

公文書管理と行政法

木
藤
茂

はじめに

(1) 前提（確認）

① 「法」の意味

② 「行政法（学）」の体系とその基本的視点

(2) 行政法からみた公文書管理（法）

① 「公文書管理（法）」の行政法体系への位置付け

② 「民主主義」を基礎に置く公文書管理法

おわりに

【追記】

本稿は、独立行政法人国立公文書館の主催による「平成二五年度アーカイブズ研修Ⅲ（公文書管理研修Ⅲ）」の「コマ」として二〇一三年（平成二五年）一〇月一日に筆者が行った「公文書管理特論①―公文書管理と行政法―」と題する講義（講演）の記録に、必要最小限の加筆修正と一部についての再構成を施したものである。

研修講師のご依頼を賜るとともに諸々のお手数をおかけした国立公文書館の方々、ご挨拶をさせていただいた方だけでも、直接のご依頼を頂戴した中島康比古・公文書専門官、研修全体の取りまとめ役の大賀妙子・統括公文書専門官と石井照夫・首席公文書専門官のほか、とりわけ度重なる連絡・調整の労をお取りいただいた研修・連携担当の小宮山敏和・公文書専門官、矢澤大輔・公文書専門官付と松井夕季さんの皆様方には、改めて特に御礼を申し上げます（所属・肩書はいずれも当時のもの）。また、本来はあくまでも事務的な確認の目的で記録された本講演の音源を快くお貸しいただくとともに、このような形で本誌に論稿として掲載することをご快諾いただいたことについても、併せて感謝を申し上げます。

なお、本講演に関して付言すれば、以下「はじめに」でも触れるような経緯からして当然と言えば当然ではあるのだが、とりわけ後半については既に公にした別稿の内容の一部の紹介がかなりの比重を占めており、何らかの新たな学術研究の成果を提示するものではないことについては、予めお断りをさせていただきたい。他方で、そのような内容であるにもかかわらず敢えてこのような形で文面化することとしたのは、まさに本稿の主題と重なってくるのであるが、《ある活動について何らかの「記録」を残すということの意味》を、自らが関わった「場」を通して改めて考えてみたい、という筆者なりの問題意識に基づくものであるということ、ここで明らかにしておく必要がある。

以上のような点も含めた本講演をめぐる諸々の経緯等については、以下「はじめに」と併せて【追記】もご参照いただきたい、本文の前の段階で予め申し添えておくこととしたい。

はじめに

ただいまご紹介をいただきました、獨協大学法学部で行政法を担当しております木藤と申します。

この度は、伝統ある国立公文書館の研修でお話しさせていただく機会を頂戴いたしました。誠に恐縮かつ光栄に存じております。

私にご依頼をいただいた講義科目のテーマは「公文書管理特論①」ということなのですが、具体的な内容については特段の限定はないとのお話でございました。私の専門分野は行政法という法学の一分野でございますので、「公文書管理と行政法」という一見もつともらしい副題をとりあえず付けさせていただいたまでは良かったのですが、この「アーカイブズ研修Ⅲ(公文書管理研修Ⅲ)」には、言ってみれば特定歴史公文書等あるいは現用文書の「ベテラン」のみなさんがいらつしゃるということでしたので、それではどのような話をすれば良いのか参考にしようと思ひ、過去の研修ではどのような方がどんなお話をされたのか教えてほしいと伺いましたところ、実はこのコマは今回から新設したものであるとのことで、さてどうしたものかと私なりに白地で考えざるを得なかった、というのが正直なところでございます。

こうした中で、研修全体の日程、四週間という非常に長い貴重な機会であるわけですが、その内容・コマを拝見させていただいて、一昨日既に野口先生からお話があったようですが⁽¹⁾公文書管理法、あるいは情報公開や個人情報保護との関係―これについては三宅先生や堀部先生といった高名な先生方からのお話があるようですけれども―といった、より具体的なまさにみなさんが関心のあるテーマについては、これから四週間にわたって貴重な

お話があり、みなさんにとって実際に実務的あるいは具体的に役立つ具体的なお話というのはこれからいくらかでも聴けるだろうということで、せっかく四週間という貴重なタイミングでしかも冒頭ということですので、むしろみなさんが普段のお忙しい業務の中でなかなか意識をしにくいと言いますか、なかなか普段の業務に追われる中ではあまり思いを致す機会がないような、まあ悪い言い方をすれば雲を掴むような抽象的あるいは根本的なお話というものをさせていただくというのでもいいのかな、とそういうふう思った次第です。

このような考えもあったところに、「講義概要資料」というのがみなさんのお手元にあると思うのですが、すぐ後で中身は触れさせていただきますけれども、その「参考文献」の⑤というところに恐縮ながら私の名前を挙げさせていただいておりますが、今年の一月でしたか、最近ちょっと書いたものがありまして、国立公文書館さんの方から、そこに書いてあるような内容をしゃべってもらえないか、というようなご依頼があったということもございまして、今日のお話というのは、講義概要にもありますとおり、かなり抽象的と言いますか根本的、もう少し言えば法学的なお話になるということと、より具体的にはその⑤に書いてあるような中身の紹介という一面もある、ということと、何となくまずはご理解をいただければと思います。

ついでですので、今ご覧いただいている「講義概要」の「参考文献」のところに五つほど文献を挙げさせていただきました⁽³⁾。もしかしたらみなさんが公文書管理法の解説書あるいは講義や研修その他で目にしたことのある方のお名前も当然挙がっていると思いますが、実は、行政法という観点から公文書管理について書かれたのは決してそんなに古い話ではなくて、情報公開法ができるあたりから特に意識をされてきたというのが実態だろうと思います。そういった意味では、行政法という学問からしてどういうふうに関心を持って公文書管理を扱っていくことについては、一後で触れますように情報公開との関係という意識はほぼ間違いなく共有されてはいるもの―必ずしも明確な意味で

一致があるわけでもないわけですし、それぞれの研究者や学者のスタンスなり立場からどういうふうな公文書管理でないし公文書管理法を扱うかということについては様々なバリエーションとか扱い方があるんだ、ということですね。そこに書いてある五つについても、まあ私のものはどうでもいいのですが、一般的な話が①と②ということでご覧いただいた方もいらっしゃるかもしれませんが、特に③や④あたりになってきますとどういうふうな公文書管理というものを位置付けるかということについてかなり違った角度から書かれていますので、もしもみなさんが今日の話聞いてちよつと行政法というものを意識していただくということになった場合に、関心があればご覧いただくには面白いのではないかなと思つて挙げさせていただいた、そういうことでございます。ですので、今日これらを全て紹介するというわけではないということでご理解をいただければと思います。

本日の概要と言いますか経緯については、概略以上のようなことでございます。

まだ研修も二日目ということで、みなさんもまだ少し緊張されていると言いますか、特に冒頭は非常に強い意欲を持って臨まれていらっしゃるということでまだ堅いようにも見えますけれども、先ほども申し上げましたとおり、みなさんが実際におそらく実務的にも関心がある話というのはこれからいくらかでも聴けるということで、逆に今日の話というのは、悪い言い方をしますとすぐに役立つような話ではないかもしれないかもしれません。しかし、そもそもせっかくの研修の機会というのは普段みなさんがお忙しい中でなかなか考えられないようなことを考えられるという意味でも大きな意味があるのではないかと思いますので、これから話すような話はヒマな人しか考えないよといったものもあるかもしれませんが、そういう意味では是非あまり堅くならずにはリラックスして聴いていただければ幸いです。

ということ、九〇分ほどではありますが、お付き合いをいただければ有難く思います。

なお、予め公文書館さんの方からご依頼がありましたのでレジュメを配らせていただいておりますが、四ページ

ほどありますけれどもぱらっと見ていただきますと、大きく(1)と(2)という二つの内容になっております。

(1)は、タイトルにもありますとおり、前提ないしは確認ということで、すぐお話をすれば分かりますけれども、おそらくみなさんの中には場合によっては法学部ご出身の方あるいは行政法は昔勉強したといったようにいろいろな方がいらっしゃると思いますが、そういった方にとっては大変失礼ながら復習といった面が強いかもしれません。ただ、次の(2)が言ってみれば今日の話の本題なわけですが、その話をする上で、せっかくの研修の機会ということもありますけれども、改めて意識をしていたきたいという意図で、(1)を改めて失礼ながら掲げさせていただいた、ということだと思います。あくまでも話の中心は(2)なんですけれども、その理解のためには(1)という部分に意味がありますので、その前提で聴いていただければと思います。

(1) 前提(確認)

それでは、早速ですが(1)から行きたいと思います。

今もお話ししましたとおり、みなさんの中には、法学部ご出身の方であるとか、昔法律を勉強された方であるとか、あるいは、仕事柄いやがおうでも行政法という言葉をかざるを得ないとか、いろいろな方がいらっしゃると思いますが、いずれにしても行政法に多少でも関わったことがある方にとっては、失礼ながら基本的な復習になるわけですが、(2)を理解していただく前提として見ていただきたいと思います。

① 「法」の意味

その中にさらに二つ、①②とありまして、まず①は「法」の意味ということで、早速何か雲を掴むような話だなと思うかもしれませんが、当然これが②あるいは②を理解する上で効いてくるので、一応堅いながらも少し触れさせていただきましたが、①はつまり「法」とはどういうことか、ということですよ。もう少し言えば、昨日の野口先生のお話でもあったはずなのですが、公文書管理というのが法、もうちよつと具体的に言えば法律で規定されたというのはどういう意味を持っているのか、ということを確認することにまさにつながるわけです。これについては、実は私は野口先生を直接存じ上げていることもあり、途中段階のものかは分かりませんがレジュメを本人から事前にいただいております、その冒頭がおそらく「公文書管理制度と『法』」ということで、法律として制定したことの意味というお話があったのではないかと思います、その話ともかなり密接に関係してくるということでご理解をいただければと思います。

① そこででもおそらく話が出たはずなのが、レジュメの①のi)にあることなのですが、法というのは、やや堅く言えば、様々な社会のルールというものがあつた中の一つとして、時に「法規範」という言葉で言われます。その法規範のより具体的な言い方として、これも昨日お話があつたのではないかと思います、「行為規範」、つまり法の規制の対象になつている人があつたときにそのルールとして定められているものであると同時に、一おそろく昨日の話はむしろこちらがメインだつたようにレジュメを見る限りでは見えますが⁴「裁判規範」、つまり争いがあつたときに、ある人例えばAさんとBさんとの間に意見なり理解が違つたときに、中立の立場にある裁判所がどちらの理解なり活動が正しかつたのか、より法の理に適つているのかということ判断する基準となつ

