

公文書管理法の施行と大学アーカイブズ

—名古屋大学の事例を中心に—

堀 田 慎一郎

【要 旨】

公文書管理法は、大学アーカイブズにとって大きな意義を持つ法律である。しかし同時に、大学アーカイブズが歴史的に重要な非現用文書を取り扱うにあたっては、国立公文書館等としての指定を受ける必要が生じ、それにとまなう多くの業務が課されることになった。施行5年後の見直しに向けて、指定のあり方や歴史公文書等の選定方法、個人文書等や刊行物資料の位置づけ、時の経過による利用制限への考慮の問題など、業務経験を積みながら議論を重ねて行く必要がある。また、地域の学術研究や高等教育のセンターである国立大学は、できるだけ国立公文書館等を設置すべきである。抜本的には財政的措置が不可欠だが、当面の措置として、より多くの独立行政法人等が国立公文書館等を設置することができる制度が望まれる。

【目 次】

はじめに

第1章 組織と関係規則の改編

第1節 国立公文書館等と歴史的文化的資料保存施設の指定

第2節 利用等規則の制定

第3節 法人文書管理規則の改訂

第2章 文書史料の取り扱い

第1節 受け入れ

第2節 整理と保存

第3節 利用手続き

第4節 利用制限

第3章 国立公文書館等の設置の是非をめぐって

おわりに

はじめに

平成23(2011)年4月1日、公文書等の管理に関する法律(平成21年7月1日法律第66号、以下、「公文書管理法」と略)が施行された。

同法は、公文書が作成・取得されて業務に用いられ、定められた保存期間が満了したのち、廃棄されるかアーカイブズに移管され、移管された公文書は歴史資料として国民の利用に供せ

られるという、いわゆる文書のライフサイクル全体を対象として、国の行政機関や独立行政法人等の公文書管理について包括的に定めた、我が国では初めての法律である。

とくに同法では、歴史資料としての公文書等を「歴史公文書等」と定義し、国民共有の知的資源として国民が主体的に利用しうるものであり、その適切な保存や利用は現在および将来の国民に対する説明責任を全うするものであると位置づけられた。歴史公文書等は、現用文書の段階でその選定がおこなわれ、保存期間満了後は必ず国立公文書館等に移管することが義務づけられた。また移管後は、国立公文書館等によって適切に保存されるべきものとし、利用については国民の利用請求権によるものとして、厳正な取り扱いが求められるようになった。

このように、アーカイブズの立場から見てもきわめて画期的な内容をもつ同法であるが、問題点がないわけではない。もちろん、最初から完璧な法律がありようはずはなく、運用の結果を踏まえながら適切な改善をおこなっていくのが当然である。この公文書管理法のような、これまでに類する法律がなかったものにおいては、なおさらにそうであろう。実際、公文書管理法附則第13条第1項では、施行後5年をめぐりに、同法の見直しを検討する義務を政府に課している。これにそなえて、今から改善策を模索していく必要がある。

本稿は、主に国立大学法人が設置するアーカイブズ(文書館)、とくに名古屋大学が設置するアーカイブズである名古屋大学大学文書資料室¹⁾が、公文書管理法の施行によってどのような影響を受けたのかを明らかにし、それを通じて同法の意義や問題点を検討しようとするものである²⁾。

これまでも、公文書管理法と大学アーカイブズの関係を論じたすぐれた論考がある³⁾。本稿は、それらの先行研究の成果を踏まえて、公文書管理法の施行が大学アーカイブズに与えた影響について、大学アーカイブズの機能全体を視野に入れつつ総合的に検討するものである。

第1章 組織と関係規則の改編

本章では、公文書管理法が大学アーカイブズの組織や関係規則に与える影響について述べる。なお、本章は、当該大学が国立公文書館等を設置することを前提としている。設置しない場合については、第3章で述べる。

第1節 国立公文書館等と歴史的文化的資料保存施設の指定

公文書管理法では、国の行政機関および独立行政法人等(国立大学法人もこれに含まれる)

1) 筆者は、同室の専任室員(助教)として、開室時間には常時勤務している。

2) 公文書管理法の制定過程における論点や議論については、小池聖一「公文書管理法における「歴史公文書」と「特定歴史公文書」—その生成過程と問題点—」(『広島大学文書館紀要』第13号、2011年3月)を参照されたい。

3) 主なものとして、菅真城「公文書管理法と国立大学アーカイブズ」(『レコード・マネジメント』第60号、2011年3月)、前掲、小池聖一「公文書管理法における「歴史公文書」と「特定歴史公文書」」、村上淳子「広島大学文書館における「国立公文書館等」の指定に係る対応—公文書管理法に基づく政令指定の経緯及び提出書類について—」(前掲、『広島大学文書館紀要』第13号)、岡田泰司「公文書管理法施行後の法人文書管理及び法人文書管理システムの運用について」(前掲、『広島大学文書館紀要』第13号)などがある。

の法人文書等のうち歴史公文書等にあたるものについては、保存期間満了後、同法が定める「国立公文書館等」に移管しなければならないとされている。つまり、国立大学法人（以下、「国立大学」と略）が、非現用の法人文書を歴史資料として永久に保存し、一般に公開しようとする場合、機関内にアーカイブズ相当組織を設置し、内閣総理大臣から国立公文書館等としての指定を受けなければならない。

独立行政法人等がアーカイブズを国立公文書館等として設置する場合、組織のあり方として、大きく分けて3つの選択肢がある。

即ち、①アーカイブズが国立公文書館等のみの指定を受け、法人文書であるか否かを問わず、所蔵資料を全て「特定歴史公文書等」⁴⁾として取り扱う。②アーカイブズの内部を2つの組織に分けて、一方の組織が国立公文書館等の指定を受けて法人文書のみを特定歴史公文書等として所蔵し、もう一方の組織が公文書管理法第2条第4項第3号および同法施行令第5～6条に基づく内閣総理大臣の指定を受け、個人・団体文書等を「歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料」として所蔵する。③アーカイブズは国立公文書館等のみの指定を受け、法人文書のみを取り扱い、その他の個人・団体文書等は「歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料」の保存施設（以下、「歴史的文化的資料保存施設」と略記する）として内閣総理大臣の指定を受けた学内の別の組織（附属図書館や博物館等が考えられる）が所蔵する。

公文書管理法の施行と同時に国立公文書館等の指定を受けた6つの大学アーカイブズのうち、①を選択したのは名古屋大学大学文書資料室、京都大学大学文書館、神戸大学附属図書館大学文書史料室、九州大学大学文書館、②を選択したのは東北大学史料館、広島大学文書館で⁵⁾、③を選択したものはなかった。

①を選択した、筆者が勤務する名古屋大学大学文書資料室（以下、「資料室」と略）でも、②、③を検討した。ただ②は、現状ですらきわめて小さい資料室の組織⁶⁾を、これ以上細分化することは難しいと判断した。また③は、検討する時間が短く附属図書館等と十分な議論ができなかったこと、さらに資料室が所蔵する法人文書と個人・団体文書⁷⁾は、名古屋大学の歴史に関わる資料という意味ではきわめて密接な関係を有しており、これを別個の組織で所蔵することについての懸念、などにより当面は断念した。

しかし、詳しくは第2章で述べるが、①の形態では、個人・団体文書も「歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料」（以下、「歴史的文化的資料」と略）より厳しい管理が求められる「特定歴史公文書等」として取り扱わなければならないため、アーカイブズに大きな負

4) 国立公文書館等に移管された歴史公文書等のこと（公文書管理法第2条第7項）。

5) 広島大学文書館は、国立公文書館等の指定は文書館全体として受け、文書館の中に設置されている大学史資料室が歴史的文化的資料保存施設としての指定を受けるという方法をとっており（前掲、村上淳子「広島大学文書館における「国立公文書館等」の指定に係る対応」）、②とはいえないかもしれない。ただ同館は、以前から館の組織を公文書室と大学史資料室に分けており、公文書室長は文書館長が兼任しているので、大きく分類すれば②に属すると言える。

6) 名古屋大学大学文書資料室のスタッフは、室長（併任教授）1名、室員（専任助教）1名、事務職員（主任）1名、事務補佐員6名（週29・5時間1名、週14時間2名、週7時間3名）であり、アーカイブズに関する専門的な実務を日常的におこなうことができるのは室員1名のみである。

