

公文書管理法制とこれからの公文書館における公開問題

宇賀 克也

東京大学大学院法学政治学研究科

ただいまご紹介にあずかりました宇賀でございます。本日は、「公文書管理法制とこれからの公文書館における公開問題」ということで、1時間半ほどお話しさせていただきます。

我が国の現行の文書管理体制について最初に概観しておきたいと思えます。まず我が国の現行の現用文書の管理体制がどうなっているかということですが、これにつきましては行政機関の保有する情報の公開に関する法律、いわゆる行政機関情報公開法が制定されるまでは、各省庁の長が定める文書管理規程による分担管理が徹底しており、そのため文書保存年限の基準の設定の仕方や基準の当てはめ等において不統一が見られました。また、これらの文書管理規程は基本的には決裁・供覧という事案処理手続を念頭に置いたものであって、紙の記録を中心としたものであったわけです。

行政機関情報公開法の制定に伴いまして、情報公開に対応した文書管理の必要性が強く認識されました。そして、制定当初は37条だったわけですが、現在は22条、お手元の資料に行政機関情報公開法の第22条が載っておりますけれども、そこにありますように、「行政機関の長は、この法律の適正かつ円滑な運用に資するため、行政文書を適正に管理するものとする。」、さらに「行政機関の長は、政令で定めるところにより行政文書の管理に関する定めを設けるとともに、これを一般の閲覧に供しなければならない。」、そして「前項の政令においては、行政文書の分類、作成、保存及び廃棄に関する基準その他の行政文書の管理に関する必要な事項について定めるものとする。」と規定されるに至ったわけです。

これによって、行政文書の管理に関する統一的

基準が政令で定められることになりました。これが、お手元の資料にございます行政機関情報公開法の施行令、これの第16条の部分ということになります。このことは大きな前進であったと言えます。この行政機関情報公開法第22条を受けて、行政機関情報公開法の施行令第16条において行政文書の管理に関する統一的な規程が定められました。

さらに、1枚めくっていただきますと、2000年2月25日の各府省庁の事務連絡会議申合わせとして、行政文書の管理方策に関するガイドライン、これが作成されまして、より詳細な事項が申し合わされている、これが現行の現用文書の管理法制ということになります。

次に、非現用文書の管理法制についても最初に概観しておきたいと思えますが、1959年11月に日本学術会議は内閣総理大臣に対しまして、国立公文書館を設置して公文書の散逸防止及びその一般利用のために有効、適切な措置を講ずることを勧告いたしました。それから10年以上経過しました1971年に、総理府設置法の一部改正によって、総理府の施設等機関として国立公文書館が設置されてわけです。そして、1987年に議員立法によって公文書館法が、1999年には同じく議員立法によって国立公文書館法が制定されました。

そして、行政機関情報公開法の施行令、その第16条の8号のところをちょっとご覧ください。

そこに、「保存期間（延長された場合にあっては、延長後の保存期間。）が満了した行政文書については、国立公文書館法第15条第2項の規定により内閣総理大臣に移管することとするもの及び第2条第1項に規定する機関に移管することとするものを除き、廃棄することとするものであるこ

と。」というふうに定められています。

国立公文書館法の第15条では、「国の機関は、内閣総理大臣と当該国の機関とが協議して定めるところにより、当該国の機関の保管に係る歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置を講ずるものとする。」というふうに定めておりまして、そして、その「協議による定めに基づき、歴史資料として重要な公文書等について、国立公文書館において保存する必要があると認めるときは」、内閣総理大臣がその「公文書等を保存する国の機関との合意によって移管を受けることができる。」とされています。そして「必要があると認めるときは、内閣総理大臣は、あらかじめ、国立公文書館の意見を聴くことができ、そして「移管を受けた公文書等を」内閣総理大臣のほうから「国立公文書館に移管する」と、これが国立公文書館法の第15条の規定であるということとはよくご存じのとおりです。

この国立公文書館法の第15条1項に規定されておりますように、歴史的価値がある非現用文書につきましては国の機関から内閣総理大臣に移管することが法律上可能になっておりますために、行政機関のみならず、立法機関、司法機関の非現用文書も移管対象にできるわけですが、協議による定めに基づき移管されることになっておりますので、この協議による定めを締結するということが移管の前提になります。

この点、内閣の統轄下にある行政機関につきましては、平成13年3月30日の閣議決定で、「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置について」がありまして、これを受けて、さらに官房長等の申し合わせがあり、さらに文書課長等の申し合わせで詳細が定められているわけです。また、会計検査院との間では、同じような申し合わせが平成13年3月30日にされております。

そして、そこでは、歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置とは何かということにつきましては、行政機関から内閣総理

大臣あるいは独立行政法人国立公文書館に対して、その当該行政機関の保管に係る歴史資料として重要な公文書に移管することとしております。ただし、そこにはただし書きがついておりまして、歴史資料として重要な公文書等の移管を受けて保存する及び利用する機関として適当なものが置かれている行政機関においては当該機関に当該公文書等を移管することとすると定められておりまして、そして、官房長等の申し合わせのほうでは、国立公文書館のほかに宮内庁書陵部と外務省外交史料館がそこで定められております。したがって、内閣統轄下の行政機関の非現用の歴史的文書のすべてが国立公文書館に移管されているわけではなくて、宮内庁書陵部あるいは外務省外交史料館に移管されているものもあることはご存じのとおりです。

なお、立法機関、司法機関の間では協議による定めがまだ締結されておられませんので、立法機関、司法機関からの移管が行われないう大きな問題が残っております。

それでは、現行の文書管理体制の概観はこの程度にいたしまして、次に、公文書管理法の検討の経緯につきましてお話をしたいと思います。

既に1991年8月に国立公文書館長の諮問機関が公表しました公文書の保存管理等に関する研究報告書におきまして公文書館法の問題が指摘されまして、各省庁が保存する公文書記録の国立公文書館への移管義務とか、公文書の管理、廃棄に関する国立公文書館の指導・助言・承認権、あるいは民間の歴史的資料の管理保護に関する規定が欠如している、そういう問題があるということが指摘されております。そして、関係機関の努力による改正が困難な場合という留保つきではありますけれども、法改正が必要になるということが指摘されていたわけで、既に1991年の段階で公文書館法の改正という形で公文書管理法の充実が必要になることがあり得るとということが指摘されておりました。

それから、行政機関情報公開法の立法過程にお

きましては、日本弁護士連合会、これが1997年1月に情報公開法の要綱案に対する意見書におきまして行政文書の管理に関する基準を包括的に政令に委任せず基本的事項について行政機関情報公開法自身で定めるべきことを要望していました。つまり、このときには、先ほど見ました行政機関情報公開法第22条、そこで基本的な事項を政令に委任していることにつきまして異論が唱えられまして、基本的事項を法律で定める、それも行政機関情報公開法の中に定めるべきだというのが日弁連の提言であったわけです。

それから、行政機関情報公開法案の国会審議の過程におきましては、野党が共同で政府提出の行政機関情報公開法案の、現行の条文で言いますと、第22条の2項と3項、この改正が提言されています。それは、2項につきましては、「行政機関の長は」、「政令」ではなくて、「別に法律で定めるところにより行政文書の管理に関する定めを設けるとともに、これを一般の閲覧に供しなければならぬ。」という改正案です。そして、第3項のほうは、「前項の政令においては」ではなくて、「前項の法律においては、行政文書の分類、作成、保存及び廃棄に関する基準その他の行政文書の管理に関する必要な事項について定めるものとする。」、こういう修正案がこの時点で提示されておりました。すなわち、行政機関情報公開法とは別に、公文書管理法の制定が既に提言されていたわけです。

そして、行政機関情報公開法案が可決されました際の参議院の総務委員会の附帯決議におきまして、行政文書管理法の制定等、審議の過程において議論された事項については引き続き検討することが求められておりました。

さらに、2003年5月に発足しました内閣府の大蔵官房長の諮問機関である「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存・利用のための研究会」、いわゆる官房長研究会が同年7月に中間取りまとめを公表しまして、直ちに取り組むべき事項と検討を継続すべき論点を整理し、同年12月には「諸

外国における公文書等の管理・保存・利用等にかかる実態調査報告書」を公にしています。この官房長研究会を拡充、改組して、同月、内閣官房長官の懇談会として、「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」が発足し、2004年6月に「公文書等の適切な管理、保存及び利用のための体制整備について - 未来に残す歴史的文書・アーカイブズの充実に向けて - 」と題する報告書が公表されたことはよくご存じのとおりです。国立公文書館の現在の高山理事の編集になる資料も公開をされているところです。

この官房長官懇談会の報告書におきましては、以下に述べる個別の提言をできる限り速やかに実現して、その効果を点検するとともに、情報技術及び電子政府下の急速な進展に対応した公文書等の作成管理、移管、保存及び利用のあり方全般について現用・非現用概念の見直しを含めて本格的な検討を行う必要がある。そうした成果を踏まえて、公文書等を幅広く対象とする新法の制定等、抜本的な法的措置の検討を行うべきであるというふうに述べられています。また、この官房長官の懇談会では、2006年6月に、中間段階における管理と電子媒体による管理についての報告書を公開しています。

こうした一連の検討の蓄積の結果、現行法の問題点がどこにあるのか、課題がどこにあるのか、法改正を要する論点がどこなのかということも、相当程度、明確になってきたわけです。

