

論 文

公文書管理法修正試案再考

はじめに

公文書等の管理に関する法律(平成二二年、法律第六六号、以下、公文書管理法と略記)の最大眼目は、公文書の統一的管理である。統一的管理とは、公文書を「現用」「非現用」の区別なく管理することである。「現用」にあつては、政策立案の過程を的確に残して、組織共用文書ファイルとして綴ることと先例として職務の参考に資する。保存期限が超過し、「非現用」となった後も、職務参考に資すると共に、「特定」公文書として一般市民に公開されて行政に対する「検証」に使用される。重要なことは、「現用」「非現用」にかかわらず、政策過程を再現でき、また、事実を証明するに充分な組織共用文書ファイルが作られ、保管され、後に国民の「検証」に利用されることである。このために、公文書管理法で統一的管理が必要とされたのである。

しかし、消えた年金問題、作成されなかった議事録、自衛隊日報問題に森友・加計問題¹⁾、公文書・行政文書をめぐる不祥事が、公文書管理法があるにも関わらず続発している。

小 池 聖 一

公文書管理法が、このような不祥事を防げなかったのは「なぜか」、また、今後、このような不祥事の再発を防ぐには「何が必要か」、議論はここに集中している。そして、与党(自由民主党と公明党)は、その一つの答えとして、平成三〇年(二〇一八年)七月六日付で与党公文書管理の改革に関するワーキングチーム「公文書管理の改革に関する最終報告」を明らかにしている¹⁾。

本最終報告の分析は、次章に譲るが、その内容は、漸進的かつ暫定的なもので、抜本的な改革とはなっていない。

改めて、公文書管理法第一条(目的)では、
(目的)

第一条 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利用し得るものであることにかんがみ、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、もつ

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。

とある。公文書が、「国民共有の知的資源」であり、重要なことは、「国民が主体的に利用し得るもの」であり、「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」（これが公文書の統一的管理）、「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」としている。

今日、問題は、「歴史」が問題となつていてではなく、「現在」が問題となつている。「現用」の行政文書管理であり、その運営主体である行政機関が問題なのである。その意味で公文書管理を「歴史公文書等」と「将来の国民」に限定するのは、根本的な誤りであり、真の問題点をミスリードしかねない（してきた²⁾。何よりも、現在の「行政文書等の適正な管理」がなされ、「行政が適正かつ効率的に運営されるようにする」必要がある。すなわち、国民・市民：「現在」の国民が公文書管理に求めているのは、「説明する責務」についてなのである。

この公文書管理問題には、三つの観点が存在している。一つは、情報公開法とともに、国民の知る権利を拡大する方向性である³⁾。二つ目は、行政組織の政策立案に資し、業務の合理化を促進する方向である。文書行政などという言葉も造語されているが、公文書管理は、行政の一部として存在しているのである。三つ目が、それが国立公文書館等

に移管され、公開されることによつて「検証」の対象となることである。この三番目の公文書管理において中核となるのが、公文書館・アーカイブズなのである。

本稿は、この三つの観点を統合しつつ、公文書管理法の改正とその目標について考察を加えることを目的としている。具体的に、旧稿に⁴⁾、その後の公文書管理委員会での議論等を加味しつつ、新たな視角から分析する。すなわち、「国民共有の知的資源」を「国民が主体的に利用」する前提として「現在」の国民のために、特に、第二点の行政利用に資するものとしての公文書管理を中心に考察する。そして、公文書管理法の改正試案を再提示するとともに、その運営主体についても考察することとしたい。

1 「公文書管理の改革に関する最終報告」と野党提出改正案の問題点

1-1 与党公文書管理の改革に関するワーキングチーム「公文書管理の改革に関する最終報告」

自衛隊日報問題は稲田朋美防衛大臣の辞任につながり、森友・加計問題は、「忖度」の有無を含め、安倍晋三首相の責任問題ともなっている。このため、国会での議論は盛んであり、原因究明とともに、再発防止の観点から、公文書管理法の改正、なかでも、不正行為に対する罰則化を一つの焦点としている。

これは、消えた年金問題、自衛隊護衛艦の航海日誌誤廃棄問題を端

緒として作られた公文書管理法にもかかわらず、行政文書をめぐる問題が統発しているためである。法の改正と不正的行為は、イタチごっこの様相をしめしているため、追及する野党のみならず、与党も、公文書管理法に基づく改革案の作成が急務とされたのである。

与党自由民主党・公明党は、元総務大臣、自民党代議士の新藤義孝を座長とする公文書管理の改革に関するワーキングチームを発足させた(平成三〇年四月六日)。同ワーキングチームは、平成三〇年四月二七日付で「公文書管理の改革に関する中間報告」を作成し、七月六日付で本最終報告をまとめている。⁶⁾そして、同日、安倍晋三首相に申し入れを行い、安倍首相も最終報告を受け入れている。

政府は、この最終報告にそって公文書管理改革をすすめている。政府は、特定秘密保護のために設置された内閣府独立公文書管理監の権限を拡大し、そのもとに、各省庁の公文書管理状況を監視する公文書監査室を平成三〇年九月三日に新設している(関係閣僚会議決定は七月二〇日)。

その際、本最終報告の最初には、「一連の問題に対する国民の不信・疑念は未だ完全に払しょくされたとはいえず」とあり、政府に「真摯な説明と改革の断行」を求めている。

しかし、野党案にもいえることであるが、最大の問題点は、ここにある。問題の震源地は、政府の中核である内閣官房であり、その秘書官が公文書を残さなかったことも問題なのである。本来、公文書管理は、行政行為であり、政府を含む行政組織全体を対象としなければならない。その意味で、本ワーキングは、「政府の実施状況を厳しくフォ

ローアップする」としているが、政府それ自体をも監視し、持続可能な検証システムの構築へとつながる方向性を示しているとは必ずしも言えない。本ワーキングは、国民の不信に対して、早く対策を提示することに腐心して案を作ったため、暫定的・中間的な報告となっている。むしろ、立法院にある与党議員がワーキンググループを構成して原案を作成しただけに、政府をも対象とするシステム構築への端緒となる報告書であったのならば、と考えている。

そのうえで、本最終報告の要点は、次の二点である。⁸⁾

- ①内閣府に政府CRO (Chief Record Officer) を新設し、各府省に対する調査・監督を行うとともに、各府省CROを統率する。
- ②電子文書化を促進させ、効率的な文書管理を行う。

この二点に付随して、「①」については、各府省にCROを設置して公文書管理の厳密化を行い、同時に公益通報制度の実効化を図る。そして、政府CROの指揮下に、権限を付したアーキビストを各府省に派遣。公文書管理の適正化を支援する仕組みを検討するとし、このために、国立公文書館の体制を強化し、専門知識を集積させて、アーキビストを養成するとともに、その資格化を推進するとしている。また、不正防止に関する処分基準を人事院の懲戒処分指針に明記することを求めた。

また、「②」の電子化については、体系的・効率的な文書管理としてフォルダ管理・標準書式の作成等の各府省共通マニュアル化をすすめるとしている。電子化は、不正防止のための電子決裁システムの徹底である。特定秘密保護法関係については、積極的な情報提供に努

めるとしている。

確かに、現状の公文書管理法における主体は、内閣府公文書管理課である。その結果として、公文書管理課の権限拡大を行い、公文書管理（行政文書管理）の厳密化を促進し、併せて国立公文書館のもとで派遣するアーキビスト養成と資格化を推進しようとすることは最もコストのからないものと理解されたと考えられる。また、電子文書化を推進することは、全体的な公文書管理の簡素化とともに、不正防止を図る意味で明示的であると考えたのであろう。⁹⁾

1-2 野党の公文書管理法改正案

一方で、野党も公文書管理法の改正案を国会に提出している。野党側は、民主党政権時に、東日本大震災に対応する各会議において議事を作成していなかったという不祥事（議事録未作成問題）に学び、公文書管理法の改正案を出しつつ、改正案の内容についても充実させてきた。国会には、民進党による平成二五年一月一九日、第一八五回衆議院に、衆第一三三号として「公文書等の管理に関する法律の一部を改正する法律案」を、¹⁰⁾その後、平成三〇年五月一七日、第一九六回衆議院に立憲民主、国民民主、自由、社民の四党と衆院会派「無所属の会」は、衆第四号として、公文書等の管理に関する法律の一部改正に関する法律案を共同提出している。¹¹⁾

前者の案は、①閣議等の議事録作成を義務化し、②行政文書管理指針を策定し、これをもって運用することを明記、③公文書管理委員会委員の議会承認を明文化するものであった。

そして、選挙に伴い廃案となった前者に加えて後者の第一九六回衆第四号「公文書等の管理に関する法律の一部改正に関する法律案」では、まず、第一に、行政文書について、「組織的に用いるもの」の要件を削除することによって、定義を拡大し、公務員等が作成した全ての文書を基本的に対象としている。その際、平成二九年一月二六日の「行政文書の管理に関するガイドライン」改正でも、示唆されていたが、国会議員等からの個別的・具体的要求についても文書作成を義務付けるものであった。第二に、保存期限を厳密化し、国立公文書館等への移管を義務化することを特徴としている。そのうえで、行政文書の電子決裁の義務化・厳密化を求めている。また、内閣府に公文書管理の監視する役割として「独立公文書監視官」を設け、立ち入り検査権限を与えるとしている。¹²⁾

