

地方自治体の公文書管理・公文書館的機能の整備

早川 和宏

大宮法科大学院大学

1. はじめに ～公文書管理と公文書館～

「公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号）」（以下「公文書管理法」という。）が、平成21年6月に成立し、同年7月に公布された。平成22年11月6日には、公文書等の管理に関する法律施行令案についての意見公募手続¹が開始されており、平成23年4月の同法施行へ向けた作業は着々と進行しているようである。

公文書管理法は、「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」という。）や「独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律」が対象としていた、いわゆる現用文書のみならず、非現用文書たる歴史公文書等の管理についても定めていることから、「現用文書と非現用文書を包括した公文書のライフサイクル全体を対象としたオムニバス方式の一般法である」²と評価されている（同法3条参照）。

もっとも、ここでいう「一般法」という用語には注意が必要である。例えば、行政不服審査法も「行政上の不服申立制度に関する一般法である」³といわれるが、その適用領域は国のみならず地方公共団体（地方自治体）にも及んでいる。これに対して、「一般法」としての公文書管理法の適用領域は、基本的には国及び独立行政法人等に限定されているのである。このことは、同法にいう「公文書等」

に地方公共団体の文書が含まれていないこと（同法2条8項）、同法34条が「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」と定めていることから明らかである。その意味では、公文書管理法は、国及び独立行政法人等の保有する公文書等の管理に関する一般法であるに過ぎず、地方公共団体にとっての一般法ではない。

公文書管理法の性格が以上のように解されるにせよ、公文書管理法の規定を参考にしながら条例を制定することは、地方公共団体における公文書管理施策としては有効であろう⁴。しかし、公文書管理法には、地方公共団体が直接参考にすることが必ずしも適当ではないと考えられる条文が存在する。それが、歴史公文書等の保存、利用等に関する条文で

¹ 内閣府大臣官房公文書管理課「公文書等の管理に関する法律施行令案についての意見の募集について」総務省イーガブ HP <<http://search.e-gov.go.jp/servlet/Public?CLASSNAME=PCMMSTDETAIL&id=095101000&Mode=0>>（参照2010.11.9）。なお、施行令案の全文も、同HPで入手することができる。

² 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・平成21年）10頁。

³ 室井力・芝池義一・浜川清編著『コンメンタール行政法【第2版】行政手続法・行政不服審査法』（日本評論社・平成20年）319頁〔浜川清〕。

⁴ これと同様の方法は、平成21年法律第66号による改正前の行政機関情報公開法26条を受けた情報公開条例の策定作業、行政手続法46条の規定を受けた行政手続条例の策定作業において散見されたところである。

早川 和宏（はやかわ かずひろ）

大宮法科大学院大学准教授・弁護士

表 特定歴史公文書等（公文書管理法2条7項）の種類

	号	種 類	公文書管理法上の 移管の根拠
特定歴史公文書等	1	国の行政機関の長から国立公文書館等に移管された歴史公文書等	8条1項
	2	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	11条4項
	3	国の行政機関以外の国の機関（立法機関・司法機関）から内閣総理大臣を経て国立公文書館の設置する公文書館に移管された歴史公文書等	14条4項
	4	国・独立行政法人以外の団体や個人から国立公文書館等に寄贈・寄託された歴史公文書等	-

ある。

公文書管理法は、歴史公文書等⁵の管理について、「特定歴史公文書等」という概念を用いている（同法2条7項。表参照）。表から明らかなように、同法は歴史公文書等の管理を、国立公文書館等という組織を通じてなすこととしている。国立公文書館等とは、ア独立行政法人国立公文書館が設置する公文書館、イ行政機関の施設及び独立行政法人等の施設であってアに類する機能を有するものとして政令で定めるもの、を包括する概念である（同法2条3項）。アは、国とは異なる法人格を有する組織による歴史公文書等の管理を、イは、行政機関・独立行政法人等の内部組織による歴史公文書等の管理を定めていると解することができよう。

