

日本国憲法における公文書管理論

—デジタル化時代の憲法学に向けて

岡 田 順 太

はじめに

本稿は、現在の社会的課題に対する憲法的な分析・検討の思考過程を示しつつ、これを題材として、憲法学の見地から「デジタル化時代における人文・社会科学の意義について」論じることを目的としている⁽¹⁾。

ここでは社会的課題として、森友学園関連国有地売却決済文書改ざん、南スーダンPKO日報破棄、加計学園関連面会記録不備、裁量労働制関連データ捏造など、相次ぐ公文書の改ざん・隠蔽問題を挙げる。こうした記録の軽視は、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42号。以下、「行政情報公開法」という。）の求める行政の説明責任（アカウンタビリティ）の実現を困難にするとともに、客観的な証拠に基づく政治不信の払拭を困難にし、議会制民主主義の存立基盤を脅かす由々しき事態である。ただ、これを一内閣の特性であるかのように意義付けて批判するのは、問題の本質をますます見誤ることになる。というのも、政治領域において、なぜ記録が不可欠かという哲学の不在が、この政治的な規範意識の低さを醸成しているように思われるからである。法の支配と「記録の支配」が表裏一体であるにもかかわらず、そのように後者について軽んぜられる一因がどこにあるのか探究し、解決策を見出すことが急務である。

他方、情報技術の発達により、あらゆる行政活動を記録することも技術

(1) 本稿は、2018年11月10日に行われた関西大学3研究所合同シンポジウム「デジタル時代の人文・社会科学」における講演原稿に加筆・修正を加えたものである。

的に可能な環境にある。そうした「デジタル化時代」の到来は、「記録の支配」を容易にすることだろう。だが、それは議会制民主主義にとって朗報なのだろうか。

以下では、日本国憲法下での公文書管理のあり方について憲法学の視点から明らかにし、アーカイブズが議会制民主主義に果たす役割についての理論的な視座を提供したい。その上で、こうした問題に対する憲法学的なアプローチを示しつつ、デジタル化時代における人文・社会科学の存在意義について憲法学の見地から若干の言及を試みたい。

1. 記録の欠如と政治不信——近時の意識調査から

日本財団が2019年2月に17～19歳の男女800人を対象に行った意識調査では⁽²⁾、「国会は国民生活の向上に役立っているか」の問いに「役立っていない」が30.0%と、「役立っている」の20.9%を上回る結果となった。また、「国会は有意義な政策論議の場となっているか」との問いに対し、「思う」は5.0%にとどまり、「思わない」が54.8%となった。「思わない」の理由としては(複数回答)、「議論が噛み合っていない」(57.3%)がトップで、以下、「政策以外のやり取りが多すぎる」(50.2%)、「同じ質問が繰り返される」(44.3%)が続いている。

客観的な資料となるべき記録が不在のままでは、言論の府であるべき議会において不毛な議論が繰り返されるのも無理はない。だが、それが国民の不信感を確実に根深いものに行っているのは確かであって、静観する訳にはいかない。

もっとも、こうした事態は、1996年の薬害エイズ内部文書隠蔽、2007年の年金記録紛失など、枚挙に暇がなく、今に始まった問題ではないところに根深さを感じざるを得ない。すなわち、これまでも個人の「記憶」

(2) 日本財団18歳意識調査「第12回テーマ『国会改革について』」(2019年3月28日公表)
https://www.nippon-foundation.or.jp/what/projects/eighteen_survey (本稿におけるweb情報の最終確認日は、2019年4月20日である)。

に依拠する政治から、「記録」に依拠する政治への転換点は多々あったものの、それを抜本的具体的に改善する動きにつながっていないことが、今日の諸問題に表れている。そのように、問題化しては沈静化し、再び繰り返される要因として、公文書に対する哲学や理念の欠落があるのではなからうか。

もちろん、2009年の公文書等の管理に関する法律（平成21年法律66号。以下、「公文書管理法」という。）の制定など法制度の整備が進んでいるのは確かである。だが、それも「何のために」という公文書管理の哲学と「どのように」という具体的な技法とが必ずしも明確に結びつかないために、管理そのものが目的化していないだろう。そこで、公文書管理を、単なる行政的（administrative）な視点を越えた、執政的（executive）な視点から民主主義における「アーカイブズ」（文書館）の意義を明確にし、これを社会認識・理解として広めていくことが必要であり、これに関する学問的研究の必要性が求められると考える⁽³⁾。

しかしながら、日本国憲法においても、議会制民主主義におけるアーカイブズの意義は必ずしも明らかではなく、日本国憲法施行から70年過ぎた現在でも明確な理論立てはなされていない。これもひとえに、憲法学界における議論があまり活発でないことが要因といえる。近時は、情報法領域において学際的な議論が活発になっており、多くの憲法学者がそこに参入しているが、一連の情報法体系においてもアーカイブズの存在意義は決して大きいものではないのが現状である。アメリカにおいても、国立公文書館が設立されるのが1934年であるが、公文書管理の民主主義的意義が強調されるのは20世紀後半のことであり、この領域における理論構築は発展途上段階にある⁽⁴⁾。

(3) アーカイブズに関する学問領域は、研究分野ごとの理論と他の分野の理論、あるいは理論と実践との連携・融合に欠けるところがある。筆者はこれまで、アーカイブズに関する科研費プロジェクトに参加し、社会学、経営学、アーカイブズ学などの研究者とともに、憲法学者なりの視点から研究活動を行ってきた。

