

公文書管理委員会 第52回議事録

内閣府大臣官房公文書管理課

第52回 公文書管理委員会 議事次第

日 時：平成28年6月24日（金）10:30～11:43

場 所：中央合同庁舎第4号館共用1214特別会議室

- 1 開 会
- 2 平成27年度公文書管理の在り方に関する調査について
- 3 国税庁行政文書管理規則の一部改正案の諮問について
- 4 その他
- 5 閉 会

出席者

宇賀委員長、伊集院委員、井上委員、城山委員、保坂委員、三宅委員
熊本教授（駒澤大学）、上代准教授（武蔵野大学）、永野専任講師（広島女学院大学）
河内官房長、田中審議官、畠山課長

○宇賀委員長 それでは、定刻でございますので、第52回「公文書管理委員会」を開催させていただきます。本日は大変お忙しいところをお集まりいただきまして、ありがとうございました。

委員の定足数は満たしております。

本日、所要1時間程度を見込んでおりますので、よろしくお願いいたします。

議事に先立ちまして、事務局に異動がありましたので、御挨拶いただけますでしょうか。

○田中審議官 6月17日付で担当の審議官に就任しました、田中でございます。どうぞよろしくお願いいたします。

○畠山課長 同じく6月17日付で公文書管理課長を拝命しました、畠山でございます。よろしくお願いいたします。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

それでは、議事に入ります。

まず、議題の2「平成27年度公文書管理の在り方に関する調査について」、事務局より報告をいただきたいと思っております。当該調査には、各国の公文書管理制度に知見を有する有識者の方に御協力をいただいております、本日は3名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及び御説明をお願いします。

○畠山課長 それでは「平成27年度公文書管理の在り方に関する調査について」、御説明いたします。

3月23日の委員会でも簡単に御紹介させていただきましたけれども、内閣府におきましては、株式会社三菱総合研究所に委託しまして、アメリカ、イギリス、フランス、ドイツ、イタリアの5カ国について、評価選別のあり方を中心に調査を実施いたしました。その調査の概要について報告させていただきますけれども、先ほど委員長から御紹介いただきましたとおり、各国の調査に御協力いただきました先生方にも本日御出席いただいております。

まず、イタリアとイギリスの調査に御協力いただきました、駒澤大学の熊本史雄先生でございます。

○熊本氏 よろしくよろしくお願いいたします。

○畠山課長 また、ドイツの調査に御協力いただきました、武蔵野大学の上代庸平先生でございます。

○上代氏 よろしくよろしくお願いいたします。

○畠山課長 フランスの調査に御協力いただきました、永野晴康先生でございます。

○永野氏 よろしくよろしくお願いいたします。

○畠山課長 なお、イタリアにつきましては、湯上良先生にお願いしておりましたところでありまして、本日は所用により御欠席ということでございます。先生方におかれましては、後ほどコメントをいただければと思っておりますので、どうぞよろしくお願いいたします。

いたします。

それでは、資料に沿いまして、説明させていただきます。この「公文書管理の在り方に関する調査」という資料を基本的に用いますけれども、若干「公文書管理の在り方に関する調査報告書」という分厚目の資料、これも使って御説明したいと思います。

恐縮ですけれども、こちらの横長の資料の3ページ目をごらんいただければと思います。各国の公文書管理担当組織・体制につきまして、簡単に取りまとめたものでございます。まず、各国の政府機関とそれぞれの国の中央公文書館の関係でありますけれども、基本的には分かれているところが多いのですが、アメリカのみNARA（アメリカ公文書記録管理院）が両方の機能を備えているということになってございます。また、本館の所在地につきましては、基本的には首都ということでありまして、ドイツのみコブレンツというどちらかという西寄り、フランス寄りにありまして、ベルリンからは相当距離が離れているところがございます。これは当時の西ドイツ時代の経緯があつてここに置かれているということをお伺っております。詳しくは、この詳しい資料の111ページに若干そういったことも記載してございます。

それから、職員の規模あるいは組織の数ということでありまして、アメリカでありますと、本館以外に分館が12、連邦記録センター、15の大統領の図書館、それぞれ歴代のということであろうかと思っておりますけれども、それがNARAの機関として存在するというところまでございまして、職員数3,000名超という体制でございまして、イギリス、フランスは首都のみということでありまして、体制はそれぞれ600名、500名程度ということでございます。ドイツは首都であるベルリン、あるいはフライブルクなどに9つの館を持っているということで、700名弱の職員数ということでございます。イタリアはやや特殊でございますけれども、全国各地に国立公文書館というものを持っているという体制で、それが総数133に上るということのようでございます。職員数も2,600名強とかなり多くなっているということでございます。

続きまして、4ページ目以降でございますけれども、ここからは主に各国における評価選別のあり方ということを中心に御説明をさせていただきたいと思っております。

まず初めに、各国に共通いたします図の見方について御説明させていただきます。黄色の六角形、アメリカであれば左のほうに「申請の必要なし」などと書いてあるところでありまして、これが評価選別、すなわち記録の移管、廃棄の決定に当たって、重要な意思決定がなされている箇所と御理解をいただければと思います。一方、政府機関につきましては緑色の長方形、政府機関による申請などの行為は緑色の矢印であらわしてございます。公文書館につきましてはブルーであらわしてございまして、公文書館が作成してございましてガイドライン、基準などは青色の長方形、承認などの行為は青色の矢印ということを表示してございます。

それでは、まずアメリカの評価選別の仕組みについて御説明させていただきます。大きな特徴といたしましては、NARAが評価選別基準となりますGRS、これはGeneral Record

Scheduleというものの略としてGRSでございますけれども、こちらを作成しているということでございます。このGRSでまず最初に判断が行われることになりまして、そのGRSの対象となっております記録というものは、特段の申請なく各政府機関によって廃棄が可能になるということのようでございます。GRSは各連邦政府機関で共通して作成される記録、典型的には人事や予算など、上のほうにも書いてございますが、その取り扱いを定めている基準でありますけれども、実は現在2013年から5カ年計画で新たなGRSの作成ということで新基準がつくられるということになっていると聞いてございます。なお、新旧のGRSにつきましては、この分厚いほうの資料の153ページ、英語であると思いますが、後ほどごらんいただければと思います。

