

日本の地方自治体における公文書管理制度の整備と公文書館の設置へ向けた取り組み

筑波大学図書館情報メディア研究系准教授

白井 哲哉 しらい・てつや

1. はじめに

2011年、日本において公文書管理法が施行された。この法律は、政府の現用公文書と非現用公文書の管理に関する統一ルールを定め、歴史的に重要な公文書等の永久保存を明記した。また、地方自治体にもこの法の趣旨に則って公文書管理に対して努力するよう義務を課した。

実は、日本の地方自治体は、政府に先行して公文書管理に取り組んできた。公文書館は、1959年、山口県が最初に設置。国立公文書館の設置は12年後の1971年だった。情報公開条例は、1981年、山形県金山町が最初に制定。情報公開法の制定は1999年だった。公文書管理条例もまた、2001年、熊本県宇土市が最初に制定した。

しかし日本政府も地方自治体も、歴史的に重要な公文書等の選別、保存、利用のシステムを長い間整備しなかった。今後地方自治体は、公文書管理法に則って、歴史的に重要な公文書等の管理に関する条例を作る必要がある。そのため後で紹介するように、2010年には“地方公共団体公文書管理条例研究会”が結成されて研究を行い、2011年に成果を発表した。

日本の地方自治体は、公文書管理制度の制定と公文書館の設置にどう取り組むべきか。発表の目的は、その問題点及び解決へむけた取り組みを紹介することである。まず、近代日本の地方における公文書管理の歴史的背景を簡単に説明する。次に、地方自治体における歴史的に重要な公文書の管理及び公文書館の現状を紹介し、その発展を阻害する要因を考察する。続いて、問題解決へ向けて発表された条例制定のガイドラインを紹介する。

最後に、東日本大震災における被害の実態から、今後の公文書の保存と管理に関する教訓を得る。

2. 地方における公文書管理の歴史的背景

近代日本における地方の公文書管理について、私は歴史上の画期を4つ認める。

第一は1889年の市制・町村制施行である。それ以前、16世紀末からの約300年間、封建領主は村や町のコミュニティを行政システムの単位に編成し、コミュニティのリーダーを行政の責任者に任命した。リーダーの居宅は庁舎となり、公文書は彼の管理下にあった。明治維新によって樹立された近代の政府も、当初は従来のシステムを継続した。

しかし1889年、政府は行政システムからコミュニティを分離し、多くの村や町を合併して新しい地方行政体を設置し、独立の庁舎を建設した。この時、リーダーの管理する公文書は、地方行政体に引き継がれた数種類の文書—それらは土地や住民に関する文書が中心だった—を除いて、事実上ほとんどが廃棄された。実際のところ、それらはリーダーや彼の子孫が引き続き個人で管理を行い、多くが現在も存在する。

第二は1926年の郡役所廃止である。郡役所は政府などの出先機関で1878年に設置された。廃止の際に行政の記録が編纂されたが、公文書は廃棄されてほとんど残っていない。

第三は、1950年代後半の市町村合併である。この時、新しい地方自治体は、継続する業務に関する一部の文書を除き、合併前の古い地方行政体の公文書をほとんど引き継がなかった。膨大な非現用文書が古い文書庫や古い庁舎の中に放置され

た。それらは十年以上を過ぎると忘却され、いつの間にか失われたものも少なくない。

このように、1960年代まで地方行政体は公文書の歴史的な重要性に大きな関心を払わなかったため、非現用文書は地方制度改革のたびに失われた。だが1970-80年代、非現用文書の管理と公文書館設立が二つの理由から前進する。一つは、地方史研究協議会という歴史家団体を中心に、1960年代から市民による歴史資料の保存運動が始まったこと。その過程で古い地方行政体の公文書も注目された。後にこの運動は、地方公文書館の設置を請願する全国的な運動へ発展する。1976年に結成された全国歴史資料保存利用機関連絡協議会が当時の運動を主導した。もう一つは、1980年代から情報公開制度を導入する地方自治体が増え、行政の説明責任の根拠として公文書が認識され始めたことである。

第四の画期は、これらの運動の成果である1987年の公文書館法成立である。当時の日本には、国立公文書館を含めて19の公文書館施設が存在した。公文書館法は、歴史的に重要な公文書等の保存及び利用に関する政府と地方自治体の責務を明記し、既存の公文書館に法的根拠を与え、後続する公文書館の建設を促進した。日本における公文書管理と公文書館の歴史は、1987年から現代史に変わったと言える。

3. 地方自治体の現状と課題

1987年以降、歴史的に重要な公文書等を保存する地方自治体は増加した。2010年に全国歴史資料保存利用機関連絡協議会が実施した調査によれば、非現用文書から歴史的に重要な公文書等を選別している県は90%、市町村は40%だった。私はこの事実を高く評価する。しかし、そのうち70%以上の地方自治体が、選別した公文書を公開していなかった。

富田健司氏の調査によれば、2012年現在、地方自治体の公文書館数は60、地方自治体数1789の3%に過ぎない。公文書館を持たない多くの地方自治体で、歴史的に重要な公文書等の保存利用シ

