HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	北大立法過程研究会資料　公文書館法の成立過程
Author(s)	小島, 和夫
Citation	北大法学論集, 41(1), 227-245
Issue Date	1990-11-30
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/16752
Type	bulletin (article)
File Information	41(1)_p227-245.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

資料

〈北大立法過程研究会資料〉

公文書館法の成立過程

小島和夫

目次

一　制定の背景
二　立案の経過
三　法律の概要
四　関係各省庁の対応
五　法律施行後の状況
六　法律制定の当初の目標からみての問題

七　まとめ
質疑応答
〈資　料〉

一　制定の背景

小島でございます。私の報告の内容は公文書館法の成立過程ということです。私がこれから報告しようと思いますのは、非常に議員立法としては単純と申しますか、ある意味では原始的と言っては言葉が悪いかもしれませんけれども、そういうものを取り上げて報告したいと、こう思っております。私の報告の意図は、非常に簡単な議員立法というものがどのような過程を経て、またどういう問題を含んでいるかという点にむしろ重点をおいて報告したいということにあります。

最初に何故こういう簡単な法律を選んだかと申しますと、ただいま申しましたように、議員立法の中でもいろいろな類型のものがありますし、その制定の過程をたどっていきますと、複雑な類型があるわけです。本人の個性というものが非常に強くでているという議員立法、こういう議員立法もあるという意味で、これをとりあげてみた訳です。特にこの法律は昭和六三年の六月に施行されまして、ちょうど一年ちょっと経ったところでして、比較的に新しく、しかもまた、この約一年間にこの法律がどの様に動いたかといったような点もいろいろ調べましたので、それにも触れたいと思います。こういう簡単な議員立法の過程ということで報告させていただく、こういうことです。ただ、大変恐縮ですけれども、私はこの法律に職務上タッチしたわけではありません。私のような仕事をしていますと議員個人といろいろな接触がありまして、そういう面からタッチしたということです。そんなことで、ある時は独断と偏見が強くでるかもしれませんけれども、その点ひとつ、御了承願たいと思います。

前置きはこれくらいに致しまして、まず最初に制定の背景というところからお話ししていきたいと思います。制定の背景としまして、文書保存の必要性の声は昭和三〇年頃から出たとい

うことです。これは御承知のように戦争中、各地方でも戦災を受け、あるいは占領軍による責任追及のおそれからなど種々の事情で公文書などがかなり廃棄されたといういきさつもあったようです。そこでこういうことに対する反省から歴史的な文書というものをきちんと保存すべきではないかという意見が昭和三〇年頃からでてきました。昭和三〇年頃といいますと、ようやく日本も落ち着きを取り戻してきた時代だろうと思います。それと同時に法制度の方から見ますと、町村合併が促進され、それに伴い、公文書の廃棄散逸が目に余る情況となりました。これは町村合併促進法という法律が昭和二八年に制定され、その後、市町村合併の特例に関する法律がそのあと引き継いだ訳ですが町村合併によりまして、いろいろな貴重な書類の廃棄が、かなり行われたように聞いております。そういう関係から、こういうことで果していいのだろうかという疑問が出されました。しかし、単に、公文書の保存というよりもむしろ歴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。そういうことで昭和三四年から昭和五五年の間に四回にわたって学術会議の勧告が出されました。一方、国としましてもそういう歴史的文書の保存の必要性を考えまして昭和四六年の七月に国立公文書館を設置しまして国としてはそういうことで対応するという方針をとっておりました。ところで、この公文書館法のリーダーシップをとりました参議院議員の岩上二郎という人ですが、先日、亡くなりましたが、その方が殆ど一人で引っ張ってきたといういきさつがあります。そのことは、また後ほど報告致します。この方は茨城県の知事をずっとやっておられまして、それから参議院の補欠選挙に当選しましたが、知事当時から自分の県内での歴史的文書の保存の重要性を特に考えていたようです。茨城県と申しますと、御承知のように御三家の水戸家が長く治めまして、大変に、重要な貴重な歴史的文書がたくさんあったようです。知事時代でもかなり重要な文書がどんどん廃棄され、また公文書なども保存期間が過ぎると廃棄されるという状態を見てこれでよいのだろうか、もう少し文書保存についてきちんとした法制定というものを考えなければいけないのではないかというようなところがどうも出発点だったようです。一方、地方公共団体や民間団体にも歴史的価値のある文書の保存、資料の保存ということが必要だという声が生じてまいりました。