内容は、決裁文書の改竄禁止を明記し、罰則規定を設けたものであった（同時に、会計検査院法及び予算執行職員等の責任に関する法律の一部を改正する法律案を提出し、会計検査院の権限強化を提案している）。

1-3 与野党案の問題点

与野党案を比較しつつ、下記の諸点で両者は問題を有している。

第一に、森友・加計問題は、政府自体が問題である。財務省の決裁文書書換えも問題であるが、国家意思決定過程での「忖度」が問題視されている。その意味で、組織は、内閣府それ自体を監査する権限を持ち、同時に、行政政府にある政治家に対する監査権限も有する権威あ

る組織が必要であるが、与野党案ともに、内閣総理大臣の許に設置するとしている。この点、公文書管理委員会委員の議会承認を提案し、同時に会計検査院の強化を提案した野党案の方が「独立性」という点では優れている。

第二に、与党案では組織を急ごしらえで作ったものの、未だ、監査内容等の業務内容が固まっていないことである。各省庁の行政文書管理の実態調査を行う段階である。加藤丈夫国立公文書館長は、専門家の養成を提案しているが、加藤館長自ら国立公文書館で対応可能としたのは一〇人程度にすぎない。¹³ 監査室の実態は、各省からの出向組によって構成されるのだが、財務省等の寄り合い所帯であり、統一感に乏しいものとなる。現状では、各府省庁における行政文書作成から保管に至る過程について調査を行うこととしかないのでないだろうか。¹⁴ 具体的な業務内容であるが、①行政文書ファイル管理簿管理による行政文書ファイルの監視（ファイル名のチェック、ライフサイクルの確認、延長の有無についての確認）、②行政文書ファイルの保管状況調査（各府省の執務室キャビネット、書庫、中間書庫等における保管状況調査）、③特定秘密行政文書ファイルの管理状況調査、現状では、この三点程度であろう。本格的に行政文書の統一的管理ができるのであれば、④保存期限満了の行政文書ファイルの国立公文書館への移管および廃棄の決定、⑤保存期限延長の承認、所在の確認、⑥監査の実施、が加わることとなる。また、電子文書化を必須とするのであれば、アクセス権を確保し、文書作成の有無についても監査対象とすることができよう。その際、公文書管理は、行政の一環であり、管理とともに

に評価の対象でもある。その意味で、電子文書化を促進させ、また、情報公開法、個人情報公開法等の情報法制整備の中心であった総務省行政管理局と、行政評価局を中核に据えるべきである。特に、近畿財務局のような地方部局も公文書管理の対象であり、組織的にも、現状の内閣府公文書管理課では対応できない。この点について、与党ワーキング案は自覚的であり、調整官庁である内閣府には限界があり、監査権限を付与して総務省行政管理局・行政評価局から、情報法制を中核とする監査機能を持った独立組織（記録管理局）を作るのが合理的ではないだろうか。特に、特定秘密保護法の関係があり、また、日本の情報関係機関との連動もあり、内閣府からも独立した機関化が必要であると考えられる。

そして、第三に問題となるのは、対象となる公文書（行政文書）の範囲である。公文書の作成過程では、当然、そのメモに至るまで職務上作成したものであり、公文書である。しかし、それが、記録として保管対象となった時には、整理が必要である。アメリカのハンギンクホルダーシステムとは違い、一覽性を重視する日本の簿冊・ファイル形態は、より整理されたものである。その際、会議録などは、メモではなく、共用される公文書として浄書・整理されるべきである。¹⁵むしろ、代替案も含めた豊かな組織共用文書ファイルの作成が重要なのである。

全体としての問題は、政治主導のもと官邸機能が肥大化したことであり、秘書官等が「付度」とともに裁量権を拡大させていることにある。この活動に関する文書化が重要なのであり、国家意思決定プロセ

スの検証が官邸機能の健全化という観点からも必要である。その意味で、彼らが個別的に所有する文書も、組織共用文書とし、また、彼らに執務日誌の記載を義務化するなど、裁量権に相応した責任を明確化すべきである。基本的に、国立公文書館ばかりがその規模・人数等について喧伝されているが、日本の官僚組織は、欧米諸国に比較すれば、業務内容に比して小さな政府となっている。このことが、日本官僚制において、文書と政策立案を担当する専門職の「官吏」と、それを政策決定システムにのせ、合意を調達し、実現をはかる「官僚」との役割分担によつて合理的に運用されてきた。文書主義を強要されるのは、「官吏」であるが、森友問題でみられたような決裁文書の書換えなどの運用を行うのは「官僚」であり、この両者間の問題を分けて考えなければならぬ（行政コストとリスクの問題についても真剣に再考すべきである）。そのうえで、文書主義を後者の「官僚」（特に官邸官僚）にも義務付ける方法が必要なのであり、彼らが職務において個別に所有する行政文書は、全て組織共用文書とし、彼らの行動・言動について検証可能とする文書の作成が必要なのである。これらについては、国家機密にもかかわることとなるため、その保管・管理は、機密性をもつていなければならず、それだけに「捨てればよい」とか、「忘れればよい」になつてはならない。このような国家意思決定、特定秘密を含むような機密度の高い案件の公文書管理については、より機密保持に責任を有する者でなければならぬ。対象が政府内の政治家にも及ぶと理解しているがゆえに、与野党の案ともに曖昧にしているのではないだろうか。これでは、表層的には、公文書管理が実現しても、

国家としての本質的な公文書管理は、機能しないのでないか、と考える。

以上、三点の問題点を指摘したが、次章では、公文書管理委員会での議論を踏まえて、公文書管理法改正試案作成上の問題点について抽出することとしたい。

2 公文書管理委員会の問題点

本章に関しては、本来、八点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、米国立公文書館・記録管理庁（NAR A）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。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た。公文書管理委員会の議論では、アメリカだけをモデルとするのではなく、ひろくヨーロッパの状況について改めて調査し、日本に適応したモデルを探しているように思える。問題は、現実の日本の公文書、なかならず行政文書の実態との対話が必要なのであるが、この点について、内閣府および公文書管理委員会は、未着手の状態である（今後、新しい組織において行われると思われるが…）。

基本的に、②は、利用者と、作成者の立場が想定されよう。筆者は、歴史研究者として利用者であるが、前述した公文書管理問題に対する三つの方向性を統合する立場、より具体的には、当事者意識を有し、統一的管理を実施している実務者の立場から叙述した。結果として本稿では、現在の利用者、ハードユーザーである研究者の立場を代弁していない。③では、公文書管理法の基本精神を尊重し、発展させ、森友・加計問題等の事態に対応するためにも、改めて公文書管理法改正試案を作成した。④については、文書の未作成・改ざん等、文書の作成が問題である。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。そして、作成された文書が組織共用文書として行政文書ファイルに編纂されず、されても国立公文書館に移管されず、廃棄されていることも問題なのである。⑤は、実態である。この点については、国立公文書館の改革を必然とし、また、日本のアーカイブズ全体にもかわる問題であるとして理解している。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、本稿で分析した。以上の諸点の集約点として、⑦⑧の問題が存在する。国立公文書館の問題については、紙幅の問題もあり、その実態と同館作成の職務基準書に見られるアーキビスト問題とも合わせて他稿を期したい。

2-1 公文書管理委員会にみ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、運輸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つちりと説明責任を果たすんだという意識を持つて働いていただきたい」と述べている¹⁷⁾。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を有する者が含まれていない。現業との連関性が薄いのである。そして、「特定歴史公文書」利用者中心に構成されたため、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。公文書管理委員会には、作成から保存、移管・公開という公文書のライフサイクル全般を実際に経験した者がいままに今日まで存在しているのである。背景には、政治主導による公務員制度の改革があり、行政の合理化に資するといった行政機関の実態に沿った観点が欠如しているのである。これが、今日の続発する不祥事の原因の一つである。

このような公文書管理委員会にあって議論された論点は、主に下記の三点であった。

2-2 閣議・閣僚懇談会等、国家意思決定文書問題

2-2-1 議事録未作成問題

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。

具体的に第一五回公文書管理委員会（平成二四年三月一九日）において、議事録作成にあたって発言者の明記については、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、「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際の準備を、今の我々がしておかなければいけない」と述べられていた。¹⁹⁾ 一方で、文書管理担当の岡田克也副総理（当時）は、「公文書管理法の運用そのものが十分になされているのかどうか」「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。²⁰⁾

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委員自身が学んでいった。²¹⁾ その際、議事録を作成すべき「歴史的な緊急事態」との判断基準については「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判断する基準というのは、誰が決めるのでしょうか」との疑問がだされた。²²⁾ これに対する公文書管理課の回答は「端的に申し上げますと、大規模な災害ということですが」「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観念していただければと存じます。」「更に申し上げ

れば、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るということで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。²³⁾ 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。²⁴⁾ そもそも、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。しかし、それは、重要な会議とは何かを公文書管理委員会が把握していなかったためでもあった。²⁵⁾

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ている。

2-2-2 閣議議事録

同時に、「議事録未作成問題」は、閣議及び閣僚懇談会等で議事録が作成されていない問題へと発展した。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。²⁷⁾「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」の最大ポイントは、閣議議事録等の作成・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)²⁸⁾