(4) 岡田順太「アーキビストの憲法的意義」白鷗大学論集25巻2号（2011年）151頁。

すなわち、抽象的に「記録が重要である」ということは誰しもが認識し、主張するところであるが、それが何のために作成・管理され、どうやって活用され、そして、誰のためにあるのかということが、個別的な事例や制度論の枠を離れて仔細に検討されることは稀有である。特に、政治の根幹である議会制民主主義との関係については、「国民のために」といった程度のスローガ的な役割しか示されていない。記録管理の業務負担が増える一方で、「国会は有意義な政策論議の場となっているか」との意識調査に対する回答が改善されることがないのであれば、その業務は本当に「国民のため」のものなのだろうかとの疑念も生じよう。そのため、記録作成自体が目的化してしまうことで、かえって行政実務における記録の増大と軽視を助長しかねないことが懸念される。

他方、情報技術の進展により、膨大なデータの収集と蓄積が容易にできるようになっており、公権力行使の逸脱・濫用を検証する手段として広く活用されている。例えば、犯罪捜査の領域では、従来から密室性が批判されてきたことへの対応として取調べの記録による可視化が実現している。また、欧米諸国では警察官にボディカメラを装着させる例があり、警察官の行き過ぎた行動を抑止するとともに、正当な職務執行の客観的証明方法としても機能している。そうになると、行政職員全員に、ボディカメラのような記録装置を装着させれば、公文書管理は万全になるかのようにも思えてくる。デジタル化時代にあっては、そうしたことも技術的に不可能ではなくなっている。だが、そうした発想は、まさに道具に目を奪われて、物事の本質を見失うことになりかねない。すなわち、現在進行形の民主政治に寄与して初めて公文書管理の意味が出てくるのであって、記録を活用するための人為的な不断の政治的努力が欠かせないのである。その点が、使用目的の比較的明確な犯罪捜査や業務監査における情報収集とは次元の異なる特徴である。

そして、そのための権力装置として「議会」が存在することを忘れては

ならない。ことに日本国憲法は、制定当初に議会中心でのアーカイブズ機能構築を試みた歴史もあり、議会とアーカイブズの関係に着目した制度構築を図ることは必ずしも困難なものではない。むしろ、そうした歴史を顧みずに一連の公文書管理制度が形成され、運用されている点に課題があることを認識すべきであろう。

そこで、次に現行制度の概観と課題について述べていきたい。

2. 民主主義と記録

(1) 情報公開法と公文書管理法との関係

まず、法制度の側面から公文書管理の現状について述べたい。2009（平成21）年に制定された公文書管理法は、その目的に「国民主権の理念にのっとり」との文言（1条）が規定されているが、この文言は行政情報公開法の目的規定（1条）と共通する。これらの規定の前提には、行政機関の保有する情報は、主権者である国民のものであるということがあり、主権者である国民から行政権を委託された行政機関には、主権者から情報を求められたらこれに応じる責任（responsibility）と説明責任（accountability）が存在する。これを国民の側からすれば、知る権利があるということになる。この点、行政情報公開法の制定によって、「公文書は、単に公務員の執務の便宜のための『公用物』であるにとどまらず、同時に、道路や公園のように誰でも利用できる『公共用物』としての性格も併有することになった」⁽⁵⁾とするのは言い得て妙である。そこで、行政機関には、情報公開に備えて、適正な公文書の作成・管理・使用が要求されるのである。

このように、情報公開法と公文書管理法は車の両輪なのであるが、制度的足並みが揃ったのは、ごく最近のことであった⁽⁶⁾。その要因は多々ある

(5) 宇賀克也『情報公開と公文書管理』（有斐閣、2010年）2頁。

(6) 統一的な公文書管理の前進を阻む要因の一つとして各省による分担管理原則を挙げるとして、松岡資明「特定秘密保護法が浮き彫りにする公文書管理の新たな課題」国文学研究資料館紀要アーカイブズ研究篇11号（2015年）115頁。

が、官庁においても公文書の作成・保存においてデジタル化が進んだことが、法制度の推進を後押しする要素の一つとなったのは間違いなからう。もっとも、デジタル化が公文書管理の効率化・実効化に大きく寄与しているかといえば、かなり疑問がある。

(2) デジタル化と電子政府の課題

もちろん、政府の様々な分野でデジタル化が進んでいるのは確かであり、国連の公表しているデータによると、世界各国での電子政府の実現において、日本は10位にランキングされている⁽⁷⁾。これは、前回調査の2016年の11位からランクアップされており、その報告書では、政府が行政手続きのオンライン化や業務・システムの最適化、情報セキュリティの強化などを推進していることに加え、「デジタル・ガバメント推進方針」「官民データ活用推進基本計画」を策定したことなどに言及しており、それらが評価の対象になったとされる⁽⁸⁾。

一連の電子政府化の推進は、1994年の高度情報通信社会推進本部の設立と、「行政情報化推進計画」の策定に始まり、2000年12月の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144号。いわゆる「IT基本法」)の制定、これに基づき2001年作成されたIT基本戦略(後のe-Japan戦略)において、電子政府の実現が重点政策課題のひとつとされた。2013年の内閣法の改正による政府CIOの設置、2016年の官民データ活用推進基本法(平成28年法律103号)、そして2017年には、「世界最先端IT国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画」と「デジタル・ガバメント推進方針」の策定と、電子政府の実現に向けた取組みは華々しいものがある。これらを受けて、新産業分野、農業分野、医療健康分野、防災・減災分野、道路交通分野といった個々の分野において、ITの活用、利便性の向上などが検討され、実現されている。ところが、こうした動きにあって、公文書管理

(7) 2018 E-Government Development Index (UN Department of Economic and Social Affairs). <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Compare-Countries>

(8) 「日本は2期ぶりにトップ10返り咲き、国連の電子政府ランキング」日経 xTECH(2018年7月20日)。 <https://www.nikkei.com/article/DGXMZ033272250T20C18A7000000/>

