

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	フランス軍の公文書管理と情報公開—自衛隊の海外活動に係る日報との比較の視点から—
他言語論題 Title in other language	Records Management and Freedom of Information in the French Armed Forces: A Comparison with the Japan Self-Defense Forces' Overseas Activity Logs
著者 / 所属 Author(s)	林 瞬介 (HAYASHI Shunsuke) / 国立国会図書館 前 調査及び立法考査局 外交防衛課
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	844
刊行日 Issue Date	2021-4-20
ページ Pages	97-119
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	フランス軍の公文書管理制度と情報公開制度について、自衛隊の海外活動に係る日報に相当する、作戦に関する文書の取扱いを中心に、自衛隊と比較して相違点とその背景を指摘する。

* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

フランス軍の公文書管理と情報公開

—自衛隊の海外活動に係る日報との比較の視点から—

国立国会図書館 前 調査及び立法考査局
外交防衛課 林 瞬介

目 次

はじめに

I フランス軍の公文書管理制度

- 1 軍の公文書管理に適用される法令
- 2 国防文書の管理
- 3 国防文書の管理に係る統制機関と諮問機関
- 4 自衛隊との比較

II フランス軍の情報公開制度

- 1 軍の情報公開に適用される法令
- 2 フランスの情報公開制度
- 3 秘密保護法制との関係
- 4 不服審査制度
- 5 自衛隊との比較

III フランス軍の海外任務に関する文書に係る制度

- 1 海外任務に関する文書に係る制度の枠組み
- 2 作戦文書の管理
- 3 作戦文書の公開
- 4 自衛隊との比較

IV 自衛隊とフランス軍の相違点とその背景

- 1 主要な相違点
- 2 相違点の生じる背景

おわりに

キーワード：国防文書、作戦文書、公文書管理、情報公開、秘密保護、海外派遣

要 旨

- ① 近年、自衛隊の海外活動に係る日報の不適切な取扱いが問題となり、自衛隊の行政文書における公文書管理法及び情報公開法の運用に改善が求められたが、諸外国の軍隊では日報を他省庁の行政文書と異なる取扱いを行っていることを根拠として、自衛隊においても運用の特例を求める提言も見られる。本稿ではフランス軍を例として取り上げ、公文書管理制度及び情報公開制度について自衛隊と比較して、具体的にどのような相違点があるかを探る。
- ② フランスの公文書管理制度では、国の機関である軍が作成又は取得した記録は文化遺産法典の一般規定が適用される公文書とされ、他の行政機関の公文書と同様に取り扱われる。他方、国防省の全国管轄部局である国防歴史局が軍の公文書の保存及び廃棄の統制並びに永久保存を実施しており、全ての公文書管理業務を国防省の内部組織で完結させている点が自衛隊と異なる。
- ③ フランスの情報公開制度では、軍が国防の公役務の範囲内で作成又は取得した記録は公衆と行政の関係に関する法典の一般規定が適用される行政文書とされ、開示請求の対象となる。他方、秘密指定された行政文書は国防上の秘密であることを理由として全部が開示されない点が自衛隊と異なる。
- ④ フランス軍では、海外任務で作成又は取得した記録は作戦文書として特別に取り扱われる。作戦に関する情報へのアクセスの確保と秘密の保護を両立させることに注意が払われており、自衛隊の日報問題のように電子媒体の文書の不適切な取扱いが生じないように手続が整備されている。
- ⑤ 相違点の背景となるフランス軍の公文書管理に対する姿勢の特色として、公文書管理を歴史的に重視していること、及び海外任務の拡大を背景に、作戦文書を保存する必要性の認識が高まっていることを指摘できる。
- ⑥ 自衛隊においてもフランス軍においても、公文書管理と情報公開は、国の機関として課せられた本来的な任務であることに違いはない。自衛隊が任務を確実に遂行するためにも、今後も公文書管理と情報公開の在り方への認識を高め、課題があれば着実に改善を進めていく必要があるだろう。

はじめに

近年、自衛隊では、海外活動において派遣部隊が上級部隊に提出する定時報告（以下「日報」という。）の不適切な取扱いが相次いで問題となった（いわゆる「南スーダン日報問題」⁽¹⁾及び「イラク日報問題」⁽²⁾）。

二つの日報問題を、行政機関としての自衛隊の問題として捉えると、公文書管理法（「公文書等の管理に関する法律」（平成 21 年法律第 66 号））の規定にかかわらず、行政文書である日報の不適切な廃棄が行われたり、あいまいな行政文書ファイル名が付与され、検索しても容易に見つからなくなったりしていたこと、及び情報公開法（「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））の規定にかかわらず、日報を行政文書に当たらない「個人資料」として解釈し、開示の対象から除外したことが問題点として指摘される⁽³⁾。

他方、日報問題を実力組織としての自衛隊の問題として捉える立場からは、日報は隊員の安全確保に影響を及ぼす情報が記載されており、保護されるべき軍事情報に当たるので、一般の行政文書と異なる「特別な文書」と位置付け、作成から数十年間は開示の対象外とすべきであるという提言もなされた⁽⁴⁾。これらの提言は、諸外国の軍隊では、作戦に関する文書は他省庁の行政文書と異なり逐一の開示請求を受け付けず、作成から 30～50 年後に全面開示されていることを、自衛隊に同等のルールが望ましい根拠として挙げている⁽⁵⁾。

それでは、外国の軍隊では、作戦に関する文書はどのように自衛隊の日報と異なる取扱いをされているのであろうか。本稿は、フランス軍の公文書管理制度と情報公開制度を例として取り上げ、自衛隊と比較して具体的な相違点を探る。

第 I 章では公文書管理制度、第 II 章では情報公開制度を整理し、第 III 章ではフランス軍の海外任務に関する文書に係る統合教範の内容を概観する。各章の末尾では、自衛隊における制度との比較を行う。第 IV 章では、以上の整理と比較に基づいて、自衛隊とフランス軍の主要な相違点を指摘し、相違点の生じる背景を考察する。

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2021（令和 3）年 3 月 9 日である。

- (1) 2016（平成 28）年に南スーダンにおいて活動していた陸上自衛隊の部隊が上級部隊に日々の報告を行うために作成した日報の開示請求に対して、陸上自衛隊指揮システムの掲示板にアップロードされた日報の電子ファイルがまだ廃棄されていなかったにもかかわらず、行政文書に該当しない個人資料に当たるとして不存在を理由とする不開示決定が行われ、また、後に再探索が行われた際に、陸上自衛隊で保管されていた電子ファイルが不適切に廃棄された問題（防衛監察本部『特別防衛監察の結果について』2017.7.27, pp.9-12. <https://www.mod.go.jp/igo/inspection/pdf/special04_report.pdf>）。
- (2) 2003（平成 15）年からイラクにおいて活動していた自衛隊の部隊が作成した日報について、国会議員から提出要求があり、防衛大臣から探索が指示されたにもかかわらず、陸上自衛隊研究本部の保管するハードディスクから当該日報の電子ファイルが発見された際に防衛大臣への報告が行われず、発見の公表が遅れた問題。また、防衛大臣の探索の指示が徹底されなかったことや、研究本部が電子ファイルの発見後であった日報の開示請求に係る陸上幕僚監部からの問合せに対して保有していない旨の回答を行ったことも問題となった（防衛省『「イラク日報」に関する調査チーム報告書』2018.5.23, pp.2-16. <https://www.mod.go.jp/j/press/report/2018/05/25a_1.pdf>）。
- (3) 瀬畑源『公文書問題—日本の「闇」の核心—』（集英社新書 0920）集英社、2018, pp.106-115; 毎日新聞取材班『公文書危機—闇に葬られた記録—』毎日新聞出版、2020, pp.60-77.
- (4) 「主張 日報と自衛隊 機能する態勢を整えよ 「特別な文書」の位置付けを」『産経新聞』2018.4.23; 青島頭「情報公開を巡り自民党内に異論 自衛隊 イラク日報問題」『毎日新聞』2018.5.11; 織田邦男「そもそも「日報」は公開すべきなのか」『正論』559号, 2018.6, pp.123-129.
- (5) 織田 同上, pp.124-126; 織田邦男「「日報」問題の真相、今こそ冷静に教訓を」2017.8.23. アゴラ言論プラットフォームウェブサイト <<http://agora-web.jp/archives/2027909.html>>; 石鍋圭「政論 日報公開で自衛官に危機 行政文書扱い 世界の非常識」『産経新聞』2018.4.16.

I フランス軍の公文書管理制度

1 軍の公文書管理に適用される法令

(1) 公文書管理の一般規定

フランスの公文書管理制度は、文化遺産法典（Code du patrimoine）に規定がある⁽⁶⁾。

文化遺産法典は、文化遺産に関連する諸法令の規定を一つの法典に編纂したもので⁽⁷⁾、法律で規律される事項を定め、国会の制定する法律で改正される法律の部（Partie législative）と、行政命令で規律される事項を定め、大統領又は首相の制定するデクレ（décret）等の行政立法で改正される規則の部（Partie réglementaire）から構成される。公文書に関する規定は、法律の部及び規則の部の第2編「文書（Archives）」にまとめられている。

文化遺産法典の法律の部は、文書を「日付、保存場所、形式及び媒体にかかわらず、全ての自然人又は法人により、及び全ての公的又は私的な部局又は団体により、その活動の実施において作成され、又は取得された、データを含む記録（documents）の総体」と定義する（文化遺産法典 L 第 211-1 条）。そして、文書を構成する記録のうち、国、地方公共団体、公施設法人及びその他の公法上の法人の活動から生じる記録は公文書（archives publiques）であるとする（同法典 L 第 211-4 条）⁽⁸⁾。

公文書には、文化遺産法典とは別の法令⁽⁹⁾に規律される国会の両議院の議事録及び記録を除いて、法律の部の一般規定（同法典 L 第 212-1 条～L 第 212-5 条）を適用する。

(2) 軍に適用される特別規定

国防大臣⁽¹⁰⁾に属する文書部局（services d'archives relevant du ministre de la défense）が管理する文書庫（dépôt）又は当該部局に附属することがデクレにより定められた文書庫のいずれかにある全ての文書は、「国防文書（archives de la défense）」を構成し（同法典 R 第 212-65 条）、規則の部の特別規定（同法典 R 第 212-66 条～R 第 212-70 条）を適用する。