閣議議事録が第一に「各種政策判断に当たつての参考資料として、まず「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。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」とされた。²⁹⁾

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、閣議が粗上へのほったことで、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」が基盤とされたのである。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。³⁰⁾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」として、³¹⁾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。³²⁾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。³⁵

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、これはぜひ検討させていただきたいと思えます」としたうえで、平成二六年四月二二日より、閣議議事録（閣議と閣僚懇談会）が公開された（平成二六年三月二八日、閣議決定）。

この公開後の五月二九日に第三六回公文書管理委員会が開催され、議題2「閣議等の議事の記録の作成及び公開について」として審議された。³⁶

第三六回公文書管理委員会では、「議事の記録」の範囲が問題となっており、「議論の流れを正確に記録することへのバックアップというのでしょうか、記録を残す際の「マスト」はこうだという要請、教育という言葉は悪いのですけれども、そういうものは今後少し必要となってくるのではないか」との質問が、また、別個にメモが存在していることが指摘されている。³⁶ これに対して、内閣府公文書管理課からは、「組織として保存しているものが公文書」であるとして、メモは廃棄の対象との意見が強く出されている。また、予定されていない議

事があった時の発言について、閣僚確認が必要との意見が出されたが、官房長官判断に一任のうえ、「個別に確認することもあり得る」とされたのであった。³⁸

現在、公開されている閣議の内容は、各省で作成されたものを閣僚が読み上げ、合意をとりつけるだけのものである。公文書管理委員会は、国家意思決定過程を重視して議論を展開してきたが、結果として最高意思決定機関の空洞化を黙認してしまったともいえるのではないだろうか。³⁹

2-3 歴史公文書問題と評価・選別

2-3-1 「歴史公文書」という概念

「歴史公文書」の問題は、現局にあたる省府庁等に、保存と廃棄にあたって「歴史」という言葉がもたらす特別な意味をつけ加えることを強要してきた。それは、各省府庁に「歴史的」な文書を残し、それ以外を廃棄するという理由をあたえるようなものであった。森友問題における財務省保存期限一年未満として行政文書廃棄などは、まさしく「歴史的」ではないとの認識がもたらしたといえる。すなわち、「歴史」というのは、相当な重大事件であり、それ以外のものは、廃棄対象との認識をあたえたといつてよいだろう。

特に「歴史公文書」という概念は、東日本大震災に際しての議事録未作成問題によって、増幅されたのではないだろうか。

平成二四年六月二九日、一部改正された「行政文書の管理に関するガイドライン」で、東日本大震災および福島第一原発事故のような緊

急事態の公文書管理は、「歴史的緊急事態」として、以下のように規定されている。

〈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（第三及び第八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。⁴⁰⁾

この規定には、本来、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が閑却されている。問題は、「将来の教訓」とされ、現実の責任は回避されたものとなっている。

平成三〇年の今日においても福島第一原発事故の傷跡が癒えないなかで、東日本大震災は、「歴史的緊急事態」という語句の「歴史」という言葉によってすり替え、過去のものと言うのであろうか。

同時に、「歴史公文書」問題とは、その曖昧な定義とともに、何を残して国立公文書館に移管し、何を廃棄するのか、という評価・選別とも密接にかかわる問題である。

公文書管理委員会創設以来、同委員会では、「歴史公文書」という

言葉にこだわってきた。評価選別における主導権という点からも、公文書管理委員会の歴史研究者等や、国立公文書館側は「歴史」という語句にこだわってきた。しかし、国立公文書館への移管は、低い程度にとどまっておき、また、現用記録段階における「公文書問題」を統廃させる一因ともなっているのである。

2-3-2 公文書管理法見直し時の「歴史公文書」

この「歴史公文書」の問題点は、公文書管理法制定時からの問題であつたが、⁴¹⁾ 公文書管理法施行後五年の見直しにあたり、改めて「歴史公文書等の評価選別基準及び廃棄の手続」がとりあげられた（第四七回公文書管理委員会、平成二七年一月二四日）。

この、第四七回公文書管理委員会では「事務完結後五年で行政機関が一次的な評価を行い、二五年後に国立公文書館も含めて二次的な評価を行う。一次的な評価は行政運営上の利用価値、二次的な評価は加えて調査研究上の価値ということで、リサーチバリューと言うそうですけれども、そういった観点から評価選別を行ってきた」というイギリスの例が事務方から紹介されている。⁴²⁾

しかし、公文書管理委員会では、行政機関の選別に対して「プロセスをトレースできるような文書が残されているかどうかということの確認」が必要であり、その確認する者を、「一つのユーザーとしてそういう歴史研究者なり政策研究者」を昭和財政史、産業政策史といった年史編纂事業に引き付けて設定する意見がだされた。⁴³⁾ それを、「巨視的な評価の指標を検証して見直し又は追加していくことが必要」と補強するかなのような意見も出されていた。⁴⁴⁾

すなわち、公文書管理委員会では、行政的な価値としての一次選別に対して無理解であり、公文書館による（二次）選別、「特定歴史公文書」化にのみ関心を持っていた。保坂裕興委員（学習院大学教授）が提唱する「評価選別委員会」も、一次選別に関係がないものであり、⁴⁶現用記録の公文書管理に射程が届くものではない（この点、三宅弘委員（弁護士）は、現用記録段階で組織共用文書ファイルとしてのまとめ方を問題としていた）。

このような公文書管理委員会に影響を与えたのが、平成二七年二月四日の第四六回公文書管理委員会における「有識者」達であった。

「有識者」は、国立公文書館の目録整備と内閣関係公文書（内閣法制局）の移管を取り上げ、研究の進展に寄与した点、方法論として「史料学」の立場から原本利用の価値と、公文書利用における意思決定過程の重要性を述べていた。⁴⁷また、公開審査基準を問題として「歴史公文書に関しては異なる審査プロセスが必要」と述べていた。⁴⁸

基本的に、彼等「有識者」は、「特定歴史公文書」の利用者であり、その充実という観点から発言していた。公文書管理法は、統一的管理を前提としながらも、現用記録に対しては、具体的な提言は少なかったのである。

結果として作成された「公文書管理法施行5年後見直しに関する検討報告書」（平成二八年三月二三日）は、「政府において具体的な措置が講じられることが期待される」に留まるものであったが、「公文書を利用する研究者等の知見・協力も得ながら検討すべき」が示された。その内容は、現用非現用を通じた公文書の統一的管理を標榜しな

がら、現用記録については、基本的に言及のないものであった。⁴⁹

2-3-3 「行政文書の管理に関するガイドライン」見直し

このような現用記録に対して公文書管理委員会が対応できないなか、自衛隊日報問題、森友・加計問題等が統発した。このため、公文書管理法の五年の見直しにともなう、「行政文書の管理に関するガイドライン」見直しにおいて、「歴史」公文書の定義が改めて問題となった。平成二九年七月七日の第五五回公文書管理委員会で、内閣府側から、次のような方向性が示された。⁵⁰

見直しの方向性について

【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（※例えば「当該文書を参照することで、事案の発端から意思決定に至る行政機関の活動を検証することが可能となるもの」のような記述を追加）

【Ⅱ】 国民の権利及び義務に関する重要な情報が記録された文書

【Ⅲ】 国民を取り巻く社会環境、自然環境等に関する重要な情報が記録された文書

【Ⅳ】 国の歴史、文化、学術、事件等に関する重要な情報が記録された文書

そのうえで、「廃棄」とされているものであっても、一の基本的考え方に照らして、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、その教訓が将来に活かされるような以下の特に重要な政策事項等に関

するものについては、「移管が必要となる」として、以下の諸点が挙げられている。

阪神・淡路大震災関連、オウム真理教対策、病原性大腸菌O157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策、サッカーワールドカップ日韓共催、(※例えば、東日本大震災、二〇二〇年東京オリンピック・パラリンピック競技大会、領土・主権対策等を追加)

そして、行政文書を「歴史公文書等」とするにあたって類型化し、下記のような業務を政策的に追加するとしている。

- ① 各行政機関が実施する重要な政策
- ② 各行政機関において実施・運用している制度(例：政策評価、情報公開、予算・決算、補助金等、機構・定員、人事管理、統計等)について、制度を所管する行政機関による当該制度の運用状況の把握等の業務
- ③ 国際会議
- ④ 国際協力・国際交流
- ⑤ 統計調査
- ⑥ その他(・年次報告書 ・ 広報資料 ・ 大臣記者会見録 ・ 大臣等の事務引継書)

公文書管理課側は、「国民の関心が高い、あるいは社会的な影響が大きいような法律が成立しました、あるいは改正がなされましたというような場合、あるいは、極めて重要な閣議決定等がなされた場合な

どにおきまして、そういうことにつきまして、各行政機関においてそれを実施していくという場面におきましては、予算あるいは体制を確保するなど、さまざまな特別の措置がなされるということでありまして、それぞれ各行政機関において重要政策として位置づけて行っていくということが考えられるのではないかと思います。「重要政策ということをもって歴史性ということを位置づけるということでございます。記載例、具体例としましては「当該政策の企画・立案から実施に至る過程において、国民に説明する責務を全うするために必要となる事項が記録されたもの(企画書、意見交換録、実施計画書、実施報告書等)」ということでございますけれども、そうした類型を記載してはどうかと考えているところでございます」と述べている。⁵¹⁾しかし、内容は、曖昧であり、行政として「重要」なものを「歴史」と読み替えて保存・移管対象としつつも、基準として「国民の関心」をあげていた。これでは、メディアに取り上げられたことだけを残すのが「歴史」ということになってしまうのではないだろうか。

