
福岡共同公文書館の展望：公文書管理と 公文書館の役割

—福岡共同公文書館開館記念講演より—

国立公文書館長

高山 正也 たかやま・まさや

皆さん、こんにちは。

ただいま大変過分な紹介を受けました国立公文書館の館長をしております高山でございます。先ほど小原館長のお話にございましたように、このほど福岡共同公文書館が完成をいたしました。そして、明日正式開館という状況だそうでございますし、この完成を私も心からうれしく思っておりますし、お祝いを申し上げたいと存じます。

ましてや、その開館記念の講演会に呼ばれ、しかも、朝から大変激しい雨が降っている中、このように大勢の皆様方においでいただきましたことは大変光栄でございます。

また、もう一つ小原館長がおっしゃったことを引かせていただきますと、公文書館というのは、公文書というものを、県庁あるいは市町村から集めてこれを永久に保存いたします。そして、保存した公文書を県民、市民の皆様方に利用していただきます。ですから、皆様方は、この公文書館の利用者第一号なのです。この共同公文書館は、今後、毎日毎日利用者が増え続けていくわけですが、その第一号の利用者が皆様方であるということ、念頭に置いていただきたいと思っております。

それでは、公文書館とはどういう役割をするのだろうかということについて、これからお話をしていきたいと思っておりますが、公文書館の役割を、なるべく分かりやすい形でお話をさせていただければと思っております。皆様方が、何らかの形で公文書館というのはこういうものだろうか、あるいは公文書というものはこういうものだろうか、さらには、公文書館にこういうことを期待したいというイメージをお持ちだと思いますので、

そういう知識の整理に役立って、公文書館の今後の方向性を考える上でのお役に立つようなことを、一つでもお話しできればというふうに考えております。

この公文書館、県と市町村が共同で作り、これから運営していくということですが、県と市町村が共同で運営する公文書館というのは、実は日本で初めてであります。これは福岡県が先鞭をつけました。福岡県では従来、県にもそれから県内の一般市町村にも公文書館がなかったのはご承知のとおりであります。公文書館があったのは、福岡市と北九州市という2つの政令指定市のみであったわけです。県にも市町村にもなかった。ですが、県と市町村の共同公文書館、しかも市町村というのは特定の幾つかの町、市だけのものではなくて、県内58の市町村すべての自治体の公文書館であるという形をとりました。

言ってみれば福岡県は、県の公文書館ができると同時に県内市町村の公文書館設置率が100%になったのです。これは国の視点から見ると、一遍に県内市町村の設置率を100%にさせていただいたということは大変ありがたいと同時に、これは当然のことながら他の県、まだ公文書館が設置されていない県から見ると、福岡が何をやったかというのは、とても参考になる、よい事例になります。公文書館を設置していない県では、そうありますし、県の公文書館を持っているけれども、県内市町村には数館あるか、あるいは全くないところが圧倒的ですから、そのような県や市町村から見ても、先行の好事例として注目されることでしょう。

お手元に今日の私の講演資料が配られておりますが、これをご覧いただければわかりますように、平成24年11月末現在では、日本全国で63館しか公文書館が無いというのが実態です。

公文書館と似たようなものとして皆様方が考えられるものに、図書館があると思います。公文書館数が63に対して、図書館数というのは、公立の一般に開かれている、いわゆる公共図書館、公立の公共図書館だけに限定しましても約3,800あります。福岡県にも、県立図書館だけでなく、皆様方のお住まいの市町村にも、公立の図書館があるはずで、図書館があるのに公文書館は無かった。

こういう状況から考えれば福岡方式というのは、これから恐らくブームになるだろうと考えてもおかしくない。実際に後をついてやってくるところがどれだけあるかはわかりませんが、ほとんど全部のところは一度は、福岡方式というのうちの県で、あるいは自治体で採用できないだろうかということを考えるはずであります。そういう共同公文書館の利用者第一号になったということにぜひ覚えていただきたいと思っております。

それでは、何故、福岡県でこういう共同公文書館がつくられたのかということについては、福岡は福岡なりの地元の色々な事情があったと思います。

しかし、大きな底流として言えることは、ここ数年あるいは十数年と申し上げていいかもしれませんが、公文書館に対する意識の高まりが日本全体で生じてきていたということでもあります。それは具体的には皆様方はよく記憶していらっしゃると思いますが、大体1990年代ぐらいから公文書についての関心が徐々に高まりました。その大きな契機となったのは、例の年金記録問題です。

それからもう一つの大きな問題、これは平成11年から始まって大体平成17年頃にピークを迎えた、いわゆる「平成の大合併」という動きがあるわけです。福岡県内でもあったと思いますし、

