

「時の経過」と利用決定

— 公文書管理法 16 条 2 項 —

野口 貴公 美*

- I はじめに
- II 公文書管理制度と「時の経過」
- III 公文書管理委員会特定歴史公文書等不服審査分科会答申における「時の経過」
- IV 「時の経過」と利用決定 — 利用決定にいたる行政過程の分析

I はじめに

I 2019年4月、高橋滋先生に、一橋大学より名誉教授称号が授与された。今回の特集は、先生への名誉教授称号授与をお祝いするために組まれた特集である。筆者は、先生にお教をいただいた弟子筋において、多くの優秀な後輩たちに囲まれた最年長の不肖の弟子であるが、これまで長い期間、高橋先生よりいただいた数多くの御学恩に感謝をして、本原稿を提出させていただくことにしたい。

本稿が着目するのは、公文書管理法¹⁾²⁾に定める「時の経過を考慮する」というフレーズである。この「時の経過」という問題を念頭におきながら、公文書管理法における利用決定処分について考察する。

筆者に、公文書管理法制度との接点を与えてくださったのは、先生が座長をつとめられた「公文書管理法（仮称）研究会」であった³⁾。研究会の終了後も、公文書管理法制定の前後を通じ、先生からは、公文書管理法制度に関する様々なお

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第18巻第2号 2019年7月 ISSN 1347-0388

※ 一橋大学大学院法学研究科教授

1) 公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号、以下「公文書管理法」）。2009年6月24日に成立、同年7月1日に公布、2011年4月1日に施行。

以下、本文中、脚注中、引用文中における下線は筆者によるものである。

教えを頂き続けている。この原稿を通して、感謝の気持ちを少しでも先生にお届けすることが叶えば幸甚である。

2 本稿の目的と構成

考察をなすにあたり、本稿の目的を、「公文書管理法に定められた『時の経過』の考慮に際し、処分庁が具体的にいかなる諸要素をいかに考慮すべきか、に関する考え方の筋を見出すこと」と設定しておく。以下、この目的に向かう検討とすべく、まず、公文書管理制度における法令、諸基準等における「時の経過」への言及について整理をする(Ⅱ)。続いて、公文書管理委員会特定歴史公文書等不服審査分科会(以下「不服審査分科会」)の答申における「時の経過」への言及を敷衍する(Ⅲ)。これらを踏まえ、「時の経過」と利用決定の問題についての若干の検討を行う(Ⅳ)。

-
- 2) これまでに先生がおまとめになられている公文書管理法制度にまつわる文献等には下記のものがある(注3の書籍を除く主なもの、年代順)。高橋滋「国立公文書館における公文書等の保存管理とその公開」一橋大学法学部創立50周年記念論文集『変動期における法と国際関係』(2001年)209頁、同『『公文書管理法研究会・論点整理』の公表に際して』ジュリスト1316号46頁(2006年)、同「文書管理のための法整備について——公文書管理法研究会・論点整理から——」アーカイブス28号32頁(2007年)、同「公文書管理法制はいかにあるべきか——比較法的視点から」都市問題99巻10号68頁(2008年)、同「動き出した公文書管理法制の整備作業」季報情報公開・個人情報保護30号1頁(2008年)、同「文書管理のための法整備について：『公文書管理法研究会』要綱案の紹介」レコード・マネジメント55号48頁(2008年)、同「パネルディスカッション『公文書管理法の法整備に向けて』」レコード・マネジメント55号73頁(2008年)、同「公文書管理法案の概要とその意義」ロースクール研究13号94頁(2009年)、同「地方公文書管理法制の現状と課題」ジュリスト1373号48頁(2009年)、同「公文書管理と警察法」警察政策12巻18頁(2010年)、高橋滋=斉藤誠=藤井昭夫編『条解行政関連3法』(弘文堂、2011年)、高橋滋「公文書の管理に関する法律等の概要」自治体法務研究29号6頁(2012年)、等。
 - 3) 2005年から2006年、商事法務研究会、研究開発機構委託研究。研究会の成果のとりまとめとして、総合研究開発機構=高橋滋共編『政策提言公文書管理法の法整備に向けて』(商事法務、2007年)。

II 公文書管理制度と「時の経過」

1 特定歴史公文書等⁴⁾の利用請求と利用決定

まず、公文書管理制度における法令、諸基準等における「時の経過」への言及について整理をする。

公文書管理法施行により制度が大きく変化した点の一つとして、公文書館等の保有する歴史的資料の利用手続の法定化を挙げることができる。公文書管理法施行前も歴史的資料の開示制度は存在していたが、それが法律上の権利として認められているものかどうかについては不明な点が多いとも言われ、公文書館内部の独自の制度と位置づけられていたようである⁵⁾。公文書管理法は、この点を改革点とし、歴史的公文書（公文書管理法の用語によれば「特定歴史公文書等」）に対する国民の利用請求権を法律上の権利として明記した。特定歴史公文書等の利用請求及びその取扱いについて定める公文書管理法 16 条は、「国立公文書館等の長は……保存されている特定歴史公文書等について……目録の記載に従い利用の請求があった場合には……これを利用させなければならない」と規定しており、21 条⁶⁾は、この利用請求に対する決定につき「利用請求に対する処分」として審査請求の対象となることを示している。つまり、公文書館等における歴史的資料の利用請求とその請求に対する決定は、公文書管理法によって、（行政手続法上の）「申請と申請に対する処分」と位置づけられたことになる。

