

公文書管理法の施行について

内閣府大臣官房公文書管理課企画・調整係長

笹川 朋子 ささがわ・ともこ

1. はじめに

平成 21 年 7 月 1 日に公布された「公文書等の管理に関する法律（平成 21 年法律第 66 号。以下「法」という。）」が平成 23 年 4 月 1 日に施行された。

この法律は、公文書等の作成・取得、整理・保存、移管・廃棄と特定歴史公文書等の保存・利用を統一したルールで規律し、歴史的に重要な公文書が保存・利用される枠組みを構築するものである。同法の施行により、公文書管理体制とアーカイブズ制度を充実・強化し、国の公文書管理の抜本的な改善を図る新たな公文書管理制度が始まった。

以下、法の施行までの取組と法の概要について概説する。

2. 法制定の背景と施行までの取組

(1) 公文書管理の制度改革の契機

平成 19 年、防衛省における給油艦航泊日誌の誤破棄事案、厚生労働省における薬害肝炎患者関連資料の放置事案など文書管理規則が遵守されず、公文書管理の不適切事案が相次いで発生し、年金記録問題と共に同年秋の臨時国会等で喫緊の課題とされていた。

また、歴史資料として重要な公文書等について、各府省庁と内閣府（国立公文書館）が合意をしない限り、公文書等が移管されない仕組みであったため、各担当府省庁の判断が優先され、国立公文書館への移管が進んでいなかったことや、国立公文書館の体制等の充実・強化が課題とされていた。

こうしたことを背景に、平成 20 年 1 月 18 日、福田康夫内閣総理大臣（当時）は、第 169 回国会の施政方針演説において「年金記録などのずさん

な文書管理は言語道断です。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、政府として公文書管理の法制化に向けた検討を開始することとなった。検討体制として、同年 2 月 29 日、「公文書管理担当大臣」として上川陽子内閣府特命担当大臣が任命され、内閣官房に公文書管理検討室が設置されるとともに、「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」（座長：尾崎護（財）矢崎科学技術振興記念財団理事長）（以下「有識者会議」という。）が開催され、新たな文書管理法の在り方及び国立公文書館制度の拡充等について検討が行われることとなった。

(2) 有識者会議最終報告と法制化

有識者会議は、平成 20 年 11 月 4 日に最終報告を取りまとめた。同報告では、制度設計にあたっての基本的な考え方として、「文書管理サイクルにある障害を除去し、作成された公文書がライフサイクル全体を通じて体系的に保存される仕組みを作る」ことや、「責任の所在を明確にしつつも、基準の明確化、専門家のサポート等により、制度の運用・判断について現場に過重な負担がかからないようにし、業務遂行が効率的・円滑になされる仕組みを作る」こと、「国民の共有財産である公文書を広く国民や海外からの利用に供していくため、公文書がより一層移管され、利活用される仕組みと施設を作る」こと等が提言された。

政府は、この最終報告を受けて法案化作業を行い、平成 21 年 3 月 3 日に「公文書等の管理に関する法律案」を閣議決定し、その後、衆議院において、政府案に対する質疑（5 月 27 日）、参考人質疑（5

月 29 日)、修正案等に対する質疑 (6 月 10 日) が内閣委員会で行われた上で、6 月 11 日に本会議において一部修正の上全会一致で可決、参議院において、6 月 23 日に内閣委員会で質疑が行われた上で、6 月 24 日に本会議において全会一致で可決・成立し、7 月 1 日に公布された。

(3) 法施行までの取組

本法では、附則の第一条で「この法律は、公布の日から起算して 2 年を超えない範囲内において政令で定める日から施行する」とされ、ただし書で、公文書管理委員会 (以下「委員会」という。) の設置等に関しては、1 年以内の施行とされた。これは、法により委任された事項について規定する政令の立案につき、委員会の意見を聴き、専門的かつ第三者の立場を政令に反映させることを想定していたためであり、これを受けて、公文書管理委員会令 (平成 22 年政令第 166 号) が平成 22 年 6 月 22 日に制定 (同 25 日に公布・同 28 日に施行) され、委員会 (委員長: 御厨貴東京大学先端科学技術研究センター教授) が内閣府に設置された。

