

# 「公文書等の管理に関する法律」 施行後5年見直しに関する共同提言書

2015年7月19日

ARMA International 東京支部

記録管理学会

日本アーカイブズ学会

学習院大学人文科学研究所共同研究プロジェクト

「情報基盤としてのアーカイブズ制度を構築する戦略的研究」

## はじめに

平成23年4月に施行した「公文書等の管理に関する法律」（平成21年法律第66号、以下「公文書管理法」とする。）は、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であり、国民が主体的に利用できるものと位置づけた上、行政機関等にレコードスケジュールを導入する共通の文書管理ルールを定め、保存期間が満了した公文書等について廃棄又は移管の措置をとるとともに、移管を受けた「国立公文書館等」ではそれを「特定歴史公文書等」として永久に保存し、国民の利用に供することとした。また、外部有識者からなる内閣府公文書管理委員会がそれらの調査・審議を行い、国立公文書館は専門機関として助言や調査等を行うこととした。これらは日本において初めての本格的措置であり、大きな一歩を踏み出したと評価できる。

しかし、公文書管理法の制定に際して衆議院では15項目、参議院では21項目の附帯決議がなされたほか、平成23年3月の東日本大震災による公文書等の喪失・損傷及びその後の復旧に関する経験、平成24年の閣議等をも含む議事録未作成問題、並びに近年における秘密法制整備に関する対応課題等があり、この法律の目的を達成するにあたって数多くの課題があることが知られてきた。また、法施行後4年余の状況をみると、当初は想定していなかったような実際的な課題や問題が生じていることが知られた。

ここに、私たちは、公文書管理法附則第13条に記された施行後5年見直しの機会をとらえて、同法及びその施行等の改善に資するため、『公文書等の管理に関する法律』施行後5年見直しに関する共同提言書」（以下「共同提言書」とする。）を提出するものである。

私たちは、学会・専門団体連合の形をとり、平成26年12月より三度にわたり「公文書管理法5年見直しについての合同研究集会」を開催してきた。その参加団体は、ARMA International 東京支部（1989年設立）、記録管理学会（1989年設立）、日本アーカイブズ学会（2004年設立）、学習院大学人文科学研究所共同研究プロジェクト「情報基盤としてのアーカイブズ制度を構築する戦略的研究」（2013年度～2015年度）で

ある。また、全国歴史資料保存利用機関連絡協議会（1976年設立）が第一回目と第三回目について協力団体として参加した。これらの団体はいずれも、公文書管理又は公文書館等に関する専門的・実務的な研究と実践を行ってきた学会・専門団体である。なお、公益社団法人日本文書情報マネジメント協会より参加協力の申し出を受けたが、既に最終段階であったため、ここに付記するのみとさせていただいた。

合同研究集会は、同法及びその施行状況に関し専門家の立場から調査・研究を行い、昨年12月20日、本年3月14日及び7月19日の三回開催し、研究討議を行った。また、各団体においても研究テーマに取り上げるなどして、独自に調査・研究を進め、その成果の一部は合同研究集会にもたらされた。このような活動の結果、一同は、公文書管理法については、冒頭に記したような画期的意義があるものの、必ずしも適切に施行されていない状況にあると判断し、合同研究集会の成果のうち共通見解として確認した12項目について、関係各位に提案し、必要な措置を講じてもらうことを願うことにした次第である。

あらまし述べるならば、公文書管理法は、行政機関等における行政管理の規制に主眼が置かれているが、国民等の利用に関する配慮措置、質の高い知的資源の構築・保存に関する措置、国全体における公文書等管理及び公文書館活動のバランスある発展施策、公文書等管理を牽引する中核機関の本格的整備、並びにそれを担い支える専門的人材の育成及び配置に関する措置等において、大きな課題があるとするものである。

この「共同提言書」の12項目にご留意いただき、是非とも改善する措置を講じていただきたく、一同、お願いを申し上げる次第である。なお、以下には、12項目の要点をまとめた「概要」をおき、次に、要点に解説を付した「共同提言」をおいた。よろしくお取り計らいくださるようお願い申し上げます。

