

No. 1017 (2018.10.16)

公文書管理の監視・統制

—米英独仏における制度—

はじめに

I アメリカ

II イギリス

III ドイツ

IV フランス

おわりに

キーワード：公文書管理、公文書館、アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス

- 公文書関連の不祥事を受け、公文書管理法の改正又は運用の適正化を図る動きがある。その論点の1つが、公文書管理の監視・統制の在り方である。
- アメリカでは、国立公文書記録管理院（NARA）が広範な権限を有し、公文書のライフサイクル全般に対して一貫した責任を負っている。イギリスでは評価制度により、ドイツでは各行政機関との協議により、公文書管理機関が公文書管理に関与している。また、フランスでは、公文書管理機関の職員が各行政機関に置かれ、現場で公文書管理の統制を行っている。
- 国によって、公文書管理の監視・統制の在り方はそれぞれ異なる。我が国においても、行政制度や公文書管理の実態に即した制度設計が必要である。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

行政法務課長 かわにし あきひろ 川西 晶大

行政法務課 おち み どり おおご あきふみ 落 美都里・大湖 彬史

第 1 0 1 7 号

はじめに

2018年の通常国会において公文書管理が適正に行われていなかった案件が明らかになったことから、「公文書等の管理に関する法律」（平成21年法律第66号）の改正又は運用の適正化を図る動きが政府・与党及び野党の双方に見られる¹。この動きにおける論点の1つとして、公文書管理に対する監視・統制機能の強化がある。

公文書は、そのライフサイクルに沿って管理される。公文書は、まず、行政機関において作成され、又は受領される。次いで、公文書は、当該行政機関において整理され、保存され、保存期間の満了後、一部の歴史的に価値あるもの等は公文書館に移管され、その他の大半は廃棄されるという流れをたどる。行政機関の業務において使用されている文書を「現用文書」といい、使用が終了した文書を「非現用文書」という。行政機関の保存と管理に関する負担を軽減するため、保存期間満了前に文書を「中間書庫」に移送する制度を有する国もある²。このように中間書庫に移送された文書を「中間文書」、「半現用記録」などという。

我が国においては、国の公文書の管理が適正に行われているかどうかを監視する権限は、内閣総理大臣にあり、内閣府がその事務を行っている。内閣総理大臣に与えられている権限は、公文書管理に関する立入検査権、公文書の廃棄に関する同意権、各行政機関における行政文書管理規則制定に関する同意権などであるが、これらの権限にかかわらず、公文書の改ざんなどが行われる事態に至っており、運用の改善や制度自体の見直しが検討されている。他国では、国（連邦）の公文書について、どのような機関が、どのような監視、統制等の権限を有しているのだろうか。本稿では、議論の参考に資するため、この点について罰則規定も含め、アメリカ、イギリス、ドイツ及びフランスの4か国の事例を概観する。なお、本稿では、原則として公文書の公開については扱わない。

I アメリカ

1 公文書管理制度の概要

公文書の管理に関する法律全般として、合衆国法典（United States Code: U.S.C.）第44編「公的印刷物及び公文書に関する法律」がある。その中に、国立公文書記録管理院の設立と権限の付与（同編第21章）、合衆国アーキビストによる記録管理（同編第29章）、連邦機関による記録管理（同編第31章）、記録の処分（同編第33章）等の規定がある。これらの下位規定として、連邦規則集（Code of Federal Regulations: CFR）第36編「公園・森林・公有財産」にも公文書管理に関する規則が多数定められている。

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2018年9月26日である。

¹ 「全府省の公文書管理 調査 新設の監察室、年度内に」『読売新聞』2018.9.4; 「文書改ざん防止 野党が法案提出 罰則・監視官を設置」『朝日新聞』2018.5.18 など。

² 紙谷雅子「文書・記録保管・活用のあるべき姿—中間書庫・30年原則【残された課題(1)】—」右崎正博・三宅弘編『情報公開を進めるための公文書管理法解説』日本評論社、2011、pp.83-84。

2 公文書管理に対する監視体制

(1) 国立公文書記録管理院 (NARA)

大統領直属の独立機関である国立公文書記録管理院³ (National Archives and Records Administration: NARA) に、現用文書・非現用文書を問わず公文書管理に関する広範な権限が与えられている。

NARA の長である合衆国アーキビスト (Archivist of the United States) は、上院の助言と同意を得て大統領により任命される (U.S.C.第 44 編第 2103 条)。

NARA は、職員数 2,884 人⁴、本館がワシントン D.C.に、新館がメリーランド州にあり、12 の地域分館と 2 つの連邦人事記録センター、16 のレコードセンター、15 の大統領図書館等⁵を擁する⁶。レコードセンターでは、連邦政府機関の半現用記録の最終処分までの効率的な保管とその他のサービスを行っている⁷。