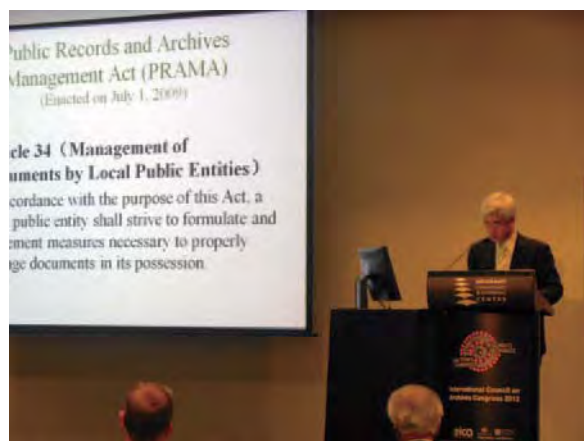
ステムは整備されていない。多くの貴重な公文書が文書庫の中で放置され、市民の知らない間に廃棄され続けている。何がシステムの整備を阻害するのか。その要因は次の4点にまとめられる。

一つ目は、先に述べた歴史的背景のため、地方自治体が公文書管理業務を重視しないこと。職員は公文書の歴史的な重要性を理解しない。専任職員は配置されず、公文書の管理業務は進まない。以前、私はある地方公文書館の職員から次のように質問された。「保存期間を満了した公文書は廃棄が決定している。なぜ我々はそれを保存しなければならないのか」。だがその一方、市民が地方史を重視している地方自治体では、公文書館を設置する例が見られる。

二つ目は、選別して保存すべき公文書の内容や評価基準が明確でないこと。日本では、公文書は長く公開されず、選別も行われなかったため、評価や選別の調査研究が著しく遅れている。この問題は、現在の日本でアーキビストの養成制度が遅れている理由にも関係する。

三つ目は、地方自治体が公文書館に必要な予算・施設・人員を用意できないこと。日本の公文書館の半数は、1980年代後半から1990年代前半、きわめて好況の時期に設置された。しかし2000年代以降は、不況下でも小規模な公文書館が徐々に設置されている。

四つ目は、公文書管理に関する条例の整備が進まないこと。公文書管理法は地方自治体に直接適用することが困難で、参照可能な条例も少ない。



報告する白井哲哉筑波大学准教授

ゆえに地方自治体の職員は、自らの地方自治体に相応しい公文書管理のあり方や条例制定のための知識を学ぶことができない。

4. 条例制定のガイドライン

“地方公共団体公文書管理条例研究会”はARMA 東京支部の提案で結成。公文書館職員、地方自治体の公文書管理責任者、レコードマネジメント企業関係者、学識経験者の計14名で構成された。

この研究会は次の2点の方針を掲げた。住民自治の観点から、公文書管理に関する条例の作成及び公文書館の設置を提案すること。標準的な条例の文案ではなく、条例作成の際に考慮すべき点をまとめたガイドラインを作成すること。その成果は、2011年に“公文書管理条例の制定に向けて”というタイトルで発表された。

次にガイドラインの内容から、地方自治体の実態に即した論点をいくつか紹介する。

第一は、歴史的に重要な公文書等の管理主体である。公文書管理法はすべての業務を国立公文書館等に担当させるよう規定する。しかし、地方自治体が政府と同じ施設を設置することは現状で困難である。そこで、報告書は公文書館の施設より機能の実現を重視した。そしてそれが必要な場合、地方自治体の中で公文書館の業務を分散させ、互いに連携する方法を提案した。

第二は、管理上必要な施設である。報告書は、不可欠な施設の要素として a) 移管・収集と一時保管、b) 整理と修復、c) 永久保存、d) 閲覧利用、e) 普及、f) 管理の6種類を挙げた。そして c)、d)、f) を中核施設として明記し、その他は分散して設置することを容認した。

第三は、公文書館以外の管理施設である。日本では歴史的背景の影響で、地方自治体の設置した博物館や図書館が、しばしば歴史的に重要な公文書等を管理する。博物館や図書館に併設された公

文書館も増えている。そこで、報告書は、それらの施設において歴史的に重要な公文書の管理が円滑に行われるための、運営上の留意点を提案した。

第四は、既存の公文書館における業務の実態を踏まえた、業務の遂行方法である。報告書は、選別された公文書に対して一定期間経過後に再確認と選別を行う必要や、公文書管理法の規定よりも簡便な利用サービスの方法を提案した。また120年前に廃棄され、現在もコミュニティのリーダーの子孫が個人で管理する、19世紀末までの地方の公文書の存在を考慮した。そして、現在は公文書として扱われていないこれらの文書について、地方自治体が管理する場合の問題点等を提示した。

5. 東日本大震災の教訓

最後に、東日本大震災が歴史的に重要な公文書等に与えた被害から、今後の教訓を学ぶ。宮城県南三陸町には、海岸のすぐ脇に図書館、250メートル先に町役場、1 km先に宮城県の出張所が存在した。2011年3月11日、高さ16メートルの津波が南三陸町を襲った。図書館は、歴史資料を含む蔵書、建物、そして敷地ごと海中に消滅した。町役場は建物の鉄骨だけが残った。3階建ての県の出張所は屋上近くまで津波が到達、建物は残ったが内部は全て失われた。

このような今回の悲惨な経験を踏まえ、我々は、歴史的に重要な公文書等の管理や保存の条件について、改めて見直さなければならない。文書を永久保存する施設はどこに建てるべきなのか。万一の被害に備え、文書やデータを分散して保管する必要や、文書の複製化も考えなければならない。そして、これらの必要な条件をすべて備えた、地方公文書館の設置を強く推進しなければならない。

私たちは今後も、人類の貴重なアーカイブズを次の世代へ伝える努力を続けていく。全世界のアーキビストの皆さんと、これらの問題を共有し、お互いに助け合っていくことを願っている。