

どう変わる？国・地方公共団体の公文書管理

—公文書館制度の充実に向けて—



独立行政法人 国立公文書館 公文書専門官 梅原 康嗣 yumehara@archives.go.jp

1 国の機関の公文書管理の現状から

1. 1 厚生労働省の「フィブリノゲン資料問題及びその背景に関する調査プロジェクトチーム」の報告書（平成19年11月30日）¹から

◎地下書庫の状況について

- 課室毎に書棚を確認したが、例えば図書館のように、「どの書棚にどの書類がある」と系統立てて整理されていないため、文書ファイルが実際どこにあるかは、一つ一つ書棚を探さないと分からない状態となっており、各文書ファイルの重要度や優先度も分からない状態であった。
- 保管されている個々の文書ファイルについて確認すると、文書ファイルの背表紙に件名が記載されていなかったり、通路から文書ファイルの背表紙が見えない状態で置かれたものも多々あり、通路から一見して文書ファイルの内容が判別できるような状況ではないところがあった。なお、これは、そもそも書棚の入れるスペースがB5版に合わせた高さのままとなっているため、そこにA4版の文書ファイルが立てて入らないため、横にして詰めているものと思われた。
- また、スペース不足のためか、書棚の隙間に斜めに突め込まれた文書ファイルや、文書がまとめて段ボール箱に入れられて通路脇に置かれているものがあった。
- その他、「ハイキ」と書かれた段ボール箱が通路脇に置かれたままとなっていたり、30年以上前の日付の書類が書棚にそのまま置かれたものがあった。加えて、殆どの文書ファイルは、背表紙などに保存年限が記載されておらず、廃棄の時期が分からなかった。

◎資料の引継・管理等について

- 今回、収受台帳への記載漏れや管理簿の不完全な調製が確認されたが、これらは総じて「台帳には後で記載すれば良い」などという文書管理に対する意識の低さや、そもそも職員が管理規程を適切に把握していないということが考えられる。
- また、例えば、管理簿について見れば、その記載欄に

文書ファイルを保管する場所の項目を盛り込めば、文書ファイルの概要とその所在をリンクさせることができ、実際により使い勝手の良いものとなる。このような、職員がより使い勝手の良い方法についての管理規程の抜本的見直しや同規程の職員に対する今一度の周知も必要である。

- そもそも「行政の執行における文書管理の大切さ」といった基本的かつ重要な意識が関係職員に欠落していたのが大きな問題であり、医薬食品局だけの問題ではなく、厚生労働省全体として早急に取り組むべき重要な問題である。

1. 2 防衛省における文書管理の改善措置について²

平成19年12月26日

◎調査結果の概要

補給艦「とわだ」航泊日誌誤破棄事案を受け、防衛省・自衛隊全組織（文書管理者約5,000人）を対象に行った文書管理状況（本年10月1日現在。行政文書ファイル数約230万件）の調査結果の概要は次のとおり。

- (1) 文書の誤破棄
 - 6隻の船舶の文書(航泊日誌、火薬庫日誌)
- (2) 文書の所在不明(誤破棄等の可能性あり)
 - 統合幕僚監部の文書ファイル5件
 - 護衛艦の航泊日誌
- (3) 除籍船の文書の誤破棄及び所在不明
 - 誤破棄(3隻)
 - 所在不明(90隻)(誤破棄の可能性あり)
- (4) その他の不適切な文書管理の事例
 - 行政文書ファイル管理簿の記載漏れ
 - 管理簿と文書ファイル背表紙の情報の不一致

1. 3 年金記録問題検証委員会報告書

平成19年10月

¹ <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2007/11/d1/h1130-4b.pdf> (参照 2008-08-22)

² <http://www.mod.go.jp/j/sankou/report/2007/1226.html>
<http://www.mod.go.jp/j/sankou/report/2007/pdf/1226.pdf>
 (参照 2008-08-22)

表1 21世紀のアーカイブズの動き

年	全国の資料保存利用に関する動き
2001	11/7-9 長野県で第27回全国歴史資料保存利用機関連絡協議会全国大会を開催(テーマ:21世紀の史料保存と利用-文書館をとりまく状況と課題) 11/28 全史料協「市町村合併時における公文書等の保存について」(要請) 総務大臣宛
2002	2/18 総務省「市町村合併時における公文書等の保存について(要請)」 10/16-18 富山県で第28回全史料協全国大会開催(テーマ:21世紀の史料保存と利用-市町村合併をとりまく諸問題)
2003	7/ 宮城県北部地震被災・宮城歴史資料保全ネットワーク設立 11/19-21 宮城県で第29回全史料協全国大会開催(テーマ:21世紀の史料保存と利用-歴史資料をいかに残すか)
2004	4/24 日本アーカイブズ学会設立 7/25 福井豪雨被害・福井史料ネットワーク設立 9/8 集中豪雨被害・愛媛資料ネット 10/27-29 山口県で第30回全史料協全国大会開催(テーマ:全史料協の30年-新しい文書館像を求めて) 11/5 新潟県中越地震被災・新潟歴史資料救済ネットワーク発足
2005	7/14 総務省「市町村合併時の公文書保存の適正化について」都道府県知事宛 11/9-11 福井県で第31回全史料協全国大会開催(テーマ:アーカイブズの新時代へー現場からの提言ー) 11/23 「鳥取県西部地震被災史料救出ネットワーク」設立
2006	6/29 総務省「市町村合併時における公文書等の適切な保存に係る一層の推進について」各都道府県知事宛 10/17-20 第2回アジア太平洋アーカイブズ学教育国際会議 11/8-10 岡山県で第32回全史料協全国大会開催(テーマ:アーカイブズの新時代へー理想と現実のはざまでー)
2007	7/16 新潟県中越沖地震被災 11/20-22 茨城県で第33回全史料協全国大会開催(テーマ:アーカイブズの新時代へー個性ある存在をめざしてー)
2008	11/12-14 奈良県で第34回全史料協全国大会開催予定

市町村合併と資料保存運動

災害と資料保存ネットワーク

2 21世紀のわが国アーカイブズの動き

2.1 市町村合併と行政文書、公文書館

・ほとんどの自治体では廃棄は行なわれず、あまつさえ半数以上の自治体では積極的に保存の手立てを行なったにも関わらず、その後50年近い年月の中で、多くの文書は行方不明となった。このように考えると、合併に伴う廃棄以上に、公文書を散逸させる要因は日常的な管理の問題にある³。

・合併後の事務の統廃合、支所機能の大幅縮小、支所の廃止・建物の転用、建物の老朽化にともなう建て替え、といった段階を経て、順次文書が消滅していった⁴。

・天草市立天草アーカイブズの三つの理念

- 1 市民による地域文化創造の拠点
- 2 より開かれた市政運営の窓口
- 3 情報資源を活かした高度な行政の実現

“アーカイブズ”のあるまち⁵

アーカイブズは、新旧の地域資料を保存・活用することで、新たな地域アイデンティティを確立する中核施設として、合併自治体の拠点になっていくものと確信していますし、そういうアーカイブズに私どもも育てていきたいと考えているところです。

・静岡県静岡市

新設合併した静岡市は旧清水市が保存していた歴史的公文書を公文書館(倉庫)に移し、民間業者に委託し整理(三か月)、合併前の文書管理手法の統一を図る。

・広島県旧大柿町(江田島市)

合併の記念事業として町長の音頭とりで旧役場の隣接地に鉄骨二階建ての大柿公文書館(倉庫)を設置⁶。

2.2 災害とアーカイブズ

資料保存に関するネットワークの必要性

2.3 2010年代の日本のアーカイブズは?

³ 福島紀子「市町村合併と公文書保存 - 過去の合併に見る公文書保存 -」『行政&ADP』、39巻4号、2003、P17

⁴ 安藤福平「市町村合併と公文書保存」『会報』68号、全国歴史資料保存利用機関連絡協議会、2004.3

⁵ 安田公寛「“アーカイブズ”のあるまち」(『市政』2005.5)
<http://www.mayors.or.jp/shisei/shisei05.05/wagashi/hondo.html> (参照 2008-8-21)

⁶ 「聞き書きー「大柿公文書館」設置の取組み」(『広文協通信』第6号、広島県市町村公文書等保存活用連絡協議会、2004.11、P1~2)
<http://www.pref.hiroshima.lg.jp/soumu/bunsyo/monjokan/kaihou06.pdf> (参照 2008-8-21)

<p>国立公文書館の動き</p> <p>4/1 国立公文書館が独立行政法人となる。</p> <p>11/30 アジア歴史資料センターを設置</p>	研究会
<p>8/23-29 第15回 ICA ウィーン大会</p> <p>11/12 内閣府・国立公文書館シンポジウム「未来に残す歴史的文書・アーカイブズの充実に向けて」開催</p>	
<p>3/ ICA 役員選挙で菊池国立公文書館長が副会長となる。</p> <p>4/1 国立公文書館第二期中期目標・計画を策定</p> <p>6/16 国立公文書館長「市町村合併時における公文書等の保存について」(要請)総務大臣宛</p>	懇談会
<p>1/31-2/1 アメリカ国立公文書記録管理局最高法務顧問招へいセミナー</p> <p>5/22-25 ICA 執行委員会東京会合</p> <p>6/20 国立公文書館長「市町村合併時における公文書等の保存の適正化について」総務省宛</p>	
<p>6/9 「国際アーカイブズの日」記念講演会</p> <p>7/21-27 第16回 ICA クアラルンプール大会</p>	中間書庫・電子文書
	研究会
	有識者会議