二　立案の経過

岩上さんは、参議院の補欠選挙に当選して、まず最初に文教委員会の委員に選任され、当選後すぐの八四国会で、参議院の文教委員会において文書保存の必要性を訴え、公文書保存に関する責任は行政機関のどこなんだということを質問しております。この質問をとおして、結局こういう歴史文書の保存について行政サイドでは責任省庁というものが必ずしも明確でないということがそこで分かった訳です。その後、岩上さんが、昭和五五年になりまして、参議院議員としてあるパーティーに出席したところが、今の質問に対しまして当時の中曽根総理から、あなたのおっしゃることはその通りであると、何とか力を添えてやりたいというような激励があったそうです。それと同時にこの岩上さんと当時官房長官であった後藤田さんとが水戸高の同窓だったというような奇縁もありまして、そちらからのプレッシャーも大分きいたようです。このような人的関係も極めて重要であることは最後にまとめのところで書いておきましたけれども、議員立法の成立のひとつの要素ではないかという感じがする訳です。その後、岩上さんはさらに昭和五六年の四月に九四国会でまた同様な質問をしまして、こういう文書の保存の必要性を訴え、これを法制度化すべきであるという趣旨の質問をしております。この時点では、関係各省庁とも必ずしも明確な答弁をしておりません。しかし、一言で言いますと、「うちのところではない」というような答弁です。この点のもう少しくわしい内容は四番目の「関係各省庁の対応」というところで報告したいと思います。

岩上議員は、この時点で、やはり法律を制定する必要があるという判断をしまして参議院の法制局のほうに要綱というものを作ってくれないかという依頼をしました。それが、五月一四日になっております。参議院の法制局は議員の要望を受けまして法案にするならばこういう形ではどうか、というようなことを一応部長段階までのところで議論をして、要綱を渡したようです。その後、岩上議員は自分の所属しております参議院の自民党政策審議会のほうにも、一応そういう法制定の意向があるということを表明しました。これを受けて参議院の自由民主党政策審議会でも検討を始めることになりました。余計なことですが、自民党は、政策審議会を衆議院と別に参議院自由民主党政策審議会というのを持っておりまして、議員立法などをする場合にも、そこの了承をとる手続きをしております。こうして昭和五七年の八月に、参議院政策審議会で一応この法案の要綱

についての審査が行われました。こういう場合には殆ど例外なく関係省庁の担当者を政審に呼びまして、そこでいろいろ意見を聞く訳です。この時の各省庁の意見としましては非常に消極的でありまして、特に自治省あたりは、これは指導で十分に対応でき、経済的な面は交付金で処理するからこういう法律はいらないということを非常に強調したようです。ここで岩上先生は一たんは頓座したのではないかと思われます。昭和五七年の八月に参議院政策審議会で今の様な意見が出まして、しばらく期間が空いておりますのは、どうもそんな関係ではないかという感じがします。

そして、その次に、昭和六〇年の四月に一〇二国会ですが、参議院地方行政委員会でやはり質疑をしました。この時も具体的には、総理府、文部省、それから自治省、だいたいそんなところでしたですかね、こういう省庁を呼んで聞きました。もちろん、文部省の文化庁の担当者にも来てもらったんですが、この時も各省庁からこぞって消極的な意見が出されました。そこで、議員としては、これはどうも、政府提案でやることは無理だと判断したようです。ここで、議員立法に切り換えようという方針が、固まったようです。

この議員自身が必ずしも議員立法というものがどういうものであるかということを実際よく分かっていなかったように思われます。参議院では議員が新しく当選してきますと、参議院議員のしおりというガイドブックを渡してまして、立法したいときはこういう手続きでやるんだとか、議事堂の建物の中には何がありますとか、自動車を使うときの手続きとかを手を取り足を取るような形でいろいろと説明がしてあるんです。しかし、議員としてはその点についての理解が必ずしも十分ではなかったようです。話がワキ道にそれますが、先日、自由民主党のある議員と議員立法についての話をする機会を持ったのですが、その時、いわく、政府自民党の幹部の人達はどうも議員立法というもので重要なことはやるべきでないんだと、事務的なものをやるのが議員立法だということをしばしば言うという。それからまたある党は特にそれがひどいようだとのこと。その党の議員と話をしてみると議員立法というのは例外で、法律案は政府が出すのが原則という頭だという話を聞いて私はビックリしたことがあります。議員自身に議員立法に対する理解というものがどうも少ないんじゃないかという感じがしました。