平成27年7月19日

ARMA International 東京支部会長

西川 康 男

記録管理学会会長

小川千代子

日本アーカイブズ学会会長

石原一則

学習院大学人文科学研究所共同研究

プロジェクト「情報基盤としてのアーカイブズ

制度を構築する戦略的研究」代表

保坂裕興

内閣総理大臣 安倍 晋三 様

内閣府特命担当大臣 有村 治子 様

内閣府公文書管理委員会委員長 宇賀 克也 様

衆議院議長 大島 理森 様

参議院議長 山崎 正昭 様

最高裁判所長官 寺田 逸郎 様

「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」代表 谷垣 禎一 様

政党 党首 各位

## < 概 要 >

私たち、ARMA International 東京支部、記録管理学会、日本アーカイブズ学会及び学習院大学人文科学研究所共同研究プロジェクト「情報基盤としてのアーカイブズ制度を構築する戦略的研究」は、共同で次の12項目を提言する。是非とも改善する措置を講じてくださるようお願い申し上げます次第である。

(時を貫く国民のための公文書等管理とすること)

- 1 何人も特定歴史公文書等を利用できるという利用請求権、「国民の知る権利」、及び公文書等の管理が最終的に国の記録遺産を形成し、多様な利用に供するものであることを、国民の視点から分かるよう法律に明記する。

(適切で効率的な行政等運営のための方策)

- 2 行政等の適切で効率的な運営のために、政令により点検・監査の方法及び基準を定め、公文書等管理上の問題を発見し解決していく体制を構築するとともに、その効果測定をおこなって、内閣総理大臣に報告することを法律に明記する。

(独立行政法人国立公文書館の権限強化及び組織の拡充)

- 3 公文書等管理の実務に関し、独立行政法人国立公文書館の監督・指導等の権限を強化し、それに相応しい位置付けの組織に変更するとともに、その人員・予算規模を拡充する必要がある。また、司法府及び立法府、並びに地方公共団体における公文書等管理についても、それぞれに相応しい範囲内で協力できるものとする。

(法人文書等管理の支援と設置公文書館における一定の範囲での多様な運営)

- 4 法人文書等の管理については、独立行政法人等が業務の性質、人材、予算、規模等の点で行政機関とは大きく異なるため、必要に応じてより適切な支援が必要である。また、その設置する公文書館においては一定の範囲で柔軟かつ多様な運営ができるようにする。

(保存体制の強化)

- 5 東日本大震災及び日本年金機構の情報流出の経験等をふまえ、公文書等の保存においては、中間書庫の有効活用、並びに防災・復旧計画及びセキュリティ対策等の策定が不可欠であること、また、特定歴史公文書等の保存においては、耐震・防火等の対策及び防災・復旧計画の策定、それらの定期的点検・監査、並びに特に重要な特定歴史公文書等の複製物等の作成・保存が不可欠であることを法律に明記する。

(電子文書管理の推進)

- 6 公文書等の作成、整理、保存、利用、長期保存及びセキュリティ管理等をデジタル情報技術によりおこなう方策を確保するとともに、その方策による管理が十分可能であると見込まれる業務については、電子決裁を含む電子文書管理を義務付けるとともに、電子文書処理の環境整備、情報保存バックアップ、長期における確実な保存及び迅速な公開を推進することを法律に明記する。

(地方公共団体における文書等管理の推進)

- 7 地方公共団体においても法律の趣旨に基づき文書等管理に取り組まなければならないことを明記するとともに、地方公共団体における文書等管理が自治事務であることを尊重しつつ、その内容を示すことが求められる。また、国と地方の双方が意見・情報交換等の交流ができるようにする。

(専門職員資格制度の構築と専門職員の配置)

- 8 公文書等管理を着実に推進するには、専門的能力・技術をもつ専門職員（レコーダマネージャー及びアーキビスト等）の育成と配置が不可欠である。専門職員資格制度を構築するとともに、一定の猶予期間を設けながら、国立公文書館等及び地方公共団体が設置する公文書館、並びに全ての国の機関等への配置を義務づける。

(計画的な公文書等管理政策の推進及び5年見直しの継続実施)

- 9 公文書等管理体制の著しい遅れの整備、グローバル環境における公文書等管理の新しい課題への対応、情報技術の発展への対応、及びサイバー攻撃など公文書等管理を脅かす問題の出現等を勘案し、公文書等管理政策を計画的に推進すること及び5年ごとの見直しを継続的に実施することを法律に明記する。

(罰則規定)

- 10 特定秘密保護法及び個人情報保護法には罰則規定が設けられているが、行政機関及び独立行政法人等の情報基盤を支える公文書管理法には、罰則規定が設けられていない。国に損害を与え、又は国民の権利を毀損する悪質な違反に対しては、一定の罰則を設ける必要がある。

