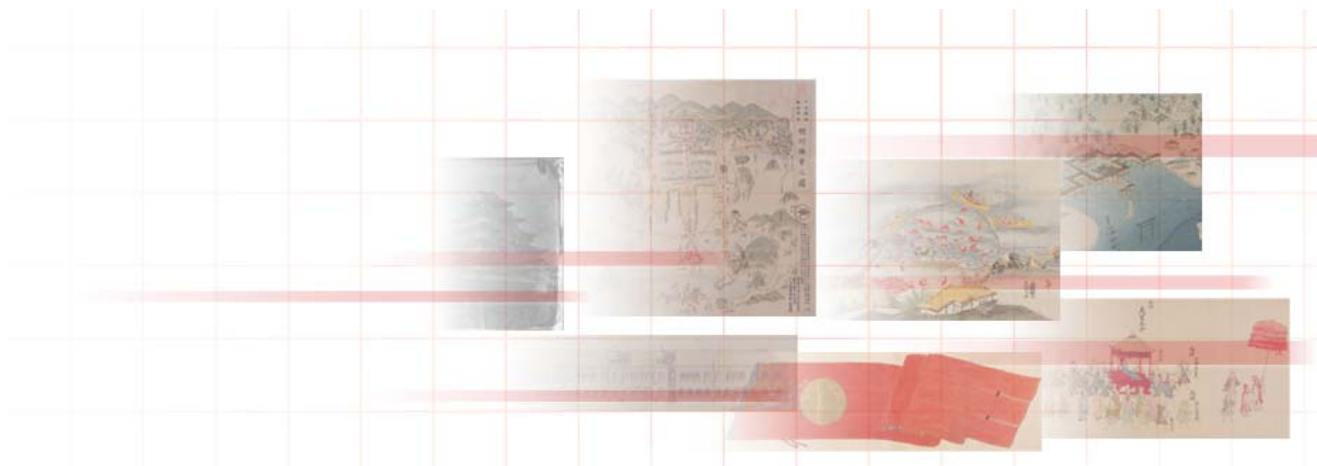

公文書管理法と国・地方の公文書管理

—私たちの進む道私案—

独立行政法人 国立公文書館 公文書専門官 梅原 康嗣
National Archives of JAPAN Yasushi UMEHARA



0 はじめに

今回私に与えられたテーマは「公文書管理法と国・地方の公文書管理」であり、本年 6 月 24 日に成立し、7 月 1 日に公布された公文書等の管理に関する法律（以下「公文書管理法」という。）の概要、及び平成 23 年 4 月に予定されている法律の施行に向けての検討課題をご紹介します。今後どのように取り組んでいくべきか、一緒にお考えいただく契機となり、明日からの実践の糧となれば幸いです。

話題の流れは今回の大会テーマ「わたくしたのアーカイブズ」の今を私なりに解釈（サブテーマ「公文書」に限定）し、その中で公文書管理法の制定の内容とその持つ意味を指摘し、これからの公文書管理と公文書館制度の方向性を提示し、今後の公文書館活動発展に向けての戦略私案を提示することとしたい。

大会冊子 121 頁以降公文書管理法掲載

・官報 7/28 印刷誤りの訂正

・7/10 公文書管理法一部改正

（沖縄科学技術大学院大学学園法、附則第 21 条）

2 条 2 項の別表 1 に追加＝独立行政法人等に沖縄科学技術大学院大学学園が含まれる¹。

日本のアーカイブズのこれまで

今より 10 年ほど前、国文学研究資料館史料館長であった鈴江英一先生が日本のアーカイブズの動きを振り返ってまとめられたことがある²。これを基に付加してみた。

2009 年公文書管理法制定。

1999 年国立公文書館法・行政機関情報公開法制定。

21 世紀を目前に大きな変革の予感がしたころ。行政機関情報公開法が公文書館に与える影響について当時も全国大会等でも議論した記憶がある。

¹（公文書等の管理に関する法律の一部改正）

第21条 公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第 号）の一部を次のように改正する。

別表第一 沖縄振興開発金融公庫の項の前に次のように加える。

沖縄科学技術大学院大学学園 沖縄科学技術大学院大学学園法（平成 21 年法律第 76 号）

²兵庫県の歴史 34 号 抜刷公立文書館の方向と課題、鈴江英一、兵庫県史編集専門委員会編、兵庫県、平成 10 発行、¥700、公文書館法成立 10 年の年に、A 五、60 頁

それ以前に役所の文書を見ることは、文書館が設置されていなければ、一部の歴史研究者が特別に許可されて資料に当たる以外に方法はなかった。ところが、役所が文書を公開するというようになって公文書館にとってはむしろ逆風ともなり得ることであった。特権的に役所の文書を見せる場でいられないことになったからだ。今日では説明責任、アカウンタビリティが普通の言葉になっている。

