

【研究論考編】

札幌市公文書館が目指すべき世界

札幌市公文書管理審議会会長
大 濱 徹 也

1

札幌市公文書館は、公文書管理条例の対象を市長、教育委員会をはじめとする市の全機関におよぼし、「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」を「重要公文書」、市長が永久保存の措置を採ることとした「特定重要公文書」が移管されてくる機関アーカイブズとして発足しました。ここに提示された「特定重要公文書」なる概念は、公文書管理法（「公文書等の管理に関する法律」）が「歴史資料として重要な公文書その他の文書」を「歴史公文書等」とし国立公文書館に移管されたものを「特定歴史公文書等」と規定した見解に対峙するものです。

公文書管理法が明示した「歴史資料として重要」なる概念は、ある種の「歴史的」なる価値規範を自明のもののみならず、担当者の思惑による恣意的選別を可能にするものです。想うに「歴史的価値」云々なる意味づけは、行政運営における尺度にはなりえず、行政を検証するに必要な公文書等の記録資料を「歴史的価値」がないとみなせば恣意的な廃棄を可能にします。「歴史的」なる価値は、ある時代の出来事をして、歴史を描こうとする者が意味づけるものにすぎません。

いわば「歴史的」云々という価値規範は、その記録資料を何のために利用するのかによって決まるわけで、歴史を調べる者にとり役立つ資料ならそこに「歴史的価値」を見いだすのであり、利用者がつける価値にはほかなりません。札幌市の方策は、このような旧来型の価値規範に対し、「重要公文書」、「特定重要公文書」という概念を提起しました。

この概念は、行政の現場にいる原課の目、担当者が後の業務運営に参考になし得るか否かという行政的価値で判断することで、原課における意思決定にかかわる記録が遺されていく流れをつくらうとしたことによります。アーカイブズには、この流れをふまえて、組織横断的に移管されてくる記録資料を検証するとともに、意思形成をささえた調査審議にかかわる記録資料を意識的に評価していくことで行政的価値の欠落を補充し、組織の記録を遺していく、アーカイブズの価値ともいえる選別が問われてきます。こういう方策で組織に応じた自動的な移管の流れを構築していくことが求められているのではないのでしょうか。

昨今、世間を騒がせている防衛省や財務省等における公文書管理の現状は、それらの記録に「歴史的価値」を見出せないが故に、廃棄改ざんされたにすぎません。いかように各省庁における文書管理規定を詳細に縛ろうとも、「歴史的価値」などという担当者の恣意的判断を可能とする言説が公文書管理の前提である限り、公文書の管理、引き継ぎの体系は「抜け穴」だらけではないのでしょうか。

その意味では、札幌市が提示した「重要公文書」「特定重要公文書」なる概念が、組織運営に必要な証拠的価値を具有する記録、公務遂行の証となりうる公文書等を意味しており、「歴史的価値」云々というような恣意的判断に左右されません。かく「特定重要公文書」としての管理保存への道筋は、公文書等の適正な管理こそが、市民との情報共有や市の説明責任を全うし、効率的な行政運営を確保する上で欠かせない業務であるとの認識を共有することで実現できる営みといえましょう。

この理念を実のあるものにするには、行政運営の継続性と検証を可能にするか否かが問わ

れています。そのためには、現在の行政運営に資するか否かという価値判断—行政的価値—のみならず、公文書館が組織の記憶を共有し、統治の在り方を後世から検証するに必要とされるか否かを見極める公文書館固有の価値判断—アーカイブズ的価値—をなすことで重要公文書としての選別・移管を可能となし、公文書館の役割を明確にすることが求められています。

ここで問われるのは、記録資料等を「現用」「半現用」「非現用」なる枠組みでとらえ、公文書館等のアーカイブズが非現用文書の集積所と見なされてきた現況をみなおすことです。公文書館は、業務で必要がなくなった非現用のものを集積して置く場所、ある種の廃棄物処理場とみなされ、原課から無視されがちです。

