

特集

公文書管理法における「歴史公文書」と「特定歴史公文書」

— その生成過程と問題点 —

小池 聖一

はじめに

来る平成二三年（二〇一一年）四月一日より、公文書等の管理に関する法律（平成二一年法律第六六号、以下、公文書管理法と略記）が施行される。

公文書管理法は、情報公開法^①、個人情報保護法^②と連動し、平成二〇年一月一八日第一六九回国会で当時の福田康夫内閣総理大臣が「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」と施政方針演説を行ってから、わずか一年半で法制化された。このような短期間での立法は、消えた年金記録問題、海上自衛隊補給艦「とわだ」の航海日誌廃棄問題等により、国民の公文書管理に対する関心が高かったためである。^③ 何よりも公文書管理法は、国民の公文書管理に対する疑念を払拭し、その信頼を取り戻すために作られたといえよう。

公文書管理法の意義は、基本的に下記の五点にまとめられている。

① 現用・非現用を通じた統一的な公文書管理の推進

② 移管制度の改善
③ 公文書管理に関するコンプライアンスを確保するための仕組みの整備

④ 外部有識者の知見を活用する仕組みの整備と国立公文書館の機能強化

⑤ 歴史公文書等の利用促進を図る仕組みの整備^④
この五点のうち、まさに、上位①～③の三点は、公文書管理の信頼性を取り戻すことを意図したものであった。

一方で、この公文書管理法には、「等」が多用されている点に特徴がある。なかでも、「定義」において、対象となる文書に「歴史公文書」「特定歴史公文書」といった聞きなれない用語が使用され、それに「歴史公文書等」「特定歴史公文書等」と「等」が付いているのである。「定義」にもかかわらず、曖昧な造語が使用され、「等」がついていることで多様な解釈が可能となっている。本稿は、この「歴史公文書」「特定歴史公文書」という用語がどのように導入され、なぜ「等」が多用されたのか、という疑問から発している。同時に、この疑問は、公文

書管理法の成立過程そのものに起因し、今後の公文書管理のあり方にも影響を与えるとも考えている。

そこで、本稿第一章では、平成一五年五月に開始された「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」⁵⁾から、平成二二年七月一日、法律第六六号として公文書管理法が制定されるまで、各委員会等での議事を通じて、「歴史公文書」と「特定歴史公文書」が如何に定義されていたか、という点に着目して概観する。

第二章では、公文書管理法成立以降、公文書管理委員会での議論および施行令の策定とこれに準拠し、内閣府から示されたガイドラインのなかでの「歴史公文書」と「特定歴史公文書」の問題点を明らかにしたい。

そのうえで、「おわりにかえて」のなかで、上記の過程について問題点をまとめ、解決策の提示を試みたい。⁶⁾

一、公文書管理法が成立する過程における「歴史公文書」と「特定歴史公文書」

(1) 歴史資料としての重要な公文書等

公文書館法(昭和六二年(一九八七年)法律第百一五号)第四条(公文書館)で「歴史資料として重要な公文書等」は「国が保管していた歴史資料としての重要な公文書その他の記録を含む」と定義された。問題は、移管され公文書館で保管される公文書のなかで何が「重要」なのかであった。それは、移管されるべき「重要」な行政文書とは何

か、ということでもあった。国の各省庁から非現用化した行政文書の受け入れ機関である国立公文書館は、直接各省庁文書および文書管理に直接アクセスした上での評価選別権を持たないがゆえに、移管基準の策定と、その拡大によって所蔵資料の充実を図る必要があった。その意味で、適正な公文書管理の存在を前提としている情報公開法の制定は、国立公文書館にとって移管基準の拡大・充実の好機であった。

国立公文書館では、情報公開法に対応して、国立公文書館法(平成一一年法律第七九号)を制定するとともに、平成一〇年一月三〇日に移管基準等研究会を発足させた。この移管基準等研究会では、情報公開法に対応した国立公文書館のあり方を模索するとともに、「公文書等の移管基準」を検討し、「歴史資料として重要な公文書等」を一覧表化した定型的基準としての「別表1 移管対象文書の類型及びその具体例」を明らかにした。⁷⁾

そして、平成一三年三月三〇日の閣議決定「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」において、「歴史資料として重要な公文書等」について次の二点が挙げられた。

- (1) 我が国政府の過去の主要な活動を跡づけるために必要な、国政上の重要な事項又はその他の所管行政上の重要な事項のうち所管行政に係る重要な政策等国政上の重要な事項に準ずる重要性があると認められるものに係る意思決定

- (2) (1) の決定に至るまでの審議、検討又は協議の過程及びその決定に基づく施策の遂行過程⁸⁾

その上で閣議決定と同日の各府省庁官房長申合せ「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（平成一三年三月三〇日閣議決定）の実施について」において、ある程度、具体化された。

（3）以下の①から⑧までのいずれかに該当するもの

- ① 昭和二〇年までに作成され、又は取得された文書
- ② 行政文書を作成し、又は取得したときから保存期間が三〇年以上経過した文書（保存期間が三〇年未満であっても、延長により結果として三〇年以上経過した文書を含む。）
- ③ 閣議請議に関する文書
- ④ 事務次官（事務次官が置かれていない機関にあつては、それに相当する職）以上の決裁した文書
- ⑤ 行政機関がその施策等を一般に周知させることを目的として作成した広報誌、パンフレット、ポスター、ビデオ等の広報資料のうち当該行政機関の本府省庁が保有しているもの
- ⑥ 文書閲覧制度に基づき閲覧目録に搭載された文書
- ⑦ 2（4）の規定により、予算書、決算書、年次報告書等の毎年又は隔年等に定期的に作成される文書のうち、各行政機関の長と移管について協議し、包括的な合意がなされたもの
- ⑧ 2（5）の規定により、内閣総理大臣が指定した特定の国政上の重要事項等に関連して作成された文書であつて、各行政機関の長と移管について協議し、合意に達したもの⁹⁾

さらに、定型的基準としては、平成一三年三月三〇日付各府省庁文書課長等申合せ「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（平成一三年三月三〇日閣議決定）等の運用について」別表として導入された。ここで、「重要」とは、「国政上」と限定したうえで、戦前の公文書と三〇年という保存年限と事務次官決裁以上の文書とされたが、「重要事項等」の内容については、具体性に欠けるものであった。この過程で、「歴史資料として重要な公文書その他の記録」を略して「歴史公文書等」としたのは、平成一三年四月二日付規程第七号「独立行政法人国立公文書館利用規則」においてであった。¹⁰⁾

（2）「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」

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（以下、研究会と略記）は、当時の小泉内閣官房長官であった福田康夫代議士の肝いりによって開始されたものであった。¹¹⁾ 本研究会での議論は、国立公文書館の拡充と、そのための「諸外国の先進的な取組」に対する調査が主なものとなったが、大濱徹也国立公文書館常任理事（当時）から、次記の様な実態に即した意見がなされていた。