ていて、場合によってはそれに違反した場合には例えば罰則がかかってくるとか賠償させられるという意味で裁判の基準になるルールということで、もう一つの大きな意義があるわけです。こういった点で別の言い方をしますと、法には強制力があるなどと言われますが、内心の面にとどまる倫理とか道徳あるいは宗教といったものとは違うんだ、といったことが、いわゆる法学入門的なところで通常言われるところでありまして、昨日の野口先生のお話の冒頭もそんなところから入ったのではないかと思えます。

② その意味では話が若干重なつてしまつて恐縮ではありますが、そこを改めて確認していただいた上で、もう一つ、法学的な意味と言いますか、行政法あるいは憲法を含めた公法の理解の文脈からして、どうしても触れておかざるを得ないという点があります。

それは、レジュメで言えばii)にあるところの憲法四一条というもののなのですが、一法学部ご出身の方にとっては失礼な話ではありませんけれども、昔見た方も突如こう言われると何だつたかなと思われる方もいるのではないかと思いますが一まさに立法院としての国会について憲法が定めている条文でありまして、国会というのは国権の最高機関であつて国の唯一の立法機関であるということです。一見非常に単純にも見える条文なのですが、ここで問題にしたいのは後段の部分、すなわち国の唯一の立法機関であるということが果たしてどういう意味なのかということなのです。憲法の教科書などでよく言われるところをそのまま言うならば、国会が国の唯一の立法機関であるということとは、「立法」という国家の権能を国会という国家機関が独占する、すなわち国会が立法をすることができる唯一の国家機関なんだ、ということになるわけですが、一みなさんのご関心はおそらく国の行政ではなくて国と地方あるいは地方自治体というところではないかと思えますけれども一これはまさに国のレベルで言えば権力分立と言いますか三権分立に関わる話でありまして、非常に基本的な話で恐縮なのですが、唯一のということの意味

は、当然他の二権にはないという意味でして、つまり国家権力の中で立法することができるのは行政権でもなければ司法権でもなければつまり立法権しかないんだ、ということ憲法四一条は言っている、というのが通常の憲法学の理解である、ということになるわけです。

ここまでは問題ないと思うのですが、むしろ問題なのは「立法権」というのは具体的にどうということなのか、つまり国会しかできない立法とというのは何なのか、ということの意味についてでして、ここでいう立法というのは、法を立てる、つまり法を創造するということになるのですが、それは言ってみれば、単に「法律」という「形式的な意味」での立法をすることができるということを意味するのではなくて、一だんだん法学的な説明になってきましたが一憲法四一条がいうところの立法というのは、形式的な意味ではなくて「実質的な意味」としての立法であって、その実質的な意味での立法というものを言うことができる唯一の機関が国会なんだ、ということなのです。そしてその実質的な意味での立法というのは、レジユメのすぐ後にも書いてありますとおり、時に別の「法規」という言葉で表現されるものなんです、そうするともう一度言い換えますと、憲法四一条の言っているところは、国のレベルでは国会が法規というものを立てることができる唯一の機関なんだということになりました、そうやってくるとそれでは「法規」とは何かということが問題になってくるわけです。

そこで、レジユメに書きましたとおり、法律学の辞典の一つとして典型的なものである『法律学小辞典』―これにはひよっとしたら第五版が出ていたかもしれませんが、でもしそうだつたら古くて申し訳ないのですが―を見てみますと、一言で「法規」と言っても様々な理解のされ方があると書いてあります。まず最初に、イ) 広く法規範一般、とありまして、これは何だか良く分からないかもしれませんが、敢えて言えばこのイ) が最も広い意味ということになります。これに対して次に、ロ) 一般人民の権利義務に係る法規範を指す、とありますが、これは表現か

らして「一般人民という言葉は今日の文献ではもう使わないという意味で、いかにも古めかしいですが、いずれにしても一般国民の権利義務に係る法規範を法規と言ったことで、言ってみればこの口」の意味が一番狭いということになります。ハ) というのがその中間ということになるのですが、一般的抽象的法規範のことを指す、とありまして、これは特定の誰かということではなく社会一般の人に広く適用され得る可能性がある抽象的なルールを指すという意味で、具体的には国民あるいは一定の地域の住民といったように基本的にはどなたでも関わるルールということで、このイ) 口) ハ) という三つの意味が辞書にも載っているわけです。

これを前提に、先ほど言った話をもう一度考えますと、日本国憲法四一条にいう「立法」については、今見た『法律学小辞典』の記述の続きを見ますと、実質的な意味での法律としての法規は「ハの意味での『法規』を指す」というふうに理解するのが通例だ、と書いてあるんですね。⁶⁾ さらに、今でも最も使われていると思われる代表的な憲法の教科書の一つということで芦部先生の教科書を見ますと、「およそ一般的・抽象的な法規範をすべて含むと考えるのが妥当である」とあります。⁷⁾ つまり先ほどの意味で言えばハ) の意味で理解すべきであるというのが芦部憲法学であって、『法律学小辞典』と芦部先生の教科書は同じことを言っているということになります。それではこれで終わらせてしまってもいいのかと言うと、実は必ずしもそれほど単純でもなくて、であるからこそそこにもう一つ例が掲げられているのですが、『法律学小辞典』と同じ有斐閣から出されている『法律用語辞典』というものと、現行憲法すなわち日本国憲法は、この意味の法規の定立、すなわち「国民の権利義務に係る法規範」、先ほどの分類でいえば口) の意味での法規の定立を国会に独占させることを建前としている、と書いてあるんですね。⁸⁾ つまり、国会が独占するとされている「立法」すなわち実質の意味における法律としての法規については、いろいろな理解の仕方があるのですが、現在でも、口) の意味あるいはハ) の意味のどちらなのかということにつ

ては、同じ出版社の出版物の中でも見解が割れているというふうに見えるわけです。

それではこのことがどういう意味なのか、ということなのですが、これについては、先ほどの芦部先生の教科書の引用で敢えて飛ばした部分を見ていただきますと、『法規』は、一九世紀の立憲君主制の時代には、『国民の権利を直接に制限し、義務を課する法規範』だと考えられたが、民主主義の憲法体制の下では、『実質的意味の法律』をより広く捉え(てハ)の意味で理解すべきだ、とあります。つまり、ロ)とハ)というのは二者択一のどちらかということではなくて、歴史的に見ますと、議会が独占するとされた法規というのは、もともとはロ)の意味であって、その部分については今日も変わっていない、別の言い方をしますと、仮に『法律学小辞典』や芦部先生の教科書のような考え方に立つとしても、その中核部分にロ)の意味があるということは否定できない、そういう意味で「法規」あるいは「法」というものを理解していただく必要がある、ということなのです。

前置きというつもりが随分長くなってしまいました。これを公文書管理法の土俵に戻して考えるならば、公文書管理が法律ないし法規として規定されるということの意味を考える際に、ロ)にいうような中核部分すなわち私たち国民の「権利義務に係る法規範」として定められたものとして理解するかどうか、もしそうだとすると、そこにいう私たちの「権利」あるいは「義務」とは具体的にどういうものなのか、あるいはむしろ逆に、ハ)のよう理解からこそ法規として理解されるものなのか、ということを意識していただく必要がある、ということになるのですが、このことはこれからお話しする(2)の話、さらには公文書管理法の個別条文の理解の仕方にも関わってくるということを変更して確認して、①は終わりにします。

② 「行政法(学)」の体系とその基本的視点

次に、前提の二つ目ということで、ようやくここから今日のテーマに具体的に関わってくる話になりますが、行政法というものがどういうふうな考え方に立っているのかということを理解していただかないと(2)の意味が分からないので、非常に基本的なことで恐縮なのですが、②で行政法について少しだけ確認しておきたいと思います。

まず、②のタイトルの行政法の後に「学」という文字が括弧書きで書いてあるのですが、これはそれなりに意味がありまして、行政法と言っても、日本には行政法といった一つの法律があるわけではなくて、『六法』などを見ても行政法の全体像が分かるわけではないという点で、憲法や民法や刑法などとは違う面がある、ということ意識していただきたい、別の言い方をしますと、行政法というのは、行政法という一つの法律を指すのではなくて学問的に体系化された分野という意味で「学」という文字を付けた、ということを理解していただきたい、ということです。

① その上で、まずi)に「行政法(学)の体系」とありますが、行政法とはどういうものかということをしあたり一言でいうならば、「行政を取り巻くあるいは行政に関係する法の集合体」とレジュメには書いてあります。ただそれでも良く分からないと思いますが、それではその集合体というのは単にバラバラのものが合わさっているだけで、例えば道路交通法なら道路交通法あるいは建築基準法なら建築基準法といったものの解釈学だけをやっているのかというと決してそうではなくて、私たち国民あるいは市民ないし私人と行政との間の法的な関係について分析したり整理したりするのが行政法という科目である、ということになります。そして、その学問的な体系というのが、—これも用語としては昨日の野口先生のお話の中で出てきたと思いますが—、レジュメに書いてあります

とおり、a) 行政組織法、b) 行政作用法、c) 行政救済法という大きな三つの分野があつて、それらに共通する土台となるベースの部分として「行政法総論」と言われるものがある、ということですが、まず、a) の行政組織法というのは、行政が私たちに對して活動をするときに文字通りどんな組織で活動するのか、具体的には国家行政組織法あるいは公務員法といったものもここに通常入るとされますが、そういった分野のことです。次のb) の行政作用法というのは、私たちに對して行政が様々な活動をするわけですが、そのあり方、例えばどういう法律にのつとつてどういう手順で行政作用を行うのか、ということについて分析したり整理したりする分野ということになります。そして最後のc) にある行政救済法というのは、昨日の野口先生のお話の中でもかなり丁寧に説明があつたとは思いますが――先ほど言った言葉で言えば裁判規範というものに特に関係してくる部分ではありますが、様々な行政活動によつて私たちは行政からいろいろな影響を受けるわけですが、それがたまたま運悪くと言いますか何らかの手違いがあつて、一人の国民・市民・私人という意味でのAさんにとっては十分な形で権利が行使されなかつた、あるいは行政が何らかの理由で間違つた活動をしてしまつた、といったときに、Aさんの権利を回復する、あるいは場合によつては金銭的な意味で補償をする、ということがどのような要件の下にどういった形でできるのか、といったことが行政救済法である、ということになります。別の言い方をしますと、基本的にこの行政救済法というのは、行政の活動があつた後という意味で事後的な面が強いわけですが、これについては昨日の野口先生のレジュームを見る限りはかなり具体的な話があつたと思いますので復習になつてしまいますけれども、公文書管理法が出来るたことによつて、例えば行政訴訟であるとか国家賠償法ではどんな場面でどんな形で行政救済法の場面になるのか、ということがおそらく昨日の話の冒頭にあつた、ということですが、全体の確認をしていただければと思います。その上で最後に行政法総論というのが書いてあると思いますが、これについては人によつていろいろな理解の仕方があ

