

内閣総理大臣

海 部 俊 樹 殿

日本学術会議会長

近 藤 次 郎

公文書館の拡充と公文書等の保存利用体制の  
確立について（要望）

標記について、日本学術会議第111回総会の議決に基づき、下記のとおり要望します。

記

わが国の公文書等の保存利用体制は、公文書館法が公布・施行されて、大きく一步前進することになった。しかしなおその体制は、国際的にみて極端に遅れた状況にある。言うまでもなく公文書等は、歴史学のみならず広く人文・社会科学及び自然科学にとって最大級の学術情報である。さらにそれは、

学術的に重要であるだけでなく、国民共有の文化的・歴史的資産として貴重な価値を有している。その公文書等を適切に保存・利用する体制を確立し、この面で国際的水準に達するために、次の諸措置を早急に講じられるよう要望する。

## 1. 国立公文書館の拡充とその権限の強化

現在、国の歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用については、国立公文書館が設立され、その任に当たっている。しかし、現在の国立公文書館は、その設備・人員等が国際的にみてきわめて貧弱であるだけでなく、諸外国の類似の機関に比してその権限が著しく弱小である。国の公文書等の保存利用体制を確立するために、まず国立公文書館の権限を強化し、その設備・人員等を抜本的に拡充・整備する必要がある。

## 2. 地域文書館の設立・整備のための国の支援の強化

公文書館法の公布以後、地方公共団体、とくに府県・市区において公文書館を設立する動きが見られるが、なお、その動きは限られている。地方公共団体の公文書館設立が進まないのは、主として地方公共団体の公文書館に対する理解が不徹底であることと、国の財政的援助及び技術上の指導が不十分であることによると思われる。地域文書館の設立を促進し、その機能を強化するために、国の財政的援助を拡充するとともに、地方公共団体の自主性を尊重しつつその設立運営に対する国の技術上の指導・助言を強化する必要がある。なお、地域文書館についても、その本来の任務を果たすために、公文書等の保存に関して文書館の権限を強化する必要がある。

### 3. 公文書館専門職員養成制度と資料学・文書館学研究体制の整備

公文書館専門職員の養成・確保は公文書館法の趣旨を活かすために不可欠かつ緊急な課題である。そのためには、先進諸外国ですでに確立している専門職員養成制度を参考にしながら、わが国にふさわしい専門職員養成制度を早急に設立すべきである。さらに、専門職員養成制度を確立するためには、まず資料学・文書館学を研究し、専門職員の教育にあたる者を確保しなければならない。その教育・研究者を確保するための措置を早急に講じ、資料学・文書館学の研究を推進するための体制を整備する必要がある。

### 4. 公文書館法の整備

以上のような諸措置を講ずる上で、現在の公文書館法には、公文書館の設置義務とその権限、専門職員の資格と地位、地域文書館への国の支援などにおいて不十分な点が多くみられる。公文書館法を早急に改正・整備して、公文書等の保存利用体制の確立を推進する必要がある。

本信送付先

内閣総理大臣

本信写送付先

内閣官房長官  
法務大臣  
外務大臣  
大蔵大臣  
文部大臣  
厚生大臣  
農林水産大臣  
通商産業大臣  
運輸大臣  
郵政大臣  
労働大臣  
建設大臣  
自治大臣  
国家公安委員会委員長  
総務庁長官  
北海道開発庁長官  
防衛庁長官  
経済企画庁長官  
科学技術庁長官  
環境庁長官  
沖縄開発庁長官  
国土庁長官  
内閣法制局長官  
人事院総裁  
公正取引委員会委員長  
公害等調整委員会委員長  
宮内庁長官  
防衛施設庁長官

司法試験管理委員会委員長  
公安審査委員会委員長  
公安調査庁長官  
国税庁長官  
文化庁長官  
社会保険庁長官  
食糧庁長官  
林野庁長官  
水産庁長官  
資源エネルギー庁長官  
特許庁長官  
中小企業庁長官  
船員中央労働委員会会長  
海上保安庁長官  
高等海難審判庁長官  
気象庁長官  
中央労働委員会会長  
消防庁長官  
衆議院事務局事務総長  
参議院事務局事務総長  
最高裁判所事務総局事務総長  
会計検査院事務総局事務総長  
国立国会図書館長  
国立公文書館長  
国文学研究資料館長  
全国知事会会長  
全国市長会会長  
全国町村会会長

