

公文書管理委員会 第46回議事録

内閣府大臣官房公文書管理課

第46回 公文書管理委員会 議事次第

日 時：平成27年12月4日（金）9:55～11:55

場 所：中央合同庁舎第8号館8階特別中会議室

- 1 開 会
- 2 公文書管理法施行5年後見直しについて（各論）
 - ・ 特定歴史公文書等の利用の促進について（有識者ヒアリング）
 - ・ 国立公文書館等の指定の在り方について
 - ・ 行政文書の作成・整理について
- 3 番号利用法等及び行政不服審査法の施行に伴う公文書管理法関係法令・規程の改正について
- 4 閉 会

出席者

宇賀委員長、伊集院委員、井上委員、野口委員、保坂委員、三宅委員

井上准教授（成蹊大学）、熊本教授（駒澤大学）、清水准教授（慶応大学）

酒井大臣政務官、松山事務次官、西川内閣府審議官、河内官房長、福井審議官、森丘課長

○宇賀委員長 本日は大変お忙しいところお集まりいただきまして、ありがとうございます。

委員の定足数を満たしておりますので、ただいまから第46回「公文書管理委員会」を開催いたします。

所要2時間程度を見込んでおります。よろしくお願いいたします。

なお、本日は酒井大臣政務官が御出席の予定であります。

それでは、議事に入ります。まず議題2「公文書管理法施行5年後の見直しについて（各論）」の特定歴史公文書等の利用の促進について、本日は国立公文書館等や情報公開制度を積極的に活用して、すぐれた研究成果を公表されている有識者の方からお話を伺いするために、3名の有識者の方にお越しをいただいております。

それでは、まず事務局より御紹介をお願いします。

○森丘課長 資料1-1「検討事項『特定歴史公文書等の利用の促進について』」。本日はヒアリングでございます。

資料1-2に移らせていただきますが、先生方からいただいている資料をひとまとめにさせていただきます。本日お越しいただきました清水先生、戦前の日本政治史が御専門であります。熊本先生は戦前の日本外交史が御専門であります。井上先生は戦後国際政治史が御専門であります。先生方から御参考資料的なものもいただいております、それぞれレジュメの後ろに入れております。後ろのほうに資料だけいただいている先生がございいますので、後ほど御紹介いたしますが、御専門につきましては多岐にわたるよう配慮したというつもりであります。

簡単ですが、以上でございます。

○宇賀委員長 それでは、清水先生からお願いします。

○清水准教授 ただいま御紹介に預かりました、慶應義塾大学総合政策学部で日本政治史と比較歴史制度研究を行っております。清水唯一朗と申します。どうぞよろしくお願いいたします。

私は1999年に大学の学部を卒業しまして修士に、ついで2001年に博士課程に入りまして、2005年に博士号をいただきました。その間、政官関係、政治家と官僚の関係もしくは官庁制度、省庁制度、統治機構の歴史的研究、それを現代との比較を意識する研究をしてきました。ちょうど1999年、2001年、2005年と申しますと国立公文書館が劇的な変化をしてきた時期と重なります。ですので、よいところも悪いところも含めて一緒に歩んできたという実感を持っております。

時間が限られておりますので、お手元の説明、資料1-2と書いてあるレジュメに沿って概要をお話させていただいて、あとは質疑に委ねさせていただければと思います。

まず1点目に利用の仕組み、サービスの現状についてです。ちょうど1999年ごろから国立公文書館のデータベースシステムが充実をし始めたわけですが、これにより研究の状況は劇的に変化しました。従来は目録が整備をされている公文類聚や公文録しか使われず、

公文書というのはほとんど研究の役に立たないと言われていました。その結果、研究の基盤は公文書ではなく、国会図書館の憲政資料室に収蔵された個人文書が活用されてきました。

ここには2つ大きな問題があると考えます。1つは政治家個人の間で行われた書簡であったりとか、政治家が偶然持ち帰ったいわゆる「公文書」というものを中心にして行っていた結果、偶然残ったもので全体を描く研究がたくさん行われたわけです。

さらに問題であったのは、政治家間のやりとりが中心になって研究が進められてきたことで、政治史というよりは政局史という要素が強くなったことですこれはもちろん人文科学の歴史研究としては意味があるものでありましたが、政治学からは「歴史的な研究というのはリファアーに値しない」ということがよく言われておりました。

なにより、憲政資料室に集まっている資料は、あくまでさまざまな先生方が個人の努力で、個人の関心に応じてアプローチをしたご遺族から文書をいただいできて、これを整理したものであります。つまり、集めた研究者の個人的な関心が蓄積されたものであり、見ようによっては非常に偏りがあるコレクションになっています。最近、私は憲政資料室にあるものは全部見たので当該期のことは全てわかっているとおっしゃる方がいらっしゃるのですが、こういう方は御自身で文書を集めたことがない方でしょう。個人文書を集めるということが偏った作業だということの理解をされていない方だと思います。

そうしたなかで1999年前後に国立公文書館の目録情報が体系的にデータベース化されました。これはキーワードに加えて年号の指定ができましたので、さまざまな画期的発見を生むこととなりました。

1つだけ例を紹介させていただきますと、私は日本で一番最初にできた政党内閣、隈板内閣の研究をしておりました。これは日本初の政党内閣でありまして、いろいろと興味を持って調べていたのですが、どうも実態が掴めずにおりました。意を決して、整備され始めた国立公文書館のデータベースで1898年（明治31年）という年号から調べて悉皆検索をしました。これで2,500件ぐらい出てきました。そうしましたところ、今日回覧されている白鳥さんと前田さんの資料にも上がってきておりましたが、諸雑公文書というものの中に「議事録」という名前の資料がありました。これを請求して見たところ、初の政党の内閣の中で政官関係をどうするか。官僚機構をどうするかということはかなり本格的に語っている簿冊が出て参りました。厚さは20センチぐらいあったと思います。これによって私は戦前における政官関係と戦後における政官関係の比較ができるようになったのです。

ここまでは歴史の話なのですが、この結果とても大きな変化があったのは、現代の政策研究、政治学研究というものに大きなインパクトをもたらしたことだろうと思います。先ほどの話に戻しますと、従来は歴史学の研究というのは政策研究にはなかなか活用されませんでした。恐らく唯一リファアーされていたのが外交研究、この後のおふたりが研究されている外交史だと思いますけれども、政治史の研究というのは政局史であって、政策研究には役に立たないと思われていた。この状況が、公文書の幅広い開示によって劇的に変化

をしてきております。それは政治学で歴史的制度論、ヒストリカルインスティテューションリズムという考え方が今、普及してきているのですが、歴史的にどのように政策が動いてきたのかという経緯を押さえないければ、現在の実態がわからない。こうした観点から現在は現代を研究する行政学、政策研究の方でもかなり政策をさかのぼって、すなわち公文書を使って研究を進めることが一般化をしてまいりました。これによって現在の政策がどのようにできたのかということが本格的に理解できますし、消された可能性と申しますか、当時議論されていたが採用されなかった可能性についても検討することによって、現在我々がとり得る選択肢というものをより明確に考えることができる。こういう変化があったと考えております。

海外における日本研究へのインパクトというのは極めて大きなものがあります。私はボストンに、ここ4カ月は台湾におりまして、それぞれの地域での日本研究者がどのような資料を使って研究をしているのかということも見てまいりました。私の印象論ですが、アメリカの研究者は国会図書館の近代デジタルライブラリーを使う方が多いように思います。つまり活字になった本のデジタルアクセス、インターネットアクセスを多く用いている。一方でヨーロッパの研究者は、言語能力が卓越していますので、日本の公文書を読み、意思決定までを分析し、そうした成果を発信してくれています。

昨年は、第一次世界大戦100周年でしたので、幾つかのヨーロッパのカンファレンスに出て論文を書いたのですが、何人かのヨーロッパ人の研究者から日本の国立公文書館にこういう資料があるのだから、おまえはこれを使うべきだという指摘を受けました。このように、国際的な日本の理解にも、現在の公文書館のデジタルデータベースの整備というのは大きくよい影響を与えていると感じています。

2番目の公文書の移管についてです。これについては、政治学、政治史の研究からいたしますと、近年、内閣関係の資料が移管をされたことは、非常に大きな進捗であったと思います。特に私は内閣法制局のオーラルヒストリーをずっとやってまいりましたが、内閣法制局の持っている影響力というのは政治学の中ではブラックボックスになってしまっていてよく理解をされていませんでした。ところが、オーラルヒストリーを通じてこの法制局の意義と役割が随分わかって参りました。これを助けてくれたのは、公文書館で法制局の審議録、法令審査録が全面的に公開をされたことでした。政策が決定されるときに従来、ブラックボックスであり、研究者がなかなかアプローチできなかった法令審査というものについて理解することができるようになった。これは政策学、政策研究についても大きな進捗でありました。

選定基準の運用について、ちょうどいい機会なので申し上げておきたいと思ったのは、各省が管掌していたいわゆる大学校系統のことです。これらの学校はかなりの資料を所蔵されています。例えば自治大学校の資料はかなり公開をされていますが、奥野誠亮さんや小林與三次さんの個人資料が入っていたりと、戦後の形成を考える上では非常に重要な文書、公文書類があり、研究利用に供されています。しかし、大学校系全体で見ますと、こ

の扱いというのが一体どうなっているというのがかなり今、疑問というかグレーであります。ここはぜひお考えをいただきたいと思います。

例えば今、ある若手研究者が現に直面している問題なのですが、国民皆保険制度の成立過程という、国際的に見ても非常に重要な、各国からリファーされる研究テーマがございます。この決定、運用に関する重要な資料というのは残念ながら公文書館にはあまり所蔵されておらず、情報公開でもなかなか出てきません。この研究者が厚生労働省系の大学が所有していた資料を発見して研究に使おうとしていたのですが、あるときこれが本省に移管され、その後情報公開請求をかけると破棄されていたということがありました。

国民皆保険制度というのは我が国の現状を考える、財政を考える上においても非常に重要な制度であると思います。これが本当に破棄されたのかどうか私はよくわかりません。しかし、こうした状況というのがまたまだいろいろな各種の学校で存在するのではないのでしょうか。このことを、今日は1つ問題提起として挙げさせていただければと思います。