(2) 現用文書の管理体制

アメリカの現用文書の管理は、第一義的には、公文書 (法の対象となる「(連邦) 記録⁸」) を作成した各連邦機関の責務である。連邦機関の長は、記録の作成、記録管理プログラムの策定、レコードセンターへの記録の移送及び記録の保全を行う (U.S.C.第 44 編第 3101 条以下)。

同時に、アメリカでは、記録の作成から、管理、公開、適正な処分までが、ライフサイクルに沿った統一的な制度として構築されている。NARA がその全てについて一貫して責任を負い、連邦機関の公文書管理に対する監視を行っている⁹。

(3) 処分計画 (レコードスケジュール) の作成

処分計画 (レコードスケジュール) とは、公文書の保存期間や、その後の処分の方法 (廃棄又は NARA への移管) を定めたものである。

各省庁共通の一般業務に関する記録については、NARA が作成する一般処分計画書 (General Records Schedules: GRS) に基づき管理される。各連邦機関個別の事業に関する記録には、シリーズ¹⁰ごとに個別の処分計画書が作成されるが、合衆国アーキビストの承認が必要である

³ 日本語訳では、他に「国立公文書館・記録管理庁」や、単に「アメリカ国立公文書館」とされることもある。

⁴ 2017 会計年度において、議会の承認を受けた人数 (常勤換算数)。“National Archives and Records Administration SUMMARY of the FY 2019 REQUEST Fiscal Year 2019 Budget Request,” p.NARA-7. NARA website <<https://www.archives.gov/files/about/plans-reports/performance-budget/fy2019-performance-budget.pdf>>

⁵ 大統領図書館とは、大統領記録法 (U.S.C.第 44 編第 22 章) に基づき、歴代大統領及びその関係記録を保管する機関であり、大統領記録も連邦記録と同じく NARA が管轄する。しかし、本稿においては、連邦記録を対象とするため、NARA の関与の在り方が異なる大統領記録は検討の対象から除く。

⁶ “Visit Us.” NARA website <<https://www.archives.gov/locations#>>

⁷ 「IV 「半現用」段階の記録の保存」『諸外国における公文書管理の管理・保存・利用にかかる実態調査報告書』2003.12, pp.47-55. 国立公文書館ウェブサイト <<http://www.archives.go.jp/about/report/pdf/H15houkokusho4.pdf>>

⁸ この「記録」の定義については、2014 年に、制定以来初の改正があった。「記録された情報」(recorded information) という語を新たに用いて、「記録された情報」は「物理的な形態又は特性にかかわらず、全ての伝統的な形態の記録を含み、デジタル又は電子の形態で作成され、処理され、発信され、保存された情報を含む。」(U.S.C.第 44 編第 3301 条(a)(2)) と明記して、定義の中に電子記録を明確に位置づけた。小原由美子「米国における連邦記録法の改正について」『アーカイブズ』57 号, 2015.8. <<http://www.archives.go.jp/publication/archives/no057/4385>>

⁹ 野口貴公美「公文書管理に関する各国の取り組み アメリカ合衆国」右崎・三宅編 前掲注(2), pp.111-114.

¹⁰ ①特定の主題又は機能に関連するもの、②同一の活動から発生するもの、③特定の種類のやり取りを記録したもの、④特定の物理的形態をとるもの、又は⑤その他の作成、受領若しくは使用に係る関係を有するものという観点から、文書発生部署において整理された一連の記録 (“Record Group Concept.” National Archives website <<https://>

(U.S.C.第 44 編第 3303 条)。

連邦政府機関における簡便な廃棄を実施するために、処分計画書作成の分類基準であるシリーズの再編成を行うこと及び NARA へ移管される永久保存記録の対象を GRS でより多く事前に決定しておくことにより、連邦政府機関における評価選別の業務負担を軽減することを目的として、GRS の全面的な見直し作業が 2013 年から進められ¹¹、2017 年 12 月に完了した¹²。

(4) 公文書の移管又は廃棄

合衆国アーキビストは、保存期間の過ぎた公文書について、歴史的な価値又はそれ以外の価値があると認めた場合には、NARA に受け入れ、保存する (U.S.C.第 44 編第 2107 条)。それ以外の公文書については廃棄される。NARA に移管されるのは、毎年作成される全記録の 1～3%程度¹³とされる。

移管の時期に関する規定については、2014 年に改正があった。これまで「作成から 30 年以上経過」した記録を移管するとされていたが、「実行可能な限りすみやかに」移管を行い、その時期は「作成又は受領してから 30 年を超えない範囲」とされた (同条(a))。これは、紙媒体の文書よりも長期保存が難しいとされる電子記録の確実な移管のため、移管の時期を早めたものである。また、早期移管ができない電子記録は、法的所有権を連邦機関に残したまま、コピーを NARA に移送する事前受入制度も加えられた (同条(b))¹⁴。

