

公文書館開設準備期に何をするか

(平成二十二年 国立公文書館 公文書館等職員研修会 講義録)^①

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。

実は少し前に夏風邪をひいてしまい、鼻声で大変お聞き苦しいかと思いましたが、ご勘弁願います。なるべく話さなくてすむように進めてまいりますので。

私はちょうど五年前になりませんが、平成十七年度にこの五日間研

修を受講いたしましたして、二年後の平成十九年度には専門職員養成課程を修了いたしました。

専門職の同期は平成二十年度あたりから次々と研修の講師として呼ばれるようになりましたが、私のところはまだ

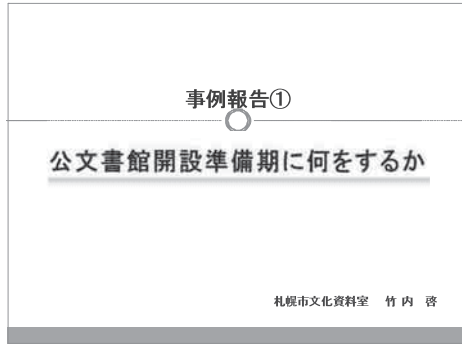
公文書館もできていないし、呼ばれたとしても取り立てて話すこともないなと思っていた矢先に、今年の五日間研修で事例報告をしてほしいとの依頼が舞い込みました。

でも、まだ公文書館もできていないのに、いったい何を話せばいいんですかと聞いたところ、開設準備期間に何をしてきたか話してくればよい、最近はそういう準備段階の自治体からも参加が増えてきているから、それなりに意味はあるんだよ、と上手く丸め込まれたようなわけです。

ただ、札幌市も公文書館の開館・開設を登山の頂上とみただてますと、実体としてはまだ五合目か六合目に差しかかったあたりというのが正直なところなのです。

他県市に比べて、ホームページなどでも進行状況についての情報公開をしていますので多少目立ってはいますが。

そのあたりをご理解の上で、ああ、札幌市は開設準備期にこんな取り組みをしてきたのかという程度にでも、私の話を聞いていただけると助かります。



前置きが長くなりましたので、そろそろ本題に入らせていただきます。パワーポイント(左)をご覧ください。

いきなり最初からショッキングなことを言うようですが、客観的にみて私はこれが地方公文書館の現状だと思います。

もちろん、数ある公文書館の中には現用文書からの評価選別・移管や保存、公開がスムーズに行われているところもあります、全体として見たときに地方公文書館の公文

1) 地方公文書館の現状

- 地方公文書館の公文書館機能はまだまだ脆弱である
所蔵資料における公文書の比率・公文書の公開率
- 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・古文書講座開催・研究紀要の特徴
- 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・定数はむしろ削減化傾向にある

書館機能、あるいは地方自治体の公文書館的機能はまだまだ脆弱であるのとらえるべきと私は考えています。

もつともこれは中央省庁においても同様であり、そもそも公文書管理法が新たに制定される必要性があったということ自体、国の公文書館機能がこれまで

もともと、「日米構造協議」においてアメリカ側の要求ランキングの上位に「情報公開法の制定」があったこと、本来アメリカ側では情報公開法と同時に公文書管理法の制定も希望していたとさえ言われています。

先行して行政機関情報公開法が施行されるという言葉は順序逆転のツケが今になって回ってきたとも言えますが、公文書管理法そのものは絶対に必要な法律だったわけですから、現状ではこの新法をテコにして、これからの公文書館機能の充実・強化を図っていくことこそ、建設的であり、かつ合理的な考え方であると言えるでしょう。

このあとで地方の公文書館機能の脆弱性を示すいくつかのグラフを順次紹介しつつ、検証していきたいと思えます。二点目は、現在の地方公文書館には、歴史資料館・歴史古文書館的なコンセプトから、いまだ一向に抜け出せていないところが数多く見られるということです。

抜け出す必要があるのかという意見中にはあるかと思いますが、私は公文書管理法の施行後も、公文書館は歴史資料館のままでよいという持論の方々から、今までに一度として説得力のある理由を伺ったことがありません。

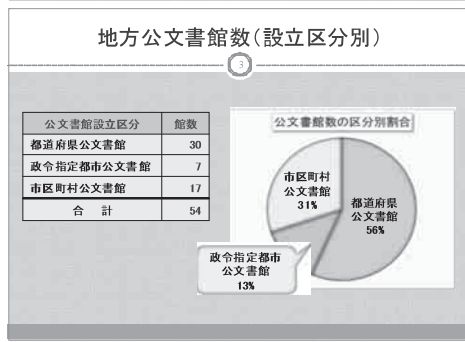
もし、この中に歴史資料館のままでよいという確固たる信念をお持ちの方がおられれば、あとでぜひともその根拠

十分に機能していないかかったことを示す何よりの証拠であると思いません。

をお聞かせいただきたいと思えます。

なお、この点に関してもあとで全国の公文書館の歴史資料館の性格を裏付けるいくつかのグラフを紹介いたします。

地方公文書館の現状の結びとして、公文書館にかかる予



算・定数などのインフ

ラ環境の整備・増強が

今緊急に求められてい

るという点を、ここで

は特に強調しておきた

いと思えます。

現実には、新法の施

行を間近に控えながら、

地方公文書館の運営予

算や職員定数はむしろ

削減されている傾向に

あります。

運営管理費（ランニングコスト）についても私は多少で

あれば、バックデータを持ち合わせていますが、ここでは

全国の公文書館の職員定数が間違いない削減傾向にあるこ

とを示すグラフをあとからお見せしたいと思えます。

さて、上のグラフはわりとよく見かけるものですが、平

成二十二年四月開館の富山市（こちらは、明日事例報告が

されると聞いていますが）、その富山市を含め、五四の地

方公文書館が公式にカウントされています。これは国立公

文書館の調べに基づく数字です。

四七都道府県のうち、三〇館、また、一九政令指定都市

のうち、七館が現在開設されています。市町村は平成の大

合併後、平成二十二年三月末で一、七二七という数字が総

務省から報告されていますが、最新の富山市まで入れても

現在一七館にとどまっています。

次頁のグラフは、公文書館の設置根拠は何かというもの

ですが、都道府県では条例による設置館が二六館（八七割）、

同じく政令市では六館（八六割）となっています。一方、

規則による設置館は都道府県が一（三割）、政令市が一

（二四割）です。

また、要綱による設置館が都道府県では三館（一〇割）

あります。

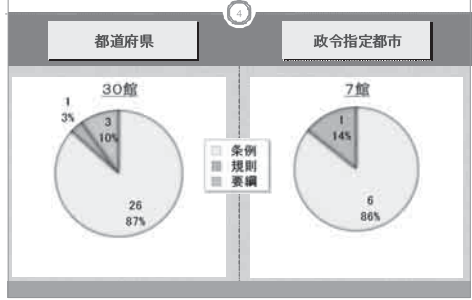
ちなみに、規則設置館は東京都、要綱設置館は岐阜県、

大阪府、兵庫県、政令市の規則設置館は神戸市です。

なお、札幌市は現在、条例による設置を予定しています。

この設置根拠の問題は、公文書館法制定以前からすでに開

公文書館の設置根拠



設されていた公文書館の問題と、最近よく聞かれる公文書管理条例を条例ではなく、規則や要綱で代行することはできないのかという問題とも密接に関係してきます。

それから、最初にお断りしておきますが、これから出てくるグラフはあらためて申し上げない限り、都道府県・政令指定都市の既存の公文書館、三〇と七を統計母数としております。統計数字は「平成二十二年度全国公文書館 関係資料集」を主な出典とし、補足的に私が聞き取り調査を行なって作成したものであります。

