

平成 27 年 10 月 19 日（月）  
国立公文書館の機能・施設の  
在り方等に関する調査検討会議  
加藤 陽子

## 新たな国立公文書館に向けて

平成 27 年 10 月 19 日  
東京大学大学院人文社会系研究科教授  
加藤 陽子

1 「世界に誇る国民本位の新たな国立公文書館」の建設を議論するにあたって

- 新たな国立公文書館は、国の歴史を遺す、国民の記憶の場所としての「ナショナル・モニュメント」となるべき建物として建設される点。
- 国民の目に映ずる国の文書  
国民にとって国の文書といった場合、立法、司法、行政のそれぞれが作成した記録といった目では見ていないはず。国家として一体的になされた政策決定過程を、現在及び将来の国民にしっかりと残し、「この国のかたち」として見て貰う施設。
- 建設場所の象徴的な意味
  - ・ 国権の最高機関である国会の周辺であること。
  - ・ 同時に行政権の行使について国会に対し連帯して責任を負うとともに、衆議院の信認を要する内閣というもの、その内閣を代表する首相官邸の周辺でもあること。
  - ・ だからこそ、小中高校生らの見学の対象ともなるのではないか。
- 建設予定地の土地の広さと位置づけ  
上述した、国立公文書館に期待される機能と役割からも、考察される必要があるのではないか。
- 国立公文書館における「JFK—その生涯と遺産」展（平成27年3月6日～5月10日）の成功
  - ・ 展示の重要性～「国家として一体的になされた政策決定過程」を、国民が体験する、実感する場所
  - ・ 史料展示の構成の重要性、史料の所蔵元の多様性
  - ・ 来館人数4万超、「友の会」の組織、小中高校生、教員へのアウトリーチ活動の積極化、SNSでの発信

【参考1：アメリカ国立公文書館の改修】

- ・ アメリカ国立公文書館では公共へのアウトリーチ活動を重視する戦略計画（1996年初版）の一環として、建物の改修に着手し、特に合衆国の自由憲章である独立宣言、憲法、権利章典の展示方法を改良。「自分たちが

どのような場所にやってきたのか、この憲章が今日、自分たちにどのような影響を及ぼしたのかを知り、「展示室の壁の向こう側にある何百万という記録」に気づき、その重要性と記録が自らが利用するためにあるいうことを認識できる施設に改装。(ジョン・カーリン(元 NARA 長官)「NARA とともに一わが戦略と成果」(2006))

- ・ 390 人の研究者が一度に同館(アメリカ国立公文書館新館)を利用できるようになった。長期休暇がとれる夏休みはいつも満席の状態であるが、学会がワシントン DC で行われるときは特にそうだ。(ロバート・D・エルドリッジ大阪大学准教授「序幕は過去に開く」(2008))

### 【参考 2 : 「JFK—その生涯と遺産」展における展示資料の例】

- ・ 1943 年 8 月 2 日、ケネディ乗艦の魚雷艇と日本の駆逐艦天霧が衝突した一件の史料→「第三水雷戦隊戦時日誌戦闘詳報」(防衛省防衛研究所戦史センター所蔵)
- ・ ケネディが大統領に就任した時点の 1961 年 1 月 21 日「佐藤栄作日記」(国立公文書館所蔵)
- ・ キューバミサイル危機の際の 1962 年 10 月 16 日「東条の気持ちが変わった云々」メモ (JFK 大統領図書館・博物館所蔵)
- ・ ケネディ暗殺時の分析「米国内政関係雑件 ケネディ大統領暗殺事件」(外務省外交史料館所蔵)
- ・ 1963 年 11 月 25 日、イグナチオ教会での追悼ミサに皇太子妃出席「外交慶弔録」(宮内庁公文書館所蔵)
- ・ ロバート・ケネディ来日ニュース「富士電機ニュース速報」(富士電機所蔵)

## 2 国立公文書館が「保有」すべき文書について

### (1) 司法府文書の国立公文書館移管(別紙 3)

- 司法府の文書については、「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置について」(平成 21 年 8 月 5 日内閣総理大臣最高裁判所長官申合せ)により移管が実施されている。

### (2) 立法府文書の国立公文書館「移管」

- 立法府の文書については、調査検討会議において積極的な議論を積み重ねてきたところ。具体的な進展を期待する有識者は多い(別紙)。

- 立法府の文書について、保存や利用提供の必要性を求める有識者も少なからずいる。

### 【参考3：ドイツの例】

連邦公文書館法（1988年）により、連邦議会は連邦公文書館へその文書を移管するかどうかの決定権を有しているが、1949年に独自に設立していた議会公文書館を選択し、委員会審議など法律の制定過程に関する文書や、事務局文書、議員の略歴や選挙資料、音声記録等を保存。