3点目の行政管理のところは、各省での記憶と記録の継承という観点からの興味深い取り組みとして、引き継ぎの際にオーラルヒストリーに似たことをしてくださる省庁が幾つかあらわれてきましたことを挙げておきたいと思います。省によってはベテランの職員の方たち、もしくは幹部級までなられた職員の方たちを集めて、若手の職員がその方たちの経験であるとかいわゆるワークハック、資料へのコンメンタールを聞いていくという取り組みを始められたところもあります。こうした取り組みが、国立公文書館だけでなく、各省でされるということには非常に意義があるのではないかと思います。そうして各省で集められた資料を公文書館でまとめていくということもあり得るでしょう。これは行政の中での経験の連続性、行政の中において公文書をどう知恵として使っていくかというところの1つの方法になるのではないかと考えております。

4点目、国立公文書館の寄託・寄贈文書については、個人文書の所蔵機関がばらばらであるので統合するべきではないかという意見が今日の書面のほうにもあったと思いますが、特に公文書館がお持ちの寄託・寄贈資料については、あまり周知がされていないといえますか、研究者の側の認知がまだ薄いと思います。こうした資料は公文書等の「等」で表現をされているということだと思いますが、やはり公文書館に私文書があるということはなかなかわからないところがありますので、国立公文書館で持ち続けられるのであれば、研究者が発信をするのはもちろんであります。公文書館のほうでもこれだけ貴重な資料があるということを、展示その他を通じて宣伝をしていただくのが望ましいだろうと考えております。

機関統合のメリット・デメリットというところで最後にしたいと思います。幾つかの所蔵機関についての統合の必要性ということが言われておまして、もちろんこれはワンストップになれば非常に有益である。特に海外の研究者や遠隔地の研究者にとっては有益なことだと思います。

他方で、それを管理する職員ということになりますと、研究者の視点からするとなかなか

か難しいところからあるかなと思います。ご承知のとおりファイル管理簿の状態というのがまだまだ研究者ではなかなかわからない。さらにこれが国民に対する情報公開というところでは、国民からすると全くわからないわけです。現状では、地方自治体では特にそうだと思いますが、窓口の方が非常に丁寧にコミュニケーションをとって文書の構造を教えてくださいというところだろうと思います。

そうした点から考えると、スタッフが統合によって合わさってしまって定期異動をする状態になると、これはなかなか難しい状態が起こるのではないかと懸念します。やはり公文書を管理するスタッフというのは、それぞれの専門性があるところにいらっしやっていたと、ただと、というところが重要でしょう。この問題は国会図書館にもあります。国会図書館の憲政資料室のスタッフは非常に優秀なのですが、とてもよく資料に精通されたところに異動されてしまいます。なかなかここには難しいところがあります。

一方で、今日のテーマの中にも上がってきておりますが、大学図書館では専任のスタッフの方がいらっしやいますので、非常に丁寧に対応していただくことが可能です。公文書館が歴史研究者だけを相手にしていただけるのであれば、現在の状態で統合というのももちろん結構だと思うのですが、国民への公開という大前提を踏まえるなら、こうしたレファレンスのシステムの整備と安定といったことが、より重要なのではないかと思います。

長くなりましたので、その他の点については後ほどご質問がありましたらお答えさせていただきます。

10分経ちましたので、ここでマイクを置かせていただきます。ありがとうございました。

○宇賀委員長 清水先生、どうもありがとうございました。

それでは、熊本先生、お願いします。

○熊本教授 皆様おはようございます。先ほど御紹介いただきました熊本史雄と申します。

私は現在、駒澤大学の文学部歴史学科に所属しております、日々、日本近代史を教えたり、研究したりしておる状況でございます。

駒澤大学に参ります前は、1995年4月から2004年3月までの9年間、外務省外交史料館に勤務しておりました。「情報公開法」が施行される時は、外交史料館のスタッフとして、法の施行準備あるいは施行後の状況に対応した経験がございます。その意味では、現在はユーザーですが、かつては史料を提供する側の人間でもありました。本日は、そういった経験も踏まえながら、多少お話をさせていただけたらと思っております。

その前に、自分の外交史研究の方法について、一言だけ申し上げます。私は、やや特殊な方法と申しましょうか、「史料学的アプローチ」という手法を導入して研究しております。外交史研究ですと、「マルチ・アーカイバル・チェック」と申しまして、日本の外交文書と諸外国の文書を突き合わせて歴史像を構築するという手法が一般的だと思いますけれども、「史料学的アプローチ」は、それとは異なります。私は、公文書の最大の特徴にして価値は、その残され方、階層性にあると思っております。つまり、どのように文書が残されているかということです。さらに、意思決定過程そのものの変化は組織の機能の変化

を示しているであろうという前提に立って、公文書の構造変化と官僚組織の機能の変化とを連動させて捉え、当時の外務省はどのような組織だったのか、といった問題意識をベースにしながら研究してきている状況でございます。その点で、お二方の先生とはやや趣が異った話になるのかもしれませんが、対話は十分可能だと思っておりますので、どうぞよろしくお願い申し上げます。

それでは、お配りいただいておりますレジュメに従いまして話を進めてまいります。

まず、1番の「公文書館等の利用の仕組みやサービスの現状について」です。この点について、法の施行後に向上した点はたくさんあると思います。私は普段デジカメで文書を撮ることは滅多にしない人間なのですが、メリットとして感じているのは、写真の掲載に関する申請手続が不要になった点です。かつては、サービスの提供を受ける側でしたから、写真掲載に関しては届出の義務がありましたが、法の施行後はこれが利用者の権利となりましたので、不要となりました。雑誌1ページのコラムにも写真を載せるといったことも頻繁にございまして、その都度一々申請を立てる必要がなくなっただけでも、随分とストレスが軽減されたと思っております。

改善点としては、これは希望でもありますけれども、目録の整備を進めていただきたいということです。これは、アジ歴のネット上での文書公開ともかかわってくる問題です。簿冊単位の、ファイル件名目録しかない状況ですと、アジ歴の運用と連動してくる話として、検索をかけても文書件名レベルで探し出せないことになります。駒澤大学は都内にあり立地に恵まれておりますから、学生には可能な限り現地に行って原文書を見るように指導するのですが、中にはアジ歴のホームページで閲覧を済ませたい学生もいるのです。そうすると、公文書の階層構造とか、どの分類項目にどのような内容の文書が入っているかということは、普通、歴史を学び始めて1年や2年の学生ではわかりませんから、結局、キーワード検索に頼るわけです。ところが、キーワード検索では、何でもかんでもそうそうまくヒットするわけではありません。ですから学生に「調べてこい」と言っても、翌週、「先生、見つかりませんでした」となるのです。文書件名レベルである程度の目録情報が提供されていれば、もしかしたらヒットしたかもしれませんが、なかなか整備が追いついていないのが現状です。全ての史料について、すぐに文書件名レベルで目録を整備するのはもちろん不可能だと思いますが、段階的にでも結構ですので、文書件名レベルの目録を充実させていくことは、アジ歴の運用の問題ともかかわってくる点で非常に重要だろうと思っております。

今ちょうどアジ歴の話が出ましたので、次に(2)の「デジタルアーカイブの利用について」に話を進めたいと思います。ここでひとつマニアックな点を指摘したいのですが、「詳細情報の表示」というクリック・タブがございます。あるいは「詳細を開く」とか「詳細を閉じる」というタブがございます。

これは何も「公文書管理法」施行後に充実したものではないのかもしれませんが、アジ歴の開設当初にはなかったサービスです。これをクリックすると、当該文書群の階層レベ

ルとしてどんな項目があつて、どのような下部構造が連なっているかということが一目で確認できるのです。実はこれに恩恵を感じている人は余りいないのかもしれませんがけれども、公文書を理解すると申しましょうか、公文書を利用する上での楽しさと申しましょうか、それを知る上で重要なポイントだと思っています。私は、こういう機能が付加されたことは、“質の高い利用”を促すことに繋がると考えています。利用は、広く言えば、ある意味で消費行動のひとつだと思いますけれども、“質の高い利用”、“質の高い消費”を促していくために、これは不可欠な情報だと思っていますので、こういった類いの情報発信を今後もぜひやっていただきたいと思っています。この話は、後で改めて申し上げたいと思います。

あと、トップページに設置されている「インターネット特別展」についてですが、こちらには定期的にいろいろな興味を引くものが掲示されておりまして、私も楽しみにしております。ふだん公文書に親しんでいない人たちに対する入り口として、公文書の世界への導入として非常に機能を果たしていると思います。ご担当いただいている方々は、本当に御苦労なさっていると思いますけれども、ぜひ魅力ある情報発信を続けていただきたいと思っています。

そういう形で便利になっているアジ歴なのですが、では、その一方で原本利用の価値は減じているのかということ、私は決してそうではないと思っています。例えば、白黒による画像提供が挙げられます。カラーでないと不都合な事例をひとつ申し上げます。戦前期の閣議書というものがございまして、それには、青色の罫紙を使用したものと、赤色の罫紙を使用したものの2種類があります。これは当然、意味が違うわけです。法令関係に関する事案を閣議に上申するときには青色の罫紙を使いまして、これは法制局が作成したものです。赤色罫紙は、各省庁が閣議請議するときを使うもので、内閣書記官室が上申したものです。ですから、これがカラーで画像提供されていれば青色か赤色かは一目でわかりますし、——もちろん色でなくても、どこが作成した文書なのかということは一目瞭然なのですけれども——、ただ、そういった色情報を提供することの意義もあるわけです。現状では、原本を見なければ、青色罫紙なのか赤色罫紙なのかはわからないのです。

次に、個人的な体験を申し上げます。私は1920年代、30年代の外交文書を主に見ているのですが、あるときアジ歴で文書を見ていて、ある判子が気になったのです。稟議制に基づく決裁過程を調べるときに、判子を突いたりサインを書いたりした箇所をみていくのですけれども、どうしてもある判子が読めないのです。何て書いてあるのだろうと思って、拡大機能を使って見たり、目をこらして見たりしても全然わからない。とうとうわからないから、外交史料館に行ったわけです。ファイルを請求して、そのページを開いた瞬間、0.5秒でわかりました。「小村」と書いてあったのです。小村寿太郎の息子の小村欣一という、外務省政務局の第一課長でした。職員録を見て、小村がその時点で政務局第一課に在籍していることはわかっていましたし、類推すればよかったかもしれませんが、それでも電子画像上では、簡単で字画も少ない名字なのに、なぜだか「小村」と読めなかった。