7) ここでいう団体とは、アーカイブズを設置した大学そのものではないが、それに密接な関係を有する、同窓会やOB・OG会、体育会などの関連団体のことを指している。

担がかかることになりやすい。

その意味では、理念的には②の形態が最も妥当であると考えられるが、資料室のようにとくに小規模な大学アーカイブズでは可能かどうか。

③の形態も考えられるだろう。ただ、日本の大学アーカイブズは、歴史的な法人文書史料を所蔵するだけの組織ではなく、大学の歴史に関わる個人・団体文書も所蔵すると同時に、これらの所蔵資料を活用して、当該大学の歴史に関わるさまざまな教育・研究などの活動を幅広くおこなう組織として発展してきた⁸⁾。③を選択することで、その機能が十分に発揮できなくなる可能性が危惧される。ただし、神戸大学のように、アーカイブズが附属図書館内の組織として設置されている場合は、③の形態も有効かもしれない。

そもそも、このような問題が生じるのは、同じ国立公文書館等でも、国立公文書館などと異なり、大学アーカイブズは所蔵資料全体に占める個人・団体文書の割合が高いからである。公文書を所蔵する機関と、当該大学の歴史に関わる個人・団体文書を所蔵する機関を別個に設置できればよいが、国立大学レベルではそれは難しい。

考えられるのは、大学アーカイブズが、国立公文書館等と歴史的文化的資料保存施設の指定を同時に受けることである。歴史的文化的資料保存施設の指定制度は、すでに公文書管理法施行前からあった。多くの大学アーカイブズは、独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律(以下、「独法情報公開法」と略)と同法施行令に基づき、総務大臣から歴史的文化的資料保存施設として指定を受けてきた。国立公文書館等たる大学アーカイブズが、同時に歴史的文化的資料保存施設として機能することは可能ではないか。

現状では、国立公文書館等と歴史的文化的資料保存施設の指定を、全く同一の組織が重複して受けることはできないという行政指導がなされている。特定歴史公文書等と歴史的文化的資料が同一機関で取り扱われることによって、特定歴史公文書等の運用環境が低下することへの憂慮からであろう。しかし、むしろ逆に、個人・団体文書を特定歴史公文書等として運用する際にかかる負担が軽減される分、公文書に由来する本来の特定歴史公文書等に力を割くことができるのでないか。

さらにここには、公文書管理法が「歴史公文書等」や「特定歴史公文書等」の範囲を、どのくらいの個人・団体文書にまで拡大しているのかという、根本的な問題がある。内閣官房公文書管理検討室の室員等によって編さんされた逐条解説書(コンメンタール)によると、具体的な例として「内閣総理大臣経験者の手記等」が挙げられているが⁹⁾、国会国立図書館憲政資料

8) 全国大学史資料協議会『研究叢書』(2000年～)、折田悦郎「国立大学におけるアーカイブの設置とその機能」(『京都大学大学文書館研究紀要』第1号、2002年11月)、平成16年度科学研究費補助金(基盤研究(C)(1))研究成果報告書「大学所蔵の歴史的資料の蓄積・保存ならびに公開に関する研究」(課題番号16632004、研究代表者=西山伸(京都大学大学文書館助教授)、2005年3月)、全国大学史資料協議会編『日本の大学アーカイブズ』(京都大学学術出版会、2005年)、小池聖一「大学文書館論」(『広島大学文書館紀要』第9号、2007年3月、のち小池聖一『近代日本文書学研究序説』、現代史料出版、2008年、に所収)、鈴木秀幸「大学史および大学史活動の研究」(日本経済評論社、2010年)、清水善仁「大学アーキヴィスト論」(『京都大学大学文書館研究紀要』第8号、2010年2月)、菅真城「大学アーカイブズ「新時代」」(『アルケイア記録・情報・歴史』第5号、南山大学史料室、2011年3月)、清水善仁「アーカイブズにおけるアウトリーチ活動論—大学アーカイブズを中心として—」(『アーカイブズ学研究』第14号、2011年3月)などを参照。

9) 『改訂 逐条解説 公文書管理法・施行令』(ぎょうせい、2011年)、25頁。

室などとの関係については、十分に明確ではあるとは言えない。

もちろん、公文書の理解を助ける重要な個人・団体文書を、しかるべく保存・公開することはきわめて重要である。しかし、個人・団体文書の多くは、当該個人・団体固有のアーカイブズとして存在しており、文書群を一括して保存することが原則であろう。重要度の高い部分だけを国立公文書館等が選択して、「特定歴史公文書等」として保存するということは、やはり好ましいとはいえない¹⁰⁾。そうであれば、個人・団体文書の文書群全体を、国立公文書館等が所蔵することになるが、それは公文書管理法が要求する管理環境を維持するためのコストを増大させるのではないか¹¹⁾。

第2節 利用等規則の制定

本節では、国立公文書館等の根幹規則である、利用等規則（名古屋大学では規程）について述べる。

国立公文書館等の長は、公文書管理法第27条により、「利用等規則」を制定することが義務づけられている。利用等規則には、公文書管理法第15～20、23～26条に関わることを定めるとされているが、これらの条文には、特定歴史公文書等の受け入れ、整理、保存、公開といった、国立公文書館等の活動の根幹となる事項のほとんどが含まれている。しかも、この利用等規則は、国立公文書館等の長が定めるとしながらも、制定には内閣総理大臣の同意が必要とされる。さらに内閣総理大臣は、公文書管理法第29条により、同意を与えるには有識者からなる内閣府公文書管理委員会に諮問する必要がある。このように、利用等規則にはきわめて重い位置づけが与えられている。

ただ、国立公文書館は独立行政法人であるため、館長が定めるということとくに問題はないが、その他の国立公文書館等は、それを設置する親機関の中の1部局にすぎない点が異なっている。その場合、この利用等規則の性格を考えると、国立公文書館等の長が定めるとしてよいのかという問題が生じよう。

資料室を例にとると、資料室は名古屋大学の一部局であり、その規程は名古屋大学大学文書資料室運営委員会および名古屋大学センター協議会の議をへて、最終的には総長と理事からなる役員会によって正式に決定される。資料室では、この利用等規程の重要性に鑑み、名古屋大学の規程（平成23年3月28日規程第87号）として「名古屋大学大学文書資料室利用等規程」（以下、「資料室利用等規程」と略）を定めた¹²⁾。

そして、この利用等規則の制定にあたり、内閣総理大臣によって示されたのが、「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」（平成23年4月1日、内閣総理大臣決定、

10) 国立公文書館では、公文書管理法施行と同時に、「独立行政法人国立公文書館寄贈・寄託文書受入要綱」（平成23年4月1日館長決定、ホームページで公表）を定めた。その「受入基準」のうち、個人・団体文書に関するものと考えられる一と二を見ると、国政に関する重要な情報が記録されたもののみ限定している。解釈によっては、個人・団体文書を文書群全体として受け入れることを否定しているようでもある。

11) 特定歴史公文書等における個人・団体文書の問題については、前掲、小池聖一「公文書管理法における「歴史公文書等」と「特定歴史公文書等」が鋭い指摘をおこなっているので参照されたい。

12) 広島大学と九州大学も同様であるが、東北大学、京都大学、神戸大学は「要項」として定めている。

以下、「特定歴史公文書等ガイドライン」と略)である。正式決定は公文書管理法施行と同時になされているが、実際には平成22年10月の段階で、公文書管理委員会の議と9月のパブリックコメント募集をへたガイドライン検討素案が関係機関に示された。

利用等規則の「規定例」と実務上の「留意事項」からなるこのガイドラインの内容は、きわめて具体的かつ多岐にわたっている。それだけに、このガイドラインがどの程度の拘束力を持つのか、あるいはどの程度を満たせば、国立公文書館等としての指定を受けられるのか、関係者にとっては大きな問題である。しかし、ガイドライン案が示されてから公文書管理法施行まで半年ほどしかく、十分に議論する余裕があったとは言えない。結局、国立公文書館をはじめとする国立公文書館等の利用等規則は、いずれも特定歴史公文書等ガイドラインの規定例の条文にきわめて近い(ほとんどそのままと言ってもよい)内容になった。資料室利用等規程も同様である。こうしてこのガイドラインは、利用等規程の内容に対してきわめて強い拘束力を持つものであるという雰囲気定着したように思われる。

しかも、詳しくは第2章でふれるが、特定歴史公文書等ガイドラインが要求する条件は、とくに規模が小さいアーカイブズにとってはハードルの高いものである。確かにガイドラインの序文に、「施設において取り扱う特定歴史公文書等の種類、施設の規模、体制等を考慮する必要がある。」とあるものの、抽象的で解釈が難しい。

