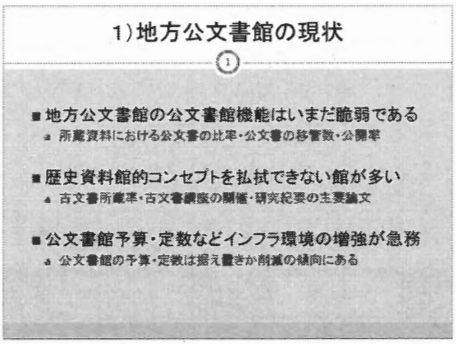
■全体会Ⅱ■

報告者	竹内	啓(札幌市文化資料室)
報告者	新井	浩文(埼玉県立文書館)
	早川	和宏(大宮法科大学院大学)
記録者	傳田	伊史(長野県立歴史館)
司会者	菅	真城(大阪大学)
	森本	祥子(学習院大学)

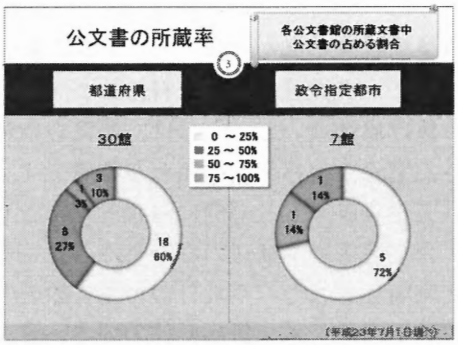
報告①　札幌市公文書館がめざすもの

札幌市文化資料室　竹内　啓

札幌市文化資料室の竹内です。本日は追加配布のパワーポイント資料でお話しします。



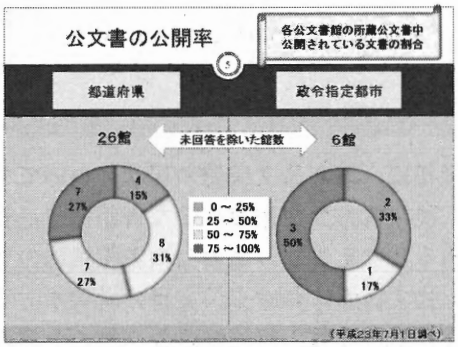
最初に、地方公文書館の現状についてですが、現在地方公文書館の公文書館機能は脆弱であると考えます。この公文書館機能の実態は、公文書館における公文書の所蔵率、年間の移管簿冊件数、移管済み公文書の公開率の実績が一番わかりやすいですが、これらの数字は全国公文書館長会議で配られる「関係資料集」に出ています。聞き取り調査でも一部補強をしています。



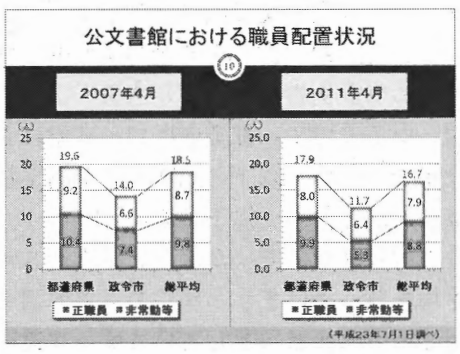
公文書の所蔵率ですが、これは公文書館開設までの沿革にも左右されます。母体施設が歴史資料館であれば、当然公文書はゼロに近く、古文書を逆転するには相当の年月を要します。現に国立公文書館は40年かかってようやく公文書６割、古文書４割の所蔵率となり、昨春初めて公文書の閲覧率が古書・古文書を上回ったそうです。都道府県では６割にあたる18館で４分の１以下の比率、政令指定都市では72％が４分の１以下です。

公文書の移管数ですが、これは直近５年間の平均を取っています。国立公文書館調べに合わせ単位は簿冊数としています。都道府県では半数の公文書館が、年間に1,000簿冊以

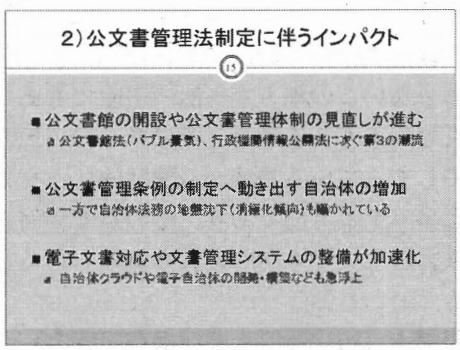
下しか公文書を受け入れておらず、政令指定都市では、実に86％の公文書館が1,000簿冊以下です。年間5,000簿冊以上の移管を実施している公文書館は、都道府県では全体の１割である３館、政令市では７館中１館のみです。



