

論 説

憲法秩序とアーカイブズ

— 「国権の最高機関性」論・再考—

岡 田 順 太

はじめに⁽¹⁾

本稿は、アーカイブズ⁽²⁾の憲法上の位置づけについて、国立国会図書館法の制定過程と近年の改正状況の分析を通じて、その思想的道筋を模索しようとして試みるものである。もちろん、日本国憲法の条文に「アーカイブズ」の文言やそれを予定したと読めるような規定は存在しない。また、憲法制定過程においても、当時の憲法制定者たちがアーカイブズの存在を認識していたということはかなり難しいといえよう。

しかしながら、日本国憲法上、国権の最高機関とされる国会にとって、不可分の機関ともいえる国立国会図書館の設立過程をみると、今日の公文書管理法（平成21年法律66号）制定において強調された民主主義社会におけるアーカイブズの意義などという理念において共通する点が数々見出されるところである。

そこで、以下では、憲法秩序という観点から、まず国立国会図書館の館長の法的位置づけないし「権威」が変化した2005年の法改正を取り上げ

(1) 本稿は、2011年4月24日に開催された日本アーカイブズ学会での研究報告原稿に加筆修正を加えたものである。なお、補論部分は、別途私的な研究会で発表した内容をもとにしている。

(2) 拙稿「アーキビストの憲法的意義」白鷗大学論集（2011年）146-147頁。

つつ、国立国会図書館法制定当時の理念を振り返りたい。その際、わが国固有ともいえる支部図書館制度についての検討と国立国会図書館初代副館長であった中井正一の構想を取り上げつつ、再び法改正による館長の位置づけの変化の問題へと戻っていく。その検証過程において、今日、アーカイブズがどのようにして憲法秩序に位置づけられ、また、今後、位置づけられるべきであるのかについて、方向性を見出していきたい。

なお、補論として、具体的な制度設計のための視座・私案を提示する。

1、憲法秩序と国立国会図書館法

(1) 憲法秩序の意義

本題に入る前に、ここで本稿で用いる「憲法秩序」の語について確認しておきたい。憲法秩序の語は、憲法学界でも一般的に通用する段階にはまだ至っていないと思われるからである。代表的な憲法秩序の説明としては、次のものが挙げられる。

憲法秩序は憲法典だけでなく多くの憲法附属法その他の法令によって成り立つものということ、したがって、たとえ憲法典は変わらなくても、憲法附属法の改正などを通じて憲法秩序は変わりうる⁽³⁾

こうした観点からすると、例えば、小選挙区制を導入した公職選挙法の改正、内閣総理大臣のリーダーシップを発揮しやすくするように調整権限などを明記した内閣法の改正、政府委員制度を廃止した国会法の改正などは、憲法秩序の変動をもたらしたといえる。そうなると、憲法典としての日本国憲法自体は、施行以来60年以上改正がされていない訳であるが、その他の法令の変化によって、憲法秩序が変動していると考えられるのである。

(3) 大石真『憲法秩序への展望』(有斐閣、2008年) 3頁。

本稿では、憲法秩序の意義を、「固有の意味の憲法によって形成される法秩序」として用いる。「国家統治の組織と作用に関する基本法」を「固有の意味の憲法」と定義すれば、「憲法秩序」は固有の意味の憲法にとどまらず、そこから派生的に生じてくる法秩序を含めて動態的に捉えるべきものとなる。

そもそもここで取り上げる「アーカイブズ」の概念自体が、単なる文書館や文書群といった静態的な存在を指すのではなく、「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、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る⁽⁴⁾」というように、動態的かつ包括的なものであり、かつ、様々な局面においてその存在を見出すことができるのである。動態的な「秩序」という次元に並べてみることで、憲法とアーカイブズという、従来、その連関が意識されてこなかった存在に、結節点を見出すことが可能になるといえよう。

(2) 国立国会図書館法の意義

さて、ここで国会について目を転じてみると、憲法41条には「国権の最高機関」及び「国の唯一の立法機関」との規定がなされている。そして、その機能を実効性のあるものにするために、国会法などの法律、衆参両議院の議院規則が憲法附属法として制定され、この他、議会慣例などが憲法附属法とともに憲法秩序を構築しているといえるのである。

その根幹をなす法律である国会法を見ると、130条で「議員の調査研究に資するため、別に定める法律により、国会に国立国会図書館を置く」との規定が置かれている。国会法制定時においては、国立国会図書館の前身である国会図書館の設置が想定されているが、法案提出者の趣旨説明にお

(4) 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。

いて、「この図書館は、単なる書庫ではありません。」⁽⁵⁾と、いうように、新憲法における国会の位置づけと図書館とは密接に関わるものなのである。

今や國會が國權の最高機關となる時、現在のごとき貧弱な図書館、否圖書室では、われわれの欲望をとうてい充たすわけには参りません。われわれは動く図書館、すなわち調査機關を完備する図書館をどうしてもたなければなりません。……それにも増して、この図書館に完全な人的要素を配置し、各種の調査研究に専門的に従事せしめ、図書館というよりも、むしろ調査局、研究所としたい熱望をもつておるのであります。⁽⁶⁾

ここでの国会図書館に国立図書館（図書館のナショナルセンター）としての機能を加え、現在の国立国会図書館の設置へと結びついていくのであるが、その設置における理念は当初から変わることがない。

このように考えていくと、国立国会図書館法も憲法附属法であり、憲法秩序を構成する一要素であると理解できると考えられる。特に、国立国会図書館法の前文には、「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。」と規定され、憲法典と一体の法律として制定され、国会とともに憲法秩序を構築する役割を果たす機関の創設を企図した立法者の意思を見ることができよう。

2、国立国会図書館法改正の意義

そうした国立国会図書館法であるが、2005年に図書館長の待遇を引き下げる改正が行われている⁽⁷⁾。これは、図書館長のポストが、近年まで衆

(5) 91帝國議會衆議院議事速記録12号(昭和21年12月18日)136頁〔田中萬逸議員説明〕。

(6) 同上。

(7) 正確には、国立国会図書館法の一部を改正する法律案(平成17年法律27号)により、本法の4条2項4段「館長の待遇は、國務大臣と同等とする」の規定が削除され、一般の国会職員と同様に国会職員法25条3項に基づき「両議院の議長が、両議院の議院運営委員会の合同審査会に諮ってこれを定める」規程に給与額が規定されることになり、そこで副大臣相当額の金額が定められるに至ったのである。

