

国立公文書館の機能・施設の在り方に関する中間提言

平成 26 年 8 月 29 日
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（内閣府）

1. 趣旨・背景

- 我が国の公文書管理は、平成 21 年の「公文書等の管理に関する法律」（以下「公文書管理法」という。）の制定によって制度面ではようやく体系が整いつつある。他方、行政機関や企業を問わず説明責任の重要性が増していることなどから、近年国民の間での記録への意識が高まっていることに鑑み、憲法をはじめ、国の活動や歴史的事実の記録である公文書の保存・利用の役割を担う国立公文書館の機能・組織の水準については、なお諸外国と比べ著しく見劣りする状況であり、主権者である国民が公文書を民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として主体的に利用できる状況にあるとはいいがたい。

【諸外国の国立公文書館との職員数・所蔵公文書書架延長の比較】

	日本	アメリカ	イギリス	フランス	ドイツ	韓国
職員数	47 人	2,720 人	600 人	570 人	790 人	340 人
所蔵量	59 km	1,400 km	200 km	380 km	300 km	177 km

- 我が国の国立公文書館の機能・施設の在り方について、国民や利用者の視点、総合性、効率性等の観点から、幅広く調査検討を行うため、本年 5 月、稲田朋美内閣府特命担当大臣（公文書管理担当）決定により、政府において本調査検討会議が開催されることとなった<資料 1>。
- 一方、国会においても、本年 2 月、「世界に誇る国民本位の新たな国立公文書館の建設を実現する議員連盟」（以下「議員連盟」という。（会長：谷垣禎一衆議院議員））が超党派で設立され<資料 4>、本年 5 月及び 6 月に、内閣総理大臣、衆参両院議長及び最高裁判所長官に対し、
「国会周辺の国民が利用しやすい場所に、憲法や外交史料など立法・行政・司法の三権すべての重要歴史公文書を集中して保存・展示する『新たな国立公文書館』を、国の歴史の象徴にふさわしい施設として早急に建設すべき」との考え方から、
(1) 衆議院は、国会近隣の土地を、新たな国立公文書館の建設用地として提

供すること。

(2) 衆参両院は、新たな国立公文書館が国会周辺に建設されることを前提として、その保有する重要歴史公文書を公文書管理法に基づいて国立公文書館に移管又は寄託することとする。

(3) 政府は、(1) 及び (2) を踏まえ、衆参両院・最高裁判所と連携して調査検討を進めるとともに、新たな国立公文書館の建設実現に向けて必要な予算を計上すること。

との要請が行われた<資料5～7>。

○ この要請を踏まえ、逢沢一郎衆議院議院運営委員長と稲田朋美公文書管理担当大臣の間で協議が行われ、本年7月に衆議院議院運営委員長から「三権の集まる場を設けて方向性を協議すること」、「協議すべき論点や方向性について、政府の調査検討会議から具体的な提案を行うこと」が提案された<資料8、9>。

○ 「中間提言」は、この提案に応えるため新たな国立公文書館に関する基本的な論点と方向性を取りまとめるものであるが、行政府の範囲にとどまらず、立法府の所管にわたる内容も含むものとなっている。今後これらの諸論点について、立法・司法・行政の三権の理解が共有されることを期待しつつ、調査検討会議として考える望ましい方向性を示すこととする。

2. 新たな国立公文書館に関する基本的な論点と方向性

○ 本調査検討会議では、本年5月以来、国立公文書館の機能・施設の現状を踏まえ、今後の在り方について、「展示」、「学習」、「研修・人材育成」、「保存」、「修復」、「収集」、「情報発信」、「デジタルアーカイブ」等の幅広い論点について検討を行ってきた<資料2、3>。

【国立公文書館の現状】

- ・職員：47名
- ・所蔵公文書：約135万冊（憲法・法律・勅令等の案や原本など）
- ・機能：公文書の保存、整理、修復、利用、調査研究、研修など
- ・本館：東京都千代田区北の丸公園（地上4階地下2階）
- ・分館：茨城県つくば市上沢（地上3階）