GRSというのは、どちらかというと典型的なものですけれども、その対象とならない記録については、保存期間、その満了時の扱いについて、政府機関からNARAのほうにRecord Schedule (RS) を申請して承認を得るという仕組みが必要となっております。このRecord Scheduleの申請につきましては、記録のシリーズ、ある程度のまとまり、グループといいますか、そういう概念だと思っておりますけれども、それごとに行われております。以前は紙で申請されていたということであるようでありまして、近年ではERAという電子システムを経由して申請がなされているということでございます。一度承認を受ければ、原則としてそのシリーズは、例えば廃棄するということになればその年度以降も廃棄できるということで再度の承認を得る必要はないということでありまして、かなり昔、例えば1970年代に作成されたようなものであれば、随時見直しが行われる場合もあるようでございます。

なお、NARAのほうでGRSをつくり、また、RSを承認することに当たっては、NARA1441という指針というものを参照として行うという仕組みになっているようでございます。

続きまして、次のページ、イギリスのほうに御説明を移らせていただきます。イギリスにおきましては、上のほうに書いてございますけれども、1950年代から「グリッグシステム」という仕組みが行われてございました。まず、このグリッグシステムでございまして、分厚い資料の75ページをごらんいただければと思います。イギリスにおいては、このシステムにおいて移管すべき価値があると判断された記録は、30年以内にTNAのほうに移管されるということになっておりました。そのために、まず資料をつくってから5年目の段階で、政府機関において記録を継続して利用する価値があるかということにつきまして、1回目、1次評価を実施することになっておるようでございます。次は25年目、1回目から20年目がたった段階で歴史的な価値を有してTNAに移管されるかどうかということについて2次評価ということをやっていたという2段階の評価選別プロセスから成り立っておったということのようでありまして、なお、評価選別に当たりましては、ファイルごとでレビューが行われていたということのようでありました。

もとの資料にお戻りいただければと思うのですが、そういう状況であったのですけれども、だんだんグリッグシステムということが機能しなくなってきた状況があるようござ

います。その一つの理由としましては、記録の保管年限の変更が行われたということでございます。先ほどの分厚い資料の78ページをあわせてごらんいただきながらということになるのですが、まず、なぜこういうことになっているかといいますと、法令が改正されましたということでありまして、これまでは30年たったら移管されるというルールであったのですが、それが20年に短縮されたことが最近起こったようでございます。それに伴いまして、1次、2次とチェックをすると申し上げておりましたけれども、チェックは当面この何年かの話かもしれませんが、78ページの表でごらんいただければと思うのですが、上のほうの表の右側ですけれども、1年間に2年分のチェックをしないといけないという事態が発生し、これが2013年から2022年まで続くということで、そういう2年分の記録というものの作業が発生することもありましたものですから、従来のシステムではなかなか機能しなくなっていることがあったようでございますので、新たな評価選別システムが取り入れられることとなったようでございます。

もとの資料、5ページでございます。新たな評価選別システムでございますけれども、若干わかりづらいところもあるのですが、まず、各政府機関におきまして「マクロ・アプレイザル」と申します、組織単位の評価というものを行うことになっております。これはそれぞれの政府機関における目的や機能や業務内容についてまず整理しまして、それに伴って作成される記録が移管すべき価値を有するかどうかにつきまして、まず評価することとあります。この評価に当たりまして、各政府機関はレポートを事前に作成してTNAに承認を受けるということのようでございます。次に、このマクロ・アプレイザルというものを行った後、具体的にどの記録が移管する価値を有するかどうかにつきまして、シリーズ単位で評価を実施すると。これが「シリーズ・アプレイザル」ということになろうかと思っておりますけれども、この評価に当たりまして、各政府機関はシリーズごとに質問票を作成して、作成時期、作成者、目的等を明らかにするということで、評価の参考としているということでございます。なお、なかなかそれに寄りがたいもうちょっと細かい評価が必要になるという時点で「ファイル・アプレイザル」と呼ばれます、ファイル単位の評価が行われることもあるということのようでございます。

基本的には、評価選別を行うのは政府機関であるということになってございます。TNAは直接の評価選別作業を行いませんけれども、ガイドラインを発行することなどによって調整・監督を行うということでございます。それから、この5ページの表の中でございまして、政府機関の一番上にDR0と呼ばれます、Departmental Record Officerという記録管理官という官職が配置されておまして、それぞれの政府機関の一連の記録につきまして、このTNAがつくったガイドラインに沿っているかどうかなどについてチェックをする、責任を持って管理に当たるという役職の官職がそれぞれ政府機関において行われているということのようでございます。

以上がイギリスの仕組みでございます。

次に6ページ、フランスの評価選別システムでございます。フランスの特徴といいます

と、ミショネールと呼ばれます文書管理の専門家が右側の省庁間アーカイブス局から派遣されてくるということになりまして、そのチーム、これがミッションと呼ばれますけれども、ミショネールをトップとしましたミッションというチームをつくりまして、ミショネール以下、SIAFの職員、政府機関の担当者が入りまして、チームをつくって管理を行っているということでございます。

そのミッションの主な業務としましては、記録のシリーズごとに保存期間、保存期間満了後の措置を定める「文書管理表」の作成・更新等を行うということでございます。文書管理表において「廃棄」とされた記録につきましては、保存期間満了時に「廃棄申請書」が作成されることになるということでありまして、ミッションが廃棄申請書を評価し、最終的な廃棄の承認を与えるという仕組みでございます。基本的には政府機関の中のミッションという中で完結して、廃棄かどうかという選別を行っているということになろうかと思えます。

