

論文

アーキビストの憲法的意義

岡田 順太

Constitutional Meanings of Archivists

OKADA Junta

はじめに

わが国では、2009年の公文書管理法制定を契機として、いわゆる「アーカイブズ」の役割がにわかに注目されてきている。本稿で扱う「アーキビスト」とは、「アーカイブズ」で働く専門職を指すが、その新たな役割と憲法上の意義という文脈で、今後の議論の方向性を探ることが本稿の目的である。

そこで、まず始めにわが国における公文書管理法制の立法動向と公文書管理の意義の変容について概観し、専門職養成をめぐる課題について触れてみたい。その上で、アーカイブズ制度の発展ないしアーキビストの養成という点で、大きな影響力を有するアメリカにおける合衆国アーキビストに関する憲法上の意義について考察し、今後のわが国における制度改革に向けた問題提起を行っていききたいと思う。

一、アーカイブズ・アーキビスト

本稿において「アーカイブズ」とは、歴史的・文化的な資料又は学術研究用として保存されている資料ないしは、それを管理する施設を指す言葉である。わが国では、近年、「アーカイブズ学会」・「アーカイブズ学専攻」などというように、従来用いられてきた「史料」「文書（もんじょ）」ないしは「文書館」といった言葉では含まれないニュアンスを示すために、カタカナ語のまま流通する専門用語であると言ってよい。「われわれが日々の仕事や生活を営む上で必然的に作り出している書類や記録が『史料』になるという点で、人間が行うあらゆる活動と密接に結びついた存在であることが、この定義では強調されている」¹⁾というように、アーカイブズの語には、役割を終えた資料を収めて管理するといった静態的な意義付けだけでなく、日々生み出される各種の情報をいかに統制・管理し、適切な保存・活用につなげていくかという動態的な意義付けがなされているのである。

このことは、近年の情報公開・文書管理法制の整備と無関係ではない。すなわち、行政情報公開法（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42号））では、開示請求の対象となる「行政文書」の定義に関して、国立公文書館等において「歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別の管理がなされているもの」は、除外されており（2条2項2号）、現用文書がその対象とされているが、「逆に言うなら、『歴史的もしくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別の管理がされている』『現用以外の公文書』が、情報公開法におけるアーカイブの定義になる」²⁾のである。同法制定当時、日々生み出される膨大な公文書の全てを射程においた法制度を整備することは困難であって、まずは現

1) 坂口貴弘「アーカイブズの編成・記述とメタデータ」情報の科学と技術60巻9号（2010年）384頁。

2) 小川千代子「アーカイブと情報公開について」情報の科学と技術51巻2号（2001年）96頁。

用の公文書を開示請求する仕組みが創設され、文書管理法はその後の課題とされたのである。

そうした中であって、情報公開法制の制定過程で強調されたのは、国民の「知る権利」と政府の「説明責任（アカウントビリティ）」であり、情報公開制度が民主政において不可欠の要素であるという点であった。

「情報公開はその法理念的基礎を憲法上の国民主権に有している。そして、ここから得た情報により、行政への適切な参加・監視を可能ならしめることをも目的としている。その意味では、情報公開は、出発点からその基礎を民主主義に置いているのである」³⁾とされているが、「情報公開法の適正な運用においては、文書管理の整備が欠かせない」⁴⁾ことから、車の両輪とも呼べる文書管理法制にも自ずと民主主義を基盤とした意義付けが強調されるようになってきたのである。

もっとも、今日の公文書管理法制定に至る公文書管理法の展開にあつては、こうした民主主義的意義とは異なる系統の歴史的背景が存在する。次に、この点を見ていきたい。

二、公文書管理法の立法動向と公文書管理の意義の変容

戦後の公文書管理にかかる時代区分をすると、まずは、①第二次大戦後から1960年代にかけての資料の散逸・消滅を防止する運動が起こった第1期、②1960年代から1970年代後半にかけての文書館設立運動が起こり、国立公文書館設置（1971年）などの施設・設備の整備が進められた第2期、③1970年代後半から1990年代にかけての資料の保存・利用体制の組織化・体系化に向けた運動が起こった第3期とすることができる⁵⁾。これらの動向に共通することは、「単に、公文書の保存というよりもむしろ歴

