

EASTICAカントリーレポート 日本における独立行政法人化の進展と歴史資料の 管理について

1 はじめに

2001年4月1日、わが国の国立公文書館は独立行政法人となった。同日、国立公文書館以外にも、56の独立行政法人が設立された。2003年9月現在、わが国には62の独立行政法人が存在し、今後も多くの独立行政法人が設立される予定である。独立行政法人とは、国の行政活動のうち政策の実施のための一定の事務・事業を従来の行政機関から分離し、これを担当する機関に独立の法人格を与えて柔軟で自律的な運営を行わせることにより、業務の質の向上、効率性の向上、透明性の向上を図ることを目的とする制度である。

2004年4月からは、国立大学が、国とは別の法人格を付与され自律的な運営を目指すこととなっている。国立病院も独立行政法人に移行する。また、地方独立行政法人法が2004年4月に施行され、地方公共団体においても独立行政法人の設立が可能になる。

私たちは、独立行政法人が作成する文書のうち歴史資料として重要なものを管理することに関するわが国の現状を報告する。この報告には、二つの前提がある。第一の前提は、このセミナーのテーマについての中国国家档案局長・毛福民氏からの示唆である。同氏は、政府の機能が「アウトソーシングされた」場合に「『アウトソーシングされた』組織の記録をどのように管理するかという問題が、主要な関心事となってきた」と指摘している。私たちは、独立行政法人化を政府機能の「アウトソーシング」の一類型と位置づけたうえで、今回の報告を行うこととした。第二の前提は、1996年にICA法制委員会が策定した「歴史資料と現用記録の管理法制のための諸原則」である。同原則は、「公的機関の民営化について、民営化前に作成された記録は法令による定めがない限りは公的性質を保ち続ける」こと、つまり、民営化前に作成された文書が公共財であるということに注意を喚起している。独立行政法人化は民営化ではないが、純然たる公的機関とは異なる性格を有する独立行政法人の

業務の遂行過程で作成される文書の管理について考えるのは、民営化された公的機関が保有する民営化前の文書の管理を考えることにも通じるものがあるであろう。

これら二つの前提を踏まえた今回の報告を通じて、皆様と問題を共有することができれば、幸いである。

2 歴史資料として重要な公文書等の保存等に関する制度

独立行政法人が作成する文書の管理について考える際に役立つよう、まず日本における歴史資料として重要な公文書等の保存等に関する制度の概略を紹介する。

日本における公文書館制度の一般法である公文書館法は、国と地方公共団体に、歴史資料として重要な公文書等の保存・利用に関し適切な措置を講ずる責務を課している。国立公文書館法は、国の機関の保管に係る公文書等の保存のために必要な措置として、国立公文書館へ移管し、そこで保存するという方法を規定している。この措置を具体化し、実施するため、公文書等を作成した国の機関と内閣総理大臣との間で取り決めた移管に関する定めに基づき、移管対象公文書等の選定について国の機関と内閣総理大臣との間で協議が行われる。そして合意が成立した歴史公文書等が内閣総理大臣を経由して国立公文書館へ移管されることとなっている。この移管対象の公文書等について、国立公文書館は、内閣総理大臣に対して、意見を述べるができることとなっている。2001年3月、内閣総理大臣と国の各行政機関との間に移管に関する定めが成立した。これは、国立公文書館への移管を検討すべき文書についての基本的考え方や文書類型、移管手続き等を定めたものであり、毎年度末までに保存期間が満了する行政文書のうち、歴史資料として重要なものを移管する制度的枠組みが整備された。この定めに基づく公文書等の移管は、2001年度から実施されている。国立公文書館は、国の各行政機関に対して説明会や研修会を実施し、公文書等移管制度の趣旨や意義についての理解を深め、歴史資料として重要な公文書等が国立公文書館へ円滑に移管されるよう、努力を重ねているところである。

現用文書の管理については、2001年4月に施行された行政機関情報公開法が、各行政機関に行政文書の適正な管理とそのための文書管理規程の制定を求めている。同法施行令は、各行政機関が定める文書管理規程が満たすべき12の要件を列挙しており、その中には、保存期間が満了した行政文書の国立公文書館への移管も含まれている。この規定に基づいて各行政機関が定めた文書管理規程は、保存期