このSIAFからミショネールが各政府機関に派遣されるようになったというのは、従来は公文書館の中の館が中間書庫としまして各政府機関の記録を集中管理して評価選別を行っているということであったようでありまして、それをやっていた館が満架となりまして、1986年から各政府機関の中間書庫において記録の集中管理を始めたということのようでございます。なお、このミショネールと呼ばれる方につきましては、相当権威を持った存在としてフランスの中でも取り扱われているということも伺ってございます。

続きまして、ドイツでございます。ドイツの特徴的なところとしましては、評価選別の作業は連邦政府機関ではなくて、ドイツ連邦公文書館（BArch）において行われるということで、そこが最大の特徴ということになってございます。連邦公文書館法という法律がございまして、連邦政府機関は、基本的には原則として必要なくなった全ての記録をBArchに提供するということでありまして、その連邦公文書館がそれらの記録を継続的な価値を有するか否かを決定することなどが定められております。従いまして、BArchの担当者が評価選別の作業を行う根拠となっているということでございます。

その具体的な流れでありますけれども、保存期間が満了した記録について、各連邦政府機関によって目録に整理されまして、BArchの担当者が目録をもとに移管する価値があるか否かを決定するということでございます。まず、評価選別を行うに当たりまして、それぞれの政府機関が職務上、どういった記録を作成するかについて、当該機関が作成しました「記録管理計画」というものを参照しながら分析を行うということのようでございます。さらに、記録の類型ごとに移管もしくは廃棄の方針が示されています「評価カタログ」も参照しながら目録と照らし合わせまして、評価選別を行っているということでございます。なお、さらにBArchは評価選別の基本的な方針を示した「戦略報告書」というものも評価選別の参考にしておりまして、そこには評価カタログのひな形を示されているということのようでございます。

また、評価期間が満了する前でありまして、文書記録がBArchの中間書庫に保管されて

いる場合もあるようでございます。中間書庫に評価選別を行う担当者が配置されているわけではありません。そのため、中間書庫に保管されている記録も各連邦政府機関において保管されている記録と同様、BArchの担当官による目録の確認によって評価選別が行われているという仕組みのようでございます。

続きまして、最後になりますけれども、イタリアのシステムでございます。イタリアにつきましては、公文書管理につきまして、かなり強い中央集権的な権限を持って行われているということでありまして、この右側の文化財・文化活動・観光省（MiBACT）のアーカイブ総局（DGA）というところが、記録管理に当たっての強い権限を持っているということでありまして、政府機関の記録の廃棄に当たっても、このDGAの承認が必要となる仕組みでございます。

政府機関が作成しました記録の管理につきましては、政府機関ごとに「保存計画書」がつくられまして、記録のシリーズごとに保存期間や期間満了後の措置が定められております。政府機関が保存計画書を策定するに当たりましては、アーカイブ総局（DGA）が支援・協力を行う仕組みになってございます。

保存計画書において廃棄とされた記録につきましては、提案書が作成されまして、政府機関ごとに設置されます、政府機関の中にあります「記録文書監視委員会」によって評価される仕組みになってございます。記録文書監視委員会による評価が行われた後、DGAで申請が行われまして、その承認を得て廃棄するという仕組みになっております。この記録文書監視委員会につきましては、提案書を作成した政府機関のほうから2名、国立文書館から委任を受けたMiBACTの代表者が1名、内務省の代表者、これは機密文書等の観点からではないかと思われまますけれども1名、この合計4名で構成されているということでございます。そうした観点から参画しておりまして、委員長につきましては、これは提案書を作成する機関の代表者が務めるということのようでございます。

以上が評価選別の仕組みになりますけれども、それ以外にも電子文書の管理、あるいは民間文書の収集の関与の度合いでありますとか、あるいは地方との関係といったことにつきまして、9ページに簡単に表をまとめさせていただいております。ここにつきましては、主なポイントのみの御紹介、主に下線を引いているところを中心に御説明させていただきます。

電子文書の管理につきましては、アメリカにおいてERAという電子システムが整備されているということございまして、Record Scheduleの管理から電子記録の移管、保存、閲覧までの一連の作業がこのERAというところで可能となっているということでございます。

次に、民間保有文書ですけれども、フランスにおきましては、法令上、公文書館が収集する記録に民間記録も含まれているということのようでありまして、民間企業のアーカイブを買い取るなど積極的な収集を行っているということのようでございます。また、イタリアにおきましては、アーカイブ等の歴史的遺産を保護することが憲法に定められておりまして、政府記録だけでなく、民間記録の積極的な保護・監督を行ってございます。具体

的には、1枚お戻りいただきまして、8ページの右下のほうにDGAの下に置かれておりますが、文書保護局というものが各地に設置されておまして、この文書保護局で民間記録の監督・保護ということをやっているということでもあります。関連制度を御紹介しますと「最重要歴史的価値宣言」という制度が整備されているようでございまして、文書保護局の局長が、これは歴史的に重要だと認めたアーカイブを宣言するということになりまして、そのアーカイブに関しまして、国のほうで先買い権の行使が可能になっているということのようでもあります。また、移転に際しての報告義務や目録の整備、修復への許認可、必要な補助金の交付など、かなり民間に対しても強い権限を持つということで行われているようでございます。

オーラルヒストリーにつきましても、イタリアでは積極的に実施されているようでございまして、文書保護局において民間記録の調査の一環として行われてございます。

9ページの最後でございすけれども、地方の公文書管理との関係につきまして、アメリカ、ドイツは連邦制でありますから、原則として国の公文書館と地方の公文書館は独立ということのようでございますけれども、一方、イタリアでは先ほど申し上げました「最重要歴史的価値宣言」という対象に地方の記録も含まれているということで、民間と同様に地方の文書も保護するということのようでございます。また、フランスでは中央集権体制が強いということもあるのかもしれませんが、それぞれの県の公文書館長もSIAFから派遣される国家公務員ということのようでございます。それぞれの地域における小規模な公文書館であったとしても、その記録の廃棄権限というものは国、中央からやってきた国家公務員が有するというので、国と地方との間での権力関係は見られるところでございます。

