

公文書管理法制の現状と課題 II

～ 歴史公文書等の保存、利用を中心に ～

早川和宏

一	はじめに	112
二	歴史公文書等の保存、利用等	115
1	媒体変換・ファイル形式の変換と原本性	115
2	原本の利用と複製物の利用	118
3	特定歴史公文書等と個人情報保護	122
4	特定歴史公文書等の利用制限事由の定め方	125
(1)	個人情報が記録されている特定歴史公文書等	125
(2)	行政機関を除く国の機関からの移管文書	126
(3)	寄贈・寄託文書	128
三	おわりに	130

一 はじめに

筆者は、前稿⁽¹⁾において、公文書管理法制につき、①組織の定め方（国立公文書館等）、②現用文書の定め方（行政文書・法人文書）、③他の法令との関係、④移管・廃棄対象文書の決定（評価・選別）に関する4点の課題を指摘した。

1点目の、「組織の定め方（国立公文書館等）」においては、「歴史資料として重要な公文書その他の文書」（公文書等の管理に関する法律（以下「公文書管理法」という。）2条6項）に該当する法人文書（同条5項）の移管を受け、その不合理な保存期間の延長・散逸を防ぎ、将来の国民に対する説明責務（同法1条）を果たすための「器」ともいえる独立行政法人等公文書館（同法2条3項2号にいう「独立行政法人等の施設であって、……政令で定めるもの」）の設置数が非常に少ないこと、その背景には、「特定歴史公文書等の保存、利用及び廃棄に関するガイドライン」が抱える種々の問題点が潜んでいることを指摘した。前稿執筆から1年以上が経過しているが、独立行政法人等公文書館の設置については、東京大学文書館⁽²⁾、東京工業大学資史料館⁽³⁾が、公文書管理法施行令2条1項3号の定める内閣総理大臣の指定を受けるための手続を進めていることを除き、具体的な動きは寡聞にして知らない。

なお、「平成25年度における公文書等の管理等の状況について」⁽⁴⁾46頁によれば、独立行政法人等において、2013（平成25）年度に保存期間が満了した（当初満了予定であったが保存期間を延長したものを含む。）法人文書ファイル等は、886,982ファイルあり、このうち、国立公文書館等（公文書管理法2条3項）に「移管」することとさ

(1) 拙稿「公文書管理法制の現状と課題」桃山法学23号131頁。

(2) 東京大学文書館ニュース53号（2014年11月）2頁〈<http://www.u-tokyo.ac.jp/history/pdf/vol53.pdf>〉（参照2015（平成27）年2月25日）参照。なお、本稿校正時に確認したところ、2015（平成27）年内閣府告示42号により、「国立大学法人東京大学文書館」として、内閣総理大臣の指定がなされていた。

(3) 東工大ニュース2014（平成26）年6月25日〈<http://www.titech.ac.jp/news/2014/028030.html>〉（参照2015（平成27）年2月25日）では、「公文書管理法で定める『国立公文書館等』（国立公文書館に類する機能を有する施設）として内閣総理大臣の認定を受けるために、大岡山キャンパス本館奥の4階部分（かつての図書館長室）を改修し、公文書室を設置しました。」とされている。なお、本稿校正時に確認したところ、2015（平成27）年内閣府告示42号により、「国立大学法人東京工業大学博物館資史料館部門公文書室」として、内閣総理大臣の指定がなされていた。

(4) 内閣府大臣官房公文書管理課「平成25年度における公文書等の管理等の状況について」（2015（平成27）年1月）。これは、内閣府ウェブサイト〈<http://www.8.cao.go.jp/chosei/koubun/houkoku/houkoku.html>〉（参照2015（平成27）年2月25日）で入手することができる。

れたものは、10,825 ファイル（1.2%）とのことである。同書 47 頁「表 3 保存期間が満了した法人文書ファイル等の移管・廃棄等の状況」によれば、2011（平成 23）年度が 6,252 ファイル（0.7%）、2012（平成 24）年度が 7,046 ファイル（0.8%）であることから、移管とされるファイル数、移管率ともに僅かではあるが増加傾向にあるといえる。この点につき同書 46 頁は、「平成 24 年度と比べると、国立公文書館等へ移管することとされた法人文書ファイル等数及び移管率が増えており、その理由としては、大阪大学アーカイブズが平成 25 年度から国立公文書館等に新規指定されたことによることなどが挙げられる。」と述べており、（当たり前ではあるが）独立行政法人等公文書館の設置が、移管件数、移管率を上げる効果を持つことを示している。また、同書 63 頁以下の「資料 3 移管又は廃棄等の状況」では、独立行政法人等毎に、保存期間が満了した法人文書ファイル等について、移管、廃棄、延長とされたファイル数をまとめているが、独立行政法人等公文書館を設置していない組織については、移管の欄に「0（ゼロ）」が並んでいる⁽⁵⁾。それぞれの組織は、独立行政法人等となる以前から様々な文書を作成・取得しているため、国立公文書館等に移管して永久に保存（公文書管理法 15 条 1 項）すべき特定歴史公文書等が「0」であるとは考えられない。これは、法人文書の移管先を自ら有していない独立行政法人等が、本来は移管すべき法人文書の廃棄を防ぐために、やむをえず保存期間の延長により対応していることを示していると考えられる⁽⁶⁾。この数字からも、独立行政法人等公文書館の数を増やすことが、移管件数、移管率を上げ、法人文書を特定歴史公文書等化し、将来の国民に対する説明責務（同法 1 条）を果たす上で重要であるといえよう。

以上から、前稿において指摘した 1 点目の「組織の定め方（国立公文書館等）」については、現在においても状況に大きな変化はないということになる。

2 点目の「現用文書の定め方（行政文書・法人文書）」においては、公文書管理法に基づく管理の対象から除外される「一般に入手可能な文書」（同法 2 条 4 項 1 号、同条 5 項 1 号）及び歴史資料等保有施設（同条 4 項 3 号、同条 5 項 3 号）について問題点を指摘したところであるが、現時点において状況に変化はない⁽⁷⁾。

(5) 同表には、独立行政法人等公文書館を設置していない組織であっても「移管」の欄に「0」以外の数字が入っているものがある。これは、国立公文書館が移管を受け入れたものであるが、同表の注 2 によれば、そのファイル数は僅か 31 である。

(6) 保存期間延長による対応については、拙稿・前掲（注 1）の 137 頁を参照されたい。

(7) なお、国立公文書館等の指定と歴史資料等保有施設の指定の関係を巡り、現場に誤解が生じていたことを示すものとして、藤井健志「大学における資料保存の意味と意義」東京学芸大学大学史資料室報 1 号 1 頁〈<http://www.u-gakugei.ac.jp/shiryoshitsu/newsletter/pdf/journal01>〉。

