

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

論題 Title	フランスの公文書管理行政—文書専門職員の派遣を中心に—
他言語論題 Title in other language	Administration of Public Records and Archives in France
著者 / 所属 Author(s)	川西 晶大 (Kawanishi, Akihiro) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 行政法務課長
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	819
刊行日 Issue Date	2019-04-20
ページ Pages	29-43
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	公文書管理に係る専門職員の各府省への派遣が検討されている。50年以上にわたり同様の派遣を実施してきたフランスについて、派遣の経緯と現状を含む公文書管理行政の在り方を概観する。

* 掲載論文等は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

フランスの公文書管理行政 —文書専門職員の派遣を中心に—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
行政法務課長 川西 晶大

目 次

はじめに

I フランスの公文書管理制度

- 1 制度の概要
- 2 公文書の定義
- 3 公文書の財産的性格
- 4 現用文書・中間文書の管理
- 5 公文書の選択・廃棄・移管
- 6 公文書の公開

II フランスの公文書管理行政

- 1 文書行政機関
- 2 科学的技術的統制
- 3 文書専門職員
- 4 文書ミッション

III ミッションの沿革

- 1 ミッションの成立と未収文書の収集
- 2 中間書庫の構想
- 3 1979年文書保存法の制定
- 4 2001年通達とその後
- 5 小括—ミッションの変遷

IV 我が国への示唆

- 1 我が国における取組
- 2 フランスとの相違点

おわりに

キーワード：ミッション、ミシヨネール、文化遺産法典

要 旨

- ① 公文書管理の適正の確保のための取組の一つとして、公文書管理に係る専門職員の各府省への派遣が検討されている。60年以上にわたり同様の派遣を実施してきたフランスについて、その経緯と現状を概観し、我が国における検討の参考としたい。
- ② フランスの公文書管理制度は、文化遺産法典により規定されている。公文書は、現用文書、中間文書及び永久保存文書に分類され、現用文書及び中間文書の管理に関しては公文書発生元の行政機関が責任を負う。同法典は、公文書の公開についても規定しており、公開の原則の例外として、時の経過により公開の対象となる文書類型を設けている。
- ③ 公文書管理行政の担当として、フランス文書館省庁間局が設けられており、国立公文書館等を管轄している。同局は、国の機関の現用文書及び中間文書に係る管理の科学的技術的統制を担当している。フランスには文書専門職に当たる職員群が存在し、同局の文書専門職に当たる職員を中央行政機関等に派遣する仕組みが設けられている。
- ④ 派遣された文書専門職員を長とする組織をミシヨンという。ミシヨンは、1952年に内務省に置かれ、当初は未収文書の移管を主な任務としていたが、未収文書が減少するに従い、行政機関内において国立公文書館に移管すべき文書の選別に当たるようになった。1980年代に入ると公文書管理の統制が任務に加えられた。ミシヨンの設置根拠は、当初脆弱なものであったが、現在では文化遺産法典に権限が明記されている。
- ⑤ 我が国とフランスとの公文書管理行政に関する相違点として、文書行政機関が現場における統制を行う権限を有するかどうか、中間文書の区分が設けられているかどうか、文書専門職員がどのように位置付けられているかといった点が挙げられる。
- ⑥ フランスにおけるミシヨンの長い歴史と役割の変遷を踏まえると、我が国においても目前の課題への対応を重ねながら、実際上の運用の充実と制度の改善につなげていくことが必要と言える。

はじめに

公文書の管理については、2009（平成 21）年に「公文書等の管理に関する法律」（平成 21 年法律第 66 号。以下「公文書管理法」という。）が制定され、これまで制度の充実に向けた取組が行われてきた。一方で、2018（平成 30）年には財務省における公文書の改ざんが明らかになるなど、今なお不適切な文書管理が問題になっている。これを受けて、政府が決定した公文書管理の適正の確保のための取組⁽¹⁾において、公文書管理に係る専門職員を各府省に派遣する制度の創設が掲げられている。

公文書管理に係る専門職員の派遣は、フランスにおいて 60 年以上にわたって行われている。このような専門職員を各府省に派遣して公文書管理の適正化を図るという方法はどのようなものか。その経緯と現状を概観し、我が国における検討の参考とするのが本稿の目的である。

I フランスの公文書管理制度

1 制度の概要

フランスの公文書管理制度は、主に文化遺産法典（Code du patrimoine）第 2 編において規定されている。同編は、文書の一般制度（第 1 章）と司法の視聴覚文書（第 2 章）から成り、文書の一般制度は、総則（第 1 節）、収集、保存及び保護（第 2 節）、公開制度（第 3 節）の三つにより構成されている⁽²⁾。文書の一般制度は、公文書と私文書の双方を対象とし、また、公文書についても国の公文書と地方公共団体の公文書で異なる点がある。本章では、国の公文書を中心に制度の内容を説明する。公文書に係る行政については、次章において説明する。

2 公文書の定義

文化遺産法典は、まず、L.第 211-1 条において、文書（archives）を「日付、保管場所、形式及び媒体にかかわらず、全ての自然人又は法人により、及び全ての公的又は私的な部局又は団体により、その活動の実施において作成され、又は受領された、データを含む記録（documents）の総体」と定義する。

次いで、L.第 211-4 条において、公文書（archives publiques）を①国、地方公共団体、公施設法人（établissement public）⁽³⁾及び公役務を担う公法上のその他の法人の活動から生じる記録、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から生じる記録、③裁判所附属吏⁽⁴⁾の作成した原本及び帳簿類並びに民事連帯契約⁽⁵⁾の公証された協定の登録簿と定義する。なお、議

* 本稿におけるインターネット情報は、2019 年 3 月 14 日現在のものである。

(1) 「公文書管理の適正の確保のための取組について」（平成 30 年 7 月 20 日行政文書の管理の在り方等に関する閣僚会議決定）内閣府ウェブサイト <<https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/hourei/honbun.pdf>>