<p>内閣府、政府、国会議員の動き</p> <p>5/12 内閣府に「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」が設置</p> <p>7/28 「中間とりまとめ」報告</p> <p>12/17 内閣府に「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」設置</p> <p>12/17 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</p> <p>6/28 報告書「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」提出</p>	議員懇談会
<p>3/30 公文書館推進議員懇談会発足</p> <p>4/19 第2回議員懇談会</p>	
<p>6/22 「中間段階における集中管理及び電子媒体による管理・移管・保存に関する報告書」</p>	
<p>3/8 第3回議員懇談会 (公文書館の充実に関する勉強会 計3回)</p> <p>11/13 第4回議員懇談会、緊急提言とりまとめ</p> <p>12/14 緊急提言、総理大臣へ提出 行政文書・公文書等の管理・保存に関する関係省庁連絡会議(第1回)</p>	
<p>1/1 公文書等保存・利用推進室設置</p> <p>1/18 福田総理施政方針演説</p> <p>2/29 公文書管理担当大臣任命 内閣官房公文書管理検討室設置</p> <p>3/13- 公文書の管理の在り方等に関する有識者会議</p> <p>5/20 第5回議員懇談会</p> <p>7/1 「時を貫く記録としての公文書管理の在り方」～今、国家事業として取り組む～中間報告提出</p> <p>7/11 行政文書・公文書等の管理・保存に関する関係省庁連絡会議(第2回)</p> <p>10/ 最終報告提出(予定)</p>	

3 わが国の公文書館制度の現状

3. 1 総理大臣施政方針演説

3. 1. 1 第159回国会における小泉内閣総理大臣施政方針演説

平成16年1月19日衆・参両議院本会議

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。

3. 1. 2 第169回国会における福田内閣総理大臣施政方針演説

平成20年1月18日衆・参両議院本会議

年金記録などのずさんな文書管理は言語道断です。行政文書の管理のあり方を基本から見直し、法制化を検討するとともに、国立公文書館制度の拡充を含め、公文書の保存に向けた体制を整備します。

3. 2 国会議員の応援団 -公文書館推進議員懇談会-

平成17年3月30日設立

少なくとも全都道府県・主要都市に公文書館を設置する⁷。

平成19年11月13日緊急提言提出⁸

4つのポイント

- i) 国の機関における文書管理体制の整備

⁷ 詳細については、「公文書館推進議員懇談会の開催」(『アーカイブズ』第20号、国立公文書館、2005.7、P82)

http://www.archives.go.jp/about/publication/archives/pdf/acv_20_01.pdf (参照2008-8-21)

また、毎日新聞は以下のように伝えた。

公文書：自公議員、保存・管理の法制度整備へ

自民、公明両党の国会議員が、政府や自治体が作成する公文書の保存、管理に関する法制度整備に向けて動き出した。福田康夫前官房長官の呼びかけで発足した「公文書館制度強化推進議員懇談会」が「文書管理法」の制定などに取り組むことを確認。公文書を歴史資料として後世に伝える体制作りを目指す。メンバーは福田氏のほか、保利耕輔元文相、森山真弓元法相、公明党の冬柴鉄三幹事長、浜四津敏子代表代行ら24人。【坂口佳代】〈毎日新聞 2005年4月1日 東京・朝刊〉

設立趣意書には以下の7項目が盛り込まれている。

- 一、諸外国に比し大きく立ち遅れている我が国の公文書館制度を飛躍的に高め、国力に相応しい公文書文化を築く。
- 二、現代的な公文書館が整備されている欧米諸国をモデルとしつつ、世界に誇りうる公文書館を目指す。併せて、この分野の専門的人材の増強を図る。
- 三、公文書等の作成から管理・保管及び公文書館への移管に至る公文書等の在り方をトータルに規定する法制の整備を行う。
- 四、公文書等の散逸を防ぐため、省庁横断的に集中管理するシステムを整備する。
- 五、憲法等国家の重要公文書等の常設展示施設を整備し、国民が親近感をもって広く利用し易いものとする。
- 六、教育の場を含め、インターネット等を通じて、公文書等の利活用が図られるようデジタルアーカイブ化を推進する。
- 七、少なくとも、全都道府県・主要都市に公文書館を設置する。

⁸ <http://www.archives.go.jp/news/071212.html> (参照2008-8-21)

- ii) 国民の知と記憶を集約する公文書管理体制の高度化
- iii) 開かれた公文書館への進展と普及・啓発活動の充実
- iv) 国立公文書館の拡充

自由民主党国家戦略本部歴史の検証PT提言⁹

民主党「公文書等の管理の在り方を考える研究会」

3. 3 内閣府の研究会・懇談会、内閣官房の有識者会議

3. 3. 1 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¹⁰ (平成15年7月)
- ・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¹¹ (平成15年12月)

3. 3. 2 公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会

- ・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(報告書)¹² (平成16年7月)
- ・公文書等の中間段階における集中管理に関する研究会
- ・電子媒体による公文書等の管理・移管・保存に関する研究会
- ・中間段階における集中管理及び電子媒体による管理・移管・保存に関する報告書¹³ (平成18年6月22日)

3. 3. 3 公文書管理の在り方等に関する有識者会議¹⁴

- ・中間とりまとめ¹⁵ (平成20年7月1日)
- ・最終報告(平成20年10月予定)

3. 4 大臣所信表明

3. 4. 1 町村内閣官房長官の所信表明

衆議院内閣委員会 平成20年2月22日(金)

公文書管理については、国立公文書館制度の拡充を含め、行政文書の管理のあり方を基本から見直していく所存であります。

⁹ 「歴史の検証PT中間提言」の骨子は、1. 国立公文書館の在り方に関する抜本的改革、2. 「国」「都道府県」「市区町村」の連携体制の確立、3. 各種機関等との連携体制の確立、4. 専門的な人材の養成、5. 各省庁の取組みからなる。

¹⁰ <http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kenkyukai/sidai/150728/150728tyukan.pdf> (参照2008-8-21)

¹¹ <http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kenkyukai/tyousahoukoku/031218.html> (参照2008-8-21)

¹² <http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kondankai08/houkoku.pdf> (参照2008-8-21)

¹³ <http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kondankai14/houkoku.pdf> (参照2008-8-21)

¹⁴ <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/koubun/index.html> (参照2008-8-21)

¹⁵ <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/koubun/chukan.pdf> (参照2008-8-21)

3. 4. 2 上川公文書管理担当大臣所信表明

参議院内閣委員会 平成20年3月18日（火）

政府の活動や歴史的事実の正確な記録は国民の貴重な**共有財産**であります。その記録を公文書として十全に管理、保存し、広く国民の利用に供することは**国の重要な責務**です。また、公文書は、民主主義の礎として、国の意思決定に際して、過去から教訓を学び、さらに、現在はもちろん未来に生きる国民に対する説明責任を果たすために不可欠な、過去、現在、未来をつなぐ重要な社会的基盤であります。

3. 5 上川内閣府特命担当大臣記者会見要旨

3. 5. 1 平成20年2月29日

本日、福田総理から公文書管理担当大臣を拝命をいたしました。その際、総理から私に対し、公文書の管理・保存体制を十全に整備することは内閣の重要政策であり、全力で取り組むようにとの御指示をいただきました。総理は公文書の管理をしっかり行い、政府の活動や歴史的事実に関する正確な記録を後世に伝えることは**国の果たすべき重大な責務**であるとの強いお考えをお持ちでございます。内閣といたしましても、最重要課題の一つとして鋭意取り組んでいかなければなりません。そうした総理の熱意にお応えすべく、私は公文書管理の在り方等に関する有識者会議を主催する大臣として具体的な施策の検討を行い、公文書の管理・保存体制の整備に全力を尽くしてまいり所存でございます。（略）

今回の公文書の管理・保存体制の整備は、総理御自身が長年情熱を持って取り組んでこられたテーマでありまして、福田内閣の最重要政策の一つでございます。今回、そうした重要課題の担当大臣に任命いただきましたことは、私にとりまして身に余る光栄でございます。御期待に添うべく全力を尽くしてまいり所存でございます。

政府の活動や、また、歴史的な事実の正確な記録は国民の貴重な**共有財産**であり、これを広く国民の皆様の利用に供することは**民主主義の原点**であります。また、国の重要な意思決定に際しましては、過去から教訓を学ぶ上で欠かせない「知恵の宝庫」でもあります。それだけに、こうした記録を十全に管理、保存し、これを国民に開示していくことは過去、現在、未来をつなぐ**国の重大な責務**と考えております。しかしながら、日本の歴史を振り返ると、今日に至るまで、ややもすれば、こうした記録の管理・保存作業は軽視されがちであり、その結果、過去の経験を十分活かさないまま失敗を重ねてきた面もございまして。私はこうした反省を踏まえて、文書管理法及び歴史的公文書の保存体制の確立に全力で取り組んでまいり所存でございます。そして、未来に生きる、未来に向かって生きるこれからの日本人が様々な困難に直面するたびに、常に立ち返ることのできる拠り所となるような公文書館をつくり上げること、そのような高い目標を目指し、志を持って、あらゆる英知と力を結集してまいりたいと考えております。