(秘密等の取扱い)

- 11 特定秘密保護法に基づき、特定秘密の指定がなされた行政文書ファイル等については、①行政機関情報公開法による開示請求、又は、②公文書管理法による特定歴史公文書等利用請求の対象に確実にするようにし、「現在及び将来の国民に説明する責務」(公文書管理法1条)を全うすることができるよう、法律を整備すべきである。

(その他の検討すべき課題)

- 12 国の統治機構全体における適切な公文書等管理を確保する課題、文書ファイル管理簿の作成・管理方法の課題、及び第三者機関等を設立して公文書等管理のレベルを向上させていく課題等があり、継続的に検討を行う必要がある。

## < 共同提言 >

私たち、ARMA International 東京支部、記録管理学会、日本アーカイブズ学会及び学習院大学人文科学研究所共同研究プロジェクト「情報基盤としてのアーカイブズ制度を構築する戦略的研究」は、共同で次の12項目を提言する。是非とも改善する措置を講じてくださるようお願い申し上げる次第である。

### (時を貫く国民のための公文書等管理とすること)

- 1 何人も特定歴史公文書等を利用できるという利用請求権、「国民の知る権利」、及び公文書等の管理が最終的に国の記録遺産を形成し、多様な利用に供するものであることを、国民の視点から分かるよう法律に明記する。

### <現状の課題と考え方>

法律冒頭で公文書等が健全な民主主義の根幹を支える知的資源であるという崇高な思想が示されたものの、その目的は、行政の適切かつ効率的な運用、並びに国及び独立行政法人等の現在及び将来の国民に説明する責務を全うすることとされており、行政管理に主眼をおくものとなっている。内閣総理大臣に対する管理状況報告等によると、現状では国や法人等における公文書等管理は遅滞し、独立行政法人国立公文書館への移管は低迷し、及び特定歴史公文書等の利用件数は増えていないことが知られる。また立法府及び司法府における公文書等管理の法的整備は不十分である。すなわち、国民が必ずしも参加しないまま、行政管理において運用されているのであり、健全な民主主義の根幹を築く方向に進んでいるかどうか疑問を抱かざるを得ない。

これを進展させるためには、憲法における国政のあり方、国民参加による福利及び人類の平和等を実現する観点から、公文書等管理制度を追加整備することが求められる。その際、公文書等には一般に堅苦しさや分かり難さがつきまとうため、公文書等は主権者たる国民が、十分に利用できるものであることを、国民の立場から明確に理解できるよう法律に明記することが必要である。

また、「現在」の国民に説明する責務は一般に理解しうるが、「将来」の国民に説明する責務を全うするということは、実際にどのようなことであるのかが必ずしも明確ではなく、比喩的でもある。それが、国の歴史、文化、伝統及び記憶等を伝える記録

遺産を形成し、永久に保存するとともに、学習、展示、調査・研究等の広く多様な利用に供するものであることを法律に明記するべきである。

<必要な措置例>

- (1) 特定歴史公文書等の利用請求権については、国民の視点からは分かり難いので、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（以下「行政機関情報公開法」とする。）におけるように、何人も特定歴史公文書等の利用を請求することができるという条文を新設する。
- (2) 「特定秘密の保護に関する法律」（以下「特定秘密保護法」とする。）において初めて用いられた「国民の知る権利」は、この法律の中で本格的に扱われるべき事柄であるので、この法律に盛り込む。
- (3) 「将来」の国民に説明する責務に代え、それが国の記録遺産を形成し、学習、展示、調査・研究等において広く多様な利用に供するものであることを法律に明記する。

（適切で効率的な行政等運営のための方策）

- 2 行政等の適切で効率的な運営のために、政令により点検・監査の方法及び基準を定め、公文書等管理上の問題を発見し、解決していく体制を構築するとともに、その効果測定をおこなって、内閣総理大臣に報告することを法律に明記する。

<現状の課題と考え方>

法律制定に際し、衆議院においては15、参議院でも21の附帯決議がなされたが、両院で第一番目に上げられているのが公文書管理と行政改革の密接性である。つまり、「公文書管理の改革は究極の行政改革であるとの認識のもと、公文書管理の適正な運用を着実に実施していくこと」である。