3) 塩野宏『行政法Ⅰ』（有斐閣、第4版補訂、2005年）295頁。

4) 同上314頁。

5) 北村行遠「『公文書館法』の成立と今後の課題」立正大学文学部論叢88号（1988年）109-111頁参照。

史的に意義のある文書の保存というところに初めはウエイトがあったようです。』⁶⁾といわれるように、歴史的価値に重きをおいた資料の保存・利用という観点からの要請という点にある。第3期の運動の大きな成果の一つはいうまでもなく公文書館法（昭和62年法律115号）の制定である。これも従来の運動の流れを受け、目的規定に「公文書等を歴史資料として保存し」（1条）との文言が盛り込まれた訳であるが、この点が文書保存を要望する民間の団体などによれば「この法律の非常に大きな意義があるというふうに評価しているということです」⁷⁾とされている。しかしながら、同法については、各省庁の抵抗もあって骨抜きにされ、当初の構想された「歴史資料保存法」⁸⁾ともかなり異なった法律として成立に至ったもので、法的には「あってもなくてもいい法律じゃないかというような感じがしなくてもありません」⁹⁾との評価は必ずしも言い過ぎではない。ただ、歴史学関係の視点からすれば「公文書等」の「等」に私的な文書も含まれ、立法過程において「民間のものでも全て歴史的価値があるものの保存という点にウエイトを置いた」結果、1条の目的規定として結実した点が高く評価されているのである。

そして、これに続く1990年代から現代にかけての時期を第4期とすれば、ここにおいては、従来の歴史資料保存運動の枠を超えて、公文書が国民共有の財産であり、公文書館が情報公開制度と並ぶ車の両輪であり、民主主義社会の基盤であるとの認識のもと、「公文書ルネッサンス」¹⁰⁾とも呼ぶべき新たな時代の要請に応える体制を整備すべきとする主張が登場し、公文書管理法（公文書等の管理に関する法律（平成21年法律66号））の制定につながっていくのである。

6) 小島和夫「公文書館法の成立過程」北大法学論集41巻1号（1990年）229頁。

7) 同上234頁。

8) 公文書館法案を議員立法として提出した岩上二郎参議院議員による『公文書館への道』（共同編集室、1988年）参照。特に、139-140頁【佐久間発言】。

9) 同上235頁。

10) 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—新たな公文書館像を求めて』（国立印刷局、2004年）。

三、アーキビストと民主政

そうした中で、特に強調されているのがアーカイブズを支える人材であるアーキビストの養成の必要性である。公文書館法においては、「公文書館には、館長、歴史資料として重要な公文書等についての調査研究を行う専門職員その他必要な職員を置くものとする。」（4条2項）と規定されているが、同法附則2項により、地方公共団体の公文書館には適用しない旨の規定がなされている。その理由は、当時、「専門職員を養成する体制が整備されていないことなどにより、その確保が容易ではないため」とされている¹¹⁾。こうした状況に対し、2009年に日本学術会議は、同法附則2項の廃止と「文書館専門職員（アーキビスト）の養成及び専門職員養成制度とそれに対応した資格制度を確立すること」を政府に対して提言している¹²⁾。

アーカイブズを単なる歴史研究の場ではなく、「国民国家において国民が記録を共有していくなかで、私的な記憶、プライベート・メモリーをして、民族とか国家社会の一員として共有しうる公的な記憶、パブリック・メモリーとなし、国民・市民たる己の場を確かめる器」であるとする見解からは、「アーキビストに求められるのは、記録の管理者たる記録士（司）として記録を整理・選別する作業と共に、ある政策が記録として残されていく過程をおさえることで、行政の課題に応じて資料を提示する能力」¹³⁾であるとの主張がなされている¹⁴⁾。これは、アーキビストに対し

-
- 11) 昭和63年6月1日総理府通達「公文書館法の解釈の要旨」。
- 12) 日本学術会議史学委員会歴史・考古史資料の情報管理・公開に関する分科会提言「公文書館法とアーキビスト養成」（平成20年8月28日）。
- 13) 大濱徹也『アーカイブズへの眼—記録の管理と保存の哲学』（刀水書房、2007年）139-140頁。
- 14) アメリカにおいてアーキビスト育成に関わるデイヴィッド・グレイシー教授も、学習院大学で行われた講演で「必要とされているのは、私たちの時代が抱える主要な問題を、アーキビストの視点を用いて解決することです」と述べている。デイヴィッド・B・グレイシー2世（平野泉・筒井弥生訳）「アーキビストって早起き？—アメリカにおけるアーカイブズ活動」（2008年10月18日開催）。<http://www.gakushuin.ac.jp/univ/g-hum/arch/05news.html>; internet; accessed 5 Oct. 2010.

