

## 公文書館における利用者サービスのあり方について

### ―レファレンス・サービス・モデルを通して―<sup>(1)</sup>

武田 雅史

#### 一 はじめに

札幌市では、第2次新まちづくり計画（平成十九―二十二年）において、「公文書館整備基本構想策定事業」を計画化し、平成二十年八月に「札幌市公文書館基本構想」策定の基本方針を決定した。

具体化のために平成二十年十月から平成二十一年五月までに学識経験者などの検討委員会を六回、市民利用会議を三回開催し平成二十一年六月に提言が提出され、これを踏まえて札幌市内部の企画調整会議等で調整後、パブリックコメントにより広く市民からの意見を求めた上で平成二十一年十一月に札幌市公文書館基本構想が策定された。

この過程で、市民が市政を検証し市民自治を推進するとともに、市職員が行政運営の検証を行い施策形成に資すると同時に市民に説明責任を果たすという公文書館の設置目的が関係者の間で繰り返し確認された。

構想では、札幌市文化資料室<sup>(2)</sup>を公文書館の母体に想定してはいるが、機能や施設、人員の規模等は平成二十二年に策定を予定している基本計画に基づいて決定されることになる。今後は選別基準や公開基準等にとどまらず、公文書の積極的な活用方策に関しても、併せて検討していくことが重要な課題である。

本論文では前記の公文書館の設置目的を前提とした上で、まずテーマの設定理由を提示し、次に札幌市の公文書の現状とその問題点及び解決の方向性を明らかにし、最後に公文書館設立に向けて利用者サービスの核となるレファレンス・サービスのあり方を検討したい。

#### 一・一 問題意識

##### ―図書館界における現在の動向との関わりで

始めに、公文書館専門職員養成課程の修了論文としてはいささか異例ではあるが、図書館界の現状、とりわけ関

係者の共有する危機意識に触れてみたい。

図書館界特に公立図書館においては、十年ほど前からビジネス支援という言葉が取りざたされ、最近では地域を支える課題解決型図書館を目指すという論調が多くなっている。

公立図書館は従来、教養・娯楽分野の大量複本による貸出サービスを重点に発展してきた。最近では、サービスの量的拡大が優先されてきたことの功罪を踏まえたいうえで、全国的に地方分権型の社会が目指され、行政改革が厳しく追及される情勢の中で、従来のサービスにとどまらない、地域で必須の社会基盤に発展することを目指したものである。前提として、地域住民と行政内部での存在意義の認知無しには、今後の資料費や人員確保はおろか、実質的な存在さえ危うくなるという危機意識に基づくものである。現実的に廃館までは行かなくとも、図書館の生命線とでも言うべき資料費の大幅削減等の厳しい状態に追い込まれた図書館は少なくない。現在では、先進的な図書館ではビジネス支援に限らず、子育て支援、生涯学習支援、行政支援、法律情報、健康・医療情報などを、図書や逐次刊行物の活字資料に限らず各種データベースやインターネットによるホームページ情報を含めた各種の情報を相互補完的に組み合わせ提供している。また、問題別・分野別の主要な資

料や情報源を記載したパスファインダー<sup>3)</sup>も各図書館で様々なものが作成・配布されており、レファレンス事例やデジタル・ライブラリーの公開等ホームページ上での情報発信の実践も多数の館で行われている。

なお、類縁機関との提携によって高度な情報アクセスを確保することも目指されている。これらサービスの大半は根底にレファレンス・サービスがあり、その発展形態であり、主題を特化したものといえる。

また、先進図書館においては、携帯電話やインターネットによる貸し出し予約、デジタル・ライブラリー、リンク集の整備が行われ、図書館界を挙げての館種を超えた総合目録、レファレンス共同データベース等は当然のサービスととらえられるような状態になってきている。

設置されていることが当然と住民がみなすようになった図書館においてさえも、積極的に現代的課題に取り組んでいる。今後、全国的にも設置率の低い公文書館の設置を札幌市が目指すにあたり、どのようなサービスをすることが地域住民に支持され、社会的に有用と認知されるのかを研究することは重要な課題である。

これからの公文書館には、従来のような歴史研究の相談等にとどまらず、既述の設置目的を果たすために、単に公文書の閲覧請求を待つのではなく、利用者のニーズに最も

適切な公文書等資料を提供するための人的サービスとしてのレファレンス・サービスが不可欠である。それはまた、「歴史資料として重要な公文書等」をいかに有効に活用するかという問題でもある。

