか。さらに各課で持っている文書台帳と似たような詳しいものを作れないものなのでしょうか。

個々の研究者は、自分で最初に情報を取りたいからなるべく請求も秘密にしていこうという人が多いとは思いますが、やはり巨大官庁を前にしてはとても個人では太刀打ちができない。いちおう文書台帳を出せと請求はしましたが、おそらく不存在か非開示でけんもほろろにされる可能性は強いと思います。

梶田 「ない」と言われたことに対して不服の申立てはできるわけですね。

濱田 できます。だから、不服を申立てるしかない。

梶田 その場合、例えば審査会が入り、調査が必要だと認めて、その省庁の担当者呼び寄せて「本当にそうなのか？」と言ったときに、洗いざらいその担当者が喋っても、それは守秘義務の違反にはならないわけですね。

濱田 ならないです。「ない」と言われたものについては、この際「不服」でいこうと思っているんですね。ところが残念なことに、私は国立大学の職員なものですから、私が不服審査すると不服申立て不適格者になっちゃって、自動的に落とされてしまうんですね。

浅野 私人としては出来ないんですか。

濱田 私人としたら、私が自分でポケットマネーから払えと、私の上司は言うわけですね。

伊藤 このことと関連して気になっていることは、いまわれわれが整理を進めている木内信胤関係文書ですが、あのあたりの外交文書がたくさん入っている。それから、「秘」の印がたくさんついた文書が入っております。これはただけど、図書館で寄贈を受けたわけですから、原則公開にしなければならない？

濱田 これは残念なんですけど、守秘義務違反だと思います。死んだ人なのでもう逮捕のしようもございませんが、向こうが回収に来るんじゃないですか。

伊藤 回収！！

濱田 「返せ！」って言うと思いますよ。

梶田 それは行政文書じゃなくて個人文書ということになりませんか？ それはどうなんですか。先ほどでいうと、行政文書は公に管理されていたものであって、個人が控えとして持っていたものはその範囲ではないということはたしかですね。

濱田 ええ、そうです。

梶田 そういった文書の位置付けはどうなるわけですか。個人が写しを持っていて。

濱田 公文書の定義で公が支配しているということを要件に挙げたと思います。つまり、

実際に支配していないので、これは公文書には当たらなくなっているわけですね。公文書の写しは私的な文書だと。「マル秘」と書いてあってもこれは私的なものよと戦ってみるといふ余地はあります。ただし、可能性としては負けるでしょう。私は、守秘義務を問われるのを恐れております。

伊藤 守秘義務が問われますか。誰に問われるわけですか。

濱田 その死んだ人に、です。

伊藤 死んだ人ですか。ほう……。死んだ人に問われたって、別段どうってことはないじゃない。

濱田 どういうことでもないです。罰則は「1年以下の懲役又は3万円以下の罰金」ですよ。

伊藤 僕ももしかしたら危ないかなと思って。この間、海原治の談話速記録を出したでしょう。あの中ので末尾に、海原さんからもらった文書の中で面白そうなものを出したわけです。それで、たまたま防衛庁の庁史編纂室というところと、別の文書について取り合いがあったわけです。個人文書ですね。そのとき、僕自身じゃないんですけど、こういうことをやっていますよということで、それを向こうに見せた。見せたら、向こうは「これはマル秘が解けてない文書であるにもかかわらず、こういうところに載せたらけしからん」ということを言ったようです。ただ、それから何も言ってきませんので、事実上、出ちゃったものはしょうがないということなんだろうと思いますが(笑)。逆にそういう個人文書の中に含まれた——われわれは公文書だと思いますが——ものに対する規制までかかってくると、非常に危ないという気がします。

濱田 危ないですね。

伊藤 僕は出しちゃおうと思っていますけど。

浅野 そこで質問なんですけれども、役所の文書システムで、「秘」とか「極秘」とか印鑑が押されますよね。でも、この情報公開法以降は、基本的にすべての文書が行政文書として公開の対象になるはずですよ。ですから、文書システムの中で印鑑の押し方も本当は変えるべきだとは思いますが、もしかしたら変わってないんじゃないかという気もするんです。

