

公文書館基本構想の策定過程について

石川 芽衣

始めに

平成二十一年十一月、本市は、公文書館についての基本的な考え方となる「札幌市公文書館基本構想（以下、「構想」という）」を確定し、公表した。構想では、札幌市における公文書館の設置意義を「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」としている。

本市では、市民自治によるまちづくりを実現することを目的に、平成十九年四月に札幌市自治基本条例（以下、「自治基本条例」という）を施行した。その中で、まちづくりは、市民が主体であることを基本とし、市民の参加と、市と市民との情報共有により行うこととしている。

公文書館においても、公文書を公開することで市と市民は情報を共有し、市民がそれらの情報により、市政の検証を行うことで、市政へ参加することができるようになる。

よって構想では、公文書館を市民自治の実現を図る上で重要な役割を担う施設と位置付けたところである。
この構想の策定過程について、市民参加と情報共有の取組を中心に報告することとしたい。

第一 構想の検討体制

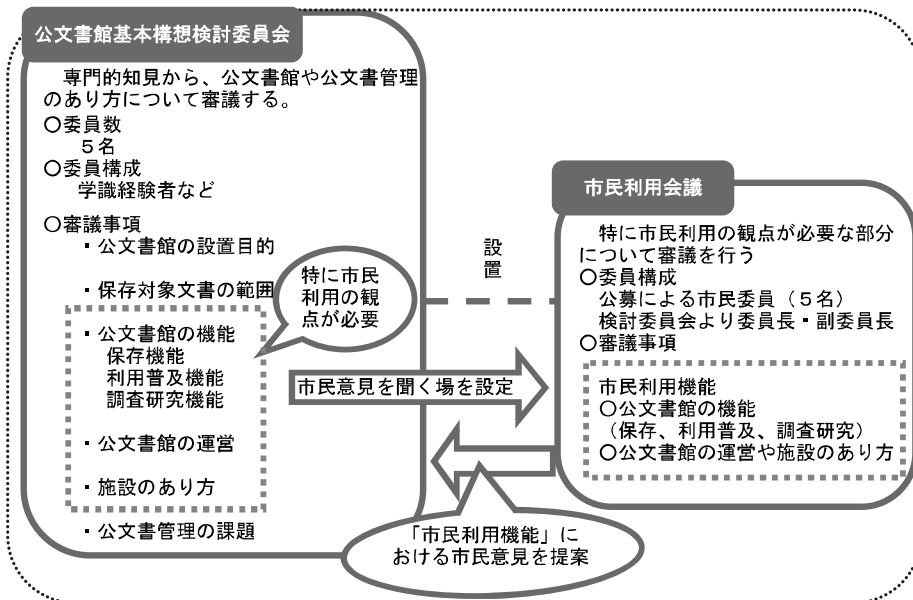
本市が、公文書館の具体的な検討に着手したのは平成十九年度からである。平成十九年度は有識者の講義による職員研修会や他都市調査を行い、平成二十年度から構想の策定作業を開始した。策定にあたって重要な視点としたのは、検討過程において、どのように市民の参加を進め、市民の意見を適切に反映するよう取り組むかということであった。

そこで、検討組織として行政内部だけではなく、第三者からの意見を反映することや、公文書館に関する専門的見

識が必要であることから、有識者で構成する検討委員会を設置することとした。さらに、検討過程において、より幅広い市民が参加できるよう、有識者だけではなく、公募による市民委員も検討委員会委員として選定することとした。これは、公文書館の利用者は市民であることや、平成二十年三月より検討が始まった国の「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」において、公文書は国民の共有財産との考え方が打ち出されたことから、市民の参加は必要不可欠なものと考えたためである。

なお、市民委員との活発な議論を期待し、検討委員会の組織の中に、市民委員で構成する「公文書館検討委員会市民利用会議（以下、「市民利用会議」という）」を設置する形とした。市民利用会議では、構想の中でも、市民利用の観点により求められる公文書の保存・利用普及・調査研究といった公文書館の各機能や、施設のあり方等を中心に検討することとし、その結果を検討委員会へ提言するような仕組みとした（図1参照）。

