

国立公文書館における公文書等の公開

国立公文書館 米川恒夫

1 公文書館の使命と役割

(1) 使命

行政情報公開制度：政府の諸活動の状況を具体的に明らかにし、現在の国民に対する政府の説明責任を果たすこと

公文書館制度：歴史資料として重要な公文書等を適切に保存し、その利用を図ることにより、現在の国民及び将来の国民に対する国及び地方自治体等の説明責任を果たすこと

公文書館における公開は、通常、それぞれの館の公開基準に基づいて行われるが、基準の解釈はその人の常識や経験、価値観等で大きく分かれることがある。所蔵資料を公開すべきか否かで迷ったときには、「公文書館制度は何のためにあるのか。公文書館の設置目的は何か。」ということをも、最終判断の拠りどころにするとよい。制度の目的、館の設置目的がはっきりしていれば、多くの意見が一つの判断に収斂していくと考えられる。

国の機関の行政文書は、政府の諸活動の現況を具体的に明らかにするものであり、行政文書の公開は社会的責務と考えられている。このため、国民が行政文書にアクセスするための制度として、平成13年4月1日から「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」(以下「行政情報公開法」という。)が施行された。同法及び同法施行令では公文書館で扱う歴史資料の管理方法及び範囲並びに保存期間が満了した行政文書の国立公文書館への移管等についても定められている。また、平成17年4月には、「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」(以下「行政機関等個人情報保護法」という。)も施行された。

行政情報公開法は、基本的に行政機関の保有する行政文書の公開に関する法律であり、「行政文書の保存期間が満了したらどうするのか」という問題が生じて、初めて公文書館制度との関係が出

てくる。もっとも、保存期間が満了したというのは、あくまで行政機関が、業務で使う、使わないという基準で決めた期間が満了しただけであり、行政文書の内容自体が変化するわけではない。廃棄をしない限り、行政文書は残るわけで、保存期間の満了した行政文書の保存と利用を行う制度が公文書館制度である。

公文書館制度の目的は、「歴史資料として重要な公文書等を適切に保存し、その利用を図ることにより、現在の国民及び将来の国民に対する国及び地方自治体等の説明責任を果たすこと」だと私は理解している。過去の行政を、次の世代が知りたいと思ったとき、行政施策の根拠となる資料(審議・検討の記録や決裁文書等)が全く存在しないのは非常に無責任である。行政機関において、将来に残すべき仕事が行われ、関係資料が積極的に公文書館に預けられる、また逆に、公文書館が本来の機能を十分に発揮し、行政機関から行政文書を預かってくれといわれるようになってほしいと考えている。

(2) 役割

公文書等は、国や地方自治体等が生み出した、国民が共有すべき「遺産」(heritage)である。

歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用を行う公文書館、民主主義の本質に深く関わる施設である。

公文書館制度は、欧米では国家の基本機能、「民主主義の根幹」と位置付けられ、自らの行政責任等を国内外に挙証するために積極的に公文書等を保存している。

中国や韓国などアジア諸国においても、国家政策として急速に制度の充実・強化を図っている。

行政機関が国民や諸外国等に対して事実

基づいた適切な説明を行うためには、公文書等の保存と利用を行う公文書館制度が不可欠である。

公文書等は、国や地方自治体等の職員が生み出した「資産」である。時が経過すると国民が保存し、共有すべき『遺産』となる。自然物や工作物に世界遺産があるように、公務員が作った遺産が公文書等だと私は考えている。

第二点は、「歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用を行う公文書館は、民主主義の本質にかかわる施設である」ということである。民主主義の先進国である欧米では、このような考え方は常識となっている。書物で調べたところ、欧米では、200年以前から、公文書等を組織的に保存するという考え方があった。フランスでは、フランス革命直後の1790年に近代的公文書館の原型である国立公文書館ができた。今でも、公文書館に勤務する人のグレードは非常に高く、専門の教育機関で教育を受けないと、採用されないと聞いている。

次にできたのがイギリスで、1838年。カナダは1872年。アメリカは1934年である。比較的新しいが、それでも第二次世界大戦前である。ドイツが1952年。中国は、中央档案館が1959年にできた。韓国は、1962年。一方、日本は、1971年（昭和46）で、中国や韓国よりも遅れた。日本は、アジアの中では政治的にも経済的にも安定しており、民主主義の先進国であるが、公文書館制度については遅れており、今やっと、発展途上国ぐらいになったという状況である。国内においても、国立公文書館よりも地方公文書館の方が先に設置されている。国立公文書館の職員は、現在42人であるが、新聞報道等によると、国の行政機関は今後、職員数が削減されるようなので、国立公文書館の体制についても心配している。

最近（2003年）の諸外国の国立公文書館の職員数は、フランスが440人。フランスの人口は日本の人口の約半分であるから、日本で言えば880人ぐらいに相当する。英国も同じぐらいで450人。カナダは、660人。ドイツは、800人。アメリカは、2500人で世界最大である。中国は、560人。韓国は、130人であるが、今、積極的に増やしている。このように、欧米やアジアの国々が公文書館の体

制の充実強化に力を入れているのに対し、日本の国立公文書館の体制は、残念ながらもまだ世界水準に追い付いていないのが現状である。

第三点は、「公文書館制度は、欧米では国家の基本機能、『民主主義の根幹』と位置付けられ、自らの行政責任等を国内外に挙証するために積極的に公文書等を保存している」ということである。

第四点は、「中国や韓国などアジア諸国においても、国家政策として急速に制度の充実・強化を図っている」ということである。特に、中国や韓国は、「情報の差は国力の差である」ということに気付いて、限られた予算を公文書館制度に優先的に回していると聞いている。現在、日本は、中国や韓国といろいろな国際問題を抱えているが、情報の蓄積のない国は、国民や外国に対して事実に基づいた合理的な説明ができないと考えられる。

日本は、このままでは国際社会の中で公文書（公的情報）の蓄積が遅れた国になってしまうおそれがある。このため、現状に危機感を抱く人も増えている。最近、福田元官房長官が中心になって、公文書館制度の充実を図ろうと、議員懇談会もできている。公文書館に関する議員懇談会ができること自体、以前には考えられなかったことであるが、新しくそういう動きも広がっている。

