

わが国アーカイブズにおける公文書引継移管制度構築の進展と 札幌市公文書館

札幌市公文書管理審議会副会長
鈴江英一

1. 本稿の意図

札幌市公文書館（2013年7月1日開館）は、「公文書管理等の管理に関する法律」（平成21年法律第66号。2009年7月1日公布。2011年4月1日施行。以下、「公文書管理法」などと記す。）の成立前に構想され、その施行後に設置された。本稿は、札幌市公文書館の公文書保存制度が、わが国の、とくに地方自治体の公的アーカイブズ（公文書館、文書館のこと）における公文書引継移管体制構築の歩みの中で、どのように位置づけられるのかを見ようとするものである。

札幌市公文書館は、設置の根拠を「公文書館法」（昭和62年法律第115号。1987年12月15日公布）に求めているけれども、地方公共団体が設置する公文書館は「条例で定めなければならない」という同法第4条の規定どおり、「札幌市公文書館条例」（平成25年札幌市条例第11号。2013年3月28日公布。以下、「公文書館条例」などと記す。）によって公の施設として設置されている。公文書館条例を直接根拠づけているのは、「札幌市公文書管理条例」（平成24年条例第31号。2012年6月13日公布。翌2013年4月1日施行。以下、「公文書管理条例」などと記す。）で、公文書館条例第1条に公文書管理条例の趣旨にのっとり、特定重要公文書を適切に保存し、市民等の利用に供するため、札幌市公文書館を設置すると明示している通りである。公文書館は公文書管理条例の一部、すなわち特定重要公文書の保存及び市民の利用を担う施設として市政に位置づけられて発足している。

この公文書館設置にあたっては、外部委員による札幌市公文書館基本構想検討委員会の検討を経た。同委員会は、2008年10月28日から2009年5月20日まで6回にわたって会議を開催し、またこの間、公募によって選任された委員による市民利用会議を3回にわたって開催して市民の意見を聴取しつつ、「札幌市公文書館基本構想への提言」を2009年6月17日に上田文雄市長へ提出した。筆者は、この検討委員会委員に2008年10月23日に委嘱され、市長の諮問に対する答申である基本構想の提言の提出をもって任務を終えた。この委員会の委員長は大濱徹也国立公文書館特別参与で、副委員長が筆者であった。その後札幌市は、この提言を踏まえ、「公文書館基本構想素案」を市民に示し、広く外部の意見を、いわゆるパブリックコメントによって求めながら、2009年11月に「札幌市公文書館基本構想」をまとめ、さらに2011年6月、「札幌市公文書館整備計画」を策定、開館までの日程を公表した⁽¹⁾。

一方、公文書管理条例は、前述の公文書管理法が2011年4月1日に施行されたことを踏まえ、2012年2月21日から1か月間、「札幌市公文書管理条例（仮称）」に対するパブリックコメントを求めた。すでに公文書館の設置を予定していたが、これに先立ち2012年6月、公文書管理条例が公布を見た。施行は制定の翌2013年4月であるが、同条例のうち第4章（公文書管理審議会）の規定は2012年7月17日に施行され、同日付けで札幌市公文書管理審議会委員の委嘱が行われ、同日開催の第1回審議会では、「札幌公文書管理条例に基づく公文書のライフサイクルを通じた適切な文書管理施策の在り方について」が諮問されて審議が

始まった。この審議会委員は、公文書館基本構想検討委員会委員とは、メンバーをほぼ一新したが、正副会長すなわち大濱徹也会長と副会長の筆者の2名が引き続き委員となっている。2013年2月13日市議会提出予定の公文書館条例案は、この審議会の第6回（2013年2月7日開催）ではじめて報告がなされた⁽²⁾。

公文書館の構想検討から公文書管理条例、公文書館条例制定までの筆者が関わった経過を縷々述べた。本稿の今後の論議の前提になる公文書館設置と公文書管理条例制定の諸事実をあらかじめ提示するためである。ただいまひとつのことを述べると、公文書館の構想の提言に筆者は関わったが、公文書館条例そのものについては公文書管理審議会で報告を受けたにとどまること、公文書管理条例制定後の審議会の審議内容には責任のある立場であるが、公文書管理条例そのものについては、公に意見を徴される機会が公文書館基本構想検討委員会には無かった点である。それらについての筆者が喚起したいことは、いずれ行論でふれておきたい。

ともあれ、本稿の意図は、地方の公的アーカイブズ（以下、「地方アーカイブズ」という。）の歩みの中で公文書の引継移管がどのように扱われてきたか、札幌市公文書館がそれらの課題にどのように対峙して解決しようとしているか、課題の達成に何が必要かを見ていこうとすることにある。筆者は、すでに中央・地方の公的アーカイブズの現場から離れて久しいので、その知見が及ぶところは限られており、最先端の論議をたどることには力不足を感じているが、思うところを記して責を果たしたいと思う。以下、2. では地方アーカイブズにおける公文書保存の歩みを日本におけるアーカイブズ理解の深化と文書館運動をたどるなかからみることとし、3. では文書館運動が進展するなかで地方文書館の到達点を量ろうと思う。そのうえで、4. では、まず公文書管理法の意義とともにその構造の性格を見る。これによって札幌市の公文書管理条例の下にある公文書館の意義と課題を指摘することとしたい。最後に5. をまとめとし、本稿を終えることが出来ればと思う。

2. 地方アーカイブズにおける公文書保存の歩み

2. 1 アーカイブズ理解の進展

アーカイブズが何をやるどころか、この理解はわが国では多様である。少なくともその理解の中心に〈アーカイブズは、その組織体（親機関）の文書を保存する施設（またはその文書）〉という考えが据えられているべきであろうが、当初からそのような理解ではなかった。日本の文書館運動は、戦後の歴史資料散逸の危機のなかから生まれてきたが、同時に〈親機関の文書を引き継ぐ〉というアーカイブズ本来の理解を深化させる過程でもあった。

近代アーカイブズ制度がわが国に紹介されたのは、政府内部では、明治維新後の記録管理のためであった。1887年（明治20）頃には、お雇い外国人パウル・マイエット（Paul Mayet）の意見書によって『記録法案』がまとめられたほどである。しかし、当時の政府は、アーカイブズの設立、公文書の公開に向かわなかった。むしろ国民や住民に対して政府は公文書を秘匿していた。一方、岩倉使節団が1873年（明治6）にイタリア・ヴェネツィアの「アルチーフ」を訪れ、集積する文書にヨーロッパの政治・文化の奥深さを感じており、このアーカイブズ体験は、その後も著名なエピソードとなった。この体験の方はわが国に古文書館を設立し、散逸する恐れのある古文書の収集、保存、利用を行うべきであるとの研究者による古文書館設立の主張になっていく⁽³⁾。

戦前のアーカイブズ理解が、もっぱら“古文書館”であった中で、古文書学を体系化した日本史家黒板勝美や法制史家三浦周行^{かほゆき}は、公文書の保存を行う“古文書館”を提唱した。とくに三浦周行は「アルカイヴ」とは単に古文書の収集機関ではなく、公文書を一定期間後受け入れ保存する機関であって、歴史研究の資料としてだけでなく政治、経済、法律、軍事、文学などあらゆる研究に資するための施設であると、アーカイブズ本来の趣旨を述べ、それまでの“古文書収集館”としてのアーカイブズ理解に対置させた。1920年代のことである。

