

文書管理のための法整備について —公文書管理法研究会・論点整理から—

一橋大学大学院法学研究科 高橋 滋

(ここに掲載したものは、高橋教授が、国立公文書館の第57回研究連絡会議(平成19年2月16日開催)において講義された記録です。この講義の中で参照したものは、有斐閣発行の『ジュリスト』(No.1316号、平成18年7月15日発行)です。)

(司会者による高橋教授の御紹介)

本日は、文書管理のための法整備というテーマでいろいろとお話を伺います。最初に高橋先生の御紹介をさせていただきます。御紹介するまでもなく、よく御承知のことと思いますが、現職は一橋大学大学院法学研究科の教授でいらっしゃるようで、御専門は行政法、環境法であると聞いております。御著書は沢山ございますけれども、その中の何篇かを御紹介させていただきますと、「現代型訴訟と行政裁量」これは弘文堂から平成2年に、「行政手続法」これはぎょうせいから平成8年に、「先端技術の行政法理」これは岩波書店から平成10年に、皆さんが目を通されたものとしては、昨年7月15日号のジュリストで公文書管理法研究会の座長として要綱案作成のための論点整理が発表されております。これが本日のテーマに適應してくると思います。そして、当館あるいはアーカイブズとの関係について、簡単に触れさせていただきますと、内閣府懇談会との関係で、長い名前になりますが、「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」といういわゆる中間書庫の研究会の委員を務めて頂いており、また、公文書の移管の関係では、「公文書等の移管に関する有識者ヒアリングの会」に御協力頂いております。早速ですが、文書管理のための法整備について、ご講和をお聞きしたいと思います。

(高橋教授による講義)

御紹介頂きました高橋でございます。どうぞ宜しくお願いいたします。

私にご依頼がきた理由は、御紹介頂きましたように、昨年の7月15日号のジュリストに公文書管理法研究会という名前で、論点整理というものを公表したことにあろうかと思っております。これは、法律学を専門にされていない方を含めて、公文書法制度に関心をもたれる方に対して、将来的に、どのような法制度が望ましいのか、我々外部の人間が見た場合に、いかなる法制度を整備すれば望ましい公文書制度になるのかという点について提言するために、その考え方をまとめたものでございます。その中身に

ついて、本日は、具体的に申上げることにさせていただきます。

今日お話す全体の概要でございますが、こちらのパネルを見ながらお聞き頂ければありがたいと思います。やや話はそれですけれども、最近、ロースクールの講義を行っておりますが、その際、学生と対話的な授業をすることが求められております。そこで、教科書やレジュメを見るために下を向いて聞かれていても、学生の反応がよくわからないものですから、パワーポイントを使って授業をすることにしておりまして、今回の講演もパワーポイントを使ってやらせて頂きます。

以下、具体的内容についてですが、まず始めに、これまでの大きな流れの中で論点整理がどのように位置付けられるのかについてお話させていただきます。それから、論点整理が採用した大きな考え方というのがございますので、それについてお話しいたします。さらにはこれが一番肝心なのですが、論点整理の内容をご説明した上で、終わりに、私が今感じていることを申上げることとし、この4つの内容をもって本日のお話とさせていただきます。

1. 「論点整理」の位置づけ

まず、全体として、法制度の整備、最近の流れがどうなっているのか振り返ります。最初に、「移管基準等研究会」が国立公文書館の独立行政法人化の前に開かれまして、ここでは、文書移管の手続きや移管文書の基準、国立公文書館における文書管理の公開のあり方に関する検討がなされました。実は、私はここで公文書制度に初めて関わりを持ったわけございまして、この研究会の座長が、私の指導教官でもありました南博方一橋大学教授でいらっしゃいまして、その縁で研究会の委員をさせていただきました。また、報告書原案のとりまとめも、南座長の委託を受けまして、私が事務局と相談しながら努めさせて頂いた経緯がございます。そして、その成果として、その後、改正を受けたものではございますが、移管基準・手続がまとまりました。

その次の動きでございますが、冒頭のご紹介にありました、「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」が開かれまして、当初は研究会でしたが、その後懇談会へと格上げされまして、2004年に、平成16年懇談会報告書という形で、成果が公表されました。中身は皆様すでに御承知だと思いますが、私は次のようにまとめることができると考えています。

まず、移管を円滑に進めるための措置として、移管されるべき文書の類型を内閣府と各省の間で合意するとか、各省横断的な特定重要事項について、早い段階で指定し、移管文書を確定するといった点が、この段階で提言されております。さらには移管後の利用に際しての不開示事由を整備することが議論されました。要するに、公文書館に入ってきますと、その利用規則に従って国民の利用に供されるわけですが、そこに規定された不開示事由が情報公開法の不開示事由より狭くなっております。この点に

関しては、昔、ある役所の方とお話した経験があるのです。その時、国立公文書館の方から狭い不開示基準を示されたことに言及され、これについて自分は実は不服だったのだけれど、懸念のある文書については結局移管しなければいいのだと思ったので、この基準を呑んだ、という趣旨のことを私におっしゃいました。このように、不開示事由が狭いということが移管を妨げるひとつの理由になっているのではないかという指摘がございましたので、不開示事由を整備するという話になったのだと思います。

ただ、先程こちらの事務局にお聞きしましたところによれば、情報公開法の施行令により不開示事由を広げることには制限がかかっています。つまり、個人識別情報や法人情報のような、基本的な事由以外に不開示事由を広げてはならないというのが、特別な管理の条件であることが、政令に明確に書いてありますので、懇談会の意見ではございますが、現在まで実現していないという経緯があるようです。

それから中間書庫システムの整備、そして、内閣府や国立公文書館の体制強化が掲げられています。この点については、2006年6月に平成18年懇談会報告書、すなわち、最終報告書において、中間書庫システムの制度設計や電子媒体による公文書の管理、移管、保存といったようなことが報告されています。このような経緯の中で、内閣府において着実に公文書館の充実であるとか、移管等に向けての制度整備が着実に進んでいるものと評価できます。

それでは、公文書管理法研究会の作業は、政府の取組みとどのような関係にあるのかという点が、問題となります。端的に申し上げまして、懇談会報告書は政府の正式な機関で行われていることでございますから、現行法の改正が必要であるということであれば、そういう形になるということになると思われましても、少なくとも今回の懇談会の報告書は現行法制度の基本的な枠組みは崩さないということを前提として検討がされています。しかしながら、公文書管理法研究会は、現行法の制度にとらわれずに、将来公文書管理法制を整備した場合、どういう方向が考えられるのか、そして、どのような選択肢が考えられるかを検討する、このような目的で、総合研究開発機構（NIRA）の委嘱によって開催されたものでございます。

そして、総合研究開発機構（NIRA）には、製造物責任法の経験がございます。すなわち、この法律が制定される前に、一橋大学の民法の川井健教授、この方を座長としたNIRAの研究会で製造物責任法の制度設計を行ったことがございました。当時の状況を申すならば、製造物責任法はEUであるとかアメリカで実現していた制度であったのですが、日本では制定される目途が立っていなかった、そういう中で、将来の法制定をにらんで議論を盛り上げていくという目的で、総合研究開発機構が委託研究して製造物責任法の制度設計をしたということでございます。

