

「東京都秘密文書及び取扱注意文書処理基準」について

山尾清種

1 ———— はじめに

さる3月末の衆議院予算委員会に端を發した沖縄施政権返還協定交渉にからむ外務省秘密文書漏えい事件は、国の秘密とは何か、国益とは何か、いわゆる国民の知る権利、報道の自由等多くの問題を提起し、連日マスコミをにぎわした。

国家行政、地方行政を問わず、いやしくも行政は、国民〈住民〉の信託を受けて行なわれるものであるから、国民〈住民〉に隠れて秘密のうちに行なわれてはならない〈行政公開の原則〉ことは論をまたないが、この公開された行政においても秘密の保たれなければならない事柄が存することは、病院の医療カルテ、試験問題、入札予定価格等を考えれば明らかであろう。制度的にみても、国家公務員法第100条及び地方公務員法第34条は、行政においても秘密の存することを前提としてその秘密保守義務を公務員に課しているものである。要するに、いわゆるマル秘文書の問題は、マル秘文書すべてが批難されるべきものではなく行政の側において秘密指定の手續、秘密事項の種類、性質、秘扱いを必要とする合理的理由等につ

いて、なんら客観的な基準を定めることなく、行政官それぞれの判断一つで適宜秘扱いの指定が行なわれていることに問題があるのであって、そのことが、行政に対する不信感を国民〈住民〉にいだかせる原因となっているのである。この反省から、このたび東京都においても「東京都秘密文書及び取扱注意文書処理基準」〈昭和48.7.7知事決定。以下「新基準」という。〉を制定し、より一層住民に信頼される行政の執行に努めることとした。最近になって、他の地方公共団体においても、東京都の場合と同様の趣旨のもとに、秘密文書に関する取扱基準の制定について検討されているようであり、東京都にもいくつかの県や市から問い合わせが続いている。以下、新基準制定の前提となっている行政における秘密の考え方及び新基準の要旨を述べることにする。

2 ———— 行政における秘密

一般的にいつて、秘密とは、「一般に了知されていない事実であって、それを一般に了知せしめることが、一定の利益の侵害になると客観的に考えられるもの」〈昭30.2.18行実〉と解されている。行政における秘密は、秘密にすることによって守られる利益からみて、個人的秘密と公的秘密に大別することができる。

1・個人的秘密

現代の行政は、住民の日常生活と深いかかわりをもっているので、行政を執行していくうえで、住民が一般的に他人に知られたくないと思う事項を知る機会が多い。このような事項いわゆる個人のプライバシー〈企業秘密を含めて考える。〉は、住民の基本的な人権を保護するために、むしろ行政においても秘密にしなければならない義務があるものと言えよう。この種の個人的秘密を記載した

文書の中には、法令によって、はっきり秘扱いすべき旨を明示しているものもあり、〈統計調査票等〉、また、法令に定めはなくとも、どのような事柄が個人的秘密に当たるかは、一応社会通念上明らかであって、法的な準則があると考えてよいので、これら個人的秘密を記載した文書の秘扱いの指定は、^き羈束行為又は一種の羈束裁量的な行為であるということができる。この種の秘密は、時間の経過とともに秘密でなくなる性質のものではなく、また、だれがみてもそれを秘密にしておく必要性が明らかなものであるから絶対的な秘密〈絶対秘〉、実質的な秘密〈実質秘〉である。行政体を構成する職員に関する秘密についても、同様のことが考えられる。

2・公的秘密

公的秘密は、その性質の違いから更に次の二つのグループに分けることができるが、これらに共通していえることは、公的秘密は、秘密にしておくことが住民全体の利益になるから秘扱いするに過ぎないということである。公的秘密にあっては、住民全体のためにそれを秘密にしておくことが必要だという要件があるのである。住民全体の利益のために秘密にするのであるから、住民に対して永久の秘密ということはありません、ある一定の時期まで秘密に取り扱われるもの〈相対秘〉であり、その時期が過ぎれば秘扱いの指定は解除されるべきである。

ア 公的秘密の中には、当該秘密事項の漏えいが、法令に基づく行政上の諸制度を破壊し、住民全体の利益に重大な損害を与えることとなるものがある。一例をあげれば、試験問題、入札予定価格は、それを秘密にしておくことで試験制度、入札制度を成り立たせているものである。この種の公的秘密は、秘密にしておくことについて法的な準則があると考えてよいので、これらの秘扱いの指定は、一種の羈束裁量的な行為である。また、

