

審査・公開業務の在り方と課題

江東区総務部総務課 公文書等専門員

蓮沼 素子 はすぬま・もとこ

はじめに

平成 25 年度アーカイブズ研修Ⅱグループ討論において、4 班ではアーカイブズにおける利用に係る審査・公開業務の流れの中で、どのような制度を構築していく必要があるのか、という全体的な問題関心から討論が進められた。4 班の構成員及び分担は以下の通りである。

長坂良宏（国立公文書館）、相澤英之（神奈川県立公文書館・司会）、伊藤一晴（山口県文書館・書記）、筒井隆秋（福岡共同公文書館）、松浦勉（板橋区公文書館）、藤谷彰（三重県・発表）、青柳智之（さいたま市）、蓮沼素子（江東区・本稿執筆）、内藤千枝（豊田市）

（名簿順、敬称略。所属は研修当時のもの。）

4 班は長年審査を行っている既設アーカイブズ、新設のアーカイブズ及びアーカイブズ機能担当組織、アーカイブズ未設置自治体に所属を分けることができる。それぞれの持つ課題が異なることから、審査・公開業務の流れの中で、①受入時審査、②全非公開文書の目録掲載、③利用申請時における原課協議、④審査会設置、という 4 つのポイントに焦点を当てて議論を行うこととした。

以下では、ポイントごとにグループ討論の内容を踏まえながら論じ、江東区のようにこれからアーカイブズを設置する地方自治体が、どのように審査・公開制度を構築していけばよいのかを展望したい。なお、本文中では「アーカイブズ」は機関を指す用語として使用し、歴史資料としてのアーカイブズの表記はすべて「（特定）歴史公文書等」で統一した。

注：グループ討論では、各ポイントでの審査の在

り方についてどうすべきかという結論を出さなかったため、本稿は筆者が討論から見えてきた課題をまとめ、個人的見解を述べたものであることを先にお断りしておく。

1. 受入時の審査

「公文書等の管理に関する法律（平成 21 年法律第 66 号。以下「公文書管理法」という。）」第 8 条第 3 項において、「行政機関の長は、（中略）国立公文書館等において利用の制限を行うことが適切だと認める場合には、その旨の意見を付さなければならない。」と定められている。この規定に基づいて、特定歴史公文書等には移管元機関の意見が付与されることとなっているため、国立公文書館では受入時に意見が付与されていないものを中心として、公開・要審査・非公開の判断を行っている¹。

国に準拠した制度を整備しているアーカイブズでは、国立公文書館と同様に原課からの意見が付与され、事前審査を行っている機関が多い。しかし、多くのアーカイブズでは受入時には原課意見は付与されず、事前審査も行っていない。このことから、グループ討論においては図 1 のように受入時審査のメリットとデメリットの比較検討を行った。

その結果として、受入時に事前審査を行うかどうかの判断は利用者サービスと直結しているという点が指摘できるであろう。

人的体制が整い受入作業に対して職員数を確保できるアーカイブズでは、事前審査を行った方が利用申請時において利用者を待たせずに、スモー

ズに歴史公文書等を提供できる。しかし、日本において多くのアーカイブズでは職員数が確保できず、個々の作業に十分時間が割り当てられないため、受入時には未審査のまま目録を早く公開した方が利用者の目に触れやすい。

