

日本における公文書管理法の制定と今後の課題

東京大学大学院法学政治学研究科教授

宇賀 克也 うが・かつや

1. はじめに

東京大学の宇賀でございます。本年は、国際公文書館会議東アジア地域支部総会が第10回を迎える記念すべき年です。また、本年は、我が国の公文書管理の歴史においても、公文書管理法が、本年4月1日に全面施行された記念すべき年になります。そこで、「日本における公文書管理法の制定と今後の課題」という演題で、お話をさせていただきます。

2. 公文書管理法の制定の経緯

最初に、公文書管理法の制定の経緯について振り返っておきます。行政機関情報公開法の制定に際しまして、行政改革委員会行政情報公開部会が行政機関情報公開法の要綱案の作成作業をしたわけですが、この行政改革委員会の答申の中に既に「情報公開法と文書管理は車の両輪」とあるという言葉が入れています。そして、行政機関情報公開法案が参議院の総務委員会で審議されましたときの付帯決議の中に、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とされていました。行政機関情報公開法の制定が1999年ですから、この当時から文書管理のための法整備が政治の分野においても課題として認識されておりました。2009年の公文書管理法の制定により、いわば10年越しの課題が実現したということになるかと思います。

公文書管理法の制定経緯を述べるに当たり、2003年12月に内閣官房長官の懇談会として発足した「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関す

る懇談会」に触れないわけにはいきません。これは福田康夫官房長官のときに設けられました。そして、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－」と題する報告書が出されたわけです。現在の国立公文書館長の高山先生がこのときの懇談会の座長で、高山先生が編集された報告書が公刊されております。

その後、ご存じの通り、2007年には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、防衛省の装備審査会議の議事録不作成問題、さらに、C型肝炎関連資料の放置問題等、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。このことが公文書管理の重要性についての国民の認識を高めたと言えると思います。そのような背景の下、公文書館推進議員懇談会（2005年3月発足）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』」をまとめて、同年12月7日に内閣総理大臣に提出しています。そこにおきましても文書管理法の制定が提言されていました。そして、福田康夫内閣のとき、2008年2月29日に、上川陽子議員が公文書管理担当大臣に任ぜられ、同日、「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」が発足しまして、尾崎護元大蔵事務次官が座長を務められました。そして、同年11月4日に、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～」が公表されました。この有識者会議の最終報告を基礎に、公文書管理法案の立案作業が進められていったわけです。そして、翌2009年の3月3日に公文書管

理法案が閣議決定されて、国会に提出されました。当初から順調に審議が進んだわけではありませんが、ようやく審議が始まりまして、衆議院でかなり多数の修正が行われた点が1つの特色と言えます。それから、多数の修正が行われただけではなくて、多数の付帯決議がついた点も非常に注目されます。衆議院で15項目、参議院で21項目ですから、一般の付帯決議の数と比べると非常に多いということが言えます。公文書管理法は2009年6月24日に制定されまして、7月1日に公布されました。そして、2011年4月1日に全面施行になりました。

3. 公文書管理法の特色

次に、公文書管理法の特色を見ていきたいと思っています。

(1) 文書のライフサイクル全体を包摂

第1に、文書のライフサイクル全体を視野に入れている点が大きな特色と言えるかと思います。現用文書につきましては、第2章に行政文書の管理に関する規定が置かれ、第3章に法人文書の管理に関する規定が置かれています。そして、そこで現用文書の作成取得、分類、保存、移管又は廃棄について定められております。さらに、非現用の文書につきましては、第4章で、国立公文書館等に移管された特定歴史公文書等の利用、保存等についての規定が置かれています。すなわち、特定歴史公文書等について整理、分類がされて、原則として永久保存されて、国民は利用請求権に基づいて利用することができるという仕組みになっています。公文書管理法では、公文書等とは、現用段階の行政文書、法人文書、そして非現用になって国立公文書館等に移管された後の特定歴史公文書等を包摂するものとして定義されていることからわかります通り、文書のライフサイクル全体が視野に入れられています。こういう法律が制定されたことは非常に意義の大きいことであろうと思います。

(2) 公文書等の管理の一般法

第2に、公文書管理法は、公文書等の管理の一

般法としての性格を有すると言えます。行政機関情報公開法が1999年に制定されましたが、そのときに行政機関情報公開法の中にわずか1条ですけれども、文書の管理に関する規定が設けられました。それまでは各大臣が訓令で文書管理規程を作っていたわけで、統一的基準は設けられていなかったのですけれども、文書管理についての基本的な事項について、政令で基準を定め、その政令で定めた基準に基づいて行政機関の長がそれぞれ行政文書の管理に関する定めを設けること、その行政文書の管理に関する定めは公にしなければならないことが行政機関情報公開法の文書管理に関する規定で定められました。そして、これを受けて、行政機関情報公開法施行令の中に、文書管理に関する基準が定められたわけです(同じように、独立行政法人等情報公開法も、わずか1条でありますけれども、文書管理に関する規定を設けたわけです)。すなわち、情報公開法を運用していく際に、文書管理がしっかりしていなければならないので、情報公開の前提としての文書管理について定めるという法制度になっていたために、文書管理に関する基準が、行政機関情報公開法施行令に設けられたのです。

