

[資料]「21世紀日本のアーカイブズに関する要望書」作成について(報告)

「21世紀日本のアーカイブズに関する要望書」作成について(報告)

我々は、会長の指示により、昨年11月末に、内閣府に設置された「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存・利用等のための研究会」に対しアクションをどのように行うかなどを検討するチームとして結成され、12月に検討に着手し、「21世紀日本のアーカイブズに関する要望書」を作成したので、ここに提出するとともに、これまでの検討の経緯を含めて報告する。

チーム発足当初は、要望書的なものの作成が考慮されたが、12月12日に東京で開催されたチームの打合会で以下の点が合意された。

アクション：要望書の作成

基本的スタンス：(1)研究会設置とその活動を評価する、(2)研究会の検討で不足している点を明確にする、(3)全史料協の既往の活動、例えば文書館法(案)制定運動やアーキビスト養成問題の検討などに立脚し、取りあげられてこなかった点も踏み込んで提言する、(4)研究会が終了しても取りあげられるべき課題も対象とし、中長期展望で書く

基本的視点：(1)ネットワーク型社会におけるアーカイブズ、(2)公文書のみならず私的記録をも視野に含めるものとする、(3)記録管理も含める

タイトル：日本のアーカイブズに関する要望書(仮)

構成：(1)「中間取りまとめ」について、(2)法的整備の観点から、(3)アーキビスト養成の観点から、(4)ネットワークの観点から

なお、要望書本体はなるべくコンパクトな形とし、必要に応じてその内容解説的なものを用意する。

宛先：内閣官房長官

執筆：分担。分担者は、要望書に関わる部分と、その説明部分とを書く。

期限：年内にまとめ、新春早々会長へ提出

その他：打合会は今回限りとし、今後電子メールで要望書を作成する

その後、研究会が終了し、あらたに「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」の設置と第1回会合開催の情報がもたらされ、公表されたが、その動向を踏まえ、別紙のように「21世紀日本のアーカイブズに関する要望書(案)」と「21世紀日本のアーカイブズに関する要望書(案)」について」を作成した。

平成 16 年 1 月 5 日

全国歴史資料保存利用機関連絡協議会長 高澤 正良 様

岡 田 昭 二
鈴 木 邦 男
安 藤 正 人
安 藤 福 平
遠 藤 忠
戸 島 昭
青 山 英 幸

[資料：別紙 1]

21 世紀日本のアーカイブズに関する要望書(案)

[省略]

[資料：別紙 2]

「21 世紀日本のアーカイブズに関する要望書(案)」について

1 はじめに

内閣府では、昭和 46 年 7 月に国立公文書館が発足して以来、初めて、我が国の国立公文書館をはじめとしたアーカイブズの管理、保存及び利用に係る制度の拡充・強化を図る方途を検討するために、平成 15 年 4 月に「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存・利用等のための研究会」(以下「研究会」という)を設置し、引き続き同年 12 月に「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」(以下「懇談会」という)第 1 回会合を開催していることについて、電子公文書の普及化が着手された 21 世紀初頭にあって、まことに時宜をえたものであり、私たち全国歴史資料保存利用機関連絡協議会(以下「全史料協」という)は、以下にふれられるように、高く評価し、敬意を表するものである。

私たち全史料協は、歴史資料の保存利用活動の振興に寄与するために昭和 51 年 2 月に結成されて以来 30 年にわたり、公文書等の保存及び利用、文書館設立運動に取り組み、現在全国の都道府県及び市町村等の歴史資料保存利用機関の約 170 機関と約 300 人の個人会員を擁しており、今後、内閣府での検討を契機として、21 世紀日本におけるアーカイブズの管理、保存及び利用に係る制度が、研究会での検討を踏まえ

られ、さらに充実されることを願い、ここに「21世紀日本のアーカイブズに関する要望書」を提出した次第である。

ここにおいては、私たちの要望書がより一層理解されるために、要望書がどのような考え方で作成されたかを紹介する。最初に、研究会で課題とされた事項と検討状況を振り返り、ついで、この研究会での成果を踏まえながら、日本のアーカイブズの充実のために必要とされる方途を点検し、今後さらに内閣府におかれて検討されるべき事項を抽出した経緯を明らかにしたものである。

2 研究会で取りあげられた課題と検討状況

(1) 「中間取りまとめ」と「諸外国における公文書等の管理・保存・利用等にかかる実態調査報告書」

昨年7月、研究会によってまとめられた「中間取りまとめ」においては、現在のわが国のアーカイブズ制度を巡る新しい波動として、次の3点が記述されている。第1には行政に対する説明責任を求める国民意識の向上から「重要な公文書等体系的な移管・保存、さらには国民一般の身近な利用の実現に向けた取り組みが必要となっている。」とし、第2には「電子記録文書の管理・保存・利用、インターネット閲覧などに新たな対応が求められている。」とし、第3に「市町村合併が進む中で、地方公共団体の公文書の消失や散逸が懸念されるとともに、その保存や活用について国と地方との間の連携を考える時期にきている。」とされている。