りますけれども、言ってみればこれら a) b) c) といった三つの分野に共通する理論的な体系、これらの土台になるような理論的なベースの部分というふうに通常は説明をされておりまして、この行政法総論プラス a) b) c) の分野を合わせたものが行政法学だということで、まずはご理解をさせていただきたいと思えます。

② その上で次の ii) に行きますが、こういった全体像を持っている行政法の基本的な見方というものがどういうものかということで、レジユメの ii) 「行政法(学)の伝統的・基本的視点」というところを見ていただきたいのですが、そこには、a) 「外部法」としての「行政作用法」と「内部法」としての「行政組織法」、b) 「自由主義」と「民主主義」の区別、といった二つの項目を挙げさせていただいております。

これは、行政法が普段どういうふうに必要なことなんです、まず一つ目に先ほど説明しました行政組織法と行政作用法という点からしますと、行政法が何を問題にしているかということを一言で言うならば、Aさんつまり国民・市民・私人と行政との間の法的な関係がどういふものなのか、ということにまさに行政法学の関心の中心があるわけなんです。つまり、Aさんと行政との間の話である、ということですね。これを別の先ほど説明した言葉で言うならば、行政法の中心的な課題は行政作用法である、さらにその行政作用の影響を受けた後の行政救済法である、ということなんです。これは先ほどの表現からすればある意味では当然で、つまり行政法というのは私たちと行政との間の法的な関係についての分析なり理解ということなので、逆の言い方をしますと、私たちと行政との間の法的関係でないと言われるもの、具体的に言うときまさにそれが行政組織法ということになるのですが、この行政組織法というのは、あくまでも行政がどういふ体制で行政活動を行うか、そこに書いてある言葉を借りれば行政内部の話であって、つまり行政の外にいるAさんから見れば直接何か自分の権利義務に影響があるというわけ

はない行政の側だけの法であるというふうには理解をされてきた、ということになるわけです。つまり、行政法の関心の中心は行政作用法さらには行政救済法であって、別の言い方をしますと行政の外部にいるAさんに直接の影響を及ぼさない行政組織法というのは言ってみれば「端牌」であって、行政組織法というのは行政法の関心の中心ではなかった、ということが分かってくると思います。これが一点目ということになります。

その上でもう一つ、次のb)はちょっと次元が違う話になりますが、「自由主義」と「民主主義」という言葉がそこに出ておきます。これについては、そこにありますとおり具体的には(2)②で触れた方が多分いいと思いますので、今一言だけ申し上げるならば、先ほどの芦部先生の教科書の引用箇所にも単語は出ていたと思いますけれども、日本は民主主義国家であるということを否定する人はおそらく今誰もいないはずで、そういう意味では日本が民主主義国家であるという前提でみなさんは考えていますし、当然民主主義の中では自由というものが保障されなければならぬ、ということであれば、言ってみればごく当然のことを言っているようにも見えます。その時に、民主主義においては当然自由が保障されているべきだといったように、民主主義と自由主義は当然無関係ではないですし、ある意味ではリンクすると言いますか同じ次元の話としておそらく日常では使われていると言いますか理解されているようにも思います。しかし、行政法の文脈では、これからみなさんが時にいろいろな文献とかを読んだりするときに注意していただくとすれば、伝統的に、「自由主義」という言葉と「民主主義」という言葉が非常に意識を持って区別されて使われてきた、ということです。つまり、後で見れば分かるのですが、例えば、民主主義国家だから云々、と言った理由付けというのは、行政法の文脈では時には非常に危険なことがあります。それが具体的にどういうことを意味しているのかということについては、(2)②でお話した方がいいと思います。さしあたりここでは、行政法の基本的な視点の一つとして、従来、自由主義と民主主義という言葉に非常に敏感に使い分けて

きた、ということは頭の片隅に置いていただきたい、ということ、具体的には(2)でお話したいと思います。

ここまですが今日のお話をする上で言ってみれば前提として、最初に堅い話ばかりで恐縮ではありましたが、法とはどういうものか、特に憲法の文脈から国会が法律を作るということの意味をどう理解するのか、ということ、もう一つは、法学の一分野としての行政法というものが具体的にどういう視点に立ってものを見てきたかということについて、二つほど今日の話の前提として気を付けていただきたい、ということをお話ししたつもりです。

それでもまだ良く分からないと思いますので、それでは具体的にこれを公文書管理の土俵に持って行ったときに、今お話ししたようなことが具体的にどういう形になって出てくるか、ということを多少お話しして、みなさんなりに理解していただければ、今日の話の意図としては多少は役に立ったと思っただけではないかという意味で、「前提」ということで(1)は終わりにしたいと思います。

(2) 行政法からみた公文書管理(法)

以上、午前中の頭からどうも堅い話ばかりで恐縮ですが、一応(1)はそれで終わりにしまして、今日の本題の(2)に行きたいと思います。

これは先ほども最初にお話ししたとおり、(1)で今までお話ししてきたような良く分からない抽象的な話が公文書管理という土俵の上でどういった形で表れてくるか、ということを見なさんに少しお話しさせていただきました、ということ。まあこれも話せば色々な整理の仕方がありましてきりがありませんので、今日の今お話しした文

脈から理解していただきたい大きなテーマということで、二つほど設定させていただきました。

最初は①で、これは良く分かると思うのですが、「公文書管理(法)」の行政法体系への位置付け、とありますが、公文書管理あるいは公文書管理法というものが、現在の行政法あるいは行政法学の学問的な体系の中でどういうふうな位置付けられているか、ということの一端をちよつと考えていただきたい、ということです。

次に②については、「民主主義」を基礎に置く公文書管理法、とありますけれども、これは先ほど(1)の一番最後のところで後で説明すると言ったことなんです、行政法は伝統的に自由主義と民主主義ということを使い分けてきたということが公文書管理の文脈からはどういうふうな形で意味を持つてくるのか、ということを少し考えていただければ、ということですよ。

そういう意味では(1)の話が繋がっているということも、多少今の時点でもお分かりいただけただけではないか、と思います。

ということ、大きく二つの話を見ていくことにしたいと思います、最初にお話しさせていただきましたとおり、(2)の話は、内容的には、先ほどちよつとご紹介させていただきましたが、「講義概要資料」の「参考文献」の⑤に私が最近書いた論文でお話ししたことをやや要約と言いますか集約して整理してみたものが(2)ですので、今日の短い時間で十分お話しできるか分かりませんが、そこに書かれていることを多少整理したということでご理解をいただきたいと思います。

① 「公文書管理(法)」の行政法体系への位置付け

① まず最初にですけれども、公文書管理あるいは公文書管理法というものが、これまで概略見てきた行政法学の

学問的な体系の中で実際どういうふうに扱われてきているのか、ということ、一番分かりやすいと言いますか端的なものがまさに教科書ではないかと思っておりますね、行政法にはいろいろな教科書がありますけれども、代表的なものを二つほど挙げてあります。

もちろん行政法を勉強した方はご存じかとは思いますが、念のために申し上げるならば、最初の塩野先生の教科書⁽⁹⁾、これはどこでお名前前を見たことがある方が多いのではないかと思います、やや誇張して言うならば、現在の行政法学のおそらく到達点として最高峰などと言われるのが塩野先生の教科書だということに間違いはないので、もしも現在同時代に生きているわれわれとして現在の行政法学がどういうところまで到達しているのかということを学問的な意味で理解したいのであれば、この塩野先生の教科書を見ることが学界では当然になっている、そういった教科書であるということです。ただ、正直、われわれでも言うのは失礼なんですけれども、私が読んでも難しくて良く分からないところもありますので、そういう意味ではこれで全部を理解するのはなかなか正直難しいといった面があるのですが、そういった位置付けの教科書としてやはり引かざるを得ないということで掲げているのが一点目ということですよ。

もう一つが宇賀先生の教科書⁽¹⁰⁾なのですが、おそらく『アーカイブズ』などを見られている方はお名前は当然何度もご覧になったことがあると思いますし、あるいは公文書管理法の解説本なども書かれています、敢えて塩野先生のもものと対比するならば、宇賀先生のもものは次世代といえますか今まさに中心にいらっしゃる行政法学者の体系書の中では、おそらく一番丁寧でいろいろな論点が網羅されている教科書です。特に宇賀先生は、情報法とか情報公開・個人情報保護といった分野、さらに当然その流れで公文書管理についても、言ってみれば広い研究対象の中の重要な一つのテーマとして公文書管理も含めて位置付けられていますので、いろいろなところで文章を見られる

ことがあるかと思いますが、そういった意味で情報法や公文書管理について意識の高い教科書になっているはずで、そういった中でどういったふうに扱われているのかということを見ることも意味があるだろうということで、宇賀先生の教科書を挙げさせていただいた、ということです。

ほかにもいろいろな教科書はあるのですが、そういった前提で二つの教科書をばつと見比べていただきたいのですが、一部しか引いていないので良く分からないと思いますが、まず塩野先生の教科書ですね、第一編から第四編までありまして、実は教科書が三冊あるのですが、第一編と第二編がIという教科書なのですね。その中で、第一編の「行政法の基礎」というのは、先ほどの言葉で言えば行政法総論の総論と言ったことになるのかと思いますが、第二編の「行政過程論」の中にいろいろなテーマがあるのですが、その中に「行政上の一般的制度」という項目がありまして、ここに例えばここに挙がっていないテーマで言えば行政手続であるとか行政強制とかそういったほかのものと併せて「行政情報管理」という項目が立っています。そしてその中に「情報公開」と「行政機関個人情報保護」という項目がありまして、さらにその「情報公開」の中に「文書管理」というのが位置付けられています。これは見ればそのとおりなのですが、さらにその「情報公開」の中に「文書管理」というのが位置付けられています。これは見ればそのとおりなのですが、ただ教科書を見ていただくと分かるのですが、実際に扱われているページ自体は、私が見た限り記憶違いでなければ、おそらく一ページちよつとだったかと思いますが、しかもその項目を見ていただくと分かるのですが、情報公開という項目の中に、位置付けられている、これは後でもお話ししますが、別に間違いという意味では決まっています。ただこれには歴史的な経緯というものがあリまして、情報公開の言ってみればベースとしての位置付けとして公文書管理というものを認識しているということに分かるということなんですけれども、いずれにしても、そういった形で、ページ数としては少ないのですが、公文書管理というものが扱われている、ということになります。