ところが、公文書管理法が制定されたことによりまして、文書管理の位置づけが変わったと見ることができます。公文書管理法は、行政文書が作成又は取得され、そしてそれが整理され、保存され、利用され、さらに保存期間が満了したときに移管又は廃棄されるという、現用文書の管理全般について定めています。そして、行政機関情報公開法が定めている情報開示請求制度、情報提供制度は、現用文書の利用の一部と見ることができます。言うまでもなく、行政機関情報公開法の一番中心的な部分は、開示請求権に基づく開示制度です。これもまた、現用文書の利用の一形態と位置づけることができるわけです。また、行政機関情報公開法には、これも1条ではございますけれども、開示請求を待たずに情報提供することについての努力義務規定があります。これもまた現用文書の利用の一形態ということになります。現用文

書は、行政機関情報公開法に基づいて利用されるだけでなく、公務員が日常の執務を行う際に利用していますけれども、行政文書の利用の一部を定めたものが行政機関情報公開法であると位置づけられます。

したがって、公文書管理法は一般法であり、そして情報公開法は公文書管理法が定めている現用文書である行政文書及び法人文書の利用の一形態を定める特別法としての位置づけになっています。すなわち、公文書管理法が文書管理の一般法として位置づけられるようになり、わが国の情報法制の体系がこれによって変化したと見る事ができるかと思えます。

(3) 独立行政法人等の法人文書も対象

第3の公文書管理法の特色として、独立行政法人等の法人文書も対象としていることが挙げられます。現用の法人文書の管理については、公文書管理法の第3章に規定が置かれています。独立行政法人等が保有しております法人文書の中で、歴史的な価値のある歴史公文書等について、独立行政法人等も、国立公文書館等への移管義務を負ったことも大きな変化と言えます。公文書管理法附則で改正される前の国立公文書館法におきましては、国の機関からの移管を念頭に置いていたのですが、立法機関、司法機関、行政機関は全て国の機関に含まれますけれども、独立行政法人等は、国とは独立の法人格を有しておりますので、国の機関には含まれません。したがって、独立行政法人等が保有しています歴史公文書等を国立公文書館に移管することはできなかったわけです。

しかし、公文書管理法は、独立行政法人等の法人文書につきましても、それが歴史公文書等に該当する場合には、保存期間が満了した後、国立公文書館等に移管する義務を課しました。それによって、独立行政法人等が保有しています歴史公文書等も、国立公文書館等に移管され、そこで保存され、利用されることが確保されたわけです。独立行政法人等につきましては、独立行政法人等情報公開法、独立行政法人等個人情報保護法が既に制定されていました。これらの法律はいずれも

国とは独立の法人格を有する独立行政法人等であっても、実質的に見れば、政府の一部を構成する、いわば行政主体としての性格を持っているので、基本的には国の行政機関と同じような情報公開、個人情報保護に係る義務を負うべきという観点から制定されたものです。ここでいう独立行政法人等の中には、独立行政法人通則法に基づく独立行政法人は全て含まれていますし、その他、国立大学法人・大学共同利用法人の全部、特殊法人や認可法人の一部、さらに、広義の独立行政法人ですけれども、狭義の独立行政法人ではない、いわゆる法テラスと呼ばれるものが、この独立行政法人等ということになります。

このように、情報公開と個人情報保護の分野では、国とは独立の法人格を有していても実質的には、政府の一部と見られるものについて、国の行政機関と同じような情報公開の義務、個人情報保護の義務が課されていたわけでありましたが、公文書管理の面でも、公文書管理法が制定されましたことによって、独立行政法人等には、基本的に国の行政機関と同じような公文書管理に係る義務が課されることになりました。法人文書ファイル管理簿及び法人文書管理規則の作成、さらに法人文書の管理状況の報告などが独立行政法人等にも義務として課されています。ただし、他面において、独立行政法人等が国とは独立の法人であるため、その独立性、自立性に配慮して、行政機関と比較しますと、一定の規制を緩和されています。

(4) 文書作成義務

公文書管理法は、第4条で、文書作成義務について定めていますが、非常に注目されるのは、経緯も含めた意思決定に至る過程、並びに当該行政機関の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に文書を作成する義務が明記されていることです。これまでも、行政機関情報公開法施行令におきましては、意思決定に当たっては文書を作成することを原則とし、事務及び事業の実績についても、文書作成原則を定めていました。すなわち、これらの場合には、軽

微なものを除いて文書作成義務が定められていたわけですが、公文書管理法では、意思決定に至る過程並びに当該行政機関の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に文書を作成する義務があることが明記されました。

公文書管理法が制定される前に、大阪市が公文書管理条例を既に制定していたのですけれども、大阪市公文書管理条例では、その当時から、こうした意思決定の過程に係る文書の作成について、努力義務が定められていました。公文書管理法は、この第4条で、努力義務にとどめずに、意思決定の過程に係る文書の作成を義務として明記しています。さらに、作成義務のある文書の主要類型を例示しているという点でも注目されます。

