

2015年1月6日

## 行政文書の管理に関するガイドライン改正案に対する意見

特定非営利活動法人情報公開クリアリングハウス  
理事長 三木 由希子  
〒160-0008 新宿区三栄町 16-4 芝本マンション 403  
TEL.03-5269-1846 FAX.03-5269-0944

以下、意見を申し述べます。

### 第5 保存

#### 《留意事項》

##### <紙文書の保存場所・方法>

- 一般的に、行政文書ファイル等の利用頻度は、作成・取得してからの時の経過に伴い、減少する傾向にある。このため、作成・取得から一定期間が経過した行政文書等（ただし、規則その他の規程により特別の管理が必要となる行政文書が含まれる行政文書ファイル等や継続的に利用する行政文書ファイル等は除く。）については、原則として事務室から書庫に移動するようにすべきである。

##### <集中管理の推進>

- 集中管理の具体的措置としては、一定期間以上の保存期間の行政文書ファイル等（ただし、規則その他の規程により特別の管理が必要となる行政文書が含まれる行政文書ファイル等や継続的に利用する行政文書ファイル等は除く。）については、一定期間経過後は、副総括文書管理者に自動的に引き継がれるわかりやすい仕組み（略）を導入することが望ましい。（略）

### 【意見】

「規則その他の規程により特別の管理が必要となる行政文書が含まれる行政文書ファイル等」については、集中管理、書庫への移動の例外とすることとされている。特定秘密、それ以外の秘密文書等が該当し、一般行政文書と異なる取り扱いがなされるとの趣旨と理解される。特定秘密・秘密文書は、歴史公文書等に該当する場合、秘密指定の解除・満了するまで移管措置ができないとされており、保存期間満了後、事務事業上の必要性の有無にかかわらず、秘密指定解除・満了まで保存期間を延長して保有することになるなど、長期にわたり管理が必要なものもある。そのため、一般行政

文書と同様の措置は困難だとしても、秘密指定がなされている文書について、保存期間満了後、秘密指定解除・満了までの期間については、集中管理ないし書庫等での集約的管理がなされるようにすべきである。したがって、第5では一般行政文書にかかるルールから除くとしても、単に除くのではなく、秘密指定がなされている文書については、別途、一定の条件のもとで集中ないし集約的管理を行うべきとすべきである。

なお、本件パブリックコメント外ではあるが、長期秘密指定文書については、秘密指定したままでの国立公文書館等への移管が行えるよう、必要な制度の整備を行うべく検討をすべきである。

## 第10 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

### 【意見】

「公表しないこととされている情報」というのは、語義が広すぎる。「公表しないこととされている」とすると、秘密指定がされている情報だけでなく、機密性2情報、情報公開法の不開示規定該当事項など広い範囲を指し示すことになる。第10は、秘密指定された行政文書について定めているので、「特定秘密が記録された行政文書及び秘密文書の管理」とすべきである。

### 第10-2

(1) 秘密文書は、次の種類に区分し、指定する。

極秘文書 秘密保全の必要度が高く、その漏えいが国の安全、利益に損害を与えるおそれのある情報を含む行政文書

秘文書 極秘文書に次ぐ程度の秘密であって、関係者以外には知らせてはならない情報を含む極秘文書以外の行政文書

### 【意見】

行政文書を秘密指定する仕組みをとっていることについては、以下の問題がある。

一つは、特定秘密と異なり、秘密とする事項を特定して指定するのではなく、「漏えいが国の安全、利益に損害を与えるおそれのある情報」が含まれているとみなされる行政文書そのものを秘密指定することによって、より抽象的に秘密指定の判断がし得る仕組みとなっていることだ。そのため、「必要最小限」と第10-2(2)で定めているものの、それ以上の抑制的な判断を促すものがなく、実質的には相当に広範な裁量的判断による秘密指定がし得るものになっている。