そして、2007年におきましては、いわゆる消えた年金記録問題、海上自衛隊補給艦「とわだ」の航海日誌の保存期間満了前の廃棄問題、また防衛省の装備審査会議の議事録が作成されていなかったという問題、またC型肝炎の関連資料が放置されていた問題等、文書管理の不適切さを示す事件が社会の耳目を集めました。

こうした背景のもとで、2005年3月に発足し、福田康夫議員がその会長を務められておられます公文書館推進議員懇談会が2007年11月13日に「この国の歩みを将来への資産とするために - 緊急提

言 - 」というのをまとめられまして、同年12月7日に内閣総理大臣（このときは福田前総理だったわけですが）に提出しています。いろんなことが提言されておりますけれども、その中で文書管理法の制定も提言されていたわけです。

こうした流れの中で、同月、行政文書・公文書等の管理・保存に関する関係省庁連絡会議が設置されております。そして、「行政文書の管理の徹底について」を申し合わせしているわけです。そして、昨年1月1日、2008年1月1日に内閣府に公文書等保存・利用推進室が設置されました。

この月の18日の衆議院本会議におきまして当時の福田康夫内閣総理大臣は、「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」というふうに施政方針演説の中で明言されたわけです。また、同年2月2日、衆議院の国土交通委員会におきまして民主党の小宮山泰子議員からの質問に対しまして、福田内閣総理大臣は文書管理についての法制化について言及されまして、遅くとも次期通常国会までには間に合わせるようにしたいというふうに述べられているわけです。

そして、同月の29日に上川陽子議員が公文書管理担当大臣に任じられまして、同日、「公文書管理の在り方等に関する有識者会議の開催について」が内閣官房長官によって決裁されました。そこにおきましては、新たな文書管理法のあり方を含む国の機関における文書の作成から国立公文書館への移管、廃棄までを視野に入れた文書管理の今後のあり方及び国立公文書館制度の拡充等について検討を行うために、「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」を公文書管理担当大臣のもとに開催することとされています。このように、この有識者会議は新たな文書管理法のあり方についての議論を行うことを期待されており、公文書管理法のあり方を具体的に議論したという点で従前の官房長官の懇談会とは異なる性格を持っていると言えると思います。

この有識者会議が昨年7月1日に「時を貫く記録としての公文書管理の在り方」という中間報告を公表しまして、同年7月から8月にかけて国民の意見を募集し、寄せられた71件の意見も参考として議論をさらに進め、昨年11月4日に最終報告を公表しております。

また、政府としても、昨年6月27日に閣議決定されました「経済財政改革の基本方針2008」、いわゆる骨太の方針の2008です、ここにおきまして、公文書管理の適正化のための法案を次期通常国会までに提出するとともに、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するというふうにしておりまして、今年の通常国会に公文書管理に関する法案が提出される予定で、鋭意、法案作成作業が進められております。順調に進んでいるようで、3月には法案が出るものと思われま。この法案は有識者会議の最終報告を踏まえたものとなると考えられますので、以下、この最終報告につきまして紹介しつつ、それについて若干の私見を述べさせていただきたいというふうに思っています。

そこで、この最終報告が資料に載っておりますので、こちらをご覧ください。資料のこのガイドラインの後ろのところに載っております。

こちらの1ページをご覧くださいと、最初に公文書の意義についての基本認識が冒頭に示されているわけです。

なお、この報告書では公文書という言葉が使われておりますけれども、これは公文書館法が用いているその公文書の意味とは違う意味で使われているということに注意していただきたいと思いません。最終報告における公文書は現用文書と、それから非現用文書、この双方を包摂する概念として用いられています。他方、公文書館法の第2条が定義しております公文書は、現用文書を含んでいないわけですね。意味が違うという点に留意していただければと思います。恐らく公文書管理法において用いられる公文書も、公文書館法の公文書とは違う意味で、現用文書と、それから非現用

文書を包摂する意味で用いられることになるというふうに思われます。

この冒頭に書いてありますように、民主主義の根幹は、国民が正確な情報に自由にアクセスし、それに基づき正確な判断を行い、主権を行使することであり、国の活動や歴史的事実の正確な記録である「公文書」は、この根幹を支える基本的なインフラであり、過去・歴史から教訓を学ぶとともに、未来に生きる国民に対する説明責任を果たすために必要不可欠な国民の貴重な共有財産であるというふうに位置づけています。

行政機関情報公開法は国民主権の理念にのっとった説明責任、アカウントビリティを確保するためのものですが、現用文書の情報公開を行うためには、行政文書が適切に管理・保存されていなければならない、行政文書の管理が情報公開の基礎を支えています。したがって、公文書の適切な管理は行政機関情報公開法が目的とする説明責任の確保のために不可欠です。しかし、それにとどまらず、最終報告におきましては非現用文書で歴史的価値のあるものが国立公文書館等に移管されて適切に保存・利用されることにより、将来の国民に対する説明責任が確保されることも重要であると指摘されています。したがって、最終報告の説明責任の概念は対象になる文書を現用文書に限らず非現用文書まで包摂しているという点において行政機関情報公開法が念頭に置く説明責任よりも広範なものになっているわけです。

最終報告は、この公文書を十全に管理・保存し、後世に伝えることは過去・現在・未来をつなぐ国の重要な責務であって、これによって後世における歴史検証や学術研究等に役立てるとともに、国民のアイデンティティの意識を高めて、独自の文化をはぐくむことにもなり、この意味で、公文書というのは「知恵の宝庫」であるというふうに言っています。国民の知的資源でもあると述べています。さらに、国が意思決定を適切かつ円滑に行うためには、証拠的記録に基づいた施策が強く求められており、この面からも公文書を作成・保存

移管・利用のライフサイクル全体を通じて統一的に管理していくことが大きな課題であるということを指摘しています。

次のところでは、我が国の歴史と諸外国の状況について述べられておりますけれども、最終報告におきましては、我が国においても律令制度の時代から記録管理保存システムが設けられて機能していたとし、平安時代には貴族の日記や荘園の権利・義務にかかわる記録等も残されていたということとか、徳川吉宗の時代に公文書作成の指針や文書管理の体制が整備されたこと、また明治時代に太政官正院記録局、あるいは内閣記録局等が設置されて、欧米の記録保存制度等を参考とした保存年限制度が導入され、現在の公文書管理・保存の基礎がつけられていたということを指摘した上で、しかし、その後の火災とか震災、空襲等々によって多くの公文書が失われてしまった、また国民の公文書に対する関心も高まりを見せなかったということも指摘しています。

そして、第二次大戦後、ようやく外交史料館や国立公文書館が設立されて、非現用文書の公開が行われるようになった、しかし、現用文書の公開については遅れていたけれども、行政機関情報公開法の制定によって改善したこと、しかし公文書の管理体制はなお不十分であるといったようなことが書かれています。さらに、我が国の国立公文書館が諸外国の公文書館と比較して見劣りする状況にあるということが職員の人数等の面で指摘されているわけです。

そして、次の新たな公文書管理システムの構築のところでは、ライフサイクル全体を通じた公文書管理法制を確立するということが重要である、国民の期待にこたえる公文書管理システムを構築していくことが必要だということが書かれています。

そして、それでは、どうやって改革をしていくかという改革目標が次の2のところ書かれているわけです。

そこでは、トレーサビリティの確保、文書の追

跡可能性ですね。文書の誤廃棄とか行方不明を防止して、過去の記録の利用を容易にして、業務の効率化を図るために、随時、文書の所在を特定できる文書管理システムを構築すべきだと指摘されています。

そして、クレディビリティですね。政府の文書管理に対するクレディビリティ、信用を確保することが重要だと述べられています。そのために、文書作成義務の法定化とか文書管理基準の明確化、また公文書管理担当機関の関与等、文書のライフサイクル全体を通じて適切な管理を行う体制を整備すべきだということが書かれています。

そして、次がアクセシビリティの確保ということで、国民の利用機会のさらなる充実、利便性のさらなる向上を図る必要があるということが書かれ、最後にアカウンタビリティということで、現在及び将来の国民に対する説明責任を果たすことを改革目標として掲げているわけです。

そして、その次に制度設計にあたっての基本的な考え方がまとめられています。最終報告では、ここで基本的な考え方を総論として示した上で、その後、各論の検討に入るという形になっております。

基本的な考え方はそこに書かれているとおりでございます。

文書管理サイクルにある障害を除去して、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つくるということで、この3の(1)のところにおきまして、重要な方針が示されていると言えます。すなわち、現用文書と非現用文書とを分断したセグメント法制ではなくて、両者を包摂したオムニバス法制を視野に入れるということが、もうこの段階で示唆されているわけです。

そして、さらに(2)のところでは職員が誇りを持って文書を作成する仕組みをつくることとか、それから(3)のところでは基準の明確化、専門家のサポート等、(4)のところでは研修、人材育成等、それから(5)は利活用の仕組みと施設の改善ということですね。さらに、(6)のところでは、一方において、現

に取り組まれている優良事例、ベストプラクティスを土台にして、あるべき姿を目指す、しかし、そのためには、必要な実施体制を確保していく必要があるということとか計画的に取り組んでいく必要があるんだということが書かれています。