（前略）昨今、アーキビストの資格認定問題が話題となっており、「大学史学科などの課程認定をせよ」との声が聞かれますが、課程認定で資格を出すということは、図書館司書や博物館学芸員が現在負わされている苦悩と苦闘というものを見れば、いかなものかなという感を私は持つております。アーキビストが専門職として負わされている使命は、単に残されている記録資

料を歴史資料として守るだけではなく、現に生み出されている記録などを的確に管理し、残していくために何をなすべきか、必要に応じて対処する力の有無ではないでしょうか。アーキビストには、ある種の記録管理官的な業務のようなものを身につけた者が各行政組織等の情報公開業務あるいは記録管理業務と一体となって営む責務が負わされているのではないかと思っております。

どうか委員の皆様におかれては、アーキビストが単に歴史資料のお守り役、保護者としてのみあるのではなく、現に生み出されている記録をも含め、国や自治体をはじめ、各組織の営みを構成員に伝える作業を通し、後の世に歴史を残していくことにあるという使命に思いをいたし、専門職についての位置づけあるいは養成についてご教示いただければ幸いです。アーキビストの養成と位置づけは、現に苦闘している司書や学芸員の方たちが置かれている場を新たに高めることにもつながるものだと思います。(後略)¹²

にもかかわらず、研究会では、専門職制の成立(アーキビスト)が議論の中心となり、本研究会名にもある「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」という観点は、「公文書館に移管されるべき歴史資料として重要な公文書等の評価選別は、その時代の歴史を規定することにもつながり、その業務に携わる専門職員の資質として、高度な専門知識・技術に加え高い見識と幅広い視野が求められる」と、専門職員の養成問題にすり替えられることとなった。¹³

結果として、この研究会で「歴史資料として重要な公文書その他の記録」を略して「歴史公文書等」とは何か、という問題は、何等深められなかったのである。

(3) 「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」

研究会に引続き、「我が国にふさわしい公文書等の管理、保存及び利用に係る制度の在り方を検討する」ことを目的として、公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会(以下、懇談会と略記)が、平成一五年二月一七日から、平成一七年六月二二日まで、合計一四回開催された。¹⁴

この懇談会は、山田委員が指摘するように「今回、名前が「歴史資料として重要な」というのが抜けたというのは、歴史学者の加藤先生あたりからはご不満なかもしれませんが、そういう意味から言うと、意義のあることであるのかもしれないというような気がしております」と述べたように、文書概念を多様に広げつつ公文書管理のあり様を中心的な議題としたのであった。¹⁵

その際、高山座長は、「歴史的に重要な公文書等」の解釈、情報公開法における行政文書などの類似の概念が非常に錯綜した形で用いられるということがございますので、これを少し整理して、比較などをしやすくしていただくというふうに考えております」としていたもの、¹⁶「用語の解釈」については、事務局に一任されたのであった。

そして、平成一六年一月二六日の第二回懇談会で、川口内閣府企画調整課長は、

(前略) 公文書等とは記録であつて、現用のものを除くということ、その主要なものとして公文書が例示されているということ、その主要なものとしまして公文書が例示されているということ、総理府時代に、昭和六三年に地方公共団体に解釈を示したものがございまして、この解釈によりますと、公文書とは、公務員がその職務を遂行する過程で作成する記録を、その他の記録とは、公文書以外のすべての記録を言い、また、これらすべての媒体については、文書、地図、図書類、フィルム、音声記録、磁気テープ、レーザーディスク等、そのいかに問わないものである。したがつて、その他の記録には、古書、古文書、その他私文書も含まれることになるということで、公文書以外でも公文書等ということになりますと、さまざまなすべての媒体で、かつ私文書も含まれるということになります(後略)¹⁷⁾

と述べ、「公文書」と「公文書等」との相違、「等」の解釈を拡大する方向性を明らかにした。¹⁸⁾

しかし、「等」の内実として、菊池館長が例示したものは「例えば消費税の導入、税率の改正等に伴つて、国民にあれだけ周知した。ポスター」であつた。これに対して藤井政策統括官政策統括官は、「実態みたいなものを本当に御論議していただいた方がいんじゃないかと思つているんですが」と前置きし、「歴史的な文書と言つたつて、各省は自分たちの業務運営に今後も必要なんだということであれば、絶対に公文書館には渡そうとしないだろう」「特に法律制定改正とか、あるいは重要な審議会、答申というようなのは、(中略)言わば参考

資料的に保存しようとしていないのではないかと。これは審議会答申も同じです。決して廃止して移管しないというよりは、むしろ、自分たちの手元に置いておいて移管したくないという部分の方が、相当ウェイトが高いのではないかと」発言していた。¹⁹⁾

尾崎委員から「本当に幅広く集めようと思うと、やはりある程度根拠を与えないと無理だと思いますね」「ある程度根拠を与えて、そういうものを残すんだという気分を各省庁にしっかり植え付けないと難しいんじゃないかという気がします」との問題提起が行なわれたものの、加藤委員が「三〇年オーダーという意味がある種、歴史研究者の立場から申し上げますと、これはそれだけ重要な文書だからそれだけの期間保存しておくべきだという考え方のほかに、もう一つの側面があります。例えば、骨肉の闘いとなるような政治的な争点となった問題が、三〇年という時間を経れば、敵対していた双方の当事者の間においても、感情的にはぐれてくる、当事者間においても、その問題はどう歴史家にまかせていいのではないかという感覚、雰囲気が生ずる」と回答し、「目先の利害を超えて、ある官僚が政治に関わるような文書を作成すれば、それは官僚個人が作成したものである公文書館の収集する対象となる、といった感覚や雰囲気、法律の言葉で書いていただけなら大変結構だ、と思います」と国立公文書館の収集権問題に転換してしまつてゐる。²⁰⁾

「歴史資料として重要な公文書等」とは何か、という疑問は、内閣府が行つた各省庁(一八省庁)に対するアンケートで、その半数にあたる九省庁が「歴史的に重要な公文書のカテゴリーが良く分らないた

め、選定が難しい」と回答している点でも明らかであった。²¹⁾ 懇談会では、「学会のバックアップ」などが提案されたものの、懇談会自体では答えを出せなかったのである。²²⁾ 答えらしきものは、総務省政策統括官の「歴史文書などで一番重視されるのは、重要な法律の制定とか、あるいは重要な施策、あるいは社会的に重要なでき事とか、そういったことに関連する行政文書なんだろうと思うんです」との発言にとどまるものであった。²³⁾

第六回の懇談会でも、尾崎委員より、「公文書の適切な移管について(法改正を必要としない措置)」が資料として提出され、「定期的」に作成された文書については、内閣府と各府省との間で移管文書を決める「包括的合意制」と、各府省横断的な「特定重要政策事項指定制度」の導入が提案された。それは、「歴史資料として重要な公文書等」を、各省庁と国立公文書館の実態に即して評価・選別する方法を示したものであった。²⁴⁾ しかし、懇談会では、尾崎委員の提案を審議することなく、「重要な公文書」とはなにか、という点についても触れられなかったのである。