約 20 年前に 1988 年公文書館法が施行された。この法律が根拠となり、公文書館設置運動が進んだのはまちがいないことである。

史料協が誕生し、全史料協と名を変える活動を展開している頃が今から 30 年前。

40 年前外交史料館に続いて国立公文書館が設置された。

我が国初の文書館が山口県に開館したのが 50 年前。

資料保存運動がスタートし、施設が置かれたのが文部省史料館 1951 年のことだ。

こういった流れのなかに現在は 2010 年代を展望する時期に来ている。

21 世紀のアーカイブズ

では、直近の 10 年はどんな動きであったのかを概観してみたい。5 つの動きを挙げた。

既に指摘した情報公開の波は、さらに個人情報保護法という波で文書館における利用に対して課題を投げかけた。2 つの法律の適用から公文書館は適用を除外されることになるが、そのためには「特別の管理」が求められる。自らの寄って立つべき根拠がしっかりしなければならない。市民への利用の根拠規定（利用規則）を提示できていない状況が一部にあり、未だ公文書館の説明責任を十分に果たし切れているか検証が必要あるように思われる。

過去の市町村合併の轍を踏まないようにとする資料保存運動は一定の成果を上げたように見える。しかし実際は今後に残される部分も大きく、検証が必要になるだろう。

阪神・淡路大震災以後水害や地震等がない平穏な年はあっただろうか。このような中での資料保存運動として特に大学等を中心にしたボランティアによる資料保存ネットワーク活動が、評価できる。

国の公文書以外に自治体の行政文書が文化庁から重要文化財に指定されるなど、行政文書が遺産としての価値を持つことが認められつつある。京都府・山口県・今年の埼玉県のほか、県等自治体指定の動きも今後も続いてくと思われる。

文書の電子化とも関連して、公文書の管理に注目が集まったのがここ数年ということができよう。この流れが法律施行の2011年以降どうなっていくか注目される。

この10年の間、国立公文書館は中央省庁改革の中で独立行政法人としての新たな出発をした。第一期中期計画4年、さらに第二期中期計画5年を経て、22年度より新中期計画5年に突入していく。このためのプランを検討中である。おそらく公文書館法制定当時もそうだったように、これまで諸外国の先進事例の摂取に努めてきた。多くの関係者に還元するため、招へいプログラムを開催し、また国際会議への積極的な参加を通して学んできた。それらの蓄積の上に現在があると考えたい。

そして国立公文書館だけでなく、制度官庁である内閣府や政府を巻き込んだ大きなうねりになって現在に至っていると思う。

1 公文書管理法の制定

公文書管理法の概説

公文書管理法についての概説としては次に掲げたものが見られる。

- 逐条解説公文書管理法. ぎょうせい. 2009. 10. 20, 211p.
- Q & A 公文書管理法. ぎょうせい. 岡本信一・植草泰彦. 2009. 10. 23, 178p.
- 山崎日出男. 「公文書等の管理に関する法律についてー制定までの経緯及び法律の概要ー. 情報公開・個人情報保護, vol. 34, 2009. 9. 25, p. 10-24.
- 益田宏明. 特集「公文書等の管理に関する法律1」について. 行政文書管理, no. 58, 2009. 8. 1, 19p.
- 益田宏明. 特集「公文書等の管理に関する法律2」について. 行政文書管理, no. 59, 2009. 10. 1, 19p.
- 中原茂仁. 公文書等の管理に関する法律について. アーカイブズ, no. 37, 2009. 10. 23, p. 32-41.
- 福井仁史. セミナー講演録・時を貫く記録としての公文書の在り方. R I Mジャーナル, no. 11, 2009. 10. 31, p. 16-41. (2007. 7. 22, ARMA東京支部総会併設セミナー(第91回定例会)での講演録)
- 宇賀克也. 逐条解説公文書等の管理に関する法律. 第一法規, 2009. 11. 20
- ジュリスト(有斐閣)特集号(2010. 02. 01 予定)

特に法案作成に尽力した内閣官房公文書管理

検討室の山崎室長(現国立公文書館理事)、福井参事官(現兼内閣府大臣官房公文書管理課長³、岡本参事官、植草補佐、中原補佐(兼国立公文書館法規専門官)と実務者がそれぞれ執筆している。

公文書管理法のポイント

法律の特に重要なポイントについて、岡本・植草(2009)P.71によると、

- 行政文書の管理に関する統一的なルールを法令で定めることにしたこと、
- レコードスケジュールの導入により、専門家のサポートを受けながら歴史的に重要な公文書等の選別をあらかじめ行い、円滑に国立公文書館等へ移管することとしたこと、
- 内閣総理大臣に対し、文書管理の状況に関する定期的な報告を義務付けるなど、コンプライアンスの確保のための仕組みを整えたこと、
- 公文書管理委員会や国立公文書館といった外部有識者・専門家の知見を最大限活用する仕組みを整えたこと、
- 歴史公文書の利用が具体的権利であることを明確にするなど、その利用を促進する仕組みを整えたこと、

と指摘されている。

実務屋である私から見ると、これとは若干異なる5つのポイントを指摘することができる。

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

³ 公文書管理課は21年4月設置。省庁の中に新しい課を置くのは容易ではなく、閣議決定や政令で公示されたものであり、内閣が変わってもこの公文書管理の仕事は引継がれるという意味で、まさに政権交代を経た現在も大切な役割を担っているということになる。法律が施行されると内閣官房の仕事も最終的に内閣府に吸収されることになるものと思われる。