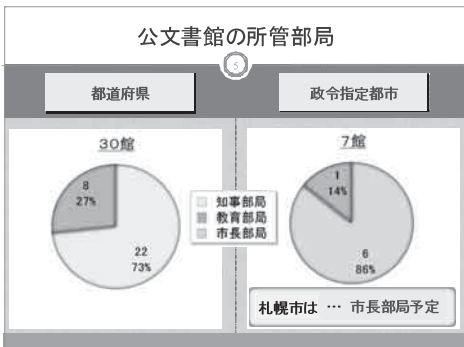
なぜ、政令市以下の市町村を母数に含めていないのかと申しますと、(一) 経年比較の場合、以前照会したものと対象母数を合わせなければ比較の意味をなさないこと、(二) 今後この資料が札幌市における予算・定数要求の際

にバックデータとして使えるという二つの理由からであり、人口がほぼ全国二二位の県に相当する札幌市としては、都道府県・政令指定都市が比較する対象規模として、ギリギリの線であるという主として内輪の事情に基づいています。

政令市以下の公文書館についても調べられたい方は、上記関係資料集から該当館を抽出の上、追加していただければ、わりと簡単に作図できるかと思えます。

次に、公文書館の所管部局についてです。これについては、教育部局の図書館などと複合しているような事情や自治体それぞれの開設に至る歴史的経緯といったようなことも関係してきます。

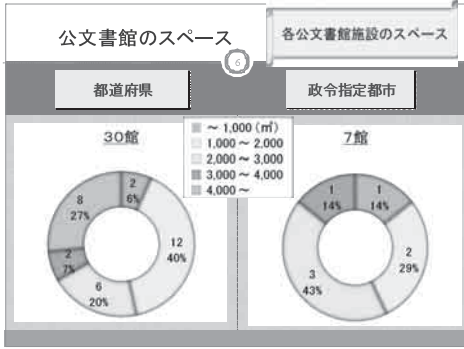
知事・市長部局、なかでも現用文書の情報公開担当部局や文書管理の主管部局と近い方が業務上何かと利点が多いとは思いますが、



それだけで決定的な優位性があるとも言いきれないように思われます。

例えば、教育部局の教職員が知事・市長部局で設置された公文書館に職員として出向する際に、最長何年間など出向期限を限定される場合もあります。ちなみに、札幌市は市長部局（文書管理主管部局や情報公開窓口と同じ部に属する）となる方向です。

次に、公文書館のスペースについてですが、確かに広いに越したことはなく、このことは当然書庫スペースの確保



とも関連してきます。一〇、〇〇〇㎡に近い館もいくつかありますが、逆に一、〇〇〇㎡以下であると、その中に書庫スペースをどの程度確保できるのかかむしろ心配になってきます。

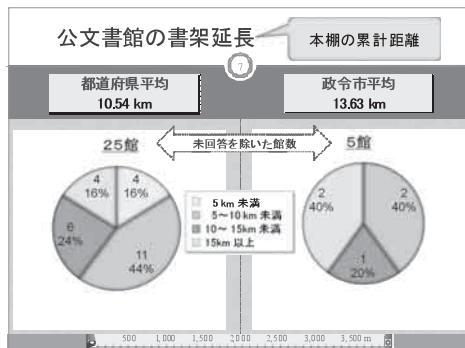
都道府県三〇館の平均で、三、四一三㎡、政令市七館の平均で、

二、二二四㎡となっています。ちなみに、現在の札幌市文化資料室は一、四一三㎡にとどまっています。

次に、公文書館の書架延長に関してですが、都道府県で平均が一〇・五四キロメートル、政令市で二・三・六三キロメートルとなっています。

一方、札幌市文化資料室は、現在のところ、書架延長が三・五キロメートルとかなり少ないですが、これは現在の書庫面積が、まだ四〇八㎡にとどまっております、公文書館開設時には三倍近くまで拡張する予定でもあることから、書架延長も同じく三倍程度には増やすことができるものと考えています⁴⁾。

なお、母数がそれぞれ三〇、七に満たないのは未回答の公文書館があるためで、これらの館は統計上省いています。



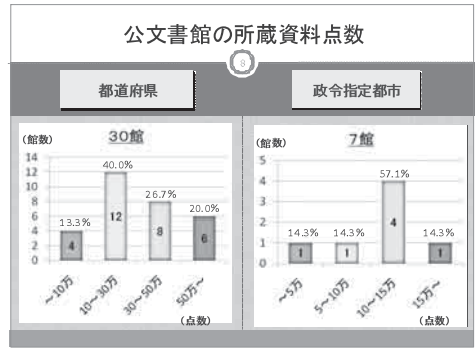
次は、公文書館の所蔵資料点数です。三〇都道府県の一館平均が、四九万七、七六五点、七政令市の一館平均が一〇万七、〇六六点となっています。

この中では東京都の二〇三万八〇〇点と、沖縄県の三八六万三、六五四点の二館がまさしく突出しています。

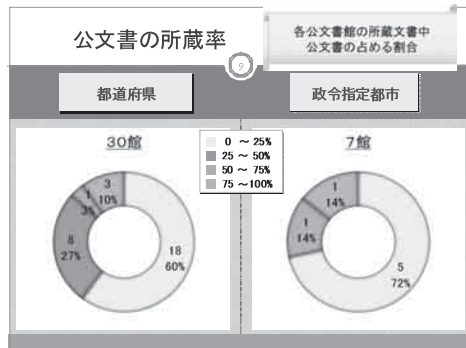
政令市では広島市の一六万八五七点が高ですが、札幌市は現在、未公開の公文書（試行的選別済み）と私文書の数も合わせますと約一七万点となり、現時点ですでに広島市の所蔵資料点数を上回るようになります。