これら3つの動向を背景とした具体的な課題として、研究会では以下の6つの課題が設定された。

- (1) 国における公文書等の適切な管理と円滑な移管
- (2) 制度を支える人材の養成
- (3) 国立公文書館の体制整備
- (4) 公文書等の電子化への対応
- (5) デジタルアーカイブへの対応
- (6) 地方における公文書等への保存

ここで取りあげられた課題は、国立公文書館固有の課題であると同時に、地方公共団体のアーカイブズのみならず、日本のアーカイブズ全体に関わる諸課題でもある。この点はそれぞれの課題において後にふれられるであろう。

また、研究会は、「中間取りまとめ」において、検討してきた状況報告と直ちに対応すべき事項、及び今後中長期的に今後検討されるべき点を記述し、さらに、12月に作成された韓国・中国・アメリカ合衆国・カナダのナショナル・アーカイブズの調査報告

書、「諸外国における公文書等の管理・保存・利用等にかかる実態調査報告書」(以下「報告書」という)においては、

国立公文書館の概要

公文書館が収集対象とする記録

現用記録管理

「半現用」段階の記録の保存

公文書館への移管

資料の公開と利用

専門職教育

国ごとのユニークな取り組み

これら 8 点から各機関の比較がなされ、「中間取りまとめ」を補足するものとして、中長期的観点からアーカイブズに関する制度的課題を検討する際の資料として作成された。

(2) 国における公文書等の適切な管理と円滑な移管

第 1 の課題に関しては、「公文書館制度の意義を理解し、重要な公文書等が継続的に移管されているとは言いがたい」と認識し、その具体的な検討事項として次の 3 点があげられているといえよう。

ア 現用文書管理及び移管システムの検討

イ 立法及び司法機関の文書移管

ウ 文書以外の行政刊行物等の移管

とくにアに関しては、「現行制度の移管の円滑化と充実を図るとともに、制度面の検討が必要であると考えられる。具体的には、公文書等の移管における各府省と国立公文書館の役割分担、公文書等の廃棄・移管の決定の在り方等について現用文書の管理も含めての検討が必要である。」と強調して述べられている。電子文書化を迎える現時点でのアーカイブ経営の観点からも、記録管理に密着しようとする方向性は、世界的な傾向と軌を一にしており、正鵠を得ていると言えよう。

このアーカイブズ機関設置母体である親機関からアーカイブズを移管するシステムについての指摘は、地方公共団体のみならず全てのアーカイブズ機関に共通した課題である。

この 3 点からのアプローチの内、アの一部を構成する「歴史資料として重要な公文書等の移管の徹底」について検討され、「当面は、現在の制度を前提」として「直ちに対応すべき事項」に(1)各府省 30 年以上経過文書の保存状況調査、(2)各府省職員への説明会実施、があげられた。

中長期的検討課題としては、「(1)国における公文書等の適切な管理と円滑な移管」の

実現を可能とする制度的検討として、筆頭に位置づけられた。その内容は、主として上記ア及びイのアプローチにおける「()移管における各府省・立法機関及び司法機関と国立公文書館の役割分担」の検討、「()移管の観点から見た現用文書の管理方策等」の検討があげられている。

なお、「報告書」においては、上記３点のアプローチに係る資料が、「公文書館が収集対象とする記録」中の「1.収集対象とする記録の範囲(定義)」、「2.多様なメディアの資料の収集と保存」、「現用記録管理」、「半現用」段階の記録の保存」、「公文書館への移管」等に記載されている。

(3) 制度を支える人材の養成

第２の課題に関しては、「専門職員(アーキビスト)等の人材養成」の重要性が強く指摘され、アーキビストの職務の専門性として、「移管されるべき歴史資料として重要な公文書等を評価選別」する業務のみならず、「公文書等を劣化しない状態で適切に保存する」ための保存管理業務や、「所蔵する公文書等に関する情報をわかりやすく提供する」ための検索環境整備業務などに言及されているのは適切なことであり、その人材養成はわが国のアーカイブズにとって重要な課題である。その具体的検討事項としては、次の３点があげられているといえよう。

- ア 国立公文書館実施の公文書館現職職員研修の充実等
- イ 各府省文書管理担当者等研修の改善
- ウ 国際的水準での専門職員養成制度の整備

この３点からアプローチの内、アおよびイが検討され、「専門職員(アーキビスト)等の人材養成」というタイトルの下に、「ア 公文書館の専門職員の養成」と「イ 各府省における文書管理人材の養成」が必要であるとされた。