参両院事務総長経験者の「天下り」ポスト化された常態と、その厚遇への批判を背景としたものである。官僚の天下りと同様に、国会においても議会官僚と呼ばれる国会職員が図書館長のポストを指定席として独占してきた実態がやはり天下りとして槍玉に挙げられたのである。しかも、その給与は、主な利用者である国会議員の歳費よりも格段に高い国務大臣相当と法律に明記されていたので、これを引き下げようということで、与野党が足並みを揃えて改正を進めていった。

改正法案の趣旨説明では、「これは、国会職員法等の給与に関する規定との関係を整理しようとするものでありまして、館長等の職責、国立国会図書館の任務、位置づけを変更するものではありません」⁽⁸⁾と述べられている。しかし、これは、見方によっては憲法秩序の「静かな」しかし「重大な」改変と見ざるを得ないと考える。その際はほとんど議論にならなかったが、先ほどの国立国会図書館法前文に掲げられた制憲当時の高い理念と構想の大きな敗北とあってよいのではないだろうか。改正法案審議にあたり、国会の会議録に残っている唯一の問題提起が、次の発言である。

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。⁽⁹⁾

国立国会図書館長の待遇が国務大臣相当とされた経緯については、あま

(8) 162国会衆議院運営委員会図書館運営小委員会議録3号(平成17年3月23日)1頁[黒澤隆雄国立国会図書館長説明]。

(9) 同上[穀田恵二オブザーバー発言]。

り明確ではないものの⁽¹⁰⁾、これを「独立した行政機関の長」に見立てて、
国務大臣級の扱いをすべきとされたようである⁽¹¹⁾。戦前は官僚が独占して
いた情報を一挙に集約し、国会に提供する「情報省」的な位置づけであっ
たようにも思われる⁽¹²⁾。初代金森徳次郎館長も「国会専属の一大調査機関
がなければ国会制度は完備しないのである。……名は図書館であるがその
実は立法資料調査機関であるのだ」と述べていた⁽¹³⁾。

そうした意味でも、本件改正は、憲法秩序に結びつく憲法附属法に関す
るものであり、通常法律改正とは一線を画した慎重さが必要であった。

そもその問題は、議会官僚による図書館長ポストの私物化であって、
法制度そのものに問題があったとは思われない⁽¹⁴⁾。結果的には、議会官僚
による天下りポストを念頭に置いたレベルへと格付けを下げて、実態を追
認してしまっただけである⁽¹⁵⁾。むしろ、これを機に、憲法定制当時の忘れ
られた「理念と情熱」に再び政治的焦点を当てるべきではなかっただろう
か。国立国会図書館長が両院議長に任命される国務大臣相当の公職である
という、法的地位ないし権威の重さを理解し、適材を充てていくのでなけ
れば、本末転倒の批判は免れないであろう。

それでは、次に立法当時の「理念と情熱」はいか程のものであったの

-
- (10) ちなみに、国立国会図書館創設時にアメリカから使節団として派遣されていたク
ラップとブラウンによる覚書によると、館長の地位は、「図書館サービスの助成上最
も重大な職責をもつ人となる」としつつも、「俸給、手当及び割増手当は各省の次官
より少ないものであることをここに提言する」としており、国務大臣待遇はアメリカの
考えではなさそうである。国立国会図書館編『国立国会図書館三十年史(資料編)』
(国立国会図書館、1980年)318頁。
- (11) 日本経済新聞政治部編『永田町インサイド—あなたの知らない政治の世界』(日本
経済新聞社、2005年)55頁。
- (12) 本件については、国立国会図書館職員有志を中心とした研究会に参加させて頂き、
有益な示唆を得た。この場を借りて御礼を申し上げます。
- (13) 磯村英一・松浦総三編『国立国会図書館の課題』(白石書店、1979年)139頁。
- (14) 実際、この問題は1970年代にも日本図書館協会や国立国会図書館職員組合などから
も改善を求められていたのであるが、放置されたまま今日に至っている。同上書188-
200頁。
- (15) 2007年に就任した第14代館長は、国会外部からの初めての起用であるが、その経
緯は本来の館長候補者であった者が衆議院事務総長時代に国政調査活動費を料亭代な
どに充てていたことが判明したためであって(朝日新聞(2007年3月15日))、偶然
の産物であるといつてよい。

か、これを法制度として具体化する上での問題はなかったのか、検討してみたいと思う。

3、憲法秩序におけるアーカイブズ

(1) 支部図書館制度の構想と実際

結論から述べれば、現状の体たらくがある一方で、国立国会図書館創設当時の期待が過度であったこともまた事実であると言わざるを得ない。戦後、アメリカの議会図書館を参考にして創設された国立国会図書館であるが、「国権の最高機関」の要として、高い期待が寄せられたことは確かで、その考え自体に誤りはない。ただ、理念と制度が先走りすぎて、実態がついて来ないということはままたまあることである。

その一例を、国立国会図書館の支部図書館制度に見ることができるであろう。副館長を務めた酒井悌は当時の様子を次のように語っている。

特に支部図書館制度の構想については世界の図書館史上破天荒ともいえる制度であって、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。⁽¹⁶⁾

支部図書館制度というのは、各省庁及び最高裁判所に置かれた図書館を国立国会図書館の支部とする仕組みである。世界的に見てもこのような例はない。国会の機関が、行政機関及び司法機関内部に支部を設けるという構想は、図書館界にとどまらず、法学界の考えからも特殊であると言わざ

(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。

るを得ないであろう。国立国会図書館法が「国立国会図書館は、中央の図書館並びにこの法律に規定されている支部図書館及び今後設立される支部図書館で構成する。」(3条)と定めるように、制度上は、行政府・司法府の組織の一部が、国立国会図書館長の管理下に置かれることになる。同法が「館長が最初に任命された後六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、本章の規定による国立国会図書館の支部図書館となる。」(20条)と規定するように、有無を言わず行政府・司法府の図書館は、立法府によって「占領」されるのである⁽¹⁷⁾。そして、支部図書館を窓口として、国会へ情報を集約させようという狙いがそこには存在している⁽¹⁸⁾。