(5) レコード・スケジュール制の採用

従前は、移管元の行政機関の長と、内閣総理大臣が協議をして、取決めをし、この協議による定めに基づいて、移管元の行政機関の長が移管に同意することが移管の前提となっていました。そのために、国立公文書館側では移管して欲しいと思っている文書であっても、移管元の行政機関が同意をしなければ移管できないという問題点がありました。この点につきまして、公文書管理法は、いわゆるレコード・スケジュール制を採用しまして、保存期間満了前のできる限り早い時期に行政文書ファイル管理簿において移管又は廃棄の措置を定めて、そこで移管の措置をとることとされた行政文書ファイル等につきましては、保存期間満了後は自動的に移管をする仕組みを採用したわけです。これは、歴史公文書等の移管という面で、非常に大きな前進であったと行うことができると思います。しかし、公文書管理法は、立法機関、司法機関については、三権分立に配慮し、従前と同様の移管の仕組みを維持しました。司法機関との間では、この協議による定めが、既に存在し、これは公文書管理法の下での協議による定めとみなされることになっていまして問題はないのですが、立法機関との関係では、いまだこの協議による定めがないことが大きな問題として残っています。

す。

(6) 集中管理の推進

公文書管理法第6条第2項は、集中管理の推進についての努力義務規定です。アメリカ記録管理協議会（NAREMCO）の統計調査によりますと、職務上、参考にする文書の約90%が過去半年以内に作成又は取得したものであるとされています。また、職務上参考にする文書の約99%は過去1年以内に作成又は取得したものとされています。このことから、作成又は取得からかなりの年月を経た文書を、それぞれの原課に置いておくのではなくて、文書管理の担当課に移して、そこで集中管理する文書管理体制が望ましいと考えられます。したがって、集中管理の推進についての努力義務規定が設けられたことも、大きな意義があると思います。

(7) 特定歴史公文書等に係る利用請求権

国立公文書館等に歴史公文書等が移管されますと、特定歴史公文書等と呼ばれることになるわけですが、特定歴史公文書等に該当するものに対しては、これまでは国民に利用請求権があるか否かが必ずしも明確ではなく、その点について、国民が公園を自由使用するのと同じようなものではないかという捉え方が一般的であったのではないかと思います。しかし、公文書管理法第16条で、特定歴史公文書等に対する国民の利用請求権が明記されました。国の行政機関が保有しております行政文書につきましては、行政機関情報公開法によって何人にも開示請求権が保障されています。また、独立行政法人等が保有しております法人文書につきましては、独立行政法人等情報公開法によって、何人にも開示請求権が保障されています。それによって、現在の国民に対する説明義務が確保されているわけです。それと同じように、公文書管理法では、保存期間が満了して、国立公文書館等に移管されて、特定歴史公文書等になったものにつきましても、やはり利用請求権を保障することによって、説明義務を全うしようという考え方に立っています。

利用請求権があるわけですから、法定された利

利用制限事由に該当しないにもかかわらず利用制限をされた場合には、権利の制限ということになりますので、行政不服審査法に基づく異議申立てができることとなります。そして、異議申立てがありますと、第三者機関である公文書管理委員会に原則として諮問されまして、その委員が実際に文書を見て、いわゆるインカメラ審理が行われるという救済の仕組みが整備されるということになります。さらに、利用制限が国民の権利を制限する行政処分となりますので、これに対しましては行政事件訴訟法に基づく抗告訴訟の提起が可能になります。具体的には、利用制限の処分に対しまして、その取消訴訟又は無効等確認訴訟を提起することができます。さらに、2004年の行政事件訴訟法の改正で法定されております、いわゆる申請型義務付け訴訟を併合して提起することもできます。すなわち、単に利用制限の処分の取消し又は無効等確認を求めるだけではなくて、利用決定の義務付けを求める義務付け訴訟の併合提起も可能になっています。

また、特定歴史公文書等に対する利用請求が、行政手続法第2条第3号で定義されている申請に該当することになります。行政手続法では、申請とは、国民が行政庁に対して、自らにとって有利な許可・認可・免許等を求める行為であって、それに対して行政庁が諾否の応答をする義務を負うものと定義されています。そして、行政手続法の申請につきましては、同法第2章の「申請に対する処分」の規定が適用されますので、審査基準を作成し、それを公にしておく義務が行政手続法第5条によって課されます。また、利用請求があったから応答するまでの標準処理期間を作成する努力義務、それを作成したときには公にしておく義務が第6条で課されます。第7条では、利用請求が到達したときに審査の義務が発生することが明確にされています。さらに第8条で、利用制限した場合の理由提示義務があることとなります。このように、行政手続法上の義務がかかってくる点も重要です。

さらに、利用制限が処分ということになります

と、行政不服審査法に基づく教示義務、すなわち、異議申立てをすることができること、異議申立期間、異議申立てをすべき行政庁を教示する義務が行政不服審査法で課されますし、また2004年の行政事件訴訟法改正によって、行政事件訴訟法上も取消訴訟に関しての教示義務が課されています。

(8) 特定歴史公文書等に係る利用の促進

特定歴史公文書等に係る利用の促進について、第23条に規定が設けられています。これは、特定歴史公文書等に対する利用請求を待つまでもなく、デジタルアーカイブ等によって積極的に利用を促進していくことが重要であるので、それについての努力義務を課したものです。これは、情報公開法で、開示請求を待たずに情報提供する努力義務が課されているのに対応するものということになります。

