

論 文

公文書管理法修正試案

はじめに

平成二十四年(二〇二二年)一月二日、NHKが「原子力災害対策本部」等で議事録が作成されていなかったことを報じた。東日本大震災発生から約一〇カ月後、公文書等の管理に関する法律(平成二十一年七月一日法律第六六号、以下、「公文書管理法」と略記)の施行から、約九カ月後のことであった。しかし、議事録未作成の事実は、平成二十三年五月一日の段階で、当時の枝野幸男官房長官が記者会見で話し、報道自体も、その年の一月一七日に毎日新聞が伝えていた。そのようななか、公文書管理委員会が行政文書の作成を義務付けた第四条に反する可能性がある本問題を取り上げたのは、NHK報道後の平成二十四年二月三日、第一二回公文書管理委員会のことであった。²⁾

公文書管理委員会は、「議事録未作成問題」のような緊急事態における公文書管理について、政府の意思決定過程を記録とすべく、「行政文書の管理に関するガイドライン」を平成二十四年六月二十九日、一部改正させた。その際、東日本大震災および福島第一原発事故のような

小 池 聖 一

緊急事態の公文書管理を、「歴史的緊急事態」として以下のように規定した。

〈歴史的緊急事態に対応する会議等における記録の作成の確保〉

○国家・社会として記録を共有すべき歴史的に重要な政策事項であつて、社会的な影響が大きく政府全体として対応し、その教訓が将来に生かされるようなものうち、国民の生命、身体、財産に大規模かつ重大な被害が生じ、又は生じるおそれがある緊急事態(以下「歴史的緊急事態」という。)に政府全体として対応する会議その他の会合(第3及び第8の留意事項において「会議等」という。)については、将来の教訓として極めて重要であり、以下のとおり、会議等の性格に応じて記録を作成するものとする。

なお、個別の事態が歴史的緊急事態に該当するか否かについては、公文書管理を担当する大臣が閣議等の場で了解を得て判断する。³⁾

確かに、東日本大震災のような緊急事態に対処すべく開催された政府会議等の記録が残されることは、後世の検証・歴史学に寄与するこ

とはいうまでもない。しかし、本問題の本質は、第一に政府の危機管理能力を向上させるために必要かつ重要な公文書が作られなかったという点にある。

さらに、「歴史的緊急事態」なる造語の「歴史的」には、一般的に「すでに過去のものとなっていること」との意味があり、東日本大震災、福島第一原発事故の傷跡も癒えていない現在、当事者の方々の眼にはどのように映るであろうか。また、「個別の事態が歴史的緊急事態に該当するか否かについては、公文書管理を担当する大臣が閣議等の場で了解を得て判断する」などは煩瑣であり、緊急事態であればあるほど、その余裕はないと考えられる。緊急事態にあつて、文書の作成は、あえて閣議了解をとるまでもないこととしなければならぬであろう。官邸による緊急事態宣言（国家安全保障を含む）、激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律（激甚災害法）に基づく激甚災害及び特定非常災害特別措置法に基づく特定非常災害等が指定された場合、自動的に対象事態に関して設置されたすべての会議について議事録および全ての文書を基本的に作成・保存することとすればよいだろう（ただし、本件については閣議決定して置く必要があるだろう）。

本稿は、公文書管理法の第一の意義が、現用・非現用を通じた統一的な文書管理の推進にあるなか、国立公文書館の強化のために生成された「歴史公文書」「特定歴史公文書」について考察した前稿「公文書管理法における「歴史公文書」と「特定歴史公文書」その生成と問題点―」に続き、日本における公文書管理及び文書館・公文書館の実態から、日本における公文書管理を再構築すべく、公文書管理法の

問題点を指摘し、その改正試案と、今後の公文書管理体制と国立公文書館等の在り方について考察するものである。

本稿に関しては、以下、八つの論点が存在している。①理想と現実、

②立場の問題、③公文書管理法とガイドラインのどちらに問題があるのか、④公文書作成・保存と移管、⑤アーカイブズの設置が促進されない理由、⑥公文書管理委員会、⑦国立公文書館および国立公文書館等、⑧公文書管理組織の問題等である。

このうち、①の論点では、前稿に引き続き本稿でも、米国公立公文書館・記録管理庁（NARA）を理想として、現実を直視することなく、理想との偏差で現実を裁断するような立場を採用していない。本稿では、あくまでも現実・実態から出発し、いかに理想に近づけるか、という点から叙述している。②は、利用者として、作成者の立場が想定される。筆者は、歴史研究者として利用者であるが、本稿では、アーカイブズの実務者の立場から叙述した。結果として、現在の利用者、往々にしてハードユーザーである研究者の立場を代弁していない。後述する行政利用のように直接的な利用者でなくとも、間接的に一般国民・市民に還元できることを重視する立場から叙述した。③では、公文書管理法の基本精神を尊重し、発展させ、実態にそつた形とするために、改正試案を作成した。このため、改めて公文書管理法とともに、ガイドラインについても問題点を指摘し、改正案を作成している。④については、往々にして利用者からは、文書の未作成が問題とされる。確かに、前述のように、議事録未作成問題が存在している（その責任は、果たして官僚組織のみが負うべきものであろうか、疑問がある）。し

かし、文書の作成は、公文書管理法にあるごとく、義務であり、行政組織では、基本的に文書が作成されている。問題は、作成された文書が行政文書ファイルに編纂され、保存されながら移管されていない事実なのである。移管されず、現用記録とされている実態から本稿では分析している。⑤は、実態である。その背景については、前稿でも明らかにしたところであり、本稿では、むしろ、促進されない実態から分析している。このことは、アーカイブズの種別にもかかわる問題であると理解している。公文書管理法下でありながら、「大学史」のみで運用される大学アーカイブズにも、問題があると考えている。⑥については、「①」「②」を中心に問題が存在している。審議会議事録の「読み方」という点も含めて、第一章で分析した。以上の諸点の集約点として、⑦⑧の問題が存在し、その解決策について提起している。

以下では、まず、第一章で公文書管理委員会における議論から、問題点とその解決方法について分析した。さらに、第二章では、内閣府大臣官房公文書管理課「平成二三年度における公文書等の管理等の状況について」（平成二五年二月）の分析を通じて、公文書管理法等の問題点を抽出する。そのうえで、第三章で、国立公文書館等を含む公文書管理体制について試論を展開した。以下の所論のうえで、公文書管理法およびガイドラインの修正案を添付した。

1. 公文書管理委員会等における公文書管理法の問題点

公文書管理法では、公文書管理に関するコンプライアンスを確保す

るための仕組みとして法第二八条で公文書管理委員会の設置が規定された。

この公文書管理委員会の第一回会議で、蓮舫公文書管理担当大臣(当時)は、「公文書というのは政策決定のまさに記録」であり、公文書管理法とは「取り扱う方々、職員の意識を向上させる、これまでとは考え方を一変していただきたいということ、今の国民のみならず、将来の国民に対してもきっちり説明責任を果たすんだという意識を持って働いていただきたい。」と述べている。⁷⁾この発言に集約されるように、民主党政権のもとで開始された公文書管理委員会は、公務員制度改革の一環として、国民に対する説明責任の観点が強調されていた。

しかし、公文書管理委員会には、公文書を作成した経験の有する者が含まれていない。その意味で、現業との連関性が薄いのが特徴である。結果として、利用者中心に構成されたため、委員会の関心は国立公文書館等への移管と公開に偏するものとなった。

このような公文書管理委員会にあつて議論された重要論点は、下記の三点であった。

(1) 閣議・閣僚懇談会等、国家意思決定文書問題

最大の問題となったのは、「議事録未作成問題」に代表される国家意思決定に関する文書を如何に残し、公開するか、という点であった。

具体的には、議事録作成にあたって発言者名の明記を加藤陽子委員(東京大学大学院人文社会科学系研究科教授)が、明治憲法案審議や枢密院会議議事筆記録、終戦時の次官会議記録等に例を求め、発言者の責

任と、公開による説明責任、野口貴公美委員（中央大学法学部教授）も指摘していた制度面での問題点を指摘していた。⁸ また、三宅弘委員（弁護士）も「ある程度、事前に重要な会議の中の発言者名までちゃんと残していくというルールをつくっておくことが、やはり歴史を後世の歴史家が見るときの準備を、今の我々がしておかなければいけない部分もあるのではないかな」と述べていた。⁹ この点、文書管理担当の岡田克也副総理（当時）も理解しており、「公文書管理法の運用そのものが十分になされているかどうか」「公文書管理法の適用範囲」の二つの問題点を提示するとともに、文書の作成について記した公文書管理法第四条の解釈・書き方を問題とした。¹⁰

そして、公文書管理委員会では、「議事録未作成問題」の原因分析を通じて、国家意思決定の実態について明らかにするとともに、委員自身が学んでいく過程となった。¹¹ この原因分析を通じて公文書管理法の適用範囲について議論がなされたが、根本となる「歴史的な緊急事態」との判断基準について三輪眞木子委員長代理（放送大学 ICT 活用・遠隔教育センター教授）から「一番最初に新たに会議を作ったときに、今、直面している事態が歴史的緊急事態かどうかということをお判断する基準というのは、誰が決めるのでしょうか。」の疑問がだされた。¹² これに対して事務方・小林公文書管理課長の回答は「端的に申し上げますと、大規模な災害ということです。災害の中で一番典型的なのは自然災害ということで、風水害、地震などということで、更に踏み込んで申し上げますと、国民の多くが不安に思うような状況を指しているとお観念していただければと存じます。」¹³「更に申し上げますと、

災害の中には自然災害のほかにも、例えば人為的な事故もございまして、それに起因する事案、災害に対応するため、国民の生命、身体、財産を防護するために取られる諸措置なども場合によっては含まれ得るということがございますけれども、基本的には今般の東日本大震災などのような自然災害を念頭に置いていただければと考えております。」などと曖昧なものであり、その指定も「観念」となってしまう。¹³ 結局、「歴史的緊急事態」については、「公文書管理担当大臣が閣議等の場で了解を得て判断をするということ、明確にいたしました」とされたのであった。¹⁴

基本的に公文書管理委員会は、重要会議について例外を設けることなく、議事録を残す方向性を指向していた。それは、重要な会議とは何か、という文書管理の基本を公文書管理委員会が把握していくことでもあった。¹⁵

結果として、平成二四年六月二〇日の公文書管理委員会委員懇談会において、原案にあった議事録を作成する会議と作成しない会議について、意思決定型と事務事業型という類別がなされていた原案を、政策の決定又は了解を行う会議かどうか、という点で類別し、行政文書の管理に関するガイドラインの文書作成の義務等に加えることで委員全員の了解を受け、同年六月二九日、行政文書の管理に関するガイドラインは改正されたのであった。

同時に、この東日本大震災における「議事録未作成問題」は、閣議及び閣僚懇談会等重要会議で議事録が作成されていない問題へと発展したことが重要であった。公文書管理委員会での論点整理をへて、平

成二四年七月六日、「閣議事録等作成・公開制度検討チーム」(内閣総理大臣決裁。座長は、共同として岡田副総理と藤村修官房長官(当時)が開催された。そして、平成二四年一〇月二四日に報告書「閣議等議事録作成・公開制度の方向性について」が、平成二四年一二月二九日には「閣僚会議等の議事録等の作成・公開について」が作成・決定されている。¹⁷⁾「閣議等議事録作成・公開制度の方向性について」および「閣僚会議等の議事録等の作成・公開について」の最大ポイントとは、閣議事録等の作成・保存と、公開とを分けた点にある。そして、前者については、「閣議等議事録作成・公開制度の方向性について」の「1. 議事録の作成義務」で次のように書かれた。

(前略) 意思決定に至る過程の記録としての議事録は、各種政策判断に当たつての参考資料として「行政の適正かつ効率的な運営」に資するとともに、現在の国民への説明のためのバック・データとして、また、後世の国民が政策を検証するための歴史資料として「現在及び将来の国民に説明する責務」を全うすることに資すると考えられる。(後略)¹⁸⁾

閣議事録が第一に「各種政策判断に当たつての参考資料として」行政の適正かつ効率的な運営」に資する」うえで重要であり、「現在の国民への説明のためのバック・データ」であることが確認されたうえで、次に「後世の国民が政策を検証するための歴史資料」とすることが確認された。国立公文書館にとっては、そのうえで、「作成から法律で定める一定期間を経過した時点で国立公文書館への移管を義務付け」られ、「国立公文書館への移管後は、公文書管理法に基づき、一

般の利用に供し、利用の促進を図る」こととされた。¹⁹⁾ これまで、国立公文書館の機能強化としては「公開」と「利用の促進」に重点が置かれていた。それが、閣議が組上にのぼったことで、作成・保存と、移管・公開の問題に分けて再整理され、修正された。何よりも、閣議において議事録を作成していない「実態」「現実」を基盤として分析されたことが最も評価できる点であった。そして、「閣僚会議等の議事録等の作成・公開について」では、「閣僚会議、省議などの閣僚を構成員として開催される政府の会議(以下「閣僚会議等」という)は、閣議及び閣僚懇談会(以下「閣議等」という)と同様に、政府における意思決定に至る過程として重要であり、公文書管理制度の目的に照らし、議事録等を作成し、保存していくことが必要と考えられる。」と、より「政府における意思決定に至る過程」としての部分が強調された。²⁰⁾ そして、「閣僚会議等は、法律上の設置根拠を有しないものも多く、また、閣議等と異なり、会議やその議事録を全て公開して開催されるものもあるなど運営方法も多様であるため、閣議等と同様の議事録作成・公開に係る法的措置を一律に適用することはできない。」²¹⁾として、法的措置を講じる会議(「閣議」及び会議の構成員、性格、運営等に照らして閣議に準ずる会議である「閣僚懇談会」と講じない会議(副大臣会議、国の安全にかかわる会議)に分けられた。なお、公開にあたっては、デジタル化してホームページ上で公開するなどにより利用の促進を図る」とされた。²²⁾ そして、国立公文書館への移管は、「閣僚会議等の議事録等の作成・公開について」において、「公文書管理法施行令において閣僚会議や省議に係る文書の保存期間

が一〇年とされていることから、この規定に基づいて、閣僚会議等の議事録・議事概要は原則として作成から一〇年後に国立公文書館等に移管し、移管後は公文書管理法に基づいて一般の利用に供し、利用の促進を図ることとする」と、公開期限について具体化されている。²³

しかし、「閣僚会議等の議事録等の作成・公開について」は、野田佳彦内閣（当時）において閣議決定されることはなかった。そして、政権交代した安倍晋三自民党内閣では、「今の内閣のやり方の一つとして、事前に関係閣僚会合というのをやっています、そうした中で、話がある程度詰めた上で、最終的に閣議決定をするというような方向で今私どもは物事を前に進めておりますので、そうしたことも踏まえ、これらぜひ検討させていただきたいと思えます。」とされており、棚上げの状態となっている。²⁴

(2) 日本の公文書管理制度について

当初より、日本の公文書制度について公文書管理委員会为中心的に発言していたのは、石原一則委員（神奈川県公文書館課長）であった。石原委員は、三〇年の原則をこえた保存年限の設定を提議し、国立公文書館に廃棄文書の評価・選別権を付与することを求めた。²⁵しかし、岡本公文書管理課参事官の回答は、「実務面でも検討する必要がある、評価・選別についても「年度の行政文書管理ファイル簿のチェックもできますので、その際に国立公文書館もきっちり見まして、共通ルールに則した形できちんと付されているかどうかということもチェックをすることはできます」とするものであった。²⁶

石原委員が改めて、公文書管理法の問題点として日本の公文書管理制度について発言したのは、第一五回公文書管理委員会（平成二四年三月一九日）で「議事録未作成問題」審議の過程であった。石原委員は、「今度時間がかかるかもしれません専門機関、記録管理に関する専門機関を政府内に設け、権限を与え、さらにスタッフを増やす。こういうスタッフが各会議あるいは省庁別に何人かいて、常駐してその作成される記録について、ある権限を持って指導監督をするという制度が必要になるのではないか。これが公文書管理法では実現できなかった制度です」と、述べている。²⁷さらに、第一七回公文書管理委員会（平成二四年四月一日）で石原委員は、専門職としてのレコードマネジャーとアーキビストの必要性を説いている。ただ、「これは時間がかかることかもしれないけれども、組織や人のことについてもきちんと含めて考えるという体制を整えていただきたいと思えます。」と述べていた。²⁸また、「私は長期的な視点でこの問題を今後の課題にしていきたいと考えておるのですが、いかがでしょうか。皆さん御承知のように、国の文書を公文書管理課だけで全て把握するのは、とても難しいことだと思えます。例えばアメリカのNARAのような組織をつくって、一つの省庁で文書管理と歴史公文書管理を合体させて行うというプランを考えてみてはどうでしょうかという話です。」²⁹とも話していた。

三宅委員も「石原委員がお話しになった方がいいのかもしれないが、退職公務員など、専門的な知見を有する者の活用なども検討すべきということが最後に入っています、これは私も付け加えて言ったようなところがありますが、アーキビストとかレコードマネジャー

を育てていくという観点と、天下りではなくて、省内にとどまっていただけで、その中でかたつてやった仕事を整理して退職していただくという、そういう公務員制度にも関わってくるころだと思ひますので、是非進めていただきたいと思ひます」と実態に即した発言をしていた。³⁰⁾

専門職としてのレコードマネジャーとアーキビストは、必要であるが、現実に対応する人材も、その人材を育成するシステムもないなか、三宅委員の意見は、実現可能な方法の一つである。

これまでの過程は、「議事録未作成問題」を通じて、これまで有識者会議等を通じて、米国立公文書館・記録管理庁 (NARA) と同様のシステム導入が理想とされてきた。しかし、国立公文書館の現状およびその能力、日本の公文書の作成から保存に至るまでの過程も含めた実態を基盤に考慮されてこなかった。その意味で、石原・三宅両委員の発言は、理想を現実に合わせていこうとするものであった。本問題は、公文書管理の主管である内閣府が監督官庁でもある他の省庁と違う調整官庁であるためか、原案作成の段階から、実態調査について軽視してきたことにも問題があるが、少なくとも「議事録未作成問題」を通じて、公文書管理委員会のメンバーが、実態を基盤にしつつあることに意味があったと言えるだろう。

(3) 「時の経過」

「議事録未作成問題」が、閣議議事録等の作成・公開問題に発展する過程で作られた作業チーム (閣議議事録等作成・公開制度検討チーム作業チーム) で、ヒアリングを受けた国立公文書館は、「時の経過」

論を展開した。

国立公文書館高山正也館長 (当時) が説明した要点は、以下の五点である。

国立公文書館における利用審査の基本方針

1. 利用制限情報の該当性は、利用決定時に判断
 2. 時の経過を考慮
 3. 個人や法人の権利利益、公共の利益を害するおそれの蓋然性は、時の経過やそれに伴う社会情勢の変化により低下
 4. 三〇年原則 (時の経過) を踏まえた公開
 5. 利用制限するべき情報は必要最小限
- 当該機関の意見を尊重するが、国立公文書館長が最終判断。³²⁾

