

国家事業として取り組む公文書管理

内閣委員会調査室 さくらい としお
櫻井 敏雄

1. はじめに

近年、社会保険庁の年金記録問題や厚生労働省の薬害肝炎患者リストの放置問題、さらには海上自衛隊のインド洋での米艦船への給油量隠蔽や給油艦の航泊日誌の誤廃棄といった不祥事が明るみに出た。これらの事件は、わが国における公文書の管理、記録¹の取り扱いを適切に行うことが、国政の運営及び国民の生活にとっていかに重要であるかを示している。

このような中、文書管理の今後の在り方等について検討を行うために設置された「公文書管理の在り方等に関する有識者会議²」（以下、「有識者会議」という。）は、平成20年11月4日に最終報告である「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～」(以下、「最終報告」という。)を公文書管理を担当する小淵内閣府特命担当大臣に提出し、同日、麻生総理にも報告された。今後は、次期常会において提出が予定される「公文書管理法案(仮称)」に最終報告の内容がどのように盛り込まれるかが注目される。

本稿では、公文書管理の在り方をめぐるこれまでの経緯を概観し、公文書管理の現状と問題点を整理するとともに、有識者会議の最終報告のポイントを指摘したい。さらに、最終報告を中心に主要な論点について検討することとしたい。

2. これまでの経緯

(1) 国立公文書館の設立と独立行政法人化

国立公文書館が総理府の附属機関として設置されたのは昭和46年のことであった。設置の根拠は総理府本府組織令である。設立の背景には、昭和34年の日本学術会議から岸総理に宛てて出された「公文書散逸防止について」という勧告があったとされる³。設置当時には、法律に基づく国の機関からの公文書の移管制度は存在せず、もっぱら国の行政に関する公文書等のみを保存する役割を果たしていた。

その後、昭和62年に参議院内閣委員長提出の公文書館法(昭和62年法律第115号)が成立した。同法は「公文書等を歴史資料として保存し、利用に供することの重要性にかんがみ、公文書館に関し必要な事項を定めることを目的とする」(第1条)もので、国及び地方公共団体の責務や公文書館に館長と調査研究を行う専門職員等を置くことなどを定めた、公文書に関する一般法である。

平成11年、参議院総務委員長提出による国立公文書館法(平成11年法律第79号)が成立した。これは、同時期に成立した行政機関の保有する情報の公開に関する法律(平成11年法律第42号)(以下、「情報公開法」という。)において、行政文書の管理に関する規定が設けられていたため、各機関で保存期間が満了した公文書等をどのように取り扱うかが問

題となったためである⁴。そこで、歴史資料として重要な公文書等（以下、「歴史公文書」という。）については国立公文書館等における適切な保存及び利用に資することとしたものである。同法の成立により、国立公文書館は法律に基づいて設置するものになるとともに、立法、司法、行政の国の機関からの移管制度が法文化された。すなわち、第15条で国の機関から国立公文書館への公文書の移管について、国の機関と内閣総理大臣が協議した「定め」に基づいて行うこととしている。その定めとは平成13年3月30日に閣議決定された「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置について」（以下、「閣議決定」という。）外2文書である⁵。

なお、情報公開法及び行政機関の保有する情報の公開に関する法律施行令（平成12年政令第41号）（以下、「情報公開法施行令」という。）の制定に伴い、平成12年2月に「行政文書の管理方策に関するガイドライン」（各省事務連絡会議申合せ）（以下、「ガイドライン」という。）が決定され、各行政機関における行政文書の管理は、可能な限り統一性を確保することが目指された。

平成13年4月、国立公文書館は各省庁の研究機関等と同様に独立行政法人となった。職員は国家公務員の身分を有する特定独立行政法人である。独立行政法人であることが公文書館制度を充実させる上で適切であるのか、後述するように公文書管理担当機関の在り方として大きな論点となっていくことになる。

（2）公文書管理の在り方をめぐる検討の経緯

平成15年4月、わが国における公文書館に関する制度等の拡充・強化を図る方策を検討するため、内閣府官房長の下に「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存・利用等のための研究会」（以下、「研究会」という。）が設置された。研究会は、同年7月に中間とりまとめを発表し、歴史公文書等の移管の徹底、専門職員（アーキビスト）等の人材養成、デジタルアーカイブ等への対応、国立公文書館施設・設備の整備等、地方公文書館等との連携について、課題を指摘するとともに提言を行った。

研究会での検討を拡充・発展させるため、同年12月に、福田内閣官房長官の下に「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」（以下、「懇談会」という。）が設置された。懇談会は、研究会が踏み込めなかった制度的課題についてより幅広い視野から検討を深めようとするため、官房長官が主催することとなったものである。

