

# 行政情報アクセスの課題

— 出版物と文書をつなぐ視点で —

富田 美樹子

## 目次

- はじめに
  - I 支部図書館制度の沿革
    - 1 支部図書館制度の発足と展開
    - 2 官庁出版物アクセスの課題
  - II 行政情報化と国立国会図書館の対応
    - 1 支部図書館組織の変遷と現況
    - 2 行政情報化
    - 3 支部図書館の行政情報化への対応
    - 4 国立国会図書館の電子図書館計画
  - III 公文書等の管理・保存と利用の課題
    - 1 行政情報公開法と行政機関における文書管理
    - 2 公文書等の管理と移管
  - IV 外国の事例
    - 1 米国の連邦寄託図書館制度と電子化の影響
    - 2 カナダにおける国立図書館と国立公文書館の統合
  - V 行政情報への統合的なアクセス
    - 1 行政情報アクセスと図書館
    - 2 支部図書館の情報管理における役割
    - 3 支部図書館の役割の再構築
- 出版物と文書をつなぐ視点で —

## はじめに

「我が国が5年以内に世界最先端のIT国家となることを目指す」(e-Japan 戦略、2001年)とした目標年である2005年の2月、政府は「IT政策パッケージ2005」を発表し、「e-Japan 重点計画-2004」の確実な実施に加え、行政サービス、医療、教育など国民に身近な8分野を中心として取組みをさらに強化するとした。その中で、行政サービスについては政府のデジタルコンテンツのアーカイブ化の推進が謳われており、国立国会図書館の役割に言及されている。

我が国の行政情報へのアクセスは、行政文書については「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」(平成11年法律第42号。以下「行政情報公開法」という。)により、公文書等については「国立公文書館法」(平成11年法律第79号)により、出版物については「国立国会図書館法」

(昭和23年法律第5号)により、役割を分けて保証するものとなっている。行政情報公開法においては、第2条で、出版物を対象から除外するとともに、情報作成の主体であり現用文書を管理する行政機関と、非現用文書(行政機関における保存期間が満了した文書等)を対象とする国立公文書館の区分が明確に規定されている。一方、出版物については、国立国会図書館法第24条において、国、地方公共団体等の発行する出版物の納入について規定され、行政・司法の各部門におかれた支部図書館がその受入窓口としての業務を担っている。行政情報アクセスの課題に総合的に対応するためには、この三者にまたがる問題点を把握し、対応を図ることが必要である。

公文書等については、我が国の公文書館制度のあり方の改善について、平成15年に内閣官房長官のもとにおかれた懇談会において検討が行

われているが、平成16年1月、第159回国会における小泉首相の施政方針演説において「政府の活動の記録や歴史の事実を後世に伝えるため、公文書館における適切な保存や利用のための体制整備を図ります。<sup>(1)</sup>」と明言されたことから、その検討内容は幅広い関心を集めている<sup>(2)</sup>。

ここにおける議論は当然公文書等が対象であるが、国民が行政情報にアクセスする場合には、その政策決定過程に係る決裁文書類、審議会等の記録、決定された政策の広報資料、省庁の刊行物などについて、インターネット上の情報も含めて、形態・媒体を問わずアクセスが保証されていることが必要である。行政情報については、情報の宝庫でありながら到達困難な情報の代表とされており、それは1990年代に広く流通した「灰色文献」という言葉にも象徴されている。行政情報アクセスの課題は、情報の電子化とネットワーク化によって大きく様相を変え、とともに、新たな課題も生じてきている。文書と出版物の垣根が低くなり、継ぎ目なく一体として取扱う仕組みが必要となってきたこと、インターネット上に広く流通する電子情報をいかに保存し、将来にわたって行政情報へのアクセスを保証していくかなどの課題である。カナダではこれらの課題に対応するため、2004年に国立図書館と国立公文書館を統合したカナダ図書館文書館を発足させて注目を集めた。我が国でも、冒頭に述べたように電子情報についての検討は進捗しつつある。

国立国会図書館は、納本制度と支部図書館制度とによって官庁出版物の収集を図ってきたが、制度発足当初から納本率の低さなどが常に問題とされてきた。

「もしも支部図書館が、使命と専門性、職員を国立国会図書館中央館と共有したとした

ら—これは国立国会図書館法にも合致する措置であろうが—国立国会図書館中央館では、政府出版物をもっと体系的に収集し、より効果的な書誌コントロールを提供することができるであろう。<sup>(3)</sup>」

国立国会図書館と各部門の支部図書館とは、これまでも連携に留意して制度運営を行ってきたが、行政情報化などによりその役割の再構築が課題となっている。支部図書館を取り巻く情報環境が大きく変化した今日、「使命と専門性の共有」を強化するためには、支部図書館について行政情報全体を視野においた検討が必要である。米国では、1813年以来政府刊行物を市民に提供し続けてきた連邦寄託図書館制度が、電子政府の進捗に対応すべくさまざまな改革を試みている。本稿では、情報発生機関である行政省庁において支部図書館が電子情報・文書・出版物に係る情報の一元的な管理のなかに位置づけられれば、行政情報へのアクセスの利便性を一層充実・発展させることができるのではないかという視点のもとに、支部図書館制度発足時からの課題を行政情報へのアクセスという観点から整理するとともに、公文書等の取扱いにおける課題を概観し、米国やカナダの事例も紹介しつつ、行政情報全体を視野においた考察を試みた。

本稿で「政府情報」という用語は立法・行政・司法の各機関において発生するすべての情報をさすが、特に考察の対象としたのは行政機関で発生する文書・出版物を含めた「行政情報」である。そのうち、国立国会図書館法第24条の納本制度の対象となっている出版物については、「官庁出版物」という用語を用いたが、問題の背景等では「官庁資料」等他の用語を使用した場合もある。

(1) 第159回国会衆議院会議録第1号(平成16年1月19日)

(2) 『『現代』を歴史に刻む：アーカイブズの今 ①将来への公共事業』『日本経済新聞』2005.6.6. など

(3) ダイアン・ガーナー、マクヴェイ山田久仁子(齋藤健太郎、廣瀬信己訳)「米国における政府情報流通政策と現状—日本との比較と共に」『図書館研究シリーズ』no.37, 2002.1, p.207.

本稿で視野に入れた行政情報アクセスに関する主な事項は以下のとおりである。

表 1.

年	支部図書館制度	国立国会図書館	館外の動向
昭和22年		4月、国会法公布	
昭和23年	8月25日、18支部図書館設置 9月、第1回連絡調整委員会	2月、国立国会図書館法公布 6月5日、国立国会図書館開館	
昭和24年	5月、支部図書館法公布		
昭和31年			11月、「政府刊行物の普及の強化について」閣議了解
昭和37年7月 ～45年3月	支部図書館制度審議会		
昭和42年		3月、政府出版物の納入促進特別委員会答申	
昭和46年			4月、政府資料等普及調査会設立 7月、国立公文書館開館
昭和55年			5月、「情報提供に関する改善措置等について」閣議了解
昭和62年			12月、公文書館法公布
昭和63年		4月、納入促進のパンフレット 省庁に配布	
平成3年		5月、官庁出版物の収集マニュアル作成	
平成5年			12月、第1回灰色文献国際会議
平成6年			12月、「行政情報化推進基本計画」閣議決定
平成8年	3月、国立国会図書館中央館・支部図書館電子化推進基本計画		
平成9年	国立国会図書館中央館・支部図書館ネットワークシステム構築開始	4月、電子図書館推進委員会設置	1月、霞が関WAN運用開始
平成10年	11月、支部図書館制度50周年記念シンポジウム「政府情報の流通と管理」	5月、「国立国会図書館電子図書館構想」策定	総合案内クリアリングシステム運用開始 6月、中央省庁等改革基本法公布
平成11年	7月、支部図書館法一部改正	2月、納本制度調査会答申	5月、行政情報公開法公布 6月、国立公文書館法公布
平成12年		3月、「電子図書館サービス実施基本計画」策定 4月、国立国会図書館法一部改正（CD-ROM納本対象）	2月、情報公開法施行令、「行政文書の管理方策に関するガイドライン」 3月、「総合的な文書管理システムの整備について」 12月、IT基本法公布
平成13年	1月、支部図書館再編 3月、国立国会図書館中央館・支部図書館電子化推進第二次基本計画		1月、中央省庁等再編、IT戦略本部設置、e-Japan戦略策定 3月、行政情報の電子的提供に関する基本的考え方（指針）、e-Japan重点計画 4月独立行政法人国立公文書館設立、電子政府の総合窓口システム
平成15年			4月、内閣府大臣官房長の下に公文書等の研究会発足
平成16年	4月、国立国会図書館中央館・支部図書館総合システム運用開始	2月、「国立国会図書館電子図書館中期計画2004」策定 12月、納本制度審議会答申	6月、e-Japan重点計画－2004、公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会報告書
平成17年			2月、IT政策パッケージ－2005 3月、情報公開法制度の見直し報告書 6月、移管基準の改正

(筆者作成)

## I 支部図書館制度の沿革

### 1 支部図書館制度の発足と展開

#### (1) 国立国会図書館設立と支部図書館制度発足

国立国会図書館は、国会法（昭和22年法律第79号）第130条の規定により、国立国会図書館法（昭和23年法律第5号）によって設立され、昭和23年6月5日に開館した。

国立国会図書館の設立は、戦後民主主義の新しい国づくりの象徴的な事業の一つとして構想された。昭和21年の森戸辰男衆議院議員他10名提出の「国会図書館設置に関する決議」において、「国会が『国権の最高機関』であることは、それが国政の向上に対する最高の責任者であることを意味する。然るに我が国政の重大な欠陥の一つは、政治の非科学性にあると言はれてゐる。われらは、日本再建のための新しい政治が科学的基礎の上に立たねばならぬことを確信し、この目的を達成する方途として、差当って完備した一大国会図書館を設置したいと思ふ。（後略）<sup>(4)</sup>」と述べられている。

昭和23年2月4日、国立国会図書館法案の提出者であった羽仁五郎図書館運営委員長は、参議院本会議において次のように報告している。

「真理が我らを自由にする。この確信に立って憲法の誓約する日本の民主化と世界平和に寄与すること、これが我が国立国会図書館の設立の使命であります。この法案の前文はこ

れを明記しております。（中略）これらの法案によって国立国会図書館は、なかならず民主日本、文化日本、国際平和日本の、国の最高唯一の立法機関たる我が国会の議員各位が、日本を一刻も早く再建し、長く国民の安全と平和とを守る立法のための調査機関たるの重要任務を、必ずや誤りなく果すことを固く確信いたしまして、委員会の審議の結果を報告し、これらの法案につき本院の議員各位の十分なる討議を仰ぐ次第であります。<sup>(5)</sup>」

国会法第130条を受けて同日（4月30日）付で公布された国会図書館法<sup>(6)</sup>（昭和22年法律第84号）においては、「国会図書館運営に関する規程は、館長が、両議院の図書館運営委員会の承認を経てこれを定める。」とされた（第7条）<sup>(7)</sup>。国会図書館の組織・機能等の検討に際しては、両議院の要請によって来日した、米国議会図書館副館長ヴァーナー・W・クラップと米国図書館協会東洋部委員長チャールズ・H・ブラウンの米国図書館使節の助言を受けた。昭和22年12月に来日した両使節は、両院図書館運営委員会との合同打ち合わせの後、国会図書館の機能、組織、管理事務、資料収集、建物等、基本的構想について9回の覚書を発しているが、支部図書館の構想は其中で提示された<sup>(8)</sup>。「行政機関及び最高裁判所に、国会図書館の分室の性格を有する図書館を新設する<sup>(9)</sup>」「国会は中核であり、要石である国会図書館と官庁図書館との間

(4) 第90回帝国議会衆議院決議第19号（昭和21年10月9日提出、10月11日可決）

(5) 第2回国会参議院会議録第11号（昭和23年2月4日）

(6) ここでの規定は大まかなものだったので、以下に述べるような検討の後、国会図書館法は廃止され、国立国会図書館法が制定された。（第2回国会参議院会議録第11号要領書1. 委員会の決定の理由）

(7) 国立国会図書館法制定の過程については、小林正「国立国会図書館法制史稿－国会図書館法の制定から国立国会図書館法の制定まで」『レファレンス』no.576, 1999.1, pp.12-51.; 酒井悌「国立国会図書館法成立の過程」『国立国会図書館支部図書館外史』支部図書館館友会, 1970, pp.9-16. に詳しい。

(8) 「米国図書館使節覚書」(『国立国会図書館三十年史 資料編』国立国会図書館, 1980, pp.308～335.; 末続義治「支部図書館制度（国立国会図書館）の創設者 C.H.ブラウンの業績について」『図書館学会年報』vol.30, no.3, 1984.9, pp.108-118.

