

「公文書等の管理に関する法律」 について

中原 茂仁

国立公文書館 企画法規専門官

1. はじめに

平成21年6月24日、「公文書等の管理に関する法律（以下「公文書管理法」又は「本法」。）」が参議院本会議で可決され、同年7月1日付にて公布されました。本法は、国の公文書管理を抜本的に改善することを目的として政府より提案され、与野党議員による修正を経て成立したものです。本稿においては、この法律により、公文書管理がどのように変わって行くのかについて、概説してみたいと思います。

2. 成立の経緯

最初に、本法が成立に至った経緯を簡単に説明します。

これまで、公文書管理についての法制度は、平成11年に「行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「行政機関情報公開法」）」、平成13年に「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「独法等情報公開法」）」において、行政文書及び法人文書の管理に関する条文が一条ずつ置かれていたほか、国立公文書館における歴史公文書等の保存・利用に関して、国立公文書館法に規定が置かれるにとどまっていた。

しかし2年ほど前から、年金記録の問題や、自衛隊の航海日誌破棄の問題、C型肝炎関連資料の放置の問題など不適切な文書管理の事例が相次いで問題となりました。これらも背景にして、平成20年1月18日、福田康夫内閣総理大臣（当時）が、施政方針演説において「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。」と表明しました。

同年3月からは、政府において「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」が開催され、国の機関における文書の作成から国立公文書館への移管、廃棄までを視野に入れた文書管理の今後の在り方、国立公文書館制度の拡充等について検討が行われました。同年11月にはその最終報告が取りまとめられました。

政府はこの最終報告を受け、具体的な立案に向けた作業に着手し、平成21年3月3日に公文書管理法案を閣議決定し、国会に提出しました。

国会では、政府案について、平成21年5月27日及び29日に衆議院内閣委員会において審議されたのち、6月10日に、政府案に対する修正案が自由民主党、民主党・無所属クラブ、公明党、日本共産党及び社会民主党・市民連合の五派により提出され、この修正案が全会派一致で可決されました。

翌日、衆議院本会議でも可決された後、参議院においても本修正案が可決され、成立しました。

3. 本法により、公文書等の管理がどう変わるのか

公文書管理法の施行は、公布から2年以内とされていますので、平成23年度には施行されることとなります。

では本法が施行された後、公文書等の管理はどのように変わのでしょうか。以下、具体的に、条文も挙げつつ説明したいと思います。（なお前述のとおり、本法は政府案に対して議員修正が行われましたが、以下の説明では、政府案から盛り込まれていた部分なのか、議員修正が行われた部分なのかについて、特に区別致しません。）

3.1 公文書管理の意義について

これまで、公文書管理の意義については、法律上で特段の規定がなされていませんでした。一般的な認識としても、公文書管理は、行政の取り組むべき諸課題の中では優先順位の低いものと見られがちだったと思われます。

しかし本法においては、第1条の目的規定において、公文書管理の意義が明確化されました。

1点目は、適正な文書管理により、行政が適正かつ効率的に運営されること。

2点目は、現在及び将来の国民に対し、国や独法の諸活動について説明する責務が全うされること。

1点目は、従来からも行政実務者には認識されていたところと思いますが、2点目は、公文書管理について、行政の透明性の確保、説明責任の確保の観点から意義づけたものであり、以後の条文にも大きく関連しているものです。

このほか、公文書管理が国民主権の理念にのっとるものであること、公文書等が健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用しうるものであることなどが、第1条において明確に規定されました。

3.2 各行政機関における行政文書の管理

ここからは、文書の類型ごとに、本法によりどのようにその管理の仕組みが変わるのか、詳述したいと思います。まずは、行政機関における行政文書の管理について解説したいと思います。

(1) 「行政文書」

「行政文書」については、本法第2条第4項にその定義が規定されており、その定義は行政情報公開法の定義と全く同じになっていますが、端的に言えば、各行政機関が業務上作成・取得した文書のことを指します。この「行政文書」について、本法により適正な管理が義務付けられることになります。

(2) 作成

文書管理のスタートは、文書の作成です。現在、

行政情報公開法施行令において、意思決定にあたり文書を作成することと、事務及び業務の実績について文書を作成することなどが規定されていますが、本法第4条においては、「経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、」文書を作成しなければならないとされ、経緯に関する文書の作成義務が明記されました。