国防文書を管理する国防大臣に属する文書部局については、文化遺産法典の規則の部のほか、国防歴史局の設置に関する 2005 年 1 月 17 日のデクレ第 2005-36 号（以下「デクレ第 2005-36 号」という。）⁽¹¹⁾に定められている。同デクレにより設置された国防大臣に属する文書部局を国防歴史局（Service historique de la défense）⁽¹²⁾という。

(6) 川西晶大「フランスの公文書管理行政—文書専門職員の派遣を中心に—」『レファレンス』819号, 2019.4, p.31. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11275348_po_081902.pdf?contentNo=1>

(7) 佐藤毅彦・福井千衣「フランスの文書保存法制と地方図書館—文化遺産法典への編入とその経緯—」『外国の立法』232号, 2007.6, pp.34-41. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000315_po_023202.pdf?contentNo=1>

(8) 文化遺産法典 L 第 211-4 条によれば、私法上の者による公役務の管理又は公役務の任務の実施から生じる記録、裁判所附属吏の作成した原本及び帳簿類並びに民事連帯契約の公証された協定の登録簿も公文書とされる。

(9) 両議院の運営に関する 1958 年 11 月 17 日のオルドナンス第 58-1100 号（Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires）。

(10) フランスの国防省は 2017 年に名称を Ministère de la Défense から Ministère des Armées に変更した。変更後の名称は「軍事省」と訳し分けられることもあるが、本稿で引用する文化遺産法典等の法令の条文では Ministère de la Défense の表記のまま変更されていない場合もあるため、本稿では「国防省」の訳語で統一する。

(11) Décret n° 2005-36 du 17 janvier 2005 portant création du service historique de la défense.

(12) 国防歴史局については I 3 (1) で詳しく述べる。この機関は名称の訳語が定着しておらず、「防衛史料館」、「軍事史料館」、「歴史課古文書館」、「戦史部」、「国防史編纂部」等の訳語が当てられてきたが、後述するとおり文書行政、公文書の保管、戦史研究等の多角的な機能を有しているため、本稿では「国防歴史局」の訳語を用いる。

2 国防文書の管理

(1) 文書の保存の原則

文書の保存 (conservation) は、権利の管理及び証明の必要のため、並びに研究上の歴史的記録とするため、公益 (intérêt public) を目的として行われる (文化遺産法典 L 第 211-2 条)。

行政機関は、文書行政機関 (administration des archives) の「科学的技術的統制 (contrôle scientifique et technique)」の下で公文書を保存する (同法典 L 第 212-4 条 II)。文書行政機関の権限は、外務省及び国防省並びに両省に附属する部局及び施設を除いて、文化省フランス文書館省庁間局⁽¹³⁾が執行する (同法典 R 第 212-1 条)。

軍⁽¹⁴⁾の全ての部隊、部局、施設及び組織 (以下「部隊等」という。)に由来する国防文書は、国防大臣に属する文書部局である国防歴史局が管理 (gestion) を保証し、文書の保存を統制 (contrôle) する (同法典 R 第 212-6 条及び R 第 212-67 条)。

(2) 文書のライフサイクル

国防文書は、①現用文書 (archives courantes)、②中間文書 (archives intermédiaires)、③永久保存文書 (archives définitives) に分類される (同法典 R 第 212-66 条)。

①現用文書は、作成し又は取得した部局、施設及び組織がその活動のために日常的に使用する記録、②中間文書は、現用文書とみなされなくなった記録であって、行政上の利益を理由として選別及び廃棄の対象とはまだなっていないもの、③永久保存文書は、選別及び廃棄を行った上で、期間の限定なく保存されることとされた記録と定義される (同条)。

(3) 中間文書の保存

国防文書は、現用文書としての使用が終了したときに、国防大臣が定める行政命令であるアレテ (arrêté) で指定された文書庫に移管され、保存される (同法典 R 第 212-68 条)。

2021年3月現在の文書庫には、国防歴史局、軍の音声・映像記録を保存する ECPAD (国防音声映像記録広報制作施設)⁽¹⁵⁾、軍の司法に関する記録を保存する軍事司法文書中央書庫⁽¹⁶⁾、軍の医療に関する記録を保存する軍病院医療文書館⁽¹⁷⁾、及び軍の人事記録を保存する諸施設⁽¹⁸⁾

(13) フランス文書館省庁間局 (Service interministériel des Archives de France) については、川西 前掲注(6), pp.34-37 を参照。

(14) 陸軍 (Armée de terre)、海軍 (Marine nationale) 及び航空宇宙軍 (Armée de l'air et de l'espace) を総称して軍 (armées) という。軍隊 (forces armées) は、軍、国家憲兵隊 (gendarmerie) 並びに支援機関 (services de soutien) 及び統合組織 (organismes interarmées) から構成される (国防法典 (Code de la défense) L 第 3211-1 条)。

(15) ECPAD (Établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense) は、国防省所管の公施設法人であり、国防広報室 (DICoD) の監督の下で、国防省に関する音声・映像・マルチメディアの媒体、作品及び記録の作成、公開、流通及び保存の実施等を行う (国防法典 R 第 3415-1 条～ R 第 3415-3 条)。

(16) 軍事司法文書中央書庫 (Dépôt central des archives de la justice militaire) は、管理総局法務局軍事刑事訟務部に属し、軍事司法に関する中央行政機関及び軍事裁判所に由来する中間文書の保存及び公開を行う (軍事司法文書中央書庫の組織及び運営に関する訓令第 61208 号 (Instruction n° 61208/DEF/SGA/DAJ/DAPM/EDP relative à l'organisation et au fonctionnement du dépôt central d'archives de la justice militaire))。

(17) 軍病院医療文書館 (Service des archives médicales hospitalières des armées) は、軍衛生部病院局に属し、同局の管理する全国 8 か所の軍病院 (hôpital militaire) で作成されてから 5 年以上が経過した医療文書 (archives médicales) 及び海外任務の作戦区域で作成された医療文書の収集、秘密指定及び保存を行う ("Hospitalisation: obtenir un dossier médical." Ministère des Armées website <<https://www.defense.gouv.fr/sante/sante-publique/hopitaux-militaires/dossier-medical-hospitalier/hospitalisation-obtenir-un-dossier-medical>>)。

(18) 陸軍兵站部出版物配給・印刷・文書施設 (Établissement de diffusion, d'impression et d'archives du commissariat de l'armée de terre)、海軍参謀本部兵籍課 (Bureau maritime des matricules)、航空宇宙軍参謀本部文書・予備役課 (Bureau des

がある（国防省の文書庫の一覧を定める 2012 年 11 月 5 日のアレテ⁽¹⁹⁾第 1 条）。

文書庫における中間文書の保存は、国防歴史局が統制する（文化遺産法典 R 第 212-6 条）。

(4) 選別及び廃棄

文化遺産法典の法律の部の規定により、現用期間（*période d'utilisation courante*）を満了した公文書は、保存すべき記録であるか、行政上の有用性又は歴史的若しくは科学的な利益を失った廃棄すべき記録であるかを選別される。廃棄すべき記録又は記録の種類の一覧及び廃棄の条件は、記録の発生元となった行政機関と文書行政機関との合意により定めるものとされている（同法典 L 第 212-2 条）。

国防省においては、部隊等は、不要と判断した記録を廃棄しようとするときは、廃棄すべき記録の一覧を国防歴史局に提出して同意を得る。ただし、緊急時に秘密保護の必要がある場合には、同意なく記録を廃棄することが認められる（同法典 R 第 212-69 条）。

(5) 永久保存文書の保存

選別を受けて保存すべきとされた公文書は、文書に係る公役務機関（*service public d'archives*、以下「公文書館」という。）に移管される（同法典 L 第 212-4 条 I）。

国防省においては、国防歴史局が公文書館の機能を有しており、国防省、軍の部隊等、同省に附属する部局、施設及び組織、並びに国防国家安全保障事務総局⁽²⁰⁾に由来する記録の保存、選別、秘密指定、目録作成及び公開を行う（同法典 R 第 212-65 条第 2 項）。

ただし、軍病院医療文書館は、軍の医療に関する記録を保存し、国防歴史局に移管しない。また、軍事司法文書中央書庫は、永久保存文書の国防歴史局への移管を不定期に行うため、軍の司法に関する記録の永久保存文書の一部を保存し、公開を行っている⁽²¹⁾。

3 国防文書の管理に係る統制機関と諮問機関

(1) 国防歴史局

国防歴史局は、国防省管理総局⁽²²⁾の文化遺産・記憶・文書局（*Direction des patrimoines, de la mémoire et des archives*）に属する全国管轄部局⁽²³⁾であり（デクレ第 2005-36 号第 1 条）、国防文書の保存を統制し、国防文書の公開とその活用を保証する（同デクレ第 2 条第 2 項）。

国防歴史局の主要な方針は、管理評議会（*Conseil de gestion*）が定める。管理評議会は、国

archives et des réserves de l'armée de l'air)、外国人部隊司令部退役軍人課（*Bureau des anciens de la légion étrangère*）及び年金・公務リスク局（*Service des pensions et des risques professionnels*）が文書庫に指定されている。

(19) Arrêté du 5 novembre 2012 fixant la liste des dépôts d'archives du ministère de la défense.

