

民主治理機制下的公文書管理： 日本公文書管理的制度分析*

黃之棟**

摘 要

日本公文書管理法於 2009 年正式獲得通過。自此，日本政府依該法之規範，被課以公共記錄之責。也就是說，此後行政機關即需對文書之作成、整理、保存、移管乃至廢棄等各階段，皆予以妥適之管理與處置；在此同時，民眾亦得依該法，對這些文書與資訊，進行主體性的利用。質言之，公文書除代表了某種歷史事實的記錄，更是民眾對政府施政與決策，施以回溯性檢證時不可或缺的工具。有鑑於該制度之重要性，本文嘗試透過制度解釋（institutionalist accounts）途徑，來對日本公文書管理的制度結構進行分析，並冀盼從中汲取本土制度可能的啟示。分析後發現，日本制度將「公文書管理」視為落實民主課責的機制。問題是，倘若過於偏重監督與課責的面向，往往導致記錄過於細瑣，從而有礙於機關核心業務的推動與優質公共服務提供的價值實現。是以本文認為，考慮到當代政府運作與決策過程的繁複性，給予行政機關若干裁量空間，實有必要。日本經驗對於我國的啟示在於，有鑑於我國尚未建置起一套完整的公文書管理體系，儘速展開制度性討論與對話，實有一定的急迫性與必要性。對此，本文指出公文書管理制度建置與運作時最大的挑戰，在

* 作者特別感謝三位審查人與編輯委員會的建議與提點。又，本文相關著作（黃之棟，2022）亦與公文書管理有關，還請一併參酌。大體而言，該文處理「緊急事態下的疫情決策記錄」；本文則討論公文書管理制度中一般性、通盤性的論點與原則。最後，作者也要特別感謝阿拉巴灣的守護者。

** 國立空中大學公共行政學系教授，電子郵件：cthuan@mail.nou.edu.tw。

於必須在各項民主價值間求取平衡。在找尋此一平衡點的過程中，各項討論務需從實務的角度出發，而非僅從抽象規範層次進行論證。

關鍵詞：公文書管理、民主課責、民主治理、資訊 / 情報公開、檔案

壹、緒論：從我國的防疫決策爭議談起

2019 年底，新冠病毒（COVID-19）開始於全球肆虐。面對這場突如其來的疫病大流行（pandemic），各國政府的應對與決策，莫不受到關注與檢視。比方說，2021 年間我國的「3+11」¹與「校正回歸」爭議，即為當中顯例（行政院，2021；BBC News, 2021）。對此，當時主要的爭點在於，各方對於「記錄之有無」以及「公開與否」等問題，存在了不同的看法。決策記錄問題的出現，也使鄰國日本的「公文書管理法」²，成為我國思考各項制度時的重要參照點（黃之棟，2022）。

日本的「公文書管理法」於 2009 年通過，並在 2011 年正式施行。其基本構思是希望透過法律的規範，來將公文書管理的基本事項與原則予以明文化，從而為各機關提供一套完整且統一的遵循規則。該法的通過與施行，促使日本的公文書管理法制進入了新的紀元（笹川朋子，2011；賴宇松，2010）。對於這部規範，我國論者亦對之讚譽有加，甚至認為其「乃劃時代之舉措」（朱蔚菁等人，2018，頁 27）。

即便各界對日本公文書管理制度的評價甚高，它的運作卻遠非平順。特別是，2016 年安倍晉三回任首相後，接連發生的多起爭議（詳後述），皆起因於公文書管理之不當。接二連三的問題，更最終導致安倍內閣後期的支持率大跌（三木由希子，2017；中村誠，2019；佐藤潤司，2020；岡田智明，2020；新藤宗幸，2019；瀨畑源，2018，2019a，2019b）。這些都顯示出作為制度學習（institutional learning）的對象，吾人對日本的公文書管理法制，實有進一步分析的必要。本文的基本問題意識，是希望能夠釐清現行日本公文書管理的制度結構，進而從中思索制度學習的可能。

為此，本文擬採取「新制度論」（new/ neo institutionalism）的制度解釋（institutionalist accounts）途徑來進行分析。除文獻回顧外，作者首先針對分析架構、方法、全文構思、分析策略等背景性議題予以說明；接著轉而沿此分析框架，分別對日本公文書管理的規範架構（制度規則分析）、敘事脈絡（制度敘事分析）、具體實踐（制度實踐分析）等進行探究。隨後，分析與討論的章節，則嘗試對日本經驗提出反思，以便從中擷取可能的啟示。結論部分則希望能對日本的法制經驗，予以彙整及總結。

¹ 亦即：航空機組人員居家檢疫 3 日，自主健康管理 11 日。

² 該法正式名稱為：公文書等の管理に関する法律（平成二十一年法律第六十六号）。

貳、文獻回顧

日本公文書管理法通過施行至今（2023），已有十餘年的時間。不難想見，多年來日本學界乃至實務界，已對相關議題進行了縝密的探究。綜觀各式文獻，這些論著具有若干特徵。首先，由於公文書與行政機關日常業務息息相關，是以實務界對此論題尤其重視。這也使得多數論著皆集中在機關（官方）出版物中；³各式文獻也多出自公部門實務工作者手筆，而非學界。整體來說，日本實務界相當程度主導了公文書管理議題的探究走向。

再就討論主題來看。不管是實務界或學界文獻，大體都沿著兩個時序軸線開展。該法通過與施行的前後（2009-2011），為討論的第一波浪潮。這個時期的主要論旨，大致圍繞在公文書管理法的成立背景（中原茂仁，2009；宇賀克也，2011；庄谷邦幸，2010；菊池光興，2009）、制訂意義（小谷允志，2010；阿部昌弘，2009）、施行狀況（岡本信一，2012；武川光夫，2012；笹川朋子，2011；野口貴公美，2012）等議題周邊。總括而看，由於當時處於法制底定階段，是以多數文獻都集中在整體制度精神的確認、具體條文的釋義、以及規範意旨的落實之上。換言之，這些文獻除了闡述整體法制與個別條文之外，也嘗試對各級機關與公務同仁的落實狀況，進行不同層次的探究。其中，兼具學者與公文書管理委員會委員長雙重身分的宇賀克也（2015），其所撰寫的**逐條解說**，可說是此時期的扛鼎之作。

前述的狀況，到了2016年安倍第二次政權後，出現了明顯的轉變。當時接連發生森友學園、加計學園等諸多與公文書管理直接相關的問題（久保亨、瀨畑源，2014；中村誠，2019；佐藤潤司，2020；瀨畑源，2019a，2019b）。這些爭議小則涉及登載錯誤與不實，大則牽涉到隱匿、捏造、改竄等惡質事例。有鑑於此，論者也開始以問題改善為主軸，嘗試對整體制度進行反思。在此背景下，各式關於問題、課題、以及改善策略的省思，也隨之大增（三木由希子，2017；大迫丈志，2018；岡田智明，2020）。

相較於前一波文獻，後一波討論明顯更多來自學界的參與。也因為這樣的關係，論者討論的標的與範疇，亦更形寬闊。質言之，學界分析的對象多不止於公文書管理制度本身，而是試圖對官僚制度，乃至政府與國家的整體運作提出分析（山口二

³ 比方說，**アーカイブズ期刊**為（日本）國立公文書館館刊；**レファレンス**為（日本）「國立國會圖書館」（国立国会図書館）所出版；**立法與調查（立法と調査）**則為「參議院」刊物。

郎，2022；松岡資明，2018；新藤宗幸，2019；瀨畑源，2018）。總之，後一時期的討論，明顯受到前述各項爭議的牽動，這也使得討論更為聚焦；在此同時，具體的爭議也促使論者必須透過制度的細部檢視，來對整體構造進行反思。

除了上述論著之外，另一項不能忽略的文獻，是日本政府對已知問題所進行的討論，以及由此彙整而成的各式檢討報告。比方說，內閣府在該法通過施行五年後，提出了「關於公文書管理法施行 5 年後修正評估檢討報告書」（內閣府，2016）。與此類似，日本內閣也在 2018 年，舉辦了「關於公文書管理應有態樣之閣僚會議」（行政文書の管理の在り方等に関する閣僚会議）。⁴這些都構築出了日本公文書管理制度分析時的重要參考點。

總結來看，日本各界對於公文書管理的討論分為兩個時期：前期（2009-2011 前後）的文獻集中在規範意旨與條文意涵的探究；後一時期（2016 以後）則明顯受到個案與爭議所牽引，著重制度細節的檢視。也因為這樣的關係，在處理相關議題時，實有必要透過一個更為系統的架構，才能有效地對日本公文書管理制度的本質性問題，進行較為深層的探問。為此，本文嘗試在「制度解釋途徑」的典範引導下來進行分析。

參、分析架構與方法

一、分析架構：新制度論下的「制度解釋途徑」

（一）新制度論的核心特徵

本研究嘗試以「新制度論」為基點，來對日本的公文書管理機制（institutional mechanisms），提出制度性的分析與解釋。具體來看，傳統（traditional/ old）制度論，多是站在「規範」（normative）的視角來提出解釋。這也使得此派論者的分析，帶有鮮明的法學（legalist）色彩。正因為條文本身即被視為制度一體的兩面，這也使得論者分析時，多將重點放在條文釋義、概念推導、與邏輯演繹等主題，以便由此來對規範意旨、條文解釋、個案適用等事項予以進一步的解讀（Lowndes, 2018; Lowndes

⁴ 該會議之議程、議事錄等已於網上公開，可參考：https://www.kantei.go.jp/jp/singi/doc_admin/index.html

& Roberts, 2013; March & Olsen, 1984, 1989, 2008; Peters, 1996, 2019)。

不難想見，由於傳統途徑帶有管制 (regulative) 思維，這也使得論者在分析時難免會將規則及其適用，視為某種「本當如此」(common sense) 的推論與道德上的應然來看待。問題是，真實世界中的制度，顯然不只是「遊戲規則」(rules of the game)，或是用來記錄這些規則的條文而已。反過來說，吾人其實可以將規則本身視為是價值 (value) 與權力 (power) 的碰撞；在此同時，規則亦是其自身反覆實踐後，逐步底定而成的某種結果 (Lowndes, 2018; Lowndes & Roberts, 2013)。由這個角度來看，制度其實可被視為某種「過程」(processes)，而非「實體」(things) 的存在 (Goodin, 1996, p. 21; Lowndes & Roberts, 2013, p. 61)。