○ このうち、この「中間提言」は、議員連盟から要請を受けた「新たな国立公文書館」に関する基本的な論点や方向性について、次の(1)～(3)について提言を行うものである。

- なお、このほかにも、調査検討会議においては、
- ・ 所在情報の集約や他機関とも連携した「デジタルアーカイブ」の推進
 - ・ 諸外国と比べて著しく見劣りする「専門職員など人員」の養成体制や人材充実
 - ・ 民間や外国に点在する公文書関連資料の積極的な「収集」
 - ・ 劣化が進む公文書の「修復」の促進
- などについて、特に重要との議論があったところである。これらの事項については調査検討会議において引き続き検討を行うが、政府においても早急に充実・強化に取り組むべきである。

(1) 憲法など国の重要歴史公文書を展示・学習する機能

- 公文書管理法1条は、公文書が「国の活動や歴史的事実の記録」であり、「健全な民主主義の根幹を支える知的資源として、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、国立公文書館の機能・施設を含む公文書管理の目的を「現在及び将来の国民への説明責任」等にあると規定している。

【公文書管理法】

第1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。

- 公文書管理制度全体の中で、国立公文書館は永久に保存すべき歴史資料として重要な公文書の散逸を防止して保存・利用を図るという機能を担うが、この機能の在り方については、国の意思決定過程の「透明性の確保」という観点と、「国民共有の歴史的・文化的な資産」という観点の、2つの観点から考える必要がある。
- 国の意思決定過程の「透明性の確保」という観点からは、国民が国立公文書館の保存する公文書にいつでもどこでもアクセスできるような環境整備を進めていくことが重要であり、インターネットを通じた情報提供等を進めるべきである。現在、「国立公文書館アジア歴史資料センター」、「国立公文書館デジ

タルアーカイブ」などの取組が行われているが、現状では約1割程度のデジタル化比率にとどまっている。所蔵公文書のデジタル化比率について、引き続き、充実・拡大に取り組むことが必要である。

【国立公文書館アジア歴史資料センター】

インターネットを通じ、近現代における日本とアジア近隣諸国等に係る重要な公文書等（国立公文書館、外務省外交史料館、防衛省防衛研究所戦史研究センター所蔵）のデジタルデータを広く国内外に情報提供を行うデジタルアーカイブ（公開画像数：約2,810万画像）

- このような「透明性の確保」の観点からの取組の面では我が国の国立公文書館も諸外国と同様に一定の機能を果たしていると評価できるが、「国民共有の歴史的・文化的な資産」という観点での取組については、諸外国の国立公文書館では極めて重要視されているのに対して、我が国ではほとんどその機能を有していないとも言える状況にある。
- すなわち、我が国の国立公文書館（北の丸公園に所在する本館）はそもそも本格的な展示機能を有しておらず、大日本帝国憲法、終戦の詔書、日本国憲法の原本などは貴重書庫に保存されており、通常、国民は直接目にすることができない。
- これに対して、諸外国の国立公文書館においては、国の活動の証しであり歴史的事実の記録である憲法や独立宣言などを「展示」する機能も重視されており、国立公文書館は、人が集まり、実際に公文書等の原本に触れることにより、国のかたちや国家の記憶を将来につないでいく「場」としての役割を果たすことが重視されている。
- さらに、諸外国の国立公文書館は、日常的に多くの学生・生徒等が訪れており、歴史的公文書の原本等に身近に接することを通じて国の歴史を学ぶことを促す「学習」機能を果たしているが、我が国の国立公文書館ではそのような光景はまれである。

