

てから後のことである。

国立公文書館に設置された移管基準等研究会の事務を務めさせていただいたこと、様々な実務を経験させていただいたことにより、公文書館という組織を法的に検討する必要性を痛感するに至った。

本日は「法からみる公文書館制度」という演題でお話をさせていただく。もっとも「法」という言葉に対しては、一般住民の方はもとより、市町村の職員の方もアレルギーを持っているようである。

市町村の職員の方にお話を聞くと、大抵の方は「引継ぎ」によって日々の仕事をこなしておられる。「引継ぎ」によれば、根拠となる法律・条文を見なくてもよい。しかし、見なければ、法に反した仕事をしている可能性が高い。最近、国・自治体職員にかかわる不祥事が報道されているが、職員が法を見ていないことが、その原因の一つであると考えている。一般の行政のみならず、公文書館もまた、法との関わりを意識しなければならない時代になっていると考える。

(2)「公文書館制度」の意味

ご存知のように、昭和34年(1959年)山口県文書館が、日本で最初の文書館として誕生した。公文書館法が制定されたのが昭和62年(1987年)であるので、公文書館という組織は、法律の制定以前から存在していたということになる。これは、公文書館という組織が、「国が作れといったから作った組織ではない」ことを意味する。各地方公共団体が、歴史資料として重要な公文書等を保存し、公開することが必要であると考えたから生まれたのが、公文書館制度である。

これは、情報公開制度の生成過程と似ている。情報公開制度も、国の定める「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」(以下「行政機関情報公開法」という)が制定されるより前に、地方公共団体が情報公開条例を定めていた。住民が情報公開制度を必要だと感じているという認識が各地方公共団体に共有され、各地で情報公開条例が制定され、法

B 法からみる公文書館制度

講師：早川和宏(大宮法科大学院大学)
司会：太田富康(埼玉県立文書館)
記録：青木祐一(千葉県在住)

1 はじめに

(1) 公文書館制度とのかかわり

私自身は、大学院で行政法を専攻していた人間である。行政法という分野は、公文書館にかかわる人々から見れば、あまり馴染みのない世界ということにもなるが、実は、公文書館制度と密接なかわりを有する分野である。

もっとも、私も、当初は公文書館と行政法との関係を意識してはいなかった。これを意識するようになり、研究の対象とするようになったのは、国立公文書館での勤務経験を経

律の制定に至った。

公文書館も、住民のニーズを捉えていくことができれば、情報公開制度と同じ流れになっていくはずである。山口県で産声を上げた公文書館という組織が、その後増加傾向にあるという現在の状況は、公文書館制度に対するニーズが徐々に増えつつあることを意味しているといえよう。

さて、公文書館にかかわる法を見ていく場合、その最上位に位置づけられるのは国会の定めた「法律」であるところの公文書館法及び国立公文書館法である。しかし、残念ながら、この二つの法律は、理念的側面中心の作りであったり、対象が限定されていたりすることにより、地方公共団体の設置する公文書館（以下「地方公文書館」という）にとっては、実効性に乏しく、使い勝手の良くないものとなっている。

ともあれ、公文書館の分野での最上位の法である公文書館法4条・国立公文書館法4条によれば、「歴史資料として重要な公文書等」の保存、閲覧（利用）、調査研究等が公文書館の任務とされている。条文を素直に読めば、公文書館における「保存」は、保存のための保存や、調査研究のための保存のみならず、閲覧（利用）のための保存を含むものである。しかれば、「保存」の対象は、閲覧（利用）する上で「歴史資料として重要な公文書等」である必要がある。

この点、従来の公文書館関係者は「歴史資料として重要な」という部分を重要視し、「歴史資料だから移管してください」という言い方で現用機関と交渉してきたのではなかろうか。しかし、現用機関や利用者にとっては、歴史資料であるか否かは、分かりにくく、重要視されにくい。