(2) なお、このほか第 4 節に罰則が設けられている。

(3) 設立の際に定められた便益の充足のみを目的とする公法人。「公施設」とも訳される（滝沢正『フランス法 第 3 版』三省堂、2008、pp.159-160）。

(4) 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、p.49。<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000315_po_023202.pdf?contentNo=1> を参照。

(5) 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）。

会の議事録及び記録は、「両議院の運営に関する 1958 年 11 月 17 日のオルドナンス 58-1100 号」⁽⁶⁾により規定されることが合わせて示されている。

我が国の定義とは異なり、組織共用性⁽⁷⁾の限定はない。コンセイユ・デタ (Conseil d'État)⁽⁸⁾は、2018 年 4 月 13 日の判決において、ド・ゴール将軍が 1940 年から 1942 年の間に自由フランスの幹部などに送付した電報の下書きについて、公文書であると判断した原審パリ行政裁判所の判決を肯定した。コンセイユ・デタは、この判決の中で、「国の活動から生じる全ての記録は、作成された日付にかかわらず、完成した状態にかかわらず、また、著者の意図にかかわらず、公文書の性格を帯びる」と述べている⁽⁹⁾。

公文書は、そのライフサイクルに応じて、現用文書 (archives courantes)、中間文書 (archives intermédiaires)、永久保存文書 (archives définitives) に分類される。現用文書は、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 (同法典 R.第 212-10 条第 1 項) と、中間文書は、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 (同法典 R.第 212-11 条第 1 項) と、永久保存文書は、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 (同法典 R.第 212-12 条第 1 項) と、それぞれ定義される。

3 公文書の財産的性格

文化遺産法典 L.第 212-1 条第 1 項は、公文書は消滅時効にかからない (imprescriptible) と規定する。この時効非適用性 (imprescriptibilité) は、公産性 (domanialité publique) の一つである。公文書のうち公的主体が作成したものは、「公的主体の財産に係る一般法典」(Code général de la propriété des personnes publiques) L.第 2112-1 条により、公産の一部であるとされる。これに対して、私的主体が作成したものは、同法典上は公産には属しないが、実際の事案に対する相当数の判決においては公産に当たるとの判断がなされている⁽¹⁰⁾。

文化遺産法典 L.第 212-1 条第 3 項は、記録の所有者、文書行政機関 (administration des archives. II 参照) 及び全ての文書に係る公役務機関 (service public d'archives) は、公文書の返還請求等の訴訟をする権限を有することを規定する。

4 現用文書・中間文書の管理

公文書発生元の行政機関は、現用文書及び中間文書の管理に関して責任を負う。この管理は、文書行政機関の科学的技術的統制の下で行われる (文化遺産法典 L.第 212-4 条 II)。この管理は、公文書を良好な状態で保存することにとどまらず、文書のライフサイクルを通じた情報の良好

(6) Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

(7) 公文書管理法第 2 条第 4 項は、「行政文書」の要件として「当該行政機関の職員が組織的に用いるもの」であることを規定している。

(8) 法案、政令案その他法に関する問題について政府に勧告する機能及び行政最高裁判所としての機能を有する機関。「国務院」とも訳される。国務院ウェブサイト <<http://japanese.conseil-etat.fr/>>

(9) Conseil d'État Assemblée, 13 avr. 2018, n° 410939. <<http://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2018-04-13/410939>>

(10) commentaires et annotations rédigés par Marie Cornu et Vincent Négri, *Code du patrimoine*, 2e édition, Paris: Dalloz, 2018, pp.100-101.

な管理を保障する記録保存政策の実施をも意味している⁽¹¹⁾。

現用文書には、行政利用期間 (*durée d'utilité administrative: DUA*) が設定される。行政利用期間及び公文書の最終的な処理を決定するに当たっては、公文書発生元の行政機関が文書行政機関と協働することとされている (同法典 R.第 212-13 条)。

中間文書は、文書に係る国の科学的技術的統制を所掌する者 (II 参照) の統制の下に置かれる中間書庫 (*depôt de préarchivage*) において保存される。中間書庫がない場合には、公文書発生元の組織の施設内において保管される (同法典 R.第 212-11 条)。

5 公文書の選択・廃棄・移管

現用期間 (*période d'utilisation courante*) を経過した公文書は、保存すべき記録であるか、行政上の有用性又は歴史的若しくは科学的利益を失った廃棄すべき記録であるかの選択の対象となる (文化遺産法典 L.第 212-2 条第 1 項)。ただし、「情報処理、情報ファイル及び自由に関する 1978 年 1 月 6 日の法律 78-17 号」⁽¹²⁾ に規定する処理の枠内で収集された個人データについての選択は、同法に規定された期間の満了までに行うものとされる (文化遺産法典 L.第 212-3 条第 1 項)。

廃棄しようとする記録の一覧又は分類 (個人データの場合は分類のみ) 及びそれらの廃棄の条件は、記録を作成し、又は受領した機関と文書行政機関との協定により定める (同法典 L.第 212-2 条第 2 項及び L.第 212-3 条第 2 項)。

保存すべきとされた公文書は、コンセイユ・デタの議を経たデクレによって決定される条件により文書に係る公役務機関に移管される (同法典 L.第 212-4 条第 1 項)。デジタル文書の保存は、コンセイユ・デタの議を経たデクレによって決定される条件により、文書に係る公役務機関との共有化 (*mutualisation*) によって行うことができる (同法典 L.第 212-4-1 条)。

6 公文書の公開

公文書は、例外を除き、当然の権利として公開される (文化遺産法典 L.第 213-1 条)。

公開の例外として、一定の期間が経過することにより公開されるものが 5 つの類型に分けて規定されている (同法典 L.第 213-2 条 I)。それぞれの類型の概略は、次のとおりである⁽¹³⁾。

- ①記録の日付から 25 年を経過することにより公開されるもの 公開されると政府及び執行権に関し責任ある当局の審議の秘密、対外関係の遂行等が損なわれる記録等
- ②当事者の死亡した日から 25 年を経過することにより公開されるもの 公開されると医療に関する秘密が損なわれる記録
- ③記録の日付から 50 年を経過することにより公開されるもの 公開されると国防の秘密、対外政策の遂行における国の基本的利益、私生活の保護等が損なわれる記録
- ④記録の日付から 75 年又は当事者の死亡した日から 25 年のうち短い期間の経過により公開されるもの 司法警察により行われた捜査に関する記録、裁判所附属吏の作成した原本及び帳簿類等
- ⑤記録の日付から 100 年又は当事者の死亡した日から 25 年のうち短い期間の経過により公開

