
公文書管理法施行を迎えて

国立公文書館館長

高山 正也 たかやま・まさや

はじめに

東北地方の公文書館は、現時点では宮城県公文書館と秋田県公文書館とに加え、福島県歴史資料館だけしかない。それゆえ、今次の大震災による公文書館の被害は館数としては甚大ではなかったと言えるかもしれないが、被災地の各自治体で現用文書として扱われていた公文書の量は膨大であり、それらの殆ど全てに近い文書が蒙った被害は甚大であった。その被害の実態や詳細が明らかになるにはまだかなりの時間がかかるであろう。また被災各地で公文書の管理に携わる多くの人々も深刻な被害を受けられた。被災された地域の人々、公文書管理関係者には心からのお見舞いを申し上げ、一日も早い復興と再起を国立公文書館の全職員と共に祈り申し上げる。

この未曾有の災害の中で、平成23年4月1日を迎えることとなったが、この4月1日を期して「公文書等の管理に関する法律（以下、公文書管理法という）」が全面施行となった。公文書管理法の公布は平成21年7月1日であり、1年9ヶ月の施行準備期間をとって、満を持しての全面施行であった。

この法律の意味や特徴については施行準備期間中から既に各方面でさまざまに論じられてきたが、ここ数年にわたるわが国公文書館整備の動きの総まとめともなる法であり、その内容・骨子は「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」の報告に即したものとされており、できた法律はほぼ報告書の内容に副ったものと期待されていて、その基本理念はほぼ新法によって達成されたとされる。その意味でも我が国の公文書管理史上、エポック

メーカーな法が施行に至ったと言えるであろう。そこで、公文書館として、またアーキビストとしての観点から注目すべき、この法の若干の要点を以下に紹介したい。

1. 国民の共有知的資源としての公文書

まず、公文書管理法の目的として、法の第一条に「…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公文書等を主体的に利用しうる…」と明記された。このことは公文書館が民主主義社会での主権者である国民にとって、主権行使のための基礎的な公的情報サービス機関であり、その情報サービスの基となる公文書等は全ての国民の共有物であることを確認している。国民の一部に根強く残る、公文書等はその作成や管理にかかわった為政者、行政官、研究者等の専有物であるかの如く捉える偏見や誤解を覆した考え方である。だが、この旧来の公文書のとらえ方は日本の行政組織のみならず、日本社会全体に深く広く浸透し、「文化」にもなっており、今回の法の施行をもって直ちに変わると期待することは難しい。関係者、特に公文書館関係者はこの法の目的・理念の条文をしっかりと脳裏に刻み、倦まず弛まずにその実現を粘り強く働きかけることが肝要であろう。そのことを踏まえた上で、まず第一に考えるべきことは公文書には国や公的な組織の意思決定の過程や施策等の記録が漏れなく、正しく記録されなければならない。このように文書が漏れなく、正しく記録されることに関しては、法の第4条で行政の跡付け、検証を可能とする文書の作成が謳われている。すなわち、国の業務に携わる者は文書主義に則り、業務

の記録を正しく作成することが法的に要請され、作成された記録は公文書として、行政文書ファイルにより管理され、歴史的に価値ある記録は国民の共有の知的資源として一定期間作成原局で保管された後、公文書館に移管され、管理・保存されて国民の主体的利用に供されなければならないこととなった。この体制が法的に保障されることとなったのである。

2. 文書主義、記録管理の根拠としての公文書管理法

こうして作成された公文書等は作成後公務の利用に供され、更に歴史的な利用のために保存されたり、価値を減じた記録文書は適宜廃棄されたりする。時の経過とともに、あたかも記録・文書としての生涯のごとき変遷がある。この時とともに変化する記録や文書の様相を記録のライフサイクルと呼ぶ。記録や文書はそのライフサイクルに従い、適切に整理・管理される必要がある。この記録の整理とは業務上重要な意思決定や、事務及び事業の事跡を記録にとどめる必要があると判断されて、作成された記録文書の中から歴史的に価値ある記録や文書を選択し、歴史的記録文書として保存対象に加える評価・選別作業と、選別された記録文書の目録作業等が高度知的専門職たるアーキビストの主な作業内容となるとされてきたが、これに加え、今回施行された公文書管理法では第4条で公文書の管理はライフサイクル管理を行うと規定された。これは歴史公文書となる以前の現用の記録文書の管理の一端も公文書館の業務対象に加わったことを意味する。すなわち、公文書管理法では現用記録文書を対象とする記録管理と歴史的記録文書を対象とするアーカイブズ管理の両者を一貫性をもって管理するべく公文書管理の名の下に包含している。これは従来の公文書館活動、すなわちアーカイブズ活動が暗黙のうちに非現用文書の管理に重点を置いてきた伝統を大きく変えるものでもある。今後の公文書館活動は現用文書の管理（すなわち記録管理）にも留意し、ファイル管理簿を通じて、文書の作成状況や、それら文

書の保有期間についても関心を払うことになる。すなわち、公文書館が文書主義に基づく記録文書の作成やレコードスケジュールに関わる、すなわち記録管理業務へ関わるのが法的にも明らかになっている。このことは今回の法施行によって新たに始まった中間書庫制度の背景ともなるし、またわが国の公文書管理分野において記録管理機能の導入が始まったことをも意味している。