同年 7 月 15 日の第 1 回委員会で、法により委任された事項を定める「公文書等の管理に関する法律施行令」の検討素案と、各行政機関で定める行政文書管理規則の規定例・規定の趣旨・実務上の留意点等を記載した「行政文書の管理に関するガイドライン」の検討素案等に関する審議・修正後、これらについて国民や各行政機関に対して意見募集が行われた。8 月 31 日の第 2 回委員会では、「公文書等の管理に関する法律施行令」案 (以下「施行令案」という。) と「行政文書の管理に関するガイドライン」案に関して質疑・討議後、委員長一任でとりまとめを行い、施行令案については法制上の検討に移し、「行政文書の管理に関するガイドライン」案については、これを基に各行政機関に行政文書管理規則案の作成を依頼することとされた。また、同日、「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」の検討素案の審議も併せて行われ、本案についても審議後に国民や各行政機関に対して意見募集が行われた。10 月 12 日の第 3 回委員会では、国立公文書館等¹で定め

る利用等規則の規定例・規定の趣旨・実務上の留意点等を記載した「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」案に関して質疑・討議後、委員長一任でとりまとめが行われ、これを基に、内閣府より独立行政法人国立公文書館及び「国立公文書館等」として指定を希望する施設に対し、利用等規則案の作成を依頼することとされた。

その後、施行令案については、所要の技術的な修正を施した上で、行政手続法 (平成 5 年法律第 88 号) 第 39 条第 1 項に定める意見公募手続を実施し、12 月 14 日の第 5 回委員会において、法第 29 条第 1 号に基づき委員会へ諮問された。同日、原案通りとする旨の委員会答申を受け、12 月 17 日に閣議決定²を経て、12 月 22 日に公布 (「公文書等の管理に関する法律施行令」平成 22 年政令第 250 号。) され、法の施行の日 (平成 23 年 4 月 1 日) から施行することとされた。

各行政機関が作成する行政文書管理規則案については、11 月 30 日及び 12 月 14 日に開催された第 4 回・第 5 回委員会において、各行政機関による説明後、それぞれ質疑・討議が行われた。法第 10 条第 3 項では、「行政文書管理規則を設けようとするときは、行政機関の長はあらかじめ内閣総理大臣に協議し、その同意を得なければならない」と規定されていることから、各行政機関の長から協議を受けた 91 の行政文書管理規則案は、平成 23 年 4 月 1 日に同委員会への諮問・答申がなされ、同日、内閣総理大臣の同意がなされた。

国立公文書館等の利用等規則案については、平成 23 年 1 月 19 日に開催された第 6 回委員会において、各施設による説明後、それぞれ質疑・討議が行われ、法第 27 条第 3 項に基づき各施設の長から協議を受けた 10³ の利用等規則案について、平成 23 年 4 月 1 日、行政文書管理規則同様、委員会へ諮問・答申がなされ、同日、内閣総理大臣の同意がなされた。

3. 法の概要

(1) 法の目的

第一条の法の目的規定では、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であること、主権者である国民が主体的に利用し得るものであることを明確にした上で、国民主権の理念にのっとり、公文書等の管理に関する基本的事項を定めること等を通じて、行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、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ことを目的として定めている。

(2) 統一的管理ルールで行政文書の管理を実施

行政文書の管理（第四条～第十条）に関しては、法第一条の目的を踏まえ、証拠的記録に基づいた施策（Evidence Based Policy）や現在及び将来の国民への説明責任を果たすため、文書のライフサイクルに応じて作成から整理、保存、保存期間満了後の国立公文書館等への移管又は廃棄等について定めている。

まず、文書の作成については、当該行政機関における経緯も含めた意思決定過程や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旨を規定した（第四条）。特に、①法令の制定又は改廃及びその経緯、②閣議、関係行政機関の長で構成される会議又は省議（これらに準ずるものを含む）の決定又は了解及びその経緯、③複数の行政機関による申合せ又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及びその経緯、④個人又は法人の権利義務の得喪及びその経緯、⑤職員の人事に関する事項の5つの事項を例示して文書を作成することを、法律上、明示して義務付けている。さらに、行政文書の管理に関するガイドライン（平成23年4月1日内閣総理大臣決定）において、行政文書の類型について具体化・詳細化を図っている。こうした規定を置くことで、必要な文書が確実に作成されることとなるものと考えられる。