(20) 国防国家安全保障事務総局（*Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale*）は首相府に属する機関で、大統領を議長とする国防国家安全保障会議（*Conseil de défense et de sécurité nationale*）の事務局となり、首相の国防と国家安全保障に係る責任の執行を補佐する（国防法典 R 第 1132-1 条～ R 第 1132-3 条）。

(21) Gilles Robert, "Archives: le Service historique de la défense," *Vingtième siècle: revue d'histoire*, n° 112, octobre/décembre 2011, pp.153-155. <<https://www.cairn.info/revue-vingtieme-siecle-revue-d-histoire-2011-4-page-153.htm>>

(22) 管理総局（*Secrétariat général pour l'administration*）は、統合参謀本部、装備庁と並ぶ国防大臣の補佐機関であり、会計、監査、人事、福利厚生、法務、施設等の事務を所管する（国防法典 R 第 3111-1 条）。

(23) 全国管轄部局（*service à compétence nationale*）は、国の中央行政機関と分散行政機関（地方出先機関）の中間的な性質を有する行政機関であり、管理、技術研究又は訓練の機能、商品の生産又はサービスの提供のための活動その他の全国的な性質を有し、所属する省の権限に係る業務を委任される（地方分散憲章に関する 2015 年 5 月 7 日のデクレ第 2015-510 号（*Décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration*）第 4 条）。

防省管理総局の長官である管理事務総長を議長とし、軍の各参謀本部⁽²⁴⁾、部局及び機関の代表者⁽²⁵⁾を委員とする（同デクレ第6条）。

国防歴史局の組織は、①他のセンターで保存されない国防文書を保存する文書歴史センター（Centre historique des archives）、②軍人の人事に関する文書を保存する軍人人事文書センター（Centre des archives du personnel militaire）、③装備庁、国防産業部門の国営企業及び国防省の文民職員の人事に関する文書を保存する装備・文民職員人事文書センター（Centre des archives de l'armement et du personnel civil）並びに④海軍の部隊に由来する文書を保存する地域ネットワークセンター（Centre du réseau territorial）の4種類のセンターによって構成される（同デクレ第5条）。各センターは、所管する部隊等の現用文書及び中間文書の保存の統制を併せて担当する（国防歴史局の組織に関する2012年11月5日のアレテ⁽²⁶⁾第3条～第8条）。

国防歴史局はまた、国防文書以外の軍事史に関する資料を収集する軍事史図書館（Bibliothèque d'histoire militaire）の運営、軍旗や記章といった軍事記念物（symbolique militaire）の管理、及び軍事史の調査研究も行う（デクレ第2005-36号第2条第3項及び第4項）。

(2) 国防文書委員会

国防文書の作成、管理及び公開に関する事項について調査し、意見又は勧告を述べることを目的として、国防文書委員会（Comité des archives de la défense）が組織される（文化遺産法典R第212-70条）。

国防文書委員会は、国防省管理事務総長を委員長、同省管理総局文化遺産・記憶・文書局長を副委員長とし、フランス文書館省庁間代表⁽²⁷⁾又はその代理、文化省フランス文書館省庁間局長又はその代理、国防国家安全保障事務総局、国防省諸機関⁽²⁸⁾及び外務省公文書館の代表者、国防歴史局、フランス国立図書館及びECPADの長又はその代理、並びに国防歴史研究科学評議会⁽²⁹⁾の議長が推薦する大学教授3名及び管理事務総長が指名する委員5名で構成され、文化遺産・記憶・文書局に常設の事務局が置かれる（国防文書委員会の組織及び機能を定める2013年2月28日のアレテ⁽³⁰⁾第1条及び第3条）。

⁽²⁴⁾ 国防大臣の権限の下に統合参謀本部（État-major des armées）並びに陸軍、海軍及び航空宇宙軍の参謀本部（état-major）がある。統合参謀本部の長である統合参謀総長（Chef d'état-major des armées）は、部隊の運用に関する国防大臣の権限を補佐し、部隊の作戦運用に責任を有する。また、統合参謀総長は、陸軍、海軍及び航空宇宙軍の参謀総長を統括する（国防法典R第3121-1条～R第3121-5条）。

⁽²⁵⁾ 国防国家安全保障事務総長、統合参謀総長、装備庁長官、陸軍、海軍及び航空宇宙軍の参謀総長、国家憲兵隊総局長、管理総局財務局長、文化遺産・記憶・文書局長及び国防歴史局長又はその代理（国防歴史局の設置に関する2005年1月17日のデクレ第2005-36号第6条を施行するために定める国防歴史局管理評議会の構成と組織に関する2005年1月17日のアレテ（Arrêté du 17 janvier 2005 relatif à la composition et à l'organisation du conseil de gestion du service historique de la défense pris pour l'application de l'article 6 du décret n° 2005-36 du 17 janvier 2005 portant création du service historique de la défense）第2条）。

⁽²⁶⁾ Arrêté du 5 novembre 2012 portant organisation du service historique de la défense.

⁽²⁷⁾ フランス文書館省庁間代表（Délégué interministériel aux Archives de France）は、首相の権限の下に文書に関する国の政策の準備及び提案並びに国の行政機関の活動の推進及び調整を行う（川西 前掲注(6), pp.34-35.）。

⁽²⁸⁾ 統合参謀本部、装備庁、陸軍、海軍及び航空宇宙軍の参謀本部、国家憲兵隊、軍監査部、軍衛生部、管理総局法務局並びに国防省文化遺産代表部。

⁽²⁹⁾ 国防歴史研究科学評議会（Conseil scientifique de la recherche historique de la défense）は、国防省の歴史研究分野に係る評価、助言及び査定を行う審査機関であり、議長は、科学的識見に基づいて国防大臣が委員に任命した有識者の中から評議会の提案に基づいて任命される（国防歴史研究の組織に関する2018年5月23日のアレテ（Arrêté du 23 mai 2018 portant organisation de la recherche historique de la défense）第5条～第6条）。

⁽³⁰⁾ Arrêté du 28 février 2013 portant organisation et fonctionnement du comité des archives de la défense.

国防文書委員会は、業務に必要な研究を報告者（rapporteur）に行わせること、各部局に保有する記録に関する情報や調査報告を要求し、調査報告の提出が困難な場合にはその作成を命令することを国防大臣に提案すること、及び国防文書に関する組織及び機能についての措置を勧告し、その実施を命令することを国防大臣に提案することができる（同アレテ第2条）。

4 自衛隊との比較

(1) 公文書管理に適用される法令

フランスの文化遺産法典においては、国の活動から生じる記録は全て公文書であるとされ、国の機関である部隊等に由来する文書には公文書管理に係る規定が適用される。

日本の公文書管理法においては、行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した「行政文書」に行政文書の管理に係る規定が適用される（公文書管理法第2条第4項、第4条～第10条）。

自衛隊の統合幕僚監部、陸上幕僚監部、海上幕僚監部及び航空幕僚監部、並びに陸上自衛隊、海上自衛隊及び航空自衛隊の部隊及び機関（以下「自衛隊の部隊等」という。）は、防衛省の本省に置かれる特別の機関である（防衛省設置法（昭和29年法律第164号）第19条第1項）。防衛省は公文書管理法にいう「行政機関」であるので（公文書管理法第2条第1項第3号）、自衛隊の部隊等の職員が職務上作成し、又は取得した文書は行政文書である。

すなわち、法律で規律される事項の適用について、フランスと日本の間に違いはない。

他方、行政命令で規律される事項について、フランスは国防文書に適用される特別規定を設けているが、日本の政令及び府省令に防衛省の保有する行政文書に適用される特別規定はない。

防衛省は、自衛隊の部隊等を含む省の公文書管理の内部規則として、防衛省行政文書管理規則（平成23年防衛省訓令第15号）を定めている。行政文書管理規則は、公文書管理法において行政機関の長が定めなければならないとされているものであり（公文書管理法第10条第1項）、その内容は、政府の「行政文書の管理に関するガイドライン」（平成23年4月1日内閣総理大臣決定。以下「ガイドライン」という。）を踏まえて制定する⁽³¹⁾。また、行政機関の長は、行政文書管理規則を制定又は変更する場合には内閣総理大臣に協議して同意を得なければならない（同条第3項）、内閣総理大臣は、この同意に当たって有識者で構成される公文書管理委員会に諮問しなければならない（同法第29条第2号）。

したがって、防衛省行政文書管理規則の内容は、防衛省・自衛隊の業務の性格を考慮した内容を含むが、ほとんどの部分は他の行政機関の行政文書管理規則と共通している。

(2) 文書の保存

フランスの文化遺産法典においては、現用期間を満了していない公文書は現用文書又は中間文書とされる。国防省では、部隊等に由来する現用文書は発生元である部隊等において、中間文書は国防歴史局その他の文書庫において保存される。

日本の公文書管理法においては、現用文書及び中間文書に相当するライフサイクルの段階は規定されていない。行政機関の長は、行政機関の職員が行政文書を作成し、又は取得したときは、当該行政文書に保存期間を設定しなければならない（同法第5条第1項）、保存期間の満了する日までの間、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

(31) 公文書管理研究会編『実務担当者のための逐条解説公文書管理法・施行令 新版』ぎょうせい、2019、pp.56-59。

ために必要な場所において保存しなければならない（同法第6条第1項）。

自衛隊の部隊等では、ガイドラインに沿って定められた行政文書管理規則に基づいて、保存期間の満了していない行政文書は、機関等主任文書管理者（各幕僚長）が総括文書管理者（大臣官房長）の同意を得て指定する文書管理者が保存する（防衛省行政文書管理規則第19条）。

(3) 選別及び廃棄

フランスの文化遺産法典においては、国防省の機関である国防歴史局が、現用期間を満了した文書の選別及び廃棄を統制する。したがって、フランス軍の部隊等に由来する文書の選別及び廃棄に係る手続は、国防省の内部組織で完結している。

日本の公文書管理法においては、行政機関の長が、行政文書の保存期間が満了したとき、「国立公文書館等」⁽³²⁾への移管の措置をとるか、廃棄の措置をとるかを定める（公文書管理法第5条第5項）。定められた措置に従って保存期間の満了した行政文書を廃棄しようとするときは、内閣総理大臣の同意を得なければならない（同法第8条第2項）。

自衛隊の部隊等では、ガイドラインに沿って定められた行政文書管理規則に基づいて、文書管理者が、保存期間の満了前のできるだけ早い時期に、保存期間が満了したときの措置を定める（防衛省行政文書管理規則第23条第1項）。文書管理者は、定められた措置に従って保存期間の満了した行政文書を廃棄しようとするときは、総括文書管理者を通じて内閣府に協議し、同意を得る（同規則第24条第2項）。

ただし、「歴史公文書等」⁽³³⁾に該当せず、かつ意思決定過程や事務及び事業の実績の合理的な跡付けや検証に必要とならない行政文書は、保存期間を1年未満とすることができ（同規則第17条第7項）、文書管理者の裁量において廃棄することができる（同規則第24条第3号）。