第五点として、「行政機関が国民や諸外国等に対して事実に基づいた適切な説明を行うためには、公文書等の保存と利用を行う公文書館制度が不可欠である」とことである。常識的に考えれば当然の話であるが、行政機関の公文書館制度に対する理解は、社会全体における認知度が低いのと同様、必ずしも十分とはいえない状況が認められる。

2 国立公文書館の目的と基本的考え方

独立行政法人国立公文書館（以下「国立公文書館」という。）は「国立公文書館又は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適切な保存及び利用に資することを目的」とした施設である（国立公文書館法（平成11年6月23日法律第79号）第1条）。

国立公文書館の所蔵資料は、歴史的若しくは文化的な資料として、又は学術研究用等の資料として重要であり、個人情報等に配慮しつつも、「時の経過」に対応した利用（閲覧）

を進める必要がある。

国立公文書館は昭和46年に総理府（現内閣府）の附属機関として設置され、平成13年4月1日から独立行政法人となった。平成11年に国立公文書館法が制定され、国立公文書館の目的は「国立公文書館または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適切な保存及び利用に資すること」が明記された。一言でいうと、国立公文書館は、国の機関に関する歴史資料を保存し、国民の利用に供するための施設だということである。

次に、「国立公文書館の所蔵資料は、歴史的若しくは文化的な資料として、又は学術研究用等の資料として重要であり、個人情報等に配慮しつつも、『時の経過』に対応した利用（閲覧）を進める必要がある」ということである。重要な資料を保存していても閲覧に供することができないのであれば、国立公文書館は単なる倉庫になる。倉庫なら、今は民間業者が沢山あるわけで、必ずしも国立公文書館で保存する必要はないという意見にもつながる。また、既に行政機関が公開している資料の移管を受け、公開するだけであれば、利用者がわざわざ国立公文書館に来館する意味がない。このため、国立公文書館では、行政機関では非公開であった行政文書であっても、移管を受けた後は、時の経過を踏まえた適切な公開を行い、所蔵資料の利用を推進する施設であることを示すよう努力している。

私は国立公文書館に来て、実務上で初めて「時の経過」というものを体験した。行政機関には基本的に「時の経過」という概念はない。時限立法などのように「この法律は何年たったら廃止する」ということであれば別であるが、通常は、法律が変わらない限り基本的に同じ取扱いをする。

ところが、公文書館では、年月が経てば、公開に関する考え方や基準が変わる。何故そんなことができるのだらうと思って法律を調べたが、法律には明確な根拠がない。実はこれは、世界160か国余りの公文書館が集まって作られた国際公文書館会議（ICA）の、マドリード大会の決議（1968年（昭和43））が元になっているようだ。当時、欧米諸国、例えばイギリスなどでは、文書が公文書館に移管されても50年間は公開しないとされていた。それがこの大会で問題になり、「公文書館は

利用のための施設だから、公開のルールを定めよう」ということで、基本的な二つルールが決められた。

一つは、公文書館において公開できない期間は、最低でも30年を超えないようにしようということである。これは決議だから強制力はないが、「そのようにICAの参加国は努力しましょう」ということになった。もう一つは、公文書館において公開できない期間を長期に設定、又は延長する場合であっても、80年を超えないようにしようという趣旨の決議がなされた。当時、この考え方は、画期的であった。特に30年原則（ルール）は世界に広がり、広く定着していった。

日本では、行政情報公開法を策定する時に、国の行政機関が行政文書及び行政文書ファイルの帳簿（行政文書ファイル管理簿）等の管理について申し合わせを行い、ガイドラインを定めた。各省庁はこのガイドラインに基づいて各省庁の文書管理規則を改正した。その際、従来は永久保存とされていた文書は、原則として30年保存となった。かつては、各省庁の書庫には永久保存文書が多数保管されていたが、現在はすべての文書に保存期間が付されている。

行政情報公開法及び同法施行令では、行政文書の区分ごとに保存期間を設定すること、行政文書ファイル管理簿を作成すること等を定めているが、行政文書の保存期間については、基本的に最長30年としている。

ただし、誤解してはいけないのは、行政文書に30年以上の保存期間を付けてはいけないということではない。30年経って見直した結果、必要があれば、保存期間を延長することもできる。行政情報公開法を策定する際には、今まで永久保存としていたものの保存期限を今後どう取扱うかという問題があり、マドリード宣言の30年原則を参考にしたと聞いている。

国立公文書館の公開基準は、独立行政法人国立公文書館利用規則（以下「利用規則」という。）である。利用規則は、行政情報公開法及び同法施行令を踏まえて作成しているが、保存文書が、作成・取得から30年を経過していない場合と30年を経過している場合で公開基準を分けている。また、国立公文書館では、誰に対しても同一の条件で公開している。よく「研究者（研究目的）だから開

覧させてほしい」というケースがあり、特別に利用を認めている施設もあるようであるが、国立公文書館では、研究者（研究目的）と一般の方の利用に差を設けていない。これはどちらがいいかという話ではなくて、それぞれの施設の性格や設置経緯、保存している資料の性格等によると考えられる。少なくとも国立公文書館では、「研究者（研究目的）だから閲覧させてほしい」と言っても公開について特別扱いはしない。

また、国立公文書館の閲覧は無料である。それは国の行政責務として国民に説明責任を果たす必要があること、国民は国に説明責任を求められることができるという考え方に立っているためである。

3 利用に関する国立公文書館の制度

国立公文書館における公文書の利用については、「国立公文書館において保存する公文書等は、一般の利用に供するものとする。ただし、個人の秘密の保持その他の合理的な理由により一般の利用に供することが適当でない公文書等については、この限りではない」とされている（国立公文書館法第16条）。

国立公文書館では、本規定の趣旨に基づいて利用規則を定め、同規則第3条で「歴史公文書等は、一般の利用に供する」こと、同規則第4条で一般の利用を制限する範囲を定めている。

国立公文書館の設置目的は「重要な公文書等の保存と利用」であるため、保存する公文書等は、一般の利用に供することとされている。ただし、個人の秘密の保持その他の合理的な理由により、一般の利用に供することが適当でない公文書等については、一般の利用を制限できることとされている。

このため、国立公文書館では、利用業務の細則を定めた利用規則第3条で「歴史公文書等は、一般の利用に供する」こと、同規則第4条で一般の利用を制限する範囲を定めている。