これに対して、類型化を認めたくらぬで、「歴史的な研究をする者は、なぜこういう資料が残されているのか、周りにはどのような資料があったのか」「残されたものはなぜ残されたのか。それを研究しながらある資料を使っていく。そして、歴史像を引き出していくということとをいたします」と歴史研究者の立場から、選別の意義を唱える意見や、⁵²⁾「全ての意思決定に関して検証ができるようなものを残せと読めてしまわないのでしょうか」としたうえで、「重要な政策については説明責任あるいは検証できる文書を残さないというのも一つのやり

方だと確かに思う」との意見もでていた。⁵³⁾ 一方、三宅委員だけが公文書管理法第四条「文書の作成」について「それが行政文書として情報公開法の対象になったり、歴史公文書としての保存の対象になったりする。文書から行政文書に一つ概念がつけ加わるところの要素の客観的な枠組みみたいなものを少しベースで考えないといけないのではないかと思います」と述べていた。⁵⁴⁾

このため、平成二九年八月三〇日の第五六回公文書管理委員会で、歴史公文書等の範囲について公文書管理課は、「実際に各職員が文書をつくって、それに歴史性があるのかないのかを判断する際の基準としてはやや抽象度が高いのではないかという問題意識をもとに、もう少し具体的にわかりやすい形で」と述べ、案を出しなおした。本委員会では、「ブレークダウン」との言葉が多用され（故障した・失敗したという意味ではない）、基準の細分類化がなされている。

この改正案で「重要な政策」という点についても問題となっている。公文書管理課は、「政策というものの定義については、正直言って、ここでどういうものかということについてこれ以上の情報がない」としたうえで、「実態的には法律をつくらとかかわりやすい成果物が出てくるものは当然対象」とし、その他は、「適宜判断」と説明している。また、「各年度の重要政策というものをそれぞれ決めていただくというだけでももちろんいいと思いますけれども、正直申し上げると、ある程度各省が決める余地はあってもいいのかな」と述べていた。⁵⁵⁾

具体的に「【IV】国の歴史、文化、学術、事件等に関する重要な情報が記録された文書」は、次のように細分化されている。

・領土等の範囲も含めた我が国の来歴や、多くの国民の関心事項となる自然災害及び事件等の重大な出来事（国内で起きたものに限らない）に関する情報が記録された文書

・文化、学術の成果やその顕彰等のうち重要なものに係る情報が記録された文書⁵⁶⁾

しかし、いくら細分化したとしても、共通の理解は困難である。むしろ、歴史公文書として「重要」と読み取れ、対象を絞ってしまうのではないだろうか。

さらに、「重要」という概念も、行政機関の固有性に基づく「重要」ではなく、「将来までを見据えて政策の理解や見直しの検討に資すると考えられる情報」と限定されたことは、当該、記録文書ファイルが「参照」「先例」として重要という札幌市公文書館・広島大学図書館等の「重要公文書」概念より、はるかに対象を狭くしている。このままでは、当該期の世論等で「話題」となったものが「歴史」であり、行政機関の組織特性に基づいた議論については、残らないことともなりかねない。まさしく、二次選別基準を強引に一次選別基準に網をかぶせようとしてきたこれまでの問題を改めて露呈させるものであった。

平成二九年九月二〇日、第五七回公文書管理委員会では、業務単位と政策単位での整理がなされたものの、「歴史的」との言葉の意味を問題とし、「歴史的」というのは多分2つの意味があって、一つは、前回表を出されたときに、横断的な性格がありますよと。内閣官房に部屋を置くようなものがこれに当たるのですよという側面と、ある程度、既に終わったものというか、プロセス、途中のものもあるかもし

れませんが、そういう意味で歴史的にといい言葉を使っているのかなと思います」との質問がなされた。⁵⁸⁾

これに対して公文書管理課は、「歴史的に」の意味するところは、(中略)一般的な意味というか、国民の記憶に残るといふような意味で使っている」と変わらず曖昧な回答に終始したのであった。⁵⁹⁾

このような「歴史公文書」概念が、保存期間一年未満の行政文書廃棄に繋がったことを三宅委員が、「保存期間一年未満の行政文書の扱い」について「歴史的重要性を有するかどうかの判断が歴史公文書等に係ってくるだけなのか」「重要又は異例な事項に関する情報を含む場合」という、これが歴史公文書等からはみ出した概念になるのか。そのあたり、しつこく見てみると何となくわかりにくくなってきたものですから、どういう整理をされているのかなと思いました。」と指摘していた。⁶⁰⁾

最終的に、三宅委員の意見が反映されて、平成二十九年一月八日の第五八回公文書管理委員会で、「歴史公文書等に該当しないものであっても、行政が適正かつ効率的に運営され、国民に説明する責務が全うされるよう、意思決定過程や事務及び事業の実績の合理的な跡付けや検証に必要となる行政文書については、原則として一年以上の保存期間を定めるものとする」が、「第四整理」「三保存期間」(5)として書き加えられた。しかし、公文書管理に関する不祥事が続発するなか、公文書管理委員会の議論は、再発防止どころか移管問題に限定した「歴史公文書」についての基準細分化が中心となっていた。

そして、平成二十九年十二月二〇日、第五九回公文書管理委員会で、「行

政文書の管理に関するガイドライン」改正案が決定されたのであった。⁶¹⁾

2-3 「時の経過」

2-3-1 国立公文書館の提案

「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、以下の五点であった。

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
 - 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
- 3 三〇年原則(時の経過)を踏まえた公開
- 4 利用制限するべき情報は必要最小限
- 5 移管元機関の意見を参酌

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。⁶²⁾

そのうえで、高山館長は、「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。⁽⁶³⁾

この三〇年原則は、閣議事録作成・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、大変な問題である」⁽⁶⁴⁾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。⁽⁶⁵⁾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。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。⁽⁶⁶⁾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、閣議事録等作成・公開制度検討チーム第三回会議（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、国立公文書館の「時の経過」が説得力を持たなかったことも意味していた。

2-3-2 「時の経過」の運用

平成二七年一月二四日の第四七回公文書管理委員会、「公文書管理法施行五年後の見直しについて（各論）」において、「時の経過」論が改めて議題となっている。実態として、国立公文書館への移管率は低く、また、重要な行政文書の多くが、期間の「延長」によって現局で保管されている現状で、不服審査分科会での議論があり、情報公開法との関連で、「時の経過」について判断が必要となったのである。

その際、公文書管理課は、情報公開法制定に際し、「情報公開法というのは定性的になっているから、請求があったその都度、支障があるかどうかを判断することになるわけだから、そういう意味では固定していない。毎日、今日は非公開でも来月は公開されるかもしれない。だから常に請求時点における勝負であるという意味から見れば固定していないわけだから、三〇年経つたら非公開事項は全て公開するのだという考え方にそもそもなじまないのではないか」という行革委員会角田部会長の発言が紹介されている。結果、「三〇年原則論」を基本的に否定し、「時の経過」によっても閲覧可能とならない特殊な文書があるのだ、としている。一方で、「時の経過」に保存年限より、短い期間で公開することもあり得るとしたのであった。⁽⁶⁷⁾

3 公文書管理法改正の要点

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、下記の四点である。

3-1 「重要公文書」概念の導入

「歴史公文書」とは、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。

しかし、実際、行政組織において文書・記録の重要度は、その機密性（機密度）、法令化等の有無、各行政機関内の問題意識等によって作成段階から意識されている。特に、新規立案されるものは、先例となるため重要視される。このような行政文書・法人文書に「歴史」という概念を取り入れることを公文書管理委員会では強要しているが、「歴史」的重要性は、移り変わるものであり、歴史に対する認識そのものが問題となっているのが現実である。また、「歴史」は新たな事実によって更新されるものでもある。一方、日常的に現実の諸問題に対応し、執務にあたっている公務員・作成者の意識に「歴史」が上ることはありえない。それ故、文書を作成し、保管する者にとって「歴史」的意義が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。公文書は、「歴史」的に重要であることより、現状の執務にあたり活用され、活用されることで今の国民に寄与することがなによりも重要なのである。⁽⁸⁾すなわち、「重要」な公文書については、行政機関で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すら共通の理解

を持ちえない。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、まず、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前提とした第一次評価選別がおこなわれるべきである。⁽⁹⁾

一方で、ライフサイクル論とともに「現用」「非現用」の概念が導入されたが、日本官僚制は、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。結果、行政文書・法人文書は、「時の経過」によって「非現用」とならない場合も多い。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、条例第三一号）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っ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、第二二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⁷⁰⁾

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⁷¹⁾。そして、一般的に行政における現用記録保存が一〇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（アーカイブズの価値）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⁷²⁾。