（上代庸平編『アーカイブズ学要論』（2014）ほか）

### （3）私文書の積極的収集

- 個人が保管している歴史的価値のある公的文書については、後世に確実に伝える必要があること及び国民の主体的な利用や展示の対象としての的確な取扱いを行う必要があることからこれを保全する観点から国立公文書館において積極的な収集を検討すべきではないか。

### （4）他の公文書館・大学等との関係

- 他の公文書館や大学等が所蔵する資料の収集については、アメリカにおいても複製を収集しており、所蔵機関等から原本を強制的に収用するのではなく、複製により集めるとというのがナショナルスタンダード。
- 国民に対しては、ネットワーク（制度的にも、組織的にも、インターネットという意味でも）を緊密にすることが重要。国立公文書館は、どの文書がどこに収蔵されているのかの案内等、交通整理の役割が大切。

### 【参考4：イギリスの例】

イギリスでは公記録法が適用されない民間の重要な記録を把握し、利用者に提供するための情報収集・データベースの仕組みがあり、国立公文書館が運営。例えばウィンストン・チャーチルで検索すると、大英図書館、議会公文書館、個人コレクション等に100数件のヒットがあり、利用者がアクセスすべき先が直ちにわかるようになっている。なお、従来政治家の私文書を収集していた議会公文書館は、国内の文書館が議員の私文書を収集・保存する仕組みが整ってきたため、その収集ポリシーにおいて、将来

的にそのような他の文書館への提供が進むことを適切であるとしている。

#### 【参考5：イタリアの例】

- ・記録はその発生源（作成部局）がある場所に保存され、広く利用されるべきという基本的な発想がある（1875年勅令）。
- ・国立中央文書館のほか、県庁所在地ごとに設けられた国立文書館等（100館35セクション）及び文書保護局（20の州都に所在）のネットワークにより、国家機関のアーカイブズにとどまらず、非国家機関のアーカイブズ（民間機関・企業・事業体等）も監理。  
（マリア・バルバラ・ベルティエニ（国立ミラノ文書館館長、附属古文書学校校長）『アーカイブとは何か』（2012））

### 3 公文書館の組織・運営

- 諸外国の例を見ても、公文書館設立以降、組織的な位置づけについては紆余曲折があるが、いずれも行政府の中で設置。独立性、専門性、資料整理を担当するスタッフの供給可能性がポイントではないか。
- アメリカにおいても、国立公文書館に設けられた議会公文書センターのように取り扱う資料の性質に応じて専門性への配慮をしている。（組織の設計、スタッフの構成等で配慮することはあり得るのではないか。）

#### 【参考6：アメリカの例】

- ・ 1934年国立公文書館機関（National Archives Establishment）を創設。
- ・ 国立公文書館機関は、1950年9月に共通役務庁（General Services Administration）に組み込まれるまで、独立の機関として存在。その後30年余り、同庁の下に置かれていた。  
政府の関係者も部外者も共にこの状態に非常に不満を持っていた。
- ・ 1980年7月に長官になったワーナーが「独立」運動を開始した際は、議会の有力者や各地の新聞の支持を受けた。結局1984年10月国立公文書記録管理局を独立機関として再設置。  
（ロバート・D・エルドリッジ大阪大学准教授「序幕は過去に開く」（2008））

## 1. 平成 27 年 2 月 第 8 回「国立公文書館の機能・施設の在り方等に関する調査検討会議」

### ○加藤委員

やはり立法府の文書をどう受け取るかは大事で、中間提言報告などでも多少書かれていた。今度報告書を出す際には、やはり議連が第 3 回の総会を開くことも念頭に置き、立法府国会の側に対して、我々が非常に危機意識を持って見ているというシグナルを出したほうが良いと思う。つまり、公文書管理法は施行後 4 年たった。閣議を始めとする議事録もとるようになった。戦後の議院内閣制、国権の最高機関としての国会、というものの、民主制がある中で国会この活動が今国民の目に見えるところでは、テレビの国会中継を見る以外は、議員の発言録の閲覧システムが国会図書館のページにあるが、そのようなもので見る形になるだろう。では、乱闘を含め（笑）、議員の発言という形だけを記録して、国会議員の活動として残すことで十分なのか。議員の先生たちに、それでいいのかということをややはり問いかけていかなければいけないと思う。行政の側はかなりきちんとして行って整ってきた。その中で、立法府が委員会などを通じた審議で随分法案を変えている、この国会審議の過程、議員立法の過程が、これが国の形をつくっているということが史料と記録という形で、国民の前に示されなければいけない。それはやはり永野先生の話にあったように、文書という形で小中学生から見せなければいけない。そのようなことを今まで立法府がやってきていない。これは非常に国民の前に国の活動を見せるという点で問題になっているのだということをきちんと危機意識を我々は持っているということ促す形での文章が入ったほうが議連としても動きやすいのではないかと思う。

