

行政が公文書館に期待すること

札幌市総務局行政部総務課文書事務担当係長
高 井 俊 哉

はじめに

平成 24 年 6 月に制定公布された札幌市公文書管理条例は、文書の作成から廃棄または公文書館への移管に至る文書のライフサイクル全般に亘って規定したもので、文書と公文書館の関わりのみを規定しているものではない。

私はこの条例の制定作業に関わっているうちに、公文書館の存在が札幌市の文書管理全体に影響を及ぼす可能性を持っていると考えるようになった。一部の自治体では、文書の管理条例を制定したが公文書館を設置せずに特定歴史公文書の利用制度のみを導入する例があるが、それらと比較して公文書館があることの利点をより強く感じるようになった。

ただし、そのためには公文書館が円滑に運営されなければならない。「円滑に」の意味は、それぞれの立場によって、様々な考えがあると思うが、ここでは行政にとってどのように運営されれば有益になるかということを、条例制定に携わった文書事務主管担当としての視点から述べることにする。なお、この論稿は、文書事務主管担当という職務上の立場から述べるというより、個人としての意見を述べている点が多いことにご留意いただきたい。

昨年 7 月に開館した札幌市公文書館は、平成 20 年の公文書館基本構想検討委員会の設置が直接の契機であるが、「公文書館」の機能については昭和 50 年代から言及されていたことがわかった。今から見ると当時の認識は公文書館の実態を踏まえたものとは言い難い。

しかし、文書管理の問題を解決する一策として期待された公文書館は、30 年余りの年月を経て、形を変えて札幌市政に貢献することになったとも言える。過去を検証することは、公文書館の大きな目的の一つだが、奇しくも公文書館を調べることで、その重要性を実感することができた。

1. 札幌市が公文書館に期待していたこと

1. 1 昭和 60 年頃まで

札幌市の公文書に「公文書館」という言葉が初めて現れたのは、確認できる限りでは、昭和 57 年 12 月 8 日の第 4 回定例市議会会議録、当時新政クラブ所属佐藤美智夫議員の代表質問においてである。その内容は、市が発行した資料がすべて揃っている市政資料センターを設置してはどうか、道は公文書館設置を考えている、市史編さんのため各種行政資料が系統的に集められていると聞いているが、市政資料センター、文化資料室を公文書館なるものへ発展させるべきではないか、というものであった。これに対する助役答弁は、まずは既存の施設を拡充整備していきたい、その後市政資料センター、公文書館等の設置を検討したい、というものであった。

昭和 57 年は、公文書館法も制定されていない。その年の 2 月に「北海道立文書館（仮称）設置に関する基本構想」が北海道により策定されていたのが影響したのかもしれない。いずれにしても「公文書館」という概念が漠然としながらも提示されたのは興味深い。

昭和 60 年 6 月 11 日の第 2 回定例市議会では再び代表質問で「公文書館」が取り上げられ

た。当時公明党所属政氏雅議員が、保存文書を一元管理する必要があると思うが、公文書館を設置する考えはあるか、と質問した。これに対し当時の板垣市長が、札幌市においても行政文書や資料が増大していることにかんがみて、公文書館は必要と判断しており鋭意検討する、と答弁した。この場合の公文書館は現用公文書の収蔵庫を想定しているように読める。

昭和 60 年 7 月には、北海道立文書館が開設しており、公文書館というものをイメージしやすくなっていたと思われる。しかし、当時の札幌市の文書管理は、増大する文書や資料をどうするかが最大の懸案だったようである。

札幌市の文書管理の歴史を見ても、昭和 40 年代以降は、増大する文書と格闘していたため、不要な文書の廃棄が推奨される時代であった。札幌市の文書管理の基本事項を規定した訓令「札幌市事務取扱規程」を昭和 48 年に改正したときの起案には「『不必要な文書』が『必要な文書』を圧迫しているため、『必要な文書』の活用が円滑に行われていない現状にある」という記載がある。また、昭和 55 年 3 月に発行された『札幌市文書保存年限表』のはしがきには、「オフィスの中は文書の洪水で、ときには足もとまでファイルがせまっている状態が、依然として解決されていない」とあり、さらに昭和 62 年 12 月に発行された『文書整理マニュアル』には、「英断をもって不要なものは廃棄しましょう。…不要と思われる文書を発見したらドシドシ廃棄しましょう。」という記載がある。増殖する文書と格闘している風景が目につく。

札幌市自体の歴史を振り返ってみても、昭和 40 年代以降は、市として大きく成長した時期である。昭和 45 年の国勢調査で 100 万人を突破した人口は、15 年後には 1.5 倍になった。その間に冬季オリンピック開催、政令指定都市への移行もあった。インフラ整備だけでも大変な量だったと思われる。ちなみに、昭和 47 年から 62 年までの 15 年間に市議会に提出された工事請負を主とする契約案件は 640 件だったのに対し、その後の 15 年間では 301 件に半減している。

この時期は、増殖する書類の山を解消することが先決だったため、公文書館も解決策の一助になる施設ではないかと考えられていたようである。

1. 2 昭和末期から平成初期まで

この時期では、まず昭和 63 年に「札幌市情報公開条例」が制定（施行は平成元年度）された。

情報公開制度を円滑に運営するためには、文書の所在把握、迅速な検索が必要である。条例第 17 条で「実施機関は、迅速に公文書を検索することができるよう公文書の目録を作成し、一般の閲覧に供するものとする」と規定された。

また、62 年度から文書管理を一部システム化した。総務局に情報を集め、データベースを作った。さらに平成元年 1 月には、本庁舎 2 階に市政情報センターが設置され、情報公開の窓口、市政等資料閲覧などを行うようになった。

