

『アーカイブズ新時代の地方公文書館とは―公文書管理条例を中心に―』

〔平成二十四年度アーカイブズ研修Ⅲ「地方公文書館の事例研究、討論②」講義録〕

竹内 啓

ただいまご紹介いただきました札幌市文化資料室の竹内です。私は五年前の平成一九年度に、このアーカイブズⅢ研修（当時は専門職員養成課程といいましたが）を修了いたしました。

確か一〇期生だ

ったと思います。

この時の同期生の何名かとは今でも週に何回かメールによる情報交換を続けています。

もつとも現在も公文書館に勤務している職員は当初十一名いた同期の中で、僅か四名にまで減ってきています。

その後、平成二十二年度には、五日間の公文書館職員等研修（現在のアーカイブズⅠ研修）で事例報告をしたり、昨年は全史料協の沖繩セミナーや群馬の全国大会などで日本の事例研究と似たような報告をしています。

詳しくは、札幌市文化資料室のホームページ内に、それらの報告内容を掲載した研究紀要のバックナンバーがPDF形式で載っていますので、どうぞご参照願います。

さて、私が今回、「地方公文書館の事例研究、討論」の講師と呼ばれた第一の理由は、私の所属する札幌市文化資料室が来年七月に札幌市公文書館としてオープンする予定という事情によるものかと思われます。そして、それに先立ち札幌市が全国で九番目、政令指定都市としては大阪に次いで二番目に、公文書管理条例を制定したというのが第二の理由であると考えています。

そこで、本日は「地方公文書館の事例研究、討論②」ということで、「アーカイブズ新時代の地方公文書館とは―公文書管理条例を中心に―」というタイトルで三時間ほどお話しさせていただきたいと思えます。

平成24年度アーカイブズ研修Ⅲ 「地方公文書館の事例研究、討論②」

「アーカイブズ新時代の地方公文書館とは ― 公文書管理条例を中心に ―」

札幌市文化資料室 竹内 啓

最初に、地方公文書館の現状について私の考えを述べます。

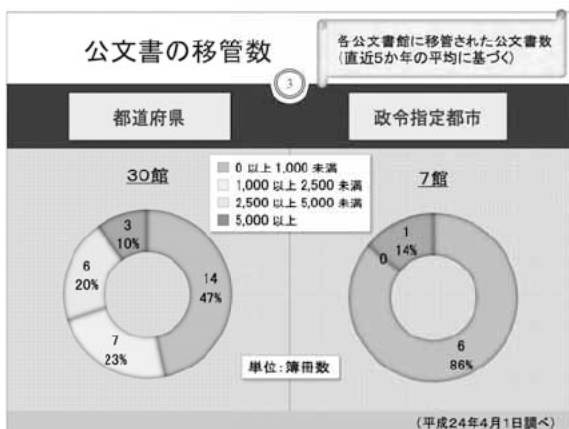


もちろんこれは一般的な傾向について述べたものであり、全ての公文書館にあてはまるといわけではありませんが、現在、地方公文書館の公文書館機能はおしなべて脆弱であると言えるように思います。

この公文書館機能の実態をストレート

に表しているのが、公文書館における公文書の年間移管簿冊数、移管済み公文書の公開率、年間の閲覧者数などの実績なのですが、これらの数字は主に全国公文書館長会議で配られる「関係資料集」をバックデータとしています。このあとに出てきますグラフなどでも特に断り書きのないも

のは、関係資料集から導き出していると考えてください。もちろん一部には聞き取り調査などで補強している資料も



あります。

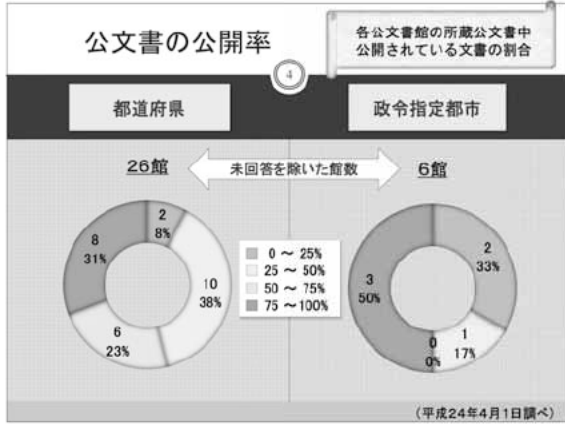
上のグラフは地方公文書館への公文書の移管数です。

これは直近五年間の平均を取る方法で算出しています。国立公文書館の調べでは単位は簿冊数となっていますので、このグラフでも単位は簿冊数としていま

す。

グラフからわかることは、都道府県では約半数の公文書館が、年間に一千簿冊以下しか公文書を受け入れていない、これが政令指定都市になりますと、実に八六%の公文書館が一千簿冊以下にとどまっています。

反対に、年間五千簿冊以上の移管を受けている公文書館は、都道府県では全体の二割である三館、政令指定都市では七館中ただ一館のみとなっています。



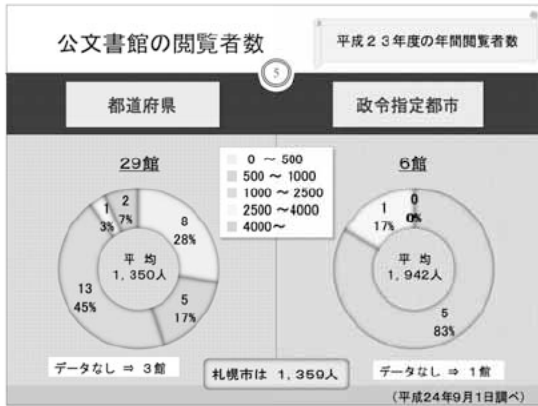
次に、公文書の公開率についてですが、こちらも都道府県・政令指定都市ともに約半数の公文書館において公開率が五〇％を下回っています。