3 公文書管理に関する罰則等

違法な公文書の毀損等に関する罰則は、U.S.C.第 44 編の下位規則である CFR 第 36 編第 1230.12 条に規定されている。罰則の具体的な内容は、U.S.C.第 18 編 (犯罪及び刑事訴訟手続) に定めがある。

違法に公文書の毀損等をした者には、罰金刑、3 年以下の禁錮刑又はその両方が科される (CFR 第 36 編第 1230.12 条、U.S.C.第 18 編第 2071 条(a))。記録の管理権者がこれを行った場合は、刑罰に加え、公職を剥奪され、公務就任資格を失う (U.S.C.第 18 編第 2071 条(b))。

その他、上記 2 に挙げた手続に従わず、自らが管理する記録について違法な持ち去り、破棄等が現に行われ、それが差し迫り、又はそのおそれがある場合には、各連邦機関の長は、合衆国アーキビストに通知し、その支援を得て、司法長官を通じて違法に持ち去られた記録の原状回復その他の措置を採らなければならないとされている (U.S.C.第 44 編第 3106 条、同編第 2905 条)。

www.archives.gov/research/guide-fed-records/index-numeric/concept.html>)。

¹¹ 三菱総合研究所「アメリカ」『平成 27 年度公文書管理の在り方に関する調査』(公文書管理委員会第 52 回 (2016 年 6 月 24 日) 参考資料) p.50. 内閣府ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/iinkaisai/2016/20160624/20160624sankou2.pdf>>

¹² NARA, *The General Records Schedules: Transmittal 29*, December 2017. <<https://www.archives.gov/files/records-mgmt/grs/grs-trs29.pdf>>

¹³ “National Archives Frequently Asked Questions.” NARA website <<https://www.archives.gov/faqs>>

¹⁴ 小原 前掲注(8)

II イギリス

1 公文書管理制度の概要

イギリスの公文書管理については、主に 1958 年公記録法 (Public Records Act 1958 (c.51))、2000 年情報自由法 (Freedom of Information Act 2000 (c.36)) 及び同法第 46 条第 1 項により作成が義務付けられた行為規範 (以下「行為規範」という。) ¹⁵等により規律されている。

2 公文書管理に対する監視体制

(1) 国務大臣と公記録館長

1958 年公記録法は、国務大臣 (Secretary of State) ¹⁶が同法の執行に関する一般的な責任を負い、公記録の取扱い (care) 及び保存を監督しなければならないと規定している (同法第 1 条)。

国務大臣は、公記録館長 (Keeper of Public Records) を任命することができる。公記録館長は、公記録館 (Public Record Office) が所蔵する公記録の索引等を編さんし、公記録館の所蔵資料の利用について規律するなどの権限を有する (同法第 2 条)。なお、イングランド及びウェールズの公記録館は、行政機構としては、王立手稿史料委員会 (Royal Commission on Historical Manuscripts) 等と統合され、非大臣省庁¹⁷である国立公文書館 (The National Archives) となっているが、公文書に関する法制度上は公記録館として存続しており、国立公文書館の館長 (Chief Executive) が公記録館長を兼ねている¹⁸。

(2) 行政機関の責任

公記録館にもその他記録保管場所として国務大臣が指定した場所にも保管されていない公的記録¹⁹について、どの記録を永久保存すべきかを選択し、及び安全に保存するように管理することは、それらの記録に対して責任のある全ての者の義務であるとされている (1958 年公記録

¹⁵ Ministry of Justice, The National Archives, “Lord Chancellor’s Code of Practice on the management of records issued under section 46 of the Freedom of Information Act 2000,” 2009.7.16. <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130206150440/https://www.justice.gov.uk/downloads/information-access-rights/foi/foi-section-46-code-of-practice.pdf>> なお、この行為規範を実施する職員向けのガイドがイギリス国立公文書館のウェブサイトで公開されている。

“Implementation guides.” The National Archives website <<http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/manage-information/planning/records-management-code/implementation-guides/>>

¹⁶ 現在は、デジタル・文化・メディア・スポーツ大臣 (Secretary of State for Digital, Culture, Media and Sport) が公文書行政を担当している (The National Archives, *Annual Report and Accounts of The National Archives 2017-18*, 2018, p.7. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/727520/The_National_Archives_Annual_Report_and_Accounts_2017-18_Accessible.pdf>)。

¹⁷ 首相が設置する政府の省庁であり、省庁と同様に固有の法人格を有するが、大臣を長とせず、上級公務員が統括する (田中嘉彦「英国憲法における国王と行政権」『レファレンス』794 号, 2017.3, p.114. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10315722_po_079406.pdf?contentNo=1>)。

¹⁸ 公記録館は、2003 年 4 月に王立手稿史料委員会と統合され、国立公文書館が組織された。その後、2006 年 10 月に、国立公文書館と公共機関情報局 (Office of Public Sector Information) 及び王立印刷局 (Her Majesty’s Stationary Office) が統合された (The National Archives, “History for all: Annual Report and Resource Accounts 2004–2005,” 2005.7.18, p.65. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/235228/0317.pdf>; The National Archives, “Annual Report and Resource Accounts 2006–2007,” 2007.7.24, p.12. <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/250609/0874.pdf>)。