また、そのための例示として、

法令の制定又は改廃・経緯

閣議、関係行政機関の長で構成される会議または省議（これらに準ずるものを含む）の決定・了解・経緯

複数の行政機関による申合せまたは他の行政機関若しくは地方公共団体に対して示す基準の設定・経緯

個人又は法人の権利義務の得喪・経緯

職員の人事に関する事項

が、挙げられました。

(3) 整理

行政機関の長は、行政文書を作成・取得したときは、分類・名称・保存期間等を設定しなければなりません。（第5条第1項）これらは現在の行政情報公開法による文書管理においても同様ですが、本法で大きく変わる点としては、これらに加えて、「できる限り早い時期に」、「保存期間が満了した時の措置」（国立公文書館等に移管するか、廃棄するか）についても、定めなければならないとされた点です。（第5条第5項）この点は、本法の大きなポイントのひとつです。

従来、行政文書を国立公文書館等に移管するか、廃棄するかについては、保存期間満了の直前に、内閣府と各行政機関との間で協議が行われて決定されていましたが、この方法では、場合によっては何十年も前に作成された文書について、当時のことを知らず、中身を見たこともない担当者が判断しなくてはならず、適切な判断が難しい面がありました。

この点、本法により、できる限り早い時期に判断を行うこととなりますので、文書の内容や重要性について、より確実に把握している担当者が判断することができるようになり、判断の適切性が担保されると考えられます。

また、もう一つの大きなポイントとして、「歴史公文書等」は必ず「移管」しなければならないこととされた点があります。(第5条第5項)

従来、国立公文書館等に移管するか否かについては、前述の通り内閣府と各行政機関の協議によっていました。これはつまり、事実上、各行政機関が「移管しても良い」という判断をした文書しか国立公文書館に移管されないという意味です。歴史公文書等であるか否かについては、その判断の一要素ではあっても、決定的な拘束力がありませんでした。

しかし、今回このような規定が設けられたため、今後、歴史公文書等はすべて国立公文書館等に移管され、適切に保存・利用が行われることとなります。

なお、具体的に何が歴史公文書等に当たるかについては、内閣府から(国立公文書館の支援を受けて)、共通ルールとして従来よりもさらに詳細な判断基準が示され、各府省の担当者がこれに基づき判断を行う仕組みになる見込みです。

ちなみに、今後行政文書の電子化がさらに進んでいけば、長期間にわたり電子文書を適切に保存・管理していくために、文書作成後早い時期からの文書の分類整理、メタデータ管理等が必要となりますし、定期的な媒体変換・フォーマット変換等を行う必要も想定されます。この点、作成後出来るだけ早く保存期間満了後の措置を定めることが本法に導入されたことは、結果的に、電子文書の長期保存に向けた利点にもなっていると考えられます。

このほか、相互に密接な関連を有する行政文書について、適時に行政文書ファイルにまとめることや(第5条第2項)、これを行政文書ファイル管理簿としてまとめ、公表すること(第7条)も義務

付けられています。

(4) 保存

行政機関には、作成・整理した行政文書について、適切な保存も義務付けられています。

保存の際には時の経過や利用の状況に応じて必要な場所で保存することが定められており、また、電子文書も意識して、適切な記録媒体による保存も義務付ける規定となっています。(第6条第1項)

あわせて、従来、各行政機関では、文書管理を各部局任せにし、その省全体にとって重要な文書や、時が経過して必ずしも各部局で保存する必要のない文書などについて、必ずしも集中的に管理することは行われておらず、結果的にずさんな管理が散見されたことから、集中管理についての努力義務も課されました。(第6条第2項)

(5) 移管・廃棄・延長

保存期間が満了した場合は、第5条に基づき定めた満了後の措置に従い、国立公文書館等への移管又は廃棄を行うこととなります。(第8条第1項)

従来は、保存期間満了直前に内閣府と各行政機関の間で協議を行っていたわけですが、この協議の必要はなくなり、既に定めたところに従って、自動的に移管・廃棄する形となります。

ただし文書の廃棄については、行われてしまうと後で取り返しがつかないため、その判断が適切に行われるよう、行政文書の廃棄に当たっては、各行政機関の長は内閣総理大臣に同意を得なければならないこととなりました。(第8条第2項)

また内閣総理大臣は、特に保存の必要があると認める行政文書ファイル等については、行政機関の長に対して、廃棄の措置を取らないよう求めることができることとなりました。(第8条第4項)

