

EASTICA2009 カントリーレポート

危機とアーカイブズ

－日本における公文書管理法の制定とその背景－

国立公文書館

1. はじめに

経済・社会変動、自然災害、戦争・国際紛争など、現代には様々な危機が存在する。我々アーカイブズに携わる者は、万全の危機管理対策を講じ、これらの危機に際して記録とアーカイブズ (records and archives) が受ける散逸・消滅を予防し、被害を最小限に食い止め、被害に遭った記録とアーカイブズの修復・復元に力を尽くさなければならない。

このような問題意識から、日本の国立公文書館では、2008年7月にクアラルンプールで開催されたICA大会において、「危機とアーカイブズ」(Crisis and Archives)と題するセッションを主宰した。倒産した証券会社の企業記録の保存、衰退した石炭産業に関する記録の保存、原子力産業における重要記録の保存、第二次世界大戦時に失われた沖縄地域の記録の再構築の試み、の4本の発表から構成し、日本の大学や企業、地方公文書館の取り組みを紹介した。これらのセッション発表原稿及びパワーポイント(英語版)は当館の英文HPにアップしているので参照されたい(http://www.archives.go.jp/english/news/080820_04.html)。

今回の報告では、上記セッションとは視点を変えて、ここ数年の間に日本で起こった、文書管理に端を発した様々な危機に対する政府の対応を紹介する。

2. 公文書管理法の背景

2.1 日本における文書管理及び公文書館制度の未成熟

従来から、日本では文書管理及び公文書館制度が諸外国に比べ立ち遅れており、本来なら公文書館に移管されて永久保存されるべき歴史資料として重要な公文書等が体系的に保存されていない、という指摘があった。特に、第二次世界大戦前後の記録の喪失は、国内のみならず近隣アジア諸国の近現代の歴史の検証に関わる問題であり、戦後60年を経て、失われた記録をめぐるマスメディア・関係学会等における議論に関心が高まっている。EASTICAでも何度か紹介しているアジア歴史資料センターが2001年に国立公文書館の管轄下に設立されたのも、外務省外交史料館、防衛省防衛研究所図書館、国立公文書館に分散されて所蔵されている戦前から終戦前後までのアジア歴史資料をデジタルアーカイブ化し、広く国内外に情報提供するためであった。センターでは、約1,842万画像、119万件(2009年6月現在)の目録データを公開するとともに、国内外に現存するアジア歴史資料の所在調査を進めている。

公文書館制度の拡充強化のため、2003年、内閣官房長官の主導により懇談会が設置され、具体的な検討が始まった。検討の過程で、国立公文書館法の規定の下では、国立公文書館の業務は保存期間満了後の歴史公文書等に

限定され、政府の現用文書の管理に関与することができないしくみになっていることが、問題点の1つとして挙げられた。また、有識者や議員グループ、関係学会等から、文書の作成から保存期間満了後の移管又は廃棄に至るまでの、ライフサイクルを通じた文書管理を規定する法律の制定が必要、との意見が相次いで出された。

2.2 政府における不適切な文書管理が招いた危機

公文書館制度をめぐる改革の機運が高まるのと機を同じくして、近年、政府機関におけるずさんな文書管理が招いた、個人の権利に関わる危機的状況が次々と明るみに出て、社会的に各方面からの批判が高まる事態となった。最も大きな問題となったのは、何千万人も国民の生活に直接関わる年金記録問題である。2007年、国会審議やマスコミ報道によって、国民が納めたはずの保険料の納付記録が確認できないという「消えた年金記録」問題、納付者が特定できない納付記録が5,000万件に上るという「宙に浮いた年金記録」問題等、制度の根幹をゆるがす事実が発覚したのである。この問題は、年金記録の適切な管理、すなわち記録に関するデータの管理や正確性の確保、長期間にわたる記録の確実な引継ぎと保存が、制度を正しく運用し、国民の安心や生活基盤を保証するために不可欠であることを改めて示すことになった。

C型肝炎ウイルスに汚染された血液製剤フィブリノゲンの投与に起因する薬害問題では、2002年に製薬会社から厚生労働省に提出された患者に関する重要な情報を含むリストが、2007年10月に発見されるまで地下の倉庫に放置されていたことが明らかになった。この問題を調査したプロジェクトチームの最終報告書は「職員に隠蔽の意図はなかったと考えられるが、倉庫の保管や、文書管理の状況は、極めて不十分」「今後、文書の保管・

管理のあり方については、省全体として外部の意見も取り入れながら抜本的に見直す必要がある。」と記している。

同じ2007年10月、インド洋における国際支援としての船舶燃料供給のための補給艦の航泊日誌の一部が、誤って処分されていたことが判明し、防衛省では公文書の管理に関するチェック体制の強化及び教育の徹底等の改善措置を講じた。

