

シンポジウム「情報公開と知る権利 今こそ日航123便の公文書を問う」2019.7.16

# 情報公開と知る権利

——モリカケ、PKO日報から日航123便の記録まで見通して

三宅 弘

(弁護士・獨協大学特任教授)

- 1966 アメリカ：情報自由法（FOIA）制定
- 1969 「悪徳の巣え」事件（反対意見－知る自由）、博多駅テレビフィルム提出命令事件
- 1972 沖縄密約電文漏洩事件
- 1976 ロッキード事件発覚
- 1979 神奈川県情報公開準備委員会（長洲一二知事の「地方の時代」）
- 1979 ダグラス・グラマン事件、鉄建公団等の公費支出問題
- 1979 大平首相、第88回臨時国会で情報公開の必要性に言及（9月）
- 1980 情報公開制度研究会発足（情報公開制度化に伴う法的課題・外国の情報公開法の検討）
- 1982 山形県金山町公文書公開条例（3月）、神奈川県の機関の公文書の公開に関する条例（10月）
- 1983 臨時行政調査会第5次答申
- 1984 情報公開問題研究会を総務庁に設置（3月）
- 1991 「行政情報公開基準」（情報公開に関する連絡会議申合せ）

- 1993 細川連立内閣が発足（7月）
- 1994 行政改革委員会設置法（11月）、行政改革委員会発足（12月）（この過程で、2年以内の意見具申が明記、情報公開法の制定が明確化）
- 1995 行政改革委員会行政情報公開部会発足（3月、角田礼次郎部会長、塩野宏部会長代理）
- 1996 行政改革委員会行政情報公開部会「情報公開法要綱案（中間報告）」（4月）、行政改革委員会行政情報公開部会「行政情報公開部会報告（情報公開法要綱案・情報公開法要綱案の考え方）」（11月、開催回数57回・小委員会7回）、行政改革委員会、橋本龍太郎内閣総理大臣に「情報公開法制の確立に関する意見」を具申（12月）
- 1996 エイズ薬害事件（郡司ファイル問題）（2月）（第142、143、144回国会継続審議）
- 1998 閣議決定され、第142回国会へ提出（3月）
- 1999 第145回国会、情報公開法の成立
- 2001 4月1日情報公開法施行
- 2001 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等（2005年12月31日廃止）
- 2001 12月5日独立行政法人等情報公開法公布
- 2002 10月1日独立行政法人等情報公開法施行
- 2003 個人情報保護関連5法成立、福田康夫官房長官主宰「公文書の管理、保存及び利用に関する懇談会」（12月）
- 2004 情報公開法の制度運営に関する検討会（4月、小早川光郎座長）
- 2005 情報公開法の制度運営に関する検討会の報告（開催回数12回）
- 2005 個人情報保護法施行（4月）

- 2006 民主党改正案：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
- 2006 日弁連意見書（見直し検討会意見に対する）
- 2008 衆議院事務局の保有する議員行政文書の開示等に関する事務取扱規程（2月）
- 2009 公文書管理法成立（6月）
- 2009 政権交代（民主党政権）（9月）
- 2010 行政透明化検討チームによる改正案（大臣試案）の検討開始（4月、枝野行政刷新担当大臣〔途中から蓮舫大臣〕、三宅弘座長代理）
- 2010 沖縄密約訴訟東京地裁判決
- 2010 行政透明化検討チームとりまとめ（8月、開催回数6回）
- 2010 情報公開法制定準備室（12月）
- 2011 「参議院事務局の保有する事務局文書の開示に関する事務取扱規程」（4月）
- 2011 閣議決定・衆議院に「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」提出（4月）
- 2011 公文書管理委員会発足（7月）
- 2012 政権交代（自公政権）（12月）、改正法案は廃案
- 2017 森友公文書問題発覚（2月）、土地売買契約交渉記録廃棄
- 2018 森友公文書改ざん問題発覚（3月）

## 第1　日本の公文書管理と情報公開

### 1　行政機関情報公開法の定義する「行政文書」と文書管理

#### (1) 情報公開法2条2項(1999年制定)

この法律において「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、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つては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）であつて、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているものをいう。ただし、次に掲げるもののを除く。