この点、公文書管理法制定に際し残された課題として、国立公文書館が議会資料や裁判所資料の扱いをどうするかというものがあったが、そこで三権分立が議論の壁となっていたことを考えると、支部図書館制度というのは何とも画期的な仕組みであるといわざるを得ない。

もっとも、この支部図書館の構想は、アメリカ議会図書館の使節団によるものとされているが、「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」⁽¹⁹⁾という証言があるように、使節団の間で、必ずしも仔細に制度設計がなされた上での提言ではなかったとされている。手本となるアメリカの議会図書館ですら導入していない制度であるから、理念的には共通するものがあっても、その結果は未知数であり、具体的な制度設計となると、意見の足並み

(17) 支部図書館のより具体的な位置づけは、その後の「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」(昭和24年法律101号)によって明確化されている。

(18) 国立国会図書館創設当時の参議院図書館運営委員長であった羽仁五郎は「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、情報公開制度以上に意義のあるものであると捉えているようである。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。この点、近年の情報公開法制定に際して、国政調査権との関係が論点となったことを想起すべきであろう。原田一明『議会制度—議会法学入門』(信山社、1997年)86-88頁。

(19) 同上書13頁。

が揃わないのも当然であろう。

言ってしまうと、アメリカ議会図書館に遠く及ばない実態にあった日本の状況を踏まえ、その手本となるアメリカを超えるような仕組みを理念先行で導入したところに、当初から問題をはらむ制度であったのである。

もちろん、資料収集の重複を防ぐなどの意義は果たせたであろうが、図書館の連携協力によっても代替可能であり、わざわざ支部として位置づけるまでの必要があったのかということ、今日の状況を見る限り、疑わしいと言わざるを得ない。対等な連携協力関係ではなく、支部制度とする本来の意義はどこに見出せるのであろうか。

この点、蟻川恒正は、「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の思想との幸福な結合の所産である」⁽²⁰⁾としながら、その制度設計上の不備を次のように指摘している。

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⁾

支部図書館制度は、情報拠点としての図書館を「占領」して、国立国会図書館に情報を一元化することを企図していた。それによって、国会議員は国立国会図書館を通じて、また、国民は国会議員を通じて、あたかも水晶玉をのぞくように、あらゆる情報を見ることができると考えたのであろう。しかし、「図書館」という装置がそれに適任であったかということ疑義が残る。その点を、蟻川は次のように指摘する。

(20) 蟻川恒正「文書館の思想」現代思想32巻12号(2004年)87頁。

(21) 同上91頁。

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。図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。⁽²²⁾

図書館は、蔵書を主題別に分類し配架する原理を有する図書館とは異なる原理で動いている。その基本は、文書作成の組織ごとに管理単位を置く「出所の原則」と、文書作成の配列をできるだけ維持する「現秩序維持の原則」にある⁽²³⁾。支部図書館構想は、現場において実際に行われる「技術」への理解又は関心に欠けていたため、理念を制度設計に落とし込むことに失敗した訳である。

しかしながら、国立国会図書館創設ときに図書館の原理への理解を要求することが酷であるのも確かである。むしろ、明治憲法下において行政官庁が優位だったものを、新憲法下で国会優位に転換していくという理念を実現するために、情報拠点として国立国会図書館が重要な要素になるものとして位置づけたのは、優れた知見であったと言えよう。そして、国会が行政官庁を「占領」という発想もそのためには不可欠であり、そこに上位下達・指揮管理関係を基礎とする支部図書館制度の必要性がある⁽²⁴⁾。

そこで、我々は、図書館とは区別される文書館すなわちアーカイブズの

(22) 同上。

(23) 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）17頁。

(24) 金森徳次郎は、「行政官庁や裁判所にも完全な調査施設がなければなるまい、これは従来とてもあった。しかし不十分であったと同時に各庁間の総合的利用を便利にする方法が欠けていた」（磯村ほか編・前掲注（13）141頁）と情報の偏在についても問題視しており、国立国会図書館がそうした情報の搅拌機として機能することも意識していたようである。この点が、行政官庁を一まとめにして向こうに回し、「占領」が必要と唱える羽仁五郎との温度差であろう。

原理への理解を加味し、支部図書館制度の内実を改めていくことが必要なのではなかろうか。まさに、憲法秩序において要請されながらも具体化に失敗したアーカイブズ機能の現実化こそが、当時の「理念と情熱」を甦らせ、歪められた憲法秩序の修正を可能にし、国会を中心とした民主政を実現する手立てとなるのであろう。

(2) 中井正一の構想とアーカイブズ

さて、ここで初代の副館長であった中井正一が描いていた理想の図書館像に触れてみたいと思う。参議院図書館運営委員長だった羽仁五郎は、中井を初代の図書館長に強く推していたと言われているが、まさに二人は、二人三脚で国立国会図書館の理想の実現に取り組んでいた。また、金森館長よりも、実質的な国立国会図書館の運営については中井副館長がリーダーシップを取っていたと評される⁽²⁵⁾。それゆえ、国立国会図書館という制度に精神を吹き込んだ中井の図書館構想を知ることが、さらに国立国会図書館の理想型を明らかにする一つの手立てとなるであろう。

中井は、「世界の現段階の文化は、もはや知識は大きな組織で集団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」として図書館の社会的意義を示している⁽²⁶⁾。今日において、知識は組織立って政治に活用されるものであり、その具体的な装置が議会図書館となるという位置づけを示しているのである。

さらに興味深いのは、中国の古典『資治通鑑』に登場する諫官^{かんかん}の役割を、国立国会図書館の意義と重ね合わせている点である。

よき意図を常に圧さえて来た政治に対して、真の現実^{まの現実}に密着しながら

(25) 佐藤晋一『中井正一・「図書館」の論理学』(近代文藝社、増補、1996年)259頁。
 (26) 中井正一「知識と政治の遊離」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—』(てんびん社、1972年)17頁。

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づけて来た。……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、ここに作るどころの機関として国立国会図書館ができたのである。このことを、如何に彼等が待ちわびて死んでいったことであろう。⁽²⁷⁾

中国の古典に登場する官僚には、君主に冠を差し出し、死を覚悟して君主を諫める者が数多く登場し、それを「諫官」と呼んで、正しい方向に政治を導く存在であると中井は意義付けている。そして、国立国会図書館が現代の諫官組織としての役割を果たすことを期待しているのである。