これに対して、地方公共団体によっては、そもそも公文書館が存在しない例が多い。また、公文書館が存在していても、長や教育委員会といった特定の執行機関の施設として設置されているというのが現状である。このような差異がある以上、公文書管理法が国立公文書館等について定めている事項を、そのま

⁵ 同法は「歴史公文書等」を「歴史資料として重要な公文書その他の文書をいう」と定義しており（同法2条6項）、それを保有する主体を限定していないことから、地方公共団体が歴史公文書等を保有することも想定されている。しかし、同法が管理の対象としているのは特定歴史公文書等だけであるため、地方公共団体の保有する歴史公文書等について、同法による管理がなされるわけではない。

ま地方公共団体における歴史公文書等の管理に流用することはできないと考えられる。

そこで、本稿においては、このような現状を踏まえ、「地方公共団体においてはどのような形で歴史公文書等を管理すべきであるのか」という点について考察したい。

2. 公文書管理法が定める「国立公文書館等」の機能

公文書管理法において、国立公文書館等が果たすことが予定されている主な機能をまとめると、以下のようになる⁶。

- A 行政文書のうち歴史公文書等に該当するものの移管を受けること（同法2条7項1号、8条1項）
- B 法人文書のうち歴史公文書等に該当するものの移管を受けること（同法2条7項2号、11条4項）
- C 行政機関以外の国の機関が保有する歴史公文書等の移管を受けること（同法2条7項3号、14条4項）
- D 法人等又は個人から歴史公文書等の寄贈・寄託を受けること（同法2条7項4号）
- E 特定歴史公文書等を保存すること（同法15条1項、2項、4項）
- F 特定歴史公文書等について利用請求があっ

⁶ 以下に挙げたもの以外にも、公文書管理法には国立公文書館等に関する条文が存在するが、基本的には、A～Gの機能を果たすための前提作業や、具体的方策を定めるものと解することができよう。

た場合、基本的に利用させること（同法16条1項、3項、17条、19条、24条）

G 行政機関及び独立行政法人等の職員に対し、研修を行うこと（同法32条2項）

公文書管理法は、以上のような機能を国立公文書館等に果たさせることにより、「歴史公文書等の適切な保存及び利用を図り」、「国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにする」（同法1条）という同法の目的を実現することを予定している。そのため、同法34条にいう「この法律の趣旨」を果たす形で地方公共団体が、歴史公文書等の管理を行うためには、先に挙げたA～Gの機能（以下「公文書館的機能」という。）を、何らかの組織を通じて果たすことが必要となろう。

その組織の第一の候補として想定されるのは、地方公共団体が設置している公文書館（以下「地方公文書館」という。）である。

3. 地方公文書館

3.1 公文書館法上の地方公文書館

公文書管理法に先んじること約20年。我が国において初めて、公文書館について定める法律が制定された。それが公文書館法（昭和62年法律第115号）である。同法が定める公文書館たり得るためには、以下の要件を備えていることが必要とされている。

3.1.1 公文書館法4条1項が要求する事項

歴史資料として重要な公文書等の、a 保存、b 閲覧、c 調査研究を目的とする、d 施設であること。

なお、ここでいう「公文書等」とは、同法2条によって、「国又は地方公共団体が保管する公文書その他の記録（現用のものを除く。）」と定義されている。また、同法3条は、国及び地方公共団体に「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」を課している。そのため、公文書管理法とは異なり、公文書館法は、国のみ

ならず地方公共団体についても適用される法律であるといえる。

3.1.2 公文書館法4条2項が要求する事項

e 館長、f 専門職員、g その他必要な職員を置くこと。

なお、fの専門職員については、同法附則2項により「当分の間、地方公共団体が設置する公文書館には、第4条第2項の専門職員を置かないことができる。」とされているので、法律的には要求されていないともいえる⁷。

