

札幌市公文書館にみる移管の現状と課題

-開館5年間の検証として-

札幌市総務局行政部公文書館長
高井 俊 哉

はじめに

札幌市公文書館（以下「当館」という。）は、平成25年（2013）7月1日に開館した（「札幌市公文書館条例」の施行日は7月1日で開館記念式典のみ行い、一般利用は翌日7月2日から行った。）。

当時、筆者は総務局行政部の文書事務担当係長という立場で、札幌市公文書管理条例（以下「管理条例」という。）その他関係規程の制定改正を担当し、公文書館への文書の移管制度確立に関わった。当館の運営に直接関わることはなかったが、文書のライフサイクルの行く末の一つである当館の活動を見守ったことになる。

開館して5年ということは、29年度まで5回移管を経験したということである。また、昨年11月に館長に就任した筆者にとっては、移管を受ける側から移管の実態を見る機会を得られたことになる。6年前の平成24年度に構築した移管制度について、移管元と移管先の両方の立場から実態を見、構築時の想定が正しかったかを確かめることができる役目を与えられたのは幸運であり、あるべき移管の形を考える上での参考になればと思い、書く決意をしたものである。

本稿は、第1章から3章で開館5年間の札幌市における文書管理と移管指定を振り返りながら、問題点を検証し、第4章でその他の実績を検証し、当館の特徴と課題を政令指定都市の公文書館との比較から論じ、最終章では現在問われている市町村アーカイブの課題と使命を記する。

1. 二つの移管簿冊数

札幌市の公文書は、関連する公文書を一つの集合物にした「簿冊」を保管や保存の基本単位としている（管理条例第5条）。これは、現用文書（市が業務で使用する文書）でも当館に移管された特定重要公文書も同じである。

現在の移管手順は、文書を作成・取得し現用文書として保管等の管理責任を持つ原課と当館がそれぞれ移管すべき簿冊を指定し、意見が異なるときは協議・調整し、札幌市公文書管理審議会（以下「審議会」という。）に移管予定簿冊の一覧表を提示し、審査を経て、移管簿冊を決定し、次年度の春に簿冊現物を公文書館に搬入する制度となっている。

この審議会への移管予定簿冊一覧表の提示は、例規上定められたものではないが、審議会の審議に委ねる、すなわち第三者の目を通すことで公文書の管理と移管廃棄に関わる説明責任を果たすために必要な運用と認識したことによる。なお廃棄予定簿冊は、札幌市公文書管理規則第14条第3項により、審議会の意見を聴くものとされて

いるが、移管予定簿冊については取り決めはない。

現に廃棄予定簿冊を初めて審議した平成 25 年度前半の審議会（平成 24 年度保存期間満了簿冊を審議）では移管予定簿冊一覧表は提出されていない。初めて提出されたのは、平成 25 年度保存期間満了簿冊を審議した平成 26 年 1 月 17 日の審議会であった。その審議会から提出された一覧表に記載された移管予定簿冊数と毎年度の札幌市公文書館年報に報告された特定重要公文書の受入れ件数を並べると次のようになる。

審議会提示移管簿冊数と実際の受入れ簿冊数

	平成 26 年度移管分 (25 指定)	平成 27 年度移管分 (26 指定)	平成 28 年度移管分 (27 指定)	平成 29 年度移管分 (28 指定)
「審議会」一覧表	2 3 6	2 8 9	3 3 2	4 4 5
『年報』受入件数	3 7 5	7 1 6	5 3 5	6 4 9

特定重要公文書の受入件数が審議会一覧表記載の移管数より多くなる理由は「移管」によらない受入れがあるからである。具体的には、私文書の寄贈を受けたものを特定重要公文書にすることになっている。これは、管理条例第 2 条第 5 号ウで規定されており、「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」としたことによる。

その多くは、当館の前身である文化資料室時代から寄贈を受けた膨大な量の私文書を整理確認次第、特定重要公文書に登録したものである。また、市役所が保管する公文書であったが、現用文書としての登録がなかったため、私文書に準じた扱いをしたものもある。

しかし、その数はそれほど多くない。総合文書管理システム（以下「システム」という。）の検索（以下、公文書館機能権限による検索とする。札幌市のホームページ（以下「HP」という。）の公文書目録検索では簿冊の現用段階での作成年度別にしか条件設定できず、また件数のみの検索ができないため。）で調べたところ、受入年度別に 26 年度 2 件、27 年度 16 件、28 年度 92 件、29 年度 18 件である。28 年度の数が多いの、中島児童会館資料が 55 件あったことが影響している（この資料の詳細は、平成 28 年度の当館年報第 4 号掲載の谷中章浩「中島児童会館資料の整理・受け入れとその活用」参照）。

受入件数は、これらの数を除いても、移管予定簿冊件数を上回っている。これは何を意味しているかというと、1 冊で登録されていた簿冊が、実態は複数の簿冊の集合体であったということである。この差が著しい平成 27 年度の簿冊を調べてみると、移管予定では 1 冊だった簿冊が特定重要公文書では 26 冊になったものもある。27 年度はそのような簿冊が多数あったと考えられる。

この事態が生じる原因は、端的には原課の管理が甘いということになるが、保存するだけの管理と積極的に利用（閲覧・複写）に供するための管理の差である。

しかも、札幌市の文書管理方式ではやむを得ない事情がある。札幌市公文書管理規則では、文書を作成し簿冊を完結してから 2 年度は、事務室に置いてよいことになっ

ている。これを「保管」という（札幌市公文書管理規則第 11 条）。2 年度を経過し、なおも廃棄しない場合は「保存」の状態になり（同規則第 12 条）、事務室を離れ所定の文書庫に移動される。その場合、文書保存箱に入れて「保存」するの原則である（『文書ハンドブック管理編』）。文書保存箱の大きさは、外寸 150×470×310mm で、8cm 幅の A4 版が 2 冊入る程の大きさである。

この箱に、内容が関連する未登録簿冊群や文書の束が入れられるだけ入れられていることがある。また、登録されている簿冊名称が包括的で実際は何冊もの簿冊に分かれていることもある。

特に保存期間が「永年」の場合は、廃棄されないという安心感のもとに、作成・完結年度が異なることを気にせず簿冊を混在させていたと考えられる。公文書館というものが存在せず、「永年保存」があるうちは、原課としては「永年保存」以外の文書はいつか廃棄されるもの、「永年保存」文書はとにかく書庫に残しておけばよいという感覚で、自課以外に見られる想定はしていなかったはずである。

こういう状況は、アーキビストに言わせれば、原課の文書管理のいい加減さに見えるかもしれないが、原課と公文書館の両方を経験した筆者からみれば、双方に事情を理解してほしいところである。公文書館側には原課の事情や職員の心理を汲むこと、原課側には、全ての文書に公文書館移管対象として検討される可能性があることを想定して管理することである。

札幌市の場合、平成 25 年度に「永年保存」を廃止し、公文書館への移管を開始したので、当分はこのような移管指定数と受入簿冊件数のかい離が生じると予想される。開館当初から、移管された現物を開けてみないとわからないと言われていた意味が、数量化することで実感することができた。

2. 「永年保存文書」の存在形態と移管作業

2. 1 廃棄・移管・延長の割合

前述したように、平成 25 年度に施行された管理条例は、文書の保存期間の上限を原則 30 年にし、それまでであった永年保存の区分を廃止した。

システムでの処理は、永年を機械的に 30 年に変更したので、平成 24 年度までにシステムに登録された簿冊で、保存期間が現在 30 年となっているものは、かつての永年保存文書であったと基本的に考えてよい。

以下、管理条例施行及び当館開館からの 5 年でかつての永年保存文書はどのようなになったかを述べる。

まず、廃棄となった簿冊である。これは、審議会が廃棄予定簿冊の確認をする際に、対象となるかつて永年保存であった簿冊（以下「旧永年簿冊」という。）の名称と件数を提出資料で明らかされている。札幌市の HP 中、審議会のページで公表されている資料で確認してみる。