これに対して、宇賀先生の教科書を見てみますと、先ほど言ったとおり宇賀先生ご自身がかなり情報という問題について意識が強いということもありますけれども、宇賀先生の教科書も三冊あるのですが、そのIの中に六部までありまして、その第三部として「行政情報の収集・管理・利用」という項目が立っています。そしてまさに公文書管理がどこで扱われているかと言いますと、その中の「行政情報の管理」の部分で扱われていますね。その中にもいろいろな項目があるのですけれども、私が見た限りでは、そのうちの(1)と(4)というところで公文書管理の話が扱われていました。そのうちの(1)の「行政情報の管理と情報公開」では、公文書管理法制定の意義とか特色、行政文書の保存期間について、さらに(4)の「文書管理に関する法整備」では、これはタイトルを見ただけでは良く分からないと思いますが、具体的には地方自治体の公文書管理条例の動きのようなことが教科書に書かれていたはずです。ここで確認していただきたいとすれば、宇賀先生の教科書についてさつき敢えてちよつと強調したような気がするのですけれども、確かに情報公開ともちろん関係して扱われているのですが、もう一度項目を見ていただきますと、「行政情報の管理」、つまり情報の「利用」としての「公開」ではなくて「管理」の部分の一つの項目として公文書管理法というのが扱われている、ということが分かります。

敢えてそこを意識してもう一度塩野先生の教科書を見ていただくと分かると思うのですが、情報公開という文脈を正面から出して公文書管理を位置付けるという見方と、より狭い意味での情報の管理という観点から公文書管理を見るとということ、これは別に矛盾しているということではなく、おそらく意識の問題あるいは意識の強さの問題でありまして、そういう意味では、宇賀先生は、先ほどから申し上げておりますとおり、かなりこの分野について意識が強いということもあつて、おそらくこれから出ていく教科書では、こうした意味で行政情報の管理の部分の項目として公文書管理というものが扱われることがおそらく増えるのではないかと、ということが何となく分かると

思います。

まあこれは見て分かることなんですけれども、さらに先ほどからお話ししている抽象的な話をもう一度思い出しただいた上で教科書を見ていただきますと、それぞれ行政法Ⅰつまり最初の教科書で扱われているわけですが、要は行政作用法の一分野としての情報の管理という項目の中で公文書管理というものが扱われている、というのがおそらく大勢なわけです。この行政作用法、さらには、一昨日野口先生からお話があったところなのでここでは敢えて強調しませんが一行政救済法、つまりもしも公文書管理について何か、例えば利用請求が認められないとかあるいは管理簿が整備されていないといったことがあると、それは裁判なり不服審査の段階で問題になる、ということ、行政作用と行政救済の文脈から公文書管理というものが理解されてきている、ということが分かると思います。

② ここまでがある意味では行政法の一般的な理解ということ、むしろここをきちんと理解していただくことが重要なんですけれども、その上で、せっかくの機会なので敢えて議論をといて意味でもあるのですが、私なりの見方をお話しさせていただければということで、レジュメに私見として書かせていただいた、ということになります。⁽¹⁾

行政法の関心が私たちと行政との間の関係にあるというのは先ほど言ったとおりですので、したがって、行政作用法あるいは行政救済法の文脈から公文書管理ということ扱うのは、言ってみれば「当然」であって、それは別におかしいことでも何でもないんですね。

ただ問題なのは、むしろ行政作用法・行政救済法というものが行政法の関心の中心にあるから当然なんですけど、だとしても、公文書管理については、先ほどちょっとお話しした意味での行政組織法、つまり行政の側の問題とい

うもの、さらにはもうちょっと言えば、そこに書いてあるのですが、行政組織法と行政作用法・行政救済法との言ってみれば「接点」のような位置にあるものとして公文書管理あるいは公文書管理法というものを理解する、まああらゆる法律もそうと言えはそうなのですけれども、こと公文書管理法に限って言えば、より強く意識しないといけないのではないか、というのが一応私なりの見方ということで、これも参考文献⑤に書いたことなのです。

その意図としては、そこにも少し敷衍してあるのですが、どういうことかと言えば、公文書というものをどう理解するか、さらには、公文書というものの言ってみれば後ろにある「人」あるいは「情報」というものをどう理解するか、ということ、その意識がともすると少し足りないのではないか、というのが一応言いたかったことであります。

ただこの点はおそらく少し敷衍する必要があると思いますので、若干説明が長くなりますが敷衍しますと、改めて考えれば当たり前なのですけれども、公文書ってというのは誰が作るんでしょうかね？ つまり、何となくですね、公文書が出来上がってしまうと、つまりその出来た「モノ」——電子媒体のものもありますが一応紙のものを想定するならば——が文書であつて、そこに書かれている情報がどうなのか、という頭で、情報公開もそうだと思うのですが、これまでおそらくみなさん考えられていると思うんですね。ただ逆にですね、今言った意味で、公文書になったものというのは、言ってみれば最後の段階、つまり「結果」でしかないんですね。つまりそこまでの話、もちろんパソコンを使ってやるにせよ、それは単に機械が勝手にやっているわけではなくて、《公文書を作るのは、他ならぬ「人」である》、それはつまり公務員の方ということになるのですが、そういうことが時にもしかすると忘れられているのではないか、ということでもあるんですね。つまり、どんな文書であつてもそれは人の手がなければ生じないということは、言われなくても当たり前なのですが、ただこれが時に忘れられているのではないか。それ

がどういう意味なのかということさらには、行政活動の中で行政文書というのはいろいろな手を経由して出てくるわけですけども――例えば係員の人から係長に文書を上げて直されて場合によっては課長に行くというのがおそらく一つの典型的な例かもしれません。そういった中でまさに生きた「人」が関与する、つまりそれは別のことから言えば、最終的には一枚の紙になっているかもしれないけれども、その裏には複数の人の日々の行政活動というのが当然あるわけです。それは別の言い方をすれば、文書になってしまおうと、言ってみれば「静的な、つまり止まったもの」として意識されがちなのですが、実は公文書の裏には「動的な、つまり動の部分がある、ということ」を意識する必要がある、ということです。つまり、行政の活動というのは「人」としての公務員あるいは行政官の一人一人の時々刻々変化する仕事の積み重ねにはかならないので、公文書というのは、そういった「動き」の中で生じたもの、言ってみればそういった「動きを具体化するもの」としても理解される必要がある、ということになるわけです。

また抽象的な話になってしまいましたが、これをまたもうちょっと別の角度から言いますと、先ほど公文書管理というものは「情報管理」の分野で理解されてきているということを言ったと思いますが、それはそのとおりなんですけれども、この「情報」というものと「文書」というものの関係をもう一度考えていただくとするならば、例えば、ある情報というものがあるとして、まあ何でもいいんですね、誰かが何かをしたでもいいですし、あるいは今日の研修に何人の方が参加したといった「事実」もあれば、あるいは今日の研修は良く分らなかったといった「感想」でも何でもいいのですが、そういったいろいろな情報というのが日々の行政活動の中にはあって、そういったいろいろな情報を基に行政活動は行われているわけです。どんな行政活動であっても情報がなければ行政は判断できないので、言ってみれば、あらゆる行政活動の背景には情報というものがあるということになるわけですが、問

題は、その情報というものをいかに認識するかという話になるわけです。

一見すると、ある情報をどんな人が文章化しても同じになるんじゃないかと思いかもしれませんが、よっぽど機械的なもの、あるいは本当に単なる事実―例えばこの講義が九時半から始まったという事実―であれば、おそらく誰がメモを取っても同じ、あるいは誰が文章を作っても同じ文章になる、ということは想像がつくと思います。他方で、これはみなさんがむしろ一番よくお分かりかもしれませんが、世の中のいろいろな情報が錯綜する中で行われる行政活動の中で、仮にある情報があったとしても、それをどういうふうに文章化するか、もうちょっと言うと、仮にAという情報とBという情報があつてそれを文章化するときに、Aという情報をまず書いてからBという情報を書くのか、それとも、AとBは言ってみれば二つの情報なんですけれどもそれを一緒に一つの文章にするのか、あるいはそもそも、同じ文章にAとBを載せるのか、それとも、Aの載っている文章とBの載っている文章は別なのか。それは、まさに百通りと言つてもいいと思いますが、その情報をどう認識するかという、その「人」のまさに理解なり考え方なり次第でありまして、情報が一つだから文章は一つであるということは決まてないんですね。

逆に言えば、行政が「人」の活動であるということは、つまり、情報が一個であれば行政文書には必ず一つの情報が一つの形で載っているというのは、言ってみれば私の言い方からすればかなり「誤解」しているところがある、ということになるわけです。つまり、ある情報を、どういうふうな平面で切り取つて、どういう情報とくつつけて、どういう文章の中にその情報を残すか、ということ、あるいはそもそも別の情報と一緒にその情報を結び付けるのか、さらにはそれをどういう形で他の人に伝えるのか、ということについては、「人」によって「差」が出てくるのが、当然、なんだということが、考えれば当たり前なんですけれども、とかく行政文書については、悪い言い方をすると「画一的」と言いますか、どんな情報でも必ず行政文書には載っていないといけないとか、あるいは、

この情報は必ずこういう形で文章化されなければいけない、とかいったような、何となくまあ言ってみればやや偏見というか思い込みですね、こういったものが、行政活動については、特に情報公開も含めてなんですが、どうもあるような気がしております。これは、どちらかと言うとみなさんに言ってもしょうがない話なのかもしれませんが、論文として書かせていただいたということの意味は、やっぱり行政法学としてもそういったことをきちんと認識すべきだ、ということをやったつもりであります。つまり、行政という組織の枠が理解できるとしても、そこで「人」が、公務員の方が実際に活動するということは、さっき言ったとおり、どの情報を残すか、どういふふうに残すか、ということについては、当然人間によって差が出てくる、ということになるわけでして、したがって、行政の中に存在するあらゆる情報が文書化されていなければおかしいとか、あるいは、行政の中にある情報は全て文章化されていなければいけない、誰が書いても同じ形でなければいけない、といったような、もし「極端な」理解をしようならば、それはむしろ行政活動に対する理解自体を誤っているというふうに言わざるを得ないのではないかと、と思うわけです。

そういった意味で、何と申すのでしうかね、行政の中に存在する情報と、それを表している文書というものが、必ずどなたから見ても一致しているものかどうかと言われれば、私はおそらく一致しないのではないかと、思います。そこが実は情報公開の一つの大きな問題なんです。外から見るときには、こういう重要な判断をしたんだから当然こういう形で文書が残っているだろう、と思つて開示請求をすると、実は文書がない、とかですね、そういった言ってみれば情報に対する認識というものが、行政の外からのもの、つまり先ほど言つた行政作用法的な意味です。つまり実は情報公開法もそうなんですが、それと、行政の中の公務員の側から見たときの情報の認識というものの間に、やはり「ズレ」というものがあるということに認める、あるいはもうちょっと言つて認めざるを