### ○尾崎オブザーバー

今の話は、そのとおりだと思うが、前の中間報告も、今度の提言骨子案も、少し国会に対する遠慮が強過ぎるのではないかと思う。やはりせつかくこれだけの委員にお集まりいただいてこのような報告を出すわけであるから、本当はそのあたりの区分は非常に大切なことであることはよくわかるのだが、このような報告書なのだから、もう少しはっきり、それは衆議院の問題であるとかと言っているだけではなく、はっきりこうしてくれと言ってしまったほうが良いと思う。

## 2. 「日本における公文書管理法の制定と今後の課題」(2012/2 アーカイブズ 46号)

東京大学大学院法学政治学研究科教授 宇賀 克也  
(公文書管理委員会委員長)

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

## 3. 第42回(2015年3月27日開催)公文書管理委員会

(調査検討会議の提言を公文書管理委員会でご報告)

### ○三宅委員(日弁連副会長)

資料3-2の14ページの下から2つ目の○に「議会公文書館は設置しておらず、立法府の文書は、原則として衆参それぞれの事務局の各課で分散保存され、行政機関の保有する情報の公開に関する法律の適用もないことから一般国民による閲覧などの利用は必ずしも容易ではない」というところがございます。15ページの国立公文書館法案審議の際も、国立公文書館における行政文書の保存のみならず、国全体の歴史資料としての統一的な管理を図るべきだということで議論になったかと思うのですが、この提言をざっと見させていただきますと、できれば国会と立法、

司法、行政の三権の重要歴史公文書の保存・利用が全て可能になるようなものであるべきだという提言がされているので、大変結構な提言だと思うのです。

具体的にも、例えば 3.11 の福島原発事故の政府の事故調査報告書の方は情報公開の請求の対象になって、実際訴訟まで起きていますし、事実上政府が裁量的開示で公表しているものもございしますが、政府事故調の調査報告書が国会の事故調の方にも、たしか判断のための資料として移管されて、国会事故調もそれを判断の素材、報告書作成の素材にしたと思うのですが、こちらの方は国会が管理しているということで情報公開法の対象にはならないし、国家の部局の中で事実上その開示をするかどうかについての手続の判断機関はございしますが、司法の判断には委ねないというところで今の 14 ページの御説明になっていると思うのです。この点が日本の情報法制の中で今、一番の問題になっているところで、しかも国会がその点について何らアクションを起こしていないというのは非常にゆゆしき問題だと思っていましたところ、今回議員連盟もできて、国会のこのあたりのところもいろいろなことをお考えになる一つのきっかけができたと思いますので、ぜひとも公文書管理委員会の方でこういう意見が出ているということも踏まえていただいて、積極的に立法・司法・行政の三権の一元的な文書管理が実現するようにお図りいただければと思います。

特に、司法との方は大分進みまして、ここにありますように民事判決原本。これは私も、国立公文書館の有識者会議の際に座長を務められた石原官房副長官が常におっしゃっていた点で、民事判決原本が一時国立大学の書庫に保存されていたけれども、それもいっぱいになったのでということで公文書館法ができたことをきっかけに、最高裁から直接公文書館に移管される扱いになって、さらに検察庁が保管している刑事訴訟記録についても、14 ページにございしますが、前任の谷垣法務大臣が非常に熱心だということで、去年の 8 月に内閣総理大臣と法務大臣の間で申し合わせがされて、軍法会議に係る刑事訴訟記録ですから、いわゆる二・二六事件とか五・一五事件とか、そのようなものが国立公文書館に移管されて、国民もそれに触れて歴史認識に資するという点では非常に重要なことが進められておりますので、ぜひとも国会の方も裁判所と肩を並べて公文書館と一体的な運用を図っていただけるようにお考えいただければと、特にそういう意見を述べさせていただきたいと思います。

