

札幌市公文書館への希望と課題

瀬 畑 源

はじめに

小川さんの総論に引き続き、私が各論を担当させていただきます。

まず、自己紹介を簡単にさせていただきます。私は、歴史研究者で象徴天皇制についての研究をしております^①。よって、情報公開や公文書管理を専門に研究をしているわけではありません。では、なぜこのような講演会で公文書館について話すことになったのか。それは、私が、自分のブログ^②で、ずっとこの情報公開や公文書管理についての論説を書き続けてきたことを評価してくださる方がおられたためです。

私がブログを始めたきっかけは、宮内庁に対して情報公開に関する訴訟を起こしたことからでした。私は、研究のためにある資料の公開を求めたのですが、開示予定日を三年過ぎても開示されないという事態がおきました。さすがにこれはひどいと思って訴訟を起こしたのですが、裁判までやる以上、どのようなことが起こっているのかを他の方に知ってもらうために、自ら情報を発信する必要があると

考えました。そこで、まずはホームページ^③をつくりました。

ただ、ホームページは、訴訟が進んだときにしか更新されませんし、訴訟の情報というのは、難しい法律的な話でもありますので、これだけではだれも見えてくれないと考えました。そこで、ブログをつくって日々さまざまな情報を更新していけば、だれか見てくれるのではないかと思っ始めたのです。

こうなると、ブログに何かを書くためには、ネタが必要になるわけです。そこで、訴訟のきっかけとなった情報公開や公文書管理の問題などを調べ始めまして、わかったことを備忘録のような形でブログに書き連ねていきました。

始めてから一年近くは、それほど読者がおりませんでした。しかし、二〇〇七年に福田康夫氏が内閣総理大臣になったところから、大きな変化が起こっていきます。

福田氏は、政治家の中では珍しく、日本の公文書管理が非常にずさんであることを認識し、公文書管理法の制定に意欲的な方でした。そのため、彼は、総理大臣就任直後から、重点的な政策として、公文書管理法の制定に取り組み

ました。特に当時は、年金問題などで公文書管理が非常にずさんであったことが社会問題となっており、制定への追い風が吹いていました。そして公文書管理法（公文書等の管理に関する法律）は二〇〇九年七月に公布され、二〇一一年四月から施行されることになりました。

この福田氏による一連の公文書管理制度改革にしたがい、私のブログを読まれる方が次第に増えていきました。今回、この講演を依頼してくださった職員の方も、私のブログを以前から読んでくださっており、これまでも札幌市の公文書館設立への動きについて、情報交換をさせていただいておりました。そこで、今回、講演をすることになりました。

さて、本論に入る前に、小川さんの総論と私の各論をつなぐ話をさせていただきます。

「公文書館」とはそもそも何でしょうか。当然、「公」とついているので基本的には公立の施設です。

では「公文書館」は何を所蔵しているのでしょうか。一つは「公文書」です。基本的には「非現用」と言われる保存期限が切れた文書（簡単に言うとその役所で使わなくなった文書）が入っています。次に、中近世期の村の役人などが持っていたような「古文書」です。いわゆるみなさんが「歴史文書」と言ってまず思いつくものかもしれません。

さらに、「私文書」です。私文書というのは、「〇〇家文書」などのような個人が私有していた古文書に入るようなものや、近代以降の市長や知事の私有文書などがこれに含まれます。その他には、写真や地図、行政が発行しているような冊子などが所蔵されています。

公文書館の名称は、必ずしも「公文書館」という名前であるわけではなく、北海道の場合は文書館ですし、歴史資料館や歴史館などいろいろな名前がついていることがあります。ただし、先ほど小川さんが説明されたとおり、公文書館の実態は、所蔵資料の多くを「古文書」が占めるというところがほとんどであります。そのため、今はこの自治体も財政が苦しいので、歴史研究者とか、郷土史家といったような一部の歴史に関心のある人のために、なぜ我々の税金をかけなければいけないのだという論理が出てきて、予算や人員をカットされたりするような公文書館も出てきています。

では今、札幌市が目指そうとしている公文書館はどの資料を中核にして作ろうとしているのでしょうか。二〇〇九年十一月に発表された「札幌市公文書館基本構想⁴」では、基本的には「公文書を中核にする」ということを方針として掲げています。つまり、古文書は新規では集めず、札幌市がつくって、非現用になった公文書を受け入れるという

ことが今のところの札幌市の公文書館の目指す方向性です。つまり、古文書館ではないということです。その話を踏まえた上で以後の話を聞いていただければと思います。

一 情報公開と公文書管理

まず、「情報公開」と「公文書管理」の関係について簡単に説明します。

「情報公開」と「公文書管理」は「車の両輪」に例えられています。要するに、どちらか片方が外れていると前に進みません。ものすごくざっくりとした分け方をすると、情報公開法というのは、基本的には「存在する文書」に対して公開を要求する法律です。公文書管理法は、文書の作成から最終的に保存、廃棄するといった、「文書のライフサイクル全体を管理」する法律です。

情報公開法によって情報を開示させるためには、文書がきちんと作成されて、整理されて、保存されていることが不可欠です。つまり、わざとつくらないとか、勝手に捨ててしまうとか、どこかへ行ってしまうということがあると、市民の側がこれこれの行政情報を知りたいといって請求しても、ありませんという話になるのです。だから、公文書管理法によって、文書をきちんと管理をする必要があるのです。

