

論 說

公文書管理法と警察文書

高 橋

滋

(一橋大学大学院
法学研究科教授)

- 一 はじめに
- 二 公文書管理法の制定と警察文書
- 三 公文書管理法と地方警察文書
- 四 今後の課題——地方警察文書の管理体制整備に向けて

一 はじめに

(一) 公文書管理法の成立

公文書管理法は、平成二一（二〇〇九）年三月三日に閣議決定され、閣法一七一号として衆議院に提出された。そして、同年六月一〇日に修正の上、翌日に衆議院を通過し、六月二四日に参議院本会議において、修正後の法案が可決され、同法は成立した。⁽¹⁾

同法は、公文書等の作成・利用・管理、さらには、現用期間（当該文書が行政目的のために利用される期間）を経過

した文書のなかで歴史的・文化的価値がある文書＝歴史公文書の保存のあり方等、文書のライフサイクルの全般について基本原則を明らかにし、現に行政目的に供されている文書＝現用文書の作成・管理・保存、歴史公文書の国立公文書館等への移管、移管後の管理・利用の具体的なあり方に関して必要な規定を置くことを目的としたものである（同法第二章・第四章）。また、同法は、独立行政法人等が管理している文書についても、行政機関と同様の制度整備を求め、これらの文書等のなかで歴史的意義を有するものについては国立公文書館等への移管が確保されるよう、同様の廃棄・移管の仕組みを設けている（同法第三章）。さらに、立法府・司法府あるいは他の公的機関や私人が管理、保存している文書のなかにも歴史的意義のあるものがあることに鑑み、これらを国立公文書館が受入れる制度を整備した（同法第二章中七条・第四章中一四条等）。そのほか、同法は、地方公共団体に対し、法律の趣旨に則り、文書の適正な管理に関する施策を策定し実施することを求めている（公文書管理法三四条）。

アメリカ、イギリス等の諸国は、情報公開制度が整備される前に、公文書管理法を策定し、文書管理の適正、歴史的意義のある公文書の保存・利用を確保する仕組みを整備してきた。また、ドイツにおいても、現用文書の作成・管理・保存については、行政の内部的規律に委ねられているものの、歴史的意義のある公文書の管理・保存・利用については、連邦公文書館法等の正規の法的規律が設けられている。⁽³⁾さらに、韓国等において、公文書管理法が成立し制度整備が進められている状況を踏まえるならば、今回、わが国においても公文書管理法が制定されたことは、大きな意義を有するものといえよう。

(二) 公文書管理法と警察文書等

そして、同法は、国の行政機関である国家公安委員会に適用され、さらに、国家公安委員会に置かれる特別の機関たる警察庁（警察法一五条、内閣府設置法五六条）にも適用されることが予定されている。その結果、国家公安委員会、警察庁の職員が作成・保有している文書（以下、「警察文書」という。）についても、同法の規定に則した文書管理のあ

り方が求められることとなる。⁽⁴⁾さらに、そのなかでも、歴史的・文化的意義があるものについては、国立公文書館に移管された上で、国民の利用に供されることが予定されている。また、既に述べたように、同法は、地方公共団体に對し、同法の趣旨に則つて文書の適正な管理に関する施策を策定し実施することを求めているので、都道府県公安委員會・都道府県警察が作成、保有する文書（以下、「地方警察文書」という。）について、制度の整備が求められることになる。

(三) 本稿の概要

そこで、本稿においては、以下、公文書管理法の概要を紹介した上で、警察文書、地方警察文書について、今後どのような文書管理が求められることになるのかを述べることにする。ちなみに、行政機関情報公開法の制定時に、国立公文書館への文書移管基準を見直すに際しては、移管後の文書の利用と関連して警察文書の取扱いが問題となつた。⁽⁵⁾そのような経緯を踏まえ、今回の公文書管理法制定に際しては、移管後の利用における警察文書の取扱いを変更している。この点も併せて紹介したい（以上、二）。その上で、公文書管理法の制定が、地方警察文書の管理等に与える影響を検討することにする⁽⁶⁾。最後に、今後の展望等、まとめを行うことにする（四）。

- (1) 同法は、同年七月一日に法律第六六号として公布されている。公文書管理法の解説として、参照、七条浩一「植草泰彦他「逐条解説公文書管理法」(ぎょうせい、二〇〇九年)、岡本信一「植草泰彦「Q & A 公文書管理法」(ぎょうせい、二〇〇九年)」。その他に、参照、紙谷雅子「漸く制定された『公文書管理法』と私たちの公文書」法学セミナー六六号(二〇〇九年)一頁等。

- (2) これまでも、国立公文書館以外に、外務省外交史料館や宮内庁書陵部等、歴史公文書の移管を受け入れてきた施設はある。今後も、これらの施設に歴史公文書が移管されることになるが、政府として統一した規律の下で保存・利用がされる必要があり、そのため、政令のなかでこれらの施設について指定がされることとされている(公文書管理法二条三

項)。

(3) アメリカ、イギリス、ドイツ等の公文書管理法制については、参照、総合研究開発機構Ⅱ高橋滋編『公文書管理法の法整備に向けて』(商事法務、二〇〇七年)一二八頁以下(アメリカ/野口貴公美、イギリス/友岡史仁、ドイツ/木藤茂)。さらに、フランスにつき、参照、牧原出『記録保存型文書管理』と『意思決定型文書管理』(前掲書二四六頁)。

(4) 国家公安委員会は、公文書管理法二条一項二号にいう「内閣府、宮内庁並びに内閣府設置法(平成十一年法律第八九号)第四九条第一項…規定する機関(略)」に該当する。また、警察庁は、同項四号にいう「内閣府設置法第五六条(略)の特別の機関」に該当する。そして、同項四号は、上記の機関のうち政令で定めるものについて、公文書管理法を適用するものとしているが、同様の規定を置く行政機関情報公開法(参照、同法二条一項四号)の施行令(平成十二年政令第四一号)においては、警察庁がこれに該当するものとして定められており(同令一条一項)、公文書管理法の施行令においても、同様の措置がとられるものと予想される(参照、七条他・前掲注(1)一二頁)。

(5) 参照、後出二―(3)―(3)。

(6) なお、三の部分は、高橋滋「地方公文書管理法制の現状と課題」ジュリスト一三七三号(二〇〇九年)四八頁の叙述を整理し、加筆したものである。

二 公文書管理法の制定と警察文書

(一) 公文書管理法制定前の法制度

公文書管理法が制定される前、わが国においては、行政機関情報公開法のなかに文書管理の取扱いが定められていたにすぎなかった。平成二二(二〇〇九)年の改正前の同法二二条は、情報公開法の適正かつ円滑な運用に資するため、行政機関の長は、行政文書を適正に管理するものとする、と規定し(一項)、政令に基づいて行政文書の管理に関する定めを設けるとともに、それを一般の閲覧に供しななければならないとしていた(二項)。さらに、政令で定めるべ