(9) 『国立国会図書館三十年史 資料編』p.316.

に可能な一大調整体系を確立することを考慮すべきである<sup>(10)</sup>。また連絡調整委員会について「諮問的な連絡調整委員会は次の如く任命すべきである。最高裁判所長官が1名、総理大臣が1名、両院議長が両院図書館運営委員会より1名を任命し、すべての被任命者は国会より承認されねばならぬ<sup>(11)</sup>」「この委員会は政府の3部門と国会図書館とを連結する鎖の如き存在なのである<sup>(12)</sup>」。覚書第9では「国立国会図書館の組織に関する立法<sup>(13)</sup>」として国立国会図書館法案が示された。

このような経緯を経て、行政・司法各部門に対して図書館サービスを行うとともに、それぞれが専門図書館として収集した官庁出版物を三権にまたがってネットワークとして共有するという我が国独自の支部図書館制度が創設され<sup>(14)</sup>、国立国会図書館法第2条、第3条及び第17条～第20条に書き込まれた。第20条により、館長が最初に任命された後6箇月以内に行政及び司法の各部門に現存するすべての図書館は、国立国会図書館の支部図書館となり、図書館を有しない各庁においては1箇年以内に支部図書館を設置するものと規定された。第17条第2号では、資料を共有するための目録法、図書館相互間の

貸出・資料の交換、総合目録等について規定され「これによって国の図書館資料を行政及び司法の各部門のいかなる職員にも利用できるようにする」とされた。国立国会図書館連絡調整委員会については第12条<sup>(15)</sup>及び第13条に書き込まれ、第13条で「両議院の議院運営委員会に対し、国会並びに行政及び司法の各部門に対する国立国会図書館の奉仕の改善につき勧告する」と規定された。

昭和23年5月27日には、次官会議において国立国会図書館法の運用について行政部門の共通の考え方「国立国会図書館法の運用に関する覚書<sup>(16)</sup>」が了解された。同年7月1日、国立国会図書館には支部図書館の事務を掌る部署として支部図書館局が設置され、支部図書館局は行政及び司法の各部門の図書館関係者と討議を重ね、8月12日「国立国会図書館支部図書館発足準備要項<sup>(17)</sup>」を決定した。こうして同年8月25日（2月25日の初代館長任命の6箇月後）に18の支部図書館が設置され、9月10日付けの官報で公示された。

また同年9月9日には、国立国会図書館長から支部図書館を有する行政及び司法各部門長官

(10) 同上 p.317.

(11) 同上 p.320. これは覚書第9の「国立国会図書館法」勧告案においては、現行法の規定（注(5)）と同様に記述されている。

(12) 同上 p.320.

(13) 同上 pp.331-335.

(14) 支部図書館制度は、このように米国図書館使節の助言によるものであるが、米国においても議会図書館と最高裁判所の図書館とで行われているにとどまり、行政部門との間の連携は実現を見るに至らなかった（『国立国会図書館三十年史』国立国会図書館，1979，p.335.）。なお、我が国の支部図書館制度に関心を寄せていた中国が、中央政府機関のための新しいサービスとして、政策決定過程に必要な情報要求に応じるため、1999年から順次機関内に中国国家図書館の分館を設置した。（「第23回日中業務交流報告－国立図書館の機能強化」『国立国会図書館月報』no.515，2004.2，pp.2-3.）

(15) 「国立国会図書館に連絡調整委員会を設ける。この委員会は4人の委員でこれを組織し、各議院の議院運営委員長、最高裁判所長官の任命する最高裁判所裁判官1人及び内閣総理大臣が任命する国務大臣1人をこれに充てる。」（国立国会図書館法第12条）国務大臣には、文部科学大臣が任命されている。

(16) 『国立国会図書館三十年史 資料編』p.56.

(17) 同上 p.57.

宛に「国の出版物の納入に関する件<sup>(18)</sup>」が発せられ、「国立国会図書館法第24条の規定により国立国会図書館に納入する国の出版物は総て貴省庁支部図書館を経由して納入するよう依頼する」とされた。納入窓口を支部図書館においたことの趣旨は、「各省庁内において、誕生間もない支部図書館の立場を、納入事務を分担させることによって次第に確定して行くことにあった<sup>(19)</sup>」といわれており、三権にまたがるものとしての支部図書館の位置づけについては配慮を要したことがうかがえる。

## (2) 国立国会図書館連絡調整委員会と支部図書館法の制定

国立国会図書館連絡調整委員会は、昭和23年9月から昭和36年12月までの間に8回開催され、衆議院・参議院の両議院運営委員長に対して、支部図書館の運営の改善、職員の充実、予算の充実などについて勧告を行い、適切な措置を講ずるよう要請している<sup>(20)</sup>。昭和24年4月の第2回勧告においては、支部図書館に専任職員をおくために必要な立法措置を考慮すること等を勧告した。これを受けて、「国立国会図書館法の規定により行政各部門におかれる支部図書館及びその職員に関する法律」(昭和24年法律第101号)が制定された<sup>(21)</sup>。この法律第3条によって専任職員を確保することが定められ、第4条によって職員の定数を「当該行政機関の職員の定員の範囲内において、支部図書館の状況に応じて、適当な数に定めなければならない。この場合において、当該行政機関の長は、国立国会図書館の館長に協議しなければならない。」と規

定された。

## (3) 支部図書館制度審議会

行政・司法各部門の支部図書館は、国立国会図書館(中央館<sup>(22)</sup>)と有機的連携を保ちつつそれぞれの部門の所管業務の専門的な資料・情報を共有する一大ネットワークとなることを目的として発足した。しかし制度発足以来大半の図書館は、規模、設備、予算、人員のいずれもが弱小・零細であり、制度運用において生じてきた諸問題への対応を図る必要があった。

昭和37年7月、「行政および司法の各支部図書館の制度上の地位および機構を明確化し、もってその機能の充実強化をはかる」ことを目的として、国立国会図書館に支部図書館制度審議会が置かれた。ここでは特にその法制度上の地位の明確化に多くの議論が費やされ<sup>(23)</sup>、統一の見解を得ることは困難であったが、7年8か月にわたる長期の検討を経て、昭和45年3月に審議会からの「具申書」が国立国会図書館長に提出された<sup>(24)</sup>。具申書においては、運営の改善策としては、以下のようにその後の方向性につながる指摘がなされている。

- ・各支部図書館の蔵書の専門性を深め、相互の連携協力関係を一層強化すること。
- ・書誌の充実・レファレンス機能の充実を図ること。
- ・コンピューターの利用によって図書館が当該行政・司法機関での情報センターとなることが望ましいこと。
- ・各行政・司法機関が入手する資料は原局が保管せず図書館が統一的に保管する必要

(18) 『行政・司法各部門支部図書館要覧 平成13年版』国立国会図書館, 2002, p.164.

(19) 山下信庸「政府出版物の納本制度について」『図書館研究シリーズ』no.14, 1971.3, p.67.

(20) 『国立国会図書館三十年史 資料編』pp.196-207.

(21) 支部最高裁判所図書館に関しては、裁判所法の規定による。

(22) 支部図書館制度においては、国立国会図書館は支部図書館に対して「中央館」と称している。

(23) 佐藤功「法制上から見た支部図書館制度について」『びぶろす』vol.16, no.8, 1965.8, pp.1-7.; 中森強「行政・司法各部門支部図書館制度審議会の論議の焦点」『びぶろす』vol.45, no.7, 1994.7, pp.1-10.

(24) 『国立国会図書館三十年史』pp.342-345. 具申書本文は『国立国会図書館三十年史 資料編』pp.288-295.

があること。

- 支部図書館には公共図書館に適用される公開の原則を無条件に適用することはできないが、行政民主化の基本原則に照らし、客観的な利用基準を作成し部外の研究者に利用の機会を提供すべきこと、など。

## 2 官庁出版物アクセスの課題

### (1) 官庁出版物納入の課題

国立国会図書館の納本制度<sup>(25)</sup>は、国内で刊行された出版物を国立国会図書館法の規定(第24条及び第25条)に基づいて国立国会図書館に納入させるものであり、第7条の規定によって作成される出版物の目録又は索引(現在はNDL-OPACとして提供)とあいまって、国民に国内刊行物の書誌情報を提供しアクセスを保証する制度となっている。このうち、官庁出版物については、第24条に「国の諸機関により又は国の諸機関のため、次の各号のいずれかに該当する出版物(機密扱いのもの及び書式、ひな形その他簡易なものを除く。以下同じ)が発行されたときは、当該機関は、公用又は外国政府出版物との交換その他の国際的交換の用に供するために、館長の定めるところにより、30部以下の部数を直ちに国立国会図書館に納入しなければならない。」と規定されている。

官庁出版物の収集は、窓口である各支部図書館を国立国会図書館の職員が自動車便で定期的に巡って収集する方法を取っている。しかし、各支部図書館においては必ずしも省庁内の原局で刊行される出版物の情報が集約される仕組みとはなっていないこと、「国の諸機関により又は国の諸機関のため」という規定があいまいであること、「部内資料」として納本対象からは

ずされるものが多いことなどのため、納本率の低さが常に問題とされてきた。

昭和42年3月には、館内に設置された政府出版物の納入促進に関する特別委員会から答申書「政府出版物の納入促進について<sup>(26)</sup>」が館長宛提出されている。当時の問題意識は、24条納本の目的のひとつである国際交換用の資料の部数が少ないということであり、この特別委員会設置も英米からの働きかけが背景にあった(次項参照)。この答申においても政府出版物の把握が容易でないこと、政府部内に責任をもって所管資料の全般を管理する体制ができていないこと、館法第24条の規定が理解されにくいことなどがあげられており、納本制度の趣旨の徹底を図るとともに、省庁内に資料の作成、頒布に関する統一的な管理機関をもつことを考慮してもらい、これに支部図書館を幹事役として参加させることの必要性などについて言及されている。

### (2) 政府刊行物の流通

政府刊行物の入手が困難であることについては、英国の農業研究家R・P・ドーア氏の意見書が契機となって、昭和31年11月に「政府刊行物の普及の強化について」が閣議了解され、総理府内に政府刊行物普及協議会がおかれ、政府刊行物サービス・センターの整備活用が指示された。これは、それまで貧弱であった政府刊行物の販売体制を強化するものであった<sup>(27)</sup>。

1970年代には、公害等社会問題に対する関心の高まりなどを背景に、政府の情報に対する需要が増大してきたが、必要な情報が入手できないということが問題となっていた。このような状況のなか、昭和46年4月に、政府資料の収集と管理及び提供サービスを行う民間の専門機関

<sup>(25)</sup> 納本制度については、春山明哲「納本制度の歴史像と電子出版物への接近－「納本学」のための研究ノート」『図書館研究シリーズ』no.34, 1997.7, pp.13-72. を参照。

<sup>(26)</sup> 『国立国会図書館三十年史 資料編』pp.95-101.; 山下信庸(同特別委員会の委員長)「政府出版物の納本制度について」『図書館研究シリーズ』no.14, 1971.3, pp.1-68. (付 同特別委員会答申)

<sup>(27)</sup> 黒木努『政府刊行物概説』帝国地方行政学会, 1972, pp.85-88.

