

第 1 回～第 3 回会議における委員等の指摘

1. 目的

- 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。したがって、目的規定には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。
- 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という観点が重要であり、従来の文化遺産という意味に加えて、将来世代の国民に対する説明する責務が全うされるということも目的規定に入れるべき。
- 現在及び将来の国民に対する説明責任の確保が大きな目的の 1 つになる。説明責任は、国民主権の原理、民主主義の原理によって基礎付けられており、両者と裏腹な関係にある。
- 過去の事実・意思決定過程の正確な記録があることが国家活動の適正円滑な運営を確保することにつながる。
- かつては公務員の執務の便宜のための文書管理しか行われてこなかったが、行政機関情報公開法が制定されたことにより、現在の国民に対する説明責任の確保という視点が加わった。そして、将来の国民に対する説明責任の確保、これは歴史的な文書を保存する機関によって果たされるわけで、新たに文書管理法の目的として加わっていくだろう。
- 政府に対して説明責任を求める、求めているんだということを法律の言葉で書かれるというのは、画期的なこと。主権の中身が事実上広げられる。
- 仕事に役に立つということを意識していただくというのが非常に重要。過去のことが残っていないと、白地で検討を開始しなければいけない。意思決定についてあったこと、それからその過程、その中身についてきちんと後から合理づける範囲のものについては、これは残していくことが現実の行政決定に極めて重要だということを法律上明らかにして、そのためにも必要だということをしっかりビルトインしていくことが極めて大事。
- 情報公開法の目的規定では権利の話から責任の話に置きかえている。これは、知る権利について、最高裁が認めていないので、責任の話に置き換えて説明しているものである。

2. 定義（対象範囲）

(1) 管理ルールを適用する文書の範囲

- 定義については、意思形成過程において作成される様々な種類の文書を保存や管理の対象にするのかどうか。現行の「組織共用文書」という情報公開法の概念を広げて把握すべきかがどうかかなり大きな問題。
- 大まかに言って、情報公開法の文書等の、つまり「組織共用文書」という定義を拡大して、より広い行政過程における文書を保存の対象としてつかまえるという案、情報公開法の定義を利用しながら、実質を確保するという案の 2 つが考えられるが、日々の行政機関の意思決定、最終的な決裁に限られない様々な文書についても、過去

の経緯を示すためには適切な管理・保存という観点からの把握が必要であると考えれば、「組織共用文書」と個人メモの区別に当たって、そういう考え方を法律に明らかにするという形で定義を事実上拡張するということが十分考えられるのではないかと

- 現用文書の管理の対象とする文書について、当然、行政文書が対象になるが、できれば立法、司法に関する文書も対象に含めることが望ましい。
- 独立行政法人等情報公開法の対象法人の法人文書、地方公共団体の情報公開条例の対象となる文書については、責務規定を置くにとどまるのではないかと。

(2) 国立公文書館への移管対象とする文書の範囲

- 行政文書以外の文書ということについてどうとらえて考えていくか。特にこれからの文書、歴史的な意義というのを考えたときに、民間に保存されている文書というのをどのように集めて管理するのか。
- 例えば、旧国鉄、それから郵政、もう民営化になってその書類がどうなっているのか。かつて公文書だったものは今民間になったら公文書ではないのか。その辺をどういうふうに分けていくのか。
- 歴史的な文書に関する定義は具体は政令に委ねるべき。
- 非現用公文書等で国立公文書館等に移管するものについては、現在、立法機関、司法機関の保有する文書も含めて、国の機関という書き方になっているが、独立行政法人等情報公開法の対象法人の法人文書も移管対象に含めるべき。
- 国の機関、独立行政法人等情報公開法の対象法人であったものが、その後、組織変革でいずれでもなくなったような場合も、国の機関、独法等情報公開法の対象法人であった時代の文書については移管対象に含めることが望ましい。
- 現在、行政機関情報公開法においても、独立行政法人等情報公開法においても、行政文書、法人文書は媒体の如何は問わないことになっているし、公文書館法等の公文書等の概念も同様に解されている。文書管理法の対象になる文書については、媒体の如何は問わないこととすべき。
- 従前は移管の対象外であった広報資料等については、官房長官の懇談会の提言を受け、移管基準が改正されて移管対象に含まれているが、ほかにも行政文書ファイル管理簿に記載されないものの中に移管対象とすべきものがないか検討する必要がある。とりわけ、電子的記録の移管を考えた場合に、例えばホームページ上の情報とか、霞ヶ関W A N上の電子掲示板に載ったもので1年未満で消去されているようなものの中に移管すべきものがないか検討が必要。
- 立法・司法との関係については、おそらく、トップダウンというより、ある程度積み上げた状況がそろわなければならないと思う。
- 立法・司法との関係については、民主主義の大原則に触れる話なので、事務的に話をつけるといっても難しいのではないかと。本当にトップの方々がどのように考えるかということではないかと。
- 民事の案件としては、特に政治的な判断が行われるものは調停になるものが割合多い。原本は本来両当事者のところにあるが、非常に大きな社会的な問題が決まっているので、これもちょうと司法の一環として保管しておかないといけないと思う。