この三浦のアーカイブズ理解は、戦後においても容易に継承されなかった。むしろ戦後の歴史資料保存は、戦後社会の変動、たとえば華族制度の廃止、物資不足とインフレーション、農地解放などで、資産を失った旧華族、大地主が代々伝えてきた古文書類を手放すことが起きたところから始まる。さらに1950年代にはいわゆる“昭和の町村大合併”によって大量の役場文書が廃棄されることが起こった。こうした“古文書”の保存を緊急に行う必要から、土地制度、農漁村、近世庶民、漁業制度などの史料調査が全国的に行われ、保存運動も各地で起きた。散逸史料の保存の受け皿としてアーカイブズ（史料館、文書館）の設置が提唱され、1951年に文部省史料館（後の国文学研究資料館史料館）が設置され、1959年には、わが国で最初の文書館を名乗る山口県文書館が開館した。山口県文書館はその構想にあたって、公文書への関心を深くしていたが、発足後は寄贈を受けた旧大名の毛利家文書の管理に集中していたとあってよい。戦後史料保存運動の担い手が、主として中央・地方の近世史研究者であったことから、公文書の引継移管に置くことは従となったことは否めない。

もっともこの時期、1959年、日本学術会議が政府に対し、「公文書散逸防止について」の勧告を行った。勧告は、近代日本の発展過程をあとづける重要な国・自治体の公文書を保存公開するよう求める趣旨であった。勧告の内容は、「究極の目標として、政府による国立公文書館の設置を切望」しつつも、その前提となる公文書の散逸防止を求めるという、控えめな要求であったが、のちに国立公文書館の設置（1971年）に結実した。

戦後史料保存運動は、1960年代半ばに転機を迎える。1964年～65年、日本学術会議が構想した「日本史資料センター」案に対して批判が起こり、史料の現地保存主義の主張を生み出した。この経緯から、日本学術会議は再度、1969年、「歴史資料保存法の制定について」を政府に勧告し、これが各地に文書館設置を促した。各地のアーカイブズ設置を背景に、1976年、歴史資料保存利用機関連絡協議会（史料協）が発足した（84年、「全国」を冠して全国歴史資料保存利用機関連絡協議会（全史料協）に改称）。図1は、戦後の社会変動から[全]史料協の発足、公文書館法制定運動に至る歴史資料保存運動の諸関係を図化したものである。

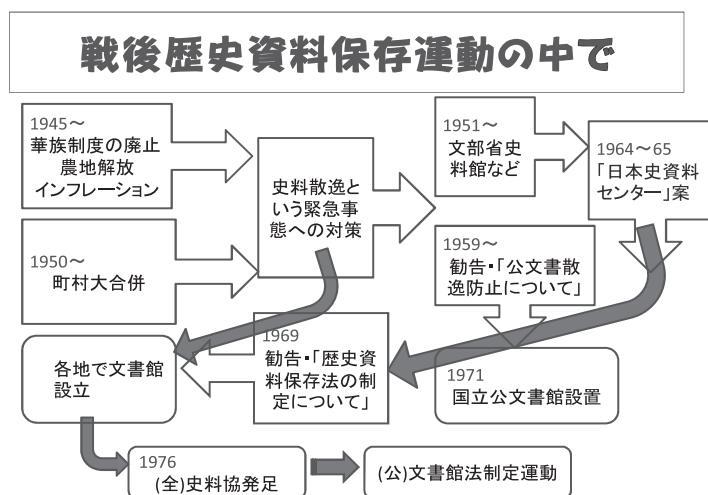


図1 戦後歴史資料保存運動の中で

2. 2 アーカイブズ運動の展開と公文書の引継移管

「歴史資料保存法の制定について」は、戦後史料保存運動の延長上でなされた勧告であっ

た。法律としては実現しなかったが、歴史資料の総合的な保存施策を政府に求め、各地でのアーカイブズの設定を促した。保存対象も近世以前の文書に加えて「明治以降については、戸長役場文書・市町村役場文書・都道府県庁文書・国の出先機関の文書」及び私的文書・記録類の重要なものとした。しかし、いまだ都道府県・市町村の文書を恒常的にアーカイブズに引継移管するという制度の確立を主張するまでには至っていなかった。ただ全史料協に参加した京都府、東京都、埼玉県、藤沢市の資料館、公文書館、文書館では、親機関からの公文書引継移管を恒常的に行っていた。全史料協の研究集会（現在の全国大会）の開催は、1976年であるが、当初から公文書の収集（引継移管）がテーマとなっていた⁽⁴⁾。

全史料協は、その後、歴史資料保存法をより具体化した「文書館法」の制定に取り組むが、1987年に「公文書館法」として実現した。これが文書館法でなかったところから全史料協内でも賛否の分かれるところであったが、公文書館法によって、わが国でも「歴史資料として重要な公文書等を保存し、閲覧に供するとともに、これに関する調査研究を行う」アーカイブズ（ここでは公文書館）の存在がはじめて法制化された。1985年に開館した北海道立文書館は、歴史資料保存法制定の勧告を踏まえて構想が練られ、公文書館法が成立する気運のなかで設置を見たものである。北海道の歴史にかかわりのある公私の文書等を、文化遺産として後世に伝え、道民の利用に供し、本道の文書等保存利用機関、団体等の活動に資する拠点施設という同館の基本構想には、後述の通り、このような時代を担うアーカイブズ運動の刻印があったといえよう⁽⁵⁾。

アーカイブズが何をやる施設であるか、日本のアーカイブズ界はその設置を普及し、推進し、実態を与えるなかから、答を出してきたと言えるのではないか。またアーカイブズ界が年来希求して来た公文書館法の制定によって、親機関からの文書の移管引継がアーカイブズの中心的な機能であることもまた、1980年代半ば以降、いっそう鮮明にされてきた。1986年、マイケル・ローパー（Michael Roper）ICA（国際文書館評議会）派遣使節が来日し、その研究会で、「記録のライフサイクル」を提唱した。すなわち、文書が現用文書から半現用文書へ、さらに非現用文書へという各段階に移行するライフサイクル論の紹介であった。ライフサイクル論は、アーカイブズの視点から一貫した文書管理の必要を説いたもので、日本のアーカイブズの引継移管業務に理論と体系を与えた提言であった⁽⁶⁾。

翌1987年、全史料協第13回大会は、札幌大会として設置間もない北海道立文書館が開催県となった。前述の通り、この大会は、公文書館法成立の直前で同法に対し賛否の議論がたたかわされる場となった。この論議は、アーカイブズが何をやるどころか、その理解を深化させる機会となった。たとえばこの頃、札幌大会の報告者の1人、山口県文書館員の北川健が、三つの“み”〈みずから、みんなのために、みらいに〉を提唱している。文書・記録の所蔵者は、その文書・記録を①「みずから」の手で、②あまねくみんなのために、③未来に向けて保存すべきだ、みずからの記録をみずからが残すべきだとの主張である。北川は、「大学の研究者は、史料を残せ、文書館を作れという。しかし文書は、歴史研究者のためだけに残すのではない。それを言う前に、研究者は自らの大学の記録を残すことをなぜしないのか」と言う。たとえば大学紛争の記録の保存を、大学研究者へ問う⁽⁷⁾。今日、三つの“み”の主張は、当然のこととして理解されているが、当時は、アーカイブズ界から大学研究者への異議申し立てとなっていた。

