

D 法からみる公文書館制度Ⅱ ～職員に求められる法的素養～

講師：早川和宏（大宮法科大学院大学）

司会：伊藤 然（草加市）

記録：嶋田典人（香川県立文書館）

1 はじめに

本日は、「法からみる公文書館制度Ⅱ」という演題でお話させていただく。演題は「Ⅱ」となっているが、これは、昨年開催された全史料協第33回（茨城）大会・研修会において「法からみる公文書館制度」という演題でお話させていただいたこととの関係で「Ⅱ」としたにすぎない。昨年の続きという意味ではないので、ご安心いただきたい。なお、昨年の内容については、本誌18号78頁以下に掲載されているので、そちらをご参照いただきたい。

2 何故「法から」公文書館制度をみるのか？

(1) 仕事の根拠は？

本日会場にいらしている方々は、何らかの形で「役所（行政）」とかかわりをお持ちのようである。では、普段の仕事で、法律・条例を参照している方はどれほどいらっしゃるでしょうか？

一般的には、法律・条例を仕事の根拠としている職員（公務員）はそれほど多くはなく、上司の指示や前任者からの引継ぎに基づいて仕事をなさっているようである。しかし、ここには大きな問題が潜んでいる。

(2) 公文書館職員は何故仕事をするができるのか？

公文書館における職員の仕事は、法律・条例等（以下「法」という。）の定めを根拠としている（国立公文書館法、公文書館法、地方自治法等）。仕事の根拠たる法を見ずに仕事をしている状況は、目を瞑って歩いているようなものである。目を瞑りながら仕事ができ

きている（ような気がしている）のは、手を引いてくれる人（＝上司、前任者）がいるからであろう。しかし、手を引いてくれる人が、法という分野に目を開いているかということ、それは保証の限りではない。目を瞑っている人に手を引かれながら、自分は歩いているかもしれない。すると、知らず知らずのうちに、法に違反した仕事をしてしまう可能性を否定できない（わざとやっているものを除けば、公務員の不幸事とされるものの多くは、これが原因と思われる）。法に違反した仕事をすれば、いずれその責任を問われることになる。

(3) 歴史的素養を備えていることが公文書館職員の十分条件か？

公文書館法、国立公文書館法の何れも、「歴史資料の保存」を主眼として制定されている。また、実際に公文書館を利用する人は、歴史に興味のある人が多いようである。その意味では、公文書館の職員に歴史的素養が必要とされていることは納得できる。しかし、公文書館は、歴史に興味のある人のためだけの組織ではない。

国立公文書館法4条及び公文書館法4条1項は「歴史資料として重要な公文書等」の保存・閲覧（利用）を公文書館の任務としている。法的にみれば、そこで想定されている利用者は、一般の国民・住民であり（地方自治法244条参照）、一般の国民・住民のために公文書館は存在していることになる。すると、歴史に興味がある人の間で通用するルールのみではなく、一般の国民・住民の間で通用するルール、すなわち法についての素養をも、公文書館職員は持たなければならないことになろう。その意味では、公文書館職員にとって歴史的素養というのは、必要条件の一つであるかもしれないが、決して十分条件ではないといえよう。

(4) 公文書館職員が法的素養を備えることの意味

公文書館職員が法的素養を備えれば、以下のような効果を期待できる。

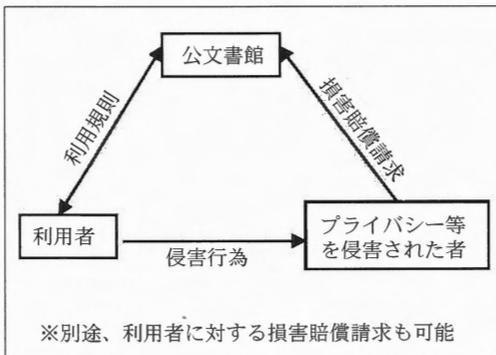
ア 正しい根拠に基づいた仕事ができる

公文書館職員には、継続的な仕事が求められている。上司や担当者が変われば仕事が変わるというのであれば、組織体の記録を一貫して残すことはできないからである。仕事の根拠としては、「人」よりも「法」の方が継続性に優れ、かつ、トラブルを回避する上でも有効である。