続きまして、下のグラフは肝心の公文書の所蔵率ですが、これは各公文書館の全所蔵文書中に占める公文書の割合で比較しています。

本年六月九日の「国際アーカイブズの日」に記念講演会が行われましたが、そのあとに公文書館関係者向けに国立公文書館の館内見学会がありました。その時、中島利用係



長からお聞きした説明が今でも強く印象に残っています。それは、国立公文書館が開設後約四〇年の時を経て、この春ようやく公文書の館内閲覧率が古書・古文書を上回った、これで堂々と公文書館と名乗れるというような趣旨のお話でした。



国立公文書館の公文書所蔵率は約六割、古書・古文書が約四割を占めています。

アジ歴のデジタルアーカイブなどは館内閲覧としてカウントできないものの利用が増加していることは容易に想像できますが、四〇年かかって、ようやく公文書が六割の所蔵率、

五割の閲覧率に達したという厳肅な事実、あとに続く地方公文書館にも今後の息の長い取り組みが必要であることを示唆しているように思われます。

翻って、三〇都道府県の八七割・二六の館においては公文書の所蔵率が五割以下、六割の一八館では二五割以下の

所蔵率となつています。

政令指定都市でも七二割の五館において二五割以下の所蔵率となつています。

こうした数字は、公文書館ができてまだまだ公文書の移管業務が本格的には進んでいないという事実を顕著に表しているものと思われまふ。

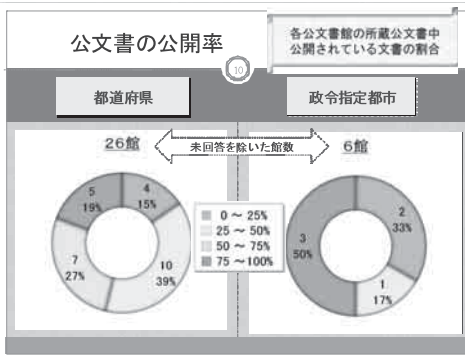
今後、公文書管理法はこうした現状に対するカンフル剤としての役割も果たしていくことが期待されます。

次は公文書の公開率についてです。これは各公文書館の

所蔵公文書中、実際に公開されている文書の割合を示したものです。

これを見てみますと、公文書の所蔵率自体まだ十分ではないことに加えて、その公開率もはなはだ心もとない状況であることがわかります。

都道府県で回答のあつた二六館中、五四割の

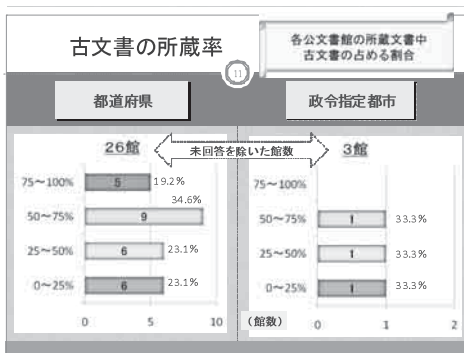


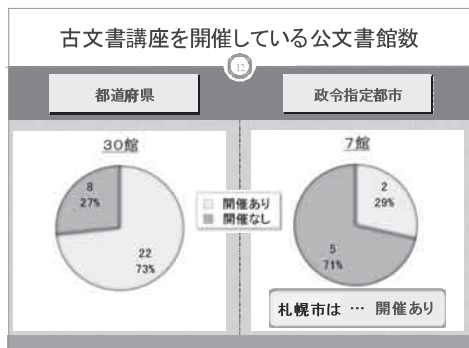
一四館では半分以下の公開状況にとどまっています。政令市でも、六館中半数の三館が同じく半分以下の公開率となつています。

所蔵率×公開率の掛け合わせだけを考えてみても、実際に公文書館の中で、公文書公開業務が主要な業務として確立しているのか、憂慮されるべき事態と思われまふ。

さて、次の古文書の所蔵率とは各公文書館の所蔵文書中、古文書の占める割合のことです。

グラフの中にパーセントが複数錯綜しており、多少見づらいかもしれませんが、都道府県で回答のあつた二六館中、五三・八割の一四館で、古文書が所蔵資料全体の五割以上のウェイトを占めています。政令市においても、三館中一館で五割以上の古文書を所蔵しています。





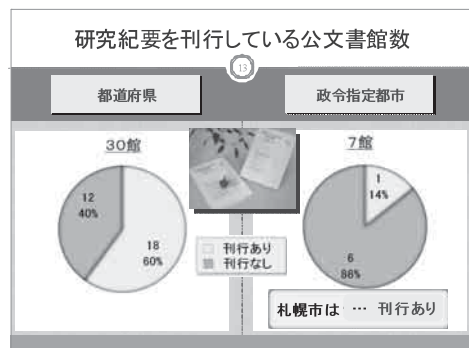
私たちが予算・定数要求の際、しばしば査定側から言われるのは、「古文書講座って街のカルチャースクールでもよくやっているじゃないですか。官が民を圧迫するのはどうですかね。それに古文書を読めるのは個人の特別なスキルなんだし、その人がいなくなつた途端、もう講座は維持できなくなるじゃないですか」などといった一見嫌味とも感じられる廃止・縮小に向けた継続的圧

次に、公文書館で古文書講座を開催している館数を調べてみますと、実に三〇館中二二館の七三割が開催しています。これは平成二十二年度事業計画から拾つたものです。政令市でも二九割の二館が開催しています。ちなみに、古文書講座は札幌市でも上・中・初級編と分けて開催していますが、これは歴史資料館の性格を色濃く残す市民参加型事業であると言えます。

力なのです。

札幌には公文書としての古文書が少ないという地域的特性もありますが、近年は特に行政は行政にしかできない事業に特化すべきで、アウトソースできるものはどんどん移していくべきだとする事業評価・事業仕分けの色彩がますます強まりつつあることを実感しています。

次は、研究紀要を刊行している公文書館の数ですが、これはたまたま平成二十二年度には出さなかつたということも考えられますので、過去三年を通して見ていきます。



さて、ここで研究紀要の刊行と歴史資料館がどうつながるのかわからないと思われ方もおられるかと思いますが、ところが相互交換で送られてくる研究紀要の目次を見ると、その多くが古文書などを基礎史料として書かれた論文のオンパレード（これは少し言い過ぎ

ですが）なのです。

それがよいとか悪いとかいう話ではなくて、これまで既存の公文書館では調査研究の対象として古文書がことのほか重視されてきた、また成果品の中心もそういうもので占められてきたという事実を単に紹介しているわけです。

ちなみに、札幌市文化資料室の研究紀要は、創刊時より公文書館開設に関わる調査研究をそのコンセプトとして刊行しています。

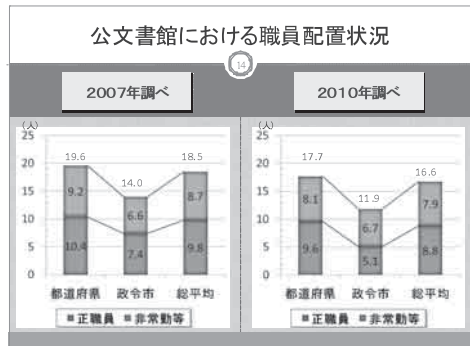
こうしたいくつかのグラフから、私がこれまでの公文書館は、総じて歴史資料館的なコンセプトをもって運営されてきた傾向が強いと述べた意味もおおよそお分かりいただけたかと思えます。