(4) 「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」

平成一九年(二〇〇七年)九月二五日、国立公文書館の整備・拡充に熱心であった福田康夫代議士が第九一代内閣総理大臣に就任。平成二〇年二月二九日には、内閣府特命担当大臣(少子化対策・男女共同参画担当)の上川陽子を公文書管理担当大臣に任命した。そして、同日、「新たな文書管理法の在り方を含む、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在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」、公文書管理の在り方等に関する有識者会議(以下、有識者会議と略記)を発足させた。²⁵⁾

この有識者会議が開催される前に、二つの動きが存在していた。一つは、総合研究開発機構(ZRI)の委託の下、平成一七年八月から翌一八年にかけて八回開催された「公文書管理法研究会」である。「公文書管理法研究会」は、「論点整理」を行い、公文書管理法案として分担管理の原則のあり方について修正を加え、「永久保存をする立場にある国立公文書館等の視点から現用文書の作成・管理等のあり方を規律しよう」とする案(甲案)と、「行政機関の長の行政文書の作成・管理等の事務を出発点とする現行制度の基本線は維持する考え方」(乙案)の二案を提示した。そのうえで、『政策提言—公文書管理の法整備に向けて』(以下、「政策提言」と略記)を平成一九年二月に刊行していた。²⁶⁾ この公文書管理法研究会の代表・高橋滋一橋大学教授およびアメリカの公文書管理制度について執筆した野口貴公美法政大学准教授(当時)が、有識者会議の委員となっており、この「政策提言」の影響を理解できる。この「政策提言」は、国立公文書館の権限拡大を念頭に立案されたものであり、本稿に関連する部分においても、「独立行政法人等文書」「民間文書」を「将来国立公文書館に移管できる潜在的対象」としている。「第四部 公文書管理に関する諸論点」では「第一章 公文書管理法の位置付けと課題」(斎藤誠)において「対象文書の外延」が述べられている。「第三章 公文書管理と行

政の転換（飯尾潤）では、「何が歴史的に重要かということは一義的には定められない」と根本問題を回避し、「実質的な意思決定過程と文書作成過程が分離している」としたうえで、公文書管理の必要性を行政の効率化・高度化という点から述べている。また、中間書庫の必要性から、「第5章 「記録保存型文書管理」と「意思決定型文書管理」（牧原出）」と、二つの文書管理を設定している。結果的に、この「政策提言」は、国立公文書館を理想とするアメリカの国立公文書館・記録管理庁（National Archives and Records Administration, NARA）に近づけるためのシステム論であった。このため日本の公文書管理の実態や、国立公文書館の実情に根ざさず、「歴史的に重要な資料」の定義問題も避けて通ったものであった。

一方で、平成一九年六月二七日付内閣総理大臣決定「公文書等の適切な保存のための特定の国政上の重要事項等の指定について」で、「阪神・淡路大震災関連連施策」「オウム真理教対策」「病原性大腸菌O一五七対策」「中央省庁等改革」「情報公開法制定」「不良債権処理関連施策」「気候変動に関する京都会議関連連施策」「サッカーワールドカップ日韓共催」の八点が挙げられ、「歴史的に重要な資料」を、重要「事項」として指定したのであった。⁽²⁸⁾

このような前提の下に開催された有識者会議は、「政策提言」同様、国立公文書館の理想像を制度的に提示する「ゴールド・モデル」を求めるものとなった。このため、平成二〇年七月一日に明らかにされた有識者会議の中間報告「時を貫く記録としての公文書管理の在り方」⁽²⁹⁾今、国家事業として取り組む⁽³⁰⁾」でも、公文書管理全体のシステム

化の問題を、各府省の管理実態および、その文書管理にいたる文書の作成から管理に至る過程について明らかにしないまま、システムの理想像を示すただけの内容となった。このような有識者会議のあり方は、意見募集にも反映された。この結果を加藤委員は、次のように述べている。

（前略）元々、意識の高い方がパブリックコメントを寄せられたということはあると思いますが、国民の側は、大きく理想を語っているように思いました。一方で、各省庁の側は、例えば、公文書を一定のルールで共通に管理しようと考えたと、どのようなところが問題になってくるかという部分にターゲットを絞った、ある意味、ネガティブなと言いますか、細かい問題点を克明に書き上げてこられている。このような、各省庁の対応をやはり現実に目の当たりにしますと、国民の理想と、省庁の現実、これをすり合わせるのがこの会議に求められている、一つの政治的な力量であって、尾崎座長や大臣にはぜひ頑張っていたきたいということを感じたことが一つです。（後略）⁽³¹⁾

平成二〇年一月四日の有識者会議最終報告「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⁽³¹⁾」でも、実態との関連性を有さない理想論が中心となった。

以上のように、公文書管理法策定の前提となった各会議における議論について概観した。研究会から有識者会議までの議論は、日本の実態や具体例に即したのではなく、アメリカの国立公文書館・記録管理庁（NARA）をモデル・ケースとして国立公文書館のあるべき姿

を求めたものであった。このため、次章で明らかにするように、公文書管理法の制定においても、日本の実情については主たる論点とならないまま、法律が成立することとなったのである。²⁰⁾

二、公文書管理法と公文書管理委員会

(1) 国会での審議と公文書管理の成立

平成二十一年三月三日、「公文書等の管理に関する法律案」が閣議決定され、国会に提出された。同案は、民主党公文書管理プロジェクトチームの指摘をうけ、同チームと与党の公文書館推進議員懇談会との間で修正協議が行われた。

衆議院内閣委員会では、五月二一日に付託され、五月二七日と同月二九日の二日にわたって集中審議が行われた。与党および民主党間で合意が成立し、六月一日、修正案と一五項目の付帯決議（文書作成範囲の拡大、行政文書ファイルの集中管理、管理簿の公開、研修等）を全会一致で可決。参議院内閣委員会では、修正案と付帯決議二二項目が、六月二三日、全会一致で可決された。七月一日、法律第六六号として公文書管理法は、公布された。

本稿に即した質問としては、五月二七日の内閣委員会において吉井英勝委員（日本共産党）から、「公文書」の時期範囲について質問がなされている。これに対して山崎日出夫政府参考人（内閣府大臣官房審議官）は、「この公文書管理法案におきましては、その文書がいつ作成、取得されたものであろうと、行政文書、法人文書あるいは公文

書に移管された特定歴史公文書に該当するものであれば公文書等に当てはまるということとしているところがございます。したがって、どんな古い文書であろうと公文書等に含まれ得るところでございます」と述べている。また、五月二九日の内閣委員会で公明党田端正広委員からは、「歴史資料として重要」の範囲について質問がなされた。これに対し、菊池光興国立公文書館長は、「全く個人が書いた日記だとか何かというのが果たして入るのかどうかというところは、そこまでは広がらないというのが通常の公文書の範囲だろうと思うんです」とし、そのうえで、「そういうものが将来は入ってくる余地がある」との含みを持たせた答弁を行っている。