政府のこのような方針を国民に明確に明らかにしたのが、翌平成16年1月の第159回国会における小泉総理の施政方針演説であった。総理は、「政府の活動の記録や歴史の事実を後世に伝えるため、公文書館における適切な保存や利用のための体制整備を図ります。」と述べ、公文書館制度の拡充・強化に国として取り組む方針を示した。

懇談会は、平成16年6月28日、「公文書等の適切な管理、保存及び利用のための体制整備について - 未来に残す歴史的文書・アーカイブズの充実に向けて -」（以下、「懇談会報告書」という。）を取りまとめた。

前述の研究会の中間とりまとめが、公文書等の「移管以後」に重点を置いたものであったのに対し、懇談会報告書は、「すべての公文書等について、作成段階から移管・廃棄及

び歴史資料としての保存・利用に至るまで、文書のライフサイクル全体を視野に入れ」て検討したものとなっている。そして、諸外国では公文書等のライフサイクル全般を規制する文書管理法を制定しているところが多いことから、「わが国においてもこうした法律を整備すべきではないかとの意見も多かったが、わが国の現状では、それ以前になすべきことが数多く残されている。」としている。そこで、懇談会報告書の具体的な提言を速やかに実現し⁶、効果の点検をするとともに、公文書等のライフサイクル全般の本格的な検討を行った上で、「公文書等を幅広く対象とする新法の制定等抜本的な法的措置の検討を行うべきである。」として、立法化については中長期的課題との認識を示した。

懇談会はその後、平成17年3月に「公文書等の中間段階における集中管理の仕組みに関する研究会」と「電子媒体による公文書等の管理・移管・保存のあり方に関する研究会」の2つのワーキンググループを発足させることとし、前者は同年5月から、後者は6月から検討を開始した。両研究会は平成18年4月に懇談会に検討結果を報告し、最終的には、同年6月22日に懇談会として「中間段階における集中管理及び電子媒体による管理・移管・保存に関する報告書」を取りまとめた。

このころから政治レベルでも動きが活発化し、平成17年3月には自民、公明両党の議員で構成された、「公文書館推進議員懇談会」(以下、「議員懇談会」という。)が設立された。代表世話人は福田前官房長官、事務局長は小淵衆議院議員での発足である。議員懇談会は平成19年11月13日に「この国の歩みを将来の資産とするために - 緊急提言 - 」(以下、「緊急提言」という。)を取りまとめ、12月7日、福田総理に提出した。

緊急提言は、ポイントとして、国の機関における文書管理体制の整備、国民の知と記憶を集約する公文書管理体制の高度化、開かれた公文書館への進展と普及・啓発活動の充実、国立公文書館の拡充を挙げ、具体的には、公文書の作成から移管・廃棄までの一貫した文書管理体制の実現をめざす「文書管理法」(仮称)の制定、国立公文書館を独立行政法人から国の機関に戻すこと等の提言を行っている。

また、文書保存期間満了前の文書の誤廃棄や、文書の倉庫への放置など不適切な事例が続発する事態を受け、同年12月14日には、「行政文書、公文書等の管理・保存に関する関係省庁連絡会議⁷」(以下、「連絡会議」という。)において、「行政文書の管理の徹底について」(連絡会議申合せ)が決定され、そのような事例の再発防止が図られた。

平成20年1月、福田総理は施政方針演説において、「年金記録などのずさんな文書管理は言語道断です。行政文書の管理のあり方を基本から見直し、法制化を検討するとともに国立公文書館制度の拡充を含め、公文書の保存に向けた体制を整備します。」と述べた。そして、2月29日に官房長官決裁で有識者会議が設置され、同日、福田総理は上川内閣府特命担当大臣を公文書管理担当大臣に任命した。

上川担当大臣は、3月11日の閣議後の閣僚懇談会で各閣僚に対し、当分の間、保有する行政文書の廃棄をいったん中止するよう要請した。

有識者会議は3月12日から6月23日まで8回にわたって検討した後、7月1日に中間報告を発表した。そして、11日には、連絡会議で上川担当大臣から、中間報告の早急に講ずべきとされた事項のうちの各府省で取り組むべき事項についての対応を求めるとともに、

7月から8月にかけて中間報告に対するパブリックコメントを募集した。

有識者会議は、8月1日から10月16日までさらに4回開催されて、11月4日に最終報告が提出された。有識者会議は計12回開催され、その間、有識者からのヒアリングはもとより、各府省、立法府、司法府からもヒアリングを行った。さらに文書管理に関する各省庁の現状調査や各省庁からの意見・要望等の調査も行うなど精力的に活動を行った。

