

## 第3版はしがき

2011年の本書の改訂版刊行以降、著作権法の一部を改正する法律（平成24年法律第43号）により、特定歴史公文書等の利用に係る公表権、複製権等との調整が図られることとなった。

また、全部改正された行政不服審査法（平成26年法律第68号）による審理員制度の適用を除外する等の改正も行われた。さらに、「閣議等の議事の記録の作成及び公表について」が閣議決定され（2014年3月）、2014年4月1日開催の閣議および閣僚懇談会から議事録を作成して、概ね3週間後に官邸ホームページで公表することになった。

「行政文書の管理に関するガイドライン」については、以下のような重要な改正が行われた。第1に、「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」を内閣府公文書管理委員会がとりまとめ（2012年4月）、これを受けて、歴史的緊急事態に対応する会議等における記録の作成等に係る改正が行われている（同年6月）。第2に、「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」の論点整理を内閣府公文書管理委員会がとりまとめた（同年7月）、2014年7月に閣僚会議等の議事の記録の作成に係る改正が行われている。第3に、特定秘密および特定秘密以外の公表しないこととされている情報が記録された行政文書の管理に関するルールを定める改正が行われている（2015年1月）。

法務大臣が保管している刑事事件に係る判決書等の訴訟に関する書類については、2014年8月25日に内閣総理大臣と法務大臣の間で「歴史公文書等の適切な保存のために必要な措置について」の申合せがなされた。

国立公文書館等としての指定を受ける国立大学法人は、本書の改訂版刊行時から3法人増加した。特定歴史公文書等の利用請求に対する処分についての不服申立てに係る公文書管理委員会への諮問に対する答申は9件出されて

### 第3版はしがき

いる。公文書管理条例の制定も、徐々にではあるが進んでいる。

以上のような動向を踏まえて、2015年5月現在の最新の内容にアップデートする改訂を行った。公文書管理委員会の全答申については、第3章で説明している。公文書管理条例については、第5章において特定歴史公文書等の廃棄についてパブリック・コメント手続を採用した鳥取県公文書等の管理に関する条例について詳述している。

第3版の刊行に当たっては、第一法規の小川優子さん、小野寺佳奈子さんに大変お世話になった。ここに記して謝意を表したい。

2015年5月

宇賀 克也

## 第3章 公文書管理法の逐条解説

### 第1条

#### (目的)

第1条 この法律は、国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るものであることにかんがみ、国民主権の理念にのっとり、公文書等の管理に関する基本的事項を定めること等により、行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り、もって行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする。

#### (1) 「国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として」

本法は、国および国とは独立の法人格を有するが実質的に政府の一部を構成するとみられる法人の説明責務（アカウントビリティ）の確保を目的とする。したがって、国以外の法人であって、実質的に政府の一部を構成しない法人は、本法の規定の適用を受けない。地方公共団体も、「国及び独立行政法人等」ではないので、本法の規定が定める国や独立行政法人等を対象とした規律を直接的に受けるわけではない。しかし、34条の説明で述べるように、本法の趣旨にのっとり、必要な施策を策定し実施する努力義務を課され

## 第21条

### (審査請求及び公文書管理委員会への諮問)

第21条 利用請求に対する処分又は利用請求に係る不作為について不服がある者は、国立公文書館等の長に対し、審査請求をすることができる。

2 利用請求に対する処分又は利用請求に係る不作為に係る審査請求については、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第9条、第17条、第24条、第2章第3節及び第4節並びに第50条第2項の規定は、適用しない。

3 利用請求に対する処分又は利用請求に係る不作為に係る審査請求についての行政不服審査法第2章の規定の適用については、同法第11条第2項中「第9条第1項の規定により指名された者（以下「審理員」という。）」とあるのは「第4条の規定により審査請求がされた行政庁（第14条の規定により引継ぎを受けた行政庁を含む。以下「審査庁」という。）」と、同法第13条第1項及び第2項中「審理員」とあるのは「審査庁」と、同法第25条第7項中「あったとき、又は審理員から第40条に規定する執行停止をすべき旨の意見書が提出されたとき」とあるのは「あったとき」と、同法第44条中「行政不服審査会等」とあるのは「公文書管理委員会」と、「受けたとき（前条第1項の規定による諮問を要しない場合（同項第2号又は第3号に該当する場合を除く。）にあっては審理員意見書が提出されたとき、同項第2号又は第3号に該当する場合にあっては同項第2号又は第3号に規定する議を経たとき）」とあるのは「受けたとき」と、同法第50条第1項第4号中「審理員意見書又は行政不服審査会等若しくは審議会等」とあるのは「公文書管理委員会」とする。

4 利用請求に対する処分又は利用請求に係る不作為に係る審査請求があったときは、国立公文書館等の長は、次の各号のいずれかに該当する場合を除き、公文書管理委員会に諮問しなければならない。

