

【研究論考編】



# 公文書館にとっての“来館者数”

札幌市総務局行政部公文書館管理係長  
高井 俊哉

住民に利用されることを前提とした「公の施設」<sup>1</sup>にとって、来館者数や利用者数は、施設を管理する側にとっては、たとえ利用料や入場料の類を徴収せず、管理経費の収支に影響を及ぼさないにしても、非常に気になる数値である。

特に新型コロナウイルス感染症（以下「コロナ」という。）の感染拡大防止のため、日本国内の「公の施設」は令和2（2020）年と令和3（2021）年は休館を余儀なくされ、年間来館者数や利用者数が減少した施設は多かったであろう。そして、コロナが感染症法上の位置付けが、季節性インフルエンザと同じ「第5類」に移行した令和4（2022）年5月8日以降に人の流れが復活し、来館者数や利用者数も増加に転じることを期待した施設も多いであろう。

札幌市公文書館も、令和2年度は約2か月間、翌3年度は約4か月半休館した<sup>2</sup>。コロナ前後の状況はこのあと述べる。あわせて他の施設・機関がホームページで公表している業績報告等の統計数値から考えられる状況を述べてみたい。

文中「来館者数」、「入場者数」、「利用者数」などは、公表されている統計表の区分どおりに表記する。区分の定義によっては同じ表現でも内容が微妙に異なる場合もあるだろうが、比較する場合はなるべく同じ内容になるように組み合わせ等を行っている。

また、「コロナ前」は平成30（2018）年度以前、「コロナ下」は令和元（2019）年度から3年度まで、「コロナ後」は令和4年度以降を指すものとする。

## 1. コロナの影響

札幌市公文書館の平成29年度から令和5年度の来館者数等は下表のとおりである。

表1 札幌市公文書館の来館者数と閲覧室利用者数の推移

年度	H29	H30	R1	R2	R3	R4	R5
来館者数	2,093	2,768	1,784	549	386	716	785
閲覧室利用者数	801	762	674	533	376	517	585
開館日数	220	218	220	180	130	223	219

※『札幌市公文書館年報』各年度版による。ただし、開館日数は筆者調査による。

上の表を見てわかるとおり、コロナの影響は歴然である。しかし、令和4年度以降完全復活とは言い難い。結論を先に言えば、札幌市公文書館の来館者数はコロナ前の水準に復活することはおそらくない。

その理由をコロナの影響がなく、かつ開館以来来館者数がピークだった平成30年度と比較

<sup>1</sup> 「地方自治法第244条 普通地方公共団体は、住民の福祉を増進する目的をもつてその利用に供するための施設（これを公の施設という。）を設けるものとする。」この場合の「福祉」は、「幸福。みちたりた生活環境」の意味（『日本国語辞典』昭和51年4月15日発行版）。なお、地方自治法第244条の2で、公の施設は条例で設置するものとしているが、地方自治体の公文書館が全て条例で設置されているわけではない。

<sup>2</sup> 令和2年度は4月15日～6月10日の間休館。令和3年度は5月6日～7月12日及び7月24日～9月30日の間休館。

してみる。実は、この年度の来館者数には大きな要素が三つあった。

一つ目は、他の部課が公文書館の講堂を研修会場として使用したことによる来館者が 651 人いたことである。多くは総務局行政部総務課の文書事務担当が主催したものである。文書管理は公文書館と関連もあり、一部は館内見学も行ったが、令和 2 年度以降この種の研修が行われなくなった。コロナを機にパワーポイント等の電子媒体視聴に変わってしまったのである。

二つ目は、公文書館主催の研修に伴う来館者が 434 人いたことである。特にその年度に採用された新採用職員を対象とした研修だけで約 390 人来館した。この研修を含め職員対象の研修の全てにおいてコロナ下の令和 2・3 年度は実施しなかったのである。令和 4 年度からは希望者による研修を再開し、6 年度からは新採用職員研修を復活する予定である。