濱田 変わってないです。

浅野 つまり、秘とか極秘が押されてしまえば、すでにそれは情報開示の対象にはならないとして別の棚に置かれて、われわれがそれを請求しても、通常の文書の棚しか見てもらえない。そういう印が押されたものはファイル管理簿にもものせられず、申請してもそもそも探してもらえないから、それで「ない」と言われているんじゃないかという気がするんです。

濱田 別にそうではないと思います。私は外務省にいましたが、「秘」はいい加減に押されていますけど、いまは一応ガイドラインで「秘」の範囲は決まったわけです。これからの行政の法律上の立場は、「マル秘」と押されようが「極秘」と押されようが「機密」と押されようが、公開です。不都合なところがあったら抜いて出せというわけです。だけど、僕は先ほどから何度も言っていますが、国民側から見るとあるのかないのか分からない

わけで、「ない」と言われたら事実上、難しいとは思うんです。ですから、私はもっとうまい質問の方法とか、もしくは官庁との接触の機会、補正の機会をうまく利用していこうと。

伊藤 これは法の制定自体が、交際費みたいなものの開示というようなところからいかにして防衛するかというような、そういうところから発しているわけだから、全体がとにかく防御的な姿勢になっている。表に出しているのは全面公開。しかし実際は、いかにして防御をするかということを一所懸命、構築して、実際には前よりも見にくくなったと。

濱田 全くその通りです。

伊藤 ですから、やっぱり最終的には法改正の問題に突き進まなきゃならないわけですけども、いったいどういうふうに改正したらもっとよくなるだろうかと。

浅野 ファイル管理簿にのせるべき文書を起案文書毎に精密にしてほしいですね。また、簿冊名はそれとして別に分かるようにして、一件のまとまった文書群として公開していただきたいものです。断片の情報を開示されても国民は理解できません。

濱田 私は、昭和55年以降の問題をつぶさに反省することだと思うんです。具体的にはもう目録です。ファイルの件名です。全部それが分かればいいんです。ファイルを全部公開する仕組みにすることです。

伊藤 いま浅野君が言った文書の規定の場合に、ファイルを指定すると。

濱田 そうです。一文書の範囲は決まっていないわけですよ。

浅野 ファイル管理簿にのせられている文書名には、簿冊の名前で分厚いものが1件になっている場合もあるし、本当に少ない数枚の文書の件名もありますし。

濱田 ちなみに省令では、文書を文書として指定しているわけです。ですから、1枚の紙を文書として指定している。これをファイルで指定させることも可能に変えればいいんだけど、ただ行政官が言うことはあらかじめわかっています。「行政文書だからこれしか見せないんですよ。たしかにアメリカの法制度でも、ああやって見られるのは歴史的な文書ですから、移管されたあとの文書だから見られるわけであって、行政文書なんだから1枚しか見られないのは当たり前だ」と彼らは回答してくるだろうけれども、われわれはそこでもう1回戦うしかないと思うんですね。

中野目 伺っていて、私、キーワードはいくつかあると思うんですけど、組織共用文書と現用・非現用という問題と、それから特別の管理という問題、この3つじゃないかなという気がするんですが、各省庁では3月31日までに組織共用文書とそうでないもの、メモとか個人のを分けちゃっておりますので、それを全部含めて出すことは難しいと思うんです。だから、通達を浅野さんが見たというのはその通りで、通達を出すためには少なくとも政務次官か、場合によっては大臣まで決裁を取って事務次官名で出している通達があれば、これは決済文書ですから当然、1件として出すと。その制定過程が何かというのは組織共用文書でないということになれば、今後もやはり出ないんじゃないかと思うんです。

それからもうひとつ、現用・非現用というのは公文書館法の2条で規定されたんですけども、大蔵省が公文書館に文書を移さないというのは、すべて現用であるという論理です。今度は30年に見直すということになったから永年保存する文書はないわけですから