そうした基本的な考え方を踏まえた上で、4以降で具体的なことがそこに書かれているわけです。

まず、作成・保存が必要な文書の範囲については、行政機関情報公開法の施行令のほうに戻っていただきたいと思います。

第16条のところですが、その1項の2号をちょっとご覧いただきたいと思います。

そこに「当該行政機関の意思決定に当たっては文書を作成して行うこと並びに当該行政機関の事務及び事業の実績について文書を作成することを原則とし」て、ただ「次の掲げる場合についてはこの限りではない」ものとするというふうにされています。

どういう場合が例外かということ、「当該行政機関の意思決定と同時に文書を作成することが困難な場合」、それから「処理に係る事案が軽微なものである場合」となっています。

この規定の趣旨につきましては、「行政文書の管理方策に関するガイドライン」のほうをご覧くださいますと、そのガイドラインの第2のところです。そこでその説明がされておまして、そして作成されるべき文書の例というのもこの第2の(2)のところでは例示されているわけです。

しかし、必要な文書が必ずしも適切に作成・保存されていなかったり、また、このガイドラインの第2の部分の説明が具体性に欠けるために、担当の課や室によって作成すべき文書の認識が異なるという事態が生じています。

そこで、最終報告では、文書作成原則は、今はこういう形で政令で書かれているんですけれども、それを法律で規定するというようにして、文書主義を明確化することにしています。

また、作成・保存すべき文書の範囲についても、一方で効率的な文書管理や適正な情報管理の観点

も踏まえつつ、業務の内容とか文書の性格に応じて類型化して基準を明確化するというのが提言されているわけです。業務の内容による分類というのは例えば文教政策とか沖縄振興という観点で分類していくことであり、文書の性格による分類というのは例えば閣議請議の決裁文書、審議会の議事録等、そういう観点から類型化していくことです。このように基準を明確化することが提言されているわけです。

ただし、文教政策という業務について審議会の議事録という性格の文書が存在するように、両者の切り分けは重層的であるために、いずれを単位とするのか、文書の性格で分けるのか業務の内容で分けるのかという問題、また両者をどう使い分けるのかという、そういう問題が存在します。最終報告では、そこまで踏み込んだ検討は行われておりませんので、今後の政府における検討に委ねられています。

また、例えば課長以上の職員が扱う文書というような切り分けについては、課長が扱う文書についても、例えば検討資料もあれば、決裁資料もあれば、参考配布もあるというふうに、いろんな性格のものがありますので、単純に一定の上位の職にある者が扱う文書を作成・保存の対象とするような基準には問題があるということが指摘されています。

さらに、この作成のところで国家公務員制度改革基本法の第5条3項1号、これについて言及されています。これは資料の、この最終報告の5ページの1つ目の丸のところの3つ目の 印のところになります。

この国家公務員制度改革基本法は昨年成立しましたがけれども、その第5条3項1号は「政官関係の透明化を含め、政策の立案、決定及び実施の各段階における国家公務員としての責任の所在をより明確なものとし、国民の的確な理解と批判の下にある行政の推進に資するため」、いわゆる国会議員から働きかけがあった場合、職員が国会議員と接触した場合における、その接触に関する記録

の作成・保存その他の管理をし、その情報を適切に公開するために、必要な措置を講ずるとしてあります。特に接触が個別の事案についての働きかけのような場合、「個別の事務又は事業の決定又は執行に係るものであるときは、当該接触に関する記録の適正な管理及びその情報の公開の徹底に特に留意するものとする。」、これが国家公務員制度改革基本法の第5条3項1号のところに書かれているわけです。

こうした国会議員との接触に関する記録も適切に、それを作成・保存する、そして公開していくということに留意しなさいということがここで言及されています。

それから、その次の丸のところですけども、多くの文書が電子的に作成されているにもかかわらず、保存のほうは依然として紙媒体中心であるために、ITを活用した業務の効率化が十分に達成されていないという点については、そこにあります、一元的な文書管理システムの活用等によって、電子的に作成した文書は電子的に保存するとともに、電子決裁の活用を促進すべきとされています。

ここで言う一元的な文書管理システムというのは、2006年3月31日に各府省の情報化統括責任者連絡会議で決定されました「業務システム最適化指針ガイドライン」、これに沿って作成された最適化計画、これに基づいて総務省が整備を進めてきたもので、政府全体で利用可能な一元的な文書管理システムです。各府省の既存の文書管理システムは廃止して、この新システムに2009年3月、ことしの3月に移行する予定になっています。

次に、行政文書ファイルの編集方法ですけども、これについては文書の書式とか行政文書ファイルの編集方法等についてルールが明確でなくて、各職員任せとなっている、そこを改善するために、マニュアル等でルールの明確化を図るべきことが提言されています。

行政文書ファイルについては既に内容はご存じというふうに思いますので、説明は省略いたします。

すけれども、そのマニュアルをつくる時に、一連の業務プロセスに係る文書が、法案を検討する審議会資料とか、あるいは法案の閣議請議の決裁文書等、個々のプロセス単位で別のファイルで編集されてしまって、異なる保存期間で保存されてしまうという問題があって、後から一連の業務プロセスの全体像を把握することに困難な場合がある、こういう問題が指摘されました。そこで、一連の業務プロセスに係る文書の一覧性を高めるように、それらの文書が適切な形で編集されるように、マニュアル等で定めるべきこととされています。

それから、文書の書式とか行政文書ファイルの編集方法等の検討に当たっては、個人情報保護の対策等の適正な情報管理に留意することが必要だということが6ページのiiiの最初の丸の2つ目の印のところに書かれております。

次に、もう一度、行政機関情報公開法施行令に戻っていただきまして、第16条の1項4号をご覧ください。

そこに「当該行政機関の事務及び事業の性質、内容等に応じた行政文書の保存期間の基準を定める」、「この場合において、当該行政文書の保存期間の基準は、別表第2の上欄に掲げる行政文書の区分に応じ、それぞれその作成又は取得の日から起算して同表の下欄に定める期間以上の期間とする」というふうになっています。

そして、行政文書の管理方策に関するガイドラインですが、これの別表がついております。

このガイドラインの別表、11ページになりますけれども、そこにおいて行政機関情報公開法の施行令別表2の上欄に掲げる行政文書の区分に該当する行政文書の類型というのが示されているわけです。例えば、その施行令の別表で言っている「法律又は政令の制定、改正又は廃止その他の案件を閣議にかけるための決裁文書」に当たるものは、右のほうを見ますと、「条約その他の国際約束の署名又は締結のための決裁文書」等々であるというふうに行政文書の類型が示されています。

したがって、保存期間の基準につきましては現在においても基本的には共通化されていると言えます。

しかしながら、実際には、各府省に共通する文書について府省によって異なる保存期間が定められている例がなお見られます。また、行政機関情報公開法施行令別表第2の下欄に定める期間というのは、これは最低保存期間なんですけれども、業務遂行上の必要性を十分に検討しないで、この最低保存期間をそのまま保存期間として設定しているということが少なくありません。

そこで、最終報告におきましては、各府省に共通する文書については、公文書管理担当機関等において業務の内容や文書の性格に応じて類型化した上で、より具体的な保存期間基準を定めるべきことが提言されています。そして、それ以外の文書についても、各府省部局において業務の内容や文書の性格に応じて保存期間基準を具体的に定めるべきとしているわけです。

ここで注目に値することは何かといいますと、各府省に共通する文書についての保存期間の基準設定は公文書管理担当機関等が行うこととしているということです。これは、アメリカにおきまして、すべてのまたは複数の連邦行政機関に共通する記録につきましては国立公文書記録院、NARAと一般に言われておりますけれども、そのNARAの長が一般記録処分表と言われるもの、ジェネラルレコードスケジュールを作成して保存期間を定めて、それ以外の記録については、各連邦行政機関が廃棄を求める記録の処分表を作成して、NARAの長の承認を得るという仕組みになっていることを一つの参考にしたものと言えます。

また、この一連の業務プロセスに係る文書が個々のプロセス単位で別の行政文書ファイルに編集されて異なる保存期間で保存される問題に対処するために、保存期間基準の設定に当たって、公文書管理担当機関、これは具体的には内閣府や国立公文書館が念頭に置かれているわけですが、そこが業務遂行上の必要性を踏まえた保存期間の

設定ルールのあり方とか、法律の制定等の一連の業務プロセスに係る文書の保存期間のあり方等についてあわせて検討するということを求められています。すなわち、公文書管理担当機関は、各府省に共通する文書についての保存期間の基準を定める権限を付与されるべきとされていますので、そうした保存期間基準の策定の検討とあわせて、一連の業務プロセスに係る文書の保存期間のあり方についての検討も求められているわけです。

次に、分類・整理、これは最終報告の7ページですが、これにつきましても行政機関情報公開法施行令第16条の1項、その1号をご覧くださいと、そこで、「行政機関の事務及び事業の性質、内容等に応じた系統的な行政文書の分類の基準を定める」、それについて「毎年一回見直しを行う」というようなことが書かれています。

そして、この行政機関情報公開法施行令第16条の10号をご覧くださいと、そこで「行政文書ファイル及び行政文書の管理を適切に行うため、これらの名称その他の必要な事項を記載した帳簿を磁気ディスクをもって調製する」というふうな定められているわけです。