(11) Comité interministériel aux Archives de France, *Référentiel général de gestion des Archives*, 2013, p.36. <https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2014/07/r2ga_synthese_20131210_bat_pr_impression.pdf>

(12) Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

(13) 各類型について日本語で詳述された資料として、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 卷 1 号, 2010.3, pp.19-31 がある。

されるもの ④の対象となる記録のうち未成年者に関するもの、国防関連の秘密に関する記録であって公開されると記録において特定される人の安全に影響を与えるもの、司法警察により行われた捜査に関する記録や訴訟関係の記録であって公開されると人の性生活が侵害されるおそれのあるもの

また、公開されることにより、核兵器、生物兵器、化学兵器その他これらと同様のレベルの破壊効果を直接又は間接に有する全ての兵器について、考案し、製造し、使用し又はその位置を特定することができる情報の流布をもたらすおそれのあるものは、閲覧することができない(同条Ⅱ)。

公開の例外として一定の期間が経過することにより公開される公文書については、一定の条件により、請求に応じて、個別に閲覧許可を行うことができる(同法典L第213-3条Ⅰ)。また、文書行政機関は、記録が由来する機関の同意の上で、定められた期間の経過前の公文書の公開を決定することができる(同条Ⅱ)。

Ⅱ フランスの公文書管理行政

1 文書行政機関

文化遺産法典によって文書行政機関に委ねられた権限は、文化省文化遺産総局のフランス文書館省庁間局(service interministériel des Archives de France)が行使する。ただし、外務省及び防衛省並びに両省関係機関の文書に関する権限は除かれる(同法典R第212-1条)。同局の組織については、「文化遺産総局の任務及び組織に関する2009年11月17日のアレテ」⁽¹⁴⁾により規定されている。同アレテ第3条は以下のように規定する⁽¹⁵⁾。同局は、公文書の収集、保存、閲覧及び活用に関する国の活動を決定し、調整し並びに評価する。同局には、文書公役務調整・指導代表(délégation à la coordination et au pilotage des services publics d'archives)、文書保存政策課(sous-direction de la politique archivistique)、文書閲覧・価値付与課(sous-direction de la communication et de la valorisation des archives)が置かれる。文書公役務調整・指導代表は、国立公文書館等の後見監督、文書に関する法令の準備への参加等を行う。文書保存政策課は、関係する法令の準備、文書管理規定の策定等を行う。文書閲覧・価値付与課は、文書公開政策の準備及び調整等を行う。同条による同局の組織を図示すると、図1のとおりである。

また、文書行政に関する諮問機関として、文書高等評議会(Conseil supérieur des archives)が置かれる。同評議会は、文化担当大臣に属し、公文書及び私文書に関する利用政策について諮問を受ける。同評議会は、議長、副議長1人、元老院議員1人、国及び地方公共団体をそれぞれ代表する構成員、有識者並びに職員の代表者から構成される(同法典L第211-2-1条)。

文化遺産総局長は、フランス文書館省庁間代表(délégué interministériel aux Archives de France)の職務を委任されている。フランス文書館省庁間代表は、首相の下に設置されるもので、文書に関し、国の政策の準備及び提案並びに国の行政機関の活動の推進及び調整を行う。また、フランス文書館省庁間代表が議長を務める、フランス文書館省庁間委員会(comité interministériel aux

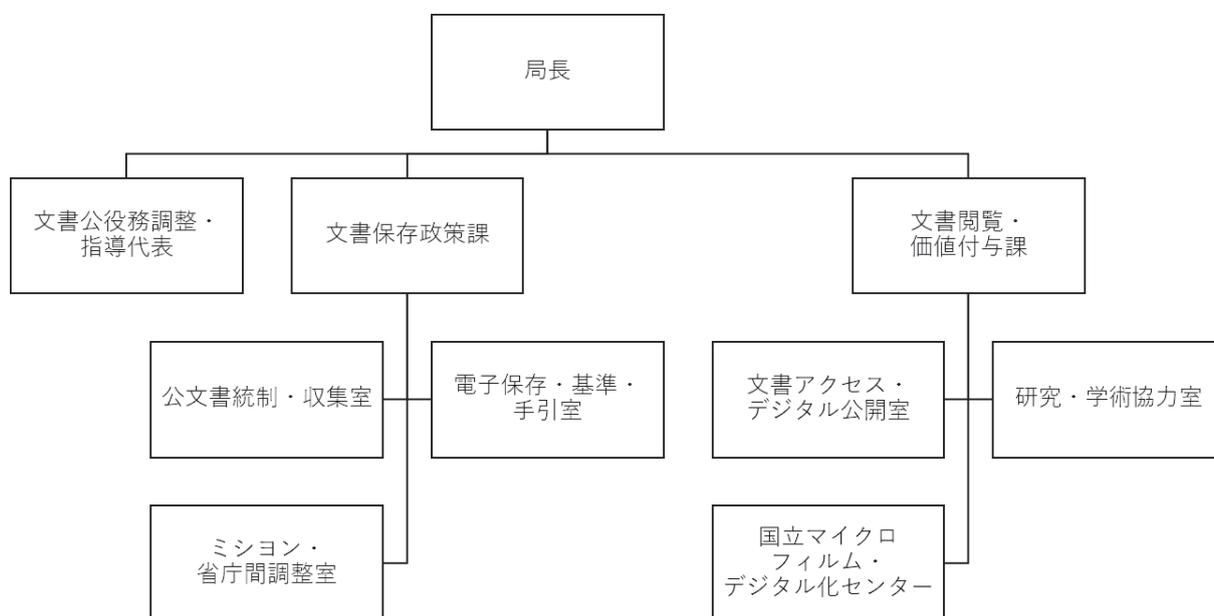
(14) Arrêté du 17 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale des patrimoines.