そこで、私としては、製造物責任法の経験を踏まえ、公文書法の制定については現在具体的な手がかりがないとしても、将来ある時期になれば役立てて頂けるだろうと、

そういう下地を作る意味として、この研究会の座長を務めさせて頂いたわけでございます。ただ、ここで注意して頂きたいのは、白紙に絵を書くわけではないので、なんらの前提もなしに、アメリカ、カナダ、フランス等、外国に準じた公文書管理の制度を持ってくることはしなかったということでもあります。三権分立のあり方でありまして、議院内閣制のあり方、各省庁の所掌事務の配分等、大きな原則を踏まえつつ、我が国に適合的な制度を作っていくにはどうしたらいいのかを考えるという方向で、我々は議論いたしました。

2. 「論点整理」の基本的考え方

次に、論点整理の基本的な考え方を御紹介します。これは今お話したことと密接に関わっております。我が国の公文書管理制度をわが国の実情に相応しい形に変えるにはどうしたらいいのかを検討する場合には、現行法制度がどうなっているのかということを中心に踏まえなければなりません。

そこで、ジュリストの論文にも書いたわけですが、国立公文書館に移管される前の文書、これを「現用文書」と称しておりますが、現用文書の作成、管理、保存、廃棄につきましては、現時点においては、行政情報公開法の22条に根拠規定があります。これはなぜかといえば、行政情報公開法を作る段階において、我が国では、国民の請求に基づいて行政文書を開示する方法により情報の公開を行う選択肢が採用されました。ドイツなどでは情報そのものを公開するやり方を採用しているのですが、日本は現にある行政文書を国民の請求に従って開示する、そういう方法で情報を公開する選択肢を採用したのです。そうしますと、現にある文書の管理、その前提である文書の作成、保存は、情報公開と密接に関わってくることになります。もっとも、公文書管理と情報公開はそれぞれ別の制度です。当時においても公文書管理法を作らなければいけないという議論は確かにあったわけですが、両者は別の制度であるとの整理がされた上で、しかしながら行政庁に保存している文書を国民に開示するという形で情報公開が行われる以上は、その適正な運用の前提として、文書管理が最低限きちんとして行われていることは必要であろう。したがって、その点は情報公開法制に位置づける、そのような整理がされました。これを受けて、行政機関情報公開法の中に、適正な文書の作成、管理、保存、廃棄に関する根拠規程を置いて、適正な管理を期そう、ということになりました。それが、同法の22条です。

22条では以下のように規定されています。まず、第1項で、「行政機関の長には、行政文書を適切に管理する義務がある」ということになっています。第2項で、「行政機関の長は、政令の定めるところにより、行政文書の管理に関する定めを設けるとともに、これを公表しなければならない。」として、各行政機関の長に文書管理に関する規定の策定義務を負わせています。そして、第3項において、この政令で定める

事項にはどのようなものが含まれるべきなのかについて列挙がされています。例えば、行政文書の分類等とか、保存や管理についての諸事項がこれに該当しておりまして、これに対応するのが情報公開法の施行令16条です。以上が、現用文書に関する現行制度の概要です。

次は、歴史的公文書に関する現行制度です。文書の現用が尽きた段階において公文書館に移管されるべき歴史的公文書について、その移管、管理に関してはいかなる法令があるのか、という点ですが、このようなものとして、公文書館法、国立公文書館法、内閣府設置法がございます。公文書館法は1987年に制定されておりまして、国・地方公共団体の責務、国・地方公共団体の公文書館に関する規律とその設置についての定めが置かれています。さらには、地方公共団体への国の財政支援や地方への内閣総理大臣の実質的な指導や支援についての規定も置かれています。

次に国立公文書館法でございますが、1999年に、当初は、国立公文書館の設置、組織・業務、公文書の保存、閲覧について規律する法律として定められました。その後国立公文書館が独立行政法人化し、法人化に際しまして、国立公文書館法が改正され、独立行政法人たる国立公文書館の設置法としての役割も与えられようになりました。

そして、さらに内閣府設置法がございます。公文書管理に関する内閣府の役割が内閣府設置法には定めてございますが、この点については多少の背景説明が必要となります。国立公文書館は、当初は総理府の下に、省庁再編後は内閣府でございますが、国家行政組織法でいいますと施設等機関に当たるものとして設置された機関でした。その後、直営の施設等機関から設置形態を変更されまして、独立行政法人とされました。そこで、内閣府の所掌事務は、独立行政法人化された国立公文書館に関する企画・監督の業務に特化しました。これに関する規定が、まず、内閣府設置法4条3項42号にございます。すなわち「国立公文書館に関すること」という所掌事務規定でございます。さらに、同項43号には、「歴史資料として重要な公文書その他の記録・・・の保存及び利用に関すること」という所掌事務規定も入っています。そしてさらに、同項61号には「前各号に掲げるもののほか、法律に基づき内閣府に属せられた事務」という包括的な規定がございますが、この規定に該当する項目として、国立公文書館法11条や15条第3項に規定される事務がある、という構造になっています。

そして、以上述べてまいりました内閣府の所掌事務を見ますと、3項の42号・43号は、内閣府の総合調整事務には分類されていません。国立公文書館を所掌する主務大臣としての内閣総理大臣の事務に分類されています。内閣府は、中央省庁再編により総合調整機能というのを強められ、各省に対する強いイニシアチブを発揮すべき組織と位置づけられたのですが、総合調整事務の一環として国立公文書館に関する事務を実行するのではなくて、各省と同列の主務大臣としての立場、国立公文書館を所管する大臣として、権限行使をすることになっているのです。

ここで、以上述べてきたことをまとめさせていただきますが、まず、文書の作成、管理、保存、廃棄については、情報公開制度の適正な運用を確保する見地から、必要となる基準が法令等によって示されながらも、基本は、各行政機関の分担管理権限の範囲内で行われている、というのが現状です。ちなみに、この分担管理権限という言葉はこれから頻繁に出てまいります。国家行政組織法に根拠規定があります。国家行政組織法は、内閣府設置法もそうですが、各行政機関の長を主任の大臣と位置づけ、行政事務を分担管理させるという建前になっています。我が国においては、議院内閣制の下で、立法府の信任によって組織された内閣、その長である内閣総理大臣が、最高の政治責任を持って、行政を指揮監督することとされています。しかしながら、行政の事務運営は、国家行政組織法に従えば、各主任の大臣が事務を分担管理することになっている。そして、これを前提として、各府省の事務運営を、内閣府、その他の国家行政組織法上の制度を通じて総合的に調整していくというのが、現行の制度の基本になっているわけです。かつ、後にも出てきますが、公文書は行政事務の中で日々作成されるものでございます。従って、現状においては、そのような公文書の作成、管理は各行政事務を分担管理する主務大臣の基本的な責任の下でなされるものである。こういう理解になっているわけです。

