

意見書

公文書管理委員会 殿

2012年2月28日

瀬畑 源

公文書等の管理に関する法律(以下、公文書管理法と略す)第22条において読み替えて準用する情報公開・個人情報保護審査会設置法第11条の規定に基づき、以下の諮問事件につき意見書を提出する。

諮問事件名

平成23年度諮問第4号「侍従職「業務日誌」昭和33年」の利用請求に関する件

異議申立書の記述を敷衍し、諮問庁の理由説明書に下記の通り反論する。

1. 理由説明書3(1)についての反論

宮内公文書館は「公表している目録の記載に従わず、同館が保存していない文書を請求の対象として行ったものである」ので、公文書管理法第16条第1項が規定する目録の記載に従った利用請求としては、形式上の不備がある」として、処分の妥当性を主張する。

公文書管理法第15条第4項は「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」と定めており、これを前提に第16条第1項では請求の際の形式的な要件を定めている。第16条第1項が成立する前提は、第15条第4項が適法に履行されている場合であり、それが履行されていないことを持って第16条第1項の形式的な不備をもって請求を却下することは、第15条第4項に関する諮問庁の不作為を放置することにはほかならず、法の趣旨を没却する。

2. 当該文書が特定歴史公文書等であるべき理由

また、異議申立人は、当該文書が「特定歴史公文書等」として管理されず、目録に登録されていないこと自体が違法であると主張する。

当該文書は、理由説明書3(2)によれば、2010年(平成22年)7月30日までは「歴史的資料」として宮内公文書館で保存・公開されていた。この「歴史的資料」とは、行政機関の保有する情報の公開に関する法律(以下、情報公開法と略す)の第2条第2項第2号(当時)の「行政文書」の定義の「例外」規定にあたる。情報公開法第2条第2項は2010年当時は以下のような条文であった。

2 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っ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。)であって、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、次に掲げるものを除く。

- 官報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの
- 二 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されているもの

この条文によれば、「行政文書」の定義は、行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、当該行政機関の職員が組織的に用いるもの、当該行政機関が保有しているもの、との3つの条件にあてはまる文書のことである。ただし、第1号と第2号に例外規定があり、特に公文書館等に移管されて特別の管理がされている文書については第2号が適用されることとなっていた。

当該文書は理由説明書3(2)によれば、「昭和33年当時未成年であった内親王のお住まいに勤務して、御日常のご生活のお世話に当たっていた側近職員が、内親王に代わって日々の出来事を書き留めておいた日誌」とされている。まず、「側近職員」が自らの職務として執筆していたので満たす。さらにこの日誌は複数の職員が書いていたものと推測され、簿冊が組織的に共有されており満たす。また、宮内庁で保有しているのも満たす。よって、当該文書は情報公開法第2条第2項を満たす「行政文書」である。しかし、宮内公文書館に移管され「歴史的資料」として保存されていたため、例外規定の第2号を満たし、行政文書の定義からは外れていた。

なお について補足すれば、当該文書の作成部局である侍従職は、宮内庁法において、所掌事務として「内廷にある皇族に関すること」との規定(1958年当時第1条の4第3号、現在第4条第3項)があり、内親王(当時は清宮貴子内親王)に関わる職務は法律に基づいていた。つまり、侍従職の内親王に関する職務は行政機関の職員として法律に則って行われていたのである。よって、当該文書は宮内庁法に定められた職務の中で作成された文書であり満たす。

にも関わらず、宮内公文書館は当該文書を突然「皇室に帰属すべきもの」(皇室文書)との理由によって「歴史的資料」から外す措置を取った。宮内公文書館は「保存する資料の中に紛れ込んでいた」としているが、当該文書は上記の通り「行政文書」の例外規定に基づき「歴史的資料」として特別の管理がなされていたものである。よって、もし宮内公文書館は当該措置を正当化するのであれば、情報公開法第2条第2項の規定から当該文書を外した法的根拠を説明する責任がある。

当該文書は作成から52年、情報公開法の施行からも10年の間、「行政文書」(非現用時には「歴史的資料」として宮内庁内で管理されてきた。にも関わらず、いまさら52年前に戻って「これは行政文書ではなかった」という論理を立てるのは明らかに無理があり、不当な処置であると考えられる。

公文書管理法附則第2条によれば「この法律の施行の際現に国立公文書館等が保存する歴史公文書等については、特定歴史公文書等とみなす」との規定があり、本来ならば当該

文書は「特定歴史公文書等」とみなされ、現在でも宮内公文書館において公開されるべきものである。よって、宮内公文書館が当該文書を「特定歴史公文書等」として管理していないのは不当である。

3. 「皇室に帰属すべき文書」(皇室文書)について

異議申立人の主張はすでに2までで尽きているが、当該文書を「皇室文書」として管理しているという現状自体が公文書管理法に違反するという点についても論じておく。

宮内公文書館はこの「業務日誌」を「内親王に代わって」書き留めたものであるために「皇室に帰属すべき文書」と主張している。しかし、異議申立人は以前に侍従職が保有する「侍従職日誌」(天皇の行動を側近が記録した日誌)や「東宮職日誌」(同じく皇太子に関する日誌)を情報公開法の手続きに基づいて請求し、閲覧したことがある。これらの日誌は、天皇や皇太子の外出や面会といった「公人」としての行動が記録されているだけでなく、情報公開法第5条第1項に基づいて個人情報的大量に墨塗りにされており、私生活についても記録されているものと推測される。もし内親王の「業務日誌」が「内親王に代わって」書き留めたものだから「皇室に帰属する」との論理が認められた場合、上記の「侍従職日誌」や「東宮職日誌」も同様に、「天皇(皇太子)に代わって」書き留めたものと主張することが可能となり、「皇室に帰属する」文書として行政文書の登録から外すことが可能になる。

皇族にも確かに私生活があることは認めるが、公費がその生活に維持に使われている以上、その「業務日誌」については、公人の記録として基本的には公文書として保存されるべきである。もしそこに個人情報が掲載されている場合は、情報公開法第5条第1項や公文書管理法第16条第1項第1号イの個人に関する情報の不開示規定に則って不開示にされるべきである。例えば、民間人の場合でも、個人情報が行政機関によって収集され、その文書が特定歴史公文書等として管理されれば、一定期間後に公開されることになっている。皇族の情報も同様に扱われるべきであり、文書そのものを「皇室文書」と見なして行政文書(特定歴史公文書等)から外し、市民からのアクセスを永久に不可能とすることは、公文書管理法の主旨に明らかに違反する。

よって、宮内庁は「皇室文書」の定義が何かを明確にし、それが公文書管理法上、どのような文書として位置づけられるのかについて説明すべきである。行政文書の3条件を満たす文書は、情報公開法及び公文書管理法上の「行政文書」にあたることは明白であり、その文書が公文書館に移管された場合は「特定歴史公文書等」として管理されるべきである。「皇室文書」の定義が合法的になされないのであれば、行政文書であった文書を「皇室文書」というカテゴリーとして管理するという文書管理のあり方自体が違法である。「皇室文書」に行政文書を含めることが違法であるならば、当該文書の「皇室文書」への移管自体も当然違法となり、当該文書は特定歴史公文書等として宮内公文書館で管理され、公開されるべきである。

以上