

公文書館基本構想検討委員会市民利用会議 委員からの提言

## 公文書館基本構想によせて ―利用者からの希望―

林 恒子

はじめに

若かった頃、大学の日本史学科には古文書講読があるし、和紙の保存性がよいから日本の文書保存は敗戦時の一時期を除けば優れているだろうと思っていた。しかし次第に日本の文書保存、特に公文書保存制度はアジアの国々からも追い越されつつあり、それが民主主義の成熟と連動していることを確認させられる事態である。年金、障害、外交密約問題などが関係文書廃棄のなかで起きていることから、いわゆる公文書管理法が制定され、札幌市の公文書館基本構想が策定された現在、法制定前後の論議を紹介して体験をふまえた資料利用者の希望を述べてみたい。

### 公文書管理法と歴史学

国立公文書館発行の『アーカイブズ 三七号』<sup>1)</sup>は「公文書等の管理に関する法律」特集号である。そこで中野目徹氏の「公文書管理法と歴史学研究」<sup>2)</sup>は、日本歴史学協会

など歴史学界が、国立公文書館設置「勧告」(昭和三十五年)や公文書館法成立(昭和六十二年)に向けて一定の役割を果たしたのに対し、今回の立法化過程で歴史学界の関心は低く、担った役割は相対的に小さなものであったとされている。その理由として本法が、政府提案の法律として準備作業が事務的に進められ、国レベルの公文書等を主な対象としているため、前近代史専攻や地域史研究者などの広範な関心を巻き起こさなかったと推測されている。この指摘は私にとって大変印象深かった。市の公文書館に関する会議を傍聴して違和感を感じた理由が納得できたからである。北海道立文書館<sup>3)</sup>の設置については、北大史学会初め道内の歴史研究・教育関係一四五団体の要請などが提出され、大学学長から中学校教員をも含む設立懇話会も設置され、昭和六十年(一九八五)の開館に至った。

氏は日本歴史学協会などが有識者会議中間報告に意見書を提出し、歴史学研究会<sup>4)</sup>が「移管・廃棄権限や公開・非

公開判断を公文書館長に帰属させること、中間書庫の設置」を法案に盛り込むよう要望したが、本法にうたう「将来の国民への説明責任」を最終的に検証するのは歴史学以外にないとされている。この法によって「将来の歴史学の素材は残存の可能性を確実に高めた」ので、今後の政令制定やガイドライン策定作業の監視が必要だし、国立公文書館の体制強化、専門職員の養成・確保、中間書庫システムの導入がこの法制を機能させるポイントで、かつ今後の課題とされる。そして「電子媒体文書から歴史認識を構築せざるを得ない将来の歴史学」の姿をもう少し明確に想像したいとされている。

#### 公文書管理法と市民運動

瀬畑源<sup>4)</sup>氏は象徴天皇制を軸とする日本近現代史の研究者であるが、資料検索の体験から「市民のための公文書管理法制定を求めるネットワーク」<sup>5)</sup>のメンバーとして関わり、それらを自らのブログ<sup>6)</sup>に公開されてきた。そこから特に興味深いものを次に紹介してみる。

まず「公文書管理法修正案の解説」では、第一条に公文書等が「国民の共有財産」と定義を求めた結果、「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うるものである」と挿入さ

れたことで事実上「国民の知る権利」が保障された。行政法で「国民が主語である目的規定が入ったのは初めてではないか」ということである。第四条では行政機関に「法令の制定、会議の決定または了解、経緯」などの文書の作成を義務づけた。

次に「公文書管理法成立後の課題」は八回の連載であるが、まず第一回「政令事項」では、これから関連政令の原案提示に意見提出(パブリックコメント参加)するよう呼びかけている。特に安易な廃棄を防止するような保存期限・移管規定への注意である。

第二回「公文書管理法の実効性」は、「文書作成方法の共通化、そのための公務員の仕事の共通化・効率化、また年間百万を越した公文書の移管・廃棄判断にも公文書管理庁の設置が必要と説く。

