

特集

# 公文書館法の10年 —法・制度面からの検証— 特集にあたって

A decade of the Public Archives Law of Japan  
—Examinations on the legal and systematic aspects—

編集・出版委員 辻川 敦  
Atushi TSUJIKAWA

今回の特集は、公文書館法施行後10年の文書館事業の到達点と課題を、主として法・制度面から検証しようというものである。まずはじめに、編集・出版委員会が特集を企画した意図と経緯について説明する。

## 全史料協第23回全国大会での議論

公文書館法公布から10年目の昨年、全史料協は「10年で何が変わったか—公文書館法と史料保存」をテーマに掲げて、第23回大会を開催した。この大会では、現在の史料保存利用・文書館事業をめぐる課題として、①公文書保存・公開をめぐる法制度や社会状況の変化に対する緊急の対応の必要性、②民間所在文書・記録への法的・公的措置の検討、③専門職問題、の3点が提起され、このうち①②を中心に報告が準備された。

大会において組織・法制委員会が総論的に提起したのは、公文書館法の問題点と、情報公開法をはじめとする社会環境の変化から対応を迫られている諸課題であった。これを受けて、公文書・民間所在史料の両方を視野に入れた計4本の報告が準備されたが、どちらかという自治体公文書館事業に関する報告と議論が中心であった。

## 大会を受けて—特集企画の立案

編集・出版委員会では、大会での議論を受けて、法施行後10年という現状の到達点と課題をさらに全面的に検証し、今後の方向性を見出す契機となる特集を組むべく、協議を開始した。現状の評価について委員の意見は必ずしも一致しなかったが、公約数的な認識の

もと、次のような特集企画を立案した。

まず現状認識として、以下の3点を前提とする。①公文書館法が自治体文書館設置の根拠法とされ、あるいは文書管理規程等改定の契機となるケースが稀であること、②バブル崩壊以降の行財政状況下における公的施設・事業実現の困難、③史料保存利用への理解についての市民社会との乖離。

その上で次の二部構成の特集を企画する。

まず第一に、公文書館法の成立および、その後の国、自治体レベルの公文書館行政を検証することにより、到達点を確認する。

第二に、以上の到達点をふまえて、前記①～③の困難な状況下に事業を実現していく鍵を、市民による史料活用を通じた理解の獲得に求める。これを出発点とした文書館論・史料保存活用論の構築へ。

## 具体化のなかで実現しなかった部分

委員会では以上の企画案にもとづき、具体的な論考候補をリストアップし執筆依頼を行なった。そのうち第二部にあたるものとしては、市民主体の地域史編さん・史資料保存の取り組みの紹介や、レファレンス記録を活かした文書館運営の事例報告などが予定されていた。また、情報ネットワーク化の流れを情報の蓄積・発信・活用の実現のための重要な動向としてとらえ、何らかの形で特集に組み入れるという意見もあった。しかしながら、諸般の事情からこれらの論考掲載は実現せず、結果として構成案の第一部にあたる部分、すなわち法施行後10年をもっぱら法・制度面

から検証するという、今回の特集企画の形となった。

### 掲載論考の紹介

次に、掲載した各論考について、簡単に紹介する。

法の成立および、その後の公文書館行政の検証としては、組織・法制委員会等による「座談会 公文書館法成立の頃をふりかえる」と「インタビュー 元国立公文書館長菅野弘夫氏に聞く」を掲載した。いずれも、直接の関係者による証言であり、記録としての意味を持つ。法成立の具体的な経緯や、国レベルの公文書館行政の実際の位置といった、通常われわれがうかがい知ることのできない事情が明らかにされている。

自治体による制度面での整備・運用の事例紹介としては、3本の論考を掲載した。

小暮隆志・岡田昭二の両氏による「群馬県立文書館における公文書館法の普及」は、法施行に対応した館設置条例改正のねらいや影響、意義などを報告する。また、市町村への法の普及活用の取り組みをも紹介し、これらの具体的な経験にもとづいた考察・提言を述べている。

渡辺佳子氏による「文書館等における個人情報情報の取扱いを考える」は、京都府の個人情報保護条例制定に対応して、府立総合資料館が構築した個人情報取扱いシステムについて報告し、さらに他の自治体や海外の事例も紹介する。今後各自治体がこの問題に直面すると予想されるなか、貴重な参考例となるであろう。

佐藤弘文氏による「公文書館の論理と文明社会の精神」は、東京都公文書館の事業に言及しながら、文明社会における公文書館の意義・役割を述べる。現在の行政における公文書館事業の位置や評価、今後の可能性について、前公文書館長としての経験に立って見出しをあきらかにしている。

### おわりに一残された課題

最後に、今回の特集において残された課題について述べる。

さきにもふれたように、今回の特集の意図は、法施行後10年の到達点と課題を全面的に検証し、今後の方向性をさぐることであった。しかしながら、諸般の事情から、当初意図した構成のうち、ほぼ前半部分のみの特集となった。よって、残された課題についても何らかの形で検証を継続し、完成させていくことが求められる。

