

# 札幌市公文書館のめざすもの

(平成二十三年 第三十七回全史料協全国(群馬)大会 講演録)

竹内 啓

ただいまご紹介いただきました札幌市文化資料室の竹内です。

昨年の京都大会の「アーカイブズ入門」で鈴江英一先生が札幌市の公文書館はいつでもできるんじゃないかとどこかしらにお話しされていましたが、その思いはその時会場にいた私も全く同じでした。

今日、この場で私が

報告できるのも、六月に「札幌市公文書館整備計画」がオーソライズされたからであり、現在、私たちは平成二十五年七月の開館に向けて開設準備を進めているところです。

今年は、七月に沖繩で開かれました「公文

書館普及セミナー」でも同じような話をしましたが、その後三カ月間、全く手直しをしないのではあまりにも失礼なので、統計数字の入れ替えや新しい問題に多少差し替えるなどの変更はしています。

沖繩で私の話を聞かれた方も僅かではありますが内容が違いますので、どうぞご容赦いただきたいと思えます。

本日はテキストでいえば五―五二頁のことをお話ししますが、追加配布されたパワーポイント資料の方がよりわかりやすいと思えますので、そちらを合わせてご覧ください。なお、追加資料の提出後に何点か誤りを発見しましたので、そちらの方は話の中で随時訂正させていただきます。

最初に、地方公文書館の現状についての私の考え方です。これはもちろん一般的な傾向についてのべたもので、全ての公文書館にあてはまるものではありませんが、現在、おしなべて地方公文書館の公文書館機能は脆弱であると言えるように思います。

第37回全史料協 全国(群馬)大会  
全体会Ⅱ 報告①

「札幌市公文書館のめざすもの」

札幌市文化資料室 竹内 啓

## 1) 地方公文書館の現状

③

- 地方公文書館の公文書館機能はいまだ脆弱である
  - 所蔵資料における公文書の比率・公文書の移管数・公開率
- 歴史資料館のコンセプトを払拭できない館が多い
  - 古文書所蔵率・古文書講座の開催・研究紀要の主要論文
- 公文書館予算・定数などインフラ環境の増強が急務
  - 公文書館の予算・定数は据え置きか削減の傾向にある

この公文書館機能の実態をストレートに表しているのが、公文書館における公文書の所蔵率、年間の移管簿冊件数、移管済み文書の公開率などの実績ですが、これらの数字は全国公文書館長会議で配られる「関係資料集」をバックデータとしています。

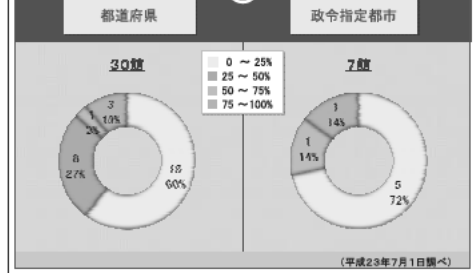
このあとに出てきますグラフなどで特に断り書きのないものは、関係資料集から導き出していると考えてください。もちろん一部には聞き取り調査などで補強している資料もあります。

まず、公文書の所蔵率ですが、これはそれぞれの公文書館がオープンするまでの沿革によって大きく左右されるものであると考えられます。母体となる施設が歴史資料館であれば、当然公文書はゼロからのスタートに近いものとなり、古文書を逆転するまでには相当の年月がかかります。

## 公文書の所蔵率

各公文書館の所蔵文書中  
公文書が占める割合

③



現に国立公文書館は四十年かかってようやく公文書六割、古文書四割の比率にまでなり、昨年の春に初めて公文書の閲覧率が古書・古文書を上回ったということです。

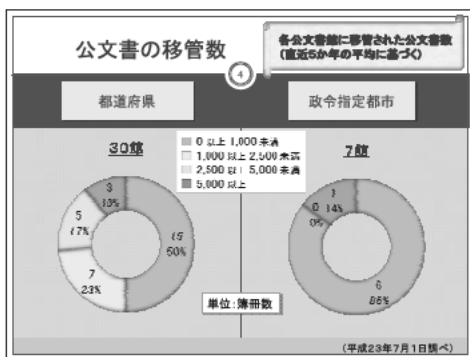
上のグラフを見ておわかりのように、都道府県では六〇割にあたる一八館で四分の一以下の比率となっています。政令指定都市では、これが七二割にまで跳ね上がります。逆に、全体の四分の三以上が公文書であるところは都道府県で一割の三館、政令市では一館のみです。