現状では「点検・監査」（「行政文書の管理に関するガイドライン」第8-1）の実施のため、「公文書管理自己点検用チェックシート」（平成23年12月15日関係省庁連絡会議資料）等が使用されることが普通であるが、これらは法令遵守の観点から最低限守られるべき事項が実行されているかを確認し、必要な是正措置を講じることに主眼がおかれているため、どのように適切で効率的な運営に寄与しているのかが不

明であり、必ずしも行政等や国民の期待に応えるものとはなっていないと考えられる。

政令により点検・監査の方法及び基準等を定め、以下の項目 3 で提案する独立行政法人国立公文書館や項目 8 で提案する専門職員が関与する中で実施し、問題を発見し解決する体制を築くとともに、その効果測定及び評価を行って、公文書等管理の成熟度を向上させることが求められる。

#### <必要な措置例>

- (1) 政令により公文書等管理に関する点検・監査の方法及び基準等を定めるとともに、効果測定及び評価を行って、内閣総理大臣に報告することを法律に明記する。
- (2) 上記(1)の実施にあたっては、以下の項目 3 で提案する独立行政法人国立公文書館や項目 8 で提案する専門職員が関与して実施することを明確にする。

#### (独立行政法人国立公文書館の権限強化及び組織の拡充)

- 3 公文書等管理の実務に関し、独立行政法人国立公文書館の監督・指導等の権限を強化し、それに相応しい位置付けの組織に変更するとともに、その人員・予算規模を拡充する必要がある。また、司法府及び立法府、並びに地方公共団体における公文書等管理についても、それぞれに相応しい範囲内で協力できるものとする。

#### <現状の課題と考え方>

現状では、行政機関及び独立行政法人等の歴史公文書等が国立公文書館等へ十分に移管されているとは言い難い。健全な民主主義の根幹を支えるに相応しい質と量の歴史公文書等が十分に移管されるよう公文書等管理体制を整備する必要がある。このため、公文書等の作成・保管及び歴史公文書等の評価・移管等の実務に関して、独立行政法人国立公文書館の監督・指導等の権限を強化する必要がある。

なお、立法府及び司法府の歴史公文書等を国立公文書館等へ定常的に移管する方策については、法律の中で明確に定めることが必要である。

総じて独立行政法人国立公文書館は、日本における公文書等管理の背骨となるべき存在であり、それに相応しい整備をする必要がある。すなわち、①提言項目の 8 で述べる専門職員資格制度の構築を推進するとともに、高度な能力・技術をそなえた専門

職員を相当数擁すること、②監督・指導及び助言等に関し明確な権限をもつこと、③それに相応しい位置付けの組織に変更すること、及び④その人員及び予算等の規模を拡充することである。また、それにあわせて、⑤国の機関のみならず、地方公共団体における公文書等管理推進についても、一定の範囲でイニシアティブを発揮することが求められる。

#### <必要な措置例>

- (1) 国立公文書館を独立行政法人から、日本における公文書等管理全体に関する権限と体制を持つことのできる位置付けの組織へ変更するとともに、それに合わせて「国立公文書館法」（平成11年6月23日法律第79号）を改正する。
- (2) 項目8で提言するようなレコードマネジャー及びアーキビスト等専門家を早急かつ最大限に採用し、配置する。

#### （法人文書等管理の支援と設置公文書館における一定の範囲での多様な運営）

4 法人文書等の管理については、独立行政法人等が業務の性質、人材、予算、規模等の点で行政機関とは大きく異なるため、必要に応じてより適切な支援が必要である。また、その設置する公文書館においては一定の範囲で柔軟かつ多様な運営ができるようにする。

#### <現状の課題と考え方>

公文書管理法の対象法人は、独立行政法人、国立大学法人、大学共同利用機関法人、特殊法人、認可法人、その他の法人の合計198法人である。このうち、「国立公文書館等」を有する法人は、国立大学法人9法人、認可法人1法人の10法人のみである。他の法人は独立行政法人国立公文書館に移管することとなるが、移管実績がある法人は5法人のみである。すなわち、独立行政法人等から国立公文書館に移管するシステムは基本的に機能していないのであり、改善する必要がある。

その際、独立行政法人国立公文書館への移管だけでは、実現性の問題や法人等による業務利用に支障をきたす問題等があるので、併せて独立行政法人等による「国立公文書館等」の設置を促し、移管先を増加・充実させる必要がある。ただし現状では、「特