¹⁹ 公的記録の範囲については 1958 年公記録法第 1 表に規定されており、省、省に属する行政機関及びその他行政機関が保有する記録並びに裁判所記録等が含まれる。なお、記録とはあらゆるフォーマットで伝達された情報と定義される (同法第 10 条第 1 項)。

法第3条第1項)。永久保存することとされた記録については、作成から20年以内に公記録館又はその他記録保管場所として国務大臣が指定した場所に移管しなければならない(同条第4項)。永久保存に値しないとされた記録については破棄されなければならない(同条第6項)。

なお、各行政機関には記録管理官(Departmental Records Officer)が設置されている²⁰。記録管理官は、各行政機関が保有する情報に関し、発生から廃棄又は移管されるまでの管理、永久保存される情報の選定及び公記録館への適切な時期での移管に対して責任を負う²¹。

(3) 公記録館長の調整・監督権限

1958年公記録法第3条第1項に規定する公的記録に対して責任のある全ての者は公記録館長の指導の下に、公記録の選別及び保存等の同条に定める義務を履行しなければならない。また、公記録館長は同条に基づく全ての行動について調整及び監督する義務がある(同条第2項)。これを受けて、国立公文書館(公記録館)は、公記録を有する行政機関に対して同館への公記録の新たな移管の手順等²²を定めた「国立公文書館への記録の評価選別のためのベスト・プラクティス・ガイド」(以下「指針」という。)²³を2013年に公表している。このほかにも、各行政機関が保有する文書の管理方法・計画の作成等について、文書の媒体、ライフサイクル等に応じたガイドラインを各種公表している²⁴。

指針によれば、国立公文書館は、記録の廃棄及び移管について、第一に、行政機関単位での評価を行う²⁵。この際、各行政機関は評価レポートを作成するが、国立公文書館は評価レポートのひな形を作成するとともに、各行政機関が作成した評価レポートを評価・承認する²⁶。

第二に、シリーズ²⁷単位での評価を行う。同評価にあたって、各行政機関がシリーズごとに作成する質問票(Series Level Appraisal Questionnaire)²⁸を基に判断する。国立公文書館は質問票のひな形を作成するとともに、各行政機関が作成した質問票を承認する²⁹。

その上で、記録保管の価値を有していないと即座に特定できるシリーズは、各行政機関が処分する決定を文書で行い、国立公文書館によって承認された後に処分することができる³⁰。

²⁰ 記録管理官は、ジェームズ・グリッグ卿(Sir James Grigg)が委員長を務めた「行政機関の記録に関する王立委員会」が1954年に公表した報告書(グリッグ・レポート)により設置が提言された。各行政機関の長が任命するものとされ、1956年に初めて設置された。その後、1957年末には64の省庁で記録管理官が設置された(Paul Rock, “A Brief History of Record Management at the National Archives,” *Legal Information Management*, 16(2), 2016.6, p.62.)。

²¹ “The role of the Departmental Record Officer.” The National Archives website <<http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/manage-information/planning/departmental-record-officer/role-departmental-record-officer/>>

²² 従来は、「グリッグ・システム(Grigg system)」と呼ばれる手法で記録の評価選別を行っていた。三菱総合研究所「イギリス」前掲注(11), pp.73-74。内閣府ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/iinkaisai/2016/20160624/20160624sankou3.pdf>>

²³ The National Archives, “Best practice guide to appraising and selecting records for The National Archives,” 2013.3. <<http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/best-practice-guide-appraising-and-selecting.pdf>>

²⁴ “How to manage your information.” The National Archives website <<http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/manage-information/>>

²⁵ 当該組織の目標、業務及び機能を理解し、それに伴って作成される記録のうちどの記録が移管すべき価値を有するかを評価するとされている(三菱総合研究所 前掲注(22), p.75.)。

²⁶ 同上

²⁷ 政府の業務における特定の分野・機能に関連する記録の集合体と定義される(The National Archives, *op.cit.*(23), p.15.)。

²⁸ シリーズの作成時期や主体、目的等が記載される。

²⁹ 三菱総合研究所 前掲注(22), p.76; The National Archives, *op.cit.*(23), p.9.