4 情報公開制度と公文書館の公開制度

(1) 行政情報公開法と歴史文書等

行政情報公開法第9条第2項第2号により、政令で定める公文書館等において歴史的若し

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がなされている文書は、行政文書から除かれる。

独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律（以下「独法情報公開法」という。）第2条第2項第2号により、公文書館等において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な管理がなされている文書は、法人文書から除かれる。

行政情報公開法では、行政文書であっても、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の価値があるために特別に保有しているものについては、貴重な資料の保存、学術研究への寄与等の観点から、政令で定める公文書館等において、特別の管理がなされていることを条件に開示請求の対象から除いている。独立行政法人である国立公文書館には独法情報公開法が適用されるが同法にも同様の定めがある。

(2) 行政文書の移管

行政文書は行政情報公開法施行令第16条第1項第7号及び第8号により、保存期間満了時に「延長」、「国立公文書館法第15条第2項の規定により内閣総理大臣に移管（歴史資料として重要な公文書等として内閣総理大臣へ移管）」、又は「廃棄」のいずれかを選択する必要がある。

歴史資料として重要な公文書等として国の機関から内閣総理大臣が移管を受けた文書等は、国立公文書館法第15条第4項の規定により、国立公文書館へ移管され、同館において「特別の管理」がされることを条件に、行政情報公開法の対象から除外されている。

国の場合、いわゆる文書管理法のような各行政機関の文書管理を横断的にまとめた法律がない。文書管理は基本的に各行政機関に任されている。このため、国全体として共通の基準で公文書のライフサイクルに応じた文書管理を行う状況とはなっていない。

行政情報公開法は、情報公開のための法律であるが、適切かつ円滑な公開制度の前提となる行政文書の管理方法についても定めている。国の行政

機関は、行政情報公開法施行令第16条第1項第7号や同条1項第8号により、保存期間が満了した行政文書について、保存期間の延長、内閣総理大臣への移管、又は廃棄のいずれかを選択ができることになっている。同条第1項第7号は延長が可能であることを定め、同条第1項第8号は保存期間満了時に『国立公文書館法第15条第2項の規定により内閣総理大臣に移管』、又は『廃棄』のいずれかを選択することを定めている。

ここで注意をしていただきたいのは、行政文書の延長、内閣総理大臣への移管、又は廃棄の選択はあくまで各行政機関であって、国立公文書館ではないということである。都道府県の中には、一定の条件の公文書については、条例や文書管理規則等により知事部局から公文書館への移管（引渡し）を義務付けているところもあるようだが、国の場合は、各府省庁から国立公文書館への行政文書の移管は義務付けられていない。このため、事前に国立公文書館と各府省庁が協議等を行い合意したものについてのみ移管を受けている。

毎年6月頃に内閣府の主催で移管に関する主管課長会議を開催し、その後、国立公文書館の専門官が各行政機関に向いて移管説明会を実施している。当該年度の10月末頃までに移管申出リストが各行政機関から内閣総理大臣宛に提出される。しかし、移管申出のなかった行政文書のうち国立公文書館への移管が適当であると認められるものがある場合は、それらについて移管のための協議を行っている。このため、最終的な移管文書の決定は年度末になる。

行政機関が内閣総理大臣に移管した行政文書は、国立公文書館法第15条第4項により、内閣総理大臣から国立公文書館へ移管される。国立公文書館に移管された文書は、「特別の管理がなされている」ことを条件に、行政情報公開法の適用対象（行政文書）から除かれる。

時々、「保存期間が満了した行政文書であれば、その時点でもう行政情報公開法の適用（開示請求等）は受けないのではないか」という方がおられる。しかし、行政文書の保存期間が満了しても各府省庁で保管している限り、行政情報公開法の適用対象となると考えられている。これは、単に保存期間が満了した行政文書になっただけで、行政文書そのものがなくなったわけではなく、適切な処

分（延長、移管、廃棄）がなされるまでは、引き続き行政情報公開法の適用対象になると考えられているためである。また、国立公文書館への移管予定文書であっても、それを実際に公文書館に移管し、公文書館において「特別の管理」がなされない限りは、行政情報公開法の適用対象になると考えられる。このため、移管を受けた場合は、国立公文書館において、迅速に特別の管理をしないと、独立行政法人国立公文書館が取得した法人文書とみなされ独法情報公開法が適用されるおそれがある。

なお、国の機関のうち行政機関については、重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置が「閣議決定」され、その実施及び運用のための細則等が「各府省庁官房長等申合せ」及び「同文書課長等申合せ」により定められている。行政機関は、この「定め」に基づいて行政文書を移管している。国の機関のうち司法機関及び立法機関については、現時点では、このような「定め」がないため、これらの機関の公文書等は移管されていない。

(3) 独法情報公開法との関係

国立公文書館は、独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律施行令（以下「独法情報公開法施行令」という。）第1条により、独法情報公開法第2条第2項第2号に定める施設（公文書館）に指定されている。

行政機関から国立公文書館へ移管された公文書等は、独法情報公開法施行令第2条に定める「特別の管理」がなされていることから、独法情報公開法第2条第2項により、「法人文書」から除外されている。

国立公文書館に移管された公文書等は、行政文書からも、法人文書からも除外されることから、行政情報公開法及び独法情報公開法のいずれも適用されず、国立公文書館が「特別の管理」の要件として定めた利用規則に基づいて管理されている。

独立行政法人である国立公文書館には、独法情報公開法が適用されるが、同法の考え方は行政情報公開法と基本的に同じである。

(4) 「特別の管理」の要件

独法情報公開法の適用除外の条件である「特別の管理」の要件は、独法情報公開法施行令第2条第1項で次のとおり定められている。

資料を専用の場所に適切に保存していること

目録が作成されかつ一般の閲覧に供されていること

法第5条第1号（個人情報）、同条第2号（法人情報）及び同条第4号イ（国の安全等）を除き一般の利用の制限が行われていないこと

利用の方法等について定めが設けられており、かつ、一般の閲覧に供されていること

資料の保存期間が満了していること

国立公文書館において「特別の管理」がなされた移管文書は、独法情報公開法で定める「法人文書」から除外され、同法は適用されない。逆に国立公文書館において、「特別の管理」の要件（条件）が満たすことができない場合は、独立行政法人国立公文書館の取得した法人文書とみなされ、独法情報公開法が適用されるおそれがある。

