

公文書管理条例と自治体アーカイブズ機関 —条例等に見る地域資料へのスタンス—

埼玉県立文書館 太田 富康

はじめに

筆者は平成25年11月に開催された第39回全国（東京）大会の大会テーマ研究会において報告を行った。大会テーマは「地域社会とともに歩むアーカイブズ—公文書管理法時代の資料保存」であった。同一テーマでの3年目であり、過去2年は自治体における公文書管理の制度・体制について議論されてきた。それに対し、今回のサブテーマは、「公文書管理」ではなく「資料保存」である。公文書を含む地域の記録資料全体の保存利用について、公文書管理法という法制の存在を前提として考えようとするものと理解し、報告題は「文書館における公文書管理と資料保存」とした。

報告は2部構成とし、前半では筆者が所属する埼玉県について、公文書管理制度と県立文書館による資料保存との関係について、公文書管理法への対応も含めて報告した。また、後半では公文書管理法制定後に管理条例を制定した、あるいは文書館・公文書館を新設した自治体の条例等を取りあげ、それらのアーカイブズ機関における公文書管理と資料保存の関係を比較して考察することとした。しかしながら、時間の制約もあり、後半につ

いては用意したすべての機関を取りあげることもできず、報告内容自体も不十分なものとなった。その報告内容は会報大会特集号に報告者自身が原稿化することになっているが、報告前半をまとめるだけで所与の原稿枚数を使い果たしてしまう結果となった。本稿は、かかる事情から、報告後半で用意した内容を改めて誌上で報告するものである¹⁾。埼玉県に関する報告前半については、平成26年3月発行予定の『会報』第95号を参照いただきたい。

なお、本稿では以下、紙幅を節約し、混乱と煩雑さを避けるため、必要な場合を除き、各自治体で名称の異なる公文書管理条例を「管理条例」、文書館、公文書館等の機関を「アーカイブズ機関」、歴史資料として重要な公文書を「歴史的公文書」で表現し、公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号）を「公文書管理法」または「管理法」、地方公共団体を「自治体」と省略表記することとする。

1 公文書管理法と自治体の固有性

管理法は第34条で、自治体の努力義務規定を設けている。そこでは、法の趣旨に則った

公文書管理の整備が求められているが、その具体的な制度設計を画一的に強いるものではない。自治体によってその置かれた状況やこれまでの取り組みの状況は、それぞれに異なる。管理法も国立公文書館の存在等を前提とした、国の既存制度をベースにした制度設計といえ、それをそのまま自治体に持ち込んでもうまく機能するとは限らない。これまでの歴史的公文書管理に対する取り組みの有無や程度、その際のアーカイブズ機関の有無、あるいはその代替組織や方法などは様々である。一方で、いずれの自治体も財政状況が厳しい中での現実的な対応を考えると、全く新しい理想的な制度や組織を求めることも難しい。そうであるならば、既存ベースの差異は十分に考慮され、活かされる必要があるだろう。単独の組織で歴史的公文書の移管受入から利用提供までの管理を担うことが困難であれば、全庁的な視野の中での分担もひとつの方法であろう。

この点は、公文書以外の記録資料を含めた資料保存に視野を広げたときには一層である。これまで各自治体で歴史的公文書の保存や利用提供を担ってきた文書館や自治体史編さん室、あるいは、図書館、博物館・資料館等の多くは公文書だけを対象にしてきたわけではない。そして、その組織の設置条例上の目的の多くは社会教育やより広義の教育・文化の発展への寄与などであったであろう。そのなかで、公文書は自らの組織アーカイブズであり、その利用目的は行政利用から権利擁護のための証拠的利用、学術利用、学校教材まで、多様で限定されることのないものであること、そして自治体側からみれば挙証説明責任を果たすものであること、などは理解されてきたが、非現用文書として公文書管理からは切り離された資料であり、制度であったといえよう。

これに対し、管理法は、非現用のアーカイブズの利用提供までを含めて公文書管理の範疇としたことに画期性があるわけであるが、その具体的な方法までも国と同じにすると、

これまで歴史的公文書の保存にあたってきた編さん室や図書館・博物館までが公文書管理の機関となり、利用申請に対する行政処分まで行うことにもなる。その際に、公文書以外の記録資料はどのような位置付けになってしまうのか、という疑問がおこることとなる。それは、管理法が「歴史公文書等」と「等」をつけ、その定義・範囲を公文書に限定することのない記録一般に広げているものだからでもある。

このように考えてくると、管理法、あるいは管理条例の存在を所与のものとしたうえでも、公文書以外の記録資料までを含めた資料保存体制が如何なるものであったか、如何なるものとするのか、は各自治体によって異なったものとなる必要があろう。非現用文書を含めた公文書管理と自治体域の地域資料の保存、その両者全体としての資料保存を自治体のなかでどのように分掌し、位置付けるのか。それは自治体ごとに蓄積と独自性があり、異なると考えられる。そうではなく、管理法と同じ枠組みを全自治体が一律に導入すれば、これまでの地域資料保存への努力を水泡に帰せしめ、その体制を壊してしまう恐れさえある。

管理法が公布された平成22年に「地方公共団体公文書管理条例研究会」（以下、「条例研究会」と略す）が組織されたとき、筆者はそのような危惧を抱きながら議論に参加し、翌年に発表した報告書にも執筆した²⁾。当時、管理条例を有する自治体は、法公布以前からの3自治体（北海道ニセコ町、熊本県宇土市、大阪市）に限られ、それらの条例は歴史的公文書までを対象とするものではなかった。研究会の活動期間中には新たな条例制定の動きも展開しはじめていたが、報告書では具体的な事例を参考にすることができないまま、懸念や提案を記したところであった。

その後、管理条例、あるいは、アーカイブズ機関の新設による設置条例も含め、各地での事例が増えてきた。上記のような懸念に対し、管理法と同じという画一的な条例ではな

い対応、とくに、それを公文書だけにとどまらない資料保存という観点からは見ることができる。それらの条例を、公文書管理という正面からの見方ではなく、アーカイブズ機関側からの位置付けとあわせ、公文書に留まらない資料保存という観点から見てみたいというのが、本稿の趣旨である。そこには、自治体のこれまでの積み重ねを受けた違いも見られると思う。

2 公文書管理法と民間資料

各自治体の条例等を見る前に、管理法が公文書以外の民間資料等に及ぼす規定の内容を、条例研究会報告書にもとづき確認しておきたいと思う。

管理法に先立つ公文書館法（昭和62年法律第115号）は、その対象を「公文書その他の記録」としており、「公文書館法解釈の要旨」において「「公文書」とは、公務員がその職務を遂行する過程で作成する記録を、「その他の記録」とは、公文書以外のすべての記録をいい、（中略）「その他の記録」には、古書、古文書その他私文書も含まれることになる。」とされている³⁾。一方で「歴史資料として保存し、利用に供することの重要性にかんがみ」とするのみで、保存の目的は明示されていない。

これに対し管理法は、保存の対象を「特定歴史公文書等」とし、「歴史公文書等のうち、次に掲げるもの」として、「法人その他の団体又は個人から国立公文書館等に寄贈され、又は寄託されたもの」も含めている。同法第2条第6項による「歴史公文書等」の定義は、「歴史資料として重要な公文書その他の文書」であり、当該文書がいかなる組織・個人に属するかを問うておらず、文書すべてを対象となし得る概念となっている。管理法の「歴史公文書等」は、国又は自治体以外の者の保管する文書も包摂しており、公文書館法よりもその意味で広い概念を対象とする法律として捉えることができる。国立公文書館等に寄贈・寄託された文書に限定されるとはいえ、

