

公文書等の適切な管理、保存及び利用のための体制整備について  
- 我が国のアーカイブズの新時代をめざして -  
( 案 )

平成 1 6 年 6 月      日

公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会

## 目 次

はじめに .....	1
1 基本的な考え方 .....	3
（ 1 ）公文書等は国民が共有すべき遺産 .....	3
（ 2 ）充実・強化される各国の公文書館制度 .....	3
（ 3 ）現代の遺産を保存していない我が国の公文書館制度 .....	4
（ 4 ）将来に対する説明責任を確保する仕組み .....	5
（ 5 ）問題の所在と検討の視点 .....	6
2 公文書等の管理・保存・利用に係る現行システムの評価 .....	9
（ 1 ）公文書館への公文書等の移管の現状等 .....	9
ア 移管の現状 .....	9
イ 移管が進まない理由 .....	10
（ 2 ）公文書等の管理・保存・利用に関する各システムの整合性 .....	11
ア 現用文書の管理 .....	11
イ 非現用となった公文書等の管理 .....	11
ウ 移管基準と行政情報公開法 .....	12
（ 3 ）公文書等の「作成」に係るシステム・運用 .....	12
（ 4 ）保存期間内の公文書等の「管理」に係るシステム・運用 .....	13
ア 行政機関が保管する公文書等に関する所在情報の把握 .....	13
イ 行政文書の廃棄 .....	14
（ 5 ）公文書等の移管手続 .....	15
ア 移管、行政文書の保存期間の延長及び廃棄に係る権限の所在 .....	15
イ 移管基準 .....	16
ウ 移管手続に係る行政機関の負担 .....	16
（ 6 ）公文書等の収集体制 .....	17
ア 「公文書等」の範囲 .....	17
イ 行政機関の保管する公文書等 .....	17
ウ 立法機関・司法機関が保管する公文書等の移管 .....	18
エ 国以外の機関からの移管 .....	18
オ 公文書等の媒体の多様化 .....	18
（ 7 ）公文書等の利用 .....	19
ア 閲覧及び一般利用の現状 .....	19
イ アジア歴史資料センター .....	20
（ 8 ）現行法に基づいて内閣総理大臣及び国立公文書館が行いうる業務 .....	20
ア 内閣総理大臣と独立行政法人国立公文書館の分担 .....	20

イ	内閣総理大臣が行う業務	21
ウ	国立公文書館が行う業務	21
3	必要な取組	23
(1)	保存すべき文書の作成	23
(2)	現用文書の管理・所在情報の把握等	24
(3)	行政文書の散逸防止	24
ア	行政文書の保存期間の延長・廃棄が適切に行われるための措置	24
イ	移管基準の明確化、移管手続きの見直し	25
(4)	国立公文書館への公文書等の移管を促進するための環境整備	26
(5)	いわゆる「中間書庫」システムについて	27
(6)	公文書等の収集体制の強化	29
ア	行政機関が保管する文書（写真等、広報資料、白書等）	29
イ	立法機関・司法機関が管理する公文書等	29
ウ	独立行政法人等「国以外の機関」が保管する公文書等の移管	30
エ	歴史資料として重要な記録類の国立公文書館による積極的な収集	30
オ	公文書等の媒体の多様化への対応	30
カ	他のアーカイブズとの連携	31
(7)	制度を支える人材育成等	31
ア	職員の育成及び専門家への社会的認知を高めるための方策	32
イ	専門的知見を有する人材の登用	33
ウ	国立公文書館からの各行政機関への支援	34
エ	国立公文書館からの他の公文書館への支援	34
(8)	所蔵資料の国民への利用促進	35
ア	閲覧・展示等の施設・設備の拡充	35
イ	所蔵資料の利用拡大	35
(9)	情報技術及び電子政府化の急激な進展への対応	35
ア	デジタルアーカイブ化の促進	35
イ	デジタルアーカイブ・システムの構築	36
ウ	電子媒体の移管・保存方法等の検討	36
(10)	内閣府及び国立公文書館の体制整備	36
ア	内閣府の体制の整備	36
イ	国立公文書館等の施設・体制等の整備	37
	むすび	37

## はじめに

本報告書は、平成15年5月より内閣府大臣官房長のもとで開催された「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存・利用等のための研究会」(以下「研究会」という。)の検討を拡充・発展させる形で、同年12月に内閣官房長官のもとに設置された「公文書等の適切な管理・保存・利用等のための懇談会」(以下「懇談会」という。)における検討の成果をまとめたものである。

研究会では、我が国における公文書館制度の拡充・強化を図るための方策について検討した。平成15年7月に、直ちに取り組むべき事項を中心に「中間取りまとめ」を公表し、いくつかの制度的課題については、さらに検討すべき論点を整理した。

さらに、研究会では、こうした制度的課題の検討に当たっては、進んだ公文書館制度を有している諸外国の関連制度とその運用を正確に把握し、我が国の現状との比較を行いながら、これを進める必要があるとの考えから、委員が分担して、韓国、中国、アメリカ、カナダの4か国を訪問し、調査を行った。その結果は、平成15年12月に、「諸外国における公文書等の管理・保存・利用等にかかる実態調査報告書」(以下「海外調査報告書」という。)として、公表された。

諸外国においては、国立公文書館を国家存立の基本的な機能であると理解して制度が整備され、運用がなされている。国立公文書館の体制について、職員数を比較すると、我が国が42人にとどまるのに対し、米国2500人、カナダ660人、イギリス450人、フランス440人、中国560人、韓国130人となっており、日本の公文書館は諸外国に比べ、けた違いの規模にとどまっており、体制の差は歴然としている。諸外国においては、国立公文書館が現用文書管理も含めた多様な機能を持っているほか、現用文書の集中管理の仕組み(中間書庫システム)が整備され、情報公開法のほかに統一的な文書管理法が存在するなど法的環境も我が国と大きく異なっている。

この結果も踏まえつつ、更に制度的あり方についてより幅広い視野から検討を深めるため、従来の研究会を拡充して内閣官房長官が主宰する本懇談会が平成15年12月より開催された。公文書等を適切に管理し、後世に残すべき価値のある歴史的に重要な公文書等の体系的な保存を行い、これを広く国民の利用に供するための制度を整備することは、我が国における重要な課題であるとの認識の下、公文書等の管理、保存及び利用に係る制度の在り方について、鋭意検討を重ねてきた。

小泉内閣総理大臣は、平成16年1月に行われた施政方針演説において「政府の活動の記録や歴史の事実を後世に伝えるため、公文書館における適切な保存や利用のための体制整備を図ります。」と述べており、我が国の公文書館制度の拡充・強化に国として取り組む方針が示された。

本報告書は、研究会における7回の検討、海外調査報告書に整理されている海外調査の成果を踏まえ、さらに合計8回にわたって行った懇談会の検討の成

果をとりまとめたものである。本報告をもとに、真に歴史の検証に耐える公文書等が、公文書館において適切に保存され、利用されることを保障する体制整備が図られることを期待するものである。

## 1 基本的な考え方

### (1) 公文書等は国民が共有すべき遺産

「過去の遺産は、将来の実りをもたらす種子である」( The heritage of the past is the seed that brings forth the harvest of the future ).

これは、2003年9月ワシントンDCに、ブッシュ大統領の出席のもとでリニューアル・オープンした米国国立公文書記録管理局の玄関台座に刻まれている言葉である。

公文書館とは、主に国や地方公共団体が作成した各種の公文書その他の記録(以下「公文書等」という。)の中から、永久に保存する価値があるものを評価選別し、保存するとともに一般の利用に供するための機関である。すなわち、公文書等とは、国民が共有すべき経験を眼に見える形とした「遺産」( heritage )であり、それを将来の実りをもたらすものとして国民が共有するための制度が「公文書館制度」である。

### (2) 充実・強化される各国の公文書館制度

近代的公文書館の起源は、フランス革命直後の1790年パリに設置され、国民議会の議事録・記録類及び各省庁等の国家機関から移管される公文書等を保存・公開した国立文書館にあるとされる。

公文書館制度は、欧米各国における国家の基本的機能として定着しているばかりでなく、近年になって一層強化されている。米国では、1935年にワシントンDCに国立公文書館本館が竣工したが、93年にはメリーランド州に新館が建設され、2003年9月には改築のため休館していた本館がリニューアル・オープンした。全国に15のレコードセンター(現用文書の合同保管庫)を持ち、職員数2500人(臨時職員を除く)が国民に対して国家の活動についての記録に接近し利用することを保証している。

我が国同様公文書館の理念の定着が遅れていた韓国でも、金大中政権の発足時における過去の公文書等の大量廃棄、金融危機の発生に伴うIMFへの対応の必要性等から、過去の記録を保存する重要性が強く意識され、90年代末より、公文書館制度の拡充(「韓国の記録文化ルネッサンス」)が急速に進み、法制は1999年に公共機関記録物管理法が制定されている。

さらに、2001年には、記録管理に関する国際標準ISO15489がはじめて策定された。近年、情報公開の進展及び電子記録の普及等を背景にして、政府をはじめとする組織がその社会的活動の過程で作成する記録は、作成された瞬間から広く社会の成員によって共有されるべきものであり、適切に保存・管理されなければならないとするレコード・コンティニウム(記録連続体論)のパラダイム(概念的枠組み)が、文書管理やアーカイブズを専門とする世界中の実務者並びに研究者等の注目を集めている。このパラダイムは、抽象的な理論モデルではあるが、この基準の策定にも多大な影響を与えたといわれており、現用・非現用の区別を超えた記録の全般的管理の必要性を、実務面において支える知的枠組みを提供している。

### ( 3 ) 現代の遺産を保存していない我が国の公文書館制度

我が国では、この近代的公文書館の制度は国の基盤的制度・施設であるにもかかわらず、明治維新における欧米の制度の導入に当たり、移植されず、また、日本国憲法施行後も定着するにいたらなかった。昭和62年に公文書館法が、平成11年には国立公文書館法が制定されたが、我が国において、公文書等を作成する国の機関における職員においても、公文書館を利用する一般国民においても、その意義、果たすべき役割についての社会的認知がなお低く、その整備・充実は、我が国の国力に比して極めて不十分である。

国立公文書館は、毎年春秋に特別展を開催している。平成16年春には、「激動幕末・開国の衝撃」という企画が催された。激動の時代にあって先人がいだいた危機感や困難にぶつかりながら、使命感によって道を切り開いていった英知とたくましさを実感できるものであった。

平成15年秋には、「変貌・江戸から帝都そして首都へ」という企画が開催された。慶応4年(1868)に江戸から名を改めた東京が「首都」として徐々に成長し、関東大震災や戦災による大打撃を乗り越え、戦後は「首都圏」を形成するほどまで発展を遂げた足跡を、写真・地図・図面などを含む所蔵資料によって、ふりかえっている。

いずれの企画も好評であり、国立公文書館が国の歴史を後の世代に伝え、後の世代が歴史を追体験する上で重要な役割を果たしていることを示すものである。しかし、一方で、こうした特別展は、国立公文書館、あるいは、我が国の公文書館制度の問題点を示すものでもある。過去63回開催された展示会をみると、展示テーマの多くは、江戸時代、明治時代に関するものである。

戦後60年を迎えようとしている中、先人は、そのとき、そのときに困難、岐路に直面し、同じような危機感、使命感を持って意思決定を行い、道を切り開いてきたはずである。我が国の現在の繁栄はそうした先人による無数の意思決定の上に築かれている。

例えば、日本は1950年代から60年代にかけて、広範な環境汚染とそれに伴う深刻な公害病を経験した。今年は、日本経済の死命を制する原油の価格が急速に高騰した石油危機から30年である。15年ほど前に行われた日米構造問題協議は、通常的外交交渉にとどまらず国内の経済社会のあり方に関わる諸制度が直接交渉の対象となった協議であった。来年は、6433名の尊い人命を失われた阪神淡路大震災から10年を迎える年である。そこからの復興の努力の記録は、後世に残されるべきものであろう。