ども、昭和20年までのものも現用であれば移さないということは、申合せしか規定がないのでやはり今後も難しいんじゃないかと。さらに特別の管理ということになると、防衛庁もこの政令指定機関に入っていたとは思いますが、書陵部と、外務省も戦後のものは行政文書の扱いだということですので、戦後の外交史をやるのであれば情報公開で資料請求するしかないというのは本来的ではないと私も思うんですが、外交史料館に移らない限りは歴史文書にはならないので、結局そここの仕切がうまくいかない。

国立公文書館の場合とにかく3省庁以外のは全部移管するのが原則ですが、いままでと違うのは、各省庁で廃棄したものにさらに指定をかけて移管すると。永年保存ということがなくなったので従来の永年文書も30年で見直して廃棄する可能性があって、その権限は全面的に各省庁にあって、残ったものから国立公文書館が協議の上、移管するんですが、実質的にその案を作るのは国立公文書館ですが、独立行政法人になっちゃいましたので、内閣府の長である内閣総理大臣と各省庁の長ということになるわけです。その場合に今の制度では、国立公文書館に移管されたあとも廃棄するというようになってくるわけですね。ですから、各省庁で廃棄することについて、公文書館側から意見が言えない。廃棄することが永年文書に関しても起こりうるという制度に変わって、かつ、協議の上、残ったものを移管したとしても、今度は国立公文書館側がそれを廃棄する可能性を明示しちゃっているんです。それはわれわれがいた頃には考えられなかったんですが、公文書館に来たものは全部その後、永久に保存するという考えだったんですが、そういう考え方に変わっちゃっているんで、特別な管理のあり方というのは、たぶん3つ目に問題になるんじゃないかなと私は思ったんです。

伊藤 公文書館へ移ってから廃棄するというのは、どういう仕組みですか。

中野目 利用が少ないとか、歴史的価値があると思って移管したんだけど、その後もう一度それを見直した結果、あまり歴史的価値がないというふうに判断されれば、それを廃棄するということです。

伊藤 それは何によって規定されますか。

中野目 制度的にはアーカイブズという公文書館で出している中には、そのフローチャートまで全部、明示されちゃっていて、それがぜんぜん問題にならないでいるのが私には不思議なんですけれども、もう決済を取ったレベルだと思います。もちろんガイドラインよりは下のレベルですけども。

濱田 おそらく公文書館内のガイドラインではないでしょうか。私が見たときには載っていませんでした。

中野目 そうです。いわゆる内規という形で、官庁決済のものですね。ただ、たぶんそれは各省庁の事務次官等会議まで行かなかったのが官房長官の申合せになっちゃったわけですけども、そのレベルには上がっている資料です。

濱田 上がっているんですね。じゃあ、それを情報公開法で請求してみましようか。

中野目 そうですね。もちろんそれは可能だと思いますが、独立行政法人になっているということから分かりませんが。

濱田 おっしゃるとおりですね。結局、だめでしょうね。

梶田 国立公文書館のものの公開について、個人情報とかいろいろ非開示のものがまだあるんだというお話でしたけども、私の理解では、そういうのはたしかにありますけれども、いわゆる行政文書では「開示してはならない」というような表現のものが歴史文書では「公開を制限できる」という表現だったと思いますので、その機関の長なり機関としての裁量でずいぶん違うような気がするんです。

濱田 そこは調べてます。私は、「公開してはならない」という「禁止」かと思っていました。

梶田 例えば、国立公文書館のほうで各省庁から移管を促進してもらうために、「同じ基準で非公開にします」と、約束して同じように非公開にする可能性がありますよね。

中野目 公開・非公開の規定、新しい閲覧規定を作って、それがもう施行されているはずですが。ただ、その非公開の範囲は、いわゆる情報公開法の範囲を逸脱するようなことは決してないというふうに言っていますけれども。

梶田 その基準というのは、一般に公開されているんですか。

中野目 閲覧はされています。例えば、個人とか門地という具体的な判断基準を明記して公開されています。

伊藤 個人情報ということで、個人名を特定できるものはどうのこうのということで、公文書館が前に憲政資料室にクレームをつけたことがありました。たしか尋問調書かなんかだと思いますが。