地方の公文書館としては毎年着実に移管公文書の数を増やしていく以外、劇的に所蔵率をアップさせるような方法は見当たりません。

ただ、中曽根元首相関係の所蔵文書が寄贈されるとかそういった思わぬ特需効果が起こることが絶対にならないとも言えません。首（くび）長経験者ほかトップマネジメン

トの個人文書の寄贈についても根気強く働きかけていくことが必要なことではないかと考えます。

もちろんそういった文書を公文書に含めるといふ前提でのお話ですが。



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

グラフからわかることは、都道府県では

うど半数の公文書館が、年間に一〇〇〇簿冊以下しか公文書を受け入れていない、これが政令指定都市になりますと、実に八六割の公文書館が一〇〇〇簿冊以下にとどまっています。

反対に、年間五〇〇〇簿冊以上の移管を実施している公

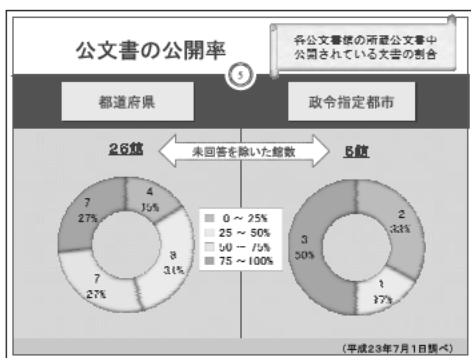
文書館は、都道府県では全体の二割である三館、政令市では七館中、一館のみとなっています。

次に公文書の公開率についてですが、こちらも都道府県・政令指定都市ともに約半数の公文書館において公開率は五〇割を下回っています。

通常、移管公文書は一年以内に簿冊目録に登録し、公開できるようになることが目安と考えられていますので、なかなか目標どおりに事務処理が進んでいないという全国の実態がわかります。

それから、グラフが

どれも都道府県と政令指定都市ばかりで、その他の市区町村の状況はどうなのだと思いますが、これらのグラフは当初、予算や定数要求の参考資料として作った経緯からこうした調査対象に限定していることをご理解いただきたいと思います。ちな