通常、移管公文書は一年以内に簿冊目録に登録し、公開できるようにすることが目安と

考えられていますので、なかなか目標どおりに事務処理が進んでいないという全国の実態がわかります。

それから、グラフがどれも都道府県と政令指定都市ばかりで、その他の市区町村はどうなっているのかとお思いで

しようが、これらのグラフは当初、予算や定数要求の参考資料として作った経緯から、このような調査対象に限定している点をご理解いただきたいと思います。



ちなみに、札幌市は現在、人口が一九二万人を超え、都道府県に置き換えると二二位くらいに相当しています。

上のグラフは今回の研修のために新たに調べたものです。

全国の公文書館は純粋な単独館というのが意外に少なく、実際には行政機関に隣接していたり、図書館との合築

や博物館との複合などといったケースが結構あります。

このことは公文書館の開館日の設定にも影響しているのですが、今回はこのことには触れません。

ただ、こうしたさまざまな集客条件の相違を極力排するために、公文書館の閲覧者数に特化して調べたわけです。

ですから展示室へ入室しただけの人とかイベントのみへの参加者は当然その数には含まれていません。

また、閲覧請求点数ではなく、閲覧者数としたのも、一人で何十件、何百件と請求する人の過剰な影響度を薄めるためです。

このグラフを見ますと、同じくMLAと括られている中でも公文書館にはやはり人が入っていないのだなあとということがよくわかります。

都道府県では四五%の館で、年間一千人以下の閲覧者しか来ていないということです。

繰り返しますが、これはカウンターで資料の請求をした人数であり、開架資料を黙って読んで帰った人などはカウントされていません。

二五〇〇人以上の館は三館、五千人以上の館はありませんでした。

政令市の方は多少数字がよくて、八三%にあたる五館で一千人以上、平均としては一、九四二人でした。

ちなみに、札幌市文化資料室はまだ公文書の出納は行っていませんが、昨年度の閲覧者数が一、三五九人であり、都道府県の平均とほぼ同じ数字でした。

札幌市公文書館は来年七月に都道府県の平均レベルからスタートすることになります。

なお、本調査は全てホームページ・事業年報からの閲覧や聞き取りによるもので、東京都など昨年度に休館期間があったところはその前年度の数字などで補正しています。

さて、次頁二つ目の歴史資料館的コンセプトを払拭できないというのは、特に自治体史編さん室などからの移行型に顕著に見られる特徴です。

実は、札幌市文化資料室もその例に漏れませんでした。平成二十一年の公文書館基本構想の段階でこのコンセプトとは決別いたしました。私たちの研究紀要には古文書を主要な基礎資料とした研究論文などは載せていません。もちろん、札幌に古文書が少ないという個別の事情も全く無関係とはいえませんが。

最近三年ほどどうした話をあちこちでしているので、風当たりといいますかリアクションが相当にあります。昨年の全史料協群馬大会では全体会で報告しましたが、予想どおりといえますか、古文書などの歴史資料を重視している文書館のアーキビストからは結構な反発に遭いました。

ただ私はこのコンセプトを全否定しているわけではなく、余力があつて初めてすべきことだと言いたいわけです。

1) 地方公文書館の現状

6

- 地方公文書館の公文書館機能はまだまだ脆弱である
 - ▲ 公文書の移管数や公開率が低いため、閲覧者数も伸びない
- 歴史資料館的コンセプトを払拭できない館が多い
 - ▲ 古文書所蔵率が高い・古文書講座開催・研究紀要の主要論文
- 公文書館予算・定数などインフラ環境の増強が急務
 - ▲ 公文書館の予算・定数は据え置きか、むしろ削減の傾向にある

そして次に示しますように、そうした余力を持ち合わせているところなど現実にはほとんどないのではないかと考えられるわけです。

という前振りで、三つ目の公文書館の予算や定数ですが、本来なら新法施行で追い風ムードのこの時期に、むしろ横ばいとか削減されているのです。

傾向すらかなり強く見られるところなのです。最大の原因は予算・定数の査定部局が公文書館の重要性についてまだまだ理解不足であるという点に尽きるのではないかと思います。公文書館の側にも予算・定数増の必要性を納得させるだけの努力や事業実績を伸ばす工夫がまだ十分ではないということもいえます。

以前、論文作成のために調べた二〇〇七年と今回二〇一

二年の比較によって、全国的に公文書館の職員数がかなり減らされてきていることがわかりました。

公文書館における職員配置状況

7



三七施設の平均職員数が一四・六人となつていまして、五年前からみますと、結果として三・九人も減少しています。正職員・非常勤職員ともに二名ずつくらい少なくなつているわけです。

また、今年度になつて昨年度より大きく職員数を減らしている公文書館が何館か見られることも気になります。

今年七月発行の日経グローバルNo. 二〇〇によれば、都道府県・政令市の来春の採用状況は、増やす見込みが二四自治体の三六・九%であり、同水準の三五・四%、減

らす見込みの二三、一%をそれぞれ上回りました。国が新規採用の約六割削減を打ち出したのとは対照的です。

これまで行政改革や財政難などから新規採用を抑制していたわけですが、「団塊世代」の本格退職に伴う補充や業務量の増大を理由に方針を転換する自治体が徐々に増えてきたということです。

ただ、こうして採用が増えつつある職員がすぐに公文書館に振り向けられるとは当面考えにくいと見ていた方がよさそうです。

なお、館長会議の資料集全般について言えることですが、職員定数や所蔵資料数、あるいは規定類等についての定義やカウント方法を厳密に統一していないために、公式な統計数値としての信頼性に疑問が残ることがあります。聞き取り調査などで可能な限り補正はしていますが、せっかくの唯一ともいえる年次統計なのでから、厳密なスタンダードをしっかりと作っておいてほしいと思います。

これは私から国立公文書館への要望です。

さて、公文書管理法が施行されてまず何か変わったかといえますと、最近二年半ほどの間に県レベル二つを含む六つの公文書館が新しく誕生しました（なお、福岡県共同公文書館は今年の十一月にオープンするそうですので、まだ

2) 公文書管理法がもたらしたもの

■ 公文書館の開設や設置の検討が全国的に加速

▲ 公文書館法、行政機関情報公開法の制定に続く第3の潮流

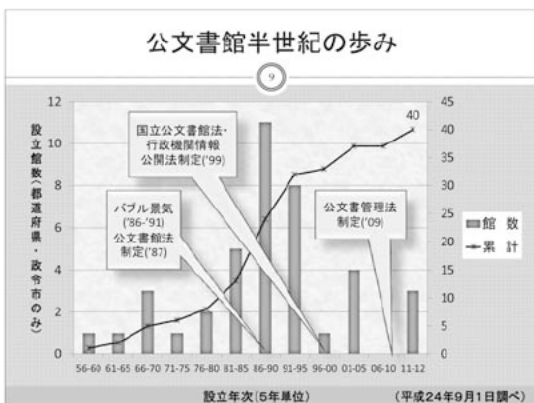
カウントしていません。これらは、国立公文書館の調べに基づきます。

また、公文書館の開設を検討している自治体も全国的にその拡がりを見せてきています。

山口県に地方の公文書館として初めて山口県文書館が開設されてから、今年で五十三年

目になります。その後の約半世紀で、都道府県・政令指定都市に合計三十九の公文書館が生まれました。バブル景気の空前の箱モノ・ラッシュも見逃せませんが、やはり大きな節目となったのは昭和六十二年の公文書館法制定、平成十一年の国立公文書館法・行政機関情報公開法の制定、そして平成二十一年の公文書管理法の制定ではないかと思えます。次頁の棒・折れ線の複合グラフは公文書館半世紀の歩みを示したものです。

今回、新法効果がこれまでとは違っていただけに現れにくい原因の一つに、国



内景気の低迷でどの自治体も予算繰りが大変であるという内部事情が大きく関係しています。確かに税収は大幅に落ち込んでおり、札幌市でも公文書館構想が立ち上がったとき、新築の公文書館をなどとしても言い出せる雰囲気ではありませんでした。