そこで札幌市では、当面の業務を終えた半現用の段階から公文書館に移管できるようにし、公文書館がこれらの記録資料を整理し、必要に応じて行政が利用できるようする、行政利用の器となりうるアーカイブズ像をめざしてきました。まさに札幌市公文書館には、行政の効率的運営に役立つためにも、行政利用の場になることが求められているのです。この方策は、公文書館が親組織から移管された公文書を整理して行政運営に活用し、行政の効率化を支援する行政利用への方途を開き、政策立案に役立つようになれば、行政機構における公文書館の位置が高まることを期待したことによります。

そのため札幌市公文書管理審議会は、行政的価値判断で選別した移管対象とされた公文書の是非を審議し、当該年度の廃棄文書を再検証することで、移管すべきものがあれば移管文書に指定します。まさに審議会は、ともすれば行政判断による選別を猜疑視する向きに対処し、移管文書の最終判断をなし、廃棄目録を遺すことで、後世への説明責任を果たせる営みをしております。

この作法は、行政的価値判断を審議会にかけることで、アーカイブズ的価値の実体化を目指したものにほかなりません。行政の現場は、審議会を場とするやり取りの中で、アーカイブズ的価値による移管対象とされる文書群についての理解を共有することで、公文書館への移管文書の道筋、流れを近き日に確立できるのではないのでしょうか。この4年余にわたる審議会の検証は、公文書館への移管の流れを目に見える容で具体化しており、次の5年は、移管の途を確立し、札幌市公文書館が行政を支援しうる存在となり得るか否かが問われております。

2.

かかる札幌市公文書館の在り方は日本で広くみられるアーカイブズの制度設計に対峙するものです。日本の公文書館・文書館等々のアーカイブズは、親組織からの記録を重視する機関アーカイブズであることよりも、すでに「古文書」としての価値があるとみなされた「史料」等を重視し、「地域史料」収集を名目とする収集アーカイブズであることに安住しております。そのためアーカイブズの関係者には、「文書館」の呼称を「モンジョカン」とすることにこだわり、ある種の古文書館であることに満足し、移管されてきた公文書等を放置して顧みないという状況もままみられました。

たしかに各自治体のアーカイブズは、その成立時の政治文化が醸す陰えいが刻みこまれているにせよ、公文書管理法が提示した世界を実現しうる器になるか否かが問われています。しかし多くのアーカイブズは収集アーカイブズから脱皮する方途を考へることもありません。その意味では、札幌市公文書館の5年間の歩みは日本のアーカイブズの明日をきり開く壮大

な実験なのです。

この実験は、歴史的価値を有する文書を収集する組織がアーカイブズ施設だとの思い込み、歴史的価値を付与された「墓標」のごときアーカイブズ像からの脱皮をめざす営みでもあります。この「墓標」なるものは、昨今重要文化財に指定された行政運営の諸記録資料—山口県行政文書群、京都府庁文書、群馬県行政文書、三重県行政文書、奈良県行政文書、滋賀県公文書、秋田県行政文書、北海道開拓使文書等々が問いかけているように、業務遂行の証拠書類、検証に必要な情報であるが故に現在に遺されてきたことに思い致せば、現在「お宝」とみなされている「史料」等々が「歴史的価値」ではなく、行政的価値、組織運営の証拠として遺されたものであることを想起すべきです。

これらの公文書類は、当初よりその「歴史的価値」で保存されてきたのではなく、行政運営上の公共財ともいえるべき「行政的価値」によって遺されたのです。この「行政的価値」とは、統治の正当性を証するとともに、人民の権利と義務にかかわるものである記録資料とみなされたがために受け継がれてきたのだといえましょう。まさに組織を継続的に運営していく上で必要なもの、行政的価値によって遺されたがために、現在あらためて歴史の素材とみなされることで、その歴史的価値を評価されて重要文化財となったのです。このことはアーカイブズの本質が組織アーカイブズにほかならないことを示唆しております。

3.