このように、衆議院内閣委員会での質疑を通じて、国立公文書館が所蔵すべき「歴史資料として重要な公文書等」は、更に拡大したのであった。

(2) 公文書管理法における「歴史公文書」と「特定歴史公文書」
公文書管理法において、「歴史公文書」と「特定歴史公文書」は、以下のように定義されている。

第二条第六項 この法律において「歴史公文書」とは、歴史資料として重要な公文書その他の文書をいう。

第二条第七項 この法律において「特定歴史公文書」とは、歴史公文書等のうち、次に掲げるものをいう。

- 一、第八条第一項の規定により国立公文書館等に移管されたもの
- 二、第二十一条第四項の規定により国立公文書館等に移管された

もの

三、第一四条第四項の規定により国立公文書館の設置する公文書館に移管されたもの

四、法人その他の団体（国及び独立行政法人等を除く。以下「法人等」という。）又は個人から国立公文書館等に寄贈され、又は寄託されたもの

すなわち、「歴史公文書等」とは、歴史資料として重要な公文書であるとともに、「等」とあることによって私的に作成された「私文書」をも含む概念であると解釈されている。³³しかし、「公文書」「私文書」という概念は、作成にあたっての文書分類であり、従来、情報公開法の公文書概念では「私文書」を除外していた。しかし、国立公文書館に資料収集権を付与するため、「等」の内容は公文書にとどまらず、「私文書」にまで広げることとなった。その際、作成にあたっての分類と、所蔵された形態による団体文書、個人文書といった文書概念とを、これまでの研究会以降の「有識者」が区別しえなかったため、結果的に全ての文書を含むこととする解釈もなされたのである。また、「特定歴史公文書」とは、公文書管理法で新設された概念であり、「歴史公文書等」で国立公文書館等に移管ないし寄贈・寄託されたものをさしたものである。

「歴史公文書等」の概念は、拡大解釈すればその外延は際限なく拡大するものであるが、公文書管理法の主たる対象は、あくまでも「公文書」、すなわち行政文書であり、法人文書である。それ故、「公文書」の定義は存在しないものの、行政文書と法人文書の定義は、第二条第

四項および第二条第五項で、行政機関の職員および独立行政法人等の役員又は職員が職務上作成し、又は取得した文書で、当該機関の職員等が組織的に用いるもの、すなわち組織共用文書と規定されている。同時に、例外も規定されており、第二条第四項および第二条第五項で次の三号が示されている。

一 官報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの

二 特定歴史公文書等

三 政令で定める研究所その他の施設において、政令で定めるところにより、歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別の管理がなされているもの（前号に掲げるものを除く。）

とされている。

また、「特定歴史公文書等」とは、歴史的に重要な資料・国立公文書館が言うところの「歴史公文書等」のうち、現状で国立公文書館等が所蔵している歴史的に重要な公文書（「歴史公文書等」）を指している。「特定歴史公文書」とは、「唯一性」「絶対性」を求められていた国立公文書館が全ての歴史的に重要な公文書を所蔵していない、あるいはしえない事実をあきらかにしただけの用語と言っても過言ではないだろう。

(3) 公文書管理委員会における施行令とガイドラインの作成過程
公文書管理法が公布され、施行されるまで二年間の猶予があり、実

際に運用するにあたって施行令と、ガイドラインを作成する必要があった。これまで、有識者会議に至るまで、ゴールド・モデルといった理想案の策定に集中していた「有識者」を含む公文書管理委員会²⁴⁾は、公文書管理法の施行にあたって現実・実態とこの段階で向き合うこととなったのである。

平成二二年(二〇一〇年)七月一日に開催された第一回公文書管理委員会では、御厨貴委員長のペーパー「公文書管理に関する政令・ガイドラインについての検討の視点」が検討材料として配布された。

◎ 政府の意思決定の跡付けができるよう、意思決定過程の記録を確実に残せるようにすること

◎ 作成した文書が後代の国民・行政官に適切に利用されるよう、文書の分類・整理の仕組みを整えること

◎ 散逸や誤廃棄を防ぐため、集中管理をはじめとした文書の保存の仕組みを整えること

◎ 電子文書の保存についても配慮すること

◎ 歴史的に価値のある資料を確実に残せるよう、国立公文書館等へ移管する文書について、研究者の意見も踏まえ、適切な基準を明らかにすること

◎ 政府において適切な文書管理が確実に行われるよう、コンプライアンス確保の仕組みを整えるとともに、職員の意識・専門性の向上に意を用うべきこと³⁵⁾

また、杉本重雄委員からは、(資料六一二)として「新しい公文書管理のポイント」として、文書のライフサイクル論にもとづき、文書に

ついて「作成義務のある文書」と「軽微な文書」を分類。廃棄を前提とする「軽微な文書」として、次の五点を挙げている。

① 一時的な記録

- ・ スケジュール帳、組織の活動に関連しない連絡事項、組織で回覧される連絡事項などのコピー、商品やサービスの案内、他者が責任を持って登録することとなる複数の者に来たeメール、スパムメールなど

② ラフなメモや計算

- ・ ラフな計算、個人の作業途中のメモ、最終文書に貼り付ける計算シート、文書、データ検証で打ち出したコピー、アドホックな質問に対する回答など

③ 意思決定に寄与しないドラフト

- ・ 内容のチェックのために使うドラフトなど

④ 参照用のコピー

- ・ 参照用のコピー、組織の手続き、マニュアル、ガイドライン、計画などのコピーなど

⑤ 不用の出版物

- ・ 組織で受けとった営業資料、外部の印刷物など

その際、ツイッター、ブログ、メルマガ、電子メールなどを検討課題ともしていた。さらに、「歴史的価値のある文書の判断」として、将来国立公文書館に移管すべき歴史的価値のある文書の判断基準は次のとおりである。国民視点で定めることが求められる。

① 国益や社会に重大な影響を与える意思決定であったかどうか

- ② 個人や法人が重大な影響を受ける意思決定であったかどうか
- ③ 我が国の歴史、文化、学術の発展のために役立つ文書であるかどうか

④ 今後の政策形成の参考資料となるかどうか

⑤ 我が国の社会に重大な影響を与えた事件、事業であったか

・ 府省共通業務については、文書の種類ごとにガイドラインと示すこととなる。

・ 府省個別業務については、その考え方を参考に各府省で定めることとなる。³⁶⁾

また、パブリック・コメントを引用した三宅弘委員の（資料六一三）「公文書管理委員会において検討していただきたいこと」では、「組織共用文書」と「個人文書」の区別は困難であるから、「当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして」の要件を削除すべきである」「簿冊式管理法をやめてバーチカル・ファイリングシステムを採用し、ファイル基準表への書き込みをコンピューター処理し、これを情報公開目録として国民がアクセスできるようにし、この高速検索性により行政コストの削減を実現すべき」「米国では大統領の持つ携帯電話の記録まで公文書として保管対象になっているが、日本でも閣僚時代に作成した職務に関する文書は、すべて公文書として保管されるべきである」といった意見の検討を要望していた。³⁷⁾