3. 文書の管理

(1) 総論

- もう少し統一的な基準があってもいいのではないか。
- 基準ははっきりさせるべき。基準が非常にしっかりすれば随分各省庁もやりやすくなるのではないか。
- 文書になったところで把握するのではなく、手前のところで意思決定の内容、意思決定のプロセスを把握する方法というのではないのか。なぜこれを選んだ、採らなかったことについての資料がないと、行政の説明責任が全うできないし、国家の選択も明確にできない。
- 最終的な決裁文書という形で残るのは一部だが、何段階も書き直しが行われている。途中はどうするかをある程度決めないと、実務的にはワークしにくいのではないか。
- 現在の制度は法律で言うと、ごくごく簡単なことしか書いておらず、各省庁に任されている。それをもう少しきちんとしてないと、歴史資料を残すといっても、情報公開の趣旨からいっても、うまくいかないところがあるのではないか。
- 現行法制度を見ると、例えば個人情報保護法に規定されている利用目的との関連性、文書の正確性の確保の原則や安全・セキュリティの確保の措置などは本来、文書管理に関する基本的な原則であるはずだが、個人情報の管理という形でしか拾い上げられていない。
- 文書管理に関する現行法の規律の内容は、一般的に見て、かなり形式的であり、かつ内実が非常にわずかなものになっている。例えばガイドラインで最低保存期間が決まっているが、そこでは例えば決裁文書という形でしかとらえられていない。移管文書については、その過程を示すような意見書類も含めて移管できるようになっているが、保存期間が決裁文書に限定されているので、事実上残らないといったような問題点がある。

(2) 作成

- 行政文書の開示というからには行政文書が存在しないと制度の意味がないわけで、作成が非常に大切な問題。
- 作成について法律をつくって、各省庁が運用していくという方針でうまくいくといい。その作成の基準等が国民にきちんと公開されていればプレッシャーもかかるので、今よりはいい状況が期待できるのではないか。
- 「意思決定における文書作成主義」を明確に法律上確立することが必要。
- 作成については、現在も行政機関情報公開法の施行令において、意思決定に当たっては文書を作成して行うことと、行政機関の事務事業の実績について文書を作成することが原則とされているが、軽微な場合は除くとなっており、何が軽微かということは行政機関の長の判断に委ねられているために、重要な行政文書が軽微として作成されないという可能性も残る。したがって、作成を義務づける意思決定をできる限り具体的に規定する、網羅的に規定することは不可能で、何らかのバスケットクローズは残らざるを得ないと思うが、最低限こういうものは作成すべきだというポジティブリストを作ることも考えるべき。
- 一番困るのは、文書の不存在であり、きちんと文書を作っていくところから始めな

