

公文書をめぐる諸課題

— 公文書管理法、情報公開法、特定秘密保護法 —

前内閣委員会調査室 櫻井 敏雄

1. はじめに

2009（平成 21）年、それまでの公文書管理の在り方を抜本的に見直して、作成・保存から移管又は廃棄までのライフサイクルを通じた公文書管理法制を確立するために、「公文書等の管理に関する法律」（平成 21 年法律第 66 号）（以下「公文書管理法」という。）が制定された。

公文書管理法の施行は 2011（平成 23）年 4 月 1 日であったが、施行直前の 3 月 11 日に東日本大震災が発生した。この未曾有の災害に対応するため、原子力災害対策本部を始め様々な会議が設置されたが、後になって、それらの会議の多くが議事録、議事概要を作成していなかったことが明らかになった。内閣府に設置されている公文書管理委員会は、東日本大震災のような「歴史的緊急事態」に政府全体として対応する会議等の記録が作成・保存されるよう必要な改善策を講ずるべきであるとし¹、行政文書の管理に関するガイドラインが改正された²。その後、この問題は東日本大震災対応の会議にとどまらず、閣議等の議事録作成の在り方の検討にまで発展した。

2013（平成 25）年 11 月 27 日、第 185 回国会において「安全保障会議設置法等の一部を改正する法律案」が成立した（成立により題名を「国家安全保障会議設置法」とした。以下「NSC 法」という。）。審議の過程では、国家安全保障会議の議事録作成の必要性が議論された。また、12 月 7 日には「特定秘密の保護に関する法律案」が成立し（以下「特定秘密保護法」という。）、その審議においては、特定秘密の指定・解除の適正化、保存の必要性、指定の解除後の国立公文書館等への移管等も論点の一つとなり、公文書管理法との関連が注目されるとともに、国民の知る権利との関係で、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（平成 11 年法律第 42 号）（以下「情報公開法」という。）についても、その重要性に関心が高まったところである。

本稿では、公文書（特に行政文書）に関して、その管理の制度を概観するとともに、新たに浮上した諸課題について、情報公開法及び特定秘密保護法との関連に触れながら整理することとする。

¹ 『東日本大震災に対応するために設置された会議等の議事内容の記録の未作成事案についての原因分析及び改善策 取りまとめ』（平 24. 4. 25 公文書管理委員会） 7 頁

² 「行政文書の管理に関するガイドライン」（平成 23 年 4 月 1 日内閣総理大臣決定。平成 24 年 6 月 29 日一部改正）

2. 公文書管理制度の概要

(1) 公文書管理法施行前

1996（平成8）年12月、行政改革委員会³は「情報公開法制の確立に関する意見」を取りまとめた。同意見は、「情報公開法制が的確に運用されるためには、行政文書が適正に管理されていることが前提であり、その仕組みの整備が不可欠である」として、「その意味で情報公開法と行政文書の管理は車の両輪であると言ってよい」との考え方を示した。

1999（平成11）年5月、情報公開法が制定され、2001（平成13）年4月1日から施行された。情報公開法第22条は行政文書の管理に関する条文であり⁴、第1項で、行政機関の長は、この法律の適正かつ円滑な運用に資するため、行政文書を適正に管理するものとする、第2項で、行政機関の長は、政令で定めるところにより行政文書の管理に関する定めを設けるとともに、これを一般の閲覧に供しなければならないこと、第3項で、前項の政令においては、行政文書の分類、作成、保存及び廃棄に関する基準その他の行政文書の管理に関する必要な事項について定めるものとする、と規定した。これを受けて「行政機関の保有する情報の公開に関する法律施行令」（平成12年政令第41号）（以下「情報公開法施行令」という。）が制定され、行政文書の管理に関する定めが規定された。

情報公開法の制定を受けて、1999（平成11）年6月、「国立公文書館法」（平成11年法律第79号）が制定された。これにより、各行政機関で保存期間が満了した公文書等で、歴史資料として重要な公文書等（以下「歴史公文書等」という。）については、国立公文書館における適切な保存及び利用に資することとし、国の機関から国立公文書館への移管の仕組みが整えられた⁵。