と結びつける発想に乏しいのが実際である。外に対してはデジタル化時代を喧伝しながら、政府内部では旧態依然の書面主義を貫いているのが現実である⁽⁹⁾。

ところで、近時、先般の公文書改ざん問題を受け、行政文書については、各省の大臣官房だけでなく、内閣府に設けられた公文書監察室が第三者的立場から公文書の管理状況を監視することになった⁽¹⁰⁾。また、公文書管理法により、公用文書としての役目を終えた文書については、国立公文書館での保存又は廃棄が行われることになっているが、その扱いについても内閣府の公文書管理課ないし公文書管理委員会が適正をはかることとなっている⁽¹¹⁾。とはいえ、内閣府の主任の大臣は内閣総理大臣であるから独立性に疑問があり、「忖度」の働く余地がない訳ではなく、問題の本質的解決には至っていない。

そこで検討すべきは、こうした政府の有する情報を誰が中心となって管理する体制を構築するのかということである。一つの考えは、諸外国のように国立公文書館にその機能を担わせるということで、単なる保管庫の役割にとどまらず、公文書の作成から管理・保存・廃棄に至る一連のプロセスを専門的技術的見地から監督・指導する役割を国立公文書館に担わせるというものである⁽¹²⁾。ただ、わが国の国立公文書館の現状をみると、専任

(9) 2017年度において各行政機関が保有する全ての行政文書の媒体の種別は、紙媒体が93.1%を占め、電子媒体は6.7%にとどまる。前年度と比べても、紙媒体の割合の減少は0.5%であり、電子媒体の割合が増加はわずか0.6%である。内閣府大臣官房公文書管理課「平成29年度における公文書等の管理等の状況について」（平成31年2月）。

(10) 公文書監察室の設置に関する訓令（平成30年8月30日内閣府訓令27号）。

(11) 行政文書の管理の在り方等に関する閣僚会議「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）。

(12) 筆者は、科研費による学際研究の一環として、2012年にオーストラリアのヴィクトリア州政府が取り組む電子記録戦略（VERS）プロジェクトの現地調査に赴いた。ヴィクトリア州立公文書館（PROV）は、ヴィクトリア州政府全体の記録の電子化・保存について主導し、統一的な長期戦略のもとでの電子化を推進している。その柱として、①デジタル・ファースト（電子化優先）、②デジタル・フォーエバー（永久保存化）③デジタル・レコードキーピング・バイ・デザイン（計画的電子記録管理）を掲げている。実に約25年をかけた壮大なプロジェクトであり、2019年に完成年を迎える予定となっている。

<https://www.prov.vic.gov.au/recordkeeping-government/a-z-topics/vers>

職員53名ときわめて少なく(2018年1月1日現在)⁽¹³⁾、組織としても2001年に独立行政法人化されており、組織法上も適切な位置づけにあるとは言い難い。独立行政委員会的な政府機関へと再編することも考えられるが、人員及び施設が質量ともに不足しているので、早期の実現は困難であろう。また、内閣府との役割調整なしには、行政内部で行政管理の二度手間が生じて、さらに現場の行政職員の事務的な煩雑さが増す危険性もある。

(3) 知る権利と国政調査権

そこで、わが国にあっては、国会と国立国会図書館とに目を向けることが有効であり、日本国憲法の理念にも親和的であると思われる。というのも、国会の両議院に与えられた国政調査権は、単に国会の権限行使にあたっての情報収集のみならず、国民の知る権利に資するものであるとされる。そして、その「知る権利」の充足という点で、情報公開制度と共通の理念を有していることを看過できない。「国民主権の実質化という観点から、国民の知る権利に仕えるもの、国民に対する情報の提供、資料の公開といった使命を果たすものとして注目されている」⁽¹⁴⁾のである。そして、そうした国会の情報収集活動にあたって設置された補佐機関が国立国会図書館に他ならない。

国会の「国権の最高機関性」、議院の国政調査権、さらに国立国会図書館という3点をつなぐことで、憲法制定期に企図された国の情報収集機構の全貌が見えてくる。この点を次に掘り下げてみたい。

3. 公文書管理の国会中心主義の可能性

(1) 三権分立と支部図書館制度の矛盾

もちろん、憲法には明文で国立国会図書館についての規定を置いていな

(13) 総務省「行政執行法人の常勤職員数に関する報告」(平成30年3月23日)。

http://www.soumu.go.jp/main_content/000539652.pdf

(14) 野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法Ⅱ(第5版)』(有斐閣、2012年) 145頁〔高見勝利執筆〕。

いが、憲法及び関連法令等によって形成される法秩序を憲法秩序というならば⁽¹⁵⁾、国立国会図書館もまた憲法秩序を構成する機関である。すなわち、国会は憲法41条で国権の最高機関であり唯一の立法機関であると規定されているが、その機能を具体化する法令として国会法などがあり、それらが憲法秩序を構築している。そして、その国会法130条には国立国会図書館の設置が規定されており、さらに、その組織と作用に関する規定を設ける法律が国立国会図書館法（昭和23年法律5号）である。同法の前文には、「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」とあるように、憲法に直結する機関としての国立国会図書館の位置づけを規定しており、国立国会図書館法もまた憲法秩序を構成する一要素であると理解できる。

重要な点は、その役割が単なる図書館ではなく、創立当時、アメリカ連邦議会図書館を参考に、旧来の行政優位の統治構造を脱するために設けられた機関であることである。特に、国会の下に置かれる「情報省」として想定されていたという点に特徴があり、その顕著な実例が支部図書館制度（国立国会図書館法20条）であったことはよく知られている。行政及び司法の各部門に国立国会図書館の支部を設けるというもので、後の国立国会図書館副館長になる職員の酒井悌によると、「世界の図書館史上破天荒ともいえる」と評されるが、何が「破天荒」かと言えば、要するに行政機関と裁判所内部に国会の組織を置いて指揮命令に服させるという意味で「三権分立にこだわる既成の法理論と合致しないもの」という点に尽きる⁽¹⁶⁾。

