

札幌市公文書館の開館について

札幌市総務局行政部公文書館
安 藤 友 明

はじめに

札幌市公文書館は、政令指定都市では8番目の公文書館として、平成25年7月1日に開館した。本稿では、過去に紹介されている内容との重複を避け、公文書館整備計画策定以降の開館準備業務及び開館後の運営状況について述べることとする。

1. 開館準備

1. 1 公文書館整備計画の策定

札幌市では、昭和62年の公文書館法制定以降、公文書館の設置に関する調査が何度か行われてきたが、開設に向けた具体的な検討作業は、平成19年度から開始され、21年11月には「札幌市公文書館基本構想」を、23年6月には基本構想を具体化するための「札幌市公文書館整備計画」を策定した⁽¹⁾。

整備計画では、公文書館について、①平成25年度に開設すること、②保存、利用、普及啓発、調査研究等の機能を担うこと、③市の直営で運営すること、④市史編さん等を担当し、歴史資料・公文書等の収集も行ってきた文化資料室を母体として、旧豊水小学校（以下「旧豊水小」という。）に設置すること⁽²⁾、⑤関係規程やシステムを整備することなどが定められた。

1. 2 関係規程の整備

平成24年6月に、「札幌市公文書管理条例」（以下「管理条例」という。）を制定し、公文書を適正に管理すること、市政の重要事項に関わり、将来にわたって重要な資料となる公文書（以下「重要公文書」という。）のうち、保存期間が満了したものを特定重要公文書として永久に保存し、一般の利用に供することを規定した。あわせて、作成取得から一定期間が経過すれば、重要公文書が公文書館に移管されるよう、公文書の保存区分を最長30年保存に変更（永年保存を廃止）すること、重要公文書の指定は文書主管課（以下「各課」という。）が行うこと等も定めている。

また、同条例の特色として、国や他県市において用いている「歴史公文書」という言葉ではなく、「重要公文書」という語を使用している点が挙げられる。これは、歴史的価値を有する文書だけではなく、市の活動なども含めた市政検証を行う上で重要な資料となる文書が、永久保存され、市民の利用に供されるべきとの考え方によるものである⁽³⁾。

25年2月に制定した「札幌市公文書管理規則」の中では、文書の類型ごとの保存期間や、一般的に選別基準や評価選別基準と言われている、重要公文書を選ぶための基準（重要公文書該当基準）を定めた⁽⁴⁾。続いて3月には、市職員が管理条例や公文書管理規則に基づいて公文書を適正に管理できるよう、判断の基準や取扱い上の注意点を定めた「公文書の管理

に関するガイドライン」を作成した。

同月には、「札幌市公文書館条例」も制定し、特定重要公文書を永久に保存し、一般の利用に供する施設が公文書館であることを明確化するとともに、これまで文化資料室が行ってきた郷土史相談などの業務を公文書館が継続していくことを規定した。

開館直前の6月には、「札幌市特定重要公文書の利用等に関する規則」及び「札幌市公文書管理条例に基づく利用請求に対する処分に係る審査基準」等を制定し、特定重要公文書の利用にあたっての具体的な手続きや利用を制限する際の基準等を定めた。

1. 3 施設の整備

昭和46年度に建築された旧豊水小を公文書館として活用するため、平成23年度に設計を行い（決算額7,388千円）、24年度に改修工事等を実施した（決算額287,316千円）。既存施設の改修ということで、床の耐荷重や耐震強度等の制約が多く、書架の配置や各室のレイアウトなど当初の想定どおりにいかない点もあったが、耐震補強、20年程度の文書を収容するための書庫の拡張（書架延長3.5km→5.2km）、空調・窒素ガス消火等の各種設備の設置、備品整備等が実現した。

また、開館に向けて、常設展示のテーマ・内容をこれまでの「札幌の歴史展示」から「公文書館で見るさっぽろのまちづくり」へと変更し、公文書館の役割を紹介し、まちづくりや政策を公文書から解説する展示へとリニューアルした⁽⁵⁾。

なお、工事期間中は、所蔵資料や什器を撤去する必要があったため、移転先で郷土史相談等の利用者サービスを継続することも検討したが、場所や予算の確保が困難であること、資料や什器等の開梱・再梱包に数か月を要することから、工事及び移転・復旧に要する約10か月間は利用者サービスを休止することとし、事務スペースのみ市役所本庁舎の一室に移転し、開設準備業務を継続することとした。

