

国立公文書館—内から見た、外から見た—

筑波大学大学院人文社会科学研究科教授

中野目 徹 なかのめ・とおる

はじめに

国立公文書館が開館40周年を迎えられたことを、心よりお慶び申し上げます。

もともと、40年という歳月は、東京国立博物館や国立科学博物館がその前身から数えると140年余の歴史を有するの言うに及ばず、国立国会図書館の開館60年余（帝国図書館から数えれば110年余）と較べても、決して永いものではない。しかしながら、来るべき50周年の前提として、国立公文書館40年の歩みを顧みつつ寿ぎ、今後10年の大計に想いを馳せることは意義深いことだと思われる。

今年4月1日には「公文書等の管理に関する法律」（以下、公文書管理法）も施行され、いわば“公文書館新時代”に突入した今、開館40周年を迎えた国立公文書館はどこへ向かおうとしているのだろうか。この小論では、かつて一職員として「内から」見た国立公文書館の活動と、その後一利用者や関連会議等の一委員の立場で「外から」見て感じている同館の実状や問題点をふまえて、今後のあり方について考えてみたい。もとより井蛙の一面観にすぎないことは、あらかじめお断りしておく。

1. その頃の国立公文書館

私が国立公文書館に採用されたのは1986（昭和61）年、5年一貫制の博士課程を3年で中退した25歳のときであった。その頃の館の位置づけは総理府（当時）の施設等機関として政令設置によるものであり、館長は2代目の菅野弘夫氏、初代館長の岩倉規夫氏も顧問として週に一度ほど出勤されていた。館長の下に次長、その下に庶務課、公

文書課及び内閣文庫の3課が置かれ、職員総数は44名であった。私は公文書課に配属された。この年は、開館15周年ということで、現職の職員とOB・OGが集まって、館内でささやかな記念懇親会を開催したことが思い出される。

個人的な思い出は尽きないものの、昔話をする年齢でもなく、第一、当時の先輩がまだ何人か現役で活躍されているなかでは憚られるのだが、その頃の国立公文書館は、一言でいえば春風駘蕩、開館直後の草創期、その後の発展期を過ぎていわば安定期にあったように思われる。日常的な受入、閲覧、修復等に関しては十分なノウハウが蓄積されており、それ以外の業務としては、春秋2回の展示会開催、6月頃に開催されていた日本歴史学協会国立公文書館特別委員会委員との懇談会、ICA（国際公文書館会議）への職員派遣くらいであり、刊行物も館報と紀要を各々年1冊出すだけであった。

私が専門職員として主に担当した事務は、ICAとの連絡事務のほか、内外のレファレンス業務、ちょうど昭和天皇の御在位60年ということで、政府主催の慶祝行事の一つとして開催されることになっていた「貴重公文書展」の企画・準備（分担）、紀要への執筆（ただし実際の執筆は自宅）、それから、トラックで運ばれてくる各省庁からの移管公文書の荷下ろし（年に数回）などであった。受入係と一緒に各省の文書主管課回りをしたり、閲覧当番に入ったこともあり、年末の予算折衝や会期中の国会審議のための待機の声がかかり、答弁書作成のための調査や原稿作りをしたこともある。要するに、専門職採用とはいっても館内のあらゆる業務に携わっていたのであり、これによって公

文書館という組織の活動の全体を知ることができた。採用後1年が経った頃には、書庫の案内もほぼできるようになっていた。

しかし、当時の国立公文書館は、行政機関の永年保存文書のうち、協議により各省庁が移管に合意した文書だけを年間2万冊ほど受け入れていたにすぎず、移管基準に基づいた積極的な受入れを行っていたわけではない。また、調査研究の対象も、主として所蔵公文書・図書と考えられており、その成果は展示会やレファレンスに間接的に還元されるだけであった。そうしたなかで、専門職員の所掌事務とは本来何なのか、疑問を感じないわけではなかった。岩倉顧問は私に、公文書館でも「将校教育」が必要だとおっしゃっていたが、館の中核的業務を担うはずのアーキビストの専門性の内容やキャリア・パスのイメージは、処遇の問題と合わせて未確定であったといえよう。そのようなときに、館がにわかには直面することになったのが、「公文書館法」の制定と実質的な所管をめぐる問題であった。

2. 「公文書館法」の制定とその影響

「公文書館法」の制定に熱心であった岩上二郎参議院議員から、その大綱案が示されたのは1987（昭和62）年5月のことであった。それからわずか半年で法律として成立し、さらに半年後の翌88年6月1日に施行されるに至った経緯と、その間における国立公文書館の対応に関しては、私の立場から知りえたことについて以前書いたことがあり（『歴史学評論』第463号、1988年。後に『近代史料学の射程』に収録）、また、法制定10年を契機に全国歴史資料保存利用連絡協議会（全史料協）が開催した座談会にも出席して発言したことがあるので（『記録と史料』第9号、1998年）、ここで詳しく繰り返すことはしない。とにかく、この法律の制定によって、それまでの国立公文書館の雰囲気激変したことは間違いない。