そのうえで、高山館長は、「当初の要審査であるとか、非開示であるということが変更される可能性があるということを示しているわけでありますが、それが「時の経過」に伴うところの文書の取扱いの変更という点に絡むわけでございまして、お手元の資料に書かせていただきましたように、個人や法人の権利、利益あるいは公共の利益を害するおそれの蓋然性というものが、「時の経過」に伴って変化するんだと、あるいはそのときの変化、それに伴うところの社会情勢の変化によって具体的には低下していくであろうということを前提にしているわけでありまして」と述べ、判断基準としての三〇年原則を説明し

たのであった。³³⁾

この三〇年原則は、閣議議事録作成・公開制度検討チームの第一回会議で「一二七年の伝統を覆して、議事録を作るかどうかというのは、大変な問題である」³⁴⁾な、三〇年を一つの区切りにしつつも、「三〇年経つと一〇〇%開示するというわけでは多分ないだろうと思いますので、その時点で開示されるものと開示されないものの振り分けをどう考えるのかも必要になってくるかと考えております」とのことが問題となった。³⁵⁾すなわち、当初より、原則としての三〇年は認めるが、実態としての「運用」が問題となったのである。このため、作業チームにおける第二回会議以降の主要論点の一つは、事務方が提出した「閣議等議事録の作成・公開制度の方向性について（案）」をもとにした行政機関情報公開法の適用をめぐる問題であった。³⁶⁾行政機関情報公開法との関係では、同法第六条（部分開示）と第七条（公益裁量開示）の規定を適用するか（A案）、あるいは、同法の適用除外とするか（B案）であったが、結局、後者のB案が適用された。

しかし、閣議議事録等作成・公開制度検討チーム、第二回会議（平成二四年一〇月二四日）での修正をへて、第三回会議（平成二四年一月二九日）で決定となった「閣僚会議等の議事録等の作成・公開について」は、閣議決定されることはなかった。また、これにともなう情報公開法の改正案も審議入りすることもなく廃案となった。

このことは、現行制度を維持するものであるとともに、国立公文書館の「時の経過」が説得力を持たなかったことを意味している。

以上、公文書管理委員会での議論を整理した。公文書管理委員会に

至る諸委員会は、国立公文書館の「唯一性」「絶対性」を確立し、NA

RAを理想として、それへ近づけることを目的としていた。しかし、このことは、現業との関連性を欠き、移管・公開という機関アーカイブズの業務において公開に偏し、国立公文書館を筆頭に日本のアーカイブズの実態、その所蔵公文書の特質に触れることなく、特定利用者の意見を念頭に「夢を語」っていたにすぎない。³⁷⁾それが、対応が遅れたとはいえ、「議事録未作成問題」を通じて実態に触れ、国家意思決定プロセスを「学」んでいくこととなった。それは、座学ではなく、「実践知」が支配するアーカイブズの観点を取り入れる過程でもあった。公文書管理委員会の成果としては、国家意思決定文書保存の道筋をつけ、行政文書ガイドラインを改正させたことがあげられる。しかし、それ以上に、公文書管理の問題が「作成・保存」と「移管・公開」とに分けられたことにポイントがある。同時に、日本にとつての公文書管理制度については、現業との関係から再構築する必要があり、保存年限を越えても存在する「現用記録」の実態から「三〇年原則」についての新たな運用方法が必要なることが明らかになったことが、収穫であった。

2. 「平成二三年度における公文書等の管理等の状況について」に見る公文書管理

本章では、内閣府大臣官房公文書管理課「平成二三年度における公文書等の管理等の状況について」³⁸⁾を事例として、公文書管理の実態を分析する。

(1) 行政文書ファイル等の内訳

まず、着目すべきは(表1)にあるように、行政文書ファイル等数は、本省庁が九・一%、地方支分部局が六八・九%ということによって全体の約七割の行政文書ファイル等が地方支分部局に所在している事実である。これは、公文書管理委員会で主に議論されてきた各省庁を国家意思決定における企画・立案組織として狭義に解釈したものの、³⁹⁾ 各行政機関の行政文書ファイルは、監督・指導官庁として地方支分部局に全体の七割もの行政文書ファイル等が保有されているのである。なかでも公共事業の多くを所管する国土交通省が最も多く行政文書ファイル等を保有していることに着目しなければならない。国土交通省所管の公共事業の多くは、県や市等地方公共団体との共同事業であり、地方支分部局のある地域・市民にとって密接に係る重要な公文書である。これら地方に存在する行政文書ファイル等の多くは、行政の執行過程に関する重要な記録で

表1 行政文書ファイル等の保有数

(単位: ファイル, %)

行政文書ファイル等数		本省庁	施設等機関	特別の機関	地方支分部局
総計	14,672,757 (100.0)	1,339,572 (9.1)	676,974 (4.6)	2,556,460 (17.4)	10,099,751 (68.9)
うち新規	2,159,446 (100.0)	149,638 (6.9)	121,594 (5.6)	655,481 (30.4)	1,232,733 (57.1)

(注) 1 表下段は、平成23年度中に新規に作成又は取得された行政文書ファイル等で、内数を表す。
2 ()内は、行政文書ファイル等数に占める割合を表す⁴⁰⁾。

あるが、国家意思決定にのみ関心を集中させている現段階では、国立公文書館等に移管されることなく廃棄されることが多いのではないだろうか。地域にとって重要な公文書である地方支分部局の行政文書ファイル等は、輸送コスト、また、保存コスト、地域との関係性から東京の国立公文書館に移管するのではなく、地方支分部局のある国立公文書館等に施設及び人員を予算化して管理させるか、地域の公文書館(県、市等)へ機関委任業務として予算化して移管するか、あるいは、国立公文書館分館を設置し、現地にて移管・保存し、公開すべきである。

(2) 保存期間が満了したときの措置の設定状況から

(表2)「保存期間が満了したときの措置の設定状況」にあるように、各行政機関が保有する全ての行政文書ファイル等一四、六七二、七五七ファイルについて、保存期間が満了したときの措置(移管又は廃棄)の設定状況を見ると、保存期間が満了したときの措置を設定済みとしているものが八、七五〇、三〇五ファイル(五九・六%)、未設定としているものが五、九二二、四五二ファイル(四〇・四%)となっている。

このうち、平成二二年度に新規に作成又は取得された二、一五九、四四六ファイルについてみると、既に保存期間が満了したときの措置を設定済みとしているものは一、九二九、〇二二ファイル(八九・三%)となっている。⁴¹⁾

基本的に、現業レベルで保存・廃棄が作成段階からある程度決められているといえる。すなわち、各現業において、行政文書ファイル等の重要度が設定され始めていることを意味している。

各行政機関が設定した重要度には、当然、「歴史的」との価値判断からなされたとは考えにくい。そもそも、「歴史的」との価値判断が、公文書管理委員会において農林水産省に対する「一番最後にお話のあった食品の安全性は、非常に重要な問題だと思うので、原則移管という方針でこれからもしていたらできればと強くお願いしたいということと同時に、もしよろしければ、例えば、食品の安全性と言っていろいろなあると思うので、公文書館と相談した結果を何か、こういうものについては特に注意を要する」というような内部的な指示とか通達みたいなものはあるんですよか」との発言に見られるような、项目的で、かつ思い付き的なものであつては困るのである。⁽⁴²⁾

また、(表3)「保存期間が満了した行政文書ファイル等の移管・廃棄等の状況」にあるように、各行政機関において、平成二三年度に保存期間が満了した(当初満了予定であつたが保存期間を延長したものを含む。)行政文書ファイル等は二、三三九、九〇一ファイルとしており、その移管・廃棄等の状況を見ると、表3のとおり、「移管」と

表2 保存期間が満了したときの措置の設定状況

(単位：ファイル，%)

行政文書ファイル等数 (再掲)		措置	
		設定済みと しているもの	未設定と しているもの
総計	14,672,757 (100.0)	8,750,305 (59.6)	5,922,452 (40.4)
うち新規	2,159,446 (100.0)	1,929,022 (89.3)	230,424 (10.7)

(注) 1 表下段は、平成23年度中に新規に作成又は取得された行政文書ファイル等で、内数を表す。
2 ()内は、行政文書ファイル等数に占める割合を表す⁽⁴³⁾。

しているものが一七、一四〇ファイル(〇・七%)、「廃棄」としているものが二、一六四、〇四八ファイル(九二・五%)、保存期間を「延長」としているものが一五八、七一三ファイル(六・八%)となつている。⁽⁴⁴⁾

移管実績も(表4)「国立公文書館等における移管受入ファイル等数」のように、行政文書ファイルにおいて、国立公文書館は、全体の五七・八%(六、〇八七ファイル)を占めるにすぎない。これに対し、外交史料館(四、一三八ファイル)と宮内公文書館(三〇四ファイル)の合計は、全体の四二・二%にも上つている。対象範囲から考えれば、国立公文書館の移管率は著しく低いと言わざるを得ない。外交史料館および、宮内公文書館の移管率は高く(特に、外交史料館)、機関アーカイブスとしての機能性が高いと言えるだろう。理由は、機関アーカイブズとして文書の作成から保存、移管・公開までを一貫して行えるからであり、保存・廃棄、評価・選別にあつた専門性が高いためでもある。

反面、国立公文書館にあつては、(表5)「廃棄に係る協議の状況」にあるように廃棄に係る全体の七六・一%のファイルが協議中となつている。これは、何よりも人員が不足しているからであり、同時

表3 保存期間が満了した行政文書ファイル等の移管・廃棄等の状況

(単位：ファイル，%)

平成23年度に保存期間が満了した行政文書ファイル等数			
	移管	廃棄	延長
2,339,901 (100.0)	17,140 (0.7)	2,164,048 (92.5)	158,713 (6.8)

(注) ()内は、平成23年度に保存期間が満了した行政文書ファイル等数に占める割合を表す⁽⁴⁵⁾。

に、各省庁の行政文書ファイルの重要度に関する知識の不足を示しているものと考えられる。

さらに、行政文書ファイル（二五九、七一三ファイル）の九七・〇％（一五三、九五四ファイル）の保存期間延長理由は、公文書管理法施行令第九条第二項に基づくものであった。すなわち、「現用」として重要であることが理由であり、保存期間を三〇年以上延長したものが四、三一六ファイル、また、通算の保存期間が六〇年以上となるものも七、一七三ファイルあり、なかには、通算の保存期間が一〇〇年を超えるものもあるとされる。このことは、日本の行政文書ファイルが「時の経過」だけを理由

にしては、移管しにくいものであることを示している（表6）「保存期間の延長理由」。上記の他、報告書には、研修、点検、監査の実施状況報告および紛失等とこれにともなう処分についての状況報告が増されている。

表4 国立公文書館等における移管受入ファイル等数

(単位：ファイル)

国立公文書館	宮内公文書館	外交史料館	合 計
6,087	304	4,138	10,529

(注) 本表は、各行政機関から国立公文書館等に提出された送付目録に基づき作成した⁽⁴⁶⁾。

表5 廃棄に係る協議の状況

(単位：ファイル, %)

廃棄に係る協議数 (平成24年3月31日現在)			
	同 意	不同意	協議中
2,125,146 (100.0)	507,823 (23.9)	243 (0.01)	1,617,080 (76.1)

(注) 1 会計検査院は、協議対象ではないことから、本表の数値には含まれていない。

2 ()内は、廃棄に係る協議数に占める割合を表す⁽⁴⁷⁾。

(3) 法人文書の管理状況について

次に法人文書ファイル等について見るならば、(表7)「法人文書ファイル等の保有数及び媒体の種類数」にあるように、その総数は、行政文書ファイル数の半数にも上っている。

そして、これら各独立行政法人等における保存期間が満了した法人文書ファイル等の移管・廃棄等の状況は、(表8)「保存期間が満了した法人文書ファイル等の移管・廃棄等の状況」にあるようなものである。移管は、全体の〇・七％にすぎない。このうち、国立公文書館への移管は、わずかに四法人（二八八法人中）、九ファイルにすぎない。結局、各独立行政法人等では、保存期限が満了した法人文書ファイルの約二三・四％を延長して保有している。そして、延長した法人文書ファイルの九九％が、公文書管理法施行令第九条第二項に基づき、現用記録として延長されている（表9）保存期間の延長理由。つまり、各独立行政法人

表6 保存期間の延長理由

(単位：ファイル, %)

延長ファイル等数 (再掲)	公文書管理法施行令第9条第1項に基づく延長					公文書管理法施行令第9条第2項に基づく延長
	第1号 (監査・検査)	第2号 (係属する訴訟)	第3号 (不服申立て)	第4号 (開示請求)		
158,713 (100.0)	4,759 (3.0)	3,691 (2.3)	230 (0.2)	307 (0.2)	531 (0.3)	153,954 (97.0)

(注) ()内は、延長ファイル等数に占める割合を表す⁽⁴⁸⁾。

等は、アーカイブズを持つている場合を除き、保存期間を満了した法
人文書ファイル等を国立公文書館に移管することなく、現用記録とし
て保管しているのである。
そもそも、法人文書の管理に関するガイドラインは策定されず、内
閣府は、法人文書そのものを「歴史公文書」とみなさず、常用文書、
無期限保存文書として「現用文書」として保存するよう指導してい
る。⁽⁵⁰⁾ 行政文書に準じた扱いと称しているが、国家意思決定にのみ関心
を集中させているかぎり、各独立行政法人等有する法人文書は、国

表7 法人文書ファイル等の保有数及び媒体の種別数

(単位：ファイル，%)

法人文書ファイル等数			
	紙媒体	電子媒体	その他の媒体
7,059,354 (100.0)	6,504,018 (92.1)	483,409 (6.9)	71,927 (1.0)

- (注) 1 「電子媒体」は、CD、DVD、個別業務システム等で管理される法人文書ファイル等を表す。
2 「その他の媒体」は、フィルム、ビデオテープ等で管理される法人文書ファイル等を表す。
3 表下段の()内は、法人文書ファイル等数に占める割合を表す⁽⁴⁹⁾。

表8 保存期間が満了した法人文書ファイル等の移管・廃棄等の状況

(単位：ファイル，%)

平成23年度に保存期間が満了した法人文書ファイル等数			
	移管	廃棄	延長
969,678 (100.0)	6,252 (0.7)	736,246 (75.9)	227,180 (23.4)

- (注) ()内は、平成23年度に保存期間が満了した法人文書ファイル等数に占める割合を表す⁽⁵³⁾。

民にとって重要な記録・文書を含むにもかわらず、保存していくことも困難なのである。このことは、堀田慎一郎氏が「このような状況はそもそも公文書管理法の趣旨に合致するものとはいえず、歴史資料の保存や公開の環境を、法施行前よりも悪化させる可能性がきわめて高い」と指摘しているが、同感である。⁽⁵¹⁾ 今後、各独立行政法人に国立公文書館等となるアーカイブズを設置して保管等を行うか、法人文書を対象とする国立公文書館分館を設置するか、国立公文書館のシステムを変更し、国立国会図書館のように各省に分館を設置し、独立行政法人の法人文書については各独立行政法人の設定した重要度に即して所管官庁の分館に移管させる等の施策が必要であろう。⁽⁵²⁾

表9 保存期間の延長理由

(単位：ファイル，%)

延長ファイル等数 (再掲)						
	公文書管理法施行令第9条第1項に基づく延長					公文書管理法施行令第9条第2項に基づく延長
		第1号 (監査・検査)	第2号 (係属する訴訟)	第3号 (不服申立て)	第4号 (開示請求)	
227,180 (100.0)	2,300 (1.0)	2,033 (0.9)	211 (0.1)	0 (-)	56 (0.0)	224,880 (99.0)

- (注) ()内は、延長ファイル等数に占める割合を表す⁽⁵⁴⁾。

(4) 特定歴史公文書等の保存及び利用の状況

国立公文書館等で所蔵されている「特定歴史公文書等」は、(表10)「所蔵件数」にあるようなものである。国立公文書館を除く他の九館、平成二五年度からは、大阪大学アーカイブズを加えると一〇館は、全体的に機関アーカイブズとして公文書管理法下にある。問題点をあげるならば、平成二三年度に移管受け入れた点数より、目録未記載の件数が上回っていることである。その背景には、公文書管理法が予算化を伴わなかったにもかかわらず、報告事項を含め、各館の負担が国立公文書館等になることよって増加したことにある。特に、国立大学法人では、専任教職員を含め、人件費を含む予算が所属組織において削減を求められており、館によっては増加する業務量に対応できないためである。

目録未記載件数とともに、各館の業務量を増大させた理由が、(表11)「利用制限区分の状況」でも理解できる。ガイドラインでは、目録作成にあたって、「利用制限」については、事前審査等の結果も踏まえ、「全部利用」「一部利用」「利用不可」「要審査」のいずれかを記載し、必要に応じ、原本の閲覧の可否(C-6(2)を参照)についても記載する。また、事前審査や利用請求がなされた場合に利用制限事由があると判断された特定歴史公文書等については、その後の審査に資するよう、審査日も明記しておくことが望ましい」としている。⁵⁶⁾

具体的には、運用上、利用頻度が高いものについて、「事前に利用制限事由の該当性の有無を審査し、速やかに利用に供せるようにしておく事前審査を済ませておく必要がある」とされているものの、この⁵⁵⁾

表10 所蔵件数

(単位：件)

施設名	特定歴史公文書等の総所蔵件数						
			目録に記載された件数			目録未記載の件数	
			文書又は図画	電磁的記録	その他		うち平成23年度に移管受入
国立公文書館	1,293,632	1,292,628	1,290,956	1,489	183	1,004	1,004
宮内公文書館	80,640	80,640	80,640	0	0	0	0
外交史料館	74,888	74,888	74,888	0	0	0	0
東北大学	5,000	2,960	2,933	27	0	2,040	0
名古屋大学	24,586	14,632	14,481	97	54	9,954	6,285
京都大学	29,663	23,556	23,556	0	0	6,107	6,107
神戸大学	18,531	17,131	17,034	37	60	1,400	932
広島大学	14,227	14,227	14,138	89	0	0	0
九州大学	6,200	3,159	3,159	0	0	3,041	213
日銀アーカイブ	77,784	74,486	74,450	42	0	3,298	48
合計	1,625,151	1,598,307	1,596,235	1,781	297	26,844	14,589
総所蔵件数に占める割合	100.0%	98.3%	-	-	-	1.7%	0.9%
目録記載件数に占める割合	-	100.0%	99.9%	0.1%	0.0%	-	-

(注) 1 「電磁的記録」は、CD、DVD、ビデオテープ、フロッピーディスク等である。

2 「その他」は、布、木簡、記念碑、勲章等である。⁽⁵⁵⁾

表11 利用制限区分の状況

(単位：件)