いずれにしても名古屋大学では、資料室の利用に関する規程として運用していた名古屋大学大学文書資料室利用規程(平成16年4月1日規程第223号)を廃止し、新しく名古屋大学大学文書資料室利用等規程を制定した。内容は全く刷新され、条文の長さも従来の利用規程の3倍近くにもなった。

第3節 法人文書管理規則の改訂

本章の最後に、アーカイブズ機関に即した規則ではないが、重要な関連規則である法人文書管理規則(名古屋大学では規程)について述べる。

ここで問題となるのは、法人文書の管理プロセスにおいて、アーカイブズ組織(国立公文書館等)がどのように位置づけられているのかということである。端的に言えば、法人文書が歴史資料として重要であるか否か(歴史公文書等であるか否か)を評価選別するプロセスに、アーカイブズ組織がどのように関わるのかという問題とも言い換えられる。

公文書管理法施行前の名古屋大学法人文書管理規程(平成16年4月1日規程第36号、以下、「旧文書管理規程」と略)および名古屋大学法人文書管理規程施行細則(平成16年4月1日細則第5号、以下、「旧文書管理規程細則」と略)では、主に次の4点が規定されていた。①保存期間が満了した法人文書は資料室に移管すること(旧文書管理規程第8条第1項)、②原課(当該法人文書を作成・取得した組織)は半現用文書(保存期間は満了していないが、当面は使用しない法人文書)の保存を資料室に依頼できること(同条第3項)、③原課から移管された法人文書の評価選別は資料室がおこなうこと(旧文書管理規程細則第35条第1項)、④評価選別の結果、廃棄と決まった法人文書は、資料室長が廃棄すること(同条第2項)、である。

旧文書管理規程および旧文書管理規程細則も、公文書管理法施行をうけて新しく制定された(名古屋大学法人文書管理規程(平成23年3月28日規程第85号)、以下、「新文書管理規程」と略、名古屋大学法人文書管理規程施行細則(平成23年3月28日細則第21号)、以下、「新文書管

理規程細則」と略)。

そこでは、①から④のあり方に抜本的な変更が加えられた。A. 法人文書の評価選別は、保存期間が満了する前のできるだけ早い時期に、移管基準に従って原課がおこない、最終的な判断（同意）は総括文書管理者（事務局長）が下すこと（新文書管理規程第15条第1項および第2項）、B. 総括文書管理者は判断を下す際、「資料室の専門的かつ技術的な助言を求める」こと（同条第3項）、C. AおよびBにより移管と定めた法人文書の保存期間が満了したら、原課は資料室に移管すること（同条第4項、新文書管理規程細則第33条）、D. AおよびBにより廃棄と定めた法人文書の保存期間が満了したら、原課が総括文書管理者に報告したうえで廃棄すること（新文書管理規程第15条第4項、新文書管理規程細則第34条第1項）、である。

すなわち、法人文書の評価選別する主体が、資料室から原課（最終判断は事務局長）に移行し、資料室に移管される法人文書は、全部ではなく移管が決まったものに限定され、法人文書の廃棄も資料室長ではなく原課がおこなうことになった。

評価選別の作業やその最終決定をおこなう主体が、資料室から原課・事務局長に改変されたのは、公文書管理法第5条第5項において、行政文書の評価選別の主体が国立公文書館等ではなく「行政機関の長」とされ、法人文書もこれに準ずるべきとされた（第11条第1項）ことによる。また、これをうけて内閣府が文書管理規則の規定例として示した「行政文書の管理に関するガイドライン」（平成23年4月1日、内閣総理大臣決定）にはほぼ従ったものである。

第2章 文書史料の取り扱い

ここでは、名古屋大学大学文書資料室（以下、「資料室」と略）を主な事例として、大学アーカイブズに限らずあらゆるアーカイブズの根幹的機能といえる文書の受け入れ、保存、利用、公開について、公文書管理法が大学アーカイブズに及ぼす影響について述べる。

第1節 受け入れ

本節では、大学アーカイブズ（国立公文書館等）における文書の受け入れ（移管、受贈、収集など）および廃棄について、公文書管理法が及ぼす影響について述べる。

なお、本節でいう「受け入れ」とは、前出の「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」（以下、「特定歴史公文書等ガイドライン」と略）でいうところの、受け入れ後の措置（これについては次節で述べる）のことではなく、何を受け入れるのかという選択の問題である。

（1）法人文書

すでに述べたように、公文書管理法では、行政文書の評価選別は行政機関の長の権限とされ、法人文書もこれに準ずるべきとされた。

つまり、国立公文書館等に評価選別の権限はなく、内閣総理大臣に求めに応じ、歴史公文書等の適切な移管に必要な報告や資料を提出したり、実地調査をおこなう（第9条第4項）くらいのことでしか、評価選別に法律上は関与できなくなった（独法等の設置する国立公文書館等についてはそうした規定すらない）。これは、公文書管理法の問題点の1つで

あるが¹³⁾、ここでは現行の法律を前提に話を進める。

さて、その一方で、前出の「行政文書の管理に関するガイドライン」(以下、「行政文書ガイドライン」と略)では、原課の文書管理者が当該機関の総括文書管理者に評価選別結果の同意を求めた場合、総括文書管理者が国立公文書館に「必要に応じ」て「専門的技術的助言を求められることができる。」(第7-1-(3))とされ、ここで国立公文書館が評価選別に関与できる道が開かれていると考えられる。

それでは、国立大学を含む独立行政法人等についてはどうであろうか。行政文書ガイドラインには、法人文書もこれに準拠せよとは書かれていない。内閣府からは、独立行政法人等の法人文書管理規則は行政文書ガイドラインを斟酌して制定せよとの指導があったが、それは独立行政法人等の場合は裁量の範囲が広いものとも解釈できる。

さて、評価選別への関与に関して、国立公文書館とそれ以外の国立公文書館等が決定的に異なるのは、それ自体が独立行政法人である国立公文書館は、公文書管理法第5条第5項のいう「行政機関の長」や行政文書ガイドライン第7-1-(3)のいう「総括文書管理者」が属する行政機関からは独立しているのに対して、国立公文書館以外の国立公文書館等はそうではないことである。すなわち、国立公文書館以外の国立公文書館等は、行政機関もしくは独立行政法人等の長と総括文書管理者が属する機関が設置する。この場合、国立公文書館等は、設置機関の長の指示を受ける立場であり、総括文書管理者についてもほぼ同様である。名古屋大学でいえば、行政機関の長は総長、総括文書管理者は事務局長(理事を兼務)にあたる¹⁴⁾。

国立公文書館等が、設置機関の長と総括文書管理者と全く同一の機関に属することは、国立公文書館等の「技術的専門的助言」がおこなわれやすい環境にあることを意味している。そこで名古屋大学では、前述のように資料室の総括文書管理者への助言は、「必要に応じて…できる。」のではなく、原則としておこなわれることとした。

次に、どのような法人文書を国立公文書館等に移管するのか、すなわち法人文書の移管基準(評価選別基準)の問題である。

行政文書ガイドラインでは、「別表第2 保存期間満了時の措置の設定基準」において、「基本的考え方」を示したうえで、「具体的な移管・廃棄の判断指針」が掲載されている。この中で、独立行政法人等に直接関係するのは、第17項目の「独立行政法人等に関する事項」のみであり、これだけで原課が歴史公文書等を選定することは不可能である。したがって、独立行政法人等の場合、別表第2の「基本的考え方」に示された4項目に該当する文書を国立公文書館等に移管するための、独自の基準の策定が必要であろう。

名古屋大学では、第1章第3節で述べたように、公文書管理法施行前は法人文書の評価選別は資料室がおこなうこととされていたが、その作業はまだ1部にとどまり、学内の全ての非現用文書を評価選別して保存するという段階にまで至っておらず、評価選別基準も検討中の段階

13) この問題点については、藤井譲治「『公文書管理法』の成立をめぐって」(『日本史研究』第568号、2009年12月)、前掲、菅真城「公文書管理法と大学アーカイブズ」などを参照。筆者は、少なくともアーカイブズが原課と対等な立場と権限を持ち、評価選別に関与できるようにするべきだと考えている。

