

## 公文書等の管理に関する法律の制定 までの経過を回顧して

菊池 光興

国立公文書館前館長、特別相談役

### 1. はじめに

先の通常国会において衆参両院共に全会一致で可決成立した「公文書等の管理に関する法律」は、去る7月1日に平成21年法律第66号として公布され、公文書管理委員会の部分を除く本体規定は、2年以内に施行されることが決定された。

この法律によって政府全体を通ずる統一的な文書管理ルールが規定され、各行政機関が作成・接受する行政文書について、その作成、整理、保存、移管あるいは廃棄の各ステージにおける的確な管理を行うための法律による枠組みが与えられることとなった。また、政府や独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等は、国民共有の知的資源であり、国民が主体的に利用し得るものであると法律に明記され、政府の説明責任を果たすための公文書の保存から、国民の共有資源として広く利用されるための公文書の保存へと、その保存目的のパラダイムの転換が明確にされた。

この公文書管理法の制定は、歴史公文書を的確、確実に保存し、広く、永く利用に供していく役割を担う国立公文書館の関係者にとって、あるべき公文書館へと前進する強固な足掛かりを与えると同時に、新たなる責任と挑戦をもたらす契機となっている。もとより、この法律は、長年にわたる関係者の努力と数え切れないほど多くの方々のご指導、ご協力を受けつつ実現されたものであり、ここに深く感謝と敬意を表す次第であるが、この際、筆者の経験した事実の中から、この法律の制定につながった近年における公文書館制度を巡る主な動きを、「起承転結」になぞらえて回顧してみたい。

### 2. 「起」の部分 研究会設置

まず、「起」の部分である。

平成15年度予算編成作業もほぼ完了した平成14年の年末も極く押迫ったころ、「日経新聞に、“日本のアーカイブズは中国、韓国に後れをとっている。”との記事があったけど、本当か？」との電話を受けた。電話の主は、福田康夫内閣官房長官、11月に学習院大学で開かれたアーカイブズの国際シンポジウムの記事に関連してのお尋ねである。「残念ですが事実です。昨年9.11事件の直後に韓国の政府記録保存処、今年は先月北京の国家档案局を国際会議の際にそれぞれ見学しましたが、施設、権限あるいは人員の面でも、我々は負けています。」との返事に、「日本としても何か策を考えねばならぬ。公文書館で研究会でも開催して、強化の方策を打ち上げないと、現状を打破できないぞ。」とのご示唆を頂く。「有難いお言葉ですが、独法たる公文書館の立場で立派な構想を出しても、各省庁に関わるテーマになのでなかなか真面目に受け止めてもらえません。政府全体を相手にするには官房長官のお手元でやるか、お名前を使わせていただかないと、とてもモノは動きませんよ。」とお答えしたところ、それでもよいから検討して方策を立てるようにとのご指示があった。

研究会については、直ちに当時の内閣府の江利川官房長と内閣官房の伏屋副長官補に情報を上げ、対応を検討した。その結果、官房長官のお声がかりのプロジェクトとはいえ、どういう形で収めるかの見通しの無いまま官房長官の名前で研究会を立ち上げるのは、やや早急過ぎるかのではという判断の下に、まずは内閣府官房長の研究会でスター

トし、頃合を見て官房長官懇談会に格上げするという二段ロケット方式でいくこととなった。研究会メンバーの人選などを済ませ、15年4月に「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存・利用等のための研究会（高山正也座長）」を設置し、5月に総理大臣官邸の会議室で福田官房長官の臨席のもと第1回会合が開催された。この研究会は、12月までの間に8回の会合を開いたが、途中7月には「直ちに取り組むべき事項」が中間報告として取りまとめられ、次年度の予算要求に反映された。さらに9～10月にかけて、韓国、中国、アメリカ、カナダを訪問調査し、その結果が12月に「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」として提出された。