以上の公文書管理の仕組みをまとめると、保存期間満了までの現用文書については、総務省が所管する情報公開法、情報公開法施行令等により管理規定が整備されていたのに対し、保存期間満了後の非現用文書の移管等に関しては、内閣府が所管する国立公文書館法に定められていたのである。

(2) 公文書管理法施行後

公文書管理法の施行前には、公文書の管理に関して以下のような問題点が指摘されていた。

「現用文書の管理については行政情報公開法の委任を受けた行政情報公開法施行令で定められ、他方、非現用文書の移管については、国立公文書館法が規定しており、

³ 行政改革委員会設置法（平成6年法律第96号）に基づき、1994年12月に総理府に設置された。同法は3年間の時限立法で、1997年12月に失効した。

⁴ 制定時は第37条に規定されていた。

⁵ 国立公文書館法第15条（制定時は第5条）は国の機関から国立公文書館への公文書等の移管について、国の機関と内閣総理大臣が協議した「定め」に基づいて行うこととしていた。そして、その定めは平成13年3月30日に閣議決定された「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置について」等である。国立公文書館法第15条は、公文書管理法の施行に伴い削除された。

現用文書に関する法制と非現用文書に関する法制を異にするセグメント方式が採用されていたのである。そして、行政情報公開法は総務省、国立公文書館法は内閣府の所管であった。内閣府は、非現用の歴史公文書等の保存等は所掌事務としていたが、現用文書の管理については所管外であった。しかし、現用の歴史公文書等が適切に保存され、非現用になった段階で国立公文書館等に確実に移管されるためには、現用段階から、歴史公文書等の保存・移管を念頭に置いた「文書保存型文書管理」を行うことが重要である。そのためには、現用段階・非現用段階を通じた公文書のライフサイクル全体を包摂したオムニバス方式の文書管理法を整備し、単一の機関が公文書管理のプロセスを所掌することが望ましい⁶。」

このような問題を解決するため、公文書管理法制定により、行政機関等における現用文書の管理と国立公文書館等⁷における非現用文書の管理について同一の法律で規律することとなった。すなわち、行政機関が文書を作成・取得し、行政文書ファイル等⁸として整理・保存した後、保存期間満了後の国立公文書館等への移管又は廃棄、国立公文書館等による特定歴史公文書等の保存・利用に至る、行政文書のライフサイクル全体を通じたルールを公文書管理法で定め、内閣府が公文書管理全体を所掌することとなったのである。

さらに、公文書管理法は、行政文書ファイル等の廃棄に関し内閣総理大臣の事前同意が必要であること、行政機関の長から内閣総理大臣への行政文書の管理状況についての定期報告を義務付けること、内閣総理大臣が行政機関の長に対し実地調査を求め、外部有識者から構成される公文書管理委員会を設置して公文書の管理についての勧告等を調査審議すること等を定めている⁹。

公文書管理法の施行に伴い、行政文書の管理を定めた情報公開法第 22 条は削除された。

3. NSC法及び特定秘密保護法の成立

(1) 国家安全保障会議の議事録

NSC法の内容は、従来の安全保障会議の名称を国家安全保障会議と改め、その審議事項を国家安全保障に関する重要事項に拡充し、国家安全保障に関する外交政策及び防衛政策の基本方針等の一定の事項について内閣総理大臣、外務大臣、防衛大臣及び内閣官房長官により同会議の審議を行うことができることとするほか、内閣官房に

⁶ 宇賀克也『情報公開と公文書管理』（有斐閣 2010年）4頁

⁷ 「国立公文書館等」とは、公文書管理法第2条第3項及び同法の施行令により、独立行政法人国立公文書館、外務省外交史料館、宮内庁書陵部等である。

⁸ 「行政文書ファイル等」とは、相互に密接な関連を有する行政文書（保存期間を同じくすることが適当であるものに限る。）を一の集合物（行政文書ファイル）にまとめたもの及び単独で管理している行政文書をいう（公文書管理法第5条）。

