

「記録をつくる 記録をのこす」―日本・アメリカ・沖縄の記録から見えてくるもの―

仲本和彦

一 講義

はじめに

私は去る三月に学習院大学で開かれた日本アーカイブズ学会の研究集会「記録アーカイブズ法制の一層の整備に向けて」で記録管理法の必要性について講演したのですが、そこに札幌市文化資料室の竹内さんがいらして、それが今回呼んでいただくきっかけになりました。

そもそもなぜアーカイブズ学会で講演することになったかと言いますと、二〇〇四年の職場の研究紀要に『「記録基本法」の制定に向けて」という論文を書いていたこと、そして約九年にわたってアメリカで資料の調査・収集に携わった経験からアメリカの先進的な事例が紹介できるということからでした。¹⁾

そこで、本日は、沖縄やアメリカの事例も紹介しながら我が国の記録管理の問題点などを指摘し、これから構築される札幌市の公文書館制度の参考にしていただければと思います。

一 アメリカの記録管理制度

(一) 沖縄県公文書館とアメリカ

まず、『記録基本法』の制定に向けて」という論文ですが、その内容についてはここでは詳しく触れませんが、なぜそのような論文を書く気になったかに少し触れたいと思います。それは、やはりアメリカでの体験が基礎になっております。自己紹介も兼ねて、少しお話ししたいと思います。

私が勤める沖縄県公文書館は一九九五年に開館しまし

た。沖繩では先の大戦で県内にあった古文書類はほぼ全滅しました。したがって、現在、沖繩県公文書館が所蔵している資料は、個人から寄贈されたごく一部を除いてほとんどが戦後のものであります。これが中世から近代までの記録も豊富に残っている本土との決定的な違いです。よく「記録なくして歴史なし」と言われますが、沖繩は琉球王国時代からの多彩な「歴史」が戦争によって失われているのです。

また、ご存知のように、戦後、沖繩は三十年近くにわたってアメリカの統治下にありましたが、為政者側の記録は沖繩返還とともにアメリカ本国のほうへ移管されました。アメリカ統治時代、沖繩には「琉球政府」という地元の政府がありました。一九九五年に公文書館が開館した時の唯一の目玉は、その琉球政府の文書約一六万簿冊でした。それ以外はほとんどありませんでした。

それで、開館した時、このアメリカ統治時代の資料を広く収集しようという方針が打ち出され、一九九七年から二〇〇六年までの九年間、私はアメリカの国立公文書館を拠点に沖繩関係資料の所在調査と収集に携わることになりました。米国立公文書館は英語名を National Archives and Records Administration と言って、頭文字をとって NARA と呼ばせていただきます。

NARA は膨大な資料を収蔵しています。私は、九年間、その膨大な資料の中から沖繩関係資料を拾い上げる作業に携わりました。国務省、国防総省、大統領府などの省庁から移管されてくる資料の目録に目を通し、沖繩関係資料が含まれていそうな箱を開覧して中身を確認する作業です。九年間もやっている、アメリカではどれくらいの内容の資料がどれくらい保存され、公文書館に移管されてくるのかということがだいたい分かっています。

具体的に言うと、メリーランド州にある新館だけでも約七百五十にのぼる資料群があり、五万以上の簿冊、おそらく枚数にすると四百万枚以上の文書が保存されていることが分っています。また、写真は十萬枚以上、動画フィルムは二五〇〇リール、空中写真は三千八百枚以上、地図も千枚以上が保存されています。

しかし、二七年間もアメリカの施政権下にあったから、これだけの記録が残っているのが当たり前と考えるのは早計過ぎます。記録というものは、自らの行いをきちんと記録化し、それをファイリングし、整理して保存するのだから、なかなか残らないのです。アメリカと日本の記録の違いを見比べていくうちにそういうことが分かってきました。

図1 米公文書発見の記事の例 (琉球新報社提供「琉球新報」平成19年4月2日掲載)



(二) アメリカに記録された「沖縄」

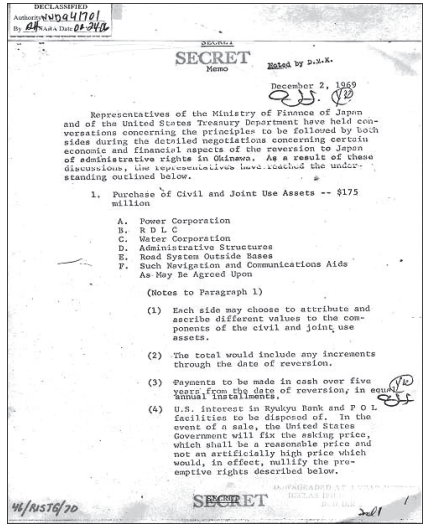
ここで私が言う記録とは、どういうものを指すのか具体的にお見せしましょう。例えば、図1にあるように新聞等がよく「米国立公文書館で発見」という記事を見かけることがあるかと思えます。こういう新聞の一面トップを飾るような記録はみな沖縄に関係するものでありながら、沖縄や日本の公文書館にはなく、NARAにしか保存されていないものです。

また図2は沖縄返還交渉における日米両政府の密約に関してNARAで発見された文書です。

沖縄返還交渉においては、返還に伴うアメリカ政府の財政支出を補償するために日本政府が三億二千万ドル支払う取り決めがなされましたが、この公式の取り決め以外に国民には

図2 「財政密約」文書

Folder: Reversion Coordination Group (Nov 1969 - Jan 1970), Box 81, Administrative Office, United State Civil Administration of the Ryukyu Islands, RG260, National Archives and Records Administration.



明らかにされなかった支出があったのではないかとの疑惑が生じました。それを毎日新聞の記者がスクープし、当時「外務省機密漏洩事件」と呼ばれました。そして、一九九八年、研究者がNARAでこの取引に関する米側公文書を発見して以来、関連文書が次々に見つかっています。これを最近は一般に「財政密約」と呼んでいます。図2の文書が日米両政府の公式の覚書である証拠は、交渉を担当した大蔵省財務官柏木雄介のY. K. や米財務省アンソニー・J・ジュリックのA. J. J. のイニシャルが文書の上の方と右側の二箇所にはっきりと記されていることから分

かります。

この裏取引についての日本政府側の記録は、日本の国立公文書館や外交史料館では公開されていません。四十年前のことにのまだ公開されていません。と言うよりも、表1に示したように、日本政府は一貫して記録の存在と、密約そのものの存在を否定していません。

以上のような状況から、我が国の戦後史や外交史研究家からは「アメリカに行かなければ

表1 「財政密約」に関する政府対応

2000年	米国公文書発見	青木幹雄官房長官「沖繩返還に関する日米合意は、1971年の沖繩返還協定ですべて明らかにされており、密約は一切ない」
		河野洋平外務大臣「政府の立場は歴代外相が密約は存在しないと繰り返し述べてきたことに尽きる」
2001年	共同通信の開示請求に対する政府回答	塩川正十郎財務大臣「(覚書は)保有していない」
		同省情報公開室「探したが文書はなかった。存在しない理由は分からない」
2002年	米国公文書発見	福田康夫官房長官「どういう公文書かをよく調べて返事をする。しかし、わが国の事実関係としてそういうことはしていない」
		川口順子外務大臣「国会にかかった返還協定があるだけで密約はない。従ってわが国に文書があるわけがない」
2008年	開示請求に対する回答	外務省「本件対象文書を作成又は取得した事実は確認できず、廃棄および国立公文書館移管の記録もなかった」

