

「公文書等の管理に関する法律」に関する権利制限について

1. 問題の所在

(1) 公文書等の管理に関する法律の概要

- 「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」という。）が、第 171 回通常国会で可決成立し、平成 21 年 7 月 1 日に公布された。なお、この法律は、一部の規定を除いて、公布の日から起算して 2 年を超えない範囲内において政令で定める日から施行することとされている。

同法の目的は、

「国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るものであることにかんがみ、国民主権の理念にのっとり、公文書等の管理に関する基本的事項を定めること等により、行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り、もって行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすること」

とされている（公文書管理法第 1 条）。

- 同法では、

- ・ 行政機関及び独立行政法人等の文書について、一定の条件の下での国立公文書館等（※1）への移管が義務づけられているほか（公文書管理法第 8 条第 1 項、第 11 条第 4 項）、
- ・ 行政機関以外の国の機関の文書についても、国の機関と内閣総理大臣との協議による定めに基づき、国立公文書館等が移管を受けることができることとされている（公文書管理法第 14 条第 2 項）。

※1 「国立公文書館等」とは、次に掲げるものをいう（公文書管理法第 2 条第 3 項）。

- i 独立行政法人国立公文書館の設置する公文書館
- ii 行政機関の施設及び独立行政法人等の施設であって、i に類する機能を有するものとして政令で定めるもの

- 国立公文書館等に移管された文書の取扱いについては、国立公文書館等の長が負う義務として、次のことが定められている。

① 国立公文書館等の長は、特定歴史公文書等（※2）について、利用の請求があった場合には、一定の場合を除き、写しの交付等（※3）によってこれを利用させなければならないこと（公文書管理法第 16 条。なお利用方法については第 19 条が規定している。）

② 国立公文書館等の長は、特定歴史公文書等について、永久に保存しなければならないこと。また、保存については、適切な記録媒体により行うこと等の義務

務があること（公文書管理法第 15 条第 1 項・第 2 項）

※2 「特定歴史公文書等」とは、歴史公文書等（＝歴史資料として重要な公文書その他の文書）のうち、次に掲げるものをいう（公文書管理法第 2 条第 7 項）。

- i 行政機関から国立公文書館等への移管文書
- ii 独立行政法人等から国立公文書館等への移管文書
- iii 行政機関以外の国の機関から国立公文書館等への移管文書
- iv 法人等又は個人から国立公文書館等への寄贈・寄託文書

※3 利用の方法は、文書又は図画については閲覧又は写しの交付であり、電磁的記録については政令で定める方法により行うこととされている（公文書管理法第 19 条）。

（2）問題の所在

○ 上記①又は②の対象である「特定歴史公文書等」には、著作権の存続している著作物が含まれる可能性があるため、上記①又は②の義務を国立公文書館等の長が履行するに当たり、著作権法上の権利との関係の整理が問題となりうる。

具体的には、

- ・ 上記①（利用）については、ケースに応じて、公表権、氏名表示権、複製権、譲渡権等、
- ・ 上記②（保存）については、他の記録媒体への媒体変換を伴う場合に、複製権

に関し、問題となりうる。

○ このため、内閣府から、上記①及び②の定めを円滑に実施するために必要な権利制限規定の整備が要望されている（公文書管理法の概要や具体的な要望内容等については内閣府提出資料（資料 1－1～1－4）を参照）。

2. 検討の方向性

（1）文書等利用請求への対応について（公文書管理法第 16 条関係）

① 基本的考え方

○ 行政機関情報公開法¹及び独立行政法人等情報公開法²（以下「行政機関情報公開法等」という。）は、行政機関等の諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにすること等を目的としているところ、これらの法律の制定の際、その円滑な文書の開示との調整を図る観点から、併せて著作権法を改正し、これらの法律に基づく開示請求に必要な限度で公表権、氏名表示権及び複製権等に関する権利制限が行われた（公表権につき著作権法第 18 条第 3 項・第 4 項、氏名表示権につき同 19 条第 4 項、複製権等につき第 42 条の 2 等）。

¹ 正式名称：「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（平成 11 年法律第 42 号）

² 正式名称：「独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律」（平成 13 年法律第 140 号）