ここで、再び支部図書館制度の話に戻るが、この制度を企図する点は、①官僚主導の政治を脱却し、政治主導（すなわち、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（すなわち、憲法41条が規定する国会の「唯一の立法機関」性の実質化）、にあると考えられる。その上に立って、中井の構想は、組織立った知識の集約機関である国立国会図書館を、さらに国会に対する「現代の諫官」として位置づける点に特徴があったといえるだろう。

このことを踏まえれば、国立国会図書館長が、三権の長である両院議長に仕えつつ、政治を諫める役割を果たすものとして、国务大臣級の格付けがふさわしい職位となっていたのではないだろうか。

そうした格付けとともに、国立国会図書館長は、「職務の執行上過失がない限り在職する。館長は、政治活動を慎み、政治的理由により罷免されることはない。」（法4条2項）とあるような身分保障のほか、同法15条・

(27) 中井正一「真理は我らを自由にする」同上書91頁。

16条に規定される調査及び立法考査局の設置権及び人事権という権限が法的に認められている訳であるが、現代の諫官の長官たるにふさわしい法的地位・権限としてみれば、必ずしも過大な待遇ではないようにも思えてくる⁽²⁸⁾。この点は明らかでないが、中井は、法の定める館長の地位に、積極的な意義を読み込んでいたとも考えられるのである。

しかしながら、「世界の図書館史上破天荒」な支部図書館制度と同様に、破格ともいえる館長の待遇は、既述の通り、初代金森徳次郎館長を除いて両院事務総長経験者がその座に就く慣例が確立し、不釣り合いなものに変わっていく。国会議員や世論の目には、それが議会官僚の既得権益として映らず、当初の構想を看板倒れにする状況を作り出してしまったと言えるであろう。長年、議会の忠実なる僕として務めてきた事務総長経験者に、君子豹変すとばかり、現代の諫官となることは期待できない⁽²⁹⁾。

2005年の改正は、天下りというある種の病理現象を取り除く外科的手術であった訳であるが、羽仁・中井の構想した憲法秩序は既に空洞化しており、法改正による館長の地位の格下げによって、名実ともに破棄されたとと言えるのであろう。

とはいえ、実際のところ、金森館長退任後に2年近く(1959年5月3日～1961年4月5日)館長ポストが空席になったことなどを考え合わせると、適任者探しは容易ではなく、そもそも無理な構想だったとも考えられる。事務総長経験者を「充て職」とすることは、国会対応を無難にこなすという観点からしても、館長不在よりは、政治的合理性のある判断と言えなくもない。現実的な政治実態を見れば、それがむしろ生理現象と呼ぶべきであるとも考えられる。ただ、それで「この図書館は、単なる書庫ではありません。」と堂々と言えるのだろうか。

(28) ちなみに、アメリカの議会図書館長(Librarian of the Congress)の給与は、Level II(副大臣相当)である。2 USC 136a-2.

(29) この点、アメリカの連邦議会のように上下両院の事務総長が政治任用ならば、別であるが。

4、小 括 一未完のプロジェクトとしての「公文書ルネッサンス」

もちろん、近代的なアメリカの議会図書館制度に、中国古典を基礎とした政治道徳を加味した中井の構想は、日本的融合志向の産物として理解できなくはないが、近代法の制度設計において、政治道徳は切り離して考えるべきであろう。失敗をしても責任を取らない風潮が蔓延する今日にあって非常に重要なテーマとはいえるが、諫官となるかどうかは主観的な価値の問題であり、これを制度設計に落とし込むのは少々無理がある。

そこで、文書館の原理、アーカイブズの観点から、羽仁や中井の構想に応える方策を考えてみたい。

今般の公文書管理法の制定とアーカイブズ・アーキビストの新たな役割について、筆者は、民主政の不可欠のアクターとして意義付けるべきことを述べたところである⁽³⁰⁾。いわゆる「公文書ルネッサンス」⁽³¹⁾の語が用いられる時代にあつて、アーカイブズが憲法秩序の一要素となりつつあるという点は、好むと好まざるとにかかわらず、認めざるを得ない状況判断であると考え。そして、国立国会図書館の創設時に課せられた期待には、中井正一らのまだ見ぬアーカイブズへ向けられたものが含まれているのである。その延長線上で、「公文書ルネッサンス」を位置づけてみることもまた可能ではないだろうか。

そうした観点から、今後議論されるであろうアーカイブズのナショナル・センターとしての国立公文書館の意義の見直しに際しては、国立国会図書館制度を含めた総合的な議論が必要になると考える。そこでは、日本国憲法制定・国立国会図書館創設当時には、未分化だった「図書館の原理」と「文書館の原理」を再構成しながら、改めて制度設計をし直す必要がある。特に、支部図書館制度については、改めて「文書館の原理」に基づいたアーカイブズ化が検討されてしかるべきと思われる。

(30) 拙稿・前掲注(2) 151-152頁。

(31) 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)。

この段階に至り、アーカイブズが憲法秩序の構築に不可欠な要素であるということ、憲法が採用する民主主義原理とアーカイブズの役割が密接に関連するものであるということが、より明確に示されることとなるであろう。

もっとも、これらの点について、アーカイブズ関係者の見解は必ずしも一致していないきらいはあり、関係者の熟慮と討議を重ねてもらいたいところではある。

補論「国権の最高機関性」論・再考

—— 図書館・アーカイブズ機能の観点から ——

1、国権の最高機関の意義・再考

(1) 問題の所在

それでは、憲法制定当時の国立国会図書館構想を憲法秩序の中にどのように具体化していけばよいのであろうか。そのために、まず、国会の憲法上の性質である「国権の最高機関性」(41条)について考えてみたい。これまで図書館・アーカイブズ機能について、憲法秩序の観点からの位置づけについて述べてきたところであるが、より具体的な根拠条文として「国権の最高機関性」にそれを読み込むことができるのではないと思われるからである。そうした解釈の上に制度設計をすることで、より憲法との不可分一体性が明らかになり、情報公開制度や公文書管理制度の分野における議論の地平を広げることが可能になろう。

国権の最高機関性をめぐる憲法論争について、いまさら「蒸し返す」ことが本稿の目的ではない。ただ、国会の形骸化が進む今日において、「憲法学は『国権の最高機関』の再生にどのような理論的枠組みを提供することが可能なのであろうか」⁽³²⁾という問いかけに、一つの提言を具体的に試

