

3 寄 稿

いま、公文書の管理を考える ―公文書館の今日の課題―

大阪市公文書館長 しょう や く に ゆき
庄 谷 邦 幸

1. 「公文書管理のあり方」に関する新たな潮流

中央政府においても、地方自治体においても、公文書の管理のあり方が問題になってきている。

第2次大戦後、日本学術会議は、度々、内閣総理大臣あてにこの問題について勧告してきている。

1959（昭和 34）年、日本学術会議（兼重寛九郎会長）は岸信介内閣総理大臣あてに「公文書散逸防止について（勧告）」を提出し、国立公文書館の設置を要望している。ついで、1969（昭和 44）年に同会議（江上不二夫会長）は佐藤栄作内閣総理大臣あてに「歴史資料保存法の制定について（勧告）」を提言している。

さらに、1977（昭和 52）年に、日本学術会議（越智勇一会長）は福田赳夫内閣総理大臣あてに「官公庁文書資料の保存について（要望）」が提出されている。

いずれの「勧告」「要望」も「公文書散逸防止」を訴え、「官公庁文書（公文書）の保存及び利用の体制は欧米諸国より著しく遅れている」ことを指摘している。

このような日本学術会議の「勧告」「要望」と、歴史学会、地方史研究協議会等の「要望」に加えて、行政内部からも文書管理のあり方に対する議論が起きてきた。

具体的には、内閣官房長官主宰の「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」を立ちあげ、諸外国（アメリカ、カナダ、中国、韓国等）の調査と、国内の中央官庁の文書管理の実状調査を行ない、その中間取纏めを報告書とし公刊した。その成果は高山正也編・内閣府大臣官房企画調整課監修『公文書ルネサンス―新たな公文書館像を求めて―』（国立印刷局刊、2005 年 2 月、318 頁）となっている。

さらに、2008 年に入って、福田康夫元首相は上川陽子氏（少子化対策・男女共同参画担当大臣：当時）を公文書管理担当大臣に任命し、「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」を立ちあげ、集中討議をおこない、2008 年 11 月 4 日、最終報告を公表した。

この最終報告は、国及び地方自治体の公文書管理に関する方向性を示したものであるが、民間の

アーカイブ管理のあり方の範となるものと思う。この最終報告は A4 版 25 頁の文書で、簡潔に論述されている。目次は次の通り。(1) 基本認識、(2) 公文書管理の改革目標、(3) 制度設計にあたっての基本的な考え方、(4) 公文書管理のあるべき姿に向けて、(5) 公文書管理担当機関の在り方(6) 公文書管理法制に盛り込むことを検討すべき事項について、となっている。

基本認識を引用しよう。

【公文書の意義】

民主主義の根幹は、国民が正確な情報に自由にアクセスし、それに基づき正確な判断を行い、主権を行使することにある。国の活動や歴史的事実の正確な記録である「公文書」は、この根幹を支える基本的インフラであり、過去・歴史から教訓を学ぶとともに、未来に生きる国民に対する説明責任を果たすために必要不可欠な国民の貴重な共有財産である。

こうした公文書を十全に管理・保存し、後世に伝えることは、過去・現在・未来をつなぐ国の重要な責務である。これにより、後世における歴史検証や学術研究等に役立てるとともに、国民のアイデンティティ意識を高め、独自の文化を育むことにもなる。この意味で、公文書は「知恵の宝庫」であり、国民の知的資源でもある。

一方、公文書の管理を適正かつ効率的に行うことは、国が意思決定を適正かつ円滑に行うためにも、また、証拠的記録に基づいた施策 (Evidence Based Policy) が強く求められている今日、国の説明責任を適切に果たすためにも必要不可欠であり、公文書を、作成⇒保存⇒移管⇒利用の全段階を通じて統一的に管理していくことが大きな課題となっている。

この「基本認識」に立って、有識者会議は公文書管理の改革の目標として次の 3 点を強調している。

- (1) 文書の誤廃棄や行方不明を防止するとともに、過去の記録の利用を容易にし、業務の効率化を図るため、随時文書の所在を特定できる文書管理システムを構築し、「文書の追跡可能性 (トレーサビリティ)」を確保する。
- (2) 文書作成義務の法定化、文書管理の基準の明確化、公文書管理担当機関の関与等により、文書管理サイクル全体を通して適切な管理を行う体制を整備し、「政府の文書管理に対する信用 (クレディビリティ)」を確保する。
- (3) 国民の共有財産、知的資源である公文書の利活用を促進するため、国民に対して、利用機会