みに札幌市は現在、人口が一九二万人を超え、都道府県に置き換えても二二位くらいに相当しています。

さて、二つ目の歴史資料館のコンセプトから離れられないというのは、特に自治体史編さん室からの移行型に顕著な特徴です。

実は、札幌市文化資料室もその例に漏れませんでした。今回、公文書館基本構想の段階でこのコンセプトとは決別いたしました。

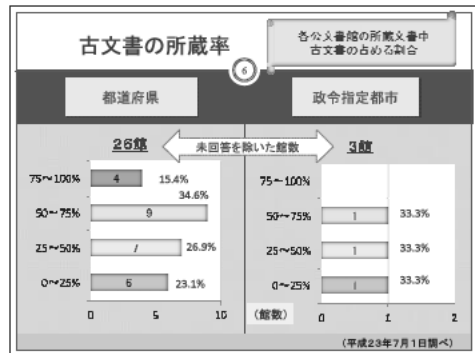
私たちの研究紀要には古文書を主要な基礎資料とした研究論文などは載せていません。

もちろん、札幌に古文書が少ないという個別の事情も全く無関係とはいえませんが。

続いて古文書の所蔵率ですが、こちらはさきほどの公文書所蔵率のまさに裏返しのような話ですから、繰り返しては申し上げます。

ただ、古書・古文書が地方公文書館の目玉の文書だった時代が長く続いてきたということは、このグラフ分布からも読み取れるように思われます。

次頁のグラフ古文書講座は札幌市文化資料室でも開催し



の間でどちらのマーケットに最終的に軍配が上がるのかわかりません。

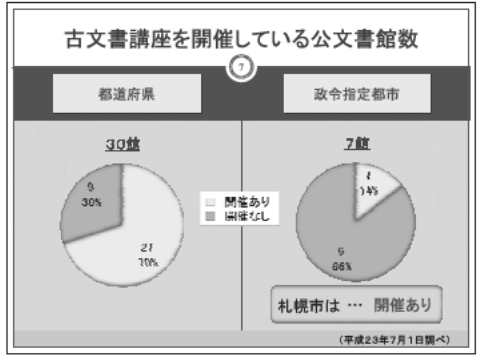
これからの広報や宣伝活動にもよりますが、将来的により幅広い年代層を顧客として安定的に獲得できそうなのはアーカイブズ入門講座の方であるような気が個人的にはしています。

古文書講座は圧倒的に高齢者の方の参加が多いからです。

三つ目の公文書館の予算や定数ですが、本来なら新法の施行で追い風ムードのこの時期に、むしろ横ばいか削減さ

ていますし、根強いファンが多くいることもまた事実です。私たちのところでも受講者はいつも抽選になります。

今後、外国語を学ぶのと同じような感覚で古文書講座を受講する人と近年公文書館での開催が次第に増えつつあるアーカイブズ入門講座のような受講者と



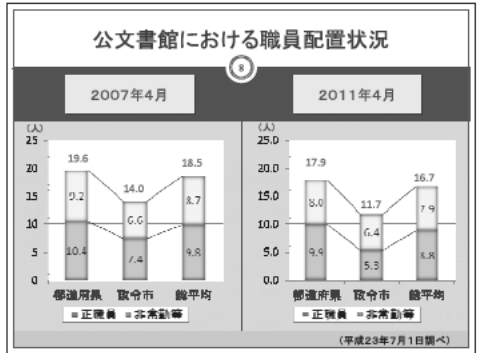
れている傾向すら見られます。

最大の理由は予算・定数の査定部局が公文書館の重要性についてまだまだ理解不足であるという点に尽きるのではないかと思います。が、嘆いてばかりもいられません。

下のグラフですが、以前に論文作成のため調べました二〇〇七年と直近二〇一一年のデータを比較することによって、全国的に公文書館の職員数がじわじわ減らされてきていることがわかりました。

三七施設の平均職員数が二・七人となっていますので、四年前からみますと、結果として一・八人も減少しています。ただ一年前の二〇一〇年から見ますと、〇・一人増とほんの少しですが、増加しています。この点が僅かながら救いであるといえます。

四年前との比較はこのグラフにより各自で分析していた



大きくとして、今回資料には載せていない対前年比で気づいた特徴を一点だけお話しします。都道府県の平均では、この一年間で、総職員数としては〇・二人増、正職員が〇・三人増、非常勤職員が〇・一人減です。

政令指定都市の平均では、総職員数として三人減です。は〇・二人減、正職員が〇・二人増で、非常勤職員が〇・

いずれの場合にも、非常勤職員から正職員に僅かながら置き替わってきていることがいえるかと思えます。

さて、公文書管理法が施行されてまず何か変わったかといいますが、最近一年半ほどの間に新しく四つの公文書館が誕生しました。これは、国立公文書館の調べによります。

今回はお出ししていませんが、これまで、①公文書館法

## 2) 公文書管理法制定に伴うインパクト

①

- 公文書館の開設や公文書管理体制の見直しが進む
  - 公文書館法(パブル景気)、行政機関情報公開法に次ぐ第3の潮流
- 公文書管理条例の制定へ動き出す自治体の増加
  - 一方で自治体法務の地盤沈下(消滅化傾向)も囁かれている
- 電子文書対応や文書管理システムの整備が加速化
  - 自治体クラウドや電子自治体の開発・構築なども急浮上

の制定(昭和六十二年)とその前後約四年のバブル期が第一の波、②行政機関情報公開法の制定(平成十一年)が第二の波、そして今回の③公文書管理法の制定が第三の波なのです。統計的にも公文書館の開設はこの波のある時期にある程度集中しています。

