

公文書管理制度の「行政法的な見方」について

野 口 貴 公 美

- 1 はじめに
- 2 公文書管理制度の「行政法的な見方」について
- 3 公文書管理制度における各主体の位置づけ
- 4 五年後見直しの議論について
- 5 終わりに

1 はじめに⁽¹⁾

(1) 公文書管理法とその施行

公文書管理法⁽²⁾は、平成二十一年に制定、平成二十三年四月一日に施行されている。

公文書管理法が施行された平成二十三年は、東日本大震災のあった年である。伝え聞くところによると、公文書管理法は当時、施行にむけた準備がひとしきり終わり、あとは施行をむかえるばかりという状況であったそうであるが、

公文書管理制度の「行政法的な見方」について（野口）

後に、当時内閣府大臣官房審議官（公文書管理担当）の武川光夫氏は、当時のことを次のように回顧している。「正直なところ、三月十一日の震災直後、さらに福島第一原子力発電所の被害状況の深刻さを目の当たりにし、公文書管理法の施行を四月一日より延期すべきではないかと考えたことも一度ではなかった。しかし、公文書管理法の施行が持つ歴史的意義を考えた末、蓮舫内閣府特命担当大臣（当時）、園田大臣政務官（当時）にもご相談したところ、やはり四月一日より施行すべきとの御判断をいただいた。このことは、現時点でも正しい判断であったと考えている」⁽³⁾。

法律の制定や施行には、「タイミング」がある。公文書管理法が、平成二三年に施行されたことは、日本の歴史において大変大きく、そして重い歴史的事実だったといえよう。

（2） 公文書管理法施行による変化

公文書管理法施行による文書管理行政の変化は多数ある。そのうち、大きな変化の一つとして、行政文書管理にまつわる問題が顕在化すると、公文書管理委員会として議論をしたり、その点に関する調査が行われることとなり、必要であればガイドラインの改正にいたる仕組みが整えられたことを挙げるができるだろう。

行政文書の管理に関するガイドライン⁽⁴⁾とは、公文書管理法一〇条一項の規定に基づき、各行政機関が行政文書の管理に関する定め（「行政文書管理規則」）を定めるにあたって必要な、考慮されるべき内容の標準を、「ガイドライン」という形式で示したものである。ガイドラインは、「規則の制定に当たっては、本ガイドラインを踏まえるとともに、当該行政機関における文書管理の実効性を確保するため、各行政機関それぞれの業務内容や取り扱う文書の性格、組織体制等を考慮する必要がある」とする。

後述するように、公文書管理法をめぐる現状として、平成二十七年から平成二十八年にかけて公文書管理法の「施行5年後見直し」が議論・検討されてきた。⁽⁵⁾ もっとも、この「見直し」の議論以前にも、公文書管理制度は継続的に見直しをされ、「ガイドラインの改正」も複数回行われてきている。ガイドライン改正の一例として、東日本大震災に対応するために設置された会議の一部において、議事録や議事概要の作成がなされていなかったことが問題となり、この点に関する議論が行われ、これは具体的には、平成二十四年六月二十九日の行政文書管理ガイドラインの改正として結実している。東日本の事例以外の大きな改正としては、平成二十六年七月一日、すべての閣僚会議等について開催日時、開催場所、出席者、発言者、および発言内容を記載した議事の記録を作成することを義務づける、という改正がある。また、平成二十七年一月二三日には、特定秘密保護法の制定・施行を受け、特定秘密である情報が記録された行政文書についても公文書管理法の体系のもとで管理されることを明確化するとともに、特定秘密以外の、公表しないこととされている情報が記録された行政文書について、公文書管理法のもとでの行政機関に共通の文書管理ルールが定められている。⁽⁶⁾

2 公文書管理制度の「行政法的な見方」について

(1) 公文書管理制度の特徴

公文書管理制度の特徴は、通例、五つの軸に沿って説明される。⁽⁷⁾

第一の軸は、「統一的な文書管理の仕組みが構築された」ことである。これはミクロな視点においては、各省庁に

公文書管理制度の「行政法的な見方」について（野口）

任されていた行政文書管理のあり方について「統一的」な仕組みが構築されたという意味であるが、マクロな視点においては、現用文書と非現用文書を通じた「統一的な」仕組みが構築された、という意味ととることができよう。これまで、現用文書については情報公開制度・個人情報保護制度、非現用の文書については公文書館の制度、と分断されていた仕組みに通底するものとして、文書の作成から廃棄・移管・移管後についてまでの取扱を定める一本の法制度がつくられた、ということを指す。