3. 5. 2 平成20年3月11日（火）

略¹⁶

¹⁶ <http://www.cao.go.jp/kaiken/0708kamikawa/2008/>

3. 5. 3 平成20年4月1日（火）

昨日の国立公文書館の拡充、あり方については、有識者懇談会にお願いした2つのテーマの1つであり、国立公文書館が果たしているこれまでの役割とその限界については、様々な提案もなされてきたということで、そうしたものを受けて4つのシナリオ、可能性の案ということでお出しし、そこから具体的に議論を詰めながら、最終的な提案までまとめ上げていくということで、これも早い時期に出したいという座長さんの強い意思もございまして、私も可能性のある案はできるだけしっかりとお出しし、議論に寄与したいと思ったところであります。

やはり文書のライフサイクルの一連の過程の中で、将来にわたって大切な記録をしっかり残しておくことができるような制度の設計が大切であると思います。それを実行するものとするためには、作成と保存、廃棄に至るプロセスの中で、どこがどういう役割を担うのかということについて、これまで以上にしっかりと体制を整えていかないと、私自身、非常に強い問題意識を持っております。

昨日も文書のライフサイクルについての御議論がございました。同時に、公文書館の体制強化についても論点として強く出されたところでございます。2つの議論を並行して進めていながら、他国の状況、これまでの取組の実態などにも孜孜と向き合ひまして、その中から一番いい体制を御提案していただきたいし、私としてもそういう御提案を待っているところでございます。

これがいい悪いということをもし申し上げるとするならば、これからの議論の中で、実態の調査や海外の調査について何もしなくてもいいとなると、結論ありきということになりかねませんので、できるだけいろいろな角度から議論を深めていただき、そしてやっぱりこれだというような案に収斂していく、そういう形のプロセスを大切にしていって進めていただきたいし、私としては強くそれを願っているところであります。

3. 6 質問主意書

3. 6. 1 平成19年11月12日提出質問第206号¹⁷

政府の記録管理に関する質問主意書

提出者 近藤昭一

政府の活動の記録や歴史的事実を後世に伝えることは、現在及び将来の国民に対する説明責任を果たす観点から極めて重要であると認識している。

政府としては、文書管理に関する制度が一層適切に運用されるよう努めることはもとより、行政文書や歴史資料として重要な公文書等の管理の一層の充実のための法制度の在り方も含め、今後の文書管理等の在り方について検討してまいりたい。また、今後、各府省庁の文書管理について、現状を評価するとともに、公文書等の現用段階から将来、独立行政法人国立公文書館（以下「公文書館」という。）に移管することがふさわしいものを評価・選別する仕組みとしての「中間書庫システム」の試行等を進めていくこととしている。

さらに、公文書館については、体制等を充実することが

0311kaiken.html（参照 2008-8-21）

¹⁷ http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/168206.htm（参照 2008-8-21）

必要であると認識しており、諸外国の国立公文書館の実情に関する調査等も踏まえ、その方策についても検討してまいりたい。

3. 6. 2 平成20年1月30日提出 質問第37号¹⁸

行政文書管理に関する質問主意書

提出者 逢坂誠二

御指摘の「法制化の検討」等については、昨年12月、新たな法制度の在り方も含め、今後の文書管理等の在り方について検討するため「行政文書・公文書等の管理・保存に関する関係省庁連絡会議」を設けるとともに、現在、内閣官房と連携しつつ内閣府及び総務省において所要の検討を進めているところである。また、今春にも文書管理や公文書館制度等に識見を有する者からなる会議を開催し、専門的な観点から、文書管理等の法制化に向けた検討や国立公文書館制度の拡充方針についての検討を行うこととしている。

3. 7 第168臨時国会・大臣答弁

衆議院・本会議・平成19年10月3日・福田総理

政府としては、今後も、先の大戦の悲惨な教訓を風化させず、二度と戦火を交えることなく世界の平和と繁栄に貢献していく決意であります。国立公文書館、外交史料館及び防衛研究所で保存している戦前・戦中のアジア歴史資料については、アジア歴史資料センターにおいて、インターネットを通じて利用できることとされており、今後ともその充実を努めてまいります。なお、歴史資料などにつきましては、今後、その収集・保存に力を入れていかなければいけないと考えております。

参議院・予算委員会・平成19年10月16日・福田総理

我が国政府が作ります、生み出している、毎日のように、山のように、それは国立、今は独立行政法人でありますけれども、公文書館というところに収められるわけでありませぬ。しかし、それがご指摘のとおり、必ずしもすべて行っているわけじゃないんですね。年金なんかも政府の作る文書です。ですから、本来なら、公文書館に行くということがルール付けられていればですね、過去の年金の記録はすべてそこに行けば分かるということで、今あるような混乱も生じなかったのではないかとこのように思います。

ほかの国はそういう体制が非常に充実いたしております。我が国はそれに比べると誠に粗末というか、わびしい状態であるということでございます。そういうわびしい状態の中で一生懸命辛抱して努力してやってくれていますけれども、それにしても、いかにちょっと体制が十分でないということは明らかでございます。例えば、公文書館で働く人数だけで比較するわけにはいきませんが、日本の場合には42人しかいないと。アメリカでは2500人いると。中国、韓国でも、800人とか4、500人いると。こういう体制でございます。日本の公文書館がきちんと整理、保存するということによって、御指摘のように、日本の歴史もきちんとそこに保存されるということが可能でござ

います。

外交交渉やろうと思っても日本に資料がないということだったらこれは情けない話で、まともな交渉もできないということになります。これからはやっぱり交渉の時代でございます。外交交渉もそうでございますけれども、その際に交渉の材料になるものは、やはりそういう資料、記録だと思いますので、そういう観点から考えましても、国益のためにこの公文書館制度がしっかりしたものでなければいけない、そんなふうに思っているところでございます。どうぞよろしくご協力をお願いしたいと思います。

衆議院・内閣委員会・平成19年10月25日・渡辺大臣

公文書につきましては、国家と社会の歩みを記録する貴重な歴史資料であり、これは国民が共有すべき財産であると認識をいたしております。国立公文書館が担っている公文書の管理、保存は、現在及び将来の国民への説明責任を果たす観点からも非常に重要であると考えております。このような重要性を踏まえつつ、聖域なき見直しの中での合理化計画の策定を行ってまいります。国立公文書館については、その機能が適切に発揮されるための体制の在り方などについて検討を進めている最中でありまして、結論が出たわけではございません。

参議院・本会議・平成19年11月28日・福田総理

政府としては、文書管理に関する制度は、一層適切に運用されるよう努めることはもとより、行政文書や歴史的公文書等の管理の一層の充実のために、法制度の在り方も含め、その方策について検討を進めております。

また、我が国の国立公文書館の体制は御指摘のように国際的に見て立ち遅れていると言わざるを得ない状況にあります。歴史的公文書等の評価、選別等を行ういわゆるアーキビストの育成を始めとする人材確保を含め、国立公文書館の体制等の充実の方策についても検討を進めております。

参議院・決算委員会・平成19年12月10日・福田総理

民主主義というのは、やっぱり国民一人一人が正確な判断をするということであるからには事実が明確でなければいけないというように思います。ですから、そういう事実をやはり国民にできるだけ明らかにしていくということは、民主主義の原点だというように思います。そうすると、そういう記録とか事実とかいうものをどうやって公表し、そしてまたそれを残していくかということも、これも国として基本的な仕事ではなからうかというふうに思っております。そして、今委員御指摘のその公文書の重要性といったような観点からしますと、そういう記録、国が何をしたかといったような記録が、これはその国の歴史を形作るものでもあるというように思いますので、これは、そういう記録する文書がないということは歴史そのものが、またその存在が疑われる、若しくはその信憑性が疑われるというようなこと、後世になってそういうことが起こる可能性があるわけでありませぬから、やはりきちんとそういう文書というものは残していかなければいけないと思います。一つの法律を取り上げましても、その法律がどのような過程を経て成立したかといったような一つ一つの法律のその成立過程というものが残していけないと、何十年たって、あの法律は何のために作ったのかと、どういう趣旨でもって

¹⁸ http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/169037.htm (参照 2008-8-21)

作ったのかといったようなことも分からなくなってしまうというようにあってはいけないだろうというように思いますので、こういう公文書というのは**大事な記録文書**であるというように思います。ですから、当然しっかりと国でもってこれを保管すると、そして必要に応じて国民に開示することが国の義務であるというように思っておりますので、このことは大変大事に思っております。