これが発端であった。

### 3. 「承」の部分 懇談会の開催

次に「承」に当たる第2段ロケットへの着火である。

半年間の審議検討を踏まえ、同じ12月5日にはいよいよこの研究会を内閣官房長官の懇談会に格上げすることが決定され、27日に福田長官の出席の下「公文書等の管理、保存及び利用に関する懇談会（高山正也座長）」の第1回会合が開催された。

また、翌16年1月19日には、小泉内閣総理大臣の施政方針演説において「政府の活動の記録や歴史の事実を後世に伝えるため、公文書館における適切な保存や利用のための体制整備を図ります」と言及され、公文書館制度の体制整備は全政府的な施策として明確にされた。

この懇談会は、計8回の審議を重ね「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——未来に残す歴史的な文書・アーカイブズの充実に向けて——」という報告書をまとめ、6月28日に福田前長官の後任の細田博之内閣官房長官に提出した。この報告書は、公文書等は国民が共有すべき遺産であり、将来に対する説明責任を確保する仕組みが公文書館制度であるという基本

的考え方に立って、我が国の現行システム・運用の問題点を公文書等のライフサイクルに沿って指摘し、その上で、必要な取組みを個別具体的に提言した。政府においては、この提言を受け、平成17年6月までの間に、公文書館に移管すべき文書の明確化のための定型的基準の導入、定期的作成文書の移管の包括的合意、広報資料等の収集対象化などの移管範囲の改正等を決定した。

さらに、平成17年3月22日には、この懇談会（尾崎護座長）を再開し、先の報告で示唆された「中間書庫システム」と「電子公文書等の移管・保存・利用」の在り方について更に検討を行うこととした。この2つの専門的な課題については、それぞれ具体的な対応策を検討する研究会が内閣府に設けられ、両研究会の検討結果を踏まえて、18年6月22日懇談会から「中間段階における集中管理及び電子媒体による管理・移管・保存に関する報告書」が安倍晋三内閣官房長官に提出された。

このように内閣官房長官の下に開催された懇談会は、2次にわたる報告書を取りまとめ、個別具体的な改善を提示し、政府においてその着実な実施が図られるなど、相当の成果を挙げた。

### 4. 「転」の部分 議員懇談会

続いて、「転」の部分である。

以上のように2次にわたる懇談会の報告書は、全体として、諸外国のように現用文書を含む公文書のライフサイクル全般を規制する一般的な公文書館法ないし文書管理法の制定による解決ではなく、改善を要する個々の問題点につき具体的な解決の方向を提示し、極力現行法令の弾力的解釈や運用の徹底・改善で迅速な解決を図ることに努める色彩が強いものであった。

しかし、このような漸進的な改善方策に対して、大きな異論が出された。

与党の議員懇談会の発足であった。平成17年3月30日に「諸外国に比べ大きく立ち遅れている我が国公文書館の置かれた状況を憂慮し、国際的に見て遜色ない公文書館体制を確立すべく」、自民

党と公明党の20数名の有志国会議員からなる「公文書館推進議員懇談会」が結成され、代表世話人に福田康夫、世話人に浜四津敏子、河村建夫、小淵優子、世耕弘成などの各議員が選ばれて検討を開始した。その設立趣意書には、「1 我が国の公文書館制度を飛躍的に高める」「2 欧米をモデルに世界に誇れる公文書館を」「3 公文書等の作成から移管までをトータルに規定する法制整備」「4 文書の散逸防止する省庁横断の集中管理システムの整備」「5 常設展示施設の整備などによる国民の利用拡大」「6 インターネット等を通じて公文書等のデジタルアーカイブ化」「7 少なくとも全都道府県、主要都市に公文書館を」という抜本的改革を目指す7項目が記されていた。

平成19年3月8日の第3回議員懇談会において、大胆な改革を早急に進めることを政府に求める意見を取りまとめ、安倍内閣に提言することが合意され、自民党では福田代表、公明党では浜四津世話人が提言案を取りまとめることとなった。