- 一 審査請求が不適法であり、却下する場合
- 二 裁決で、審査請求の全部を認容し、当該審査請求に係る特定歴史公文書等の全部を利用させることとする場合（当該特定歴史公文書等の利用につ

いて反対意見書が提出されている場合を除く。)

**(1) 「利用請求に対する処分又は利用請求に係る不作為について不服がある者は、国立公文書館等の長に対し、審査請求をすることができる」(1項)**

「国立公文書館等の長」は、本法15条1項の規定により定義されているように、「国立公文書館等が行政機関の施設である場合にあってはその属する行政機関の長、国立公文書館等が独立行政法人等の施設である場合にあってはその施設を設置した独立行政法人等」を意味する。国立公文書館は独立行政法人であるから、国立公文書館の場合、「国立公文書館等の長」は独立行政法人国立公文書館自体になるので、審査請求をすべき行政庁は、独立行政法人国立公文書館になる。その他の独立行政法人等が設置した施設の場合も、審査請求をすべき行政庁は当該独立行政法人等になる（行政不服審査法4条1号）。外務省外交史料館の場合、「国立公文書館等の長」は外務大臣となるから、審査請求をすべき行政庁は外務大臣となる（行政不服審査法4条1号）。宮内公文書館の場合、「国立公文書館等の長」は宮内庁長官となり、審査請求をすべき行政庁は宮内庁長官となる（行政不服審査法4条1号）。

審査請求の対象になるのは行政処分であるが、国立公文書館等の中には独立行政法人等の施設も含まれ、独立行政法人等が行う利用等決定が行政処分か否かについては疑義が生じうることから、行政処分であることを明確にする趣旨で、本項が置かれている。

「利用請求に対する処分……について不服がある者」は、通常は、利用請求が全部または一部拒否された者であろうが、利用させる旨の決定に対して、当該特定歴史公文書等に自己に関する情報が記録された第三者が審査請求をすることも考えられる。

**(2) 「利用請求に対する処分又は利用請求に係る不作為に係る審査請求については、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第9条、第17条、第24条、第2章第3節及び第4節並びに第50条第2項の規定は、**

## 適用しない」(2項)

「行政不服審査法(平成26年法律第68号)」は、2014年に全部改正された行政不服審査法である。行政不服審査法9条は審理員、17条は審理員となるべき者の名簿、24条は審理手続を経ないでする却下裁決、2章3節は審理手続、4節は行政不服審査会等への諮問、50条2項は裁決書への審理員意見書の添付に係る規定である。公文書管理法16条1項の規定に基づく利用請求に対する処分または利用請求に係る不作為に係る審査請求があったときは、原則として、内閣府の公文書管理委員会に諮問され、公文書管理委員会は実際に利用請求の対象になった特定歴史公文書等を見分して、審理を行っている。

行政不服審査法の全部改正により審理員制度が導入されても、公文書管理法16条1項の規定に基づく利用請求に対する処分または利用請求に係る不作為に係る審査請求については、従前の不服審査の仕組みを変更する必要はないと判断され、審理員制度を前提とした行政不服審査法9条、17条の規定を適用しないこととしている。また、行政不服審査法2章3節は、審理員による審理手続を定めた規定であるので、やはり適用しないこととしている。行政不服審査法24条は、原則として行われるべき同法2章3節に規定する審理手続を経ないで例外的に却下裁決を行う場合についての規定であるが、公文書管理法16条1項の規定に基づく利用請求に対する処分または利用請求に係る不作為に係る審査請求については、そもそも行政不服審査法2章3節の審理手続を経る必要がない場合の規定を適用する必要がないため、適用除外としている。審理員制度が適用されない場合には、審理員意見書の提出を前提とした行政不服審査会等への諮問も行われないので、行政不服審査会等への諮問について定める行政不服審査法2章4節の規定も適用されない。また、審理員意見書が作成されないため、裁決への審理員意見書の添付について定める同法50条2項の規定も適用されない。

**(3) 「利用請求に対する処分又は利用請求に係る不作為に係る審査請求についての行政不服審査法第2章の規定の適用については、同法**

第11条第2項中「第9条第1項の規定により指名された者（以下「審理員」という。）」とあるのは「第4条の規定により審査請求がされた行政庁（第14条の規定により引継ぎを受けた行政庁を含む。以下「審査庁」という。）」と、同法第13条第1項及び第2項中「審理員」とあるのは「審査庁」と、同法第25条第7項中「あったとき、又は審理員から第40条に規定する執行停止をすべき旨の意見書が提出されたとき」とあるのは「あったとき」と、同法第44条中「行政不服審査会等」とあるのは「公文書管理委員会」と、「受けたとき（前条第1項の規定による諮問を要しない場合（同項第2号又は第3号に該当する場合を除く。）にあつては審理員意見書が提出されたとき、同項第2号又は第3号に該当する場合にあつては同項第2号又は第3号に規定する議を経たとき）」とあるのは「受けたとき」と、同法第50条第1項第4号中「審理員意見書又は行政不服審査会等若しくは審議会等」とあるのは「公文書管理委員会」とする」（3項）

