

歴史資料として重要な公文書等の
適切な保存・利用等のための研究会

中間取りまとめ

平成 15 年 7 月

はじめに

人類は、個人も組織も、その社会的活動の過程でさまざまな記録を遺す。殊に、国や地方公共団体等の行政機関が業務遂行の過程で作成する公文書等は、組織の活動の記録であるだけでなく、国民、住民の貴重な記録でもある。

公文書館とは、主に国や地方公共団体が作成した各種の公文書等の中から、永久に保存する価値があるものを評価選別し、保存するとともに一般の利用に供するための機関である。このような近代的公文書館の起源は、フランス革命直後の1790年パリに設置され、国民議会の議事録・記録類及び各省庁等の国家機関から移管される公文書等を保存・公開した国立文書館にあるとされる。

この近代的公文書館の制度は国や地方の歴史・文化の基盤的制度・施設であるにもかかわらず、わが国においてはその社会的認知が必ずしも十分ではなく、その整備・充実がわが国の国力に比して極めて不十分なままに今日に至っている。

本研究会は、歴史資料としても重要な公文書等は国民共通の財産であり、その体系的な保存を行い、国民の利用に供するとともに後世に伝えていくことが国の重要な課題であるとの認識の下、わが国における公文書館制度の拡充・強化を図るための方策について、5月12日の初会合以来、鋭意検討を重ねてきた。

本研究会における検討は緒についたばかりであり、わが国の公文書館制度の抱える課題に対する解決方策について結論を得るには、さらなる議論が必要である。しかし、これまで検討してきた事項の中には、公文書館制度の拡充・強化のため直ちに取り組むべき事項が数多く含まれている。

本中間取りまとめは、これまでの検討状況を明らかにするとともに、短期的に直ちに取り組むべき事項を取りまとめ、その早急な実施を求めるため、以下のとおり報告するものである。

1 わが国公文書館制度の抱える課題

国立公文書館は発足から30年余を経過したが、公文書館制度の重要性について政府として十分な認識を持ってきたとはいえず、国民の理解も一部の人にとどまっていたこともあり、公文書館制度の先進国である欧米諸国、中国、韓国に遅れをとっているのが現状である。このような現状に加え、公文書館制度をめぐる、以下のような新しい動きや変化が生じている。

第一に、近年では、行政に対する説明責任の要請や国民の利用意識の高まりから、重要な公文書等の体系的な移管・保存、さらには国民一般の身近な利用の実現に向けた取り組みが必要となっている。

第二に、情報技術は急激に進展しており、電子記録文書の管理・保存・利用、インターネット閲覧などに新たな対応が求められている。

第三に、市町村合併が進む中で、地方公共団体の公文書の消失や散逸が懸念されるとともに、その保存や活用について国と地方との間の連携を考える時期にきている。

このような状況に的確に対応し、わが国の公文書館制度を国際的にも遜色のないものとするためには、以下のような具体的課題が挙げられる。

(1) 国における公文書等の適切な管理と円滑な移管

公文書館制度は、行政機関等で適切に管理された公文書等が保存期間満了後移管されることによって初めて成り立つ制度であり、公文書等の移管は公文書館制度の基礎となるものである。

国立公文書館は、開館後 30 年余を経過し、各府省から移管された公文書等の所蔵量は約 40 万冊(平成 13 年度末)に達しているものの、体系的に公文書等の移管が行われているとは認めがたい状況となっている。具体的に移管されている公文書等をみると、移管元となる府省によっては、政策や施策の変遷を跡づけるものよりは、むしろ大量の個別処分についての文書が大部分を占める例も見られるなど、質量ともにまちまちであり、公文書館制度の意義を理解し、重要な公文書等が継続的に移管されているとは言いがたい。