何が変わったのか。

第一に、「公文書館法」の所管は内閣総理大臣官房総務課だったが、具体的な施行事務は国立公文

書館の公文書課が中心に行なうものとされ、庶務課及び内閣文庫の協力を得ながら、課全体が一丸となりそれに当たるようになったことである。法制定時の課長は久世勇氏、施行時の課長は小林一夫氏であった。当時の公文書課は、受入、目録、閲覧及びマイクロフィルムの4係と専門官室からなり、法律の施行準備や施行後の諸施策を計画・実施する企画調整部門をもっていなかったため、課に所属する職員は日常的な所掌事務のほかに特命事項というかたちで法制定に伴う分担事務に従事した。例えば、89年には国及び地方公共団体における公文書等に関する実態調査を、開館後初めて行なった。

第二に、法施行の88年秋から公文書館等職員研修会を開催するようになったことである。この研修会は、菅野館長の強い希望により実現したもので、対象は国と地方公共団体（主として都道府県及び政令指定都市）の公文書館又は文書主管課の職員とし、5日間のコースを準備した。館としてこうした研修会を開催するのは初めてのことであるから全くノウハウはなく、一方で、国文学研究資料館史料館（当時）は近世史料取扱講習会を改組して、アーキビスト養成を目指す文書管理学講習会を始めようとしていたときであったから、両者の棲み分けについて調整する必要もあり、準備から開催に至る一連の過程はまさに綱渡りであった。幸い当初期待したような42名の受講者の参加を得られ、おおむね好評のうちに終了でき、参加者全員に修了証を交付することができたが、修了要件を定める館長決裁をとったのは研修会終了の前日という慌しさであった。

第三に、89年6月から全国都道府県・政令指定都市公文書館長会議を開催するようになったことである。この年の春、菅野館長は宮内庁の東宮大夫に転出され、第三代館長として小玉正任氏が赴任された。研修会同様、全国の公文書館長が一同に会して、「公文書館法」施行に伴う問題やそれぞれが直面している課題について協議するのは初めてのことであったから、形式としては地方からの要請に応じて開催するというかたちであったが、

実際は国立公文書館からのお願いベースで実現に至ったものである。

初めて尽くしであったが、研修会と館長会議は、いずれも内容を格段に充実して今日まで継続し、国立公文書館の業務の大きな柱に成長していることは喜ばしいだけでなく、それ以前の同館にはなかった幾多の経験を蓄積する契機となり、その後、我が国の中央公文書館として内外に飛躍する基礎を固めることにつながったのではないだろうか。

ついで、研修会と館長会議が軌道に乗った1990（平成2）年から、館内では専門職員養成制度と第二書庫建設の検討が開始された。いずれも10名ほどの学識経験者からなる研究会を立ち上げ、二次にわたる検討の結果、答申案を得て、後者に関しては98年につくば分館として実現を見た。

私はこの間、87年にICA円卓会議（イタリア）に参加したあと同会議関係の事務から離れ、88、89年は研修会の、89年は館長会議の立ち上げと実施に関わり、90年からは二つの研究会の立ち上げと、特に専門職員制度を検討する研究会の事務局を担当して1992年に現職の大学に出向した。6年余の在職期間であったが、最後に「諸雑公文書」（明治太政官期分）の整理、目録作成から公開決裁までをやり遂げることができたので、一応心残りはなかった。

以上の期間、つまり国立公文書館が「公文書館法」の実質的な所管を担当することになった後の数年間を小括すると、館は安定期を過ぎて第二の発展期に入った時期といえるのではないだろうか。「内から」見ていたかぎり、その間に生じた諸問題に対して国立公文書館は適切に対応していたし、個人的にも、転換期ゆえに、また、専門職として所掌事務が曖昧であったがために、特命により館内のさまざまな業務に携わることができ、他では得難い貴重な経験をすることができた。

しかしながら、いわば発展の陰に追いやられて構造化してしまった課題も、ここで指摘しておくなくてはなるまい。一つは、国立公文書館の業務の対象が、その設置根拠に「国の行政に関する公文書その他の記録」とあったため公文書以外に広

がらず、民間を含めたアーカイブズ全体への配慮という視点をもちえなかったことである。二つには、アーキビストとしての専門職員の養成と資格認定の制度化については実現できなかったことである。そもそも館内でも専門職員の位置づけは不明瞭なままであり、「公文書館法」の制定に合わせて研究職俸給表を適用する3ポストを設けたものの、その所掌事務は「公文書等に関する学術的研究に関すること」という1項目だけであり、館内で議論はしたものの実際の職務内容についての具体的なイメージは共有されなかった。三つには、ICAとの関係をはじめ国際交流には消極的な対応しかできなかったことである。私が随員としてICA円卓会議に出席したときに受けた指示は、笑い話ではなく、国際会議を引き受けないということと、分担金の増額に応じないという2項目であった。