得ないのではないか。それがもし究極には一致すべきだということになってくるならば、それは法の仕組みとしてはおそらく機能しない、つまり、絵に描いた餅でしかなくなってしまうんですね。

もうちょっと言うと、これは最後に言おうかと思っていたのですが、それは結局、公務員の人たちにとってみれば「粹」でしかないんですね。つまり、こういう文書を作れ、外から見ても納得できる文書を作ることが行政活動なんだ、という意味では「粹」にしかならないんですけども、私は、そういう意味では、法律としてですね、言ってみれば行政活動を行う公務員の方の手足を全部縛るような意味での公文書管理法というのは、実は、まあ美しいかもしれませんけれども、おそらく機能しないのではないかと思っているわけです。これは実は少数派かもしれないんですけども、私はそういうスタンスなのですが、その理由の一つとして、やはりそういった意味で情報と人の認識というものを考えてみただけでも、そこにはやはりズレがあるんですね。それをやはり正面から見て理解した上での、言ってみれば実効性のある仕組みにしないと、いくら仕組みを作っても本当の意味で機能しないのではないかと、そういつたところにつながるんじゃないかと、ということなんです。

そういう意味では、レジユメにも書きましたとおり、公文書というものは、結局、人としての公務員や行政官の方がどういう仕事の仕方をするのか、それをどういうふう理解するのか、ということのまさに表現そのものである、ということになるのではないかと、思うわけです。

③ 以上、話がやや哲学的とも思える方向に行ってしまったように思うかもしれませんが、ここまでお話ししてきましたと、《公文書は、人としての公務員・行政官の仕事そのものを映し出す鏡である》とともに、《公文書管理のあり方は、行政の中で働く公務員・行政官の仕事の仕方をどこまでどのように把握・理解・管理・統制するかという命題にほかならない》というレジユメに書かせていただいたことの意味が、おそらく何となくはお分かり

いただけるのではないかと、思うわけです。

そして、行政文書あるいは公文書管理というものがこのようなものであるということを考えますと、先ほど申し上げましたように、公文書管理ないし公文書管理法については、他の法律以上に先ほどの言葉で言えば行政組織法との「交錯」というものをより強く意識する必要があるのではないかと、ということになると同時にですね、であるからこそ、公文書管理制度、あるいは公務員制度もそうなのですが、伝統的に行政の「内部」のものとしてきた分野については、実態と掛け離れないような現実的な仕組みを作ることがなかなか難しい、ということもまた言えるのではないかと、思います。

④ こんなことをお話ししているとまた話が抽象的な方向を向いてしまおうと思いますので、ここで話をまた具体的な話に戻すことにしますと、それではこれまで延々とお話ししてきたような考え方や見方といったものが、公文書管理との関係で具体的にどんな論点と関わってくるのか、ということを見ていきたいと思えます。

レジユメには三点ほど箇条書きにしてあると思いますが、これら三つの論点を考える上で言ってみれば重要なキーワードになると思われるのが、その前に書いてあります三つの言葉、「職務」「組織」「説明責任」という言葉であるということなのですが、これらの言葉だけを見ても良く分からないと思えますので、この三つの言葉が鍵になるということをまずは頭の片隅に置いていただいた上で、箇条書きにしてある三つの論点と言いますか三つの問題を見ていくことにしたいと思います。

⑤ まず最初に書いてあるのは、個人個人の「職務」「説明責任」、ということなのですが、これはその下に矢印で書いてある「文書管理者」の意味をどう考えるか、ということとも関係してきます。

何だかまだ良く分からないと思いますが、具体的にどうということかと言いますと、ご存じのとおり、公文書管理

法の施行令(第一四条)によりますと、国の行政機関では、それぞれの行政文書管理規則に基づいて、「総括文書管理者」「副総括文書管理者」「文書管理者」「監査責任者」といったポストを置くこととされているわけですが、その際、行政文書管理規則に基づいてそういったポストを置くこと、あるいはそういった人たちが担うべき役割とというのは、もしかすると一般的には、言ってみれば「創設的」なもの、つまり、公文書管理法や公文書管理法施行令、さらにはそれに基づいて作られる文書管理規則というものが出来たことよってそういったポストが「作られた」というふうに理解されているようにも思うわけですが、果たして本当にそうなのかどうか。先ほどもお話ししましたように、公文書というものが公務員の仕事そのものを映し出す鏡であるというふうに理解するのであれば、そういった文書管理者といったようなポストを作ることというのは、むしろ「確認的」なものとして理解すべきなのではないか、ということになるわけです。

さらにどうということかと言いますと、例えば〇〇課長を文書管理者に充てるといったことが文書管理規則に書いてあるとすれば、そういった「充て職」というようなことをわざわざ言わなくても、そもそも一般的な認識として、ある何か具体的な案件について決裁する、何らかの意思決定をするということは通常の課長の仕事として当然考えられているわけですけれども、単にそれだけではなくて、課長の「職務」には、そういった決裁なり意思決定なりをする場合には、例えば当該課なら課としてのレベルでどういう経緯でそのような判断に至ったのかというプロセスなり過程というものを後からでも辿れるように「公文書」としてきちんと整理して残しておく、といったことも本来既に含まれているのではないかと、少し堅く言えば、《そもそも公務員の「職務」には、それぞれの段階において「公文書」を整理して残しておくことが職務遂行の一部として当然に「内包」されている》というふうに見えるべきなのではないか、といった見方につながってくるわけです。

つまり、最近よく言われるようになった言い方をするならば、課長は課のレベルでの「説明責任」を果たすことが期待されているといったように言われるわけですが、そのためには言うてみればそのための「手段」として公文書管理ということもまた当然にその「職務」の中に入ってくる、別の言い方をしますと、「職務」というものと「説明責任」というものは「公文書管理」というものを通してつながっている、という言い方もできるように思います。

こうした見方は、もしかすると単に抽象的な議論に過ぎないんじゃないかと思われるかもしれませんが、例えば、地方自治体においても、それぞれの組織規程の中で課長の職務に関する規定をどう書くか、といったことにも関わってくるはずでして、そういう意味では、こういう見方なり視点というものは、単に公文書管理の問題であるというだけではなくて、先ほども出てきた言葉で言うならば、行政組織法あるいは公務員法上の問題としても考えられなければならない、ということになるように思うわけです。これが一つ目の項目です。

⑥ それではと言いますか、今お話ししたような課長なら課長という「個々の」ポストなり人についての職務とか説明責任といったものが公文書管理との関係で考えられるとしてですね、その話の流れで次に関わってくるのが、二つ目に掲げた点、すなわち、「組織」としての「説明責任」という問題です。

具体的にどういうことかと言えば、今お話ししたように、例えば、ある課の課長には、その課で行われるいろいろな職務を遂行する中で必要な公文書を整理して残しておくという「責任」があることになるわけですが、それは一方では同時に、どのような公文書をどのように整理して残しておくべきかを判断する「権限」がある、ということにもなるわけです。これを権限という表現で言うと、人によってはもしかすると、じゃあ課長は好き勝手に文書を変えたり捨てたりできるという意味になってしまつてそれはおかしいんじゃないか、などという人がいるかもしれません、ここで問題にしたいのは、そういった勝手な改竄とか廃棄の話ではなくてむしろ公文書の「作成」の

話でして、ここでいう権限というのは、むしろ責任と結び付いたといえますか責任と表裏一体のものとして理解すべき意味ということで、そういう言い方をしたつもりです。つまり、もしも仮に後から辿ることができないような形でしか公文書が残されていないといった事態が生じた場合には、その課長はこれまで言ってきたような意味で自らの責任を果たしていないことになるわけですが、これを別の角度から言えば、どのような公文書をどのような形で整理して残しておけば良いのかということを判断しなければならぬし、むしろ判断することができる、そういう職務なり職責を担っているという意味で、権限という言い方をしたということです。要するに、自らの課の所掌事務の範囲内で公文書を整理して残しておくことが課長としての職務であるということが認識されて初めて、それを自分の責任として意識できるということになります。

ここまで見てきますと、これまでお話ししてきたことというのは、改めて考えてみますと、まさにある一つの「行政組織」の中の一つの補助機関という立場としての課長の「説明責任」の説明になつていてということが分かるのではないかと、思います。つまり、課長というのは、省なら省あるいは庁なら庁といったある一つの大きな「組織」の中で、課という一つの「組織」のレベルなり段階における説明責任を果たすためには公文書をどのように整理して残しておけばよいのか、あるいは逆に、どのような公文書をどのような形で整理して残しておけば課という一つの「組織」の段階での説明責任を果たしたことになるのか、ということを職務なり権限として担っている、ということになるわけです。話がやや堂々巡りに聞こえなくてもいいかもしれませんが、ここでもう一度整理をすれば、これまでの理解からしますと、これまでお話ししてきたような意味での「組織としての説明責任」というものは、公文書管理や情報公開の文脈でしばしば言われるところの「組織共用文書」というものと言ってみれば、表裏一体のものとして理解されなければならない、つまり、「組織共用文書」は、「組織としての説明責任」を果たす

ために必要不可欠であると同時に、それを裏付けるもの、むしろ敢えて言えばその範囲を「限定」するものとして認識すべきではないか、ということになるように思うわけです。それがレジユメで矢印の後に書いた、「組織共用文書」との整合的理解の必要性、ということの意味です。

その後にもう一点書いてあるのが、「個人メモ」の扱いへの疑問、ということなのですが、これはまさに今言った点とつながってくるわけですが、おそらくみなさんの中にも聞いたことがある方もいらっしゃると思いますけれども、公文書管理法が作られる時の議論の中で、いわゆる個人メモのようなものも公文書管理の対象に含めるべきではないか、といった主張がしばしばなされたところでありまして、現在でもそのようなことを言われる方もいらっしゃいますし、現実問題として必ずしもなかなか意味のある公文書が残されていないケースもあるということもありまして、問題意識自体としては私も分からないわけではないところがあります。それはそうなんですけれども、じゃあ個人メモのようなものも当然全て公文書管理法の対象にして全部保存しておくべきだと言えるかと言えば、こういうことを正面から言うのはこれまたもしかしたら少数派なのかもしれないんですけども、私自身としては極めて消極的であると言わざるを得ない、ということになります。そもそも、例えば、私たち研究者のレベルで考えてみても、例えば何か論文を書くといった場合に、あらゆるメモや下書きの類、あるいは何回も手直しをするときのあらゆるバージョンを全て取っておいているか、と言われれば、よほど几帳面な人でない限り、おそらくほとんどの人の答えは「ノー」だと思っんですね。もちろん研究者の論文執筆と行政の意思決定というのはいろいろな点で違いはあるとは思いますが、特に行政における意思決定は一人の人だけで行うわけではないという点がおそらく一番の違いということになるのかなと思います。そういった意味でも、一個人としてですら現実にはできないようなことを、複数の人が複雑に関わり合っている「組織」という場において実施しろともしも仮に言っ

