

第1章

公文書館機能整備の基本事項

なぜ公文書館(機能)は必要か

■ 大事なことだけれど…

「大事なことだけれど予算がない」「他の業務が多忙で、そこまで手が回らない」「歴史資料を選別する人材がいない」……これらは行政機関、地方自治体において、公文書館あるいは公文書館制度の未整備の理由として語られる言葉です。昨今の経済事情による予算規模の縮小とそれに伴う職員定数削減、組織統廃合、行政サービスへのニーズ拡大による業務の多様化など、様々な要因が背景となっています。

また自治体職員の持つ公文書管理のイメージは、業務遂行の事務書類の保存管理として認識されて来たこともあり、現用文書の情報公開においても「見られる(あまり見せたくないのだが…)」という感覚があるように思えます(1)。

■ 自治体の仕事と公文書

自治体の仕事を極めて単純に考えれば、「住民から税金として集めたお金をどう分配して公共的な事業を進めるか」ということであり、その検討の過程で公文書が作成されます。ある事業に関して様々な段階で作成される公文書の中には、事業の必要性、効果、影響、遂行計画等が記載されていきます。住民の信託を受けた自治体業務ですから、その業務について説明することが行政職員には求められ、自治体でもそれに対する制度として情報公開がなされています。住民が公文書にアクセスできる体制を作り説明責任を果たすことにより、

信頼関係が構築され、事業を円滑に進めることが可能となるのです。

また情報の共有が進む中で、適正な段階で住民側から新たな情報が寄せられたり、協力を得られたりすることも期待できます。そしてまさに住民と行政が一体となって、よりよい自治体・地域作りを進めるという理想的な自治体の運営に近づいていくことになるのです。

とはいえ、毎年業務上数多くの公文書が作成されるため、定められた保存期間に従って文書を整理・廃棄し、限られた書庫スペースの効率的な運用を進めることも必要となります。従来公文書の管理は、「文書管理規程」「文書管理規則」といった自治体組織内の事務規定でその取扱いが決められ、保存期間については、内容の重要性に鑑みて「永年保存」としたり、それ以外については10年、5年、3年、1年等の保存期間が満了した後に廃棄(焼却、裁断、溶解)としてきました(2)。昨今は「永年保存」と定められた文書についても、毎年増え続けてきた結果、保存スペースが不足する事態が生じ、また現用文書として保存し続けている以上、情報公開制度上の管理が必要となることもあり、「永年」をやめ、「長期」や30年保存として可能なものは廃棄するような自治体も増えつつあります。

■ 地域社会における「土作り」

しかし、公文書は事務書類としての側面だけでなく、住民共有の情報として住民が利用したり、業務の検証を行ったりすることができるのですから、事務効率的に設定し



た保存期間にかかわらず、内容を精査して残すべき文書は適切に残し、住民の要求に応える姿勢が必要となるのではないのでしょうか(3)。

公文書管理法では、公文書等について「健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源」と位置づけています。また、それら公文書等を適正に保存・活用することを通して、行政の適切かつ効率的な運営がなされるとともに、行政の諸活動を「現在及び将来の国民に説明する責務」が全うされるとしています。自治体の運営を農作業にたとえるなら、農閑期に田畑を耕し、肥料を入れるなど、地力を高める「土作り」が“知的資源（公文書等）を適正に保存し活用への体制を整える”こと、「水やり」や「手入れ」が“効率的な運営や説明責任を果たす”ということ、そしてそこから得られる「作物」とは“より良い政策・地域づくり”となるのではないのでしょうか。現用文書に対する情報公開制度、歴史公文書（非現用）に対する閲覧制度（公文書館閲覧制度）を整え、なおかつその土台となる現用文書から非現用文書に至る一元的な文書管理を自治体として整えることは、まさに地域社会における「土作り」（より良い地域社会創造に向けた基盤作り）と言えるのではないのでしょうか(4)。

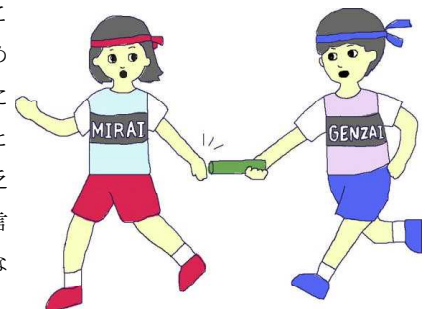
■過去・現在・未来 ～バトンを受け継ぎ、渡すために～

そこで自治体としては、公文書を「残し、保存し、活用する」体制を再構築するために、従来の公文書管理体制を見直すことが必要となります。特に今まで足りなかった部分、非現用の歴史公文書を保存し閲覧に供する公文書館（機能）を持つことが大事です。すべての公文書を残すことは不可能であるし、コスト面でも現実的ではありません。参考になりそうなもの、伝えねばならない文書を選んで公文書館（機能）に保存し、利用できる体制を整えるのです。