なお、6月27日に閣議決定された「経済財政改革の基本方針2008」において、公文書管理体制の整備が盛り込まれ、「公文書管理の適正化のための法案を次期通常国会までに提出するとともに、国立公文書館制度の拡充を含め、公文書の保存に向けた体制を整備する。」としている。

3. 公文書管理の現状と問題点

行政文書のライフサイクルは、作成・取得、分類・保存、保存期間満了、保存期間延長、廃棄、移管・保存・利用となるが、の保存期間満了後はのいずれかの道に進むことになる。このライフサイクルに応じて適用される法令等及び所管官庁が現状ではどうなっているかみてみたい。

まず、からの部分であるが、情報公開法及び情報公開法施行令により、行政機関の長は行政文書の管理に関し、定めを設けることとされている。その定め要件は、情報公開法施行令に規定され、それに基づき、各行政機関は分担管理原則の下で文書管理規則を定めている。また、管理体制については、ガイドラインに基づき、総括文書管理者を行政機関ごとに1人、文書管理者及び文書管理担当者を各課等に置くこととし、3段階の管理体制となっている。総括文書管理者には官房長、文書管理者には課長、文書管理担当者には課長補佐又は係長が通常指名される。

次に、保存期間が終了した文書の場合であるが、職務の遂行上必要であると認めるときは、一定の期間を決めて保存期間を延長することができることとしている。そうでなければ、歴史公文書として国立公文書館に移管するもの以外は廃棄することになる。

からまでの部分は、文書が各行政機関の管理の下にあることから、当該文書を現用文書と呼び、情報公開法の適用を受けるため、開示請求があった場合に対応しなければならない。現用文書の管理に関する事務の所管は総務省となっている。

移管後の文書については非現用文書と呼ばれ、情報公開法は適用除外となり、公文書法及び国立公文書館法の適用を受ける。事務を所管するのは内閣府及び国立公文書館である。このように現在の公文書管理担当機関は、総務省、内閣府及び内閣府が所管する独立行政法人国立公文書館で構成されている。

以上のように、行政文書のライフサイクルにおいて適用される法令等及び所管官庁が二つに分かれている。そして、全体をカバーする法律が存在しないだけでなく、現用文書に関しても、各行政機関がそれぞれ文書管理規則を定めているため、文書の作成、保存等管理の実態はまちまちである。したがって、作成されるべき文書が作成されなかったり、文書がどこに保存されているか分からなくなったり、誤って廃棄されたりするおそれがある。

また、文書管理者等の文書管理を担当する職員は文書管理の専門家ではないと考えられ、一般の職員も文書管理に対する意識が希薄であったり、スキルも十分ではない⁸。

移管に関する国立公文書館法の規定では、移管について総理大臣と国の機関との間での合意が成立すれば、総理大臣が移管を受けることになり、総理大臣を通じて国立公文書館が移管を受ける仕組みになっている。国の機関が合意しなければ移管は行われない。実態は、移管されるのが1%未満で、約90%が廃棄されている。国立公文書館が廃棄予定の文書を精査し、移管基準に合致すると判断したものを照会することはできるが、内閣府と各機関との再度検討の結果は、保存期間の延長とされるか、あるいは歴史公文書ではないといった理由で廃棄されることが多いという⁹。

このように移管が進まない理由としては、移管基準が不明確であること、行政文書ファイル名が抽象的で評価・選別が困難な場合が多いこと、移管後は緊急時に利用が不便であること等とともに、移管されると情報公開法が適用されなくなるため、同法第5条第4号から6号に該当する不開示情報が公開されるのではないかと懸念があるとされる¹⁰。

立法府や司法府も国の機関であるので移管は法制上は可能であるが、総理と立法府あるいは司法府との間で「定め」が交わされていないので、現在は制度としては行われていない¹¹。

また、国立公文書館は移管制度による文書の受入れしか想定されていないため、例えば市中にある歴史的に重要な文書の購入あるいは民間からの寄贈や寄託による受入れは行われていない¹²。

国立公文書館の職員の定員は42名であり、所蔵文書数は111万点、書架の延長は72キロ、延べ床面積が2万3,000平方メートルとなっている。諸外国との比較は下表の通りである。米国、欧州諸国及び韓国と比べても見劣りする状況である。