現代もまた激動の時代である。この懇談会、あるいは研究会の開催と並行して、「構造改革なくして日本の再生と発展はない」という方針のもと、聖域なき構造改革が各方面で推し進められた。構造改革は必然的に痛みを伴うものであるが、その効果は直ちに現れるものではない。この時代、改革の努力は、歴史にどのように残され、将来の国民によってどのように評価されるの

であろうか。

20世紀後半から現代に至る多くの重要な意思決定、すなわち人々の苦難と選択の歴史を現在の日本の公文書館制度は、我々にあるいは、将来の世代に残しているのだろうか。江戸時代、明治時代の先人が我々に残し、現在公文書館に保管されているような貴重な記録を、子孫に対して残しているのだろうか。10年後、30年後の公文書館は、戦後史を題材にした特別展を開催し、同じような感動を将来の国民に伝えることができるのだろうか。現状の制度をこのまま残す限り、残念ながら答えはいずれも「否」といわなければならない。

現実には、戦後の日本にかかる記録を知りたいければ、むしろ米国の国立公文書館を訪ねた方がよいというのが研究者の一般的な認識である。例えば、国家賠償法（昭和22年制定）の立法過程に関する記録は、我が国の国立公文書館において発見することはできないが、米国の国立公文書館に記録が存在する。10年ほど前に自らの機関で行われた意思決定がどのような経過でなされたかについての記録が当該機関（省庁）に存在せず、米国の国立公文書館で発見されたという話もある。

戦後60年を経過しようとしているにもかかわらず、戦後を対象とした歴史研究がほとんどなされていないのも公文書等の体系的保存がなされていないことと無関係ではない。1950年代を対象とした数少ない歴史研究は、ほとんどが、関係者へのインタビューや口述記録や雑誌記事、報道等、さらには米国国立公文書館所蔵の資料で客観的資料の不足を克服しようとしたものであって、国立公文書館所蔵の公文書等は、ほとんど貢献していない。歴史の実証研究という観点からいって諸外国に比べて大きな制約がある。

#### （４）将来に対する説明責任を確保する仕組み

「公文書館は、単なる歴史保存施設ではなく、人権擁護や説明責任のための、民主主義の本質に深く関わる施設である」（第八代合衆国アーキビストジョン・カーリン）。

欧米では、国家の機関の重要な意思決定は、常に将来の世代における歴史としての評価を念頭におかれてなされている。また、韓国において近年の公文書館制度の充実（記録文化ルネッサンス）の原動力となったのも、「公文書館なくして民主主義なし」（No Archives No Democracy）という理念であった。

現在、我が国における各種の制度や運用に影響を与えてきた「政治や行政はプロに任せて民は黙って寄りかかっていけばよい」、「ムラの恥を広い世間にさらしてはいけない」といった考え方は、急速に後退し、修正されつつある。これを象徴するのが、行政情報公開法の制定（1999年）とその定着であり、さらには、今年の通常国会に提出され、成立した公益通報者保護法（2004年）である。

我が国では、行政の「説明責任」は、主として同時代の国民に対するもの



として理解されてきたし、行政文書の開示のための制度である行政情報公開法はそうした目的に資するものとして制定されている。一方、諸外国では将来の国民に対しても「説明責任」を果たしていくことが制度として要請され、国の機関に勤務する個々の職員にも浸透している。

諸外国では、国の機関の意思決定に関わる記録を後世に残す制度が整備されているなかで、重要な意思決定に関わる者は、後世の評価にさらされることを常に念頭に置いて行動することが求められている。同時代的には公開になじまない分野が認められ、そうした分野には厳格な秘密保持が図られる一方、後世における歴史の批判の可能性を確保することで公正な意思決定が担保される。公文書館は、そうした後世の評価の材料を保存、提供する重要な社会基盤として機能している。

国の機関が作成し、又は取得した公文書等は、その組織の活動記録であるだけでなく、広く国民が共有すべき貴重な記録である。公文書等を適切に管理し、後世に残すべき価値のある重要な公文書等の体系的な保存を行うとともに、国民の利用に供するための制度を整備することは、我が国の「この国のかたち」のありようが問われる国の基本的な責務・機能であって、同時に将来の発展への基盤である。

ここにおいて公文書館制度を担う人材である公文書等の管理の専門家は、組織的（組織内部における）・民主的（広く社会に対する）・歴史的（後世に対する）説明責任と密接に関連するものとして位置づけられる。

#### （５）問題の所在と検討の視点

公文書館制度の検討にあたっての基本的視点は以下のとおりである。

第一に、国民からみた国立公文書館は、北の丸公園に存在する４階建ての建物、とりわけワンフロアの「閲覧室」である。しかし、閲覧室で貴重な公文書等の閲覧を可能にするためには、その裏で公文書等を体系的に収集し、保存し、選別する気の遠くなるような地道な作業の積み重ねが必要である。

米国国立公文書館の正式名称は、国立公文書記録管理局（National Archives and Records Administration）であるが、その名の示すとおり、国立公文書館と記録管理局という２つの機能を兼ね備えている。国立公文書記録管理局における２５００人の職員のうち、ワシントンDCの本館とメリーランド州の新館に勤務しているのは約７００人で、約５０人のスタッフが、公文書館への移管が適切に行われるよう連邦政府機関と交渉し、約３０人が政府職員の文書管理の指導にあたっている。一方、我が国の公文書館は、昭和４６年に発足したが、これは、いわば「閲覧室」からみた公文書館制度を移植して整備したものにとどまるものであった。江戸時代、明治時代に作成され、すでに選り抜かれた公文書等を保管し、閲覧に供するには一定の機能を持っているが、現用文書の管理、収集、保存、選別の機能、制度においては、大きく遅れをとっているのは否定しがたい。

第二に、我が国の現行制度のもとで、国立公文書館は、基本的には内閣総

理大臣(内閣府)が国の各機関から移管を受けた公文書等を受動的に保存し、閲覧に供する施設となっている。一方、諸外国では、国立公文書館は、国の各機関が業務上使用している現用文書の作成、保存、管理に広く関わり、公文書等の保存期間の設定や廃棄について公文書館の個別承認が必要であるなど公文書館が、現用・非現用双方の公文書等のライフサイクル(作成・取得から保存・廃棄までの過程)全般に関わる幅広い役割を担っている。

総理府の附属機関として設置された国立公文書館は、内閣総理大臣に直結する行政機関として、各省庁との間で移管、評価・選別等につき主体的に事務を行いながら、公文書等の保存、利用等の実施事務を行ってきた。しかしながら、平成13年に独立行政法人化して以後は、国立公文書館は、移管について、制度上求められて意見を述べるにとどまっている。

すなわち、現在、我が国では、現用文書の管理は、個々の行政機関の責任においてなされ、現用文書の管理については、個々の行政機関において文書管理規則が設けられているにすぎない。また、各機関において非現用となった公文書等の移管は、内閣総理大臣(内閣府)が行っており、国立公文書館の関与は制度上極めて限定されている。公文書館制度を充実させるためには、「独立行政法人国立公文書館」が担っている機能を充実するだけでは不十分であり、こうした公文書等の作成、保存、移管、廃棄等の全体像を視野に入れて総合的な視点で検討することが重要である。

第三に、歴史的に重要な公文書等が体系的に保存されるためには、現用文書段階からの適切に管理保管されることが必要である。現在の文書管理は、文書のいわゆる現用段階を念頭において作成されており、文書の保存期間(長いものでは30年間、保存期間を延長されているものはそれ以上。)内は文書を作成した各行政機関において情報公開の開示請求を担保し、保存期間が終了したときに、「非現用文書」となって歴史資料の評価・選別を行う仕組みである。重要な文書を適切に国立公文書館に移管するためには、現用文書段階における適切な管理保管が必要なのは勿論のこと、公文書館が将来の国民に対する説明責任の拠点として機能を果たしていくためには、重要な意思決定に際して、文書が適切に作成されることをも担保することも必要である。

第四に、国の公文書等の保存について、現状は「分散管理」であるが、重要な公文書等の適切な保存という観点からも、国の機関全体の行政コストの観点からも問題がある。行政文書の多くは、作成されてから最大30年間、場合によってはそれ以上にわたって、各府省、それも多くの場合、文書を作成した原局原課で文書が保管されている。

文書を一定の期間保存すべきであるということは、作成部局がそれをそのまま保存すべきであるということと同じではない。現状は、公文書等の保存自体を目的としていない多くの組織(部局)に貴重な公文書等の保管について長期にわたる責任を課すものである。この結果、執務スペースを実際にはほとんど参照することのない書類が占拠して職員の事務効率を低下させることが懸念されるばかりでなく、後世に残すべき貴重な記録が意図的にではな

いにせよ散逸していく可能性があるという問題がある。

重要な公文書等の散逸防止を図るとともに、公文書等の保存にかかる行政コストを低減させ、行政の効率化を図るためには、国の機関等が作成した公文書等をできる限り集中管理する制度が望ましい。

第五に、公文書等の管理に関する制度は必然的に国の機関の活動、行政過程そのものを規制する側面があることに留意が必要である。国の行政機関は、意思決定を行うに当たっては、文書を作成して行うのが原則であり、公文書等の作成とは、国の機関の活動のもっとも重要な一部であるからである。

文書管理や移管の仕組みを見直す際には、各行政機関等における事務の能率的な遂行にも資するものとなる方向で行うことが必要である。公文書館制度が持つ保存、移管等のための行政コストを軽減する一方で、国の機関においても、自らの組織が作成した公文書等を含め、先人の記録を利用しやすい制度となるよう工夫が必要である。

第六に、電子政府が推進され、各府省の公文書の電子化・ネットワーク化が急速に進んでいる。紙の公文書から電子公文書への変化は、従来からの公文書の管理体制を根本から変革するパラダイムシフト(概念的枠組みの変化)を呼び起こす可能性があるものであるが、現行の電子政府構築計画には、歴史資料として重要な電子公文書を将来の国民に遺す、という視点が基本的に欠落している。紙から電子への媒体の変化を問わず、将来にわたって国民が公文書等を継ぎ目なく利用できるよう、適切な対応を取っていく必要がある。

第七に、本懇談会では、主として国の機関が作成した公文書等を国立公文書館が保存する場合を念頭において検討を行ったが、公文書館は、国立公文書館ばかりでなく、全国の46の地方自治体において設置されており、それぞれの自治体においてその地域の公文書の保存を担う重要な役割を担っている。これらの地方自治体のなかには、国よりも先進的な制度を持つところもあり、検討の材料とした。

地方自治体は、国と異なる様々な状況にあり、特に市町村合併が進むなかで歴史資料として重要な公文書等の散逸が懸念されているが、本報告で扱っている内容が、地方の公文書館制度のあり方を検討する際にも参考になれば幸いである。

## 2 公文書等の管理・保存・利用に係る現行システムの評価

本懇談会では、以上のような基本的な考え方に基づいて、公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する検討を進めてきたが、必要な取組を提言するに当たり、まず、公文書館への公文書等の移管の現状を確認し、その原因を分析するとともに（１）現行システムの全体像を俯瞰し（２）そのような問題が生じる原因となっている文書の管理・保存利用に係る現行システムにおける問題点を指摘することとする（３）（４）（５）（６）さらに、閲覧、利用に関する現状を整理する（７）。最後に、現行法上における内閣府、国立公文書館の機能について概観する（８）。