第二の軸は、「移管制度の改善」である。従前は、公文書館に移管すべき資料がおもうように移管されず、省庁内で保存され続けたり、廃棄されてしまったり、散逸してしまったりということが指摘されていた。これを改善するため、「レコードスケジュール」という新たな仕組みを設けることを通じて、適切な移管をはかるための工夫が講じられることとなった。⁽⁸⁾

第三の軸は、「文書管理をチェックする仕組みを導入した」ことである。これは、内閣総理大臣を文書管理の司令塔として位置づけるという公文書管理法の特徴に相応するものである。文書管理の観点からすれば、行政一体として、統一的な文書管理の基準が設けられていることが望ましいといえるが、従来はこの点につき、「分担管理原則」という考え方もあり、省庁横断的な統一的な基準をつくることへの難しさが指摘されていた。そこに、内閣総理大臣を文書管理の司令塔とする公文書管理制度が構築されたことによって、内閣主導で、文書管理の統一的なチェックの仕組みを導入することが可能となった。

第四の軸は、「外部有識者・専門家の知見を活用する」ということである。公文書管理法においては、公文書管理委員会という組織が設置され、また、国立公文書館の位置づけも法律上明確化されることとなった。

第五の軸は、「特定歴史公文書等の利用促進」である。

(2) 「行政法的な見方」というフィルターを通した公文書管理制度

このように整理される公文書管理法を、「行政法的な見方」⁽⁹⁾というフィルターを通すと、どのようにみえてくるのか。第一の軸に関しては、行政庁に「文書作成義務」が課されたことが注目される。また、文書管理の基準を「規則」という形式で定めなければならなくなった点も重要である。なおこの点については、「行政文書管理規則」の策定自体を一つの「行政活動」としてとらえておくことが必要と考えられる。

第三の軸に関して注目されるのは、文書管理のいわば司令塔として、内閣総理大臣に様々な権限が与えられていることである。例えば、内閣総理大臣には、行政文書の廃棄につき、「事前同意」権を与えられている（八条二項）。また、内閣総理大臣には、「この法律を実施するため特に必要があると認める場合には、行政機関の長に対し、公文書等の管理について改善すべき旨の勧告をし、当該勧告の結果とられた措置について報告を求めることができる」との規定が設けられていることも注目される（三二条）⁽¹⁰⁾。

第五の軸に関して、歴史資料として重要な文書（特定歴史公文書等）の利用の仕組みにおいて注目されるのは、これが「申請と申請に対する処分」として規定されていることである。公文書管理法施行により、制度が大きく変わった点の一つに、歴史的公文書の利用手続の法定化がある。公文書管理法施行前も、歴史的資料の開示制度はあったが、それが法律上の権利として認められているものかどうかにについては不明な点が多いともいわれていた。公文書館内部の独自の制度と位置づけられていたようである。

公文書管理法は、この点も改革点としている。国民の「利用請求権」を、憲法を頂点とする法体系のなかで、具体的には公文書管理法により、法律上の権利として明定しているのである（一六条）⁽¹⁾。国民の視点、という点からすれば、これは権利の拡大、制度化という変化（利用請求権（権利）の付与）としてとらえることができる。一方、この規定について「行政法的な見方」を強調すると、この規定は、「申請と申請に対する処分」を創設するものとみえる。私人からの利用請求は、公文書館等の長の判断を仰ぐ「申請」であり、これに対する公文書館長の長の決定は、「処分」という行政活動である⁽¹²⁾。つまり、公文書管理法の制定施行により、公文書館等の長は、利用請求という申請の決定（申請に対する処分）をなすという意味で、「行政庁化した」のである。公文書館等の長は、自らの決定が、場合によっては、行政不服審査制度や行政事件訴訟制度のなかで争いの対象となりうるという意味での緊張感のある関係ともとることができよう。