(15) 以下の記述は、2014年9月1日に改正された規定による。2014年改正前の組織については、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.29-31. <http://www.archives.go.jp/publication/archives/wp-content/uploads/2015/03/acv_52_p28.pdf> を参照。

Archives de France) が首相の下に設置されている。同委員会は、文化担当省の文書担当局長、外務省の文書局長、国防省の文化遺産・歴史・文書局長等の文書保存を担当する部門の長によって構成される。同委員会の事務は、文化担当省の文書担当局長が担当する。フランス文書館省庁間代表は、同委員会に対して、次の事項について諮問する。①文書の近代化及び成果の管理に係る共通戦略枠組みを準備し、首相の承認を求めること。②文書館の建物の建設又は改築、デジタル形式で作成された公的データの記録保存、文書のデジタル化、デジタル文書又はデジタル化された文書の投入等に関する、国の行政機関の間又は国の行政機関と他の行政機関との間の共有化に係る活動を首相に提案すること⁽¹⁶⁾。

国立公文書館は、フランス文書館省庁間局に属する全国管轄部局 (service à compétence nationale) として⁽¹⁷⁾、国の公文書等の収集、選別、分類、保存、閲覧及び活用を行うこととされている (同法典 R.第 212-8 条)。

図1 フランス文書館省庁間局の組織



(出典)「文化遺産総局の任務及び組織に関する 2009 年 11 月 17 日のアレテ」第 3 条を基に筆者作成。

2 科学的技術的統制

文化遺産法典 L.第 212-4 条において現用文書及び中間文書の管理は科学的技術的統制の下で行われると規定されているように、公文書の「科学的技術的統制」は、同法典の重要概念の一つである。

(16) 「フランス文書館省庁間代表及びフランス文書館省庁間委員会に関する 2012 年 4 月 12 日のデクレ第 2012-479 号」 (Décret n° 2012-479 du 12 avril 2012 relatif au délégué interministériel aux Archives de France et au comité interministériel aux Archives de France)

(17) 全国管轄部局は、中央行政機関と分散行政機関 (地方出先機関) の中間的存在であり、中央行政機関とは実務的 (opérationnel) な性格を有する点で異なり、大臣の下に置かれるが、一定の自律性を有する (“Services à compétence nationale.” Ministère de la Culture website <<http://www.culture.gouv.fr/Nous-connaitre/Organisation/Etablissements-et-services-deconcentres/Services-a-competence-nationale>>)。

科学的技術的統制とは、記録の安全、文書群 (fonds)⁽¹⁸⁾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、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、保存及び開示について行われるものである (文化遺産法典 R.第 212-3 条)。

国の機関に関しては、①フランス文書館省庁間局がその権能の範囲内で、②文化遺産査察局⁽¹⁹⁾の構成員が各部局及び各組織全体について、③国の中央機関又は国の公施設法人に配置される文書ミッション (II 4 参照) の長及びその他専門職員がその管轄内で、書類上又は現場で科学的技術的統制を行うこととされている (同法典 R.第 212-4 条)。

フランス文書館省庁間委員会が作成した「公文書管理に関する一般指針」⁽²⁰⁾は、科学的技術的統制を二つのレベルのものに整理している。一つは、省庁横断的な又は省庁内の指導者のレベルのものであり、これには公文書の選別・保存に関する省庁横断的又は省庁内の指針の作成、公文書の外国への移転の統制及び文書保存に関する国の政策の認証が含まれる。もう一つは、実務レベルのものであり、文書管理の条件の審査及びその枠組みに関する規則の策定、情報管理手順の認証、電子化又は情報システムの構想に係る仕様書の認証、文書管理表 (tableau de gestion)⁽²¹⁾の認証、文書の廃棄に先立って行われる同意など多岐にわたる⁽²²⁾。

3 文書専門職員

フランスの公務員は、全て「職員群」(corps: コール) という集団に所属することとされている⁽²³⁾。職員群には、例えば、高等行政官群、事務書記群のような省庁横断的なものと、大使館補助員群、農業土木技師群のように特定の省庁だけに存在するものがある。職員群は、職責により、A、B、C の三つのカテゴリーに分類される。例えば、前出の高等行政官群はカテゴリー A であり、事務書記群はカテゴリー B である⁽²⁴⁾。

国の文書専門職に当たる職員群としては、収集・監視・書庫管理技術補助員群 (カテゴリー C)、文書管理技術事務員群 (secrétaire de documentation) (カテゴリー B)、調査技師群、文書研究員群及び文化遺産保存職員群 (conservateur du patrimoine) (以上カテゴリー A) の五つがある。このうち、文化遺産保存職員群に採用されるには競争試験を経る必要があり、試験の合格者は国立文化財学院 (Institut national du patrimoine: INP) において 18 か月の事前研修を行う⁽²⁵⁾。文化遺産保存

(18) 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>>).

(19) フランス文書館省庁間局と同様に文化省文化遺産総局に置かれている。

(20) Comité interministériel aux Archives de France, *op.cit.*(11)

(21) 作成された記録及びデータのライフサイクル (行政利用期間及びその処理) の管理に係る規律を表した記録である (*ibid.*, p.65)。

(22) *ibid.*, pp.42-43.

(23) 2013 年時点において、フランスで実際に用いられている職員群は 327 に上る (Assemblée nationale, *Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2014 (n° 1395)*: Annexe N° 29, 2013.10.10, p.45. <<http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/budget/plf2014/b1428-tiii-a29.pdf>>).

(24) 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, pp.220-221.