私からの説明は以上でございすけれども、先ほども申し上げましたが、調査に御協力いただきました各先生方からもコメントをお願いできればと思っておりますので、まず、熊本先生からよろしく願いいたします。

○熊本氏 ただいま畠山課長から簡にして要を得た説明を頂戴しましたので、私からは、二つの問題に大きく絞って申し上げたいと思います。

まず1点目でございますが、お手元の分厚い資料の76ページをご覧ください。今、課長から保存年限が30年から20年に短縮されたというお話がございました。その背景となった理由が76ページの上段に四角で囲ってございます。ここの要点をかいつまんで申し上げますと、電子記録の問題というものが大きな要素としてございます。1つ目は、その量です。2つ目は、それが複雑性を増してきたという問題です。これらが非常に大きな要因となっております、30年を20年に短縮する第1の理由でございます。

それに伴いまして、電子フォーマットの記録媒体の方式や形態が、第2の理由としてございます。この変革が非常なる日進月歩であると。例えば、私は学生時代に8インチのフロッピーディスクを使っていましたけれども、そのようなものは今では誰も使っていないわけです。要は、そういう記録媒体の進歩に対応するには、30年では追いつかないと。も

っと早い段階で電子記録を評価選別する必要がある、という認識が高まって来たのです。担当官の発した印象的な言葉ですが、彼らは「作成から保管までを近づける」という言い方をしておりました。30年を20年に圧縮する大きな理由の背景に、電子記録の存在があるということも補足して申し上げておきたいと思えます。

2点目として、シリーズレベルでの評価について付言致します。お手元の5ページの図で申し上げますと、マクロ・アプレイザルの次にシリーズレベルでのアプレイザルというものがございます。今、御説明いただきましたとおりでして、この評価を行うための根拠が、そこに書いてございますシリーズ・レベル・アプレイザル・クエスチョネアです。頭文字をとって、SLAQと申します。これは一種の質問票のようなものでして、これに答えていくと、彼らの言葉をかりて申し上げれば、保存に値するシリーズなのか値しないシリーズなのか自動的にわかる、ということでした。要は、SLAQが、アプレイザルの非常に大事な根拠として捉えられております。

ここからは私の感想ですが、こういった制度運用を可能にするためには、シリーズとしての文書群がきちんと整合性を持っていることが前提として必要だと思えます。もう少し具体的に申し上げますと、ある案件に関する文書が通時的に時間軸に沿ってファイリングされているのかどうか、問題群の体系性をきちんと有しているのかどうか、一貫性があるかどうか、シリーズとしての文書のまとまりと申しましょうか、その信用性と申しましょうか、それがきちんと担保されていないと、そもそもこの評価自体の意味がなくなるわけです。そうでなければこのシステム自体の信用性が崩れるということになると思えます。それは勢い、各省庁の保管・保存文書に対する編さん規程が精緻なものでなければならぬ、ということの意味します。各行政機関の職務内容の特性に応じて、編さん規程はさまざまであってよろしいと思えますし、現にその内容は省庁ごとで異なっているわけですが、それに即して、文書がちゃんと整合性を持ったシリーズとしてファイリングされているということが極めて重要です。そうでなければ、誤った廃棄や想定外の廃棄という問題が起こりかねないわけですね。そうならないような手はずと申しましょうか、準備や環境と申しましょうか、そういったものがイギリスでは整っているようです。日本もこのままいくと、このような評価選別の方法をいずれ導入するのかもしれませんが、それに先立って、まず整備されねばならないのは、この点であろうと思えます。

もちろん、イギリスでもファイルレベルでの評価を必要に応じて行っておりますので、何が何でもシリーズレベルで全て廃棄か保存かが決まるというわけではありません。ただ、こうした制度の根幹として以上の点は非常に重要なことであると言申し上げておきたいと思えます。

私からは以上でございます。

○畠山課長 続きまして、上代先生、お願いいたします。

○上代氏 武蔵野大学の上代でございます。

私はもともと公文書や歴史などを専門としている者ではございませんで、本来の専門は

憲法や地方自治法でございます。ただ、地方公共団体の文書管理等を国内で見えておりまして、これはよくないという印象を持ってこういう研究を始めたのですけれども、専門がドイツでございましたので、こういう制度の御紹介にかかわらせていただいた次第でございます。

私からは、ドイツの特色といたしまして、4点指摘させていただきたいと存じます。この資料の105ページ以下になりますけれども、先ほど畠山課長から御説明いただきましたとおり、ドイツの特徴というのは、とにかく評価選別あるいは廃棄の権限が公文書館に独占されているということでございます。これは各種の公文書館法にも連邦公文書館法にもこの廃棄権限の集中という形で規定がございまして、とにかく公文書館を通さない限り、文書を捨てられないという仕組みになってございます。ただ、そのシステムを成り立たせる前提といたしまして、この評価選別が的確になさなければいけないということが出てまいります。

2つ目の特徴といたしましては、この評価選別を行う公文書専門職、この養成が極めて体系的で、かつ時代に合わせて変化をさせながらうまくやってきているということが言えると思います。この資料で申しますと、116ページ以降の公文書専門職の階級と、マールブルクというところに公文書学校がございましてけれども、このカリキュラム、118ページに表が出ております。マールブルク公文書学校というものは非常に特徴的な制度でございまして、バイエルン州を除く連邦と15州全てのアーキビスト、これを一体的に教育する施設でございまして、一番上の高等官を志望する者は基本的に博士号、法学博士または歴史学、文学の博士を持っております。そこでかつては公文書学、歴史補助科学、史学、行政学と4つの分野がございまして、基本的には史学の教育がされていたということでございまして、90年以降、各国でのアーカイブマネジメントやレコードマネジメントの仕組みがドイツにも入ってくるようになりまして、かなり行政学あるいは公文書学の中でも公文書管理法のような法律学ですね。こちらの重点が非常に大きくなってきたということが指摘されております。文学と法学の博士号を持っている人が、行政権限を持たずに評価選別していいのかということは私どもとしても尋ねたところなのですけれども、そういう法学や行政学の知見をとにかくたたき込んで、2年間の研修が義務づけられておりますので、現場でのOJT、研修を含めて、そういう選別をするための学識、そして経験を積み上げていくというキャリアになっているようでございます。