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。

公文書管理法成立の背景

具体的な条文にそって若干の解説を加える前に法律成立の背景について一言コメントする。

今回公文書管理法の制定に当たっては、恐らく公文書館法や国立公文書館法の制定とは異なった面が見られたのではないかと(議員立法と内閣提出法等)。それはこの法律を取り巻く人々の層の変化や広がりと言えるだろう。尾崎護氏をはじめとする有識者会議の委員、これまでの委員会・懇談会の委員をはじめ多くの方が関わっていただいた。

キーパーソンを挙げるとすれば、まずは福田康夫元総理大臣といえるだろう。これは官房長官時代からの大変強い思い入れのある政策テーマであり、その推進の立役者であった。第171国会で与野党協議が進む中でも、影で民主党への働きかけをし、成立を促したことは知られている。

そしてもう一人上川陽子前衆議院議員を挙げたい。安倍内閣の男女共同参画・少子化対策担当大臣であったが、新たに福田氏から公文書管理担当大臣に任命されるや、この任務に非常に強い関心を持ち、有識者会議に常に大臣自らが出席するなど力を傾注していただいた。特に、現場主義の政治姿勢から、国会図書館、日銀、東京都・神奈川県・広島県等の地方公文書館等関係機関はもとより、19の府省庁・検査院の書庫に至るまで視察をされた。いくつかの省庁の視察に同行した私たち公文書館の専門官が別に大臣室に呼ばれ、二度にわたってヒヤリング・意見交換の機会を得た。各省大臣はもとより、事務方であっても書庫の状況がどのようになっているのか存じていないという状況に対して大臣が全ての省庁わけ隔てなく巡回視察するというのは霞ヶ関に一大ショックを与えたものと思われる。ここで流れができた、勝負アツタといえる大きな節目であった。

公文書管理法は内閣提出法案としてこれまでの議員立法による公文書館法とは異なるものだった。

閣議決定され、3月3日に国会へ提出された法案が形成される段階を見ている中で、自分が想像したものとはずいぶん異なっていた。ここまで細かく詰めていくのか、やはり議員立法でなければ無理ではないか、とも思われた時期があった。

内閣提出法案として国会へ提出されながら、与野党協議が行われ、法案の修正が全会一致でなされるという点も特色に挙げられると思う。

衆参両院で与野党ねじれ現象という中、民主党からの法案修正要求も強いものがあつた。その背景に関係団体や市民団体等の支援があつたものと思われる。さらにこの地味な法律の意義を社説等で取り上げた各報道機関にも今でも感謝の念をもっている。国会議員の方々も少しずつ関心を持っていたら、このテーマが永田町の基礎教養科目に含めていただきつつあるのではないかと思っている。

この間法案立案者の立場で携わった福井仁史課長は法律成立に向かう底流の3つの流れを指摘している(福井2009)。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。

- 1) 行政の効率化、役人の論理、官の論理
- 2) 情報の共有化、民の論理、政府の持つ情報を国民と共有しよう
- 3) 国立公文書館問題

法律各条のポイント ※大会では扱わず

■ 目的について(1条)

第1条では、野党の主張する「国民の知る権利」の用語は先行する行政機関情報公開法との整合性から用いられなかったものの、「国民主権の理念にのっとり」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。

有識者会議最終報告で盛り込まれた「公文書の意義」が重要との認識から、「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」⁴といったキーワードが浮かび上がる。

■ 文書の作成について(第4条)

文書の作成についてもより詳細に条文に書き込

⁴ 国会では「共有財産」の用語ではいけないのかの議論があつたが、「財産」という用語が金銭的価値のある権利と解されており、本法案に規定することが適当ではないとして目的規定に含めなかった。

まれたところである。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だ。当初の閣法では政令に委ねるとしていた部分だが、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志が見える。特に5項目が列記された。5月27日の衆議院内閣委員会で社民党の重野安正議員が、補助金等の公金で民間が行う事業に関する文書も公文書とみなすべきではないかと質問した。これに対して山崎日出男政府参考人は、当該事業終了後に、行政機関が文書を取得することが通例であり、取得した時点で行政文書となると考える、公金を支出して行われる事業は様々(研究者への助成金)であり、当該事業に関し当該支出先において作成された文書をすべて行政文書と取り扱うことが適当でないと回答している。

公文書とは(2条8項)

「公文書等」＝「①行政文書」＋「②法人文書」
＋「④特定歴史公文書等」

■ 行政文書の整理(第5条)

法案では「あらかじめ」としていた部分を「できるだけ早い時期に」と議員修正したところで、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。この考え方導入の背景としては、記録管理の国際標準(ISO15489)のさががけとなったオーストラリアで発展したレコードキープिंगの考えが大きい。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。また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。この場面で我々アーキビストの支援のあり方はどうあるべきか、現在政令の立案に向けての作業は国立公文書館においても進行中の検討プロジェクトである。

■ 保存期間について(5条2項)