一方、国においては公文書館法が昭和 62 年 12 月に制定された。この法律の動きをにらみながら、合わせて 60 年第 2 回定例市議会の代表質問・答弁なども踏まえて、63 年度を開始年度とする「5 年計画」（市の総合的な中期計画）に公文書館設置調査費が計上され、以後連続して「5 年計画」事業となった。計画を反映した具体的な調査は実施されなかったが、職員向けの文書管理マニュアルである『文書ハンドブック 2 文書管理編』（平成 3 年 3 月発行）には、公文書館について 1 ページが割かれ、「本市では、まだ公文書館は設置されて

いませんが、今後検討する必要があります。」と記載されている。公文書館設置の必要性は認識していたのである。

1. 3 文化資料室の経緯

札幌市文化資料室は、昭和 51 年度に設置されてから、『さっぽろ文庫』や『新札幌市史』の編集発行及び郷土史相談などを行ってきた。平成 22 年度には、平成 22 年 1 月に廃止された「札幌市写真ライブラリー」収蔵の写真を引き継ぐなど、貴重な資料を大量に持つ施設となった。

全国の公文書館には、自治体史編さん業務を引き継ぐ形やいわゆる古文書を収集することを目的として開設された公文書館が多いが、札幌市もその可能性を十分持っていたと思う。しかしながら、北海道立文書館設立に向けて歴史研究者が起こした運動は、札幌市では起きなかった。明治 2 年に開拓使が置かれてから発展した札幌市には、江戸時代から続くような住民の歴史の記録がほとんどないため、魅力がなかったのだろうか。

一方、行政側にも、文化資料室を単純に公文書館へ発展させる意図はなかったようである。北海道立文書館に太刀打ちできる公文書館設置は到底不可能であり、当時文化資料室を所管していた教育委員会も『新札幌市史』の完成を区切りとしていた。

ところで、平成 25 年 2 月改正前の「札幌市公文書管理規則」別表保存期間表には永年保存とすべき類型に「市史編集上の文書」があった。『新札幌市史』編さんにあたって、使用参照された公文書は多く、文化資料室は文書保管課から借り受けた。ただし、それらは文化資料室に所管替えの登録までされることはなく、正式には文書保管課のものだった。このため、市史編さんのために文化資料室が集めて残った資料とは、公文書以外のもののことである。

結果として、歴史公文書館的な“色”が付かなかったことで、公文書館基本構想は白紙で検討されることになった。

1. 4 文書管理における公文書館設置の意義

現在の公文書館設置に至る具体的な経緯は、先行論稿が多数ある⁽¹⁾ので、ここでは詳細は述べない。ただ一つ、文書事務担当から見た、公文書館設置の影響と意義を述べる。

まずは、公文書管理条例の制定である。札幌市の公文書管理条例の制定は、平成 21 年 6 月に札幌市公文書館基本構想検討委員会から出された『札幌市公文書館基本構想への提言』（以下「提言」という。）がきっかけであった。そして、基本構想が検討されているさなかに、国では公文書管理法が検討され、制定された⁽²⁾。

私は、この 2 つが同じ時期に重ならなかったら、現行の公文書管理条例の形にはならなかった可能性もあったと思っている。

その理由であるが、まず公文書管理法制定の動きが出る前に公文書館の検討を行っていた場合である。全国にはすでに多くの公立公文書館があり、文書管理条例がなくとも運営されている。文書の移管の仕組みや利用制度については、先行する公文書館の例を参考にした可能性が高い。

次に、公文書管理法が施行され、ある程度時間が経ってから、公文書館を検討した場合である。例えば、これから検討を始めた場合である。公文書館にとって、公文書管理法のよう

な規定が必要なことは認識されているから、公文書管理法と同様の条例が適当との考えが中心になると思うが、一方で公文書館は設置したが文書管理条例は制定しなかった佐賀県や福岡県⁽³⁾の例、愛知県豊田市の例⁽⁴⁾もあるので、それらを検討したうえでの判断になった可能性があると思われる。

規定の仕方はともかく、公文書館に係る文書管理の決まりは必要なので、公文書館設置は文書のライフサイクルを整理する上で大きな意義があった。

2. 「特定重要公文書」の選別に際して

2. 1 多様で複雑な原課の業務内容

札幌市公文書管理条例では、公文書館に移管すべき文書の選別は、まず文書を作成または取得した課（以下「原課」という。）が行う。公文書管理法と同様に、文書の内容を熟知している者が、作成または取得後のなるべく早い時期に、公文書館に移管す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）を採用している。

これに対して、先行する公文書館では、まず公文書館側が選別する仕組みを採用しているところが多い。この違いや長所短所については、方々で議論されていると思うので、ここではその是非を論じるのではなく、札幌市公文書館に期待することを原課の立場で述べる。

特定重要公文書の選別（札幌市公文書管理条例的に言えば「重要公文書」に該当するかどうかの判断）に当たっては、なるべく原課が迷わないように「公文書の管理に関するガイドライン」で基準を示した。自治体の根幹に係る公文書（条例規則、議会関係、総合計画、予算決算、合併など）を始めとして、大半は判断に迷うことはないと思う。

しかし、ガイドラインでは判断できない事例は必ずあるはずで、その際は公文書館に助言を求めることがあると思う。また、原課が廃棄すべきとした文書の中から、公文書館が移管を求めることがあり、原課と協議することがある。

そのような相談や協議の際に公文書館にお願いしたいのは、原課の事業内容をなるべく理解してもらいたいということと、市の一般的な仕事のありよう、意思決定の仕方を大まかにでも知っておいていただきたいということである。この前提がないとなかなか折り合いがつかない。簿冊名称を見るだけでは誤解や思い込みがあることがある。

札幌市公文書館は前身の文化資料室時代から試行選別（平成13年～23年、主に10年以下の保存文書対象）を行ってきたので、ある程度の実績はあると思うが、新たに増える事業もあるし、決定手法を変えることもある。内部にいれば簡単にわかることが、外部からは皆目見当もつかないこともある。そして、何より札幌市の業務は幅広い。