施設名	目録に記載された件数（再掲）				
		利用制限区分の別			要審査
		審査済み			
	全部利用	一部利用	全部利用制限		
国立公文書館	1,292,628	798,254	3,912	82,945	407,517
宮内公文書館	80,640	2,202	246	0	78,192
外交史料館	74,888	49,356	569	0	24,963
東北大学	2,960	1,600	4	1	1,355
名古屋大学	14,632	196	3	0	14,433
京都大学	23,556	1,019	0	0	22,537
神戸大学	17,131	8,279	362	391	8,099
広島大学	14,227	1,024	250	0	12,953
九州大学	3,159	337	8	0	2,814
日銀アーカイブ	74,486	0	0	0	74,486
合計	1,598,307	862,267	5,354	83,337	647,349
(割合)	100.0%	54.0%	0.3%	5.2%	40.5%

(注) 「割合」は、目録に記載された件数に占める割合を表す⁽⁵⁸⁾。

作業は、担当者が記録ファイル等を閲覧し、個人情報等の有無について判断し、一部利用という場合には、マスキングや袋かけを必要とする大変な作業量が必要とする。この業務が予算と人員が厳しい国立公文書館以外の館では重荷になっているのである。一年間で、このような作業を行うには、他の業務もあり、一人あたり一、五〇〇件程度が限界である。それゆえ、国立公文書館等では、多くの文書ファイル等の利用制限区分を「要審査」としているのである。

このように、目録未記載や「要審査」が多くなっているさらなる背景には、(表12)「移管等受入件数」にあるように、国立公文書館等に移管された資料移管元の内訳にも原因をみることができる。国立公文書館および名古屋大学大学文書資料室、京都大学大学文書館、神戸大学附属図書館大学文書史料室では、民間その他の団体から資料の移管(寄贈等)を受けていることも理由となつていると考える。

大学文書館の場合は、その性格上、機関アーカイブズであるとともに、収集アーカイブズでもある、所謂、複合アーカイブズが中心である。それ故、収集アーカイブズとしての立場から、個人文書および団体文書を収集し、整理するのであるが、これらの文書は、原秩序にもとづき、一文書ごとに袋詰めをするなどファイル(簿冊)形態をとる行政文書・法人文書等と違い膨大な整理作業量が必要とする。これらの文書を「特定歴史公文書」として一年以内で配架するとすると、個人文書のなかには、一万点を超えるものもあり、寄贈から一年以内での配架は基本的に無理である。この様に個人文書等を「特定歴史公文書」としたことが、(表10)における目録未記載件数が増える理由となつ

ていると考えられる。このため、広島大学文書館および東北大学学術資源研究公開センター史料館公文書室および大阪大学アーカイブズでは、これら個人文書・団体文書について「特定歴史公文書」としなかったのである。⁵⁹⁾

しかし、国立公文書館は、行政文書ファイル等を所蔵・公開する純粋な機関アーカイブズである。にもかかわらず同館が個人文書等の寄贈等をうけること自体が問題と言わざるを得ない。国立公文書館では、寄贈・寄託について「独立行政法人国立公文書館寄贈・寄託文書受入要綱」(平成二三年四月一日館長決定)をもって行っている。⁶⁰⁾この第二条(受人基準)で寄贈・寄託の申し出があり、歴史公文書等として受け入れるものとして次の三項をあげている。

- 一 国の重要な意思決定にかかわった国務大臣等の理念や行動を跡付けることができる重要な情報が記録されたもの
- 二 館が現に保存する特定歴史公文書等に記録された情報を補完することができる重要な情報が記録されたもの
- 三 国の機関の統合、廃止又は民営化等によって歴史公文書等が継承されることがなく、散逸する恐れが極めて高いもの⁶¹⁾

このうち、「三」については、機関アーカイブズとして必要性を認めるが、問題となるのは、「一」と「二」である。

「一」については、国立国会図書館憲政資料室・憲政記念館や大学文書館等の収集アーカイブズが存在しており、国立公文書館が国務大臣の資料の寄贈をうける必要性は全くないのである。国務大臣の多くは、政治家であり、その経歴の中心は、多くは国会議員・政治家とし

てのものである。このことは、民間人であったとしても同様である。全生涯を対象とする個人文書において、国務大臣期は、ほんの一瞬にすぎない。その意味ですべての時期を対象とする国立国会図書館憲政資料室や、大学アーカイブズなどが対応するほうが適しているのである。

「二」については、全く曖昧な規定である。梅原康嗣氏は「現在当館が所蔵している約一二万冊の文書のうちには含まれていないが、元々は公文書として作成・取得された、あるいは現存する資料群の欠落を補うことができると考えられる資料を想定している。個人や法人が保有している文書の中に公文書に類する資料等があれば、この類型に該当すると考えている」としているが、個人が自らの手許にこのような資料のみを所蔵していることは稀である。梅原氏の言うところの「二」のみを受贈するとすれば、結果、個人文書が作成段階での「公文書」と「私文書」に分かれて所蔵され、ないしは残された片方が散逸してしまう可能性もある。

国立公文書館では、これまで敗戦直後に焼却処分された行政文書を補完することを中心に、官僚の手許資料の寄贈を受けていた。実際に、佐藤達夫関係文書のように、国立国会図書館と別れて所蔵されてしまった例もある。個人文書の収集については、他機関に任せるべきである。法人文書ファイルの移管を事実上、拒否しているような現状で、「一」のような資料をあえて「歴史公文書等」という曖昧な定義のもとに収集する理由は全くないと言わざるを得ない。⁶²⁾

さらに、利用請求件数に対する移管元行政機関等による利用は、国

表12 移管等受入件数

(単位：件)

施設名	移管等受入件数					
		移管元機関の別				
		行政機関	独立行政法人等	司法機関	地方公共団体	民間その他の団体
国立公文書館	52,089	49,039	1,708	1,232	0	110
宮内公文書館	1,814	1,814			0	0
外交史料館	3,493	3,493			0	0
東北大学	117		117		0	0
名古屋大学	7,203		2,915		0	3,288
京都大学	6,107		1,736		0	4,371
神戸大学	1,451		1,187		0	264
広島大学	1,742		1,742		0	0
九州大学	426		426		0	0
日銀アーカイブ	2,155		2,155		0	0
合計 (割合)	76,597 100.0%	54,346 71.0%	11,986 15.6%	1,232 1.6%	0 0%	8,033 10.5%

- (注) 1 「割合」は、移管等受入件数に占める割合を表す。
 2 斜線部分は、制度上、当該移管元機関からの移管等が想定されない場合を表す。
 3 立法機関については、移管の定めが未締結のため移管受入はない⁽⁶⁴⁾。

立公文書館約六%に対して、宮内公文書館約七六%、広島大学文書館約六四%、外交史料館約二二%、日銀アーカイブズにいたっては約七六二%にものぼっている。機関アーカイブズとして機能しているこれらの諸館では、「非現用」とされた記録ファイルでも、重要な公文書として利用されているのである。この点、国立公文書館が僅か約六%にとどまっていることは、多くの行政文書ファイルが「現用」として延長された原局・原課で保管されていることとあいまって、国立公文書館が行政機関にとつて真に必要となった記録(「非現用」)ファイルのみが移管されていることを表している。

表13 利用請求件数

(単位：件)

施設名	利用請求件数		(参考) 移管元行政機関等による利用の特例の件数
		うち本人からの利用	
国立公文書館	3,826	8	229
宮内公文書館	2,464	0	1,872
外交史料館	357	0	79
東北大学	179	0	1
名古屋大学	8	0	7
京都大学	904	0	9
神戸大学	242	0	0
広島大学	256	0	165
九州大学	281	0	35
日銀アーカイブ	112	0	853
合計	8,629	8	3,250

⁽⁶⁵⁾

さらに、この「平成二三年度における特定歴史公文書等の保存及び利用の状況について」では、利用にあたっての各種調査が掲載されている。しかし、「利用決定の状況にあたっての事由」、それも一件ごとに具体的に報告を求めたり、利用決定まで期間の長さを報告させたりすることは、館の業務量を増大させるだけのことになっている。利用状況報告にあたり、利用方法を報告させる必要性はあえて必要なのであろうか。利用促進のためとする簡便な方法、複製物の作成、原本の特別利用、展示会・見学会、特定歴史公文書等の貸出などについても、各館の自由裁量権の範囲であり、あえて報告義務があることなのか疑問である。展示会・見学会などは、確かに、利用促進のための広報的意味合いを有しているが、国立公文書館等の業務、特に機関アーカイブズにとつての本務ではない。せめて、報告の簡素化が必要である。

3. 公文書管理法等改正の要点

上記「1.」「2.」での考察を基に、公文書管理法等の改正案を作成した(後掲)。その際、改正にあたる要点は、下記の五点である。

(1) 「重要公文書」概念の導入

国立公文書館が使用している「歴史公文書」は、公文書管理法第二条第六項で「歴史資料として重要な公文書その他の文書をいう」とされている。同時に、「歴史公文書」との造語は、「現用記録」のなかで、「重要」な文書を抽出し、そのなかで「歴史的」価値のあるものを保

存する、という流れを意味している。公文書管理法の下で「歴史公文書」の「歴史」に意味があるとすれば、内閣府公文書管理課による一次選別と国立公文書館の二次選別を想定したうえでの後者の存在にあるといえよう。

しかし、この選別作業についても、実際には、行政組織において記録・文書の重要度は、その機密性(機密度)、法令化等の有無、同時代的な問題性等から、作成段階から意識されている。また、業務上、新規立案されるものが中心であることも、その特徴の一つである。しかし、「歴史」となると、その解釈が多様であることは、日中関係における歴史認識問題に代表されるごとく、「認識」が問題となり多義的になってしまふ。そもそも、「歴史」は、新たな事実により、常に更新されるものである。それ故、文書を作成し、保管する者にとつても、「歴史」的意義は、保存するうえで重要な意味を持つことはない。公文書が隠匿・廃棄されるにしても、それは、「歴史的」意義とは無関係に、保有していることが現実において都合が悪いからなのである。

つまり、「重要な」公文書については、共通理解が可能だが、「歴史」公文書については、行政機関と国立公文書館との間で共通の理解を持ちえないのである。このような日本の公文書管理における現状では、何よりも、公文書管理法における作成・保存・移管・公開の統一的管理を実現するうえで、共通理解が可能な行政的価値に基づく選別基準によって行政文書・法人文書等公文書の移管を、まず、促進させなければならぬ。⁶⁶⁾

このことは、国立公文書館等による二次選別を放棄することを意味

していない。前述したように、国立公文書館が展開した「時の経過」概念は、国立公文書館へ着実に公文書を移管させるうえで重要で、三〇年が原則化していることも周知された。しかし、「時の経過」が「現用」記録・文書に適用されるのではなく、「歴史」に拡散し、近世文書の収集に熱心となつている機関アーカイブズも存在しているのが現状なのである。⁶⁷⁾

一方で、ライフサイクル論の導入により、「現用」と「非現用」という概念が導入された。「非現用」となり、「歴史的」に「重要な文書」が、評価・選別されて国立公文書館等に移管され、公開されることとなつたのである。結果、国立公文書館等にて所蔵され、公開される公文書は、「非現用」であることが前提となつた。しかし、日本の官僚制は、宮内庁における有職故実の例をひくまでもなく、前例踏襲主義に代表される増分主義的決定を行うことが多い。結果、行政文書・法人文書は、「時の経過」によつて「非現用」とならない場合が多くあるのである。むしろ、「現用」「非現用」という区別を用いて管轄権を二分化するのではなく、この区別を「重要公文書」「重要行政文書」「重要法人文書」という概念で統一し、文書の作成から保存・公開までを一貫的にとらえ、国立公文書館などのアーカイブズを、機関アーカイブズとして明確に位置づけることこそが、公文書管理法成立の最大の意義である統一的管理を具現化することではないだろうか。⁶⁸⁾

このため、国立公文書館でも、実際、「現用」「非現用」という概念だけでは、実態にそぐわないため「半現用」という概念を用いて、中間書庫を設置している。⁶⁹⁾しかし、その実態は、内閣府のみが国立公文

書館の中間書庫に文書を移管しているだけである。中央各省庁のなかには、独自に中間書庫を設置し、運用している場合も存在している。⁷⁰⁾「時を経過」したとしても前例として必要な文書が置かれる中間書庫の存在は、結果として前例として必要とされない……すなわち「非現用」となつた公文書のみを国立公文書館に所蔵させることとなつている。国立公文書館は行政利用されることはなく、結果として、「人間」を敵とする倉庫となつてしまつていないだろうか。⁷¹⁾

このような現状を打開し、真に利用促進を図るためには、国立公文書館を行政利用が可能な機関アーカイブズとするとともに、「歴史」を払拭し、行政的価値を中心とした文書概念を導入する必要がある。それが、札幌市公文書管理審議会で提示された「重要公文書」という概念である。

「札幌市公文書管理条例」（平成二四年六月一三日、条例第三二号）の第二条では、「重要公文書」「特定重要公文書」を次のように規定している。

(4) 重要公文書 公文書のうち、市政の重要事項に関わり、将来にわたつて市の活動又は歴史を検証する上で重要な資料となるものをいう。

(5) 特定重要公文書 次に掲げるものをいう。

ア 重要公文書のうち、第八条第一項の規定により市長が引き続き保存の措置を採つたもの及び同条第二項の規定により市長に移管されたもの

イ 重要公文書のうち、第一二条第四項の規定により市長に移

管されたもの

ウ 法人その他の団体（実施機関を除く。）又は個人から市長に対し寄贈又は寄託の申出があった文書で、市政の重要事項に関わり、将来にわたって市の活動又は歴史を検証する上で重要な資料となると市長が認め、寄贈又は寄託を受けた文書⁷²⁾

札幌市の場合、重要公文書に該当し、保存することで「特定重要公文書」となる文書を、具体的に「①本市の制度、計画、事業などの成り立ちや変遷が記録された公文書、②札幌市行政の過去の貴重な例証が記録された文書、③札幌市の歴史や特性に係る情報が記録された文書」としている⁷³⁾。そして、一般的に行政における現用記録保存が一年であるということを示し、一〇年を越えて保存すべき資料を二点に類別（市及び市民の権利・義務に関わる証拠となる記録資料と、業務遂行において参考となり得る価値（行政的価値）があるとみなされるもの）、そのうえで、市政を後世において検証する上で価値（アーカイブ的価値）があると認められる記録資料を加えた。以上を踏まえて「一〇年を超える保存期間（三〇年保存）が適当と考えられる公文書の類型」の類型化を行っているのである⁷⁴⁾。

公文書管理法における公文書管理を一元化し、何よりも第一義的に行政的価値のある文書の移管を促進し、公開するためには、「重要公文書」（「重要行政文書」「重要法人文書」）概念の導入が必要であると考えている。

(2) 公文書管理法の一般化

消えた年金問題等が社会問題化したこともあって、公文書管理の重要性は行政機関等に一定程度、浸透した。しかし、公文書管理の必要性は理解されたものの、情報公開法の時と異なり、公文書管理条例はなくとも問題はないとのスタンスをとり、公文書管理条例を施行せず情報公開法の範囲内で行う熊本県のような例も存在している⁷⁵⁾。また、行政機関の地方支部局、独立行政法人等では、「現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにする」（公文書管理法第一条）が担保されていないのが現実である。すなわち、この公文書管理法は、地方公共団体を含む全ての公的機関が行うべき目的をもっているにもかかわらず、その全てを網羅するようには作られていないのである。

この背景には、予算措置を伴わなかったにもかかわらず、国立公文書館のような厳密な温湿度管理を為し、高価な消化施設をもった「倉庫」を基準とし、煩瑣な報告を課したことに原因がある。結果、「現用記録」との連動することのないアーカイブズに、財政難にあえぐ地方自治体等が予算と人員をかけることが困難なのは当然のこととも言えるだろう⁷⁶⁾。それゆえ、前記（一）で明らかにした重要公文書概念を導入することで、「現用」「非現用」という区別を越えて、一貫的な公文書管理を行うことで機関利用に力を注ぎ、地方公共団体をも含めた公的機関全般を対象とする法の一般化と、アーカイブズの設置を促進できるように規制を緩和する必要性がある。

これは、これまで国立公文書館の「唯一性」「絶対性」のためと称して設置基準を厳しくしたことに對して、その設置基準を積極的に見

直すことで公文書管理の一貫性とアーカイブズ設置という底辺を拡大する方向性に転換することを意図したものである。

(3) 行政管理機能と公文書管理

現在、各行政機関から提出される廃棄簿に掲載される行政文書ファイル等の量は膨大である。そのなかから、実物を吟味するのではなく、保存期間満了前に廃棄簿を基に、保存期間とファイル名で判断し、選別している。その業務の中心にあるのが内閣府公文書管理課である。しかし、公文書管理課は、「課」であるため業務量に比して少人数である。そもそも、公文書管理とは、行政監査の意味も有している。また、法的には、情報公開法・個人情報保護法と連動するため、公文書管理課の中核を担う人員は総務省からの出向事務官達である。今後、行政機関において公文書管理法をより有効に機能させるためには、後述の組織的充実も不可避であるが、同時に人員面でも以下五点の施策が必要であろう。

- ① 公文書管理法にもとづく監査機能の付与（罰則規定を含む）。
- ② 同時に、行政文書ファイル等の評価・選別機能を強化するため、各行政機関より、現業の公文書管理担当者等を出向させた評価選別体制の整備。
- ③ ②の担当官は、各行政機関の政策に精通している必要がある。この担当官をして国立公文書館の専門官を兼務させる。
- ④ 国立公文書館の現行専門職員は、アーキビリストとドキュメンタリストに分類したうえで、その専門職制内容を明確にする。この

うちアーキビリストについては現業からの担当官とともに評価・選別業務を担当させる。¹⁷⁾

⑤「③」「④」の国立公文書館専門官をもって、国立公文書館に審査機能を持たせる。¹⁸⁾

このような人員拡充の結果、現在の内閣府公文書管理課も組織的に拡大することとなる。これにともない以下の局への昇格を前提とした五案と独立機関化する案を勘案して組織整備を行う。

- イ．内閣府公文書管理課を内閣府公文書管理局とする。
- ロ．公文書管理が監査機能を有するため、総務省に移管し、総務省公文書管理局とする。
- ハ．総務省行政管理局内の情報公開審査室等の担当課室を併せ、総務省情報公開・公文書管理局とする。
- ニ．上記「ハ」を、内閣府情報公開・公文書管理局とする。
- ホ．総務省の行政管理機能の全てを内閣府に移管し、内閣府行政管理庁とする。公文書管理局は、その一局となす。
- ヘ．立法文書（衆議院・参議院事務局）、司法文書（裁判所等）をも一括的に管理する会計検査院の様な独立機関（公文書管理院）とする。

この様な機構改革は、高度な政治判断を必要とする。公文書管理の業務、予算面からすれば、調整官庁である内閣府より、総務省に附属することの方が良い。しかし、公文書管理法が政令により運営される点からすれば、内閣府に附属するのが普通であろう。独立機関化が最終的には望ましいが、実態からすれば将来的な目標というべきものであろう。