翻って、もし、歴史的公文書の利用請求の仕組みに、どこか改善しなければならない問題があるとする場合、それは行政法的には、「申請に対する処分」という仕組みがうまく機能していないということに換言することが可能となる。そしてこのようにみることによって、申請手続のどの点を改善していかなければならないか、その課題を明確にしていくことが可能となるだろう。例えば、目録の記載が不親切であったり不十分であったりすることにより、申請が出しにくいという問題があるのだとすれば、それは「法律上の申請権（の行使）」にまつわる問題である。明確な審査基準が存在しないが故に審査に困難が生じていないか、または、処分権者の審査能力や審査体制や十分なものとなっているか、といった問題であったとすれば、それは「審査過程、審査手続」の問題である。処分後の処理、不服処理の不十分さ、救済手続の使いづらさなどがあるとすれば、それは、事後救済手続の問題（不服審査手続、訴訟手続の問題）

と整理することができよう。

(3) 「行政法的な見方」の必要性

このように、公文書管理制度にまつわる様々な仕組みや規律のなかから、「行政の活動」を抽出し、その位置づけ、関係性、機能性について分析をしていくという、このような見方を「行政法的な見方」とよんできたが、このフィルターを通すと、その領域の行政手法配置の特殊性が浮かびあがる。そして、このような分析を通してみると、点在する行政活動をいかに結びつけていくか、機能的なものとして改善していくか、制度の実効性確保のためにどの行政活動に注目し、どのように改革をはかっていかなければならないかといった諸問題が、明確になるのではないだろうか。

公文書管理制度も行政の仕組みの一つである以上、法制度としてこの領域に点在する行政活動に着目する必要がある。現在、公文書管理制度に対して挙げられている諸課題への対応についても、それらがどの行政活動にかかわるものかを整理し、そのどのような点を改善していかなければならないかを検討していくことに、行政法学という立場で公文書管理制度にかかわっていく意味と意義があるのではないかと思われる。

続いて、このような「見方」を念頭におきつつ、「各主体の位置づけ」に注目しながら、公文書管理制度の現状分析を行う。¹³⁾

3 公文書管理制度における各主体の位置づけ

(1) 行政機関

まず「行政機関」にかかわる規定のなから、四条と一〇条を検討する。

公文書管理法において、「行政機関」は、公文書を作成し、管理し、そして移管または廃棄する、という主体となる（四条）。この四条の義務違反に対する制裁は公文書管理法のなかには存在しておらず、これについては国家公務員法の懲戒規定等⁽¹⁴⁾で対応されることが想定されていると説明されている。この点に関しては、公文書管理法上に制裁の規定がおかれていないことや、国家公務員法上の懲戒権の発動が本当に行われるのかといったことについての批判も存在しているところである。ただ、行政組織のなかで、行政法規に刻んである「義務」を履行しなかったことは、すなわち、公務員組織という部分社会において、組織内部の秩序を乱したことを意味する。このことに起因する負の影響は小さくはないと思われる、行政機関の文書の作成義務が法律上の義務として刻まれたということは、法制度として大変に重たいことといえよう。

一〇条は、行政機関の長に、行政文書管理規則の策定を義務づける規定である。文書管理規則は、「規則」（行政の内部的な基準、行政規則⁽¹⁵⁾）と位置づけられ、「行政が策定するもの」という意味で、行政の活動が形になったものにとらえられる。私見では、この行政文書管理規則の「策定」という行政活動そのものに、もっと着目すべきではないかと考える。というのは、この行政文書管理規則は、行政の現用文書の管理のあり方を、透明化し可視化するものと考え

られるからである。⁽¹⁶⁾ 現用文書の管理のあり方のどこかに問題はないか、やりづらさなどはないかといった点を検討し、改善していくためには、この「文書管理規則」に注目する必要がある。

(2) 内閣総理大臣と公文書管理委員会

次に、「内閣総理大臣」と「公文書管理委員会」に関する規定を検討する。

内閣総理大臣には、文書管理の司令塔として、様々な権限が与えられている。例えば、行政文書の廃棄に関する内閣総理大臣の事前同意（八条二項）、報告を受け、場合によっては調査を命じる権限（九条）、行政文書管理規則についての同意権（一〇条三項）、特定歴史公文書等についての廃棄の同意権（二六条）、利用等規則への同意権（二七条三項）、勧告権（三一一条）、といった権限である。

