

歴史公文書等の利用に係る規則等について

福岡県自治振興組合

吉田 徹也 よしだ・てつや

1. はじめに

昭和34年、日本で最初の公文書館が山口県に設立して以降、多くの公文書館が全国に設置された。これらは、いずれも行政サービスの一環として位置づけられるものであった。それを尻目に、行政文書に対する情報公開の潮流は全国に広がり定着を見た。行政の監視と説明責任を果たすため、公文書の情報公開を請求する権利は当然住民に存するものとなる。そして今、公文書管理法の制定により、歴史公文書の利用請求も、現用文書と同様に住民の権利として成立した。既存の多くの公文書館は、その存在の意味が大きく変換し、戸惑いを抱いている。

業務のあり方が変容する中、人的な体制の問題もあるが、そこには当然、規則や要綱の再整備が求められる。歴史公文書の利用にかかる規則の検討は、全国の公文書館が等しく抱える課題である。

これを討論のテーマとした第1グループのメンバー及び役割分担は、若林智伸（衆議院事務局憲政記念館：書記）、福地洋子（沖縄県公文書館：発表）、山田之恵（藤沢市文書館：司会）、人見市雄（埼玉県）、滝川和也（三重県：発表）、近藤久恵（豊田市：書記）、吉田徹也（福岡県自治振興組合：本稿執筆）である。

メンバーが所属する団体の規則の整備状況は以下のとおり。

- ・展示サービスのみで文書の利用サービスは行っていない。利用規則は存在しない。
- ・利用サービスは実施しているが、規則が存在しない。
- ・利用規則はあるが、利用請求権には対応されていない。
- ・これから公文書館（機能も含め）を設置する段階であり、規則が存在しない。

それぞれの団体が直面する問題の解決の足掛か



討論の様子

りとして、本テーマを選択したものである。

2. 国立公文書館利用等規則

特定歴史公文書の利用請求権を織り込んだ利用に係る規則は、独立行政法人国立公文書館利用等規則（以下「利用等規則」という。）がスタンダードであり、これから規則を整備する公文書館にあっては、当然参考にしなくてはならない。

このグループでは、利用等規則を標準モデルとし、それぞれの団体の実情に応じカスタマイズするのが現実的であり、かつ、効率的であるとした。

利用等規則は次の6章からなる。

第1章	総則
第2章	保存
第3章	利用
第4章	廃棄
第5章	研修
第6章	雑則

このうち、公文書館の実務に、より密接である第2章及び第3章を中心に、本グループでは考察を行った。第2章では、寄贈・寄託文書の受入れ及び著作権の調整について、第3章では利用請求の権利化に伴う事務の取扱いが議論のポイントとなった。

3. 寄贈・寄託の取扱い

私文書等を収集する館は寄贈・寄託に関する定めが必要となる。

例えば、寄贈にあっては寄贈者の親族が返還を求めることがあり、寄託であれば、寄託者の所在不明や死亡などにより寄託物が宙に浮くなど、寄贈・寄託は紛争が生じやすい。このため、寄贈・寄託については、詳細な定めが必要とされる。

A館では、規則により収集基準を設け、これに基づき寄贈・寄託の私文書を受け入れている。また、私文書のうち、県内の博物館や図書館等の類縁機関の収集範囲が重なる資料については、これらの機関との協議を図った上で受け入れている。加えて、受入をした際は、「寄贈文書等受取証」

又「文書等受託証」を交付し後の紛争を予防する工夫をしている。

寄託にあっては寄託者の所在不明や死亡が寄託物の所有権をほかすため、受入時に契約に準じた手続きをすることで、予め非常事態を整理する方法も考えられる。規則化の際に配慮すべき点である。

4. 著作権

現状の著作権法において、公文書館で保有する特定歴史公文書に、存続期間が満了していない著作物や実演、音声又は映像が含まれる場合、その利用に際して、あらかじめ権利者の許諾もしくは同意を得る必要がある。例えば一部の建築設計図面にも著作権は認められ、この利用に当たっても必要に応じて作成者の了解を求めなければならない。

その一方、同法は情報公開の手続きに基づく利用等に関しては、当該権利を一部制限し、運用は緩やかだ。公文書管理法に基づく利用に当たっても同様の権利制限がなされる旨の法改正案が第180回国会に提出されている。規則において著作権に係る部分は、当分この動向を監視する必要がある。

ただし、法改正がなされたとしても、取扱いにおいて著作権の権利制限を行うためには、公文書管理条例等にその旨を定める必要があることに留意しなくてはならない。

5. 目録の公開

公文書管理法第15条第4項において、公文書館等に保存されている特定歴史公文書の目録の作成と公表が義務付けられた。目録は、利用請求の際の基礎となる重要な情報であり、この整備により適切な利用が担保される。そして、同法第16条第1項において、目録の記載に従い利用の請求があった場合は、利用制限事由に係る場合を除き、利用させなければならない。

条文の流れに沿えば、先に目録を作成し、次いでその目録に基づき利用請求がなされることと

なっており、従って、公表対象の目録は、公文書館が保存する全ての特定歴史公文書ということであり、利用等規則もそうなっている。

従来、利用可能な文書の目録のみを公開してきた公文書館において、この影響は計り知れない。保有する文書の目録を全て晒し、利用請求に基づき利用の可否を決定し、その決定に疑義が生じた時には、行政不服審査法に基づく審査請求若しくは不服申立てを受け止めることが、利用の請求権化が示す手続きの流れであり、これは情報公開手続きの先例にもよる。