ただ、その中でも歴史的な文書の移管については、重要で別ではないかという議論もあり得るわけですが、この点についても内閣総理大臣や国立公文書館は、制度上何か特別な権限を持っているわけではございません。国立公文書館法15条は、各省の行政機関が文書管理について必要な措置をとることや、国立公文書館や内閣総理大臣と協議して移管することを規定しているわけですが、「内閣総理大臣と国の行政機関が協議して定める」という規定が意味していることは、各省の分担管理に置かれている現用文書が歴史的な文書となる時の移管については、対等平等の行政機関同士により話し合いで決めるべきものである、こういう思想の下で現行法制度は作られている、ということなのです。以上が、制度の現状に関する私の認識でございますが、おそらく誤りではないでしょう。

そして、各省との基本的な合意の上で進めるという制度が、国立公文書館若しくは内閣府が強力なイニシアチブをとって移管の充実を進める上では大きなネックになっている。それでは、この現状をどう変えるかが問題になるわけで、仮に現行制度を変えたとしたら、どういう選択肢があり、その際にはどういう論点があるのかを検討するのが、私共の研究会の役割でございました。ただし、「内閣総理大臣や国立公文書館に各行政機関の文書作成や保存や管理、廃棄について踏み込んでいける権限はない、基本的には各省との協議のベースでことを進めなければいけない、そして、その中で最小限必要な措置を定めるような制度には限界がある」、この点は、我々研究会に参加したメンバーの共通した認識でございました。というか、そうでなければ研究会を

組織して現行法制度の枠組みを変える議論をする必要はないわけでありますので、現行制度に問題があるとの認識は、研究会の基本的な出発点でございました。

ただ、現状を変えるにしても、大きくいって2つの考え方がございます。ひとつは現行の考え方の基本は変えないという案です。すなわち、各行政機関の文書作成や管理、保存、廃棄は、基本的には現用文書を自分の事務に使っている各行政機関の行政事務そのものである。そうであれば、これは各行政機関の分担管理制に委ねられるべきものであるから、現行法のこのような原則前提は変えないで、ある程度の手直して制度を変えていこうという考え方があり得ます。これを、今回の論点整理では乙案とっております。

これに対して、この制度の基本を変えなければいけないとする立場も委員の間では有力でございました。このような立場をとれば、歴史的公文書の保存や管理の観点から、現用文書の作成、管理、保存、廃棄若しくは移管についても十分な権限を行使できる制度に変えるべきだ、ということになります。これを、我々は、甲案と呼ぶことにしました。特に、歴史的文書を研究されている先生方、若しくはアーキビストの方は、甲案を強く主張されました。諸外国、特にアメリカでは、アーキビストが各省の現用についても踏み込んだ権限を持っているのではないかと、ライフサイクルについての権限もアーキビストに与えているだろう、そういう踏み込んだ権限を付与すべきであろうという考え方を持っていたらっしゃいました。

しかしながら、既に述べたように、現行制度にもそれなりの根拠があるのだから、分担管理制度の枠組みを踏まえた上で、ある程度の権限を内閣府なり国立公文書館に与えることは可能で、それによってかなり踏み込んだ制度を作ることも可能ではないかと、こういう考え方も主張されました。結局、この両者の発想について、我々研究会の段階ではどちらと決めるのではなく、それぞれの案を採用したときに、どのような具体的制度となり、どのような細かな選択肢があり得るのかについて、検討を進めることになりました。以上、ここまでをまとめますならば、この論点整理においては、大きく変えようという案を甲案、現状を維持しながら必要な改革をしようという案を乙案とし、両案についてさらに検討を進める形になっています。

もっとも、この論点整理には、甲案・乙案以外にも、A案・B案というのが出てまいります。例を挙げますと、論点整理の定義規定のところはその表現がございまして、これは、甲案・乙案という基本的な立場の違いとは関わりなく、法律技術的・立法論的に見て、こういう案もありうるし、別の案もありうる。検討を進める中で、現状の分担管理制度を大きく変えるか変えないかと言う論点とはリンクしないものであっても、場合によっては複数の選択肢はありうる、という論点が出てまいりました。そして、これを甲案・乙案と同じ形で書いてしましますと、論点が分かれる性格の違いがわからなくなりますので、このようなものについてA案・B案と呼称しております。

3. 論点整理の概要

総則規定

次が、論点整理の具体的内容です。まず、法律を作る時には必ず総則が出てまいります。総則には、目的規定とか、法律を適用するに当たっての概念の定義に関する規定とかを置くこととなります。制度設計を展開するに当たって、概念をきちっと整理し、法律の基本的目的を定めませんと、内容がぐらついてしまいますので、まずそこを定めようということで、総則に関わる規定を検討いたしました。

まず定義規定でございますが、制度を作る際には、基本的な概念を定義することが必要になってくる。逆に、ある概念については、定義は本当に必要かどうかということについても検討が必要になります。

そこで、最初に、公文書と行政文書をどのように定義するのかという問題を、我々は検討いたしました。この点、まず「行政文書」の概念は既に情報公開法の中に定義があり、そこでは「現用文書」が念頭に置かれています。これに対し、公文書管理法を作り、歴史的な文書の管理保存をその視野に入れるとすれば、「公文書」を行政文書とは別に定義すべきこととなります。かつ、これは後に行政文書の定義にも出てくるのでありますが、情報公開法上の行政文書には「組織共用文書」という限定が加えられています。つまり、行政の目的に供されるために、組織的に共用するものとして行政機関が保持しているものを「行政文書」と定義している。ところが、現実の行政過程をみれば、組織共用文書として認知されている行政文書以外にも、多くの文書が役所の中を飛びかっています。修正案とか第2次修正案というように、担当個人から最終的な決裁権者へ回って行く中でも何回も文書のやりとりがあります。正式な決裁を受ける前の個人的に起案された文書、それが組織の中で修正されていく文書は、現状では組織共用文書とは考えられていません。いわば個人メモという取扱いになっております。これに対しては、例えば政治過程を研究されている委員からは、歴史的な説明責任という視点で考えると、政策立案過程の中でどういう風に文書が変わったのか、この点が重要だということになります。そこで、ここを捉えずして組織の最終的な決定による公文書のみを把握するのでは、不十分ではないかという指摘を受けました。このように、行政文書の定義については、行政文書のみを視野にいれるか、「その他」のものまで視野に入れるかが、意見の分かれる点になったわけです。

ただし、これとは別に、国立公文書館に将来移管される可能性がある潜在的な移管文書全体を広く含む包括的な概念として、ある意味で包括的な公文書というのを定義しよう、その上で制度の枠組を作ろうではないかという話と、そういう広い定義はしなくてもよいのではないかと、こういう対立もございました。このような議論を、定義規定に関するA案、B案という形で表現してございます。

研究会では、それ以外に、現用・非現用の区別をいかに規定するのが議論になり

ました。ただし、この点も、法技術的な問題であるという結論になりました。法律上踏み込んで現用・非現用の区別を書くことも一つの案であるけども、現用・非現用の区別について定義を置かなくとも問題はなく今でも法制度が運用されている以上は、特段、定義をおかなくても良いという判断もありました。そこで、これは甲案・乙案とは異なる、技術的な選択肢であるということで、A案・B案になったのです。