#### 一・二 公文書館における「レファレンス」の位置づけ

公文書館法では、(責務) 第三条で「国及び地方公共団体は、歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用に關し、適切な措置を講ずる責務を有する。」と規定し、「利用」とは、展示、貸出等も考えられるが、基本的には閲覧である。「(公文書館法解釈の要旨) 平成元年六月一日内閣官房副長官」と説明されている。

明文化されていないが、調査方法に習熟していない市民や市職員に対する適切なレファレンス・サービスが「閲覧」の前提であることは言うまでもない。

一方、図書館法では、(定義) 第二条「この法律において「図書館」とは、図書、記録その他必要な資料を収集し、整理し、保存して、一般公衆の利用に供し、その教養、調査研究、レクリエーション等に資することを目的とする施設」との規定を受けて、さらに(図書館奉仕) 第三条三で「図書館の職員が図書館資料について十分な知識を持ち、その利用のための相談に応ずるようにすること。」とレフ

アレンスの必要性について明記している。  
これを具体的な国立の施設の利用規則で比較すると違いが良くわかる。

国立公文書館利用規則(改正 平成十八年六月二十日)では、

「(レファレンス) 第十七条 館は、次に掲げるレファレンスを行う。

- 一 歴史公文書等の検索
- 二 歴史公文書等の内容に關する情報の提供
- 三 歴史公文書等に關する参考文献、他の公文書館等に關する情報の提供」となっている。

これに対し、国立国会図書館利用規則(改正 平成二十年七月一日)では、

「(レファレンスの範囲) 第五十三条 レファレンスの範囲は、次のとおりとする。

- 一 館(国会分館及び支部図書館を除く。)の利用案内
- 二 図書館資料(電子情報を含む)の所蔵調査及び所蔵機関の紹介
- 三 図書館資料の書誌的事項の調査
- 四 資料の検索方法に係る援助
- 五 特定主題に關する図書館資料の紹介
- 六 適切な回答を得られる機関等の紹介」となっている。

通常の公共図書館においてレファレンス業務の内、件数的には図書等特定資料の所蔵調査が最も多い。しかし、調査時間と利用者満足度等を勘案すると「何かを知りたい」要求に対し、「知りたい」ことが載っている（載っていない）資料を提供するという資料・情報提供サービスが主であるといっても過言ではない。これを、公文書館に当てはめると「知りたい」ことが載っている（載っていない）公文書等を主とする資料提供サービスになるであろう。

少なくとも、公文書の活用という視点からは、検索システムの使い方の説明やどのような公文書を所蔵するかという基盤整備を前提としつつ、知りたい情報にどのように接近するのか、言い換えると多角的に関連する部局や多様な公文書等を検討し、最も適した資料・情報を提示するという技術的な面からレファレンスが始められるはずである。

レファレンス業務に関する両館の利用規則上の違いは、レファレンス業務を行う上で異なった質のサービスが行われているというよりは、日本では図書館に比して歴史の浅い公文書館の世界では未だ、全国的にレファレンスの経験、技術が深化、共有化されていないことの反映と考えられる。

公文書館においては、レファレンス等の相談件数や館の絶対数及び組織的分業のあり方、とりわけ職員数も少なく

レファレンス業務に独立して取り組めない状況に基づいているとも言える。

もとより、公文書館と図書館は設置の根拠法や目的も異なり、さらには所蔵する資料の種類も異なるが、資料・情報を住民に提供する点においては共通するものがある。

図書館におけるレファレンスに関する図書、文献は膨大な量になる。これに比べ公文書館界においては、選別基準や公開基準、保存技術等に関する文献や研修科目は比較的多く見受けられるが、利用特にレファレンスに関するものはそれほど多くないように思える。これは、札幌市文化資料室の公文書館関係所蔵資料の貧弱さにも起因してはいるが、公文書館界では共通認識となつていよう<sup>4)</sup>だ。

レファレンスを行う上で、対象資料の種類・性格によって調査の方法が大きく異なることは言うまでも無い。図書でも一般図書と地域資料、参考資料では全く異なるし、逐次刊行物でも雑誌と新聞では異なり、さらに一般紙・誌と専門紙・誌でも異なる。まして、いわゆる複本の存在しないユニークタイトルからなる特殊な公文書の調査には特別な方法が必要と考えられる。