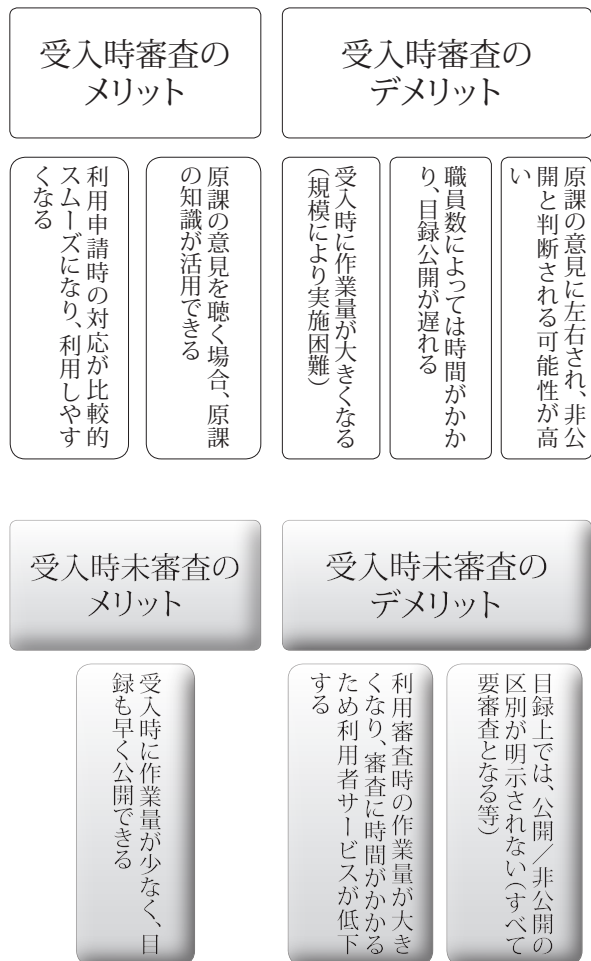


図1 受入時審査のメリット・デメリット

以上のことから、利用者サービスを担保しながら業務を効率的に行うためには、受入時審査を行うかどうかをアーカイブズの人的規模・受入数によって判断すべきだと言える。ただし、事前審査を行う場合には、誰が判断するのかという問題がある。このことについては、利用申請時の審査にも関係するため、後段に検討を譲ることとしたい。

2. 全非公開文書の日録掲載

「公文書管理法」第15条第4項では、「国立公文書館等の長は、（中略）適切な利用に資するために必要な事項を記載した目録を作成し、公表しなければならない。」と定めており、国立公文書

館では移管された特定歴史公文書等の1年以内の日録作成・公表が義務付けられている。

一方で、既設のアーカイブズにおいては全非公開文書を目録に掲載していない事例がある。これには、歴史公文書等の移管経緯が分からないため原課との調整が取れていない等、すべての目録を公表することで行政不服申立て申請があった場合に即座に対応できないなどの理由が想定される。

「公文書管理法」時代の歴史公文書等の公開は、国民の知る権利の担保や行政全般の透明性の確保といった面から語られるようになってきているように思う。そのため、すべての歴史公文書等を目録に掲載することによって、原則公開がアピールできアーカイブズの信頼性向上に期待ができると言える。

しかし、国民の知る権利が強調されることによって、前述のような行政不服申立ての申請が多発する可能性があり、今後のアーカイブズが直面する新たな課題を示唆するものでもある。行政不服申立てに対応するためには、現在のアーカイブズでの人的・法的体制では難しい場合もあり、全非公開文書を目録に掲載しないケースが生じる一因となっている。

これらのグループ討論を経て見えてきたことは、第一に審査・公開業務を法規上に位置付ける、ということである。たとえ個人情報等の利用制限基準を行政規則（行政内規）で規定したとしても、それはあくまでも行政内のみで有効な規則であり国民も裁判所も拘束されないからである。今後の地方自治体では、国に準じた条例化を進めるべきであろう。

第二に、アーカイブズでは上記のような法規に則って実施できる体制を整備すべきだということである。具体的には国立公文書館のように、利用審査に特化した部門もしくは専門アーキビストを配置することが望まれる。

このような体制が確立された時には、全非公開文書を含めた目録の公表はどのアーカイブズでも当然行われるはずである。

3. 利用申請時における原課協議

目録を公表するということは、歴史公文書等が利用対象となることを意味する。受入時に事前審査を行っていないアーカイブズでは、ここではじめて利用に関する審査を行うこととなる。

国立公文書館では、前述の通り受入時に移管元機関の意見が付与されているため、利用申請時に意見の参酌を行い、必要に応じて移管元機関に対して意見を聴取した上で、国立公文書館の長が判断することとしている²。国に準拠しているアーカイブズも、受入時に原課意見が付与されるため、意見の参酌を行い、原課への意見聴取を行う場合もあるが、利用申請時に原課協議は基本的に行わない機関が多い³。

他の事例を見ると、受入時審査を行う場合でも利用申請時の原課協議を行う、利用申請時のみ原課協議を行う、どの段階においても原課協議は行わないなど、利用申請時の原課協議に関してはアーカイブズによって判断が分かれている。

しかし原課協議を行う場合であっても、最終的な権限はアーカイブズにあることは共通している。では、原課の意見付与や協議が行われる場合とアーカイブズ独自に判断が行われる場合において、利用申請時の判断は大きく異なるのであろうか。グループ討論で出された原課協議のメリット・デメリットをまとめたのが図2である。