(25) École nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques, “Connaître les concours de la fonction publique pour les archives,” 2016.9. <<https://www.enssib.fr/bibliotheque-numerique/documents/64126-connaître-les-concours-de-la-fonction-publique-pour-les-archives.pdf>>

職員群の競争試験には、国立古文書学校 (École nationale des chartes) の修了者及びこれに準ずる学位・資格を有する者を対象とした限定試験 (concours réservé) がある。国立古文書学校は、いわゆるグランゼコール (grandes écoles) と呼ばれる高等教育機関であり⁽²⁶⁾、その修了者を主な対象とした文化遺産保存職員群は、カテゴリー A の中でも別格のものと位置付けられている⁽²⁷⁾。

4 文書ミッション

文書ミッション (mission des archives. 以下「ミッション」という。) は、フランス文書館省庁間局から国の中央行政機関又は国の公施設法人に派遣される文書専門職員を長とする組織である。ミッションの長には、フランス文書館省庁間局のカテゴリー A の職員が充てられ、ミッションの長以外の職員と活動に必要な場所等は、派遣先の機関が提供する。ミッションの活動は、フランス文書館省庁間局ミッション・省庁間調整室が調整する⁽²⁸⁾。先に述べたとおり、文化遺産法典 R.第 212-4 条は、ミッションの役割として、現場における公文書管理の科学的技術的統制を挙げている。また、いくつかの行政機関においては、中間書庫の管理を担当する⁽²⁹⁾。このような仕組みが成立するに至った経緯とミッションの職務内容の変遷について、次章において説明する。

Ⅲ ミッションの沿革

1 ミッションの成立と未収文書の収集

ミッションは、1952 年に内務省に置かれたのが始まりである。第 2 次世界大戦後、内務省が保有していた公文書の散逸・消失を懸念した国立公文書館は、公文書の移管について定めた 1936 年 7 月 21 日のデクレ⁽³⁰⁾を実施させるため、1945 年以降、職員を派遣し、また、連絡官を任命した。この働きにより、一定の公文書が収集されたが、既に廃棄されていた文書も存在した。また、1952 年 11 月に国立公文書館で作成された内務省の移管状況に関する報告書は、内務省の中に数十年間公文書の移管がない部局が存在することを明らかにした。

シャルル・ブレイバント (Charles Braibant) フランス文書館局長⁽³¹⁾は、1952 年 12 月 15 日付けの書簡により、内務大臣に対して、国立公文書館の専門職員 (conservateur)⁽³²⁾が、内務省における文書の問題に携わるため、内務省に恒常的に着任することを通告した。これは、1936 年 7 月

⁽²⁶⁾ 小原由美子「アーキビストの教育と専門職—アメリカとフランスの事例—」『アーカイブズ』12号, 2003.7, p.40.

⁽²⁷⁾ 村松編著 前掲注⁽²⁴⁾, pp.221, 224.

⁽²⁸⁾ “Les missions des Archives implantées dans les ministères,” 2019.1.2. 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, pp.246-264 (特に p.254 以降) がある。

⁽²⁹⁾ *ibid.*

⁽³⁰⁾ Décret du 21 juillet 1936 ant les versements dans les dépôts d’archives d’État des papiers des ministères et des administrations qui en dépendent. 日本語訳として、「フランスの各省および管轄の部局の書類を国家の公文書館の収書庫への納付を規定する大統領令」内閣総理大臣官房総務課『フランス、ドイツ、カナダ及びベルギーにおける公文書館関係法令等について』(公文書保存制度等調査連絡会議資料 第 16 号) 1967, pp.13-24.

⁽³¹⁾ 1948 年から 1959 年まで在任。“Les directeurs des Archives de France depuis 1789,” 2019.2.13. FranceArchives: Portail National des Archives de France <<https://francearchives.fr/fr/article/37707>> なお、フランス文書館局長は、「文化遺産総局の任務及び組織に関する 2009 年 11 月 17 日のアレテ」により、2010 年にフランス文書館省庁間局となった。

⁽³²⁾ Didier Ozanam, “René de la Coste-Messelière (1918-1996),” *Bibliothèque de l’école des chartes*, tome 154, livraison 2. 1996, p.735.

21日のデクレ第10条に、文書館局が、諸省庁に対して毎年の始めに現地で、記録の喪失に係る検査、権限ある当局の長との調整及び移管の準備を務める職員を派遣する旨の規定があることを根拠にしたものであったが、このデクレには各省庁が職員の恒常的な受入れや人員・施設の提供の義務を負うことが規定されているわけではなかった。しかし、内務省はこれを受け入れ、恒常的に省内に置かれるミッションが成立した⁽³³⁾。

1950年代から1960年代にかけてのミッションの任務は、移管されていない過去の公文書を国立公文書館に移管させることであった。例えば、公共事業省のミッションは、1953年から1956年にかけて、5,000箱に及ぶ文書を処理した。公共事業省が最後に国立公文書館に文書を移管したのは1927年であったが、ミッションが処理した文書はさらに19世紀のものにまで遡る。一方、このように移管が進むにつれて、国立公文書館に移管すべき文書を各省において選別することが大きな任務となっていった。前述の公共事業省の例では、5,000箱の文書を選別し、国立公文書館に移管する文書を1,454件にまで絞り込んだ⁽³⁴⁾。ただし、1965年時点でミッションが置かれていた省は、内務省のほか、国民教育省、公共事業省、建設省に限られていた⁽³⁵⁾。

2 中間書庫の構想

1960年代から1970年代前半にかけては、新規のミッションは置かれなかった。

この時期、フォンテーヌブローに国立公文書館の新規施設を設けることが計画されていた。1967年に国立公文書館において作成された報告書は、新規施設では、50人の職員を雇用し、省庁からの文書の移管を処理する部門を設け、各省が文書管理表などに応じて移管を行うという構想を描いていた。この報告書では、ミッションについては全く問題にされていなかった。業務プロセスの完全な機械化により、ミッションは不要になるとの考えがあったと考えられている⁽³⁶⁾。すなわち、ミッションが行っていた文書の選別は一定程度各省において行われるとともに、国立公文書館の新しい部門において集中的に処理することが想定されていたのである。

この構想に基づき、フォンテーヌブローに現代公文書センターが設置された。しかし、この構想は、各省からの共同出資が放棄され、書庫の供用も大幅に遅れ、また、各省からの移管も大量であったため、致命的な打撃を被った。特に、各省からの十分に管理されていない大量の移管は、センターでの処理可能量を超えるものであった⁽³⁷⁾。

3 1979年文書保存法の制定

公文書管理制度は、長く「国立公文書館の組織及び制度に関する1790年9月7日のデクレ」⁽³⁸⁾、「国民代表の下で確立される文書館の組織に関する共和暦2年メシドール7日の法

⁽³³⁾ Daniel Farcis, “La mission des Archives nationales auprès du Ministère de l’Intérieur,” *La Gazette des archives*, n° 137-138, 1987, pp.114-115.