図1 公文書館基本構想検討委員会 検討体制



第二 公文書館基本構想検討委員会

一 検討委員会の設置

検討委員会を設置するにあたり、委員構成は、公文書館について専門知識を有する学識経験者のほか、公文書館の利用者となるであろうマスメディア分野、公文書の情報公開制度の観点から法曹・行政分野から選任することとした。選任した委員は、大濱徹也 国立公文書館特別参与、鈴江英一 前・北海道教育大学教授、白木沢旭児 北海道大学大学院文学研究科教授の三名、マスメディア分野から高橋孝一 北海道新聞社編集局札幌圏部長、法曹分野から丸尾正美 弁護士計五名である。また、後述する第一回会議において、検討委員会委員長に大濱氏、副委員長に鈴江氏を選任した。

二 検討委員会における審議

検討委員会は、平成二十年十月から平成二十一年五月まで計六回の会議を開催している。会議はすべて公開であり、会議後にも会議資料や議事録を、ホームページ上で公開していった。構想策定後の現在も、札幌市公文書館基本構想ホームページ (<http://www.city.sapporo.jp/somu/kobunsyokan/>) にて資料等を公開しており、審議経過を見ることができ、

ここでは、各回の審議事項と結果を簡単に報告する（検討経過一覧は表1のとおり）。

(一) 第一回会議（平成二十年十月二十八日）

議題「札幌市の公文書管理の現状と課題、公文書館の基本理念」

(ア) 公文書館の検討の前提となる、本市の公文書管理について、その仕組みや規程類、文書量のほか、抱えている課題等について事務局より説明した。

(イ) 公文書館の基本理念として、公文書館の定義や目的、札幌市における設置意義について検討を行った。この議論の中で、「公文書館の基本理念を、行政運営に資するもの、また、自治基本条例を実現する場とする」という方向性が出された。

(二) 第二回会議（同年十一月二十七日）

議題「保存対象文書、公文書館の機能（評価選別）」

(ア) 公文書館における保存対象文書について、対象機関や文書の範囲の検討を行い、公文書への円滑な移行を行うための課題として、永年区分を有期限化するといった文書保存期間の見直しがあげられた。

(イ) 評価選別の基本的な考え方について、他都市の評価選別基準例も参考としながら、検討を行った。その中で評価選別基準を具体化するには、公文書の実

表 1 札幌市公文書館基本構想検討委員会 検討経過

回	開催日	議題
1	H20. 10. 28	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 検討委員会の運営について ▪ 検討スケジュール ▪ 札幌市の公文書管理の現状と課題 ▪ 公文書館の基本理念について
2	H20. 11. 27	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 公文書館の保存対象文書について ▪ 公文書館の機能について（評価選別）
3	H20. 12. 9	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 公文書館の機能（利用普及、調査研究）について
4	H21. 1. 22	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 公文書館の設置・運営について ▪ 公文書管理制度について
	市民利用会議	
	H21. 1. 30	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 公文書館の基礎知識
	H21. 2. 9	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 公文書館の利用機能について
	H21. 3. 18	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 市民利用会議からの提言内容について
5	H21. 3. 24	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 市民利用会議からの提言について ▪ 公文書館基本構想への提言（案）について
6	H21. 5. 20	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 公文書館基本構想への提言（案）について
	H21. 6. 17	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 「札幌市公文書館基本構想への提言」を市に提出

態を把握して、その中で何を保存すべきか、という検討の積み重ねと、早い段階から作業を始めていくことが必要であるとの意見が出された。

(三) 第三回会議（同年十二月九日）

議題「公文書館の機能（利用普及、調査研究）」

(ア) 利用普及機能として、公文書の公開基準や決定の仕組みについて、また、相談・支援の取組や普及啓発の取組の考え方について検討を行った。特に、公開基準の設定については意見が多く交わされた。主なものとしては、現行の情報公開制度との整合性や個人情報保護を考慮した上で、原則公開とすべき、非公開範囲は所管部局の協議や審査機関の審議を経て決定する制度にしたほうがよい、といったものがある。