3.1.3 公文書館法5条1項が要求する事項

h 国立公文書館法（平成11年法律第79号）の定めるもののほか、国又は地方公共団体が設置していること。

本稿の考察の対象は、地方公共団体における歴史公文書等の管理方策であるため、hとしては、「地方公共団体が設置していること」となる。

3.1.4 公文書館法5条2項が要求する事項

i 地方公共団体の設置する公文書館にあっては、その設置に関する事項が条例で定められていること。

「公文書館法の解釈の要旨」⁸によれば、条

⁷ 「当分の間」とは、「将来にわたって一定の臨時的措置をとりあえず維持することを示すもの」であるため、当該規定が削除されない限り、いつまでもそのまま効力を有して残ることになる。大森政輔・鎌田薫編『立法学講義』（商事法務・平成18年）391頁[山本庸幸]。例えば、附則において「この法律は、公布の日から起算して十日を経過した日から施行し、当分の間、その効力を有する。」と定められている「義務教育諸学校における教育の政治的中立の確保に関する臨時措置法」（昭和29年法律第157号）は現在も効力を有しているため、「当分の間」が50年以上継続していることになる。

⁸ 「公文書館法の解釈の要旨（昭和63年6月1日総理府）」5条2項該当部分参照。同要旨は、秋田県公文書館「市町村公文書等保存状況調査報告書」<<http://www.jsai.jp/linkbank/tmpdata/akita1.pdf>>に資料7として添付されている（参照2010 11 9）。荒井達夫「公文書館法」法令解説資料総覧74号57頁も、これと同様の解釈を示している。

例による設置が要求されているのは、「地方公共団体の設置する公文書館は、究極的に住民の福祉を増進するための施設であり、地方自治法上の公の施設としての性格を有していると考えられる」ことによるとされている⁹。

3.2 公文書館法上の公文書館と公文書館的機能

以上から明らかなように、公文書館法が定める公文書館たるためには、a～iの事項を満たしていることが必要となる。国立公文書館HPの「全国公文書館」¹⁰によれば、地方公共団体に存在する公文書館は、都道府県立：30施設 + 市区町村立：24施設 = 54施設である。47都道府県 + 1,750市区町村（平成22年3月31日現在） = 1,797団体であることからすると、地方公文書館設置率は約3%に過ぎない。では、公文書管理法34条の規定を受け、地方公共団体が同法の趣旨にのっとり歴史的公文書等の管理をするためには、公文書館法が定める公文書館を設置することが必要なのであるか。

公文書管理法が国立公文書館等による特定歴史公文書等の管理を定めていることからすれば、地方公共団体にあっては地方公文書館によるべきとの解釈は十分に成り立ちうる。また、これまで地方公文書館が果たしてきた先導的役割¹¹、地方公文書館が蓄積してきた専門的ノウハウ等に鑑みれば、地方公文書館こそが地域における「歴史資料として重要な公文書等」を管理するにふさわしいであろう

ことは、多言を要しないであろう。

しかし、現在の地方公共団体の財政状況等や、地方公文書館設置率を踏まえると、すべての地方公共団体において地方公文書館を設置することを公文書管理法が要求していると解することは、地方公共団体に不能を強いることにつながるとも考えられよう¹²。また、先ほど触れたように、公文書管理法2条3項は、国立公文書館の設置する公文書館のみならず、政令で定める施設をも「国立公文書館等」に含めていた。このことからすると、公文書管理法は、公文書館的機能を地方公共団体においても果たすべきことを要求しているにとどまり、当該機能を果たすべき主体について地方公文書館に限定していると解することはできないであろう。そこで、cの調査研究を行っていない、eの館長、fの専門職員が配置されていない等の理由から、公文書館法が定める地方公文書館には該当しなくとも、公文書管理法が求めている公文書館的機能が何らかの組織により果たされていれば、同法の趣旨（同法34条）にのっとり解する余地がある。つまり、公文書管理法が要求する公文書館的機能と、公文書館法が定める地方公文書館の要件（公文書館機能）とは、ある程度重複するものの、完全には一致していないと考えられるのである。

