

化しない構想である。現用文書の保存期間を超えて、公文書館で公文書を保存し公開する意義について、今後、市職員と市民に対し具体的な提示する必要があるのではないだろうか。図書館、博物館とともにアーカイブズは必要かどうか。図書館、博物館とともにアーカイブズは必要かどうか。『三大文化施設論』に寄りかかっているのは、その答えを出しづらい。

尤も、私自身、目下、利用者として情報公開制度による公文書の公開とアーカイブズ制度の違いを体験している最中である。道の情報公開条例に基づいて行った私の開示請求は、資料が大量であったため、開示決定まで一カ月を要した。文書に含まれる個人情報審査するためである。その文書というのは、道の旧地方課(現、市町村課)の文書で、『戸長役場新設関係』(一九二二年(明治四十五))、『町村制改正』(一九二二年(大正十))などである。これらは原本がすでに廃棄されていてマイクロフィルムに撮影され、法制文書課が管理していた。一世紀近く前の文書であるが、依然として市町村課が所管する現用文書であったため、情報公開制度に基づき、公職者を除く個人(陳情者などの氏名、住所、印判を抹消したうえで交付された。この間の市町村課員の労力は多大なものがあったと推察される。

ことは私が関心を持った事案に限らない。もしマイクロフィルム化された文書が文書館に移管されていれば、その

存在は広く知られ、閲覧もまた容易であった。担当課側の負担も軽減され、利用者の利便も増したはずである。しかも開示請求後に分かったことだが、この文書原本は、マイクロフィルムに撮影された後、道立文書館ができる前であったので廃棄され、古書店が入手するところとなった。ついで四十年前に道立図書館が購入し、一般の閲覧に供する資料となっていた。市町村課が判断を下した非開示の部分も、すでに道立図書館で開示されていたのである。非開示処分は実効性が無い措置であった。市町村課以外の他の分野の文書ともども、文書館へのマイクロフィルムの引継、移管が、諸々の矛盾を解消する。道立文書館の積極的な働きかけが期待されるというものである。

情報公開制度もアーカイブズ制度もともに市民に開かれているが、利用の実際面ではたしかに隔たりがある。私が体験した一例のように実態の違いは明らかだが、「無くてはならぬ」公文書館のために、情報公開制度とは別に公文書館が必要であることを、理念的にも実際のにもいっそう練ってほしいと願う。情報公開制度との違いは、アーカイブズでは長い時間幅で市政を見ることを可能とする点にある。「情報公開制度があれば、公文書館が無くてもいいのではないか。なぜ公文書館が必要なのか」という問いに対して、誰もが理解できる端的な説明が必要である。

五 公文書館で保存する文書の性格

公文書を保存して公開し、長い時間幅で市政を見る眼が可能となる。それが公文書館の存在理由であるとするならば、公文書館に収蔵される公文書は、どのような性格のものであるうか。

公文書館に移管される公文書は、現用の文書があらかじめ定めた保存期間を経過した後、将来にわたり重要な価値を持っているとして、評価選別されたものである。公文書館への文書の移管、保存、利用などは、いずれ国の公文書管理法を踏襲した札幌市公文書管理条例の中で規定される。

公文書管理条例では、公文書館において保存する文書はどのような性格のものとして規定されるのであろうか。これまで多くの自治体アーカイブズの場合、永年文書または長期保存文書は保存期間の見直しか、あるいは管理委任（民間文書の寄託を受けるに似た措置）によって、また有期限文書は保存期間満了後、廃棄手続きを経てアーカイブズに移管される。北海道立文書館の場合も、永年・有期限を問わず、廃棄手続きを経て文書館に引き継ぐものになっていた。さらに一九九六年には、永年文書でも保存期間を見直して文書館に「引渡し」、公開できるようになった。ただ

し、見直しが行われなければ永年文書は現用文書のままであって、文書館には引渡されない。

私は、札幌市の文書管理条例が、現用の公文書にとどまらず公文書館所蔵資料を含む公文書の総体を取り扱うという、枠組み構築の努力を理論的にも実際的にもしてほしい、と願っている。たとえば現用文書の保存期間を第一段階の保存期間とするならば、公文書館での保存を第二段階の保存期間として規定する。公文書館への移管は、これまでの多くのアーカイブズのように《保存期間経過（満了）後↓保存期間の見直し／廃棄↓公文書館への移管》というのではなく、《現用保存期間経過↓非現用保存期間への移行↓公文書館への移管》という考え方に立つ。一定年限を経た公文書は、永年文書であっても公文書館に引継ぎ、移管するのでなければ、事柄の全体を見得る体系的な文書の保存、利用は望みがない（保存期間見直しと非現用文書の引継ぎの関係については、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」参照）。

