

## 活動報告

# 公文書管理法施行後の外交史料館の役割と利用方法

### はじめに

平成二十三年四月一日、「公文書等の管理に関する法律」(平成二十一年七月一日法律第六十六号。以下、「公文書管理法」という。)が施行された。これに伴い、外交史料館は同日付で「外務省外交史料館利用等規則」(平成二十三年外務大臣訓令第四号。以下、「利用等規則」という。)及び「外務省外交史料館利用細則」(平成二十三年外務省大臣官房長決定。以下、「利用細則」という。)並びに「外務省外交史料館における公文書管理法に基づく利用請求に対する処分に係る審査基準」(外務省決定。以下、「審査基準」という。)を公表し、「公文書管理法」に基づく新たな運用を開始した。

以下では、「公文書管理法」による新たな外交史料館の位置付け、所蔵史料の利用方法、及び外務省独自の取り組みである「外交記録公開」制度における外交史料館の役割についての概要を紹介する。

### 外交史料館の法的位置付け

昭和四十六年に開館した外交史料館は、幕末以降の外交史料の保存・管理を担う外務省の一施設として、史料の公開やレファレンス、展示活動など、外交史に関するサービスや情報を総合的、かつ広く一般に提供してきた。

「公文書管理法」施行以前、外交史料館の位置付けに関する明文の規定は、平成十三年の「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」(平成十一年五月十四日法律第四十二号。以下、「情報公開法」という。)施行に合わせた閣議決定、及び同閣議決定に付随する各府省庁官房長等申合せにあった。それらによって外交史料館は、歴史資料として重要な外務省の公文書等の移管を受ける施設に指定されていた。

平成二十三年四月に施行された「公文書管理法」では、外交史料館の位置付けを法的に明確化する規定が条文に盛り込まれた。すなわち、その第二条第三項では、歴史資料として重要な公文書等の移管を受ける「国立公文書館等」を、「独立行政法人国立公文書館の設置する公

文書館」(第一号)のほか、「行政機関の施設及び独立行政法人等の施設であつて、前号に掲げる施設に類する機能を有するものとして政令で定めるもの」(第二号)としている。この条項にいう「国立公文書館に類する機能を有する施設」の具体例は、「公文書等の管理に関する法律施行令」(平成二十二年十二月二十二日政令第二百五十号。以下、「施行令」という。)第二条第一項に列記されており、その第二号に「外務省の施設であつて、法第十五条から第二十七条までの規定による特定歴史公文書等の管理を行う施設として外務大臣が指定したもの」とされている。これによって、外交史料館を上記施設に指定する旨の外務省告示が発せられ、「施行令」第二条第二項の定めに基づき『官報』で公示された。<sup>2)</sup>以上の手続きにより、外交史料館が国立公文書館と同等の機能を有する施設であることが法的に担保された。

なお、「特定歴史公文書等」とは、「公文書管理法」で新たに創設された概念で、行政機関から国立公文書館等に移管された文書や、個人又は法人から国立公文書館等に寄贈・寄託された文書などの総称である。

「外務省組織規則」(平成十三年一月六日外務省令第一号)上の外交史料館の機能は、従来、「外交史料を編纂し、保管し、及び閲覧に供するとともに、これに関連する調査を行う」ことであつたが、これも「公文書管理法」施行に伴う改正により、①「国立公文書館等」として「公文書管理法」第十五条から第二十七条までの規定による特定歴史公文書等の管理を行う、②外交史料を編さんするとともにこれに関

連する調査を行う、との表記になつた。すなわち、法に基づく歴史的資料の移管受入れ・保存・利用促進といった公文書館業務と、「日本外交文書」のような外交史料の編纂業務が、外交史料館の役割の二本柱であることが明確にされたのである。

なお、公文書館機能が明示されたことを受け、外交史料館が名実ともに「外交アーカイブ」の役割を担う施設であることを明らかにするため、平成二十三年九月、外交史料館の英語訳表記を、従来の「Diplomatic Record Office」から「Diplomatic Archives」に改めた。

外交史料館に法的な位置付けが与えられたことに合わせて、外務省は、「特定歴史公文書等の保存、利用及び廃棄に関するガイドライン」(「公文書管理法」施行までの間に内閣府が作成し、平成二十三年四月一日付で内閣総理大臣決定となつた。以下、「ガイドライン」という。)に沿つた「利用等規則」と、それを補足する「利用細則」及び「審査基準」の策定作業を行い、法の施行日である平成二十三年四月一日に外交史料館ホームページで公表するとともに、閲覧室に備え付けた。なお、「利用等規則」と「審査基準」の策定にあたっては、「行政手続法」(平成五年十一月十二日法律第八十八号)に基づく意見公募(パブリックコメント)を実施し、その結果に十分な考慮を払つた。<sup>3)</sup>