⁽³⁴⁾ 内閣総理大臣官房総務課『フランスの公文書館及びその組織等及びカナダの公文書館について』（公文書保存制度等調査連絡会議資料 第18号）1967, p.51. なお、当該部分は、「ピエール・デュリー氏述書の必要部分を翻訳し、これによつて作成したものである。」（同, p.11）とされているが、原書は不明である。

⁽³⁵⁾ Amable Sablon du Corail, “Les missions des Archives de France placées auprès des ministères: soixante ans de pratique, de réflexions et d’expérimentations,” *La Gazette des archives*, n° 229, 2013, p.75. 1955年に財務省にミッションが置かれたが、すぐに解散された。

⁽³⁶⁾ *ibid.*, pp.76-77.

⁽³⁷⁾ *ibid.*; 牧原 前掲注⁽²⁸⁾, p.254.

⁽³⁸⁾ Décret du 7 septembre 1790 concernant l’organisation et le régime des archives nationales.

律」⁽³⁹⁾などによって規律されてきた。1972年から文書保存に関する統一的な法制度の整備が検討され、1979年に「文書に関する1979年1月3日の法律」⁽⁴⁰⁾（文書保存法）が公布された。公文書管理行政については、この法律の下で、「公文書に関する業務の管轄並びに公文書の収集、保存及び閲覧のための各省庁の協力に関する1979年12月3日のデクレ79-1037号」⁽⁴¹⁾が制定され、公文書保存の管轄が規定された⁽⁴²⁾。

このデクレは、フランス文書館局が外務省及び防衛省のもの以外の公文書を統制することを定め、現用文書の保存の統制、中間文書の保存又は保存の統制、永久保存文書の保存、選別、分類、目録の作成及び閲覧等をその事務と定めた（第2条）。現用文書の保存の責務は、文書を作成し、又は受領した部局等にあること及びその責務はフランス文書館局の統制の下に置かれることが明記された（第12条）。また、中間文書については、フランス文書館局の中間書庫に保管されることを原則としつつ、作成・受領部局等においてフランス文書館局の統制の下で保管することもできることとされた（第13条）。

このデクレが、中間文書の保管について、作成し、又は受領した部局等で行うことができるとしたことは、国立公文書館による集中的な管理という構想が揺らいだことを示していた⁽⁴³⁾。

これらの状況を受け、フランス文書館局は、1970年代後半から1980年代初めにかけて、ミッションを増やす方向に転じた。1983年には、国立公文書館にミッションの調整を行う部署であるミッション部門が設置された。1986年には、大統領府、首相府、内務省、社会問題省、産業・研究省、郵便・通信省、農業省、設備省、国民教育省、青年スポーツ省、パリ・アカデミー、文化省、退役軍人省、海外県・海外領土省の14部門にミッションが置かれていた⁽⁴⁴⁾。

4 2001年通達とその後

1979年のデクレ79-1037号においては、フランス文書館局の統制に言及されていたものの、その統制の具体的な在り方を規定してはいなかった。1986年から1987年にかけて、分権化時代における文書の在り方に関して、地方公共団体の文書を対象とするものと、国の文書を対象とするものとの2つのデクレが準備されていたが、地方公共団体の文書を対象とするデクレだけが成立するにとどまった。一方で、1990年代初頭以降、中央行政機関の文書を統制し、収集する役割を担うミッション部門の職員数は減少する。この背景としては、行政改革により現業部門の公施設法人化などが進められたことが指摘されている⁽⁴⁵⁾。

このような状況の中で、2001年に、「国の機関又は公施設法人における文書管理に関する2001年11月2日の通達」⁽⁴⁶⁾（以下「2001年通達」という。）が首相から発出された。2001年通達は、国の機関及び国の公施設法人の中間文書の管理に関する責任について具体的に示し、また、

⁽³⁹⁾ Loi du 7 messidor an II concernant l'organisation des archives établies auprès de la représentation nationale. 共和暦2年メシドール7日は、1794年6月25日に当たる。

⁽⁴⁰⁾ Loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives.

⁽⁴¹⁾ Décret n° 79-1037 du 3 décembre 1979 relatif à la compétence des services d'archives publics et à la coopération entre les administrations pour la collecte, la conservation et la communication des archives publiques.

⁽⁴²⁾ 「文書保存法」『外国の立法』No.119, 1982.5, pp.89-93.（解説部分。大山礼子執筆）

⁽⁴³⁾ Sablon du Corail, *op.cit.*⁽³⁵⁾, p.77.

⁽⁴⁴⁾ *ibid.*, pp.77-78.

⁽⁴⁵⁾ Amable Sablon du Corail, “Le circulaire de 2001: enjeux et définition d'une politique pour les archives centrales de l'État,” *La Gazette des archives*, n° 238, 2015, p.16.

⁽⁴⁶⁾ Circulaire du 2 novembre 2001 relative à la gestion des archives dans les services et établissements publics de l'Etat.