第三回「国会の公文書」は、本法が内閣提案のため国会と裁判所の公文書移管に慎重だったので、法施行五年後の見直しまでに決定すべく、「議員立法活動に関する文書は公文書か、大臣の政務秘書官の文書は公文書か」と疑問を出し、過去の首相・大臣在任時の記録は公文書として扱うよう提起している(先日の佐藤栄作元首相の密約文書の発見報道、実はかつて外務省が引取りを拒否したとの遺族談話に対し、ブログでさっそく、首相経験者の書類は総て公文書扱いにすべき

ことを強調されている)。

第四回と第五回「国立公文書館等の規則の共通化」は、外務省の外交史料館と宮内庁の書陵部といういわば自前の公文書館も国立公文書館と規則が共通化されることを説明する。体験をふまえて宮内庁書陵部の開示手続き期間の短縮や非開示理由の明確化、外交史料館にも「情報の劣化」個人情報は時間がたてば損害を与える可能性が減少する」概念に基づく非開示期間の短縮を期待する。さらに文書類型による全面開示や、個人情報公開に対する異議申し立て手続き、啓発活動も提起している。

第六回「国立大学法人の文書移管」は、北大を初め「年史編纂」事業を引き継いだ設立経過の多い大学アーカイブズが、現用文書を移管して行政の効率化や大学広報活動などに有用な存在へと発展するチャンスと説く。

第七回「地方公文書館設立運動の推進」は、自治体財政厳しい中でも行政の効率化や有用性を掲げ、まず廃校舎でも利用して作り人員配置を確保するよう、地方の学会・研究会や市民ネットと協力することを説く。

第八回「歴史的素養と行政学的素養」は、文書管理の専門職確保にまず重要なことは現代史教育と行政法の理解であるという。特に個人情報に関わって本来隠さなくても良いものが非開示にされるとき、行政法の知識は不可欠で

あると強調される。

#### 道庁から北大まで

昨年夏、ある研究会の現地見学「道都札幌の歴史を歩く」コース案内を手伝った。大会報告集<sup>(7)</sup>には、「テーマはへ先住民の足跡を訪ねる」となっているのに、見学先は道庁赤レンガと北大キャンパスだけ？」と疑問を持つが、次第に納得した参加者の感想が記されている。途中の偕楽園には初め開拓使の勸業施設が設置され、先住民アイヌの琴似又一が居住したこともあった。北大構内は石狩低地帯の扇状地で、擦文文化を中心に多くの遺跡が残り、医学部敷地にはアイヌ納骨堂もある。このコースを企画したチーフガイドの滝沢正氏は、アイヌ民族共有財産裁判の際、道庁が多くの資料を有しながらその開示を実現させるのに苦労したことを記録されている。

この見学コースの案内冊子に、赤れんが庁舎の手本である開拓使本庁舎の図版も載せた。いかにも人跡疎な開拓地の植民地政庁の趣がある。この図版について、文書館設立懇話会委員でもあった故遠藤明久氏は開館三周年記念の講演テーマとされた。内容は『新撰北海道史 第三卷』所収ホルトの鉛筆書き原画などを道庁所蔵の簿書で検索追究し、庁舎の設計者を確定された経緯である。

道立文書館には、開拓使簿書を初め『新北海道史』編纂にも利用された貴重な資料が所蔵されている。財政緊迫のため機構・業務が縮小されたことは実に残念であるが、長年要望された土・日開館のうちようやく土曜の全日開放が平成十七年(二〇〇五)から実現した。

#### 資料保存の担い手とは

札幌市に関わる資料で残念な思いをしたことは一度ならずある。

昭和五十五年(一九八〇)前後に札幌空襲<sup>(9)</sup>を調べたとき、飛行場に近い烈々布小学校(現栄小)の学校日誌には昭和二十年(一九四五)の分が欠けており、丘珠小学校では移転のため古い時代のものがなくなっていた。また白石小学校の学校日誌で警報発令時刻を確認したが、後日訪問すると改築のとき古い学校日誌は処分されていた。改築や統合時の学校資料、合併時の自治体史料の廃棄を防ぐ対策は実に重要である。