これらは、事柄の性質上だれがみてもそれを秘密にしておく必要性が明らかなものであるから実質秘に属する。

イ アに述べたもの以外でも、行政の公平、円滑な執行を著しく妨げ、ひいては住民全体の利益に重大な損害を与えるおそれがあるため秘扱いしなければならぬものがある。例えば、いろいろな事業計画の中には、その案の段階からひろく住民に公開して住民の意見を反映させながら立案するのが望ましいものがある一方では、当該事業計画案が確定し、公表されるまでの間は、むしろ住民に秘密にしておく方が公平、円滑な行政の執行に役立ち、結果的に住民の利益となるものもある。また、ある種の事業実施方針は、それを公開することによって、いたずらに住民を混乱におとし入れる結果だけに終るものもあって、これらの事業実施方針は、住民に対し秘扱いの方がよい。何を秘扱いするかについては、法的準則があるわけではなく、行政目的、公益目的を達成するためには、その事柄を秘扱いする必要があるとの行政官の判断によるものである。したがって、この種の秘扱いの指定は指定者の自由裁量行為である。また、この種の秘密は、事柄の性質から直ちに秘密であることが明白ではなくて、指定者の指定行為により秘扱いの表示がされて始めて一般の人はそれが秘密である旨認識し得るのであるから、その意味で指定秘と呼ぶことができる。

3———新基準の要旨

新基準においては、2で述べた秘密の性質の差異により秘扱いすべき文書を次の3種に区分し、それぞれについて代表的な文書を例示することとした。

〈秘文書〉その漏えいが、住民又は職員の個人的

利益に重大な損害を与えるおそれがあるため秘扱いする文書

〈一時秘文書〉その漏えいが、法令に基づく行政上の諸制度を破壊し、住民全体の利益に重大な損害を与えるおそれがあるため、時期を限って秘扱いする文書

〈取扱注意文書〉その漏えいが、公平、円滑な行政の執行を著しく妨げるおそれがあるため、時期を限って秘扱いする文書。新基準においては、「秘文書」と「一時秘文書」を「秘密文書」として規定し、これと並列的に「取扱注意文書」を規定した。秘密文書も取扱注意文書も、住民に対し秘密に取り扱われる文書であるという点では異なるところはないが、次に述べる点でその取扱いに差異があるように考えられる。すなわち、秘密文書の記載内容の漏えいは懲戒処分の対象となるのは勿論のこと地方公務員法第34条違反として刑罰の対象となるものである。これに反し、取扱注意文書の記載内容の漏えいは、懲戒処分の対象となるものではあっても、取扱注意文書の秘密の性質が指定秘に属するものであることを考慮に入れると、地方公務員法第34条違反として刑罰の対象とすることには消極的に解さざるを得ない。

このたびの新基準において規定した特記すべき事項は、次の諸点である。

〈1〉文書を秘扱いするのは、住民の利益のために秘扱いするのであって、単に行政の側の便宜のために秘扱いするものであってはならないことを明記したこと。

〈2〉一時秘文書及び取扱注意文書〈公的秘密に係る文書〉は、時期を限って秘扱いする文書であることを明確にし、秘扱いの指定の解除規定を設けたこと。

〈3〉秘扱いの指定者を明確にしたこと。

秘文書及び一時秘文書にあっては事案の決定権者〈起案文書に限る。〉又は部長若しくは所長、取

扱注意文書にあっては課長を指定者とした。

〈4〉秘扱いする文書の範囲を具体的に明確にし、秘扱いの指定が適正に行なわれることを担保するために、局ごとに、秘文書、一時秘文書及び取扱注意文書として指定すべき文書の実施細目を定めることとしたこと。

そのほか、新基準においては、秘密文書の取扱い及び保管、秘密文書の作成、配布及び複写等について規定したが、これらは秘密を保守するための規定である。このような秘密保守のための規定は、従来から国や他の地方公共団体等の文書管理規程などでも類似の規定が見受けられるものであり、ここで取り立てて述べるほどのことはない。