3点目の「他の法令との関係」においては、特定秘密の保護に関する法律（以下「特定秘密保護法」という。）4条6項が定める場合以外であっても、特定秘密が記録された行政文書ファイル等を国立公文書館等へ移管することを法律で義務付けること、あるいは、国立公文書館等へ移管されないものについては、秘密指定の有効期間満了後一定期間は、当該秘密が記録された行政文書ファイル等の保存期間を満了させないことを法律によって義務づけることを提言した。このうち、前者については、第3回情報保全諮問会議（2014（平成26）年9月10日）参考資料「1. 特定秘密の指定及びその解除並びに適性評価の実施に関し統一的な運用を図るための基準（案）（パブリック・コメント前後の見え消し版）」⁽⁸⁾15頁において、「行政機関の長は、指定の有効期間が通じて30年を超える特定秘密に係る情報であって、その指定を解除し、又は指定の有効期間が満了したものを記録する行政文書のうち、保存期間が満了したものは、公文書管理法第8条第1項の規定に関わらず、歴史公文書等として国立公文書館等に移管するものとする。」、「行政機関の長は、指定の有効期間が通じて30年以下の特定秘密に係る情報であって、その指定を解除し、又は指定の有効期間が満了したものを記録する行政文書のうち、保存期間が満了したものは、公文書管理法第8条に基づき、歴史公文書等については国立公文書館等に移管し、又は、歴史公文書等に該当しないもの（例えば、正本・原本以外の写しの文書、断片情報を記録した文書）については内閣総理大臣の同意を得て廃棄する。」との考え方が示されている。これが実施されるのであれば、特定秘密が記録された行政文書ファイル等につき、将来の国民に対する説明義務を果たす範囲が一定程度広がったと評価することができる。もっとも、特定秘密保護法の改正ではなく、運用基準による対応にとどまるものであること、秘密指定の有効期間と行政文書の保存期間の一致が制度的に回避できていないことから、その手法・内容としては不十分であると考ええる。

4点目の「移管・廃棄対象文書の決定（評価・選別）」においては、公文書管理法の制定により、我が国においてもレコード・スケジュール制度が導入されるに至ったが、2008（平成20）年11月4日の公文書管理の在り方等に関する有識者会議最終報告『「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——』⁽⁹⁾（以下「有識者会議最終報告」という。）が移管・廃棄の判断について想定していた、文書

pdf）（参照2015（平成27）年2月25日）がある。

(8) 同資料は、内閣官房ウェブサイト（<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/jyouhouhozen/dai3/sankou1.pdf>）（参照2015（平成27）年2月25日）で入手できる。

(9) 同報告書は、内閣官房ウェブサイト（<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/koubun/hokoku.pdf>）（参照2015（平成27）年2月25日）で入手できる。

管理に関する専門家の適切なサポートの下における各府省での一次的な評価・選別＋公文書管理担当機関のチェック（二次的な評価・選別）という二段階制度を捨象している点を問題点として指摘した。この問題点については、現時点において状況に変化はない。

以上、前稿における問題点の指摘と、現時点における状況を概観したが、本稿では、前稿において積み残しとなってしまった公文書管理法制に内在する諸問題のうち、歴史公文書等の保存、利用に係る問題について検討を加えることにする。

二 歴史公文書等の保存、利用等

1 媒体変換・ファイル形式の変換と原本性

公文書管理法 15 条 2 項は、「国立公文書館等の長は、特定歴史公文書等について、その内容、保存状態、時の経過、利用の状況等に応じ、適切な保存及び利用を確保するために必要な場所において、適切な記録媒体により、識別を容易にするための措置を講じた上で保存しなければならない」と定める（下線は筆者による。以下同じ）。ここにいう特定歴史公文書等には、①行政文書ファイル等（同法 5 条 5 項）のうち、国立公文書館等に移管された歴史公文書等（同法 2 条 7 項 1 号、8 条 1 項）、②法人文書ファイル等（同法 11 条 2 項）のうち、国立公文書館等に移管された歴史公文書等（同法 2 条 7 項 2 号、11 条 4 項）、③行政機関を除く国の機関から内閣総理大臣を経由して独立行政法人国立公文書館の設置する公文書館に移管された歴史公文書等（同法 2 条 7 項 3 号、14 条 4 項）、④法人その他の団体（国及び独立行政法人等を除く。）又は個人から国立公文書館等に寄贈・寄託された歴史公文書等（同法 2 条 7 項 4 号）の 4 種類のものがある。これらの 4 種類のうち、①に該当する文書が電子公文書等⁽¹⁰⁾である場合、当該文書の国立公文書館への移管・保存・利用は、以下のようになされている

(10) 内閣府大臣官房公文書管理課「電子公文書等の移管・保存・利用の具体的方法に係る方針」（2010（平成 22）年 3 月 26 日）は、「歴史資料として重要な公文書等（電子的方式で作られたものに限る。以下「電子公文書等」という。）」としているため、厳密に言えば、磁気テープ、磁気ディスク（フロッピー・ディスク等）といった磁気的方式を含まないことになる。そのため、ここでいう電子的公文書等と、公文書管理法 2 条 4 項が行政文書の定義において用いている「電磁的記録」（電子的方式、磁気的方式その他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）とは、一部重複するものの一致してはいないと理解できよう。同方針は、独立行政法人国立公文書館「公文書移管関係資料集」（2014（平成 26）年 7 月）（http://www.archives.go.jp/about/report/pdf/h26_ikan_siryuu.pdf）（参照 2015（平成 27）年 2 月 25 日）で入手できる。

る⁽¹¹⁾。

ア 移管：行政機関（公文書管理法2条1項）から、標準的フォーマット（OASYS、一太郎、Word、Excel等）のものを、可搬媒体（CD-R、DVD-R、HDD等）、政府共通ネットワーク等により、国立公文書館へ移管を行う。

イ 受入れ：国立公文書館は、移管された電子公文書等について媒体変換（受入れシステムでシステムに格納）を行った上でコンピュータウイルスについて検疫等を行う。

ウ 保存：原則として、PDF/A-1等の「長期保存フォーマット」⁽¹²⁾に変換した上で、「電子公文書等の移管・保存・利用システム」で保存する。

エ 利用：政府共通ネットワークを通じた移管元機関による利用、国立公文書館デジタルアーカイブを通じた一般の利用等に供する。

ここで注目されるのは、移管・受入れ段階（ア・イ）ではMicrosoft Word、一太郎といったワープロソフトや、Microsoft Excel等の表計算ソフト等で作成されていた文書であっても、特定歴史公文書等として保存される段階（ウ）では、PDF/A-1等の当初とは異なるファイル形式になっている点である⁽¹³⁾。これは、行政文書段階での原本（ワープロソフト・表計算ソフト等のファイル形式）と、特定歴史公文書等段階での原本（PDF/A-1等）とが異なることを意味している。先ほど引用したように、公文書管理法15条2項は「適切な記録媒体」による保存を国立公文書館等の長に義務づけているが、文理的には媒体変換（イ）のみがこれに含まれ、ファイル形式の変換（ウ）が含まれると解することは困難であるとも考えられる⁽¹⁴⁾。また、行政文書を出自とする特定