下のグラフは公文書館における職員配置状況の経年比較です。

ちょうど三年前、専門職員養成課程の修了研修論文に載せるため、私は全国公文書館長会議の関係資料集に聞き取り調査を加えて、職員配置状況のグラフを作りました⁽⁶⁾。

今回、同じ手順で三年を経過した後の職員配置状況をまとめたわけですが、全国的に公文書館の職員数がじわじわ

公文書館における職員配置状況



と減らされてきていることがわかります。

この傾向は正職員・非常勤職員のどちらにもあてはまり、三七都道府県・政令市において僅か三年の間に正職員で一・〇名、非常勤職員で〇・八名の減員が見られ、総体として一・九名の削減がなされています。

細かくみていくと、都道府県では正職員の〇・八名減に対して、非常勤では一・二名の減、政令市では正職員の二・三名減に対して、非常勤職員が〇・一名増えています。

具体的な傾向を言いますと、都道府県では非常勤職員の定数削減がまず先に出てきて、政令指定都市では正職員を非常勤職員に置き換えてきていることがわかります。

ただ、近年の雇用実態は一層複雑化しており、非常勤管

2) 新法公布後の全国的な動き

- 公文書館開設・公文書管理条例策定への追い風
- 公文書管理体制の再構築を表明する自治体の増加
 - 多くの自治体で公文書管理計画が具体化
- 新法の趣旨に反する動きも一部の自治体に顕在化
 - リストラ・アウトソーシング化・資料廃棄の報告例なども

理職の増加、正職員の再任用化（これもフルとかハーフがあります）、複合する図書館との人区調整など数字上もきれいに割り切れないような定数事情が垣間見えてきます。

公文書管理法の施行が迫り、公文書館職員はむしろ仕事が増え、増員となるのが当たり前のように思われますが、現実には運営管理予算がシーリング・カットの対象となったり、職員定数についても厳しい査定を受けているのが実情と言えます。

地方公文書館の現状分析に少し時間をかけ過ぎましたが、公文書管理法の公布後、全国的にはどのような動きが見られているのでしょうか。

ひとつには、公文書館の開設や公文書管理条例の策定に名乗りを上げる自治体が現われてきたこと、あるいは

公文書管理に関して構想策定などの動きがある地方自治体(平成22年8月調査)

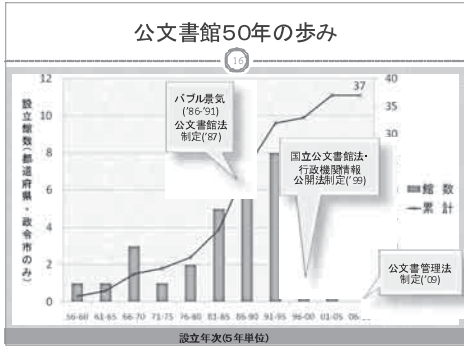
1	香川県三豊市立図書館	H22.4年度予定であったが、文書館は開館延期を希望(H22.5.25)	基本計画入手済み
2	富山県富山市公文書館設置準備担当	H22.4開設	基本計画入手済み
3	熊本県宇城市立図書館機材	市長がH21年度の市議会で公文書館の設置機材に言及	
4	福岡県共同公文書館基本構想	H22.4年度に開催予定	基本計画入手済み
5	三重県新立橋町の公文書館機能	H22.4年度開庁予定	基本計画入手済み
6	埼玉県戸田市アーカイブズセンター	H21.6に、後土博物館内にコーナーを設置	
7	東京都公文書館	H23年度に廃校となった多摩川高校へ移転	
8	神奈川県鎌倉市	海老名市立歴史資料収蔵館を22年4月に開館。児童館を改装	
9	新潟県上越市公文書館準備室	19年度に公文書館整備計画を中断。準備室(H17より設置)のままだ施設の設けを断念。準備室のままだ資料の収集保存公開を開始	
10	岡山県倉敷市	歴史資料整備あり。設立準備室設置「まちづくりビジョン」には公文書館計画が計画化されている	
11	東京都庁舎	広域連携の報告書内に「公文書館の共同設置」を位置付けあり。	広域連携の報告書は入手済み
12	東京都板橋区	公文書管理の取組	報告書、入手済み
13	群馬県高崎市	新庁舎等に公文書館機能を追加	
14	群馬県渋川市	文化財センターに公文書館機能を付与する計画あり	
15	高知県	21年度に高知県歴史資料公文書の保存等に関する検討委員会設置。H22.2.22に報告書完成	報告書、入手済み
16	熊本県	行政文書の管理のあり方検討委員会をH21設置。H22.6.6提言式開催	提言書、入手済み
17	佐賀県	歴史的文書閲覧室あり。文書館を含む歴史資料情報構想があったが、結果、H22年、文書館が設けられ市民団体結成。H22.7月、知事が公文書館設置の検討を表明	
18	新潟県新潟市	文書事務主管会議で検討中との回答あり。	歴史資料整備室にて史料資料など公開中。
19	秋田県秋田市	公文書館機能を検討	
20	秋田県大館市	公文書館機能を検討	
21	秋田県横手市	公文書館機能を検討	
22	秋田県南上市	公文書館機能を検討	
23	佐賀県唐津市	検討中との回答あり	
24	徳島県鳴門市	教育委員会が文書収蔵開始	
25	愛知県豊田市	文書収集しており、公開制度を検討中	

そこまですぐにいかなくても公文書管理体制の再構築を、首長自らが表明するような自治体が増えてきました。これらは明らかに新法制定による追い風効果とみるべきです。

パワーポイントとして載せるには細かすぎるため、左表(別添資料の一頁)に多少とも公文書管理について動きのある自治体を載せておきました。

全二五の自治体中、八つの自治体からは計画書や提言書、報告書などを入手しています。

ただ、初期の計画に比べて、明らかに後退したところもいくつか見られます。開設が遅れた期になったとか、計画が中断したとか、構想が凍結されてしまったなどです。



また、新法公布後の全国的な動きとして、一部の自治体においてはありますが、法の趣旨に逆行するような事例も見受けられます。公文書館職員の大規模削減、施設スペースの縮小、休館日の拡大、アウトソーシング化の進行、さらには地域資料廃棄の現実的な検討などです。あまりこの部分を深く掘り下げると個別攻撃とも言われかねないので、今日はこれくらいでやめておきますが、今お話ししたことはいずれも現実にはいくつかの自治体で起こったことです。