よって、公文書管理法というのは、情報公開制度を支えるインフラであるわけです。行政情報は、国だったら国民のものであるし、市だったら市民のもので。そして、情報公開制度は、その行政情報に対する市民のアクセス権を保証するものであり、民主主義を機能させるために必要不可欠なものです。よって、公文書管理法とは、民主主義にとっての基本インフラであるとも言えることができます。

本来は、外国の事例を見ると、公文書管理法が先に制定され、情報公開法が後に制定されることが一般的です。例えば、アメリカの場合は、一九五〇年に公文書管理法ができて、一九六六年に情報公開法ができています。

これは、きちんとした公文書管理制度を作り上げることが、行政の側にとっても有用であったためです。要するに、行政の人たちが、どのようにすれば効率的な文書管理が行えるかということ考えた結果、公文書管理法が先に作られたのです。ところが、日本ではそれができなかった。できなかつた理由を端的に申し上げると、日本の官僚制は、明治以来、職務の分担管理原則がきつく、省庁ごとの縦割り組織が強いという制度的な特徴があるため、全省庁にまたがる共通の公文書管理のシステムをつくりましようという話になかなかならなかつたのです。

日本では、一九九九年に先に情報公開法ができ（施行は

二〇〇一年）、公文書管理法は昨年にとどまらず、しかも、情報公開法も、地方自治体の情報公開条例の制定から比べると、制定までに長い時間がかかりました。

そもそも情報公開法がどうして求められてきたのかという点ですが、一九六〇年代に、公害反対運動や消費者運動などさまざまな住民運動が盛んになり、次第に、行政が持っている行政情報は、役人のものでなく、我々住民のものであるという意識が強まってきました。そして、一九七六年のロッキード事件のときの政治資金公開要求によって、情報公開法制定の動きが表立って現れてくるようになります。

国では、大平正芳内閣（一九七八〜八〇年）の時に、首相自らが情報公開法の制定に意欲を見せたことがありました。これは、自民党内の政争などもあって、当時情報公開法制定を求めた新自由クラブとの連携を強めるために行った政策でした。しかし、大平首相が総選挙中に死去し、自民党が大勝したことで、情報公開法の話は水に流されてしまいました。

ただ、国では挫折しますけれども、地方ではさまざまな自治体で情報公開条例が作られていくことになりました。その動きの中心だったのが神奈川県ですけれども、最初に来たのが山形県の金山町で、次に神奈川県、埼玉県と続

いていきます。以後、全国に情報公開条例が基本的につくられていくことになりました。札幌市では一九八九年に施行されています。現在の情報公開条例の制定率は、全地方自治体の九九・七割に上っています。ほぼすべての地方自治体には情報公開条例が存在しています。

では、公文書管理条例はどうなのか。実は、公文書管理条例を制定された自治体は二〇一〇年末現在で三つしかありません。大阪市と熊本県宇土市、そして北海道のニセコ町です。

それ以外のところは公文書管理をどうやっているのかというと、ほとんどが内規の規則によって決められています。つまり、公文書管理は行政の内部管理だと思われるわけです。

札幌市はどうなのかというと、札幌市は情報公開条例の第二十三条に「公文書の適正な管理」という条文が入っていて、これに基づいて「札幌市公文書管理規則」がつくられています。この規則は、インターネットで公開されていますが、札幌市の情報公開のページからはリンクでたどっていくことができません。つまり、札幌市は、公文書管理規則と情報公開とはつながっていないと考えているのです。ただ、別にこれは札幌市だけに固有の話ではなく、どの自治体でも似たようなものだと思います。

昨年、公文書管理法が制定されました。この法律の第三十四條には「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する文書の適正な管理に関して必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない」という努力規定が入りました。義務でないのは、政府が地方分権を推進しているために、地方自治体に何かを強制することとはあまり望ましくないという判断があつたと思われまゝ。しかし、どの自治体も、基本的には公文書管理条例をつくらなければならないと考えた方がいいだろうと思います。そこで、公文書管理法はどういう法律かという話ですが、第一条に次のような目的が掲げてあります。

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、歴史公文書等の適正な保存及び利用等を図り、もって行政が適切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。〔傍線は引用者

によるもの。以下同。〕

この条文は、事実上、国民の「知る権利」を初めて認めた法律だろうと思います。つまり、公文書管理というのは、国民のためであり、民主主義のためである。さらに、行政機関等は、現在だけではなく「将来」の国民に対する説明責任をも負っているということなのです。

これを考えれば、なぜ公文書管理条例がつけられなければならないかは明白です。要するに、公文書管理規則というのは、所詮、役所の内部管理だけを意味しているにすぎないのです。条例にすることは、住民が選んだ議会の了解が得られない限り、制度を変えられないということです。それが、公文書管理条例をつくらなければならない理由です。

二 公文書管理条例制定へむけて

では、札幌市における公文書管理条例制定の見通しはどうか。なっているでしょうか。

「札幌市公文書館基本構想」の第6「公文書管理制度の充実」のところには、「公文書管理条例の制定」が明確に記載されています。よって、札幌市は、事実上、公文書管理条例をつくるという方向に向かっていると私自身は解釈