○ この点、公文書管理法についても、上記のとおり「国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務を全うされるようにすること」をその目的に掲げていることにかんがみれば、同法第 16 条第 1 項に基づく利用は、行政機関情報公開法等に基づく文書開示と同様の意義を有するものと考えられる。

○ 特に行政機関や独立行政法人等が保有する文書に関しては、行政機関情報公開法等に基づく行政文書等の開示の際には基本的に著作者人格権や著作権等が制限されることとなっている一方、これらが国立公文書館等に移管された後は、その利用（文書の開示）に関して著作者人格権や著作権等が制限されないとした場合、利便性の低下を招くこととなりかねず、望ましくないと考えられる。

○ 以上のことを踏まえ、公文書管理法第 16 条第 1 項に基づく利用請求への対応の円滑化を図るため、基本的には行政機関情報公開法等と同様の調整規定を置くことが適当と考えられるが、どうか。

ただし、公文書管理法第 16 条第 1 項の利用請求の対象となる「特定歴史公文書等」には、行政機関及び独立行政法人等の他、行政機関以外の国の機関からの移管文書（第 2 条第 7 項第 3 号）及び一般からの寄贈・寄託文書（同項第 4 号）も含まれるため、これらの取扱いについて整理をしておくことが必要と考えられる。

② 行政機関以外の国の機関からの移管文書（第 2 条第 7 項第 3 号）の取扱い

○ 現在、裁判所や国会といった国の機関においては、行政機関情報公開法の趣旨を踏まえ、各機関において独自に文書開示の仕組みを整えて自主的な国民への情報提供が行われている³。

○ これら国の機関による保有文書の開示は、法令上の義務によるものではなく、行政機関情報公開法等の場合のように著作権法との調整規定もおかれてはいない。しかしながら、当該保有文書が国立公文書館等へ移管され、公文書管理法に基づく利用請求権の行使の対象となることとなった場合、行政機関や独立行政法人等から移管された文書の場合と敢えて異なる取扱いとする合理性はなく、著作権等の制限についても行政機関や独立行政法人等から移管された文書と同様の取扱いとすることが適当と考えられるが、どうか。

③ 一般からの寄贈・寄託文書の取扱い

○ 公文書管理法第 16 条第 1 項に基づく利用請求の対象である「特定歴史公文

³ 例えば、最高裁判所においては「最高裁判所の保有する司法行政文書の開示に関する事務の取扱要綱」、衆議院事務局においては「衆議院事務局の保有する議員行政文書の開示等に関する事務取扱規程」に基づき、それぞれ保有文書の開示が行われている。

書等」には、行政機関や行政機関以外の国の機関から移管を受けた文書だけでなく、法人その他の団体又は個人から寄贈・寄託を受けた歴史公文書等（＝歴史資料として重要な公文書その他の文書。同法 2 条第 6 項）も含まれている（同法 2 条第 7 項第 4 号）。

○ したがって、利用請求における対象文書の範囲としては、公文書管理法の規定上、形式的には、「歴史資料として重要な文書」に該当すれば含まれるようにも読めるため、当該文書の開示について、

- ・ 行政機関や行政機関以外の国の機関から移管を受けた文書と同様に、著作権法上の権利の制限を行うに足る公益性があるか、
- ・ 開示対象となる文書に含まれ得る著作物の範囲を踏まえた著作権者等の利益への影響の度合い

といった点について、整理しておく必要があるのではないか。

○ この点、一般からの寄贈・寄託文書は、公文書管理法の目的の範囲内で運用されることとなるため、無制限に利用対象が拡大することはないものと考えられるが、権利制限の対象とする場合には、適切な運用（どのような文書につき一般からの寄贈等対象となるのか、そのうち歴史資料として重要な文書に該当し得るものはどのようなものであり、どの程度の分量が想定されるのか等に照らして権利者の利益を不当に害しない状態となること）が確保される必要があると考えられるが、どうか。

④ 地方公共団体の公文書管理法に相当する条例への対応

○ 現行著作権法では、行政機関情報公開法等に基づく文書開示に係る権利調整と併せて、地方公共団体の情報公開条例⁴に基づく文書開示についても同様の規定を設けている（著作権法第 18 条第 3 項第 3 号及び第 4 項第 3 号、第 19 条第 4 項、第 42 条の 2）。

