

## ■全体会 I

報告者	梅原 康嗣 (独立行政法人国立公文書館)
司会者	菅 真城 (大阪大学文書館設置準備室)
報告者	煙山 英俊 (秋田県公文書館)
司会者	井口 和起 (京都府立総合資料館)
記録者	直井 康幸 (栃木県立文書館)

### 報告 I 公文書管理法と 国・地方の公文書管理

独立行政法人国立公文書館 梅原 康嗣

#### 1 「わたくしたちのアーカイブズ」の今ある位置は？

資料保存運動がスタートしたといわれる文部省史料館が設置され60年余りになろうとしている。我が国に初の山口県文書館が設置(1959)され、50年が経つ。国立公文書館が設置されたのは約40年前。全史料協の発足から30年余。公文書館法が施行(1988)され、20年が経過した。10年前には行政機関情報公開法が制定され、国立公文書館法が制定されている。2009年公文書管理法が制定された。



この10年を振り返ってみても、情報公開法や個人情報保護法、文書の電子化の波が押し寄せた。市町村合併に対する資料保存対策、

被災資料の救助と災害対策が現在でも求められている。一方では行政文書の一環としての価値を評価する動きが高まってきている。ここ数年の公文書管理をめぐる議論が法律として結実した。このようななかで2010年代を迎えようとしている。

#### 2 公文書管理法の制定

今回公文書管理法の制定に当たっては、委員会以来有識者会議に連なる委員、国会議員、関係団体・市民団体、マスコミ等多くの方が関わった。特にキーパーソンは福田康夫元総理大臣といえるだろう。また個人的には上川陽子前衆議院議員も挙げたい。衆参で与野党ねじれ現象という、難しい状況の中で法律が制定された意義は深い。

法律成立に向かう底流の三つの流れについて法立案者の立場で携わった福井仁史課長は以下の三つを指摘している。その一つは行政の効率化という官の意識である。二つ目は情報の共有化という民の意識である。三つ目は歴史資料としての公文書の保管、すなわち国立公文書館問題である。

法律ポイントについては以下の5つが指摘されている。

##### 1) 目的

国民共有の知的資源であることを明言した。現在及び将来の国民に説明する責務を規定した。

##### 2) 移管の義務化とレコードスケジュールの導入

作成後早い段階に移管か廃棄かを明記。従来の評価選別手法を大きく変更するパラダイム変換といえる。移管を義務化し、廃棄は内閣総理大臣の承認が必要となった。

##### 3) 収集対象の拡大

司法(2009年8月5日に定めが取り決められ、本年度からの裁判文書の受け入れが始まる)、立法、法人、民間。統合・廃止等の組織の文書の移管を受ける道を開く。

##### 4) 歴史公文書等の管理と保存の責務

保存環境、防災対策の指針を示すなど、ガイドラインを将来は示せるような方向性を持ちたい。国民に対する利用について一層の配慮が必要となる。

##### 5) 研修の強化

公務員一人ひとりの意識の改革が必要であり、そのため専門機関としての能力を発揮しなければならない。

主な条項の概説は次のようである。

第1条の目的では、「国民主権の理念のっとり」と明記され、行政の「適正かつ効率的運営」「現在及び将来の国民に説明する責務」が挙げられた。「公文書」が民主主義の根幹を支えるインフラであることや、「国民共有の知的資源」といったキーワードが浮かび上がる。

文書の作成（第4条）についてもより詳細に条文に書き込まれた。意志決定のみならず、その決定に至る経緯や事務事業の実績を跡付け、検証ができるような文書を作成すべきとの条文である。当初の閣法では政令に委ねるとしていたが、きちんと作成されるべき文書を法律で定めることとした立法府の意思である。特に五つの項目が列記された。

行政文書の整理（第5条）は、法案では「予め」としていた部分を「できるだけ早い時期に」と修正しており、レコードスケジュールを早期に設定して管理していくことを示している。ここで日本版レコードスケジュールと呼ぶ新たな評価選別手法が導入されることになる。文書の電子化は30年先の保存期間満了時の判読や利用を約束していない。作成者とは無関係の公務員の後輩たちにとって公文書館への移管を積極的に進めるにはいくつかの壁があるようだ。作成者が自信をもって作成し、保管し、アーキビストの支援を受けて後世に遺すべき資料を選び出していくという一連の活動にこそ、行政の推進者としての自負が芽生え、公務員の意識改革が図られるのではないだろうか。またそのように期待したいものである。決して将来廃棄さ

れるものだからぞんざいな作成や保管が許されると言うのではない。4条の作成は前提条件であって、将来の世代にまで届けられる状況を維持するための装置をさらに付加していくことになる。