前者に関しては、「近年大学院等に専門課程が設けられ始めているが、公文書館資料の評価・選別に関して更なる充実が必要とされる。それだけに、国及び地方公共団体の公文書館の専門職員としての実務能力の養成については、国立公文書館が実施する研修が中核的な役割を果たさなければならない。国立公文書館が実施する研修を諸外国で確立されたアーキビスト養成と対等なものとするために、国立公文書館を日本におけるアーキビスト養成の拠点と位置づけ、その研修内容の充実・向上を図っていくことが重要である。」とし、「専門職員の段階的・継続的な資質向上に真に貢献するよう、国立公文書館の研修体制を強化し、その門戸を拡大しうるような体制整備を図る必要がある。」とした。あわせて、地方公文書館専門職員が「研修」に参加しやすいような方途も検討し、「研修修了者」に社会的認知される「修了証」の発行が必要であるとした。

前者に関する「直ちに対応すべき事項」は、(1)地方公文書館研修ニーズ等の実態調査、(2)研修対象者やカリキュラム等の充実化と体系化のための調査、(3)先進的諸外国

公文書館制度の紹介やモデル教材の作成、(4)公文書館専門職員研修方法のオンライン化や教材開発、(5)館外の専門的知識者の確保、(6)大学卒業者等の国立公文書館研修受講に向けての体制整備の検討、(7)大学(院)等とのカリキュラム互換の可能性の検討、などがあげられた。

後者の「直ちに対応すべき事項」としては、(1)府省及び立法・司法機関等文書管理担当者研修の拡充、(2)体系的な研修実施の検討、があげられた。

とくにアーキビスト養成課題に対する当面の検討では、国立公文書館で実施されている「研修」機能の強化・充実が打ち出されているが、一方の中長期的検討課題としては、「(5) その他」の「)国際的水準での専門職員養成制度の整備」としてとりあげられている。これは上記3つのアプローチのウに該当する。なお、報告書においては、「専門職教育」が記載されている。

(4) 国立公文書館の体制整備

第3の課題に関しては、諸外国のナショナル・アーカイブズと比較し、極端に少ない職員数のみならず、展示施設等の狭隘性等が指摘されているが、その具体的検討事項として次の3点があげられているといえよう。

- ア 配置職員数の増加
- イ 展示施設等の改善
- ウ 中間庫の導入

この状態と改善方策に関しては、地方公共団体のアーカイブズ機関にも当てはめられる。

この3点からのアプローチによる検討は、「(4)国立公文書館施設・設備の整備等」において記載されており、「直ちに対応すべき事項」として、(1)館外の専門的知識者の確保と活用のための体制・制度の検討、(2)閲覧・展示等施設の拡充の検討、(3)中間庫とその管理責任体制の検討、が言及され、中長期的検討課題としては、「(2)国立公文書館の体制整備」としてあげられ、「) 国立公文書館の業務内容と体制整備」が必要であるとされている。なお、報告書の「 国立公文書館の概要」や「 「半現用」段階の記録の保存」などが関連資料として位置づけられる。

(5) 公文書等の電子化への対応

第4の課題に関しては、「電子政府構築計画が進められており、各府省において電子文書を原本とする公文書等が急速に増加することとなるが、電子化された公文書等を歴史資料としてどのように移管・保存するかについて未だ十分な研究成果は得られていない。」と認識し、「今後、さらに公文書等の電子化が進展するものと考えられ、電子化された公文書等の移管、保存、利用について早急かつ本格的な検討に着手すべきである」

と強い指摘がなされているが、これは政府のみならず、全国約 3,000 余の地方公共団体を相互に接続する総合行政システム（略称「LGWAN」）と国の各省庁間を結ぶ霞ヶ関WANとの接続を実施して、国と地方公共団体との文書情報等のオンライン化を図ろうとしている現在、地方公共団体にとっても喫急な課題である。

これに対する検討の報告は記載されていない。中長期的検討課題としては、「(3)公文書等の電子化への対応」があげられ、「()電子文書移管のための制度的側面」と「()電子文書の移管・保存・利用のための技術的側面」の検討が必要であるとされている。なお、電子記録の課題に資する資料として、「報告書」では、「公文書館が収集対象とする記録」中の「3.電子資料の保存」が記載されている。

(6) デジタルアーカイブへの対応

第5の課題に関しては、「国立公文書館の所蔵資料の検索システムは「一般の利用」に供することを目的に掲げながら、資料や用語について解説のない「公文書の件名」等がそのまま使用され、研究者も一般の人々も同一の検索画面を使用するなど利用者サイドに立ったものとはいえない。」と、資料目録の作成とその構成の問題を指摘している。これは時代の異なる資料に関するメタデータを一般市民向けに作成しているか、という根本問題が提起されているのであり、国立公文書館のみならず日本のアーカイブズ全体に通じる問題点でもある。さらに、「ITの進展とともに、文書作成が電子化され、ネットワーク環境の下におかれる中で、公文書館のデジタル化対応は遅れている。」との認識の下で、具体的検討事項として次の3点があげられているといえよう。

ア 目録データベースの検索機能の向上

イ デジタルアーカイブの提供

ウ 地方公文書館との情報ネットワーク化

これに対する検討は、「ア 使いやすい検索システムの確立(あらたな目録データベースの構築)」、「イ インターネット上での資料検索の早期実施」および「ウ 国の公文書等を所蔵する機関との連携」がなされた。