ば日本の戦後のことは分からない」といった感想というか揶揄が聞かれたりします。日米交渉における日本側の出方がアメリカ側の公文書から明らかになるケースが多いからです。

それにしても、アメリカ政府の公文書で証拠があがっていないながら、「記録がない」とか「そういう交渉は一切なかった」というのはどういうことでしょうか。アメリカの公文書にはデタラメが記録されているということでしょうか。あるいは、日本政府の説明がウソである可能性もあります。日本政府がウソをついているとしたら、元々記録はあつたはずですが、今その記録はどうなっているのでしょうか。すべて廃棄したのか、どこかに隠しているのでしょうか、それとも管理がずさんで本当にどこにあるか分からないのでしょうか。「情報公開法」という法律はありながらも、残念ながら、今の日本には国民がそれを確かめる手立てはないのです。情報開示請求をしても、「文書の不在」という理由で門前払いされてしまうのです。行政側は不在の理由は説明しなくてもよいため、「ないものは出せません。いくら請求しても、ないものは出せないのですから」で終わってしまうのです。

(三) ケース・スタディ：アメリカでの記録の保管と移管
では次に、アメリカではどのように記録が保管され、公

表2 ニクソン大統領図書館の主なシリーズ

シリーズ名	量
ホワイトハウス・セントラル・ファイル (White House Central Files)	
主題別ファイル (Subject Files)	2,226 箱
・ 国別 (Countries (CO))	
・ 州・領有地 (States – Territories (ST))	
スタッフ&オフィス・ファイル (Staff Member and Office Files)	2,432 箱
・ マーチン・アンダーソン (Martin Anderson)	
・ エゾラ・ソロモン (Ezra Solomon)	
アルファベット順名前ファイル (Alphabetical Name Files)	7 箱
大型添付文書 (Oversize Attachments)	9 箱*
ホワイトハウス・スペシャル・ファイル (White House Special Files)	
主題別ファイル (Subject Files)	119 箱
スタッフ&オフィス・ファイル (Staff Member and Office Files)	1,664 箱
・ ピーター・フラナガン (Peter Flanagan)	
・ H.R.ハルドマン (H. R. Haldeman)	
アルファベット順名前ファイル (Alphabetical Name Files)	2 箱
国家安全保障ファイル (National Security Files)	
国家安全保障会議ファイル (National Security Council Files)	1,191 箱
・ 主題別ファイル (Subject Files)	
・ 国別ファイル (Country Files)	
・ VIP 訪問ファイル (VIP Visits)	
キッシンジャー・オフィス・ファイル (Henry A. Kissinger Office Files)	149 箱
・ キッシンジャー外遊ファイル (HAK Trip Files)	
・ 国別ファイル (Country Files)	
組織ファイル・コレクション (Institutional Files Collection)	315 箱
・ 会議ファイル (Meeting Files)	
・ 研究メモランダム (Study Memorandums)	

(*フィート数から箱数を推定)

文書館に移管されてくるかについて、「大統領図書館」(Presidential Libraries)の所蔵資料を例に見てみましょう。表2をご覧ください。これはニクソン政権期にホワイトハウスで保管されていた主なシリーズのリストです²⁰⁾。

まず驚くのは、文書量の多さではないでしょうか。ニクソンは、約五年半という、大統領としては比較的短い任期

でしたが、ホワイトハウスから派生した文書はざっと八千箱にもなります。我が国でも小泉首相が同じように約五年半の任期を務めました。将来、総理官邸の文書がこんな感じで国立公文書館に移管されてくるかどうかはなほ疑問です。

「国家安全保障ファイル」は、大統領直属の国家安全保障会議(National Security Council、以下NSC)で作成・保管していた文書です。我が国でも安部内閣において「国家安全保障に関する官邸機能強化会議」、いわゆる「日本版NSC」が設置されましたが、その文書がこのように体系的に保存されているかどうかとも疑問です。

そして、これらのシリーズが実際にどのような簿冊構成になっているかを表3に挙げてみました。

AおよびBは大統領執務室で管理されていた機密度の高い「会議録」、「メモ」、「参照資料」などです。アメリカではこのような文書も公文書としてしっかり残され、大統領が会議で何をメモし、首脳会議前にどのようなブリーフィング資料に目を通し

ていたかが分かるようになってい
ます。

この他にもEのキッシンジャー
のファイルには、佐藤首相が沖繩
返還交渉で密使としてアメリカに
送り込んだ若泉敬氏（京都産業大学
教授）を迎えるにあたって、キッ
シンジャーが受け取った手紙、面
会した時の会話録、電話で話した
時の電話録などがきちんと残され
ています。

日米の沖繩返還交渉に関する記
録がアメリカで発見されるのは、
このようにホワイトハウスの執務
室にあったキャビネットがそのま
ま公文書館（この場合は大統領図書館）
へ移管されてくるためなのです。
わが国でも、約八年間続いた佐藤
政権時の総理官邸のキャビネット
がそのまま国立公文書館に移管さ
れてくるような仕組みがあれば、
例の密約文書がなくなってしまう

表3 ニクソン大統領文書の簿冊リスト（抜粋）

<u>White House Special Files, President's Office Files</u> （ホワイトハウス・スペシャル・ファイル、大統領執務室フ ァイル）	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 大統領会議録 大統領用メモ ・ 大統領会議録 大統領用メモ 	← A
<u>White House Special Files, President's Personal Files</u> （ホワイトハウス・セントラル・ファイル、大統領個人文 書）	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 名前・主題別ファイル・中国（ニクソン大統領参照ファイル） 	← B
<u>White House Special Files, Staff Member and Office Files, H.R. Haldeman</u> （ホワイト・ハウス・スペシャル・フ ァイル、スタッフ&オフィス・ファイル、H.R.ハルデマン）	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 主題別ファイル、ハルデマン（H.R. Haldeman）大統領補佐官機密ファイル 	← C
<u>National Security Council Files, NSC Files, VIP Visits</u> （国家安全保障会議ファイル、NSC ファイル、VIP 訪問）	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 佐藤栄作総理大臣の訪米（1969年11月19日～21日） 第1巻その1 ・ 佐藤栄作総理大臣の訪米（1969年11月19日～21日） 第1巻その2 ・ 佐藤栄作総理大臣の訪米（1969年11月19日～21日） 第1巻その3 ・ 佐藤栄作総理大臣の訪米 第2巻（繊維問題）その1 ・ 佐藤栄作総理大臣の訪米 第2巻（繊維問題）その2 ・ 佐藤栄作総理大臣の訪米 第2巻（繊維問題）その3 	} ← D
<u>National Security Council Files, HAK Office Files, HAK Trip Files</u> （国家安全保障会議ファイル、キッシンジャー・ オフィス・ファイル、キッシンジャー外遊ファイル）	
<ul style="list-style-type: none"> ・ キッシンジャー訪日 その1 ・ キッシンジャー訪日 その2 ・ キッシンジャー訪日 その3 ・ キッシンジャー訪日（キッシンジャー宛） ・ キッシンジャー訪日（キッシンジャー発） ・ キッシンジャー訪日（論題） ・ キッシンジャー訪日（会議録・大統領） 	} ← E

ようなことはなかったのではないのでしょうか。

(四) ケース・スタディ：アメリカでの記録の中身

アメリカでの記録の保管や公文書館への移管の状況をご紹介しましたが、次に保管される記録の中身について見ていきましょう。まず、実際にそれを目の当たりにした研究者の言葉を引用しましょう。元朝日新聞社の記者で『密約外交』を著した中馬清福氏が、次のように書いています。