## (2) 「組織的に用いるもの」

「情報公開法の目的からすると、政府の諸活動を説明するために必要な範囲で開示請求の対象となる文書を的確に定める必要がある。この見地からは、決裁・供覧等の文書管理規程上の手続的要件で対象文書の範囲を画することは、必ずしも適切ではない」と説明されている（「考え方」2(2)イ）。

「作成段階では個人メモとしてつくられたものであっても、その後、業務上の必要性の観点から組織共用文書として保有される状態になつていれば、行政文書」であることを明らかにしている（第142回国会衆議院内閣委員会・会議録11号（平10・6・4）30頁）。→愛媛県情報公開条例の公文書の定義でも同じ。

## 2 「経緯を含めた意思決定に至る過程」についての文書の保存義務を定めた公文書管理法

### (1) 公文書管理法 4 条

行政機関の職員は、第一条の目的の達成に資するため、当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、次に掲げる事項その他の事項について、文書を作成しなければならない。

- 一 法令の制定又は改廃及びその経緯
- 二 前号に定めるもののほか、閣議、関係行政機関の長で構成される会議又は省議（これらに準ずるものと含む。）の決定又は了解及びその経緯
- 三 複数の行政機関による申合せ又は他の行政機関若しくは地方公共団体に對して示す基準の設定及びその経緯
- 四 個人又は法人の権利義務の得喪及びその経緯
- 五 職員の人事に関する事項

## (2) 移管又は廃棄

### 8条2項

行政機関（会計検査院を除く。以下この項、第四項、次条第三項、第十条第三項、第三十条及び第三十一条において同じ。）の長は、前項の規定により、保存期間が満了した行政文書ファイル等を廃棄しようとするときは、あらかじめ、内閣総理大臣に協議し、その同意を得なければならない。この場合において、内閣総理大臣の同意が得られないときは、当該行政機関の長は、当該行政文書ファイル等について、新たに保存期間及び保存期間の満了する日を設定しなければならない。

→ 私立大学から文部科学省への報告は、重要又は異例の取扱いは保存

(3) 本法に制度上盛り込まれているコンプライアンス確保のための仕組み

内閣総理大臣への報告（法9①）、同大臣による調査（同9③）、勧告（同31）、国立公文書館による実地調査（同9④）、公文書管理委員会による勧告案の調査審議（同29三）。→積極的に権限が行使されるべき建て付け。

### 3 行政文書ファイル管理簿による公文書管理と特定秘密の表示

#### (1) 特定秘密保護法3条1項に基づく特定秘密の指定を前提とする 特定秘密の表示（同条2項）

行政機関の長は、前項の規定による指定（附則第五条を除き、以下単に「指定」という。）をしたときは、政令で定めるところにより指定に関する記録を作成するとともに、当該指定に係る特定秘密の範囲を明らかにするため、特定秘密である情報について、次の各号のいずれかに掲げる措置を講ずるものとする。

一 政令で定めるところにより、特定秘密である情報を記録する文書、図画、電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他の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る記録をいう。以下この号において同じ。）若しくは物件又は当該情報を化体する物件に特定秘密の表示（電磁的記録にあっては、当該表示の記録を含む。）をすること。

## (2) 秘密保護法と情報公開法・公文書管理法との関係

「本法と行政機関情報公開法、行政機関個人情報保護法、公文書管理法は、…行政機関が保有する情報の取扱いに係るものであることは共通しており、特定秘密として指定される情報も、通常は、文書にそれが記録され、管理されるものであることから、特定秘密の指定、情報公開法に基づく開示・不開示の判断、文書管理という一連の取扱いを、同一の行政機関の長が、秘密の保護と国民への説明責任を果たすという観点から行なうことが重要である」とされる（内閣官房・逐条解説 11 頁）。

## 4 重要な政策決定過程情報や特定秘密が闇に消えないようにするために

### (1) 行政文書ファイル管理簿による公文書管理と特定秘密の表示

行政文書の管理に関するガイドラインによれば、「①「行政文書ファイル」や「当該行政文書ファイルに含まれる行政文書」を容易に検索することができるよう、行政文書ファイルの内容を端的に示す（複数の）キーワード