二つ目は、極秘・秘文書ともに1965年申し合わせから定義の変更がされておらず、

情報公開法第5条3号・4号の不開示事由で規定される「害されるおそれ」「損なわれるおそれ」「不利益を被るおそれ」といった要件と、極秘文書の指定区分の定義にどの程度の差があるのか、要件上の区別が困難である。情報公開法の不開示事由は、秘密保全の必要度を判断するものではないことは理解をしているが、秘密の指定は、実質的にはどのような公開ないし漏えいによる損害を認めるかにより、秘密保全の必要度を判断することになると理解され、情報公開法の制定を踏まえた要件の検討が本来は必要と考えられる。

三つ目は、行政文書として秘密指定をする単位が不明である。例えば、少なくとも情報公開法施行当初は、外務省報償費（一部秘密指定解除されて部分公開）は、会計支出文書類がすべて「秘 無期限」の秘密指定がされており、報償費という費目に係る文書が包括的に「秘」文書として扱われていると解される状況にあった。どのような単位で秘密指定を行うことになるのか、情報のカテゴリー化による包括的な秘密指定判断になるのか、どのような秘密文書管理簿での管理となるのかについては、ガイドライン改正案では明らかではない。

以上の問題を踏まえると、以下の対応をすべきである。

一つは、行政文書単位での秘密指定ではなく、極秘・秘の定義を受けて、さらに秘密とすべき事項を行政機関ごとに定め、指定をする形式にすべきである。なお、行政文書単位での秘密指定という仕組みが維持される場合であっても、必要最小限の秘密指定とするためには、指定する対象の秘密の明確化を図ることが最低限必要であり、ガイドラインの本文ないし留意事項でその旨定めるべきである。

二つ目は、極秘・秘の定義を再検討すべきである。例えば、極秘については、「利益」を「正当な利益」に、「損害を与えるおそれ」は「損害を与えるおそれが認められる」といった要件化をするなど、秘密とする範囲をより明確なものにすることができるのではないか。

三つ目は、行政文書としての秘密指定を行う場合は、指定をする際の行政文書の単位を少なくとも留意事項で示しておくべきである。改正案では、決裁単位、執行単位、ファイル単位などさまざまな想定がされ得るが、不必要に大量の行政文書が一の秘密指定とならないよう、基本的な考え方を示しておくことが必要である。

#### 第10-2

(2) 秘密文書の指定は、極秘文書については各部局長が、秘文書については各課長が期間（極秘文書については5年を超えない範囲内の期間とする。(3)において同じ。）を定めてそれぞれ行うものとし（略）、その指定は必要最小限にとどめるものとする。

【意見】

秘密指定期間は、1965年申し合わせを受けての現行の秘密文書の指定では事実上の制約がなく、秘密指定解除された情報公開文書でも無期限が散見されるため、極秘について5年を超えない範囲とすることは賛同する。

秘文書については、秘密指定期間についての制限は、第10-2(3)が定める「保存期間を超えることができない」ということ以外にない。秘文書の指定については、3年という行政文書の保存期間があることを想定して、2年ないし3年以内の秘密指定として更新をする仕組みとすべきである。

また、秘密指定期間の長期化を招かないために、秘密指定期間は原則として30年を超えられないとすべきで、30年を超えて秘密指定を行う場合を例外的なものとし、どのような理由で30年を超えているのかが確認できる仕組みとすべきである。

#### 第10-2

(3) 指定者は、秘密文書の指定期間（この規定により延長した指定期間を含む。）が満了するときにおいて、満了後も引き続き秘密文書として管理を要すると認めるときは、期間を定めてその指定期間を延長するものとする。また、指定期間は、通じて行政文書の保存期間を超えることができない。

#### 【意見】

「また、指定期間は、通じて行政文書の保存期間を超えることができない」との記載は、保存期間を超える秘密指定はできないということではなく、秘密指定を継続するための文書の保存期間の延長が行われるということを含むため、その旨をこの規定ないし留意事項で明らかにすべきである。