福田代表は5月21日、細田、河村の両議員と共に「公文書館の充実についての勉強会」を組織し、尾崎護、粕谷一希、加藤丈夫、藤原作弥など各界の識者の参加を得つつ検討を重ね、8月22日には議員懇談会の「緊急提言（素案）」を取りまとめた。その後は議員懇談会への付議のタイミングを待つ形となった。ところが、その直後の政局の急転で9月には安倍総理の退陣と福田政権の誕生となったのである。公文書館推進議員懇談会としての緊急提言を政府に申し入れようとしていた代表世話人が、今度は逆に内閣総理大臣としてこれを受け取る立場になってしまったのである。しかし、福田代表のこの課題への情熱は総理ご就任後も変わらず、10月19日には直接「議員懇談会での緊急提言の取りまとめを急いでいただくよう公文書館サイドからも強く要請せよ」とのご指示を頂くこともあった。

福田総理の依頼により代表世話人代行に就任した河村建夫議員は、「緊急提言（素案）」を議員懇

談会メンバーに諮り、様々な調整のうえ、平成19年11月13日の会議で「この国の歩みを将来の遺産とするために——公文書館推進議員懇談会「緊急提言」——」を決定し、提言することが合意された。

この「緊急提言」は、「国家と国民の記録を正しく保存する記憶装置としての公文書館制度の立ち遅れを早急に是正する」ため、「1 文書管理法の制定を含む国の機関の文書管理体制の整備」「2 民間所蔵文書をも対象とする国民の知と記憶を集約保存する体制の高度化」「3 国民の利用を主眼とする開かれた公文書館やデジタルアーカイブ化の実現」「4 国立公文書館の法的位置づけ、施設・設備、人員、研究機能等の拡充」を実現する措置を求めるものであった。この提言は、12月7日に保利耕輔、森山真弓、野田聖子の各議員が同席する中で、河村代表世話人代行及び浜四津世話人から福田総理に手交され、総理から「重く受け止め対応したい。自らもバックアップしていきたい。」との発言がされ、政府の対応に委ねられることとなった。

ここまでが、起承転結の「転」の部である。

## 5. 「結」の部分 法律制定

最後に「結」の部分としての、「公文書等の管理に関する法律」の制定に関わる部分である。

「緊急提言」が提出されてからは、目を見張るスピードと強力なインパクトで、立て続けに対応策が打ち出された。たとえば、提言提出わずか1週間後の12月14日には内閣官房に「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、行政文書の管理徹底の申合せが行われたのを皮切りに、翌1月18日の福田総理の施政方針演説では「年金記録などのずさんな文書管理は言語道断です。行政文書の管理の在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」との方針が示された。さらに、2月29日には、上川陽子国務大臣が初の「公文書

管理担当大臣」に任命され、内閣官房に「公文書管理検討室」が設置されるとともに、内閣官房の会議体として「公文書管理の在り方等に関する有識者会議（尾崎護座長）」の開催が決定され、3月12日に初会合が開かれるに至った。

このように極めて短期間で、我々公文書関係者が長年夢に描いたような体制が実現し、「時を貫く記録としての公文書管理の在り方～今、国家事業として取り組む～」という最終報告書を生み出す本格的舞台が整い、今日の「公文書等の管理に関する法律」の成立へとつながったのである。

この後の展開は、これまでも順次にわたって紹介されてきたところであり、多くの皆様の耳目に触れる報道などもされているので、ここであらためて個別に取り上げないが、この経緯全般を見続けることのできた当事者として特に印象深く感銘を受けたことだけを述べてみたい。

## 6. おわりに 感銘を受けたこと

まず、何といても、公文書館制度の充実強化に懸ける福田康夫議員の揺るぎない信念と情熱の大きさである。日本の国家として国民として世界に誇れる、また、後世の子孫に対して顔向けが出来る記録を公文書館に残すこと、さらに、記録に残して恥じない行動を重ねて日本の歴史を紡ぐことが大切であるという堅い信念に裏打ちされた熱い想いと拝察する。総理として、官房長官として、議員懇談会の代表世話人として一貫してブレることない福田議員の純粋な信念と情熱が、人々を動かし今日の成果を生み出し、我々がその恩恵に与ることができことを思い、心の底から感謝申し上げたい。