…公式の公電、覚書、口上書などにとどまらず、相手の某はこう言ったとか、こんな感じだったとかまで含めて、交渉の経過がことこまかく記されている。内輪の打合せも容赦されない。Aが話したこと、Bが難色を示したことなどが記録されており、ときには、電話のやりとり、メモの類まで残されている。(3)

中馬氏が言うように、アメリカの公文書には、日本ではあまり残らない政策決定過程を示す手書きのメモや職員同

士での往復書簡などがたくさん残っています。その結果、それらをたどれば日本との交渉過程が如実に再現できるようになっているのです。具体例をお見せしましょう。

図3(上)は、NARA収蔵の沖繩関係ファイルの中からコピーしてきた一枚のメモです。これは、アメリカの沖

繩統治時代、地元沖繩では「帝王」と怖れられた第三代高等弁務官ポール・W・キャラウェイ中将が残したメモです。「Mr. Warner, Wow?」と殴り書きされています。キャ

ラウェイが部下にあたるジェラルド・ワーナー政治顧問に宛てたメモです。これを受け取ったワーナーは、コメントをつけて高等弁務官へメモを戻しています。取り消し線が引かれ、イニシャルが書いてあるのは、ワーナーがこのメモを読んだことを示すもので、下の方には「Comment attached」と書かれていて、コメントが添付されていることを示しています。そのコメントが図4(中)です。図5

図3

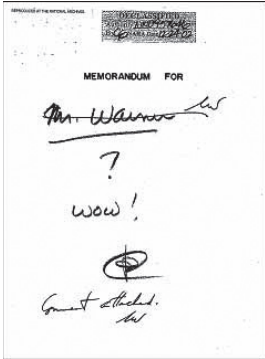


図4

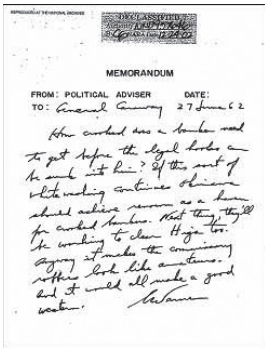
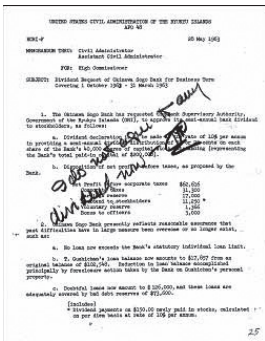


図5

Folder: Bank Control Files, 1962: BOR, Economic Department, United State Civil Administration of the Ryukyu Islands, RG260, National Archives and Records Administration.



(下)は、部下からの報告書にキャラクターが直接コメントを書き込んだもので、I do not agree to any dividend now. と書き込まれ、部

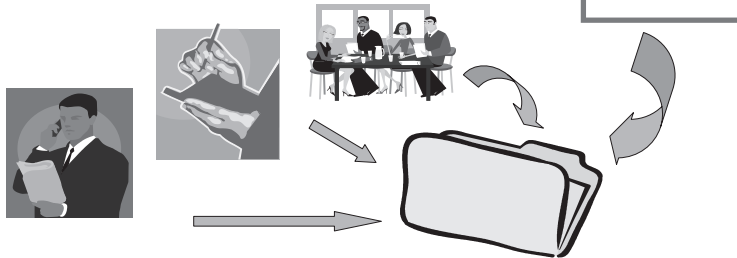
下へ差し戻されています。「私は現時点でいかなる配当金も認めない」という意味です。

いずれのメモにも特有の署名があり、たとえ手書きでも誰のコメントかが分かるようになっていて、組織の意思決定過程を示す立派な「公文書」となり得るのです。この他にも、同ファイルには、タイプ打ちの報告書に混じって、手書きのメモが作成

図6 記録の範囲とファイリング方法

「承認、コメント、指示、推奨、フォローアップなどの目的で回覧されたり、作成者以外のために作られた場合」

「組織の基本政策決定、行動、責務を適切に理解するために必要な注記やコメントなどのユニークな情報を含んでいる場合」



順に下から順に収められており、それを順序よく読み進めていくと当時の内部のやり取りの様子が浮かび上がってきます。

実は、この一連の手書きのメモは、一九六〇年代に沖繩で吹き荒れた金融機関粛正の際の施政者である米国側の対応を示すもので、これまでその内実はボールに包まれたままでした。しかし、このような米国側の部内メモや手書きのコメントなどがきちんと保管され、公開されていることで、実際には当時の沖繩における最高権力者である高等弁務官自ら深く関わっていたことが分かるのです。

(五) まとめ

ここまで、アメリカにしかない沖繩関係の記録の例、それらがどのように保管され公文書館に移管されてくるか、そしてそれらの中身について見てきました。先述したように、二十七年間もアメリカの施政権下にあつたから、これだけの記録が残っているのが当たり前と考えるのは早計過ぎます。詳しくは第三部で説明しますが、アメリカでは手書きのメモであっても政策決定過程が分かるものは保存しなければならない、と法律や規程できちんと決められているのです。

例えば、図6にあるように、アメリカで法律の下位に位置づけられる「連邦規約集」では、組織の業務について、

「承認、コメント、指示、推奨、フォローアップなどの目的で回覧されたり、作成者以外のために作られた場合」や「組織の基本政策決定、行動、責務を適切に理解するために必要な注記やコメントなどのユニークな情報を含んでいる場合」は、草稿やメモなどまでも公文書として扱うこととなっております。それによって、政策決定に関するものであれば、草稿、メモ、電話録、電子メールなどもすべて記録として保管されるのです。

二 沖縄県の記録管理状況

わが国政府の状況とも比較しながらアメリカ連邦政府の記録について見てきましたが、ここで地方自治体の例として沖縄県の記録管理を取り挙げてみたいと思います。これから公文書館を作ろうとしている札幌市にとってはよい比較材料になるのではないかと思います。

(一) 「代理署名問題」に関する記録

沖縄県は一都道府県でありながら、その地政学的な条件からいわゆる「米軍基地問題」にみられるように国家の安全保障に関わる重大な決断を強いられるような場合があります。この基地問題は、つい十年くらい前までは本土ではあまり関心を引くようなものでありませんでした。しかし、一九九五年に起きたある事件により、それが全国的にクロ

ーズアップされるようになりました。買い物から帰宅途中の小学生の女の子が三人の米兵に拉致され、乱暴されるといふ事件です。

ちょうどその頃、沖縄県は「代理署名問題」というのを抱えていました。「代理署名」とは、駐留軍用地の使用に反対する地主または関係首長に代わって県知事が国の委任を受けて強制使用契約書に署名するという行為ですが、当時の大田昌秀知事が代理署名を拒否する決断を下したのです。それは、沖縄には日本に復帰したあととも広大な米軍基地が残りましたが、面積というと国土全体の一割にも満たないところに、在日米軍基地の約七五割が集中している状況に対する県民の不満と、米兵による少女暴行事件への怒りを代弁したものでした。

知事が代理署名を拒否し、軍用地の使用契約が成立しなければ、沖縄に駐留する米軍は土地を「不法占拠」することになります。県が国へ署名拒否の文書を送付した日、政府は駐留軍用地に関する特別措置法を改定することによってその場をしのぎましたが、同時に沖縄県知事を相手に訴訟を起こしました。日米安全保障体制の根幹をも揺るがしかねないこの問題は、最終的に最高裁判所で争われ、翌年八月、知事の敗訴で幕を閉じることとなります。