昨年六月九日に

「国立公文書館創立四十周年」・「国際アーカイブズの日」

記念講演会が東京で開催されましたが、その中で、東大

学院教授の宇賀克也さんが「公文書館には既存施設の活用も考えてよい」と話されたところ、参加者から「東日本大

震災の例を出すまでもなく、施設基準のハードルは日増しに上がってきている。緊急避難的という意味なら分かる

が、公文書館に廃校跡や廃庁舎跡というのはどうなのだろうか？」という疑問が出されました。

まさに廃校跡で公文書館を開設しようとしている私たちには他人事ではない話です。これに対して宇賀さんは「公文書館がないから、公文書管理条例をつくれな」と考える自治体が多いが、そんなことはない。先に条例をつくっても構わないし、公文書館は必ず新築でという考え方では、なかなか先に進まない。まず公文書館機能を立ち上げるのが重要だ」というように回答されていました。

新法制定の審議以前から公文書館の開設準備にとりかかっていた自治体はほかにもまだいくつかありましたが、いろいろな事情により計画の延期や凍結をしたという事例も聞き及んでいます。

一方で、ときどき事前の開設準備情報などほとんどなかったにもかかわらず、ある朝急に開設していたというニュースを耳にすることもあります。

次頁の分布図も国立公文書館の関連リンクと館長会議のアンケートに基づいています。そのため平成二十三年六月に移転オープンした上越市の公文書センターなどはカウントしていません。

札幌市がようやくこの分布図の中に入ることができて、私としては正直ほっとしているところです。



効果の二点目は公文書管理条例の制定や策定の検討に動き出す自治体が明らかに増えてきたことです。

ただ、二〇一一年二月に「日経グローカル」が特集を組んだように「自治体法務の弱体化」についても言われ始めてきています。何も条例まで作らなくても

これまでの規則や要綱で対応は十分可能なのではないかという消極論です。地方分権に伴う国からの業務移管や住民訴訟の増加などで、今後自治体法務が多忙を極めるといった予測もある種の心理的ブレーキとして働いているように

2) 公文書管理法がもたらしたもの

- 公文書館の開設や設置の検討が全国的に加速
 - ▲ 公文書館法、行政機関情報公開法の制定に続く第3の潮流
- 公文書管理条例の制定や策定の検討が本格化
 - ▲ 国(公文書管理法)準拠型の条例が全国各地で相次ぎ制定

す。地方のニーズにこたえるため、攻めの姿勢をとろうという自治体はむしろ少数派といえそうです。

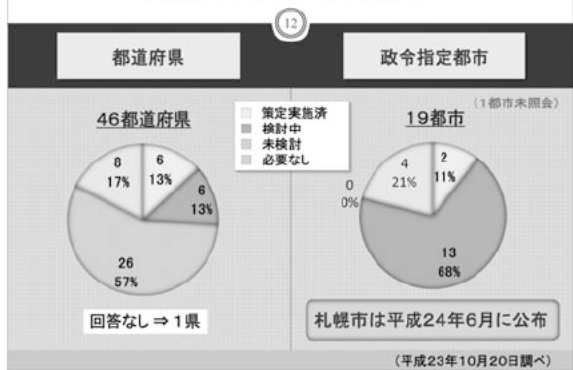
なお、この特集は日経グローカルNO.一六五に出ています。

次頁に挙げたのは、都道府県と政令指定都市の公文書管理条例への対応状況です。グラフの左半分は広島県の文書主管課が昨年の四月から五月にかけて全国四十七都道府県にアンケート調査を実施した結果です。

なお、私の方で昨年十月十四日に公文書管理条例を制定した鳥取県については、検討中から策定実施済の方に数字を修正しています。

また、右の政令指定都市の方は、やはり昨年の八月に岡

公文書管理条例への対応



最新のデータに基づいています。

下の公文書管理条例の制定状況分布図については、一応

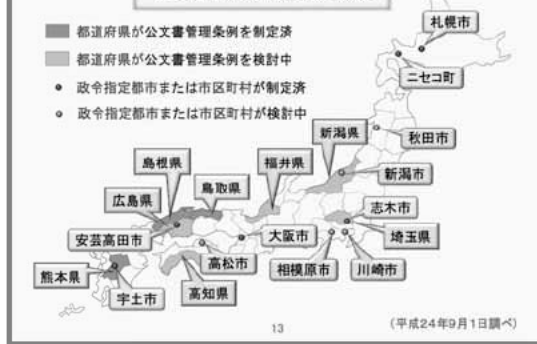
比率が都道府県に比べてはるかに多いのは、設問の仕方も多分に影響しているようです。また、政令市の中で公文書館を開設している自治体が比較的小さいため、逆にこうした管理条例の制定にはかなり積極的なところが多いということも考えられます。

山で開かれた「大都市文書事務主管者会議」の情報交換資料から作成したものです。

まだ熊本市が政令指定都市になる以前の会議なので、母数は十九都市です。

お気づきかもしれませんが、政令市で検討中という

公文書管理条例の制定状況



けて、二〇一一年四月に条例を改正しています。

そのほかでは、二〇一一年四月施行の鳥根県、熊本県、二〇一二年四月施行の鳥取県、安芸高田市、志木市、来年二〇一三年四月施行予定の札幌市が続いており、札幌市の後には少し止まっているといった状況です。

なお、小布施町は公文書館の開設と同時に公文書管理条例も制定する予定と聞いています。

ここで気をつけなくてはいけないのは、公文書管理法の施行以前から、二〇〇一年四月施行の宇土市、二〇〇四年十二月施行のニセコ町、二〇〇六年四月施行の大阪市は公文書管理条例を持っていたということですから。

そして、この中では大阪市のみが公文書管理法の制定を受

また、昨年全国の都道府県にアンケートを実施するなど公文書管理条例の制定に非常に意欲的だった広島県では、

2) 公文書管理法がもたらしたもの

14

- 公文書館の開設や設置の検討が全国的に加速
 - ▲ 公文書館法、行政機関情報公開法の制定に続く第3の潮流
- 公文書管理条例の制定や策定の検討が本格化
 - ▲ 国(公文書管理法)準拠型の条例が全国各地で相次ぎ制定
- 公文書管理システムの整備が緊急の課題となる
 - ▲ 電子文書への対応や東日本大震災により重要性が急浮上

書ファイルの登録が必須となったことがもつとも大きな理由ですが、例えば、東日本大震災により自治体クラウドが一躍脚光を浴びたように、これからはポーンデジタルばかりでなく、紙文書の電子化や文書管理システムによる文書のバックアップ体制が不可欠となると考える自治体が増えてきているからでもあります。

県の内部事情で最近ワーキンググループが解散し、条例策定についてはいったん凍結のうえ、仕切り直しをする意向であるとも聞いています。

三点目の公文書管理システムの整備が加速化するというのは、公文書管理法の制定により、行政文

地域科学研究会が「自治体クラウド講座」という連続した研修講座を開催しているのも、こうした需要に着目しているからとも考えられます。

昨年の二月に札幌で総務省主催の「公文書管理セミナー」が開かれましたが、その中で道南松前町の町長さんから「過疎対策事業債」を活用して文書管理システムの構築を成し遂げたという報告がありました。システム構築の予算は決して小さいものではありませんが、条例の運用には欠かせ