3. 8 第169 通常国会・大臣答弁

衆議院・総務委員会・平成20年2月22日・福田総理

民主主義というのは、国民一人一人がいかに**正確な情報に接することができるか**によって正確な判断ができるわけですよ。ですから、そのために、国がやはり**国民に正確な情報を提供する**という義務があるんですね。そうしないとやはり民主化というのは進んでいかないと思います。残念ながら、我が国の場合には、役所の中でもいつの間にか資料がなくなっちゃうというようなことがある。最近もいろいろと問題になりましたね。そういうふうなことがないように、やはり公文書をしっかりと保存する、記録として残しておく。そういう書類がたくさんたまって、これが**日本の記録**なんです。日本というのは何かといったときに、そういう記録が日本の歴史を構成するんですよ。そういう意識を持って、この分野のことについてもっと皆さんの関心を高めていかなければいけないと思っております。(略)

日本の公文書館制度というのは大変おくらしているというように思っております。そしてまた、公文書館に何を、どういう記録を入れるのかといったようなことについての、こういう検討も政府の中でなされていなかったということですので、おくれればせではございますけれども、公文書をどうするかということについて、法制化を目指して今検討作業を進めているところでございます。いずれその法案をお示しするときに来るとは思いますけれども、なるべく急いでやりたいと思っております。

衆議院・国土交通委員会・平成20年2月22日・福田総理

私、施政方針演説でも申し上げたんですけれども、**行政文書の管理のあり方**、これは基本から見直して、そして**法制化**をすることを検討しようということで、今その検討会議が開催されて、どのような文書をどれだけの期間保存するかといったようなことについてきちんとした法律にしようということで、作業を進めておるところでございます。

衆議院・総務委員会・平成20年2月28日・増田総務大臣

公正で民主的な行政を展開するというに際しては、行政文書を公開していく、情報公開を進めていくということが大変重要であります。

もちろん、この間、個人のプライバシーの問題、情報をどのように保護するかということも大いに議論をされてまいりましたけれども、これは、情報公開とそうした個人の秘匿をすべきプライバシーの問題とは十分両立をし得ることですので、そうした措置を講じつつ、情報公開を推進していく。その上で、情報公開法の果たす役割も大きいと思っておりますし、広く言いますと、今委員がお話しございましたとおり、そうしたことを進めることによって本当の民主主義が培われていく、あるいは**民主主義のまきにインフラ**となっていくというふうに考えております。

市町村合併に伴いまして旧市町村の公文書等が散逸したり安易に廃棄されるということが懸念されることから、これまで、私どもといたしまして、14年、17年、18年の3回にわたりまして公文書等の適切な保存について要請をしております。

平成18年4月までに合併してできました558市町村を対象に、公文書の散逸防止にそれぞれどういう取り組みをされているかということ、私どもが事務局をいたしております合併の研究会で調査いたしました。

その結果といたしまして、一つは、庁舎等を増改築したり、そういう工夫をいたしまして**書庫などの保存スペースを確保して管理している**というふうにお答えいただいたのが約8割の441団体、あるいは、**データをデジタル化して保存、公文書館の整備拡充に取り組んでいきたい**、そういう予定があるというふうなお答えをいただきましたのが約65団体、10%強などでございまして、多くの合併市町村で公文書の散逸防止に取り組んでいただいているというふうに考えておりますが、今御指摘のような懸念もございまして、公文書等の散逸といったことにならないような、そういう意識を引き続き徹底してまいりたいと思っております。

参議院・予算委員会・平成20年3月13日・上川大臣

去る2月の29日に、福田総理から公文書管理の担当大臣を拝命をいたしました。その際、総理からは、公文書の管理、保存をしっかりと整備をするということは内閣としての重要施策でございますし、その意味で全力で取り組むようにという御指示をいただきました。**政府の活動や、また歴史的な事実を正確に記録をする、その記録は私は国民にとって大変貴重な共有財産**であるというふうに思っております。そして、その記録を公文書として管理、保存することは**大変大事なこと**でございますし、また、それを**広く国民の皆様**に御利用していただくことは**国の責務**であるというふうに思っております。**重要な政府の意思決定に際しても、この公文書をひもとき過去から学ぶという謙虚な姿勢で意思決定をしていくことは大切**でございますし、また、現在生きている国民の皆さんはもちろんのことでございますが、未来に生きる国民の皆さんに対して様々な意思決定にどう取り組んできたのか等についての記録をしっかりと持っていただくということは、**説明責任を将来に向けても果たす**という意味で**大変大事なこと**であるというふうに思っております。その意味では、ある意味で民主主義の礎としての公文書の役割はこれからますます重要になるとは思いますし、同時に、**過去とそして現在、未来をつなぐ極めて大切な社会的基盤、インフラ**ではないかというふうにも思っているところでございます。海外を見ても、それぞれの国の特徴を生かしながら公文書が今に息づいている国がたくさんございまして、また最近で見ましても、電子化やまたグローバル化が進みましてデジタルアーカイブ化の動きを急速に進めている国々がございます。また、地方を見ても、林先生の御地元であります山口県やまた下関市は、地方公共団体の中でも先駆けて公文書の整備に取り組んだ地方自治体の一つでございまして、そして最近では、特に平成の大合併の機運を受けまして、**それぞれの自治体が過去をしっかりと残し、また新しい自治体として再出発をするためにそのよりどころとなるものをつくり出そうと、こういう機運も高まっている**ところでござい

ます。そういう意味では、そうした海外の、あるいは地方の方との連携もしっかり取りながら進めていくことが大切ではないかというふうに思っているところでございます。私は、こうした考え方にのっとりまして、公文書管理法制及び歴史的な公文書の保存体制の確立に全力で取り組んでまいりたいと思っております。昨日、公文書管理の在り方等に関します有識者会議の初会合が開かれまして、有識者の皆様から数々の貴重な御意見を賜ることができました。昨日が第一回目ということで出発点でございますが、今後、結論の取りまとめに向けまして精力的に頑張りたいというふうに思っております。(略)

福田総理

公文書、要するに政府が作った文書、これ様々なものがあるわけですが、例えば法律の一つ作るというときには法律の生成過程、記録があるわけですね。何のためにこの法律作ったのか、どういうところが問題になったのかというようなことが記録として残されているというのは、法律というのはいったん作りますと50年やそこらずっと続くわけでございますから、もっと長いのもありますけどね、そういう性質のもので、さかのぼってその法律の生成の事情、理由等を調べなければいけないという、法律作成の趣旨、それを知りたいという、知らなければいけないというときもあるんだろうというふうに思いますよ。憲法なんかまさにそういうふうなことでいろんな議論があるわけでありまして、ですから、そういう法律を作る過程、若しくは法律を作ろうとしたときからの法律を作成するまでの間の準備期間とかいったようなものも含めてこれは貴重な、私はなければならぬ記録であるというふうに思っています。そういうものがきちんと残るような国であってほしいと、それはまさに今、上川大臣が言われたように、後世に残す我々の責任であるということでありまして、そんな大きなことを言わなくても、今、時々記録がなくておかしいじゃないか、記録が紛失しちゃった、処分しちゃったみたいな話も、(発言する者あり)そうですよ、年金もそうですよ。国によっちゃ年金記録をきれいに残しているところもあると思いますよ。そういうような政府に対する疑念を生じさせるようなことであってはやはり良くないのではないかと、国民には真実を知らせると、こういう義務があるんだと思いますね、我々にはね。そういう観点からも記録をきちんと整理し残して、そしていつでもそれが国民の目に触れることができるように、これは外交文書とかそういうものは除きまして、機密文書は除きまして、そういうものが目にすることができるような、これは文書の存在とそれからそれを見てもらえるような施設が必要だというのが私の考えでございます、この重要性というものを考えましてこの問題に取り組んでまいったという経緯でございます。今申し上げましたような必要性というものを感ぜまして上川大臣に検討していただいている。法制化しようと、政府に、各役所において扱う書類をどういう範囲で、どの部分を保存するか各役所でもって決めております。5年保存、10年保存とかいうようなことを決めておりますけれども、それをもう少し全省庁統一的な観点から、もちろん各省庁の案件の内容によりましてその長さとかそういうものはありますけれども、そういうものを統一して、そしてそれを一か所に集められるような、そういうことに、制度にしていきたいというのがねらいでございます、なるべく早くこの法制化を実現しなければいけない、来年の

通常国会には成立するようにさせたいというようなことで、鋭意今検討していただいております。

参議院・内閣委員会・3月25日・上川大臣

国立公文書館の使命ということで松井委員から御指摘をいただきましたけれども、歴史というのも大変さかのぼっていただければいろいろな時代がございますので、それぞれの時代において記録というものをしっかりと、公文書としての確にこれを把握をし、そして保存をし、そして利用に供していくということについては、今回任命をいただきました公文書管理担当大臣としての大きな職務だというふうに思っております。

従来から、所蔵資料の分類とか、あるいは目録の整備という形で大変きめ細かく地道に取り組んでいただけてきたところがございますし、またデジタルアーカイブ化という形での試みもしていただいているところでございます。そういう意味では、小さい組織ながら大変精力的に動いてきたというふうにも私自身思っているところでございます。

しかし、今お話がございましたとおり、諸外国と比べますと圧倒的に脆弱な体制で臨んでいるということでございまして、この度の福田政権の中でのこのお取り組みというのはその部分を大きく前進させていくということの意思を出しているというふうに思っておりますので、この充実強化に向けて全力で取り組んでまいりたいというふうに思っております。