これらの仕組みを取ることで、貴重な歴史公文書等が、間違えて廃棄されること等を防ぎ、適切に移管され、後世に残していくことができるように配慮されています。

ちなみに、移管先は「国立公文書館『等』」と

されており、国立公文書館以外への移管も許容しうる仕組みとなっています。これについては3.5(2)にて詳述します。

なお、移管の際は、行政機関の長は、移管後に利用制限すべき行政文書ファイル等については、その旨の意見を付さなければならないこととしています。(第8条第3項) これについては従来も行われていたところですが、本法において明記されたものです。

また、従来行われていた保存期間の延長についても、政令で定めるところにより、引き続き行うことが可能となっています。(第5条第4項)

(6) 行政文書管理規則の決定

各行政機関は、文書管理規則を定めて文書管理をしていますが、この文書管理規則については、行政情報公開法の施行令において大まかな枠は定められているものの、内容は各行政機関の長の判断に任されていました。これにより、府省ごとに内容がバラバラという状況が生じていました。

そこで、本法においては、行政文書管理規則の作成義務を課し、規則に記述すべき事項について法律で定めるとともに、その作成に当たっては内閣総理大臣の同意が必要とされました。(第10条第1項～第3項) さらに、内閣総理大臣の同意にあたっては、公文書管理委員会の諮問が必要とされ、行政文書管理規則の内容について、第三者の目で適切にチェックする仕組みとなっています。(第29条第1号)

(7) 国立公文書館の専門家のサポート

これまで行政文書の管理は、行政機関の職員のみの手によって行われていました。しかし、文書をきちんと管理していくためには、どのように保存することが必要なのか、また、どのような行政文書を後世に残すべきなのか、等については、行政機関の各職員に必ずしも専門的な知見があるわけではありません。

このため、文書の保存・利用や評価選別にあたり、実務的なノウハウ、技術動向や国際情勢等に関する十分な知識等の知見を有する専門家のサポー

トを得ることができる仕組みが求められます。

そこで、専門家を擁するにも関わらず、これまで移管後の文書にしか関与できなかった国立公文書館の権限を強化し、各府省における現用の歴史公文書等に関する専門的技術的助言や、研修等を行うことができるようにしました。(附則第4条・改正国立公文書館法第11条第1項各号)

これにより、各府省における行政文書の管理に当たっては、ライフサイクルの初期の段階から、適切に専門家の知見を活用することが可能となりました。

(8) コンプライアンスの確保

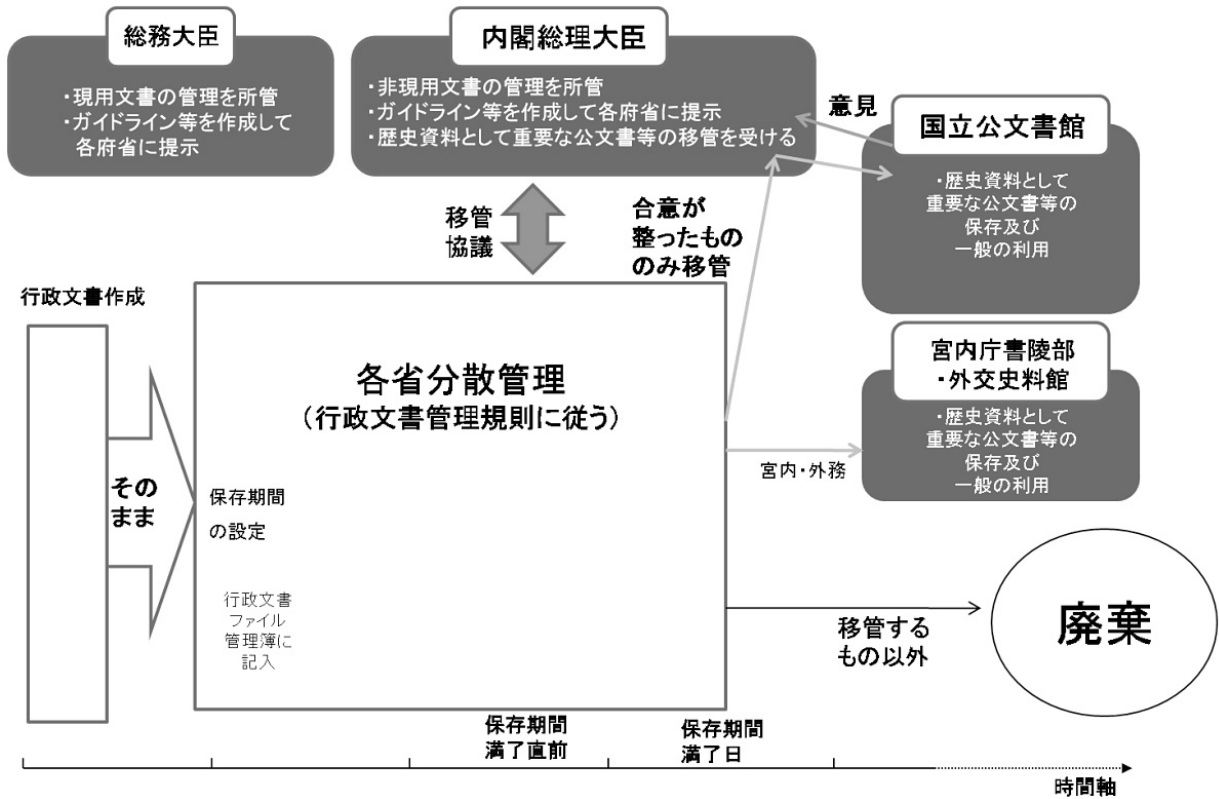
こうした管理の方法について規定する一方で、各行政機関において適切に管理が実施されるよう、コンプライアンスに関して充実した規定が置かれたことも本法の特徴です。