(4) 公文書館における永久保存

フランス軍の部隊等に由来する文書は、現用期間の満了後に選別を受けて永久保存文書とされると、公文書館の機能を有する国防歴史局に移管され、保存及び公開が行われる。

自衛隊の部隊等の行政文書は、文書管理者があらかじめ定めた保存期間が満了したときの措置に従って、保存期間の満了した行政文書のうち歴史公文書等に該当するものが国立公文書館に移管される（同規則第24条第1項）。

(5) 公文書管理の統制機関と諮問機関

フランスの文化遺産法典においては、国防省は文化省の文書行政に係る権限から除外されており、国防省の機関である国防歴史局がフランス軍の部隊等に由来する文書の管理を保証し、部隊等及び書庫における現用文書及び中間文書の保存を統制する。

日本の公文書管理法においては、公文書管理の主体は文書を保管する行政機関や国立公文書館であるが、内閣総理大臣（内閣府）が政府全体を通じた公文書管理の遂行に責任を有しており、行政機関や国立公文書館が適正な公文書管理を行うように促す役割を担っている⁽³⁴⁾。

⁽³²⁾ 国立公文書館等とは、①国立公文書館又は②行政機関の施設及び独立行政法人等の施設であって、国立公文書館に類する機能を有するものとして政令で定めるものをいう（公文書管理法第2条第3項）。

⁽³³⁾ 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をいう（公文書管理法第2条第6項）。

⁽³⁴⁾ 公文書管理研究会編 前掲注⁽³¹⁾, pp.58-59.

フランスの国防文書委員会に相当する自衛隊の部隊等の公文書管理の調査機関は、日本には存在しない。自衛隊の部隊等における公文書管理の調査と改善策の提言は、南スーダン日報問題においては防衛監察本部により行われ、イラク日報問題においては防衛大臣政務官をチーム長とし、弁護士をチーム長補佐とする調査チームにより行われた⁽³⁵⁾。

II フランス軍の情報公開制度

1 軍の情報公開に適用される法令

(1) 情報公開の一般規定

フランスの情報公開制度は、「公衆と行政の関係に関する法典 (Code des relations entre le public et l'administration)」に規定がある⁽³⁶⁾。

公衆と行政の関係に関する法典は、非訴訟的行政手続⁽³⁷⁾に関連する諸法令の規定を一つの法典に編纂したもので⁽³⁸⁾、情報公開に係る行政手続に関する法律事項及び行政命令事項は、第3編「行政文書へのアクセス及び公的情報の二次利用 (L'accès aux documents administratifs et la réutilisation des informations publiques)」にまとめられている。

公衆と行政の関係に関する法典の規定が適用される「行政機関」は、特段の定めがない限り、「国の行政機関、地方公共団体、それらの行政公施設法人、並びに社会保障機関を含む行政的な公役務の任務を委任された組織並びに公法上及び私法上の者」と定義される（公衆と行政の関係に関する法典 L 第 100-3 条）。

フランス軍は、国の行政機関である国防省の行政組織の一部を構成しており、統合参謀本部、統合参謀総長に属する軍事組織及び統合機関、並びに陸軍、海軍及び航空宇宙軍の参謀本部は、国防省の「中央行政機関 (administration centrale)」である（国防法典 D 第 3111-2 条及び国防省の中央行政機関の組織を定める 2009 年 10 月 5 日のデクレ第 2009-1178 号⁽³⁹⁾ 第 1 条 I）。

また、公衆と行政の関係に関する法典においては、開示請求の対象となる行政機関の記録を「行政文書 (documents administratifs)」という。行政文書とは、「日付、保存場所、形式及び媒体にかかわらず、国、地方公共団体その他の公法上の者又はその任務を委託された私法上の者により、公役務の任務の枠内において作成され、又は取得された記録」と定義される（公衆と行政の関係に関する法典 L 第 300-2 条第 1 項⁽⁴⁰⁾）。

ここでいう「公役務 (service public)」はフランスの行政法に特有の基礎概念であり、一般的利益 (intérêt général) の必要を充足することを目的として、その目的のために行政により直

(35) 防衛監察本部 前掲注(1), p.1; 防衛省 前掲注(2), pp.1-2.

(36) 田尾亮介「情報公開制度を巡る最新の動向 フランス」『諸外国における情報公開制度に関する調査研究報告書』行政管理研究センター, 2019, p.297. <https://www.soumu.go.jp/main_content/000628852.pdf>

(37) フランスの行政法では、行政機関に対して裁判官の介入を経ずに行われる手続を非訴訟的行政手続 (procédure administrative non contentieuse) という (デルフィーヌ・コスタ (伊藤悟訳)「非訴訟的行政手続の法典化」『日本法學』83 卷 2 号, 2017.9, pp.446-447. <https://www.publication.law.nihon-u.ac.jp/pdf/law/law_83_2/each/07.pdf>).

(38) 飯島淳子「フランス行政法の法典化—公衆と行政との関係に関する法典—」『行政法研究』27 号, 2018.10, pp.26-28; 齋藤健一郎「公衆と行政との関係に関する法典」『日仏法学』29 号, 2017.10, pp.158-159. <https://barrel.repo.nii.ac.jp/?action=repository_uri&item_id=5208&file_id=19&file_no=1>

(39) Décret n° 2009-1178 du 5 octobre 2009 portant organisation de l'administration centrale du ministère de la défense.

(40) 公衆と行政の関係に関する法典 L 第 300-2 条第 2 項により、両議院の運営に関する 1958 年 11 月 17 日のオルドナンス第 58-1100 号に規律される、議院が作成し又は取得した記録は、同法典の一般規定から除外される。

接的又は間接的に保証される活動を意味する⁽⁴¹⁾。フランスの行政法では、軍が任務とする国防 (défense) は、行政により保証される公役務の活動に当たると解されてきた⁽⁴²⁾。

したがって、軍が国防の公役務の範囲内で作成又は取得した記録は、公衆と行政の関係に関する法典の規定が適用され、開示請求の対象となる行政文書に該当する。

(2) 軍に適用される特別規定

公衆と行政の関係に関する法典には、軍に適用される特別規定は存在しない。

国防省は、同省の機関における行政文書の開示の手続について訓令⁽⁴³⁾を定めている。

2 フランスの情報公開制度

(1) 開示の手続

全ての人は、情報に対する権利 (droit à l'information) として行政文書へのアクセスの自由を保証される (公衆と行政の関係に関する法典 L 第 300-1 条)。

行政文書の開示請求は、書面、電子メール又は口頭で行うことができる⁽⁴⁴⁾。

行政機関は、開示請求を受理したときは、その機関が作成し又は取得した行政文書を開示 (communication) しなければならない (同法典 L 第 311-1 条)。開示は、①行政文書を保存する機関における閲覧、②行政文書の複製品の交付、③行政文書が電子形式であればその電子メールによる送信、又は④行政文書に含まれる情報のオンライン公開の中から開示請求者が選択し、かつ行政機関が技術的に可能な範囲の方法で行われる (同法典 L 第 311-9 条)。

行政機関は複製品の作製と発送に要する実費相当額を開示請求者に請求することができる (同法典 R 第 311-11 条)。

請求の数量が多かったり、反復的・定型的性格を有していたりする濫用的請求である場合には、行政機関は開示請求に対応する必要がない (同法典 L 第 311-2 条第 8 項)。

(2) 開示されない行政文書

コンセイユ・デタ⁽⁴⁵⁾及び行政系統の裁判所 (juridictions administratives) の意見書、会計検査院⁽⁴⁶⁾の記録等は開示されない (同法典 L 第 311-5 条第 1 号)。

その他の行政文書は、開示することにより、①政府及び執行権に関連して責任ある機関にお

(41) Raymond Guillien・Jean Vincent 編著 (中村紘一ほか監訳, Termes juridiques 研究会訳) 『フランス法律用語辞典 第 3 版』三省堂, 2012, pp.393-394. (原書名: Raymond Guillien et Jean Vincent, *Lexique des termes juridiques*, 16e éd., Paris: Dalloz, 2007.) ; Pascale Gonod, *Droit administratif général*, Paris: Dalloz, 2018, pp.105-106; Jean Waline, *Droit administratif*, 27e éd., Paris: Dalloz, 2018, pp.407-408.

(42) Gonod, *ibid.*, p.105; Olivier Gohin, "Forces armées et service public," *Droit et défense*, n° 2003/4, octobre/décembre 2003, pp.21-25. <<http://www.afdsd.fr/wp-content/uploads/2018/01/RDD03-4gohin.pdf>>

(43) 国防省の諸機関による市民に対する行政文書の開示に関する訓令第 26209 号 (Instruction n° 26209/ARM/SGA/DAJ relative à la communication par les services du ministère des armées des documents administratifs aux citoyens. 以下、脚注において「訓令第 26209 号」という。)

(44) Direction de l'information légale et administrative (Premier ministre), "Accès aux documents administratifs," 13 août 2020. Service-Public.fr website <<https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2467>>

(45) コンセイユ・デタ (Conseil d'État) は、裁判権限と行政権限を併せて有する機関であり、フランスの二元的裁判制度において行政訴訟を管轄する行政系統の最高裁判所であると同時に、政府の諮問機関として法律に関する諮問に応じる。「国務院」と訳されることもある (Guillien・Vincent 前掲注⁽⁴¹⁾, pp.107-108.)。

(46) 会計検査院 (Cour des comptes) は、行政系統の裁判所の一種であり、国、国の公施設法人、社会保障機関及び国の財政的援助を受ける私法上の者の財務を検査し、判決を行う (同上, pp.128-129.)。

ける審議の秘密、②国防上の秘密 (secret défense)、③フランスの対外政策の実施、④国家の安全、治安、人々の安全又は行政機関の情報システムの安全、⑤通貨制度及び公債制度、⑥裁判所の手続又はその手続の前に行われる手続の実施、⑦捜査機関による犯罪の捜査及び予防、並びに⑧法律によって保護されたその他の秘密を侵害するものは開示されない (同条第2号)。