間が満了した文書は、国立公文書館へ移管するものを除き、廃棄すると定めている。

つまり、国の行政機関が作成する文書は、現用段階では、行政機関情報公開法と各行政機関の文書管理規程に基づいて、各行政機関の責任において管理が行われる。行政文書の保存期間が満了した際には、歴史資料として重要なものについては、国立公文書館法に基づいて移管が行われ、国立公文書館は、移管を受けた文書の保存・公開を行っているのである。

3 独立行政法人等が作成する文書の管理

2002年10月、独立行政法人等情報公開法が施行された。同法が適用されるのは、全ての独立行政法人と、行政機関と同様な国民に対する説明責任を課することが必要だと考えられる一部の公共的性格を有する法人である。

独立行政法人等情報公開法は、行政機関情報公開法と同様に、各々の適用対象法人に対して、法人文書の適切な管理を求め、法人文書の管理に関する定めを設けるよう規定している。ただし、法人文書の管理に関する定めが満たすべき要件等については、具体的に列挙することはせず、行政機関情報公開法施行令を参酌するよう規定するのみである。

独立行政法人等情報公開法が適用される法人の文書管理規程の大部分は、保存期間が満了した文書を、業務の必要上保存期間を延長するものを除き、すみやかに廃棄すると規定している。独立行政法人等は国や地方公共団体とは別の法人格を有している。したがって、独立行政法人等に対しては、公文書館法が国と地方公共団体に課している歴史資料として重要な公文書等の保存・利用に関する責務が課されていない。また、国立公文書館法は、国の機関から国立公文書館へ歴史資料を移管すると規定するのみであり、国立公文書館が独立行政法人等から直接的に歴史資料の移管を受けることは予定されていない。

つまり、国の行政機関が作成する文書とは異なり、独立行政法人等が作成する法人文書については、非現用文書を評価選別して歴史資料として永久保存することには明確な法的根拠がなく、その最終処分は、各法人の判断に委ねられているのである。

4 注目すべき独立行政法人等の動向

このような制度の下、独立行政法人等が作成した法人文書を評価選別し歴史資料

として永久保存するという観点から、複数の注目すべき独立行政法人の動きがある。

第一に、独立行政法人等情報公開法が適用される法人のなかに、法人文書管理規程において、非現用になった文書について特別な扱いを行うとの規定を設けているものがある。例えば、国立公文書館においては、その本来の任務に照らして当然のことであるが、文書管理規則に「館が作成した法人文書で歴史資料として重要なものと認められるものを館長が指定し、国の機関から移管された歴史資料とともに管理する」との規定がある。財務省が所管する酒類総合研究所は、歴史のもしくは文化的又は学術研究用など租税に関する貴重な資料と認められるものを税務大学校租税史料館に移管すると文書取扱規程において定めている。文部科学省が所管する研究所・博物館の文書管理規程も、各法人にとって歴史的・学術的に貴重な文書の保存期間満了時の取扱いについては、廃棄すべきその他の文書の取扱いとは別に定めるとしている。

第二に、独立行政法人等情報公開法が適用される日本銀行は、2002年10月から、日本銀行金融研究所において、日本銀行が作成した文書のうち、歴史的若しくは文化的又は学術研究上の価値を有する文書を保管・公開している。現在のところ、1882年の日本銀行開業から第二次世界大戦終結までに作成された文書が主な公開対象である。日本銀行の「公文および図書取扱規程」は、「移管」を「保管期間が満了した公文の保管および廃棄に関する事務を金融研究所に移すこと」と定義した上で、保管期間区分が10年以上のものを保管期間満了後遅滞なく移管すると規定している。

第三に、来年から国とは別の法人格が付与され、独立行政法人等情報公開法の適用対象となる国立大学の京都大学では、2000年11月に、京都大学の歴史に係る各種の資料の収集、整理、保存、閲覧および調査研究を行うことを目的として、京都大学大学文書館を設置した。京都大学大学文書館は、行政機関情報公開法と同時に施行された京都大学行政文書管理規程において、保存期間を満了した京都大学の行政文書の移管を受ける機関として、明確に位置づけられている。京都大学大学文書館が所蔵資料の閲覧を開始するのは2004年4月の予定である。

5 採り得る選択肢

独立行政法人等情報公開法の適用対象が、行政機関と同様の説明責任を課されるべき法人であるという考え方に立脚すれば、行政機関が作成した文書と同

様に、各独立行政法人が作成した文書についても、歴史資料として重要なものを保存・利用するための適切な措置を講じることが望ましいとは言えるかもしれない。しかしながら、現在においては、独立行政法人が作成した文書を評価選別し、歴史資料として重要なものを保存・公開するか否かは、各法人の主体的判断にかかっているのである。