具體來看，在上述的認識下，新制度論者多主張制度雖然會涉及到法條或規則的討論，但其意涵不僅如此而已；它更是多重機制運作的過程與結果。由於意識到制度並非某種給定且就在該處的存在，這也使得新一派的論者開始探究制度的核心特徵 (core features) 所在，亦即：制度是諸多正式、非正式 (informal) 機制下，價值與權力交錯而成的動態 (dynamic)、穩態 (stabilizing) 過程及其體現 (embodying) (Lowndes, 2018; Lowndes & Roberts, 2013)。

(二) 制度解釋途徑的分析重點：規則、敘事、與實踐

把制度視為過程、結果、及其體現，固然更貼近其本質，卻也導致分析難度大增。為便於操作，Lowndes 與 Roberts 收斂出相關探究時的三大分析重點：規則 (rules)、敘事 (narratives)、以及實踐 (practices) (Lowndes, 2018; Lowndes & Roberts, 2013)。簡單來說，之所以特別挑出規則、敘事、及實踐來進行探究，是因為它們會對人的行為產生「制度性制約」(institutional constraints)。故有必要加以分析。不過必須特別說明的是，此處的三大分析重點，是基於分析上的方便所做的區分。三者於實際制度中，其實是以相互纏結的方式存在。當然，三者之間也沒有固定或內在的順序。

具體來看，所謂的「規則」主要是指那些「被正式制訂且記錄下來」(formally constructed and recorded) 的規定 (Lowndes & Roberts, 2013, pp.53-57; Lowndes, 2018, p. 72)。這些規定有些涉及到道德與價值，也就是在闡述「什麼是『對的事』」(what is “the right thing to do”) (Lowndes & Roberts, 2013, p. 64)。此即一般所謂的「規範」(norm/ normative/ normativity)；相形之下，也有些規則較不牽涉到價值判斷。整體來說，有鑑於規則多以條文 (clauses) 及其解釋 (interpretation) 的方式存在，是以規則分析的一大重點，便是要去瞭解「條文」究竟怎麼寫，以便探究「規定到底是

什麼」。值得注意的是，所謂的規則鮮少是以單獨或孤立的方式存在，而會與其他規則以及解釋相嵌為一套體系性的架構。因此，實際分析時除了要探究條文、概念、權限（terms of reference）等論題之外，與它們相關連的規範解釋體系也值得吾人關注。

再就敘事來看。敘事基本上是一套關於價值、權力、以及概念（ideas）的故事（story）。其形式，則多是透過「文字」與「象徵」來傳遞（expressed through words and symbols）（Lowndes, 2018, p. 72）。我們也可以更為具象地來看。敘事型塑出的故事，能夠具體化（embody）或是有效連結起（linking together）價值、權力、及概念。正因為存在了這樣的功能，敘事既被用來論證規則與實踐；在此同時，後兩者也會因此構築並成為敘事的一環。也就是說，敘事常是以半正式（semi-formal）或口語（spoken）的方式，透過規範意旨的蘊含（normative implications），來說服（persuade）行動者。當然，敘事也可以被用來自圓其說（Lowndes & Roberts, 2013, pp. 63-69; Lowndes, 2018, p. 72）。

最後，所謂的「實踐」，其重點放在分析「操作中的規則」（rules in use），也就是「透過行動的展現」（demonstrated through conduct）（Lowndes, 2018, p. 72）。簡單來說，前面所提及的規則，不只是「寫在」某處或「記載」於若干文件（如：六法全書）上的條文與文字而已。這些規則之所以被認為是規則，很大程度來自於它們會被行動者透過操作，而在具體運用中「展現」出來。事實上，正因為行動者對規則的使用與操作，是因應當下情狀而來，因此規則不能被純然視為某種抽象推理及適用的結果。也因為這樣的關係，新制度論者認為在討論規則時，不能只是抽象地去論辯條文怎麼「寫」以及規則「是什麼」，而必須從實務的角度，去瞭解行動者如何去操演這些規則。

另外必須特別說明的是，規則一旦經過行動者的反覆操作，就會內化為該群體的日常（routines）。也就是說，這些規則會變成這群人共通的認識，乃至「常識」（common-sense knowledge）。一旦大家都知曉該常識的存在，這時就會孕生出若干「合宜的邏輯」（logic of appropriateness）。也就是說，同屬該群體的成員，都會理解並體悟到：「這是我們這裡的辦事方法」（the ways in which we do things around there；斜體出自原作者）（Lowndes, 2018, p. 72）。正因為大家都共享了「常識」，且都知道應該怎麼做才被認為是「合宜」的，倘若某些行動者無法或不願遵循群體的邏輯，這時他們就必須提出一套適當的說詞加以辨明。若提不出解釋又不願合群，便可能受到規則的制裁（Lowndes & Roberts, 2013, pp.57-63）。

總之，由上述的分析，不難看出制度性解釋的分析重點，是希望對規則、敘事、

實踐等要素的交錯來進行分析，而非聚焦在「規範分析」（即傳統制度論）之上。也因為這樣的關係，本文在對「日本公文書管理制度」進行分析時，雖然也會涉及若干法律規範討論，但本文並不以「法解釋論」為主要探索標的。

二、資料蒐集與分析策略

（一）基本構思：公文書制度的「文書 / 檔案研究」

制度解釋途徑將分析重點放在規則、敘事、與實踐的交錯。不過，有鑑於政府機關中利害關係人的證言不易取得，透過政府文書檔案來了解制度及其運作，就成了研究時常用的方法（井上寿一，2017；瀨畑源，2018，2019a，2019b）。為此，檔案分析（archival/ documentary analysis）與敘事分析（narrative analysis）也成為分析的重要工具（Lowndes & Roberts, 2013, p. 53）。

進一步來看，既然規則主要透過條文來體現，不難想見規範體系及其演進也勢必成為分析重點。不過，由於制度分析亦重視制度敘事與實踐，是以分析的對象不會僅止於（狹義的）「法律」規範，諸如指導方針、操作指引等法學分析較少觸及的「規則」，也被視為分析的一環；至於實踐與敘事的部分，除了需對規範的權責機關進行分析，亦經常透過「爭議」（controversy）來開啟討論。具體來看，日常業務鮮少會被提上議程討論；主責機關或利害關係人一般也無須對之表示意見或進行辯護；之所以必須特別拿出來討論，多半就是因為有爭議發生，才需要特別說明與解釋。是以語言表達（verbalized）的記載與陳述，也成為分析的重點。比方說，首長的發言與意見，或是爭議處理權責機關（如：公文書管理委員會）的闡釋與辨明，就變得相當重要。

由此可知，檔案 / 文書為制度研究常用的方法。除規範分析之外，制度研究亦經常透過爭議來探知規則的實際運作，同時透過各式利害關係人或報告書的敘事發言分析（narrative analysis of speeches and interviews），來求得制度的全貌（Lowndes & Roberts, 2013, p. 53）。

（二）分析策略與重點

有鑑於日本公文書管理法的規範範疇極為廣泛，本文勢必無法窮盡所有討論。事實上，當前日本訂有行政文書管理規則的機關，達到 100 個單位（內閣府，2020b，

2021g)；不少地方自治團體，亦另訂有規範。⁵有鑑於此，本文只能對相關制度，予以框架性的檢視。由於公文書管理法之權責機關為內閣府，故本文亦將以此為基點來進行分析。本文特別關注的項目，集中在：「公文書管理委員會」⁶所進行的討論、與行政文書相關之閣僚會議、⁷內閣府發出之通知等。作者將對此進行細部耙梳。

此外，本研究亦針對若干重要文件進行分析。如：「關於行政文書管理之指導方針」（內閣府，2020a）、「『關於行政文書管理之指導方針』之部分修正解說集」（內閣府大臣官房公文書管理課，2018）、「關於公文書管理法施行 5 年後修正評估檢討報告書」（內閣府，2016）。⁸研究過程亦旁及日本國立公文書館所公布的各式報告書與資料⁹等。至於本文所涉及的法令，除公文書管理法、施行令之外，另涉及公文書館法、國立公文書館法、公文書管理委員會令等。

肆、日本公文書管理法的制度解釋分析

一、制度背景概說：規則統一前的狀況

如眾所知，文書處理為公務機關及公務員的日常核心業務。正因為極為根本，故不論統一的規則是否存在，實務上都必須對公文書進行處置與管理。比方說，過去日本幕府與寺院，就存放了大量的文書（小池聖一，2018，頁 131）。問題是，各自管理且文書分散各處時，標準不一的問題就會產生。各式文書也經常因為廳舍失火、戰爭燒毀等因素，而有逸散或消失之虞（山田敏之，2020；庄谷邦幸，2010；日本學術會議，1959）。有鑑於此，日本各界對歷史文書的保存運動，也隨之展開。

其中，內閣府下設的「日本學術會議」便曾於 1959 年提出「關於公文書逸散之

⁵ 如：東京都公文書管理條例（東京都公文書等の管理に関する条例）。

⁶ 該委員會為內閣府下之單位，主要工作是對行政文書之管理規則、利用規則、制度改廢等進行調查審議。

⁷ 具體項目如前述之「關於公文書管理應有態樣之閣僚會議」、以及「關於公文書管理應有態樣之閣僚會議幹事會」（行政文書の管理の在り方等に関する閣僚会議幹事会）等。前者為閣僚層級會議；後者則為幹部層級會議。

⁸ 其正式名稱分別為：文書の管理に関するガイドライン、「行政文書の管理に関するガイドライン」の一部改正に関する解説集、公文書管理法施行 5 年後見直しに関する検討報告書。

⁹ 請參考其官網：<http://www.archives.go.jp/about/report/>。此部分資料甚多，除直接引用外，不另行逐一列出。

防止（勸告）」（公文書散逸防止について（勸告）」（日本學術會議，1959），敦請日本政府採取行動：

此等公文書當中，具有學術資料價值者所在多有；其逸散消滅，對未來學術發展上，將形成難以承受之憂慮。因而，作為終極目標，[吾人]殷切期望政府設置國立公文書館。以此為前提，關於政府之公文書逸散防止及其一般性利用，亦盼望採取有效適切之措施（日本學術會議，1959，頁 51）。¹⁰