しています。

では、その公文書管理条例には具体的にはどのようなものが盛り込まれたら良いでしょうか。以後、公文書管理法の条文に沿いながら、色々と提言を行っていきたいと思います。

○目的（第一条）

先ほども話しましたので、簡単に述べますが、公文書管理法の目的規定と同様の内容が必要だと思いますし、できれば札幌市固有の公文書管理の目的もあつた方が良いでしょう。

○行政文書の定義（第二条第四項）

公文書管理法の行政文書の定義は、「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〔中略〕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」となっています。情報公開法でも同じ定義がなされており、この「組織的に用いるもの」のみが行政文書になるという定義は、本来ならばそれほど問題があるわけではありません。例えば、職員が何となく思いついたものをメモしたものでも行政文書と考えるのは、管理が非常に複雑

になつて、かえつて業務の遂行の妨げとなりかねません。

ところが、情報公開法ではこれが抜け道になつて、本来なければならぬ筈の文書が「無い」という事態になりました。どうということかと申しますと、「組織的に用いる」という言葉をものすごく狭くとつたのです。

例えば、係長や課長に決裁に行つた文書だけが組織的に用いられたものだというように解釈する。そうすると、その決裁文書が作られるまでの文書は、全て組織的に用いられたものではなくて、個人でつくつたメモだということになります。こうすると、最後の決裁文書だけが「行政文書」ということになり、「行政文書」にならなかつた文書は情報公開の対象にならないのです。情報公開請求をされる方の多くは、「結果」よりも、「なぜその政策が決まつたのか」という過程の情報を求めるものですが、その文書は行政文書上では「存在しない」ものになってしまうのです。

また、情報公開請求を避けるために、文書を作成しないということもあります。例えば、政治家にレクチャーをした結果を私的なメモとしてはつくるけれども、上司に決裁を求めないなどのやり方で行政文書にしないということもさまざまところで起きました。

では、公文書管理法でも同じ文面で大丈夫かということになりますが、ちゃんと釘を刺している条文が入つていま

す。これが第四条にあたります。これによれば、「行政機関の職員は、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項目について、文書を作成しなければならない」とあります。その後、具体的な例が五つ挙げられています。

この条文の意図するところは、なぜそのような政策を決定したのかについて、過程も含めてきちんと残しなさいということです。つまり、先ほど申し上げたような、「組織的」を狭くとって決裁文書だけしか残さないということは許しませんということです。

ですから、もし条例をつくるということになった場合には、公文書管理法第四条の規定のように、「組織的に用いるもの」の内容をきちんと定義し、解釈を広く取るような仕組みを条例に組み込まなければなりません。

○整理・行政文書管理簿（第五条第一～三項、第七条）

すでに、情報公開法において、行政文書の管理簿を作成する義務が課されており、インターネット上に公開されています。情報公開条例を持つ自治体でも同様です。管理簿

は、情報公開請求を行うための基本情報を得るために必要ですから、この整備・公開は当然行われなければなりません。しかし、この管理簿の検索システムを使った方はわかると思うのですが、基本的に見つけたい文書がほとんど見つかりません。

札幌市では、情報公開のウェブサイトで行政文書管理簿が公開されています。これを使ってみると、「○○関係綴」という名称が非常に多く出てきます。「関係綴」という名称は、何かを説明しているようで、実は何も説明をしていないのです。例えば、私が調べていたまたま見つけた文書に「札幌駅前通関係綴」というものがあります。これでは、駅前通の何を記録した文書なのかがわかりません。よくよく見ると、建設局用地取得課の文書なので、おそらく、駅前通の拡幅か何かのために用地を取得しようとしたことに関する文書だと思うのですが、題名だけでは意味がわからないのです。例えば、これが「札幌駅前通用地取得綴」と書かれていれば中身はわかるわけですね。

このような曖昧なファイル名の付け方が、今まで国や地方自治体の多くで行われてきたのだと思います。これでは、行政に精通していない市民が調べようとしても何もわかりません。しかも、おそらくこの管理簿は、内部の人が文書を探す際にも役に立っていないのではないかと思います。

現在の管理簿は、要するに、内部の人が自分ですら使えない検索システムを、アリのバイのようにしてつくっているだけなのです。

この問題は公文書管理法の制定の際の国会審議でも問題になっており、最終的には公文書管理法施行令において、「分かりやすい名称を付さなければならない」という一文が入りました（第十一条）。管理簿が機能することは、行政の透明性を高めるためにも必要ですので、条例をつくる際にも気をつけた方がよいと思います。

○保存期間延長・保存（第五条第四項、第六条）

行政文書にはそれぞれ保存期間が定められています。国の行政文書の保存期間は、三〇年、一〇年、五年、三年、一年という分け方になっています。札幌市では、一〇年以上（永久）、一〇年、五年、三年、一年となっています。

中央行政機関では、国民に見せたくないものは、国立公文書館などには移管をせず、基本的には保存期間を延長して自分たちで持ち続ける傾向があります。宮内庁では、情報公開法施行から二、三年のときには、約一万件近くが保存期間を延長されていました。

今回の公文書管理法では、一応、延長も可能ですが、延長する場合には内閣総理大臣への報告義務が課されること

になりました。許可ではなく報告だけなので、どこまで実効性があるかわかりませんが、延長した文書名や理由は公開されるので、安易な延長はしばらくなくなるだろうと思います。

なぜ延長することが問題なのかという点については、一つは文書管理上、もう一つは情報開示の方法と関係があります。後者は後述する歴史公文書のところで話をしますの
でここでは飛ばします。