### （１）公文書館への公文書等の移管の現状等

#### ア 移管の現状

平成１３年（２００１）４月、国立公文書館は大きな転機を迎えた。中央省庁等の再編に伴い独立行政法人へと生まれ変わると同時に、「行政機関が保有する情報の公開に関する法律」（平成１１年５月１４日法律第４２号）（以下、「行政情報公開法」という。）が施行され、「国立公文書館法」（平成１１年６月２３日法律第７９号）に基づく新しい移管制度が開始されたのである。

従来の移管制度では、各省庁の文書管理規程などにより「永年保存」と区分される文書を作成・取得後３０年までに国立公文書館へ移管することとされており、多くの場合３０年経過する以前に移管されていたが、行政情報公開法施行以後は「永年保存」文書という区分はなくなり、３０年・１０年等の保存期間が満了し非現用となった時点で、「国立公文書館法」の定めに従い各行政機関の長と内閣総理大臣との間で移管についての協議が行われることになった。新しい移管制度では、年に１度各行政機関の長が内閣総理大臣に対して、保存期間が満了する文書の中から歴史資料として保存する必要があると思われる文書の移管の申出を行う。内閣総理大臣は、申出を受けて国立公文書館の意見を聴く。国立公文書館は、申出のなかった行政文書を含め、当該年度に保存期間が満了する行政文書全般の中から、移管を受ける必要があると判断する文書について内閣総理大臣に意見を述べる。内閣総理大臣は、この意見をも踏まえた協議を行い、最終的に各行政機関と合意し移管を受けた公文書等を、国立公文書館に移管する（国立公文書館法第１５条第４項）。

この制度を実施するため、「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１３年３月３０日閣議決定）、「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１３年３月３０日各府省庁官房長等申合せ）、「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１３年３月３０日閣議決定）等の運用について」（平成１３年３月３０日各府省庁文書課長申合

せ)が定められ、会計検査院と内閣府の間にも同様の定めが行われた。

新しい移管制度の開始により各府省からの体系的な文書の移管が期待されたが、現実には平成９年度から１２年度の平均移管冊数が約１７０００冊だったのに比べ、平成１３年度の移管冊数は６７４冊、平成１４年度は７７５９冊、と移管冊数が激減した。平成１４年度についていえば、各行政機関から移管の申し出があった冊数は７３２０冊であり、国立公文書館はこれ以外に行政文書ファイル管理簿から５３１９ファイルを移管対象として照会したが、最終的に移管されるに至った行政文書は４３９冊にとどまった。また、７７５９冊のうち５５２４冊は内閣官房及び内閣法制局からの移管であり、１００５冊は文部科学省からの学校法人等の許認可関係文書であって、他の各府省からの移管はそれぞれ０～３００冊以下にとどまっている。

一方、昭和４６年（１９７１）７月の設立以来、３０余年の間に移管を受けた公文書等の所蔵冊数は約５８万冊（平成１５年度末）に及び、天皇の御名・御璽のある御署名原本等を含む貴重な資料を所蔵しているが、旧来の制度で移管された公文書等も、戦後の国の行政機関の歩みを跡付けるに十分な内容とは言いがたい。

現在、国立公文書館のホームページでは、所蔵資料検索の一助として、昭和４６～平成１２年度移管公文書の概要について移管省庁別の「資料群案内」を公開しており、旧制度で移管された公文書等の全体像を概観することができる。（<http://www2.archives.go.jp/shiryogun/index.html>）

内閣・総理府移管資料については、明治から昭和４０年代までの閣議関係、法律・政令関係、省令・告示関係、人事・栄典関係等の資料がほぼ揃っているが、その他の省庁については資料に偏りがあり、特定の種類の公文書が大量に所蔵されていることがわかる。各省庁から平成１２年度までに移管された文書は、例えば、個別許認可関係の文書が多く、各省庁の基幹となる施策を形づくるような文書の移管は少ない。各行政機関の中核である大臣官房・官房総務課等の作成文書が全く移管されていない省庁や、昭和３０年代以降の資料が全く移管されていない省庁も見受けられる。

国立公文書館への移管の仕組みが順調に機能していれば、今から３０年前、すなわち１９７０年代初頭までに各行政機関で作成された公文書等が網羅的に収集されているべきであるが、国民所得倍増計画、大学紛争、公害問題等の戦後の代表的な政策や社会的事件を今に伝える証拠的な資料については、ごく断片的な所蔵にとどまっていると言わざるを得ない。

## イ 移管が進まない理由

このように歴史資料として重要な公文書等の国立公文書館への移管が進まない理由として考えられることは、本来作成されているべき文書が作成されていないこと、現用文書の管理が不十分で保存期間満了前に散逸又は廃棄してしまうこと、保存期間が満了した行政文書に係る保存期間の延長

が安易に行われていること、本来国立公文書館において保存する必要のある保存期間を満了した文書が何らかの事情により移管されずに廃棄されてしまうこと、などである。

本懇談会が、文書管理を担当している職員を対象として実施したアンケートの結果をみると、国立公文書館への移管に当たって苦労する点としては、「移管後の公文書館における公開上の取扱いに不安がある」「どのような行政文書が移管対象となるか分からない」「国立公文書館への移管後の文書の利用が不便である」「移管対象に該当する行政文書に対し、保存期間が延長されるものが多い」「国立公文書館の目的が職員に十分に理解されていない」という回答があった。

また、移管を進めるためにはどのような改善措置が必要と思うかについては、「移管すべき歴史資料として重要な公文書等の定義を明確にする」「移管後も文書作成府省の職員が容易に公文書等の利用ができる体制にする」「移管後の文書の公開・非公開の判断に際して、移管元の省庁の意向が反映されるようにする」という3つの回答が多かった。

公文書等の管理・保存・利用に必要な体制を整備していくに当たっては、海外調査で明らかとなった諸外国における先進的な取組ばかりでなく、このようなアンケート結果など、各行政機関における文書管理や移管の実情を踏まえ、実効性のある措置を講じていく必要がある。

## (2) 公文書等の管理・保存・利用に関する各システムの整合性

現在、我が国では、国の機関において作成、又は取得される公文書等の管理、保存、利用を全般的に規制する統一的な文書管理法は存在しない。いわゆる現用段階にある文書については、各行政機関の作成する文書管理規則等が、「非現用文書」については、国立公文書館法とそれに基づく閣議決定等が、それぞれの目的に添った規制を行い、全体として、公文書等の管理・保存・利用に関する法体系を形成している。

### ア 現用文書の管理

「現用」段階における公文書等の管理については、行政機関の作成するものについては、各行政機関の事務の適正かつ円滑な実施の観点から、各行政機関において文書管理規則が定められ、また、行政情報公開法の適正かつ円滑な施行の観点から「行政文書の管理方策に関するガイドライン」(平成12年2月25日各省庁事務連絡会議申合せ)以下「ガイドライン」という。)が定められているため、各行政機関における文書管理規則の内容はおおむね共通のものとなっている。

### イ 非現用となった公文書等の管理

保存期間を満了し、「非現用」となった公文書等の保存については、国立公文書館法が基本的な枠組みを定めている。すなわち、「国の機関」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じることとされている（国立公文書館法第15条第1項）。

「国の機関」には、行政機関のみならず、立法機関・司法機関が含まれる。このうち、行政機関との間では、「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」閣議決定（平成13年3月30日）（以下「閣議決定」という。）が、会計検査院との間でも「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」内閣総理大臣・会計検査院長申合せ（平成13年3月30日）がそれぞれ行われ、国立公文書館への行政文書の移管基準や移管手続きが定められている。他方、立法機関、司法機関との間では、現在こうした手続きが定められていない。

#### ウ 移管基準と行政情報公開法

行政機関において行われている移管基準については、各行政機関の文書管理規則において、保存期間（行政情報公開法施行令第16条第1項第8号に規定するもの。以下同じ。）が満了した行政文書のうち一定のものを移管することとするなどとされており、国の行政機関の保管に係る公文書等の管理・保存に係る現行システムは、実際上は行政情報公開法の枠組みを利用しつつ構築・運用されている。

もちろん、行政情報公開法や現在の文書管理システムは、その性格上、歴史資料として重要な公文書等の現用段階における管理・保存という要請と相反するものではない。

そもそも、行政情報公開法において、「情報公開」と「文書の管理」とは車の両輪であると言われるが、これは、あるべき行政文書が不存在であったり、所在が明確でなかったりする状態では、行政情報公開法は的確に機能しないからである。国立公文書館に歴史資料として重要な文書が適切に移管されるためには、文書の作成及び管理が適切に行われることが不可欠の前提であるから、「公文書館制度」と「（現用）文書の管理」もまた車の両輪であるといえよう。

また、行政情報公開法の目的が、政府がその諸活動の状況を具体的に明らかにし、現在の国民に対して説明する責務（説明責任）を全うすることであるのと同様に、公文書館制度には、歴史資料として重要な公文書等の適切な保存及び利用を図ることにより、将来の国民に対する国の説明責任を果たすという使命が課せられている。

しかしながら、「文書管理」については、将来の国民に対する「説明責任」を果たすための歴史的に重要な公文書等の適切な管理・保存を行うという観点に立った認識が十分に持たれてこなかった。従って、このような観点からも文書管理の仕組み・ルールを一層充実させる必要がある。

#### （３）公文書等の「作成」に係るシステム・運用

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、そもそも重要な意思決定に際して、文書が作成されることが前提であり、諸外国においても文書管理法の重要な柱とされている。

国の行政機関においては、意思決定を行うに当たっては文書を作成して行うこととされている（行政情報公開法施行令第１６条第１項第２号）。意思決定と同時に文書を作成することが困難である場合及び処理に係る案件が軽微なものである場合は、例外として文書の作成を要しないが、前者の場合には、事後に文書を作成しなければならない（行政情報公開法施行令第１６条第２項）。各行政機関の文書管理規則においても同様の規定があり、行政情報公開法及び行政情報公開法施行令に基づいて制定されたガイドライン（各省庁事務連絡会議申合せで決定）においても同様の規定が示されていることから、これに従って、各行政機関の文書管理規則の規定ぶりは行政情報公開法施行令とほぼ同じものとなっている。しかし、それが意思決定を記録に残し、将来に対する説明責任を果たすために重要であるという点についての認識は、一般的でないため、必ずしも徹底していない面もある。

各行政機関の文書管理規則においては文書作成義務が規定されており、これは、行政情報公開法施行令第１６条第１項第２号の規定に基づいて各府省が制定しているガイドラインにも沿っているものであるが、文書作成義務は重要な意義を持つものであるから、各行政機関において文書作成義務を十分認識し、実際に十分に履行されるよう改めて周知・徹底を図る必要がある。

#### （４）保存期間内の公文書等の「管理」に係るシステム・運用

##### ア 行政機関が保管する公文書等に関する所在情報の把握

現在、歴史資料として重要な公文書等として国の行政機関から内閣総理大臣、さらには国立公文書館に移管されているものは、運用上は、行政情報公開法によって整備された各行政機関の行政文書ファイル管理簿に記載された行政文書ファイルのうちから選別されている。

行政文書の保管については、各行政機関において文書管理規則が整備されているところであるが、ガイドラインに沿っていることから、各行政機関の文書管理規則の内容は、各行政機関ともおおむね共通のものとなっている。現用文書の適切な保管は歴史資料として重要な公文書等が確実に国立公文書館に移管されるための必要条件である。

歴史資料として重要な公文書等として国の行政機関から内閣総理大臣に移管すべきものは、保存期間が満了した行政文書のうちの一部とされている（「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について（平成１３年３月３０日閣議決定）」の実施について」（平成１３年３月３０日各府省庁官房長等申合せ）（以下「官房長等申合せ」という。））。

各行政機関は、行政文書ファイル及び行政文書の名称等を記載した行政文書ファイル管理簿を整備することとされ（行政情報公開法施行令第１６条第１項第１０号）行政機関の長からの内閣総理大臣への移管の申出や内