諸外国の国立公文書館の比較

	日本	アメリカ(NARA)	イギリス(TNA)	フランス	オーストラリア	韓国
設立年	1971年	1934年	1838年	1790年	1983年	1969年
所管機関	内閣府所管 独立行政法人	大統領直属	法務省	文化情報省(公文書 監督局)	情報芸術省	行政自治部
職員数	42人(定員数)	2,500人	580人	460人	450人	300人
施設総 床面積	本館(千代田区) 11,550㎡ 分館(つくば) 11,250㎡ アジア歴史資料 センター(千代田)	本館(ワシントンD C) 130,000㎡ 新館(メリーランド 州) 167,200㎡ 22の地域分館 11の大統領図書館	本館(ロンドン郊 外) 65,200㎡ 家系記録セン ター(ロンドン)	歴史公文書館(パリ) 現代公文書センター 海外公文書センター マイクロフィルムセン ター等	本館(キャンベ ラ) 75,000㎡ 地域支局7館	本部(テジョン) 新館(ソウル郊 外のソナム) 62,240㎡
所蔵文 書書架 延長	111万点 72km	930km	176km	367km	360km	280万点 約200km

出所:有識者会議配付資料等を基に作成

4. 有識者会議最終報告の概要

(1) 最終報告のポイント

最終報告のポイントは、公文書管理のあるべき姿(ゴールド・モデル)の実現をめざし、

職員一人一人が公文書管理の主人公であるとの徹底した意識改革、現用・非現用文書を通じた公文書管理法制の創設、統一的な管理ルールの策定とその徹底、専門家の知見を積極的に利用した体系的な移管促進の仕組み、ITの活用と公文書の利用促進、公文書管理に関する調整機能の強化、を提言していることである。

については、文書作成の原則を法定化することや公文書管理担当機関による監視機能を強化すること等を内容とする。については、統一的基準に基づき、専門家のサポートの下、各府省が移管・廃棄の扱いを決め、それを公文書管理担当機関がチェックする仕組みを導入すること等である。は、デジタル・アーカイブ化等により国民や海外からの利用を促進するとともに、地方公文書館等との連携を図ることとしている。においては、立法府や司法府からの移管促進を含め国全体の公文書管理に関する調整機能を強化するため、現用・非現用の文書管理を内閣府に一元化し、国立公文書館を現在の独立行政法人から権限と体制を拡充した「特別の法人」とすることとしている。さらに、数百人規模の人員を将来において実現するとともに、施設を霞が関地区周辺を念頭に置いて整備するよう検討することを提言している。

(2) 公文書管理法制に盛り込むべき事項

最終報告は、公文書管理法制に盛り込むことを検討すべき事項を、以下のように整理している¹³。

公文書管理法案（仮称）の目的 国民主権の理念にのっとり公文書等の管理に関する基本的事項を定めるものであること、現在及び将来の国民に対する説明責任を果たしていく上で公文書等の適正な管理が必要であること、行政の適正かつ効率的な運営を図ることが必要であること、歴史的に重要な公文書等の適切な保存と利用を図ることが必要であることなどを盛り込む。

公文書の定義等 各府省が管理する行政文書と国立公文書館等が管理する歴史公文書等は公文書管理法制における統一的な管理ルールの対象とし、あわせて、独立行政法人等の文書について、行政文書に類するものとして対象に含め、これらを一括して「公文書等」として定義すること。また、立法府及び司法府の文書についても移管を促進するための必要な措置を盛り込むとし、あわせて、民間に保存されている歴史的な文書についても、寄贈等により国立公文書館が受け入れられる仕組みを公文書管理法制において検討すること。

行政文書の管理 公文書管理担当機関は、有識者による公文書管理委員会（仮称）の意見を聴いた上で、行政文書の作成、分類、移管及び廃棄その他の管理に関する基準を定めることとし、各府省は、法令及びこの基準に従って文書管理規則を設けること。この文書管理規則については公文書担当機関があらかじめチェックする仕組みとすること。

各府省の職員は、当該機関の意思決定等について文書を作成し、それを相互に密接な関連を有する集合物（行政文書ファイル）に集約・整理することを原則とすること。行政文書ファイル等について、保存期間、保存期間満了時の措置（移管又は廃棄）等をあらかじめ定め（レコード・スケジュール）これらのファイル情報を記載した行政文書ファイル管理簿により管理すること。

各府省は、行政文書ファイル等について、適切な保存場所で保存することとするが、当該保存義務について、公文書管理担当機関が管理する中間書庫（集中書庫）に委託することができること。各府省が行政文書ファイルごとに設定した保存期間及び保存期間満了時の措置について、公文書管理担当機関は変更を求めることができること。