札幌市公文書館の開館よりの5年間は、ある種の「お宝」発掘に眼を向ける収集アーカイブズであることに安住している日本の現状に向き合い、行政運営に資する機関アーカイブズたるべく、親組織との二人三脚で試行錯誤を重ねてきた歩みでした。この5年間の課題は、原課と協同で営む移管選別作業を通し、親組織からの移管の流れを作ることです。ここに移管される文書は、行政的価値による選別をアーカイブズ的価値で問い質し、公文書管理審議会における審議で承認されたものです。

審議会では、アーカイブズの世界で饒舌に語られてきた「移管選別論」に惑わされることなく、親組織の営みに沿う形で移管の流れを構築し、選別移管業務の体系が目に見えるものとなることを目指しました。そこでは、移管文書目録のみならず、廃棄リストを遺すことで、移管の在り方が検証できるようにしました。この作業は、未だしとの感もありますが、総務局の文書事務担当と公文書館とが協同して営むことで、公文書館への移管体系を定着させることを目指すものです。

総務局文書事務担当は、移管業務を担うのみならず、各種の庁内研修に働きかけ、公文書管理と公文書館の存在を説き、新人研修を公文書館で営む方途を実施しようとしております。公文書館の存在は、国をはじめ各自治体においても役所内での認知度が低く、ある種暇人の好き者の集う場所程度とみなされてきましただけに、行政実務において必要な文書管理の器であることを庁内が共有することが急務の課題です。そのためには公文書館がいかに行政の課題に応じうるか否か、行政利用に活用できる組織運営の器となりうるのかということが問われているのではないのでしょうか。札幌市のみならず日本の公文書館の職員はこの課題に自覚的に向き合ってきたのでしょうか。

公文書館の職員は、「特定重要公文書」を受け入れる機関アーカイブズたる札幌市公文書館が持つ個性に向き合い、札幌市史編さん事業の残滓を引き継いだ文化資料室以来のアーカイブズ像、収集アーカイブズ像からの脱皮を主体的に図ってきたのでしょうか。館の現状は

いかなるものでしょうか。

館の利用状況は、来館者が年 2,000 名前後、閲覧相談が 1,000 件前後です。しかし「特定重要公文書」の利用申請は開館時の 19 件が年度ごとに 52 件、81 件、84 件と年々あがってきているものの、「一般資料」の利用申請が開館時 523 件から 737 件、789 件、642 件と比べても大きな落差がある。ただし「特定重要公文書」の利用は、年ごとに微増しており、行政利用が行われてきていることをうかがわせます。このことは公文書館の存在が組織内で認知されてきている証左といえましょう。

しかし札幌市公文書館は、この利用状況にみられますように、特定重要公文書の受け入れが始まったものの、館の収蔵資料の多くが「一般資料」といわれる文化資料室時代からの図書・諸資料から構成され、市史編纂資料の収蔵庫とみなされてきたのです。このことは、収集アーカイブズの趣を呈しており、来館者の多くが公文書以外の「史資料」の利用者であることにもうかがえます。この傾向は、レファレンスにおいても一般利用が年平均 300 件前後であるのに対し行政利用が 60 件前後であることにも見ることができます。いわば特定重要公文書は着実に移管されているものの、「行政利用」への道は前途多難です。たしかに日本のアーカイブズ—公文書館・文書館等々は、一般利用者の意向にそうことで集客率を高めるべく、古文書等々の収集に努めてきました。公文書館はこのような在り方に安住してよいのでしょうか。

札幌市公文書館は、この現況をふまえ、札幌市の在り方を問い質す器たる場をいかに確立していくかが問われているのではないのでしょうか。館が営んだ 5 年間の市民向け講座は、「札幌の歴史」にかかわるものからなり、平均 30 名前後、「島義勇」のような時の話題性があると集客性がみられるものの、話題性が失われると受講者も飽きてきているようです。