1980年代以降、90年代～2000年代には、企業、大学、宗教団体、市民団体にもそれぞれのアーカイブズが誕生した。アーカイブズが古文書を収集する施設から組織体が自らの文書を保存し利用する（公共機関の場合は、公開する）施設であるとの理解が日本でも、普及し

定着してきたからである。では組織体の文書の保存、利用が、地方アーカイブズでどのように実体化されたのであるか、次に見ておこう。

3. 地方アーカイブズにおける引継移管体制

3. 1 地方アーカイブズの到達点

北海道立文書館が発足した4年後の1989年時点で、都道府県の地方アーカイブズにおける公文書の引継移管の形態を見ると、下記のように類型化できる（一部、国、市を含む）。

A 類型：廃棄文書の引継のみの例

A-1：引継移管が文書管理規程などがないもの（神奈川県）

A-2：引継移管が文書管理規程に明示されているもの（北海道、山口県、大阪府、茨城県）

B 類型：廃棄文書と一定年限後の長期保存文書を引継移管する例

B-1：長期保存文書を「引継」ぐもの（愛知県、千葉県、岐阜県）

B-2：長期保存文書の「管理委任」を受けるもの（国立公文書館、福島県、栃木県、京都府、群馬県）

C 類型：保存文書書庫業務をも担当する例

C-1：10年経過後の長期保存文書の管理委任等を受けるもの（埼玉県）

C-2：すべての永年文書の引継移管を受けるもの（富山県、藤沢市、広島市）

C-3：保存期間満了後も期間を延長して保存するもの（東京都）

以上は、15都道府県及び1国立、2市のアーカイブズの公文書引継移管形態を比較した表の見出しである。各類型は、1980年後半の、社会的にもあまり知られず自治体の中で必ずしも有力とは言えない各アーカイブズが公文書の引継移管を実現し、それを制度化するために行った諸工夫といえる。A 類型では、廃棄した文書の中から（あるいは文書を「廃棄」して）引き継ぐにとどまる館だが、多くの館は、アーカイブズへ引継移管を自治体の文書管理規程に明文化できた。B 類型では、廃棄文書にとどまらず一定年限を経過した長期保存文書をも引継移管することができるようになっている。B-2、C-1、C-2にある「管理委任」というのは、地方自治法による「事務の委任」で、たとえば知事部局が教育委員会に文書の管理を委任するものである（国立公文書館の場合も管理委任に類すると考えられる）。管理委任でも永年保存文書をアーカイブズに取り込み公開するという発想は、埼玉県立文書館から始まった。C 類型は、文書保存庫の業務をアーカイブズが担当することによって最重要の永年文書を確実に移管させようとする体制である⁽⁸⁾。

この時点で筆者が日本の公的アーカイブズの文書引継移管の課題として挙げたのは、次の8点である（8項目の発表当時は、「アーカイブズ」を「文書館」と表記していた）。すなわち、

- ①主務課から文書主管課に至る文書保存管理事務の流れの中に、アーカイブズが位置づけられ、それが文書管理規程に明示されること。
- ②アーカイブズへの引継移管が主務課・文書主管課の義務として文書管理規程に明示されること。
- ③保存文書が廃棄される状況を、アーカイブズがつねに掌握できること。
- ④アーカイブズが、保存文書の廃棄に先立って評価選別できる機会を確保すること。

- ⑤評価選別は、アーカイブズの主体性で行い得ること。
- ⑥アーカイブズは、廃棄文書だけではなく長期・永年保存文書をも評価選別の対象となし得ること（体系的な収集をなし得る制度を確立すること）。
- ⑦アーカイブズを所管する部局以外の文書をも引継移管をなし得ること。
- ⑧行政目的の文書保存管理事務のなかに、アーカイブズが一定の役割を果たすこと（例えば、保存文書書庫の機能の一部を担うことによって、保存文書全体を把握し、そのなかから歴史的資料としての公文書を後世のために確保しようとする方法をとることも一つの選択であろう）。

である。これらのことは、すでに行論で触れてきたが、いくつかを補足しておく。まず①は、ライフサイクル論によって引継移管制度を確立していること、③は、引継移管の流れにアーカイブズの眼が行き届いていて、制度に抜け穴はないようになっていること、④は、アーカイブズ側が廃棄の山から文書をかろうじて拾い集めるのではなく、評価選別の機会を自治体の制度として位置づけること、⑤は、その評価選別の主体がアーカイブズであること、⑦は、引継移管対象が知事部局、教育委員会、議会その他すべての部局に及ぶ、いわば全域的であるということである⁽⁹⁾。

筆者が前述のA～C類型を措定したのち、21世紀初頭には、都道府県立アーカイブズは15館から26館（大分県は古文書館を含めて2館）へと急速に増加した。類型が新たにされるほか、既存の館でも体制を大きく変えたところはある。たとえば神奈川県はA-1タイプの文化資料館を廃止し、1993年に引継移管では強い権限を持つ公文書館を設置した。ここでは県の全文書を廃棄時に公文書館に移し、廃棄は館によって行われる。公文書の全量を把握し、処分は館自身で行うという制度を構築し実施している。同年設置の秋田県公文書館、1995年設置の沖縄県公文書館も県公文書の全量を把握して評価選別を行っている。また北海道では、1996年、文書（簿冊）完結時に文書館への引き継ぎを指定したものは完結時に引き渡さなければならないとし、また永年保存文書も廃棄せず文書館に引き渡す規定に変えた。上記8項目中、④及び⑥を新たに達成したことになる⁽¹⁰⁾。

3. 2 北海道立文書館の制度構築

北海道立文書館は、わが国都道府県立アーカイブズのうち、10番目の館である。同館は前述の通り、歴史資料保存法案（日本学術会議勧告「歴史資料保存法の制定について」）を踏まえて構想が練られ、公文書館法が成立する気運のなかで設置を見たものである。同館設置運動の推進主体は、歴史研究者であったが、これは戦後歴史資料保存運動の延長線上にあったことを意味する。同時に北海道立文書館は、国際的に了解されていたアーカイブズ本来の姿に立とうとした。これは1980年代に英仏のアーカイブズを直接学んだ成果である。当時、国内の一般的なアーカイブズ理解は、“古”文書館であったが、ここでは道が自ら公文書を保存するという、本来のアーカイブズ理解に立つことになった。その経緯をたどる中から、ひるがえって札幌市公文書館の制度設計の方向を照射することが出来よう。以下、アーカイブズ理解と引継移管体制の発展につながる要点のみをたどることとする。

道立文書館の前身は、1968年設置の北海道総務部行政資料室（のち課）である。行政資料室は、すでに開拓使文書など歴史的資料の整理・利用にあたってきた総務部文書課史料編集係の業務を継承した組織で、当初は行政資料館として構想されたものである。行政資料室は「道の行政資料及び古文書の収集及び管理並びに情報の提供に関すること」を業務とした。