として社団法人政府資料等普及調査会が設立された。ここでは販売を目的としない資料を収集の中心とし、省庁に出向いて収集することで実績をあげ、資料目録として月刊の『政府資料等目録』(後に『政府資料アブストラクト』と改題)、年刊目録『官庁資料要覧』を発行した(現在も継続刊行)。調査会ではこのような活動を通して、各行政機関の持つ情報へのニーズの高さを肌で感じ、「政府資料のデータベース化が日本の将来の命運に係わるといっても過言でないほどの喫緊の課題となりつつある」としている。<sup>(28)</sup>

### (3) 灰色文献と当館の対応

情報アクセスの上で大きな問題と認識されたのが「灰色文献(grey literature)」である。これはブラック(秘密文書)とホワイト(通常の販売・流通経路にのる出版物)の中間に位置する入手困難な資料群をさしており、行政機関の各種審議会・委員会資料等、シンクタンクの調査研究報告書等、企業の技術報告書等が該当する。我が国においては、官庁資料は灰色文献の代表とされてきた。1993年12月にはアムステルダムで第1回の灰色文献国際会議(EAGLE: European Association for Grey Literature Exploitation 主催)が開催された。当時は研究者の間でインターネットの流通が広がり始めた時期であったが、この会議ではすでに、インターネットを通じた灰色文献の流通とそれがもたらす灰色文献

の概念の変化が予測されていた。<sup>(29)</sup>

当館においても、一般国民の利用要求や海外からの日本情報提供の要望の増大などを契機として灰色文献への対応が課題となり、科学技術文献や官庁資料に関する調査が行われた<sup>(30)</sup>。既に指摘されたように、行政情報については、どこにどのような情報が存在するのかという把握も困難であるため、『官庁資料要覧』等の収録情報との比較という手法がとられた。この頃の官庁出版物の納本状況調査によると、当館の官庁出版物の所蔵状況は50%前後であった<sup>(31)</sup>。

当館では官庁出版物の納入促進を図るため、昭和63年4月にパンフレット「貴省(庁)出版物の納入のお願い」を支部図書館を通じて各省庁に配布、5月には各省庁広報担当者連絡会議で趣旨説明と納本制度の周知方を依頼した。これを受けて、「政府刊行物の国立国会図書館への納入について」が政府刊行物普及協議会議長・内閣総理大臣官房広報室長名で、各省庁官房総務課長宛に発信された。平成2年4月には、各支部図書館の官庁資料取扱責任者会議を4日間にわたり開催し、納入促進のための方策について意見交換を行った。これらをもとに「国の諸機関が発行する出版物の収集マニュアル」等を作成し、平成3年から各支部図書館の納入業務のガイドラインとして支部図書館長を通じて各省庁に配布するなど、さまざまな活動を行った。<sup>(32)</sup>

(28) 大西勝行「政府資料等普及調査会の活動(特集:灰色文献をめぐる今日の問題)」『情報の科学と技術』vol.41, no.12, 1991.12, pp.902-907.

(29) 小原満穂「第1回灰色文献国際会議に参加して」『科学技術文献サービス』no.105, 1995.1, p.14.; 米村隆二「第1回灰色文献国際会議に参加して」『国立国会図書館月報』no.399, 1994.6, pp.12-16. 灰色文献に関しては、山田奨「灰色文献の研究—埋蔵情報資源の発掘」『専門図書館』no.115, 1987, p.35-46. 他、関連文献多数。

(30) 福田理「灰色文献としての官庁資料(特集:国立国会図書館の灰色文献データベース)」『科学技術文献サービス』no.96, 1991.5, pp.16-24. 他

(31) 大塚奈奈絵ほか「官庁出版物の納本状況調査—『官庁資料要覧』収録資料のNDLにおける所蔵調査」『科学技術文献サービス』no.106, 1995.4, pp.1-5.

(32) 青井登「国の諸機関の発行する出版物の納入促進について」『国立国会図書館月報』no.368, 1991.11, pp.16-19.; 『国立国会図書館五十年史』国立国会図書館, 1999, pp.422-425. 大塚 上掲論文によると、1988年から1992年の間で10ポイント近く所蔵率が向上している。

## II 行政情報化と国立国会図書館の対応

行政情報へのアクセスに大きな変化をもたらしたものが行政情報化と行政情報公開法である。これは支部図書館のあり方にも大きな影響を与えたが、組織上の変革となったのは平成13年1月の中央省庁等の再編である。行政情報公開法については、公文書等の扱いとしてⅢで述べることとし、ここでは組織の変遷と情報の電子化への当館の対応及び行政情報化が支部図書館制度に与えた影響を概観する。

### 1 支部図書館組織の変遷と現況

#### (1) 支部図書館の現況

国立国会図書館における組織の変遷を辿ると、支部図書館制度の運営に係る業務を所掌する部署は時代とともに位置づけが変わってきたことがわかる。昭和23年7月に支部図書館局として発足した担当部署は、同年8月に支部図書館部、昭和34年6月に連絡部支部図書館課(図書館サービスの提供は所掌に応じて全館で対応し、支部図書館制度の運営に係る業務を支部図書館課で所掌)、昭和61年6月に図書館協力部支部図書館課(図書館協力業務の一環として対応)、平成14年4月に総務部支部図書館課(図書館協力部の解消に伴う対応)、平成17年4月に総務部支部図書館・協力課となり、1課で支部図書館業務と協力業務を所掌することとなった。

昭和23年に18の支部図書館でスタートした支部図書館制度は、その後の行政機構改革に伴い支部図書館の新設、統合・分割、名称変更等があったが<sup>(33)</sup>、平成13年1月6日の中央省庁等再編に対応するため「国立国会図書館法の規定

により行政各部門に置かれる支部図書館及びその職員に関する法律の一部を改正する法律」(平成11年法律第114号)が制定され、34支部図書館11分館が26支部図書館6分館に統合再編された。平成13年4月には支部金融庁図書館が新設され、平成15年4月には支部郵政事業庁図書館が郵政公社になったため支部図書館から外れた。平成17年10月現在の支部図書館とそれを所管している部局課名及び館長の職名は以下の表のとおりである。支部図書館長は、専任の館長が置かれている場合もあるが、それぞれの所管の長が兼務している場合も多い。

また、支部図書館は行政・司法の各部門の職員に対して図書館サービスを提供するものであるが、支部図書館長の許可を得た場合には一般国民に対して資料の閲覧を許可しており、官庁出版物の閲覧窓口の機能を果たしてきた。最近では、広く一般に公開する傾向となってきた。一方、各省庁では支部図書館とは別に文書閲覧窓口が設置されている。これは、昭和55年の大平首相の施政方針演説で「最近、いわゆる情報の公開と管理についての論議が高まっております。(中略)今後とも情報の円滑なる提供と適正な管理を図るため鋭意検討を行い、所要の改善措置を講じてまいる所存であります。<sup>(34)</sup>」を受け、「情報提供に関する改善措置等について<sup>(35)</sup>」(昭和55年5月27日閣議了解)によって、各省庁に文書閲覧窓口が整備されたものである。なお、この閣議了解においては「各省庁における図書館の図書等について、業務に支障のない限り一般の利用に応ずる」と明記されている。この文書閲覧窓口は行政情報公開法による情報公開窓口を引き継がれていく。以下の表では情報公開窓口担当課を併記した。

(33) 制度創設以来の支部図書館の変遷については、『行政・司法各部門支部図書館要覧 平成13年版』pp.4-7.

(34) 第91回国会衆議院会議録第2号(昭和55年1月25日)

(35) 『閣議及び事務次官等会議付議事項の件名等目録 昭和55年』内閣官房内閣参事官室, p.28.

表 2. 支部図書館の現況 (平成17年10月現在)

(\*は専任の図書館長)

支部図書館名	所管組織名	支部図書館長	情報公開窓口担当課
支部会計検査院図書館	会計検査院 事務総長官房 調査課	* 調査課副長	事務総長官房 総務課 (情報公開窓口)
支部人事院図書館	人事院 事務総局 総務課	* 総括課長補佐	総務局 総務課 広報情報室
支部内閣法制局図書館	内閣法制局 長官総務室 総務課	調査官	長官総務室 第一課
支部内閣府図書館	内閣府 大臣官房 企画調整課	* 経済社会総合研究所主任研究官	大臣官房 情報管理課 (情報公開窓口)
支部日本学会議図書館 (一般公開)	日本学会議 事務局 企画課	総括課長補佐	事務局 総務部 庶務課
支部宮内庁図書館	宮内庁 書陵部 図書課	図書課長	長官官房 秘書課 (情報公開室)
支部公正取引委員会図書館	公正取引委員会 事務総局 官房 総務課	総務課長	総務課
支部警察庁図書館	警察庁 長官官房 総務課	総務課長	総務課 (情報公開室)
支部防衛庁図書館	防衛庁 長官官房 文書課 防衛庁 図書館	* 防衛庁図書館長	文書課 情報公開室
支部金融庁図書館	金融庁 総務企画局 政策課 開発研修室	開発研修室長	政策課 (情報公開閲覧窓口)
支部総務省図書館	総務省 大臣官房 企画課	企画課長	大臣官房 政策評価広報課 (情報公開閲覧室)
支部総務省統計図書館 (一般公開)	総務省 統計研修所 統計図書館	管理課長	統計図書館 (統計相談係)
支部法務図書館	法務省 大臣官房 司法法制部 司法法制課	司法法制課長	大臣官房 秘書課 情報公開係
支部外務省図書館	外務省 大臣官房 総務課	* 外務省図書館長	総務課 情報公開室
支部財務省図書館	財務省 財務総合政策研究所 情報システム部 財務省図書館	情報システム部長、財務省図書館長	大臣官房 文書課 情報公開室
支部文部科学省図書館 (一般公開)	文部科学省 大臣官房 政策課	政策課長	大臣官房 総務課 情報公開室
支部厚生労働省図書館 (一般公開)	厚生労働省 大臣官房 統計情報部 企画課	企画課長	大臣官房 総務課 情報公開文書室
支部農林水産省図書館 (一般公開)	農林水産省 大臣官房 情報課 図書資料室	図書資料室長	大臣官房 文書課 (情報公開窓口)
支部林野庁図書館 (一般公開)	林野庁 林政部 企画課 林野図書資料館	* 林野図書資料館長	農林水産省 大臣官房 文書課 (情報公開窓口)
支部経済産業省図書館 (一般公開)	経済産業省 大臣官房 情報システム厚生課	情報システム厚生課長	行政情報センター (情報公開窓口)
支部特許庁図書館 (一般公開)	特許庁 総務部 特許情報課	特許情報課長	審査業務部 出願支援課 特許行政サービス室 (情報公開窓口)
支部国土交通省図書館 (一般公開)	国土交通省 総合政策局 情報管理部 情報企画課	情報企画課長	大臣官房 広報課 情報公開室
支部気象庁図書館 (一般公開)	気象庁 総務部 企画課	企画課長	総務部 総務課
支部海上保安庁図書館	海上保安庁 総務部 政務課	政務課長	総務部 総務課
支部環境省図書館 (一般公開)	環境省 大臣官房 総務課	環境情報室長	総務課内 (情報公開閲覧室)
支部最高裁判所図書館	最高裁判所 図書館	事務総局刑事局長	

(国立国会図書館支部図書館・協力課のデータを基に筆者作成。情報公開窓口は総務省ホームページ<sup>(36)</sup>による。)(36) 総務省ホームページ <[http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/06\\_d.htm](http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/06_d.htm)> (last access 2005.10.5)

## (2) 支部図書館制度の運営

### (i) 各種会議と業務責任者

国立国会図書館（中央館）では、総務部長が中央館・支部図書館協議会議長となり、支部図書館・協力課が支部図書館制度の運営の事務を行っている。制度の円滑な運営のために、以下のような会議を開催・運営するとともに、各種業務の責任者を置いている。

- 国立国会図書館長と行政・司法各部門支部図書館長との懇談会（年1回）
- 中央館・支部図書館協議会及び同幹事会（定例は年2回）

中央館総務部長と各支部図書館長とで構成され、年度事業計画、予算要求その他の事項について協議・決定を行う。

- 兼任司書会議（年数回）

兼任司書とは、中央館と支部図書館との連携協力を密にするために、支部図書館職員のうちで国立国会図書館司書に兼ねて任命される者をいう。

- 官庁資料取扱責任者

中央館に対する納本と各支部図書館への交換・寄贈業務を含む官庁資料の収集と利用の担当者（「官庁資料取扱責任者について<sup>(37)</sup>」に基づく）

- 相互貸出取扱責任者

中央館及び支部図書館が相互に図書その他の図書館資料を貸出しする場合の担当者（「国立国会図書館中央館及び支部図書館資料相互貸出規則<sup>(38)</sup>」に基づく）

### (ii) 職員・予算

行政各部門におかれる職員については「国立国会図書館法の規定により行政各部門に置かれる支部図書館及びその職員に関する法律」で定められている（I 1(2)参照）。

支部図書館の予算は、国立国会図書館法第18条の規定により、当該府省庁の予算の中に「図書館」の費目の下に明白に区分して計上され、連絡調整委員及び国立国会図書館長の承認を得なければ他の費目に流用し又は減額することができない、とされている。現在は「国会図書館支部庁費」の費目の下に区分されている。予算については、支部図書館制度発足当初から中央館が窓口となって統一的に要求してきたが、今後のあり方が懸案となっている。

### (iii) 図書館サービスの提供と職員研修

国立国会図書館中央館・支部図書館総合システム（II 3(1)参照）で運用している分散型総合目録データベース機能により、霞が関WAN上に公開された各支部図書館の書誌情報データベースを横断的に検索し一元的に結果を表示することで、図書館資料の相互貸出、レファレンス業務などを支援している。

支部図書館・協力課では支部図書館職員の資質の向上のために、支部図書館職員を対象とした各種研修を実施している。図書館業務全般の習得を目的とした司書業務研修、中央館のデータベースの操作に習熟するためのオンライン検索講習会、国内の特色ある図書館等を訪問調査する各地区図書館等調査研究などの他、その時々テーマに応じた特別研修・講演会等を随時開催している。

## 2 行政情報化

行政情報の電子的提供すなわち行政情報化は、平成6（1994）年に閣議決定された「行政情報化推進基本計画」が発端である<sup>(39)</sup>。これは、その後の情報環境の進展<sup>(40)</sup>に対応するため平成9年12月に改定され、平成10年度から14年度までの5か年計画となった。この改定基本計

<sup>(37)</sup> 『行政・司法各部門支部図書館要覧 平成13年版』 p.165.