メリット	デメリット
・情報公開との統一性担保 ・原課判断の変化(原課意見の付与がある場合) ・原課の知識の活用 ・アーカイブズ理解の促進	・行政視点からの非公開判断の増加及び非公開期間の長期化 ・審査手続きの煩雑化(利用までの時間を要する) ・過去文書に対する原課知識の欠如

図2 原課協議のメリット・デメリット

情報公開条例の中で歴史公文書等を位置付けて公開している地方自治体においては、情報公開制度との整合性が求められる。そのため、情報公開と同じ原課意見の聴取によって統一的な判断が下

しやすく、協議を重ねることで歴史公文書等の公開にも理解が得やすいというメリットがある。

一方で、原課協議により行政の意見として現用文書同様に非公開判断が多くなるというデメリットがある。さらに、利用申請される歴史公文書等は最近のものに限らないため、過去の文書に対して原課が判断できるのか、組織改編によって原課に相当する組織の特定ができるのかという疑問も生ずる。こういった場合、利用申請時の原課協議に費やした時間と労力に見合う効果は期待できない。

では、受入時に原課の意見が付与され非公開としていた場合はどうだろうか。利用申請時にも原課協議を行うことを前提とすると、受入時とは社会的情勢が変化しており、公開判断となる可能性がある。社会や環境の変化、時の経過によって利用審査の基準は変化するものであり、このことは利用審査基準を適宜見直していく必要があることも意味している。

以上の意見をまとめてみると、原課協議を重ねることはアーカイブズ理解に一定効果はあるものの、審査結果がアーカイブズにおける原則公開とは逆に作用する可能性があると言える。そのため、原課に対してアーカイブズへの理解を得るための研修等を積極的に行うなど、原課協議とは別の形で協力体制を構築していくことが重要ではないだろうか。

また、組織改編等の問題解決に向けては受入段階で原課の意見付与もしくはヒアリングを行うなど、アーカイブズが歴史公文書等に対してどのようなメタデータを記述するか、ということが審査・公開業務にも影響してくると言えるだろう。筆者としては、アーカイブズが親組織である自治体の過去を含めた業務分析を行い、歴史公文書等の履歴の把握に努める必要があるのではないかと考えている。

誰が判断すべきか、事前審査及び利用申請時の審査について改めて考えてみると、基本として最終的な判断はアーカイブズが行う、という点では異論はないだろう。しかし、どの段階でどのよう

に判断すべきかは、審査に関する規定や原課との関係などによって異なるため、協議方法を含め容易に答えは出せない。どの段階で判断するにしても社会的情勢の変化は必ずあり、常に判断を見直すことが求められる。

4. 審査会の設置

「公文書管理法」第21条第1項において、「利用請求に対する処分又は利用請求に係る不作為について不服がある者は、国立公文書館等の長に対し、行政不服審査法による異議申立てをすることができる。」と規定されている。さらに第2項では「前項の異議申立てがあったときは、当該異議申立てを受けた国立公文書館等の長は、(中略)公文書管理委員会に諮問しなければならない。」こととされた。つまりここにおいて、利用制限に対する国民への救済の仕組みが法で担保されたのである。

国に準拠した条例を制定しているアーカイブズ・自治体では、独自の第三者機関である審査会を設置して不服申立てに対応している。具体的には法学・政治学・情報学・歴史学等の有識者や弁護士などの委員が専門的かつ第三者的な知見から審査を行っている。また、第三者機関ではないが行政内部組織として審査会を設置して対応している場合もある。情報公開条例の中に位置付けている地方自治体は、独自ではないが情報公開の審査会に附属させる形をとっている。

しかし多くのアーカイブズでは、審査会を独自に設置せず行政不服申立てに対応しているのが現状である。講義の中で紹介された神奈川県立公文書館の事例を参照すると、関係機関への意見聴取及び調整を経て、議会に諮問した上で審査結果を通知するという手続きとなっており、最終処分まで10か月もの月日が費やされている。審査会を設置していない他のアーカイブズでも、同様の手続きを取らざるを得ないだろう(「地方自治法(昭和22年法律第67号。)」第244条の4)。

利用申請時の審査において審査会を設置する意義は、第三者機関に諮問することにある。グルー

プ討論においても、専門的な審査会を設置することで説明責任が果たされやすく、構成員も公表されるので利用者側の視点に立った公平な判断が下されとの意見があった。また、一般的な行政不服審査法による審査よりも速やかに対応できるとの指摘ができる。

