

2004年6月30日

行政管理局情報公開推進室 御中

東アジア近代史学会事務局

情報公開法に関する意見・要望書

本学会は、近代の東アジア地域における歴史研究を目的に設立された学術団体で、会員は内外の研究者から成り、日常的に研究の交流・情報の交換を行っており、このことが本学会の大きな特徴のひとつとなっています。こうしたことから、会員中には外国における調査の実体験を通じて諸外国における歴史資料の公開状況などに専門的な知識をもつ研究者も多く、本学会では、日本の歴史資料の公開動向について、諸外国との比較からも極めて深く注視してまいりました。

こうしたことから、本学会では毎年一回開催する研究大会において、アジア地域における歴史資料の共用化に関する諸問題を考え協議するため、1999年度より歴史資料セッションを設けて、内外の会員のみならず広く各界の研究者や識者の方々から多くのご意見を頂戴して参りました。こうしたなか、このセッションの開始と前後して施行されたいわゆる情報公開法については、施行当初より高い関心をもってその動向に関心を寄せてまいりました。今回、同法の見直しを前に貴室におかれまして同法に関する意見・要望を募集する公示を知り、本学会においても同法施行に関する意見・要望書を提出させていただきます。

そもそも歴史学とは、資料を基礎として人間の営みを考える方法論の上に成り立っており、行政文書も歴史資料も研究上不可欠な要素となっていることは今さら述べるまでもありません。その意味では、情報公開法はわれわれ歴史研究者に行政文書を研究資料として活用する道を狭いながらも与えてくれたことは大きな進展であると、これを評価するものであります。しかし、その一方で同法施行令を根拠とした行政文書と「歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料」（以下「歴史的資料等」）を同じ扱いとする総務省の指導により、資料の保存・公開の指定機関の配慮を欠いたとも思える公開姿勢から、研究者の手には資料価値を失った「歴史的資料等」しか残されず、結果として歴史学は実質的にその学問としての生命を絶たれる危険に直面していると実感しております。このことは、延いては憲法で保障された学問の自由を実質的に侵害するものとなると考えざるを得ません。

以上から本学会では、本学会で交わされた歴史資料をめぐる議論を踏まえて、貴省に対し「歴史的資料等」の取り扱いを中心に以下の諸点について意見と要望を述べさせていただきます。

○歴史的資料不開示に対する不服審査請求権設定について

情報公開法第二条第二項第二号において、情報公開法が対象としない資料として「政令で定める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研究用の資料として特別の管理がなされているもの」を掲げています。しかし平成16年1月に実施された独立行政法人国立公文書館主催になる「公文書館実務担当者研究会議」において、総務省からは「歴史文書を保存・公開する機関として総務大臣の指定を受けるにあたっては、歴史文書の公開に際しても情報公開法と同一の条件でなければならないと指導している」（菅真城「国立公文書館『公文書館実務担当者研究会議』に参加して『広島大学史紀要』平成16年）との報告があったことを記しています。「歴史的資料等」の公開について「情報公開法と同一の条件」を指導するのであれば、同法が「第三章 不服申立て等」で規定している行政文書の不開示に対する開示請求の救済措置としての不服申立てを、もしくはこれに相当する救済措置を「歴史的資料等」に対しても施す必要があると考えます。具体的には、第三者からなる審査機関の設立を要望いたします。この場合、各資料管理・公開4機関でそれぞれ設置するのではなく、独立した第三者機関の創設を望みます。また同機関の構成員は、後述する情報公開審査会の構成員同様に元官僚等の天下りを排し、歴史研究者・弁護士・ジャーナリストなど第三者をもってこれに充当すべきと考えます

国民の知る権利に謳った情報公開法は本質的に「歴史的資料等」の公開を進めたとは言えません。例えば、新聞紙上で『大正天皇実録』と比較される『明治天皇紀』は明治天皇死後60年足らずで、また編纂終了時からみれば約35年で不開示部分のない全文が国民に公にされて国民的財産となっており、その意味では「歴史的資料等」の公開は明らかに後退していると言えるでしょう。

○施行令に改正について

「歴史的資料等」の不開示に対する不服審査請求権が利用者に認められていない現状は、行政機関にとって開示にすることが好ましくない資料、開示したくない資料を「歴史的資料等」へ移し未整理とすることにより国民の目から切り離し、国民の知る権利を著しく侵害する手段として使われている考えざるを得ません。この点から考えて、施行令は「歴史的資料等」の公開に関して情報公開法の主旨を大きく損ね、矛盾を来している可能性があります。また、同施行令を根拠として行われている総務省の指導も、同時に同法の主旨に違背する可能性があると考えられます。

もし審査機関が設けられないのであれば、施行令を改正して「歴史的資料等」の取り扱いに関する新たな法律を設け、その保存と公開に務めるべきです。情報公開審査会の報告によれば、外務省は第1回マッカーサー会見録を情報公開法第5条第3項により不開示とし、宮内庁では同じ第1回マッカーサー会見録を歴史的資料等として第5条第3項を理由に不開示としておりました。同じ資料が一方では行政文書、もう一方では歴史的資料として扱われていることは、同法の理解が不徹底であるという感を否めません。歴史的資料等はこれを対象とした法律を新たに制定することも、重要な選択肢のひとつと考えます。