実はその間、沖縄県知事と総理官邸との間でさまざまな

駆け引きがあつたとされています。知事は敗訴確定後、代理署名に応じることとなりますが、この駆け引きの結果、国は新たな沖縄振興策を策定し、沖縄に対するさまざまな財政支援が開始されることになりました。この問題はいろいろの意味で現在の沖縄のあり方を決定づけた、あるいはこれからの沖縄のあり方にまで影響を及ぼす重大事件でした。あの一年というのは、沖縄にとつての歴史に残る転換期だったと思います。沖縄は一九四五年の沖縄戦、二七年間の沖縄統治、一九七二年の日本復帰と本土以上に「激動の二十世紀」を体験しました。日本復帰後は三十年にわたって基地に依存した経済・社会構造から逃れられず、基地の過重負担に甘んじてきました。その状況に我慢できず、国に対してノーをつきつけたのです。これは五十年後、百年後から見た場合、おそらく大きな転換期だと思ふのです。この代理署名問題に関する記録は残っているのでしょうか。国とのやり取り、政策決定過程はきちんと記録として残されているでしょうか。私は情報開示請求を通してその実態に迫ることにしました。

(二) 情報開示請求

私が情報開示請求を申請したのは以下の八つの記録類です。そして、これが主な出来事と情報開示請求文書のリストです。

〈一九九五年〉

九月二十七日 深夜の三役調整の記録：請求記録(一)

九月二十八日 午前の三役会議の記録：請求記録(二)

(※大田知事、午後の県議会において代理署名拒否を正式に公表)

〈一九九六年〉

三月二十二日 知事、副知事と橋本首相、官房副長官と

の会談の記録：(三)

八月十二日 「下河辺メモ」作成

八月十四日 「下河辺メモ」に対する返信記録：(四)

八月二十八日 最高裁判決

九月七日 副知事と下河辺淳氏との会談の記録：(五)

九月八日 知事と下河辺淳氏との会談の記録：(六)

九月十日 知事と橋本首相、下河辺淳氏と会談の記録：

(七)

九月十三日 大田知事、代理署名合意書

八月から九月にかけての沖縄県と下河辺淳氏とのやり取りを記した文書類：(八)

ここに出てくる「下河辺」という名前ですが、これは橋本首相から沖縄県との非公式の調整役を任された下河辺淳氏(元国土事務次官、当時東京海上研究所理事長)のことで、首相の特別補佐官のさきがけとなった方です。そして「下

河辺メモ」というのは、下河辺氏が作成した政府による対沖縄政策の基本方針を綴ったメモですが、最高裁での知事の敗訴が確実視される中、政府は県に対し、このメモを基に沖縄振興策を引き換えとする代理署名の受入れを求めたとされています。

しかしながら、開示請求の結果分かったことは、沖縄県ではそのような大切な記録が保管されていないということでした。県による私への回答は「請求のあった公文書の開示については、公文書を保有していないため、(中略)次のとおり公文書を開示しないことを決定したので、通知します」というものでした。理由は、先ほどご紹介した沖縄返還に関する文書開示請求に対する国の回答と全く同じ、「文書の不存在」です。

実は、私のこの開示請求は県の文書管理の状況の裏付けをとるための「証拠作り」でしかありませんでした。この前に行なった秘書課、基地対策課、元秘書、大田元知事自身へのインタビューから結果はある程度分かっていたのです。

(三) 沖縄県の公文書の範囲

それにしてもなぜこのようなことが起こるのでしょうか。ズバリ言うと、県が公文書として保存するものは、ほぼ起案・決裁文書のみだからです。対応してくれた県職員の見解は次のようなものでした。

「公文書」の範囲を平たく言うと、押印されているかどうかで決まります。要するに、公文書とは起案・決裁文書のことなのです。あなたが探しているのは、公文書ではありません。

つまり、三役調整会議の議事録、メモ、政府とのやりとり、知事から職員への指示、参考資料などは公文書にはあたらぬのです。

私自身は実際に確認できたわけではないのでよく分かりませんが、代理署名問題においては、政府への拒否の伝達は当然公式の文書で行われたでしょう。それらは事の重要性に鑑み、起案・決裁の対象になるのでしょうかから、当然公文書として保存されることになります。一方で、起案されない文書は、それがどんなに重要な政策決定に関わる文書でも公文書としては綴られません。例えば、署名を拒否した場合に起こり得る影響についてのさまざま状況をシミュレーションした資料を作成するように知事が職員に対して指示したそうです。それは、新聞の取材報道で分かっています。しかし、その資料は起案・決裁されていないため公文書としては綴られることはないのです。それは秘書課の職員の証言で裏付けられました。

知事による行政上の意思決定は、起案・決裁を経た文書で行なわなければ何の意味も持たないのです。手書きのメ

モに基づく行政上の意思決定というのにはあり得ないので、公文書とは言えません。

確かに今の日本の記録管理制度からすると、これは正しい解釈かもしれません。しかし、この解釈でいくと、先にご紹介したキャラウェイのメモなどは公文書にはなりません。それらは個々の職員のキャビネットに収められるため、「個人文書」の扱いになり、適宜処分されることになるのです。

表4 秘書課および基地対策室の県公文書館への引渡文書 (2007年12月現在)

文書名	箱数
出勤簿・超過勤務命令簿等	14
予算諸状況	11
文書管理関係	10
叙位叙勲関係	10
秘書課 諸報告	4
事務引継書	3
人事	1
全国知事会議に関する書類	1
女愛事業に関する書類	1
団体事業概要報告及び引継書	1
小計	56
広報・公聴に関する文書（「沖縄からのメッセージ」事業写真パネル33枚）	33
文書管理、給与、諸帳簿	5
県議会関係（主に議会問答集；軍特委は参考資料も多数含む）	4
要請・陳情（市町村などからの要請・陳情）	28
その他5年保存（米国連絡調整員へ委託事業関係（活動月報、予算執行報告）	3
公益法人許認可関係	3
予算諸調書	2
その他3年保存	3
重要事業関係（訪米事業の企画・立案から実施・報告まで）	1
小計	82
合計	138

（※ 網掛けは、いわゆる「庶務関係」文書を表す）

（四）沖縄県公文書館への文書移管状況

では、沖縄県ではどういった記録が保存されているでしょうか。表4にその一例を載せてあります。知事の政治的決断に係る文書が保存されているような知事公室秘書課と基地対策課から私が勤める沖縄県公文書館への引渡文書のリストです。

沖縄が日本へ復帰した一九七二年五月から二〇〇七年までの三五年間に秘書課及び基地対策課から公文書館へ引き渡された文書の量は両課合わせてわずか一三八箱しかありません。ちなみに県から県公文書館へ引き渡されている文書の総数は四万一一八八箱なので、これら両課合わせて〇・〇三割ほどの割合にしかありません。

また、その内容ですが、内訳をみていくと、まず秘書課では、出勤簿・超過勤務命令簿等が一四箱と最も多く、予算関係、記録管理、人事関係文書などと合わせるといわゆる「庶務関係」の文書が三六箱と全体の約七割を占めていることが分かります。残りの三割については、叙位叙勲関係が一〇箱と