3つ目といたしまして、この電子記録に関して、ドイツは比較的文書の電子化に関しては消極的な国でございまして、いわゆるeガバメント法ができたのは2013年のことでございます。それ以降、資料で申しますと122ページ以降になりますけれども、実はまだまだ紙に対する信頼が強いという現状でございまして、ただ、先ほど1つ目で指摘させていただきましたとおり、中間書庫あるいは公文書館職員を通さないで保存、廃棄ができないという前提を守るということでございまして、現在、電子中間書庫、サーバーを公文書館に置いて、そこに電子文書を蓄積していく仕組みを構築中でございます。紙の文書とは異なりま

して、この中間書庫で保管される電子データというのは、形式の変更あるいは経年によってファイルが読めなくなるおそれもございます。それに関しては、法律によって電子データを読み込むための機械や読み込むためのソフトウェア、これも含めてアーカイブとして保存するというを各州及び連邦で法律で定めておまして、例えば写真は載っておりませんが、先ほど出ていましたフロッピーを読む機械あるいはMOと言うのでしょうか、光ディスクの一種ですけれども、それを読むものとか、そういう機械も含めてアーカイブスとして保存するという措置をとっております。

最後に、ドイツは非常に分権的な国家であるということが、特徴としてあげられます。連邦公文書館の館だけでも9つ、各州にこれとは別に公文書館がございます、さらに、各州の公文書館法によって各地方公共団体にも公文書館を置くことが義務づけられております。もちろん、かなり財政的に厳しいところもございますので、自治体レベルで共同公文書館、我が国では福岡にございますけれども、そういう制度もありまして、市町村レベル、州レベル、そして、連邦レベルで階層的に公文書館の機能が確保されるように工夫されているところでございます。

特に、この公文書館の制度としまして、中間書庫が特徴的なのですけれども、首都のベルリンと副首都になっておりますボンにそれぞれ附属する形でホッペガルテンとザンクトアウグスティンにございまして、たとえばホッペガルテン中間書庫につきましては、ベルリンの中心から大体車で30分くらい飛ばしたところにあるのですが、担当者に聞きましたら、職員が書庫で探すよりも速い時間で、つまり30分以内で文書を届けるというデリバリーシステムを構築しておまして、非常に使い勝手がいいということで好評を得ているようでございます。

それから、各州の文書館でも同じような取り組みがございまして、例えば一番大きいバーデンヴェルテンベルク州の公文書館は分館を含めて8つの施設を持ってございまして、各自治体あるいは州の公文書行政を監督しているということでございます。連邦公文書館も州公文書館もいずれも、ドイツの場合、文書というものを非常に大事にする文化がございまして、公文書管理援助という制度がございまして、各州が文書の管理に関して困ったことがあったら文書館に尋ねれば教えてくれる、あるいは、保存技術に関してパッケージングをしてくれるという制度がございまして、これも法律で権限が与えられているという点では非常に特徴的かなと思います。

いずれにいたしましても、非常に文書を大事にしようという文化を具体化して時代に合うようにあれこれ変えてはきているのですけれども、デジタルアーカイブにいたしましても、文書管理援助にいたしましても、そういう制度の仕組みがなされているというのがドイツの全体像なのかなという印象を受けた次第でございます。

以上でございます。

○畠山課長 続きまして、永野先生、お願いいたします。

○永野氏 今回はこのような機会を与えていただき、ありがとうございます。広島女

学院大学の永野と申します。

フランスのことにに関して説明させていただきたいと思いますが、その前に、日本の場合ですが、現在のこの場がそうなのですが、公文書というものを中心に公文書管理法というものを制定しまして、これから公文書をどう保存するかという視点のアプローチをとっているかと思いますが、フランスの場合は、この資料の6ページの図を拝見していただいて、先ほど御説明していただいた省庁間アーカイブス局というものがありますけれども、これは文化省の管轄になっております。すなわち公文書を中心に管理するというよりも、文化省の場合、フランスの歴史的な文書というものをフランスの遺産として大切にしたいということがそもそもの背景となっております。

そこで、フランスの場合なのですけれども、その省庁間アーカイブス局で働いている人がどういう者かといいますと、先ほどのドイツの場合とも同じかと思うのですが、特別な学校というものをつくってございまして、それがグランゼコールの一つとして数えられます国立古文書学校というものなのですが、その国立古文書学校の中で、先ほどのドイツの場合と同じようにフランスにある古い文書をどうやって解読するかということで、例えばラテン語ですとか、そのほかの外国語ですとか、そのような文書を読む専門家ということをまず前提に扱いを行っております。そのような人材が省庁間アーカイブス局で働いているわけですが、そこで文化省からそれぞれの政府機関、それぞれの省庁にミショネールを長として派遣をされ、その中で、例えば今回訪問させていただいたところは文化省のSIAFから文化省自体に派遣されたミショネールを中心としたミッション室を訪問させていただきましたけれども、そこには11名の職員の方が働いてございまして、その中には、SIAFから派遣された者もいれば、当該政府機関の担当者という者もおります。国立古文書学校の研修生を受け入れたりすることで、国立古文書学校がどうしても即実務的に役立つ人材を養成しているようではない面もありますので、現場の様子を見せるということでした。