這股資料保存的風潮，促成了 1971 年日本國立公文書館的開設（瀨畑源，2019b，頁 29）。不過，由於當時各界關心的重點為公文書的典藏，因此當時並未對日常公文書業務的管理架構，進行通盤的檢視。直到 1970 年代，美國「知的權利」思潮引入日本後，資訊公開（情報公開）的觀念才日漸定著，新的動向也隨之而起（瀨畑源，2019b，頁 26）。其結果，先是 1999 年「情報公開法」¹¹的制訂；隨後公文書管理制度，也被納入改革的一環。

具體來看，日本情報公開法制訂施行後，各界開始注意到當民眾依該法請求開示文書時，機關經常會以「文書不存在」來回應；除此之外，實務上各機關多半只會留下記載「最終決定」的裁決文書。其餘文件則多遭到廢棄。這些都引發各界對「政策過程」的重視（久保亨、瀨畑源，2014，頁 76-77）。不但如此，日本自 2007 年開始，接連發生年金記錄消失問題、C 型肝炎相關資料遭放置、海上自衛隊航行日誌誤遭廢棄等重大事件。這些問題都引發各界廣泛的關注，也促使當時的福田首相在其施政演說中，明確表明：

[政府]對於行政文書管理之應有態樣，會從根本來重新審視，並在檢討法制化的同時，對國立公文書館制度擴充在內之朝向公文書保存之體制，進行整備（衆議院，2008，頁 3）。¹²

¹⁰ 原文為：これらの公文書の中には、學術資料として価値あるものが多く含まれているので、その散逸消滅は、将来の學術發展の上に憂慮にたえない。そこで究極の目標として、政府による国立文書館の設置を切望するものであるが、その前提として、政府において公文書散逸防止ならびにその一般利用のため、有効適切な措置を講ぜられるよう要望する。

¹¹ 正式名稱為：行政機關の保有する情報の公開に関する法律（平成十一年法律第四十二号）。

¹² 施政演說之原文為：行政文書の管理のあり方を基本から見直し、法制化を検討するとともに、国立公文書館制度の拡充を含め、公文書の保存に向けた体制を整備します（衆議院，2008，頁 3）。

為此，日本政府除在 2008 年設置文書管理擔當大臣一職，亦在同年設置了「公文管理應有態樣等之有識者會議」來對制度進行討論。該會議的成果，便是遞交了一份具體且完備的報告書，來催生公文書管理法的制訂。

從上述的分析，不難看出日本的公文書管理法制，經過相當時間的論述、討論與醞釀，最終才在 2009 年建構出一套「統一的文書管理規則」（統一な文書の管理ルール）（內閣府，2021b）。

表 1
公文書管理法制訂之經過

1971	國立公文書館設立
1987	公文書館法制訂
1999	國立公文書館法與情報公開法制訂
2003.4	內閣府啟動「關於做為歷史資料之重要公文書等適切保存・利用之研究會」（歴史資料として重要な公文書等の適切な保存・利用等のための研究会）
2003.12	內閣府啟動「關於公文書等之適切管理、保存及利用之懇談會」（公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会）
2007	消失的年金問題、C 型肝炎相關資料遭放置、海上自衛隊航行日誌誤遭廢棄等事件
2008.1	福田首相於施政方針演說中，表明將對公文書管理問題進行改善
2008.2	首任文書管理擔當大臣就任
2008.3	內閣府啟動「關於公文管理應有態樣等之有識者會議」（公文書管理の在り方等に関する有識者會議）
2008.11	前述有識者會議提出最終報告書
2009	公文書管理法 3 月提出、6 月成立、7 月公布
2011.4	公文書管理法正式施行

資料來源：參考小谷允志（2010）、內閣府（2021c）後作者自行整理繪製。

二、制度規則分析

（一）規範意旨：公文書作為一種民主治理機制

整體來看，日本公文書管理法的規範意旨，是希望能對「文書的生命週期」（文書のライフサイクル），賦予制度性的規則。其具體方式則是透過法制化，來對文書的作成、整理、保存、移管乃至廢棄等事項，予以細部規定（瀨畑源，2018，頁 23；櫻井敏雄，2009，頁 6）。對此，誠如該法第 1 條所言：

本法之目的，在於對國家與獨立行政法人等之各項活動或歷史事實記錄之公文書等[進行規範]，俾使其能成為支撐健全民主根幹之國民所共有的知識資源。從而能使做為主權者之國民，得以本於其主體性來進行利用。有鑑於此，茲本於國民主權之理念，來對關於公文書等管理之基本事項進行規範，以求能對行政文書等[進行]適當之管理、歷史公文書等予以適切之保存及利用，以期確保行政[體系]能在適當且有效營運之同時，促使國家及獨立行政法人等所進行之各項活動，皆能負起盡力對現今及未來國民說明之職責。¹³

由本條條文意旨，不難看出該法是從民主治理的角度，來認識公文書管理的意涵。其中又包含了兩大側面：一為行政業務的推動與確保（主要展現在「文書主義」與「行政課責」上，詳下述）；另一則著眼於民主課責（即「說明責任」，詳下述）的落實。換言之，前者是由公共行政的角度出發，將公文書視為行政體系運作時，公務活動能夠適切且有效營運的基石。後者則是認為公文書的存在，除能代表某種歷史事實的記錄，更是國民主權原理下民主價值的彰顯與實際展現。整體來說，該法期待透過公文書管理，來促使國家確實負起自己對現今與未來世代國民之說明職責。總之，公文書之所以具有根本性，在於它不但是國民共有的知識資源，更構成了支撐健全民主價值的根幹。

由上述的規範意旨，不難體會日本的立法者，有意識地對公文書管理，賦予了高度的規範性期待。也就是既將之視為民主價值的體現，同時亦為公務有效適當營運時，不可或缺的一環。

（二）規範對象與公文書類型

首先必須說明的是，嚴格來說該法並未對「公文書（等）」的實際指涉予以明確定義，而是分別對行政文書、法人文書、特定歷史公文書等類別，進行規定。其中，「行政文書」涉及到該法第 2 條所稱之「行政機關」（目前共有 568 個機關）（內閣

¹³ 條文原文為：この法律は、国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るものであることにかんがみ、国民主権の理念にのっとり、公文書等の管理に関する基本的事項を定めること等により、行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り、もって行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする。

府，2020c），故尤其受到重視。此亦為「公文書」一詞的主要指涉對象。至於法人文書，則是規範獨立行政法人（87 個）、國立大學法人（82 個）等單位的文書事宜（內閣府，2023）；歷史公文書則是指「具有做為歷史資料重要性之公文書及其他文書」（歷史資料として重要な公文書その他の文書）。歷史公文書主要是指需移送至國立公文書館等設施（16 處）來進行保管的文書（內閣府，2021f）。¹⁴

具體來看，「行政文書」所指涉的對象，於該法第 2 條訂有明文，並構成解釋上的三大要件：

本法所稱之「行政文書」，是指行政機關之職員，基於職務上作成，亦或取得之文書（包含圖像及電磁記錄（即電子方式、磁力方式及其他本於人的知覺，所無法認識之方式做成的紀錄，以下亦同）。除第十九條外，以下亦同），且為該行政機關之職員組織性使用，並為該行政機關當前所保有者。¹⁵

由於法人文書比照本條之規定，是以不管是「行政文書」還是「法人文書」均需滿足三大要件，即：職務上作成或取得、組織性共有、當下行政機關所保有。實務上公文書的認定，均以三大要件為基點。各項討論與爭議，也都圍繞在這些要件周邊。

（三）公文書的「生命週期」：作成、整理、保存、移管與廢棄四大階段

公文書管理法既是針對「公文書之『管理』」而來，其條文勢必需對「公文書的生命週期」進行規範（第 4 條至第 10 條、第 31 條）。該法公文書的生命週期，分為四個階段：作成、整理、保存、移管與廢棄（內閣府，2021d）。其中，「作成」階段要求行政機關處理各項事務，皆須以文書作成紀錄；其詳細程度，則須達到使人能夠有效把握該組織達至意思決定之經緯、過程、以及業務績效之程度，俾使整個意思決定的過程，都能被事後追溯與檢證。

「整理」階段（第 5 條）則是規範公文書的分類、保存期限、保存期滿日、以及期

¹⁴ 值得特別一提的是，由於本法規範者主要為「行政機關與法人」，故立法與司法機關所生之文書，不在其規範之範疇。

¹⁵ 條文原文為：この法律において「行政文書」とは、行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書（図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他の人の知覚によつては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）を含む。第十九条を除き、以下同じ。）であつて、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているものをいう。

滿後的處置方式等。除此之外，具有關連性之文書，應彙整至「行政文書檔案夾」(行政文書ファイル)¹⁶中保管。保存期滿後，應依預先設定的處置方式處理：應廢棄者予以銷毀，合乎歷史公文書要件者，則移送至國立公文書館保存(內閣府，2021d)。

至於「保存」(第6條)，則要求機關首長對行政文書檔案，於保存期滿前依其內容、時間之經過、利用狀況等，予以適切之保管與利用。機關首長對行政文書的集中管理，亦負有推進之責。此外，機關首長亦應將行政文書之分類、名稱、保存期間、其他重要事項等，登入帳簿(第7條，行政公文書檔案管理簿(行政文書ファイル管理簿))。管理簿需供民眾閱覽，或以其他電子方式公開；至於保存期限，依「行政文書管理之指導方針」之規定，依業務性質分別設為30年、10年、5年、3年、1年以下不等(內閣府，2020a)。

最後，「移管與廢棄」則是在保存期滿後，依預先設定的「紀錄排程」(レコードスケジュール)進行處置(內閣府，2021d)。具有歷史重要性者，移送至國立公文書館保存；紀錄排程上設為「廢棄」之公文書，根據該法第8條第2項，需事先取得內閣總理大臣之同意，始得銷毀。¹⁷送至國立公文書館保存之特定歷史公文書，原則上須「永久保存」，或送公文書管理委員會審議，並經內閣總理大臣同意後，使得銷毀。至於公文書館，則負有促進利用之義務，並需將保管與利用狀況，向內閣總理大臣報告。

三、制度敘事分析

(一) 車之兩輪：「公文書管理」與「情報 / 資訊公開」之互為表裡

首先，「公文書管理」與「情報 / 資訊公開」的概念，被認為是制度上一體的兩面。對此，誠如「行政改革委員會」之「關於情報公開法制確立之意見」(情報公開法制的確立に関する意見)所言：