そして、ガイドラインのほうをご覧くださいと、ガイドラインの第1、そこで行政機関情報公開法施行令第16条1項1号に規定する行政文書の分類の基準について、大分類・中分類・小分類の3段階のツリー構造によって、そして小分類のもとに行政文書ファイルを類型化した標準行政文書ファイル名を記載する等によって、行政文書ファイルの適切な保存にも活用できるよう、行政文書分類基準表を定めるということが書かれているわけです。

しかし、実際には、行政文書ファイル名が抽象的であること等によりまして、業務遂行上必要な行政文書がいずれの行政文書ファイルに収載されているか特定が困難な場合があり、また内閣総理大臣に移管すべき文書か否かの判断に迷う場合も少なくありません。各行政機関において移管の是非の判断が困難な場合があるのみならず、保存期

間を満たす行政文書ファイルの一覧を各府省から内閣府を經由して受け取る国立公文書館におきましても、行政文書ファイル名のみから移管を要請すべき文書が含まれているかの判断に困難を覚えることが一層多いのではないかと思います。

また、このガイドラインの第5をご覧くださいと、(6)のアのところでは行政文書ファイル管理簿は原則としてネットワーク上のデータベースとして作成し、インターネットで提供することとしていますので、行政機関情報公開法に基づく開示請求を行うに当たっても、この行政文書ファイル管理簿が参照されるということが予定されているわけです。しかし、この行政文書ファイル名が抽象的なために、開示請求の対象である行政文書を特定することが困難な場合があります。さらに、人事異動とか組織の改編の際に、行政文書ファイルの引き継ぎが困難であって、文書の散逸等が生じています。

そこで、最終報告におきましては、業務の効率化や移管の是非の判断、開示請求者の利便に資するために、各行政文書がいずれの行政文書ファイルに収載されて、どこに保存されているかを特定しやすくすることが必要だとして、分類基準を工夫するとともに、一般人にわかりやすい行政文書ファイル名を設定することと、また行政文書ファイル管理簿の記載方法についてマニュアル等で定めるといったことが提言されています。

また、人事異動とか組織の改編の際に、行政文書ファイルの引き継ぎを容易にするためにも、その行政文書ファイル管理簿上の分類については、組織のみならず、業務内容も理解できるように工夫すべきだということとか、行政文書ファイル名の設定について、個人情報等の不開情報が表示されないように配慮すべきだということ、またファイルの検索性を向上させるためにコード番号を付与するとか背表紙表示の統一、カラーシールの貼付、時系列配列の工夫を図るべきこと、また電子文書の管理上必要なメタデータの標準化を図ること、また業務の効率性向上等に資する文書の分類・

整理のあり方、工夫について公文書管理担当機関からの情報提供を進めること、これらが提言されています。

なお、行政機関情報公開法施行令第16条1項3号をご覧くださいと、そこに「行政文書を専用の場所において適切に保存する」となっています。

そして、ガイドラインのほうの第3におきましては、組織としての管理が適切に行い得る専用の場所で保存する、具体的には、文書、図画については事務室及び書庫の書棚、電磁的記録のうち電子情報については共用の保管庫、ホストコンピュータで管理されている磁気媒体またはサーバの共用部分に保存することが考えられるというふうになっています。

しかし、実際には、行政文書ファイルが必ずしも統一的に管理されておらず、保存が場当たりに行われている例がありまして、また長期間保存されている行政文書については紙の劣化とか破損等のおそれがあること、また人事異動や組織の改編の際に文書の散逸等が生じる場合があることにかんがみ、最終報告におきましては、長期保存される文書を中心に統一的な管理を推進し、行政文書ファイルが劣化・散逸しないようにすべきだとして、具体的には、また後で述べます集中管理の仕組みの導入を提言しているわけです。

次に、この最終報告の8ページのイのところにあります延長と移管、廃棄についてです。

これにつきまして、まず行政機関情報公開法の施行令をご覧くださいと思います。第16条1項の6号です。そこにおきましては、特定の行政文書についての定型的な保存期間の延長について定められています。すなわち、保存期間の満了する日後においても、現に監査、検査等の対象になっているものについては、その監査、検査等が終了するまでの間、保存しなさい、また、現に係属している訴訟における手続上の行為をするために必要とされるものについては、その訴訟が終結するまでの間、保存しなさいとなっています。そして、

現に係属している不服申立てにおける手続上の行為をするために必要とされるものについては、その不服申立てに対する裁決または決定の日の翌日から起算して1年間、また情報公開法に基づく開示請求があったものについては、この開示・不開示の決定の日の翌日から起算して1年間経過する日までの間、保存期間は延長するというふうになっています。

次に、第16条の1項の7号のほうですが、ここでは保存期間が満了した行政文書について、職務の遂行上必要があると認めるときには、一定の期間を定めて保存期間は延長できるとなっています。さらに再延長もできるというふうになっています。

なお、内閣総理大臣の移管協議中に保存期間が満了したために廃棄されてしまった例がありますが、移管協議中は保存期間は延長するというような仕組みもこの政令で明確に整備しておくべきだろうというふうに思います。

実際には、この保存期間満了時の延長の是非とか延長期間の判断は各担当課において行われています。そのために、公文書管理担当機関や各府省の文書管理担当課の審査は十分に行われていません。そのために、延長理由が具体性を欠いていたり、また延長期間が必要以上に長期となっていると思われる場合があります。

そこで、最終報告のほうをご覧くださいと、最終報告では保存期間の延長や延長期間の適正性を確保するために、公文書管理担当機関が定める基準に基づいて各府省の文書管理担当課がチェックする仕組みとするということと、各府省において基準に基づいて適切な判断がなされているかについて公文書管理担当機関がチェックする仕組みとすることを提言しているわけです。現行の仕組みと比較した場合には、まず公文書管理担当機関による基準の設定が行われるということ、また各府省の文書管理担当課によるチェックが行われるということ、また各府省の判断に対する公文書管理担当機関によるチェックが導入されるということ、この3点で改善になると言えるかと思います。

なお、公文書管理担当機関による基準の設定に当たって延長期間の上限、例えば延長する場合は5年までとするといった上限を設定するかについては最終報告では触れておりませんが、公文書管理担当機関の判断にゆだねております。

次に、9ページの(イ)の移管・廃棄についてですが、これについては、先ほども申しあげました国立公文書館法第15条2項で「当該公文書等を保存する国の機関との合意により、その移管を受けることができる。」というふうに定めておりますために、各府省が同意しない限り、内閣総理大臣は非現用文書の移管を受けることができないことになっています。そのために、内閣府や国立公文書館の専門的意見が尊重されずに、各担当課の判断で廃棄されてしまうことがあります。また、保存期間満了後に移管の是非を判断する現行の仕組みでは、内容を最も熟知しているはずの当該行政文書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う問題があります。

なお、内閣府が2004年3月22日に行いました歴史資料として重要な公文書等の移管に関するアンケート結果では各府省からの移管基準の具体化・明確化の要望が多かったわけです。これを踏まえまして、2005年6月30日に歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置の実施についてという官房長等の申し合わせが改正されまして、保存期間が30年以上経過した文書とか閣議請議する文書、事務次官以上の決裁文書、それから広報資料、これは従前は保存期間1年未満で、行政文書ファイル管理簿に記載されないために移管対象外だったものですが、広報資料も移管すべき文書として明記されました。

また、予算書、決算書、年次報告書等の毎年または隔年等に定期的な作成される行政文書につきましては、保存期間満了前にあらかじめ行政機関の長と移管について協議し、包括的に合意に達したものの移管を受けることとするとされまして、2007年6月27日に、「定期的に作成される行政文書の移管について」が内閣総理大臣から各行政機

関の長あてに通知されていますけれども、そこで予算・決算関係書類で移管されるべきものが具体的に定められました。具体的には、例えば政策評価とか行政評価・監視関係書類、組織定員関係書類、統計関係書類等であり、移管すべきものが明確にされました。

また、国政上の重要事項等に係る意思決定に基づく当該行政機関の事務及び事業の実績が記録されたものは従前から移管すべき文書とされていましたが、これにつきましても2007年6月27日の内閣総理大臣決定で「公文書等の適切な保存のための特定の重要事項等の指定について」が決定されて、阪神・淡路大震災の関連政策とか中央省庁等改革とか、あるいは情報公開法制定等が指定されたわけです。このように、移管基準の明確化・具体化については、近年、かなりの改善が見られるんですけれども、各府省のほうからは一層の基準の明確化・具体化の要望が出されています。

そこで、最終報告では、移管・廃棄の是非について、より適切かつ合理的に判断できるように、移管・廃棄基準の具体化・明確化を図って、移管基準に適合するものについては原則は移管をするという仕組みにするということが提言されました。つまり、公文書管理担当機関の判断のほうを優先する仕組みを確立すべきだということが提言されたわけです。

具体的にどうやるかということですが、まず、各府省において行政文書ファイル管理簿に行政文書ファイルを登録する際に、保存期間満了時の移管・廃棄の取り扱いについて公文書管理担当機関が定める統一的基準に基づいて一次的な評価・選別を行うということにしています。そして、この各府省の一次的な評価・選別の結果については公文書管理担当機関がチェックをするということにしています。そして、各府省及び公文書管理担当機関の評価・選別の判断については文書管理に関する専門家が適切にサポートする仕組みとすることが提言されています。