大変おもしろいことは、インタビューを行っている中で、ことしの2月にも東京に来ていただいたブリジットさんという文化省の公文書の政策を担当している方が、SIAFに関してのミショネールの派遣というものは、日本の場合は公文書の管理というものが内閣府に置かれているということをその方が聞き及びまして、むしろ文化省から派遣するというよりも、こういう政府の上に立つような指揮・監督と言っていいかどうかはわかりませんが、そういうところから派遣したほうが実際は効率的に命令が下せるのではないかとおっしゃっていたのが大変印象的でした。

それはそれとしまして、ミショネールは先ほどの御説明のように、強大な権限がありますので、文書を破棄する場合には、必ずミショネールのVisaと呼ばれる承認を得なければいけないわけですが、廃棄する場合に全ての文書を全て見る権限はもちろんあるわけですが、実際にそれを見ることが物理的に、時間的に可能ということはありませんので、どうしても見る必要があると判断した場合には実物を見て、きちんと廃棄が行われるべきか、行われるべきではないかという判断をします。廃棄を勝手にされた場合には、その罰

則や制裁というものがかかりますけれども、刑事罰もありますが、もっと実務的なものとしては、例えば次から計画を行おうと申請が来たとしても、そのような文書を勝手に廃棄するようなどころにはもう計画は認めないですとか、いろいろな対策もなされているようです。

お話ししたいことは山ほどありますけれども、古文書学校に関してなのですが、大変古い制度なのですが、1821年にできて、最近中心部のほうに校舎が移転したのですが、そこでわざわざオランダ大統領が移転をしたときに訪問されて、古文書学校こそがフランスの構築の象徴であるという言葉が述べられるぐらい、文書を大統領みずから大切に保管していかないといけないということが象徴的なことだと思いました。

また、最後ですけれども、フランスが特に文書に関して展示ですとか、教育ですとか、企業との連携を図って多くの人々に文書を見せるということは、本当にほかの国々とも比べて特色ではないかと強く感じた次第です。

以上です。

○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、御意見のある方はお願いします。

保坂委員、どうぞ。

○保坂委員 各国について大変詳しい調査報告がなされて、この公文書管理委員会の今後の議論にとって大変有意義なものでなかったかと感じました。

私なりに1点だけ解説を加えさせていただきますと、アメリカなどもかつては行政機関よりも公文書館のほうに大きな裁量権があって直接評価選別に近いようなことをしていたのですが、近年どこの国もそういう傾向がありますけれども、行政機関、政府機関の側で基本的な処理をしてもらうという傾向を持っている。その先駆けとなったのが、御紹介のあったイギリスの1958年のグリッグシステムに基づいた法律でございます。行政機関の方に主要な評価選別等をしていただく。もちろん、公文書館の方からはベストプラクティスガイドを出す、監督・指導をする、あるいは承認をするなどのことはするわけですが、基本的には行政機関にってもらう。これは一般に代行システムと言われていて、アーカイブス、アーキビストの側がもっと時間や余力があればできるのだけれども、それはできないので、行政機関の側に任せるという意味で、代行システムと言われているものです。世の中全般に電子記録化が進み、記録量が増え、かつ速やかな処理が求められるようになってきていますから、さらにその傾向が強まる方向に動いていると全体を見ることができると思います。

もう一点コメントを述べると、各国のこういった公文書等の管理システムは、一体いつからこのような充実したような制度にされてきたのかということ、これは20年、30年前からのことではなくて、例えばイギリスの例を挙げさせていただければ、政府がレコードコミッションという記録に関する問題を解決していくための国の委員会をつくったのが1800年、最初の法律をつくったのが1838年でございます。1838年にパブリックレコードオフィス、

いわゆる公文書館のような機関が設置され、当時のスタッフは50名を切る三十数名からだったと思いますけれども、1800年代の終わりには100名を超え、次のタイミングで言えば、第2次大戦には毎年数十名ずつ職員を増やしていった。つまり20世紀後半には、情報社会の中をリードするかのようにイギリスは公文書館を充実させて市民に情報を提供し、国のビジネス、生活、文化を豊かにする、そういうことに努めてきたわけです。ざっと200年をかけてやってきている。他のアメリカ、フランス、ドイツ、イタリアについても、それと同じかあるいはそれ以上のその国なりの取り組みがあったわけでございます。

では、この公文書管理委員会ではどこから手をつけるのか。今回調査された各国の取り組みでいい点はさまざまにございますけれども、その国なりの取り組みをやってきた。日本でも日本なりの取り組みをきっと開発しながらやっていかなければいけないのだけれども、どういう良い部分を取り入れるか、どこから着手するかという議論を恐らくしていかなければいけないのだらうと思いました。

感想でございますが、どうもありがとうございます。

○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。

城山委員、どうぞ。

○城山委員 質問なのですが、先ほどの永野先生のフランスのところのお話でおもしろかったのは、公文書管理ということをやっているのだけれども、どこが管轄しているのかというと、フランスの文化遺産の保護みたいなものが大きな枠としてあって、その中で省庁間のサービスとして派遣されているというお話だったと思うのです。そういう公文書管理というファンクションそのものというよりは文化的資産をどうするかというコンテキストの中で位置づけられているという位置づけがあって、それはすごくおもしろいと思ったのですが、そのときに、例えばこの3ページの比較の表を見ると、イギリスの場合でも文化メディアスポーツ省や、ドイツの場合でも管轄としては文化メディア全権受任庁となっていて、こういうところが監督しているということなのですけれども、イギリスやドイツの場合にも、この文化に関するところが管轄しているということの、単に管理的な意味だけではなくて位置づけ的なところでそういう特徴があるのかということも熊本先生と上代先生にお伺いできればということが一つです。その点だけお伺いできればと思います。