定歴史公文書等の保存、利用及び廃棄に関するガイドライン」の求める要件が厳しすぎるため、その実現が難しいという問題がある。

また、独立行政法人等は、業務の性質、人材、予算、規模等の点で行政機関とは大きく異なるため、より適切な支援が必要である。例えば、年金情報流出が発生した特殊法人日本年金機構は、公文書管理法に基づく文書管理規則をもたない上、文書ファイル管理簿ではレコードスケジュールを設定せず、及び紛失等が際立って多かった。独立行政法人国立公文書館や専門職員によるサポートが必要であったと考えられる。

独立行政法人等は特定の業務を担っているため、その設置する公文書館においては一定の範囲で柔軟かつ多様な運営ができるようにすることが求められる。

#### <必要な措置例>

- (1) 独立行政法人等に相応しい法人文書管理等の全般にわたるガイドラインを新たに制定するべきである。
- (2) 法人文書等の管理、「国立公文書館等」の指定については、予算措置を含め、より適切な支援措置を講じる。

#### (保存体制の強化)

- 5 東日本大震災及び日本年金機構の情報流出の経験等をふまえ、公文書等の保存においては、中間書庫の有効活用、並びに防災・復旧計画及びセキュリティ対策等の策定が不可欠であること、また、特定歴史公文書等の保存においては、耐震・防火等の対策及び防災・復旧計画の策定、それらの定期的点検・監査、並びに特に重要な特定歴史公文書等の複製物等の作成・保存が不可欠であることを法律に明記する。

#### <現状の課題と考え方>

公文書等の保存に関し、公文書管理法は第6条第2項により集中管理の推進に務めるよう求めている。安全適正な公文書等の維持保存を確実にし、保管する歴史公文書等の確実な移管を推進するためには、府省毎の集中書庫では不十分であり、衆参両議院における法律案の附帯決議にも謳われた中間書庫制度の導入が不可欠である。歴史公文書等の移管については「レコードスケジュール」の仕組みが導入されたが、これ

を活かすためにも、中間書庫制度の導入が欠かせない。すなわち公文書管理課や国立公文書館等のアーキビスト等が各府省を支援し、最終的な評価選別及び廃棄／移管を確実かつ効率的に実施するためには、公文書等が一定年数経過後に一カ所の共通書庫（中間書庫）にまとめられ、体系的に整理・保存される必要がある。

また、東日本大震災等の自然災害、日本年金機構の情報流出の経験等を踏まえ、電子文書を含む公文書等に関する防災・復旧計画及びセキュリティ対策の策定・強化が求められる。そのような対策を効果的・効率的に行う場合にも、府省横断的な中間書庫の設置は有効である。特定歴史公文書等に関しては、耐震・防火等の対策及び防災・復旧計画の策定、それらの定期的点検・監査、並びに特に重要な特定歴史公文書等の複製物等（デジタル化による場合を含む）の作成・保存が不可欠であると考えられる。

#### <必要な措置例>

- (1) 法律において、集中管理の推進に止まらず、中間書庫の運用推進を明記する。
- (2) 公文書等の保存においては、防災・復旧計画及びセキュリティ対策等の策定が不可欠であること、また、特定歴史公文書等の保存においては、耐震・防火等の対策及び防災・復旧計画の策定、その定期的点検・監査、並びに特に重要な特定歴史公文書等の複製物等の作成・保存が不可欠であることを法律に明記する。

#### （電子文書管理の推進）

- 6 公文書等の作成、整理、保存、利用、長期保存及びセキュリティ管理等をデジタル情報技術によりおこなう方策を確保するとともに、その方策による管理が十分可能であると見込まれる業務については、電子決裁を含む電子文書管理を義務付けるとともに、電子文書処理の環境整備、情報保存バックアップ、長期における確実な保存及び迅速な公開を推進することを法律に明記する。

#### <現状の課題と考え方>

電子文書関係については、第2条（定義）4項の行政文書の定義で「電磁的記録を含む」とされているほか、第7条2項及び11条3項で「電子情報処理組織を使用する方法」が挙げられ、第19条（利用の方法）では「電磁的記録」による利用等が定

められている。同施行令においても関連する記述がある。いずれも現状では、具体的かつ統一の見通しが得られるものとはなっていないと言わざるを得ない。

官民を問わず、オフィスにおいてはPCを使い文書を作成している。今や紙にペン等で文書を書く人はまれである。しかし、PCで文書作成した後のいわゆる電子レコードマネジメントシステム（電子文書のライフサイクル管理）まで導入しているかどうか、またそれを適切に運用しているかどうかについては、もう一段高いレベルでの施策が必要である。海外では、電子文書への取り組みが進み、国立公文書館等への移管を電子化により行うことについて目標年度が定められているほどである。