このように有識者会議までの過程で、「有識者」が府省の文書管理について実態調査を行なわずにきた結果、彼等は最後の段階で「歴史的に重要な資料」とはなにか、という問題に直面しなければならなかつ

た。しかし、御厨座長および杉本委員のメモは、概括的な内容にすぎず、具体性を持たないものであった。三宅委員メモにおける指摘も実態に基づくものでなかった。

このため、日程的な問題もあり、公文書管理委員会での審議は、内閣府から提示された施行令案とガイドライン案の検討が中心となり、上記の意見は、公文書等の管理に関する法律施行令（平成二二年政令第二百五〇号）の別表に反映されたものの、「歴史的に重要な資料」についての具体的な議論はなされなかったのである。

（４）ガイドラインの問題点

平成二二年七月一五日に開催された第一回公文書管理委員会では、「行政文書の管理に関するガイドラインの検討素案」³⁸⁾が明らかにされた。この検討素案に対する国民の意見募集および各省意見が、第二回公文書管理委員会（平成二二年八月三一日）で明らかにされた。本稿に即し、歴史的に重要な資料について言えば、外務省からは「文書の歴史性を判断する場所（部署等）は、各省ごとに異なってもよいと考える」との意見が出され、また、各省からは、業務の固有性・多様性にもとづき、施行令別表に対する注文が多数寄せられた。さらに、防衛庁からは、防衛研究所図書館戦史資料室を念頭に、「改正後の独立行政法人等情報公開法第二条第二項第三号の政令で定める施設が保有する歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料は、独立行政法人等情報公開法第五条第四号イに掲げる情報が記録されていると認められる場合に一般の利用を制限する限り、公文書管理法第二条第四

項の行政文書に該当し、同条第三項の国立公文書館等に移管すべきものと整理しているのかわからない。」とし、これを公文書管理法に即して言えば、「特定歴史公文書」と「歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料」との定義上の問題点を指摘するものであった。³⁹⁾

また、第二回公文書管理委員会で、「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」⁴⁰⁾が明らかにされ、国民の意見募集および各省意見が第三回公文書管理委員会（平成二二年一月二一日）で明らかにされた。国民からは、有識者会議の流れにある意見が多数を占めたが、「寄贈・寄託を受ける文書の基準を可能な限り具体化して示す必要はないのか。（中略）いずれにせよ、移管文書を保存するのが本務であるので、寄贈・寄託については務めて抑制的にかつ具体的な基準を示して欲しい。」⁴¹⁾「そもそも「歴史公文書等」の定義が曖昧な気がします。」との意見も寄せられた。さらに、各省からの意見では、くん蒸措置・イナージェンガス等による自動消火設備等については財政措置を求める意見が多く寄せられた。また、著作権に関する指摘もだされた。その上で、文部科学省からの意見および理由は、次頁の表のように本ガイドラインの問題点を適切に指摘したものであった。⁴²⁾

文部科学省の指摘は、「歴史公文書等」の概念が外延上に広がった結果、寄贈・寄託が想定されている個人文書・団体文書を「公文書」のライフサイクルと同じように考えた点を問題にするものであった。個人文書は、個人の人生の過程で生成されるものである。この個人文書を作成段階の分類である「公文書」と「私文書」にわけるとは、そもそも原秩序尊重の原則とは矛盾しているのである。同時に、政治

家なり、官僚であったとしても、その人生のすべてを公人として規定することは出来ない。にもかかわらず、基本的に、個人文書を扱ったことがない国立公文書館に「有識者」が収集権を付与し、受け入れから公開までを個人文書と公文書の区別を理解せずに国立公文書館の慣行を適用したことが問題であった。⁴³⁾

そして、何より問題なのは、上記の意見に対して公文書管理委員会が回答を行えなかったことである。

おわりにかえて

平成一三年四月二日付規程第七号「独立行政法人国立公文書館利用規則」において「歴史資料として重要な公文書その他の記録」を略して「歴史公文書等」と記述した。これは、国立公文書館の所蔵状況を単純に反映した名称であった。国立公文書館が所蔵すべき歴史資料として重要な「公文書その他の記録」の略記であり、あくまでも「公文書」を念頭においたものであった。

それが、研究会以降、懇談会、有識者会議の過程では、アメリカの国立公文書館・記録管理庁 (National Archives and Records Administration, NARA) を理想として、国立公文書館をいかにそれに近づけるか、という点に議論が集中し、歴史資料として「重要な公文書」とは何かという点は、ほとんど議論に上らなかつたにもかかわらず、その概念は外延上に拡大していった。