## 〔説明〕

### 1. はじめに

日本学術会議は、関係学協会の強い要望をふまえて、昭和34年11月第29回総会の議決に基づき「公文書散逸防止について」の勧告を行い、これを契機として昭和46年国立公文書館が設立され、国の行政に関する公文書の保存利用体制は一步前進した。また、昭和44年11月第55回総会の議決に基づき「歴史資料保存法の制定について」の勧告を行い、都道府県を単位とする地域文書館の設立の促進を要望したが、その趣旨が生かされ、いくつかの都道府県において文書館・資料館等の設立または拡充がみられた。さらに、昭和52年11月第73回総会の議決に基づき「官公庁文書資料の保存について」の要望を行い、官公庁文書資料の保存を強く訴えた。

しかし、文書館・資料館等については、図書館についての図書館法、博物館についての博物館法に当たる法律が制定されていなかったため、その設立と活動にはさまざまな制約があり、公文書等の保存利用体制は国際的にみて著しく立ち遅れていた。そこで日本学術会議は、昭和55年5月第79回総会の議決に基づき、「文書館法の制定について」の勧告を行った。それは、「国民共有の文化的遺産」であり、かつ学術研究上貴重な資料でもある公文書等を系統的に収集・整理・保存・公開・利用する体制を確立するため、（1）公文書の取扱いに対する国の基本方針を明確にすること、（2）文書館の設置及び運営に関する法的な整備を行うこと、（3）地域文書館の設置に必要な援助を与えること、などを骨子とする文書館法の制定を勧告するとともに、さらに具体的に（1）文書館の定義、（2）文書館の設置義務、（3）文書館で収集保存すべき官公庁資料の範囲、（4）文書館の業務等、

文書館法に盛り込まれるべき内容の骨子をも示したものであった。

幸い、この勧告の趣旨が生かされて、参議院の議員立法として提出された公文書館法が昭和62年12月10日第111臨時国会で成立し、同月15日公布され、昭和63年6月1日施行された。ユネスコ加盟120カ国のうち文書館法がないのは日本だけという、我が国の文化国家としての後進性を克服する第一歩として、同法の成立は画期的な意味をもっている。

公文書館法の成立をふまえて、日本学術会議は、同法の意義と問題点、公文書館専門職員養成制度と資料学・文書館学研究体制の整備、公文書館の拡充と公文書等の保存利用体制の確立について、さらに検討を加えてきた。以下はそのとりまとめである。

## 2. 公文書館法の意義と問題点

### 2-1. 公文書館法の意義

昭和62年12月に成立した公文書館法の意義は、第一に、「公文書等を歴史資料として保存し、利用に供することの重要性」を法律で明示したこと（第一条）、第二に、国及び地方公共団体すべてに「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」を課したこと（第三条）、第三に、公文書館は公文書等を保存し公開するとともに、「これに関連する調査研究を行うこと」を目的とし、その「調査研究を行う専門職員」を置くものとしたこと（第四条）、第四に、地方公共団体の公文書館設置に関し、「必要な資金の融通又はあっせんに努める」国の援助義務を明示したこと（第六条）である。

これを昭和55年5月の日本学術会議の勧告「文書館法の制定について」と対比してみると、公文書等の保存に関する国の基本的理念が明確にされな

かった点に不満は残るものの、文書館法の制定については勧告の趣旨がその大綱において生かされたものとみることができる。部分的には、公文書館で収集・保存すべき公文書等の範囲について統一的基準を作成するための審議会を設置することや、公文書館が古文書・私文書等についても収集・保存しまたは寄託を受けうることなど、日本学術会議の勧告にあった事項で明文化されなかった事項もある（ただし、後者は立法趣旨説明に明記された）。しかし、逆に、勧告では都道府県及び政令指定都市にのみ文書館設置義務を限ったのに、同法ではすべての地方公共団体に「責務」を課した点で、勧告よりも広がりをもった面もみられる（ただし、その「義務」と「責務」との違いについては後述する）。