アの検討は、上記の資料目録の作成とその構成問題に対しあらたな構造の目録作成を指示し、併せてリトリバルするための検索システム改善を目指したものであり、「直ちに対応すべき事項」として、(1)平成15年度中にフリー・キーワード検索等の検索システムの検討、(2)目録情報の高次化と資料ガイダンス機能の付加の検討があげられた。

イの検討では、アーカイブズデジタル化実施が求められ、「直ちに対応すべき事項」として、(1)平成15年度中にインターネット上でデジタル化したアーカイブズを提供する目録データベースの再構築を検討、(2)高精細画像のインターネットでの提供、(3)平成16年度からインターネット上での資料閲覧運用開始を目途とする、などがあげら

れた。

ウの検討では、国立公文書館、宮内庁書陵部、外務省外交史料館、防衛庁防衛研究所図書館のほか、立法機関や司法機関間でのネットワーク化が必要であるとされ、「直ちに対応すべき事項」として、それら関係機関間での検討協議着手が求められた。なお、当初課題とされていた「地方公文書館との情報ネットワーク化」は、次の項目でふれられている。なお、「報告書」中の「資料の公開と利用」が、この課題に該当する。

(7) 地方における公文書等への保存

第6の課題に関しては、「公文書館が設置されていない地方公共団体が未だ多数存在し、公文書館が設置されていても、その運営体制が必ずしも十分なものとはなっていないことは、将来に禍根を残しかねない問題である。」と認識し、「全国的に市町村合併が促進されている中、公文書等の散逸により合併前の市町村の歴史が消失してしまうことが懸念されており、施設を持つかどうかは別問題としても、公文書館機能の必要性は高まっている。」と指摘している。また、「地方公文書館」も電子自治体化やデジタルアーカイブ化への対応が求められており、国立公文書館はそれに支援することが求められている、としている。

これらの課題に対し、検討は(1)「地方公文書館へのサポート」、(2)「ネットワーク化」の2点から行われ、「直ちに対応すべき事項」として、(1)ネットワーク化に向けた協議の開始、(2)「地方公文書館、地方自治体文書管理担当間のサポート体制の確立に向けて」の検討開始、があげられており、また、中長期的検討課題として「(5)その他」で「) 地方公文書館への支援」が記載されている。

(8) 公文書等の管理に関わる法的環境整備等

当初掲げられた6つの課題に検討が加えられたが、研究会は「中間取りまとめ」において、あらたな中長期的検討課題として「(4)公文書等の管理に関わる法的環境整備」などが加えられた。

このあらたな法的環境整備という課題の内容は判然としないが、その構成には「) 諸外国法的環境の調査」と「) 現状の法制における問題点」があげられており、前者に関しては「報告書」全体が関連している。

このほか「(5)その他」には、「) 公文書館制度の広報による社会への浸透」と「) 未収蔵文書類(特に20世紀前半)調査」があげられている。

3 検討されるべき課題

(1) 研究会と懇談会における課題に対するスタンス

研究会設置の趣意は、「歴史資料として重要な公文書等は国民共通の財産であり、その体系的な保存を行い、国民の利用に供するとともに後世に伝えていくことは重要な課題である。諸外国の先進的な取組等を踏まえつつ、独立行政法人国立公文書館を始めとする我が国における公文書館に関する制度等の拡充・強化を図る方策を検討」するとされており(平成15年4月11日内閣府大臣官房長決裁)、取りあげられた課題、その検討状況、当面着手されるべき事項と中長期的課題について概観すると、対象となる資料としては「公文書等」、施設的には「国立公文書館」および「地方公文書館」というアーカイブズの範囲に限定されている。

このスタンスは、「公文書館法」に根拠があると推定されるが、周知のように国および地方公共団体に保存され、利用に供されているアーカイブズは、「公文書館」のみではなく、国立大学及び国立大学共同利用研究施設や図書館法及び博物館法に根拠を持つ施設も該当する。さらに、「公文書館法」に規定する「公文書等」に含まれる「その他の記録」には公的記録以外のものも含まれており、それらを保存・利用している私的施設も存在しており、全史料協は、施設としてのアーカイブズ法の制定運動を長年にわたり担い、「公文書館法」制定を準備した「文書館法(案)」作成の根拠がここにある。つまり、研究会が課題としている日本のアーカイブズ、すなわち資料としてのアーカイブズ、施設としてのアーカイブズの範囲はより広汎なものであることを認識した上で、諸課題にアプローチする必要がある。

ところで、研究会の諸課題の検討において、平成15年度中に検討し平成16年度運用開始を求められている国立公文書館におけるデジタルアーカイブ化の課題が短期的な課題としてあげられている一方で、国立公文書館における国の公文書等の適切な管理と移管、施設等の整備、職員の研修などは短期的かつ中長期的課題として位置づけられ、電子公文書問題や国際水準でのアーキビスト養成課題などは中長期的検討課題としておかれたという印象を与えている。