プライバシーの保護、医療上の秘密及び営業上の秘密を侵害する情報、容易に識別可能な自然人の評価又は判断を含む情報、並びに個人の行為を公にすることで本人に不利益となる可能性のある情報を含む行政文書は、利害関係者にのみ開示される (同法典 L 第 311-6 条)。

開示されない情報 (mentions) を含む行政文書であって、その情報を被覆又は除去することが可能であるものは、当該情報を取り除いて開示される (同法典 L 第 311-7 条)。

3 秘密保護法制との関係

(1) 国防上の秘密

公衆と行政の関係に関する法典 L 第 311-5 条第 2 号に基づき、情報公開制度において不開示とされる「国防上の秘密」は、刑法典 (Code pénal) の法律の部第 4 編「国民、国家及び公共の平和に対する重罪及び軽罪 (crimes et délits contre la nation, l'État et la paix publique)」に含まれる「国防上の秘密に対する侵害 (atteintes au secret de la défense nationale)」に係る罰則規定 (第 4 編第 1 章第 3 節第 2 目) に定義がある⁽⁴⁷⁾。

刑法典の定義によれば、国防上の秘密とは、国防に関する手順 (procédés)、物品、記録、情報、情報通信ネットワーク、情報処理されたデータ又はファイル (以下「情報等」という。) であって、配布又はアクセスを制限するための秘密指定 (classification) の措置の対象となっているものである (刑法典第 413-9 条第 1 項)。秘密指定の措置は、漏えい若しくはアクセスされることにより国防に害を及ぼす性質を有し、又は国防上の秘密の暴露につながる可能性のある情報等に対して行われる (同条第 2 項)。

国防上の秘密は、①国防機密、②国防極秘及び③国防秘の 3 段階⁽⁴⁸⁾に分類される (国防法典 R 第 2311-2 条)。①国防機密は、各大臣がその権限の範囲内で秘密指定される情報等を決定する (同法典 R 第 2311-5 条)。また、各大臣は、権限の下にある行政機関及び組織において、どのような情報等が②国防極秘及び③国防秘に秘密指定されるかを定める (同法典 R 第 2311-6 条)。

秘密指定の段階の変更及び秘密指定の解除は、秘密指定の措置を行った当局が決定する (同法典 R 第 2311-4 条)⁽⁴⁹⁾。

(2) 秘密指定された行政文書の開示請求に対する対応

開示請求を受けた行政文書が秘密指定されていた場合には、開示することにより国防上の秘密が侵害されることを理由として開示されない (公衆と行政の関係に関する法典 L 第 311-5 条第 2 号)。

(47) 白取祐司「フランス」田島泰彦・清水勉編『秘密保全法批判—脅かされる知る権利—』日本評論社、2013、pp.200-203。

(48) 国防機密 (Très Secret-Défense) は国防と国家安全保障に関する政府の優先事項であり、かつ漏えいが国防に深刻な害を及ぼす性質を有する情報等、国防極秘 (Secret-Défense) は漏えいが国防に深刻な害を及ぼす性質を有する情報等、国防秘 (Confidentiel-Défense) は漏えいが国防に害を及ぼす性質を有し、又は国防機密若しくは国防極秘に指定された国防上の秘密の暴露につながる可能性のある情報等をいう (国防法典 R 第 2311-3 条)。

(49) 裁判所又は国会の委員会から秘密指定の解除及び開示の請求があったときは、第三者機関である国防秘密委員会 (Commission du secret de la défense nationale) に諮問される (国防法典 L 第 2312-1 条～L 第 2312-8 条)。

ただし、国防省の機関は、国防上の秘密であることを理由として行政文書を不開示とし、開示請求者に開示拒否（refus）を通知しようとするときは、必ず事前に秘密指定を維持することの妥当性を検証しなければならない⁽⁵⁰⁾。

(3) 時の経過による公開

開示されない行政文書は、公文書の時の経過による公開に係る文化遺産法典の規定を適用し、所定の期間の経過後に開示される（公衆と行政の関係に関する法典 L 第 311-8 条）。公開されるまでの期間は、文書の性質により、25 年、50 年、75 年及び 100 年の 4 類型に区分される⁽⁵¹⁾。

国防上の秘密は、記録又はファイルに含まれる最新の記録の日付から起算して 50 年で公開される（文化遺産法典 L 第 213-2 条 I 第 3 号）⁽⁵²⁾。

ただし、開示することにより核兵器、生物兵器、化学兵器、又はその他の直接的若しくは間接的に同等規模の破壊を及ぼす兵器の設計、製造、使用又は配置に関する情報を流布させるおそれのあるものは、時が経過しても公開されない（同条 II）。

4 不服審査制度

(1) 行政文書開示請求審査委員会

行政文書及び公文書へのアクセスの自由を尊重することを任務とする独立行政機関（autorité administrative indépendante）として行政文書開示請求審査委員会（Commission d'accès aux documents administratifs. 以下「CADA」という。）が設置されている（公衆と行政の関係に関する法典 L 第 340-1 条）。

CADA は、コンセイユ・デタの構成員、破棄院⁽⁵³⁾の裁判官、会計検査院の裁判官、下院議員、上院議員、地方公共団体の長、高等教育機関の教授、公文書の分野の有識者、情報自由全国委員会⁽⁵⁴⁾の委員長又はその代理、競争及び価格の分野の有識者並びに情報公開の分野の有識者の 11 名で構成される（同法典 L 第 341-1 条）。

(2) 開示拒否に係る審査請求

開示請求者は、開示拒否が通知されたとき、又は行政機関が開示請求を受理してから 1 か月間応答しなかったときは、その日から起算して 2 か月以内に CADA に審査請求をすることができる（同法典 R 第 343-1 条）。

CADA は、審査請求を受理すると行政機関に通知する。行政機関は、CADA に対して全て

⁽⁵⁰⁾ 訓令第 26209 号 3.1.

⁽⁵¹⁾ 永野晴康「フランス文書保存制度の諸相—2008 年法律による公文書保護制度を中心に—」『城西情報科学研究』20 巻 1 号, 2010.3, pp.25-29. <http://libir.josai.ac.jp/il/user_contents/02/G0000284repository/pdf/JOS-InfoBull-2003.pdf>

⁽⁵²⁾ 国防上の秘密として保護されている、又は保護されていた記録であって、開示することにより名前を特定され又は容易に識別され、個人の安全を損なう可能性があるものについては、時の経過による公開までの期間は、記録又はファイルに含まれる最新の記録の日付から起算して 100 年又は本人の死亡の日付から起算して 25 年となる（文化遺産法典 L 第 213-2 条 I 第 5 号）。

⁽⁵³⁾ 破棄院（Cour de cassation）は、司法系統の最高裁判所であり、民事裁判所及び刑事裁判所が事実審として下した判決についての法律問題を審理する（Guillien・Vincent 前掲注(41), p.128.）。

⁽⁵⁴⁾ 情報自由全国委員会（Commission nationale de l'informatique et des libertés）は、個人情報保護制度に係る独立行政機関で、個人情報データの取扱いが個人情報保護に関する法令、EU 法、国際約束その他の規定に基づいて実施されることを保証すること等を任務とする（情報処理、情報ファイル及び自由に関する 1978 年 1 月 6 日の法律第 78-17 号（Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés）第 3 条）。

の記録及び情報を提示し、必要な援助を提供することを求められる。また、CADAの委員又は報告者は、任務の遂行のために必要となる現地調査を行うことができる（同法典R第343-2条）。

行政機関は、CADAと連絡を取り、その調査の執行を保証するために、あらかじめ情報公開制度に係る責任者を指定しておかなければならない（同法典L第330-1条）。国防省においては、責任者は管理総局の法務局（Direction des affaires juridiques）に置かれる⁽⁵⁵⁾。

CADAは、審査請求を受理した日から起算して1か月以内に、開示請求者及び行政機関に意見書を交付する。行政機関は、意見書を受理してから1か月以内に当該請求に対し講じることにした措置をCADAに通知する（同法典R第343-3条）。

行政機関がCADAの開示拒否の取消しを求める意見書に対応せず是正の措置を講じなかったとき、又はCADAが開示拒否を妥当とする意見書を交付したときは、開示請求者は行政裁判所（tribunal administratif）に行政訴訟を提起することができる⁽⁵⁶⁾。

なお、CADAは国防上の秘密を指定解除させる権限は有さないが、国防上の秘密を理由として開示拒否された国防省の機関の保有する行政文書に係る秘密指定の妥当性の検証が適切であったかどうかについて、国防省から提示された情報に基づいて意見を述べることもある⁽⁵⁷⁾。

5 自衛隊との比較

(1) 情報公開制度の対象となる文書

フランスの公衆と行政の関係に関する法典は、国の機関である軍が国防の公役務の範囲内において作成又は取得した記録を行政文書と定義し、開示請求の対象とする。

日本の情報公開法は、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「行政文書」と定義し（情報公開法第2条第2項）、その開示を請求する権利について定める。防衛省は同法にいう「行政機関」であるので（同条第1項第3号）、自衛隊の部隊等が保有する文書は行政文書に該当し、開示請求の対象とされる。

情報公開制度の対象となる文書について、自衛隊とフランス軍の間に大きな違いはない。

(2) 開示の手続

全ての者が開示請求を行うことができ、行政機関はその機関が作成又は取得した行政文書を開示しなければならないことについては、日本とフランスの情報公開制度の間に違いはない。

フランスでは、開示請求は口頭でも行うことができ、手数料は開示実施に要する実費相当額に限って請求されるが、日本では、行政機関の情報公開窓口（自衛隊の部隊等の保有する行政文書であれば防衛省大臣官房文書課公文書監理室内の防衛省情報公開室）に開示請求書を提出し、開示請求に係る手数料を納付しなければならない（情報公開法第4条及び第16条）。

他方、行政機関が対応することが困難な多大な労力を要する請求については、フランスでは行政機関は濫用的請求に応ずる義務がないことが明文の規定で定められているが、日本ではそのような規定はない⁽⁵⁸⁾。

55) 訓令第26209号前文

56) Direction de l'information légale et administrative (Premier ministre), *op.cit.*(44) 行政訴訟は、定められた期間内にCADAに審査請求をしていなければ提起することができない（公衆と行政の関係に関する法典L第342-1条）。

57) Avis CADA n° 20153938 du 19 novembre 2015.