○熊本氏 御質問いただきまして、ありがとうございます。

イギリスではアーカイブスを文化財資源として位置づけているかどうかという御質問でございました。確かに76ページの表にございますとおり、監督機関が文化メディアスポーツ省となっておりますので、そういった意味合いにおいてアーカイブスを管理しようという意図は、おそらくあるのだと思います。実は、法律上の扱いを含めて私はこの点について詳しく存じ上げないのですが、ただ、一点申し上げますと、文化財としてというよりはアカウントビリティとしての意味合いを、イギリスは重要視していると感じております。文化財というよりは、国の政治や来歴も含めた国のあり方をいかに国民に理解してもらう

かという意識が、政府において、非常に強く感得されていると思います。先ほども申し上げましたが、SLAQといった質問票を作成し運用しているのも、政策の重要性や体系性を国民に説明できる仕組みをつくっていこうという政策意図の表れだと思いますので、そういう意味合いがイギリスの場合は強いと感じております。

以上です。

○上代氏 では、私上代からドイツのことについてお尋ねがありましたので、御説明させていただきます。

ドイツの場合は、文化遺産と公文書は全く別に区分けして法体系上位置づけられております。ドイツの分権的な制度なのですけれども、メディアや文化行政を連邦が所管するのは原則として憲法違反であるという判決が連邦憲法裁判所で下されております。したがって、原則として、この文化に関することは全て各州で所管することになっておりますので、例えば文化遺産を所管する文化芸術省というところは州レベルではございますけれども、連邦にはございません。では、この事項を連邦において扱う官庁は文化メディア全権受任庁という変な名前になっているのですけれども、これは担当大臣はおりますが、普通の連邦大臣とは1つ格下の大臣でございます。原則として、文化やメディアに関しては各州で所管いたしますので、全体としての調整を行うだけという権限です。

公文書館で現在こういう文書を残して、中間書庫をつくって、かつ政府機関で計画等をつくってもらうという制度ができたきっかけでございますけれども、1983年の連邦憲法裁判所の国勢調査判決というものがございまして、こちらで我が国で言うところの情報自己決定権というのか、それが認められたところから端を発するものでございます。つまり、先ほどイギリスのお話でありましたけれども、情報にアクセスするということが国民の基本権であるという発想のもと、国民の情報に対するアクセスを保証するために、国家が何かをしなければいけないという作為義務が憲法上あるという観点から、行政の執行あるいは行政の歴史の蓄積に関するアカウントビリティーを十分に果たすという任務から、この連邦公文書館の現在の制度は設計されております。

実際に、この連邦公文書館法で連邦の公文書管理制度が現在の形になったのは1988年でございまして、恐らくかなりほかの国と比べますと蓄積が浅いという状況がございます。それはやはり世界遺産や文化という文化財とは切り離して、行政のアカウントビリティーに対する国民の基本権、これを保障しなければいけないという憲法上の要請があることによるのかなと分析をしているところでございます。

○宇賀委員長 ありがとうございます。

城山委員、ほかはよろしいですか。

○城山委員 いいです。

○宇賀委員長 ほか、いかがでしょうか。

三宅委員、どうぞ。

○三宅委員 行政文書管理ガイドライン等をつくる際に、イギリスのベストプラクティス

ガイドにおける評価選別の基準というものがこの分厚いほうの80ページにあります。公文書管理委員会の委員を務めさせていただいて長くなるのですが、政策の重要度に応じて基準を決めてこういうものを残そうということは余り考えずに、法律的に権限の強いものとか、予算とか、そういういわば文書の持っている定性的なものというよりは、手続の中で必要なものをつくってきたような、振り返るとそういう記憶があるのですが、その中で、時々において例えば3.11の震災や原発の事故の後に記録がないというところから、その辺についての文書の保存についてのガイドラインの補充という形をしてきたのですが、翻ってみると、こういう国の重要な施策や国民生活について国家が影響を及ぼす事項というグルーピングをしてこれを残していくという視点ももう少し入れる必要があるのかなど、きょういろいろな報告を受けながら、それぞれの国にそれぞれの文化的な背景があってそこからなされているわけですが、私も法律家ですので、その辺のところは今まで手薄だったのではないかとお話を聞きながら思った次第でございます。

前回もちょっとお話ししましたが、放送局に対する行政指導の文書なども本来的には放送の自由にかかわるものでございますので、10年の行政指導の保存文書の期限がもう来ているから全部捨てていいというものではないように思いまして、私も最近『BP0と放送の自由』という論文をもう一度書き直すときに、たまたま手元に全て残っておりましたので、それをもう一度見ながら考えていました。きょうお話を伺っているときに、日本のシステムの中では、公文書管理委員会なり公文書管理課が具体的には廃棄もしくは保存の権限をお持ちなわけですし、我々もそれについて意見を言うという立場にあるわけですが、その中で持っている性質上行政指導だから10年ぐらいの保存期間でいいのだという形で捨ててしまうのではなくて、これが放送の自由にかかわって国会でも重要な審議がなされる可能性があるとしたら、そういうものを残そうという形で、今回の各国の制度の中で申しますと、そういう保存の基準の中に、単なる文書の一般的な性質とそれを年限で区切るという形以外に文書の持つ歴史的な意味や文化的な意味をどう公文書管理の中に生かしていくかというのが、我々の一つの課題ではないかと思っております。今後、このいろいろな各国の制度を参考にしながら、公文書管理法と行政文書ガイドラインのもう少し具体的な詰めをしなければいけないのではないかと思います。

それから、各国電子文書の保存についてはかなり動いているようで、イギリスも30年から20年にしたのは電子媒体のものが多いため早く決めなければいけないという要請もあるということだというお話でしたが、その辺のところは早急にこちらでも電磁的な記録についての保存のあり方については、日本のシステムを考えていく必要があるのではないかとおっしゃったので、まだきょう聞いた限りではどこのものを参考にできるのかがイメージとして出てきませんので、もうちょっと掘り下げる必要があるのではないかとおっしゃいました。

以上、2点でございます。

○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。よろしいでしょうか。

それでは、平成27年度の公文書管理のあり方に関する調査に関する議論は以上といたします。3名の先生方、本日は貴重なお話をお聞かせいただきまして、まことにありがとうございました。