閣総理大臣と行政機関の長との協議も行政文書ファイル管理簿に記載された行政文書ファイル名等に基づいて行われる。

行政文書ファイルとは、「能率的な事務又は事業の処理及び行政文書の適切な保存の目的を達成するためにまとめられた、相互に密接な関連を有する行政文書（保存期間が１年以上のものであって、当該保存期間を同じくすることが適当であるものに限る。）の集合物」（行政情報公開法施行令第１３条第２項第１号）であるが、これは、物理的な単位であるいわゆる「簿冊」（一般に個々の文書がひとまとめに綴じられているもの）と同義ではない。

実務上この行政文書ファイル名等に抽象的なタイトルが多いことが、国の行政機関にとっても内閣総理大臣にとっても評価・選別に当たっての障害の１つとなっている。

また、複数の簿冊が１ファイルである場合や１つの簿冊の中に複数のファイルが存在する場合等種々の態様が混在していることが、評価・選別に当たって真の文書の内容を把握するための障害の１つとなっている。

国の機関の保管に係る歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用に関する情報の収集、整理及び提供を行うことや、歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用に関する専門的技術的な助言を行うことは国立公文書館の業務であり（国立公文書館法第１１条第１項第２号、第３号）国立公文書館は、行政文書の保存について研修などを通じて一定の役割を果たしているが、極めて限定的なものにとどまっている。

立法機関・司法機関については、現在、その保管する文書についての所在情報は国立公文書館において把握されていない。このような状況は、これらの機関が保管する公文書等の散逸防止の観点からも適当ではない。

## イ 行政文書の廃棄

行政文書の廃棄については、各行政機関の文書管理規則において、総括文書管理者の承認を得るなどして所定の手続に従って行うなどとされている。特に、保存期間が満了する前の廃棄については、特別の理由がある場合に限り、行政機関の長の許可を得ることとされている。この規定は、「行政文書を保存期間が満了する前に廃棄しなければならない特別の理由があるときに当該行政文書を廃棄することができる」という行政情報公開法施行令第１６条第１項第９号の規定に沿ったものであるが、行政情報公開法施行令の１６条１項９号の特別な理由による廃棄というのは極めて例外的な場合を念頭に置いており、例えば個人情報のように、必要ないのに保有していると、それが漏洩してプライバシー侵害なども起こるということもあるので、こうした場合には例外的に廃棄することを認めたものと考えられる。

特別の理由による保存期間が満了する前の行政文書の廃棄については、所定の手続きを義務付けるなど文書管理者による行政機関における内部チ

チェックが行われる仕組みとなっている（ガイドライン第４）が、各府省の規則については、特別な理由について限定をかけているものが見当たらない。

行政文書が適切に作成され、行政文書管理簿に適切に掲載されたとしても、保存期間内に廃棄されてしまえば、移管が実現しない。また、所定の手続きを経ない廃棄については、故意のものであれ、誤って行われたものであれ、各府省の文書管理規則違反になり、行政機関の職員は、法令及び上司の職務命令に従う義務（国家公務員法９８条第１項）があるから、こうした行為は、同法に違反する行為となる。

#### （５）公文書等の移管手続

##### ア 移管、行政文書の保存期間の延長及び廃棄に係る権限の所在

現行制度では、内閣総理大臣は、国の機関との協議による定めに基づき、歴史資料として重要な公文書等について、国立公文書館において保存する必要があると認めるときには、当該公文書等を保存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こととされている（国立公文書館法第１５条第２項）。逆に言えば、公文書等の移管は内閣総理大臣と国の機関との「合意」が前提になっているため、これらの機関の間で移管について合意に達しない場合には移管を行わず、内閣総理大臣が国立公文書館において保存する必要があると判断した歴史資料として重要な公文書等であっても、その移管が制度上担保されているわけではない。

行政機関から内閣総理大臣に移管される行政文書は、保存期間が満了したものに限定されているが、保存期間が満了した行政文書について、職務の遂行上必要があると認めるときは、一定の期間を定めて当該保存期間を延長することができる（行政情報公開法施行令第１６条第１項第７号）。保存期間の延長に当たっても、行政文書の破棄と同様に文書管理者（各課等の課長等）のチェックが行われ、各行政機関の内部において安易な延長が行われることを抑制する仕組みが設けられてはいるが、保存期間が延長される行政文書が多いことは、国立公文書館への公文書等の移管が進まない大きな要因となっている（２（１））。

保存期間が満了した行政文書については、国立公文書館等に移管することとなるものを除き、「廃棄」することとされている。廃棄に当たっては、原則として各府省において文書管理者のチェックが働く仕組みが設けられている（ガイドライン第４）。

しかしながら、保存期間が満了した行政文書については、内閣総理大臣等に移管することとするものを除き廃棄することとされているため（行政情報公開法施行令第１６条第１項第８号）内閣総理大臣と行政機関の長との協議（歴史資料として重要かどうかの評価・選別）が速やかに行われないと、実務上は、協議中又は協議前に当該行政文書が廃棄さ

れてしまうのではないかと懸念もある。実際、現在の移管の協議は、当該年度に保存期間が満了する公文書等について１年かけて移管の協議を行うため、年度中で保存期間が満了したことによって廃棄が行われた例もある。

#### イ 移管基準

国立公文書館への移管に当たって行政機関の担当者が最も苦勞する点としては、「どのような行政文書が移管対象となるか分からない」ということが挙げられている。また、移管を進めるためにはどのような改善措置が必要かについては、「移管すべき歴史資料として重要な公文書等の定義を明確にする」ということがあげられている。

行政機関から国立公文書館に移管すべき公文書等は、保存期間が満了した行政文書のうち、国政上の重要な事項又はその他の所管行政上の重要な事項のうち所管行政に係る重要な政策等国政上の重要な事項に順ずる重要性があると認められるものに係る意思決定を行うための決裁文書等とされている（閣議決定）。

行政文書を国立公文書館に移管することが適当であるかどうかは「行政文書に記載されている情報の内容により（…）個別に判断する」とこととされているが、「基本的考え方」として示されているのは行政情報公開法施行令別表２に定める最低保存期間に依拠した整理であり、「ここに掲げた類型に該当する行政文書以外にも移管対象として適当なものがあり得る」との留保がつけられているものの（文書担当課長等申合せ）、どのような文書が「移管対象として適当」であるかどうかは明らかにされていない。

#### ウ 移管手続に係る行政機関の負担

行政機関の保管に係る行政文書の内閣総理大臣への移管については、内閣総理大臣から各行政機関の長への移管の依頼、各行政機関の長からの移管の申出、内閣総理大臣と各行政機関の長との協議、移管計画の決定、移管の受入れ、というプロセスで進められることとなっているが（「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１３年３月３０日閣議決定）等の運用について」（平成１３年３月３０日各府省庁文書課長等申合せ）以下「文書課長等申合せ」という。）、このようなスケジュールをすべての公文書について１年間で完了すべきとすることは、内閣総理大臣及び各行政機関にとっての負担が大きい。

特に、各行政機関の担当者にとっても最大で３０年も前に作成された膨大な公文書等について、その歴史的価値を踏まえながら、国立公文書館に移管するか、延長するか、廃棄するかをその責任において判断していく作業は、極めて負担の大きいものである。すでに述べたように、文書ファイル名と物理的な単位である簿冊は一致せず、また、その内容を判別するためには、個々の文書にあたることを要するなど大きな困難が伴うからであ

る。こうした作業を途中段階での整理・集約もなされずに保存期間の最終年に、初めて公文書等の保存を主たる行政目的にしているわけでもない原局原課で行っているとすれば、原局原課に過重な負担を課することになる。

## ( 6 ) 公文書等の収集体制

### ア 「公文書等」の範囲

公文書館法において「公文書等」とは、国又は地方公共団体が保管する公文書その他の記録（現用のものを除く。）をいう。ここで「公文書」とは、公務員がその職務を遂行する過程で作成する記録を、「その他の記録」とは、公文書以外のすべての記録をいい、また、これらすべての媒体については、文書、地図、図面類、フィルム（スライド、映画、写真、マイクロ等）、音声記録、磁気テープ、レーザーディスク等そのいかなを問わないものである。したがって、「その他の記録」には、古書、古文書その他私文書も含まれ、あらゆる媒体を含む広い定義となっている。

### イ 行政機関の保管する公文書等

行政機関が保管する公文書等であっても、行政情報公開法の適用を受けない文書等は、実務上移管の対象とされていない。閣議決定においては、歴史資料として重要な公文書等として行政機関から内閣総理大臣に移管されるべきものは、保存期間が満了した行政文書のうち、国政上の重要な事項又はその他の所管行政上の重要な事項のうち所管行政に係る重要な政策等国政上の重要な事項に準ずる重要性があると認められるものに係る意思決定を行うための決裁文書等とされている（閣議決定）。

したがって、白書等多数の者に販売することを目的として発行される資料等（行政情報公開法第2条第2項）は、移管されない。行政機関等が作成・配布するポスター、パンフレット等の広報資料についても、国民に対し行政施策の周知や協力の呼びかけを行うため、各府省が衆知を絞って作成した分かりやすい文章であり、歴史資料としての価値も極めて高いにもかかわらず、実務上移管対象とはされていない。

行政機関の職員が業務遂行の参考・便宜のために作成・保有している個人文書等は行政情報公開法の適用を受けず、現行システムにおいては国立公文書館への移管対象とはされていない（法第2条第2項）。このような文書についてまで移管を義務付けることは現実的でないものの、行政機関において重要な意思決定を行う際には必ず行政文書を作成するという運用を徹底する必要がある。

一方、米国では大統領の執筆した日記、記者会見、海外出張のビデオ、各種のスクラップなどを「大統領記録」の概念の下で保存する大統領図書館制度を整備している。韓国にも同様の制度がある。こうした記録の中には、私文書も含まれているが、こうした記録については、歴史的に重要なものを多く含んでいる。こうしたものは、我が国では内閣官房を通じて移

管されることもありうるが、より積極的な位置付けを検討していくことも考えられる。

#### ウ 立法機関・司法機関が保管する公文書等の移管

議員立法の過程を記録した文書や、判決原本、司法制度改革に関する司法行政制度に関する文書など立法機関・司法機関が保管する公文書等は、移管が進められていない。

立法機関・司法機関は「国の機関」であり、これらの事務局が保管する公文書等を国立公文書館に移管することについての法律上の枠組みはすでに整備されているが、移管を行うために国の機関と内閣総理大臣との間で協議して策定すべき「定め」が存在しないため、直ちに移管を受けることはできない。そもそも平成 11 年の国立公文書館法の改正は、民事判決原本を国立公文書館に移管することを可能にするために行われたものである。また、立法機関・司法機関には、現用段階で開示請求の対象として国民がアクセスすることができない。少なくとも非現用段階に至った文書について国立公文書館において保存し一般の利用に供することは、意義が大きいものと考えられる。

#### エ 国以外の機関からの移管

国立公文書館は、博物館のように必要な資料を主体的に広く収集（博物館法第 2 条）することができないばかりでなく、独立行政法人や認可法人が作成、保管している文書の移管を受けることはできない。また、本年 4 月からは、国立大学が国立大学法人に移行したことに伴い、国立大学法人が保管する文書についても国立公文書館は法人から直接移管を受けることができない。

これは、国立公文書館は、国の機関から内閣総理大臣が移管を受けた歴史資料として重要な公文書等を内閣総理大臣から移管を受け、それを保存し及び一般の利用に供することとされている（国立公文書館法第 11 条第 1 項第 1 号、第 15 条）ためである。

行政機関が何らかの文書を取得することは、行政情報公開法の予想するところである（情報公開法第 2 条 2 項）が、内閣総理大臣が独立行政法人等の国以外の機関や個人が保管する歴史資料として重要な記録類を受贈や購入によって収集することも、実務上行われていない。