公文書の公開率ですが、こちらも都道府県・政令指定都市ともに約半数の公文書館において公開率が50％を下回っています。通常、移管公文書は一年以内に簿冊目録に登録し公開することが目安と言われますので、目標どおり事務処理が進んでいないことがわかります。さて、二点目の歴史資料館的コンセプトから抜け出せないというのは、特に自治体史編さん室からの移行型に顕著な特徴です。札幌市文化資料室もその例に漏れませんでしたが、公文書館基本構想の段階でこのコンセプトと決別しました。三点目の公文書館の予算や定数ですが、本来新法の施行で追い風ムードのこの時期に、むしろ横ばいか削減傾向さえ見られます。最大の原因は予算・定数の査定部局が公文書館の重要性についてまだまだ理解不足であるという点に尽きます。



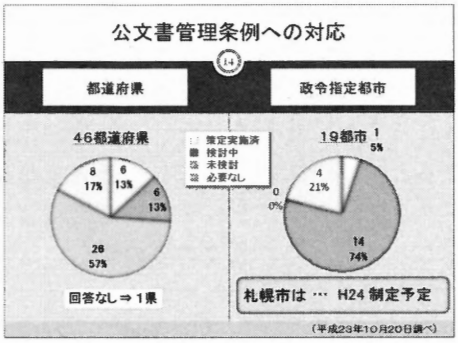
以前に論文作成のため調べた2007年と2011年のデータ比較により、全国的に公文書館職員が減少傾向にあることがわかりました。37施設の平均職員数が16.7人となっていますので、４年前より1.8人も減少しています。ただ昨年2010年から見ますと0.1人増と微増しています。この点が僅かながら救いといえます。



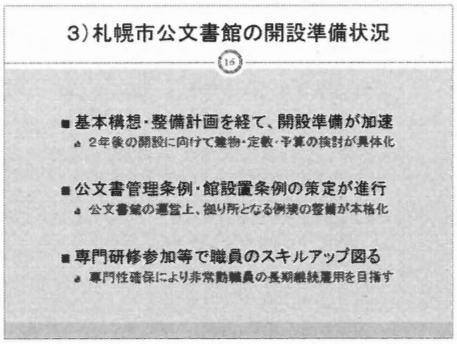
さて、公文書管理法が施行され何が大きく変わったかといいますと、最近１年半で新しく４つの公文書館が誕生しました。これは、国立公文書館の調べによります。①公文書館法の制定（昭和62年）とその前後約４年のバブル期が第一の波、②行政機関情報公開法の制定（平成11年）が第２の波、そして今回の③公文書管理法の制定が第３の波でした。統計的にも公文書館の開設はこの波の時期にある程度集中しています。

この分布図は一応、最新のデータに基づいています。２点目に、公文書管理条例の制定に動き出す自治体の増加です。ただ、昨今「日経グローカル」が特集を組んだように「自治体法務の弱体化」も指摘されています。条例まで作らなくてもこれまでの規則や要綱で十分対応可能ではないかという消極論です。

地方分権に伴う国からの権限移譲や住民訴訟の増加など、今後自治体法務が多忙を極めるという予測も心理的ブレーキとして働いているのかもしれません。地方のニーズに応えるため、攻めの姿勢を取ろうという自治体はむしろ少数派のようです。



都道府県と政令指定都市の公文書管理条例への対応状況です。左は広島県の文書主管課が今春に全国47都道府県あてのアンケート調査を実施した結果です。ただ、この10月14日に公文書管理条例を公布した鳥取県を、検討中から策定実施済の方へ私が勝手に移したことをお断りします。また、政令指定都市の方は８月に岡山市で開かれた「大都市文書事務主管者会議」の情報交換資料から作成したものです。政令市で検討中という比率が、都道府県に比べてはるかに多いのは設問の仕方も影響していますが、政令市の中で公文書館開設済みの自治体が比較的少なく、そのため逆にこうした管理条例の制定にかなり鋭敏になっていることも考えられます。３点目の電子文書への対応や文書管理システムの整備が加速するというのは、例えば東日本大震災により自治体クラウドが一躍脚光を浴びたように、これからはボーンデジタルばかりでなく、紙文書の電子化や文書管理システムによる文書のバックアップ体制が不可欠となってきます。地域科学研究会が「自治体クラウド講座」という連続研修講座を開催しているのもこうした需要に着目していると考えられます。



続いて、札幌市公文書館の開設準備状況についてお話します。平成21年の基本構想の策定、本年６月の整備計画の決定により、平成25年７月にようやく開館する運びとなりました。現在、建物の改修工事や備品購入などの予算要求や定数要求を行っているところです。一方で、公文書管理条例と館設置条例についても素案の検討を進めており、公文書館の二本柱となるこれらの条例の制定が当面最大の課題といえます。また、人的資源の面では、公文書館職員に専門性を身につけさせることが急務であり、国などの研修に積極的に参加するよう後押ししています。非常勤職員の場合、こうした専門性が長期継続雇用のカギともなるからです。