5月27日の衆議院内閣委員会で民主党西村智奈美議員からの保存期間基準についての質問に増原副大臣が答えた。審議会と閣議決定と保存期間の異なる文書がファイルされた場合、「10年と30年であれば、両者を一緒にして30年にする」と答えており、業務遂行上の必要性、一覧性の確保等の観点から、公文書管理委員会に意見を聞いて、今後検討していくこととなっている。同一ファイルは同一保存期間となる。

■ 集中管理について(第6条)

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ものまでということになる。

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。まずは各府省庁に集中管理をすることが求められている。

■ 行政文書ファイル管理簿について(第7条)

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。おそらく先進国であってもここまで詳細に書き込んだものは少ないのではない(もちろんその記述が分かりにくいとの批判は十分理解しているが)。したがって今後はこのファイル管理簿を発展させていくことになる。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。

■ 移管又は廃棄について(第8条)

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になる(米NARA長官が廃棄を承認するスタイルが組み込まれた)。

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。

文書の廃棄の重要性は上川元大臣の廃棄停止と熊本県のダム問題で文書廃棄を凍結した例がある⁵。

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「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。

私どもがこの日本版レコードスケジュールで考えたことは2つのチェックポイントが重要で、作成して早期にスケジュールを設定した段階及び、保存期間が満了して本当に廃棄する直前の2つのポイントで確認していくことである。

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権に活用する公文書管理委員会

が内閣府に審議会等⁶として置かれることになった。

■ 研修等について

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)。今後は国立公文書館が自らも学んでいかねばならない。

本年10月ARMA東京支部設立20周年の特別セミナーで来日したマイケル・ミラー博士の講演でも、アメリカ国立公文書館(NARA)は現用文書の管理に関与できていないとの話がありました。国立公文書館の研修は現用文書の中にある歴史公文書等を対象とするものであって、あくまでも現用文書管理は各行政機関の長や独立行政法人等によるものである。

余談ながら、歴史公文書等は2条6項で「歴史資料として重要な公文書その他の記録」としており、公文書館法第2条の(現用のものを除く)が外れた(公文書館法は改正なし)。すなわち、現用文書の中にもそもそも歴史公文書があり、その中から移管されたものを「特定歴史公文書等」としている。

行政機関における文書管理の変化

以上これまで述べた内容を図式化して、現行の制度と新たな公文書管理法制下の文書管理について行政機関の場合で説明すると次のようになる。

1) 各省縦割りの文書管理の仕組みを変えて・・・

統一的な文書管理体制の構築

⇒＜具体策＞

- (1) 制度官庁を、内閣府に一元化
- (2) 詳細な行政文書管理ルールを法律で明文化するほか、政令で統一的ルールを記載。(作成、整理、保存(集中管理含む)、管理、移管・廃棄 (第4条～第8条))
- (3) 各府省の文書管理規則の作成・更新に当たって、
内閣総理大臣の同意を義務付け (第10条第3

⁵ 県が天草市に建設中の路木ダム問題で、根拠となった洪水被害を証明する公文書が存在しなかったことなどを受け、蒲島郁夫知事は17日の定例会見で、公文書の保存期間延長を柱とした管理強化策を検討するため、「外部委員会」を近く設置する考えを明らかにした。

今後、委員の人選を進め、半年程度で提言を求める。蒲島知事は「委員会に審議してもらう間は、全文書の廃棄を凍結するよう指示した」と述べた。県は公文書の保存期限を1年未満から30年間まで6段階に規定。だが、昨年秋に発覚した不正経理問題では、帳簿類の保存期限が5年間だったため、2002年度以前の調査ができなかった。路木ダム問題でも、県は路木川の河川整備計画で「1982年7月などの洪水時に約100棟が床上浸水した」と記述したが、浸水の有無を示す公文書は見つからず、住民団体が近く、事業中止を求める訴訟を起こす方針。蒲島知事は6月、改善策を検討する考えを示していた。

＝2009/07/18付 西日本新聞朝刊＝

⁶ いわゆる8条機関：府省付属機関。答申・建議を経て、国家意思は大臣等が表示。一方3条機関は国家公安委員会、公取等、府省・内閣から独立的な地位にある、自ら国家意思を表示・決定する能力をもつ。

項)

2) 重要な公文書が、きちんと国立公文書館に移管されるよう・・・

歴史資料として重要な公文書等について、
国立公文書館への適切な移管の推進

⇒＜具体策＞

- (1) 歴史公文書等は全て移管する旨を規定(第5条第5項)
- (2) 移管・廃棄を、文書作成後すぐ判断する「日本版レコードスケジュール」制度の導入(第5条第3項)
- (3) 集中管理の推進
(第6条・国立公文書館法第11条第1項第2号・第11条第3項第2号)

3) 適切な文書管理が行われるようにチェックする仕組みを目指し・・・

文書管理の適切性を確保する仕組みの整備

⇒＜具体策＞

- (1) 各府省に管理状況報告を義務付け(第9条第1項)
- (2) 内閣府・国立公文書館による実地調査(第9条第3項・第4項)
- (3) 内閣総理大臣から各行政機関の長への勧告制度(第31条)
- (4) 行政文書の廃棄に当たって総理大臣同意が必要(第8条第2項)