文化財保護法（昭和25年法律第214号）による指定文化財以外の文書・記録類に対して永久保存を保証する、初めての法律という見方もできる。

各自治体が条例等を考えるに際し、地域住民を取り巻く社会環境や自然環境を伝え、地域の歴史、文化、学術、事件等に関する重要な情報を記録する文書を、公文書に限らずすべて歴史公文書等に該当させることも、自治体の考え次第であり、それによっては可能な構成となっている。このような考え方からは、民間資料も「将来『特定歴史公文書等』として永久保存の対象になりうべき『歴史公文書等』である」と位置付け、その調査や保存支援、あるいは、寄贈・寄託の促進等までも自治体の責務として位置付けるものとなる。すなわち、公文書館法が自治体に課した「保存及び利用に関し、適切な措置を講ずる責務」（同法3条）を、その保管する文書だけでなく、すべての「歴史資料として重要な公文書その他の文書」（＝「歴史公文書等」の定義）に広げる理念を持つと解することも可能であろう。条例研究会報告書は「国とは違う、地方公共団体としての特色ある条例として、この面に注目し、具体的に条文化してみる意味もあるのではないか」と提起している。

なお、国においても、国立公文書館法（平成11年法律第79号、同21年法律第66号により最終改正）第4条での同館の目的は、「国立公文書館は、特定歴史公文書等を保存し、及び一般の利用に供すること等の事業を行うことにより、歴史公文書等の適切な保存及び利用を図ることを目的とする。」となっており、同館に所蔵されている特定歴史公文書等の保存・利用提供は、主たる「事業」として挙げられているのであって、その目的たる保存・利用を図るべき対象は「歴史公文書等」となっている。もちろん、その主眼は現用段階からの一貫した歴史公文書等の管理にあるのであろうが、公文書管理の法規である管理法ではなく、同館の基本法規である国立公文書館

法の側からみたときには、管理法の定義による用語を用いているとはいえ、同館は日本国の「歴史資料として重要な公文書その他の記録」の保存利用を図るナショナル・アーカイブズであることを謳っていると解釈するのは行き過ぎであろうか。それは、その目的達成のための方法である「事業」にかかってくるのであろう。

3 特定歴史公文書等の範囲と方法

そのように歴史公文書等が広く捉えられる一方で、特定歴史公文書等の範囲については、国立公文書館と同じ範囲設定が自治体にとって適当かどうかは検討すべきところであろう。管理法では、国立公文書館に移管・寄贈・寄託された文書は、すべて特定歴史公文書等として管理法の適用を受けることになる。また、附則第2条「特定歴史公文書等に関する経過措置」では、「この法律の施行の際現に国立公文書館等が保存する歴史公文書等については、特定歴史公文書等とみなす。」と、管理法施行以前の既収蔵文書もすべて法の適用対象とした。

民間資料も含めた資料保存という観点から条例研究会が検討した論点のもうひとつが、この点であった。自治体のアーカイブズ機関の多くは、公文書だけでなく古文書や地域の民間資料、写真資料、図書資料など、様々な記録資料を収集・保存し、利用に供している。また、図書館や博物館、自治体史編さん室などの機関が、公文書館の機能それ自体を果たしている場合も少なくない。これらの機関をもって、管理法と同様の仕組み、すなわち、当該機関への移管及び寄贈・寄託文書のすべてを条例の対象文書とする方法を機械的に導入することは危険ではないか、という問題である。当該機関が管理する資料は多種多様であり、移管文書はその一部に過ぎないからである。一律条例の適用を受け、何千、何万点単位の未整理資料群の整理を、現用文書として整理・管理されていた文書と同様の基準（受け入れから1年以内に目録作成から排

架まで完了させるなど）で行うというような事態になった場合の懸念を、条例研究会報告書は次のように示している。

- ・整理の原則を無視した拙速な整理がなされ、事後の利用等に大きな支障を及ぼす。
- ・整理可能な量以上のものは受け入れなくなる。
- ・公文書館等以外の機関へ寄贈・寄託文書の保存業務を移す。
- ・組織を分割する。

これは、それまでに築き上げてきた地域の資料保存体制に、大きな再編ないし崩壊をもたらすことさえ考えられるものである。そのため、報告書は「公文書館等として指定した機関の所蔵文書を機械的に条例の対象とするのではなく、地方公共団体及び当該機関の能力や性格を十分に検討したうえで、移管文書以外の寄贈・寄託文書の扱いを決める必要がある」とし、条例の対象から寄贈・寄託文書を外すという選択肢もあげている。

しかし、管理条例の対象から外すという場合には、前述したような民間文書も含めた地域の資料・記録をカバーするという理念、寄贈・寄託されれば法的に永久保存等が保証されるという意義を失ってしまうことになる。この両者を折り合わせる方法として、報告書は、条例の対象としたうえで、管理法のように整理や管理、利用提供にあたっての運用基準を一律に適用するのではなく、移管文書とは異なる基準を設定するという方法検討の必要性にも言及している。

報告書の発表後、管理条例の制定やアーカイブズ機関の新設が続き、管理法時代の新たな資料保存体制を、実例の比較により確認することができるようになった。以下、それらの自治体の条例等をみていきたいが、その前に国の「国立公文書館等」の一事例として、大阪大学アーカイブズを紹介しておきたい⁴⁾。

研究会での議論では、前掲の附則第2条は独立行政法人国立公文書館に限定されず、すべての「国立公文書館等」にかかるものであ

り、よって国立公文書館等に指定された機関の文書は、既収蔵分も含め、すべて特定歴史公文書等として法の対象となるものと理解し、報告書もその前提で執筆された。しかし、それは誤認であったようで、国でも同一機関の収蔵資料を管理法の適用対象となるものと、そこから外れた別の管理をなすものとに分けることが可能であることがわかった。その一例が大阪大学アーカイブズで、同館は法人文書資料部門と大学史資料部門をわけ、前者部門だけを国立公文書館等として指定を受け、後者は管理法第2条第4項で行政文書の定義から外された「歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別な管理」を行う機関として指定された。後者は管理法の対象から外れ、管理法ではなく利用内規で管理される。管理法の規定からは、大学史資料も特定歴史公文書等とする方法も可能であろうから、この選択は機関としての個性が反映してのものであろうことが想定される⁵⁾。

その指定を受けて改正された同館規程第2条では、同館の目的は「公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号。以下「法」という。）に基づく特定歴史公文書等及び本学の歴史に関する資料の適切な管理を行い、本学の教職員及び学生並びに一般の利用に供することにより、本学の円滑な管理運営に資するとともに、教育、研究及び社会貢献に寄与することを目的とする」となっている。管理法ではなく同館自身の基幹法規の方から見たとき、同館は「公文書管理」としての管理と「歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料」としての管理が事業として併存し、そのトータルとしての目的は大学運営と教育、研究及び社会貢献に寄与することにあるアーカイブズ機関であることを謳っている、と解せるであろうか。

4 条例制定自治体のアーカイブズ機関

管理条例を制定した自治体において、その条例の対象とする資料の範囲はどのように定

義され、一方で、公文書館等のアーカイブズ機関の目的や資料保存の対象は、その設置条例等でいかに定められているのか。管理条例とあわせて新設された機関もあれば、先行して活動してきた機関の設置条例等が改正された場合もある。それらを比較的にみてみたい。