（例：「配布資料」（※大分類は「公文書管理有識者会議」、中分類は「第〇回会議」））を記載する。②特定の担当者しかわからない表現・用語

（例：「Yプロジェクト関係文書」「〇月〇日に電話連絡があった件」「OSP会議の配布資料」）は使用せず、具体的なプロジェクト名や地域名を盛り込むなどして、他の職員や一般の国民も容易に理解できる表現・用語とする」とされる（行政文書の管理に関するガイドライン（平成23・4・1内閣総理大臣決定）第4整理《留意事項》〈行政文書ファイル（小分類）〉）。

さらに、行政文書ファイル等の管理を適切に行うため、行政文書ファイル管理簿を作成し（公文書管理7条1項）、公表しなければならない（同条2項）。

特定秘密についても、行政文書に記載された情報であるときは、行政文書ファイル管理簿において、行政文書ファイル等として適正に表記されて、何人も、現用文書については行政機関情報公開法による情報公開請求を、非現用文書について公文書管理法による特定歴史公文書等利用請求を、それぞれすることができる。特定秘密が、保存期間中に、公文書管理法8条2項に基づく内閣総理大臣の同意を得ないで廃棄されがないように、適正に運用されれば、日韓基本条約締結のための実務担当者交渉記録の部分非公開が争点とされた東京地判平成24・10・11、その控訴審・東京高判平成26・7・25における開示文書、さらに公文書管理委員会特定歴史公文書等不服審査会平成25年1号決定の「日韓請求権問題参考資料（第3分冊）」のように、「時の経過」を経て、やがては利用可能となるはずである（が、衆議院情報監視審査会2018年3月報告では）。

→保存期間1年未満の特定秘密文書が首相の同意なしに大量に廃棄。1年未満保存文書には、重要な歴史公文書は全くないと言い切れるのか。

(2) 2017年の発覚事例4件「行政文書」と「保存期間1年未満」

- ① 内閣法制局の集団的自衛権行使に関する「想定問答資料」  
(2016.2)

横畠裕介法制局長官は集団的自衛権の行使を認めた閣議決定(2014.7)に関連して作成した「想定問答資料」は行政文書ではないとして開示請求を拒否。その後、総務省の情報公開・個人情報保護審査会の答申に従い公開。

→行政文書の該当性

## ② 陸自PKO派遣部隊の日報（2016.12）

防衛省は当初、情報公開請求を受けた日報は、保存期間が1年未満のため廃棄したとし、不開示決定をしていた。その後、別な部署で見つかったとして一転公開。

→1年未満の保存期間。

イラクPKO派遣部隊の日報（2018.4）についても、同様の問題あり。公文書、特に電子データの集中管理。

外務省外交史料館と同様の史料館において、戦略的な集中管理がなされるべき。

### ③ 財務省の森友学園との交渉記録（2016.6）

近畿財務局が国有地を森友学園に8億円引きの格安価格で販売した。財務省は売買契約に関する学園側との交渉記録は保存期間1年未満の軽微な文書であり廃棄したと答弁。

→1年未満の保存期間。

後述（3）の改ざん問題により、新たな展開へ。

さらに財務省が森友学園側や大阪航空局にごみ撤去費用の口裏あわせを求めた問題。

④ 加計学園の獣医学部新設に関する文科省文書（2016.5）

「総理のご意向」などと書かれた文科省の内部文書につき、当初政府は「怪文書」扱いしていたが、文科省の再度の調査の結果、文書が保存されていたことが判明。しかし、これに対応する内閣府の文書は不存在。内部討議について記録を作成していないというが。

さらに、

→レク資料等の行政文書該当性。「報告・伺」の組織共用性も。

愛媛県職員と柳元首相秘書官が首相官邸で面会した備忘録の文書。

→県庁内や霞が関の省庁での説明用に用いられたということならば、

H27.4.13の「備忘録」も愛媛県情報公開条例に基づく公文書、情報公開の対象。

→加計学園の獣医学部新設申請について、総理は加計学園長との会食やゴルフの時から知っていて、「総理のご意向」として職員に認識されていたのか。2017.1.20に申請を始めて知る？