き事項が同条に列挙されていた(三項)。しかしながら、このような行政機関情報公開法の規定は、情報公開の適切な運用を確保するためのものであつて、公文書管理そのものを視野においたものではなかつた。行政機関情報公開法が制定される際には、公文書管理法を併せて制定すべきであるとの提言はされたものの、①情報公開制度が行政文書を開示する形式で行われる以上、行政文書の管理は情報公開の適切な運用の前提条件であることから、必要最小限の規定を情報公開法に設ける必要はあるものの、②情報公開法を創設する上で公文書管理法の整備が不可欠となる関係にないとの見地から、提言は採用されなかつた。

(二) 公文書管理法の制定

しかしながら、このような法律の仕組みでは、各府省における文書の作成、管理、保存が適切に行われることを確保するに十分ではなかつた。平成一四(二〇〇二)年には、行政機関情報公開法及び行政機関情報公開施行令の規定を踏まえ「行政文書の管理方策に関するガイドライン」(各省庁連絡会議の申合せ)が制定されているが、これは各府省の申合せにすぎず、政令に基づいて各行政機関の長が定める文書管理規則及びそれに基づく文書管理の実務を直接に拘束するものではなかつた。実際、公文書管理法の制定に行われた実態調査によれば、各府省の具体的な運用は区々であり、府省の文書管理総括セクションのイニシアチブにより、全体として適切な文書管理を確保する取組みがされている先進的な例がある一方で、規則どおりの運用がなされていないケースも少なからず散見された。また、各府省の業務の特徴、取り扱う文書の性格等により、一定期間経過後の文書の保存場所について、官房文書課等の書庫に集中保存・集中管理をしている府省もあれば、各原課で分散保存・分散管理をしている府省もあり、扱いが区々となつていた。⁽⁷⁾さらには、重要な政策決定の経緯・根拠を示す資料、国民的な行事・事業についての執行記録等は、歴史的文化的価値を有するものとして後世の国民の利用に供されるべきものであるが、そのような歴史的・文化的な価値を有する文書が、保存され、利用に供される体制は不十分であつた。

そこで、社会保険庁における年金記録の散逸、改ざん、文書保存期間満了前の文書の誤廃棄、文書の倉庫への放置等、文書管理に関する行政内の不祥事が多発したことを契機として、公文書管理法が平成二二（二〇〇九）年に制定された。

（三）公文書管理法の概要

このような経緯を経て制定された公文書管理法の概要は、次のようなものである。まず、(1)政府のなかに一元化された公文書管理担当中央機関と公文書管理委員会とを設け、(2)各府省の公文書の作成・保存・廃棄等の体制についての共通ルールを法律で定め、それが遵守されているかをチェックする仕組みを作る。また、(3)歴史公文書の国立公文書館等への移管を法的に担保し、国民の利用に供するための制度も整備された。

（1）公文書管理担当機関

まず、公文書管理担当機関についてであるが、法定前前は、現用文書の管理については行政機関情報公開法・行政機関個人情報保護法を担当する総務省が担当し、歴史公文書については独立行政法人国立公文書館を所管する内閣府が担当していた。そのため、文書のライフサイクル全体について責任をもつ中央担当機関は存在していなかった。公文書管理法はこのような状況を改め、公文書管理全般を統一して担当する機関として内閣府をあてることとした。さらに、統一的な公文書管理担当機関である内閣府に対し、公文書等の作成、管理等に必要なファイリングや保存についての専門的知識について助言し、第三者的な立場から意見を述べる機関として、公文書管理委員会が創設された（公文書管理法二八条以下、以下、かつこ内に条文を示す場合には、単に「法」という）。同委員会は、①政令の制定または改廃、②行政機関の長が定める文書管理規則の制定または変更、国立公文書館等の施設に移管された特定歴史公文書の廃棄、国立公文書館等の利用規則の制定または変更に際して必要とされる内閣総理大臣の同意（法一〇条三項、二五条、二七条三項）、③公文書等の管理改善のための行政機関の長に対する内閣総理大臣の勧告（法三二条、につい

て、内閣総理大臣の諮問を受けるものとされている（法二九条）。

(2) 文書の作成・保存と廃棄・移管

次は、文書の作成・保存と廃棄・移管のルール、そして、そのチェックの仕組みについてである。

(a) 行政決定における文書主義の原則　まず、公文書管理法は、意思決定における文書主義の原則を具体的に規律した（法四条）。同条は、行政機関は、「当該行政機関における経緯を含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、または検証することができるよう、処理に係る案件が軽微なものである場合を除き、……文書を作成しなければならない」と規定している。

(b) 現用文書の管理、移管・廃棄　公文書管理法（法二条四項）、行政機関情報公開法（二条二項）の整理によれば、「行政文書」とは、「行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているもの」をいう。そして、現用文書の作成（四条）、整理（五条）、保存（六条）、行政文書ファイル管理簿（七条）、移管または廃棄（八条）について、公文書管理法は、具体的な規律を置いている。

主な内容としては、まず、現用文書については、名称のほか、当該文書の性質に応じて、組織的に用いるものとして保有する期間⁽⁹⁾保存期間、保存期間が満了する日等を定めるものとされた（法五条一項）。そして、行政機関の長は、現用文書を、単独で管理することが適当な文書を除き、相互に密接な関連を有する行政文書を一の集合物（行政文書ファイル）にまとめた上で（同条二項）、行政文書ファイルを分類し、名称を付すものとされている（同条三項）。さらに、行政機関の長は、行政文書ファイルまたは単独で管理している行政文書について、保存期間の満了前のできるだけ早い時期に、保存期間が満了したときの措置として、歴史公文書等に該当するものにあつては国立公文書館等へ移管し、それ以外のものについては廃棄しなければならない（同条五項）。ちなみに、いかなる行政文書ファイルが保存されているかを行政が把握し、国民に明らかにするため、行政文書ファイル簿を作成し、公表することが義務付けられて

いる（法七条）。

そして、公文書管理担当機関としての内閣総理大臣は、各府省の公文書管理に対して、次のような関与の権限を付与されている。すなわち、行政機関の長が文書管理規則を制定し、行政文書を廃棄する際には、内閣総理大臣の同意が必要となる（法一〇条三項、二五条）。そのほか、行政機関の長は、行政文書の管理状況について、毎年度、内閣総理大臣に報告しなければならない（法九条一項）。加えて、内閣総理大臣は、必要と認める場合に、行政機関の長に対し、行政文書の管理について状況に関する報告・資料の提出を求め、職員に実地調査をさせることができる（同条三項）。ちなみに、報告・資料の提出要求、実地調査については、内閣総理大臣が必要と認めるときは国立公文書館にさせることもできる（同条四項）。

(3) 歴史的文化的財産としての管理・利用

既に述べたように、保存期間が満了した文書のうち、歴史資料として保存すべきものについては、国立公文書館等に移管されることとなる。歴史公文書として移管されるべきものの範囲については、政令により定めるものとされている（法五条五項）ことから、移管は各府省の法的な義務となっている。