て、文書管理技術に精練したスペシャリストから、医師や弁護士のようなプロフェッショナルとしての専門職に転容することを求めているのである¹⁵⁾。そこでは、アーキビストが民主政を支える不可欠の職務であると位置づけると同時に、アーキビストへの意識改革が要請されているのであるが、これはとりもなおさずわが国のアーキビストが活躍する場が限られていることと、その問題状況に理解を示さない国民への憤りでもある。

「アーカイブズが図書館の垂流であって、行政の納税者に対するサービスの一環として、歴史研究者や歴史好きの市民への社会教育施設、程度にしか考えられていないからではないか」として、「一刻も早いアーカイブズや図書館についての認識の向上・深化と、それらの最低限で国際水準レベルまでの整備・充実へ向けての資源の投入が不可欠であろう」¹⁶⁾との主張は、そのことを象徴する言説である。

ただ、専門職の養成について異論を挟む余地はないとしても、その方法について「理想論としては、〈特殊な一部の職員〉がずっと勤めるよりも、なるべく多くの職員が専門職の候補生・後備役であることが望ましい¹⁷⁾」という現職アーキビストの意見のように、高度なスキルを大学院で身につけて資格を得るという「特殊な一部の職員」を養成することに消極的なものも存在し、アーカイブズ関係者の見解も一枚岩ではない。この論者は、ちょうど児童福祉司のようなアーキビスト運用を考えているのであ

15) 高山正也「専門職の未来を考えるーアーキヴィストの専門職化に関する考察」アーカイブズ学研究5号(2006年)75-82頁参照。

16) 高山正也「日本における文書の保存と管理」『図書館・アーカイブズとは何か(別冊・環⑤)』(藤原書店、2008年)56頁。

17) 福島幸宏『『専門職』とはなにか』地方史研究協議会編『歴史資料の保存と地方史研究』岩田書院(2009年)137頁。ただし、あるべき専門家像については、「〈広い視野+コミュニケーション力+コーディネイト力〉が、場合によっては専門的能力より重要なものとして求められているのである。その視野やコミュニケーションの対象には、たとえば、地方公共団体に所属する場合だと、その自治体が抱える課題を住民を支援して解決する、という視点が必要不可欠になるのである」と述べるように、変革の方法は漸次的ではあるとしても、専門職が目指すべき方向性という点で問題意識は共通している(同上135-136頁)。

ろう。ただ、かつて、児童福祉司には児童虐待について適切に対応できるだけのスキルが不足しており、その専門性を向上させるべきという議論があったように¹⁸⁾、アーキビストの養成も一般行政職員に研修を受けさせただけで任務に当たらせることには限界もある。それでは、時代状況の変化に対応できず、従来の「図書館の主流」としての位置づけを超えることは難しかろう。これまでとは一線を画する質的变化が要請されているのである。

ここで想起されるのは、アメリカの第8代国立公文書館館長（合衆国アーキビスト）ジョン・カーリン（John W. Carlin）の業績である。カーリンは元カンザス州知事で、歴史家でもアーキビストでもない人物であるが、当時のクリントン大統領が猛反対を押し切って1995年に合衆国アーキビストに任命した。カーリンは、10年にわたる戦略計画を立てて組織改革と職員の意識改革に臨み、ことあるごとに民主主義の擁護者としての公文書館の意義について議会や一般国民の理解を得ることに努めた。「そうして10年。今、国立公文書館は、単なる歴史資料の保存庫から、電子政府を標榜する連邦政府の中核プレーヤーへと生まれ変わりつつある。公文書館の存亡が政府や民主社会そのものの存亡に大きく影響するとまで見なされるまでになった」とされる¹⁹⁾。わが国のアーキビスト界は、現在のアメリカの国立公文書館を一つの範型として背中を見ながら、周回遅れで後を追い始めているのである。