次のグラフは、山口県文書館の開館以降の公文書館五〇

年の歩みですが、やはりバブル景気に沸いた八〇年代後半から九〇年代初めにかけてその半数近くが開設されています。

なお、このグラフも都道府県と政令指定都市に限定したものですので、その点をご了解願います。

詳しく見ていきます

と、バブル景気に公文書館法の制定が重なり、いちやく公文書館の建設ラッシュとなりました。

バブルがはじけたあとの九〇年代後半はやはりひっそりとしてきますが、九九年の国立公文書館法と行政機関情報公開法の制定が二〇〇〇年以降の四館開設に多少の追い風として働いたとも言えるのでしょうか。

意外だったのは、平成の大合併の影響が顕著には見られなかったことです。合併により政令市に昇格した自治体も少なからずありますが、よく言われる合併前の町村文書の散逸防止とか、不要となった旧庁舎の有効活用などを公文書館新設へのインセンティブにつなげる動きは、やはり机上の論理どおりには展開しなかったようです。二〇〇〇年代後半、都道府県・政令市における開設はゼロでした。

そこで、二〇〇九年の公文書管理法の制定が、今後どの程度の追い風となるかですが、私はかなりのインパクトをもってポディブローのようにじわじわと全国に波及・浸透していく効果があるものと考えています。

というのも、非現用文書の受け皿が用意されなければ、文書をライフサイクルで管理するという実効性そのものが破綻してしまい、公文書管理法が目指す究極の目的を達成できないことになるからです。

次のグラフは公文書館の直営比率です。

さきほどアウトソーシング化が進行していると言いましたが、現在、指定管理者制度を導入している県は三県、政令市ではまだゼロです。

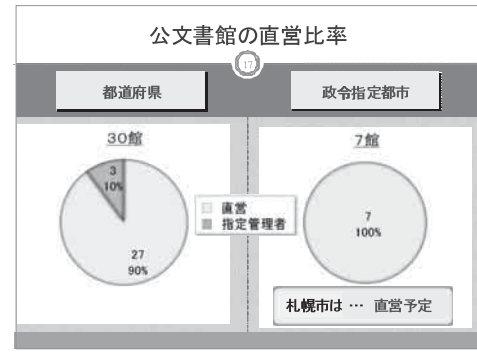
当初、私が指定管理者と考えていたある政令指定市の公文書館は、実は行政機構上の一組織による運営管理施設で、市職員も出向している市の出資財団に実務を委託していることがわかりました。

そして、そこは規則設置館で公の施設ではないため、指定管理者制度を導入していないことが確認できました。

従って、全国では都道府県の三館のみです。

ちなみに札幌市も直営館とする方向でいます。

さて、本事例報告は、札幌市における開設準備状況をお知らせすることが眼目なのですが、実は札幌市はホームページ



ジなどを通じて、ほぼリアルタイムにこれまでの開設準備状況を公開してきています。基本構想検討委員会の審議録などもガラス張りで掲載してきました。

今、基本構想をさらに推し進めて、今後の開設準備計画をより具体化する作業を行っています。基本計画として公表できるのはどうやら本年度の末近くになりそうです。

当室研究紀要第二号の中でも何人かが述べていますが、今回の札幌市公文書館整備構想の推進に、公文書管理法の制定経過が与えた影響というものは決して小さくなかったと断言できるかと思えます。

共時体験というかシンクロ効果というか、基本構想検討委員会の議論が非常にわかりやすい方向で進んで行きました。

そこで出来上がった提言書を市民向けにわかりやすく書き直した構想案が、庁内会議や

3) 札幌市における開設準備状況

- 新法制定過程にシンクロし公文書館開設気運が上昇
▲『時を貫く…』最終報告や国会審議などの共時体験
- 検討委員会の提言と本市公文書館基本構想の策定
▲基本構想検討委の提言書がほぼ忠実に構想に反映
- 基本計画の策定から開館まで今後のロード・マップ
▲公文書館開設準備計画の具体化と計画の着実な実行

パブリックコメントを経て、議会の特別委員会にかけられ、承認されました。私は基本構想検討委員会の提言書が、ほぼ忠実に構想に反映されたと考えています。

ここで本当は、基本構想策定後から開館までの約四年間のスケジュール表といえますが、ロード・マップをお見せしたいところなのですが、まだオンライン化されていないのが現状です。そこにはかなり具体的な個別作業を入れ込んでいますが、基本計画の公表後にはこうした内容もかなり一般的に公開できるようになるのではないかと思われま

す。

さて、次に移りますが、当初、下の日本地図にはもっと多くの自治体名が入っていました。しかし、さきほど申し上げましたように具体的な開設年度を引っ込めたり、計画・構想を中断・凍結するところが増えてきたため、現在、自信をもって開設



予定と言いつける自治体はこの三つくらいに減っていました。なお、この図中の二県は開設年度をほぼ明らかにしています。

札幌市の開設年度を今ここで明言できない点が、はなはだつらいところでありますが、三重県は平成二十六年中、福岡県は平成二十四年秋などと言われています。

この地図上でまだ空白な地区の中でも、高知県、熊本県、佐賀県などで最近、公文書管理に関して積極的な動きが見られます。

また、人口規模で推し量る方法がいつの場合も必ずしも適切とは言えませんが、都道府県では静岡県、政令指定都市では横浜市などが公文書館の開設を地域住民からもっとも期待されている自治体なのではないかと思われま

す。

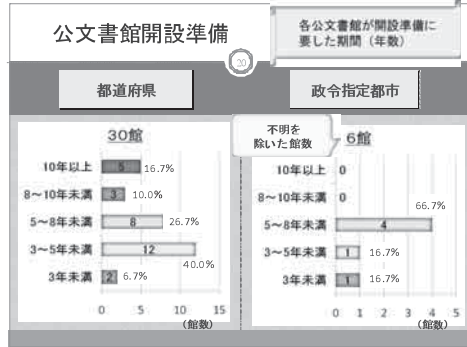
さて、次頁の資料は、私が今回作成したグラフの中では最も苦労したものです。

現在、開設準備期にある自治体やこれから動き出そうという自治体にとって、いったい開設までにはどれくらいの準備期間が必要なのだろうかといった点に、皆さんも大いに関心があるかと思われま

す。

私もすでに現在の職場で六年目に入りましたが、本当に

いつになったら公文書館ができるのだろうと、もどかしく感じることも一度や二度ではありませんでした。



そこで、各公文書館のホームページや研究紀要、年報などから開設までの沿革を探し出し、不明の場合は直接電話により、公文書館の担当の方から教えてもらいました。あらためまして今回の調査にご協力いただいた自治体の方々に感謝申し上げます。

