

公文書館に保存するものは何か

—評価選別という難問—

札幌市公文書管理審議会副会長
鈴江英一

1. はじめに —評価選別という課題—

今年、札幌市公文書館が開館してから5周年になります。開館記念の特集として刊行された『札幌市公文書館研究紀要』第6号(創刊号ではなく)に、私は、「わが国アーカイブズにおける公文書引継移管制度構築の進展と札幌市公文書館」を書きました。ここでは、戦後の歴史資料保存運動の中で、日本のアーカイブズ理解の深化をたどりました。とくに歴史資料保存は、戦後の歴史資料散逸の危機に向き合うことから、組織体が自らの文書を保存することに向かったこと、自治体の場合では、自らの公文書保存を文書館・公文書館において保存と公開を行うものであるというアーカイブズ理解となっていたことをみました。北海道立文書館が設置をみた1985年は、公文書保存が日本でもアーカイブズのもっとも中心的な使命、機能であるとの理解が深まった時期です。1986年、ICA(国際文書館評議会)派遣のマイケル・ローパー使節によって紹介された「記録のライフサイクル」論は、その後の公文書保存に理論と体系を与えた提言でした。都道府県始め地方アーカイブズにおける引継移管がどのようなであったか、私が1989年にまとめた「わが国の文書館における公文書の引継移管手続と収集基準について」は、引継移管がどのようなになっているかを検証し、それが向かう方向を見ようとするものでした。この論文は、アーカイブズの業務が、自館だけでなく他館と比較することによって、その分析が研究に値するものになるという持論を立証したと自分では思っています。さらに前稿では、公文書管理法制定後、これが札幌市では公文書をどのように管理し、最終的に公文書館に引き継いで保存、公開する仕組みの意義について述べました。

ここまでみたことは公文書保存の仕組みについて、日本のアーカイブズがたどった足跡でした。そこで今回は、その仕組みを構築した後、日本のアーカイブズ界は実際にどのような文書を保存の対象にしようとしてきたか、私が経験した範囲ですが述べてみようと思います。もっとも、私はアーカイブズの現場を2003年に離れてから15年も経っています。その後も外から北海道立文書館、札幌市公文書館に関わってきましたが、アーカイブズ研究につねに触れてきたとは言いがたいところがあります。特に札幌市公文書館開館後は、最先端のアーカイブズ研究の議論に加わっていないという自覚があります。これから述べることは、過去の体験、知見から引き出して組み立て直したものです。とはいえ、私が公文書館に保存するものは何かという問いを、評価選別の視点から考えることが、まだ少しはできそうです。つまりこの課題は、私にとって北海道立文書館をどのようなアーカイブズにするか模索していた頃からの問題でした。

評価選別の問題が、日本のアーカイブズで全面的に解決しているのなら、ここで私がいろいろと述べることはないのですが、果たしてどうでしょうか。そうでもなさそうなので、いくつかの話題を提供してみたいと思います。そのくらい評価選別の実際は難問なのだと思います。そこで、前稿の流れに沿って、(1)アーカイブズの草創期、歴史資料散逸が緊急対策となっていた頃の時期からアーカイブズで公文書保存が課題となっていた頃、(2)公文書保存が欧米の公文書評価選別論を吸収していった頃、(3)公文書管理法・条例制定の中で考

えられてきたことを見ます。そして最後に、(4)このような流れの中で札幌市公文書館の評価選別の課題はどのようなものか、見ることにします。

2. 日本における公文書の「収集」草創期

2. 1 公文書保存の起点 ―日本学術会議の勧告「公文書散逸防止について」―

1959年(昭和34年)11月28日付の日本学術会議の勧告「公文書散逸防止について」は、公文書が散逸消滅の危機にあることを訴えその散逸防止を政府に求めました。主文では国立公文書館の設置を切望するが、その前提として政府は公文書の散逸防止を図り、利用のための適切な措置を講ずることを要望しています。その理由として、保存の期限が切れたものは、行政上の必要がなくなると廃棄されている、その中には学術上価値があるものがあるけれども、保存の対策が講じられていない、散逸は中央官庁ばかりではなく近年の市町村合併によっても廃棄がおびただしい、と指摘しています。最後に、諸外国には公文書館が設置されている、文書記録の保存は国民に対する義務だと述べています。

この勧告は、わが国の公文書保存と公開の起点になったものでした。これによって今日の国立公文書館の設置につながっていきます。もっとも中央、地方のアーカイブズ設置について、それを前面に押し出して要求したわけではなく、設置の前提としてまず公文書の散逸防止を訴えるという趣旨でした。この勧告が、各地でのアーカイブズ設置の弾みになったとは、当時あまり聞いたことはありません。地方自治体にとって日本学術会議の勧告を受けとめる素地が薄かったのではないのでしょうか。実はこの勧告が北海道に送付されたとき、私もたしかにそれを目にしました。回覧された勧告がもし道の文書として残っているなら、どこかに私の押印の痕がみられるかもしれません。そのとき私は、開拓使文書などの簿書を公開するための目録作成にいそしんでいました。勧告が言う公文書散逸防止の最前線に居たわけですが、学術会議の主張は遠い、東京の話でした。公文書館の設置などということも、簿書以外の公文書の散逸を眼のあたりにしていましたから、北海道にそういう施設ができれば素晴らしいとは思いつつも、それは夢のようなことに思ったのを今でも記憶しています。勧告が各地のアーカイブズ設置運動に活用されるには、もうしばらく時間が必要でした。

