

公文書管理法（仮称）の検討項目等に関する意見

2008年4月9日 高橋 滋

0 はじめに - 作業の出発点についての認識

- ① 現行法上、文書管理等に関する規定は行政機関情報公開法にあるものの、文書の作成、管理、廃棄についての法的仕組みは、法律上、十分ではないことが、この間の様々な事実によって示された。
- ・各府省の自律に委ねている現状では、文書の作成、管理、廃棄・移管について、制度が予定している通りには実施されない事態が生じている（年金記録等。各省において文書管理が徹底しているドイツとの違い）。→省庁の実施体制について、透明性を高め外部から監視（統制）する仕組みが必要である。
 - ・国立公文書館への文書移管が適切に確保されていない。→文書管理等に責任を有する機関に対し、合意によるもの以上の権限を付与する必要がある。
- ② そもそも、利用目的との関連性、正確性の確保、安全確保の措置、利用及び提供に関するルール等は、文書管理に関する重要なものである筈である。しかしながら、これらの点についての規律は、個人情報保護の観点からのものしか置かれていない（例：行政機関個人情報保護法）
- 文書管理に関する規律の内容は、形式的・内実が僅かなものとなっている。
- ・例：決裁文書しか残らない（ガイドラインの「最低保存期間」の規定（「・の決裁文書」）と移管文書に関する規定（「・に関する文書」）との齟齬）。
 - ・例：申請取下げの行政指導の経緯につき記録が残されていない（申請書類返戻の際の添付文書の写しが記録されていない）。
- ③ 以上の諸事情に照らすならば、情報公開法（+個人情報保護法）において必要な最小限度の規律を置くという現行法から一步踏み出し、独自の公文書管理に関する法律を定めることが必要であるとの認識が、今回の作業の出発点となっているものと考える。
- 「公文書管理法研究会」の作業からは、積極的な方向に一步進んだ段階にあるものと認識している。

1 目的に関すること

- ① 現用文書の作成、管理、保存・廃棄が適切にされることは、民主主義に基づく政府における活動の基盤を形成するものとして重要であると考える。
- 国民主権の原理から導かれる制度であることを明示する必要がある。
- ② 公文書管理法研究会においては、「将来の国民に対する説明責任」の概念を用いることによって、公文書館への移管及びそこでの管理の制度と情報公

開法制とが連動するものであることを明らかにすべきか否かが議論となった。
→私見としては、過去の経緯を踏まえて政府の意思決定が適正に行われるべきことから、文化遺産としての意味に加えて、「将来世代の国民に対する説明する責務が全される」ことを確保することも、目的規定に含めるべきである、と考える。

2 定義に関すること

- ① 独立行政法人・国立大学法人、立法・司法、地方公共団体の取扱いについては、情報公開法・個人情報保護法に準拠するのが適当である。
- ② ただし、国立公文書館が受け入れることができる仕組みは設け、そのために必要な手当て(定義、受入手続の規定等を置く)をすべきである。
- ③ 公文書の媒体については、現行の行政機関情報公開法においても、「文書、図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）」と広く定義している。
- ④ むしろ、意思形成過程において作成される様々な文書を保存・移管の対象とするため、「組織共用文書」という情報公開法の文書把握の視点を拡大すべきか否かが重要である（「行政文書その他」）。

・情報公開法の文書等の定義を拡大する選択肢(A案)

日々の行政過程において「組織的に用いられている文書」を情報公開の対象にするのが行政機関情報公開法の考え方である。したがって、一定の時点から過去を振り返って、文書等の「適切な管理・保存」を求める、文書管理の視点とはもともと視点が異なるので、行政機関情報公開法の定義とは別の規定を設けるべきである。

・情報公開法の定義を利用する選択肢(B案)

行政情報公開法の「現用文書」には、既に下された意思決定に関する文書も含まれる(かつ、それは、「決裁文書」、「決裁に関する文書」に限定されない筈である。決裁にいたらない検討の過程における文書等)。日々の行政機関の意思決定に用いられる文書等についても、「適切な管理・保存」の視点からの整理が必要であるため、その視点から「組織共用文書」の範囲が明確にされるべきである(「意思決定型文書管理」に加え「記録保存型文書管理」の視点も、わが国の現用文書の作成、管理、保存に付加する)。このような立場からは、既に下された意思決定に関する文書等については、組織共用文書と個人メモとの区別について、「適切な管理・保存」の観点から規律することで足りるとする考え方である。