例えば、上司・前任者の指示どおりに公文書等を開示したところ、プライバシー等を侵害してしまったという事例を考えてみたい。自分としては「指示どおりにやりました」と思うかもしれないが、法的には損害賠償の問題が発生する（民間の公文書館であれば民法、国公立の公文書館であれば国家賠償法に基づく。なお、地方公文書館が指定管理者制度を採用していても、国家賠償法が使われる）。

これを避けるためか、公文書館の利用規則において「著作権法上その他の責任が生じた場合は、（公文書等の利用）申請者がその責任を負う」といった条項を置いている例がある。しかし、利用規則は公文書館と利用者との間を規律するものであるため、プライバシーを侵害された者に対して、この条項を振りかざすことはできない（下図参照）。

法という正しい根拠に基づいた仕事を心がけていれば、このようなトラブルを回避することができる。



イ その根拠によれば「何をやらなければならないのか」を正確に把握できる

法により「やらなければならない」とされていることをやっていなければ、法に反していることになる。先程の損害賠償はもとより、

地方公務員法等に基づく懲戒責任（戒告、減給、停職又は免職）が発生することも想定される。

ウ 法的根拠により「できる」とされている事項を積極的に活用できる

条文上「できる」とされていることは、やらなくても違法にはならない。しかし、法的に「できる」とされていることを、法的根拠に基づいて積極的になせるようになれば、普段の仕事を、よりスムーズに進めることが可能となる。

例えば、現用文書の移管を「お願い」するのであれば、それを聞くも聞かないも相手方の自由である。一方、法的根拠に基づく依頼であれば、依頼を受けた側がそれを果たさない場合、地方公務員法等の定める法令順守義務違反になると考えられる。

エ 「誰のために職務を遂行しなければならないのか」を再認識できる

法は、一般の国民・住民の間で通用するルールである。したがって、法に基づいて仕事を進めるということは、仕事の目線を国民・住民といった利用者（＝主権者）サイドに置くことにつながる。

もっとも、公文書館が取り扱う文書の特質上、利用者には、現在の利用者のみならず将来の利用者も含まれる。また、利用者は「個人」ではなく、総体としての利用者を念頭に置かなければならない。このような利用者が公文書館職員に対して望むのは、組織体として一貫性を持った職務遂行である。そのため、自らの専門領域にのみ重点を置いた職務遂行（自らが専攻する分野を中心に公文書等を集める、といった職務遂行）は、厳しい言い方かもしれないが、組織体の職員としては失格であろう。

3 「法からみる」とはどういうことか？

(1) 法とは何か？

今日、法として理解されているものには様々な種類のものがある。主なものとしては、制定法（成文法）たる憲法、法律、命令（政

令・府令・省令)、その他の規則、条例、地方公共団体の規則等がある。

普段の仕事にあつては、要綱、規程といったものに目を通す機会があるかもしれないが、それは法(国民の権利義務に関する定め)ではない。国民・住民の権利義務に影響を与えるためには、上述のような法でなければならない(地方自治法14条2項参照)。

また、法には非制定法(不文法)といわれるものもある。非制定法には、慣習法、判例法、条理法といったものがある。

(2) 法の探し方

様々な法があるといっても、それを探せなければ使えない。国の制定法については、市販の六法のほか、法令データ提供システム<<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>>、インターネット版官報<<http://kanpou.npb.go.jp/>>、『法令全書』(国立印刷局)、『現代日本法規』(ぎょうせい)、『現行法規総覧』(第一法規)などで見ることができる。また、地方公共団体の制定法については、各地方公共団体の例規集(HP上で公表されているものが多い)で見ることができる。非制定法のうち、判例については、裁判所HP<<http://www.courts.go.jp/>>の「裁判例情報」、各種判例集、法律雑誌などで見ることができる。

さて、法を探せたとしても、読みこなすのはなかなか難しい。そこで、法を読む上での基礎知識を一つお伝えしておきたい。

(3) 法的思考の基礎知識

ア 私人—私人間における法の効力

民間の公文書館(民間企業アーカイブ等)と利用者との間においては、基本的にこちらの世界の考え方をする。もっとも、国公立の公文書館であっても、私人と対等な立場で契約を結ぶ場合(私文書の寄託契約等)は、こちらの世界となる。