また、公文書館の新設まではいかないけれども、従来の公文書管理体制を見直そうという自治体も増えてきています。

下の分布図については一応、最新のデータに基づいていません。

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

一方で、とくどき事前の開設準備情報などほとんどなかつ

## 公文書館の分布

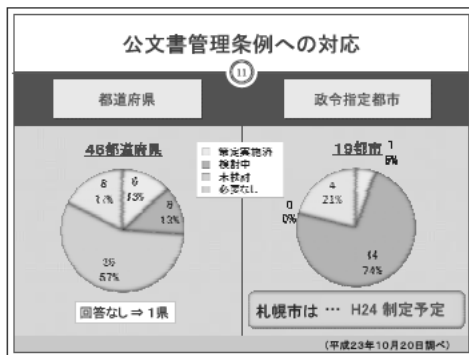


たにもかかわらず、ある朝、急に開設していたというニュースを耳にすることもあります。札幌市がようやくこの分布図の中に入ることができて、私としては少しほっとしているところですよ。

二つ目として、公文書管理条例の制定に動

き出す自治体が明らかに増えていきます。ただ、昨日「日経グローバル」が特集を組んだように「自治体法務の弱体化」について言われ始めてきています。何も条例まで作らなくてもこれまでの規則や要綱で対応は十分可能なのではないかという消極論です。

地方分権に伴う国からの業務移管や住民訴訟の増加などで、今後自治体法務が多忙を極めるといった予測もある種の心理的ブレーキとして働いているのかもしれない。地方のニーズにこたえるため、攻めの姿勢をとろうという自治体はむしろ少数派のようです。



した結果です。

ただ私の方で、この十月十四日に公文書管理条例を公布した鳥取県を、検討中から策定実施済の方に勝手に移したことをお断りしておきます。

また、政令指定都市の方は八月に岡山市で開かれた「大都市文書事務主管者会議」の情報交換資料より作成したものです。

お気づきかもしれませんが、政令市で検討中という比率が、都道府県に比べてはるかに多いのは設問の仕方も影響

この特集は、『日経

グローバル』No.一六五  
に出ています。

上に挙げたのは、都道府県と政令指定都市の公文書管理条例への対応状況です。

左のグラフは広島県の文書主管課が今年の四月から五月にかけて全国四十七都道府県にアンケート調査を実施

しているようです。

また現在、政令市の中で公文書館を開設している自治体が比較的少なく、そのためにこうした管理条例の制定の方にかなり鋭敏になっているということも考えられます。

三つ目の電子文書への対応や文書管理システムの整備が加速するというのは、例えば東日本大震災により自治体クラウドが一躍脚光を浴びたように、これからはポーンデジタルばかりでなく、紙文書の電子化や文書管理システムによる文書のバックアップ体制が不可欠であると考える自治

体が増えてきているからです。

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

続いて、札幌市公文

### 3) 札幌市公文書館の開設準備状況

- 基本構想・整備計画を経て、開設準備が加速
  - 2年後の開設に向けて建物・定数・予算の検討が具体化
- 公文書管理条例・館設置条例の策定が進行
  - 公文書館の運営上、拠り所となる規程の整備が本格化
- 専門研修参加等で職員のスキルアップ図る
  - 専門性確保により非常勤職員の長期継続雇用を目指す

旧公文書館専門職員養成課程修了者数(累計4名以上の館のみ)					
公文書館名	計	平成23年度		累積	
		受講者	修了者	修了者	累計
公文書館	1	1	3	3名:市内へ文書館 ①②③	25
外務省外交史料館	4	3	1	1名:東京大学へ ④	75
防衛省防衛研究所防衛史料	11	3	8	2名:市内へ文書館 ①②③ 6名:滋賀 ④⑤⑥⑦⑧⑨⑩⑪	77
茨城県立中央図書館	10	5	5	4名:水戸市へ文書館 ①②③④ 1名:岩手 ⑤	50
埼玉県立文書館	10	6	4	3名:さいたま市立中央図書館へ文書館 1名:福岡 ① 1名:福岡 ② 1名:福岡 ③	63
神奈川県立公文書館	10	3	7	6名:神奈川県庁へ文書館 1名:岩手 ① 1名:岩手 ② 1名:岩手 ③ 1名:岩手 ④ 1名:岩手 ⑤ 1名:岩手 ⑥	30
兵庫県立文書館	5	4	1	1名:兵庫県庁へ文書館 1名:兵庫 ① 1名:兵庫 ②	303
沖縄県立文書館	3	7	2	1名:国立国会図書館へ 1名:兵庫 ① 1名:兵庫 ②	78
札幌市文化芸術局	4	3	1	1名:道庁 ①	75