次は、司法文書、議会文書の定義ということになります。司法文書と議会文書につきましては、すでに、国立公文書館との間において判決原本の移管が進んでいると聞いております。司法文書全般についても移管が始まっているとも聞いておりましたので、将来的に、議会文書も含めて受け入れる文書の範囲が拡張される可能性はあるものと予測されました。そこで、司法文書や議会文書についての定義を置くことになったわけです。ただ、これについては、先程の公文書等の定義について申し上げたことと同様の問題がございました。すなわち、文書を、潜在的な移管される可能性のある文書として定義するのか、それとも現に移管されたものを議会文書、司法文書というのかという複数の選択肢がございました。これも、そもそもの公文書の定義と同様に、技術的な論点として整理させて頂きました。

さらに、国立公文書館のキャパシティの問題はあると思いますが、将来、移管の対象を、例えば独立行政法人の文書、重要な行政事務、公共的な事務を担っている特殊法人や認可法人の文書にも拡大することになれば、これまた独立行政法人等文書といったものの定義が必要になりますし、民間から受入れるということになれば、民間文書の定義も置くことになります。

以上は、文書にまつわる定義の問題でございました。その他に、定義規定について考えられることとしては、文書の「処分」や中間書庫への「移送」の問題がございました。この点、まず、「移送」の概念については、内閣府の中間書庫に関する研究会における議論で明らかにされたことでありますが、中間書庫に文書を移す行為は、単なる物理的な移動にすぎません。その際には、文書管理に関する処分権、例えば、情報公開法上の開示請求に関する判断権や、個人情報保護法上の開示の決定権、さらには廃棄に関する権限は各省に残っています。そうすると国立公文書館に最終的に文書が移管され、かつ情報公開法や個人情報保護法の世界から、国立公文書館の世界へ移っていく「移管」と区別しなければいけないので、定義上、移管と移送は厳格に区別する。以上が、定義規定に関して我々が考えたことであります。

次に、目的規定や関係機関の責務でございます。これは先程の甲案・乙案の違いと大きく関わってくるところであります。どのように目的規定を仕組むかということは、公文書法の整備方針に大きく影響することになります。例えば、目的規定に関する甲案を見て下さい。内閣府の依頼でアメリカの中間書庫・レコードセンターの制度を調査した時に痛感したことなのですけども、説明責任の概念は我が国では情報公開法の

世界で尽きてしまっています。現用文書の段階で説明責任は終わるのであって、移管後は、歴史的遺産としての公文書、後の世代に対する歴史的な責任としての文書管理の世界に移る、という区分論がその根底にあります。ところが、アメリカの担当者と話していると、そういう区別はありませんでした。歴史的公文書も説明責任に資する具体的素材の中に含まれていると考えている。従って、アメリカ型の説明責任の考え方を踏まえれば、行政機関が作成する文書というのは、永久保存され一般の利用に供されることによって、同時代及び将来に対しての説明責任を果たすものになる。過去の政府がどういうことをやってきたかということは、現在の政府がどういうことをやっているのかを知る上で重要であるから、両者を区別できない。このように、一貫して説明責任の観点から物事を考えるというのがアメリカ型の考え方でありまして、これを踏襲するのが甲案です。ただし、これは我が国の、先程申し上げました分担管理制の役割分担、これを大きく変えるものであります。

これに対して、将来世代に対する政府の説明責任をどう把握するかについて色々な見解はあるけれども、歴史的に重要な公文書が確実に保存され広く国民に利用されるという点を現行の制度に付け加えれば、それで我が国の制度としては十分ではないかというのが、現行制度を前提にした案であります。このような意味において、目的規定については、甲案・乙案ではその書き方が大きく変わってくることになります。

かつ、甲案・乙案をとることにより、関係機関の責務も変わってくることとなります。行政機関の長、行政機関の責務についても、甲案においては、国立公文書館の関与の下で、文書の作成段階から保存、移管に至るまで適切な管理を行い、適切な執行を確保することが、新しい公文書館法制の下での各省の責務として論じられることとなります。これに対し、乙案においては、基本的には現状を踏襲することとなります。しかし、その場合には現状をいささかも変えないというわけではございません。現状を前提としつつ、作成された文書が歴史資料として国立公文書館に適切に移管及び永久保存されるように配慮する責務は各行政機関が有することを明らかにする、このことの意味はあるわけです。したがって、このような責務規定を行政機関情報公開法等の中に入れるか、それとも、現状のままにとどめるかという選択肢が、乙案の間にもあることとなります。

さらに国立公文書館の責務についても同じでございまして、甲案によれば、法の目的にかんがみ、「行政機関が作成する行政文書について、適切な文書の作成、管理、移管のための選別について付与された諸権限を適正に行使するとともに、国の機関等により作成された移管後の文書については、永久保存し、国民の利用に供することができるよう適切な管理に努める」、これが国立公文書館の責務になるうかと思われまます。乙案の場合については、歴史的資料として永久保存され国民の利用に供されるように努める責務にとどまることになりましょう。

文書の作成・管理

次は、文書の作成、管理、廃棄・移管等の具体的な局面に関する規律です。まず、現用文書の作成・管理について、どのように考えるのかという点ですが、これまた、甲案・乙案で大きく変わってくることになります。以下、作成と管理とに分けてお話しさせていただきます。

まず文書の作成でございますが、現行制度においても、各機関の文書管理規程、そして、行政機関情報公開法の下での総務省のガイドラインもございます。このように、行政情報公開法の施行令やガイドラインの下で作られている各行政機関の文書管理規程の策定権限についてどのように考えるかという点が、まず検討課題となります。この点につきましても、甲案・乙案の間で違いは出てまいります。甲案であれば、文書管理規程は統一法の規律の下に置かれ、その策定に内閣総理大臣又は国立公文書館が関与する仕組みが考えられることになります。その際、もっとも積極的な案であれば、文書管理規程の策定権限そのものを移してしまう選択肢があります。もちろん、そうではなくて、各省の文書管理規程の策定について、内閣府や国立公文書館が何らかの形で関与するという案も考えられる。これに対し、乙案であれば、現行の仕組みに委ねることになりますが、その下でも、改善策としては、情報公開法22条について、歴史的に重要な公文書等の保存という観点を含めた文書管理規程を策定することを求める規定振りに変える、という選択肢はあり得ましょう。

それから次に、文書の作成義務の話がございます。先程の、意思決定・組織共用文書の論点にも関わってくるのですが、作成義務の対象となる文書の範囲を拡張する甲案をとりますと、現状より踏み込んで文書の作成義務を課すことになります。この点現行制度においては「意思決定に当たって文書を作成する」という一般原則が書かれていますが、意思決定に限らず文書を作成する、行政事務を運営する場合には基本的に行政文書を作ることを義務づける、そのような義務規定を設けるのが、甲案の考え方です。ここまで踏み込みますと、各省の現状の事務運営について踏み込んで監督管理をしなければいけないこととなりますので、甲の1案であれば、内閣総理大臣や国立公文書館に対して、文書作成義務の履行に関する監督権限を与える、例えば調査権限を与える、さらには罰則を設けることも考えるというように、選択肢が展開されることとなります。これに対し、各省による文書の作成管理にまで踏み込んで監督していくことが困難であるということであれば、これは乙案となります。ただし、その際でも、改善策として、移行状況に関する報告を収受するとか、ガイドラインの作成権限を付与する形で、文書作成についてある種の改善策を実施することも考えられましょう。