政府はIT戦略で「世界最先端IT国家創造宣言について」（平成26年6月24日閣議決定）を掲げているので、公文書管理法の立場から電子文書管理を強力に推進することが必要である。

#### <必要な措置例>

- (1) 真正性、信頼性、完全性、利用性を確保しつつ、電子文書の作成、整理、保存、利活用、長期保存に至るライフサイクル管理、及びセキュリティ管理等を実現する電子文書管理体制を整備し、公文書等管理全般の効率化、利活用の促進等を図ることを法律に明記する。
- (2) 関連する国際標準等を参考にしつつ、政令やガイドラインにより「電子文書管理の望ましいあり方」を示すことが望ましい。

#### （地方公共団体における文書等管理の推進）

- 7 地方公共団体においても法律の趣旨に基づき文書等管理に取り組まなければならないことを明記するとともに、地方公共団体における文書等管理が自治事務であることを尊重しつつ、その内容を示すことが求められる。また、国と地方の双方が意見・情報交換等の交流ができるようにする。

#### <現状の課題と考え方>

地方公共団体における公文書管理条例の制定数は20に満たず、地方公文書館の設置数は70館をわずかに超える程度であり、その一方で、公文書の改ざんや誤廃棄・

紛失等が跡を絶たない状況にある。この法律が地方公共団体には必ずしも理解されていないか、又は必要な施策を策定・実施し難い状況にあると見るべきである。

この状況に鑑み、地方公共団体においても文書等管理に取りくまなければならないことを法律に明記するべきである。その上で、政令等により「望ましい基準（あるいはモデル）」を定め、文書ファイル管理簿及びレコードスケジュールを用いた管理の確立、及び地方公文書館の設置（又は歴史公文書等の保存・利用プログラムの策定）等を具体的に示すことが必要である。

その際、地方公共団体が自治事務としてなしてきた文書等管理にかかる多様な取り組みやこれまでの実績を尊重することに留意する必要がある。例えば、国に比べて文書量が少ない地方公共団体においては公文書館が直接関与することにより、よりきめ細かい文書の評価選別ができることや、地域の歴史、文化、伝統及び記憶等を伝える記録資料、いわゆる「地域史料」をも重視した収集・保存活動の実績があること等があげられる。

これを実施するにあたっては、提言項目 3 で述べた独立行政法人国立公文書館をはじめとする国による専門的・技術的な協力・支援体制の構築、及び提言項目 8 で述べる専門職員の配置が不可欠である。また、地方から国へ要望や提言を述べる機会を設けるなどして、国と地方の双方が意見・情報交換等の交流ができるようにすることが求められる。

#### <必要な措置例>

- (1) 地方公共団体においても文書等管理に取り組まなければならないこと、及び政令により「望ましい基準（あるいはモデル）」を具体的に示すことを法律に明記する。
- (2) 国による専門的・技術的な協力・支援体制の構築、及び地方から国に対し要望や提言を述べる定期的な機会等の設定を、何らかの法的措置により実現する。

### (専門職員資格制度の構築と専門職員の配置)

8 公文書等管理を着実に推進するには、専門的能力・技術をもつ専門職員（レコードマネージャー及びアーキビスト等）の育成と配置が不可欠である。専門職員資格制度を構築するとともに、一定の猶予期間を設けながら、国立公文書館等及び地方公共団体が設置する公文書館、並びに全ての国の機関等への配置を義務づける。

#### <現状の課題と考え方>

行政機関等の職員は、関連する文書を一の集合物として文書ファイルにまとめ、保存年限及び保存期間満了後の廃棄又は移管の措置を決め、さらに文書ファイル管理簿を作成して管理することとされている。中国・韓国を含む世界の主要国では、これに関してレコードマネージャー及びアーキビスト等の専門職員制度を運用し、行政機関等における公文書等管理の実務を専門の立場から支援し、実効性を高めることがスタンダードとなっているが、日本はこのような専門職員制度を欠落させたままであり、世界の水準から遅れを取っている。内閣総理大臣への公文書等の管理等の状況報告において、レコードスケジュール付与及び廃棄／移管の措置の決定等が滞っていること、並びに特定歴史公文書等の利用件数が必ずしも増加していないこと等の主要な原因の一つは、ここにあると考えられる。