1. 4 システム改修

24年度に、管理条例に則した管理を行えるよう、現用文書を管理している総合文書管理システムの改修、同システムのサブシステムとしての公文書館システムの構築、Web上で特定重要公文書の目録を公開する特定重要公文書目録検索システム⁽⁶⁾の構築を行った（決算額61,320千円）。

総合文書管理システムと公文書館システムとの間はデータ連携しており、総合文書管理システム上で重要公文書の指定（公文書館への移管指定）をされた公文書の情報が、公文書館システムにデータ移行されるため、公文書館システムではその移行データを利用して特定重要公文書の目録登録を行うことができるようになっている。また、公文書館システムへ登録した特定重要公文書の目録情報は、利用者が使う特定重要公文書目録検索システムへ定期的にデータ移行されるようになっている。

1. 5 重要公文書の指定

前述したとおり、札幌市では、重要公文書の指定権（選別権）は各課にあり、各課が重要公文書該当基準に照らして、公文書館へ移管する文書を指定する。ただし、公文書館が関与

する余地がないわけではなく、各課で廃棄と定めたものであっても、公文書館から移管を求めることができるようになっている。

このため、各課の指定とは別に、公文書館でも、アーカイブズ的観点（事例としての希少性、市政への影響度、市民の関心度等）を考慮して後世に残すべき文書を指定し、双方の指定結果が異なるものについては協議を行い、市として、移管するか廃棄するかを判断することとなる。

加えて、廃棄と判断した文書の中で10年以上保存したものについては、その判断が妥当か、公文書管理審議会（以下「審議会」という。）に諮り、重要な文書が誤って廃棄されることを防ぐ仕組みとしている⁽⁷⁾。なお、文書の廃棄について市民へ十分な情報提供を行うために、廃棄予定の文書の一覧を市ホームページで公表することとしている。

通常であれば、重要公文書の指定に係るスケジュールは、①各課による当該年度満了予定文書の延長又は満了の決定（6、7月）、②①で満了とした文書について各課並びに公文書館により指定（7、8月）、③各課と公文書館による協議・仮確定（9～11月）、④審議会への意見聴取（11～2月）、⑤最終確定（3月）となる。

しかし、平成24年度については、重要公文書該当基準の検討やシステム改修、昭和57年度以前の文書（約9千件）が一斉に保存期間満了となることによる作業負荷等の関係から、上記のスケジュールで作業を行うことは出来ない状況であった。

このため、各課による指定という段階を省略し、①各課による延長又は満了の決定（10～12月）、②現用文書の管理を所管する総務局行政部総務課と文化資料室（現公文書館）とで保存期間満了予定文書（約12万件）の中から、重要公文書に該当すると考えられるものを指定（11～1月）、③①・②をもとに各課と文化資料室が協議（2月）、④最終確定（3月）、という方法を採用した。

なお、24年度内に審議会への意見聴取を行うことができなかったため、10年以上保存した廃棄対象文書については、廃棄を1年先延ばし、25年度に意見聴取を行った。

1. 6 重要公文書の公文書館への移管・目録公開

25年度に入ると、4月から5月にかけて、文書保存センターや各実施機関の書庫等から、上記の作業により移管指定された重要公文書を公文書館へ受入れた。

受入れた重要公文書は、収納されていた保存箱から取り出し、①劣化状態の確認・清掃や補修、②実際の記載情報（タイトルや年代など）と総合文書管理システムからの移行データとの確認、③公文書館システムへの登録（データ修正・公文書館整理番号付与など）、④保存箱に入れて書架に排架、という手順で整理を進めた。

6月下旬までに約4,300点を公文書館システムへ登録し、特定重要公文書目録検索システムで7月1日から公開を開始した。

2. 開館後の利用状況について

7月の開館からの4か月の実績を見ると、表1に示すように、来館者数は、過去の平均をやや上回っている。開館以降、団体での視察や施設見学が多いことが主な要因と考えられるが、開館に際して市の広報誌やマスコミに取り上げられたことにより、施設に興味を持ったという、新規利用者も見られる。

一方で、閲覧・相談件数は、改修工事や開設準備のために長期間休館していた影響もあってか、以前よりやや少ない状況で、その内容も、大部分は従来から行っている郷土史相談に関するもので、特定重要公文書に関するものはまだ少ない状況である。

その理由としては、特定重要公文書の所蔵数が10月1日現在で約4,800点にとどまっているのに対し、これまでに収集した資料（刊行物、写真、地図等）は約13万点にのぼるという所蔵状況の違い、文書の受入から開館までの期間が短く、公開区分等の詳細な目録情報の整備が完了していないことなどが考えられる⁽⁸⁾。

