特集2 公文書管理法の施行

公文書管理法と京都大学大学文書館

京都大学大学文書館

西山作

Shin NISHIYAMA

はじめに

2011年4月1日、「公文書等の管理に関する法律」(公文書管理法、以下「管理法」と表記)および、「公文書等の管理に関する法律施行令」が施行され、同時に「特定歴史公文書等の保存、利用及び廃棄に関するガイドライン」(以下「ガイドライン」と表記)が内閣総理大臣決定として公表された¹⁾。これは、日本の公文書管理体制にとって大きな画期となる出来事であった。そのなかで、筆者の属する京都大学大学文書館(以下「大学文書館」と表記)は、「国立公文書館等」の一つとして指定を受け、いわゆる管理法体制の下で活動することになった。

本稿では、管理法の構成や意義には踏み込まず、大学文書館がこの動きにどのように対応したか、そしてその中でどのような問題点を感じたか、にしばって報告することにする。ただし、紙幅の関係もあり、多岐にわたった対応の一部のみの記述に止まっていることをお断りしておく。

1 京都大学大学文書館の対応

(1) 評価選別

京都大学では、管理法施行以前は「京都大学における法人文書の管理に関する規程」第9条において、「保存期間(延長された場合にあっては、延長後の保存期間とする)が満了した法人文書は、京都大学大学文書館へ移管するものとする」と、非現用となった法人文書の大学文書館への全面移管を義務規定とするとともに、学内で大学文書館のみが文書

の評価選別および廃棄を行う仕組みを整えた。大学文書館では、評価選別基準を定め、移管された非現用法人文書を対象に 2004 年度から毎年評価選別作業を行って廃棄候補文書を決め、移管元の部署・部局と協議した上で廃棄を行ってきた²⁾。

しかし、周知のように、管理法第11条第4項で法人文書の廃棄について「独立行政法人等は、保存期間が満了した法人文書ファイル等について、歴史公文書等に該当するものにあっては政令で定めるところにより国立公文書館等に移管し、それ以外のものにあっては廃棄しなければならない」と規定されたように、文書廃棄の権限は独立行政法人等の側にあるのであって、「国立公文書館等」は単に移管の受け手として位置づけられることになった。

とはいえ、前述のように大学文書館が行う 評価選別および廃棄作業は学内で定着しており、大学文書館側に一定のノウハウが蓄積されつつある現状を踏まえ、従来の方式をできるだけ生かした評価選別、廃棄を考える必要があった。そこで京都大学では、2011年3月31日制定の「京都大学における法人文書等の移管等に関する要項」において、その第2第2項で「総括文書管理者〔総務担当理事づまる法人文書一同〕について、歴史公文書等の認定又は廃棄を決定して、文書管理者及び大学文書館長(以下、「館長」という。)に通知する」と、廃棄の権限を法人側に付与しつつも、第5第1項で「総括文書管理者は、

第2第2項の決定を館長に専決させることが できる」3)と、大学文書館側の主導性も担保 する措置をとった。

(2) 施設

ガイドラインにおいては、特定歴史公文書 等について「専用の書庫において永久に保存 するものとする」(B-4) としており、そのた めの保存環境の整備を「国立公文書館等」に 求めている。留意事項として具体的に挙げら れているのは、①「温度を22℃、相対湿度 を55%に設定」、②「蛍光灯は紫外線除去さ れたものを使用」、③「イナージェンガス等 による自動消火設備を設置」、④「排気を出 さない高性能フィルターを使用した掃除機に より、週一回の頻度で全書庫のクリーニング を実施しである。

大学文書館では、一昨年より書庫の移転作 業を行っており、管理法施行と同じ2011年 4月に新書庫棟(地上3階、地下1階)の引 き渡しを受けることになっていた。そのため、 新書庫棟の工事段階でガイドラインの項目を 可能な限り反映させるよう学内の施設担当部 署に依頼することができた。①については、 新書庫棟の各部屋にはすべて空調を、さらに 地下1階と1階には除湿器も設置、温湿度測 定器をすべての部屋に置いて大学文書館事務 室で状態をチェックできるようにした。②に ついては、新書庫棟の照明はすべて紫外線を 殆ど含まない LED を使用することにした。 ③については、消防法に基づき地下1階には スプリンクラー設備の自動消火設備を備え、 全フロアには屋内消火栓設備を設置した。ま た、新書庫は各部屋の密封性が高くないため、 粉末の消火器を設置することにした。 ④につ いては、現在の大学文書館の職員数(教員3、 非常勤職員5)では、率直に言って実行は難 しいが、可能な範囲でクリーニングを行って いる。