フランス文書館局による統制の方法を明らかにした。以下、2001年通達の内容を述べる。

国の機関等は、中間文書の管理を担当する部署を設け、カテゴリ A 又は B の文書管理技術職員を置くこととされた。国の機関等において中間文書の管理を担当する職員の職務には、中間文書の整理、現用文書の作成及び管理に係る状況への配慮並びに文書ファイルの閲覧の保障がある。また、この職員は、永久保存文書の管理に関し、国立公文書館等との間の連絡担当者となり、文書行政機関の指示に従って、破棄する記録のリストを作成して許可を仰ぎ、また、永久保存文書の移管の準備を行う。各大臣は、現用文書及び中間文書の管理が適切に行われているか確認することとされ、それぞれの機関の年次報告書に、現用文書及び中間文書の管理のためにとった措置についての評価を記述することが推奨される。

国立公文書館は、文書管理に関する技術的支援や助言、国の機関等の職員の研修等を行う。国立公文書館の職員は、ミッションとして各機関に派遣される。ミッションの派遣の目的については、フランス文書館局長が受入側の各機関と契約を結ぶ。ミッションの派遣に関して文化省（フランス文書館局）が行う協力は、関係部局等が文書管理のために必要な人的・物的資源を配置することを免除するものではない。

フランス文書館局は、外務省及び防衛省所管の文書を除く国の公文書全体の管理権限を有することから、文書の選別及び閲覧に係る規範を策定し、また、検査を行う権限を有する。また、中央行政機関においては、文書保存の組織化に関する現場における統制をフランス文書館局長により指名された文化遺産保存職員が行う。

以上の内容を有する 2001 年通達が発出された後、2007 年には国立公文書館が全国管轄部局となり⁽⁴⁷⁾、ミッションの所属は国立公文書館からフランス文書館局⁽⁴⁸⁾に移された⁽⁴⁹⁾。2011 年には、文化遺産法典に追加された規則の部の R 第 212-4 条において、ミッションが科学的技術的統制を行うことが法令上明記された。

2001 年通達により各機関等の文書管理が著しく改善されたというわけではない。しかし、文書を作成し、又は受領する各機関等が文書管理に対し有する責任を具体的に示した点については、一定の評価がなされている。ミッションに関しては、派遣先省庁からの職員が増員された。特に派遣先省庁の職員のうちカテゴリ A のものは、1983 年に 6 人であったのが、2013 年には 39 人となった⁽⁵⁰⁾。一方で、2019 年現在、フランス文書館省庁間局に属するミッションの専門職員（*Conservateur en mission*）は、7 人に減少している。派遣先は、大統領府、首相府、文化省、環境連帯移行省、連帯・保健省、労働省、スポーツ省、内務省の 8 機関であり、このうち、環境連帯移行省、連帯・保健省及び労働省の 3 機関を 2 人の専門職員が担当している⁽⁵¹⁾。

5 小括—ミッションの変遷

ミッションは、当初、行政機関の未収文書の廃棄を食い止め、歴史的文書を国立公文書館に移管することを任務として発足した。国立公文書館への移管が行われるようになり、未収文書の

(47) Arrêté du 24 décembre 2006 érigeant le service Archives nationales en service à compétence nationale.

(48) 2010 年に、「文化遺産総局の任務及び組織に関する 2009 年 11 月 17 日のアレテ」により、フランス文書館省庁間局となった。

(49) Sablon du Corail, *op.cit.*(35), p.80.

(50) Sablon du Corail, *op.cit.*(45), p.20.

(51) “Annuaire détaillé du service interministeriel des Archives de France (SIAF),” 2019.3.12. FranceArchives: Portail National des Archives de France <<https://francearchives.fr/article/38167>>

把握の必要がなくなると、より適切な移管を行うことができるよう、行政での使用が終了した文書を管理し、国立公文書館に移管すべき永久保存文書を選別する事務に関与するようになった。中間文書の管理を国立公文書館が一元的に行う構想により、ミシヨンの存在意義が危うくなった時期もあったが、行政機関による選別が不十分であったことなどにより中間文書の一元管理は挫折し、行政機関の現場において文書管理を行うミシヨンの役割が見直されるようになった。

ミシヨンの設置根拠は、当初極めて脆弱なものであり、実質的には、文書行政機関と受入先行政機関との個別の合意によって成り立っていたと考えられる。その後、1979年のデクレ79-1037号により、文書行政機関による公文書の統制権限が明記された。2001年通達は、ミシヨンの派遣とその任務を具体的に示した。内務省に初のミシヨンが設置されてから50年以上を経過した2011年に、文化遺産法典において、ミシヨンの科学的技術的統制の権限が明記されるに至った。

1990年代以降、文書行政機関からミシヨンとして派遣される職員数は減少しているが、各行政機関において高いクラスの文書専門職員が雇用されるようになり、各行政機関の文書管理機能の強化が進んでいる。

IV 我が国への示唆

1 我が国における取組

2018（平成30）年7月20日に、行政文書の管理の在り方等に関する閣僚会議は「公文書管理の適正の確保のための取組について」（以下「閣僚会議決定」という。）を決定した。閣僚会議決定は、財務省における文書改ざん事件などを受けて、行政文書の作成・保存が国家公務員の本質的な業務そのものであることを肝に銘じて職務を遂行し、公務員文化として根付かせていくとの理念の下、コンプライアンス意識改革への取組や、信頼を損なう事態を発生させないための仕組みやルールについて検討を行い、その結果として公文書管理の適正化に向けて必要となる施策を取りまとめたものである。閣僚会議決定は、公文書管理の適正を確保するための取組として、①公文書に関するコンプライアンス意識改革を促す取組の推進、②行政文書をより体系的・効率的に管理するための電子的な行政文書管理の充実、③決裁文書の管理の在り方の見直し、電子決裁システムへの移行の加速の3点を挙げている。このうち、①の取組の一つとして、実効性あるチェックを行うための体制整備がある。

体制整備の内容は、a. 特定秘密の指定等の適正を確保するための検証・監察事務を担っている内閣府の独立公文書管理監を局長級に格上げし、一般の行政文書の管理状況に関するチェック機能を所掌に追加すること、b. 独立公文書管理監の下に審議官を配置し公文書監察室（仮称）を設置すること⁵²⁾、c. 公文書管理の専門的知識を持つ職員を内閣府・国立公文書館から独立公文書管理監の指揮の下、各府省に派遣する仕組みについて、2018（平成30）年度の施行成果を踏まえ、2019（平成31）年度から拡充を図ること、d. 各府省に公文書監理官（仮称。審議官級など）及び公文書監理官室（仮称）を設置することなどである。

52) 2018（平成30）年9月3日に、内閣府に公文書監察室が設置された（内閣府大臣官房公文書管理課「内閣府公文書監察室について」（第67回公文書管理委員会資料1-3）2018.9.13. <<https://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/iinkaisai/2018/20180913/shiryou1-3.pdf>>）。