(イ) 調査研究機能の基本的な考え方について検討を行った。その中で、調査研究業務の範囲や活動例、それらの活動を通じた成果について、意見が出された。

(四) 第四回会議（平成二十一年一月二十二日）

議題「公文書館の設置・運営、公文書管理制度」

(ア) 公文書館の組織や職員体制、施設の立地場所や施設内容の考え方について検討を行った。立地場所や施設整備の検討にあたっては、適切な文書保存環境

の確保や将来の書庫の増設への配慮をするよう意見が出された。

(イ) 公文書館設置に向けた公文書管理の課題として、公文書管理条例の制定の必要性と職員の意識の向上の二点があげられた。条例の検討にあたっては、その目的のほか、公文書の移管や公文書館の関与について規定することが必要であるとの意見が出された。また、その他の課題として、中間書庫の機能についての意見が出された。

(五) 第五回会議（同年三月二十四日）

議題「市民利用会議からの提言、公文書館基本構想への提言（案）の検討」

後述する「市民利用会議からの提言」の報告を受け、構想の各論の基本的な考え方に盛り込んでいくことを確認した。また検討委員会の検討結果として、「公文書館基本構想への提言」としてまとめることとし、その構成内容や文案の検討を行った。

(六) 第六回会議（同年五月二十日）

議題「公文書館基本構想への提言（案）の検討」

公文書館基本構想への提言内容について、最終的な整理や検討を行い、成案とした。

(七) 「公文書館基本構想への提言」の提出（同年六月十七

日)

検討委員会委員長より、「公文書館基本構想への提言」を市長あてに提出した。また、報道機関に対して、同委員長、副委員長より提言内容を発表した。

三 市民利用会議

(一) 市民利用会議の設置

市民利用会議については、五名の公募による市民委員と、会議の進行役として検討委員会委員長・副委員長が座長・副座長としてメンバーになる形で構成した。活動期間は、検討委員会の検討スケジュールに併せ、平成二十一年一月から三月までに、計三回の会議を開催した。そのうち初回は、公文書館の基礎知識についての勉強会として位置付けている。

(二) 市民委員の応募・選考について

平成二十年十一月十日から十二月一日までの期間、広報誌への掲載や区役所・図書館等における応募用紙の配布等により、市民委員の公募を広く行った。応募方法は、応募用紙に付記している公文書や公文書館の簡単な説明を読み、公文書館についての考え方や、公文書の情報提供のあり方について、八〇〇字以内のレポートを作成してもらう方式とした。

二十二日間という短期間でもあり、応募者がいるのか、事務局として非常に不安であった。しかし、結果は、男性一人八名女性四名の計十二名、年齢層も三十代四名、四十代二名、五十代三名、六十代八名、七十代五名と幅広い層からの応募となった。

市民委員の選考は、本市総務局長、行政部長、検討委員会委員長で構成する選考委員会を開催し行った。レポート内容から参加意欲や建設的な思考・意見かといった着眼点で選定を行い、性別、年代等のバランス等も考慮しながら、五名の委員を選考した。

四 市民利用会議における審議

市民利用会議は、先に述べたとおり、市民利用の観点が求められる分野について、検討を行い、その結果を検討委員会へ提言することを活動の目的とした。検討経過については検討委員会と同様に、ホームページで公開しているが、各会議の内容について簡単に報告する。

(一) 第一回会議（一月三十日）「公文書館の基礎知識について」

第一回目会議では、公文書や公文書館とは何かというところの基礎知識についての勉強会として開催した。

市民の方により分かりやすいものをとということとで、「起

案」や「発送文書」など本市の公文書の種類や、公文書館の業務内容について、イメージ図や写真を使用した資料を使い、事務局から説明を行った。

(二) 第二回会議（二月九日）「利用機能について」

第二回会議では、主に公文書館の利用機能について、具体的に検討していくこととした。会議の議論がスムーズに進むよう、第二回目の会議までに以下の三項目に対する各自の意見をメモとして提出してもらったこととした。