同室の設置によって道は、行政資料（行政刊行物及び行政利用目的の図書・資料の両様の意味を持つ）と古文書（ここでは、開拓使文書などの古い公文書の意味とされた）を広義の行政資料として管理（収集、整理、利用）することを道の事務として位置づけた。すなわち「北海道行政資料管理規程」（1970年、訓令によって制定）により、行政刊行物及び現用でなくなった公文書の管理を法的に規定し、公開に根拠を与えることになった。行政資料室は、条例設置の公の施設ではなかったが、非現用の公文書の引継公開というアーカイブズの性格を事実上有していたと言ってよい。

当初掲げた行政資料室の設置意義は、「(道行政の推進にあたって)合理的判断とスピーディな仕事をするため、正確な資料を手早く、豊富に利用したいという要求が高まってきた。」ことに応えるため、また古くなって処分される貴重な資料、とくに道民の歴史的遺産である文書を保存するためであった。「単なる資料庫ではなく、道のひいては道民のために、残された遺産を守っていく行政資料センター」をめざすとした。いわば、現在の行政需要に応える資料の収集が、やがて蓄積されて歴史的資料になるとの発想であった。この時期、1973年時点で行政資料室は35都道府県に設置されていた⁽¹¹⁾。

もっとも行政資料室は、道の内部組織であるから、いわば庁内図書館であって道民など庁外者利用は、「北海道行政資料管理規程」においても「行政資料は、職員のほか、一般にも利用させることができる」とし、副次的な位置付けであった。一般の利用を目的とする地方の公的アーカイブズは、公の施設として条例で設置する必要があった。また、現在の道行政推進にかかる資料、いわば現代に有用な資料を収集保存することが、やがては歴史的資料の保存につながるという理念を掲げたが、それぞれの目的に添って推進できなかった現実があり、抱えたさまざまな矛盾を回避できなかった。このため庁内への行政資料提供業務と歴史的資料の保存公開利用業務との分離が模索されるなかで、後者のアーカイブズ機能に特化することが選択され、文書館の設立に向かうことになる。

道立文書館は、1982年決定の「北海道立文書館（仮称）設置に関する基本構想」で、その性格を「(1)文書等を本道の文化遺産として後世に伝える施設とする。(2)広く道民が文書等によって本道の歴史を学び郷土を理解し、新しい文化を創造することに寄与できる施設とする。(3)本道における文書等保存利用機関、団体等の活動に資するための拠点施設とする。」ところに置いた。これが「北海道立文書館条例」第1条では、「北海道の歴史に関する文書、記録その他の資料（以下「文書等」という。）を収集し、管理するとともに、これらの活用を図るため、北海道立文書館（以下、「文書館」という。）を設置する。」との規定となった。条例第2条で規定する「事業」は、いずれも文書等を冠するが、①収集、整理、保存、②利用、③専門的な調査研究、④目録・研究紀要等の作成、配布、⑤展示、講習会、研究会等の開催、⑥情報の収集、提供、⑦その他設置の目的達成に必要な事項であった。道立文書館の制度構築を3点に要約すれば、①庁内図書館である行政資料課を、条例設置の公の施設である“文書館”に移行させる（条例による機能の担保）、②歴史に特化した「目的」「性格」とする、③歴史資料としての公文書の体系的保存と私文書の散逸防止を志向する、ところにある⁽¹²⁾。

道立文書館が公文書の引継移管で到達したのは、第1に歴史的資料として公文書を保存することを法制化し、文書館への引継移管を義務化したこと、第2に、文書館への引継移管は文書館長が決定するとしたこと、第3に、引継移管対象は、知事部局の文書全体であり、教育委員会など他の部局からの移管も可能としたこと、第4に、引継移管後の文書は、文書館長の判断で公開し処分することである。前節3.1で掲げた文書引継移管の課題8項目に照ら

して言えば、第1は①②、第2は③～⑤、第3は⑦になろうか。⑥の永年文書の引継移管は、この時点では実現していない。保存文書である限りは文書館に引き継がれず廃棄後に引き継がれる（永年文書の引渡が規定されるのは後日のこととなる）。第5は移管後の処理で、文書は文書管理規程（のち規則）から切り離され文書館資料となってすべて文書館長の管理の下に置くという意味である⁽¹³⁾。

この章で述べてきたのは、1980年代後半に地方アーカイブズが到達した引継移管制度である。この後、前節3.1の末尾で一部言及したように、1990年代に設立した地方アーカイブズは、引継移管システムを強化した制度を構築した。永年文書の保存、行政決定の中核にかかる文書の保存と引継ぎ、住民の権利としての歴史的文書の保存公開などは、一部の館ではあるが実現しつつあった。そのような視点からすると、情報公開制度同様、国のアーカイブズ制度よりも地方の制度が先行していた面があった。ただ、この時点でも、わが国公文書保存法制は、公文書館法のほか、「国立公文書館法」（平成11年法律第79号、1999年6月23日公布）があるのみであった。それゆえ公的アーカイブズの設置法の前提となる公文書管理の基本法が必要であるとの論議が1990年代には起こってくる。公文書政策の基礎となるべき「文書等保存に関する基本法の制定」があつて、その下に公文書館法のような施設法を位置づけるべき、というのである。いわば基本法—公文書館法—国立公文書館法（あるいは各地方でのアーカイブズ設置条例）という体系である⁽¹⁴⁾。しかしながら当時のアーカイブズ界において、文書管理基本法の制定は、あるべき姿とはいえ、いまだその実現への手がかりを得てはいなかった。次章以下で、2000年代以降、文書管理基本法と言うべき公文書管理法の制定が実現し、それが札幌の公文書館制度に影響していく様相を概述しようと思う。またその課題は何かを見ていくこととしたい。

4. 公文書管理法とアーカイブズ

4. 1 引継移管における公文書管理法の構造

1999年は、前述の国立公文書館法に先立って「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（平成11年法律第42号、1999年5月7日公布。以下、「情報公開法」などと記す。）が制定される。国立公文書館は、2001年に独立行政法人に移行するのだが、以後、政府（内閣府）は、2003年、「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存・利用等のための研究会」を発足させるなど、公文書等を国民共通の財産として、その体系的な保存を行い、国民の利用に供するとともに後世に伝えていくための検討を重ねていく。この研究会は、国立公文書館を始めとするわが国における公的アーカイブズに関する制度等の拡充・強化を図る方策を検討する目的であつた⁽¹⁵⁾。この研究会は、同年末には、研究会から内閣官房長官が所管する「懇談会」となり、2004年6月にその報告書（「公文書等の適切な管理、保存及び利用のための体制整備について—未来に残す歴史的文書・アーカイブズの充実に向けて—」。第1次報告書）がまとめている⁽¹⁶⁾。

この報告は、まず、①公文書等の保存の意義を、単に過去の姿をとどめさせるものではなく、将来の実りをもたらす「種子」となる国民共有の遺産であるとする。したがって情報公開制度が国の意思決定を同時代の国民に対する説明責任制度であるのに対し、公文書館制度は将来の世代に向かつての説明責任であるとする。すべての国の機関（立法機関、司法機関を含めて）のすべての文書を視野に入れ、現用文書を含む公文書のライフサイクル全般を規