ここで重要なことは、移管・廃棄の統一的基準

を定めるのが公文書管理担当機関とされていることです。また、行政文書ファイル管理簿の登録という早期の段階で一次的な評価・選別を行うことにしているということです。一次的な評価・選別は、これは各府省が行いますけれども、公文書管理担当機関がそれをチェックし、そして、その際、文書管理専門家の関与を重視しているという点が重要であります。

なお、行政文書ファイルの管理簿の登録時に一次的な評価・選別を行うというのはあくまで原則ですから、その時点で判断が困難な場合もあり得るわけです。その場合には、中間書庫への引き継ぎ時あるいはその後の保存時等の適切な段階で一次的な評価・選別を行うことを妨げる趣旨ではありません。また、例えば行政文書ファイル管理簿の登録時には歴史的価値がないというふうに判断されたものが、その後の情勢の変化に伴って評価が変わるということもあり得るわけです。そうした場合には、保存期間満了前であっても、この一次的な評価の修正を行うことは認められるべきだろうというふうに思います。

次に、10ページのウのところにあります移管後の利用のところです。

公文書管理担当機関への移管、国立公文書館等への移管は、それ自体が究極の目的ではなくて、移管後、広く一般の利用に供されてこそ、移管の本来の目的が実現することになります。そこで、この利用についてさらに拡充していくにはどうしたらいいのかということが提言されました。

最終報告では、国立公文書館等におけるデジタルアーカイブ化やシステムの機能強化を推進するとともに、利用サービスの具体的な充実方策について検討するという、クリアリングハウス機能を充実させるとともに、地方公文書館を初めとする国内の関係機関との有機的連携を強力に図るための具体的な方策について検討すること、また外国の公文書館等の、国外の関係機関との連携、これを強化するための具体的な方策について検討すること、こうしたことが提言されております。

移管後の文書は非現用文書ということになります。非現用文書ですから、当然のことながら、行政機関情報公開法等の適用対象外ということになります。そのために、国民の利用に関する法令上の手続的保障が必ずしも十分ではないのではないかという、そういう指摘が一部に見られるわけです。この点について、独立行政法人の国立公文書館利用規則第5条1項では利用制限に不服のある者による不服の申出を認めて、同条2項では不服の申出があった場合における有識者会議への諮問について定めております。ただし、利用拒否に対して行政不服審査法に基づく不服申立てをしたり、行政事件訴訟法に基づく抗告訴訟を提起することはできないというふうに一般に解されております。

外務省の外交史料館の利用規則はどうかといいますと、その第5条では一般の利用が制限される文書の利用申出に遅滞なく回答を行うべき旨が定められております。そして、昨年8月8日に施行されました外交史料館の「利用が制限される歴史的な文書等の再審査に関する規則」というのがございまして、そこでは利用申出があったときの手続について定められております。しかし、国立公文書館と異なり、第三者機関への諮問手続は定められておりません。

それでは、宮内庁の書陵部の所蔵資料一般利用規則はどうかといいますと、ここには利用制限に対する不服申立てについての規定は置かれておりません。

そこで、最終報告におきましては、移管後の文書の利用制限について利用者が不服を申し出た場合に、その制限が適切であったか否かについて第三者がチェックする仕組みを含めて救済の仕組みを整備すること、また、外務省外交史料館、宮内庁書陵部におきましても、公文書の利用の推進等を図るために、それぞれの特性を踏まえつつ、国立公文書館と共通のルールとすることが提言されております。

さらに、移管後の文書について個人情報保護のための仕組みを整備すること、具体的には、自己

情報の開示などが念頭に置かれています。また、著作権法との関係整理についても検討すべきとされており、

それから、移管後の利用につきましては行政利用の問題もございます。各府省にとっては、移管をしてしまうと、それを行政利用する際に、やはり手元に置いておくのと比べて不便になるということが移管を躊躇する一因になっております。

そこで、最終報告におきましては、各府省が、業務遂行上、利用が必要になった場合に、速やかに利用に供することができるような仕組み、体制を整備すること、また、移管文書の写しを各府省が保有することを認めて、当該写しは行政機関情報公開法の対象外とし、原本は移管後のルールに従って公開する仕組みについて検討すべきというふうにしています。

この点につきまして若干敷衍いたしますと、現行法のもとにおきましては、国立公文書館へ移管できるものは保存期間が満了した文書というふうになっております。これは行政機関情報公開法施行令第3条2項にも書かれておりますし、また第16条1項の8号、こちらをご覧くださいますと、保存期間が満了した文書というふうに書かれているわけです。それが移管されるという形になります。一方において保存期間が満了したとして原本を内閣総理大臣を経由して国立公文書館に移管しておきながら、他方において、その保存期間を延長して、その写しを現用文書として各府省が保有するということは現行法では想定されていないというふうに言えるわけです。

そこで、歴史的価値のある文書の国立公文書館等への移管を促進するという要請と、他方において、利用頻度が低い文書であっても、国会での質問への回答作業等、緊急の必要に備えるために、手元に写しを残しておきたいという各府省の要請を両立させるために、原本が国立公文書館等に移管されても、その写しを各府省が保有するということを認めることについても検討を求めているわけです。

ただし、これを認めた場合には、写しについては行政機関情報公開法の第5条に基づいて開示・不開示の判断がされるということになりますが、他方で、国立公文書館等に移管された原本につきましては行政機関情報公開法施行令第3条に基づいて利用の可否が判断されることとなります。そして、後者の場合、移管されたものにつきましては行政機関情報公開法の第5条の4号から6号に相当する理由による利用制限が認められていないために、原本と写しで国民のアクセスの範囲に差が生ずるという問題があるわけです。現用の文書につきましては行政機関情報公開法の第5条の1号から6号までが不開示情報になっていますが、国立公文書館等に移管された歴史的な文書につきましては、そのうちの4号から6号に基づいて利用制限することはできないということになっているわけです。そうしますと、原本と写しで国民のアクセスの範囲に差異が生ずるという問題があります。

そこで、最終報告では、こうした場合には、移管後のルールに従って公開する仕組みとすべきという立場がとられているわけです。つまり、具体的には、写しのほうについては行政機関情報公開法あるいは独立行政法人等情報公開法の規定を適用しない、対象外とする、したがって、そのアクセスは専ら移管を受けた国立公文書館等のほうのルールに従って認める、こういう仕組みにすることが提言されております。

移管後の利用につきましては、このように現用文書と比べて公開範囲が拡大しているわけです。実は、このことも各府省が移管を躊躇する原因の一つになっております。

そこで、最終報告においては、移管後の文書の公開範囲については、原則公開の基本的な考え方のもとで、移管促進の観点も踏まえて、可能な限り移管の前後を通じて整合的なものとなるように、現行の利用制限の範囲を見直すとともに、必要な場合は移管元の府省が意見を述べることができる仕組みとすることが提言されています。その際、

相当期間が経過した文書の公開ルールのあり方については、一般に時の経過とともに不開示とすべき事由は減少するものであること、また国際公文書館会議マドリード大会において利用制限は原則として30年を超えないものとするという30年原則が決議されていること等、国際的な動向とか慣行を踏まえたものとするべきだということも指摘されているわけです。

これを受けて、現在、行政機関情報公開法施行令第5条の4号から6号に該当する場合には利用制限できないことになっておりますけれども、恐らくこれが見直しをされることになるというふうに思われます。具体的には、公共の安全等に関する情報、犯罪等に利用されるおそれがあるような情報については、現在、一度移管されますと、第5条4号に相当するという理由での利用制限は認められておりませんが、この部分については見直しが行われることになるのではないかと思います。問題は5号、6号ですけれども、5号、6号を含めて全く行政機関情報公開法と同じ範囲まで利用制限の根拠規定が広がるという可能性は余りないのではないかなと、そこは慎重に法制的な検討を経て、一部について利用制限の範囲が広がっていくということになるのかなというふうに考えております。

次に、文書管理サイクルを通じた横断的な方策ということです。

今までご説明してきましたのは、この報告書の(1)の部分、これは4ページの4の(1)にありますように、文書管理サイクルの各過程別の方策です。そして、最終報告では、12ページの(2)で、文書管理サイクルを通じた横断的な方策についてまとめられています。

まず、その最初に統一的管理の推進ということで、中間書庫の話が出てまいります。

現行法におきましては、各府省における現用文書の管理と国立公文書館等における非現用文書の管理が別体系というセグメント方式になっておりますために、公文書のライフサイクル全体を通じ

た統一的管理がされていないという問題があるわけです。

そこで、最終報告におきましては、この公文書のライフサイクル全体を通じた統一的管理を実現するために、そこにありますように、以下の幾つかの提言がされております。

第1に、作成・保存すべき文書の範囲、保存期間の設定、延長・移管・廃棄の判断等の文書管理サイクルの中で、公文書管理担当機関が基準の設定・チェック等により適切に関与する仕組みとするということです。そして、公文書管理担当機関が関与しつつ、文書の保存期間や期間満了時の措置等をあらかじめ定める「レコード・スケジュール」のような仕組みを導入すべきだというふうにしています。すなわち、公文書管理担当機関は非現用文書のみならず、現用文書についても、その適切な管理に重要な責任を負うということになります。

第2に、作成から一定期間が経過した文書について、各府省の文書管理担当課による集中管理を原則とする、そして一定期間経過後は自動的に引き継がれる仕組みとすべきだというふうにしています。例えば10年保存文書については、6年目以降は原課ではなくて各府省の文書管理担当課による集中管理方式を採用すべきだというふうにしているわけです。さらに、公文書管理担当機関が各府省共通の中間書庫を設置して、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べきだというふうにしています。

