

公立図書館と公文書館の役割

図書館情報学からみたパラダイムシフト

札幌市公文書管理審議会委員

下 田 尊 久

はじめに

札幌市公文書館との関わりを持つようになり、ようやくその果たす役割は何かについてより具体的に考えるようになった。それまでは、公文書館は、歴史資料として重要な行政文書を保存し、利用に供するところであり、公立図書館が出版流通する資料を中心に収集・整理・保存し、市民に必要な情報資料を提供するのとは、いわば記録情報の提供サービスにおいて補完関係にあるものという程度の理解であった。それは図書館が広く一般に「資料を集めて利用に供するために貸出をするところ」であり、「十進分類法で資料を配架しているところ」と理解されている程度の認識であったのだと思う。その意味でこれまでの図書館像と公文書館像はどちらも市民生活の場における社会システムとして十分にその役割などが理解されていないことや、その役割がもっとダイナミックなものであり、私達が生きる社会においては、さらに明確かつ崇高な使命があるのだと認識するにいたった。そこで、本稿では、「試される市民」と「公立図書館・公文書館の役割」という視点で考えてみたい。この二つの「館」に与えられている使命は、そこにかかわるすべてのステークホルダーに対する情報格差の是正のための努力と義務であり、それを享受し実行できる情報リテラシーの向上であると考えている。同時に、図書館情報学を学ぶ者として公文書管理の世界をどう捉えるのか、また記録管理をどう捉えているのかを伝えることが与えられた課題であると受けとめている。

1. 公立図書館と公文書館

これまでの公立図書館像（ここでは公共図書館のうち私立図書館を除く）と公文書館像を考えると、どちらも必ずしも十分にその役割などが理解されていないことを感じる。そのことについて法的な根拠や定義のなかから確認してみると、ここにいくつかの特徴が見える。

図書館は、博物館とともに社会教育法第9条に規定された社会教育のための機関である。図書館法第1条では「社会教育法の精神に基づき、図書館の健全な発展を図り、国民の教育と文化の発展に寄与することを目的とする」と定め、同法第2条において「図書、記録その他必要な資料を収集し、整理し、保存して、一般公衆の利用に供し、その教養、調査研究、レクリエーション等に資することを目的とする施設」としている。また、図書館が収集の対象とする「図書、記録その他必要な資料」には、郷土資料、地方行政資料、美術品、レコード及びフィルム、電磁的記録も含むと規定している。

一方、公文書館は公文書館法において「公文書等」を歴史資料として保存、利用に供するための施設であり、図書館や博物館、公民館などのような社会教育施設としての法的根拠は持っていない。しかし実情としては、国立国会図書館の2008年の調査研究⁽¹⁾には、公文書館を所管する部門と所管部課は、“知事（首長）部局の場合は総務系の部局の所管になることが多く、教育委員会に所属する場合は、総務ないし生涯学習、文化行政系の部門の所管に

なることが多い”と報告されており、その設置までの経過が自治体史編纂を契機とした自治体では、編纂主体が影響しており、首長部局の場合は館もその所管になり、教育委員会の場合は引き続いて同じ所管になることが多いとしている。また、教育委員会所管の場合は、図書館などと併設されている館もあるとしている。

しかし、公立図書館も公文書館も設置条例に基づき、その自治体のステークホルダー（全ての利用対象者となり得る利害関係者）に対して記録された資料の収集・保存と利用のために設置されるべきだが、実際には特定の利用者にその利用の焦点が充てられているように見えてしまう。また、提供する情報資源の多くが公立図書館では、一般に流通するものを中心とした娯楽や趣味のための読み物という固定観念で捉えられ、公文書館では、自治体の保有する歴史研究家にとって重要な行政資料や古文書を保存し研究に供しているということになりがちである。北海道は古代からいわゆる和人の定住によってその足跡を残している地域を除いてそれほど多くの古い資料が地元に残されているわけではないとの認識で必然的に歴史的記録を残す公文書館そのものが少ないという自治体の事情の違いもあるかもしれない。しかし、公立図書館においても図書館法による設置自治体は道内の市では夕張を除きすべて市立図書館があるが町村になると設置自治体はほぼ半数となる。また、保存の対象となる「行政にかかる記録資料のうち歴史的資料として保存のために選別された非現用資料」は、公立図書館が公文書の管理機能を併存することで保存せざるを得ない場合もあり、単なる箱としての「館」で役割分担が出来る環境を備えている自治体が少ないのは容易に想像できる。一方で、地域の中でそこでの営みを記録した資料を保存することにどれほどの費用と設備が必要なのかを考えると、小さなコミュニティこそ実現できるものがあるように思える。そこにある壁はやはり、住民をはじめとするその地域の歴史認識に対する必然性の問題だと言わざるを得ない。