14) 国立公文書館等を設置した行政機関の総括文書管理者は、外務省は官房長、宮内庁は審議官をもってあてるとされている。

であった¹⁵⁾。そこで、平成23年度から施行した名古屋大学法人文書管理規程（以下、「新文書管理規程」と略）に、「別表第2（第15条第1項関係）」として「非現用文書の移管基準」を定めたが、ここでは移管文書のきわめて大きなカテゴリーを示すにとどめた。そして実際の評価選別作業は、「非現用文書の移管基準」に基づき、原課に非現用文書の移管・廃棄に関する手順書（「非現用文書 移管・廃棄手順」）を提示することによっておこなった。

この手順書は、「名古屋大学文書管理プロジェクト」の議論に基づいて、事務局総務部総務課が立案し、総括文書管理者（事務局長）の承認を得て策定されたものである。筆者は、このプロジェクトに資料室を代表して参画した¹⁶⁾。

この手順書において、原課の文書管理者（課長等）は文書管理担当者（掛長・主任等）を指揮して、「歴史公文書の選定について」に基づいて法人文書の保存期間満了後の措置を判断することになっている。この「歴史公文書の選定について」は、本稿執筆時点（平成23年9月）では、部局編（「歴史公文書（部局）の選定について」）を試行中である。この「歴史公文書（部局）の選定について」は、きわめてシンプルなもので、教授会をはじめとする部局の意思決定に関わる会議の記録に移管対象をほほしぼっている。これは、多くの文書が本部と部局で重複して保存されている現状に鑑み、部局でしか保存されていない文書以外は、本部保存のもので確保しようという考え方による。

その意味では、本部の選定マニュアルが重要になる。当然、行政文書ガイドライン別表2のように、全学共通の基準を提示する方法もあろう。名古屋大学では、全学共通の基準はきわめて簡略な大綱にとどめ、原課ごとに別個の選定基準等のマニュアルを示す方法を考え、事務局総務部総務課と資料室が策定のうえ、現在試行中である。これにより、事務職員の負担を減らすとともに、状況の変化に応じて選定基準を柔軟に変更できることが期待される。

さて、公文書管理法では、行政文書の廃棄は、行政機関の長が内閣総理大臣の同意を得て実施することを定めている（第8条第1項、第2項）のに対し、法人文書については、具体的な条文が設けられていない。その理由は、独立行政法人等の独立性・自律性を考慮し、その業務内容や法人文書の内容等を斟酌する必要性が大きいからであるという¹⁷⁾。

行政文書については、当該行政機関の総括文書管理者の同意のあと、さらに内閣総理大臣のチェックという関門が設けられているが、法人文書にはそれが無い。独立行政法人等の総括文書管理者の同意が、即最終判断ということになる¹⁸⁾。その意味でも、独立行政法人等が設置す

15) 国立大学の法人文書の評価選別については、平成17～19年度科学研究費補助金（基盤研究（B））研究成果報告書「大学所蔵の歴史的資料の蓄積・保存ならびに公開に関する研究」（課題番号17320094、研究代表者＝西山伸（京都大学大学文書館助教授）、2008年）や、国立大学の法人文書の生成過程から具体的に分析して体系化理論化したものとして、前掲、小池聖一『近代文書学研究序説』の第三部「大学の文書・文書館」がある。

16) このプロジェクトは、名古屋大学の公文書管理法への対応を協議するため平成22年12月に発足し、平成22年度は法人文書管理規程の全面改訂について審議した。平成23年度は文書管理マニュアルについて審議し、その結果に基づいて総務部総務課が「文書管理の手引 ファイル管理編」を策定した。総務部総務課、総合企画室、資料室の各担当者によって構成され、富士ゼロックス株式会社アドバイザーとして参画した。なお、「非現用文書 移管・廃棄手順」は、「文書管理の手引 ファイル管理編」にも収録されている。

17) 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年）、118頁。

18) これについては、前掲、菅真城「公文書管理法と国立大学アーカイブズ」を参照。

る国立公文書館等は、より積極的に助言をしていくべきである。

(2) 大学予算による刊行・印刷物資料

当該大学の予算によって発行された刊行・印刷物資料も、大学アーカイブズが受け入れる根幹資料の一つである¹⁹⁾。

公文書管理法では、法人文書の定義から「官報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの」を除外している(第2条第5項第1号)。しかし、例えば名古屋大学では、不特定多数の者に販売を目的として発行した文書などはほとんどなく、むしろ不特定多数ではない者(例えば学生や職員)を対象とした、あるいは不特定多数を対象としても販売を目的としない刊行・印刷物が大部分である。

当該独立行政法人等(当該行政機関)が発行した刊行物・印刷物資料は、法人文書(行政文書)を濃縮した存在ともいえ、その歴史価値はきわめて高いうえに、国立公文書館等が移管を受けられる法人文書の分量には大きな限界があることを考えても、これらを保存することの重要性はきわめて大きい。さらに、当該独立行政法人等(当該行政機関)が自らのことを外部へどのように説明しようとしたのかを知るという観点からは、独自の情報を持つ法人文書とも評価できる。

こうした文書資料の多くの部分が、厳密には公文書管理法には規定されていないとも解釈できることは、再検討を要する問題であろう。

公文書管理法が第2条第5項第1号に挙げる文書(刊行物)のうち、当該独立行政法人等が発行したものを法人文書から除外している理由は、これらの文書は国立国会図書館法の規定によって国立国会図書館への納入が義務づけられ(いわゆる納本制度)、適切な管理がなされたうえで一般の閲覧に供されているからだ²⁰⁾。

確かに、国立国会図書館法第24条によれば、「公用又は外国政府出版物との交換その他の国際的交換の用に供するため」ということで、必ずしも国民の閲覧に供するためではないとはいえ、独立行政法人等が発行するあらゆる出版物が納入の対象とされている。

ただその一方で、国立国会図書館が発行した『よくわかる納本制度』(平成20年6月版)によれば、「頒布の目的で相当程度の部数が作成された資料」は全て納本の対象になるとされているものの、「募集要項やイベント案内といった個々の案内資料」は、簡易なものとして納本の対象にならない。また、「学校全体の概要を示す要覧等」は対象となるとされているが、これは学部ごとの要覧や学生便覧などは対象とならないとも読める。

さらに、これも『よくわかる納本制度』によると、大学出版物の納入率は、全体で80%弱であり、国立大学だけでいえばさらに低い。また国の機関では、市販されている資料の納入率は90%だが、市販されていない資料は46%であることを考えると、大学においても非市販資料の納入率が低いことはほぼ確実であろう。そして少なくとも国立大学では、学生や職員に限定して配布した印刷物にも重要なものが多いのである。

19) このような当該大学が発行する刊行・印刷物資料の重要性とこれに関する資料室の取り組みについては、拙稿「大学アーカイブズと『大学資料』(刊行物資料) —名古屋大学における理論と実践—」(『名古屋大学大学文書資料室紀要』第14号、2006年3月)を参照されたい。

20) 前掲、『改訂 逐条解説 公文書管理法・施行令』、21、23～24頁。

刊行・印刷物資料を公文書管理法における法人文書の定義に含めるのがよいのか否かはさておき、少なくとも法人文書に準ずる存在として位置づけ、重要なものはできれば国立公文書館等へ確実に移管されるようなシステムをつくるべきである。とくに名古屋大学の場合、いわゆる法人文書に由来する特定歴史公文書等は国立公文書館等である資料室で保存されるのだから、刊行物・印刷物資料も資料室か少なくとも学内の組織で保存されるのが合理的であろう。

いずれにしても名古屋大学では、公文書管理法施行後も資料室がこれまで通りに体系的な収集をおこなっていくこととしている。

（3）個人・団体文書

本節の最後に、個人・団体文書について、公文書管理法の影響に即して述べる²¹⁾。

国立公文書館等による個人・団体文書を受け入れについて、行政機関や独立行政法人等の長を決定主体とする条文は公文書管理法にはなく、行政文書ガイドラインにおいても総括文書管理者の同意を決定要件とはしていない。また、特定歴史公文書等ガイドラインのB-2-(1)には、国立公文書館等が、当該文書が歴史公文書等に該当するか否かを判断するとあるから、国立公文書館等が受け入れる資料を選択する権限を持っていると考えられる²²⁾。

しかし、同時に公文書管理法は、特定歴史公文書等の廃棄にあたっては、内閣総理大臣に協議し、その同意を得る必要があるとしている（第25条）。国立公文書等が受け入れれば、個人・団体文書であろうとも特定歴史公文書等であるから、いったん受け入れれば廃棄することは事実上できない。