3) 札幌市公文書館の開設準備状況

15

- 基本構想・整備計画を経て、改修工事が進行
 - ▲ 平成25年7月の開館に向けてハード整備が最終段階
- 管理条例を制定、館設置条例も制定準備中
 - ▲ 公文書管理上、拠り所となる制度設計の2本柱が完成

ないツールとなりますので、条例の理念との一体化、あるいはさまざまな統計分析が可能となるような実用的なものが必要と考えられます。ちなみに札幌市でも現在新たな公文書館システムの構築が進められています。

続いて、札幌市公文書館の開設準備状況についてお話ししますが、

札幌市公文書館へのあゆみ

16

実施年月	沿 革
平成16年 4月	『歴史的公文書等の保存・活用に関する基礎調査結果報告書』作成
平成18年 4月	札幌市資料館から現在の旧豊水小複合施設へ移転オープン
平成19年 4月	機構改革により教育委員会生涯学習部から総務局行政部へ移管
平成20年 10月	第1回札幌市公文書館基本構想検討委員会開催
平成21年 3月	『札幌市文化資料室研究紀要』創刊
平成21年 4月	文化資料室の事務分掌に「公文書の調査・移管・保存」が追加される
平成21年11月	「札幌市公文書館基本構想」策定
平成22年 8月	写真資料を皮切りにデジタルアーカイブのウェブ公開を開始
平成23年 6月	「札幌市公文書館整備計画」策定
平成24年 6月	「札幌市公文書管理条例」を制定

平成二十一年の基本構想の策定、昨年六月の整備計画の決定に基づき、本年度は文化資料室の改修工事が進行中です。年内竣工を目指しており、来年七月には札幌市公文書館が開館する予定です。

一方で、公文書管理条例は本年六月に公布され、公文書館の設置条例に關してもこれから素案の検討を進めようとしています。公文書管理の拠り所となるこれら二つの条例が制定されることで、制度設計面での最大の課題が解決することになりま

定してまとめたものです。

現在、私は文化資料室で七年目を迎えています。この間には順風、逆風が絶えず入り乱れていました。ただ、一つわかったことは、一見逆風と見えることも利用の仕方次第で順風に変えることができるのだということです。

例えば、自治体史の編さんが完結してそれまで二七年間の組織目標がなくなるといふ前に、新たに公文書館を開設しようという新しい目標が生まれ、刊行物を途絶えさせないために研究紀要を創刊しようという選択肢が浮かんできました。

そしてこれももつとも説明しやすい例なのですが、本市では昨年の二月に「写真ライブラリー」といふ公の施設が廃止となり、その所蔵する大量の写真資料が私たちのところに移管されることになりました。

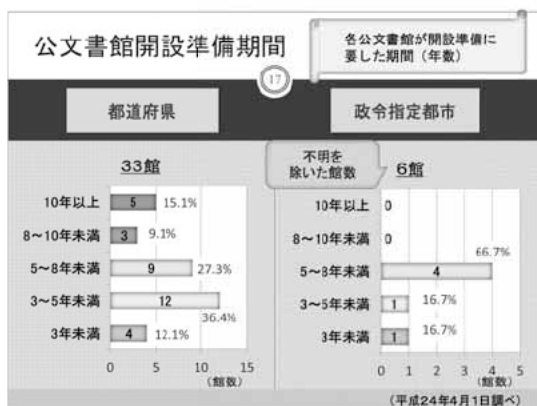
これをただのお荷物と考えると結果はマイナス方向にしか働きませんが、デジタルアーカイブシステムの開始に結びつけることで、公文書館の新しいシステム設計の構想にもはずみがついたのです。

次頁にあります公文書館開設準備期間を調べるのは、実はかなり大変な作業でした。

右の表は札幌市文化資料室のあゆみをこの七、八年に限

す。

せています。ただ、調べていて気がついたのでありますが、どの時点をもって公文書館開設の起算点とみなすかのメルクマ



ールが第三者にはどうもはつきりとしな

いのです。

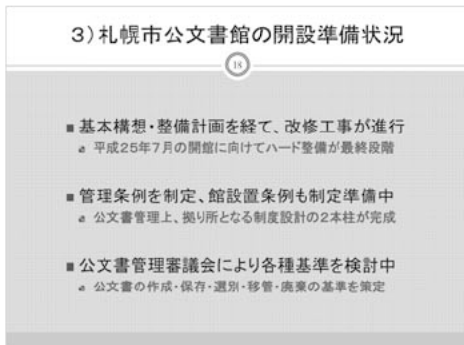
そこでできるだけ多くの公文書館さんから、自分たちはこの事実を公文書館開設準備の始まりと見ているという考えを聞き出しました。

ることもあれば、首長の宣言あるいは議会による議決などをそうした出発点として見ていることもあって、まさにケースバイケースだったのです。

あとで札幌市の場合かどうかというお話をしますが、あくまでもこれは一つの目安と言う程度にお考えください。多くの場合、長期間にわたる水面下の作業があつて初め

て対外的にも認められるようなはつきりとした起算点が表

面上に現れてくるものだからです。ですから実際にはこうしたグラフの数字よりもっとずっと長い基礎的な調査研究が必要であると考えておいた方がまず間違いはありません。



今年度に入り、札幌市

では公文書管理審議会が発足しました。先日三回目が開催されたばかりですが、この審議会の議事録や配布資料は少し遅れてからですが、インターネットでも公開されています。

現在お願ひしている諮問事項は、公文書の保存・選別・移管・廃棄に

関する基準策定へのご意見です。本市の公文書管理審議会

はアーカイブ関係者三名、法律関係者三名、市民代表一名の七名で構成されています。基準関係の策定後には、公文書館の管理運営や利用請求

対応への不服申し立てなどについても審議や審査をしていただく予定です。

札幌市公文書館の設置目的を左に掲げましたが、ここで

4) 札幌市公文書館の設置目的

19

- 市民自治推進の拠点施設としての公文書館
 - ▲ 自治基本条例の具体化と実効性を高める役割を担う
- 効率的・公正・透明性の高い行政運営の確保
 - ▲ 公文書管理法附帯決議にある究極の行政改革を推進
- 札幌の歴史・文化を市民に伝え、継承する
 - ▲ 「札幌を知る」場として、貴重な歴史・文化資料を継承

挙げている三点は、

いずれも本市の基本構想の中で公文書館の設置意義と考えたものです。

市民自治推進の拠点施設に公文書館を位置付けることは、ある意味ではわかりやすいともいえません。本市の場合、既に「札幌市自治基本条例」というものがあり、その具体化と

実効性の担保のために公文書館の果たす役割は決して小さなものにとどまらないはずです。

効率的で公正かつ透明性の高い行政運営の確保とは、地方自治体として当然のことでもありますが、衆参両院で公

文書管理法の附帯決議とされた「公文書管理は究極の行政改革」という一文をただの空文としないためにも、公文書館がこの視点を常に保っておく必要があります。

三つ目に、札幌の歴史・文化を市民に伝え、後世にこれを継承するという公文書館の姿勢です。

公文書館は「札幌を知る場」として、そのリソースを最大限に活用し、現在及び後世の市民に提供していく必要があるということなのです。

5) 公文書館・アーキビストの存在意義

20

- 評価選別の主体的な実行者は原課でよいか
 - ▲ 公文書館によるスクリーニングが担保されなくてよいか
- 公文書館にはどこまでの権限が必要となるか
 - ▲ 国(公文書管理法)準拠型の公文書管理条例の限界
- 専門職員(アーキビスト)を必置とする重要性
 - ▲ 公文書館機能の充実や説明責任担保に不可欠の存在