実際のところ、市の全課の事業内容を把握することは容易ではない。札幌市の総合文書管理システムでは便宜上、文書の保管単位を課を基に設けており、現在約550単位ある。このうち、区役所に代表されるような対象エリアが異なるだけで業務内容が同じという課が相当数ある。これらを整理すると、私の試算では約170以下になる。つまり170種類の課と文書群が存在していることになる。

また、これは私の経験だが、かつて在籍していた課の文書群は、簿冊名称からその内容を詳細までは及ばないもののおおよそ察することができる。場合によっては、隣の課の文書群も大体わかることがある。

170種類の文書群を掌握するには、170人の原課在籍経験者が公文書館にいればよいが、

一人で5つの課の文書群がわかる中堅以上の職員がいれば、34人で足りることになる。それでも毎年一人ずつ人事異動を繰り返して行った場合、全課を網羅するには30年程度かかる。2名以上の人事異動を可能な体制にするとか、多数の課を経験した再任用職員を採用する、公文書館自身が毎年1課ずつでも学習する、などの方法で全庁をカバーするまでの時間は短縮できるのではないと思われる。

札幌市公文書館は、今のところは、専門職員を配置する体制ではない。一般の課と同じく、一定のサイクルでの人事異動の対象となる職場である。いわば市の職員が“輪番”で構成される職場である。専門職員が配置されないことの問題点はあるが、職員が定期的に異動されることで、全庁的な文書の概要を把握しやすくなる（公文書館から原課に戻った職員に、公文書館の考えを原課に伝えてもらうという役目も期待できる。）というメリットがあると思う。

2. 2 原課のアーカイブズ的価値判断の困難さ

原課の職員が「文書の内容に熟知している」ということは、具体的には①施策の詳細や内容、②実現に至る経緯や準備の過程、③市政への影響度、④社会的関心や反響、⑤先進性、特殊性（ユニーク度）などを無理なく把握しているということだろうが、これは施策の実施中または実施直後までであることが多い。

時間が経過すると、施策に関連する業務が綿々と続いている場合は問題ないが、一旦完結した事業や施策の“熟知”度は怪しくなってくる。

事例を挙げると、札幌オリンピックから21年後の平成5年（1993年）4月に、私はスポーツ振興を主たる業務とする体育課（当時は教育委員会の機構）に異動した。札幌オリンピックについては、刊行物である報告書の類が何冊か職場の書棚にあり、オリンピック開催市としての若干の照会等があったほかは、施設の由来にオリンピックが関連していることを先輩職員の会話などから漏れ聞く程度で、課の職員が“熟知”しているようには見えなかった。おそらく札幌オリンピックの知識は、一般市民と大差はなかったと思う。

札幌市公文書管理条例では、原課の選別は「作成または取得後のなるべく早い時期」に行うこととしているが、現実には、旧永年保存文書を始め、条例制定前に発生した文書については、保存期間の満了時期に合わせて選別する原課が多いと推定される。そのときの判断基準は、例えば「30年前のこの文書は今後も保存する価値があるのだろうか」である。

また、条例制定後に作成された文書は、現用として10年や30年など一定期間保存したあとも、保存する価値が果たしてあるだろうか、ということを作成からなるべく期間を置かずに考えなければならないようになった。

このような時間経過を考慮した価値判断が原課としては難しいところである。この判断の基準を考えてみると、後世の市民・職員にも残すべきものとは、⑥市政検証の参考になり得る、⑦（市政検証にはほとんど役に立たなくても）札幌市の歴史的事実の証拠として伝えられるべき事項である、⑧札幌市外の人にも参照され得るほどの特異的、画期的な証である、⑨当初の目的とは異なる用途がある、といったところかと思う。これらは、やはり少し離れた視点から、あるいは幅広い視野からの判断が必要なものが多い（特に⑦、⑧、⑨）。

公文書館には、この判断に当たっての助言や相談に応じてほしい。本来このような要請に応え得るのはアーキビストと呼ばれる専門職であろう。しかし、前節で述べたように、札幌市公文書館は今のところは専門職を配置する体制ではない。これを補う当面の術は、経験の

蓄積とマニュアル化と思われる。そして、将来的には人事異動の繰り返しによって①から⑨まで備えた“二刀流”職員が生まれるのが理想である。良き伝統が公文書館に根付くのを期待したい。

2. 3 一般的な公文書館の“厳選”

前々節で述べたように、札幌市は文書の内容を熟知している原課が選別するものとした。これは公文書管理法が地方公共団体に努力義務を課している、法律の趣旨にのっとり必要な施策の中には、原課がレコード・スケジュールを早期決定する仕組みの導入も含まれているものと考え、さらに選別権限の競合を避ける意味で、公文書管理法と同様の方法を採用したものである。

なお、条例検討時に、選別の主体を公文書館にする仕組みも考えなかったわけではない。他の自治体が行っている公文書館が選別の主体となり、公文書館への移管後も含め数次にわたって行う仕組みの有効性は十分理解していたつもりである。

また、公文書館に移管されてからの廃棄については、国が「特定歴史公文書等の保存、利用及び廃棄に関するガイドライン」で「劣化が極限まで進展」した場合のみと明記されるまでは、「重要公文書でなくなったと認める場合」（公文書管理法第25条）は、公文書館に最小限の裁量があり、一定の要件下での廃棄は可能と考えていた。

私は、これらの事例や考えを聞くうちに、公文書館というところは随分と文書を厳選するものだ、永久保存に値する文書はきっと少ないのだろう、選別基準は厳しくしなければならない、と思った。

公文書館が“厳選”するのは、真に必要なものだけを良い環境下で保存したいので、できるだけ無駄を省きたい、だから原課任せにせずに公文書館自身が判断したい、ということが理由であろう。時間的にも公文書館のペースで選別を行いたいということもあるだろう。

私は、“厳選”するかどうかは、収納スペースとか管理の煩雑さという物理的、事務的な要因が考慮されるべきと思う。しかし、今まで選別に数的な指標を掲げて議論された例を聞いたことがない。（結果として何%を選別したということはよく聞くが、選別率何%を目標に基準を考えましょうというような議論を聞いたことはない、ということである。）