文書管理条例は、公文書総体を規定したうえで、アーカイブズでの保存・公開は、現用文書を対象とする情報公開制度とは異なる非現用文書のために第二段階の制度を構築する。たとえば時間の経過による非開示の解除、すなわち“時による開示”を設定する。第二段階への移行に際して

は、公文書に新たな評価（価値付け）を与えるわけである。その価値付けが時間幅で市政を見る公文書館の意義を生み出すはずである。

六 おわりに―「アーカイブズの夢」を―

” 有ったらよい ” アーカイブズから ” 無くてはならぬ ” アーカイブズへの流れの中で、「基本構想」は、札幌市の公文書館を立ち上げようとしている。無くてはならないアーカイブズは、どのようなものであるか、実施計画を策定する間にも、実証していかなくてはなるまい。

公文書館を実際に立ち上げようとするとき、「基本構想」に掲げた理念に徹することが必要である。得てして計画の当初に掲げた公文書館機能一本では立ち上げられず、他の要素を加えて設置しようとするのが起りがちである。いわば公文書の保存・公開だけでは一本を決められず、他の機能併設（例えば情報公開窓口や博物館）による合わせ技、つまり機能複合による施設設置である。しかし私としては、建物や他と共用する複合化はあるとしても、組織・機能上の複合化は避けた方がよいと思うし、札幌市ほどの規模の政令指定都市ならば、単独館の設置が十分可能であろう。さまざまな機能を持った複合施設の中に公文書館機能を埋め込むのでは、公文書の体系的蓄積、公開による「市民自

治の推進」は望みがたい。

さらに公文書館が、行政の効率化、公正に関わることで出来るとすれば、公文書館は、市民が市政の主体、歴史の主体となるために欠かせない存在となろう。札幌に必要なのは、市民が市政の当事者になることだと、自ら省みて思う。公文書の蓄積が、市政の方向性を生み出すということは、日常の業務の中であえて声高に言うものではないが、公文書館に勤務する人びとが抱いていてよい夢ではないか。

本稿の最後に掲げた「アーカイブズの夢」とは、公文書館への期待を外部から述べたいという意味ではない。これを計画する当事者、将来、館に勤務する館長以下館員の方々が抱いてほしい夢のことである。自らに語るべき夢が、アーカイブズを育てるためには欠かせない。

（元・国文学大学研究資料館史料館長、前・北海道教育大学教授）

【参考文献】

本稿では、とくに注を付けなかったが、次の文献を典拠としている。

・鈴江英一著『近現代史料の管理と史料認識』（北海道大学図書刊行会、二〇〇二年）。

・鈴江英一「札幌市の公文書館^{アーカイブズ}」は何をめざすか（『札幌市文化

資料室研究紀要』創刊号、二〇〇九年）。

・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」
（北海道立文書館編『研究紀要』第二二号、二〇〇九年）。

・「公文書館基本構想検討委員会開催結果」

<http://www.city.sapporo.jp/sonu/kobunshokan/kaisai-ichiran.html>

公文書館基本構想に寄せて

白木沢 旭 児

先日発表された札幌市『札幌市公文書館基本構想』（平成二十一年十一月、以下『基本構想』と略）の原案を作成した札幌市公文書館基本構想検討委員会に参加していた立場から、いくつかの補足説明を行いたい。すでに政令指定都市のうち七都市に公文書館が設置されているので、札幌市公文書館は、後発の公文書館であることは間違いない。また、北海道には北海道立文書館が早くから存在し、先行事例としてさまざまな教訓を与えてきている。後発ゆえの最新の公文書館をつくりたい、というのが検討委員会参加者たちの共通の希望であったと思う。

一 目的

最新の公文書館とは何か。『基本構想』は冒頭に「公文書館の目的」として

一つ目は、重要な公文書を保存期間経過後も適切に保存し、市民が利用することによって、現在だけでなく、後世の市民に対しても、市民の知る権利を具体化するとともに、行政の説明責任を果たすことです。

二つ目は公文書を通して市民が市政の情報を知り市政を検証する、また、市の職員が過去の事例を活用し検証する仕組みをつくることによって、行政運営の透明性を確保するとともに、より効率的・効果的な行政運営を図ることです。

三つ目は、公文書が正確な情報や記録を提供し、市民がまちづくりの経緯を自ら検証することによって、市民との情報共有や、市民が自治の主体として市政へ参加することをより一層進め、住民自治の推進を図ることです（『基本構想』三頁～四頁）。