制する一般的な法律（文書管理法）に着目する。さらに②情報公開法によって、また拡大する文書の電子化によって、国の文書管理は新たな段階に踏み込んでいる、とする。電子化による適切な保存管理の方策が必要であるとの指摘である。また③国立公文書館も独立行政法人となったために、各行政機関とは間接的な関係となったことから生ずる問題がある、と懸念する。④国立公文書館への移管以前に現行の文書管理は問題がある。すなわち本来作成されるべき重要案件の文書が作成されていない、いわば「各省庁の基幹となる施策を形づくるような文書の移管が少ない」、保存期間満了時以前に散逸、廃棄されることが起こると警告する。

この懇談会の指摘に、国の公文書管理、また公文書館への引継移管の問題が出そろっていると言えるのではないか。ただ、この報告の段階ではアーカイブズ理念を掲げることは出来たが、それを政府に対して強くかつ具体的な取り組みを迫るところまでには至らなかった。また公文書管理法の制定、中央・地方にわたる全体的な制度の検討には立ち入らなかった。したがって国立公文書館の改善にとどまった観がある。国立公文書館自体についても移管にかかる国立公文書館の権限の制約、すなわち国立公文書館が選別対象を全的に把握すること、移管の決定は同館が行うこと（移管の主体性の確保）、同館への移管の義務付け（「移管できる」規定から「移管しなければならない」規定へ）など、同館機能の根幹を改革する提言については控えめなものとなっている。また、本稿で直接取り上げる課題ではないが、アーキビスト制度実現への道筋が同報告書では、いぜんとして不透明であった。概して、報告書は、提言の実現に向けては、その主張が抑制されたものとなっていた。

こののち、懇話会は2006年に第2次報告書を提出した。おりしも2007年に年金記録問題、海上自衛隊補給艦航海日誌の誤廃棄、C型肝炎患者リスト放置問題が続出し、政府の取り組みは、2008年設置の「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」の最終報告書（2008年11月）などによって、公文書管理法の制定に向かう⁽¹⁷⁾。

2009年に制定の同法は、第1条で公文書等を「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、これを「国民が主体的に利用」できるものにするために、行政文書の適正な管理、歴史公文書等の保存、利用を図り、これによって国などの活動を「現在及び将来の国民に説明する責務を全う」する、とその意図を明示する。

同法は、行政機関の意思決定過程、事務・事業の実績を跡付けて検証できるように文書を作成すること、これを適切に保存、管理することを義務づける。また保存期間が満了した文書の内、歴史公文書等は、国立公文書館等に移管することを義務づける。公文書館などに移管された文書は、「特定歴史公文書等」として永久保存され、情報公開法上、また個人情報の保護が必要な場合を除いて、閲覧など利用に供されなければならないとする。さらに国立公文書館等の長は、利用者の請求に対して、もし公開できないという場合、公文書管理委員会に対し諮問をしなければならないとする。同委員会は、公文書管理や公文書館の業務の諸般に亘って内閣総理大臣の諮問を受ける機関とされる。

同法が適用されるのは、国の機関（行政機関以外の国会、裁判所、独立行政法人にも法が及ぶ）であるから、直接地方自治体には及ばない。しかし、第34条で「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。」として、各自自治体が同法にならうよう促している。[付論]

以上は、公文書管理法の要点であるが、国立公文書館等（国立公文書館以外の施設、たとえば外務省外交史料館などを含む）への引継移管制度について再掲すると、同法は、次のよ

うな制度として構築されていることになる。すなわち、

- ①各機関は、その意思決定過程、事務・事業の実績が跡付けられ、検証できるように文書を作成し、移管までの保存期間満了まで保存することが義務づけられる（第4条、第5条）。
- ②各機関は、文書のうち「歴史公文書等」となるものは、保存期間満了時に国立公文書館等に移管する（第8条）。保存期間は、一般的に30年以下とする（「公文書管理に関する法律施行令」別表（第8条関係））。
- ③国立公文書館等に移管された「歴史公文書等」は、「特定歴史公文書等」として永久に保存する（第15条）。

である⁽¹⁸⁾。

国立公文書館についていえば、前述の懇談会報告書（第1）で掲げた文書のライフサイクル全般に同館を位置づけ、従来の機能をいっそう強化することになった。この公文書管理法が十全に機能すれば、重要案件の文書の散逸は防止され、「各省庁の基幹となる施策を形づくるような文書の移管」を実現することになる。ただ、この引継移管体制は既存の国立公文書館を前提としたものであるから、従来の構造を基底から改変するものではない。懇談会報告書で筆者の指摘した国立公文書館が選別対象を全的に把握すること、移管の決定を同館が行う、すなわち移管についての主体性を持つことに変更を加えなかった。また中央・地方にわたる全体的な制度の検討には立ち入らなかった。同法は各地方公共団体（自治体）が、この法律の趣旨にのっとり、公文書の適正な管理を行うための施策の策定及び実施を求めるとどまった⁽¹⁹⁾。

4. 2 札幌市における公文書管理引継移管体制の場合

公文書管理法を踏まえた札幌市公文書管理条例及び公文書館では、引継移管体制をどのように進展させたのであろうか。「1. 本稿の意図」において述べたように、札幌市では、公文書館の基本構想が先行し、次いで公文書管理条例の制定があり、その後に公文書館条例が制定された。

札幌市の公文書館は、その基本構想にある通り、「札幌市自治基本条例」にもとづいて構想されているが、同時に公文書管理法を前提として制度設計がなされている。この基本構想は、すでに他稿で紹介されている通りであるが、その基本理念は、「札幌市公文書館基本構想への提言」を踏まえて、「現在はもとより将来の市民に対しても、知る権利を具体化し、説明責任を果たしていくためには、公文書を保存期間が経過したあと、移管・選別した上で、保存・管理し、市民と市との共有財産として市民が利用できる仕組みが必要であり、その役割を担う施設が公文書館」であると、公文書館を規定する。そのうえで、公文書館設置の意義を、①「市民自治の推進」、②「効率的で公正かつ透明性の高い行政運営の確保」、③「「札幌」を知る場」の3点に置いている（同館基本構想第2 公文書館の基本理念4）⁽²⁰⁾。

札幌市公文書館のこのような理念・意義を実現するために、公文書の引継移管に関する部分を見ると、

- ①市長部局のみならず、市のすべての機関の文書を公文書館への移管対象とする。
- ②文書の保存期間を見直し、永年文書をも有期限文書として、保存期間満了後、公文書館に引き継ぐ。
- ③公文書館が公文書管理制度全体に関与できる仕組みを検討する。

④保存すべき重要文書の評価選別にあたって客観的な基準を策定する。

となる（基本構想第3 公文書館の保存対象文書、第4 公文書館の機能1）。札幌市の場合、公文書館は、その設置以前に制定される公文書管理条例によって根拠づけられるものであるが、引継移管にかかる上記の点は、公文書管理条例に反映されている。

札幌市公文書管理条例は、公文書館基本構想を反映しつつ、公文書管理法に依拠した構造となっている。すなわち、公文書管理が市民自治に資するために、公文書館基本構想においても掲げられた、市民との情報の共有、市の説明責任、効率的で公正かつ透明性の高い行政運営の確保を条例の目的とした。また、公文書館で保存する文書は、「歴史」の名辞を冠しない。これは公文書館基本構想検討委員会における論議から起こされ基本構想でも継承されているところで、条例の定義においても重要公文書は、「公文書のうち、市政の重要事項に関わり、将来にわたって市の活動又は歴史を検証する上で重要な資料となるものをいう」（第2条第4号）としている。すなわち歴史的価値に限定されない市民の市政検証に資することを含む文書とした。公文書館に引き継ぐ特定重要公文書（同条第5号）も同様の理解である⁽²¹⁾。