おそらく公文書館に移管される文書は、絶対的評価で選ばれるべきで、数字に影響されるような相対的評価は導入されるべきではない、ということなのだろう。

しかし、移管は決定したが、収納できないという話はない。公文書館としては、移管の候補となりうる文書の数量と公文書館の収納能力⁽⁵⁾は、常に把握しておくべきであるし、基本的に保存量が増え続ける施設であるため、長期的な展望は持っているべきである。

2. 4 選別に対する素朴な疑問

公文書館の選別について、当初は当然と思っていたことが、3年弱文書管理に携わっているうちに最近になって素朴な疑問が出てきた。

まず一つ目は、公文書館が同じ文書を複数必要とせず、“重複”を避けることである。巷間でコレクターと言われる人は、可能であれば同じものを複数入手する。使用用と保存用である（さらに3個目を交換用にする人もいる。）。公文書館は公文書を利用してもらう施設である。利用による劣化があり得るならば、複数あっても良いのではないか、と思うようになって

た。

二つ目は、古い文書についてである。仮に今から 100 年前に作成された公文書が発見されたらどうなるか。おそらく内容の如何にかかわらず保存されるのではないか。それは希少だからであろう。では現在のように大量の文書が生産されるようになると、希少性が消滅してしまうということなのだろうか。私は、偶然残ってしまった何でもない文書も少量であれば残してもよいのではないかと思うようになった。もしくは毎年ある課の文書は、モデル的に全て残すのでもよい。どんな文書も古くなれば、時代考証に資するのではないかと思うからである。

三つ目は、公文書館が行う廃棄である。前節で述べたように国は公文書館に移管されてからの廃棄については、ガイドラインで「劣化が極限まで進展」した場合に限定している。ところが、この「劣化が極限まで進展」した状態が私には具体的によくイメージできなかった。感熱紙の文字が全部読めなくなったとか大規模な虫食いなどを想像したが、それらは災害でない限りは管理上の不手際ではないかと思った。そうするとほとんど廃棄は想定していないことになるのではないか。と同時にガイドラインで示されるまでは、国立公文書館においても別基準の選別を行う余地を考慮していたということなのだろうか考えるに至った。

四つ目は、後世に市政を検証する「市民」はどのような人たちかである。また、市政と一言で表しても実に幅広い。市民自治に関係するとか、市の根幹に関わる事項や、多くの市民に影響があるものだけがいわゆる「市政検証」の対象ではない。市民の中には、市が少しでも関係していれば「市政検証」になり得ると思っている人がいるかもしれない。

多くの人が関心を持つ事項もあるし、極めて少数の人しか関心を寄せない事項もある。「札幌市公文書館基本構想」に係るパブリックコメントや総務局行政部総務課（以下「総務課」という。）への市民からの声には、専門的な文書を残してほしいという要望があった。

こうなると、誰でも関心あるし読みこなせるから保存する、一部の専門家・研究者にしか需要がないから廃棄する、という判断がアーカイブズ的にどこまで許容されるのか、判断が難しくなってくる。

さらに保存する価値がないと判断した文書が将来価値を持つことは絶対にないと言い切れるのか、その逆はないのか、つまりある時点での移管か否かの判断が未来永劫変わらない前提でよいのかと思ってしまう。

四点とも公文書館に膨大な収納能力と管理能力があれば、迷うことなく移管あるいは保存することで解決される。しかし、常識的にそのようなことはあり得ないので、どこまで徹底するかが重要である。

例えば、重複は全ての文書を対象にすると 2 倍の収納スペースが要るので限定してもよいし、重複数は 2 冊までにしてもよい。古い文書はどの年代以前にするかの判断も必要⁽⁶⁾であろう。廃棄については、札幌市公文書管理条例第 29 条で「重要性を失ったと認める場合」は廃棄できるとなっているから、いずれその基準を示さなければならない。

なお、重複については、同じものを複数の課が保有していること自体に意味があることもあるかもしれない。さらに、国や北海道に本書があるから札幌市の写しは保存しなくなれば、その公文書を閲覧するには国等に行かなくてはならない。札幌市内に存するものであればまだいいが、東京にしかないとなれば手間である。全ての部局が一律に同じものを保有している場合まで、重複させる必要はないと思うが、重複を避けるときは、一応は気に留めてほしい。

2. 5 札幌市の選別の基準の特徴

札幌市の選別基準は、原課が選別を行うことを前提にしているので、原課の職員にとってわかりやすいものを目指した。このため、“厳選”とは対極の、かなり割り切った基準と思われることがある。実際には、他の自治体の基準と大差はなく、公文書館が指定できるようにもしているし、公文書館も原課の選別と同時並行的に選別を行っているので、公文書館が原課の補佐的に受け身になっているわけではない。

選別基準を示した札幌市の「公文書の管理に関するガイドライン」では、長期間業務に使用された公文書は、「市政に相当程度の影響を与えたと考えられる」として、公文書館移管対象になることを念頭に置いている。この場合の「長期間業務に使用」とは、10年を超えて保存が必要とされたもの、保存期間区分で言うと30年保存にしたものである。

つまり、10年を超えても廃棄できないと判断されたほどの文書は、それだけで公文書館移管対象になる可能性を示唆している。

また、職員への研修などでは、使用目的が参照程度で、かつ頻度が少ないと予想される重要な公文書は、なるべく現用文書としての保存期間を延長せずに移管してほしいと説明してきた。保存場所が文書庫から公文書館に変わるだけで大きな支障がないと判断されるようになれば、比較的現用に近い公文書も移管され、後述する「行政利用」にも寄与することになる。

もちろん職員にとっては、職責の証が残るという意味もある。内容より事業に対する“熱さ”が移管の判断に影響することもあるかもしれない。さらに原課は同じものが他にあるかどうか知らずに移管指定する。