同時に、上記の制度的・組織改革にあたり、公文書管理委員会については、外部有識者・専門家について日本における公文書管理の実態について精通したものを入れることで、提言・チェック機能を強化させる（不服審査の分科会機能はそのままに）。実質的な公文書管理全体の運営に当たっては、公文書管理会議を付設し、その連絡・調整、全体像のプランニングを行わせる。この公文書管理会議のもとに、行政文書管理委員会、法人文書管理委員会、地方公文書管理委員会、国立公文書館等委員会の四委員会を付設し、その代表者（行政文書管理委員会二名、法人文書管理委員会一名、地方公文書管理委員会二名、国立公文書館等委員会二名、と有識者・専門家若干名）をもって会議を構成させ、諸施策の審議・決定を行うことも重要ではないだろうか。

（４）国立公文書館分館制度の導入

国立国会図書館では、各省図書館を分館としている。このような分館システムを公文書管理においても導入すべきであると考えられる。以下では、中央における分館システム（行政文書と法人文書）と地方における分館システムについて述べる。

（1）中央における分館システムの導入

現在、国立公文書館等として内閣総理大臣指定機関となっている宮内庁宮内公文書館、外務省外交史料館の二館も行政文書を対象としている。それ故、この二館を各行政機関の機関アーカイブズのまま、国立国会図書館同様、国立公文書館の分館とする。これにより、国立公

文書館と二館の連携を強めることができる。

また、現在、国立公文書館に文書を移管している防衛省であるが、その実態は調達関係（防衛施設庁）の資料が中心であり（調達関係の資料は、防衛省保有の行政文書ファイル等の約〇・六%をしめるにすぎない）、防衛省が保有する行政文書ファイル数は、国土交通省に次いで二番目に多いにもかかわらず、国防関係の書類は、防衛省内にとどめ置かれたままとされている。特徴は、その九四%が「特別の機関」に保有されていることである。国防関係は、国家機密も多く、宮内庁及び外務省同様に、独自の機関アーカイブズを持つべきだと考える。

独自の機関アーカイブズという点では、独立行政法人についても機関アーカイブズが必要であろう。現在、国立公文書館は、国家意思決定に集中しており、人員・予算面で法人文書ファイル等の受入れを事実上、凍結させている。このままでは、国民生活と密着した、あるいは、日本の科学技術・文化等に大きな影響を与えている独立行政法人の法人文書が廃棄されてしまう危険性がある。このため、独立行政法人において独自に機関アーカイブズを設置するか、独立行政法人の法人文書ファイル移管・公開を主務とする国立公文書館の分館を設置する必要がある。あるいは、国立国会図書館のように、各省に分館を設置し、独立法人の法人文書を所管省庁の分館に所蔵させる等の方策も考案すべきである。

なお、立法文書・司法文書についても、国立公文書館への移管が進まないなか（法第一四條）、独自の機関アーカイブズを設置し、国立公文書館の分館とすることも必要ではないか、と考えている。

(2) 地方における分館システムの導入

また、前述したように、国民の生活に密着した行政文書ファイル等は地方支分部局で保有されている。地方支分部局にある都市において、国立公文書館の分館を設置し、地方・地域にとつて重要な行政文書ファイルの散逸を防ぎ、活用する。現実的に、これらの資料を東京に運ぶ輸送費用及び国立公文書館の拡張を行うことにより、コスト削減が考えられる。また、業務については、当該地域の国立公文書館等に委託（予算化は必須）することも考えられる。

(5) 国立公文書館の改革

公文書管理法の施行により、移管文書は増加したものの、国立公文書館の権限は、相対的に小さくなったといえる。行政文書の評価・選別権は二次的であり、廃棄権も有していない。中間書庫の存在は、国立公文書館をして行政利用されることのない「非現用」文書ファイルの倉庫となっていることを示している。以下では、国立公文書館の改革について、(1) 戦略性再構築の必要性、(2) 組織の再編、(3) 常設展示施設の設置とその運用、について概述する。

(1) 戦略性再構築の必要性

国立公文書館をめぐる国際的な状況は、第一に、欧米先進諸国が情報公開法・個人情報保護法・公文書管理法に加えて情報アクセス法だけでなく情報保護法制を整備し、公文書館を国家の情報機関として機能させていることにある。さらに、欧米先進諸国では、公文書館が

所蔵する個人記録に検索システムを導入することによって付加価値を与え、インターネット会社等の企業と提携を結ぶことによって採算化させていることである。⁷⁹⁾ 同時に、国際的標準（ISO 15489等）の形成にあたっての主導権は、欧米先進国に独占されている。第二に、東アジアに目を転じるならば、平成二十七年に国際歴史学会が中国・北京市で行われることおよび、第一八回 ICA 国際公文書館会議が韓国・ソウル市で行われるなど、公文書とその戦略的使用を中国・韓国が行っていることである。また、国立公文書館の施設内容は、中国・韓国に比較しても著しく貧弱なのである。すなわち、上記二つの状況は、国立公文書館に所蔵する「特定歴史公文書」を情報資産として保持するだけでなく、戦略的資源として運用する必要性を迫っているのである。

この点、公文書管理法のもと、国立公文書館が国民共有の知的資源となる特定歴史公文書（非現用化した公文書）について、自由に複製可としている。このような国立公文書館の対応は、情報資産の資源化を自ら放棄しているも同然であり、先進諸国とは真逆の方向性であるといわざるを得ない。

情報の戦略化としては、所蔵資料のデジタル化もその一環である。

国立公文書館のアジア歴史資料センターも、その一つである。平成六年八月三十一日の村山首相談話に基づき設立された同センターは、「日本とアジア近隣諸国等との間の近現代史に関する資料及び資料情報を、幅広く、片寄りなく収集し、これを内外の研究者をはじめ広く一般に提供すること」を基本的な目的とし、アンタイド化した日本の開発援助政策にも対応した存在である。韓国との間での従軍慰安婦問題、

中国との間での南京大虐殺問題などに代表される日韓・日中歴史問題を前提に「歴史認識」共有化に向けて、日本の公平・公正さを明らかにしうる存在でもある。結果として「歴史学」「歴史研究」には寄与したものの、「歴史認識」の共有や宥和という点では、機能していないといわざるをえない。それゆえ、国立公文書館・アジア歴史資料センターは、その組織及び戦略性を見直し、アンタイド化だけでなく、公文書情報を資源化して戦略的に運用する方向性も合わせて有すべき時期にきている。

今後、情報公開法、個人情報保護法、公文書管理法、情報アクセス法については、一応整備されたものの、未だ不十分であり、さらなる情報保護法制の整備が必要となっている。⁸¹⁾

同時に、情報の資源化を行う必要がある。公文書管理法によって国民の財産となった公文書情報は、単に公開され、誰にでもアクセス自由な存在であるだけでなく、行政サービスとともに、戦略的な情報公開を行うことで信頼性、透明性、社会的責任を明らかにする重要な情報財産であることを政府・行政機関も理解すべきである。現在の公開方式については、抜本的に改正する必要がある。情報は、付加価値がついたものとして再編成すべきであり、欧米なみに国家の情報機関として国立公文書館を位置づけ、国益を加味した戦略性を有するべきなのである。⁸²⁾

(2) 組織の再編

国家の情報機関として国立公文書館が位置づけられるためには、上

述のように、国益と機密保持という点も重視されなければならない、公開と利用に偏することなく進めなければならない。それ故、上述したような公文書管理に関する機構改革が必要であるとともに、国立公文書館もこれに対応して組織的改革を行わなければならない。

具体的に、現在の国立公文書館は、館長・次長のもとに、総務課、業務課、統括公文書専門官、国立公文書館つくば分館、所蔵資料として内閣文庫を有している。これとは別に、館長のもとにアジア歴史資料センターが存在している。

このようななか、平成二五年六月二五日付の日本経済新聞において、国立公文書館が公文書管理法施行後の移管増加にともない、満杯であるとの報道があった。これは、竹橋にある国立公文書館本館に移管行政文書ファイルが集中した結果である。しかし、国立公文書館の業務からすれば、古文書を中心とする内閣文庫などは、行政利用されることとがほとんどない存在である。また、マイクログラフした「歴史公文書等」の原本も、つくば分館に移動させつつあるものの、本館に残されているものも多い。まず、前述の国の情報機関化を前提とするならば、利用者が多いとしても、行政利用の対象とならない内閣文庫は、つくば分館に移動すべきである。また、マイクログラフしたものの原本に相当するもの、行政利用・一般利用ともに実績としてほとんどないような資料については、基本的につくば分館に移動させることで、まず、本館スペースの確保を考えるべきである。「現用」「非現用」「半現用」ではなく、本館は、重要公文書として行政機関で運用可能な記録・文書を中心として運営しなければならない。

同時に、東京一極集中をさげ、リスク分散とコストダウンも考え、前述した地方分館制度の導入を至急考えるべきである。

また、アジア歴史資料センターについては、コンテンツを国立公文書館に移管して運用。組織は、後述の常設展示施設に再編する必要がある。

また、高い技術力を有する国立公文書館修復部門については、国立博物館・美術館における修復部門と併せ、教育機関化も考えるべきである。

(3) 常設展示室の設置とその運用

国立公文書館では、特別企画展を毎年開催しているが、常設展示施設を有していない。まず、公文書管理の重要性とともに、「特定歴史公文書等」を用いて、福岡共同公文書館展示「起案文書とは」のようなものを整備して、行政職員研修に利用する。同時に、学生・生徒等の教育にも使用できる常設展示施設を整備するとともに、年二回程度の特別展示を行えるスペースを確保する。場所としては、見学コース化している国会議事堂付近に設置するとともに、展示室員については、アジア歴史資料センターの人員枠をもって対応する。

その展示室の制度設計にあたっては、有識者の参画をえて、コンセプトを形成するとともに、情報戦略としてネットでの公開等を行うものとする。

おわりに

アーカイブズは、市民社会の進歩を反映する存在であり、市民が行政機関等の政策を検証する場所である。しかし、日本の場合、一般利用者の多くは、特定の研究者であるというのが実態である。より、広範な市民のためのアーカイブズとなすためには、市民に還元される行政利用を多くすることが重要ではないだろうか。⁽³³⁾ その意味で、多くの行政文書や、法人文書が「現用記録」とされていることは、アーカイブズが原局原課の信用を得られず、また、市民が検証する器としてではなく、声多き特定利用者だけに向いてきた結果とも言えるだろう。

さらに、アーカイブズを検証する器とするに際し、「検証」を国家意思決定にのみ集中してきたことも問題であった。市民生活との関係性からすれば、行政機関でも地域や住民との密着度の高い地方支分部局保有文書の重要性は明らかである。また、行政機関における意思決定についても、国立公文書館の場合、政策立案者の思いがこもり、その苦闘の記録でもある担当者が編纂した行政文書ファイル等が現用記録のままとなり、移管されていないのが実態なのである。国家意思決定といっても、予定調和的な閣議請議(原議)と調整関係の審議会等の文書が中心となっている。審議会といっても多様であり、事務局が原案を提出し、その審議過程、委員質問者と説明者(原局)との間でシナリオが存在する場合もある。そもそも、委員は、事務局が選定するのである。また、事務局の説明者は、立案者と同一であることはほとんどない。立案者の意図が正確に伝わるとは限らないのである。予定調和

的な原議に至る過程で作成された各種の「案」、その「案」の変遷こそが原局原課では意思決定と代替案を有する重要な記録なのである。⁸⁴⁾

機関アーカイブズに携わる者は、現行の「国家意思決定過程」では必ずしも表出しない意図を保存し、それを紡ぎだし、代替案として行政利用に供することで、より広範な市民に還元させることこそが重要なのである。そのためには、行政機関の政策過程をも「学ぶ」必要があるだろう。機関アーカイブズは、「学ぶ」ためにも、機関内で何よりも信頼関係を構築することが重要である。日本の公文書管理は、「公文書管理行政」なるものを設定して分類上の外形に合わせるだけの「公文書管理行政」ではなく、⁸⁵⁾このような信頼関係の構築と、行政各機関における政策過程と文書の生成過程について実態調査を行い、「学ぶ」段階なのである。

今、日本の公文書管理に求められていることは、第一に行政機関と機関アーカイブズが公文書管理の統一的運用により、公文書に対する国民の信頼を回復し、公文書管理を通じ、公開と行政利用によって国民に還元することである。第二に、公文書管理により行政の合理化を推進し、この合理化の一環として、国立公文書館等への移管・公開を行うことである。第三に、前記一と二を行うために、何よりも現業（原局・原課）から「学ぶ」ことである。この三点を通じてアーカイブズは、行政機関と国民を結び結節点となることができるだろう。その意味で、日本の公文書管理には、日本型のセオドール・R・シエレンバークと、明確な戦略性を有した国立公文書館等が必要なのである。

注

(1) 『産経新聞』平成二四年五月二二日付。公文書管理法の施行日、平成二三年四月一日には、蓮舫公文書管理担当大臣から東日本大震災への対応で多忙であるが関係省庁でも公文書管理をしっかりと行うように発言があった。

(2) 本問題については、大濱徹也「識者評論 国家の営み国民が検証」『中国新聞』平成二四年四月四日、及び、拙稿「検証する政治文化」培おう」『中国新聞』平成二四年五月九日、参照。行政監査委員会調査室晶基見「議事録未作成問題の経緯と現状―東日本大震災・原発事故対応会議から閣議へと発展―」『立法と調査』二〇二二年一〇月、第三三三号、参照。

(3) 平成二三年四月一日内閣総理大臣決定、平成二四年六月二九日一部改正「行政文書の管理に関するガイドライン」<http://www.cao.go.jp/chosei/koubun/hourai/kanri-gj.pdf> 八頁（平成二五年八月六日）。

(4) 『広辞苑』第六版、平成二〇年一月。なお、他には、「歴史に関するさま」『歴史に記録されるべきさま』との意味がある。なお、岡本信一・植草泰彦著『改訂Q&A公文書管理法』（ぎょうせい、平成二三年）、宇賀克也著『改訂版 逐条解説公文書等の管理に関する法律』（第一法規、平成二五年）でも説明がない。

なお、本稿は、アーカイブズ管理者・実務担当者の視点からの考察である。利用者としての立場からの分析としては、瀬畑源著『公文書をつかう』（青弓社、平成二三年）及び下重直樹「公文書管理制度と近現代史学」『近代史料研究』第二二号（平成二四年一〇月）がある。

(5) ここに意味があるとすれば、それは、内閣に「公文書管理担当」大臣

- を置き続けることにある。
- (6) 『広島大学図書館紀要』第一三号、平成二二年三月。
<http://www8.cao.go.jp/koubuninkai/iinkaisai/22/220715/220715gijiroku.pdf> 一頁(平成二五年八月六日)。
- (7) 第一回公文書管理委員会議事録、平成二二年七月一五日、<http://www8.cao.go.jp/koubuninkai/iinkaisai/2011/20120319/gijiroku.pdf> 四頁(平成二五年八月六日)。
- (8) 第一五回公文書管理委員会議事録、平成二四年三月一九日、<http://www8.cao.go.jp/koubuninkai/iinkaisai/2012/20120425/20120425gijiroku.pdf> 一〇頁(平成二五年八月六日)。
- (9) 同前注、一二頁。
- (10) 第一七回公文書管理委員会議事録、<http://www8.cao.go.jp/koubuninkai/iinkaisai/2012/20120410/20120410gijiroku.pdf> 一頁(平成二五年八月六日)。
- (11) 加藤委員は「我々の元に現用文書のパターンで、例えば省議のいい例と関係行政機関の長で構成される会議などの会議例、各省の協議案がきれいにそろったような、そういうものを一つ、二つ見せていただくことで、我々が学ぶ」と述べている、第一八回公文書管理委員会議事録、<http://www8.cao.go.jp/koubuninkai/iinkaisai/2012/20120425/20120425gijiroku.pdf> 一〇頁(平成二五年八月六日)。
- (12) 第一七回公文書管理委員会議事録、平成二四年四月一〇日、<http://www8.cao.go.jp/koubuninkai/iinkaisai/2012/20120410/20120410gijiroku.pdf> 一二頁(平成二五年八月六日)。
- (13) 同前注、一二頁。
- (14) 岡田副総理、第一八回公文書管理委員会議事録、平成二四年四月二五日、
<http://www8.cao.go.jp/koubuninkai/iinkaisai/2012/20120425/20120425gijiroku.pdf> 四頁(平成二五年八月六日)。
- (15) 石原委員は「原則的に考えれば、公文書はそもそも事業や会議体など、いろいろな仕事、役所の仕事の副産物ですね。その重要な公文書が今回は残らなかった。議事録が残らなかったということが問題ですから、重要な会議体とは何かということを事前に把握しておく必要があります。」「これは文書管理の基本でありまして、公文書は仕事や会議や事業の副産物です。つまり公文書の管理には事前にそういう仕事や会議をきちんと把握しておく必要がある」と述べていた。(同前注、一二頁)。
<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gijiroku/kettei/241024houkouku.pdf>(平成二五年八月六日)。
- (16) <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gijiroku/kettei/241129kettei.pdf>(平成二五年八月六日)。
- (17) 同前注(16)、二頁。
- (18) 同前注(16)、二頁。
- (19) 同前注、三頁。
- (20) 同前注(17)、一頁。
- (21) 同前注(16)、三～四頁。
- (22) 同前注(17)、四～五頁。
- (23) 衆議院内閣委員会一〇号、平成二五年五月一〇日、民主党岡田克也議員の質問に対する、菅義偉官房長官答弁。[http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=11439&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=10&DOC_ID=1044&DPAGE=1&DTOTAL=1&DPOS=1&SORT_](http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=11439&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=10&DOC_ID=1044&DPAGE=1&DTOTAL=1&DPOS=1&SORT_DIR=1&SORT_)