また、現行法下において「歴史的資料等」の保管公開を認められた4機関の中で、行政文書を「歴史的資料等」へ移管することで隠蔽している事実が明らかになった場合、その機関は不適當であると判断し、指定機関から除く権限を総務大臣に付与すべきと考えます。

○歴史的資料開示不開示判断への年限基準の導入とプライバシー型への移行について

「歴史的資料等」の概念は、本来全面公開を前提として、より緩やかな基準が採用されるべきです。ただし、多くのコンセンサスを得ることの出来る基準を決めることは容易なことではありません。そのなかで開示不開示の判断に年限基準を導入し、「歴史的資料等」の未整理期間も含めて不開示期間を法的に制限する必要があります。

また、これと併せて行政文書および「歴史的資料等」の開示不開示の判断にあたっては個人識別型からプライバシー型に移行させ、さらに該資料から問題が生じた場合には利用者責任とすることも解決の有効な方法と考えます。情報公開法の施行令に従い公開された『大正天皇実録』には多くの不開示部分がありますが、大正天皇死後80年を経た個人識別情報とは如何なる意味を持つのか、果たして実態として如何なる影響を現在の人々にもたらすのか、甚だ疑問と言わざるを得ません。

○「歴史的資料等」の公開機関について

現在、「歴史的資料等」の管理・公開機関として独立行政法人国立公文書館のほか、総務大臣が指定した機関として外務省外交史料館、宮内庁書陵部、防衛庁防衛研究所の3機関が指定されています。しかし、これら各機関における歴史的資料の開示不開示の基準は一様ではなく、ある機関においては公開されている内容が別の機関では不開示とされるなど、国民の知ることのできる内容に均一性を欠いております。こうした点を是正するため、現在4組織でそれぞれ行われている公開判断の体制を改め、国立公文書館管轄のもとに集約させる必要があると考えます。換言すれば、国立公文書館をセンター館として、他の3機関をセンター館の支所(分室)に位置づけ、国立公文書館の公開基準を準拠させて「歴史的資料等」の公開を行うということです。こうした視点に立てば、国立公文書館には「歴史的資料等」の開示不開示を判断した事例情報がデータとして集積し、このことにより均一的な開示不開示が図られ、また利用者が求める「歴史的資料等」の開示不開示情報が統一されたフォーマットでデータとして国民に提供されて、効率的な運営が期待できます。こうした改革は現内閣が推進する行政改革の視点からも推進されるべきと考えます。

本来、外務省・宮内庁・防衛庁の3機関が現在保有している「歴史的資料等」も国立公文書館に移管し公開されるべきところが、各機関の事情により集中管理が不可であることから現在のような4機関による管理・公開体制となっているのであって、その意味でも外交史料館等の3機関を国立公文書館の支所として位置づけて、一元化した規則の下に管理・公開を実施することが合理的な運営と考えます。こうした支所・分室の方式は、すでに国会図書館が各省庁の図書館(室)を国会図書館分室として位置づけており、これをモデルに整備すれば可能と考えます。

○不開示決定通知に伴う説明責任について

行政文書および歴史資料を不開示とした場合、不開示決定までの精査検討プロセスおよびこれに関わった担当部局課係名および各責任者名の明記した概略書の添付を義務づけて、これを明文化することが必要です。開示不開示の判断は一連の行政行為であり、

知る権利を阻害された請求者への説明責任がこれには伴うと考えます。国民の知る権利を保証している情報公開法の主旨から考えても当然明らかにされるべき内容であるはずで、もっとも開示される公務員名は、公にされることが慣行である『職員録』掲載者に限るのは、従前の通りで問題ないと考えます。

○情報公開審査会の公正な委員構成について

情報公開審査会は「開示請求権制度の要として位置づけられるもの」（総務省行政管理局『詳細情報公開法』平成13）とされており、その意味からも審査委員の選定については公平を期す必要があります。各省庁で行われている同種の委員会は天下りのための場所として位置づけられているものが少なくないことは、昨今報道が詳らかに伝えるところでありますが、情報公開審査会がこうした過ちを犯さぬよう切に要望します。そのため、構成委員は元官僚など政府関係者を極力排除して原則民間人を主とし、近代史研究を専門とする歴史家、ジャーナリスト、弁護士などの参加を必須とする広範な第三者により構成されることを要望致します。とりわけ近現代歴史研究者の採用については、ホームページ上に掲載された情報公開審査会の答申一覧の内容からも是非とも必要なことと考えます。

○行政文書中の審議検討情報の移管・保管の法的義務化について

情報公開法第五条第五項は、「公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意志決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの」との条件は付されているものの、答申の内容が示すとおり、一般的には同項は審議検討情報の不開示を義務づけていると理解されているようです。しかし、ここでいう審議検討に関する資料は、歴史研究において政策決定に至るプロセスを知る上での不可欠な「歴史的資料」であり、「学術研究用の資料」そのものであります。かかる資料を安易に廃棄することや、または個人メモと位置づけて情報公開法の対象外としてしまうことのないよう、確実に移管し保管するように法体制の整備を願いたい。さらに加えるなら、こうした審議検討情報は、今後の日本の国策決定上に重要な資料となることは歴史が証明しており、後世に残す最も重要な「歴史的資料等」のひとつであることを、改めて申し添えるものです。

以上