「広く社会各層に受け入れられるべく編集し、読み手にとって魅力的に刊行された読みやすい出版物と、読み手の意向に関係なく業務に付随して作成される業務文書との資

料の特性<sup>(5)</sup>」は異なるのである。

今回の修了論文執筆に当たっては、日常の業務の中で実際に公文書を活用する経験を積み重ね、他の公文書館の活動を参考にしながら必要な方策を検討していくのが正攻法ではあるが、これまで文化資料室で引継いだ歴史的公文書は現状では非公開である。しかも、現状では、地域に関する歴史的な相談業務は三年更新の非常勤職員である郷土史相談員が対応しており、テーマに取り組む力量不足については十分認識している。

筆者は、文化資料室における公文書の選別・整理経験は二年半でしかないが、札幌市中央図書館において十八年間、レファレンス・ブックの収集整理とツールやマニュアル作成によるレファレンス体制の整備に携った。その経験を元に、公文書と図書館資料との性格の差異に留意しつつ、公文書館におけるレファレンス体制整備の視点から、必要な環境整備とともに、公文書に付加価値をつけて積極的に他の資料と相互補完的な活用を図るための方策を検討し、レファレンス・サービス・モデルを通じて利用者サービスのあり方を研究してみたい。

また、それは移管後の公文書の選別・評価、整理方法、目録規則、検索システム等の今後の検討・改善にとっても

有効活用できるはずである。

当然にも、今後、公文書館構想から計画、実際の開設準備にいたる過程では、選別基準、公開基準、整理要領、保存方法、展示等利用方法等の研究・調査及び策定が重要な課題であることは言うを待たないが、これらに関しては、文献も多いので、今回の研修を元に別途、通常の業務の中で解決していきたい。

## 二 札幌市における公文書の現状と方向性

### 二・一 札幌市の公文書の現状

#### (一) 文書保存期間と文書数量

札幌市公文書管理規則では、内容と重要度により保存期間を一年、三年、五年、十年、永年(十年超)と定めており、重要な公文書の大半が永年保存指定のため移管対象にならない。

札幌市では、毎年、十数万件の公文書が発生し、ほぼ同数の公文書が廃棄されている。

平成二十年十月一日現在の現用公文書の総数は約六四万簿冊、内永年保存文書数は一一万簿冊で、現時点で保存期間三十年を超えたものは約六七〇〇簿冊、二十年から二十

九年は二万三〇〇〇簿冊と推計される。

### (二) 自治施行以前及び合併町村の公文書

現在、札幌市が所蔵・保存する公文書は、ほぼ明治三十二年十月の札幌区成立時以降のものに限られる。それ以前の「札幌」地域を対象とする北海道庁、札幌県、開拓使、旧幕府等の時代の主要な公文書は、郷土資料中の複製資料として収集・整理されているため、それらをも含めた活用が必要となる。

また、札幌市は、札幌区時代の明治四十三年から近隣町村の合併を繰り返して、昭和四十二年に最後の大きな千稲町との合併によって面積がほぼ現在の一一二一平方キロメートルになった。札幌区成立当初の面積一四・六平方キロメートルは、現在の市域面積の一・三割に過ぎず、札幌市が誕生した大正十一年の市域面積二四平方キロメートルでも二・二割に過ぎない。

このことから、現市域にかかる古い時代の公文書やその他資料は、当時の「札幌」の地域範囲では全くカバーできないことを意味し、合併町村に関する資料の重要性を示している。これらは、現在、札幌市の永年保存文書扱いになっている。

### (三) 札幌市公文書の検索手段とデータ項目

札幌市役所公式ホームページ「City of Sap poro」の公文書目録検索では、全ての現用文書を対象

に

- ・「名称」：キーワード（簿冊名称）による検索
  - ・「年度」：公文書の年度による検索
  - ・「組織」：公文書を所管する組織による検索
  - ・「文書分類」：公文書の系統的な分類による検索
- が可能になっている。