みたところで、私には単なる机上の空論にしか思えないですね。

もうちょっと別の言い方をしますと、先ほど情報と文書との関係ということでお話ししたことをもう一度思い出していただきたいんですが、公文書というものもいろいろある文書の一種類なわけですから、ある行政活動が行われる中でどんな情報をどのようにして文書に取り入れるかというのは、言ってみれば、その人次第、つまりそこで働く公務員の人の情報に対する認識次第ということになるはずでして、つまりはそういったところにこそ言ってみれば、人間味のようなものがある、ということになるんじゃないでしょうか。そう考えると、例えば仮に、行政の中に存在するあらゆる情報は常に文書化されていなければならない、そして、そもそも何をもって個人メモとして認識するかということ自体にも問題はあるように思いますけれども、例えば、これは重要だと思って咄嗟にメモしたようなものや、ある問題について上司に上げるペーパーを作る前の段階で自分なりの考えを整理するため、大学ノートに下書きとして書いたようなメモまで公文書として認識して、それらも全て公文書管理法の対象として保存しなければならぬ、といったような、言ってみればかなり、極端な、状況を考えるとすれば、それは執務室に二四時間稼働の監視カメラを付けて一人一人の一举手一投足を録画するのと何ら変わらないことになってしまふように思えるのです。そういった物理的にも心理的にも圧迫された状況では、誰であっても仕事に集中して自分の持っている能力を最大限発揮しようなどとは考えないんじゃないでしょうか。公務員のみなさんには、単に上司から言われたことだけを言わば受け身的にひたすら、機械的にこなすということが求められているわけではなくて、行政における意思決定の土台になるような、言ってみれば積極的な情報収集やアイデアの提示といった知的で創造的な活動というのがむしろ求められているはずでして、税金の効率的で効果的な利用という意味も含めた行政の効率性や能率性といったことからしても、そういった人間らしい、積極的な活動を萎縮させてしまうことの

ないような配慮というものも必要はずなんです。そういう意味では、もしも仮に公務員の仕事は全て監視下に置かれるべきだといったように考えるのであれば、それは、日本国憲法の下における民主的な公務員制度というものを、かつての忠実無定量の職務を担う公私混然一体の身分制的な旧態依然の公務員像に言わば逆戻りさせてしまうような発想にほかならないように、私には思えてならないわけです。

こういった問題意識からしますと、情報公開法あるいは公文書管理法が「組織共用文書」という認識をしたということは、もちろん現状に何ら問題がないなどと言うつもりはありませんが、これまでお話ししてきたような論理的な頭からしても、言ってみれば「現実的かつ『人間的』な選択」をしたという意味で、基本的にはむしろ肯定的に捉えられるべきなんじゃないか、というふうには私は考えるわけです。この辺の話も話せばきりがありません。ですので、最後に、仮にこれまで言ってきたような意味での個人メモのようなものを公文書管理法の対象にするといったような案がもしも万が一あったとしても、それは問題の根本的で、人間的な解決策には決してならない、と私は考えている、ということだけをはっきりと申し上げて、二つ目の項目を終わりにしたいと思います。

⑦ そこで最後の三つ目の項目に移りたいと思いますが、先ほどからしばしば出てきております「組織」というものに対する意識から導かれることになるであろう別の局面の問題という趣旨で掲げているのが、「組織」の意思決定手段としての「決裁」、という三点目の項目です。

先ほど、「組織共用文書」は「組織」としての説明責任」と表裏一体のものとして理解しなければならぬ、と言ったと思いますが、それはつまり、組織としての説明責任というものは組織共用文書としての公文書を作るという職務と言ってみればコインの表裏のものとして理解する、ということになるように思いますけれども、もしもそうだとするならば、レジュメの矢印の後にあるように、行政組織の中においても「組織」としての説明責任を負えないあ

るいは負うことが「職務」上想定されていないような方々、より具体的には「事務補助員」あるいは「事務補助員」といった肩書をお持ちの「非常勤職員」や「嘱託職員」あるいは「派遣社員」といった方たちで、そういった言わば、限定的な職務なり立場として位置付けられているような人たちが、例えば、組織としての意思決定の最も重要な方式である「決裁」を起案するとか、あるいは、決裁プロセスの中で押印する、といったような運用がもしも仮に行われているようなことがあるとするならば、それはこれまで見てきたような「職務」というものに対する理解の仕方とは、基本的には相容れないようにも思えるわけです。もちろん、例えば、一口に非常勤職員と言っても、中には例えば審議会の委員のような職務を担われる方も含まれるわけでして、要は、「組織」との関係において具体的にどのような「職務」なり「説明責任」を担っているのかということをきちんと意識なり整理をした上で、公文書管理という次元における位置付けなり決裁への関与のあり方といったことを考える必要がある、ということになるように思われます。

このような見方からしますと、例えば、決裁の起案者ないし作成責任者を誰にするか、あるいは、供覧ないし協議の対象としてどのようなポストなり立場の人を含めるのか、といったことについては、これまで見てきたような意味で、それぞれの段階において「組織としての説明責任」を負うような職務を担っている人の職位を文書管理規則上具体的に明示する、といったように、公文書管理法制の一環であるという意識を持つことが必要になってくるように思いますし、それぞれの組織の中で明確なルールを作ることも求められている、ということにもなるように思います。

⑧ 以上が、「職務」「組織」「説明責任」という三つの言葉に関係してくる三つの論点の紹介ということだったわけですが、レジユメのさらに下に矢印が書いてあると思いますけれども、そこには、「行政文書の作成義務」を負

う「行政機関の職員」の意味、とあるかと思います。

これはどういう趣旨かと申し上げますと、今までお話ししてきた「組織としての説明責任」であるとか、今見てきた「職務」さらには「職員」の範囲といったことも関係してくる話なんですけれども、公文書管理法の規定の中でと言いますか、そもそも公文書管理法の「対象」としてあまり意識されていないのではないか、という点がありません。

それは、公文書管理法の規律の対象になるのは「行政機関の職員」とされているんですけれども、そこには、いわゆる行政官、国で言えば一般職の国家公務員ということになりますが、そういった人たちは当然含まれると言いますか、むしろ当然そういった方々が特に念頭に置かれていることに間違いはないんですけれども、それだけではなくて、例えば大臣とか副大臣といった人たち、つまり国で言えば特別職ということですが、そういったいわゆる政治家の人たちも含まれているんだ、ということですが、もちろん、公文書管理法が想定している公文書の典型的なものというのは、いわゆる行政官の人たちが作成したり取得したりする行政文書であるということは言ってみれば当然なんですけれども、例えば、大臣が電話で誰かと何か政治的な問題について話し合ったような場合に、それを手帳にメモした場合には、その段階ではまだ個人メモかもしれませんが、そのメモを例えば副大臣に渡したということになれば、それもまた「行政」文書になる、ということになるはずですが、つまり、大臣や副大臣といった特別職の職員についても、自らの「職務」として行政文書を作成したり管理したりする義務を負っているという点においては一般職の職員と何ら変わりはない、というのが、公文書管理法の建前といえますか法解釈である、ということになります。

このような視点は、言い方を変えますと、—これは私の学問的な関心の中核にあるテーマの一つということにも

なるのですが、「行政責任」という問題、あるいはもう少し言いますと、「行政責任」と「政治責任」というものの理解の仕方の問題、あるいはそれらの相互関係、といったことにつながってくるように思います。詳しい説明は避けませんが、公文書管理という観点に引き寄せて言いますと、いわゆる「ボトム・アップ」の形で行政文書が作成されるような場面だけではなく、と言うよりもむしろ、いわゆる「政治主導」ということが言われる場面においてこそ、今説明したような意識、つまり、例えば、事務方から上げた原案が大臣の何らかの政治的な判断によって加筆修正されるというようなことがあった場合に、どういった理由でそのような結論に至ったのかという「説明責任」を果たせるのは、究極的にはほかならぬ大臣以外にはあり得ない、ということになるはずでして、その際にどういう形で行政文書を残すかということの最終的判断をすることこそが大臣の「職務」である、ということが意識されなければならぬ、ということになるのだらうと思います。

さらに、もしもそうだとしますと、先ほど個人メモをどう扱うのかといったお話をしましたが、法律的な意味で論理を一貫させるのであれば、もしも万が一、行政官の個人メモも公文書として扱うべきだなどということを使う人がいたとしたら、当然にして政治家の個人メモも対象にならなければおかしいはずで、もしもそういった政治家の個人メモを全て取っておくことなど不可能だとか無意味だなど言うのであれば、政治家自らは所詮できないようなことを法律という形で一般の公務員に押し付けるのにはかならないわけで、もしもそんなことを言うのであれば、それは政治というのは所詮無責任でいいんだということを自ら棚に上げて言っているのにはかならないんじゃないか、こういうふう思うわけです。そういうことも含めて、先ほどの個人メモの問題というのは考えなければいけないように強く感じます。

若干話がそれましたが話を元に戻すならば、これまでお話ししてきたような問題というのは、決して国レベルの

話というだけではなくて、レジュメにも書きましたように、例えば、地方自治体で公文書管理条例を作ろうといった場合に、知事あるいは議会といったものをどのように考えるのか、あるいは、公文書管理法制の中でどのように位置付けるのか、といった具体的な論点にも関わってくることになる話であるはずです。

こういった意味では、やや大げさに聞こえるかもしれませんが、行政と政治との関係といったかなり大きな話にも関わってくるような論点なり問題というものが公文書管理という次元においてもあるんだということが、これまでの公文書管理をめぐる議論の中ではあまり意識されてこなかったのではないかと、ということ、ここで改めて確認しておきたいと思います。

以上、大分長くなりましたが、この①の部分が今日の話の言ってみれば中心部分ということで、いろいろなことを申し上げましたけれども、私なりのそれなりに一貫した問題意識から敢えてお話しさせていただいたということ、みなさんがそれぞれのお立場で公文書管理というものを考えていただくときの何らかの意味でのヒントになったとも思っていただけであらば、長々とお話しさせていただいた意味もあつたのかな、と思いますので、これで①を終わりにしまして、最後の②に行きたいと思います。