(11) 以下の記述については、独立行政法人国立公文書館「公文書の管理と移管」（2014（平成26）年7月）〈http://www.archives.go.jp/about/report/pdf/h26_ikan_pamphlet.pdf〉（参照2015（平成27）年2月25日）21頁、風間吉之「電子公文書等の移管・保存・利用システムについて」アーカイブズ47号33頁及び内閣府大臣官房公文書管理課・前掲（注10）を参照にした。なお、以下の検討では、「国立公文書館等」（公文書管理法2条3項柱書）ではなく、「国立公文書館」（同項1号）を対象とする。

(12) 長期保存フォーマットは、文書作成フォーマットについてはPDF/A-1（ISO19005-1）、表計算フォーマットについてはPDF/A-1（ISO19005-1）、プレゼンテーション・フォーマットについてはPDF/A-1（ISO19005-1）、画像フォーマットについてはJPEG2000（ISO/IEC15444-1）とされている。PDF/A-1についていえば、我が国の電子公文書等の保存は、アドビ社という米国法人に依存していることになる。

(13) もっとも、行政文書がPDF/A-1等の長期保存フォーマットで作成され、移管されるのであれば、ファイル形式の変換は必要でなくなる。しかし、後述するように、利用者の利便性を考えると、長期保存フォーマットによる移管を行政機関に義務づけるべきではないと思われる。

(14) なお、「特定歴史公文書等の保存、利用及び廃棄に関するガイドライン」（2011（平成23）年4月1日・内閣総理大臣決定。以下「特定歴史公文書等ガイドライン」という。）4頁は、「行政

歴史公文書等の定義は、公文書管理法2条7項1号によって「第8条第1項の規定により国立公文書館等に移管されたもの」とされていることからすると、移管後にファイル形式を変換したものは、国立公文書館等が作成したものであるため、そもそも特定歴史公文書等に該当しないと解することもできてしまう。

確かに、電子公文書等について、将来の国民に対する説明責務（同法1条）を果たすためには、長期的に見読性を保証する必要がある。少なくとも現時点においては、特定のワープロソフト・表計算ソフト等のファイル形式による文書は、ソフト提供会社の継続性、過去のバージョンへの対応の必要性といった観点からすれば、長期的な見読性の保証に乏しく、国際標準化されたPDF/A-1等によることの方が望ましいのかもしれない。その意味では、現在行われている電子公文書等の国立公文書館への移管・保存・利用方法は、妥当なものであるともいえる。しかしながら、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「行政機関情報公開法」という。）に基づく開示請求段階（行政文書段階）であれば、ワープロソフト・表計算ソフト等のファイル形式による写しの交付が可能であったことを考えれば（同法14条1項、同法施行令9条3項3号ホ）、特定歴史公文書等としての原本は、あくまでもワープロソフト・表計算ソフト等のファイル形式による文書であるとし、移管の前後を通じて当該ファイル形式による利用可能性を担保する必要があるのではあるまいか。特に、表計算ソフトのファイル形式をそのまま利用することができれば、そこに残されている計算式を利用すること、それを加工し、データ処理をすること等が可能であり、利用者にとっての利便性は格段に高くなるはずである。

このように考えると、現在は特定歴史公文書等の「原本」として扱われているPDF/A-1等は、長期的に見読性を確保するための複製物であると位置づけ、元のファイル形式、PDF/A-1等の長期保存フォーマット、その双方の形式により保存することを国立公文書館に義務づける必要があるように思われる⁽¹⁵⁾。もっとも、行政機関から移管された「原本」であるワープロソフト・表計算ソフト等のファイル形式による文書

機関や独立行政法人等からの受入れ」の「留意事項」として、ウイルスチェック（検疫）及び媒体変換については言及しているが、ファイル形式の変換については言及していない。

(15) 国立公文書館には、ワープロソフト・表計算ソフト等のファイル形式、PDF/A-1等の形式という2種類の電子公文書等の保存を求めることになるため、その作業量が増えるようにも思える。しかしながら、「イ 受入れ」段階のファイルを消去しないことにし、当該ファイルとフォーマット変換後のPDF/A-1等と紐づけするだけで対応できると考えられることから、大きな支障はないと思われる。もちろん、ファイル容量が増えることになるため、保存用の媒体の増設・増量が必要になるが、紙媒体の文書と比べれば、保存スペースの問題は大きくないであろう。

をそのまま利用に供すると、利用段階において改変等がなされる可能性も否定できない。そのため、原本のファイル形式のまま複製した文書により利用に供することを、原則とすべきであろう。

独立行政法人国立公文書館「電子媒体による公文書等の適切な移管・保存・利用に向けて——調査研究報告書——」(2006(平成18)年3月)⁽¹⁶⁾117頁では、「移管された電子公文書等のエッセンスを保存し、その複製を作成してインターネット等により提供することで、従来、国立公文書館まで足を運ばなければ得られなかった情報が、自宅や職場などにいながら閲覧することができる。一方、移管された電子公文書等の原本については、一般利用者がアクセスする複製とは分離して保管しておくことで、安全性を維持する必要がある。」とし、一般利用者がアクセスするのは複製物、保管(保存)は原本という考え方を示している。同報告書は公文書管理法制定前のものであり、ここで示されているのはインターネット等による一般利用についての見解であるが、原本の安全性を確保するために複製物を利用に供するという考え方自体は、現在においても妥当するものと思われる。

この点につき、公文書管理法施行令24条は、電磁的記録の利用方法を、①電磁的記録を専用機器により再生又は映写したものの閲覧、視聴又は聴取、②電磁的記録を用紙に出力したものの閲覧又は交付、③電磁的記録を電磁的記録媒体に複製したものの交付、という3種類の方法のうち、国立公文書館等の長が利用等規則で定める方法によることとしている。ここでいう電磁的記録のうち、これまで検討してきた電子公文書等に該当するものについては、上述のような理由から、原本の利用ではなく、複製物の利用によるべきであると考えられよう。

もっとも、先ほど述べたように、移管後に国立公文書館等が作成した複製物の利用については、特定歴史公文書等の利用には該当しないとの解釈も可能であることから、ここで項を改め、原本の利用と複製物の利用の関係について検討することにしたい。

2 原本の利用と複製物の利用

公文書管理法16条1項柱書によれば、特定歴史公文書等について利用の請求があった場合には、原則としてこれを利用させなければならないとされている。この「利用」の方法は、同法19条本文により、「文書又は図画については閲覧又は写しの交付の方法により、電磁的記録についてはその種別、情報化の進展状況等を勘案して政令で定

(16) 同報告書は、国立公文書館ウェブサイト〈http://www.archives.go.jp/about/report/pdf/hourei3_12.pdf〉(参照2015(平成27)年2月25日)で入手できる。