⑤ 2017年の発覚事例から浮かび上がった公文書管理上の問題は、行政文書の該当性及び行政文書の保存期間の2つである。

ア 行政文書の該当性：都合の悪い文書の行政文書該当性が恣意的に否定されると、公文書管理ルールの対象から外れ、自由に廃棄される恐れがある。今回の法制局のように情報公開請求があり、審査会のチェックが入らなければ、全く第三者のチェックが働く余地がない。従って行政文書の該当性は厳正に判断されなければならない。

イ 行政文書の保存期間：こちらは行政文書に該当に該当したとしても、恣意的に保存期間を1年未満にすれば担当部課の判断で自由に廃棄できる。1年未満とすれば行政文書ファイル管理簿に搭載する必要がなく、廃棄も内閣総理大臣の同意は不要。情報公開の対象文書は行政文書ファイル管理簿から選定され、国立公文書館への移管も1年以上の保存文書から選別されるから、「1年未満」の保存には「現在及び将来の国民への説明責任を果たす」という公文書管理法の目的に照らし、大きな落とし穴が潜んでいると言える。

## ⑥ 行政文書管理ガイドラインの改正

2017年12月に行政管理ガイドラインを改正し、これに基づき2018年3月末までにすべての府省庁において、行政文書管理規則を改正した。

公文書管理法7条1項本文は、行政文書ファイル等の分類、名称、保存期間等を記載した「行政文書ファイル管理等」の作成及び公表について規定している。ただし、同1項ただし書は、政令で定める期間未満の保存期間が設定された行政文書ファイル等については、同管理簿の作成義務の対象外とし、これをうけて本法施行令12条により、保存期間が1年未満のものは、対象外としている。

森友学園問題にみる国有地の売買契約の交渉過程の記録は、紙媒体の文書も電子データも保存期間1年未満と解釈して廃棄された。このような誤った措置がとられないように、行政文書管理ガイドラインは改正された。

## ⑦ 改正行政文書管理ガイドラインと新しい○○省行政文書管理規則

同ガイドライン第4. 整理. 3 保存期間、(5) 「1 – (1) の保存期間の設定及び保存期間表においては、歴史公文書等に該当しないものであっても、行政が適正かつ効率的に運営され、国民に説明する責務が全うされるよう、意思決定過程や事務及び事業の実績の合理的な跡付けや検証に必要となる行政文書については、原則として1年以上の保存期間を定めるものとする。」という規定が新設された。さらに新設された(6)では、「①別途、正本・原本が管理されている行政文書の写し、②定型的・日常的な業務連絡、日程表等、③出版物や公表物を編集した文書、④○○省の所掌事務に関する事実関係の問い合わせへの応答、⑤明白な誤り等の客観的な正確性の観点から利用に適さなくなった文書、⑥意思決定の途中段階で作成したもので、当該意思決定に与える影響がないものとして、長期間の保存を要しないと判断される文書、⑦保存期間表において、保存期間を1年未満と設定することが適當なものとして、業務単位で具体的に定められた文書」等については、保存期間を1年未満とすることができます。

⑧ しかし、さらに、新設された（7）においては、（6）の①ないしの文書も含めて、「1－（1）の保存期間の設定においては、通常は1年未満の保存期間を設定する類型の行政文書であっても、重要又は異例な事項に関する情報を含む場合など、合理的な跡付けや検証に必要となる行政文書については、1年以上の保存期間を設定するものとする。」と規定された。〔○○省規則13条6項〕そして、留意事項として「『重要又は異例な事項』とは、ある業務について、通常とは異なる取扱いをした場合（例：通常専決処理される事務について、本来の決裁権者まで確認を求めた場合）等が想定されるものであり、そのような案件に係る情報を含む行政文書については、通常は1年未満の保存期間を設定する行政文書の類型であっても、合理的な跡付けや論証に必要となるものについて、1年以上の保存期間を設定するものとする。」と説明されている。——この改正により、固有財産の売却処分にあたり、財務省近畿財務局が総理夫人や政治家のかかわりのある学校法人に対し大幅値引きをした売買契約を締結する交渉記録は1年以上の保存期間を設定されることであろう。また、「記憶にない、記録にない」という財務省の国会答弁はなくなるだろう。