<sup>(38)</sup> 同上 p.137.

画<sup>(41)</sup>では、行政情報化推進の具体的な施策として、① 行政情報のインターネットホームページの活用によるオンライン提供の推進、② 白書・年次報告書等のインターネット・CD-ROM等による電子的提供の推進、③ 統計情報等の標準化と電子的な手段・媒体による提供の推進、④ 地理情報システム（GIS）の効率的な整備・利活用分野の拡充、⑤ 行政情報の所在案内について総合案内クリアリングシステム及び各省庁クリアリングシステムの整備とアクセスの利便性の向上、の5点が挙げられている。これに基づき、総務省行政管理局（当時）では平成10年度から「総合案内クリアリングシステム」の運用を開始し、各省庁等のホームページに掲載されている行政情報を定期的に収集・データベース化し、省庁横断的に検索できる情報検索機能を整備した。これは平成13年4月からは行政情報のポータルサイト「電子政府の総合窓口システム」として運用開始されている。

平成13年3月には、行政情報化推進各省庁連絡会議において「行政情報の電子的提供に関する基本的考え方（指針）」をとりまとめ（平成14年7月改定<sup>(42)</sup>）、各省庁に対し行政情報の電子的提供に関する措置を総合的かつ計画的に実施するよう求めた。ここで、電子的に提供する情報の範囲としては、① 組織・制度等に関する基礎的な情報、② 行政活動の現状等に関する情報（審議会、研究会等の答申、報告書、統計資料、白書、年次報告書等）に加え、事務負担の軽減の

観点から、行政情報公開法に基づいて開示した情報のうち反復継続的に開示請求が見込まれるものについては、国民等のニーズの動向を踏まえて積極的に電子的提供を図るとした点も注目される。

また平成13年3月には「e-Japan 重点計画<sup>(43)</sup>」を決定し、この中で行政情報化については、2003年度までに電子情報を紙情報と同等に扱う行政を実現する、としている（e-Japan 重点計画については、Ⅱ 4(3)参照）。

このように、審議会等資料の答申・報告書をはじめとしてこれまで把握しにくいとされていた行政資料が電子的に発信されるようになったこと、その検索システムが整備されたことは、行政情報へのアクセスの利便性を高めるものとなった。課題は何が資料として作成され、そのうち何が保存・廃棄・提供されるのかということであるが、これを定めるのが各省庁における文書管理のガイドラインである（Ⅲ 1(1)参照）。

### 3 支部図書館の行政情報化への対応

#### (1) 支部図書館業務のシステム化

平成6年12月に、行政情報のシステム化を進め電子政府を目指す「行政情報化推進基本計画」が閣議決定され、霞が関 WAN の構築に向けて準備が開始されると、支部図書館を取り巻く情報環境は急速に変化し、一部の支部図書館では LAN を通じた情報提供やインターネットへの接続が行われるようになった。このような状

39) 行政情報化の全体的な状況把握については次を参考とした。

秋山英己「電子政府の総合窓口システムについて（特集：電子政府と電子情報）」『情報の科学と技術』vol.53, no.2, 2003.2, pp.81-86.; 稲垣浩「電子政府の総合窓口システムについて（特集 国の情報と図書館—行政情報の電子化を中心として）」『図書館研究シリーズ』no.37, 2002.1, pp.143-186.

40) 中央省庁における1人1台のパソコン配備、平成9年1月の霞が関 WAN の運用開始、インターネットの普及等

41) 「行政情報化推進基本計画の改定について」〈<http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/kaitei9.htm>〉

(last access 2005/10/19)

42) 「行政情報の電子的提供に関する基本的考え方（指針）の改定」

〈[http://www.soumu.go.jp/s-news/2002/020730\\_4.html](http://www.soumu.go.jp/s-news/2002/020730_4.html)〉 (last access 2005.10.19)

43) 「e-Japan 重点計画」〈<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/010329honbun.html>〉

(last access 2005/10/19)

況を背景に、国立国会図書館（中央館）では平成7年に電子化検討会を設置して、各支部図書館の情報基盤の整備と中央館と各支部図書館をつなぐ電子的ネットワークの構築を目指して検討を開始し、平成8年3月に「国立国会図書館中央館・支部図書館電子化推進基本計画」を策定した<sup>(44)</sup>。これは図書館情報資源の電子化及び共同利用化、図書館業務の効率化・迅速化を推進し、行政・司法部門への図書館サービスを高度情報化時代のニーズに対応させることを目的とするものであった。国立国会図書館中央館・支部図書館ネットワークシステムは平成9年度から3か年計画による構築を開始し、平成10年4月には国立国会図書館支部図書館課が霞が関の諸官庁の情報ネットワークである霞が関WANに接続した。

この計画は、平成13年の中央省庁等再編などの状況変化に対応するため、平成11年に計画期間を2年延長して平成13年度までの5か年計画として、中央省庁等再編に伴う支部図書館の統合・再編に係るシステム改修等を行った。平成13年3月には、この基本計画で実現した基盤整備をもとに「国立国会図書館中央館・支部図書館電子化推進第二次基本計画<sup>(45)</sup>」を策定した。第二次基本計画については、各支部図書館の書誌情報の外部提供について全館が実現するに至っていないこと、分散型総合目録データベース（霞が関WAN上に公開された各支部図書館の書誌情報データベースを横断的に検索し、結果を一元的に表示できるもの）への参加館が限られていることなどが課題となっている<sup>(46)</sup>。なお、国立国会図書館中央館・支部図書館ネットワークシステムは、平成16年4月から国立国会図書館中央館・支部図書館総合システムとして運用されている。

## (2) 行政省庁のネットワーク系電子情報の保存実験

平成12年度に、国立国会図書館支部図書館課ではネットワーク系電子情報の収集・保存に係る法的・技術的諸課題を整理することを目的として、電子情報の保存実験を行った<sup>(47)</sup>。この時期、国立国会図書館では電子図書館構想の実現に向けた取り組みが進捗していたが、それらの多くは納本制度など制度的・理論的なものであった。この実験は、行政情報化によってホームページを活用した情報提供が促進されるとともに、ホームページから削除・改変される情報もまた多いこと、「行政文書の管理方策に関するガイドライン」等において電子情報の保存については明らかでないことなどから、ネットワーク系電子情報の収集と保存に関してどのような問題が生じるのかという実態把握のために行ったものである。総務庁行政管理局（当時）がロボットにより自動収集したデータを利用することとして、対象とする総務庁・環境庁・厚生省・農林水産省・通商産業省・建設省（当時）の省庁の了解を得て行った。これは小規模な実験ではあったが、ロボット収集ではデータの下位階層の復元が困難なデータが多く発生したこと、URL管理情報の必要性、省庁ホームページの標準化の必要性、メタデータ付与の必要性などが具体的に把握できた他、作成者が削除したデータを保存することに対する疑問が当該省庁から提出されるなど、その後の検討につながる課題が明確になった。

この保存実験を行ったもう一つの目的は、国立国会図書館がインターネット情報を収集する際に、各省庁の電子情報を固定して支部図書館を経由して送付してもらう電子納本の仕組みが作れないかというものであった。これは、制度

(44) 『行政・司法各部門支部図書館要覧 平成8年版』 pp.189-191.

(45) 『行政・司法各部門支部図書館要覧 平成13年版』 pp.183-186.

(46) 『国立国会図書館年報 平成16年度』 p.37.

(47) 大塚奈奈絵「行政省庁のネットワーク系電子情報の保存実験」『図書館研究シリーズ』 no.37, 2002.1, pp.35-90.

創設以来ずっと官庁出版物の納本窓口の役割を果たしてきた支部図書館が、情報の電子化とネットワーク化という一大変革期において新たな役割を担うことができないかという模索であったが、国立国会図書館のネットワーク系電子情報の収集は次節でみるように、もっと大きなベクトルにおいて制度化に向けた検討が進捗するのである。

#### 4 国立国会図書館の電子図書館計画<sup>(48)</sup>

1990年代後半以降急速に進展した情報通信技術とインターネットの普及、とりわけ情報の電子化とネットワーク化は図書館の在り様を大きく変え、各国の国立図書館には電子出版物の保存をはじめとする技術的・制度的課題についての調査研究と政策的対応が迫られることとなった。国立国会図書館においても、国際会議への参加、国際シンポジウムの開催、出張等による調査など諸外国の国立図書館等との情報交換を行いつつ、これらの課題に取り組んできた。

##### (1) 電子図書館構想の策定と進捗

国立国会図書館図書館協力部におかれた図書館研究所（平成16年4月の組織改革により機能を関西館に移し、組織としては解消）では、平成7年に調査研究プロジェクトのひとつとして「電子情報の保存とアクセスの制度に関する調査研究—電子納本制度論」が開始され、平成9年に『図書館研究シリーズ』の特集号〈納本制度と電子出版物への対応〉が刊行された<sup>(49)</sup>。

同年、館内に電子図書館推進委員会を設置するとともに、館外有識者、関係者で構成する電

子図書館推進会議を設置して検討を行い、平成10年2月に「知識・情報・文化の新しい基盤の構築を目指して—自由で創造的な情報社会のために」と題する報告書を提出した。平成10年にはこの会議報告書を指針として「国立国会図書館電子図書館構想」、平成12年3月には「電子図書館サービス実施基本計画」を策定し、平成14年の関西館の開館を当面の目標として、電子図書館の「蔵書」の構築計画を進めること、電子図書館サービスの提供の形態、電子図書館サービスを提供するための電子図書館基盤システムの開発などを定め、この後は本計画に基づいて段階的に実施することとした。

平成14年4月、関西館開設を機に、国立国会図書館関西館事業部に電子図書館課を設置し、電子図書館の構築事業とシステム開発を行うとともに、電子図書館に係る研究開発を行えるよう体制を整備した。10月の同館開館時には、情報アクセスの利便性を高めるための書誌情報の大幅な拡充提供、当館所蔵資料を電子化して提供する「近代デジタルライブラリー」や電子展示会などを拡充した。電子情報の長期的保存に係る調査研究は、平成14年度からの3か年計画で実施され、報告書が提出された<sup>(50)</sup>。

平成16年2月には、インターネットを介したサービスのさらなる拡充・強化に向け「国立国会図書館電子図書館中期計画2004」を策定し、今後5年程度を目途として達成すべき目標を提示した。ここで示された目標は次のとおりである。

##### ① デジタル・アーカイブの構築

デジタル・コンテンツを広範な利用者に

(48) 電子図書館計画については、報告書、答申本文、審議経過などが国立国会図書館ホームページ上の「国立国会図書館について」〈<http://www.ndl.go.jp/jp/aboutus/index.html>〉に掲載されているので、一々の注を省略する。また経済産業省商務情報政策局監修『データベース白書2005』データベース振興センター、2005もこの間の状況をよくまとめている。

(49) 『図書館研究シリーズ』no.34, 1997.7

(50) 「電子情報保存に係る調査研究報告書」平成15年3月；「電子情報の長期的保存とアクセス手段の確保のための調査報告書」平成16年3月；「電子情報の長期的保存とアクセス手段の確保のための調査報告書」平成17年3月

提供するために、国のデジタル・アーカイブの重要な拠点となること

② 情報資源に関する情報の充実

検索手段の充実、レファレンスツールの充実など情報資源探索ツールの充実、情報資源を編集し解題等を付した電子展示会の実施

③ デジタル・アーカイブのポータル機能

国内外の多様な利用者層の需要に応じ、日本のデジタル情報全体へのナビゲーションを行う総合サイトを構築すること

(2) 納本制度審議会における検討

(i) パッケージ系電子出版物の納本制度による収集

電子出版物の増大に対応するため、国立国会図書館は平成9年3月以来、納本制度審議会の前身の納本制度調査会において検討を重ね、平成11年2月に調査会から「答申 21世紀を展望した我が国の納本制度の在り方—電子出版物を中心に—」が提出された。ここでは、CD-ROM等パッケージ系電子出版物は納本対象に加えるが、ネットワーク系については当分の間納本制度の対象外とし、有用と認められるものについては選択的に、契約等により収集することが適当であるとされた。有用と認められるものとしては、学術雑誌や政府出版物などが示され、その選択的収集の範囲については十分検討することとされた。これを受けて平成12年4月に国立国会図書館法の一部改正法が公布、同年10月1日から施行され、パッケージ系電子出版物の納本制度による収集が開始された。