このような公文書館（機能）を自治体として設置することは、住民が地域づくりに参画するための基礎資料を、皆で共有するシステムを整えると

いうことです。公文書に記載された過去・現在の取り組みは、参考にもなるし、反省材料にもなります。「今の世代の人が活用するために残す。」と同時に「将来の住民の役に立ててもらうために“今”残す。」という姿勢も求められるでしょう。自治体の仕事は「今」だけを考えればよいものではなく、過去から現在、未来へと続いていくものです。過去から受け継いだものを、そして自分たちが築いたものを次世代へリレーのバトンのようにしっかり渡す、伝えるべきことをしっかり伝える…そのための公文書館機能、公文書館制度です。

- (1) これには、情報公開を請求する利用者側の問題もあります。利用方法は問わずとも、あまりに営利活動目的のものであったり、利己的な意見主張のための請求、他の所管業務に影響を与えるようなやみくも大量請求は情報公開の本旨から外れるのではないのでしょうか。
- (2) 公文書管理についてその重要性を理解し、条例においてその取扱を定める自治体が増えています。
- (3) 特に情報公開制度の非開示情報についても、内容によっては「時の経過」に伴い開示できるような情報もあるでしょう。文書の保存期間満了によってのみ廃棄がなされた場合、この情報に住民がアクセスできる権利は永久に奪われてしまうことになります。住民からすれば、廃棄が恣意的で無いにしても、行政に対する不信感が生じます。これは長い目で見れば自治体にとって不利益になるのではないのでしょうか。
- (4) 全国の自治体の状況を見ると、情報公開制度（条例）はほとんどすべての自治体で整備されているものの、歴史公文書閲覧制度が未整備な自治体はまだ多いです。これは従来考えられてきた文書管理の範囲が、保存期間満了以前の現用文書に限定されてきたことによると思われます。早くから公文書館が設置された自治体においては非現用の歴史公文書の閲覧が可能でしたが、自治体職員の感覚として古い文書は歴史資料として保存・利用をイメージできるが、日々作成される新しい公文書を歴史公文書として保存し利用に供すること、そのために公文書館に移管することへの関心が乏しかったと言えるのではないのでしょうか。



最低限必要なこと・もの・ひと

■意識とルール化

自治体として公文書館（機能）を設置するためにまず必要なものは、（当たり前ですが）歴史資料として重要な公文書を残していこうという強い意識です。公文書等を住民共有の知的資源として捉え、業務の上での必要性だけでなく、現在及び将来の住民への説明や活用（可能性）を考えて保存していこうという意識を、文書管理担当者のみならず自治体の全職員で共有していくことが大切ではないでしょうか。

そして、次の段階としてその意識をルール化していくことが必要となります。歴史公文書等の保存と活用のため、現在の文書管理に関する例規を見直して、保存期間が満了し非現用となった歴史公文書等を確実に保存していく規定を追加しましょう。もちろん組織として公文書館を設置していく場合には、設置条例などの制定も必要となります。しかし館を設置するかどうかにかかわらず、まずは残すために最低限必要なルールを自治体内で検討し、取り組み始めることが肝要と思います。

■活動開始のタイミング、そして現状把握

活動に取り組むタイミングですが、これは第2章で紹介する公文書館機能整備事例の整備の契機の記述が参考になるでしょう。歴史資料としての公文書保存について高い意識を持っていれば、様々な機会に公文書館機能の実現に向けた行動を起こすことができます。例えば書庫の狭隘化が進んで保存文書の見直しが行われる際や、庁舎移転により文書の大幅な整理が必要となった場合などは、文書保存の危機ともなりますが、逆に好機でもあります。従来であればとにかく文書の減量を進め

るため大量の廃棄を行い、中には誤廃棄なども発生することもあったと思われます。しかし歴史資料を選ぶ基準等を設定して、該当するものは残すというチェックをしっかりと進めることによって、不要な文書は廃棄しつつも残したいものが残るようにしていくことが可能となります。