とはいえ、我々が十分にアメリカの実情を理解しているかといえば、疑問の余地が大きい。アーキビスト養成のための課程の研究については、アメリカを中心とした諸外国の実情に精通した優れた研究者によってかなりの調査・研究がなされ²⁰⁾、大学院の博士課程設置にまで至っているところ

18) 拙稿「児童虐待に関する国会論議」松原康雄・山本保『児童虐待—その援助と法制度』（エディケーション、2000年）179-180頁。

19) 仲本和彦『研究者のためのアメリカ国立公文書館徹底ガイド』（凱風社、2008年）205頁。

20) 例えば、森本祥子「これからのアーキビスト養成の課題についての一考察：アメリカの現状をふまえて」学習院大学文学部研究年報56輯（2010年）227-246頁。

であるが、憲法的観点からすると統治構造におけるアーキビストの意義付けがまだまだ不明確なのではないかと考える。アーキビストが民主主義の一翼を担うとなれば、これは憲法上の統治構造にも関連する問題といえるからである。また、アーキビストが憲法尊重擁護義務（憲法99条）を課せられた公務員の身分であれば、なおさらである。

だが、例えば、アメリカにおいて、アーキビストの代表的象徴的存在であろう国立公文書館の長官たる合衆国アーキビスト（the Archivist of the United States）の法的意義付けについての検討はこれまでほとんどなされてこなかった。民主政にコミットする以上、時の政府の権力と衝突したり、振り回されたりすることも十分に起こりうる。だからこそ「民主主義の擁護者」としての地位を認知されるのではなからうか。

合衆国アーキビストの法的位置づけは、極めてユニークなものであり、政治と専門職の結節点にあって、ともすれば時の政府の方針に翻弄される地位にある。

以下、その一端を示してみたい。

四、アメリカにおける合衆国アーキビストをめぐる憲法的課題

（1）合衆国アーキビスト

アメリカの国立公文書館は、正式名称を National Archives and Records Administration（NARA）といい、「国立公文書館及び記録管理局」という連邦機関の記録管理を指導・監督する機能をも与えられた独立機関である。独立機関となる前は、共通役務庁（General Services Administration）の一部とされていたが、1984年に分離された。

その長官を「合衆国アーキビスト」と呼び²¹⁾、その任命は、上院の助言と承認の下で大統領により行われる²²⁾。ただし、一般的な政治任用職とは

21) 44 U.S.C. 2102.

22) 44 U.S.C. 2103 (a)

異なり、「単に合衆国アーキビストとしての職責を果たせるだけの専門的資質に依拠して」任用されなければならないとされている²³⁾。任期は定めがなく、辞任又は解任によってその職を失う。解任は大統領によって行われるが、その際は、議会両院にその理由を伝達することになっている²⁴⁾。合衆国アーキビストの給与は、合衆国法典5節5314条に規定される次官級の公務員（Level III）と同等額とされている²⁵⁾。

（２）憲法修正27条と合衆国アーキビスト

合衆国アーキビストの特異な権限として、憲法修正手続の完了の認証と公布がある。合衆国法典1節106b条には、次のように規定されている。

憲法の規定に従って合衆国憲法修正案が採択されたとの公式通知が、国立公文書館（NARA）において受領された場合、合衆国アーキビストは直ちに当該修正を採択した州名、及び、当該修正が実際に合衆国憲法の一部として有効になったことを明記して、認証を添えて公布しなければならない。

憲法修正の公布といえば、わが国における天皇の国事行為にあたる国家行為であるが、それを合衆国アーキビストが担っている。建国当時は、国務長官の権限であったのが、1951年に共通役務庁長官の権限とされ、さらに1984年に合衆国アーキビストに権限が移されたものである。

この権限行使をめぐる議論が生じたのが、憲法修正27条の有効性についてであった。憲法修正27条の修正案は、1992年5月7日に憲法に規定される4分の3の州（38州）の承認を得て成立したもので、同年5月18日、当時の合衆国アーキビストであるドン・W・ウィルソン（Don W.