(9) コンプライアンスの確保の仕組み

公文書管理法の特色として、総括管理機関によるコンプライアンスの確保の仕組みが整備されていることも挙げられます。公文書管理の総括管理機関となるのが、内閣府の長としての内閣総理大臣です。具体的には、行政文書ファイル等の廃棄について、内閣総理大臣が同意をすることになっていますし、特に保存の必要のある行政文書ファイル等を廃棄しないように内閣総理大臣が求めることができることになっています。また、行政文書ファイル管理簿の記載状況等について、内閣総理大臣に報告をする義務が行政機関の長に課されています。内閣総理大臣は、行政文書の管理について調査等を行うこともできます。行政文書管理規則の制定についても内閣総理大臣の同意が必要です。さらに、特定歴史公文書等の保存、利用の状況等についても内閣総理大臣への報告義務がありますし、国立公文書館等の長が定めます利用等規則の制定、特定歴史公文書等の廃棄につきましても内閣総理大臣の同意が必要になっています。さらに、内閣総理大臣には勧告権まで与えられています。このように、内閣府の長である内閣総理大臣が総括管理機関として、コンプライアンスの確保を図っていく仕組みを整備したことも、

公文書管理法の大きな特色と言えます。

(10) 国立公文書館の専門的な知見の活用

国立公文書館の専門的な知見の活用の仕組みが整えられたことも、1つの特色と言えます。歴史公文書等の適切な移管を確保するための国立公文書館による調査等の規定も設けられました。また、歴史公文書等の適切な保存及び移管を確保するための行政機関及び独立行政法人等の職員に対する国立公文書館による研修の規定も設けられたところです。

(11) 第三者機関の専門的知見の活用

第三者機関の専門的知見の活用のために、内閣府に公文書管理委員会が設置されています。公文書管理委員会の組織、運営に係るもの以外の政令の制定、改廃に当たりましては、すべて公文書管理委員会に諮問をする仕組みになっています。また、行政文書管理規則、利用等規則の制定、改廃、さらに、特定歴史公文書等の廃棄に内閣総理大臣が同意するに当たっても、公文書管理委員会に諮問することが義務付けられていますし、内閣総理大臣が勧告をするに当たりましては、公文書管理委員会に諮問することが義務付けられています。このように、公文書管理委員会という第三者機関の専門的知見の活用の仕組みが整備されたことも、1つの大きな特色と言えます。

4. 国立公文書館法の改正

(1) 組織法への純化

独立行政法人国立公文書館法は、1999年に議員立法で制定されたものですが、公文書管理法制定前は、二重の性格を持っていました。1つは、独立行政法人国立公文書館設置のための組織法としての性格です。独立行政法人については、一方において独立行政法人通則法という通則法があるわけですが、個々の独立行政法人につきましては、設置のための個別法が必要になっています。独立行政法人国立公文書館につきましては、独立行政法人国立公文書館法が設置のための組織法としての性格を持っています。しかし、それにとどまらず、この法律は歴史資料として重要な公文書

等の移管、保存、利用を規律する管理法としての性格も併有していたわけです。しかし、この後者の管理法の部分は、公文書管理法によって対応されることとなりましたので、この部分は公文書管理法附則で削除されています。それによって、国立公文書館法は組織法に純化されたと言えます。

(2) 中間書庫

国立公文書館法では、中間書庫業務を国立公文書館の所掌事務として位置づけています。そして、レコード・スケジュールで移管措置をとるとされています行政文書の中間書庫業務は、国立公文書館の本来業務と位置づけられています。また、レコード・スケジュールでは、移管又は廃棄の措置が定められていない行政文書の中間書庫業務は、国立公文書館の目的外業務と位置づけられています。

5. 公文書管理委員会令の制定・改正

公文書管理法が制定され、公布された後、最初にしなければならなかったのは、公文書管理委員会を設置することでした。公文書管理委員会の組織、運営に係るもの以外の種々の政令の立案に当たりましては、公文書管理委員会に諮問する必要がありますから、まず公文書管理委員会を立ち上げる必要があったわけです。そこで、公文書管理委員会を立ち上げるための公文書管理委員会令という政令が2010年6月22日に制定されまして、同月25日に公布され、同月の28日に施行されています。そして、2010年12月17日に、公文書管理委員会令が一部改正されました。これは、公文書管理委員会の中に特定歴史公文書等不服審査分科会を設置するためです。利用請求権が国民に付与されていますので、特定歴史公文書等についての利用請求に対して、利用制限がされますと、異議申立てがされうるわけです。異議申立てがされますと、原則として、公文書管理委員会に諮問されます。そのときに、この特定歴史公文書等不服審査分科会で審議をすることにするための改正ということになります。