専門職員（レコードマネージャー及びアーキビスト等）制度を採用している国においては、これにより公文書等の評価選別、喫緊の課題である電子記録情報管理への対応、保存や利用を支える基本となる目録の作成、及び利用者が資料を十分に利用できるようにするための資料解説やレファレンス・サービス等が適切におこなわれている。

公文書管理担当機関、国立公文書館等、並びに関連する高等教育機関等及び学会・専門団体等はすみやかに協力して専門職員資格制度を検討・構築し、人材育成を進めるべきである。また、一定の猶予期間を設けながら、専門職員の配置又は国立公文書館等からの派遣を義務づけることが求められる。

#### <必要な措置例>

(1) 政令により公文書等管理の実務を監督・指導し、及び公文書館等の業務を専門の立場から担当する専門職員（レコードマネージャー及びアーキビスト等）の資格制度を設けること、その資格制度を職員の採用及びキャリアパスに用いること、並

びに一定の期間内に国立公文書館等及び地方公文書館、並びに全ての国の機関等に配置又は国立公文書館等からの派遣を義務づけることを法律に明記する。また「研修」について定めた公文書管理法32条はこれをふまえ、より有効なものとなるよう位置付け直すものとする。

- (2) 上記(1)に伴い、「公文書館法」(昭和62年法律第115号)附則2項「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。」を削除する。

#### (計画的な公文書等管理政策の推進及び5年見直しの継続実施)

- 9 公文書等管理体制の著しい遅れの整備、グローバル環境における公文書等管理の新しい課題への対応、情報技術の発展への対応、及びサイバー攻撃など公文書等管理を脅かす問題の出現等を勘案し、公文書等管理政策を計画的に推進すること及び5年ごとの見直しを継続的に実施することを法律に明記する。

#### <現状の課題と考え方>

内閣府公表の公文書管理法に基づく実施状況報告によると、例えば公文書館への移管率はここ数年むしろ減ってきている有様である。電子化に至っても、省庁間のばらつきが大きく、公文書等管理状況の著しい遅れを露呈している。

こうした課題への対応はもとより、司法府・立法府の文書の扱い、個人情報保護への対応、年々進化する情報技術への対応、新たな脅威となったサイバー攻撃などに対するセキュリティ対策等、課題は多い。衆議院及び参議院の附帯決議、並びにこの「共同提言書」にて提案した事項等につき、計画的に取り組む公文書等管理政策が必要であろう。

5年見直しという法改正の機会をつくり、上記のような公文書等を取り巻く様々な課題、環境変化や新たな課題に対応するため、5年ごとの見直しの継続は必要である。

#### <必要な措置例>

- (1) 現在の公文書管理法附則第13条1項における「この法律の施行後五年を目途として」を削除し、「五年ごとに継続的な見直しを行う」旨の文章を加える。

## (罰則規定)

10 特定秘密保護法及び個人情報保護法には罰則規定が設けられているが、行政機関及び独立行政法人等の情報基盤を支える公文書管理法には、罰則規定が設けられていない。国に損害を与え、又は国民の権利を毀損する悪質な違反に対しては、一定の罰則を設ける必要がある。

### <現状の課題と考え方>

現状では、公文書管理法に違反する行為が明らかになった場合、国家公務員法における懲戒、刑法において定められた罰則等が適用されるものと考えられる。他方、特定秘密保護法においては、行政文書の一部である特定秘密の漏えいに対して十年以下の懲役及び罰金が規定され、また個人情報保護法においても罰則規定がある。

また海外に目を向けると、公文書等の管理に関する個別法において罰則規定が設けられている例が少なくない。米国では国立公文書記録管理局が許可していない文書の廃棄・隠匿等に対して罰金及び禁固刑の規定があり、韓国でも文書の廃棄・隠匿等に対して罰金及び懲役の規定がある。

これまでも不適切な文書管理に起因する紛失、廃棄、隠匿及び漏えい等が行われてきた可能性を否定できず、それらを抑止し、及び法律の効力を高めるため、国に損害を与え、又は国民の権利を毀損する悪質な違反に対しては、一定の罰則を設ける必要がある。