23) *Ibid.*

24) *Ibid.*

25) 44 U.S.C. 2003 (b).

Wilson) によって認証され、官報掲載によって公布された。しかしながら、この修正案は、およそ200年前の1789年に議会の議決を得て各州議会に送付されたものであり、憲法修正の有効性が疑問視された²⁶⁾。

これに対し、連邦議会のロバート・バード (Robert C. Byrd) 上院議員は、憲法修正の手續が完了したかどうかの最終判断は連邦議会にあるとして、これを経ずに認証・公布を行った合衆国アーキビストを非難している²⁷⁾。

しかしながら、司法省の法律顧問局 (Office of Legal Council: OLC) は、次のような意見書により見解を示しており、それによれば、合衆国アーキビストには、有効な憲法修正の認証を拒否する権限はない、また、その認証は憲法修正の効力に影響しないとしている。

にもかかわらず、106b 条は、当該羈束行為の前に、合衆国アーキビストが『合衆国憲法に従って』修正が採択された旨の『公式通知』を受領したかどうかを決定しなければならないと明確に規定している。この点はまさしく合衆国アーキビストが司法長官に解決を委ねるべき法律問題である。²⁸⁾

このように、実質的判断権は執行府にあると主張するが、憲法修正手續をめぐって、議会と執行府の見解が喰い違っており、その実質的判断をいずれの機関が行うのかについて必ずしも憲法上明確ではないのである。修正27条については、その後議会が修正手續が完了したことを追認する決議を行ったので、それ以上の問題は起きていないが、形式的権限とはいえ、合衆国アーキビストの置かれた地位は、ともすれば適正な法の執行をしたはずが、議会によって非難されるという、分立された権力機構によっ

26) 丸山英二「合衆国憲法第27修正の成立」法学セミナー452号(1992年)10-11頁参照。

27) 138 *Cong. Rec.* S6828 (May 19, 1992).

28) 16 *U.S. Op. Off. Legal Counsel* 87, 1992 WL 479546 (O.L.C.).

て政治的な板ばさみに合うところにあるとってよい²⁹⁾。

(3) 大統領秘匿権限と合衆国アーキビスト

もう一つ、大統領関連資料の公開をめぐる合衆国アーキビストが翻弄された事案を紹介したい。Public Citizen v. Burke 事件³⁰⁾では、1974年大統領記録資料保管法 (PRMPA, 44 U.S.C. 2111) に基づき制定された諸規則の合憲性が争われた。合衆国アーキビストは、ニクソン元大統領関連資料の管理責任を負っているが、特定の資料の公開を規律するための諸規定を定めたところ、司法省は OLC の見解に依拠し、憲法上の理由から、元大統領によって資料を非公開とするように求める執行特権の要求に合衆国アーキビストが従うべきとするよう当該規則は「解釈」されなければならないとの意見を伝えてきた。そこで、合衆国アーキビストは、その解釈を受け入れたのであるが、被控訴人が当該解釈を訴訟に持ち込み、第1審でその主張が認められたところ、控訴人(合衆国アーキビスト側)が控訴してさらに審査を求めたのである。

裁判所は、OLC によって解釈されるどころの合衆国アーキビストの規則は、憲法の誤った理解に依拠しているとの訴えを認め、判決を下した。合衆国アーキビストによって公布された諸規則を、司法省の修正なしに承認した原審判決を適切なものとしたのである³¹⁾。

この事件で、合衆国アーキビストは、執行府の法律専門機関である OLC の見解に依拠したにもかかわらず、裁判の被告となり、挙句に敗訴するという憂き目を見てしまうのである。

29) 議会と執行府の憲法解釈をめぐる議論に関しては、拙稿「憲法の番人としての議会の可能性—アメリカ OLC 報告法案審議を題材として」白鷗法学17巻1号(2010年)99-123頁参照。

30) 843 F.2d 1473 (1988)。

31) ただし、判決は、「ロナルド・レーガン大統領が合衆国アーキビストに指示する権限を有するのであって、リチャード・ニクソン元大統領ではない。」として、現職大統領の秘匿権限は容認する。