もちろん、個人・団体文書は、すでに当該個人・団体によって評価選別を受けつつ保存されてきた存在であり、これを一つの文書群としてみた場合、当該個人・団体以外の者が恣意的な選別をおこなうべきではない。それでも、あらゆる手段を尽くしたうえでであるならば、評価選別をして部分的に廃棄するということもありうるかと筆者は考えている²³⁾。

もし個人・団体文書を国立公文書館等が選別するとすれば、特定歴史公文書等となる前、つまり国立公文書館等が正式に受け入れる前におこなうしかない。それでも、行政文書や法人文書のように全体のほとんどを廃棄し、国立公文書館に移管するのはごくわずかという事態は考えにくい。個人・団体文書は、たとえ法人文書に由来する特定歴史公文書等を補う存在として有効ではないとしても、それ以外の独自の歴史的価値がある。

そうなると、公文書館的な機能のみではなく、歴史資料館的な機能を合わせ持っている大学アーカイブズにとって、膨大な個人・団体文書を特定歴史公文書等として厳密な保存環境の下に置く必要が生じ、その負担が過大なものになるおそれがある。公文書に由来する特定歴史公文書等の保存環境にも悪影響を及ぼしかねない。

国立大学の場合、自校史に関わる個人・団体文書に特化した独立した施設を置くことは、

21) 大学アーカイブズにおける個人・団体文書の受け入れのあり方については、拙稿「大学アーカイブズにおける個人・団体文書（一）—収集・受け入れについての考察—」（『名古屋大学大学文書資料室紀要』第15号、2007年3月）を参照されたい。

22) 特定歴史公文書等ガイドラインの留意事項では、個人・団体文書が歴史公文書等に該当するか否かの判断は、行政文書ガイドライン別表第2の「基本的考え方」を踏まえるとしている。

23) 前掲、拙稿「大学アーカイブズにおける個人・団体文書（一）」を参照。

現実的には難しい。また、当該大学の附属図書館や博物館が、古文書や地域の歴史資料を保存する能力を持っている場合は、そこが所蔵することも1つの方法ではある。ただ、大学アーカイブズの機能が、所蔵資料を活用したさまざまな事業へ拡大していることを考えると、個人・団体文書も大学アーカイブズが所蔵するのが理想である。

しかし、第1章でふれたように、国立公文書館等の指定だけをうけた大学アーカイブズが個人・団体文書を受け入れることは問題もある。大学アーカイブズを2つの組織に分けて、国立公文書館等と歴史的文化的資料保存機関の2つの指定を受けるか、あるいは大学アーカイブズを附属図書館や博物館等の一部とするのが、当面は合理的かつ現実的であろう。ただ後者の方法では、アーカイブズ(文書館)が社会的に認知された社会ではともかく、日本ではアーカイブズの存在が埋没してしまうのではないかと危惧はある。

第2節 整理と保存

本節では、大学アーカイブズにおける文書の整理と保存のあり方が、公文書管理法に基づく国立公文書館等に指定されたことにより、どのような影響を受けるのかについて述べる。

特定歴史公文書等ガイドラインによれば、国立公文書館等は歴史公文書等が原課から移管された場合、原則として1年以内に、①「くん蒸その他の保存に必要な措置」、②識別番号の付与、③利用制限の事前審査、④目録の作成、をおこなうものとされている。

①は、IPM(総合的有害生物管理)などによって新しく虫害等が発生させない措置をしたとしても、受け入れ前から害虫やカビが発生していたのでは効果が半減してしまうので、一度は害虫やカビが完全にない状態にすることを想定しているものと思われる。

しかし、「くん蒸」等を厳密におこなう設備を備えた書庫を用意するには、相当な経費がかかる。実際、公文書管理法施行と同時に国立公文書館等の指定を受けた9施設のうち、利用等規則に「くん蒸」の言葉を入れたのは、大学アーカイブズ以外の3施設と、大学アーカイブズでは九州大学大学文書館のみであった。

大学アーカイブズのうち4施設が、具体的な方法は示さず、虫害やカビの除去に必要な措置をとると明記するにとどまった。資料室も、「防虫、カビ等の除去、簡易な修復その他の保存に必要な措置」とした。くん蒸の施設を備えていない以上、そのつど適切な方法をとるとしか書けないのが現状であろう。

そのようななかで、広島大学文書館が「冷凍処理その他の保存に必要な処置」と明記したことは注目される。業務用の冷凍庫によって殺虫等を実施することのだが、オゾン層の破壊や人体への悪影響の問題がクリアできることもあり、成功すれば1つのモデルになるかもしれない。

②から④については、前出の名古屋大学大学文書資料室利用等規程(以下、「資料室利用等規程」と略)も特定歴史公文書等ガイドラインの規定例を踏襲している。

④については、特定歴史公文書等ガイドラインのB-7-(1)に、必要な9項目が明示された。資料室では、「オンライン資料検索システム」をホームページで公開しているが、これまでこのシステムに全く掲載してこなかった情報は、「利用することができる複製物の存否」と「利用制限の区分」である。幸い資料室のシステムは、使っていない備考欄が予備としてあったので、これを用いることで対応できた。

以上の①、②、④については、受け入れ後1年以内におこなうことは、法人文書に限ればそ

れほど難しくはないだろう²⁴⁾。問題は③である。

この事前審査は、利用者がすみやかに希望する文書を利用できるようにするための措置として重要である。しかし、「全部利用」、「一部利用」、「利用不可」のいずれにあたるのかを判定するにはかなりの手間がかかる。また、「一部利用」であることが分かったとしても、どこに利用制限事項があるのかを具体的に明らかにし、マスキングや封などによって利用者が見られないようにする処置をしなければ、すぐに利用に供することはできない。特定歴史公文書等ガイドラインでは、利用頻度が高いと予想される文書については、全ての審査を済ませておく必要があり、そうでないものも可能な限り済ませよう求めている。

さて、個人・団体文書については、①から④のうち、③の事前審査は必要な措置に含まれておらず、①、②、④の措置のみおこなえばよい。

しかし、単年度に原課から移管されてくる法人文書、あるいは大学予算による刊行物は、一定の基準を用いれば毎年度ほぼ一定量であるのに対し、個人・団体文書はいつでもだけの寄贈・寄託希望があるのか予想できないという大きな違いがある。

法人文書の場合は、現用文書であれば独法情報公開法に基づく情報開示によって閲覧できるところを、非現用文書になって国立公文書館等に移管されたために閲覧できないという状態は、少しでも短い方が望ましい。したがって、移管から排架まで原則1年以内という特定歴史公文書等ガイドラインの規定はきわめて妥当である。しかし個人・団体文書の場合は、もう少し柔軟であってもよいのではないかと考える。

本節の最後は、特定歴史公文書等の物理的な保存環境の問題である。具体的な基準については、特定歴史公文書等ガイドラインの規定例ではなく、留意事項に明記されている。

温湿度は、「温度22℃、相対湿度55%に設定」とされている。これは「国宝・重要文化財の公開に関する取扱事項」（平成8年7月12日文化庁長官裁定）を参考にしたものだという。温湿度をワンタッチで設定できる設備があれば簡単だろうが、温度はともかく、湿度を一定に保つ設備は高価である。資料室では、特定歴史公文書等の専用書庫の面積をカバーできる加湿機、除湿機を購入し、湿度を一定に保てるよう調整する方法しか現状では難しい。ただ、その調整の記録をとっておけば、2年目からはいくぶん楽になるだろう。

照明については、「蛍光灯は紫外線除去されたもの使用」（「アーカイブズ資料の展示に関するガイドライン」、国際公文書館会議温帯気候における資料保存に関する委員会2007年を参考）とされているが、これは現状の蛍光灯に紫外線をカットするカバーを取り付けることで比較的安価にクリアできた。清掃の徹底は、「排気を出さない高性能フィルターを使用した掃除機により、週1回の頻度で全書庫のクリーニングを実施」（同前ガイドラインを参考）とあるが、これについては週1回の清掃はともかく、しかるべき掃除機は用意できていない。

物理的な保存環境の面で最もガイドラインの記述が厳しいのは、消火設備である。「イナージェンガス等による自動消火設備を設置」（ISO11799：2003情報及びドキュメンテーション記録保管所及び図書室資料のための文書保管要求事項）とあるが、名古屋大学の現状ではこう

24) ただし資料室の場合、書庫が十分に確保できない等の理由から、法人文書の原課からの移管はごく一部にとどまっていた。それが平成23年度から一気に進んだため、これらを短期間で措置することは大変な作業である。