次に、国立公文書館における利用については、①情報公開法の不開示事由に準拠した形で定められた利用制限事由に該当する場合以外は、国民の利用に供されるべきものとされ（個人情報保護の見地からの本人開示に相当する利用形態については、参照、法一七条）、②利用制限に不服があるときは、国立公文書館長等への異議の申立て、さらには、訴訟の提起ができることとされている。かつ、③利用制限に対する異議申立てについては、公文書管理委員会に対する諮問がされることとなった（以上につき、参照、法二一条・二二条）⁽¹⁰⁾。

ちなみに、公文書管理法の制定前の国立公文書館の利用規則においては、作成された年度から三〇年を経過していない文書⁽¹¹⁾についても、原則として、①個人識別情報⁽¹²⁾、③法人情報⁽¹⁴⁾、③国の安全情報、外交関係情報⁽¹⁵⁾のみが、利用制限

事由としてあげられているにとどまっていた。これは、現用期間が満了して行政機関の用に供する必要がないものと認められた歴史公文書の性格に由来するものといえる。

もつとも、この点については、行政機関情報公開法の不開示事由と比較して狭いものとなるのは当然であるとしても、犯罪取締り情報（行政機関情報公開法五条四号）、事務事業情報（同条六号）が一律に除外されていることへの批判があった。特に、犯罪取締り情報については、国立公文書館への警察文書の移管が進まない理由の一つであるとの指摘もあつた。⁽¹⁶⁾

そこで、公文書管理法は、国立公文書館等に移管された文書等⁽¹⁷⁾特定歴史公文書等の利用を制限できる事由として、個人識別情報、法人情報、国の安全情報に加えて、事務事業情報と犯罪取締り情報とを新たに明示している（法一六条一項一号）。⁽¹⁸⁾もつとも、現用期間を満了した文書であることを踏まえ、国立公文書館等の長が文書のなかに利用制限事由に該当する情報が含まれているか否かを判断する場合には、当該文書が作成または取得されてからの時の経過を考慮すべきことが明示されている（法一六条二項）。他方、移管元の行政機関の判断を踏まえて判断がされるべき点を踏まえ、公文書管理法は、まず、移管に際して、当該行政文書に含まれている情報が利用制限事由に該当すると行政機関の長が認めるときには、その旨の意見を付さなければならぬ、と規定した（法八条三項）。⁽¹⁹⁾その上で、国立公文書館等の長が利用制限について判断する際には、その意見を併せて参酌することも求められている（法一六条二項）。

（四） 公文書管理法と警察文書

既に述べたように、国家公安委員会・警察庁が作成しまたは取得した文書は、公文書管理法の適用を受ける。したがって、法施行後は、警察文書についても、法の定めに従った文書管理がされるべきことはいうまでもない。

もつとも、警察文書のなかには、捜査上の機密、警備・治安維持等に係る文書が多数存在しており、そのような文書については、警察庁内部においても、文書作成部局の外にいる者に閲覧を許すときには厳密な制限を課す等の管理

がされている。この点に関連して、公文書管理法の制定を議論する際に設置された有識者会議に対し、警察庁は、「行政文書ファイルの性質・内容に応じ公文書管理担当機関の閲覧に供することが適当でない場合が存する」と指摘し、①各府省における文書の移管・廃棄等への公文書管理担当機関（または国立公文書館）の関与、②管理の実施状況の把握と不適切な実態の是正に際しての担当機関（または国立公文書館）の関与について、配慮されるべきであるとの意見を提出していた。²⁰⁾

この点につき、移管・廃棄に関する公文書管理法八条、内閣総理大臣による資料の提出要求・実地調査に関する同法九条等には特段の文言は盛り込まれていない。しかしながら、移管・廃棄に関する判断や実地調査等がされる際、機密を必要とする文書については、その性格を踏まえ、行政文書ファイル管理簿・行政文書ファイルの作成や管理の実態等を外見的にチェックすることが関与の主たる形態となろう。ただし、文書の適正管理の観点からは、外見のチェックを超え行政文書ファイルの内容にわたる調査がされる必要があることも完全には否定できず、この点は、今後検討されるべき課題である。

(7) 参照、公文書の在り方等に関する有識者会議「第五回会合」（平成二〇年五月一五日）資料四「上川大臣の各府省視察結果の概要」二二頁。

(8) 参照、平成一九年（二〇〇七）年一月二三日の第一六八回国会本会議での鉢呂吉雄議員（民主党）・富田茂之議員（公明党）の質問に対する石破茂防衛大臣の答弁（衆議院本会議録七号七頁・一〇頁）等。文書の未作成の事例については、防衛省における装備審査会議の議事録の未作成も問題となった。この事例につき、例えば、参照、平成一九（二〇〇七）年一月七日の第一六八回国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動並びにイラク人道復興支援活動等に関する特別委員会の会田茂之議員（公明党）の質問に対する福田康夫内閣総理大臣の答弁（衆議院委員会議録一〇号九頁）等。

(9) 現行制度の下では、三〇年、一〇年、五年、一年等の区別がある。ただし、公文書管理法も、政令の定めるところにより、保存期間を延長することを認めている（法五条四項）。

(10) さらに、公文書管理法は、行政機関情報公開法が定める第三者保護手続と同様の手続を定め、特定歴史公文書の利用に際し、第三者情報が違法に開示されることとなることが防止される仕組みを設けている（参照、法一八条）。

(11) 一九六八年のICA（国際公文書館会議）マドリッド大会において、利用制限は原則として三〇年を超えないものとすべきとする三〇年原則が決議されていること等に鑑み、現行の独立行政法人国立公文書館利用規則（平成一三年四月二日規程第七号、最終改正平成一八年六月二〇日規程第七号。以下、注において「利用規則」という。）は、作成された年度から三〇年以上を経過した文書とそれ以外について利用制限事由を区別している。

例えば、当該文書が作成された年度から三〇年を経過していない文書については、行政機関情報公開法の個人情報保護に準じた利用制限事由が規定されている一方、三〇年を経過した文書については、個人の秘密等については、学歴または職歴等については三〇年以上五〇年未満、国籍、人種または民族等については五〇年以上八〇年未満、門地、遺伝性の疾病、犯罪歴等については八〇年以上、利用制限を認めるにとどまる（ただし、原則として、当該情報が本人についてのものである場合の利用は認められる。）。参照、利用規則四条二項。

(12) なお、歴史公文書であることの性格上、利用により破損または汚損のおそれがある場合のほか、個人から寄託された文書であって一定の期間公開しないことが条件とされた場合にも、利用制限が認められている。参照、利用規則四条一項二号・三号。

(13) 利用規則は、現用文書における行政機関情報公開法の請求開示と行政機関個人情報保護法の本人開示に相当する利用を併せて規定しているため、歴史公文書等に含まれる個人情報等を当該情報の本人（本人が未成年者または成年被後見人である場合は、法定代理人を含む。）が利用する場合であって、①当該情報を利用に供することにより、本人の生命、健康、生活または財産を害するおそれがあるもの、②個人の評価（個人の指導、診断等に関する情報）に関する自己を本人とする個人情報であって、当該情報を利用に供することにより、同種の評価に著しい支障が生ずるおそれがあるものに該当しないときには、利用を認める規定を置いている（利用規則四条一項一号イ（四））。