ところで、この検証作業のスタンスとも関連するのだが、今回の特集に掲載した論考のいくつかには、共通する傾向を見出すことができる。それは、各論考がそれぞれの場での実践にもとづいた貴重な考察であり提言であるにもかかわらず、日本の公文書館事業の現状と今後の可能性について言及した部分では、しばしば悲観的評価ないし無力感が色濃くにじみでている点である。

こういった認識は、文書館関係者にかなり共通しているのではないだろうか。全史料協第23回大会を特集した会報No.43,44に掲載された、富田健司氏による論評「文書館との出会い そして大会へ」はそのことを端的に指摘している。全史料協に理解を寄せる富田氏の指摘する「会全体を通しての内向的雰囲気…自虐的とさえ思え…」という言葉に思い当たる会員も多いだろう。

では、なぜ無力感に陥っているのか。このことを理解するためには、戦後日本の文書館運動の歴史を、客観的な目で見直しておくことも必要だろう。1987年の法成立にいたる過程とは、ほとんどゼロの段階から出発して、欧米モデルに学びながらアーキビスト固有の意義と役割を見出し、主として県レベルの文書館施設を実現させつつ、ようやく国政レベルの法的裏付けを獲得した、小さいながらも前進と発展の歴史であった。これによって不十分ながらも法的根拠を得て、今後は市町村レベルの文書館も設立され、専門職制度も実現していくと、多くの関係者が期待していた。しかしながら現実には、いずれも十分に実現しないままバブル崩壊後のリストラ・行財政改革時代が始まり、既存パターンによる文書

館施設実現の条件はほぼ失われたと言ってよい。

以上は、われわれが感じている無力感の歴史的背景である。では、現実の行き詰まりの根本的な原因は何か。なぜわれわれが、文書館事業の必要性をいくら主張し続けても、各組織体の理解が得られず事業が実現しないのか。その理由がわからないから打開の方向性も見出せず、無力感に陥っているのだが、その根本的な原因とは何なのか。

その原因とは、実はごく単純なことなのではないだろうか。つまり、組織体の理解が得られないのは、市民社会全体の理解が得られないことの反映にすぎない。ではなぜ市民社会の理解が得られないのか。それはわれわれが、市民社会が史料保存利用に求める、あるいは求める可能性のあるサービスを提供できないからにほかならない。特別な歴史ファンや研究者はだしではない、大多数のごく普通の市民が求めることとは、自身のアイデンティティにつながる歴史が守られ、その歴史的な情報が現在と未来の社会を市民自身が作っていくことに役立てられることであろう。そのことが実感されてはじめて、事業の必要性に対する合意が生まれる。社会的な規模でそういった実感を生むサービスを提供できないから、われわれの事業は理解が得られない。

では、こういった合意につながる実感を生む、市民のアイデンティティにつながる歴史とは何なのか。それが現実の社会に役立てられるサービスとはどういうものなのか。これはもはや、事例によって具体的に示されることであって、いくら抽象的に議論しても意味がない。つまり実践的にしか学べないし、こういう視点に立ってはじめて、欧米モデルの意味するところも理解し得るであろう。この特集で当初意図して果たせなかった、市民による活用を出発点とした文書館論・史料保存活用論とは以上のようなことを意味するのであって、公的事業が行き詰まっているから市民の取り組みに追い風を求めるといった類のものではない。

以上、もっぱら市民による活用を前提に述べてきたが、事業設置主体の組織内部へのサービス提供も、本質的には何ら変わるところはない。例えば自治体文書館を例にとれば、市民に対してであれ行政内部に対してであれ、具体的に求められることに対して提供できるサービスとは何なのか、実践からはじめることだ。そうすれば、事業を実現していくためには何が必要なのか、抽象的な議論からは見えなかったことも見えてくるだろう。例えば、既存の行政文書のみでは市民にも行政内部にも必要な情報は提供できず、文書作成のスタンスないし組織のあり方自体を変えていく必要がある（つまり行政改革）、このことと情報ネットワーク化は大いに関連がある、その一方で、これら行政情報とあわせて前近代から現代までの多様な民間史料から得られる情報も一体的に提示できなければ、やはり市民にも組織にもこたえられないこと、とはいえ現代史料も含めた民間史料すべてを税金でケアすることはできず、NPOやボランティア、フィランソロピーも視野に入れたネットワーク型の取り組みに行政が主体的に関わっていく必要が生じること、アーキビストに求められる専門性には、こういった取り組みを市民とともに組織する役割が重要な位置をしめること、等々である。

今回の特集で紹介した法・制度面の取り組みも、こういった実践を通じて実現される社会的合意を前提としてはじめて、十分な効果を発揮するであろう。なぜなら現代民主主義社会においては、本来法や制度は社会的合意にもとづいて作られるべきものであり、言い換えれば文書館事業であれ何であれ、市民社会の合意がないまま法や制度によって社会のシステムそのものに影響を及ぼすような変化を実現していくことは、現代社会においてはなし得ないはずだからである。

以上、今後の方向性については、やや踏み込んだ個人的意見を述べた。今後の議論のきっかけとなれば幸いである。