このような解釈を前提とすれば、公文書館的機能を果たしている限り、情報公開担当部局、自治体史担当部局、図書館・博物館等の

⁹ 地方公文書館が地方自治法244条以下の定める「公の施設」に該当すると解される点については、拙稿「情報公開と地方公文書館 その現状と課題」高岡法学15巻1・2合併号（平成16年）123頁以下を参照されたい。

¹⁰ 国立公文書館HP <<http://www.archives.go.jp/links/index.html>>より（参照2010 11 9）。

¹¹ 我が国における公文書館制度は、昭和34年の山口県文書館設立を以て嚆矢とする。これに対し、国立公文書館の設立は昭和46年である。

¹² 公文書館法も、地方公文書館の設置を義務付けているわけではない。なお、公文書館推進議員懇談会「この国の歩みを将来への資産とするために - 『緊急提言』 -」（平成19年11月13日）<http://www.archives.go.jp/news/pdf/kinkyu_071212.pdf> 3頁も、「各地方公共団体の公文書館設置については、少なくとも全都道府県・主要都市に公文書館を設置し、国と地方との密なる公文書館網の構築に、政府として支援措置を検討すべきである」と提言しており、全ての地方公共団体に公文書館の設置を求めている（参照2010 11 9）。

文教施設であっても、公文書管理法の趣旨にのっとり歴史公文書等を管理することができると思われよう。もっとも、これらの部局・施設は、公文書館的機能を果たすことを念頭に置いているものではないため、専門的知見が不足していると考えられる。そのため、これを備えていると思われる地方公文書館こそが、公文書館的機能を果たす組織としてふさわしいであろうことは、先に述べたとおりである。

では、地方公共団体が公文書館的機能を整備する上で、いかなる点に留意すればよいのであろうか。本稿 2 A ~ G で示した公文書館的機能との関係で考察してみたい。

4. 公文書館的機能の整備

4.1 移管、寄贈・寄託（本稿 2 A ~ D）

4.1.1 移管

国立公文書館は独立行政法人であるため、国とは異なる法人格を有している。つまり、公文書管理法の定める「移管」は、国の機関（行政機関・立法機関・司法機関）、独立行政法人等と国立公文書館の間、すなわち、別法人との間でなされることになる。

これに対して、地方公文書館は首長、教育委員会等の地方自治法上の執行機関が所管する公の施設として設置されている。そのため、国立公文書館のように別法人への移管とはならない¹³。これは情報公開担当部局、自治体史担当部局、図書館・博物館等が公文書館的機能を果たす場合も同様である。その意味では、地方公共団体における移管は、当該地方公共団体と同一法人格内で行われるといえる。これは、公文書管理法 2 条 3 項 2 号に基づき政令により定められると思われる、外務省外交史料館及び宮内庁書陵部図書課宮内公文書館

（旧宮内庁書陵部。以下「宮内公文書館」という。）¹⁴ が、それぞれ外務省及び宮内庁から移管を受ける場合に類似していると解されよう。

地方公共団体における移管が外務省外交史料館及び宮内公文書館と類似しているとはいえ、決定的に異なる点がある。それは、地方公共団体においては、公文書館的機能を所管する執行機関とは異なる執行機関からの移管が想定される点である。例えば、首長部局が、首長部局に設置された公文書館的機能を果たす組織に移管する場合には、外務省及び宮内庁が、それぞれ外務省外交史料館及び宮内公文書館に移管する場合と、法的には同評価であると考えられるため、その制度を参考にすることができよう。それに対して、同組織が教育委員会の文書の移管を受ける場合には、同一法人格内での移管でありながら、教育委員会が所掌する同委員会についての文書管理事務を、首長部局の組織に委ねることになってしまう。このことは、地方自治法が、いわゆる「執行機関の多元主義」をとっていることとの関係で、問題を生じる可能性がある¹⁵。