さて、ここで公文書館開設準備としているのは、各公文書館が開設準備に要した期間（年数）であり、客観性を保つため、ほとんどの館から沿革年表を入手しました。

また、館によっては基本構想、準備室開設、首長の宣言、議会による議決などと起算点が異なるため、なるべく公文書館の担当者ご自身の判断をお聞きするようにしました。

もちろん誰が見ても明らかという場合もあります。中には構想ができてから予算の関係で何年間も事業が凍結してしまったという自治体もありました。

上のグラフを見ると、都道府県で三年から五年未満、政令市で五年から八年未満という事例がもつとも多いようです。一〇年以上という県が五つありましたが、大規模な県ではそれだけ制度設計や職員養成、ハード整備に多くの時間がかかることは容易に理解できます。

ちなみに札幌市の場合、起算点をどこに求めるかですが、公文書館基本構想検討委員会の設置が平成二十年十月であり、もし現在の計画どおりに開設ができれば、政令市の中では比較的早い部類に属することとなるように思います。

前半に少し時間をかけすぎたため、後半はあまりグラフなどは使わずに説明していきたいと思います。

さきほど話に出ました「札幌市公文書館基本構想」では、公文書館を設置する意義を三点に絞っています。

一点目は、市民自治の推進、二点目は、効率的で公正かつ透明性の高い行政運営の確保、三点目は、「札幌」を知る場ということです。

4) 札幌市公文書館基本構想

- 札幌市公文書館を設置する三つの意義
 - 市民自治の推進
 - 効率的で公正かつ透明性の高い行政運営の確保
 - 「札幌」を知る場
- 札幌市公文書館基本構想の独自性
 - 新法の制定理念と基本認識を共有している
- 基本構想の理念を具現化するための二つの条例
 - 札幌市公文書管理条例
 - 札幌市公文書館(設置)条例

有識者会議などでも

類似の表現が頻繁に使われていたため、多少目新しさが色褪せた感もありますが、この基本構想の独自性は、公文書管理法の制定理念と驚くほど基本認識を共有している点に認められると言えるかもしれません。

記録としての公文書管理の在り方」という最終報告を検討委員会でも絶えず意識の中に置き、時にはそれを超えられないかなどと試みながら、議論をまとめていった所産だからでもあります。

そこで、この基本構想の理念を具現化するための二つの条例として、札幌市では早期に札幌市公文書管理条例を制定し、それに続けて札幌市公文書館(設置)条例も策定して公文書館の早期開設を推進しようと考えています。

次に少し細かい話に入ります。

公文書管理法では公文書を作成し、整理し、登録し、保存する一連の流れを想定しています。

公文書管理条例で一番気をつけなければならないのは、私は文書の登録であると考えています。

公文書管理法の第五条から第七条にかけての部分です。これらの登録作業(行政文書ファイルや行政文書ファイル管理簿)を規定できれば一番よいのですが、仮にもこうした仕組みを担保できない場合、表現は悪いのですが、かなりの荒業というか、ある種ギリギリ的な仕掛けを総合文書管理システムなどに張り巡らしていかなければ、重要文書が投網からこぼれ落ちてしまう危険性があります。

5) 具体的な検討課題の整理

- 重要公文書の登録を確実に担保するための仕組み
 - 公文書管理条例による制度的担保(コンプライアンス)
 - 文書管理事務における実務的な強制・刷り込み
 - 重要文書が隠されないための各種仕掛けを創案
- 開設準備期における市民利用施設の現実的な課題
 - 著作権法上の問題(複写サービスなど)
 - 情報公開法上の問題(説明責任の主体)
 - 評価選別や公開判定におけるスキル・アップの確保
- 制度設計を円滑に進めるために周到な手順が必要
 - 環境の整備と提案提出のタイミングを見極める

現実にはどの自治体においても、文書登録をしていない重要文書を書庫内に眠らせている可能性は否定できません。

私は必ずしも性悪説に立つわけではありませんが、公文

書管理条例に基づく強制的な文書登録と、ファイル綴り込みの習慣化を一定期間刷り込み的に行うことが必要なのではないかとさえ考えています。

次に、公文書館の開設準備期において、その母体となる市民利用施設が現実にかかえるであろう課題についてもお話しいたします^⑩。

そして、こうした課題については、いきなりトップダウンで、短期間で強力に開設が推し進められたような特殊事例でもない限り、これまで公文書館を開設してきた自治体なら何らかの共通体験を過去に多小なりとも経験してきたのではないかと思われまます。

私たち札幌市文化資料室はこれまでの三四年間、いわば歴史資料館として、自らの所蔵資料を市民の閲覧利用に供してきた歴史があります。

そこで、公文書館の開設準備が進むにつれて、現実的に解決していかなければならない課題が次々に現れてきました。

一点目は著作権法上の問題です。下の帳票（別添資料の三頁）をご覧ください。

これは、当室研究紀要の第二号にも書きましたが、著作

年度		平成 年 月 日	所属		職階	職名	署名
申請者	姓	氏名	職名	所属	職階	職名	署名
	印	住所	電話	所属	職階	職名	署名
申請内容(資料請求目的)							
希望資料	学室書	次書	編纂	沿革	沿革	職名	署名
希望資料	刊行物編纂	業務資料	その他				
区分	資料種別	プリント	登録番号	署名/サイン/氏名/氏名/氏名/氏名			
備考	1. 複製資料は複製される権利を有するものと見なされ、複製許可申請を必要とする場合があります。 2. 複製資料は複製される権利を有するものと見なされ、複製許可申請を必要とする場合があります。						
	3. 複製資料は複製される権利を有するものと見なされ、複製許可申請を必要とする場合があります。						
	4. 複製資料は複製される権利を有するものと見なされ、複製許可申請を必要とする場合があります。						
	5. 複製資料は複製される権利を有するものと見なされ、複製許可申請を必要とする場合があります。						

権法第三十一条第一項による複写サービスを、公の施設ではない当室が行うことができない事情に起因しています。

そこで窮余の一策として思いついたのが、著作権法第三十条の私的利用とそれ以外の利用を資料請求の申請段階でふるい分けするという方法です。許可申請書の様子を平成二十二年年度から右のような帳票に改めました。資料請求者自身による接写や著作権者への許諾申請については、他の多くの館と同様に現実的な対応をしております。

二点目は情報公開法上の問題です。次頁の表（別添資料の五頁）をご覧ください^⑪。

【1】 選別して保存された重要な公文書等の公開について、どのように対応していますか。

また、公開している場合の担当部署はどこですか。(複数回答可)

a 情報公開制度に基づき、公開している	187	41.8%
b 情報公開制度の対象外だが、当該制度に準じて公開している	65	15.0%
c 情報公開制度の対象外なので、原則として公開していない	43	9.8%
d 情報公開制度とは別の機密に基づき公開している	31	7.1%
e 職員の内閣利用のみとしている	25	5.7%
f 選別された公文書等を保存していることは特に出張していない	93	20.8%
g その他	32	7.3%
無回答	5	1.4%
合計	447	100.0%