の三点を掲げている。

札幌市公文書館の目的の特徴として、第一に、「市民の知る権利」、「行政運営の透明性」、「自治の主体として市政へ参加」など、民主主義の根幹にかかわることばが並べられていることが指摘できる。市民の知る権利という情報公開制度が思い浮かぶが、公文書館も情報公開制度と並ん

で市民の知る権利を保証するための受け皿（制度）として機能を発揮することが期待されている。情報公開制度と公文書館の違いは何か。検討委員会の場でも議論になったが、情報公開制度は現用文書（市の各部署（原局）において実際にまだ使われている文書）を中心に公開するべき事項を限定して市民が請求するものであるのに対して、公文書館は非現用文書（保存期間満了文書、現用である期間を終わり廃棄対象となっている文書）のうち公文書館に移管されたものを原則としてすべて公開するという役割をもっている。

目的の特徴の第二は、「重要な公文書」を保存、公開するという点である。既存の公文書館は、「歴史的に価値ある公文書」を保存、公開するとしているものが多いが、あえて「歴史的に…」という表現をとらなかった。なぜならば公文書のなかで何が歴史的価値を有するか、は保存期間満了時に判断することは難しく、またこの言葉を用いることによって「古文書」を収集することがイメージされることを避けるという意図があった。もともと、「重要な公文書」だけでは、あまりにも漠然としていることは、検討委員会でも問題となり、『基本構想』では

…評価・選別によって保存すべき重要な公文書は、市政を将来にわたって検証できる公文書とします。市政を検証できる公文書とは、行政運営や活動の推移がわかることが必要であ

り、具体的には、制度・計画・事業などの成り立ちや変遷が分かる文書等です（『基本構想』九頁）。と定義されているのである。

二 最新の工夫

文書館は非現用文書のなかから重要な公文書を選別・保管し公開するという役割をもっている。ところが、現在行われている市の公文書管理規則によると、すべての公文書が永年、十年、五年、三年、一年と保存期間を定められている。一般的に言って重要度が高いものは永年とされているケースが多いようである。せっかく公文書館をつくってもし、市の各部署（原局）が重要な公文書を永年保存としていけば、公文書館にはその文書は永久に移管されないことになってしまう。この問題は検討委員会で議論され、永年をやめて最長を三十年とすることなどが提起された。『基本構想』では「永年」区分を有期限とするなど、保存期間を見直す必要があります。（『基本構想』七頁）とされている。

また、現在の公文書の取り扱いは、原局に二年置かれた後に、その文書の保存期間内のもは、札幌市文書保存センターなどに移管され原局の利用に供されており、これを「半現用文書」とよんでいる。保存期間満了前なので現用文書なのだが、原局には置かれず、文書保存センターなど

に移管されているので、「半現用文書」なのである。文書保存センターなどの存在を「中間書庫」とよんでいるが、札幌市役所本庁は札幌市文書保存センターを中間書庫として活用しており、各区役所は独自に中間書庫の機能をもつ倉庫（書庫）を活用しているようである。公文書館ができた後には、この中間書庫をうまく活用して重要な公文書の公文書館へのスムーズな移管を図る必要がある。そこで『基本構想』では

すべての機関の公文書を統一的に管理し、公文書館への円滑な移管を図っていくために、現在の文書管理システムや文書保存センターで行われている集中管理機能を有効に活用し、公文書館が関与できる仕組みの構築を検討します（『基本構想』一六頁）。

としているのである。つまり「半現用文書」の段階から、公文書館がそれを掌握し、選別・評価を進めることも可能となっている。別の箇所では「公文書館への公文書の移管や公文書の評価・選別が円滑になされるよう、公文書が移管される前の段階から、公文書館が各機関と調整・協議など関与できることが必要です（一三頁）」と明記されているのである。

このように、札幌市公文書館は、目的として掲げた「市民の知る権利の具体化」、「市民の市政への参加」が看板倒

れに終わらないように、生きた公文書がスムーズに公文書館職員の手により選別・評価され公文書館へ移管されるような工夫が盛り込まれている。言葉は悪いが、原局が文書を全面的・独占的に管理し、原局から見ても不要・廃棄、あるいは市民に見せてもかまわないと判断して、初めて公文書館職員が公文書を見ることができるといふスタイルは想定していないのである。

札幌市公文書館が、後発の公文書館として、市民自治、民主主義の発達に寄与するものであることを前面に打ち出したことは、最新の公文書館としての大きな特徴となっている。

三 残された問題

目的とさまざまな最新の工夫が盛り込まれた札幌市公文書館構想だが、残された問題がないわけではない。『基本構想』の末尾にパブリックコメントが掲載されているが、そのなかには「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」、「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いかかか」、「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」、「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」といった意見・希望が出されていた。