これらの公文書については、総合文書管理システムにおいて主として簿冊レベルでのデータ管理がなされているが、データ項目は原課コード、原課名、文書分類コード、文書分類名、簿冊名称、開始年度、完結年度、保存期間、廃棄予定年度、保存箱番号、保存場所・棚番号、簿冊整理番号等と限られたものである。件名等個々の文書に関する情報は、同システムで処理される課レベルの起案・供覧文書等軽易なものしか存在しない。

市民等への情報公開の趣旨に則るならば、公文書館の歴史的公文書には件名が必要で、現用文書には個々の公文書の文書名が不用とは言えない筈である。

なお、永年保存文書のうち重要な明治三十二年から昭和二十年代までのもの及び合併町村の約千点については、文書タイトルである件名簿を兼ねた以下の手書き目録が存在する。

これらは、文書番号順の編成であり、目次や文書分類等

での調査手段が無いために、公文書館への移管に当たっては簿冊データとのリンクや件名データ入力が必要となる。

#### ① 札幌市簿書抄録台帳

札幌市の中間書庫である文書保存センターの作成にかかる青焼きの件名簿。

#### ② 札幌市公文書件名簿

文化資料室非常勤職員が市史編さん事業のために昭和六十年〜平成二年に作成した件名簿。文書保存センターから借り出した永年保存の簿冊に直接あたって、重要なものを対象とした。

なお、同時に、特に重要な公文書に関しては複製資料を作成し、行政資料として登録した。

### 二. 二 文化資料室で保存する歴史的公文書の現状

文化資料室は、昭和五十一年五月、教育委員会社会教育部に、札幌に関する広範囲な叢書『さっぽろ文庫』の編さん・刊行と新札幌市史用の資料収集を目的に設置された。

開室当初より郷土史相談員を配置し、収集した資料による市民からの地域情報相談に対応していた。

昭和五十六年度、文化資料室内に「新札幌市史編集室」が設置された。歴史的公文書の消失を危惧した当時の市史編集長などからも歴史的公文書の保存について要請がなさ

れたのは、市史編さんの必要性のみならず将来の公文書館的機能への移行が意識されたものであったが、本格的な選択、保存は行われていなかった。

この結果、保存期間満了の公文書はその殆どが既に廃棄されてしまい、市民の重要な財産が失われると共に、市政検証、説明責任という既述の公文書館設置目的の達成に重大な支障を招くことになりかねない状態であった。

このため、平成十三年度からは、保存期間を満了した公文書について文化資料室が歴史的に重要な公文書の評価選別、整理、保存を行っている。

しかし、文書管理を規定する「札幌市公文書管理規則」や「札幌市事務取扱規程」には文化資料室への移管は明文でされていない。わずかに、「札幌市事務分掌規則」に「歴史的価値を有する公文書その他の重要な公文書の調査、移管及び保存に関すること。」とあり、実務の手引きである「文書ハンドブック2（文書管理編）4 文化資料室への引継ぎ」に、「文化資料室は、廃棄対象文書の中から、文化資料の編さんに必要なものを選択しています。文化資料室は、文化資料の編さんに必要な文書を入力し、総務局総務課に提出します。その結果、資料館引継文書リスト（参照）を出力し、各保管単位と文書庫を管理している課に送付します。送付を受けた各保管単位と文書庫を管理して

る課は、このリストに載っている文書を文化資料室に送付してください。一との説明がある。また、総合文書管理システムに文化資料室への引継予約機能が設定され、保存期間満了し廃棄対象となった文書リストが届く程度である。

選別した公文書は、平成十五・十六年度の緊急雇用事業により文化資料室公文書検索システム開発と簿冊等のデータ入力が行われたが、システムに関しては他自治体使用のものをはじめそのまま活用したものであり、データ入力に関しては仕様も簡単で、なおかつ統一した入力規則を作成していなかったためパンチャールによって入力方法にバラつきが相見られる。

以上述べたように、長年に渡って有期限公文書が廃棄され続け、さらに重要な永年保存文書が移管されないこととあいまって、現在までに選別・整理した歴史的公文書は十年、五年保存文書を主体に約三千点に過ぎない。しかし、平成十七年度に非常勤職員である歴史資料整理員二名が配置されたことにより、検索の便を考慮し簿冊に編綴された個別文書の件名約一万四千件のデータ等を公文書検索システムに入力した。