公文書管理条例では、次のように公文書の保存、引継移管、利用について規定する。

- ①実施機関（市の各機関のこと）は、公文書の作成、整理、保存などの管理を適切に行う（第3条～第6条）。
- ②保存期間満了（原則30年以内保存）の文書のうち重要公文書は、特定重要公文書として公文書館に移管し永久に保存する（第5条、第8条、第14条）。ただし重要性が失われた場合には廃棄することができる（第29条）。
- ③特定重要公文書は、市の情報公開条例、個人情報保護条例の適用から除外されるが、個人情報情報の漏えい防止が図られる（第15条、附則9及び10）。
- ④特定重要公文書の利用促進をはかる（第16条）。これの利用請求及び手続きを明示する（第17条～第25条）。
- ⑤利用請求に対する決定に異議を申し立てることができる（第26条～第27条）。
- ⑥公文書管理審議会の設置を規定する（第32条）。審議会は前項⑤の、不服審査について諮問を受ける（第26条～第27条）ほか、同条例の利用決定への異議申立てに対し（第35条）及び廃棄（第29条）にかかる審議を適宜行うこととしている。

これら各条項のうち、公文書の引継移管に関する事項は、上記の①②⑥である。公文書管理条例制定時では、公文書館条例は制定されていないので、公文書管理条例には、「公文書館」の文言は見られない。同条例では、「実施機関」（市長、教育委員会などの委員会、公営企業管理者、消防長、議会、地方独立行政法人）が特定重要公文書（文言による明示はないが、この指定によって公文書館への移管が含意される）となるべき重要公文書を指定する（第5条）。

なお、特定重要公文書を管理する、すなわち公文書館を管理する立場としての「市長」は、上述の通り、移管を受け公文書館における保存を図る（第5条、第14条）。この「市長」の職務は、公文書管理法第14条などにある内閣総理大臣の職務に相当しよう。もっとも内閣総理大臣は、他の省府に対し権限を及ぼす立場であるが、札幌市の場合、移管を促す対象は、文書の出所が多く市長部局の各局課であるから、「市長」は、公文書館の長としての役割と実施機関の長としての市長という二面性を持っている。また公文書管理審議会は、その設置目的として「公文書の管理に係る施策の適正かつ円滑な実施を図るため」（第4章第32条）と規定している。上記⑥で述べた通り第4章の多くを占める利用決定への異議申立てに関わ

る事項のほか、「施策の適正」（第32条）に含意されることとして、廃棄公文書のうち、公文書館が廃棄に同意した判断の適正如何をなお検討するため、「廃棄予定簿冊の確認」を審議している。いわば二重のチェックを図っている⁽²²⁾。この点は、札幌市公文書館制度の特徴であろう。

公文書管理条例の制定に次いで、公文書館条例が制定を見る。館条例の設置趣旨は、「特定重要公文書（同条例（公文書管理条例のこと一筆者註）第2条第5号の特定重要公文書をいう。以下同じ。）を適切に保存し、市民等の利用に供するため」（第1条）とし、事業として以下の4点を挙げる（第2条）。すなわち、

- ①特定重要公文書を保存し、一般の利用に供すること。
- ②特定重要公文書の保存及び利用に関する調査研究を行うこと。
- ③本市の歴史及び特性に関する調査研究及び情報提供を行うこと。
- ④その他公文書館の設置目的を達成するために必要な事業

である⁽²³⁾。これによって、公文書館は、2013年7月1日に発足、開館式典を挙行することが出来た。

札幌市公文書館は、公文書管理条例によって公文書の作成保存全体を視野に入れて、文書が作成、保存する各段階で適正に管理されているという前提に立つことが出来た。これにより市長部局のみならず市の全体の機関が管理するすべての公文書を引継移管の対象とすることが出来た。この引継移管は原則30年を限度になされ、速やかな公開を行うものとなっている。これは、札幌市の公文書管理制度を公文書管理法の影響下に全面的に置くことによって公文書館制度を構築出来たからであると言えよう。したがって公文書管理法の課題も同時に引き継ぐことになる。本稿の最後に、これまで述べてきたことから札幌市公文書館の課題に触れ、それがわが国の地方アーカイブズの課題に結びつくものであることを述べておきたい。

5. まとめ 一札幌市公文書館に期待されているもの一

公文書管理法は、国の制度であるから、現行の国立公文書館制度を前提として制度設計が行われている。公文書の流れは、各機関（行政及び司法）が移管の意思決定をして国立公文書館に引継移管される。この体制については、同法の制定によっても変わるところがない。引継移管について国立公文書館は、内閣総理大臣に意見を述べる事が出来ても、引継移管の主体性は国立公文書館側にはない、という構造である。また、公文書管理全体と公文書館への引継移管制度は、内閣総理大臣の所管であるが、各機関に対し独立した権限を持つ文書管理を担当する機関の設置、あるいは国立公文書館の権限強化が必要であると主張されている。

公文書管理法と国立公文書館の機能強化は、たとえば昨今の特定秘密保護法をめぐる論議のなかで、この法の問題性を指摘し、これを是正する主張としてなされている。それは秘密文書が秘匿されたままで、公開の措置が執られないまま廃棄される懸念から、文書の十全な管理と秘密指定解除後の開示が確実に担保されること、さらにこれを実現する中立的な独立した機関の設置への要求が、その内容となっている⁽²⁴⁾。公文書管理法施行後、特定秘密保護法問題以前にも、原子力発電所事故にかかる対策本部の議事録を作成していなかったことなどが明るみになっている⁽²⁵⁾。これらにおいて交わされた論議は、アーカイブズを含む公文書管理の主体が執行機関（立法機関、司法機関を含む）に対して、一定の距離を持ち、そ

の業務に自立性と自律性を持たせようとする方向にある。そのめざすところは、民主的な行政・立法・司法の貫徹にある。

ひるがえって札幌市の公文書管理条例と公文書館のまずめざすべきところは、本稿の主題である公文書の引継移管制度構築に限って見ても、かかる法令の完全な実施であろう。公文書管理法を背景として、条例は成立したが、公文書管理法自体がそうであるように公文書保存がようやくスタート台に立ったところである。掲げた理念の正当性は、実現した結果によって証明される。アーカイブズは十全な公文書保存を行い得てはじめて、その存在意義、理念の正しさ、制度設計の妥当性が証明されるというものである。札幌市公文書館が公文書を全的に把握し引継移管の対象とすることが制度として保障されているのであれば、市の機関のすみずみまで目配りして、言われているところの「基幹となる施策を形づくるような文書の移管」、すなわち行政中枢の意思決定、政策決定過程にかかる文書の引継移管を実現することができよう。他の都道府県、政令指定都市のアーカイブズでも手薄な状態にあるといわれている、最高幹部会議の記録、総合計画など企画部門や財政関係という中枢の意思決定に関わる記録の引継移管を確実にを行うことが可能ならずであるし、その達成が求められている。