6. 公文書管理法施行令

(1) 国立公文書館等

公文書管理委員会に政令案を諮問して、2010年12月17日に公文書管理法施行令が閣議決定されました。そして、同月22日に公布されています。この施行令では、宮内庁長官による移管の措置につきましては宮内公文書館に、また外務大臣による移管の措置につきましては外交史料館に移管することとされています。また、独立行政法人等の施設であっても、内閣総理大臣が国立公文書館等として指定したものは、保存期間が満了した歴史公文書等の移管を受けることができるわけですが、日本銀行金融研究所アーカイブの他、いくつかの大学の施設も、歴史公文書等の移管を受けてそれを整理、保存し、利用に供する国立公文書館等として、内閣総理大臣から指定を受けています。

(2) 保存期間

公文書管理法施行令別表に保存期間についての定めがありますが、この保存期間の定め方については、いろいろな工夫がされています。行政機関の事務事業の内容、性質に応じた業務プロセスごとに行政文書を列記しまして、保存期間を設定する仕組みになっていますので、この保存期間を定めました別表を見ることによって、業務プロセスに係る文書の一覧性が確保されています。したがって、これは行政文書の作成、分類のガイドラインとしての機能も併有しているということができるかと思います。

また、保存期間の起算点の考え方についても柔軟化していると言えます。すなわち、必ずしも文書の作成又は取得の時点を超算点としないで、例えば、許認可等に係る文書であれば、許認可等の効力消滅後、そこから5年間というような形で、その文書の性格に応じて、起算点を考えていくという工夫がされています。なお、行政機関情報公開法施行令は、公文書管理法施行令による改正前には、文書の保存期間について定めていたわけですが、そこでは別表の期間、例えば、30年という期間は、最低保存期間と位置づけられていま

した。最低30年間ですから、例えば、40年とか50年といったような定め方もできる規定の仕方になっていました。しかし、公文書管理法施行令では、最低保存期間という定め方にはなっていませんで、最長30年ということになります。もちろん、行政文書ファイル管理簿のように、無期限で常用するというような例外はありますけれども、そういう一部の例外を除けば、最長30年ということになります。このような定め方がされますと、30年経過すれば、現用文書として保存するためには延長するしかないわけですから、その段階で延長の可否が判断されることになり、このような仕組みのほう望ましいと言えるのではないかと思います。そして、毎年度、行政機関の長は、行政文書の管理状況を内閣総理大臣に報告しなければならないわけですが、その際に、延長する期間と延長の理由を報告する義務が公文書管理法施行令で課されています。すなわち、本当に延長するのがふさわしいのかどうかを内閣総理大臣がチェックをする仕組みがとられているわけです。延長期間そのものについては特段制限がありません。例えば、最大限延長しても30年まで等の制限はないのですけれども、やはりあまりにも長い延長期間になれば、内閣府のほうでチェックをして、問題があれば指導するという対応がとられるものと思います。

(3) 特定歴史公文書等の目録

国立公文書館等の長には、特定歴史公文書等の目録作成義務がありますが、その目録の中に、媒体の種別を記載することが公文書管理法施行令で義務付けられたことも意義のあることと思います。

(4) 経過措置

公文書管理法施行令には、経過措置についての規定も設けられていまして、行政文書ファイル管理簿、法人文書ファイル管理簿の双方とも、施行時点で存在しているものであって、磁気ディスクをもって調製されたものは、公文書管理法施行令の規定によって調製されたものとみなされています。さらに、当該管理簿に記載されている事項であって、公文書管理法施行令の規定する記載事項

に相当するものは公文書管理法施行令の規定によって記載されたものとみなされることになっています。したがって、例えば、保存期間満了時の措置について、これまで規定がなかったので、その部分について追記をするという一部の改修のみで対応可能になっています。これによって国の行政機関も、また独立行政法人等も、公文書管理法の施行の準備のための過大な負担を負わなくてすんだのです。さらに、ファイル管理簿の記載事項の一部につきまして、記載が困難な場合につきましても、毎年度内閣府に対しまして、記載しない事項と記載が困難な理由、さらに記載を予定する日を報告することによって、記載を猶予する経過規定も設けられておりまして、これも、過大な負担をかけないための配慮と言えます。

7. 行政文書管理ガイドライン

(1) 意義

行政文書管理ガイドラインにつきましては、2011年4月1日に、内閣総理大臣決裁として、「行政文書の管理に関するガイドライン」（行政文書管理ガイドライン）が定められています。行政機関の長が作成します行政文書管理規則のガイドラインで、行政文書管理規則を設けようとするときには、内閣総理大臣と協議して、その同意を得なければならないために、内閣府がこのガイドラインを作成し、それを参考にして行政文書管理規則案の作成を各行政機関の長が行うことによって、円滑に、内閣総理大臣との協議と、その同意が行われるようにという趣旨で、2010年から行政文書管理ガイドラインの作成作業が行われたわけです。実質的には2010年12月の段階で内容が固まっています。また、内閣総理大臣が行政文書管理規則について同意を与えようとするときには、公文書管理委員会に諮問しなければならないとされていますために、行政文書管理ガイドラインの作成の過程から、公文書管理委員会の意見を聞きながら、内容を固めていく作業が行われました。