4) 役所だけの世界で文書管理をしている仕組みを変えて・・・

外部知見の活用機会の充実

⇒＜具体策＞

- (1) 国立公文書館の機能強化
(第9条第4項・国立公文書館法第11条各項)
- (2) 公文書管理委員会の新設(第28条)

さらに国立公文書館等に移管された特定歴史公文書の保存と利用について同様にこれまでと対比してみると次のようになる。

- (1) 利用の請求権化(第16条)・不服申立て制度の導入(第21条、第22条)
- (2) 公開基準の一部変更(第16条第1項第1号～第4号)
- (3) 国立公文書館の所蔵資料の種類増(第2条第7項第4号・第11条第4項・第14条)
- (4) その他の利用(展示、デジタルアーカイブ等)の

推進(第23条)

- (5) 利用等規則の作成・更新に際しての総理同意(第27条)、各国立公文書館等に管理状況報告(第26条)、必要に応じ総理による改善勧告(第31条)、特定歴史公文書等の廃棄に先立つ総理大臣同意(第25条)

ここで指摘しておきたいのは、従来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タ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。「現在と将来の国民に対する説明責任」とは「言うは易く行うは難し」であるが、手をこまねいているわけにはいかないものと考ええる。

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、国立公文書館においても利用規則の変更のためのチームが検討を開始している。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。

以上行政機関を中心に公文書管理法の概要を解説したが、その他の機関について若干触れておきたい。

司法院・立法府について

有識者会議においては三権の文書を統括する司令塔として国立公文書館を位置づけることとし、これまでの独立行政法人から、行政部門の枠を超えて職務を果たす「特別の法人」(例、法テラス:司法支援センター)に改めるべきではという意見も出された。両府との間に協議機関を設置する等の案も出されたが、両府の事情や判断もあり、三権分立の観点から、内閣提出法案の中に協議機関を設置し、参画を義務付けることは困難となった。この結果、国立公文書館は従来通りの「独立行政法人」のままとした。衆議院附帯決議2・参議院附帯決議20において将来の課題としている(行政全体

の司令塔としては消費者庁200人や統計委員会等がある)。

2009年8月5日これまで国立大学から12年計画で平成12年度から移管を受けてきた民事判決原本であるが、司法府から直接裁判文書と司法行政文書の移管を受けることが決定した。本年度内に最高裁判所の民事判決原本(明治以降昭和30年まで)が移管される予定で、次年度からは司法行政文書を受け入れる計画となっている。

今後は立法機関との協議が課題となる。

独立行政法人等について

独立行政法人等は行政機関と同様に公的な性格を有し、その諸活動を説明する責務においては行政機関と差がないという方針である。また情報公開法制においても行政機関とほぼ横並びで行われてきた経緯があり、基本的な構えは準じて行うとして、大枠についてはこれまでの説明と同様である。一方で法人の法的性格から運営の自律性・自主性にも配慮する必要があり、準じて行う、あるいは参酌して行うこととなっている。

現在においても各法人を所管する行政機関を通じて、例えば、設立・廃止等に関する文書、事務事業の方針・計画書、実績報告書、指導監督結果報告書等については国立公文書館に移管されているところである。今後政令等によって詳細な基準が定められることになる。国立大学法人において作成される、例えば教授会や理事会の記録等はどのように管理されるのであろうか。国立公文書館等⁷として国立公文書館と類する機能を有するものを設置するのか、それとも国立公文書館へ行政文書を移管するのかの選択をしなければならなくなると考えられる。まさに大学アーカイブズの役割を主張するチャンスととらえ前向きに検討していただきたいと考える。

民間における公文書管理

従来個人・法人からの寄贈や寄託を受け付けていない国立公文書館であったが、政府関係者が貴重な歴史公文書等を有していた場合、法人等が解散し、貴重な歴史公文書が散逸する恐れが生じた

場合、組織改編により民営化された場合等国立公文書館が受け皿となる可能性が生まれた(2条7項4号、33条1項2項)。

地方自治体の文書管理

後述する(第34条)。

- (1) 地方公共団体に対し、適正な文書管理の努力義務(第34条)
- (2) 個人や法人の所有する歴史公文書等について、国立公文書館への寄贈・寄託が可能に(第2条第7項第4号)
- (3) 行政機関・独法等に関し、民営化等の組織見直しが行われる場合に、行政文書・法人文書の適正な管理のため必要な措置を行うよう義務付け(第33条第2項)

今後の課題

- 1) 具体的な基準づくり
(具体的に何が「歴史公文書等」に当たるのか？
具体的にどのように文書を綴るのか？電子文書の場合は？
管理簿の記載方法は？必要な管理体制は？)
- 2) 法施行のための体制整備・施設整備
(内閣府・国立公文書館・各府省の人員体制、国立公文書館の施設)
- 3) 各地方自治体での取組
- 4) 施行後五年メドの見直し

2 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

以下の3つを挙げることができる。

- 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

国の公文書管理の現状と課題という点でみれば、公文書のライフサイクル全体(作成・取得、管理、処分(廃棄等)、移管、保存(歴史公文書等))を統一的に管理する基準(法令)が存在しなかった。行政機関が保有する公文書(現用)については各行政機関の長が管理(いわゆる分担管理制度)して