その要件の第一点は、資料を専用の場所に適切に保存していることである。国立公文書館では、所蔵資料を温度や湿度が管理された、防火設備のある専用の書庫で保存している。

第二点は、一番大事なことであるが、目録が作成され、かつ一般の閲覧に供されていることである。これは時間的にも労力的にも非常に大変であるが、行政文書の移管を受けたときに、それをいつまでも目録を作らずに公開しないでおく、歴史資料とは見なされないおそれがあり、一定期間内に目録を作成し一般に公開する必要がある。

第三点は、行政情報公開法第5条に定められた「個人情報」「法人情報」「国の安全等」という3つの情報以外は一般の利用を制限しないということである。公文書館が保存する歴史資料については行政情報公開法及び独法情報公開法が適用されない。公文書館は、もともと利用のための施設なのでこれらの法律を適用する必要がないことが前提になっている。その代わりに、一般の利用を制限できる情報が行政機関よりも限定されている。

このため、国立公文書館の公開基準を定めた利

用規則第4条では、一般の利用を制限する情報を、「個人情報」「法人情報」「国の安全等に関する情報」の3情報（行政情報公開法第5条第1号、第2号、第3号に相当する情報）に限定している。

移管する側と移管を受ける側とでは、いつもこの点が議論になる。国立公文書館としては、移管元機関に対し、本件取扱いは、行政情報公開法及び同施行令に基づいたものであること、利用規則により適切に審査していることを説明して、理解していただくしかないと考えている。

なお、移管文書の一般の利用制限については、総務省から「行政機関から移管される歴史的な資料等は、その保存期間が満了したものであり、職務上利用する必要性がなくなったものであること、行政情報公開法第5条第4号から第6号までに掲げる情報が記録された行政文書が歴史的な資料等として移管されることは想定し難いこと及び行政機関以外から入手した歴史的な資料等について保護すべきものは、個人、法人等の権利利益に関わるものが中心であると考えられること等から、一般の利用の制限は、情報公開法第5条各号で規定する不開示情報の範囲よりも狭くしか認められないこととした」との見解が示めされている（「詳解情報公開法」総務省行政管理局編抜粋）。

第四点は、利用の方法等について定めが設けられており、かつ一般の閲覧に供されていることである。つまり、利用規則を作成したら、必ず公開するということである。利用や公開の基準を公文書館内部だけのものとし、外部（利用者）に示さないことは許されない。

このため国立公文書館では、「特別の管理」で定める「利用の方法等についての定め」として、「利用規則」を制定しており、ホームページ等で公開している。

第五点は、資料の保存期間が満了していることである。現行制度では、現用文書は国立公文書館の保存文書の対象とされていない。

5 公開区分の決定と移管元機関の意見の把握

所蔵資料の利用を促進する観点から、移管受入れ後1年以内に、目録を公開（ホームページ等）している。

目録の公開に当たっては、文書ごとに公開区分を表示している。

公開区分は、「移管元機関」から提出された「移管申出書」に記載されている利用制限に関する意見及び実際の移管時に提出された「送付目録」に記載されている利用制限に関する意見を参考に、利用規則第4条の基準に基づいて判断している（移管元機関の意見を参考にして利用規則に基づいて判断）。

移管元機関から移管申出書や送付目録に非公開情報を含むとする意見等があるにもかかわらず、移管された公文書等の中に非公開情報（個人情報・法人情報・国の安全等の3情報）が認められない場合は、非公開情報の有無について移管元機関に照会して確認している（疑義のあるものは移管元機関へ照会して確認）。

移管文書の非公開情報を確認した結果、目録作成時に簿冊全体に非公開情報が含まれていることが確認できた場合は「非公開」、一部に非公開情報が含まれている又は非公開情報が含まれているおそれがあり閲覧申込時に再審査することが適当と考えられる場合は「要審査」、いずれにも該当しない場合は「公開」として目録に表示している。（公開区分は「非公開」「要審査」「公開」）

国立公文書館では、所蔵資料の利用を促進する観点から、移管文書の受け入れ後1年以内に目録を公開し、ホームページ等でも閲覧に供している。先に述べたように、目録を公開しないと、歴史資料として認められないおそれがある。

また、目録の公開にあたっては、文書ごとに公開区分を表示している。国立公文書館のホームページから所蔵資料の目録検索をすると、この文書は「公開」か、「非公開」か、「要審査」かの別がすぐ横に出てくる。非公開資料も目録上公開しているというのは非常に進んでいるところだが、目録に出ていれば、中には閲覧したいという人が来るので、担当者としてはつらいところでもある。

地方公文書館等では、公開できる文書しか目録に掲載しない所もあると聞いている。非公開資料についても目録は掲載すべきと考えるが、公開後のフォローが大変である。しかし、目録の公開は、所蔵資料の保存と利用を図る公文書館制度の前提となるものであり、避けて通れない課題である。人的体制、予算、作成方法等を工夫し、それぞれ

の公文書館が計画的かつ着実にやるべき課題と考えられる。

国立公文書館では、目録作成時に文書ごとの公開区分を決める必要がある。行政文書を保管している移管元機関では、非公開とする情報が行政情報公開法第5条の第1号から第6号までである。それに対して、公文書館に移管されると第1号から第3号の「個人」、「法人」、「国の安全」の3つしか認められない。移管元機関の担当者は、公文書館に移管したら、何でも直ぐに公開されてしまうのではないかという誤った懸念をもっている。このため、国立公文書館では、移管説明会や協議の際に当館の公開基準を説明するとともに、提出された移管申出書や送付目録に記載された移管元機関の非公開情報に関する意見を十分把握するよう努めている。

なお、移管元機関から非公開情報が含まれている旨の意見がある場合は、移管後に当該資料を調査して非公開情報の旗を確認している。その際、申出内容等に疑義のある場合は移管元機関に連絡等を行っている。

6 公開基準

公開の基準を定めた利用規則第4条により、公文書等の作成・取得時からの経過年数によって一般の利用を制限する考え方を大きく2つに分けている。その概要は次のとおりである。

(1) 作成・取得から30年を経過していない場合（利用規則第4条第1項で規定）

個人情報、法人情報及び国の安全等の3情報（行政情報公開法5条の1号・2号・3号の情報に相当）については、利用規則第4条第1項のイ・ロ・ハで一般の利用を制限できることとしており、行政情報公開法に準じた取扱いがなされている。