くてはならない。

(3) 現用文書の保存

- 例えば30年後、40年後の若い人たちが利用したいと思ったときに、必ずしも課長補佐の処理は要らないとか課長が要るということではなくて、テーマ別に何があったら歴史的に検討する価値があるかという観点から保存という考え方を整理したらどうか。
- 保管については、意思決定がされるまでは、「正確かつ合理的な意思決定をする上で必要な範囲」の文書をきちんと作成し、保存するということであり、現行の実務でも行われていると思う。
- 意思決定をされた後についての現用文書についても、「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」は保管の義務があると明示することが考えられる。
- 行政文書ファイル名が抽象的で、評価・選別が困難なことが稀でない。移管を求める内閣総理大臣の側からしても、行政文書ファイル名を見ただけでは重要な歴史的な文書が含まれているかどうか判断しにくいという問題がある。運用上の問題になると思うが、行政文書ファイル名の具体化、記載の統一化ということが重要。行政機関情報公開法に基づく開示請求対象分野の特定を容易にするという効果も持つ。
- 残すべき資料の定義について、決裁文書だけでなく、意思決定の存在、そして経過、そして過程を将来に合理的に跡づけることができる資料というのは非常にいい定義であり、こう定義されれば、判断が付きやすくなる。

(4) 中間段階の保存

- 中間書庫に公文書を入れても、そこで将来公文書館にいくものといかないものと一遍仕分けをしなくければいけない。仕分けの基準がはっきりしないままではうまくいかないのではないか。
- 何十年も前の、例えば法改正の資料であっても、例えば、いつまた新しい改正が起きるかもしれない。特に、国会で質問を受けて、もう徹夜して回答するというなら、手元にないと不便だということで、どうしても手元に置いておきたいというインセンティブが働くという面がある。しかし、例えば明治時代にできた法律の立法資料などは、本来国立公文書館に移管して一般の研究に自由に利用されることが望ましい。両方の問題を解決するためにどうしたらいいかと考えたときに、ほとんど使う可能性は低いものは国立公文書館に移管し、しかし、本当にいざ、急に必要になるということもあり得るので、写しをとっていてもいいことにしてはどうか。
- 原本を国立公文書館に移管して、その写しを行政機関が手元に持っている場合、行政機関情報公開法の施行令では保存期間が満了した非現用文書のみを内閣総理大臣に移管するというようになっており、行政機関が保有していれば現用文書になってしまう。すると、写しを保有したまま原本を国立公文書館に移管することは、この行政機関情報公開法施行令16条1項8号に反しないかという問題が出てくるし、情報公開の面についても、写しの方は行政機関情報公開法の適用を受け、国立公文書館に移管された原本は行政機関情報公開法第5条の第4号から第6号までに相当する理由による不開示は認められないことになり、情報公開の範囲について食い違いが生じてしまう問題もある。

そこで、これまでのような現用・非現用の2分法ではなく、新たな「半現用」概念を作り、原本は国立公文書館に移管し、写しは行政機関が保有することを認めるが、写しは行政機関情報公開法の行政文書には含まないこととして、その原本を独立行政法人国立公文書館利用規則に従って開示する旨の法改正というのも1つの案として考えられる。

- 中間書庫については、予算上の措置等も必要であり、法律上の根拠を付与して体制の充実化を図るべき。最終的に国立公文書館に移管される前に中間書庫に移送するという概念も現行法では明確ではないので、そういう移送の概念を明確化し、かつ円滑な移管を促進する仕組みを、この際、法律上の制度として確立すべき。
- 中間書庫に移送する場合については「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といった定義を置いて、中間書庫に対する移送を確実なものとするのが考えられる。
- 省庁にとっては、保存期限を迎えた文書をどっと判断しなければいけない。中間書庫を利用すれば、評価・選別する能力のある者、省庁の文書管理のエキスパートなどの手によってきちんと選別されていく。このマスの力で時間や労力なりが短縮されるというのは非常にいいこと。
- アメリカとカナダの中間書庫、レコードセンターを見たが、中間書庫の顧客は誰かということについて、1つはもちろん市民、国民だが、もう1つは行政、政府の職員。散逸、消失がないようマネージしながら、必要なときは、ちゃんとそれを取り出して、渡して、使ってもらえるように考えていると言っていた。そういうものとしての中間書庫が国にもあっていいのではないか。