(ii) ネットワーク系電子出版物への対応

平成14年3月には、当分の間契約による収集が適当とされたネットワーク系電子出版物について改めて「日本国内で発行されるネットワーク系電子出版物を納本制度に組み入れることについて」との諮問を行い、あわせて「納本制度に組み入れられない場合に収集すべきネットワー

ク系電子出版物の範囲とその収集方法」について調査審議を求めた。これは、納本制度に組み入れられない場合には、効率的に収集して長期的な観点からの利用を可能とする新たな制度の創設が必要と考えられたからである。審議会は諮問に対する調査審議のため、審議会内にネットワーク系電子出版物小委員会を設置して検討を行い、平成16年12月に、答申「ネットワーク系電子出版物の収集に関する制度の在り方について」が提出された。

同答申においては、ネットワーク系電子出版物について、「納本制度に組み入れないことが適当である」とした上で、納本制度とは別の制度による収集の範囲・収集方法・著作権・損失補償等の問題について考え方を示した。① 収集範囲は、館の任務に必要な国内で発行されたネットワーク系電子出版物とし、内容による選別をしない。これは平成11年答申との大きな相違である。② 収集方法は、固定拒否の申出のないネットワーク系電子出版物を館による複製または発信者からの送信による収集とした（発信者が意見の公表を差し控えるかもしれないという言論の萎縮のおそれに配慮し、事前広告の上一定期間内に固定拒否の申出を認める）。国等のネットワーク系情報は、固定を免除すべき「正当な」事由がある場合を除いて、送信義務または館による複製により収集するとした。③ 著作権については、収集のために複製権を法律により制限することが不可欠であること、損失補償については、従来の出版物と同様な利用形態すなわち館内の閲覧及びプリントアウトの提供の範囲であれば憲法（第29条第3項）上の損失補償は不要である、などとした。このため、インターネット上の利用の場合については、別途の検討が必要となった。

(iii) 制度化に向けた取り組み

国立国会図書館では、この答申を受けて平成17年1月館内にウェブアーカイブ制度化推進本部を設置し、制度化へ向けた検討を行っている。

特に利用の範囲・形態については、実際のサービス提供方針を策定し、それに必要な納本制度とは別の新しい制度の検討が必要となる。このため「インターネット情報の収集・利用に関する制度化の考え方」を策定し、ホームページ上に公開して一般公衆からの意見募集を行った。現在これらの意見等も踏まえて、国立国会図書館法改正等、関係法規の整備を含む制度化の準備を進めているところである。

### (3) 電子政府 e-Japan 重点計画との関わり

平成13(2001)年3月に、政府において「e-Japan 重点計画」が発表された。この計画のなかで、電子図書館計画を進捗させている当館に対して一定の役割が期待されている。

政府は、高度情報通信ネットワーク社会の形成に関し基本理念・基本方針を定めるものとして平成12年に「高度情報通信ネットワーク社会形成基本法」(平成12年法律第144号、通称IT基本法)を制定した。これを受け「我が国が5年以内に世界最先端のIT国家となる」ことを目標に、施策の迅速かつ重点的な推進のために、2001年1月、内閣に「高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部(IT戦略本部)」を設置し、「e-Japan 戦略」を策定した。2001年3月には「e-Japan 重点計画」を発表。同年4月には当館事業とe-Japan 重点計画との連携について、内閣官房IT担当室と調整が行われた。2002年6月「e-Japan 重点計画-2002」を発表。2003年2月に、各府省情報化統括責任者(CIO)連絡会議及び同幹事に当館がオブザーバーとして参加。同年6月、総務省の「デジタル資産活用戦略会議」に参加要請があり、6月30日の第1

回会議において当館のデジタル・アーカイブとウェブ・アーカイブについて報告した。2003年8月「e-Japan 重点計画-2003」を発表。2004年2月、IT戦略本部(第23回)で、国立国会図書館に関わる内容を含めた案が了承され、2004年6月「e-Japan 重点計画-2004」が発表された。その中で「政府コンテンツのデジタルアーカイブ構築と一般利用の拡大(内閣官房及び全府省)」として、国等の情報の利用機会の拡大と保存について、次のとおり国立国会図書館の役割が明記されている<sup>(51)</sup>。

「国立国会図書館における政府刊行物アーカイブ(文書や記録を電子的に集積し保管する書庫)構築及び同図書館のウェブページ・アーカイブを活用した政府各機関ホームページの長期的保存により、国等の有するコンテンツの利用機会の拡大と保存を図るため、同図書館も参加した連絡会議を設置し、アーカイブの構築や公開に関するルールの明確化など、同図書館への協力体制を2004年度中に確立する。また、同連絡会議の場において、国立国会図書館で検討しているアーカイブの統合ポータルサイトとの連携のあり方についても検討する。」

「e-Japan 戦略」の目標年である2005年2月には、「e-Japan 重点計画-2004」の確実な実施に加え、行政サービス、医療、教育など国民に身近な8分野を中心として取り組みをさらに強化するとの位置づけで「IT政策パッケージ2005<sup>(52)</sup>」が策定され、重点施策の「行政サービス」中で国立国会図書館の役割について言及されている。

51) 「e-Japan 重点計画-2004」p.15. ここで「同図書館も参加した連絡会議」とは「デジタルアーカイブの推進に関する関係省庁連絡会議」のことで、当館はオブザーバーとなっている。

<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/ejapan2004/040615-211.pdf>> (last access 2005/09/12)

52) 「IT政策パッケージ-2005」<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/050224pac.html>> (last access 2005/10/25)

### Ⅲ 公文書等の管理・保存と利用の課題

#### 1 行政情報公開法と行政機関における 文書管理

##### (1) 行政情報公開法の制定と文書管理のガイド ライン

平成11年に成立した行政情報公開法では、第22条第1項で「行政機関の長は、この法律の適正かつ円滑な運用に資するため、行政文書を適正に管理するものとする」、第2項で「行政機関の長は、政令で定めるところにより行政文書の管理に関する定めを設けるとともに、これを一般の閲覧に供しなければならない」、第3項で「前項の政令においては、行政文書の分類、作成、保存及び廃棄に関する基準その他の行政文書の管理に関する必要な事項について定めるものとする」と規定している。これにより、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律施行令」(平成12年政令第41号。以下「情報公開法施行令」という。)が制定され、各行政機関は情報公開法施行令の規定に従った行政文書の管理に関する定めを策定することとなった。この定め運用について可能な限り統一性を確保するために、平成12年2月に「行政文書の管理方策に関するガイドライン<sup>(53)</sup>」(以下「ガイドライン」という。)が定められた。

この「ガイドライン」は、行政文書の分類、作成、保存、移管・廃棄、行政文書ファイル管理簿、行政文書の管理体制等について、情報公開法施行令に即した留意事項などを示したものである。文書が保存されるためにはまず作成されなければならないが、行政機関としての意思決定及び事務・事業の実績については文書を作

成することを原則とすることとし、保存期間については別表で最低保存期間基準を示した。保存期間が満了した行政文書については、保存期間の延長、国立公文書館等への移管、廃棄のいずれかの措置を講ずるものとされ、その判断は当該の行政機関に任されている。

平成12年3月には、「総合的な文書管理システムの整備について<sup>(54)</sup>」において、行政文書の電子的管理に関する基本的な考え方等が示された。ここでは、「ガイドライン」に基づいて各省庁がインターネットを通じて国民一般に提供する行政文書ファイル管理簿について、その利便性のため、総務庁において各省庁の行政文書ファイル管理簿を横断的に検索できる「総合行政文書ファイル管理システム」を整備するとされた。

##### (2) 行政情報公開法制度の見直し

行政情報公開法では、その附則第2項の規定「政府は、この法律の施行後4年を目途として、この法律の施行の状況及び情報公開訴訟の管轄の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」により、在り方の検討を加えることとなっている。これに基づき制度全体についての見直しを行うために「情報公開法の制度運営に関する検討会」が設置され、平成16年4月から12回にわたる検討を行い、平成17年3月に報告書が提出された。この中で、行政文書等の管理については、まだまだ不十分な点があり、「行政文書等の適正な管理は、情報公開法の適切かつ円滑な運用の前提となるものであることから、各行政機関等は、例えば、職員を対象とした研修等の機会を通じて、適正な文書管理の徹底を図る必要があ

<sup>(53)</sup> 「行政文書の管理方策に関するガイドラインについて」平成12年2月25日、各省庁事務連絡会議申合せ  
<<http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/gaido.htm>> (last access 2005/10/19)

<sup>(54)</sup> 「総合的な文書管理システムの整備について」平成12年3月29日、各省庁事務連絡会議了承・行政情報システム各省庁連絡会議幹事会了承 <<http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/sogobun.htm>>  
(last access 2005.10.15)

る。<sup>(55)</sup>」としている。また、公文書等の国立公文書館への移管に関して、何が歴史的資料なのかという判断基準やその移管手続の問題については、「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」の報告書の提言、特に中間書庫の整備・移管基準の明確化等に言及し、必要な措置が推進されることが望まれるとしている<sup>(56)</sup>。

## 2 公文書等の管理と移管

### (1) 国立公文書館の機能

我が国の国立公文書館は、昭和46(1971)年7月に政令による総理府の施設等機関として設置され、昭和62(1987)年に制定された公文書館法(昭和62年法律第115号)により、「歴史資料として重要な公文書等を保存し、閲覧に供するとともに、これに関する調査研究を目的とする施設」とされた。この後、「中央省庁等改革の推進に関する方針」(平成11年4月)により独立行政法人に移行すべき機関とされ、国立公文書館法(平成11年法律第79号、一部改正同年法律第161号)によって、平成13年4月から内閣府所管の独立行政法人国立公文書館となった<sup>(57)</sup>。

国立公文書館法では、第4条で「第15条第4項の規定により移管を受けた歴史資料として重要な公文書等を保存し、及び一般の利用に供すること等の事業を行うことにより、国立公文書館又は国の機関の保管に係る歴史資料として重要な公文書等の適切な保存及び利用を図ることを目的とする」と規定されている。また第15条で、国の機関の保管に係る公文書等の保存のために必要な措置として、以下のとおり規定されている。

#### ① 国の機関は、内閣総理大臣と当該国の機

関とが協議して定めるところにより、当該国の機関の保管に係る歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置を講ずるものとする。

- ② 内閣総理大臣は、前項の協議による定めに基づき、歴史資料として重要な公文書等について、国立公文書館において保存する必要があると認めるときは、当該公文書等を保存する国の機関との合意により、その移管を受けることができる。
- ③ 前項の場合において、必要があると認めるときは、内閣総理大臣は、あらかじめ、国立公文書館の意見を聴くことができる。
- ④ 内閣総理大臣は、第2項の規定により移管を受けた公文書等を国立公文書館に移管するものとする。

これに基づき、実施のための「定め」として、行政機関については平成13年3月に、次項に述べるように閣議決定と2つの申合せが行われている(会計検査院との間でも同様に定められている)。ここで、立法機関・司法機関は「国の機関」であるが、移管を行うための「定め」が存在しないため、直ちに移管を受けることができない。これについては、以下に述べる「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」報告書において、「立法府・司法府の理解と協力の下に、必要な『定め』を行うべく、内閣府とこれらの機関との間の協議を速やかに開始する必要がある。<sup>(58)</sup>」と指摘されている。現在実務上移管の対象となっているのは、「定め」を有する行政機関資料のうち、行政情報公開法および情報公開法施行令によって当該機関における保

<sup>(55)</sup> 「情報公開法の制度運営に関する検討会報告」p.36

<[http://www.soumu.go.jp/s-news/2005/pdf/050329\\_1\\_1.pdf](http://www.soumu.go.jp/s-news/2005/pdf/050329_1_1.pdf)> (last access 2005/10/19)

<sup>(56)</sup> 同上 p.7.

<sup>(57)</sup> 遠藤廉「国立公文書館法の制定と歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用について」『図書館研究シリーズ』no.37, 2002.1, pp.91-141. 参照。(資料として、関連文書本体が添付されている)

<sup>(58)</sup> 『公文書ルネッサンス』(注60) p.158.