次に、作成された文書は、内閣総理大臣のもとで、政府全体で統一的管理ルールに基づく文書管理を行うこととし、行政機関の長は、相互に密接な関連を有する文書を行政文書ファイルにまとめ、こ

れらを分類し、名称を付し、保存期間及び保存期間の満了する日を設定（第五条）した上で、内容、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（第六条第一項）と定めている。さらに、これらの分類、名称、保存期間、保存期間が満了した時の措置等の必要な事項を行政文書ファイル管理簿に記載し（第七条第一項）、この行政文書ファイル管理簿を、行政機関の事務所に備えて一般の閲覧に供するとともに、情報通信の技術を利用する方法により公表しなければならない（同条第二項）としている。また、行政文書の適正な管理を確保するため、行政機関の長は、こうした行政文書の管理に関する事項について具体的に定めた行政文書管理規則を、内閣総理大臣の同意を得た上で設けなければならない（第十条）としている。

なお、行政文書の管理の実施に当たっては、各行政機関は紙と電子の文書それぞれに関して保存場所・方法、引継ぎ手続き、その他適切な保存を確保するための措置について行政文書ファイル保存要領を定めることとしている。

また、本法では、独立行政法人等が、行政機関と同様に公的性格の強い業務を実施していることを踏まえ、独立行政法人等が保有する法人文書（第二条第五項）を規律の対象とし、国民への説明責任や適切な文書管理を十全に確保するよう法人文書ファイル管理簿の整備・公表、歴史公文書等に該当する法人文書ファイル等の移管、管理状況の報告・公表等具体的に規定している（第十一条第二項～第五項、第十二条）。一方で、独立行政法人等が行う法人文書の管理については、独立行政法人等の法的性格、業務運営を行う上での自律性・自主性に配慮する必要があることから、作成・整理・保存に関しては、行政文書に係るこれらの規定（第四条から第六条）に準じて適正に管理することを定めている。

(3) レコードスケジュールに基づきあらかじめ移管対象文書を選別

行政文書の管理に関する規定の中で特徴的なものが、移管対象となる行政文書ファイル等の選別に関する規定である。これまで、行政機関において保存期間が満了した歴史資料として重要な公文書等を国立公文書館へ移管する手続については、保存期間満了時に、各行政機関と国立公文書館が協議する方法で行っていた。しかし、この方法では、各府省庁の判断が優先され移管が進まないことや、最も内容を熟知していると考えられる当該ファイルの作成者が移管・廃棄の判断に関与できないといった不都合が生じていたため、本法においては、「歴史公文書等」（歴史資料として重要な公文書その他の文書）に該当する文書については全て国立公文書館等への移管の対象とし、その該当性の判断についても、ファイルの作成者が判断に関与できるように、保存期間の満了前のできる限り早い時期に行うこととした（第五条第五項）。このように文書の作成後の早い段階で移管・廃棄を決定する仕組みを一般的には、「レコードスケジュール」という呼び方をしており、移管の対象となる「歴史公文書等」の選別は、政府の統一基準に基づいて行うこととなる。

さらに、こうしたレコードスケジュールの仕組みに加え、本法では、各行政機関の長が文書を廃棄する場合に内閣総理大臣の同意を得ることを義務付け（第八条第二項）、歴史的に価値のある資料が確実に移管されることを担保するとともに、不適切な廃棄が行われることを防止している。

なお、法人文書のうち歴史的公文書等に該当する文書も、保存期間満了時に全て国立公文書館等へ移管される（第十一条）。

(4) コンプライアンス確保の仕組みを導入

法では、統一的なルールを定めるだけでなく実際にそのルールが守られるようにコンプライアンスに関して充実した規定を設けたことも大きな特徴である。

行政機関の長には、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る（第九条第一項）一方で、内閣総理大臣は、必要と認める場合には、随時、行政機関

の長に対して行政文書の管理について報告を求めることができるほか、実地調査を行うことができる（同条第三項）。加えて、必要に応じ、委員会の諮問を経て勧告を行うことができる（第三十一条）。このような定期的な報告と随時の調査等の機能を組み合わせて内閣総理大臣が適切なモニタリングを行うことで、統一的な管理ルールに基づく文書管理の実効性が担保されることとなる。