(32) 土井真一「『国権の最高機関』論の再検討」法学論叢148巻5・6号(2001年)285頁。
同論点に関する憲法上の論争は、同論文に詳しい。

みようとするものである。

(2) 最高機関性と国政調査権

憲法41条の「国権の最高機関性」の法的意味については、一般に、国会が主権者である国民から直接選挙された議員で構成され、国政の中心的地位を占めるという政治的美称との理解がなされている。

この国権の最高機関としての位置づけは、GHQ 内部での日本国憲法構想時から一貫しているのであるが⁽³³⁾、GHQ の司法部起草小委員会案において、例えば、基本的人権に関する事件を除き、最高裁が行った憲法判断を国会の審査の対象として、総議員の3分の2の賛成で覆することができるとする規定が提示されているように、当初は最高機関に見合った具体的な権限を伴うものであった⁽³⁴⁾。この段階では、国会は名実ともに国権の最高機関といってもよい存在であり、明治憲法下の天皇か、あるいは、当時の暫定的な主権者であった連合国軍最高司令官 (SCAP) の代替物とみることもできるであろう。しかしながら、憲法制定過程において、権力分立への配慮からか最高機関という文言だけが残り、それに見合った権限は与えられないというアンバランスが生じてくる。

その後、条文上のアンバランスを理論的に埋めるべく、新憲法案の審議過程において、最高機関性に関する憲法学的な議論が展開されるのである。ただ、そこでの議論は、主権論に基づくものであり、いわば国会が「全能の神」たりえるのかとするものであるが、肝心な点、すなわち、最高機関であるとして、そこから憲法上与えられた権限以上のものが具体的に出てくるかという議論は第90回帝国議会においてほとんどなされていないようである⁽³⁵⁾。

(33) 同上290頁。

(34) 高柳賢三ほか編著『日本国憲法制定の過程—連合国総司令部側の記録による—I 原文と翻訳』(有斐閣、1972年) 193頁。

(35) 土井・前掲注(32) 301頁は、唯一の例外として「権限帰属が不明な場合の裁定権に関連する佐々木博士の見解であろう」と述べる。

それが、国権の最高機関性が国政調査権という具体的権限と結びつくことによって、再び議論が活発になり、1948年から49年にかけてのいわゆる浦和充子事件において政治的美称説の地位は確固たるものとなる。これは、参議院法務委員会が、地方裁判所の刑事事件について再調査をし、被告人をはじめ担当裁判官までも証人として喚問し、判決内容を軽すぎるとして不当との決議したことから、最高裁から司法権の独立を侵害するとして「深甚な反省を求める」と強い調子で非難を受けた事件である⁽³⁶⁾。ただ、ここで留意すべきは、当時の参議院法務委員会は、恒常的に不当な判決が疑われる裁判を調査対象としており、浦和充子事件はそのうちの一つに過ぎないということである。当時の参議院司法委員会(第3回国会からは法務委員会)における同委員長発言には、国権の最高機関であることと国政調査権を結びつけて、積極的に司法府の活動への調査を及ぼす意欲が強くにじんでいる。

即ち国会は国権の最高機関でありますので、司法委員会が松島丸事件、尾津事件、眞木事件、伊東ハンニ事件、その他これに類するような問題について、何故にこれが未処理のままとなっており、國民に疑惑の念を抱かせるかを徹底的に明かにし、併せて能力のない裁判官、その他好ましからざる裁判官についても十分調査を行い、その結果に基いて最高裁判所に勧告し、その他国会として適当な処置を講じたいと思います。そのためには、事件の裁判官、その他関係人を証人として供述を求めるというようなことをしなければならぬと思いますが、如何でしょうか、お諮りいたします。〔「異議なし」と呼ぶ者あり〕⁽³⁷⁾

このように、いくつかの具体的事件を念頭に、その真相を究明しようと

(36) 浦和充子事件についての参議院法務委員会及び最高裁の見解については、裁判所時報号外(昭和24年5月20日)に掲載されている。

(37) 2国会参司法委員会会議録22号(昭和23年5月6日)1頁〔伊藤修委員長発言〕。

いう方針が示されているのである。特に、尾津事件については、新宿を中心に縄張りを持つ暴力団の刑事手続に関し、政治介入などが疑われ、GHQやマスコミが強い関心を持ったとされ、最高裁自身に内部調査を求め、その報告を聴取するに至っている⁽³⁸⁾。そして、関係者を委員会に出頭させ、証言を得て、本会議で報告をおこなうといった活動をあたかも通常業務として行っていたのである。そこにおける国政調査権の行使に関する当時の参議院司法委員長理解は、次のようなものであった。

少くとも日本の現憲法におきましては、国会はこの三権分立の立場に立つと雖も、最高の機関として、國民の信託に基きまして、主権を行使するところの機関である一面を持つておるのであります。(拍手)言換えて申しますならば、司法、行政、立法等相並ぶうちにおきましても、国会は優位の立場にあるということは疑いないところの事実であります。……ここで我々は注意しなくてはならんことは、憲法の各條章によりまして、司法権の独立を明らかにしております。……これに対しましては、国会と雖も容喙することを得ないということは、これは明らかなる事実であるのであります。……いわゆる司法権の独立という一線を画し、而して憲法六十二條のこの國政調査権は、いわゆる司法行政にも及ぶ、而して個々の裁判に対するところの司法権の独立は相犯してはならないと、かように一線を画しまして、この範囲内におきまして、国会はこの事案に対しまして調査を開始いたした次第であります。⁽³⁹⁾

これは、今日、統括機関説—独立権能説の組み合わせで論じられる立場に分類できるのであろうが、具体的な刑事裁判がその対象とされるように、純粋な司法行政よりもかなり広範な事件を「司法行政」に含めていた