公文書管理を一元化し、何よりも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。

3-2 記録管理局（記録管理委員会）の設置

現在、各行政機関から提出される保存期間満了前に作成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、実物を吟味することなく、廃棄簿を基に、保存期間とファイル名のみで判断し、選別しているのが実態である。その業務の中心である内閣府官房公文書管理課は、「課」であるため業務量に比して少人数である。そもそも、公文書管理とは作成から保管、廃棄・移管を通じて行政監査の意味も有しているが、内閣府官房それ自体、公文書管理の対象である。その一課にすぎない公文書管理課に行政府全体の公文書管理が可能とは思えない。そもそも、公文書管理法の制定過程は、情報公開法・個人情報保護法と連動する情報法制として制定されたため、総務省からの出向事務官達を中心に立案された。一方で、内閣府は、調整官庁であるため、企画官庁における政策立案過程に関する知識・経験を充分に有しておらず、その認識面でも問題がある。また、森友・加計問題で明らかになったように、公文書管理問題は、国家意思決定過程だけでなく地方部局も含めた行政組織全体が問題であり、さらに、内閣官房秘書官等、官邸官僚が文書を有さないことも問題なのである。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、特定機密保護法にも対応した独立機関・記録管理局の設置が必須である。この記録管理局の設置にあたっては、当初、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）；記録管理局設置法に明記。

②情報法制に精通し、地方を含めた行政全般の監査能力を有する総務省行政管理局・総務省行政評価局の人員と情報保全監査室と内閣府公文書管理課の人員をもって基幹組織を形成する。

③行政文書ファイル等の選別・監査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る。

④「③」の担当官は、各行政機関の政策に精通していることが前提である。

⑤記録管理局に記録管理委員会を設置する。委員は、公文書作成経験を有する有識者等で構成し、記録管理局の政策全般に対して権限をもつこととする。当該委員は、内閣総理大臣の推薦により、国会承認を必要とするものとする。²³⁾

そのうえで、文書作成過程については、原局の責任とするも、その記録化・保管、廃棄・移管を管理するとともに、各行政組織に対して地方も含めた監査権限を持たせることが重要である。

さらに、次の二点の施策を通じて、記録管理局の持続発展可能な基盤を形成する。

a 特別任用制度を利用し、各省より人材を集め、記録管理官を養成する。記録管理官の教育に当たっては、会計検査院をモデルとしつつ、記録管理局内部で行うこととする（特定機密の問題があるため）。²⁴⁾

b 現行では、国立公文書館員が公文書管理課に出向しているが、特定機密の取り扱いから法人職員では問題がある。人的交流は必要であるが、国立公文書館が独立行政法人ではなく、国家機

関にもどり、その職員が国家公務員とならない限り、基本的に
出向は行うべきではない。²⁵⁾

すなわち、「歴史公文書」という概念ではなく、行政組織にある「重要公文書」概念によって、また、記録の重要度に対する理解力を背景に、移管されるべき文書ファイル（記録）数が増大すると考えられる。

この記録管理局による「重要公文書」の選定が、一次選別であり、そのうえで、二次選別を行う。

今日、公文書管理で必要とされているのは、この上記二点である。

3-3 二次選別と評価委員会の設置

現在、内閣府公文書管理課による評価・選別後、改めて国立公文書館から移管を求める「意見」が提出されている。その結果は、廃棄保留となっても原局での保存期間が延長されるか、結局、廃棄されるかが主であり、移管実績は、芳しいものではない。また、選別に当たっての基準も明らかではない。

札幌市や広島大学のような地方公共団体・国立大学法人では、重要公文書概念の導入と、担当者がアーカイブ的価値を付与することに
よって統一的管理が保たれており、移管実績も充分である。しかし、国の行政機関では、各省府庁によって、文書作成から公文書管理、その重要度設定にまで業務内容に対応した多様性が存在する。このため、より精緻な選別として、また、記録管理局・記録管理委員会の一次選別のうえで、アーカイブ的価値を念頭に置いた選別として二次目の選別も必要である。

これまで、アーカイブズの価値を「歴史」に限定させたような二次選別の発想で、一次選別まで含めた選別を行おうしてきた公文書管理委員会・「有識者」であるが、結局、本来、行うべき原局の一次選別・「現用」記録管理に全く対応できなかった。それだけに、次の三点の施策が必要であると考える。

① 重要公文書については、期限超過後、全てを「特定重要公文書」として移管するとともに、行政文書ファイル管理簿から作成された廃棄簿の行政文書ファイルについて、アーカイブズの価値に基づいた二次選別を行う。二次選別の担当は、国立公文書館専門担当官が行う。

② アーカイブズの価値については、新設の評価委員会で方法と結果について承認を受ける必要がある。なお、評価委員会は、現行の公文書管理委員会のメンバーとともに不服審査の分科会機能も引き継ぐこととする。また、評価委員会は、国立公文書館の運営についても責任をもつものとする。

③ 最終的な選別結果について、記録管理局に審査室を設置し、各年度の廃棄・移管した行政文書ファイルについて内容も含めて分析し、公開することで業務の透明化を図る。⁽¹⁶⁾

なお、本項は、現行の国立公文書館による評価・選別助言機能を強化したものである。国立公文書館が国家機関となれば、最終的に国立公文書館長に廃棄権を付与する。⁽¹⁷⁾

3-4 公文書管理法を中心とする法体系整理

日本における公文書館が、国立公文書館をはじめ、その多くが行政組織の認知と信頼を受けた存在となっていない。日本のアーカイブズの多くは、その設立時から歴史研究者により構成され、かつまた、歴史研究者の意向が強く働いた結果、所蔵の中心が歴史資料・古文書類が中心となる機関も多い。アーカイブズは、文化財保護法に基づいた「歴史文書館」など、⁽¹⁸⁾多様な存在であつて良いと考える。しかし、公文書館は、情報法制・公文書管理法のもとに明確な法体系化のもとに整備される必要がある。

具体的に、情報公開法、個人情報保護法、特定機密保護法、不正アクセス防止法とともに、公文書管理法があり、この公文書管理法のもとに、新設する記録管理局と国立公文書館等を位置付けるべきである。このためには、新設される記録管理局の設置法である記録管理局法と国立公文書館法は、公文書管理法の下位法として位置づけ、整備すべきである。これにともない、公文書館法も改正し、「公文書館」を公文書管理法・公文書管理条例のもとでの組織とすべきである。地方自治体にあつても「公文書館」と、文化財保護法のもとにある文化施設としての「歴史文書館」を明確に類別化すべきである。

なお、今回の改正案も暫定的なものである。今後は、公文書管理法を有効性のある「現用」中心のものに改正し、現行法における「特定歴史公文書」の利用などについては、新しい国立公文書館法に移すべきであろう。

おわりに

公文書管理法下でおきる諸事件への対応にあたり、公文書管理法の成立時点からの問題点が解消されず、むしろ、そのことが混乱を招いている実態について明らかにした。

ハードユーザーである歴史研究者にとっては、充実した「特定歴史公文書」を擁する国立公文書館が必要である。そして、そのような組織化が全国化すれば、国立大学などで必要とされない文系・歴史学研究者である大学院生の就職口も増えると考えているかもしれない。また、「歴史」の重要性は明らかであり、「歴史」的価値というものを普遍化することも可能と考えている：かもしれない。しかし、公文書管理委員会は、「歴史」的価値を明示できず、単に解釈において屋上屋を重ねただけに終わっている。そして、なによりも、今日の公文書管理をめぐる状況に対応できていないのである。

公文書管理委員会は、国立公文書館の「唯一性」「絶対性」を確立し、NARAを理想として、それへ近づけることを目的としていたが、その「理想」を追求するための施策を提供できなかつた。また、「現実」を直視して実態を究明することで新たなモデルを自らの手で構築することもなかつた。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、「夢を語」っていたのであろうか。²⁹⁾

現在、日本に存在するアーカイブズは、多様な存在である。年史編纂事業で収集された歴史資料を中核として地域の文化施設として運用

されているもの、戦争被害や災害などのモニュメントとして資料を収集し、公開しているものもある。これらは、収集アーカイブズであり、文化施設であり、文化法制のもとにあるべき「歴史文書館」である。

一方、機関アーカイブズとして設立されながらも、「歴史文書館」的な活動を主におこなっているものも多い。このようななかで、機関アーカイブズとして苦闘する「公文書館」も存在している。苦闘の理由は、親組織である行政機関との関係性にある。多くは、統一的管理ができないことに起因しており、「現用」である行政組織における組織共用文書ファイルの状況がわからず、また、アクセスもできないなかで、廃棄される組織共用文書ファイルを「評価・選別」しなければならぬからである。今、機関アーカイブズにとって大切なことは、統一的管理の実施であり、そのためには、機関アーカイブズとして親機関の行政との連携が必須なのである。この点、国立公文書館は、詳しくは別稿に譲るが、親機関との連携をとっておらず、公文書管理法下にある施設として機能を特化させているともいいがたい。

国家レベルでの行政機関との統一的管理とは、最終的に、上記の二段階選別を前提としたものである。それだけに、現状で国立公文書館組織を肥大化させることが、混乱と問題をより深めることとなるのはと危惧している。

問題の本質について、本稿における第一章と第二章との落差にみられるごとく、公文書管理委員会は対応できていない。このため、本稿では、現在の問題を中心として公文書管理法改正試案を再考すべく四 pointsの改正点を提示した。本稿末に、この改正点を踏まえた改正試案を

付している、併せてみていただきたい。⁸⁰⁾

なお、本稿も公文書管理法の最終形ではない、まだまだ、進化できると考えている。公文書管理法の「目的」は、正しい。この正しさを「将来」ではなく、「現在」のものとしなければならないと考えている。