岩上さんは結局、この時に政府の提案としてはどこを押してもいい答えが出ないということがわかりまして、それでは議員立法に切り換えようという決意をしました。それと同時に、自

分としては自民党の中に文化振興に関する特別委員会というのがありますが、この文化振興に関する特別委員会の委員長を希望して、そこに就任し、そういうルートから成立を目ざそうと考えました。この法律では公文書館といっていますが、その当時、彼の頭の中では文書館と、「公」という文字がついてない文書館というものを考えていた。その文書館というのを考えておりました理由は先程申しましたように公文書というような、官庁に保存するようなものもさることながら、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ということです。最終的にこの法律が出来た後、その点ちょっとギャップがあるんじゃないか、これは後でお話することですけれども、その辺からちょっとスレ違いが若干出てきたような感じがします。

昭和六二年の二月になりましてさらに、中曽根総理と金曜会という会合で会いました時に総理からあの件はどうしたと言われましたそうです。そこで、実はこういう訳で困ってるんだ、私としては議員立法ででもやりたいという気持ちもあるんだという意見を表明しましたところ、そうか、やはり政府提案ではこういう法律は無理じゃないかな。けれど議員立法としてやるんだったら私は全面的に支援すると、こういう言葉をもらったそうです。そこで昭和六二年の五月一三日に参議院の法制局にさらに前の要綱をもとにしてもう一度検討し直してくれということで再び作業に入ったようです。昭和六二年の五月に法案の大綱作成依頼があり、これは第一次案ということです。さらに、この一次案を基にしまして先程申しました自由民主党文化振興特別委員会で、もうこの時には、既に「公文書館法案要綱」というふうに名前が変わっていたようですけれども、この要綱について特別委員会の了承を得ると同時に伊藤政務調査会長にもこの要綱を渡しまして了承を得たという経過になっております。さらに、先程申しました民間団体等からの意向をも反映しまして、第二次案を作り、さらに第三次案も作ったようです。

そして、その要綱を基に、昭和六二年の七月と八月に中曽根総理に、実はこういう内容にするんだということの要望を伝達しました。そうしましたところが、総理府の態度が変わってきたようです。このように、総理に要望を伝えましたところが、先程も申しましたように、それまでは各省庁は総理府をはじめ自分のところの所管ではないということで反対をしていたのですけれども、この辺、総理からどういう話があったか、あるいは、後藤田官房長官からどういう話があったのか、その裏のことは岩上議員が死去してしまったのでちょっとよくわからない

のですけれども、それとなく聞いた話によりますと、やはり、総理府のほうへ十分趣旨を伝えたということだったようです。総理府の態度に変化が出てきたということです。

こういうことを言っていいかどうか分かりませんけれども多くの議員立法の場合には御承知の様に政府提案にするにはどこかに問題があることが多い。悪い言葉を使えば筋が必ずしも通りにくいような法律案の依頼が多いのです。そうしますとこれは各省庁としてはまずは敬遠といいますか、責任回避といいますか、自分の所管ではないという返事がだいたい返ってきます。従いまして議員立法のひとつの関門としては、その議員立法の内容が責任官庁や所管官庁はどこなのかと、これを決めるのがワンステップといいますか、それが非常に重要なことではないかなと、こんなふうに思っております。それでその省庁が決まりますと、この場合には今申しましたように、総理、あるいは官房長官からの橋渡しといいますか口添えで総理府としてもいやいやかどうかは知りませんけれども、おそらくいやいやだったのだと思うのですけれども引き受けたようです。自分のところでやってもいいという回答がこの時点で来たようです。議員立法の場合、各省庁はなんだかんだと言って一応反対はするのですが、自分のところに決まりそうだということになり、そして、その法律が成立する可能性が非常に強くなってまいりますと、全く手のひらを返すような態度をとります。法律が成立してしまった後は自分達に執行の責任がありますから結局自分達の執行しやすいようにするということになる訳です。これは当然かもしれません。従いまして、今度は逆にこちらが呼ばなくても向こうから、「先生、この点はこうしてくれないか、ああしてくれないか」ということを逆に陳情してくるというようなことになります。この辺になりますと、議員立法はだいたいもう、通る可能性がついてきたと見透してもいいんじゃないかという感じがします。

昭和六二年の九月にいよいよ最後の第五次案ができました。この頃になりますと殆ど法律案の形をしております。この間、第二条、附則の手直しの党内機関了承ということがあります。

