



公文書館法

昭和六二年二月二十五日法律第一一五号

概要

本法は、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にかんがみ、公文書館に關し必要な事項を定めることを目的としており、その要旨は次のとおりである。

- (1) 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關し、適切な措置を講ずる責務を有することとした。
- (2) 公文書館は、歴史資料として重要な公文書等を保存し、閲覧に供するとともに、これに關連する調査研究を行うことを目的とする施設とし、国又は地方公共団体が設置するものとした。
- (3) 国は、地方公共団体に対し、公文書館の設置に必要な資金の融通又はあつせんに努めるもの等とした。

1 経緯と背景

公文書等は、国や地方公共団体が歴史を継続的に後代に伝えようとする場合必要不可欠なものである。したがって、これを適切に保存し、利用に供することが重要であるが、そのためには歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用に適した施設の整備を図る必要がある。

欧米諸国においては、一七八九年のフランス革命を契機に設置されたフランスの国立公文書館を始めとして、歴史資料として重要な公文書等を集中的に保存し、公開して一般の利用に供する近代的な公文書館制度が発達し、公文書館は今日では図書館・博物館とともに文化施設の三本柱の一つとなっている。

一方、我が国においては、欧米諸国とは異なり、明治以降の国及び地方公共団体の公文書等はそれぞれの機関ごとに保存されてきており、また、公文書等を歴史資料として保存し、利用に供するための法律は制定されていなかった。そのため従来の我が国における歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用は極めて不十分なものであり、また、その散逸消滅の危険は常々指摘されてきた。特に、昭和三四年一月日本

学術会議が内閣総理大臣に提出した「公文書の散逸防止について」の勧告書は、明治以降の官公庁公文書の散逸消滅の現状を憂慮して、「政府による国立公文書館の設置を切望する」とした。そして政府はこの要請に応えるべく昭和四十六年七月総理府の附属機関として国立公文書館を設置したが、それは公文書館法という基本法の制定に基づくものではなかった。

また、地方公共団体については、それぞれの全く自主的な判断により歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用が行われてきたが、近年、各地に公文書館・文書館等を建設する機運が急速に高まりつつある。昭和六十一年三月現在既に十数都道府県に公文書館・文書館等が設置されており、また、このように法制化が著しく立ち遅れている現状にかんがみ、昭和五十一年全国歴史資料保存利用機関連絡協議会（昭和六二年九月三〇日現在、五七自治体会員及びそこに勤務する七五個人会員で組織）が設立され、公文書館法制定を目指した活発な活動が行われることとなった。

このような状況を踏まえ、公文書館法は、岩上二郎参議院議員の強力な指導の下、議員立法として検討されてきたが、昭和六十二年五月自由民主党文化振興に関する特別委員会（委員長岩

上二郎参議院議員）は公文書館法案大綱（案）をまとめた。そして公文書館法案は、第一一回国会において次の審議経過を経て公文書館法として成立公布されるに至ったのである。

一二月 八日 参議院内閣委員会で委員会提出

法案とされる

九日 参議院本会議可決

同日 衆議院内閣委員会可決

一〇日 衆議院本会議可決

一五日 公布（法律第一一五号）

2 法律の概要

公文書館法は、本則七条及び附則三項により構成されており、以下順を追ってその概要について解説する。

1 目的

本法は、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にかんがみ、公文書館に關し必要な事項を定めることを目的とするものである（一条）。

国及び地方公共団体が歴史を継続的に後代に伝えるには、何よりもそれら自身の活動の歴史を伝えることが必要であり、そのためには公文

書等を適切に保存し、利用に供することが極めて重要である。

本法の目的において「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にかんがみ」とされているのは、本法がこのような基本的認識に基づいていることを示すものである。

すなわち、従来我が国における公文書等の保存及び利用は、文書管理規定で永久保存が定められている場合を含め、国及び地方公共団体の行政（立法・司法）運営における事務処理上の必要性、言い換えれば、いわゆる行政資料という観点から行われているのであるが、本法は、歴史の伝承という観点を明確にするものである。

