

全史料協第31回(福井)大会研修会の記録

A《基礎コース》

文書館入門—その役割と機能—

講師：渡辺 佳子（京都府立総合資料館）
 司会：山本 幸俊（上越市総務部総務課）
 記録：伊藤 純子（愛知県公文書館）

はじめに

私が初めてこの仕事を担当した約15、6年前と現在の状況を比較すると、公文書に対する認識は大きく様変わりした。当時は情報公開条例制定の直後であり、情報公開制度と総合資料館での閲覧制度との機能分担がなされた時であった。また平成8年には個人情報保護条例が制定され、総合資料館における閲覧制度の中で、個人情報をどのように取り扱うかという大きな課題に直面した。

また、いくつかの社会的な出来事への対応事例としては、昭和63年頃から始まった朝鮮人の強制連行の全国的な調査、地下鉄サリン事件をきっかけに、都道府県が行っていた宗教法人設立認可事務の一部が国へ移ることによる関連文書の処理、地方分権一括法により市町村への事務委譲に伴う関連文書の移動等があった。

このように、行政文書を所蔵し管理運営している以上、社会の動きとは無縁ではありえない。

当初は公文書館制度について、担当課に理解してもらうことは難しかったが、最近は、一定の理解が得られている。このことは情報

公開制度の定着や、内閣府をはじめとするアーカイブズに対する国の動きが影響していると考えられる。

本日は行政文書に重点をおいて、実務的な経験を通して得た私見を述べさせていただくこととする。

1 文書館・公文書館の役割

文書館・公文書館は図書館、博物館と並ぶ文化施設であるといわれてきた。また、組織や個人の活動を記録する資料を保存し、提供することから、組織や個人の記憶装置とも言われている。そういう施設の役割を大きく次の主な3つに分けた。

(1) 学術等の研究のための資料提供

ここでいう学術等の研究とは、先祖調査、自分史、郷土史、観光ガイド制作、研究会のテキスト制作、自治体史、企業史、災害史、制度史等のための研究を広く含めており、その対象は歴史的事象のみにとどまらない。経済産業省の知的基盤整備特別委員会中間とりまとめ（平成14年6月13日付）の中で、「知的基盤」とは「研究開発をはじめとする知的創造活動により創出された成果を体系化、組織化することで更なる研究開発、経済活動等の促進のベースとして活用できるよう成形した集合体」と定義されているが、文書館・公文書館の資料を社会の諸活動に活用できるような形で提供するというこも、学術等の研究のための資料提供に入るのではないかな。こうした資料提供は、新たな文化の創造につながるといえ

る。

(2) 住民の権原を守るための資料保存

「権原」とは権利の発生する原因である。この役割は、文書館が他の文化施設と大きく異なる役割であり、民主主義の発展に寄与する重要なものである。近世の封建制度から、近代の行政機構に変革した明治から現在まで存続している行政機構の中で、所定の法的な手続きを経て作成された行政文書は、継続性をもった行政の執行の記録であり、それ故に様々な事象を証明する資料としても使われる。これらの資料を保存することは、住民の権利を保障し、生活と福祉の向上につながるものと言える。

(3) 設置母体の組織の活動をバックアップするための情報資源の蓄積

文書館等で保存されている資料には、文化的価値と行政経営的価値の2つがあると言われるが、これは行政経営的価値に属する部分である。情報資源を有効活用することにより、効率的な行政運営にも結びつくものであると思う。総合資料館の場合、一般利用と公務利用は半々程度である。

2 文書館・公文書館の機能

こうした文書館・公文書館の役割を担うためには、どのような機能が必要かについて考えてみたい。アーカイブズはいろいろな意味で学際的な要素を多く含んでいるため、その機能も多様化せざるを得ない。文書館・公文書館の位置付けが一様でないこともそこから生じていると思われる。役割を果たすために必要な3つの機能について考えてみた。

(1) 文化施設としての機能

従来からの基本的機能。誰もが自由に利用できることを保証し、新たな文化の創造に寄与する資料を提供する機能。

(2) 開かれた行政の一端を担う機能

情報公開制度の普及に伴い、「開かれた行政」という語を耳にする機会が増えた。

開かれた行政の一環として、行政情報の積極的な提供が図られてきた。多くの行政文書を所蔵する文書館・公文書館もそうした機能の一端を担っていると言える。

(3) 設置母体組織内部の文書管理の一端を担う機能

文書館・公文書館は文書管理の中で、文書のライフサイクルにおける最終的な受け皿として位置付けされることが多かった。この機能は、どのような資料を収集・所蔵するかということとも関連しており、非常に重要である。電子文書化の進行に伴い、文書のライフサイクルからの脱却ということでレコードのコンティニュームという新しい概念が紹介されているが、たとえ媒体がどのように変わろうとも、設置母体内部の文書管理の一端を担うという機能の重要性に変わりはなく、システムや規程を整備して対応を進めていく必要がある。

3 文書館・公文書館の資料

文書館・公文書館の機能や役割は、所蔵する資料によって異なるように思える。機能を担い役割を果たすために、どのような資料が所蔵されているのかということについて考えてみたい。文書館・公文書館へどのようにして資料が入ってくるかということに着目し2つに区分した。