※この場合の適切な管理・保存とは、「当該意思決定の存在、過程、経緯を後に合理的に跡付けることができるために最低限度必要となる資料を残す」ということである。

※個人的には、現時点においては、行政機関情報公開法との連動性を確保できる後者の案を評価している。

3 文書管理に関すること

① 法制度上、作成・保管に関する準則をルール化し、法律に基づく各府省の運用を評価・監視する権限を、公文書担当官庁に与えるべきである。

・準則の具体的な内容について。

作成 - 「意思決定における文書作成主義」を法定化する。

保管 - 意思決定がされるまでについては、「正確かつ合理的な意思決定をする上で必要な範囲」の文書 - 実務上は問題ないであろう。意思決定がされた後については、前述。現用文書については、「当該意思決定の存在、過程、経緯を後に合理的に跡付けることができるために最低限必要となる資料」となる。

移送・移管 - 「歴史的文書」に関する定義の詳細については、政令等において規定すべきである。移送（後述）については、「歴史的文書に該当する可能性のあるものとして、政令で規定するもの」（詳細は省令等に再委任）とする。

② 法制度上、少なくとも、移管・廃棄に基づく手続を規律する。

- ・一定の文書についての移送、移管義務を明文化する（詳細は政省令等に委ねる）
- ・恣意的あるいはざさんな管理による不適切な廃棄について歯止めをかける仕組みを設ける（承認によらない廃棄の禁止、廃棄スケジュールについての関与等を公文書担当官庁に認める）。
- ・故意または重大な過失による文書廃棄について罰則を設けるべきか否かについては、廃棄・移管についての仕組みに関する制度設計の最後の段階において検討すべきであろう。

③ 中間書庫の仕組みについて法的規律を設けるべきである。

- ・法律上の根拠を付与し体制の充実化を図る必要がある。
- ・移送（文書について、各府省の管理権を保持したまま、国立公文書館の職員等が文書の保存、選別等の作業を行う状態に置くことを指す）の概念を明確し、かつ、円滑な移管を促進する仕組みを確立する必要がある。

④ IT化については、中間書庫の制度設計、原本性の確保等について、必要な規律を置くべきである。

4 デジタルアーカイブス化（ネットワーク化）に関すること

○ 時間の関係上、省略する。

5 国立公文書館の在り方等に関すること

① 国立公文書館のあり方については、国立公文書館を所管する(所轄の下に置く)公文書担当官庁のあり方と併せて検討すべきである。

② 前回資料中、案4については、施設等機関に戻したとしても、各省の文書管理について、合意に基づくもの以上の権限をその長や職員に対して認めることは困難であろう(ちなみに、イギリスのエージェンシーは省庁エージェンシーであり、独立の運営単位とされつつも、行政機関としての権限を保持している)。

③ 行政機関において、公文書管理について専門的に所掌する立場から、各省の文書の作成、管理、保存に関し、各府省に対して合意に基づく以上の権限を行使する組織(庁・局(その際には、各省横断的な事務を担当する組織の一部局とすることも考えられる))を設置すべきである。(かつ・あるいは)行政機関の中に専門の官職(記録管理官)を置くべきであろう。

④ 国立公文書館については、国の機関とすべきである。国から法人格を切り離された法人の職員が、各府省の文書管理について一定の関与を行なうことを認めることは困難であるからである。職務の独立性・専門性の等については、他の組織法上の手当てによって確保すべきであろう。

⑤ なお、歴史的文書の管理、保存、利用を直営で行う場合にあっては、管理施設等について一定の独立的な運営を行う組織として位置づける選択肢はあり得る(現用文書管理、移送・移管に関与するアーキビストについては、公文書管理担当官庁との併任とすることも考えられる)。

※公文書担当官庁について、現用文書の作成・管理・保存を担当する部局と、歴史文書(潜在的なものを含む)の管理・保存・移管する部局とを分けるか否かは、国立公文書館の在り方とは別の独自の論点であると考え(私見としては、現用文書、歴史的文書の両方について一つの組織が責任をもつことが望ましいと考える)。

6 その他

- ① 国民に対する啓発は、具体的取り組みの問題であり、法律上の手当てとしては、公文書担当官庁がそのための権限を持つ趣旨を確認的に置くことにとどまるであろう。
- ② 人材養成についても、具体的には予算措置等の問題であり、法律上は、国、公共団体の責務規定を置くにとどまる。
- ③ 人材要請という点では、実際の公文書管理を担う公務員について、文書管理に対する意識を醸成し、文書管理の技能に習熟させることが重要である。そのためには、必要な研修を実施する体制を組む必要があり、各省の職員に対して文書担当官庁が研修を実施する権限があること、職員はこれに応ずる義務があること、を明文化すべきである。

以上