これらの問題に対する国民の憤りに直面して、政府は抜本的な組織改革や特例措置を含む業務改革に取り組んだが、いずれも問題を解決することは困難であり、文書管理の重要性を政府及び一般国民に広く認識させる事例となった。

2.3 政府の対応

本来国民共有の財産であるべき公文書が、不適切に管理されていた事例が続出したことを受け、2007年12月、当時の福田康夫首相は内閣官房に各府省の官房長から構成する「行政文書・公文書の管理・保存に関する関係省庁連絡会議」を設け、行政文書の管理の徹底を指示した。この会議では、文書の作成、保存、管理台帳、管理体制についての改善策を申し合わせ、文書管理状況についての報告を各府省が作成することになった。この報告結果はその後内閣官房のホームページで公表された。

2008年1月、福田前首相は施政方針演説で、「ずさんな文書管理は言語道断」「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」と述べ、具体的な改革と法制化に取り組んだ。

2008年2月には、我が国で初めて公文書管理担当大臣が任命され、初代上川陽子大臣は各府省に対し文書廃棄の一時凍結を要請するとともに、大臣自ら19ある政府各府省の視察・ヒヤリングを行った。この大臣視察には公文書館の職員も同行した。一時凍結され

た廃棄予定文書は、改めて公文書館職員が見直して各府省と協議し、一部の文書は廃棄処分が取り消され公文書館に移管された。これらの多くは、現状の制度では廃棄か移管かの決定権が公文書館側に無いため、公文書館が移管を求めていたにも関わらず、最終的に廃棄処分とされていた文書であった。このような政府のハイレベルな意思決定者の積極的な取り組みは、文書管理の重要性に対する公務員の意識改革の第一歩となった。

同じ2008年2月に内閣官房に民間の各分野の専門家を集めて設けられた「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」は、11月に最終報告「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」をまとめ、麻生太郎首相に提出した。この報告には、「公文書管理法に盛り込むことを検討すべき事項」が明記され、その後の法案立案作業の基礎となった。

3. 地方自治体における公文書管理の状況

3.1 市町村合併による公文書散逸防止の働きかけ

ここで、地方自治体における状況に目を転じてみたい。2006年のEASTICAで「日本の地方自治体公文書館」について報告したが、近年、地方においても深刻な公文書の危機が生じている。地方自治体の多くは未だに公文書館を有しておらず、2009年7月現在、県レベル・市町村レベルを合わせた地方公文書館の数は、全国で53館にとどまっている。一方、「市町村の合併の特例等に関する法律」等の施行により、2000年前後から市町村合併が進み、2000年に約3,200あった自治体が2009年には合併により約1,800までに減少した。日本では時代の大きな流れのなかで何度か基礎的自治体の合併が推進されてきたが、そのたびに各地域に長く伝えられて来た多くの公文書等の散逸や安易な廃棄が繰り返され

てきた。

今回の21世紀における全国的な市町村合併の動きを受け、地域の記憶を伝える公文書が未来の地域社会とその住民に対する貴重な遺産として保存されるよう、各関係団体とともに国立公文書館も積極的にその保存に向けた対応を進めた。国立公文書館では2005年5月に地方公共団体の公文書館、都道府県文書主管課及び合併市町村に対して「合併時の公文書保存に関するアンケート」を行い、その実態を調査したが、合併時に公文書等が的確に引き継がれているとは言い難い状況にあることが明らかになった。館では毎年行っている全国公文書館長会議において、この問題を議題として取り上げ、各地方公文書館に対し、合併市町村への適切な指導、助言を行うことなど、地域の自主的な取り組みを働きかけた。また、国立公文書館長から市町村合併を所管する総務大臣に対して、市町村合併時における公文書等の散逸や安易な廃棄を防止し、公文書等の的確な引継ぎと適切な保存が図られるよう、アンケート結果を添えて要請した。国、地方それぞれの公文書館がリーダーシップをとり、市町村合併による記録の危機を乗り越えるための取り組みが続けられている。

3.2 地方自治体における新しい取り組み

このような動きの中で、地方財政の逼迫等から、地方公文書館の中には規模縮小や存続が危ぶまれるケースも出てきた。他方、厳しい状況に置かれている中でも様々な工夫により新たに公文書館を設置し、合併した市町村全体の記録の保存と利用の計画を進める地方自治体が現われている。九州では日本で初めて県と市町村が共同で設置・運営する公文書館の計画を進めている。新博物館建設に公文書館機能を盛り込む計画を立てている県、旧庁舎等の既存の建物を活用して公文書館を設立した市町、図書館・博物館との複合施設と