また、特定歴史公文書等の管理についても、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をしなければならず（第二十六条）、コンプライアンスの確保に努めている。なお、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、国立公文書館等が行政機関にあっては当該機関が属する行政機関の長、独立行政法人等にあっては当該法人等の主務大臣に対し、勧告の規定（第三十一条）が適用されることとなる。

(5) 特定歴史公文書等の保存

法では、特定歴史公文書等について、永久保存の原則を定めている（第十五条第一項）。保存文書が劣化した場合等には、例外的に文書を廃棄することもできるが、一度誤った廃棄が行われれば当該特定歴史公文書等を取り戻すことはできないため、委員会への諮問（第二十九条）後の内閣総理大臣の同意という重い要件を課し（第二十五条）、適切な判断が行われることを確保している。

特定歴史公文書等の保存に当たっては、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（第十五条第二項）、その分類、名称、移管又は寄贈若しくは寄託をした者の名称又は氏名、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（同条第四項）。また、特定歴史公文書等の保存、利用及び廃棄が適切に行われるようにするため、国立公文書館等の長は、内閣総理大臣の同意を得て利用等規則を設けなければならない（第二十七条）。

(6) 特定歴史公文書等の利用

法では、特定歴史公文書等の利用に関して、請求権であることを明確に規定し（第十六条）、委員会を諮問機関とする異議申立ての制度を設けている（第二十一条）。これは、これまで国立公文書館等において保管する文書等の利用について、その法的位置づけが必ずしも明確にされていなかったものを、今般の法制定を機に、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）に基づく異議申立てや、行政事件訴訟法（昭和37年法律第139号）に基づく行政訴訟の対象となることを明確にしたものである。

利用に当たっては、国民に適切に利用されることを目的として保存しているが、その一方で、個人の権利利益や公益等を侵害するおそれがある情報が記録されている場合や、利用により破損のおそれがある場合など、利用を制限する場合がある。この利用の制限に係る事由については、情報公開法の規定を引用しつつも、一部の事由を除外している。これは、業務における使用が終了した文書（いわゆる非現用文書。以下同じ。）においては、特定の情報を公開することによりその後の審議や事務の遂行に支障をきたすことは想定されないため、こうした事由に基づく制限（行政機関情報公開法第五条第五号及び第六号（ただしイ、ホについては除く。））を外したものである（第十六条第一項）。

利用制限事由の該当性の判断については、まず、移管元の行政機関や独立行政法人等が、国立公文書館等に文書を移管するに当たり、当該文書につき利用の制限をすることが適当と認める場合はその旨の意見を付し（第八条第三項、第十一条第五項）、その上で、国立公文書館等の長が、利用請求のあった特定歴史公文書等の作成又は取得からの時の経過を考慮するとともに、移管元の機関からの意見を参酌して行うこととなる（第十六条第二項）。

なお、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（平成23年4月1日内閣総理大臣決定）第B章保存の留意事項〈利用制限事由の該当性の事前審査〉において、利用制限事由

該当性の審査については、請求から早い段階で利用決定を行うためにも、想定される利用頻度等を踏まえて事前審査の方針を定め、着実に審査を行っていく必要がある旨記載している。また、時の経過の判断に当たっては、同ガイドライン第C章利用の留意事項〈利用制限事由該当性の審査〉において、国際的な慣行である30年ルール（1968年ICA（国際公文書館会議）マドリッド大会において出された、利用制限は原則として30年を超えないものとする考え方）をも踏まえる必要がある。

(7) 利用の促進

法では、特定歴史公文書等の利用請求権の規定に加え、「国立公文書館等の長は、特定歴史公文書等…について、展示その他の方法により積極的に一般の利用に供するよう努めなければならない」とする利用の促進に関する規定を置いている（第二十三条）。これは、有識者会議の最終報告において、「デジタルアーカイブ化をはじめとするITの活用等により、一般の国民や海外からの利用を強力に促進する」と提案されたことを受けたものである。今後は、インターネットの利用や展示会の開催等を積極的に進めることにより、特定歴史公文書等に親しんで頂く機会がより多く提供されることが期待される。

(8) 委員会による第三者的視点の確保

法では、公文書等の管理を内閣総理大臣に一元化しているが、その際にも、ファイリングや保存方法等に関する専門的知見を反映させ、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第三者的視点を確保することが不可欠である。