各府省は、少なくとも毎年度一回、行政文書の管理状況の調査を行い、その調査結果を公文書管理担当機関に報告すること。また、公文書管理担当機関は、各府省の行政文書の管理状況について、必要に応じ報告を求め、実地に監査するとともに、必要な改善措置を求めることができ、公文書管理委員会（仮称）は、行政文書の管理の改善に関し必要な勧告を行うことができること。

独立行政法人等の文書の管理 独立行政法人等は、行政文書の管理ルールを参酌して、当該法人の文書管理規則を設けること。独立行政法人等は、公文書管理担当機関と協議して定めるところにより、当該機関が保有する歴史資料として重要な文書の適切な保存のために必要な措置を講じること。公文書管理担当機関は、本協議による定めに基づき、歴史資料として重要な法人文書について、独立行政法人等との合意により、移管を受けること。

歴史公文書等の管理 国立公文書館等は、歴史公文書等について、専用の場所で適切に保存するとともに、所蔵資料の目録を作成して、一般の国民の利用に供すること。

歴史公文書等の公開範囲に関して適切に措置するとともに、歴史公文書等の利用制限に関し、利用者が不服を申し出ることができるようにし、それについて公平な第三者がチェックする仕組みを含め救済の仕組みを整備すること。

歴史公文書等の管理に関するルールを明確化しつつ、そのルールが国立公文書館・宮内庁書陵部・外務省外交資料館において、それぞれの特性を踏まえつつ、共通ルールとして運用されるような仕組みとすること。

公文書管理担当機関の機能強化等 公文書管理法案（仮称）と国立公文書館法との関係を整理した上で、公文書管理担当機関の機能を強化すること。また、国立公文書館の組織と業務の在り方については、検討結果を踏まえ、必要に応じて所用の組織法の改正を行うこと。

（公文書管理に関する）基準の作成等に当たって意見を聴くための、公文書管理に関する有識者による公文書管理委員会（仮称）を創設すること。

公文書管理担当機関は、国の機関、独立行政法人等からの求めに応じて、専門的・技術的助言を行うこと。また、このための専門家育成、研究等を行うこと。

その他 地方公共団体は、その保有する文書の適切な管理・利用の実現のために必要な措置を講ずるよう努めること。

5．論点の整理

（1）公文書の作成・整理・保存

冒頭で触れた近年の公文書に係る様々な事件、不祥事は、この公文書の作成・整理・保存に関するものであることから、これをいかに適切なものにするかは重要な論点である。

最終報告は、公文書の作成、保存、移管、利用の全段階、すなわち現用・非現用のをすべての公文書を公文書管理法制による統一的な管理ルールの対象とするとしている。注目すべきは、これらの各段階で、公文書管理担当機関がチェックや監査を行う等監視機能を有する仕組みを作ることを提言している点である。具体的には、公文書管理担当機関が管理に関する基準を定め、各府省はその基準に従って文書管理規則を設けるが、この規則については、公文書管理担当機関があらかじめチェックをする。また、各府省が行政文書ファイルごとに設定した保存期間及び保存期間が満了時の措置（移管するか廃棄するか）について、公文書担当機関が変更を求めることができる。さらに、行政文書の管理状況について各府省から少なくとも毎年度一回報告を受けるだけでなく、必要に応じて報告を求め、実地に監査するとともに、必要な改善措置を求めることができる等である¹⁴。

現在の国立公文書館は、現用文書に対する権限は少ない¹⁵。最終報告は現用文書に対して関与する権限を広く認めようとするもので、米国の国立公文書記録管理院（NARA）に近づけようとするものである。NARAの長官は、各行政機関に共通するレコードスケジュールを作成するだけでなく、各行政機関がそれぞれ作成するレコードスケジュールの承認権限も持ち、保存期間満了前に廃棄する場合にも長官の承認が必要となるなど、現用文書の段階も含めたライフサイクル全体の管理権限を有するからである¹⁶。

しかし、さまざまな関与を受ける各府省の側からみると、抵抗感があることも予想される。（3）の公文書管理担当機関の在り方とも密接に関連する問題である。

（2）中間書庫と移管

重要な文書であれば保存期間が30年といった長い年限が設定されている。したがってその間は現用文書として作成した機関で保存することになる。しかし、その期間が長いだけに、組織の統廃合等による散逸や職員が誤廃棄する可能性がでてくる。最終報告は、そのようなリスクを回避するため、「公文書管理担当機関が各府省共通の中間書庫（集中書庫）を設置し、一定期間を経過した文書について、各府省のニーズに応じて、各府省から引き継いで横断的に集中管理する仕組みを整備¹⁷」することを提言している。