⁹ 公文書管理法の概要及び国会における主な議論については、阿部昌弘「国民の期待に応え得る公文書管理システムの構築～公文書等の管理に関する法律案～」『立法と調査』第295号（2009.8）3～14頁を参照。

国家安全保障局を設置すること等により、同会議の審議体制を強化するものである¹⁰。

内閣提出の法案に対し、衆議院において民主党が修正案を提出し、与野党間で修正協議が行われた結果、自民、民主、維新、公明の4会派が共同で新たな修正案を提出した（民主党修正案は撤回）。2013（平成25）年11月7日の衆議院本会議で修正議決の後、参議院に送付された法案は、11月27日、本会議で可決された。

民主党の修正案では、国家安全保障会議の議事録作成を義務付けていたが、4会派の修正案には盛り込まれなかった¹¹。

質疑においては、議事録作成の義務付けを求める意見に対し、政府は、従来の安全保障会議においては、審議内容が機微にわたることがあること、関係閣僚の闊達な意見交換を確保する必要があるということで、議事録は作成せずに、会議後に審議概要について官房長官が公表してきた。国家安全保障会議においても審議内容に機微なものが含まれるので議事録は作成しないが、公表の在り方や関連文書の作成及び取扱いについて、国家安全保障会議の性質などを十分に勘案しながら、国の安全保障を損ねない形で検討していきたい旨の答弁を行った¹²。

衆参の委員会における附帯決議には、「国家安全保障会議の議事について、会議の性質などを十分に勘案しつつ、その意思決定に至る過程の将来における検証等を通じて政策決定の透明性を確保するという公文書等の管理に係る制度の趣旨を踏まえ、国の安全保障を損ねない形で速やかに会議録その他の議事に関する記録の作成について検討し、その結果に基づいて必要な措置を講ずること。」との項目が盛り込まれた。

（2）特定秘密保護法の内容

特定秘密保護法は、我が国の安全保障に関する情報のうち特に秘匿することが必要であるものについて、これを適確に保護する体制を確立した上で収集し、整理し、及び活用することが重要であることに鑑み、当該情報の保護に関し、特定秘密の指定及び取扱者の制限その他の必要な事項を定めるものである¹³。

内閣提出の法案に対し、衆議院において与野党で修正協議が行われた結果、自民、維新、公明、みんなの4会派が共同で修正案を提出した¹⁴。11月26日の衆議院本会議で修正議決の後、参議院に送付された法案は、12月6日、本会議で可決された。

¹⁰ NSC法の法案提出の経緯、内容、国会論議等については、今井和昌『『国家安全保障会議』設置法案—安全保障会議設置法等一部改正案をめぐる国会論議を中心に—』『立法と調査』第347号（2013.12）3～14頁を参照。

¹¹ 後述する「閣議議事録等作成・公開制度検討チーム」が平成24年11月29日に取りまとめた「閣僚会議等の議事録等の作成・公開について」では、安全保障会議などの「国の安全にかかわる会議についても、適確な秘密保全措置を講じつつ、諸外国における公開までの期間、我が国における外交記録公開の仕組み等も参考にして、会議の所管部局において議事録または議事録の作成・公開を検討すべきである。」としている（脚注29参照）。

¹² 第185回国会衆議院国家安全保障に関する特別委員会議事録第5号4～5頁（平25.11.1）。同第6号27頁（平25.11.5）

¹³ 特定秘密保護法の法案提出の経緯、内閣提出法案の内容等については、柳瀬翔央「我が国の情報機能・秘密保全—特定秘密の保護に関する法律案をめぐって—」『立法と調査』第347号（2013.12）15～33頁を参照。

¹⁴ 民主党は、特別安全保障秘密の適正な管理に関する法律案（衆第11号）等の対案を衆議院に提出した。

特定秘密保護法が公文書管理法との関連で論点となったのは、特定秘密の指定等の適正の確保、有効期間と国立公文書館等への移管等であり、関連する条文は以下のとおりである。