公文書検索システムは文化資料室職員間の独立した小規模LANで活用しており、簿冊名、件名、部課名、文書分類等の項目での検索および結果一覧印刷が可能であるが、

公開基準等が未整備のため市民への公開は行っていない。

なお、平成十九年度には、公文書整理要領と目録入力規則を暫定的に定め、統一的な整理を行えるようにし、また、総合文書管理システムからの廃棄文書データを公文書検索システムに取り込んで活用できるようにした。

## 二・三 札幌市における公文書管理の方向性

国の公文書管理法制定に対応して、札幌市においても議会や各行政委員会等を含む札幌市の全機関を対象にした抜本的な公文書管理制度改革を必要とする。

まず、現用文書を管理する公文書管理担当部局を強化し、非現用文書を取り扱う公文書館と共に、公文書の統一的な運用・管理体制を整備する。また、原局の文書管理担当者の意識改革と知識・技術習得のための研修等を実施し、三者による総合的な公文書管理を目指す。

さらに、公文書管理条例と公文書館条例を制定し保存期間の有期限化を図ると共に、期間満了後の公文書館への移管の義務付け、公文書館の選別・評価権限の明記を必須とする。

また、将来的には記録管理の観点から、原局との事前調整による公文書発生時からの保存期間及び満了時公文書館移管の有無を決定するレコード・スケジュールの方策を導

入することを検討したい。

なお、現在、公文書を作成する職員の意識では、起案・供覧文書以外は実質的に公文書とみなされていないので、施策決定過程文書の取り扱いを明瞭にすると共に、簿冊等のデータを作成する際の標準化を図るために公文書データ入力規則を定める必要がある。

さらに、総合文書管理システムにおいては、公文書館移管が事前に決定したものに關しては、情報公開制度の趣旨に則り、従来の簿冊データに加えて、簿冊に綴られた重要な起案等個別文書に關する情報を階層構造として加え、文書管理上必要な公文書館への移管の有無、事業コード、文書作成課名等の項目増等の対応が必要となる。

## 二・四 札幌市公文書館における歴史的公文書管理の方向性

当面、一次選別、二次選別共に公文書館が行うが、将来的にはレコード・スケジュールに合わせて原局による一次選別が行えるようにする。

また、総合文書管理システムから引き継いだデータに加えて、ISBD(G)に準拠したサブ・フォンドやシリーズに相当する組織階層や主要事務事業に係る目録整備を行うと共に、目録のホームページ上での公開が必要である。

また、利用と保存の両立という観点から戦前の公文書を

中心に重要なものから順次、保存のためのマイクロフィルム化と利用のためのデジタル画像化を行い、ホームページ上のデジタル・アーカイブズを実現することが必要とされる。

最後に、公文書の現状の問題点と解決の方向性をまとめると、公文書の作成から保存、移管、廃棄等ライフ・サイクル全般を規定する公文書管理条例のもと、現用・非現用の統一的な視点に立った文書管理を行い、公文書館への移管後は非現用という特性に応じた整理、保存、公開に係る要領・基準に基づき、適正な資料・情報サービスを行い公文書館設置目的を達成するということになる。

## 三 公文書館における利用者サービス充実の方策

### 三・一 現状でのレファレンス事例から

公文書館でのレファレンス・サービスの実施にあたっては、所蔵する非現用文書にとどまらず札幌市の現用文書六四万点の現状を把握しておく必要が有る。文化資料室では、移管後の非現用文書が少量でなおかつ公開していないために、実際に相談を受けて公文書を活用したレファレンス実例によって現用・非現用公文書の現状分析を行うことが出