⑨ さらに、同ガイドライン添付の別表第2保存期間満了時の措置の設定基準の1基本的考え方について、従前から、次の〔I〕～〔IV〕のいずれかに該当する文書は、「歴史資料として重要な公文書その他の文書」に当たり、保存期間満了後には国立公文書館等に移管するものとされていた。「その他の文書」を含み、「歴史公文書等」とされているのである。今回の改正により、〔I〕～〔IV〕までの留意事項が新設された。

- 〔I〕 国の機関及び独立行政法人等の組織及び機能並びに政策の検討過程、決定、実施及び実績に関する重要な情報が記録された文書
- 〔II〕 国民の権利及び義務に関する重要な情報が記録された文書
- 〔III〕 国民を取り巻く社会環境、自然環境等に関する重要な情報が記録された文書
- 〔IV〕 国の歴史、文化、学術、事件等に関する重要な情報が記録された文書

1985年8月12日に起きた日航123便墜落事故のボイスレコーダー、フライトレコーダーその他の調査資料一切（マイクロフィルム含む）の情報公開請求

- ボイスレコーダー、フライトレコーダーは不存在
  - 不存在？
    - 事故調査に必要不可欠 —— 調査当時に存在したはず
    - その後誰が、いつ、廃棄したか  
—— 廃棄簿はあるか、その記載は？
  - 情報公開・個人情報保護審査会での調査を求める

- ・ その他の調査資料

- ・ その他の調査資料として文書を特定しない

- 理由付記についての行政手続法 8 条違反

- ・ 不開示

- その理由 1 :

(情報公開法 5 条 6 号) 今後同種の事故等調査において、事故等関係者が当該資料を事故等調査報告書の作成以外の目的に利用されることをおそれ、あるいは事故等関係者との信頼関係が損なわれ、資料の提供が得られないこと、または事実を明らかにしないことなどが予想され、その結果、事実関係の把握及び的確な調査が行えず、事故等の原因究明が困難となる。

→ 30 年以上経過し、本来は国立公文書館に移管すべき歴史公文書であるはず

その理由 2 :

(同 5 条 3 号) 国際民間航空条約及び第 13 付属書に従うべきもので、我が国の一存で公にすることは、我が国の事故調査制度に対する国際的な信用を失墜させるおそれや、他の同条約締結国との信頼関係が損なわれるおそれがあると認められる。

→ 条約には非公開約束はない。  
他国での開示事例は

その理由 3 :

(同 5 条 5 号) 審議途中の検討段階における資料である。  
公にすると、検討または審議に置いて率直な意見交換が  
不当に損なわれるおそれがあり、当委員会の事務の適正  
な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

→ まだ審議途中なのか？

- J A Lの保存記録の公開は？

- 一私企業で保有し続けるべきものではないから、国立公文書館への寄贈してはどうか。
- 公文書管理法は、民間にある歴史公文書の寄贈を予定している。

15条4項 国立公文書館等の長は、政令で定めるところにより、特定歴史公文書等の分類、名称、移管又は寄贈若しくは寄託をした者の名称又は氏名、移管又は寄贈若しくは寄託を受けた時期及び保存場所その他の特定歴史公文書等の適切な保存を行い、及び適切な利用に資するために必要な事項を記載した目録を作成し、公表しなければならない。

- もはや営業秘密ではない以上、J A L本件で公開できないならば、国立公文書館へ少なくともすべての写しを寄贈すべき。

- ・群馬県警にある不起訴記録の公開は？

- ・情報公開法は、刑事訴訟に関する書類を、法の適用除外としている。——他の制度で情報公開法と同等の閲覧謄写が認められていることが法の意図するところ。

- ・起訴され裁判手続になった刑事事件については、刑事確定訴訟記録法に基づき、保管記録の閲覧が可能。

しかし、裁量で謄写を認めない場合がある（ロッキード事件刑事記録）。

謄写を認めたものは、砂川事件被告事件記録を元の被告人へ

→ 再審請求が可能となった

（日本の最高裁長官が駐日米国大使に裁判の見通しを説明を行った）

- ・裁判終結から3年以上経過したときは、刑事参考記録（9条）とされた記録のみ閲覧可能。

- ・不起訴記録を公開させる規定はない。