② 「民主主義」を基礎に置く公文書管理法

思った以上に①の話がつい長くなってしまいました、残り時間も大分少なくなってまいりましたので、最後に②について簡単にお話をいたしまして、今日の話を締めさせていただきたいと思えます。

この②は、タイトルを見ればお分かりいただけるのではないかと思います、先ほど(1)の②の中で、「行政法(学)

の伝統的・基本的視点」の一つとして、「自由主義」と「民主主義」というものを意識して区別してきたということがある、とお話しした点に関わってくる話ということになります。

それは具体的にどうということか、ということ、レジュメに、公文書管理法をはじめとする四つほどの法律の第一条、よく「目的規定」と言われる条文の抜粋を掲げておきましたので、順にご覧いただきたいと思えます。ちなみに、最近の法律には第一条に目的規定が置かれることが多いんですけども、実は法学部生でもこの第一条の目的規定というものをあまり意識しない人もいるようにも見受けられるのですが、ある法律がどういう目的でどういう考え方の下で作られたのか、ということが言ってみれば端的に書かれているわけで、そういう意味では重要であると言えば重要なのですが、むしろ重要であるということ以上に、実はいろいろな「ヒント」が隠れているという書かれているということもあるんですね。ここでもそういう意識で条文を見ていただければと思います。

まずは公文書管理法ですが、これは既にみなさん何度も見たことがあるのではないかと思います、改めて確認をしていただくとしますと、少し飛ばしながら読みますと、「この法律は、……健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、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にかんがみ、民主主義の理念のつとり、……もって行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする」とあります。レジュメでは、その「民主主義」と「国民主権の理念」という箇所を枠で囲ってありますとおり、公文書管理法の根底には民主主義という考え方があって、ということが分かります。この点については、既に昨日の野口先生の講義でもお話があったと思いますし、公文書管理法の解説書などで何度も見たことと思いますが、一見簡単ではあるように見えますが一方で重要なことでもありますので、念のため改めて確認をさせていただきます。

す。

これだけでは単に条文を読んだだけではないかということになるのかもしれませんが、その意味を確認するという趣旨で、次の行政機関情報公開法の第一条を見ていただきたいと思います。同じように少し飛ばしながら読みますが、情報公開法の目的というのは、「……国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、……もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的とする」と規定されていますけれども、レジュメでは、先ほどと同じように、「国民主権の理念」というところと「公正で民主的な行政の推進」というところを枠囲いしておきました。この二か所を意識して先ほどの公文書管理法の条文と比べていただければすぐに分かると思うのですが、この情報公開法も、公文書管理法と同様に、国民主権すなわち民主主義をその根底に持っている法律だ、ということが分かるかと思います。これはある意味では自然の流れと言いますか、歴史的経緯ということでありまして、と言いますのは、公文書管理、確か正確には「行政文書の管理」という言葉だったと思いますけれども、そのことが初めて国の一般的な法律の中に出てきたのが情報公開法―最終的には二二条という一つの条としてですが―でありまして、それはどうしてかと言うと、情報公開と公文書管理は車の両輪である、といったようなよく耳にする言い方がされてきたから、ということなんです。つまり、情報公開を意味のあるものにする、実効性のあるものにするためには、その土台として公文書がきちんと管理されていなければいけない、という考え方がその根底にあったということ。そういう意味では、公文書管理は、情報公開や次に見ますが個人情報保護といったもののベースになるものとして位置付けられてきた、ということが言えると思いますが、とりわけ情報公開というものにとつての基礎になるということが特に強く意識されてきたということが、先ほどお話しし

たように情報公開法の中に「行政文書の管理」という一つの条文が盛り込まれることになった一つの大きな理由である、ということになるかと思えます。したがってと言いますか、こうした経緯から、公文書管理法は、今言ったような意味で情報公開法から派生したと言いますか母体となった情報公開法と同様に、民主主義に基礎を置く法律として作られた、ということになるわけです。

その上で、三つ目に掲げてある法律を見てほしいのですが、これは行政機関個人情報保護法と言われるもので、国の行政機関に適用される個人情報の保護に関する法律として、先ほど見ました塩野先生と宇賀先生の教科書をもう一度見ていただいても分かるのですが、最近では、行政の情報に関わる法制度ということで、公文書管理法や情報公開法と合わせて「行政情報関連三法」などという表現でまとめて関連付けて紹介されることが多いように思えます。そういう意味では、行政情報に関わる仕組みということで言うならば、行政機関個人情報保護法と公文書管理法や情報公開法は、確かに近いと言いますか、かなり密接に関係し合う法律である、と言っても間違いありません。しかしここで注意していただきたいのは、行政機関個人情報保護法と、あとの二つの法律は、根本的な発想が違っている、ということなのです。これはどういうことかと言いますと、レジメにある行政機関個人情報保護法の第一条を見ていただきたいのですが、「この法律は、……行政の適正かつ円滑な運営を図りつつ、個人の権利利益を保護することを目的とする」とありまして、レジメでは、「個人の権利利益を保護」というところに下線を引いていると思えます。この部分の意味はなかなか分かりにくいかもしれませんが、敢えて結論だけを言うならば、この行政機関個人情報保護法の究極の目的というのは、民主主義ではなく自由主義だ、ということになります。こういう言い方をすれば、勘のいい方は、先ほど(1)で、行政法は、伝統的には、民主主義と自由主義を意識して区別してきた、と言ったことが関係しているのかな、と思われるのではないかと思います。まさにそのとおりで、要す

るに、行政機関個人情報保護法というのは、特定の一〇人の個人〇の個人情報、よく言われる言い方をすれば私たち一人一人のプライバシーが侵害されないようにそれを守る、ということを目的にしているのに対して、公文書管理法と情報公開法は、特定〇個人の権利や利益を守るのではなく、言ってみれば誰でも〇、つまり、世の中にはいろいろな考え方の人がいるわけですが、そういう前提でそういつたいろいろな考え〇ものが言わば「民意」としてできるだけ行政活動に反映されなければならない、ということをやっている、ということになります。これが、これまで言ってきた自由主義と民主主義の違いということになるわけです。繰り返しますと、同じ行政情報を対象とする法律であっても、公文書管理法と情報公開法は民主主義的な発想でできている法律であるのに対して、個人情報保護法は自由主義の発想に基づいている、こういう言い方になるかと思ひます。

そこで最後の四つ目に掲げているのが行政手続法なのですが、同じように目的規定を見てみますと、「この法律は、…行政運営における公正の確保と透明性…の向上を図り、もって国民の権利利益の保護に資することを目的とする」とされていますが、レジユメで下線を引いたのは「国民の権利利益の保護」という部分です。「個人」と「国民」という言葉の違いはありますが、レジュメでも、今の説明を聞いていればすぐに気が付くと思ひますが、この行政手続法の究極の目的は、敢えて言葉を挟めば、民主主義ではなく、個人情報保護法と同じように自由主義なんだ、ということになります。誤解を避けるために言いますと、もちろん行政手続法には民主主義〇いうものは全く関係ないんだということでは決してなくて、具体的には例えばいわゆるパブリック・コメントの手続〇いうのが新しく加わったりして〇いて、それはまさしく民主主義的発想に基づく部分〇いうことになるのですが、ここで言いたかったのは、行政手続法の〇もその〇出発点〇言ひますか〇根底にある〇考え方〇いうのは、民主主義ではなくて自由主義なんだ、ということ〇です。

これで、レジュメにこれら四つの法律の目的規定を掲げた意味というのが少しお分かりいただけただけかな、と思います。つまり、くどいかもしれませんが繰り返すならば、公文書管理法と情報公開法は民主主義的発想が根っこにあるのに対して、個人情報保護法と行政手続法の根底にあるのは民主主義ではなくて自由主義だ、こういう整理になるはずですよ。

それならば、こういうことを単に紹介して終わりか、というところではなくて、レジュメの次の矢印のところを見ていただきたいのですが、そこにありますとおり、今見たように、公文書管理法が民主主義あるいは国民主権というものに基盤を有しているということについては、そのとおり、ということであるにしても、その前提で、ここから「私見」と書いてあるかと思えますが⁽¹²⁾公文書管理法については、基本的な発想は違うにしても、行政手続法との近似性ということをもう少し強く意識すべきではないか、というのが私の見方である、ということになります。その意図するところは、やや抽象的かもしれませんが、レジュメにも書いたとおりなのですけれども、これまでお話ししてきたことと関係するはずなのですが、情報公開法については、情報ということについてはそもそも「動」の要素があるとは言っても今なお「静」の側面が強いのに対して、公文書管理法は、行政手続法と同じように「人」を基点とした「動」の側面がより強いのではないか、ということですよ。公文書管理法に「動」の側面が強いということの意味は、公文書というものは「人」としての公務員の仕事そのものと言わば表裏一体のものであり、公文書管理の問題は公務員の役割や仕事の仕方をどこまでどのように把握し理解するかという問題にほかならない、ということですよ。つまり、公文書管理法は、情報公開法以上に「人」という部分が出てくるのではないかと、そんな言い方もできるのかな、と思います。

おわりに

このような意味からしても、最後に簡単に確認をさせていただいて、私の話を終わりにしたいと思います。

とりわけ地方自治体のみなさんにとっては、とかく公文書管理条例をつくらなきゃいけないのか、といったまさに実務的なところが一番の関心事なのかと思いますし、それはそれで厳しい現場からすればやむを得ない面はあると思いますが、最初にお話ししましたように、せっかくの研修の機会でもあるということで、敢えて申し上げさせていただくならば、そもそも何のために公文書管理条例を作るのか、というところを、ぜひみなさんそれぞれで話し合っていたいただきたいと思います。一口に公文書管理条例と言っても、公文書館があるところもあればないところもあるでしょうし、行政文書の扱い方、あるいは職員の数や自治体の規模など、それぞれご事情は大分違うでしょう。これは私も書きましたし、いろいろな方も言っているように思いますが、単に国の公文書管理法を真似ただけの公文書管理条例では、一見「素直と言いますかきれいな美しい」法制度なのかもしれないけれども、それではそれぞれ事情が違う自治体で本当にうまく機能するのかわかると、どうも話はそう単純ではないように思います。

最後に私なりの言い方で強調させていただくとすれば、最終的に求められているのは、公文書管理条例を作るのとそれ自体にあるわけではなくて、住民のみなさんにとって共通の知的資源である歴史的に重要な公文書が適切に残されて利用される、ということのはずです。そのために必要なのは、先ほども申し上げましたが、非人間的で窮屈な「枠」ではなくて、公務員の方々が「職務」として公文書を作成して残すということを意識して、そのことに