最も多く、あとは諸報告四箱、事務引継書三箱、その他の主題に関する箱が一箱ずつとなっています。三役会議に関する記録は一切見当たりません。

基地対策室文書については、その文書量の少なさに驚きます。引渡文書は全部で八二箱ですが、そこから三三件の写真パネルを除くとわずか四九箱にしかありません。「米軍基地問題」が、日本復帰前は言うに及ばず、復帰後の沖縄にとって最も重要な課題の一つであるにもかかわらず、その引渡文書が三五年間で五〇箱にも満たないのです。年平均で換算するとわずか一・四箱にしかありません。少し生意気かもしれませんが、アメリカの記録をずっと見てきた私からすると、この状況はあまりにもお粗末としか言いようがありません。

(五) まとめ

ここまで「代理署名問題」を例に沖縄県の記録管理の状況について見てきました。結果は、第一部で見た沖縄返還交渉における日米交渉にかかる政府記録と同様、管理されるのは起案・決裁文書中心であることが分かりました。情報開示請求に対する両者の回答についても「文書不存在」で全く同じでした。沖縄返還交渉に関する政府の回答には政治的、どこか恣意的な意図が感じられないわけでもないのですが、沖縄県の場合には直接担当職員から話を聞くこ

とができたせいかも知れませんが、政治的、恣意的な意図によるものというよりは制度上の問題であるように感じました。

ではどこに問題があるのか、これからも少し詳しく日米の制度上の違いを見ていきます。

三 日米記録管理制度の違い

これから日米の記録管理制度の違いを見ていきますが、まず法制上の違い、とりわけ「記録の範囲」と「活動の記録化」に焦点を当てて比較してみたいと思います。ただし、日本ではまだ記録管理法が存在しないため、情報公開法や条例での定義に準じています。重要な部分だけ抜き出すと表5のようになります。

(一) 記録の範囲

まず、記録の範囲についてですが、日本の場合は「職員が組織的に用いるものとして、行政機関が保有しているもの」、つまり、作成または取得に関与した職員個人の段階に止まる文書ではなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態、すなわち、当該行政機関の組織において業務上必要なものとして利用・保存されている状態のものとされています¹⁾。いわゆる「組織共用文書」です。

この文言だけを見ると日本のものも悪くないが感じがす

ると思いますが、実際には次の二つの理由から決裁文書に限るという運用がとられているようです。一つは、肝心の文書を綴るとき「文書管理規程」が起案・供覧文書、紙媒体中心となっていることです。したがって、それ以外の文書が組織共用から抜け落ちるのです。もう一つは、行政機関では組織共用からは意識的に決裁前文書を除外していることがあるようです。その理由としては、次のようなことが挙げられています。

一・ 事案決定前の文書に記載されている内容は、まだ最終的に決定されたものではなく、組織的に認知され安定した情報とはなっていない。したがって、事案決定前の文書に記載されている内容については責任をもった対応ができない。

二・ 事案決定前の文書を開示することによって、特定の個人又は団体に不当な利益をもたらしたり、あるいは、不測の損害を被らせたりするおそれがある。

三・ 事案決定前の文書が開示され、その後、当該文書の内容に変更が生じたこと等によ

表5 文書管理に関する日米法律比較

	日本	アメリカ
文書管理に関する法律	なし	連邦記録法 (1950 年)
情報公開に関する法律	情報公開法 (1999 年)	情報自由法 (1966 年)
文書の処分・移管	各省庁が権限を持つ	NARA 長官が最終権限を持つ
文書管理に対する査察、指導・助言	第三者による査察、指導・助言の権限なし	会計検査院及び NARA が査察、指導・助言をする権限を持つ
恣意的な廃棄・隠蔽	罰則なし	罰金か禁固刑またはその両方
記録の範囲	行政機関の職員が職務上作成し、または取得した文書、図画及び電磁氣的記録（電子的方式、磁氣的方式その他の知覚によっ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。）であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、 <u>当該行政機関が保有しているもの</u> をいう。（情報公開法第 2 条第 2 項）	物理的形態や特徴に関わらず、合衆国政府省庁により連邦法の下で又は公的取引との関連で作成、收受され、組織、機能、政策、決断、手続き、運営、その他政府の活動の証拠として又は内包する情報の価値ゆえに、その省庁あるいはその後継機関によって保存されている又は保存するにふさわしいあらゆる図書、文書、地図、写真、機械可読資料を含む。（合衆国法典第 44 条第 3301 項）
活動の記録化	当該行政機関の意思決定に当たっては文書を作成して行なうこと並びに当該行政機関の事務及び事業の実績について文書を作成することを原則とし（以下省略）（施行令第 16 条第 2 項）	各省庁の長は、組織、機能、政策、決断並びに重要な取引について十分かつ適切な記録や、政府又はその活動によって直接影響を受ける人々の法的、経済的権利を守るのに必要な記録を作成し、保存しなければならない。（合衆国法典第 44 条第 3101 項）

り、無用の混乱が生じ、行政に対する信頼を失わせ不信感を招くことが予想される。

(二) 活動の記録化

次に、「活動の記録化」についてですが、「意思決定に当たっては文書を作成して行なうこと並びに当該機関の事務及び事業の実績について文書を作成すること」となっていて、いわゆる「文書主義」の原則をとっています。つまり、日本でもアメリカと同じく「文書主義」を唱えていて、文書だけを見ると日本のものも悪くない感じがすると思いますが、両者でいう「文書」の意味には大きな違いがありません。日本で言う「文書主義」の「文書」は、やはり起案・決裁文書を指しているのです。それは、公文書管理の法整備の必要性を唱えている高橋滋先生らの著書『公文書管理の法整備に向けて』からも分かります。

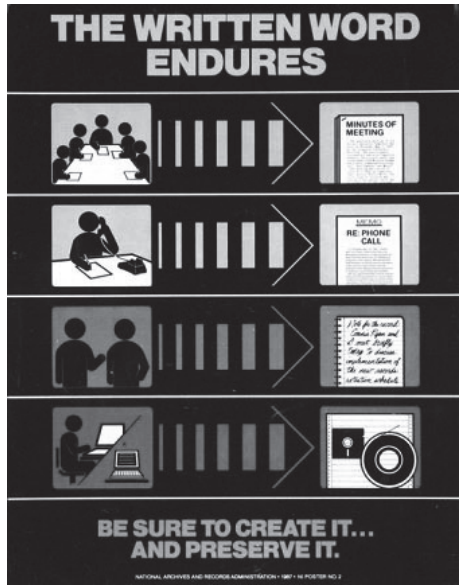
我が国においては、内閣における閣議決定をはじめとして、国の行政上の重要な意思決定、特に最終的な意思決定は、文書に基づいて行われるのが通例であり、この点は、地方公共団体においても変わらない。それゆえ、行政機構が整備されている他の諸国と同様、我が国においては、文書の作成・管理に関する制度・規律が整備されてきた。かつ、これらの制度・規律においては、基本的に、事務処理は文書を持って行なうことを原則とすることが盛り込まれている。

さらにいえば、文書主義の原則は、国の行政府のみならず、立法府、司法府においても基本的に妥当するものであり、その意味において、公文書は、国・地方における政府の意思決定の基礎を形成していると言ってよい。(傍線筆者)

これは「行政上の意思決定はちゃんと起案して、決裁を受けなさい」ということで、逆に言うと、これが「起案・決裁されない文書は文書とはみなされない」という弊害につながっているのではないのでしょうか。ここでは、行政という営みの中で起案・決裁はされないものの手書きのメモや草稿といった政策決定過程をたどる上で重要な背景資料が大量に存在するという前提が見落とされているように思えてなりません。そういう意味で、同じ「文書主義」でも、日本とアメリカのそれとはだいぶ異なっているのです。アメリカのそれは「様式は問わないが、行政の営みはきちんと記録化しなさい」という意味であるのに対し、日本のそれは「様式がすべて。だからきちんと様式化しなさい」という意味に思えて仕方ありません。