実は、安易な延長が増える背景としては、「その文書が本当に重要なのかよくわからない」ために、惰性で延長し続けるということがあります。長い期間、各部署で文書を
持ち続けていると、作成者がその部署からいなくなっている
ので、重要性の判断がつかなくなります。その結果、ど
こかの倉庫に文書がうつされたあげく、紛失したりするの
です。

そこで必要になるのが、集中管理システムです。公文書
管理法でも第六条第二項で集中管理の推進がうたわれてい
ます。

参考になるのが神奈川県です。神奈川県立公文書館は、
今のところは地方自治体の中でも、最も先進的な取り組み
をしていると言われています。

神奈川県では、三年以上の保存期間がある文書は、作成・

取得から一年経過したのち、各部署の書棚から、法務文書課書庫に全て引き渡されます。そして、その場で四年間保存されたのち、まだ保存期間が残っている文書は「中間保管庫」（集中管理書庫）に移されて保存され、期間が満了したものは公文書館に渡されて、そこで残すものと廃棄するもの選別するというシステムになっています（一年以下、常用は各部署で選別）。

このような仕組みを取ると「各部署の職員が過去の資料を見れなくて不便では」と考えるかもしれませんが、アメリカ記録管理協議会（N A R E M C O）の統計調査によれば、職務上参考にする文書の約九〇％は過去半年以内に作成・取得したものであり、約九九％は一年以内に作成・取得したものであったそうです^⑥。つまり、作成・取得から一年経過した文書を集中管理することは、文書を所有していた原課の業務にそれほど悪影響を及ぼさないと思われま

す。また、集中管理をするということは、各部署から文書を引きはがすということに他なりません。それによって、その文書は自分たちのものではなく、住民のものであるという概念も推進できません。だから、作成部署が手元で死蔵してはだめで、集中管理によってしっかり管理しなければだめなのだと、集中管理によってしっかり管理しなければいけない。

なお、札幌市には文書保存センターというものが存在し

ています。先ほど職員の方に確認したのですけれども、基本的にはただの倉庫です。中間保管庫の役割を果たしているのではなく、その部署に置けなくなったものをとりあえず送りこんでいるだけです。なので、保存期間が切れた際には、多くが残すかどうかの判断もなされずにシュレッダーにかけられています。

ただ、そういった中間保管庫になりうる場所が存在しているということには意味があります。これをうまく活用して、実際に神奈川県のような形にできれば、重要な文書はかなり残るのではないかと思います。

ちなみに補足ですが、「札幌市公文書館基本構想」では、保存期間の「永年」のカテゴリーを廃止するという方針が出ています。これは、各部署で長期保存するのではなく、保存期限を有期にすることで、切れたら公文書館に渡しましようということなのです。

ただ、この永年規定を廃止する場合には注意が必要です。というのは、国では、情報公開法を制定するときに永年規定を廃止して、最長三〇年という上限を設定したのです。その結果、何が起きたかというところ、これまで永年規定で残されていた古い公文書の多くが、三〇年以上経過しているからといって廃棄されてしまったのです。

実際にどのくらい大量廃棄が起きたかということですが、

NPO法人情報公開クリアリングハウスの調査によりますと、情報公開法が施行される前年に、多くの省庁において文書の廃棄量が増加しており、中には倍以上になっている省庁もあるようです。ですから、札幌市においても、永年規定を廃止するときには、公文書館に重要なものがしっかりと移管されるような制度を、きちんと整備しておくことは必須だと思います。

○移管・廃棄（第五条第五項、第八条）

これまで、中央行政機関では、文書の保存年限が切れた後、その文書を公文書館に移管するか、あるいは廃棄するかを決めるのは各機関の側でした。

今回の公文書管理法では、廃棄をする際には内閣総理大臣の許可が必要になり、恣意的に捨てることを止められる制度ができました。実は、閣議決定された公文書管理法の案では、従来と同様に、各行政機関の判断で廃棄が可能だったのですが、民主党などの意見を取り入れて国会で修正されました。

なお、この法律の第五条第五項には、移管・廃棄の判断は、文書を作成してからできるだけ早い時期に行うということが入っています。これは「レコードスケジュール」と言われているものです。要するに、文書を作った人が、そ

の文書を将来的に残すか、捨てるかということの一次判断をしてくださいということです。

どうしてそのようなことをさせるのかというと、その文書の重要度を一番理解しているのは作成者であるはずですが、例えば、三〇年保存の文書にレコードスケジュールをつけておかないと、作つた理由すらもわからなくなることがほとんどです。しかし、最初の段階で、これは残した方がいいと作成者が決めていたということがわかるだけでも、それを残すか捨てるかを決める際の判断がしやすくなるのです。また、その文書は歴史的に残す意義があるものなのか否かを、作成者に自覚させることにもつながると思います。ただ、これはあくまでも一次判断であるべきです。それはなぜかと申しますと、現場というのは、結局、自分たちの業務にとって必要か否かという判断を優先する傾向があるからです。必ずしも行政にとって必要のない文書が、歴史的には重要だということがたくさんあるのです。

例えば、先ほど少し話をしましたが、行政の人たちにとっては何を決めたかということが重要なので、決裁文書はわりと残す傾向があります。一方で、政策を決める過程の文書にはあまり重きをおきません。しかし、後から検証する人にとっては、なぜそれが決まったのかという過程の方がむしろ重要なのです。