審理員制度が適用されないため、審理員が行う総代互選命令（行政不服審査法11条2項）、利害関係人の参加の許可（同法13条1項）、利害関係人への参加の求め（同条2項）は審査庁が行うように読み替えている。また、行政不服審査法25条7項については、審理員制度が適用されないため、審理員による執行停止をすべき旨の意見書の提出の部分適用しないように読み替えている。同法44条、50条1項4号については、審理員制度が適用されず、答申を行う機関が行政不服審査会等ではなく公文書管理委員会であることに伴う読替えを行っている。

**（4）「利用請求に対する処分又は利用請求に係る不作為に係る審査請求があったときは、国立公文書館等の長は、次の各号のいずれかに該当する場合を除き、公文書管理委員会に諮問しなければならない」（4項柱書）**

現用の行政文書、法人文書に係る開示請求に対する開示決定等について審査請求があったときは、当該審査請求に対する裁決をすべき行政機関の長

は、原則として、情報公開・個人情報保護審査会に諮問を義務づけられている（行政機関情報公開法18条柱書、独立行政法人等情報公開法18条2項柱書）。これは、行政機関の長や独立行政法人等が行った開示決定等に対する審査請求があった場合、中立的な立場の第三者機関による見直しが必要という考えによる。同様のことは、非現用の特定歴史公文書等に係る利用請求に対する決定についてもいえるので、審査請求があったときに諮問する第三者機関として公文書管理委員会を設置し、原則として、公文書管理委員会への諮問を義務づけることとしたのである。

公文書管理委員会を新設せずに情報公開・個人情報保護審査会に諮問するという立法政策も考えうる。たしかに、行政機関情報公開法、独立行政法人等情報公開法の不開示事由の一部が特定歴史公文書等の利用制限事由になっているから、情報公開・個人情報保護審査会委員としての知見が、本法に基づく審査請求を受けて諮問された事件の審査に有益であることは疑いない。しかし、特定歴史公文書等の利用制限事由該当性の審査においては、「時の経過」を考慮する必要があること、特定歴史公文書等は歴史資料として重要な公文書その他の文書であり、歴史的価値についての知見が重要であること、審査請求案件の諮問機関であるにとどまらず、本法に基づく政令案、行政文書管理規則案、特定歴史公文書等利用等規則案、特定歴史公文書等の廃棄、内閣総理大臣による勧告についての諮問機関でもあることに照らし、情報公開・個人情報保護審査会とは別に、公文書管理委員会が新設されたのである。

#### **(5)「審査請求が不適法であり、却下する場合」(4項1号)**

審査請求が不適法な場合には、公文書管理委員会が本案について審査を行う余地はなく、諮問する意義に乏しいため、諮問を要しない。「審査請求が不適法であり、却下する場合」とは、行政処分でないものに対する審査請求であるとき、審査請求適格がない者からの審査請求であるとき、審査請求をすべき行政庁を誤ったとき、審査請求期間（行政不服審査法18条）を徒過したとき等である。ただし、審査請求が不適法か否か国立公文書館等の長が判



断に迷うとき（審査請求適格については、そのようなことが稀でないと思われる）には、公文書管理委員会に諮問すべきであろう。

**（6）「裁決で、審査請求の全部を認容し、当該審査請求に係る特定歴史公文書等の全部を利用させることとする場合」（4項2号）**

審査請求人が利用を拒否された処分の一部についてのみ審査請求をしたときは、当該部分の全体を利用させることは、「審査請求に係る特定歴史公文書等の全部を利用させようとする場合」に該当する。かかる場合、審査請求人にとり、完全に満足できる結果が得られるため、諮問を要しないこととしている。

**（7）「当該特定歴史公文書等の利用について反対意見書が提出されている場合を除く」（4項2号かっこ書）**

反対意見書が提出されているときは、全部を利用させる旨の決定は、反対意見書提出者の利益を害することになる。この場合に諮問を要しないとすると、反対意見書を提出した第三者は、利用請求者による審査請求を認容する裁決に対して取消訴訟を提起する原告適格は認められると思われるが、当該認容裁決に対する審査請求はできない（行政不服審査法7条1項12号）ので、公文書管理委員会が当該認容裁決の違法性または不当性を審査してもらう機会を失うことになる。このことは、公文書管理委員会への諮問制度を設けた本法の趣旨にそぐわないので、かかる場合には、公文書管理委員会の審査を受ける反対意見書提出者の利益を確保することとしたのである。