(3) 閲覧体制

開館日について。ガイドライン C-19 に開

館日について記されているが、その留意事項 には「館の開館日については、行政機関の営 業日を基本として考えればよいが、利用者の 立場からすれば、例えば、土曜日、日曜日に も利用可能な施設であることが、その利便性 に適うことが容易に想定される。従って、体 制、経費等を踏まえつつ、こうした土曜日、 日曜日の開館についても積極的に検討を行う ことが望まれる」とある。大学文書館では、 従来閲覧対応は週3日(水・木・金)と定め ていた。現在の職員数や他の業務との関係か ら考えたときに、これが現実的であると判断 したからであった。しかし、管理法施行とと もに、ガイドラインのとおり平日週5日の開 館と改めたことによって、館内部の業務の見 直しが不可欠となっている。なお、土曜日、 日曜日の開館については、検討を行っていな

写しの交付について。ガイドライン C-10 に写しの交付の方法について、C-11 にその 手数料等について記されている。その留意事 項には「写しの交付に当たっては、利用請求 者より手数料及び郵送等に必要な費用の納付 を事前に受けなければならない」「館は、手 数料の納付を確認したら、速やかに写しを交 付する」とある。大学文書館では、従来、あ らかじめ用紙に複写してある資料については 利用者の一時持ち出しを認めて館外で複写し てもらい、その他の原資料についてはマイク ロフイルム撮影業者に委託し、利用者と業者 との間で品物と代金のやり取りを行ってもら うやり方を採っていた。しかし、管理法施行 とともに、ガイドラインのとおり大学文書館 で代金を受け取り、用紙に複写してある資料 については職員が事務室の複写機で複製し、 原資料についてはマイクロフイルム撮影業者 に渡すことになった。前者については、料金 を20円と設定した結果、利用者の側からす ると施行前と比べて値上がりしたことになっ た。なお、利用者による「カメラ等を用いた 撮影については、極力、認めることが望まし い」との留意事項中の記載に従い、大学文書 館では利用者自身によるカメラでの撮影を認 め、撮影台を購入して便宜を図った。

(4)「特定歴史公文書等」の範囲

管理法の特徴の一つは、「特定歴史公文書 等」の範囲が広いことである。管理法第2条 第7項には「特定歴史公文書等」の定義が規 定されており、保存期間が満了して「国立公 文書館等」へ移管された行政文書・法人文書、 立法機関・司法機関から移管された文書以外 に、「法人その他の団体(国及び独立行政法 人等を除く。以下「法人等」という。) 又は 個人から国立公文書館等に寄贈され、又は寄 託されたものしも、その範疇に含まれるとし ている。これは、「本法では、我が国の歴史 的事実に関する記録として国民が利用するに ふさわしい文書については、その由来が公文 書であったかどうかを問わず、可能な限り国 立公文書館等において保存し、利用に供する ことにより、国民に対して充実した情報提供 を行っていくこととしている | 4) という趣 旨によっている。

大学文書館では、従来、法人からの移管文 書は「非現用法人文書」、個人・団体からの 寄贈・寄託資料は「個人資料」と称していた が、閲覧については区別することなく供して いた。管理法の施行に伴って、両者を分離し て、前者のみを「特定歴史公文書等」にして、 後者は従来どおり情報公開法施行令による指 定施設としての公開を行う方法5)もありえ たが、内部での議論の末、両者ともに「特定 歴史公文書等」とすることにした。それは、 利用者にとって利用方法が複数あるのは煩雑 ではないかと考えられたことと、両者合わせ ることが前述のように立法の趣旨にかなうの ではないかと判断したことによる。

2 公文書管理法の問題点

(1) 評価選別

すでに述べたように、管理法では法人文書 廃棄の権限は独立行政法人側がもつ(行政文 書の場合は行政機関)と規定されている。そ

れは、「「「公文書管理の在り方に関する有識 者会議」の-引用者〕最終報告では、現在、 移管・廃棄の判断が保存期間満了時に短期間 で行われることから、最も内容を熟知してい る当該ファイルの作成者が移管・廃棄の判断 に関与できないことや、移管・廃棄の判断に 関し十分なチェックが行われていないことが 問題として挙げられて」いたという記述から 分かるように、文書作成者に廃棄権限を付与 することを意図して条文化されたものであっ た。