来ない。

また、公文書等を活用したレファレンス・サービスがどのような方法で可能かを試行しておくことも重要である。

このため、筆者が実際に過去に従事した事業に関するテーマである以下の二件の模擬事例によりレファレンス・サービスの向上に資するための方法と問題点を探った。

調査は公文書から始めて順次行政資料、その他の資料と範囲を広げた。記述は、頭に調査経緯順に丸付き数字を付与し、調査・検索対象とそれらから判明した情報を要約した。

#### レファレンス事例一「昭和四十八年頃決まった青少年自然の村構想と実際の事業について」

①札幌市公式ホームページ「City of Sapporo」の公文書目録検索で「自然の村」を検索。

「札幌市青少年自然の村用地取得承諾書綴」及び「札幌市青少年自然の村用地売渡承諾書」共に昭和四十六年の財政局財政部総務資金課の文書二件のみ。

念のため、文化資料室保存公文書検索システムで検索したがヒットせず。

②文化資料室蔵書検索システムで地域資料・行政資料を検索。

「青少年自然の村基本計画概要」札幌市教育委員会刊昭和四十八年刊（請求記号：V2）の一件のみ所蔵。

同資料から、「札幌市長期総合計画」に盛り込まれた事業であり、昭和四十七年に政令指定都市移行にあたり、記念事業に指定されている。南区滝野に位置し面積三六〇坪であったこと、青少年の家を中心に6カ所のキャンプ場を含めた施設設備を含む大がかりな野外活動拠点を目指した計画であることが判る。なお、まえがきから昭和四十六年九月に市議会議決による用地取得が判明した。

③行政資料「札幌市議会議録 昭和四十六年度第三回定例会」（請求記号：A1）により、議案第一四号としての提案説明は判るが、委員会に付託されているため詳細な会議録は市議会図書室でなければ見ることが出来ない。

④行政資料「札幌市の教育」札幌市教育委員会（請求記号：V0）の昭和四十六年度版から昭和五十五年度版により、具体的な施設としては昭和四十九年七月に最初の青少年自然の村ファミリーキャンプ場ができ、翌年には二番目の施設として同青少年キャンプ場が開設、これに併せて昭和四十九年度から大学生を対象とした野外活動指導員研修が行われ五年間で約九十名が養成され各種野外活動等に従事している。

⑤行政資料「公有財産内訳書 昭和四十八年三月三十一日現在」（請求記号D4） 財政局管財部刊には、用地取得後の面積、台帳価格が記載されている。

⑥行政資料「行政機構および行政職員名簿 昭和四十七年四月十日」（請求記号B4） 札幌市刊により、昭和四十七年四月には教育委員会社会教育課に青少年自然の村担当主査が新規に配置されている。

⑦行政資料「広報さつぼろ」（請求記号S3） 昭和四十九年九月号には、二頁にわたり当時の市長が市民二名を現地に案内しながらの対談記事が掲載されており、指導員の活動が具体的に紹介されている。

⑧当時の地元紙の縮刷版を丁寧に探すと事業開始当時の記事が見つかるはずであるが、札幌市中央図書館は昭和二十年代から五十五年までの北海道関係新聞記事スクラップの記事見出しと紙面をデータベース化しているので、「自然の村」のキーワードでの検索を依頼し昭和四十八年から昭和五十一年までの関連記事が一二件あることが判明。この北海道関係新聞記事スクラップは、文化資料室でも紙焼複製を所蔵している。

⑨今回は演習のためここで調査を打ち切ったが、このほか行政資料の「札幌市長期総合計画」や五年計画、予算・決算書及び市議会図書館の市議会委員会会議録及び地理

・地形条件確認のための地形図等が参考になると思われる。

レファレンス事例二「平成三年に出された札幌市高齢化対策指針の策定経緯について」

①札幌市公式ホームページ「City of Sapporo」の公文書目録検索で「高齢化対策」を検索。経済局の平成二年度の簿冊一件のみ。

念のため、文化資料室保存公文書検索システムで検索したがヒットせず。

②文化資料室蔵書検索システムで地域資料・行政資料を検索。

「札幌市高齢化対策指針」札幌市民生局高齢化対策推進部 平成三年刊（請求記号F1）の一件のみ所蔵。

同資料から、「第三次札幌市長期総合計画」の部門別計画として、平成元年に市長決裁を受けて設置された、本部長を民生担当助役とし関係各局の局長職を本部長とする高齢化対策推進本部によって平成十七年を目標年次として策定されたものであることが判る。同本部には関係各局の部長職による幹事会、五つのテーマに分かれた課長職の研究部会、係長職の研究班が設置された。「策定方法」の頁に経緯の概要及び参考にした調査報告書等