三　法律の概要

公文書館法の内容を簡単にお話しさせていただきます。

御参考までに申しますと、昭和六二年の一二月九日に法案が提出され、会議録の後ろのほうに公文書館法案として掲載する

訳です。ここで、その内容を簡単に要点だけ申し上げます。

第一条の目的として「この法律は公文書等を歴史資料として保存し」とありますが、この「歴史資料として保存し」ということは、これが先程申しました、特に民間のこういう文書の保存を要望する団体からの希望が強くてこういう文字を入れたということでして、そういう人達に言わせますと第一条で「公文書等を歴史的資料として保存し、利用に供することの重要性にかんがみ」ということを規定したことに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。

最近の法律はまず第一条に、その法律の目的を書くのが通例になっておりまして、これは、それに従った訳です。その次の第二条は、定義としまして「この法律において公文書等とは、国または地方公共団体が保管する公文書その他の記録、カッコして現用のものを除くをいう」と言っております。この「現用のものを除く」と書きましたのは、この用語自身は、必ずしも明確ではないんですが、要するに現在使っているものはここでいう公文書等には入らないんだということです。これは、当然ながら現在使っているものですので、それは現在の保管者が保管するのは当然です。そういう関係から除いたということ。それからもう一つは、このカッコを入れたのは私の聞くところによりますと、いわゆる、情報公開との関係で、出来るだけ問題になりそうなものは現在使っているという名目で国や公共団体が必要以上に長く保管するんじゃないかという批判などもあったようです。第三条は「責務」として、国および地方公共団体の責務を書いております。

第四条にこの公文書館の存在意義と申しますか、目的、それから第二項は「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。」と定めております。この法律が出来ます過程において、この点が一つのポイントでした。といいますのは、この専門職員というのはどういう資格でどういう人達を、また、こういう人達はどのような機関で養成するのかということがかなり問題になったようです。そこでもし、公文書館を作った場合にはこういう職員をおくということになりますと、もっとも、おかなければならないということではなくて、おくものとすると書いてありますので、必置ではありませんけれども、こういう職員を一体どうするのかということで、地方公共団体は困るということで自治省がかなりこういう点からの反対もしたようです。これが第二条の手直しとそれからこの第四条と、それからこの附則との関係でだいぶやりとりがありまして手直しをし

たということです。

それからその次の第六条の資金の優遇等、これは特に何ということはないので、「国は、地方公共団体に対し、公文書館の設置に必要な資金の融通又はあっせんに努めるものとする。」要するに努力規定。それから第七条は技術上の指導等として「内閣総理大臣は、地方公共団体に対し、その求めに応じて、公文書館の運営に関し、技術上の指導又は助言を行うことができる。」ということです。それから附則もついでに申しますが、附則のこの一項は施行期日で要するに六月を超えない範囲内で政令で決めると。第二項が先程申しました専門職員についての規定ですが地方公共団体及び自治省の反対で「当分の間、地方公共団体が設置する公文書館には、第四条第二項の専門職員を置かないことができる。」という規定をわざわざここに入れたということで妥協を図ったということです。第三項は所管を決めたということです。

ざっと成立しました法律をみまして果してこの法律というのは法的にどのような意味を持つか、どのような効力を持つかと申しますと極端な言い方をしますと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いでもありません。当初の構想から考えますと、大骨小骨いろいろとぬかれてしまったといえると思います。たださっきも申しましたようにこういう文書保存の運動をしている方々から言わせますと、こういう法律が出来たことは大変な意義がある。この法律が出来たのはまさに歴史的文書の保存のワンステップであるというような表現をして評価しております

さて元へ戻りまして昭和六二年の九月の第五次案の時に今指摘しました点の手直しがありました。で、この第五次案につきまして自民党の党内の機関、つまり政策審議会、総務会等の了承を経たということです。そして、昭和六二年一二月八日に委員会提出法案として発議しまして、参議院内閣委員会で全会一致、それから翌日に本会議でこれも全会一致。それからさらに翌日の衆議院の内閣委員会で全会一致、その翌日の衆議院本会議でこれも全会一致です。それから六三年の六月一日に施行されたという、まあ比較的順調と申しますか、議員立法と申しますのは話が決まればトントンと成立するという運びになっている訳です。

以上がだいたい主なこの法律案の発端から成立までのおおざっぱな経過を御紹介した訳です。

四　関係各省庁の対応

その次の、四番目に「関係各省庁の対応」ということについて簡単にお話します。先程も申しましたように議員立法の場合、所管の省庁を決めること、そしてそこで責任を持ってやってもらうということがまず一つの大きな段階ではないかと思います。