して公文書館運営を開始した町等がある。

一方、日常の記録管理の問題と関連させた、新しい文書管理システムや歴史公文書保存の体制整備に取り組んでいるところもある。

東京都内のある区では、これまでの現用文書を中心とした文書管理システムに、新たに公文書館機能を付加した総合的な文書管理システムを構築し、将来構想として公文書館開設につなげる試みを検討している。この区においては、(1) 保存年限の満了した文書は、その歴史的資料価値を見直すことなく一律に廃棄されていた、(2) 長期保存文書の中で、1923年の震災をかいぐって残された戦前の文書等に一部劣化が見られる、(3) 保存年限満了後の文書、印刷物等で現在各課又は各職員が保管しているものの中に重要な資料が多く含まれているが、散逸等を防止するための統一的な管理保存に関するルールがない、といった問題点が指摘されていたので、専門職員を雇用して、区の公文書保存・管理体制の充実と有効活用を図るための調査、検討を行っている。公文書保存・管理体制の充実は、職員の利便性を向上させ業務の効率的、効果的な運営に貢献するばかりでなく、将来の区民の利用に供することで、区の歴史的資産の活用と行政運営の透明化が推進される機能を果たすとの認識が広まっている。電子文書に変わりつつある文書管理システムのなかで、作成から廃棄に至る一連の文書管理を電子文書時代においても充実させていくため公文書館を位置づける構想である。

九州のある県ではダム建設を決定して10数年が経過したが、治水事業のきっかけとなった洪水の記録が存在しなかったことなどから、全ての文書の廃棄を一時凍結することを決め、外部委員会を設置し文書管理の改善策を検討している。第二次世界大戦で記録の喪失に直面した沖縄県が、県公文書館を核として記録を再構築する試みにチャレンジして

いることについては、ICA クアラルンプール大会において日本セッションで紹介した。「記録なくして、歴史なし」この言葉の持つ意味を今新たにしたいと思う。

4. 公文書管理法の制定－文書管理の徹底

4.1 公文書管理法の成立

これまでに述べてきたような国及び地方における不適切な文書管理や公文書散逸の危機の事例が、新たな法律制定への流れを一気に加速したと言えよう。2008年6月、政府は「経済財政改革の基本方針（骨太の方針）」を閣議決定したが、その中に公文書管理法案の次期通常国会提出、国立公文書館制度の拡充を含めた体制整備、の2点を盛り込んだ。有識者会議の提言を土台にした法制化作業が急ピッチで進み、2009年3月3日に法案が国会に提出された。国会審議においていくつかの修正が加えられたのち衆議院・参議院ともに全会一致で採択され、6月24日に「公文書等の管理に関する法律」（以下、「公文書管理法」）が成立した。長らく日本のアーカイブズ関係者が待ち望んでいた我が国で初めての記録管理に関する法律の制定である。情報公開と文書管理は車の両輪、と言われるが、今年（2009年）は日本で行政機関情報公開法（1999年5月14日公布、2001年4月1日施行）が成立してちょうど10年目にあたり、政府のアカウントビリティを支える文書の作成から管理、保存、公文書館への移管、その後の閲覧利用までの一貫した公文書等の保存・利用体制が確立することとなった。

4.2 公文書管理法の内容

4.2.1 目的

公文書管理法は、その第1条で、国及び独立行政法人等の公文書等は「健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源」として、主権者である国民が主体的に利用しうる

ものであることを明言し、行政の適正かつ効率的な運営と、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を目的に掲げている。新しい制度の開始にあたって、公文書等の重要性と文書管理の目的が、このような形で法律に明記されたことの意義は大きい。

4. 2. 2 統一的な文書管理体制の構築

本法律では、適切な文書管理の実施のため、いくつかの具体策を定めている。第一に、これまで情報公開法の施行令及び国立公文書館法で定められていた公文書等の作成、整理、保存、管理、移管、廃棄等について、新たに法律レベルで規定し、文書作成基準、保存期間基準、移管基準、管理簿の記載事項等の統一的な管理ルールを政令で定めることとした。また、各府省の文書管理規則の作成・更新にあたり、内閣総理大臣の同意を義務づけた。公文書管理の管理については、これまで保存期間満了前の現用文書管理は総務省、保存期間満了後の歴史公文書等の管理は内閣府及び国立公文書館、と所管省庁が分かれていたが、本法の規定事項については保存期間の満了前か後かを問わず、内閣府及び国立公文書館が一元的に所管することになった。

4. 2. 3 移管の義務化とレコードスケジュールの導入

行政機関が作成する行政文書については、北米等諸外国で実施されているレコードスケジュール制を導入し、保存期間満了後の移管か廃棄かの措置を作成後できる限り早い段階で定め、管理簿に記載することが義務づけられた。歴史公文書等については国立公文書館等に原則移管すべきことも明記された。一方、行政文書を廃棄する場合は予め内閣総理大臣に協議し、その同意を得なければならないことになった。これまでの移管が、行政文書の作成元機関の長と内閣総理大臣の合意に