これらの意見は、歴史研究の場としての公文書館という観点から表明されており、実は、私自身も公文書館というものは歴史資料保存機関であると思つて検討委員会に臨んでいた。既存の公文書館も、国であれ地方自治体であれ、それらのほとんどが歴史資料保存機関としての性格が濃厚で、利用者も歴史を調べる研究者、学生が大部分である。ところが、検討委員会では、公文書館を歴史文書館と位置づけることはしなかった。大濱徹也委員長の

現在、アーカイブズの世界は、旧来型のものから、歴史古文書館的なものから移っているということを頭に置いて理解していかなければならない。日本で言うならば、古文書館的なものは年史編さんが業務となつている、歴史編さん館なのです。アーカイブズというものは歴史編さん館とは違うもの。だから、あたかもアーキビストは編さん業務をする編さん官だと思つてきたから、行政的認知もなければ社会的認知もないのでは。一部の歴史好きが集まるところだと言われるのです。『札幌市公文書館基本構想検討委員会（第二回）会議録』（一二頁）。

という発言に如実に示されているように、これまでの公文書館とは異なる、新しい公文書館像をめざしたのである。

そして、その具体化が、本稿の一、二で述べたような市民自治の実現のための機関なのである。大濱氏の見解は、国立公文書館のアーキビストなども共有するものであると思われる。歴史古文書館である限り、市民自治を保証するような機能はまったく期待できない、というのがこれまで公文書館を実際に運営してきたアーキビストたちの抱く率直な感想なのであろう。

したがって、『基本構想』には歴史古文書館としての役割について、まったく触れられていない。本来であれば、市民自治の実現という線に加えて、歴史研究のニーズにかんして答えるか、という観点からの方針も必要であったかもしれない。私自身は、迷いながらも『基本構想』は、一貫した新しい公文書館像を提示するということでよいと考えるにいたつた。しかし、パブリックコメントに示されるように、市民のなかには歴史古文書館的役割、歴史研究の場を求める意見は少なくない。また札幌市文化資料室はそのような役割を果たしてきた。検討委員会としては新しい公文書館像の提示は行つたが、歴史古文書館的役割、歴史研究の場という役割を「行つてはならない」ということではない。したがって、今後、札幌市公文書館が実際に動き出す過程において、このような市民ニーズとの突き合わせをぜひとも図つていただきたいと思う。

おわりに

各国の外交文書の公開原則に三十年ルールというものがある。三十年経過した外交文書を広く公開する、というものだ。先日、ある研究者に聞いたことなのだが、戦後日中外交を調べるのに日本側は公開していないが、中国側は三十年ルールですでに公開している、というのである。日米関係もまったく同様の事態が起きている。私は、戦前・戦時の外交文書はよく見るのだが、外務省外交史料館にて原本を全部公開している。ところが戦後の外交文書になると限定されたものがマイクロフィルム公開（原本を全頁撮影したか否かはわからない）となり、しかも防衛問題をはじめ重要課題はほとんど非公開である。現在の日本は、欧米先進国はもとよりアジア諸国と比べても他に類を見ないほどの秘密主義なのである。

このような日本の実態からするならば、札幌市において公文書公開の新しいモデルケースをつくり、市民自治の名に恥じない公文書館をつくりあげていくことは、大変に意味のあることだと思う。また、『基本構想』はあくまでも大綱を示したにすぎない。具体的な運用については、とくに市民ニーズに適合した運用を札幌市公文書館職員に期待したいと思う。（北海道大学大学院文学研究科教授）

公文書館基本構想に寄せて

丸尾正美

札幌市公文書館基本構想検討委員会の末席を汚す者としてコメントの機会を与えていただきましたので、この分野の専門家の方々から見れば極めて咀嚼不十分なものとは思いつつ一言申し上げます。

一 「永年保存」の背理について

重要な公文書を保存し、利用に供するという公文書館の本質からすれば、その収集する資料が殆ど全てを決するといっても過言ではない。従って、その重要な文書の選別基準こそが公文書館の生命線である。

当然のことながら、従前から市の各部局において公文書の保管はなされてきた。もちろん無限に作成され続けるであろう公文書を有限の場所と費用と手間との関係で一定の保存期間のもとに廃棄しながらのことではあるが。