13 (平成23年7月1日現在)

書館の開設準備状況についてお話ししますが、平成二十一年の基本構想の策定、本年六月の整備計画の決定により、平成二十五年七月に開館する予定となりました。

現在、建物の改修工事や開館時の人員・備品購入などの予算要求を行っているところですので。

るからです。

上の表は国立公文書館で行われる一カ月の長期研修の修了者動向です。

この研修は公文書館法に規定する専門職員の養成を想定した最もスタンダードな研修とされています。今年から研修の名称を、これまでの専門職員養成課程からアーカイブズ研修Ⅲに変えています。

札幌市も四年連続で修了者を出していますが、今年ついに途切れてしまいました。

札幌市公文書館がめざすもの、早くも本報告のテーマが出てきてしまいました。ここに挙げる三点は本市の基本構想の中でも公文書館の設置意義として

#### 4) 札幌市公文書館のめざすもの

14

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



掲げたものです。

市民自治推進の拠点施設に公文書館を位置付けることは、ある意味ではわかりやすいともいえます。

本市の場合、既に「札幌市自治基本条例」というものがあり、その具体化と実効性の担保のために公文書館の果たす役割は大きいと考えられます。

効率的で公正かつ透明性の高い行政運営の確保とは、地方自治体として当然のことでもありますが、衆参両院で公文書管理法の附帯決議とされた「公文書管理は究極の行政改革」という一文をただの空文としないためにも、公文書館がこの視点を常に保っていく必要があります。

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

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

下の表は札幌市文化資料室のあゆみをこの七、八年に限ってまとめました。

実施年月	内 容
平成16年 4月	『歴史的公文書等の保存・活用に関する基礎調査結果報告書』作成
平成18年 4月	札幌市資料館から現在の旧豊水小複合施設へ移転オープン
平成18年 7月	保存期間満了文書の文化資料室への引継ぎがシステム化される
平成19年 4月	機構改革により教育委員会生涯学習部から総務局行政部へ移管
平成20年 10月	第1回札幌市公文書館基本構想検討委員会開催
平成21年 3月	『札幌市文化資料室研究紀要』創刊
平成21年 4月	文化資料室の事務分掌に「公文書の調査・移管・保存」が追加される
平成21年 11月	『札幌市公文書館基本構想』策定
平成22年 8月	文化資料室所蔵写真資料をホームページで公開開始
平成23年 6月	『札幌市公文書館整備計画』策定

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

例えば、自治体史の編さんが完結してそれまでの二十七年間の組織目標がなくなるといふ前に、新たに公文書館を開設しようという新しい目標が生まれ、刊行物を途絶えさせないように研究紀要を創刊しようという新しい選択肢が生まれました。

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

これをただのお荷物と考えると結果はマイ

ナスにしか働きませんが、デジタルアーカイブシステムの開始に結びつけることによって、公文書館の新しいシステム設計構想が大きく膨らんだのです。

公文書管理法の時代とは、いわばアーカイブズ新時代で

5)アーカイブズ新時代の地方公文書館

16

- 行政運営の活動記録を適切に選別・保存・開示
  - 科学的合理性をもった評価選別の実施
- 住民の生命・財産を守る公文書の保存
  - 災害などのリスクマネジメントも視野に
- 歴史・文化の継承と地域のアイデンティティ確立
  - コミュニティの基盤となる貴重資料の継承
- 市民性形成と自治体ガバナンスの向上に寄与
  - 市民が担う公文書(データ)によるチェック機能
- 組織の自己改革など行政改革の有力な羅針盤
  - 内部の意識改革と行政課題の発掘につながる