結果的に、「重要な公文書」とは、公文書管理法施行令の別表およ

表 文部科学省からの主な意見

| 対象事項 | 意見 | 理由 |
|--|---|---|
| <p>B-2 寄贈・寄託された文書の受入れ (1) 館は、法人その他の団体（国及び独立行政法人等を除く。以下「法人等」という。）又は個人から特定の文書を寄贈又は寄託する旨の申出があった場合、当該文書が歴史公文書等に該当すると判断する場合には、当該文書を受け入れるものとする。</p> | <p>●「当該文書が歴史公文書等に該当すると判断する場合には、当該文書を受け入れるものとする。」は「当該文書に歴史公文書等に該当すると判断する文書が含まれる場合には、当該文書を受け入れるものとする。」に変更されたい。</p> | <p>●検討素案の場合、当該文書が歴史公文書等に該当しないと判断する場合には、当該文書を受け入れられないと読むことができる。 ●法人等又は個人からの寄贈・寄託の場合、歴史公文書等のみならず、文化財的価値を有する資料、その他多種多様な形態・内容の資料を含む場合がある。その際、歴史公文書等に該当するもののみを受け入れるとも読み取ることのできる本文は、その他の資料を受入れないなど、資料群としての原秩序を損なう対応を助長しかねない。 ●また一方で、独立の国立公文書館等施設ではなく、図書館や博物館などが複合機能のひとつとして国立公文書館等施設の指定を受けた場合、恣意的に特定歴史公文書等としての受入れを避けて、法の枠外での運用がなされる懸念がある。その場合B-2(2)は無効となり、歴史公文書等の隠匿を助長しかねない。</p> |
| <p>B-2 (2) 館は、(1)に基づき受け入れた特定歴史公文書等について、寄贈又は寄託をした者の希望に応じ、利用の制限を行う範囲及びこれが適用される期間を定めた上で、次に掲げる措置を施し、原則として受入れから1年以内に排架を行うものとする。 ①くん蒸その他の保存に必要な措置 ②B-4(4)に定める識別番号の付与 ③B-7(1)に定める目録の作成</p> | <p>●「原則として受入れから1年以内に排架を行うものとする。」は「受入れから1年以内に排架計画を立案し、公表するものとする。」と変更されたい。 ●「原則として受入れから1年以内に排架を行うものとする」とあるが、一概に期限を決めて利用に供するのは難しいため弾力的な期限設定をしていただきたい。</p> | <p>●公文書と異なり、法人等又は個人からの寄贈・寄託文書の形態・内容は多種多様な場合が多く、かつ分量も1年間では到底整理不能な文書の寄贈・寄託を受ける場合が容易に想定可能である。このため受入れの事実と排架計画とを公表させることにとどめるのが現実的である。 ●行政機関等から受け入れた文書類と異なり、文書群ごとに内容や形式が多様であるため。</p> |
| <p>B-2(2) 留意事項 ○利用の制限に関する設定を済ませた後は、行政機関及び独立行政法人等から受け入れた場合と同様、くん蒸、ウイルスチェック(検疫)、媒体変換、綴直しや鞆伸ばしといった簡単な修復等の保存に必要な措置を施した上で、識別番号の付与を行い、目録を作成した上で、1年以内に排架を行う。</p> | <p>●「利用の制限に関する設定を済ませた後は、行政機関及び独立行政法人等から受け入れた場合と同様、くん蒸、……、識別番号の付与を行い、目録を作成した上で、1年以内に排架を行う。」は「利用の制限に関する設定を済ませた後は、1年以内に排架計画を立案・公表し、くん蒸、……、識別番号の付与を行い、目録を作成した上で、排架を行う。」と変更されたい。</p> | <p>●前述のとおり、公文書と法人等又は個人からの寄贈・寄託文書の性格が著しく異なるため。</p> |
| <p>B-1(2)、B-2(2) 留意事項【基本的考え方】 出所の原則：出所の異なる公文書等を混合させてはならない。 原秩序尊重の原則：その公文書等が移管されたときの順序に従って排列する。 媒体の種類による保存環境の留意点：媒体の種類により、温湿度等の保存条件が異なるので、その種類にあった保存環境を考慮する。 媒体の種類による排架方法の留意点：媒体の種類により、保存上問題のない排架方法(平積みと縦積み等)や書架(マップケース、フィルム保管庫のような専用ケース)を選択する。</p> | <p>●「出所の原則：出所の異なる公文書を混合させてはならない。」の「混合」の意味が不明瞭。 ●「原秩序尊重の原則：その公文書等が移管されたときの順序に従って配列する。」は、「原秩序尊重の原則：その公文書等が移管されたときの順序に従って配列・復元が可能な情報を保持する。」と変更されるか、もしくは、あくまで基本的理念であることを明示されたい。</p> | <p>●「混合」が館による公文書等の再編纂を指すのか、単に出所の区別なく排架することを指すのか不明である。 ●出所の原則、原秩序尊重の原則は、ともに公文書等の原秩序の復元が可能であることを担保することが重要であり、原秩序のまま排架することが自体が目的ではないはずである。「順序に従って配列」と具体的に指定を行うと、資料の形状に応じた柔軟な分別取蔵が不可能となり、限られた取蔵スペースの有効活用の点から不適当である。</p> |

び平成一九年六月二七日付内閣総理大臣決定「公文書等の適切な保存のための特定の国政上の重要事項等の指定について」で規定されることとなった。しかし、定型的基準としての「別表」は、各省庁文書の最大公約数的な内容であり、各省文書およびその背景となる業務・伝統を織り込んだものではないため、多くの修正意見がだされることとなった。それは、非現用化した行政文書で、「特定歴史公文書」として各省庁から移管された文書にのみ権限を有する国立公文書館の限界を示すものであった。また、後者の重要事項等の指定も、現在の眼からする「重要」にすぎず、未来の歴史学や、国民の知る権利を担保するうえで十分な内容とはいえないだろう。

さらに、個人文書の整理能力を有していない国立公文書館に、収集権を付与するために、「歴史公文書等」の概念を「民間文書」(?)にまで広げたため、「歴史公文書等」「特定歴史公文書等」といった概念は、多義化していった。

では、なぜ、このような結果となったのであろうか。

第一に、これらの各委員会では、諸外国の施設見学を行なったものの、国内では、国立公文書館と日本銀行金融研究所アーカイブを見学しただけであり、実態を熟知している日本の公文書館で働く者の視点を持たなかったことである(結果的に利用者側の視点のみが強調される背景となった)。ただし、この「利用者」は、一般市民というよりは、ヘビー・ユーザーとしての研究者の視点に偏在したものである)。何よりも、「重要」との判断は、大濱徹也氏が指摘するように、経験知とその経験知を検証しうる総合的な判断力を可能とする知の体

系ともいべきものが問われる実践知だけに致命的であった。⁴⁾

第二に、公文書管理の一元化を標榜しながら、各省の文書作成から、立案から決裁をへて管理されるまでの過程を実際に把握すべきであった(立案から保管されるまでの過程を見学し、最低でも文書執務提要等の検討等を行うべきであった)。公文書管理法の最大の成果は、公文書管理の一元化であった。戦略的に国立公文書館は、この一元化を援用して省庁ごとの作成から管理にいたるまでの文書の態様を把握して、省庁ごとにきめ細かく移管すべき「重要」文書を把握すべきであった。日本の各省庁では、文化ともいべき独自の文書文化を有している。そして、そこに働く者は、固有の文書文化に誇りと使命感を有している。それだけに、後方(アーキビスト)の前方進出だけでなく、前方の後方進出も重要なのである。

第三に、「理想」からの偏差で現実を判断し、裏付け(財政的な)と計画性(「理想」への段階的な発展計画)を持たないまま、「理想」を現実にしようとした手法に問題があったと言わざるを得ない。「有識者」のなかには、「理想」と「現実」のすり合わせを、事実上、事務方や座長等に丸投げする者もいたのである。

公文書管理法が施行されるにあたり、国立公文書館等は、公文書管理法が必要とされた原点に戻るべきである。「歴史公文書」ではなく、歴史資料として重要な公文書を国立公文書館等は、所蔵し、公開することを本義としなければならない。そのうえで、作成から保存、そして公開される公文書管理の一元化を全うするため、行政文書・法人文

書の実態を学び、積み上げ、その過程における実践知のなかで、アーキビストの養成を行なう必要がある。それは、定型的基準を導入しなければならなかった国立公文書館の限界、各省庁で日常的に行なわれる文書の作成から保管までにアクセスできないという限界を超え、より豊かな、そして日本近代公文書の固有性、一つの文化を体現するものに昇華させる行為なのである。公文書管理法が求める公文書管理や公文書館・文書館像とは、国際標準を持ち出し、規格の違うシステムを導入し、その枠に・・・現実を知ることなく・・・あてはめることではなく、日本独自の公文書管理および公文書館・文書館像を構築する作業こそが一番求められているのではないだろうか。

最後に、公文書管理法附則一三条一項で行政文書および法人文書の範囲その他の事項について、施行後五年を目途に検討を行うこととされた。この五年は、国立大学にとつては、法人文書の整理・保存・公開の輪を広げる期間であると考えている。同時に、国立公文書館にとつては、公文書管理を求める国民の声に立ち戻り、実りある活動が行なえるための五年としてもらいたいと考えている。