める方法により行う」とされている。そして、同条但書は、「ただし、閲覧の方法により特定歴史公文書等を利用させる場合にあっては、当該特定歴史公文書等の保存に支障を生ずるおそれがあると認めるときその他正当な理由があるときに限り、その写しを閲覧させる方法により、これを利用させることができる」と定めている。すでに確認したように、行政文書を出自とする「特定歴史公文書等」とは、公文書管理法8条1項の規定により「国立公文書館等に移管されたもの」（同法2条7項1号）をいう。つまり、公文書管理法は、特定歴史公文書等の原本の利用を原則とし、例外的にその写しの閲覧による利用という方法を取ることができるとしているのである。国立公文書館ウェブサイトの「利用に供することにより原本の破損若しくはその汚損を生じるおそれがある特定歴史公文書等の例」（2014（平成26）年8月28日現在）⁽¹⁷⁾によれば、現在、原本利用が制限されている特定歴史公文書等には、御署名原本・日本国憲法、公文録、上書建白書（民撰議院設立建白書）などがある。

公文書管理法19条但書が定める利用方法は、特定歴史公文書等の原本の閲覧利用ではなく、その写し（複製物）の閲覧利用である。これは、文書そのものの利用ではなく、文書に記載されている情報（が写されたもの）の利用であるといえよう。作成・取得から相当年を経過した紙媒体の特定歴史公文書等については、原本を利用させることにより劣化・破損・汚損の可能性が高くなる⁽¹⁸⁾。そのため、その保存及び利便性向上という観点から、その写しの利用が認められているのである⁽¹⁹⁾。なお、当たり前のことであるが、写しの利用の大前提は、原本が保存されていることである。原本が保存されているからこそ、原本の記載内容と写しの記載内容の、同一性確認可能性が担保されるからである⁽²⁰⁾。

では、この理は、電子公文書等についても同じであると考えられるのであろうか。

(17) http://www.archives.go.jp/guide/pdf/kichou_list.pdf（参照2015（平成27）年2月25日）。

(18) 高橋和宏「外交記録の公開に向けた外交史料館の取組」ジュリ1419号66頁は、「様々な形で利用される外交記録は、その反面で日々確実に劣化が進んでいる。しかも利用頻度の高いものほど、多くの人の手に触れることにより劣化の進展も早くなる。」と述べている。

(19) 特定歴史公文書等ガイドライン・前掲（注14）7頁「B-5 複製物」は、「館は、特定歴史公文書等について、その保存及び利便性の向上のために、それぞれの特定歴史公文書等の内容、保存状態、時の経過、利用の状況等を踏まえた複製物作成計画を定めた上で、適切な記録媒体による複製物を作成する。」としている。

(20) 現行の制度を前提とする限り、原本の利用が制限されている文書につき、この同一性確認可能性を現実化させるのは、特定歴史公文書等ガイドライン・前掲（注14）31頁、C-16の「原本の特別利用」によるしかないであろう。もっとも、C-16は、当該ガイドラインのC章第1節「利用の請求」ではなく、第2節「利用の促進」に位置づけられていることから、公文書管理法16条1項が定める請求権に基づく利用ではないとして、広範に制限される可能性もある。

電子公文書等については、それが保存されている媒体の耐用年数の問題はあるものの、利用による劣化は観念し難い⁽²¹⁾。一方、データ改変による破損（汚損）等の可能性は、先に指摘したように存在する。したがって、電子公文書等については、原本利用ではなく、写し（複製物）の利用を原則とすべきであろう。

これを、先に検討した国立公文書館への移管後におけるファイル形式変換の問題と合わせて考えると、以下のようなだろう。

- ア 行政機関から移管された「原本」であるワープロソフト・表計算ソフト等のファイル形式による文書が、そのまま利用できる状態にある場合には、当該ファイル形式のままの「写し」（複製物）を作成し、それを利用に供することを原則とする。
- イ 利用のためのハードウェア・ソフトウェアが国立公文書館に存在しなくなり、見読性を有しているのがPDF/A-1等にファイル変換した文書のみになった場合、あるいは、予算的・技術的に国立公文書館においてPDF/A-1等にファイル変換した文書しか利用に供することができない場合には、当該文書の「写し」（複製物）を作成し、これを利用に供することを原則とする。

なお、イの場合においても、「原本」であるワープロソフト・表計算ソフト等のファイル形式による文書は、「原本」の記載内容と「写し」（複製物）の記載内容の同一性確認可能性を担保するために、保存し続けるべきであろう⁽²²⁾。なぜならば、仮に国立公文書館が、ワープロソフト・表計算ソフト等のファイル形式で文書を見読するために必要なハードウェア・ソフトウェアを失ったとしても⁽²³⁾——古いワープロ専用機を持っている者のように——当該ファイルについて見読性を有している者が存在することは否定できず、また、将来においてファイルビューアー等が開発され、見読性が甦る可能性もあるからである。このように、特定の時点における見読性の有無にとらわれず、原本と写し（複製物）の同一性確認可能性を残しておくことは、「写し」（複製物）が真正なものであることを将来において説明する手段になると考えられよう。

ここで述べた考え方からすると、「原本」であるワープロソフト・表計算ソフト等の

(21) 保存媒体の耐用年数の問題については、媒体変換により解決していくことになる。媒体変換が、公文書管理法15条2項により認められていることは、既に述べたとおりである。

(22) 前項で取り上げた国立公文書館における電子公文書等の保存は、ファイル変換後の「長期保存フォーマット」によるものであったことを想起されたい。

(23) デジタルデータの保存可能期間と保存媒体、ハードウェア、ソフトウェアの関係については、JEITA（一般社団法人電子情報技術産業協会）テープストレージ専門委員会長期保存分科会による想定が公表されている。同法人ウェブサイト〈http://home.jeita.or.jp/upload_file/20111221165535_MvQbSIymHi.pdf〉（参照2015（平成27）年2月25日）の30頁を参照されたい。

ファイル形式による文書の見読性が失われた段階や、国立公文書館における見読性確保が困難である場合においては、「写し」（複製物）である PDF/A-1 等にファイル変換した文書の「写し」（複製物）の利用が原則になる。少々奇異な感じを受けるかもしれないが、原本を利用させることができない場合には、「写し」（複製物）の利用を原則とするという考え方自体は、公文書館業界では一般的なものである。