五、考 察

(1) アーキビストの存在感

以上、アメリカにおける合衆国アーキビストに見られる一側面を紹介してきた。独立機関とはいえ、政治判断については一切関知せず、大統領の判断に従うという事務執行の状況は、わが国の国立公文書館とそれほど差異はない。昨今のわが国で、「政治主導」を標榜する政権の意向から内閣法制局長官の答弁禁止や宮内庁長官との見解の対立が問題となったが、終始、政治判断とは一線を画するという合衆国アーキビストにあってはそうした問題は基本的に生じないであろう³²⁾。「民主主義の擁護者」と言っても、決して時の政権と正面から戦うということはないし、そのような権限も有していない。むしろ、執行部門の一機関として肅々と専門家としての領分を守る姿勢が貫かれているのである。

他方で、憲法修正手続完了の認証と公布を行うという公証官たる地位が与えられているのは、ひとえにその専門家としての存在感にあるのではないだろうか。わが国では国事行為にあたる国家行為の権限を与えられている官職であることを思えば、アーキビストに対して政治的に中立で専門家としての公正な活動を期待する土壌がそこに見出されると考える。行政機関の内部部局ではなく、様々な国家行為のプレーヤーとして、ときに矢面に立たされるという存在感は、わが国の首席アーキビストともいうべき国立公文書館長にはないものであろう。

ここで注目したいのが、「自由を支える群像としての専門職能」という発想である。「これらの専門職能の存在は、それぞれの領域での自由を支

32) もっとも、第8代合衆国アーキビストのジョン・カーリンは、形式上自発的辞職を行ったとされているが、実際はG・W・ブッシュ政権の意向で更迭されたとみられている。大統領による罷免ではないので、理由は明らかではない。父のG・H・W・ブッシュ元大統領関連の資料の公開を制限する大統領命令13233をめぐる対立が要因ではないかとされているが、詳細は不明のままである。George Larder Jr., *Archivist's Resignation Questioned*, *Washingtonpost*, July 26, 2004, at A17.

える基盤となっている。このような自由を支える群像としての専門職能は、長い時間をかけてその群像のイメージを彫琢してきた過程で、たとえば、ジャーナリストに関しては報道の自由や取材の自由を生み出し、大学人に関しては学問の自由や大学の自治を生み出してきた。」とし、たとえば、芸術文化領域で、これらに対応するような「固有の名前をもつ人権や制度的保障は、現時点では、生成途上にある」として、専門職能の開発と、それを象徴する固有の自由権を構想していく必要を主張する³³⁾。

アーカイブズの領域においても同じことが言えよう。わが国のアーキビストも民主主義にコミットする「物語り（ナラティブ）」を紡ぎ出し、その存在感を示すべく、今後、日々の業務を行っていくことが必要である。アーキビストと知る権利の組合せがその土台となろう。

（２）国立公文書館及び館長の法的位置づけの再検討

もっとも、そうした息の長い取り組みが必要であると同時に、速やかに取り組むべき課題も存在する。その一つが、国立公文書館及び館長の法的位置づけである。

国立公文書館については、現在、独立行政法人の一つとして位置づけられ、ただ、その職員の身分が国家公務員であるという特定独立行政法人の形態をとっている（独立行政法人通則法51条）。この点、福田康夫内閣の公文書管理担当大臣の下で設置された「公文書の在り方等に関する有識者会議」において見直し作業が行われており、それによれば、国立公文書館について「①国に戻して文書管理機能のすべてを一つの組織にまとめ内部部局・外局又は特別の機関として位置付ける案と、②各府省や立法府・司法府からの円滑な移管が可能となるような権限を持つ『特別の法人』に改