この成果を踏まえて昨年12月に設置された懇話会は、「国の機関が作成し、又は取得した公文書等は、組織の活動記録であるだけでなく、国民にとっても貴重な記録であり、我が国の歴史を後世に伝えるための資料として不可欠なものであることから、これを体系的に保存することは、国の責務である。公文書等を適切に管理し、後世に残すべき価値ある歴史的に重要な公文書等の体系的な保存を行うとともに、国民の利用に供するための制度を整備する事は、我が国における重要な課題である。」として発足した(平成15年12月5日内閣官房長官決定)。

この懇談会は、内閣官房長官決定によるものであり、内閣府大臣官房長決裁による研究会と比較すると、より重要性が増したものとして設定されたことがうかがわれるが、

他方で、対象となる資料は「国の機関が作成し、又は取得した公文書等」とされ、施設に関しては言及していない。臆断はできないが、範囲はともあれ国の機関に限定され、研究会で対象としていた「地方公文書館」については必要な限りでふれられることとなると予想される。

懇談会において検討される事項が、国立公文書館を中心とする国の機関の公文書等の保存・利用問題というより限定されたものであったとしても、国および地方公共団体のアーカイブズ、そして私的団体などのアーカイブズなど、総体としてのわが国のアーカイブズの保存・利用問題の中に、それを位置づけて、短期的・中長期的課題として検討されなければならないであろうと、私たちは考える。そこで検討された事項は、国の機関のみならず、地方公共団体や私的団体等のアーカイブズに大きな影響を与えるものとなると予想されるからである。私たち全史料協としては、日本のアーカイブズに係わる諸側面を、中長期的視野の下に、(1)法的整備、(2)アーキビスト養成、(3)アーカイブズのネットワーク化、の3点から見て、検討されるべき課題を次に記載する。

(2) 法的整備問題

ア これまでの検討の問題点

研究会では、アーカイブズに係わる法的環境については、2つの視点からすると、必ずしも十分な検討をしてきたとは言える状況ではなかったと、私たちは指摘せざるを得ない。第1には現行法の整備問題。第2には現行法がカバーしていない領域の法的整備問題である。

前者に関して言えば、次の問題があげられる。

(1) 公文書館法の整備問題

(2) 国立公文書館法の整備問題

研究会当初から掲げられた課題の中の少なくとも次の4点、(1)国における公文書等の適切な管理と円滑な移管、(2)制度を支える人材の養成、(3)国立公文書館の体制整備、(6)地方における公文書等への保存、は、これらと密接に関わっている、と私たちは考えている。「公文書館法」は上記4点に係わる基本法であり、「公文書館法」を根拠とする「国立公文書館法」は主として第1および第3の点に係わっている。

研究会で中長期的課題として追加された検討課題「公文書の管理に関する法的整備」については、若干すでにふれられたように内容が不明確であり、今後懇談会で予定されている取りあげられ方とみないと判断できないが、国の機関の公文書管理と移管に関連する法的整備に重点がおかれる、と予想される。と同時に、この点は、次にふれられる後者の問題とも深く関わってきている。

後者に関しては言えば、次の問題があげられる。

(1) 現用とされている明治以降官公庁が作成し、保存している記録に関する領域の

問題

(2) 企業・団体・個人が作成し、保存している記録に関する領域の問題

これらのうち、(1)に関連して、研究会の「報告書」で、「わが国では、情報公開法を別とすれば、一般的な「文書管理法」が存在せず、国立公文書館法や公文書館法が、関係省庁から公文書館に移管された「非現用」公文書等の管理、保存に限定して規定している。」と記述しているのみである(頁)。

イ 法的整備に関する基本的考え方

全史料協としては、すでに若干ふれられたように、昭和60年代初め文書館法(案)制定を求めて運動してきたが、昭和62年12月制定の公文書館法に関しては、「公文書館法の制定とその意義」において次のように評価し、関係各界に配布したところである(全史料協編『記録遺産を守るため』昭和64年)。

この法律は、次の点できわめて大きな意義を持つものであるとした。

- (1) 公文書の歴史資料としての価値を法律で明記したこと
- (2) 国および地方公共団体に対し、歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用に関し、「適切な措置を講ずる責務」が課せられたこと
- (3) 公文書館に専門職員を置くことが義務づけられたこと