法の定める閲覧（利用）という観点からすれば、利用者は一般の国民・住民である。歴史研究者・歴史愛好者のみを指すわけではない。そうすると、利用者の目線から考えれば、「歴史資料だから」ではなく「重要だから」移管の対象となるべきということになろう。

重要な公文書等を保存していくと、いつの間にかそれが「歴史的に」重要なものになっていく。行政文書の評価・選別については、そのように考えるべきではあるまいか。そして、このような考え方は、現用機関や一般国民・住民にとって受け入れやすいものであるといえよう。

公文書館法・国立公文書館法以外に、地方公文書館を法的に理解する上で重要なのは、地方自治法である。地方公文書館は、地方自治法244条以下が定める公の施設に該当する。したがって、正当な理由がない限り、住民が地方公文書館を利用することを拒んではならないし、利用に際して不当な差別的取扱いをしてはならないこととなる（地方自治法244条2項・3項）。

また、地方公文書館の設置及び管理に関する事項は、条例で定めなければならない（同法244条の2第1項）。何故、条例で定めなければならないのかといえば、これが住民のための施設だからである。住民のための施設であるからこそ、公文書館を作ること（設置）、公文書館を利用すること（管理）は、主権者である住民が了解している必要があるのだ。逆に言えば、住民というバックグラウンドを備えていることを、地方自治法は地方公文書館に要求していることになる。

以上、様々な法律を見てきたが、公文書館制度の具体的内容を規律する法は、多くはない。その意味で、公文書館制度は法的に自由度の高い制度であるといえる。これは、それぞれの公文書館が、自由に展開していく余地を残していることを意味する。もっとも、自由に展開していくためには、現用機関の職員や首長を説得していくことが必要である。この説得のためには、公文書館職員の「熱い気持ち」だけでは難しい。条例や法律を説得の材料として活用することが、今後益々重要となろう。

（3）公文書館制度を取り巻く法制度の変容

山口県で公文書館が産声を上げて以来、公文書館を取り巻く法制度は変化し続けてい

る。私は、以下の三つの時代に分けて考察することができると考えている。

ア. 公文書館独自の論理が通用した時代

情報公開制度ができる前までは、行政文書（移管後は公文書等）を見ることのできる唯一の制度が公文書館であった。そこでは、公文書館独自の論理が通用していた。

利用者は、公文書等を「見せてもらう」存在であった。そのため、見せてもらえればラッキー。見せてもらえなくても仕方がないという感覚が支配的であった。実際に、「歴史研究者にしか見せられません」という取り扱いが大手を振ってまかり通っていたとお聞きしたことがある。

しかし、これは地方自治法244条3項の定める「不当な差別的取扱い」に該当する可能性が高い。また、このような取扱いは、公文書館が住民の方ではなく、歴史研究者の方を向いていたことを意味する。しからば、「公文書館に対して現用機関や住民が理解を示してくれない」という現状の一端は、地方公文書館自身が招いたものであるともいえる。

イ. 情報公開・個人情報保護制度との関係を意識しなければならない時代

情報公開法制、個人情報保護法制が整うに従い、公文書館制度は、これらの制度との関係を意識しなければならなくなった。

現用機関から移管された公文書等は、情報公開・個人情報保護制度下の行政文書と物理的に同一のものである。現用文書であれば情報公開・個人情報保護制度下、非現用文書であれば公文書館制度下という仕分けはあるが、これを仕分けしているのは国民・住民ではなく行政（具体的には文書管理規程等）である。国民・住民からすれば、現用・非現用の区別はどうでもよい。「見たいものを見ることができるか否か」が重要視される。

この時代においては、公文書館独自の論理は通用しにくい。現用で見られたものは、非現用で見られて当たり前。一歩進んで、現用で見ることができなかつたものも、非現用であれば見るができるようにするところ