4 結 び

いわゆるマル秘文書は、行政公開の原則の例外として考えるべきものであり、行政における秘密とは何かについての正しい認識を職員ひとりひとりが持たなければならない。その場合、新基準の処理原則において明示されているように、行政における秘密とは、それを秘密にしておくことが住民の利益になるような事項でなければならない。つまり、単なる行政の側の便宜のためであってはならないことを明確に認識することが肝要である。このような行政における秘密に対する正しい認識にたって新基準を運用して行ってこそ、住民の行政に対する信頼感をゆるぎないものとすることができるのである。

〈東京都総務局文書課主査〉

東京都秘密文書及び取扱 注意文書処理基準

〈昭47.7.7 47総総文第145号知事決定〉

第1 趣 旨

秘密文書及び取扱注意文書〈以下「秘密文書等」という。〉の処理に関しては、東京都文書管理規定〈昭和47年東京都訓令第11号〉等に定めるもののほか、この基準の定めるところによる。

第2 秘密文書等の処理の原則

都行政は、都民の信託を受けて執行するものであるから、常に都民に対し厳正かつ明朗に行なわれべきものであり、都民は、職員が公務の遂行に当たり知り得た個人的秘密を漏えいされない権利を有するとともに、民主都政へ参加するために都行政の運営の実態を全般にわたり知る権利を有するものである。したがって、秘密文書等の処理に当たっても、都民の基本的権利である個人的秘密を漏えいされない権利及び行政情報の開示を要求する権利を基調にして判断すべきであり、都民の個人的秘密の漏えいは、あくまで防止するとともに、行政運営上の理由のみで職員のし意的判断により文書が秘密に扱われ、都民が行政に対し不信感をいだくことのないよう運用に留意しなければならない。

第3 秘密文書等

1 この基準において、秘密文書とは、次の区分のいずれかに該当する文書で第5の1の指定を受けたものをいう。

〈1〉秘 次に掲げる文書のうち、当該文書に記載されている事項の内容からみて、その漏えいが住民又は職員の個人的利益に重大な損害を与える

おそれがあるため秘扱いするもの

ア〈住民の利益に係るもの〉

統計調査票、医療カルテ、課税台帳類、住民の生活歴・身心の状況・財産・経営状況等を記載した文書、調査資料等

イ〈職員の利益に係るもの〉

人事記録、勤務評定書、自己申告書、事故報告書、職員の健康管理に関する文書等

〈2〉一時秘 次に掲げる文書のうち、当該文書に記載されている事項の内容からみて、その漏えいが法令に基づく行政上の諸制度を破壊し、住民全体の利益に重大な損害を与えるおそれがあるため、時期を限って秘扱いするもの

起工書等契約予定価格の記載がある文書、入札関係文書、申請前の特許関係資料、試験に関する文書等

2 この基準において、取扱注意文書とは、秘密文書以外の文書であって、次に掲げる文書のうち、当該文書に記載されている事項の内容からみて、その漏えいが公平、円滑な行政の執行を著しく妨げるおそれがあるため、行政目的を達成するまでの間その内容を外部に了知されないよう取扱いに注意すべき文書として第13の1の指定を受けたものをいう。

ア〈公平な行政の執行の確保に係るもの〉

申告納税に係る標準率表、用品設計等の単価表等の事務処理基準等

イ〈混乱の防止に係るもの〉

未発表の事業計画及び事業実施方針、評価関係資料等

ウ〈都庁内部の調整に係るもの〉

人事移動関係文書、職員の定数決定資料、予算編成関係文書等

エ〈その他円滑な行政の執行の確保に係るもの〉

懲戒分限審査委員会・教授会等会の議記録、調査資料、訴訟資料等

3 前記秘密文書等には、通常の文書のほか、図書、図面、図表、録音、写真、電文等記録されたものを含む。

第4 実施細目の制定

局長は、第3に規定する秘密文書等として指定すべき文書の実施細目を定めるものとする。

第5 秘密文書の指定等

1 秘密文書の指定は、次の者が行なう<以下これら秘密文書の指定を行なう者を「指定者」という。>。

<1>起案文書にあっては、当該起案文書に係る事案の決定権者

<2>起案文書以外の文書にあっては、当該文書に係る事案を主管する部長又は所長

2 指定者は、起案文書にあっては当該起案文書の作成を命ずるときに起案、文書以外の文書にあっては当該文書の作成を命じ、又は引渡しを行なうときに秘密文書の指定を行なうものとする。

