

原点に戻ってアーカイブズの利用規定を考える

—平成20年度実務担当者研究会議に参加して—

印藤 昭一

兵庫県三田市生涯学習課

1. はじめに

筆者は自治体史の編さん事務を本務とするものであり、現にアーカイブズに勤務しておられる。あるいはアーカイブズ開設の準備担当者である他の参加者の方々は少々異質な存在であった。余談になるが筆者は平成16（2004）年度に市町村職員中央研修所において情報公開事務に関する研修を受講しているが、この際もほかの参加者がすべて情報公開主管課の担当者である中で、まさにただ一人異質な参加者で周囲から妙に注目されてしまったことが懐かしく思い出された。ちなみに今回の研究会議の講師の一人である東京大学の宇賀教授からは、その際に情報公開法の要旨について詳しい解説をいただいております、およそ5年を経て今回は公文書管理法の基礎となる「ゴールド・モデル」についての講義を拝聴できたことは、この間の筆者の課題意識の移り変わりともあいまって感慨深いものがあった。

私事にわたってしまったが、現時点ではアーカイブズの職員ではない筆者が本研究会議への参加を希望したのは、これまで市史の編さん資料という位置づけで収集・保存をおこなってきた廃棄公文書を含む歴史資料類と、文書主管課や原課の協力のもとで歴史的価値を有する公文書として保存期間の延長をはかってきた公文書を、文字通り市民の共有財産として広く利用に供するための条件整備をはかりたいと考えていたからである。

その最終的な目標は文書館の施設の整備ということにもなるが、行政をとりまく昨今の情勢はもとより、行政需要を背景として市町村レベルで求められる事務事業の水準を勘案するならば、施設の整備もさることながら、まず歴史資料として

の公文書等の公開のための「しくみの整備」を優先させるべきであろうとも考えている。その意味で今回のテーマとなった「公文書館の公開制度の現状と課題」は、まさに私にとって時宜を得たテーマであり、参加諸兄から先進事例の教示を受けながら、あるべき公開制度について検討を進める上でのヒントを得たいと思い参加させていただいた次第である。

2. 研究会議ビフォー・アフター

当初筆者はおそらく多くの参加者の方々と同様に、今回の研究会議への参加を通じて、実務的な観点から理想的な公文書等の利用規則の具体的な内容について検討することを考えていた。また「ゴールド・モデル」については漠然と、アーカイブズとその業務に対する追い風と考えており、プランを踏まえた公文書管理法の一日も早い制定を期待しながら、その要旨の講義を心待ちにしていた。しかし3日間の研究会議を終えたいま、筆者の手元には「利用規則」の成案は会議の成果物としてはない。そして公文書管理法への期待は、むしろ法の施行を踏まえた対応として何が必要なのかという課題意識に変化している。

今回の会議に参加しての成果を端的に記すならば、ライフサイクルを見通したうえでの公文書の取り扱いや、その中でアーカイブズの果たすべき役割に関わる法の整備が進められようとしているなかで、アーカイブズはその存在のみならずその業務、特に実務的な側面について、原点に戻った法制面での整理・再検討が喫緊の課題であるという点に気付かされた点である。

実は同様の課題提起は、平成17（2005）年度の

研究会議の報告において京都府総合資料館の渡辺桂子氏が「法規の整備はその組織が機能するための大前提であると思った」と述べられ、また国立公文書館の米川恒夫氏も「早急に、個人情報保護制度に対応した利用規則等を作成する必要がある」と指摘されている（いずれも『アーカイブズ』第23号）。その指摘から3年。いよいよ文書のライフサイクルを見据えた上で行政運営の説明責任を担保する機関としてアーカイブズを法的に位置づけようとする動きが具体化する中で本年度の研究会議は開催されたのである。

上述のような筆者の問題関心のあり方を決定づけたのが、会議の1日目にやはり米川恒夫氏が講義のなかで触れられた次のような指摘であった。まず、公文書管理法の制定によってアーカイブズ所蔵資料の公開・非公開の判断が、行政処分として位置づけられる可能性が高いこと。したがって公開・非公開「処分」に対する説明責任と不服審査への対応が必須であること。次いで、これまでのアーカイブズの業務はいわば国民に対する「サービス」としてとらえられていたが、同法の整備によってこれもまた「行政処分」としての色彩を帯びること。この2点である。

会議初日のこれらの指摘をうけて筆者は、個別・実務的な公開制度の技術的検討に入る前に、まず「行政機関としての公文書館」という原点に立ち戻って、その拠り所となるべき法令や例規の内容や体系について再検討が加えられる必要があるのではないだろうかと考えるに至ったのである。はたして公文書管理法は、アーカイブズの現状に対して単純に「追い風」と言えるのだろうか？