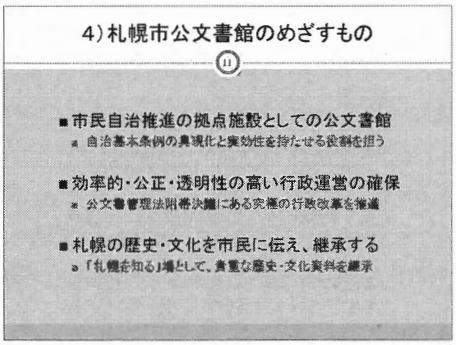
この表は国立公文書館で行われる長期研修の修了者動向です。公文書館法に規定する専門職員の養成を想定した最もスタンダードな研修とも言われています。今年よりこれまで

旧公文書館専門職員養成課程修了者数（累計4名以上の館のみ）

公文書館名	養成課程修了者数				残留率
	計	在職中	異動等	異動先	(%)
宮内庁書陵部	4	1	3	3名：課内へ異動 ●●●	25
外務省外交史料館	4	3	1	1名：私大講師へ ●	75
防衛省防衛研究所図書館	11	3	8	2名：所内へ異動 ●● 6名：退職 ●●●●●●	27
茨城県立歴史館	10	5	5	4名：学校等へ異動 ●●●● 1名：退職 ●	50
埼玉県立文書館	10	6	4	3名：教育系図書館 博物館へ異動 1名：退職 ● ●●●	60
神奈川県立公文書館	10	3	7	6名：知事部局等へ異動 1名：退職 ● ●●●●●●	30
広島県立文書館	5	4	1	1名：高等学校へ異動 ●	80
沖縄県公文書館	9	7	2	1名：国立施設へ出向 ● 1名：退職 ●	78
札幌市文化資料室	4	3	1	1名：退職 ●	75

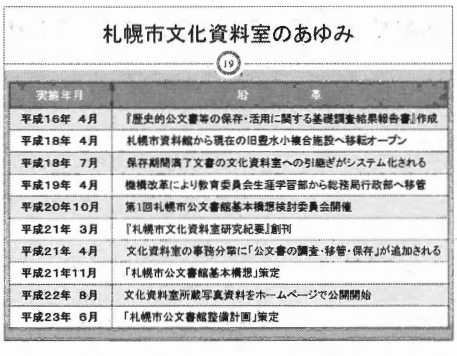
17　（平成23年7月1日調べ）

の専門職員養成課程からアーカイブス研修Ⅲに研修名を変えました。札幌市も４年連続で修了者を出していましたが、今年はついに途



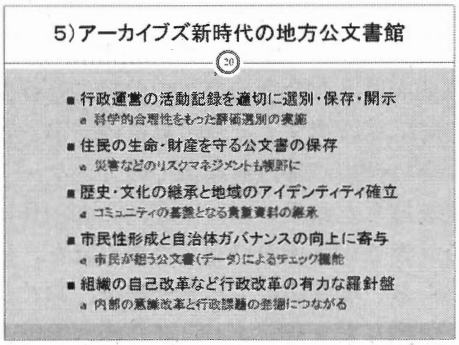
切れてしまいました。

札幌市公文書館がめざすもの、早くも本報告のテーマが出てきましたが、ここに挙げる３点は本市の基本構想の中でも公文書館の設置意義として掲げたものです。市民自治推進の拠点施設に公文書館を位置付けているのは、本市の場合、既に「札幌市自治基本条例」というものがあり、その具体化と実効性の担保のため公文書館の果たす役割が大きいからです。効率的で公正かつ透明性の高い行政運営の確保は地方自治体としても当然なのですが、衆参両院で公文書管理法の附帯決議とされた「公文書管理は究極の行政改革」という一文を空文としないためにも、公文書館がこの視点を常に保つ必要があります。３点目は、札幌の歴史・文化を市民に伝え、後世にこれを継承するという姿勢です。札幌市公文書館は「札幌を知る場」として、そのリソースを最大限に活用し、現在及び後世の市民にこれを提供する責務があると考えます。



実施年月	沿　　革
平成16年 4月	『歴史的公文書等の保存・活用に関する基礎調査結果報告書』作成
平成18年 4月	札幌市資料館から現在の旧豊水小複合施設へ移転オープン
平成18年 7月	保存期間満了文書の文化資料室への引継ぎがシステム化される
平成19年 4月	機構改革により教育委員会生涯学習部から総務局行政部へ移管
平成20年10月	第1回札幌市公文書館基本構想検討委員会開催
平成21年 3月	『札幌市文化資料室研究紀要』創刊
平成21年 4月	文化資料室の事務分掌に「公文書の調査・移管・保存」が追加される
平成21年11月	「札幌市公文書館基本構想」策定
平成22年 8月	文化資料室所蔵写真資料をホームページで公開開始
平成23年 6月	「札幌市公文書館整備計画」策定