このような“粗い”選別は、従来の公文書館では移管対象にならない公文書が移管対象になる可能性を持っていることを理解していただきたい。

そして、この粗さが妥当だったかどうかは、もう少しあとから見てわかるだろう。条例第29条による廃棄の運用はそれからでも遅くないと思うがどうだろうか。

なお、原課の職員は公文書館に移管された公文書は原則として永久に保存されると思っている。このため、当然、移管された文書を廃棄する場合は、原課に基準や理由などを示す必要がある。

2. 6 原課と公文書館の関係

前々節の公文書館の“厳選”の話を聞きながら、もう一つ思ったのは、一般的に公文書館というところは原課を信用していないようだということである。アーカイブズ関係者の言葉を聞いていると、「行政は、都合の悪い文書を作らず、作ったとしても廃棄する、もしくは延長して移管しない」と思われている印象を受けた。

国立公文書館の研修受講生の報告には、原課と公文書館の意思疎通が問題になっている館があることが散見される（『アーカイブズ』2011年3月第43号、同2013年3月第50号）。公文書館から見ると、スムーズな移管が行われないもどかしさは、常にあるようで、原課の文書管理の甘さも目に着くようだ。

公文書館側の“不信”をもう少し詳しく考えてみると、原課はアーカイブズの価値がある公文書であっても恣意的に廃棄することがある、原課はずさんな文書管理で重要な公文書を遺失することがある、都合の悪い文書を手放さずに延長保存している、アーカイブズの価値

のない公文書を押し付けられる、といったことであろうか。

そのような性格を持つ原課なのだから、公文書館が選別の権限を持たないと公文書が適切に移管されないと言われてるように私には聞こえてしまうのだが、もっと深い意味があるのだろう。

では、公文書館が選別権限を持たずに原課が選別すると、適切な移管が行われなくなるのだろうか。公文書管理条例の制定準備として、数十の原課にヒアリングを行った。札幌市の場合、その時点では公文書館が存在していなかったもので、一般的に公文書館とはどのような施設なのか、から説明した。

私の記憶では、原課の意見として最も多かったのは「抱えている非公開情報を適正に守りたい」というものであって、公文書館に対して否定的な理解を示されたことはなかった。ただし、公文書館に文書に移管した場合の不安としては、移管すると本来公開可否を慎重に検討すべき微妙な情報も全て公開されてしまうのではないかと、手元から離れると不便になる、個人情報を開示してしまう責任を負いたくないということもあった。さらに公文書館が文書の本来用途と違う価値で移管と判断した参考資料のようなものの説明責任まで負いたくないということもあった。

それよりも、今のところは、選別の経験が少ないため、移管すべきかどうかがよくわからない、という不安が多いように感じた。この文書は移管に値するのか、もっと重要な文書が該当するのではないかと、廃棄は適当ではないが移管するまでの重要性があるかよくわからないので保存を延長して考える、というような具合だ。

第一義的な選別権が原課にあるとしても、ガイドラインの選別基準に矛盾していない限り、公文書館の言うとおりにする課が多いというのが、私がこれまでのところ得た感触である。

一般的に公文書館は全庁の原課を相手にするから、または恣意的にならぬように客観的な選別・移管を行う必要があるから強い権限があった方がよいという意見もあるが、そうしなくても原課は公文書館を頼ることが多いと思うので、適切に接してほしいと思う。

もちろん、恣意的な廃棄や意図的な移管拒否に対しては、権限の有無にかかわらず指摘すべきであり、場合によっては文書事務主管課である総務課も連携して対応しなければならないだろう。

3. 「行政利用」について

3. 1 過去の記録の使い方

提言に、「市は、過去の行政記録を活用することで、今後の行政運営を、より効率的かつ効果的に行うことが可能となる。」(P3)、「市職員に対しては、公文書が市民による市政検証の資料であり、自己の職責の証であるとともに、今後の施策形成に活用できる資料である」(P9)とある。

「行政利用」とは、提言のこれらの記述に凝縮されていると思う。提言をもとに公文書管理条例の制定に関わった身にしてみれば、至極当たり前のことで、わざわざ表記するまでもないように感じていたが、考えてみると歴史研究を主眼とした公文書館には、このような発想はないのかもしれない。

それでは、「過去の行政記録を活用する」とは、どういうことだろうか。昨年度の総務課の業務における事例を述べる。

札幌市公文書管理条例の制定に伴い、現用公文書の保存期間表を見直すことになり、「永年」区分を廃止するだけでなく、全体を見直すことにした。

保存期間表は、「札幌市公文書管理規則」別表で規定されていた。条例施行前の保存期間表は、昭和 47 年に改正（施行は 48 年度）された「札幌市事務取扱規程」という訓令から実質的にほとんど変わっていなかった（訓令から規則に格上げされたのは平成 12 年度）。

その表の中に気になる項目があった。「(特に) 重要な団体等の設置廃止に関する公文書」である。「特に」が永年保存で、「特に」がなければ 10 年保存とされていた。

この「団体等」が意味するものは何か、永年と 10 年を区分するものは何か。昭和 47 年 12 月の改正起案の説明には、「例えば、熱供給公社、振興公社の設置、市民憲章の制定等特に重要なものだけを永年保存とし、それ以外のものは 10 年保存以下とした。」とあった。

どうやら、「団体等」とはいわゆる出資団体や附属機関であり、例示されたようなものの以外は、重要としないことがわかった。

ところが、この文章の前に、「重要な機関の設置廃止に関する文書は永年保存であったが、『機関』の範ちゅうに属するものが不明確であったため、『団体等』と改め、」という文書があった。そこで訓令をさかのぼると、昭和 23 年制定時に「学校その他重要な機関の設置廃止に関する書類」が永年保存の一項目になっていることを確認した。

現在の感覚では、教育委員会所管の学校を機関としていることや、出資団体と附属機関をいくくりにするのは違和感があるものの、漏れのない表にしようとした苦労がうかがわれる。