平成十一年(一九九九)に札幌市社会福祉総合センター情報資料センター(大通西一九丁目)から、『青鞥』復刻版や『北の女性史』など女性関係図書約二千冊が流出、実は「廃棄後他市図書館に寄贈」された。札幌市婦人文化センター(当時女性センター)建設後約十年、隣接地に新築の社会福祉

総合センターと廊下でつなぎ、情報資料センターは統合運営されることになった。実際は総合センターの運営にあたる社会福祉協議会に女性問題に対する認識が乏しく、「刊行後十年以上経過し福祉的価値が失われたもの」など一方的な判断で処置したのである。

一年後実態を知った利用者団体の強い抗議に、市議会予算特別委員会で市の監督責任者は遺憾の意を表明、再購入・コピーなどで回復がなされた。平成十六年(二〇〇四)、社会福祉協議会と利用者団体は「女性関連図書資料原状回復作業完了確認書」を取り交わした。前年新築の男女共同参画センター情報資料センターには、この原状回復図書資料を含む女性関連図書約一万冊が移管、利用されている。

管理に関する明文規定がなかったということではこのような市民の学習権の侵害、税の費消がおこることにはショックを受けたし、回復措置要求をどのような手続きで行うべきか苦労したが、新たな札幌市公文書館条例制定には教訓としたものである。

平成十九年(二〇〇七)の市議会は、月寒に残る「旧北部軍防空指揮所保存要請」の市民団体陳情を経費負担に耐えないと否決、この戦争遺跡は同年度末に解体された。せめて解体時の調査記録を作成することが議会で約束され、一年余でDVDと調査報告書<sup>(10)</sup>、模型が完成した。

実は月寒地区町内会連合会が平成十四年(二〇〇二)、長く自衛隊の使用していた同施設の保存をめざし、市教委を通じて文化庁の近代遺跡詳細調査(軍事関係)対象に追加申請していた。しかし市は、回答が来ないので問い合わせることなく、防衛庁から財務局へ移管時に同施設の利用希望の照会を受けても、この申請を補強する独自調査を試みることなく返上したと聞く。前記申請が公文書として庁内で認識を共有できなかったのか疑問をもつ。

これから

ヨーロッパ屈指の規模と歴史を誇るケルン市立歴史文書館が平成二十一年(二〇〇九)三月、隣接する建物とともに一瞬にして倒壊、瓦礫の山と化した。六階建ての收藏庫を含む地上七階、地下一階の施設は昭和四十六年(一九七一)に新築されたが、十五世紀以来五百年にわたり文書保存の実績ある石造市庁舎の書庫を参考に作られ、各国の文書館に影響を与えたという。原因は究明中だが、数年前から建設中の地下鉄工事が関係するのは間違いないとある。近年、市当局や市民双方の関心が薄れていたのが背景にあったが、倒壊という深刻な事態に館員のみでなく市民、国外研究者からもさまざまな復興への努力が試みられている。日本でも阪神淡路大震災の体験から資料の保全をめざす

市民のネットワークができたことをこのたび知った。

先日、市内西区のある小学校六年生の戦争学習に、丘珠空襲の犠牲者遺族として岩波英子氏が招かれた。『新札幌市史 第四巻』の記事から出発して組み立てられた授業だったという。空襲の記録化から三十年たつて初めて市立学校から招かれたことには感慨を覚えた。これも契機に資料保存と活用、そのためには公文書館構想の実現に注目していきたい。

付記：女性アーカイブセンターと国立公文書館



写真1

二月八・九日に「女性情報アーキビスト入門講座」に参加した。埼玉県武蔵嵐山町らんざんのヌエック(国立女性教育会館)主催で、小川千代ちよ子氏の「女性アーカイブ概論」を初め、「アーカイブと著作権」「女性アーカイブの活用」「史料の保存・管理方法―紙資料、フィルム・写真」「女性アーカイブと目