行政においても今後一層のアウトソーシング化が進んでいくものと予想されるが、これまで国の機関だったものが独立行政法人等になるに従い、それらの機関が保管している文書が国立公文書館に移管できないことになる。

#### オ 公文書等の媒体の多様化

情報技術の発展と急速に進む電子政府化を背景に、国の機関においても

さまざまな媒体による記録が作成されているが、現時点では、国立公文書館に所蔵されている紙以外の媒体の資料はごくわずかである。現在収集対象となっていない資料の中にも、公文書等と密接な関係があり、歴史的な価値が高いオーラル・ヒストリー（口述記録）関係資料、映像資料、音声資料、写真等が数多く存在する。

アメリカ、中国、韓国等の諸外国の国立公文書館では、公文書館法や国立公文書館法にあたる法律の条文において、記録媒体の種類を例示し紙以外の資料も収集していくことを定めており、実際に数多くの写真、フィルム、映画、録音資料等多様な媒体の資料を所蔵し、それらの保存に必要な処置や復元作業を行っている。カナダの国立公文書館では、最新の設備を備えた資料修復専門の施設を持ち、記録媒体そのものの保存処置だけでなく、オープンリールのテープレコーダーのような記録再生のためのハードウェアの保存も行っている。

我が国の国立公文書館法における「公文書等」の定義には具体的な媒体の例示はないものの、あらゆる媒体によるものを含むものと解釈されており、我が国においても今後移管対象となる公文書等の媒体がますます多様化していくことは明らかである。

## （７）公文書等の利用

### ア 閲覧及び一般利用の現状

歴史資料として重要な公文書等を保存し一般の利用に供するため、国立公文書館では資料を受入れ、必要な保存修復措置を行い、簿冊・件名目録を作成して目録情報を整備した上で一般利用者に公開している。受入れから１年以内に一般の利用に供されている。利用者の利便性の向上と原本保護のため、利用頻度の高い歴史公文書等についてはマイクロフィルムを作成し、閲覧室で提供している。年間の閲覧者数は約５０００人、閲覧冊数は約７０００冊、マイクロフィルムの利用は約６７００巻に上る。

目録情報の提供については、利用者が自宅等で館所蔵の歴史公文書等の所在を検索できるよう、目録データベースをインターネット上に公開している。現在データベースには古書・古文書を含め約９６万冊の所蔵資料の目録情報が登載されており、年間約５７０００件のアクセスがある。また、平成１５年度からは、国絵図、城絵図など貴重な大判資料を高精細デジタル画像化し、ホームページで試験的に提供している。

国立公文書館の所蔵する歴史公文書等は、図書・雑誌等複数部発行される印刷資料とは異なり、基本的に世の中に１部しか存在しないものである。国立公文書館は、国民に対し広く所蔵公文書等を利用に供する責務を有する一方で、将来の世代が利用できるよう保存していく責務をも有しており、常に利用と保存のバランスを考慮する必要がある。マイクロフィルム作成、高精細デジタル画像化等は、原資料を保護しつつ利用の利便性を保つために行ってきた措置である。

近年では保存と利用との調和を可能にする有効な方策としてデジタルアーカイブ化が推進されている。国立公文書館でも一部の所蔵資料については平成13年に発足した国立公文書館アジア歴史資料センターにおいてデジタルアーカイブ化を実現しているが、今後インターネット上での公文書等の閲覧提供を更に充実させるため、平成15年度から新たなデジタルアーカイブシステムの構築に向けた準備に着手している。

## イ アジア歴史資料センター

国立公文書館に設置された「アジア歴史資料センター」は、インターネットを通じ、国の機関が所蔵している「アジア歴史資料」をデータベース化し、多量の資料を画像データとして広く国内外に提供する画期的なデジタルアーカイブとして高い評価を得ている。平成6年(1994)当時の村山富市総理が翌年の戦後50周年を記念して発表した「平和友好交流計画」に関する談話を受けて有識者による設立が検討され、平成11年(1999)11月30日「アジア歴史資料整備事業」の一環として国の諸機関が保存公開している「アジア歴史資料」をインターネットで提供することが閣議決定された。2年の準備期間を経て、国立公文書館の組織として平成13年11月30日に開設された。

設立後2年半を迎え、センターの活動は、関係者の期待に応え、活発になってきたが、更なる拡大に対する期待も大きい。国立公文書館全体の運営の中で、この組織の活動を的確に位置付けながら運営していく必要があり、そのための体制整備が必要である。

センターのデータベースは、最先端の技術を活用し、インターネットを通じて、「いつでも」「どこでも」「だれもが」「無料」で資料の閲覧・印刷・画像データのダウンロードができる。これは、公文書館所蔵のすべての公文書等の利用のあり方について先進的な試みを示したものとみえる。

現在、国立公文書館、外務省外交史料館、防衛庁防衛研究所図書館が所蔵する明治初期から太平洋戦争終結までのアジア関係資料を対象とし、所蔵機関や組織の枠を超えた横断的な検索、日英二カ国語による検索、キーワード検索、階層検索等4種類の検索が可能である。ホームページでは英語・中国語・ハングルによる利用案内も掲載している。平成16年5月現在、約650万画像、約40万件の目録データベースを提供し、随時資料を追加している。

## (8) 現行法に基づいて内閣総理大臣及び国立公文書館が行いうる業務

### ア 内閣総理大臣と独立行政法人国立公文書館の分担

現在の国の公文書館制度は、中央省庁等の再編に伴いそれまで内閣府の附属機関であった国立公文書館が、独立行政法人となったことによって骨格ができている。しかし、公文書館制度のすべてが独立行政法人に移行したわけではなく、国の機関からの公文書等の移管という重要な機能を、内

閣総理大臣（内閣府）が担っていることに留意する必要がある。

#### イ 内閣総理大臣が行う業務

内閣総理大臣は、内閣府設置法（平成１１年法律第８９号）第４条第６１号に基づき、国立公文書館法の規定により内閣総理大臣が行うこととされた事務を行うこととされている。内閣府本府組織令（平成１２年政令第２４５号）第２条第２９号及び３０号において「公文書館に関する制度に関すること」と「歴史資料として重要な公文書その他の記録（国又は独立行政法人国立公文書館が保管するものに限り、現用のものを除く。）の保存及び利用に関すること（他の機関の所掌に属するものをのぞく。）」と敷衍されている。具体的には、国立公文書館に係る独立行政法人通則法（平成１１年法律第１０３号）における主務大臣としての業務、国立公文書館法第１５条に規定する公文書等の移管に必要な事務などがある。

#### ウ 国立公文書館が行う業務

国立公文書館は、内閣総理大臣から移管を受けた歴史資料として重要な公文書等の保存等を始めとする国立公文書館法第１１条第１項に規定する業務を行うこととされている。ただし、国立公文書館法は、「公文書等」を「公文書その他の記録（国の機関において現用のものを除く。）」と規定しているため、現用文書は直接的には国立公文書館の業務の対象ではない。

このため、国立公文書館法第１４条第１項に規定する国立公文書館の業務は、原則としては非現用文書を対象とするものと解される。なお、国立公文書館が公文書等の移管を受け又は歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用に関する必要な助言等を行う「国の機関」には、行政機関に限らず立法機関と司法機関も含まれる。

しかし、現行法によっても、国の機関の保管に係る歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用に関する情報の収集、整理及び提供（国立公文書館法第１１条第１項第２号） 歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用に関する専門的技術的な助言、調査研究及び研修（同法第１１条第１項第３～５号）については、国の機関が保管する現用文書も實際上対象に含まれうると解することは可能である。これらの業務が適切に行われるためには現用段階にある文書についても適切な管理が行われることが前提となるし、仮に現用文書が国立公文書館法第１１条第１項第２～５号の対象に含まれないとしても、そのような制度の趣旨にかんがみれば、国立公文書館法第１１条第１項第６号の「前各号の業務に附帯する業務」に含まれうると解しうる。

また、国立公文書館法第１５条第１項は、「国の機関は、内閣総理大臣と当該国の機関が協議して定めるところにより、当該国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ものとする」と規定している。ここでも「公文書等」は非現用文書に限られると



解するとしても、非現用文書の適切な保存のために必要な措置であれば、その限度で現用文書の管理等に関するものを同項に基づいて定めることは可能であると解される。

### 3 必要な取組

以上のような基本的な考え方及び文書の管理・保存・利用に係る現行システムの評価を踏まえ、歴史資料として重要な公文書等の適切な管理、保存及び利用のために必要な取組を取りまとめると、次のとおりである。

すべての公文書等について、作成段階から移管・廃棄及び歴史資料としての保存・利用に至るまで、文書のライフサイクル全体を視野に入れた適切な管理が行われることが必要である。しかし、そのことは、そのような理念に基づいて、すべての国の機関（さらには独立行政法人等「国の機関」以外の機関）を対象とする統一的な法律（例えば、いわゆる文書管理法）を立法する必要があるということを直ちに意味するものではない。

必要な取り組みを検討するにあたって、一般には、まず、現行制度のもとで解釈や運用で対応が可能かどうかを検討し、次に、閣議決定その他、国の機関どうしの取り決めの改正その他が必要かどうかを検討すべきものである。それでも不十分な場合には、既存の立法、例えば国立公文書館法あるいは行政機関情報公開法施行令といったものの改正が必要かどうかについての検討が必要である。そうした努力を行った上で、それでも不十分であれば、新法の制定が必要になる。現状では、新法の制定以前になすべきことが数多く残されているのが実状である。

このため、本報告書においては、改善を要すると考えられる個々の問題点について、具体的な解決の方向を提示するよう努めることとし、現行法令の弾力的解釈や運用の徹底・改善で措置できると思われる事項についてはそのような対応により、できるだけ迅速な解決を図るという姿勢で提言を行うこととした。また、閣議決定や国立公文書館法等既存の法律の改正が必要なものは、その旨、個別に提言を行った。

公文書館制度の改善には、息の長い継続的な取り組みが必要であり、こうした努力をできる限り速やかに実現した上で、その効果を点検し、なお不十分な場合には、行政文書一般、あるいは、さらには、それよりも広い公文書等を対象とした文書管理法など新法の制定が検討課題となつてこよう。

#### （１）保存すべき文書の作成

各行政機関が作成している文書管理規則は、行政情報公開法施行令第１６条第１項第２号及びガイドラインによって統一が図られていることもあり、ほとんど変わらない内容で規定されている。ガイドラインに規定する文書作成義務は、文書作成を担保するため重要な規定であるから、文書作成義務が実際に十分に履行されるよう行政機関内部で改めて周知・徹底を図るとともに、行政機関に勤務する職員の基本的義務として初任者研修など機会をとらえて定着を図ることが必要である。また、行政機関の文書管理規則はガイドラインに従っているものであるから、運用上ガイドラインが遵守されているかどうか、各府省横断的に定期的に点検する仕組みを設けることも考えられる。

## ( 2 ) 現用文書の管理・所在情報の把握等

行政文書ファイル管理簿の整備については、ガイドラインにより具体的な指針が定められているところであるが、行政文書ファイル名等からその内容を十分に推し量ることができるよう可能な限りその具体化・明確化を図るとともに、その表記の方法も各行政機関において統一的な運用がなされる必要がある。

また、行政文書ファイルのいわゆる簿冊との関係については、ファイルと簿冊の関係について明確な基準を整備し、複数の簿冊が1ファイルである場合と1つの簿冊の中に複数のファイルが存在する場合は混在することのないよう適切な基準を整備すべきである。

## ( 3 ) 行政文書の散逸防止

### ア 行政文書の保存期間の延長・廃棄が適切に行われるための措置

行政文書の保存期間の延長及び行政文書の廃棄が安易に行われることのないよう、各行政機関が定める文書管理規則及びガイドラインの運用に万全を期するよう改めて周知・徹底を図ることが望ましい。