さて、ここで唐突に公文書館、アーキビストの存在意義を持ち出したのには実は訳があります。

今回のアーカイブズⅢ研修の受講者名簿を少し前に送っていただけまして、それによれば、地方公文書館四名に対し、国の関係者が七名(この講義に関して

ですが」という所属別の人数構成でした。

当初は地方公文書館の喫緊の課題に絞りを、集客力向上のためのインリーチ・アウトリーチ戦略とか著作権法対応などの討論課題を設定しようかとも考えていたのですが、受講者の構成比率を見て考えを変えました。地方・国の共通の課題というかむしろボーダーな部分を取り扱った方がよいのではないかと考え直したのです。

そこで設定したのが、評価選別や移管・廃棄の本質的意味と権限についての設問でした。現在ほぼ一〇〇%ともいえる国の公文書管理法に準拠した地方の公文書管理条例においては、評価選別の主体的実行者は原課（国では中央省庁）です。

昨年、大変に緻密な評価選別のガイドラインができあがりましたが、それだけですぐに的確な運用までもが可能となるのでしょうか。

私は今年度の内閣官房公文書管理検討室による「行政文書の管理状況調査について」という調査結果の公表を心待ちにしています。ただ今年度はガイドライン施行後初の調査であることや、独立行政法人の数字を取るなどの諸事情で例年に比べて公表はかなり遅れるようです。

選別率や延長率も当然気にはなりますが、一番の関心事は中央省庁がどこまでガイドラインに忠実に選別を行った

かというクオリティに関わる部分です。

国立公文書館の人員に比べて圧倒的に多い中央省庁の公務員数と、約一五〇〇万簿冊を期限内に選別移管するため、評価選別権を中央省庁に預けざるを得なかった物理的な状況は理解できます。

一方で、国立公文書館は欧米並みの職員定数に一気に近づく最大の機会を失ったとも考えられます。後は調査研究などの必要性を説いて地道に定数を増やしていくほかないのかもしれない。

ただ一点だけ活路があるとすれば、中央省庁がガイドラインなどのマニュアルを駆使しても十分な選別ができない結果となったときに、国立公文書館の職員がどこまで選別に対して関わることができるかということです。これは国立公文書館にどこまでの権限があるかということと表裏一体です。

中央省庁や原課の選別に主体的に関わるには専門性を持ったアーキビストでなければ困難です。後の方で出てきますが、公文書館機能の充実や行政の説明責任担保でもこれらアーキビストは不可欠の存在であるといえます。人的資源の面からも、公文書館職員が専門性を身につけることは重要であり、国などの研修にも積極的に参加するよう後押ししています。また、非常勤職員の場合は、アーキビスト

アーカイブズ研修Ⅲ(旧公文書館専門職員養成課程)修了者数

公文書館名	養成課程修了者数				残留率 (%)
	計	在職中	異動等	異動先	
京内公文書館	4	0	4	3名 課内へ異動 ●●●● 1名 退職 ●	0
外務省外交史料館	4	2	2	2名 退職 ●● 3名 異動 ●●●●	50
日本銀行貨幣研究所 アーカイブズ	5	1	4	1名 国内の事務所へ異動 ● 2名 退職 ●●●●	20
防衛省防衛研究所 歴史研究センター史料室	11	3	8	2名 省内へ異動 ●●●●●●●● 6名 退職 ●●●●●●●●	27
茨城県立歴史館	10	4	6	5名 学校等へ異動 ●●●●●●●● 1名 退職 ●	40
埼玉県立文書館	10	5	5	4名 教育局、図書館、博物館へ異動 ●●●●●●●● 1名 退職 ●●●●●●●●	50
千葉県文書館	4	2	2	1名 講堂図書室へ異動 ● 1名 退職 ●●	50
神奈川県立公文書館	10	3	7	6名 異動 ●●●●●●●● 1名 退職 ●●	30
広島県立文書館	5	4	1	1名 高等学校へ異動 ●	80
沖縄県公文書館	10	8	2	1名 国立劇場おきなわへ異動 ● 1名 退職 ●●	80
久喜市公文書館	4	2	2	2名 財政部改系推進課、教育部教育 総務課へ異動 ●●	50
札幌市文化資料室	4	3	1	1名 退職 ●	75
(累計4名以上の館のみ)	21			(平成24年4月1日調べ)	

す。ントだと思いま

上げましたが、この修了生の残留率は結構重要なポイントだと思います。

冒頭で私の同期は現在四名しか残っていないと申し上げました。昨年ついに途切れてしまいました。札幌市も四年連続で修了者を出していましたが、昨年ついに途切れてしまいました。

としての専門性を身につけることこそ長期継続雇用のカギとなるはずで。左の表はまさにこのアーカイブズⅢ研修の修了者動向です。この研修は、公文書館法に規定する専門職員の養成を専門職員養成課程よりアーカイブズ研修Ⅲへと今年から研修名称が変わりました。

研修成果の所属先への還元性という以上に、公文書館で中堅中核として活躍し、さらにはマネジメントにまで関わることができるならば、これはとりもなおさず公文書館の活力のパロメーターとしてみなすことも可能なわけです。国立公文書館でも毎年受講者を出していると思います。が、地方公文書館とは違って、残留率などのデータが全国館長会議の配布資料に出てこないため、その実態がよくわからないのが残念です。

さて、次に科学的・合理的な評価選別方法の確立についてお話ししたいと思います。

さきほどの話から一歩進めて、原課と公文書館が評価選別を行うときに、あるいは双方で協議を行うときに、お互いのものさしが違っていたらどうなるでしょうか。完全な棲み分けで手打ちになるか、平行線のまま決着がつかないかのどちらかが予想されます。双方で協議をする場合は後者となる可能性が大きいです。棲み分けについてもお互いのテリトリーが明確に決定されていなければ、ボーダーラインでトラブルが発生することにもなりかねません。

心理的にも原課は自分たちの方が公文書の中身に詳しい、公文書館は自分たちの方が全体的な視野で判断できる、などと互いに自らの優位性を保ちたいという傾向があるた

め、これまで地方公文書館などではあえて互いに直接の接点を設けない一次選別、二次選別などの方式が採用されてきたわけです。

6) 科学的・合理的な評価選別法の確立

22

- 原課と公文書館の評価選別基準を一元化
 - ダブルスタンダードの採用は長期的にはマイナス
- 相互不信の解消には信頼できる基準が必要
 - 実務分担をするにも客観的な選別基準が大前提
- 科学的・合理的な評価選別基準を構築する
 - ビブリオメトリックスによる数量的選別基準の可能性