⁷ 各府省から、保存期間の満了した行政文書の移管を受ける。移管された行政文書を、専用の場所で保存し一般公開を行う。情報公開法における「政令で定める公文書館その他の機関」に該当する(各府省から、保存期間の満了した行政文書の移管を受けず、収集した図書・雑誌・古文書等を専用の場所で保存し、一般公開を行うものとは異なる)。

いる現状だった。問題が顕在化したのが次の事例である。

厚生労働省の「フィブリノゲン資料問題及びその背景に関する調査プロジェクトチーム」の報告書（平成19年11月30日、本文36ページ）は、厚生労働省の地下書庫の状況と資料の引継ぎ・管理等について以下のように報告している。

- ・文書ファイルが実際どこにあるかは、一つ一つ書棚を探さないと分からない
- ・各文書ファイルの重要度や優先度も分からない
- ・文書ファイルの背表紙に件名が記載されていない
- ・通路から文書ファイルの背表紙が見えない
- ・通路から一見して文書ファイルの内容が判別できるような状況ではない
- ・B5版のサイズの棚にA4版ファイルは入らないため、横にして詰めている

さらに、

- ・スペース不足で、書棚の隙間に斜めに突め込まれた文書ファイルや、まとめて段ボール箱に入れられて通路脇
- ・「ハイキ」と書かれた段ボール箱が通路脇に置かれたまま
- ・30年以上前の日付の書類が書棚にそのまま
- ・そもそも、廃棄の時期が分からない

といった状況のようだった。これはひとり厚生労働省の書庫だけの問題であろうか。

さらに、資料の引継ぎや管理についても

- ・収受台帳への記載漏れや管理簿の不完全な調製
- その原因として、
- ・「台帳には後で記載すれば良い」などという文書管理に対する意識の低さや、職員が管理規程を適切に把握していない
 - ・職員がより使い勝手の良い方法についての管理規程の抜本的見直しや同規程の職員に対する今一度の周知も必要
 - ・「行政の執行における文書管理の大切さ」といった基本的かつ重要な意識が関係職員に欠落していた

といわれている。

これに対し、「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」最終報告において、現状の問題点を踏まえ、あるべき方向性を示している。それが結実したのが今回の公文書管理法といえる。これからの公文書管理は、

- ・国の公文書の管理（保存と利用）を各行政機関の問題として（分担管理）ではなく国家全体の問題として考え、国家事業として取り組む必要があるとの意見が聞かれる。
- ・公文書の保存や利用に対する政府や国民の意識改革

- ・公文書の保存と利用に関する法令等（法的基盤）整備
 - ・公文書館制度の機能発揮と制度の普及（存在意義のアピール）
 - ・各関係機関（移管元機関）における文書管理の厳格化（安易な廃棄や散逸の防止）
 - ・行政機関（移管元機関）及び公文書館両方の文書管理に係る施設や体制の充実強化
 - ・国と地方の公文書館の連携強化（資料データの共有、イベント共催、人材育成等）
 - ・国民や諸外国に対してより適切な説明責任が可能
- 以上の点に注意しなければならないだろう。

地方公共団体の責務

以下の4つの法律に責務が示されている。

1) 公文書館法

（責務）

第3条 国及び地方公共団体は、歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用に関し、適切な措置を講ずる責務を有する。

2) 行政機関の保有する情報の公開に関する法律

（地方公共団体の情報公開）

第26条 地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する情報の公開に関し必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない。

3) 個人情報の保護に関する法律

（地方公共団体の責務）

第5条 地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その地方公共団体の区域の特性に応じて、個人情報の適正な取扱いを確保するために必要な施策を策定し、及びこれを実施する責務を有する。

4) 公文書管理法

（地方公共団体の文書管理）

第34条 地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する文書の適正な管理に関して必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない。

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。

行政文書の廃棄

日夜作成・取得される行政文書を永久に保存し続けることは不可能である。実際には大方が廃棄される。法令によって予め決められている場合を除

けば、原則として何を廃棄するかという判断は、その地方自治体自身の判断に委ねられている。何を廃棄するかは何を残すかという問いと等しいと言える。

公文書管理条例

そのよう中で文書管理条例を設置する例がわずから見られる。

- ・宇土市文書管理条例（H13. 3. 23 公布、H13. 4. 1 施行）
（旧金光町文書管理条例（H15. 3. 20 公布、H15. 4. 1 施行、合併により H18. 3. 21 消滅）
- ・ニセコ町文書管理条例（H16. 12. 17 公布、H16. 12. 17 施行）
- ・大阪市公文書管理条例（H18. 3. 31 公布、H18. 4. 1 施行）

類例

- ・春日市情報基本条例（H12. 6. 29 公布、H12. 10. 1 施行）
- ・木更津市情報基本条例（H15. 3. 21 公布、H15. 4. 1 施行）
- ・名古屋市情報あんしん条例（H16. 3. 31 公布、H16. 4. 1 施行）⁸