このようなテーマ設定は、公文書館の活動に固有のものではなく、時の話題に便乗することで集客を期待するカルチャーセンター的機能を公文書館に見出したがためです。このことは、古文書講座が定員の 50 名前後で、ある種の継続的受講者で「定員」がほぼ充足しているように、営業としての教養講座の代替物とみなされていることにほかなりません。いわば世間の目は、公文書館—アーカイブズをして、歴史の好き者が集う場ぐらいにしか見なしていないようです。

しかも講座参加者は、古文書講座をふくめ、聴講を契機に公文書館の利用者になることもありません。いわば公文書館主催の講座は、読み切り講談の類とみなされ、一過性の話題を提示するものの、公文書館を利用して「私」の目で歴史を読み解く、市政を検証する器に成りえていないのです。

このような講座の形態は札幌市のみならず日本のアーカイブズ全体に共通してみられるものです。公文書館の企画は、アーカイブズ固有のものであるよりも、歴史系の博物館・資料館等々の営みと同じなのです。そこには公文書館—アーカイブズ固有の貌がみられません。「公文書館」が公文書館たる貌を提示しうる事業とは何でしょうか。

4.

思うに「公文書館」が公文書館であるということは、歴史の物語をかたる場である歴史資料館と異なり、市政のありかた、統治のかたちを検証する器として存在しうるか否かが問われているということです。この統治を検証するということは「主権者」が主権者たる責務をいかにして担うかということにほかなりません。この主権者教育の学び舎ともいべきもの

が公文書館ではないでしょうか。

「主権者教育」なるものは、選挙権を 18 歳にしたことなどを受け、学校教育の課題とみなされており。しかし「主権者教育」で説かれていることは、政治の制度的枠組みを分解して細分化された知識の授与でしかなく、政治の主体者として現実に向き合い、どのような明日をめざすかを「私」が主語で問い質す作法ではありません。そこで問われるのは、一人の「主権者」として、己の生きて在る場を解析し、「私」の言葉で政治の、統治の在り方を語りうる存在たる主権者となるための学びではないでしょうか。

かく問われる主権者教育とはシビックス civics です。敗戦の秋、日本の教育に欠落していたのは civics だと説いたのは文部大臣前田多門⁽¹⁾です。前田は、第一高等学校で新渡戸稲造に出会い、内村鑑三に聖書を学んだ一人です。内務官僚となった前田は、若き郡長として、普通選挙法が実施されることの意味を説いて歩き、国民が選挙権を行使する政治の主体者である「公民」たる自覚をうながした一人です。

このような「公民」への期待は、東京市助役として、東京市の予算案を公開して広く市民の意見を求めております。ここには、日常的な場から政治に参画してこそ、一個独立した統治の主体者たりうる主権者となることへの熱き思いが読み取れましょう。日本の教育に求められる civics とは、このような住民の自治、市民自治に担いうる市民に支えられた教育への期待にはかなりません。まさに「主権者教育」そのものです。主権者教育で問われるのは、自己統治能力と秩序形成能力を身に着けた市民を育て、国家に「私」が主語で向き合えるか否かです。

その意味で予算案を公開して意見を聴取する作法は公文書館に何が問われているかを示唆しております。公文書館の「市民講座」は、「歴史物語」ではなく、移管された公文書を素材とした企画ではないでしょうか。この企画は学校教育における「主権者教育」の素材をいかに提示するかです。ここでは、日本の社会科教育が分節化された知識の傾注がある種のイデオロギー教育に左右されてきた現状を凝視し、個別具体的な話題から、「私」の身のまわりの世界、生活の場から政治とは、「市政」とは何かを学びたいものです。そのいくつかを摘記してみます。

