

公文書管理法の制定の意義と 施行後の課題について

福岡大学法学部教授・第二代内閣府大臣官房公文書管理課長

岡本 信一 おかもと・しんいち

1. 公文書管理法の制定は我が国の行政の 透明化を進めるもの

我が国においては、行政透明化への対応として、1994年4月に行政運営における行政の行為一般に適用される統一的な手続き法規である「行政手続法」が施行され、2001年4月には「情報公開法」が施行された。情報公開法には、文書開示の拠り所となる行政文書ファイルに関する規定が公文書管理の関係では1条置かれたただけであった。公文書管理は事実上各府省に委ねられ、情報公開請求が行われても、文書不存在とされるものも少なからず存在することが問題とされていた。

こうした中で、2007年に、自衛隊における航泊日誌の誤破棄事案、厚生労働省におけるC型肝炎関連資料の放置事案など文書管理規則が遵守されていない公文書管理の不適切事案が相次いで発生し、国民の年金記録の管理にミスや不備が多く存在する問題と共に同年秋の臨時国会で政治問題化した。

他方で、歴史的に重要な文書については、各府省と内閣府が合意をしない限り、ファイルが国立公文書館へ移管されない仕組みであった為、各担当府省の判断が優先され、内閣府及び国立公文書館の専門的な意見が尊重されなかったことから、国立公文書館への移管が進まなかった。また、国立公文書館の施設も狭隘で老朽化・陳腐化が進み、その体制や利用状況も十分ではなかった。この為、国立公文書館の充実・強化が課題とされていた。

また、従来、公文書管理に関する事務は、行政文書ファイルに関して情報公開法を所管する総務省が担い、保存期間満了後に歴史的に重要な文書

を受け入れる国立公文書館を内閣府が所管する二元的な所管体制で行われていた。この為、各府省の現用段階の文書管理に関して、内閣府及び国立公文書館は所管外であることから、やるとしたとしても問題点の指摘や協力要請に止まり、権限に基づいて物申す事が出来なかった。

これらの問題を解決するための我が国の公文書管理の改革の柱となる「公文書管理法」が、2009年7月に制定され、準備期間を経て、2011年4月1日施行された。

公文書管理法では、内閣府の長である内閣総理大臣が、文書管理のライフサイクル全ての段階において、共通ルールとコンプライアンスの仕組みを法令で定めて、その中で、各府省に文書作成義務等を課すことによって、公文書管理体制とアーカイブズ制度が充実・強化され、国の公文書管理を抜本的に改善することを目的とする取組みが本格化し、情報公開法と相まって、行政の透明化も進むことが期待された。

以下では、我が国の公文書管理法の制度の特色を見ていくこととする。

2. 公文書管理法に基づく新たな公文書管理

(1) 公文書管理法の目的

公文書管理法は、第一条の法の目的規定で、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管理等を実施

行政文書の作成、管理（第四条～第十条）に関しては、証拠的記録に基づいた施策（Evidence Based Policy）が強く求められていることを踏まえ、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つの事項については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、情報公開制度における文書の不存在に関する問題の解決にも大きく寄与すると考えられる。

また、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）。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）。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）。

なお、行政文書管理の実施に当たっては、紙と電子の文書の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各府省は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、これらが保有する法人文書についても行政文書に準じて規律の対象としている。

(3) レコードスケジュールに基づき予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、移管対象文書を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文書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、各行政機関と内閣府及び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、各担当府省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」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、政府統一の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

公文書管理法では、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（同条第二項）。加えて、必要に応じ、公文書管理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、現用文書に準じて、コンプライアンス確保のための規定を置き、適正な運用を担保している。具体的には、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しなければならず（第二十六条）、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、現用文書の場合と同様に、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

公文書管理法では、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、誤廃棄を防ぐため、公文書管理委員会への諮問（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ている（第二十五条）。

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、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