公文書保存にかかる学術会議の最初の勧告は、のちのち意義を持ちます。このときの公文書保存が「一般学術資料」「近代日本の発展過程をあとづける史料」として意義づけられていました。このことは、覚えておくことにしましょう。

2. 2 草創期日本のアーカイブズの収集基準

この頃、日本最初の文書館が山口県に開館しました。1960年(設置は、1959年)のことです。この山口県文書館は長州藩(萩藩)毛利家の藩政史料が県に寄託されたことがきっかけでしたが、戦前の県庁文書も移管されて発足しました。文書館設置準備に当たっては、初代の鈴木賢祐館長の識見もあって欧米のアーカイブズ制度を研究し、諸文献の翻訳も行って開館に備えました。しかし公文書保存を県行政に位置づけ定着させるには、開館後も長い時間を必要としたようです。

設置当初の山口県文書館の労苦を伺うことが、個人的にもしばしばありました。保存期間が満了した文書を知事部局では教育委員会所管の文書館にはおいそれとは引き継がなかった

ようです(その実態を最初に伺ったのは、簿書の全容を明らかにすることをめざした目録『北海道所蔵史料目録』第1集を携えて訪問した1961年でなかったかと思います)。引継移管がまだ文書管理規程に明記されるというような制度化がされず、廃棄文書の中から文書館職員が、拾い出してくるという方法で行われました。そこで草創期の知恵として考えられたのが、山口県文書館の5原則という収集基準でした。

山口県文書館5原則

- ①人事関係の史料は収集する。
- ②土地関係の史料は収集する。
- ③一件記録は収集する。
- ④大部の関連史料は中心部課のものを収集する。
- ⑤必ず2人以上で収集作業を行い、取捨に迷うものは相談する。2人の意見が違っても、1人が収集すべきだという史料は収集する。

山口県文書館5原則は、まだ公文書の引継移管が制度化されなかった時期の公立アーカイブズ界では先進例として参考にされたと思います。この5原則が適用される現場は、廃棄場所に集積された文書の山です。そこで短い時間に取捨の判断が迫られている文書館職員の姿があります。この5原則の勘所は、最後の⑤、取捨の意見が違っていたら、とにかく文書館に持ち帰って来るといところです。文書館員が見過ごしたならその公文書は廃棄され、ついに永久に残らないからです。このような状況は、アーカイブズへの公文書の引継移管が制度化されず、県庁の各課から公文書を持って来る姿を「収集」ということばで現すのが、ふさわしい時期のものでした。私なども北海道立文書館の前身のひとつ総務部文書課史料編集係時代、道庁舎新築の時の構内各庁舎の解体、移転ラッシュの時期に同様の経験をしました。ある総務部の幹部が、「道職員が要らないというものを、なんで捨ってくるのか」と言ったものです。そうなのかもしれませんが、それで永久廃棄から今日、文書館資料として永久保存されているものは多数あります。いずれにしても戦後の史料保存が緊急事態に即応しようとした運動として始まったと同じように、公文書保存の場合も、緊急避難的処置に忙殺される時期でありました。目の前の事態に対処しようとするものでしたから、公文書全体の中から何を保存するか、体系的に保存するためにどのようにするか、まだ考えが及ぶものではありませんでした。

現在、山口県文書館も北海道立文書館も記録のライフサイクルを踏まえた引継移管が制度化され、収集基準によってより客観的な評価選別がなされています。草創期の素朴な知恵を語るのは、いまさらと思われるかもしれませんが。しかしながら、ここでの収集の基準は、過去の出来事の重要性を、現在(収集時点)の歴史的価値によって判断しようという構図ではないでしょうか。それは長らくアーカイブズ界の評価選別基準ではありました。

1976年に、今日の全史料協(全国歴史資料保存利用機関連絡協議会)が、日本のアーカイブズ界の共同の課題解決と相互協力をめざして結成されました。山口県文書館で開催された創立総会では、45機関から67名が参加しました。このときの研究報告は、「行政文書の収集と整理における藤沢市文書館の問題」(高野修)、「公文書の収集と公開について」(鈴江英一)、「山口県内市町村行政資料の調査について」(広田暢久)でした。当初から公文書の保存が全史料協(当初は、「史料協」)での課題として位置づけられていました。各地の都道府県・市町村に文書館が設立されるようになると、いわゆる古文書の保存にとどまらず、近現