つまり、行政の職員と外部から検証したい人とは、重要だと考える文書は違うのです。そこで、小川さんの話の中に出てくるアーキビストが必要になるのです。行政職員的一次判断とアーキビストの最終判断という二つがあることによつて、歴史的に重要な文書がきちんと残るようになるのです。

○歴史公文書の扱い（第十四条と第二十六条）

歴史公文書とは、公文書館に移管されて保存された文書のことです。小川さんもおっしゃったように、現用文書と非現用文書の一体的な管理を行うことがこの公文書管理法の趣旨ですので、歴史公文書を公文書館でどう扱うということについてもその基準が決まっています。

その中で重要なのは、開示基準が「現用」と「非現用」とでは違うということです。なぜ違いが出るのかというと、情報というのは基本的に時を追うごとに劣化するのです。つまり、時の経過によつて情報自体の意味がなくなるものがあるのです。

例えば、ある公務員が採用されたときのデータは、その人が公務員であり続ける限りは機密性が高いと思うのですが、その人が定年でやめた後や亡くなったときに、その文書の個人情報をもっと隠す必要があるかということ。お

そらく公開しても問題はなくなっているはず。す

今回の公文書管理法でも、情報を不開示にする場合には「時の経過」を考慮しなさいという一文が入っております（第十六条第二項）。ただ、個人情報の場合は、日本では犯罪の情報や部落問題などがありますので、必ずしも公文書館に移れば全部出せるということではありませんが、公文書館に移管された文書は非現用、つまり使われなくなつて移ってきた文書ですから、原則は開示されるべきだと思います。

さらに、公文書管理法では、初めて歴史公文書の利用請求権が利用者に認められました。これまでは、利用請求権は法律的には決まっておらず、公文書館の側がサービスとして「見せてあげている」という状況でした。利用請求権が利用者に認められることで、事実上、公文書館は持っている文書は原則としてすべて利用者に公開しなければならなくなりました。

また、公文書館の開示決定に不服がある、要するに不開示部分があつて、その決定理由に納得いかない場合は、公文書管理委員会という第三者機関に訴えることが可能になりました。

公文書館をつくるときには、こういった歴史公文書をどう扱うかについて、きちんとしたルールをつくらなければ

いけないのです。しかも、公文書館の不開示判断も疑われることがあるわけですから、第三者機関に不服を訴えることが可能な制度があつた方がよいと思います。

札幌市の現状から申し上げますと、情報公開と個人情報保護に関しては、情報公開・個人情報保護審査会が存在しておりますので、これに歴史公文書に関する不服審査も行う機能を追加するか、単独で別に第三者機関をつくる必要があるかと思えます。しかし、注意していただきたいのは、このような審査会をつくると、メンバーのほとんどは行政法学者で占められてしまいます。しかし、それでは恐らく機能しないだろうと思えますので、公文書館に移管された文書に対する不服申し立てという場合に関しては、委員に歴史研究者やアーキビストを加えた方がいいだろうと思えます。

○研修（第三十二条）

公文書管理法には研修という項目が入りました。これは地味に見えるけれども、非常に重要な部分であります。文書作成や先ほど申し上げたレコードスケジュールの設定は、当然、現場の人が行うわけですが、この現場の人を一〇〇％監視するのは不可能なわけです。つまり、公文書管理法は、現場の人が法を守ってくれるということが大前提になっ

ているのです。

そのためには、職員に公文書管理の重要性を自覚させることも必要でしょうし、公文書をそもそもどうやって適切に作成し、管理するのかという技術的なことを教えることが必要になります。例えば、新人研修や役職者研修などを初めとして、さまざまな研修を定期的に行うことで、公文書管理制度を実効性のあるものにしていく努力が必要です。法律だけあっても、実行されなければ意味がないので、徹底的な研修が絶対に必要になるはずですよ。

よつて、もし札幌市に公文書管理条例ができた場合、実際に市役所で働いている方に、何がどう変わるのかということを実感してもらわなければ困るわけです。そのためには、札幌市の約一万五〇〇〇人の職員すべてに研修を行わなければならないのです。ですので、もし条例をつくるのであれば、研修の項目はきちんと入れなければなりません。しかも、きちんと予算をつけなければなりません。さらに、研修を行える人材育成も必要になります。けれども、そういった人たちをきちんと育てていかなければならないということ是非常に重要だと思えます。

○個人情報不開示規定について

そのほかに重要なこととして、公文書管理法からは外れ

た話を少ししたいと思います。

二〇一〇年四月から八月にかけて、政府の行政刷新相の元に「行政透明化検討チーム⁽⁸⁾」が置かれ、情報公開法の改正が議論されました。ご存じない方がほとんどだと思いますが、枝野幸男さんが行政刷新相のときにつくったチームでして、その後、蓮舫さんが引き継ぎました。今、その最終報告をもとにして情報公開法の改正の法案がつくられています⁽⁹⁾。

今から話すことは、行政透明化検討チームの中で話し合われたけれども最終報告に入らなかったものです。それは、個人情報を開示にする規定の問題についてです。国や自治体の多くが「個人識別型」をとっているのですが、これを「プライバシー型」に変更するべきでないかという提案です。

「個人識別型」というのは、特定の個人を識別できる情報を原則不開示にし、その後、保護しなくてよい情報を開示するという方法です。例えば、札幌市情報公開条例では、慣行として公にされている情報、人の生命などを保護するために公にすることが必要な情報、公務員の職務遂行に関する情報は保護の対象から外れます（第七条）。