まず、特定秘密の指定であるが、行政機関の長が特定秘密を指定するに当たっては、次の3要件を満たすことが必要であるとしている（第3条第1項及び別表）。

- ① 当該行政機関の所掌事務に係る別表に掲げる事項（防衛、外交、特定有害活動の防止及びテロリズムの防止に関する事項）に関する情報
- ② 公になっていないもの
- ③ その漏えいが我が国の安全保障に著しい支障を与えるおそれがあるため、特に秘匿することが必要であるもの（特別防衛秘密を除く¹⁵。）

次に指定の有効期間であるが、有効期間は5年以内であるとし、有効期間満了時において、上記の3要件を満たすときは、5年以内で有効期間を延長するとしている。有効期間は通算30年を超えることができないが、政府の有するその諸活動を国民に説明する責務を全うする観点に立つても、なお指定に係る情報を公にしないことが現に我が国及び国民の安全を確保するためにやむを得ないものであることについて、その理由を示して、内閣の承認を得た場合は30年を超えて延長することができる。ただし、特に秘匿性の高い情報として限定列挙するものを除き¹⁶、有効期間は通算60年を超えることができない。なお、30年を超えて延長することについて内閣の承認が得られなかったときは、当該指定に係る情報が記録された行政文書ファイル等の保存期間の満了とともに、これを国立公文書館等に移管しなければならない（第4条）。

特定秘密の指定及び解除の適正の確保に関しては、政府は、特定秘密の指定及び解除等の実施に関し、統一的な運用を図るための基準を定めることとし、その基準を定め、又は変更しようとするときは、我が国の安全保障に関する情報の保護、行政機関等の保有する情報の公開、公文書等の管理等に関し優れた識見を有する者の意見を聴かなければならないとしている（第18条第1項及び第2項）。そして、内閣総理大臣は、特定秘密の指定及び解除等に関し、その適正を確保するため、統一的な運用基準に基づいて、内閣を代表して行政各部を指揮監督するものとし、必要があると認めるときは、行政機関の長（会計検査院を除く。）に対し、特定秘密である情報を含む資料の提出及び説明を求め、並びに改善すべき旨の指示をすることができるとしている（第18条第4項）。

¹⁵ 特別防衛秘密とは日米相互防衛援助協定等に伴う秘密保護法（昭和29年法律第166号）に基づき保護される秘密である。対象となるのは、日米相互防衛援助協定等に基づき、①アメリカ合衆国政府から供与された装備品等についての構造又は性能等の事項、②アメリカ合衆国政府から供与された情報で、装備品等に関する構造又は性能等の事項に関するものであり、これらの事項及びこれらの事項に係る文書、図画又は物件で公になっていないものである。

¹⁶ ここで列挙されている事項は、①武器、弾薬、航空機その他の防衛の用に供する物（船舶を含む。）、②現に行われている外国（本邦の域外にある国又は地域をいう。以下同じ。）の政府又は国際機関との交渉に不利益を及ぼすおそれのある情報、③情報収集活動の手法又は能力、④人的情報源に関する情報、⑤暗号、⑥外国の政府又は国際機関から60年を超えて指定を行うことを条件に提供された情報、⑦前各号に掲げる事項に関する情報に準ずるもので政令で定める重要な情報、である。

また、附則第9条において、政府は、行政機関の長による特定秘密の指定及びその解除に関する基準等が真に安全保障に資するものであるかどうかを独立した公正な立場において検証し、及び監察することのできる新たな機関の設置その他の特定秘密の指定及びその解除の適正を確保するために必要な方策について検討し、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとするとしている。

さらに、附則第4条で、防衛秘密¹⁷を特定秘密に移行するため、自衛隊法から防衛秘密に係る規定を削除することとした。

以上の内容のうち、指定の有効期間の上限、国立公文書館等への移管、内閣総理大臣の指揮監督及び独立した検証・監察機関の設置等の検討は、衆議院において修正されたものである。

