
平成22年度公文書館実務担当者研究会議Cグループ討論概要

公文書管理法施行に向けた共通課題と解決策について

－現用・非現用を横断する文書管理の可能性－

村上 淳子
広島大学文書館

1. はじめに

平成23年4月1日の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」）の施行を控え、各行政機関における行政文書管理規則や国立公文書館等の指定に係る利用等規則の策定及び審査等、ガイドラインで示された事項が規則の形に整えられ、法により規定される具体的な施策の一端が明らかとなってきた。こうした時期に実務担当者研究会議受講の機会を得たことは、法施行にあたり如何なる対応が必要かという実務に携わる者の一人として、恵まれた好機に際会できたと考えている。

テーマとされた「公文書管理法施行に向けた地方公共団体等の課題について」は、法第34条に努力義務が掲げられた地方公共団体の法への対応に、よきヒントや助言なりが示されるべき機会となることを意図したものと解される。「等」の文字が示す通り、対象に幅を持たせたテーマ設定であるが、地方公共団体に属する参加者が比較的多かったことは、当該テーマに対する期待及び関心の高さが表れたものといえる。

討論におけるCグループは、4グループのうち最も大人数の11人から成り、県立歴史館、県立文書館、県立公文書館、町立公文書館の地方自治体立（公）文書館、独立行政法人及び国立大学法人、国立公文書館より専門員3

名の参加という構成であった。属性の多様さは、メンバーがそれぞれの立場に基づく問題関心を抱え、法に対する前提条件に違いがあることから、共通テーマにたどり着くまでかなりの時間を要することが予想された。手探りの中スタートした討論は、一口に地方公共団体といっても県と市町村、首長部局や教育委員会等の首長部局以外、指定管理者等さまざまな場に応じた対応が必要であり、共通の課題を見出すのは極めて難しいとの感触とともに進んだが、議論の展開に加え発表者の知見が加味され、概ね以下のような発表となった。

論点は、1.レコードスケジュールについて、2.利用について、3.古文書について、の3点であった。

2. レコードスケジュールについて

公文書管理法は、法のポイントの一つとして行政文書（及び法人文書）に関する統一的な管理ルールを法定化したことが挙げられている。現用から非現用までの管理が同一の法律で規定され、ライフサイクルを通じた文書管理が規律されることとなった。討論においては、法が規定する行政文書の一元的管理をどう具体化するかということに関心が集まり、レコードスケジュールに沿って課題を整理した。討論は、1.文書作成段階、2.移管及び移管後のそれぞれの段階において、(1)文書作成段階からの関与、(2)評価・選別のタイミングについて、具体的な対策を提案するこ

村上 淳子（むらかみ じゅんこ）
広島大学文書館主任

とへと進んだ。

2.1 文書作成段階からの関与

提案：非現用文書を管理する公文書館等が、文書作成段階から関与できる仕組みづくり

地方の場合は特に、公文書館等が行政文書作成の最初の段階に関わる根拠はほとんどないのではないかと懸念されている。基幹自治体の公文書館等では、関与が可能であったとしても拘束力が弱く、ファイル名、保存年限等、移管後の管理に影響するような事項に関与出来る仕組みがない。こうした問題点に対処するため、法を一つの契機として公文書館等が文書作成段階に関与しうる仕組み作りが必要である、との議論となった。

具体的には、現用の段階に公文書館等が意見を提示し得る制度的な根拠を作ることが考えられる。一例として、県立公文書館の立場から、公文書管理委員会を念頭に第三者委員会を立ち上げ、現用段階での管理にその意見を反映することが提案された。特に、文書管理及び文書の体系化、文書分類基準表等についての助言、意見を言えることが大切とされた。

この提案は、管理状況について内閣総理大臣への報告義務を定め、能動的な情報収集、行政文書管理状況の報告若しくは資料の提出を求め、当該職員（内閣府の職員）に実地調



C グループの討論の様子

査をさせることができると規定した法第9条に依拠したものであった。同条第4項の「国立公文書館に、当該報告若しくは資料の提出を求めさせ、又は実地調査をさせることができる」との規定により、国立公文書館が実地調査を担うという位置づけが、条例に現用段階へのチェック機能を規定することの根拠として、県立公文書館等が参照していることによるものであった。

2.2 評価・選別のタイミング

提案1：二段階選別

- 2：非現用文書を管理する側（公文書館）の廃棄権の確保
- 3：永年現用の廃止

提案1：二段階選別

評価・選別の業務において、残すと評価したものが果たして将来にわたって残す必要があるものかどうか、ということへの悩みは尽きない。文書作成担当者に相談したり、経験を重ねることで対応しているが、一度評価・選別を経たものが重要でなかったという場合もないとはいえない。こうした文書が出たときに、どう対応するか、非現用文書を管理する公文書館等において、一度決定した措置を変更できる仕組みを作る必要があるのではないかと懸念されている。

提案2：非現用文書を管理する側（公文書館）の廃棄権の確保

移管後の廃棄については、法第25条に規定があるものの、劣化による物理的な損耗等かなり限定的であることが注記されている。廃棄にあたっては、内閣総理大臣への協議と同意を経ること、及び法第29条第2項において内閣総理大臣が公文書管理委員会へ諮問することが規定されている。

残されたものを今後も全て永久保存するという点については、書庫スペース等の問題からみても限界があるのではないかと懸念されている。現用・

非現用を通じた文書管理という課題においては、文書作成段階の判断、現用から非現用へと移行する段階として、例えば保存期間満了時の判断、さらには移管後20年なり30年なり経過した後の判断、など文書のライフサイクルにおけるいくつかの段階毎に評価・選別の機会があってしかるべきではないか。法第25条の規定を適切に運用し、過去の判断を見直すことを法的に保証することが大切である。