58) 日本では、濫用的請求は一般法理に基づいて権利の濫用に当たるか否かを判断して不開示決定し得るとされて

(3) 不開示情報

日本の情報公開制度においては、①個人を識別できる情報、②法人の正当な利益に関する情報、③国の安全等に関する情報、④公共の安全と秩序の維持に関する情報、⑤審議、検討等に関する情報及び⑥事務又は事業に関する情報（以下「不開示情報」という。）は開示されない（情報公開法第5条）。不開示情報の構成においては、日本とフランスの情報公開制度の間に大きな違いはない。

ただし、フランスの情報公開制度では、秘密保護法制に基づいて指定される「国防上の秘密」が開示されない行政文書として明文で規定されており、文書が秘密指定されている場合には、当該文書の全部が国防上の秘密であることを理由として開示されない⁽⁵⁹⁾。

他方、日本の情報公開制度では、後述する「特定秘密」に指定された情報が記載された文書について、特定秘密であることを理由として一部又は全部を不開示とすることができない。日本政府は、特定秘密に指定された情報は、一般に情報公開法第5条に規定する不開示情報の一部に該当するものであると説明しつつ、実際に特定秘密に係る部分が含まれる行政文書に対して開示請求が行われた場合には、当該部分が情報公開法上の不開示情報に該当するか否かについて厳格に判断するとしている⁽⁶⁰⁾。

(4) 秘密保護法制との関係

フランスの「国防上の秘密」のように、行政機関によって指定されて保護される安全保障に係る秘密として、日本では特定秘密保護法（「特定秘密の保護に関する法律」（平成25年法律第108号））に基づく「特定秘密」⁽⁶¹⁾がある。

フランスの国防上の秘密は、原則として50年で時の経過による公開の対象となり、秘密指定の期間が延長されることはない。日本の特定秘密は5年を超えない範囲内で有効期間を定められ、原則として通算30年まで延長することができる。ただし、政府の諸活動を国民に説明する責務を全うする観点に立っても、なお指定に係る情報を公にしないことが現に国及び国民の安全を確保するためにやむを得ないものについては、60年又はそれ以上の期間にわたり、有効期間を延長することができる（特定秘密保護法第4条）。

いるが、情報公開・個人情報保護審査会の答申や高等裁判所の裁判例においては、大量請求に対する不開示決定は権利濫用該当性ではなく請求対象文書の特定の問題として扱う解釈が見られるという指摘がある（曾我部真裕「濫用的な情報公開請求について」『法学論叢』176巻2・3号、2014.12、pp.307-314。<https://repository.kulib.kyoto-u.ac.jp/dspace/bitstream/2433/197521/1/ronso_176_305.pdf>）。なお、2011（平成23）年の通常国会に提出された「行政機関の保有する情報の公開に関する法律等の一部を改正する法律案」（第177回国会閣法第60号）においては、営利企業以外の者からの開示請求に係る手数料を廃止した上で、開示請求が権利の濫用と認められる場合は開示請求の権利を失うものとする濫用的請求に係る明示規定を置いていたが、審議未了で廃案となった。この法律案の検討に際して、防衛省は、手数料の廃止により安易な開示請求が増加し、業務の停滞を招くおそれに懸念を示していた（防衛省「「情報公開制度の改革の方向性について」に対する意見」（内閣府行政刷新会議行政透明化検討チームワーキンググループ 資料6）2010.7.9。国立国会図書館インターネット資料収集保存事業ウェブサイト <https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/1165911/www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/wg01/wg01_docu_06.pdf>）。

⁽⁵⁹⁾ Avis CADA n° 20171655 du 22 juin 2017.

⁽⁶⁰⁾ 「特定秘密の指定及びその解除並びに適性評価の実施に関し統一的な運用を図るための基準」（平成26年10月14日閣議決定）<https://www.cas.go.jp/jp/tokuteihimitsu/pdf/h261014_siryu21.pdf>

⁽⁶¹⁾ 公になっていない情報のうち、その漏えいが国の安全保障に著しい支障を与えるおそれがあるため、特に秘匿することが必要であるもの（米国政府から供与された装備品に係る事項等、日米相互防衛援助協定等に伴う秘密保護法（昭和29年法律第166号）第1条第3項に基づいて指定されることなく秘密とされる「特別防衛秘密」に該当するものを除く。）が特定秘密に指定される（特定秘密保護法第3条）。

フランスでは、国防上の秘密である記録は、秘密指定されたまま国防歴史局に移管され、非公開期間が満了して閲覧に供するときに国防歴史局で秘密指定を解除する⁽⁶²⁾。日本では、特定秘密に係る部分が含まれる行政文書は、特定秘密の有効期間が終了し、かつ行政文書の保存期間が満了してから国立公文書館等への移管が行われる⁽⁶³⁾。したがって、国立公文書館等で保存され、公文書管理法の規定に基づいて閲覧に供される公文書には、特定秘密は含まれない。

(5) 不服審査制度

フランスの情報公開制度では、開示請求者がCADAに審査請求を行うことができるが、日本の情報公開制度では、開示決定等又は開示請求に係る不作為に不服がある者は最上級行政庁である行政機関の長（自衛隊の部隊等においては防衛大臣）に審査請求をすることとされており、審査請求を受けた行政機関の長（以下「諮問庁」という。）が情報公開・個人情報保護審査会に諮問する（情報公開法第19条第1項）。

情報公開・個人情報保護審査会は、必要があると認めるときは、諮問庁に行政文書の提示を求めることができ、諮問庁はこれを拒むことができない（情報公開・個人情報保護審査会設置法（平成15年法律第60号）第9条）。

秘密指定された情報等に係る審査において、第三者機関が秘密指定の妥当性を検証し得ることにおいては日本とフランスの情報公開制度の間に違いはないが、日本では審査会が秘密にアクセスする権限が法律の明文規定で保証されている（特定秘密保護法第10条第1項第3号）。

Ⅲ フランス軍の海外任務に関する文書に係る制度

1 海外任務に関する文書に係る制度の枠組み

(1) 作戦文書に関する統合教範

2013年、フランス軍統合参謀本部は、軍が海外任務等において文書を作成する状況の特殊性を踏まえ、これらの文書を取り扱う手順を明確にするために、「統合教範 7.7.6『作戦文書』（PIA-7.7.6 Archives opérationnelles）」（以下「作戦文書教範」という。）を策定した⁽⁶⁴⁾。

近年のフランス軍では、作戦命令、行政、法務、政策、歴史研究、マスメディア対応等の様々な局面において、頻発する情報への要求に最適な条件で対処するために、国防上の秘密の保護に関する規則を厳格に遵守しながら、情報へのアクセスの迅速性、信頼性、正確性を確保することが不可欠となっている（作戦文書教範第103）。また、情報システムの使用の拡大により電子媒体の文書が一般化し、物理媒体の文書が消滅傾向にある（同第104）。

作戦文書教範は、以上のような背景から2007年に定められた「作戦文書に関する統合政策（Politique interarmées des archives opérationnelles）」の実施要領であり（同第101）、海外任務等

⁽⁶²⁾ Robert, *op.cit.*(21), p.154.

⁽⁶³⁾ 三宅弘「情報公開法・公文書管理法と特定秘密」『法律時報』86巻12号, 2014.11, pp.115-116.

⁽⁶⁴⁾ État-major des armées, “PIA-7.7.6 Archives opérationnelles,” 25 avril 2013, p.10. <<https://www.cicde.defense.gouv.fr/images/documentation/PIA/20130425-NP-EMA-CAOA-PIA-7.7.6A-ARCHIVES-OPS-2013.pdf>> 統合教範（PIA: publications interarmées）とは、フランス軍の行動指針である統合ドクトリン（DIA: doctrines interarmées）の下に策定される文書群であり、作戦文書教範は「統合教範 7.7『教訓業務』（PIA-7.7 Retour d'expérience des armées）」の体系の下に位置付けられる（“Domaine 7. Préparation opérationnelle.” Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations website <https://www.cicde.defense.gouv.fr/images/documentation/architectures/20190805_DOM7.pdf>）。

で作成される「作戦文書 (archives opérationnelles)」の管理プロセスを遺漏なく取り扱う強固な枠組みを軍に示すことを目的とする (同第 102)。

(2) 作戦文書の定義

作戦文書教範は、作戦文書を「媒体、形式及び日付にかかわらず、海外任務 (opération extérieure)、作戦出動 (mission opérationnelle) 又は国内出動 (mission intérieure) の枠組みで行動する軍の組織、又は自然人若しくは法人により作成され、又は取得された記録の総体」と定義する (同第 105)。

作戦文書は、作成された時点で文化遺産法典その他の法令にいう国防文書の一部を構成し、国防文書に関する規定が適用される (同第 106)。

(3) 作戦文書収集保存班

電子媒体の作戦文書の収集保存を行うため、統合参謀本部に作戦担当次長 (Sous-chef d'état-major «opérations» de l'état-major des armées) の直属組織として作戦文書収集保存班 (Cellule d'archivage opérationnelle des armées) が設置されている (同第 210 ~ 第 217)。

作戦文書収集保存班は、作戦区域 (théâtre d'opération) と直接連絡を取り合って電子媒体の作戦文書を収集し、その品質の改善を働きかけることを主な任務としており、班員は軍人及び国防省の文民職員で構成される⁽⁶⁵⁾。

2 作戦文書の管理

(1) 作戦文書に係る業務の実施体制

作戦文書に係る業務は、部隊の運用に関する指揮権を行使する統合参謀総長の指揮責任に本来的に帰属する。統合参謀総長は、軍司令官又は多国間共同作戦派遣部隊指揮官に作戦文書に係る業務を委任することができる (作戦文書教範第 201)。

作戦文書に係る業務の実施は、戦略レベル⁽⁶⁶⁾では、作戦計画・指揮センター (Centre de planification et de conduite des opérations) 等の作戦に関する記録を作成する組織、作戦区域では、軍司令官又は派遣部隊指揮官に属する様々な部隊及び幕僚、並びに関連する様々な軍事組織の代表者が行う (同第 202)。

作戦文書収集保存班は、戦略レベルと作戦レベルの諸機関に対して、作戦文書に係る業務を支援する (同第 203)。

(2) 作戦文書の作成

戦略レベルと作戦区域において作戦文書に係る業務を実施する諸機関は、作戦文書責任者 (responsable «archives opérationnelles») を指名する (同第 207)。作戦文書責任者は、作戦文書

(65) Flora Cantin, "Le SHD dans la boucle opérationnelle," *Armées d'aujourd'hui*, n° 395, février 2015, pp.33-34. <<https://en.calameo.com/read/0003316274cc552ade92b>>

(66) フランス軍の統合ドクトリンによれば、作戦の実施体制は、政策決定に基づいて戦略的な選択肢を立案する作戦計画・指揮センター等の戦略レベル (Niveau stratégique)、作戦区域において戦略を実現する軍司令官等の作戦レベル (Niveau opératif)、作戦レベルから付与された特定の任務を遂行する部隊等の戦術レベル (Niveau tactique) の3階層から構成される (État-major des armées, "DIA-01 Doctrine d'emploi des forces," 12 juin 2014, pp.20-21. <<https://www.cicde.defense.gouv.fr/images/documentation/DIA/20140612-NP-CICDE-DIA-01-DEF.pdf>>).