中間書庫は文書作成組織が管理する中間書庫もあれば、国立公文書館が管理する中間書庫もある。いずれの書庫を利用するにせよ、保管される文書の管理水準は従前に比較し、移管対象記録文書の評価・選別活動を中心に改善されると見込まれる。

こうして現用の記録文書を如何に管理すべきかを課題とする記録管理が公文書管理の場に導入されることが初めて法的にも言及されたことは注目に値する。この記録管理の実践については国際標準（ISO15489）が制定されており、日本にも既に紹介され、実践に移されていることはよく知られている。それ故若干の時間がかかっても、長期的に展望すれば、日本の公文書管理分野でも、国際標準化に向かう最初の一步がこの公文書館法の施行から始まるということになる。

3. 利用の請求権化

従来の歴史公文書の国民による一般利用は特に法的な根拠はなくとも、法令が許容し、公文書館の業務に差し支えない範囲で、利用者の求めに応じて利用に供されるというものであり、図書館や博物館の収蔵資料の利用と同様の考え方に立っていたと言える。しかし、図書館や博物館に収蔵される資料類はそれらが文書であれ、象形物であれ、それらのコレクションの多くは出版物や芸術作品であり、不特定多数の第三者に公開されても問題はないし、むしろ作成者からは歓迎されるのに対し、公文書は業務に付随して作成され、第三者に閲覧されることは想定していないし、そうすると問題が生じる資料も多い。このため、公文書館の歴史公文書に対する第三者からの閲覧利用請求に対してはより慎重な対応が求められる。従来

はこの慎重な対応、換言すれば遺漏なき管理の裁量は公文書館の判断に委ねられていた。

しかし、先に述べたように公文書管理法の基本的な目標・理念は「主権者たる国民の適正な公文書利用による適正かつ効率的な行政の運用」にある。したがって、この法の趣旨は情報資源たる公文書の保存・管理よりも、公開・利用に力点が置かれる。公文書館は公文書の単なる保存・管理機関ではなく、国民に公文書を適正に利用させるための情報サービス提供機関・制度に変わらなければならない。

このために、法の第15条で、公文書館は個人情報保護に留意のうえ、歴史公文書の適切な保存と適切な利用に資する目録を作成することを、第16条では、その目録の記載に従い利用請求があった場合には、情報公開法上開示の免除に該当する文書以外は、利用させなければならないことを定めている。

このように国民の公文書利用請求の権利を法で認めたことにより、これからの公文書館の運営は、国民からの利用請求に応じて、公文書を閲覧・利用に供することが第一義となる。それは同時に国民が利用を望む公文書を歴史公文書として移管を受け、保存する公文書館コレクションを構築することにも繋がる。すなわち、公文書館は従来から移管を受けた公文書の目録を示すことで、国民の利用を誘発しようとしていたとも言えるが、公文書管理法の下では国民が利用する価値のある歴史公文書が公文書館に移管されている事実、またそのような文書の存在を的確に指示できる目録の作成が求められてもいる。このように公文書館は利用者・国民と正面から向き合った運営が求められる。すなわち、利用者志向（User Oriented）の公文書館が求められているのである。

おわりに

法の施行準備が滞りなく終わり、法の施行日が到来すれば新しい法律は施行される。だからと言って、直ちにその新しい法律の趣旨や理念が関係部署に行き渡り、法の効果が発揮されるかと言えば、

それは難しい場合もある。組織文化、伝統、習慣等の一つ一つ克服しなければならないかもしれないからである。

公文書管理はまさにそのような大きな課題への挑戦であるとも言える。この挑戦を実効あるものとするためには法律の条文に書かれた業務に加え、関係業務の担当者の教育・研修、業務関係部署への広報・周知、さらに広く社会の文化・風潮等への働きかけ等、これからも施行された法の実効が上がるための多くの課題に着実、かつ丁寧な取り組みを行わなければならない。

本稿の冒頭にも記したように、公文書管理法の施行は、その時期が東日本大震災に重なり、新しい法の理念とその施行による各組織への浸透が震災復興と並行して行われることになる。未曾有の大災害に遭遇した現在、世の関心はこの史上最大とも言われる被害の記録や、そこからの復興の過程の記録化に熱心であり、記録の保存・集積に関するアーカイブズの必要性やその拡充の考えにも同調的であるが、それは決して、公文書管理法に結実した「健全な民主主義社会の根幹の形成」や「国の国民に対する説明責任の遂行の場」としての公文書館を理解したうえでこの事とは言い切れない面がある。何よりも、ここ一兩年から数年後にはこの未曾有の被害が一応の復興を見、社会の関心が他の問題に移った後には、今、社会の各層、各方面に高まっている情緒的、流行的ともいえる今次震災記録のアーカイビングへの熱狂的な関心は急速に失われてゆき、それとともに、公文書や公文書館への関心も失われることが危惧される。公文書館が、公文書管理法に即してその時々国民に対しての説明責任を果たすのは単に、数年後の国民からの要請に応えるのみならず、50年、100年、さらに数世紀の後の世代の要求にも応えうる文書の保存と管理であり、これこそが本来の公文書館の使命である。この意味からも一時的な社会の熱気にとらわれない冷静な法の理念の社会への浸透に基づく各組織での公文書管理体制の確立が求められる。