具体的には、行政機関の長に対し、行政文書の管理の状況について、毎年度内閣総理大臣に報告することが義務付けられたほか(第9条第1項)、内閣総理大臣は、必要と認める場合に、職員に行政機関の実地調査をさせることができる(同条第3項)とともに、必要に応じ、公文書管理委員会の諮問を経て勧告を行うことができることとされ、またそれを受けて取った措置について報告を求められることとされました(第31条)。

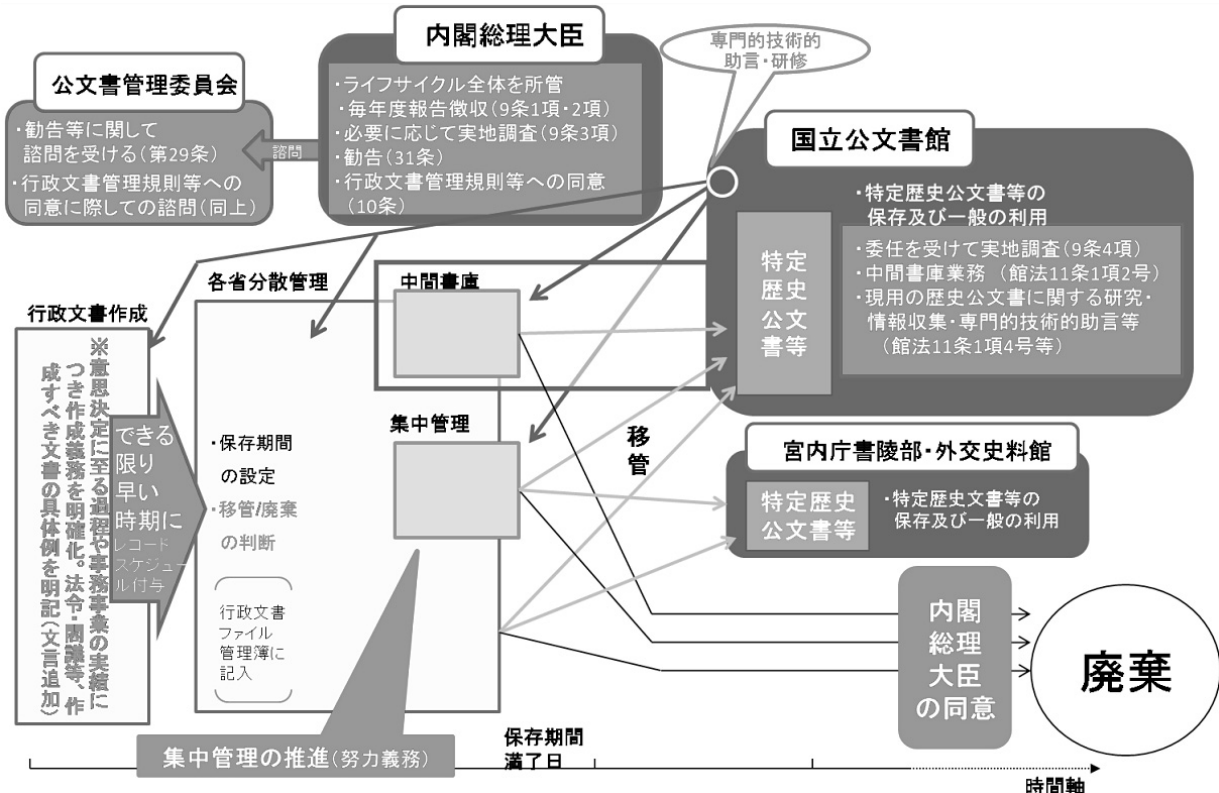
先に述べた文書の作成、保存期間、保存期間が満了した時の措置等に関する詳細な基準については、ガイドライン等で定められる予定ですが、これらの基準の適切な運用は、こうしたコンプライアンスの規定を通じて確保されることとなります。