…情報公開法與行政文書之管理，可說如同車之兩輪也不為過(…情報公開法と行政文書の管理は車の両輪であると言ってよい)(総務省，1996，頁13-14)。

¹⁶ 實務上，紙本公文書會以100張(±50)為基準，蒐藏於檔案夾中，並以小分類(如：會議資料)、中分類(如：第幾次會議)、大分類(如：公文書管理有識者會議)方式分類管理(內閣府，2021e)。

¹⁷ 實務上，各單位需先行和內閣府進行協議(內閣府，2021e)。

事實上，自從該委員會提出「車之兩輪」的比喻後，此一形容便普遍為各界所採用（青山英幸，2015，頁 28-30；新藤宗幸，2019，頁 102-104）。至於「公文書管理」與「情報 / 資訊公開」為何關係密切，主要是來自過往的教訓。

簡單來說，由於公文書管理法是以國家為其規範對象，是以民眾無法逕依該法要求機關提供公文書等資訊。正因為如此，才有必要搭配情報 / 資訊公開法制，賦予民眾「開示請求權」（該法第 3 條），並對行政機關課以「行政文書開示義務」（該法第 5 條）。此外，對於依法可「不予開示之情報」（不開示情報），如個人情報、法人情報、國家安全情報、公共安全情報、審議檢討等情報、事務事業情報等，¹⁸民眾亦可依行政救濟程序尋求機關再議與法院救濟（總務省，2009）。¹⁹由此可知，兩項制度必須相互搭配，始構成一套完整的規範。

就實務面來看，倘若各機關平時就不對公文書進行管理，那麼即便人民依情報公開法請求開示資訊，機關也無從提供。因為該機關就連資訊（公文書）倒底存在與否（是否作成）、還在不在（是否銷毀）、以及在哪裡（是否移轉）都無法確定。事實上，直至今日行政機關還是常以「不存在」或「所在不明」等理由，來回應民眾資訊公開的請求（野村武司，2017；總務省，1996，頁 13）。由此即可知道，欠缺管理與管理失當，會使行政機關根本「無從」公開資訊。

總之，公文書管理之不備，會導致情報公開制度遭到架空；反之亦然。正因為如此，在日本的制度敘事脈絡下，「公文書管理」被與「情報 / 資訊公開」被視為一組成對（set）的概念。

（二）「文書主義」的確立：規則的具體化

日本公文書管理法的最大特徵，在於它所標舉的「文書（作成）主義」（野口雅弘，2018，頁 26-27；瀨畑源，2019b，頁 48-51）。簡單來說，為避免口說無憑，政府的各項決策與做為，原則上均不得以口頭方式為之，而需形諸於文字，建立在有憑有據的「書面記錄」上。此一構思，即為「文書（作成）主義」（小野隆之，2011；野口貴公美，2012）。對此，日本公文書管理法第 4 條即明白宣示其「文書主義」：

¹⁸ 必須特別強調的是，對於依法可不予開示的情報，行政機關依然必須做成文書，並進行管理。這也意味著，即便是「不予開示之情報」行政機關還是有必要予以作成並進行管理。它與其他情報的差別在於，機關在接獲民眾開示申請時，可依法不予公開。

¹⁹ 具體來說，民眾提出申請後，倘若機關首長做出「不予開示」（不開示）的處分。這時民眾可依「行政不服審查法」提出「不服申請」（不服申立て）。行政機關會於再議後，予以最終決定。對於機關之再議決定，民眾則可提出行政事件訴訟（情報公開訴訟）進行救濟（国土交通省大臣官房總務課公文書監理・情報公開室，2022）。

行政機關之職員，為達成第一條所定之目的，對於該行政機關達至意思決定之過程，包含其經緯，及該行政機關之事務與事業之實質績效，應在達到能夠合理追溯及檢證之程度下，除所處理之相關事務為微小者外，關於以下所揭之事項與其他事項，均需作成文書。...²⁰

文書主義背後的敘事思考，是認為有了文書的佐證，才足以確保業務推動上的正確，從而促使責任明確化。當然，這些都被認為是公務得以適切、有效運作不可或缺的一環（內閣府，2021c）。

總之，就如同該法第1條所言，公文書的本質為「歷史事實的紀錄」。除此之外，吾人亦可將每一份「文書」，都視為行政機關以文書方式，來適用規則的過程（新藤宗幸，2019，頁57-58）。也就是說，每紙公文書都意味著規則的具體操作與明文化。正是這個「規則具體化的過程」，促使行政機關的各項作為，得以取得合法性。

（三）跨世代的課責敘事：向歷史負責

誠如上述，公文書最原始的意涵，是指遂行職務之書面記錄。由於這些記錄會產生對內及對外效力，故公文書的適切管理被認為是民主治理下不可或缺的一環。日本學界將之稱為：「說明責任」（宇賀克也，2018；庄谷邦幸，2010；岡田順太，2019）。

所謂的「說明責任」²¹，其實就是公共行政中的「課責」（アカウンタビリティ；accountability）。不過，該法所稱的「課責」，除狹義的「行政課責」（administrative accountability）之外，更強調「民主課責」（democratic accountability）。具體來看，行政課責是指行政機關或公務員的「說明責任」，其對象主要為長官與民意機關；民主課責則是由「國民主權」的角度出發，也就是把公務處理最終負責的對象視為「全體國民」。

若由民主課責的角度來分析，不難發現公文書管理法的一大特徵，在於它明確宣示各公務機關負有向「現今及未來國民說明之職責」。由於該法蘊含了某種「跨世代的說明責任」，故帶有「向歷史負責」（歴史への責任）的意涵於其中（新藤宗幸，

²⁰ 本段條文原文為：行政機關の職員は、第一条の目的の達成に資するため、当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、次に掲げる事項その他の事項について、文書を作成しなければならない。...

²¹ 條文中是以「說明之職責」（説明する責務）的文字來表現。

2019，頁 75-77)。也就是說，行政機關除了必須受到「當下」(現今國民、這個世代)的檢證，也要受到「歷史」(未來國民、下一個世代)的追溯檢證。

總之，在公文書管理制度的規範體系下，公文書的適切保存、管理、乃至使用，被和國民主權原理、民主、說明責任(課責)等概念連結在一起，成為民主治理機制的一環。其一大特徵，在於行政機關被課以跨世代的說明責任(跨世代的課責)。此外，為了要實踐此說明責任，公文書也必須成為國民共有的知識資源，使其得以基於主體之地位來加以使用。

(四) 過程檢證的概念導入：意思決定過程與經緯之追溯檢證

日本公文書管理法的另一特徵，在於它體現了某種「意思決定過程與經緯之記錄」。這樣的理解也與傳統公文書的認識，極為不同。簡單來說，日常公務中首長下達最終決定的「裁決文書」，代表該組織的「最終判斷」，亦為證明該判斷的「證據」。為確保後續工作的正確性，各項公務的推動與處理，均需墊基在此類裁決文書上。不過，日本公文書管理法指涉的文書，不只是前述最終的「決定」(裁決文書)而已，還包含「意思決定的過程與經緯」(第 4 條)。也就是說，該法要求行政機關對「整個決策的過程」，都盡可能留下足資追溯與檢證的記錄。

過程檢證的重要性在於，任何政策自規劃到核定，多半耗時甚久。草案與最終版本，也差異甚大。是故，單從結果(裁決文書)來看，經常難以一窺決策之全貌；反過來說，若能將意思決定的過程詳加記錄，就能在事後予以合理的追溯(合理的に跡付け)並加以檢證(検証)。當然，從課責的角度來看，對意思決定過程詳加記錄，也可以促使行政責任明確化。這是因為，尚在陳核過程的文書，從承辦人擬稿開始，逐級呈報、會辦、審議、加註意見，並蓋章以示負責。過程中任何修正與更動，均需區別。如此一來，不論簽辦過程加入多少意見，來回經過多少修正，整個意思決定的歷程都會留下紀錄，並可做為追溯與後續檢證之依據(瀨畑源，2019b，頁 48-51)。

總之，正因為重視意思決定過程的檢視，故該法明訂除事項微小者外，均需以文書方式作成，且相關文書記錄的密度，需達到得供有效追溯檢證其決策過程與經緯之程度。文書一旦確實作成，接著就能透過適切的保存與管理，來讓行政機關最終負起向現今與將來國民的說明責任。

四、制度實踐分析

（一）理想與現實的鴻溝：爭議的接連出現

雖然公文書管理法的制度精神廣為各界讚許，上路後卻接連遭遇問題。特別是，2016 年以降所發生的一連串公文書爭議。其中，2016 年森友學園和 2018 年厚生勞動省統計調查事件，涉及到機關與公務員惡意改竄公文書內容或統計數據；2017 年加計學園、2017 年南蘇丹 PKO、2018 年伊拉克日報、和 2019 年賞櫻會事件，則是原本應該作成的文書卻不存在，或是文書內容未確實記載的問題；至於 2016 年森友學園、2019 年賞櫻會事件，涉及到原本應長期保存的公文書，卻被視為短期（未滿一年）即可銷毀的文書。²²從這一連串的事件，不難看出規則與實踐之間，存在了諾大的鴻溝。也因為這樣的關係，行政機關的公文書管理實務，開始受到各界的檢視。

整體來看，撇開明顯違法的惡意改竄不談，單從公務推動的角度來觀察，不難發現日本的公文書管理法制雖然立意宏偉，實務上其實頗為窒礙難行。簡單來說，為了踐行跨世代的民主課責，該法除標舉文書（作成）主義之外，亦從過程檢證的角度，要求行政機關除最終決定之外，還需對整個意思決定的過程與經緯，均留下足茲檢證的記錄。

在「過程檢證」的構思下，公文書的範圍也因而大幅擴張。換言之，日本制度下所謂的「公文書」，不再專指最後那紙機關首長批核的「公文」，該決策所有階段的各式文件，理論上全都必須作成文書並予以保存。這個「廣義公文書」的理解看似全面，卻也導致實務操作與認定上的困難。質言之，當代公務處理流程十分龐雜，且涉及反覆研議與確認，寬泛的定義會使當中每個環節，都可能引發爭議。