収集保存班と連絡を取り合い（同第 208）、その支援を受けて（同第 213～第 215）、作成された記録を現用作戦文書に取りまとめる（同第 209）。

フランス軍が一定期間にわたって遂行する海外任務等の任務（mission）は、それぞれが 4 か月から 6 か月を期間として軍に付与される一連のマンデート（mandat）から成り立っている。作战レベル及び戦術レベルにおける作战文書は、マンデートごとにまとめられる（同第 118）。

部隊の状況報告書（rapport de situation）や作战行動詳報（journal des marches et opération）には、下位の部隊から提出された全ての記録を添付する（同第 119）。

全ての記録は、記録が作成された経緯を追跡できるようにしなければならない（同第 120）。

作战文書は、物理媒体の文書と電子媒体の文書が照合できるように作成された所定の分類規則に基づいて保存される（同第 315～第 318）。電子媒体の文書のファイル名は、内容が不明にならないように、所定の命名規則に基づいて決定される（同第 319～第 322）。

(3) 中間文書及び永久保存文書の保存

マンデート又は任務が完了すると、電子媒体の現用作戦文書は作战文書収集保存班に、物理媒体の現用作戦文書は国防歴史局に移管され、中間作战文書として作战文書収集保存班と国防歴史局でそれぞれ保存される（同第 111～第 112）。

作战文書収集保存班は、戦略レベルと作战区域で作成された物理媒体の現用作戦文書が規則に基づいて国防歴史局に移管されることを保証する（同第 216）。

作战区域で作成され又は取得された電子媒体の作战文書については、作战を遂行した部隊の長が、マンデートの継続中、又は作战の遂行された地域を離れるより前に作成した電子データをリムーバブルメディアに複製する。作战区域における公文書管理担当官は、複製された電子データを「電子アタッシュケース（coffre-fort électronique）」のソフトウェアがインストールされた端末に保存して封印し、作战文書収集保存班に送る（同第 332～第 335）。

作战文書収集保存班は、受領した電子データを同班の電子アタッシュケースの端末に格納し、記録の技術的品質を点検し、各記録に付された属性記述シートを整備した後、半年から 1 年後に国防歴史局に転送する（同第 336～第 339）。

国防歴史局が転送された電子データを同局の電子書庫に格納したことが確認された後、作战文書収集保存班の保持する電子データは廃棄される（同第 340～第 342）。

3 作战文書の公開

(1) 作战文書の秘密指定

作战文書は、媒体にかかわらず秘密指定すべき情報等に該当するとされ（同第 324）、作成機関によって秘密指定される（同第 344～第 346）。秘密指定されることにより、作战文書は国防上の秘密であることを理由として、原則として 50 年間公開されない⁽⁶⁷⁾。

(2) 秘密指定の解除及び公開

国防歴史局で保存されている作战文書について、閲覧の請求を受けた際に秘密指定を解除する事務は、国防歴史局と統合参謀本部の共同責任で行われる（同第 110）。

⁽⁶⁷⁾ Cantin, *op.cit.*(65), p.34.

国防歴史局が閲覧請求に対して開示拒否を通知した場合、閲覧請求者は公衆と行政の関係に関する法典の規定に基づいてCADAに審査請求をすることができる。ただし、2017年にあった作戦文書の開示拒否に係る審査請求の事例では、閲覧請求を受けて統合参謀本部が秘密指定を維持することの妥当性を検証し、妥当と判断したことを理由として審査請求が却下されており、統合参謀本部の判断の当否はCADAによる審査の対象とならなかった⁽⁶⁸⁾。

4 自衛隊との比較

(1) 海外活動において作成される文書

自衛隊の海外活動は、自衛隊法（昭和29年法律第165号）その他の法令に基づいて、防衛大臣の行動命令⁽⁶⁹⁾又は一般命令⁽⁷⁰⁾により実施される。

行動命令及び一般命令その他の命令に基づく自衛隊の部隊等の活動に係る行政文書（以下「活動に係る行政文書」という。）の類型、具体例及び標準文書保存期間基準は、防衛省行政文書管理規則の別表第1に示されている。

活動に係る行政文書の類型、具体例及び標準文書保存期間基準は、次の表のとおりである。

表 自衛隊の活動に係る行政文書の類型、具体例及び標準文書保存期間基準

事項	行政文書の類型	具体例	保存期間
行動命令に基づく自衛隊の活動に係る事項	①大臣が発する行動命令及び当該命令に基づき自衛隊の部隊等の長が発する命令並びに当該命令の作成過程が記録された文書	・大臣が発する行動命令案 ・自衛隊の部隊等の長が発する行動命令案	30年
	②大臣が発する行動命令に基づく自衛隊の活動の記録又は報告であって、防衛大臣又は上級部隊の指揮官の判断に資するもの（③及び④を除く。）	・活動成果報告 ・活動教訓資料	30年
	③行動命令に基づき活動する自衛隊の部隊等が作成した上級部隊への定時報告であって、防衛大臣又は上級部隊の指揮官の判断に資するもの	・日々報告 ・週間報告	10年
	④行動命令に基づき活動する自衛隊の部隊等が作成した上級部隊への報告であって、防衛大臣又は上級部隊の指揮官の判断に資するもの（③を除く。）	・随時報告	3年
一般命令その他の命令に基づく自衛隊の部隊等の活動に係る事項	⑤大臣が発する一般命令その他の命令（人事発令を除く。）及び当該命令の作成過程が記録された文書	・一般命令案 ・防衛大臣指示案	10年
	⑥共同訓練・演習その他の命令に基づき実施する自衛隊の部隊等の活動に係る記録や報告であって、当該活動の過程及び実績を事後に跡付け又は検証するために必要不可欠なもの	・活動成果報告 ・活動教訓資料	3年

(注) 行動命令に基づく自衛隊の活動に係る行政文書のうち、災害派遣に係るものはこの表に示していない。

(出典) 防衛省行政文書管理規則（平成23年防衛省訓令第15号）別表第1を基に筆者作成。

(68) Avis CADA n° 20171655 du 22 juin 2017.

(69) 自衛隊法第6章に規定する自衛隊の行動及び行動に伴う後方業務に関して、防衛大臣その他の者が発する命令を行動命令という（防衛省における文書の形式に関する訓令（昭和38年防衛庁訓令第38号）第8条）。2021（令和3）年3月現在では、ソマリア沖における海賊対処行動が、海賊対処法（「海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律」（平成21年法律第55号））及び自衛隊法に基づく防衛大臣の行動命令により実施されている。

(70) 部隊等の編制等に関して、行動命令をもって発する場合を除いて、防衛大臣その他の者が発する命令を一般命令という（防衛省における文書の形式に関する訓令第9条）。2021（令和3）年3月現在では、中東地域における日本関係船舶の安全確保のための情報収集活動が、防衛省設置法第4条第1項第18号に規定する防衛省の所掌事務の遂行に必要な調査及び研究を目的とする防衛大臣の一般命令により実施されている。

(2) 文書の作成

フランス軍においては、作戦文書は、作戦文書教範に基づいて、作戦文書に係る業務を実施する諸機関に置かれる作戦文書責任者の責任において取りまとめられる。

自衛隊においては、活動に係る行政文書は、公文書管理法、防衛省行政文書管理規則等の趣旨に従って、組織的に使用するために保有する行政文書として作成されるべきものである。

しかし、防衛省行政文書管理規則別表第1の活動に係る行政文書に関する類型は、南スーダン日報問題及びイラク日報問題を受けて2018（平成30）年3月30日及び2019（平成31）年3月29日の改正で整備されたものであり、これ以前には、上掲の表にまとめた活動に係る行政文書の類型のうち、③行動命令に基づき活動する部隊の上級部隊への定時報告、④行動命令に基づき活動する部隊の上級部隊への随時報告及び⑥共同訓練・演習その他の命令に基づき実施する自衛隊の部隊等の活動の記録又は報告、すなわち活動に係る記録、報告等の行政文書は、別表第1に示されていない。

新聞報道によれば、南スーダン日報問題の発生以前には、上級部隊への報告は「現場の一隊員が作り、上司のチェックもまともに受けないまま日々送られており、公文書という認識はほとんどない」状況であった⁽⁷¹⁾。

陸上自衛隊の南スーダン派遣施設隊⁽⁷²⁾は、上級部隊である中央即応集団⁽⁷³⁾の司令部に日々の報告を行うために「南スーダン派遣施設隊日々報告」を毎日作成し、送付していた。この文書は職員が職務上作成し、組織的に使用するために保有していることから行政文書の要件を満たしているにもかかわらず、開示請求に対して、当時の中央即応集団副司令官は「行政文書の体をなしていない」と述べ、個人資料として取り扱うことを指示したとされる⁽⁷⁴⁾。

(3) 文書の保存

フランス軍においては、作戦文書は文書のライフサイクルに応じて、電子媒体の中間文書は作戦文書収集保存班、物理媒体の中間文書と全ての永久保存文書は国防歴史局に保存される。

自衛隊においては、活動に係る行政文書は、媒体にかかわらず、保存期間が満了したときに歴史的公文書等として国立公文書館に移管の措置をとることを定めるものとされ（防衛省行政文書管理規則第23条及び別表第2）、保存期間の満了する日までの間、自衛隊の部隊等の文書管理者によって適切に保存される（同規則第19条）⁽⁷⁵⁾。

(71) 「隠蔽底なしの様相 イラク日報 空自にも「公文書という認識ほとんどない」「一級資料」軽い扱い」『京都新聞』2018.4.7.