ところが、原本を見ると0.5秒でわかりました。その理由はいまだにわかりませんが、そういった体験を致しました。

私は普段、駒澤大学におりますので、外交史料館までドア・トゥ・ドアで大体片道40～45分です。往復ですと90分かかります。ただ、私の中で「3時間ルール」というものを決めていまして、3時間の空き時間があれば、往復で1時間半かけても、外交史料館に行って原文書を見るようにしております。というのも、ネットで3時間かけて画像を見るよりも、残り1時間半かけて原文書を見たほうが効率的だと思っているのです。先ほど申し上げたとおり、私は、ただ単に文書の内容を見るだけではなくて、意思決裁過程そのものの変化を、一件態ファイル全部をまとめた史料群全体のなかで見たいと思っていますので、ファイル10冊、15冊をかたまりで見たいというタイプの人間です。

そうすると、綴じられた文書を前からただ順番に見ていくということは、余りしないのです。必ず前に戻ったり、ファイルを飛び越えて見てみたり、そんなことが頻繁に必要になってきます。これをネット上で再現するのは非常に困難です。30ページ前の文書をもう一回見たいというときに、現地に行って原本を見ている場合、しおり1つ挟んでおけばすぐそこに飛べるわけです。ところが、ネット上でクリックしていくときに、30コマ先だったかな、31コマ先だったかな、という具合に、わからなくなってしまった、ということはいくつもあるのです。ですから、それを考えると、私の場合は、原文書利用による閲覧は、ネットによる閲覧の2倍の効率があると思っています。自分の公文書の見方に則して言うと、ネットで見るとよりも原本で見るとのほうが、2倍の効率が上がる。昨日ニュースで、北海道新幹線が来年3月に開業することをうけて、東京－函館間の所要時間が4時間を切れなかった、「4時間の壁」を破れなかったという報道がありましたが、私にとっては「3時間」が「壁」なのです。3時間の空き時間があれば現地に行くというルールを自分に課しています。こういう人間もおりますので、原本利用の価値は、一切減じていないと思います。そういったことも踏まえながら、運用していただきたいと思っています。

今後の課題としては、戦後期の文書公開のことを指摘しておきました。これは井上先生の御専門ですので、そちらにお話を委ねたいと思っておりますが、秘密指定の解除の問題は、機微な問題だとは思いますが、特に外交文書であれば諸外国の開示状況とも連動させて公開していただくというのがよろしいかと思えます。そこには、文書の内容が明らかにされないという問題も、もちろんあるのですが、私の問題意識からすると「一体、この文書の背後にはどういう公文書の群構造が眠っているのか、わからない」ということの方が、より大きな深刻な問題としてあると思えます。

というのは、公文書というものは、1件だけ、あるいは内容だけを見ても余り意味がなくて、全体の構造の中でどこに位置しているのかということを見なければ、——私のいう“質の高い利用”とは、そういったことなのですから——、そういう観点で公文書を読んでいかなないと、文書の残された本当の意味とか価値といったことがわかってこないと思うのです。ですから、全体像を示すことが非常に大事なのです。それが「抜け抜け」

になっていたり、ある一群がまとまって公開されていなかったりするの、文書の群構造における位置というか、価値を言い当てられず、非常に問題だと思います。体系的を意識して公開することが非常に大事だと思いますので、文書の構造全体が分かるような、そしてスピーディーな公開を望んでおります。

話が長くなっておりますので、先を急ぎます。2番の「行政機関から公文書館への移管の問題」です。我々歴史研究者に限って申し上げますと、何を見たいかという、ほぼ必ず1つなのです。意思決定過程がうかがい知れる文書がどれだけ見られるかということです。カガミがあって決裁文書があって、関係文書がついているという、いわゆる一件態と言われるものです。皆さん普段役所では、原議とおっしゃっていると思いますが、そういったものがちゃんと残っているかどうかなのです。

「公文書管理法」第4条に、「作成」についての定めがありまして、意思決定の経緯がわかるものを作成するよとということが書かれています。ところが、作成した文書が稟議によってちゃんと原議になるような規定は、「公文書管理法」には定められていないのです。作成されるかもしれませんが、それが必ず残る保証はないわけです。決裁文書だけが残されても我々には余り魅力的ではありませんので、その工夫というか、法の改正をなさるときには、ぜひ考えていただきたいと思います。

これとかかわることで申し上げますと、そういった文書を体系的に残すためには、その前段として現用の行政文書の段階から「歴史公文書等」をいかに体系的に残すかが大事だと思います。皆様御承知のとおり、「公文書管理法」の画期的な概念のひとつに「時の経過」というものがあります。「時の経過」に従って、文書が作成されてから幾年か経ったときに、やがてここに歴史的な価値が宿るだろうということを想定して、現場の官僚が「歴史公文書等」を指定していくのです。それが公文書館に移管されると「特定歴史公文書」となるのですから、要は官僚に「時の経過」、つまり歴史的価値が将来的にここに宿るだろうということをしっかり予測してもらう必要があるわけです。その意味では、歴史を研究している我々には、そのような価値とは一体何なのか、という情報を発信する責務があると思うのですけれども、現用段階の行政文書の中から何にどうやって「歴史的文書等」として指定するかという点を工夫していただきたいと思っています。

これができないと、結局アーカイブズに文書が移管されないことになります。ここはいわゆる川の源流に当たります。その水を清めてもらわないと流れてくる水も当然きれいではなくなってくるのでその整備は非常に大事なと思います。また、文書がきちんと残っていると、行政にとっても、政策の立案や施行過程を説明する責任を果たすうえで重要な基盤となりますから、メリットも大きいと思います。

レジュメの2枚目に参ります。

情報公開制度請求にかかわるファイル管理簿について、一言申し上げたいと思います。先ほど清水先生もおっしゃっていましたが、件名簿のタイトルは抽象的過ぎると思います。何が入っているか全くわからない。行政ファイル管理簿をつくったのは、「情報

公開法」施行に合わせてですから、当時、私は外交史料館におりました。今でもこのファイル管理簿を使って仕事をしているならば、多分現場は、非常に混乱していると思いますし、恐らく仕事になっていないと思います。

これは官僚の意識改革の必要性に関わる問題です。結局、何のどのファイルにどういう文書が入っているかがわかってしまうと、開示請求されて、それが例えばマスコミなどによる官僚攻撃の材料として使用されてしまう、自分たちが批判や非難にさらされる、という恐怖感に支配されていると思います。ですから、そのような意識を除去することが非常に大事です。「公文書管理法」第1条にありますとおり、これは国民の財産ですから、知的資源ですから、それをわかるように開示する、あるいはしっかり残すことを進めていく必要があると思います。行政文書のファイル管理簿のあり方の現状を見ていると、結局、文書をなるべく出さないようにしようとか、何を持っているかわからないようにしようという意識が働いていると感じてしまいます。その先にあるものは何かというと、なるべく文書は作成しないようにしようとする意識です。これに結びつくと思いますし、そういった問題を当然はらんでくると思います。ということは、結局、文書がだんだん残されなくなってくるのです。これは非常に恐ろしいことです。

そこに書いていますけれども、文書主義という日本の政治文化が消失するという事態がまず生じます。これ自体とても大きなことですが、問題はこれにとどまらず、歴史研究の先細りと申しましょうか、我々にとってみれば飯の種がなくなってしまうわけですし、さらには国家の「記憶」の喪失ということにもなるわけです。何省の何局は、一体あのかのとき何の仕事をしていたのか、全く文書が残っていないではないか、仕事をしていないのではないか、という話になりかねないですね。非常にまずいわけです。近代日本の特徴というのは、よく言われるように上からの近代化ということですから、パブリックセクターが果たした役割は大きいのです。つまり、近代日本の公文書が抱える価値は、非常に広範な社会情勢に関する多くの情報が公文書の中から読みとれる点にあるのです。これが長所ですし、特徴だと思います。ですから、公文書をちゃんと残していくことを怠れば、国益を損ねることになりかねないと思っております。

あとは、「個人文書の受け入れについて」という問題を4番で掲げています。これは、国立公文書館が全て負う必要はないかなと、個人的に思います。物として文書がきちんと残っていることが大事ですので、それは各地域の文書館であってもいいわけですし、あるいはゆかりがある機関が残してもいいわけです。私も、蜂谷輝雄という、戦後、吉田茂総理の秘書官を務めた人物の個人文書を整理したものの、受け入れ先を探すのに苦労した、という経験がございます。その原因の一つには、先例を一旦つくってしまうことへの危惧が、多くの機関にあったと思います。それならばこれも、あれもという形になることを危惧しているということです。

ですから、そうであれば、国立公文書館が無理に引き受けなくてもいいかなと個人的には思っております。もちろん、法の制定によって個人文書の受け入れや管理を柔軟にでき

るようになりましてけれども、それよりは、地域創生なんてことも言われていますし、各地域でしっかり残すということは意味があると思いますし、何でも東京に集中すればいいというものでもないかなと思っています。それでも受け入れたい、ということであれば常勤職員枠の大幅な拡大が必要かなと思っています。

あと、諸外国の事例も参考までに何か話せ、とのご依頼でしたので、英国公文書館の利用状況に関するコラムを添付しておきました。よろしければご覧ください。要は、公文書を提供するときに、公文書の魅力というのは何なのかということを実際に考えていただくことが必要かなと思っています。各自治体の公文書館で古文書講座を開催して、こんな史料を所蔵していますよという具合に、史料の紹介に努めていらっしゃいます。もちろん、それも結構なのですが、公文書というのはいくつもの構造体であって、こんな形で残されていて、皆さんのふだんの生活はこういった法令によって基盤整備されて今の生活があるのですよという、生活に密着した身近な情報として、しかもそれが公文書そのものの残り方の魅力と連動して情報発信されると、日本のいわゆるアーカイブズに対する認知というか認識もより高まって、成熟した社会になるのではないかなと思っています。