内閣総理大臣が上記の権限行使をなすにあたっては、公文書管理委員会に「諮問する」という規定が設けられている（二九条）。すなわち、公文書管理委員会は、内閣総理大臣が文書管理にまつわる重要決定をする際に、専門的な立場から議論をして、その検討を具申していくという位置づけにある。また、公文書管理委員会は、不服申立が行われた場合、諮問を受けるといって重要な任務も担っている。⁽¹⁷⁾

公文書管理委員会は（不服分科会の活動も含めて）、文書管理に関する問題について多数の問題を議論し、判断を下し、蓄積をしてきている。私見では、知見蓄積の活用が、公文書管理制度の活性化に大きな効果をもたらすのではないかと考える。粗削りで、まったく洗練されたアイデアではないが、例えば、内閣総理大臣の「勧告」よりももう少しインフォーマルでソフトな「指令（ディレクティブ）」とか「指針（ガイドライン）」の発出といった手法（「行政指導」に近い

いもの()を制度化するということも、ありうるのではないだろうか。この点につき、アメリカ国立公文書記録管理局(NARA, National Archives and Records Administration)の館長の、文書管理に関して認められている諸権限の存在が参考になる。⁽¹⁸⁾ ディレクティブやガイドラインの策定といった行政内部の活動を活性化し、実効性のあるものにしていく方向性は、わが国の公文書管理法制度の改善にも参考になる手法なのではないかと考える。

(3) 国民と公文書館等

続いて、文書管理制度の利用者である「国民」と、歴史公文書等を管理・保管する「公文書館」に関する条文を検討する。

上述の通り、公文書管理法は、特定歴史的公文書等に関する「国民の利用請求権」を定めている(二六条)。また、利用請求に対する決定は「処分」と位置づけられ、行政不服審査及び行政訴訟の対象となるものと整理されている(二一条)。これらの規定により導入された利用請求権、不服審査請求権の制度改善を検討する際には、利用者の視点に立った制度の見直しの議論が必須となるろう。

この点にかかわらず、公文書管理法の五年後見直しのなかで行われたヒアリングによれば、法律上の利用請求及び不服審査制度が必ずしも利用者の心を掴んではないのではないかという状況が共有されることとなった。⁽¹⁹⁾ まず利用請求について、公文書管理法の制定が、かえって文書の利用のあり方を消極化させてしまう面もあるのではないかと、指摘があった。例えば、ある人物にかかわる事柄を、学問上の興味から調べていて、その人物にかかわる資料の利用請求を出したとすると、これに対して、実施機関側が、資料中にある人物名を不開示事由としての「個人情報」⁽²⁰⁾ に

該当するとして、ふせて（黒塗りで）利用決定をする可能性が生じる。この結果、ある人物に関する資料を請求したとしても、文書中ででてくる人物名がすべて黒塗りとなり、資料的価値の薄い文書となってしまおうおそれがある、という指摘である。これは、公文書管理法上の「特定歴史公文書等」開示の基準が、現用文書（情報公開法）の開示の基準に並行する形でつくられた帰結ともいえる。公文書管理法を制定する一つの大きな意義とされた「現用文書と非現用文書をつなぐしくみ」という考え方を貫いた結果であり、制度の運用としては誤っていないものとは思われるが、個別の利用請求の場面において、資料の内容や位置づけなどを勘案し、その特性を鑑みた運用を考えていくべき点についての、利用者側からの指摘と受け止められる。

次に不服審査請求について、利用請求に対する実施機関の決定に不服がある場合であっても、「不服審査請求」の手続をとるのではなく、また後日あらためて原資料の利用請求を出すことを選択する可能性がありうるという意見もあった。私人にとって救済の仕組み（不服審査制度）が用意されている場合に、救済を必要とする私人はその救済の仕組みを利用してくれるだろうと考えるのは、行政法学的思考における無意識の想定なのかもしれない。しかし現場の利用者の声としては、審査請求というのは大仰な手続という印象があつて、また、利用請求への対応は、請求に対応する職員ごとに異なることもありうるといったような感情が、あるようである。ここには、「不服がある私人は不服審査」という想定が、そもそも機能していない。これが現場の「感覚」なのかもしれないという気づきを得て、翻つて、公文書の利用請求、利用決定、不服審査のあり方が、国民（利用者）のニーズに沿うようなものになることという視点の重要性に気づかされる指摘といえる。