(平成二三年三月二〇日稿)

注

- (1) 行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成十一年法律第四二号、最終改正平成二十二年法律第六六号）。
- (2) 個人情報の保護に関する法律（平成一五年法律第五七号、最終改正…平成二十二年法律第四九号）。

(3) 平成二〇年一月一八日、衆・参両議院本会議における施政方針演説。

(4) 岡本信一他『逐条解説 公文書管理法』ぎょうせい、平成二十二年、三～四頁。

(5) 平成一五年五月二日から、同年一月二五日まで、七回開催された。

(6) 専門の「有識者」でも混乱している文書の分類については、本稿では、以下のように定義している。そもそも混乱の原因は、文書を「作成」と「保存」の両面に分けて考えていないからである。本稿では、「作成」面から、文書を「公文書」と「私文書」に分類している。公文書とは、簡単に言えば、公的機関に属する者が職務上作成・取得した文書・図画・電磁的記録等であり、組織共用で使用するものである。私文書とは、公的な立場にある者でも、個人的な場所で作成した文書等である。

また、「保存」面から分類すれば、「公文書」と「個人文書」（団体文書）に分類できる。「保存」面からする「公文書」とは、公文書館・文書館で適切に管理されている非現用の公文書（行政文書・法人文書等）である。「個人文書」とは、個人が私的に保管・保存している（していた）文書等とする。なお、日本の近代文書については、拙著『近代日本文書学研究序説』（現代史料出版、平成二〇年）を参照されたい。

(7) 『移管基準等研究会報告書』（平成一一年九月一七日、移管基準等研究会）。移管基準等研究会は、平成一二年九月一七日まで九回開催された。委員は、座長・南博方（名城大学教授）、山中永之佑（追手門学院大学教授）、大濱徹也（筑波大学教授）、加藤陸美（環境庁公害健康被害補償不服審査会会長）、小谷宏三（平成国際大学教授）、後藤仁（神奈川大学教授）、高橋滋（一橋大学教授）によって構成されていた。

- この移管基準等研究会の特徴は、国立公文書館の実情に合わせた現実的な運用を目指した点にある。移管基準等研究会の定型的移管基準策定の方向性は、各省庁の文書管理責任者によって構成される移管等検討会に引き継がれ、情報公開法施行令に対応する「行政文書の管理方針策に関するガイドラインについて」(平成一二年二月二五日、各省庁事務連絡会議申合せ)の別表「行政文書の最低保存期間基準」を準用した平成一三年三月三〇日付各府省庁文書課長等申合せ「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」(平成一三年三月三〇日閣議決定)等の運用について「別表として導入された。」
- (8) 平成一三年三月三〇日付閣議決定「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」(<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/koubun-sochi.pdf>)。なお、この移管基準については、国立公文書館遠藤廉「歴史資料として重要な公文書等の「移管基準」について」(『アーカイブス』第六号、国立公文書館、平成一三年九月)および大野富仁夫「歴史文書等の移管基準の改正について」(『アーカイブス』第二一号、国立公文書館、平成一七年九月)参照。
- (9) 平成一三年三月三〇日付各府省庁官房長申合せ「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」(平成一三年三月三〇日閣議決定)の実施について」(<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/koubun-sochi-j.pdf>)。
- (10) 第一条 <http://www.archives.go.jp/guide/regulations.html#regulations01>。
- (11) 平成一五年四月一一日内閣府大臣官房長決裁。本委員会は、平成一五年五月一二日から同年一月二五日まで計七回開催され、「中間取りまとめ」(平成一五年七月二八日)と諸外国の「実態調査報告書」(平成一五年一月一七日)を明らかにしている。本研究会の委員は以下の通り。座長高山正也(慶応義塾大学文学部教授、肩書は当時)、座長代理後藤仁(神奈川大学法学部教授)、以下、委員加賀美幸子(千葉市女性センター館長)、加藤陽子(東京大学大学院人文社会科学系研究科助教授)、小谷宏三(平成国際大学法学部)、三宅弘(弁護士)、山田洋(一橋大学大学院法学研究科教授)、オプザーバー菊池光興(独立行政法人国立公文書館)。
- (12) 平成一五年六月九日「第二回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議事要旨」(<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kenkyukai/youshi/youshi150609.pdf>)。
- (13) 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「中間取りまとめ」(平成一五年七月二八日) (<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kenkyukai/sidai/150728/150728tyukan.pdf>)。
- (14) 平成一五年二月五日付内閣官房長官決定「我が国の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」の開催について」(<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kondankai01/kaisai.html>)。委員は、座長尾崎嶺(財団法人矢崎科学技術振興記念財団理事長、肩書は当時)、宇賀克也(東京大学大学院法学政治学研究科教授)、加賀美幸子(千葉市女性センター名誉館長)、加藤陽子(東京大学大学院人文社会科学系研究科助教授)、小谷宏三(平成国際大学法学部教授)、後藤仁(神奈川大学法学部教授)、三宅弘(弁護士)、山田洋(一橋大学大学院法学研究科教授)であった。このうち、加賀美、加藤、小谷、三宅、山田、後藤の六氏は、

- 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に引続いての委員であった。第一〇回までは、座長も同じ、高山正也（慶応義塾大学文学部教授）であった。
- (15) 平成一五年一月二七日付「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会（第一回）議事要旨」(<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/koubun/kondanka10/youshi.pdf>)。
- (16) (17) 同前注。
- (17) 平成一六年一月二六日付「第二回公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会議事次第」(<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kondanka102/youshi.pdf>)。
- (18) また、国立学校法人関係文書について菊池国立公文書館長は、「(前略)例えば国立大学でありますと今までそれぞれの学校文書という形で文部省から随分移管されましたということを御説明いたしましたけれども、それが今度は国立学校法人ということで独法になった場合には入ってこなくなるのかということです。しからは、そういうことでは資料の連続性がなくなるから、そこは何か考えた方がいいんじゃないのかと、こういうことは言いましたけれども、基本的な立て方としては独立行政法人というのは、いわゆる行政機関ではないと、国の機関ではないということになるものですから、別になっているのが現状です。」「ただ、独立行政法人といえ、国立学校法人といえども、文部科学省にいろいろな年次計画書だとか、中期計画だというものをお出しになりますから、それが文科省に行った場合には、国立学校法人関係文書ということで、文部科学省から一定の時期が経ったときに、確実に公文書館に移管されるようにということは手当をしていけば、できないことではない。したがって、全く独法の関係の文書が公文書館に来なくなるかという点、そういうことではなくて、重要なものについては移管されてくるだろうと、こういうふうにご考えております。(後略)」(平成一六年一月二六日「第二回懇談会議事要旨」(<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kondanka102/youshi.pdf>))と述べ、国立大学法人文書の移管を基本的に想定外とし、「重要なものについては(文部科学省から)移管されてくるだろう」程度の認識であったことが理解できる。国立公文書館にとっても法人文書の重要度は低いものであった。
- (19) 平成一六年二月二六日付第三回公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会議事要旨(<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kondanka103/youshi.pdf>)。
- (20) 平成一六年二月二六日「第三回公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会議事要旨」(<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kondanka103/youshi.pdf>)。
- (21) 平成一六年三月二二日付内閣府「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」(<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kondanka104/siryo1.pdf>)。
- (22) 平成一六年三月二二日「第四回公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会議事要旨」(<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kondanka104/youshi.pdf>)。
- (23) 平成一六年三月二二日「第四回公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会議事要旨」(<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/>)