- (14) 法人情報（事業を営む個人に関する情報を含む。）についても、三〇年を超えない文書の場合には、行政機関情報公開法と同様の形で利用制限が行われるものとされているの対し（利用規則四条一項一号ロ）、三〇年を経過した文書については、①公にすることにより、当該法人等または当該個人の権利を害するおそれのあるもの、②不正競争防止法二条六項に規定する営業秘密であつて、当該情報を公にすることにより、当該法人等または当該個人の利益を不当に害するおそれのあるもの（当該文書等の作成または取得の日の属する年度の翌年度の四月一日から起算して八〇年を経過していないものに限る。）についてのみ、利用制限が認められる（利用規則四条三項（一）・（二））。
- (15) 国の安全、外交関係情報についても、三〇年を経過していない文書については、行政機関情報公開法と同様の形で利用制限が認められる（利用規則四条一項一号ハ）のに対し、三〇年を超えた文書については、国の安全が不当に害される等のおそれが明白にあると移管元機関の長が認めるにつき相当の理由があると認められるときにのみ、利用制限が許される（利用規則四条四項）。
- (16) 参照、公文書管理の在り方等に関する有識者会議「第六回会合」（平成二〇年五月二八日）における筆者の発言（第六回会合議事録三五頁以下）。
- (17) ただし、監査・検査・取締り等に関する情報であるイ、国・地方公共団体等の経営情報であるホに限る。参照、法一六条一項一号ロ。
- (18) 具体的には、「公にすることにより、犯罪の予防、鎮圧または捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると当該特定歴史公文書等を移管した行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報」が利用制限事由として規定されている（法一六条一項一号ニ）。
- (19) この点は、独立行政法人等から移管される場合についても同様である。参照、法一一條五項、法一六條二項。
- (20) 参照、公文書管理の在り方等に関する有識者会議「第九回会合」（平成二〇年六月二三日）資料五「公文書管理の在り方等に関する有識者会議中間報告に対する意見」。なお、このような配慮が必要な文書は防衛省・法務省等が管理する文書にも含まれるものと考えられる。

(一) 地方の現状——公文書管理に関する一般的規律

東京都をはじめとする地方公共団体の文書管理法制度の現状は、公文書管理法が制定される前の国のそれと大差はない。公文書管理については、東京都、大阪府、神奈川県等の大規模な団体においても、国との類似の仕組みにおいて情報公開条例の委任に基づく首長の規則によって文書の作成、管理、保存等に関する規律が置かれているにとどまる。⁽²¹⁾さらには、京都府、愛知県等のように、都道府県レベルにおいても、首長の発する訓令の形式でルールを定めている例がある。⁽²²⁾

もつとも、公選制の首長による指揮監督の下で行政運営が行われる地方公共団体においては、首長の規則ではあっても、①知事部局の行政機関の公文書管理について法的拘束力をもって規律すること、②各部署における公文書管理について公文書管理担当部局に監視・監督権限を付与すること、③歴史的価値ある公文書等が公文書館等に移管され、保管されることにつき拘束力を伴って規律すること等につき、実効性を有する仕組みを設けることは可能である。⁽²³⁾他方、多元的執行機関制の特徴をもつ地方自治制度においては、教育委員会、人事委員会・公平委員会等、首長から独立した権限の行使を認められる各種委員会があり、さらに、地方議会事務局も存在しているので、そこでの公文書管理のあり方も問題となる。

ちなみに、公文書管理法制定の動きが徐々に具体化するにつれて、公文書管理に関する関心は一部の地方公共団体において高まってきた。そのなかで、ごく少数ではあるが、公文書管理条例を制定し文書管理体制を強化する試みが現れた。まず、平成一三(二〇〇二)年に宇土市文書管理条例が制定され、これに旧金光町文書管理条例、ニセコ町文書管理条例が続き、平成一八(二〇〇六)年には大阪市が公文書管理条例を制定した。⁽²⁴⁾

(二) 公文書館に関する法律・条例等

(1) 公文書館法

公文書管理法一般とは別に、歴史的価値のある公文書を保存する施設¹¹ 公文書館について地方を含めて規律する法律として、昭和六二（一九八七）年に制定された公文書館法がある。ただし、この法律は全七か条の短いものである。かつ、①歴史的公文書等の保存及び利用に関する国・地方公共団体の責務が規定されている（同法三条）ほか、②公文書館の定義を置き、館長・専門職員¹²の公文書館への配置を定め（四条）、③公文書館の設置に必要な資金の融通、あつせんに国が努めるものとし（六条）、④内閣総理大臣が地方公共団体の求めに応じて技術上の指導または助言ができるとしている（七条）ものの、その内容は、地方の公文書館整備を強力に推し進めるものではなかった。⁽²⁵⁾

もつとも、公文書館法は、地方公共団体の設置する公文書館の設置に関する事項は、地方公共団体の条例で定めなければならぬ（五条二項）と規定しており、同法の制定以降は、公文書館を設置するに際して条例によって設けている例が多い。⁽²⁶⁾

(2) 公文書館の設置状況

地方にはじめて公文書館が設立されたのは山口県（昭和三四（一九五九）年）である。その後、昭和三〇年代に京都府、昭和四〇年代に下関市、東京都、埼玉県等が続き、公文書館法が制定される前後から都道府県において公文書館設立の動きが活発化した。内閣府大臣官房公文書管理室（当時、現在は公文書館管理課）が平成二〇（二〇〇八）年四月に調査した結果によれば、三〇都道府県、七政令指定都市、一五市区町村の計五二の公文書館が地方に設置されている。さらに、同年一〇月に芳賀町に設置され、他に五団体（二県、三市）が計画中である等、公文書館を設置する地方公共団体の数は増えてきた。⁽²⁷⁾

もつとも、一七〇〇を超える普通地方公共団体の数と比較するならば、設立数が六〇に満たない現状は、歴史的公

文書を管理、保存する体制としては不十分である。さらに、公文書館が設置された団体にあっても、設立の当初から予算・人材の確保の課題が恒常的に発生している。加えて、近時は、自治体財政の悪化に伴い、資料の一部を屋外の倉庫に保管し、場合によっては資料の一部廃棄を行う例も出ている。さらに、一部では指定管理者制度が導入され、職員研修や管理等が手薄になり、職員が減らされる等の影響が出ている。⁽²⁸⁾

(三) 条例・規則の内容——先進的事例

(1) 公文書の作成、管理、保管

以上述べてきたように、多くの地方公共団体において、公文書管理・公文書館に関する条例等の制定は遅れており、公文書館の整備も十分とはいえない。しかしながら、一部の自治体において公文書管理条例が制定され、公文書管理条例が制定されていなくとも、情報公開条例の委任に基づく文書管理規則等に一定の規定を設けている例がある。さらに、公文書館条例の形式により、公文書館における歴史公文書の保存のみならず、公文書館への公文書の移管等に関する規律を置いている場合がある。本稿においては、以下、地方公共団体の先進的な事例を紹介しつつ、公文書管理法制定後の、地方警察文書を含めた地方公共団体の制度整備に関する課題を探っていくことにする。その際、まずは、知事部局における取扱いを概括的に検討した後に、教育委員会等の部局、特に地方警察文書の管理制度のあり方について、述べることにしたい。