三つ目は、市民向けの講演や講座の受講者が 593 人いたことである。これらの行事は令和 2・3 年度は全く実施しなかった。令和 4 年度から一部再開したが、平成 30 年度の水準には到底達していない。その最大の要因は行事の中心的指導的な存在だった職員が令和 2 年度を以て退職したことであるが、行事の準備に費やしていた時間が減少した分、移管選別や目録作成に傾注するようになったと思われ、人間にたとえると、体質が変わったような印象である。

以上の理由により、コロナによる事業の縮小が事実上なくなったからと言って、来館者が簡単に増加することはないと考えられる。コロナを契機に変わってしまった事象や行動様式はいくつもあるが、当館も例外ではない。

なお、これと似た状況は、札幌市の図書館である。札幌市図書館条例で設置されている 12 館の年間総来館者数は、『札幌市の図書館』各年度版によると平成 30・31 年度の約 290 万人が令和 2・3 年度に 100 万人以上減少したのち、令和 4 年度は約 226 万人に留まっている。また区民センター図書室等も併せた全関連施設の総貸出冊数が平成 29・30 年度は 600 万冊前後だったのが、令和 4 年度は 547 万冊に留まっている。

さらに、各年度の『独立行政法人国立公文書館業務実績等報告書資料編』によると、国立公文書館の閲覧者数も同様の傾向を見せている。

表2 国立公文書館の閲覧者数の推移

年度	H29	H30	R1	R2	R3	R4
閲覧者数	4,707	4,461	3,695	1,807	2,113	2,904

※本館及びつくば分館合計数

※利用が 0 人の月が、令和元年度 1 か月（3 月）、2 年度 3 か月（4 月、5 月、3 月）、3 年度 1 か月（5 月）ある。

札幌市の図書館と国立公文書館の来館者等の実績は、令和 5 年度の数値も見なければならないだろうし、諸事情の影響もあるだろうが、興味深い傾向である。

## 2. 札幌市公文書館の“利用”の状況

来館者数等を気にするのは、「公の施設」であるからで、所蔵する公文書（特定重要公文書）の利用普及が札幌市公文書管理条例で規定されているからでもある。もし利用普及が義務付けられていなければ、公文書館は書庫と同じになってしまって批判されない。

それでは、特定重要公文書の利用数はどうであろうか。表 3 を見ていただきたい。

表3 札幌市公文書館の特定重要公文書利用数の推移

年度	H29	H30	R1	R2	R3	R4	R5
利用件数	49	88	57	45	35	44	58
利用点数	118	205	392	189	88	368	673

※『札幌市公文書館年報』各年度版による。

利用件数は、申込書の枚数であり、いわば利用者数とみてよい。利用点数は、閲覧された公文書の件数である。これをみるとコロナ前に増加傾向だったものが、コロナ下で落ち込み、コロナ後に“復活”したように見える。ただし、落ち込んだと言っても、令和2年度はコロナ前の平成29・30年度と遜色ない。令和3年度は、利用件数、利用点数とも表の7年間では最小であるが、これは開館日数の少なさが現物を閲覧する機会を減少させたためと考えられる。

また、令和5年度の利用点数は“復活”どころか、開館以来の最高値を記録した。特定重要公文書の利用は、少数の利用者によって大量に利用申込がされるという側面もあるので、手放しで喜べるものではないが、利用者の成果（論文等）が多くの人の目に触れることによって、さらなる利用につながる期待を抱かせる。

特定重要公文書の所蔵数（目録登録件数）は、令和5年末で1万冊を超えたが、当館の所蔵資料は特定重要公文書以外（以下、「一般資料」という。）が圧倒的に多く（約16万件）、利用実績もはるかに多い。そこで、表3と同じ期間の利用実績を下表で見てみる。