³⁰ シリーズレベルでの評価が困難であった場合には、シリーズより下のファイルレベルでの評価が行われる(*ibid.*, p.8.)。

3 公文書管理に関する罰則

公的記録の改ざんに関しては、2000年情報自由法第77条に罰則規定が存在する。これは、公的機関に情報開示請求があった場合に、何人であれ、公的機関による情報の全部又は一部の開示を妨げる目的で、公的機関が保有する記録を改ざんし、汚損し、封鎖し、消去し、損壊し、又は隠匿した者は、陪審によらない有罪判決により、標準量刑基準³¹におけるスケール5以下の金額の罰金刑に処されるという内容である。このほか、1981年偽造法（Forgery and Counterfeiting Act 1981 (c.45)）に文書の偽造に関する罰則規定が存在し、これは公文書及び私文書の双方に適用される。ただし、行為規範を遵守することを担保するための罰則規定は存在しないとされている³²。

III ドイツ

1 公文書管理制度の概要

ドイツにおいては、公文書管理に関する立法権限は、連邦と州の競合的立法の領域³³のうち「職業教育補助の規律及び学術研究の助成」（ドイツ連邦共和国基本法第74条第1項第13号）に該当すると解されており、連邦の権限事項に係る公文書管理に関する立法権限は連邦に、それ以外の公文書管理に関する立法権限は各州に帰属する³⁴。ここでは、連邦の公文書管理について述べる。

連邦の公文書管理については、主に連邦公文書館法³⁵及び行政規則である「連邦省における公文書の作成と管理のための記録ガイドライン」（以下「RegR」という。）³⁶という2つの法令により規律されている。連邦公文書館は、文書のライフサイクルにおいては移管・廃棄のための選別以降について権限を有する。選別前の現用文書の管理についてはRegRが規律する³⁷。

連邦官庁における公文書の作成と管理は、秩序立って編成された固有の整理番号と内容を示す記述が付された、複数の文書から成る文書ファイル（Akte; RegR第3条）を基本単位として、各連邦官庁自らの権限と責任の下に行われている³⁸。すなわち、連邦の任務を遂行する際に作成され、又は受領される全ての文書（Dokument; 同条）³⁹である記録資料（Schriftgut; 同条）は、文書ファイルに関する情報の編成及び記号付与のための整理の枠組みである文書整理計画

³¹ 1982年刑事司法法（Criminal Justice Act 1982 (c.48)）第37条に定められている。それぞれのスケールごとに罰金の上限額が定められており、最高額のスケール5で5,000ポンドまでとなっている。

³² 友岡史仁「イギリスにおける公文書の管理と保存」総合研究開発機構・高橋滋共編『公文書管理の法整備に向けて—政策提言—』商事法務, 2007, p.150.

³³ 競合的立法の領域とは、連邦主義（Föderalismus）を採用しているドイツにおいて、連邦が立法権限を有する領域の一つである。この領域において、州は、連邦が法律の形式による立法権を行使しなかった場合に限り、立法の権限を有する（ドイツ連邦共和国基本法第72条）（村上淳一ほか『ドイツ法入門 改訂第9版』有斐閣, 2018, pp.42-43.）。

³⁴ 上代庸平「ドイツ連邦州における公文書館法の特徴」『社会科学研究』31(2), 2011.3, pp.4-7.

³⁵ Bundesarchivgesetz vom 10. März 2017 (BGBl. I S. 410).

³⁶ Richtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut (Akten und Dokumenten) in Bundesministerien (RegR) vom 11. Juli 2001 (GMBI S. 471); 連邦省共通事務規則（Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, vom 30. August 2000, GMBI. S. 526 (Nr. 28)）第12条第2項により、文書・記録管理の詳細はRegRで定める、とされている。

³⁷ 木藤茂「公文書管理に関する各国の取り組み ドイツ」右崎・三宅編 前掲注(2), pp.130-132.

³⁸ 同上

³⁹ この場合の文書とは、RegR第3条により、「紙限定で、又は電子的に作成され及び整理される個々の書き物、ファクシミリ、電子メール、データベースその他のデータ」と定義されている。

(Aktenplan; RegR 同条)に基づいて、事項別文書ファイル (Sachakte) に編成される (RegR 第 10 条第 2 項)。

2 連邦公文書館の役割

(1) 連邦公文書館

連邦公文書館は、文化・メディア担当大臣の下に置かれる (連邦公文書館法第 2 条)。連邦公文書館は、連邦政府の公的記録 (Archivgut) を長期間保存し、利用に供することが任務である (同法第 3 条第 1 項)。

(2) 案件処理が終了した文書の保管

案件処理が終了した記録資料については、原則として 30 年以下の保存期間を定めなければならない (RegR 第 19 条)。案件処理が終了し必要としなくなった記録のうち、紙媒体のものについては、中間書庫に引き渡されるまで当該記録資料を管理する部署で管理するか、又は中間書庫に直接引き渡す必要がある (RegR 第 20 条)⁴⁰。電子的に蓄積されている記録資料については、保存期間の満了後に、連邦公文書館に移管の申出がなされ、かつ、完全に引き渡されなければならない (RegR 第 21 条)⁴¹。