(ア) 市民が公文書を利用するための取組を、より効果



第2回市民利用会議の様子

的に行うために必要なこと。

(イ) 文書の重要性や公文書館の役割を知るための取組と、それをより効果的に行うために必要なこと。

(ウ) 公文書館の施設のあり方や運営について、重要なこと。

これらの三項目についての意見は、会議の場で委員同士が共有できるよう、ホワイトボードにカードで貼り付けていった。また、カードを使って、それらの意見を類型化し、まとめていくよう取り組んだ。

(三) 第三回会議（三月十八日）「提言内容について」

第二回会議で出た意見を、検討委員会への提言の形にまとめることとした。第二回会議でまとめた意見に加え、土日の利用や学校教育との連携等、様々な意見が出され、それらの結果を「市民利用会議からの提言」として、取りまとめた。提言内容は次の通りである。

市民利用会議からの提言

一 公文書や公文書館を知ってもらうために

○ 公文書とはどのようなものか、その内容や意義について、また、公文書館とは何ができる施設なのか、その機能について広く市民やマスメディアへ知らせることが必

要です。

特に、私たちの暮らしに関わる施策がどのように決定されてきたのか、それらを知り、検証できる仕組みとして、公文書や公文書館があることを知らせることが重要です。

なお、札幌市にはすでに、市史編さん事業などで収集した資料など、札幌の歩みを知ることのできる貴重な財産があり、それらを公文書館で市民が利用できることを周知するのも効果的と考えます。

○周知の方法としては、広報誌への掲載やパンフレットの作成、講座・説明会、パネル展示の実施が必要です。また、それらの取組を、公文書館の日と関連づけて行ったり、公文書館が設置される前から、長い時間をかけて行うことも効果的と考えます。

○また、小・中・高校生の頃から、公文書と市民生活の関係をすることも、まちづくりや社会への関心を高めるうえで効果的であり、教材への活用など、学校教育に活用できるようにしていくことも重要です。さらに幅広い年代へ周知するために、生涯学習との連携も必要です。

二 公文書館をより利用しやすい施設にするために

○まず、どのような公文書が利用できるか、容易に公文書を探せる仕組みが必要です。

そのためには、公文書の情報を分かりやすく整理した目録を用意したうえで、それらの情報を容易に入手できるITを活用した検索機能が必要です。

○また、コンシェルジュ(案内役)を配置し、利用方法や機能などを案内したり、内容について相談ができるなど、相談体制が充実していることも必要です。

○より利用しやすいものになるよう、施設の運営等を審議するため、有識者や利用者等で構成する運営協議会の設置が求められます。

○さらに、関連する記録資料を保存している他の類縁施設(郷土資料館や市立図書館、道立文書館など)と情報共有が図られることにより、より利便性の高い公文書館になると考えます。そのためには、相互に情報を知る仕組みのほかに、連絡協議会のような組織によって連携することも望まれます。

三 施設のあり方など

○施設の立地等については、究極的には都心部が望まし

いですが、その位置や、新設か、廃校等既存施設の活用かは、経費との見合いの中で検討されるものと考えます。また、土日に利用できることが望まれます。

○また、施設がランドマークとして定着することにより、公文書館をより知ってもらい、利用しやすいものになっていくと考えます。

○なお、公文書館を利用するには、公文書が適切に保存されていることが大前提であり、公文書を管理する立場の職員が、公文書を適切に作成・保存することの重要性を認識することが必要です。

そのためには、新採用職員も含めた職員研修の充実や、職員向けの広報など多くの職員に、公文書の重要性を周知する取組が重要と考えます。

公文書館基本構想検討委員会市民利用会議

この提言は、検討委員会第五回会議の場で報告され、これを受けて、検討委員会では「公文書館基本構想からの提言」の最終的な成案を作成している。

また、この「市民利用会議からの提言」だけではなく、市民利用会議の各会議の場でも出された意見が、その後の本市

の取組の参考となっている。例えば、市民へのPR活動としてパネル展の実施が手法として考えられることや、公文書館が設立する前から周知していくことが効果的であるという意見が出されたことが、後述するパネル展の実施につながっている。