- TYPE=0&MODE=1&DMY=12559 (平成二五年八月六日)。
- (25) 第一回公文書管理委員会議事録、平成二二年七月一五日、<http://www8.cao.go.jp/koubuninkai/iinkaisai/22/220715/220715gijiroku.pdf>、一三三頁(平成二五年八月六日)。
- (26) 同前注、二四頁。なお、有識者会議以来の委員である加藤委員は、「第三者性と透明性」を前提に、「国立公文書館を特別な法人に変えていく方向での関与もあり得るのかなと考えました」と、議事録未作成問題も国立公文書館の強化につなげようとの姿勢を示し、三宅委員も、内閣府公文書管理課ではなく、公文書管理庁の設置、災害有事のバックアップ(関西館)を主張していた(第一四回公文書管理委員会議事録、平成二四年二月二九日、<http://www8.cao.go.jp/koubuninkai/iinkaisai/2011/20120229/gijiroku.pdf>、一一～一二頁(平成二五年八月六日))。
- (27) 第一五回公文書管理委員会議事録、平成二四年三月一九日、<http://www8.cao.go.jp/koubuninkai/iinkaisai/2011/20120319/20120319gijiroku.pdf>、一四頁(平成二五年八月六日)。
- (28) 第一七回公文書管理委員会議事録、平成二四年四月一〇日、<http://www8.cao.go.jp/koubuninkai/iinkaisai/2012/20120410/20120410gijiroku.pdf>、一一～一二頁(平成二五年八月六日)。
- (29) 同前注、一七頁。
- (30) 第二〇回公文書管理委員会議事録、平成二四年七月四日、<http://www8.cao.go.jp/koubuninkai/iinkaisai/2012/20120704/20120704gijiroku.pdf>、二頁(平成二五年八月六日)。ただし、三宅委員は、外交書書の作る過程を高く評価しているが(第一八回公文書管理委員会議事録、平成二四年四月二五日、<http://www8.cao.go.jp/koubuninkai/iinkaisai/2012/20120425/20120425gijiroku.pdf>、一三頁(平成二五年八月六日))。しかし、実態については、「第九章 外務省記録・文書と外交文書編纂 2 外務省文書と外交文書編纂 (2) 戦後公開外交記録の問題点」拙著『近代日本文書学研究序説』(現代史料出版、二〇〇八年)一三五～一三九頁、を参照されたい。
- (31) 国立公文書館等の認定にあたっての实地調査は、公文書管理委員会での報告後、公文書管理法施行直前のことであった。
- (32) 閣議議事録等作成・公開制度検討チーム作業チーム第一回、「資料9 国立公文書館ヒアリング資料(国立公文書館における「時の経過」の運用について)」平成二四年八月九日、<http://www.cas.go.jp/seisaku/gijiroku/sagyoul/1siryou.pdf> (平成二五年八月六日)。
- (33) 閣議議事録等作成・公開制度検討チーム作業チーム第一回議事録、平成二四年八月九日、<http://www.cas.go.jp/seisaku/gijiroku/sagyoul/1gijiroku.pdf> (平成二五年八月六日)。
- (34) 小早川光郎委員(成蹊大学法科大学院客員教授)、閣議議事録作成・公開制度検討チーム第一回議事録、平成二四年七月三〇日、<http://www.cas.go.jp/seisaku/gijiroku/dai/1gijiroku.pdf>、七頁(平成二五年八月六日)。
- (35) 長谷部恭男委員(東京大学大学院法学政治学専攻教授)、同前注、八頁。
- (36) 閣議議事録等作成・公開制度検討チーム作業チーム第二回議事録資料四、<http://www.cas.go.jp/seisaku/gijiroku/sagyoul/2siryou4.pdf> (平成二五年八月六日)。

- (37) 加藤委員発言、第一回公文書管理委員会議事録、平成二二年七月五日
 日「http://www.8cao.go.jp/koubuninkai/inkaisai/22/220715/220715_gijiroku.pdf」二頁（平成二五年八月六日）。
- (38) 内閣府大臣官房公文書管理課「平成二三年度における公文書等の管理等の状況について」平成二五年二月、http://www.8cao.go.jp/chosei/koubun/houkoku/heisei23nendo_houkoku.pdf（平成二五年八月六日）。
- (39) 加藤委員は、「つい忘れていた」そうであるが、「外と本省との連携」についても指摘している。しかし、それは、本省意思決定を最優先し、それとの連関において理解するものであり、地方に存在する執行機関でもある、地方各支部局に対する理解を前提としたものではない（第四回公文書管理委員会議事録、平成二二年一月三〇日、<http://www.8cao.go.jp/koubuninkai/inkaisai/22/221130/221130gijiroku.pdf> 一一〇頁（平成二五年八月六日））。
- (40) 同前注（38）、五頁。
- (41) 同前注（38）、八頁。
- (42) 野口委員発言、第四回公文書管理委員会議事録、平成二二年一月三〇日、三九頁、<http://www.8cao.go.jp/koubuninkai/inkaisai/22/221130/221130gijiroku.pdf>（平成二五年八月六日）。
- (43) (44) (45) 同前注（38）、九頁。
- (46) 同前注（38）、一〇頁。
- (47) 同前注（38）、一一頁。
- (48) 同前注（38）、一二頁。
- (49) 同前注（38）、三九頁。
- (50) 堀田慎一郎「公文書管理法施行後の公文書の評価選別とその諸問題」『名古屋大学大学文書資料室紀要』第二一号、二〇一三年三月、注（15）「公文書管理に関する独立行政法人等連絡会議」（二〇一三年一月二二日）配布資料。
- (51) 同前注、堀田論文一八頁。
- (52) なお、国立公文書館の法人文書移管については、安藤繁「法人文書の移管等について」『アーカイブズ』第四四号、二〇一一年六月、参照。
- (53) 同前注（38）、四二頁。
- (54) 同前注（38）、四三頁。
- (55) 同前注（38）、七三頁。
- (56) 「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の一部を改正する決定」平成二三年四月一日内閣総理大臣決定、平成二四年一〇月一日一部改正、八頁、<http://www.8cao.go.jp/chosei/koubun/hourai/hozonriyou-gl.pdf>（平成二五年八月六日）。
- (57) 同前注（38）、七六頁。
- (58) 同前注（38）、七七頁。
- (59) 広島大学文書館では、大学史資料室及び特殊文庫（森戸辰男記念文庫、平和学術文庫、梶山季之文庫）を通じて積極的に個人文書・団体文書を寄贈等により、公文書管理法第二条第五項第四項に基づく学術的資料として収集・整理、公開を行っている。教育・研究機関としての大学アーカイブズにとっては、収集アーカイブズとしての機能も重要なのである。なお、大学アーカイブズについては菅真城著『大学アーカイブズの世界』（大阪大学出版会、平成二五年）及び平井孝典著『公文書管理と

- 情報アクセス」(世界思想社、平成二五年)、全国大学史資料協議会編「日本の大学アーカイヴズ」(京都大学学術出版会、平成一七年)も参照。
- (60) http://www.archives.go.jp/information/pdf/kizoubunsho_2011_00.pdf (平成二五年八月六日)。
- (61) 同前注。
- (62) 梅原康嗣「歴史公文書等の寄贈・寄託の受入れについて」『アーカイブズ』第四号、平成二三年六月。
- (63) これは、前稿でも指摘しているところである。個人文書については、その文書の性格から、機関アーカイブズとしての国立公文書とは別に、情報を統一するセンターが必要とされ、構想と共に、学術的な蓄積もされている(代表伊藤隆『日本近代史料に関する情報機関についての予備的研究』(基盤研究B) 研究成果報告書、四六五頁、平成一一年。代表伊藤隆『日本近代史料情報機関設立の具体化に関する研究』(基盤研究B) 研究成果報告書、四九六頁、平成一三年。代表伊藤隆『日本近代史料情報機関設立の総括的かつ細目に関する研究』(基盤研究B) 研究成果報告書、五〇七頁、平成一五年。代表伊藤隆『近現代日本の政策史料収集と情報公開調査を踏まえた政策史研究の再構築』(基盤研究B) 研究成果報告書、五一三頁、平成一七年)。
- (64) 同前注(38)、七八頁。
- (65) 同前注、七九頁。
- (66) 大濱徹也委員長発言「札幌市公文書館基本構想検討委員会会議録(第二回)」平成二〇年一月二七日、一頁。基本的に、重要公文書概念の形成については、大濱徹也氏の発言、札幌市公文書館基本構想検討委員会での大濱徹也氏の意見によるところが大きい。また、本稿における基本的枠組みについても、大濱氏の意見とは認識の点で共通する部分が多い(大濱徹也「札幌市公文書館記念講演会講演録 札幌市公文書館の使用と課題―現在、問われていること―」平成二五年七月一日)。
- なお、広島大学では、公文書管理担当の財務・総務室総務グループと広島大学文書館が共同で法人文書管理システムを整備し、法人文書管理規則第一四条で含まれる情報の流出紛失、改ざん等防止の必要に応じた重要度を類型化している。そのうえで、文書館長に基本的に廃棄権があり、廃棄・移管にあたって総務グループ員と文書館員が共同しているため、現物に即した確認も行っている(岡田泰司「公文書管理法施行後の法人文書管理及び法人文書管理システムの運用について」『広島大学文書館紀要』第二号、平成二三年三月、参照)。
- (67) このような館員のなかには、図書館法および文化財保護法・博物館法にもとづく図書館や、博物館・郷土資料館等と、公文書管理法に基づく文書館・公文書館(アーカイブズ)を混同しているのである。また、このような感性は、利用者としての利便性、「研究情報」「文字情報」としての公文書にのみ集中してきたことにより助長されている。結果として、アーカイブズは、公文書管理法という法的根拠をえて自立する時期にもかかわらず、その好機を失いかねないという危機感を筆者は持っている。
- (68) その意味で、公文書管理委員会の石原委員が主張していた「レコードマネージャー」を巡る「後方の前方進出」論があるが(公文書館職員が、公文書管理をもって行政職員の現場にかかわること)、日本の官僚システムでアーカイブズが、「現用」「非現用」の「非現用」のみを

対象としている限り、現業の原局・原課は、彼等を信用することは困難である。

- (69) 「独立行政法人国立公文書館中間書庫業務要綱」平成二十三年三月一日 館長決定、<http://www.archives.go.jp/law/pdf/chukanshokoku1.pdf>(平成二五年八月六日)。また、依田健「国の行政機関における中間書庫について」『北の丸』第四〇号、平成一九年一〇月。公文書等の中間段階における集中管理の仕組みに関する研究会「公文書等の中間段階における集中管理の仕組みに関する報告」平成一八年四月、<http://www.archives.go.jp/law/pdf/cyukansyokenkyukai.pdf>(平成二五年八月六日)。

- (70) 中間書庫は、移管促進のために設置されたものである。しかし、実際には重要な行政文書ファイルの移管が進んでいない状況下では、存在意味はない。国立公文書館所蔵の全ての文書を「非現用」とすることをやめ、同時に、国立公文書館への保管期限満了前移管を認めればよいだけのことである。

- (71) NHK総合「探検バクモン」紙のみぞ知るニッポン(前編)平成二五年五月八日(午後一〇時五五分～一一時二〇分)において、第一問目の質問「公文書にとって最大の敵とは？」の答えは、「人間」であった(国立公文書館大津節男次長)。

- (72) <http://www.city.sapporo.jp/somu/kobunsho/documents/kobunshokanijorei.pdf>(平成二五年八月六日)。

- (73) 高井俊哉「札幌市の文書管理の取組について」『アーカイブズ』第四九号、平成二五年三月、一四頁。他に、竹内啓「札幌市における公文書館開

設準備状況について」『アーカイブズ』第四二号、平成二二年二月、越後武介「札幌市公文書管理条例の制定及び施行について」『札幌市文化資料室研究紀要』第五号、平成二五年三月、参照。

- (74) 札幌市公文書管理審議会「札幌市公文書管理審議会答申書」平成二四年一月、<http://www.city.sapporo.jp/somu/kobunsho/documents/toushinsho-1.pdf>(平成二五年八月六日)。

- (75) アーカイブズを設置しない熊本県の例が平成二五年度全国公文書館長会議で報告されたのは、皮肉なことであった。平成二五年六月一日。

- (76) 平成二四年段階で、地方自治体の公文書館数は六〇に過ぎず、全地方自治体数の約三％にすぎない(富田健司「地方自治体の公文書管理法をめぐる状況と公文書館機能」『自治体法務研究』第二九号、二〇一二年)。

- (77) 国立公文書館でも、移管各省庁文書の構造と移管文書についての分析もされつつある(栃木智子「経済産業省(通商産業省)文書の構造と移管のあり方について」本村慈「文部省・文部科学省における文書管理と国立公文書館移管文書」『北の丸』第四三号、平成二三年二月。小宮山敏和「農林水産省の文書管理と移管文書の特徴」『北の丸』第四四号、平成二四年一月。水野京子「内閣法制局移管文書について」『北の丸』第四五号、平成二五年一月)。これら、国立公文書館員における論文は、イ・省単位での文書管理規程の変遷と文書類型毎の移管傾向を明らかにしたもの(栃木・本村・小宮山論文)、ロ・法令審査審議録・特に担当官に着目したもの(水野論文、本論は労作である)である。問題は、「イ」の場合、文書の作成から保存と移管・公開をわ

けた場合、前者（作成と保存）について分析していないことである。

このため、各省固有の意思決定過程とこれに基づく、各省固有の文書ファイルの作成過程について考察が及んでいない。また、他に、国立公文書館員によるものではないが、太田由紀「意思決定過程を示す文書の作成と移管」（『北の丸』第四四号、平成二四年一月）がある。労働であり、移管されていない文書ファイルの内容をも明らかにしている。また、公文書管理法第四条に着目し、分析した点も大いに評価できる。それでも、以下の四点の問題が存在する。

a. 前提としている飯尾潤氏の見解（「公文書管理と行政の転換」総合研究開発機構・高橋滋編『政策提言―公文書管理の法整備に向けて―』商事法務、平成一九年）は、決裁文書（稟議書）と政策決定過程との誤差であり、企画立案を行う諸省庁等からすれば全く見解を異にするだろう。稟議制は、決裁文書の決裁過程にのみ存するのではなく、決裁文書にいたる過程で作成された各種の「案」のなかに本質があるためである。

b. 機関アーカイブズとしての国立公文書館がなぜ、保存期間を延長されて「現用記録」として保持されている文書ファイルの移管を受けていないか、という点について考察がない。

c. 「イ」の諸論文にもいえることであるが、文書管理規則だけでは各行政機関の行政文書を理解できない。むしろ、文書作成過程に着目しなければならない。このためには、執務提要等の分析が必要である。

d. 国民との関係からすれば密接な関係を有する執行過程が重要であ

るが、考察が保留されていることである。執行過程を踏まえた政策過程全般としての考察が重要なのである（なお、太田論文で拙稿が取り上げられているが、拙稿は、閣議が最高意思決定機関でなかった占領期を対象としたものであり、太田論文での利用は、誤読である）。

これらの問題点がある故に、現局の政策立案経験のある者との共同が必要なのである。また、『北の丸』には、田嶋知宏による諸論文が掲載されている（機能別評価選別による行政文書の評価と選別）『北の丸』第四〇号、平成一九年一〇月、「行政文書の評価選別に寄与する日本版機能別評価選別マニュアル（素案）作成の試み」『北の丸』第四一号、平成二〇年一二月、「適切な行政文書の評価選別を目指して」『北の丸』第四一號、平成二二年一〇月。この機能評価にそって、上記論文は書かれたものである。機能的評価選別は有効だと考えるが、1）組織に関する調査、2）業務分析、3）記録管理要件の特定、4）行政文書の評価選別、の各階梯にあつて1）、2）が決定的に欠如している。また、コスト面では、相当の時間が必要であり、現状すぐに導入することは困難である。この点からも、現局の協力・共同は必須である。何よりも、評価選別には、経験知・実践知が大切なのである。

なお、機関アーカイブズの館員は、高所より検証を行い、資料を使うだけの研究者ではない。対象とする機関、特に担当官として企画・立案した者の意思を大切に整理・保存し、それを公開することによって国民と結びつけるのが本務である。この点についても深く理解してもらいたい。

(78) この点は、将来的なものであるが、独立機関となつたならば、国立国会図書館の考査部と併せた調査機関として設置することも考慮すべきであろう。

(79) 日本では、家族史や自らのルーツに関する関心度が現在のところ高くない(また、被差別問題等が存在するため、このような運用は困難である)。このため、情報資源化にあたっては、別の視点が必要であろう。なお、欧米先進諸国におけるデジタル化の対象となる文書は、利用頻度の高いもの、すなわち市民のニーズにより決定されている点に特色がある。

(80) 平野健一郎「デジタル・アーカイブズと歴史理解および歴史研究」『アーカイブズ』第四八号、平成二四年一月。利便性とコンテンツの拡大は、特定の利用者にとっては大変有意義なことであるが、その運用は、戦略的なものではない。また、そのコストは膨大であり、利用も歴史研究者以外に広がりを見せていないのである。

(81) 本稿は、平成二五年九月末に脱稿したのだが、その後、安倍晋三内閣では、一〇月二五日、「特定秘密の保護に関する法律」を安全保障会議の了承後、閣議決定し、「特定秘密の保護に関する法律」(平成二五年一二月一三日法律第一〇八号)として、第一八五回国会で二月六日成立、同月一三日に公布された。なお、「特定秘密の保護に関する法律」については、平成二三年八月八日付秘密保全のための法制の在り方に関する有識者会議「秘密保全のための法制の在り方について(報告書)」がある。

(82) この様に言う歴史研究者の反発を受けるかもしれないが、歴史研究者自体、同時代に規定される存在であることを認識すべきである(事

例としては、「ワシントン体制」理解の変遷―戦後日本近現代史の史学史的考察―』『中央史学』第二号(平成一〇年三月)(拙著『満洲事変と対中国政策』(吉川弘文館、平成一五年)所収)参照。

(83) 行政利用係数は、行政利用一回〓住民総数/公務員数、とされる(小川千代子「札幌市公文書館に期待すること」利用者のための公文書館像)『札幌市文化資料室研究紀要』第三号、平成二三年三月。

(84) その「案」と原議との偏差、また、変更の理由を明らかにすることにより、国家意思決定過程もより精緻に理解できるだろう。「意思決定型記録」と「調査審議型記録」というような外形的な記録の差異も、政策過程に包含されると考えている。

(85) 「公文書管理行政」は、公文書管理法によって始まったばかりで、これまで行政機関において慣習的に行われてきたものである。「公文書管理行政」は、情報公開法、情報アクセス法(不正アクセス行為の禁止等に関する法律)、個人情報保護法、特定秘密保護法等と連携したものと改めて構築すべきであろう。

なお、本稿は、筆者の個人的意見であり、筆者の所属する機関を代表するものではない。

(こいけ せいいち・広島大学文書館)

第F章 雑則	○報告すべき事項として、具体的に、以下のものが考えられる。	○報告すべき事項として、具体的に、以下のものが考えられる。	報告事項は、できる限り簡素化し、事務量を少なくすべきである。
	・著作権の処理状況	削除	
	・審査の所要日数別内訳（即日、30日以内、60日以内、それ以上）	削除	
	・異議申立てから公文書管理委員会への諮問の期間（即日、30日以内、90日以内、それ以上。90日を超えた場合にはその理由も併せて報告）	削除	
	・訴訟件数、処理件数	削除・特記事項	
	・見学者受入総数	削除	
	・外部貸出しの実績	削除・特記事項	
	・レファレンスのための体制	削除	
	・実施規程各種	変更時のみ	