(3) 文書の移管及び廃棄における連邦公文書館の関与

連邦官庁、裁判所を含む公的連邦機関は、全ての保有する記録 (Unterlagen)⁴²が任務の遂行のために必要でなくなった場合には、当該記録の全てについて、連邦公文書館に移管の申出を行わなければならない (連邦公文書館法第 5 条)。連邦公文書館は、申出を行った機関と協議した上で記録の永続的な価値を確認した場合⁴³には、当該記録を公的記録として保管する (同法第 3 条第 2 項)。なお、RegR 附則第 5 第 I 項第 1 号によれば、連邦公文書館は、記録資料の保存期間の満了後、提供申出機関と協議の上、更なる保存を行うかどうかを決定するとしている。

連邦官庁は、保存期間を満了した記録資料について、連邦公文書館の書面による同意を得た上で廃棄することができる (RegR 第 22 条)。

⁴⁰ 連邦公文書館法第 1 条第 11 号は、連邦中間書庫文書を、「連邦公文書館が保存期間の満了前に一時的に引き受け、中間書庫又はデジタル中間書庫に保管する文書」と定義する。公的記録として引き受けるまでの連邦公文書館の責任は、同法第 8 条第 2 項により、文書の保管及び保全のために必要な技術的及び組織的措置に限られる。

⁴¹ RegR 附則第 8 第 3 号によれば、連邦公文書館は、ある電子的な文書ファイルが廃棄されるべきか、あるいは連邦公文書館に引き渡されるべきかを、申出簿 (申出については (3) で後述) に文書ファイルごとに登録するとされている。なお、現在、電子媒体の文書についても、連邦公文書館にデジタル中間書庫が設置されている。連邦公文書館法第 1 条第 11 号及び第 8 条; “Digitales Zwischenarchiv des Bundes (DZAB).” Bundesarchiv website <<http://www.bundesarchiv.de/DE/Content/Artikel/Anbieten/Behoerden/Zwischenarchive/digitales-zwischenarchiv.html>>

⁴² この場合の記録とは、あらゆる種類の記録であって、記録媒体 (Speicherung) の種類を問わない (連邦公文書館法第 1 条第 9 号)。

⁴³ 連邦公文書館の担当官が評価選別を行うに当たっては、まず、職務上作成する文書の類型について、文書整理計画を参照しながら分析する。次に、文書の類型ごとに移管又は廃棄の方針が示されている評価カタログを参照しながら、目録を確認し、評価選別を行っている。この際、原則として、実際の文書を確認することは行われていないとされている。三菱総合研究所「ドイツ」前掲注(11), p.117. 内閣府ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/koubuniinka/iinkaisai/2016/20160624/20160624sankou5.pdf>>

3 公文書管理に関する罰則

連邦公文書館法に公文書管理に関する包括的な罰則規定は存在しない⁴⁴。

一方で、ドイツ刑法⁴⁵第 348 条は、公務における虚偽記入について規定している。同条によれば、公文書⁴⁶を作成する権限をもつ公務担当者⁴⁷がその管轄の範囲内で、法的に重要な事実⁴⁸を偽って記載し、又は公の記録簿、帳簿若しくはデータに偽って記入し若しくは入力したときは、5年以下の自由刑又は罰金刑に処される。

IV フランス

1 公文書管理制度の概要

公文書管理については、おおむね文化遺産法典 (Code du patrimoine) 第 2 編⁴⁹に規定されている。同法典は、文書 (archives) を「日付、保管場所、形式及び媒体のいかんを問わず、全ての公的又は私的な機関又は団体がその活動上作成し又は受領した、データを含む記録 (documents) の総体」と定義し (同法典 L.第 211-1 条)、公文書を①国、地方公共団体、公施設法人及び公役務を担う公法上のその他の法人の活動により生じた記録、②私法上の者による公役務の管理又は公役務の任務の実施により生じた記録、③裁判所附属吏 (officiers publics ou ministériels)⁵⁰の作成した原本及び帳簿類並びに民事連帯契約⁵¹の公証された契約の登録簿と定義する (同法典 L.第 211-4 条)。

文書行政の権限は、文化省文化遺産総局のフランス文書省庁間局 (service interministériel des archives de France)⁵²が行使する (同法典 R.第 212-1 条)。ただし、外務省、国防省等の文書に関するものは、この限りでない。

⁴⁴ なお、連邦公文書館法第 18 条に、住所又は居所をドイツにおいている制作者によって制作されたドイツ映画の登録に関する規定に違反した場合における過料に関する規定が設けられている。

⁴⁵ Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322). なお、この法律の翻訳については、法務省大臣官房司法法制部『ドイツ刑法典』(法務資料第 461 号) 2007, p.208 を参照した。

⁴⁶ なお、この場合の「公文書」とは、公的機関等により、定められた書式により、その権限の範囲内で記録された文書をいうとされる (Adolf Schönke und Horst Schröder, *Strafgesetzbuch (StGB), Kommentar*, 29., neu bearbeitete Auflage, München: C.H. Beck, 2014, pp.2724, 3143.)。