(15) 大石真『憲法秩序への展望』（有斐閣、2008年）3頁参照。

(16) 酒井悌「国立国会図書館法成立の過程」支部図書館館友会編『国立国会図書館支部図書館外史』（支部図書館館友会、1970年）12頁。もっとも、「三権分立にこだわる既成の法理論と合致しないものであるが、三権は相干犯するものであってはならないが、又同時に合反撥するものでなく相互に調和協力を図るべきものであるので、これを図書館活動より始めようではないかというわけで、両院の委員連はこぞって賛意を表した」とされている。

この国立国会図書館の創設にあたっては、アメリカから連邦議会図書館及び図書館協会の使節団が専門的な助言者として参加しているが⁽¹⁷⁾、支部図書館制度はアメリカにも存在しない仕組みである。したがって、支部図書館制度の構築にあたっては、アメリカ使節団が具体的な提案をしたというより、当時の日本人が独自に企画・立案に関与したようである⁽¹⁸⁾。その設立過程に参議院議員で図書館運営委員長であった羽仁五郎が大きく関わっていたことは間違いない⁽¹⁹⁾。羽仁五郎は情報公開制度と支部図書館制度とを結びつけており、「公開するんじゃなくて、むこうを占領してしまうんだよ」と、支部図書館を通じて行政機関・裁判所の保有する情報を国会に吸い上げ、国民の知る権利を充足させることを意図していたと考えられる⁽²⁰⁾。仮に支部図書館を通じた情報提供が拒否されれば、館長から両議院に対して強制力を伴う国政調査権(憲法62条)の発動を要請しうる。これにより国会が「国権の最高機関」(憲法41条)としての役割を果たすことになるし、国民の知る権利を充足することにもつながる。その意味で、羽仁五郎にとって支部図書館制度は、国家情報の国会中心主義を実現する憲法秩序の形成に不可欠な機構であった。

(2) 図書館と文書館——論理・技術の差異

しかし、蟻川恒正は、その制度設計上の不備を次のように指摘する。「国立国会図書館をして統治情報の公開のための制度の先駆けたらしめようとした羽仁の企図の不首尾の要因の一つは、その鍵になるはずの支部図

(17) 当時の資料に関して、根本彰「占領期図書館政策を解明するための在米資料の紹介」日本図書館情報学会誌45巻3号(1999年)125-133頁参照。アメリカにおいて日本占領期の歴史的な一次資料がよく収集・保存されていることに感心するのに対し、日本での政策資料が限られている状況を指摘する(同上132頁)。

(18) 「使節団も、支部図書館制度を提言したものの共通の確定したものをもっていなかったようにもうけとられる」。酒井・前掲注(16)13頁。

(19) 「政府情報の公開を基礎づける図書館の原理の具体化としての支部図書館制度は、情報公開をめぐるアメリカの理想と羽仁〔五郎〕の思想との幸福な結合の所産である」(蟻川恒正「文書館の思想」現代思想32巻12号(2004年)87頁)。

(20) 羽仁五郎『図書館の論理—羽仁五郎の発言』(日外アソシエーツ、1981年)60-61頁。

書館制度を、文書館の原理によってではなく、図書館の原理によって設計しようとした点にある」⁽²¹⁾。そして、「秘匿的な行政官庁からの文書の『占領』のための技術、文書群の原秩序を保持した形での整理・保存への指向性、開示に際しての個人のプライバシー情報の点検と対処等は、いずれも、図書館の原理によっては要請されない。文書館の原理に固有の専門技術性(expertise)に由来する諸契機である。これらの諸契機は、たしかに、手段的なものである。しかし、これらの諸契機こそが、統治情報の公開という制度を支える技術となるのである」と指摘する⁽²²⁾。すなわち、出版された書籍をテーマごとに分類する図書館の機能と、作成された公文書を作成部署・日付ごとに保管する公文書館の機能とでは根本的な役割が異なるのである。羽仁五郎は、国立国会図書館に「情報省」としての機能を求めた訳であるが、その機能というのは本来的に現在の「国立公文書館」が担うべきものであった（もっとも、わが国の国立公文書館が設置されたのは1971年である。）。

そうした設計の「不備」から、今日の支部図書館制度は当初の構想と関係なく単なる資料取り寄せ窓口となっているのが現状である。なぜ、このように形骸化したのかといえば、第一には、蟻川の指摘通り、文書館の論理と図書館の論理の取違えがある。「図書、記録その他必要な資料を収集し、整理し、保存して、一般公衆の利用に供」することが図書館法（昭和25年法律118号）上の図書館の目的として規定されているように（2条1項）、「図書」と「記録」の収集・整理・保存の方法に差異を見出し難かったのが、国立国会図書館の設立当時の状況ではなかったか。そもそも博物館・図書館・文書館（MLA）は発祥を同じくし、それらが機能分化して独自の専門性を獲得するのも、さほど古い歴史のことではない⁽²³⁾。第二

(21) 蟻川・前掲注（19）91頁。

(22) 同上。

(23) 今日ではデジタル化を背景に、分化していたMLAの連携が進められている。高山正也『「これからのMLA連携に向けて」思うこと』水谷長志編著『MLA連携の現状・課題・将来』（勉誠出版、2010年）284頁。