岡山県の金光町は合併により消滅しているので、現在は3つということになる。施行順に、宇土市、ニセコ町、大阪市である。最新の大阪市では、目的規程に情報は市民の財産という視点があり、歴史的視点を踏まえた廃棄が明記されています。このほか文書とせず、情報という視点に拡大した条例は別にいくつか見られる。

地方自治体にとって、公文書管理法のもたらす

影響はどんなものになるのだろうか。既に情報関連の、公文書館法、行政情報公開法、個人情報保護法などには、地方自治体の責務が盛り込まれており、当然公文書管理法においても同様の規定が盛り込まれた。現在は全国で52の公文書館があるということだが、既に条例が整備されているところ、条例はないが計画を推進している所はある。今後文書のライフサイクル全体を一貫した条例が求められるとすれば、公文書館という建物（やかた）が設置されるのが望ましいが、ハードにこだわらずに、むしろソフト、システムの整備に配慮する必要が出てくると思う。

これからは

- ・公文書等の保存と利用を確実なものとするため、公文書館への移管制度をシステム化
- ・公文書館への移管システムを公文書のライフサイクルの中に明確に位置付ける。
- ・重要な公文書等の廃棄や散逸を防止する観点から、公文書館が現用文書の管理についても一定の関与ができる制度の導入
- ・電子文書等多様な媒体への対応強化が必要となる。

そのような体制・システムを整備することが今後の地方自治体において課題となろう。

公文書管理や公文書館制度を充実させていくことは、結果として国民・県民、それも現在のみならず将来の世代に対しても恩恵をもたらす事は間違いない。福田総理はかつてこのことを例えば道を作るのがそうであるように「将来に向けた公共事業」(新型公共事業)とよんだ。非常に地味な分野であるし、これまでは歴史研究というジャンルに利用が限定されてきた傾向が強いが、日頃の閲覧対応を見ると、近年それだけに利用の理由は限定されない事を感じている。自らの権利を主張する資料の入手を求めている。

福島県立歴史資料館には土地に関連した地籍図もたくさんあると聞いている。公文書館自ら変革していかなければならないのは言うまでもない。一方で公文書を日々作成する公務員にとって、公文書は国民・県民から託された公務の証であって、本来の主権者に説明責任を果たしていくためにも適切な管理を進めていくためには、専門家(レコードマネージャーやアーキビストと呼ばれ、オーストラリアではレコードキーパーとも言われるが)の力を借りながら、より高度の行政運営のためにも必要不可欠であり、ひいては自らの業務の質が向上す

⁸ 県教委の教員採用汚職：答案用紙破棄 オンブズ「公文書の管理条例が必要だ」／大分
教員採用汚職事件で、08年度試験以前の答案を保存期間内に県教委が廃棄したとされる問題で、NPO法人・おおいた市民オンブズマン（永井敬三理事長）は24日、県情報公開・個人情報保護審査会で「県に公文書管理条例が必要」と意見陳述した。オンブズが行った答案用紙の情報公開請求が「非公開」とされた処分の取り消しを求めた異議申し立ての一環。永井理事長によると、オンブズ側は「廃棄した証拠がない」などと改めて公開決定を要求。また、公文書の保存義務や、廃棄手続きなどを定めた条例の必要性を、審査会として県に答申するよう訴えた。
永井理事長は「ずさんだった公文書の管理を改めるために、条例が必要だ」と述べた。
毎日新聞 2009年6月25日 地方版

ると認識していただければ幸いである。昨年これはどう処理したかという際に昨年度の記録はすぐ取り出せるだろうか？条例改正をしなければならぬとして昔はどう検討していたのか、それらの基礎データの上に、新たな状況を踏まえたより高い行政の運営も可能になると考え、誰もが得る事ができる制度を構築していただけるようご検討いただければ幸いだ。将来の日本国民、福島県民に、赤字の国債、地方債や汚れていく環境だけを残すのではなく、多くのものを遺していきたいと思うが、その中にある一定度の公文書（歴史公文書）を加えていただきたい。

公文書館機能の整備

公文書館条例をもつところ

- 三豊市文書館（香川県、条例設置済み、H22開館予定）

条例はないが検討中

- 富山市行政管理課富山市公文書館設置準備担当（H22開館予定）
- 宇城市公文書館構想（熊本県、H22開館予定）
- 福岡県共同公文書館（H24開館予定）
- 札幌市公文書館
- 三重県博物館 公文書館機能（H26開館予定）
- 上越市公文書館準備室（新潟県）
- 戸田市アーカイブズ・センター（埼玉県、2009. 6. に開設）
- 新潟県新潟市歴史文化課歴史資料整備室・公文書分類センター
- 飯田市歴史研究所

備えるべき公文書館機能とは何か。

公文書館法には「保存し、閲覧に供するとともに、これに関する調査研究を行うことを目的とする施設」と示されている

1. 「永年保存」と「永久保存」
2. 利用者への閲覧
3. 調査研究：「歴史資料として重要な公文書等に関連する調査研究」のことであるが、それは単なる学術研究ではなく、歴史を後代に継続的に伝えるためにはどのような公文書等が必要であるのかという判断を行うために必要な調査研究