存期間が満了した行政文書等ということになる。

## (2) 移管基準の概要

国立公文書館に文書が移管されるためには「定め」によることとなるが、これらを総称して「移管基準」という文言を用いている。移管基準は、次の閣議決定と2つの申合せから成っている<sup>(59)</sup>。

- 閣議決定（平成13年3月30日）においては、歴史資料として重要な公文書等の中核となるものとして、「我が国政府の過去の主要な活動を跡づけるために必要な、国政上の重要な事項又はその他の所管行政上の重要な事項のうち所管行政に係る重要な政策等国政上の重要な事項に準ずる重要性があると認められるものに係る意思決定」とその「決定に至るまでの審議、検討又は協議の過程及びその決定に基づく施策の遂行過程」が記録されたものとされている。
- 実施についての申合せ（平成13年3月30日、各府省庁官房長等申合せ）においては、情報公開法施行令第16条第1項第8号に掲げる保存期間が満了した行政文書のうち次に掲げるものとして、4つの文書類型を示し、あわせて移管手続きが定められている。
- 移管基準の「細目」にあたる各府省庁文書課長等申合せ（平成13年3月30日）においては、移管手続きをさらに具体的に定めるとともに、移管すべき公文書等について移管の適否を判断するための指針として、基本的考え方を別表で示している。この別表は、「行政文書の管理方策に関するガイドライン」により整理されたものである。

## (3) 公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会<sup>(60)</sup>

「新しい移管制度の開始により各府省からの体系的な文書の移管が期待されたが、現実には平成9年度から12年度の平均移管冊数が約17000冊だったのに比べ、平成13年度の移管冊数は674冊、平成14年度は7759冊、と移管冊数が激減した。<sup>(61)</sup>」

公文書館制度は、行政機関等で適切に管理された公文書等が公文書館に確実に移管されることで成り立つものであるが、新しい移管制度発足後、このように移管冊数が激減した。これらの問題点に対応し制度全般についての検討を行うため、平成15年4月に内閣府大臣官房長のもとに「歴史的に重要な公文書等の適切な保存・利用のための研究会」が設置され、諸外国の公文書館制度の実態調査なども含め幅広い検討が行われた。さらにその検討内容を拡充・発展させるため、同年12月、内閣官房長官のもとに「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」（以下「懇談会」という。）が設置され、平成16年6月に報告書が提出された。

この報告書では、主な問題点として以下が指摘されている。

- 諸外国では国立公文書館は、現用・非現用双方の公文書等のライフサイクル（作成・取得から保存・廃棄までの過程）全般に関わる幅広い役割を担っているのに対し、わが国では国立公文書館は、基本的には内閣総理大臣が国の各機関から移管を受けた公文書等を受動的に保存し閲覧に供することとなっている。
- 歴史的に重要な公文書等が体系的に保存さ

<sup>(59)</sup> 同上 pp.175-179.

<sup>(60)</sup> 内閣府大臣官房企画調整課監修、高山正也編『公文書ルネッサンスー新たな公文書館像を求めてー』2005；懇談会報告書『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ー未来に残す歴史的な文書・アーカイブズの充実に向けてー』は <<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/>> でアクセス可能。

高山正也氏（慶応義塾大学教授）は研究会、懇談会の座長である。

<sup>(61)</sup> 同上 p.140.

れるためには、重要な意思決定に際して、文書が適切に作成されることを担保することが必要である。また、文書の保存期間が満了した行政文書について、保存期間の延長や廃棄が安易に行われないう、移管を促進するための環境整備が必要である。

- 文書が保存されるためには、保存期間満了前に文書が散逸又は廃棄されるのを防ぎ、現用文書段階から適切に管理保管されることが必要である。現状では保存期間内は作成部局等で分散管理されているが、重要な公文書等の散逸防止を図るとともに保存にかかる行政コストの低減と行政の効率化を図るためには、国の機関等が作成した公文書等をできる限り集中管理する制度が望ましい。
- 電子政府が推進され、公文書の電子化・ネットワーク化が急速に進んでいる。現行の電子政府構築計画には、歴史的資料として重要な電子公文書を将来の国民に遺すという視点が欠落している。紙から電子への媒体の変化を問わず、将来にわたって国民が公文書等を継ぎ目なく利用できるよう、適切な対応をとっていくことが必要である。

懇談会が各府省の文書管理担当職員に対して行ったアンケートによると、移管に当たって苦労する点としては、「どのような行政文書が移管対象となるか分からない」、「国立公文書館への移管後の（府省からの）文書の利用が不便」「移管対象に該当する行政文書に対し、保存期間が延長されるものが多い」などが多く、改善のために必要な措置としては、「移管すべき歴史資料として重要な公文書等の定義を明確にする」、「移管後も文書作成府省の職員が容易に公文書等の利用できる体制にする」、「移管後の文書の公開・非公開の判断に際して、移管元の

省庁の意向が反映されるようにする」という3つの回答が多かった<sup>(62)</sup>。特に各行政機関の担当者にとって、最大で30年も前に作成された膨大な公文書等について、その歴史的な価値を踏まえながら移管すべきかどうかの判断を保存期間の最終年に短期間で行うのは、過重な負担を課すことになるとしている<sup>(63)</sup>。

懇談会では「必要な取組」をまとめるにあたって、現用文書を含めた公文書等のライフサイクル全般を規制する文書管理法を整備すべきではないかとの意見も多かったというが、それ以前になすべきことが多くあるということで、以下のように個々の問題点に対する具体的な改善策を提言することとなった。

#### ① 移管基準の明確化、移管手続の見直し

移管すべき資料は行政文書ファイル管理簿から選別されるので、表記の具体化・明確化と統一的な運用が必要。公文書等を類型化しできる限り客観的かつ明確な基準を整備する、特定重要政策事項を予め指定する制度を導入する、など。

#### ② 収集対象の拡大

行政情報公開法の適用を受けない、白書・広報資料等不特定多数の者に販売することを目的として発行される資料も重要である。これらを移管対象とするべく、官房長等申合せの早急な改正が必要である。

#### ③ 「中間書庫システム」の導入

移管する可能性の高い公文書等について、予め省庁横断的な集中管理下に置くことにより、国立公文書館に移管する前の段階から散逸防止の徹底を図り、良好な環境下で保管しつつ評価・選別を行えるようにする。

#### ④ 電子媒体の移管・保存方法等の検討

電子媒体である公文書等についても、紙である公文書等と同様に歴史資料として国立公文書館に移管・保存するための仕組み、

<sup>(62)</sup> 同上 p.141.

<sup>(63)</sup> 同上 p.146.

方法等について検討する。

- ⑤ 移管促進のための環境整備と人材育成等  
移管後の公文書の利用に便宜を図る、情報開示の範囲が拡大するのではないかとの懸念のために不当に保存期間の延長や文書の廃棄が行われないよう合理的な基準を整備する、制度を支える人材の育成・確保を行うとともに、行政機関に対する専門知識の研修等の支援も必要である、など。

#### (4) 移管基準の改正とその後の取組み

懇談会報告書の提言を受け、平成17年6月30日に、移管に関する「定め」のうち「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置についての実施について」(平成13年3月30日各府省庁官房長等申合せ)及び「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置について等の運用について」(同日、各府省庁文書課長等申合せ)が改正され、平成17年度の移管から適用されることとなった。主な改正点として、次のものがあげられる<sup>(64)</sup>。

- 国立公文書館に移管すべき文書について、公文書等を類型化し、客観的・明確な基準を整備する。保存期間30年以上を経過した文書、閣議請議文書、事務次官以上の決裁文書はすべて移管対象とする。
- 広報誌やパンフレット、ポスターなどの広報関係資料を移管対象とする。
- 予算書・決算書・年次報告書等の定期的な作成される文書など移管すべき文書を将来にわたって合意しておく制度や、内閣総理大臣が予め指定した特定の国政上の重要事項等について移管につき各行政機関と合意

する制度を新設する。

これは、前述の「必要な取組」のうち主として①②に対応するものである。わかりにくいとされていた移管基準がかなり明確化されたが、これまで行政情報公開法によって区分されていた出版物である広報資料などが新たに移管対象に加わったことなどから、国立国会図書館の官庁納本の収集範囲とも重なる内容となっている。

懇談会では、③④の課題についてさらに集中的に検討するために、懇談会の下に「公文書等の中間段階における集中管理の仕組みに関する研究会(中間書庫研究会)」と「電子媒体による公文書等の管理・移管・保存のあり方に関する研究会(電子公文書研究会)」の2つの研究会を設置し、検討を開始した<sup>(65)</sup>。なお、電子公文書研究会においては、「国の機関がウェブ上で公開する文書も公文書であり、歴史資料として重要なものを評価選別して国立公文書館が保存する必要がある。」という点に関して、「国立国会図書館との間で役割分担と協力関係構築を行う必要がある」と明記され<sup>(66)</sup>、国立国会図書館の取組みの動向も視野に入れた検討が継続されている。これらの研究会については、平成17年度内の報告が予定されている。

#### IV 外国の事例

米国の連邦寄託図書館制度は、アメリカで最も古い“情報の自由”プログラムといわれるもので、政府刊行物を無償で市民に提供し続けてきた。しかし情報の電子化によって存立の危機に直面し、さまざまな改革が試みられている。

(64) 国立公文書館ホームページ <<http://www.archives.go.jp/news/050715.html>> (last access 2005/8/16)

(65) 「公文書等の中間段階における集中管理の仕組み及び電子媒体による公文書等の管理・移管・保存のあり方に関する研究会について」『アーカイブズ』no.20, 2005.7, p.81.; 「公文書等の管理・移管・保存施策に関する研究について」<<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kenkyu/index.html>> (last access 2005/10/28)

(66) 「電子媒体による文書等の管理・移管・保存のあり方に関する研究会の検討状況について(報告)」<<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kondankai10/siry06.pdf>> (last access 2005/8/16)

カナダは、情報基盤の発達した現代において、刊行物・文書を問わず一つに統合された知識リソースを確立するため、国立図書館と国立公文書館を統合して世界の注目を集めている。我が国において、行政情報化のもとでの支部図書館の役割を考え、また、出版物と文書の双方を視野においた一体的な情報アクセスを可能とするための参考として、米国とカナダの例を紹介する。

## 1 米国の連邦寄託図書館制度<sup>(67)</sup>と電子化の影響

### (1) 米国の連邦寄託図書館制度

米国では政府の情報は国民のものであるとする考え方が定着している。その文脈でよく引用されるものに、第4代大統領ジェームズ・マディソンの1822年の言葉「人民が情報を持たず、情報を獲得するすべを持たない人民の政府は、喜劇か悲劇、あるいはその双方への序章でしかない。知は常に無知を制するものであり、みずからの統治者たろうとする人民は知の力で武装せねばならない<sup>(68)</sup>」がある。平成10年11月、国立国会図書館で開催されたシンポジウム「政府情報の流通と管理<sup>(69)</sup>」において、米国政府印刷局 (U.S. Government Printing Office: GPO) の政府刊行物監督官のフランシス・J・バックリー氏は、国立国会図書館法の前文「国立国会図書館は、真理がわれらを自由にするという確信に立って、憲法の誓約する日本の民主化と世

界平和とに寄与することを使命として、ここに設立される」は、この言葉と深く呼応しており、感銘を受けたと述べている。GPOは「アメリカ国民に情報を知らしめる (Keeping America Informed)」を使命としており、これは、議会が政府の情報をアメリカ国民に利用可能とさせるよう決定した1813年からのものである<sup>(70)</sup>。

1813年に米国議会は、上下院の議事録を、特定の大学、州立図書館等に一部ずつ配布することを決定したが、これが連邦寄託図書館制度の始まりである。GPOは1860年印刷法によって発足したが、既存の印刷関連法を集大成した1895年印刷法によって制度的に確立した。この印刷法により、内務省からGPOへの政府刊行物管理局の移管、印刷業務の集中管理、行政府の刊行物の配布制度 (連邦寄託図書館制度: FDLP)、すべての政府出版物を網羅した目録 (マンスリー・カタログ等) の作成などが定められた。これにより、立法府である議会に所属するGPOが米国連邦政府全体の出版物の印刷、製本、配布、販売を集中的に管理し目録を刊行するという、国民への利用提供のための統一的で効率的なシステムが作り出された。GPOは、全米の寄託図書館 (1998年9月現在、1360館) に政府刊行物を無償で配布し、国民に対して無償でのアクセスを保証し続けてきた。

GPO及びFDLPの根拠法は合衆国法典第44編 (United States Code. Title44:Public Printing and Documents) である。ここでは、政府各機

(67) 米国の政府情報公開制度としては、情報自由法、電子情報自由法、公文書等の管理などに触れなければならないが、行政情報化と図書館への影響を考える参考ということで、ここでの記述は連邦寄託図書館制度に特化した。

(68) 『政府情報の流通と管理』(注69) p.15.