(38) 2国会参司法委24号(昭和23年5月18日)3-9頁〔岸盛一最高裁判所刑事部長説明〕。

(39) 2国会参会議録56号(昭和23年6月30日)756頁〔伊藤修委員長報告〕。

ように思われる。国政調査権に対して、「国権の最高機関」性があたかも増幅器のように機能し、その範囲を広範なものとする理解が広がっていったのであろう。

ただ、こうした参議院司法委員会の理解に対する当初の最高裁の反応は次のようなものであったとされる。

その趣旨は、我々の委員会の考えておつた趣旨は最高裁判所においても遂にそれを是認いたしましたて尤もさような考えで出発されたならば、我々としても双手を挙げて賛成するところであると三淵長官も賛意を表されまして、以来むしろ三淵さん辺りからも協力の立場に立つておられる位でありまして、出発当時においては衆議院におきましても、或いは弁護士会におきましても、いろいろ異論がありましたが、今日におきましては、我々の意図するところがですね、そういう点ではないと、他の部面に……例えば裁判にタッチするとか、或は先程御指摘のいわゆる人事の問題に立入って、他の機構の権限を侵すとかいうような問題ではないと、高所大所に立つてわが司法権の確立を図ろう、最もよき検察制度にいたしたいとかような観点からしてこの調査会は活動しているのだということは、今日の程度におきましても皆是認されておられると、かように考える次第であります。⁽⁴⁰⁾

浦和充子事件について、病床にあって激怒したといわれる当時の三淵最高裁長官が⁽⁴¹⁾、どのような意図で上記のような賛意を示したのか、正確なところは不明である。ただ、初期の最高裁が、下級裁判所の裁判官に対して「旧来の古い殻を脱し、徒に伝統に拘泥して新しい時代に目を覆うことなく、視野を広め、新鮮な時代的感覚と高い識見とを養うことが要請され

(40) 3国会参法務委1号(昭和23年10月15日)3頁【伊藤修委員長発言】。

(41) 山本祐司『最高裁物語(上巻)』(日本評論社、1994年)102頁。

るのであって、かりそめにも官僚的独善に陥るようなことがあってはならない⁽⁴²⁾などと訓示をしているように、国政調査権がその趣旨で用いられることについての理解を示したものと思われる。しかし、その趣旨に合致しているかどうかの判断が参議院側にあるとなれば、もはや国政調査権は、調査を超えた権限となる。国政調査権が国会を「全知 (all-knowing)」の存在から、「全能 (almighty)」の最高機関へと変化させる足がかりになろうとしていたのである。そうした国政調査権の拡大を抑える理論として、政治的美称説が最適であったのはいうまでもない。

とはいえ、政治的美称説の嚆矢をなしたとされる浅井清にあっては⁽⁴³⁾、イギリスの議会主権を念頭に、最高機関の理解は「政治的代表者としての国会に与えられた美称であると解すべき」として法的には最高機関とはいえないとしつつも⁽⁴⁴⁾、「国権」が政治的意味の主権（前文・1条）ではなく、法的意味のそれであることを述べている⁽⁴⁵⁾。その点を敷衍していけば、「国権の最高機関」というのは、そこに具体的な権限が内在されておらず、それだけでは政治的美称の域を出ないが、「国権」すなわち統治権に由来する具体的な法的権限と結ぶつくことで、その法的意義が表れるという「開放系」の規定であると理解することが可能ではないだろうか。

そのように考えれば、国権の最高機関に見合った権限を模索し、具体的な制度設計につなげることが憲法の要請であるといえる。浦和充子事件は、その失敗例であったのだろう。ただ、そもそも国権の最高機関が一刑事事件を取り上げて、大権を振るうという方法自体に問題があったと思われ、国権の最高機関として「全知」の存在に近づく取組み自体を安易に否

(42) 裁判所時報15号（昭和23年8月1日）1頁。大阪造兵廠をめぐる汚職事件への地裁判決をきっかけに、「世の疑惑を招く事態の発生したこと」から、このような指示をしたとされている。同汚職事件については、室伏哲郎「企業犯罪2 横領—大阪造兵廠 政官財山分けの“戦後処理”（ロッキード疑獄特集）」朝日ジャーナル18巻48号（1976年）16-19頁。

(43) 高見勝利『「国権の最高機関」について』法学教室163号（1994年）48頁。

(44) 浅井清『憲法概説』（有斐閣、1948年）123頁。

(45) 同上書121頁。

定すべきではない。そこで金森徳次郎が、「行政官庁や裁判所にも完全な調査施設がなければなるまい、これは従来とてもあった。しかし不十分であったと同時に各庁間の総合的利用を便利にする方法が欠けていた」⁽⁴⁶⁾と情報の偏在について問題視していたように、国会が大局的視点から、大所高所に立って情報の流通をはかることに国権の最高機関性を見出すことはできないだろうか。それは、「真理がわれらを自由にする」との国立国会図書館法前文に規定された理念を、憲法41条の国権の最高機関性に結び付けて理解されるべきとする考え方である。高度情報化社会を迎え、「議会が国政を導く中心的位置にあるためには、もとより、議会は、政府の保有する情報を凌駕するだけの情報を質量とも自らの掌中におさめ、自由に使いこなす力量を身に付けなければならない」のであるが、その意味でもますます国立国会図書館の存在意義は高まるものと考えられる⁽⁴⁷⁾。ただ、その一方で、「調査といっても多くは文献コピーと貸与が多く、調査業務はかなり空洞化している」⁽⁴⁸⁾といった内部の声も存在している。国会が図書館の機能を十分に理解し、それを活用しているように思えないのである。国会の活動を補佐する機関としては、「宝の持ち腐れ」になってしまっている感は拭えない。

そこで、次に、そうした現状を克服すべく、国立国会図書館の意義を改めて考え直してみたいと思う。

2、国立国会図書館の意義・再考

(1) 文書館の原理の再検討

既述の通り、羽仁五郎の国立国会図書館に関する構想は、秘匿的な行政官庁を「占領」して情報を国会の手に集めることにあった。その具体化と

(46) 磯村ほか編・前掲注(13) 141頁。

(47) 高見勝利「新世紀における議会の役割と議会図書館の課題」レファレンス51巻1号(2001年) 21頁。

(48) 加藤一夫『記憶装置の解体—国立国会図書館の原点』(エスエル出版会、1989年) 239頁。

して、世界的に例を見ない支部図書館制度が実現された訳である。ただ、それは図書館の原理によって運営されるものであって、情報公開制度に結びつく文書館の原理によるものではなかった。もっとも、昨今の公文書管理法制定によって、ようやく文書館の原理が法制化されたことから、憲法制定当時において文書館の原理を認識・理解することの方が難しかったと思われる。ただ、公文書管理法制定によって、アーカイブズが民主主義に不可欠な要素であるという意義が再定位された訳で、見方によっては、羽仁五郎らが描いた当時の理念がよみがえり、具体化しつつあるとみることもできるであろう。

