



筆者の瀬畑氏は、日本近現代政治史を専門とする歴史研究者である。「あとがき」によれば、氏は情報公開制度を利用し、自らの研究資料収集のため宮内庁へ情報公開請求を行い、その後、宮内庁へ不服申立てや開示請求の裁判を起こした経験をもつ。裁判経緯を広く知ってもらうため、氏はウェブサイト、ブログを立ち上げ、裁判の情報と自らの考えを発信し続けた。その過程において日本の公文書管理制度への理解を深めていったという。

本書は、公文書管理法施行を踏まえ、歴史研究者の視点から、近現代における日本の公文書管理制度を分析したものである。「はじめに」で触れられるように、2007年に立て続けにおきた公文書をめぐるとの問題（年金記録問題等）、2009年に報道された佐藤元首相邸での「核密約文書」の発見（公文書の私物化）、これらは現代日本における公文書管理制度の不備を端的に示す。こうしたなか、日本の公

文書管理をめぐる「過去」「現在」「未来」、すなわち、公文書管理制度の歴史の変遷、制定された公文書管理法の内容、同法施行後の課題を検討することを通じ、公文書管理制度をよりよい制度へと発展させていく展望を導き出したいと瀬畑氏はいう。

第1章「公文書管理制度の近現代史」は、近現代における公文書管理制度の変遷を、特に政治過程との関連において検討した章である。ここでは、日本における公文書管理制度の不備が歴史的にどのように生じたのか、公文書管理法をどのような歴史的な文脈の中に位置づけることができるのか、という問題意識がある。

明治から終戦までの時期を扱った「1 大日本帝国憲法下の公文書管理」では、大日本帝国憲法下での権力の分散化を背景とする文書決裁権限の分散化、歴史的価値や国民への説明責任を果たすために文書を残すという発想の欠如、官僚による公文書の私有化、文書管理事務の改善・合理化の遅れ、敗戦時の公文書焼却などが指摘されている。戦前の公文書の残存状況の悪さを、「住民側の視点を持ちえなかった戦前の官僚制度そのものを映し出す鏡」と評している。続く「2 日本国憲法下の公文書管理制度1 公文書管理法制定まで」では、日本国憲法公布から1987年の公文書館法制定までの時期を扱っている。日本国憲法下でも行政法上では戦前と同様の分担管理原則が維持され、文書管理も各省庁の内部規程で行われ続けたこと、戦前・戦後の官制の連続性が官僚の意識改革を妨げる要因となり、多くの官僚が国民のために文書を残すことや公開するという発想を持ち得なかったと指摘する。また、「行政管理」の名の下に進められた文書管理制度の実態とその限界、文書管理を指導する行政管理庁や文書課の地位の低さへの指摘も重要である。

1971年の国立公文書館設置、1987年の公文書館法制定の問題もこの節で扱われている。公文書館法制定は、アーカイブズ理念を全国各地に普及する上で大きな役割を果

たしたものとして高く評価している。そして、1980年代におけるアーカイブズ学の進展、情報公開運動の進展が、情報公開運動と公文書館をつなぐとともに、また、文書のライフサイクルの中に公文書館を位置づけ、「公文書館＝住民のものである文書を保存する機関」という考え方を公文書館に組み込む動きとなったと評価している。

「3 日本国憲法下の公文書管理制度2 公文書管理法制定までの道」では、1970年代以降の情報公開を求める運動や「説明責任」概念の定着、政府の「政治主導」への取り組みといった様々な政治的動きの帰結として公文書管理法制定を歴史的に位置づけ、日本における民主主義発展の成果のひとつとして同法を評価している。公文書管理法の制定過程（有識者会議の最終報告、政府案、与野党協議による法案修正）が丁寧に検討されるとともに、上川陽子公文書担当大臣の果たした役割を高く評価している点も注目される。

本章の検討を通じ氏は、「公文書管理制度の研究は、広義の政治制度研究である」と主張している。

第2章「公文書管理法の理解と利用－歴史研究者としての視点から」は、公文書管理法を解説した章である。副題にあるように、歴史研究者という利用者の立場から公文書館法を読み解くもので、この法律で意図される公文書管理のあり方、公文書が今後どのような作成・管理をされるようになるのか、利用者はどのような使い方が可能となるのかといった点が述べられていく。