代の公文書保存が文書館の中心的課題になっていきました。

3. 公文書の体系的保存への課題

3. 1 欧米の評価選別論の吸収

古文書の保存が緊急の課題になっていたときは、散逸の危機に瀕しているものは全て保存の対象でした。この場合は、その中から残すべきものを選別し、ほかを廃棄しようなどとは考えません。近代の比較的古い時代の文書なら、それも全て保存しようと考えerでしょう。しかし近代の公文書は年々、膨大な量が産出されますから、当然そのまま保存することは、困難です（不可能と言い換えてもよいでしょう）。日本学術会議が1959年勧告の次に出した1969年の勧告「歴史資料保存法の制定について」においては、「明治以降のものについては、それが量的に膨大であり、今後も継続して作成されるものについては、マイクロ・フィルム化等の措置をすることができる。」として、近世以前の資料と異なり、現物保存以外の代替物による保存を提案しています。しかし評価選別の必然性には議論が及んでいなかったようです。勧告「歴史保存法の制定について」は、歴史資料の中央集中というこれまでの発想から、現地保存を重視する現地保存主義に歴史学界が転換したことから生み出されたものでした。

この頃、1972年の開館に向けて国立公文書館の準備が進められていました。またそれに先だって、東京都公文書館が1968年に、埼玉県立文書館が1969年に設置されました。山口県文書館に続く地方文書館の設置です。

国立公文書館の準備に当たった総理府は、1962年から69年、欧米のアーカイブズ関連の事例、研究を翻訳、印刷して参考にしました。『公文書館制度研究会調査資料』全20冊です。このうち評価選別について中心的に触れたのは、『外国における現代公文書の評価選別』と『公文書と公文書館』でしょう。これらは総理府の部内資料として作成されたものですから、頒布の範囲は限られていましたので、広く論議を呼び起こすことにはなりませんでしたが、新たにアーカイブズを構想しようとするところ、あるいは館の業務を改革しようとする際には、欧米のアーカイブズ学を学ぶことのできる数少ない情報源のひとつとなりました。

とくにアメリカ連邦公文書館副館長であったT.R. シェレンバーグの評価選別についての所見は、北海道立文書館の収集基準を策定する時に参考になったのを覚えています。それは、ごく要点だけ述べますと、<評価基準は精確ではない。絶対的、究極的なものは無い。アーキビストの指針にすぎない。基準は恒久制を持ち得ない。かつて価値の有るものも現代では無価値なものもある。時代とアーカイブズによって違う判断がある。アーキビストは多量に取り過ぎても少なすぎてもいけない。極端は避けるべきだ。公文書の評価は直感に頼ったり、恣意的推測で行ってはならない。保存の意味を分析すべきだ。文献で分からなければ専門家に聞く。但し、専門家に聞く前に予備的調査を行う必要がある。特殊な公文書の保存には、どの程度保存すべきか、保存にのみ関心のある学者間の調整者の役割を果たす>ということでした。評価基準、収集基準は厳格に適用されるべきでないという考えは、私も同感です。収集基準はアーカイブズで保存する考え方を外部に説明し、内部で共通の認識に到達するためのものです。うっかりすると、基準が保存の物差しではなくなり、廃棄の物差しになってしまうということを、私も北海道立文書館の設立以前に体験したことがあります。評価選別の要点というのは、基準を精密に作成することに向くよりも実際の評価選別をどのように押

し進めるかにあると思います。その実験についてここで触れるのはもう少し先にして、欧米のアーカイブズ界から私が学んだことを見ようと思います。

日本のアーカイブズ界で世界の評価選別論については、1990年代以降、盛んに紹介されました。ただそれらの新しい理論が、日本でどのように実践されたかという点、適用例にあまり出会えません。2000年代に入るとひとりの評価選別論の輻輳がみられなくなっているように思いますが、もう少し時代を戻して、評価選別を私たちがどのように理解し、現場に適用してきたか、見ようと思います。

3. 2 欧米文書館私見

1985年に設置を見た北海道立文書館は、1976年の北海道議会で堂垣内尚弘知事が文書館の検討を表明したことから具体的な計画が練られます。この間、文書館の庁舎、公文書の引継移管方法、評価選別方法、組織と人員、収蔵対象資料の範囲、整理規程、展示計画などさまざまな課題を解決しつつ、9年を要して設置となりました。組織としては総務部行政資料課を母体とし、これに編集業務を終えた北海道史編集所をあわせて発足することになりますが、課題が輻輳していました。なかでも手探りであったのは、公文書の引継移管方法と評価選別方法をどのようにするかでした。先の国立公文書館の準備のために作成された『公文書館制度研究会調査資料』を読み込んで、アメリカ合衆国連邦、イギリス(United Kingdom. 連合王国)、フランス共和国それぞれに違う方法で行われていることを知りました。

当時、アメリカ合衆国連邦政府の場合、各省庁の文書を連邦公文書館の下部組織である全米13か所の記録センターに引き継ぎます。ここで永久保存の可否を評価して、選別した公文書を連邦公文書館に移すことになります。全てを中間保管庫にあたる記録センターに移し、ここで時間をかけて選別するのだと、文献からは読み取れました。イギリス政府の場合、文書完結後5年で行政的見地から不要なものは廃棄する。25年目に行政的価値と歴史的価値の両面から保存の見直しをし、国立公文書館(Public Record Office. 当時、公記録保存所と訳していました)への移管の可否を決める。フランスの場合は、アーカイブズ行政が中央と地方で一元的に行われていて、公文書局・国立文書館が指示する統一的なリストによって各省庁から、また各県から移管されます。文書館は主務課が作成するリストによって評価選別し、永久に保存する公文書を決定します。総量移管のアメリカ、時間をかけて段階的に行うイギリス、統一したリストによって移管を指示するフランス、米英仏それぞれ特徴があることが理解できました。