また、平成 13 年度以降国立公文書館へ移管される公文書等の量が激減していることが憂慮される。これは、従来、「永年保存」文書を作成・取得後 30 年までに国立公文書館へ移管することとされていたが、平成 13 年度の情報公開法の施行に伴い、原則として「永年保存」に区分される文書がなくなり、各文書に設定された 30 年・10 年等の有期の保存期間が満了した時点で、移管が適当と判断される公文書等を移管することとする等、移管の仕組みが大きく変更されたこと、同時期に中央省庁等改革及び国立公文書館の独立行政法人化が実施されたこと等が原因として考えられる。

このような状況を改善するためには、公文書館制度の意義及び移管対象とすべき公文書等の種類、範囲、さらに公文書の作成から移管・廃棄に至る公文書のライフサイクルについて各府省の関係者に認識を深めてもらう努力を継続する等現行制度の移管の円滑化と充実を図るとともに、制度面の検討が必要であると考えられる。具体的には、公文書等の移管における各府省と国立公文書館の役割分担、公文書等の廃棄・移管の決定の在り方等について現用文書の管理も含めての検討が必要である。

また、現在国立公文書館への移管が行われていない立法機関及び司法機関の公文書等の取り扱いについて検討・協議する必要がある。

なお、現在移管対象とされていない各府省等が施策や制度を国民に周知するために作成するポスター・パンフレット等広く頒布される資料や写真等についても、国立公文書館への移管対象に含めることが望ましい。

(2) 制度を支える人材の養成

公文書館は、移管されるべき歴史資料として重要な公文書等を評価選別し、公文書等を劣化しない状態で適切に保存するとともに、所蔵する公文書等に関する情報を分かりやすく提供することが必要であり、それらの業務に関する専門的な知識を有する人材(専門職員)によって支えられている。

特に、公文書館に移管されるべき歴史資料として重要な公文書等の評価選別は、その時代の歴史を規定することにもつながり、その業務に携わる専門職員の資質として、高度な専門知識・技術に加え高い見識と幅広い視野が求められる。

こうした公文書館制度の中核となる専門職員の養成は、将来の公文書館制度にとって不可欠のものであり、その質的向上と時代の要請に即した専門スキルの向上を図る制度を不断に充実強化していくことが重要であるが、この面でもわが国は先進諸国に遅れをとっている。

今日、公文書等の電子化、研究者から一般国民への利用者層の拡大、公文書等の検索環境整備への要求等に対応するため、公文書館の専門職員にはこれまでとは異なる新たな役割と能力が求められている。現在、国立公文書館が実施している公文書館の現職職員を対象とする各種研修については、時代に合わせた研修内容の充実や実施方法の多様化が必要である。

同時に、公文書等の移管において国立公文書館の重要なパートナーとなる各府省の文書管理担当者等が、公文書の社会的情報資源としての意義を認識し、その保存のための評価選別能力を高める必要がある。このため、現在、国立公文書館が行っている文書管理担当者向けの研修において、その専門性を更に高めていくよう、現用文書の発生から移管に至る文書のライフサイクルに応じた研修内容等の改善が求められる。

さらに、諸外国においては、公文書館の専門職員は「アーキビスト」として一般に認知されているが、わが国においては、公文書館の専門職員として求められる資格については明確にされていない。こうした「アーキビスト」は、国際的にみても高度な学問性と実務能力、幅広い見識を持ち合わせていることが必要である。その資格に関し、高等教育機関における専門養成課程の充実と相まって、国立公文書館等の専門職員の養成研修の充実強化を継続して進めるなど、国際的水準での専門職員の養成体制の整備が必要となっている。

(3) 国立公文書館の体制整備

わが国の国立公文書館の体制について、職員数を諸外国と比較すると、わが国の42人に対し、アメリカ約2,500人、フランス約800人、韓国約130人など3倍以上の差がみられる。人材の数にみられるごとく、体制の差は歴然としており、国際的に見劣りしているといえる。これは公文書館に対する国の取り組み、国民の意識、近代的な公文書館制度の歴史の短さなどに起因しており、一朝一夕には解消するのは難しいものがある。しかしながら、諸外国に遜色のない体制や施設を整備するための着実な努力を怠ってはならない。