### 所蔵史料の利用方法

従来、外交史料館所蔵史料の利用(閲覧)は、行政サービスの一環

として行われていた。しかし、「公文書管理法」に特定歴史公文書等の利用請求権が設定されたことから、外交史料館の史料は法に基づく利用請求の対象となり、法に則った利用手続がとられることとなった。

具体的な利用請求の対象は、理論上は外交史料館が所蔵する全ての史料である<sup>④</sup>。しかし外交史料館では、「ガイドライン」に則り、手続きを簡略化して利用を促進する観点から、幕末期の史料や戦前期の外務省記録など、すでに利用に供している史料は基本的に利用請求によらない従来通りの即日閲覧（「利用等規則」第二十二条に定める「簡便な方法による利用」）ができることとなっている。また、戦後期の記録についても、外交記録公開で公開されたマイクロフィルムやCD—R、「現物公開」ファイルは簡便な方法で利用できる。

一方で、利用請求手続きによってのみ利用可能となる史料もある。利用請求が必須となるのは、目録上「要審査」又は「全冊非公開」と記載された特定歴史公文書等や、第一回から第二十一回外交記録公開においてマイクロフィルム・CD—Rで公開されたファイルの原本の利用を希望する場合である。なお、「公文書管理法」の施行に伴い、過去の外交記録公開の対象とされた文書についても、利用請求時点で、利用制限事由の該当性を判断することから、公開性の判断が見直される場合がある。以下、利用請求権の行使による利用の具体的な手順を紹介する（「付図参照」）。

#### （1）利用請求書の提出

特定歴史公文書等の利用を求めるには、まず「特定歴史公文書等利

用請求書」（「利用等規則」第十条第二項に基づき外交史料館ホームページに掲載し、閲覧室にも備えている）を外交史料館に提出する。

利用請求書の提出方法は、閲覧室での直接提出、郵送またはファクシミリによる（「利用等規則」第十条第三項<sup>⑤</sup>）。外交史料館（閲覧室）は、利用請求書の到達を確認し、請求者に請求を受け付けた旨の通知を行う。利用請求書に形式的な不備がある場合は、その補正を求める。

#### （2）利用制限情報の確認（審査）

利用請求書の受付後、外交史料館では、請求された特定歴史公文書等について「利用等規則」第十一条第一項各号に定める利用制限情報を確認する。その際は、移管時に外務本省より付された意見を参酌する（「利用等規則」第十一条第二項）。利用決定に先立つ審査は、先述の「審査基準」に則って行う。この「審査基準」は、国立公文書館の審査基準に準じた内容であるが、パブリックコメントの結果を考慮し、個人情報については、これまでの公表実績を踏まえつつ、公表慣行のある個人が否かを勘案し、慎重に公開の可否を判断する旨明記した。

なお、利用請求のあったファイルに国（または地方公共団体及び独立行政法人等）、利用請求者以外の第三者情報が含まれる場合、外務大臣は当該第三者に対し、利用についての意見提出機会を付与することが出来るようになってきている（「利用等規則」第十四条）。

#### （3）利用決定

##### ① 利用決定

外交史料館は、利用請求を受けてから原則三十日以内に利用を決定

し、請求者に通知する。利用決定通知書には請求ファイル一件ごとの処分の結果（「全部利用」、「一部利用不可」等）が記され、利用制限を付す場合には、その理由も記載される。利用決定日までに、ファイルには公開準備作業（「利用等規則」第十二条第二項に基づく非公開部分の黒塗り等、閲覧に供するための準備作業）を施しておくが、当該作業の分量によっては利用決定後に一定の期間を要する場合もある。なお、全文非公開の文書がある場合、当該文書が編綴されていた箇所非公開文書が編綴されていたことを示す用紙を挿入するとともに、ファイル等の冒頭に当該文書の審査日、利用制限事由等を記した用紙を挿入し、その存在を明示している（「利用細則」第六条第二項）。

利用決定した後の利用決定通知書及び利用の方法申出書は、利用請求者の求めに応じ、閲覧室での交付のほか、郵送、ファクシミリまたは電子メールへの添付によって交付する（「利用等規則」第十六条第三項）。