参考 行政文書管理に関するフロー図（制度改正前後の比較）

(制度改正前)



(制度改正後)



3.3 独立行政法人等における法人文書の管理

独立行政法人については、行政機関と同様、公的性格の強い業務を実施していることから、本法においては、法人文書についても行政文書に準じて規律の対象とされました。

(1) 「法人文書」

「法人文書」については、本法第2条第5項にその定義が規定されており、その定義は独法等情報公開法の定義と全く同じになっています。端的に言えば、各独法等が業務上作成・取得した文書のことです。この「法人文書」について、本法により独立行政法人等における適正な管理が義務付けられます。

(2) 法人文書管理の規律内容

さて法人文書については、その適切な管理が必要とされて第12条以降に規定が設けられているところですが、独立行政法人の文書管理は、各々の法人の業務運営の自律性等にも配慮し、関与の在り方については限定的なものとされています。

具体的には、文書管理規則の制定について内閣総理大臣の同意は不要であり（第13条）、各行政機関のように、実地調査が行われるということもありません（第12条）。

ただし、文書管理の状況について改善すべき点がある場合は、所管行政機関の長に対して内閣総理大臣から勧告が行われる規定があり（第31条）、行政文書同様、コンプライアンスの確保の仕組みは整えられています。

また、従来の法人文書管理と比べ大きく変わる点として、歴史公文書等に該当する法人文書は、保存期間満了時に全て国立公文書館等へ移管することとされています（第11条）。

現在の制度では、独立行政法人等の文書が国立公文書館に移管されることはありませんが、国の重要な歴史公文書等は独立行政法人等において作成・取得される法人文書の中にも存在しうるものですから、これらも適切に移管・保存・利用される必要があるという考えによるものです。

3.4 立法府・司法府における文書の管理

立法府・司法府の歴史公文書等の移管については、現在、国立公文書館法第15条により、内閣総理大臣と、各機関の長との協議による定めに基づき、合意ができた場合のみ国立公文書館に移管することとなっています。

本法においても、三権分立に鑑み、立法府や司法府に対して内閣総理大臣への移管を強制するような内容にするのは難しいとの判断から、基本的な枠組みはそのままとなっています。（第14条）

ただし、国会及び裁判所の文書の管理の在り方について、この法律の趣旨、国会及び裁判所の地位及び権能等を踏まえ、検討が行われるものとされています。（附則第13条）

また、司法府と内閣総理大臣の間では、本年8月にすでに協議による定めができあがっており、これに基づき歴史公文書等の移管が進められる見込みです。

3.5 国立公文書館等における特定歴史公文書等の保存、利用等

さて、ここまで行政機関、独立行政法人等、立法府及び司法府の文書管理のうち、主に現用段階（業務上使用している段階）の文書管理について概観してきました。

これら機関において業務上の必要性を終えた歴史公文書等は、国立公文書館等に移管されるわけですが、現在、国立公文書館等に移管された文書が、どのように保存され、利用に供されていくかについては、法令上の規制は殆どなく、サービス方法も機関によってバラバラです。また、その内容も、説明責任を果たすという観点に照らして、十分な内容を保証しているとは言いがたいところがあります。

このため、本法においては、国立公文書館等に移管された後の特定歴史公文書等の保存、利用等についても明確なルールを規定し、立法目的に沿って、歴史公文書等が適切に保存・利用されるための仕組みが整えられました。