2. 図書館の理念と現実

図書館情報学教育では、公共図書館の理念を示すため、まず「ユネスコ公共図書館宣言」と「図書館法」から始めている。これらがもたらす図書館および図書館員の精神あるいはライブラリアンシップと言うべきものを示すためである。

ユネスコ公共図書館宣言 1994⁽²⁾ は、今日の図書館の進むべき指針を明確に与えている。この宣言の序文において、「社会と個人の自由、繁栄及び発展は人間にとっての基本的価値」であり、このことは、「十分に情報を得ている市民が、その民主的権利を行使し、社会において積極的な役割を果たす能力によって、はじめて達成される」としていること。さらに、市民が建設的に参加して民主主義を発展させるためには、「十分な教育が受けられ、知識、思想、文化および情報に自由かつ無制限に接し得ることにかかっている」ことが掲げられている。さらに、公共図書館は「地域において知識を得る窓口である」として、個人や団体の生涯学習、意志決定および文化的発展のための基本的条件を提供すること、利用者があらゆる種類の知識と情報をたやすく入手できるようにする、地域の情報センターであることを掲げている。

次に「図書館法」であるが、そこには図書館の理念は具体的に示されていない。この法律は今日の民主主義国家としての日本社会を自明のこととしていて、その母法となる社会教育法や、その根拠となる教育基本法にまで遡って理解しなければならない。日本国憲法のめざす民主主義の理念を実現するためには、図書館法を暗記しただけでは読み取れない法律の面

倒くささがある。図書館法が施行された 1950 年には当然のことであった理念が忘れられ、図書館法のなかで求められていた「望ましい基準」の規定も半世紀を過ぎた 21 世紀になってようやく制定するに至った。

また、この理念の実現に向けて今日の公共図書館サービスに最も大きな影響を与えたものが 1963 年に日本図書館協会から出された『中小都市における公共図書館の運営』（いわゆる「中小レポート」）であり、その具体的な運動の成果をもとに作成された『市民の図書館』である⁽³⁾。これらの成果は、利用者の求める資料要求を重視したこと、貸出を中心とする図書館サービスを掲げたことで利用者と設置数を伸ばした。一方で、蔵書構成を考える選書の役割が一般に流通する出版物の購入という枠の中に閉じ込められた感がある。

たとえば、郷土資料や地方行政資料を扱う「郷土資料サービス」について、根本⁽⁴⁾は“いつのまにか多くの図書館では、通常の出版流通機構で流れる出版社の出版物を中心に資料を提供することになってしまった。（中略）それはそれで大いに意味のあること”だが、“地域的なものほど他に利用の手段が閉ざされていることが多いので、優先させるべきなのである”と地域資料の意義を指摘している。新しい図書館法のもとで、江戸期の歴史資料を多く所蔵していた大都市以外の公立図書館には、“史談会と呼ばれた郷土史研究グループの事務局が図書館に置かれた例も多い”が、「中小レポート」や「市民の図書館」による貸出を中心とした図書館サービスが主流となり、地域を基盤とした「郷土史研究」に対するサービスは閉鎖的な事例として扱われ、古文書などの資料を豊富に持っていたために公立図書館の地域資料サービスが過去の歴史的資料に偏った郷土史研究になることを避けたからだろうとしている。結果として図書館法が謳った公立図書館の全体像が歪められ、資料収集や所蔵資料の構成を児童図書や文学を中心とした読み物に限定しまったことになる。無論、その一方でそのような目標があって、今日の公立図書館が確立したことは事実である。今まさに半世紀に及ぶ中小レポート以後の貸出重視型サービスを見直し、これまでの経験をもとに、新しい時代に対応した公立図書館を創り出すことが求められている。公立図書館は、市民一人一人の情報の判断や評価力の育成に欠かせない機能であり、市民生活を営むために必要な情報利用の基礎力が、結果として公文書の発生から保存利用までの基盤の必要性と結びつくのだと考えている。

3. 政策としての「これからの図書館像」が求める公立図書館

わが国の図書館政策にも動きがあった。21 世紀に入り一連の答申書が出されて、新しい図書館像が描かれた。その特徴は、これまでの「中小レポート」以後の図書館経営に対する生涯学習社会をキーワードとしたパラダイムシフトの要請とも受け取れる内容のものである。今世紀になって矢継ぎ早に出された中教審による答申や報告書は、文部行政側の図書館観を示しており、これを注意深く読み取ることは今後の公立図書館のビジョンには欠かせないものとなるだろう。