した設備を用意することはきわめて難しい。これを義務づけるのであれば、政府から財政的措置が必須である。資料室では、炭酸ガス噴射式の消火器（使用時に特定歴史公文書等を傷めないため）を設置するにとどまっている。

第3節 利用手続き

ここでは、利用に関わる事項のうち、利用手続きの問題にしぼって述べる。

すでに述べたように、国立大学アーカイブズは、独法情報公開法と同法施行令に基づき、総務大臣から歴史的文化的資料保存施設として指定を受けてきた。しかし、その指定を受ける要件において、利用手続きについては、「当該資料の利用の方法及び期間に関する定めが設けられ、かつ、当該定めが一般の閲覧に供されていること。」とあるのみで、具体的な要件は全く明示されていなかった²⁵⁾。したがって、国立公文書館や大学アーカイブズは独自に利用規則を定め、利用に関する手続き等をおこなっていた。

これに対し、公文書管理法では、特定歴史公文書等の利用について第16条から第27条までを割り、それをうけて、特定歴史公文書等ガイドラインにおいても詳細な記述がなされている。

従来の国立公文書館やその他の文書館における公文書史料の利用は、極論すれば国や独立行政法人等の任意による、言わばサービスにすぎなかった。しかし、法施行後においては、特定歴史公文書等の利用は国民の権利（請求権）となり、国の行政機関や独立行政法人の義務となった。これにより、利用に関わる諸事項はきわめて重要となったのである。

公文書管理法施行以前においても、現用文書であれば、公文書の閲覧は国民の権利として定められていた。行政機関情報公開法および独法行政公開法に基づく、情報開示請求権である。今回の公文書管理法によって、現用文書だけではなく非現用文書の利用も請求権の対象となったという見方もできよう。

公文書管理法施行前において、資料室所蔵文書の利用について規定していたのは、前出の名古屋大学大学文書資料室利用規程（以下、「資料室旧利用規程」と略）であった。利用手続きについては、所定の申込書を提出して資料室長の許可を得ることしか述べられておらず、具体的な手順についての規定はいっさい明記されていなかった。

これに対し資料室利用等規程では、きわめて具体的に手続きの方法が述べられている。とくに、利用制限事由に関わる第三者に対する意見提出機会の付与（第14条）、利用請求から利用制限事由の審査をへて利用決定をするまでの期間の制限など（第15条）、利用決定の通知（第16条）、利用の方法（第17条）、写しの交付の方法等（第19条）、手数料（第20条）、異議申し立て（第21条）は、資料室旧利用規程では全くなかった項目である。

これらの手続きを、全ての特定歴史公文書等についておこなうとすれば、請求が重なった場合は業務に支障が出る可能性がある。また、利用請求から利用決定まで時間がかかるようでは（原則30日以内だが、正当な理由があれば延長可能）、利用の促進どころか阻害になりかねない。

25) 公文書管理法施行前の独法情報公開法施行令第2条。公文書管理法施行後は、この歴史的文化的資料保存施設を指定する権限は内閣総理大臣に移され、その要件も公文書管理法施行令第6条で規定されるようになったが、資料に掲載されている個人情報の漏えい防止に関する条文が追加されたほかは、内容はほぼ同じである。

もっとも、第三者に対して意見提出を求めることや異議申し立てへの対応といった事態はまず稀である²⁶⁾。また、利用制限事由の存否について事前審査がおこなわれていれば、利用請求権によらない簡便な方法による利用が可能である²⁷⁾。

それでも、事前審査および一部利用に必要な措置がおこなわれていなければ、30日とは言わないまでも、来室当日のうちには閲覧できない可能性もある。しかし、全ての特定歴史公文書にそれらの措置をすることはかなり難しい。措置からもれた文書については、利用が不便になるかもしれない。また、寄贈・寄託された特定歴史公文書等（つまり個人・団体文書）については、事前審査が義務づけられておらず、閲覧の不便がさらに高まる可能性がある。このことから、個人・団体文書を特定歴史公文書等として国立公文書館等が抱え込むのは望ましくないと見える。

資料室利用規程においては、その第4条に「利用者は、資料に含まれる情報を利用することによって著作権、プライバシー等第三者の権利利益を侵害したときは、その一切の責任を負うものとする。」とあり、利用者が閲覧・複写した文書を使用することによってトラブルが発生した場合は利用者の自己責任であり、資料室は責任を負わないとしていた。しかし、特定歴史公文書等の利用が請求権となったからには、資料室もその責任を負わなければならなくなった。利用制限事由の存否に関する作業は、公文書管理法施行前より慎重にならざるをえず、作業に要する時間も増大することが予想される。

また、日常的な業務に関して、意外に問題が生じるのが写しの交付とその手数料である。公文書管理法施行前の資料室利用規程には、複写・撮影の方法や手数料に関する具体的な記述は全くなかった。実務的には、分量が少ない場合は資料室にある電子式コピー機で複写してもらう（あるいは資料室のスタッフが複写する）が、分量が多い場合は利用者にデジタルカメラで撮影してもらうことにしていた。電子式コピーについては、手数料や利用料は徴収していなかった（徴収する制度も設けていなかった）。

しかし、公文書管理法施行後は、そういった曖昧なやり方は許されず、分量の多少に関係なく、一定の算定方法に基づく手数料を、実費の範囲内で請求しなければならなくなった。その手続きは、具体的には省略するが、少なくとも名古屋大学の現行の規定においては複雑な手順を踏まなければならない。複写や撮影を業者に依頼する場合はなおさらである。また、国立公文書館などの大きな施設では、複写や撮影をする業者が常駐し、一度に扱う物件も多いので、単価を安く抑えられるのに対し、大学アーカイブズのような小さな施設では、手数料の実費がきわめて高くなってしまう。資料室を含め、国立公文書館等に指定された多くの大学アーカイブズが設定した手数料では、場合によってはアーカイブズ側がかなりの負担を強いられる可能性がある。

実際には、デジタルカメラによる撮影は写しの交付にあたらぬ（閲覧の範疇）ことから、多くの場合はこの方法を奨励して事なきを得ている。しかし、国民の権利である以上、デジタ

26) 第10回公文書管理委員会（2011年9月9日開催）の配布資料2によれば、公文書管理法施行後5ヵ月間において、国立公文書館等に対する異議申し立ては1件もない。

27) 前注の資料によれば、国立公文書館では、公文書管理法施行後5ヵ月間の利用のうち、全体の96%以上（文書1点を1件とカウント）が簡便な方法による利用である。

ルカメラによる撮影を強いることはできない。手数料のあり方については、近い将来の見直しが必要であると考え。

第4節 利用制限

本節では、特定歴史公文書等の利用制限について、公文書管理法施行の影響を述べる。なお、公文書管理法施行前における大学アーカイブズの利用制限（公開基準）についてはすでに拙稿で論じたので、それも参考にされたい²⁸⁾。

公文書管理法第16条では、特定歴史公文書等は利用請求者に利用させることを原則としながらも、利用を制限する場合について列挙している。資料室利用等規程において、特定歴史公文書等の利用制限事由は第11条第1項にうたわれている。この内容は、公文書管理法第16条のうち、法人文書に関わる事項を抽出して規定したものである。

資料室利用等規程第11条第1項のうち、第2号（寄贈者・寄託者が付けた公開制限期間が経過していない場合）と、第3号（原本を利用すると破損や汚損のおそれがある等の理由で、原本が利用できない状況にある場合）については、資料室旧利用規程にも同様の規定があったので割愛する。問題は第1号である。

第1号イは、独法情報公開法第5条第1号に掲げる情報が特定歴史公文書等に記録されている場合、第1号ロは独法情報公開法第5条第2号または第4号イ～ハ、もしくはトに掲げる情報が特定歴史公文書等に記録されている場合としている。

第1号イは、個人に関する情報である。当該個人の権利利益を侵害するか否かは関係なく、当該個人が特定される情報であれば全てが該当する。ただし、法や慣行によって公になっている（公になる予定の）情報、人の生命・健康・生活や財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報、当該個人が公務員や独立行政法人等の役員・職員の場合の職務遂行に関わる情報、は除くとされている。

第1号ロは、大きく2つに分かれる。1つは、法人や団体の情報または事業を営む個人の当該事業に関する情報のうち、公にすることによって法人や個人の権利・利益や競争上の地位が害される場合か、当該情報を公にしないことを条件に提供されたものである。もう1つは、国や地方公共団体、独立行政法人などの事務・事業に関する情報のうち、公にすることによって当該事務・事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものである。