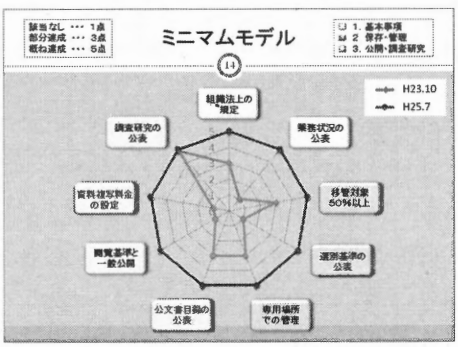
これは札幌市文化資料室のあゆみをこの７、８年に限定してまとめたものです。この間には逆風・順風さまざまありましたが、考え方ひとつで逆風を順風に変えられるということも知りました。例えば、自治体史編さんが完結し、それまでの27年間の組織目標がなくなるという前に、新たに公文書館を開設しようという新目標が生まれ、刊行物を途絶えさせないように研究紀要を創刊しようという選択肢が現れました。そしてこれはもっとも説明しやすい例ですが、本市では「写真ライブラリー」という公の施設が廃止となり、その所蔵する大量の写真資料が私たちのところに移管されることになりました。これをお荷物と考えるとマイナスの結果にしか働きませんが、デジタルアーカイブシステムの開始に結びつけることによって、公文書館の新しいシステム設計も大きく前進したのです。



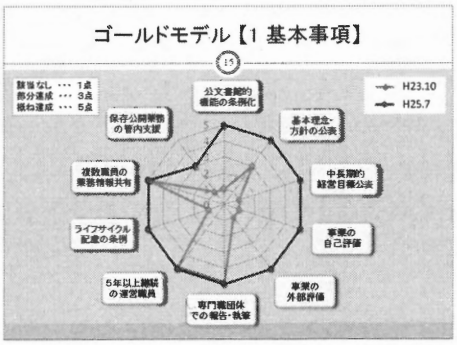
公文書管理法の時代とは、いわばアーカイブズの新時代です。そこで地方公文書館はどのような方向性を持つべきでしょうか？１点目は、行政運営の活動記録を適切に評価選別し、保存管理し、公開していくというごく当たり前の公文書館業務です。この基幹業務を黙々と続けることが公文書館機能のバロメーターなのですが、そのためには科学的合理性をもった評価選別の実施を目指さなければならないと考えます。２点目は、住民の生命、財産を守る公文書をしっかりと保存していく姿勢です。東日本大震災などで改めて問いかけられたリスクマネジメントへの配慮も欠かせません。３点目は、歴史・文化の継承と地域のアイデンティティ確立に寄与していく姿勢です。公文書館にはコミュニティの基盤ともいうべき貴重な資料が保管され、これを後

世に確実に継承しなければなりません。４点目は、市民性の形成と自治体のガバナンス向上に寄与していくという姿勢です。市民が公文書と言うデータを通して、行政の施策に絶えずチェック機能を働かせる相互関係を作り上げることが求められています。５点目は、組織の自己改革など行政改革の有力な羅針盤として公文書館が働かねばならないということです。真に価値のある公文書とは内部の意識改革と行政課題の発掘につながる役割を果たしていくものと考えられます。

最後に、続く報告②への導入として、全史料協調査・研究委員会が昨年の京都大会で提案した「自己点検と評価指標」について触れたいと思います。私は、自己点検と評価指標は、公文書館機能の充実という目標を達成するには最良の指針になると考えます。ミニマムモデルとゴールドモデルを実際に現在の札幌市文化資料室と２年後にオープンする札幌市公文書館の予測像に当てはめて、これを比較してみました。すると、現在の数値はかなり低いところに位置していますが、これから２年間で実現する予定の制度設計と先進的な方向性の選択により、開館時には全方位に拡大発展していくことが予測できました。ここで再び、札幌市公文書館のめざすものを言い換えると、それは公文書館機能の充実であり、これからお見せするレーダーチャートの完全化ということができるかもしれません。



このレーダーチャートでは比較しやすくするため、該当なしを１点、部分達成を３点、概ね達成を５点としています。現在の札幌市文化資料室は、ミニマムモデルにおいてさえかなり低迷しています。



ゴールドモデルは項目数が多いため、①基本事項、②保存・管理、③公開及び調査研究の３つに分けました。ミニマムモデル、ゴールドモデルは非常によく考えられており、これら諸項目が円形に近づけば近づくほど公文書館機能は充実の度を増していくといえます。長所と短所のチェックには大いに有効活用すべきです。ご清聴ありがとうございました。

（本報告の全文は札幌市文化資料室のホームページにも掲載しています。）