一方、「プライバシー型」というのは、個人の私的な生活や権利、利益を害するおそれのあるものを不開示情報と

する方法です。つまり、原則は開示するけれども、プライバシーに関するものは隠すという方法です。つまり「個人識別型」とは、発想が逆になっているのです。

このように説明をすると、最近、個人情報保護に非常に敏感な方が多いので、自分の個人情報が洩れるかのように感じる方もおられるかもしれませんが、そういった問題ではありません。むしろ、プライバシーに関わる情報をしっかり見つけて隠ささいということなので、これによって自分に不利益な情報が世に出るという次元の話では全くありません。

では、なぜこれまでの「個人識別型」では問題があるのでしょうか。それは、初めにすべての個人に関する情報を「不開示」にしてから、例外的に保護から外れる情報を「開示」にするため、プライバシーとは全く関係のない情報であっても、規定に当てはまらない情報はすべて不開示のままになるのです。これに対して、「プライバシー型」とすると、保護しなければならぬ情報だけを選んで不開示にしますので、当然ながら不開示部分が非常に狭くなります。不開示部分が多くなるほど、文書の内容を正確に読み取るのが困難になりますし、また行政側も墨塗りにしたりするなどの業務が大量に増えます。プライバシー型にした方が、請求者の側も行政の側も、お互いにメリットがあ

ると思います。

ただ、何をプライバシーとみなすかというところでは、まださまざまな議論があるので、行政透明化検討チームでは、結局導入は先送りされました。

なお、自治体の中ではプライバシー型を既にとっているところがあります。身近なところでは、北海道がそうです。北海道情報公開条例では、「特定の個人が識別され得るものうち、通常他人に知られたいと認められるもの」を除いてはすべて公開と定められています（第十条）。つまり、プライバシー型を採用することは十分可能なのです。

少しわかりにくいかと思うので具体例を挙げてみます。例えば、札幌市立大学の先生のところ市役所の人が行って、非公式に意見を聴取し、その結果を報告書としてつくりました。さて、この報告書が情報公開請求されたとき、その札幌市立大学の先生の名前は、開示するべきか否か。

「個人識別型」で考えると、その市立大学の先生が、市立大学の先生という「公務員」の立場としてその話をしたのか、それとも一個人の研究者として話をしたのかによって判断が分かります。前者ならば公開、後者の場合は「公にする慣行」がなければ非公開になるでしょう。

しかし、これを「プライバシー型」で考えれば、ほぼ間違いない開示です。この先生は、自分の専門的な知識に基

づいた話をしているはずですから、この情報が公開されることでこの先生のプライバシーが侵害されることは基本的には考えられません。暴力団対策の問題などで話を聞いたとなれば別ですけれども、そういったかなり特殊な状況でない限りは、基本的には隠すものではないはずです。

プライバシー型にすると、むだな不開示も基本的には減り、行政側も仕事量が減るということもありませぬので、これは検討に値するのではないかと思います。

三 札幌市公文書館の設置に向けて。

ここまでは公文書管理条例を作る場合に組み込んでほしい内容について話をしてきました。

次に、公文書館を設置する際に、気をつけた方がいいのはこういう点ではないかという話をしたいと思います。

まず、公文書館は、基本的に機能を優先すべきだと思います。私はよく「制度・人IV建物」という表し方をします。制度と人は建物よりも優先されます。ただし、イコールを下につけているので、建物が必要ないと言っているわけではありません。建物を作ったけど、制度と人がなかったら、それは意味がありません。

地方自治体が作った博物館や音楽ホールなどにおいて、作ったのは良いけれども、ランニングコストを考えていな

かったために、その機能を有効に活用できていないケースが各地で見られます。公文書館は、公文書を受け入れて保存するだけでなく、開示・不開示の判断などのさまざまな専門的な業務があります。そのため、運営するための専門家が必要ですし、きちんとした制度も必要です。

新たな建物を作るために多大なお金をかけてしまつて、運営する人を雇うお金がなくなつてしまえば、公文書館は全く機能しません。公文書館は民主主義を支えるインフラなわけですから、支えるだけの経常予算と人員が絶対に必要不可欠です。これは、建物よりも優先されるべきものと私は思っています。

次に建物の場所ですが、できる限り市役所と図書館の近くにあつた方が良く私は考えています。それはなぜかと申しますと、「物理的な距離」Ⅱ「心理的な距離」だと思つているからです。先ほど小川さんは、公文書館は街の中にあつて、できればいろいろな人が立ち寄るような施設になつてほしいとおっしゃられました。まさしくそのとおりだと思います。

研究者は、資料があるとわかれば、どんなに遠くにあつても来ます。しかし、市民や行政職員が、ちよつと文書を見たいというときに、バスで三〇分もかけたような所に行くでしょうか。行かないですね。だからこそ、公文書館は

街中になければならないし、市役所や図書館など、多くの市民や行政職員が使うようなところになければならないと思います。

公文書館は、先ほど小川さんもおっしゃつていたように、来館者数を求められる施設ではないですけれども、利用されなければ意味がないのです。保存しているという以上、利用されてこそなんぼだということがあるのです。ですから、建物の場所はどこでもいいというものではないということは念頭に置いた方がよいと思います。