これらの利用制限事由の参照条文である独法情報公開法第5条とは、情報開示請求に対する開示義務を規定したもののだが、実際にはその条文のほとんどは不開示情報を列挙する内容になっている。公文書管理法の利用制限事由が、独法情報公開法第5条の不開示情報と異なるのは、独法情報公開法第5条第3項と第4項ニ～ヘが公文書管理法の利用制限事由に入っていないことだけであり、かなりの部分が重複している²⁹⁾。

その重複部分は、ごく簡単にいうと、個人に関する情報と個人や団体の権利利益に関する情

28) 拙稿「大学アーカイブズの文書公開基準とその諸問題」(『名古屋大学大学文書資料室紀要』第16号、2008年3月)。

29) 第3項は、これを利用制限事由に入れてしまうと、会議における議事録等の重要な特定歴史公文書等の利用が著しく制限されるおそれがあるので、利用制限事由から除外したのは妥当な措置といえる。

報である。これらの情報については、独法情報公開法に基づく法人文書（現用文書）の開示も、公文書管理法に基づく特定歴史公文書等（非現用文書）の開示も、同様の利用制限がなされることになった。

公文書管理法施行前においても、この状況は実態的には同じであった。ただ現実には、国立公文書館利用規則においては、いわゆる30年原則を適用し、作成・取得後30年を経過した行政文書については、「個人の秘密」（プライバシー）に限って利用を制限していた。しかも、「利用を制限することができる。」という表現が使われており、利用制限事由に挙げられているから必ず制限しなければならないわけではなかった。資料室利用規程も、この国立公文書館利用規則に準拠して作成されていた。

しかし、独法情報公開法には、30年を経過したからといって不開示情報の範囲を縮小してよいとは一言もうたわれていない。前述のように、資料室は総務大臣から歴史的文化的資料保存施設としての指定を受けていたが、それには独法情報公開法施行令第2条第3号、さらに具体的には独法情報公開法第5条の1部で規定されている不開示情報以外には利用制限をおこなっていないことが条件になっていた。逆にいえば、独法情報公開法第5条の一部に規定された利用の制限をおこなうべきであるとも解釈できるのであって、30年原則を適用した国立公文書館利用規則の法的基盤が決して強固なものではなかったことは、すでに拙稿で指摘したところである³⁰⁾。

そして、公文書管理法第16条には、特定歴史公文書等の利用制限事由について、「時の経過を考慮」をしなければならないとあるものの、30年原則については、公文書管理法の成立に際して衆議院内閣委員会および参議院内閣委員会が決議した「公文書等の管理に関する法律案に対する附帯決議」に、特定歴史公文書等の「利用制限は原則として30年を超えないものとするべきとする「30年原則」等の国際的動向・慣行を踏まえ、必要最小限のものとする。」という一文が盛り込まれるにとどまった。

極論すれば、公文書管理法の解釈の仕方によっては、100年、200年を経過した特定歴史公文書等が利用できなかったり、マスキングや封だらけの状態を利用せざるを得なくなるような可能性を残したといえる。

もっとも、内閣府によるコンメンタールによれば、第16条に定められた利用制限事由は、「利用を制限することのできる情報の要件を定めるものである。」とされている³¹⁾。これを素直に読めば、これらの利用制限事由は、制限しなければならないのではなく、場合によっては制限する、ということになるだろう。

しかしながら、特定歴史公文書等ガイドラインには、利用制限事由に該当するものは全て制限せよ、とは書かれていないが、「できる」という言葉も使われていない。実際、公文書管理法施行後の国立公文書館利用等規則にも、その言葉は使われていないし、資料室利用等規程も同様である。使えなかったとも言えるかもしれない。

それでも、作成・取得されてから30年を経過していない特定歴史公文書については、そもそも国立公文書館等に移管される歴史公文書等のうち、とくに重要な文書は保存期間が30年の場

30) 前掲、拙稿「大学アーカイブズの文書公開基準とその諸問題」。

31) 前掲、『改訂 逐条解説 公文書管理法・施行令』、69頁。

合が多い。特定歴史公文書等の利用制限事由が、個人に関する情報や個人・団体の権利利益については現用文書の不開示情報とほぼ同じであっても、それほどの影響はないと思われる。

ただ、現用文書と非現用文書の違いはあれ、30年を経過していない文書の開示や利用の制限に関わる判断基準は統一されるべきであろう。そこで、資料室が策定した「名古屋大学大学文書資料室の保有する特定歴史公文書等の利用制限に関する審査基準」(平成23年4月1日)³²⁾では、作成・取得後30年を経過していない特定歴史公文書等については、「名古屋大学の情報公開における開示・非開示の審査基準」(平成16年4月1日基準第1号)に準拠することにした(公文書管理法が定める利用制限事由に含まれない事項は除外)。そして、名古屋大学大学文書資料室運営委員会専門委員会細則(平成16年6月28日細則第27号)を改正して資料室の運営委員会に資料公開専門委員会を新設、その委員を名古屋大学情報公開・個人情報保護審査委員会委員が兼務できるようにした。

さて問題は、作成・取得されてから30年を経過した特定歴史公文書等である。

前述のように、公文書管理法の本文には、特定歴史公文書等の利用に30年原則を適用する条文は盛り込まれなかった。しかし特定歴史公文書等ガイドラインには、利用等規則の規定例C-2-(2)・(3)として明記された。特定歴史公文書等に記載された情報が利用制限事由にあたるか否かを判断する場合、「行政文書(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」し、考慮にあたっては「利用制限は原則として作成又は取得されてから30年を超えないものとする考え方を踏まえるものとする。」とされたのである。

しかし、これをうけた前出の「名古屋大学大学文書資料室の保有する特定歴史公文書等の利用制限に関する審査基準」では、作成・取得後30年を経過した特定歴史公文書等については、別表を参考にして判断するとしか書かれていない。

この別表は、「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」(平成23年4月1日、館長決定)の参考別表「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」に倣ったものである。この参考別表は、基本的には公文書管理法施行前の国立公文書館利用規則の別表をベースにしており、施行前とほぼ同様の基準で利用制限がなされると考えてよいだろう。

ただ、この別表が利用等規則にではなく審査基準に添付され、しかも「参考」とされたこと、また利用等規則における利用制限に、前述のように「できる」という表現がなくなったことが、特定歴史公文書等の利用にどのような影響を及ぼすのか。これは注視すべき重要な問題である。さらに、個人・団体文書の場合はどうか。実際の業務経験を通じて、これからさらに議論を深めるべきであろう。

第3章 国立公文書館等の設置の是非をめぐって

前章まで、公文書管理法に基づく国立公文書館等に指定されることによって、大学アーカイブズがどのような影響を受けるのか、主な論点について述べてきた。

32) この審査基準は、特定歴史公文書等ガイドラインの留意事項に、策定と公表の必要性が明記されている。

そうなる、そこまでして国立公文書館等の指定を受ける必要があるのか、といった疑問も生じるだろう。実際、公文書管理法施行時に国立公文書館等を設置した国立大学は、86大学のうちわずか6大学にすぎず³³⁾、国立大学以外の独立行政法人等に至っては日本銀行だけである。ここでは、この問題を考える一助とするため、国立大学が国立公文書館等を設置しなかった場合にうける影響について、簡単に整理してみたい。

国立大学が国立公文書館等を設置しない場合、最も危惧されるのが歴史的に重要な法人文書の散逸である。公文書管理法では、保存期間が満了した法人文書は、廃棄するか国立公文書館等に移管するかという2つの選択肢しか許されていない。国立公文書館等に移管することができなければ、必ず廃棄しなければならないのである。

国立公文書館が、全ての国立大学（あるいは独立行政法人等）の法人文書史料（ここではあえて「歴史公文書等」とは言わない）を受け入れる用意があるのなら、問題はある程度解決する。しかし、国立公文書館にその余裕はまずないと思われる。

ここで問題となるのが、国立大学の法人文書のうち、どの範囲をもって歴史公文書等とするかである。歴史公文書等を選ぶ基準については、行政文書ガイドライン別表第2があるものの、そこに独立行政法人に関わる事項は、第17項目「独立行政法人等に関する事項」、具体的には「中期目標の制定又は変更に関する立案の検討その他の重要な経緯」と、国立大学法人法その他の法律の規定による「報告及び検査その他の指導監督に関する重要な経緯」しかない。これでは、名古屋大学でいえば、最も重要な意思決定に関わる役員会や教育研究評議会、教授会などの記録すら、ほとんど移管対象にならない。移管できないとすれば廃棄しなければならないのだろうか。