録編成」の講義と、女性アーカイブセンターの見学だった。

同館の女性教育情報センター(初め図書室)は開館三年目から二階に設置されているが、アーカイブセンターは二年前から一階に展示室、三階に閲覧室・書庫を設けた。今回常設展示には主婦連(主婦連合会)<sup>(16)</sup>初代会長・奥むめおの戦前・戦後の活動を示すパネルや、旧制高等女学校生徒の学校提出の日記帳、戦後初期の婦人学級の学習記録などがあり、特設展示は「中国女文字」<sup>(17)</sup>であった。

三階の書庫では原資料保存の実情も紹介された。特に中性紙のシートに包み中性紙の箱に収める、一見何の変哲もない方法に見えるが、まずはこれが基本とのこと。主婦連



写真2

写真3

のデモの「大しやもじ」のプラカードも保存されている。これまでの特設展「女性の高等教育の黎明」「女性科学者の誕生」は、多くの大学の資料提供もあり盛況だった由。事前にユエックの「全国女性アーカイブ所在情報データベース」を検索し、平成二十年十一月実

施の所在調査では北海道からどんなものが集約されているか確かめてみた。「原則として一般に流通しない原資料(公文書、私文書、写真、映像、録音)などで女性に関わるもの」<sup>(18)</sup> おおむね明治期以降」と家計簿なども例示した調査の結果、北海道立図書館は「知里幸恵ノート」「北方地域終戦史カセットテープの女性関係」「一本」、北海道立文書館は開拓使時代の「孝子節婦人名調書」「開拓使派遣製糸伝習工女」、北海道文学館は「森田たま関連資料」、釧路市立釧路図書館は「原田康子自筆原稿」などを所蔵することがわかる。

講義で小川氏は「アーカイブは一般に、予算削減の最初のターゲットであり、予算増額の最後の候補」「女性アーカイブは特に維持保存が困難なジャンル」と強調されたが、募集定員を上回る八十人の参加者から、編纂後の女性史資料の保存を初め、紙資料とIT機器による保存の優劣など実務に関する質疑も活発な会合であった。

この講座の帰途、東京北の丸公園の国立公文書館で平成二十一年度常設展「昭和の公文書」<sup>(19)</sup>復興から高度成長へ」を見学し、昭和三十年の次官会議資料綴も閲覧してみた。原物の紙質や字体に予想以上の強烈な時代性を感じ、「環境庁設置法案想定問答集」(部外秘)など興味深かった。

(元札幌市公文書館基本構想検討委員会市民利用会議委員)

【注】

- (1) 二〇〇九年十月発行。第一七一回国会における質疑や、提言・意見書・講演・報道等も掲載されている。
- (2) 大庭幸生「北海道立文書館設立準備の現場から―背景、経過、課題について―」(『地方史研究』一九四号、一九八五年)。
- (3) 同会提出の「公文書等の管理に関する法律政府案に対する要望」(『歴史学研究』、No. 854、二〇〇九年)は、「公文書管理法についての陳情書」(『歴史学研究』、No. 850、二〇〇九年)に続くものである。
- (4) 氏の論文に「情報公開法を使いこなす―宮内庁における体験から」(『季刊戦争責任研究』第三八号、二〇〇二年)、「明仁皇太子の教育に関する一考察」(『情報公開法の不服審査』(『年報日本現代史』第九号、二〇〇四年)、「情報公開法と歴史研究―公文書管理問題を中心として」(『歴史学研究』No. 839、二〇〇八年)などがある。
- (5) 二〇〇九年三月三日、情報公開法制定や改善を求めてきた市民団体がよびかけて同月十七日に発足。「公文書は公共財、公文書等を広義に捉える」など「公文書市民ネット・一〇の提案」を提出したが、政府原案に多くの修正がされて法制定・公布をみたとして七月一日に解散した。「政府案検証―市民のための公文書管理」フォーラムを二回開催、日本計画学会、日弁連、記録管理学会、歴史学研究会、医療問題弁護団、栃木県芳