【諸外国における展示エリアへの入場者数（年間）】

アメリカ（2013年）	フランス（2011年）	日本（2013年度）
823,634人	180,880人	25,246人

※日本（国立公文書館）の入場者数は春・秋の特別展と企画展を合計したもの。

- 以上を踏まえると、我が国の国立公文書館は、憲法など国の重要歴史公文書を展示し学習するという新しい機能を備えるべきである。

(2) 立法・行政・司法の三権の重要歴史公文書の保存・利用

- 平成 21 年の公文書管理法の制定によって、行政府の各府省は、歴史資料として重要な公文書を原則として最長 30 年の保存期間満了後に、国立公文書館等へ移管することが義務づけられるとともに、移管後は、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成 11 年）に準じた公文書管理法の規定により、利用・公開することとされた。

【行政府の文書の移管後の利用・公開】

行政機関からの移管文書については、利用制限事由に該当する部分以外は公開が原則である。利用制限事由は公文書管理法 16 条 1 項 1 号に規定されており、個人情報、法人情報、国の安全等に関する情報、公共の安全等に関する情報等である。不服審査は第三者機関である公文書管理委員会が行う。

- 一方で、立法府・司法府については、公文書管理法では、移管は義務ではなく、衆参両院議長及び最高裁判所長官と内閣総理大臣との協議に基づき、歴史資料として重要な文書を国立公文書館に移管できるものと規定されている。

【公文書管理法】

第 14 条 国の機関（行政機関を除く。以下この条において同じ。）は、内閣総理大臣と協議して定めるところにより、当該国の機関が保有する歴史公文書等の適切な保存のために必要な措置を講ずるものとする。

- 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。
- 4 内閣総理大臣は、第 2 項の規定により移管を受けた歴史公文書等を国立公文書館の設置する公文書館に移管するものとする。

- この規定に基づき、最高裁判所が保存していた民事判決の原本については、平成 21 年に内閣総理大臣と最高裁判所長官の間で申合せが行われ、50 年の保存期間が満了した民事判決の原本や 30 年の保存期間を満了した司法行政文書（裁判所規則等）を国立公文書館に移管するとともに、行政機関からの移管文書と同様のルールにより、利用・公開することとなった。

【立法府・司法府の文書の移管後の利用・公開】

立法府・司法府からの移管文書については、利用制限について、内閣総理大臣との協議による定めによって、公文書管理法 16 条 1 項 1 号とは別の取り決めを行うことができることとされている（同項 3 号）。最高裁判所からの移管文書については、協議による定めにおいて、利用制限について「公文書管理法の規定の例による」こととしており、行政機関からの移管文書と同様の取扱いとすることとしている。

- さらに、検察庁が保管している刑事訴訟記録についても、この規定に基づき、本年 8 月 25 日に内閣総理大臣と法務大臣の間で申合せが行われ、軍法会議に係る刑事訴訟記録について、今後、保管期間（最長 100 年）が経過したのから順次国立公文書館に移管するとともに、公序良俗に反するものなどを除き、行政機関からの移管文書と同様のルールにより、利用・公開していくことが合意されたところである。
- 立法府の文書については、我が国ではこれまでのところ国立公文書館に移管された実績がないのが現状であるが、諸外国の現状をみると、行政府に置かれた国立公文書館が議会文書を受け入れる国と、議会に独自の公文書館が置かれる国に分かれている。

【諸外国の議会の公文書館（例）】

アメリカ：行政府に置かれる国立公文書館が議会公文書館の役割

- ・上下両院議長は、議会の閉会に際し、非現用となった記録を国立公文書館に移管することが法定
- ・国立公文書館には議会記録専門のセンターが設置

イギリス、ドイツ：国立公文書館とは別に議会公文書館を設置

- しかし、我が国において議会公文書館は設置されておらず、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。
- また、公文書管理法 14 条の元となった国立公文書館法（平成 11 年議員立法）制定時の国会審議においても、衆参両院議長及び最高裁判所長官と内閣総理大臣との協議による取決めにあたっては、「国全体の歴史資料として重要な公文書等の管理の統一を図る観点」から、歴史資料として重要な公文書等としてどのようなものを保存すべきか等の基本的事項について検討が必要であると議論されている。このような趣旨も踏まえ、移管が可能な文書については、公文書管理法に基づく立法府から国立公文書館への文書の移管について積極的に検討されるべきと考える。