このうち、c. の専門職員の各府省への派遣については、2016（平成28）年3月23日に公文書管理委員会が取りまとめた「公文書管理法施行5年後見直しに関する検討報告書」⁽⁵³⁾が現用文書と非現用文書の評価選別の在り方について述べた中で、フランスのミシヨネール（missionnaire）⁽⁵⁴⁾やイギリスの記録管理官（Departmental Record Officer）を例に挙げ、「文書管理の専門職員が行政の現場に入って評価選別の指導・助言を行っている諸外国の例も参考にしながら、各行政機関の文書管理業務を支援する仕組みについて、専門職員の育成・配置等含め検討すべきである」⁽⁵⁵⁾としていた。この検討報告書を受けて、2018（平成30）年度に国立公文書館から内閣府への公文書専門職員の派遣が試行的に行われている。

2 フランスとの相違点

公文書専門職員の派遣に関連して、公文書管理に関する行政について、フランスとの主な相違点を3点指摘する。

まず、文書行政機関の有する権限についてである。フランスにおいては、文書行政機関が公文書管理について科学的技術的統制を行う権限を有する。我が国においても、内閣総理大臣は、行政文書ファイル等の廃棄の同意（公文書管理法第8条第2項）、文書管理状況に関する報告若しくは資料提出の要求又は実地調査（同法第9条第3項）、各行政機関の行政文書管理規則に対する同意（同法第10条第3項）、公文書管理法の実施のため特に必要があると認める場合における行政機関の長に対する改善勧告（同法第31条）などの権限を有する。なお、文書管理状況に関する報告若しくは資料提出の要求又は実地調査については、歴史公文書等⁽⁵⁶⁾の適切な移管を確保するために必要があると認めるときは、国立公文書館に行わせることができる（同法第9条第4項）。両国の権限には重なるところも多いが、大きく異なるのは、フランスにおいて「現場で」科学的技術的統制を行うこととされている点である。我が国においては、内閣総理大臣又はその命を受けた職員が現場に足を踏み入れる権限を有するのは文書管理状況の実地調査の場合であるが、フランスにおいては文書の廃棄の同意や文書管理表の認証などに係る手続についても科学的技術的統制として、書類上だけでなく現場で行う権限が認められている。

次いで、公文書のライフサイクルについてである。フランスにおいては、中間文書の区分が設けられており、この期間に移管に向けた準備が行われる。我が国においては、中間文書の区分は設けられておらず、移管に向けた準備としては、公文書管理法第5条第5項において保存期間満了前のできるだけ早い時期に移管又は廃棄の措置の設定を行うことが定められているにとどまる⁽⁵⁷⁾。また、フランスにおいては中間文書の管理は文書行政機関の科学的技術的統制の

⁵³ 公文書管理委員会「公文書管理法施行5年後見直しに関する検討報告書」2016.3.23. 内閣府ウェブサイト <<https://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/iinkaisai/honbun.pdf>>

⁵⁴ ミシヨンとして派遣される専門職員をミシヨネールと呼称することがある。ただし、フランス文書館省庁間局の名簿においては、ミシヨンの長となる専門職員を conservateur en mission としており、ミシヨネールの語は使われていない。

⁵⁵ 公文書管理委員会 前掲注⁵³, p.6.

⁵⁶ 歴史資料として重要な公文書その他の文書（公文書管理法第2条第6項）

⁵⁷ 我が国においても、公文書管理制度の検討段階において、中間書庫システムの創設が提言されている。公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会「公文書等の適切な管理、保存及び利用のための体制整備について—未来に残す歴史的な文書・アーカイブズの充実に向けて—」2004.6.28, pp.25-27. 内閣府ウェブサイト <https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kako_kaigi/kondankai/houkokusho1/houkokusho1.pdf>; 同「中間段階における集中管理及び電子媒体による管理・移管・保存に関する報告書」2006.6.22. 同 <https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kako_kaigi/kondankai/houkokusho2/houkokusho2.pdf>

下に行われるのに対して、我が国の保存期間満了前の措置については文書行政機関の関与が定められていない。

最後に、公文書管理に係る専門職員の位置付けについてである。フランスにおいては、公文書管理に関して文化遺産保存職員群という高い位置付けの職員群が存在し、公文書管理の統制等にも携わっている。我が国の公務員制度はフランスと大きく異なるが、政策の企画及び立案等を職務とする国家公務員総合職試験の区分には、文書管理はもとより、文化財の管理に関する区分は存在しない⁽⁵⁸⁾。

おわりに

フランスの公文書管理に関する行政は、特徴的な公務員制度に立脚した担当職員の高い専門性と権威を背景として、各省庁での現場における統制を実施している点に大きな特色がある。しかし、そのような統制を制度的に実現するには50年ほどの蓄積が必要であり、しかも、最初から実効的な公文書管理の統制を志向していたわけではなかった。

歴史的背景や公務員制度の在り方が大きく異なる我が国においては、公文書専門職員の派遣が実現したとしても、最初から直ちにフランスにおけるような位置付けが期待できるものではないと考えられる。ミッションが未収文書の廃棄を防ぎ、国立公文書館への移管を促進する役割から始まったように、我が国においても目の前の課題への対応を重ねながら、行政における公文書管理の在り方への認識を高め、実際上の運用の充実と制度の改善につなげていくことが必要である。

(かわにし あきひろ)

⁵⁸⁾ 2019年度の国家公務員採用総合職試験の区分は、行政(院卒者のみ)、政治・国際(大卒程度のみ)、法律(大卒程度のみ)、経済(大卒程度のみ)、人間科学、工学、数理科学・物理・地球科学、化学・生物・薬学、農業科学・水産、農業農村工学、森林・自然環境、法務(院卒者のみ)、教養(大卒程度のみ)の13区分である(人事院「国家公務員採用総合職試験(院卒者試験・大卒程度試験)受験案内 2019年度」p.2. <http://www.jinji.go.jp/saiyo/siken/jyukennannai/jyukennannai_sougousyoku.pdf>)。