1) 札幌市の予算書が問いかけていること— 税金の変遷からみえてくること

- ① ごみ処理費はどうなっているか
- ② 除雪費はどうなっているか
- ③ 救急出動はどうなっているか

2) 人口構成と住民の移動は
等々、

いわば「主権者教育」では、移管された公文書から読み取れる世界を問いかけることで、一市民たる「私」の場を確認できる作法を身に着けていくことが問われています。そこで公文書館は、このような教材作成を検討するとともに、その素材を「主権者教育」を支える資料集として館の『年報』に掲載するとともに、市民のみならず学校教員等々の反応を探ってみたらどうでしょうか。そのためにも公文書館と小学校、中学校、高等学校等の学校教育との連携は急務の課題であり、教員研修の場として公文書館を活用する方途を教育委員会に働きかけたいものです。

幸いにも札幌市公文書館は資料整理を名目に毎月一度の休館日をもうけています。この休

館日は、職員全員で移管公文書の整理と内容の分析をなし、「時の経過」で主に個人情報開示等々に関わる審査をなすとともに、行政利用に対応するための準備に使う時間として設定されたものです。この休館日は、職員相互が業務にかかわる共通理解をはかるとともに、市内関連施設を見学することもあり、一方で時間があれば「島判官」「戦争と札幌」等々の「講演会」、「さっぽろ閑話」の素材探しと各自の興味に引き寄せた勉強の時間にあてられてきたようです。

しかし休館日は、公開問題をふくめた移管資料の検討をふまえ、「主権者教育」の学習支援を実現する時間となし、資料集編集につながる営みにあててみてはどうでしょうか。その意味では、休館日を活用すれば、「主権者教育」を具体化する方策を提言できるのではないのでしょうか。

公文書館は、このような「主権者教育」を担うにたる器としての自己確立をするためにも、移管された公文書の内容を理解せねばなりません。そのためには、各担当部局から当面している市の政策課題を学び、公文書の理解を深めることが必要でないのでしょうか。公文書館の職員は、原課の営みを識ることで、有効な選別移管を可能となし、はじめてアーキビストたる場を確立できるのです。

思うに札幌市公文書館は、歴史資料館等が郷土学習の場と位置づけられている現況に対峙し、civics—「市民教育」としての「主権者教育」の器であることを教育界のみならず広く世に問いかけていきたいものです。このことは、民主主義を担う器たる公文書館の存在を確かなものとし、開かれた社会をめざすための第一歩にほかなりません。

そのためにも札幌市公文書館には、公文書館とは市民にとり何かを問い語り、その活用が市民を自治の担い手にすることを説いた「札幌市公文書館ガイドブック」のような利用案内に関わる手引書の類が必要ではないのでしょうか。この「ガイドブック(2)」では、「記録を検証し、記憶を紡ぐ器」としての札幌市公文書館の営みを、1) 公文書館とはなんだろうか、2) 公文書館のしごととは、3) 公文書館の使い方とは、4) 利用できる公文書等とは、等々を紹介し、自治を担う主体たる札幌市民が「市民」たる「私」の場を確認するための仕組みを述べたらいかがでしょうか。

日本のアーカイブズは、この公文書館が担うべき原点を見失い、歴史物語の館に逃避したことの負を現在まさに自覚的に克服すべきではないのでしょうか。札幌市公文書館は、広く市民に開かれた市政の実現を支える器としての存在を輝かせるために、地についた「主権者教育」の実現をめざし、次の10年目に向かう歩みをしたいものです。その前途がいかに厳しいものであろうとも。

(注)

(1) 前田多門については、大濱徹也「現在、社会科教育が問われること—前田多門の眼—」『大濱徹也講演録 歴史の読み方、学び方』(北海道教育大学釧路校社会科第1研究室、2011)

(2) ガイドブックについては、沖縄県公文書館ガイドブック2017(沖縄県公文書館、2017)