まず、1→2→3と進んでいくことになる。

4 公文書館設置に向けての戦略私案

2010年代は、文書管理の時代となるはずだ。最も近い関係にある文書管理とアーカイブズを全体として考えることが必要である。そしてどこに自治体においてもアーキビストはいなくても、文書管理担当者はいる。ここの接点を持たないことには充実の道はないと言える。川上からの流れを作るともいう。アーキビストは先にお話した厚生労働省の文書管理に対して何ができるのだろうか。

文書管理の整備の結果として公文書館、あるいは公文書館機能を整備すること、位置付けることを自覚して取り組んだ方がよいと考えている。

◆江東区

長期基本計画（H7-12）における公文書館構想がH8凍結、総務課文書係に非常勤の公文書等専門員を雇用し、区の公文書保存・管理体制の充実と有効利用を図るための調査、検討を行っている。体制の整備（公文書管理係を新設）、充実には職員の利便性を向上させ業務の効率的、効果的運営に貢献するばかりでなく、将来的に区民の利用に供する事で、区の歴史的資産の活用と行政運営の透明化が推進されるものと見込んでいる。

そのため、館にこだわらず、機能やシステムの整備を目指すべきである。

第一に、文書管理規程に歴史的資料の保存の規定を盛り込むことから始めたい。

平成16年度に新設合併により誕生した167団体について益田宏明さんが調査をした結果がある。それにここ数年私が調べた結果を追加してみた。

団体が開設しているサイトに掲載されている例規集等において文書管理規則等を確認できた121団体とH19兵庫県・長野県、H20新潟県、沖縄県、H21福島県の調査結果

福島県の特徴として次のようなことが挙げられる。市レベルにおいて7割もの条項が制定されている（歴史資料として価値がある文書の保存）。

村レベルにおいても東白川郡鮫川村、石川郡平田村で制定。

西会津町文書管理改善推進員会設置要綱という文書管理に関する規定を調査の中で見出すこと

がでる。

逗子市公文書等選別基準 平成18年04月01日 施行
逗子市公文書等選別のための細目基準 平成18年
04月01日 施行
宮崎県歴史資料文書管理規程 平成12年7月13日
宮崎県総務課宮崎県文書センター
佐賀県歴史的文書の保存等に関する規程平成2年3
月31日
埼玉県北本市文書管理規程
北本市歴史資料の保存及び利用に関する規程 平
成5年3月30日
富山県小矢部市文書管理規則
公文書等の収集及び管理に関する規則 平成12
年9月27日規則第49号
小矢部市公文書等の寄贈又は寄託に関する取扱要
綱 平成15年9月22日告示第70号

次に一定度の資料が収集されたら、市民への利
用の道を開く。閲覧等に関する規程の整備が必要
である。

佐賀県歴史的文書の閲覧等に関する規程平成2年3
月31日
滋賀県歴史的文書の閲覧等に関する要綱
滋賀県県民文化生活部県民生活課県民情報室
平成19年4月1日
北本市歴史的公文書等保存利用規則 平成17年3
月8日
新潟市歴史的文書等利用要綱
岩見沢市歴史的文書の閲覧等に関する規
程、平成17年10月14日
草加市歴史的公文書等保存利用規則 平
成16年3月24日

ではそんな取組をしているところがあるだろう
か？

静岡県
熊本市
海老名市
倉敷市
練馬区
山口県宇部市ふるさと学習館（仮称）建設基本構

想における文書館機能の一部補完
東京都武蔵野市歴史資料館（仮称）における公文
書館機能を中心とした施設検討

秋田県大仙市 毎年本庁だけでトラック5台の保
存期限の切れた文書は焼却。本年3月から全量保
存、評価選別を。
東京都市長会広域連携「公文書館の共同設置」構
想

インターネットで検索したでもいくつか興味ある情
報に接することができる。今後参加者の力で発掘、
支援していただきたい。

理解者層の拡大策

実績を積み、理解者層を増やしていくことが重要
だ。新政権になり、事業仕分けという新たな評価手
法が取り入れられている。公文書館がその対象と
なったいくつかの例もあり、また独立行政法人であ
る国立公文書館も近いと考えられる。

当館には全国からの視察を受け入れているが、
近年議会議員の（大抵は一人）視察も増えてきた
ように思う。彼らは市民の代表である。

行政機関の職員も深く関与していくことが切実
になっている。

公文書館モデルの構築

何から始めたらよいのですか？という疑問に答
えられるスタンダードを準備しなくてはならない。こ
れまでの公文書館は成立の背景が異なり、名前も
違っている。何かミニマムエッセンスなのか十分議
論尽くされていないように思われる。

人づくりとネットワーク

これまでの蓄積を自らのアーカイブズとして次の
施策に生かすということを自分たちがしなければ誰
も信用してはくれないのだろう。

現在は都道府県立の公文書館がキーステーシ
ョンとなって独自のネットワークを大きく伸びてきて
いる。道州制といった将来の課題もでてくるかもし
れない。そのなかで多くのやる気のある中間の輪
を広げていただきたいと思う。