僭越ながらたくさん申し上げました。以上でございます。

○宇賀委員長 熊本先生、ありがとうございました。

井上先生、お願いします。

○井上准教授 成蹊大学の井上でございます。

私は熊本先生、清水先生とは異なりまして戦後の日本外交史を研究対象としております。私の経歴に触れさせていただきますと、2002年に大学を卒業して大学院に進学しました。私が大学院に進学した頃、戦後日本外交史の研究環境は非常に革命的な変化をとげていました。といいますのは、90年代までは戦後日本の外交文書があまり公開されておられませんでしたので、アメリカやイギリスの公文書館で資料を収集して、それに基づいて日本外交を描くことが常識であったわけでありました。しかし情報公開法が施行されたことによって、外務省に開示請求をかけることで原資料にアクセスすることが可能になり、非常に緻密な歴史が書けるようになったわけでありました。

その後、外交史料館でも運用が変わりまして、本省にあった外交文書が外交史料館に移管され、審査を経た上でアクセスできるようになりました。本日はこうした私の研究歴をふまえて、外務省から外交史料館への移管ファイルを中心に、ユーザーの立場からお話させていただきたいと思います。

まずは不開示決定の運用についてです。私のみならず同世代の戦後日本外交の研究者の間で、非常に問題であると認識しておりますのは、公文書管理法の施行後に、以前に比べて外務省文書において人名や組織名に関する不開示部分が増加したのではないかなという点です。

これらの不開示部分の多くは、法人あるいは個人情報保護に関する部分であります。先ほど熊本先生のお話にもありましたが、公文書管理法16条2号には特定歴史公文書が作成

された「時の経過」を考慮するとはありますが、実際に外務省の移管ファイルを審査するプロセスで果たして、必ずしも十分に尊重されていない部分があるのではないかと考えております。

ここに参考資料としてお示ししたのは「印度鉄鋼開発に関する工作の経緯」という1952年頃に作成された文書で、外交史料館に移管された後、審査を経て公開されたものです。5枚ありまして、ごらんいただければわかると思いますが、いわゆる法人名であるとか人名のところのごとく黒塗りをされておりまして、内容をつかむことが非常に難しい状態になっております。

実はこのプロジェクトに関わっていた高碓達之助という人物の私文書に、黒塗りがされていない同じ文書があり、私は内容をつかむことができたわけですが、この文書は実は単なる私企業のプロジェクトではなく、日本政府の資源外交に関わる重要なプロジェクトでありました。

しかも、この高碓が関与したエトナ・スタンダード社という、文書で黒塗りがされている会社は現存しない会社です。本来は公開してほぼ差し支えない情報と推定できるのですが、審査側は文書の実質的な判断ができないということで、法人情報である、あるいは個人情報であるという名目で、一律に固有名詞を非開示決定にしたのではないかとこの印象を受けます。厳密に言えばこれらの不開示決定は行政機関情報公開法の5条2号1号口の任意提供情報を理由にしています。

今お示した例以外でも、外交史料館では同じような任意提供情報などを理由に不開示にされた文書が多く見られます。例えば戦後の日中民間貿易は外務省が直接はタッチしていなかったため、民間貿易関係者から必ず貿易交渉や中国側の情報などを得ていたわけですが、こういった文書でも情報提供者の名前が黒塗りにされている場合があります。しかし、日中関係を研究する上ではこれらは重要な情報であるわけです。

こうした形で法人や個人の情報の保護を厳密に適用されますと、経済外交をめぐる歴史研究ができなくなってきました。現在、戦後日本外交史の最前線は1970年代に入っていますが、「経済大国」となった日本の経済外交をめぐる様々な文書が残されておりまして、こうした研究を進める上で、個人や法人情報が全て黒塗りにされるということがあれば、今後の研究に深刻な影響を与えてしまうことが懸念されるわけです。

実はこの問題は我々の歴史研究を困難にするのみならず、文書公開の遅延を招いているという弊害もあります。北海道大学講師の白鳥潤一郎先生の調査によるものですが、外務省から外交史料館に移管されたファイルのうち公開されている数は、およそ10%にとどまっています。つまり90%のファイルは審査を経なければ見られない状態にあり、事実上公開されていない状態にあるわけです。なぜここまで公開審査に遅れが生じているのかという原因の一つに、外務省が開示文書の全点について細かく法人情報や個人情報のチェック作業を行っていることが挙げられます。その結果、移管ファイルの公開に非常に遅れが生じているわけでありまして。

外交文書には公開できない内容があるということは私も認識しております。例えば現在の外交交渉に影響を与える案件やインテリジェンスに関する部分の非開示決定は納得できる部分もあります。しかしながら、先ほど例に挙げたケースは、多くは審査側が明確な判断ができないグレーゾーンに属するために一律で黒塗りにして処理してしまっている印象を受けます。本来であれば、これらは一定の期間を経て移管された特定歴史公文書であるわけですから、審査のプロセスはできるだけ簡略化していただいて、明白に個人の秘密やプライバシーを侵害する触れる部分を除いて、原則的に開示していただきたいと考えるわけです。

外務省の審査基準には利用制限すべき情報がある場合は「必要最小限」の制限を行うとありますが、問題は「必要最小限」に関して個々の案件で具体的な判断をするときに、先ほど熊本先生のお話にもありましたが、やはりアーキビストではなくて官僚サイドに委ねられている。これも問題ではないかと思えます。

我々は研究者やアーキビストの判断基準と官僚の判断基準はどうしても異なります。一つ例を挙げますと、例えば日本の外交文書で非開示決定されている箇所、後で公開されたものを見てみますと、多いのが他国の悪口です。官僚サイドは、これが他国との信頼関係を損なうおそれがあるという点で敏感に反応するわけです。しかし、半世紀前の文書にある他国の悪口が、現在の国際関係にどれほどの影響を及ぼすは疑問に感じます。つまり歴史研究から見れば取るに足らないような箇所を非常に丁寧に審査されている印象があります。しかも、こうした状況が先ほど申しましたように事務作業を増大させて文書の公開を遅らせているわけです。だからこうした公開審査の効率性という観点にもご配慮いただければと思います。

以上です。

○宇賀委員長 井上先生、ありがとうございました。

それでは、続いて事務局から説明をお願いします。

○森丘課長 資料の15ページでございます。北海道大学の前田先生と白鳥先生からレジュメだけいただいております。今までの御説明とかぶらないところを御紹介させていただきますが、前田先生は北海道大学で戦前の日本経済史が御専門ということでございます。白鳥先生はただいま井上先生のお話にも出てまいりましたけれども、戦後の国際政治史が御専門ということであります。

15ページでございますけれども、真ん中のパラグラフ「他方で、『閉鎖機関』清算関係の資料を筆頭に」というところでありまして、地方在住の研究者の立場として、要はつくばが遠いということをおっしゃっております。

その下の日本銀行金融研究所アーカイブでございますけれども、これは前田先生が経済史のほうで御専門ということで、今日いらっしゃっている方とは専門性が違うということかと思えます。もともと歴史を専攻されていない方も含めた少数の所員の方がということで、15ページの下から2行目当たりですけれども「歴史畑ではない所員の方も翻刻に習熟

されており」ということで、先ほどの先生方の話と相通ずるところがあるのかなというのが私の気がついたところであります。

1点、少し別の話で、先ほど熊本先生のお話の中で国立公文書館のデジタルアーカイブでございますけれども、詳細情報の表示というものがマニアックだけれども、非常に使い勝手がいいという話がありましたが、今朝たまたま閉鎖期間という言葉が聞かれたらどうしようと先ほどのレジユメを見ながら調べたもののプリントアウトがありますので、これを回覧させていただきたいと思います。

私からは以上でございます。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

それでは、質疑応答に入りたいと思います。御質問等がありましたらお願いいたします。

○井上委員 3先生には大変貴重な御報告をいただきまして、ありがとうございます。

3先生は国内外の文書館資料の大変なヘビーユーザーでよく知られている方でして、御著書の巻末には膨大な参考文献のリストがありまして、それに費やした時間と労力は大変なものではないかと感じた次第です。

3先生に共通する質問なのですけれども、あえて井上先生のレジユメに則して井上先生にお答えいただければということで、2点ほど伺いたいことがあります。

審査の簡略化ということについては私も大賛成でして、私もヘビーユーザーと言うほどではありませんけれども、ユーザーの1人としては全く賛成なのですけれども、ただ、私は別の委員会でむしろどういう基準で開いていいのかいけないのかというところをやっている者からしますと、ぜひ伺いたいところがあるのです。

それは確かに一定期間を過ぎた後は原則公開で見せないところは本当に最小限、例外的だという運用の仕方が望ましいと思うのですけれども、実際に例えば井上先生が個人の秘密は例外的に閉じてもいいというお考えだと思うのですけれども、個人の秘密って何なのかというのが非常に難しいところがありまして、個人情報と保護するといいますと、個人の秘密よりはもう少し広い個人の情報というものがあって、その点から言うと公開できないというところがあると思うのですが、もっと狭い意味での個人の秘密となってしまうと、どういうことを指していて、もう少し広い個人の情報とどう線引きするのかなというところが、私ども作業に多少携わっている身からしますと教えていただきたいなというところがあります。

もう一つは、アーキビストであればいいのだけれども、官僚だと問題だという点です。これもどうなのかなと。直感的には例えば外務省ですと、外務省の官僚の人が外務省文書の開示作業にかかわるとなると、どうしても組織利益を守るような観点がいくということが推測できるのですけれども、組織、制度として官僚では問題があってアーキビストだったらいいのではないかというようなことなのかなと。その辺は少し疑問が残るものですから、誰がやればいいのかということについてアーキビストなのか官僚なのかということについて、もう少し御説明いただけると大変ありがたいと思います。