【10】 貴自治体は、平成時代に入り町村合併を断行していますか。

a 断行している(平成 年 月合併)	369	38.0%
b 断行していない (→【14】へ)	601	62.0%
合計	970	100.0%

【11】 平成の市町村合併で統合した自治体(以下「旧自治体」)の公文書等(現用文書を除く。)は、現在どのような状況に置かれていますか。(複数回答可)

a 旧自治体の公文書は、すべて保存している	12	4.7%
b 旧自治体の保存期間に限り、整理している	91	22.7%
c 新旧自治体の保存期間に限り、整理している	125	21.3%
d 旧自治体の保存期間に限り、重要な公文書等を選別・保存した上で、整理している	62	15.5%
e 新旧自治体の保存期間に限り、重要な公文書等を選別・保存した上で、整理している	91	22.7%
f その他	10	2.5%
無回答	3	0.7%
合計	402	100.0%

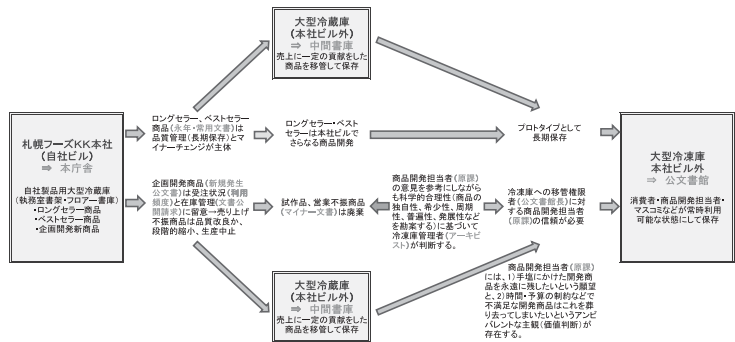
これは、本年二月五日にさいたま市で開かれたセミナーにおいて公開された全史料協調査・研究委員会実施によるアンケートの集計結果です。

都道府県、市区町村ともすでに選別保存している公文書への理解が驚くほどまちまちであることがわかります。

公文書館が整備されていない自治体においては、全てが情報公開の対象文書であると考えられますが、そうした認識に立つ自治体は半数程度にとどまっています。開館前の選別済み文書の取り扱いについてどのような対応が望ましいのかさらに踏み込んだ検討が必要なわけです。

三点目は評価選別や公開判定におけるスキルアップをい

評価選別とは(食品会社によるアナロジー的考察)?



かにして図るかという問題です。上の図をご覧ください。

これは、先週ふと思いついて作成したのですが、原課に評価選別の意義を理解してもらうための一助としてアナロジー的考察を加えたものです。

キルを高めるため、現用情報公開担当部署などで、ある程度のトレーニングを積み重ねることが最低限必要なのではないかとも考えています。

さらに言えば、全庁的に評価選別基準についてのコンセンサスを得ることや、非現用文書の公開可否判定についてのス

開設準備期とは、こうした課題を一つ一つ解決し、体得していく大事な時期とも言えます。現実にはオープンする直前には、さまざまなルーティンワークに忙殺されてしまい、こうした課題をじっくりと検討するような時間的余裕はおそらく残されていないだろうと思われれます。

ところで、制度設計を円滑に進めるためには周到な手順による立案と周辺環境の整備、素案提出の絶好のタイミングなどを見極めていく必要があります。

あまりに早く出し過ぎて、あとで大幅な修正が必要となってしまうたり、また環境整備が不十分であると素案そのものが頓挫するような可能性も考えられます。

現在の状況でいえば、公文書管理条例を策定する前に出揃うはずの全国レベルのカード、つまり新法の政令やガイドライン、行政機関情報公開法改正の動きなどを十分に見定めておかなければなりません。

実は、公文書管理条例の制定に具体的かつ公式に言及している自治体は今のところまだあまり多くはありません。

先に浜松市で開催された政令指定都市の文書事務主管者会議の照会回答でも一九都市中、二都市くらいでした。

札幌市の中では比較的早くから、基本構想の中で条

例の策定に言及し、また議会の代表質問や特別委員会などでも条例制定について確認したところです。

目下、私と同じ部の別のセクションで地道に策定作業が進められています。

今後は、その素案について協議を受けることが予想されますが、ここで公文書管理条例について、私が考えるいくつかのポイントを挙げたいと思います。

まず、今回も行政機関情報公開法のとくと同じく、統一的なモデル条例は示されなかったため、地方自治体が独自性を発揮し、その裁量範囲を有効に活用すべきだと考えられます。

新法の基本理念を守りながら、自治体としての個性やアピールポイントを打ち出す姿勢が望ましいと思われれます。

また、細部にわたりあまり入念に書き込み過ぎるのも自らの首を絞める結果となるので、自治体の組織体力に合わせた柔軟な設計が必要となるようにも思います。

六月の「国際アーカイブズの日記念講演会」で、ある自治体の方が、「法第三十四条の努力義務とは努力さえすれば結果は問われないというように解釈していいのですか」

6) 公文書管理条例について

33

- 自治体の独自性に任された裁量範囲を有効に使う
 - 自治体の個性やアピールポイントを打ち出せる(金太郎飴ではない)
 - 自治体の組織体力に合わせた柔軟な設計が可能となる
- 新法の読み替えアレンジが国際標準モデル準拠か
 - 前者がスタンダードであるが、後者への配慮も欠かせない
- 自治体職員に対する明確さと実効性が条例最大の鍵
 - 拘束力と浸透性、平準化と習慣化をバランスよく機能させる

と宇賀先生に質問して
いましたが、いったん
条例を制定するとなれ
ば、その条例目的を達
成・実現するために、
それなりの予算・定数
を投入していかなけれ
ばなりません。

次に条例の形に関し
てですが、現在行政法
学者など何人かの方が

ガイドライン（ISO15489）、③TC171などさ
らに実務的なレベルという三層構造ですが、こうした成果
物をどのように条例に生かしていくかも問われているので
はないかと考えます。

そして、私が考える公文書管理条例の策定で最も重要な
点とは、自治体職員に対して条例内容の明確さ・明晰さと
その実効性を担保していなければならないということです。
公文書管理条例とは、自治体で公文書を作成する職員全
てに関わる条例です。

わかりやすく、しかも現実に実行できるものでなければ
なりません。

そのためには、条例化という拘束力をもってまずコンプ
ライアンスを確保し、関係職員には条例の意図をあまねく
浸透させるとともに、文書管理業務の平準化と習慣化を実
現していく必要性があります。

私は公文書管理の改革が究極の行政改革、いやむしろ行
財政改革と言い切つていいと考えますが、地方自治体でそ
うしたエポックメイキングな改革を成し遂げるための最大
の武器がこの公文書管理条例と言えるわけです。

一方で、もう一つ考えられるのは、すでに関係学会など
で紹介されている文書管理の国際標準モデルという果実を
取り入れていつてはどうかというものです。
具体的には、①TC20などのビジネスモデルのフレ
ムワーク、②TC46/SC11などシステム管理の標準