#### 第10-2

(6) 秘密文書には、秘密文書と確認できる表示を付すものとする。

#### 【意見】

1965年申し合わせでは、秘密文書については「秘密文書の指定区分の文字の表示」以外に、秘密指定期間の表示をすることとなっている。しかし、ガイドライン改正案では、「秘密文書と確認できる表示を付す」とだけされ、秘密指定期間の表示については行わないこととされている。モデル要領では、秘密指定期間が満了し、指定期間を延長していない場合は解除されたものとするとし、実質的には指定期間満了による指定の失効ということになろう。しかし、各行政文書に秘密指定期間の記載がないと、指定解除の表示が行われない限り秘密文書としての取扱いが行政組織内部でも行わ

れることとなり、不必要な秘密文書を抱える結果を招く。秘密指定期間を行政文書に表示するようにすべきである。

## 第 10

### 《留意事項》

＜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うち秘密保全を要する行政文書の管理＞

- 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うち秘密保全を要する行政文書は、原則として、極秘文書及び秘文書の 2 つに区分し指定する。

### 【意見】

「原則として」極秘及び秘文書の 2 つに区分して指定するとされている。例外としてどのようなものを想定しているのかが明らかではない。1965 年申し合わせでは「機密」という区分があり、また、軍事秘密情報の協定などに基づく区分、TPP 秘密文書なども存在している。

「原則として」としているのは、留意事項で説明のある「情報の保護に関する国際約束に基づき提供された情報が記録された秘密文書の管理に当たっては、規則のほか、当該国際約束の規定に基づき管理することに留意するものとする。」といったことを想定しているのであればその趣旨をここで明確にして、特定秘密以外で、例外的に特別のルールがある場合とするなどすべきである。

また、「機密」という区分は特定秘密保護法の施行とともにそもそも不要になっている区分のはずであるので、これを認める趣旨ではないことを明確にしておくべきである。

## 第 10

### 《留意事項》

＜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うち秘密保全を要する行政文書の管理＞

- 秘密文書は、原則として、秘密文書管理責任者が備える秘密文書を管理するための簿冊（秘密文書管理簿）において管理するものとする。秘密文書管理簿には、秘密文書の件名、指定区分、指定区分ごとの登録番号、指定期間満了年月日、提供先等秘密文書の適正な管理を図るために必要な事項を記載するものとする。

## 【意見】

秘密文書管理簿は、秘密文書の指定と取扱状況を管理するものであるが、行政文書としての管理とも連携をしておくべきである。具体的には、秘密文書を含む行政文書ファイル等で行政文書ファイル管理簿に記載されている名称、行政文書としての保存期間、保存期間満了後の措置を記載するようにすべきである。

また、「秘密文書は、原則として」秘密文書管理簿において管理するとされており、例外的に秘密文書管理簿によらない管理が行われる示唆されている。この「原則として」は削除し、秘密文書管理簿で管理をするとすべきである。仮に秘密文書管理簿によらない管理が行われる可能性があるならば、単に「原則として」とするのではなく、例外的な扱いが行われる場合の条件付けをガイドラインにおいて行うべきである。

### 第 10

#### 《留意事項》

＜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うち秘密保全を要する行政文書の管理＞

- 各行政機関の長が秘密文書の管理状況について把握することができるよう、総括文書管理者は、当該文書の管理状況について、毎年度、各行政機関の長に報告する者としている。なお、当該報告は、各行政機関における文書管理及び秘密保全の業務の分担状況等に照らして適切と認められる者が行うこともできる。秘密文書の管理状況については、第 8-3- (1) の管理状況の報告事項とすることを予定している。

## 【意見】

秘密文書の管理状況の報告が行われるようになることは、賛同する。しかし、報告内容については、「秘密文書の管理状況を把握することができる」事項ということ以上の説明がない。少なくとも、秘密文書管理簿に記載されている事項については集計し、加えて、秘密文書を含む行政文書ファイル等の移管・廃棄の状況、秘密文書の指定期間の状況、解除の状況、内部通報の件数と処理状況は報告事項とすべきである。