- ・平成 24 年度保存期間満了分 504 件（平成 25 年 6 月 20 日審議会資料 2。ただし、そのうち 22 冊が次の 7 月 25 日の審議会で移管に変更されたので、482 件が廃棄

対象)

- ・平成 25 年度保存期間満了分 510 件（平成 26 年 1 月 17 日審議会資料 1）
- ・平成 26 年度保存期間満了分 196 件（平成 27 年 1 月 14 日審議会資料 1。ただし、そのうち 2 冊が次の 3 月 3 日の審議会で延長に変更されたので、194 冊が廃棄対象）
- ・平成 27 年度保存期間満了分 992 件（平成 28 年 3 月 11 日審議会資料 1）
- ・平成 28 年度保存期間満了分 392 件（平成 29 年 1 月 25 日審議会資料 3）

以上、変更後の件数を最終値として、合計すると 2,570 件の旧永年簿冊が平成 29 年度までに廃棄となった。

次に、当館に移管となった旧永年簿冊である。

前章で述べたように、移管予定対象簿冊は最初は審議会に資料として提出されていなかった。提出されたのは、25 年度満了分からである。

- ・平成 25 年度保存期間満了分 162 件（平成 26 年 1 月 17 日審議会資料 2）
 - ・平成 26 年度保存期間満了分 156 件（平成 27 年 1 月 14 日審議会資料 2）
 - ・平成 27 年度保存期間満了分 206 件（平成 28 年 3 月 11 日審議会資料 2）
 - ・平成 28 年度保存期間満了分 273 件（平成 29 年 1 月 25 日審議会資料 2）
- （合計 797 件）

平成 24 年度保存期間満了分には、管理条例が施行されて初めて保存期間満了を迎えた大量の旧永年簿冊が含まれているほか、当館の前身である文化資料室が試行的に選別し移管を受けていた永年保存以外の簿冊も含まれている。このため、平成 25 年度に特定重要公文書として受入れし登録された件数は、旧永年保存以外も含めた合計で 4,840 件である（平成 26 年度以降の当館年報に記載）。

この 4,840 件は、移管された簿冊を当館で整理確認したあと登録した件数のため、前章で述べたように現用段階での簿冊数より多くなっている可能性が高い。

そこで、保存期間満了時点で移管予定とした旧永年簿冊数を推定するための参考数値として、26 年度から 29 年度までに移管を受入れ登録した件数を、システム検索により、受入れ年度別に簿冊数を調べてみる。

- ・平成 26 年度受入れ（平成 25 年度保存期間満了分）251 件
- ・平成 27 年度受入れ（平成 26 年度保存期間満了分）412 件
- ・平成 28 年度受入れ（平成 27 年度保存期間満了分）314 件
- ・平成 29 年度受入れ（平成 28 年度保存期間満了分）453 件

4 年分の合計は、1,430 冊である。一方、審議会提出資料に記載された同じ期間の移管件数（現用簿冊として登録された件数が基になっているので、以降これを「現用簿冊ベース」という。）の合計は、前述のとおり 797 件であり、受入れ登録件数の 55.7%になる。

システム検索で、平成 25 年度に受入れ登録した、旧永年簿冊の件数を調べてみると 3,245 件であった。これから、上記の 55.7%を適用すると、1,807 件となる。これが、25 年度に移管となった旧永年簿冊数の現用簿冊ベース推定値である。

この推定値と確定している 4 年分（26～29 年度移管分）を合計すると、2,604 件になり、これが開館して 5 年間で移管された現用簿冊ベースの旧永年簿冊合計数の推定値である。

5 年間で 2,570 件が廃棄、2,604 件が移管されたわけだが、旧永年簿冊はこれがすべてではない。延長されている簿冊がある。

平成 28 年度（2016）に 30 年の保存期間を満了する簿冊は、昭和 61 年度（1986）に完結した簿冊である。平成 29 年度以降現用文書として登録されている簿冊で、昭和 61 年度以前に完結した 30 年保存簿冊は、すべて保存期間が延長されていることになる。

そこで、システム検索でこの条件に見合う簿冊数を調べてみると、10,435 件である。これは現用簿冊ベースの数値である（平成 26 年度以降の審議会や年報で毎年延長簿冊数が公表されているが、延長が 1 年ごとにされていた場合、毎年計上することになるので、システム検索数値を採用することにする。）。

以上をまとめると、旧永年簿冊は、この 5 年間で、2,570 件が廃棄、2,604 件が移管、10,435 件が現用文書として延長されている。割合では、16.1%が廃棄、16.7%が移管、66.8%が延長されている。

この数値の評価は難しい。一般的に延長は、原課が完全公開を避けるための抱え込みと言われているが、札幌市の原課の声からは、廃棄を慎重に考えている、あるいは廃棄・移管の判断を先送りしている例も多いと推測される。

永年保存を 30 年保存に変えることは、原課にとっては、「廃棄を考えなくてよい文書」を「廃棄するか公文書館で永久保存する文書」に変えることであり、慎重になる心情も察せられる。

また、今後どの程度の期間延長されるかは、もう少し様子を見てから判断すべきであろう。もし 50 年経過後に延長が終了する傾向があれば、少なくとも札幌市の原課の「現用としておきたい期間」が 30 年では短く、50 年が妥当ということである。

それが後述するアーカイブズの 30 年原則から見ての是非、また現用の「業務に使用する」とはほとんどは参照であることから鑑みての対策が必要になってくる、さらに、現在延長されている簿冊が最終的にどのように措置されるかは予想できない。いずれにしても、札幌市の延長されている旧永年簿冊は注視が必要である。

そこで次項では、延長されている旧永年簿冊について、もう少し詳しくみることにする。

2. 2 延長されている旧永年簿冊の実態

平成 29 年度の時点で完結後 30 年を経過し、延長されている簿冊は、10,435 冊ある。これを簿冊の完結年度別にしてみると次のようになる。

- ・ 明治・大正期に完結 4 件（うち 3 件は、平成 30 年度移管予定）
- ・ 昭和元年度～21 年度に完結 14 件
- ・ 昭和 22～31 年度に完結 173 件
- ・ 昭和 32～41 年度に完結 446 件
- ・ 昭和 42～51 年度に完結 2,398 件
- ・ 昭和 52～61 年度に完結 7,400 件

この数字は、そもそも作成簿冊数によるところが大きいと考えられるので、単純に新しい簿冊ほど延長されているとは限らない。

それでは、当館に移管され、特定重要公文書として登録された旧永年保存簿冊はどのようなになっているのか。上記の延長簿冊と比較するため、システム検索により完結年度別に示したのが下記の表である。前章で述べたとおり、特定重要公文書登録数は、現用簿冊ベースより多くなる傾向があるので、単純には比較できないがおおよその傾向は推測できる。

旧永年簿冊 完結年度別 延長・移管登録済み件数

完結時期	現用として延長中	特定重要公文書
明治・大正	4	239
昭和元年度から 21 年度	14	568
昭和 22 年度から 31 年度	173	640
昭和 32 年度から 41 年度	446	537
昭和 42 年度から 51 年度	2,398	1,053
昭和 52 年度から 61 年度	7,400	1,573

この表からわかることは、現在の地方自治制度になる前、昭和 21 年度以前の簿冊は大半がすでに移管されていること、昭和 22 年度以降の簿冊も古いものほどすでに移管されていること、時代が下るにしたがって延長簿冊が多くなっていることである。

なお、昭和 62 年度以降に完結している 30 年保存簿冊（現用文書）の状況をシステム検索で調べてみた。それによると、昭和 62 年度から平成 8 年度までの 10 年間完結分は 1 年間当たり 4,229 件、次の 10 年間（平成 9～18）は 4,102 件、次の 10 年間（平成 19～28）は 3,942 件であった。