## 諸外国の国立公文書館の比較

	日本	アメリカ(NARA)	イギリス(TNA)	フランス	ドイツ	韓国
設立年	1971年	1934年	1838年	1790年	1919年	1969年
所管機関	内閣府所管独立行政法人	行政府の独立機関	法務省所管政府機関兼エグゼクティブ・エージェンシー(いわゆる独立行政法人)	文化通信省文化遺産総局の組織	連邦首相府(文化担当国務大臣)の組織	安全行政部の組織
法令	国立公文書館法(1999) 公文書管理法(2009)	連邦記録法等	公記録法(1958)	文化遺産法(2004)	連邦公文書保存利用法(1988)	公共記録物管理法(2006)
職員数	49人(定員数)	2,720人	600人	570人	790人	340人
施設総床面積	本館(千代田区) 11,550㎡ 分館(つくば) 11,250㎡ アジア歴史資料センター(文京区) 368㎡	本館(ワシントンDC) 130,000㎡ 新館(メリーランド州) 167,200㎡ 14の地域分館、17のレコードセンター 13の大統領図書館	本館(ロンドン郊外) 65,200㎡ ※スコットランド、北アイルランドは別組織	国立公文書館(パリ、フォンテーヌブロー、ピエールフィットジュールセーヌ) 187,000㎡ 国立海外文書館(エクサンプロヴァンス) 11,140㎡ 国立労働文書館(ルーベ) 12,800㎡	コブレントツ本館 118,000㎡ ベルリン本館、軍事公文書館(ワイブルグ)、映画資料館(ベルリン)ほか、全9施設。	本部(デジョン 合同庁舎内) 13,000㎡ 支所(フザン) 21,670㎡ 新館(ソナム) 62,240㎡ 閲覧事務所(ソウル)
主な収集資料	・政府機関公文書(外務省、宮内庁等の文書を除く) ・司法文書 ・法人文書 ・寄贈寄託文書	・連邦政府機関公文書 ・連邦議会記録 ・裁判所記録 ・大統領記録 ・航空写真 ・地図/建築図面 ・音声/映像記録 ・映画フィルム	・連邦、イングランド、ウェールズ各政府機関の公文書 ・王室記録 ・一部裁判所記録 ・私文書	・政府機関公文書(外務省、国防省の文書を除く) ・裁判所記録 ・公証人記録 ・私文書/企業文書 ・植民地資料	・政府機関公文書 ・裁判所記録 ・国家的に重要な個人・政党・団体等の記録 ・映画フィルム	・政府機関公文書 ・大統領記録 ・土地台帳 ・国家行事の映像 ・記念切手、絵葉書 ・地図/建築図面
所蔵量	59km	1,400km	200km	380km	300km	177km

歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置について

平成21年8月5日

内閣総理大臣  
最高裁判所長官 申合せ

裁判所の保管に係る歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置を講ずるため、国立公文書館法（平成11年法律第79号）第15条第1項に基づき、次のとおり定めることとし、平成21年8月5日から実施する。

1 裁判所がその適切な保存のために必要な措置を講ずるものとされている「歴史資料として重要な公文書等」の中核となるものは、次のとおりとする。

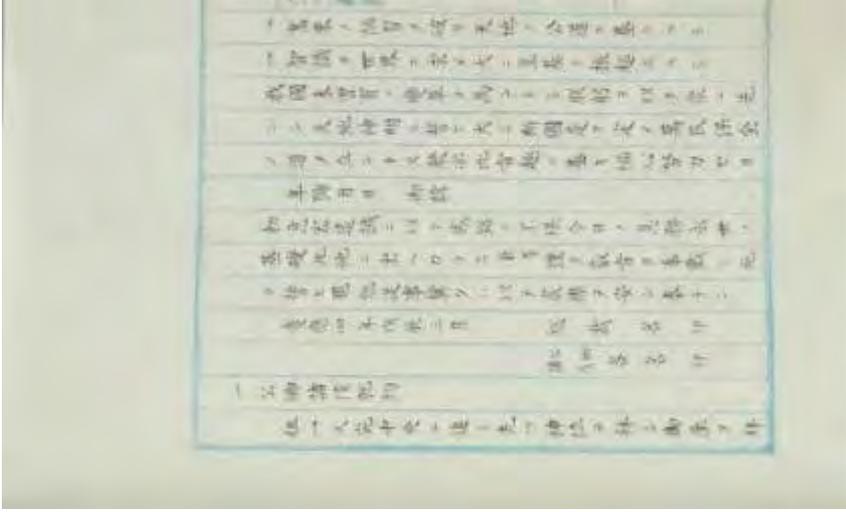
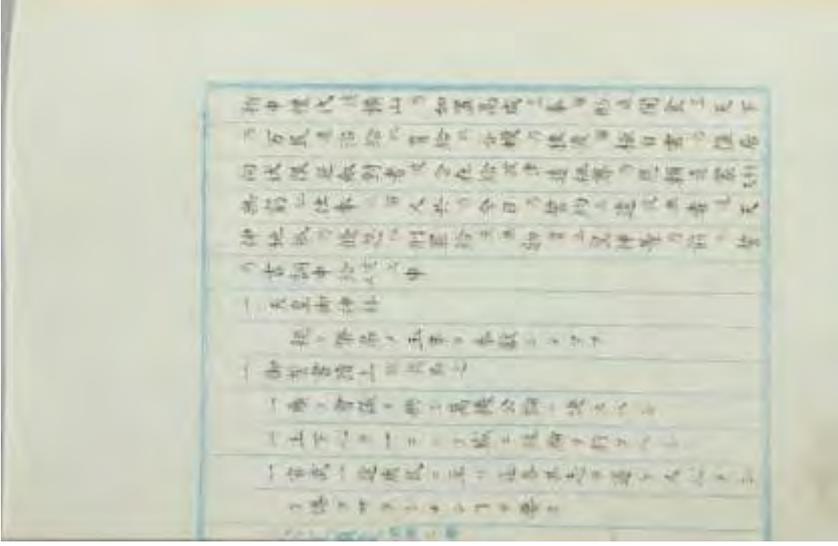
- (1) 歴史資料として重要な判決書等の裁判文書
- (2) 次の事項が記録された司法行政文書