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、政令の制定又は改廃に係る調査審議、行政文書管理規則及び利用等規則の制定又は改廃に係る調査審議、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5つの機能を担うことになる（第二十一条第二項、第二十九条）。

(9) 国立公文書館の機能の充実

専門的知見の活用については、委員会に加え、国

立公文書館の専門家の知見を公文書管理のライフサイクルの中で活かしていくことも重要である。そこで、法では、附則（第四条）において、国立公文書館法を改正し、これまで非現用文書の管理に関する機能しか有していなかった国立公文書館の機能を、業務において使用中の文書（いわゆる現用文書）も含む概念である「歴史公文書等」に関する機能にまで拡充し、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した。今後は、この改正による規定を根拠に、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（国立公文書館法第十一条第一項第四号）等を行うことで、政府全体の文書管理に対する意識、スキルを高めることが期待される。

また、有識者会議の最終報告において、「公文書管理担当機関が各府省庁共通の中間書庫（集中書庫）を設置し、一定期間を経過した文書について、各府省庁のニーズに応じて、各府省庁から引き継いで横断的に集中管理する仕組みを整備」することが提案されていたことを受け、国立公文書館が行政機関からの委託を受けて、中間書庫の役割を果たせるように規定を整備（同法同条第一項第二号、同条第三項第二号）した。

(10) 地方公共団体の文書管理

法では、地方公共団体の文書管理についても、「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」とする努力義務の規定を置いている（第三十四条）。本法は、政府の文書管理について定めた法律であり、そのルールを立て方やコンプライアンスの仕組みについて、地方公共団体にそのまま適用できるものではないが、適切な文書管理を行い、行政を適正か

つ効率的に運営するとともに、その諸活動を説明する責任があることは、国であろうと地方公共団体であろうと変わるものではない。こうした考え方からすれば、地方公共団体においても、本法の趣旨を踏まえつつ、公文書管理に関する条例を制定することや、歴史資料として重要な公文書を保存し、利用させるための取組みを行うことが強く期待される。

4. おわりに

以上、法制定の背景と経緯及び法に基づく新しい公文書管理について述べてきた。

法は、①文書をきちんと作成する、②文書を勝手に捨てない、③残すべき文書は永久保存する、という3つの原則を様々な手段を用いて確保する仕組みを定めたものである。この3つの原則は、一見すれば容易に実行できるようにも思われるが、日常の業務と向かい合っている職員にとっては意外と難しく、常に意識をしていなければ実行できない。この点、今般の法制において制度面での仕組みを整えたことにより、それぞれの職員においても文書管理に関して何をすればよいかを理解でき、文書管理に関する意識も向上するものと考えられる。

その一方で、それを支える体制については諸外国と比較しても大きく遅れを取っている状況にあるといわざるを得ない。中でも、国立公文書館を中心とした人員の拡充や専門的人材の育成は大きな課題であり、今後は、こうした体制の強化に向けた積極的な取組みが必要であろう。他にも、公文書に関する国民的な意識の向上など、多くの課題は残されているが、本法の施行を機に、我が国の公文書管理が大きく前進することを期待したい。

¹ 保存期間が満了した行政文書及び法人文書のうち、歴史資料として重要なものについては「国立公文書館等」に移管して管理することとしている（法第8条第1項及び第11条第4項）。

² 施行令のほか、同じ閣議において法の施行日を平成23年4月1日とする政令（「公文書等の管理に関する法律の施行期日を定める政令」（平成22年政令第249号））、委員会に特定歴史公文書等不服審査分科会を設置する政令（「公文書管理委員会令の一部を改正する政令」（平成22年政令第251号））が決定された。

³ 独立行政法人国立公文書館の設置する公文書館（法第2条第3項第1号）のほか、行政機関の施設では宮内庁書陵部図書課宮内公文書館及び外務省大臣官房総務課外交史料館が施行令第2条第1項第1号及び第2号に基づき

各行政機関の長により指定され、独立行政法人等の施設では、施行令第2条第1項第3号に基づき7つの施設が内閣総理大臣により指定された（東北大学学術資源研究公開センター史料館公文書室・名古屋大学大学文書資料室・京都大学大学文書館・神戸大学附属図書館大学文書史料室・広島大学文書館・九州大学大学文書館・日本銀行金融研究所アーカイブ）。