米国では中間書庫システムの活用により、行政機関のスペースの有効利用と、長期間保存すべき文書の適切な保管等行政の効率化やコスト削減を行っている¹⁸。

中間書庫に対する各省庁の意見は、共用施設で集中管理すると、緊急時にすぐに利用できないこと、関係職員しか閲覧することができない文書を共用施設等で集中管理すると、情報管理の観点から問題があること等の理由で消極的なものが多かった¹⁹。

中間書庫については、平成19年11月から、内閣官房と内閣府の保存期限到来間近の行政文書の一部を現状の管理権限のままで受け入れ保存するパイロット事業を行っている。中間書庫制度検討に向けた課題の把握を行う予定である。

移管が進まない理由として、移管後に緊急に必要な場合に利用が不便になることに関しては、最終報告は、「速やかに利用に供することができるような仕組み・体制を整備する。あわせて、移管文書の写しを各府省が保有することを認め、当該写しは情報公開法の対象外とし、原本は移管後のルールに従い公開する仕組みについて検討する。」とし

ている。デジタルアーカイブ化の進展によって、移管後も自由に利用できるようなことから、解消されていくとの見方もある。また、情報公開法の適用がなくなることへの懸念については、最終報告は、「移管後の文書の公開範囲については、原則公開の基本的考え方の下、移管促進の観点も踏まえ、可能な限り移管の前後を通じて統合的なものとなるよう、現行の利用制限の範囲を見直すとともに、必要な場合は移管元の府省が意見を述べる事ができる仕組みとする。」としている²⁰。

(3) 公文書管理担当機関

公文書管理担当機関の在り方については、有識者会議における論議の焦点といてもいい論点であった。第2回有識者会議で、国立公文書館の在り方として、各省調整の機能と現在の国立公文書館の機能を併せ持つ「公文書管理庁」(又は局)、独立行政法人と制度官庁の機能を強化・計画的に整備、関係府省と強力に調整ができる特別の法人、施設等機関とし、制度官庁の機能を強化、という四つの選択肢が示された。さらに議論の過程で、総務省及び内閣府に分かれている現状を踏まえ、企画事務を行う二つの制度官庁、実施事務を行う国立公文書館をそれぞれ拡充強化する、という案も検討されたが、なかなか一つに絞りきれず、中間報告の段階では、と の案を下敷きとしながら、「国立公文書館が持つ機能について、国に戻して文書管理機能のすべてを一つの組織にまとめ内部部局・外局又は特別の機関として位置付ける案と、各府省や司法院・立法府からの円滑な移管が可能となるような権限を持つ「特別の法人」に改組する案という二つを軸に検討すべきである。」と記述するにとどまった。

有識者会議の議論では、当初から国立公文書館は国の機関にすべきであるとの意見が有力であった²¹。各府省に一定の関与をするためには国の機関でなければ困難であるとの見方からである²²。しかし、中間報告で上記の2案に絞った後の検討経過について最終報告は、案の場合、予算が単年度主義であること等様々な制約のため、組織運営が硬直的になること等が懸念されるのに対し、案については、一定の独立性を有することから、法人の判断で柔軟かつ多様な人事管理が可能になるとともに、複数年契約の活用等による弾力的かつ効率的な組織・業務運営ができるメリットが大きい、と判断した。そして、現行の独立行政法人制度が、立法府・司法院・行政府の三権にわたる協議・調整を業務とすることを必ずしも想定していないことから、それらの権限と体制を拡充した「特別の法人」とすることが適当と結論づけた²³。「特別の法人」のイメージとして、類似のものは法テラスや日本銀行等との説明もあったが、本当の意味ではまだ実例のないものである²⁴。

国の機関である場合は単年度主義の予算や厳しい定員管理に縛られるため、それらのデメリットを排して柔軟性・効率性を優先したものである。しかし、当初からある、「特別の法人」がどこまで国の機関に関与できるかの懸念は払拭しきれないであろう。公文書管理法制の中にその権限がしっかりと規定されるとともに、最終報告でも指摘されているように、制度官庁である内閣府との一体的な機能発揮が必要不可欠であろう。