そのうえで、実際の評価選別はどのように行われているのか、アメリカはともかく、私はイギリス、フランスのアーカイブズを実際に見ることが出来ました。北海道立文書館の設置構想をまとめつつあった1981年のことです。調査ができたのは、フランスの国立文書館、北ノルマンディ地方の中心都市ルーアン市にあるセーヌ・マルティム県の文書館、イギリスの国立とロンドン市(グレーターロンドン)の記録保存所、全部で4か所でした。

引継移管の方法は、各館ともこれまで文献で学んだことでしたが、実地に確認出来たことに意義があります。文献だけでなく、また聞きでもなく、じかに話を伺うことは、知識を確かなものにします。前に記した、英仏のシステムを知ったうえで、これから設置する文書館の引継移管をどのようにするか、考えを固めることができました。他方、収集基準(評価選別)の方は、どうでしょうか。

フランスの場合、文書館が主導して作成された統一的なリストで引継がされます。セーヌ・

マルティム県文書館は県庁の文書を引き継ぐほか、裁判所、郵便局、税関などの政府機関の文書を含めて引き継ぐということでした。中央政府の方針によって保存基準が定められ、それによって各部署が作成する引継目録によって引き継がれます。それでも文書館の判断が必要な時は歴史的判断を働かせることとなります。そのなかで市民の権利に関する書類は全て保存する、統計は細部ディテールを除き総合的にわかるもの、自動車登録文書は台帳だけということでした。私文書も収集対象になっています。国立文書館でもアーキビストを養成するラ・エコール・ナショナル・ド・シャルテ(以前、国立古文書学校と訳して来ましたが、いまや適切ではないでしょう)では、主として歴史学、古文書学によって教育がなされてきました。それを基礎として各時代の行政制度、文書発生のシステムに沿ってその基礎となる諸文書を保存するということになります。いずれにしても経験の蓄積、歴史的な眼が大事だということでした。〈古い文書の扱いに対する知識は、新しい文書に対しても適用できます〉ということでした。

イギリスの場合、ロンドン市と中央政府の記録保存所は、それぞれ独自の保存制度、選別判断によっていますが、段階的に保存する、最終的にそれぞれの館が保存の判断を行うことは共通しています。歴史的見地から保存するという文書の割合は、ロンドン市の場合、市の文書全量の1パーセント、中央政府の場合、全体の4～5パーセントと推定していました。これを選別する基準はいずれも包括的です。ともあれ記録保存所の指導性が強く発揮されているという印象がありました。文書館の権限をどう確立するかに腐心していた私には、英仏の確立した文書館制度は、正直、うらやましい限りでした。そして両国とも、公文書の歴史的価値による保存には市民権が確立していることなのだ、理解しました。私も含めて日本のアーキビストは、歴史的価値を軸にして、一般の行政事務とは異なるアーカイブズの存在を強調して来ました。まだ確立していないアーカイブズへの理解を歴史的価値による保存に求めたかったからでしょう。

3. 3 公文書の体系的保存に向けて

欧米のアーカイブズの知識と経験を学んで、私たちは、道立文書館の構想のうち公文書の引継移管、評価選別の方策を考えて行くこととなります。ただ当時の行政資料課(後には文書館設立準備室)内部で考えてきたことを各部署(主務課)に示して理解を得ることは、具体的には各部署に対して文書の保存、引継を徹底してもらうことですから、それ自体ひと仕事ではありましたが、また引継移管の制度構築と評価選別のありようは表裏一体のところがあります。文書館に文書を引き継ぐ判断を行うのは各部署か文書館側かということです。そこで1982年度から84年度にかけて行ったのが「北海道立文書館(仮称)所蔵予定文書の引継事務の試行」(略称:「試行」)でした。引継事務の「試行」では、1981年度に完結、編集した簿冊単位に選別を行うこと、引継時期の判断を行うこと、実際に引継を行うことでした。各課が保存文書を管理する総務部文書課に提出した引継票から文書館側(当時は行政資料課)が引き継ぐべき簿冊を選別します。各課は引継の時期を指定して文書館側に通知します。この簿冊には引継時期を記入したラベルを貼ります。そして引継時期が到来したら文書館が引継を受けるというものでした。

この「試行」の中で、2、3の課を抽出してその課の文書全量を調査したことがあります。

衛生部薬務課とほかに農務部農業構造改善課だったでしょうか。「試行」では、評価選別の対象になる簿冊はその内容を精査するのはもちろんですが、各課の事務の概要を把握したうえで、毎年作成される簿冊がどのようなものか、課の事務の流れと簿冊の対応関係、簿冊相互の関係を事前に、明らかにすることに努めました。そのうえで事務、事業について担当職員に聞くことにしました。こういうことは T.R. シェレンバーグの、評価選別に当たっては文献に拠って徹底的に調査すべきという提言から学んだものです。どのように調査したかを紹介することは、ここでは割愛することにしますが、「試行」の結果は、課の業務全体の中でどのような簿冊が生まれ、簿冊相互の関係がどうなのか、どの部分をとらえれば、業務の主要な部分を残すことになるのかということが、明らかになってきました。この方法を道の組織全部に行えば、道行政で残すべき文書が何か、精細に明らかになります。残念ながら文書館の準備段階では二、三の課にとどまりました。設置準備が本格化して来たためです。