第4条第1項イ（一般の利用を制限する個人情報）

特定の個人を識別する情報（慣行として公にされている者、公務員等を除く）

第4条第1項ロ（一般の利用を制限する法人情報）

ア 公にすることにより当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの

イ 公にしないことを条件に任意に提供されたものであって、通例公にしないこととされているものその他合理的な理由のあるもの。

第4条第1項八（一般の利用を制限する国の安全等に関する情報）

次の3つに揚げるおそれのいずれかに該当すると移管元機関の長が認めることにつき相当の理由があると認められる情報。

ア 国の安全が害されるおそれ

イ 他国若しくは国際機関との信頼関係が害されるおそれ

ウ 他国若しくは国際機関との交渉上不利を被るおそれ

(2) 作成・取得から30年を経過している場合（利用規則第4条第2項～第4項で規定）

第4条第2項（一般の利用を制限する個人情報）

第4条関係別表により、個人の秘密の内容に応じて「時の経過」を勘案した「経過年数」を設けている。経過年数には幅があり、結果的に上限とすることが多いが、当該情報の具体的性質、記録された当時の状況、現在の状況等を総合的に勘案して個別に判断している。

第4条第3項（法人情報）

次の2つの場合に一般の利用制限をする。

ア 公にすることにより当該法人等又は当該個人の権利を害するおそれのあるもの

イ 営業秘密（80年未経過のものに限る）であって、公にすることにより当該法人等又は当該個人の利益を不当に害するおそれのあるもの

第4条第4項（国の安全等）

次の3つに揚げるおそれのいずれかに明白に該当すると移管元機関の長が認めることにつき相当の理由があると認められるときは、一般の利用を制限することができる。

ア 国の安全が不当に害されるおそれ

イ 他国又は国際機関との信頼関係が不当に害されるおそれ

ウ 他国又は国際機関との交渉上重大な不利を被るおそれ

現在、国立公文書館では、約107万冊の資料を

所蔵している。内訳は、古書・古文書が約48万冊、公文書が約59万冊である。古書・古文書の約48万冊は江戸時代以前のもので、全て公開している。地方公文書館等では、地域の諸事情で、江戸時代の古書・古文書であっても非公開のものがあるようだが、国立公文書館では、江戸時代以前の古書・古文書は全て公開している。

国立公文書館の公開区分は、「公開」、「要審査」、「非公開」の3つである。公開文書は非公開情報が含まれていないものであり、そのまま閲覧に供される。要審査文書は非公開情報が含まれているおそれのある文書であり、閲覧の都度、非公開情報の有無を審査している。非公開文書は簿冊全体に非公開情報が含まれているものであり一般の利用を制限しているが、一般の利用の制限に不服がある場合は不服申出をすることができる。所蔵する公文書のうち公開文書は4割強、要審査文書は4割強、非公開文書は2割弱である。所蔵資料全体では、公開文書は7割弱、要審査文書は2割強、非公開文書は1割弱である。

公文書館の公開基準は、利用規則第4条により、公文書等の作成・取得時からの経過年数によって一般の利用を制限する考え方を大きく2つに分けているのが特徴である。

まず一つは、作成・取得から30年を経過していない場合には、個人情報、法人情報、国の安全に関する情報について、行政情報公開法に準じた取扱いをすることとしている。氏名・住所などの個人識別情報については、行政情報公開法に準じた利用制限を行っている。ただし、行政情報公開法第5条の開示情報については、義務的に不開示にしなければいけないが、国立公文書館の所蔵資料は既に保存期間が終了していることもあって「利用を制限することができる」という表現にしている。

次に、作成・取得から30年を経過している文書は、個人識別情報の有無ではなく公にすることにより当該個人の権利利益を害するおそれ（実害のおそれ）の有無で判断している。

利用規則第4条第2項の別表では、作成取得から30年を経過した個人情報の経過年数を定めている。一番上の欄は「個人の秘密であって、当該情報を公にすることにより、当該個人の権利利益を不当に害する恐れのあるもの」（経過年数30年以上

50年未満)とある。つまり、個人が識別されても本人の権利利益を不当に害する恐れがないと判断すれば公開するということになる。

注意していただきたいのは、3番目の欄の「個人の特に重大な秘密であって、当該情報を公にすることにより、当該個人及びその遺族の権利利益を不当に害する恐れがあった場合には・・・」(経過年数80年以上)という一文である。ここで初めて「遺族」という言葉が出てくる。現在の制度では、「門地」、「遺伝性の疾病、精神の障害その他の健康状態」、「犯罪歴又は補導歴」については、経過年数80年以上とされ、上限が定められていない。このため、これらの情報については、現在、公開できない状況となっている。そこで、これらの情報についても、経過年数の上限を決めるための検討を行っているが、どの情報も社会的に何年経ったら公開できるかという見極めが困難なため、現時点では、上限設定ができていない。

ただし、国立公文書館では、約140年前の江戸時代の所蔵資料(古文書)はすべて公開している。このため、明治期以降の公文書も140年たてば(古文書になれば)公開できるという考え方もあるが、経過年数があまりにも長期であり、より短期の経過年数にすべきとの意見もある。個人情報情報の経過年数については外国の例も調べだが、国によってまちまちであった。

個人情報の経過年数については、利用規則第4条第2項別表の備考欄で、経過年数の適用に当たっては総合的に判断する旨の記載がなされている。このため、国立公文書館では、経過年数以内であっても既に印刷物が出ている情報や他の施設で公開されている情報については、基本的に公開している。ただし、印刷物や他の機関では公開しているが、一部の犯罪情報等については、国立公文書館の判断で公開しないものもある。

作成・取得から30年を経過している法人情報については、利用規則第4条第3項で定めている。利用規則第4条第3項では、法人情報である営業秘密を理由とする一般の利用の制限は80年までとしている。80年を経過したものは、移管元機関等から営業秘密を理由に一般の利用の制限について意見があっても、利用制限はしないこととしている。

作成・取得から30年を経過している国の安全に

関する情報については、利用規則第4条第4項で定めている。国の安全に関する文書は、基本的には外務省や防衛庁等が保管していると考えられる。外務省は、省内に外交史料館という公文書館を持っているので、外交文書は基本的にそちらで保管することになる。しかし、実際の外交交渉は外務省単独で行うのではなく、多数の行政機関が参加しており、関係行政機関から関係文書が国立公文書館へ移管される場合がある。