(平成三〇年十一月二日稿)

注

- (1) https://jimin.jp-east-2.os.cloudnifty.com/pdf/news/policy/137724_1.pdf (平成三〇年八月二十八日)。
- (2) 拙稿「公文書管理法における「歴史公文書」と「特定歴史公文書」その生成過程と問題点」『広島大学文書館紀要』第一三三号、平成二四年二月他。
- (3) 代表的な著作としては、公文書管理委員でもあった三宅弘著『監視社会と公文書管理』(花伝社、二〇一八年)がある。
- (4) 拙稿「公文書管理法改正試案」『広島大学文書館紀要』第一六号、二〇一四年二月。
- (5) https://jimin.jp-east-2.storage.apifcloud.com/pdf/news/policy/137260_1.pdf?_ga=2.175578277.681624768.1541858531-1374738747.1499323634 (平成三〇年十一月六日)
- (6) ～(9) 平成三〇年七月六日付与党公文書管理の改革に関するワーキングチーム「公文書管理の改革に関する最終報告同前注(1)」
- (10) <http://www.sangin.go.jp/japanese/johol/kousei/gian/185/pdf/t051850131850.pdf> (平成三〇年八月二〇日)。
- (11) <http://www.sangin.go.jp/japanese/johol/kousei/gian/196/pdf/t051950041950.pdf> (平成三〇年八月二〇日)。
- (12) 「立民など野党、公文書管理法改正案を共同提出」『日本経済新聞』二〇一八年五月一七日、<https://www.nikkei.com/article/DGXMIZO30643280X10C18A5P8000/> (平成三〇年九月八日)。
- (13) 平成三〇年三月十三日、予算委員会公聴会での発言 (http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=58588&SAVED_RID=1&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=10&DOC_ID=10605&DPAGE=7&DTOTAL=504&DPOS=128&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=59245)。これら対応可能とされる者は、公文書管理における作成経験を有しておらず、また、実態としての行政機関の保管状況も実質的に把握していない。単に、行政文書ファイル管理簿のファイル名から「評価・選別」を行ってきただけに過ぎない。その意味で、真に対応可能な人材とは思えない。
- (14) それも、単に各省庁の執務提要进行をまとめただけでおわるのではないかと危惧される。各行政組織固有の政策立案過程を明らかにしつつ、各省の政策立案過程における伝統を大切にしながら、公文書管理ができればよいのだが。
- (15) この書き方については、個人名を記した体裁に整え、議事要録ではなく、明確な議事録にすべきである。
- (16) アーカイブズの専門家を派遣し、国立公文書館のサポーターを増やす政策として実行しているのであろう。
- (17) 「第一回公文書管理委員会議事録」平成二二年七月十五日、<http://>

- www8.cao.go.jp/koubuninkai/finkaisai/22/220715/220715gjiroku.pdf 一頁(平成三〇年一月六日)。
- (18) 加藤陽子委員(東京大学大学院人文社会系研究科教授)「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/finkaisai/2011/20120319/20120319gjiroku.pdf> 四頁(平成二五年八月六日)。
- (19) 三宅弘委員(弁護士)、同前注、一二頁。
- (20) 「第一七回公文書管理委員会議事録」<http://www8.cao.go.jp/koubuninkai/finkaisai/2012/20120410/20120410gjiroku.pdf> 一頁(平成三〇年一月六日)。
- (21) 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/finkaisai/2012/20120425/20120425gjiroku.pdf> 一〇頁(平成三〇年一月六日)。
- (22) 三輪真木子委員長代理(放送大学ICT活用・遠隔教育センター教授)「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/finkaisai/2012/20120410/20120410gjiroku.pdf> 一二頁(平成三〇年一月六日)。
- (23) 同前注。
- (24) 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/finkaisai/2012/20120425/20120425gjiroku.pdf> 四頁(平成三〇年一月六日)。
- (25) 石原一則委員(神奈川県公文書館課長)「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いった仕事や会議をきちんと把握しておくことが必要である」と述べていた(同前注一一頁)。
- (26) <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gjiroku/kettei/241024houkou.pdf>(平成三〇年一月六日)。
- (27) <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gjiroku/kettei/241129kettei.pdf>(平成三〇年一月六日)。
- (28) 同前注(26)、二頁。
- (29) 同前注、三頁。
- (30) (31) 同前注(27)、一頁。
- (32) 同前注(26)、三、四頁。
- (33) 同前注(27)、四、五頁。
- (34) 衆議院内閣委員会一一号、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_dispdcc.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_dispdcc.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 (平成三〇年十一月六日)。
- (35) 内閣府大臣官房文書管理課「第三六回公文書管理委員会議事録」
<http://www.8cao.go.jp/koubuninkai/inkaisai/2014/20140529/20140529gjiroku.pdf> (平成三〇年八月十五日)。
- (36) 「第三六回公文書管理委員会議事録」<http://www.8cao.go.jp/koubuninkai/inkaisai/2014/20140529/20140529gjiroku.pdf> (平成三〇年八月十五日)、四頁。
- (37) 加藤委員・三宅委員、同前注、五頁。
- (38) 同前注、七頁。
- (39) その際、三宅委員からは、「特定秘密、これは秘密ですよと明らかにするのも何かはわかるようなところもあるのではないかと思うのです。ただ、そうすると、特定秘密が国民サイドから見ても余りはつきり分らないと、これは漠然とか不明確だということと憲法上の問題が出てくる余地もあると思います。そうすると、どこかでそこを調整してある程度分かるような、ある程度分かるというのは秘密の内容ではなくて、特定秘密の効果が及んでいる客観的な範囲がはっきり分かるということと、こちらの行政文書ファイル管理簿でそういうものが体化されている文書が三〇年なり、長くて六〇年残るといふところの調整は、やはりしなければいけない作業だと思います」との意見が出て、検討対象となっている (同前注、九頁)。
- (40) 平成二三年四月一日内閣総理大臣決定、平成二四年六月二十九日一部改正「行政文書の管理に関するガイドライン」<http://www.8cao.go.jp/chosei/koubun/hourai/kanni-gl.pdf>、八頁 (平成三〇年十一月六日)。
- (41) 「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—」『広島大学文書館紀要』第一三号、二〇一二年三月。
- (42) 「第七回公文書管理委員会議事録」<http://www.8cao.go.jp/koubuninkai/inkaisai/2015/20151224/20151224gjiroku.pdf> (平成三〇年八月十五日)、一三頁。この二段階選別については、公文書管理委員会での唯一の実務家であった石原一則委員 (神奈川県公文書館課長) が第一七回公文書管理委員会 (平成二四年四月一〇日) で、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き、「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」と提案していた (「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://www.8cao.go.jp/koubuninkai/inkaisai/2012/20120410/20120410gjiroku.pdf>、一一一—一三頁 (平成三〇年一〇月二八日))。石原委員は、本来、二種の専門職を提案したのであるから、二段階選別論をとるべきであった。しかし、アーカイブズの権限強化を考えるばかりに、それを合わせた一段階評価を提案したのであった。
- (43) 城戸英明委員 (東京大学大学院法学政治学研究所教授)、同前注、一三—四頁。
- 行政レベルで文書は「プロセスをトレース」出来るように作られるのが常識である。公文書館のなかで「シリーズ」を採用しているところもあるが、それは、「現用」記録・原局との連関を有していない、

あるいは行政プロセスについて理解していないために、移管される文書ファイルの「もれ」「落ち」について確認するために採用しているのである。

- (44) 城戸委員、同前注、一五頁。
- (45) 保坂裕興委員(学習院大学人文科学研究科教授)、同前注、一六頁。
この「巨視的な評価」が歴史学なのであろう。
- (46) 現状の公文書管理委員会をそのまま、評価選別委員会とするのが適当であるだろう。
- (47) 清水唯一朗准教授(当時、現在、慶應義塾大学総合政策学部教授)、熊本史雄教授(駒澤大学文学部)「第四七回公文書管理委員会議事録」
<http://www8.cao.go.jp/koubuninkai/inkaisai/2015/20151204/20151204gijiroku.pdf> (平成三〇年八月一五日)。
- (48) 井上正也准教授(当時、現在、成蹊大学法学部教授)、同前注、一四頁。
<http://www8.cao.go.jp/koubuninkai/inkaisai/honbun.pdf> (平成三〇年一月六日)。
- (50) 「行政文書の管理に関するガイドライン」見直しの方向性について」
<http://www8.cao.go.jp/koubuninkai/inkaisai/2017/20170707/shiryoud.pdf> (平成三〇年一月八日)。
- (51) 「第五五回公文書管理委員会議事録」
<http://www8.cao.go.jp/koubuninkai/inkaisai/2017/20170707/gijiroku.pdf> (平成三〇年一月八日) 六頁。
- (52) 保坂委員、同前注七・八頁。
- (53) 城戸委員、同前注九頁。