特定歴史公文書等の利用請求があった際の判断の基準、理由制限情報（いわゆる不開示情報）について定めているのが 16 条 1 項である。

-
- 4) 公文書管理法上、利用請求の対象となるのは、「特定歴史公文書等」（法 2 条 7 項）である。「歴史公文書等」とは「歴史資料として重要な公文書その他の文書」（法 2 条 6 項）であり、特定歴史公文書等とは歴史公文書等のうち、国立公文書館等及び公立公文書館の設置する公文書館に移管されたもの、寄贈・寄託されたもの（法 2 条 7 項 1 号ないし 4 号）をいう。
- 5) 米川恒夫「公文書管理法に基づく利用請求に対する処分基準に係る審査基準の概要について」アーカイブズ 44 号（国立公文書館、2011 年）32 頁は、「国立公文書館の所蔵する文書の利用に関しては、これまでその法的な位置付けが必ずしも明確でなく、一般に行政サービスと考えられていた」とする。
- 6) 公文書管理法 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ものは、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。」

16条1項1号は、行政機関の長から移管された特定歴史公文書等の理由制限情報として、イ. 行政機関情報公開法第5条第1号に掲げる情報、ロ. 行政機関情報公開法第5条第2号又は第6号イ若しくはホに掲げる情報、ハ. 公にすることにより、国の安全が害されるおそれ、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被るおそれがあると当該特定歴史公文書等を移管した行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報、ニ. 公にすることにより、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると当該特定歴史公文書等を移管した行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報」を挙げ、また、16条1項3号は「当該特定歴史公文書等が国の機関（行政機関を除く）から移管されたものであって、当該国の機関との合意において利用の制限を行うこととされている場合」としている。

2 公文書管理法 16条2項

利用決定に際する「時の経過」の考慮について規定しているのが、公文書管理法16条2項である。16条2項は、国立公文書館等の長は、利用請求に係る特定歴史公文書等が利用制限情報（16条1項）に該当するか否かを判断するに当たって、「当該特定歴史公文書等が行政文書又は法人文書として作成又は取得されてからの時の経過を考慮するとともに、当該特定歴史公文書等に……意見が付されている場合には、当該意見を参酌しなければならない」と定めている⁷⁾。もっとも、この「時の経過」についての具体的な年限や数字などは、法律及び施行令の条文中には明示されていない⁸⁾。

7) 公文書管理法において、「時の経過」という言葉は、3箇所 で用いられている。第16条2項以外の箇所は、第6条1項【保存】（「行政機関の長は、行政文書ファイル等について、当該行政文書ファイル等の保存期間の満了するまでの間、その内容、時の経過、利用の状況等に応じ、適切な保存及び利用を確保するために必要な場所において、適切な記録媒体により、識別を容易にするための措置を講じた上で保存しなければならない」）、第15条2項【特定歴史公文書等の保存等】（「国立公文書館等の長は、特定歴史公文書等について、その内容、保存状態、時の経過、利用の状況等に応じ、適切な保存及び利用を確保するために必要な場所において、適切な記録媒体により、識別を容易にするための措置を講じた上で保存しなければならない」）、である。

3 独立行政法人国立公文書館が定める利用等規則等

独立行政法人国立公文書館（以下「国立公文書館」）は、種々の規則等を定めているが、これらのうち、国立公文書館の利用規則について定めているのが「独立行政法人国立公文書館利用等規則（平成23年4月1日規程第4号）」（以下「利用等規則」）、国立公文書館における利用請求に対する利用決定の処分基準として定められているのが「独立行政法人国立公文書館における公文書管理法に基づく利用請求に対する処分に係る審査基準（平成23年4月1日館長決定）」（以下「審査基準」）である⁹⁾。

公文書管理法16条2項に定める「時の経過」につき、利用等規則12条2項は、「館は、利用請求に係る特定歴史公文書等が……（利用制限情報に該当するか否かを）判断するに当たっては、当該特定歴史公文書等が行政文書又は法人文書として作成又は取得されてからの時の経過を考慮する」としている。また、利用等規則12条3項は「館は、前項において時の経過を考慮するに当たっては、利用制限は原則として作成又は取得されてから30年を超えないものとする考え方を踏まえるものとする」と規定している。この規定については、「この考え方は、一般に『30年ルール』（又は「30年原則」）と呼ばれており、国際的な慣行となっている¹⁰⁾と説明されている。