中野目 戦後の資料じゃなかったですか。

伊藤 戦前だと思います。これは墨を塗れというふうなことを公文書館から言ってきたということで、それは応じなかったようです。

梶田 裁判関係でそういった個人名が出てくるのは、国立公文書館では内閣法が施行される以降はそういうことを考慮しているというようなことをちらっと聞いたことがあるんです。それ以前の、例えば西南戦争の裁判の判決の記録というのは別に個人情報でも構わないということで、それ以降はそのような犯罪とかそういうものについては出さない。

中野目 それも官庁決済レベルの内規があって、それで運用していました。もっとも西南戦争の頃は司法制度そのものが行政に従属しているような形ですから、ちょっと別だと思うんですけども、その後のものは官報とか新聞に載っているものはそのまま出すということで、それから各省庁の公務員なんかでも、管理職の立場にある、つまり住所まで職員録に出ているようなレベルの人は、そのまま出す。それから、いわゆる病歴に関わる問題や破廉恥罪に関わるものですね、精神病とか破廉恥罪に関わるようなものは出さないというような内規の基準が全部あって、それで運用していました。

梶田 そうすると、先ほどの個人情報で、例外として慣例として公にするというのがありますよね。

濱田 氏名のところですか。

梶田 名前のところ。その慣例は、例えば場合によっては管理職の立場とか、新聞・官報等に公にされているのはいいんだと。

浅野 私は法務省で情報開示したんですけれども、全国の関係部署に通達を出す時に決済

は次官まで上がりますので、課長級以上、つまり職員録に名前が載っている人間のハンコは消されていないんです。でも、いちばん最初の起案者である事務官のハンコは消されているんです。つまり、複数の事務官がいて、誰が起案しているかは分からないようになっています。彼らに問いただしたら、やはり職員録のことをあげて、責任ある立場にいた人間に関しては公開するけど、事務官に関しては誰が起案したか分からないように消しましたと言っていました。

濱田 公務員の特則に関するものは、私が調べた限りではあれ以上は出てきませんでした。しかし、さらに何らかの、一般に公開されていないところのガイドラインがあるのかもしれない。それは調べてみます。

浅野 法務省では紹介しているので持ってきました。これは法務省のものです。

濱田 氏名が出ましたけれども、すでに公にされている情報として職員録をあげて、それが公にされているから公開しますということで課長級以上の名前を公開しているようですね。これはガイドラインではないけど、いま実際の運用では法令の例外を援用しているようですね。

伊藤 起案者は職員録に載っていないのか？

濱田 職員録というのは、課長級ぐらいからしか載ってないんじゃないでしょうか。全員載ってますか？

伊藤 いや、そんなことはないでしょう。全職員が載っていますよ。

浅野 明治20年以來のものは全部、属官まで載っています。

濱田 ということは、この運用はおかしいということになりますね。公にされているじゃないかと。

浅野 事務官は複数いるので、誰だか分からない。誰かが分かってしまうと、職員録で公開されている以上の情報が出てしまう。4人か5人いるわけでしょう。

中野目 いまもそうなんですけれども、法律の起案書を係長レベルが上げます。これは別に係長が起案して上げるわけではなくて、法令が通ることが決まったあとにその係に法律が降りてきて、その係長が責任を持って印鑑を押すという形ですので、それ以下は責任の取りようがない。法令は課レベルで所管するという原則に立てば、課長級以上という、さっき言った職員録に住所まで出ている、大きな字で出ているレベル以上の人は職責上の責任を取るべきだ、という判断基準だったと思うんですね。

浅野 職員録に事務官が4人か5人か複数いるわけで、もしも、そのハンコが分かってしまうと、職員録に書いてある情報以上のことが分かっちゃって、4人のうちの誰なのかが分かっちゃってしまいます。だから、出さないと向こうは言っていました。