4-1 島根県公文書センター⁶⁾

島根県は、平成23年3月11日に「島根県公文書等の管理に関する条例」（平成23年島根県条例第3号）を公布、同年4月1日に施行させた。同条例では、「歴史公文書」を「歴史資料として重要な公文書」と定義し、「等」を付けていない。一方で、「特定歴史公文書等」は「等」が付され、団体・個人からの寄贈・寄託文書を含めており、かつ、「島根県公文書センターにおいて保存されているもの」に限定している。条例名称となっている「公文書等」は、「公文書」と「特定歴史公文書等」をあわせたものである（以上、第2条）。

公文書センターは、設置条例を別に持つのではなくこの管理条例によって規定され、新設された。同条例第2章が公文書センターにあてられ、そのうちの第4条で公文書センターの設置を次のように謳っている。

特定歴史公文書等を保存し、及び一般の利用に供すること等の業務を行うため、
島根県公文書センター（以下「公文書センター」という。）を松江市に設置する。

設置の目的は特定歴史公文書等の保存提供等の業務に限定されており、管理条例の目的（県政の適正かつ効率的な運営、及び、諸活動の現在及び将来における説明責務の全う）がセンターの目的ということになる。その意味で、直接的には「資料保存」のための機関ではなく、「公文書管理」のための機関と位置付けられるのであろう。

特定歴史公文書等の定義に団体・個人からの寄贈・寄託文書を含めてはいるが、「島根県公文書センターの管理に関する規則」（平成23年島根県規則第34号）第6条では、「寄

贈又は寄託の申出があった場合において、実施機関との協議等に基づき当該文書が歴史資料として重要な文書であると認めるときは、当該文書を受け入れるものとする」と、実施機関との協議等を認定の要件としていることから、公文書に関連するものに限定されることが想定される。仮に同センターを県立アーカイブズ機関としてみるならば、島根県では、それを組織アーカイブズとして位置付けることにより管理条例との整合性（公文書に限定しての「公文書管理」と「資料保存」の一致化）をはかり、その一方で古文書などの地域の民間資料は別の制度、機関で保護・保存していくという仕組みになろう⁷⁾。

4-2 札幌市公文書館⁸⁾

同様に、管理条例の施行とあわせて平成25年7月に公文書館をオープンさせたのが札幌市である。「札幌市公文書管理条例」（平成24年札幌市条例第31号）は、「歴史公文書」ではなく「重要公文書」の名称を用いるが、「等」が付かない点では島根県に共通している。「公文書のうち、市政の重要事項に関わり、将来にわたって市の活動又は歴史を検証する上で重要な資料となるものをいう。」と定義される（第2条）。「公文書のうち」という制限がかかっているが、その「公文書」の定義は、実施機関の職員が職務上作成・取得した文書、図画、写真、フィルム及び電磁的記録であって、組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの、である。「歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別の管理がなされているものを除く」などの除外規定はない。「図書館その他の市（本市地方独立行政法人を含む。）の施設において一般の利用に供することを目的として管理しているもの」なども「公文書」に含めたうえで、第2章「公文書の管理」第13条「他の制度との調整等」で同章規定の適用除外としている。

以上から、札幌市では管理や公開の規定で区分をつけるものの、「公文書」は「等」を

付さなくとも一般的な刊行物や民間からの寄贈・寄託文書も含めた概念となっていることに注意する必要がある。一方で、管理法の歴史公文書と違い、重要公文書は市が保有しているものに限定されるものであることがわかる。

次に「特定重要公文書」であるが、これも「等」は付かない。その定義は「次に掲げるものをいう」として、アからウの3つを掲げている。ア及びイが「重要公文書」のうちから「市長が引き続き保存の措置を採ったもの」と「市長に移管されたもの」であるのに対し、ウに団体・個人からの寄贈・寄託文書があるが「市政の重要事項に関わり、将来にわたって市の活動又は歴史を検証する上で重要な資料となる」と市長が認めたものに限られる。「市政の重要事項」への関連が必須であるとする、ひろく民間の地域資料の保存をカバーするものではないようである。

管理条例に「公文書館」の名称が出てこない一方で、札幌市公文書館条例（平成25年札幌市条例第11号）では、第1条で同館の設置を次のように規定している。

本市は、札幌市公文書管理条例（平成24年条例第31号）の趣旨にのっとり、特定重要公文書（同条例第2条第5号の特定重要公文書をいう。以下同じ。）を適切に保存し、市民等の利用に供するため、札幌市中央区南8条西2丁目に札幌市公文書館（以下「公文書館」という。）を設置する。

管理条例の趣旨にのっとり、特定重要公文書に限定した保存利用提供を目的として明示している。ここからは、札幌市の公文書館は管理条例、すなわち公文書管理の機関と読めるが、同館のwebサイトをみると、その利用案内には、「特定重要公文書の利用方法→特定重要公文書目録検索システム」とならんで、「資料（図書、写真、地図等）の利用方法→所蔵資料検索システム」がある。事業には古文書講座等もあるが、公文書館条例第2条は、事業を次のように列記している。

付表 本稿で取り上げた自治体における歴史的公文書と民間資料の取り扱い

	自治体名	公文書管理				アーカイブズ機関				
		管理条例（公布／施行年月日）	管理法の「歴史公文書等」にあたる名称と定義	管理法の「特定歴史公文書等」にあたる名称と、対象となる民間資料	公文書管理から除外される自治体所蔵資料	名称	条例（公布／施行年月日）	開館年月	設置の目的	web サイト等による収蔵資料
1	島根県	島根県公文書等の管理に関する条例 (23.3.11/23.4.1)	【歴史公文書】 歴史資料として重要な公文書	【特定歴史公文書等】 団体・個人から寄贈・寄託されたもの	図書館、美術館その他の県又は県が設立した地方独立行政法人の施設又は機関において一般の利用に供することを目的として管理されているもの	島根県公文書センター	島根県公文書等の管理に関する条例 (23.3.11/23.4.1)	23.11	特定歴史公文書等を保存し、及び一般の利用に供すること等の業務を行うため	特定歴史公文書等、行政資料、統計資料
2	札幌市	札幌市公文書管理条例 (24.6.13/25.4.1)	【重要公文書】 公文書のうち、市政の重要事項に関わり、将来にわたって市の活動又は歴史を検証する上で重要な資料となるもの	【特定重要公文書】 団体・個人から市長に寄贈・寄託の申出があった文書で、市政の重要事項に関わり、将来にわたって市の活動又は歴史を検証する上で重要な資料となると市長が認め、寄贈・寄託を受けた文書	図書館その他の市（本市地方独立行政法人を含む。）の施設において一般の利用に供することを目的として管理しているもの	札幌市公文書館	札幌市公文書館条例 (25.3.28/25.7.1)	25.7	札幌市公文書管理条例の趣旨にのっとり、特定重要公文書を適切に保存し、市民等の利用に供するため	特定重要公文書、資料（図書、写真、地図等）
3	福岡県・市町村	—	【歴史公文書】 歴史資料として重要な公文書	【特定歴史公文書】 なし	図書館、美術館その他これらに類する施設において、一般の利用に供することを目的として管理しているもの（情報公開条例）	福岡共同公文書館	福岡県立公文書館条例・福岡県市町村公文書館条例 (24.3.28/24.4.1)	24.11	歴史資料として重要な公文書（以下「歴史公文書」という。）を適切に保存し、一般の利用に供するため	特定歴史公文書、行政資料
4	鳥取県	鳥取県公文書等の管理に関する条例 (23.10.14/24.4.1)	【歴史公文書等】 次に掲げる文書をいう ア～オ 略 ※本文参照	【特定歴史公文書等】 団体・個人から公文書館に寄贈・寄託されたもの	図書館、博物館その他の施設において一般の利用に供することを目的として管理されているもの	鳥取県立公文書館	鳥取県立公文書館の設置及び管理に関する条例 (2.3.27/24.4.1 最終改正施行)	2.10	鳥取県公文書等の管理に関する条例第2条第3号に規定する歴史公文書等を保存し、県民の利用に供するとともに、県政に関する情報を県民に提供し、もって学術及び文化の発展と開かれた県政の推進に資するため	特定歴史公文書等、行政・統計刊行物
5	香川県	香川県公文書等の管理に関する条例 (25.3.22/26.4.1)	【歴史公文書等】 次に掲げる文書をいう ア～オ 略 ※本文参照	【特定歴史公文書等】 団体・個人から文書館に寄贈・寄託されたもののうち、公文書に類するものとして知事が指定するもの	香川県立文書館等において、歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別の管理がされているもの	香川県立文書館	香川県立文書館条例 (5.12.22/26.4.1 最終改正施行)	6.3	香川県公文書等の管理に関する条例第2条第4項に規定する特定歴史公文書等をはじめとする、歴史資料として重要な公文書、古文書その他の記録を収集し、及び保存し、並びに県民の利用に供するとともに、これに関連する調査研究を行い、もって本県における学術の振興及び文化の向上並びに県政に対する理解の増進及び信頼の向上に資するため	公文書、古文書、行政資料
6	安芸高田市	安芸高田市公文書等の管理に関する条例 (23.12.22/24.4.1)	【歴史公文書】 実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書のうち、概ね次に掲げる情報が記録された文書で、市長が規則で定める基準に適合するものをいう (1)～(4) 略 ※本文参照	【特定歴史公文書】 なし	安芸高田市立図書館、安芸高田市歴史民俗博物館その他これらに類する施設において、歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別の管理がされているもの	安芸高田市歴史民俗博物館	安芸高田市歴史民俗博物館設置及び管理条例 (16.3.1/24.4.1 最終改正施行)	2.3 (22.4 現名称)	安芸高田市の文化財を保存し、その活用を図り、もって文化財に関する市民の知識及び文化的教養の向上に資するため	歴史、考古、民俗等の資料
7	小布施町	小布施町公文書管理条例 (25.3.25/25.4.1)	【歴史公文書等】 歴史資料として重要な公文書並びに法人その他の団体又は個人が所有する文書、図画及び電磁的記録	【特定歴史公文書等】 団体・個人から公文書館に寄贈・寄託されたもの	町の図書館、博物館等において、歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別に保有しているもの	小布施町文書館	小布施町文書館の設置及び管理に関する条例 (25.3.25/25.4.1)	25.4	特定歴史公文書等を保存し、及び一般の利用に供すること等の事業を行うことにより、歴史公文書等を町民共有の財産として継承し、活用していくため	町で作成された歴史的に重要な公文書や、町に残る古文書・古写真・古地図など