九州地区では各県にわたって色々と大規模な市町村の合併が行われました。

合併が行われると何が起るかというと、自治体の機能の統合や整理が行われます。そのようなときに、地域の歴史を物語る文書や資料が適切に保存されないおそれが出てきます。その地域の歴史記録というものを適切に保存しなければ、その地域、その地区の歴史が消えてしまいかねないということになるわけです。

その地域、その地区で生まれ育った人にとっては自分のふるさとはそこしかないわけです。その歴史が消えてなくなるということにもなるということになりまして、やはり文書の管理というのは大切であるということになってきたわけです。

そういう郷土を大事にしましょうということは、単に一ローカルな地域愛・郷土愛ということだけではなく、もっと広げて考えれば、これはナショナルなレベルでの国家愛といえますか、祖国に対する愛ということになっていくわけでありまして、今もう一遍見直さなければいけないと言われていることにもつながっていくかもしれません。そういったところで文書の管理は大切であるということの土台あるいは土壌というものが醸成されてきた。

そういう中でまた最近に至って、これは皆様方の記憶に新しいところでは、昨年3月11日の東日本大震災、あるいはそれに付随して生じた原発関係の問題で、いかに被害を最小限に食い止めるかということで、行政の中核部あるいは電力会社の中核部が緊急の対応を色々やっているが、その会議の議事録がきちんと残っていない、作成されていないという問題が明らかになってきた。特に議事録問題などを中心にして言われたことは、もう一遍、行政は公文書問題で本筋に立ち返ってくれということになるわけです。

その本筋とは何かというと、行政の本分というのは文書主義ではなかったかということです。要するに、我々が組織として活動をする、仕事をするというのは、必ず文書で裏付けられなければならない。そんなことはもう余りにも常識化してい

る。県あるいは市区町村で行政に携わっている地方公務員、あるいは国家公務員には、余りにも常識化している文書主義という考え方、この考え方は19世紀にマックス・ウェーバーが言ったと言われているわけですが、その常識化したこと、当たり前前のことを、本筋に返ってきちんと実行すべきだということです。

いま一つ、そこで考えておかなければならないことがあります。県と市町村の共同公文書館ということになったときに、市町村として本来持っていないけれども、少なくとも近世に至るまでの郷土資料や郷土文書があるわけです。

その郷土資料類をどこでどういうふうにして持つのか。自治体の公文書館が完備されればその公文書館で持てばいいということになるのですが、今まで自治体の公文書館がほとんどないという状況の中でどうなってきたかといいますと、資料は次々歴史研究者などが発掘して来ます。どこそこの土蔵の中にこんな文書が残っていたというようなことです。

そういう郷土の資料類が重要だという認識は、日本社会の文化の中にありますから、郷土資料館とか歴史館が自治体でつくられ、それらの施設に集められるわけです。でも、そこは郷土資料館であり歴史館ですから行政文書類は関係ないという話になってくる。

さらに資料館・歴史館を持たない自治体はどうなるかという、それが公立の公共図書館に入ります。皆様方は図書館が集める資料という図書・雑誌だと思っていらっしゃると思いますが、図書館法の第3条には図書・雑誌のほかに郷土資料などの収集にも「留意して」と書いてあります。ここから、郷土の資料類が図書館に入ることになります。

そういう中でやはり公文書というものを、しっかり固めて、管理をしていかなければいけないのではないかということになるわけでありまして。そのときに国や自治体は、こういう形でお互い役割

を分担しながら仕事をしていけばいいよということが、法的に明示されるといいのですけれど、つい近年まで、これまたそういう大変基本的なことをやってこなかったということなのです。

先ほど申しましたように、平成23年4月1日から施行されました公文書管理法（公文書等の管理に関する法律）、これは国と独立行政法人などの公文書を対象にして、それをどう管理するかという法律です。地方自治体の公文書については、34条という条文がございまして、その条文に「地方公共団体はこの法律の趣旨にのっとり、その保有する文書の適正な管理に関して必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない。」と規定されています。

この法律の制定に大きな影響を与えたと言われているのが、「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」というものです。これは、福田康夫内閣が公文書管理担当大臣という特命の大臣のもとに作った会議でして、その会議の提言として「時を貫く記録としての公文書管理の在り方」という大変詩的な、しかも素晴らしいタイトルのついた報告書でしたけれど、その中に、公文書管理法につながる制度の在り方がきっちり書かれていたのです。この提言をもとにして、公文書管理法が作られました。

その法律の第1条は、公文書管理法の目的でありまして、「健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源」であるところの「公文書」という、公文書の定義になっているわけです。公文書というのは国民共有の知的資源なんだということです。単なる懐古趣味で、どんな記録が残っているのかというようなことを調べているのではありません。