その意味で、現行の公文書管理法の射程から国立国会図書館の存在が抜け落ちているのは、大きな欠陥といえるのかもしれない。しかも公文書管理法は、主務官庁が内閣府という具合に、行政主導での公文書管理制度を構築するものである。現行法は、行政実務の現状をよく勘案し、身の丈にあった現実的な制度構築を図っていると評価できるものであるが、ともすると公文書管理自体が目的化し、事務処理の煩雑化を招くだけの結果がうまれかねない懸念がある。

いま一度、国権の最高機関を支える支部図書館制度に込められるべきであった文書館の原理を見直すことが必要ではないだろうか。

(2) 原理・組織の再編成の視点

さらに言えば、今日では、MLA（博物館・図書館・文書館）連携の視点が提唱されており、それぞれの機能とそれを担う機関・組織とが縦割りで固定化したものでは済まないという流れも見逃せないと考える。これに関しては、もともとはMLAと一緒に扱われ、混沌としていたものが、「時期が進むにつれ、図書は図書として、文書は文書として確立して、それ以外のものは博物館ということで、いわば一緒になっていたものから、図書館、博物館、文書館へ分かれていった経緯があり、それがいま再び連携と

いうところで議論されている状況がある」と指摘されるところである⁽⁴⁹⁾。さらに、それらの関係として、図書館〔L〕と博物館〔M〕が対極にあり、真ん中にアーカイブズ〔A〕があるという見方も存在する⁽⁵⁰⁾。それらの意見を参考にすれば、文書館の原理のみならず、MLAそれぞれの原理を理解し、適切な機関にその機能を負わせつつ、国会がそれらの原理を総合的に把握しうる制度構築をしていくことが、憲法学として取り組むべき課題ではないだろうか。

そこで、一つ参考になるのは、アメリカにおける大統領図書館⁽⁵¹⁾であろう。図書館(正確には Library and Museum)と称しているものの、実際はアーカイブズ&ミュージアムであり、その運営の責任者は一般にアーキビストが担っている⁽⁵²⁾。

アーカイブズの役割として、私的な記憶を「国家社会の一員として共有しうる公的な記憶」となし、国民・市民たる己の場を確かめる器であると述べる見解⁽⁵³⁾があるが、それが昇華した形態が博物館として機能するのであると考える。そうすると、わが国においてそれを確かめる器は、あまりにも脆弱なのではないだろうか。

国会を中心に、そうした機能を編成していくことが、実は最高機関性を具体化させる意義があるのではないかと思われる。これは、いわば「全能」ではなく「全知」を目指す存在として国権の最高機関を位置づける試みである。

(49) 古賀崇ほか「MLA連携の意義と課題」明治大学司書・司書教諭課程年報11号(2011年)24頁〔古賀崇発言〕。

(50) 田窪直規「博物館・図書館・文書館の連携、いわゆるMLA連携について」日本図書館情報学会研究委員会編『図書館・博物館・文書館の連携』(勉誠出版、2010)13-14頁。

(51) アメリカの連邦政府は、国立公文書館(NARA)を通じて、13ヵ所(2010年12月現在)の大統領図書館を維持・運営している。Wendy R. Ginsberg & Erika K. Lunder, CRS Report R41513, The Presidential Libraries Act and the Establishment of Presidential Libraries 1 (2010)。

(52) NARAの大統領図書館担当館長補による論文として、Sharon K. Fawcett, Presidential Libraries: A View from the Center, 28-3 The Public Historian 13-36 (2006)。

(53) 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。

そこで、以上の問題意識をもとにして、一つの私案を提示してみたい。

3、最高機関を支える MLA 構想 (私案)

(1) 組織と運営原理

まず、国立国会図書館の役割を整理すると、現状において、図書館 [L] を中心としつつも、アーカイブズ [A] や博物館 [M] の機能を有しており、ある種の公刊情報集約センターとしての位置づけにある。さらに、プラス α で、国会のための情報分析 (Intelligence) 機関としての役割も担っている。これらの点について、特段の変更はない。

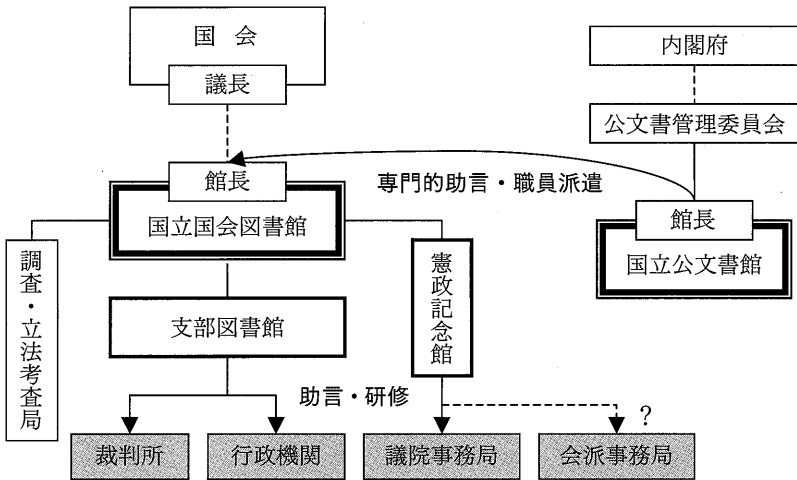
これを前提に国立公文書館の役割を考えると、アーカイブズ [A] の機能を果たすのは当然であるが、今後は専門技術者 (アーキビスト) の水準の維持・向上と専門技術の普及・指導をその目的として明確に打ち出すべきであると考え。その上で、国立国会図書館長からの依頼を受けて、国立国会図書館に対する技術的協力・指導を行う関係を構築し、そこには、支部図書館も対象に含めることを提案したい。このように既存の支部図書館制度を利用しながら、各国家機関のアーカイブズ機能の向上に、国立公文書館が側面から支援する体制を構築するのである。これについては、現行法制度上、すぐにでも実現できることであり、国立公文書館が独立行政法人のままでも十分実現は可能である。

その上で、現状に不足しているのは、蓄積されたアーカイブズの資料から、公的な記憶を抽出して展示する博物館 [M] 機能であると考え、その役割を憲政記念館に負わせることを検討したい。すなわち、規模は大きく異なるものの、憲政記念館は、アメリカにおける大統領図書館のように、過去の政治に関して資料を収集し、展示を行っている [A+M機能]。ここの規模を拡大して、国会及び内閣に関する資料の保存・管理、そして展示・調査研究を行う拠点とするのである。そのために、現在の管理主体である衆議院事務局から組織を国立国会図書館へ移管し、国立国会図書館