当初の保存期間が満了した後においてなお、移管手続きが採られることなく、保存延長が行われている行政文書の実態を把握するため、作成から30年以上を経過しても現用文書として保存期間が延長されている文書について、その所在情報及び現用保存の必要性の調査を行うべきである。

行政機関の長の承認を得て行われる保存期間満了前の行政文書の廃棄については、安易に行われることがないように万全を期するため、各行政機関において運用基準を整備、あるいはそのためのガイドラインの充実・強化を行うべきである。

その上でさらに必要があれば、文書管理規則及びガイドラインが適切に運用されているかどうか、各府省横断的に定期的に点検する仕組みを設けることも考えられる。

ガイドラインの運用の徹底を始めとする各行政機関内部におけるチェック機能の充実・強化によって十分な成果をあげられない場合には、その運用状況を踏まえつつ、一定の重要な行政文書の廃棄については、内閣総理大臣が関与する仕組み（内閣総理大臣への協議の義務付け、ないしは第三者機関の承認を必要とするなど）の導入を検討する必要がある。

保存期間が満了した行政文書については、内閣総理大臣と行政機関の長の間で行われる移管のための協議中に歴史資料として重要な公文書等が誤って廃棄されることのないよう協議中には保存期間が満了しても廃棄が直ちに行われないよう必要な措置をとるとともに、行政機関内では、文書の廃棄に係る手続きの遵守を徹底するなど必要な措置を講じるべき

である。  
( 各行政機関の必要性から延長される場合については、( 4 ) で検討 )

#### イ 移管基準の明確化、移管手続きの見直し

国立公文書館に移管すべき文書について、行政文書を再度類型化し、できる限り客観的かつ明確な基準を早急に整備する必要がある。例えば、保存期間 30 年以上の文書、閣議請議文書、部局長以上の決裁の対象とされている文書は、すべて移管することとして廃棄を認めないことにすることが考えられる。行政機関が業務上必要な場合には、保存期間を延長できる制度が存在する以上、非現用となった文書につき、廃棄の自由を無限定に認める必要性は乏しいと考えられ、国立公文書館法第 15 条第 2 項の改正も視野に入れながら検討する必要がある。

行政文書のうち毎年または隔年等に定期的に作成される文書については、内閣府と各府省の間で移管すべき文書を包括的に合意しておくことも、有益である。

特定の歴史的に重要な政策事項に関する行政文書を各府省横断的に移管するため、特定重要政策事項を予め指定する制度を導入することもある意義である。

具体的には、各年度において、例えば過去 3 年前までに発生した重要な政策事項のうち特に歴史的見地から重要と思われる特定の事項を指定し、当該事項に関連して作成された文書については、各府省横断的に、保存期間満了を待たず、可能な限り早く協議を開始し、移管すべき文書を確定しておくこととする。

これにより、行政機関においては、保存期間の最終年度に膨大な公文書等をゼロから選別する作業が軽減されるとともに、こうした制度が整備され、指定された事項が公表されれば、国立公文書館において、どのような事項に関わる公文書等が保存されているか、あるいは保存される予定なのかについて国民が知ることができる。また、どのような事項が歴史的に重要な公文書等になりうるのかについての共通の理解を醸成することによって直接指定されなかった事項についても行政文書の体系的保存や移管が進むことも期待される。

特定の事項の指定については、政治、行政、法律、経済、文化、社会など幅広い分野の専門家の知見を活用すべきである。

現在、各府省が作成している広報資料( 広報誌、PR 用パンフレット、ポスター、ビデオ等 )、文書閲覧窓口制度に基づき、各府省が閲覧目録に掲載する文書等について、目録掲載時に国立公文書館に必ず送付することとすべきである。こうした資料は、作成時には広く入手可能であるが、体系的に保存されているものではなく、また、時間を経ることによって歴史的に重要な価値を持つものであるからである。

#### ( 4 ) 国立公文書館への公文書等の移管を促進するための環境整備

行政機関において文書管理を担当する職員を対象としたアンケート結果を見ると、移管後の公文書等の利用についての不安も、円滑な移管に対する障害の１つになっているものと考えられる。

国立公文書館に保存されている公文書等は、国民の共有財産であるが、当該公文書等を作成した機関を含め、国の機関において、その事務の遂行に当たり、活用されることも公文書保存の意義の１つである。

国立公文書館においては、すでに行政利用の制度が設けられているところであるが、移管を促進するという観点のみならず、行政の利用が恒常的に行われるという前提で行政機関のニーズに即応できるサービス体制の充実を図る必要がある。また、原本を公文書館に移管する前提で、当面使用される可能性の高い公文書等については、国立公文書館が複写サービスを行うことも考えられる。さらには、保存文書のデジタル化を進め、どこにいてもアクセス可能にすることは、公文書館の利用を時空を超えて拡大するものであって重要な課題であるが、行政利用の便にも資するものである。

アンケートによれば、各府省には、国立公文書館における情報開示の取扱いについて懸念があることも円滑な移管を阻害している。

この背景には、行政情報公開法と国立公文書館法に基づいて定められている独立行政法人国立公文書館利用規則の不開示情報の範囲が異なり、後者において不開示の範囲が狭いという規程上の差異がある。

そもそも公文書等を公文書館に移管するのは、究極的には国民に公開することに目的があり、行政情報公開法のもとで、行政文書は原則公開となっていることにかんがみれば、公文書館において情報開示の範囲はできる限り広いことが望ましい。一方で、開示情報の取り扱いを懸念して歴史的に重要な文書が廃棄されてしまうぐらいなら、移管と保存を優先し、公開については、一定の制限を受けてもやむをえないのではないかという考え方もある。

この点について、現用時代に開示情報とされていたものについては、非現用となっても公開情報として扱われるべきものである。一方、現用時代に不開示情報とされていたものについては、非現用になっても、すなわち公文書館に移管された後でも、不開示事由が消滅しない限り、閲覧制限が課されるべきものである。非現用となることが当然に不開示事由を消滅させるものではないと考えられる。ただし、時間の経過により、不開示事由は次第に消滅していくことも多いので、その点を考慮して合理的な基準を整備すべきである。

なお、米国では、国立公文書館法の定めるところにより、記録作成後、３０年未満の記録については、移管省庁の長が非公開と定めたものについては、国立公文書館に移管後も非公開とし、記録作成後３０年たった時点で原則公開としている。３０年という期間を限り、保存期間に関わらず、移管後も文書作成機関の意向を尊重したものといえる。ただし、情報自由

法による開示請求権は、国立公文書館の所蔵資料にも及んでいる。

さらに、移管事務を円滑に進めるためには、国立公文書館はもとより国の機関においても、研修等による担当職員の専門性の向上、国の機関における行政経験を有するOB等の活用など、人的面でも所用の取組を進める必要がある。( 3 ( 7 ) )。

#### ( 5 ) いわゆる「中間書庫」システムについて

行政文書が必要に応じて作成され、その現用段階から適切に保管されることは、行政機関の保管する歴史資料として重要な公文書等が国立公文書館に移管される前提である。作成から移管に至るまでの間の公文書等の散逸防止に万全を期するためには、類型的に歴史資料として重要である可能性が高いと考えられる一定の公文書等については、散逸に係るリスクをあらかじめ回避するための仕組みを設けることが必要である。

このための措置として、諸外国の多くや神奈川県など先進的な地方自治体においては、行政文書の保存期間が満了する前から、各行政機関の文書作成部局が個別に保管している行政文書を省庁横断的に公文書館が集中管理するシステムがとられている。

例えば、米国やカナダでは、全行政機関の「半現用文書」( 日常の業務には直接利用されることはないが業務参考や証拠等として利用される可能性がある状態になった文書 ) を業務の現場から移動させ保管する施設 ( レコードセンター ) を国立公文書館が整備運用している。米国では全国に 15 箇所あり、その保存維持を専門職員に任せることで、行政機関のスペースの有効利用と現場業務の軽減化、長期間保存すべき文書の適切な保管、さらに文書が必要となった場合の迅速な対応が可能な体制を整備し、行政の効率化やコスト削減を行っている。保存期間を満了した文書の廃棄や公文書館への移管手続きについてもレコードセンターの職員が文書を作成した組織と協議の上行っている。また、情報公開についても文書を作成した機関の指示に従って行っている。文書作成課から要請があった文書は 24 時間以内に配送される。

このようなシステムを仮に「『中間書庫』システム ( 仮称 ) 」と称するならば、「中間書庫」システムの構築により、歴史資料として重要なものとして国立公文書館に移管する必要があると認められることとなる可能性の高い公文書等について、あらかじめ省庁横断的な集中管理下に置くことにより、国立公文書館に移管する前の段階から散逸防止の徹底を図るとともに、国立公文書館への移管までの間、良好な環境下で保管しつつ評価・選別を行いうることになる。また、各行政機関にとっても、行政文書を分担保管する場合に比べて、必要なスペースや労力などの行政コストの削減が期待でき、行政効率化に資する。こうした観点から、我が国においても現用文書の省庁横断的な集中管理を行う「中間書庫」システムを早急に構築することが求められる。

どのような公文書等を「中間書庫」システムの対象とするかについては、国立公文書館への移管基準の見直しと併せて検討する必要があるが、保存期間30年以上の文書、閣議請議文書、部局長以上の決裁文書、特定政策事項関連文書として指定されたものなど早い段階で移管すべきものとされたものが考えられる。一般的に言えば、行政機関（行政機関以外の「国の機関」を含むことも考えうる。）が保管するすべての行政文書を対象とすることは費用対効果の観点からは合目的的ではなく、歴史資料として重要である可能性の高い一定の種類の文書に限定してよいと考えられる。

また、例えば内閣官房に臨時に置かれる事務局や室等が作成・保管する行政文書などは、重要な政策決定過程等が記録され歴史資料として重要である可能性が高いと考えられる反面、当該事務局等が廃止された後には現用文書として頻繁に利用される可能性は低いと考えられる。一方、散逸の危険は通常の文書以上に高いからこのような行政文書は「中間書庫」システムでの管理に特になじんだ類型であるといえよう。

公文書等を「中間書庫」システムの管理下に置く時期については、公文書等の作成後一定期間（例えば、日常の業務には直接利用されることはほとんどなくなることの多い3年程度）を経過した後を原則とするが、現用文書として国の機関において活用する頻度が文書により異なりうることにかんがみ、ある程度の幅を持たせることが現実的である。

「中間書庫」システムの活用を個々の国の機関の任意とするか義務的なものにするかについては、公文書等の散逸防止等「中間書庫」を設置する目的に照らせば原則として義務付けることも考えられるが、国の機関における事務の適正かつ効率的な遂行等の要請にもかんがみ、制度発足当初は一定の原則の下である程度の柔軟性を持ったものとするのが現実的である。

「中間書庫」システムの管理主体としては、諸外国では国立公文書館が担っており、「中間書庫」における保管と評価・選別という機能に則して考えれば、このような業務に最も習熟し、知識と技能を有する国立公文書館が行うことが考えられるが、現在の公文書館制度、とりわけ、国立公文書館法等を前提とすれば、内閣総理大臣とすることが現実的である。

「中間書庫」システムは、「歴史資料として重要である可能性の高い一定の公文書等について保存期間満了前から省庁横断的に集中管理し、その散逸を防ぎつつ良好な環境の下で保管し評価・選別するためのシステム」であり、国立公文書館法第15条第1項に規定する「国の機関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」に当たりうるものと解されるからである（閣議決定の改正又はこれに準じた「定め」が必要である）。

他方、国立公文書館を管理主体とするためには、法律改正が必要ではないかと考えられる。保存期間の満了と現用・非現用の区別を一致させている現在の考え方の下では、中間書庫システムは、国立公文書館法において