例えば、紙媒体の原本の劣化を防ぐためにマイクロフィルムを作成し、当該マイクロフィルムのマイクロフィルム・リーダーによる閲覧や⁽²⁴⁾、当該マイクロフィルムから作成した写しの交付を、原則的な利用方法とすることは、一般に行なわれているところである。この点につき、特定歴史公文書等ガイドライン 25 頁は、「文書又は図画を用紙に複写する場合は、原本から直接複写する方法のほか、原本保護のため、マイクロフィルムや電磁的記録を中間媒体として活用して複写する方法が考えられる」としている。厳密に言えば、公文書管理法 19 条但書は「閲覧の方法により特定歴史公文書等を利用させる場合」に「写しを閲覧させる方法」を認めるのみであり、同条本文の「写しの交付の方法により」利用させる場合について、「写しの写しの交付の方法」（原本から作成した「写し」であるマイクロフィルムから紙媒体の「写し」を作成し、それを交付する方法）を認めているわけではない⁽²⁵⁾。原本保護の重要性にかんがみるならば、特定歴史公文書等ガイドラインが認めている中間媒体からの写しの作成・交付を、特定歴史公文書等の利用形態の一種として、明文の規定で認めるべきであろう⁽²⁶⁾。

思えば、「健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源」たる公文書等を「主権者である国民が主体的に利用」（公文書管理法 1 条）する場合、一般の国民にとって重要なのは「文書そのもの」を利用することではなく、「文書に記載された内容」を知

(24) 国立公文書館ウェブサイト〈<http://www.archives.go.jp/about/activity/transfer.html>〉（参照 2015（平成 27）年 2 月 25 日）によれば、「約 12 万冊（平成 22 年 3 月末現在）の特定歴史公文書等をマイクロフィルム化し、閲覧に供しています」とのことである。

(25) なお、公文書管理法制定附則 2 条は、「この法律の施行の際現に国立公文書館等が保存する歴史公文書等については、特定歴史公文書等とみなす。」と定めている。ここにいう「歴史公文書等」は原本であると複製物であるとを問わないと解すれば、同法施行の際にマイクロフィルム化されていた文書については、「マイクロフィルムという原本の写しの交付」であると解する余地もある。もっとも、マイクロフィルム化された時期によって「写しの交付」か「写しの写しの交付」かを分けることに意味はないであろう。

(26) 宇賀克也『逐条解説 公文書等の管理に関する法律〔改訂版〕』（第一法規・2011（平成 23）年）156 頁は「原本の破損、汚損を回避しつつ、原本をマイクロフィルム化、デジタル化すること等により、原本の写しを作成し、それを利用請求の対象とすることが望ましい」と述べている。当該記述が、原本の写しを「特定歴史公文書等」として扱い、利用請求の対象とする趣旨を含むものであるならば、本稿と同一の方向を示していると考えられよう。

ることではあるまいか。そうであるならば、原本としての特定歴史公文書等を汚損・破損・劣化させ、その保存性を低める可能性の高い「原本利用」は、「文書そのもの」を利用する必要がある者⁽²⁷⁾や、原本の記載内容と写しの記載内容の同一性確認が必要な場合に制限することは正当化できよう。公文書管理法19条の規定では、原本利用が原則となっている点、写しの利用が閲覧に限定されている点において、見直しが必要であると考えられる⁽²⁸⁾。

3 特定歴史公文書等と個人情報保護

公文書管理法15条3項によれば、「国立公文書館等の長は、特定歴史公文書等に個人情報（生存する個人に関する情報であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することができ、それにより特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）をいう。）が記録されている場合には、当該個人情報の漏えいの防止のために必要な措置を講じなければならない。」とされている。これと同じく、国立公文書館等に移管され、特定歴史公文書等になる前の行政文書、法人文書については、それぞれ、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（以下「行政機関個人情報保護法」という。）、独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律（以下「独立行政法人個人情報保護法」という。）に基づき、「保有個人情報の漏えい、滅失又はき損の防止その他の保有個人情報の適切な管理のために必要な措置を講じ」ること（行政機関個人情報保護法6条1項、独立行政法人個人情報保護法7条1項）が、行政機関の長、独立行政法人等の義務とされている。条文を比較すると、公文書管理法では「漏えい」の防止のみが規定されているのに対し、行政機関個人情報保護法・独立行政法人個人情報保護法ではそれ以外に「滅失又はき損の防止」が規定されている点に違いがあるが、これは、特定歴史公文書等が「永久に保存」（公文書管理法15条1項）されるものであることから、「滅失又はき損」については、そちらで確保されているからであると理解することができよう⁽²⁹⁾。

これに対し、個人情報の訂正、利用停止請求等については、行政機関個人情報保護

(27) 特定歴史公文書等ガイドライン・前掲（注14）33頁「〈原本の特別利用〉」では、「原本の紙質、色合い、綴じの形式等を確認する場合等、原本を閲覧しなければ請求者の目的を達せられない場合」等に原本の特別利用を認めている。

(28) なお、原本利用を原則とできない場合においては、その「写し」が真正なものであることを国立公文書館が公証する制度も、併せて検討されるべきであろう。

(29) 宇賀・前掲（注26）138頁参照。

法及び独立行政法人等個人情報保護法では規定されているが（行政機関個人情報保護法 27 条以下、36 条以下。独立行政法人等個人情報保護 27 条以下、36 条以下）、公文書管理法には規定がない。この点については、国立公文書館等の主要な任務は、行政文書、法人文書に「記録された事実をありのままに受け入れ、永久に保存するとともに、一般の利用に供することである」から、「国立公文書館等が個人情報を有するとしても、受け入れた特定歴史公文書等にたまたま個人情報が含まれていたに過ぎず、当該個人情報を組織的に利用し、何らかの評価・判断をすることもないことから、個人情報保護の観点から、行政機関個人情報保護法等と同等の本人関与等の仕組みを設けることが必ずしも求められるものではないと考えられる。」と説明されている⁽³⁰⁾。しかしながら、この見解には疑問がある。

そもそも、公文書管理法 2 条 4 項 2 号及び同条 5 項 2 号が、行政文書、法人文書から特定歴史公文書等を除くための規定を置いたのは、この規定を置かなければ、特定歴史公文書等が行政文書、法人文書に入ってしまうからである。つまり、行政機関の一施設である、宮内庁書陵部図書課宮内公文書館・外務省大臣官房総務課外交史料館の職員は、特定歴史公文書等の保存・利用提供のために当該文書を組織的に用いており、独立行政法人等の一施設である国立公文書館の役員又は職員もまた同様であるからこそ、先述のような除外規定が必要になるのである。また、特定歴史公文書等については、公文書管理法 24 条によって移管元機関等による利用の特例（いわゆる行政利用）が認められていることからすると、やはり組織的な利用はなされるといえる。更に、叙勲候補者選考の基礎資料の内容（例えば経歴）の真偽を確認するために特定歴史公文書等を行政利用する場合等を想定できるのであれば、それによって何らかの評価・判断がなされることも否定できない。加えて、行政機関個人情報保護法等は、「特定の個人を識別することができるもの」（行政機関個人情報保護 2 条 2 項、独立行政法人等個人情報保護 2 条 2 項）を個人情報として保護しており、評価・判断の対象となる個人情報のみを保護しているわけでもない。以上からすると、特定歴史公文書等についても、行政機関個人情報保護法等と同等の本人関与等の仕組みを設けることが求められると解されよう。