審査基準は、法16条1項1号ないし5号に定める利用制限情報等の判断の基準を示すものであり、「1. 審査の基本方針」、「2. 法第16条第1項第1号及び第2号の利用制限情報該当性の判断基準」、「3. 法第16条第1項第3号の特定歴史公文書等の利用制限に関する判断基準」、「4. 法第16条第1項第4号の特定歴史

8) 小原由美子「ICA 30年原則制定の背景」アーカイブズ44号（国立公文書館、2011年）54頁。同論文では、衆参両院でつけられた同法案に対する附帯決議において、「国立公文書館等へ移管された特定歴史公文書等に対する利用制限については、利用制限は原則として30年を超えないものとするべきとする『30年原則』等の国際的動向・慣行を踏まえ、必要最小限のものとする」とされたことが紹介されている。

9) この審査基準は、利用請求に対する決定が「処分」とされたために、行政手続法による審査基準の策定が義務付けられたことから定められたもの（行政手続法上の「審査基準」とされている）。

10) 米川・前掲注5)、33頁。「30年原則」については、参照、小川千代子『情報公開の源流——30年原則とICA』（岩田書院、1996年）。

公文書等の利用制限に関する判断基準」、「5. 法第16条第1項第5号の特定歴史公文書等の原本の利用制限に関する判断基準」、「6. 部分公開に関する判断基準」、「7. 本人情報の取扱いについて」、「8. 権利濫用に当たるか否かの判断基準」、という内容から構成されている。

「時の経過」に関しては、「1. 審査の基本方針」に、次の記載がある¹¹⁾。

1. 審査の基本方針

法第16条に基づく利用の請求（以下「利用請求」という。）に係る特定歴史公文書等に記録されている情報が利用制限情報に該当するかどうかの判断は、利用決定等を行う時点における状況を勘案して行う。

個人、法人等の権利利益や公共の利益を保護する必要性は、時の経過やそれに伴う社会情勢の変化に伴い、失われることもあり得ることから、審査において「時の経過を考慮する」（法第16条第2項）に当たっては、利用制限は原則として作成又は取得されてから30年を超えないものとする考え方を踏まえるもの（国立公文書館利用等規則第12条第3項）とし、時の経過を考慮してもなお利用制限すべき情報がある場合に必要最小限の制限を行うこととする……

さらに、審査基準は、「30年ルール」について、次のように定めている¹²⁾。

2. 法第16条第1項第1号及び第2号の利用制限情報該当性の判断基準

(1) 個人に関する情報（法第16条第1項第1号イ〔行政機関情報公開法第5条第1号〕及び法第16条第1項第2号イ〔独立行政法人等情報公開法第5条第1号〕）についての判断基準

……②法令の規定により又は慣行として公にされている情報等について（行

11) 審査基準、「1. 審査の基本方針」。

12) 審査基準、「2. 法第16条第1項第1号及び第2号の利用制限情報該当性の判断基準——(1)個人に関する情報……についての判断基準——②法令の規定により又は慣行として公にされている情報等について（行政機関情報公開法第5条第1号ただし書イ及び独立行政法人等情報公開法第5条第1号ただし書イ）」。

政機関情報公開法第5条第1号ただし書イ及び独立行政法人等情報公開法第5条第1号ただし書イ)

……イ「慣行として」とは、公にすることが慣習として行われていることを意味するが、慣習法としての法規範的な根拠を要するものではなく、事実上の慣習として公にされていること又は公にすることが予定されていることで足りる。国立公文書館においては、従来、30年を経過した歴史公文書等について、作成又は取得から一定の期間が経過し、個人の権利利益を害するおそれがあると認められなくなった時点において、当該個人情報を開示してきたことから、個々の案件における利用制限事由の該当性の判断に当たっては、これらの運用も踏まえるものとする。なお、判断の際には、法第18条第1項に定める手続も活用するものとする。（個人の権利利益を害するおそれがあるかについて検討を行う「一定の期間」の目安については、別添参考資料「30年を経過した特定歴史公文書等に記録されている個人情報について」を参照。）

ウ「公にされ」とは、当該情報が現に公衆が知り得る状態に置かれていれば足り、現に周知の事実であるかどうかは問わない。ただし、過去に公にされた情報については、時の経過により、利用決定等の時点では「公にされ」に当たらない場合があることに留意する。

ここで言及されている「別添参考資料」（「別添参考資料『30年を経過した特定歴史公文書等に記録されている個人情報について』」）においては、以下の①ないし③の三つのカテゴリーが設けられており、各々について、目安とされる「一定の期間」が記載されている。①「個人情報であって、一定の期間は、当該情報を公にすることにより、当該個人の権利利益を害するおそれがあると認められるもの」——イ. 学歴又は職歴、ロ. 財産又は所得、ハ. 採用、選考又は任免、ニ. 勤務評定又は服務、ホ. 人事記録、等——一定の期間（目安）=50年。②重要な個人情報であって、一定の期間は、当該情報を公にすることにより、当該個人の権利利益を害するおそれがあると認められるもの——イ. 国籍、人種又は民族、