しかし、国準拠型の管理条例では互いに協議はするものの最終的な選別権限は原課にあるという作りになっています。ある意味でこれと対極にあるのが、神奈川県立公文書館ですが、そのことについては、また討論のところで触れたいと思います。

結局のところ、スタンダードは一つにならざるを得ず、双方の意見が相違した際に判定を下す根拠としてガイドラインは万能かという問題が残ります。東北大学大学院の牧原出さんが以前に書かれていましたが、中央省庁を上回る科学的合理的な文書保存を行えなければ、公文書館による

文書保存の存在意義自体が危うくなる、実際の文章は少し異なりますが、私はそのような意味に受け取りました。

アーカイブサポートというサイトのアーカイブコラム欄（本年五月二十八日付）で、ヘリテージサービス事業部の小根山さんが、『月刊IM六月号』所収の臼井信昭さんの論考「統計解析を利用した新しい文書管理」を紹介していました。実際に読んでみると、これは統計解析を利用して効率的な文書管理を目指すというユニークな内容でした。

ちょうど本市の公文書管理条例の中で、公文書館による評価選別をどのような形で行うかについて検討していた時期でもあり、これは以前から関心のあった科学的合理的な選別法の解決の糸口になるものとき直感しました。

それからは、統計解析と評価手法を関連付けた論文を涉猟し、ようやくビブリオメトリックスが最適の手法であると考えようになりました。これは図書館情報学でもよく用いられる計量統計学といったもので、研究論文の評価や大学のランキング、さらには現実の政策評価に至るまで海外では広範囲に応用されているものです。

海外のビブリオメトリックス関連サイトにアクセスしたり、NIIの研究者の方にその方向性を確認するなどして、数値化による評価選別基準の作成が十分可能であるとの自信を得ました。そのアイデアの骨子が次頁以下の表です。

科学的合理的な評価選別方法(試案)

【評価選別方法(試案)】

○ 手 法	ビブリオメトリックス(計量書誌学)を援用したマクロ評価選別
○ 参考文献	日本版行政文書評価選別の基本方針—行政文書の移管と廃棄—(試案) (平成21年3月 独立行政法人国立公文書館作成)
○ 長 所	1 科学的合理的な指標に基づいて数値化されるため、主観による誤差が生じにくい。 2 いったん指標値が確定すれば、誰でも容易に算定が可能で、客観性が保たれる。 3 数値化されているので、統計分析や選別率の調節には効果的である。 4 解析可視化技術を適用すれば文書傾向をマッピングすることができる。
○ 短 所	1 指標配点の妥当性と採用指標の客観性保持が難問である。 2 指標値の補正は解析結果に影響が大きいため、安易に修正できない。 3 最初の指標値設定時や新規文書への指標適用には演繹的方法による大量解析が必要になる。

1 指標の候補

1) 文書類型

①立案基礎文書②審議会等文書③調査研究文書④決裁文書⑤意見公募手続文書⑥行政機関協議文書 ⑦議会審議文書

2) 自治体の各実施機関で共通の機能

①法令等で保存が定められている文書②時効に関わる文書③行政行為に関わる文書(許認可に関わる文書含む)④長期的な契約に関わる文書⑤行政建築物、構造物に関わる図面及び管理文書

3) 自治体の機能に関係した記録

①他の記録を関連付ける記録②組織の業務遂行を示す記録③意思決定過程を示す記録④開示が必要な記録⑤意思決定または助言を示す記録⑥自治体又は個人の権利及び義務に関する情報を含んだ記録⑦最高幹部会議に提出される文書の草案⑧契約、協定等の法的要素を含む文書の草案⑨法的な手続きを実施する際に必要な文書群の一部

4) 自治体の実質的な機能と関連した文書をもたらす活動

①方針及び手順の定式化、決定、解釈②ハイレベルな方針の拒否・転換③方針及び手順のモニタリング・分析④法の調査、法解釈、法整備⑤ハイレベルの契約又は協定の交渉・締結⑥組織の戦略的な運営とその機能

5) 自治体機能に対する影響力

①経済に及ぼす影響②環境に及ぼす影響③個人、家庭又は社会生活への重大な変化の範囲④一般的に影響を受ける人口の範囲⑤自治体の支出が委任であるか⑥全国的な反応⑦政治的悪影響又は法的な悪影響⑧市民の反応⑨防災及び自治体セキュリティの重大さ⑩社会的な衝撃

6) 自治体の根拠・証拠となる文書

①条例の制定と公布②自治体の設置権限、機能の権限、組織の権限③自治体の廃止権限、機能や運営変更の権限④責務や機能を執行するための法的権限の委任（付託）⑤権限に関連する判決や裁定

7) 自治体住民に関する文書

①土地所有権及び戸籍のような長期的かつ社会的な要請のある権利、資格、責務②年金及び社会保険に関する文書③伝染病の流行とその対策

8) 土地及び環境に関する文書

①廃棄物処理の特定及び監視②疾病の感染とその対応及び生物学的作用物質の汚染とその対応のデータ文書③環境観測データの文書

9) 自治体と住民の関係を示す文書

①政策決定の実現により影響を及ぼす人々、団体、地域の範囲（内容的な是非問わず）②定型的業務又は非定型的な業務の実施を示すために不可欠な個別的事例③成功か失敗か、統計分析、報告書、監査、判例、修正策等、ある決定やそれらの実現に対する政策評価（アウトカム）④自治体の発展並びに社会において重要な自治体機能や事業に関する証拠となる最終的な結果を含む文書⑤社会基盤整備や開発計画の状況を示す文書⑥住民の生活や状況を示す文書⑦政策課題の検討、行為の照会、検証、報告⑧選挙に関わる文書⑨訴訟に関わる文書⑩社会の状況調査、世論調査、助言や関連団体の方針の提示や変更⑪会計検査の結果に関わる文書⑫宣伝広告等のその行為、実現で影響を受ける住民又は社会への広報・教育普及

10) 自治体の歴史・社会・文化に関する文書

①他では入手することができない住民の来歴に関する情報②自治体の歴史及び社会において重大な出来事、自然現象（地震・台風・噴火等）、人物、場所、テーマ③歴史的な公文書として関心の持たれるテーマ

2 指標の数値化（配点付与）

- 1) 実際に移管・廃棄について速断できる公文書群を用いて、指標の配点を仮決定する。
- 2) 移管・廃棄の分岐点を探り、ケーススタディを繰り返して配点の補正をする。
- 3) 仮決定した指標配点で矛盾が起きないか、別の公文書群を投入して再確認する。
- 4) 指標配点を決定し、公文書の評価数値を付与する。

3 選別基準の適正化（選別評価基準の設定）

- 1) 上記2の公文書の評価数値に基づき適正な選別評価基準を設定し、基準表を作成する。
- 2) 実際の公文書を基準表をもとに評価選別し、選別結果に矛盾がないか恒常的に検討・補正する。