いずれにせよ活動を始める前にはしておかなければならないことは、自治体の公文書がどこにどのくらい保存され、その管理がどのようになっているのか、現状調査をして把握しておくことです。昨今、自治体においても災害時における業務継続計画（BCP）を策定することが求められています。その立案の段階では、自治体の業務全体について洗い出し、災害時にどのように業務を継続していくか検討していくわけですが、個々の業務に対する公文書が、どこでどのように保存されており、どのくらいの分量があるのか調べ計画に記載していくことで、より計画の実効性を高めることができると考えます。このようなBCP策定作業と抱き合わせる形で、公文書の現状把握をしていくこともよいのではないかと思います。

■歴史資料を選ぶ基準、選ぶ人

歴史資料として重要な公文書を残す時に、保存期間を満了した数多くの文書の中から何を選んで残すのかということが大きな問題となります。これについては、現在、すでに自治体や団体において（歴史公文書）評価選別基準として提唱されているものがあるので、それを参考に自治体の実態にあった形で基準を検討することが良いのではないのでしょうか。基準としてのポイントをいくつかあげるとすれば、自治体の主要な施策について説明出来るような文書、現在の自治体の様子を未来に伝えるような文書、住民の権利・義務を保証する文書等がその主なものとなるでしょう。これらの多くは、現用文書の保存期間としても永年もしくは長期や30年となっているものが多いと思われ

ますが、10年以下の保存文書の場合もあるので、注意して選別する必要があります。

このような歴史公文書の評価選別を誰が行ったらいよいでしょうか。公文書館機能が設置され、そこに専門職員（アーキビスト）が配置されれば、そのアーキビストを中心に行うことが有力な選択肢となります。アーキビストは歴史資料としての利用の観点から公文書を見ることができ、文書作成者、事業の直接の遂行者でないため、第三者としての客観的立場から、評価を進めることができるからです。しかし、現実問題としてアーキビストの採用が難しい場合は、既存の資料館や博物館の職員、文化財担当職員等を中心に進めることが考えられます。また直接的に評価選別の作業をするかしないかは別にして、基準作りの場面では、これら歴史資料保存に関わる職員の知見を十分活かすことが必要です。こうして策定された評価選別基準を用いて、文書主管課職員や主務課職員が評価選別にあたるというやり方が、多くの自治体で一番取り入れやすい手法と思われる。

なお、業務内容に最も詳しい職員が住民共有の歴史資料、財産として公文書を「残す」意識で文書管理を進めていくことは大切ですが、評価選別を行う人が文書作成者、あるいは作成者に近い立場の場合、評価選別の内容が恣意的なものにならないように心がけることが重要です。また、評価選別の取り組みや内容について検証したり見直したりするような研究会や研修会も実施するなど、常に改善に向けた努力が期待されます。

■ 歴史公文書の保管場所

歴史資料として選別された公文書は、保存期間が満了した非現用の文書であるため、現用文書とは別の場所で保存することがよいでしょう。場所を別にできない場合でも、書架を別にするなど、明確に分けて取り扱うことが必要です。歴史公文書の保管場所を明確にすることがその取扱いの適正化につながります。そしてその保管場所の情報についても、職員間の共有を図りましょう。

また、歴史公文書はその重要性から永久に保存していくことになるので、可能な限り、条件の良い場所（特に湿度が安定するような場所）を選んで収納していけるとよいでしょう。現用文書の保管状態についても気を配ることも重要です。ものは必ず劣化するため、作成当初の良い状態をいかに保つことができるかが、資料の寿命を決めるといっても過言ではありません。文書を「管理する」ということは、ただ置いておくのではなく、すぐ利用できたり、良い状態で保存したりすることから、常によりよい保管状態を考えたいものです。

■ 検索目録・閲覧場所

歴史公文書を一般の住民が利用できるようにするためには、保存されている文書を検索し、特定できる検索目録を整える必要があります。簡易な方法としては、現用段階で作成される情報公開用の目録を活用し、その中で廃棄された文書（歴史公文書にならなかったもの）を二重線で消すことで、作成することができます。もちろん情報によっては、歴史公文書となってもすぐに公開できないものもありますが、その場合でも、文書の所在情報については明示しておき、「時の経過」を踏まえどの時点で公開することが可能であるか、備考欄に掲載しておけばよいでしょう。

そして、その検索目録を備え付けた閲覧場所が確保できれば、最低限の公文書館機能が設置されたこととなります。日常的な閲覧利用はそれほど多くないと思われるため、情報公開の窓口や図書館、資料館等にそのような場所を設け、歴史公文書が利用できるようにしてもよいでしょう。

公文書館機能構築シミュレーション

ここまで、公文書館機能に必要な要件について述べてきましたが、ではどのような手順で整備を進めていったらよいか考えてみましょう。様々な考え方があり、アプローチも一様ではありませんが、「最低限の公文書館機能を自治体内に構築していく」ということを念頭にシミュレーションしてみます。