確かに、特定歴史公文書等については、そこに「記録された事実をありのままに受け入れ、永久に保存する」ことが必要である。しかしながら、「記録された個人情報」が事実と異なっている場合には、正しい事実を将来の国民に対して説明できるように

(30) 『改訂 逐条解説公文書管理法・施行令』（ぎょうせい・2011（平成 23）年）64 頁。

することも必要であろう。そこで、この2つの必要性を満たすために、特定歴史公文書等については、訂正の申出を認め、訂正の申出があった旨及び当該申出に対する判断を「付せん」で付け、当該付せんが付されたままの状態を利用に供する義務を、国立公文書館等に課す必要がある⁽³¹⁾。

訂正の申出と同様に、利用停止の申出も特定歴史公文書等について認める必要があると思われる。行政機関個人情報保護法、独立行政法人等個人情報保護法は、個人情報違法に保有された場合等（行政機関個人情報保護法36条1項各号、独立行政法人等個人情報保護法36条1項各号）について利用停止請求を認め、当該利用停止請求に理由があると認められるときに、行政機関の長・独立行政法人等に利用停止義務を課している（行政機関個人情報保護法38条、独立行政法人等個人情報保護法38条）。特定歴史公文書等については、「行政機関・独立行政法人等が個人情報を違法に保有した事実」等を残す必要があることから、ここにおいても、利用停止の申出があった旨及び当該申出に対する判断を「付せん」で付け、当該付せんが付されたままの状態を利用に供する義務を、国立公文書館等に課す必要がある⁽³²⁾。

なお、公文書管理法、行政機関個人情報保護法、独立行政法人等個人情報保護法のいずれにおいても、「本人」のみを開示請求等の請求権者としているが、特定歴史公文書等については、当該文書の作成・取得から相当年限が経過しており、本人が既に死亡している可能性が高いことから、当該請求等は有名無実化することが想定される。また、特定歴史公文書等に記録されている個人情報は、将来的には本人以外にも利用されるものであるため、事実とは異なる個人情報が記録・保有されている場合には、一定範囲の遺族について上述の請求権・申出の権利を認める必要性が高いと考えられよう。この点については、親権者であった者が、個人情報保護条例に基づいて、死亡した未成年の子供の個人情報の開示を求めた事例における裁判例⁽³³⁾のように、「社会通念上、この子どもに関する個人情報を請求者自身の個人情報と同視し得るものとする余地もあるものと考えられる」ことを理由の一つとして、明文の規定なくしても遺族による開示請求を認める余地はある。しかしながら、明文の規定がない状況では、「一

(31) 宇賀・前掲（注26）164頁参照。

(32) 本稿では、行政機関個人情報保護法等が定める訂正請求・利用停止請求と区別する意味で「訂正の申出」・「利用停止の申出」という用語を使用した。その内容は、特定歴史公文書等に記載された内容の訂正義務、利用停止義務を国立公文書館等に課するものではなく、「付せん」による処理を義務づけるものであるため、「付せん処理の請求」「情報附記の請求」といった用語の方がふさわしいかもしれない。

(33) 東京高判1999（平成11）年8月23日判時1692号47頁。

定の場合には、遺族は故人の個人情報の開示等を請求できる」ことについて一般国民等が了知することは困難であることから、明文の規定を設ける必要がある。

4 特定歴史公文書等の利用制限事由の定め方

(1) 個人情報が記録されている特定歴史公文書等

公文書管理法 16 条 1 項は、特定歴史公文書等につき利用請求を認めているが、同項各号に掲げる場合には、その利用が制限される。

公文書管理法 16 条 1 項 1 号イ及び 2 号イは、その出自が行政文書・法人文書である特定歴史公文書等に「行政機関情報公開法第 5 条第 1 号に掲げる情報」、「独立行政法人等情報公開法第 5 条第 1 号に掲げる情報」が記録されている場合の利用制限を定めている。これらの条文は、いずれも個人情報について規定しているものである。行政機関情報公開法 5 条 1 号、独立行政法人等情報公開法 5 条 1 号ともに、その本文は、「個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの。」という表記になっている。したがって、ここでは、「又は」の前後に、①特定の個人を識別することができる情報、②特定の個人を識別することはできないが個人の権利利益を害するおそれがある情報、という 2 種類の情報が規定されていることになる。

ところで、公文書管理法 16 条 2 項は「国立公文書館等の長は、前項に規定する利用の請求…括弧内略…に係る特定歴史公文書等が同項第 1 号又は第 2 号に該当するか否かについて判断するに当たっては、当該特定歴史公文書等が行政文書又は法人文書として作成又は取得されてからの時の経過を考慮する」と定めている。この時の経過の考慮につき、特定歴史公文書等ガイドライン 13 頁「〈利用制限事由該当性の審査〉」では、「時の経過の判断に当たっては、国際的な慣行である 30 年ルール（1968 年 ICA（国際公文書館会議）マドリッド大会において出された、利用制限は原則として 30 年を超えないものとする考え方）をも踏まえる必要がある。」とされている。つまり、個人情報が記録されている特定歴史公文書等であっても、それが「国民共有の知的資源」であり、「主権者である国民が主体的に利用し得るものであること」（公文書管理法 1 条）から、一定の時期において利用制限をなくすこととしているのである。

特定歴史公文書等ガイドラインに示されている「30 年ルール」の妥当性についての

議論（20年で良いのではないか等）はあり得ようが、将来におけるいつかの時点で、個人情報記録された特定歴史公文書等の利用を（本人、遺族等のみならず）広く一般に認めるべきであること自体は、異論がないところであろう。永久に利用できないのであれば、当該文書を永久に保存する必要はないことになるからである。しかしながら、①の「特定の個人を識別することができる情報」については、その文理上、いくら時の経過を考慮しても、公文書管理法16条1項1号イ及び同項2号イに該当し続けることになってしまう。例えば、国立公文書館では「坂本竜馬履歴」⁽³⁴⁾について利用制限をしていないが、これには特定の個人を識別することができる情報が記録されており、文理的には利用制限の対象に入ってしまう。もっとも、坂本竜馬のような歴史上の人物については、「慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」（行政機関情報公開法5条1号イ、独立行政法人等情報公開法5条1号イ）に該当するため、個人識別情報であっても利用制限の対象に入らないとの考え方もあり得る⁽³⁵⁾。しかしながら、特定歴史公文書等には、歴史上の人物とまではいえない一般個人の個人情報も記録されているため、「慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」に該当するとは必ずしもいえないものも多数存在すると考えられる。

そのため、特定歴史公文書等について個人情報を理由とする利用制限を定めるに当たっては、公文書管理法16条1項1号イ及び同項2号イのように、個人識別性を理由とした利用制限を認めるべきではなく、「個人の権利利益を害するおそれ」の有無のみを基準とし、利用制限の有無を判断すべきであろう。