それでは、事態を静観する以外に、独立行政法人の活動の証拠を後世に遺すためになし得ることは何もないのだろうか。答えは、否である。上述したごとく、2001年3月、内閣総理大臣と国の各行政機関との間で、移管に関する定めが成立した。この定めは、独立行政法人等が各法人を所管する行政機関に提出した業務計画書及び業務実績報告を、国立公文書館への移管を検討すべき文書類の一つとして挙げている。つまり、各法人から直接移管を受けるのではなく、各法人を所管する行政機関が各法人から提出を受け、一旦各行政機関の行政文書となった業務実績報告等を、保存期間満了時に各行政機関から移管を受けるのである。国立公文書館は、独立行政法人等の業務実績報告等を、行政機関から移管される歴史資料として重要な公文書等と共に、国立公文書館へ移管する意義を各行政機関に周知徹底し、円滑かつ確実に移管が受けられるよう努めることができる。

日本銀行や京都大学のように、各法人が自ら作成した文書のうち歴史的に重要なものを永久に保存・公開するような取り組みを主体的に始めた際に、それを側面から援助するような措置がとれるのではないか。援助と言っても財政的援助を言っているのではない。歴史資料を評価選別し保存・公開するにあたって必要な専門的知識や経験を、国立公文書館が実施する研修会等を通じて、各法人と共有することができるであろう。また、歴史資料は公共財であり、その保存・公開は、時代の試練を経て現代に生きる各法人にとっても意義深いものであるということ、あらゆる機会をとらえて、各法人や所管する行政機関、さらに国民一般に対して普及・啓発していくことが、国立公文書館の責務である。

国立公文書館がこれらの取り組みを行っていく過程で、国や地方公共団体だけでなく、独立行政法人等も、歴史資料として重要な文書を保存・利用するために必要な措置をとる責務を果たすべきであるという社会的合意が形成されれば、抜本的な制度の見直し等を求める議論も高まってくることであろう。

6 おわりに

現在、わが国には、諸外国に見られるような統一的文書管理法制は存在せず、行政機関や独立行政法人等の文書管理(作成・保存・最終処分等)について指導・監督する機関もない。文書の管理は各行政機関・独立行政法人等の責任において行われ、どのような文書を国立公文書館へ移管するかを決定するのも、文書を作成した各行政機関である。ICA法制委員会が策定した「諸原則」が言う、公的機関の民営化以前に作成された記録が公的性質を失わないということは首肯できるものの、現用文書や歴史資料の管理についての現在までの日本における考え方や実践を土台にして考えると、民営化前に作成された記録であっても、民営化後の企業が業務の必要上継承した限りにおいて、その企業の主体的判断で管理するのが望ましいという結論にいたるであろう。

換言するならば、ICA法制委員会の「諸原則」は、現用文書や歴史資料の管理について、私たちに認識枠組みの転換を迫っているとも言える。国・地方公共団体などの純然たる公的機関や、独立行政法人等の公共的業務を遂行している組織、かつて公共的業務を遂行していた民営化企業等の文書の管理について、歴史資料の管理という観点から、国立公文書館等が従来よりも積極的な関与をすることが期待されている。

しかしながら、そのような関与が必要だとしても、その関与の程度は、独立行政法人化や民営化の趣旨や目的を阻害しない範囲に限定するべきであろう。19世紀後半から20世紀後半まで国家の役割が拡大し続けたのに対して、さまざまな観点から見直しが行われている。その見直しは、単にサイズとしての「大きな政府」から「小さな政府」への転換へのみ結びついているのではなく、国家が果たす役割の変化や、国家が関与する分野のシフトという結果をもたらしている。このような状況を視野に入れるならば、国家の活動の記録として何が歴史資料として保存されるべきかという問いかけが、常になされる必要がある。従来は政府機関であったが、新たに「アウトソーシングされた」組織の記録よりも、国家が新たな役割を果たす上で作成される新しい行政分野に関する文書の保存を優先させるというの、一つの考え方であろう。さらに、歴史資料を保存するために国や地方公共団体、国立公文書館をはじめとする公文書館が果たすべき役割や相互の協力関係の見直しも必要であろう。これらの見直しを行う上で重要なことは、歴史資料となる多様な記録は、国民が様々な形態で、様々なレベルで共有すべき知の遺産であり公共財であるという原点を、私たちアーキビストが再確認することではないだろうか。