第6条では集中管理、つまり中間書庫機能が明示された。懇談会報告では、主にアメリカ型のレコードセンター、地方自治体で採用している中間書庫機能の有効性を導入する考えであった。中間書庫においてアーキビストが選別をするといったモデルである。しかし公文書管理法では中間書庫では評価選別は行わない。先の第5条との関連性で言えば、国立公文書館法の改正によって委託による国立公文書館に置かれる中間書庫運営はどのような機能を発揮すべきかは今後十分に検討を要する事項となる。つまりレコードスケジュールで「廃棄」とされたものは中間書庫で預かることはできない。スケジュールで「移管」とされたものあるいは、完全に判定できずグレーゾーンにあるだけを預かるものになる。もちろん現用文書の管理の視点から言えば、事務室で保管された書類も、例えば3年目には別の書庫に移して集中した管理をすることが適切な管理に繋がることは言うまでもない。

日本では行政文書ファイル管理簿という極めて詳細な台帳を作成した。今後はさらに改善・発展させていくことになろう。レコードスケジュールを示す欄が設けられれば、保存すべき現用期間の説明責任が果たされた上で、さらに歴史的価値により、永久に保存されうるという将来の文書の運命も記述され、国民に示されることになる。

第8条は移管と廃棄についてである。与野党の協議で大きく閣法と変わった部分である。廃棄に際して内閣総理大臣の同意が必要となり、勝手な廃棄はできない。歴史資料として重要な公文書等は全て移管する（5条5項、8条1項）。また確実な移管・廃棄の措置を担保するために、予め（修正案では「満了

前のできるだけ早い時期に)移管又は廃棄の措置の設定を行い(5条5項)、当該措置については、行政文書ファイル管理簿に記載され(7条)、定期的に内閣総理大臣への報告が行われるとともに、公表が行われる(9条1項、改正行政機関情報公開法22条1項)。さらにこの報告等により、移管・廃棄の設定に問題があると考えられる場合には、内閣総理大臣が実地調査や勧告を行い、改善を図る(9条3項、31条)こととなっている。

4項では廃棄の措置を取らないように内閣総理大臣が求めることができるようになった。廃棄を承認するということは実に厳しい立場に立たされることを意味する。内閣総理大臣を支援する国立公文書館の役割が問われることになる。また外部有識者の知見を最大限に活用する公文書管理委員会が内閣府に審議会等(いわゆる8条機関)として置かれることになった。

従来非現用文書の管理に関する研修を行ってきた国立公文書館であるが、対象を拡大して現用文書を含む歴史公文書等としている(改正国立公文書館法第11条1項各号)。

館長が規定する利用規則の内容の大枠は、現用と非現用を貫く公文書管理法に示され(第16条)、利用が請求権化したことが特色である。行政サービスの一環という考え方から、現在及び将来の国民に対する説明責任を果たす一環という位置づけに変わったことから、行政機関情報公開法同様の請求権と位置づけられることとなった。利用者からの行政不服審査法に基づく不服申立や行政事件訴訟法にもとづく取消訴訟等、より公文書館側の体制の整備が求められる。利用規則を掲示していない、公開基準を公表していないで内規で済ませてきた地方館もあったと思われるが、それでは公文書館のアカウントビリティを果たしていないという批判を受ける可能性がある。

もう一点本法律で特定歴史公文書等の利用制限が従来までと変更された。さらに「時の

経過を考慮して」という考え方が導入され、法律に明示されたという点も実務者としては大きなことと考えている。

### 3 これからの公文書管理と公文書館制度

公文書管理に求められる視点には次の三つがある。

①行政機関の事務事業の適正な遂行のための文書管理、②情報公開法及び個人情報保護法の適切かつ円滑な運用のための文書管理、③歴史的資料等を適切に保存するための文書管理

地方公共団体には文書に関わる責務が、公文書館法、行政機関の保有する情報の公開に関する法律、個人情報の保護に関する法律、公文書管理法に明記されている。行政文書が適正に作成され、適正に管理されていることが必要条件となる。全国の自治体の様々な公文書管理の取組の芽を見出すことができる。

### 4 公文書館設置に向けての戦略(私案)

1) 文書管理とアーカイブズを一連のものとして改めて制度設計をしてみる。川上からの流れを作る。

電子文書の管理をも含んだ職員にとっての文書管理整備の結果としての公文書館機能を目指すべきでは。市民のものにするため、情報公開の延長線上に位置付けられないか。

2) 「館」よりもまず「機能」を確立せよ

歴史文書の評価選別(移管)規程、利用の場所・規程をシステム化する。

3) 理解者層の拡大策

議員の理解、職員の理解、市民の理解を得る。

4) そのためにこれまでの蓄積を集大成した公文書館モデルのミニマムエッセンスは何かを検討し、

5) 専門職を含めた人づくりとネットワークを拡大することを期待したい。