まず、条例の規律を設けている先進的な自治体においては、公文書管理について詳細な規定が置かれている。例えば、平成一八(二〇〇六)年に制定された大阪市公文書管理条例⁽²⁹⁾においては、説明責任の観点から、意思決定に際しての文書作成主義を厳密に採用する等、公文書の作成、保存、廃棄のルールを明確にしている。また、ニセコ町公文書管理条例においては、①組織的及び効率的な文書管理と事務の適正化及び効率化のために、職員で構成する文書管理委員会を町長が設置し、②情報公開審査会に対し町長が文書管理の運用状況等を報告する、と規定している。⁽³⁰⁾

一方、そのほかの都道府県の多くは、情報公開条例の委任がある場合もあるが、首長の文書管理規則のレベルにおいて、対応する規定を設けている。例えば、東京都文書管理規則では、①事案の決定につき、電子決定方式（例外的に書面決定方式）により起案文書に基づいて決定権者が決定するとして、決定における文書主義の原則を明示し（規則三条。以下、単に「規則」という）、②文書主任、文書取扱主任、ファイル責任者等の管理組織体制を整備している（規則五条以下）。加えて、③文書の作成、管理について、統一的な「文書総合管理システム」が導入され、起案から意思決定についての基本システムを知事部局において共通化している（規則二〇条以下）。さらに、④文書の整理・保存に関する規律が設けられており（規則三八条以下）、⑤その際には、各文書の内容に応じ、予め定められた文書保存期間表に基づき、長期、一〇年、五年、三年、一年、一年未満に区分された保存期間が定められることとなっている（相互に密接に関連する文書は、一群の文書等として主たる文書の保存期間に併せて整理することが認められる。規則三九条二項）。このように、東京都文書管理規則は、知事部局に関しては、公文書管理法の重要な規律につき一応の対処を済ませているものと評価できよう。

もつとも、東京都の文書管理規則においては、知事部局のなかに最終的に公文書管理について責任を有する部局を指定しておらず、文書作成部局における文書管理の状況等について、調査権限を行使した上で監督指導する体制とはられていない。この点、神奈川県行政文書管理規則においては、①法務文書課長が本庁及び所における行政文書事務を総括するものとした上で、②法務文書課長は、課長、課内室長及び所長に対し、必要な指導を行うことができ、必要があると認めるときは、実態を調査し、もしくは報告を求め、またはその処理に関し改善の指示をすることができ、と規定して、法務文書課長に一定の責任と権限とを付与している³¹。かつ、課長及び所長は、それぞれの課または所における行政文書事務を統括する、と規定して、文書管理に関する責任体制を整備している³²。大阪府行政文書管理規則においても、行政文書の管理の実態を調査し、または文書管理者に対し報告を求め、もしくは改善のための指

示を行うことができる権限を法務課長に付与している。⁽³³⁾

(2) 公文書の廃棄、移管、保存

次に、文書作成部局から歴史的価値のある公文書の移管を受け、保存を受ける体制、保存期間を経過したそれ以外の文書を廃棄する体制について、検討することにする。

まず、既存の公文書管理条例のなかには、文書の廃棄、移管、保存に関する規律が設けられている。例えば、大阪市公文書管理条例においては、規則に基づいた公文書の廃棄、歴史的価値ある文書の市長への引継ぎ等が定められている。⁽³⁴⁾ この点、宇土市文書管理条例は、歴史的文化的価値がある文書の移管を受け保存する権限を教育委員会に付与している。同条例によれば、①教育委員会は、保存の必要があると認めるときは、市長に廃棄対象文書の引継ぎを求めることができ、②市長は、廃棄文書の引継ぎを求められたときは、特別な理由がある場合を除いて求めに応じなければならぬ。さらに、教育委員会に対しては、引継ぎを受けた文書の価値を評価し、引き続き保存する必要があるかを否かを決定し、必要があると決定したときは、整理保存、管理する義務が課されている。⁽³⁵⁾

また、公文書館を先駆的に整備してきた自治体の中には、公文書館条例のなかに歴史的価値のある公文書の移管、文書の廃棄に関する規律を設けている例もある。その典型が神奈川県であり、神奈川県公文書館条例によれば、県の機関（知事、議会、公営企業管理者、病院事業管理者、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、労働委員会、取用委員会等。ただし公安委員会は除かれている。）は、その保存する公文書等が現用でなくなったときは、速やかに当該公文書等を公文書館に引き渡さなければならず、知事は、引き渡された公文書等について、知事が別に定める基準により、歴史資料として重要な公文書等を選別し、保存しなければならぬ。他方、知事は、引き渡された公文書等のうち、前項の規定により保存する公文書等以外の公文書等を、確実に、かつ、速やかに廃棄しなければならないとされている。⁽³⁶⁾ 公文書館条例に基づき、公文書の廃棄、歴史的公文書の移管が、知事の責任において行われる体制がと

られていることが確認できるであろう。

他方、公文書管理規則のレベルにおいては、廃棄、移管、保存についての規律が最小限度にとどめられている例も多い。例えば、大阪府行政文書管理規則においては、適正文書の廃棄と歴史的意義のある文書の保存について、それぞれ一箇条の規律を置くにとどまる。他方、先に紹介した東京都の場合においては、長期の文書は、作成または取得した日の属する会計年度を基準として九年を経過しない時点において公文書館長に引き継ぐことが義務づけられている⁽³⁷⁾。また、公文書館長は、長期保存文書以外の文書等についても必要と認める場合には、文書を管理する主務課長に文書等の引継ぎを求めることができ、主務課長は、特別の理由がある場合を除き、求めに応じなければならない、とされている点が、注目に値する⁽³⁸⁾。

(3) 歴史公文書の保存と利用

最後に、歴史的文化的に価値があるものとして公文書等が公文書館等に移管された後の保存と利用の体制について検討する。既に述べたように、公文書館法は、公文書館の設置については条例で定めるとしている⁽³⁹⁾ので、公文書館が設置された場合には、公文書館条例が同時に制定されるのが通例である(前出(一)①)。ただし、歴史的価値のある公文書の利用を住民に提供する公文書館は地方自治法二四四条の「公の施設」に該当すると解されるため、同法二四四条の二に基づき、設置・管理に関する事項は条例をもって定める必要がある⁽⁴⁰⁾。

ちなみに、条例設置のものであれ、それ以外の設置形態によるものであれ、公文書館への入場、閲覧の申し込みは広く認められることは当然としても、情報公開制度・個人情報保護制度と同様、閲覧の対象となる文書の中には一般の閲覧に供することが不適當な情報が含まれていることがある。そこで、神奈川県や東京都においては、これまでも、国の行政機関情報公開法の不開示事由にほぼ準拠して、一般の利用における制限を行ってきた⁽⁴¹⁾。また、既に述べたように、公文書管理法においても、利用請求権を国民に付与する一方、行政機関情報公開法五条に相当する利用制