若干減少傾向ではあるが、30 年保存簿冊（旧永年簿冊）は、毎年 4,000 件程度が発生していることになる。昭和末期は文書管理にシステムが導入されたことや、平成初期にかけて大規模事業が多かったことから、旧永年保存簿冊が多く、その後は減少すると管理条例制定当時予想していたが、今でもそれほど減少していない。これらが最終的にどの程度の割合で移管されるのか、公文書館としては所蔵能力からも大きな関心があるが、もう少し状況を見る必要があるだろう。

2. 3 「永年」区分廃止による懸念

文書の保存期間に上限を設定する意味は、一定期間が経過した場合は、公開を前提にするため及び一定期間経過時点で保存の可否を検討するという意味であり（宇賀克也『改訂版逐条解説公文書等の管理に関する法律』平成23年7月25日）、現用文書としての保存期間を有限化したものである。

30年という期間については、アーカイブズの国際的な基準「30年原則」と言われており、その成立経緯は、小原由美子「ICA30年原則制定の背景」（『アーカイブズ』第44号。国立公文書館2011年6月発行）が詳しい。

札幌市が管理条例を制定し、法令等の定めがある場合を除き保存期間の「永年」を廃止すると全庁内に周知した平成24年当時、数は少ないが「文書を廃棄されては困る」という執拗な抗議や、法令等に定めはないが何とか「永年」にしてほしいと懇願があった。また、「永年」保存は30年経つと廃棄されるものとの誤解は予想以上に多かった。

当館がまだ開館していないこともあって、非現用化（業務で使用しない状態）して当館に移管すれば結果として永久に保存されるという考えが庁内隅々まで徹底されていなかったと言える。アーカイブズの「30年原則」は、公開の原則であるから、保存期間経過の文書の存否についての定めではない。

逆に言うと、公文書館やアーカイブズ機能の存在が前提になれば、文書の保存期間とは文書の寿命を指すと考えるのは自然である。したがって、アーカイブズ機関の前提がない公文書管理は危険な側面がある。

しかしながら、その不安を消せない規定がある。戸籍法施行規則第5条第4号は、除籍簿の保存期間を150年としている。

除籍簿とは、死亡や結婚など転出によって戸籍内の者が全員除かれた戸籍を綴ったものである。明治期に作成された戸籍が150年を経過するのはこれからであるが、平成22年に規則改正されるまで保存期間は80年であった。このため、実際に一部の自治体では廃棄されたらしい。

しかし、公文書館があれば廃棄されたであろうか。国立公文書館のHPの関係リンクの表（平成30年4月1日現在。以下調査時期同じ。）によると、公文書館は、都道府県に8割近くあるが、市町村には36しかない。戸籍を作成管理する市町村は全国で1,718団体なので、公文書館を持たない市町村は約98%ある。150年を超えた除籍簿はどうなるのであろうか。

もう一つ懸念があるのは、大学の学籍簿である。「公文書等の管理に関する法律」（平成21年法律第66号。以下「公文書管理法」という。）は平成23年度に施行されたが、同法の対象となる国立大学法人も文書管理に関する規程が制定された。その中で、大学にとって、永年保存が常識とされる学籍簿がどのように規定されるのか注目していた。

学籍簿は、現在は学校教育法施行規則第28条により、学校において備えなければならない表簿である指導要録の中の「入学、卒業時等の学籍に関する記録」とされ、その保存期間は20年と規定されている（同条第2項）。

戦前に設立由来を持つ27の国立大学法人の文書管理に係る規程を各法人のHPで

確認したところ、半数以上の 17 法人が「無期限」としていた。

この「無期限」という区分は、公文書管理法施行令別表 30 において、行政文書ファイルの保存期間に使用されているのが影響していると考えられる。また、「行政文書の管理に関するガイドライン」では、「常用（無期限）」が使用されており、1 法人が使用していた。そのほかは、単に「常用」としている法人が 3 法人、「永年」が 2 法人、「30 年」が 3 法人⁽¹⁾であった。

国立公文書館の関係リンクで公文書館に類する施設として挙げられている大学アーカイブズ・公文書館は 12 施設あり、すべて上記 27 大学法人に設置されているが、学籍簿の保存期間区分は上記 5 種類に分散された（「無期限」5、「常用（無期限）」1、「常用」2、「永年」1、「30 年」3）。

学籍簿を含む指導要録の保存期間を定めた平成 5 年 7 月、当時の文部省は全国の教育委員会や各大学に通知を出している（平成 5 年 7 月 29 日付、文初高第 202 号文部事務次官通知）。

その中で、大学や高等専門学校⁽²⁾の指導要録の保存期間経過後の取扱いに関しては、「学生の進路の状況等に配慮しつつ、学籍に関する記録として卒業、成績等の証明に必要な記録を保存し」と留意事項が付記されているから、一律の廃棄を想定しているわけではない。

しかしながら、除籍簿や学籍簿は、人がある場に存在した記録としては最も基本的なものである。それらに廃棄をやむなしとする保存期間を設定してしまうこと自体、個人の記録に対する考え方がどうのようになっているのかと思わざるをえない。

なお、個人に関する記録は、本人やその血縁者等には存在の証、権利の証明になるものであるが、それ以外の者が知ることの問題も考慮しなければならない。そのためその管理や開示可能時期等の取扱いは慎重に行わなければならないのは当然である。

それらの難しさを以てしても、一度失われた記録が戻らないことが遠い将来にとつてどのような意味を持つのか考えるべきではないかと思う。

3. 移管指定にみる問題点

公文書館に移管する文書は、公文書館が選別するのが一般的であった。しかし、公文書管理法及びそれを参照した札幌市の管理条例は、文書を作成した側である（公文書管理法第 5 条第 5 項、札幌市公文書管理条例第 5 条第 5 項）。

これは、「内容を熟知しているものが、作成または取得後できる限り早期に、保存期間満了時に国立公文書館等へ移管する措置を取るか、廃棄するかを決定する仕組み（レコード・スケジュール）をアメリカの制度を参考に導入した」（前掲宇賀 P84）もので、「移管基準が適正に設定され、レコード・スケジュールがそれを遵守して制定される限り、移管すべき行政文書は自動的に移管され」（前掲宇賀 P12）ることを想定していた。

国の移管基準は、「行政文書の管理に関するガイドライン」により示され、札幌市も同様に「公文書の管理に関するガイドライン」を作成し、重要公文書該当基準を示した。

札幌市の選別である「移管指定」は、保存期間満了を確定したあと（おおむね毎年7月以降）は、当館も選別（移管指定）を行うという方法を取っている。

その後、原課と当館の移管指定を突き合わせ、移管対象簿冊を確定している。審議会には、件数のみではあるが、どのように指定されたか公表されている。

最終的に移管対象となった簿冊の当初の指定状況別にまとめると下記の表になる。

最終的に移管対象となった簿冊の当初「移管指定」状況（指定年度別）

当初指定状況	25年度指定	26年度指定	27年度指定	28年度指定	29年度指定
原課のみ指定	15	2	10	6	10
当館のみ指定	118	145	225	243	351
双方指定	103	142	97	196	98
合計指定数	236	289	332	445	459

当館の選別は、職員総出で10万件を超える簿冊を主に簿冊名称から判断していき、必要に応じて現物の確認や原課に照会をしながら、行っていく。原課と判断が異なるときは協議しており、一方的に指定を押し通すことはない。

したがって、原課のみまたは当館のみの指定であっても、最終的には双方合意したことになる。

それでも当初段階から当館が指定した簿冊が移管になる割合が多い。一方、原課のみ指定した簿冊が最終的に移管になる数が少ない。実は、原課のみが当初指定している簿冊も27年度指定分を除きそれほど多いわけではなく、さらに当館との協議で移管対象から外れる簿冊数の方が多い。審議会資料により表にすると下記になる。