それではこの法律が出来る段階において各省庁としてはどんな意見を初め述べていたかということですが、総理府は、国の段階における文書の、特に公文書の保管というものは、国立公文書館というものが既に出来ている。これで対応すれば一応十分なんで、地方公共団体のことについて総理府として意見を申し上げることではありませんということでさっき申しました消極的な意見です。

それでは、それじゃ自治省はどうだったかと申しますと、自治省の意見は、かなりここが利害関係が強かったようですが、要するに自治省としては地方公共団体に対して公文書館を設置しろということは、これは憲法との関係で大げさな言い方をしますと地方自治の本旨に反するというところまでいったようですけれども、そういうことで困ると、それでは任意設置にしたらどうかということですが、それではもう法律を作る必要はないのではないか。だから私達はこの法律はいらないと思ってると、簡単に言いますとそういうことです。それからさっき申しました専門職員、アーキビストという言葉を使っておりますが、こういう人達の養成について私らは責任を負えないというようなことです。従いまして、自治省としましてはうちの仕事じゃないしそれ以上発言出来ないということで反対ということです。

それから文部省のほうも、これも先程申しました総理府と大体同じ意見でして、国の段階としての文書保管というのは国立公文書館があるし、それからさらに文部省に資料館というのがすでにあるので、そういうもので十分で、それ以上国の段階としては必要がないということ。それから地方公共団体等のことについてはもう当然ながらうちの発言することじゃない。しかしこういう問題について法律が出来なくても助言指導等についてはやぶさかでないというようなことを言っております。

それから大蔵省の意見も聴取した訳ですが、大蔵省は先程申しました第六条との関係で一応意見を聞いた訳ですが、大蔵省は当然、融資等については反対、絶対反対ということでした。

簡単ですが各省庁がこの法律の成立までに至った段階における対応というのは大体そんなところです。

五　法律施行後の状況

それから、その次の五番目としまして、この法律の施行後の状況であります。つまり、施行になりましてから約一年とふた月ばかり経つわけですが、この公文書館法が成立してこの法律の施行状況はどんなであるかということです。

現在のところどうも、各省庁の様子を聞いてみますと、文部省としては、今になって言うのはおかしいんですが、この法律を非常に評価しているということです。かなり専門職員の養成に熱心に腰を入れている様です。まあ、こういう養成機関を設けると、あるいは自分のところの予算なんかも増えるんじゃないかと勘ぐっている訳です。それから同時にまた地方を見ますと、地方でもこういう公文書館の建設の動きが若干出ているようです。これは、この法律をきっかけにして出来たのかどうかは必ずしもその因果関係は分かりませんけれども、こういう建設の動きがあることは事実のようです。

六　法律制定の当初の目標からみての問題

その次に六番目としまして「法制定運動の目標からみての問題」です。すでに若干触れた点もありますが、ここでまとめて申し上げます。

この法律で一体、なければならない規定というのはどれだろうかと言われますと、大変心細いことになります。けれども、この提案した議員は、その言葉をそのまま申し上げますと、内容の肉づけなどは後回しにしても、ともかくこれでやってみるんだという言葉で大変評価してるということです。先程も申しましたように総理府や文部省も既にこの法律の成立を受けまして動きだしているということです。

ただ、この法律の制定には、こういう歴史資料の保存をすべきだという、そういう民間も含めました団体の非常なバックアップがあった訳ですが、こういう人達に言わせますとこの法律もやはり、必ずしも十分でないといいます。その主な点を、一つ二つ申し上げておきますと、やはり公文書館は、主要な地方公共団体には必置にして欲しかったということ、それからこの公文書館を運営する場合にも、民間の有識者等が加わった委員会というようなものを作って、もっと民主的な運営ができる

ようにして欲しかったというようなことを言っております。それからさっきもちょっと触れましたように第二条ですが、この法律において公文書等とはと、ここで公文書等の定義を入れている訳ですが、国または地方公共団体が保管する公文書、その他の記録、カッコして、現用のものを除く。現用のものを除いた理由と申しますのは、さっき紹介した通りですけれども、こういう民間団体から言わせますと、現用かどうかというのは保管者の判断で、判断権者は結局、保管者であるから公文書館へこの書類を移す時期についての、結局はその、裁量というのは現に保管している人達の判断によるんじゃないかと。そうしますと早く公文書館に移して欲しいというような文書がいつまでも現用ということで、現保管官公庁に保存されてしまうと。これでは、非常に困るんじゃないかと、そういう点の不満があったようです。悪い言い方をしますと、公文書館への移管というものが遅延される逃げ口上にされるんじゃないかということであります。