例えば、図7はNARAが記録管理を徹底する手段の一つとして各省庁に配っているポスターですが、「文字は残る。文字にせよ…そして保存せよ」(The written words endure. Be sure to create it... and preserve it.)となっていて、議事録を含め電話や会話の内容まで文書化するように呼びかけて

図7 記録管理のポスター



います。実はこれが本日の私の講演のタイトル「記録をつくる 記録をのこす」のヒントになったものですが、日本の文書主義ではそこまで要求していません。

なぜ、代理署名にかかるシミュレーション資料が残らないのか——。起案・決裁の過程を経ないからです。なぜ、年金記録がなくなってしまうのか——。年金データというのは、起案・決裁文書と一緒に綴られないからです。よって、保存期間が明確でなく、管理責任者も明確でない。だから不用意に廃却されたりするので。

我が国の行政機関におけるこのような運用は、それらの文書の移管を受ける公文書館にも大きな影響を及ぼしま

す。沖縄県の場合だと、秘書課や基地対策室の例で見たように、公文書館に決裁文書しか移管されず、政策決定にかかる重要な背景資料が歴史資料として残らないという弊害です。

これから制定される記録管理法制では、アメリカのように情報公開と記録管理での記録の範囲を一致させる必要があります。これは、これから文書館を作ろうとしている札幌市の場合にも十分に考慮すべきことだと思います。記録管理条例の制定も視野に入れながら、文書管理制度そのものを強化していかなければ、中身のある公文書館は作れません。

(三) 具体的方策

いろいろお話してきましたが、次には「では具体的にどうすればよいのか」ということになるかと思えます。本日は日本、アメリカ、沖縄の状況を比較しながら、我が国における記録管理制度の問題点を考えるというのが主な目的でしたが、具体的な方策までは詳しく取り上げることはできませんので、ここではいくつか私が重要だと思うポイントを挙げて、私の話を閉めたいと思います。詳しくは「我が国において健全な文書管理制度を確立するために」アメリカから学んだこと」という論文でご紹介させていただきます⁽⁸⁾。私

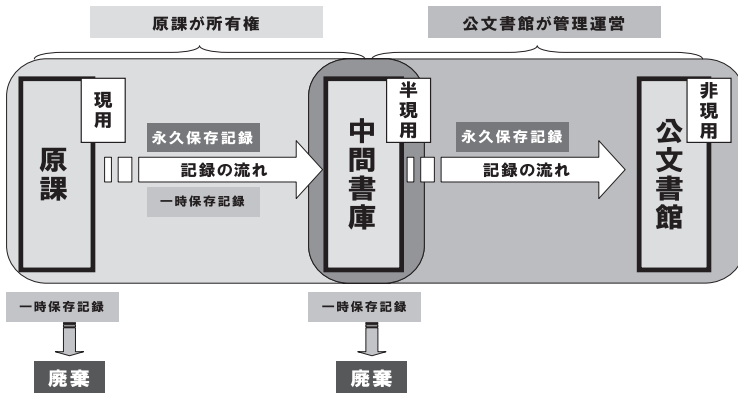
は以下のポイントが重要ではないかと考えております。

- 一．記録管理条例の制定
- 二．ファイリング方法の検討
- 三．専従のレコード・マネジャーの配属
- 四．レコード・スケジュールの導入
- 五．長期的半現用記録の導入
- 六．中間書庫の効果的運用

まず一の記録管理条例の制定については、遅かれ早かれ制定されることになろう。「札幌市記録管理条例（仮称）」の中で、一．記録の範囲を明確にする、二．公文書館と各部局の義務を明確にする、三．監督機関（公文書館）の権限を強化する、四．罰則規定を設ける、などについての明文化が必要になると思います。

二のファイリング方法の検討については、札幌市長や副市長など特別職にある人達に委ねられた意思決定に際しての裁量度が記録された文書がしっかり保存できるような仕組みを作ることが大切です。それには従来のような簿冊形式がよいのか、それとも埼玉県などで実施されているファイリング形式がよいのか、あるいはその折衷案がよいのかを検討する必要があります。また近年、行政事務の電子化が急速に進む中、従来の紙ベースの記録だけでなく、電子文書管理システムにある記録の移管や保存をどうするか

図8 記録のライフサイクル



という問題もありますし、電子メールやデータベースなどの管理も考えていかなければならないでしょう。

三の専従のレコード・マネジャーの配属については、人員確保の問題が出てくることから、まず行政側で記録管理への「投資」は、組織の運営にとってプラスになるといえる考えを共有することが前提になります。そして、記録管理を専門とする部署や職員を配置して、レコード・マネジャ

ーが一般職員を日々、指導していくような体制を作ることが望ましいと思います。

四から六については、一元的なつながりがあって、要するに「ライフサイクル」にわたる体系的な記録管理を実現するための方策です。記録のライフサイクルとは、記録が作成・收受されてから保管・活用されて処分されるまでのいわゆる記録の「一生」のことで、それを図で表すと図8のようになります。

ライフサイクルの流れのなかで、記録をどこでどれくらいの期間保存するかの計画をあらかじめ作っておくというのが四のレコード・スケジュールの導入です。現在の日本の行政機関では「保存期間」と言うと同課でのそれを指していますが、これを公文書館での保存までも含めてのライフサイクルにする必要があります。

レコード・スケジュールの作り方について簡単に触れておきましょう。レコード・スケジュールはまず、シリーズごとに「一時保存文書」か「永久保存文書」であるかを決め、次に、どこで、どれくらいの期間保管するのか、そして廃却処分の時期や公文書館へ移管する時期を決めます⁽¹⁰⁾。アメリカの例を紹介すると次のようになります。

〈一時保存文書として事務所で廃却処分するケース〉

例一 「三年後に廃却」(Destroy when 3 years old)

例二 「当該個人が七五歳になった時点で廃却」

(Destroy when the individual has reached 75 years of age)

〈一時保存文書として中間書庫へ移管するケース〉

例三 「当該事業完了から一年後に中間書庫へ移送し、

二十年経過後に廃却」(Transfer to Records Center one year after close of case. Destroy 20 years after close of case)

〈永久保存文書として中間書庫へ移送後、公文書館へ移管するケース〉

例四 「一年毎に区切って中間書庫へ移送し、二十年

経過後に公文書館へ移管」(Close files annually and transfer to Records Center. Transfer to the National Archives when 20 years old.)