(3) 特定秘密保護法と公文書管理法との関係

質疑においては、まず特定秘密を含む文書が公文書管理法の適用を受けるのかがただされた。政府は、公文書管理法の適用を受けるので、保存期間が満了した場合、通常の行政文書と同様に、歴史的な価値があるものは国立公文書館等に移管され、その他のものは内閣総理大臣の同意を得た上で廃棄することとする旨答弁していた¹⁸。しかし、修正案提出後は、安倍総理は、30年という長期間にわたって特定秘密として指定を継続してきた文書であることを踏まえると、通常、歴史公文書等に該当するものと考えたとの見解を示し¹⁹、30年を超えない、例えば25年続いた特定秘密についても、当然それは重いものであると考えなければならず、総理大臣である私（安倍総理）は廃棄すべきでないと考えているので廃棄しないとして、ルール化することを含めて検討していきたい旨答弁している²⁰。また、防衛秘密は、公文書管理法第3条の「公文書等の管理については、他の法律又はこれに基づく命令に特別の定めがある場合を除くほか、この法律の定めるところによる。」によって、適用除外となっており、防衛大臣の訓令によって廃棄されてきたが、特定秘密に移行されるので、公文書管理法の適用を受けるようになる旨の答弁がなされた²¹。

特定秘密の指定及び解除等に関し統一的な運用基準を定める際に意見を聴く有識者会議と特定秘密の指定及び解除をチェックする機関の設置に関しては、安倍総理は、①情報の保護、情報公開、公文書管理、報道、法律の専門家から構成される情報保全諮問会議（仮称）、②総理大臣がチェック機関としての役割を果たすことに資する組織として、米国省庁間上訴委員会を参考とした保全監視委員会（仮称）、③特定秘密の記録された公文書の廃棄の可否を判断する上において独立公文書管理監（仮称）の3機

¹⁷ 「防衛秘密」とは、平成13年の自衛隊法改正により追加された第96条の2に定められたものであり、同法施行令及び「防衛秘密の保護に関する訓令」で細目が定められている。

¹⁸ 第185回国会衆議院国家安全保障に関する特別委員会議録第13号36頁（平25.11.14）

¹⁹ 第185回国会衆議院国家安全保障に関する特別委員会議録第19号（その一）4頁（平25.11.26）

²⁰ 第185回国会衆議院国家安全保障に関する特別委員会議録第19号（その一）11頁（平25.11.26）

²¹ 第185回国会衆議院国家安全保障に関する特別委員会議録第13号31頁（平25.11.14）

関を新設する旨答弁した²²。①は第 18 条第 2 項の有識者会議であり、②は第 18 条第 4 項に基づき、外務省、防衛省、警察庁等の次官級で構成され、閣議決定で内閣官房に設置するとしている。③は審議官級で、特定秘密の管理、保存、廃棄等について判断するため、内閣府に置くこととしている。

附則第 9 条で検討することとされた、独立した公正な立場において検証・監察する新たな機関の設置については、2013（平成 25）年 12 月 5 日、自民、公明、維新、みんなの 4 党で合意がなされた。4 党合意によればこの機関の所掌事務は、①各行政機関による個別の特定秘密の指定及び解除の適否を検証及び監察し、不適切なものについては是正を求めること、②各行政機関による個別の特定秘密の有効期間の設定及び延長の適否を検証及び監察し、不適切なものについては是正を求めること、③特定秘密の指定等の状況を含む、各行政機関による特定秘密の記録された行政文書の管理を検証及び監察し、不適切なものについては是正を求めること、④特定秘密の指定等の状況を踏まえつつ、各行政機関による特定秘密の記録された行政文書の廃棄の可否を判断すること、⑤特定秘密の有効期間の延長等の状況を含む、各行政機関による特定秘密の記録された行政文書の保存期間の設定を検証及び監察し、不適切なものについては是正を求めること、⑥特定秘密の指定解除後の国立公文書館等への移管を検証及び監察し、不適切なものについては是正を求めること、であるとしている。4 党合意に基づいて設置される新たな機関について、政府は、施行までに、まずは内閣府に 20 人規模の情報保全監察室（仮称）を設置し、業務を開始することとし、その上で、政令又は立法措置が必要な場合には、立法により、できる限り情報保全監察室を局に格上げすることを約束する旨答弁している²³。