原課のみが移管指定した簿冊の最終措置状況（指定年度別）※25年度指定は資料なし

最終措置	26年度指定	27年度指定	28年度指定	29年度指定
移管	2	10	6	10
延長	16	5	10	0
廃棄	28	557	25	150
合計	46	572	41	160

このうち27年度指定分で廃棄が多いのは、刊行物であった統計関係資料が531件あるため、それを除くと26件の廃棄となる。また、29年度指定分では97件と37件の同一種類簿冊があり、これらを1種類とすると23件が廃棄となった。これらを修正値として平均すると、毎年40.3件指定されるが、7.0件が移管、7.8件が延長、25.5件が廃棄となっている。

移管指定の理想は、原課と公文書館の指定が一致することだが、実際は当館が指定したものが最も多く最終的に移管されており、ここ数年その傾向が強くなっている。一方、原課が指定したものが移管される割合は少ない。

これは、選別（移管指定）の主導権を当館が握っていると言えるだろう。管理条例

の想定は、公文書管理法と同様、“移管すべき文書は自動的に移管される”ことだが、原課の選別力がまだ熟練していないと言える。

こうなった原因は、当館は職員が一部ずつ替わりながらも毎年10万件を超える簿冊の選別や原課との協議を行っている経験が蓄積されているのに対し、原課の職員は3～4年のサイクルで異動するため、簿冊の内容を熟知することなく選別をさせられていることがある。

そのために文書が作成してからなるべく早い時期に保存期間満了後の措置（廃棄か移管か）を決めておくようにしたものの、この制度が始まったのが平成25年度であるから、それより以前に作成された旧永年簿冊については熟知どころか事業があったことすら初見の場合もある。なるべく迷わないように重要公文書該当基準を作成したつもりであるが、簡単に判断できないものは必ずある。

この判断は、公文書館側でも難しい場合もあるので、原課の職員もアーキビストになるぐらいの意気込みで選別に取り組まなければならない。かつ公文書管理法型のレコード・スケジュールを取り入れたので、なおさらである。そのために当面は研修や地道な折衝で原課職員に対し、自課の所管事業や保存文書を理解熟知した上で重要度を判断する選別力を養っていくよう説諭するしかないだろう。

4. 札幌市公文書館の特徴と課題—政令指定都市のアーカイブズ像との対比から—

4. 1 政令指定都市の現状

第2章でも述べたとおり、市町村立の公文書館は多いとは言えない。政令指定都市（以下政令市」という。）では当館が8番目の開館だったが、5年経過後相模原市公文書館が開館しただけである。

公文書管理法は、前述のとおり公文書館、アーカイブズ機能が前提となっているため、法の制定から施行当時の平成20年代前半、文書管理条例の制定と合わせて公文書館の設置を検討し始めた自治体があったと記憶している。しかし、時間の経過とともに、それらの動きは下火になった印象がある。そのあたりの事情を調べるために以下の調査を行った。

政令市20市の公文書館の現状は、各市のHPで調べると、9市に公文書館が設置されている。さらに9市以外は、公文書館関係サイトによって、公文書館整備計画や公文書館機能の有無などを調べた。

正式に公表されている情報なので、水面下で内部調整が進められている事項は含まれない。また、公文書館と混同又は比較されやすい郷土歴史系の博物館の設置状況についても調査した。

札幌市も自然科学系ではあるが、平成27年（2015）3月に「（仮称）札幌博物館基本計画」を策定し、参考資料として政令市での設置状況が掲載されていたことから、公文書館との設置状況を比較してみることにした。

その調査過程で、市史編さんに公文書館や郷土歴史系博物館が関わっていることがわかり、さらに図書館も関わっているなど多岐にわたっていることが判明したため、

市史編さん状況と図書館設置条項を別ページ以降に一覧にした。

調査は、前述のとおり、各市のHPを中心に調べたが、公文書館の設置年については、国立公文書館HPの関連リンクに掲載されている表を参考にし、郷土歴史系博物館については、前述の札幌市の「(仮称)札幌博物館基本計画」参考資料をもとにしたうえで、各市HPで確認できた内容をまとめた。

市史の刊行実績を平成以降に限定したのは、公文書館法（昭和62年法律第115号）との関連を念頭に置いたためである。したがって、平成以降の刊行実績がない4市も、それ以前の刊行実績はある⁽²⁾。

一覧からわかるのは、歴史系郷土博物館を設置している市と市史編さんを刊行している市が公文書館設置数を大きく上回っていることである。公文書館を持つ市が9市に対して、歴史系郷土博物館を持つ市が15市、平成以降に市史刊行実績がある市は17市である。

なお、興味深いのは、市史刊行に関わっている施設・部課が多岐にわたっていることである。公文書館が6市、博物館が4市、図書館が2市、その他が5市である。その他5市の部局の内訳は、総務系3、文化振興系2である。

なお、「関わっている」としても、編さん室への単なる場所の提供のみであったり、刊行物としての販売窓口にすぎない場合も推測される。市史編さん室が公文書館に発展する例が多いという印象があったが、必ずしもそうとは限らないと言える。

政令指定都市の公文書館・博物館設置状況

都市名	公文書館		郷土歴史系博物館 ※1		所管部局
		設立年		設立年	
札幌	札幌市公文書館	2013/7/1 (平成25)	(2015年3月に自然史系博物館基本計画を策定)		市長部局文化振興系
仙台			仙台市博物館	1961 (昭和36)	教育委員会
さいたま			さいたま市立博物館 (市立浦和博物館もあり)	1980 (昭和55)	教育委員会
千葉			千葉市立郷土博物館	1983 (昭和58)	教育委員会
横浜			横浜市歴史博物館(1995・平成7) ○横浜開港資料館(1981・昭和56)※5		教育委員会
川崎	川崎市公文書館	1984/10/1 (昭和59)	川崎市市民ミュージアム	1988 (昭和63)	市長部局文化振興系
相模原	相模原市立公文書館	2014/10/1 (平成26)	相模原市立博物館	1995 (平成7)	教育委員会
新潟	(2013年3月に整備基本計画策定)		新潟市歴史博物館 (みなとびあ)	2004 (平成16)	市長部局文化振興系
静岡			(2016年3月に歴史文化施設建設基本計画策定)		市長部局文化振興系
浜松			○浜松市博物館	1979 (昭和54)	市長部局文化振興系
名古屋	名古屋市市政資料館	1989/10/11 (平成元)	名古屋市博物館	1977 (昭和52)	教育委員会
京都					(京都市歴史資料館は市長部局文化振興系)
大阪	大阪市公文書館	1988/7/1 (昭和63)	大阪歴史博物館	2001 (平成13)	市長部局文化振興系
堺			○堺市博物館	1980 (昭和50)	市長部局文化振興系
神戸	神戸市文書館	1989/6/19 (平成元)	神戸市立博物館	1982 (昭和57)	教育委員会
岡山			○岡山シティミュージアム	2005 (平成17)	市長部局文化振興系
広島	広島市公文書館	1977/4/1 (昭和52)	○広島市郷土資料館	1985 (昭和60)	市長部局文化振興系
北九州	北九州市立文書館	1989/11/1 (平成元)	北九州市立自然史・歴史博物館 (いのちのたび博物館)	2002 (平成14)	市長部局文化振興系
福岡	福岡市総合図書館	1996/6/29 (平成8)	福岡市博物館	1990 (平成2)	市長部局文化振興系
熊本			○熊本博物館 (H27.7～リニューアル休館中)	1978 (昭和53)	教育委員会