利用請求についてはもう一つの課題がある。公文書管理法のなかで、公文書館は、移管された公文書を保管し、管

理し、利用に供するという役割が与えられている。現用文書については作成元の行政機関が管理し、請求に対する開示決定をすることになる。これに対し、非現用文書については移管を受けた公文書館が、(作成元の行政機関とは異なる立場で) 利用決定をするという構造である。

公文書管理法には、文書の移管をスムーズなものとするため、「行政機関の長は、保存期間が満了した行政文書ファイル等について：移管又は廃棄しなければならない」(八条一項)と定めている。また、「行政機関の長は、第一項の規定により国立公文書館等に移管する行政文書ファイル等について、第一六条第一項第一号に掲げる場合に該当するものとして国立公文書館等において利用の制限を行うことが適切であると認める場合には、その旨の意見を付さなければならぬ」(八条三項)との規定もある。これらの規定に基づいて行われる特定歴史公文書等の開示・不開示の決定は、実施機関(公文書館等)に対し、困難な判断を担わせているのではないかと推察される。実施機関に対しては、移管元行政機関との関係(特に意見等が付されている場合)においては非開示判断の要請が働くであろうし、資料の活用という観点からは開示判断の要請が働くこととなり、相互に対立する要請のなかにおかれることが予想される。公文書館は、このような難しい調整のなかで、多様かつ様々な内容・形態の特定歴史公文書等につき、それらの資料的価値や特性を勘案しながら、不開示事由該当性について判断を下していかなければならないのである。法制度としての公文書管理法の今後を考える場合には、この点を直視し、実施機関の負担を減らすような仕組み作りを考えていかなければならないのではないだろうか。より具体的にいえば、不服審査手続については、移管元行政機関、公文書館、諮問機関である公文書管理委員会、制度を所管する内閣府の、各々の役割分担を見直し、必要な点についての整理や改善を早急に行っていく必要がある⁽²¹⁾。

4 五年後見直しの議論について

(1) 「公文書管理法施行五年後見直しについて」

公文書管理委員会では、第四四回公文書管理委員会(二〇一五年九月二八日開催)にて、「公文書管理法施行五年後見直しについて」が議題にのぼり、その後、第四五回から第五〇回の六回にわたる審議・検討が重ねられた。⁽²²⁾

五年後見直しにおいて議論されたことは多方面にわたり、様々な内容があった。報告書では以下の三つの柱でまとめられている。

(2) 第一の柱―現用文書と非現用文書をつなぐ評価選別の在り方について

第一の柱は、「現用文書と非現用文書をつなぐ評価選別の在り方について」である。この点に関して、具体的には、①公文書管理法の施行により、歴史的に重要な行政文書が行政機関における評価選別を経て移管される制度が確立したこと、②行政文書ファイルが歴史資料として重要なものであるか否かを早期に判断するための「レコードスケジュール」の仕組みが導入されたこと、③行政文書管理ガイドラインにより、各行政機関における評価選別の一般的な基準が整理されたこと、などの現状が確認された。その上で、④行政機関の職員が現状の業務環境のなかで、公文書管理法に対応した評価選別に積極的に取り組むことができるかどうか考慮の必要があること、⑤各行政機関における文書管理業務の体制を充実・強化することが重要であること、といった課題が指摘された。

この第一の柱に関連する諸問題については、行政文書管理規則の見直しが鍵になってくるのではないかと考える。これまでは、各々の組織において、内閣府のガイドラインに沿ったほぼ一律の行政文書管理規則が策定されてきているが、公文書管理法の施行から五年を経過したいわば「第2フェーズ」においては、組織ごとの特性に応じた独自性ある規定を考えていく発展の可能性もありうるのではないだろうか。いずれにしても、保存年限の設定の仕方、文書の区分やファイリングの方法、レコードスケジュール設定のあり方やその検証といった種々の文書管理のあり方を改めて見直し、文書管理規則の改正で対応するという作業が必要となってくるものと思われる。