- (54) 同前注一二頁。
- (55) 「第五六回公文書管理委員会議事録」
<http://www8.cao.go.jp/koubuninkai/inkaisai/2017/20170830/20170830gijiroku.pdf> (平成三〇年一月八日) 三頁。
- (56) 同前注、七・八頁。
- (57) 「行政文書の管理に関するガイドライン」見直しの方向性について」
<http://www8.cao.go.jp/koubuninkai/inkaisai/2017/20170830/shiryoud.pdf> (平成三〇年一月八日)。
- (58) 城戸委員「第五七回公文書管理委員会議事録」
<http://www8.cao.go.jp/koubuninkai/inkaisai/2017/20170920/20170920gijiroku.pdf> (平成三〇年一月八日) 一四・五頁。
- (59) 同前注、一五頁。
- (60) 同前注、一六頁。しかし、「歴史的重要性がないのに重要とはどういう意味なのか」という質問が出され、意見の深まりは中断されている(同前注、二三頁)。
- (61) <http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/hourei/kanri-gi.pdf>。本改正の要点は、森友・加計問題に対応した一年未満廃棄文書の明確化にあった。筆者は、本改正の公文書管理に関する独立行政法人等連絡会議(平成三〇年二月七日)に参加した。問題に思ったのは、留意事項「職員が自己の職務の便宜のために保有している写し(正本・原本は別途管理)は行政文書には当たらないが、このような個人的な職務の参考資料は必要最小限のものとすべきである。また、職員が起案の下書きをしている段階のメモも、一般的には行政文書には当たらないが、

- 当該メモに行政機関における法律立案の基礎となった国政上の重要な事項に係る意思決定が記録されている場合などについては、行政文書として適切に保存すべきである。」の説明にあった。公文書の作成過程にある文書は、全て基本的に「公文書」であり、作成後、組織共有文書ファイルに綴られず個人的に保有される写や案を、公文書とせず、説明した内閣府の専門官が「個人文書」という概念を無謬的に使用したことであった。これでは、組織共有文書ファイルの充実は行われず、公務員が公文書を「個人的」に所有することを容認するようなものがある。この点を指摘し、執務参考の個人ファイル保有の制限と、その内容について制限を設けるべきであることを指摘したが、理解できなかったようである。本件からも企画官庁ではない内閣府（それは公文書管理課のみかもしれないが）の限界性が理解できた。
- (62) 閣議事録等作成・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/Isiryou9.pdf>（平成三〇年八月六日）。
- (63) 閣議事録等作成・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>（平成三〇年八月六日）。
- (64) 小早川光郎委員（成蹊大学法科大学院客員教授）、閣議事録作成・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/dai1/1gijiroku.pdf>（平成三〇年一月六日）七頁。
- (65) 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。
- (66) 閣議事録等作成・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/sagyoul2/siryou4.pdf>（平成三〇年一月六日）。
- (67) 「第四七回公文書管理委員会議事録」<http://www8cao.go.jp/koubuninkai/inkaisai/2015/20151224/20151224gijiroku.pdf>（平成三〇年一月六日）三・四頁。なお、広島大学文書館では、すでに実態として国立大学法人化に関する法人文書ファイルについて、保存期間を短縮し、移管の上、公開している。
- (68) 反面、行政機関の執務に「歴史」が存在しないがゆえに、「歴史」感覚を有するレコードマネージャー・アーキビストの導入が必要だ、との意見もあるだろう。しかし、文書の作成過程を把握せず、現実意識を有さず、また、前述のように「歴史」に対して定義もできない現状では、本質的に困難なのではないだろうか。残念なことではあるが。
- (69) 大濱徹也委員長「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、一一頁。基本的に、重要公文書概念形成については、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命と課題—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て重要度を類型化している(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』第一三号、平成二三年三月、参照)。そのうえで、文書館長に廃棄権があり、廃棄・移管は公文書室長が行っており、現物確認も行っている。

(70) http://www.city.sapporo.jp/somu/kobunsho/documents/kobunsho_kanrijorei.pdf (平成三〇年八月六日)。

(71) 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、平成二二年一二月、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。

(72) 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/toushinsyo-1.pdf> (平成二五年八月六日)。

(73) 現在、各行政機関の退職職員を大量に採用し、膨大な行政文書の評価・選別を行っているのが実態である。各行政機関における移管対象期の固有の重要政策についての選別にあたり認識面で、これら退職職員は、重要である。しかし、これら退職職員は、現職及び出身行政機関に「付度」する存在でもある。それゆえ、彼らによる評価・選別については、恒常的なチェックが必要である。その意味で、記録管理委員会には、

評価・選別について判断可能な人材が必要である。

(74) 地方にある国の行政組織に対する監査業務もあり、総務省行政管理局・行政評価局の人員が必要であり、電子文書化という観点でも、総務省が中心である。実効ある記録管理官の養成には、国立公文書館の公文書管理研修では全く対応できない。将来的には、本教育システムを簡素化した内容について、国立公文書館における公文書管理研修に応用する。また、教育システムが確立すれば、資格・教育システム化することもありうる。しかし、なによりも、実効性を有する記録管理官の養成が必須である。

(75) 本来、アーキビストは、国家のインテリジェンスに関与する存在である。その意味で、現状の国立公文書館及び大学等での研修・育成システムでは内容的に全く対応できない。それ以上に、国立公文書館職員が内閣府に出身し、各省庁に配置されてレコードマネージャーとなっても、当該行政組織について根本的な知識を持っておらず、機能するとは全く考えられない。むしろ、無意味なレコードマネージャーの存在による反動として批難が公文書館全体に及ぶことの方が危惧される。

(76) 記録管理局と国立公文書館については、前者を上位機関とする。両者を一体運用するためには、国立公文書館が国家機関になる必要がある。また、国立公文書館専門官の任用は、国立国会図書館を参考に、能力試験を実施すべきであろう。

(77) 国立公文書館も、「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

(「独立行政法人国立公文書館中間書庫業務要綱」平成二三年三月一五日館長決定' <http://www.archives.go.jp/law/pdf/chukanshokk01.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)。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。「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」となった公文書のみを国立公文書館に所蔵させることとなっている。国立公文書館は行政利用されることはなく、結果として、単なる倉庫となっ

てしまっているのが現状なのである。なお、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。そもそも、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(但し、行政機関の合意と国立公文書館への信頼が重要であるが…)。

(78) 拙稿「日本におけるアーカイブズと歴史学」『広島大学文書館紀要』第二〇号、二〇一八年三月。

(79) 加藤委員、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://www.cao.go.jp/koubuninkai/inkaisai/22/220715/220715gijir-oku.pdf> 二頁(平成三〇年一月六日)。

(80) 公文書管理委員会や、「有識者」がアーキビストによる評価・選別に固執したのは、全国歴史資料保存利用機関連絡協議会(全史料協)が長年、アーキビスト制度の確立とアーカイブズ職員の地位向上を主張してきたことが背景にある。行政職員がアーキビストになるのか、それともアーキビストが専門職として行政機関に入るのか…前方の後方進出か、後方の前方進出か、という議論を繰り返している。全史料協加盟団体で、後方の前方進出を果たした公文書館が存在しないなかで、国立公文書館がその突破口と考えられたのであろう。しかし、現状の国立公文書館にその能力はない。法人文書ファイル管理簿管理、廃棄権、監査権を有する公文書の統一的管理を行っている広島大学文書館の場合は、この「後方の前方進出」に相当するが、専門職である公文書室長の苦勞は、尋常なものではない。行政との対話は簡単なものではなく、単純に制度を導入すれば、なんとかなるなどと考え、発言する無経験で無責任な者は、苦悶する我々にとっては不愉快な存在である。

一方、公文書管理の現場において、指定管理者制度や人員削減にさ

らされている地方自治体・国立大学法人等の「公文書館」は、親組織に二段階選別を行う財政的な余裕はなく、よりよい公文書管理のためにアーカイブズ側から一次選別を含めた統一的な管理を主張せざるをえない。広島大学文書館のように「重要公文書」概念の導入によってそれは可能であるが、このためには、アーキビストの立場（正職員）・能力（行政能力）に大きく依存する。そして、なによりも親組織との親和性が重要なのである（常に問題はここに帰着する）。その意味で、現状で、豊かな一次選別による移管文書の充実をもとめるのであれば、札幌市公文書館のような「重要公文書」概念の導入による「前方の後方進出」が最も合理的である。そのうえで、さらに豊かな二次選別のアーカイブズの価値を付加する場合は、広島大学文書館のように専門職が担当するようにしていくことが必要であろう。苦闘する公文書館の多くは、担当者意識・能力面で、広島大学文書館同様の統一的な管理が可能な機関も多い。この苦闘する公文書館と、文化施設としての「歴史文書館」とは類別しなければならぬし、前者の苦闘が報われるのを何よりも願っている。しかし、広島大学文書館の現状も苦闘の連続である。そうであるが故に、実践知が支配するアーカイブズの世界で、「公文書館」の日常業務を遂行し、実践知を積み重ねることもない者には、発言を慎重に行ってもらいたいと思っている。

このような現実のなかで、一次選別ですらままならない国立公文書館の「アーキビスト」による評価・選別が国家規模で可能と考えたと自体が、致命的な問題であったと言わざるを得ない。

（こいけ せいいち・広島大学大学院国際協力研究科）

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	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。
第一章 総則			
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利用し得るものであることにかんがみ、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利用し得るものであることにかんがみ、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、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、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。	「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（組織）	加筆 以下、各条修正	<u>記録管理局を設置する。記録管理局は、内閣に対し独立の地位を有する。</u>	記録管理局法を新たに制定する。
第三三条（定義）	加筆	六 <u>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</u> 七 会計検査院 八 記録管理局	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公文書についても収蔵する必要があるため。
第三三条第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 <u>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</u>	外交、防衛、宮中、日銀等に関しては、別建てにすべきである。統一的管理を推進するうえでは、個別設置の方が合理的である。現在の国立公文書館において内閣府行政文書の移管・公開のみが進んでいることでも理解できよう。
第三三条第3項第3号	加筆	三 <u>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</u>	独立行政法人・国立大学法人等による文書館等の施設を別建てとする。
第三三条第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ため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。