(5) 延長、移管、廃棄

- 行政文書ファイルの中に意思形成過程の文書もある程度含まれているにもかかわらず、移管の協議の段階で決裁文書だけ渡して、そのほかの文書については移管されないことも実際あるようだ。移管について同意が必要になっていることがハードルになっており、見直していく必要があるのではないか。
- 移管・廃棄については、法制度上手続きを規律する必要がある、少なくとも一定の文書についての移送・移管義務を明文化するということが重要。
- 恣意的、ず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ことが必要であり、承認によらない廃棄の禁止、廃棄スケジュールについて公文書担当官庁に関与を認めるといった制度設計があり得る。
- 故意又は重過失による文書の廃棄について罰則を設けるべきかについては、全体の制度を仕組んだ上で、どのくらい機能するかどうか、それを罰則で担保する必要があるかどうかについて最終的に判断すべき。
- 現在は特別の理由があれば、保存期間満了前でも行政文書を廃棄することが各行政機関の長の判断で可能になっている。この点については、現用文書管理についての総括管理機関の長に廃棄の承認権を付与する立法政策が考えられるべき。
- 移管協議中に保存期間満了となって廃棄されてしまったという例があるので、移管期間中は廃棄してはならない保存義務があるということを、行政機関情報公開法の施行令の中で規定するということが考えられる。独立行政法人等情報公開法の法人文書について非現用となったときに国立公文書館の移管対象とする改正をする場合には、

同様の保存義務を規定すべき。

- 保存期間の延長については、現在は行政機関の長の裁量に委ねられており、国立公文書館が移管してほしいと思っても、延長すると言ってしまうと、現用文書となり、全く移管されない。タイの公的情報法では、各行政機関の長が自由に延長できるわけではなく、一定の縛りがかかっており、まだ公開したくないので延長するといった場合でも、その都度5年を超えることはできないという形で歯どめがかかっている。
- 移管についての国の機関との合意は、最優先して法改正をしなければいけない点。現在、内閣総理大臣の移管には国の機関との合意が必要とされているが、内閣総理大臣に移管されるのは非現用文書に限られており、廃棄するか、移管するかの選択肢しかない。現用文書として要らないという選択をしたにもかかわらず、合意がなければ移管できないというのは不合理。
- 運用上の問題に入ってくるが、立法機関、司法機関も含めて国立公文書館に移管する法律が制定されたにもかかわらず、協議による定めが存在せず、早急にこの協議による定めを設けるべき。

(6) 移管後の文書の取扱い

- 公開して利用していく、推進していくことは重要だが、同時に公文書館に移管された後の文書の取扱いについてどういう仕組みを作っていくのか、バランスのある制度にしていかなないと、実際の移管が進んでいかないのではないかと。
- 行政機関情報公開法第5条に第1号から第6号まで6つの不開示事由があるが、国立公文書館等に移管されると、そのうちの第4号から第6号までに相当する事由による閲覧拒否、利用拒否はできないということになっており、このことが行政機関の側から見ると、公開することに懸念のあるものが公開されてしまうのではないかと移管を躊躇するという事になっている。本当に第4号から第6号までに該当するものについて、移管後一切不開示にすることを認めなくていいのかどうか。例えば、特に第4号情報、いわゆる公共の安全等に関する情報などについて、閲覧拒否を認めるのが合理的な場合があり得るのかどうか、検討の余地がある。
- 著作権法との関係の整理が重要。国立公文書館へ移管したときに、その複製は現在法律上の根拠なく行われているという状況にあり、公表権との関係についても、行政機関情報公開法では、同意擬制の制度を置いたり、公表権、氏名表示権、同一性保持権といった著作者人格権との関係についての一定の整理をしているが、国立公文書館法との関係はなされていない。今回、文書管理法を作るのにあわせて、著作権法の改正も必要になってくる。
- 国立公文書館における閲覧利用については、学説は分かれているが、一般的にはこれは国民の側に申請権を付与されていないと取り扱われている。現用文書には開示請求権があるので、申請権を付与して、申請拒否処分を行政処分としてとらえて抗告訴訟で争うことを可能とするといったことも検討されるべき。
- 現用文書のときには、個人情報保護法等に基づき、自己情報の開示等の請求権、開示請求権、訂正請求権、利用停止請求権があるが、これが非現用になって国立公文書館等に移管されるとそれがなくなってしまう。非現用となって移管された後も自己情報の開示等の請求権を考えていく必要がある。現在でも神奈川県公文書館では開示請求権というのを認めている。訂正については、歴史的文書であり、神奈川県でも訂