⁴⁷ 公務員、裁判官その他公法上の公務関係にある者等を指す。刑法第 11 条第 2 号。

⁴⁸ 法的に重要とは、ある事実の表明が、単独で、又は他の事実と共に、公法若しくは私法上の権利又は法律関係の発生、継続、変化にとって直接的に又は間接的に価値を有することであることをいうとされる (Schönke und Schröder, *op.cit.*(46), pp.2727, 3145.)。

⁴⁹ 文化遺産法典の翻訳は、次の資料を参考にした。佐藤毅彦・福井千衣「フランスの文書保存法制と地方図書館—文化遺産法典への編入とその経緯—」『外国の立法』No.232, 2007.6, pp.34-50. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digid_1000315_po_023202.pdf?contentNo=1>; 永野晴康「フランス文書保存制度の諸相—2008 年法律による公文書保護制度を中心に—」『城西情報科学研究』20 巻 1 号, 2010.3, pp.19-31. <http://libir.josai.ac.jp/il/user_contents/02/G0000284repository/pdf/JOS-InfoBull-2003.pdf>

⁵⁰ 控訴院代訴士、商事裁判所書記、執行吏、公証人、競売吏等をいう。詳しくは、佐藤・福井 同上, p.49 参照。

⁵¹ Pacte civil de solidarité (PACS)。同性又は異性のカップルが契約を締結し、裁判所に届け出ることによって効力が発生するパートナーシップ制度である。この届出を受けた裁判所書記官は登録簿に登録する (大島梨沙「フランス・ベルギー」棚村政行・中川重徳編著『同性パートナーシップ制度』日本加除出版, 2016, pp.39, 53-63.)。

⁵² 「フランス省庁間アーカイブ部」とも訳される (小宮山敏和・太田由紀「フランスの公文書館制度及びフランス国立公文書館視察報告」『アーカイブズ』52 号, 2014.3, pp.29-30. <http://www.archives.go.jp/publication/archives/wp-content/uploads/2015/03/acv_52_p28.pdf>)。

2 公文書管理の統制

(1) 統制の概要と統制主体

フランス文書省庁間局は、現用文書を含む国の公文書に関し科学的技術的統制を保障する（文化遺産法典 R.第 212-2 条）。科学的技術的統制とは、記録の安全、文書群（fonds）⁵³の一体性及び組織的構造の尊重、調査手段の科学的技術的品質並びに情報処理システムの互換性及び文書遺産の活用を保障することを目的とし、文書に関する、管理、収集、選択及び廃棄の条件並びに処理、分類、保存及び開示（communication）について行われるものである（同法典 R.第 212-3 条）。科学的技術的統制は、様々な形態があり、省庁横断的に又は省庁内で指針を示す観点から行われるものと、実務的な観点から行われるものに大別される⁵⁴。科学的技術的統制は、フランス文書省庁間局が行うほか、国の中央機関又は国の公施設法人に置かれたミッション（mission）の長等が書類上、又は現場で行うこととされている（同法典 R.第 212-4 条）。ミッションの長にはフランス文書省庁間局のカテゴリーA⁵⁵の職員が充てられ、ミッションに属する長以外の職員と活動に必要な場所等は、ミッションが置かれた機関が提供する。ミッションの活動は、フランス文書省庁間局ミッション室が調整する⁵⁶。

(2) 統制の手法

文化遺産法典において、公文書は、現用文書（archives courantes）⁵⁷、中間文書（archives intermédiaires）⁵⁸及び永久保存文書（archives définitives）⁵⁹に分類される。

保存に対する統制の在り方は、公文書の分類によって異なり、永久保存文書に関する統制が最も強い。すなわち、現用文書の保存については、文書に係る国の科学的技術的統制を所掌する者（以下「統制担当者」という。）⁶⁰の統制の下、現用文書を作成し又は受領した機関等が責任を負うこととされている（文化遺産法典 R.第 212-10 条）。中間文書の保存は、原則として、統制担当者の統制の下に置かれる中間書庫（depôt de préarchivage）において行われるが、中間書庫がない場合は文書を作成し又は受領した機関等の施設内において保管される（同法典 R.第 212-11 条）。永久保存文書の保存は、原則として、フランス文書省庁間局に関係する書庫又は統制担当者の統制の下に置かれる書庫において行われる。ただし、中央省庁、公施設法人等に

⁵³ fonds とは、組織、家族又は個人の記録の総体であり、作成者の機能を反映した組織的プロセスの結果として作成され、蓄積されたものをいう（Richard Pearce-Moses, *A Glossary of Archival and Records Terminology*, Society of American Archivists, 2005, pp.173-174. <<http://files.archivists.org/pubs/free/SAA-Glossary-2005.pdf>>）。

⁵⁴ Comité interministériel aux Archives de France, *Référentiel général de gestion des Archives*, 2013, p.42. <https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2014/07/r2ga_synthese_20131210_bat_pr_impression.pdf>