そして、2007年度から内閣府が行っている実証的パイロット事業、これを関係機関の協力を得て強力に推進して、中間書庫の仕組みの活用に向けて、その実証結果に基づく知見を逐次各府省に提供すべきことが提言されています。

公文書管理担当機関が設置する中間書庫につきましては、韓国とか、あるいは神奈川県のように利用を義務づける方式と、アメリカのレコードセンターのように利用を任意とする方式があります

けれども、最終報告では、そこに「各府省のニーズに応じて」という言葉がありますように、任意方式を念頭に置いております。当面は任意方式が現実的であろうと思っておりますけれども、義務づけ方式も検討に熟する時期が到来する可能性があるかと思っております。

なお、厳格な管理が必要な文書の取り扱いについての配慮とか、あるいは引き継ぎ後に緊急に利用しなければならなくなったときの利便性の確保、これが必要だということも指摘しています。また、公文書管理担当機関と各府省の分担等については、政府全体としての適正かつ効率的な文書管理体制の確保という観点からの検討が必要だということも指摘しています。そして、府省の枠を超えたプロジェクトチーム的な組織の文書については、特に散逸のおそれ大きいと考えられるために、組織解散後は各府省共通の中間書庫に引き継ぐこととする等、適切なルール化が必要だということも指摘されているわけです。

次に、監視機能の強化についてですけれども、文書管理については各府省における点検・監査の状況が不統一な状況にあります。一方において、かなり熱心に行っているところもあり、毎年度、本監査とフォローアップ監査をセットで実施している府省も実際に存在します。しかし、他方において、点検・監査が全く行われていない府省も見られるわけです。また、延長とか移管、廃棄の判断等については各担当課が行うことが基本とされているために、担当課以外の者の関与が十分でないという問題があります。

そこで、最終報告におきましては、各担当課における点検や各府省の文書担当課による監査、これを義務づけるとともに、効果的な点検・監査に資するように、その方法等をマニュアル等で定めるということ、また、各府省における点検・監査に加えて、定期的にまたは必要に応じて公文書管理担当機関が報告徴収あるいは実地監査等によってダブルチェックを行い、改善が必要な場合には、各府省に対して必要な措置を講ずることを要求で

きるようにするということが提言されております。

また、行政文書ファイルの登録とか廃棄の作業が各担当者において行われており、そのチェックが必ずしも十分でないために、登録の誤りや行政文書の紛失、誤廃棄等のトラブルが生ずるとともに、こうしたトラブルが発生したこと自体が判明しにくいという問題への対応としては、行政文書ファイルの登録とか廃棄の作業について担当者以外の者が確認を行うとともに、行政文書の紛失とか、あるいは誤廃棄等のトラブルが発生した場合の報告等の手続を明確にすることが14ページのところで提言されております。

また、14ページのウのところの人材の確保と資質の向上ですけれども、文書管理に関する人材の確保に関しての最終報告の提言は2つに大別できます。

第1は専門的人材の確保です。公文書管理担当機関とか各府省においてレコードマネージャーとか、あるいはアーキビスト等の文書管理に関する専門家を確保して、そして専門的、技術的な観点から職員を支援させること、これが1つの柱です。あわせて、公文書管理担当機関において文書管理に関する専門家に求められる資質あるいは具体的な職務内容、養成方法について検討すべきだとされています。

第2の柱は何かといいますと、これは各職員の資質の向上です。そのために、文書管理に関する研修で各府省共通のものと各府省個別のものを体系的に整備して、適切な役割分担のもとで実施することによって、管理職を含めた職員の意識及びスキルの向上を図るべきことが提言されています。その際、適正な文書管理は、業務の効率化とか円滑な行政運営に資するとともに、現在及び将来の国民への説明責任の観点からも必要であるという意識を醸成すべきだということも指摘されています。さらに、文書の管理状況を業務評価の評価事項に付加すること等によって、文書管理についてのモチベーションを高めるということも提言されています。

次に、効率的な文書管理の推進です。この点について最終報告では基準の明確化、また専門家のサポート等によって作成・保存すべき文書の範囲、保存期間の設定、延長・移管・廃棄の判断等について各担当者が円滑かつ適正に判断できるようにするという、また、文書管理に関する事務作業が特定の時期に集中したり他の業務に忙殺される等によって後回しにされる場合があることにかんがみ、移管に係る事務作業について簡素・効率化を図って事務負担を軽減すべきことが提言されています。

次の16ページのオのところのIT化への対応ですけれども、ここでは、最終報告においては、ポーンデジタル文書について、その媒体とかフォーマット、メタデータに関する長期保存のルールがないということ、また電子文書のままで国立公文書館への移管・保存が行われていないということ、また電子文書の管理が属人的になりがちで、必要な情報共有が進みにくいということ、また、既存の文書管理システムが府省ごとに仕様が異なり、利用が低調であるということ、文書管理システムと個別業務システムとの連携が不十分だということ、また霞が関WANにおける電子文書交換システムの使い勝手が悪く、文書の保存、流通、利用の各局面において電子文書の利便性、有用性が十分に生かされていないこと等の問題が指摘された後に、これらの問題に対処するために、かなり具体的な提言が行われております。

すなわち、公文書管理担当機関は、紙文書と電子文書を通じた統一的な基準を定めるとともに、電子文書の管理状況に関する報告徴収や実地監査を行って、改善が必要な場合には、各府省に対して必要な措置を講ずることを要求できるようにするという、また、ポーンデジタル文書の利便性とか有用性を生かすとともに、適正な情報管理を行うために、効率的、効果的な業務システムの最適化のフレームワークの中で政府全体として利用可能な一元的な文書管理システムを整備して文書管理システムと個別業務システムの連携を図る

こと、霞が関WANにおける文書交換システムについて必要な改善等を行うこと、また、霞が関WANとLGWANの間の文書交換を含めて、文書交換システムの活用を促進すること、一元的な文書管理システムの整備に当たっては、電子文書の管理・取り扱いルールを確立して、業務の効率化や適正な情報管理を図る観点から、分類基準に沿って適切に管理できる機能、電子決済機能、情報の漏えい、改ざん等の不適切な取り扱いを防止する機能等を盛り込むとともに、情報の検索の容易性や知識基盤としての活用を促進する観点から、メタデータの標準化を図って、システムの検索機能を充実すること等が提言されているわけです。

さらに、この一元的な文書管理システムの利用に当たっても、各府省は、業務の効率化や効率的・効果的な情報管理を図るそのシステムの趣旨を十分踏まえて、紙の文書も含めて、文書の収発に関する情報、所在に関する情報は一元的な文書管理システムで集中管理するという、電子的に作成してきた文書は原則として一元的な文書管理システムで管理すること、決裁に係る案件は原則として一元的な文書管理システムを利用して電子的に行い、電子決裁により意思決定の迅速化の効果が得られるように、決裁階層の簡素化を含む現行の業務処理手順の見直しをあわせて行うこと、また一元的な文書管理システムを最大限活用して、業務の一貫した電子的処理を実現する観点から、現行の文書管理規則等について必要な見直しを行うこと、文書の登録状況や電子決裁の利用率等を一元的な文書管理システムの利用状況について把握して、職員研修等を通じて利用の促進を図ることが提言されています。

また、18ページの2つ目の丸のところにありますように、重点計画-2008、そこでどのようなことが定められているかといいますと、今後、各府省において行政事務の電子的処理が進められることを踏まえて、2011年度から保存期間の満了した電子公文書等について電子媒体による国立公文書館への移管及び保存を開始するとされています。

そして、このために、2010年度までの間に段階的に国立公文書館における電子公文書の長期保存に適したフォーマット等に関する実証的実験やフォーマット等の策定、電子公文書の移管等に係るルールの検討、国立公文書館における長期保存システムの構築等を実施するとされています。

公文書管理担当機関はこれに沿って、国際標準を踏まえた媒体変換ルールや長期保存フォーマット、メタデータのあり方等を検討して、各府省における作成・保存の段階からこれらに対応するための方策を講ずるとともに、国立公文書館への電子的な移管・保存のためのシステムを構築すべきだということが提言されているわけです。

それでは、次に③のところの独立行政法人等の文書についてです。

独立行政法人等につきましては、独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律、いわゆる独立行政法人等情報公開法が行政機関情報公開法とは別に存在しますが、その対象法人である独立行政法人等につきましては、一方においては、国とは別の法人格を有するものであって、その独立性、自立性に配慮する必要がありますが、他方において、その公的な性格に照らして、独立行政法人等情報公開法の対象法人とされているわけです。すなわち、法人格は国とは別であるけれども、実質的に政府の一部を構成する、したがって政府と同じような説明責任を負うべきであるという観点から、独立行政法人等情報公開法が制定されているわけです。

そうしますと、その対象法人は適正な文書管理を確保する仕組みや国立公文書館への移管を可能とする仕組みを整備すべきだということで、独立行政法人等の現用文書、これは独立行政法人等情報公開法の対象になっている現用文書であり、法人文書というふうに呼んでいますけれども、これにつきましても、それを適切に管理して、そして、歴史的な価値のあるものについて、国立公文書館等にこれを移管する仕組みを設けるということが念頭に置かれています。