3 指定者は、あらかじめ予想される秘密文書にあっては、事前に秘密文書の指定をしておかなければならない。

4 起案者又は事務担当者は、起案文書又は作成し、若しくは受領した文書の秘密保持の要否につき疑義があるときは、直ちに指定者の指示を受けなければならない。

第6 秘密文書の表示

1 秘密文書には、秘密の区分に従い、「秘」若しくは「㊟」又は「一時秘」若しくは「(時秘)」の文字を朱又は赤色で表示しなければならない。ただし、文書の性質上秘密であることが職員に明らかな秘密文書で、その利用の範囲が限定されているものにおいては「秘」、「㊟」、「一時秘」又は「(時秘)」を省略することができる。

2 一時秘の秘密文書のうち、秘密を保持すべき期限があらかじめ明らかなものにおいては、秘密を保持すべき期限を明記しておかなければならない。

第7 秘密文書の指定の解除

1 指定者は、一時秘の秘密文書について秘密を要しなくなったときは、秘密文書の指定を解除し、主務課長<秘密文書等に係る事案を主管する課の長をいう。>に通知しなければならない。

2 主務課長は、その管理する一時秘の秘密文書について秘密を保持する必要がないと認めるときは、指定者の指示を受けて当該秘密文書の指定を解除することができる。

第8 秘密文書の取扱い

1 秘密文書を取り扱うときはこれを封筒に入れて封印する等当該秘密文書の記載内容が外部に漏れることのないよう細心の注意を払わなければならない。

2 秘密を保持すべき期限が明示されている一時秘の秘密文書にあっては、当該期限の経過後は「一時秘」又は「(時秘)」の表示を抹消し、通常取扱いにもどすものとする。秘密文書の指定が解除された文書についても、また同様とする。

第9 秘密文書の作成及び配布

1 秘密文書の作成及び配布に際しては、事務担当者は、その作成部数及び配布数を明らかにし、一連番号を記入してその配布先を明らかにしておかなければならない。

2 秘密文書の作成に際して使用した原稿その他のもので必要のないものは、すべてすみやかに焼却等復元できない方法で処分しなければならない。

第10 秘密文書の複写等

- 1 秘密文書は、指定者の許可なくしてその全部又は一部を複写してはならない。
- 2 第6及び第9の規定は、前項により秘密文書を複写した場合について準用する。

第11 秘密文書の保管

- 1 秘密文書の保管は、主務課長が行なう。
- 2 秘密文書は、通常の文書と区分し、施錠のできる金庫、ロッカー等に厳重に保管しておかなければならない。ただし、秘密文書の形状、利用の態様等から金庫、ロッカー等に保管しておくことが不適当なものにあつては、他の方法によることができる。
- 3 主務課長は、当該課における秘密文書のうち、金庫、ロッカー等に施錠して保管されていない秘密文書について、定期的に点検し、それらの秘密の保持に努めなければならない。

第12 他の官公庁等から收受した秘密文書

他の官公庁等から收受した秘密文書については、発信先における秘密区分を尊重し、この基準の趣旨にそつた取扱いをするものとする。

第13 取扱注意文書の取扱い

- 1 取扱注意文書の指定は、主務課長が行なう。
- 2 主務課長は、取扱注意文書の指定をしようとするときは、当該文書に記載されている内容を開示することにより住民が受ける利益とそれを秘密にしておくことで得られる住民の利益とを比較考量して、後者が大である場合に限り、指定を行なうものとする。
- 3 取扱注意文書には、「取扱注意」又は「注」の文字を朱又は赤色で表示しなければならない。
- 4 主務課長は、取扱注意文書についてその内容を外部に了知されないように注意して取扱う必要

がなくなつたと認めるときは、すみやかに取扱注意文書の指定を解除しなければならない。

5 取扱注意文書は、主務課長が取扱注意文書の管理責任者<以下「管理責任者」という。>を定め、通常の文書とは区分して管理しなければならない。

6 管理責任者は、その管理する取扱注意文書を定期的に点検し、当該文書の内容が外部に漏れることのないように努めなければならない。

7 第5の3及び4、第6の2、第8の2、第9並びに第10の規定は、取扱注意文書について準用する。