公文書館法は、なお精神規定的な色彩が濃く、次に指摘するような問題点が残されているものの、総じて我が国の公文書等の保存・利用のために画期的な意味をもっている。これをいかに具体化し、全国的な文書館の拡充と公文書等の保存利用体制の確立を図って行くかが、今後の課題である。

## 2-2 公文書館法の問題点

公文書館法には施行規則は制定されず、昭和63年6月1日施行日に、同法の立法の趣旨を示した内閣官房副長官の「公文書館法の施行について（通達）」が出され、それに「公文書館法の解釈の要旨」が添付されるにとどまった。この通達には、「国又は地方公共団体が保管する公文書その他の記録」（第二条）について、国又は地方公共団体が保管しているすべての記録（文書のみでなく図面類・フィルム・テープ等のすべての媒体、また「古書・古文書その他私文書も含まれる」としている。それは前記の立法趣旨説明に応じたものであるが、以下、「公文書等」という語句はこの意味で用い

る。

この通達をも含めて同法の問題点を指摘すると次のようである。

第一に、「歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用に関し」国及び地方公共団体は、「適切な措置を講ずる責務を有する」とされただけで、その「義務」が明確にされていないことである。これに関し通達は、「責務」とは法律上の「義務」とは異なり、国及び地方公共団体が「それぞれが適切であると考えられる措置をとる責務を、本来、国民及び当該地方公共団体の住民に対し負っているということを確認する趣旨のもので」、「それ故、その責務を果たしているかどうかの判断は、国及び地方公共団体のそれぞれが自ら行うものである」としている。しかし、このような「解釈」は、公文書等の保存・利用のすべてを国及び地方公共団体の自由裁量に委ねてしまい、公文書等の散逸防止の歯止めをなくしてしまうおそれがある。そうではなくて、国民共有の文化的・歴史的資産である公文書等の保存・利用を図ることは基本的に国及び地方公共団体の「義務」であり、そのもとでどのような具体的な「措置を講ずる」かは国及び地方公共団体の「責務」であることを、明確にする必要がある。

第二に、公文書等の収集・保存（主として現用部局から公文書館への移管）について、公文書館ないしそこで「調査研究を行う専門職員」の権限が明確でないことである。保存すべき「歴史資料として重要な公文書等」の範囲について、通達は、例えば文書管理上の永久保存文書だけでなく有期限文書その他の記録の中にもそれに該当するものが存在するので「具体的に何がそれに該当するかという厳格な客観的基準には本来なじまない性格のものである」



と言うだけである。たしかに「厳格な客観的基準」を定めることは法律に「本来なじまない」が、保存すべき公文書等の範囲、すなわち非現用化した膨大な公文書等からの保存すべき公文書等の選択を、どのような機関が、どのような手続きを経て行うべきかは、公文書等の保存・利用に関して重大な問題である。それは現用部局の判断に委ねられるべきものでなく、公文書館ないしその「専門職員」の判断が不可欠であり、そのような方向に公文書館ないし「専門職員」の権限を強化する必要がある。なおその際、準拠すべき一般的基準を作成するため、日本学術会議の勧告にあるように、学識経験者を加えた審議会を設けることも考慮されてよいであろう。

第三に、「調査研究を行う専門職員」の資格・地位等について明らかにされていないだけでなく、その配置について特例規定があることである。すなわち、同法附則（専門職員についての特例）において「当分の間、地方公共団体が設置する公文書館には、第四条第二項の専門職員を置かないことができる」とされている。これは、「現在、専門職員を養成する体制が整備されていないことなどにより、その確保が容易でないために設けられた特例規定である」（通達）が、同法の趣旨を生かすために、早急にその「専門職員」を養成する体制を整備し、この特例を廃止することが必要である。というのも、公文書館がその機能を実質的に果たすためには、その機能を中心的に担う「専門職員」を確保することが不可欠であるからである。その点については項を改めて述べる。

第四に、国の地方公共団体に対する援助が、公文書館の設置に必要な「資金の融通又はあっせん」に限られ、しかもそれが「努力規定」（通達）にと

どまっていることである。それは財政上の配慮によるものと推察されるが、地方公共団体の文書館の設置に関しては現行規程においても「資金の融通」（地方債の政府資金等による引き受け）は可能である。さらに、地方公共団体の図書館・博物館の設置に関しては国の補助金の交付が行われていることと対比して、均衡を欠いた規定となっている。早急に国の援助を図書館・博物館なみに、またはそれ以上に引き上げる必要がある。