が記載されている。

- ③行政資料「民生事業概要」札幌市民生局（請求記号F0）の平成三、四年度版には、同指針が策定されたことを記す一行のみ。「札幌市の老人福祉事業概要」札幌市民生局（請求記号F1）の平成一から三年度版により、平成元年四月に高齢化対策推進部が設置されていることが判明し、「札幌市役職者名簿」（請求記号B4）札幌市議会事務局刊の昭和六十三、平成元年度版により民生局福祉部から高齢化対策推進部が分離し、新設の調整課に長期計画担当主査が配置された関係部局の機構改革が判る。
- ④行政資料「広報さっぽろ」（請求記号S3）平成三年八月号には、三頁にわたり特集「高齢化対策指針」とまる一が掲載され、その概要と共に市民の声を反映させるために開催された意見交換会出席者の意見も紹介されている。
- ⑤「北海道新聞縮刷版」平成三年七月号の記事索引から同月十六日朝刊には、同指針が七月十五日発表され、「在宅福祉を充実」する等の概要紹介と平成四年度からの五年計画で具体的事業を盛り込む予定がわかる。
- ⑥本事例も演習のためここで調査を打ち切ったが、このほか行政資料の五年計画、予算・決算書及び市議会会議録等が参考になると思われる。

以上、ハードとソフト事業から各一件ずつと少なくともつはなはだ不備な模擬調査事例ではあるが、現用・非現用公文書の現状と活用できる資料及びレファレンス・サービスの方法につき以下のが判明したので、列挙し章のまとめとする。

一、公開中の公文書目録検索による限り、二件とも公文書は見つからなかった。この目録は既述の通り全ての現用公文書を対象にしているので、該当公文書は廃棄により現存しない可能性がある。文化資料室の非現用文書検索システムでも所蔵は無かった。しかし、二事例共に重要な事業であるから本来永年保存が想定されるので、廃棄されたのではなく文書管理が徹底していないために総合文書管理システムに登録されていないという可能性も否定できない。どちらにしても文書管理上大きな問題を含んでいる。

公文書館に重要な非現用公文書が無ければ設置目的が達成出来ず、その存在根拠を失うことにつながる。既に廃棄されたものは別として、元になる現用文書の適切な公文書管理体制の整備及び公文書移管制度を整備することが緊急の課題である。

二、直接の公文書が存在しなくても、長期計画、予算、

機構改革等他の重要な公文書から基本的かつ必要な情報を調査するためには「慣れ」にとどまらない技術的な対策が必要である。

これらの公文書については、多数の事務事業に関係する性格から、公文書検索システム上個別事業名等の検索用情報が付与できない。汎用で多くの事務事業調査に使用できる、主要な公文書群の調査・研究を行い、その分析に基づいた群毎の時系列かつ一覧性のある表等のレファレンス用ツールを作成することによって、それに基づいた合理的な調査が可能になる。

三、行政資料の重要性が判明した。公文書等から特に重要で記録として公開・保存するために作成される行政資料は、政策決定のための資料としても、その結果としての報告、提言、計画、指針等として政策・事業等の概要と共に、施策決定過程の情報も含むものが多いため、公文書を補うものであり、公文書が存在しない場合には相当程度の代替物となる重要な資料であるから網羅的な収集が必須である。

四、地域資料や逐次刊行物等その他の資料も、行政の政策決定、事業遂行に関し、地域・住民の意向・反応、社会的な影響、及び地域的な自然・地理条件等を把握できる資料であり、単なる歴史資料以上の役割を果たしうるものがある。

あるので、その活用方法を検討する必要がある。

#### 五、関係、類縁機関との相互協力

事例でも議会図書室、中央図書館に触れているが、実際のレファレンスにおいては、自館所蔵資料で対応できない場合には、専門機関や規模の大きい図書館との連携が重要である。

最初から特定の公文書を利用する目的ではない一般の利用者は、その館の資料が見たいわけではなく、知りたいことがその施設に行けば判るのではと期待を持って調査に来るのであるから、「有りません、判りません」では信頼を失う。状況に応じ、事業担当部局に連絡を取ることも含めて関係、類縁機関の情報を把握し、日常的に連携を取る体制作りが必要である。

### 三、二 公文書館における調査研究とマニュアル、ツールの作成

#### (一) 公文書館における調査研究

公文書館における調査研究に関しては「公文書館法解釈の要旨」<sup>(9)</sup>によれば、「選別・評価」に係るものが調査研究の中心となるが、レファレンス事例調査結果から分かるように公文書館「利用」の基本である公文書等の「閲覧」を迅速かつ的確に提供するためには利用者サービスの基礎