	<ul style="list-style-type: none"> ・行政機関、地方公共団体その他の館が適当と認める団体による開催であること ・防火・防犯のための設備又は体制、温湿度管理、輸送に当たっての安全確保等、適切な利用のために館が定める要件を満たすこと ・重要文化財については、必要に応じ、文化財保護法第53条第1項の規定に基づく許可を得ること ・輸送に係る費用及び保険に関する費用は主催する者の側で負担すること ・概ね1ヶ月以内の貸出期間であること 	<ul style="list-style-type: none"> ・行政機関、地方公共団体その他の館が適当と認める団体による開催であること ・防火・防犯のための設備又は体制、温湿度管理、輸送に当たっての安全確保等、適切な利用のために館が定める要件を満たすこと ・重要文化財については、必要に応じ、文化財保護法第53条第1項の規定に基づく許可を得ること ・輸送に係る費用及び保険に関する費用は主催する者の側で負担すること ・概ね1ヶ月以内の貸出期間であること 	
第3節 移管元行政機関等の利用			利用促進を図るための施策が必要である。
C-18 移管元行政機関等の利用	<p>(1) 館は、特定歴史公文書等を移管した行政機関の長又は独立行政法人等（以下C-18において「移管元行政機関等」という。）が、法第24条に定める利用の特例の適用を求める場合は、身分証の提示及び行政機関等利用申込書の提出を求めるものとする。</p> <p>(2) 移管元行政機関等に属する利用請求者が館の外での閲覧を希望した場合、館は、C-9の規定に関わらず、1ヶ月を限度として、その閲覧を認めることができる。</p>	<p>(1) 館は、特定重要公文書等を移管した行政機関の長又は独立行政法人等（以下C-18において「移管元行政機関等」という。）が、法第24条に定める利用の特例の適用を求める場合は、身分証の提示及び行政機関等利用申込書の提出を求めるものとする。</p> <p>(2) 移管元行政機関等に属する利用請求者が館の外での閲覧を希望した場合、館は、C-9の規定に関わらず、1ヶ月を限度として、その閲覧を認めることができる。</p>	同上。
第4節 利用時間及び休館日 C-19 館の開館 《留意事項》	<p>○館の開館日については、行政機関の営業日を基本として考えればよいが、利用者の立場からすれば、例えば、土曜日、日曜日にも利用可能な施設であることが、その利便性に適うことが容易に想定される。従って、体制、経費等を踏まえつつ、こうした土曜日、日曜日の開館についても積極的に検討を行うことが望まれる。</p> <p>○館が臨時に休館する理由としては、例えば書庫の整理を行う場合等が考えられる。臨時の開館、休館、開館時間変更を行う場合には利用者の利便性を踏まえ、事前に公表することが必要である。</p> <p>○館の利用時間についても、行政機関の営業時間を基本として考えればよいが、利用者の利便性を踏まえ、体制、経費等を踏まえつつ、昼休み時間帯の営業についても積極的に検討を行うことが望まれる。</p>	<p>○館の開館日については、行政機関の営業日を基本として考えればよいが、利用者の立場からすれば、例えば、土曜日、日曜日にも利用可能な施設であることが、その利便性に適うことが容易に想定される。従って、体制、経費等を踏まえつつ、こうした土曜日、日曜日の開館についても積極的に検討を行うことが望まれる。</p> <p>○館が臨時に休館する理由として、例えば書庫の整理を行う場合等が考えられる。臨時の開館、休館、開館時間変更を行う場合には利用者の利便性を踏まえ、事前に公表することが必要である。</p> <p>○館の利用時間についても、行政機関の営業時間を基本として考えればよいが、利用者の利便性を踏まえ、体制、経費等を踏まえつつ、昼休み時間帯の営業についても積極的に検討を行うことが望まれる。</p>	館の努力目標について詳細に書く必要を認めない。

<p>(展示会の開催等)</p>	<p>○歴史公文書等に関する利用の促進を図るためには、利用者からの請求を受けるのみではなく、展示会やシンポジウムの開催等の取組を通じて、国民が歴史公文書等に触れる機会を数多く用意することで、国民の歴史公文書等への関心を高めることも重要である。そこで、こうした取組を着実に行うため、年度ごとに計画を立て、展示会の開催や館内の見学ツアー等を積極的、効果的に行う必要がある。計画の立案に当たっては、展示テーマの設定（国民の関心や歴史ドラマ等の内容を踏まえること等）や展示会場（デパートや博物館の使用、地方での開催）に工夫を凝らすこと、対象者がある程度絞った展示を行うこと（例えば夏休みに学生向けの展示を行うこと等）、バックヤードツアーも含めた魅力的な見学プログラムを企画することが考えられる。修学旅行や社会科見学の受入れ等にも積極的に取り組む必要がある。</p>	<p>○歴史公文書等に関する利用の促進を図るためには、利用者からの請求を受けるのみではなく、展示会やシンポジウムの開催等の取組を通じて、国民が歴史公文書等に触れる機会を数多く用意することで、国民の歴史公文書等への関心を高めることも必要である。そこで、こうした取組を着実にを行うため、年度ごとに計画を立て、展示会の開催や館内の見学ツアー等を積極的、効果的に行う必要がある。計画の立案に当たっては、展示テーマの設定（国民の関心や歴史ドラマ等の内容を踏まえること等）や展示会場（デパートや博物館の使用、地方での開催）に工夫を凝らすこと、対象者がある程度絞った展示を行うこと（例えば夏休みに学生向けの展示を行うこと等）、バックヤードツアーも含めた魅力的な見学プログラムを企画することが考えられる。修学旅行や社会科見学の受入れ等にも積極的に取り組む必要がある。</p>	<p>同上。</p>
<p>(展示会の開催等)</p>	<p>○また、なるべく多くの利用者に興味を持ってもらい、歴史公文書等に関する理解を広めてもらうためには、保存上の問題や他の利用者への迷惑、著作権等の問題が特段に生じない限りは、利用者個人が展示物を写真等に記録することについて積極的に認める必要がある。○さらに、国立公文書館等として定められている施設同士との連携や博物館等と連携した取組についても検討すべきである。</p>	<p>不必要・削除</p>	<p>同上。</p>
<p>(特定歴史公文書等の貸出し)</p>	<p>○外部での展示会、イベント等に対して特定歴史公文書等を貸し出すことは、展示会の開催等と同様に、特定歴史公文書等の利用の促進を図るための重要な機会である。公共的目的をもった行事への貸出依頼があれば積極的な対応を行うことは勿論のこと、地方公共団体をはじめとした団体への積極的な働きかけ、特定歴史公文書等の貸出しの機会の増加に努めること必要である。なお、貸出しに当たって館が定める要件としては以下のものが考えられる。</p>	<p>○外部での展示会、イベント等に対して特定重要公文書等を貸し出すことは、展示会の開催等と同様に、特定重要公文書等の利用の促進を図るための良い機会である。公共的目的をもった行事への貸出依頼に対応するなど、地方公共団体をはじめとした団体への積極的な働きかけ、特定重要公文書等の貸出しの機会の増加に努めることも必要である。なお、貸出しに当たって館が定める要件としては以下のものが考えられる。</p>	<p>同上。</p>

	<p>なお、マスキングによる方法は作業に一定の時間を要するため、利用請求者に対して、あらかじめ閲覧が可能となる日について情報提供しておく必要がある。</p>	<p>なお、マスキングによる方法は作業に一定の時間を要するため、利用請求者に対して、あらかじめ閲覧が可能となる日について情報提供しておく必要がある。</p>	
C-10 写しの交付の方法等		<p>追加 (6) 写しの交付にあたっては、二部作成し、そのうちの一部を館に納入しなければならない。</p>	<p>写しについては、事後、その利用にあたり、不正な行為等に利用される場合もあることも想定し、写しを受益者負担で二部作成し、一部を館に納入させることで、その抑止とする。</p>
(写しの交付の方法)		<p>追加 ○利用者は、写しを二部作成し、一部を館に納入しなければならない。</p>	<p>同上。</p>
第2節 利用の促進		<p>努力目標とする。</p>	<p>利用の促進は、館にとって主務ではなく、これを強調することで他の業務に支障が出る場合も多いため。</p>
第2節 利用の促進 C-13 簡便な方法による利用等	<p>(1) 館は、法第16条において利用が認められている特定歴史公文書等について、第1節に定める方法のほか、あらかじめ手続を定めた上で、簡便な方法((2)に定めるものを除く。)により利用に供するものとする。 (2) 館は、特定歴史公文書等のデジタル画像等の情報をインターネットの利用により公開すること等の方法により、積極的に一般の利用に供するものとする。</p>	<p>(1) 館は、法第16条において利用が認められている特定重要公文書等について、第1節に定める方法のほか、あらかじめ手続を定めた上で、簡便な方法((2)に定めるものを除く。)により利用に供することができる。 (2) 館は、特定歴史公文書等のデジタル画像等の情報をインターネットの利用により公開すること等の方法により、積極的に一般の利用に供するよう努力する。</p>	<p>同上。</p>
C-14 展示会の開催等	<p>館は、年度ごとに計画を定めた上で、展示会の開催、館内の見学会その他の取組を行い、歴史公文書等の利用の促進に努めなければならない。</p>	<p>館は、年度ごとに計画を定めた上で、展示会の開催、館内の見学会その他の取組を行い、歴史公文書等の利用の促進に努めるものとする。</p>	<p>展示会の開催等は、館の主務ではなく、義務化する必要はない。</p>
《留意事項》 (簡便な方法による利用等)	<p>○また、少なくとも目録上において「全部利用」とされている特定歴史公文書等については、インターネットの利用等により、一般に広く公開することができるため、こうした取組についても積極的に行う必要がある。なお、インターネットの利用等により公開されている特定歴史公文書等は、特段の手続を経ることなく利用することが可能であるため、ホームページ上のしかるべき場所においてその旨を明記するとともに、ホームページ上で公開されている目録において、どの特定歴史公文書等がインターネットの利用等により公開されているのか判別できるようにしておく必要がある。なお、その際、著作権者等から許諾等が必要なものは、許諾等を得た上で、行う必要があることに留意する必要がある。</p>	<p>○また、少なくとも目録上において「全部利用」とされている特定歴史公文書等については、インターネットの利用等により、一般に広く公開することができるため、こうした取組についても積極的に行うことが望ましい。なお、インターネットの利用等により公開されている特定歴史公文書等は、特段の手続を経ることなく利用することが可能であるため、ホームページ上のしかるべき場所においてその旨を明記するとともに、ホームページ上で公開されている目録において、どの特定歴史公文書等がインターネットの利用等により公開されているのか判別できるようにしておく必要がある。なお、その際、著作権者等から許諾等が必要なものは、許諾等を得た上で、行う必要があることに留意する必要がある。</p>	<p>同上。</p>

<p>《留意事項》 《利用制限事由該当性の審査》</p>	<p>○利用請求があった特定歴史公文書等については、法第16条第1項に規定する利用制限事由がある場合を除き、利用に供しなければならない。利用制限事由の該当性については、適正な審査を行うため、館において審査基準を策定し、公表する必要がある。なお、審査基準の策定にあたっては、独立行政法人等においても、意見公募手続等を活用することが望ましい。</p>	<p>○利用請求があった特定歴史公文書等については、法第16条第1項に規定する利用制限事由がある場合を除き、利用に供しなければならない。利用制限事由の該当性については、適正な審査を行うため、館において審査基準を策定し、公表する必要がある。なお、審査基準の策定にあたっては、独立行政法人等においても、意見公募手続等を活用することが望ましい。</p>	
	<p>○利用制限事由に関する審査に当たっては、文書が作成されてからの時の経過とともに、移管元の組織から意見が付されている場合には、その意見を参照しなければならない。このうち、時の経過の判断に当たっては、国際的な慣行である30年ルール（1968年ICA（国際公文書館会議）マドリッド大会において出された、利用制限は原則として30年を超えないものとする考え方）をも踏まえる必要がある。なお、時の経過を踏まえて行うこととされていることを踏まえれば、事前審査や利用請求がなされた場合に利用制限事由があると判断された特定歴史公文書等については、審査を行った日付及び利用制限を行った理由を記録の上、その後利用請求がなされた場合や一定期間が経過した後には再審査を行う必要がある。</p>	<p>○利用制限事由に関する審査に当たっては、文書が作成されてからの時の経過とともに、移管元の組織から意見が付されている場合には、その意見に準拠しなければならない。このうち、時の経過の判断に当たっては、国際的な慣行である30年ルール（1968年ICA（国際公文書館会議）マドリッド大会において出された、利用制限は原則として30年を超えないものとする考え方）をも踏まえる必要がある。なお、時の経過を踏まえて行うこととされていることを踏まえれば、事前審査や利用請求がなされた場合に利用制限事由があると判断された特定歴史公文書等については、審査を行った日付及び利用制限を行った理由を記録の上、その後利用請求がなされた場合や30年等一定期間が経過した後には再審査を行う必要がある。</p>	<p>30年原則と、移管元の利用制限事由を尊重する。移管元、利用制限事由にもとづく期間の設定については、50年、75年、99年などを設定し、これを公表する。これらの特定重要公文書の公開にあたっては、情報公開請求に基づいて行う。</p>
<p>《留意事項》 《部分利用》</p>	<p>○区分の方法は、文書又は図画であれば、当該特定歴史公文書等の写しを墨塗りする方法（マスキング）によることが原則であるが、この方法では作業に一定の時間を必要とするため、利用請求者の同意があれば、利用制限情報が記載されている範囲を被覆（袋がけ）して区分する方法により利用に供することもできるようにしておく必要がある。マスキングに関しては、利用制限情報が記載された部分を原本から除去して（後方部分を詰めて）、当該文書のコピーを作成することは適当ではないが、例えば、ページ単位で全部墨塗り状態のものが何ページにもわたる場合には、当該墨塗りページを何ページも利用に供する必要はなく、○ページから○ページまでの部分はすべて利用を制限する旨説明を付せば足りる。</p>	<p>○区分の方法は、文書又は図画であれば、当該特定重要公文書等の写しを墨塗りする方法（マスキング）によることが通常であるが、その方法では作業に一定の時間を必要とするため、利用請求者の同意があれば、利用制限情報が記載されている範囲を被覆（袋がけ）して区分する方法により利用に供することもできるようにしておく必要がある。マスキングに関しては、利用制限情報が記載された部分を原本から除去して（後方部分を詰めて）、当該文書のコピーを作成することは適当ではないが、例えば、ページ単位で全部墨塗り状態のものが何ページにもわたる場合には、当該墨塗りページを何ページも利用に供する必要はなく、○ページから○ページまでの部分はすべて利用を制限する旨説明を付せば足りる。</p>	<p>部分利用にあたり、マスキングあるいは袋掛けとするかは、その範囲・分量にもとづき、利用者を斟酌して国立公文書館等が判断して行う。また、その方法についてガイドラインに詳しく掲載する必要はない。</p>

<p>《留意事項》 《永久保存の原則》</p>	<p>《永久保存の原則》</p>	<p>《永久保存の方法》</p>	<p>「原則」にあつて国立公文書館を一例として挙げられているが、施設整備面でこれに完全に準拠する施設を整備することは困難であるため。書庫内の環境整備については、努力目標とすべきである。</p>
<p>《複製物》</p>	<p>○館は、特定歴史公文書等について、永久保存の義務を果たすために、劣化要因を除き、各々の媒体に適した環境で保存する必要がある。こうした状況においても、国民が特定歴史公文書等に触れる機会を減らさないようにするためには、適宜、適切な複製物を作成しておくことが不可欠である。特に、劣化が進行し、利用に際して破損を招く可能性のある特定歴史公文書等については、早い段階で複製物を作成し、適切な保存と利用の両立を図ることが重要である。また、電子媒体による複製物を作成することは、インターネットの利用等により、国民が特定歴史公文書等に触れる機会を提供することにもつながる。こうした点を踏まえ、館においては、単に数値目標を定めるのみではなく、内容、保存状態、作成からの時の経過、想定される利用頻度を踏まえ、①どのような特定歴史公文書等について、②どの媒体で、作成するかにつき、予算規模も踏まえつつ、あらかじめ計画を定めた上で、複製物を作成しなければならない。</p>	<p>○館は、特定重要公文書等について、永久保存の義務を果たすために、劣化要因を除き、各々の媒体に適した環境で保存する必要がある。こうした状況においても、国民が特定歴史公文書等に触れる機会を減らさないようにするためには、適宜、適切な複製物を作成しておく必要がある。特に、劣化が進行し、利用に際して破損を招く可能性のある特定歴史公文書等については、早い段階で複製物を作成し、適切な保存と利用の両立を図ることが重要である。また、電子媒体による複製物を作成することは、インターネットの利用等により、国民が特定歴史公文書等に触れる機会を提供することにもつながる。こうした点を踏まえ、館においては、単に数値目標を定めるのみではなく、内容、保存状態、作成からの時の経過、想定される利用頻度を踏まえ、①どのような特定重要公文書等について、②どの媒体で、作成するかにつき、予算規模も踏まえつつ、あらかじめ計画を定めた上で、複製物を作成する必要がある。</p>	<p>複製物の作成は、義務的項目とは考えにくいため、修正した。</p>
<p>第C章 利用</p>			
<p>C-2 利用請求の取扱い</p>	<p>(1) ②当該特定歴史公文書等がその全部又は一部を一定の期間公にしないことを条件に法人等又は個人から寄贈され、又は寄託されたものであって、当該期間が経過していない場合</p>	<p>削除</p>	
	<p>(2) 館は、利用請求に係る特定歴史公文書等が(1) ①に該当するか否かについて判断するに当たっては、当該特定歴史公文書等が行政文書（法人文書）として作成又は取得されてからの時の経過を考慮するとともに、当該特定歴史公文書等に法第8条第3項又は第11条第5項の規定による意見が付されている場合には、当該意見を参酌する。</p>	<p>(2) 館は、利用請求に係る特定歴史公文書等が(1) ①に該当するか否かについて判断するに当たっては、当該特定歴史公文書等が行政文書（法人文書）として作成又は取得されてからの時の経過を考慮するとともに、当該特定歴史公文書等に法第8条第3項又は第11条第5項の規定による意見が付されている場合には、当該意見に準拠する。</p>	<p>機関アーカイブズとして、移管元の意見を尊重する。</p>

<p>(寄贈・寄託された文書の受入れ)</p>	<p>○国立公文書館等においては、法人等又は個人から歴史公文書等の寄贈又は寄託を受けることができる。法人等又は個人から特定の文書の寄贈又は寄託の申し出があった場合、国立公文書館等は、『行政文書の管理に関するガイドライン』の別表第2の「1 基本的考え方」等を踏まえ、当該文書が歴史公文書等に該当するかを審査し、該当する場合にのみ受入れを行う。なお、当該受入れの判断を行うに際しては、当該文書の内容等に照らし、これを特定歴史公文書等として取り扱うことにより当該文書の著作権者等の権利を不当に害することにならないかという観点についても慎重に検討するものとする。</p>	<p>削除</p>	<p>同上。</p>
	<p>○寄贈・寄託された文書の利用の制限を行う範囲、期間については、寄贈者・寄託者の意向を尊重して設定する(法第16条第1項第4号)。ただし、利用を制限する場合の期間については、法において「一定の期間」との規定がなされていることから、無期限ではなく、有期の期間を設定する必要がある。</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、ウイルスチェック(検疫)、媒体変換、綴じ直しや皺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>削除</p>	<p>同上。</p>
<p>第2節 保存</p>			
<p>B-5 複製物</p>	<p>館は、特定歴史公文書等について、その保存及び利便性の向上のために、それぞれの特定歴史公文書等の内容、保存状態、時の経過、利用の状況等を踏まえた複製物作成計画を定めた上で、適切な記録媒体による複製物を作成する。</p>	<p>館は、特定歴史公文書等について、その保存及び利便性の向上のために、それぞれの特定歴史公文書等の内容、保存状態、時の経過、利用の状況等を踏まえた複製物作成計画を定めた上で、適切な記録媒体による複製物を作成することが望ましい。</p>	<p>複製物の作成は、義務的項目とは考えにくいため、修正した。</p>
<p>B-7 目録の作成及び公表</p>	<p>(1) 館は、特定歴史公文書等に関して、次の各号に掲げる事項について1つの集合物ごとに記載した目録を作成する。 ①分類及び名称 ②移管又は寄贈若しくは寄託をした者の名称又は氏名 ③移管又は寄贈若しくは寄託を受けた時期</p>	<p>(1) 館は、特定重要公文書等に関して、次の各号に掲げる事項について1つの集合物ごとに記載した目録を作成する。 ①分類及び名称 ②移管元の名称又は氏名 ③移管又は寄贈若しくは寄託を受けた時期</p>	<p>機関アーカイブズとして、所蔵する重要公文書は、全て移管によるため、修正した。</p>