（４）特定秘密保護法と情報公開法との関係

特定秘密保護法においては、「この法律の適用に当たっては、これを拡張して解釈して、国民の基本的人権を不当に侵害するようなことがあってはならず、国民の知る権利の保障に資する報道又は取材の自由に十分配慮しなければならない。」との規定がある（第 22 条）。

民主党は、2013（平成 25）年 10 月 25 日、行政機関の保有する情報の公開に関する法律等の一部を改正する法律案を衆議院に提出した。その理由は、「特定秘密の保護を特に徹底しなければならないとしたら、一方で、国民の知る権利の確保もさらに徹底されなければ、バランスを欠き」、「特定秘密の指定が必要以上に広範になされることを防ぐためには、行政機関の内部にとどまらず、外部の機関である裁判所でのチェックを充実させることが不可欠」だからであるとしている²⁴。

また、特定秘密保護法は、公益上の必要による特定秘密の提供として、刑事訴訟法、民事訴訟法又は情報公開・個人情報保護審査会設置法等に基づく、いわゆる「インカ

²² 第 185 回国会参議院国家安全保障に関する特別委員会会議録第 13 号 2 頁（平 25.12.4）

²³ 第 185 回国会参議院国家安全保障に関する特別委員会会議録第 14 号（平 25.12.5）

²⁴ 第 185 回国会衆議院国家安全保障に関する特別委員会会議録第 8 号 2 頁（平 25.11.7）

メラ審理」(当事者を立ち合わせずに、裁判官が文書等を直接見分する方法により行われる非公開の審理)における、裁判所又は審査会への提示を定めている(第10条第1項第1号ロ、第2号から第4号)。

特定秘密が記録されている文書に対する情報公開請求があった場合について、政府は以下のように答弁している。

特定秘密が記録されている文書は情報公開法の対象となり、情報公開法に基づいて、開示、不開示の決定を行うことになるが、特定秘密に係る部分は、その性格からして、不開示と判断されるものと考えられる。当該不開示決定について不服申立てがなされた場合、行政機関の長の諮問に応じ、情報公開・個人情報保護審査会が調査審議を行うこととなるが、本法案において、審査会がいわゆるインカメラ審査を行う場合には特定秘密を提供できる旨の規定を設けている。したがって、審査会が不開示決定の適否を調査審議する過程で、特定秘密が記録されている文書自体が調査審議され、情報公開の観点からチェックされることがあり得ると考える。仮に、審査会の調査審議の結果、特定秘密を開示すべきとの答申がなされた場合には、答申を踏まえて、特定秘密の指定を解除し、開示することになろうかと思う²⁵。

4. 今後の課題

(1) 閣議等の議事録

冒頭記したように、東日本大震災のような「歴史的緊急事態」に政府全体として対応する会議その他の会合については、将来の教訓として極めて重要であるため、会議等の性格に応じて記録を作成することとした。これを契機として、大震災の事例にとどまらず、政府の重要な意思決定にかかわる会議についても記録作成の在り方について検討することになった²⁶。

2012(平成24)年4月10日の公文書管理委員会で、岡田副総理(公文書管理担当大臣)から、東日本大震災への事例への対応にとどまらず、改めて政府における重要な意思決定にかかわる会議について後世の検証に耐え得る記録作成の在り方を検討していくべきとの考えの下、公文書管理委員会に対し「公文書管理制度の目的に照らしてどのような会議について議事録又は議事概要を作成・保存すべきか」について検討要請が行われた²⁷。