になるものとして、内容的に以下の四点が考えられる。

○選別・評価、保存、利用に係る調査研究

○市政施策・事業・機構の調査研究

○公文書の調査研究

○公文書管理方法の調査研究（記録管理の観点から）

また、これらを公文書の活用 の 視点で 目的別に整理すると以下の三点が考えられる。

○公文書の選別・整理時及び保存に活用

○公文書館職員のレファレンス対策

○市民、市職員等が自ら調査するための援助

主に後者二点を対象とし、先のレファレンス事例等を勘案すると、調査研究が必要な市政分野は以下のとおりと想定される。

(一) 条例、規則、規程の制定改廃

(二) 機構変遷と事務分掌・主要事業

(三) 中長期総合計画

(四) 行政評価（施策、事業）

(五) 予算・決算書、政策的経費事業一覧

(六) 答申・報告書、市刊行物一覧（審議会・委員会会議録等含む）

(七) 市政年表（行政、産業・経済、社会・生活、教育・文化）

(八) その他、札幌市に関する特に重要な事業・行事、出来事等

これらの調査研究は、開館後の利用のみならず開設準備段階から取り組む必要がある。

また、成果は内部利用するばかりでなく、公文書館研究紀要やホームページ等で公表し情報発信することも重要である。

(二) マニュアル、ツールの作成

現在の公文書公開制度では、ある事柄に関する公開請求に対し担当部局は、全庁的に照会をかけることによって、網羅的な調査が可能である。しかし、歴史的公文書の検索システムにおいては、任意のキーワードによる検索が主体にならざるを得ない。このため、簿冊データに加え件名データの入力が必要である。公文書館における検索システムのデータは基本的には総合文書管理システムのデータを活用するため、公文書管理の強化による入力データの標準化と市職員への周知徹底が重要である。

図書館界では長年の蓄積により、図書や雑誌等の資料、WEB情報源を活用したレファレンス技術に関する文献やレファレンス・ブックが多数存在するが、この世に一点しか存在しない公文書に関してはそのようなものは存在しない。従って、公文書に関するレファレンスを行うには目録

検索を補うためのツールやマニュアルの作成が必要である。

また、歴史的公文書の排架を考えると、図書館資料の排架とは大きく異なることに気づく。図書館の資料とりわけ公文書で毎年発生する簿冊に相当する年鑑類は連続して排架されるが、公文書においては通常、引継年度毎に部局別に排架される。しかも、図書館資料は分類順の排架であるから、周囲は当然同一主題の資料であり、目次や内容を概観することで求める情報の有無を比較検討しながら探すことが出来る。これに対し、公文書では同名の簿冊であっても年度毎に分かれているので、公文書番号等をあらかじめ検索しておかなければ探すことが出来ない上に、次々と場所を移動しながらでなければ継続的な情報を確認できない。

また、機構や事務分掌から探す場合は、どのような事務分掌は何時ごろどの部局が担当していたかの把握が前提で、さらにはどの事務分掌にどのような事業が存在し、その事業にはどのような公文書が発生したのかという情報が必要である。

これは、文書分類に関しても同じで、簿冊データは、前年のものをコピーして使用するために各文書作成者、文書管理担当者は、通常あまり文書分類を意識する機会が無い。

公文書館で検索を行う利用者も職員も、分類表の構造と特性を周知していなければ非常に使いにくいものである。

これらを克服し、必要な情報が含まれる公文書を効果的、迅速に調査するためのツールやマニュアルを作成するには、前項で述べた調査研究との相互連携が有効かつ現実的である。もとより、開館前に完全に揃えることは不可能なため、先進的公文書館でどのようなものを優先的に作成・活用しているかの調査・研究が必要である。

その点、神奈川県立公文書館における利用の多い資料群についての報告<sup>10)</sup>は、これら項目一件毎に、具体的な資料名、資料の概要（具体的に何に関するどのような情報を含むのか）、請求記号等を記述することによって、ツールやマニュアル及びパスファインダー作成へ近づけるものと評価できるとする。

先に調査研究で想定した八項目の市政分野に関し、その成果を踏まえながら、以下のマニュアルや一覧表等の一目で見渡せるツール作成を検討したい。

○施策・意思決定過程調査のためのマニュアル

ア 一般的な調査方法（市民、行政内部向）

イ 分野別主要文書・行政資料解題

○長期的な変遷を把握するための一覧表

分野別・年度別に主要事業、大きな制度改革等を把握