国立公文書館の業務の対象である「公文書等」から除かれている「現用」文書を保管するものであるからである。(国立公文書館に行政機関から移管される行政文書は保存期間が満了したものに限定され(行政情報公開法施行令第16条第1項第8号)他方、国立公文書館が内閣総理大臣から移管される公文書等は現用のものが除かれている(国立公文書館法第2条、第15条第2項及び第4項))。

なお、情報技術及び電子政府化の急激な進展を踏まえ、電子媒体による文書が主流となった場合には、情報公開法上の「保存期間」と国立公文書館への公文書等の移管のメルクマールとなる「現用・非現用」を一致させるべき論理的必然性があるわけではないので、デジタルアーカイブ化の推進や電子媒体の取扱い等に係る検討の進行状況も踏まえつつ現用・非現用の区別は、検討を加える必要がある。あわせて、電子媒体による文書の中間書庫等における長期保存システムの構築に向けて検討を開始すべきである。

いずれにせよ、内閣府に「中間書庫」システムを設置する場合には、国立公文書館が持つ知識と技能を的確に活用する方策を検討すべきである。また、「中間書庫」システムの管理下に置かれる公文書等は、「現用のもの」ということになるので、「中間書庫」システムの構築に当たっては、業務上の必要に応じて各行政機関が「中間書庫」システム管理下にある行政文書を適時適切に参照できるような仕組み、情報公開請求にあたっての適切な対応体制等を整える必要がある。

#### (6) 公文書等の収集体制の強化

##### ア 行政機関が保管する文書(写真等、広報資料、白書等)

白書等不特定多数の者に販売することを目的として発行される資料及びポスター、パンフレット等の広報資料については、いずれも国の制度や政策の分かりやすい解説としての価値にとどまらず、時系列的に長期間まとめて保存することにより、制度・政策の変遷を読み取ることもできるという重要な意義を有する文書である。このため、行政機関が作成・配布するポスター、パンフレット等についても、作成時又は配布時に国立公文書館にも必要部数を移管することとする必要がある。

そのための方策としては、白書等を国立公文書館への移管対象とするために、官房長等申合せの改正を速やかに行う必要がある。ポスター、パンフレット等の広報資料については、運用の改善(各行政機関への通知等)により移管を開始することも可能であるが、その根拠を明確にするため、官房長等申合せにおいて規定する移管対象に追加することとすることが望ましい。

##### イ 立法機関・司法機関が管理する公文書等

立法機関・司法機関は「国の機関」であり、これらの事務局が保管する



文書を国立公文書館に移管することについて法律上の問題はないことから、立法府・司法府の理解と協力の下に、必要な「定め」(国立公文書館法第15条第1項)を行うべく、内閣府とこれらの機関との間の協議を速やかに開始する必要がある。この点については、内閣総理大臣のイニシアティブによる三権の長レベルでの合意が行えれば、協議を行う上で効果的であろう。

仮にこれらの機関との間で移管に必要な「定め」が直ちに行われえない場合であっても、国立公文書館においてこれらの機関が保管する公文書等の所在情報を把握するとともに、必要に応じてその適切な保管や散逸防止のための専門的技術的な助言を行うことが望ましい(国立公文書館法第11条第1項第2号、第3号)。

なお、立法機関及び司法機関においても現用段階からしっかりした文書管理のための仕組みが整備されるよう希望する。

#### ウ 独立行政法人等「国以外の機関」が保管する公文書等の移管

現行制度では、内閣総理大臣から国立公文書館に移管される公文書等は、国の機関から内閣総理大臣に移管されたものに限定されている(国立公文書館法第15条第2項)。国立公文書館法を改正し、独立行政法人等「国以外の機関」からも内閣総理大臣への文書の移管を可能とするか、国立公文書館がこれらの機関から直接移管を受けられるようにする必要がある(国立公文書館法第15条第1項、第2項)。

#### エ 歴史資料として重要な記録類の国立公文書館による積極的な収集

現行制度では、内閣総理大臣から国立公文書館に移管される公文書等は、国の機関から内閣総理大臣に移管されたものに限定されている(国立公文書館法第15条第2項)。しかし、古文書を始めとする国民共通の財産といえるような歴史資料として重要な記録類は、常にこのような移管により収集しうるとは限らないため、国の機関以外の者が保管している公文書等について国立公文書館が受贈、収集等により直接取得することのできる仕組みも整備しておく必要がある。このための法律改正も、独立行政法人等「国以外の機関」からの移管を可能とするための措置と併せて行うことが望ましい(国立公文書館法第4条、第11条第1項)。

#### オ 公文書等の媒体の多様化への対応

現在収集対象となっていない資料の中にも、公文書等と密接な関係があり、歴史的な価値が高いオーラル・ヒストリー(口述記録)関係資料、映像資料、音声資料、写真等が数多く存在する。これらの国立公文書館による収集を可能にする仕組みを整備することが必要である。そのためには、閣議決定を改正し、移管すべき公文書等の中に新たなカテゴリーを設ける必要がある。

なお、その際には、文字媒体以外のこれらの記録類に係る移管基準（すなわち、どのように「歴史資料としての重要性」を判断するか）の明確化についても併せて検討する必要がある。

将来国立公文書館に移管される対象と考えられるものについては、保存期間満了前の早期移管、現用段階からの適切な管理の在り方等を検討する必要がある。光ディスク、磁気ディスク、写真、音声・画像資料など、現代の情報記録媒体は、それぞれ保存上の問題を抱えており、保存すべき環境も再生機器も異なっている。例えば、行政文書の中に貼られていたカラー写真は、30年後には色あせたり、表面が劣化してはがれたりしているかもしれない。ある省で作成されたDVDが30年後に国立公文書館に移管された場合、たとえ見た目には何の損傷もなく保管されていたとしても、そのディスクの持つ情報が100%保たれているかどうかは再生してみなければ確認できない。しかし、そのDVDを再生できる機器がその時点で存在している保証はない。

多様な媒体の公文書等の適切な保存を行い利用に供していくためには、再生機器の保存、情報保存のための媒体変換等の措置も必要である。

このような措置を継続的に行うため、保存環境・設備の拡充、媒体ごとに異なる保存修復の技術と知識を備えた専門人材の配置等、媒体の多様化に対応した十分な体制・施設整備が必要である。

#### カ 他のアーカイブズとの連携

国の機関が作成した公文書等は、外交史料館、宮内庁書陵部を除き、国立公文書館で集中保存するのが、現行制度の考え方であり、新たに非現用となった公文書を保存する施設を設置することは望ましくないが、他の機関がすでに保存している公文書等については、その所在情報を明確に把握し、これを国民に対して提供していくことが期待されている。このため、国立公文書館と関連アーカイブズで、協議会等を作るとともに、これら関連アーカイブズの所蔵情報を国民に提供するための必要な措置を講ずることが望ましい。

我が国におけるアーカイブズは国の機関や独立行政法人等に限定されない。本年法人化した大学におけるアーカイブズのほか、歴史資料として重要な公文書等を所蔵する機関は数多く存在する。このような機関が保存する公文書等に対する所蔵情報を国民に提供するクリアリングハウス機能を提供できるよう検討すべきである。また、国立公文書館が核となってこれら機関との情報交換体制の構築にむけて検討をすることが望ましい。

#### （７）制度を支える人材育成等

公文書等を適切に保存して後世に伝えていくためには、制度を支える人材の育成・確保が重要である。国立公文書館の専門職員は、保存すべき文書の調査、評価、収集、整理、保存に加え、照会に対するレファレンス、非公開

情報の審査等という重要な職務を担っており、その専門職としての地位を確立するとともに専門性を高める必要がある。

また、各行政機関の文書管理担当者は、国立公文書館に移管する前の現用文書を適切に管理する責任があり、文書管理の知識と素養が必要である。地方公文書館の職員も、公文書等を適切に収集して管理するために、文書管理に関する高い専門性が必要であるが、現在、地方公文書館には、専門職員が十分に配置されていないのが実状である。

専門職員の役割は、文書の評価・選別、整理、保存というような従来からのアーキビスト像に限定されることなく、新たな時代の多様な役割を担えるような資質の更なる向上を目指し、研修体制の充実強化を図るべきである。

#### ア 職員の育成及び専門家への社会的認知を高めるための方策

公文書館は、移管されるべき歴史資料として重要な公文書等を評価選別し、公文書等を劣化しない状態で適切に保存するとともに、所蔵する公文書等に関する情報を分かりやすく提供することが必要であり、それらの業務に関する専門的な知識を有する人材（専門職員）によって支えられている。

特に、公文書館に移管されるべき歴史資料として重要な公文書等の評価・選別は、その時代の歴史を規定することにもつながり、その業務に携わる専門職員の資質として、高度な専門知識・技術に加え高い見識と幅広い視野が求められる。

さらに、公文書館の専門職員には、研究者から一般国民への利用者の拡大、公文書等の検索環境整備への要求等に対応する必要がある。さらには、今後は公文書等の電子化にも対応するなど、新たな役割と能力が求められている。国立公文書館が実施する公文書館の専門職員を対象とする研修については、新しい動きにも対応するように、カリキュラム・教材を充実させていく必要がある。

ところで、諸外国においては、公文書館の専門職員は、「アーキビスト」という資格を持つ者として一般に認知されており、こうした「アーキビスト」は、国際的にみても高度な学問性と実務能力、幅広い見識を持ち合わせていることが必要である。

我が国においても、公文書館には「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」を置くものとされている（公文書館法第4条第2項）が、当分の間、地方公共団体が設置する公文書館には、第4条第2項の専門職員を置かないことができることとされている（公文書館法附則第2項）こともあり、特に地方公文書館においては、高い専門性を有する専門職員が十分に配置されているとはいいがたい。また、そもそも、公文書館法が想定する専門職員に必要な資質は具体的には明確にされておらず、「アーキビスト」のような資格も存在しない。

我が国においても、公文書館の専門職員として、高度な専門知識・技術

と実務能力、幅広い見識を持ち合わせている国際的にも遜色のない人材を育成するとともに、その専門性を客観的に認定する必要がある。また、特に、公文書等の移管について内閣府が各府省と協議するための公文書等の評価を行うのは、実質的には国立公文書館の専門職員であることから、その専門職としての地位を確立するとともに専門性を高める必要があり、そのためには、記録や資料を管理、評価する専門家への社会的認知を高める必要がある。

これらの目的を達成するためには、我が国においても、記録や資料を管理、評価するために必要な十分な能力を有することを証明する資格(仮称:「アーキビスト」)を早急に整備することが必要である。

「アーキビスト」は、主に国立公文書館及び全国の公文書館の職員として活躍することとなる。公文書館の職員の育成については、現在、国立公文書館が実施する研修が中核的な役割を果たしている。「アーキビスト」の育成については、国立公文書館が実施する研修によって行うほか、大学院等における教育によって行うことも考えられる。

実際に「アーキビスト」にかかる資格制度を整備するためには、資格の要件、認定主体、必要なカリキュラムの内容、などについて検討する必要がある。国立公文書館法により、歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用に関する調査研究を行い、研修を行うことは、国立公文書館の業務として規定されていることから、国立公文書館に検討の場を設けるなどして、早急に実現すべく具体的な検討を進めるべきである。

資格制度が整備されて、記録や資料を管理、評価するために必要な十分な能力を有する人材が確保されてくると、公文書館法附則第2項の専門職員の特例を削除するための条件が整ってくるものと考えられる。

## イ 専門的知見を有する人材の登用

公文書館の専門職員には、記録や資料を管理する技術、専門的知識に加えて、歴史的素養や行政的素養を併せ持つ専門的知識と経験が必要である。これがアーキビストに期待される資質であるが、組織としての公文書館には、それぞれについて高度の専門性が要求されることから、多様な専門性を有する人材から構成されていることが望ましい。