※1 博物館中、○付は筆者が各市HPで確認したもの。

※ 公文書館の所管は、福岡市が教育委員会であるのを除き、市長部局総務系。

政令指定都市 市史編さん・図書館設置状況

都市名	平成以降の市史刊行		市制施行日 ※3	図書館 数※4	人口(千人) H29.3現在	一館当り 人口	
	刊行期間 ※2	刊行の契機					
札幌	『新札幌市史』	1986.3～2008.3	創建120年 【1988】	1922/8/1 (大正11)	10	1,958	19.6
	札幌市公文書館	(昭和61.3～平成20.3)					
仙台	『仙台市史』	1994～2015.3	市制施行100年 【1989】	1889/4/1 (明治22)	7	1,085	15.5
	仙台市博物館	(平成6～平成27.3)					
さいたま	『さいたま市史』	2017.5～		1934/2/11 (昭和9)	25	1,278	5.1
	総務課アーカイブズセンター	(平成29.5～)					
千葉	『千葉市史』	1974～		1921/1/1 (大正10)	14	973	7.0
	千葉市立郷土博物館	(昭和48～)					
横浜	『横浜市史Ⅱ』	1989.4～2004.3	市制施行100年 【1989】	1889/4/1 (明治22)	18	3,728	20.7
	横浜市史資料室	(平成元.4～平成16.3)					
川崎	『川崎市史』	1988～1997	市制施行60年 【1984】	1924/7/1 (大正13)	12	1,492	12.4
	川崎市公文書館	(昭和63～平成9)					
相模原	『相模原市史』	2004.11～		1954/11/20 (昭和29)	4	721	18.0
	相模原市立博物館	(平成16～)					
新潟	『新潟市史』	1990～		1889/4/1 (明治22)	19	806	4.2
	文化スポーツ部歴史文化課	(平成2～)					
静岡				1889/4/1 (明治22)	12	700	5.8
浜松	『浜松市史』	2000.3～2016.3		1911/1/1 (明治44)	23	796	3.5
	浜松市中央図書館	(平成12.3～平成28.3)					
名古屋	『新修名古屋市史』	1997.3～2014.3		1889/10/1 (明治22)	21	2,306	11.0
	名古屋市政資料館	(平成9.3～平成26.3)					
京都	『京都市政史』	2003.3～2015.3		1889/4/1 (明治22)	18	1,471	8.2
	京都市歴史資料館	(平成15.3～平成27.3)					
大阪	『新修大阪市史』	1988.3～	市制施行100年 【1989】	1889/4/1 (明治22)	24	2,702	11.3
	大阪市史編纂所(中央図書館内)	(昭和63.3～)					
堺				1889/4/1 (明治22)	12	836	7.0
神戸	『新修神戸市史』	1989.4～		1889/4/1 (明治22)	11	1,533	13.9
	神戸市文書館	(平成元.4～)					
岡山				1889/6/1 (明治22)	9	721	8.0
広島	(被爆70年史)	2017～	被爆70年 【2015】	1889/4/1 (明治22)	11	1,197	10.9
	広島市公文書館	(平成29～)					
北九州	『新修・北九州市史』	2017.6～	北九州市50年 【2013】	1899/4/1 (明治32)	17	954	5.6
	北九州市立文書館	(平成29.6～)					
福岡	『福岡市史』	2010.3～		1889/4/1 (明治22)	11	1,557	14.2
	福岡市博物館市史編さん室	(平成22.3～)					
熊本	『新熊本市史』	1993～2003.3	市制施行100年 【1989】	1889/4/1 (明治22)	5	739	14.8
	歴史文書資料室	(平成5～平成15.3)					

- ※2 市史刊行年は各市図書館HPでの書誌情報検索による。
 ※3 市制施行日は、現在の市域で最初に施行された市制。
 ※4 図書館数及び人口は、「横浜市の図書館2017」による。
 ※5 横浜市の郷土史系博物館は、開港前後で分けている。

4. 2 公文書館の所管

政令市の公文書館9館の所管局は、福岡市が教育委員会である以外は、市長部局総務系である。これについて、都道府県の公文書館37館は、10館が教育委員会所管であり、それらは三重県総合博物館を除いて、文書館（7館）または歴史館（2館）という名称であり、文書館のうち5館が「もんじょかん」である。政令市には「もんじょかん」はひとつもない。

当館について振り返ってみる。昭和51年5月に「文化資料室」が『さっぽろ文庫』や『新札幌市史』の編さんを主目的として教育委員会の機構として設置された。これはまさに郷土史系の機構であった。一方、総務局では平成初期から公文書館に関する調査を行っていたが、平成13年度に提出された議会陳情の審査を契機に、平成19年度から「文化資料室」は総務局に所管替えとなった。この間、『さっぽろ文庫』は平成13年度末で、『新札幌市史』は19年度末で刊行を終了した。

平成20年10月に「札幌市公文書館基本構想検討委員会」が設置、翌21年6月に「札幌市公文書館基本構想への提言」（以下「提言」という。）が提出され、11月に札幌市は「札幌市公文書館基本構想」（以下「基本構想」という。）を発表し、4年後現在の当館の開館に至った。

当館の基本理念や設置の意義は「提言」を源としている。公文書館の母体は「文化資料室」にすべきとしているものの、「文化資料室」設立時の目的とは異なっている。それは、「提言」も基本構想も、公文書館設置の意義を「市民自治の推進」を最初に掲げ、保存対象文書を市の説明責任を果たしうるよう行政運営や活動を検証するための資料としていることが象徴している。

他の8政令市の公文書館設置の事情は様々であろうが、札幌市のようにわかりやすい形で“変遷”した例は、あまりないと思われる。

なお、公文書館の所管が首長部局総務系か教育委員会社会教育系かの差は一般的にはあまり意識されないかもしれない。しかし、筆者自身両方（教育委員会社会教育系はスポーツ系ではあったが。）に勤務した経験からは、やはり意識の差があると思う。

まず、教育委員会社会教育系になると、図書館法（昭和25年法律第108号）にある「国民の教育と文化の発展に寄与する」や博物館法（昭和26年法律第285号）にある「国民の教育、学術及び文化の発展に寄与する」にあるように、住民自身の教養を高める生涯学習的事業や地域の文化度を高める文化振興的事業を考える。

一方、首長部局総務系になると文書管理の延長あるいは情報公開の延長という意識が強くなる。まさに「基本構想」と「提言」において設置の意義の2番目に掲げられていた「効率的で公正かつ透明性の高い行政運営の確保」である。

通常地方自治体の文書管理や情報公開の総括的業務は首長部局が行う（地方自治法及びその他教育関連法令に教育委員会の業務に該当する文言はない。）。仮に公文書館の所管が教育委員会事務局である場合、文書管理や情報公開担当との調整は首長部局との間で行うことになる。

教育委員会事務局と首長部局の人事交流や職員の意識の差は、自治体により様々であるが、公文書館の所管が首長部局（特に総務系）にある方が、文書管理や情報公開

との調整は集約しやすい。(3)

4. 3 政令市のアーカイブズ機能

公文書館あるいはアーカイブズの機構が対象とする文書は、①地域の古文書（こもんじょ）、②古い（現在の行政に直接関与しない）公文書、③行政刊行物、④比較的新しい（現在からおおむね30年前）非現用公文書、⑤現用公文書、に分けられる。

政令市の公文書館は、①～④が主流である。また、川崎市公文書館と広島市公文書館が情報公開制度・個人情報保護制度の窓口機能を持っている。

公文書館を設置していない政令市でも、横浜市史資料室は公文書館機能を担っているとし、①から③を保存している(4)。

①を対象にするのは、公文書館以外では市史編さんを担当する機構がある。さいたま市総務課アーカイブズセンター、京都市歴史資料館、熊本市歴史資料室がある。

政令市以外に目を向けると、広島大学文書館は現用・非現用を横断する統一的な文書管理を担う組織となっている。このほか、一定保存期間経過後の現用文書を保管する中間書庫機能を持つ公文書館は必然的に現用文書も取り扱っていることになる。