また、最終報告の指摘している公文書管理担当大臣の設置や、「特別の法人」の長を米国のNARA長官の例を参考に格の高い存在に位置付けることも重要であろう。

(4) アーキビスト等の養成

「特別の法人」は数百人規模の人員を将来的に実現するとしている。各府省の文書管理サイクルの各段階に關与する等業務が大幅に増加するのであるから、相当の人員増が必要となろう。当然、多数のアーキビストやレコードマネージャーといった専門家が必要になる。最終報告では、「公文書管理担当機関及び各府省において、文書管理に関する専門家（レコードマネージャー、アーキビスト等）を確保し、専門的・技術的視点から職員を支援する。」としている。また、全国の地方自治体においても、公文書館を設置する気運が高まっているといわれており²⁵、今後のアーキビスト等の養成は重要な課題となろう。

ところが、わが国ではいまだに統一的な資格としてのアーキビスト制度は存在しない。平成16年の懇談会報告書においても、「公文書館の専門職員として、高度な専門知識・技術と実務能力、幅広い見識を持ち合わせている国際的にも遜色のない人材を育成するとともに、その専門性を客観的に認定する必要がある。」とし、資格の早急な整備の必要性を強調している。

公文書館法第4条第2項は「歴史資料として重要な公文書等についての調査研究を行う専門職員」を置くものとしている。ただし、附則第2項において、当分の間、地方公共団体が設置する公文書館には専門職員を置かなくてもよいとされている。その理由は、「現在、専門職員を養成する体制が整備されていないことなどにより、その確保が容易ではない²⁶」からだとされる。そのため、現在も「多くの公文書館や文書館ではいわゆる一般職員を専門職員に当てており、その待遇や人数も極めて不十分な状況にある。²⁷」と指摘されている。アーキビスト等の養成制度の整備と資格の確立が望まれるところである。

以上で述べてきた論点のほかにも、立法府、司法府等からの移管の問題、IT化への対応、地方公文書館との連携の強化等も重要な論点であることを指摘したい。

6. むすび

最終報告は、公文書の意義について、「(民主主義の)根幹を支える基本的インフラであり、過去・歴史から教訓を学ぶとともに、未来に生きる国民に対する説明責任を果たすための必要不可欠な国民の貴重な共有財産である。」と認識し、「公文書管理を適正かつ効率的に行うことは、国が意思決定を適正かつ円滑に行うためにも、また、証拠的記録に基づいた施策(Evidence Based Policy)が強く求められている今日、国の説明責任を適切に果たすためにも必要不可欠である」としている²⁸。

今や、官民を問わず説明責任を果たすことが求められる時代である。それは、組織がコンプライアンスに適應していることの説明責任であるといえる。そこで「組織はコンプライアンスに適格に対応していることを証拠として記録に残し、必要に応じ、これに基づいて説明しなければならない²⁹」という考え方が重要になると思われる。

現在、国立公文書館に公文書が入ってくるパイプは行政機関からの1本だけであり、しかも詰まりがちでなかなかスムーズに入っていない状態である。これを、適切にメンテナンスしながら流れをよくするとともに、独立行政法人、立法府、司法府ともパイプを設置し、さらには民間等からのパイプも設けようとするのが最終報告のねらいであろう。

「戦後の日本についての記録を知りたければ、むしろ米国の国立公文書館を訪ねた方がよいというのが研究者の一般的な認識である。³⁰」といわれるような状況を克服し、我が国の公文書館が真の意味での「知恵の宝庫」となるのか、期待される場所である。

¹ 本稿では、「文書」と「記録」を厳密には区別しないで使用しているが、記録管理の国際標準ISO15489では「文書」(document)は「一つの単位として取り扱われる記録された情報、またはオブジェクト」であり、「記録」(records)は「法的な義務の履行または業務処理における証拠及び情報として、組織または個人により作成、取得及び維持される情報」と定義されている。すなわち、記録には法的な要素、証拠としての特性が加味されている点で、一般的な文書と異なる。小谷允志『今、なぜ記録管理なのか=記録管理のパラダイムシフト-コンプライアンスと説明責任のために-』(日外アソシエーツ 平成20年9月)20頁~21頁

² 座長：尾崎護((財)矢崎科学技術振興記念財団理事長)、座長代理：宇賀克也(東京大学大学院法学政治学研究科教授)、以下、朝倉敏夫(読売新聞東京本社専務取締役論説委員長)、加藤丈夫(富士電機ホールディングス相談役)、加藤陽子(東京大学大学院人文社会系研究科准教授)、後藤仁(神奈川大学法学部教授)、高橋滋(一橋大学大学院法学研究科教授)、高橋伸子(生活経済ジャーナリスト)、野口貴公美(中央大学法学部准教授)