の更なる充実、利便性の更なる向上を図り、「文書の利用可能性（アクセシビリティ）」を確保する。

以上を通して国の意思決定過程も含め公文書を体系的に整理・保存するとともに、国民の知的資源として後世に伝え、現在及び将来の国民に対する「説明責任（アカウンタビリティ）」を果たす。

2. 大阪市における公文書館設立までの経過

地方自治体における公文書館設立の動きは国よりも早かった。山口県は、毛利家文書の寄託を受けたことを契機として、1959（昭和 34）年に文書館を設置し、ここに県庁文書をも保管することになった。京都府は、1963（昭和 38）年に京都府に関連する資料等を総合的に収集、保存して一般の利用に供するために総合資料館を設置し府庁文書もここに収蔵することとした。1968（昭和 43）年には、東京都が 1952（昭和 27）年に設立した都政史料館を母体として史資料と都庁文書の集中保存管理と一般公開のため東京都公文書館を設置した。

このようにして、府・県レベルでは公文書館ないしはその機能をあわせもつ施設は 1984（昭和 59）年時点で 10 館に達し、その外 1 道 14 府県が文書館設立の計画または構想をもっていた（大阪市公文書館に関する報告 P.13）という。また、市のレベルでは、神奈川県藤沢市が市史編纂の際、収集した資料および公文書を保存し一般利用に供するため、1974（昭和 49）年藤沢市文書館を設置した。1977（昭和 52）年には広島市が合併した町村資料の散逸を防ぐとともに市の公文書を収蔵する広島市公文書館を設置した。

以上のような全国的情勢と並行して、大阪市においても、公文書館の必要性が大阪市の行政内部からも、外部の歴史学者達からも提起された。公文書館設立までの経過を略記する。（公文書館設立までの経過 年報 P2 参照）

3. 「公文書館のあるべき姿」と大阪市公文書館の現状

先述の「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」の「最終報告」（2008 年 11 月 4 日）は公文書管理のあるべき姿（ゴールド・モデル）を提示している。それと対比しつつ、大阪市公文書館の現状と特徴、および課題について述べたい。

【大阪市の文書管理】

大阪市総務局のホームページで「文書管理」について次のように説明されている。

「大阪市では、市政運営に関する情報は市民の財産であるという基本的認識の下、市政運営に対

する市民の信頼の確保を図るため「大阪市公文書管理条例」を制定し、適正な公文書の管理に努めています。また、「情報公開と文書管理は車の両輪」といわれるように情報公開制度の適正かつ円滑な運用を図り本市の諸活動を市民に説明する責務を全うするため、「大阪市中で管理している公文書（公文書・簿冊・刊行物）の目録」及び本市の公文書を系統的に分類するための基準となる「文書分類表」の情報提供を行っています。」

大阪市は、これまで「大阪市文書管理規程」があったが、それを市会の議決を経て、昇格させ「条例」になった。この条例は2006（平成18）年3月31日に制定されている。

「大阪市公文書管理条例」の要点を紹介する。

（目的）第1条 この条例は、市政運営に関する情報は市民の財産であるという基本的認識の下、公文書の管理責任を明確にし、公文書の作成、保有等に関する基本的な事項を定めることにより、公文書の適正な管理を図り、もって市政運営に対する市民の信頼の確保を図ることを目的とする。

（定義）第2条 この条例において「公文書」とは、大阪市情報公開条例（平成13年大阪市条例第3号。以下「情報公開条例」という。）第2条第2項に規定する公文書及び大阪市中情報公開条例（平成13年大阪市条例第24号）第2条に規定する公文書をいう。

2 この条例において「本市の機関」とは、市長、大阪市中会議長（以下「議長」という。）教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、監査委員、農業委員会、固定資産評価審査委員会、公営企業管理者及び消防長をいう。

（本市の機関の責務）第3条 本市の機関は、事務及び事業を適正に執行し、本市の諸活動を市民に説明する責務を全うするためには公文書を適正に管理することが重要であることを十分に認識し、この条例の定めるところに従い、公文書を適正に管理しなければならない。

（公文書の作成）第4条 （省略）

（公文書の分類）第5条 （省略）

（公文書の保存）第6条 （省略）

（公文書の廃棄等）第7条 第2項

「市長は、保存期間が満了した文書であっても、当該公文書が歴史的文化的価値を有するものであるときは、前項の規定にかかわらず、これを引き続き保存しなければならない」

（公文書管理体制の整備）第8条 （省略）

(地方独立行政法人等の公文書の管理) 第 9 条 (省略)

(出資等法人の文書の管理) 第 10 条 (省略)

(公の施設の指定管理者の文書の管理) 第 11 条 (省略)

(法令等の規定による特例) 第 12 条 (省略)

(公印の管理) 第 13 条 (省略)