それから、公文書ということですが、公文書といいますと、まずは国、または公共団体が保管する公文書です。それはここに書いてある通りですが、その他の記録というものにつきまして通達がでています。この法律施行の為の通達というものを普通出す訳です。これは殆ど例外ないくらい各省庁では、法律が成立しました後、総理府から例によりまして、この法律が成立しますと、その施行に必要な条文の解釈、運用等についての指針というものを通達という形で出しております。この法律の通達を見ますと、この中には私文書まで入るんだという解釈をしているんです。ちょっとこの法文だけ見ますと、難しいかなという感じはするんですが、まあ、反対する理由はないのでこれは広く解してもらえばいいのかなという感じもします。

七　まとめ

大変急いで申し訳ありませんが、最後の七番目の「まとめ」というところでちょっと私なりの意見を申し述べさせていただきます。先程申しました様に、こういう単純な議員立法というものが成立する場合に、まずどんなことが必要なんだろうか、どういう点が重要なんだろうかということについて次の四点をあげさせていただきます。

まず、初めに、法律が制定される背景です。こういう法律が必要なんだという客観的、社会的条件というものが存在するこ

とが、議員立法の成立として大きな力になるんじゃないかという感じがします。

それから二番目としまして、発議議員の努力と熱意です。この人はやはり参議院議員ですから、当選する為には当然に票が必要です。こういう法律を一生懸命やって成立させて果してどれくらい票が増えるかというと、私に言わせればまことに微々たるものじゃないかと思います。それにもかかわらずこの方は、終始、非常に熱心に、この法律の成立の為に努力をしました。初めは政府提出法律案にすることを考えていたようですが、これがだめだとなると、難しいとなると今度は総理や官房長官に働きかけた。これも余計なことですけれど中曽根総理は群馬県の人ですが、その群馬県の選出の参議院議員や衆議院議員をとおして、陳情を何回か繰り返したというようなことがあります。それから、さらに党内でそういう関係の責任者としての特別委員長等を自ら引き受けて、そういう運動に参加しているということ。こういう熱意と個性と申しますか、そういうものが議員立法の場合には非常に必要になってくるんじゃないかと思います。

それから三番目に各方面、特に行政部への根回しということです。各方面と書きましたのはちょっと言葉が足りないんですが、先程も申しましたように自民党の議員だから提案すればトントンと順調にいくかというと必ずしもそうではなく、むしろ、自民党議員だからといって議員立法が成立しやすいなどということは、殆どないのではないかと思われるくらいです。しかし、この岩上議員は党内はもちろんのこと、各野党にも「根回し」をしております。

最後に、この法律は委員長提案ということになっております。国会法第五〇条の二は、委員会は法律案を提出することが出来るとし、その時は、提出者は委員長であると、こう表現しています。そこで委員会提出法律案というのか委員長提出法律案というのかよく分かりませんけれども、そういう形を最後には取った訳です。これもちょっとわき道にそれて恐縮ですが、今、一一五国会が終わったんですが一一〇国会頃から議員立法が数件成立しておりますけれど、全て委員会提出法律案です。その前は、委員会提出法律案でなくても、成立している議員立法はかなりある訳ですが最近特に、委員会提出法律案というものが議員立法の大部分です。ここ数国会では一〇〇パーセントです。従いまして、こういう委員会提出法律案というものについて、もう少しその特殊性などについて考え直す時期にきているのではないかと思います。たとえば一般の議員が法律案を発議する

場合には、それぞれ所定の衆・参両院で数が違いますが、所定の賛成者をつけて発議するのですが、委員会提出法律案の場合には、委員会で合意すれば、その人数とは関係なしに提出出来るということになっています。従いまして、人数要件から見るとちょっとアンバランスな感じもしますが、考え方としては委員会で、与・野党一致しているんだからいいんじゃないかという考え方かも知れません。