の〔A+M〕機能のうち、明治以来の憲政関連部分を担当させるのである。これにより憲政記念館は、わが国における「大統領図書館」的機能をも担うことになる。

公文書管理法制定以前に、「衆参両院が協力し、行政府にさきがけて国会文書館（アーカイブズ）を整備することができれば、その意義は大きいといえよう」⁽⁵⁴⁾との指摘があったが、法制定後の今日であっても、その指摘の意義は決して色あせるものではない。

(2) 全体構想図（アーカイブズ機能に着目して）



上記の構想を図にすると上掲の通りとなる。この構想は、国権の最高機関としての国会の位置づけを実質化するものであり、そこに示された各機関は、その理念に奉仕するように機能しなければならない。

ただ、念頭に置くべきは、「政治」との距離である。国会のもとで MLA

(54) 大山礼子「国会情報」浦田一郎・只野雅人『議会の役割と憲法原理』信山社（2008年）161頁。

機能を果たすとなれば、常に政略的論争に巻き込まれる可能性がある。だからといって、政治判断をすべて国会に委ね、政治的批判を避けつつ無難に業務をこなす姿勢では、専門機関として国会のもとに置く意味はなからう。そこで、個々の職員には、それぞれの専門能力に期待しつつ、政治との接点にあっては、国立国会図書館長がそこでの緊張関係⁽⁵⁵⁾を請け負うことになる。ここに至り、現代の諫官を想起した中井正一の構想が思い起こされるのであるが、その役割を議会官僚出身者に負わせるのは無理がある。

それとともに、検討すべきは、憲政記念館がどの程度、政治に関係する文書を守備範囲とするかである。憲政記念館には、国会における支部図書館的機能を与え、他の国家機関にするのと同様、国会関係機関・者へのアーカイブズ面での助言・指導を行わせるべきであろう。その際、議院事務局は当然対象となるが、会派事務局に対してまで行うのか、さらに個々の議員事務室にまで及ぼせるのかという点が検討課題となる。その時々の実の政治を把握するとなると、議員事務室も含めていくことが望まれようが、現状においては、人材面や個々の事情その他で現実的困難が伴うのではないと思われる⁽⁵⁶⁾。そうすると、政治の公式面と非公式面の接点にある会派事務局が適度な射程範囲となるのかもしれない。

4、おわりに

最後に、以下の3点を指摘しておきたい。

第一に、東日本大震災及び福島第一原子力発電所事故をめぐる諸問題の

(55) この点、インテリジェンス・コミュニティと政策決定者の間に存在する緊張関係が国会と図書館の間にも存在すると考えられる。国立国会図書館は、主に公開情報(Open Source)に基づく情報活動(OSINT)を担うインテリジェンス機関の機能を有するからである。そして、両者の関係は、「共生的であるべきである」が、「平等ではない。政策や政策決定者はインテリジェンス・コミュニティなしに存在し機能できるが、その逆は真ではない」(マーク・M・ローエンタール(茂田宏監訳)『インテリジェンス—機密から政策へ』(慶應義塾大学出版会、2011年)240頁参照)といえる。

(56) 議員事務室が作成した文書の受入れを拒否する趣旨ではない。現在、国立国会図書館憲政資料室が保管している私蔵文書の管理を請け負うことも考えられる。

一つとして、司令塔となる官邸内部の記録の不備が指摘されるところである⁽⁵⁷⁾。あれほど重大な事象に対応しながら、政府の意思決定過程や議論の内容が全く不明であるというのは大きな問題があると言わざるを得ない。私案として示した構想を実効性のあるものにするために、内閣官房への支部図書館設置の必要性と、内閣におけるアーカイブズ機能の充実が欠かせないものであると考える。紙幅の関係もあるので、この点は、問題提起にとどめたい。

第二に、新組織よりも既存の組織の連携による機能改善・強化をすべきという点である。新しい政策に対応するために、とかく新しい組織や制度を立ち上げることばかりに関心が向かうのであるが、その場合、組織設置が目的化して実際の機能が果たせないということがしばしばある。むしろ、既存の組織・制度の性質や由来などをよく知り、組織間の連携を図ることで、機能を改善したり強化したりということが可能であることが多い。本稿との関連でいえば、国立国会図書館と国立公文書館、そして憲政記念館と、それぞれの組織の連携の発想があれば、公文書管理が民主主義に資するという目的がより一層明確になるであろう。公文書管理のための公文書管理に陥らせないためにも、公文書管理の技術にばかり目をとられてはならないと考えるところであるが、その視点を提示するのが憲法学ではないかと思うのである。

そして、第三に、「情報」の価値を憲法学に再定位し、国権の最高機関の意義を再考する必要である。情報公開の分野や知る権利に関連して、情報の価値は憲法学においても認識されつつあるといえるであろう。しかしながら、広い視点に基づく旧来の議論との接合性、実務への還元というと

(57) 例えば、福島第一原子力発電所事故での海水注入をめぐる政府の指示についての見解が二転三転し、二ヶ月経過した後の国会答弁でも、それがなぜ二転三転したのか曖昧な内容に終始している。177国会衆東日本大震災復興特別委員会会議録2号(平成23年5月23日)2-6頁。なお、本件については、政府の指示と関係なく、現場の判断で海水注入を継続していた事実が後に明らかになっている(朝日新聞(2011年5月27日))。

発展途上と言わざるを得ない。今後、図書館・アーカイブズ機能という新たな観点を得て、憲法学説を総合的に発展させていく必要があると考える。なお、その際、次の警句に対し、誠実に耳を傾けなければなるまい。

日本人は「情報」という言葉が好きで、その重要性を訴える人やメディアは多いが、情報収集・分析を科学として捉え、客観的に扱うという点に関しては無視される場合が少なくない。⁽⁵⁸⁾

以上、拙劣な私案とともに問題提起をした次第であるが、各方面から活発な議論が展開されることを期待している。

(本学法学部准教授)

【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)の成果の一部である。

(58) 江畑謙介『情報と国家—収集・分析・評価の落とし穴』(講談社、2004年)238頁。