(2) 文書管理体制

行政文書管理ガイドラインにおきましては、文

書管理体制についても定められています。官房長等が就任することが予定されている総括文書管理者が、行政機関全体の文書管理を総括することになります。そして、文書管理者が各所掌事務に関する文書管理の責任者ということになっています。これは課長等の充て職にするのではなくて、総括文書管理者が指名をすることになっています。さらに、文書管理に関するコンプライアンスを確保するために、監査責任者を置くことになっています。そして、総括文書管理者が行政文書管理規則の細則としての行政文書ファイル保存要領を作成することになっています。

(3) 行政文書ファイル管理簿

行政文書ファイル管理簿につきまして、行政文書管理ガイドラインでは、第1に、国民と行政機関との間の情報共有化ツールとしての機能があるとしています。従前も、行政文書ファイル管理簿は存在し、国民が行政機関情報公開法に基づいて開示請求をする際に、行政文書ファイル管理簿をインターネット等で閲覧し、それを参考にすることが期待されていたわけですので、国民と行政機関との情報共有化ツールとしての機能があることは当然といえます。

第2に、行政文書の作成・取得から移管・廃棄までの管理ツールとしての機能を持っていると位置づけられています。

(4) レコード・スケジュール

レコード・スケジュールにつきましては、文書管理者が行政文書管理ガイドラインの別表2に基づきまして、国立公文書館の知見を活用しつつ設定するとされています。そして、総括文書管理者がこれに同意を与えるのですが、同意に当たっても国立公文書館の知見を活用することになっています。そして、総括文書管理者の同意を得て、行政文書ファイル管理簿に記載をすることになっていますので、総括文書管理者が必ずチェックをすることが確保される仕組みになっているわけです。

8. 特定歴史公文書等利用等ガイドライン

(1) 意義

国立公文書館等の長が作成します利用等規則についてのガイドラインも作成されています。この利用等規則につきましても、内閣総理大臣が、その制定にあたり同意を与えることになっていますし、内閣総理大臣が同意を与えるに当たっては公文書管理委員会に諮問することになっていますので、各国立公文書館等の長が利用等規則を作成する際のガイドラインとするという趣旨で、「特定歴史公文書等の保存、利用及び廃棄に関するガイドライン」（特定歴史公文書等利用等ガイドライン）が公文書管理委員会の意見を聴きながら内閣府により作成されたのです。

(2) 事前審査制

特定歴史公文書等利用等ガイドラインの中で注目されるのが、事前審査制です。利用頻度が高いことが予想される特定歴史公文書等につきましては、利用請求を待って審査をするのではなくて、事前に審査をすませておくようにすべきであるということです。事前審査の結果、利用させて問題がないということになれば、利用請求を待つまでもなく、例えば、デジタルアーカイブ化とか、あるいは展示会で展示をする等の方法で公開することができることになりますので、公開を促進するという面でも意義のあることだと思います。

(3) 簡便な方法による利用

公文書管理法第16条で、何人にも特定歴史公文書等に対する利用請求権が保障されましたが、これまで国立公文書館等を利用される方は、利用請求書を書いて利用を申請するということをしないで、もっと簡便な方法で利用ができていました。最終的に利用請求権が確保されていることは、説明責務の確保という観点、また救済の実効性という観点から非常に意味のあることですけれども、他面で、これまでと同様な簡便な方法による利用を確保していくことも必要です。そこで特定歴史公文書等利用等ガイドラインでは、簡便な方法による利用について規定しています。利用請求権に

よる利用請求は、むしろ運用上は例外的な位置づけとなるのではないかと思います。

9. 地方公共団体の対応

(1) 公文書管理法制定前

続きまして、地方公共団体の対応についてお話ししたいと思います。情報公開の場合には、行政機関情報公開法が制定される前に既に多くの先進的な地方公共団体が情報公開条例を制定していましたし、また行政機関個人情報保護法の制定の前にはかなりの数の先進的な地方公共団体が、個人情報保護条例を制定していたわけですが、公文書管理法制定前に公文書管理条例を制定していた地方公共団体は、わずかでした。

最初に、文書管理条例を制定したのが、熊本県宇土市です。同市の文書管理条例は、2001年に制定されています。宇土市文書管理条例は、一言で言うならば、ファイリングシステム重視型と言えるのではないかと思います。ファイリングシステムを導入して、それをしっかりと根付かせていくことを大きな目的とした条例と言えます。そして2004年には、北海道ニセコ町で文書管理条例が制定されています。ニセコ町もファイリングシステムを導入したわけですが、ニセコ町の場合には情報公開を非常に重視しています。情報公開重視型の文書管理条例と言えるのではないかと思います。

それから、2006年に大阪市が公文書管理条例を制定しています。大阪市では、第3セクターの破綻原因の検証過程において、過去の意思形成過程を跡付けるための公文書が保存されていなかったり、超過勤務手当に係る不適正処理問題の調査過程において、超過勤務命令簿の保存期間が3年間で、それより以前の超過勤務の調査ができなかったりということがありました。また、コンプライアンスの確保という面からも、公文書管理条例が必要であろうということになり、公文書管理条例が制定されました。このような経緯で制定されましたので、この大阪市公文書管理条例は、文書作成・保存重視型と言えると思います。先ほど述べ

ましたように、意思決定に至る過程、経緯に関する文書作成の努力義務規定もこの段階で既に設けられていましたし、また文書の保存期間は一般的に地方公共団体では文書管理規則ないし文書管理規程で定まっていますが、大阪市公文書管理条例では、条例自身の中で保存期間の基準を定めている点も非常に注目されます。