注1) 表中の年号は、いずれも平成。

注2) 条例等により作成しているが、表中の表現は適宜省略等を加えており条文どおりではない。

- (1) 特定重要公文書を保存し、一般の利用に供すること。
- (2) 特定重要公文書の保存及び利用に関する調査研究を行うこと。
- (3) 本市の歴史及び特性に関する調査研究及び情報提供を行うこと。
- (4) その他公文書館の設置目的を達成するために必要な事業。

同館の安藤友明氏は「札幌市公文書館条例」も制定し、特定重要公文書を永久に保存し、一般の利用に供する施設が公文書館であることを明確にするとともに、これまで文化資料室が行ってきた郷土史相談などの業務を公文書館が継続していくことを規定しました」と説明している⁹⁾。「資料(図書、写真、地図等)」は、管理条例上の「図書館その他の市(本市地方独立行政法人を含む。)の施設において一般の利用に供することを目的として管理しているもの」であり、その利用提供や郷土史相談、古文書講座等は(3)(4)での事業に位置付けられるのであろう。法規的な設置目的とあわせ、札幌市は運用的な柔軟性により公文書館でも地域資料の保存に対していこうということであろうか。安藤前掲論文によれば、特定重要公文書約4,800点に対し、その他の資料は約13万点を所蔵している。

4-3 福岡共同公文書館¹⁰⁾

同じように「公文書等」の「等」がないもうひとつの例として、県と県内市町村が共同で設置・運営する福岡共同公文書館がある。平成24年11月に開館した同館の根拠法規は、福岡県立公文書館条例(平成24年福岡県条例第3号)と福岡県市町村公文書館条例(平成24年福岡県自治振興組合条例第1号)である。前者の第1条「公文書館の設置」には、「歴史資料として重要な公文書(以下「歴史公文書」という。)を適切に保存し、一般の利用に供するため、公文書館法(昭和62年法律第115号)第5条第1項の規定により公文書館を設置する。」とあり、後者も「歴史資

料として重要な公文書」に「福岡県内の政令市を除く市町村(以下「市町村」という。)の」が付く以外は同文である。

管理条例は県・市町村いずれも制定しておらず¹¹⁾、同条は公文書館法を根拠法として明示している。既述のように、公文書館法は「歴史資料として重要な公文書その他の記録」と、その対象を公文書に限定していないが、同館の設置目的の保存利用対象に「その他の記録」はなく、「歴史公文書」に個人・団体からの寄贈・寄託文書の規定はない。両条例ともに「公文書」の定義はないが、福岡県情報公開条例(平成13年福岡県条例第5号)での「公文書」の定義は札幌市と同様である一方、「図書館、美術館その他これらに類する施設において、一般の利用に供することを目的として管理しているもの」を除外している(第2条)。このように、法規上からは同館の設置目的である保存管理対象の「歴史公文書」に民間資料は含まれていないと考えられる。同館のwebサイトで紹介されている所蔵資料は「特定歴史公文書」(公文書館において保存される歴史公文書)と行政資料の2種である¹²⁾。

「共同設置」という方法で、一つの館で、県と全市町村(政令指定都市を除く)のアーカイブズ機関を一気に整備するという際立った特色で注目されるが、それは公文書という範囲に限定することによって可能であった、ともいえるであろうか。県及び各市町村によって民間資料等に対する体制が異なるなかで公文書以外の資料に対象を広げれば、自治体によって収蔵文書の種類や量に大きな差異が生じるであろうし、範囲限定も明確にはしがたいであろう。県と58市町村という規模を考えれば、一館での総キャパシティとしても限界があり、一定の保存スペースを共有するという共同運営では、「その他の記録」はむづかしいであろう。

県立および市町村立のアーカイブズ機関は公文書限定の組織アーカイブズとし、そのうえで福岡県および各市町村では地域資料保存

に対していくという選択といえよう。たとえば、県の体制をみると、昭和60年開館の柳川古文書館(九州歴史資料館分館 福岡県設置・柳川市管理運営)がアーカイブズ機関として早くから知られている。県史編さんを担ってきた財団法人西日本文化協会福岡県地域史研究所は、10万点を超える史料を収集し公開してきた。編纂終了後の平成22年には九州歴史資料館に移管され、「福岡県史編纂史料」として保存公開されている。また、県立図書館では早くから福岡藩黒田家文書をはじめとする古文書等の史料を保存公開してきている。昭和45年の『福岡県近世文書目録第1集』(福岡県文化会館編刊)以来29冊の目録や調査報告書を刊行、現在は九州歴史資料館の「福岡県史編纂史料」も含めた「古文書等検索データベース」を公開している。両館計69資料群27,459件(平成24年3月現在)が検索できる¹³⁾。