しかし、同時に、次のような問題点があることも指摘している。

各条文に即しては、

- (1) 第三条の「歴史史料として重要な公文書等の保存及び利用に関し、適切な措置を講ずる責務を有する」と規定された国および地方公共団体で採用する具体的措置方法については、各地方公共団体に任された形になっていること
- (2) 第四条の公文書館に置かれる「専門職員」は、一般行政職とはことなる代替性のない職員、アーキビストを指すが、その資格や養成については具体的な規定がないこと
- (3) 第五条の公文書館の設置に関し、国又は地方公共団体に対し公文書館の設置が明確に義務づけられていない点は現状ではやむをえないが、今後もっと強制力のある条文に改正していく必要があること
- (4) 第六条の公文書館設立に係る資金の融通等に関し、自治省は、地方活性化として、このようなかたちの資金融通等を行っているので、むしろ地方交付税のような形がとられることが望ましいこと
- (5) 第七条の技術上の指導等に関し、地方公共団体の公文書館に対する国の指導・助言を認めているものであるが、むしろ地方公共団体から国に対する積極的な働きかけがなされるべきであること
- (6) 附則2の専門職員の特例に関し、専門職員を置くことは公文書館を効果的に機能させるために必須の条件なので、この条例が固定化されると、公文書館法全体がザル法になること

とし、また、全体に関しては、

公文書館法は、強制力のない法律であり、各条項も精神的な色彩の濃いやや抽象的なものとなっている。とりわけ、歴史資料としての公文書等の保存および利用に関し、実際どのような措置をとるかについては国と地方公共団体の裁量に任されている点、および、公文書館ないしその専門職員たるアーキビストが、国および地方公共団体の公文書行政のなかでいかなる権限をもつかについて明記されていない点は、諸外国の類似法令に比べ、著しい弱点だといわざるをえない。したがって、この法律が効果的に機能するかどうかは、各地方公共団体の運用の仕方や、適用に関して与えられる国の通達などの内容に関わってこざるをえない。われわれとしても、こうした点に関し、国と地方公共団体に対する積極的な働きかけを続けていく必要がある。

と位置づけた。

この問題点を解決するために、全史料協が当面行うべきこと、そして長期的運動としてなすべきことが、併せて示した。

当面なされることとしては、

- (1) 国および地方公共団体が公文書館、文書館のシステムを軸にした史料保存体制を整えるために、どのような道筋をとるべきかについての指針を示すこと
- (2) 公文書館、文書館およびその専門職員であるアーキビストの機能、職務についても諸外国の事例を参考にしながら具体的な指針を示すこと
- (3) 専門職員の資格とその養成方法については、われわれ自身の手で具体的な提言をまとめ、早急な実現を働きかけること

とした。(1)については「文書館、公文書館の設立のための指針案」としてまとめ、(2)および(3)については「文書館専門職(アーキビスト)の養成についての提言」を作成した(全史料協編『記録遺産を守るため』昭和64年)。後者は、その後の全史料協におけるアーキビスト養成に関する検討の出発点となるものである。

また、長期的課題としては、

- (1) 現用文書の文書管理制度とのつながりを明確に規定することである。とくに、一定年限を経過した文書はすべて公文書館、文書館が引き継ぎ、その選択・評価を行うと定めるなど、公文書行政全体における公文書館、文書館の権限を明記すること
- (2) 個人、企業、団体など民間に所在する文書・記録であっても国や地方公共団体の公文書に準じた公共性をもつものは少なくないし、国民共有の文化的遺産という点では同じである。したがって、諸外国の文書館法ないし記録史料保存法の多くがそうであるように、公文書館法のなかに民間所在史料に関する条項を盛り込むこと

とした。

その後、情報公開法および国立公文書館法の制定に際し、平成 9 年 10 月に「情報公開法の制定に関する要望書」を全史料協会長名で総務庁長官に提出した。その中において、行政文書の管理について「単に情報公開を前提とする管理のためのみでなく、公文書館等における行政文書の保存・利用に継続する一貫性のある管理体系を考慮」するよう要望した。

また、平成 10 年 5 月の全史料協役員会で、全史料協組織法制委員会の報告「『国立公文書館法』制定の動きとその対応について」が了承された。そこでは以下のことが指摘されている。

(1) 現状の公文書館法及び国立公文書館自体が持つ不備をそのままひきずることになるおそれがあること

(2) 国の機関から国立公文書館への移管について、歴史資料としての保存を確保するには、文書管理全過程の中で移管を義務づけ、国立公文書館において評価選別する体制を作らなければ成就しないこと

以上のように、私たち全史料協は、公文書館法成立以降も、現行法の改正と現行法でカバーされていない領域の問題への法的手当が必要であると認識し、提言を行ってきたことところである。

ウ のぞましい法的整備のありかたについて

基本的考え方に基づいて、私たちは以下の点が重要だと考えており、国としてもその実現に向け、積極的に取り組んでいただきたい。

(1) アーカイブズを保護する基本法の制定と施策の樹立

国および地方公共団体の資料のみならず企業・団体・個人で作成、保存してきている資料としてのアーカイブズを保護する基本法の制定を行い、それを実現させる施策を樹てる必要がある。現行公文書館法においては公文書館が民間所蔵のアーカイブズを保存する根拠規定が脆弱であり、また、企業・団体等は自らのアーカイブズを保存・管理または委任する法的・精神的拠り所が必要である。

(2) 文書管理に関する法の制定と施策の樹立

国および地方公共団体の文書管理システムの中に、資料としてのアーカイブズを位置づける法の制定を行い、それを実現させる施策を樹てる必要がある。とくに電子文書が普及しつつある昨今、この問題は極めて重要な課題である。