表4 札幌市公文書館の一般資料の利用数の推移

年度	H29	H30	R1	R2	R3	R4	R5
利用件数	742	685	584	452	194	511	428
利用点数	5,952	6,185	4,868	41,230	3,648	4,875	3,446

※『札幌市公文書館年報』各年度版による。

令和2年度の利用点数が多いのは、特定少数者の大量利用があったものである。令和3年度の利用件数が落ち込んでいるのは、開館日数が少ないとによるものだろうが、令和4・5年度は閲覧室利用者数と似た様相を見せており、“復活”していない。札幌市の図書館の総来館者数や総貸出冊数とも近似している。

札幌市ではコロナが「調べ物は控えよう」という行動様式を一部に発生させたかのようである。

以上から、来館者数はコロナ下の感染拡大防止対策による直接的影響とコロナ後の行動様式の変化や研修や行事等の方針変更の影響を大きく受けたが、利用数においても同様の傾向が見られた。

当館においては、特定重要公文書の利用数のみコロナ後に“復活”以上の増加を示したが、これには所蔵数が増えたことや一部の関係者に認知度が高まったなどの要因があるからかもしれない。

また、来館者の多さが利用数と直結しているのかどうかもはっきりしない。講演等の市民向けの行事は、札幌市公文書館条例第2条第3号に掲げられた、札幌市の「歴史及び特性に関する調査研究及び情報提供を行う」事業の一環であり、ひいてはそれをきっかけに公文書

館の所蔵資料、特に特定重要公文書の利用に繋がればという期待のもとに行われたものである。当時講演会等の前後に閲覧室を訪れる人はいたが、千客万来というほどではなかった。

### 3. 他施設との比較の難しさ

コロナが来館者数に及ぼした影響は別にして、一般論として望ましい来館者数はどの程度なのだろうか。それを探るために、手始めに政令指定都市の公文書館の状況を調べてみた。いくつかの館は年報等に実績が掲載されている。

そこで気が付いたのが、取り巻く状況や置かれている環境がかなり違うので、比較が成り立たないことであった。まずは所蔵する公文書等資料の種類と量である。開館からの年月もそうだ。当然所蔵する量が多い方が利用者数は多くなるだろうし、開館から年月が経つていれば認知度も高いだろう。資料の種類では、例えば札幌市公文書館は写真の所蔵が多く、利用もきわめて多い。

利用普及のための設備としては、展示室や展示スペースの広さが違うだろうし、講演会を行う設備を施設内に持ち合わせているのか、別の場所で行うかにもよる。

さらにアクセスやどのような施設と複合化されているのか、近くにある施設は何かにもよる。要するに気軽に来館してもらえる環境にあるかの差もあるだろう。

<sup>11</sup> 政令指定都市の公文書館は、これらの項目は非常に多種多様に富んでいる。よって、比較自体成り立たない。それよりも自館にはない業績や方法を参考にするのがいいだろう。

年間の来館者数は、環境もさることながら、開館日数（休館日の設定<sup>3</sup>）によっても変わってくる。そこで、令和4年度における開館日1日当たりの閲覧室利用者数を試しに算出したところ、札幌市公文書館は、2.3人、国立公文書館は11.9人<sup>4</sup>、北海道立文書館は3.1人<sup>5</sup>であった。その他の公文書館も算出したところ、1.1人、2.4人、3.6人、7.1人、12.5人という数字が出ている。

一般的に公文書館は、図書館や博物館に比べて来館者や利用者が少ない。

国立施設の令和4年度の数値で比較すると、国立公文書館は閲覧者数2,904人、展示会入場者数27,589人、見学者数799人の合計で31,292人<sup>6</sup>であったのに対し、国会図書館は東京本館だけで334,626人（一日平均1,199人）の来館者<sup>7</sup>があった。令和4年度の東京国立博物館は1,247,750人の総来館者<sup>8</sup>であった。