(1) 「特定歴史公文書等」

特定歴史公文書等とは、

行政機関から国立公文書館等に移管された歴史公文書等

独立行政法人等から国立公文書館等に移管された歴史公文書等

立法府・司法府から国立公文書館に移管された歴史公文書等

個人・法人から国立公文書館等に寄贈・寄託された歴史公文書等

を指します。

(2) 「国立公文書館等」

行政機関から移管を受けて、歴史公文書等の保存・利用を行う機関としては、現在、国立公文書館のほかに、宮内庁書陵部・外務省外交史料館があります。両機関は、それぞれ宮内庁及び外務省の保存期間の満了した文書のうちから評価選別されたものを受け入れ、保存し、一般の利用に供されています。

これら機関は、歴史的経緯や業務上の特性もあって、国立公文書館とは別の機関として歴史公文書等の保存・利用を行っていますが、利用のルールや、その運用については、それぞれバラバラであり、サービスに差があるという指摘もありました。

そこで本法においては、行政文書の移管を受けることができる機関を「国立公文書館等」として、全ての「国立公文書館等」に共通のルールと規律を定め、どの機関に移管されたとしても、同じレベルの利用が保障される仕組みとなりました。

もし今後、宮内庁書陵部・外務省外交史料館が「国立公文書館等」として規定されれば、国立公文書館同様に、本法のルールに服することとなります。

なお、本法において独立行政法人の法人文書の移管の仕組みを新たに定めたことから、国立公文書館以外の独立行政法人等の機関が「国立公文書館等」となり、歴史的に重要な法人文書の移管を受けることも可能な仕組みとなっています。

(3) 特定歴史公文書等の保存

特定歴史公文書等は、原則として永久に保存しなければなりません（第15条第1項）。また、その内容、保存状態、時の経過、利用の状況等に応じ、適切な保存及び利用を確保するために必要な場所において、適切な記録媒体により、識別を容易にするための措置を講じた上で保存しなければならないとされています（第15条第2項）。

また特定歴史公文書等に個人情報記録されている場合は、個人情報の漏えいの防止のために必要な措置を講じなければならないこととされています（第15条第3項）。

あわせて、特定歴史公文書等の分類、名称、移管又は寄贈若しくは寄託をした者の名称、移管又は寄贈若しくは寄託を受けた時期、保存場所等の必要な事項を記載した目録を作成し、公表しなければならない（第15条第4項）こととされています。

また、特定歴史公文書等が著しく劣化し、判読も修復も不可能になるなど、もはや歴史公文書等と言えないような場合等には、文書を廃棄することもできません（第25条）。ただしこの場合には、内閣総理大臣の同意を得ることが必要とされており（同条）、また内閣総理大臣は公文書管理委員会への諮問を行うことが必要とされており（第29条）、結果的にトリプルチェックを行う仕組みとなっています。これは、貴重な歴史公文書等が絶対に誤廃棄等なされることのないよう、慎重を期したものです。

(4) 特定歴史公文書等の利用請求

特定歴史公文書等の利用に関しては、請求権であることが明確に規定された（第16条）ことが最大のポイントです。

これまで国立公文書館等における利用については、行政サービスの一環であり、権利義務の関係ではないと、一般的には考えられていました。

しかし、本法において、公文書等の利用は、現在及び将来の国民に対する説明責任の一環であると位置づけられたことから、この際、情報公開法同様に請求権として明記されることとなりました。

これにより、国立公文書館等の利用制限に対して、利用者は、行政不服審査法に基づく不服申立てや行政事件訴訟法に基づく取消訴訟などが可能となり、利用者の利用機会の保護が図られることとなります。

なお、国立公文書館等が不服申立てに対する対応を決定する場合には、後述する公文書管理委員会へ諮問することを義務づけ、利用制限の適切性を第三者にチェックさせることにより、より適切な判断が担保されるような仕組みとされています。(第21条)。これは、情報公開制度における不服申し立てにおいて情報公開・個人情報保護審査会のチェックを経ているのと同様の仕組みが設けられたものです。

(5) 特定歴史公文書等の利用制限

さて、具体的な利用制限事由については、これまでは、情報公開法施行令により、いわゆる情報公開法第5条の1号情報（個人情報）、2号情報（法人情報）、3号情報（国の安全等に関する情報）の3類型に限定されていました。

しかし本法により、歴史公文書等は全て移管が義務となり、公開に支障のある文書が移管される可能性が生じることとなりました。(これまでは、合意に基づいて移管する仕組みのため、公開に支障がある場合は移管しない、ということも可能でした)。このため、本法においては新たに4号情報（公共安全等に関する情報）、6号情報の一部（検査に関する情報等）について、移管後も利用制限が可能となる仕組みが整えられました。