① 歴史公文書選別収集基準の検討・策定

文書担当課職員、博物館・資料館・図書館等の職員で歴史資料について理解の深い職員により、他の自治体の選別基準等及びその自治体の文書管理規程を参考に、評価選別のための基準を検討し、策定します。検討の過程で、実際の評価選別をどこが中心になって進めるか役割分担も相談します。

② 公文書の調査

実際にどこにどのくらいの文書が保存されているか、現状把握を行います。各課職員と連携して、文書担当課職員が集約します。

③ 調査状況の分析と歴史公文書の保存場所の検討

各保存場所の収納状況や状態を見ながら、歴史公文書の保存場所を確定し、今後の整理のプランを立てましょう。

④ 歴史公文書選別収集・公文書館機能設置についての職員への説明

文書事務説明会等で、その必要性や作業手順、保存場所プランなどを職員に説明し協力が得られる体制を構築しましょう。

⑤ 歴史公文書の評価選別、保存場所への搬入

一括廃棄の場合は、定例の文書整理にあわせ、一括廃棄のために文書が集約された場所で集中

的に評価選別を行います。各課で分散廃棄の場合は、評価選別を行う人が各課を回って作業をするか、中心となって行う人の指導の下、各課職員がそれぞれ評価選別を行います。いずれの場合でも、①で定めた評価選別基準に従って行えるように周知を図っておきます。

選別した文書は、保存場所へ確実に搬入します。

⑥ 検索目録の作成

1冊（ファイル）ずつ、文書名、完結年次、作成課を記入して作成します。情報公開用の目録と付け合わせ、選別した文書以外は二重線で消し込む簡便な方法でもよいでしょう。

⑦ 公開の準備

閲覧場所を確保し、窓口に検索目録を設置します。情報公開段階での非開示情報が含まれている場合には、「時の経過」を考慮して、対応しましょう。公文書館機能設置のPRも広報等通じて行います。

このうち①～⑥は、まず取り組んで欲しいことです。歴史資料として重要な公文書を特定し、確保しておくことを積極的に行っていかなければ、散逸・廃棄の可能性がどんどん大きくなります。利用するために保存するのですが、まずは保存されていなければ永久に利用することはできなくなってしまいます。特定し、保存することをすすめ、その中で、公開の方法を考えていければよいと思います。

また、この手順では明記していませんが、やることが変わる（公文書館機能が付け加わる）ということは例規の改正が必要になります。例えば文書管理規程など適宜必要な部分は改正し歴史公文書の保存と活用についてルール化を図りましょう。そして、取り組みを充実させる中で、文書管理条例を制定するなど、住民に開かれた形での制度化を進めていけたら良いのではないのでしょうか。

歴史公文書の活用とその記録化

■ 歴史公文書の活用事例

歴史公文書はどのように活用されているのでしょうか。ここでその事例を少し挙げてみましょう。

① A県では、K地区の新規開発に伴い、地区内の県有地売却が計画された。県管財部署は県有地売却にあたり、購入者とのトラブル等を未然に防止するために、過去、県がどのようにその土地を取得、活用したのか、その経緯を調べていた。その際、公文書館に保存されている「K地区開発計画・構想関係綴」、県有地であった時期の「K地区土地使用許可綴」といった文書によって、土地取得の経緯及び活用歴が明らかになり、売却事業を進める上で役立ったという。前者は保存期間10年で、保存期間満了時に公文書館に移管された文書である。また、後者は5年保存で保存期間満了後も作成部署に残されたままであったが、作成部署の組織改編に伴う大規模な文書整理作業の中で、公文書館の要請を受けて、移管された文書である。歴史公文書によって過去の実態を確認した事例といえる。

② B県は、計画している河川改修事業の基礎資料を作成するために、W川の豪雨時の越水状況を示す写真等の所在を調べていた。W川はH市内を流れており、B県がH市文書館に資料の所在に関して問い合わせた。H市は、平成20年3月、3町2村で合併を行っていたが、文書館所蔵の合併旧村文書群のなかに、当時の河川の被災状況をデータや写真によって詳細に記録した「平成10年9月発生豪雨災害記録（W川氾濫関係）」と題した文書が含まれており、県に提供した。県は、県が把握していなかったW川の記録を入手でき、過去の災