（二）實務操作與認定上的難點所在

誠如上述，日本的公文書管理法對公文書訂有「三要件」。但實務上不管是職務上作成或取得、組織性共有、還是行政機關所保有，當中每一項都遭遇了解釋上的挑戰；或者，我們也可以說：公文書管理法中的規則，不會自動適用在實際案例上；規則的適用必須仰賴行政機關的「（實務）操作」。

對此，先就「職務上作成或取得」來看。如眾所知，實務上任何決定至少都會

²² 此處每項案例均引發頗大的爭論。由於這些爭議有各自的脈絡且涉及到日本法的適用細節，此處僅能予以綱要性的檢視。相關事例之簡要回顧，可參考：岡田智明（2020）；公文書管理法與其他法規的競合，可參考：櫻井敏雄（2014）。

經歷初擬草案、草案調整、橫縱向協調（相談）、草案報告、最終決定等階段（內閣府，2021e；行政文書の管理の在り方等に関する検討チーム，2017）。上述各階段鮮少一次到位，過程中都需要經過反覆磋商、聯繫、以及確認。比方說，橫向聯繫需透過內外部會議來集思廣益；聯繫與確認則需承辦同仁來回以電話、郵件等方式處理。這些細部作業都會產出為數甚多的資料。由此即可知道，這類衍生資料的屬性為何，顯然不若表面上這般不證自明。

以單位內部磋商或外部折衝為例（行政文書の管理の在り方等に関する検討チーム，2017）。實務上這些過程鮮少以口頭方式為之，業務單位多會準備簡報或書面資料供作參考。這時不但會議本身會被要求留下記錄（會議記錄）；會中簡報、討論、參採的所有資料，都可能被解釋為需依公文書管理法之規範意旨，另行彙整管理使之成為「公文書」的一部份。當然，單就該法「過程檢證」的意旨來看，盡可能留下資料供日後檢視，或屬當然之解釋；但就公務實務來看，若將細項全數列管，必然造成業務大增，從而也導致窒礙難行。

同樣的，「組織性使用」與否，實務上亦遭遇嚴峻的挑戰。此處的問題，同樣來自公務組織的龐大，以及橫縱向聯繫的多元。簡單來說，理論上當然可以採取：只要該資訊曾與他人共享，就該當該要件的解釋。只是這麼一來，任何一通電話與郵件，既然都涉及兩造，當然也一定會落在規範之列。²³問題是，這也意味著公務同仁必須另行彙整各項資料（如：電話聯繫記錄）存參。更有甚者，這些被保存下來的資料，其實參雜了諸多尚未經過證實與確認，從而無法確定真偽與正確性的資訊。²⁴

也因為這樣的關係，日本政府在對相關問題進行檢討時（行政文書の管理の在り方等に関する検討チーム，2017；瀨畑源，2018，頁 206），嘗試從「確保正確性」的角度，希望委由（課長層級）「文書管理者」來進行判斷；或者，吾人亦可以「是否已被歸檔」，來進行判斷。因為一旦登帳，便意味著檔案進入了可供查詢的「組織性使用」狀態。只是，不管是「登帳與否」還是「課長判斷」，都創造了行政機關的裁量空間，而被認為有恣意行事的危險。

最後，「行政機關所保有」的規定，也一樣衍生眾多疑義。原因在於，「保有與

²³ 事實上，根據「行政文書管理之指導方針」，即便是定型・日常的業務聯繫（定型的・日常的な業務連絡）、日程表等，實務上都還是要求必須製作文書來進行管理。這類日常性業務與一般公文書的差別，僅在於其保存期限較短（1 年以下（1 年未滿））而已（內閣府，2020a，頁 17）。

²⁴ 比方說，以電子郵件單方面地將資訊送交對方。由於郵件原本就不是為了給第三者閱讀所寫，故其公開容易導致去脈絡的理解（每日新聞取材班，2020，頁 58-59）。

否的決定」也同樣是行政機關裁量後的結果。誠如上述，根據日本現行的「行政文書保存期間基準」，各項文書依其性質，可設定 30 年、10 年、5 年、3 年、1 年以下不等的保存期限（內閣府，2020a，頁 60-82）。一旦被列為 1 年以下的類別，即無須登帳且可在短期內予以銷毀。不難想見，短期銷毀制度若遭誤用，就會導致行政機關大量將文書歸為 1 年以下的類別，如此便得以在短期間內銷毀。更直白地說，各機關若可自行決定保存期間，多半會盡可能「不保有」或短期即銷毀這些文書。只是這麼一來，公文書管理的原始規範意旨就會遭到架空（小谷允志，2020；野村武司，2017；齋藤柳子，2018）。

總之，近來日本的公文書爭議，恰恰凸顯了制度中規範與實踐的鴻溝。相關問題不只是抽象的規範競合或個案的疑義與釋疑而已，更為深層的問題，實則涉及實務運作時各項價值平衡的兩難。

伍、分析：日本經驗的理論反思

日本公文書管理法以民主治理為基點，並透過「文書生命週期」概念來進行制度構思。整體來說，其規範架構與敘事框架頗為宏大，但從實務面來觀察，不難發現正因為公文書討論涉及機關的日常運作，故理想與實際之間難免存在間隙。日本的經驗也因而促使吾人必須再次從理論的角度，思考公文書、公務運作、與民主課責等本質性問題。

一、公文書的「公務運作」本質

公文書管理的問題看似單純，但正因為公務實務相當龐雜，過程中勢須給予行政機關若干裁量權限，不可能僅由規範的角度，將之視為某種「自動判斷」的程序。事實上，不少論者（瀨畑源，2018，頁 206）為了盡可能摒除人為的恣意，從而主張是否為公文書，不宜交由機關來判斷，故會產生：凡符合三大要件者，一律「自動歸類」至公文書類別的看法。這樣的論點，可說是一種典型的「傳統規範論述」。此處真正的問題在於：各方對三大要件的實質意涵，其實有著南轅北轍的想像與界定。更簡單來說，一方談的是「規則」本身；另一方談的卻是「操作中的規則」。正因為欠缺基本交集，失焦也隨之在所難免。

對此，就如同長期擔任日本政府外部委員的三木由希子(瀨畑源，2019b，頁 212)所言，在進行討論時，吾人不能忘記公務機關其實「不是」為了提供資訊或製作公文書而存在。這些公文書終究只是公務運作的附帶產物而已。質言之，公務機關的存在，是為了提供公共服務；公文書也是因應此核心目的而生。由這個角度來看，公文書固然重要，但絕不宜將之抽離公務運作的來討論，更要慎防行政機關本末倒置地把公文書管理當成目標本身。

反過來說，在討論公文書管理問題時，必須避免僅就「公文書」來討論，而須從整體公務運作來思考。就實務面來看，公文書管理業務的遂行，需要人力與資源的配合。問題是，在預算與人力難以增加的現實下，這些業務最終還是必須由既有人力兼辦。若如此，如何在核心業務與公文書管理間求取平衡，就成了一大考驗。特別是，在廣義公文書解釋下，公務同仁對意思決定的每個階段，皆須額外作成文書列管。如此一來，整體業務的大增也勢難避免。

由此可知，即便強調過程檢視的重要性，終究還是不可能要求公務員鉅細靡遺的把所有庶務、聯絡、確認，全都另外作成文書列管。因為這麼一來，會耗費太多時間與精力。不但影響核心公務，還容易導致「目標錯置」(displacement of goals)的危險。總之，採取寬鬆的公文書定義，管理成本勢必增加；反之，過度限縮公文書範圍，則又難保民主治理的課責機能不會因而遭到架空。如何求取平衡，或許才是當中真正的難點。

二、罰則的迷思與反思：配套制度的優先健全

日本的公文書管理法，除對「物」(公文書)有所規範之外，對於「人」亦有所規定。後者主要是課以報告、推進、研修之義務；至於罰則，則未予以明訂。也因為這樣的關係，多年來各界強化罰則的聲浪也一直不絕於耳(日本眾議院，2020)。對此，日本政府在「關於行政文書管理之應有態樣閣僚會議」(行政文書の管理の在り方等に関する閣僚会議，2018)中，已將改竄等情節惡劣之事案(惡質な事案)，列入懲戒。不過刑事責任部分，至今尚未提入議程。

對此，我們從 2018 年公文書所引發的基層同仁自殺事件，就可以知道單靠罰則未必能防止問題的發生(朝日新聞，2021)。實務上更擔心的，反倒是一旦訂出罰則，難保不會出現「上有政策、下有對策」的問題。日本的經驗告訴我們，當有公文書爭議出現，行政機關的反省，經常是倒果為因地認為：正是因為同仁「太過恪遵職守」，才導致爭議出現(瀨畑源，2019b，頁 1-54)。簡單來說，行政機關的檢討是倒過來指責基層同仁，太過鉅細靡遺地記下所有資訊。詳細記載反被認為是業務推動

的絆腳石。結果實務上的檢討結論，反而是要求同仁記錄時切莫過於詳細，並盡可能改以口頭為之。只是這麼一來，公文書管理法所表彰的「文書主義」也就遭到打破。

有鑑於此，吾人或許無須過度期待與仰賴罰則。更重要的，或許是透過專業的養成、整體意識的提升、監管機制的設置、以及通報機制的健全來達成。具體來說，公文書管理本身其實就是一種專業的分野，需要受過專業訓練的檔案管理員（archivist）來處理。在此同時，日本新設置的「獨立公文書管理監」（獨立公文書管理監）就是希望透過導入獨立監管制度，來進行經常性的稽核（內閣府，2021a）。及早發現問題，才能及時改善。同樣的，揭弊者保護制度（公益通報者保護制度）亦是制度面改革的重要思考點（瀨畑源，2019b，頁 51-54）。

三、實務取向的公文書民主治理：防弊與課責之外的可能

就行政實務來看，公文書處理為公務員的日常業務；行政機關每天也都產出大量的文書。但正因為公文書處理為日常業務且甚為基本，一旦有所閃失，很容易就會招來民眾的不信任。從日本的經驗可以知道，每當問題發生，各方最直覺的反應，就是以落實課責之名，頒佈更多的規則來強化管制。弔詭的是，規範一多，簽辦的作業與流程也更形繁複。

對此，就如同新藤宗幸（2019，頁 57-58）的分析，繁雜的公務流程不但更容易引發失誤，且會使官僚組織更加陷入「繁文縟節」（繁文縟礼）的泥淖。正因為如此，文書主義雖具有民主課責的意涵，但若過於強調防弊與責任，很容易就會導致官僚組織成為某種「被訓練出來的無能」（訓練された無能力）。如何面對這類「官僚制的逆機能」，實為一大難點。更直白地說，民主監督與當代強調創新服務的思考之間，存在著相當的張力。