ただし本法は、国立公文書館等において歴史公文書等を一般に積極的に利用させることを目的としているため、無限定に利用を制限することは望ましくありません。そこで、国立公文書館等の長は、利用制限に対する各府省の意見（前述）を参酌する一方で、時の経過を考慮した上で決定しなければならない仕組みとなっています（第16条第2項）。

「時の経過を考慮」とは、ある時点で利用制限を行う必要があったとしても、時の経過により、

公開のための様々な支障がなくなっている可能性があるため、そういった可能性を十分に考慮して、積極的に利用に供しようとするものです。

なおこのほか、作成から相当の期間が経過した特定歴史公文書等について、劣化等が進み原本を利用に供することが困難な場合等にも利用制限が可能とされています。(この場合はデジタル画像・マイクロフィルム等による提供が期待されます)

(6) その他の利用の促進

第16条の利用請求は、具体的には閲覧と複写ですが、歴史公文書等の利用は、閲覧と複写だけで十分というわけではありません。デジタルアーカイブによるウェブ上での公開や、公文書を活用した様々な企画展示などを通じて、歴史公文書等の重要性や、公文書の意義を国民に知らせることも、国民への説明責任を実現するために重要です。

このため、本法においては、国立公文書館等の長には、利用請求だけでなく、展示その他の方法により積極的に一般の利用に供することが求められています。(第23条)

また、歴史公文書等を保存し後世に残す目的の一つとして、過去の記録を活用し、新たな現在・未来の政策立案等に活かすことも含まれます。

このため、国立公文書館等の特定歴史公文書等の利用者としては、行政機関など当該文書を移管した機関も想定されるところです。この際、利用制限を行うべき情報があったとしても、当該文書を保有していた機関（つまり移管する前まで当該利用制限情報を見ることができた機関）に対しては、利用制限を行わないことも定められました。(第24条)

(7) 利用等規則の決定

本法においては、国立公文書等が特定歴史公文書等を適切に保存・利用するため、利用等規則を定めることとされています（第27条第1項）。

この規則には、本法の趣旨が適切に実現され、統一的な運用が確保されるよう、記述すべき事項が定められ（第27条第2項）、内閣総理大臣の同意を義務づけられるとともに（第27条第3項）、

その際の公文書管理委員会への諮問も義務付けられています。(第29条第2号)

(8) コンプライアンスの確保

コンプライアンスに関しても、現用文書に準じた規定が置かれており、国立公文書館等の長は、特定歴史公文書等の保存及び利用の状況について、毎年度、内閣総理大臣に報告しなければならないこととなっています。(第26条)。この報告等を踏まえ、改善の必要があると認められる場合には、主務大臣に対して、勧告の規定(第31条)が適用されることとなります。

3.6 公文書管理委員会

本法の運用は、内閣府が制度官庁となって行われていくこととなりますが、その際、行政機関等による「お手盛り」の文書管理を招くことのないよう、大所高所からの専門的知見の反映や外部有識者による第三者的視点の確保が不可欠です。

そこで、内閣府設置法第37条第2項に定める「審議会等」に該当する委員会として、公文書管理委員会を設置することとされました(第28条第1項)。委員会の委員は、公文書等の管理に関して優れた識見を有する者のうちから内閣総理大臣が任命することとしています。(第28条第3項)

同委員会では、特定歴史公文書等の利用に対する異議申立てに関する調査審議、政令の制定又は廃廃に係る調査審議、行政文書管理規則及び利用等規則の同意に関する調査審議、特定歴史公文書等の廃棄に関する調査審議、公文書等の管理に関して必要な勧告に関する調査審議の4つの機能を担うこととなります(第29条)。

これにより、公文書管理の様々な段階で、専門家の第三者的視点加わることとなり、適切な文書管理が担保されることとなります。

3.7 国立公文書館の機能の充実

本法においては、国立公文書館の有する文書管理、特に歴史公文書等の選別や保存・利用に関する専門的知見やノウハウを最大限に活用することが、大きなポイントの一つとなっています。この

ため、国立公文書館に関する様々な機能強化が盛り込まれました。

まず、国立公文書館では、これまで非現用文書の管理に関する機能しか有していませんでしたが、本法では、前述のとおり、この対象が、広く現用文書も含む歴史公文書等に拡充されています。