なお、ここまで見てきた3事例のほか、管理条例でアーカイブズとしての保存管理対象に「等」を入れず、「歴史公文書」に限定している自治体に熊本県がある(熊本県行政文書等の管理に関する条例 平成23年熊本県条例第11号)。同県のようにアーカイブズ機関なしに管理条例を導入する場合、文書主管課が歴史的公文書を保存管理することになり、それゆえ、公文書管理としての保存はできても、それ以外の資料保存は所掌外ということになるのは、ある意味当然である¹⁴⁾。このような自治体では、公文書以外のアーカイブズを、どこが、どうするのか、を別に考える必要がある。また、管理条例を果たすためのアーカイブズ機関が構想されたとき、「等」を加えるのか、その「等」はどこまでを対象とするのか、民間資料に対してきたこれまでの体制とどう整合させるのか、を検討することが重要となろう¹⁵⁾。

4-4 鳥取県立公文書館¹⁶⁾

四半世紀にわたる公文書館の実績の上に立ち、新たに管理条例を制定した最初の都道府県が鳥取県である。同県の管理条例の特徴の

ひとつとして、「歴史公文書等」を「歴史資料として重要な」というような抽象的な定義ではなく、国の「行政文書の管理に関するガイドライン」別表第2「保存期間満了時の措置の設定基準」の「基本的考え方」に示された4類型に、その他「歴史資料として重要な情報が記録された文書」を加えた5類型を、直接条例で明記した点がある。その際、「文書」の用語が使われており、その定義はとくに示されていないが、公文書とは区別されており、「特定歴史公文書等」の定義に「歴史公文書等のうち」として団体・個人からの寄贈・寄託文書があることから、「公文書その他の文書」と同じく民間文書を含む概念と考えられる。

一方、公文書館の設置条例(平成2年鳥取県条例第6号)も改正されたが、その設置目的は次のように謳われている(第2条)。

鳥取県公文書等の管理に関する条例(平成23年鳥取県条例第52号)第2条第3号に規定する歴史公文書等(以下「公文書等」という。)を保存し、県民の利用に供するとともに、県政に関する情報を県民に提供し、もって学術及び文化の発展と開かれた県政の推進に資するため、鳥取県立公文書館(以下「公文書館」という。)を鳥取市に設置する。

保存・利用提供する対象は「歴史公文書等」とされている。「特定歴史公文書等」でないのは、移管前の現用段階から扱えるように、ということであろう。管理条例附則で施行以前からの保存公文書等は特定歴史公文書等とみなすとの規定もあり、国立公文書館同様に、公文書館の収蔵文書は管理条例のもとにある、公文書管理として対象化されているということになる。

しかし、その設置目的は、歴史公文書等の保存管理だけでなく、「県政に関する情報を県民に提供し、もって学術及び文化の発展と開かれた県政の推進に資する」ことが明記されていることに注目しなければならない。歴史公文書等だけではなく「県政に関する情

報」も県民に提供されるのであり、そのためには情報資源たる資料が必要となる。管理条例制定以前から行われてきた、行政・統計刊行物の保存利用や県史編さん等の事業は、ここに位置付けられることになるのであろう。

その結果として、同館の事業範囲は基本的に管理条例施行以前と大きく変わることはないのではないかと推察される。webサイトのトップに掲げられている「設置目的・施設概要」は次のとおりである（2014-03-09確認）。

公文書館は歴史資料として重要な県の公文書、その他の記録などを保存し、またその調査研究を行い、さらにこれらの歴史資料を広く県民の利用に供するとともに、県政に関する情報を提供し、文化の向上と開かれた県政を推進することを目的として、平成2年に設立されました。

改めて管理条例や歴史公文書等という言葉を使うことなく、平成2年という年紀をとまって記されている。その際、鳥取県では公文書館開館時から、アーカイブズ機能を公文書館と県立博物館で分担する体制をとってきたことを挙げなければならないであろう。公文書館は旧村役場文書などの近現代資料の寄贈・寄託を受け、市町村合併や学校再編による資料散逸の危機に積極的な対応をみせてきた¹⁷⁾。一方、県立博物館も閲覧室を有し、1万5千点の鳥取藩政資料をはじめとする前近代文書のアーカイブズ機関となっており、これらの前近代文書は管理条例の適用から外れた資料保存となっている¹⁸⁾。公文書館の収蔵公文書等の全体を管理条例の対象とすることができた前提として、従来からの同県の体制があったことも考えねばならない。

4-5 香川県立文書館

県立文書館を平成6年に開設し、すでに20年の歴史を持つ香川県では、平成25年3月に管理条例を公布、平成26年4月1日の施行が予定されている。鳥取県同様、長い文書館活動の実績のうえにたつての管理条例だが、そ

の体制・実績の違いが特定歴史公文書等の範囲に差異を生み出したと考えられる。すなわち、香川県立文書館では県史編さん収集資料を引継ぎ、開館後も寄贈・寄託を受けるなど、公文書とならんで古文書、前近代からの民間資料を保存・利用提供すべき「歴史資料として重要な公文書その他の記録」の大きな柱としてきたという違いである。

香川県でも「歴史公文書等」の定義を5類型で定義している。「特定歴史公文書等」を「歴史公文書等のうち、次に掲げるもの」として、行政文書のうちから移管されたものと、団体・個人から寄贈・寄託されたもの、とする点でも同様である。しかし、香川県では前者の「行政文書」自体の定義から、「香川県立文書館等において、歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別の管理がされているもの」を外す一方で、後者については、「公文書に類するものとして知事が指定するもの」と限定をかけている（以上、第2条）。こうして、「公文書に類する」一部のものを除き、文書館の民間文書は管理条例による公文書管理としてではなく、文書館事業として資料保存の対象とされることになる。

一方、文書館条例（平成5年香川県条例第35号、平成26年4月1日改正施行予定）第1条の設置目的は次のとおりである。

香川県公文書等の管理に関する条例（平成25年香川県条例第5号）第2条第4項に規定する特定歴史公文書等をはじめとする、歴史資料として重要な公文書、古文書その他の記録を収集し、及び保存し、並びに県民の利用に供するとともに、これに関連する調査研究を行い、もって本県における学術の振興及び文化の向上並びに県政に対する理解の増進及び信頼の向上に資するため、香川県立文書館を高松市に設置する。

特定歴史公文書等は、文書館が対象とする記録資料の代表として掲げられているのであり、その目的も「学術の振興及び文化の向上」

が「県政に対する理解の増進及び信頼の向上」に先んじて掲げられている。特定歴史公文書等にだけは公文書管理制度の網が二重にかかるものの、文書館全体としては地域資料のトータルな資料保存利用機関である、というスタンスが感じられる。「公文書その他の記録」ではなく、公文書とならんで古文書が明記されているのも、その表れとしてみることができる。

鳥取県と香川県は、類似した条件にありながら、20年にわたる資料保存利用活動の実績、県での体制の違いなどが、民間資料への対応等で異なる管理条例を生んでいる例として見ることができる。事業の積み重ね、その成果としての体制を壊してしまう、損なってしまうことのないように、管理法そのままではないアレンジがなされているともいえる。そのためのアレンジの方法は異なるものの、公文書管理の目的にはない学術・文化の振興・向上が、館の目標にある点も共通している。その目標のために保存・利用提供する資料のうち、公文書に対しては、その目的・理念の明示、法的位置付けの強化を図るものとして管理条例があるともいえようか。

4-6 安芸高田市歴史民俗博物館¹⁹⁾

とはいえ、閲覧業務が権利にもとづく利用請求として行われることによって、アーカイブズ機関の業務量は増大することが予想される。それは、利用者数や職員体制、「簡便な方法による利用」によることができる資料の割合などによって異なってくるが、アーカイブズ機関がないような自治体では、その負担がとくに大きいであろう。その意味で、自治体全体での分担という提案も条例研究会では行ったが、そのような実際の事例として広島県安芸高田市を見ることができる。