(3) アーカイブズ機関設置促進の法的整備と施策の樹立

国のほかに、地方公共団体・企業・団体等に施設としてのアーカイブズを設置し、そこにおいて資料としてのアーカイブズが不足なく保全・公開されることを促進する法的整備を行うと同時に、それを実現させる施策を樹てる必要がある。

(4) アーキビスト配置を奨励する法的整備と施策の樹立

アーカイブズを十全に機能させるアーキビストをアーカイブズ機関へ配置する

ことを奨励する法的整備を行うと同時に、それを実現させる施策を樹てる必要がある。とくに公文書館法附則 2 の専門職員の特例に関する条項は、早急に削除するよう強く求める。

(3) アーキビスト養成問題

ア これまでの検討の問題点

研究会の「中間取りまとめ」では、すでに述べられたように、人材養成の大きな一方の柱として専門職としてのアーキビストの業務が指摘され、その必要性について強調されていたところであるが、しかし次の点で課題を残していると、私たちは指摘せざるを得ない。

- (1) 一部「企業等の記録管理担当者」にふれられるところがあるものの、国や地方公共団体の「公文書館」をのみ念頭に置いた、いわば行政アーキビストの養成について限定的に論じている点。
- (2) アーキビストの養成を「研修」の観点からのみ論じており、専門職養成においてもっとも重要な意味を持つ「教育」の観点が伴っていないために起因した「研修」と「教育」を混同して論じている点。
- (3) 上記の二つの問題点を有する結果、国立公文書館をアーキビスト養成の拠点として位置づけるという、世界のアーキビスト養成の潮流とは異なる方向性をもった提言となっている点。

イ アーキビスト養成に関する基本的考え方

平成 15 年 7 月 9 日付、全史料協専門職問題特別委員会委員長から「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存・利用等のための研究会」高山正也座長あての要望書に述べられているように、アーキビストとは、時代や種類を問わず、様々な記録史料を人類共有の歴史情報資源として保存・活用するための、学術性の濃い、かつ公共性の高い高等専門職（いわゆるプロフェッション）であり、国や地方自治体のアーカイブズはもとより、企業・大学・団体等社会全体に広く配置を目指すべきものである。

したがって、アーキビストの養成にあたっては、医療専門職や法律専門職などの養成方法にならい、次の 4 点が要件として考慮されなければならないと考える。

- (1) その専門分野に関する学術研究活動を基盤に置くこと
- (2) 国民に開かれた教育システムのもとで行うこと
- (3) 就職後の生涯にわたる研修を義務づけること
- (4) 養成制度の整備とあいまって専門職資格制度を設けること

ウ のぞましいアーキビスト養成制度のありかたについて

基本的考え方に基づいて、私たちは以下の点が重要だと考えており、国としてもその実現に向け、積極的に取り組んでいただきたい。

(1) アーカイブズ研究とアーキビスト教育を担う専門の大学院課程設置

アーカイブズに関する研究と、それを基盤にアーキビスト教育を行う専門の大学院課程を早急に設置する必要がある。これには、新しい形態の大学院として注目されている専門職大学院や、複数の大学院が連携して作る連合大学院など、日本のアーキビスト教育にふさわしいいくつかの可能性が考えられる。

(2) アーキビストのインターンシップおよび就職後研修制度の充実

アーキビスト養成は大学院における専門教育だけでは不十分であり、現場でのインターンシップや就職後の継続研修が伴って、はじめて専門職としての養成が達成される。したがって、国立公文書館や都道府県文書館・公文書館などのアーカイブズ機関や、全史料協・企業史料協などのアーカイブズ団体が行っている現職研修をさらに発展させる必要がある。とくに国立公文書館は、大学院における教育に対して積極的に協力・連携するとともに、自らは現職者研修の拠点としての機能を充実させることによって、日本におけるアーキビスト養成の中心的役割の一端を担っていくのが望ましい。

(3) アーキビストの専門職資格制度の設置

アーキビスト教育大学院や現職者研修課程の設置・充実とあいまって、アーキビストの専門職資格制度を設置する必要がある。

(4) デジタル・アーキビストの養成について

政府・自民党などが構想している IT 専門家としての「デジタル・アーキビスト」の養成は、単独で考えるべきものではなく、ここで述べている広い意味でのアーキビスト養成の一環として行うのが適切である。

エ 関連する提言等

アーキビストの教育養成は、わが国における学術研究基盤整備のための緊急かつ重要な課題としても、強く要請されている。今年相次いで出された二つの報告を参考にされたい。

(1) 日本学術会議学術基盤情報常置委員会報告「学術資料の管理・保存・活用体制の確立および専門職員の確保とその養成制度の整備について」(2003年6月)

(2) 「人間統合科学の創出に関する調査研究委員会報告書」(2003年8月)