道立施設では、令和4年度の文書館の閲覧室利用者895人<sup>9</sup>、図書館入館者は80,018人<sup>10</sup>である。北海道博物館は令和4年度の実績が公表されていないので、平成30年度であるが館内

<sup>3</sup> 札幌市公文書館は、日月週2回と祝日・年末年始のほかに、月に2回程度職員研修・館全体作業のための休館日を設けているため、年平均220日前後の開館日数になる。週休2日と祝日・年末年始のみの場合は年245日程度の開館日になる。

<sup>4</sup> 『令和4年度独立行政法人国立公文書館業務実績等報告書資料編』。開館日数は筆者試算による。

<sup>5</sup> 『北海道立文書館 概要』（令和6年1月）。開館日数は掲載されている。

<sup>6</sup> 『令和4年度独立行政法人国立公文書館業務実績等報告書資料編』

<sup>7</sup> 『令和4年度国立国会図書館年報』

<sup>8</sup> 『令和4年度 独立行政法人国立文化財機構年報』

<sup>9</sup> 『北海道立文書館 概要』（令和6年1月）

<sup>10</sup> 北海道立図書館『業務実績報告書 令和4年度』

利用者 238,287 人<sup>11</sup>であった。

札幌市は、公文書館が令和 4 年度来館者 785 人に対して、中央図書館だけで 400,442 人、最も来館者数が少ない地区図書館でも 80,933 人<sup>12</sup>であった。

それぞれ開館日数（休館日の設定）や開館時間が異なる上に、設置目的が異なるのだから比較する意味はない。

しかし、これほどの圧倒的な来館経験の差を見ると公文書館の認知度の低さ、図書館や博物館、特に歴史系博物館と混同される誤解は致し方ないと思わざるを得ない。

#### 4. 立地による影響

来館者数や閲覧室利用者数は、アクセスや立地に影響されることは間違いない。そこで注目されるのは、北海道立文書館である。

北海道立文書館は、昭和 60 年（1985）7 月開館、平成 16・26 年度に所蔵文書の一部が重要文化財指定を受けるなど、認知度・知名度は札幌市公文書館の比ではない。また、開館してから平成 30 年 9 月末まで、通称赤れんが庁舎とよばれる北海道庁旧本庁舎内にあった。いわば札幌市の観光名所の建物内にあった。赤れんが庁舎は、時計台をはるかに上回る年間 50 万人以上（平成 26 年度以降）が訪れている。特にコロナ前の平成 30 年度は、695,905 人という記録がある<sup>13</sup>。

北海道立文書館の閲覧室は、展示室と別であったから、令和 6 年 1 月発行「北海道立文書館概要」の「閲覧室利用の推移」は純粋な閲覧者数と考えられる。コロナ前の 5 年間（平成 26～30 年度）の年間平均閲覧者数は、2,546 人、1 日当たり 9.1 人であった。

赤れんが庁舎の改修に伴い、北海道立文書館は札幌市の隣の江別市にある北海道立図書館に隣接新築する形で、令和 2 年春に移転した。

コロナによる休館があったと思われる令和 2・3 年度の年間利用者数は、884 人・652 人にとどまり、コロナ後の令和 4 年度は 895 人、1 日当たり 3.1 人であった。

赤れんが庁舎へのアクセスは、JR 札幌駅からも地下鉄大通駅からも徒歩 8 分であったのに対し、移転後は JR 札幌駅から 5 駅目の大麻駅から徒歩 9 分に変わった。ただし、移転後のアクセスは大都市圏では極端に不便ということではないだろう。

また、道立図書館が隣接することで調査には好都合と思われたが、赤れんが庁舎時代の 3 分の 1 の利用にとどまっている。

考えられるのは、観光に訪れたついでに、または、明治前期の札幌中心部の模型を配した展示室に触発されて北海道の歴史を調べてみようという利用が多かったのではないか、ということである。