同年7月4日、公文書管理委員会は、「政府の重要な意思決定にかかわる会議に関する議事概要・議事録作成の在り方(論点整理)」(以下「論点整理」という。)を取りまとめた。これは、①閣議、②関係行政機関の長で構成される会議、③省議(政務三役会議等を含む)を検討対象として、制度化の方向性についての論点整理を行ったものである。

²⁵ 第185回国会衆議院国家安全保障に関する特別委員会議録第5号12頁(平25.11.1)

²⁶ 検討の経緯、議事録作成の現状等については、畠基晃「議事録未作成問題の経緯と現状—東日本大震災・原発事故対応会議から閣議へと展開—」『立法と調査』第333号(2012.10)160~174頁を参照。

²⁷ 『政府の重要な意思決定にかかわる会議に関する議事概要・議事録作成の在り方(論点整理)』(平24.7.4公文書管理委員会)1頁

論点整理によれば、これまでは、閣議の議事内容の記録として、閣議資料・各大臣の閣議における発言要旨等の作成・保存が行われてきており、また、閣議に至るまでの各種立案検討文書や協議文書の作成保存も行われてきているが、議事概要・議事録については、閣僚同士の議論は、特に重大な国家機密や高度に政治性を有する事柄を含め、自由に忌憚なく行われる必要があること、内閣の連帯責任の帰結として、対外的な一体性、統一性の確保が要請されていることから、作成・公開は適当でないとの考えの下、作成されていないとしている²⁸。

論点整理を受けて、政府は、7月6日、「閣議議事録等作成・公開制度検討チーム」（共同座長：岡田副総理、藤村官房長官）（以下「検討チーム」という。）を設置して検討を開始した。

検討チームは、同年10月24日、「閣議等議事録の作成・公開制度の方向性について」を取りまとめた。これによれば、①閣議等（閣議及び閣僚懇談会をいう。）については、政府における意思決定に至る過程として特に重要であることに鑑み、議事録の作成を法律上、義務付けることとし、議事録には発言者名及び発言内容を記載する、②原則として30年を経過した時点で国立公文書館への移管を義務付ける、③国立公文書館への移管までの期間は、保有する行政機関が公にすることを禁止するとともに、情報公開法はすべて適用除外とする、との仕組みを制度化することとし、公文書管理法を改正して所要の規定を置くことを提案している²⁹。

同年12月末に政権交代があったが、閣議等議事録の作成・移管を内容とする公文書管理法改正案についてただされた安倍総理は、「閣議の議事録を作成し、一定期間経過後に公開するための公文書管理法改正法案については、明治以来、議事録を作成してこなかった我が国の閣議の在り方ともかかわる問題であるため、政府部内で必要な調整、検討を行った上で提出することとしたい」と答弁した³⁰。

（２） 独立公文書管理監及び情報保全監察室

独立公文書管理監は、内閣府に設置され、報道によれば、秘密指定が解除され、保存期間が満了された文書が適切に国立公文書館等に移管されているか、不当に廃棄されていないかなどを検証する機関であり、特定秘密の閲覧や、恣意的な秘密指定がなされていないかも監督でき、行政機関への是正勧告の権限もあるとされ、米国立公文書館の情報保全監督局を参考にしたとされる³¹。また、同じく内閣府に設置される予定

²⁸ 国会答弁として第145回国会衆議院行政改革に関する特別委員会議録第11号39頁（平11.6.3）参照。

²⁹ 検討チームは、引き続き、①閣議等と同様の法的措置を講ずるべき閣僚会議の有無、②閣僚会議の議事録の作成・公開について運用上講ずるべき措置の方向性、運用上の措置の対象とすべき会議の範囲等について検討を行い、平成24年11月29日に、「閣僚会議等の議事録等の作成・公開について」を取りまとめた。

³⁰ 第185回国会参議院本会議録第3号5頁（平25.10.18）

³¹ 『日本経済新聞』（平25.12.5）。なお、米国における秘密の指定及び解除等の適正化を図る制度については、永野秀雄「米国における国家機密の指定と解除－わが国における秘密保全法制の検討材料として－」『人間環境論集第12巻第2号』（法政大学人間環境学会2012.3.31）及び今岡直子「諸外国における国家秘密の指定と解除－特定秘密保護法案をめぐって－」『調査と情報－ISSUE BRIEF』（国立国会図書館2013.10.31）参照。