これは現行の仕組みと比べると、大きな変革になります。現在は国の機関から移管となっており、独立行政法人等からの移管はできないわけですね。しかし、恐らく公文書管理法案におきましては、こうした独立行政法人等からも移管を受けられる仕組みがそこで定められることになると思われます。

なお、国立公文書館も独立行政法人でございます。したがって、その独立行政法人である国立公文書館の現用文書、これは法人文書ということですから、国立公文書館は一方において現用文書である法人文書を適切に管理する必要があると同時に、他方で、歴史的な公文書の管理機関としての性格も持っておりますので、歴史的な文書の移管を受けて適切に管理するという使命も負っているということになるわけです。

次に、立法・司法府の文書について、③の2つ目の丸です。最終報告では、立法府、司法府の文書につきましては、三権分立のもと、それぞれ管理が行われているけれども、文書の保存や利用が必ずしも十分とはいえない面もあることから、立法府、司法府において行政府の文書管理のあ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いうふうに述べられております。また、立法府、司法府の歴史的な文書の国立公文書館への移管を促進するため、これら三者が定期的に集まり、移管ルールの協議や情報交換、検討を行う場を設定し、これを法的に位置づける等の仕組みを検討するということが提言されているところです。

次に、地方公共団体の文書ですが、立法政策としては、仮に公文書管理法というものが制定されましたときに、その法律を地方公共団体の文書管理についても適用することも考えられます。とりわけ情報公開や個人情報保護の分野と異なり、文書管理については、いわゆる文書管理条例と言われるものは非常に僅少です。熊本県の宇土市とか北海道のニセコ町あるいは大阪市などで文書管理条例がありますけれども、情報公開法が制定され

たときに多くの情報公開条例ができていた、あるいは行政機関の個人情報保護法ができたときに多くの個人情報保護条例ができていたのは状況が異なるわけです。したがって、立法政策としては、国や地方公共団体を通じて文書管理法制を、この際、一気に刷新するというにも意義が認められます。

しかしながら、地方公共団体の文書管理は自治事務として行われているということ、また歴史的な文書についても各地方公共団体が設立した公文書館に移管され保存・利用が行われているということに配慮しまして、最終報告におきましては、この公文書管理法を地方公共団体の文書管理に適用するという政策はとられておりません。各地方公共団体が自主的に文書管理を行うという立場がとられています。その上で、国の文書管理のあり方の見直しを踏まえまして、地方公共団体における文書管理のあり方の見直しの支援、また国立公文書館と地方公文書館との連携強化のあり方などについて検討することを政府に求めております。

恐らく公文書管理法案においては、地方公共団体の文書管理については、この法律の規定の趣旨にのっとり、必要な措置を講ずるよう努めるものとするといったような努力義務規定が置かれるにとどまるのではないかなというふうに考えております。

最後に、19ページの丸のところでは民間の文書についても言及があります。そこでは、国の機関が民間法人に組織変更されると、当初は行政文書だったものが民間文書として当該法人で廃棄されない限りは保存されることになるわけですが、こうした文書につきましても国立公文書館が積極的に受け入れる仕組みが検討されるべきことが最終報告で提言されているわけです。いろんな組織の変更で、もともと国の機関だったものが民間の組織になった場合に、国の機関のままであれば国立公文書館に移管された文書が移管されないことになっていいのかという問題意識から、そうしたものも国立公文書館のほうで積極的に受け入

られるような仕組みも検討してほしいということ提言しているわけです。

また、当初から民間文書として作成された文書でありましても、歴史的に重要な文書については、その散逸を防止して、適切な保存が図られるべきであるので、最終報告では、こうした文書も国立公文書館が受け入れることができる仕組みを検討すべきことも提言しています。また、民間で、歴史的に重要な文書が大切に扱われて、後世に引き継がれていくように、文書の重要性に関する啓発とか広報活動を行うべきことも指摘されているわけです。

20ページの5の公文書管理担当機関の在り方ですが、最終報告では、公文書管理担当機関は、行政機関のみならず、立法府や司法府からの文書の移管も視野に入れた我が国全体の公文書管理の司令塔として公文書管理に関する法令等の企画・立案・調整、作成・保存・移管等の公文書管理に関する基準の策定・改定、文書の保存期間の延長・移管・廃棄への関与、文書管理の実施状況の把握と不適切な実態の是正、移管を受けた文書の保存・利用、専門的知見を活用した各府省・地方公共団体等の支援、国内・国外の関係機関との連携、人材育成・研修・研究等の幅広く高度な機能を担うべきであるとして、こうした機能を果たすに当たって、仮称ですけれども、公文書管理委員会のような有識者の意見を聞く場を設けて、基準の策定に当たっては、それに諮問することが考えられるというふうにしてあります。

統計行政におきましても、2007年の統計法の全部改正におきまして、統計委員会というのが内閣府に設けられまして、これは諮問機関ではありませんけれども、統計行政の司令塔として非常に重要な機能を担っております。公文書管理の分野におきましても、こうした司令塔としての機能を果たす諮問機関の設置は有意義と思われ、恐らく公文書管理法案の中に、内閣府に公文書管理委員会を置くという規定が設けられることになるというふう考えております。

次の組織の在り方のところですが、そこでは、現行の法制のもとにおきましては、現用文書の管理については総務省、また非現用文書の管理については内閣府というふうに所管が分かれているわけですが、ライフサイクル全体を通じた統一かつ効率的な文書管理を実現するためには、文書管理に関する事務は内閣府に一元化することが望ましいということが最終報告で指摘されています。この点につきましては有識者会議で異論は見ませんでした。したがって、内閣府が文書管理のライフサイクル全体を通じた、現用文書、非現用文書を含めた公文書管理機関として位置づけられるというふうに考えていただいて結構と思います。

他方、国立公文書館の組織形態につきましては議論が分かれました。そのために、中間報告の段階では両論併記となったわけです。

第1案は、独立行政法人となった国立公文書館を国の行政機関に戻して、内部部局・外局または特別な機関として位置づける案です。2004年に内閣府の独立行政法人評価委員会が独立行政法人国立公文書館の業務実績及び主要事務事業や組織のあり方についての意見を述べていますけれども、その中で国立公文書館を改めて国の機関としてその拡張、強化を図ることが不可欠であると述べていましたが、国立公文書館が独法化したことによって国立公文書館の地位や権限が弱体化したという認識がその背景にあると思われます。この中間報告の第1案もそうした認識を共有したものであるというふうに言えるかと思います。

他方、第2案ですが、こちらのほうは、各府省のみならず、立法府や司法府からの円滑な移管が可能となるような権限を有する特別の法人に改組するという案です。こちらの第2案のほうは、元来は国立公文書館法において立法府、司法府からの移管が法律上可能となっているにもかかわらず、実際には国立公文書館法の制定後10年近く経過しても協議による定めが立法機関、司法機関との間では未整備であることに鑑みると、行政部門を超

えて、より広く職務を行うことが可能な特別の法人に改組するほうが適切ではないかという考慮によるところが大きかったわけです。

総合法律支援法に基づく日本司法支援センター、いわゆる法テラスですけれども、これが司法に関する事務を所掌することから、法務大臣及び最高裁判所がそれぞれ設立委員を命じて、理事長や監事となるべきものを指名しようとするとき、または理事長、監事を解任しようとするときには、最高裁の意見を聞かなければならないとされ、監事の意見の提出があったときには、最高裁への通知を義務づける等、司法府もその設立とか運営に関与することとして、独立行政法人通則法が適用される狭義の独立行政法人とはされていないということが一つの参考とされたわけです。

中間報告の後、さらに検討が進められましたけれども、第1案に対しましては、予算が単年度主義であること等の種々の制約があるということとか、組織運営が硬直的とならないかといった懸念が示されました。他方、第2案につきましては、文書管理やITの専門家の柔軟な採用等の多様な人事管理を行いやすいこと、複数年契約によるコスト削減等の弾力的、効率的な組織・業務運営を行いやすいといった長所が注目されたわけです。また、国立公文書館・立法府・司法府の三者による移管ルールの協議とか情報交換、検討を行う上で行政の枠に拘束されない組織とすべきだという意見も考慮して、最終的には現行の独立行政法人の権限と体制を拡充した特別の法人とすべきだという第2案が採用されることになりました。

ただし、この案を採用する場合には、法人であるがゆえの地位、権限の弱さを補うために、制度官庁、具体的には内閣府との密接な連携、さらに国立公文書館への必要な権限の委任等によって、国立公文書館を含めた公文書管理担当機関が一体的に機能を発揮していくことが不可欠であるということ、また、公文書管理担当大臣を設けるとともに、国立公文書館長の立場にある者をその職務の重要性の高まりに応じて、アメリカのNARA

の長の例も参考にしつつ、より格の高いものとして位置づけることも考えられるということも指摘されております。

さらに、最終報告では、我が国の国立公文書館の人員が先進国の水準とは言いがたいという実情を踏まえて、数百人の規模を将来において実現すべきとしています。人員の着実な充実を図る必要があるということで、具体的な数字、目安を上げて、その人員の拡充を求めています。

さらに、利用の仕組み・施設につきましては、国民等が公文書を利用するに当たっての便宜とか国の機関の便宜、さらに国民のアイデンティティ意識の向上等に対する貢献等に配慮して、この22ページの(3)のところをご覧くださいと、場所も具体的に上げて、霞が関地区周辺を念頭に置き、計画的に整備を図るよう早急に検討を開始する必要があるということが指摘されております。

