

# 公文書管理法施行は大きな契機

日本経済新聞社編集局文化部編集委員

松岡 資明 まつおか・ただあき

4月1日、公文書管理法が施行になった。公文書管理の在り方等に関する有識者会議（尾崎護座長）の発足からまる3年、その道のりは長かったとも言えるし、あっという間だったような気もする。が、とにもかくにも法律に基づいた公文書管理がスタートした。その直前、思いもしなかった事態が出来た。東日本大震災である。警察庁によると死者・行方不明者は5月17日時点で合わせて2万4000人を超え、11万5000人ものが避難生活を余儀なくされている。福島第一原発は震災直後に比べれば安定してきたかもしれないが、依然として予断を許さぬ厳しい状況が続いている。

こうした状況のなか、アーカイブズ（記録史資料）を取材してきた身としてもっとも気掛かりなのは、膨大な量に及ぶであろう記録の行方である。役場自体が津波に流されてしまうような状況下で、行政の記録が適正に作成され、保存されるのだろうか。4月半ば、瀧野欣彌内閣官房副長官は被災者生活支援各府省連絡会議で、東日本大震災の事実経過に関する記録、資料の保存に留意願いたいとの要請をしたという。震災復旧・復興に向けて様々な情報が錯綜するなか、この要請が果たしてどこまで伝わっているのか、懐疑的に見ていたが、いささか杞憂（きゆう）に過ぎたかもしれない。

一例をあげれば、文化庁が中心となって進められている被災文化財のレスキュー事業がある。文化財や美術関係の様々な機関、団体が救援委員会をつくり、被災地自治体と連携をとって救済に当たっているが、記録については独立行政法人国立文化財機構東京文化財研究所が取りまとめる。基本となるのは各団体、組織がどのような活動をしたかを日々記す業務日誌だと、亀井伸雄文化財研究所

長は指摘する。一日の作業が終わったら日誌をつける。そんな日常の行為が積み重ねられ、時間の経過によって貴重な記録となる。文化財研究所の担当者に尋ねても、救済事業の記録についての意識は明瞭だった。

公文書管理法が施行されて1カ月半（執筆時点）。わずかな期間だが、早くもその効力を発揮し始めていると言っよいかも。この間に、取材したのは政府や独立行政法人の一部にすぎない。が、管理法は着実に影響を及ぼし始めていることがうかがえた。

公文書管理法は第34条で地方自治体の努力義務をうたっている。自治体の行政文書については直接、法の対象とはならないが、国と同様に適正な管理を図れというのがその趣旨である。多くの自治体はあまり関心を示していない。しかし、一部ではあるものの公文書管理に本腰を入れて取り組む自治体が出てきた。

一つは公文書管理条例制定への動きである。熊本県、島根県は既に3月に条例を制定。また高知県、佐賀県のほか、秋田県秋田市、埼玉県志木市など市町村でも条例制定に向けての取り組みが始まっている。中でも志木市は公文書管理条例の素案作成のため意見公募手続きを今年8月にも始める予定である。

公文書管理条例に並行して進むのが公文書館の設置。島根県は条例制定に並行して公文書センターを県庁がある松江市に設置する。旧県立博物館の一部を利用する予定だ。また条例制定の具体的取り組みは始めているものの、公文書館設置を進めているのが福岡県、札幌市などである。特に、福岡県が昨年末、建設に着手した公文書館は県下の

市町村と共同で運営する全国初の公文書館である。筑紫野市に今年末に完成する予定（開館は2012年秋を予定）の共同公文書館は、既に公文書館を設置済みの福岡市、北九州市の2政令市を除く全市町村と県が共同で運営する。

地上3階建て、延べ床面積約5400平方メートルの共同公文書館のうち文書保存庫は約2500平方メートル。30年分の公文書が保存できる。県と市町村が区分所有する予定で、県1に対して市町村3の比率（文書量も県1に対して市町村3）を想定している。建設費約30億円のうち、県が4割を負担する。市町村は福岡県自治振興組合をつくって県と共同運営する予定である。

県と市町村が共同運営する計画に対しては地元を中心として反対論もある。公文書は行政組織にとってアイデンティティーそのものであり、共同の運営などあり得ないとの考えからである。が、規模が小さく財政運営にゆとりのない市町村にとっては有効な手立てとなる可能性もあり、全国からの関心を集めている。

また札幌市は廃校となった市内中心部の小学校を利用して文化資料室を設置、歴史公文書などの集積を始めている。資料室を基盤として数年内に公文書館に衣替えするとみられている。条例を制定した熊本県も近い将来、公文書館の設置を予定しており、外部識者らを集めた検討委員会を設置して検討を始めた。