以上、2点ですけれども、お願いできますでしょうか。

○宇賀委員長 井上先生、お願いします。

○井上准教授 2点御質問いただいたうち1つ目、何が個人の秘密に当たるのか。これは非常にさまざまな議論があることは私も承知しております。私が今ここでこういう基準を設けたらとはもちろん申し上げられないのですが、一点だけ審査の運用段階において明確に確実にだめだという基準を設けて、それ以外は原則公開するような運用にしてもらいたいのです。というのも、先ほども申し上げた審査の判断にはグレーゾーンのところがあり、個々に判断を下すことができないために、事なかれ主義的に全て黒塗りにしている印象が強いわけです。個人情報などでも明確に問題のある箇所を非開示するのは当然かと思いますが、グレーゾーンの箇所に関しては歴史文書であるという点を考慮して頂きたいのです。

私がこの問題を提起したのは、かつては公開されていた個人や法人の名前に関する情報が公文書管理法の施行後は黒塗りにされているという点があるからです。つまり公文書管理法ができて全官庁の共通基準が外務省にも適用されたために、昔よりも情報保護が強化された面があるわけです。そういった部分はせめてかつての運用レベルにまで戻していただくような配慮が必要なのではないかと思います。

2点目、アーキビストがすべきなのか官僚がすべきなのか。私自身は特定歴史公文書の審査も情報公開請求の審査も同じプロセスで行われている点に疑問を感じています。情報公開法の請求対象になる現用文書に関しては官僚サイドが審査することは理解できますが、いわゆる歴史公文書に関しては異なる審査プロセスが必要ではないか。本来であれば「時の経過」を考慮して、歴史的な観点から判断を下すべきところが、官僚サイドに委ねられることでコンプライアンスの点ばかり強調されてしまう、我々歴史研究者から見ると審査の感覚のずれを感じるわけです。どういう制度設計が望ましいのかという議論はおありかと思いますが、特定歴史公文書の審査についてはアーキビストや専門のトレーニングを受けた方がやられるべきではないかと考えるわけです。

○井上委員 もう一点よろしいでしょうか。

個人情報保護することの意識が非常に強くなってきているということがありまして、余りいい例ではないかと思うのですけれども、この間、テレビを見ていましたら1970年代初めのある凶悪事件についてのニュースが出ていて、放送されたときには普通にその場を目撃した人が、犯人はこういうふうにして、こんなひどいことをしていましたと堂々と画面に向かってしゃべっているのですけれども、今それを見るとどういう人なのかわからないようにぼかしがかかっている、それだけ個人情報の保護ということに意識が強くなって、当時はそういうことへの意識が乏しかったので、テレビ画面に堂々と目撃者の人が顔をさらしているというところがあるのですけれども、今あれから40年ぐらいたっているのに、それは個人情報でこの人は誰なのか特定されるというのは問題だろうということでぼかしがかかっているのではないかというところもあって、そういう個人情報に対しての意識が高まっていることに伴って、むしろあれは開いてはいけなかったんだということから閉じ

られてしまうということもあって、その辺が非常に難しいと思うのですが、何かお考えがあればさらにお聞かせいただければと思います。

○井上准教授 先ほど先生がおっしゃられた事例は当然ながら慎重な配慮が必要かと思えます。ただ、歴史研究者の関心は個人のプライバシーを暴くことではないわけです。繰り返しになりますが、私が問題提起させていただいたのは、政府の支援のもとで海外に進出した企業の活動や資源エネルギー外交をめぐる文書が、民間企業であるという理由だけで非開示にすべきなのかという点です。明らかにそれはプライバシーという言葉を広大解釈しており、日本外交の全体像を理解する上での妨げになっていると考えております。この点については何かしらの御配慮をしていただきたいと思います。

○井上委員 ありがとうございます。

○宇賀委員長 三宅委員、どうぞ。

○三宅委員 今に関連した質問を少ししながら意見を述べたいと思いますが、法人とか個人の情報の保護を名目に一律に固有名詞を不開示決定にしているという点なのですが、不服審査分科会はまだ件数は少ないのですが、例えば消滅している会社については当然に開いても正当な権利利益を害するおそれはないということで、これはなるべく一律に出そう。ただ、吸収合併されたりすると合併後の会社の正当な権利利益を害するかどうかというのは慎重に見なければいけない。その辺、50年前に存在した会社が今ないとしても、その辺は細かく見るようにしています。

死者については個人についても70年かたつとお亡くなりになっている。そうすると原則的には死者のプライバシーは保護しなくてもいいという考え方もあるので、死者かどうかというところでずっと事務局に調べていただいて、亡くなっていらっしゃる方は遺族の敬愛追慕の念を侵害することが明らかでないような状況であれば、なるべく出そうとしております。それはただ、分科会として運用を始めてまだ数件なものですから、今のお話だと外交史料館等々でまだそういう決定の運用が十分伝達されていないということもあるので、これはこれからこちらの委員会で考えていかなければいけないことだと思いますが、できればもう少し権利主張もしていただいて、手続に乗るといろいろなことがもう少しオープンに動くのではないかと思いますので、余りけしかけるわけではありませんけれども、そんなことも思いました。

それから、今、テレビのお話もありましたけれども、テレビについては昨年、私は放送人権委員会の委員長として、テレビについて最近、顔なしインタビューが多過ぎるという見解を述べまして、それ以来のテレビの取材等で若手の記者も積極的にインタビューに応じたり、歴史的なドキュメントでもなるべく顔を出すということで、海外のドキュメンタリーと日本のドキュメンタリーと比較してばかしを余り入れ過ぎるのは問題だということの問題提起しまして、こちらはまたそういうところで問題提起していただければ、これは情報公開と個人情報の保護の基本的な考え方をそういうテレビのほうに 응용してコメントを出したのですが、そういうことで必ずしも歴史が経過される段階において個人情報

報が一律に不開示のままであるという状況をなるべく改変しようとする動きは一応あるということを御理解いただきながら、積極的に動かれるとまた開かれる部分があるのではないかとということが1点でございます。

清水准教授に御確認したいのは、先ほど国民皆保険制度について社会事業大学で資料が作成されていて、それが厚生労働省に移管された途端、破棄されたというのはいつごろのことなのか。これはつまり公文書管理法ができた後なのか前なのかによってこちらのこれからの対応も変わってくると思いますので、このあたり少しは見てコメントを。

立法府文書の収集、整理、公開というものについて時間がなくてお話になれなかったと思うので、追加でありましたら述べていただきたいと思います。

熊本教授には、秘密指定解除についての諸外国の公開状況を勘案しというところで何かサゼスションがありましたら、少しコメントをいただきたいと思っております。

お三方それぞれにお聞きしたいのは、ファイル管理簿の名称について抽象的過ぎるというのは、公文書管理法のほうではできるだけ文書の中身がわかるような表示をするようにというガイドラインの運用をしておるのですが、片や特定秘密保護法ができて特定秘密の中身がわからないようにということで秘密管理簿のほうは運用するようになっていて、そこも非常にせめぎ合いがあって難しいところでございます、これは先ほどの北海道大学の前田先生方の行政文書の管理の17ページにも、そのあたりのことが触れられているので、17ページにそもそもの問題として特定秘密保護施行後、大量の文書が秘密指定に指定されたためか、ファイル管理簿から確認できてなくなっておりというような現状というので、もし同じようなことで御経験がありましたら、今後の今一番の大きな問題点だと思いますので、御参考になる意見がありましたらお聞きしたいと思います。

最後になりましたが、情報公開法と公文書管理法の制定に携わってきた者として、それを随分使っているいろいろな研究をされていることについては、非常によかったなと思っております。

○宇賀委員長 それでは、清水先生からお願いします。

○清水准教授 ありがとうございます。

まず1点目が、各省の所管学校の資料ですが、まず、その成功例を挙げさせていただきたいと思っております。以前、平成3年だったと思っておりますが、警察大学校が、種村文書と呼ばれる、戦前の内務省警報局関係の文書を移管して、これを国立公文書館で公開するということがありました。このおかげで、今までわからなかった警察行政に関する体系的な政策的研究というものが進んできたというようなことがありました。

それ以降、我々政策系の歴史研究者では、各種学校にどのような資料が残っているかということを調べるような形態ができていたのですが、医療行政のように戦後になって重要になった行政分野に関しては、歴史研究の対象と余りなっていなかったというところもありまして、その分野の学校については調査があまりなされていませんでした。

今、御指摘をさせていただいた事例は今年のことです。この資料は以前別の研究者の方

がご覧になっていて、その方から教えていただいたものだったのですが、別の若手研究者が改めて確認したところ、かなりの量の資料が残っていました。しかし、そもそも扱いの仕方が決まっていなかったため、先方のご厚意で見せていただいていたのですが、あるときそれが移管をすることになって、その後、情報公開請求をかけると処分されたとの返答があったということです。

これは氷山の一角のような気がしています。戦後盛んになる行政分野で戦前の歴史研究者がやってこなかったことはたくさんあるのです。それが今、政策研究の中で歴史的な振りかえりが必要だという流れができてきて、行政学、政策研究の方たちが今、やり始めている。そうすると、今後もうこうしたケースがいろいろ出てくるのではないかと思います。ですので、ぜひこうした機関もこちらで把握すべき対象としてご検討いただければありがたいかなと思います。

2点目です。立法府の文書の収集、公開というところなのですが、こちらはいずれ立法府の文書が開いていくであろうという前提のもとで、研究者の共同研究が進んでおります。京都大学の石眞先生を中心とした科研費のプロジェクトはその代表的なものです。状況としては立法府の側は好意的で、どのようなものがあるかということがずいぶんわかってきております。

なかなか難しいのが、衆議院は連続しているのでよいのですが、参議院の前には貴族院というものがあまして、ここは戦前と戦後で大きな分断があるのです。貴族院のものが誰も触れないような状態になっていて整理がなかなか進んでいない。進める必要もなかなか感じられないと聞いています。このあたりの文書というものがこれからどのように整理、公開されるかということについては、もしこちらの議題に載せられるのであればお考えいただくとありがたいところかなと思っております。

3人共通の御質問というのは何をいただいておりますでしょうか。

○三宅委員 行政文書ファイル管理簿です。

○清水准教授 これは、私のような内政研究者ですと窓口の方が大変丁寧に対応してくださる印象です。ところが、やはり有職の研究者がお伺いしたときの対応と、大学院生が行ったときの対応にはやはり違いがあるようです。我々が甘えているんだなということがわかるわけですが、一般の方が行かれたときの対応であったり、メディアの方が行かれたときの対応というのも違う。これは先ほど井上さんがおっしゃっていたディフェンシブになる部分というのが効いてきているところだと思うのですが、なかなか難しいところがあるなと思っております。