ア 裁判所の過去の主要な活動を跡づけるために必要な、司法行政に係る重要な政策等裁判所の運営上の重要な事項に係る意思決定

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

2 「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置」とは、裁判所から内閣総理大臣（独立行政法人国立公文書館）に対し、裁判所の保管に係る歴史資料として重要な公文書等に移管することとする。





## 五箇条の御誓文

国立公文書館所蔵の「五箇条の御誓文」は、後年筆写されたもの。宮内庁書陵部には、浄書に当たった有栖川宮 家に伝わっていたものが保存されている。また、近年では原案の作成に携わった由利公正の遺した草稿が発見され、福井県が入手した。

某等別就奉違言便決兼  
 平生ノ持論、某等在官中  
 屢及建言、健者、有之、惟恐  
 廢、某曰、恩、吾聞、大使、御  
 汎出、上、實地、景、過、ノ、御  
 目擊、相成、其、上、事、宜、許、御  
 施、裁、可、相成、ノ、御、無、誤、  
 有之、坐、リ、最、早、大、使、御、歸  
 朝、以、來、既、ニ、數、日、ヲ、完、シ、傳、傳  
 先、何、等、ノ、御、施、裁、ヲ、擇、不、

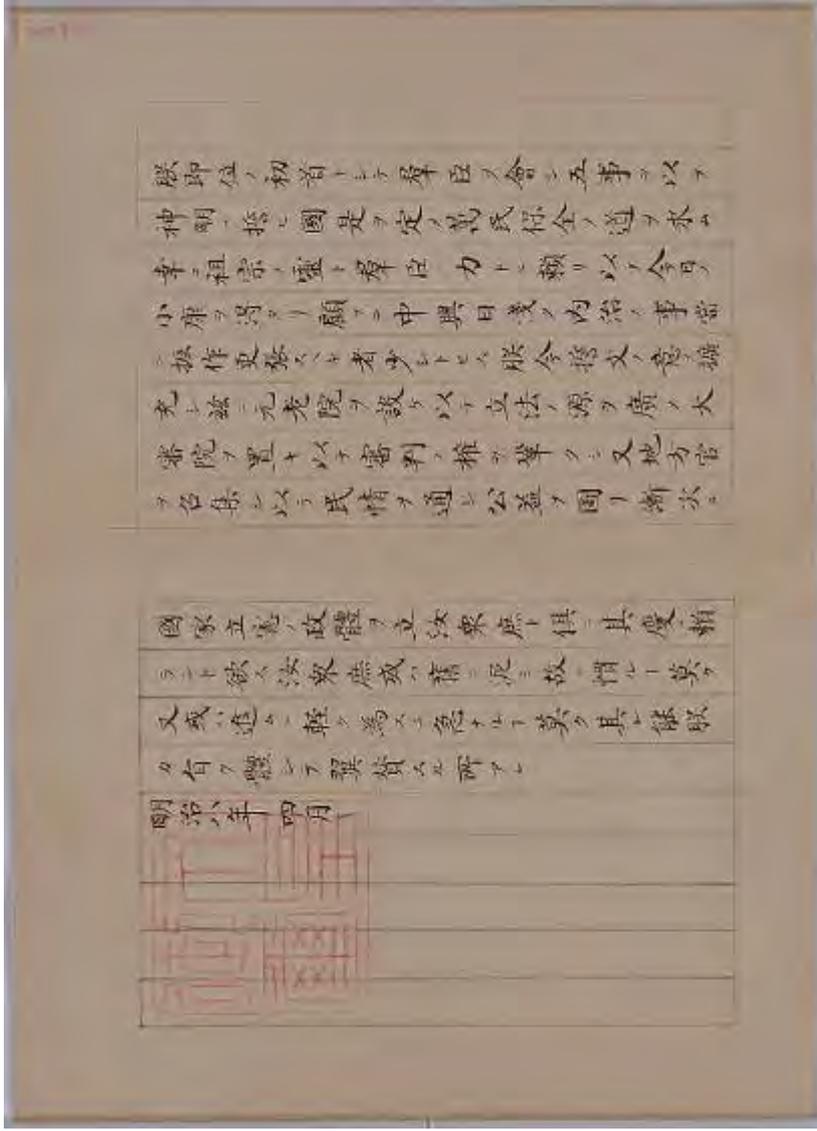
任、昨、今、民、心、洶、々、上、下、相、競  
 動、云、ハ、土、尚、无、解、ノ、兆、業、上、  
 難、中、勢、ニ、名、臣、候、義、畢  
 竟、天、下、衆、論、与、議、ノ、聲、寒  
 不、レ、故、ト、莫、以、成、念、ノ、憂、事  
 存、保、此、器、宜、數、御、擇、裁、可  
 任、茲、候、也