これらの取り組みは、様子見を決め込んでいる多くの自治体を大いに刺激するものと思われる。しかし、そうした一方で失われる危険がむしろ高まっている記録資料もある。都道府県立の公文書館の多くは職員の配置を見直し、古文書をはじめとする民間文書の担当者を減らして公文書担当を増やすといった措置をとっているためである。東日本大震災でも各所で救出活動が展開された旧家所有の古文書類、労働団体や婦人運動組織などが所有する資料、私文書など実に多種多様な資料である。ほかにいわゆる文字資料以外の、写真、映像、音声など様々な記録がある。

公文書とは言えないながら、とってまると無

関係とは決めつけられないこれらの記録類をどのようにして保存してゆくか。それは、現代に生きる我々に課せられた大きな責務ではないだろうか。

行政文書を適正に保存するという、いわば役所の視点からみた公文書管理も、拠って立つ位置を変えるとまるで見え方が違ってくる。秋田県公文書館が2009年3月、県内全市町村を対象にまとめた「市町村公文書等保存状況調査」には、実に興味深い結果が示されている。「市役所、町村役場における公文書の保存の優先順位は、アーカイブズ的価値観と逆のベクトル上で付けられている傾向にある」というのである。

調査によると、保存の優先順位が高い公文書とは第一に戸籍関係、次いで土地関係と続く。さらにその他の各行政分野関係が続き、各種委員会、森林組合や消防団など外部団体関係の順になるという。報告書は記す。「戸籍も土地関係も歴史的に貴重な公文書であるが、政治や産業、教育など地域社会の諸相を記した資料とはいえない」。戸籍、土地関係の資料も確かに重要だが、地域社会を理解するにはむしろそれ以外の公文書や各種の委員会、森林組合や消防団など各種団体関係資料をきちんと保存していく必要がある。

それを国に置き換えてみれば、行政機関のほか、独立行政法人をはじめとして行政機関と関連のある機関や組織が作成する公文書だけでは、後世の人たちが日本社会を理解するのに十分とは言えないということを示しているのではないだろうか。

公文書管理法の施行をにらみ、国立公文書館の正規職員数が20パーセントも増えた(!)とはいえ、「42対2500」という、日米の国立公文書館の職員数を比較したおなじみの数字（現在は47対2500）が大枠で変わるわけでもない。公文書管理法施行後2カ月という最初の段階で、公文書の範囲を超えるような様々な記録や資料のことまでを論ずるのはあまりに酷かもしれない。しかし、やっと訪れた機会であるからこそ、公文書管理法の施行というタイミングを最大限に生かし、近代以後の日本が疎かにしてきた、記録を残すという行為を自家薬籠中のものにできないものかと考える。その

意味で、公文書管理法の施行はまさに最初の一步に過ぎない。

法律の施行という社会的変革に加えて、情報技術をはじめとする技術革新もアーカイブズの世界に大きな影響を及ぼしている。その最も顕著な例はデジタル化である。資料のデジタル化によって、人々は時空を超えて事実を確認し、思い出を共有することさえできるようになる。例えば、東日本大震災の被災地ではアルバムなどを瓦礫の中から拾い集めて復活させようとするボランティアの姿が各所で見られた。独立行政法人の防災科学技術研究所が発足させた「東日本大震災・災害復興まるごとアーカイブ」(311 まるごとデジタルアーカイブ) プロジェクトには、拾い集めたアルバムなどをデジタル化して保存、被災児たちが成長した際に自由にアクセスできるようにする構想がある。現時点ではアルバムの引き取り手がないという事態が想定されるためである。

また 311 まるごとデジタルアーカイブプロジェクトでは、震災復興に立ちあがる地場企業などの姿を長期的に記録してゆくほか、地域復興の様子を定点観測してゆく計画もある。これらのプロジェクトによって得られる記録は、テキストを中心とした従来の記録とは異なる新しい形の記録として後世の人々に様々な知見を提供することになるだろう。それを可能にするのは映像の持つ力である。その点からみても、記録を残し後世に役立てるという行為はこれまでとは少し違う次元に入ったのかもしれない。

写真などの画像、映像の持つ最大の特色はまさに「一目瞭然」という点にある。映像・画像の作為性が時に指摘されることもないわけではないが、映像・画像の特色である分かりやすさ、親しみやすさをテコに、記録することの重要性が広く理解される期待もある。例えば、新潟県十日町市の図書館、十日町情報館は昨年 10 月から市民との協働で明治以来の写真を読み解く作業を始めている。