【平成 11 年 6 月 15 日衆議院内閣委員会 国立公文書館法案審議】

- ・内閣委員長（二田孝治君） これより質疑に入ります。この際、委員長から、理事会等における各党の御意見を踏まえながら、委員会を代表して、確認の意味も込めまして、以下の三点について、本法案提出者に対して御質問を申し上げたいと思います。

その第一は、本法案第五条に規定する内閣総理大臣と国の機関との協議においては、国全体の歴史資料として重要な公文書等の管理の統一を図る観点から、歴史資料として重要な公文書等についてどのような文書を保存すべきか、また、その場合の判断基準はいかにあるべきか、さらに、そのほかどのような非現用文書を国立公文書館に移管するか、その場合の手続はどのような手続によることになるのか等の基本的な事項について、政府において必要な検討がなされ、かつ、その上で各種必要な取り決めが定められ、その適切な運用が政府においてなされるものと考えておりますが、そのように理解してよろしいか、お伺いいたします。

（略）

- ・海老原参議院議員 二田委員長の御質問にお答えいたします。

まず、第一のお尋ねであります。法案の第五条は、歴史資料として重要な公文書等を適切に保存するための基本的な枠組みを規定したものでございます。したがって、歴史資料として重要な公文書等が適切に保存されるためには、内閣総理大臣と国の機関との協議におきまして各種の取り決めを定めることが必要でございます。

提案者といたしましても、この取り決めを定めるに当たりましては、国全体の歴史資料として重要な公文書等の管理の統一を図る観点から、歴史資料として重要な公文書等についてどのようなものを保存すべきか、その場合の判断基準はいかにあるべきか、どのようなものを国立公文書館に移管するか、その場合の手続はどのような手続によることになるか等の基本的な事項についての検討が必要であると考えており、御趣旨のとおりだと思っております。

- 国民から見ても、「国家」、「国の成り立ち」、「国民の一体感」等に思いを巡らせ、あるいは考察を深めようとするとき、国の活動や歴史的事実の記録を保存・利用する役割を担う国立公文書館が行政のみを対象とするのでは十分とは言えず、三権の公文書を一体的に見ることができるようにする意義は大きいと考えられる。
- 具体的な移管文書としては、行政機関からの移管文書と同様のルールにより利用・公開することを前提に、例えば、戦前の帝国議会の文書、請願に関する文書、議員立法の制定過程等に関する文書について検討できないかとの意見があった。

- また、行政機関のみならず三権の歴史公文書の総合的かつ一体的な管理を推進するためには、国立公文書館を独立行政法人ではなく国に戻し、国自ら責任をもって取り組めるようにすることも検討すべきではないかとの意見があった。

【平成 21 年 6 月 23 日参議院内閣委員会 公文書管理法案審議 附帯決議】

二十、行政機関のみならず三権の歴史公文書等の総合的かつ一体的な管理を推進するため、国立公文書館の組織の在り方について、独立行政法人組織であることの適否を含めて、検討を行うこと。

- さらに、所有権を移転する「移管」について困難な理由がある場合には、所有権は移転せずに国立公文書館で集中保存・利用を行う「寄託」や、国立公文書館での「共同の常設展示」など、利用・展示面での共同化について検討すべき、その際には利用・展示に関する原則やルールを共通化し、国民に示すことが重要との意見があった。なお、これに関連して、行政府内で国立公文書館とは別に設けられている外交史料館等の分散保存についても改めて検討を行うべきとの意見があった。