に、公文書館制度の意義を見出すべきであろう。

ウ. 公文書等のライフサイクル全般を意識しなければならない時代

これまで、公文書館にとっての文書管理は「現用機関にお願いする」ものであったと思う。しかし、適正な文書管理がなければ適正な移管はない。

現在のところ、文書管理の根拠は規則・規程レベルにとどまっている。そのため、行政の都合でいくらでも変更することができる。極端な言い方をすれば、行政の側で、保存期間をできるだけ短くして、どんどん廃棄すること、移管の対象にもしないこと等が可能となっている。

文書管理に公文書館がかかわり、公文書等のライフサイクル全般についての制度構築ができれば、しかも、規則・規程のレベルではなく、法律・条例のレベルでなすことができれば、公文書館は、今まで以上に、国民・住民のための施設となろう。

2 公文書等は誰のものか

公文書等（現用機関から移管されたものに限る）は、行政が仕事をする上で作成・取得した文書である（行政機関情報公開法2条2項参照）。行政が仕事をできるのは、国民・住民から信託を受けたからに他ならない（国民主権・住民主権）。しからば、公文書等の持ち主は、国民・住民ということになる。

持ち主が国民・住民である以上、持ち主が公文書等を見ることができるのは、当然前のことである。

ところで、ここでの国民・住民は、個人を指すのではなく、総体としての国民・住民を指す。総体としての国民・住民は死ぬことがない。同様に、行政も（合併等によって形を変えることはあるかもしれないが）死ぬことはない。どちらも死なない以上、いつまでたっても、持ち主たる国民・住民から「見せて」と言われたら、預かっている側は「見せなければならない」のが筋であろう。

この関係は、文書管理にも妥当する。預けている側（国民・住民）が同意をしなければ、預かっている側（行政）は当該文書を廃棄することはできないはずであろう。現在、それが可能になっているが、文書管理法（条例）を制定することにより、持ち主の同意を擬制することが可能になる。

3 公文書館職員が法を学ぶ意味

公文書館法2条を見る限り、同法にいう公文書館は行政の一組織である。行政は法の支配下に置かれ、コントロールされなければならないという原則がある（法治行政の原理）。したがって、そもそも、法とのかかわりなくして公文書館での職務遂行はあり得ない。これは、公文書館のみならず現用機関を含む行政全般に妥当する考え方である。

しかし、公文書館職員のみならず、一般的にいて、法とのかかわりを意識している現用機関の職員は稀である。そこで、公文書館職員が法に通曉し、法に則った職務遂行をなすことができれば、現用機関側も従わざるを得なくなるはずである。現用機関に「お願い」して仕事を進めるのではなく、「当然の法の執行」として仕事を進めることができるようになれば、現用機関を説得しやすくなるであろう。

また、利用者との関係においても、法の執行として仕事を進めておかなければ、裁判になったとき、公文書館が負ける可能性が高くなる。

さらに、公文書館職員が法を学ぶことにより、法律や条例の改正に積極的にかかわることが可能となる。これにより、公文書館制度が抱える問題を立法により解決することが可能となるとともに、国民や住民にとってよりよい公文書館制度を構築することが可能となる。

4 公文書館を取り巻く法

以下、これまで抽象的に話してきた法（条例）というものを分野ごとに見ていきたい。

（1）組織法

物的施設、組織、人員、予算、任務、権限を有している以上、何らかの法的根拠が無ければ安定した職務遂行は為し得ないはずである。その設置根拠には、やらなければならない仕事、やることのできる仕事書かれてい

るものがある。

例えば、A県の文書管理規程には「公文書館長は、目録（現用機関で廃棄決定をした公文書の目録）の提出を受けた場合において、当該目録に係る公文書に歴史的価値があると認めるときは、室課若しくは出先機関の長又は保存文書管理者に対し、当該公文書の移管を請求することができる」といった内容の規程がある。「できる」となっている以上、請求しなければ意味がない。そもそも条文を知らなければ問題外である。