また、本法は、公文書等を歴史資料として保存し、利用に供するためには公文書館の設置が最適な方法であると考え、それを促進しようとするものであることから、「公文書館に關し必要な事項を定める」のである。

なお、公文書館という名称を有する施設については、それを情報公開制度のための施設として位置付ける場合があるが、本法の定める公文書館は、それとは全く目的を異にするものである。

2 定義

本法において、「公文書等」とは、国又は地方公共団体が保管する公文書その他の記録（現用のものを除く。）をいうものとされている（二条）。

ここで「公文書」とは、公務員がその職務を遂行する過程で作成する記録を、「その他の記録」とは、公文書以外のすべての記録をいい、また、これらすべての記録の媒体については、文書・地図・図面類・フィルム（スライド・映画・写真・マイクロ等）・音声記録・磁気テープ・レーザーディスク等そのいかんを問わないものである。したがって、「その他の記録」には古書・古文書その他私文書も含まれることになるが、それは本法の究極の目的が、国及び地方公共団体が歴史を継続的に後代に伝えるという将来を指向するものであり、そのためには公務員がその職務を遂行する過程で作成する記録を保存していくことが極めて重要であるが、それを補充する資料としてそれらが有用であると考えられるためである。

また、「（現用のものを除く。）」とされているが、それは次のような考え方によるものである。まず、「現用」は、本法において初めて法律上

の概念として採用されることとなったものである。「現用」とは、国又は地方公共団体の機関が、

日常の場合あるいは頻度が極めて低い場合等を問わず、その事務を処理する上で利用している状態にあることをいうものである。したがって、「現用」の状態にある公文書等については、当該国又は地方公共団体の機関において一応十分な保存がなされていると考えるのが当然であり、あえて歴史資料としての保存を要請するまでもないことである。また、公文書等が歴史資料として重要であると評価されるには相当長い年月を要することから、「現用」の状態にある公文書等を歴史資料として利用するということが一般的には考えられないことである。したがって、「現用」の状態にある公文書等は、三条の定める国及び地方公共団体の責務の対象とされる歴史資料として重要な公文書等の範囲には当然含まれないこととなるのであり、「（現用のものを除く。）」としているのはそれを確認する趣旨である。

なお、「現用」であるかどうかの判断は、当該国又は地方公共団体の機関が行うことは言うまでもない。

3 責務

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こととされている（三条）。

「歴史資料として重要な公文書等」とは、国又は地方公共団体が歴史を後代に伝えるために重要な意味をもつ公文書等のことをいうが、それは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。例えば国及び地方公共団体の機関においては、文書管理上永久保存とされているものについては、一般的にその多くが歴史資料として重要な公文書等に該当するということができるが、歴史資料として重要な公文書等はこれに限られるものではなく、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といふべきである。

「利用」とは、展示・貸出し等も考えられるが、基本的には当然閲覧である。

「適切な措置を講ずる責務」については、次のように解すべきである。

まず、「適切な措置」とは、行政機関における文書課の拡充や公立の図書館の利用等により歴

史資料として重要な公文書等の保存及び利用を図ることを含むものであり、公文書館の設置が唯一のものであるという趣旨ではない。また、「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、公文書等の歴史資料としての重要性にかんがみ、その保存及び利用に關し、それぞれが適切であると考える措置をとる責任を本来国民及び当該地方公共団体の住民に押し負っているということを確認する趣旨のものである。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のであり、法律上の義務違反という問題は生じる余地がない。したがって、三条は、国及び地方公共団体に対し、公文書館の設置を法律上義務づける規定ではないということになる。ただし、三条を含めたこの法律全体の構成は、三条の責務の果たし方として公文書館の設置が最も望ましいものであると考えているというものであり、その趣旨から国は地方公共団体の公文書館の設置を促進することとしているのである。

4 公文書館

本法の定める公文書館とは、次の要件を満たす施設である。

- (1) 歴史資料として重要な公文書等を保存し、閲覧に供するとともに、これに関連する調査研究を行うことを目的とする施設で、国又は地方公共団体が設置するものであること（四一条一項及び五一条一項）。
- (2) 館長、歴史資料として重要な公文書等についての調査研究を行う専門職員その他必要な職員を置いていること（四一条二項）。
- (3) 地方公共団体が設置する施設については、当該設置に関する事項が条例により定められていること（五一条二項）。