次に文書の管理につきましても、現在、総務省におきまして、統一的文書管理システムの整備、特に、文書の電子化に際して、統一的な行政文書管理システムの構築の

ための検討が進んでいると聞いております。そこで、システム統一に際し、歴史的文書の保存という観点をどのように盛り込むべきかというのが、次の論点であります。その際に、まず考えられるのは、歴史的公文書の永久保存のための新しい文書ファイル管理のシステムを導入する、独自に導入するという案です。具体的には、内閣総理大臣や国立公文書館がフォーマットを示し、若しくは各行政機関の管理に任せただで、システムのあり方について助言や関与を行うといった選択肢を考えることができます。他方、乙案が採用されれば、現在の総務省の統一管理システムについて、歴史的公文書の永久保存の観点を入れ込んだものを作る、その点について働きかけるといった内容が考えられることになると思います。

ちなみに、文書の作成・管理に関連して、文書へのアクセス権限の管理の問題が、アーキビストの方から提起されました。一度作成された文書について、アクセス管理をしていかないと、改ざんや廃棄につながるおそれがある、適切な公文書管理法を作るのであれば、アクセスに関して何らかの規制をする必要があるのではないかという点が提起されました。ただし、これは、国立公文書館の権限、若しくは各省の権限分配とは多少違ったレベルでの新たな問題提起でございますので、A案・B案という形での選択肢とさせていただきます。すなわち、アクセス権限を設け罰則を設けるA案と、現状どおりのB案の区別ということになります。

文書の保存

第3番目の段階は文書の保存でございます。この局面につきましても数々の大きな論点が横たわっております。まず、文書保存義務を法に置くかどうかの選択肢もありますし、保存担当機関、すなわち歴史的公文書の保存事務を所掌する機関が、各府省の保存体制について調査権を持つかどうかという問題があります。さらには、保存期間の延長等についてどのような関与を認めるか等、研修に関するものを除くとしても、文書の保存に関してはこれ位の論点がありました。

まず、甲案を採用するならば、各省の保存体制について踏み込んだ調査権を認めてよいことになりまして、乙案であれば、各省が自らの実態を踏まえた上で、それを保存担当機関に報告するという程度にとどまらざるを得ないでしょう。

また、保存期間を変更する場合について、内閣総理大臣や国立公文書館を必ず関与させるのが甲案であります。乙案であれば、これは現行どおり各省の判断で行う事ができることとなります。以上、これが、文書の保存、管理に対する制度設計の違いの概要でございます。

次に、文書の移送、移管、廃棄及び移管後の利用へと、話を移すことにいたします。まずは、中間書庫への移送でございます。先ほど申しましたように、アメリカに中間書庫の視察に行かせて頂いたわけでございますが、あちらでは、各行政機関の委託を

受けて、文書をそのまま管理する機能、いわば倉庫的な機能が、中間書庫の一番大きな機能でした。もっとも、翻って考えてみますと、アメリカではライフサイクルについてアーキビストが承認権を持っておりますので、文書を永久保存するか否かに関する基本的な決定は済んでいるわけです。中間書庫の文書について再評価するということはありますが、文書のライフサイクルの中で、当該文書の運命は基本的に国立公文書館の判断に準拠して決まるシステムになっている。ところが、我が国の場合にはそういう制度になっていないわけでありまして、我が国の中間書庫は、どういう文書が移管に相応しいかどうか、かつ移管に相応しい文書が確実に移管されるかどうかをチェックするために、文書を物理的に管理するためのものという側面を持たざるをえません。従って、アメリカの制度とは出発点が違うのです。ちなみに、我が国の中間書庫システムについては、パイロット事業が始まると聞いておりまして、このパイロット事業は中間書庫の将来を左右する重要な役割を持つでしょう。そして、我々の案は、いずれにしても、中間書庫等について内閣府の研究会若しくは懇談会で想定されているよりも強い権限を歴史的な文書保存機関に与える内容になっている点に、留意頂ければ幸いです。

もう少し詳しく内容を申し上げれば、甲案は、移送される文書に関する判断権を内閣総理大臣や国立公文書館に与えております。この場合に、内閣総理大臣又は国立公文書館は、法令の規定に基づき、あるいは、各省との協議を経た上で、文書の移送を受けるか否かを決めることとなります。これに対して、乙案では、判断権は各省に与えられるのだけれども、何らかの形で関与する権限を持つことにしてあります。例えば、同意権を与える、意見が違った場合について内閣総理大臣に裁定権を与える、若しくは公表、勧告権限を与える、移送についても基本的に内閣総理大臣および国立公文書館にイニシアチブを認めるといったことであります。

そして、そのようなチョイスは移送基準にも反映されることとなります。移送の基準につきましては、現行では協議事項になっていますが、甲案であれば歴史的保存機関が有することとなります。ただし、どのように行使するかについては、さらに甲1と甲2に分かれており、そして、乙案であれば移送基準は各省との協議に委ねるべき事項となります。さらに、移送拒否への対応策や防止策でございますが、甲案では法令上の義務として書くことになる一方、乙案では現状維持の内容となります。以上が、中間書庫への移送に関する制度設計でございます。

次は、最終的な移管の話でございます。この場合に、移送しないで直接に移管するというケースもあるかと思えます。また、最終的に移管されるか、それとも移管に至らないで廃棄するかという局面について、検討すべき様々な課題がございました。まず、移管または廃棄に関する判断権について、甲案であれば、内閣総理大臣や国立公文書館に与える案になる。内閣総理大臣又は国立公文書館は、法令等の規定に基づき

移管するか、廃棄するかに関して決定する権限を持つこととなります。他方、乙案であれば、各省に権限を与えることとなりますが、しかしながら、過去の経験に鑑みれば、乙案であっても、内閣総理大臣や国立公文書館が何らかの形で関与するシステムを作ることが必要ではないか、という結論になりました。具体的には、例えば、一番積極的な案であれば、文書保存担当機関に対して同意権を与える案となります。外国であればドイツの制度はこれを採用しています。代替案としては、見解が異なる場合には各省が決定するのだけれど、内閣総理大臣に勧告交渉権を与えることも考えられます。さらには、内閣総理大臣または国立公文書館に異議提出権を与えることもあり得ます。さらに、最終的な移管基準についての定め方も検討課題となりますが、これは移送基準と基本的に同じ選択肢が検討対象となるでしょう。移管の拒否への対応策も、基本的には同じ考え方にに基づき整理することになるかと思えます。

最後に、文書の廃棄につきましても、基本的には同じでありまして、甲案であれば、廃棄については文書保存機関が管理するということとなりますし、乙案であれば、現行の制度と同じように、各省の責任において分担管理されることとなります。