正という形ではなく、補正説明を添付するという形で処理しているが、国立公文書館等でもこういうことを考えていく必要がある。

(7) IT化に対応した文書管理

- IT化については、デジタル文書については技術的な特有の問題があるので、中間書庫の制度設計や原本性の確保について、法律上必要な規律を置くべき。
- IT化に対応した文書管理については、電子文書の場合には、作成・取得段階から文書のライフサイクル全体を見渡した文書管理を行うことが特に重要になる。原本性確保をどうするかという問題が重要。見読性を確保することが不可欠であり、そのためにメタデータを作成・取得時点で付与する、メタデータの記述内容を標準化していくことが非常に重要。
- 公文書等は、情報自体ではなく、情報が記録された媒体を意味する概念。電子公文書等の場合には保存のために媒体変換が必要になる。媒体変換後は変換前の媒体は廃棄し、変換後の媒体を公文書等として捉えることになるが、それが解釈で可能なのか、みなし規定を置く必要があるか法制的な検討が必要。
- ハード・ソフト等のシステムの陳腐化に対応するために長期保存フォーマットに変換する必要がある。長期保存上の措置の統一性・安定性・効率性を確保するためには、保存期間満了前に、総括管理機関に移管し、長期保存上の措置を一括してとることが望ましいが、現用段階で総括管理機関の保管に係る総括機関に移送された場合に、総括管理機関の保管に係る電子公文書の法的な位置付けをどうするか。保存期間満了前は複製物と捉えて、保存期間満了後、歴史的文書として保存する段階で原本と位置付けるという立場をとった場合、解釈で可能なのか、みなし規定があるのか法制的な検討が必要。
- 電子文書についての国立公文書館における閲覧の実施方法が重要。行政文書・法人文書については、行政機関情報公開法、独立行政法人等情報公開法の施行令において開示の実施方法が定められており、さまざまな方法があるが、国立公文書館等に移管された後の利用方法を、特に電子的記録の場合には国民の利便を考えて検討していく必要がある。
- デジタル文書に関しては、特にデジタルアーカイブ化が進んだり、オンラインの交付が行われるようになると、公衆送信権との関係の調整も必要になるだろう。
- 根本的な問題として、紙の文書は原本と写しという区別があるが、デジタル文書について、原本とそれ以外のものを区別するということが自身が、本当に適当なのかという問題もある。

(8) 制度の適正運用を確保する仕組み

- 実際の現場を担う公務員の意識をどう公文書の管理の問題に向けていくのかも非常に重要な問題。研修の在り方などについても制度的な仕組みというのをきちっと作ることも非常に重要な課題。
- 適正運用の確保の仕組みという点では、単なる最終的な廃棄だけではなく、実際の散逸とか不十分な管理を予防するための仕組み作りという観点も必要。
- 全体として取り組んだときに、各省庁でも専門家をきちっと育てなければならない。それはトータルするとかなりのボリュームになる気がする。今の全体の人員削減、経

費削減という流れと1つ区切りを付けて、このこと、特に人的資源の投入についてはっきり確保する必要がある。

- 各省でも管理がなされているのをどうやって統合し、非常にしっかりとした制度を作って、例えば廃棄についての処罰規定というところを法できっちり押さえるぐらいまでをカバーできれば。
- すべてが公文書館の仕事ではなく、現用文書の段階では行政のプロが行政の文書をどう作成して、どう管理していくのかを考えるのが一番適切。ただ、公文書館が文書管理のプロとして、きちんと作成されているか、管理しているか、また、捨ててはいけない文書をみだりに捨てたりしていないか随所でモニタリング、チェックできる仕組みができれば理想的。
- 法制度上、作成・保管に関する準則をルール化して、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。
- 啓発、人材養成については、これは具体的取組であり、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という趣旨を法律上、確認的に置くということが適当。
- 人材養成という点では、実際の公文書管理を担う職員がどれだけ文書管理についての意識を持ち、それに対する能力を身に付けるかが極めて重要。そういう公務員について、文書管理に対する意識を醸成し、文書管理の技能に習熟していただくことが実際の文書管理上は極めて重要な決め手であり、必要な研修を実施する体制を組む必要がある。
- 各省に対する職員に対して公文書担当官庁が研修を実施する権限があることを明確化し、職員はこれに応ずる義務があるということを法律で明文化することが極めて重要。
- 行政のプロが文書管理の視点を勉強して自身が学んでいく、ドイツの公務員の方のようになっていくというのは1つの理想なのであり、そのための仕組みを、例えば専門官を置くとか、それから研修の規定を置くというのは、これは非常に重要な視点。