<p>(利用制限事由の該当性の事前審査)</p>	<p>○特定歴史公文書等は、法第16条第1項に掲げる利用制限事由に該当する場合を除き、利用に供することとなる。この点、利用請求の度に逐一その該当性の有無を審査する場合、請求から利用までに相当の時間を要する可能性があり、また、利用の制限に関する判断が保留となつては、インターネットの利用等による公開に関しても支障を及ぼすこととなる。</p> <p>そこで、こうした不都合を少なくするため、少なくとも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いては、事前に該当性の有無を審査し、速やかに利用に供せるようにしておくのが事前審査の仕組みである。</p> <p>この事前審査は、利用者がどのタイミングでどのような特定歴史公文書等を利用することができるかを定める要素となるため、①どのような特定歴史公文書等について、②どの程度審査を済ませておくか、について、予め方針を立て計画的に行わなければならない。利用頻度が高いことが予想されるカテゴリに属する特定歴史公文書等はあらかじめすべての審査を済ませておく(「全部利用」、「一部利用」、「利用不可」に振り分け)必要があり、それ以外のものについても可能な限り審査を済ませておけるようにしておく必要がある。また、この事前審査により利用に供することが可能となった特定歴史公文書等については、利用請求時に利用制限事由の該当性に関する審査を経ることなく利用に供することができるだけでなく、インターネットの利用等により積極的に提供することができるため、方針の策定に当たっては、複製物の作成計画(B-5)との連携も図る必要がある。</p> <p>なお、法第16条第2項において、利用制限事由の該当性を判断する際には、時の経過を踏まえて行うこととされているため、事前審査において「一部利用」、「利用不可」となった特定歴史公文書等についても、利用請求がなされた場合、又は一定期間が経過した後には再審査を行う必要がある。</p>	<p>○特定重要公文書等は、法第16条第1項に掲げる利用制限事由に該当する場合を除き、利用に供することとなる。その点、利用請求の度に逐一その該当性の有無を審査する場合、請求から利用までに相当の時間を要する可能性があり、また、利用の制限に関する判断が保留となつては、インターネットの利用等による公開に関しても支障を及ぼすこととなる。</p> <p>そこで、こうした不都合を少なくするため、少なくとも利用頻度が高いことが予想される特定重要公文書等については、事前に該当性の有無を審査し、速やかに利用に供せるようにしておくことが望ましい。</p> <p>この事前審査は、利用者がどのタイミングでどのような特定歴史公文書等を利用することができるかを定める要素となるため、①どのような特定歴史公文書等について、②どの程度審査を済ませておくか、について、予め方針を立て計画的に行わなければならない。利用頻度が高いことが予想されるカテゴリに属する特定重要公文書等はあらかじめすべての審査を済ませておく(「全部利用」、「一部利用」、「利用不可」に振り分け)など、計画的にすすめることが望ましい。</p> <p>また、この事前審査により利用に供することが可能となった特定歴史公文書等については、利用請求時に利用制限事由の該当性に関する審査を経ることなく利用に供することができるだけでなく、インターネットの利用等により積極的に提供することができるため、方針の策定に当たっては、複製物の作成計画(B-5)との連携も図る必要がある。</p> <p>なお、法第16条第2項において、利用制限事由の該当性を判断する際には、30年原則を踏まえ、移管元の行政機関と協議し、事前審査において「一部利用」、「利用不可」となった特定重要公文書等についても、利用請求がなされた場合、又は一定期間が経過した後には再審査を行う必要がある。</p>	<p>同上。なお、事前審査の計画性、利用等については国立公文書館等の裁量権の範囲であり、ガイドラインに掲載すべき内容ではない。また、本改正試案において、中間書庫を廃止するため、国立公文書館等には、いわゆる「半現用」の行政文書ファイル等が移管されることとなる。このことを前提に、事前審査内容についても修正した。</p>
--------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

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

(平成23年4月1日内閣総理大臣決定)

	現行	修正案	理由
全体	歴史公文書	重要公文書	「歴史的」であることと、保存すべき文書の価値については、同一でないため。
全体	特定歴史公文書	特定重要公文書	同上。
第A章 総則 保存 A-2 定義	この規則において「特定歴史公文書等」とは、法第2条第7項に規定する特定歴史公文書等のうち、館に移管され、又は寄贈され、若しくは寄託されたもの及び法の施行の際、現に館が保存する歴史公文書等(現用のものを除く。)をいう。	この規則において「特定重要公文書等」とは、法第2条第7項に規定する特定重要公文書等のうち、館に移管され、 又は寄贈され、若しくは寄託されたもの 及び法の施行の際、現に館が保存する重要公文書等(現用のものを除く。)をいう。	法二条第7項を改正。機関アーカイブズとして、特定重要公文書は、移管文書等とする。
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。	削除	個人文書および団体文書等、所有が移動した公文書については、機関アーカイブズにおける重要公文書とせず、法第二条第5項四の「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、国立公文書館等においては、移管にかかる重要公文書(特定重要公文書)とはしない。現行のガイドラインでは、公文書と私文書が混在している寄贈・寄託された文書を整理し、配架することは事実上、不可能であるため。
	(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	削除	同上。
《留意事項》 (行政機関や独立行政法人等からの受入れ)	○受入れを行った後、くん蒸、ウイルスチェック(検疫)、媒体変換、綴じ直しや皺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、利用制限事由の該当性の事前審査を行い、目録を作成した上、1年以内に排架を行う。	○受入れを行った後、くん蒸、ウイルスチェック(検疫)、媒体変換、綴じ直しや皺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、識別番号の付与し、目録を作成した上、1年以内に排架を行う。 この間、利用制限事由の該当性の事前審査を行うことが望ましい。	利用制限事由の該当性チェックは、大変な作業量であり、一年以内で完了しえない。このため、義務的記述ではない形にした。

	記している。なお、法第8条第4項に基づき、歴史公文書等に関し専門的知見を有する独立行政法人国立公文書館に報告・資料提出の求めや実地調査をさせることができる。	なお、 法第8条第4項に基づき、歴史公文書等に関し専門的知見を有する独立行政法人国立公文書館に報告・資料提出の求めや実地調査をさせることができる。	
第9 研修	2 研修への参加 文書管理者は、総括文書管理者及び独立行政法人国立公文書館その他の機関が実施する研修に職員を積極的に参加させなければならない。	2 研修への参加 文書管理者は、総括文書管理者及び独立行政法人国立公文書館等が実施する研修に職員を積極的に参加させなければならない。	「その他の機関」では具体性がなく、研修の主体は、「国立公文書館等」とする。
〈研修の効果的実施〉	○行政機関内部や独立行政法人国立公文書館における研修だけでなく、民間の専門的知見を有する者による外部研修を活用することにより、多様な知識・技能等を習得させ研修効果を高めることも考えられる。	○行政機関内部や独立行政法人国立公文書館における研修だけでなく、 国立公文書館等の専門的知見を有する者による研修も活用することが望ましい。	研修については、主体として国立公文書館等において行うことが必要であり、民間の専門的知見については、補助的な役割とすべきである。
第10 補則			
《留意事項》	○各行政機関の必要性等に応じ、国民への閲覧、秘密文書の取扱い、非常時（災害発生時）における行政文書の取扱い等について、定めるものとする。	○各行政機関の必要性等に応じ、 国民への閲覧、秘密文書の取扱い、非常時（災害発生時）における行政文書の取扱い等 について、定めるものとする。	各行政機関で、機密度の指定と、その取扱については、最終的には、国家的な法制が必要であると考えている。
別表1 行政文書の保存期間基準			
1 法令の制定又は改廃及びその経緯 以下、同様の修正（2条約その他の国際約束の締結及びその経緯を除く）			
	・基本方針	・基本方針 及びその策定経緯	策定経緯も含めて記録化するため。
	・基本計画	・基本計画 及びその策定経緯	策定経緯も含めて記録化するため。
③立案の検討に関する調査研究文書 加筆		・ 情報収集 ・ 分析	状況調査、ヒアリング等についての分析資料も重要であるため。
3 政令の制定又は改廃及びその経緯			
9 他の行政機関に対して示す基準の設定及びその経緯	9 他の行政機関に対して示す基準の設定及びその経緯	9 他の行政機関等に対して示す基準の設定及びその経緯	独立行政法人、国立大学法人等を含むため。
別表第2 保存期間満了時の措置の設定基準			
1 基本的考え方	「歴史資料として重要な公文書その他の文書」	「重要な公文書その他の文書」	
	【I】 国の機関及び独立行政法人等の組織及び機能並びに政策の検討過程、決定、実施及び実績に関する重要な情報が記録された文書	【I】 国の機関及び独立行政法人等の組織及び機能並びに政策の 情報収集 、検討過程、決定、実施及び実績に関する重要な情報が記録された文書	

<p>〈保存期間の延長〉</p>	<p>○文書管理者は、施行令第9条第2項に基づき、職務の遂行上必要があると認めるときは、その必要な限度において、一定の期間を定めて当該保存期間を延長することができるが、この場合において、延長する期間及び延長の理由を、第8-3-(1)の報告(法第9条)に明確に記載して、総括文書管理者を通じ、内閣府に報告しなければならない。内閣府は、例えば、職務遂行上の必要性が乏しいにもかかわらず、当該保存期間を延長した場合の延長後の保存期間が通算で60年を超える場合など、その延長期間・理由に合理性がないと考えられる場合は、改善を求めることができる。</p>	<p>○文書管理者は、施行令第9条第2項に基づき、職務の遂行上必要があると認めるときは、その必要な限度において、一定の期間を定めて当該保存期間を延長することができるが、この場合において、延長する期間及び延長の理由を、第8-3-(1)の報告(法第9条)に明確に記載して、総括文書管理者を通じ、内閣府に報告しなければならない。内閣府は、例えば、職務遂行上の必要性が乏しい場合及び保存期限延長理由に合理性がない場合、延長後の保存期間が通算で50年を超える場合など、改善を勧告しなければならない。また、保存期間については、75年を一つの限度とし、最長でも99年とし、独立法人国立公文書館に移管しなければならない。</p>	<p>保存期間の延長について具体性がなく、その上限についてもあいまいであるため、明確化した。</p>
	<p>○内閣府においては、法第9条第2項に基づく報告概要の公表の中で、延長する期間及び延長の理由を公表することを予定している。</p>	<p>○内閣府においては、法第9条第2項に基づく報告概要の公表の中で、延長する期間及び延長の理由を公表することを予定している。</p>	
<p>第8 点検・監査及び管理状況の報告等</p>			
<p>《留意事項》 〈点検・監査の意義〉</p>	<p>○監査に民間の専門的知見を活用することも考えられる。監査責任者は、このような外部監査を実施する場合においても、外部監査実施者に文書管理者の点検結果等の情報提供を行うなど、計画的かつ効果的に監査を実施することが重要である。また、外部監査実施後は、外部監査実施者の報告内容を十分分析し、総括文書管理者に報告することが必要である。</p>	<p>○内閣府記録管理局による外部監査を行う。</p>	<p>内閣府記録管理局に監査機能を付与することによって公文書の一元的管理を強化するため。</p>
	<p>○なお、各行政機関における行政文書ファイル等の紛失及び誤廃棄の状況については、第8-3-(1)の管理状況の報告事項とすることを予定している。</p>	<p>○なお、各行政機関における行政文書ファイル等の紛失及び誤廃棄の状況については、第8-3-(1)の管理状況の報告事項とすることを予定している。</p>	
<p>第8 点検・監査及び管理状況の報告等</p>			
<p>〈管理状況の報告・実地調査・改善勧告〉</p>	<p>○また、内閣府は、第三者的観点から、このような定期報告に加え、法第9条第3項に基づき、文書管理上の問題発生時や、制度運営上、特定の行政文書の取扱いについて検討の必要が生じたときなどに、報告や関係資料の提出を求め、又は、実地調査をすることができる。このような場合、総括文書管理者が必要な協力をを行うことを第8-3-(2)で明</p>	<p>○また、内閣府は、第三者的観点から、このような定期報告に加え、法第9条第3項に基づき、文書管理上の問題発生時や、制度運営上、特定の行政文書の取扱いについて疑義が生じたときなど、報告や関係資料の提出を求め、監査を行う。このような場合、総括文書管理者が必要な協力をしなければならないことを第8-3-(2)で明記している。</p>	<p>監査機能を内閣府に付与する。罰則規定を盛り込むことも検討課題である。</p>

第4 整理			
《留意事項》 (分類の意義・方法)	○分類に当たっては、行政文書の枚数や分類の項目数の目途を示すことも考えられる。 例えば、紙フォルダを用いる場合は、①小分類は行政文書の枚数にして100枚±50枚程度、②中分類は小分類の項目数にして10項目±5項目程度、③大分類は中分類の項目数にして5項目±3項目程度とするなどである。	○分類に当たっては、行政文書の枚数や分類の項目数の目途を示すことも考えられる。 例えば、紙フォルダを用いる場合は、①小分類は行政文書の枚数にして100枚±50枚程度、②中分類は小分類の項目数にして10項目±5項目程度、③大分類は中分類の項目数にして5項目±3項目程度とするなどである。	組織共用の行政文書ファイルの多くは、簿冊形態を採っており、紙フォルダを用いることは稀である。敢て、紙フォルダ化を推進せんとするかの本事項については、誤解を招きやすいので削除。
《その他適切な保存を確保するための措置》	○ファイリング用具(例:紙フォルダ、バインダー、保存箱等)の見出しや背表紙等の表示内容(例:管理者、保存期間満了日、保存期間満了時の措置等)について、誤廃棄や散逸防止等の観点から、行政文書ファイル管理簿の記載内容と齟齬が生じないよう、十分に確認することが必要である。	○ ファイリング用具(例:紙フォルダ、バインダー、保存箱等) の見出しや背表紙等の表示内容(例:管理者、保存期間満了日、保存期間満了時の措置等)について、誤廃棄や散逸防止等の観点から、行政文書ファイル管理簿の記載内容と齟齬が生じないよう、十分に確認することが必要である。	同上
第7 移管、廃棄又は保存期間の延長			
1 保存期間が満了したときの措置	(3) 総括文書管理者は、(2)の同意に当たっては、必要に応じ、独立行政法人国立公文書館の専門的技術的助言を求めることができる。	(3) 総括文書管理者は、(2)の同意に当たっては、必要に応じ、 国立公文書館等 の専門的技術的助言を求めることができる。	地方における分館設置を考慮し、国立公文書館等(公文書管理法第二条第三項)とした。
2 移管又は廃棄	(2) 文書管理者は、(1)の規定により、保存期間が満了した行政文書ファイル等を廃棄しようとするときは、あらかじめ、総括文書管理者を通じ内閣府に協議し、その同意を得なければならない。この場合において、内閣府の同意が得られないときは、当該文書管理者は、総括文書管理者を通じ内閣府と協議の上、当該行政文書ファイル等について、新たに保存期間及び保存期間の満了する日を設定しなければならない。	(2) 文書管理者は、(1)の規定により、保存期間が満了した行政文書ファイル等を廃棄しようとするときは、あらかじめ、 総括文書管理者を通じ内閣府に協議し、国立公文書館長の同意 を得なければならない。この場合において、 国立公文書館長 の同意が得られないときは、当該文書管理者は、総括文書管理者を通じ 内閣府 と協議の上、当該行政文書ファイル等について、新たに保存期間及び保存期間の満了する日を設定しなければならない。	行政文書の移管・廃棄権限については、国立公文書館に付与する。なお、「内閣府」は、総務省となる場合もあり、また、より詳細に内閣府公文書管理局等と記載すべきかもしれない。なお、この点については、本文を参照されたい。
《留意事項》 (保存期間が満了したときの措置)	○本措置の定めについては、必要に応じ、独立行政法人国立公文書館の専門的技術的助言を求めることができるとしている。	○本措置の定めについては、必要に応じ、 国立公文書館等 の専門的技術的助言を求めることができるとしている。	上記「1 保存期間が満了したときの措置」に同じ。
《移管又は廃棄》	○内閣府においては、第8-3-(1)の報告(法第9条)により、歴史公文書等に該当するか否かについての各行政機関における評価・選別をチェックしているが、歴史公文書等の独立行政法人国立公文書館(施行令第10条ただし書において他の施設に移管することとされている行政機関については当該施設)への確実な移管を確保するため、第7-2-(2)において、廃棄に当たっての内閣府の事前同意の仕組みを設けている。	○内閣府においては、第8-3-(1)の報告(法第9条)により、 重要 公文書等に該当するか否かについての各行政機関における評価・選別をチェックしているが、 重要 公文書等の独立行政法人国立公文書館(施行令第10条ただし書において他の施設に移管することとされている行政機関については当該施設)への確実な移管を確保するため、第7-2-(2)において、廃棄に当たっての 内閣府記録管理局 への 協議と国立公文書館長 の事前同意の仕組みを設けている。	国立公文書館長に廃棄権を与えるため。