#### ② 延長の適用

利用決定に際し、事務処理上の困難等がある場合、「利用等規則」第十五条第三項に基づき三十日以内の延長が適用されることがある。また、請求に係る特定歴史公文書等が著しく大量の場合は、同第四項により、その相当の部分につき当該期間内に利用決定をし、残りの部分については相当の期間内に利用決定がされることがある。

#### (4) 閲覧・写しの交付

利用の方法は、利用の方法申出書において、「閲覧」又は「写しの

交付」を選択できる（予め利用請求書で指定することも可能）。利用の方法申出書の提出は、原則として通知のあった日から三十日以内となつている（「利用等規則」第十七条第四項）。しかし、一度利用決定したファイルはそれ以降、「簡便な方法による利用」が可能となり、改めて利用請求の手続きを経ずとも、誰でも閲覧室において閲覧と複写の申込みができるようになる（「全冊非公開」を除く）。そのため、利用の方法申出書の提出が三十日を超過したとしても、当該特定歴史公文書等へのアクセスは閉ざされない。

写しは、手数料の納付が確認された後に作成し、外交史料館より発送する。納付方法には閲覧室での直接納付（現金・印紙）、または印紙を郵便書留で郵送する方法がある。文書又は図画については、①用紙への複写（複製物に限る）、②マイクロフィルムのネガ、③同ネガを用紙に出力したもの、④スキャナによって読み取ってできた電磁的記録を用紙に出力したもの、及び⑤同電磁的記録を光ディスクに複写したものが、ある<sup>6)</sup>。また、「利用等規則」に定めている写しの交付方法のほかに、閲覧室ではコインベンダー付き複写機を使った利用者自身による複写が可能である。また、利用者が持参したデジタルカメラ等による撮影も認めている（「利用細則」第五条）。なお「利用細則」には、閲覧室の利用方法など、「利用等規則」を実施するために必要な事項について定めている<sup>7)</sup>。

#### (5) 異議申立て

利用請求に対する処分又は利用請求に係る不作為について不服のあ

る者は、外務大臣に対して「行政不服審査法」(昭和三十七年九月十五日法律第六十号)に基づく異議申立てを行うことができる(「公文書管理法」第二十一条)。異議申立てを受けた場合、外務大臣は当該異議申立てが不適法であり却下する場合や、異議申立てに係る特定歴史公文書等を全部利用させる場合を除き、公文書管理委員会に諮問を行う。また、公文書管理委員会から答申を受けたら、当該答申を踏まえて、速やかに決定を行うこととなっている(「利用等規則」第二十一条)。なお、特定歴史公文書等の利用制限情報は、簡便な方法で利用した場合を含め、「利用細則」第七条に基づき、「利用制限情報の見直し」を外務大臣に申し出ることができる。

### 「外交記録公開」における外交史料館の役割

現在、外務省から外交史料館に移管される行政文書ファイル等は、「外交記録公開」の実施という形で一般利用に供している。

外務省は、「外交記録公開」制度の下、自主的措置として、作成・取得から三十年以上が経過した戦後期の外交記録を、外交史料館で主にマイクロフィルムやCD-Rによって公開してきた。この方式は昭和五十一年から平成二十年まで二十一回にわたって実施され、約一万二千冊のファイルが公開された。「外交記録公開」は、その後、平成二十二年に、いわゆる「密約」問題をきっかけとして「外交記録公開に関する規則」(平成二十二年外務大臣訓令第七号)にその手続

が明文化され、さらに「公文書管理法」の施行に合わせた同規則の改定を経て、新たな運用が始まっている。

「外交記録公開に関する規則」は、いわゆる「密約」問題についての有識者委員会による調査報告書(平成二十二年三月公表)で提起された外交文書の管理と公開についての提言もふまえて、作成・取得から三十年以上が経過したファイルの公開、行政文書の廃棄手続への政務レベルの関与、及び外部有識者を常任委員とする「外交記録公開推進委員会」の設置などを骨子として施行された。同規則に基づき、平成二十二年度は四回の「外交記録公開」を実施し、沖縄返還交渉、日米安全保障条約改定、日米貿易経済合同委員会、日米繊維交渉等の主要案件に関する文書を含む約一五〇〇冊のファイルが移管・公開された。なお、外交史料館では、平成二十一年から、戦後期の歴史的文書的外交史料館への移管が著しく増大したことにより、移管されたファイルの目録を公表し、オン・デマンドで原本を閲覧できる「要公開準備制度」を立ち上げており、「外交記録公開に関する規則」施行後は、<sup>(8)</sup>過渡的に「外交記録公開」制度との併用で運用していた。