4. デジタルアーカイブ化（ネットワーク化）

- 移管してしまうと利用が不便になる。例えば国会で質問が出て、対応するためにその日にその文書が必要だといった場合には、やはり手元に置いておきたいといったインセンティブが働く。現在でも国立公文書館はこうした行政利用については格別な配慮をしているが、デジタルアーカイブ化の進展によって、24時間自由に閲覧できるということになれば、利用の不便さは解消されて、移管が促進される。デジタルアーカイブ化はこういう面からも効果があるだろう。
- デジタルアーカイブ化は、移管が促進されるという点で非常に大きな論点。

5. 国立公文書館の在り方等

(1) 国立公文書館等の組織体制の在り方

- 管理体制を飛躍的に強化し、相当権限を持った組織を作ることであれば、内閣府がやる方がワークするのではないか。立法府・司法府からの移管をどうするかは、

別のハードルを超えて取り組まなければならないし、そこまで可能になるような体制を考えたときには、かなり高いレベルに持っていかなければならないのではないかな。

- 内閣府の大臣は内閣総理大臣であり、内閣府が制度官庁であるということは、各行政機関は内閣総理大臣に移管する。内閣総理大臣の委任によって国立公文書館が実際に仕事に当たるという関係。例えば立法府や司法府の関係でも内閣総理大臣が交渉の責任者になる。三権分立との関係も配慮が行き届くことにもなるのではないかな。
- 国立公文書館の在り方については、国立公文書館を所管する、又は所轄の下に置く公文書管理担当官庁の在り方と併せて検討すべき。
- 国立大学でも国立病院でも相当の収入があるが、公文書館は何も収入がない。何も収入がないということはまさに税金でやる国の仕事。それを独立させて、一体そこから何が生まれてくるのかということを考えてみると、やはり真面目に考えれば国の機関に戻すべきだという考え方に行き着くのではないかな。
- 国立公文書館の組織形態の在り方は、行革の在り方とかそういう問題ともかかわってきて容易な問題ではない。この検討会としてはそういうところも視野に入れて考えていく必要がある。
- 今の国立公文書館の体制は40人ほどで、非常に小規模なただずまいで運営されている。国の民族の資産としてこの記録をきちんと保管するためには、まず公文書館の拡充が一つのポイント
- 内閣府の施設等機関に戻すことは、ハードルが高いにもかかわらず、人事や予算でかなり縛りがかかり、実際国立公文書館のためにならない。独立行政法人になって中期目標など困難さはかかったが、人事という点では随分優秀なアーキビストや専門官が採用できた。国の機関に戻しながら、自由な任用を阻害しない、実際国立公文書館が働きやすいようにという、その両方をうまく兼ね合わせたことを考えていただきたい。
- どこまで制度官庁と対等にやりあえる立場になっているかということがある。独立行政法人としていろんな人材が採れるというのはそのとおりだと思うが、そういう人たちに力を与えないと意味がないのではないかな。
- 独立行政法人ということにより、一方において自由が与えられていると同時に、行政機関と交渉する面では非常に弱い立場に置かれている。特別な法人という案も考えられるが、法人にとどまっている場合には、行政機関との交渉面での弱さが残る。国立公文書館に各行政機関との交渉上の地位を強化することを考えると、国の機関とするのが理想。各省との間での交渉の地位の強化という観点から見ると、外局が一番理想には近い。
- 保存期間が満了した時点、大体5年ぐらい経った時点、文書が作成されたり収受されたりした時点、この3つのポイントに全部国立公文書館が絡むということになると、相当強い組織上のポジションを与える必要がある。
- 施設等機関だと、国立公文書館そのものは保管業務、保存業務だけという形になりかねない。世界的に主流かということ、違うのではないかな。決められたことを忠実に実施しているという形のやり方ではなかなか国民の需要とか、今求められているような形での説明責任、歴史に対する説明責任というのを果たしていく機関としてはちょっと弱いかなという感じする。
- 保存期間が満了した時点で残すものと廃棄するものの評価選別する権限をどこが