次いで、上川陽子議員の初代公文書管理担当大臣としての極めて的確なご判断ご指導振りを挙げさせていただきたい。ご就任直後、年度末で保存期限が満了する文書の廃棄を一斉に停止するよう閣議で各大臣に要請されたことや、全ての府省庁の文書庫を自ら視察して実地に即した省庁ごとの課題の把握に努められたことなど、断固たるご決

断と俊敏なる行動力に深く感銘を受けたところである。有識者会議報告書の題名も、中間報告の段階で上川大臣が提案された「時を貫く記録としての公文書管理の在り方～今、国家事業よして取り組む～」が最終報告にそのまま使われたのも、この政策課題の本質と重要性を的確に把握しておられたからである。さらに、上川議員が法律案の国会提出後の野党との修正協議に大変なご尽力をいただいたことを忘れてはならない。内閣提出法案といいながら公文書館の立場で見ると必ずしも万全の規定が盛り込まれていなかった条項を含め、与野党の修正協議の中で本質を衝いた適切な修正を実現していただいたことは、これからの文書管理の発展という面から大きな基盤を頂戴したものであった。深く感謝したい。

さらに、この課題の取組みの中で痛感したことは、国会議員の先生方との巡り合せの不思議さと有難さである。当初から公文書館に関心を持たれ、議員懇談会に参加された河村建夫、細田博之、保利耕輔、森山真弓、堀内光雄、鈴木恒夫、小淵優子、野田聖子、冬柴鐵三、浜四津敏子を始めとする各議員は、小泉内閣以降の歴代内閣の中で、ある時は閣内において官房長官、担当大臣などとして、また、ある時は与党自由民主党や公明党の幹事長など党執行部の役員として、暖かくご指導ご支援をいただいた。各議員それぞれの変わらぬご理解とご厚情こそが、平成19年12月の議員懇談会の「緊急提言」から1年足らずでの有識者会議「最終報告」の提出となり、20年2月末の公文書管理担当大臣・有識者会議の設置から1年後の21年3月に「公文書等の管理に関する法律案」の閣議決定が実現し、有識者会議の「中間報告」から1年も経たない21年6月には早や法律が議員修正の上全会一致で可決成立を見たという、異例に円滑な進展の要因であると考え、有難く回想している。また、無所属ではあるが、折にふれて激励をいただいた平沼赳夫議員、江田五月参議院議長などのお心遣いにもお礼を申し上げたい。

また、尾崎護氏には、一貫して大きな役割をお

願いした。尾崎氏なければ、法律はおろか、官房長官懇談会の報告も、議員懇談会の緊急提言もうまくまとまらず、今日の状況を見ることは決してなかったことは、想像に難くない。多忙な日程を割いてご尽力いただいたことに、あらためて深く感謝申し上げるしだいである。

最後に仲間褒めになるが、内閣官房、内閣府の担当官の協力に感謝したい。また、国立公文書館の職員、とりわけ公文書専門官室の職員の努力を高く評価したい。従来法律や制度の企画検討などに従事する機会が少なかった専門官などが、諸外国の公文書館の制度や施設の情報を調査・収集し、様々な検討審議の場に提供し、制度設計に参画していくという高度な業務に取り組んだ努力には並々ならぬものがあった。同時に、このような業務を通じて、公文書専門官としての専門的知識や理解が深められ、どこに出しても恥ずかしくない立派なプロフェッショナルが育ってきたように思われる。

多くの方々のお力によって成立を見た公文書管理法であるから、今度は我々の努力によって、ぜひ立派な制度運用を実現し恩返しをしたいものである。