例えば、国民に身近な公文書館という観点に照らせば、現行の国立公文書館の施設は、諸外国に比べ展示スペースが狭隘となっており、また、業務と一般利用のスペースの未分離など施設上の問題点が見受けられ、一般の利用者へのサービス向上の観点からも改善の余地がないか検討する必要がある。

さらに、上記(1)の移管制度の検討においては、文書管理が進んでいる欧米で中間書庫(行政機関等が業務上使用している公文書等で一定年限を経過したものを保存

する書庫で、公文書館が管理するもの)を設けて評価選別を行っている実態もあり、わが国における中間書庫制度等の導入可能性についても早急に検討する必要がある。

(4) 公文書等の電子化への対応

公文書の電子化の先駆的な取り組みを行っている米国においては、初期の電子記録が移管・保存はされているものの保存体制の不備により、その一部には、記録媒体が劣化・破損したり、ハード・ソフトの問題から読み取れないといった事態が生じている。

わが国でも、電子政府構築計画が進められており、各府省において電子文書を原本とする公文書等が急速に増加することとなるが、電子化された公文書等を歴史資料としてどのように移管・保存するかについて、未だ十分な研究成果は得られていない。今後、さらに公文書等の電子化が進展するものと考えられ、各府省文書管理担当者との連携・協力を図りつつ、電子化された公文書等の移管・保存・利用について早急かつ本格的な検討に着手すべきである。

(5) デジタルアーカイブへの対応

ITの進展とともに、文書作成が電子化され、ネットワーク環境の下におかれる中で、多くの公文書館のデジタル化対応は遅れている。

国立公文書館の所蔵資料の検索システムは「一般の利用」に供することを目的に掲げながら、資料や用語についての解説のない「公文書の件名」等がそのまま使用され、研究者も一般の人々も同一の検索画面を使用するなど利用者サイドに立ったものとは言いがたい。また、所蔵公文書等については、アジア歴史資料センターに提供されているものを除き、国立公文書館に出向かなければ利用できず、インターネット時代に遅れていると言える。

国立公文書館を広く国民が利用できる施設とするため、一層の利便性の向上を目指して、所蔵公文書等のデジタル化に早期に着手し、インターネットで提供するデジタルアーカイブ化を早急に進める必要があり、情報技術を活用した利用者サービスの改善を早期に図る必要がある。

第一には、情報の所在を示す目録データベースの検索機能の向上が必要であり、第二に公文書原本のデジタル化とインターネットによる提供の早期実施を図ることが重要であり、第三に各自治体公文書館等との情報ネットワーク形成に向けての取り組みが必要である。

(6) 地方における公文書等の保存

昭和 63 年に施行された公文書館法は、歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用の措置を講ずることを国及び地方公共団体の責務としているが、平成 15 年 4 月現在、公文書館が設置されている地方公共団体は、都道府県、政令指定都市で 35 館、市町村では、全国で 11 市町の合計 46 館に留まっている。

各地方公共団体の公文書等をどのように保存、利用するかは各地方公共団体が独

自に判断すべきことではあるが、公文書館が設置されていない地方公共団体が未だ多数存在し、公文書館が設置されていても、その運営体制が必ずしも十分なものとはなっていないことは、将来に禍根を残しかねない問題である。

全国的に市町村合併が推進されている中、公文書等の散逸により合併前の市町村の歴史が消失してしまうことが懸念されており、施設を持つかどうかは別問題としても、公文書館機能の必要性は高まっている。

また、地方公文書館には、地方公共団体において進展している電子自治体化やデジタルアーカイブ化への対応が求められている。

このような地方公共団体の状況を踏まえ、国立公文書館が、地方公共団体の公文書等の作成・保管・保存・利用に対する支援に可能な役割を果たすことが強く求められている。

2 これまでの検討状況及び直ちに対応すべき事項

(1) 歴史資料として重要な公文書等の移管の徹底

国における公文書等の円滑な移管については、今後、本研究会において制度上の問題を含め検討することとしているが、保存期間が満了する文書が年々発生している状況に対応して、その適切な評価・選別を行い、保存を図ることは急務である。当面は、現在の制度を前提とした上で、歴史資料として重要な公文書等の評価・選別と移管の促進を図るため、各府省が保有する文書の実態を的確に把握するとともに、移管の意義、移管対象となる文書について各府省職員に周知徹底を図る必要がある。