行政の説明責任を担保する制度の一つとしてアーカイブズ（業務）を位置づけようとする公文書管理法の制定は、アーカイブズの社会的位置付けを強固にする役割を果たすであろうことは確実である。しかしその反面、アーカイブズの業務を法に基づく行政執行として明確に位置付けるものでもあり、したがって今回の会議での主要な関心事となった公文書の公開・非公開の取り扱いをはじめ

とする館の業務についても、透明性と説明責任とが求められるのだという点に気付かされた点は今回の研究会議での最大の成果であった。

一方、研究会議での講義やグループ研究を進める中で、広義の情報公開をつかさどる行政機関という観点からアーカイブズをみた場合、公開制度をめぐる現状は一部の事例を除いて、特に情報の開示（＝公文書の公開）・不開示（＝非公開）というアーカイブズの根幹にかかわる判断に関しても、その例規上の根拠や裏付けがきわめて心もとない状況にある事例が少なくないことにも気付かされた。これまで私たちは、行政上の付加価値（サービス）として業務をとらえがちな中で、行政運営の説明責任を担うと自負していたアーカイブズそのものの説明責任についてはたして自覚的であっただろうか？

以上が今回の研究会議に参加しての筆者の所感である。以下、今回の研究会議を通じて諸兄から教示を受けた知見をもとに、今後のアーカイブズをめぐる広義の利用規定のあり方を考える上でのポイントについて筆者なりの考えを記して、研究会議に参加された方々および読者諸兄のご叱正を賜りたいと思う。

3. アーカイブズに関わるすべての利害関係者を意識した利用規定の研究

アーカイブズの業務については、大別して文書の移管元となる機関や組織、利用者、所蔵される公文書等に記載された情報に関わる「第三者」、という三通りの利害関係者が存在すると考える。したがって業務の遂行に関しては、これら利害関係者の権利を保障あるいは調整するための規定が当然に必要であると考えられる。

しかしながらこれまでの利用規定は、館と利用者との間での「利用上の決まりごと」としての観点から作成されている事例が少なくないのではなからうか。また利害関係者に対する配慮としては、移管元と利用者のみが念頭に置かれがちであり、公開される公文書の情報に関わる「第三者」の権

利保護に対する意識が希薄であったように思う。したがって今後の利用規定の検討に際しては、公文書等の公開・非公開をめぐって、時には相反する性格を有するそれぞれのステークホルダーの権利の保障と調整をはかりつつ、アーカイブズに期待される役割を円滑に遂行するために必要な規定のあり方についての研究が進められる必要があると考える。

このうち「第三者」の権利保障のあり方については、特に十分な検討が加えられる必要がある。その場合には公文書等の公開・非公開の判断基準に、直接当事者の個別的な利害関係のみならず「公共の福祉」の観点も導入される必要があるように思う。その一方で不特定の「第三者」は文字通り直接当事者ではないだけに、「保護主義」的にその権利をとらえた場合、保護の対象が範囲においても時間軸においても無限に拡大されて、「知る権利」や学問の自由に象徴される公益が損なわれかねない危険性をもはらんでいる。それだけに「公共の福祉」と、対象が歴史的資料であるとの観点とを踏まえた合理的な権利保障のあり方についての研究と、国民・市民のコンセンサスを得るための仕組みや手段に関する検討は大きな課題であると考ええる。

なお上記の点を含めて、情報の公開と保護の問題に関しては文字通り相反する要求が各ステークホルダーからなされる可能性があるだけに、利用規定のあり方としては調整型の内容をめざすよりは、後述する通り各ステークホルダーの責任と、疑義や紛争が生じた際の救済措置とを明確にした規定とする方が現実的であるとも考える。

4. 市民等との協働の視点に基づいた利用規定の検討

これからの地域社会の構築・運営の基本コンセプトの一つとして位置づけられると思われる市民・事業者・行政との協働の地域づくりにおいては、各セクターが果たすべき役割とともにそれぞれが担うべき責任についても明確化される必要がある。

これをアーカイブズの業務について考えた場合、文書移管元の機関およびアーカイブズを含めた行政が果たすべき役割・責任とともに、利用者についても公文書等の利用に関する責任が明確化される必要があると考える。

従来はとかく、所蔵される公文書等の公開・利用によって生じる結果をおそれるがあまり、危惧される情報が含まれる（おそれがある）文書の公開については、アーカイブズ側が消極的に考える傾向があったとも思われる。しかし今後は協働の時代にふさわしい利用規定として、利用する側の責任を明確化した上で、できるだけ情報へのアクセスの門戸を広げることを原則とする規定を目指すべきではないかと考える。