なかでも、平成 18 年 3 月に、これからの図書館の在り方検討協力者会議による「これからの図書館像―地域を支える情報拠点をめざして（報告）」⁽⁵⁾はこれからの公立図書館が目標とすべき視点が明確に示されている。この報告の特徴は、従来の図書館サービスである閲覧・貸出・リクエストサービス等を維持しつつ、これからの図書館運営に必要な新たな視点や方策等を示すとして 3 本の柱を立て「これからの図書館像」を描いていることである。

・住民の生活、仕事、自治体行政、学校、産業など各分野の課題解決を支援する相談・情報提供の

機能の強化

- ・図書館のハイブリッド化－印刷資料とインターネット等を組み合わせた高度な情報提供
- ・学校との連携による青少年の読書活動の推進、行政・各種団体等との連携による相乗効果の発揮

これらの3つの機能が十分に発揮されることで、地域住民、行政・議会関係者、学校にとって「役に立つ図書館として存在意義を確立」するとしていて、あくまでも図書館側からの視点ではあるが公立図書館のひとつの道標となっている。

また、平成20年に中央教育審議会が「新しい時代を切り拓く生涯学習の振興方策について～知の循環型社会の構築を目指して～」とする答申をまとめた。この背景には平成18年12月教育基本法改正による「生涯学習の理念」（第3条）、「家庭教育」（第10条）、「社会教育」（第12条）、「学校、家庭、地域住民等の相互の連携協力」（第13条）等の規定がある。これにより、教育基本法を母法とする社会教育法の改正、さらに社会教育法を母法とする図書館法、博物館法などが「自動的に」改正された。

政策として家庭教育を強調した点は注意深く評価すべきであるが、生涯学習社会の形成のために学校教育、社会教育、家庭教育の連携を求めていること、情報社会の実現のために、情報入手やコミュニケーション技術を向上させるICTリテラシー普及と知識管理能力向上を目指していることに注目したい。それは一言でいえば、貸出中心の公立図書館からの脱却を政策として推し進めようとするものである。すなわち、自己責任型社会の創出といった、政策の補完機能としての社会インフラの一翼を担わせることを図書館に求めているのだと考える。我々が市民としての力をつけるためにも、情報に対するアクセス環境の格差是正やリテラシーレベルの標準化はとくに公立図書館が果たすべき役割であろう。

4. 公共サービスにおけるパラダイムシフト

自立した個人や地域社会の形成に向けた生涯学習振興・社会教育の必要性・重要性を国が推し進める中で、公立図書館どれだけのサービスを実現できるかはそれを実現する自治体のステークホルダーである我々に対して投げかけられている重要な課題であるということに、図書館経営を任された側も利用する側も気づく必要があると強く感じている。

図書館サービスは、このような社会の変化に対して必ずしも敏感ではなかったが、21世紀に入りようやく「成長する有機体」としての本領を発揮する段階にきたのかもしれない。現在の政策の裏側にどのような伏線があるにしても一定の期待が込められた一連の政策を、むしろ積極的に受けとめて活用することが重要だと考えている。これまでの貸出中心、児童サービスを中心とした読書施設から、より広範囲な利用者に対する課題解決型情報提供サービスや、場としての空間を提供する滞在型サービスを地域にあった形で実現することが求められている。そこにはこれまでの行政が一方的に提供するサービスからステークホルダー参加型サービスが必要であることが示されており、そのためには市民一人一人の市民力のような力が必要となるということである。

同様のことが公文書館においてもいえるのではないだろうか。公文書館法において「公文書等」とは、「国又は地方公共団体が保存する公文書その他の記録（現用のものを除く）」であると定義したうえで、1987年の公文書館法の施行通達において上記「その他の記録」とは「公文書以外のすべての記録」と規定されている。平成20年11月に出された公文書管理の在り方等に関する有識者会議による最終報告⁽⁶⁾において、示された「公文書管理の改革目標」はその使命を明快に示している。

これらのことから改めて公文書管理が何故重要なのかを考えることが出来る。文書の追跡可能性（トレーサビリティ）と利用可能性（アクセシビリティ）、及び文書管理の信用性（クレディビリティ）がもたらす現在及び将来に対する説明責任（アカウンタビリティ）というのはどのような組織においても必須のものである。しかしその地域の住民として公共サービスは単に受け取るだけでは不十分であり、全てのステークホルダーがより良い市民生活を送ることができる環境を維持するために、その情報資源を活用出来なければならない。すなわち、民主主義の根幹に立ち返るきっかけを与える場として、公立図書館も公文書館もしっかりとその公共サービス機能を果たさなければいけない。その結果、住民である一人一人が「十分に情報を得ている市民」として、「その民主的権利を行使し、社会において積極的な役割を果たす」能力を発揮し、平和な民主主義社会の実現が可能になるのだと考えている。そのため、公文書館も公立図書館も箱である館を考えるのではなく中身である記録情報の保存と提供の館としてより良い道を模索しながら、これまで以上に互いに連携する必要があると考えている。