ロ. 家族、親族又は婚姻、ハ. 信仰、ニ. 思想、ホ. 伝染病の疾病、身体の障害その他の健康状態、ヘ. 刑法等の犯罪歴（罰金以下の刑）、等——一定の期間（目安）=80年。③重要な個人情報であって、一定の期間は、当該情報を公にすることにより、当該個人又はその遺族の権利利益を害するおそれがあると認められるもの、等——イ. 刑法等の犯罪歴（禁固以上の刑）、ロ. 重篤な遺伝性の疾病、精神の障害その他の健康状態——一定の期間（目安）=110年を超える適切な年。

Ⅲ 公文書管理委員会特定歴史公文書等不服審査分科会¹³⁾ 答申における「時の経過」

1 平成23年度答申¹⁴⁾

続いて、公文書管理委員会特定歴史公文書等不服審査分科会（以下「不服審査分科会」）の答申における「時の経過」への言及を敷衍する。

平成23年度答申は、公文書管理法施行後、不服審査分科会により初めて示された答申である。本件で利用請求の対象とされた特定歴史公文書等（以下「本件対象文書」）は、①経済産業省原子力安全・保安院（以下「保安院」）が、平成

13) 公文書管理委員会特定歴史公文書等不服審査分科会は、国立公文書館等の長からの特定歴史公文書等の利用請求に係る審査請求についての諮問に対して、専門的・第三者的な見地からの調査審議を行い、答申を行う（公文書管理法21条3項。答申上は「不服審査分科会」ではなく「委員会（公文書管理委員会）」が主語となる）。本稿において紹介する答申については、処分庁・諮問庁は、いずれも国立公文書館である。なお、行政不服審査法の改正（平成28年4月1日施行）により、不服申立ての手続は、異議申立てが廃止され審査請求に一元化されたため、これに伴い、公文書管理法中の「異議申立て」、「異議申立人」は、それぞれ「審査請求」、「審査請求人」に一元化されたが、本稿で紹介する不服審査分科会答申においては（平成28年度答申も含めて）、「異議申立て」、「異議申立人」と表現されている。

「時の経過」の問題につき、答申等を素材として分析する貴重な先行研究として、三宅弘「情報公開法・公文書管理法と特定秘密——『時の経過』に関する最近の判決・答申を参考として」最先端技術関連法研究第13号・14号（2015年）71頁。

14) 平成23年度答申第1号「原子力発電検査基盤整備事業」の一部利用決定に関する件、同第2号「原子力発電施設等安全性実証解析」の一部利用決定に関する件、同第3号「火力原子力発電技術協会の事業報告書の一部利用決定に関する件」（答申日平成24年3月9日）。

15年度上期に財団法人原子力発電技術機構等に委託して実施した原子力発電検査基盤整備事業に関する報告書及びその予算執行に係る関係書類（文書1）、②保安院が、平成13年度に財団法人原子力発電技術機構に委託して実施した原子力発電施設等安全性実証解析（安全性実証事故評価）事業の委託契約書、確認書、委託金概算・精算払請求書、実績報告書等（文書2）、③社団法人火力原子力発電技術協会が通商産業大臣（当時）から原子力発電所運転責任者の資格認定機関として指定されて実施した認定業務に係る平成12年度分の実績報告書、収支決算報告書等（文書3）である。いずれも平成20年度に経済産業省から国立公文書館に移管されたものであり、作成からは7年から10年が経過、財団法人原子力発電技術機構は平成20年3月に解散していた、といった状況があった。

平成23年度答申は、結論として、原処分理由付記の不備を理由として原処分を取り消すべきものと判断している¹⁵⁾。つまり、平成23年度答申は、「時の経過」が直接的に問題となった事案とはいえない。しかしながら、平成23年度答申においては、「諮問庁が利用制限をすることとしている情報の利用制限事由該当性……の検討に当たっては、法第16条第2項に規定する時の経過も考慮する」¹⁶⁾、「異議申立人は、当該等級は平成12年当時のものであり、これが公になっても時の経過を考慮すれば、個人の権利利益侵害性は低いため、利用制限事由に当たらない旨主張するが、公務員とはいえ特定の個人の俸給に関する情報について、10年の経過をもって、公にすることにより当該個人の権利利益を侵害するおそれがないとまでは言い切れず、また、現状においてこれを公にすることが予定されたものとする慣行があるとも認められない。」¹⁷⁾といったように、「時の

15) 平成23年度答申、第5委員会の判断の理由——3利用制限に係る異議申立てについて。答申はこの結論（「上記のとおり、当委員会は、理由付記の不備を理由として原処分は取り消されるべきものと判断する。」）に続けて「もっとも、異議申立人は、本件対象文書の利用制限の適否についても主張しており、理由付記の不備が治癒された場合であっても、事後の手續において利用制限の適否そのものが問題となる可能性も否めない。そこで当委員会としては、そのような場合に備え、異議申立人にとっての過度な負担を回避し、紛争の一次的解決に資するものとなることを期待して、原処分の利用制限の妥当性についても付言しておく」と述べる。