公文書管理法では、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）、公文書管理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、その権利性の有無が明確にされていなかったものを、今般の法制定を機に、異議申立てや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、その制限に係る事由も設けているが、具体的な内容については、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、非現用文書においては、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）。



報告する岡本信一福岡大学教授

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、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為にも、想定される利用頻度等を踏まえて事前審査を行うなど計画を定め、着実に審査を行っていく必要があるとしている。また、時の経過の判断に当たっては、国際的な慣行である30年ルールも踏まえる必要がある。

(7) 利用の促進

公文書管理法では、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、公文書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) 公文書管理委員会による第三者的視点の確保

公文書管理法では、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な第三者的視点を確保することが不可欠である。

公文書管理委員会では、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、公文書管理委員会に加え、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、公文書管理法では、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、広く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、各府省のニーズに応じて、各府省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

公文書管理法では、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、歴史公文書等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。

(11) 新しい公文書管理制度の周知

公文書管理法では、「行政機関の長及び独立行政法人等は、それぞれ、当該行政機関又は当該独立行政法人等の職員に対し、公文書等の管理を適正かつ効果的に行うために必要な知識及び技能を習得させ、及び向上させるために必要な研修を行うものとする。」とされている(第三十二条第一項)。

新しい公文書管理制度の周知に関しては、内閣府は各府省に対して、文書管理の仕組みが一目で分かる職員向け資料や、公文書管理に対して管理責任を持つ課室長や官房長向けの資料、各種の職員研修用の教材のひな形を独自に作成して電子媒体で配布を行うとともに内閣府のHP上にも公開した。また、各府省は、新しい公文書管理の仕組みの配下の職員への周知を、公文書等の通知、マニュアルの配布、伝達会議等の実施、文書管理研修の実施等様々な形で実施した。内閣府は研修講師の派遣等も積極的に行い、公文書管理法の施行が行われた2011年の1年間に全府省で延べ9,800回を超える数の研修が行われ、延べ40万人を超える職員が参加した。

3. 東日本大震災に伴う大きな試練と今後の課題

以上、公文書管理法制定の背景と経緯及び公文書管理法に基づく新しい公文書管理について述べてきた。

公文書管理の改革では、法令を新たに定め制度を確立したからと言って、直ちに改善が進むものではない。毎年度、内閣府が実施する、行政文書や法人文書の管理等に関する調査により、問題点を洗い出して、各府省がそれぞれ改善を進めてく

努力を積み重ねていくことが肝要である。

公文書管理法の制定前の2011年3月11日に起こった東日本大震災は、我が国の最大の国難の一つとして、行政現場にも過酷な状況をもたらした。その中で、東日本大震災に対応するために設置された政府の重要な会議等に関して、緊急災害対策本部や被災者生活支援チームの様に、時々刻々と政府の対応を記録していた会議等があった反面で、2012年1月になって、議事の内容の記録の全部又は一部が作成されていなかった会議等があった事がNHKの報道をきっかけに明らかになり、政治問題化した。

東日本大震災が発生した後の2011年4月に施行された公文書管理法により、文書作成義務の範囲や内容が詳細化した事等で文書管理のルールの基準が上がった事の注意喚起を込めて、内閣府の公文書管理の特命担当大臣や内閣官房副長官が、しっかりとした文書管理や震災の記録や資料等の保存の呼びかけを行った。また、同年10月には、各府省連絡会議で、当時公文書管理課長であった私から、各府省の事務担当者に対して、4月の特命担当大臣や官房副長官の発言に言及しつつ、東日本大震災関連の資料は歴史的に重要な資料として適切に残すように改めて注意喚起を行った。加えて、各府省に、作成すべき文書がきちんと作成されているかどうかなどについて、自己点検する為のチェックシートのひな形を示して、12月に正式版を配布した。

こうした取り組みや、新制度の職員への周知も広く行われる中で、東日本大震災に対応する為に設置された政府の重要な会議等を所管する関係府省の一部において、未だに文書管理に対する意識が不十分であった事が明らかになったことは誠に遺憾である。