実際には、当該大学がおこなう年史編さん等に必要な法人文書は、広義の業務に用いるものと見なし、無期限保存文書として運用するという方法が考えられる。しかしこの方法は、次の4つの点で問題がある。

1つには、そうした法人文書が、確実に保存できるかという問題である。公文書管理法は、法人文書の集中管理を理念としているが、現在の国立大学の財政状況等を考えると、全学共用の中間保管庫を設置することは難しい。実際には、文書管理の実務は原課に委ねられるだろう。しかも原課の文書管理担当者は一般に2～3年で交代する。こうした状況で、年々増えていく法人文書史料が散逸する可能性は、決して無視してよいものではない。また、行政文書ガイドラインには、行政文書の保存環境に関する記述はなく、重要な法人文書史料の物理的ダメージも危惧される。もちろん、大学アーカイブズ（国立公文書館等の指定を受けていないと仮定）が設置されている大学では、こうした法人文書を現用のままアーカイブズに「移動」（移管ではない）し、そこで集中管理するという方法も考えられる。しかし、アーカイブズを設置している国立大学は少数派なのが現状である。

2つには、年史編さんが終わった後の問題である。法人文書を保存する理由が年史編さんである以上、それが終わったからには廃棄するのが当然と言われれば反論は難しい。しかし、それが正しいか否か、引用された史料によって第三者が検証できないような歴史叙述に何の価値

33) 実際には、施行と同時の設置は見送ったものの、これからの設置を検討している国立大学も少なくないようである。

があるのだろうか。その意味で、年史編さんが終わったら法人文書を廃棄するなどというのは、全くの論外である。

3つには、国民による利用の不便の問題がある。法人文書史料を原課や国立公文書館等ではないアーカイブズで保存する場合、それらは法的には現用文書であるから、その公開は独法情報公開法に基づく情報開示請求によることになる。そうすると、前述のように、その利用制限の範囲(不開示情報の範囲)は、公文書管理法に基づく特定歴史公文書等の場合よりも広がる。さらに、独法情報公開法の開示情報については、特定歴史公文書等ガイドラインのような「時の経過」の考慮はなされないから、100年、200年が経過しても、かなり幅の広い利用制限が課せられかねない。とくに個人に関する情報についてそれが顕著になるだろう。

4つには、公文書管理法の理念の問題である。そもそも公文書管理法は、原課が業務に必要なものをいつまでも現用文書として抱え込むことなく、すみやかに国立公文書館等に移管して、歴史資料として永久に保存していくことをめざしている。保存期間に永年保存のカテゴリーがなくなったのも、その脈絡で理解できよう。一般業務には必要なくなった歴史的に重要な法人文書を、いつまでも現用文書として原課にとどめおくことは、公文書管理法の理念に合致するものとはいえない。

公文書管理法施行前までは、大学アーカイブズで、もしアーカイブズが設置できなければ、附属図書館などの歴史的文化的資料保存施設として指定を受けた組織で、法人文書史料を保存・公開することが可能であった。それが施行後は、歴史的文化的資料保存施設よりも指定の条件が厳しい国立公文書館等で保存・公開するという選択肢と、歴史的文化的保存施設よりも良くない条件で保存・情報開示するという選択肢しかなくなった(廃棄は論外として)。国立公文書館等に移管できなかった法人文書史料は、施行前よりも良くない条件下に置かれることになったのである。これは公文書管理法の趣旨にかなっているのだろうか。

ここで本章の最初の問いにもどる。国立大学の法人文書のうち、どの範囲をもって歴史公文書等とするのだろうか。

筆者は、年史を編さんするために必要な範囲の法人文書も、公文書管理法における歴史公文書等に値すると考えている。我が国の高等教育や学術研究の歴史をひもとくに、文部科学省の行政文書を確実に保存すれば足りるとは到底思えない。しかも国立大学は、ほぼ例外なく地域の高等教育・学術研究のセンターであり、その歴史の編さんに必要な史料は、国民でもある地域住民にとってきわめて重要な財産なのである³⁴⁾。その意味では、国立公文書館が国立大学の特定歴史公文書等も受け入れればよいという単純な問題でもない。

ただ、いずれにせよ、こうした基準で選定した歴史公文書等はかなりの量となろう。抜本的な解決策としては、国立公文書館や国立公文書館等に対する財政的措置が重要であることは言うまでもない。日本の財政事情から、それは非現実的だという反論もあろうが、日本が長くアーカイブズ後進国であった背景の1つは、その分野に十分な財政的支出をおこなうことを怠ってきたからでもあり、現在はそれを埋め合わせるべき時である。

それでも、これからしばらくは東日本大震災の復興にも意を用いなければならず、財政的措

34) 名古屋大学は、これに加えて日本の基幹的総合大学の1つとして自らを位置づけており、国立公文書館等を設置する大きな理由になっている。

置は無理だと言われるかもしれない。そうであれば、次善かつ暫定的な策ではあるが、法人文書の保存期間満了後の措置に、第3の選択肢を設定すべきであると考える。

つまり、現在の国立公文書館等の指定条件を緩和した、いわば第2の国立公文書館等の制度を設け、法人文書に由来する特定歴史公文書等をそこで保存・公開できるようにすることである。あるいは、現在の歴史的文化的資料保存施設の指定条件を厳しくした、第2の歴史的文化的資料保存施設の制度を設けてもよいかもしれない。

いずれにしても、できるだけ多くの独立行政法人等が、法人文書史料を原課ではない組織で適切に保存・公開できる環境を整備することである。そのうえで、現在の国立公文書館等のような厳しい基準による指定を受けるかどうかは、その独立行政法人等が、財政事情や自らの歴史にどれだけの自負や誇りを持っているかによって判断すればよいだろう。

おわりに

以上、公文書管理法によって、国立公文書館等として指定された大学アーカイブズが受けた影響について述べてきた。

公文書管理法は、歴史的な公文書の重要性を、公文書管理の一環として位置づけたという意味で、大学アーカイブズにとってきわめて大きな意義を持つ法律である。この意義は、いくら強調してもしすぎることはない。

ただ同時に、大学アーカイブズが歴史的に重要な非現用文書を正式に取り扱うにあたっては、国立公文書館等の指定を受ける必要が生じ、多くの業務が実務面において課されることになった。

それらは、本文で述べたように、ソフトの面、ハードの面、いずれも多岐にわたる。国立大学への運営費交付金が年々削減されているなか、国立公文書館等の指定にともなう財政的措置がなされなかったこと、現行制度は小規模な国立公文書館等への想定が必ずしも十分とはいえないことから、とくに個人・団体文書も特定歴史公文書等に含めざるをえない場合には負担がさらに増大し、利用者の不利益になる可能性すらある。それにもかかわらず、大学アーカイブズによる法人文書の評価選別（歴史公文書等の選定）への関与については、独立行政法人等の独立性に鑑み、公文書管理法における法人文書の位置づけが行政文書とはやや異なることから、より積極的な取り組みが必要だと考えられる。その意味で、国立公文書館等における個人・団体文書の位置づけには十分な考慮を払う必要があり、5年後の見直しの対象にするべきであろう。また、法的には法人文書ではないと思われるが、同時に個人・団体文書でもない、当該大学の予算による刊行・印刷物資料については、現制度では十分に対応できていないように思われるので、再検討が必要であろう。また、利用制限の問題については、とくに一定の年数が経過した特定歴史公文書等について、十分な議論のないままに法施行がおこなわれた観がある。とくに名古屋大学大学文書資料室は、法人文書史料の公開業務の経験が浅いだけに、実績を積みながらさらに議論を深める必要がある。

このような負担の増大にもかかわらず、独立行政法人等、とりわけ地域の学術研究や高等教育のセンターである国立大学は、できるだけ独自のアーカイブズを持つべきである。しかし現制度では、特別な財政措置がなされない限りそれは容易ではない。これまでの日本のアーカイ

ブズ行政の遅れを取りもどすためにも、財政措置がなされることが望まれるが、もしそれがどうしても無理であるというのであれば、現行の国立公文書館等や歴史的文化的資料保存施設以外の第3の指定制度を設けるなどの措置を講じるべきではないかと考える。

追記：本稿の入稿後、京都大学大学文書館の西山伸氏による論稿「公文書管理法の問題点—国立大学法人の立場から—」(『日本史研究』第592号、2011年12月)が発表された。本稿では言及できなかったが、参照されたい。