明治七年辛酉七月

- 高野聖堂 萬年候
- 古澤 運郎
- 土居 興重 萬年候
- 岡本 健三郎
- 小室 行夫
- 由利 公心

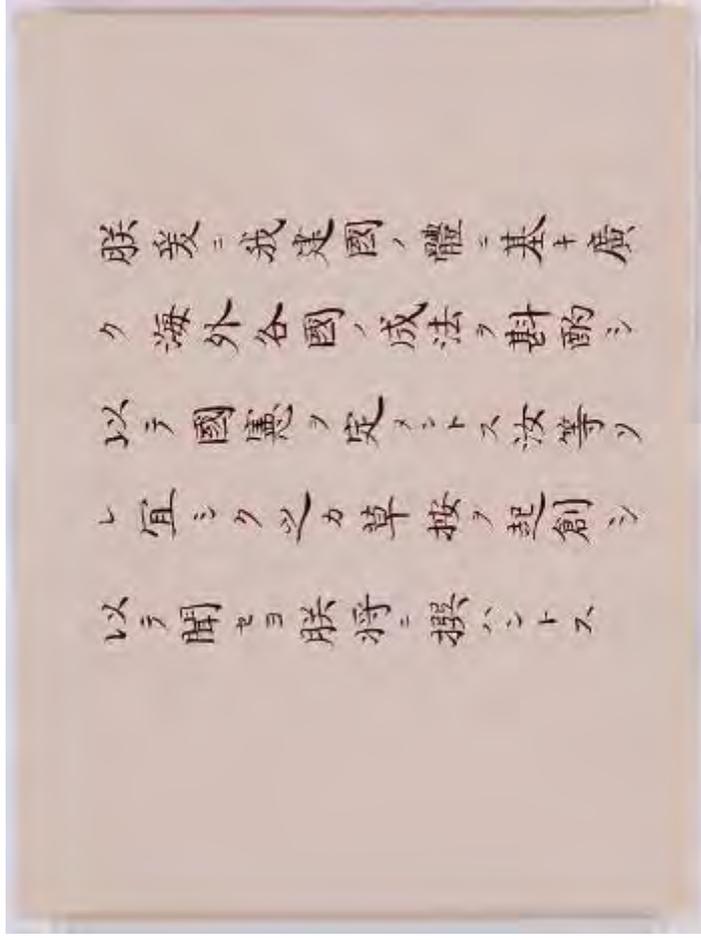
## 民撰議院設立建白書

明治7(1874)年1月、板垣退助等8名が政府に提出した国会開設の建白書。「民撰議院」を設立して速やかに天下の公議を張るべしと主張するこの建白書は議院設立の時期等をめぐる議論を促し、のちの自由民権運動に大きな影響を与えた。



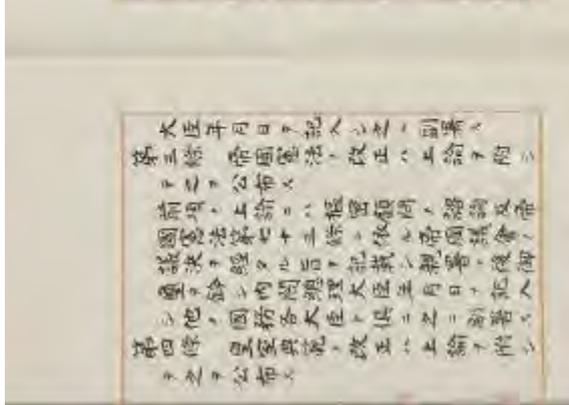
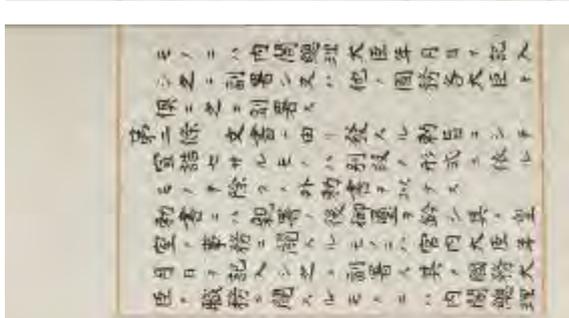
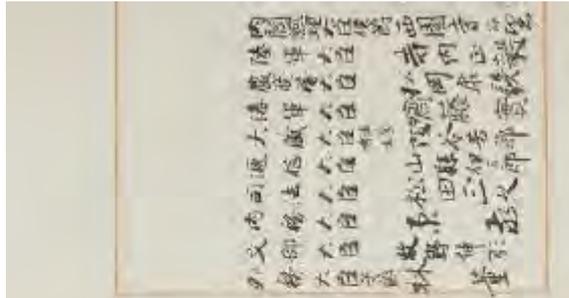
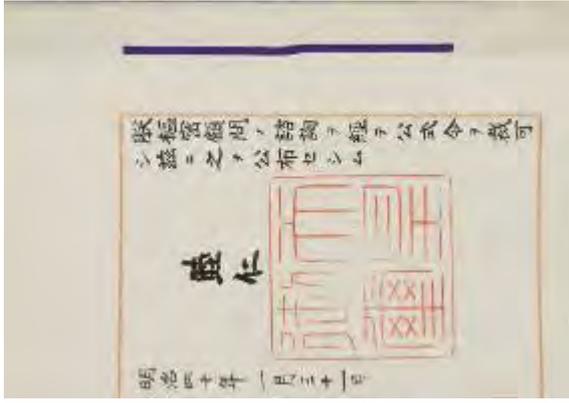
## 漸次立憲政体樹立の詔