前述 3. 1 の最後に 1990 年代の欧米の新しい評価選別論が紹介されたことに触れましたが、そこでは、T.R. シェレンバーグの方法は個別の文書に対処するための判断だ——私はそうとばかりとはいえないと思っていますが——、アーキビストは文書の総体に眼を向け社会が発展する全体像を踏まえ、“巨視的、“能動的、に評価選別を行うべきとの主張がされました。この主張は、現代の時点で何が価値を持っているかを分析して、その価値を序列化して保存すべき文書の体系を構築しようというものです。「試行」は、シェレンバーグの手法を踏まえつつ、北海道(庁)の公文書をその発生の時点で、総体を把握して判断をすることにつなげようとするものでした。

“巨視的、“能動的、というのは、文書発生時で保存すべき文書を評価選別しようとする提言です。これを日本で実践する場所が少なかったためでしょうか、その成果を確認し発展させることにはあまり進まなかったように見えます。2000 年代になると新しい評価選別論が、全史料協の『記録と史料』、国立公文書館の『アーカイブズ』や日本アーカイブズ学会の『アーカイブズ研究』で紹介されることが、少なくなったように見えますが、それは私の目配りが乏しいためでしょうか。

ともあれここまで歩んで来た戦後の史料保存運動は、中央、地方にアーカイブズが設立され、主たる使命はその設置機関(親機関などと言っていました)から文書の引継移管を受けるところにあると認識するようになりました。存在する史料の全てを残すという古文書の収集の場合とは異なり、親機関からの文書の移管引継では、保存するものと廃棄するものを選び分けるための評価選別という行為がともないます。公文書が古文書のように評価の定まったものの場合——たとえば、北海道立文書館なら開拓使文書などの“簿書、や国有未開地関係文書、国立公文書館なら『太政官公文録』や『太政類典』——は躊躇せず全量保存になるでしょうが、日々作成保存される大量の文書に対しては、評価選別が不可避となります。その判断を誰がどの時点でどのように行うのか、日本のアーカイブズ界も模索して来たわけです。このことはなかなかの難問です。次章では、この難問は公文書管理法・公文書管理条例が実現する中でどのように解かれようとするか、私見を述べることにしたいと思います。

4. 公文書管理制度の新たな段階の中で

4. 1 公文書管理法の下での評価選別

文書の評価選別が不可避と認識されるのは、廃棄文書が山積みされその中から緊急にいわ

ば救済するという対処の仕方から引継移管が制度化される中で起こります。山口県文書館に次いで現在の埼玉県立文書館が設置されますが、同館は知事部局の公文書の引継を制度化した早い例ではなかったかという印象が私にはあります。引継移管が制度化する中で、公文書の評価選別判断を誰がいつどのように行うか方策が生み出されていきます。たとえばその判断はアーカイブズなのか、公文書を作成した部課なのか、文書発生時点か保存期間満了・廃棄時点か、判断する評価選別基準(収集基準)は原則的な規程か細部にまで及ぶものか、というものです。これは今日なお各アーカイブズが模索する課題で、わが国ではそれが多様に展開しています。前章で短く能動的・巨視的評価選別論にも触れましたが、20世紀の評価選別論の根底に有るものは、公文書のライフサイクルの下流(保存期間満了、廃棄)のところで、個別の文書に対処するのではなく、発生の時点で他の関連する文書の関係に目配りすること、また評価選別する時点の価値判断を越え、社会過程における公的機関の役割に着目して、時代を越えた価値判断の眼を持っていこうとの考え方でしょうか、そのように私なりにまとめてみました。そのうえで2009年に制定の公文書管理法(札幌市の公文書管理条例は2012年制定)など公文書管理が新しい段階に入ったなかで、評価選別の課題がどのようになるのか考えておきたいことがあります。

公文書管理法の意義と内容について、ここで詳しく述べることもないでしょうが、本稿の主題、評価選別に関わることを同法から読み取ると、まず、第1条の目的で「(国の機関が)諸活動や歴史的事実の記録である公文書等」を、「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」ために、「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」ところにあるとうたっています。そして第4条に「行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう」保存するとし、次の文書を作成しなければならないとしています。すなわち、(1)法令の制定又は改廃及びその経緯、(2)閣議、関係行政機関の長で構成される会議又は省議の決定又は了解及びその経緯、(3)複数の行政機関による申合せ又は他の行政機関若しくは地方公共団体に対して示す基準の設定及びその経緯、(4)個人又は法人の権利義務の得喪及びその経緯、としたうえで、第5条5項で「歴史公文書」を国立公文書館一法では「国立公文書館等」となっていて、外務省外交史料館や防衛省防衛研究所、宮内庁書陵部などが含まれますが、本稿では以下、「等」を付加せずに書いていきます—に移管することを定めています(国立公文書館などでは、それらが「特定歴史公文書等」として永久保存されます)。