對此，熟知相關議題的民間外部委員三木由希子（瀨畑源，2019b，頁 219）所提出的「原則說」，或有值得參採之處。質言之，任何制度的運作，都有必要先對原則性問題進行對話，如此才能確保問題發生時，可有若干基本原則做為依循。易言之，單就個別問題（如：某項文件是否為公文書）來進行討論，很容易就會陷入各說各話的泥淖。對行政機關而言，業務推動時最擔心的，其實是某些少數「異例」，被當成「常態」來看待。一旦如此，便會陷入頭痛醫頭，腳痛醫腳的困境。

質言之，若有問題發生，當然有必要督促行政機關改正。但過程中除了指責之外，也必須從實務的角度出發，瞭解第一線公務同仁的困難。唯有如此，才可能回到源頭，進行制度性的改革。同樣的，在改革過程中，我們需要爭取同仁的認同，

瞭解並協助其解決困難。全然以課責、防弊為考量，反而更容易使前述逆機能的問題更為明顯。

陸、討論：日本經驗的制度借鏡

一、日本公文書管理制度對台灣的啓示

從上述的分析可以看出，日本的制度經驗確實值得省思與參酌。首先，日本經驗點出了「情報 / 資訊公開」與「公文書管理」制度間，確實有如「車之兩輪」一般，互為表裡且密不可分。簡單來說，倘若行政機關打從一開始便不留下記錄，也不進行管理與保存，那麼資訊公開法制便會遭到架空。這是因為，各機關只需片面聲稱自始未做成記錄、查無資料、或主張文書所在不明，即可規避自身資訊公開的義務。有鑑於此，明確課以行政機關公文書作成與管理之義務，甚為關鍵。以防疫決策為例，有鑑於各項防疫措施都可能對民眾的自由產生限制，或對生活造成影響，這時就更有必要明確要求各級政府踐行自身文書記錄的義務。質言之，對於防疫這類重大的決策，有必要事先且明確地課以機關文書記錄之義務（黃之棟，2022）。

其次，日本的經驗也標舉了「（政策決定）過程檢視」的目標與理想。就實務面來看，首長的最終決定必然最受重視；相較之下，政策過程中達至該意思決定的經過，較少受到關注。問題是，民主治理下的課責既然是一種「回溯性」的檢證與查核。這個過程就不能僅止於最終決定的確認。畢竟對機關而言，決策過程是否有可供自身檢討改進之處，也同樣為民主治理中極其重要的一環。換言之，對於公文書進行管理，並非只為了情報 / 資訊公開或民主課責而來。機關本身也有必要透過公文書的回溯性檢視，來強化政府內部管理，以便系統地了解自身的決策過程，能否更加精進。換言之，詳加記錄對於公務的運作與推動，亦具助益。

事實上，正因為公文書具有「對內」與「對外」的雙重機能，課以政府機關詳加紀錄之責，並不同於該機關必須全數公開各項資訊。畢竟，行政機關處理的事項既為「公務」，就代表過程中多少會涉及公共利益、個人資訊、以及各方利益的權衡與折衝。以防疫決策為例，不難想見當中確實可能涉及機密事項（如契約之保密條款），及個人資訊保護的權衡。由此可知，即便情報 / 資訊公開與公文書管理是互為表裡的制度，但兩者之間終究還是存在了不同的考量。換言之，「記錄與否」和「是

否公開」沒有必然的關連。也正因為如此，對於公開與否的決定，還是需要賦予機關若干裁量空間。

不過，考慮到不予開示終究是民主社會的「例外」，資訊公開才是「常態」，是以行政機關有必要對於可開示之範圍、公開方式、裁量基準等事項，予以先期的規劃；在此同時，制度上亦需賦予民眾透過司法途徑來尋求救濟的可能。簡單來說，政府有必要依機關業務性質（如：疫情），事先對決策中必須限制公開的範圍、具體的裁量基準、要件、期限等事宜予以事前的規範。當然，民眾對於行政機關所訂出的範圍、基準、以及不予公開之決定，亦需賦予救濟請求權，由法院來進行審視與定奪（黃之棟，2022）。

總之，由民主治理的角度觀之，即便政府當下有限制公開的正當事由，機關還是有必要作成記錄（公文書）。這是因為，以公共行政的角度來看，記錄本身便帶有「善治」的意涵，也就是精進自身施政，記取過往教訓的功能存在；同樣的，從民主課責的角度來看，記錄亦有其意義。畢竟，事過境遷之後，情事可能有所變更，當不再有限制公開的必要時，屆時政府才有資料可以提供。對此，就誠如日本公文書管理法所揭示的基本精神，政府不只對現今世代負有說明責任，對於「未來世代」也同樣負有責任。

二、對本土制度設計的建議：開啓關於公文書管理的討論與對話

若以日本制度對照台灣現況，不難發現我國目前其實尚未建構出一套關於公文書管理的一般性規範。此處所謂的欠缺規範，並不是說我國行政機關不對公文書進行日常性的管理與處置；而是指台灣目前還沒有一套法律層級且涵蓋文書生命週期各階段（作成、整理、保存、移管與廢棄）的統一文書管理規則。具體來看，我國制度下與「公文書管理」最有關的法制，當屬檔案法。²⁵不過，即便檔案法已施行多年，但從該法名稱及其施行細則中基本概念的界定（歸檔管理、辦畢歸檔）即不難察覺，其規範重點落在文書生命週期的後半段。相對的，日本制度從文書作成開始規範，並將機關正在使用中之現用文書、非現用文書、以及歷史文書等各式文書的管理與利用，全都納入規範之列。也就是說，後者較我國更為完備。

事實上，正因為我國制度尚未涵蓋文書週期之所有階段（特別是文書之作成、現用文書之管理、利用）等，是以容易衍生出諸如「紀錄必要與否」之爭議；與此

²⁵ 政治檔案條例亦然。但由於該條例是針對特定時期與特殊目的而來，限於篇幅，本文暫不討論。

類似，由於既有規範尚未對記錄之範圍、密度等予以提綱挈領的規定，各界對記錄之內容，也容易產生爭執。質言之，論者對於所謂的紀錄，究竟僅止於「決策」（即，拍板定案的那紙公文 / 裁決文書）、抑或需對整個「決策過程」詳加記錄，存在了截然不同的想像。對此，從本文開頭處所提及的各項防疫決策爭議，不難認識到實有必要儘速開啟對於公文書管理的通盤討論。

為此，本文透過日本公文書管理制度的分析，具體指出了日本制度的特徵與理想（文書主義、過程檢證、跨世代課責）所在；在此同時，日本的制度實踐也讓吾人清楚看到了理想與現實間的諾大鴻溝。簡單來說，過程檢證強調需對意思決定過程與業務之經緯，盡可能留下足茲追溯的紀錄。由政策過程論的角度觀之，為決策各階段都留下記錄，確實能夠強化民主治理的課責機能。只是這麼一來，也勢必導致公文書的範圍大幅擴張。其結果，是造成各項業務環節的每項細節，都被認為需要特別蒐集、製作、並留下記錄。這不但大大加重了基層的負擔，更導致民主治理中課責與業務遂行的價值，在公文書的議題上發生激烈的碰撞。

有鑑於此，本文認為未來我國在開啟討論時，務必需從實務角度出發，來對各項論提進行討論，絕不能僅從抽象的規範層次進行論證，也不宜過於偏重課責與防弊之面向。質言之，相關討論必須把公文書「放回」公務運作當中，並在各項民主價值中盡可能找到平衡點。質言之，民主治理不能只著眼於責任追究（課責）；機關與業務適當且有效的營運與推動，進而提供優質的公共服務，亦為民主治理重要的一環。透過實務對話來求取平衡，或許正是日本經驗對於本土制度之建置，最重要的啟示所在。

柒、結論

作為我國制度參酌指標的日本公文書管理法，自 2009 年通過、2011 年施行至今，已超過十餘年。對於日本公文書管理法制所累積的制度經驗與利弊得失進行細部的檢視，能對我國制度的建置，帶來先期思索的契機。質言之，以制度學習的觀點來看，日本經驗不管是在規則、敘事、抑或實踐上，均殊值借鏡。

整體來說，「公文書管理」與「情報 / 資訊公開」在日本被視為一套有如「車之兩輪」的成對概念。在此認識下，公文書管理法以民主治理的精神為基軸，嘗試透

過確立「文書（作成）主義」與「過程檢證」的構思，來促使行政機關擔負起「跨世代的說明責任」（跨世代課責）。具體方式，則是在「公文書生命週期」的概念下，對其作成、整理、保存、移管與廢棄等階段，予以系統的規範。對此，若從規範架構與敘事框架可以知道，日本公文書管理法頗為宏大。即便如此，從近來反覆出現的爭議，不難得知其運作上遭遇了重大困難。

其中，對過程檢證的重視，實為該制度之重要特徵，卻也構成了它的主要盲點。具體來說，正因為強調需對意思決定的過程與業務辦理之經緯，留下足資檢證的紀錄；這也導致該制度所稱的「公文書」，除首長裁決的那紙「公文」之外，公務流程所生的各式資料、文件等，全都被納入「公文書」的一環。問題是，當代機關公務的處理異常龐雜，實務上顯然難以將所有聯繫與確認的細節，全都另行作成文書再逐一彙整列管。這也使公文書管理的理想與現實，出現了重大的落差。

認識到理想與現實的鴻溝，對於我國未來的制度建置，尤其重要。具體來看，我國目前雖有檔案法等規定，但涵蓋的範圍，主要落在文書生命週期的後半段。正因為對文書的作成、記錄的範圍、密度等，尚未有一般性的統一規則，是以各項爭議也容易由是而生。有鑑於此，儘速開起關於本土公文書管理制度的討論，實為當務之急。由此觀之，日本制度的經驗與教訓，其實都是我國未來規劃相關制度時，必須特別留意並予以考量的關鍵議題。