注目すべきは、④である。毎年現用としての保存期間が満了する公文書や、原課が廃棄対象とした公文書のうち、何らかの価値を持つ公文書を、永久保存にする仕組みが、公文書館や文書管理条例の有無にかかわらず、規定されている。

以下、まとめると下記の表になる。

政令市名	貴重な文書を保存する枠組み（概要）	根拠規程
札幌	重要公文書に該当する公文書は、公文書館に移管する。	札幌市公文書管理条例第10条
仙台	歴史資料として重要であると認められるものは、文書法制課長に所管を移し、別に保管する。	仙台市行政文書取扱規程第38条
さいたま	市の歴史資料と認められる文書は、アーカイブズセンターに引き継ぐことができる。	さいたま市文書管理規則第42条
千葉	歴史資料として重要な公文書は、保存期間経過後の廃棄の例外とされている。	千葉市公文書管理規則第8条
横浜	歴史資料として重要と認めたものは、保存期間経過後の廃棄の例外とされている。	横浜市公文書管理規則第13条
川崎	歴史的文化的価値があるものと認めたものは、公文書館で保存することができる。	川崎市公文書管理規則第10条
相模原	歴史的公文書選別基準に該当する公文書は、公文書館に移管する。	相模原市公文書管理条例第6条
新潟	歴史的価値があるものと認めたものは、引き継ぎ保存する。	新潟市文書規程第66条
静岡	10種類の「永久保存文書」を指定。歴史的公文書として必要なものも含まれる。	静岡市公文書管理条例第9条

浜松	保存期間に「永年」あり。保存期間満了前の廃棄規定あり。	浜松市文書規則 第 30・37 条
名古屋	歴史的資料として必要と認められたものは、市政資料館に引き渡す。	名古屋市情報あんしん条例施行規程第 45 条
京都	歴史資料館長が歴史資料として重要な公文書と指定したものは、永年保存とする。	京都市公文書管理規則 第 42 条
大阪	歴史公文書等は、公文書館に引き継がなければならない。	大阪市公文書管理規則 第 3 条
堺	歴史的文書と指定したものは、法制文書課長に引き渡す。	堺市文書規程 第 39 条
神戸	歴史的公文書は永久保存する。	神戸市公文書管理規程 第 34 条の 2～37 条
岡山	長期保存文書のうち、歴史的・文化的価値が認められるものはなお保存する。	岡山市文書取扱規程 第 67 条
広島	公文書館において保存することが適当と認められたものは、公文書館に引き継ぐ。	広島市文書取扱規程 第 43 条
北九州	歴史的又は文化的に価値を有するものは、文書館に移管する。	北九州市文書管理規則 第 41 条
福岡	歴史的又は文化的な価値を有する公文書は、総合図書館に移管する。	福岡市公文書の管理に関する規則第 10 条
熊本	歴史的価値が認められるものは、別に定める期間保存する。	熊本市文書に関する訓令 第 29 条

“歴史的”あるいは“文化的 (5)”に重要な公文書が特別な保存対象になっている市は 16 市である。仕組みの表現は様々だが、選別基準や該当基準はおそらく似たようなものだと思う。

また、④は毎年繰り返していれば、作成後 30 年以内の文書が中心になってくるはずである。30 年前の出来事はもはや歴史の教科書にもわずかしき載らないほどの年代だが、それに係る公文書に“歴史的”価値を見出すのは難しいのではないかと。

こうなった原因の一つは、昭和 62 年に制定された公文書館法ではないかと思う。同法は、公文書館が保存し利用に供すべきものを「歴史資料として重要な公文書等」とし、「公文書等」を「国又は地方公共団体が保管する公文書その他の記録（現用のものを除く。）」と定義した。

これによって、公文書館は“非現用の公文書”と①を含む「その他の記録」を対象とする施設となった

そういうことから言えば、公文書館法も国立公文書館法（平成 11 年法律第 79 号）も、公文書館の名称を「非現用公文書館」とすべきであり、名称として相応しくないのであれば、正確ではないが「歴史公文書館」にするべきであった (6) と思う。

しかし、公文書管理法の制定により事情が変わった。公文書管理法も公文書館が保

存すべき「歴史公文書」を「歴史資料として重要な公文書その他の文書」と似たように定義した（第2条）。ところが、法律の目的を定めた第1条で、歴史公文書等の適切な保存及び利用を含めた行政文書の適正な管理は、国等の「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」目的のために行うこととされた。

この説明責任に関する規定は、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（平成11年法律第42号）第1条の「政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにする」とほぼ同じである（札幌市の管理条例及び情報公開条例も同様の規定がある。）。いわば、公文書館を行政の説明責任の一端を担う機関とした。

この変化に係る機関は、付いていけないのではないかと思われる。公文書館法型アーカイブズであれば、②のような文書、すなわち戦前以前の公文書、市史編さんの参考資料として使われた公文書だけでも問題なかった。まさに当時の情勢を知りうる貴重な“歴史的”資料である。これらは、ある時点で収集が終了し、増えることは基本的にない。

一方、④は公文書館等に移管、又は別枠保存になる直前まで行政機関で使用されていた文書で情報公開請求の対象となり得た公文書である。この類の文書群は、毎年選別も必要であるし、一定量が移管され増加していく。毎年増え続けるので、スペースの確保が必要である。また劣化を防ぐための環境管理も必要である。

このように、④を受入れ、積極的に一般利用に供する公文書館は、情報公開的施設であるのは理解しやすい。しかしそうなると、公文書管理法の趣旨を生かそうという動きが市役所内外のどちらか又は双方から出ないと公文書館は実現しないのではないか。公文書館を設置していない政令市のほとんどが、“歴史的”に価値がある文書を別枠するまでは実現しつつも、公文書館に発展しないのはそのためではないだろうか。

4. 5 札幌市公文書館の実態と課題

札幌市に公文書館が開設されたのは、議会陳情や外部有識者による基本構想に拠るところが大きい。情報公開・情報共有を強調した自治基本条例の存在も意味があった。

そのような背景を持つ当館だが、実態はどうだろうか。

当館は開館以来、毎年移管を受け、平成29年度末で7,130件（システム検索）にまでなり、26年度以降は平均572件ずつ増加している。ところが、特定重要公文書の利用（閲覧）数は増加していない（26年度248件、27年度238件、28年度270件）。

第1章で述べたように原課と交渉し整理に苦勞して増やした割には利用が増えないのである。

移管された特定重要公文書は移管直前まで現用公文書であり、情報公開請求の対象になり得た文書である。移管によって、非開示箇所が減少する可能性はあるものの、基本的に大きな差はない。したがって、特定重要公文書になるのを待ち構えていたかのように利用請求されるということはほとんどない。

それは、現用文書の情報公開の運営状況との比較でも察することができる。札幌市のHPで、公文書公開請求件数等が報告されている。保存期間別の請求件数などは集

計されていないので、別の要素で比較してみる。平成 28 年度の公開請求があった公文書の所管局別実績では、10 区役所（83）、保健福祉局（76）、総務局（55）が上位 3 局で、種類別では業務積算書（92）、医療・福祉（57）、契約（56）が上位 3 種類である。

当館が開館以来（25～28 年度）移管を受けた特定重要公文書の移管時の所管局上位は、市長政策室（1,364）、総務局（1,307）、財政局（1,304）の 3 つが群を抜いている（毎年の年報掲載数値合計。毎年機構改革があるのであくまでも目安。4 位は 414 件。10 区役所は 19 件（15 位）、保健福祉局は 124 件（12 位））。

以上から、当館の特定重要公文書は、情報公開制度による公文書公開請求の対象となるような公文書とは一線を画していると考えられる。おそらく情報公開では直近に近い新しい文書が公開請求されていると思われる。

それでは一般市民は公文書館に何も求めていないかということそうでもない。当館は、平成 19 年度まで市史を編さんしていた文化資料室が集めた文献や資料、平成 5 年から 21 年度末まで存在していた写真ライブラリーの所蔵写真を引き継いでおり、これらの利用（閲覧）数が、特定重要公文書の利用数を圧倒している（26 年度 5,596 件、27 年度 6,514 件、28 年度 5,562 件）。