第三 パブリックコメント手続等

市民参加としてもう一つ取り組んだのが、パブリックコメントの実施である。本市では、自治基本条例第二十一条第五項にて、「本市の重要な政策の意思決定過程における市民参加の機会の拡大並びに公正の確保及び透明性の向上を図るため、重要な政策案についての意見公募制度を設けるものとする。」と、規定している。この意見公募制度であるパブリックコメント手続を行うことにより、さらに広く市民意見を反映するようになった。

一 パブリックコメントの実施内容

検討委員会からの「公文書館基本構想への提言」を踏まえ、構想素案を策定し、平成二十一年八月三十一日～九月三十日の計三十一日間にわたり意見を募集した。意見の募集は、市役所本庁舎や区役所における構想素案と意見応募

用紙の配布のほか、広報誌への掲載やホームページで行った。

また、公文書館を知らない市民にとっても、手に取りやすく分かりやすいものとなるよう、自治基本条例のキャラクターを登場させた構想素案概要版を作成するなど工夫した。

二 パブリックコメント結果

パブリックコメントの結果については、二〇人の方から六一件の意見が寄せられた。それらを構想の目次に合わせて分類すると、多くあった意見は、「保存対象文書に関すること」が七件、「公文書館の機能に関すること」が二四件、「設置・運営に関すること」が一〇件であった。意見の内容は、構想素案を否定するものはなく、賛同する意見、公文書館の設置を前提にした建設的な意見や質問であった。主な意見は以下のとおりである。

パブリックコメントの主な意見の概要

【基本理念に関すること 二件】

- 情報公開制度も包括する「総合的な札幌市としての説明責任を果たす機関」という位置付けにはしないのか。
- 公文書の原則保存、原則公開を明確にする必要がある。

【保存対象文書に関すること 七件】

- 公文書以外の文書の保存について（二件）
- ・市の内部文書以外の「市政を検証できる文書」も含めるべきである。
- 意思決定過程の文書の保存について（三件）
- ・市の内部で検討を開始した時期からの文書を保存してほしい。

【機能に関すること 二四件】

- 保存機能に関すること 三件
- 原本収蔵による保存と、後世に残す史料の選考基準を明示する必要から、選考基準の条例化が原則である。
- 公開の新たな基準設定が必要であり、基準の条例化と、公開方法は複製複写、電子化を主とし、原本は非公開が原則と考える。
- 利用普及に関すること 一九件
- 公文書の公開について（六件）
- ・閲覧制限を時限的に解除するなど、適切な公開基準を策定してほしい。
- ・公文書の公開については、情報公開制度との整合性ではなく、個人情報保護法との整合性とすべき。
- 資料の複写について（五件）

・複写サービスを望む。また複写は有料とすべき。

○普及啓発活動について（七件）

・公文書館の存在が認識できるような活動をしてほしい。

・小中学生の子供を持っている両親祖父母らにもっとアピールできれば良いと考える。

・公文書館に対する市民の意識をより高めるためにも、講演等の継続実施を期待する。

○利用者への支援について（一件）

・郷土資料館や札幌の歴史を研究している団体等が情報共有や交流できる催しを定期的に開催してほしい。

●調査研究に関すること 二件

○旧家の所蔵物や高齢者の「昔の札幌」に関する証言等の把握を調査研究の対象に加えてはどうか。

○札幌の歴史を知るための調査研究が組み込まれると、なお意義深い。

【設置運営に関すること 一〇件】

●管理運営体制に関すること 七件

○専門的知識を有する職員の配置について（三件）

・資料、情報を早く知り、調査するためには、職員の専門性が必要であるため、専門職を配置すること。

○運営協議機関の設置について（三件）

・この組織の中には利用者（市民）代表を必ず入れること。

・同一の機関で、「公文書の公開可否の審査」と「公開の是非に関する不服申し立てについての審査」も行うと、正当性や中立性・妥当性を疑われる恐れがある。

●施設のあり方に関すること 三件

○市の中心部で公共交通機関を利用できる場所を望む。

○公共交通機関でも、車を利用しても行けるような場所に設置してほしい。

【公文書管理制度の充実に関すること 一件】

○公文書管理条例の制定にあたっては、構想素案で、公文書を「市民と市の共有財産」と位置付けたことを堅持してほしい。「公文書等管理法」成立までの審議過程、特に修正・附帯決議など十分踏まえてほしい。