16) 平成23年度答申、第5委員会の判断の理由——4原処分における利用制限の妥当性について——(1)本件対象文書について——イ。

経過」について、意識的、明示的に言及をしている点は注目されてよい。このような言及の背景には、本答申が、「時の経過」を法律の条文上に規定した) 公文書管理法施行後、不服審査分科会によって初めて示される答申であったことへの考慮があったと言える。

2 平成25年度答申¹⁸⁾

本件で利用請求の対象とされた特定歴史公文書等(以下「本件対象文書」)は、日韓交渉第5次及び第6次会談の請求権委員会に参加していた当時の大蔵省の専任担当者が、昭和38年6月に作成したものである。引継資料として大蔵省において保有されていたが、法施行前の平成12年度に移管元行政機関(大蔵省)から国立公文書館に移管されていた。処分庁は、本件対象文書の利用請求に対し、その一部が法第16条第1項第1号ハに該当するとして利用制限する原処分を行った。これに対し、異議申立人から本件対象文書の全部を利用に供するよう異議申立てが行われた。諮問庁は、当初、原処分妥当として諮問をしたが、その後、公文書管理委員会(不服審査分科会)からの指摘等を踏まえて原処分の見直しを行い、原処分を変更して新たに利用に供するとした部分があった。ただ、残りの部分については公文書管理法第16条第1項第1号ハに該当するものとして原処分を維持することが妥当と主張していた。

本件において議論される「時の経過」は、本件対象文書が作成から50年近く経過しているという事実、日韓交渉の時とは経済情勢等が変化しているという事情等となる。本件対象文書の利用決定については、時の経過を考慮すべきとする異議申立人からの主張もあったことから、答申においては、歴史的事象に関する「時の経過」の問題が大きくとりあげられている。

平成25年度答申は、「時の経過」の考慮について、次のように述べている。「法16条2項によれば、国立公文書館等の長は、利用請求に係る特定歴史公文書

17) 平成23年度答申、第5委員会の判断の理由——4原処分における利用制限の妥当性について——(2)個人に関する情報に係る利用制限について——キ公務員の等級。

18) 平成25年度答申第1号「経済協力・韓国27・日韓請求権問題参考資料(第3分冊)の一部利用決定に関する件(答申日平成26年3月25日)。

等を利用に供するか否かを判断するに当たり、特定歴史公文書等が行政文書又は法人文書として作成又は取得されてからの時の経過を考慮するとされている。また、平成20年11月4日の公文書管理の在り方等に関する有識者会議最終報告によれば、一般的に時の経過とともに不開示とすべき事由は減っていくものであることや、国際的動向・慣行（1968年ICA（国際公文書館会議）マドリッド大会において決議された、利用制限は原則として30年を超えないものとすべきとする『30年原則』等）を踏まえたものとするとしてされている。そうすると、本件対象文書は、異議申立人も主張するとおり、既に作成から50年近く経過し、国立公文書館に移管され特定歴史公文書等として保存されていることから、時の経過も踏まえ、利用制限する部分は必要最小限として、可能な限り国民の利用に供する必要がある。そのため、本件対象文書が作成から50年近くなるという時の経過も勘案しながら、以下、諮問庁がなお利用を制限するとしている部分の利用制限事由該当性を検討する。]¹⁹⁾

結論として、答申は、諮問庁が利用制限すると判断した部分の一部には利用に供すべき部分があるとしつつ、「上記以外の部分については、当該部分を利用に供した場合、我が国が北朝鮮との交渉上不利益を被るおそれ、若しくは韓国との関係において、我が国の今後の外交上のやりとりを不利にするおそれがあると本件対象文書を移管した行政機関の長（財務大臣）が認めることにつき相当の理由があると認められるので、利用を制限することが妥当である」²⁰⁾としている。

3 平成26年度答申²¹⁾

本件で利用請求の対象とされた特定歴史公文書等（以下「本件対象文書」）は、昭和45年2月から昭和59年3月までの間に日本経済短期大学を運営する学校法

19) 平成25年度答申、第5委員会の判断の理由——2利用制限事由該当性について——(2) 諮問庁等の説明を踏まえた検討——ア総論——ウ「時の経過」について。

20) 平成25年度答申、第5委員会の判断の理由——2利用制限事由該当性について——(3) 結論。

21) 平成26年度答申第1号、同第2号、同第3号及び同第4号「日本経済短期大学（昭和45.8～昭和60.4）」の一部利用決定に関する件、「日本経済短期大学（昭和61.1）」の一部利用決定に関する件、「日本経済短期大学（昭和61.1）」の一部利用決定に関する件、「日本経済短期大学（昭和61.11）」の一部利用決定に関する件（答申日平成26年3月24日）。

人亜細亜学園が、文部省（当時）の認可を求めるために提出した申請書類である。本件対象文書は、文部省において保有されていたが、法施行前の平成9年度に国立公文書館に移管されていた。