第三三条第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。
第三四条	公文書等の管理については、他の法律又はこれに基づく命令に特別の定めがある場合を除くほか、この法律の定めるところによる。	公文書等の管理については、この法律の定めるところによる。本法律のもとに記録管理局法及び国立公文書館法、公文書館法をおく。	公文書管理法のもとに、記録管理局法、国立公文書館法、公文書館法を置いた。
第二章 行政文書の管理 第一節 文書の作成			
第四五条第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。
第四五条第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
第四五条第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ついては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、それ以外のものについては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行政文書ファイルを記録管理局長官との共同管理下に置かねばならない。重要公文書等に該当するものについては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、それ以外のものについては記録管理局長官の許可を経て、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、記録管理局の権限とする。国立公文書館が国家機関となった時、廃棄権については、国立公文書館長の権限とする。
旧第五条―七条は現行のまま			
第六九条 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	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、記録管理局長官との共	同上 なお、別途制定する記録管理局法において「長官」については、会計検査院事務総長と同様の指定職とする。

	し、又は廃棄しなければならない。	同管理下に移したうえで、国立公文書館等に移管し、又は記録管理局長官の許可を経て、廃棄しなければならない。	
第六九条第2項	2 行政機関（会計検査院を除く。以下この項、第四項、次条第三項、第十条第三項、第三十条及び第三十一条において同じ。）の長は、前項の規定により、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、内閣総理大臣に協議し、その同意を得なければならない。この場合において、内閣総理大臣の同意が得られないときは、当該行政機関の長は、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 行政機関（会計検査院を除く。以下この項、第四項、次条第三項、第十条第三項、第三十条及び第三十一条において同じ。）の長は、前項の規定により、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、記録管理局長官の許可を得なければならない。記録管理局長官の許可が得られないときは、当該行政機関の長は、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。	記録管理局による廃棄権確保のため
第六九条第3項 (移管又は廃棄)	3 行政機関の長は、第一項の規定により国立公文書館等に移管する行政文書ファイル等について、第十六条第一項第一号に掲げる場合に該当するものとして国立公文書館等において利用の制限を行うことが適切であると認める場合には、その旨の意見を付さなければならない。	3 行政機関の長は、第一項の規定により国立公文書館等に移管する行政文書ファイル等について、第十六条第一項第一号に掲げる場合に該当するものとして国立公文書館等において利用の制限を行うことが適切であると認める場合には、その旨の意見を付し、記録管理局長官の許可を得なければならない。	記録管理局の設置に伴う。
第六九条第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。	削除	廃棄については、記録管理局の同意が必要であるため、本項目は不要。
第九十条第1項 (管理状況の報告等)	行政機関の長は、行政文書ファイル管理簿の記載状況その他の行政文書の管理の状況について、毎年度、内閣総理大臣に報告しなければならない。	行政機関の長は、行政文書ファイル管理簿の記載状況その他の行政文書の管理の状況について、記録管理局長官による監査を受けるとともに、毎年度、記録管理局長官に報告しなければならない。	記録管理局設置に伴う。記録管理局の監査権。
第九十条第2項	2 内閣総理大臣は、毎年度、前項の報告を取りまとめ、その概要を公表しなければならない。	2 記録管理局長官は、毎年度、前項の監査結果および報告を取りまとめ、その概要を公表する。	同上

<p>第九十条第3項</p>	<p>3 内閣総理大臣は、第一項に定めるもののほか、行政文書の適正な管理を確保するために必要があると認める場合には、行政機関の長に対し、行政文書の管理について、その状況に関する報告若しくは資料の提出を求め、又は当該職員に実地調査をさせることができる。</p>	<p>3 記録管理局長官は、第一項に定めるもののほか、行政文書の適正な管理を確保するために適宜、行政機関の長に対し、行政文書の管理について監査を行う。</p>	<p>記録管理局の監査権。</p>
<p>第九十条第4項</p>	<p>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。</p>	<p>記録管理局長官は、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、国立公文書館等に、当該報告若しくは資料の提出を求め、又は実地調査を行う。</p>	<p>記録管理局は、公文書統一的管理のために、国立公文書館等についても監査権を有する。</p>
<p>第三章 法人文書の管理</p>			
<p>第十三条第1項</p>	<p>独立行政法人等は、法人文書ファイル管理簿の記載状況その他の法人文書の管理の状況について、毎年度、内閣総理大臣に報告しなければならない。</p>	<p>独立行政法人等は、法人文書ファイル管理簿の記載状況その他の法人文書の管理の状況について、記録管理局長官による監査を受けるとともに、毎年度、記録管理局長官に報告しなければならない。</p>	<p>記録管理局設置に伴う。記録管理局の監査権。</p>
<p>第十三条第2項</p>	<p>2 内閣総理大臣は、毎年度、前項の報告を取りまとめ、その概要を公表しなければならない。</p>	<p>2 記録管理局長官は、毎年度、前項の監査結果および報告を取りまとめ、その概要を公表する。</p>	
<p>第四章 歴史公文書等の保存、利用等</p>			
<p>第十四条第2項・第3項（行政機関以外の国の機関が保有する歴史公文書等の保存及び移管）</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 記録管理局長官は、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より、その移管を行う。 3 前項の場合において、必要があると認めるときは、記録管理局長官は、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、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（特定歴史公文書等の保存等）</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。なお、本第十五条を含め、国立公文書館に関する条項は、国立公文書館法を改正し、そちらに移す。本条では、公文書館の設置を義務付けるものとすべきであろう。国立公文書館設置の根拠とし、その下位法として国立公文書館法を当該条文とともに再整理すべきである。</p>

		特定歴史公文書	
第十五六条第4項	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。	削除	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、この法第三三条第4項三の対象とする。
第十六七条各項（特定歴史公文書等の利用請求及びその取扱い）	特定歴史公文書 以下、各条	特定重要公文書 以下、各条	特に、本条以降、第二十四（十五）条までは、国立公文書館法（新）で十分な内容であり、上位法である公文書管理法には、なじまない。
第十六七条第1項第4号	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	削除	同上
第十六七条第2項	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。	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。	30年原則を事実上明記する。本条も国立公文書館法（新）に移行。なお、30年原則については、公文書館法（新）にも明記する。
第十九二十条第1項	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	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、当該特定重要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	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。些末な内容であり、公文書管理法になじまない。

	る方法により、これを利用させることができる。	る方法により、これを利用させることができる。	
第三十二十一条第1項	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。	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。	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。些末な内容であり、国立公文書館法（新）に移す。
第三十二十一条第2項	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。	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。	手数料等は、国立公文書館等の裁量権の範囲である。また、このような条文は、公文書管理法には不適当である。
第二十三条	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。	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。	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。本条も単なる努力規定であり、国立公文書館法（新）に移す。
第二十三条	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。	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。	行政利用の促進を図るため。
第五章 記録管理委員会公文書管理委員会			公文書管理委員会に代えて、作成段階からの現用記録管理を重視するため記録管理委員会を設置する。
第二十八条第1項	内閣府に、公文書管理委員会（以下「委員会」という。）を置く。	記録管理局に、記録管理委員会（以下「委員会」という。）を置く。	
第二十九条	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	記録管理局長官は、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 第三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、第六条第一項若しくは第三項から第五項まで、第八条、第十一条第二項第七号、第十二条第二項から第四項まで、第十六条第四項、第十八条、第十九条第一項から第三項まで、第二十条又は第二十一条第一項の政令の制	「国立公文書館の設置する公文書館」、分館は、地方支分部局にとり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いて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。 また、第十八条第一項から第三項、第十九条、第二十条についても、国立公文書館法の改正に際して、移す。また、第二十一条も利用審査請求については、国立公文書館法の改正と、これと並行する評価委員会の設置とともに、同評価委員会の業務に移す。

	<p>うとするとき。</p> <p>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。</p> <p>三 第三十一条の規定による勧告をしようとするとき。</p>	<p>定又は改廃の立案をしようとするとき。</p> <p>二 第十一条第三項、第二十六条又は第二十八条第三項の規定による同意をしようとするとき。</p> <p>三 第三十二条の規定による勧告をしようとするとき。</p>	
第三十一条	<p>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。</p>	<p>記録管理局長官は、この法律を実施するため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。</p>	<p>記録管理局に公文書管理に関する監察権を付与する。</p>
第三十二条第2項	<p>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。</p>	<p>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。</p>	<p>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。なお、記録管理局記録管理官の養成については、記録管理局法において制定する。本条も、国立公文書館法（新）に移す。</p>

The revised tentative plan of the Public Records Management Act.

KOIKE Seiichi

Abstract

The most effective and efficient form of administrative document management for the operation of the administration is currently unclear. In the current study, the reform plans of the ruling party and the opposition party bill were analyzed. In addition the discussion of the official document management committee was analyzed, and the fundamental problems were clarified. Finally, a revised draft was produced.