である情報保全監察室と近い将来に一体の組織となるとの報道もある³²。

情報保全監察室については、4党合意においてその所掌事務が規定されているが、政令（または立法措置が必要な場合には立法）により設置するとされている。政府は、この機関の実際の業務遂行の在り方等を検証しつつ、法的にも高度の独立性を備えた機関への移行について内閣府設置法等の改正の検討を進めていきたい旨答弁している³³。

特定秘密保護法は12月13日に公布され、1年以内の施行に向けて、内閣官房に特定秘密保護法施行準備室が設置された。独立公文書管理監の位置付け、権限、情報保全監察室等他の組織との関係等については本稿執筆時（平成25年12月19日）では明らかになっていないが、特定秘密の指定等の適正化に向けた実効性ある機関となるかどうか、注目される所である。

（3）国立公文書館の拡充

独立行政法人国立公文書館の拡充の必要性も喫緊の課題である。同館の現在の保管スペースが2016年度末に満杯になる見通しであることが報道されており³⁴、自民、公明両党議員による「公文書管理推進議員懇話会」が2013（平成25）年6月26日に安倍総理等に対し、国立公文書館の新館建設についての要請書を手渡した³⁵。

今後、特定秘密も保存期間満了後に移管されることから、対応がただされた。政府は、現在の職員数の定員が47名、所蔵文書の総書架延長が58キロメートルであるのに対し、米国は2,670名、1,370キロメートルであるとして³⁶、特定秘密に関する文書も公文書管理法の適用を受けることとなり、新たに移管義務の対象となることから、業務の増大に対応するための施設等の拡充については、今後、文書の数量、予定時期等を把握しつつ、適切に対処する旨答弁している³⁷。

5. おわりに

公文書管理法は、附則第13条第1項において、「政府は、この法律の施行後5年を目途として、この法律の施行の状況を勘案しつつ、行政文書及び法人文書の範囲その他の事項について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」と規定している。また、参議院内閣委員会における附帯決議では、第2項目で「国民に対する説明責任を果たすため、行政の文書主義の徹底を図るといふ本法の趣旨にかんがみ、外交・安全保障分野も含む各般の政策形成過程の各段階における意思決定に関わる記録を作成し、その透明化を図ること。また、軽微性を理由とした文書の不作成が恣意的に行われないようにするとともに、文書の組

³² 『朝日新聞』（平25.12.7）

³³ 第185回国会参議院国家安全保障に関する特別委員会会議録第14号（平25.12.5）

³⁴ 『日本経済新聞』夕刊（平25.6.25）

³⁵ 『読売新聞』（平25.6.27）

³⁶ 第185回国会衆議院国家安全保障に関する特別委員会会議録第14号24頁（平25.11.15）

³⁷ 第185回国会参議院国家安全保障に関する特別委員会会議録第14号（平25.12.5）

織共用性の解釈を柔軟なものとし、作成後、時間を経過した文書が不必要に廃棄されないようにすること。」とするとともに、第18項目では「附則第13条第1項に基づく検討については、行政文書の範囲をより広げる方向で行うとともに、各行政機関における公文書管理の状況を踏まえ、統一的な公文書管理がなされるよう、公文書管理法における内閣総理大臣の権限及び公文書管理委員会の在り方についても十分検討すること。」としている。

公文書管理法は施行以来3年近く経過しようとしている。政府は、あと2年の間に現状、今回の法律（特定秘密保護法）が通った後の体制について、内閣府として検討してまいりたいと答弁している³⁸。本稿で述べてきた様々な課題について、適切に対応することが求められている。

（さくらい としお）

³⁸ 第185回国会衆議院国家安全保障に関する特別委員会議録第14号24頁（平24.11.15）