以上に指摘した問題点を考慮して、公文書館法を整備するとともに、その「施行規則」を制定する必要がある。

### 3. 公文書館の拡充とその全国ネットワークの構築

#### 3-1 国立公文書館の拡充

現在、国の歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用については、国立公文書館が設立され、その任に当たっている。しかし、現在の国立公文書館は、その設備・人員等が国際的にみてきわめて貧弱であるだけでなく、諸外国の類似の機関に比してその権限が著しく弱小である。国の公文書等の保存利用体制を確立するために、まず国立公文書館の権限を強化し、その設備・人員等を抜本的に拡充・整備する必要がある。

第一に、国立公文書館が保存・管理する公文書等の範囲を大巾に拡大する必要がある。前記の通達が述べているように、公文書館法第三条の「適切な措置を講ずる責務」は、「国の場合、行政府のみならず立法府及び司法府も負」っているが、現在の国立公文書館が保存対象としているのは行政府の公文書等のみであり、しかも、外務・防衛等の省庁は別個に独自の文書保存機

関を持ち、それら省庁の公文書等は国立公文書館の保存対象から除外されている。国の公文書等の保存利用体制を確立するためには、それら省庁の公文書等の保存も何らかの形で国立公文書館の機能と連結させ、全体として統合的な管理を行うべきである。さらには、立法府・司法府及び政府関係機関の公文書等の保存・利用についても国立公文書館が関与することが望ましい。

第二に、各省庁の公文書等の保存に対する国立公文書館の権限を格段と強化する必要がある。現在、保存すべき公文書等の評価・選別について、事実上その権限が各省庁に委ねられていて、国立公文書館の権限はきわめて限られている。各省庁の公文書等の恣意的な廃棄処分を防止し、公文書等の合理的な保存をはかるためには、現用期間を終えたすべての公文書等について、その廃棄・保存の評価・選別に国立公文書館が主導的な権限をもつことが重要である。そのためにはまず何よりもその評価・選別を担当する国立公文書館の専門職員の充実がはからねばならない。

国の公文書等の保存について国立公文書館が主導的な権限を充分に発揮するためには、公文書等の各省庁から国立公文書館への移管に際し主導権をもつだけでなく、さらに、国の文書管理行政全般について国立公文書館が積極的な役割を果たす必要がある。歴史資料として重要な公文書等を的確に保存し、国民の利用に供していくためには、その作成から最終的な利用の段階までの公文書等のライフサイクルを考慮した一貫した管理を行うことが必要である。そうした観点から現用文書についての現行の文書管理制度を見直すとともに、各省庁で現用文書の管理を担当する職員の知識の向上をはかる必要がある。さらには、各省庁にも専門職員を配置することが望ましい。

第三に、国立公文書館が以上のような役割を果たすためには、その定員、とくに専門職員の充実と、その施設・設備の整備が早急にはかられねばならない。現在の国立公文書館の定員はきわめて限られており、とくに専門職員は微々たるものである。施設・設備については、すでに現在でも書庫の狭隘さが深刻な問題となっており、調査研究室等は未整備のままである。こうした定員と施設・設備を抜本的に充実・整備するとともに、最新の情報システムの形成を推進する必要がある。

第四に、国立公文書館の国際交流の機能を強化する必要がある。現在、国立公文書館は国際文書館評議会（ICA）に参加し、その総会等へ代表を派遣しているが、そこでの役割はきわめて小さい。国際交流を一段と進め、我が国の公文書等の保存利用体制を国際化時代にふさわしいものとしていくことが重要である。

### 3-2 地域文書館の設立促進とその整備

#### (1) 地域文書館の設立促進

公文書館法の公布以後、地方公共団体、とくに府県・市区において公文書館を設立する動きが見られるが、なお、その動きは限られている。地方公共団体の公文書館設立が進まないのは、主として地方公共団体の公文書館に対する理解が不徹底であることと、国の財政的援助および技術上の指導が不十分であることとによると思われる。地方公共団体の公文書館設立を促進するために、国の財政的援助を拡充するとともに、地方公共団体の自主性を尊重しつつその設立運営に対する国の技術上の指導・助言を強化する必要がある。