この点、国立公文書館においては、「独立行政法人国立公文書館における公文書管理法に基づく利用請求に対する処分に係る審査基準（2011（平成23）年4月1日館長決定）の「（別添参考）30年を経過した特定歴史公文書等に記録されている個人情報について」⁽³⁶⁾において、個人（一定の場合には遺族を含む）の権利利益を害するおそれの有無によって利用制限期間を判断することとしており、妥当である。このような実務上の取扱いに法律上の根拠を与えるため、公文書管理法16条1項1号イ及び同項2号イの規定は改正すべきであると考えられる。

(2) 行政機関を除く国の機関からの移管文書

公文書管理法14条によれば、行政機関以外の国の機関、具体的には、立法機関・司

(34) 請求番号：本館-2A-037-00・雑01204100

(35) 田中駒子「公文書管理法の施行と国立公文書館の取組」ジュリ1419号60頁参照。

(36) 国立公文書館ウェブサイト（http://www.archives.go.jp/information/pdf/riyoushinsa_2011_00.pdf）（参照2015（平成27）年2月25日）より入手できる。

法機関が作成・取得した歴史公文書等⁽³⁷⁾については、内閣総理大臣が、立法機関・司法機関との協議による定めに基づき、当該機関との合意により、その移管を受けることができ、移管を受けた内閣総理大臣は、それを国立公文書館（「国立公文書館等」ではない）に移管するものとされている。つまり、行政機関・独立行政法人等から国立公文書館等への移管は、法律上の義務としてなされるが（公文書管理法8条1項、11条4項）、立法機関・司法機関から内閣総理大臣への移管は、「合意」に基づいているのである。このような「合意」に基づく立法機関・司法機関からの移管は、三権分立の観点によるものであるとされている⁽³⁸⁾。

そして、三権分立の観点による上述のような移管制度が採られていることから、公文書管理法16条1項3号は、行政機関を除く国の機関（立法機関・司法機関）から移管された特定歴史公文書等の利用制限について、「当該国の機関との合意において利用の制限を行うこととされている場合」を利用制限事由として定めているとされている⁽³⁹⁾。

ところで、行政機関についても、公文書管理法が施行されるまでの国立公文書館への移管は、「合意」に基づいてなされていた⁽⁴⁰⁾。しかしながら、そのような方式では、行政機関の「各担当課の判断が優先され、内閣府（国立公文書館）の専門的意見が尊重されず、移管が進まない」⁽⁴¹⁾といった問題が生じていたため、現在のような方式が法定されたのである。

立法機関・司法機関も歴史公文書等を保有しており、それは、将来の国民に対して当該機関が説明責務を果たすための、国民共有の知的資源に該当するものであると考えられる。そのため、立法機関・司法機関についても、法律に基づく移管を義務づける規定を置くべきであろう。もっとも、立法機関・司法機関の文書を独立行政法人である国立公文書館が保存し、利用に供することについては、三権分立の観点から疑問が無いわけではない。そこで、本来であれば、それぞれの機関が独自に国立公文書館等に相当する施設を設置し、そこへ移管することが筋であるといえよう。しかしながら、それぞれの機関が国立公文書館等に相当する施設を設置していない現状にみると、内閣総理大臣を経由して国立公文書館に移管させるという公文書管理法14条

(37) 公文書管理法2条6項により、歴史公文書等の定義には、その作成・取得の主体が限定されていないため、立法機関・司法機関が作成・取得した文書も含まれる。

(38) 宇賀・前掲（注26）131頁、逐条解説・前掲（注30）61頁。

(39) 逐条解説・前掲（注30）73頁。

(40) 宇賀・前掲（注26）2頁参照。

(41) 有識者会議最終報告・前掲（注9）9頁。

の規定は、立法機関・司法機関が保有する歴史公文書等の散逸、廃棄等を防ぐための緊急避難的なものとして正当化できよう。

立法機関・司法機関の文書を、内閣総理大臣を経由して国立公文書館に移管すること自体は、緊急避難的なものとして正当化することができるとしても、その利用制限事由の定め方は問題である。公文書管理法16条1項3号によれば、立法機関・司法機関との「合意において利用の制限を行うこととされている場合」は利用制限がなされることになる。この合意は、立法機関・司法機関と内閣総理大臣との合意を指す⁽⁴²⁾。また、当該合意についての見直し規定は置かれていない。更に、公文書管理法16条2項が定めていた「時の経過」の考慮は、同条1項1号・2号該当性を判断するに際して要求されているにとどまり、同項3号には及ばない。そうすると、内閣総理大臣を経由して国立公文書館に移管された立法機関・司法機関の文書については、利用制限解除についての新たな合意がなされない限り、国立公文書館において利用に供することができなくなってしまう。これは、利用制限についての合意がなされた文書については、国立公文書館が立法機関・司法機関の閉鎖書庫として機能することを意味する。

確かに、立法機関・司法機関からすれば、内閣総理大臣を経由して国立公文書館に文書を移管した途端、それを一般国民等に利用させるか否かの判断から、自らが全面的に排除されることに躊躇を覚えるであろうことは推測に難くない。これは、移管についての合意を形成する上で大きな障害になるため、合意に基づく利用制限規定を置いたこともうなずけないわけではない。しかしながら、特定歴史公文書等の利用の可否を国立公文書館の長が決定するに当たり、移管時になされた合意に永続的に拘束されると解すべきではあるまい。そのため、当該合意についての定期的な見直し規定(移管後10年ごとなど)を置くべきと考える。

(3) 寄贈・寄託文書

公文書管理法によれば、寄贈・寄託により特定歴史公文書等となった文書の利用制限は、寄贈・寄託時に付された条件に依らしめられている。すなわち、「その全部又は一部を一定の期間公にしないことを条件に法人等又は個人から寄贈され、又は寄託された」特定歴史公文書等については、「当該期間が経過していない場合」に、利用制限がなされるのである(同法16条1項4号)。

「独立行政法人国立公文書館寄贈・寄託文書受入要綱」(2011(平成23)年4月1日館長決定)⁽⁴³⁾2条は、同館が法人等又は個人から寄贈又は寄託を受け入れる文書につい

(42) 宇賀・前掲(注26)155頁、逐条解説・前掲(注30)73頁。

(43) 同要綱は、国立公文書館ウェブサイト〈<http://www.archives.go.jp/information/pdf/>〉

ての、受入基準を定めている。そこでは、①国の重要な意思決定にかかわった国務大臣等の理念や行動を跡付けることができる重要な情報が記録されたもの（同条1号）、②国立公文書館が現に保存する特定歴史公文書等に記録された情報を補完することができる重要な情報が記録されたもの（同条2号）、③国の機関の統合、廃止又は民営化等によって歴史公文書等が継承されることがなく、散逸する恐れが極めて高いもの（同条3号）、の3点が基準として定められており、その内容自体は基本的に妥当なものであると考える⁽⁴⁴⁾。これらの基準に該当する文書は、「歴史資料として重要な公文書その他の文書」(公文書管理法2条6項)、すなわち歴史公文書等に該当するものであるため、その寄贈・寄託を国立公文書館等が受け、これを特定歴史公文書等化して永久に保存し、利用に供する必要性が高いからである。