また、当館主催の講演受講者は明治大正期の古い時代のテーマの方が多い傾向があり、明治初期を題材とする古文書講座も安定して受講者が来ている。しかも、任意のアンケートの回答ではあるが、新規受講者も毎回一定程度（15～20%）あり、固定的な受講者（2 回に 1 回以上出席）が多くいるわけでもない（4 人程度）ので、当分はこの傾向が続くと思われる。要するに、一般市民は歴史への志向が強いのである。

この傾向は、講演や古文書の受講者層に 60 歳台を中心とする高齢者の割合が多く、今後高齢化が進むことを考えると直ちに衰えることはないと思われる。

一方、特定重要公文書の利用を拡大するためには、公文書館を正確に理解してもらうことであろう。一般の人にとって、「公文書」とは“役所が作成または保管する文書”であり、そこには、現用と非現用の区別、決裁文書と刊行された行政資料の区別もない。

本来“公文書館”は、そのような文書全部をカバーすべき施設であろう。直ちにそれを実現することは難しいが、“歴史”だけでなく“現在”をも検証できる施設であることを強調していく必要がある（札幌市の特定重要公文書は、開館後は常に約 3 割が平成に作成された簿冊である。移管を毎年継続していれば自ずと比較的新しい文書が増えていくと思われる。）。

また、市民だけでなく職員にも周知が必要である。札幌市で管理条例が制定され、当館が開館した年度に、筆者は新採職員に研修する機会があった。今思えば公文書を作成したこともなく、現用も非現用の意味もわからない職員に、誇らしげに条例や公文書館の意義を説いたところで、職員の頭上には多くの疑問符が飛び交っていたのではないかと反省している。

5. 市町村アーカイブズに課される使命

公文書管理法が施行された平成 23 年 4 月 1 日以降に公文書館の増加数は、都道府県立が 7 増えて 37 に、政令市立が 2 増えて 9 に、その他市町村が 10 増えて 27 になった（国立公文書館 HP 関連リンク）。増加率はそれぞれ 23%、29%、59%だが、設置率は 79%、45%、2%である。市町村立の公文書館が少ない。

都道府県は 8 割弱が公文書館を設置しているが、そのほとんどが明治初期からの公文書を保存している。

地方自治制度の歴史を総務省の HP からひも解いてみると、1871（明治 4）年廃藩置県（全国に 3 府 302 県設置、知事配置）、1878（明治 11）年郡区町村法制定（府県下に郡区町村設置）、府県会規則制定（公選議員からなる府県会設置）、1880（明治 13）年区町村会法制定（公選議員からなる区町村会設置）、1888（明治 21）年市制町村制制定（法人格、条例規則制定権付与等）、1890（明治 23）年府県制郡制制定（地方公共団体化）とあり、市町村の活動開始が府県に比べて著しく遅いわけではない。

しかも現在政令市になっている 20 市のうち 14 市は、最初に市制が施行された 1889（明治 22）年度に市制が施行されている。つまり、明治中期から自治体的活動を行っており、市制は 100 年を超えている。

しかしながら、公文書館は現在のところ、9 市しか設置されていない。都道府県に比べると 3 割少ない。

その理由として考えられるのが、地方（特に府県以外）では公文書が地方制度改革のたびに失われた可能性である。白井哲哉は、「日本の地方自治体における公文書管理制度の整備と公文書館の設置へ向けた取り組み」（発行『アーカイブズ』48 国立公文書館 2012 年 12 月）で、市町村の公文書管理の歴史上の画期として、1889（明治 22）年市制・町村制施行、1926（大正 15）年郡役所廃止、1950 年代後半の市町村合併を挙げ、「1960 年代までは地方行政体は公文書の歴史的重要性に大きな関心を払わなかったので、非現用文書は地方制度改革のたびに失われた」と指摘している。

実際に札幌市の保存状況を見てみる。札幌市は北海道の特例のために、1899（明治 32）年札幌区に限定的ながら自治制導入、1922（大正 11）年市制施行という特殊な経過をたどった。

現在当館に保存されている文書は、たしかに 1899（明治 32）年以降の文書が継続的に保存されている。しかし、区会に関する書類、教育設備関係など種類は少ない。札幌市は、1900（明治 33）年 3 月制定の「處務規程」で永年保存すべき文書を規定し、その後改正により増減しており、1907（明治 40）年改正時の規程が種類の数としては最少（①条例・規則・規程・訓令等の設定・改廃に関する文書、②会議に関する文書、③例規・考証に供すべき文書、④事業計画及び設営に関する文書、⑤吏員職員進退に関する文書、⑥その他）だが、現在残っている文書はそれよりも少ない（7）。

特に 1900 年 3 月「處務規程」で規定された「事ノ創始ニ係リ又は例規トナルヘキ書類」、1907 年改定で規定された「事業計画及設営ニ関スル文書」に該当する文書はほとんど残されていない。後世から見れば非常に興味深い文書であるが、当時の職員は永年すべきかどうかを極めて厳格に考えたのであろうか。

以上は、あくまでも札幌市の事例であり、これが他の市町村に一律に該当するということではもちろんない。市町村それぞれの事情があったであろう。

例えば、明治になってから本格的に開拓された北海道では近世期の古文書も少ない。明治初期の文書も開拓使文書等に限られる。自ずと古い文書へ意識が本州以南と違っている可能性がある。仮に本来文書はあったが、火災や庁舎の移転、合併時の事情や自治体史編さん後の資料の処理によって、消滅した可能性もある。

さらに、市町村の業務は、当然ながら都道府県に比べて所管区域は狭いから影響力も小さいし、権限も弱いので、公文書の重要度は低いと考えたのはやむを得ないとも言える。

そのような事情もあって、市町村における公文書館設置は、都道府県ほど進んでいないのではないかと思われる。

ところで、市町村が保有する文書で特徴的なのは、住民に直接関わる記録を保有しているということである。

その典型ともいえるのが戸籍である。第2章で述べたように除籍簿は、将来は市町村立公文書館に保存すべきであろう。そのほか土地や建物に係る文書も可能な限り移管されるべきである。

アメリカ合衆国のナショナルアーカイブズである国立公文書記録管理局（NARA）が最も利用されるのは家系図の調査と作成に使用されるものとされている（Wikipedia）。また、イタリアやイギリスの公文書館も個人記録を保存している⁽⁸⁾。日本でも家系調査は行われているし、「家の歴史」をテーマとするテレビ番組が作られているから、個人に関する記録は今後の公文書館に期待される一分野になるかもしれない。

次に、アーカイブズは、それぞれの機関が所掌する記録を背伸びすることも、委縮することもなく、忠実、誠実に保存すべきである。

役所・役場が業務に使用した公文書は、地域特有の情報として保存する必要がある。その際に留意しなければならないのは、国や都道府県並みの歴史的価値を求めると見劣りするのではやむを得ないということである。

市町村の活動の記録は、国や都道府県のものよりダイナミックさや歴史的なインパクトはないし、面白みに欠けるかもしれない。これは施策の影響力、地域的な効力から見て当然のことである。歴史的叙述には物足りないかもしれない代わりに、住民の活動記録に関与している公文書を地道に保存すべきである。

現在の国立公文書館に保存されている公文書の“質”の問題が指定されている⁽⁹⁾が、市町村の公文書館に保管されるべき公文書は、必ずしも高度な行政・政治研究に資する必要はない。自治体として必ず保有すべき基礎的な公文書（例規、議会、予算など）は漏れなく移管されるようにし、統計書や刊行物などの資料も確実に収集すべきである。地域の誇るべき事跡に係る文書は当然保存すべきであるが、たとえそういう類のものがなくても粛々と残していくべきある（むしろ失敗の記録を残すべきである。）。