33) 駒村圭吾「国家助成と自由」小山剛・駒村圭吾『論点探求 憲法』（弘文堂、2005年）176頁。

組する案」を軸に検討し、②案が適当であるとの見解が示されていた³⁴⁾。

しかしながら、政府内での最終的な検討結果は「立法府、司法府からの文書の移管に関する協議機関の設置の是非につきましては、それぞれ立法府、司法府の事情や判断もありましたことから、現在の三権分立の観点から見まして、今直ちに内閣の提出法案の中に協議機関を設置し両府の参画を義務付ける規定を盛り込むことはやや困難であるという判断を」し³⁵⁾、国立公文書館を特別の法人とする前提である協議機関の法定がなされないことになったため、国立公文書館は従来そのままとされたのである。しかし、これに対しては、独立行政法人通則法が、「公共の仕事としては大事なことではあるけれども、必ずしも国が直接やらなくてもいいものを独立行政法人でやらせる」と規定しており、有識者会議の「報告書」で、「まさに国家事業として公文書の管理というものをやっていくんだということを言っているのを、必ずしも国家の事業としてやらなくてもいいんだと、だから独立行政法人でやらせるんだというのは、若干その姿勢としては相当矛盾している」³⁶⁾との指摘がまさに当を得ている。

アメリカの国立公文書館であれば、公文書館機能と並んで認められる包括的な記録管理機能が、現在のわが国の国立公文書館に与えられるべき機能であるが、そのための組織として独立行政法人形態のままにしておくのはやや筋違いであろう。これでは、肝心の政府内部で旧態依然とした公文書館像がまだまだ蔓延しているのではないかと疑ってしまう。その位置づけについては、内閣府の下に置く方式や独立行政委員会方式、国立国会図書館類似の形態などが考うるが、いずれにしても国の機関としての位置づ

34) 公文書管理の在り方等に関する有識者会議『最終報告「時を貫く記録としての公文書管理のあり方—今、国家事業として取り組む」』（平成20年11月4日）（宇賀克也『逐条解説 公文書等の管理に関する法律』（第一法規、2009年）所収296頁）。

35) 171国会参内閣委員会会議録9号（平成21年6月23日）19頁〔増原義剛副大臣答弁〕。

36) 同上16頁〔菊池光興参考人（国立公文書館長）答弁〕。

けが与えられるべきである³⁷⁾。

また、同時に見直すべきは、国立公文書館長の法的地位である。文書管理の権限を強化すべきとするのは当然であるが、官職としての地位の高さも見直されるべきである。現在、館長の俸給については、国立公文書館が独自に定める「独立行政法人国立公文書館役員報酬規程」（平成13年4月1日規程3号）7条1号により、989,000円とされている³⁸⁾。その金額の是非はさておき、これは一般職の職員の給与に関する法律別表11に定める国家公務員指定職5号俸相当に該当する。指定職5号俸相当職には、原子力安全・保安院長や各種試験所、研究所、病院又は療養所の長が挙げられている（人事院規則9-42）。すなわち、国立公文書館館長の地位は、法制上、事務次官（8号俸）には遠く及ばず、各省庁の外局長や次官級の審議官（6号俸）よりも格下なのであり、かろうじて各省庁の局長（4号俸）よりも格上という程度である。

もちろん金額が全てではないにしても、給与と官職の格が一致する公務員給与法制にあって、国立公文書館館長の格がいかにかに低いかは認識しなければならない。アメリカの合衆国アーキビストが次官級のポストであることは前述の通りであり、それにならうのであれば8号俸相当、政治任用職という点に依拠するのであれば、特別職の給与表に準じた待遇を設けても

37) 検討すべき課題も多いが、具体的な構想として、国立公文書館の元職員による「記録管理院構想」は参考に値する。小川千代子「文書基本法（案）と記録管理院構想—アーキビストの思い」『政策提言—公文書管理の法整備に向けて』（商事法務、2007年）275-279頁。なお、同書では、三権から独立した機関とする構想に対して「会計検査院同等となれば憲法改正が必要」との指摘を受けたとされているが、憲法に明記するならともかく、実質的に会計検査院並みの独立性を確保するという趣旨であれば、具体的にいかなる権限を与えるかによるが、必ずしも憲法改正の必要はない（同上278頁）。

38) 平成22年11月30日時点。

過大な待遇とはなるまい³⁹⁾。むしろ、待遇相当の人物を充て、その職責を果たさせればよいだけのことである。こうした議論を抜きにして、国立公文書館の機構改革をしても、地に足の着いた議論にはなるまい。