処分庁は、本件対象文書の利用請求に対して、その一部につき、法第16条第1項第1号イ及びロに該当するものとして利用制限をする原処分を行っていた。異議申立人からの異議申立てのあと、諮問庁は、原処分妥当として諮問を行ったが、その後、公文書管理委員会（不服審査分科会）からの指摘等を踏まえて原処分の見直しを行い、原処分を変更して新たに利用に供するとした部分があった。ただ、残りの部分については公文書管理法第16条第1項第1号イ及びロに該当するものとして原処分を維持することが妥当と主張していた。

本件において議論された「時の経過」は、時の経過による個人の死亡、法人等の消滅、といった問題である。まず、当該個人が死亡したという時の経過について、答申は次のように述べる。大学等の教員が行う教育研究活動に係る個人に関する情報に関し「文部科学省や当該学校法人等が積極的に公にしていない個人に関する情報であっても、本件対象文書が法第2条第7項で定める特定歴史公文書等であることに鑑み、当該個人の死亡など時の経過を踏まえた考慮を併せて行うことが基本となる」²²⁾。このように述べた上で、答申は、「既に死亡している個人の職歴については、当該個人の権利利益を害するおそれがなく、遺族固有の個人に関する情報として解される余地はないことから、時の経過を踏まえて、教育研究活動に関わるか否かを問わず、利用に供することが妥当」²³⁾、「既に死亡している個人の印影については、当該個人以外に当該印影を使用することは考えにくく、上記生存者のように、当該個人の権利利益を害するおそれがないことから、行政機関情報公開法第5条第1号の不開示情報に該当するものと認められず、当該情報が記録されている部分は、法第16条第1項第1号イの利用制限事由に該

22) 平成26年度答申、第5委員会の判断の理由——2利用制限事由の妥当性について——
(1)個人に関する情報に係る利用制限について。

23) 平成26年度答申、第5委員会の判断の理由——2利用制限事由の妥当性について——
(1)個人に関する情報に係る利用制限について——ウ履歴書、教育研究業績書、職務調書、承認承諾書、印鑑登録証明書における教員の本籍、現住所、住所、職歴、印影、印鑑登録番号——(ウ)教員の職歴。

当しないことから、利用に供することが妥当²⁴⁾との判断を導いている。

一方、法人が廃止されたということに関する時の経過については、時の経過を考慮して、「当該印影は、すでに廃止された法人の情報であり、行政機関情報公開法第5条第2号に掲げる情報に該当する法人情報として保護することに値しないので、法第16条第1項第1号口の利用制限事由に該当せず、利用に供することが妥当である²⁵⁾と判断している部分がある。

4 平成28年度答申²⁶⁾

本件の利用請求の対象とされた特定歴史公文書等（以下「本件対象文書」）は、①②依存性薬物検討会（厚生労働省医薬食品局長の私的諮問機関、以下「検討会」）委員の委嘱に係る文書を綴ったもの（文書1、文書2）、③平成18年度第1回検討会の開催に係る文書とを綴ったもの（文書3）、④平成19年度第1回検討会の開催に係る文書等を綴ったもの（文書4）であった。本件対象文書は、厚生労働省において作成・保有されていたものであり、平成23年度及び平成24年度に国立公文書館に移管されていた。

本件の特徴は、本件対象文書と内容がほぼ同様同種と思われる行政文書（厚生労働省保有の現用文書）が存在し、それら行政文書について、情報公開法に基づく情報公開請求が行われていたという点にある。答申は、この点について、次のように述べている。「本件対象文書は、厚生労働省において平成18年度及び19

24) 平成26年度答申、第5委員会の判断の理由——2利用制限事由の妥当性について——

(1)個人に関する情報に係る利用制限について——ウ履歴書、教育研究業績書、職務調書、承認承諾書、印鑑登録証明書における教員の本籍、現住所、住所、職歴、印影、印鑑登録番号——(エ)教員の印影。

25) 平成26年度答申、第5委員会の判断の理由——2利用制限事由の妥当性について——

(2)法人に関する情報に係る利用制限について——イ所属長の承諾書における所属長の印影。

26) 平成28年度答申第1号、同第2号、同第3号及び同第4号「依存性薬物検討会（平成18年度）依存性薬物検討会委員の委嘱について」の一部利用決定に関する件、「依存性薬物検討会（平成18年度）依存性薬物検討会委員の委嘱について」の一部利用決定に関する件、「依存性薬物検討会（平成18年度）平成18年度第1回依存性薬物検討会の開催について」の一部利用決定に関する件、「依存性薬物検討会（平成19年度）平成19年第1回依存性薬物検討会の開催について」の一部利用決定に関する件（答申日平成28年11月15日）。