この世界の法は任意法が多いため、基本的に守っても守らなくても良いし、法と異なる契約をしてもよい。また、相手によって契約の内容を変えても良い。この世界では、当事者の意思の合致に法的効力を認めるため、一

方的に相手方を拘束すること(相手を従わせること)ができない。逆に、一度意思が合致し、契約が成立したならば、当事者はその意思に拘束されるため、一方的にこれを破棄することは、原則としてできなくなる。基本的には、書面を交わす必要はなく、口頭でも契約が成立してしまう点に注意が必要である(「言った、言わない」の問題になるため、積極的に書面化しておくことをお勧めする)。

イ 私人—行政間における法の効力

国公立の公文書館と利用者との間においては、基本的にこちらの世界の考え方をする。

この世界の法は強行法が多いため、基本的に従う・従わないといった自由はない(税法、交通法規等を想起されたい)。利用者のみならず、公文書館も法に従わなければならない(法治行政の原理)。

例えば、利用者からの閲覧請求を拒否する場合、公文書館には憲法14条の平等原則が適用されるため、相手が誰であるかにかかわらず、平等に拒否しなければならない。もっとも、法律学においては、合理的理由があれば平等ではない取扱いをしても良いと解されている。例えば、毀損のおそれのある原本の閲覧を、歴史研究者等史料の取扱いに慣れている者に限定するなどの場合がそれである。このように、物理的な理由であれば平等原則違反にならないが、内容を理由として閲覧させたりさせなかったりすること(「これは一般には公開していないんですが、〇〇先生にだけ特別にお見せします」)は法的に困難である。

4 公文書館に関わる法(文書管理関連法)

公文書館にかかわる法には、様々なものがある。紙幅の都合上、本稿では、本誌18号78頁以下で詳述できなかった文書管理関連法を中心に述べることにしたい。

(1) 文書管理規則・規程の法的効力

旧来、公文書館職員には「文書管理は現用の世界。公文書館は非現用の世界だから、我々には関係ない」という意識があったように思

う。しかし、公文書館が古書・文書といった私文書のみならず、現用機関から移管される公文書等を保存・利用の対象とする以上、公文書館職員は、現用機関における文書管理と無縁であることは出来ない。この文書管理規則・規程は内規に過ぎない（＝法ではない）ため、法的に強い力を有しておらず、いくつかの問題が生じている。以下、裁判例に現れた文書管理の問題点を概観する。

(2) 裁判例に見る文書管理の問題点

ア 文書の保存年限の短縮は自由自在

東京地裁平成11年10月13日判決

平成10年（ワ）22729号

「文書の保存年限に関しては、条例上定めがないことは前記のとおりであって、その保存年限を短縮することが禁止されているわけではないから、実施機関が保存年限を短縮したからといって、直ちに住民の条例上の権利が害されたということとはできない。すなわち、保存規程のもとにおいて情報公開請求をすれば閲覧することができた文書について、本件規程改正により当該文書の保存年限が短縮された結果、これが廃棄されて閲覧することができなくなったからといって、住民の条例上の権利が直ちに害されたということとはできないというべき」（控訴審で原審の判断是認、最高裁上告棄却）

この判決を前提とすると、文書管理規則・規程を改正し、保存年限を短縮することは現用機関（実施機関）が自由になしうることになる。国民・住民が「残して欲しい」と思っている文書であっても、短い保存年限を設定し、ドンドン廃棄することが可能となってしまう。これは、公文書館に移管される文書の範囲に、ひいては公文書館の利用者にも重大な影響を与えることとなる。

イ 文書管理規則・規程に反しているのは経験則上明らか（？）

東京地裁平成10年12月10日判決

平成9年（行ウ）18号

再開発課再開発担当主査の職にあった「A供述によれば、再開発課における本件要望調書等の保存・廃棄は、本件規程の定めるところに従って行われていなかったことになるが、地方公共団体における文書の管理が、常に当該地方公共団体の文書管理規程どおりに行われているという保証はないのであって、A供述が、この点において、経験則に反する不合理な供述ということとはできない」