(施行の細目) 第 14 条 この条例の施行に関し必要な事項は、市規則で定める。

附則 この条例は平成 18 年 4 月 1 日から施行する。

別表 (第 6 条関係) は保存期間の「永年」、「30 年」、「10 年」、「5 年」、「3 年」、「1 年」、「1 年未満」の資料の内容を規定しているが内容は省略する。

「公文書管理のあるべき姿」(ゴールド・モデル) は、文書管理サイクルの各過程別方策を提示している。具体的には、(ア) **作成・整理・保存**が必要な文書の範囲を明確化、(イ) 一連の業務プロセスに係る文書が適切な形で一連のファイルに編集されるようにする、(ウ) 保存期間の明確化、(エ) 分類基準を工夫するとともに、一般の方々への分かりやすさや移管基準を意識したファイル名の設定など、ファイル管理簿の記載方法についてのマニュアル等で定める、(オ) 長期保存される文書を中心に、統一的な管理を推進することにより、組織の改編・廃止があつた場合も含めて、ファイルが劣化・散逸等しないようにする、等が提起されている。

また、この「ゴールド・モデル」では、**延長・移管・廃棄**について、文書管理担当機関の専門的意見(レコードマネジャー、アーキビスト等)が反映される仕組みを提言している。

さらに「ゴールド・モデル」では、公文書館への移管後利用について、中央官庁の現状では不十分であると判断し、改善を示唆している。

このような「ゴールド・モデル」との対比において、大阪市公文書館の現状をみるならば、「大阪市公文書管理条例」に基づいて、公文書の作成・保存・廃棄が適切に実行されていると判断される。すなわち、本市では、公文書は「文書分類表」に基づいて、区分されている。これは、行政事業や事務の内容、目的、性格を基準に機能別分類を原則としている。したがって、組織の変更があつても、事務事業の内容が大きく変らない限り変更せずに使用してきている。しかし、歴史的にみて、公的部門と民間部門の役割分担の変更がありうる。その場合は変更されることになろう。

本市の「文書分類表」は最初、1960 年に策定されたが、現在まで 6 回大きく改正されてきている。

文書（簿冊）の名称（タイトル）数は約1万である。

さらに本市では「大阪市公文書管理条例」に基づいた永年文書以外（有期限文書）でも「歴史的、文化的価値のある公文書」を選考し、収集している。（条例第7条第2項）これは、公文書館設立以前の準備段階から、大阪市公文書研究会（牧英正大阪市大名誉教授他6名）の指示に基づいて実施されてきている（1984年以降）。

現在でも、それが継承され、大阪市公文書館運営委員会（学識経験者4名）の下で、近現代史専攻の研究者（専門委員と稱す）によって、実施されており、全局を巡回し、現物を精査し、ヒアリングを行い判断し選別する。最終的には運営委員会で審議・了承されている。その判断基準は歴史的文化的価値を有する公文書の収集基準（P25）による。以上、全ての公文書が本市の公文書館に収蔵されるまでの流れのフローチャート（P29）に集約する。

4. 大阪市公文書館の当面の課題

(1) 前節で述べたように、大阪市公文書館では、条例に基づいて公文書の作成・整理・保存をおこない、さらに公文書の延長・移管・廃棄をおこなっており、資料のフロー面では適正に処理されているが、「有識者会議・最終報告」との対比において「移管後の利用」の面では十分とはいえない。この「最終報告」は次のように述べている。

「移管後の文書の公開範囲・手続について、原則公開の基本的考え方の下、可能な限り移管の前後を通じて整合的なものとする」

「その際、相当期間が経過した文書の公開ルールの在り方について、一般的に時の経過とともに不開示とすべき事由は減っていくものであることや、国際的動向・慣行（1968年ICAマドリッド大会において決議された、利用制度は原則として30年を超えないものとすべきとする『30年原則』）等を踏まえたものとする。」と述べられている。

とくに個人情報を含む公文書の取扱いについて不開示期間の基準を明確化すべき時期にきている。

(2) 利用者（市民・研究者等）の利用促進のため、検索しやすいデータベースの構築

公文書以外の資料、行政刊行物、参考書、写真（航空写真を含む）、地図、マイクロフィルム、ポスター、パネル等を包括した大分類・中分類・小分類を設定し、それぞれの保有方法とスペースの確保・開発も課題である。

(3) 公文書の保存のための修復、燻蒸問題

原資料の物理的、化学的劣化を防ぐため、現状の再点検と、移管時期と保存・点検時期との整合性を見直す。

(4) 「有識者会議・最終報告」でも公文書の電子化の問題を重視している。21 世紀における公文書館の最大の課題になるであろう。