もっとも、当該文書の所有権は法人等又は個人にあるため、寄贈・寄託契約を締結するか否かは、当該法人等又は個人の意思に委ねざるを得ない。寄贈・寄託後に当該文書が国立公文書館等において一般の利用に供されることにより、何らかの不利益が生じることを危惧する法人等又は個人からすれば、「一定の期間公にしない」という条件を付すことができるという点は、寄贈・寄託契約の締結に向けた安心材料の一つになろう。逆に、寄贈・寄託を受ける国立公文書館等からすれば、「一定の期間公にしない」という条件を付してでも、寄贈・寄託を受けておいた方が、当該文書の散逸・廃棄・劣化・破損・汚損等を防ぐことができるため、この「一定の期間公にしない」という条件は、法人等又は個人が所有する歴史公文書等を特定歴史公文書等化する上で、重要な意義を有していると評価することができる。

しかしながら、ここで注意が必要なのは、法人等又は個人から寄贈又は寄託される文書の中には、その出自が行政文書・法人文書であるものが存在することである。例えば、1972（昭和47）年の沖縄返還後に重大な緊急事態が生じ、米国政府が核兵器を沖縄へ再び持ち込むことについて事前協議を提起する場合、日本側はこれを承認するという内容の秘密の合意議事録（いわゆる沖縄密約文書）については、外務省に存在する関係ファイルの調査からは発見されなかったものの、外務省調査チーム「いわゆ

kizoubunsho_2011_00.pdf) (参照 2015 (平成 27) 年 2 月 25 日) で入手できる。

(44) 独立行政法人国立公文書館「平成 25 年度 独立行政法人国立公文書館業務実績報告書」(2014 (平成 26) 年 6 月) の「資料 3-54 寄贈・寄託文書一覧」(<http://www.archives.go.jp/information/pdf/h25/shiryous3-54.pdf>) (参照 2015 (平成 27) 年 2 月 25 日) によれば、公文書管理法が全面施行された 2011 (平成 23) 年 4 月以降の寄贈文書としては、「竹下登旧蔵文書」、「鈴木善幸関係文書」がある。

る『密約』問題に関する調査報告書」(2010(平成22)年3月5日)⁽⁴⁵⁾16頁によれば、「平成21年2月下旬、佐藤総理とニクソン大統領が署名したとされる『合意議事録』が佐藤元総理宅に同総理の遺品として残されていた旨が報じられた。調査チームにおいて、当該文書の写しを入手し、『他策』に記載されている『合意議事録』の内容と比較を行った。その結果、両首脳が署名を行った日付等の若干の相違はあるものの、内容は、ほぼ同一であることが確認された。」とのことである。佐藤元総理宅に残されていた文書の内容からして、これを、佐藤元総理とニクソン元大統領との間で交わされた私的文書であると解することは困難であろう。

「合意議事録」が、公文書管理法上の行政文書として保存されていたのであれば、当該文書は外務省大臣官房総務課外交史料館あるいは国立公文書館に移管され、特定歴史公文書等となっていたはずである。その場合であれば、寄贈・寄託文書とは異なり、「一定の期間公にしないことを条件」とすることはできない。ここにおいて、その出自が行政文書・法人文書であっても、それが一度私文書化し、国立公文書館等に寄贈・寄託された場合には、所有者の意向による利用制限が可能になるという事態が生じているといえよう⁽⁴⁶⁾。

出自が行政文書・法人文書であったとはいえ、それが一度私文書化し、法人等又は個人の所有物となった以上、所有者の意思に反して寄贈・寄託を強制すること、寄贈・寄託に際して条件を付さないようにさせることは、財産権の保障の観点、寄贈・寄託促進の観点から別途考察が必要であろう。この点については、問題点を指摘するにとどめ、他日の検討を期することにした。

三 おわりに

以上、公文書管理法制のうち、歴史公文書等の保存、利用に関わる諸課題を中心に検討を加えた。そこでは、①電子公文書等のファイル形式変換を巡る問題、②特定歴史公文書等の原本利用を原則としていることから生ずる問題、③特定歴史公文書等に記録されている個人情報の保護に関する問題、④特定歴史公文書等の利用制限事由の

(45) 同報告書は、外務省ウェブサイト〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/mitsuyaku/pdfs/hokoku_naibu.pdf〉(参照2015(平成27)年2月25日)で入手できる。

(46) 行政文書・法人文書の私文書化は、珍しい事象ではない。例えば、国文学研究資料館・収蔵歴史アーカイブズデータベース〈<http://base5.nijl.ac.jp/~archicol/>〉(参照2015(平成27)年2月25日)には、群馬県庁文書、山梨県韮崎市役所文書など、故紙業者、古書店から同館が購入した、出自が地方公共団体の行政文書であると考えられる文書が多数掲載されている。

定め方に関する問題が明らかとなった。これらの問題のうちいくつかのものは、国立公文書館を始めとする国立公文書館等の現場における保存・利用の実務に、公文書管理法が対応しきれていないことに原因があるように思われる。

勿論、公文書管理法が制定・施行されている現在において、法に基づいた公文書等の管理がなされるべきであることは言うまでもない。しかしながら、公文書管理法、同法施行令、特定歴史公文書等ガイドラインといった公文書管理法制が規定する個々の内容を詳細に検討すると、国立公文書館等の実務を十分に反映したものとなっていないため、本稿で指摘したような「条文と実務の齟齬」が生じているのは確かであると思われる⁽⁴⁷⁾。そして、少なくとも本稿で指摘した事項について、実務に合わせる形で法文を改正することは、公文書管理法1条が定める目的との関係では、より一層当該目的を達成することにつながると考える。

本稿で指摘した事項が、公文書管理法制定附則13条が定める、法施行後5年見直しの一助となれば幸いである。

なお、公文書管理法制については、公文書等の管理に関する専門職員の不在・養成の問題⁽⁴⁸⁾、公文書管理法34条に基づく地方公共団体の取組みを巡る問題等、まだ検討すべき事項があるが、別稿を期することにした。

(47) 京都大学大学文書館では、特定歴史公文書等ガイドラインを順守したが故に、同館が国立公文書館等に指定される前までは可能であった利用者自身による館外複写ができなくなり、利用者にはA4用紙1枚につき20円の負担を求めることになったとのことである。これも、条文(ガイドライン)と実務の齟齬に基づくものであると考えられよう。西山伸「公文書管理法と京都大学大学文書館」記録と史料22号15頁参照。

(48) 行政文書の管理につき専門職員の不在を指摘するものとして、小谷允志「記録管理の現状と課題」ジュリ1373号44頁参照。