「この町の歴史には、教科書に載るような事件はひとつもないし、この町の町史が町外の人に積極的に読まれることはないが、この町にゆかりのある人の記録や町政の記録は極力残している」と言えるようなアーカイブズ（公文書館又は公文書館的機能）を、全国の市町村が持つようになればと思う。

それぞれの市町村のアイデンティティは、博物館や自治体史だけでなく、アーカイ

ブズによっても持つことができるのではないかと思う。また、とかく文化的な施設は、観光資源として集客数を求められるが、公文書館はそのような性格の施設ではないことを認識すべきである (10)。

そのうえで、30年ほど前の現在に近い文書を集め続けることであろう。日本では、そのような公文書を使って検証する風土にはすぐには達しないと思われる (11) が、近い将来のために、文書と施設が“あって良かった”と思われる準備を続けるべきであろう。

おわりに

平成29年11月に当館に着任以来、開館4年余りの実績を年報で辿り始めた。それは館長として、現状及び開館後の推移を聞かれたときのためでもあり、5年前に作った文書のルールが想定どおりに運用されているかを確認するためでもあった。

その作業を進めているうちに、平成30年1月31日に開催が決まった公文書管理審議会が大きな触媒となった。

第1章は、審議会提出資料の移管指定数と年報に記載されている移管実績の数値がかい離していることに気が付いたのが発端であった。

第2章は、審議会の鈴江委員の「30年保存文書は公文書館ができたことで廃棄が促進されたことになるのか」という質問がきっかけであった。また、除籍簿は鈴江委員及び木村委員の質問により、除籍簿の保存期間の定めを調べたことによる。

第3章は、小谷委員の、原課が移管指定した簿冊の大半が廃棄されるが現場と公文書館の判断に相違が生じることに関する質問が契機である。

第4章は、年報の来訪視察実績を見るうちに、そういえば相模原市以後公文書館ができていない、平成23年ごろは検討が始まった市があった記憶があるが、今どうなっているのだろうと各市のHPを探し始めたのがきっかけである。

インターネットの普及は、この種の調査に多大な効果を発揮した。これがない時代は、各市に直接照会するか刊行物を漁るほかなかったのだが、瞬時に最新の各市の公式情報を確認できるのは、ものぐさな筆者には非常に有効であった。

当初は、公文書館情報のみ追跡したのだが、博物館情報、市史・自治体史の情報と拡大していくうちに、各市には様々な事情があるのだと察した。しかし、MLA (Museum、Library、Archives) 連携が提唱される中で、設置数だけはアーカイブズが低調である理由を考えるようになった。

第5章は、筆者の個人的な背景が影響している。両親及び筆者は、北海道内の町村出身である。いずれも自治体史は刊行されているが、公文書館はない。もしあれば、家の歴史を調べられるのにと考えたのが発端である。

また、館長になったときに「公文書館は何をすところか」の説明が思いのほか難しかったことと、市職員にもその機能が正しく理解されていなかったことも反映されている。

公文書館やアーカイブズを考えようとする人の参考になれば幸いである。

私がこの原稿を書くことができたのは、何も当館に誇るべき業績があったからでは

ない。むしろ実態はなぜこうなっているのかという疑問の方が多い。

当館は基本構想検討段階から、あるべき公文書館像を明確にしていた。これによって、常に現実を理想に照らしながら、今後どう進めていくべきかを考えるようになった。その基本構想には、現在審議会委員に就いていただいている鈴江英一委員、木村夢子委員のほか、審議会会長である大濱徹也委員も関わっていた。審議会での指摘は、常に緊張するものだが、基本構想に係る指摘は胸に刺さるものがある。

特に大濱会長とは、私が文書事務担当係長であった立場上、会議運営に係る打ち合わせをすることが多かったが、その際にアーカイブズについてたくさんの助言、示唆をいただいた。それらがなければ、この原稿は成り立たなかったと思っている。この場を借りて感謝の意を表したい。

折しも、国政において文書管理の問題が話題となっている。強制不妊手術の情報が全国の公文書館から発見されるニュースもあった。

これらを見るにつけ、日本の公務員の文書の残し方、公文書館の在り方について思いを巡らせている。今後、若い職員にどのようなメッセージを発するか、考え始めているところである。

(注)

- (1) そのうちの一つ「東京大学法人文書管理規則」の別表 04 学籍中、「学籍票」（傍点筆者）の保存期間は 30 年、保存期間満了後の措置は「廃棄」としている。
- (2) 『静岡市史』は 1974～82 に刊行され、「近代」のみ 1989 に刊行されているが、継続的な刊行と確認できなかったため、表には掲載しなかった。『堺市史』（1929～31 刊行）、『岡山市史』（1960～68 刊行）がある。広島市は現在も編さんしているが、『広島新史』が、1981 年（昭和 56）3 月から 1986 年（昭和 61）年 3 月に刊行されている。被爆 30 年、50 年で刊行されている。刊行窓口は広島市公文書館である。
- (3) 政令市では、福岡市が唯一公文書館の所管が教育委員会である。福岡市は永年保存の区分があり、公文書館への現用文書の保存の「委託」（福岡市公文書規程第 41 条 2 項）、完結後 30 年経過文書・「歴史的又は文化的価値」がある有期保存文書の公文書館への移管（同規程第 42 条）などが複雑に規定されているが、「福岡市総合図書館の現状」（和田安之、国立公文書館『アーカイブズ』第 41 号、2010 年 9 月）には、今後の課題として、収集・整理等に関して文書総括課である総務企画局総務課の関わりが少ないなどの問題があり、公文書館・総務企画局・情報公開室の 3 課で協議を開始した、との記述がある。札幌市は、公文書館・文書事務担当（総務課）・行政情報課は、総務局行政部内の機構であり、行政部長が統轄している。制度の複雑さは、機構の在り方と完全に符号するものではないが、福岡市の現用文書の保存の「委託」という概念は、札幌市では生じないのではないかと思われる（中間書庫的に公文書館に文書を移動する実態は同じでも「委託」ではなく、「引継ぎ」程度の表現になるのではないかと思われる。）
- (4) 『横浜市史資料室』紀要第 8 号には、平成 29 年中に健康福祉局、総務局から公文書等の移管を受けたとの活動記録がある。
- (5) 特別な保存にする文書は、公文書館法や公文書管理法では「歴史資料」という表現であるところ、「文化的」という言葉を追記しているのは図書館法や博物館法のような社会教育施設の影響であろうか。
- (6) 公文書館法の制定経緯は、小池聖一「日本におけるアーカイブズと歴史学」（『広島大学文書館紀要』第 20 号、2018 年 3 月）が詳しい。
- (7) 榎本洋介「札幌市の文書保存と合併町村の引継文書」（『札幌市文化資料室研究紀要』第 3 号、2011 年 3 月）に詳細に書かれている。
- (8) 檜山幸夫「アーカイブズとは何か」（上代備平編『アーカイブズ学要論』中京大学社会

科学研究叢書 33、2014 年 2 月、P22-23)

(9) 前掲小池論文、前掲檜山論文

(10) 「提言」には、「公文書館の利用率は、その閲覧内容を鑑みると博物館や図書館といった他の市民利用施設と比較して、高いことは見込まれない。」と書かれている。また、前掲小池論文において、現在の国立公文書館が来館者のみに腐心し、市民サービスとしての展示に特化しているのは、「公文書管理法のもとにある情報公開機関としての姿ではない」としている。

(11) 檜山前掲「アーカイブズとは何か」で、「わが国では図書館はもとより文書館や公文書館が社会文化や生活文化が定着していると思われたい」(P25)、「現行制度での単に過ぎ去った「昔のこと」をただ調べるだけの意味しか持たないのであれば、公文書館の利用者となるのはやはり研究者や歴史家、学生しかいないのではなかろうか」(P26)としている。