伊藤 国家公務員はそれだけ防衛しようという話ですか。

浅野 その意図がぜんぜん分かりません。

濱田 公務員が推定されるような場合であっても公開するのが法律上の原則です。課長が公開され事務官が公開されないのかわかりません。

伊藤 じゃあ、内規かなんかがやってるんですね。

濱田 そうですね、調べなければ分かりませんが。事務官の名前だって出しても問題がな

いか、全部出さないかのいずれかしかないわけで、法令上は出せと言っているわけですから、消す必要はないんじゃないかと思うんですよ。

鹿島 すごく基本的なことなんですが、「昭和20年」という言葉が、文書を持っていいか、どこかに移すかの区切りとしてよく出てくるんですけど、その「昭和20年」というのは大晦日までですか、8月15日からですか。外交史料館のファイルを見ていると、ファイルの種類によっては、8月15日以降の文書が入っていることがたまにある一方で、逆に20年の10月の日付になって、本省に移っていなければならないかもしれないのに、でも史料館の箱詰めされている史料があったりするんですね。だから、そういう中途半端な時期の文書、20年なんだけども、その省庁が独自に区切りとする時期から20年の大晦日の文書は、どのように扱われるべきものなのですか。

濱田 義務的移管文書では、官房長の申合せをそのまま抜きましたので、こういう書き方になっています。

伊藤 「まで」というのは、普通、そこを含むんですね。

濱田 そうですね。20年全部となってしまうですね。

伊藤 それは文字通りいえばそうですね。

濱田 はい。これはこれ以上、書いてなかったもので、8月15日を区別しているかどうかは分からないですね。それでも、文字通りはそうなっているということですね。

鹿島 「昭和20年度」ではなくて、「20年」なわけですね。

濱田 20年度になったとしても4月になってしまうので、8月15日では切れないです。

中野目 文書は起算が1月1日なので、12月31日までだと思います。

鹿島 分かりました。

浅野 日本国憲法の施行じゃなくて、なぜ昭和20年なんでしょう？

濱田 いやあ、そうですね。たしかにおかしいと思いますよね。

浅野 戦後は一切秘密なのでしょうか。

濱田 なぜ昭和20年までにというふうになったのかについて、経緯を聞いてみますか。

伊藤 これを質問するところがありますか？

濱田 各省庁府の官房長の申合せなので、内閣府に問い合わせになると思います。いまは行政機関の構成上、内閣府がひとつ上に立っているという認識に立っているのです。

伊藤 また会いたいと言うとダメかな。

濱田 「お会いしたい」というのは、なかなかみんな嫌がるので。

浅野 日本人の海外における活動についての調査なのですけども、最近、ゆまに書房から復刻版が出たんですよ。小林英夫先生が編集者で。

濱田 やっぱり出たんですか。

浅野 ある方面の方に、どういう経緯で出たんですかということ伺ったんですけど、今年の3月ぐらいを越えたら法的に安全だろうという読みが小林先生にあったようです。なぜそういうことになるんですか？

濱田 これは先ほど言いましたように、著作権法の改正問題があったためではないでしょうか。

伊藤 国には著作権がない。

濱田 国に著作権がないことが明らかになったからではないでしょうか。

梶田 まったくないわけですか。

濱田 国に著作権がある場合とない場合があります。

梶田 例えば、われわれはいろいろな編纂事業をやっておりますよね。編纂事業段階の草稿を開示して欲しいといわれた場合、それは事業途中ですから出さなくてよいと思いますが、例えばそれが完成して公開されたときに、それをパッと複製して、そのまま頒布したら売れそうだと。そういうことが可能なんですか。

濱田 著作権は、発生は自然発生的なんですね。登録をしたから著作権が発生するわけじゃないんです。ですから、書いた人に当然、著作権があるというのは、まず法律上の建前。こういった認識に立つと、宮内庁がつくった文書ですから宮内庁に発生するのが原則なんですね。だけれども、発生させない例外条項というのがあって、それが国の通達だとか訓令だとかそういうものと例外的に列挙されているんですね。ということは逆に、例外的な列挙にあたらなければ宮内庁には著作権はある。こういうふう考えたほうが、僕は素直だと思います。例外規定は4項目ありますが、その例外にあたらぬ限りは、著作権は自然的に発生するというのが前提です。

梶田 それと開示との関係をお伺いしたいんですけども、例えばわれわれ一般の資料を閲覧するときに、それを論文に使ったり史料集で出す時は、それなりの著作権の規定はありますか。