これにより、行政機関等に対する専門的技術的な助言や研修の機能についても、広く現用文書も含めた歴史公文書等全てに関して行えるようになり(改正国立公文書館法第11条第1項各号)、今後は、この規定を根拠に、国立公文書館が内閣総理大臣及び行政機関に必要な助言等を行うことで、政府全体の文書管理に対する意識やスキルを高め、より適切な文書管理の実現を目指していくこととなります。

また、3.2(8)のとおり、コンプライアンスの確保のため、各行政機関に対する実地調査の仕組みが導入されましたが、この調査について、内閣総理大臣は国立公文書館に行わせることができることとなっています。(改正国立公文書館法第11条第2項)

さらに、官房長官懇談会の頃から指摘されていた「中間書庫」事業について、国立公文書館が行政機関からの委託を受けて、これを行うことができるよう、規定の整備がなされています(改正国立公文書館法同11条第1項第2号、第3項第2号)。

これらの機能強化によって、国立公文書館が我が国の公文書管理の中核的な役割を担い、内閣総理大臣と国立公文書館が二人三脚の体制で政府全体の公文書管理に取り組んでいけるようになったと言えるのではないのでしょうか。

3.8 地方公共団体の文書管理

本法においては、地方公共団体の文書管理について、細かい規定は置かれず「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」ことについての努力義務が規定されています。(第34条)

文書管理が自治事務であること、地方分権という時代の流れや、それぞれ地方ごとに事情が違うこと等を受けて、直接的な義務を記載しなかったものと思われませんが、この努力義務規定を踏まえ、各地方公共団体において、適切な文書管理に向けた取組が期待されます。

特に本法において重要な位置づけを有する公文書館が、ほとんどの地方公共団体で設置されていないという実態については、少しでも改善されることを望みます。

3.9 民間における公文書管理

本法は公文書等の管理に関する法律ですが、民間にも関連する部分があります。

一つが、個人・法人から国立公文書館等に対して歴史公文書等の寄贈・寄託が行われた場合、当該歴史公文書等を特定歴史公文書等として扱う仕組みが整えられたことです。(第2条第7項第4号)

これにより、例えば過去の政府関係者が貴重な歴史公文書等を保有していたり、公益法人等が貴重な歴史公文書等を保有したまま解散・散逸のおそれが生じたりした場合等に、国立公文書館等がこの寄贈・寄託を受けた場合にも、特定歴史公文書等として利用請求の対象になります。

もう一つが、行政機関や独立行政法人等が、組織改編等により民間法人になった場合です。組織改編の際には、文書の移転や整理が行われることが多いですが、この際に、往々にして貴重な文書が散逸しがちだと言われます。このため、このような場合にも適切な措置を取ることが義務付けられたものです。(第33条第1項・第2項)

4. そして、仏に魂を入れよ

法律の概要は以上のとおりで、兎にも角にもこの法律により、公文書管理の大きな枠組みが整ったといえます。これからは2年以内の法律の施行に向けた準備を整えた上で、法律の運用が始まることとなります。「仏作って魂入れず」という言

葉がありますが、法律ができあがって、今まさに仏像は作られたわけですので、今後、魂を入れる作業を、内閣府、国立公文書館、各府省、関係団体、等々で、力を合わせて進めていくこととなります。

その一つは、基準・ガイドライン作りです。法律は大まかな枠組みを規定したものですので、具体的な運用のためには、保存期間設定の基準や、移管/廃棄の基準、ガイドライン等の作成が不可欠です。現場において、スムーズかつ適切に文書管理が進むような基準・ガイドラインが求められます。

また、公文書管理を行うための、体制面の充実を積極的に図る必要があります。もちろん、各行政の現場において適切な文書管理が行われるようにするためには、各府省の文書管理担当の充実も不可欠ですが、制度官庁たる内閣府及び国立公文書館の体制については、諸外国と比較しても大きく劣っている状況にあり、本法の趣旨が十分に実現されるためには、これらの体制を速やかに整える必要があります。

あわせて、国立公文書館の施設・設備についても、国民が公文書を適切・積極的に利用するためには貧弱と言わざるを得ない状況であり、これへの対応も不可欠と言えます。

本法は、施行5年後に見直しが見込まれていますが、まずは、我が国の公文書管理を前進させるため、本法に基づき、より一層の努力が必要になります。今後関係者一丸となって取り組む必要がありますが、私としても、微力ながら今後とも力を尽くし、公文書管理法という仏像に少しでも清らかな魂を注入してまいりたいと考えております。

以上の決意表明をもちまして、本稿の〆とさせていただきます。