それでは、続いて議題3「国税庁行政文書管理規則の一部改正案の諮問について」、審議を行います。

それでは、事務局より説明をお願いします。

○畠山課長 資料2をごらんいただければと思います。1枚めくっていただきまして、「国外転出時課税制度の概要」という資料がございますけれども、まずそれから御説明させていただきます。

平成27年度に税制改正がございまして、いわゆるタックスヘイブン等で税の節約というようなことが話題になっているところではありますけれども、そうした対策の一環として、国外転出時課税制度という仕組みが設けられております。1番、2番、同じような考え方でありまして、国外転出をする時点、あるいは贈与や相続をする時点で、1億円以上の対象資産、有価証券等がございますけれども、そういうものを所有している場合は、従来であればそれを持って出て税金の安いところで換金するということが可能であったということのようではありますが、このたび転出時にその含み益について所得税が課税されるという仕組みがつくられたということのようでございます。

それにあわせて、3番目の納税猶予でありますけれども、一旦出られた方でもその資産を持ってそのまま帰ってこられる方もいらっしゃる等々の理由によりまして、納税猶予という仕組みも設けられてございまして、これにつきましては、最大10年間その猶予がなされるということになっているようでございます。

それに伴いまして、今回規則改正をしたいと思っているところでございまして、次の横長のポンチ絵をごらんいただければと思っております。これは今回の仕組みによってあり得る可能性を若干整理したものでございます。まず前提としまして、現在所得税申告書等の保存期間は7年ということになっております。これは3つぐらいケースが書いておりますけれども、基本的には現状のルールであれば7年たつと満了するということとなります。従いまして、例えばケース1ということが書いておりますけれども、一旦国外に提出して、特定日というのがそこまで納税猶予が起り得るということではありますが、そこから5年間経過した後においても、この7年以内におさまっているということであれば必ずしも今回改正が必要とならないということでもありますけれども、例えば下の2のケース、いずれも7年の期間よりもはみ出した期間が想定されるということでもありますけれども、納税猶予等の都合でありまして、この特定日、これは最終的に額が確定するというタイミングでありますけれども、ここが7年以内であっても、あるいは7年を超える場合もあり得るようございまして、そのため、最大限特定日から5年間は保存できるようにすると。一番下のケースでありまして、特定日が7年を超えてしまっているケースであっても、その後最長5年間は保存する。それによって最大限7年以上を超えた場合においても対処

できるようにするという制度を設けたいということで、今回改正の提案があったものでございます。

具体的には、次のページの新旧でございますけれども、端的に申し上げますと、7年間あるいは特定日以降5年間の長いほうを期間とするという趣旨の改正でございます。1ページが新旧の対照表でそれを書いてございます。2ページ以降は項ずれでございますけれども、基本的にはそうした趣旨の改正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、ただいまの御説明を踏まえまして、御質問や御意見がありましたらお願いいたします。

特によろしいでしょうか。

それでは、この諮問事項である国税庁行政文書管理規則の一部改正案につきましては、この委員会として了承することといたします。

次に、議題4「その他」ですが、事務局から報告する事項がありましたら、説明をお願いします。

○畠山課長 資料3をおおけいいただきたいと思っております。

御説明といたしましては「国立公文書館の機能・施設の在り方に関する基本構想」等、新しい公文書館をつくるということに関する動きについて御説明させていただきたいと思っております。

昨年10月から老川祥一読売新聞顧問を座長とする調査検討会議を開催しておりまして、国立公文書館の機能・施設のあり方について検討を進めてございます。本年3月31日にこの国立公文書館のあるべき姿として「基本構想」というものを取りまとめております。その概要を資料3としておつけしてございます。

内容につきましては、3月の第49回委員会において御紹介しました取りまとめ前の段階から変わったところもあるのですが、大きく修正のあった部分のみ簡潔に紹介させていただきます。

資料3の中で、左下の「国立公文書館の組織・運営等」の箇所のうち、一番下にあります施設の部分でございます。施設につきましては、時代を超えて国民共有の歴史的・文化的な資産である公文書を保存し、伝えていくという国立公文書館の役割に照らして、十分な規模、ふさわしい落ちつき、恒久性を備えるべきということにしておりまして、具体的には、規模に関しまして、現在の本館の数倍に当たります4万から5万平米を確保することが望ましいというお考えを示していただいております。ただし、実際には建設地において確保できる敷地面積等によって一定の限界があることが想定されますので、建設地が確定された段階で、現状の施設も含めまして具体的な検討が必要になってこようかと存じます。また、国会周辺の土地ということもありますものですから、周辺との景観との調和、あるいはもちろん維持管理も含めたトータルコスト、耐久性の高い機能的なものにするべきといったことについても言及いただいているということでございます。

資料3につきましては以上でございますけれども、資料がなくて恐縮でございますが、その後の動きにつきまして御報告を申し上げます。

建設候補地、新しい公文書館をどこにつくるかということに関しまして、衆議院の議院運営委員会の中で「新たな国立公文書館に関する小委員会」という組織が立ち上がっております。各党を代表する衆議院議員の方々にお集まりいただいて御検討をいただいていたところでありまして、これが5月に開催されて、現時点におきましては、この小委員会の中間取りまとめは従来A案が現在の憲政記念館の敷地、B案が国会図書館の横にありますバスの駐車場敷地という2案があったところでありまして、この5月の小委員会において、A案について、憲政記念館の敷地において調査を進めていくということが基本とされまして、これを受けまして、政府に対して基本的な計画の策定作業を早急に開始することが求められたところでございます。

これを受けまして、今後内閣府においてA案への敷地の建設、これを想定しまして、具体的な基本計画の策定という作業に取り組んでいくということになってございます。

私からの説明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、ただいまの御説明を踏まえまして、委員の皆様から御質問や御意見がありましたらお願いいたします。

特によろしいでしょうか。

それでは、以上で第52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。