整體來說，透過本文的分析可以發現，圍繞在公文書周邊的討論與爭議，絕不只是表面的那紙「公文」而已。議論背後的真正碰撞，實則直指當代民主治理的核心價值，亦即民主課責及政府應提供優質公共服務的施政立基。更簡單來說，公文書管理的各項爭議，具體而微地體現了民主課責與公共服務的競合與拉扯。正因為如此，對本文指出未來在思考相關議題時，不宜將公文書自整體公務運作中抽離看待。質言之，公務機關存立的根本目的，是要為民眾提供優質的公共服務。公文書終究只是公務推動的附帶產物而已。由這個角度來看，過程檢證固然有助於民主課責，但絕不宜將目標錯置。當然，就如同多數的問題一樣，如何找到平衡或許才是當中最大的難點，但這也是吾人必須持續對話與找尋的目標所在。

參考書目

一、中文部分

- BBC News (2021)。台灣疫情：「神話破滅」背後的四個看點，5月25日。<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/57187804>[BBC News. (2021). *Epidemic in Taiwan: Four points of view behind the “myth shattered”*, May 25.]
- 行政院 (2021)。國籍航空機組員隔離「3+11」決策過程專案報告，9月17日。<https://www.ey.gov.tw/File/9640EABEEB7DE635> [Executive Yuan. (2021). *The “3+11” Decision-Making Process Report on Quarantine of National Airline Crew*, September 17.]
- 朱蔚菁、紀瑪玲、葉靜月、紀麗惠 (2018)。國外法案介紹：檔案法。國會圖書館館訊，19(1)，23-51。[Chu, W.J., Chi, M.L., Yeh, J.Y., & Chi, L.H. (2018). About archives legislations. *Bulletin of Parliamentary Library Legislative Yuan, ROC*, 19(1), 23-51.]
- 黃之棟 (2022)。為疫情決策留下民主課責的記錄：日本「歷史的緊急事態」的制度設計分析。台灣民主季刊，19(4)，83-125。[Huang, C.-T. (2022). Using public records to hold COVID-19 decision-makings accountable: An analysis of the “State of Historic Emergency” system in Japan. *Taiwan Democracy Quarterly*, 19(4), 83-125.]
- 賴宇松 (2010)。資訊公開之基石：日本文書管理法制化之建制。台灣科技法律與政策論叢，7(1)，1-53。[Lai, Y.S. (2010). The corner stone for freedom of information: Legalization of management on public documents in Japan. *Taiwan Journal of Law and Technology Policy*, 7(1), 1-53.]

二、英文部分

- Goodin, R. E. (1996). Institutions and their design. In R. E. Goodin (Ed.), *The theory of institutional design* (pp. 1-53). Cambridge University Press.
- Lowndes, V. (2018). Institutionalism. In V. Lowndes, D. Marsh, & G. Stoker (Eds.), *Theory and methods in political science* (pp. 54-74). Macmillan International Higher Education.
- Lowndes, V., & Roberts, M. (2013). *Why institutions matter: The new institutionalism in political science*. Palgrave Macmillan.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1984). The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review*, 78(3), 734-749.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions*. Free Press.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (2008). Elaborating the “new institutionalism”. In S. A. Binder, R. A. W. Rhodes, & B. A. Rockman (Eds.), *The Oxford handbook of political institutions* (pp. 3-20). Oxford University Press.

Peters, B. G. (1996). Political institutions, old and new. In R. E. Goodin & H.-D. Klingemann (Eds.), *A new handbook of political science* (pp. 205-220). Oxford University Press.

Peters, B. G. (2019). *Institutional theory in political science: The new institutionalism*. Edward Elgar.

三、日文部分

三木由希子 (2017)。公文書管理制度をめぐる課題・問題：何のための公文書管理かを考える。自治総研, 43 (11), 29-51。[Miki, Y. (2017). Problems and challenges on public records management system: Consider what is public records management for. *Monthly Review of Local Government*, 43(11), 29-51.]

久保亨、瀬畑源 (2014)。国家と秘密：隠される公文書。集英社。[Kobo, T., & Sebata, H. (2014). *State and secrets: Official documents hidden*. Shueisha.]

大迫丈志 (2018)。行政機関における文書管理：国の説明責務に係る論点と改善方策。調査と情報, (998), 1-11。[Oosako, T. (2018). Managing records in administrations. *Issue Brief*, (998), 1-11.]

小池聖一 (2018)。日本的 Archives 與歴史學。國史館館刊, (55), 127-144。[Koike, S. (2018). Archives and historiography in Japan. *Bulletin of Academia Historica*, (55), 127-144.]

小谷允志 (2010)。公文書管理法とはどのような法律なのか 知的資源の活用と説明責任のために。情報管理, 53 (2), 79-87。[Kotani, M. (2010). The new Public Records Act in Japan : For use of intellectual resources and accomplishment of accountability. *Information Management Science*, 53(2), 79-87.]

小谷允志 (2020)。公文書管理問題の本質とは：行政文書該当性と 1 年未満の保存期間。レコード・マネジメント, (78), 66-72。[Kotani, M. (2020). The essence of problems occurred in the field of public records management of the central agencies of Japan. *Records Management*, (78), 66-72.]

小野隆之 (2011)。公文書等の管理に関する法律施行令及び行政文書の管理に関するガイドラインについて。アーカイブズ, (44), 15-22。[Ono, T. (2011). About the Order for Enforcement of the Public Records and Archives Management Act, and Guideline on Managing Public Records and Archives Management. *Archives*, (44), 15-22.]

山口二郎 (2022)。日本官僚制とコロナ危機：日本モデルと無責任体制をめぐって。年報公共政策学, (16), 63-78。[Yamaguchi, J. (2022). Japanese bureaucracy's 'systematised irresponsibility' in COVID-19 crisis management. *Annals, Public Policy Studies*, (16), 63-78.]

山田敏之 (2020)。国の機関における公文書の保存について。レファレンス, 70 (9), 1-27。[Yamada, T. (2020). Archiving of public records by government agencies. *The Reference*, 70(9), 1-27.]

- 中村誠（2019）。国の公文書管理でなぜ問題が起こるのか：森友学園、加計学園問題の文書をめぐって。『臨床法務研究』(22), 69-92。[Nakamura, M. (2019). Why problems occur in government official documents management? *Okayama Law School*, (22), 69-92.]
- 中原茂仁（2009）。「公文書等の管理に関する法律」について。『アーカイブズ』(37), 32-41。[Nakahara, S. (2009). About the Public Records and Archives Management Act. *Archives*, (37), 32-41.]
- 井上寿一（2017）。『戦争調査会：幻の政府文書を読み解く』。講談社。[Inoue, T. (2017). *War Research Committee: Deciphering the phantom in government documents*. Kodansha.]
- 内閣府（2016）。公文書管理法施行 5 年後見直しに関する検討報告書，3 月 23 日。
<https://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/iinkaisai/houkokusyo.pdf> [Cabinet Office. (2016). *Review report on the the Public Records and Archives Management Act: Five years after enforcement*, March 23.]
- 内閣府（2020a）。『行政文書の管理に関するガイドライン』。検索日期 2023 年 3 月 29 日，取自 <https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/hourei/kanri-gl.pdf> [Cabinet Office. (2020a). *Guideline on managing Public Records and Archives Management*. Retrieved March 29, 2023.]
- 内閣府（2020b）。『行政文書の管理に関する定め（行政文書管理規則）一覧』。検索日期 2022 年 3 月 20 日，取自 https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/about/kanri/kanrikisoku_ichiran.html [Cabinet Office. (2020b). *List of regulations concerning the Public Records and Archives Management*. Retrieved March 20, 2022.]
- 内閣府（2020c）。『行政機関一覧（令和 2 年 4 月 1 日時点）』。検索日期 2022 年 3 月 20 日，取自 <https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/about/kanri/gyousei.pdf> [Cabinet Office. (2020c). *List of Administrations (2020.4.1)*. Retrieved March 20, 2022.]
- 内閣府（2021a）。『公文書監察室（公文書管理の適正確保）』。検索日期 2023 年 3 月 29 日，取自 https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/koubun_kansatsu/index.html [Cabinet Office. (2021a). *Public Records Inspection Office (Ensuring appropriate public records and archives management)*. Retrieved March 29, 2023.]
- 内閣府（2021b）。『公文書管理法の概要』。検索日期 2023 年 3 月 29 日，取自 <https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/about/gaiyou/gaiyou.html> [Cabinet Office. (2021b). *Summary of the Public Records and Archives Management Act*. Retrieved March 29, 2023.]
- 内閣府（2021c）。『公文書管理法施行までの経緯』。検索日期 2023 年 3 月 29 日，取自 https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kako_kaigi/kako_kaigi.html [Cabinet Office. (2021c). *The enactment of Public Records and Archives Management Act*. Retrieved March 29, 2023.]
- 内閣府（2021d）。『行政文書の管理』。検索日期 2023 年 3 月 29 日，取自 https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/about/shikumi/g_bun/g_bun.html [Cabinet Office. (2021d). *About public records and archives management*. Retrieved March 29, 2023.]

- 内閣府（2021e）。行政文書の管理の流れ。検索日期 2023 年 3 月 29 日，取自 https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/about/shikumi/g_bun/g_bun.html [Cabinet Office. (2021e). *About the process of Public Records and Archives Management*. Retrieved March 29, 2023.]
- 内閣府（2021f）。国立公文書館等。検索日期 2023 年 3 月 29 日，取自 <https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/about/kanbou/kanbou.html> [Cabinet Office. (2021f). *About the National Archives of Japan*. Retrieved March 29, 2023.]
- 内閣府（2021g）。各行政機関の行政文書管理規則一覧（令和 3 年 9 月 1 日現在），9 月 1 日。 <https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/about/kanbou/kanbou.html> [Cabinet Office. (2021g). *Administrative regulations about Public Records and Archives Management (2021.09.01)*, September 1.]
- 内閣府（2023）。公文書管理法の適用対象法人（独立行政法人等）一覧（令和 5 年 1 月 1 日現在），4 月 1 日。 <https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/about/kanbou/houjintou.pdf> [Cabinet Office. (2023). *List of Independent Administrative Institution*, April 1.]
- 内閣府大臣官房公文書管理課（2018）。「行政文書の管理に関するガイドライン」の一部改正に関する解説集，1 月 31 日。 https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/hourei/guideline_kaisetsushu.pdf [Public Records and Archives Management Division, Cabinet Office. (2018). *About the revision of the Guideline on Managing Public Records and Archives Management*, January 31.]
- 日本学術会議（1959）。公文書散逸防止について，11 月 28 日。 <http://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/02/04-62-k.pdf> [Science Council of Japan. (1959). *About prevention of loss of official documents*, November 28.]
- 日本衆議院（2020）。公文書管理法の違反に対する罰則に関する質問主意書，1 月 23 日。 https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/a201018.htm [House of Representatives of Japan. (2020). *On penalties for violations of the Public Records and Archives Management Act*, January 23.]
- 宇賀克也（2011）。日本における公文書管理法の制定と今後の課題。アーカイブズ，（45），21-31。 [Uga, K. (2011). On the establishment and the future of Public Records and Archives Management Act. *Archives*, (45), 21-31.]
- 宇賀克也（2015）。逐条解説：公文書等の管理に関する法律（第 3 版）。第一法規株式会社。 [Uga, K. (2015). *Public Records and Archives Management Act*. Daiichihoki.]
- 宇賀克也（2018）。意思形成過程の公文書の作成・保存と情報公開。アーカイブズ学研究，（29），32-47。 [Uga, K. (2018). Producing and preserving official documents in decision-making processes and information disclosure. *Journal of the Japan Society for Archival Science*, (29), 32-47.]