このとおり、公文書館が保有するすべての文書目録を早期に公開することは、利用請求権の保障の前提となるものである。文書を受け入れても整備が追いつかず排架に数年を費やす公文書館も多いが、保有する文書の目録公表が不用意に遅れれば、それは文書の存在を利用者に知らしめられていないという観点から、利用請求権を侵害しているとも取れ、規則整備にあたり、課題とされる部分となろう。

B館では、行政文書の目録公開をなにより優先しており、未整理の文書であっても、利用申請があれば、審査を行った上で利用に供している。このように、保有する文書目録を、まず整備することは、利用請求権を担保する基礎となろう。

6. 事前審査

利用請求に先立ち、利用等規則は第3条第2項において、利用に関する重要な手続きとして利用制限事由の該当性に関する事前審査の実施を義務付けている。前述のとおり保有する文書の目録はすべて公開し、その目録に、事前審査により当該文書を「公開」、「非公開」、「部分公開」、「要審査」と区分した。この事前審査には二つの側面があり、ひとつは利用者の利便性、ひとつは提供者である職員の利便性である。利用請求の権利化は事務の煩瑣を招く。増加する請求の審査を排架前に実施することで事務の軽減と迅速を確保したのである。この事前審査も多くの労力を費やすが、移管元機関に意見書を義務付けることで、その労力を

分散している。

意見書は確かに事務軽減に大きな効果をもたらすが、団体によっては、意見の信憑性に不安もある。事前審査は文書作成所管においてなされることが望ましいが、審査能力の醸成には時間を要する。

このため、C館においては、移管時に移管元の所管に当該文書の「公開」「非公開」の区分を求め、その公開文書のみを文書担当で再審査をし、個人情報等の保護や行政活動の支障予防をしている。

事前審査は、デジタルアーカイブの充実など利用の拡大を図る上でも有効であるため、自治体の実情に応じて導入の可否が検討される。

7. 条例と規則の関係

利用等規則第3章第1節では、主として利用請求にかかる手続きが定められているが、大きく分類すると次のとおりである。

- ① 利用制限
- ② 本人情報の取扱い
- ③ 第三者に対する意見提出機会の付与
- ④ 利用決定の期限
- ⑤ 異議申立て

これは、公文書管理法に基づくものだが、出所は先に施行された情報公開法である。現用文書の公開手続きと非現用文書の利用手続きが、情報公開法と公文書管理法でそれぞれ定められた。

国立公文書館の利用請求権は利用等規則以前に法の定めるところであるが、地方自治体にあっては、住民の利用請求権は法とは別に定めなくてはならない。本グループは住民に利用請求権があることを前提に議論をスタートした以上、それをどこで定めるのかを考える必要があった。

歴史的公文書の利用の対象は、情報公開条例に比して広がったものの、時の経過に応じて利用が可能な部分と制限される部分がある。このように住民の権利を制限するには条例によらなくてはならない（地方自治法第14条第2項）。また、利用決定に対する不服申立てに対して諮問機関を設けるならば同法第138条の4第3項の規定により、

同じく条例化が義務付けされる。つまり、特定歴史公文書の利用請求権化により、当該部分について一定の条例化は避けられない。条例にどこまで謳い、そして、規則に委任するかの線引きに、利用規則のボリュームは連動する。規則策定に先立ち、各公文書館はこのラインを定めることが第一となる。

制定の順序は逆だが、情報公開法は公文書管理法に立脚している。公文書に関する基本的な定めの上に、現用文書及び非現用文書の利用の定めがある。その理念を汲めば、各自治体においても、公文書管理条例のもと、情報公開条例があり、それに対する非現用文書の利用に関する定めを条例で定めることが自然である。

公文書管理条例の是非についてはテーマ外のためここで言及しないが、本グループでは、歴史公文書の利用に関する部分については条例化することが適当と結論付けた。地方自治法や著作権法の指すものを満足させるには、敢えて避ける意味は無い。歴史公文書の利用制限や不服申立ての手続きについて、公文書館の設置条例に併せて定めているD館の例もあり、非現用文書の利用に関する事項の条例化は、決して公文書管理条例の制定を前提としたものではない。この時、利用等規則に定められる利用制限等の定めは、地方自治体にあっては条例に委ねられ、規則に改めて定める必要は無くなる。

8. 利用の促進

公文書館の意義は、法第1条で謳うように、行政の適切かつ効率的な運営の寄与と、その行政活動を現在及び将来の住民に説明する責務を全し、もって住民の行政への主体的な参加を約束することである。公文書館の業務の性格上、利用件数を成果の物差しとすることが適切かどうかという論議もあるが、海外に比べて住民の認知度が低い日本の公文書館の、存在意義を住民に啓発することこそが、行政活動の説明責任を担保することに他ならない。

公文書館は常に住民を意識して経営されなければならない。利用等規則第3章第2節に定める「利用の促進」は、何よりも規則には欠くことはできない。

9. さいごに

以上が、第1グループが利用等規則をベースに各自治体において規則を策定する場合に考慮すべきことをまとめたものである。

冒頭に述べたとおり、本グループはいずれも利用規則の整備状況が各々異なる団体で構成されており、果たして結論が出るのか、当初は不安であった。しかし、議論を進める中、お互いの団体の事例を紹介しあうことで目指すべき規則の輪郭が捉えられるようになった。規則は机上にあらず、現場の業務に寄り添い定めなくてはならないと教えられた。

この私たちのレポートが、同様な課題を抱える他の団体の参考となれば幸いである。