表 1

年 月	25 年 7～10 月 (合計)	25 年 7～10 月 (月平均)	23 年度 月平均
来館者数	1,046 人	262 人	245 人
閲覧・相談件数	380 件 (10 件)	95 件 (3 件)	113 件

() 内は特定重要公文書の利用件数

3. 今後の課題

3. 1 重要公文書の指定について

重要公文書該当基準やガイドラインにより、一定のものは、保存期間を基準として公文書館に移管するかどうかの判断を行うことが可能であるが、保存期間だけでは重要公文書に該当するかを判断できない文書もあり、そういうものこそ、公文書館がアーカイブズの観点から判断する必要がある。

現在は手探りの状態であるが、今後、組織として統一的・継続的に判断できるよう、移管か廃棄かで迷った事例や審議会の意見により廃棄から移管に変更した事例などを、整理・記録し、ノウハウを蓄積する必要があると考えている。

3. 2 目録整備等について

前節でも触れたとおり、現在、当館の特定重要公文書目録に掲載されている情報は、必要最低限のものとなっている。利用者の利便性を向上し、収蔵している特定重要公文書の利用を促進するために、各文書の公開区分を判定するなど、目録情報の充実を図る必要がある。現在収蔵している特定重要公文書については、可能な限り、26年度に重要公文書を受け入れる時期までに実施したいと考えている。

また、現在は、とくに個人情報について、「審査基準」のどの区分に該当するかを、先行館の取扱等を参考にしながら、一件ずつ議論をしながら決定している状況である。公開判定についても、事例を整理・記録し、ノウハウを蓄積する必要があると考えている。

3. 3 利用促進について

現在は、開館時のPRにより認知度が高い状況で、来館者数も過去の実績を上回っているが、開館効果は次第に薄れていくと考えられ、公文書館の役割や所蔵資料の紹介など、今後も継続したPRを行う必要がある。

視察者や見学者から「予想より見応えがあった」という声が多かったこともあり、常設展示の工夫や新たな企画展示、開館日とした土曜日を活用した行事の開催などにより、まずは、公文書館の存在を知ってもらい、一度足を運んでもらうことで、将来的な利用につなげていきたいと考えている。

おわりに

当館は、開館したばかりで業務のノウハウもなく、試行錯誤の日々が続いており、今後も、様々な課題が出てくることと思う。現在は、今年度に受入れた文書の整理作業と26年度に移管を受ける文書の指定作業を行っているが、利用者にとってより使いやすい公文書館となるよう、職員一同努力していきたいと思う。

また、開設準備を進める中で、公文書館基本構想検討委員会及び市民利用会議の委員の方々、公文書管理審議会の委員の方々、国立公文書館や他県市の職員の方々には、様々な場面でご協力やご助言をいただいた。「基本構想」の策定から4年、無事に公文書館を開館することが出来たのは、ご協力やご助言をいただいた方々のおかげであり、この場を借りて、深くお礼を申し上げる。

なお、本稿は、拙稿「札幌市公文書館の開館」（国立公文書館『アーカイブズ』第51号、2013年10月）に加筆、修正したものである。

注

- (1) 基本構想及びそれまでの詳細な経緯については、竹内啓「札幌市における公文書館開設準備状況について」（国立公文書館『アーカイブズ』第42号、2010年12月）を参照。
- (2) 文化資料室は、平成17年度末に旧豊水小学校に移転設置されていた。
- (3) 札幌市公文書管理条例の内容や制定経緯については、越後武介「札幌市公文書管理条例の制定及び施行について」（『札幌市文化資料室研究紀要』第5号、2013年3月）を参照。
- (4) 保存期間や重要公文書該当基準の制定過程については、高井俊哉「札幌市の文書管理について」（国立公文書館『アーカイブズ』第49号、2013年3月）を参照。
- (5) 詳細については、本誌所収の秋山淳子「札幌市公文書館常設展示の作成について」を参照。
- (6) <http://www.city.sapporo.jp/somu/kobunsyomokuroku/tokuteijuyokensaku.html>
- (7) 文書の廃棄に関する公文書管理審議会の関与については、前掲高井論文を参照。
- (8) 特定重要公文書の利用方法として、「利用請求」と、基本的に申請当日に利用が可能となる「簡易な方法による利用」の2つを設けており、目録上の公開区分が「全部公開」又は「部分公開」の場合には、簡易な方法による利用が可能である。