	決定することが必要である。このように行政機関の意思決定に当たっては文書を作成して行うことが原則であるが、当該意思決定と同時に文書を作成することが困難であるときは、事後に文書を作成することが必要である。	して決定することが必要である。このように行政機関の意思決定に当たっては文書を作成して行うことが原則であるが、当該意思決定と同時に文書を作成することが困難であるときは、事後に文書を作成することが必要である。	
加筆		<u>○「調査に関する文書の作成」については、〇〇省において行われる諸調査について、その結果として統計・文書を調製する必要がある。同時に、調査を行うに至った経緯、その調査の分析についても文書を作成することが必要である。</u>	
	○「事務及び事業の実績に関する文書作成」については、行政機関の諸活動の成果である事務及び事業の実績を適当と認める段階で文書化することが必要である。例えば、同一日に同一人から断続的に行われた相談への対応について、最後の相談が終了した後に文書を作成することなどが考えられる。	○「事務、事業の執行及び実績に関する文書作成」については、地方支分部局も含めて行政機関による執行過程及びその成果としての事務・事業の実績について適当と認められる段階で文書化する必要がある。例えば、地方支分部局における監査記録、公共事業等予算執行関係、地方公共団体との交渉等について文書を作成しなければならない。	政策執行過程、各種監査記録、予算執行、地方公共団体との交渉等に関する文書も作成しなければならない。
	〈歴史的緊急事態に対応する会議等における記録の作成の確保〉	〈歴史的緊急事態に対応する会議等における記録の作成の確保〉	以下、「歴史的」という概念は使用しない。
	○国家・社会として記録を共有すべき歴史的に重要な政策事項であって、社会的な影響が大きく政府全体として対応し、その教訓が将来に生かされるようなもののうち、国民の生命、身体、財産に大規模かつ重大な被害が生じ、又は生じるおそれがある緊急事態（以下「歴史的緊急事態」という。）に政府全体として対応する会議その他の会合（第3及び第8の留意事項において「会議等」という。）	○国家・社会として記録を共有すべき歴史的に重要な政策事項であって、社会的な影響が大きく政府全体として対応し、その教訓が将来に生かされるようなもののうち、国民の生命、身体、財産に大規模かつ重大な被害が生じ、又は生じるおそれがある緊急事態（以下「歴史的緊急事態」という。）に政府全体として対応する会議その他の会合（第3及び第8の留意事項において「会議等」という。）	緊急事態にあっても、基本的に通常通り、文書を作成することは勿論であるが、特に、政府による緊急事態宣言等がなされた場合が緊急事態とする。なお、本件については、閣議決定を必要とする。
	については、将来の教訓として極めて重要であり、以下のとおり、会議等の性格に応じて記録を作成するものとする。 なお、個別の事態が歴史的緊急事態に該当するか否かについては、公文書管理を担当する大臣が閣議等の場で了解を得て判断する。	については、将来の教訓として極めて重要であり、以下のとおり、会議等の性格に応じて記録を作成するものとする。 なお、個別の事態が歴史的緊急事態に該当するか否かについては、政府による緊急事態宣言、激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律（激甚災害法）に基づく激甚災害及び特定非常災害特別措置法に基づく特定非常災害等が指定された際、自動的に文書の作成を行うものとする。	

	二 第十条第三項、第二十五条又は第二十七条第三項の規定による同意をしようとするとき。 三 第三十一条の規定による勧告をしようとするとき。	二 第十条第三項、第二十五条又は第二十七条第三項の規定による同意をしようとするとき。 三 第三十一条の規定による勧告をしようとするとき。	
第三十一条	内閣総理大臣は、この法律を実施するため特に必要があると認める場合には、行政機関の長に対し、公文書等の管理について改善すべき旨の勧告をし、当該勧告の結果とられた措置について報告を求めることができる。	内閣総理大臣は、この法律を実施するため特に必要があると認める場合には、行政機関の長に対し、公文書等の管理について改善すべき旨の命令をし、当該命令の結果とられた措置について報告しなければならない。	内閣府に公文書管理に関する監察権を付与する。
第三十二条第2項	国立公文書館は、行政機関及び独立行政法人等の職員に対し、歴史公文書等の適切な保存及び移管を確保するために必要な知識及び技能を習得させ、及び向上させるために必要な研修を行うものとする。	国立公文書館等は、行政機関及び独立行政法人等の職員に対し、重要公文書等の適切な保存及び移管を確保するために必要な知識及び技能を習得させ、及び向上させるために必要な研修を行うものとする。	研修については、国立公文書館等においても実態上、行っているため。

行政文書の管理に関するガイドライン修正案 (平成23年4月1日内閣総理大臣決定)

	現行	修正案	理由
全体	歴史公文書	重要公文書	「歴史的」であることと、保存すべき文書の価値については、同一でないため。
全体	特定歴史公文書	特定重要公文書	
第2 管理体制			
《留意事項》 (その他)	○文書管理に関する専門家(レコードマネージャー、アーキビスト等)を積極的に活用し、専門的、技術的視点から職員を支援することも考えられる。	○文書管理に関する専門家(レコードマネージャー、アーキビスト等)を積極的に活用し、専門的、技術的視点から職員を支援することも考えられる。	現状において、「レコードマネージャー、アーキビスト」という国家資格は存在しない。この点、特定の団体等との関係性から、名称は改めて考慮すべきであり、ガイドラインより除外した。
第3 作成			
《留意事項》 (文書主義の原則)	「行政機関の意思決定及び事務事業の実績」	行政機関における調査・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、事業の執行及び実績	日本の官僚組織は、企画・立案にのみ特化した組織ではない。一大調査機関であるとともに、監督官庁としての機能も有している。そのため、この点を考慮し、文面を書き改めた。
	○「意思決定に関する文書作成」については、①法第4条に基づき必要な意思決定に至る経緯・過程に関する文書が作成されるとともに、②最終的には行政機関の意思決定の権限を有する者が文書に押印、署名又はこれらに類する行為を行うことにより、その内容を当該行政機関の意思として	○「意思決定に関する文書作成」については、①法第4条に基づき必要な意思決定に至る経緯・過程に関する文書(案及び写を含む)が作成されるとともに、②最終的には行政機関の意思決定の権限を有する者が文書に押印、署名又はこれらに類する行為を行うことにより、その内容を当該行政機関の意思と	意思決定に至る経緯・過程における「案」や「写」についても重要であるため。

<p>第十九条第1項</p>	<p>国立公文書館等の長が特定歴史公文書等を利用させる場合には、文書又は図画については閲覧又は写しの交付の方法により、電磁的記録についてはその種別、情報化の進展状況等を勘案して政令で定める方法により行う。ただし、閲覧の方法により特定歴史公文書等を利用させる場合にあっては、当該特定歴史公文書等の保存に支障を生ずるおそれがあると認めるときその他正当な理由があるときに限り、その写しを閲覧させる方法により、これを利用させることができる。</p>	<p>国立公文書館等の長が特定重要公文書等を利用させる場合には、文書又は図画については閲覧又は写しの交付の方法により、電磁的記録についてはその種別、情報化の進展状況等を勘案して政令で定める方法により行う。ただし、閲覧の方法により特定重要公文書等を利用させる場合にあっては、当該特定歴史公文書等の保存に支障を生ずるおそれがあると認めるときその他正当な理由があるときに限り、その写しを閲覧させる方法により、これを利用させることができる。</p>	<p>写の交付等については、各国立公文書館等の自由裁量権の範囲であるため。</p>
<p>第二十条第1項</p>	<p>写しの交付により特定歴史公文書等を利用する者は、政令で定めるところにより、手数料を納めなければならない。</p>	<p>写しの交付により特定重要公文書等を利用する者は、政令で定めるところにより、手数料を納めなければならない。</p>	<p>手数料等については、各国立公文書館等の自由裁量権の範囲であるため。</p>
<p>第二十条第2項</p>	<p>前項の手数料の額は、実費の範囲内において、できる限り利用しやすい額とするよう配慮して、国立公文書館等の長が定めるものとする。</p>	<p>前項の手数料の額は、実費の範囲内において、できる限り利用しやすい額とするよう配慮して、国立公文書館等の長が定めるものとする。</p>	<p>手数料等は、国立公文書館等の裁量権の範囲である。</p>
<p>第二十三条</p>	<p>国立公文書館等の長は、特定歴史公文書等（第十六条の規定により利用させることができるものに限る。）について、展示その他の方法により積極的に一般の利用に供するよう努めなければならない。</p>	<p>国立公文書館等の長は、特定重要公文書等（第十六条の規定により利用させることができるものに限る。）について、展示その他の方法により積極的に一般の利用に供するよう努めなければならない。</p>	<p>国立公文書館等にとっては、重要公文書の保存、公開が本義であり、利用促進は、第二義的なものであるため。</p>
<p>第二十四条</p>	<p>特定歴史公文書等を移管した行政機関の長又は独立行政法人等が国立公文書館等の長に対してそれぞれその所掌事務又は業務を遂行するために必要であるとして当該特定歴史公文書等について利用請求をした場合には、第十六条第一項第一号又は第二号の規定は、適用しない。</p>	<p>特定重要公文書等を移管した行政機関の長又は独立行政法人等が国立公文書館等の長に対してそれぞれその所掌事務又は業務を遂行するために必要であるとして当該特定重要公文書等について利用請求をした場合には、早急に対応しなければならない。なお、その利用に供するに第十六条第一項第一号又は第二号の規定は、適用しない。</p>	<p>行政利用の促進を図るため。</p>
<p>第二十九条</p>	<p>内閣総理大臣は、次に掲げる場合には、委員会に諮問しなければならない。 一 第二条第一項第四号若しくは第五号、第三項第二号、第四項第三号若しくは第五項第三号若しくは第四号、第五条第一項若しくは第三項から第五項まで、第七条、第十条第二項第七号、第十一条第二項から第四項まで、第十五条第四項、第十七条、第十八条第一項から第三項まで、第十九条又は第二十条第一項の政令の制定又は改廃の立案をしようとするとき。</p>	<p>内閣総理大臣は、次に掲げる場合には、委員会に諮問しなければならない。 一 第二条第一項第四号若しくは第五号、第三項第一号若しくは第二号、第四項第三号若しくは第五項第三号若しくは第四号、第五条第一項若しくは第三項から第五項まで、第七号、第十条第二項第七号、第十一条第二項から第四項まで、第十五条第四項、第十七条、第十八条第一項から第三項まで、第十九条又は第三十条第一項の政令の制定又は改廃の立案をしようとするとき。</p>	<p>「国立公文書館の設置する公文書館」、分館は、地方支分部局にともない設置するに際しては、審議対象とする。第十九条、第二十条は、国立公文書館等における自由裁量で行うため、削除する。第三十一条については、後述。</p>

<p>第十四条第2項・第3項</p>	<p>2 内閣総理大臣は、前項の協議による定めに基づき、歴史公文書等について、国立公文書館において保存する必要があると認める場合には、当該歴史公文書等を保有する国の機関との合意により、その移管を受けることができる。 3 前項の場合において、必要があると認めるときは、内閣総理大臣は、あらかじめ、国立公文書館の意見を聴くことができる。</p>	<p>2 内閣総理大臣は、前項の協議による定めに基づき、重要公文書等について、国立公文書館等において保存する必要があると認める場合には、当該重要公文書等を保有する国の機関との合意により、その移管を受けることができる。 3 前項の場合において、必要があると認めるときは、内閣総理大臣は、あらかじめ、国立公文書館等の意見を聴くことができる。</p>	<p>地方支分部局において行政文書ファイル等の移管を国立公文書館等が移管をうける場合想定した(第2項)。また、意見の聴取については、地方支分部局等については国立公文書館等の意見が重要であるとかんがえる(第3項)。</p>
<p>第十五条第2項</p>	<p>国立公文書館等の長は、特定歴史公文書等について、その内容、保存状態、時の経過、利用の状況等に応じ、適切な保存及び利用を確保するために必要な場所において、適切な記録媒体により、識別を容易にするための措置を講じた上で保存しなければならない。</p>	<p>国立公文書館等の長は、特定重要公文書等について、その内容、保存状態、時の経過、利用の状況等に応じ適切な保存及び利用を確保するために必要な場所において、適切な記録媒体により、識別を容易にするための措置を講じた上で保存しなければならない。</p>	<p>煩雑な内容であるため。ガイドラインとの重複をさける。</p>
<p>第十五条第4項</p>	<p>国立公文書館等の長は、政令で定めるところにより、特定歴史公文書等の分類、名称、移管又は寄贈若しくは寄託をした者の名称又は氏名、移管又は寄贈若しくは寄託を受けた時期及び保存場所その他の特定歴史公文書等の適切な保存を行い、及び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。</p>	<p>国立公文書館等の長は、政令で定めるところにより、特定重要公文書等の分類、名称、移管又は寄贈若しくは寄託をした者の名称又は氏名、移管又は寄贈若しくは寄託を受けた時期及び保存場所その他の特定歴史公文書等の適切な保存を行い、及び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。</p>	<p>国立公文書館等は、機関アーカイブズとして移管される重要公文書のみを扱うこととする。寄贈・寄託については、法第二条第4項三でいうところの「歴史的も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」をすることとして、別置する。その意味で、国立公文書館内閣文庫も、この法第二条第4項三の対象とする。</p>
<p>第十六条第1項第4号</p>	<p>四 当該特定歴史公文書等がその全部又は一部を一定の期間公にしないことを条件に法人等又は個人から寄贈され、又は寄託されたものであって、当該期間が経過していない場合</p>	<p>削除</p>	<p>同上</p>
<p>第十六条第2項</p>	<p>国立公文書館等の長は、前項に規定する利用の請求（以下「利用請求」という。）に係る特定歴史公文書等が同項第一号又は第二号に該当するか否かについて判断するに当たっては、当該特定歴史公文書等が行政文書又は法人文書として作成又は取得されてからの時の経過を考慮するとともに、当該特定歴史公文書等に第八条第三項又は第十一条第五項の規定による意見が付されている場合には、当該意見を参酌しなければならない。</p>	<p>国立公文書館等の長は、前項に規定する利用の請求（以下「利用請求」という。）に係る特定重要公文書等が同項第一号又は第二号に該当するか否かについて判断するに当たっては、当該特定重要公文書等が行政文書又は法人文書として作成又は取得されてからの時の経過・30年を原則としつつ、当該特定重要公文書等に第八条第三項又は第十一条第五項の規定による意見が付されている場合には、当該意見を参酌しなければならない。</p>	<p>30年原則を事実上明記する。</p>

第四条第1項	行政機関の職員は、第一条の目的の達成に資するため、当該行政機関における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、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、次に掲げる事項その他の事項について、文書を作成しなければならない。	行政機関の職員は、第一条の目的の達成に資するため、当該行政機関における調査・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、事業の執行及び実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、次に掲げる事項その他の事項について、文書を作成しなければならない。	日本の官僚組織は、企画・立案にのみ特化した組織ではない。一大調査機関であるとともに、監督官庁としての機能も有している。そのため、この点を考慮し、文面を書き改めた。
第四条第1項第4号	加筆	四 各種調査及び監督・検査の結果、法令等の執行に関する内容・結果及びその経緯	同上
第五条第5項	行政機関の長は、行政文書ファイル及び単独で管理している行政文書（以下「行政文書ファイル等」という。）について、保存期間（延長された場合にあっては、延長後の保存期間。以下同じ。）の満了前のできる限り早い時期に、保存期間が満了したときの措置として、歴史公文書等に該当するものにおいて政令で定めるところにより国立公文書館等への移管の措置を、それ以外のものにおいて廃棄の措置をとるべきことを定めなければならない。	行政機関の長は、行政文書ファイル及び単独で管理している行政文書（以下「行政文書ファイル等」という。）について、保存期間（延長された場合にあっては、延長後の保存期間。以下同じ。）の満了前のできる限り早い時期に、保存期間が満了したときの措置として、重要公文書等に該当するものにおいて政令で定めるところにより国立公文書館等への移管の措置を、それ以外のものにおいて国立公文書館長等との協議を経て、廃棄の措置をとるべきことを定めなければならない。	廃棄権については、国立公文書館長等の権限とする。
第八条第1項	行政機関の長は、保存期間が満了した行政文書ファイル等について、第五条第五項の規定による定めに基づき、国立公文書館等に移管し、又は廃棄しなければならない。	行政機関の長は、保存期間が満了した行政文書ファイル等について、第五条第五項の規定による定めに基づき、国立公文書館等に移管し、又は国立公文書館長等との協議を経て、廃棄しなければならない。	同上
第八条第4項	内閣総理大臣は、行政文書ファイル等について特に保存の必要があると認める場合には、当該行政文書ファイル等を保有する行政機関の長に対し、当該行政文書ファイル等について、廃棄の措置をとらないように求めることができる。	内閣総理大臣は、行政文書ファイル等について特に保存の必要があると認める場合には、内閣府と協議の上、国立公文書館長によつて当該行政文書ファイル等を保有する行政機関の長に対し、当該行政文書ファイル等について、廃棄の措置をとらないように求めることができる。	同上
第九条第4項	内閣総理大臣は、前項の場合において歴史公文書等の適切な移管を確保するために必要があると認めるときは、国立公文書館に、当該報告若しくは資料の提出を求めさせ、又は実地調査をさせることができる。	内閣総理大臣は、前項の場合において重要公文書等の適切な移管を確保するために必要があると認めるときは、国立公文書館等に、当該報告若しくは資料の提出を求めさせ、又は実地調査をさせることができる。	専門性を有しているのは、国立公文書館のみではないため。地方支分部局の存在も考慮し、国立公文書館等とした。

公文書等の管理に関する法律（平成21年7月1日法律第66号）修正案

	現行	修正案	理由
全体	歴史公文書	重要公文書	「歴史的」であることと、保存すべき文書の価値については、同一でないため。
全体	特定歴史公文書	特定重要公文書	同上。
第一条（目的）	この法律は、国及び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が、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かんがみ、国民主権の理念にのっとり、公文書等の管理に関する基本的事項を定めること等により、行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り、もって行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、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が全うされるようにすることを目的とする。	この法律は、 国及び独立行政法人等全ての行政機関並びに立法機関・司法機関等の諸活動や重要な事実の記録である公文書等が、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かんがみ、国民主権の理念にのっとり、公文書等の管理に関する基本的事項を定めること等により、公文書等の適正な管理、重要公文書等の適切な保存及び利用等を図り、もって行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、行政機関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が全うされるようにすることを目的とする。	①法の対象を拡大するため。②「歴史的」であることと、保存すべき文書の価値については、同一でないため。
第二条（定義）	加筆	六 国家行政組織法第九条により国の行政機関として設置された地方支分部局で、法律で定められたもの 七 会計検査院	事業の執行に関する資料及び地方との関係を明らかにする資料についても収蔵する必要があるため。
第二条第3項第2号	二 行政機関の施設及び独立行政法人等の施設であって、前号に掲げる施設に類する機能を有するものとして政令で定めるもの	二 行政機関の施設であって、前号に掲げる施設に類する機能を有するものとして政令で定めるもの	外交、防衛、宮中、日銀等に関しては、別建てにすべきである。
第二条第3項第3号	加筆	三 独立行政法人等の施設であって、前号に掲げる施設に類する機能を有するものとして政令で定めるもの	国立大学法人等による文書館等の施設を別建てとする。
第二条第6項	この法律において「歴史公文書等」とは、歴史資料として重要な公文書その他の文書をいう。	この法律において「重要公文書等」とは、 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全うするに必要な公文書その他の文書をいう。	第一条（目的）と連動させ、現在の執務にも必要な資料であるため。
第二条第7項四	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	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。） 等から移管されたもの	国立公文書館等の機能を機関アーカイブズとしての役割に専念させるため。
第二条第8項	8 この法律において「公文書等」とは、次に掲げるものをいう。 一 行政文書 二 法人文書 三 特定歴史公文書等	8 この法律において「公文書等」とは、次に掲げるものをいう。 一 行政文書 二 法人文書 三 立法文書 四 司法文書 五 特定重要公文書等	第一条（目的）の改正にともない、法の範囲を拡大するため。