明治8(1875)年4月に発せられた詔勅。立法機関として元老院、司法機関として大審院、立法機関の下院を想定して地方官会議を設置し、徐々に立憲政体に移行していくことを示した。本文書の含まれる「公文録の図」は、平成10(1998)年に「公文録」とともに、国の重要文化財に指定された。



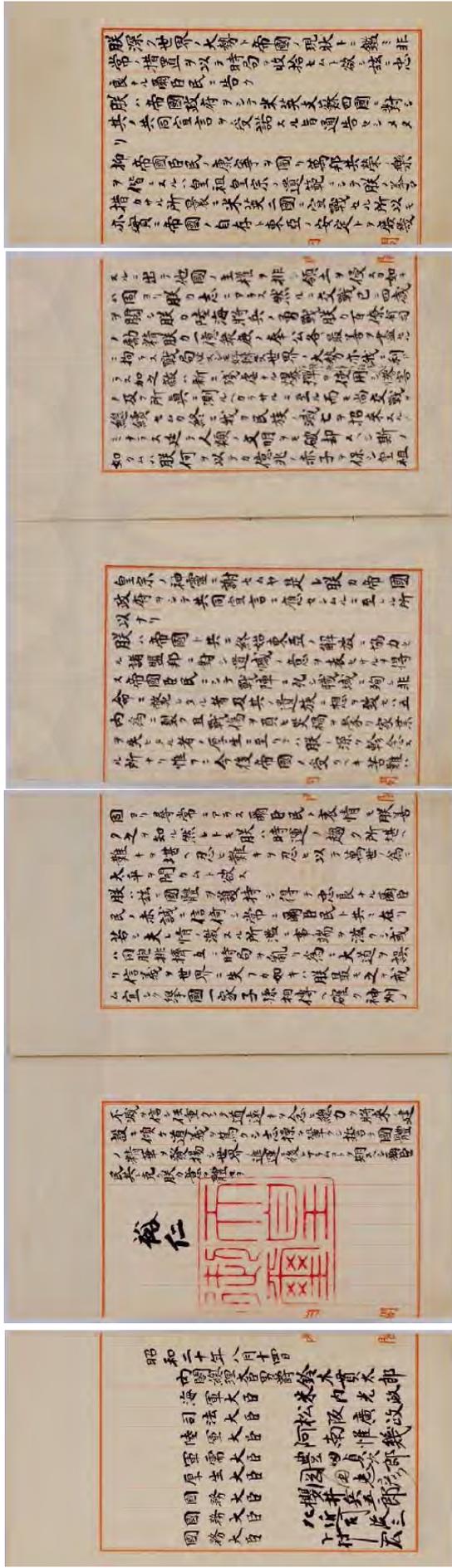
## 国憲起草の詔

明治9(1876)年9月、元老院に対して発せられた詔勅。元老院は明治13(1880)年に「日本国憲按」と題する憲法草案を奏上したが、この案は我が国の国体に十分適合するものではないとして、成案となるに至らなかった。明治14(1881)年の国会開設の勅諭が発せられた後、政府として憲法制定の本格的準備を進めることとなる。本文書に含まれる「公文附属の図」は、平成10(1998)年に「公文録」とともに、国の重要文化財に指定された。