まず第一に、管理条例（平成23年安芸高田市条例第45号）は第2条の定義で、市立図書館や特定歴史公文書を管理する市歴史民俗博物館で「歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別の管理がされてい

るもの」を「行政文書」から外している。そのうえで、「歴史公文書」「特定歴史公文書」には「等」をつけず、次のように行政文書に限定している。

歴史公文書：実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書のうち、概ね次に掲げる情報が記録された文書で、市長が規則で定める基準に適合するものの。

（1）～（4）略²⁰⁾

特定歴史公文書：歴史公文書のうち、第8条第1項の規定により教育委員会に移管されたもの。

これにより、同市の管理条例はあくまで公文書に限定した管理であり、それ以外の民間資料は博物館や図書館が「公文書管理」としてではなく、従来の任務・業務のなかで「資料保存」として担う、という体制である。これは、文書館・公文書館といった専門のアーカイブズ機関を有さない同市において、管理条例を導入する際の基本線であったと思われる。

この公文書と民間資料の明確な分離・分担とともに注目しなければならないのが、特定歴史公文書の管理においても、市長部局と教育委員会で分業がなされている点である。すなわち、歴史公文書は教育委員会に移管され、具体的には同博物館で保存管理されるが、利用請求に応えるのは市長、という分担である。それは利用請求件数は少ないことが想定されるため、市長部局の文書管理を所管する総務課が対応した方が効率的という実務的な理由によるとのことであるが²¹⁾、説明責務の全うという目的、趣旨からしても、教育委員会が利用請求権に対する処分庁になるよりも、市長の方が適しているように思われる。

一方、管理条例での移管先は教育委員会であって、博物館が特定されているわけではないので当然のことではあるが、博物館の設置及び管理条例（平成16年安芸高田市条例第203号）に公文書管理に係るものは全くない。そ

の設置目的は、次のとおりである(第1条)。

安芸高田市の文化財を保存し、その活用を図り、もって文化財に関する市民の知識及び文化的教養の向上に資するため、安芸高田市歴史民俗博物館(以下「博物館」という。)を設置する。

その活動は、文化財の保存及び活用である。ここにおいて、管理条例第2条で外された「歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別の管理」が行われ、管理条例が公文書に限定することによって外した民間資料を文化財の保存活用として担うということになる。

同条例は続く第3条で博物館の事業として「歴史、考古、民俗等の資料(以下「資料等」という。)の収集、保管及び展示に関する事業」と「資料等の調査研究に関する事業」を挙げているが、一方で管理条例は次のように博物館の事業に関して規定している(第20条利用の促進)。

教育長は、特定歴史公文書(第12条の規定により利用させることができるものに限る。)について、博物館において展示その他の方法により積極的に一般の利用に供するよう努めなければならない。

博物館には、その主たる事業である展示や調査研究を通して、特定歴史公文書の利用促進を図るべきことが求められる一方で、その際には利用に関する市長の権限が教育委員会に委ねられている(同条第2項、第3項)。これこそが、特定歴史公文書を教育委員会に移管し博物館で保存管理する、大きな意味・意義のひとつといえるであろう。単なる保存庫として博物館は考えられているわけではないのである。「利用請求に対する閲覧提供」と「利用促進による展示及び調査研究」の分任である。

文書館・公文書館といったアーカイブズ機関のない自治体が管理条例を制定する場合、文書主管課による同課の書庫を使つての公文書に限定した範囲での導入、が一般的に考えられる。これに対し、安芸高田市の場合、博

物館を単なる書庫、保管庫として考えたのではない。市長部局と教育委員会、公文書管理と資料(文化財)保存が、それぞれの事業目的と専門能力を出し合い、協力連携することにより、管理条例に則して表現すれば、「利用請求に対する閲覧提供」と「利用促進による展示及び調査研究」を果たそうとする形の実現であろう。そして、それは市町村合併をはさんでの取組実績があり、そのなかで博物館が役割を果たしてきたという積み重ねがあつてこそ実現し得たものであろう。ここにも、一律ではない、各自治体ごとの、その自治体だからこそできる、あるいは、必要とされる違いがある。

4-7 小布施町文書館²²⁾

最後に、管理条例(平成25年小布施町条例第5号)と文書館を同時に導入し、平成25年4月に開館した長野県小布施町を取りあげたい。同文書館は教育委員会の生涯学習グループに属し、特定歴史公文書等はここに移管あるいは寄贈・寄託された文書を指す。しかし、その保存利用提供等の主体はすべて町長とされている。そのうえで、管理条例施行規則(平成25年小布施町規則第3号)の附則2で、「特定歴史公文書等の保存及び一般の利用に関する事」などは、文書館長に補助執行させることになったので、安芸高田市のように保存・活用と利用請求権への対応を教育委員会と市長部局で分担するという目的は、理念的にはあつても運用実務レベルではないようである。

それでは文書館が、町長部局ではなく教育委員会に置かれる意味、目的は何か。この補助執行させる事項には、続けて「歴史公文書等の保存及び利用に係る調査研究に関する事」「歴史公文書等の保存及び利用に係る情報の収集、整理及び提供に関する事」があげられている²³⁾。ここで、小布施町の管理条例で注目しなければならないのは、歴史公文書等の定義である(第2条)。

歴史公文書等 歴史資料として重要な公

文書並びに法人その他の団体（以下「法人等」という。）又は個人が所有する文書、図画及び電磁的記録をいう。

「公文書その他の文書」というような表現で、その解釈で民間資料も含まれることを示すようなものではなく、明確に団体・個人が所有する文書を公文書と1対1で同列に歴史公文書等である、と規定しているのである。

その歴史公文書等、すなわち文書館に収蔵されていようがいまいが関係なく、公文書であろうが団体・個人所有であろうが関係なく、すべての町にある「歴史資料として重要な文書等」を調査研究し、その情報の収集・整理・提供を管理条例上の町長の職務としたということである。すなわち、小布施町では前近代の古文書も含め、町内のすべての「歴史資料として重要な文書等」が、条文解釈上そう読めるというのではなく、はっきりと公文書管理、管理条例の対象として明示されたということになる。それは、文書館に収蔵されておらず、町内に所在していても、その保存利用に係る調査研究をし、情報を管理するという保護措置が取られるということである。公文書管理という理念を用いることにより、すべての記録資料を歴史公文書等として認識し、その保存を公文書管理として条例で保護しているとでもいえようか。それゆえ、その事業は文化財保護条例と重なるところもあり、また、資料館や図書館との協同もあろう。教育委員会によるこれまでの実績や専門能力等を勘案したうえでの判断があったことが推測される。

さて、このような管理条例を受けての文書館条例（平成25年小布施町条例第6号）の第1条「趣旨」及び第2条「設置」は次のとおりである。

第1条 この条例は、公文書館法（昭和62年法律第115号）第5条第2項及び地方自治法（昭和22年法律第67号）第244条の2第1項の規定に基づき、小布施町文書館（以下「文書館」という。）の設置及び管理に関し必要な事項を定

めるものとする。

第2条 特定歴史公文書等を保存し、及び一般の利用に供すること等の事業を行うことにより、歴史公文書等を町民共有の財産として継承し、活用していくため、文書館を小布施町大字小布施1491番地2に設置する。