また、第 8-3 (1) の管理状況の報告事項とすることを「予定」とあるが、「予定」は削除し報告事項とするとすべきである。第 8-3 (1) に秘密文書の管理状況報告が含まれるとすると、各行政機関からの内閣府への報告・調査・検証、公文書管理委員会での調査審議、必要に応じての是正勧告の対象に秘密文書の取扱いが含まれることになるため、非常に重要なところである。

## 第 10

### 《留意事項》

#### <秘密文書管理要領>

#### 秘密文書の管理に関するモデル要領

### 第 3 秘密文書の指定期間の延長

#### 2 秘密文書の指定の解除

- (1) 秘密文書は、その指定期間が経過したときは、当該指定は、解除されたものとし、また、その期間中、指定者が秘密にする必要がなくなったと認めるときは、指定者は、速やかに秘密文書の指定を解除すること。

### 【意見】

秘密文書の指定期間中の指定解除、指定期間満了による解除については、秘密文書の指定と同列に重要なものである。管理要領ではなく、ガイドライン第 10 の本文において定めを設けておくべきである。ガイドライン本文で規定をすれば、各行政機関の行政文書管理規則の中で規定化されるが、管理要領だとより下位の内部規律になる。指定の解除等については、むしろ行政文書管理規則に規定が設けられるようにすべきである。

## 第 10

### 《留意事項》

#### <秘密文書管理要領>

#### 秘密文書の管理に関するモデル要領

### 第 10 秘密文書の廃棄

### 【意見】

現行の防衛省秘を定めた秘密保全に関する訓令では、秘密文書の廃棄について、通常の廃棄以外に緊急時の例外的な廃棄が定められている。モデル要領では通常の廃棄以外は想定していないと思われるが、例外的な廃棄の規定を設けることを想定しているのか、それとも認めないことを前提としているのか、留意事項において明示しておくべきである。

## 第 10

### 《留意事項》

＜秘密文書管理要領＞

#### 秘密文書の管理に関するモデル要領

### 第 13 秘密文書の管理の適正に関する通報

- 1 秘密文書の管理が本要領にしがたって行われていないと思料した者は、〇〇（例：法令順守対応窓口等）に通報できる。

### 【意見】

通報の仕組みを設けることには賛同する。特定秘密保護法では、特定秘密の指定・解除・管理に関する内部通報においては、特定秘密を漏らしてはならないとしている。管理要領ではこの点が明らかではないが、通報の際に秘密文書の内容を漏らしてはならないことを前提としているのか、それとも通報を受ける窓口は、秘密文書を、通報を受ける限りにおいて正当に取扱うことのできる者とする趣旨か、いずれかであるのかを明らかにしておくべきである。

内部での通報では、問題を知ったとき、あるいは問題ではないかと思料したときに、安全に通報しやすい仕組みとすることが必要であり、どのような条件のもとでの通報となるのかは、共通事項として示しておくべきである。

### その他の意見

本件パブリックコメントの対象となっておらず、ガイドラインの改正等が予定をされていないが、秘密文書及び特定秘密については、行政文書ファイル管理簿での位置づけを検討すべきである。

行政文書ファイル管理簿は、行政文書の保存期間満了時に廃棄審査を行う基本的な情報である。秘密文書でかつ重要な文書が廃棄されないようにするためには、最終的な廃棄審査を行う段階で秘密文書等を含んだ行政文書ファイル等であるか否かが判別できる形で審査をするべきであるし、その方が重点的な審査ができ合理的である。行政文書ファイル管理簿については、公文書管理法、施行令、ガイドラインといずれも公表情報として扱うこととされているため、秘密指定の区分の記載を追加する場合には、その区分自体をすべて公開・公表情報として扱えるのかなどの検討が必要になる可能性は高い。そのため、単にガイドラインの改正で足りる問題ではないと思われ、特定秘密保護法の施行を受け、法改正等も視野に入れて、公文書管理法の見直し検討の際に検討すべきことを申し添えておく。