市内で親子三代、100 年間にわたって写真館を営み、四季折々に行われる行事や町の風景を写真に記録してきた山内景行氏が寄託した 4 万 8000 枚に

のぼる写真である。参加するボランティアの市民は 40 人を数え、毎週 2 回、情報館に集まっては撮影された場所、撮影された年代をめぐって意見を述べ合い、写された写真が紡ぎだす様々な思いなどを語り合う。読み解いた写真はデジタル化されるとともに、撮影場所などの文字情報も添えてデータベースが構築される。今年度は第 1 期分として、3000 枚をデータベース化する予定という。

こうした活動が展開できたのは 2004 年 10 月に起きた新潟県中越地震で被災した旧家の 6 万点を超す古文書を救出し、市民との協働によって 8 巻に及ぶ目録を作り上げた実績があったためである。20 代から 80 代までの市民約 80 人が参加した。彼らは 2 年半の間に、100 回を超す活動を展開、延べ 3400 人を動員して目録を完成させたにとどまらない。整理した文書を基に、かつて越後縮で栄えた商都十日町の歴史を学ぶ会を発足させたのである。この延長に、写真ボランティアの活動がある。

また大阪府豊中市、箕面市では両市の図書館が運営する北摂アーカイブズが 2009 年秋に発足した。市民が所蔵する古い写真などを持ち寄り、デジタル化してホームページに公開、撮影した場所や年代などについて市民が意見を寄せるというウィキペディアの手法を使ったアーカイブズだ。その合言葉は「地域の記憶を地域の記録に」。市民が持ち寄る写真をボランティアの地域フォトエディターが選定、時には自ら写真を撮影して公開することもある。今後は、写真資料にとどまらずチラシやプログラム、ポスターなど様々な資料を加えていく予定という。

これらの事例が示すのは、近年、MLA 連携としてその必要性が取りざたされている博物館、図書館と文書館の連携が既に始まっているという事実である。博物館、図書館、文書館それぞれが自らの領域に閉じこもっていた時代は既に過去のものとなり、互いをオープンにし、市民に開かれたアーカイブズを構築する時代が到来しているのである。公文書管理法の第 1 条にいう「国民共有の知的資源」を将来にどう生かすかは、MLA 連携の成否に懸かっていると看做しても過言ではない。それは、情

報がデジタル化したことと切り離せないからだ。

換言すれば、情報のデジタル化は、欧米はもとより中国、韓国に比べても大幅に後れていたアーカイブズの意識を、広く一般に浸透させる機会を得たということでもある。もちろん、容易ではない。しかも、公文書という国民の目からはいまだ遠い存在に映る分野を充実させるだけでは必ずしも十分とは言えない。同時に、広く国民の関心を引き付け、理解を促すような方策を検討してゆく必要がある。そうした点で、公文書管理法制定にかかわった政治家、内閣府をはじめとする行政機関、国立公文書館等の公文書館、さらにはメディアに課せられた責任は重大である。

また同時に、行政をはじめとする公的部門が市民との協働という新しい形を模索し始めたことも見逃せない。行政にとどまらず、司法の分野でも裁判員制度が始まっている。財政危機に陥った自治体などでは、市民が道路整備に参加するなど従来になかった形式の公共事業が行われている。これら事業の円滑な推進に欠かせないのが情報の公開であり、透明化である。公文書の役割は今までとは比較にならないほど重くなったのである。

誤解を恐れずに言えば、この未曾有というべき東日本大震災にどう向き合うかは、今後を大きく左

右する可能性がある。6月をめどに被災地の自治体、有識者らによって検討が進められている震災復興構想が、単なる復旧にとどまることはあり得ない。土地利用、産業復興、市街地再興などすべての場面で、従来の発想を捨て去り、一から作りあげていく必要がある。それは単に被災地だけの問題にとどまらず、日本全体の問題に発展していかざるを得ない。生活の在り様を含めて、日本再生のプロジェクトと言って過言ではない。またそうしなければ、10年、20年と続く閉塞状況が未来永劫続くことになりかねない。

東日本大震災は、誰言うまでもなく日本にとって歴史的転換点となるであろう。新しい歴史を歩むとなれば当然、将来世代のために「想定」され得るすべての記録を残してゆかねばならない。それはどこかの機関が担えば良いという程度の問題ではない。行政機関や公文書館は言うまでもなく、図書館、博物館、大学や研究機関、さらには一人ひとりの個人までを含めて将来にどんな記録が残せるかを考えなければいけない。結果として、新しい時代の「公共」の精神を育めるかもしれない。現代日本に生きる人々すべてが問われている。その第一歩となるのが、今年4月の公文書管理法の施行ではなかろうか。