本稿は、戦後のアーカイブズの歴史、とくに公的アーカイブズにおける公文書引継移管の歩みの中に札幌市公文書館を立たせてみた。札幌市公文書館が、どのようにわが国の地方アーカイブズの課題を乗り越えたか、乗り越えうるか、期待される場所である。アーカイブズの役割は、各機関の意思決定、行動及び結果の累積的痕跡を保護するところにある。“累積的”であるところにアーカイブズの機能が情報公開制度と異なる役割、本領があると考えられる。民主的な行政、民主的な社会が、この累積を、将来に向かっても民主的に開放することができ、アーカイブズをはじめ民主的に役立つ砦とすることが可能とすることができる。日本のアーカイブズのこのような歩みの中に札幌市公文書館は立つことが出来たといえよう。アーカイブズの機能が十全に果たされることを札幌市公文書館は求められている⁽²⁶⁾。

〔付論〕各自治体はどのような公文書管理条例を制定するか

公文書管理法第34条は、各自治体が同法の趣旨、すなわち公文書が住民共有の財産として適切な公文書の保存公開のために努めることを促している。具体的には、各自治体において公文書管理条例を制定することが要請されており、筆者もまた公文書管理条例が各地で普及することを呼びかけている。ただし、筆者は次のような懸念を持っているので、それに言及して本論を補っておきたい。

各自治体は、公文書管理法の趣旨を踏まえてどのような公文書管理条例を制定するのが問題である。筆者は、各自治体における条例制定について具体的に把握をしていないが、公文書管理法を準則のようにして、同法を引き写したような条例が制定されることを懸念している。同法は、これまで指摘したように国立公文書館の存在を前提として構築されている。引継移管制度の部分では、その主体が省府などの各機関にあつて引継移管を受ける国立公文書館（他の特定歴史公文書を保存する機関、外務省外交史料館、防衛省防衛研究所においても同様）は、基本的に受動的となっている。アーカイブズを持たない自治体では、移管を受ける側に主体性を保持させることは、いっそう難しい。移管についての主体性がアーカイブズにないときは、アーカイブズに引き継がれずに廃棄されることを防止するため、幾重にもガードを張る必要がある（札幌市の場合、公文書管理審議会が文書廃棄の可否について確認を行うことにしている。これは条例がアーカイブズを受動的な位置に置いている場合に、公文書をアーカイブズに保持するために最小限の制度、いわばセーフティネットである）。

一方、すでにアーカイブズを設置している自治体においても、同法と同様の構造を持つ条例を設置することになるのであろうか。神奈川県、北海道などのように、公文書館・文書館に引継移管の主体性を持たせている文書管理の規定が、同法と同様の構造に改変され、すでにアーカイブズが主体性を持つこれまでの制度を放擲する（あるいは放擲させられる）ことになるのであろうか。法第34条は、そのような事態を予測していなかったと思うが、各自治体が条例を考へるときには、法の規範力がそのように発揮される懸念を持っている。“良法も諸刃の剣になることがある”と一言を付しておきたい。

各自治体は、それぞれ設置したアーカイブズの理念と目的に即した文書管理制度を条例に盛り込む創意工夫があつてよい。安易な中央依存に陥るのでなく、「地方自治の本旨」（憲法第92条）に添って、公文書館管理、アーカイブズ設置が図られることを期待しておきたい⁽²⁷⁾。

註

- (1) 札幌市公文書館の基本構想の策定過程については、石川芽衣「公文書館基本構想の策定過程について」（札幌市総務局文化資料室編『札幌市文化資料室研究紀要 一公文書館への道一』第2号、同室、2010年3月、所収）に詳しい。また公文書館整備計画については、「札幌市公文書館整備計画について」（同誌、第4号、2012年3月、所収）pp.126以下を参照。
- (2) 公文書管理条例については、越後武介「札幌市公文書管理条例の制定及び施行について」（同前誌、第5号、2013年3月、所収）の解説がある。
- (3) わが国のアーカイブズ理解の歴史については、種々の文献があるが、ここでは拙著『近現代史料の管理と史料認識』（北海道大学図書刊行会、2002年2月）第1編第1章第2節以下（pp.27-62）によって論述する。
- (4) 全史料協の活動については、全国歴史資料保存利用機関連絡協議会編『日本の文書館運動—全史料協の20年—』（岩田書院、1996年3月）第1部第2章（pp.69-114）などを参照。
- (5) 「北海道立文書館（仮称）設置に関する基本構想」（1982年2月13日決定）については、北海道総務部行政資料課編『赤れんが』第74号（北海道、1982年12月、所収）などを参照。
- (6) マイケル・ローパー使節による国際会議の報告は、『記録管理と文書館 一第1回文書館振興国際会議報告集一』（全国歴史資料保存利用機関連絡協議会、1987年11月）として公刊されている。
- (7) アーカイブズの本命とはなにかについての北川健の主張は、たとえば、「文書館運動と史料保存運動のインターフェイス」（『地方史研究』第228号、1990年12月、所収）がある。
- (8) 地方自治体のアーカイブズの引継移管体制の類型化については、註3、拙著前掲書、第2編第5章「わが国の文書館における公文書の引継移管手続と収集基準について」表5-1など（pp.143-165）参照。
- (9) 公的アーカイブズの引継移管にかかる8項目については、註8前掲書、pp.159-160参照。
- (10) 前々註8、表5-1以降の都道府県各アーカイブズの進展については、同書pp.195-197の【補記】を参照。
- (11) 行政資料室の設置意義の引用は、北海道総務部行政資料室編『赤れんが』創刊号、1969年5月、p.7、所収、「行政資料室の発足 ①発端と契機」による。以下、道立文書館の設置構想、策定経過及び前身の行政資料室（課）の設置構想などは、註3、前掲書第1編第3章「地方文書館における業務の構築について」第4節pp.104-112、参照。

