

資料ふぁいる

平成20年(2008)年11月12日開催

全史料協第34回(奈良)大会 研修会の記録

A 文書館入門—文書館・公文書館 職員に求められるもの—

講師：渡辺佳子（京都府立総合資料館）

司会：伊藤 康（鳥取県立公文書館）

記録：山崎一郎（山口県文書館）

はじめに

最近、公文書をめぐる動きが活発である。その一つは、11月4日に「公文書のあり方等に関する有識者会議」が公表した最終報告「時を貫く記録としての公文書管理の在り方」に見られるように、「公文書」は、民主主義の根幹を支える基本的インフラであり、国民の共有財産であるという認識のもとに、公文書館制度も含んだ公文書管理について、政府に対し取り組みの要請がなされたこと、二つ目は、電子記録を中心とした記録媒体の多様化の中で、従来の紙媒体を中心とした情報管理のあり方が問われていること、三つ目は、歴史的な視点のみでなく、法律や情報管理の視点等からも文書館・公文書館（以下、公文書館と表記）制度に関する論文等が多く発表されていること、また、専門職のアーキビストについても、今年8月に、日本学術会議史学委員会が、提言「公文書館法とアーキビスト養成」を公表したことなどである。こうしたアーカイブズへの関心の高まりは、歓迎すべきことであるが、その現場で働く職員には「専

門職」としての位置づけもないまま、様々な知識とスキルが要求されているという現状がある。

公文書館とはどういうところか、どういう視点を持って仕事を進めていく必要があるのかということについて、現状を踏まえながら、その有すべき機能と目指すべき仕事について、皆さんと共に考えて行きたい。

1 文書館・公文書館とは

図書館や博物館は、一般にイメージされやすいが、公文書館はイメージされにくい。これは、公文書館自体がその機能を明確に打ち出せていないということもあるが、その背景には、位置づけが十分に確立されていないこともある。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。しかし、公文書館は、従来イメージされる文化施設には収まりきれない要素を有しているのも事実である。この部分をアピールすることによって、公文書館は、より一層その存在価値を認識してもらえるのではないかと考えている。

公文書を収集保存するということは、行政活動との密接な関係がある。それは、①国や自治体の活動の記録を後世に伝えることであり、②政策決定により生じた様々な事象を国民、住民に説明できる資料を所蔵していることであり、③過去の施策の検証を可能にし、国民、住民との信頼関係に基づく活力ある民主的な社会の基盤となることである。このような機能が、図書館・博物館等にイメージさ

れる文化施設には収まりきれない要素であると考えている。

公文書館とは「個人や組織が社会との係わりにおいて生じた様々な活動の記録のうち、永続的に保存する価値のある記録を保存し、現在と将来にわたり閲覧利用を保障する場である。」といえる。現在だけでなく50年後、100年後の将来の人たちにも同じように資料を提供できる場としてあり続けられることが重要である。

2 文書館・公文書館の機能

アーキビストの仕事について、安藤正人氏は著書「草の根文書館の思想」で次のように述べている。○失われつつある過去の記録遺産を守る、○保存された過去の記録遺産を現代に活用する、○現代の記録を明日への遺産として伝えていく。このことは、公文書館の有する機能に係る理念的なものともいえる。

公文書を無秩序な廃棄から防ぎ、明日への遺産として保存する、保存した資料は活用してはじめてその価値をアピールできる。今は、公文書館側が積極的に打ち出していく時、そして今の社会にはそれを受け入れてくれる状況が育ちつつあるという気がしている。多くの研究者や住民に、そしてその文書を作成した行政機関にも、必要だと思ってもらえることが何よりも大切である。資料の有する価値を知ってもらうことが更なる利用へ、そして後世へ伝えることに繋がるものであると思う。

次に、公文書館の具体的な機能について考えてみたい。

① 文化施設としての機能

歴史研究等への資料提供や教育・文化活動への支援と連携が考えられる。これは、従来からなされてきた公文書館の中心的な機能であるが、公文書を収集保存し提供する意味はこれだけでは不十分だといえる。

② 「知る権利」や「後世への説明責任」に応えることを保障できる機能

これには、行政活動を跡付けることができ

る文書の収集と保存が不可欠であり、過去の政策や施策の決定のプロセスを検証できる資料を持っていないと機能を活かすことはできない。

③ 国民や住民の権原を守る機能

法律に基づき行われる行政活動の過程で作成される公文書は、それ故の効力を有しており、住民の権利、利益を保証できる資料でもあるといえる。権利の承継登記や筆界を特定する資料として利用されており、こうした利用は、学術研究や歴史調査というよりもむしろ現在の社会的な活動に関わって必要とされるものである。