### <必要な措置例>

(1) 公文書管理法の中に、国に損害を与え、又は国民の権利を毀損する悪質な違反に関する罰則規定を設ける。

## (秘密等の取扱い)

11 特定秘密保護法に基づき、特定秘密の指定がなされた行政文書ファイル等については、①行政機関情報公開法による開示請求、又は、②公文書管理法による特定歴史公文書等利用請求の対象に確実にするようし、「現在及び将来の国民に説明する責務」(公文書管理法1条)を全うすることができるよう、法律を整備すべきであ

る。

#### <現状の課題と考え方>

特定秘密保護法第4条6項は、同条4項の内閣の承認が得られなかった行政文書ファイル等についてのみ、国立公文書館等への移管を義務付けている。そこで、これに該当する行政文書ファイル等については、「現在及び将来の国民に説明する責務」（公文書管理法第1条）を全うすることが可能であると考えられる。

一方、これに該当しない行政文書ファイル等（特定秘密保護法4条4項の内閣の承認が得られたもの、特定秘密の指定の有効期間が通じて30年を超えないものなど）については、国立公文書館等への移管が法律上義務付けられていない。現在の法制度では、特定秘密の有効期間と当該秘密が記録された行政文書ファイル等の保存期間を一致させることが可能であるため、「現在及び将来の国民に説明する責務」を果たす機会を一度も設けずに、行政文書ファイル等を廃棄することが可能となっている。

特定秘密の指定を受けた行政文書ファイル等が、「健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源」（公文書管理法第1条）であることに鑑みれば、このような事態を法的に回避する必要がある。

#### <必要な措置例>

- (1) 特定秘密保護法に基づく特定秘密の指定の有効期間が通じて30年を超える行政文書ファイル等については、すべて国立公文書館等に移管するものとするを、公文書管理法に明記する。
- (2) 特定秘密保護法に基づき特定秘密に指定されたすべての行政文書ファイル等のうち、保存期間満了後の措置が「廃棄」とされるものについては、特定秘密の指定の解除後、「政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされる」（行政機関情報公開法1条）までの一定期間、保存期間を満了できないことにすることを、公文書管理法に明記する。

(その他の検討すべき課題)

1 2 国の統治機構全体における適切な公文書等管理を確保する課題、文書ファイル管理簿の作成・管理方法の課題、及び第三者機関等を設立して公文書等管理のレベルを向上させていく課題等があり、継続的に検討を行う必要がある。

以下に列記する。

- ・ 立法府及び司法府の公文書等管理については、司法府の歴史公文書等の保存に関する申し合わせがなされたものの、その他の歴史公文書等の保存等に関する措置、並びに現用の公文書等の管理及び情報公開に関する法律上の整備については、本格的に着手されていないと見られる。早々に検討に着手して国の統治機構全体における適切な公文書等管理体制を構築し、憲法における「国民の厳粛な信託」に応えるという課題が存在する。
- ・ 文書ファイル管理簿等の作成に関し、現状では「不開示情報」を記載しないこととされている（7条、11条）が、そのままでは行政機関情報公開法における開示の請求、実施及び不服申立の審査、並びに国立公文書館等における利用審査等が円滑かつ迅速に進まず、また、利用者等への適切な情報提供という点でも問題が残るものと推察される。これらに関し、適切な方法及び手続が検討されるべきである。
- ・ 公文書等管理のレベルを向上させるために第三者機関等（例えば、「公文書管理評価機構」のような名称をもつもの）を設立し、行政機関、独立行政法人等及び地方公共団体等を対象として、公文書等管理の成熟度評価モデルや表彰制度を創設・運用し、行政改革を推進することが考えられる。

以上。

\*\*\*\*\*

<付記> 宛先各位に提出する正本には、参加団体会長等が署名・捺印した。

\*\*\*\*\*

<連絡・問い合わせ先>

担当 保坂 裕興

171-8588 東京都豊島区目白1-5-1

学習院大学大学院アーカイブズ学専攻 保坂研究室

03-3986-0221 内5699

hirooki.hosaka@gakushuin.ac.jp

「公文書等の管理に関する法律」施行後5年見直しに関する  
共同提言書

2015年7月19日

ARMA International 東京支部

記録管理学会

日本アーカイブズ学会

学習院大学人文科学研究所共同研究プロジェクト

「情報基盤としてのアーカイブズ制度を構築する戦略的研究」

発行 学習院大学人文科学研究所共同研究プロジェクト「情報基盤として  
のアーカイブズ制度を構築する戦略的研究」(代表 保坂裕興)