1991年に、開館20周年記念式典が開催されたが、この会で来賓として祝辞を述べたのは、坂本三十次内閣官房長官のほか、高島正人日本歴史学協会委員長と金井圓東京大学名誉教授のお二人であり、当時の国立公文書館の“交際範囲”を象徴的に示していたといえよう。

3. その後の国立公文書館

大学転任後の私は「外から」——閲覧者の一人として国立公文書館を訪れるほか、館が開催する研修会の講師を務めたり、学会や審議会等の委員として——さまざまな機会に同館の活動を知ったり、その一部に関わる機会があったので、以下そのような立場から見て注目されることを三つ挙げてみたい。

第一に、館の中心業務である所蔵資料の充実とそれらの円滑な公開措置に関しては、通常の移管業務のほかに、2000（平成12）年から開始された民事判決原本や、07年から開始された森林管理局所蔵資料をはじめ貴重な歴史公文書の受入れが進んでおり、公文書管理法の施行によってそうした方向性が一層確かなものになっていくことが期待できることである。移管後の速やかな公開措置という点に関しても、とりわけ1999（平成11）年の

いわゆる行政機関情報公開法の制定以後は利用者として不便を感じない期間内になされており、アーカイブズとしての基本的機能は十分に作動しているといえよう。今後は、請求権化した公文書利用に伴う審査の問題が顕在化する可能性もあるが、これもある程度事案が蓄積されれば円滑な運用が可能となってくるのではないかと。また、今年度から電子公文書等の移管が始まったことにより、将来的にアーカイブズの保存と利用のかたちがどのように推移していくのかについても、内閣府のパイロット事業を引き継いだ中間書庫制度の整備と併せて、注目していきたい。

第二に、国際交流に関していえば、かつてと較べて格段に積極的な対応がなされ、成果が挙げられていることである。2001（平成13）年にアジア歴史資料センターが設置され運用を開始したこともその一端であり、所期の見込み通りすでに2000万画像を超える資料を無料でアクセスできるサイトを維持し、さらなる充実を図っている。また、同年第6代館長に就任した菊池光興氏がICAの本部役員に選出されたり、東アジア地域支部の総会を開催するなど、着実に国際的な存在感を高めていることは刮目に値する。

第三に、かつては手探りで始めた研修会も、受講者のニーズとレベルに即した数種類の研修会に展開し、さらに今年度からは公文書管理法の施行に合わせて研修内容を公文書管理とアーカイブズの二分野に整理して実施する予定になっていることである。法律の条文にも明記された研修が、今後より一層充実した内容のものになることに期待したい。一方で、我が国のアーキビスト養成と資格制度に関しては、思うような進展が見られないというのが実情であろう。今年になって日本アーカイブズ学会が資格認定の制度案を提示したが、そのような動向にどう対応するのか、早急な検討

が求められよう。館内でも、一昨年より非常勤で採用していた公文書専門員のうち8名を、今年度から定員化できたことは高く評価できるが、これを一過性のものとせず、今後一層の充実を図るべく努力を重ね、アーキビストとして組織のなかで確たる位置を占めるよう育成・処遇していかなくてはならない。

おわりに

国立公文書館が開館40周年を迎えた今年、公文書管理法も施行され、まさに“公文書館新時代”を画する年といえるのではないだろうか。ふりかえってみれば、2001年に独立行政法人に移行し、同年に菊池館長が着任されてからの10年は、国立公文書館にとって第三の発展期だったように思われる。一昨年は行政部内以外から初めて高山正也氏を第7代館長に迎え、公文書管理法の施行によって一層充実した発展期を迎えることになるのか、法施行後の安堵感に浸っている余裕はないように思われる。とりあえず今後10年を見据えたとき、独立行政法人としての館の位置づけがそのままよいのかどうか、個人的には、さらなる大きな発展のチャンスが迫っているような気がするが、いかがであろうか。

私が採用された頃には、館内でアーカイブズの訳語をどうするかという議論があったことを思い出す。アーカイブズに対する社会的認知が高まった今では、公文書館とはアーカイブズの一部なのだと考えれば何の疑問もない。昔話をする年齢ではないとはいえ、40周年のちょうど折り返し点にあたる20年前に在職した者の眼から見たとき、変化の多かったアーカイブズの世界に関しては隔世の感を深くする。もう少し他に書いておきたいこともあるが、なおしばらくは「時の経過」を待つことにしたい。