④ 設置母体の文書管理の一端を担う機能

公文書館の、設置母体の文書管理への関わり方は難しいところもあるが、文書のライフサイクルの全般にわたり一貫した管理がなされないと文書を適切に公文書館で収集保存することは難しい。また、電子文書の作成が促進されるという環境の中で、文書の選別収集は、紙文書の場合は非現用になってからでもよいともいえるが、電子文書はそれでは遅すぎる。関与のあり方、方法を考えていく必要が生じている。長期的な視点で文書全体を眺めることができるのは、公文書館の職員しかいないのであり、この視点から文書が適切に管理されるための支援が可能であると考えている。

3 文書館・公文書館の仕事

公文書館の仕事を考える場合、公文書館は、何を目指して運営するのかというところに視点を置くことにより、仕事の仕方が見えてくるのではないかと思う。

(1) 保存すべき価値を有する文書の評価選別

何を収集し、保存していくのかということは、公文書館の基盤となる重要な要素である。文書を選別する場合、公文書館はどういう機能を有するのかという視点を持つことにより、選別のレイアウトが見えてくるように思う。例えば、住民の権利を守ると考えた場合、政策決定の説明責任を保障する機能を持たせ

たいと考えた場合、そのためにはどういう文書を残しておかなければいけないか等を考えることにより、少し選別の基準が見えてくるのではないだろうか。また、長期的な視点を持った体系的継続的な収集保存は大切であり、資料が断片的にしか残っていない状況では、歴史研究はもとより説明責任への対応や住民の権原を守るといった観点からも十分に資料価値を説明することが難しくなる。資料により様々な事象を検証するためには、断片的に残される資料というより一つのまとまりを持った体系的継続的に収集保存される資料、文書が必要であると考えらる。

(2) 資料の保存

資料を後世に伝えるためには、できるだけ安定した形で保存する必要がある、保存環境や保存科学の知識に基づいた長期的な保存計画の策定も必要となる。また、損傷資料の修復や代替物の作成等に関する知識・スキルも必要とされる。保存科学の専門家が配置されているのは、私の知る限り、国と沖縄県の二つの公文書館だけである。そのような専門家のいない他の公文書館では、十分な知識もないままに、選別作業や閲覧対応と並行して保存にも対応していかなければならないのが実態である。また、電子記録の保存についても対応していく必要があり、公文書館の職員の仕事は、非常に幅広くあるのが現状である。

(3) 資料の管理

○諸制度との調整

近年、公文書に視点を当てた法整備が進む中で、公文書を管理するに当たり、各種制度との調整は、避けて通ることはできない。情報公開制度とどのように制度設計をして行くか、個人情報保護制度とどのように整合を図るか等法令順守の観点から管理していく必要があると考えている。説明責任は、公文書館にも問われることを認識する必要がある。

○アーカイブズの基本法としての公文書館法

現在、公文書館制度に関する法律は、公文書館法と国立公文書館法の二法である。公文書館法は、理念、基本政策を中心とする法律

でアーカイブズの基本法といえる。しかし、この法律は制定後20年を経過しており、この間、公文書の利用を対象とした法律の立法も進み、公文書館を取り巻く環境は大きく変化した。この変化に対応するためには、公文書館の機能を具体的に規定した法律が必要であり、そのような法整備がなされることによって初めて、公文書館制度は、公文書に関連した他の諸制度とうまく整合を図る手立てを確保することができると考える。そしてこのことは、公文書館が様々な活動を行う上で、法令順守の観点からも大切なことであると思う。

(4) 閲覧・利用への対応

○利用者の拡大

従来は、歴史研究や自治体史・学校史等の編纂のための資料としての利用が多かった。しかし、公文書館の機能を考えると、もっと利用の幅を広げる必要がある。これまでの利用者に加えて、一般の住民にも必要とされる利用しやすい施設であることが大切である。このためには、一般の利用者にわかりやすく提供するための検索手段の確保と適切なレファレンス対応が必要となる。近年、近現代の歴史的事象を対象とした研究のための利用も増加しているが、災害や環境問題の観点からの利用も増えている。また、承継登記等に必要とされる証明行為としての資料提供もある。行政執行上の必要からの公務利用も増えている。これらの利用に対応できる公文書館側の力量が問われている。

○検索手段の確保

図書等の出版物は、作成時点から不特定多数の人が利用することを想定して作成されているのでわかりやすい。しかし、古文書や公文書は、作成された時点では、不特定多数の人に見てもらふことは想定されていないため、後からその文書を利用するという人たちにとってはわかりにくい。それをわかりやすく説明し提供する手段を考える必要がある。それは、やはり公文書館の職員でないとできないことと思っている。

○閲覧制限情報の審査

個人情報との関わりが中心になると思うが、どこまで提供できるか、制限するか難しい課題である。利用者に対して、公文書館の考え方や判断基準を説明できなければならないと思う。また、制限情報に対して不服の申出があった場合、客観的専門的な視点からそれへの対応が検討できる組織、システムも必要であると思う。

○自己情報の管理

個人情報保護制度では、自己情報のコントロールという視点を含めた制度設計がなされている。文書の中に書かれている自分の情報が誤っていれば、それについて削除や訂正等の請求ができるという制度である。公文書館所蔵の文書についても、何らかの形で、同等の手当は必要ではないかと考えている。