第1条の趣旨では、管理条例ではなく公文書館法を挙げ、第2条の設置目的は「歴史公文書等を町民共有の財産として継承し、活用していく」ことと謳っている。特定歴史公文書等の保存・利用提供は、そのための事業のひとつとして位置付けられている。文書館は歴史公文書等、すなわち町のあらゆる重要記録資料を町民共有の財産として継承・活用するための施設、トータルな資料保存利用機関として位置付けられているのであり、そのことを管理条例でも定めたという関係になろうか。町民共有の財産は町役場の公文書だけでなくあらゆる記録資料であり、それを管理条例と文書館の両者で継承・活用する。大袈裟に言えば、「公文書管理」と「資料保存」を合致させるところまで昇華させた条例と文書館の関係である。逆に言えば、小布施町では、アーカイブズがすべて町民共有の財産、すなわち「公文書＝公共の文書」である、という言い方もでき、その管理条例は、すでに記録資料保存条例に近づいていると言えるものなのかもしれない。

5 まとめにかえて

以上、安芸高田市の博物館を含め管理条例を制定した自治体等の7アーカイブズ機関について、機関側からみた管理条例との関係を軸に、民間資料を含めた資料保存の在り方が条例等の規定にどう現れているか、を見てきた。

そこでは、条例研究会で寄せた懸念と期待に対し、いずれの自治体においてもそれぞれの条件に応じた対応が取られていることができた。ひとつには、自治体立アーカイブズ機関を、公文書＝組織アーカイブズ

の保存利用機関として専科させる例がみられた。それにより、管理法を契機として長年の懸案であった新たなアーカイブズ機関の設立が可能となったケースもある。専科することにより全自治体の公文書館を可能とした福岡県の取組も特筆される。そこでは、公文書管理が歴史的公文書の資料保存に重なり、他の地域資料への混乱等の波及はないであろう。その一方で、戦後史料保存運動、文書館運動は、当該自治体の公文書を含めた地域資料の保存利用機関として、自治体立文書館設立を大きな目標としてきたのも事実である。そのひとつの成果としての公文書館法、そして管理法の制定を経て、その自治体立文書館が組織アーカイブズに専科した公文書館という帰結を見た自治体では、「公文書管理条例時代」の資料保存を改めて考える必要もあろう。

これに対し、アーカイブズ機関を公文書＝組織アーカイブズに専科させることなく、トータル・アーカイブズであることを設置条例で確認し、そのうちの公文書に対してのみ、管理条例が二重にかかることで強化する方法を取る自治体があった。そこでは、管理条例上の義務を首長と教育委員会（資料保存利用機関）がその特性に応じて分任する工夫もみられた。

そして、管理条例上の「歴史公文書等」の範疇に民間資料を明確に位置付ける自治体もみられた。これは、民間資料を含めた視野にたって管理法の趣旨を積極的に受け入れるという、「公文書管理法時代の資料保存」への理解として捉えることができるであろうか。それは、管理条例を組織アーカイブズに対する規定にとどめるのではなく、トータル・アーカイブズの法制として捉え直すものである。

ここでもうひとつ、本稿執筆時には管理条例の準備段階にあった自治体のうち、すでにアーカイブズ機関を有する香川県三豊市の「三豊市公文書等の管理に関する条例（仮称・案）」における「歴史公文書」の定義を紹介しておきたい²⁴⁾。

歴史公文書 文書館に移管された郷土の歴史的・文化的価値を有する行政文書、法人その他の団体又は個人から文書館に寄贈又は寄託された地域資料、刊行物その他の記録であって、文書館で保存されているもの

ここでは、「文書館で保存されているもの」に限定されるが、行政文書とならんで寄贈・寄託された「地域資料」や「刊行物」が「その他の記録」に埋もれることなく、対等に明示されている。また、行政文書の価値も行政的なものというよりも「郷土の」というものさしで歴史的・文化的価値を計ろうとしている。これらは、いずれも既存の管理条例にはない、初めての例である。ここに列記された記録資料は、まさに文書館の収蔵資料そのものであり、そのすべてを条文上に対等に位置付けた、とでもいえるものである。「文書館で保存されているもの」という限定も、逆に公文書館法に則している。「地域資料」という、資料保存の世界では長年にわたり議論され、日常的に使われてきた用語が、公文書管理の対象として、公文書管理の範疇で法規上に定義されようとしているのである。三豊市では、三豊市文書館の収蔵資料、すなわち、その資料保存利用の対象が管理条例の対象・範囲となるという方向で関係を築こうとしているのかもしれない。その場合、「公文書」は行政機関の文書というよりも、やはり「公共の文書」というニュアンスになっていくであろう。

三豊市の事例でその感は一層のものとなったが、公文書以外の資料への対応に観点を置いて見たとき、全く同じ対応、同じ条文構成をとっている自治体はひとつとしてなかった。それぞれの自治体の資料保存に対する取り組みの実績や体制、実情に応じ、それぞれの自治体に則しての対応が見られたことがわかる。管理法、管理条例は、公文書だけを規定するものではない。条例の規定自体、あるいは、その規定を前提とした他の対応により、公文書にとどまらない記録資料全体の保

存利用を規定していくものとなる。

そこには、管理条例を公文書だけにとどめるものとせず、記録資料全体の保存条例として活かしていく、大きくしていこうとする方向性もみられようとしている。そこでは「公文書」自体の範囲、その理念も変わり、拡がろうとしているようにも感じられるのである。「公文書管理法時代の資料保存」を、それぞれの自治体は、それぞれの状況を確認したうえでどう作り上げていくのであろうか。

おわりに

本稿は、基本的に web サイトから入手できる各自治体の条例等規則類による、規定上からの限定された考察である。いずれも法学には素人の条文解釈であるため、誤った解釈も少なくないであろう。また、その真意・経緯、実際の運用などを各館に調査した訳ではなく、その大半が推定にとどまっている。これだけでは計り知れないものがあり、現実との相違や誤認も多いと思われる。

ただ、管理法、管理条例という、歴史的公文書の保存目的を「説明責務の全う」に求めるという法規を持つに至った時代の資料保存は、これらの法規を前提として、法規的にも対置されていく必要があると思われる。その意味で、条文上からの比較検討も意味のないことではないと思い報告させていただいた。ただ、これだけでは誤った認識による議論になってしまうことも事実であろう。

今後、当事者もまじえた比較検討、共同研究のようなものが進展していくことを期待したい。

〔注〕

- 1) 報告の際のレジメでは大阪市公文書館、佐賀県公文書館も取り上げているが、本稿では紙幅の関係もあり、管理法公布後に新たに管理条例を制定した自治体（公文書館条例で管理法同様の歴史公文書の管理を規定した福岡県及び市町村を含め）を対象とした。大阪市は、管理法に先行して管理条例（大阪市公文書管理条例 平成18年大阪市条

例第15号）とアーカイブ機関（大阪市公文書館 昭和63年設立）の両者を有していた唯一の自治体である。その管理条例は現用段階に限定されるものであったが、平成23年2月に改正を行い、歴史的公文書にまで対象を広げ、あわせて大阪市公文書館条例（昭和63年大阪市条例第12号）も改正している。また、佐賀県公文書館は平成24年3月23日に公布された佐賀県公文書館条例（平成24年佐賀県条例第7号）をもとに、同年4月に開館した。同条例・同管理規則（平成24年佐賀県規則第12号）のほか、佐賀県文書規程（昭和55年佐賀県訓令甲第1号、平成24年訓令甲第3号により改正）、「佐賀県歴史的文書の保存等に関する規程」（平成2年佐賀県訓令甲第3号、平成24年訓令甲第4号により改正）により運用されている。古賀正哲「佐賀県公文書館の紹介」『アーカイブズ』50、2013年6月、参照。