件名簿がわかりにくいということは、結果として窓口の業務を異常にふやしているように思います。現状ですと、我々研究者がアクセスをしたとしても、なかなか構造がわからない。そうすると結局は窓口の方にいろいろお願いをして教えていただいたりとか、相談をしていただいたりします。地方自治体も似た状況にあると思います。そうすると今度窓口と原課の間でのやりとりというのが非常に厳しくなる。これは地方公共団体の例ですが、

そこの連携がぐちゃぐちゃとしてなかなか進まないで、利用者の側が「何か隠しているのではないか」という不信感を持ってしまう。そうした疑念の入り口になっていると思うのです。ですので、インタープリテーションを担う要素をお考えいただければいいのではないかと考えています。

これは1つの成功事例になるかと思いますが、防衛省の戦史研究室でありまして、あちらにはリタイアされた職員の方が嘱託で勤務されており、その方々が御自身たちの経験から知っていることをアドバイスしてくださるのです。これがある種の風景になっていまして、戦史資料室に行くとご家族を失われたご遺族の方がどこの戦地で亡くなったのかを調べに来ていらっしゃいます。その方たちと本当に密にコミュニケーションをとって、これは研究で利用している身からすると少々騒々しいところもあるのですが、歴史研究というのが職業研究者だけではなく、本当に国民の間に利用されていく入口になっていることを感じます。そうすると、それが評判を呼んで、あそこに行って伺ってみると父のことが、祖父のことがわかるという話につながっていく。本来の目的である公文書の国民に対する広い利用というところに近づいていくのではないか。この資料情報に接続するためのインタープリテーション、インタープリターという考え方というのは、今日の情報公開をめぐる解決の一方策として挙げられるのではないかと考えております。

以上です。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

熊本先生、お願いします。

○熊本教授 御質問頂戴しましてお礼を申し上げます。

2点いただきまして、1つは秘密指定解除の問題ですけれども、今この問題が起こっておりますのは主に戦後期の文書の公開あるいはその開示に関することですので、むしろ井上先生のほうが詳しいかもしれませんが、私がまだ外交史料館にスタッフとしていた時の話を少し事例として申し上げます。外交史料館はそもそもアーカイブズ機関で、文書を保存・公開するところではありますが、同時に『日本外交文書』という史料集を編纂している機関でもあります。

私がいるときはずっと戦前期を対象に編纂をしていたのですけれども、ちょうど「情報公開法」が施行されて以後、戦後期を対象にした初の『日本外交文書』を編纂しようということになりました。内外から、戦後期に関する外交文書集の作成・出版要請が高まっておりましたので、それに応える形で始めた事業だったのです。

幾つかの段階を踏んでやっております、まずは通称「西村調書」といわれる、西村熊雄という当時外務省の条約局長だった人が残したというか、その方が中心となって作成された『平和条約の締結に関する調書』というものがありまして、——これはもともと印刷物ですので——、それを翻刻する形で出版することになりました。これは、スムーズにいきましました。印刷物の「西村調書」を所蔵する機関は、省外にも存在したわけですから、特段の秘密事項でもない。それを翻刻して、『日本外交文書』と銘打って出版したわけです。

これはよかったのですが、その次の事業として、この調書が作成された当該期の外務省内の文書、外交文書を編纂して史料集として出版しよう、となりました。ですから、印刷物である「西村調書」をまず翻刻して出版し、その後、外交文書を用いて「西村調書」を補填する形で史料集を、――それが本来の外交文書の史料の編纂のあり方ですけれども――出版しようとしたわけです。そうすると、これには当然皆さん御存じのとおり、懸案事項があるわけです。北方領土、在外資産、安全保障、これらの各分野において秘密指定された箇所がいくつも確認されました。ただ、そこを黒塗りにされたまま、まさか史料集を出すわけにはいかないので、開示して出版する必要があったのです。

そこから本省の各部局との折衝が始まりました。我々は、当該期の外交史に関する研究書や通史の類いが出版されている点に注目しました。一番わかりやすい事例を申しますと、鹿島平和研究所から『日本外交史』全34巻(別巻4)が出版されていて、そこには当然、戦後期の平和条約の締結交渉に向けた記述もあります。元外交官や外務官僚だった方が執筆しているので、外交文書を使用しながら執筆されているのです。ですから、注意深く読んでみると、秘密指定された文言や表記がばっちり出ているのです。そこで、外交史料館側としては、「この文書では秘密指定されているけれども、実はその内容はすでに本になって世間に広く周知されている」といった情報をたくさん集めてきて、懸案文書1件に対して1件の調査票・意見書を添付し、そういうものを相当数つくって、これを武器にと申しましょか、本省に対して折衝を開始したわけです。

ところが、民間の出版物として世に出ているという次元と、官僚側、外務省側がみずからの主体的意図に基づき編纂物として出版することの間には大きな差がある、と本省側によって判断されまして、結局我々が希望した秘密指定解除が実現せず、致し方なくそれらの文書のいくつかは、採録を見合わせたという経緯があります。これは、諸外国との文書の突き合わせによる事例ではありませんけれども、外交史料館の立場からすると、文書公開あるいは史料集として出版するための当面の最大の障壁は、実は身内だったのです。さらには、身内の別の局からの判断が、たとえば、ロシア課と安全保障課とで判断が違うわけです。同じようなレベルの秘密指定解除の話なのだけれども、こちらの課だったらオーケーということが、こちらの課だとだめだとか、要は課長の判断といった個人の裁量が非常に影響するのです。そういうことを体験しました。

この事例に鑑みても、先ほどからも井上先生おっしゃっていることでもありますが、一律のルールがないと現場も困ってしまうのです。「外交史料館がこんなことを言ってきた、困ったことだ」と。向こうも困っているわけです。「そんなこと言ってこなければいいのに」というのが、おそらく本音です。秘密指定解除に基準が設けられていれば、ある程度そういった問題は機械的にクリアできていくと思います。基準がないということは、請求する側、対応する側の双方が不幸です。これは経験談ですが、申し上げておきたいと思います。

あとは、行政文書管理簿の話ですけれども、私も、抽象的なタイトルをつけた側の人間

です。そのようにつけろと言われたわけですから。我々は、役所用語でファイルの件名を「丸める」と言うのですけれども、「丸めろ」と。つまり、「わからなくしろ」ということでした。日米安保関係のような機微な問題も、日米関係一般とか、——例えばですけれども——、そういうざっくりした件名になるわけです。そうすると、メディアの方というのは予算も人的な投与もできますから、どのようにして請求してくるかという、「これこれの案件に関するもの全部を見せてくれ」となるのです。つまり、ファイル単位では請求して来ないのです。ファイルを指定できないですから。となると、内容をまずうたって、その内容に関するものは全部開示してくれ、となる。そうすると現場は大変です。何十冊、何百冊単位で調べるしかなく、1カ月、2カ月かけて審査する羽目に陥るわけです。ファイル件名簿がもっとしっかりして具体的に表記されていれば、これとこれとこれのファイルを見せてくれと請求できますし、審査も2日や3日で済むかも知れませんが、私も現場を離れて十数年経ちますし、今はそういった審査方法も改善されているかもしれませんが、今でもそういう運用方法が残っているとすると、これはいろいろな意味でロスですね。ばかばかしいと申しましょか、時間も労力も、もったいないと思います。

繰り返し申し上げますけれども、そういう問題の根幹は、官僚の意識の改革にいずれは結びつくわけですから、官僚の意識改革を進めていくことは、最終的に欠かせないかなと思っております。

以上です。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

井上先生、お願いします。

○井上准教授 行政文書管理簿の先ほど「丸める」というお話がありましたが、理想的な制度の設計をしても現場レベルではうまく回らなかつたり、実質は骨抜きにされたりすることが少なくないと思うのです。例えば、行政文書管理簿を、より検索を細かくできるようにするために、詳細に情報を入力しなさいと指示しても、恐らく実際にはなかなかうまく回らないのではないかと思います。大切なのはどの文書が必要で、どの文書が要らないのか。例えば外交史料館では既に対応していることですが、外交文書にはサブスタンスとロジスティクスの双方の文書があり、ロジの文書は歴史研究者には余り必要がないケースが多いです。そうであるならば、サブとロジを最初から分けておけば、我々はサブのほうだけ請求することができる。かつてはこういう区別も分からなかったものですから、外務省に情報公開請求を行うと先方からお電話があつて、このファイル何冊はロジスティクスですから開示請求を取り下げてもよろしいでしょうかというやりとりをした経緯がありました。

先ほどの清水先生の御意見ともかかわりますが、制度を実際に運用するときは、ある種の柔軟な対応ができる形が担保されていれば、ある程度は無駄なフリクションを避けることができるのではないかと思います。必ずしも制度を厳格に設計すれば回るわけではないと思いますので、少し遊びの部分を持たせておくのがよいのではないかと思います。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

ほかいかがでしょうか。野口委員、どうぞ。

○野口委員 清水先生、熊本先生、井上先生、今日は貴重なお話をありがとうございます。これまでに話し頂いた、そのお話だけで十分に、いろいろとこの委員会に必要なヒントをいただいたとっております。今回の先生方のお話をうかがっておりますと、現用文書と非現用の文書をつなぐというのが今回の公文書管理制度の特徴的なところであったわけですが、実は、そのひずみというかマイナス面のようなところが現出しているのではないかと、という点について、先生方から御指摘をいただいたのかなとっております。

例えば熊本先生のお話にあった点ですが、現用段階の文書を現用として扱っているため、非現用になった後についても、現用という視点が前にでてきてしまって、歴史的に価値のある文書であるという視点が入り込んでいない。そこを正していかなければいけないという話なのであると思います。清水先生のお話にあった、ワークハックとか引き継ぎみたいな、そのような作法のようなものを残していくべきというのは、まさに、現用文書の管理に非現用的な視点を入れていくというご主張であったとうかがいました。制度的に言うと、レコードスケジュールとか、中間書庫、中間管理のあり方、目録の使い方というところに跳ね返ってくるので、そこを委員会としては議論をしなければならないのだろうと受け取らせていただきました。