害実態をより詳細に把握することができたとのことである。当該文書の保存期間は、旧村文書管理規程では10年と規定されていたが、町村合併による文書館の設置で廃棄を免れ、歴史公文書として保存されることとなった。災害（地震、豪雨、台風、火災等）関係記録は、その発生規模や文書作成段階で規定した保存期間に関係なく、残しておく必要がある。

③ D県には戦後進駐軍施設が多数設置され、D県労働事務所はそこで勤務する人々の雇用事務を主管していた。労働事務所では、雇用者名簿を永年保存として保管していたが、保存期間の見直し作業によって廃棄対象となった。この事態を知ったD県文書館は、一般的な雇用記録ではない、戦後の歴史的にも特異な占領下の記録であったため、収容量は多かったものの、文書館はその歴史性を重視し、即座に収集に踏み切った。後日、年金支給手続きのため、D県進駐軍施設E機関で勤務していたことの証明記録を探していた県内在住のAさんは、年金相談窓口で、自身の雇用記録が文書館に残されているかもしれないことを教えられ文書館を訪ねた。Aさんは、文書館に残されていた雇用者名簿に自分の名を見つけ、それを根拠に年金支給の再申し立てを行った結果、申請が受理された。

土地関係、災害記録、個人の雇用記録が歴史公文書として公文書館に保存され、活用された事例を紹介しました。公文書には、組織が定めた保存期間を超えてなお必要とされる情報が多く含まれており、それらを適切に残していくことは、組織の政策立案や個人の権利保障に大きく寄与することに繋がると考えます。なおここでは、歴史公文書をメインとする事例を紹介しましたが、公文書館の利用目的は多種多様であり、その目的に応じて提供する資料も異なってくると思われます。行

政刊行物、地図、写真、研究文献、時には江戸時代の文書や明治期の戸長役場文書など、その提供アイテムは広範囲にわたります。そして、提供する様々な資料の一部をなすものが選別、収集した歴史公文書であるともいえます。利用者のニーズに応じて多様な資料を提供できる態勢の整備が望まれます。

■活用の記録を残す

公文書館は地方自治体の情報タンクであり、所蔵する資料の質や量にも左右されますが、自治体の歴史、歴史公文書の所在など幅広い問い合わせに応じる役割を担っています。図書館では、利用者の探している情報、資料などに対して、求めている情報そのもの、もしくは、それらに関連する情報や資料の調査回答業務を「レファレンスサービス」と呼んでいます。これは公文書館でも成り立つ業務の概念です。

レファレンス業務の要点は、「記録する」ことです。記録化は、エクセルなどのソフトを使って負担にならない程度の項目<項目事例：質問年月日／回答年月日／記録者／質問者（所属・氏名・性別・世代・連絡先の属性等）／質問／回答／回答までのプロセス／備考>を設定し行います。どのようなプロセスで、どのような情報や資料を提供したのか、あるいは、調査を行ったが、結果的に未解決となった事案なども忘れず記録しておきましょう。

レファレンス記録については、その内容を回覧し、一担当者だけではなく、全ての公文書館職員でその情報を共有化するように試みましょう。そして、三桁以上の記録が蓄積されれば、記録の分析を行うこともできます。分析の結果、頻繁に行われる問い合わせの傾向や回答方法の不備など、レファレンス業務の質を高めるための課題が発見されるはず。さらには、問い合わせの多い事例については、その質問と回答をホームページで

紹介する、閲覧場所に掲示する、役所内に回覧するといったことが考えられます。情報の公開を図ることは、公文書館の業務を利用者に知ってもらうことにも繋がります。

さて、公文書館のレファレンスには図書館などと異なる大きな特徴があります。それは、組織一行政職員一からの問い合わせが多いということです。特に比較的新しい時期に選別、保存された歴史公文書の利用対象者は組織職員であることが多いと思われます。これまでも、住民からの問い合わせ記録を残している公文書館は多くありますが、組織の職員同士といったこともあり、職員からの問い合わせを意識して記録化する傾向は弱いようです。しかし、組織の記録を残す以上、文書の作成者である組織職員が、公文書館にどのような資料や情報を求めているのか、そのニーズを把握することは大切だと考えられます。それによって、どのような文書を将来的に残すべきかといった評価選別の課題や組織に対する公文書館の普及を考える上でのヒントが得られるかもしれません。

住民、職員を問わずユーザーとのコミュニケーションを通じて、どのような目的で、どのような情報、資料を探しているのか、適切に相手の要望を引き出していきましょう。ユーザーと相対するレファレンス業務は、歴史公文書が残された意義を再確認できる場面です。歴史公文書が活用される過程を振り返るためにもレファレンスの記録化を是非お奨めします。