## 公式令(御署名原本)

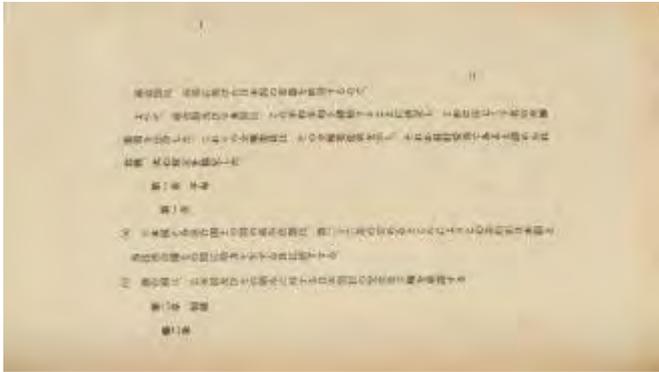
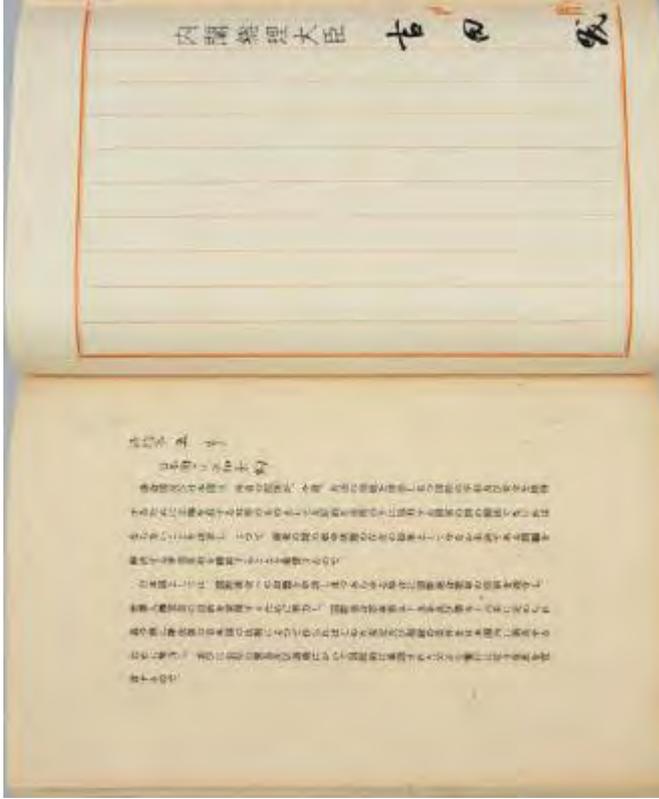
詔書・勅書の形式、帝国憲法・皇室典範の改正の公布、法律・勅令の公布等について定めた勅令(明治40(1907)年)。我が国における公文書の作成等に関わる基本法令となった。戦後、GHQの意向を受けて廃止されたものの、現在においても慣例として存続している。



## 終戦の詔書（御署名原本）

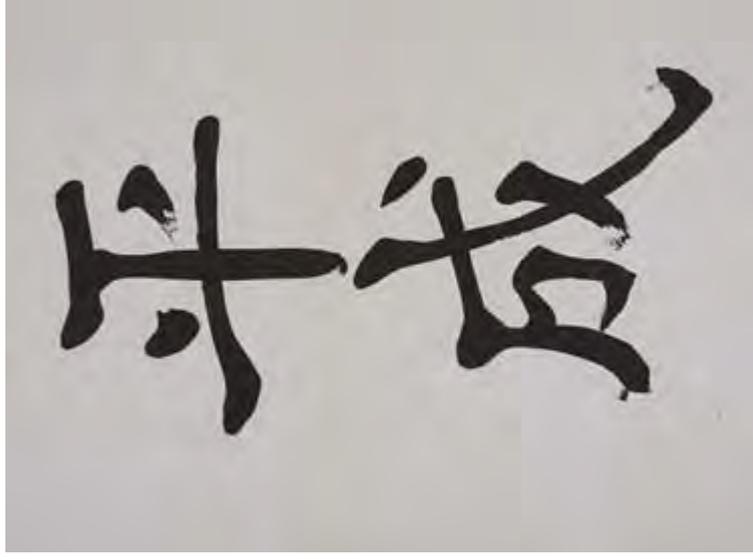
昭和20(1945)年8月14日の御前会議で、ポツダム宣言の受諾が決定され、同宣言受諾に関するこの詔書が發布された。翌15日正午、いわゆる「玉音放送」が行われた。





## サンフランシスコ平和条約(御署名原本)

昭和26(1951)年9月8日、吉田茂首相を始めとする日本国全権委員は、第2次世界大戦における連合国48カ国の代表との間で、サンフランシスコ平和条約に調印した。同条約は、昭和27(1952)年4月28日に発効し、日本は主権国家として独立を回復した。



## 平成(元号)の書

昭和64(1989)年1月7日、昭和天皇の崩御を受けて、小淵恵三内閣官房長官によって発表された新元号「平成」の書。小淵官房長官が新元号を発表する様子の写真は内閣官房から移管されたもの。