○ これを踏まえ、仮に公文書管理法第 16 条による利用に関し、著作権等との調整を著作権法において行うこととする場合は、公文書管理法の利用請求権に相当する権利について規定する条例（以下「公文書管理条例」という。）についても同様の調整を行うかが問題となる。

○ この点、国立公文書館の行った調査によると、公文書管理条例は、数は少ないものの現状でも存在するとのことである。加えて、公文書管理法の成立により、今後、条例の整備が進むことも想定されることから、仮に著作権法において公文書管理法について著作権等の調整を行う場合は、同様の対応を行うことが適当ではないかと考えられるが、どうか。

⁴ 「情報公開条例」とは、地方公共団体又は地方独立行政法人の保有する情報の公開を請求する住民等の権利について定める条例のことをいう（著作権法第 18 条第 3 項第 3 号）。

(2) 保存のための電子化（公文書管理法第 15 条関係）

① 国立公文書館等における保存の意義

- 国立公文書館等における特定歴史公文書等の永久保存義務やその保存方法等についての義務は、国立公文書館等における特定歴史公文書等の利用による現在及び将来の国民への説明責任を全うするためのものとされている⁵。

このため、国立公文書館等における特定歴史公文書等の保存については、一定の公益性が認められると考えられるのではないか。

② 現行法の解釈による対応可能性

- 国立公文書館等による文書の電子化については、著作権法第 31 条第 1 項第 2 号の適用可能性が考えられるが、この点については、現に資料の傷みが激しく保存のために必要がある文書についてはデジタル化が認められるものと考えられるが、本件のように国立公文書館等に移管された文書を移管後直ちにデジタル化することまで認められるか必ずしも明らかでない⁶。

③ 永久保存義務の対象となる文書に含まれる著作物

- 国立公文書館等における永久保存義務の対象となる「特定歴史公文書等」に含まれ得るのは、前述のとおり、i 行政機関からの移管文書、ii 独立行政法人等からの移管文書、iii 行政機関以外の国の機関からの移管文書、iv 一般からの寄贈・寄託文書である。

- このうち、公文書管理法の規定により義務的に移管されることとなる i 行政機関からの移管文書及び ii 独立行政法人等からの移管文書については、移管対象である「行政文書」「法人文書」の範囲から、「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」が除外されている（公文書管理法第 2 条第 4 項第 1 号、同条第 5 項第 1 号）。

- また、国立公文書館の行った調査によれば、国立公文書館の所蔵資料に含まれる行政機関以外の者が著作者等であると考えられる著作物には、新聞記事、ポスター・DVD 等（広報資料）、建築図面、論文、日記等（戦争犯罪関係資料）などがあり、所蔵資料のうち、こうした著作物が含まれているものの占める割

⁵ 「本法においては、国立公文書館等における特定歴史公文書等の利用について、現在及び将来の国民への説明責任を全うするものと位置付け、適切な保存をより強く求めている。このため、本条において、国立公文書館等の長に対し、特定歴史公文書等を永久に保存することを義務付けるとともに、・・・、適切な記録媒体により、・・・保存しなければならないこととした。」（「逐条解説公文書管理法」（ぎょうせい、2009 年）62 頁）

⁶ 文化審議会著作権分科会報告書（平成 21 年 1 月）において、「現行法では、図書館資料のデジタル化は、現に資料の傷みが激しく保存のために必要があれば、著作権法第 31 条第 2 号によって認められるが、国立国会図書館に納本された書籍等を将来にわたる保存のためにデジタル化することについては、納本後直ちにデジタル化することが認められるか必ずしも明らかではない。」とされている。

合は、0.5%（全約 120 万冊中の約 5 千冊程度）であるとされている。

④ 対応案

- 以上のことから、公文書管理法第 15 条に基づく文書の永久保存の果たす意義と、保存のための電子化を認めることによる著作権者への利益への影響とを比較衡量すれば、当該永久保存のために必要な限度で権利制限を行うことが適当と考えられるが、どうか。

- また、一般からの寄贈・寄託文書の取扱いについては、(1) ③と同様の観点から検討することが適切と考えられるが、どうか。

以上