三つ目は、目録の整理を最優先にするべきだということです。先ほど、目録のデータがわかりにくいというような話をしましたけれども、そもそも目録が作成されていないことがよくあるのです。目録が作成され、それが公開されていない資料は、基本的に使うことができません。その資料を管理しきれていないわけですから、当然、見せることができないのです。ですから、目録をつくっていない、公開していない資料は、基本的には「死んだ」資料だということになります。

実は今、各地にある公文書館では、このことが問題になつているところが多いのです。所蔵されている文書の目録が一〇〇割つくられている公文書館は少数です。例えば、北海道立文書館の公文書の目録の公開・作成率は八三・七割

です。他にも、福島県歴史資料館では二六割、茨城県立歴史館では三一割です。⁽¹⁾

つまり、受け入れたけれども、目録が作れていないということですね。なお、私は、公文書館の職員が怠慢だという話をしているわけではありません。おそらく、目録を作るための人員と予算が足りないために、このようなことが起きているのだと思います。

もちろん、人と予算を付けてもらえばそれにこしたことはないのですが、参考になるのは、国立公文書館の「要審査制度」です。この制度に基づき、とりあえず目録を作った審査業務を後回しにしています。請求された時に、そこで内容の審査を行って、開示するかどうかの判断するのです。

そもそも、移管された文書のすべてが、いきなり請求されることは考えられません。よって、審査を後回しにするのです。しかし、このために、公文書館を訪れてみたけれども、すぐに閲覧することができない文書が出てきてしまうことは避けられません。ただし、そもそも目録がなければ閲覧申請すらできないわけですから、この制度の導入は検討されるべきかと思えます。

四点目は所蔵資料の充実化です。

講演の冒頭で説明しましたが、基本的に札幌市は公文書館を作る際には、非現用の行政文書を中心に収集することが決まっています。しかし、この方針だけで十分な資料が集まるかというところでは無いと思います。資料を充実化させるためには、収集のための方針が必要となります。要するに、この公文書館は何をするためのものなのかという方針が明確化されている必要があるということです。

札幌市には自治基本条例、いわゆるまちづくり条例があります。この中の「市民参加の推進」という項には、「市は市政への市民参加を保障する」とあり（第二十一条）、「情報共有の推進」の項では、「市は、市政に対して、市民に説明する責任を果たすため、別に条例で定めるところにより、市が保有する公文書を適正に公開するものとする」とあります（第二十五条）。これに基づいた条例が、情報公開条例にあたります。さらに、次の条では「市長等は、まちづくりに必要な情報について、速やかに、かつ、分かりやすく市民に提供するよう努めるものとする」ともあります（第二十六条）。

札幌市の自治基本条例の精神は、「現在」の市民との情報共有がうたわれているものだと思うのですが、これを先ほど説明した公文書管理法第一条を参考にして、現在だけではなくて、「将来」の市民との情報共有へと解釈を広げ

てみればよいと思います。もしくは条例を改正して、その点を明記することもありでしょう。そして、これに基づいて、市が、まちづくりの基本として、公文書館もしくは公文書管理条例を位置づけていけば良いと思います。

その上で、まちづくりの基本として、どのような資料を収集すれば良いかということですが、まずは市長による「重要案件の文書の保全指定」制度を導入すべきではないかと思います。政府では「公文書等の適切な保存のための特定の国政上の重要事項等の指定について」という内閣総理大臣の決定に基づいて、重要な文書群を残す指令を出すことができます⁽²⁾。例えば、阪神・淡路大震災などの国民のセキュリティにかかわる問題や、サッカーのワールドカップや地球温暖化防止京都会議のような国政上の重要な問題などが指定されています。

札幌市にも、当然、こういった重要事項があるはずですが。例えば、一九七二年にオリンピッククがありましたね。以前、職員の方からうかがったのですが、オリンピックに関する市役所の文書は、その多くが散逸していて、余り残っていないらしいのです。つまり、こういった札幌市にとって重要な事項については、市長がこれに関する文書は重要だからきちんと保存しなさいと指定できれば良いと思います。

また、これは歴史研究者としての言い分なのですが、大

きな資料群があるというのは、研究をする上で非常に助かるのです。多くの資料がきちんと残っていれば、それだけ当時なにが起こったのかを解明することが容易になります。特に、札幌市のアイデンティティーにかかわるような重要な文書が大量に保存されているということは、公文書館の一つの目玉商品になるのです。それが公文書館の意義を伝えるときの一つの広報の役割にもなりうると思います。

また、公文書の他にも、札幌市にとって重要な私文書の収集という問題があります。例えば、歴代市長が個人的に所蔵していた市政関係資料は、公文書との対照を行うためにも必要不可欠なものです。歴代市長と言っても、札幌市には今まで九人の市長しかおりませんので、遺族などに働きかけてみてもよいのではと思います。

例えば、今の市長が情報公開に熱心であるならば、本人が退任したときに市長としての職務に係る文書を寄贈してもらえばいいのです。すぐに公開するには政治的にセンシティブな資料もあるでしょうから、例えば、寄贈後一〇年は非公開にして、その後は段階的に公開するというルールを整備すれば良いと思います。

もちろん、この私文書の収集においても、明確な方針が必要です。方針が無いと「何でも古いものならば受け入れる」ということになってしまい、收拾がつかなくなります。

基本的には、札幌市の公文書館基本構想検討委員会の委員長であった大濱徹也先生のおっしゃっているように、公文書に密接に関係する私文書を除く民間資料は受け入れず、基本的には民間アーカイブスの設立を促すべきであろうかと思えます。⁽¹³⁾