- kondanka04/youshi.pdf)。
- (24) 平成一六年五月二六日「第六回公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会議事要旨」(<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kondanka06/youshi.pdf>)。
- (25) 平成二〇年二月二九日内閣官房長官決裁「公文書管理の在り方等に關する有識者会議の開催について」(<http://www.cas.go.jp/seisaku/koubun/konkyo.pdf>)。委員は、尾崎護(座長)、加藤陽子、後藤仁の三氏が懇談会に引き続き委員であった他、朝倉敏夫(読売新聞東京本社専務取締役論説委員長)、宇賀克也(東京大学大学院法学政治学研究所教授)、加藤丈夫(富士電機ホールディングス相談役)、高橋滋(一橋大学大学院法学研究科教授)、高橋伸子(生活経済ジャーナリスト)、野口貴公美(中央大学法学部准教授)が新たに加わっている。
- (26) 総合研究開発機構高橋滋共編著『政策提言—公文書管理の法整備に向けて』株式会社商事法務、平成一九年。
- (27) 同前注、二一四頁。
- (28) <http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/koubun-iyuuyou.pdf>。
- (29) <http://www.cas.go.jp/seisaku/koubun/chukan.pdf>。
- (30) 平成二〇年九月四日「第一〇回有識者会議議事録」(<http://www.cas.go.jp/seisaku/koubun/dai10/10gijiroku.pdf>)。
- (31) <http://www.cas.go.jp/seisaku/koubun/nokoku.pdf>。
- (32) 平成二〇年一〇月一六日「第一二回有識者会議議事録」(<http://www.cas.go.jp/seisaku/koubun/dai12/12gijiroku.pdf>)。この有識者会議での「ロール・モデル」は、小泉構造改革以来、財政難のなかで公務員の定数削減が粗上に乗っているなか、アーキビスト制度の導入による国立公文書館の大量増員や、養成大学院の設置(ニーズ・シーズ・出口のない・・・、法務大学院の実態を見よ)が可能と考えていたのだろうか。
- (33) 宇賀克也著『逐条解説 公文書等の管理に関する法律』平成二二年、第一法規株式会社、四八〜四九頁。
- (34) 公文書管理委員会は、公文書管理委員会令(平成二二年六月二五日政令第百六六号)によって設置された。メンバーは、座長・御厨貴(東京大学先端科学技術研究センター教授)。副座長・三輪眞木子(放送大学ICT活用・遠隔教育センター教授)、石原一則(神奈川県立公文書館課長)、加藤陽子(東京大学大学院人文社会系研究科教授)、杉本重雄(筑波大学大学院図書館情報メディア研究科教授)、野口貴公美(中央大学法学部教授)、三宅弘(弁護士)の七名である。このうち、有識者会議から引き続き加藤・野口が再任され、三宅は懇談会の委員でもあった。他は、新たに選任されている。
- (35) <http://www8.cao.go.jp/koubuninkai/inkaisai/22/220715/220715haitu6-1.pdf>。
- (36) <http://www8.cao.go.jp/koubuninkai/inkaisai/22/220715/220715haitu6-2.pdf>。
- (37) <http://www8.cao.go.jp/koubuninkai/inkaisai/22/220715/220715haitu6-3.pdf>。
- (38) <http://www8.cao.go.jp/koubuninkai/inkaisai/22/220715/220715haitu4.pdf>。

- (39) 「公文書等の管理に関する法律施行令検討素案」に対する各省意見 (<http://www8.cao.go.jp/koubuninkai/inkaisai/22/220831/220831haitu2.pdf>)。
- (40) <http://www8.cao.go.jp/koubuninkai/inkaisai/22/220831/220831haitu5.pdf>。
- (41) 「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」検討素案に対する国民からの御意見募集の結果 (<http://www8.cao.go.jp/koubuninkai/inkaisai/22/221012/221012haitu1.pdf>)。
- (42) 「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」検討素案に対する各省意見 (<http://www8.cao.go.jp/koubuninkai/inkaisai/22/221012/221012haitu2.pdf>)。
- (43) 平成二〇年六月二三日開催の第八回公文書管理の在り方等に関する有識者会議における「独立行政法人化した国立公文書館が非常にがんばって、受け入れ後一か月以内で公開するような慣行が、今のところできていくわけですね。最大一か月と。ですから、このいわゆる適用除外機関でも、文書そのものは保管していてもいいですよ、だけれども、メタ管理というんでしょうか、こちらが、公文書管理機関が、宮内庁書陵部は本当に一か月以内で公開しているかどうか、外務省外交史料館が同じ基準で公開しているかどうかというのを、やはり全体として目配りできますよ」との加藤陽子委員の発言 (http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/koubun/dai8_8gijiroku.pdf)。ちなみに、有識者会議の委員であった宇賀克也が、個人文書の実態に対する無理解から、「国立大学の大学史編纂室が本条（公文書管理法第二条）三項二号の規定に基づく政令で定めるところにより国立公文書館等となれば、そこに移管、寄贈ないし寄託された歴史公文書等は特定歴史公文書等となり（本条七項）、当該特定公文書等は、五項ただし書三号の規定ではなく、同項ただし書二号の規定により「法人文書」から除外されることになる。」としたことは、より間違った認識を与えたのであった（宇賀克也著『逐条解説 公文書等の管理に関する法律』第一法規株式会社、平成二二年、四七頁）。なお、個人文書は、作成面からする「公文書」「私文書」が混在するだけでなく、媒体も多様であり、かつ、文書だけでなく、身の回りの品々や図書などもふくまれている。その形態は、公文書のような記録ファイルとして整理されたものではなく、多くの場合、混在した状態にある。このため、整理は、原秩序を尊重しつつ、一点一点目録をとり、一点一点中性紙の封筒に入れて整理するといった膨大な作業量を要する。そして、その量も、場合によっては、五万点をこえるような文書群も存在しており、これを一年で整理することは、事実上、不可能である（国立公文書館は、これまで図書を中心に三〇〇〇点しか整理実績がない）。その意味で、個人文書とその整理の実態を知っている「有識者」がいなかったことが悔やまれる。
- (44) 大濱徹也「現在、アーカイブスに問われること」『日本歴史』第七四八号、平成二三年九月。また、大濱徹也著『アーカイブスへの眼』（刀水書房、平成一九年）参照。

（こいけ せいいち・広島大学文書館）