去る12日でございますけれども、公文書管理の在り方等に関する有識者会議の初会合が開催されました。その折に、文書管理の今後の在り方、これは法制も含めましてでございますが、並びに国立公文書館制度そのものの拡充ということにつきまして、専門的な皆様から論点をしっかり明確をし、そしてその議論をお願いしたところでございます。

今後、今御指摘いただきました点も含めまして、精力的に御議論をいただき、成果を上げてまいりたいという決意でございます。

衆議院・内閣委員会・3月26日・上川大臣

11日の閣僚懇談会におきまして、12日に公文書管理の在り方等に関する有識者会議を開催するということについて御報告をすると同時に、今先生がお読みになりました、当面の間、廃棄を中止していただきたいという旨の発言をいたしましたところでございます。行政文書のあり方につきまして、作成から始まりまして、保存、また廃棄というところの一連のライフサイクルについてのあり方をこれから有識者懇談会において検討していくというところでございますので、そうした検討結果が出るまでの間、今ある仕組みの中でやられていることにつきましては、当面の間ということで、中止をしていただくお願いをしたところでございます。今回、各府省の最終責任者であります各閣僚に対しまして、トップの責任でこの依頼に対して責任を持って取り組んでいただくということを閣僚懇談会の中で発言したものでございますので、そうした趣旨を十分に御理解いただきまして、適切に対応していただけるものというふうに思っております。また、先生が御指摘になりましたフォロー、担保をどうするかということでございますけれども、責任を持って各府省がやっていただくということでございますが、私といたしましては、今、現場の方にも視察等で行かせていただい

るところでございまして、必要に応じて十分なる現場を見させていただきながら、この私のお願いに対しての取り組みについての現場の対応ということも、きめ細かく現状を把握してまいりたいというふうに思っております。

今回、福田総理からの大変強い御指示がございまして、担当大臣としてこの問題に取り組むようにということで御指示をいただきました。その問題意識は、現状の、作成からまた保管、保存ということで、公文書を国民の皆さんの共有の財産として積極的に国の責任で保存していくということについての一連の取り組みについては、十分ではない、そういう問題意識のもとで、今回改めてこうした担当大臣を任命されたというふうに私は思っているところでございます。先ほど委員の方からも御指摘がありました。さまざまな皆さんな文書管理というお話もございましたし、信頼をして行政をしていただきながら、そしてその意思決定に対してしっかりと説明責任を果たしていくというためにも、作成からの一連のライフサイクルにおいてしっかりと対応していただくための制度づくりということにつきましては、今回大きな論点の一つであるというふうに思っております。そういう意味で、この懇談会、有識者の皆様の専門的な御視点で、これまでも取り組んでいらっしゃる方ばかりでございますので、最終的な結果が出るように、精力的な議論を積み上げてまいりたいというふうに思っております。

現行の制度におきましては、先生がおっしゃったとおり、内閣総理大臣が国の機関と合意により移管を受けた歴史的公文書等につきまして国立公文書館に移管する、こういう仕組みになっております。そのゆえに、さまざまな現場での判断というところの余地が非常に大きいということでございますので、御指摘いただいたような各国の事例等も十分に調査をしているところでございますが、そういうことも踏まえて、専門家の皆さんの議論も深めていただきながら、大切な文書はしっかりと残していくことを担保できるような制度設計というものをつくり上げていくということ、私自身、課題として取り組んでまいりたいと思っております。

今、移管のところということで御指摘がありましたので、今のようなことを申し上げたところでございますが、作成から省内での行政文書の保管、そして移管の手続、さらには廃棄また保存という一連の文書のライフサイクルということについては、これは徹底的に現状を見直しながら、問題点も洗いながら、しっかりと残しておくことができるように、また作成の時点でも、大切な意思決定のさまざまな節目の中で記録がしっかりと残すことができるようにということを十分に考慮した仕組みづくりということを考えているところでございます。先ほどは移管ということの御質問でしたので、その旨だけお話をいたしました。一連の流れということを、全体像を見ながらということに取り組んでまいりたいというふうに思っております。

外交文書につきましては、平成13年の閣議決定に基づきまして、ただいまのところ外交史料館に移管されているところでございます。このことも含めまして、現状を十分に精査しながら、有識者会議におきましても専門的な視点からの御議論をしっかりとさせていただきたいというふうに思っております。

衆議院・内閣委員会・4月4日・上川大臣

今回、公文書担当ということで任命をいただきましたテ

ーマは、文書の作成から保存、管理に至る行政文書のプロセスをしっかりと見据えて、また利用に供するということが十分に踏まえた上でこの文書管理に対する法整備をしていくということ、そして同時に、移管された後の公文書につきましての保存のあり方ということについて、体制的には国立公文書館というところが今中心に行っているわけですが、そうしたところについての幅広い議論をしていくということでございます。今、有識者会議の場面の中でも、私も毎回参加をいたしております。公開の場で議論を積み上げているところでございまして、論点につきましても一回目、初回に出させていただいているところでございますので、幅広い観点からの議論ということで精力的に取り組んでまいりたいと思っております。

政府の活動あるいは歴史的事実の正確な記録は国民の貴重な共有の財産である。その記録を公文書として十全に管理、保存し、そして広く国民の利用に供することは、国の大変大事な責務であるというふうに思っております。しかしながら、昨今、文書保存期間満了前の文書の誤廃棄の問題、また、文書の倉庫への放置などの事例が明らかになっておまして、不適切な文書管理の是正が現状におきましても大変重要な課題であるというふうに思っております。国民の皆様に対しましての説明責任を果たすためにも、先ほど申しましたとおり、文書の作成から移管、保存までの一連の文書のライフサイクルということにつきまして、しっかりと文書管理の仕組みをつくっていくということが大変大事であると考えておまして、そういう意味で、担当大臣として全力で取り組んでまいりたいと思っております。

共有の財産という御質問でございますが、私は、国民の皆さんが記録を、しっかりと保存したものを利用することができる状況をつくっていくということが大変大事であるというふうに思っております。先ほど来申し上げましたとおり、文書は作成をしてから一連のライフサイクルを持って保存をされるわけですが、保存されただけではこの情報は意味が半減してしまうということでありまして、これを広く国民の皆様に共有の財産として御利用いただくというところまで一連の流れの中で取り組むべきことだというふうに思っております。

民主主義の一番基本ということで、先ほど質問がございましたところでお答えいたしました。やはり利用に供してこそ初めて文書の意味あるいは将来に対しての説明責任が果たし得るというふうに思っております。そういう意味で、今回の有識者会議におきましてもそういった観点を十分に御議論いただいて、より他国に負けないものをつくってまいりたいというふうに思っております。

・町村官房長官

委員のこのおつくりをいただいた資料を拝見しても、確かに相当けた違いの体制で諸外国は文書管理等々に取り組んでいるという実態がわかるわけでございます。この点について、昨今いろいろな、「とわだ」の航泊日誌を誤って破棄したことであるとか、あるいは、C型肝炎の関連資料について、ファイルがあるののないのといったような、大変メディアをにぎわすようなこともあったわけでございますが、やはり、基本的な取り組みとして、こうした政府の活動の記録あるいは歴史の事実というものを国民の前に明らかにしていくというのが民主主義の原点である、そういう考え方で、今回、上川大臣を担当大臣ということで取り組

むことにしたわけでございます。これは、御承知のように、福田総理が官房長官時代から大変熱意を持ち、この不十分さを認識した上で、いわば福田総理みずからこの改革に取り組もうということで上川大臣を任命されたというようなこともございます。したがって、こうした権限であるとか、体制であるとか、予算であるとか、人員であるとか、こういったものを今幅広く御議論いただいている、こう思っておりますので、こうしたものを受けて、今後、必要な法改正を含め、あるいは人員、予算等々を含めて適切な御議論をいただき、それを受けて、政府の方としても、それをいかに具体化していくのかということを考え、また実行していかなければいけない、このように受けとめているわけでございます。

3. 9 経済財政改革の基本方針2008¹⁹

～開かれた国、全員参加の成長、環境との共生～

平成20年6月27日閣議決定

第4章 国民本位の行財政改革

国民本位の行財政改革のため、地方分権、生活者重視の行政、ムダ・ゼロを実現するとともに、それを支える財政を構築する。このため、以下の改革に取り組むとともに、「基本方針2006」、「基本方針2007」に沿って資産債務改革等を実行する。

1. 国民本位の行財政への転換
- (2) 生活者重視の行政システム(消費者行政、規制改革)

【改革のポイント】

2. 国民生活の安心・豊かさ・利便性の向上など消費者・生活者本位の規制改革を重点分野を定めて実行し、その結果を着実にフォローアップする。

【具体的手段】

(2) 公文書管理体制の整備

公文書管理の適正化のための法案を次期通常国会までに提出するとともに、国立公文書館制度の拡充を含め、公文書の保存に向けた体制を整備する。

3. 10 法律提言

- 1) 仲本和彦「『記録管理法』の制定に向けて」(2004. 3)
- 2) 記録管理学会「文書管理基本法骨子案」²⁰(2004. 4. 15)
- 3) 国際資料研究所「文書基本法(案)」²¹(2004. 4. 18)
- 4) 記録管理学会「文書管理法(仮称)制定のための記録管理学会提言」(2006. 8. 11)
- 5) 総合研究開発機構『政策提言—公文書管理の法整備に向けて』(2007. 2)
- 6) 日弁連会長声明(2007. 11. 21) 国立公文書館機能の強化に関する会長談話²²
- 7) ARMA International 東京支部「『文書管理法(仮称)』に関するARMAとしての意見」(2008. 4. 23)