よりなされていたのに比べ、内閣総理大臣の権限が一段と強化されたと言える。中間書庫を想定した、現用の行政文書の集中管理の推進及びその事務を国立公文書館が担うことについても規定が設けられた。

4. 2. 4 文書管理の適切性を確保する仕組みの整備

文書管理の適切性を確保する新たな仕組みとして、各府省は文書管理状況を毎年度、内閣総理大臣に報告することを義務づけられ、内閣総理大臣が必要と認める場合には、内閣府・国立公文書館による文書管理状況の実地調査が行われることになった。また、内閣総理大臣は行政機関の長に対し、必要な場合には公文書等の管理について改善すべき旨を勧告するとともに、勧告の結果とられた措置についての報告を求めることができるようになった。

行政機関内で組織の統合、廃止等が行われる場合や、独立行政法人等の民営化等の組織変更が行われる場合の、当該組織の文書の適正な管理の確保についても条文が設けられた。

4. 2. 5 収集対象の拡大

本法律には、行政機関のみならず、独立行政法人等、立法・司法機関の歴史公文書等の移管についての規定が設けられ、国立公文書館がこれらの行政機関以外の機関からも移管を受けられることができることを定めている。また、民間の個人や団体から国立公文書館に寄贈・寄託を受けることも定められ、これまでよりも国立公文書館が収集できる歴史公文書等の対象が広がった。

4. 2. 6 研修の強化

不適切な文書管理が続出した背景には、職員ひとりひとりの文書管理に対する認識の低さがある。法律では、行政機関・独立行政法

人等と国立公文書館のそれぞれに、職員を対象とした公文書等の管理に関する研修を行い、必要な知識及び技能を習得させることを定めている。

4. 2. 7 地方公共団体の文書管理

政府は2006年に成立した地方分権改革推進法に基づいて、地方分権改革を推進しており、公文書館についても地方公共団体が個別に条例等を設けて設置している。地方自治を尊重しつつも、地域の貴重な公文書等の散逸を防ぐため、本法律では努力規定として「地方公共団体は、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」と定めている。

4. 2. 8 その他の規定

これまで紹介した公文書の管理及び移管に直接関係する規定のほかに、本法律には国立公文書館における公開のルール、内閣府における公文書管理委員会の設置、国立公文書館等における展示その他の方法による積極的な利用促進等の重要な規定が含まれるが、これらの詳細についてはまた別の機会に紹介することにした。

5. 確実に記録を残すために

公文書管理法は2年後の2011年4月に施行される予定である。通常、全ての省庁の業務に関わるような法律は、成立までに5年から10年はかかると言われる。情報公開法が検討段階から法の施行まで10余年を要したのに比べ、公文書管理法は有識者会議による本格的な検討の開始からわずか1年4ヶ月で成立した。当時の福田首相の強いリーダーシップにより、公文書管理担当大臣の下で法

案を推進する体制が整い、法案の国会提出後も大臣等が与野党に積極的に働きかけた結果、このようなスピーディな法律の制定が実現したのである。

当館では、2009年4月から新たに11名の公文書専門員を採用する等の体制強化を図りつつ、内閣府と協力しながら法の施行に向けての準備を進めている。当面、レコードスケジュール導入の指針として、どのような文書を残すべきかの各府省共通の選別基準の作成に全力を挙げている。この他にも、中間書庫の設置及び運営、新しい研修のカリキュラムの作成、実地調査方法の検討等、今後国立公文書館において新たにに取り組むべき課題が山積している。デジタルアーカイブ化の一層の推進に努めるほか、電子公文書等の移管・保存・利用のための新たなシステムについても、2年後の導入に向けて準備を進めている。

2009年8月には、内閣総理大臣と最高裁判所長官との間で、裁判所の保管する歴史公文書の国立公文書館への移管に関する申し合せが締結され、これまで行われていなかった司法機関から国立公文書館への移管が新たに始まることになった。これらの国立公文書館に課された新たな責務を全うし、法律を円滑に施行していくためにも、また防災対策や個人情報等の漏洩防止といった館のセキュリティ機能を強化していくためにも、国立公文書館における大幅な職員の増員や施設の拡充が必須であり、現在政府に予算を要求しているところである。日本では、政府機関におけるずさんな文書管理が招いた危機を2度と繰り返さないために、まさに挑戦の日々が続く。新制度の構築にあたっては、EASTICA及びICAの会員諸国・地域における公文書管理の優良事例を参考にしたいと考えているので、この場を借りて支援をお願いしたい。