(1) 地域の歴史資料

都道府県や市町村の文書館等では地域の資料が多く保存されている。これらは地域の歴史を語り、地域のアイデンティティを示す資料として重要である。日本学術会議の学術基盤情報常置委員会の対外報告「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」(平成15年6月24日付)の中で、地域の資料について触れている部分があるので紹介する。「20世紀後半以降、社会は急速に変化し、日本の

社会や文化を支えてきた地域社会は急激な変貌を遂げている。地域社会がもっていた種々の学術資料が急速に消滅しつつある。それを収集・保存する対策を緊急にとらないと、地域がもっていた多様な特質を語り伝える貴重な資料が消滅し、取り返しのつかない事態に陥る。(中略) 抜本的な制度の見直しと各種の資料を活用した地域のコミュニティの文化活動の拠点作りが緊急に必要である。(中略) 学術資料の保管・活用場所は、資料が収集された地域に置くことを原則とする。学術資料を核にして、図書館・博物館・公文書館・公民館が一体的に構成する、地域住民が生涯を通して参加できる学習活動を実施する。」文化の伝承と継承、地域の活性化には地域に残されたこうした資料の有効活用が大切である。

(2) 設置母体の組織の文書

設置母体の組織の文書を継続的体系的に受け入れるということが、図書館や博物館と異なる文書館・公文書館の大きな特徴である。都道府県が設置した館であればその都道府県の文書を所蔵していく。こうした資料は単に過去の歴史を調査する資料という範疇を超え、現在に生かせる情報資源であると言える。

4 文書館・公文書館の仕事

(1) 資料の収集

設置母体の文書を収集する場合、体系的・継続的な収集のためには、システムの構築とそれを支える規程の整備が必要である。収集のための文書の評価選別は、避けることのできない作業である。京都府の場合は、永年保存文書は選別せず全文書が移管されるが、有期限文書については3000冊のうち1割程度の簿冊を選別・収集する。基準だけでは難しく、ガイドラインの作成、過去のデータを参考に等、試行錯誤している。選別ということ自体の是非も話題になるが、行政

機関が年間に作成する文書は膨大な数であり、すべてを保存したとしても有効に活用することは難しい。

(2) 資料の保存・管理

資料修復の4原則というものがある。可逆性の法則(元の状態に戻せる)、安全性の原則(損傷・負担を与えない)、原形保存の原則(編綴・編さんのされかたを崩さない)、記録の原則(手を加えた場合、その記録を残す)、そして、出処の原則又は原秩序尊重の原則(出処の違うものを混在させない。資料の構成を崩さない)を視野に入れた整理と保存が大切である。目録の記述についても、階層性に視点をあてた記述方法の国際基準が紹介されている。文書の伝わり方、管理の変遷の記録は文書の真正性を保証し担保するといえる。

(3) 資料の公開

情報公開制度・個人情報保護制度との整合性を確保して閲覧提供することが必要。誰もが情報を自由に見られるということを保証するためには、閲覧制限情報の取扱いも含めて一定のルール化が必要である。

5 文書館・公文書館をとりまく環境の変化

(1) 「公文書」に対する認識の変化

情報公開制度の普及により、公文書は行政内部のものから外部へ公開しなければならないものへと変化した。又、「説明責任」という考え方が定着し行政が行った行為に対する説明の義務や責任が生じた。平成15年4月には、内閣府により「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存利用のための研究会」が、又、それを受けて同12月には「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」が開催された。平成16年1月第159回国会では小泉首相の施政方針演説の中で、公文書館制度拡充の方向が打ち出された。新聞でもアーカイブズに関して連載等がなされ

ている。

(2) 行政手法の変化

情報公開制度の導入により、行政文書は住民共有の財産であるという考え方が広がった。現在では行政への住民参画、企業経営手法の導入が実施されつつある。そのためには住民の行政に対する理解が不可欠であり、行政はその材料を提供する必要がある、行政の有する情報のより積極的な提供が求められている。こうした流れの中で、設置母体の公文書を多く所蔵している文書館・公文書館の役割は、単に歴史の調査研究のための資料を提供するというものではなく、さらに広がりを持つのではないかと思える。

(3) 日本学術会議の対外報告

前述の対外報告に「文化伝統の継承と地域の活性化」という項目があり、「歴史資料として重要な公文書の保存および利用は、国や地方公共団体の責務である。公文書をはじめとする諸文書は、政治・外交等の重要な資料であるとともに、地域のコミュニティ、アイデンティティを育み、確認する貴重な資料であって、その適切な保存と公開がなによりの急務といえる。」と述べられている。

6 まとめ

現在、日本の公文書館制度、公文書に対するさまざまな認識は、非常に速いスピードで動いている。まだ完成していない制度、完成しつつある制度であり、そういった状況の中では、それぞれの個人や組織が、より積極的に課題の解決法を探り、よく考え、よりよい制度が作られるようにともに取り組んでいかなければならないと思う。