賀町総合情報館などの関係者の発言を得ている。

- 提案はこのネットのブログ <http://kobunsho.exblog.jp/>や、「戦争被害調査会法を実現する市民会議」事務局の『市民会議ニュース』(No. 137、二〇〇九年)にある。この市民会議は長年国会に「恒久平和調査局」設置(国会図書館法の一部改正)を要望し、二〇〇九年に四回目の審議未了となったこの法案の再提出を期待している。『市民会議ニュース』(No. 139)。
- (6) 「源清流清―瀬畑源ブログ」は <http://seebata.blog.so-net.ne.jp/>「公文書管理法修正案の解説」、「公文書管理法成立後の課題」のほか、東アジア近代史学会研究大会歴史資料シンポジウム報告レジュメ「公文書の公開の現状と問題点―利用者の立場からの問題提起」六月二十一日、ピープルズプランニングウェブサイト「あなたは公文書管理法を知っていますか―民主党政権と情報公開・公文書管理政策―」九月二十五日も読むことができる。
- (7) 林正敏「現地見学プレコース 道都札幌の歴史を歩く」(『歴史地理教育 歴教協第六一回北海道大会報告集』、二〇〇九年)。
- (8) 滝沢正「アイヌ民族共有財産裁判の経過」(『百年のチャランケ アイヌ民族共有財産裁判の記録』、二〇〇九年)。
- (9) 「開拓使庁舎から赤レンガ庁舎まで―文書館資料からの発見」(『北海道立文書館 研究紀要』第四号、一九八九年)。
- (10) 拙稿「札幌空襲の実態」(『札幌の歴史』第二号、一九八二年)、同「丘珠飛行場の六十年」(『札幌の歴史』第四九号、二



〇〇五年)。

(11) 札幌女性史研究会と札幌女性問題研究会。図書回復作業の一部は「札幌女性史研究会二十五年の歩み」(『女性史研究ほかいろいろ』創刊号、二〇〇三年)。

(12) DVDは北海道映像記録株式会社『旧北部軍司令部防空作戦室の記録』調査報告書は札幌市観光文化局文化財課『旧北部軍管区司令部防空作戦室 記録保存調査報告書』で、共に平成二十一年作成。

(13) 高津秀之「ケルン市立歴史文書館の倒壊について」(『歴史学研究』No. 856)、平松英人・井上周平「ドイツケルン市歴史文書館の倒壊とその後―復興への道筋と『市民アーカイブ』構想」(『歴史評論』十月号、二〇〇九年)。

(14) 一九七七年、文部省の付属機関として開館、一九九七年より英語表記の名称の頭文字を愛称とする。二〇〇一年より独立行政法人。ホームページは <http://www.nvec.jp/>、本講座の実施報告も掲載されている。

(15) 東京大学百年史編集室、国立公文書館勤務を経て、日本で唯一の米国アーキビストアカデミー公認アーキビスト資格を取得、国際資料研究所代表。

(16) 一九四八年に東京で結成された消費者運動団体。初めは物価の安定、やがて品質問題に力を入れた。奥会長は参議院議員を三期務めた。

(17) これは「女書(nushu)」と呼ばれ、湖南省の一部で女性だけに読み書きが伝承、ほとんど絶えようとしていたが一九九五年の北京女性会議で国外からも注目され「復活」が試みられているという。夜の情報交換会で研究の第一人者・遠藤織枝氏の講演があった。

(18) 一九四六年「日本国憲法公布原本」から一九七二年「沖縄の祖国復帰に際しての政府声明」まで二一のテーマで館所蔵の公文書と背景の説明パネルが展示された。国立公文書館のホームページ (<http://www.archives.go.jp/>) でも参照できる。

#### 【写真説明】

(写真1) 女性アーカイブセンター展示室。

(写真2) 「中国女文字」の書かれた扇子。遠藤織枝氏所蔵。

(写真3) 「大しやもじ」プラカードと、資料を保存する中性紙のシートや箱。(いずれも筆者撮影)