限等を設けて、国民の利用請求権の保障と効率的かつ円滑な行政運営の確保の要請との間のバランスを図ろうとしている。したがって、今後は、その他の地方公共団体においても、公文書管理法の制限規定を参考としつつ、バランスがとれた利用基準を設けることが、一般的に求められよう。

ちなみに、歴史公文書の利用制限に対し、行政不服審査法上の行政不服申立てや行政事件訴訟法上の取消訴訟が提起できるかについては、地方公文書館に関しても見解の対立があった。⁽⁴²⁾この点、公文書管理法により、国立公文書館等の利用制限について明示的に行政不服申立て・行政訴訟ができることが認められた以上は、地方公共団体においても同様の措置がとられることが望ましいといえよう。

(4) 他の機関における公文書管理

公文書管理法の制定の際には、国の行政機関が作成、保有する文書とならんで、議会文書、司法文書の文書管理をどのように位置づけるかが問題となった。地方公共団体においても、同様に、議会文書及び議会事務局の文書が問題となるほか、執行機関の多元主義に基づいて知事部局と別に組織される各種の委員会、特に、公安委員会と、公安委員会の指揮監督下にある都道府県警察が作成管理する文書をどのように位置づけるかが問題となる。

まず、議会文書については、議会のイニシアチブの下で、議会事務局の文書の作成、管理、保存の体制が整備され、さらに、積極的に公文書館等への移管が促進されることが望まれる。この点、例えば、大阪市公文書管理条例二条二項は、規律の対象の中に議会文書を含めている。他方、都道府県のレベルにおいては、例えば、東京都議会議会局文書管理規程⁽⁴³⁾、神奈川県議会局行政文書管理規程⁽⁴⁴⁾が、知事部局等に関する行政文書管理規則とほぼ同内容の規律を盛り込んでいる。そして、これらについては、法形式上の問題は少ないとしても、内容的には知事部局に関する文書管理規程と同様の問題は残されているといえる。さらに、これらの管理規程には、現用期間が終了した後については廃棄の規定があるのみであり、公文書館への移管の規定はない。この点、例えば、大阪府議会事務局公文書管理規程には、

歴史的・文化的価値のある文書の選別と知事への引継ぎの規定があり、これらの規定のない都道府県については、改善の余地がある。

次に、教育委員会、公安委員会等の委員会等についてであるが、神奈川県においては、これらの委員会が独自に文書管理規則を設けている。⁽⁴⁶⁾この点は、東京都等の多くの都道府県においても同様である⁽⁴⁷⁾（その内容は都道府県警察の文書管理規則・規程とほぼ同様の内容であるので、後に併せて検討することにする）。ただし、神奈川県においても、文書の引継ぎについては、公安委員会の保有文書は移管の対象外とされている（参照、前出〔一〕②）。

次に、警察法に基づく都道府県警察における文書管理については、ほとんどの都道府県において条例・規則等に規定はない。その例外は、大阪府警察行政文書管理規則（平成一三年四月一三日大阪府公安委員会規則第九号）であり、東京都、神奈川県、京都府、北海道、愛知県、和歌山県等、多くの都道府県においては訓令の形で文書管理規程が置かれている。⁽⁴⁸⁾

ただし、その内容については、基本的に、①文書総括責任者、文書管理責任者、さらに、文書管理主任者、文書管理担当者等の文書管理担当者の体系を規律し、②文書の作成、決裁、合議、さらには、文書の審査の手続を示し、③文書の施行・登録、分類・保存期間、整理・保存の在り方を規定し、④文書の廃棄等についての定めが置かれている。

かつ、これらの規程のなかでは、多くの場合、①文書作成主義の原則が明示されているほか、文書管理の基本的なルールが規律されていること、②文書総括責任者（あるいはその補助者）⁽⁴⁹⁾には、各部署の文書管理の実態を調査し、報告を求め、是正・改善を指示し、あるいは、定期的な文書管理状況の報告を受ける権限を付与されていること、③秘密文書の作成・管理等に関する規律が盛り込まれていること、④文書の廃棄についての手続が、文書管理責任者の関与等を含め、厳密な形で規律されていること等、知事部局等に比して整理された形で文書管理に関する規律が置か

れている。この点は、厳格な情報管理が求められる警察行政の特殊性に應えるものとして評価されるべきであろう。もつとも、訓令で定められていること等、指摘すべき点がない訳ではない。この点は、最後に述べることにしたい。

- (21) 東京都においても、情報公開条例（平成一一年三月一九日条例第五号）三五条が、情報公開の適正かつ円滑な運用に資するため、文書管理について都規則によって定めると規定し、これを受け、東京都文書管理規則（平成一一年二月三日規則第二二七号）が制定されている。
- (22) 京都市文書規程（昭和三〇年一月五日京都市訓令第二六号）、愛知県行政文書管理規程（平成一六年三月三〇日訓令第四号）、和歌山県公文書管理規程（平成一三年三月三〇日訓令第一二号）。
- (23) 現に、後に見るように、東京都、神奈川県等においては、一定類型の文書について公文書館への文書移管が義務化されている。
- (24) 参照、宇土市文書管理条例（平成一三年三月二三日条例第三号）、ニセコ町文書管理条例（平成一六年二月一七日条例第二五号）。ちなみに、旧金光町文書管理条例は、合併により平成一八年三月二日に廃止されている。大阪市公文書管理条例（平成一八年三月三一日条例第一五号）を紹介するものとして、橋本浩典「大阪市公文書管理条例の策定と課題」レコード・マネジメント五五号（二〇〇八年）六二頁がある。
- (25) ちなみに、国立公文書館法（平成一一年法第七九号）一一条二項の規定に基づき、地方公共団体に対する内閣総理大臣の技術上の指導または助言については、内閣総理大臣の委託を受け、本来的な業務の遂行に支障のない範囲内で国立公文書館が行うこととされている。
- (26) もつとも、公文書館は地方自治法二四四条の「公の施設」に該当し、地方自治法二四四条の二が公の施設の設置・管理に関する事項は条例によって定めるとしている。したがって、公文書法の規定はこの趣旨を確認する意味を有するにとどまる。同法を所管していた内閣府も、同様の見解である。参照、総理府「公文書館法解釈の要旨」（昭和六三年六