公文書管理法の制定は、文書の作成、保存を国民共有の資源と位置づけ、国民が主権者であることを保障することになります。前稿で触れましたが、同法が準備されていた2007年以降、年金記録問題、海上自衛隊補給艦航海日誌の誤廃棄、C型肝炎患者リスト放置問題が続出し、同法の成立を促しました。この法律があったればこそ、文書が存在しないことが問題とされ(廃棄したはずのサマワ派遣自衛隊の「日報」)、文書の書き換えが問題とされる(森友学園への国有地売却にかかる決裁文書)など文書が正しく保存されているか、文書として保存されているものは後で付加、添削されず完全な形であったかどうか、国民が注目するところとなりました。あるべき文書は当然ある筈、公にされるものは本物である筈として、国会の議論となるのも、情報公開法、公文書管理法が機能しているからでしょう。ただ、国会の議論のなかで耳に挟んだのは、<国立公文書館の規模、機能は欧米などのアーカイブズに比べて弱体だ。強化すべきではないか。いま問題になっている文書などは国立公文書館でしっかり保存すべきだ>という意見が有りました。公文書管理の徹底、国立公文書館の充実

その通りですが、いま問題としている諸文書が全て国立公文書館の保存対象になるのだろうかと思いましたが、いま大問題になっている事案、というより事件だから保存すべきだということかもしれませんが、それがなければ果たして関係省庁(省府)は国立公文書館への引継移管を行ったかどうか。当初の説明では、問題とされている文書が1年保存など短期間の保存年限と聞いたように思います。公文書管理法では、第4条で作成する文書を規定していますが、この中から各省庁が「歴史公文書」として評価選別して公文書館に送り込みます。その間、内閣総理大臣(国立公文書館側)と協議はなされますが、公文書管理法自体に何が「歴史公文書」であるかは、明示されてはいません。

公文書管理法自体は、第2条の定義の6項において「歴史資料として重要な」公文書等を「歴史公文書」と言っているだけで、評価選別の指標、つまり何を国立公文書館で保存する「歴史公文書」かは触れていません。そのためか、将来の歴史資料に重要な関わりがある公文書管理のありようについて、強い関心を示したのは法学、行政学の研究者の方で、歴史学の研究者の発言は、それまでアーカイブズ問題に関わってきた人以外は、これまでの史料保存運動に比べて薄かったのではないかという印象がありますが、どうでしょうか。私は、ここへきて公文書保存について歴史学からの関心が及びにくいところに公文書保存への関心が進んできているのではないかと考えています。

4. 2 「歴史的」価値という視点

アーカイブズが古文書館と訳され、歴史資料の保存に関心を寄せるのが歴史研究者に特化していた戦前、そして戦後のしばらくは、公文書の保存も古文書に類する歴史資料としての評価が定まったものに限定されていました。もっとも幾人かの先人の見識には敬意を持って記憶しておかねばなりません。たとえば戦前でも、日本の古文書学の体系を築いた黒板勝美や法制史家の三浦周行など欧米のアーカイブズを実見した人達は、アーカイブズの本来的機能が歴史研究のためというよりあらゆる調査、研究に資するものととらえていました。残念ながら戦前はその発想を活かすことが出来ませんでした。戦後の史料保存運動でもまたアーカイブズ設置運動の初期では、古い資料が捨てられ、散逸するという時代の危機の中で、日常に使用されるものではないけれども、失われると国民的な損失になる貴重な「古」文書を保存しなければならないとのとの主張として「歴史的」な価値が旗幟(はたじるし)になったのではないのでしょうか。一般的な価値では量れない価値を守ろうとする認識でありました。

「歴史的」への着目は、現在の価値では量れない価値を発見することでもあったと思います。公文書の評価選別を行っても、その部課の職員は「この業務はすでに使命が終わったものだから、保存の価値はないのだ」という見解があり、対して「試行」する文書館側(当時は行政資料課)としては、「これはかつて重要な施策であったから保存に値する」と見解がわかれたことがありました。私たちは、長い時間幅で施策の推移を見ることで評価選別に当たろうとしました。英仏でお会いしたアーキビストが歴史的な眼が大事である、古い文書に対する知識が新しい文書の保存の判断を可能とするという主張も、アーキビストの基礎知識が行政制度、文書発生システムを把握するところにあるという見解も、この時間の幅でものを見ることに裏付けられています。「歴史的」というのは、歴史研究(者)のためというのではなく、アーキビストの身についている、長い時間幅で考えるというものであろうと思

ます。

長い時間幅で施策をみる“歴史的、という視点は、過去という奥行きのある評価選別の判断をもたらします。過去を遡れば遡るほど、有効性を発揮する視点であろうと思います。過去の歴史の知識がその判断を強固にし、評価選別を支援します。他方、文書の発生する同時代での評価選別の判断となると、過去に対して有効な“歴史的、な視点にとどまらない、別の支持点を必要とするのではないのでしょうか。たとえば公文書全体の中から何を継続的に保存するか、公文書が社会全体の中でどのように機能しているかを踏まえるとなると、親機関の社会的機能、他の自治体、国の機関との監督、命令、協調などの関係、住民との関係、発生する公文書の構造(種別、内容、形態など)を踏まえて行うことになります(体験的に言うところした分野に、関心を持つ歴史研究者は、少ないと思います)。