ピリオオメトリックスの考え方は何より明快であるうえに、可視化の道も開けることなどから、評価選別の傾向分析には最適の諸条件を兼ね備えているように思われます。

基準を作成する際に留意すべきことは、アポステリオリに考えてみるということです。数値化項目の設定に主観を混入しないことは事実上不可能です。とすれば、絶対に残すべき文書（札幌でいえば札幌オリンピック関係文書など）と絶対に残さなくてもよい文書（これを見定めるためには、その前提条件として透徹した選別哲学というか原理原則が必要だと思いますが）の間に存在する格差要因を徹底的に洗い出し、解析を繰り返す作業が不可欠となります。

まさに多大な労力を要する選別方法ですが、完成後の実用性・汎用性は必ずその労苦に報いるものとなるはずです。今後は情報学分野などの最新成果も取り入れながら、こうした選別手法に関心を持つアーキビストとも連携して実用化に向けて検討を重ねていきたいと考えています。

なお、この試案は札幌市のオフィシャルな選別基準とは全く別個のいわば私個人の私案であることをお断りしておきます。

次に、全史料協調査・研究委員会が一昨年の京都大会で提案し、昨年の群馬大会でその活用を呼びかけた「自己点

7) 公文書館機能自己測定の意義

23

- 自己点検と評価指標は目標達成の最良指針
 - ミニマムモデルとゴールドモデルによる自己測定の効用
- 札幌市の現状と公文書館開設後を予測対比
 - 制度設計整備と先進的な方向性で全方位に拡大が可能
- 地方公文書館がめざすべき方向性の確認
 - 公文書館機能の充実によるレーダーチャートの完全化

検と評価指標」について少し触れたいと思います。

私は、自己点検と評価指標は公文書館機能の充実という目標を達成するための最良の指針になるものと考えます。

ミニマムモデルとゴールドモデルを現在の札幌市文化資料室と一年後にオープンする札幌市公文書館（予測像）とに実

際に加点し、その比較をしてみました。すると、現在の数値はかなり低いところに低迷していますが、今後一年間で実現可能な制度設計や先進的な方向性の選択により、開館時には全方位的に拡大発展することが予測できました。札幌市公文書館が究極的にめざすものとは公文書館機能の充実であり、結果としてはこれからお見せするレーダーチャートの完全化なのです。

このリーダーチャートでは比較しやすくするために、該当なしを一点、部分達成を三点、概ね達成を五点としてカウントしています。

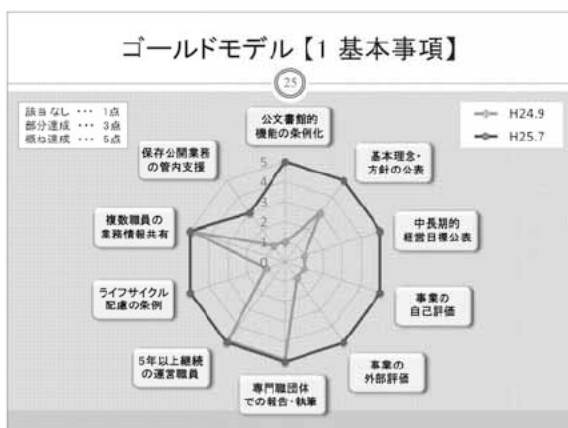


ミニマムモデルはゴールドモデルに比べて、ハードルは低いですが、現状の文化資料室ではそれでもまだ達成している項目が一つだけです。これが、公文書館開設時には、多少辛めに採点しても全項目で概ね達成されるという予想が立つのです。

ゴールドモデル

は項目数が多いため、三つに分割しました。

①基本事項と②保存・管理及び③公開及び調査研究です。以下にそれぞれを見ていきたいと思います。



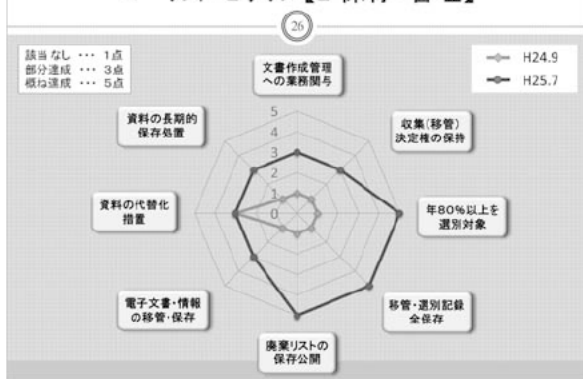
ものです。

基本事項では、公文書館開設時点でもまだ保存公開業務の管内支援について十分な見通しを持っていないため、これは部分達成としました。

なお、この項目は本来都道府県限定項目ですが、政令指定都市も例えば札幌市では一〇の行政区を有しているため、そのままではめてみた

次頁の保存・管理では、資料の長期的保存処置について開設時点でもやはりまだ十分な自信が持てないため、部分達成としました。

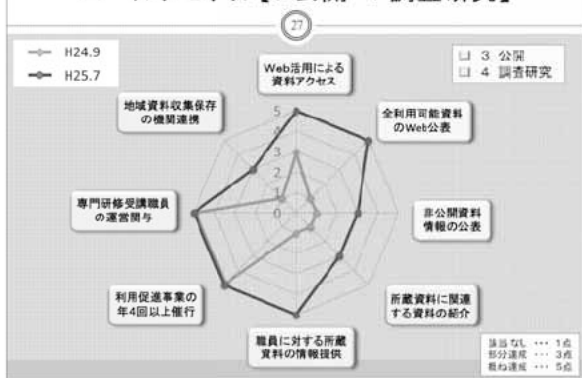
ゴールドモデル【2 保存・管理】



下の公開と調査研究は項目数の便宜上で合算してはいますが、ここでは公開面での非公開情報での公表と調査研究面での所蔵資料に関連する資料の紹介について、それぞれ完全達成の見通しがつかなかったため、部分達成としました。

ミニマムモデル、ゴールドモデルは非常によく考えられていて、これらの諸項目が円形に近づけば近づくほど公文書館機能は充実の度を加えていきます。僅か二年足らずで劇的なビフォー・アフターが可能と予測するのは既に札幌市が公文書館と公文書管理条例という二枚の切り札を準備

ゴールドモデル【3 公開 4 調査研究】



しているからなのです。

逆にいえば、ほかの自治体でも短期間に公文書館機能を充実させることが可能であるといえるわけです。

昨年の全史料協群馬大会での報告時点よりも公文書館の開館が近づいてきて、制度設計なども格段に進んできたことから、ゴールドモ

デルについてはより厳しく判定し、幾分下方修正しています。ただ、それでもなお札幌市公文書館の開設時点において、私のリーダーチャート予測が大きく外れていたという場合には、皆さんからのご叱声を甘んじてお受けしたいと覚悟しています。

公文書管理法の時代とは、いわばアーカイブズの新時代です。そこでは地方公文書館はいつたいどのような方向性を持つべきなのでしょう。

一つ目は、行政運営の活動記録を適切に評価選別し、保存管理し、公開していくという至極当たり前の公文書館業務です。この基幹業務を黙々と続けていくことが公文書館機能のパロメーターなのですが、そのためにはまず科学的合理性をもった評価選別の実施を目指していかなければならないと考えます。