一方で、新たに独自の審査会を設置することは地方自治体への負担も大きく、財政面の問題や実務の煩雑化等のデメリットが挙げられた。更に、第三者の専門性が強調されることでアーカイブズに専門的知識が不要と判断される危険性があり、専門職員の存在意義が問われる事態にもなり兼ねない問題を含んでいる。

これからのアーカイブズでは、利用者の権利に対応しながらアーカイブズが持つリスクを軽減する対策を講じる必要がある。そこでの第三者の意見は、利用者の権利を守りアーカイブズの業務を遂行する上で重要な役割を果たすと考えられ、今後は第三者機関としての審査会を設置すべきではないだろうか。

同時に、アーカイブズの実務にとっての専門的知識と第三者機関の専門性をしっかりと区別し、母体組織である行政側や住民に理解してもらう努力が不可欠である。その上で、アーキビスト自身がアーカイブズの内部だけでなく、行政や住民にとって必要な存在であるという実績を積み上げていかなければならない。

おわりに

以上、アーカイブズ研修Ⅱにおける4班グループ検討の内容を軸として、アーカイブズでの利用に係る審査・公開業務の在り方と課題について、個人的意見を交えながら4つのポイントから概観した。では、ここで見えてきた審査・公開業務の問題点について、新たにアーカイブズをつくろうとしている地方自治体は、どのように解決していけばよいのだろうか。

繰り返しになるが、これからのアーカイブズでは住民の利用請求権を意識した法的対処ができる体制の構築が不可欠である。そのためには条例に

よって利用請求権を住民に付与した上で利用制限についても規定し、第三者による諮問機関を設置することが基本となるであろう。そうした際に予想されるのは、既存の情報公開条例及び個人情報保護条例の附属機関である審査会にアーカイブズの利用審査機能を付加するかどうかという点である。

現用文書の情報公開と異なり、歴史公文書等の利用制限は時の経過を考慮するものであり、原則作成から30年を超えないものとする考え方を踏まえて判断されなければならない。アーカイブズにおいて、利用請求権に対する審査を現用文書の情報公開と同一の審査機関で行うことは、判断が慎重となり利用者権利が狭められないだろうか。このことから筆者は、アーカイブズ独自の第三者機関を設置して利用審査を行うべきだと考えている。

こうした体制を盛り込んだ条例に基づいてアーカイブズを設置するためには、昨今の財政難の中で行政内にその必要性を理解してもらうベースを持つことが先決である。準備段階から現用文書管理との連携を深め、アーカイブズ設置が行政にとっても有益であることを認識してもらうことができれば、3で述べた原課協議の問題もクリアできるだろう。

これからアーカイブズを設置する地方自治体は、歴史公文書等を残す措置を講じながらベースの構築に時間をかけていくことが理想であるが、実現には財政・実施期限などの課題が山積みである。

研修に参加したアーカイブズ・自治体を持ち帰った課題はそれぞれであるが、既設アーカイブズも未設置自治体も「公文書管理法」時代の新しいアーカイブズとして住民に対応していかなければならない、と本研修を通して改めて感じている。

¹ なお、受入時における公開・要審査・非公開の判断を意見が付与されていないものを中心として行うのは、移管元機関からの利用制限についての意見が十分ではないため、利用制限箇所の特定を行うことが困難であること、また受入後1年以内の目録公表が義務付けられている等、時間的な制限があることからである、とのことである。

² その他にも、移管元機関へ意見書の提出をさせなければならない事例として以下のことが挙げられる。国立公文書館が保存する特定歴史公文書等は、「公文書管理法」第16条第1項第1号から第5号までに掲げる利用制限事由に該当しない限り、利用請求に応じて利用させなければならない。その際、第1号ハ（国の安全等情報）又は二（公共の安全等情報）に係る意見が移管元機関から付与されているものを利用させる旨の決定をする場合には、「公文書管理法」第18条第3項に基づき、あらかじめ移管元機関の長に対し意見書を提出する機会を与えなければならない。

³ たとえば福岡県市町村公文書館では、30年未経過文書については原課協議によって意見の参酌を行い、30年経過文書は意見聴取のみとするなど、30年ルールを意識して意見の参酌の方法を変えているアーカイブズもある。