に、文書館を支える専門的技術を有する職員、すなわちアーキビストの欠如が挙げられる。図書館の司書、博物館の学芸員に相当するような文書館における法律上の専門資格は、現在でも存在せず、高等教育におけるアーキビストの養成も最近になって行われるようになってきたが、その実施機関も限られている⁽²⁴⁾。そのことは、文書館の専門職に対する社会的期待と評価が低いことの表れともいえ、仮に国立国会図書館が設立当時から文書館として位置づけられたとしても、その期待に見合うだけの専門技術が追いつかなかったと思われる。さらに、第三には、羽仁五郎のような立案者の「破天荒な」構想を理解できる者が続かなかったことが考えられる。初代の国立国会図書館長に就任した金森徳次郎は、周知の通り、法制局長官や憲法担当國務大臣を歴任しており、「三権分立にこだわる既成の法理論」は越えがたい一線であったろう。そこで、金森は支部図書館制度を次のように位置づけて「既成の法理論」の枠内に「消化」していった。それによれば、支部図書館の役割について「専門の書物を集めてもらうのが本体であ」とし、本館の役割を「一般的な本を供給するのがよろしい、まあこういう着想になっているものと思います」と述べ、各省庁ごとに一般的な図書を購入する無駄を省き、専門特化した図書の収集をさせることが制度の意義である旨を示している⁽²⁵⁾。敗戦の混乱のなかで、一から新設組織の立上げをしていくのに、羽仁の言うような「破天荒」な構想に乗っている余裕はなく、むしろ三権分立の「既成の法理論」の枠内で支部図書館制度を意義付ける必要が急務であったのかもしれない。そこで、図書館を通じた情報収集を企図して三権分立の枠を外した新制度を、図書という国有財産管理の問題ととらえ、公物法という「既成の法理論」に照らして読み替

(24) 国立公文書館では、2018年12月に「アーキビストの職務基準書」を作成し、公表している。<http://www.archives.go.jp/about/report/pdf/syokumukijunsyo.pdf>

(25) 第9回国会衆図書館運営委員会議録2号(昭和25年12月2日)2頁[金森徳次郎国立国会図書館長説明]。ちなみに、金森自身は国政調査権を補助的権能説的に理解しつつ、浦和充子事件で問題とされた調査について必ずしも否定しない立場をとる。朝日新聞1949年5月28日。

えた金森の解釈技法は法制官僚の真骨頂を發揮したと言うほかない。そこに至り、国権の最高機関性や国政調査権との関係性はもはや見出し難い。

だが、それならば単純に図書館の間での資料の融通をはかればよいだけのことであるし、それを国立国会図書館が担う必然性も乏しい。また、館長をわざわざ国務大臣待遇に位置づけたのも「情報省」の大臣との位置づけが念頭にあったものと思われるところ（国立国会図書館法旧4条2項4段⁽²⁶⁾）、図書という特定の国有財産管理のために「主務大臣」が必要かとの疑念もわく（実際、今日では副大臣級の扱いに格下げされている⁽²⁷⁾）。

かくして図書館の図書・資料も行政機関の公文書も、せいぜい「公共用物」として国民のアクセスを許容する程度で、行政法の一領域である公物法の問題として扱われ、議会制民主主義のダイナミズムからは切り離されてしまうことになり、およそ憲法学の関心からは遠ざかっていくのである。

（3）「破天荒」再び

ところで、そもそも国政調査権を背景にして国立国会図書館を「情報省」とする構想自体は、「破天荒」なほどに現実味のない仕組みだったのだろうか。ここで近年の動きに目を転じ、東日本大震災において生じた原発事故を調査するために国会に置かれた「東京電力福島原子力発電所事故調査委員会」（国会事故調）について考えてみたい。これは、政府の原発事故対応への不信感を背景に、超党派の議員の賛同で設置されたものである。

議員立法で制定された東京電力福島原子力発電所事故調査委員会法（平成23年法律112号）により設置された国会事故調は、国会議員が構成員とならないにもかかわらず、調査権が与えられているという点で異例のものであった。もちろん、当該調査権に強制力を裏付ける制裁規定は存在しな

(26) 国立国会図書館法の一部を改正する法律（平成17年法律27号）により削除。

(27) 国会職員の給与は、国会職員法（昭和22年法律85号）25条3項に基づき、両院議長が制定する規程に定めがあるが、2005年からは館長の給与額もここに規定されることになり、そこで副大臣相当額とされるに至ったのである。

いが、同法は、国会事故調から両議院の議院運営委員会の合同協議会に対し、国政調査の要請ができることにしている。すなわち、国会事故調の調査要請を拒否すれば、議院自ら国政調査を行い、刑罰を伴う証人喚問や資料提出の要求がなされることになるのである。この組織・運営の構造は、まさに国立国会図書館が当初想定していた「情報省」構想と同じものである。

そのため、国会事故調設置にあたっては、立法機関である国会の下に行政機関を設置することになるため三権分立の理念に反するとの理由から、議院法制局からも強い反対が出たとされる。だが、それを押し切って設置した政治の動きを評価し、「国会の新たなあり方を生み出す動き」と自賛する議員もいる⁽²⁸⁾。

危機に臨んでこうした「既成の法理論」とらわれない発想は評価したいが、これが本当に「新たなあり方」かといえば、以前から存在していたものであることは既述の通りである。仮に、羽仁五郎が当初描いていた「情報省」としての国立国会図書館が機能していれば、国会事故調のような機関をわざわざ設置する必要はなく、国会から国立国会図書館長に調査を命ずれば済む話であった。しかしながら、国会議員自身が「新たな」と思ってしまうほど、通常の図書館以上の存在価値を国立国会図書館に見出したい状況が現実存在し、そこに問題があると言わざるを得ない。冒頭に述べた公文書管理の諸課題に対応すべく、政府から独立した公文書管理組織を置くのであれば、国立国会図書館の設立趣旨に立ち返り、羽仁五郎の「占領」構想に魂を入れることが早道ではないだろうか。今日であれば、国会の両議院に与えられた国政調査権を背景に、国立公文書館の組織・機能と連動させつつ、支部図書館制度を通じて、国立国会図書館に公文書の作成・管理・使用・処分に至る行政文書のライフサイクルの指導・