国の安全に関する情報の審査については、個人及び法人に関する情報の審査とその方法が異なる。国立公文書館単独では当該移管文書が国の安全に該当するかどうかということ等を断定せず、移管元機関に「国の安全に関する情報に該当する」ことを拳証してもらい、その理由が合理的かどうかを国立公文書館で判断して初めて公開の可否を決めることになる。

国立公文書館では最近国の安全に関する情報等についても閲覧申請がなされている。国立公文書館では国籍や利用目的によって閲覧を制限することはしていないので、所蔵資料に対する閲覧申請の都度、利用規則に基づいて審査を行い、誰に対しても同一の条件で閲覧に供している。

7 審査方法

(1) 審査の受付方法

審査の受付方法

ア 目録上「要審査」とされている公文書等について閲覧申請があった場合は、その都度、非公開情報の有無を審査する(要審査文書に関するレファレンスがあった場合も同様に審査する)

イ 「非公開」とされている公文書等に閲覧申請があった場合は、閲覧(公開)できない理由を説明し、それでも更に閲覧を希望する場合に限り、再度審査して公開の可否を回答する。

作成・取得から30年を経過していない「要審査」公文書等の審査方法

作成・取得から30年を経過していない公文書等であって、非公開情報とすべき情報が含まれているおそれがあるが過去に同種の公文書等又は情報を審査したことがない等の場合であって、当館のみでは判断しにくい場合は、移管元

機関に、現時点での意見や取扱い等を確認している。

作成・取得から30年を経過した「要審査」公文書等の審査

ア 作成・取得から30年を経過した公文書等の利用制限については、原則として国立公文書館が利用規則に基づいて判断している。

イ 営業秘密等法人情報に関するものについては、移管元機関に意見を聞く場合がある。

ウ 「国の安全等」については、非公開理由を移管元機関に明らかにしていただく必要があるので、移管元機関に意見を聞くこととしている。

国立公文書館の所蔵資料の審査方法については、上記のとおりである。公開・非公開の判断に当たっては、必要に応じて移管元機関の意見を聞いているが、最終判断は国立公文書館が行っている。公開・非公開の判断は、利用規則に基づいており、当該情報の具体的性質、作成当時の状況、現在の状況、経過年数、移管元機関の意見、他機関又は印刷物での公開状況を勘案して、総合的に判断している。なお、移管時の移管元機関の意見は非公開であっても、その後、時の経過や社会情勢の変化により考え方が変わる場合があるので、必要に応じて移管元機関に意見の確認等を行っている。

(2) 審査期間

目録上「要審査」とされている公文書等について閲覧申込があった場合は、利用者の利便を考え、できるだけ当日中に審査し、閲覧に供することとしている。継続審査となる場合は、次の期間内に審査し、閲覧に供することとしている（公開の可否に関するレファレンスがあった場合も同様に審査する）。期間内に審査が終了しない場合は、審査の進捗状況を連絡している。

閲覧申込から30日以内に審査し、閲覧に供する。

事務処理上の障害その他正当な理由により30日以内に審査することができないときは、30日を限度として延長し、審査できない理由及び予定期間を閲覧者に連絡する。

閲覧申込の公文書等が著しく大量又は内容

等の確認に時間を要する場合は、60日以内に審査する。

著しく大量又は内容等の確認に時間を要するため、60日以内にそのすべてを審査することにより事務の遂行に著しい支障が生じる場合には、相当の部分につき審査し、この場合も審査できない理由及び予定期間を閲覧者に連絡する。

行政情報公開法では国の行政機関に開示請求があった場合、基本的に30日以内に開示決定等をするようになっており、30日以内にできない場合は、もう30日延長することができる。著しく大量等の場合は順次開示決定等することとされている。国立公文書館の利用規則には審査期間が定められていないが、運用で行政情報公開法の審査日数に準じた取扱いをすることとされており、基本的に閲覧申込から30日以内に審査結果を連絡している。

ただし、来館者からの閲覧申込については、できるだけ即日に審査し、当日中に閲覧に供するようにしている。国立公文書館の資料は原本であり、当館（一部つくば分館）のみが保存しているので、遠方から訪れる方もいる。国立公文書館のホームページでは、「要審査のものは事前に相談してください」と案内している。せっかく来館されても、中身を閲覧できずに帰るとするのは非常に気の毒である。当日審査ができないときは、基本的に30日以内に審査しており、30日以内に審査できない場合は進捗状況を連絡している。

8 非公開情報の特定方法

当館では、移管元機関の移管申出書や送付目録に利用制限に該当する事項等について意見の記載がある場合は、その意見の妥当性を審査して公開区分を決定している。また、目録上「要審査」とされたものについては、当該文書等の閲覧申込時に、必要に応じて、移管元機関に対して非公開情報についての意見を確認することとしている。

移管元機関から「国の安全等」を理由に非公開とする旨の意見があった場合は、利用規則第4条第1項第1号八又は、同条第4項に掲げる情報に該当することを移管元機関に明らかにしていただき、国立公文書館が相当の

理由があると認める場合に非公開としている。

移管文書については、移管時には非公開情報であっても、その後の閲覧申込時には、時の経過等により公開情報となる場合があるため、移管時に、移管元行政機関が全ての非公開情報を点検して該当箇所を個々に明示（特定）する必要はないと考えている。

国立公文書館は、移管元機関に対し、「移管時に非公開情報の特定を完全にしなくても、当館が閲覧申込時に詳細な審査をするので、移管時には必要最低限の特定をお願いします。」という趣旨のことを連絡している。文書の移管については、例えば条例などで必ず公文書館へ移管することが決まっていれば黙っていても自動的に移管されるが、国の場合には、移管元機関と合意した行政文書のみが移管されることになっている。国の場合、保存期間の満了した行政文書を移管するかどうかは、基本的に、各行政機関の判断であるため、移管元機関の担当者は、あとで問題が起こるのではないかと心配するあまり、必要以上に慎重な対応をしている感じが感じられる。このため、国立公文書館では、移管協議の前に、国立公文書館の担当者が直接移管元機関に出向いて、各府省庁で移管説明会を開催している。移管説明会には行政機関の窓口担当者だけでなく原課の担当者の方にも参加していただくよう要請しており、公文書館制度の趣旨や移管の方法等を説明して、制度への理解を得るように努めている。また、移管に当って、非公開情報の特定が過度の負担とならないよう配慮している。