(2) 公文書管理法制定後

大阪市には公文書管理法制定前に公文書管理条例が存在したわけですが、この条例は、基本的には現用文書を念頭に置いたものでした。そこで、大阪市では、公文書管理法制定を受けて、この法律の趣旨にのっとり、非現用の段階も含め文書のライフサイクル全体を対象とする条例とする必要性、また、第三者機関としての公文書管理委員会を設けて、コンプライアンスを確保していく必要性等の認識に基づき、条例の改正作業を進めまして、2011年2月に改正が行われています。そして、改正条例により設置された公文書管理委員会は、既に活動を始めています。

それから、「鳥根県公文書等の管理に関する条例」が2011年3月に制定されています。鳥根県はこの条例の制定にあわせまして、鳥根県公文書センターという公文書館も設置しています。「鳥根県公文書等の管理に関する条例」では、第三者機関として新たに公文書管理委員会を設けるのではなくて、既存の情報公開審査会に公文書管理委員会の機能を併有させているところが1つ特色と言えます。

それから、熊本県も2011年3月に「熊本県行政文書等の管理に関する条例」を制定しました。蒲島郁夫知事は、文書管理の問題に対して非常に熱心で、早くから公文書管理条例の制定準備を進めてこられました。熊本県には、公文書館はありません。したがって、歴史公文書等で保存期間が満了したものは知事室の倉庫に保管することになっています。また、第三者機関としましては、行政文書等管理委員会を設置しています。さらに本年10月には、「鳥取県公文書等の管理に関する条例」が制定されました。

公文書管理法制定後に制定または改正されたこれらの公文書管理条例は、いずれも公文書管理法準拠型と言えます。

10. 今後の課題

(1) 立法機関、司法機関の現用文書の管理

国においては、立法機関、司法機関の現用文書の管理についての法律が未制定です。立法機関、司法機関の現用文書の管理については、内閣提出法案で規律することには困難が伴うので、議員立法で、対処されることを期待します。なお、議院行政文書、司法行政文書の管理の現行の仕組みについては、宇賀克也著『情報公開と公文書管理』（有斐閣、2010年）13頁以下をご参照ください。

(2) 立法機関との協議による定め

公文書管理法第14条第1項では、立法機関は、内閣総理大臣と協議して定めるところにより、立法機関の保有する文書を内閣総理大臣を通じて国立公文書館に移管することができるとしています。が、移管の前提となる「協議による定め」がまだ締結されていません。したがって、立法機関の保有する歴史的価値のある文書の保存期間が満了しても、これを国立公文書館に移管できない状態が継続しています。衆議院の場合には、保存期間が満了した行政文書であって文書取扱責任者が憲政記念館で保存することが適当と認めたものは憲政記念館に移管されますが、参議院については、憲政記念館に対応する施設はありませんし、衆議院についても、憲政記念館で十分なスペースを確保できるのか、そこでの利用についても利用請求権が保障されるべきではないか等の問題があります。可及的速やかに、立法機関と内閣総理大臣の間で「協議による定め」が締結されることが期待されます。

(3) 刑事訴訟に関する書類

刑事訴訟に関する書類については、公文書管理法附則第7条後段において、検事総長と内閣総理大臣の「協議による定め」に基づいて、内閣総理大臣に移管することとされています。すなわち、刑事訴訟に関する書類は、検察庁という国の行政

機関が保有していても、実質的に司法文書と同じ性質を持つので、司法文書と同様の移管の仕組みとしているのです。刑事訴訟に係る「協議による定め」も、早急に締結されることが期待されます。

(4) 著作権法の改正

行政機関情報公開法、独立行政法人等情報公開法に基づく開示と著作権法上の権利の調整が著作権法によってなされています。すなわち、著作物で未公表のものについて開示決定等がなされる前に著作権者が異議を述べない限り、開示に同意したものとみなすこととし、この場合には、公表権の侵害とならないこととしています。また、開示請求を受けて写しを交付することは、複製権の侵害にならないこととしています。国立公文書館等に移管された特定歴史公文書等についても、同様の調整がされることが望ましいといえます。劣化が進行する前であっても、特定歴史公文書等の永久保存のためのデジタル画像の作成を認める著作権法改正も望まれます。

(5) 公文書管理条例の制定

公文書管理法第34条は、「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」と定めています。公文書管理条例を制定している地方公共団体はごくわずかにとどまりますので、多くの地方公共団体にとって、公文書管理条例の制定は、今後の大きな課題です。そこで、以下、公文書管理条例制定の要点について述べておきます。

①文書のライフサイクル全体を対象に

公文書管理条例制定に当たって、留意すべき点ですが、第1に、文書のライフサイクル全体を対象とするため、非現用の文書も対象とすべきであるということです。それにより、将来の住民に対する説明義務も確保することが重要だろうと思います。