そして最重要な公文書は「永年保存」とされ、これがために確実に今日まで引き継がれ残されてきた。しかしそれは他方、「現用文書」という名のもとに作成部局に留まり、

移管の対象とはなりえないものでもあった。

公文書館による資料保存はかかる慣例を根本から覆すものである。いつか使うかもしれない資料をいつでも使えるように保管するということが、それは容易なようであって必ずしもそうではない。各部署の手元に残しておくべきものもあるかもしれないし、各部署において多少の不便があらうとも市民一般の利用を優先すべきものもあらう。当然のことながら後者がこれからの大原則である。

「永年保存」ゆえに残されかつ「永年保存」ゆえに移管され得なかつた資料の保存期間を、一定の有期限に変更することの意味するところの重大性を我々は再確認する必要がある。資料の保存期間を有期限化することにより、公文書館において「永年保存」することが初めて可能になるのである。

私事で恐縮ではあるが、当職は母校の大学図書館の司書として九年間勤務した経験があり、札幌弁護士会による委員推薦の一因ともなっている（と思われる）。無論、図書館と公文書館の有する機能や意義については類似性とともに相違性があることは十分承知しているが、資料の選択基準との絡みで敢えて言わせてもらえば、優秀な図書館員は選書に際し、資料に対する姿勢として相対的価値観（さ）らにいうなら悪平等的等価値論）に立ちつつも、いかに集め

るか以上にいかに捨てるかを常に考え日々悩んでいたように思う。

資料自体の価値を測ることは難しい。不可能というべきかもしれない。少なくともある一定の時点において誰が見ても明らかに残すべき価値を有する資料があることは確かであるが、ぎりぎりのところで残すべきか捨てるべきかの分水嶺は明らかではない。資料を価値ある資料たらしめるのはあるいは時代の流れであり、あるいはそれを取り上げる人でもあらう。その意味では全ての資料に将来使用される可能性があるともいえる。

これまで「永年保存」とされた公文書の多くが一定の有期限保管の後、公文書館に移管され保管されるであろうことは予測されるところではあるが、その他の公文書の中には後世において必要とされるものがないのか否かを含め、公文書の評価・選別の客観的な基準が適正に策定され、そのための専門職員の養成とともに、市民の声を聞きつつ運用されることを切に望むものである。

二 公文書管理法について

「提言」は平成二十一年六月十七日に市に提出されているが、国においては「公文書等の管理に関する法律（平成二十一年法律第六六号）」が平成二十一年六月二十四日に成

立し、同年七月一日に公布されている。

札幌市を含め、地方公共団体についてはこの法律の対象外であるが、「地方公共団体の文書管理についても、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關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」旨規定されている（第三十四条）。

同法は、「国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、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得るものであることにかんがみ、国民主権の理念にのっとり、公文書等の管理に関する基本的事項を定めること等により、行政文書等の適正な管理、歴史的公文書等の適切な保存及び利用を図り、もって行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的と」している（第一条）。

「国民主権」を「住民自治」と言い換えれば、上記の目的は市の公文書館にもそのまま当てはまるものである。

同法は「歴史的資料として重要な公文書その他の文書」を「特定歴史公文書等」と定義し（第二条）、「国立公文書館等の長は、特定歴史公文書等を、歴史資料として重要でなくなったとして内閣総理大臣の同意を得て廃棄する場合

を除き、永久に保存しなければならない」（第十五条一項、

第二十五条）。「国立公文書館等の長は、特定歴史公文書等について、展示その他の方法により積極的に一般の利用に供するように努めなければならない」（第二十三条）、「国立公文書館等において保存されている特定歴史公文書等について、目録の記載に従い利用の請求があつた場合には、国立公文書館等の長は、原則としてこれを利用させなければならない」（第十六条）としつつも、「特定歴史公文書等に個人情報が記録されている場合には、当該個人情報の漏えいの防止のために必要な措置を講じなければならない」（第二十三条三項）とし、「行政機関情報公開法や独立行政法人情報公開法の不開示情報に相当する情報が記録されている場合」等を公開の例外とし（第十六条）、特定歴史公文書等に第三者の情報が記録されている場合については、行政機関個人情報保護法等と同様、第三者に対する意見書提出の機会の付与等の規定が置かれている（第十八条）。

公文書とりわけ歴史的意義を有する特定文書については、研究者サイドや市民サイドからすれば、一般の個人情報保護とは異なった扱いについて強い要望があることと思われるが、法律の趣旨との関係で条例が上乘せ・横出しの規定をすることが当然にできるかどうかは疑問のあるところであり、今後の実務の積み重ねや議論の集積による新た

な展開が期待されるところである。

三 最後に

札幌市の未来にとって公文書館が一つの礎となることを
祈念して筆を置かせていただきます。

(弁護士)