9 部分公開の方法

歴史公文書等の一部に非公開情報が含まれる場合は、非公開情報が含まれるページ全体を袋掛け（別の紙で該当ページを挟み込み見えなくする方法）した上で公開（部分公開）している。

袋掛け部分について閲覧申込があった場合や簿冊に個人情報が多数あるため袋掛けがなじまない場合は、該当部分の写しをとり、非公開情報をマスキング（非公開情報の記載された箇所をマジック等で墨消しする方法）して

公開している。

平成16年度における審査冊数は1,150冊であり、非公開情報が含まれる362冊（約31パーセント）については該当部分に袋掛け又は墨消しを行い、残り788冊についてはすべて公開している。

国立公文書館では、部分的に一般の利用を制限する場合がある。

その方法のひとつが、袋掛けである。袋掛けは、迅速（当日中）に閲覧していただくために非公開部分を他の紙で覆うものである。そして、非公開情報を含むページだけを閲覧できなくする方法である。袋掛けは、該当ページ全体を非公開とってしまう欠点があるが、審査を急ぐ場合の応急的な処置として行っている。

袋掛けで閲覧に供した後、「このページの中の公開情報が見たい」と再度閲覧申込があった場合には、該当部分のページのコピーを取って、非公開情報だけをマスキングして閲覧に供している。ただし、これは作業に時間がかかるので、基本的に継続（後日）審査になる。なお、簿冊全体に個人情報が多数あるなど袋掛けがなじまないものについては、初めから、当該簿冊の代替物（複写物）を作成して、非公開情報をマスキングした上で閲覧に供している。

では、国立公文書館は年間どれくらい閲覧申込時に要審査文書を審査をしているかという点、平成16年度で、1,150冊であった。そのうちの約3割（362冊）に非公開情報含まれており、あとの約7割は時の経過等により公開となった。

これまで所蔵資料の閲覧は、戦前のものが中心であったが、最近は、新しく移管された資料の閲覧申込が増えている。ちなみに、平成16年度の国立公文書館の利用者は、約5千人であり、約6万9千冊（マイクロ含む）の閲覧申込があった。

10 利用制限に対する不服申出制度

根拠規定

ア 利用者は、一般の利用の制限について不服がある場合は、利用規則第5条第1項により不服申出をすることができる。

イ 不服申出があった場合には、同条第5条第2項により有識者会議に諮った上で、当

該申出に係る回答を行うこととしている。

取扱い手順

不服申出があった場合は、「独立行政法人国立公文書館利用規則第5条に基づく不服の申出に係る取扱いについて」(平成14年12月6日館長決定)に基づいて、次のとおり対応することとしている。

- ア 不服申出を行う者は、所定の様式(「歴史公文書等の利用の制限に関する不服申出書」)を館長に提出する。
- イ 館長は、有識者会議の開催を要請する。
- ウ 館長は、有識者会議に資料(不服申出書、利用の制限を要する理由書、不服申出に係る歴史公文書等)を提出する。
- エ 有識者会議は、不服申出者等に意見書又は資料の提出を求め、事実を陳述させ又は鑑定を求め等必要な調査をすることができる。
- オ 有識者会議は、不服申出者等から申出があったときは、口頭で意見を述べる機会を与えることができる。
- カ 不服申出者等は、有識者会議に対し、指定期間内に意見書又は資料を提出することができる。
- キ 有識者会議は、意見を決したとき、所定の様式により館長に報告する。
- ク 館長は、有識者会議から報告を受けたときは、当該意見を尊重し、所定の様式により不服申出者に遅滞なく回答する。

申出状況

- ア 平成16年11月4日、当館の所蔵する公文書等の一般の利用の制限に対して、不服申出が行われ、12月9日の有識者会議に諮った。同会議の意見を踏まえて、12月29日に不服申出者に対して、一般の利用を制限する旨館長名で回答している。
- イ 平成17年10月6日に、当館の所蔵する公文書等の一般の利用の制限に対して、不服申出が行われ、11月2日の有識者会議に諮った。同会議の意見を踏まえて、12月12日に不服申出者に対して、一部を除き一般の利用を制限する旨館長名で回答している。

る検討会が開催され、平成17年3月末に「情報公開法の制度運営に関する検討会報告」が公表されている。同検討会報告によると、歴史的資料については、それらを保有している機関及び施設についても、「閲覧等の利用制限に対し不服を申し出ることのできる仕組みを導入すべき」との指摘がなされている。国立公文書館では既に不服申出制度を導入しているが、地方公文書館等の中には不服申出制度がない館もあると聞いている。それぞれのお考えがあると思うが、現用文書については、おそらく、既に情報公開条令等に不服申出規定があり、不服申出を審査する審査会も設けられていると考えられることから、移管文書の「保存と公開」を行う公文書館においても、不服申出制度を整備し、不服申出を審査する審査会を整備しておく必要があると考えられる。

国立公文書館の不服申出については、利用規則第5条で定めている。不服申出が行われると、利用規則の5条第2項により館長から有識者会議(5名の委員で構成)に諮問し、ご意見をいただくことになる。有識者会議では、不服申出書と国立公文書館の意見書、閲覧申込のあった簿冊等をもとに審議していただくことになる。

有識者会議は、不服申出のための常設機関ではない。有識者会議は、本来公文書館全体の業務にわたって外部の有識者の方のご意見を承るためのものである。その業務の一つとして、不服申出についても審議をお願いしている。体制の問題もあり、現状では、この形で運営している。

なお、国立公文書館では、不服申出がなされた場合は、有識者会議の日程調整を行うとともに、同会議への諮問に必要な書類等の準備を行っている。そのため、当該資料(簿冊)を精査し、利用規則に基づいて当館の公開区分の妥当性を再確認している。また、資料の公開区分は総合的に判断する必要があるため、資料の移管元機関や作成元機関等へ意見照会等を行っており、必要に応じて、法律の専門家の方の意見等も伺っている。不服申出の処理については多大の労力と時間がかかる一方で、一定の期間内に処理(回答)する必要がある、事前に処理要領等を定めておく必要がある。