こういう委員会提出法律案の場合は私の知る限りでは、委員会で最終的な結論が出るのではなくて、まずは起草小委員会というのを設置しまして、そこで数人の議員が議院法制局を相手に一応立案します。それが、委員長提出という形になって提出されるということになっております。起草委員会の場合は殆んどが理事会で了承される訳ですが、その理事会というのは、法律規則の上では規定がないのでして、委員会には理事を置くということだけしか書いてない。実際は、さらに、そのもう一つ下の理事懇談会というのがありまして、ここで、大きな問題は決ってしまいます。そこで、どういう議論が出たかということは、会議録はもとより、殆ど記録がない訳です。私が今報告している様な法律ですと、たいして国民に影響がないからよいようなものですけれども、議員立法の中でも、かなり国民に影響のある様なものについては、やはりその、成立過程において、どの様なことが問題になり、何党の議員がどういう主張をしたのかとか、何党の議員はこれに対してどういう態度をとったのかという様なことが、ある程度国民に分かるようにすることが必要ではないかと思います。特に委員長提出法律案の場合には最後の結論だけです。法律案の一番後ろを見ますと理由というのがありますが非常に簡単に書いてあります。法律案を提出する場合には理由をつけろということで、理由をつけることが要件になっておりますけれども、この法律案の場合の理由をご覧いただいても分かりますように、理由らしい理由は何にもないんです。「公文書等を歴史資料として保存し、利用に供することの重要性にかんがみ、公文書館に関し必要な事項を定める等の措置を講ずる必要がある、これが、この法律案を提出する理由である。」と書いてある。これでは全く書いてあってもなくても同じ様な感じで、国民からみると不十分といえましょう。これが法律案を提出する一つの要件なんです。これがないと議案課では受け付けてくれないのです。

話が脇道にそれましたが、議員が法律案を発議する場合に、この委員会提出法律とするためには、原則として委員会の全会一致が必要です。言い換えれば、与野党の賛成が必要です。こ

の公文書館法案は、与野党の議員の間を駆けめぐった発議議員の努力によって与野党の賛成を得て、委員会提出法律案にすることができたわけです。ここまでくれば、成立はほぼ間違いないといってよいと思います。いずれにしましても、単独でここまで持ち込んだ岩上議員の努力には敬意を表する以外にありません。

これからは議員立法の中でも特に委員会提出法律案というものについてもう少し検討をしてもよいのではないかと私、個人的に考えております。

議員立法のごく単純なものが成立する場合の、チェックポイントといいますかそんなことをお話ししたつもりです。ご静聴を感謝します。

〈質疑応答〉

Q 国立公文書館はすでにできており、その国立公文書館と、この公文書館法で、特に五条で決められている公文書館は別々になっているが、両者の関連についてお答え下さい。

A 国立公文書館の方は、各官庁でそれぞれ公文書については保存期間を決めています。話がわきにそれますが、この間、刑事訴訟記録の保管等を定めた刑事確定訴訟記録法という法律が成立しました。これは、刑訴法第五三条第四項で「別に法律の定めるところにより」と書いているにもかかわらず、今まで制定されていなかったが、昭和六二年法律第六四号として成立したものです。その間ずっと通達で、刑の重さに応じて、段階を決めて保存期間を決めていました。この保存期間が終りますと、それぞれ廃棄なり、あるいは保管なりの方に移しております。国立公文書館の場合にも主として重点が公文書で現在も保管の重点が公文書であります。明治時代から引き続いているのは別ですが、現在移管を受けているのは公文書が重点です。この公文書館法の方は、法文の上では公文書等となっていて、一見重複するのではないかという感じがしますが、この公文書館の方はむしろ歴史的資料としての保存と利用という別の面からながめた目的がそれぞれ区分できると思います。ただ具体的にどこで線を引くかということは、わかりませんが、観念的にはそういう区分にしております。

Q 文書館が最終的には公文書館になった大きな理由は何ですか。

A　提案議員および後援団体の方は文書館、つまり歴史的資料ということに重点を置くのだから、何も公文書に限らないということから出発しているようです。これは各省庁からのしぼりと申しますか、そういうことから公文書の方を前面に出すふうに変わった、ときいております。

A　補足しますが、今の国立公文書館と公文書館とどう違うかといいますと、今の国立公文書館というのは、悪い表現をすれば倉庫なのです。要するに保管しているから併せて利用するだけで、目的がないのです。どういう目的のために保管するかということがありません。こちらは歴史的資料としてと、いうところが、違うといえば違います。どうして公文書館だったのかですが、これは普通の文書館というのは文部省との関係があり、現在各地方公共団体の教育委員会の所管になっているものとの関係はどうするのかという難しい問題があって、一応、公文書館という建て方にしたのですが、実態は、公文書等という表現にして公文書以外のものも含みうることにしたのです。公文書等という表現は必ずしも公文書だけではないわけですから。これは苦心の作で、岩上議員の考え方を出来るだけ生かすために、表面の文章は公文書だけのようですが、実態は公文書に限らないという形で調整した、ということでございます。