庄谷邦幸（2010）。「公文書管理法」成立の背景に関する一考察。桃山学院大学人間科学，（38），263-274。[Shoya, K. (2010). An inquiry into the background of enactment of the Public Records and Archives Management Act. *Human Sciences Review, St. Andrew's University*, (38), 263-274.]

毎日新聞取材班（2020）。公文書危機：闇に葬られた記録。毎日新聞。[Mainichi Newspapers Team. (2020). *The public records crisis: The records buried in darkness*. Mainichi Newspapers.]

行政文書の管理の在り方等に関する検討チーム（2017）。行政文書の管理において採るべき方策について，9月19日。https://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/iinkaisai/2017/20170920/shiryoul.pdf [Team on Management of Administrative Documents. (2017). *Measures to be taken in the management of administrative documents*, September 19.]

行政文書の管理の在り方等に関する閣僚会議（2018）。第2回 行政文書の管理の在り方等に関する閣僚会議 概要，7月20日。https://www.kantei.go.jp/jp/singi/doc_admin/kaigi/dai2/pdf/gijiroku.pdf [Ministerial Conference on Management of Administrative Documents. (2018). *A summary of the second meeting, Ministerial Conference on Management of Administrative Documents*, July 20.]

佐藤潤司（2020）。公文書管理・情報公開制度の問題と課題森友学園・加計学園・自衛隊日報問題の検証を通じて。マス・コミュニケーション研究，（96），159-177。[Sato, J. (2020). Problems and challenges related to the system of public records management and information disclosure. *Journal of Mass Communication Studies*, (96), 159-177.]

国土交通省大臣官房総務課公文書監理・情報公開室（2022）。情報公開制度の概要。国土交通省，検索日期 2023年3月29日，取自 https://www.mlit.go.jp/appli/file000011.html [Minister's Secretariat, General Affairs Division, Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism. (2022). *Overview of information disclosure system*. Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism. Retrieved March 29, 2023.]

岡本信一（2012）。公文書管理法の制定の意義と施行後の課題について。アーカイブズ，（48），16-21。[Okamoto, S. (2012). Public Records and Archives Management Act and challenges after its enforcement. *Archives*, (48), 16-21.]

岡田智明（2020）。公文書管理をめぐる近年の動き：正な文書管理に向けた取組。立法と調査，（428），66-81。[Okada, T. (2020). Recent movements concerning public records and archives management. *Legislation and Research*, (428), 66-81.]

岡田順太（2019）。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。白鷗法学，26（1），243-265。[Okada, J. (2019). Archives and the Japanese constitution in the digital age. *Hakuoh Review of Law and Politics*, 26(1), 243-265.]

松岡資明（2018）。公文書問題と日本の病理。平凡社。[Matsuoka, T. (2018). *The problem of public records and archives, and the pathology of Japan*. Heibonsha.]

- 武川光夫（2012）。公文書管理法の意義と課題：東日本大震災における事例を踏まえて。
アーカイブズ，（47），1-5。[Takegawa, M. (2012). Meaning and challenges of the Public Records and Archives Management Act: Using the Great East Japan Earthquake as an example. *Archives*, (47), 1-5.]
- 阿部昌弘（2009）。国民の期待に応え得る公文書管理システムの構築：公文書等の管理に関する法律案。立法と調査，（295），3-14。[Abe, Y. (2009). Construction of a management system that can meet the expectations of the public: Draft of the Public Records and Archives Management Act. *Rippou & Choisa*, (295), 3-14.]
- 青山英幸（2015）。覚書：公文書管理法における「行政文書」について。アーカイブズ学研究，（22），23-46。[Aoyama, H. (2015). Administrative documents in the Public Records and Archives Management Act. *Journal of the Japan Society for Archival Science*, (22), 23-46.]
- 笹川朋子（2011）。公文書管理法の施行について。アーカイブズ，（44），8-14。[Sasakawa, T. (2011). About the enforcement of the Public Records and Archives Management Act. *Archives*, (44), 8-14.]
- 野口貴公美（2012）。記録管理の制度と実務：公文書管理法施行 1 年を経て。レコード・マネジメント，（63），20-28。[Noguchi, K. (2012). A system and a situation of records management in Japan. *Records Management Society of Japan*, (63), 20-28.]
- 野口雅弘（2018）。付度と官僚制の政治学。青土社。[Noguchi, M. (2018). *The politics of Sontaku and bureaucracy*. Seidosha.]
- 野村武司（2017）。情報公開と公文書管理（1）。現代法学，（33），225-238。[Nomura, T. (2017). Information disclosure and public records and archives management. *Tokyo Keizai Law Review*, (33), 225-238.]
- 朝日新聞（2021）。（社説）森友遺族訴訟 赤木ファイルを隠すな。朝日新聞，2月21日。
<https://www.asahi.com/articles/DA3S14807774.html> [Asahi Shinbun. (2021). (Editorial) Moritomo Family Lawsuit: Don't hide the Akagi files. *Asahi Shinbun*, February 21.]
- 菊池光興（2009）。公文書等の管理に関する法律の制定までの経過を回顧して。アーカイブズ，（37），2-6。[Kikuchi, M. (2009). Reviewing the establishment process of the Public Records and Archives Management Act. *Archives*, (37), 2-6.]
- 衆議院（2008）。第169回国会 衆議院 本会議 第1号 平成20年1月18日。衆議院。
[House of Representatives of Japan. (2008). *The 169st Diet, Plenary Session, No. 1 (January 18, 2008)*. House of Representatives of Japan.]
- 新藤宗幸（2019）。官僚制と公文書：改竄、捏造、付度の背景。筑摩書房。[Sindou, M. (2019). *Bureaucracy and public archives*. Chikumashobo.]
- 総務省（1996）。情報公開法制の確立に関する意見（行政改革委員会）。検索日期 2023 年 3 月 29 日，取自 https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/jyohokokai/koukai_keii.html [Ministry of Internal Affairs and Communications, Japan. (1996). *Opinions on the establishment of Information Disclosure Legislation*. Retrieved March 29, 2023.]

- 総務省（2009）。開示請求できる文書・できない文書。検索日期 2023 年 3 月 29 日，取自 https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/jyohokokai/kaiji.html [Ministry of Internal Affairs and Communications, Japan. (2009). *Documents that can/cannot be disclosed*. Retrieved March 29, 2023.]
- 齋藤柳子（2018）。公文書管理の問題解決に向けた運用体制の提案：文書保存期間の設定の基本的視点を中心として。レコード・マネジメント，(75)，72-83。[Saito, R. (2018). Proposal of operation system to solve problems of public records & archives management, focusing on the basic view point of records retention periods. *Record Management*, (75), 72-83.]
- 瀬畑源（2018）。公文書問題：日本の「闇」の核心。集英社。[Sebata, H. (2018). *The problems of public records and archives: The core of Japan's "darkness"*. Shueisha.]
- 瀬畑源（2019a）。公文書管理と民主主義：なぜ、公文書は残されなければならないのか。岩波書店。[Sebata, H. (2019a). *Archives and democracy: Why archives should be preserved?* Iwanami Shoten.]
- 瀬畑源（2019b）。国家と記録：政府はなぜ公文書を隠すのか？集英社。[Sebata, H. (2019b). *The state and records: Why governments hide official records?* Shueisha.]
- 櫻井敏雄（2009）。国家事業として取り組む公文書管理。立法と調査，(288)，3-14。[Sakurai, T. (2009). Public records and archives as a national project. *Legislation and Research*, (288), 3-14.]
- 櫻井敏雄（2014）。公文書をめぐる諸課題：公文書管理法、情報公開法、特定秘密保護法。立法と調査，(348)，3-13。[Sakurai, T. (2014). On the problems of public records and archives: Public Records and Archives Management Act, Information Disclosure Act, and Act on the Protection of Specially Designated Secrets. *Legislation and Research*, (348), 3-13.]

Putting Public Records in a Democratic Governance System: An Institutional Analysis of the Public Records and Archives Management Act in Japan

Morgan Chih-Tung Huang*

Abstract

In 2009, the Public Records and Archives Management Act (Act No. 66 of 2009) was passed in Japan. Under this Act, the Japanese government is required to prepare, manage, and then preserve detailed documents as public records and, in turn, it also provides access to the Japanese citizens to the governmental information. With these public records, citizens can easily inquire into and logically observe government's decision-making processes. This article closely scrutinizes the structure, principles, limitations of the Public Records and Archives Management Act. It is argued that, as a fundamental part of the access-to-information system, this Act provides an efficient way to hold the government accountable. Having said that, however, its limitations are somehow straightforward. There is increasing recognition of the complexity of decision-making and service delivery. Keeping a full, or even detailed, record for every single decision-making step is by no means easy, if not impossible. Some discretion for the government, the author argues, is still needed. Given that Taiwan is still in the very process of establishing a system of public records, it is imperative to start pragmatic discussions. In the end, striking a right balance between democratic values is the most important, but also the hardest, part in the making of a fully functional system.

Key Words: public records and archives management, democratic accountability, democratic governance, access to information, archives

* Professor, Department of Public Administration, National Open University,
E-mail: cthuang@mail.nou.edu.tw