裁判所が、文書管理規程が守られていない現状を正面から肯定している。法的に見た場合、文書管理規則・規程とは、その程度のものに過ぎないことがお分かりいただけよう。

なお、文書管理規則・規程を遵守しないという現状は、この「再開発課」だけの問題ではなく、国・地方公共団体全般を通じて存在しているようである。例えば、防衛省・自衛隊全組織を対象に行った文書管理状況（平成19年10月1日現在）の調査結果によれば、「航海日誌の保存場所については、1年間は艦船内、その後3年間は在籍する地方総監部とされている。就役船261隻のうち、就役1年未満のため地方総監部で保存すべきものがない6隻を除いた全ての船舶（255隻）がこの規則を遵守していない状態にあることが報告された」とのことである（防衛省 HP<<http://www.mod.go.jp/j/sankou/report/2007/pdf/1226.pdf>>より抜粋）。就役1年超の船舶では、文書管理規則違反率100%である…。

ウ 文書管理規則・規程に反しても主権者（住民）は争えない

東京地裁平成6年8月10日判決

平成5年（ワ）17731号

「文書管理規程等は、当該自治体における職員による財務実務処理の適正な執行を確保するため、その事務処理の要領等を内部的に定めたいわゆる訓令であると解さ

れ、これにより直接私人の権利利益の保護を図る趣旨のものではないというべきであるから、その規定に反する取扱いがあったとしても、職員が服務規律上の責任を問われることは格別、右規定違反をもって、直ちに国家賠償法上の違法な行為があったといえないことは明らかである。」

この判決に言う「服務規律上の責任」とは、既に述べた懲戒責任を指していると考えられる。懲戒責任が厳格に問われるのであれば、文書管理規程等を順守しなければならないという機運が現用機関で醸成されるはずであるが、残念ながらそのような状況には無い。

(3) 規則・規程から法律・条例へ

以上の裁判例から明らかなように、文書管理が規則・規程という内部ルールにとどまる以上、厳正文書管理を現用機関に望むことは困難である。しかし、文書管理が正しくなされなければ公文書館制度も成り立たないし、ひいては、公文書館を利用する国民・住民が不利益を受けることになる。そこで、法律・条例といった国民・住民の合意に基づく文書管理の必要性が認識されるようになってきた。

ア 法律・条例による文書管理

平成20年11月4日に公表された「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」の最終報告「『時を貫く記録としての公文書管理の在り方』～今、国家事業として取り組む～」は、国における文書管理法制の確立を提言している。一方、地方公共団体における文書管理は、地方自治法上の自治事務に該当するため、国が法律により全国一律に定めるという性質のものではない。自治事務である以上、国の言いなりになる必要は無く、地方公共団体ごとに独自性を発揮することが可能である。これは、国の文書管理法よりも優れた文書管理条例を制定することが可能であることを意味する。現に、熊本県宇土市、北海道ニセコ町、大阪府大阪市では、それぞれ特徴を有する文書管理条例が産声を上げている。

5 おわりに ～公文書館法20年と現在～

公文書館法が制定されたことにより、公文書館独自の法的バックグラウンドが整備された。同法により、公文書館の設置・運営について行政内部での理解を得やすくなった点は高く評価されよう。しかし、「歴史資料」に偏って同法を運用してきたことにより、公文書館は、一般の国民や住民を置き去りにしてきたのではあるまいか。

近年、公文書館を取り巻く状況は大きく変化し続けている。情報公開制度、個人情報保護制度の確立、文書管理法制の確立に向けた動きなどがそれである。特に、文書管理は公文書館の要ともいえるべき存在であることから、文書管理条例策定時にどの程度公文書館職員が関与できるかによって、公文書館の将来は決定付けられるであろう。公文書館関係者には、文書管理条例の確立に積極的に関わられるだけの法的素養が求められているといえよう。

本日の研修が、所与のものとして法を捉えるのではなく、使っていくもの・作っていくものとして法を捉え直すきっかけとなれば幸いである。