「公文書管理法」の理念に沿う迅速な移管を達成するため、法の施行と同時に、平成二十三年四月一日付で「外交記録公開に関する規則」が改定された。(平成二十三年外務大臣訓令第六号。以下、「改定規則」という。)「改定規則」においては、作成・取得から三十年以上が経過した文書を迅速に移管・公開するため、「公文書管理法」の手続に従い実施する「通常審査」と、外交記録公開推進委員会が実施する外務

省独自の「特別審査」の手続が設けられた。これら二つの審査手続の導入は、「外交記録公開に関する規則」制定の趣旨を保ちつつ、外務省が保有する外交記録文書の迅速な移管を実現するためであった。

「通常審査」対象ファイルは、「公文書管理法」の手続に従い外交史料館へ移管される。「通常審査」では、後述の「特別審査」対象ファイルのように外交記録公開推進委員会による審査を行わずに、ファイルを外交史料館へ迅速に移管することが可能である。このため、目録上では「要審査」と記載され、利用請求を受けた時点において、「公文書管理法」上の利用制限事由の該当性が判断される。

外交記録公開推進委員会は、「特別審査」対象となる行政文書ファイル等について、外交史料館への移管又は廃棄の決定（移管審査）や、外交史料館に移管することとされた行政文書ファイル等について一般の利用を制限する情報を特定する（公開審査）などの役割を担う。利用制限情報については、前述の「審査基準」に従って審査し、その制限は必要最小限とすることが「改定規則」に規定されている。

「特別審査」対象ファイルは、外交記録公開推進委員会が公開審査を実施したうえで移管されるため、公開準備を終え次第「簡便な方法による利用」が可能となる（目録には一件ごと）に「全冊公開」又は「一部非公開」のステータスが記される。

「公文書管理法」及び「外交記録公開に関する規則」のもとでは、外交史料館は、文書の移管・廃棄を判断するプロセスに主体的に関わっている。

移管審査に先立ち、大臣官房総務課長は、主管課室及び在外公館が設定した行政文書ファイル等の保存期間満了時の措置（レコード・スケジュール）を決定するにあたって外交史料館長の意見を聴取する。外交史料館は主管課室及び在外公館の措置判断について、主として外交史に関する専門の見地からその適否を確認し、意見を提出する。件名だけでは「廃棄」の可能性が高いと判断されるファイルについても、実際にその内容を見分するなどによって価値の軽重を見極め、重要なファイルの誤廃棄を防いでいる。

特に「特別審査」対象となる行政文書ファイルについては、大臣官房総務課長が外交史料館から聴取した意見を、外交記録公開推進委員会に提出し、委員会での最終的な判断材料としている。そして、外交史料館の意見も踏まえて外交記録公開推進委員会が廃棄と判断した行政文書ファイル等は、「公文書管理法」第八条第二項の規定により、内閣総理大臣との協議及びその同意を得て廃棄される。

以上のように、外務省においては、行政文書ファイル等を廃棄する際の手続きが重層的な構造となっており、外交史料館はその過程で、より慎重に判断するためのチェック機能を担っている。

なお、「改定規則」のもとでの平成二十三年の「外交記録公開」の実績は以下のとおりである。

平成二十三年十一月九日には「通常審査」対象ファイル五三三冊分、十二月七日には同じく「通常審査」対象ファイル一〇四二冊分の目録を公開した。さらに十二月二十二日には、沖繩返還交渉、日米繊維交

渉、日中国交正常化交渉等に関する文書を含む「特別審査」対象ファイル一二六冊を公開し、「公文書管理法」に基づく新制度に移行してから、平成二十三年内に一六九一冊のファイルが「外交記録公開」として公開された。

一般の関心が高い「特別審査」対象ファイルは、今後も公開の際にプレスリリース等で周知をはかる予定である。他方、「通常審査」対象ファイルは、「公文書管理法」の手續に則り、審査を終えたものから順次移管を受け、移管後は速やかに目録を公開し(「ガイドライン」では受入れから一年以内に排架することとされている)、原則として「静かな公開」を行う。これらを「外交記録公開」の車の両輪として、メリハリのある移管・公開を実施していきたいと考えている。