しかし、そもそも管理法が必要であると意 識されることになった年金記録紛失やイー ジズ艦航海日誌の廃棄などの公文書管理上 の「不祥事」は、文書作成者が自らにとって 都合の悪い文書を廃棄しているところから来 ている可能性があると考えられていたのでは なかろうか。管理法がこのように廃棄につい て規定したのは、現在の国立公文書館に大量 の移管文書の評価選別を行えるような体制が 整っていないからだと言われているが、法律 で一斉に規制を行って、従来評価選別を行っ ていた文書館から事実上その権限を取り上げ たのは問題があるのではなかろうか。大学文 書館では、前述のように学内規則で対応した が、それはあくまで廃棄の決定について「専 決させることができる」であって、従来の仕 組みからすると「後退」したことは否定でき ない。「国立公文書館等」に評価選別の主導 権を原則として付与しつつ、その体制が整っ ていない場合には文書作成者に協力して行 う、といった規定に改めることが望ましいの ではないかと考える。

(2) 体制整備

今回のガイドラインには、文書館として常 識的に守るべき項目が多く含まれていたが、 前項(2)(3)で挙げたように、なかには 国立大学法人の文書館の規模では現実問題と して守ることが困難な項目もあった⁶⁾。例え ば(2)で指摘したような保存環境を、すべ ての書庫に整備できる国立大学法人が多く存 在するとはとても思えない。大学文書館の場合は、たまたま新書庫の建設と重なったため、予算や工法上の問題が比較的スムーズに処理できたが、経常的な経費によるならばこのような整備は不可能であったといって過言ではない。86ある国立大学法人のうち、2010年度に「国立公文書館等」への指定を申請したのがわずか6大学法人にとどまったのは、こうしたハード面の整備はできないと考えた大学が少なくなかったからではなかろうか。同様のことは(3)の開館日についても言える。大学文書館が抱える多様な業務を考えると、土日の開館はもちろん、週5日の閲覧対応でも館の運営には大きな負担である。

前項(4)は、こうしたハード面の整備に とどまらない問題を含んでいる。寄贈・寄託 文書については、行政機関・独立行政法人等 からの受入文書と全く同じ扱いをすることが 定められていて、ガイドラインには、受入後 にくん蒸その他の保存に必要な措置、識別番 号の付与、目録の作成を行い「原則として受 入れから1年以内に排架を行うものとする」 (B-2)と定められた。しかし、現用段階で目 録も整備され、原則として均一なファイル形 式で移管されてくる法人文書と異なり、個別 の文書群によって数量も形態も保存状況も全 く異なる寄贈・寄託文書を、同一の基準で整 理させ、排架させようとするのは通常の体制 では無理な注文であると言える。

このように、体制整備におけるガイドラインの要求が高くなると、「国立公文書館等」への指定申請を躊躇する法人が現れても不思議ではない。そして、自らの組織に「国立公文書館等」をもたない法人は、管理法第11条第4項の規定に従って保存期間が満了した法人文書を廃棄することになる⁷⁾。もともと「行政機関と同様、公的性格の強い業務を行っており、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必要がある」⁸⁾ ために管理法の規律の対象とした独立行政法人等が、要求項目を高くしたために文書を廃棄しかねないという、全く逆の

効果がもたらされる危険性が指摘できるので ある。

おわりに

本稿執筆時(2011 年 12 月)では、施行から1 年経っておらず、管理法下の「国立公文書館等」についてまだ全貌が判然としていない。筆者の所属するような法人の文書館とは異なった立場に立てば、見方も変わってくるかもしれない。いずれにしろ、附則第 13 条にある「5 年を目途」とした見直しの際には、建設的な方向で検討が行われるよう、現状をしっかり理解しておく必要があると思われる。

注

- 1) http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/hourei/hourei.html
- 2) 毎年度の廃棄冊数は、5000から9000程度であった。 拙稿「数字で見る大学文書館の10年」(『京都大学大学文書館だより』第19号、2010年10月)。
- 3) http://www.kyoto-u.ac.jp/uni_int/kitei/reiki honbun/aw00212481.html
- 4) 『逐条解説 公文書管理法』ぎょうせい、2009 年、 25 頁。
- 5) 従来、大学文書館は「独立行政法人等の所有する情報の公開に関する法律」第2条に基づき、同法施行令で「歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別の管理」を行っている施設としての指定を受け、独自の利用規則に従って資料の公開を行っていた。
- 6) このガイドラインの項目や留意事項は、「国立 公文書館等」整備のための単なる目安ではない。 内閣府との様々なやり取りの中で、これらの項目 や留意事項どおりに整備を行うよう強い指導が あった
- 7)廃棄以外に、国立公文書館へ移管する道もあるが、特に地方の国立大学法人にとっては現実的な 選択肢とは言えない。
- 8) 前掲『逐条解説 公文書管理法』52頁。