(69) 『政府情報の流通と管理：国立国会図書館支部図書館制度50周年記念シンポジウム記録集』国立国会図書館1999.5; 富田美樹子「支部図書館制度発足50周年を記念してーシンポジウム 政府情報の流通と管理」『国立国会図書館月報』no.455, 1999.2, pp.3-9. このシンポジウムでは、F.J.バックリー「米国の政府情報の提供」、百崎英「行政における電子情報流通の現状と課題」、名和小太郎「行政情報の電子化とネットワーク化ーその公開と商用化」の講演を行った。ここでの記述は主としてこのシンポジウム記録集によっている。米国の連邦寄託図書館制度に関しては、古賀崇「アメリカ連邦政府刊行物寄託図書館制度の電子化への過程とその背景」『日本図書館情報学会誌』vol.46, no.3, 2001.3, pp.111-127.; ガーナー、マクヴェイ山田 前掲論文 pp.187-213. も参照した。

(70) GPO ホームページ <<http://www.gpo.gov/factsheet/message.htm>> (last access 2005/10/28)

関が印刷物を印刷する場合は原則として GPO によること、GPO 以外で印刷した場合はそのリストを提出することなどが規定されているが、その法的義務が守られなくなっていること、民間部門との競合、電子情報の影響などから、寄託図書館に提供されないいわゆる "遺漏資料 (fugitive documents)" が約 5 割は存在するといわれている<sup>(71)</sup>。

## (2) GPO、FDLP の電子化対応

情報の電子化に対応するため GPO は、1993 年に成立した「GPO 電子情報アクセス促進法」によって電子情報をインターネットで提供する GPO Access を創設し、1994年からサービスを開始した。1995年に GPO は連邦議会の指示により、FDLP の電子的環境への移行計画を発表し、1996年に報告書「電子化された連邦寄託図書館制度への移行成功のために必要な手段の研究」が議会で承認された。1998年には、GPO は「寄託図書館制度における電子的コレクションの管理<sup>(72)</sup>」という将来計画を発表し、GPO Access を FDLP の中核と位置づけた上で、構築すべき電子的コレクションの概念を示した。

### (i) 電子政府計画

米国の政府情報のデジタル化の進捗に伴い、2002年12月「電子政府法<sup>(73)</sup>」が制定され、それに基づき2003年6月に、政府のウェブサイトの構築・運営の指針策定に中心的な役割を果たす「政府情報に関する行政機関間委員会：ICGI」が設置された。2004年6月には「連邦政府の公

共的ウェブサイトに対し推奨する政策・指針」で、7つの原則と達成すべき課題を明示した。2004年12月、ICGI の構成機関である行政管理予算局 (OMB) は「連邦政府機関の公共的ウェブサイトのための政策」において、連邦政府各機関が2005年12月末日までに達成すべき10原則を示し、達成状況を OMB が監視するとした。同じ2004年12月に、ICGI は「インターネット上の政府情報及びその他の電子記録の効果的な管理に関する提案」を発表した。これに基づいて2005年1月に、ICGI の構成機関である国立公文書館・記録管理局 (NARA) は政府ウェブサイト構築・運営に伴う記録管理の指針を策定した。<sup>(74)</sup>

これらによって構築されている米国電子政府のウェブサイトは E-Gov<sup>(75)</sup> で見ることができる。

### (ii) GPO・FDLP の対応

電子政府の構築が進捗する中、GPO Access を経由しない政府情報の流通の増大に対して、GPO は変革を迫られている。2004年12月、GPO は「21世紀への戦略ビジョン」という将来計画を策定し、政府情報をデジタル形式で収集・管理・提供するトータルシステムを2007年度末までに完成させるとした。コレクションについては2004年6月に「最後の拠り所としてのコレクション (Collection of Last Resort: CLR)」計画のドラフトが発表された。CLR は、有形出版物 (CD-ROM 等含む) とデジタルオブジェクトで構成される網羅的な政府情報コレクションで、過去の政府刊行物については2007年度末までに

(71) 前掲『政府情報の流通と管理』p.28.

(72) "Managing the FDLP Electronic Collection: A Policy and Planning Document." 1998.

<[http://www.access.gpo.gov/su\\_docs/fdlp/pubs/ecplan.html](http://www.access.gpo.gov/su_docs/fdlp/pubs/ecplan.html)> (last access 2005/10/28)

(73) 平野美恵子「米国の電子政府法」『外国の立法』no.217, 2003.8, pp.1-74. (条文の邦訳あり)

(74) 古賀崇「米国連邦政府におけるウェブサイト構築・運営の指針」『カレントアウェアネス』no.284, 2005.6, pp.9-11.

(75) 米国大統領官邸ホームページ <<http://www.whitehouse.gov/omb/egov>> (last access 2005/10/21)

70%がデジタル化される見込みだとしている。また長期保存に特化したダーク・アーカイブを建設し、有形出版物については各地の寄託図書館での利用を原則としている。この計画に伴い、GPOの寄託図書館に対する印刷物の無償配布の予算が縮小されており、情報を物理的にストックし国民に無償で提供するというFDLP創設以来の意義が失われてしまうと危機感を持って受け止められている。寄託図書館では電子的コレクション(FDLP/EC)の構築を進めるとともに、レファレンスの強化などサービスの付加価値をいかに提供していくかが模索されている。<sup>(76)</sup>

GPOは電子化への対応を図ることで、"アメリカ国民に情報を知らしめる(Keeping America Informed)"という使命を21世紀以降にも維持していこうとしている。

## 2 カナダにおける国立図書館と国立公文書館の統合

### (1) カナダ図書館文書館の発足

カナダでは、2004年4月にカナダ図書館文書館法(Library and Archives of Canada Act)が成立し、カナダ国立図書館(1953年設立)とカナダ国立公文書館(1872年設立)が統合され、カナダ図書館文書館(Library and Archives of Canada)として新たに発足した<sup>(77)</sup>。

カナダの国立図書館と国立公文書館の統合に向けた動きは、1999年10月の連邦議会における

クラークソン総督の開会勅語における発言、すなわちカナダの文化をデジタル時代に移行させ、カナダ国立公文書館、国立図書館、その他の主要な機関のコレクションをオンラインで繋ぎ、「バーチャルなカナダの博物館」を構築する、を契機としているといわれる。その背景としては、カナダでは電子的な基盤が整備され、先進諸国の中でもトップクラスのインフラを有し、アクセンチュア社による「電子政府」の調査において3年連続で1位を獲得しているというような状況がある(ちなみに我が国は、2002年17位、2003年15位、2004年11位である)<sup>(78)</sup>。利用者にとっては必要とする情報への簡便なアクセスこそが重要であって、それが図書館にあるか公文書館にあるかは重要な問題ではない。また行政機関の情報を保存することを考慮した場合、双方に重複して収集対象となりうる資料が増えてきている。カナダの場合には、電子資料のうち地図をどちらの館の所管資料とするかを巡って決着がつかなかったときに2館の統合という選択肢が浮上したといわれている<sup>(79)</sup>。国立図書館長と国立公文書館長との協議では、お互いをライバル視することをやめ、お互いの共通の利益を考慮して、2つの組織は国民のために存在すること、その専門職はその組織を通じて国民にサービスを提供することが重要なのだということを確認してきたという<sup>(80)</sup>。

そして2004年、カナダ図書館文書館は、図書

<sup>(76)</sup> 筑木一郎「最後の拠り所としての政府情報コレクション」『カレントアウェアネス』no.283,2005.3, pp.4-5.

<sup>(77)</sup> ここでの記述および条文の引用は、主として平野美恵子「カナダ図書館文書館を設立するための法律」『外国の立法』no.222, 2004.11, pp.136-152. によった(条文の抄訳あり)。法律本文は、カナダ法務省ホームページ<<http://laws.justice.gc.ca/en/L-7.7/text.html>> (last access 2005/9/26)。イアン・E・ウィルソン「古い組織・新たな好機」(シンポジウム「未来に残す歴史的な文書・アーカイブズの充実に向けて」)の基調講演とパネルディスカッション及び討議『アーカイブズ』no.18, 2005.3, pp.1-13, 25-48, 73-86. も参考にした。図書館の名称は、ウィルソン文献では「カナダ国立図書館公文書館」としているが、ここでは平野論文により「カナダ図書館文書館」とした。

<sup>(78)</sup> "eGovernment Leadership: High Performance, Maximum Value" Accenture, 2004.5 <[http://www.accenture.com/xd/xd.asp?it=enweb&xd=industries%5Cgovernment%5Cgove\\_egov\\_value.xml](http://www.accenture.com/xd/xd.asp?it=enweb&xd=industries%5Cgovernment%5Cgove_egov_value.xml)> (last access 2005/9/26)

<sup>(79)</sup> 平野 前掲論文 p.137.

館が扱う出版物と文書館が扱う記録・文書、すなわちカナダの文書遺産を、その媒体と形態の如何を問わず、現在及び将来の人々のために収集し、保存し、利用に供することを使命として発足した。これは図書館・公文書館を取り巻く情報環境の大きな変化と相互の共通性に対応するものであった。

## (2) カナダ図書館文書館法の概要

カナダ図書館文書館法においては、図書館業務と文書館業務で共通に使用できる用語や概念が導入された。「文書遺産 (documentary heritage)」という用語は、カナダにとって重要な出版物及び記録をいうと定義され、「出版物」には印刷物・オンライン出版物・録音映像資料を含むあらゆる媒体・形態のものを含み、「記録」は媒体・形態の如何を問わず出版物以外の文書資料とされた(第2条)。

館長は、政府機関が作成し使用する情報の管理に関し助言を行い、政府機関が行う図書館サービスを指導し・指示を与えることとされた(第8条第1項)。政府機関等の記録は館長の書面による同意なくして破棄してはならず(第12条第1項)、館長が政府機関等の記録が損傷や破棄の危機に瀕していると判断したときはその移管を請求できる(第13条第3項)など、館長に強力な権限が付与された。

出版物の納本規定は国立図書館法における納本規定を引き継いでいるが、制度の対象となっているのは紙媒体である。インターネット情報については、主務大臣は「紙以外の媒体を用いた出版物及びそのコンテンツへのアクセスを図書館文書館長に可能とするためにとるべき措置に関する規則」を定めることができる(第10条

第2項)というように、今後の対応とされている。また館長にはインターネット情報の収集の権限が与えられたが、その目的は保存のためと明記され、収集対象もカナダにとって重要な文書資料の代表的サンプル (a representative sample) とされている(第8条第2項)。

カナダ図書館文書館は政府の情報管理を支援する役割を担っているが、カナダ政府には情報管理の基礎となる「政府情報管理ポリシー (Management of Government Information Policy)<sup>(81)</sup>」が策定されている。このポリシーは核となるいくつかの法律とポリシーで構成され、情報管理の法的枠組みを示すものとなっている。これは、すべての媒体の情報を管理するのに必要な要件を定め、すべての管理者・職員が自ら作成し管理する記録・文書等に責任を持つことを定め、各省の事務次官に説明責任を課し、カナダ図書館文書館や中央政府機関が果たすべき役割と責任について定めている。<sup>(82)</sup>

日本の国立公文書館が平成16年11月に開催したシンポジウム「未来に残す歴史的文書・アーカイブズの充実に向けて」では、イアン・E・ウィルソン カナダ図書館文書館長が基調講演を行っている。ウィルソン館長は、カナダでの新しい取り組みは大きな成果をあげているとしつつもいくつかの課題を指摘している。そのひとつは政府における情報文化の問題、すなわち情報や記録を、国民のリソースではなく彼ら個人または組織固有の所有物であるとして情報を隠蔽し公開したがるという問題である。また政府機関と公文書館との間により強固な関係を築く必要があること、加えて全ての機関が協力してデジタル時代の情報管理の最大の課題で

<sup>(80)</sup> ウィルソン 前掲文献 p.82.

<sup>(81)</sup> "Management of Government Information Policy"

<<http://www.collectionscanada.ca/obj/s37/f2/s37-4010-e.pdf>> (last access 2005/10/24)

<sup>(82)</sup> ウィルソン 前掲文献 p.7.