以上のことから、改正前の保存期間別表程度の記載内容では、不明な点が多いので、新しい保存期間表は規則別表のほかに、具体的な例を示すこととし、「公文書の管理に関するガイドライン」において、それを実現した⁽⁷⁾。

保存期間表については上記以外にも最古の訓令で確認できたことがあった。新しいことに着手するときは必ず過去の資料に当たる、とまでは私自身実践できていないが、過去の記録には意外に（と言うと先輩職員に失礼であるが）有益な情報が含まれていると最近感じるようになった。環境や条件が今と大きく異なる時代でも、予想以上に同じような問題に直面しているものである。

昨今、新しい情報が洪水のように押し寄せる一方、古い文書を確認している余裕はない、または古い資料は時代背景や体制が異なっているので参考にならないとして、過去を検証しない向きがあるように私は感じるが、過去の経緯や背景を知ることが現在の状況をより深く理解することにつながると思うので、公文書館側でもそのような例が確認されたら、何らかの形で公表したらよいと思う。

3. 2 「行政利用」に耐えうる公文書館とは

地方自治法上の「公の施設」である公文書館について、行政利用を積極的に行うための施設であるとは、声高には言いにくい。あくまでも市民利用を妨げない範囲でのものであることは言うまでもない。

札幌市公文書管理条例施行に伴う新しい文書保存期間の判断基準は、現用で使用する期間で考えるものとした。原課の職員に「この文書の保存期間は何年にしたらよいか。」と聞かれることがあるが、その際の答えの一つとして、「11 年後も使うことが確実ならば 30 年保存に、使わないなら 10 年以下の保存期間にしてください。」と言っている。

条例施行前には、現用での使用期間は実際には 5 年程度であっても前例のない事項であれ

ば、永年保存にされた公文書が相当数あると思われる。いわば、アーカイブズ的な価値判断を合わせて保存期間を決めていたということである。

新制度は、現用使用期間と公文書館に移管すべきか否かの判断を分けたので、従来は永年保存になった公文書が、10年以下で公文書館に移管される可能性が出てきた。

そのような流れは、条例の趣旨からは歓迎すべき事態で、市政検証はよりしやすくなる。同時に現用に近いということは、原課の需要も多くなる。すなわち行政利用は必然的に多くなる。市民と市役所が同じ公文書を見るということは、札幌市自治基本条例で重視されている情報共有が実現することになる。

行政利用が活発になるには、質量ともに充実した公文書が必要になるのは言うまでもない。札幌市公文書館は開館して間もないため、時間はかかるが、原課による積極的な移管と公文書館のスムーズな受入れを期待したい。

さらに重要になるのは、公文書館職員によるレファレンスである。行政利用は、必ずしも原課自身が過去に関わった公文書を利用するとは限らない。自課以外の公文書を参照することもあり得るだろう。

選別に当たって、公文書館に「市の一般的な仕事のありよう、意思決定の仕方を大まかにでも知っておいていただきたい」と述べたが、それはここでも役に立つと思う。

私は、市の重要な施策は、市議会での議論、総合計画、予算決算、条例規則を調べることで大半を捕捉できるのではないかと考えており、現に公文書館設立までの動きはこれで追うことができた。このうち条例規則を除く3種類の文書群は古い物から、すでに公文書館に移管されている。全く何の手がかりがない場合は別にして、わずかでもきっかけとなる情報があれば芋づる式に情報を集めることができる。このような助言をしてくれれば、行政利用はより効果的になる。

4. 知と情報の宝庫として

4. 1 文化資料室の遺産

提言の巻頭「はじめに」に、公文書館の使命の一つとして、「効果的な行政運営に資する知と情報の宝庫となること」が掲げられている。

公文書館に収蔵されている公文書は、現用では使用しなくなったものなので、“古さ”は否定できない。しかし、札幌市公文書館には、前身組織である文化資料室時代から、札幌市発行の刊行物が集められている。本庁舎2階に設けられている「市政刊行物コーナー」と同様に、最新のものがある。冒頭に取り上げた昭和57年の市議会で提言された「市政資料センター」が実現しているのである。

また、「市政刊行物コーナー」は古い物は順次除いているが、公文書館は古い物も保存しており、予算書は明治大正期からのものが、市議会会議録は昭和35年からの分が揃っている⁽⁸⁾。

加えて、札幌市公文書館には『新札幌市史』編さん時に参照された文献・資料類もある。上記の刊行物と合わせると、約46,000点の資料がある。さらに平成5年4月から22年1月まで存在した札幌市写真ライブラリー所蔵分を含む約70,000点の写真もある。そのほか地図約1,600点、絵はがき約6,700点などがある。

これらを個別の事業施策の検証以外の市の業務に活用できるものとしては、最近は減少傾

向にあるが各種の事業史⁽⁹⁾の作成がある。また、各区役所ではホームページでの区の歴史紹介や歴史ものの刊行物の発行がある。これまでも文化資料室が資料提供を行ったことはあると思うが、もう一步進んで作成や編さんに際して膨大な所蔵資料と郷土史の豊富な知識が（特定重要公文書の知識も）ある公文書館が全面的に支援してもよいのではないかと思う。

私の経験から振り返っても、“歴史もの”の作成が得意な職員は必ずしも多くない。民間でも社史編纂を請け負う会社があるぐらいである。このため得意な職員がいるときは良いものができるが、いなくなると前作の焼き直しに終わってしまうことがあるように思う。最近はそのに加えて、そのような“歴史もの”に労力と経費を使う余裕がないのかもしれない。

事業史の類は、歴史が長くなればなるほど、しっかりとまとめられたものは概観するのに重宝するものである。ともすれば記念碑的な内容のないものになる危険をはらんでいることや、過去の記録を調べるのが億劫なために進まないことがある。そのようなときは、公文書館がバックアップすることで庁内の無駄な労力を省き、かつ質の良いものが出来上がることになると思うが、どうだろうか。