【構想の推進に関すること 二件】

○現在の文化資料室において、書庫入室や閲覧、コピーなどの市民利用の環境整備が進むことを希望する。

○文化資料室において、資料収集や整理・閲覧業務のための人材確保やコピーサービス、市民講座の開催などのサービスを、今すぐ出来ることから始めてほしい。

【その他全般に関すること 一五件】

○公文書館と現在の文化資料室との今後の関係はどうなるのか。現在、文化資料室がもっている歴史的な部分はどこが担うことになるのか。

○公文書館の設置に賛成である。(八件)

これらの意見はいずれも、構想素案の考え方に包含される内容であったこと、あるいは、今後、具体的な検討を進めていく段階で参考にさせていただくものであり、構想素案を修正しないこととした。

三 パネル展の実施

パブリックコメント時期に合わせて、構想策定過程の情報提供や、公文書や公文書館の役割を周知するため、パネル展を実施した。パネルの内容は、「一、公文書って何だろう？公文書館って何だろう？」、「二、公文書で見る政策決定と市民生活」、「三、札幌都市計画の地図から」の三部構成で計一九枚。

二のパネルは、札幌市長期総合計画の策定、豊平町の合併や政令指定都市への移行など、本市の施策の経過がわかるものである。また、三は都市計画図や調査資料を使用し

たパネルで、明治から昭和初期までの札幌のまちを紹介する内容である。

北区民センター及び市役所本庁舎二階ロビーの二カ所で計八日間と、短期間の開催であったが、多くの方に見ていただくことができた。特に市役所本庁舎では、休憩時間中の職員も足を止め、パネルの内容を興味深く見ていたことから、職員への周知としても効果があつたと考える。

第四 札幌市議会での質疑

構想の策定にあたり、本市の市議会での質疑については、平成二十一年第三回定例会において、施設設備の考え方、公文書管理条例の制定、設置にむけての準備体制等について代表質問が行われた。

また、平成二十一年十一月四日に開催された市議会総務委員会では、構想素案の概要や前述したパブリックコメントの結果を報告した後に、質疑が行われた。その主な内容は、閲覧等の利用方法や公開のあり方、類似的機能を持つ施設との連携、立地場所の考え方、施設の運営主体や効率的な運営、運営する職員体制、運営協議機関の機能、公文書管理についての法律との整合や市の強化充実策、などに関する事項であつた。

なお、これらの質疑内容については、札幌市議会ホームページ（<http://www.city.sapporo.jp/gikai/>）に議事録が掲載されている。

終わりに

パブリックコメントや市議会への報告を踏まえ、公文書館構想素案については修正する部分はなく、原案どおり確定する運びとなった。この構想は、基本的な考え方や方向性を提示する内容であり、具体的な事柄については、さらに検討を進めていくこととしている。検討にあたっては、これまでいただいた具体的な内容の意見も参考としていきたいと考えている。

この構想の策定過程における取組によって、公文書館の設置意義である「市民自治の推進」を、わずかであるが具現化できたのではないかと思う。検討委員会事務局として携わった職員は、検討委員会委員や市民委員の方々と共に策定作業を行う中で、また、パブリックコメントの意見に触れる中で、この設置意義を実感することができたのではないだろうか。今後も、さらに多くの市民に理解され、参加していただく公文書館となるよう、情報発信などの取組をさらに充実していきたい。

最後に、この構想策定の取組に御協力いただいた検討委員会委員や市民委員の方々、また、意見を寄せてくれた方々に深く感謝する。

（札幌市総務局行政部総務課庶務係）