ある電子記録の長期保存の問題に取り組まなければならないと述べている。<sup>(83)</sup>

また質疑のなかで、カナダのこの取り組みは、電子時代において図書館と公文書館の直面する共通の課題に対応するものとして大きな注目を集めたが、これはカナダの状況を反映したものであって、必ずしも同じことが他の国に当てはまるわけではないと強調している<sup>(84)</sup>。日本と比較した場合の制度上の大きな違いは、この2館は1967年から首都オタワの同じ建物に置かれ、館長の格付けが同等<sup>(85)</sup>で、ともにカナダ文化遺産省 (Department of Canadian Heritage) の下の連邦機関であったという事実であろう<sup>(86)</sup>。

## V 行政情報への統合的なアクセス

### 1 行政情報アクセスと図書館

我が国においても、行政情報アクセスの利便性を一段と向上させるためには、出版物と文書、紙と電子という形態・媒体を問わない、行政情報全体を視野においた総合的な検討が必要であると考えられる。行政情報に限定せず政府情報全般へのアクセスの課題を総合的に検証した論考として根本彰「政府情報の提供体制と図書館：その法的根拠の検討」がある。これは公文書等の検討が始まる前のものであるが、その〈要旨〉は以下のとおりである。

「米国では GPO における政府刊行物の集中的印刷配布及び寄託図書館制度、公文書のアーキビストによる評価と国立公文書館への移管・保存の制度があった上に、情報自由法による

公文書請求開示制度が加わるというかたちで政府情報の公開制度が構造化されている。これに対して、日本においては、(1) 政府刊行物の配布については財務省印刷局が広報資料を印刷刊行しているが全体としてはきわめて分散的である、(2) 図書館へのデポジットの制度は戦後の制度改革において地方自治法や図書館法において導入されたが制度としては不徹底なものである、(3) そのなかでは国立国会図書館への政府出版物の納本制度は制度としては注目されるがその実効性については疑問符がつく、(4) 公文書の保存制度についても近代的な公文書館制度にはなり得ていない状況がある、(5) 政府機関の著作物の著作権はそれぞれの機関に帰属し国有財産となっている、といった問題がある。(以下略)<sup>(87)</sup>」

ここで(3)に関しては、国立国会図書館における官庁出版物の収集率の低さ、支部図書館制度の限界などが指摘されている<sup>(88)</sup>。(4)については、「わが国の国政レベルの公文書館関係法は現用文書の保存期間が終了したもののうち、作成部署が移管してよいとするものに限って受け入れることができる制度を規定しているにすぎず、政府情報の保存提供体制には積極的に関与し得ないということができよう。<sup>(89)</sup>」としている。

公文書の管理に関する検討は、これまで見てきたように現在まさに進められているところである。官庁出版物の納本制度において窓口機能を果たしてきた支部図書館制度については、「支部図書館がそれぞれの機関の情報を一元的に把握するところに位置づけられていない点で

<sup>(83)</sup> 同上 pp.11-12.

<sup>(84)</sup> 同上 pp.43, 82.

<sup>(85)</sup> 同等の待遇が新しい館長にも引き継がれている。"National Archives of Canada Act", "National Library Act", "Library and Archives of Canada Act" それぞれ第3条、第5条、第5条。

<sup>(86)</sup> 平野 前掲論文 p.136.

<sup>(87)</sup> 根本彰「政府情報の提供体制と図書館：その法的根拠の検討 (特集 国の情報と図書館—行政情報の電子化を中心として)」『図書館研究シリーズ』no.37, 2002.1, pp.1-33. (要旨は p.1.)

<sup>(88)</sup> 同上 pp.15-20.

<sup>(89)</sup> 同上 pp.12-13.

構造的なものというべきで、制度が今のままである限り改善される可能性はないだろう。<sup>(90)</sup>」とも指摘されている。電子政府の構築が加速されるなかで、支部図書館は新しい情報環境に対応した役割を果たしていくことが求められている。

## 2 支部図書館の情報管理における役割

官庁出版物の納本制度による収集という国立国会図書館法に規定された役割を適切に果たすために、その窓口となっている支部図書館を各省庁の出版情報の一元管理体制のなかに位置づけたいというのは、制度発足時からの悲願であったといえよう。昭和23年から昭和36年までに8回開催された国立国会図書館連絡調整委員会の勧告においても、これについては運営の改善としてしばしば言及されている。<sup>(91)</sup>

- 行政及び司法各部門の支部図書館は、各その所属する部門の発行、編纂、收受する官庁資料を網羅蒐集する。(昭和23年第1回勧告)
- 支部図書館を有する各省庁は、その内部部局において購入、受贈する図書及びその他の図書館資料を原則として支部図書館を通じて受け入れるよう、適切な措置を講ずること。
- 支部図書館を有する各省庁は、その内部部局、外局又は附属機関などにおいて編さん発行する資料について、その内容、形態のいかんを問わず、最少一部を必ず支部図書館に備え置くよう、適切な措置を講ずること。(以上2つは、昭和25年第4回勧告)

第4回勧告には、「現在各支部図書館における官庁資料の収集は、自己の所属する省庁のも

のについてすらきわめて不徹底な方針が採られ、加うるに発行部局の非協力も困をなして、見るべき成果をあげ得ない状況である。」という説明が付されている。同様の勧告は、第6回(昭和30年)にも行われた。

昭和42年の政府出版物の納入促進に関する特別委員会においては、「省庁内に資料の作成、頒布に関する統一的な管理機関をもつことを考慮してもらい、これに支部図書館を幹事役として参加させることが必要」、昭和45年の支部図書館制度審議会においては「各行政・司法機関が入手する資料は、関係の原局に保管せず、図書館が統一的にこれを保管する必要がある。」と具申されている。

しかしこれらの勧告などによっても、省庁における出版情報が支部図書館に集約されるような制度的な対応はなされないままに、実務者レベルで納入促進の努力を積み重ねてきたのが現状であった(I 2(3)参照)。情報公開法を受けて各省庁内で情報の管理体制が整備される時期と、中央省庁等再編による支部図書館の再編時期が重なったこともあり、国立国会図書館支部図書館課は、この動きのなかで情報管理体制の中に支部図書館を位置づけることの可能性を模索したが、出版物を扱う支部図書館は関与しにくい状況となっていた<sup>(92)</sup>。国民に対して行政文書を公開する情報公開窓口は支部図書館とは別に設置されている(II 1(1)表2.参照)。行政情報公開法によって省庁内で文書管理体制の整備が義務付けられたこと、また行政情報化によって情報システム業務と文書管理業務との連携が進むなかで、支部図書館には省庁内の情報環境の変化に対応した新たな視点での積極的な情報発信機能が求められているといえよう。

<sup>(90)</sup> 根本彰「政府情報へのパブリックアクセス論」『情報の科学と技術』vol.53 no.2, 2003, p.64.

<sup>(91)</sup> 『国立国会図書館三十年史 資料編』pp.196-207.

<sup>(92)</sup> 筆者は国立国会図書館図書館協力部の支部図書館課長として、平成10年度(1998年)から12年度までの変革期に支部図書館制度運営に係る業務を担当した。

### 3 支部図書館の役割の再構築

#### —出版物と文書をつなぐ視点で—

行政情報アクセスの課題を考える際にまず念頭におくべきことは、情報の電子化により文書と出版物の垣根が低くなり、情報アクセスの観点からは、双方を視野においた一体的な対応が必要となっているということである。電子情報のアクセスについては e-Japan 重点計画において、国等の情報の利用機会の拡大と保存について既に検討が開始されており（Ⅱ 4 (3)参照）、電子公文書研究会においても国立国会図書館の取組みを視野に入れた検討が行われている（Ⅲ 2 (4)参照）。行政情報化の進展により「灰色文献」といわれていたものの多くが白色化してきているといえよう。紙媒体の情報についても、文書と出版物の一体的な情報把握が必要であろう。

文書管理の問題については、国立公文書館の懇談会報告書において、文書の確実な情報開示のためには、文書の作成から管理・保存までの文書のライフサイクルを視野に入れた全体的な文書管理が必要であるとして、「中間書庫システム」の導入が提言されている（Ⅲ 2 (3)参照）。これは、移管される可能性の高い公文書等について、現用段階から省庁横断的な集中管理下におくことを可能にしようとするものであり、行政省庁と国立公文書館の文書管理の機能を連携させる対応策である。「中間書庫」機能のあり方については、懇談会に設置された中間書庫研究会において諸外国の制度調査も含めた検討が進められている<sup>(93)</sup>。

出版物については支部図書館制度が、官庁出版物の納本窓口機能とネットワークによる図書館サービスの提供において、行政・司法の各機

関と国立国会図書館をつなぐ機能を果たしている。支部図書館は各行政機関の所管業務に応じた資料を所蔵する専門図書館であり、省庁内図書館として、資料・情報に基づく科学的な行政運営をサポートするために設置されたものであった。まずは支部図書館自身が省庁内において、電子政府時代に対応した機能の高度化を図り、省庁職員にとって有用な情報発信のできる存在感ある図書館となる必要がある。過去に遡っての資料の電子化なども考えられよう。その上で、文書等についても情報を共有できるよう、担当部署と密接な連携を図ることが望ましい。一つの政策について文書・出版物の区別なく情報アクセスが可能となれば、業務遂行上も有効であろう。

国立国会図書館は、納本制度によって国会サービスに必要な資料・情報を収集するとともに、これを保存することで国民に対して将来にわたっての利用提供を保証している。支部図書館は、業務に支障のない範囲において一般にも公開することとなっているが、最近では一般公開するところが増えてきている（Ⅱ 1 (1)表 2.参照）。しかし、そのこと自体周知されているとは言い難く、一般に対して積極的な広報が必要である<sup>(94)</sup>。行政機関においては、情報公開窓口で文書の開示請求に対応しているが、国民からの情報アクセスの観点からは、一つの政策について文書・出版物の区別なくアクセスが可能となれば利便性は格段に向上するであろう。

情報の発生機関である行政省庁内において、電子情報を扱うシステム部門、文書等を管理する情報公開部門、出版物を管理する支部図書館のそれぞれの機能が密接な連携を図り、一元的な情報管理の体制が構築されれば、行政情報に

<sup>(93)</sup> 「公文書等の管理・移管・保存施策に関する研究について」

<<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kenkyu/index.html>> (last access 2005/10/28)

<sup>(94)</sup> 千野信浩『図書館を使い倒す!』新潮社, 2005, pp.111-123.「消え行く資料を探せ」として支部図書館が紹介されている。

ついて形態・媒体を問わない一体的なアクセスが保証されるのではないだろうか。これは「中間書庫」の機能と支部図書館の機能を連携させることともなる。

ここに浅野一郎氏の「支部図書館制度に期待するもの」という一文がある。

「支部図書館制度の下で、行政資料、行政情報を国立国会図書館が一元的に集中管理できるということは、国立国会図書館が『国会』図書館であるとともに『国立』図書館であることによって、国民一般にこれを提供するという利点がある。(中略) 支部図書館制度が原点に立ちかえり、その本来の機能を果たすことによって、すくなくともこのような国民の知る権利に答えることができることになるのではないだろうか。(中略) このように支部図書館制度を含めて国立国会図書館の制度が機能することこそまさに、『真理がわれらを自由にするという確信に立って、憲法の誓約する日本の民主化と世界平和とに寄与することを使命として』設立された国立国会図書館の理念に即することではないだろうか。現代国家が行政国家であるといわれる現状においては、なおさらのことである。<sup>(95)</sup>」

これは約30年も前の一文であるが、今日においてもなお、強く語りかけるものをもっている。納本制度と支部図書館制度を通して国会の調査機能に必要な行政情報を収集すること、その情報の共有化によって行政機関の職員に対して図書館サービスを提供し省庁内における専門図書館の役割を果たすこと、国民に開かれた国立図書館の機能によって官庁出版物を広く国民に提供していくこと。これらが国立国会図書館法に規定された役割である。この役割を文書管理の機能と連携させることができれば、国会の調査機能は一層強化されるであろう。また国民の行政情報へのアクセスの利便性を向上させるとともに、行政機関の職員にとっても業務上必要な情報が形態・媒体を問わずアクセス可能となるであろう。行政情報の管理・保存・利用を所管している行政機関、国立公文書館、国立国会図書館の三者が、相互に役割分担を明確にしつつ密接に連携し、情報を共有する仕組みを構築していくことが必要である。電子情報や公文書等の検討が行われている今、行政情報全体へのアクセスを総合的に充実・発展させるための議論と検討が幅広く展開されることが強く望まれる。

(とみた みきこ 議会官庁資料調査室)

---

95) 浅野一郎(参議院法制次長当時)「支部図書館制度に期待するもの」『びぶろす』vol.28, no.3, 1977.3, pp.1-3. ここでは議会の国政調査権、議員の質問権について、これらによる行政情報の収集はある案件に即したものであり、行政情報の収集を組織的、恒常的に行う必要があるとした上で、支部図書館制度に触れている。