また、行政利用が比較的多い東京都公文書館⁽¹⁰⁾は、『東京都行政資料集録』という資料集を毎年編集刊行している。この内容は、都政のトピックス、広聴、計画・答申・報告書等、組織、条例・規則の制定改廃、予算・決算、都政刊行物一覧等である。これが毎年分あれば、ある年に何があったか非常にわかりやすい。職員としてはあると助かる資料集である。刊行物が集まることでこのような形に発展させることができる。

4. 2 文書管理の中核機構として

公文書館が真の「知と情報の宝庫」となるためには、本来は、現用公文書も管理する施設であるべきである。現在は、現用公文書は、原課において作成され、しばらくの間（札幌市の例では作成年度の翌年度まで）事務室に保管され、3年目に所定の文書庫に置き換えられ、保存期間満了まで文書庫で保存される。この間に、情報公開請求や個人情報開示請求があれば、原課が文書を確認し、公開・開示の判断をしているところである。

また、提言の中では、「公文書館への移管が円滑に行われるよう、公文書館が、現用文書を含めた公文書管理制度全体へ、関与できる仕組みを検討していくことが必要である。」（P6）とも言及されている。この観点から、他自治体で参考になる実例としては、神奈川県立公文書館や藤沢市文書館のように、一定年度を経過した公文書は現用段階でも公文書館施設に異動させる中間書庫機能が存在する。

さらに進んで、私は、公文書館が文書管理制度全体に関与するならば、移管や選別のためだけではなく上段の現用公文書の各局面に指導と責任を持つべきだと思う。札幌市の機構を例にすると、文書管理を所管する総務局の総務課と情報公開を所管する行政情報課の事務分掌を公文書館に包含してしまうのである。

よく言われるように、公文書は現用から公文書館に移管しても公文書自体は何も変わらない。変わるのは、保存場所、公開の度合い、アクセス（利用のしやすさ）といった、人の公文書への対処の仕方である。

文書目線での機構を考え、「**文書のことは公文書館に聞けば全てわかる**」という体制は、文書のライフサイクルを通じて統一的に管理することの具現化になると思うがどうだろうか。

なお、移管を阻害する問題としては、文書のシステムへの未登録（登録遅れ）がある。組織共用した公文書は、すべからず総合文書管理システムに登録されなければならない。おそ

らくルーティン職場については、未登録はないと思われるが、多忙な職場は文書管理業務の優先度が低くなることもある。

その原因は、業務の多忙さもさることながら、いざ登録しようと思ったものの新規事業は分類がわからない、保存期間がわからないといううちに、キャビネットに個人文書なのか組織共用文書なのかかわからない簿冊が残ってしまうということもあり得るのではないかと思われる。

現在総務課では、要望があれば各課に直接赴いて、登録についての助言や支援を行うようにしている。言うまでもなく、登録は選別の前提作業である。選別のための協議の主体である公文書館が、登録の段階から何らかの形で関与しなければ完璧な選別の協議を行うことはできない。

また、総務課は、登録より前、まだ作成されていない段階に、「その事業の文書は移管対象の可能性が高いので、しっかり作成してください。」と言うこともある。

本当に重要な公文書を確実に移管させるには、このような働きかけが必要であるからである。このために機構を統合するのか、権限のみ公文書館長に集約するのか、機構は現行のまま連携を密にするのか、方法はいろいろ考えなければならないが、もし公文書館自らが文書管理制度全体に関与する必要性を唱える場合は、これぐらいの姿勢で臨んだ方が良いと思う。

特に、情報公開との関係については、現状では情報公開請求の対象となるものは比較的最近作成された公文書が多く、一方公文書館で利用請求の対象となるものは歴史検証や郷土史研究のため作成時期が古い文書が多いという状態がしばらく続くと思われるが、10年後のいつの日か、現用公文書なのか公文書館にある特定重要公文書なのか微妙な文書を見たいと言う市民が来た場合には、窓口が一本化⁽¹¹⁾されていた方が都合がよい。

10年後としたのは、保存期間を純粹に使用期間で考える新制度が平成25年度から始まり、10年保存の最初の満了が到来するのが10年後だからである（かつて永年保存にしていた文書を5年保存に変更して移管するといった思い切った設定があれば、もっと早まる。）。

もともと公文書館の利用制度は情報公開制度を基本にしているので、窓口一本化も一つの有効な形だと思うし、いずれ同じ情報が現用公文書と公文書館の特定重要公文書に記録されていた場合に、公開（利用）の仕方が異なることの整理が必要になるかもしれない。

4. 3 市政の半歩先を

質量ともに豊富な資料を持つ公文書館は、市の事業を積極的に広報する役割を担ってほしいと思う。公文書館に、ある事業に係る資料があれば、原課の要請を待つまでもなく、独自に展示等を企画する姿勢があってもよいと思う。札幌市の広告塔とまではいかなくても、既存の資料を使って先んじて展示を行うようになれば、公文書館も職員から一目置かれる施設となるだろうし、市民や報道機関から「何か新しいことが起きたら公文書館に聞けばよい」と言われるほどになることが、理想である。

公文書館は過去の古い資料を扱う施設ではあるが、現在・未来にも関心や注意を払って所蔵資料を活用することを考えてほしいと思う。

本来、公文書館は“素材”としての情報を集積するところである。その“素材”を利用するのは、市民や職員であって、公文書館が決定や方針を誘導するようなことはあってはならない、と思う。

一方で「情報を制する者は、〇〇を制する」と言われることがあるように、情報は大きな

強みとなる。この点が難しい点ではあるが、厳格な中立性と鋭敏な先見性を持つ公文書館の存在は、地方自治にとって貴重な重鎮になるのではないかと。

だが、そのような公文書館は一朝一夕ではできないと思う。しかも、札幌市公文書館は選別も初めて行ったばかりである。ときには原課の職員でさえ詳細を承知しない文書と向き合うこともあるだろうし、移管について意見がぶつかることもあるかもしれない。加えて文化資料室時代からの郷土史相談への対応は継続しているので、現在でも、公文書館の職員は多忙な日々を送っている。専門職員を置かない以上、組織としての団結力と経験の積み重ねも不可欠かと思う。