(4) アーカイブズのネットワーク化問題

ア これまでの検討の問題点

研究会では、すでにふれられたように、デジタルアーカイブズ化が最も早くに着手さ

れる見通しで、その延長上に、国立公文書館・宮内庁書陵部・外務省外交史料館・防衛庁防衛研究所図書館のほか、立法機関や司法機関間、および地方公文書館とのネットワーク化が構想されている。デジタルアーカイブズ化とネットワーク化とのセットでの実現について考えた場合、アーカイブズ目録情報とデジタルアーカイブズの共有化については

(1) どのようなアーカイブズ目録情報とデジタルアーカイブズを配信または受信するのか

(2) どのようにアーカイブズ目録情報とデジタルアーカイブズを配信または受信するのか

という課題があり、それは根本的には関係機関の協同関係を前提とした取り決めが必要とされる。海外においては、国際文書館評議会(International Council on Archives: ICA)等の関係団体の協力による国際標準ないしガイドの作成が背景にあるが、日本においてこれらを推進しようとする場合、必然的に関係機関等の協力体制構築となんらかの指針的なものの作成が必要となる。この点に関しては、研究会では必ずしも十分な言及がみられない。

また、研究会で取りあげられた電子文書の問題にしても、上記のネットワーク化とは様相は相異するところはあるが根本的には同じで、電子文書をネットワーク上で作成し、保存し、公開するという同様な課題がみられる。すなわち、

(1) どのような電子文書を作成、保存、公開(配信または受信)するのか

(2) どのように電子文書を作成、保存、公開(配信または受信)するのか

という課題である。

国および地方公共団体における電子文書が、国民ないし住民そして国外との関係で、交換される事態に至っては、上記の問題以上に、国内外の関係機関等の協力体制構築となんらかの指針的なものの作成が必要となる。電子文書に関しては、オーストラリアのアーキビスト作成のものをベースとした国際標準機構 (International Standard of Organization: ISO)の ISO15489-1 と ISO/TR15489-1 が作成されているが、その背景には国際的な協同関係が存在する。

つまり、インターネット上での、情報交換のネットワーク化の課題の背景には、関係機関等の協同関係があることを研究会では必ずしも認識されているとは言えないし、今後益々ネットワーク化が進行する社会では、この協同関係構築が非常に重要な課題となってきた。私たちは、このアーカイブズのネットワーク化という問題は、本質的には日本国内外のアーカイブズ関係機関等の協力問題であると認識しているので、ここに研究会で検討された諸課題のひとつの大きな側面として取りあげた次第である。

イ アーカイブズのネットワーク化に関する基本的考え方

私たち全史料協は、インターネット上の情報交換ネットワーク化の課題に対し必ずし

も積極的に取り組んできたとはいえないが、会員内外の相互協力による史料保存運動を担ってきた実績からして、ネットワーク化を支える協同関係に関しては、次の基本的姿勢をもって望むことが必要であると思料するところである。

- (1) ネットワーク化にあたり参加する機関等は、全国的視野、すなわち国や地方公共団体のみならず民間のアーカイブズ機関等、およびアーカイブズを保存している各種機関等によって構成される必要があること
- (2) ネットワーク化にあたり参加する機関等の関係は、相互連携によるものを基本とすること
- (3) ネットワーク化にあたり参加する機関等は、アーカイブズに関する科学の学理と技法の把握に務め、日本の現状認識と国際的趨勢についての視野を持つことを基本姿勢とすること
- (4) このネットワーク化は、日本国内のみならず、世界のネットワーク化の一環として位置づけられなければならない。とくに、アジア地域、なかんずく東アジアとのネットワーク化を基本とすること

ウ のぞましいアーカイブズのネットワーク化のありかたについて

基本的考え方に基づいて、私たちは以下の点が重要だと考えており、国としてもその実現に向け、積極的に取り組んでいただきたい。

- (1) ネットワーク化のためのネーションワイドなネットワーク構築

アーカイブズ目録情報やデジタルアーカイブ情報交換のネットワーク化のためには、アーカイブズ機関等のネットワーク化が前提となる。現状の国内のネットワークは、国立公文書館主催の都道府県政令指定都市公文書館長会議、全史料協、企業史料連絡協議会や大学史資料協議会などが設立されているが、これらを包括し、さらに記録管理学会等の学会や、未加入のアーカイブズ保存利用機関を含めたネーションワイドなアーカイブズのネットワーク構築を検討すること。

- (2) ネットワーク化に係る標準化作成と作成機構の設置

情報交換のネットワーク化に関し、国際的な標準やガイドラインを踏まえ日本の事情を盛り込んだ標準化作成について検討し、作成するための組織を設置すること。その組織は改善を図る永続的なものとして用意されなければならない。

- (3) 国際的なネットワークの一環としてのネットワーク化

ネットワーク化は国際的なネットワークの一環として把握されなければならないが、これまでの歴史的背景と今後の進路を考慮すると、アジア、とくに東アジア地域のネットワーク化に貢献することを検討する必要がある。