これと似た傾向を示しているのが、名古屋市市政資料館である。名古屋市の公文書館機能を持つ市政資料館は、建物は日本最古の控訴院（旧高等裁判所）であり国の重要文化財である。建物自体が歴史的建造物として展示されており、内部には司法の展示もある。また、名古屋市の市政展示とともに公文書館機能を有している。さらに集会場として有料で貸出もしております、観光スポットの一つとされている。

<sup>11</sup> 『北海道博物館要覧 2018』中「8 利用者数」の「総利用者数」の「館内利用者」。なお、広報誌『森のちゃんがニュース』の各年夏の号に掲載されている前年度の総合展示室・特別展示室・はっけん広場の来館者数の合計は、平成 30 年度 208,618 人、令和 4 年度 206,878 人である。

<sup>12</sup> 『札幌市の図書館 2023』

<sup>13</sup> 『札幌の観光』各年度版。なお、時計台の利用者数は 2019 年度 244,752 人が 2015～2021 年度では最大。

『名古屋市市政資料館年報』第31号（令和4年度）によれば、令和4年度の入館者数が89,315人、閲覧室利用者数3,692人、1日当たり12.5人であり、政令指定都市の公文書館では極めて高い水準である。

この二つの例から考えられるのは、公文書館の利用数増加策は、“観光のついで”に組み込むのが効果的ではないか、ということである。問題は“観光のついで”的な利用の評価である。当然一度限りの利用が多いだろうから、公文書館を利用したとは言えない、という意見もあるだろう。

一方、そのうちわずかでも公文書館の定期的な利用者となれば、有意義である。いわゆる一見的な利用であっても母数が大きい方が効果の実数はあがる。公文書館の立地を考える上では無視できない要素だと思う。

#### おわりに

公文書館自体が少ないうえに、公文書館とはどういう施設かの理解も十分ではない。しかも公文書そのものも図書館が扱う書籍のように理解しやすいものではない。

そもそも札幌市公文書館の設置目的は「特定重要公文書を適切に保存し、市民等の利用に供するため」（札幌市公文書館条例第1条）であり、特定重要公文書になる「重要公文書」とは「市政の重要事項に関わり、将来にわたって市の活動又は歴史を検証する上で重要な資料となるもの」（札幌市公文書管理条例第2条第4号）である。さらに「公文書」は「将来にわたり市の説明責任を全う」（札幌市公文書管理条例第1条）するものであるから、現在利用されなくても将来利用されればよい（傍点は筆者）。

であれば、来館者数など気にせず、極端に言えば一人の来館者がいなくても、移管と受入れを完璧に行い、しかるべき公文書をしっかりと保存し後世に継承すると宣言したいところである。

また、図書館は“最新”の注目図書が求められ、博物館は“最新”の研究成果の展示を求められるが、公文書館にそのような新規性を求められると厳しい。歴史上の偉人の書簡や幕末維新期の移住者の文書群のような注目すべき歴史的に重要な文書が寄贈されることがないわけではないが極めて稀であり、所蔵資料を専従的に研究する職員を配置する余裕は、本市の厳しい財政状況もあり、現状の札幌市公文書館にはない。

公文書館は現に所蔵している公文書や資料を紹介し、将来の利用につなげるべきと考えるが、即座に閲覧室利用者増に簡単にはつながらないと思われる。

しかし、今全く来館者がなくして、将来利用が見込まれる保証もない。

平成29・30年度の研修を受講し「公文書館の場所」を認知した職員、講演等で「面白い歴史のエピソードを聞かせてくれるところ」と認知した市民のうちの何人かが現在の利用者なのかもしれない。

将来デジタル化が高度に進み、国立公文書館アジア歴史資料センターのように、すべてのアーカイブズがインターネットで閲覧できるようになるまでは、あらゆる手段を使って、来館者数や利用者数を増加させていくことが長い目で見て公文書館の存在意義を高めていくことになるだろう。