- 2) 条例研究会は、自治体が管理法の趣旨にのっとった文書管理を実現するために必要な、条例制定を始めとする対応策を検討するため、ARMA International 東京支部を事務局として、記録管理学会、日本アーカイブズ学会、全史料協の4者によって平成22年4月に設立され、翌23年6月に報告書『公文書管理条例の制定に向けて～より良い公文書等の管理を目指して～』を刊行した。同報告書は、本会 web サイトで閲覧できる（2014-03-09確認）。
- 3) 昭和63年6月1日付総理府「公文書館法の施行について（通達）」（総経第366号）添付書類
- 4) 菅真城「『国立公文書館等』と『歴史資料等保有施設』の内閣総理大臣指定」『大阪大学アーカイブズニューズレター』1号、2013年4月、同「大阪大学アーカイブズの設置」『アーカイブズ』51号、2013年10月、参照。
- 5) 国立大学アーカイブズにおいて、寄贈・寄託文書を特定歴史公文書等を含めるのか、あるいは、特別の管理のなされた文書として外すのかは、管理法公布後最初に「国立公文書館等」に指定された京都大学大学文書館でも検討されており、同館では特定歴史公文書等とするという結論に至っている。ただし、「現用段階で目録も整備され、原則として均一なファイル形式で移管されてくる法人

文書と異なり、個別の文書群によって数量も形態も保存状況も全く異なる寄贈・寄託文書を、同一の基準で整理させ、排架させようとするのは通常の体制では無理な注文であると言える」などの指摘がなされている（西山伸「公文書管理法と京都大学大学文書館」『記録と史料』22号、2012年3月）。

- 6) 岩崎健児「島根県公文書等の管理に関する条例と島根県公文書センターについて」『記録と史料』22号、2012年3月、同「島根県公文書センターの開所について」『アーカイブズ』47号、2012年6月、参照。

- 7) もちろん、県立のアーカイブズ機関をひとつに限定する必要はなく、大分県のように組織アーカイブズ専任の大分県公文書館と収集アーカイブズ専任の大分県立先哲史料館という2館体制の制度設計もある。

- 8) 越後武介「札幌市公文書管理条例の制定及び施行について」、『札幌市文化資料室研究紀要－公文書館への道－』5号、2013年3月、高井俊哉「札幌市の文書管理の取組について」『アーカイブズ』49号、2013年3月、安藤友明「札幌市公文書館の開館」『アーカイブズ』51号、2013年10月、前掲「札幌市文化資料室研究紀要」各号所収の基本構想、整備計画、講演録、論文等、参照。

- 9) 安藤前掲注8論文。

- 10) 小原康弘「福岡共同公文書館の開館とその取組について」『アーカイブズ』49号、2013年3月、吉田徹也「福岡共同公文書館開館の意義について」『記録と史料』23号、2013年3月、同館『福岡共同公文書館年報』1号、2013年6月、など参照。

- 11) 管理条例は制定されていないが、福岡県立公文書館条例は全33条、福岡県市町村公文書館条例は全34条からなり、ともに第2章に「歴史公文書の保存、利用等」、第3章に「不服申立て等」が規定されており、管理法・管理条例に相当する規定を備えている。

- 12) <http://kobunsyokan.pref.fukuoka.lg.jp> (2014-03-09参照)。

- 13) 以上の九州歴史資料館、柳川古文書館、福岡県立図書館に関する記述は、各館 web サイトによる (2014-03-09確認)。

- 14) このほか、2013 (平成25) 年末現在で管理条例

を制定した自治体のうち、アーカイブズ機関を持たない自治体に、北海道ニセコ町、秋田県秋田市、埼玉県志木市、神奈川県相模原市、滋賀県草津市、熊本県宇土市がある（このほか、平成25年3月に公布された「高松市公文書等の管理に関する条例」

(平成25年高松市条例第2号) があるが、同市では平成26年度中の公文書館開館が予定されている。三好久美子「高松市における公文書管理に関する取組について－文書管理体制再構築事業－」『アーカイブズ』49号、2013年3月、参照。

これらのうち、ニセコ町 (ニセコ町文書管理条例 平成16年ニセコ町条例第25号)、志木市 (志木市公文書管理条例 平成24年志木市条例第1号)、宇土市 (宇土市文書管理条例 平成13年宇土市条例第3号) の各管理条例は現用文書に限定されたもので、歴史的公文書に関しては引継ぎ等までの規定にとどまる。草津市は「草津市市政情報の管理に関する条例」(平成24年草津市条例第22号) と、公文書ではなく市政情報という概念を用いているが、基本的な枠組みは管理法、管理条例と変わらない。「市政情報」の定義は「実施機関の職員が職務上作成し、または取得した文書等であって当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして当該実施機関が保有しているもの」であり、「歴史市政情報」は「歴史資料として重要な市政情報」である。相模原市 (相模原市公文書管理条例 平成25年相模原市条例第46号) も「等」はなく公文書に限定しているが、同市では平成26年度中の公文書館開設を市長が同25年12月議会で表明している (同市平成25年12月定例会会議録11月27日-02号 <http://www.kaigiroku.net/kensaku/sagamihara/sagamihara.html> 2014-03-09参照)。唯一、秋田市は「歴史公文書等」とし、その定義は「歴史資料として重要な公文書その他の文書」であり、「特定歴史公文書等」には団体・個人から市長への寄贈・寄託文書を含める (秋田市公文書管理条例 平成24年秋田市条例第58号)。

- 15) 佐賀県公文書館は、平成24年4月に「明治期以降の公文書等約4万1千冊」を所蔵資料として開館したが、佐賀県公文書館条例 (第1条 設置) では、その対象を「歴史資料としての価値を有すると認められる公文書その他の記録 (以下「歴史的

文書」という。)として公文書に限定していない。

「現在は県立図書館で取り扱っている古文書について、当館で取り扱うのかどうかなど、図書館を中心とした他の県立の文化施設との機能分担について見直しが必要」と、公文書館設置を受けて、県における新たな資料保存体制の検討が課題となっている(注1 前掲古賀論文)。

- 16) 討論会議録「条例施行で、公文書の扱いはどう変わるのか?」『鳥取県立公文書館研究紀要』7号、2012年3月、西村芳将「公文書管理条例の成立と評価選別基準の見直し」同前、同「公文書管理条例が拓く新しい公文書館－公文書等の管理に関する条例の制定と鳥取県の取り組み」『アーカイブズ』49号、2013年3月、参照。
- 17) 田村達也「小学校資料論－かつて小学校は地域のセンターであったという視点から－」『鳥取県立公文書館研究紀要』1号、2005年3月、清水太郎「鳥取県における市町村公文書管理の現状と課題－市町村公文書保存支援事業から－」同前 参照。

18) 同館 web サイト2014-03-09参照 <http://www.pref.tottori.jp/museum/homepage.htm>

19) 高下正晴「公文書管理条例の制定と安芸高田市の文書管理改善活動」『記録と史料』22号、2012年3月、同「公文書管理条例の制定と安芸高田市の文書管理改善活動」『アーカイブズ』49号、2013年3月、参照。

20) 国の「行政文書の管理に関するガイドライン」別表第2「保存期間満了時の措置の設定基準」の「基本的考え方」に示された4類型と同様のもの。ただし、「文書」ではなく「情報」。

21) 注19前掲高下論文。

22) 山岸正男・原田知佳「小布施町の取組について」『アーカイブズ』49号、2013年3月、参照。

23) この補助執行業務は、文書館条例第5条に規定される文書館の業務と重なる。

24) <http://www.city.mitoyo.lg.jp/div/soumu/pdf/jyourei.pdf> (2014-03-09確認)