移管後の利用

第4番目に、移管された後の利用権、利用のあり方の問題がございます。公文書管理法を整備する上ではこれも避けては通れない話でございますが、この点、既に述べましたように、今は公文書館の利用規則に基づいて文書が利用に供されています。ただし、利用制限等について出訴が可能であるのかについては、過去、見解が分かれておりました。実務上は、取消訴訟の可能性はない、内閣総理大臣や国立公文書館の自律的決定に委ねられる形で利用に関する決定がなされるというのが、これまでの理解でございました。これに対し、強化された公文書管理法の下では国民に利用請求権を与えるべきである、行政機関情報公開法と同じように訴訟提起の可能性を与える、とする考え方があり得まして、これがA案でございます。これまでの理解の下ではB案ということになりますが、分担管理法の下であっても両者の選択肢はいずれも取り得るものでございますので、これは甲案・乙案とは関わりない形での、A案・B案という整理をしてあります。なお、この場合に、利用権者についてどう考えるかという論点がございますが、ここは活発な議論になりました。すなわち、「何人も」という形で平等な利用形態を認めるのか、それとも一般利用と区別された特別利用という形態を認めるべきかが対立しまして、ここは両論併記とさせて頂いております。

また、不開示事由につきまして、既に述べましたように現行では広い利用権を認めております。これに対しては、移管を進めるという観点から不開示事由を広げること考えられますので、これについては、A案・B案という形で選択肢を提示してございます。ただ、これとは反対に、より積極的に全面公開すべきだという意見も頂戴し

ました。この論点は将来的にはきちんと詰めておくべき課題である、というのが私の感想でございます。

内閣府と国立公文書館の関係

それから、最後5番目でございますが、内閣総理大臣と国立公文書館の権限配分の問題が残っております。ここまでの作業においては、歴史的公文書の保存に当たる機関である内閣府と国立公文書館との間の権限問題には言及せず、文書保存担当機関として一律に扱ってまいりました。しかしながら、最終的には、内閣総理大臣と国立公文書館との間との権限分配問題も考えておかなければなりません。

ただし、甲案・乙案共に、法律上の権限は別として、国立公文書館が歴史的保存の実務を担うこととなります。そして、現行制度よりも各省の分担管理に踏み込んで文書保存担当機関が権限を行使することとなりますと、その実務を担う国立公文書館の地位については、政府から切り離された独立行政法人としての位置付けをそのままにしておくままで果たしてよいのか、という点が問題となってきます。その際、甲案の発想の下で第三者性を持った常設機関に位置付けるということであれば、会計検査院や人事院のような機関にする案がありますし、外局のような組織とする案も考えられます。もちろん、甲案の下でも、内閣府が必要な権限を行使し、国立公文書館はそれをサポートすればよいという立場を貫けば、独立行政法人としての位置付けは残すという案もあり得ましょう。

他方、既に申し上げましたように、乙案においても、現行の位置づけを維持する選択肢もあれば、より踏込んだ案として行政機関としての位置づけに戻すことも考えることはでき、その際には、国家行政組織法上の「特別な行政機関」に位置付けることが考えられます。

さらに、甲案・乙案のいずれをとるにしても、現行より文書保存担当機関の権限を強化することになりますので、強化されたその権限を内閣総理大臣が直接行使するのか、それとも国立公文書館の館長が行使するのかという選択肢があります。具体的には、国立公文書館が専門的な立場から権限行使する形態が甲案に適合的であると思われる。甲の1案であれば、国立公文書館が直接行使する、甲の2案であれば内閣総理大臣が行使する形をとるのだけれど、国立公文書館長の助言を踏まえることとし、実質上の判断は国立公文書館が行うこととなります。乙案であれば、独立行政法人の形で、若しくは外局としても内閣総理大臣が前面に立って、国立公文書館がそれをサポートする形に落ち着くことになりましょう。

ちなみに、この点に関連して論点整理の5 - 1 - 3を参照して下さい。冒頭に申し上げたことですが、現行の内閣府の所掌事務については、総合調整事務ではなく分担管理の事務であると整理されています。これに対し、積極的な権限行使を認

めるのであれば、総合調整事務に位置づけを変える案もあり得ましょう。ただし、この点につきましては、幾つかの問題があるとの指摘がございました。

まず、第一に、総合調整事務に位置づけるとすると、行政機関情報公開法との関連から総務省との間においてどのように役割分担を図るかという、難しい問題が浮上してくることになります。第二に、現在は、内閣府の中で大臣官房管理室が国立公文書館に関する事務を執行しておりますが、総合調整事務についてはこれを執行する部局が内閣府に別にございます。具体的には政策統括官でございますが、総合調整事務へと内閣府の事務の位置づけを変えますと、政策統括官に所掌変えしなければいけない、という問題も出て来てまいります。以上、難しい問題が提起されましたので、本論点整理においては、甲案にあっても必ず総合調整事務にしなければいけないとする内容にはなっておりません。

あと、中間書庫につきましては、いくつかの提言を盛り込んではいませんが、具体的な制度設計に入っていく微妙な時期でもありますので、ご参照をお願いするとどめることにいたします。

ちなみに、論点整理の終わりの部分では罰則の問題にも触れております。国際的な原則に従って、保存に関する諸原則に違反があった場合には罰則を課するという案もあるわけでございまして、甲案をとるのであれば、将来的にこのよう選択肢も視野に入ってくる可能性があります。

以上、論点整理の概要を紹介させて頂きました。それ以外にも、電子文書特有の問題、あるいは文書改ざん防止措置の問題等、様々な問題がございましたが、ここでは参考という形でまとめております。御興味があればお読み下さい。

4. おわりに

法律制度についての話は、とかく砂を噛むようなものになりがちであります。また、このような基本的な考え方に従えばこういう選択肢がある、かつ、こういう案をとっても、具体的にこう考えるとこういう案もあるし別の案もある、という抽象的な提案になっておりまして、いささか迫力に欠けているきらいはありますが、我ながら思っております。ただし、法制度整備のための具体的な動きがない現時点において、具体的な制度をまとめる切迫した必要性がない中では、このような内容となったのもある意味ではやむを得ないだろう、とは思っています。

すなわち、政府部内において現在進められている作業は、中間書庫システムのパイロット事業でありますとか、電子文書の保存についての条件整備でございまして、そこでは、現行制度の課題を一步一步解決していくアプローチがとられています。従って、一つの案に決め打ちをして、こういう内容の法律を作りなさいと我々が提言しても、所詮は前提を欠いた絵空事になりかねません。さらには、分担管理体制を前提

とする現行制度をどの程度変えるかということについては、実に多様な制度設計が現時点では考えられるわけであります。逆にいえば、将来、制度改革が本格化した時点での作業に対して役立つ論点の整理、選択肢の提示は、これまで述べてきた内容に必ず含まれている、というのが我々の自負でございます。