以下これらについて解説する。

(1) 公文書館の業務の対象とされる「歴史資料」として重要な公文書等」については、本法の究極の目的が国及び地方公共団体が歴史を継続的に後代に伝えるという将来を指向するものであることから、公務員がその職務を遂行する過程で作成する記録（現在から将来に向かって日々生み出されていくもの）で歴史資料として重要なものを対象とすることを施設の運営方針としていることが必要である。したがって、外交・防衛等一分野の關係文書だけを扱う施設については、それが本法の定める公文書館として望ましいものかどうかは別として、公文書館ということが可能であるが、古書・古文書その他私文

書だけを扱う施設は当然公文書館ではなく、また、過去の一時代に関する公文書等だけを扱う施設（例えば戦前のものだけを扱う施設等）もそれに該当しないということになる。

「これに関連する調査研究」とは、歴史資料として重要な公文書等に関連する調査研究のことである。すなわち、単なる学術研究ではなく、国又は地方公共団体が歴史を継続的に後代に伝えるためにはどのような公文書等が重要であるのかという判断を行うために必要な調査研究が中心となるものである。

また、本法の定める公文書館とは、歴史資料として重要な公文書等の保存・閲覧及び調査研究を単にその業務の一つとして行う施設ではなく、それを行うことを「目的とする施設」である。したがって、既に基準法のある図書館・博物館及び文化庁の国庫補助要項により財政措置されているいわゆる歴史民俗資料館は、本法の定める公文書館とは基本的な性格を異にする施設であると考えられる。また、現在いくつかの地方公共団体において文書館・公文書館等の名称で設置されている施設の中には、教育機関の一つとして教育委員会の所管のもとに置かれているものがあるが、これらの施設についても同様にそれが「目的とする施設」といえるかどうか

かで判断することになる。

なお、公文書館を国又は地方公共団体が設置する施設に限定しているのは、歴史資料として重要な公文書等の適正な移管・収集という観点を重視することによるものであり、それ以外の財団・民間企業等が設置する施設は本法の対象ではない。

(2) 「歴史資料として重要な公文書等」についての調査研究を行う専門職員」とは、前記のような公文書館の中核的な業務を担当する職員であり、公文書館の人的組織においては極めて重要な存在である。このような専門職員に要求される知識と経験については、大学卒業程度の一般の職員が有するような歴史についての一般的な知識とある程度の行政経験では不十分であり、歴史的要素と行政的要素とを併せ持つ専門的な知識と経験が必要であるといえるが、現在の我が国においては、その専門的な知識と経験の具体的内容については未確定の部分もあり、また、その習得方法についても養成・研修等の体制が整備されていない状況にある。したがって、任命権者としては、大学卒業程度の一般の職員との比較において、いわば専門的といえる程度の知識と経験を有しており、前記の調査研究の業務を十分に行うことができると判断される者

を専門職員として任命すればよいということになる。また、「歴史資料として重要な公文書等」についての調査研究を行う専門職員」の組織上の位置付けについては、その職務の基本的性格が一般の行政職ではなく、研究職的なものであることを十分考慮する必要があると考えられる。

なお、地方公共団体の設置する公文書館については、附則において「当分の間」専門職員を置かないことができるの特例が設けられている(附則二項)が、この「当分の間」とは、専門職員の養成・研修等の体制が整備され、公文書館を有するすべての地方公共団体においてその確保が可能になるまでの間という意味である。

(3) 地方公共団体の公文書館について条例設置としているのは、それが公立の図書館・博物館と同様究極的に住民の福祉を増進するために設けられる施設であり、その意味で地方自治法上の「公の施設」としての性格を有していると考えられることによるものである。

5 資金の融通等及び技術上の指導等

国は、地方公共団体の公文書館の設置に際し資金の融通又はあつせんに努めることにより財政面において配慮することとされており(六

条)、また、内閣総理大臣は、公文書館の運営に
関し技術面における支援を行うこととされている(七条)。

(参議院法制局一部一課 荒井 達夫)