(3) 第二の柱―特定歴史公文書等について

第二の柱は、「特定歴史公文書等について」である。この点に関して、具体的には、①公文書管理法の施行により、歴史的公文書の利用の仕組みやサービスは大きく向上したと評価されている一方、資料の検索手段の整備にあたって、目録の整備に課題があるのではないかということ、②歴史的公文書の利用決定において、開示非開示の判断において事なかれ主義的にすべて利用制限をしている印象が強いとの指摘があること、歴史的な文書であるという点を考慮して明示的に制限すべき事項以外は原則的に公開すべきではないかということ、③特定歴史文書等の利用審査にあたっては、歴史的な知見を有しトレーニングを受けたスタッフが行うべきではないかということ、④公立公文書館等における事務作業が増大しており、現状の運営体制も踏まえた利用審査の効率化や負担軽減を配慮すべきこと、といった指摘がなされた。

これらの諸課題は明確なので、手をつけていきやすい課題も少なくないのではないかと考える。目録の整備や資料

検索の利便性の向上などといった方策について、可能な具体策が検討されていくべきであろう。

(4) 第三の柱―地方公共団体における文書管理について

第三の柱は、「地方公共団体における文書管理について」である。この点に関して、具体的には、①文書管理の条例化や公文書館の設置の状況・考え方は、地方公共団体ごとに様々であること、②取組に着手した地方公共団体がある一方、具体的な取組が進んでいない地方公共団体も少なくないこと、③地方公共団体における取組の推進にあたっては、利用についてのイメージを地域に定着させていくことが重要であること、が確認されている。

五年後見直しでとりまとめられたように、地方公共団体の取組の推進に向けて、可能な方策を考えていくということとは重要であり、本格的に推進をしていくためには、仕組みとしての工夫も考えていかなければならないといえよう。この点、条例とセットではない公文書館の設置の検討、単体・独立の「館」としてではない公文書館の運営などを可能にする制度枠組みの設定といったように、まだ考え方の工夫の余地は残されているように思われる。⁽²³⁾

5 終わりに

最後に、ここ最近議論されている新しい公文書館の設置（いわゆる「新国立公文書館」構想）について触れ、本稿の総括にかえたい。

現在、内閣府に設置されている「国立公文書館の機能・施設の在り方等に関する調査検討会議」において、新たな

公文書館の設置についての議論がすめられている⁽²⁴⁾。また、平成二八年五月二六日の衆議院小委員会の会合において、二つの候補地のうちの一つ（憲政記念館敷地）に整備へとという方向で決定も行われており、⁽²⁵⁾ 今後は、平成二八年度末までに地質調査等の上、最終決定がなされる見込みのようである。

「新国立公文書館」の設置により、公文書館や公文書管理制度の認知度が上がることは、公文書管理制度の向上にプラスの影響を与えるものと考えられる。「新しい」公文書館が設置され、認知度が上がることにより、公文書管理制度の利用者の幅が広がることも期待できよう。利用者の幅を広げ、多くの利用者の中で公文書管理制度が活用され、議論が共有されていくことが、制度の向上の議論に果たす影響は少なくないと考えられる。

- (1) 本稿は、平成二八年八月二九日に開催された、独立行政法人国立公文書館アーカイブズ研修1で講義した内容を基に、その一部を文章化した原稿である。このため、本稿における引用参考文献の記述等がかなり限定的なものとなってしまっていることをあらかじめお詫び申しあげたい。
- (2) 公文書等の管理に関する法律（平成二二年七月一日法律第六六号）。以下「公文書管理法」。なお、論文中の条文は、断りのない限り公文書管理法の条文を指す。
- (3) 武川光夫「公文書管理法の意義と課題」東日本大震災における事例を踏まえて」アーカイブズ四七号一頁（国立公文書館、二〇二二年六月）。
- (4) 行政文書の管理に関するガイドライン（平成二三年四月一日内閣総理大臣決定）。
- (5) この議論は「公文書管理法施行5年後見直しに関する検討報告書」（平成二八年三月二三日公文書管理委員会）としてとりまとめられている。
- (6) ガイドライン第10「公表しないこととされている情報が記録された行政文書の管理」。
- (7) 参照、内閣府HP「公文書管理法の概要」（<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/about/gaiyou/gaiyouuh.html>）。