井上先生のお話は、本日、一番衝撃的な内容でした。公文書管理法の施行後、かえって黒塗りの部分が増えたという御印象との内容でした。三宅先生が、そうであれば、不服審査もありますので活用してくださいと付言されておられましたが、そこが余りユーザーの方の心を打っていないのだろうな、という点を教えていただいたような気持ちでおります。不服審査の制度が入った、権利化した、というのも公文書管理法の大きな変化だと我々は捉え、頑張って不服のお仕事もしているわけですが、この点に関する受け取られ方なのだと思います。先ほど議論した、現用文書と非現用文書のつながりがあまりうまくいっていないという問題、井上先生の御指摘の中にあつた個人情報とか法人情報こそが伏せられてしまうというのは、まさに現用文書を取り扱う際の発想といえます。公文書管理法の仕事のなかで我々が見ているのは非現用の文書、歴史的に価値のある文書で、その歴史的な価値に着目したからこそ利用請求を受けているんだという視点がこちらの側にも必要なのかなと受け取りました。それから、かねてから三宅先生が御指摘されていた、時の経過をどう判断に入れていくのかというのは、やはり極めて詰めていかなければならない議論なのかなと思いました。いずれ、本日の先生方のお話に本当に感銘を受けました。ありがとうございました。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

ほかいかがでしょうか。よろしいでしょうか。

それでは、特定歴史公文書等の利用の促進に関する議論は以上といたします。熊本先生、井上先生、清水先生におかれましては御退席いただいて結構でございます。本日は貴重な

お話を聞かせていただきまして、まことにありがとうございました。

それでは、国立公文書館等の指定のあり方についての議論に移ります。まず、先月事務局におきまして国立公文書館等の指定を受けている京都大学と意見交換を実施してきたことですので、同行されました保坂委員よりその報告を行っていただきます。保坂委員、お願いします。

○保坂委員 国立公文書館等へのヒアリングについて、資料2-1となりますけれども、私のほうから簡単に報告をさせていただきます。

この資料の末尾4ページでございますが、3ページから4ページにかけて京都大学大学文書館の基本情報、それから、今回の調査自体の基本情報を末尾に載せておりますので御参考にしていただきたいと思います。

その中で少々確認をいたしますと、京都大学大学文書館は、公文書管理法の制定に先立ちまして、平成12年に設置された機関でございます。15年間、実際に活動を続けてきた。その間に公文書管理法が施行となりまして、それに合わせて自分たちの活動を修正しながら現在、活動を続けている機関でございます。大学当局との連絡を非常に密接にとり、公文書館である大学文書館に多くの文書に移管している。そういう点で模範となる面を持つ大学でありまして、意見交換の場を設けて、この公文書管理法の5年見直しのタイミングでこういった課題が出てきているのかというのを具体的に伺い、意見交換をしてきたところでございます。

内容としては箱で囲ってありますけれども、法令やガイドライン自体についてまず第1に意見を伺い、その後、京都大学大学文書館の実際の活動や課題について話を展開してまいりました。

まず前者、法令・ガイドラインに関してどのような声が上がったのかというのを簡単に紹介させていただきますと、非常に率直に2時間以上の時間をかけてヒアリングをしたのですが、やはりガイドラインが、①の1点目ですけれども、いろいろなことを指示しているわけですが、それが一体どの程度のことをすればいいのかというのが必ずしもよくわからないということで、幾つか指摘されました。

例えば、ガイドラインでは特定歴史公文書の利用請求書に関して目録に記された名称を書くこととされておりますけれども、文書の名称というのは中には非常に長いものがある。これを5点、10点と書いていくと、それだけでずいぶん時間がかかる場合がある。これは文書館側で見ていた場合にも、もう少しどうにかできないのだろうか。一部省略するなどということが許されるのかどうかかわからない。すなわち、そのとおりに実施しているのだということなのであります。

それから、簡便な方法による利用という方式を設定しておりますけれども、実際どのようにやればいいのかというのが必ずしもわからない。こういうあたりに関しては、例えば国立公文書館等では非常に詳細な年度ごとの報告書を作成していますので、それをお互いに共有し、もしできることならば、国立公文書館等に指定されている13の機関同士が運用

面の課題を出し合い、ディスカッションするような機会があれば、さまざまなヒントが得られるのではないかというような話がありました。

年度ごとの報告に関しては非常に詳細で、もう少し簡便にできないかという意見もありました。例えば書架延長について毎年報告することになっているのですが、どうも書棚の使い方ですけれども、その年その年に入ってきた文書を箱に入れて書棚に入れていくわけですけれども、必ずしも端からきちんと使っているわけではなくて、場所を特定してこういった種類のもはここにということのようにしていますから、間があいているところがまばらになっているわけです。残っている書架の延長などを算出するに当たっては、毎年それを計って算出しているということでございました。非常に大変であるということなのですが、これに関しては中長期的な視野から文書館の側が配架について、みずから計画を立てられるように把握しておく必要があるという説明をさせていただきました。

②ですけれども、制度化のメリットやデメリットではどのようなことがあったのかということについて伺いましたが、公文書管理法の中で国立公文書館等を指定するという制度が定まったことにより、大学法人内での位置づけがより安定的なものになったという話が先に出てまいりました。京都大学の場合には公文書管理法よりも前に設置されていて積極的な活動をしていたわけですが、そういった機関であっても法律によってより自分たちのポジションを明確に示し、大学当局側とルールづくりをして公文書等の管理を進めることかできるようになったということでもあります。

また、これまでも先ほどのヒアリングでお話くださった先生方の話にも出ておりましたが、デジタルカメラで写真撮影を自由にするができるというのが、実はこの法律のガイドラインが出てくることによって広がったわけでありまして、よりユーザー中心の方式に変化した面があるとのことでした。

評価選別についてですけれども、京都大学は特別な方式を用いておりますが、すなわち大学の事務部門が作成した文書を一度大学文書館が全て仮に受け入れて、大学文書館の側で評価選別をするという仕組みにしているわけです。これはつまり現用文書の側の処理を大学文書館の側が上流にさかのぼって行う方式を開発したわけです。規則上もそれをきちんと説明できるような改正を行ってそのようにしているわけですが、しかし、それでも公文書管理法のガイドラインに沿うようなやり方に変化させるためには、大分さまざまな工夫が必要であり、負担が大きかったとの指摘がありました。

③ですけれども、指定要件を緩和してほしいという声が従来、いくつかの国立大学文書館などから挙げられておりました。この点について伺いました。京都大学大学文書館側では要件を一定度緩和した場合に、今後、国立公文書館等として指定をしてもらおうという準備中の大学がより積極的にそれに取り組んでくる。場合によってはこれまでは難しいのではないかと考えていた大学文書館あるいは大学資料室等も指定に向けて準備を進めることができるようになるのではないかという意見がありました。

ただ、黒ボツの3つ目となりますが、現状でもガイドラインの解釈にずいぶん幅がある

ということがわかりましたが、現状では杓子定規にやらざるを得ない。解釈がわかりませんので、そのままやっている。このため非常に困難が伴うということです。しかし、実際には非常に幅があっても、場合によっては柔軟な運用ができるようになっている。そういうことは内閣府公文書管理課の皆さんとコミュニケーションをきちんととっていくとできることなのでありますが、これまでは必ずしもそういうことが十分にはなされていないという面があり、今後そういったコミュニケーションを密にし、柔軟な運用をしてもらうようにこちらが促していく必要があるのではないかという話をいたしました。

先に進みますけれども、大きな2番、京都大学大学文書館の活動状況及び課題についてであります。京都大学の場合、特に力を入れているのは大学当局とのコミュニケーションを図るということ。それにより信頼関係を醸成し、そして移管業務等をスムーズに行ってきたということでありました。

また、これは率直な感想だと思うのですが、大学は伝統的に学部ごとの独立性が高く、文書の集中管理になじまないといったような面があるとのことで、そうだとすればガイドラインをどのように実際に適用し、運用していくかということに関し、大学固有の事情を踏まえた長期的な視野に立って、内閣府にさまざまな助言をしてもらいたいというような話がありました。

さて②、いわゆる二次選別でございます。これについては※1の説明を付しましたけれども、二次選別というのは特定歴史公文書等としての受け入れをした後に、そして一定期間経過後にその内容を精査し、歴史的重要性の低いものを廃棄するという考え方でありませぬ。京都大学大学文書館の場合には、書架の残りのスペースが少なくなってきていて、それとともに二次的な選別をせざるを得ないのではないかという議論が起こってきたとのことでございます。また、一般的に国立大学の文書館等ではスペースを確保することが非常に難しく、他の指定に向けた準備をしているような大学文書館でも、このようなスペースの問題、あるいは今後二次選別ができるかどうかという心配があるとのことでした。

しかし、どうなのでございましょうか。公文書管理法における特定歴史公文書というのは、国レベルのアーカイブズとなるものを国立公文書館と国レベルのアーカイブズ機関群で協力しながらそれを浮かび上げらせ、保存し、利用を促すという趣旨のものであらうと思うのですが、現在の段階では、それを一律に行うものであります。現状では特定歴史公文書の廃棄は事実上できないような厳しいものになっているのですが、一律に規制をせざるを得ない段階であるがゆえのことであらうと私は考えておりました。

話として出てきましたのは、将来的にアーキビスト等の専門職資格制度が確立して、また、人的な組織体制が充実し、公文書館長が大きな信頼を得られるようになれば二次選別というものが行うことができるようになるかもしれないけれども、現状は必ずしもそういう状況ではないので、難しいのではないかと。法の趣旨に照らしても難しいのではないかと。というような話となりました。

ただ、法施行前に京都大学は積極的な活動を展開していたわけでありまして、その法施

行前に異なる仕組みによって受け入れたものについては、何か別の扱いがあるかもしれないという話が出ました。

次に③、いわゆる二室体制について議論をいたしました。二室体制というのは例えば大学文書館の中でも公文書管理法の適用を受ける部門と、その適用を受けずに歴史資料保有施設として目録を整備し、既に歴史資料として十分に閲覧に供しているということで、法の適用を受けない部分の2つに分けて運用している例があるということでございます。