当該規程を積極的に使うことにより、担当者に「お願いする」移管から、「当然の法令の執行として」の移管へと変化することができる。

（2）情報公開関連法令

先ほども述べたように、「現用文書である」「非現用文書である」というのは、行政の側の都合であり、主権者の決めたことではない。行政の都合で主権者に不便を与えることは許されないはずである。

情報公開制度により、公文書館制度は、①「公文書等の利用（公開）」の普遍化（公文書館の地位の地盤沈下）、②国民・住民の権利意識の変化（恩恵の公開から権利としての公開へ）、③非公開に関する考え方の変化（公文書館独自の基準から情報公開制度との整合性へ。さらには、情報公開制度よりも広い公開へ）、④現用段階で不開示とされた公文書等の歴史的価値の高まり（「見られなかったものが見られる」ことの価値の増加。不開示情報こそが「歴史資料として重要な公文書等」に該当する可能性の増大）、⑤争訟提起可能性の拡大（情報公開における争訟トレーニング）といった影響を受けていると考えられる。

（3）個人情報保護関連法令

「現用文書である」「非現用文書である」というのが、行政の側の都合にすぎないという点は、情報公開関連法制と同様である。

個人情報保護制度下でできたことは、公文書館でもできるはずだと国民・住民は考えているはずである（具体的には、自己を本人とする保有個人情報の開示請求（行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律12条）、自己を本人とする保有個人情報の訂正請求（同法27条）、自己を本人とする保有個人情報の利用停止請求（同法36条））。また、公文書館にあっては、死者の個人情報に関する上述の各請求を認める必要性が高いと考えられる（本人が死亡している可能性が高いため）。この点、国立公文書館では、国立公文書館利用規則の改正により、平成18年7月1日から本人情報閲覧制度を開始している。

（4）文書管理関連法令

既に述べたように、文書管理については、規則・規程レベルではなく、法律・条例レベルで定めることが望ましい（文書管理法制定を志向するものとして、総合研究開発機構・高橋滋編『政策提言—公文書管理の法整備に向けて』（商事法務・平成19年）参照）。現状のままでは、保存年限の短縮が現用機関の一存で可能である（東京地裁平成11年10月13日判決・平成10年（ワ）22729号参照）。法律化、条例化に際しては、公文書館職員が積極的に関与していくことを望みたい。

なお、現用機関の職員が文書管理規程に違反した場合に、懲戒処分があることに言及した裁判例として、東京地裁平成6年8月10日判決・平成5年（ワ）17731号・『判例自治』133号25頁がある。

（5）著作権法

公文書館にも著作権法上の保護を受けている著作物（＝思想又は感情を創作的に表現したものであって、文芸、学術、美術又は音楽の範囲に属するもの：著作権法2条1項1号）が存在する。このような著作物を公文書館において閲覧（利用）に供すると、著作権法18条1項の定める公表権（著作者は、その

著作物でまだ公表されていないものを公衆に提供し、又は展示する権利を有する）、21条の定める複製権（著作者は、その著作物を複製する権利を専有する）等を侵害するおそれがある。残念ながら、この点については、著作権法の改正により対応するしかないと考える。

5 おわりに ～個性ある存在をめざして～

公文書館の個性は、設置主体の個性と＝（イコール）である。設置主体たる国、地方公共団体に同じものはない。したがって、公文書館はそれぞれ個性を有しているはずである。

これまで、公文書館の個性は、特定の職員の個性に依存する部分が多かったように思われる。しかし、職員の個性は当該職員に専属するため、人事異動等により失われてしまう。これを公文書館の個性にするためには、条例化等の手段を用い、法的手当てをしておく必要があるだろう。

また、個性とは、基本を押さえた上で発揮されるものであろう。「基本＋ α ＝個性」であり、「 α のみ＝趣味」といえよう。各公文書館が、基本を押さえた上で、それぞれ個性ある存在となることを強く望みたい。