5. 札幌市公文書館の評価選別の課題

5. 1 評価選別の見取り図

本稿では、日本のアーカイブズにおける公文書の評価選別の理論と実践について、私見を交えて概観してみました。日本のアーカイブズが古文書の収集保存を主目的としていたとき、またそういうアーカイブズでは、公文書の評価選別は議論の対象にはなりにくいものでした。記録のライフサイクルが意識され、引継移管が制度化されるにいたって評価選別基準(公文書の収集基準)が、アーカイブズの課題となってきたように思います。そこで欧米のアーカイブズ界の蓄積に学ぼうとし、世界の先端の理論と実践の成果を吸収しようとししました。そのような理論と実践は、日本でもアーカイブズの現場で裏付けられた体験として、アーカイブズ間で共有されて根を下ろしたのだと思います。公文書管理法は公文書の保存管理、利用について画期的となりました。同法では評価選別の内容には触れることはありませんが、保存期間満了文書の国立公文書館への移管を規定しました。同法は第 34 条で、地方自治体が同趣旨の公文書管理条例を制定するように促しています。もっとも私が前稿で触れたように、同法は現に国立公文書館が存在する国の状況を前提にして、公文書の引継移管制度を構築しています。国立公文書館へ移管する文書の選別は、保存機関満了時に各省庁(省府)が行うことになっていて、国立公文書館の直接の関与は明示されていません。地方自治体のアーカイブズの中には、各課から保存期間満了時に全量を引き継いでアーカイブズ側が選別する、あるいはアーカイブズ側が文書完結時に将来の引継移管をあらかじめ指定する、というところも現にあるわけで、それらは、公文書管理法よりもアーカイブズの権限、主体性を積極的に発揮させようとしています。公文書管理法の準則のようなものが普及するようなことは、かえって地方の独自性を阻害するのではないかと思っています。札幌市公文書管理条例の場合、第 32 条以下で公文書管理審議会の設置を規定し「公文書の管理に係る施策に関する重要な事項について市長に意見を述べることができる」とし、実質的に保存と廃棄判断に関与させています。この点、札幌市の審議会は、公文書管理法の公文書管理委員会よりも保存と廃棄の判断について外部の意見を担保する機能を持っています。そのうえで評価選別について、さらに私見を述べることにします。

市の公文書管理審議会では保存期間満了のうち、公文書館や各課が判断した「廃棄予定簿冊の確認」をしています。ここでは公文書館に移管するために指定した文書が報告されると

ともに、これ以外の廃棄が予定される簿冊を確認する協議が行われています。審議会で諮られた廃棄予定文書は、審議会がその結果を承認することで廃棄されることとなります。廃棄の最終段階は審議会の「確認」判断ということになりますから、審議会の責任は重大です。公文書館と各課の廃棄判断は、ほぼ審議会でも追認していますが、なかには廃棄から保存へ再考を求める意見も出ますから、それらについては審議会委員と公文書館とで意見が交わされます。公文書館も開館5年を経てこれまでの保存、廃棄の判断が蓄積されてきたと思いますが、審議会も議論を積み重ねてきました。いまは各課が文書を保存満了とする段階でその保存・廃棄の可否を判断していますが、これから開館10年、20年と判断を積み重ねると、公文書の全体像が明らかになってきます。全体のどの部分を公文書館が移管を受けているか（「特定重要公文書」として保存されているか）、移管を受けることになるか、といういわば公文書中の移管地図ができてくるでしょう（すでにそのような見取り図が公文書館内で作りつつあるのかもしれませんが）。それは時間軸に沿って、何年のものから移管・保存されているのか、何年のものが欠落しているか、明らかにすることになるでしょう。これから引き継がれるべき文書、本来作成され残されるべき文書は何か、将来にわたって見通すことが出来るようになる筈です。

この全体像は、札幌市政の公文書としては、「重要公文書該当基準」（「公文書の管理に関するガイドライン」のうち）にもとづいて形成されます。たとえば条例・規則など市政運営の基本的な法令の改廃、会議録、重要事項にかかる議会及び執行機関の意思決定、大きな災害、事件の経過及び結果、総合的事業・事案計画にかかる予算・決算・工事の実施、財産の取得、市長の事務引継など市政中枢の結果などについて、重要度を計りながら選別されます。先ほどは移管地図または見取り図がやがて出来るであろうと言ひ、それが時間軸に沿って見通されるものになると言いました。ここでは公文書保存が社会的変化にどのように対応しているか推し量ることになりましょう。その検討がアーキビストによって行われるアーカイブズ研究ではないでしょうか。さらに例えて言うと移管地図は市政全体のなかで、富士山とその裾野のように最重要で中枢となる文書を中心に重要度の度合いによって保存する対象が広がっていく構図となります。膨大な公文書の量からすると、ちょうど山頂の突出した部分、全体の数パーセントを切り取って重要公文書として選別し、特定重要公文書として公文書館で保存することになります。なにやら地形模型のような話になってしまいましたが、そのようなイメージのものを将来に期待するところです。