京都大学大学文書館の場合には、実は二室体制をとらずに、いわば館全体が公文書管理法の適用を受ける形で運営されているわけです。それについてどういうお考えであったのかというのを伺いましたところ、小さな組織の内部で2つに分ける意義というのがどれほどあるのかということ、それから利用者にとっては特定歴史公文書等と歴史資料等の違いはわかりにくいこと、また、公開判断についても不透明さが残るということが懸念されたこと、があげられました。またさらに、寄贈・寄託により私文書を歴史公文書として取得することを公文書管理法は認めているわけですので、その法の趣旨に照らせば、あえて寄贈・寄託文書を二室のうちの法の適用を受けない方に入れることには違和感があるという話でございました。

特に寄贈・寄託文書を公文書管理法の適用を受けるものとして取り扱うときに出てまいりますのが、受け入れから原則1年以内に目録を公開し、配架をするというガイドラインの定め、規則でございまして、それだけではないと思うのですが、そういうルールがあるために1室体制では普通は難しいのだと認識されてきた。誤解を生んできた面があるのではないかとということでございます。

実際、ガイドライン、現状では受け入れ資料の処理のフローや契約行為、寄贈・寄託の契約行為との関係が必ずしも十分にされておらず、そこをどのように対応するかという記述が十分ではありません。不明な点が残るということで結果的にこのような二室体制になってしまっている面があるのではないかと、率直な御意見をいただいたところでございます。

以上のような形で私のほうで現場の声を伺ってきたところでございます。恐らくこの次の資料2-2は、ある程度このヒアリングを踏まえて御検討いただいたものかと思っておりますけれども、私からの報告についてはここまでとさせていただきます。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

続いて事務局から説明をお願いします。

○森丘課長 資料2-2でございます。

ほとんど内容的には保坂先生の御説明とかぶるところがございますので、ポイントだけ御説明させていただきます。

1 ページ目の3番、現状の分析と課題ということございまして、平成25年度、26年度にアンケートをしておりますけれども、独立行政法人、特殊法人において国立公文書館等への指定を検討していない、または予定がないと回答した法人が全法人だったということ

でありまして、先ほど保坂先生の御説明の中の無関心とか余裕がないという状況を裏づけるものになっております。

2 ページの上のほうは、そういうアンケート結果でございます。

2 ページ目の真ん中辺に移管の状況及びその背景ということで、大学の移管の実績をファイル数で載せております。先生行っていただいた京都大学ですけれども、移管率が44.7%とかなり高いというところが特徴かと思えます。

3 ページ、この施設の指定に係る要件が厳しいのではないかという御意見。先ほどの御説明の中にもございました。それから、9月28日の公文書管理委員会でも、ガイドラインに求める要求が厳し過ぎるということではないかという御意見に対して、原因分析を深めるようにという御発言がありましたので、3 ページ③のところですが、下のほうにいわゆるハードルが厳しいとの指摘に対する考え方というのを整理しております。

まず、温湿度管理が可能な施設・整備ということでございますけれども、施設の置かれた環境やスペックに応じて、書庫の温度が年間を通して緩やかに変動があることについては支障がないということで、人為的な管理を行っていない施設も指定を受けているという状況でございます。

それから、くん蒸施設は必置ではない。むしろ稀であるということで、このくん蒸施設というのは1 ページおめぐりいただきますと、害虫駆除や防かび、殺菌の目的で薬剤、ガスを資料に浸透させる方法ということが、そういう施設を設けるのがハードルが高いという御意見があるのですけれども、そういうことでもないということを説明しております。

上から4 つ目ぐらいに寄贈・寄託文書の目録公開について。これは保坂先生のお話の中に出てきたところでありますが、一般的には寄贈・寄託の契約行為を成立させる上で点数等を確定した目録の作成や利用条件を設定しておくということで、契約を行うことが普通ということであれば、そこから原則1年以内の目録公開については困難とは考えられない。内閣府のほうでそういう国立公文書館等の指定を目指している法人なり大学の方々とやりとりをすると、こういうことでそんなに厳しいというわけでもないですねという理解を得られる場合が多いというのがこちらから見た状況でありますという御報告と、こういう格好で文書で整理して何らかの形で示させていただいたほうがいいのかないかなということでございまして、今回整理させていただいたということでございます。

資料に飛びますけれども、7 ページに参考資料2 ということで国立公文書館等一覧ということで、現在13施設という、これが多いのか少ないのかということであります。

8 ページ、9 ページ以降に歴史資料等保有施設ということで、保坂先生の御説明の中でも二室体制というお話が出てきましたけれども、こういう機関があるということでございます。

説明は以上でございます。

○宇賀委員長 それでは、以上の国立公文書館等の指定に関する御説明を踏まえまして、そのあり方について御議論をいただきたいと思えます。御意見や御質問等がありましたら

お願いします。

○保坂委員 現場の声を聞いてきた者の実感として、ガイドラインが非常にシンプルに書かれていて、どのように運営していいかわからないという面があったということを私は実感いたしました。

その点で例えば資料2-2の中で3ページ、ポイントとして指摘していただいた点です。温湿度管理が可能な施設・設備あるいはくん蒸施設等については、このように考えればいいんだというのを出していただくこと。というのはどのように運用していけばいいのかということも補っていくわけで、これにより国立公文書館等の指定を受けようとする、それに向けて準備をする大学が出てくる可能性があるのではないかと考えます。

そういう趣旨で基本的に賛成なのでございますが、1点、この4ページで列記されておりますが、常勤職員の確保のところでも専門的知見を有する者である必要はないというのがあるわけです。ここはどうだろうかと思われまして。というのはこのガイドライン上で実際にどういう記述になっているかできれば御確認いただきたいのですが、委員の先生方のお手元にはこの赤いファイルがございます。赤いファイルの33ページには公文書館法という法律がのっていて、これは1987年に公布となった法律ですけれども、そして公文書館というのは基本的にこういうものであるということを定めた法律なのですが、その第4条2項には「館長、歴史資料として重要な公文書等についての調査研究を行う専門職員その他必要な職員を置くものとする」とあります。ただし、これには附則で特例がついておりまして、附則の2項、33ページでございますが、専門職員についての特例「当分の間、地方公共団体が設置する公文書館には、第四条第二項の専門職員を置かないことができる」。この公文書館は、国及び地方公共団体が設置する公文書館について定義していて、地方公共団体が設置する公文書館には当分、専門職員を置かないことができるとなっているわけです。逆に言えば国が設置する公文書館には基本的に置くというようになっているわけでありまして、現在の独立行政法人国立公文書館、外務省外交史料館、宮内庁宮内公文書館には、恐らくこれに相当する専門職員がいることになっていると私は理解しておりました。

さて、ここで問題になるのは国立公文書館等の指定を受けた独立行政法人等が設置した公文書館で、どういう職員が必要かということです。常勤の職員の確保は必ずしも必要ないとなっております。公文書館法を酌むとすれば、ややぶつかる面があるのではないかと考えた次第ですが、この点はいかがでございましょうか。できればまずガイドライン上の記載を確認お願いできればありがたいのですが。

○森丘課長 まずガイドラインのほうには、それに相当した記載はないと思います。それから、公文書館法のほうですけれども、法律の解釈ですので確認して、また次回、御報告させていただきたいと思っておりますけれども、これは独立行政法人とか大学を想定してつくった法律かどうかというところはありますので、その辺、次回また御報告させていただければと思います。

○保坂委員 そういうことだと認識しておりますけれども、ただ、そのようにもともと想

定されていない、対象に入っていないということだとして、そのときにどちらに寄せておくほうがいいのかということを考えたほうが良いと思うのです。そういう点では専門的知見を有しなくてよいという表現は、恐らく出さないでおいたほうが良いのではないかとというのが私の意見でございまして、御検討いただければ幸いです。

○森丘課長 これは現状、こういうやりとりといたしますか考え方を示しているということで、この委員会で御議論いただきまして、今後はこういう内容で考えたほうが良いということになれば、それがまさに5年後見直しということかと思っておりますので、内容についても御議論いただけるようにしたいと思っております。

○宇賀委員長 ほかいかがでしょうか。よろしいでしょうか。

続きまして、行政文書の作成・整理について事務局から説明をお願いします。

○森丘課長 時間の関係がございまして、よろしければ行政文書については次回に送らせていただきまして、残りの資料について説明をさせていただければと思います。

資料4でございすけれども、毎度お示ししている検討事項でございす。それで今日の経過とか不服の分科会の話が出ましたけれども、今日の先生方の御指摘も踏まえて御議論いただけるように整理したいと考えております。

資料5-1でございすけれども、施行令やガイドラインの改正でございまして、今回いわゆる番号利用法と行政不服審査法が施行されることに伴いまして、まず政令改正、それからガイドラインの形式的な改正が発生するというところでございす。

資料5-2は施行令の改正でありますけれども、番号利用法が施行されることに伴いまして、こちらの政令も改正するというところでございす。

「2 改正内容」をごらんいただければということなのですが、現在、住民基本台帳カードと書いてあるところを個人番号カードに改めるという内容でございす。

資料5-3、ガイドラインの改正に進ませさせていただきます。主な内容の真ん中辺ですがけれども、(1)が先ほどと同様でございまして、住民基本台帳カードと書いてあるところを個人番号カードに改めるということでありす。(2)が行政不服審査法の関係でありすけれども、異議申立てと書いてあるところを審査請求という言葉に置きかえるということでありまして、2ページ以降に新旧対照表がありますけれども、おめくりいただきますと、単純に言葉を置きかえているという形式的な改正がほとんどだということをごらんいただけるかと思ひます。

説明は以上です。

○宇賀委員長 それでは、ただいまの御説明に対しまして御質問や御意見はございすでしょうか。よろしいでしょうか。

それでは、諮問事項である公文書等の管理に関する法律、施行令の改正につきましては、この委員会として同意することとしたいと存じます。

それでは、以上で第46回「公文書管理委員会」を終了いたします。委員の皆様におかれましては、お忙しいところ御出席いただきましてありがとうございました。