月一日)。

- (27) 参照、公文書管理の在り方に関する有識者会議第五回会合(平成二〇年五月一五日) 配付資料「資料八 地方公文書館について」一頁。
- (28) 参照、公文書管理の在り方に関する有識者会議「第五回会合」資料八(前掲注(27))三頁。
- (29) 大阪市公文書管理条例四条は、①意思決定は軽微なものを除き文書をもって行われなければならないとし、かつ、②作成上の困難があり文書を作成できなかったときは、当該意思決定をした後に速やかに公文書を作成しなければならぬ、と規定している。
- (30) ニセコ町文書管理条例一二条・一三条等。さらに、参照、宇土市文書管理条例一一条等。
- (31) 参照、神奈川県行政文書管理規則(平成二二年三月三一日規則第一五号) 四条一項・二項。
- (32) ちなみに、神奈川県においては、文書管理規則のレベルでは、東京都にあるような起案や決裁に関する手続は定められていないものの、神奈川県行政文書管理規程(平成一一年三月三一日訓令第一号)において詳細な規律が置かれている。
- (33) 大阪府行政文書管理規則(平成一四年二月二七日大阪府規則第一二二号) 一九条。
- (34) 大阪市公文書管理条例七条一項・二項。市長以外の機関についても引継ぎの義務が課される(七条三項)。
- (35) 宇土市文書管理条例二四条・二五条。
- (36) 神奈川県立公文書館条例(平成五年一〇月一九日条例第二四号) 三条・四条。
- (37) 東京都文書管理規則四九条。もともと、同四一条の規定により、主務課長が常用文書と指定したものであるときは、その限りではないが、その際は、文書総合管理システムにその旨を明示することが原則として義務づけられる(規則四九条三項、同四一条)。
- (38) 東京都文書管理規則五四条。ちなみに、愛知県公文書管理規程は、保存期間が満了した文書のうちさらに一定の期間保存が必要な文書について、一部の例外を除いて法務文書課長に引き継ぐこととし(五九条)、さらに、文書の保存期間の満了前に、主務課長及び法務文書課長が当該文書についての公文書館長による選別を受けるべきことを定めている(六五条)。また、和歌山県公文書管理規程も、当初保存期間と最終的な保存期間の区別を設け、総務学事課長に文書を

引き継ぎ、文書の保存、移管を確保する体制を整備している（六一条、六二条、六九条、七〇条）。これらの規程は訓令であるものの、一応の手当がされているものと評価できよう。

(39) 東京都公文書館は、東京都公文書館処務規程（昭和四三年二月一日訓令甲第一九七号）に基づいて運営されているが、これは、公文書館法の制定前に設立されたことに起因するものである。

(40) 参照、前出注（26）。

(41) 参照、東京都公文書館における公文書等の利用に関する取扱規程（平成一四年三月二九日公告）二条二項、神奈川県立公文書館条例五条一項及び同施行規則（平成五年一〇月一九日規則第八六号）四条。

(42) 筆者は、以前、この点について否定的な見解を表明していた。だが、今回の法改正、裁判例における処分性の拡張の方向性に鑑みるならば、この見解は今日では妥当しないと考えている。高橋滋「国立公文書館における公文書等の保存管理とその公開」『橋大学法学部創立五〇周年記念論文集』（有斐閣、二〇〇一年）二三一頁以下。

(43) 平成一一年二月二七日議会議長告示第五号。

(44) 平成一一年三月三一日議會訓令第一号。この点、議長の訓令の形式については、改めるのが望ましい。

(45) 大阪府議会議事務局公文書管理規程（平成一五年三月二八日大阪府議會議規程第一号）三四条四項ないし六項。さらに、参照、徳島県議会議事務局文書編さん保存規程（平成一三年九月二八日議會議規程第四号）八条等。

(46) 参照、神奈川県教育委員会行政文書管理規則（平成一二年三月三一日教育委員会規則第一四号）、神奈川県公安委員会行政文書管理規則（平成一三年九月七日公安委員会規則第一二二号）。例えば、神奈川県公安委員会行政文書管理規則（平成一一年一月二二日訓令甲第六号）、神奈川県警察行政文書管理規程（昭五七年九月一四）という。）に文書事務主任を置くものと規定している（三項）。

(47) 参照、東京都公安委員会が策定した文書等の管理に関する規則（平成一三年三月二八日公安委員会規則第五号）のほか、東京都教育委員会文書管理規則（平成一一年一月二二日教育委員会規則第六四号）等。

(48) 警視庁文書管理規程（平成一三年三月二一日訓令甲第六号）、神奈川県警察行政文書管理規程（昭五七年九月一四

日神奈川県警察本部訓令第二二二号)、京都府警察文書規程(最終改正平成二〇年一月一日京都府警察本部訓令第二六号)、北海道警察文書管理規程(平成二一年三月一九日北海道警察本部訓令第七号)、愛知県警察行政文書管理規程(平成一六年一月二六日愛知県警察本部訓令第二七号)、和歌山県警察公文書管理規程(平成一三年一月二三日和歌山県警察本部訓令第二一号)等。

(49) 文書総括責任者としては、東京都(文書総括責任者としての明示はない。)、京都府、神奈川県、北海道のように、総務部長をもって充てる場合と、和歌山県のように警務部長を充てる場合とがある。さらに、愛知県では、企画・立案、接受・発送・編集・保存、実際の文書管理について、警務部長、総務部長、各部長とで役割を分担している例もある。

(50) 京都府警察文書管理規程六四条、北海道警察文書管理規程五六条のように、秘密文書の取り扱いは別に定めるものとしている例もある。

四 今後の課題——地方警察文書の管理体制整備に向けて

(一) 条例・規則による制度化

(1) 公文書館等での保存・閲覧、移管・廃棄

以上、地方公共団体における公文書管理法の現状を紹介し、地方公共団体の条例、規則等の規律内容を見てきた。最後に、公文書管理法が制定された現時点において、今後の制度の在り方を検討することにした。

公文書管理について一応の規律を置いている自治体にあっても、公文書管理について責任をもつ部署を設け、各部署における公文書の作成、管理、保存について監督、指導する体制をとっている例は稀である。さらに、公文書の廃棄、公文書館等、歴史的文化的価値のある文書を保存管理する機関への移管等については、一部の自治体を除くほかは、法令上の十分な手当てがほとんどなされていない。今後は、これらの点について、国の制度改正の趣旨を踏まえ

て必要な制度をとるための努力義務が、自治体に課されることになる。

まず、その場合の法形式であるが、首長制をとる地方公共団体においては、知事部局については統一的な文書管理体制をとることは可能であるし、知事が定めた文書管理担当機関が一定の権限と責任とを有して各部局における作成、管理、保存の体制を監督指導する制度を設けることも可能であろう。さらに、公文書の廃棄、移管等についてのルールが行政内部のものにとどまると考えるならば、一部の公共団体のように、訓令の形で規律したとしても、行政機関に対して拘束力をもつ以上は、廃棄・移管についての厳格なルールが定められていけば問題ないとする見解もなりたつ。しかしながら、今回の国の制度の改正は、歴史公文書を含め公文書全般が適切に作成、管理、保存されることが、現用文書についての情報公開・個人情報保護制度の適切な運用の成否を左右する重要な意義をもつのみならず、現在の国民が過去の意思決定の過程を知り、かつ、将来世代に対する行政の説明責任を確保する上で不可欠のものであることを踏まえたものである。したがって、少なくとも、情報公開条例、個人情報保護条例を保有している団体においては、歴史公文書の閲覧等に関する規律、歴史公文書の移管、その他の公文書の廃棄に関する規律については、条例によって必要な措置をとることが望まれる。その際には、歴史公文書の保存、利用についての専門的組織である公文書館を整備し、歴史公文書の性格に適合した利用規定を設けるべきであろう。ただし、その場合、包括的な文書管理条例を制定することは望ましいものの、歴史的公文書の保存、利用について公文書館条例の形式により規律することも許されよう。特に、公文書館を設ける場合には、それが「公の施設」としての性格を有すること及び公文書館法の規定を踏まえて、利用の在り方を含めて条例により規律することが適当である。