誇りを持って能力を最大限に発揮して働くことができるような「人間的」な法制度なのではないか、いくらきれいなあるいは所詮は機能しないようなものを作ったとしても、それだけでは根本的な問題の解決にはならないのではないか、どうもそういう気がしてならないわけです。

言うは易く行うは難しで、いろいろと勝手なことを申し上げてまいりましたが、これまでもお話ししてきましたように、公文書管理が「人」としての公務員の方の仕事の仕方とか働き方という面を強く持つていとすればなおさら、一筋縄ではいかない難しい課題であると思えますし、しかも一朝一夕にはいかないかなり長期的な課題になるのではないかと思います。みなさんそれぞれの実情に合った形での公文書管理制度というものを考えていただく一つのきっかけになったと思っただけなのであれば、抽象的なそもそも論や根本的な話が多く、すぐには全く役立たない話に終始してしまっています。大変恐縮ではありますが、今日お話しさせていただいた意味は少しはあったのかな、などと思っております。

最後に、皆様方の益々のご健勝とご活躍を祈念いたしまして、私の話を終わりにさせていただきます。

ご清聴ありがとうございました。

(1) 「平成二五年度アーカイブズ研修Ⅲ(公文書管理研修Ⅲ)」は、二〇一三年(平成二五年)九月三〇日から開講され、研修初日の午後には、中央大学教授・野口貴公美先生による「公文書管理法」と題する公文書管理法の解説の講義が行われた。したがって、本講義は、その翌日二日目の冒頭に行われたことになる。

もともと、筆者が最初にご依頼をいただいた際の当初のスケジュール案では、初日の午後の講義は、別の講師による公文書管理法に関する内容ではないコマが予定される一方、野口先生の講義は開講してしばらく経った後の別の日程で予定されていた。したがって、筆者としては、本講義が法学的見地からの講義としては最初のものであるとの前提で、内容を

吟味し準備を行っていた。しかしその後、単純に全体の日程調整の結果だと思われるが、野口先生による公文書管理法制の解説の講義が初日の午後の日程に移され、結果として本講義よりも先に行われることとなった。ただし、その日程変更を筆者が知ってから開講までの間にはほとんど時間的余裕がなかったため、本講義の基本的構成・内容については特段の変更を施さなかった、という経緯がある。

(2) 木藤茂「地方自治体における公文書管理法制のあり方」(高橋滋編集代表『シリーズ自治体政策法務講座・第二卷「執行管理」』(ぎょうせい、二〇一三年)第五章(一三五―一七六頁))。

(3) 本文でも言及した「講義概要資料」の「参考文献」欄には、「公文書管理法の解説書等については他の講師等から言及があると思われるので、ここではあくまで参考として、行政法学の視点からの問題意識の一端を知ることができる比較的近年の論考の一部を掲げさせていただきます」として、次の五つの文献を掲げた。

① 宇賀克也『情報公開・個人情報保護』(有斐閣、二〇一三年)

② 高橋滋「地方公文書管理法制の現状と課題」『ジュリスト』第一三三三号(二〇〇九年)四八―五六頁

③ 斎藤誠「公文書管理法制の位置付けと課題」総合研究開発機構『高橋滋共編『政策提言・公文書管理法の法整備に向けて』(商事法務、二〇〇七年)第IV部第一章(二八二―一九五頁)

④ 中川丈久「云拒管理原則」と公文書管理』前掲③同書第IV部第四章(二二九―二四五頁)

⑤ 木藤・本稿前掲注(2) 記載の文献

(4) 事前に頂戴した野口先生のレジユメによれば、本文でも言及したレジユメの冒頭の「公文書管理と『法』」という項目の中で、「情報と訴訟」として「行政救済型訴訟」と「金銭救済型訴訟」の二類型があるとされており、それぞれについてかなり具体的な説明があったものと推察される。

(5) 金子宏『新堂幸司』平井宜雄編集代表『法律学小辞典(第四版)』(有斐閣、二〇〇四年)一〇八八頁。なお、同書に於いては、本文で言及したような第五版は未だ公刊されていないようであるが、他方で、二〇〇八年には第四版の補訂版が公にされているようである。

(6) 金子『新堂』平井・前掲注(5) 一〇八八頁。

(7) 芦部信喜(高橋和之補訂)『憲法(第五版)』(岩波書店、二〇一一年)二八六頁。

(8) 法令用語研究会編『法律用語辞典〔第四版〕』（有斐閣、二〇一二年）一〇三五～一〇三六頁。

(9) 塩野宏『行政法Ⅰ〔第五版補訂版〕』（有斐閣、二〇一三年）。レジュメには、本文で言及したような形で、三冊にわたる教科書の目次の一部の抜粋を掲載した。

(10) 宇賀克也『行政法概説Ⅰ〔第四版〕』（有斐閣、二〇一一年）。レジュメに記載した内容については、前掲注(9)と同様である。なお、同書については、本講演の直前に第五版が公刊されたが、レジュメは事前を送付してあったため、当日の説明もレジュメに記載した第四版の内容のままで行った。

(11) 以下、本文②～⑧までの内容については、木藤・前掲注(2)一五一～一六四頁で論じた内容の多くの部分を適宜デフォルトしながら紹介したものであり、もしもご関心の向きがあれば、詳細については当該箇所をご参照いただければ幸いである。

(12) 以下、私見にわたる部分については、木藤・前掲注(2)一六五頁からの紹介である。

【追記】

本講演をめぐる諸々の経緯等については、冒頭の注記及び「はじめに」でも若干触れさせていただいたところであるが、以下何点か補足しておきたい。

(1) 冒頭の注記で、本稿は、講義（講演）の記録に、必要最小限の加筆修正と「一部についての再構成を施した」と記したところであるが、その意図するところは、実のところ、(2)①③以降の部分については、録音技術上の問題により再生に足るだけの音源が残っていなかった、という問題が、本稿をまとめる段階になってようやく明らかになったということを、お詫びを兼ねて申し上げさせていただきたかった、という趣旨であった。

その意味では、当該箇所以降については、実際に本講演の現場にいた方にとっては、もしかすると、実際に自分が聴いた

言い方とは少し違うような気がする、と思われる箇所もあるかもしれないが、当該部分については、筆者が講演に際して予め準備した備忘録のメモと当日の記憶を頼りに、できるだけ範囲で忠実に「再構成」したつもりであるし、むしろ本稿の内容の方が筆者が言いたかったことにより近いということにもなるはずなので、そうした微妙な齟齬については、本稿の記録をもって「上書き」していただければ幸いである。

さはさりながら、いずれにせよ、本稿が本講演の「完全な」記録ではない、ということについては、率直にお伝えせざるを得ない。

今回たまたまこうした経緯に直面したことで、《ある活動について何らかの「記録」を残す》ということの難しさを、改めて実感することとなった。とりわけ、言わば「一方通行」の講演のようなものの記録ですらそうであるならば、行政の中にあつて、場合によっては同時に複数の人が様々な場面で多種多様な媒体を使って意見交換や字句調整をしつつ行われるようなかなり複雑な意思決定過程の記録を残すということは、その「場」に登場する「人」同士の相互に積極的な意識がなければ、そう簡単に為し得るものではない、ということもまた改めて実感せざるを得なかった。

(2) 一方において、本稿が決して「完全な」記録ではないという前提の上で、それならばある記録が「不完全な」ものであるが故にそういったものを残しておくことには何ら意味がなくなるのか、と問われれば、それはむしろそうでもないのではないか、ということもまた同時に確信を持つこととなった。

別の言い方をすれば、今回このような形で文面化することとしたこと、さらには前述のような経緯があつたことは、そもそも「完全な」記録など果たして存在するのか、ということを変更して考える一つの契機になつたからである。

非常に卑近な例を挙げれば、仮に本講演の全部について「完全な」録音が残つていたらと仮定したとしても、私は当初は立つて話をしている途中から座つて話をするようにしたのだが、それがどこの箇所からなのか、あるいは、説明の過程で簡単な板書もしたのだがそれはどのようなものだったのか、さらにつまらない話をすれば、研修会場の配席図はどのようなものであつたか、あるいは私がどのような服装で話をしていたか、といったような「情報」は、録音からだけではおそらく再現できないであろう。

そのような情報については音声媒体だけでは記録することができないということであるならば、それでは例えば定点観測

的にビデオなり動画なりで撮影しておけば大丈夫なのではないか、と思われるかもしれないが、逆にその場合は、レジュメ
それ自体、さらには、仮に何らかのペーパーを配布したような場合の内容といったものは、それらの媒体では同時進行的に
記録することはできない、ということになってしまわずである。

折しも、本稿の校正の段階で、国においては、公文書管理法(第四条の趣旨に基づき、閣議及び閣議後の閣僚懇談会…の議事の
記録が作成・公表されることとされ(「閣議等の議事の記録の作成及び公表について」(平成二六年三月二八日閣議決定))、校
了直前の段階では、実際に、本年四月一日以降の「閣議及び閣僚懇談会議事録」を首相官邸ホームページから閲覧すること
ができた。そうした方向性自体は是とされようし、本稿の問題関心からすればそれは「政治責任」の一つの形として理解さ
れることになる(2)①⑧)、他方で、そのような「オフィシャル」な場における「記録」についてすら、本文で述べたよ
うな、あるいはこの【追記】で書いているような様々な難しさから完全に解放されるということにはならないであろう。

(3) 要すれば、一つの視点からの一つの媒体だけで、何らかの活動のあらゆる側面を記録として残しておくということは、実
は難しいというかそもそも不可能なのではないか、逆の見方をすれば、いろいろな観点からの様々な媒体による記録とい
うものが一場合によっては相互に矛盾するといった事態も起こり得るということを認めつつ一言わは複層的に重なり合うこと
によって、完全な「記録に近づく」ことはできないか、さはさりながら、あらゆる情報が含まれるという意味での「完
全な」記録などやはり存在しないのではないか、といったことを考えさせられることとなった。

であるとすれば、本文中の「情報」と「文書」の関係をめぐる箇所などでも述べたとおり、どのような情報をどのような
形で残すか、ということを当事者としての「人」がいかに意識するかによって、残される記録としての文書のあり様も変わっ
てくる、ということになるように思われると同時に、仮に「不完全な」記録であったとしても、それは決して無意味ではな
くて、ある活動の「一つの」あり様を体現する生きた「人」の活動の記録として、その存在意義は肯定されるべきなのでは
なからうか。

本稿の執筆を通して、以上のようなことをつらつらと考えるに至った次第である。

以上