す。そこでは地方公文書館はいつたいどのよ  
うな方向性を持つべき  
なのでしょうか？

一つ目は、行政運営  
の活動記録を適切に評  
価選別し、保存管理し、  
公開していくという当

文書館機能のいわばバロメーターなのですが、そのためには科学的合理性をもった評価選別の実施を目指していかなくてはならないと考えます。

二つ目は、住民の生命、財産を守る公文書をしっかりと

保存していく姿勢です。東日本大震災などであらためて問  
いかけられたリスクマネジメントへの配慮もこれからは欠  
かせません。

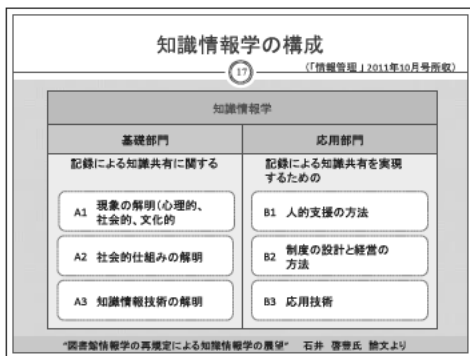
三つ目は、歴史・文化の継承と地域のアイデンティティ  
の確立に寄与していくという姿勢です。公文書館にはコミュ  
ニティの基盤ともいえるべき貴重な資料が保管され、これを  
後世に確実に継承しなければなりません。

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

五つ目は、組織の自己改革など行政改革の有力な羅針盤  
として公文書館が働かねばならないということです。真に  
価値のある公文書とは内部の意識改革と行政課題の発掘に  
つながる役割を果たしていくとも考えられます。

私は『情報管理』十月号に掲載されたある論文から新し  
い視点をもらいました。それは「知識情報学」という高み  
を目指す考え方であり、これは図書館よりもむしろアーカ

イブズの方がより実現性が高い領域のように思われました。



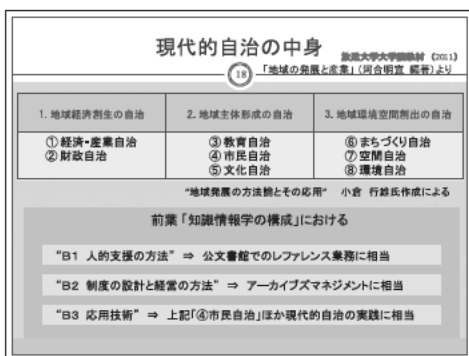
この論文は、図書館情報学の本質的なあり方を検討し、その発展的な方向性を明らかにする目的で書かれたものですが、図書館情報学の上位の学問体系としての「知識情報学」は、アーカイブズ学の発展型としても捉える事ができると考えたものです。

そして、その知識情報学の応用例として、①人的支援の方法は、公文書館でのレファレンス業務、②制度設計と経営方法は、アーカイブズマネジメント、③応用技術として「これは単なる一例に過ぎませんが、「現代的自治の実践」にそれぞれ相当しているように思われます。また、これは違う著書からの引用ですが、現代的自治とは、何も市民自治ばかりではなく、産業自治、財政自治と

教育自治、ちなみにこの三つは石橋湛山が提唱した用語と  
いうことですが、他にも経済自治、文化自治、環境自治な  
どの現代的自治があるそうです。

こうした自治を作り上げていくのも、ここでいう知識情報学の役目であり、そのリンクは公文書館の中に横たわっているとも考えられます。

最後に、私のあとの報告②への導入として、全史料協調査・研究会が昨年の京都大会で提案した「自己点検と評価指標」についても触れてみたいと思います。



私は、自己点検と評価指標は、公文書館機能の充実という目標を達成するには最良の指針になると思います。

ミニマムモデルとゴールドモデルを実際に現在の札幌市

## 6) 札幌市公文書館の現在と開設後

19

- 自己点検と評価指標は目標達成の最良指針
  - ミニマムモデルとゴールドモデルによる自己点検
- 札幌市の現状と公文書館開設後を予測対比
  - 制度設計と先進的な方向性により全方位に拡大
- 再び、札幌市公文書館のめざすもの
  - 公文書館機能の充実、レーダーチャートの完全化