東日本大震災に対応するために設置された会議等の議事の内容の記録の未作成事案の原因分析と改善策についての調査審議は、内閣府の公文書管理委員会で行われ、2012年4月25日に取りまとめが行われた。これを受けて、内閣府は、改善策を盛り込んだ行政文書の管理に関するガイドラインの

一部の改正を行っているところであり、各府省も共通ルールであるガイドラインの改正を受けて自らの行政文書管理規則の改正を行うこととなる。

今後の課題としては、第一に、職員の意識を新しい公文書管理の高い水準に追いつくように改めさせるような取組を進めるとともに、コンプライアンスの仕組みを制度官庁である内閣府がうまく発動して、各府省の文書管理の改善が進むようにしていくことが必要である。

第二として、財政難の中で難しいかもしれないが、「節約の為の投資として」、政府の電子的な文書管理システムに、ECMの導入を図るなど、現場に負担にならない形で、経緯を含めた文書が残る仕組みを入れて、セキュリティに注意しつつも情報共有を進めること等により、行政分野でのイノベーションを図っていくことも必要であろう。この様に、ナレッジマネジメントが出来る環境を作り出すことにより、現場の仕事が捗るようになる事で職員の公文書管理の改革に対するコミットメントも高まり、政策的にも重要性を増すことが期待される。

第三に、立法府と司法府の文書管理に関する課題である。この課題は、2008年11月4日の公文書管理の在り方等に関する有識者会議の最終報告で、「立法府、司法府の文書については、三権分立の下、それぞれで管理が行われているが文書の保存や利用について必ずしも十分とは言えない面がある」とされ、また、「立法府、司法府においても、行政府の公文書管理の在り方の見直しを参考にして、適切な措置が講じられることを強く期待したい」と指摘されていた。この様な指摘も踏まえて、公文書管理法の附則第十三条第二項に、「国会及び裁判所の文書の管理の在り方については、この法律の趣旨、国会及び裁判所の地位及び権能等を踏まえ、検討が行われるものとする。」と定められているところである。

議院内閣制を採る我が国においては、国の重要

な意思決定は、国会及び政府・与党によって行われており、行政府の文書だけでは、その全容が明らかにならないこともあることから立法府も含めた文書管理の改善が期待される。また、司法制度の公正性や透明性を高める為にも、文書管理の改善が必要となっていると言えよう。

内閣府は、行政府における文書管理の改革とその進捗状況を、立法府・司法府の事務担当者に対して、情報提供して、それぞれが、三権分立の下、自らの判断と責任において、文書管理の在り方について、また、立法府に対しては併せて歴史的に重要な文書の国立公文書館への移管についても、検討するように要請しているところである。

これらの課題に加え、新たな公文書管理の仕組みを実際に運用していく中で、具体的に浮かび上がって来る様々な課題に対処していくこととなるが、公文書管理法の附則十三条第一項では、政府は、法施行状況を勘案しつつ、法施行後5年を目途とする検討と、その結果に基づく必要な改善措置を講じることとされており、現在独立行政法人である国立公文書館の組織の在り方も、この見直しの中で検討されることとなっている。

日本の公文書管理の新たな改革は、始まってから1年を超えたばかりである。公文書管理法の第一条の法目的を実現するためには、今後も大変な努力が必要となる。しかし、この努力により、公文書管理制度が充実することは、日本の民主主義の国民主権を実効あらしめ、行政等や知的諸活動のイノベーションの礎となるものである。加えて、我が国の民間部門では、EA (Enterprise Architecture) や日本版Sox法などによる制度面の変革により、文書管理に関して、技術的にも意識的にも大きな変革が実現しており、今こそ、公文書管理の改革に関しても、全政府を挙げて、国家事業として前進させていくことが必要であり、それを推し進めることで、将来的には、なお一層充実したアーカイブの実現が可能となると言える。