Q　私文書も入りますか。

A　地方公共団体が保管している限りは、私文書も入ります。公文書は江戸時代の公文書もあります。公文書というのは何だろうとその時問題になりました。しかしそれは詰めておりません。

Q　議員立法の特徴としては、専門職員ができれば良いと考えたと思いますが。

A　これは予算措置を講じないという前提できています。最初はそうではありませんでした。最初の大綱は、予算措置を頭に置いて書いております。ですからこんなものではなく、もっと公文書館の中身を明確に書いておりますし、文書の移管の時期も明確にした案でありました。ところが、予算措置を講じないと枠がはめられたので、さあ、これはどうするかということで検討しました結果、基本法的な、理念的なものにとどめようではないか、ということになりました。それで公文書館はどういう中身のものなのかわからないものになりました。名称だけなのか、また、専門職員の基準は何であるかもはっきりしません。ですから附則二項もいらないのではないかということも言われました。しかし専門職員と書くことに

よって、今の文書館におられる専門職員の立場もありまして、そこで書くことによって普通の職員と違う職員だということをこれで充してもらおうということです。それで附則二項を読めば普通と違った職員ということになりました。どうしてそうなったかというのは、予算措置がとられていないこと、しかも置かなければならないということからです。公文書館に専門職員を置かなければならないと明確に書いてしまうと、予算措置の問題が出てくるわけです。又それではどういうものを置かなければならないのかという中身をはっきりさせる問題も出てくるわけです。

Q　その場合、議員立法は成立しませんか。

A　予算措置まで書いたら成立しません。

以前は補助金等が必ずつく議員立法がありました。最近は金のかかるものには大蔵省は首を縦にふらないのです。大蔵省が反対すると提出する議員も躊躇するという傾向が非常に強いのです。

もう一つの特徴は、最後まで所管の行政庁が決まらなかったことです。総理府は最後まで自分のところでやるのを拒みました。そのために、行政各部の調整は全部参議院法制局でやりました。

Q　この法律は、議員が票のためでなく、自己の政治家としての信念に基づいて作った立法として、立法過程の中で、特徴があるといえますか。

A　公文書館法は簡単であまり内容のない法律ですが、その人の信念から是非必要という観点から出発し、当然背景には社会的要求を受けながらも、最後に成立させた点を評価いたしました。これが公文書館法を取り上げた理由です。

〔付記〕　本稿は、一九八九年八月二二日に行われた北大立法過程研究会での報告および質疑のテープを起こし、それに加筆訂正を加えたものである。なお、**A**の部分には、報告者のほか、浅野一郎前参議院法制局長の発言が含まれている。

〈資　料〉

公文書館法案

公文書館法

（目　的）

第一条　この法律は、公文書等を歴史資料として保存し、利用

に供することの重要性にかんがみ、公文書館に関し必要な事項を定めることを目的とする。

（定　義）

第二条　この法律において「公文書等」とは、国又は地方公共団体が保管する公文書その他の記録（現用のものを除く。）をいう。

（責　務）

第三条　国及び地方公共団体は、歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用に関し、適切な措置を講ずる責務を有する。

（公文書館）

第四条　公文書館は、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、これに関連する調査研究を行うことを目的とする施設とする。

2　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。

第五条　公文書館は、国又は地方公共団体が設置する。

2　地方公共団体の設置する公文書館の当該設置に関する事項は、当該地方公共団体の条例で定めなければならない。

（資金の融通等）

第六条　国は、地方公共団体に対し、公文書館の設置に必要な資金の融通又はあっせんに努めるものとする。

（技術上の指導等）

第七条　内閣総理大臣は、地方公共団体に対し、その求めに応じて、公文書館の運営に関し、技術上の指導又は助言を行うことができる。

附　則

（施行期日）

1　この法律は、公布の日から起算して六月を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。

（専門職員についての特例）

2　当分の間、地方公共団体が設置する公文書館には、第四条第二項の専門職員を置かないことができる。

（総理府設置法の一部改正）

3　総理府設置法（昭和二十四年法律第百二十七号）の一部を次のように改正する。

第四条第七号の次に次の一号を加える。

七の二　公文書館法（昭和六十二年法律第　号）の施行に関すること。

理　由

公文書等を歴史資料として保存し、利用に供することの重要性にかんがみ、公文書館に関し必要な事項を定める等の措置を講ずる必要がある。これが、この法律案を提出する理由である。