[直ちに対応すべき事項]

- ・ 各府省における作成・取得後 30 年以上を経過している文書の保有状況について実態を把握すること。
- ・ 各府省職員に対して、説明会を実施するなどにより、歴史資料として重要な公文書等の移管の徹底を図ること。

(2) 専門職員（アーキビスト）等の人材養成

ア 公文書館の専門職員の養成

（アーキビスト養成）

公文書館の専門職員に求められる学問的素養については、近年大学院等に専門課程が設けられ始めているが、公文書館資料の評価・選別等に関して更なる充実が必要とされる。それだけに、国及び地方公共団体の公文書館の専門職員としての実務能力の養成については、国立公文書館が実施する研修が中核的な役割を果たさなければならない。国立公文書館が実施する研修を諸外国で確立されたアーキビスト養成と対等なものとするために、国立公文書館を日本におけるアーキビスト養成の拠点として位置づけ、その研修内容の充実・向上を図っていくことが重要である。

このため、国立公文書館が実施する公文書館専門職員を対象とする研修について、公文書の電子化、利用者層の拡大等、新しい動きに対応したカリキュラムの見直しとそれに応じた教材の開発を行うなど研修の充実を図るとともに、専門職員の段階的・継続的な資質向上に真に貢献するよう、国立公文書館の研修体制を強化し、その門戸を拡大しようとするような体制整備を図る必要がある。その過程で国文学研究資料館史料館(国立史料館)や大学(大学院)等における養成や研修との関係を検討する必要がある。

(実施方法の多様化)

国立公文書館が実施する専門職員養成課程は、従来から必要とされてきた実務能力の向上に加え、記録管理等の新たな課題を解決する能力を付与するなど、常に充実が図られなければならない。

しかしながら、地方公文書館では、職員数が少ない中、研修期間中欠員が生じることや財政上の問題等から、研修への職員派遣は難しい状況にある。

地方公文書館の職員の現状に配慮しながら、公文書館専門職員の資質の向上を図るため、専門職員を対象とする研修について、IT技術の発展により可能となった新たな教材、研修方法(オンライン研修、e-learning等)を活用するなどして、研修の質の向上とともに、地方公文書館職員の参加の促進を図るべきである。

また、所定の研修修了者には専門職員であることを周囲にも認知されるような修了証の発行が必要である。

[直ちに対応すべき事項]

- ・ 研修の充実を検討する上での基礎資料とするため、地方公文書館の職員の実態、研修ニーズ並びに研修阻害要因等の調査を実施すること。
- ・ 各研修の対象者、カリキュラム、研修期間、研修講師陣等研修の充実及び体系化のための調査検討に着手すること。
- ・ 当面の研修の充実を図るため、諸外国の先進的な公文書館制度の紹介やモデルとなる教材の作成を行うこと。
- ・ 国立公文書館が実施する公文書館専門職員を対象とした研修の見直しに当たっては、オンライン研修等の新たな研修方法やそのための教材開発等についても調査検討の対象とすること。
- ・ 新たな取り組みを進めるため、館外から専門的な知識を有する人材を確保すること。
- ・ 大学卒業者や大学院生を始め、自治体史等の編纂担当者、企業等の記録管理担当者等も国立公文書館の実施する研修、特に専門職員養成課程を受講できるような体制整備に向けた検討を開始すること。
- ・ 大学(院)や国立史料館のカリキュラムとの相互互換の可能性を検討すること。

イ 各府省における文書管理人材の養成

各府省の文書管理担当者は、歴史資料として重要な公文書等の移管に当たって、

国立公文書館の重要なパートナーであり、その担当する現用文書が適切に管理されていることは、歴史資料として重要な公文書等の移管の前提条件となるものであるが、この配慮は従来必ずしも十分ではなかった。また、近年、情報公開制度、個人情報保護制度、行政文書の電子化等、文書管理担当者には新たな専門知識が求められている。