4 職員（アーキビスト）の専門性

内閣府の「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」の報告「公文書の適切な管理、保存及び利用のための体制整備について」では、専門職員について、「公文書館の職員には、記録や資料を管理する技術、専門知識に加えて、歴史的素養、行政的素養を併せ持つ専門的知識と経験が必要である」と述べられている。具体的にどのようなことが考えられるか考えてみたい。

(1) 利用者の様々な利用に応じるためには

公文書の場合、近現代史の歴史的背景を踏まえた行政組織や業務、法令、国の政策等についての知識、文書に記されている文字の解読や行政行為の意味を理解し、利用者のレファレンスに活かせる能力、文書の受入、公開に係る関係機関との調整能力等がないと、利用への適切な対応は出来ないし、所蔵資料を活かすことは出来ない。もちろん、公文書館の趣旨を踏まえた情報管理の知識とスキルも必要である。また、過去ばかりでなく、今の行政の動きについて注意を払うことも利用者の多様な利用に応じる上で大切なことだと考えている。

(2) 資料収集のための評価選別をするには

どういう資料を所蔵しているかということは、公文書館がどういう機能を発揮できるか、利用者にどのようなサービスができるかに係る基本的な課題であり、収集文書の選別は、公文書館の機能に関わる重要な仕事である。先に述べた公文書館の機能を維持するためには、どういう文書を収集しなければならないかという視点が基本だと考えている。近代行政機構成立以降の約140年の期間を見渡せる幅広い見識を持ち、有機的に繋がる行政機関の仕事を理解する中で、公文書館機能を活かすためにどのような文書を選別収集するのかということについて、そのための基準やマニュアルを考えていく必要がある。140年の長期的なスパンで行政組織を見ることができるのは、公文書館の職員の特権ともいえる。そういう長期的な視点を持って資料を管理し提供することができるのは、公文書館の職員なのだという立場をもっと意識して活用すべきかもしれない。

(3) 資料を管理するためには

制度間の調整や法令順守の視点等はまさに実務能力が必要とされる部分である。こういった実務能力を持ちながら且つ近現代史の素養、長期的な視点、そして、情報管理、検索手段の確保というものが能力として必要になって来ると考えている。

一つの事例として、当館の収集文書の整理についての取り組みを紹介したい。最近、大量の援護関係の文書を収集した。個人情報も多く、閲覧対応に課題を残すが、やはり、「守り」ではなく積極的に打ち出す時期だと考え、公開にむけて準備を始めた。入ってきた文書が戦後処理を中心とした約30年間に渡る文書であったことから、引揚者住宅関係、在日朝鮮人帰還事業関係というようにテーマ毎にまとめて整理することにした。事業が実施された歴史的背景、社会的状況の中での事業の位置づけ、関連資料の把握等を踏まえ、整理に入っていくことになる。テーマを絞って整理することにより、そのプロセスでより深い知識を得ることもできる。国と府、府と市町村

等との往復文書の中で、だから府はこういうことをしたのかということがわかってくる。しかし、こうした知識は、関心を有していないと興味が湧かず、たとえ興味を持って仕事をしたとしても、その知識を体系付けて、資料の整理や閲覧対応、レファレンス等に活かすことができなければ意味がない。この視点がアーキビストの専門性につながるのではないかと思う。現在、総合資料館のホームページでこの文書のリストを公開している。

(4) 資料の保存・修復をするには

資料にとっては、保存環境は大切であり、出来るだけ安定した形で、長く保存できるのがよい。そのためには、資料全体を見渡した保存計画を策定する必要がある。特に、公文書は、紙媒体だけでなく多様な媒体が使用されている。それぞれの記録媒体の長短を見極め、保存と利用のための適切な処置が施されるべきである。しかし、それには保存科学や修復の知識が不可欠であり、そのような知識を有した専門家が配置される必要がある。

(5) 電子記録に対応するには

現在次々に作成される電子文書をどのようにに収集し保存していくかは、差し迫った大きな課題である。この課題に対応するためには、「主として紙媒体を中心とした過去完結型の記録群を対象に業務を行う伝統的なアーキビスト像から電子記録にも対応しうるアーキビスト像へ」(『アーカイブ事典』小川千代子・高橋実・大西愛/編著)という意識の変換が必要かもしれない。

まとめ

公文書館制度を含む公文書の管理に係る活発な動きはあるが、実態として公文書館は、それほど恵まれた状況にはない。法的な整備は勿論、大きな組織の中での位置づけも確かなものではない場合が多い。そういう環境の中で、非常に多くの仕事をそこで働く職員の努力や熱意でこなして来ていると思う。ともすれば日常業務に埋没しがちであるが、このようにありたい、このような機能を持つべき

ではないか等について考えることは必要であり、少しずつでも可能なことから取り組んでいく姿勢が、その可能性を広げることに繋がるかも知れないと思っている。