二つ目は、住民の生命、財産を守る公文書をしっかりと保存していくという姿勢です。東日本大震災などであらためて問い直されたリスクマネジメントへの配慮もこれからは以前にもまして欠かすことができなくなってきました。

三つ目は、歴史・文化の継承と地域のアイデンティティの確立に寄与していくという姿勢です。公文書館にはコミュニティの基盤ともいえるべき貴重な資料が保管され、これを後世に確実に継承していかなければなりません。

四つ目は、市民性の形成と自治体ガバナンスの向上に寄与していくという姿勢です。市民が公文書というデータにアクセスし、行政の施策に絶えずチェック機能を働かせるという相互関係を作り上げることが求められています。

8) アーカイブズ新時代の地方公文書館

28

- 行政運営の活動記録を適切に選別・保存・開示
 - ▲ 科学的合理性をもった評価選別方法を実践する
- 住民の生命・財産を守る公文書の収蔵・保管
 - ▲ 災害などのリスクマネジメントも中心視野に入れる
- 歴史・文化の継承と地域のアイデンティティ確立
 - ▲ コミュニティの基盤となる貴重資料の後世への継承
- 市民性形成と自治体ガバナンス向上に寄与
 - ▲ 市民が担う公文書に基づく行政へのチェック機能
- 組織の自己改革など行政改革の有力な羅針盤
 - ▲ 内部の意識改革と行政課題の新規発掘につながる

五つ目は、組織の自己改革など行政改革の有力な羅針盤として公文書館が働かなければならないということです。真に価値ある公文書とは内部の意識改革と行政課題の発掘につながる重要な役割を果たしていくと考えられます。

以上で、私の拙い事例報告を終わらせていただきます。

ご清聴どうもありがとうございました。

(札幌市総務局行政部文化資料室資料担当係長)

【注】

本講義録は、平成二十四年九月二八日に国立公文書館にて行われた平成二十四年度アーカイブズ研修Ⅲ「地方公文書館の事例研究、討論②」における筆者の講義ノートをほぼ原文のまま採録したものである。

【参考文献】

(1) 宇賀克也『逐条解説 公文書等の管理に関する法律』(第一法規、二〇一一年)。

(2) 岡本信一・植草泰彦『改定 Q & A 公文書管理法』(ぎょうせい、二〇一一年)。

(3) 右崎正博・三宅弘『情報公開を進めるための公文書管理法解説』(日本評論社、二〇一一年)。

(4) 地方公共団体公文書管理条例研究会 報告書『公文書管理条例の制定に向けてより良い公文書等の管理を目指して』(地方公共団体公文書管理条例研究会、二〇一一年)。

(5) 太田富康「公文書管理法施行にあたって評価選別基準を考えるー現状と比較からー」(『埼玉県立文書館紀要』第二四号、二〇一一年)。

(6) 独立行政法人国立公文書館「日本版 行政文書評価選別の基本方針ー行政文書の移管と廃棄ー(試案)」(独立行政法人国立公文書館、二〇〇九年)。

(7) 孫媛「ビブリオメトリックスを活用した研究評価の現状と展望」(『SPARC Japan 二〇二二年度 第一回』)。

(8) 孫媛「ビブリオメトリックスとは」(『情報の科学と技術』五七巻八号、二〇〇七年)。

(9) 林隆之・山下泰弘「ビブリオメトリックスを用いた大学の研究活動の自己分析」(『情報管理』五三巻十二号、二〇一一年)。

(10) 根岸正光「研究評価・雑誌評価のためのビブリオメトリックス指標：現状と課題」(『第六回 SPARC Japan セミナー二〇〇八』)。

(11) 西田正・植松利晃「解析可視化技術のビブリオメトリックスへの適用の可能性」(『情報知識学会誌』一八巻二号、二〇〇八年)。

講義概要資料

科 目	「地方公文書館の事例研究、討論②」
講 師 名	竹 内 啓
所 属	札幌市総務局行政部文化資料室
講 義 名	「アーカイブズ新時代の地方公文書館とは—公文書管理条例を中心に—」
講義概要	<p>「公文書等の管理に関する法律」の施行から1年半が経過するが、地方自治体における公文書管理条例の制定はまだ緒に就いたばかりといえよう。札幌市でも本年6月13日に公文書管理条例を公布し、来年4月から全面施行していくことになる。</p> <p>本事例研究では最初に、地方公文書館における公文書管理の現状を統計数値などから分析し、公文書管理条例制定の時代的要請について明らかにしていきたい。</p> <p>次に、国（公文書管理法）準拠型公文書管理条例（札幌市もこの例にもれない）の利点とその限界について、1) 国と地方における公文書管理の根本的な違い、2) 国準拠型以外の管理条例制定の困難さ、3) 地方公文書館で真に求められる公文書管理とは何なのか、という観点から検証してみたい。</p> <p>そのうえで、アーカイブズ新時代に求められる地方公文書館のあり方とはどのようなものかについて、私見を述べることとしたい。</p>
参考文献	<ol style="list-style-type: none"> 1. 宇賀克也『逐条解説 公文書等の管理に関する法律 改訂版』（第一法規、2011年） 2. 拙稿「札幌市公文書館のめざすもの」（『札幌市文化資料室研究紀要』第4号所収、2012年） 3. 拙稿「公文書館開設準備期に何をするか」（『同上』第3号所収、2011年） 4. 拙稿「札幌市公文書館への提言—新時代のアーカイブズ論—」（『同上』第2号所収、2010年） 5. 拙稿「札幌市公文書館基本構想への提言—専門職員養成課程を受講して—」（『同上』創刊号所収、2009年）
講師連絡先	<p>札幌市総務局行政部文化資料室</p> <p>Tel:011-521-0205</p> <p>Fax:011-521-0210</p> <p>Mail:kei.takeuchi@city.sapporo.jp</p>

平成24年度アーカイブズ研修Ⅲ

「地方公文書館の事例研究、討論②」

札幌市文化資料室 竹内 啓

討論課題①

原課（国では中央省庁）による評価選別と公文書館による評価選別では、どのようなメリット・デメリットが考えられるでしょうか？

その上で、受講者ご自身が所属される公文書館の事例に即して、中長期的には両者がどのような役割分担になることが望ましいと思われるか？

法令上の業務（運用まで含む）を押しえたうえで、改善案などの長期的な見通しを論じてください。

討論の追加ポイント

- (1) 評価選別基準は一元化されるべきでしょうか？
- (2) 科学的・合理的な選別基準は存在するでしょうか？

討論課題①【参考資料】 省略

討論課題②

原課（国では中央省庁）から移管されてきた公文書の中に、歴史公文書等には該当しない簿冊が含まれていました。このような「非歴史公文書等の混入」に対して、どのような措置を執ることが適切であると考えられるでしょうか？

法令上の業務（運用まで含む）を押しえたうえで、受講者ご自身が所属される公文書館の事例に即して、改善案などの長期的な見通しを論じてください。

討論の追加ポイント

- (1) 廃棄について、市民（国民）にどこまで開示すべきでしょうか？
- (2) 公文書館はいかなる権限を持つことが適当でしょうか？

討論課題②【参考資料】 省略