おわりに

玉石混交の情報が氾濫する現代社会で、私たちが市民として等しく平和な生活を営むためには、一方的な公共サービスの提供や享受ではなく、それらを双方向に活用する仕組みや、情報の収集と評価のための判断能力（情報リテラシー）の醸成が求められる。そこに二つの「館」の役割があると考え、これからも図書館情報学の視点から研究を続けたい。

注

- (1) 国立国会図書館．“文書館・行政情報センター・博物館”．地域資料に関する調査研究．2008（図書館調査研究レポート no. 9）．<http://current.ndl.go.jp/node/2278>（参照 2013. 10. 30）
- (2) UNESCO Public Library Manifesto 1994 において“情報、識字、教育および文化に関連した以下の基本的使命を公共図書館サービスの核にしなければならない”として12項目の「公共図書館の使命」が示されている
 1. 幼い時期から子供たちの読書習慣を育成し、それを強化する。
 2. あらゆる段階での正規の教育とともに、個人的および自主的な教育を支援する。
 3. 個人の創造的な発展のための機会を提供する。
 4. 青少年の想像力と創造性に刺激を与える。
 5. 文化遺産の認識、芸術、科学的な業績や革新についての理解を促進する。
 6. あらゆる公演芸術の文化的表現に接しうるようにする。
 7. 異文化間の交流を助長し、多様な文化が存立できるようにする。
 8. 口述による伝承を援助する。
 9. 市民がいかなる種類の地域情報をも入手できるようにする。
 10. 地域の企業、協会および利益団体に対して適切な情報サービスを行う。
 11. 容易に情報を検索し、コンピュータを駆使できるような技能の発達を促す。
 12. あらゆる年齢層の人々のための識字活動とその計画を援助し、かつ、それに参加し、必要があれば、こうした活動を発足させる。
- (3) 1960 年代から 70 年代にかけての日本図書館協会の活動。1960 年に協会内に調査委員会を設置、

1963年に「中小都市における公共図書館の運営」（中小レポート）と題する報告書を発表した。

“中小公共図書館こそ公共図書館のすべて”であるとし、資料提供がもっとも基本で他の図書館機能に優先するという公共図書館のめざすべき方向性を示した。さらに1968年に公共図書館振興プロジェクトを発足させ、1970年に中小レポートを踏まえた『市民の図書館』を刊行した。ここでは、中小レポートよりも個人貸出を重視し、貸出こそが図書館のもっとも重要な基礎であるとした。

- (4) 根本彰著、続・情報基盤としての図書館、勁草書房、2004、p 87-98.
- (5) この報告の序文は、“皆さんの図書館に対するイメージはどのようなものでしょうか。多くの方は、図書館を、趣味や娯楽のための施設、本を無料で貸し出す場所、学生が勉強するための空間として受け止めているのではないのでしょうか。”で始まる。「公立図書館の設置及び運営上の望ましい基準」（平成13年文部科学省告示第132号）施行後の社会や制度の変化、新たな課題等に対応して、これからの図書館運営に必要な新たな視点や方策等を示すとしている。また、これらの機能を発揮するために“図書館の資源の配分の見直し、職員の意識改革・資質・能力の一層の向上、利用者・利用団体への積極的な広報、利用者の視点にそった弾力的運営、評価等”なども掲げている。
- (6) 「時を貫く記録としての公文書管理の在り方」～今、国家事業として取り組む～平成20年11月4日 公文書管理の在り方等に関する有識者会議 最終報告
 - (1) 文書の誤廃棄や行方不明を防止するとともに、過去の記録の利用を容易にし、業務の効率化を図るため、随時文書の所在を特定できる文書管理システムを構築し、「文書の追跡可能性（トレーサビリティ）」を確保する。
 - (2) 文書作成義務の法定化、文書管理の基準の明確化、公文書管理担当機関の関与等により、文書管理サイクル全体を通して適切な管理を行う体制を整備し、「政府の文書管理に対する信用（クレディビリティ）」を確保する。
 - (3) 国民の共有財産、知的資源である公文書の利活用を促進するため、国民に対して、利用機会の更なる充実、利便性の更なる向上を図り、「文書の利用可能性（アクセシビリティ）」を確保する。

以上を通して国の意思決定過程も含め公文書を体系的に整理・保存するとともに、国民の知的資源として後世に伝え、現在及び将来の国民に対する「説明責任（アカウンタビリティ）」を果たす。