- (8) 「レコードスケジュール」というのは法律上の用語ではない。公文書管理法七条。
- (9) 筆者の考える「行政法的な見方」とは、とてもシンプルなおものである。それは、「行政の活動に注目する」というものである。なぜ、行政の活動に着目するかといえば、その行政の活動の集積体こそが、法律の執行であり、法律の執行により一人の国民に必要な制度が実現・運営されていくはずだからだからである。逆にいえば、行政の活動をみつめ、見直すことなしにただ、制度の問題を批判したり、諸外国の制度をモデルに理想を論じてみたりしても、現状の制度はかわらないのではないかと考えている。
- (10) なお、この勧告権は「特に必要があると認める場合」と定められているためか、いまだ三一条に基づく勧告の発動はなされていない。
- (11) 条文上は、「国立公文書館等の長は…保存されている特定歴史公文書等について…目録の記載に従い利用の請求があつた場合には…これを利用させなければならない」と規定されている。
- (12) 公文書管理法二一条が、「利用請求に対する処分又は利用請求に係る不作為について不服があるものは、国立公文書館等の長に対し、審査請求をすることができる」と規定していることから、このように解釈することができる。
- (13) 公文書管理法は、全六章から構成されている。第一章 総則、第二章 行政文書の管理、第三章 法人文書の管理、第四章 歴史公文書等の保存・利用等、第五章 公文書管理委員会、第六章 雑則。
- (14) 国家公務員法八二条二号（懲戒）「職務上の義務に違反し、又は職務を怠つた場合」。
- (15) 行政の内部基準について特筆すべき近時の行政法学上の議論として、行政規則の「自己拘束性」の問題がある。また、行政事件訴訟法の改正により当事者訴訟という訴訟形式の活用が期待されるようになり、行政立法が直接に訴訟で争われる対象にすえられる可能性についても新しい考え方が示されている。行政が策定する基準（行政立法）に着目する新しい考え方は、文書管理の分野における行政基準（行政文書管理基準）にも無関係ではないように思われる。
- (16) 現在、各省庁は、上述の「行政文書の管理に関するガイドライン」に沿いながら、ほぼ統一的な文書管理規則を策定している。
- (17) このため、公文書管理委員会内に、不服分科会が設置されている。この分科会は、法律施行後、本稿執筆時点において、すでに四事例（九件）の答申を出している。

(18) 合衆国法律集第四四公共印刷物及び公文書に関する法律二九章（NARA長官及びGSA長官による記録管理法）。NARA
公文書管理制度の「行政法的な見方」について（野口）

RA長官は、連邦政府の政策・業務処理の十分かつ適切な文書化、記録の適切な処分を確実に行うため、連邦政府に対しガイドランスや援助を提供するといった規定がおかれている(2904(a))。

(19) 詳細は、公文書管理委員会二〇一五年一月四日開催資料(有識者説明資料、<http://www8.cao.go.jp/koubuninkai/inkaisai/2015/20151204hain.html>)。

(20) 公文書管理法一六条一項一号イ。

(21) 行政不服審査の根拠法である行政不服審査法は、平成二六年に改正され、平成二八年四月から施行されている。今次の改正が、公文書管理制度そのものに直接与える影響はないといえるが、改正法の施行により、「審査請求」への注目が一部において高まる、ということはあるかもしれない。

(22) 前掲注(5)の報告書を参照。

(23) 平成二七年一〇月二八日に開催された第四五回公文書管理委員会において、福岡県の「共同公文書館」、秋田県の図書館との合築例など、地方公共団体の先進例が複数紹介されていることが参考となろう。

(24) 平成二八年八月三〇日より、「国立公文書館の機能・施設の在り方等に関する調査検討会議」におかれたワーキンググループの検討が始まっている。参照: <http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kentou/hozonkaisai.html>。

(25) 平成二八年五月二六日日本経済新聞。