文書管理が比較的スムーズにいつている欧米では、このように文書の利用価値や利用頻度に応じて保存期間を定めています。しかし、現在の我が国の行政機関の文書保存期間の多くは、形式的な一年、三年、五年、一〇年、二〇年といった切りのよい数字で区切られていて、必ずしも文書のライフサイクルを考慮して決められているわけではありません。そのために保存期間がむやみに延長されたり、実務上まだ効力がある「半現用文書」でありながら廃棄されたりと、ライフサイクルの観点からは好ましくない現象が

起こっています。それを解決するための方策が、五の長期的半現用記録の導入と六の中間書庫の効果的運用です。

長期的半現用記録とは、原課の業務ではあまり参照する必要はないものの、文書の効力がまだ続いている記録のことです。このような記録は捨てるわけにもいきませんし、だからと言って永久保存記録として公文書館へ移管し、一般の閲覧に供すべきものでもありません。

表6 行政文書分類基準表（私案）

大分類	中分類	小分類	標準行政文書ファイル名	保存期間				備考
				保存	原課	中間書庫	公文書館	
				一時	1年	—	—	
				一時	5年	—	—	
				一時	3年	7年	—	
				一時	10年	10年	—	
				一時	5年	75年	—	
				永年	3年	2年	永年	
				永年	3年	25年	永年	

せん。このような記録を一時保存する場所として中間書庫があるのです。

ここで、保存期間の設定、レコード・スケジュールの導入、中間書庫の活用概念をファイル管理簿に反映させると表6のようなものが作れるのではないのでしょうか。

このように、文書が作成・收受される時点で利用価値や頻度を考慮しながら文書のライフサイクルを確立することができれば、貴重な公文書を確実に残せるシステム構築へと近づいていけるのではないのでしょうか。

（四）まとめ

最後に本日の話をまとめたいと思います。

本日はまず、日本の置かれている状況を相対的に見つめるためにアメリカの仕組みをご紹介します。その次に沖縄県の事例をご紹介します。それぞれから見えてくるのは、日本では「必要な記録が保存されていない」という現実でした。その主な要因は、「文書」イコール「起案・供覧文書」という暗黙の了解があることです。さらには、公文書館での保存を含めた記録のライフサイクルにわたる管理が実現できていないことが挙げられます。私たちは、そのような問題を改め、必要な記録が必要な期間保存される仕組みを作っていかなければなりません。その中心的な役割を果たすのが記録管理のプロ集団の集まりとしての公

文書館だと思います。

これから作られる札幌市の公文書館にはぜひともそのような役割を担っていただきたいと思っています。そして、市の歴史を継承していくだけでなく、個人の権利や財産を守り、民主的な札幌市政を実現していくための重要な役割も担っていただきたいと思っています。どうぞ皆さんで力を合わせてしっかりとしました公文書館制度を作り上げてくださいます。

どうも、長時間、ご清聴ありがとうございました。

二 質疑

(質問一)

お伺いしたいのは、これまで永年保存だった沖縄県の行政文書を沖縄県公文書館が二〇年で引き継ぐことに至った経緯についてです。

(答)

現在、沖縄県では行政文書に永年保存という規定はなく、最長でも二〇年で廃棄することになっています。文書が永年保存だと、廃棄されずいつまでも公文書館に引き継がれないこととなりますが、こうした弊害を改めようと文書保

存を有期限化しようということになったのです。しかし、二〇年経ってもまだ組織でその文書が必要だという場合には保存期限を延長することができます。現に基地対策などの重要文書はずっと延長し続けられているわけです。私はこの問題について、中央各省庁や県原局がライフサイクルに応じたレコード・スケジュールを作成していかなければ、現状は打開できないのではないかと考えています。

(質問二)

以前、文化資料室内で公文書を残すことの意義を役所内にわかってもらうための方策について話し合ったときに、職員が自ら関わった事業を後日自分自身で確認することができる、そしてその子や孫にも確認させることができるということを宣伝してはどうかという意見が出ました。しかし実際には、行政事務職員の中には行政事務文化というか、公文書を作成してもこれを公開することを嫌い、できれば早期に廃棄したいという文化あるいは意識が蔓延しているように感じられます。こうした文化がはびこる限り、公文書を残すという意識は容易に抜がていかない、行政に携わる者の意識が変化していかないと解決できない問題ではないかと考えますが、いかがでしょうか。

(答)

ご指摘の点は非常に大事なことで、むしろ本質を衝いているものと考えます。自らの行政マンとしての仕事の足跡をとどめ、今すぐには公開できなくても自分の子・孫の代には明らかにしていこうというポジティブな意識が日本ではまだまだこれからだと感じます。添付した資料(学術エッセイ「わが国において健全な文書館制度を確立するために」の五三頁、上から七行目より「アメリカの政治家や官僚は、自らが国民から託された責任の重さを理解していて、自らの活動の痕跡を記録として残そうという意識が高い。また、アメリカの場合は、社会全体がいわゆる「契約社会」になっ
ていて、「証拠」をきちんと残していないと相手との交渉や契約については不利になることがある。最近では電子メールの発達で、口頭で済む用件でもわざわざ電子メールでやり取りされることが多いと聞く」と書きました。わが国でもこうした慣習を取り入れていくことが求められます。「秘密は墓場まで…」などといった風習が一般化しますと、行政の説明責任や情報開示の必要性といった民主主義社会のルールがないがしろにされてしまいます。現代社会における行政の説明責任については、既に概ね理解されてきていると思いますが、行政は現代の市民に対する説明責任はもとより後世の世代に対する説明責任まで負っていると考

えなければなりません。記録管理に関するセミナーで、「この後世の世代に対する…というのはいちよつと違うんじゃないのか?」という意見が出たことがありました。確かにこれは意見の分かれるところかもしれません。しかし、例えば沖繩の例でいうと普天間基地に関する代理署名問題などは過去のいろいろな経緯を抜きにしては理解しがたい側面があります。後世の人々が「普天間は一体どうしてこんなことになったのか?」という当然の疑問を抱いたときのために、現代の我々にはきちんと経過説明などを残していく義務があります。そのあたりの認識がまだ十分には共有されていないという気がします。

(質問三)

アメリカの公文書管理が素晴らしいということはよくわかりましたが、メモの類までしっかりと残していくというご紹介には正直驚きました。そこで二点ほど質問いたしますが、一・メモまでもファイルに取り込んでいくというルールは最終的には個人任せなのでしょうか。何かこれを監視する仕組みなどが存在しますか。また、作ったメモなどを長期的にどのようにファイリングしていくのでしょうか。二・レコード・スケジュールというお話ですが、具体的なイメージがもう一つわきませません。文書の発生段階から

公文書館がその文書の存在を把握していくためにはどのようなことをしていく必要がありますか。

(答)

一、確かにメモを残すといっても、個人が捨ててしまえばそれで終わってしまいます。つまり個人レベルでの管理・監視はできないのです。ただ、それでもアメリカでは、通常業務におけるファイリングの習慣づけがきちんとなされています。大卒では共通認識ができあがっているわけです。これだけでも日米において相当の開きがあるものといえます。

二、レコード・スケジュールの作成は原課と公文書館の共同作業です。言い換えるとレコード・マネジャーとアーキビストがかなりの労力をかけて仕上げていくものなのです。七、八年前にNARAの記録管理担当の局長にインタビューしたことがあります。そのときの答えですが、「三〇〇余りの省庁で半分ほどしかレコード・スケジュールが把握できていない」というのです。私は本当にびっくりしました。これだけシステイマティックに管理されているNARAにおいてさえ半分しか把握されていないというのですから。その後、どのくらい把握が進んだのかはつきりとはわかりませんが、最近の戦略計画書で「各省庁の七〇割

までを把握する」という数値目標を目標にしましたので、まだそこまでは到達していないものと思われれます。

(質問四)

札幌市で現用文書の情報公開を担当する課の者ですが、神奈川県・岐阜両県を除くほとんどの府県市では公開対象文書が起案決裁文書のみと断じられた点についてまず一言申し上げます。現状では札幌市はもとより、他の政令市においても起案決裁文書以外でも情報公開に応じております。そこで、私からの質問ですが、公文書館に引継がれた公文書あるいは第三者の私的文書(個人・法人を問わず)の情報の使われ方についてです。一般に非公開に付されるものはなく、そのまま出してしまうのでしょうか。

