
EASTICA2010国／地域レポート

国立公文書館の利用について

国立公文書館

1. はじめに

2009年7月、公文書管理の基本法となる「公文書等の管理に関する法律（Public Records and Archives Management Act）」が制定された。本法律は、文書の作成から保存、移管、利用に至るまで、文書のライフサイクル全体を通じた統一的管理を目指しており、各行政機関の文書管理について適正化を図るほか、保存期間が満了して国立公文書館に移管された文書についての利用に係るルールが規定された。これに伴い、国立公文書館の機能も大幅に強化されることとなり、日本における国立公文書館のプレゼンスが高まっている。

この法律が成立したのは政権交代が行われる前であるが、与野党共にこの法律の成立が必要であると認識しており、協議の結果、政府提出案に一部修正を加えた上で、全会一致で成立している。

これまで、日本においては、公文書や公文書管理の重要性についての意識がやや希薄であったほか、国立公文書館の機能が十分に認識されているとは言い難かったが、全会一致で国立公文書館の機能を強化する法律が成立したということは、公文書の重要性、公文書管理の重要性、そしてそれを担う国立公文書館の重要性が、一部の関係者だけでなく、国民全ての理解を得たということになる。

これを契機に、一部の地方自治体においても、貴重な公文書を後世に残し地域住民へと公開すべく新たに公文書館が開館するなどの

動きも出ており、日本社会全体において、記録管理やアーカイブズの重要性への認識が高まってきている。

このような中で、公文書管理法を踏まえて、国立公文書館の所蔵公文書への Access をさらに向上させていくことが強く求められているところである。本レポートでは、国立公文書館における所蔵公文書への Access の現状と、今後の方向性について概観する。

2. 法的・社会的な Access 向上への要求

国立公文書館は、国民が知的活動を行うための情報資源を提供し、国の教育・文化・学術等の発展を支える側面を持つ組織である。それと同時に、公的な記録を保存し、公開することにより、時の政府の様々な政策決定の過程や結果を公にすることを通じ、政府のガバナンスの質を高め、行政の透明性を高める施設としての側面も持っている。

公文書管理法においては、このうち後者の視点、つまり国立公文書館の所蔵公文書への Access が国民の権利として明記されるなど、国立公文書館が政府の説明責任を果たす（行政の透明性を高める）ものであるという視点が法律上明確化された。今後、国立公文書館は、学者などの知的活動を行う者の Access だけでなく、全国民の Access を推進していくという使命を、より強く意識しなければならなくなったと言える。

また、公文書管理法においては、従来の閲覧や複写サービスにとどまらず、展示、デジ

タルアーカイブなどの様々な利用の促進に積極的に取り組むよう努力義務が規定された。

これも、より多くの国民が、国立公文書館の公文書に Access できるようにする方向性を示すものである。

あわせて、公文書管理法においては、時の経過を踏まえて所蔵公文書の公開を図らなければならないことが規定されるとともに、本法に伴う国会決議においても、「30年原則」の徹底が盛り込まれた。

このように、公文書管理法においては、国立公文書館の所蔵公文書について、これまで以上に広く国民への Access の機会を広げること、またこれまで以上に時の経過も踏まえた積極的な公開を進めることが方向性として示されている。

これらの法律の内容については、新聞をはじめとするマスメディアの論調や、さまざまな関連団体からも幅広い賛同が得られている。また前述したとおり、本法が国会において全会一致で成立していることを踏まえれば、このような Access を推進する方針については、法的な要請のみならず、社会からの要請であると受け止めるべきであろう。

また、こういった方針は、第13回 ICA 大会で採用された、アーキビストの倫理綱領 (Code of Ethics) の一節、Archivists should promote the widest possible access to archival material and provide an impartial service to all users." (アーキビストは公文書館資料に対する最大限の利用可能性を促進し、すべての利用者に対して公平な業務を行わなければならない。)にも合致する。

3. Access 向上のための課題と方向性

3.1 利用者層の拡大

3.1.1 デジタルアーカイブ

国立公文書館における利用者層の拡大に向けた主要な取組としては、インターネットの活用が挙げられる。国立公文書館は、2005年

より、国立公文書館のすべての所蔵公文書(約120万冊。書架延長にして約50km)のデータベースを構築してウェブで公開すると同時に、これと連動した公文書の画像の閲覧が可能な「国立公文書館デジタルアーカイブ」の仕組みを構築している。

(<http://www.digital.archives.go.jp/>)

インターネットを利用することで、いつでも、誰でも、どこでも、無料で国立公文書館の公文書に Access することができる。地理的な問題から、気軽に国立公文書館へ来館できない人たちにも、広く国立公文書館を利用いただけるようになっている。