¹⁹ <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/kakugi/080627kettei.pdf> (参照 2008-8-21)

²⁰ <http://www.soc.nii.ac.jp/rmsj/katsudo/jimukyoku/kihonhouan.html> (参照 2008-8-21)

²¹ <http://dji2.exblog.jp/1289641> (参照 2008-8-21)

²² <http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/statement/071121.html> (参照 2008-8-21)

- 8) 全国歴史資料保存利用機関連絡協議会(全史料協)「文書管理法(仮称)制定に向けての要望について」²³(2008. 5. 12)
- 9) 日本アーカイブズ学会「アーカイブズ制度の拡充に向けて(要望)」²⁴(2008. 5. 30)
- 10) 日本弁護士連合会(日弁連)「公文書管理の在り方に関する意見書について」(2008. 6. 20)
- 11) 日本学術会議

3. 11 マスコミの報道 ※ネット、地方紙のぞく

- 11月26日「歴史的公文書紛失防げ」(読売新聞)
日経新聞「現代を歴史に刻む アーカイブズ新しい芽」連載開始
- 12月1日「国立公文書館を拡充へ」(日経新聞)
- 12月8日「国立公文書館国機関に復帰」(毎日新聞)
- 12月15日「公文書の管理徹底関係省庁、初の会合」(朝日新聞)
- 12月18日「公文書館独法を維持」(産経新聞)
- 12月22日「合理化計画を着実に実行せよ・独法改革」(読売新聞・社説)
- 1月5日「公文書館機能強化へ」(毎日新聞)
- 1月6日「公文書管理法制度化へ」(読売新聞)
- 1月10日「公文書管理、まず法整備急げ」(日経新聞・社説)
- 1月15日「公文書管理改善へ作業チーム」(NHKニュース)
- 1月26日「公文書管理、地方が先陣」(日経新聞)
- 1月28日「公文書管理強化へ新法」(日経新聞)
- 2月3日「『万年先送り』抜け出せ公文書管理は首相主導で」(日経新聞・中外時評)
- 2月5日「公文書保存やっとな本腰」(朝日新聞)管理強化へ省庁任せ放置・破棄続出 首相熱意政府・与党動く
- 2月8日「文書管理で有識者会議」(東京新聞)
「文書管理で有識者会議」(朝日新聞)
- 2月9日「首相が文書管理法制定の方針」(読売新聞)
「公文書管理で有識者会議」(日経新聞)
「首相、次々と有識者会議」(朝日新聞)
「福田内閣で発足した有識者会議」(東京新聞)
- 2月11日「雨後のタケノコ有識者会議」(毎日新聞)
「官邸に有識者会議乱立」(日経新聞)
- 2月17日「諸外国並みの本格的システムを」(読売新聞・社説)国民の大切な財産である公文書の保存について、総合的観点から見直しを進めなければならない。
- 2月23日「公文書担当相を新設」(日経新聞)
- 2月24日「公文書相を新設」(読売新聞)
「公文書担当相を新設」(東京新聞)
「公文書管理の担当相設置へ」(朝日新聞)
- 2月26日「公文書担当上川大臣起用へ」(NHKニュース)
「公文書管理相新設」(毎日新聞)
「上川氏、公文書管理担当を兼任」(産経新聞)
- 2月27日「Fukuda seeks cleanup of slipshod document management」(asahi.com)
- 2月29日「座長に尾崎元大蔵次官」(日経新聞)
「公文書担当に上川少子化相」(読売新聞)

²³ <http://www.jsai.jp/file/20080527.html> (参照 2008-8-21)

²⁴ <http://www.jsas.info/modules/news/article.php?storyid=16> (参照 2008-8-21)

「公文書管理巡る有識者会議設置担当相に上川氏任命」(日経新聞)
「公文書管理法を議論」(毎日新聞)
「公文書担当相上川氏を任命 有識者会議も設置」(東京新聞)
「公文書管理会議メンバーを発表」(朝日新聞)
3月1日「公文書管理に向け有識者会議を設置」(読売新聞)
3月3日「公文書管理首相やる気」(産経新聞)
3月7日「公文書管理法」巡り学会で活発な議論(日経新聞)
3月12日「公文書廃棄を当面中止」(産経新聞)
3月13日「公文書管理秋までに最終報告」(NHKニュース)
「公文書管理の法案検討着手」(東京新聞)
「公文書管理議論開始」(読売新聞)
「公文書管理会議10月に最終報告書」(朝日新聞)
「公文書管理めぐり初会合」(産経新聞)
「公文書管理巡り初会合」(日経新聞)
3月14日「公文書管理どう取り組むか 保存体制確立めざす担当相」(日経新聞)
「参院予算委の詳報 林芳正氏」(東京新聞)
3月17日「公文書館組織のあり方で議論」(NHKニュース)
3月18日「国立公文書館拡充へ有識者会議設置『歴史資料の宝庫』次世代に」(産経新聞)
5月11日「公文書管理強化を議論 有識者会議」(読売新聞)
5月16日「公文書管理 多くの省庁で問題」(NHKニュース)
5月24日「公文書管理お寒い現状」(日経新聞)
6月20日「公文書管理で中間報告原案」(NHK ニュース)
6月21日「政策決定過程も保存を」(読売新聞)
6月22日「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」 中間報告の要旨 (読売新聞)
「公文書館、内閣府統合も」(日経新聞)
6月23日「公文書館の権限強化」(産経新聞)
「500人規模で公文書管理 政府、来年に立法措置」(共同通信)
「公文書管理法案 来年通常国会提出へ」(朝日新聞)
6月24日「公文書「知恵の宝庫」統一管理へ法制定求める」(朝日新聞)
「国立公文書館の組織形態案盛る」(東京新聞)
「公文書管理で中間報告」(毎日新聞)
「公文書管理の中間報告案を大筋了承」(読売新聞)
「公文書館の強化策で2案」(日経新聞)
6月26日「公文書の管理 300人体制検討」(読売新聞)
7月1日「公文書管理 中間報告を説明」(NHK ニュース)
7月2日「公文書館強化 情報公開の徹底を忘れるな」(毎日新聞) 国政の歩みを記す資料の散逸は国益を損なう
「公文書館の強化求める数百人規模に増員提言」(毎日新聞)
「公文書館の拡大へ来年度調査費計上」(東京新聞)
「公文書管理で中間報告提出」(朝日新聞)
「「公文書管理」中間報告」(読売新聞)
「公文書管理法を提言」(産経新聞)
7月3日「公文書管理 強力な「司令塔」が必要だ」(読売新聞・社説) 一朝一夕に出来る事業ではないが、長期的な視点から着実に進めていく必要がある。

「捨てるが善」 どう変える 公文書管理有識者会議が中間報告」(日経新聞) 有識者会議が中間報告作成→保存→活用の流れ構築、人材育成など課題
7月8日「公文書改革 霞が関を透明にしよう」(朝日新聞) そもそも役所がつくる文書は、国民の財産だ。税金を使ってどのように政策を決め、実施したかの重要な記録である。きちんと保存し、原則として公開されるべきものだろう。
7月12日「公文書ずさん管理を批判」(朝日新聞) 担当相、国交・経産・環境を名指し
7月13日「国の歴史の記録をきちんと」(日経新聞・社説) 公文書はもともと国の財産だ。職員や一官庁の恣意的な取扱は許されない。
7月18日「公文書管理 霞が関改革の契機に」(東京新聞・社説) 何より求められるのは、公務員が未来にも及ぶ国民への説明責任と真正面からむきあうことだ。
7月20日「公文書管理 外交の武器首相直属に(戸井田徹政務官)・公開原則政官に緊張感(逢坂誠二議員)」(東京新聞)
8月19日「公文書館を(中山大臣)初視察」(読売新聞)「これからやらなければいけないことがまだまだたくさんある。有識者会議の意見を聞きながら、公文書管理を進めていきたい」
8月20日「公文書の管理体制強化 「国民の共有財産」 公務員の意識改革必要」(読売新聞)

4 新時代のアーカイブズ

4.1 ICA会長のメッセージ

すべての政府は、優れたガバナンス(統治)と文化遺産の保護のために、政府の情報をどのように作成し、管理し、保存し、利用するかについて、より多くの努力を傾注しなければならない。国や地方の強固な公文書館制度を確立することは、この注ぐべき努力の重要な一部である²⁵。

4.2 アーカイブズ

個人又は組織がその活動の過程で作成、受領、収集した記録のうち、継続的価値を持つものとして保存されているもの。また、それらの記録を管理、保存し利用に供する公文書館等の機関や施設。

4.3 アーカイブズは古い歴史資料だけが対象ではない?!