また、最近は訴訟についても聞かれることがある。国の行政機関が行政情報公開法に基づいて開示決定等をした場合、その決定は行政不服審査法

の行政処分になる。行政処分は行政事件訴訟法の対象となる。しかし、国立公文書館の所蔵資料は、特別の管理をしているため、行政文書から除外されている。行政情報公開法の適用がないことから、国立公文書館の所蔵する資料に対する一般の利用の制限は行政処分ではないというのが一般的な考え方である。このため国立公文書館の所蔵資料に対する一般の利用の制限は、行政事件訴訟法の対象ではないと考えられている。

国立公文書館の場合、今のところ、不服申出までで止まっているが、将来的には訴訟対策が必要になるのではないかと考えている。一般の利用を制限している文書の閲覧申込者に対しては、今後とも、当館の利用規則に基づく審査結果であることを説明し、その妥当性を理解していただくよう努める必要がある。

これからは、地方公文書館においても不服申出と、それに基づく訴訟等が起こることも予想される。少なくとも、不服申出は起こると考えられる。実際に不服申出を担当している経験からすると、ルールに基づいた審査を行い、一定の期間内に回答する必要があると強く感じている。そのためには、あらかじめ不服申出規程や第三者による審査会制度等を整備しておく必要がある。

11 個人情報保護法と国立公文書館との関係等

行政機関等個人情報保護法の適用対象は、同法第2条第3号により、行政情報公開法第2条第2項に規定する行政文書に記録された保有個人情報に限定されており、非現用文書（保存期間の満了した行政文書）となった後に公文書館に移管された文書については、行政情報公開法第2条第2項第2号により行政文書から除かれているため、個人情報保護法の適用はない。

国立公文書館では、個人情報保護法第3条の基本理念（「個人情報は、個人の人格尊重の理念の下に慎重に取り扱われるべきものであることにかんがみ、その適正な取扱いが図られなければならない。」）を踏まえ、利用規則等の見直しを検討している。

国立公文書館における個人情報保護制度導入に当たっての主な課題

ア 自己を本人とする個人情報（以下「本人

情報」という。）の開示請求者の範囲

イ 訂正請求権の取扱い

ウ 利用停止の取扱い

エ 不服申出への対応

国立公文書館への移管と行政機関個人情報保護法第8条及び第9条の関係

ア 行政機関が公文書を国立公文書館へ移管することと行政機関個人情報保護法第8条（目的外利用）の関係

イ 行政機関が公文書を国立公文書館へ移管することと行政機関個人情報保護法第9条（措置要求）の関係

ここからは国立公文書館の課題である。平成17年4月に行政機関等個人情報保護が施行され、行政機関はこれに対応しているが、国立公文書館は個人情報保護について対応を取っていないではないかというご指摘があった。国立公文書館でも対応を検討しているが、制度の導入に当っては非常に難しい問題があることが分かった。

行政機関等個人情報保護法の適用対象は、同法第2条第3項により、「行政情報公開法第2条第2項に規定する行政文書に記録されているものに限る」とあり、行政文書に記録されている個人情報に限定されている。このため、基本的に公文書館の歴史資料は対象にならない。しかし、「個人情報は適切に取り扱わなければいけない」とする個人情報保護の理念は、歴史資料であっても配慮にすべきと考えられる。

国立公文書館の場合、本制度の導入に当たって検討すべき課題が多数ある。まず一つは、本人情報の開示請求者の範囲である。行政機関等個人情報保護法では、本人情報の開示請求をすることができる。国立公文書館においても、本人が来て特定の保存文書に対して「自己の個人情報だけを閲覧したい」旨の申込みがあった場合、閲覧に供する必要があると考えられる。

行政機関等個人情報保護法では本人情報の開示請求権を生存する個人だけに認めている。ところが、国立公文書館の歴史資料は、もともと保存期限が過ぎてから移管されるものであるため、遺族や配偶者からの閲覧申込が予想される。本人情報の閲覧を認める範囲をどこまでにするのか、非常に悩ましい問題がある。今のところは、やはり生

存する本人に限定せざるを得ないのではないかと考えている。

なお、本人情報の閲覧を遺族や配偶者まで認めると、遺族や配偶者の範囲を定める必要があり、また、閲覧申込の都度、関係を証明する戸籍謄本等を提示していただくことが必要となるので、実務的にも難しいと思われる。

二つ目は、訂正請求である。本人情報について「国立公文書館で保存している文書の記述内容に誤りがあるので、訂正してください」との申込があった場合どうするか。

三つ目は、利用停止請求である。本人情報について「国立公文書館に保存している文書の利用を停止してください」との申込があった場合どうするか。

これらについては、制度の導入の適否も含め、今後検討する必要がある。

さらにもう一つ問題がある。国立公文書館は、国の行政機関から保存期間の満了した行政文書の移管を受けている。移管については、一部の行政機関から、行政機関が作成・取得した行政文書を国立公文書館へ移管することは行政機関等個人情報保護法第8条の目的外利用に当たるとはならないかという疑問が出されている。

国立公文書館では、行政情報公開法及び同法施行令並びに国立公文書館法に基づいて行政機関から保存期間の満了した行政文書の移管を受けていること、また、移管された文書は行政文書ではなく歴史資料としてその保存及び利用を行っていることから、行政機関等個人情報保護法の定める目的外利用には当たらないと考えている。

行政機関等個人情報保護法については、所管省庁の総務省がコンメンタールを出しているが、本件についての見解はまだ出ていない。このため、現在、国立公文書館から総務省に、「行政機関等個人情報保護法等に詳しい先生方の御意見もお聞きいただき、公文書館制度に配慮した適切な見解を出してください」との趣旨のお願いをしている。

国立公文書館への移管が目的外利用に該当すると、移管文書に移管元機関から措置要求が付けられるおそれがある。措置要求は、移管時の条件であるから、移管文書を「非公開」とされた場合、移管元機関の了解があるまでずっと非公開にする必要がある。そうになると、国立公文書館には「時

の経過」を踏まえた利用規則があるのに、移管元機関の同意がなければ永久に公開できない歴史資料ができてしまい、利用を目的とする公文書館の機能を十分に果たせなくなるおそれがある。

最後に、行政機関（公務員）が残した重要な行政文書が次世代への遺産として、保存期間満了後に確実に公文書館へ移管され、公文書館がこれらの移管文書を適切に保存し、透明性のある公開制度の下で適切に一般の利用に供することができれば、公文書館は、今以上に国民にとっても行政機関にとっても必要不可欠な施設となると考えている。