「国立公文書館デジタルアーカイブ」では、所蔵公文書の調査 (search) を目的とする方のための検索・閲覧機能 (いわば、インターネット閲覧) を備えている。単純な用語検索だけではなく、主な日本の歴史をまとめた年表からの検索や、日本の行政組織の変遷を一覧した図表からの検索など、ビジュアル的な楽しさを演出した検索方法も用意している。これにより、初心者や年少者にとっても親しみやすく、使いやすいようにすることを心掛けているところである。

また、合わせて一般の方が楽しく鑑賞できるよう、重要文化財等の高精細な画像を詳しい解説とともに鑑賞できる機能 (いわば、インターネット展示) も備えている。国立公文書館の従来からの利用者である研究者等にターゲットを絞るならば、検索・閲覧の機能だけで十分という考え方もあるが、利用者層をさらに拡大しようという狙いから、このような、広く一般の国民にとっても楽しめるようなコンテンツを提供しているところである。

現在、閲覧可能な画像は約868万コマにのぼる。これは国立公文書館の所蔵する公文書のうちの約10%にあたり、今後、さらに画像数を拡充していきたい。また、毎年行政機関から移管される公文書の目録についても、移管受入れから原則として1年以内に公開して

おり、目録の充実強化も絶えず行っている。

また、国立公文書館では、このほかに「アジア歴史資料センター」を運営している。これは、国立公文書館、外務省外交史料館、防衛省防衛研究所図書館の3機関の有する近現代における日本とアジア近隣諸国等との関係に関わる歴史公文書等の原本のデジタル画像を公開しているサイトである。現在、公開しているデジタル画像数は2000万コマを超え、また、使いやすい様々な検索機能も備えており、我が国における最大級のデジタルアーカイブである。

これは、近隣諸国との相互理解を促進することを目的として、政府決定で開始された事業であり、日本語のほかに、英語・中国語・韓国語のHPを公開しており、現在のところ、検索は日本語と英語に対応している。これらのページには皆様のPCからいつでも無料でアクセス可能である。広く利用いただきたい。

3.1.2 展示

国立公文書館における利用者拡大のもう一つの大きな取組としては、展示会の開催が挙げられる。国立公文書館の所蔵している公文書を中心にして、常設展示や特別展示などをおこなっている。

入場は無料である。施設面の制約等もあり、国立美術館や国立博物館と比べると観覧者数は少ないが、観覧に来られた方には高い評価を得ている。国立公文書館にとって展示会は公文書の意義や国立公文書館のPRの大きなチャンスであり、観覧者数の増加を目指したいと考えている。国立公文書館の新たな計画である第3期中期計画(2010年度～2014年度)においても、展示の魅力の向上等を図ることとしており、今後、展示企画力の向上などを目指し、他機関との連携企画なども行うことも検討している。

3.2 積極的な公開

3.2.1 30年原則の徹底

国民の公文書へのAccessの向上のためには、公文書を積極的に公開することが重要である。1968年の第6回ICAマドリッド大会において、公文書の非公開期間は、当該文書の作成から30年を超えないものとする「30年原則」が決議されている。公文書管理法においては、この30年原則が法文上は「時の経過を踏まえて」公開することという規定として活かされており、また、国会審議においても、「30年原則」を踏まえるよう求める附帯決議がなされている。国立公文書館としては、個人情報等の扱いに配慮しつつ、この「30年原則」に沿った公開を徹底していきたい。

3.2.2 審査スピードの向上・体制の強化

公文書管理法においては、個人情報や国の安全に関する情報などについては公開しないこととなっており、利用者から閲覧申請があった場合には、公文書にこのような非公開情報が入っていないか、審査する必要がある。国立公文書館においては、従来から閲覧申請を受けてから原則として30日以内に公開審査を完了し、公文書を利用に供することとしているところであるが、利用者のAccessの向上のためには、審査のスピードを上げていくことも必要である。

国立公文書館では、各府省から公文書の移管を受けて一般の利用に供する前に、公文書のグループ単位での第1次審査を行っている。これによって利用者からの申請を受けての公開(最終)審査については、第1次審査を踏まえることができ、効率のかつスピーディーに審査を行えるようにしている。今後は、これをさらに一歩進めて、利用者からの閲覧申請が予想される公文書については、申請がある前に事前に公開審査を行って、利用者がやって来た時には既に審査が終わっており、即日利用が可能な状況にしておくことを目指して

いきたいと考えている。そのためには審査体制の強化が今後の課題である。

3.2.3 個人情報等、公開できない情報への対応

一方で、個人情報や企業の情報など、30年が経過したからと言って必ずしも公開できない情報も存在する。公文書管理法も、これらの情報を含む公文書の公開には慎重であり、移管元の各行政機関からの意見を参酌することが法文上求められている。

各行政機関から、必要以上に利用を制限するような意見が付されることのないよう、一定期間を過ぎた公文書は公開されるべきという考え方について、各行政機関に対しても普及啓発に努めていくことが必要である。