但し、ここから少し外からの勝手な期待を述べさせて下さい。私が見るところ、前世紀末からの一連の行政改革はほぼ一巡いたしました。例えば、総合的規制改革はこれからも取り組まれていくとしても、市場を中心とする社会秩序を作り、規制は市場に後押しすることにとどめるとの基本的構想に基づく規制緩和については、ほぼやり尽くしたといっても過言ではないでしょう。また、第二の中央省庁等改革という話も一部にささやかれておりますが、総合調整機能の強化という視点からの再編は1999年にほぼ日の目をみたわけです。さらに、地方分権についても、第二次の地方分権は今年の4月から3年以内には終わることになっています。このように考えていきますと、行政制度について直すべきところとしていかなる点が残されているのかについて、本格的な精査がされる時期が到来することは十分に予想されます。そして、その中で、情報公開制度や個人情報保護法の下で文書管理の実態がどうなっているのかという点にいつかは目が行くのではないかと私は考えています。従って、新たな改革課題として公文書管理の問題が浮上する可能性は皆無とはいえません。

付言すれば、行政法の勉強を始めた30年前には、省庁の名前が変わる事態を私は想像もしておりませんでした。私が大学で教えている間に行政手続法が制定されるとも予想しておりませんでしたし、1962年に制定された行政事件訴訟法が私の一橋大学在職中に改正されるとも想像もしていなかったわけでございます。このように考えますと、公文書管理法整備の実現可能性は案外高いのかもしれない。

そして、法制度整備の際に、分担管理体制を前提にした乙案をとるか、それとも諸外国、特にアメリカやイギリスの制度を踏まえて、国立公文書館長やアーキビストに大きな権限を認める甲案をとるかは、結局は、政策担当者の判断、立法担当者の判断に委ねられることとなります。我々の検討の主眼はその際の参考となる素材を提供することにありますし、かつ、こういう案が世に出ること自体、公文書管理制度の改正が必要であることを世論にアピールすることとなります。その意味で、我々の提言が改革に向けての準備、布石になっていくことを大いに期待しております。

なお、最後に手前味噌のようで恐縮ですが、ジュリストに掲載した中間的成果物を踏まえて総合研究開発機構（NIRA）に提出した最終的成果を本にまとめたものが、昨日、発刊されました。論点整理を加工した要綱案とその解説が書物の中核的な内容でございますが、これに加えて各委員がその責任の下に執筆した論文が第4部として掲載されています。研究会のなかには、諸外国を踏まえて文書保存担当機関に強力な権限を付与すべきであるとの信念をもつ委員もおられまして、その方々の主張、思い

はこれらの論文に凝縮されています。従って、これらの論文を含めた本書全体が我々の成果物であるというふうに考えて頂きたいと思います。そして、総合研究開発機構(NIRA)のご助力で立派な本ができましたので、ご興味のある方は、是非、手にとって見て頂きたいと思います。

以上、やや専門的な話となり恐縮に存じますが、これで私の話を終わります。あと20分程、時間を頂いておりますので、ご質問等をうけたまわります。どうもありがとうございました。

(質疑応答)

質問者A：一般利用と特別利用についてお聞かせください。

高橋：ある種の資格を持った方、例えば大学の先生とか、特定の研修を経た方について、一般の方には非公開の文書、部分についても利用、閲覧を認める制度を考えるとということです。手にとってみるのが一般の方にはなかなか難しい文書でも、特別な研修を受けて取り扱い方について習熟した方に対しては利用に供する、というような特別な形態は可能であると考えています。ただこれについては、特別資格者をそもそも線引きできるのかとか、その基準をどこに求めるか等、批判や疑問がございました。このような制度は採用すべきでないという意見もありましたので、両論併記になった経過がございます。

質問者B：ジュリストの79ページあたりから記述のある甲案・乙案についてですが、両方の案ともに、基本的に行政情報公開法に規定された行政文書の保存という視点に寄りかかっている気がする。情報公開法は国民主権のもとにある民主的な政府の諸活動を国民に対して説明するための法律であるから、そこでの行政文書の保存というのは、専ら説明責任を果たすという法律の目的の円滑な実現に資するために各機関の長は文書を保存しなければならないという形にならざるを得ない。説明責任を果たすという面では、そういうことなのかもしれないけれども、しかしそうすると、公文書館の文書の保存というのは、説明責任を全うするためだけの観点で保存される文書の中から、重要な物の移管を受けるだけとなる。それだけでも本当は大変なことなのだけれども、それだけでいいのでしょうか。文化的な価値とか、芸術的な重要性とかいうようなことは、行政情報公開法では考えていない。だから、そういう意味でいうと、行政情報公開法でいうところの行政文書からだけみると、公文書館での保存の見地から抜けてしまうものがある。情報公開法の視点だけに依存していると、落ちてしまう部分があるのではないかなと思う。甲案・乙案も、どちらかというと、行政情報公開法を前提にして議論を立てているような感じですが、その辺のところについてどうでしょうか。

高橋：説明の仕方が悪かったと思います。例えば、甲案とは、情報公開法の、今ご指摘があったようなシステムを変えて、公文書管理法というものを大きな枠にのせて、それに情報公開法に必要な現用文書の管理を付加し、さらに歴史的公文書の仕組みと保存に関する仕組みを並ばせるという案です。

質問者B：そういうふうにするのですか。論点1 - 2 - 1の法形式についての甲案は統一的な規定をとかいてありますが、新たな法律を作ることですか。

高橋：そうです、統一的な新たな法律を作ることになります。

質問者C：確か内閣府の懇談会報告の中では、まず、なすべきことをする。そこから始めて次はこうだろうという形で論理が展開されていた。その延長で目標に到達するためには、国立公文書館法、或いは、公文書館法の、現用を除く文書の保存管理、そういった部分の改正が先で、さらにその上に、文書管理法、記録管理法というようなイメージで私は捉えていたのです。今の話からすると、いっきに文書管理法へとしたほうが有意義だとかいった議論はございましたでしょうか。改正法でいったらどうなのかとか、まずできそうなところからという法律改正という考え方が、委員の議論の中には多少あったのかどうかということですが。

高橋：委員の中では、そういう戦略はとらずに、大きく法制度を変えるのであれば、統一的なものを作るべきであるとの意見が有力でありました。もちろん、乙案のような形で、基本的に、現行のものに手を入れていく、情報公開法の中に入れるかどうかはちょっとわからないですけども、ある種の単独立法を設ける中で現用・非現用の区別を考える、と色々な案が考えられたところでして、これは論点整理の中に様々な形で盛り込まれています。

質問者C：いつも思っていること、かつ、これから戦略として難しいと考えていることがあります。移管の交渉をする時、ここで決着つかないなら後は内閣府と調整して下さい、という話をすることになる。しかしながら、とは言っても、総理大臣による総合調整ではなくて、どちらかというところ、主務大臣としてのところに結局は戻ってしまうのです。お話では、総理大臣の責務について今後検討されるということでしたけれども、その場合に調整機能が前面にできるのかと少し期待しています。そこで、主務大臣の責務といった場合には、単なる横並びの大臣なのか、もうちょっと上の総合調整の部分なのかについて、聞かせて頂いたらありがたいのですが。

高橋：この点は、ジュリストであれば95ページに書いてあります。私個人としては、総合調整の事務という形にした方が、内閣総理大臣のイニシアチブを発揮しやすいだろうと思っています。ただ、そういうことになると、現用については総務省が権限を持っていることとの関係をどういうふうにするのかという問題がでてくると思い