現状では法的に利用者責任を問えるかどうかについては意見が分れるようであるが、そもそも国民の権利は「公共の福祉」の範囲内で行使されるべきものであり、その意味で少なくともアーカイブズ側の姿勢としては、利用者責任を問うべきであると筆者は考える。その一方で、アーカイブズの側においても、公文書等を保存し公開する側の責任として、前述した救済措置の整備とともに、利用者責任を前提としつつも「^{おおよけ}公」の観点から、「公共の福祉」の目的にかなった公開（非公開）基準について、対象となる情報の内容・範囲や合理的な閉鎖期間について研究をおこなうべきであると考ええる。

5. 情報公開や個人情報保護に関わる法令・例規の体系との整合性の検討

今回の研究会議への参加を通じて、アーカイブズ業務の根幹、ひいてはその存在意義にもかかわられると思われる公文書等の公開・非公開の判断基準が、要項以下の規定にゆだねられている事例が少なくないようにみうけられた。一方で地方自治体の場合、個人情報保護に関する例規の体系においては、非公開要件の大綱は条例そのものに明示されるのが通常であると思われる。このような状況は、かたや議会を通じて市民のコンセンサスを得

た条例で規定している内容を、一方では内規としている点において均衡を欠いているように思われる。

一般にアーカイブズにおける公文書等の取り扱いについては、情報公開あるいは個人情報保護に関する条例の中で、図書館などとともに例外規定をおき、実質的には設置管理条例にともなう規則以下の規定に依拠している事例が多いものと思われる。

いうまでもなく、条例は市民の代表たる議会での審議を経て制定されるものであり、その規定内容は形式的に市民の合意を経た事項とみなされる。また規則以下については、原則として庶務上の規定であり、市民の権利・義務に関わる事項を規定するのにはなじまない。

したがって上述した通り、アーカイブズにおける公文書等の公開・非公開の決定が、行政の説明責任や市民の知る権利に対する行政処分として位置づけられるとするならば、その処分の基準に関しては市民の権利に関わる事項として、本来は条例により規定がなされるべきではないだろうか。また協働の観点から公文書等の利用に際しての、利用者責任を規定する場合についても、公共の福祉の観点からする市民の義務に関する規定として、やはり条例により規定することがふさわしいと考える。

以上のようにアーカイブズの業務に関わる規定については、個人情報保護に関わる例規の体系との整合性、および今後のアーカイブズ業務が法制的に市民の権利・義務に関わる行政処分として位置づけられる可能性があるという観点から、例規の体系（階層性に応じた規定の分担）のなかでのそれぞれの規定の位置づけについての精査が必要であると考え。またそのような作業を通して、必要な事項を条例に基づく規定とすることは、アーカイブズの役割や責務について議会を通じて市民のコンセンサスを得るといった観点からも意義のあることであると考え。

6. おわりに

あるべき公文書等の公開制度を考える上でかねがね筆者が特に念頭においているのが、個人情報保護制度との整合性と、協働の視点からする市民等と行政の役割および責任の分担という二つのポイントをどのように制度に反映させてゆくかという点である。今回の研究会議への参加を通じて、これらの目標を達成するためにはまずアーカイブズ（の業務）をめぐる法令・例規の体系に関する研究が不可欠であると感じた。それ故に公文書管理法制定前夜を迎えて公文書等の取扱いに従事する私たちは、法令・例規に基づく事務の執行という原点に立ち返って、継続性・安定性そして正確性の確保のために利用に関わる規定の再点検が必要であると考えている。

今回の研究会議で学んだ成果をいかして、「ゴールド・モデル」や公文書管理法の趣旨を踏まえながら、狭義の歴史的・文化的な貢献にとどまらず、「証拠的記録」に基づいて行政の説明責任を果たすという趣旨から、協働による行政運営の時代にふさわしい公文書等の保存と活用体制の在り方について、所属での検討と提案をおこなってゆきたいと考えている。

4グループのメンバーは次のとおりである（順不同）。小高哲茂（群馬県立文書館）、谷沢修（富山県公文書館）、山本みゆき（京都府立総合資料館）、豊見山和美（沖縄県公文書館）、西光三（板橋区公文書館）、印藤昭一（三田市）、永田英明（東北大学史料館）。

印藤昭一（いんどう しょういち）：さんだ三田市まちづくり部生涯学習支援室生涯学習課市史編さん事務担当係長・学芸員。大阪市立大学大学院前期博士課程修了。兵庫県立高校教諭を経て1994年より三田市史編さん事務に従事。