(72) 防衛大臣直轄部隊である陸上自衛隊中央即応集団（後掲注⁽⁷³⁾参照）の下に南スーダン国際平和協力業務への派遣を目的として編成された、施設科（陸上自衛隊において建設機材を用いて陣地の構築、道路整備、架橋等の支援任務を行う職種）を主とする部隊。2017（平成29）年の活動終了までの5年半に延べ約4,000人が半年の交代期間ごとに派遣された（「南スーダン派遣施設隊」防衛省統合幕僚監部ウェブサイト <https://www.mod.go.jp/js/Activity/Pko/pko_unmiss.htm>）。

(73) 新たな脅威や多様な事態に実効的に対応するとともに、国際平和協力活動に主体的・積極的に取り組む体制を強化することを目的として2007（平成19）年に新編された陸上自衛隊の部隊（防衛省編『日本の防衛—防衛白書—平成19年版』2007, p.201. <http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2007/2007/pdf/19030102.pdf>）。2018（平成30）年、陸上総隊の新編に合わせて廃止された。

(74) 防衛監察本部 前掲注(1), pp.3-4.

(75) 活動に係る行政文書の類型のうち、行動命令に関する決裁文書及び一般命令に関する決裁文書は大臣官房文書課において集中管理される（「防衛省本省の内部部局における行政文書の管理要領について（通達）」（平成27年10月1日防官文第15443号）第9）。また、南スーダン日報問題を踏まえて、行動命令に基づき活動する自衛隊の部隊等が作成した上級部隊への定時報告は統合幕僚監部主席参事官による一元管理が行われるようになった（「統合幕僚監部首席参事官による定時報告の一元管理要領について（通達）」（平成31年3月29日防官文第6334号））。

自衛隊の事情に詳しい元幹部自衛官は、日報問題に寄せて、自衛隊においては、電子媒体の文書の取扱要領が組織として整備され、徹底されていたとは言い難いと指摘している⁽⁷⁶⁾。南スーダン日報問題では、不存在とされていた日報が陸上自衛隊のシステム上で共有されており、防衛監察本部による調査の時点でも 30 人以上の職員が保有していた⁽⁷⁷⁾。

(4) 文書の公開

フランス軍においては、作戦文書は国防上の秘密として秘密指定されており、非公開期間の満了までの間、開示請求又は閲覧請求を受けて統合参謀本部が秘密指定を維持することの妥当性を検証し、妥当性がないと判断しない限り、当該文書の全部が開示されない。

自衛隊においては、活動に係る行政文書に開示請求が行われた場合には、記載された情報が情報公開法上の不開示情報に該当するか否かについて個別に判断される。また、行政文書の一部に不開示情報が記載されている場合において、不開示情報が記録されている部分を容易に区分して除くことができるときは、当該部分を除いた部分が開示される（情報公開法第 6 条第 1 項）。

IV 自衛隊とフランス軍の相違点とその背景

1 主要な相違点

第 I 章から第 III 章までの自衛隊とフランス軍の比較から、主要な相違点をまとめると次のとおりである。

公文書管理制度においては、フランス軍は自衛隊と異なり、現用文書の保存の統制から永久保存文書の保存までの全ての公文書管理業務を国防省の内部組織で完結させており、他の行政機関からの独立性を有している。

情報公開制度においては、フランス軍の文書は、自衛隊の文書と同様に行政文書として取り扱われ、開示請求の対象から除外されていないが、保護されるべき軍事情報を記載した記録は国防上の秘密として秘密指定されており、秘密指定された行政文書は国防上の秘密であることを理由として全部が開示されない。

海外任務で作成又は取得される文書は、フランス軍では作戦文書として特別に取り扱われる。作戦に関する情報へのアクセスの確保と国防上の秘密の保護を両立させることに注意が払われており、電子媒体の文書の不適切な取扱いが生じないように手続が整備されている。

2 相違点の生じる背景

自衛隊とフランス軍の公文書管理と情報公開において生じた相違点の背景として、本稿ではフランス軍の公文書管理に対する姿勢の特色を 2 点指摘する。

第一に、フランス軍は、公文書管理制度と情報公開制度が整備される以前から一貫して各軍内で完結性のある公文書管理を行ってきた歴史を有しており、1990 年代以降、軍の業務の専門化と軍種統合を反映して、公文書管理に係る組織を再編し強化してきたことである。

(76) 織田 前掲注(4), pp.127-129.

(77) 防衛監察本部 前掲注(1), pp.8-9.

国防歴史局の前身である陸軍歴史局及び海軍歴史局は1919年に設置されており、さらにその源流は17世紀末に設置された陸軍文書庫及び海軍文書館に遡る。国防歴史局は、2005年に国防省の軍及び機関に別々に属していた文書機関や文書庫を統合して設置され、現在のように国防省・軍全体の公文書管理業務を支援する広範な機能を与えられた⁽⁷⁸⁾。国防歴史局の設置後は、軍人の要員削減を補うために文民職員である文書保存官（conservateur）が任用されて職員の専門職化が進められており、軍人と協働して業務に当たっている⁽⁷⁹⁾。

日本の防衛省も旧陸海軍の公文書類等の戦史史料を収集し、防衛研究所戦史研究センターにおいて保存・公開しているが、同センターは防衛省の行政文書の移管を受けておらず、警察予備隊発足以降の防衛省・自衛隊に関連した歴史公文書等を保存していない⁽⁸⁰⁾。

他方、防衛省においても、防衛省・自衛隊全体の公文書管理と情報公開の実質的責任者として大臣官房に公文書監理官が設置され、公文書監理官を補佐するために公文書監理室が設置されているが、公文書監理官は、公文書管理と情報公開に係る事務について必要な指示、調整等を行うものとされる⁽⁸¹⁾。元幹部自衛官によれば、自衛隊の部隊等における公文書管理と情報公開の実務では限られた要員が大臣官房のほか、幕僚監部、上級部隊等と調整しながら膨大な作業を行っており、部隊の本来業務に支障が生じることが懸念されると指摘されている⁽⁸²⁾。

第二に、フランス軍においては、海外任務において作成される作戦文書が、後の利用に備えて特に確実に保存される必要のある公文書であるとする認識が高まっていることである。

フランスは、冷戦の終結後、欧州域外の地域紛争への対処に防衛政策の重点を移している⁽⁸³⁾。軍の海外任務の拡大を背景として、フランス国内では、政府の対外的な防衛政策と国外における軍人の行動責任を厳しく追及しようとする傾向と、防衛政策と軍人の行動を政府外の干渉から保護しようとする傾向がせめぎあってきた⁽⁸⁴⁾。作戦文書の管理体制の整備は、このような状況を背景としており、防衛政策の形成、作戦計画の立案、軍人の法的権利の保証、訴訟への対応、将来の歴史研究への貢献等、多角的な要求に対応し、作戦文書の文化遺産としての永続的保存を保証している⁽⁸⁵⁾。

自衛隊においては、第三章で取り上げたとおり、日報問題が発生するまで、日報を行政文書として取り扱う必要性の認識が乏しかった。日報問題の発生後、公文書管理に詳しい研究者や元幹部自衛官から、海外活動で作成される日報の内容は部隊の運用等に関する計画の立案に必要な情報であり、また部隊が現地でどのような活動を行っていたのかを証明する記録でもあるから、個人資料という誤った解釈のされる余地がないように作成され、永久保存される必要が

(78) Philippe Henwood et al., "Des services historiques des armées au Service historique de la Défense: 25 ans pour une réforme (1980-2005)," *Gazette des archives*, n° 200, 2005, pp.1-20. <https://www.persee.fr/doc/gazar_0016-5522_2005_num_200_4_3789>

(79) Robert, *op.cit.*(2), p.156.

(80) 菅野直樹「防衛省防衛研究所史料閲覧室の移転に前後して」『アーカイブズ』63号, 2017.2. <<http://www.archives.go.jp/publication/archives/no063/5761>>

(81) 防衛省編『日本の防衛—防衛白書— 令和元年版』2019, p.456. <http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2019/pdf/R01040402.pdf>

(82) 織田「『日報』問題の真相、今こそ冷静に教訓を」前掲注(5); 伊藤俊幸「正論 日報問題は法令と矛盾しないか」『産経新聞』2018.4.16.

(83) 小窪千早「フランスの軍事・国防」渡邊啓貴・上原良子編著『フランスと世界』法律文化社, 2019, pp.165-168.

(84) 林瞬介「軍の海外任務に関するフランスの刑事法制改革」『レファレンス』835号, 2020.8, pp.59-66. <https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_11535751_po_083503.pdf?contentNo=1>

(85) État-major des armées, *op.cit.*(64), p.5.

あったと指摘されているところである⁽⁸⁶⁾。

おわりに

自衛隊においてもフランス軍においても、公文書管理と情報公開は、国の機関として課せられた本来的な任務であると言わなくてはならない。制度に相違点はあるとしても、この点において本質的な違いを見いだすことはできない。

自衛隊においては、日報問題の発生後、公文書管理と情報公開に係る体制の強化と運用の改善が図られたが、自衛隊が任務を確実に遂行するためにも、今後も公文書管理と情報公開の在り方への認識を高め、課題があれば着実に改善を進めていく必要があるだろう。

(はやし しゅんすけ・利用者サービス部サービス運営課)

(本稿は、筆者が外交防衛課在籍中に執筆したものである。)

⁽⁸⁶⁾ 織田 前掲注(4), pp.124-125; 瀬畑源『国家と記録—政府はなぜ公文書を隠すのか?—』(集英社新書 0996) 集英社, 2019, pp.68-69.