⁵⁵ 職員群（corps）の分類である。カテゴリーA は、企画立案、管理監督又は監察の職務を担う分類であり、高等教育を修了した者の中から採用される（村松岐夫編著『公務員制度改革—米・英・独・仏の動向を踏まえて—』学陽書房, 2008, p.224.）。

⁵⁶ “Les missions des Archives implantées dans les ministères,” 2018.1.3. FranceArchives: Portail National des Archives de France <<https://francearchives.fr/article/38241>> ミッションに関する日本語資料としては、牧原出「「記録保存型文書管理」と「意思決定型文書管理」」総合研究開発機構・高橋共編 前掲注(32), pp.246-264（特に p.254 以降）がある。なお、同論文の発行後、永野 前掲注(49)において説明されている法改正などにより一部制度が変更された。

⁵⁷ 作成し又は受領した機関、施設法人及び団体の活動のために常に利用する状態にある文書（文化遺産法典 R.第 212-10 条第 1 項）

⁵⁸ 現用文書とみなされなくなった文書であって、行政上の利益を理由として、選別及び廃棄の対象とはまだならないもの（文化遺産法典 R.第 212-11 条第 1 項）

⁵⁹ 公文書の選別及び廃棄の上で、期間の限定なく保存されることとされた記録（文化遺産法典 R.第 212-12 条第 1 項）

⁶⁰ 経済・財務省以外の各省及び大統領府については各省及び大統領府に置かれるミッション、経済・財務省については経済・財務文書局（Service des archives économique et financières）、その他の機関についてはフランス文書省庁間局の部局をいう（Comité interministériel aux Archives de France, *op.cit.*(54), p.58.）。

については、文書の管理、保存及び公衆への開示の条件を規定した文書管理機関と関係部局又は組織との協定、フランス文書省庁間局の科学的及び技術的な指示並びに文書学の資格を持つ責任者の雇用により、永久保存文書の移管を免除することができる（同法典 R.第 212-12 条）。

現用文書としての利用期間又は中間文書としての保存期間が満了した後の処理等については、公文書を作成し又は受領した機関とフランス文書省庁間局との間の協定で定められる（同法典 R.第 212-13 条）

公文書は、利用期間の満了時に、行政上の有用性又は歴史的若しくは科学的な意義を失った廃棄すべき記録か、保存すべき記録かの選択の対象となる（同法典 L 第 212-2 条第 1 項）。この選択は、統制担当者の責任において行われる。公文書を廃棄するときは、統制担当者が廃棄文書の一覧を作成し、公文書を管理している機関の許可を得ることとされている。公文書を管理している機関が不用と判断した公文書を廃棄するときは、統制担当者に廃棄文書の一覧を提出して許可を得なければならない（同法典 R.第 212-14 条）。

3 公文書管理に関する罰則

公文書を権限なく保有している全ての者は、求めがあったときは、権限ある当局に速やかに当該公文書を返却しなければならない。これに違反したときは、1 年の拘禁刑及び 15,000 ユーロ（約 200 万円）の罰金に処される（文化遺産法典 L.第 214-5 条）。

公文書を文書行政機関の許可なく破棄した場合は、3 年の拘禁刑及び 45,000 ユーロ（約 600 万円）の罰金に処される（同法典 L.第 214-3 条）。この刑には、公民権並びに私法上及び家族法上の権利の停止並びに公務執行の禁止を付加することができる（同法典 L.第 214-4 条）。

このほか、刑法典（Code pénal）第 1 編第 4 章第 4 節には文書偽造に関する罪が定められており、公文書（écriture publique）の偽造については 10 年の拘禁刑及び 150,000 ユーロ（約 2000 万円）の罰金、特に公権力を保持する者又は公務を担当する者が、その職務又は任務の遂行に関して、文書を偽造し、又は偽造文書を行使した場合には、15 年の拘禁刑及び 225,000 ユーロ（約 3000 万円）の罰金に処される（同法典第 441-4 条）。

おわりに

4 か国について、公文書管理の監視・統制の在り方を概観したが、国によって公文書管理を担当する行政機関（以下「公文書管理機関」という。）の役割は異なっている。

例えば、アメリカにおいては、現用文書と非現用文書を通じて、GRS の策定など機関横断的な文書管理を NARA が行うなど、強い統制権限を發揮していることが見てとれる。イギリスにおいては、公文書管理の義務を行政機関の各担当者に課した上で、この管理を公文書管理機関が監督する仕組みとして、「評価」という手法が導入されている。ドイツにおいては、公文書管理は各行政機関の権限と責任の下で行われ、公文書管理機関は行政機関との協議等により公文書の移管・廃棄の適正化に関与する。また、フランスにおいては、公文書管理機関の職員がミッションとして行政機関に置かれることにより、行政機関の現場での統制を可能としている。

このように、いわゆる先進諸国に限っても公文書管理の監視・統制の在り方は一様ではない。我が国においても、公文書管理の現状や行政機構の在り方などを考慮した上で、適切な制度設計を行うことが求められる。