国立公文書館では、各府省、立法機関及び司法機関の文書管理担当者等を対象とした3日間の研修（公文書保存管理講習会）を実施しているが、従来の文書保存に加え、公文書の電子化、記録管理等の文書管理担当者に求められる新たな知識に対応して、その内容を見直すとともに、研修対象者を拡充し、公文書等の評価選別を行う知識をより多くの各府省等職員に普及し、国立公文書館職員との協力関係をより緊密なものとする必要がある。

[直ちに対応すべき事項]

- ・ 国立公文書館における各府省、立法機関及び司法機関の文書管理担当者等を対象とする研修について、対象者数の拡大を図るとともに、記録管理や現用文書の管理に関するカリキュラム・教材を充実すること。
- ・ 新たな研修を含め、対象者に応じた体系的な研修実施の検討を行うこと。

(3) デジタルアーカイブ等への対応

ア 使いやすい検索システムの確立（新たな目録データベースの構築）

国立公文書館では、所蔵公文書等をインターネット上で検索できる目録データベースを整備しているが、これまで登載冊数の向上に重点を置いていたため、目録に登載されている情報（目録情報）等が不十分なものがみられる。また、登載されている情報と同一の単語でなければヒットしないなど、検索技術上不十分なシステムであり、研究者以外の一般の利用者には必ずしも利用しやすいシステムとはなっていない。そこで誰もが利用できる簡便な実用検索システムとするため、目録データベースとそのカバレッジの拡充・改善を図る必要がある。

[直ちに対応すべき事項]

- ・ 誰もが利用できる検索システムとして採用可能な手法（フリー・キーワード検索、あいまい語検索、キーワード辞書の搭載等）について、平成15年度中に結論を得ること。
- ・ 目録情報に登載されている情報量（公文書作成日、作成部局等）を増加させるとともに、利用者が目的とする資料を探す上での目安となる所蔵公文書等の資料ガイダンス機能を付与すること。

イ インターネット上での資料閲覧の早期実施

国立公文書館が所蔵する公文書等は40万冊にのぼり、本格的なデジタルアーカイブの運用までには長期を要する。既にマイクロフィルム化されている公文書を中心に、早急に外部に委託する等して公文書等のデジタル化に着手し、デジタ

ル化されたコンテンツの充実を図る必要がある。デジタル化された文書量の多さはシステムの利用を誘発する。

[直ちに対応すべき事項]

- ・ インターネット上での公文書等の閲覧提供に向け、アジア歴史資料センター情報提供システムをモデルとした目録データベースシステム（目録検索と公文書等の画像がリンクしたシステム）の再構築について、平成 15 年度中に結論を得ること。
- ・ 館内のみでの閲覧提供となっている高精細画像について、インターネット上での試験的提供を開始すること。
- ・ 平成 16 年度からのインターネット上でのできるだけ多くの資料閲覧の運用開始を目指すこと。

ウ 国の公文書等を所蔵する機関との連携

国の歴史資料として重要な公文書等は、行政機関については国立公文書館以外に、宮内庁書陵部、外務省外交史料館、防衛庁防衛研究所図書館等においても所蔵されている。また立法機関及び司法機関は、それぞれ独自に公文書等の保存、利用に取り組む姿勢を示している。

このように、国の公文書等が複数の機関に分散して所蔵されていることは、それぞれ所蔵する公文書等の内容が異なることからやむを得ないとしても、国立公文書館において、国の公文書等を横断的に検索できるシステムの構築に向けて、各機関との連携を図る必要がある。

[直ちに対応すべき事項]

- ・ 行政機関のみならず、立法機関、司法機関を含め、国の公文書等を所蔵する諸機関との間でネットワーク化について検討協議を行うこと。

(4) 国立公文書館施設・設備の整備等

現在の厳しい財政状況の中、新たな施設・設備の整備は難しい状況にあるが、国立公文書館が真に国民に開かれ、21 世紀の成熟した日本社会の基盤としての身近な施設となるためには、当面の課題として閲覧・展示等の施設・設備の拡充が必要である。