(28) 塩崎恭久『「国会原発事故調査委員会」立法府からの挑戦状』(東京プレスクラブ新書、2011年) 141頁。

監理を行わせることで構想は実現しうる⁽²⁹⁾。そのようにすれば、新たな法制度の整備や組織の設置をすることなく、現行制度の枠内で実現可能であり、しかも日本国憲法の想定する議会制民主主義にも親和的である。

こうした公文書管理の国会中心主義の視点が、今日の議論に欠けていると言わざるを得ない。これも「既成の法理論」の枠内で公文書管理を行政的に扱う視点から抜け出せないためであるが、政治不信に起因する議会制民主主義の危機を克服するためには、執政的な視点からの「破天荒」な制度構築が必要である。しかも、それは「既成の憲法秩序」に基づくものであるし、必要な制度の枠組みはすでに整っているのである。

その上で、——この点が最も重要なのであるが——国会はそのように作成・収集・保管された公文書をどのように活用すべきか、この点について考えていきたい。

4. 議会調査権と「委員会の論理」

(1) 理想の議会像・再訪

国立国会図書館の初代副館長であった中井正一は、政治に役立つ知識を得るために組織立った調査研究機構の必要性を示し、その範を米国の連邦議会図書館に求めていた。中井の構想で特筆すべきは、さらに国立国会図書館の役割として、調査研究により「真理」を発見し、時に権力者を諫めることをも期待していたことであろう。

先述の通り、支部図書館制度の企図する点は、①官僚主導の政治を脱却し、政治主導（＝国会中心主義）の確立をめざすこと、②官僚セクショナリズムを打破し、行政省庁・国家機関横断的な情報集約・分析・評価の仕組みを構築すること、③集約された情報が国会議員による立法作業に役立つようにすること（憲法41条が規定する国会の「唯一の立法機関」性の実質化）、にあると考えられ、中井の構想もそれに依拠していたと思われる。

(29) 岡田順太「憲法秩序とアーカイブズ—『国権の最高機関性』論・再考」白鷗大学法科大学院紀要5号（2011年）35-36頁。

その上で、中井は、中国にかつて存在した「諫官」を念頭に、国会に対する「現代の諫官」として国立国会図書館を位置づけている。中井は、「よき意図を常に压さえて来た政治に対して、真の現実にも密着しながら忠告を与えることを、中国の『資治通鑑』の幾十人の諫官達は死をもって守りつけて来た。かの真実が必ず歴史の中に実現するという彼等の確信を裏づけるかの如く、ここに、人民が、人民によって、人民のための法律を、ここに作るころの機関として国立国会図書館ができたのである」⁽³⁰⁾という。

では、なぜ図書館かという、今日では真理の探究に組織化された機構が不可欠であるとの認識があった。そして、「世界の現段階の文化は、もはや知識は大きな組織で集团的共同研究の形で政治に役立つものとならなければならないことを示しつつある。米国の国会図書館の機構は、正に知識が組織機構の形で政治に奉仕する実験をしている」⁽³¹⁾として図書館の社会的意義を示しているのである。

(2) 情報と議会

もっとも、こうした中井の理想と構想はあまりにもレベルが高すぎるように思われる。現実の政治家を想起すれば、国立国会図書館がいくら機能しても、その情報を国会が活用できるのか疑問ありと言わざるを得ない。

例えば、「国会の新たなあり方を生み出す動き」として、鳴り物入りで設置された国会事故調であるが、その提言は国会においてたな晒しにされ、顧みられていないのが政治の現実である。当時の委員長を務めた黒川清は、2016年に「国会事故調は報告書の中で、規制当局に対する国会の監視、政府の危機管理体制の見直し、電気事業者の監視など『7つの提言』をした。調査結果から導き出された『7つの提言』は、本来、国会で十分に討議された上で、『実施計画』が策定され、その進捗状況は国民と共有

(30) 中井正一「真理は我らを自由にする」中井浩編『中井正一「論理とその実践」組織論から図書館像へー』(てんびん社、1972年)91頁。

(31) 中井正一「知識と政治の遊離」同上17頁。

されるべきものだ。ところが、事故から5年が経った今も、国会では『実施計画』の討議すら満足に行われていない⁽³²⁾と述べている。黒川の意図は国会自らが「7つの提言」を検討するというものであったが⁽³³⁾、それが国会議員の頭の中で「翻訳」されて、行政府に実施させつつ、国会が監視するという従来通りの「行政的」方式で処理されることとなった。これにより、論点が細分化されて「既成の法理論」に従って処理され、フォローアップ項目の多くは内閣官房の有識者会議が担いつつ、内閣府に引き継がれて現在でも毎年報告書が出されている。だが、そこにおいて、原子力に関する常設委員会や調査委員会の国会への設置に関する提言（提言1及び提言7）は、政府の検討事項ではないとして有識者会議でも当初から除外されている⁽³⁴⁾。

この提言のような政策パッケージは、すべての項目を「執政的」観点から検討してはじめて意味を持つのであって、細分化して「行政化」してしまつては意味合いが大きく変わってしまう。こうした提言の実施を国会議員が推進しても、有権者の評価は得にくいという事情もあろうが、いかに優秀な調査機関を国会に設置して情報収集・分析を行つても、現状では「宝の持ち腐れ」となるのが関の山となることを実証している。

このように政治家が外部の評価に振り回され、華々しいパフォーマンスとSNS映えばかりを気にするようでは、真実の発見をし、議論を重ねることなど望むべくもない。かくて議会は「議論が噛み合っていない」、「政策以外のやり取りが多すぎる」、「同じ質問が繰り返される」ような「役立っ