(答)

そうではなくて、沖縄でももちろん、公開判定を行った上でレファレンスに供しております。マスキングその他の処理をした上で見ていただく場合もあります。沖縄ではかなり遅かったのですが、昨年ようやく利用制限に関する規定を整備いたしました。それ以前は担当者の判断でばらつきも見られたのです。

(質問四の再質問)

実際に公文書の幅が広がると、公開判定も煩雑となり、その処理に要する時間も余計にかかるようになります。また、そもそも文書作成課にしかその作成経緯がわからないということも出てくるかと思えます。膨大な文書の公開非公開判定に要するこれまた膨大な事務作業量を見込まなければなりません。文書の増加によって判断もより困難となり、それ自体が大変な制度になってくると思いますが、そのあたりの展望はいかがでしょうか。

(答)

確かに大変なことには間違いありませんが、これは公文書を保存して一般市民へ公開する施設の宿命だと考えています。やり方としては、原課から公文書館へ移管する際に個人情報を含む簿冊にフラグを立てておくとか、整理の段階からスクリーニングにかけるか、あるいはまだかかっていないものについては水際でレファレンスできるかどうかの判断をするなど様々な対応策が考えられると思います。

(質問五)

電子メールについてはどのように対応すべきだとお考えですか。

(答)

九十年代に入ってから電子メールなどの電子媒体が加速度的に急増しました。アメリカでは、そのまま保存するのか、いったんプリントアウトしてから保存するのかが論争となり、遂には裁判にまでなりました。明日、FOIAに関する講演会⁽¹⁾が開かれますが、結局は国が負けたと言いか、途中で方針を変えざるを得なくなりました。電子ファイルの利点を考慮し、プリントアウトではなく、ファイルのまま百年、二百年、五百年保存する方法を考えるとよいものです。電子公文書館(エレクトロニック・レコード・アーカイブズ)といい、デジタル・アーカイブズとは全く違う概念です。電子ファイルをそのまま公文書化し、ソフトウェアがこの世からなくなっても、ハードウェアが使えなくなってもその保存が可能となる仕組みを作ろうというものです。大企業が開発競争に参加し、完成時には人類の月面着陸に匹敵する大事業と目されています。もうタイムリミットは過ぎていますが、完成はまだのようです。この問題は、イラン・コントラ事件の際に電子メールをプリントアウトしても添付ファイルが出てこない、プリント部分を綴っても詳細が分からないと訴えられたのがそもその発端でした。

(質問六)

仲本さんは新著『研究者のためのアメリカ国立公文書館徹底ガイド』(凱風社)の紹介記事『日本経済新聞』二〇〇八年六月二十日掲載分)の中で「資料地図の作成」という表現を使われていますが、当初NARAのアーキビストが仲本さんの試みを「不可能」と判断したのはリサーチの意図や方向性に対してではなく、単に物理的な総作業量を指していることだったと思われます。そこで質問ですが、一・地方公文書館でも原課の現用文書についてのある意味では資料地図を作っていく過程が必要ですが、両者の差異、作業の困難さを比較するとどうなりますか。二・また、仲本さんはアメリカでアーキビスト教育を受け、現に実務に携わっている最も若い世代に当たると思いますが、新設の学習院大学博士課程のカリキュラムなどをご覧になって日米のアーカイブズ教育の具体的な違いなどについて教えてください。

(答)

一・NARAで沖縄関係資料の地図づくりを思い立ったのは、この仕事が数年単位の仕事であることは明らかだったので、先に派遣された者の責務として後発の人たちにはできるだけ無駄な作業をさせたくないという必要性からで

した。連邦各省庁の収蔵資料は目録からだけではそのコレクションの構成がなかなかわからないという事情もありました。一方、地方公文書館の原課の持っている文書の資料地図を作るとするのは少し話が違いますね。こちらはやはり方次第ではそんなに難しいことではないように思います。行政組織が幾つあるかを列挙し、それぞれの文書管理規程をチェックすれば、その大枠はつかめることになります。

二・アーキビストの養成に関してですが、冒頭に紹介されたとおり、私はこの業界に入る前は歴史学や図書館学については全くの「ど素人」でした。英語の教師でしたから、図書館学の情報や知識などは一切持ち合わせていなかったのです。そんな訳で、アメリカの大学院での授業も半分も理解していなかったと思います。言われている意味はわかっても本当の意味でそれを理解していたかというところがなかったと思います。むしろ、卒業して実際に現場に出て仕事をしていくうちに大学院で教わったことの意味が次第にわかっていくということが多かったのです。そんな事情ですから、アメリカの大学院教育について批評するとか、また学習院大学のカリキュラム自体もあまりよく知らないのです、ここで比較検討などは遠慮させていただきますと思います。

(財団法人沖縄県文化振興会 公文書専門員)

本稿は、平成二十年九月二十二日に開催した職員研修会の講義録をもとに、仲本氏に加筆・修正していただいたものです。

【注】

(1) 拙稿「記録基本法の制定に向けて」(『沖縄県公文書館研究紀要』第六号、財団法人沖縄県文化振興会、二〇〇四年三月)

七七〜一〇〇頁。

(2) シリーズとは、特定の機能、目的毎にまとめて管理された資料の固まりを指す。文書群の大きさや階層の数によりシリーズがさらにサブ・シリーズへと細分化される場合があるが、いずれも単に「シリーズ」と呼ぶ場合が多い。

(3) 中馬清福『密約外交』(文春新書、二〇〇二年) 一七〇頁。

(4) 杉浦允『情報公開と文書管理』(ぎょうせい、一九九七年) 二二六頁。

(5) ただし、神奈川県や岐阜県など一部の自治体においては、決裁手続終了後に限定せず、管理下にあるものすべてとしているようです。その主旨としては、一、できるだけ「間口」を広げる、二、手続の途中にあるものは適用除外が適用できるからとしています。注4に同じ。一一八頁。

(6) 総合研究開発機構、高橋滋共編『政策提言——公文書管理の法整備に向けて』(商事法務、二〇〇七年) 七四頁。

(7) 注6に同じ。七四頁。

(8) 拙稿「我が国において健全な文書管理制度を確立するため

に〜アメリカから学んだこと」(『レコード・マネジメント』No. 54、記録管理学会、二〇〇七年十二月) 四九〜五五頁。

(9) 特別職とは、公務員の職のうち、選挙によって就任する職(国会議員、地方公共団体の長、地方議会議員など)、任命権者の裁量により政治的に任命することが適当とされている職

(国務大臣、副大臣、内閣法制局長官など)、任命に国会・地方議会の議決もしくは同意が必要とされている職(人事官、検査官、副知事、副市町村長など)、権力分立の原則に基づき内閣の監督から除かれるべき立法や司法の各部門における職(裁判官、裁判所職員、国会職員)、職務の性質から特別の取り扱いが適当な職(宮内庁の幹部職員、防衛省の職員など)の職をいう。

(10) 連邦政府のスケジュール作りについては拙稿「米連邦政府の中の公文書館(上) 公文書の処分」(『月刊IM』第四一卷、第七号、日本画像情報マネジメント協会、二〇〇二年) 一〇〜一五頁を参照のこと。

(11) メレディス・フュークス「米国情報公開法——開かれた政府」平成二〇〇九年九月二十三日、ホテルライフォート札幌。