毎年一定量の文書が原課から移管されるということは、それだけ選別や整理の苦勞を伴っているということで、その分情報と経験が蓄積している。この点が貴重な古文書を核とする歴史資料館的な施設と異なるところであり、毎年原課から文書の供給がある公文書館は、経年とともにその重みを増す。

札幌市公文書館は、まだ始まったばかりであり、ある程度の実績が出るまではしばらく時間がかかるだろうが、大きな可能性を持っていることを踏まえて、業務に勤しんでいただきたい。

おわりに

札幌市公文書管理条例は、札幌市公文書館基本構想を契機にしている。いわば、公文書館は条例の生みの親である。その親に対して、子の立場からいろいろ申し述べるのはおこがましい。しかも「公文書館に期待すること」としながら、こういう公文書館であつたらいい、とほとんど一方的な要望を述べている可能性もある。

公文書管理条例の制定に関わり始めた3年前、公文書管理法と4自治体の先行条例をひたすら追いつける作業だった。それから1年2か月後に今の条例はできあがった。

その後、議会で可決され、施行され、実際に運用段階に入り、同時に後続の条例の情報や様々な意見や指摘を聞くうちに、果たしてこの条例はベストのものだったのか、公文書を現用と非現用に分けることにどれほどの意味があるのか、と思うようになった。そういった自責の念も込めながら、公文書管理条例で規定しきれなかったことを、公文書館の運営の中で何とかしてもらおうという虫の良い期待をしているかもしれない。

また、冒頭で述べたように、この論稿を書き進めるうちに、公文書館は運営の仕方によっては、札幌市の文書管理のみならず市政全体に影響力を持つ可能性を秘めているという思いが強くなってきた。平成25年度に行った市職員への文書管理研修の中では、そもそも公文書館とはどういう施設かを、図書館や博物館と比較しながら説明した。職員の大半は、公文書館についてのイメージがほとんどないと予想されたからである。そのような状況下で公文書館の可能性をこのように述べるのは笑止千万と言われるかもしれないが、開館の記念に一人ぐらゐ夢のような構想を書いても許されるのではないかと、という思いで書いた。

アーカイブズ関係の方からは、心穏やかでない記述もあるかもしれない。敢えて言うまでもなく、私はどちらかというと原課側の人間である。実現の可能性はともかく、原課の人間はこういうことを考えているという一例にいただければ幸いである。

注

- (1) 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)、『札幌市文化資料室研究紀要』創刊号～第5号所収の竹内啓論文・講義録。
- (2) 「札幌市公文書館基本構想検討委員会」は、平成20年(2008年)10月28日設置、21年(2009年)6月17日提言。国の「公文書等管理の在り方に関する有識者会議」は、20年(2008年)2月～10月設置、「公文書等の管理に関する法律」は、21年3月3日国会提出、6月4日可決成立、7月1日公布。
- (3) 福岡県は、福岡県立公文書館条例及び福岡県市町村公文書館条例において、特定歴史公文書の利用を規定している。
- (4) 愛知県豊田市は、平成25年4月の「公文書管理センター」の開設に合わせて、歴史公文書を情報公開制度の対象にするとともに、開示の際の時の経過の考慮等を情報公開条例の改正により行った(岡崎俊樹「豊田市の情報公開と行政文書の管理」国立公文書館『アーカイブズ』第51号、2010年10月)。
- (5) 平成23年度『札幌市公文書館整備計画』策定時、永年保存文書の8割が移管され、開館後20年は収納可能と試算していた。ところが、選別基準(重要公文書該当基準)作成時にこの数字は俎上にされていない。
- (6) 札幌市公文書管理審議会の指摘で、「昭和22年5月3日以前の公文書」は移管対象とすることにした(札幌市公文書管理審議会平成25年7月25日)。なお、昭和22年5月3日は、日本国憲法、地方自治法などが施行された日。
- (7) 拙稿「札幌市の公文書管理の取組について」(国立公文書館『アーカイブズ』第49号、2013年3月)参照。
- (8) これら刊行物のほかに、特定重要公文書として昭和23年度からの「予算原議」や明治・大正期の議会会議録が保存されている。
- (9) 札幌市公文書館所蔵目録で検索すると、次のような事業史がある。市立病院九十年史(昭和35年、453ページ)・百年史(昭和47年、353P)・百三十年史(平成11年、430P)、札幌の選挙120年のあゆみ(平成元、1172P)、消防百年の歩み(昭和46年、551P)、水道五十年史(昭和63年、944P)、中央卸売市場二十五年史青果編(昭和61年、522P)・同水産編(昭和61年、518P)・50年の歩み(平成22年、212P)、さっぽろ清掃史(平成12年、646P)、交通事業は30年史(昭和32年、272P)のあと小史が約10年ごとに平成9年まで4冊作られた。
- (10) 『東京都公文書館年報』各年度版によると、入館者数が平成22年度は行政利用970人・一般利用1,268人、23年度1,039人・1,055人、24年度1,183人・1,028人とほぼ拮抗している。原本閲覧冊数とマイクロ閲覧巻数は、入館者数と同じ傾向で、電磁的記録閲覧枚数のみ一般利用が大幅(約5倍)に上回る。東京都公文書館は、公文書保存数が古文書保存数を圧倒的に上回る館で、条例設置によらない施設で厳密には公の施設ではない。行政利用を実績として公表している公文書館は少ないので、あくまでも参考ではあるが、秋田県立公文書館、埼玉県文書館、山口県文書館では、行政利用は一般利用の半分以下である。
- (11) 埼玉県久喜市の公文書館は、情報公開・個人情報保護も所掌している。川崎市は情報公開・個人情報保護の所管は行政情報課だが、情報公開・個人情報保護の公開(開示)請求の受付のみ公文書館も窓口になっている。