効果的な情報の管理、保存、アクセスシステム

電子記録の長期保存

「世代間のコミュニケーション」²⁶

次の世代への説明責任を果たすための仕組み

²⁵ I・E・ウィルソン(カナダ国立図書館公文書館長)「古い組織、新たな好機 - 政府と社会におけるアーカイブズと情報管理」(『アーカイブズ』18号、国立公文書館、2005.3、P1)

http://www.archives.go.jp/event/acv_20.html (参照 2008-8-21)

²⁶ I・E・ウィルソン、シンポジウム「現代社会に公文書館は必要か」での発言(『アーカイブズ』18号、国立公文書館、2005.3、P43)

公的な記録の廃棄権限は一般的に（国際的にみても）公文書館長が持つ

4. 4 力を入れる各国

- ◆韓国 - No Archives No Democracy -
- ◆ベトナム、マレーシア、インドネシア、フィリピンでも

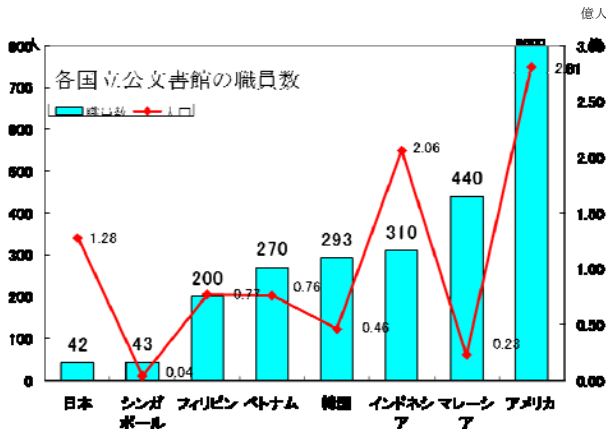


図1 各国立公文書館の職員数

諸外国の公文書館において、どの記録を保存すべきかの決定プロセスに大きな注意が払われている。実際には大量の作成される記録を取っておくだけの予算もスペースもない上、数年後には価値を減ずるため、処分されなくてはならない。数パーセントの記録を残す、その責任は誰が負うのか。公文書館は、歴史的に重要な公文書だけを対象にしているのでは十分でなく、むしろ作成から廃棄までの文書のライフサイクル全体に公文書館が関与するというのが、電子記録時代の公文書館の世界的な潮流。

4. 5 ICA（国際公文書館会議）「公文書館の理念」

公文書とこれを保存する公文書館は、国民と社会が自らのアイデンティティを形づくるための記憶を構成する。人類の諸活動とその証拠を提供することを通じて、公文書館は、社会の運営を支え、個人、団体、国家の権利の基礎となる。公的機関が保有する情報や市民の経歴等に関する知識に市民自身がアクセスする権利を保障することにより、公文書館は、民主主義、説明責任そして良き統治の根底を支えるのだ²⁷。

²⁷ <http://www.ica.org/>（参照 2008-5-30）

5 求められる対応

5. 1 国における文書管理制度の見直しの動き

5. 1. 1 行政機関の文書管理に求められる3つの観点

- 1) 行政機関の事務事業の適正な遂行のための文書管理
- 2) 情報公開法及び個人情報保護法の適切かつ円滑な運用のための文書管理
- 3) 歴史的資料等を適切に保存するための文書管理

5. 1. 2 国の公文書管理の現状と課題

公文書のライフサイクル全体（作成・取得、管理、処分（廃棄等）、移管、保存（歴史公文書等））を統一的に管理する基準（法令）が存在しない。行政機関が保有する公文書（現用）については各行政機関の長が管理（いわゆる分担管理制度）。

5. 1. 3 「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」中間報告のポイント

1) 現状の問題点

- 歴史的な存在である公文書への職員の意識が希薄。
文書管理のスキルも不十分
- 公文書管理法制が、移管を境に現用と非現用とで別々。
移管の場面で不整合
- 文書管理の運用は各府省任せ
・ 文書が不作成・不存在
・ 誤廃棄
・ 不十分なチェック 等
- 国立公文書館への移管が進まない
・ 協議が整わないと移管不能
・ 保存延長措置の繰り返し
・ 劣化・破損等のおそれ 等
- 職員が移管等の判断に迷ったり、文書管理が後回し、おろそかになる
- 国民や海外からの利用が不十分
- 国立公文書館などの公文書管理の体制・施設が貧弱

2) あるべき公文書管理に向けて

◎徹底した意識改革 ～「職員一人一人が公文書管理の主人公」～

- ・ 60万人の職員一人一人が公文書管理に関する意識改革とスキル向上を図り、誇りと愛着を持って公文書を作成し、堂々と後世に残す共通認識を作る

◎現用・非現用文書を通じた公文書管理法制の創設

- ・ 公文書の作成→保存→移管→利用のライフサイクルを通じた法制を創設し、全政府的に統一的・体系的な公文書管理を実現

◎統一的な管理ルール策定とその徹底

- ・業務を類型化（例：法律の制定）した上で、作成・保存すべき文書の範囲について、業務の内容（例：法律の制定）や文書の性格（例：閣議請議の決裁文書）に応じ類型化した上で保存期間等の新たな基準を策定
- ・各府省における定期的な点検・監査の義務付け、公文書管理担当機関による監視機能の強化

◎体系的な移管促進の仕組み～専門家の知見の積極活用～

- ・移管・廃棄の判断に関し、統一基準に基づき、各職員が作成時に判断（「日本版レコードスケジュール」の導入）
- ・一定期間経過後の文書は集中管理とし、作成時に判断がつかないものは、専門家（レコードマネージャー、アーキビスト等）が集中書庫で判断（「中間書庫」制度の導入）

◎国民や海外からの利用を強力に促進

- ・デジタルアーカイブ化による利用促進、地方公文書館との連携による所在情報の一元的な把握・検索機能の充実、外国公文書館との連携強化

◎公文書管理に関する国の機能の強化

- ・公文書管理担当機関の機能・権限の拡充（統一ルール策定、移管判断に係る権限強化等）
- ・新たな機能にふさわしい専門的人材の確保、人員の充実（数百人規模を将来において実現）、施設の計画的整備

10月の最終報告までに残された課題（立法・司法の文書の扱い、IT化に対応した文書管理等）を検討

⇒次期通常国会に公文書管理法案（仮称）を提出

資料2 公文書管理の在り方等に関する有識者会議「中間報告」 「時を貫く記録としての公文書管理の在り方」 ～今、国家事業として取り組む～（概要）

1. 基本認識

- 国の活動や歴史的事実の正確な記録である「公文書」は、民主主義を支える基本的インフラ。
- 諸外国に比べ見劣りする我が国の公文書管理体制を充実強化するとともに、作成から利用までのライフサイクルを通じた公文書管理法制を確立し、新たに21世紀にふさわしい公文書管理システムを構築することが必要。

2. 公文書管理の改革目標

- 文書の追跡可能性（トレーサビリティ）、政府の文書管理に対する信用（クレディビリティ）、文書の利用可能性（アクセシビリティ）を確保することで、現在及び将来の国民に対する説明責任（アカウンタビリティ）を果たす。

3. 制度設計にあたっての基本的な考え方

- 公文書がライフサイクル全体を通じて体系的に保存される仕組み、職員一人一人が誇りと愛着を持って文書を作成し後世に残せる仕組み、基準の明確化や専門家のサポート等により業務遂行が効率的・円滑になされ、研修等により文書管理のレベルアップがなされる仕組み、公文書がより一層移管され、利活用される仕組みを作り、あるべき公文書管理の姿の実現を目指す。

4. 公文書管理のあるべき姿（ゴールド・モデル）に向けて

公文書管理のあるべき姿の実現に向けた主な具体的方策は、以下のとおり。

- 行政の遂行に当たっては、記録としての文書の作成を原則とすること（文書主義）を法定化。
- 作成・保存すべき文書の範囲、保存期間等について、業務の内容や文書の性格に応じ類型化した上で、基準を明確化。ファイルの編集方法、ファイル管理簿の記載方法等をマニュアル化。
- 保存期間満了後の移管・廃棄の扱いについて、公文書管理担当機関の判断を優先する仕組みの在り方を検討。また、公文書管理担当機関が定める統一的基準に基づき、ファイル登録時に一次的な評価・選別を行う「日本版レコードスケジュール」の導入を検討。
- 一定期間経過後の文書を集中管理（例：10年以上保存文書について、6年目以降は集中管理）とし、文書管理に関する専門家（レコードマネージャー、アーキビスト等）が評価・選別を行う「中間書庫」制度の導入を検討。
- 各府省における点検・監査を義務付けるとともに、公文書管理担当機関による報告徴収や実地検査等により、適正な文書管理を確保。
- 文書管理に関する専門家を養成・配置するとともに、研修等により管理職を含めた職員の意識とスキルを向上。
- デジタルアーカイブ化などにより一般の国民や海外からの利用を促進、国内外の関係機関との連携を強化。

5. 公文書管理担当機関の在り方

- 現在、内閣府と総務省に分かれている文書管理に関する事務を内閣府に一元化。あわせて、国立公文書館が持つ機能について、①国に戻して文書管理機能のすべてを一つの組織に統合、②各府省や司法院・立法府からの円滑な移管が可能となるような権限を持つ「特別の法人」に改組の2案を軸に検討。
- 諸外国の例も参考としつつ、新たに果たすべき機能に対応する上でふさわしい数百人の規模を将来において実現すべく、今後、人員の着実な充実を図るとともに、施設の計画的整備を図る必要。
- 公文書管理担当大臣の設置、現在の国立公文書館長の立場にある者を、米国のNARA長官（The Archivist of the United States）の例も参考にしつつ、より格の高い存在として位置付け。