さて、このあとは、評論家風というか予言者風というか、

7) 地方公文書館の方向性

- 歴史資料館から行政文書センターへの漸進的な移行
 - サバイバルレースとしての危機感を持つことが必要
 - 住民からの信頼醸成や評価の獲得は長期的視野で
- 公文書管理への取組姿勢でガバナンスの格差が增大
 - 真の改革派首長は公文書管理を無視できない
 - 公文書管理の改革は究極の行政改革である(新法附帯決議)
- 語学力とITスキルがアーキビストの優先的な資質となる
 - 情報収集量の多寡がアーキビストの総合的に決定的な差を生み出す

新法施行後に地方公文書館はどのような方向性をもてばよいのかについて私見を述べたいと思います。

まず、地方公文書館は歴史資料館から行政文書センター的なコンセプトに漸進的に移行していくと考えられます。

現在の歴史資料館のままでは、事業仕分けに代表される行政評価にはおそらく太刀打ちできず、生き残れません。

おそらくは分業的なアウトソース化も進むと思います。

本体が直営組織として生き残るために必要な構造改革は、とにかく評価選別と公文書の移管、公開をその中心業務に

位置づけて、住民や行政内部から信頼や評価を勝ち取ることに尽きると思います。

こうした視点をもたない自治体は、ガバナンスの到達度においても積極的な自治体との間に両極分解を起し、結果として行政改革は遅々として進まないという悪循環に陥ること

になると思います。

私は常々改革派と称された知事の県に公文書館がなかったり、あつてもその予算・定数が削減されたりしているのを見て、その改革派というレッテルの本質を疑わしく感じていました。

次に、再びショッキングなことを言い出すのですが、アーキビストに求められる優先的な資質として、私は語学力とITスキルをまず一番に挙げたいと思います。古文書が読めることだろうと反論する人がいるかもしれませんが、これはあくまでこれからの地方公文書館に必要な資質・能力ということなんです。この二つは基本的に公務員にとっても重要な資質・能力だと思います。私は政府系のJICAをやめて札幌市役所に入った直後からそのように考えてきました。

なぜ、この二つが大事かと言うと、現在のインターネット社会においては、良質な情報収集量の差が業務の遂行に格段の違いを生み出すからです。例えば、良質な情報を二倍持っているとする、いたずらに過去の蓄積を追いかけ回すための時間とコストが激減します。インターネット時代とは、整理された良質な情報群に検索の工夫次第で、容易にたどりつくことができる時代なのです。

もちろん理論と実践とは異なりますが、理論の習得に費やすために浮いた時間と労力を、その分だけ実践に充てることができずから、結果的には総合力においてもかなりの差が出てくることになると思います。

ついに最後のページにたどりつきました。

今話したこととも結びついていますが、これからはオープン・アクセス、オープン・ソースの時代に入ります。レジューメではリソースとなっていますが、意味的にそう大きな違いはありません。デジタル・アーカイブの広範な普及によって相対的に減少するか、あるいはより顧客化していく来館者に対し、レファレンス提供に一定程度専念できるように執務環境が生まれてきます。

オープン・ソースとはOSのリナックスとか電子辞書のウィキペディアなどをイメージされるのがよいと思います。アーカイブズ・コミュニティの情報共有でもそうしたツールを基に成熟・発展させていく必要性があります。私のもとと文化行政畑の出身なので、早くからMLA連携の推進には関心を持ってきましたが、最近は少し考えを改めました。MLA連携は、まずAがMLに対抗できるような勢力になつてからでも遅くはありません。

アーカイブズ新時代には、市民性形成の拠点施設として公文書館を活用することが当然のように求められます。

そこで、住民は住民参加と行政の説明責任の重要性・必要性を肌身で体得し、結果として自己の所属する自治体のガバナンス向上に寄与していくこととなります。

皆さんの話が楽観的に過ぎると今は笑われるかもしれませんが、新法によってようやく完成をみる文書管理法を今後は適切に運用していくことで、日本はこれまでのアーカイブズ二流国、三流国という汚名をすすぐことが可能となるばかりか、逆に名誉ある文書管理国家へとテイクオフする道さえ眼前に開けてくると言うことはできないでしょうか。

以上で、私の事例報告を終わります。ご清聴どうもありが

8)アーカイブズ新時代への期待

- オープン・アクセス、オープン・ソース時代の到来
 - デジタル革命の浸透により、在宅利用者のシェアが増大する
 - MLA連携の前に、アーカイブズ・コミュニティの一層の成熟が必要
- シチズンシップの成熟とガバナンス向上への推進力
 - アーカイブズが市民の欲求実現を促進させる基盤となる
 - 市民参加と説明責任の達成度が格段に上昇する
- 法制度の完備により名誉ある文書管理国家へと移行
 - 失われた空白を埋め、国際的にも一目置かれる国へと自己変革

がとらわれませんでした。

(札幌市総務局行政部文化資料室資料担当係長)

【注】

(1) 本講義録は平成二十二年九月二日にベルサール飯田橋にて行った事例報告①の講義ノートを採録したものである。

(2) <http://www.archives.go.jp/links/index.html>

(3) 国立公文書館ではまだ公式にカウントしていないが、平成二十二年八月十日に高山市公文書館が開設している。

(4) その後の進行状況において、現在の三倍の書庫スペース及び書架延長の確保は困難な情勢となりつつある。

(5) 平成二十二年十二月末現在、公文書・私文書の約三万九、〇〇〇点をカウントから除き、一六万二、九六〇点である。

(6) 『札幌市文化資料室研究紀要 創刊号』(二〇〇九年) 九五頁。

(7) この表にこそ載っていないが、多くの自治体が平成二十二年夏以降も続々と公文書管理を推進する動きを表明してきている。

(8) 地域資料廃棄に関連するが、『札幌市文化資料室研究紀要』第二号の拙稿(五六頁)において、多摩市図書館と紹介したのは筆者の誤りであり、正しくは都立多摩図書館であったことが後日判明

した。関係者の皆さまにこの場を借りて深くお詫びし、訂正させていただきます。

(9) <http://www.city.sapporo.jp/somu/kobunsysokan/koso/koso.pdf>

(10) 『札幌市文化資料室研究紀要』第二号の拙稿において、筆者はこれらの諸問題を第三号に掲載予定の論文で精査検討する旨の予告をしたが、結果的に果たせず、このように不十分な形の報告となってしまったことをお詫びしたい。

(11) <http://www.jsai.jp/linkbank/tmpdata/linkbank100505.pdf>

【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、二〇〇九年)。

(2) 松岡資明『日本の公文書 開かれたアーカイブズが社会システムを支える』(ポット出版、二〇一〇年)。

(3) 竹内啓「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―」(『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)。

(4) 竹内啓「札幌市公文書館への提言―新時代のアーカイブズ論―」

『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)。