さらに、重要な課題である公文書等の円滑な移管に資するため、国立公文書館に中間書庫制度を導入することについて検討する必要がある。

また、前述したアーキビスト養成及びデジタルアーカイブ化等への対応のための設備の整備については特段の配慮を期待する。

なお、国立公文書館の職員数は、現状においても十分ではないところ、本研究会の指摘を踏まえて新たな業務への取り組みを行うためには、館外の専門的な知識を有する人材を確保・活用する必要がある。

[直ちに対応すべき事項]

- ・ 国立公文書館の閲覧・展示等の施設・設備の拡充について検討すること
- ・ 中間書庫とその管理責任体制について検討すること
- ・ (2)、(3) の「直ちに対応すべき事項」に関連し必要となる国立公文書館の設備の整備について検討すること
- ・ 国立公文書館に、館外の専門的な知識を有する人材を確保するとともに、更なる活用を図るための体制・制度を検討すること

(5) 地方公文書館等との連携

(地方公文書館へのサポート)

地方公文書館(46館設置)の体制は必ずしも十分ではないため、公文書館の運営等に関して指導、助言を必要とする場合が多くあると考えられる。国立公文書館は、地方公文書館の実状の把握に努めるなど、情報交換を密にしつつ、今日急速に進展しつつある電子自治体、デジタルアーカイブへの対応等につき、的確にサポートすることが求められている。

また、公文書館を持たない地方公共団体に対しても少なくとも歴史資料として重要な公文書等の保存方を要請するなど、散逸防止に向けた対応を促すことが必要である。

(ネットワーク化)

地方公文書館は、それぞれ独自に公文書等の保存、利用を行っており、横断的に所蔵資料を検索するシステムは存在しない。しかしながら、IT技術の進展により、各館をインターネット上でネットワーク化することが可能となっている。

そのようなネットワークの構築により、地方公文書館が所蔵する公文書等を横断的に検索できるシステムを設けることは、公文書等の研究者、一般の利用者にとって、有意義なものと考えられる。

国立公文書館は、全国の地方公文書館を先導する立場から、将来的には、インターネット上において、地方公文書館との横断的検索可能なデータベースシステムネットワークの構築を目指す必要がある。

[直ちに対応すべき事項]

- ・ 地方公文書館とネットワーク化に向けた協議を開始すること。
- ・ 地方公文書館、地方自治体文書管理担当官のサポート体制の確立に向けて検討を開始すること。

おわりに

この中間取りまとめは、これまでの検討結果を踏まえ、内閣府及び国立公文書館において直ちに対応すべき事項を中心に取りまとめた。

本研究会では、今後、移管の仕組み等中長期にわたる制度的課題について、諸外国との比較を行いつつ、検討することとしている。その成果は、本中間取りまとめを盛り込んで、最終的に一つの報告書として提出することとしている。今後検討する予定の主たる論点は、以下のとおりである。

国における公文書等の適切な管理と円滑な移管

- ）公文書等の移管における各府省、立法機関・司法機関と国立公文書館との役割分担

（公文書等の廃棄・移管の決定等）

- ）移管の観点から見た現用文書の管理方策等

国立公文書館の体制整備

- ）国立公文書館の業務内容と体制整備

公文書等の電子化への対応

- ）電子文書移管のための制度的側面
- ）電子文書の移管・保存・利用のための技術的側面

公文書の管理に関わる法的環境整備

- ）諸外国の法的環境の調査
- ）現状の法制における問題点

その他

- ）国際的水準での専門職員養成制度の整備
- ）地方公文書館への支援
- ）公文書館制度の広報による社会への浸透
- ）未収蔵文書類（特に20世紀前半）調査

この中間とりまとめが、国及び地方の公文書館関係者をはじめとする関係各位の活発な議論を喚起するとともに、公文書館制度についての国民一般の理解を深め、わが国公文書館制度の拡充の第一歩となることを期待したい。