執行機関の多元主義は、各々の執行機関が職権行使の独立性を認められていることを意味する。これは、地方自治法が定めるものであるため、執行機関をまたぐ移管について条例で定めれば解決するというものではない（同法 14 条 1 項参照）。そこで、以下のような

¹⁴ 公文書管理法施行令案 2 条 1 項 1 号は、公文書管理法 2 条 3 項 2 号の政令で定める施設として「法第 15 条から第 27 条までの規定による特定歴史公文書等の管理を行う施設として宮内庁長官が指定したもの及び外務省令で定めるもの」を挙げているが、これまで外務省外交史料館及び宮内公文書館が果たしてきた役割に鑑みるに、両施設がこれに該当するものと考えて差しつかえなからう。

¹⁵ 執行機関の多元主義については、宇賀克也『地方自治法概説 [第 3 版]』（有斐閣・平成 21 年）193 頁を参照されたい。

¹³ 地方公文書館を地方独立行政法人として設置すれば、国立公文書館と同様に解することができる。現在のところ、このような地方公文書館は存在しない。

措置をとることにより、この問題を解決することが考えられる。

1) 執行機関が保有する文書に有期の保存期間が設定されている場合

執行機関が保有する文書に有期の保存期間が設定されており、保存期間満了後に廃棄決定¹⁶がなされることとすれば、当該執行機関が当該文書を管理する権限が消滅すると考えられる。そのため、廃棄決定後の文書が他の執行機関に移管されても、元の執行機関の職権行使を侵害することにはならないと考えられよう。

2) 執行機関が保有する文書に「永年」という保存期間が設定されている場合

執行機関が保有する文書に「永年」という保存期間が設定されている場合については、永年にわたって当該執行機関が当該文書を管理する権限を有することになる。したがって、そのような文書を他の執行機関に移管するためには、地方自治法180条の2、180条の7に基づき、執行機関相互間で永年保存文書の管理事務についての委任をなすことが必要となる¹⁷。

4.1.2 寄贈・寄託

寄贈・寄託は、対等当事者間で締結される契約であると解されることから、その一方当事者が国立公文書館等であれ、地方公共団体であれ、基本的には民法をはじめとする私法上の諸原則にのっとり、なされることになる。そのため、寄贈・寄託の契約書の書式等につ

¹⁶ 一般に「廃棄決定」というと直ちに物理的に消滅させるイメージがあるが、当該文書の公用廃止決定といった意味で理解されたい。

¹⁷ もっとも、地方自治法180条の7ただし書に該当する場合を定める同法施行令133条の2は、「公安委員会の権限に属する事務」を挙げていることから、公安委員会の永年保存文書の管理事務を他の執行機関に委任することはできないであろう。公文書管理法施行令案別表のように有期の保存期間しか定めないという方策をとるか、公安委員会独自に公文書館的機能を果たす組織を作るかにより対応することになる。

いて地方公共団体が定める場合には、国立公文書館等の書式を参考にすることができよう。

4.2 保存 (本稿2 E)

地方公共団体においても、これまで文書の保存は行われてきた。しかし、そこで念頭に置かれていた「保存」は、基本的には「保存期間満了までの保存」である。これに対し、公文書館的機能において要求されるのは、「永久に保存」することである(公文書管理法15条1項)。これまで一般に行われてきたように、文書を作成・取得した部署において書棚に入れておくことや、書庫に入れておくことだけでは文書が劣化してしまうため、永久に保存することはできない。永久保存のために欠かせないのが、文書の保存に関する科学的知見¹⁸である。そのため、歴史公文書等を永久に保存することを求められている地方公共団体にあっては、公文書館的機能を有する組織に、保存に関する科学的知見を有する職員を配置すると共に、保存環境を整備することが求められよう。