持つのかというのが一つまず考えなければいけないポイントであり、国立公文書館が評価選別の権限を行使するという事としてはどうか。

- 施設等機関に戻しても、各省の文書管理について合意に基づく以上の権限を長や職員に対して認めることは、組織法上の位置付けからするとなかなか難しいのではないかな。
- 国立公文書館は、これは国の機関に戻すべき。少なくとも、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、一定の関与を行うことは、現行の日本の行政組織からは困難。国の機関から切り離すことによって、職務の独立性や専門性を確保するという利点もあるが、このようなメリットについては、他の組織法上の手当てによって確保すべき。
- 歴史文書の管理、保存、利用を直営で行う場合にあっては、管理施設について、一定の独立的な運営を行う組織として位置付ける選択肢もあり得る。その場合においても、現用文書の管理、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の職員との併任をかけるべき。
- 国立公文書館の位置付けについては、内閣府の外局、委員会又は庁として位置付けることが考えられる。庁の中には、政策庁と実施庁がある。国立公文書館は、企画と実施との分離という行政改革会議の理念に沿って、実施機能だということで独法化された。しかし、国立公文書館に単に歴史的な文書を保存・管理するのみならず、アメリカのNARAのように文書管理全般の企画立案調整機能も付与すれば、これは単なる実施機能ではなくて、そういう政策立案機能も持つということであり、政策庁として位置付けるということも可能だろう。
- 庁の長官は、現行法上も、関係行政機関の長に対する資料提出・説明要求権、関係行政機関の政策に関する意見陳述権などを持つことができる。内閣総理大臣を総括管理機関とした上で、その権限の一部を外局として位置づけられた公文書管理庁の長官に委任する。例えば、立法とか司法との関係では、内閣総理大臣が自ら権限を行使するが、行政との関係では公文書管理庁長官に委任するといったことも考えられる。

(2) 制度官庁の在り方

- 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、保存に関して、各省に対して合意に基づく以上の権限を行使する組織を設置すべき。
- 公文書管理担当官庁の設置と並んで、例えば行政機関の中に専門の官職、記録管理官を置くといった選択肢もあわせて検討すべき。
- 国立公文書館の移管については、国立公文書館法に定めがあるが、最大の問題は、基本的に非現用になった段階から規律しようとしていること。現用段階から歴史的な文書の保存を念頭に置いた記録保存型の文書管理ということが非常に重要であり、そのために文書管理、現用・非現用の段階を通じた文書管理についての司令塔機能を持った組織を設ける必要がある。
- 司令塔機能を持った組織の在り方については、大きく、現用と非現用を包括した文書管理を行う組織を設けるオムニバス方式と、現用文書と非現用文書とで総括管理機関を別個にするセグメント方式が考えられる。
- 現在、内閣府の長としての内閣総理大臣が、歴史的な文書の保存について、一定の役

割を所掌事務として持っているが、これも内閣補助事務ではなくて、分担管理事務という位置付けになっている。内閣府の長としての内閣総理大臣が国立公文書館の助言とか意見聴取を受けながら、こういう文書管理の司令塔機能を果たすということも考えられ、その場合は内閣総理大臣を総括管理機関として位置付けることが考えられる。総括管理機関は、現行法上もいくつか例があり、報告徴収権、実地監査権、協議を受ける権利、承認権、勧告権、指示権、命令制定権といった権限を分担管理事務について与えられている。こうした仕組みを用いるということも1つ考えられる。