濱田 ありますね。

梶田 でも、それを見ることはできますよね。

濱田 おっしゃる通りです。

梶田 それから、開示の場合、著作権をもって不開示とすることはできるのか、それとも、見てもいいけどそこからの利用は一般の著作権のほうに従ってくださいということになるのか。それはどちらになるんですか。

濱田 著作権の範囲ですけれども、著作権というのは、例えば氏名を特定しなさいと要求する権利があります。そういうものとは別の権利的な性質も持っています。売ることができるとか、お金を受けるとかの性質ですね。それと、公表や頒布の規制も考えられます。

頒布を最も規制しているのは映画です。映画は流通自体が規制されているわけですね。本は、流通自体は規制されていませんが、公表は制限できます。

梶田 例えば行政機関がある映画を入手したとして、それは情報公開法という行政文書法という行政文書に該当しますが、どうみても不開示事由には当たらないんだけど、厳として製作者の著作権はありますよね。それを開示することができるのでしょうか。

濱田 開示しても、映画だと流通させないことができる。映画だと、著作権があっても出せるということになったわけです。

梶田 見せなきゃいけない。

濱田 はい。原則としてそうです。

梶田 ただ、例えば外部から入手して、その機関が……。

濱田 第三者はまた違いますよ。著作権というのはつくった人が持っているものなので、まったく違う。

梶田 ですから、そのものに対して、何ら開示についての約束もしていないものに対して、それを開示請求があったときに見せることはできるのか。例えば、ある人の原稿があって、たまたまある機関がその人から入手して、今まで何も約束をしていないというような場合は、見せることは？

濱田 法人等に関する情報のところで申し上げましたが、任意で提出されたときの約束が合理的であれば見せなくてよいというようなことを申しましたが、それに近い適用を受ける可能性がありますね。著作権も、情報を提出したときの約束を考えなければならないと思います。

梶田 それは合理的かどうかは別にして、例えば持っている人間の了解も得られれば公開になりますよね。

濱田 はい。

梶田 その場合にも、もちろん持っている方の著作権は、必ず生きますね。

濱田 あります。生きます。それは別問題として生きます。情報公開法は、そのようなことを防止するために、開示で影響を受ける第三者との協議というのをプロセスの中に定めているわけです。

浅野 もともと提供した機関がすでに消滅している場合はどうなりますか。陸軍省とか東亜研究所の場合。

濱田 この場合は、著作権は消滅しません。

梶田 交渉相手が特定できない場合はどうするのですか。

伊藤 著作権は年限があるでしょう。

濱田 著者の死後又は公表後50年後に消滅します。

伊藤 著作権者が分からない時は、供託する以外にないわけです。

濱田 そうですね。法律上はおそらく供託するんだと思います。著作権の問題は難しく、まだ全面的には解決していないと思われま。

浅野 これから作られる文書に関しては、改正された法律が適用されるから問題は少ないでしょうね。

濱田 誰が作るかが問題なんです。先ほどもいいましたように、国が作る分についてはもう100%問題がないんです。

浅野 しかし、もうすでに国家機関により作成されてある著作物についてはどうですか。かつての旧法が適用されるんですか。

濱田 作ったものをもらった。つまり…。

浅野 改正以前の著作権下で執筆されたものに関してはどうでしょうか。

濱田 それは問題ありません。いま問題となっているのは、第三者が作ったものを何らかの理由で国が保有することになっていて公文書の一部になっていたりした場合に、その著作権が今回の改正で対象となるかといわれたら、これはちょっと難しいでしょうということを、いま私は回答しようとして努めているところでございます。だけれども、国がつくった

ものについては、今回の改正によって明らかに対象にならなくなったわけなので、問題はなくなったと。

浅野 遡って適用されると思いますか。

濱田 遡ってというんですかね、適用されますね。

伊藤 6時半に近くなりました。まだいろいろ議論したいことはたくさんおありと思いますが、どうしてもこれだけは聞いておきたいということがあれば聞いてください。もしなければ終わりに致します。きょうは濱田さん、本当に面白いお話をありがとうございました。われわれにとってたいへん有益でございました。ありがとうございました。

濱田 ありがとうございました。

(終わり)