- (12) 北海道立文書館の基本構想については、註3、前掲書のほか、註5、前掲書、『赤れんが』第74号、pp.15-16、参照。道立文書館の制度構築については、拙稿「アーカイブズ入門 ―私たちの立ち位置」(全国歴史資料保存利用機関連絡協議会編『会報』No.89、2011年3月、所収) pp.69-70。
- (13) 北海道立文書館開館後の引継移管制度の改正については、註3、前掲書、pp.195-197【補記】でも触れたが、これについては鶴原美恵子「よりよい公文書引継ぎシステムの構築に向けて―北海道における文書編集保存規程改正の経緯―」(国立公文書館編『公文書専門職員養成課程修了研究論文集』平成12年度、同館、2001年[3月]、所収)に依拠した。また、道立文書館の前身から同館につながる引継移管制度の推移、現行文書管理制度下における課題については、山田正「北海道の文書管理制度と文書館制度の関係について」(『北海道立文書館研究紀要』第22号、同館、2009年3月、所収)に詳述されている。
- (14) 註3、前掲書、第1編第1章「史料保存体制としての文書館の機能について」では、アーカイブズの基本的機能の1つとして、現代の文書・記録にかかる管理体制全体への関与を挙げた(pp.47-48)。同書は、さらに1990年代初頭の文書保存基本法制定論議について言及した(pp.55-56)。典拠としたのは、竹澤哲夫「裁判記録の保存と利用」(国文学研究資料館史料館編『史料館報』同館、第54号、1991年3月、所収) p.4、である。
- (15) 内閣府に置かれた研究会の目的については、「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存・利用等のための研究会について」(2003年(平成15)4月11日、内閣府大臣官房長決裁)の「1.趣旨」による。
- (16) 内閣府の懇談会報告への指摘については、拙稿「内閣府「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」報告書『公文書等の適切な管理、保存及び利用のための体制整備について ―未来に残す歴史的な文書・アーカイブズの充実に向けて―』を読んで」(全国歴史資料保存利用機関連絡協議会編『記録と史料』No.15、同協議会、2005年10月、所収、「アーキビストの眼」欄)。
- (17) 内閣府の「歴史資料として重要な公文書等の適切な管理、保存、利用」についての論議及びその発端、公文書管理法成立に向けての経過は種々の文献があるが、ここでは当事者の以下の証言及び解説を挙げておく。
菊地光興「公文書等の管理に関する法律の制定までの経過を回顧して」(国立公文書館編『アーカイブズ』第39号、同館、2009年10月、所収)。中原茂仁「「公文書等の管理に関する法律」について」(同前誌、所収)。福田康夫「公文書管理法への思いと期待」(全国歴史資料保存利用機関連絡協議会編『会報』No.91、同協議会、2012年3月、所収)。
- (18) 公文書管理法については、下記で全文を見ることができる。
<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H 21/H 21 HO 066.html>
同法の解説については、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7月)がある。同書では、公文書管理法の特色として、①文書管理事務の内閣府一元化による、公文書のライフサイクル全体を視野に入れた行政の実現、②現用の行政文書の統一的管理ルールの法制化、③レコード・スケジュール制度の導入、④コンプライアンス確保の措置の整備(総理大臣への文書管理状況の報告など)、⑤外部有識者、専門家の知見の活用、⑥独立行政法人文書の管理、国立公文書館への移管、⑦移管された歴史公文書等の利用促進などを挙げる(pp.12-14)。
- (19) 公文書管理法第34条による、地方自治体での条例制定については、前註18、宇賀克也前掲書、pp.246-248参照。同書は、公文書管理条例を促進する立場から論じられている。
- (20) 札幌市公文書館の基本構想については、註1前掲書、『札幌市文化資料室研究紀要 ―公文書

館への道一』第2号、pp.1-10のほか、下記によって全文を知ることができる。

<http://www.city.sapporo.jp/somu/kobunsho/documents/koso.pdf>

なお、基本構想について、筆者の紹介は、註12「アーカイブズ入門—私たちの立ち位置」及び「最近文書館事情 —札幌市公文書館とそれに続くものは?—」（北海道史研究協議会編『会報』第90号、2012年6月、pp.8-11）。いずれも道立文書館の構想との対比によって、札幌市の公文書館にかかる制度設計を紹介した。

- (21) 「歴史」を省いた経緯については、下記の第1回公文書館基本構想検討委員会（2008年10月28日）以降の論議を参照。

http://www.city.sapporo.jp/somu/kobunsho/documents/giji_01.pdf

また、公文書管理条例における定義については、註2、越後武介前掲論文、pp.5-6が詳述している。

- (22) 公文書管理審議会における廃棄判断の「確認」については、たとえば、平成25年度第2回審議会（2013年6月20日）、及び第3回審議会（同年7月25日）の下記会議録を参照。

<http://www.city.sapporo.jp/somu/kobunsho/singikai.html>

- (23) 札幌市公文書館の事業（業務）は、基本構想及びこれを踏まえて策定された「札幌市公文書館整備計画」で規定されている。このうち基本構想では、公文書館の調査研究は、「公文書の保存や利用普及など公文書館の機能を維持し、向上させていくため」に行うこととし、具体的な調査や研究活動例としては、「・公文書の管理に係る活動として、公文書のより適切な保存や、評価・選別に係ること。・利用普及に係る活動として、市政に関する情報をより効果的に提供する方法や、利用者へのより適切な相談対応や支援する方法など」となっている。整備計画でも「ア 公文書の選別・保存に関する調査研究。イ 公文書館利用者の要望に応えるための調査研究。ウ 公文書について理解を深めるための調査研究」と、公文書保存、利用に特化した調査研究を行うとしているが、館条例では、特定重要公文書の保存及び利用に関する調査研究を行うことのほか、本市の歴史及び特性に関する調査研究及び情報提供を行うこととしており、歴史一般に拡大されているように読み取れる。整備計画については、下記を参照。

<http://www.city.sapporo.jp/somu/kobunsho/documents/seibikeikaku.pdf>

- (24) 特定秘密保護法に対して“知る権利”の確保をめざすために、国立公文書館の機能を強化する主張は、枚挙に暇がないが、近時の主張では、瀬畑源（『東京新聞』2013年11月15日付朝刊、「「秘密」検証できぬまま、公文書管理法すり抜け」、安藤正人（『しんぶん赤旗』同年12月3日付、「秘密保護法案」は公文書管理に逆行する）、「問い続ける秘密保護法②指定期間、最長60年、例外多く」（『北海道新聞』同年12月12日朝刊）などがある。

- (25) 原子力災害対策本部の重要会議の議事録を同本部の事務局である原子力保安院が作成していなかった問題は、たとえば枝野幸男経済産業相の2012年1月24日発言（同年1月25日、asahi.com ニュース）があり、それらの一連の経緯について、^{はたけもとあき} 梶基晃「議事録作成問題の経緯と現状—東日本大震災・原発事故対応会議から閣議への展開—」（参議院事務局編『立法と調査』No.333、参議院ホームページ、2012年10月、所収）参照。ほかには日米核持ち込み問題密約文書の有無問題がある。

- (26) アーカイブズの基本的意義としての“累積的痕跡の保護”については、註3、拙著、第1章第3節3において言及した（p.45）。またアーカイブズと民主主義の関係では、その註(13)で言及した（p.51以下）。アーカイブズ制度がこのところ重要視されてきたとしても、アーカイブズ自体は依然として社会的にも行政内部でも中心的な存在とは言えない。むしろアーカイブズには権力や社会の大勢から距離を置いて時代を見る眼を持つ位置に居ることが健全であるのかも知れな

い。アーカイブズがあって民主主義が機能することを期待したいが、民主主義的と思われない国家にあってもアーカイブズは存在する。それゆえアーカイブズがただ存在するだけで、ただちに民主主義の砦になるわけではないであろう。アーカイブズを民主的に機能させることができるのは、ほかならぬ民主的な社会、民主的な行政である。

- (27) 筆者は、註 20「最近文書館事情 一札幌市公文書館とそれに続くものは？」において自治体の公文書管理条例の制定を促した。ただ公文書管理法を準則とするような条例についての懸念は、全史料協調査研究委員会に投稿した下記のブログで詳述した。

「公文書館機能普及セミナー 2013 in 北海道「自治体アーカイブズのすすめ～仕組みづくりのための理論と事例～」(2013.8.26 於札幌)に出席して／「公文書管理法を地方へ」と言うとき～良法も諸刃の剣になることがある～」

<http://jsairesearch.wordpress.com/2013/09/17>

(2013年12月19日最終稿提出)