³ 小原由美子「国立公文書館の現状と課題-国の公文書等の移管制度を中心に-」『情報管理』48巻12号(平成18、3)808頁

⁴ 国立公文書館法の制定の契機としては次の指摘もある。「同法が制定された直接の契機は、民事判決原本の保存問題である。関係者の協議の結果、国立公文書館が民事判決原本を受け入れることになったため、『国の行政』に関する文書のみを受け入れてきた国立公文書館が『国の機関の保管に係る』文書を受け入れることを可能とする法的措置が必要となった」高橋滋「公文書管理研究会『要綱案及び論点整理』について-公表に至る経緯と概要」総合研究開発機構ほか『政策提言 公文書管理の法整備に向けて』(商事法務 2007.2)78頁

⁵ 閣議決定以外の2文書とは、閣議決定と同日に行われた、閣議決定の実施についての各府省庁官房長等申合せ、閣議決定等の運用についての各府省庁文書課長等申合せ、のことを指す。

⁶ 懇談会報告書の提言に対する対応状況については、平成17年3月の第9回懇談会において報告されている。注5の二つの文書も、懇談会の提言を受けて、公文書等の移管の促進のため平成17年6月30日に改正されている。

⁷ 平成19年12月14日設置。各府省の官房長等で構成し、議長は内閣官房副長官。

⁸ ドイツの場合、公務員になるには3年間の専門学校の課程を修了しなければならない。その課程で文書の起案、保存、ファイリング等すべて習わなければならない。(第3回有識者会議議事録31頁)

⁹ 小原、前掲813頁。なお、平成19年度において保存期間が満了する行政文書のファイル数が約109万9,000ファイルであったのに対し、各機関から当初移管の申し出があったのは5,779ファイルであった。国立公文書館側から移管の照会を行って追加協議したのが9,144ファイルであり、協議の結果858ファイルが追加されることとなった。さらに、平成20年2月21日に開催された内閣設置の「行政文書・公文書等の管理・保有に関する関係省庁連絡会議幹事会」において内閣府から各機関に要請したところ追加の申出が1,102ファイルあり結局1,960ファイルの追加となったため、合計で7,739ファイルが移管されることとなった。「平成19年度独立行政法人国立公文書館業務実績報告書」34頁

¹⁰ 第3回有識者会議(平成20年4月9日)議事録10頁~12頁、第5回有識者会議(平成20年5月15日)議事録20頁。なお、第5回有識者会議で報告、資料配付された「論点項目別の文書管理の現状・提案等」でも、同様の懸念が複数の省庁から示されている。

¹¹ 最高裁判所との間では、平成18年5月18日に「移管の定め」(案)を最高裁判所事務総局に提示し、協議に

入っている。なお、注4で触れた民事判決原本は年次計画で受け入れており、全体の4分の3ほどの受入れが済んでいるという。(第3回有識者会議議事録27頁)

¹² 第8回有識者会議(平成20年6月23日)議事録23頁

¹³ 最終報告23頁～25頁

¹⁴ このような権限を持つ機関として総括管理機関という考え方がある。法制管理における法制局、組織定員管理における総務省行政管理局、人事管理における人事院、予算管理における財務省主計局などである。宇賀克也『行政法概説』(有斐閣 平成20年4月)69頁～71頁

¹⁵ 国立公文書館法第11条3号の「(国の機関の保管に係る)歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用に関する専門的技術的な助言を行うこと。」等

¹⁶ 第3回有識者会議議事録22頁

¹⁷ 最終報告12頁～13頁

¹⁸ 懇談会報告書25頁

¹⁹ 第5回有識者会議配付資料「文書管理に関する各省庁の意見・要望等」2頁

²⁰ 最終報告11頁

²¹ 第3回有識者会議議事録5頁～6頁

²² 議員懇談会の緊急提言でも以下のように述べている。「公文書館制度の中核たる国立公文書館は現在独立行政法人とされているが、国家の営みを将来の世代に伝えていくという国の責務を果たすには独立行政法人の組織の位置づけでは不十分である。その高い公共性と果たすべき主導的役割に鑑み、国の機関に改めるべきである。」(5頁)

²³ 最終報告21頁

²⁴ 第7回有識者会議(平成20年6月11日)議事録29頁

²⁵ 『日本経済新聞』(平成20年11月15日)

²⁶ 「公文書館法の解釈の要旨」総理府(昭和63年6月1日)

²⁷ 日本学術会議 史学委員会 歴史・考古史資料の情報管理・公開に関する分科会「提言 公文書館法とアーキビスト養成」(平成20.8.28)

²⁸ 最終報告1頁

²⁹ 小谷、前掲88頁

³⁰ 懇談会報告書5頁