(32) 黒川清『規制の虜—グループシンクが日本を滅ぼす』（講談社、2016年）4頁。

(33) 東京電力福島原子力発電所事故調査委員会『国会事故調報告書』（徳間書店、2012年）20-22頁。

(34) 東京電力福島原子力発電所事故に関し国会及び政府に設けられた委員会の提言のフォローアップに関する有識者会議第1回議事録（平成24年12月7日）9-10頁。なお、この場に黒川も構成員として参加している。また、「東京電力福島原子力発電所事故に関し国会及び政府に設けられた委員会の提言のフォローアップに関する有識者会議報告書」（平成25年3月）16頁参照。

ていない」機関へと転落する。

(3) 真実の発見に向けた国政調査権

ただ、これについては、議員個人の意欲や資質以上に、中井正一が指摘するような集团的思惟の構造に欠ける点に問題があるのではなからうか。別の言い方をすれば、議会における「あるべき議員」のロールモデルが欠如しているのである。この点は、証人喚問において「人民裁判的な国政調査権の行使」が行われるのと同通する課題である。筆者は別稿において、証人喚問のあり方に関し、議会としての事実認定を調査結果としてまとめて報告書形式で示すことの重要性を指摘したことがあるが⁽³⁵⁾、**・****集****団****と****し****て**調査研究に従事するために国政調査権を行使すべきとの提言は以前から存在する。その場合、事前に喚問に臨む委員会の議員全員が打合せをし、「極端ないい方をすれば、証人尋問をする委員の発言は、その一言一句まで委員会の合意が必要だということになる」⁽³⁶⁾。

こうした発想は、中井正一が1936年に著した「委員会の論理」において示した集团的思惟機構の構想にも見ることができる。中井は、「言う言葉」から「書く言葉」をもつようになるのに人間はどんなに苦勞したかと述べる。その際、中井は「凡ての読者が執筆者になる」ことを要求していたが、現実にはそうでないことへの憤りを示していた⁽³⁷⁾。また、「『印刷される言葉』を発見したことは、大勢が共に話し合う機会・可能性の確保でもあった。しかし、人々は、話し合いはしなかった」⁽³⁸⁾とも言う。

中井は、国立国会図書館を自身の理想を体現する機構として構築しようとしたのであろう。だが、そうした「委員会の論理」は、むしろ議会本体に必要な活動原理だったのではなからうか。市井にいる全ての人々を書く言葉を求める中井の要求は酷であるとしても、議会の議員にそれを求める

(35) 岡田順太「地方議会議員の憲法的意義と役割—議員定数削減問題と調査能力の向上に向けて—」選挙研究34巻1号(2018年)106-117頁。

(36) 松沢浩一「国政調査権の運用上の問題点」立法と調査100号(1980年)95頁。

(37) 中井正一(久野収編)『美と集団の論理』(中央公論社、1962年)3-63頁、206-207頁。

(38) 中井正一『文化と集団の論理(中井正一全集第4巻)』(美術出版社、1981年)35頁。

ことは可能であろう。そして、「言うだけ」の政治家から、「書く」政治家への転換が議会制民主主義の質を高めることにつながるのではないだろうか。現実政治における「熟議」民主主義は、討論番組よろしく「言う言葉」の投げあいに終始し、熟慮も討議もない状況にある。まさに「書く言葉」というフィールドに立ってこそ、平等で対等な、そして理性的な発言者の討議が可能となり、自ずと熟慮が働くようになるのではないか。もちろん、政治家の信条は対立の契機を含むものであるが、その論争の基礎となる「事実」を検証可能な「書く言葉」によって確定してから議論を行うことは可能であろう。そこで、ようやく「議論が噛み合い」、「政策のやり取りが多い」、「同じ質問が繰り返されない」議会が現れ、熟議が行われるようになる。

政府に対して公文書管理の厳格化を要求するとともに、そこで作成された記録をもとに調査をして真実を発見し、それを基にした熟議を行うという、いわば「書く言葉」のフォーラムとして議会を位置づけることが今日、一層求められているように思われる。ここに至り、議会制民主主義とアーカイブズとの密接な憲法的関連性が見出さる。

総括——デジタル化時代の人文・社会科学とは

（1）デジタル思考化への危惧

一般に「デジタル化 (digitize)」とは、電子的処理が可能になるような形式 (0 と 1) に情報を置き換えることをいう。そのためには、様々な事象を分節化し、規格化していくことが欠かせない。公文書というのは、行政機関などの国家活動の一瞬を捉えて切り出し、規格化された形式に収めるものであり、作成・記録・保管においてデジタル化に最も適している。その意味で、情報通信技術の発達によって、膨大な情報を高速で処理することが可能になった現在、公文書のデジタル化が進むのは不可避であり、官庁ごとの書類文化は徐々に淘汰される運命にある。

だが、その公文書をどう活用するかについて、デジタル的に考えても答えは見出し難い。公文書管理法や行政情報公開法からは、情報開示請求に備えること、管理の不備を非難することといった「0か1か」の判断は可能であるが、その先の政治的な「アナログ」判断の回路からは切り離されている。これが公物法としての公文書管理法の限界であって、公園を整備するのが行政の役目であり、いかに公園で楽しく過ごすかは利用者各人の判断に任さざるをえないのと同じことである。結局のところ、技術は使い手次第ということに帰着する。だが、問題はそうした行政的な制度枠組みに人間の思考が規律されてしまう「逆転現象」であろう⁽³⁹⁾。

これを敷衍すれば、デジタル化時代において危惧されるのは、人間の思考そのものが「デジタル思考」化してしまうことである。ここで言う「デジタル思考」とは、第一に、0か1かという単純化された思考と、理論を深めるが故の視野狭窄である。これに対しては、原理・原則を踏まえつつ、それを超越する非常識・予測不能な構想を追求することが必要となる。第二は、細分化された理論の偏重と経験から得られる知見の軽視である。これに対しては、学際的観点から問題の本質を分析し、実践を重んじる理論構成に向けた努力が必要となる。そして、第三は、人間がメディア(道具)化されてしまうことである⁽⁴⁰⁾。これに対しては、日頃からの豊富な知識と教養の積み重ね、さらに、たゆまぬ批判精神・情熱を持ち続けること、一言で言えば「人間性の回復」がテーマになると思われる。