4.3 利用 (本稿2 F)

4.3.1 利用請求権

公文書管理法の大きな特徴の一つとして、特定歴史公文書等に対する利用請求権を明記した点が挙げられる¹⁹。行政機関情報公開法により行政文書に対する開示請求権は明記されていたが、その対象は、いわゆる組織共用文書(同法2条2項本文参照。)に限定されていたため、公文書管理法が制定されるまで、国立公文書館等が保存する文書について利用請求権が存在するか否か明らかでなかったからである。

¹⁸ 文書の保存に関する科学的知見については、国文学研究資料館史料館編『アーカイブズの科学 下巻』(柏書房・平成15年)297頁以下の諸論考を参照されたい。

¹⁹ 宇賀・前掲注(2)108頁。

地方公共団体においても、情報公開条例に基づく開示請求権の対象は、一般に組織共用文書に限定されていることから、保存期間の満了等により組織共用状態が消滅した後は、情報公開条例に基づいてその開示を請求することはできない。地方公文書館が設置されており、そこに対する利用請求権（公の施設利用権）という構成をとれない限り、歴史公文書等を利用する権利は存在しないことになる。とはいえ、地方公共団体の保有する歴史公文書等を住民に利用させることは、公文書管理法の趣旨に含まれていると解されるため、情報公開条例における開示請求権と同じように、歴史公文書等に対する利用請求権を公文書管理条例中に明記することが必要であろう。

4.3.2 利用制限

公文書管理法16条1項は、特定歴史公文書等の利用制限事由を行政機関情報公開法5条各号の定める不開示事由よりも狭めることとしている。これは、特定歴史公文書等が、その作成・取得から相当年限経過していることから、これを利用させることにより生ずる様々な障害（おそれ）が減少ないしは消滅することによる。このことは、公文書管理法16条2項が、同条1項の定める利用制限事由に該当するか否かを判断するに際して「時の経過を考慮する」ことを求めていることから明らかであろう。

この考え方は、現在のみならず「将来の国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする」（公文書管理法1条）同法の根幹をなすものであるため、地方公共団体においても同様の考え方をすべきであろう。もっとも、国と地方公共団体とは、その有する文書の種類・性質が異なるため、必ずしも同法16条と同じ定めを置く必要はないと解される。むしろ、同法よりも広く歴史公文書等の利用を認めることこそが、同法の趣旨に

よりのとっていると考えられよう。

4.4 研修（本稿2G）

公文書館的機能を有する組織に移管されてくる文書は、当該地方公共団体の何れかの部局において作成・取得されたものである。当該文書を確実に移管させ、永久に保存するためには、当該部局が公文書管理制度全般を正確に理解し、実施すると共に、作成・取得段階から、永久保存を念頭に置いて当該文書を管理することが必要となる。これらに必要な知識・能力を備えている地方公共団体の職員は決して多くはないと考えられることから、公文書館的機能を有する組織に所属し、専門的・技術的能力を有する職員による研修が必須となろう。このような研修は、一度限りでは効果に疑問がもたれるため、定期的実施されることが必要であると考えられる。

5. おわりに ～主権者のための公文書館的機能～

以上、公文書管理法を手がかりに抽出した「公文書館的機能」という概念をもとに、地方公共団体が歴史公文書等を管理する上で要求されていると思われる事項について述べてきた。しかしながら、このような議論はまだ始まったばかりであり、本稿における記述も、試論・私論の域を出ないものである。また、本誌に掲載されている各地方公共団体の取組みを見れば明らかなように、それぞれが志向する公文書館的機能は地域性を帯びている。そのため、一般論のみで議論することは妥当ではあるまい。

今後、多様な議論を深めることにより、公文書管理法の趣旨にのっとった歴史公文書等の管理が、地方公共団体に根付くことを期待したい。