ます。そこで、現用段階についても内閣総理大臣が決めるのかと、若しくは現用のものと歴史文書の両方を総務省にまとめるのかと、こういう話があって、なかなか難しいのではないかと指摘がありました。さらには、政策統括官付きにしなければいけないとの指摘もあり、ここでは、一応A案・B案という形にしております。それに、必要な権限が規定されていれば、法律上各省の横並びの大臣でも十分に権限を行使できますので、甲案を実現する上でも今の仕組みで構わないわけです。以上の点から、私個人は総合調整に傾いていたわけですがけれども、研究会としてはA案・B案の両論併記という結論になりました。

質問者D：94ページの国立公文書館の位置付けというところで、甲案では、独法としての位置づけは変更しないとする甲の3案が書かれていますけれども、もし仮に甲3だとした時に、移送、移管、廃棄といった権限は、これはあくまでも主務大臣たる内閣総理大臣がもって、その権限で各府省と交渉するという枠組みになるのでしょうか。
高橋：その通りでございます。

質問者A：文書管理については、感覚的には内閣府的な総合調整事務にはなじまないと思うのですが。

高橋：多分、これまでの伝統的な総合調整事務のイメージだとそうなると思います。ただ、研究会の中では乙案が有力だったというわけでは必ずしもございませんでした。他方、行政事務によって作成されてきたものを管理するという視点からは、その事務も分担管理事務そのものだということになります。では、そこに一体どうやって外の組織が踏み込むのかという視点から、歴史的な文書というものの管理について総合調整を發揮するという話がでてきたのです。おっしゃるように、分担管理事務の中で必要な権限を法律に書けば、十分切り込めるという筋道は理解できますので、両論併記としてあります。

質問者B：行政文書というのは、行政を執行していくための道具として考えることもできるのではないのでしょうか。パソコンだとか鉛筆だとか、そういう行政を執行していく上で必要な道具としての文書だというふうに考えると、例えば各省の分担管理をもって、もうそれでいいのではないかとこの考え方もある。かたやそういう道具であっても、物品管理法があったり国有財産法があったりして、そういう形で財務大臣なり国庫大臣なりに権限を与えていくというような観点でいくべきではないか。文書とは単なる道具として、使用済みにして、役目が終わったら破棄してもよいと考えるのではなく、新しい時代における行政の情報資源だと、みるべきではないか。情報資源につ

いては、ちょうど物品管理あるいは国有財産管理のように、統一的な基準でやっていく、各省が分担管理するようなかたちであるけれどそこには強い統一的な行政権限を認める余地はあるように思われる。それ式にいうと、ちょうど財務大臣が国有財産を分担管理しているのと同じように、行政文書については、これは総務大臣がいいのか内閣総理大臣がいいのかはわからないけれども、統一的な指針に従って、各省が勝手に分担したりするわけではないというような立論の仕方というのは、あり得ないか。甲か乙かではなくて、仮に乙であっても、そこにさらにカバーする何かひとつの広義の情報資源の管理というような感じの新しいテーマを付け加えることによって、今までの行政事務の分担管理を拡大する形を考えていくことができないのであろうかと思えますが。

高橋：それは、甲案のベースにある考え方だと思うのです。分担管理ではなくて、きちんとした統一的な規律に置くべきものだという考え方は、それに近いものがあります。そして、その際には、アメリカ的な説明責任のような考え方を持ってくる可能性も、ご指摘のような行政資源的な発想も、あると思います。ただし、このようなものがやはり必要だということになりますと、分担管理に委ねていたという現状を変えるという意味では、甲案になるのではないかと、そのように我々は考えた次第です。

質問者B：今の各省設置法にあるのかわかりませんが、昔ですと、共通的な事務みたいな形で、財産を取得し及びこれを処分することというようなことが各省の義務及び権利のところに書いてあった、そういうような意味で言うと、国有財産や物品を調達したり、使用したり、廃棄したり、或いは不用になれば財務省に普通財産として返すというような手続はずっとやっていたわけですね。それは各省の分担管理事務として、各省大臣が持っている事務だけれど、それを規定する国有財産法なり、物品管理法なりといったものが、各省分担管理と言いつつも共通の原則みたいなものが、国有財産法なり物品管理法なりという形であった。ただそういう意味でいうと各省大臣が訓令でそのような文書管理規程でやるのはよいけれど、文書管理というのはおよそそういうふうにするのだということについての、文書管理法的なものがその上に一枚あっても決して分担管理を廃したことはないのではないかと気がするのですが、そういう考え方というのはできないのですか。甲案の中で、統一的に根こそぎやっていくということではなくて、各省でやるのだけれどもやるときの指針はこうと規定することはできる。言ってみれば、文書管理の原則みたいなものを、実際廃棄しても、文書の廃棄権限なんかやっても、いちいち判定するのではなくてネガティブリストでやるのかポジティブリストでやるのかわかりませんが、このようなものについて各省庁の判断で、廃棄してもよいというものであって、ただし重要なものについては協議してとか、あるいは内閣総理大臣なり公文書館が言ったものについては協議がかかる

という、いってみるとその執行停止みたいな、一度停止命令がかかるというようなものにして、通常の場合であればネガティブになるのかポジティブになるのかわからないけれど、ほとんどの部分を、各省大臣や各省の廃棄権限というのはオールオアナッシングで、そういう実際上の運用はあるのだというふうに思うのです。甲案・乙案はあまりにも理念系で考えてきてしまっているゆえに、実際には甲案はまず無理ではないかということになると、じゃあ今までと同じで、その上にどう受け持つかということになってきてしまう。何か考え方がちょっと、違うというような気がします。高橋：そうですね、いわゆるパーツごとに作っていきましたので、俯瞰的な考え方、そういうものが弱かった点をご指摘の通りです。今から思えば、一つの案にまとめるインセンティブが必ずしもない中で、議論をまとめることにのみ力を注ぎすぎたのかもかもしれません。さらにいえば、ご指摘された点は、現用文書そのものに関する文書管理担当機関の権限強化という視点に繋がるものであり、その点は、研究会の検討では欠落していました。ただ、1点申上げておきますが、乙案のなかでも、様々なバリエーションのなかには、ご指摘に近い発想に基づいて分担管理に切り込む具体案を示したものがあります。ですから、今後、ご指摘を生かして、このようなアプローチをさらに追求してみる可能性はあり、その価値はあるでしょう。

質問者B：先程の話だと、それはアメリカが大統領制だからやっているのもあって、権限についてや何かについては、多分オーストラリアもやっていると思うのです。

高橋：アメリカの特徴は三権に対して権限を行使できる点です。おっしゃるように、諸外国それぞれに独自の工夫がされておりまして、これらの工夫については、甲案・乙案と単純には区別できません。その意味では、甲案・乙案の折衷案的な視点が欠けていました。その辺は、乙案のバリエーションを豊かにする選択肢、現用文書の管理の視点を強める選択肢を含めて、将来的に工夫の余地があると思います。

司会者：ありがとうございました。