- 文書管理事務全体を内閣補助事務と位置付けるとということも考えられ、この場合には、内閣府に特命担当大臣を置いて資料提出要求権、説明要求権、勧告権、報告要求権、内閣総理大臣の意見具申権といった権限を与えるということも1つの立法政策としては考えられる。
- セグメント方式は、例えば現用文書については総務大臣を総括管理機関とし、非現用文書については内閣総理大臣を総括管理機関とするという立法政策であるが、現用・非現用を通して、文書のライフサイクル全体を通じたシームレスな文書管理が、分割することによって困難にならないかどうかという難点があり、そこをつなぐ仕組みが必要。統計法では総務大臣が総括管理機関とされているが、内閣府に統計委員会を置いて、総務大臣が基本計画の作成等について統計委員会に諮問し、答申を得て計画を作っていく仕組みがあり、最低限、そのような仕組みとする必要がある。

(3) 国立公文書館の専門的知見等の活用

- 民間が保存している資料にどのようなものがあるとか、例えばこういうものを見たいというときに、それは民間のどこそこにあるということが公文書館でわかるとすばらしいと思う。
- 中間書庫に文書を入れる際に仕分ける、それにかかわる人の第三者性とプロフェッショナルな文書管理学というようなものに習熟した人間をどう確保するかというのは非常に信頼ということを確保するためにはとても大事。

(4) 国立公文書館の所蔵資料の収集について

- 民間の公文書等を国立公文書館の展示に出展することを促進するため、美術品については既にこういう法律があるが、それにならって「公文書等の国立公文書館等における公開の促進に関する法律」といった法律を制定し、登録公文書等の制度を設けることが望ましい。
- 相続等が発生した際に、私人が所有する歴史的価値ある公文書等が国立公文書館等の所蔵となることを促進するため、美術品については、今、租税特別措置法の中でこういう制度があるが、歴史的な公文書等についても、制度化することが望ましい。
- 重要文化財等を譲渡した場合については、課税特例が既に租税特別措置法にあるが、重要文化財等には歴史的な文書も含まれているが、移管先の指定が国立公文書館はされていないので、この指定も考える必要がある。
- 国立公文書館等の所掌事務として、純粹民間の文書の収集を明示的に位置付けることが望ましい。
- 過去の意思決定の経緯について、ある程度、復元の努力を今後していく必要があるのではないかと。外圧でいろいろな規制を緩和していった70年代、80年代、90年代の記

録はなかなか残っていない。そういったもの、散逸したものを探すということが必要。

- 散逸したものを探す場合に、中には美術品のように非常にお金がかかるものがあるのではないか。そうした場合に、国民的な遺産を手に入れるために、今後どのように予算を付けていくのか、そういった視点での検討も必要ではないか。
- 広く民間の中に埋もれている文書をプロがすくい上げて収受を受け入れられる仕組み、公文書館で受け入れられる仕組みが重要。

6. その他

- 国民に関心を持っていただくために、第1次の報告のときにはその辺がわかりやすい説明を必ずつけていただきたい。一般の方々にわかりやすい形でどういうふうを示せるのかということが重要である。
- 宮内庁では、今も歴史的なものは一般閲覧をしているようですが、文化的とか学術的研究の部分というのをどこまで公開するのかという問題がある。また、外交・防衛に関する文書については、国家機密やセキュリティの問題で公開に関してかなり独自の判断があるようで、この点についても検討すべきである。
- 歴史的文書のすべてが国立公文書館に移管されるわけではなくて、外交史料館とか宮内庁書陵部等にも移管されているが、国立公文書館と比較して、こうした他の歴史的文書保存機関の場合には不備が多い。国立公文書館で既に認められている、閲覧拒否の場合に不服を申し出て、第三者機関でインカメラ審理をする制度はすべての歴史的文書において認められるべきであり、外交史料館等においても、こういう点について法整備をしていく必要がある。
- 日本は大部屋主義で組織として動き、個人が名前を出して仕事をする文化がないため、細かな決定過程について、個人のしたものが残っていくことについて、公務員は慣れていないところがある。それが、大きなものが残っていない仕組みの一つの原因なのではないか。