筆者が公文書管理法に対し評価している点として、文書管理について言えば、行政機関の長が文書管理規則を定める際に内閣総理大臣の同意が必要となった点、政策決定の「経緯」を残すべきことが明記された点、「レコード・スケジュール」の設定が盛り込まれた点などがある。利用面に関しては、利用者側に「利用請求権」を認めたこと、公文書館による不開示決定に対する異議申し立てが法に明記され、その裁定が外部の機関に委ねられることになっ

たこと、国立公文書館での情報開示に関し「時の経過」を重視する文言が入ったことなどがある。一方、懸念する点として、文書の管理や廃棄に関して内閣総理大臣の同意が必要とされる点が実際に機能するかどうかの検証が今後不可欠であること、法人文書への対応の問題、内閣府におかれる公文書管理委員会の委員構成の問題などが指摘されている。また、公文書管理法で最も重要な点は「実効性」であり、現場の職員へ法律に従った文書管理を徹底させる上での研修の重要性も強調されている。

細かい点であるが、雑則・附則に係り、廃止となった機関、機関内の部局の統廃合があった場合の文書管理の重要性、独立行政法人の民営化時における文書の移管協定締結の必要性に関する指摘もあり、見過ごされがちなこうした問題についても細かに目配りをしている点は特筆される。

最後の第3章「公文書管理法施行後に積み残された課題」は、利用者の立場から、法施行後に残された課題について言及した章である。まず司法文書・立法文書の問題が取り上げられ、両文書の現状と今後の必要な取り組みに考察が加えられている。文書目録の不備、未公開といった問題をはじめ、両文書とも現状での課題が多く、それぞれの文書に適應される情報公開法、公文書管理法の制定が不可欠であることが指摘される。特に、国民に対する説明責任を最も意識すべきである立法府が、情報公開、公文書管理に著しく不備を生じている点を強く批判している。立法府行政センター設置の提案もある。また、内閣総理大臣や閣僚文書について言及され、その歴史的資料としての価値とその扱いの重要性を指摘されている点も見落とせない。

国立公文書館に関しては、公文書管理法下において有効に機能するための権限の不足を指摘されており、人員と予算の拡充、現行の独立行政法人から権限と体制を拡充した「特別の法人」への速やかな改組が検討されるべきとする。アーキビスト養成については、「資格制度」の整備の必要性とともに、望まれ

るアーキビスト像が述べられている。

さらに地方公共団体に対しては、公文書管理条例制定、公文書館機能の整備、公文書のライフサイクルへ公文書館を位置づけることの必要性、といった当然求められるべき課題が指摘される。それとともに、公文書管理法をきちんと機能させるため、一般の人々に法律を理解し、支持してもらう状況を作り上げる上で、一般の人々と近い位置にある地方公文書館が果たすべき役割が大きくなっていく、とする指摘も重要であろうと思う。

本書は、「公文書をつかう」ためのガイドブックという評価もできるが、紹介者としては、近現代公文書という「文書群」を俯瞰し分析した書という印象を強くもった。近現代公文書という文書群は、今も「生きている」し変化し続ける部分がある。いまだその全容が明らかではない部分もある。存在していてもアクセスが出来る部分、出来ない部分が複雑に入り交じる。瀬畑氏の分析は、日本の近現代公文書という文書群が、歴史的にどのように形成され残されてきたのか、どのような歪みをもった形をしているのか、公文書管理法の誕生に伴い、それがどのように変わっていくのか（開かれた文書群になっていく可能性をもっているのか）を、丁寧に浮き上がらせている。「公文書をつかう」という身近な視点が、近現代公文書という文書群を分析する上で有効に機能していると感じた。

瀬畑氏が「おわりに」の最後の註で述べた危惧、原発事故対応をめぐる会議の議事録未作成問題が近時大きく報道された。ひどく愕然とし、道が決して平坦ではないことを思い知らされた。「公文書をつくる」「公文書をのこす」「公文書をつかう」「公文書を見守る」、そのような平易で身近な言葉で公文書管理制度が支えられる社会であるべきことを、本書からあらためて感じる。アーカイブズの側は、「公文書をのこす」ことは勿論、「公文書をつかってもらう」ための努力がより強く求められるであろう。

(山口県文書館 山崎一郎)