6. 最終報告に向けて引き続き検討すべき事項

- 立法、司法、独立行政法人、民間など行政機関以外の文書の取扱い、IT化や地方分権改革等への対応、研究機能や人材育成機能の強化等

7. 早急に講ずべき事項

あるべき公文書管理の実現に向けた取組は喫緊の課題であり、一刻の猶予も許されないことから、公文書管理担当機関と各府省に以下の事項に早急に取り組むことを強く求める。

- 公文書管理担当機関においては、①来年度から中核となる専門家の確保、②利便性や機能の充実に対応した施設整備に関する早急な検討、③中間書庫の実証的パイロット事業の強力な推進、④移管過程の工夫と行政利用の利便性向上、⑤一元的な文書管理システムやデジタルアーカイブ化、電子文書による移管の取組の推進、⑥文書管理改善の集中取組期間の設定等
- 各府省においては、①自らの府省の文書管理の実態把握・自己評価を行い、その在り方の検討・改善、②現行ルールの徹底（保存期間の設定、管理簿へのファイル情報の登載等）、③一元的な文書管理システムを最大限活用するための関係規程の見直し、④文書管理に対する職員の意識啓発等

5. 1. 4 これからの国の公文書管理と公文書館制度

1) これからの公文書管理

国の公文書の管理（保存と利用）を各行政機関の問題として（分担管理）ではなく国家全体の問題として考え、国家事業として取り組む必要があるとの意見が聞かれる。

- ・ 公文書の保存や利用に対する政府や国民の意識改革
- ・ 公文書の保存と利用に関する法令等（法的基盤）整備
- ・ 公文書館制度の機能発揮と制度の普及（存在意義のアピール）
- ・ 各関係機関（移管元機関）における文書管理の厳格化（安易な廃棄や散逸の防止）
- ・ 行政機関（移管元機関）及び公文書館両方の文書管理に係る施設や体制の充実強化
- ・ 国と地方の公文書館の連携強化（資料データの共有、イベント共催、人材育成等）
- ・ 国民や諸外国に対してより適切な説明責任が可能等

2) これからの公文書館制度

- ・ 公文書等の保存と利用を確実なものとするため、公文書館への移管制度をシステム化
- ・ 公文書館への移管システムを公文書のライフサイクルの中に明確に位置付ける。
- ・ 重要な公文書等の廃棄や散逸を防止する観点から、公文書館が現用文書の管理についても一定の関与ができる制度の導入
- ・ 電子文書等多様な媒体への対応強化等

5. 2 地方自治体の文書管理条例等

- ・ 宇土市文書管理条例（H13.3.23公布、H13.4.1施行）
（旧金光町文書管理条例（H15.3.20公布、H15.4.1施行、合併によりH18.3.21消滅））
- ・ ニセコ町文書管理条例（H16.12.17公布、H16.12.17施行）
- ・ 大阪市公文書管理条例（H18.3.31公布、H18.4.1施行）

資料③ 大阪市公文書管理条例

（目的）

第1条 この条例は、市政運営に関する情報は市民の財産であるという基本的認識の下、公文書の管理責任を明確にし、公文書の作成、保存等に関する基本的な事項を定めることにより、公文書の適正な管理を図り、もって市政運営に対する市民の信頼の確保を図ることを目的とする。

三条例の共通点

- ・ 目的 市（町）が保有する情報は市（町）民の財産
市（町）が保有する行政文書を管理するための基本的事項
（文末表現が情報公開条例とほぼ同じか類似）
- ・ 廃棄等 保存期間を満了した行政文書のうち、歴史的価値を有するものの規定
- ・ 春日市情報基本条例（H12.6.29公布、H12.10.1施行）
- ・ 木更津市情報基本条例（H15.3.21公布、H15.4.1施行）
- ・ 名古屋市情報あんしん条例（H16.3.31公布、H16.4.1施行）

5. 3 地方公共団体の責務

5. 3. 1 公文書館法

（責務）

第3条 国及び地方公共団体は、歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用に関し、適切な措置を講ずる責務を有する。

5. 3. 2 行政機関の保有する情報の公開に関する法律

（地方公共団体の情報公開）

第26条 地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する情報の公開に関し必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない。

5. 3. 3 個人情報の保護に関する法律

（地方公共団体の責務）

第5条 地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その地方公共団体の区域の特性に応じて、個人情報の適正な取扱いを確保するために必要な施策を策定し、及びこれを実施する責務を有する。

⇒行政文書が適正に作成され、適正に管理されていることが第一の条件

5. 3. 4 公文書管理法（仮） 地方公共団体の責務は？

	(廃棄) 第 45 条 4 総務課長は、前 3 項の規定にかかわらず、廃棄する文書が必要な資料と認める場合は、適当な方法により保存することができる。【名護市】
	(史料文書) 第 55 条 総務課長は、廃棄を決定した文書のうち、史料文書として糸満市教育委員会(教育委員会という。)が指定する文書については、教育委員会に移管するものとする。【糸満市】
	(文書の廃棄) 第 49 条 4 総務課長は、第 1 項及び第 2 項の規定にかかわらず、廃棄文書を必要資料と認めるときは、適当な方法により保存することができる。【沖縄市】
町	(文書の破棄) 第 42 条 3 保存期間の満了した文書であっても、主管課長が必要と認めるときは、期間を限り保存しなければならない。【本部町】
	(文書の破棄) 第 31 条 2 保存期間の満了した文書であっても、主管課等の長からの要求のあったとき、その他必要があると認めるときは、保存期間を延長して保存することができる。【西原町】
	(保存文書の管理) 第 43 条 3 書庫は、公文書館長が管理する。 (保存文書の廃棄等) 第 44 条 4 総務課長は、第 1 項及び第 2 項の規定により廃棄決定を行った文書について、廃棄文書台帳の写しを添えて公文書館長に引き渡さなければならない。【北谷町】
	(歴史的文書の保存) 第 52 条 保存期間が満了した文書で、歴史的価値があると認められるものは、継続して保存することができる。【南風原町】

*市町村が Web 上で公開している文書管理規程等を調査対象とした(参照 2008-8-15)。

- ・宮崎県歴史資料文書管理規程
- ・佐賀県歴史的文書の保存等に関する規程
佐賀県歴史的文書の閲覧等に関する規程
- ・滋賀県歴史的文書の閲覧等に関する要綱
- ・山口県宇部市ふるさと学習館(仮称)建設基本構想における文書館機能の一部補完
- ・東京都武蔵野市歴史資料館(仮称)における公文書館機能を中心とした施設検討
- ・埼玉県北本市文書管理規程
- ・北本市歴史資料の保存及び利用に関する規程
- ・北本市歴史的公文書等保存利用規則
- ・富山県小矢部市文書管理規則
- ・公文書等の収集及び管理に関する規則
- ・神奈川県逗子市文書管理規則
- ・逗子市公文書等選別基準
- ・逗子市公文書等選別のための細目基準

6 公文書管理のゴールドモデルを求め

6. 1 防衛省における文書管理の改善措置について²⁹

2 対応策

上記の調査結果を踏まえ、再発防止を図り、防衛省における文書管理を改善するため、以下の措置について、可能なものから順次実施。

(1) 既に実施した措置

- ア 管理簿の定期更新の際の失念による記載漏れの修正
- イ 管理簿と文書ファイルの背表紙の情報の不一致の修正

(2) 今後速やかに実施する改善措置

以下の各項目について改善措置の内容、措置に係る行程表及び措置要領を本年度末までを目途に確定するとともに、可能なものから速やかに実施。

ア 文書管理規則の教育の徹底

① 全隊員に対する教育

文書管理マニュアル(文書の表紙に不開示情報の有無、保存期間等を標示すること等)の作成及び配布
自己点検のための文書管理月間の設定 等

② 文書管理者及び文書管理監督者に対する教育

集合教育及び巡回教育
人事異動又は組織の改廃に伴う着任時教育 等

イ 実効的なチェック体制の確立

チェックリストや検査マニュアルの作成
第三者による複層的なチェック体制の構築 等

ウ 文書管理に係る規則の見直し

規則体系の簡素化・一覧性の向上
保存期間の例示の充実
廃棄手続の厳格化

(3) 政府全体としての取組みを踏まえつつ実施する改善措置

文書管理に関する政府全体の取組みを踏まえ、以下の点について検討を進め改善措置を実施。

- ア 一元的な文書管理システムの利用のあり方の検討
- イ 歴史的文書等の保存のあり方の検討

・文書管理マニュアル(一般職員用・管理者用)

・文書管理検査マニュアル・チェックリスト

6. 2 文書管理に係る現状調査結果³⁰

一定度の集中管理 → 司令塔 点検・監査、研修

6. 3 ゴールドモデルを目指して

²⁹ 注 2 に同じ

³⁰ 公文書管理の在り方等に関する有識者会議(第 7 回)資料 3 <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/koubun/dai7/siryou3.pdf> (参照 2008-8-22)