3.3 魅力あるコンテンツの確保・提供

3.3.1 歴史公文書等の適切な移管の確保

利用者からの Access を向上するためには、そもそも魅力的なコンテンツを国立公文書館が有していなければならない。

国立公文書館において保有し利用されることが期待されている魅力的なコンテンツとは、もちろん後世に残す価値のある様々な公文書のことである。しかし、これまでは行政機関の合意が得られなければ移管されない仕組み。たとえばアーキビストが「この文書は国立公文書館に移すべき」と評価したとしても、であったため、後世に残すべき価値ある文書が必ずしも移管されず、廃棄されてしまうこともあった。公文書管理法はこの点を改善し、歴史公文書等に該当する文書については、全て移管するよう行政機関に義務づけた。これにより、これまでよりも格段に国立公文書館のコンテンツが充実していくと期待される。

ただし、個別の文書が歴史公文書等に該当するかどうかの判断は、今後作成する基準を元に各府省で第一次判断がなされることになるので、基準作りが極めて大事である。全て

の日本の行政機関の全ての文書のうち、何を後世に残すべきかという判断は大変難しいが、これを来年度までに完成しなければならない。現在、国立公文書館のプロパーのアーキビストと、アーキビスト能力養成された行政出身の職員が連携協力し、行政実務にも照らして、使いやすく、スムーズに重要な文書が移管されるような評価選別基準作成に取り組んでいるところである。

なお、歴史公文書等を移管するための前提として、行政機関において文書が適切に作成され、保存されていることが必要である。公文書管理法は、このような現用段階の文書についても、多くの規定を置いて、その適切な管理を求めている。

公文書管理法では、このほか、行政機関に限らず、独立行政法人の重要な文書も国立公文書館への移管対象としている。また、民間からの寄贈・寄託も国立公文書館で受け入れることができるようになる。この結果、これまで以上に多様な文書が移管されることになり、多様なコンテンツが確保できると期待している。

3.3.2 知的資源の総合的提供

もちろん、貴重な歴史公文書等を保有していても、それが使いやすい形で提供されていなければ意味がない。国立公文書館においては、前述のとおり、デジタルアーカイブによる提供や展示会の実施など、さまざまな方法でこれを国民に有効活用してもらえようような仕組みを設けているが、引き続き新しい仕組みも考えていかなければならない。

その一つとしては、国内の様々な他のアーカイブ（政府の他のアーカイブ、地方自治体のアーカイブ、研究機関のアーカイブ等）との一元的な情報提供である。利用者にとっては、例えばある課題について調べている場合でも、関連する資料がどこにあるのか、必ずしも分かっていない。その結果、さまざまな

機関に足を運ばなければならなくなったり、やっとの思いで一部の機関で資料を発見したら、それで満足してしまう。他の機関にも別の資料があるかもしれないのに、可能性もある。そういった利用者のニーズにこたえるためには、各アーカイブズが保存している資料について、一元的・横断的に情報提供できるような仕組みがあることが望ましい。

また、さまざまな資料は何もアーカイブズが有するものに限らず、例えば図書館や博物館などが持つ資料も含めて、さまざまな知的資源を総合的に提供する仕組みがあれば、さらに利便性が高まるはずである。技術的にも様々な課題があり、具体的には今後の検討であるが、国立公文書館の価値を高めるために、さらなる検討を進めていかなければならないと考えている。

3.4 利用サービスを担うアーキビストの育成・確保

これらの取組を十全に行うためには、国民への利用サービスを担うための高い能力を持つアーキビストの育成・確保も重要な課題である。

来館者に対して適切なレファレンスを行うことのできるアーキビスト、使いやすい目録や利便性の高いデジタルアーカイブをデザインできるアーキビストなどを適切に確保することが必要であり、効果的な研修やOJTに

よるトレーニングにより、優秀なアーキビストの育成・確保を図っていきたい。

4. おわりに

国立公文書館の第3期中期計画（2010～2014年度）においても、国立公文書館の所蔵公文書へのAccessの向上については、特に力を入れているポイントである。2010年度においては、それぞれの課題について、具体的なスケジュールを設定し、計画的に進めていくこととなっている。将来のあるべき利用の方向性も見据えて、適切に検討していきたい。

日本の国立公文書館の職員数は諸外国に比して大変少ないが、急激な増員は難しいながらも、着実に次の人材を養成し、高い生産性を持って、求められる役割を果たしていきたい。

また、国立公文書館をはじめとしたアーカイブに関わる者は、皆、アーカイブの世界を共に築きあげていく仲間である。各行政機関、さまざまな外部団体、学者、アーカイブを利用する一般国民。皆、貴重な文書を作成し、移管し、保存し、利用に供するという活動に関わりを持ち、様々な形で支えている。

社会全体、国全体で盛り上げて、国立公文書館を、国民みんながAccessし活用される国民の財産として、さらに発展させていきたい。