公文書館等に廃棄の権限を担保し、条例に規定しようとする場合、住民や研究者等の利用者側からの抵抗が大きいことが予測される。廃棄にあたっては、廃棄リストの公表や、第三者委員会による承認などある程度の拘束力を定め、きめ細かな説明責任を果たすことが求められる。

提案3：永年現用の廃止

公文書館等が未設置の地方自治体では、平成の大合併によって、旧市町村の永久保存資料が問題となっている。この反面、既に公文書館等を有する地方公共団体等では、文書の永年現用の規定を外すことは、とりわけ市町村レベルの原課が嫌がる場合が多く、文書のスムーズな移管を妨げる要因の一つにもなりかねない、という問題が生じている。それだけに、合併などにみられる地方公共団体を取り巻く状況は、永年現用と定めた原課の判断が、未来永劫持続するとは言い切れないことを示している。

現用から非現用にかけての円滑な文書移管を実現するためにも、公文書館等を有する地方公共団体等では、永年現用の規定は廃止することとしたい。そのためにも、文書作成段階や現用段階での判断を、非現用の段階に見直すという文書のライフサイクルを通じた評価・選別の機会を規定することが大切である。

3. 利用について

提案：利用の権利化の問題は、地方ではまだ課題として認識されていないのではないかと

国の動向を注視していく必要がある。

利用請求権が法定化されたことは、法のポイントの一つとして特記されている。従来、利用に関する規定が実はどこにもないのに利用はされてきた、という状況が、法の規定により権利として明文化されることとなった。しかし、権利として認めるということをもって、手続きの煩雑化や権利の濫用等のさまざまな懸念が生じている。

一例として、権利化により一度の請求件数に上限がなくなるのではないかと、という心配がある。こうした懸念は、一回あたりの出納という場面のみならず、要審査とされている文書の審査請求過程において、いっぺんに大量の請求をする利用者が現れた場合、現場の業務負担の増大という課題に直結することとなる。大量の審査が請求された場合に何ら歯止めがなく、ガイドラインに基づいて策定された利用等規則の定めにより30日以内に審査し利用請求者に通知する必要があるとするならば、他にも多くの業務を抱える担当者にとって大きな負担となることが予想される。

ただし、地方においては、問題となるような請求が起きることは想定されていない。地方としては、法の施行後国立公文書館においてどのような問題が生じ、どのような解決策が講じられるかを注視したい、との議論がなされた。地方の公文書館等が国立公文書館の動向をモデルとして参照するという構図がより強化されることが予想される。

4. 古文書について

提案：法の対象外として扱うことが妥当

いわゆる古文書等は、多くの地方公共団体の公文書館等が現に保有しており、現行の機関以前から引き継がれたり、寄贈・寄託等によるものが存在している。本討論においても、古文書を有する地方公共団体等の現実的な問



題関心から、この論点が提出された。

古文書に関しては、法の現用・非現用文書の統一的管理等をポイントとする観点からいえば、そもそも適用の範囲外である。また、「特定歴史公文書等の保存、利用及び廃棄に関するガイドライン」のB - 1(2)に目録作成等の措置を実施し「原則として受入れから1年以内に排架を行うものとする」との定めがあり、これを寄贈や寄託により受入れた古文書等にも適用した場合、かなり厳しい条件となることが予想される。こうしたことから、古文書については法の適用外とすることが適当と考えられる。

ただし、個人情報利用制限に関する条項等については、法の規定を援用することが可能ではないだろうか、との意見が出された。については、法のどの部分を古文書にもあてはめて考えることが可能か、古文書の定義を含めて条例に盛り込むことも検討課題の一つであり、具体的には、条例に対応した利用等規則などの形で別立ての規定を定めて対応することが論点としてまとめられた。

5. まとめ

公文書管理法は、地方公共団体にとって規則等よりもさらに強い拘束力を持つ条例を定める好機となる。条例の制定は、現状よりよいものを作り上げていくためにも必要と考えられる。既に公文書館等の機能を有し、規則等を定めて適切な文書管理を図っているとこ

ろは、公文書館側が現用文書を管理する側と相互に意見を言えるような法的根拠を規定するためにも、条例の制定を検討する余地がある。現用文書の管理に非現用文書を管理する公文書館側が法的根拠を以てコミットするという回路の確保は、独立行政法人等にも共通する課題である。

今後考慮すべき課題として、文書を作成する現場にとって文書管理の優先順位が必ずしも高いとはいえないという状況にも目を配る必要がある。研修の実施などを通じて、優先順位を上げようと考えてもらえるような仕組みづくりも大切である。法を最大限に活かした運用を図り、よりよい文書管理を目指す好機としたい。

6. おわりに

発表は、討論から実際の発表に至るまで限られた時間で仕上げなければならないという制約があったが、とりわけ古文書を有する県立文書館等の立場に立つ問題関心により展開し、本稿もその内容を反映させたつもりである。不十分な点は、執筆者の責にあることを特にメンバー諸氏に御了知願いたい。最後に私見であるが、公文書管理法でも理念と法内容とでは齟齬がある。各組織における運用の如何が今後の大きな課題であることを痛感した研修であった。

Cグループメンバーは次の通りである(名簿順)。

富田 任(茨城県立歴史館:司会)、高堂奈緒美(富山県公文書館)、長澤 洋(広島県立文書館:発表)、村上淳子(広島大学文書館:原稿執筆)、嶋 則行(香川県立文書館)、山本裕介(福岡県)、外間より子(北谷町公文書館)、岡西 涼(国立公文書館:書記・PP作成)、大江洋代(同:書記)、栃木智子(同)、関本美知子(高エネルギー加速器研究機構)