## おわりに

「利用請求」をはじめ、「公文書管理法」に基づく外交史料館の新たな運用は、同法の施行から一年近くが経過しても未だ十分に事例が蓄積しておらず、手探りの部分がある。今後も「要審査」ファイルに利用請求を受けた際の迅速な処理などが課題となる。

公文書が「健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源」であるという「公文書管理法」第一条の理念を利用者とも共有し、法令遵守と利用者の利便性との整合性を図りつつ、より適切な館の運営に努めることとしたい。

(1) 「公文書管理法」施行以前の外務省における歴史的文書の移管の流れについては、『外交史料館報』第二十三号所収の活動報告「戦後期外務省記録の利用方法について」を参照。

(2) 外務省告示第八十四号(平成二十三年三月二十二日付)『官報』第五五一九号掲載

(3) パブリックコメントの実施結果(寄せられた意見と意見に対する考え方は、e-Gov (<http://www.e-gov.go.jp>) 上で公表している)。

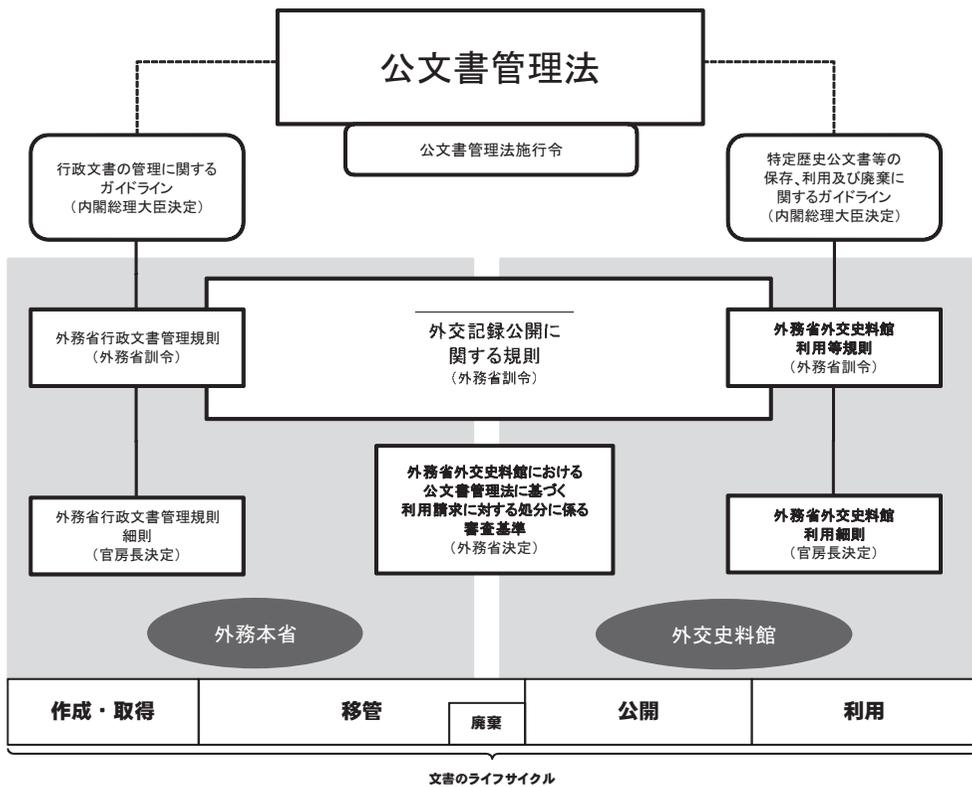
(4) 「公文書管理法」施行の際現に国立公文書館等が保存する歴史公文書等については、特定歴史公文書等とみなされる(同法「附則」第二条)。

(5) 電子メールで書類を添付する提出方法や、「ガイドライン」に例示されているメールフォームを利用した提出方法は、セキュリティ要件が十分に満たされていないため、現在のところ受け付けていない。