このため、研修による人材の育成に加えて、さまざまな専門的知見を有する民間人(学者や民間の記録管理の専門家)を積極的に公文書館に登用すべきである。資格制度が整備されれば、国といくつかの公文書館や大学等を横に動くようなキャリアパスも可能となる。

また、海外の先進的な事例を取り入れるために、海外との交流も積極的に行うべきである。

行政的素養としても、行政分野は多様であるから、具体的な公文書等の歴史的価値を判断するためには、専門職員が個々の行政分野に通暁していなければ適切な評価ができないことになる。このため、それぞれの行政分

野を担う行政機関で長期間勤務した経験のある人材を公文書館で活用することが有効であると考えられる。逆に、公文書館の職員が行政機関に一時的に出向してその専門知識を活かし、当該行政機関の公文書等の管理その他の事務を担当することも専門的分野における行政的素養を併せ持つ職員の養成確保という観点から有益であると考えられる。

また、行政機関を退職した人材をその出身行政機関で非常勤職員として活用して、その専門知識と経験を活かし、当該行政機関の公文書等の管理その他の事務を担当してもらうことも考えられる。その際には、このような行政的素養を有する人材に対しても専門知識や技能の向上を図る研修体制を用意する必要がある。

#### ウ 国立公文書館からの各行政機関への支援

各行政機関の文書管理担当者は、歴史資料として重要な公文書等の移管に当たって、国立公文書館の重要なパートナーであり、その担当する現用文書が適切に管理されていることは、歴史資料として重要な公文書等の移管の前提条件となるものである。したがって、各行政機関の側にも文書管理の知識と素養を持った人材が必要であり、国立公文書館は、必要な専門知識の研修等の支援を行う必要がある。

国立公文書館では、現在、各府省、立法機関及び司法機関の文書管理担当者等を対象とした3日間の研修（公文書保存管理講習会）を実施しているが、対象をできるだけ拡大して、公文書等の評価・選別を行う知識のより多くの各府省等の職員への普及を図るとともに、将来的には公文書の電子化等の新しい動きにも対応するように、記録管理や現用文書の管理に関するカリキュラム・教材を充実させていく必要がある。

#### エ 国立公文書館からの他の公文書館への支援

現在、地方公文書館は、公文書館法において置くこととされている専門職員が十分に配置されていないなど、必ずしも体制が十分ではない。このため、公文書館の運営等に関して指導、助言を必要とする場合が多くあると考えられる。

国立公文書館では、現在、地方公文書館の専門職員についても国立公文書館の専門職員と同様に研修を行っているが、地方公文書館では、職員数が少ない中で、研修期間中欠員が生じることや財政上の問題等から、研修への職員派遣は難しいという状況にある。このような状況に配慮しつつ、段階的な資質の向上を図るために、諸外国の先進的なアーキビストを招へいして、その知識・技能を導入するためのコースや地方における研修会の開催、遠隔地教育（e-learning等）の活用など、国立公文書館における現職者のトレーニング（専門職員養成課程）の充実強化を継続して進めることが必要である。

また、我が国の公文書館の中心的役割を果たす国立公文書館が、地方公

共同体及び民間企業のアーカイブズ等に対し、指導又は助言を積極的・全体的に行えるようにするためには、公文書館法及び国立公文書館法を改正する必要がある（公文書館法第7条、国立公文書館法第11条第2項）。

（８）所蔵資料の国民への利用促進

ア 閲覧・展示等の施設・設備の拡充

国立公文書館が真に国民に開かれ、我が国の歩みの実態を伝える情報を国民と共有する場として機能するためには、広く社会的認知を得るための方策が必要であり、各種の教育面で活用されるような機能の充実をめざすべきである。このような身近な施設となるためには、閲覧・展示等の施設・設備の拡充が必要である。

イ 所蔵資料の利用拡大

公文書館に移管された歴史資料として重要な公文書等は国民共有の財産であることから、新たに公開された資料をはじめ所蔵資料を広く国民に紹介することが重要である。外交記録公開等の取組を参考に、ホームページや各種のメディアを通じた広報体制を強化することが必要である。

（９）情報技術及び電子政府化の急激な進展への対応

ア デジタルアーカイブ化の促進

デジタルアーカイブ化等については、e-Japan重点計画-2002で明記された「重要な公文書等の歴史資料等に関する情報が、地理的な制約を受けずにどこにおいても入手・利用できる環境を整備」すべく、電子政府の誕生によって不可欠となる電子記録の管理も念頭に置きながら、実現に努めるべきである。

情報技術の進展に伴い、国立公文書館が所蔵する歴史資料として重要な公文書等の情報をデジタル化し、インターネットを通じて一般に公開するデジタルアーカイブ化を促進することは、所蔵館に出向かなくても、世界中の人が誰でもいつでもどこからでも資料にアクセスすることを可能にすることであり、利用者の拡大のためにも非常に重要である。平成13年に開設したアジア歴史資料センターは、最先端の技術により世界中どこからでもインターネットを通じて資料の画像を見ることができる画期的なデジタルアーカイブとして、既に内外から高い評価を得ている。

国立公文書館が所蔵する公文書等は約58万冊に上り、本格的なデジタルアーカイブの運用までには長期間を要するが、センターの実績を踏まえ、既にマイクロフィルム化されている公文書を中心に、公文書等のデジタル化を着実に進める必要がある。

また、デジタルコンテンツの量のみならず、その多様性も利用の促進につながることから、貴重な公文書等やそのままでは物理的に閲覧が不可能な公文書等を高精度のデジタル画像化した高精細画像も含めて、コンテン

ツを充実させることが重要である。

#### イ デジタルアーカイブ・システムの構築

国立公文書館では、「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存・利用等のための研究会」中間とりまとめを受けて、平成15年度に既存の目録データベースシステムの再構築について検討を重ね、目録検索と画像提供をリンクさせた「国立公文書館デジタルアーカイブ・システム」の構築を進めているところであるが、システムの詳細設計に当たっては、多様な利用者に対応できる検索システムの提供はもとより、画面等についてもユーザーフレンドリーな構成とするなど、コンセプトとして掲げた「いつでも」「どこでも」「だれもが」「自由に」「無料で」を実現すべく、更なる努力をする必要がある。

また、高精細画像についても、内容を充実し、本格的運用を開始することが望ましい。

#### ウ 電子媒体の移管・保存方法等の検討

近年の情報技術の進展には目覚ましいものがあり、政府でも、電子政府構築計画(平成15年(2003年)7月17日各府省情報化統括責任者(CIO)連絡会議決定)に基づいて、電子文書交換システムの最適化などが進められているところである。各府省では、文書管理システム等の利用を促進しているところであり、インフラの整備に伴い、今後、各府省において電子化された文書を原本とする公文書等が急速に増加することが見込まれる。電子媒体である公文書等についても、紙である公文書等と同様に歴史資料として国立公文書館に移管・保存しなければならないのは当然のことであり、その仕組み、方法等について、検討する必要がある。その際には、マイグレーション(旧システムから新システムへのプログラム・データの移行・変換)等の措置についても検討する必要がある。

近年行政機関のホームページが急速に充実しているが、ホームページに掲載されたものであっても行政機関の職員が職務上作成した文書は、行政文書であり、公文書等であるから、本来国立公文書館に移管されるべきものである。米国でもクリントン政権のもとで運営されていたホワイトハウスのホームページは、ブッシュ政権の発足時にそっくり国立公文書館に移管された上で、引き続き閲覧可能な状態となっている。

電子媒体である公文書等の移管・保存・利用については、諸外国においては体制整備が急速に進みつつあるが、技術的に詰める点が多いことから、各府省の文書管理担当者との連携・協力を図りつつ、別途検討の場を設けて本格的な検討を行うことが望ましい。

### (10) 内閣府及び国立公文書館の体制整備

#### ア 内閣府の体制の整備

立法機関及び司法機関からの公文書等の移管のための「定め」を締結するための協議を始め、本報告書で提言したさまざまな取組を実現するための各行政機関との協議・調整、「中間書庫」システム実現に向けての取組その他公文書館制度の充実に必要な検討等はいずれも重要な政策の企画立案を含み、内閣総理大臣の下で進められることが必要である。また、こうしてでき上がった制度のもとで毎年の適切な移管のための各行政機関との調整も内閣総理大臣の重要な任務である。このような事務を円滑かつ効果的に進めるためには、内閣総理大臣の事務局である内閣府においても、国の機関（立法、司法、行政）との協議・調整や国立公文書館との連絡等を担当する部署を設け、専任の職員を置くなど所要の体制を整備する必要がある。また、中間書庫システムを内閣府に設置する場合には、その運営を可能にするための体制整備を行う必要がある。

#### イ 国立公文書館の施設・体制等の整備

我が国の社会の中に、より豊かな公文書館文化を育み、公文書館の機能と役割に対する国民的認知を高めていくためには、国立公文書館が名実ともに真の国の中核的公文書館として、各府省・地方自治体等の文書管理担当者の職務に対する責任感と意識を高めていくとともに、地方自治体や民間企業のアーカイブズ等に対する、技術上の指導・助言等必要な支援が行えるような体制整備を図る必要がある。

また、国際社会における我が国の地位にふさわしいかたちで、我が国の公文書館が国際的なアーカイバル・コミュニティへの参加・貢献を行えるような体制強化を期待したい。

このためには、国立公文書館に対するさまざまなニーズに応えつつ、増大する機能・業務に迅速かつ的確に対応できる企画・管理・運営体制を整備することが極めて重要である。とりわけ、国立公文書館の幅広い業務執行に責任を負う役員については、行政実務や組織管理についての深い知識・経験を有する者と並んで、歴史学、行政学、情報学等の分野で高度な学識経験を有する人材が常時勤務する体制を確立することが不可欠であり、これにより我が国の中核的公文書館として求められる機能を十全に発揮することが可能となる。また、国立公文書館の独立行政法人化後に追加された重要な業務であるアジア歴史資料センターについても、国内外からの高い評価と今後の内容拡充への期待に応えていくため、その責任者に国立公文書館の組織上、より高い位置づけを与えるべきである。

#### むすび

本懇談会においては、公文書等を適切に管理し、後世に残すべき価値のある



歴史的に重要な公文書等の体系的な保存を行うとともに、国民の利用に供するための制度を整備することは、我が国における重要な課題であるとの考え方に立って、諸外国の現状等を踏まえつつ、公文書等の管理、保存、利用に係る制度の在り方を検討してきた。

本報告書において指摘した制度的課題は広範であり、その実現は必ずしも容易なものではない。また、今後に残された課題も多い。しかし、公文書館制度の持つ意義、それによって確保される理念をもう一度思い起こすとき、公文書等の適切な管理、保存及び利用のための体制整備は、そうした困難を乗り越えて実現すべき重要な政策課題であることが明らかとなる。

提言されているすべての取組が速やかに実施されることにより、我が国における公文書館制度が「将来の国民に対する説明責任」に応えうる国際的にも遜色のないものとなり、「我が国のアーカイブズの新時代」を開くものとなるよう期待して、本報告書の結びとしたい。

## 懇談会委員名簿

座長	高山 正也	慶應義塾大学文学部教授
座長代理	後藤 仁	神奈川大学法学部教授
委員	宇賀 克也	東京大学大学院法学政治学研究科教授
委員	尾崎 護	財団法人矢崎科学技術振興記念財団理事長
委員	加賀美 幸子	千葉市女性センター名誉館長
委員	加藤 陽子	東京大学大学院人文社会系研究科助教授
委員	小谷 宏三	平成国際大学法学部教授
委員	三宅 弘	弁護士
委員	山田 洋	一橋大学大学院法学研究科教授
オブザーバー	菊池 光興	独立行政法人国立公文書館長
オブザーバー	藤井 昭夫	総務省政策統括官