②実質的に地方公共団体の一部と言える法人を対象に

国が独立行政法人等も対象としたように、実質的に地方公共団体の一部と言える法人も対象にす

ることが重要です。実質的に地方公共団体の一部と言える法人とは、地方独立行政法人や地方三公社ということになります。既に情報公開条例や個人情報保護条例におきましては、地方独立行政法人や地方三公社を実施機関に含めているところが少なくありません。同じように、公文書管理条例におきましては、地方独立行政法人や地方三公社も対象とすべきだろうと思います。

また、指定管理者の保有しています公文書も、指定された業務との関係では、やはり説明義務を負う対象になるべきです。神奈川県藤沢市、兵庫県尼崎市の情報公開条例では、指定管理者が実施機関に含まれています。指定管理者が指定された業務との関係で保有しています文書の管理についても、公文書管理条例で規律すべきだと思います。

③作成すべき文書の具体化

具体的に文書作成義務を明記して、その際、その意思決定の経緯に係る文書も作成するように義務付けることが必要だろうと思います。

④適切な移管を確保する仕組み

適切な移管を確保する仕組みとして、例えば、レコード・スケジュール制等を採用することも定めておく必要があると思います。

⑤特定歴史公文書等に対する利用請求権の保障

非現用になり、地方公共団体の公文書館等に移管された文書を、ここでは、公文書管理法にならって特定歴史公文書等と呼んでおきますが、これに対する利用請求権を保障することが重要です。その場合、第三者機関による救済の仕組みを設けることが望ましいといえます。それにつきましては、大阪府のように公文書管理委員会を新設してもいいですし、既存の情報公開審査会ないしは情報公開・個人情報保護審査会を活用してもいいと思います。

⑥第三者機関によるコンプライアンスの確保の仕組み

第三者機関によるコンプライアンスの確保の仕組みを整備しておくことも重要だろうと思われる。

既存の公文書管理条例の内容とか、公文書管理

条例の要点につきましては、詳しくは、宇賀克也著『逐条解説 公文書等の管理に関する法律〔改訂版〕』（第一法規、2011年）の第5章をご覧ください。

(6) 公文書館

①公文書館的機能の確保

次に、公文書館についてお話をしておきたいと思います。わが国の地方公共団体で、公文書館を設置しているところは非常に少ないのが実態です。都道府県でも、まだ公文書館がないところも少なくありません。まして、市町村のレベルで公文書館を持っているところはわずかです。しかし、私は公文書館ができなければ、公文書管理条例が制定できないということではないと思っています。実際、熊本県は公文書館がまだ設置されていませんが、公文書管理条例を制定しています。何らかの形で公文書館的な機能が確保されていれば、当面はいいのではないかと思います。財政難で公文書館を設置できないから公文書管理条例を制定できないと考えるのではなくて、まず公文書管理条例をつくって、その際、どうやって公文書館的機能を確保するかを考えていけばいいと思います。

また、公文書館につきましても、新しい箱物を建てる必要は必ずしもないと思います。既存の施設で活用されていないものを利用していくことは十分考えられるわけです。例えば、市町村合併が行われたところであれば、旧地方公共団体の空いている庁舎等々で活用できるところはないのかを考えていく、又は、過疎化が進んで児童が減少して廃校になった学校とか、若しくは廃止になった公立の幼稚園とか保育所を活用するということでもいいと思います。また、公立図書館はあるでしょうから、そのスペースを有効活用して、その一部に公文書館的な機能を担わせることも考えられるわけです。高いお金をかけて、新しい箱物の公文書館を設置することを考えなくても、既存の施設をうまく活用して、公文書館を設けるということも考えていただければと思います。

②共同設置

また、単独で公文書館を設置することが財政的に困難な場合、共同設置することも考えられます。この点で非常に注目されますのが、福岡県の共同公文書館構想です。これは福岡県と、県内の全ての市町村、ただし福岡市と北九州市は既に独自の公文書館を持っていますから、それを除く全ての市町村とが共同で公文書館を設置する構想です。県が土地を提供して、建物の設置と管理の費用を、県と市町村が共同で負担をするという構想です。2012年秋に開館が予定されています。まだ公文書館を設置していない県では、県と市町村の共同公文書館という福岡県の構想は、非常に参考になるのではないかと思います。また、県が既に公文書館を設置している場合であっても、県内の市町村が共同で公文書館を設置することは検討に値すると思います。

最後に、国際公文書館会議東アジア地域支部の活動を通じて、この地域の国立公文書館が益々発展することを祈念して、私の講演を終わらせていただきます。ご静聴どうもありがとうございます。

基調講演者紹介

宇賀 克也

1955年東京都生まれ。東京大学法学部卒。東京大学法学部助手、助教授、東京大学大学院法学政治学研究科助教授を経て1994年より東京大学大学院法学政治学研究科教授（法学部教授・公共政策大学院教授を兼任）。この間、ハーバードロースクール、カリフォルニア大学バークレー校、ジョージタウン大学ローセンターの客員研究員、ハーバードロースクール客員教授等を歴任。専門は行政法。2003年設置の「公文書等の管理、保存及び利用に関する懇談会」の委員、2008年設置の「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」の座長代理を務め、2009年成立の公文書管理法制定に向けた論議の中心的な役割を果たした。近著に『逐条解説 公文書等の管理に関する法律 改訂版』（第一法規株式会社、2011年）。