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

ミニマムモデルはゴールドモデルに比べて、ハードルは低いですが、現状の文化資料室はそ

文化資料室と二年後にオープンする札幌市公文書館の予測像として当てはめて、これを比較してみました。

すると、現在の数値はかなり低いところに低迷していますが、これから二年間で実現する予定の制度設計と先進的な方向性の選択により、開館時には前方位に拡大発展していくことが予測できました。

れでもまだ達成している項目は一つだけです。

これが公文書館の開館時には、多少辛めに採点しても全項目で概ね達成となる予想が立つのです。

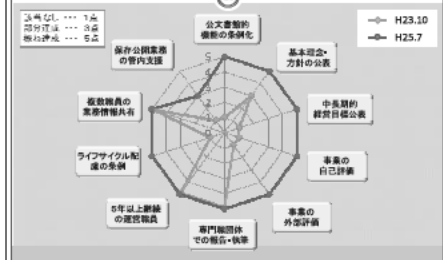
ゴールドモデルは項目数が多いため、三つに分割しました。①基本事項と②保存・管理と③公開及び調査研究です。

基本事項では、公文書館開設時にも保存公開業務の管内支援について十分な見通しが持てないため、部分達成としました。

なお、この項目は本来都道府県限定項目ですが、政令指定都市も例えば札

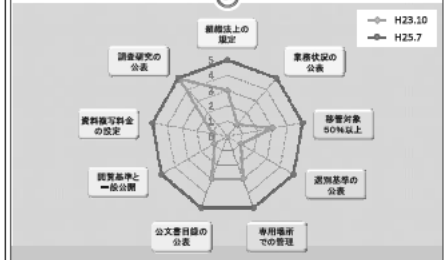
ゴールドモデル【1 基本事項】

21



ミニマムモデル

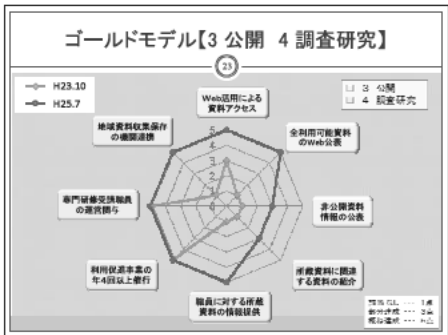
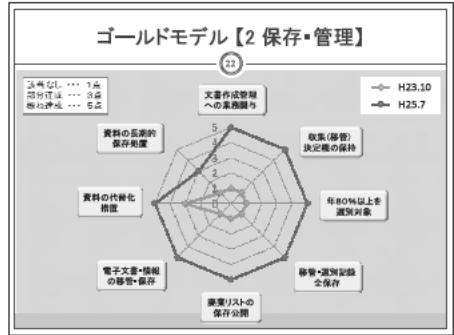
20



幌市は一〇の行政区を有しているため、これをそのままあてはめてみたものです。

保存・管理では、資料の長期的保存処置について、開設時においてもやはり十分な自信が持てないため、部分達成としました。

公開と調査研究は項目数の便宜上から重ねていますが、こちらは公開面での非公開情報の公表と調査研究面での所蔵資料に関連する資料の紹介について、それぞれ完全達成の見通しがついているため、部分達成としました。



ミニマムモデル、ゴールドモデルは非常によく考えられていて、これらの諸項目が円形に近づけば近づくほど公文書館機能は充実の度を加えていくといえます。

僅か二年で劇的なビフォー・アフターができると思うするのは、既に札幌市が公文書館と公文書管理条例の二枚の切り札を持つ意思決定をしているからです。

逆に言えば、他の自治体でも短期間に公文書館機能を充実させることは可能であるといえるわけです。

もし、札幌市公文書館の開設時に私のリーダーチャート予測が目標倒れに終わったときには、あの報告者はいい加減な奴だったなと一笑に付していただければ幸いです。

それでは、私の拙い報告はこれで終わらせていただきます。  
ご清聴どうもありがとうございました。

24

全体会 II 報告①

「札幌市公文書館のめざすもの」

ご静聴ありがとうございました。

—終—

(札幌市総務局行政部文化資料室資料担当係長)

【注】本講演録は、平成二十三年一月二十八日に群馬県高崎市にて行われた第三七回全史料協全国大会全体会Ⅱで報告した内容の講演ノートである。



講演風景



質疑風景