【外交史料館と宮内公文書館】

公文書管理法上の行政府の公文書の移管先となる「国立公文書館等」として、国立公文書館のほかに、政令により外交史料館（港区麻布台（飯倉）や宮内公文書館（千代田区千代田（宮内庁内））等が定められている。外交史料館は明治以降の外務省で作成または取得された公文書を、宮内公文書館は明治以降の宮内省・宮内府・宮内庁で作成または取得された公文書を、それぞれ保存・利用に供している。外交史料館や宮内公文書館が所蔵する公文書についても、公文書管理法に基づき管理され、利用制限についても、国立公文書館が所蔵する行政府からの移管文書の利用制限と同様の取扱いである。

なお、皇室の私的な文書であって皇室に帰属する文書（皇室文書）は公文書には該当せず、宮内公文書館の対象文書ではない。

- 以上述べたとおり、我が国の国立公文書館は、立法・行政・司法の三権の重要歴史公文書の保存・利用が可能な機能を有するべきと考える。

（3）国会周辺に立地する公文書の重要性を象徴する施設

- （1）で述べたように、国立公文書館は、憲法など国の重要歴史公文書を「展示」し「学習」という新しい機能を備えるべきであり、若い世代も含めた多くの人々が集まり、実際に公文書等の原本に触れることにより、国のかたちや国家の記憶を将来につないでいく「場」としての役割を果たすべきである。

- また、(2) で述べたように、国立公文書館は、立法・行政・司法の三権すべての「国家」や「国の成り立ち」に係わる公文書の保存・利用を行う機能を有するべきである。なお、その際、保存・利用のための優れた施設を備えることが、重要歴史公文書の保存を国立公文書館に集中させるインセンティブにもつながる。
- さらに、諸外国においては、国立公文書館の施設の態様は単なる行政庁舎ではなく、憲法などの国の重要な公文書や国の歴史的記録を永久に保存し、その国民、さらには世界に向けて発信していくような、その国の公文書の重要性を象徴するようなナショナルモニュメントとも言うべき態様の施設となっている例が多い。
- 国会近隣に立地している衆議院憲政記念館には、若い世代を含めた多くの人々が参観しているが、その多くは国会見学に訪れた人とされている。新たな国立公文書館についても、国会近隣に立地することにより、全国から国会見学に訪れる若い世代も含めた多くの国民が訪れ、大日本帝国憲法、終戦の詔書、日本国憲法、サンフランシスコ平和条約など、我が国の成り立ちに関わる重要な公文書の原本を直接目にすることを通じて、国の活動や我が国の歴史、民主主義などに対する理解を深めることが可能となると考えられる。また、このような立地であれば、我が国を訪問する外国人の訪問も期待され、日本の姿を理解してもらうことに資するのではないかと考えられる。

【衆議院憲政記念館と国立公文書館の年間入場者数(平成 25 年度)】 (人)

衆議院憲政記念館		国立公文書館
47,413	(うち、団体(学校))	25,246
	37,909	

※ 国立公文書館の入場者数は春・秋の特別展と企画展を合計したもの。

- 以上を踏まえると、新たな国立公文書館は国家の中核エリアである国会周辺に立地し、憲法の原本を始めとする「国民共有の歴史的・文化的な資産」の重要性が建物の態様を通じて国民に伝わるような施設であるべきと考える。
- このような新たな国立公文書館の前提条件として、国会近隣において候補となり得る一定の広さの土地が必要であるが、国会近隣の土地は衆議院の所管となっている。立地については、議員連盟が要請を行っているところであり、土地の提供に関する衆議院の判断が重要である。
- これらも含め、新たな国立公文書館の必要性及びその在り方について、三権

の間で理解が共有されることを期待するものである。

3. 調査検討会議における今後の検討

- 調査検討会議としては、引き続き、諸外国の実情、国民のニーズなどを調査しつつ、検討を行っていく予定である。
- また、国立公文書館の機能・施設の在り方等について多くの方々の意見を聞くためアンケート調査やパブリック・コメントを実施することも検討することとする。
- 2. で述べた新しい国立公文書館の論点及び方向性についての進展状況も踏まえつつ、その他の幅広い論点について、年度内を目途に報告書を取りまとめることとする。