(2) アナログ的「執政」とデジタル的「行政」

中井正一は、本来、美学者であり、広範な守備範囲を持った思想家でもあった。その構想が国立国会図書館創設という現実政治の実践へとつな

(39) これをアーキテクチャ論として扱うことは可能であるが、本稿の範囲を超えるので省略する。関連する問題意識として、松尾陽『『法とアーキテクチャ』研究のインターフェース—代替性・正当性・正統性という三つの課題』松尾陽編『アーキテクチャと法—法学のアーキテクチャルな転回?』(弘文堂、2017年) 27-28頁参照。

(40) ここでの「メディア」の意味については、マーシャル・マクルーハン(栗原裕・河本伸聖訳)『メディア論—人間の拡張の諸相』(みすず書房、1987年) 参照。

がったということは、今日の人文・社会科学にとって大きな示唆となるのではないか。彼は副館長に就任して3年ほどで他界してしまう。もし彼がその後も国立国会図書館の運営に携わり、初代金森徳次郎館長の後、二代目の館長になっている姿を想像すると、今とは全く異なる政治状況が浮かんでくる。中井という人物は、美学に裏付けられた「執政」的思考と、図書館実務における「行政」的思考とを両立させつつ、現実的な課題に対処していた好例といえよう。彼はアナログ的に描かれた「執政的」構想を、デジタル的に制度化する「行政的」思考により具体化しえたのである。人文科学と社会科学とを貫く中井正一の構想とその生き様は、デジタル化時代の負の側面に抗う道標となる。

とかく「行政」的思考というのは、統一性や整合性に依拠した予測可能な問題対処を行う半面、視野の狭い判断に陥りやすい。他方、「執政」的思考というのは、そうした枠にとらわれない魅力を有する半面、執政者の主観に左右されやすい。前者は紛争の予防と解決に向き、後者は価値の創造に向いている。いずれかが正しいわけではなく、両者のバランスが肝要であるが、これらを併せ持つことは難しい。これを克服し、公文書管理法を政治的な判断の回路に結びつける道筋を探ることが、科学としての憲法学の役割であろう。その際、主観的価値の反映たる「美」を科学的客観性をもって追究した中井の学問的姿勢は参照されて当然である。

「少なくとも法科大学院設立以降の法学教育では、個別具体的な問題での権利利益の『射程』を見極める思考能力がますます重視されている。要するに、あまり大きな話は実用的でなくなっている」⁽⁴¹⁾との指摘は確かであり、中井正一の構想は「あまりに大きな話」である。だが、実用的ではないかといえ、そのようなことはなく、記録の軽視が目にあまる今日の政治状況に対処するには、それくらい「破天荒」でなければ政治不信を払拭しえない。およそ「0か1か」で「正解」を求めがちな受験生的思考で

(41) 吉良貴之「法律家を目指す人々に基礎法学は『すぐ役に立つ』法学セミナー771号（2019年）10頁。

は、升を以て石を量ることになろう。

(3) 歴史的知識の再認識

安酸敏眞は、その専門領域である文献学本来の任務について、「人間精神から産出されたもの、換言すれば、認識されたものの認識」であると言
い、「史記は文献学の目的ではなく、史記に書き記された歴史的知識の再
認識こそ、その目的とすべきである」とも述べている⁽⁴²⁾。歴史的知識の再
認識は、アナログ的に全体像を把握しつつ、デジタル的に仔細を分析する
ことで可能になると思われるが、それが人文・社会科学共通の任務とも言
えるだろう。

これを法学に置き換えれば、「法令は法学の目的ではなく、法令に書き
記された歴史的知識の再認識こそ、その目的とすべき」となる。そして、
本稿における一連の考察は、憲法や法律の条文だけでなく、その背景にあ
る「歴史的知識の再認識」を目的としつつ、憲法制定当時の思想を踏まえ、
今日的課題に対する解決策の一端を見ようとするものであった。同時にそ
れは、「少なくとも法科大学院設立以降の」憲法学の限界をも浮かび上が
らせたのではなかろうか。

引き続き憲法学が社会科学の一領域に位置づけられるのであれば、教養
と専門性を併せ持つ人文・社会科学の融合された理論の構築とその実践者
の涵養に努めなければならない⁽⁴³⁾。こうした面から、健全なデジタル化時
代の形成に寄与する憲法学の可能性がますます増大していることを指摘
し、ひとまず擱筆したい。

【追記1】 鈴木孝之先生は、公正取引委員会の総務課長時代、国立国会図書館支部
図書館である公正取引委員会図書館長を兼務されている⁽⁴⁴⁾。私的な懇親会の折、そ

(42) 安酸俊眞「アウグスト・ベークと文献学」北海学園人文論集37号(2007年)141頁。

(43) より具体的な考察として、岡田順太「憲法学の立場から考える『臨床』」白鷗大学
法科大学院紀要9号(2015年)107-125頁。

(44) 鈴木孝之「図書館は一生の友」図書館だより(白鷗大学)50号(2017年)1頁。

の裏話などを拝聴できたのは懐かしい思い出である。短い間であったが、法科大学院及び法学部の同僚として勤められたこと、また、法科大学院長としての鈴木先生にお仕えできたことは貴重な経験であった。ここに、白鷗大学在職中のご厚誼に感謝申し上げるとともに、鈴木先生の益々のご健勝をお祈り申し上げたい。

【追記2】本稿は、科学研究費補助金（基盤研究（B））「市民社会における記録とアーカイブズの意義に関する国際比較研究」（課題番号16H03705）の成果の一部である。

（獨協大学法学部教授・元本学法科大学院副院長）