以上がこの最終報告の概要なんですけれども、さらに23ページから6のところまで公文書管理法に盛り込むことを検討すべき事項が挙げられているわけです。

まず、目的のところにありますように、そこに書かれているような理念を目的規定に盛り込んでほしいということが書かれています。

(2)のところは公文書等の定義等についてということで、そこでは、公文書という言葉は現用文書と非現用文書を統一する概念として用いる、そし



て国立公文書館等が管理する移管後の文書については「歴史公文書等」というふうに位置づける、そして具体的な法制を検討していったほしいということがそこに書かれています。

そして、立法府、司法府の文書の移管を促進する仕組みも織り込んでほしい、さらに、民間の歴史的な文書を国立公文書館が寄贈等によって受けられる仕組みについても検討してほしいということが書かれています。

行政文書の管理については、公文書管理担当機関が、公文書管理委員会という内閣府に置かれることが予定されている委員会の意見を聞いて、公文書等の分類、作成、移管、廃棄の基準を定め、各府省はその基準に従って文書管理規則を制定する、そして行政文書ファイル等については保存期間とか保存期間満了時の措置等をあらかじめレコード・スケジュールで定めるといったようなことが書かれています。

そして、中間書庫に管理を委託できる仕組みなどについても法律で定めてほしいということが書かれています。現在は、運用上はもう既に実証実験という形で中間書庫の仕組みが動いています。公文書管理法案に中間書庫という言葉がそのまま出てくるかどうかはわかりませんが、中間書庫の概念に当たるものは何らかの形で法案に盛り込まれることになるだろうというふうに思われます。

さらに、独立行政法人等の文書管理についても法案に盛り込むことが望ましいということで、ここに上がっております。したがって、独立行政法人等の持っている文書につきましても、それが非現用になった場合、歴史的価値のあるものについては、国立公文書館等の歴史的な文書の管理機関に移管できるようにする仕組みが公文書管理法案で定まるといえることになると思います。

ただし、独立行政法人等は、国とは独立の法人格を持っているということにかんがみ、これについては独立行政法人と国立公文書館等が協議して定める、その協議による定めに基づいて移管をする、そして合意に基づいて移管を受ける、現在、

国立公文書館法の第15条でとらえているような仕組みが独立行政法人等の文書についてはとられることが提言されているということです。

それから、(5)のところにありますように、歴史的公文書については、公正な第三者がチェックする仕組みを含め、救済の仕組みを整備するということが書かれておりますので、利用制限について不服がある場合の救済の仕組みについても公文書管理法で何らかの規定が置かれることになるかというふうに思われます。それは、国立公文書館に限らず、宮内庁書陵部、外務省の外交史料館に共通する仕組みとして設けられることになるだろうというふうに思われます。

そして、(6)では、公文書管理担当機関の機能を強化して、国立公文書館の組織と業務のあり方については、検討結果を踏まえて、必要に応じて所要の組織法の改正を行うべきだということが提言されています。

そして、基準の作成に当たり意見を聞くための公文書管理委員会を創設し、公文書管理担当機関は、国の機関や独立行政法人等からの求めに応じて、専門的・技術的助言を行ったりするということも法定事項とされています。

最後に、(7)のところで、地方公共団体の文書管理については、公文書管理法の規律を直接は適用しないけれども、地方公共団体においても文書管理の充実は重要であるということで、その適切な管理・利用の実現のために必要な措置を講ずる努力義務を定めるということになっているわけです。

この公文書管理法の制定は行政の適正かつ効率的な運営にとって重要であるのみならず、現在及び将来の国民に対する説明責任を果たし、我が国の民主主義を強化する上で大きな意義を持ちますので、恐らく3月には法案が国会に提出されると思いますけれども、最終報告を踏まえた法案が可及的速やかに国会に提出されて、また、国会においては、この問題については党派を超えて公文書管理法の早期制定に向けて早急に審議に入ってい

ただきたいというふうに期待しております。

それでは、ちょうど時間でございますので、これで話を終わらせていただきます。ご清聴ありがとうございました。

司会 宇賀先生、どうもありがとうございました。

もうほとんど時間なんですけれども、どうしてもこれだけは先生に聞いておきたいということがあれば、手を挙げていただければと思います。

山本 京都府立総合資料館の山本と申します。

ちょっととんでもない話になるのかもわからないんですけれども、実は、平成12年に早川和宏先生が書かれた「行政機関情報公開制度と国立公文書館制度」という論文がございまして、その中に、現用文書である限りは説明責任を原課が持っている、だから情報公開をするときに説明するというふうになっているんですけれども、国立公文書館に移管することによって、その説明責任を失うというふうに書かれているわけですね。だからといって、国立公文書館に説明責任があるかと言うと、そういうわけにもいかない、そこで、今、ここは法律的に空白の部分であって、国立公文書館に来た非現用の文書についての説明責任というのはどこにもない、宙に浮いていることになっている、これは何とかしたほうがいいだろうというようなことを書いてあるんですけれども、今ここで改めて、今度のその法案の中ではっきりと歴史的な文書ではなく説明責任のあるものであるとってしまった場合に、そのあたり、どうなるのでしょうか。

宇賀 最終報告では、非現用の文書で歴史的な価値のあるものが国立公文書館や外務省の外交史料館とか、あるいは宮内庁の書陵部、そういうところに移管されて、そして、そこで適切に保存されて、そして一般の利用に供される、これもまた説明責任を果たすことになる、そういうふうに位置づけております。歴史的な公文書管理機関に移管されて、それに対して国民がアクセスができるということによって、例えば、現在じゃなくて、将来の世代も、このときの意思決定はこういうふうにして行われていたんだなということを知ることができるわけですね。有識者会議のほうでは、それ

もまた説明責任の一環であるという、そういうふうな位置づけているわけです。したがって、現在だけでなく、将来の国民に対する説明責任も果たすというためには、非現用の文書が廃棄されてないで、そして国立公文書館等に適切に移管されて、そして、それが国民の利用に供されることが重要だという位置づけです。

ですから、現用文書が歴史的な公文書管理機関に移管されることによって説明責任の空白が生ずるといふとらえ方は、有識者会議ではしておりません。移管後は国立公文書館等において説明責任が果たされるという、そういう位置づけになっています。

司会 それでは、時間の関係もあるので、仲本さん、手を挙げていましたね。仲本さんで質問は終わりとさせていただきます。端的によろしくお願いいたします。

仲本 端的にと言われると、ちょっと困ってしまっているんですけども、ゴールド・モデル、先生、座長の代理をされているということで、その点についてお聞きしたいんですけども、この最終報告は本当に素晴らしい内容になっていると思っていて、すべて盛り込んで政府に対して要求していく、こういう体制をつくってほしいということで要求していくという姿勢だったと思うんですけども、これを実現するためには、かなりの人員とか予算とか組織体制とかをつくり上げていかなきゃいけないと思いますし、先ほど、国立公文書館自体が数百名規模にすくなくちゃいけないということだったんですけども、また原課のほうでもかなりの体制が必要になるんじゃないかと思うんですけども、そういったことを考えたときに、3月に出る法案が、このゴールド・モデルをどれぐらい実現したような形になりそうかという手ごたえ、もしならないとした場合は、有識者会議として次のステップとして何が必要というふうにご考慮されるか、それをお聞きしたいと思います。

宇賀 現在、内閣官房のほうで、この最終報告に基づいて昨年の秋から法案の作成作業を進めておりまして、内閣法制局との法制審査の協議ももう数回行われております。各府省のほうから特に強い反対が出ているということは聞いておりませんが、内閣法制局との法制審査の段階で、どこまで最終報告の内容が

盛り込まれるかどうかという点が1つ、ハードルとしてあるのかなと思います。

特に立法機関、司法機関との関係について、内閣法制局はやはり三権分立との関係ということを非常に慎重に考慮されます。議員立法でない内閣提出の法案において、立法機関、司法機関との関係について、どの程度まで盛り込めるかということについては、内閣法制局は権力分立との観点から、これまでは比較的慎重な立場をとられてきたので、立法府、司法府との関係について、どこまで法案に規定しうるかという点が、法制審査の段階では重要な論点であるかと思えます。

それから、人員の拡充とか、それから予算の拡充とか、このあたりは直接、公文書管理法の中に盛り込まれるということはないと思いますけれども、政治の側で、最終報告を受けて、積極的に動いていただくということが必要だろうと思っていて、これについては先ほどもちょっとお話ししたけれども、公文書館推進議員懇談会がございまして、こうした問題に非常に熱心に取り組んでおられて、特にやはり人員の拡充とか、あるいは予算の拡充が必要であるという認識を共有してございまして、そこを中心に、そうした問題について積極的に政治のほうで動いていただくということがどうしても必要になってくるのかなと思います。

有識者会議そのものは一応、この最終報告を出して、直接の使命は終わったわけですが、しかし、この最終報告の内容が実現されるように、それぞれの立場で微力ながら努力をしていきたいと、皆、考えていると思います。学者であれば、論文等を書くとか、それぞれの立場で、そこは努力していくということになるだろうと思います。

本稿は2009年1月27日、国立公文書館で開催された平成20年度実務担当者研究会議での講演録である。