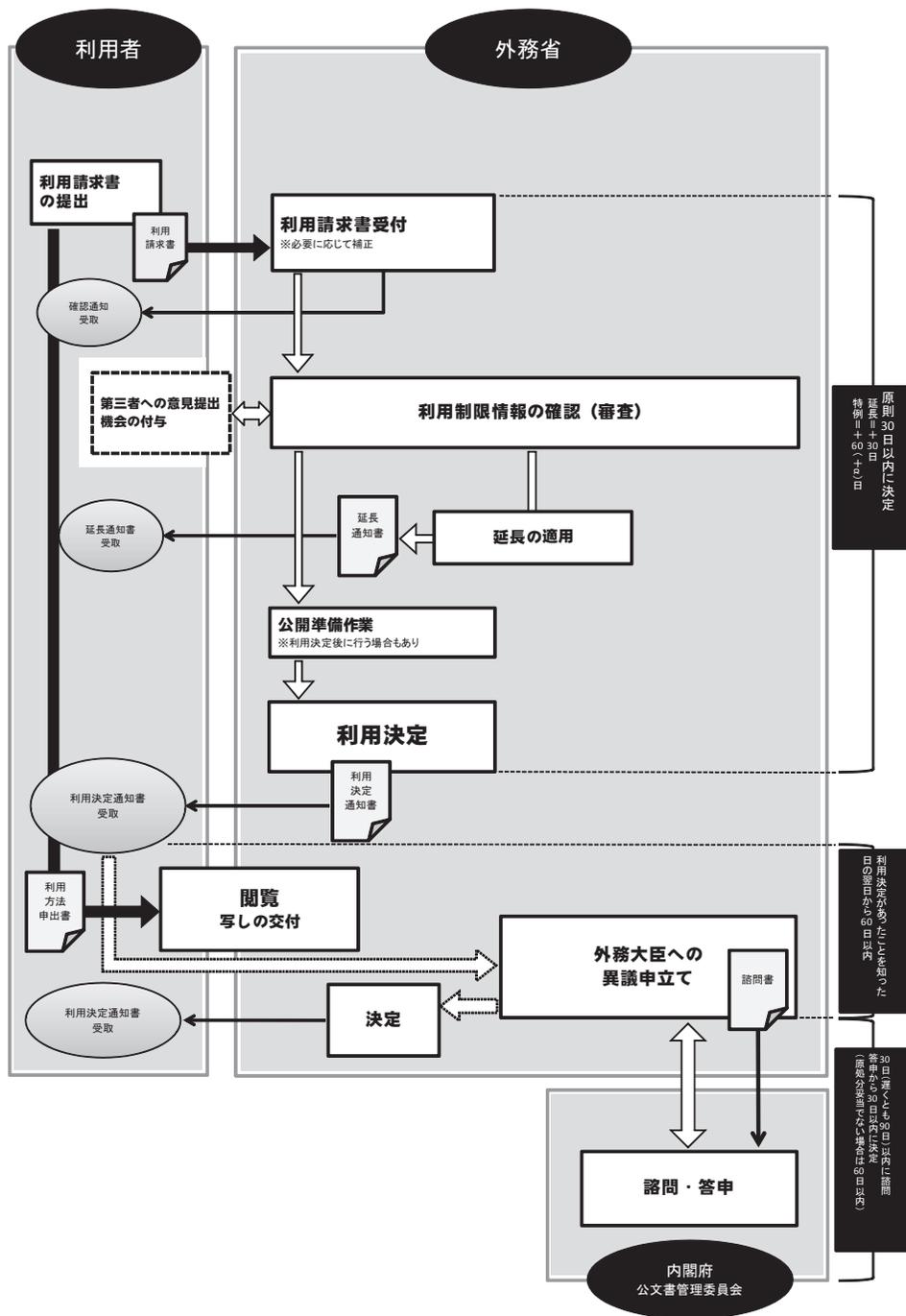
(6) 電磁的記録については、「ガイドライン」及び「利用等規則」では、電磁的記録そのものを交付することを想定し、①用紙への出力、及び②電磁的記録として複製したものを光ディスクに複製したものを、を選択することができ、情報システムが整備されるまで、外交史料館では電磁的記録の交付は行わないこととしている。

(7) 「利用細則」においては、閲覧室の利用方法(第一条、第二条)のほか、簡便な方法による利用の手續き(第三条)、デジタルカメラ等を用いた撮影(第五条)、利用制限情報の見直しの手続き(第七条)、利用者責任(第九条、第十条)、寄贈・寄託文書の受け入れの手續き(第十一条)、特定歴史公文書等の貸出し(第十三条)、原本の特別利用の手續き(第十四条)、

- (8) 前掲「戦後期外務省記録の利用方法について」参照。
- 特定歴史公文書等の特別撮影（第十五条）、外務省職員による利用方法（第十六条）、入館の制限（第十九条）などを規定している。



【図1】関連規則と公文書管理機能



【図2】利用請求の仕組み