年度に作成された行政文書ファイル……に綴られた行政文書であり、同省における文書保存期間終了後、国立公文書館に移管され、現在は特定歴史公文書等として保存されているものである。当委員会では、本件対象文書と行政文書ファイル作成時期や文書の内容等がまったく同一とはいえないものの、行政文書ファイル作成時期がほぼ同時期であり、その内容がほぼ同様同種と思われる同省が現に保有している検討会に係る行政文書について、複数の異議申立てを受け、情報公開・個人情報保護審査会に複数諮問され、同審査会からそれぞれ答申がなされたことを確認した。……当委員会としては、本件対象文書が法第2条第7項で定める特定歴史公文書等であることに鑑み、移管元行政機関が積極的に公にしていない情報であっても、時の経過を踏まえた考慮を行うことが基本となるが、一方で、上述のとおり、本件対象文書と、同省保有の検討会に係る行政文書はほぼ同様同種と認められることから、同省保有の検討会に係る行政文書の不服申立て……や、これを踏まえた同省の裁決の動向も踏まえて論点整理を重ね……慎重に検討を行った」²⁷⁾。

本答申において、特定歴史公文書等の利用決定にあたっては「時の経過を踏まえた考慮を行うことを基本」としつつも、時期的にも近接する同種同内容の現用文書が存在する場合に、現用文書における判断が参照されるべきことが示唆されていることが注目される。

IV 「時の経過」と利用決定——利用決定にいたる行政過程の分析

1 利用決定にいたる行政過程

以上、公文書管理制度における法令、諸基準等、そして不服審査分科会答申における「時の経過」への言及について俯瞰してきた。以下、これらを踏まえ、「時の経過」と利用決定の問題について、検討を行う。

検討の出発点は、利用決定にいたる行政過程である。利用決定にいたる行政過程を、そこに存在する諸要素に分解しながらとらえなおすとすると、そこには、

27) 平成28年度答申第5委員会の判断の理由——2本件対象文書と厚生労働省保有の検討会に係る行政文書との関係性について。

概要、次の諸要素を見いだすことができよう。①国立公文書館等に移管され、同館において保管される歴史的に価値のある公文書（特定歴史公文書等）、②(①の文書のなかに含まれる)情報、③(①の文書の閲覧を希望する)利用請求者、④利用請求者が行う利用請求（申請）、⑤利用請求の可否を判断するにあたっての基準（法律に定める利用制限事由及び規則上の判断基準等）、⑥利用請求の可否を判断する処分庁（国立公文書館等の長）、⑦利用の可否の決定（申請に対する行政処分）。

さて、いま、A という時点で、国立公文書館等に移管された直後の文書（①）につき、利用請求者（③）から利用請求（④）が提起されたが、当該文書には存命の個人に対する情報（②）が含まれているとして、利用制限事由（⑤）に該当するとして、処分庁（⑥）が、利用制限の処分（⑦）をしたとする。

ここで注目したいのは利用請求者（③）という要素である。特定歴史公文書の利用請求に対する利用決定という行政過程においては、③の変化は⑦の変化の直接的な要因とはならない。これは、特定歴史公文書の利用請求に対する利用決定は、行政機関情報公開法の開示請求と同様、申請者のステータスを問わずに②と⑤のてらしあわせにより判断されるものとなっているためと説明することができよう。そしてこの点に、利用決定の（情報公開決定にも通じる）一つの特徴が認められるといえる。

一方、申請に対する（一般的な）行政処分の多くについてみた場合には、⑦の変化を生じさせる主要な影響要素として、請求者のステータス（③）の変化が挙がることとなろう。無論、処分をなすに際しての「裁量」という要素を考慮に入れておかなければならず、しかも、この要素はきわめて複雑な影響要因となることを念頭に置かなければならぬが、ただ少なくとも、③の変化と⑦の変化が一定の相関関係にあることは否定されないのであろう。念のため、ここで述べていることは、③の変化が⑦の変化に影響を与えない場合（申請者が変わっても処分の結論がかわらない場合）があり得ることを否定するものではない。

2 「時の経過」と利用決定の変化

続いて、上記 A の時点から 30 年が経過した B という時点において、再度、同

一の利用請求者(③)から同一の文書(①)につき、同一内容の利用請求(④)が提起されたと想定しよう。そして、時の経過(30年)により、当該文書に記載された個人に対する情報(②)は、すでに逝去された人物の個人情報となっていたとする。処分庁(⑥)は、この場合、時の経過(個人の死亡)を考慮し、利用制限事由(⑤)には該当しないという結論に至ることとなるかもしれない。この場合になされる処分は、利用制限の処分(⑦)ではなく、利用決定の処分(⑦)に変化するということになる。

上記のAとBという、2つの時点の比較から得られる示唆とは何だろうか。30年という時の経過により、利用制限の処分(⑦)は利用決定の処分(⑦)に変化している。しかし翻って、①ないし⑥の諸要素自体には時の経過における変化はない(と、想定している)。変化があったのは、情報(②)のなかにある「当該個人が死去した」という点であり、②自体が変化をしたわけではない。また、⑤(利用制限事由)が変化したわけではないが、⑤という基準をあてはめた結果(としての判断)が変化したということになる。

ここからは、「時の経過」により、②の意味(内容ではなく)や位置付けが変化し、そのため、⑤へのあてはめの結果が異なるという構造を導くことができそうである。これを反転させれば、文書に記載される情報のうち、時の経過により変化を生じ得ると考えられる諸要素を、⑤の各々の制限事由が設けられている趣旨や保護法益と照らし合わせながら勘案し、それらを検討することにより、公文書管理法に定められた「時の経過」の考慮に際して処分庁が勘案考慮すべき事項を見い出すことが可能となるのではないだろうか。