民主主義の理念からしても、国立公文書館館長は、わが国の全てのアーキビストの延長線上に位置する公職の最高位であるべきで、それにふさわしい待遇はあってしかるべきである。概して、アーキビストのポストの量的拡大ばかりが追求されるきらいがあるが、こうした質的拡大をはかる面も忘れてはならない⁴⁰⁾。

39) ちなみに、国立国会図書館館長の給与は月額1,444,000円（国会職員法25条、国会職員の給与等に関する規程別表第1）であるが（平成22年4月1日現在）、これは副大臣相当額である。従来は、國務大臣相当であったところ、高額批判が起こったため、2005年の国立国会図書館法改正により現行に改められた経緯がある（朝日新聞（2005年4月8日）参照）。ただ、わが国の図書館の最高峰に位置する国立国会図書館長の地位を、さほどの議論もなく安易に格下げしたことは疑問が残るところである。衆議院図書館運営小委員会での「この法律の前文は、「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つて、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。」と明記されています。日本が民主国家になるために、国会・立法府が行政府、とりわけ官僚に対抗する立法機能を持つことの意義が強調されたという理想に基づいてつくられた。したがって、その使命と目的に沿って館長の位置づけがあります。私は、そういう意味をしっかりと見るべきだと思います」との意見は、ほとんどの委員の関心を引かなかったが、傾聴に値するものである（162国会衆議運委図書小委会議録3号（平成17年3月23日）1頁〔穀田恵二オブザーバー発言〕）。本来、國務大臣級の地位にふさわしい人選をまずは検討すべきであった。

40) ただし、国立国会図書館の館長ポストが、最近まで両議院事務総長の天下りポスト化されていたことを想起すれば、国立公文書館長には必ずアーキビストが就任するような工夫が必要となろう（朝日新聞（2007年3月15日）参照）。また、アメリカ連邦議会上院を参考に、最低でも就任前に議院の委員会での参考人質疑を受けるといったことを議会慣行として設けるのも一案である。国立国会図書館のポストが議会官僚の縄張りとなってしまった要因には、その憲法上の意義付けが欠けていたために、ライブラリアンでもない事務職員が館長職に納まったとして誰も違和感を持たなかったことが考えられる。それが館長職を国会対応が得意な管理人程度の意義に貶めてしまった要因であり、前述のように、容易に法的地位の格下げがなされてしまった背景といえる。これは近年の歴代館長による民主主義に対する大罪であるともいえよう。

(3) 結 語

以上、本稿で論じた内容は、およそアーキビストの日々の業務には、何の役にも立たない事柄である。しかし、新たな制度設計のために他国の制度を参照するにあたり、専門技術的あるいは実務的な視点から興味関心のある事柄や役立ちそうな事柄ばかりを取り上げ、制度の全体的な把握を行わない「切花的な」制度導入を行うことがまかり通ってはならない。そうしたことを議論の根底においても、制度が根付かないか、制度だけが残って実際の機能を果たさないといった状況を招来しかねない。かつて、議員立法の拡充の必要性を強調して導入された政策担当秘書制度（国会法132条2項）も、アメリカの連邦議会スタッフの制度を参考にしたものであったが、当初の理念の実現には程遠く、公設秘書制度維持の負担ばかりが増しただけである⁴¹⁾。その姿は、勝手な需要予測に基づいて、国民のためだからと増産された道路や空港と重なるものがある。アーキビストについても、その活躍の場を広げることを強調する意義には、ともすれば専門職としてのアーキビストの職場の確保のみが目的化してしまう懸念なしとは言いきれない。

現実的・打算的に見れば、アーキビストの雇用問題の解決という短絡的視点も必要なのかもしれない。しかし、それだけではアメリカ国立公文書館を範として、当初掲げていた「民主主義の擁護者」という理念や国民からの信頼は画餅に帰すことになる。

公文書管理法の制定により、アーキビストはルビコン川を渡った状況に置かれている。すでに後戻りはできないのである。

【追記】本稿は、科学研究費補助金（基盤研究（B））「国際比較に基づくアーカイブズと社会の関係に関する総合的研究」（課題番号22330164）に基づく研究成果の一部である。

（本学法学部准教授）

41) 拙稿「議会主義の復権と議員秘書制度に関する一考察」法政論叢41巻2号（2005年）28-42頁参照。