5. 2 市民の権利と存在の証跡

公文書管理法は、前章4. 1で触れたように「歴史公文書」を「歴史資料として重要な」を冠したうえで(第2条6項)、国立公文書館で保存する文書を「特定歴史公文書」と名付けました。北海道立文書館の場合も、収蔵対象は「北海道の歴史に関する文書」ですから、歴史の括りで評価選別を行っています。札幌市の場合、「重要公文書」「特定重要文書」として、「歴史」を冠しませんでした。歴史資料というと、その保存意義は、歴史を解明するということに立ちます。札幌市の場合、歴史を冠しませんから、公文書館への引継移管は歴史への解明に役立つかどうか限定されません。評価選別を長い時間幅で考えるにしても、歴史の括りから何か答を出すことは、止めたという意味です。

前節で公文書保存の見取り図というようなことを言いましたが、それは歴史という視点を取り入れなくても、描くことは可能だということです。そのうえでなにが「重要」かですが、

前節で触れた評価選別の視点からする、「市政重要公文書」ということになるでしょうか。ただ、保存すべき公文書がすべて「市政」で括れるかどうかです。「市政資料として重要」という枠に収まらず、個々には市政の中枢にかかるような重要な文書とはいかないが、なお保存の意義があると考えられるのは、フランスのセーヌ・マルティム県でも挙げていた市民の権利に関する文書ではないでしょうか。また、市民の存在にかかる、あるいはその身に降りかかったことの証跡ではないでしょうか。それが何か、札幌市の例として具体的に示せませんが、いま大きく報道されている旧優生保護法(1948年制定、1996年母体保護法に全面改正)の下で不妊手術が行われた文書などは、市民の権利、存在あるいは蒙った事実に関わることではないかと思いました。

人権上、たいへん根が深い問題で、報道の範囲でしか知らない者が、ここで文書の保存判断の事例とするのにはためらいがありますが、文書の保存が個人の救済の一環になっていますので、公文書保存の問題として注目しています。なにより旧優生保護法のもとの、障がい者への不妊手術を強制された個々の人の問題であり、統計的な数値に置き換えられない問題です。厚生労働省は都道府県に対し優生手術の申請書、適否判断通知書、遺伝調査書の関係資料について資料の保全を要請し、その調査を確認しようとしています。北海道は、強制不妊手術を受けた人が全国最多の2,593人だそうで、道は道内すべての医療機関と市町村に対し優生手術に関する個人記録については、文書の保存年限を過ぎても廃棄せずに保存するよう協力を求めているとのこと(『北海道新聞』2018年4月14日付朝刊)。

これらの関係文書は、北海道立文書館に移管されたものではなく、現在は、担当課や医療機関、市町村に残っているようですが、仮に文書発生時に道政の重要度によって保存判断が下されたならば、どの範囲が保存対象になるか、手術を受けた個人の情報がどこまで永年に保存されるのか考えさせられました。いまこの問題が重大事案になっていればこそ、全面保存の処置が講じられていますが、そうでなければこの関係の保存は、基本的な方針、概括的な調査及び統計的な数値に置き換えられた手術の状況にとどまっていたのではないかと想像しますが、どうでしょうか。この問題に限らず、個々の市民の権利、存在、蒙った事実に関する記録は、「市政重要文書」とは別の保存判断軸を必要とすることになるでしょう。

市民個人にかかる文書を、すべて保存するというわけにはいかないものですが、このような視点での保存を、札幌市文書管理条例でいくと文書完結後ただちにとは行かなくとも、完結後30年経過する時点で判断することになります。もっとも市民にとっての重要文書は、その記録の累積によって、ある時代の様相、事柄の推移を明らかにすることになるかもしれません。社会史の研究などは、このような市民の権利、存在、蒙った事実にかかる資料を歴史的に照射して進められてきました。しかし、いまここで市民個人にかかる文書を保存することは、社会史などの歴史研究への貢献を念頭に置いたものではありません。あくまでもいまの時点でどのように保存すると、現在と将来にわたって市民の権利、存在、蒙った事実を残すことになるのか、その視点を持つ必要があるのではないかということです。このような難しい問題を、アーカイブズの現場に投げかけることで本稿を終えますが、札幌市公文書館の課題の一端になれば幸いです。

[参考文献]

- (ア) 鈴江英一「欧羅巴文書館疾走記・1981」(北海道総務部行政資料課編『赤れんが』第74号、1982年12月)
- (イ) 安藤正人・青山英幸共編著『記録史料の管理と文書館』(北海道大学図書刊行会、1996年)

- 2月、第10、11章)
- (ウ) 全国歴史資料保存利用機関連絡協議会編『日本の文書館運動 ―全史料協の20年―』(岩田書院、1996年3月)
 - (エ) 安藤正人著『記録史料学と現代 ―アーカイブズの科学をめざして―』(吉川弘文館、1998年6月、第5章)
 - (オ) 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、2002年2月、第1～3、5、6章)
 - (カ) 瀬畑源著『公文書をつかう ―公文書管理制度と歴史研究―』(青弓社、2012年3月(第2刷))
 - (キ) 鈴江英一「わが国アーカイブズにおける公文書引継移管制度構築の進展と札幌市公文書館」(『札幌市公文書館研究紀要』第6号、同館、2014年3月)