3 「時の経過」と利用制限事由

以下、「時の経過により影響を受け得る事項」(以下「被影響事項」)という観点から、公文書管理法上の利用制限事由を再検討していく。

① 公文書管理法16条1項1号イに定める利用制限事由は、「行政機関情報公開法第5条第1号に掲げる情報」、すなわち「個人識別情報」である。

この利用制限事由にかかる被影響事項としてまず挙げられるのは「個人の死亡」(平成26年度答申)であろう。ただそれ以外にも、例えば、行政機関情報公

開法5条1号イ（「慣行として公にされ」ているかの判断）、行政機関情報公開法5条1号ロ（生命、健康、生活、財産を保護するため「公にすることが必要である」かの判断）も、時の経過による被影響事項として挙げることができよう。

② 公文書管理法16条1項1号ロに定める利用制限事由は、「行政機関情報公開法第5条第2号」（法人情報）、「第6号イ」（「監査、検査、取締り、試験又は租税の賦課若しくは徴収に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ」）、「第6号ホ」（「独立行政法人等、地方公共団体が経営する企業又は地方独立行政法人に係る事業に関し、その企業経営上の正当な利益を害するおそれ」）である。

行政機関情報公開法第5条第2号の判断にかかる被影響事項としてまず挙げられるのは、「法人の消滅」（平成26年度答申）であろう。また、ただし書き（生命、健康、生活、財産を保護するため「公にすることが必要である」かの判断）、行政機関情報公開法5条2号イ（競争上の地位）も、時の経過による被影響事項として挙げることができよう。さらに注目されるのは、行政機関情報公開法5条2号ロにある「当時の状況に照らして」という部分である。この該当性判断に際しても、「時の経過」を考慮した結果として判断の相違を生じ得る被影響事項が含まれていると考えられる。

行政機関情報公開法5条6号（事務事業情報）に関しては、当該事務事業が、時の経過のなかですでに終了している、または中止されているといった影響要素が挙げられよう。

③ 公文書管理法16条1項1号ハに定める利用制限事由は、「公にすることにより、国の安全が害されるおそれ、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被るおそれがあると当該特定歴史公文書等を移管した行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報」である。

平成25年度答申で問題となった経済情勢の変化、国際情勢の変化等は、ここに関わる被影響事項として挙がってくる。個々の要素を具体的に列挙するには慎重かつ継続的な検討を要するが、現時点においても、この利用制限事由について

は「時の経過」にまつわる問題が様々な観点から考慮に入ってくるということはいえよう。

④ 公文書管理法 16 条 1 項 1 号ニに定める利用制限事由は、「公にすることにより、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると当該特定歴史公文書等を移管した行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報」である。

公文書管理法 16 条 1 項 1 号ハに定める利用制限事由と比較をすると、公文書管理法 16 条 1 項 1 号ニに定める利用制限事由において「時の経過」による被影響事項は少なくなるのではないかと思われるが、これは、対象となる情報の内容や質、「公共の安全と秩序」のとらえ方次第で、ずいぶんと変わってくることになると思われる。一件の犯罪事案にまつわるような情報であれば当該事案の終結（という「時の経過」）が大きな影響となる可能性がある一方、国全体としての秩序維持や公共安全にまつわるような情報であれば、「時の経過」の影響は総体的に低くなる（時の経過によっても機密性が減じない場合もある）ことが予測される。平成 28 年度答申のなかでふれられているように、秩序維持や公共安全にかかわる情報が、現用文書としても類似または同様の形で保有保管されており、現用文書に一定の非公開の要請が継続している状況にあるといった場合も、検討を要する一つの例として考えられる。

4 おわりに——総括にかえて

これまでの考察を通して、本稿の目的とした「一定の考え方の筋を抽出するための検討」は、ある程度は進んだといえるのではないだろうか。また、それに付随して、公文書管理法に定める利用制限事由（処分の判断基準）には、「時」という概念と深く関わるいわば動的な内容が含まれていることも、幾分、明らかにできたのではないかと考えている。

本稿の考察は、公文書管理法の利用決定（申請に対する処分のなかではやや特殊な性質を有していると思われるもの）に限定されている（、という限界がある）。ただ、このような限界は踏まえた上で、本稿の考察を通じて明らかとなりつつある上記の二点には、利用決定の判断における「時」という概念にまつわる

その他の問題——例えば、違法判断の基準時の議論や、利用決定後に行われる取消や撤回の判断の議論——を考えるにあたって、応用し得る理論的検討の端緒が含まれているように感じられる。そして、この検討の先には、行政行為（処分）一般と「時の経過」の問題を考察するにあたって有用な視座を得るための手がかりが存在しているのではないかとの着想もある。これらについては、本稿の至らぬ点と併せて、今後の検討課題としたい。