ただ、それだけでは済まない問題もあるでしょう。例えば、札幌には雪まつりがありますけれども、雪まつり事務局は、寄り合い所帯だと思うのです。市の教育委員会や企業、商工会議所などから人が出向してきている状態の中で、果たして重要な資料が残るのか。恐らく、散逸するのではないかと思うのです。

これは、国の機関でもよくあることです。例えば「〇〇対策本部」というものがよくつくられますが、対策本部が解散すると、大体は文書が散逸します。よって、市が関わっている事業で、どこに文書の所有権があるのかわからない場合に、そこにある文書を積極的に収集することがあってもいいのではないかと思えます。

ただ、こういった文書を収集するためにはお金がかかります。人手もかかるのです。ですから、安易には受け入れるべきではありません。雪まつりは資料館が羊ヶ丘にあるのですけれども、写真やパンフレットぐらいしか保管していないようです。例えば、こういった機関に対して、きち

んと文書も保存しようと思わなければならないことも重要だと思えます。また、文書を受け入れざるを得ないときには、大学の先生などを巻き込んで、科研費などの予算を取って、目録を整備することも条件とすべきだと思います。いずれにしろ、何を収集するかは、公文書館の理念、ひいては札幌市のまちづくりの理念を考えた上で判断すべきものだと思います。

おわりに

そろそろまとめに入ります。

私は、「公文書管理とは政治である」と思っています。この制度の運用には理念が必要です。近くにあるニセコ町を例にすると、情報公開を進めたのが、当時町長で、現在衆議院議員の逢坂誠二さんです。今の片山健也町長も基本的にはそれを引き継いで行っているようです。ニセコ町は、まちづくり条例と情報公開条例、公文書管理条例が三つそろっている全国的にも珍しい自治体です。

以前、片山町長の講演を聞いたことがあるのですけれども、町長によれば、この三つの条例は、町民と役場の職員との間の徹底した情報共有のために必要不可欠なのだそうです。つまり、行政側が情報を抱え込んでいた場合、行政の方が事情に精通しているわけですから、事実上、住民よ

りも優位に立って話をしていくことになりません。だから、全部情報を出して、町のあり方を皆さんで話し合っただけで済ませようということでは。

これは、ニセコのような小さな自治体だからできている側面は当然あると思うのですが、公文書管理や情報公開は、自分たちの住んでいる地域を、どのようにしていきたいかという政治の一環でもあるのです。ですので、札幌においてもぜひ、この三点を連関させて考えた方がいいのではないかと思えます。

前回の本紀要において、鈴江英一先生がおっしゃっていただけるのですが、アーカイブズは「有ったらよい」ではなくて、「無くってはならぬ」ものにならなければなりません⁽⁴⁾。札幌市に新たに作られる予定の公文書館は、是非とも市民から「無くってはならぬ」として認識されるような館になつてほしいと願っています。

どうもありがとうございます。

(二橋大学大学院社会学研究科博士課程)

【注】

(1) 代表的なものとしては次のものがある。瀬畑源「昭和天皇「戦後巡幸」の再検討——一九四五年十一月「終戦奉告行幸」を中心として——、『日本史研究』第五七三号、二〇一〇年五月、同「昭和

天皇「戦後巡幸」における天皇報道の論理——地方新聞の報道を手がかりとして」、『同時代史研究』第三号、二〇一〇年十二月。

(2) 「源清流清——瀬畑源ブログ」<http://h-sebata.blog.so-net.ne.jp/>

(3) <http://www008.upp.so-net.ne.jp/h-sebata/>

(4) <http://www.city.sapporo.jp/bunkashiryō/publication/pdf/02/kousou.pdf>

(5) 「公文書管理の在り方等に関する有識者会議第五回議事録」における石原一則神奈川県立公文書館副主幹の説明、二〇〇八年五月十五日、二六—二七頁。

(6) 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、二〇〇九年、六七頁。

(7) 特定非営利活動法人情報公開クリアリングハウス「行政機関の文書廃棄量実態調査」(二〇〇四年十二月八日) <http://homepage1.nifty.com/clearinghouse/research/bunshyohai02.pdf>

(8) <http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/summary.html>

(9) 『読売新聞』二〇一〇年十二月二十九日の記事によれば、通常国会に改正案が提出されることである。

(10) 行政透明化検討チーム第二回会議、資料7「いわゆるプライバシー型の個人情報不開示規定を採用している条例等について」二〇一〇年五月十九日 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/02/02_docu_07.pdf

(11) 『全国公文書館関係資料集』独立行政法人国立公文書館、二

〇一〇年五月、二〇頁。

(12) 「公文書等の適切な保存のための特定の国政上の重要事項等の指定について」二〇〇七年六月二十七日、内閣総理大臣決定

<http://www.archives.go.jp/law/pdf/hozon070627.pdf>

(13) 大濱徹也「札幌市公文書館が負うべき責務と課題」『札幌市文化資料室研究紀要—公文書館への道—』創刊号、二〇〇九年、七二頁。

(14) 鈴江英一「“無くてはならぬ”アーカイブズに—札幌市公文書館基本構想の先へ—」『札幌市文化資料室研究紀要—公文書館への道—』第二号、二〇一〇年、三二—三八頁。