## (2) 地域文書館の権限と機能の強化

地域文書館がその本来の任務を果たすために、国立公文書館と国の各省庁との関係について指摘したと同様に、現用部局から文書館への公文書等の移管（選択）に関して文書館の権限を強化しなければならない。

また、一部の地方公共団体の場合を除き、地域文書館にはその設備・人員・予算が貧困である場合が多くみられる。地域文書館の機能を強化するために、その設備・人員・予算を拡充する必要がある。

## (3) 地域文書館の地域文化政策における位置づけ

すでに設立されている地域文書館には、地方自治体史編纂事業から発展したものの、情報公開制度との関連で設立されたものが多くみられる。また、図書館・博物館等と併置されているものも多い。

地域文書館は、それぞれの地方公共団体の独自性に応じて設立されることが望ましく、また、それぞれの地方公共団体の総合的な文化政策の中で位置づけられてこそ、その活力を発揮することができるであろう。しかし、その場合でも、文書館のもつ独自の役割を十分に尊重し、それとその他の文化機関・社会教育機関との役割分担を明確にしておくことが必要である。とくに住民の「知る権利」を生かすための地方公共団体の現用記録についての情報公開制度との関連については、公文書等の〈現用記録－半現用記録－非現用記録〉という各段階を考慮して、情報公開対象期間（現行文書管理規定の保存期間）が終った公文書の事務的な廃棄が行われないように注意する必要がある。

### 3-3 公文書館の全国的な情報ネットワークの構築

地域文書館の設立・整備を促進し、公文書等の利用体制を確立するため、全国的な連絡組織を強化し、同時にそのセンター的役割を果たす機関を設置する必要がある。

さらに、近い将来にその全国的な連絡組織を発展させ、全国的な文書館情報ネットワークを構築するとともに、そのセンター的機関を全国文書館情報センターへ拡充改組することが望ましい。

また、その情報センターには、国際的な文書館連絡組織との交流の窓口としての役割を果たすことも期待される。

## 4. 公文書館専門職員養成制度と資料学・文書館学研究体制の整備

### 4-1 専門職員養成制度の整備

前述のように、公文書館専門職員の養成・確保は公文書館法の趣旨を活かすために不可欠かつ緊急な課題である。専門職員養成制度を整備するために、先進諸外国ですでに確立している専門職員養成制度を参考にしながら、わが国にふさわしい専門職員養成制度を早急に設立する必要がある。

公文書館専門職は、高度の知識と技能を有する独自の専門職とし、その専門職員には、その役割の重要性からいって、かなり高度の資格と地位を与える必要がある。

この専門職員の資格の具体的内容、その資格の認定方法、その資格を得るための教育課程とカリキュラム等について調査・検討するために、学識経験者・行政担当者・既設文書館職員等を含む審議機関を早急に設置して、専門職員養成制度を作成する必要がある。

なお、経過的な措置としては、専門職員教育課程の新設と並行して、既設

の文書館等において長期間文書の収集・保存・管理に当たってきた職員で一定の研修を受け、単位を修得したものに対して、専門職員の資格を付与する特別の研修課程を設けることが必要であろう。

#### 4-2 資料学・文書館学研究体制の整備

専門職員養成制度を確立するためには、まず資料学・文書館学を研究し、専門職員の教育にあたる者を確保しなければならないが、現在のわが国においてはその数は微々たるものであるので、その教育・研究者を確保するための措置を緊急に講じなければならない。そのためには、既設の文書館・資料館等にいる人材を発掘し、その海外研修制度を推進する必要があるだろう。

さらに、資料学・文書館学を研究するとともに、専門職員を教育するための機関を早急に設置する必要がある。その際、公文書等の収集・保存・管理に関する学際的な研究と教育を積極的に推進する必要があるので、相当数の専任の教育・研究者を有するとともに、既存大学等の教育・研究者も多数参加して、専門職員の養成と文書館学の研究を同時に行えるような国立の機関を新たに設立することが望ましい。

#### 5. おわりに

以上述べたところから、標記の要望を提出するにいたった。

なお、最後に付言すれば、公文書等はすべて、その発生時点から文化的・歴史的価値を有している。この点をふまえて、近い将来に国の公文書等の保存に関する基本方針を示す法的措置がとられることが望ましい。