(2) 現用文書の作成、利用、保存

「現用文書の作成、利用、保存が適切に確保されることは、情報公開制度・個人情報保護制度の適切な運用の前提となるものではあっても、情報公開・個人情報保護の仕組みそのものではないため、法律・条例による規律の対象と

する必要はない」とする理解は、国については公文書管理法により修正された。過去における意思決定についての説明責任、将来世代の国民に対する説明責任を確保する上でも、現用文書の作成、利用、保存を適切に確保する仕組みを作ることは重要な意義を有する。このような観点からは、今後、首長による知事部局・地方機関に対する訓令の形式については、改められるべきであろう。さらに、歴史的公文書の閲覧につき請求権を付与する趣旨を明確にするためには、規則の形式をとるのではなく、住民の代表である議会の定めた条例によって定めることが望まれる。

(二) 盛り込まれるべき規律内容

(1) 歴史公文書の移管と利用

公文書館等における歴史公文書の保存、利用については盛り込まれるべき規律の内容については既に検討した。ちなみに、公文書館を置いている自治体にあつては、少なくとも、閲覧の制限に対する不服等を判断する際には、住民に与えられた閲覧の請求権と不開示事由によつて保護される各種の利益との間において適切な判断がなされることが求められるのであるから、指定管理者による管理の範囲から除外することが必要とならう。

他方、予算等の制約により、公文書館等、歴史公文書の保存、利用を担当する施設・機関を設けることが困難である自治体にあつても、歴史公文書の保存、利用については、教育委員会や総務部の法規課等、専門の部署を置き、その部署が責任をもつて移管を受け、保存に当たる体制を設ける必要がある。

歴史公文書の担当部署への移管、その他の公文書の廃棄については、歴史的公文書の管理あるいは公文書管理全般を担当する部署による関与の仕組みを設けることが望まれる。かつ、具体的かつ明確な移管基準を担当部署が策定し、基準に従つて実際に移管・廃棄がされているかを当該部署が調査、監督できる仕組みを設けることが適当であろう。

(2) 現用文書の作成・管理、保存・廃棄

公文書の作成、管理、保存については、意思決定に際しての文書作成主義、公文書管理担当部署の設立、当該部署

に対する文書作成状況の調査、監督権限の付与等が、これまでの規則・訓令等の内容に付加されるべきである。それゆえ、文書管理システムの導入による、文書の起案、登録、意思決定の仕組みの整備と併せて、これらの制度を整備することも、先駆的自治体においては検討されて良い。公文書管理担当機関としては、総務部の法規課等が考えられるほか、教育委員会に専門的な部署を設けることもあり得よう。

(3) 地方警察関係文書

公安委員会の文書については、移管の規定が欠けていることを既に指摘した。もつとも、国の場合には、外交資料館等の特別な施設が設けられていることから、知事部局とは別に、文書の作成、管理、保存及び歴史的価値のある文書について移管を受け、保存及び利用に供する組織・施設を設けることを考えることはあり得よう。

また、地方警察文書については、訓令で定められている点が問題であろう。大阪府のように公安委員会規則の形式をとる例もある。さらに、公文書管理条例等が制定された際に、条例に定められた共通ルールを受け、特則的規定を公安委員会規則により設ける等の形があり得る。この点は、国と共通する問題でもあるが、都道府県警察のみならず、都道府県全体を管轄する公文書管理担当機関からの外部的なチェックの意義を認めるならば、警察が定めた規定ではなく、都道府県レベルでの基本的な規律の下で公安委員会規則による特則を置く形式が望ましいように思われる。

他方、内容的には、多くの警察文書管理規程が比較的厳密な公文書管理のルールとシステムを取り入れていることが評価できる点は、すでに指摘した通りである。もつとも、後に見るように、神奈川県等においては、保存期間満了前の文書についても部内集中管理の観点から指定された文書管理担当者に文書を引き継ぐ仕組みが設けられている。この点は、適正な文書管理の観点からは、他の都道府県においても参考にされるべきであろう。

さらに、あえて指摘するならば、歴史公文書としての利用を明確に想定した規律が設けられていない点⁽⁹⁾が今後の検討課題となろう。すなわち、東京都のように、文書の保存期間について「長期」の区分を設けた団体においても、現

用文書としての保存期間の延長と廃棄に関する規律を置くのみで、歴史公文書の保存を想定した規定はない。⁽⁵²⁾ また、神奈川県のように、行政機関情報公開法等に準拠して最長の保存期間を三〇年とした団体においては、所定の保存期間を満了した場合の取扱いについて、「保存を要する処理済み行政文書」として、部内の文書管理責任者に引き継ぐことを規定している例はあるものの、⁽⁵⁴⁾これは保存期間内の部内集中管理に関するものであって、歴史公文書としての保存を想定したものではない。この点、都道府県警察行政の執行上、重要な価値のある公文書については、歴史公文書として広く後世の利用に供する仕組みが設けられるのが望ましい。

もちろん、そのなかには、広く国民の利用に供する上では問題のある文書も含まれているであろう。しかしながら、その場合にあつても、一定の期間、独自の観点からの厳格な管理の下におき、時の経緯のなかで徐々に制限を解いていく形で保存がされることが望ましい。地方警察文書についても、その管理、保存が適切に行われ、将来のしかるべき時期に国民の利用に供することが確保される仕組みを設けることは、警察行政に対する国民の理解を確保する上でも意義のあることであるように思われる。

(51) 警視庁文書管理規程二三条一項一号、北海道警察文書管理規程四四条、ちなみに、基本的に、「長期」とは、起算日から三〇年経過した後、引き続き保存し、または廃棄する判断を行うものをいう（前出、警視庁文書管理規程二三条一項一号）。他方、大阪府警察文書管理規則別表第二（一〇条関係）も最長の保存期間は「長期」としているが、「長期」とは一〇年を超える保存期間をいう。

(52) 参照、警視庁文書管理規程二六条ないし二九条、北海道警察文書管理規程四六条ないし五〇条。大阪府警察行政文書管理規則一〇条ないし一二条も同様である。ただし、北海道警察文書管理規程五四条の二は、廃棄の特例として、条例・規則、法規文書等の原議については、「引き続き保存するものとする」と規定している。

(53) 神奈川県警察文書管理規程二八条一項。さらに、参照、京都府警察文書規程五七条一項、愛知県警察文書管理規程五

七条一項、和歌山県警察文書管理規程三〇条一項。

(54) 神奈川県警察文書管理規程二九条。その他の例として、参照、京都府警察文書規程五五条、愛知県警察文書規程五三条四項、五四条等。さらに、条例等の原議としての保存を規定している例として、参照、和歌山県警察文書管理規程三五条。

(たかはし しげる)