今日は、このあと皆さんには福岡共同公文書館の施設見学をしていただくことになっていると聞いておりますが、そのときに展示もご覧になってください。その展示に、私ども、国立公文書館から出させていただいている公文書がございまして。

そういうものを見ていただきますと、皆様方の色々な面でのご関心を引くと思いますが、それは本来の目的としては、そこに書かれていることが国民共有の知的資源であり、情報の中身が大切ですということを言っているわけです。それから、それはあわせて公的な組織の諸活動や歴史的事実の記録でもあるということになるわけです。そういうものが公文書なのだということになります。

この公文書は、現用と非現用に区別できます。現用というのは、行政の現場で使われている文書です。行政の現場で使われているわけですが、時の経過がありまして、もうこれはほとんど使うことはない、参考にするのではないということになりますと、非現用となります。非現用文書の大部分は、「では、廃棄しましょう」ということになります。一方、一部の文書は、やはりこれは色々なことがあって見たいという人がいると思われるから、公文書館に歴史公文書として回しましょう、移管しましょうというものがあります。そういうものだけが公文書館に入るとするのが、公文書管理法施行以前のやり方でした。このやり方を変えようというのが、公文書管理法であります。

現用段階が終わって非現用段階になって、非現用文書のうち、これはおもしろそうだとするものだけが公文書館に入っているというのではなくて、本当に将来国民の宝として知的資源として役に立つものは、公文書館に入れましょうということになりました。言い方を変えますと、公文書館は従来、非現用の公文書については管理権限があったが、現用については権限が無かったわけです。それを改めて、現用の段階から公文書館が関与できるようにしましょうとなりました。公文書のライフサイクル管理と呼ばれますが、要するに公文書が作成されてから廃棄されるなり、あるいは永久保存にされるなり、その公文書の一生というものを公文書館で管理しましょうという考え方があります。

そして、公文書の一生を管理するに当たり、公文書館も現用文書の管理に関与する。現用文書と

いうのはどうやって管理されているかということ、公文書を作成したそれぞれの省庁などがファイル管理簿というものをつくって、どういう文書が現用段階で揃っているのかということを見ているわけです。そのファイル管理簿を見るとところに公文書館も関与するということが可能になりました。

では、具体的にどう関与するかということ、国立公文書館の関与の仕方は、まさに、将来何を国民共有の知的資源として公文書館に入れたらいいのかということを見用段階のできるだけ早い時期に決める。それを決めるに当たって、この文書は公文書館に入れた方がいいのではないですかと問いかけるということを見用文書を管理している各省庁などに対してやっています。これは、アーカイブズ学理論の中では、アーキビスト、公文書館職員のやるべき仕事として最も重要だとすら言っている教科書もあります、評価・選別という重要な行為に関与しているということです。何を歴史公文書にするかということ、文書を作ったただけ早く決めておこう、そして、ファイル管理簿に記載しておこうということに関与している。これは、このライフサイクル管理という、現用の公文書管理法の一つの特徴であります。目玉と言ってもいいかもしれません。そこに公文書館は関わっているということです。

今後取り組んでいかなければならないのは、ファイル管理簿に表示される文書のタイトル、文書件名のつけ方ですね。これが妥当であるかどうか。というのは、文書件名が検索のキーになります。現用文書としても、公文書館に移管された後でも、文書件名で検索をするということになったときに、文書件名の記述が適切でなければ、検索効率が下がってしまいます。ですから、文書の件名のつけ方を工夫することが大切になってくるわけです。

公文書管理法で、もう一つ大事なことは、公文書館に入った文書の利用請求権というもの法的に認められたということでもあります。従来の公文

書館では、歴史館、博物館あるいは図書館と同じように、所蔵資料の利用提供というのは、行政サービスであったわけです。

それに対して、今度は、利用請求権が法律で認められた。国民が利用請求権を持つ。ですが、公文書館にある文書をすべて見ることができるのかと言うと、必ずしもそうではない。つまり、利用の制限をする場面があります。

その利用の制限というのは、個人のプライバシーとか、国の安全などの問題です。これらは、国民が請求しても見られませんということが明示されている。その代わりに、公文書館が利用の制限をしたときに、国民がそれに異議申立てをする道も開かれました。

ここで問題になるのは、先ほども申し上げましたように、特に郷土資料類などが、例えば各地域の歴史館や博物館、あるいは図書館にあるわけです。そのときに図書館や博物館などは、公文書管理法の下にあるわけではありません。そこでは利用請求権という話は出てこないのです。請求権が認められていない。認められているとかいないとかという話ではなくて、利用請求権という概念が存在しないということは指摘しておきたいと思います。

また話をもとへ戻しますが、自治体の合併があつて、自治体の公文書の散逸が危惧されるということを上申しました。その散逸を防ぐために、公文書館をつくることができないか。そうはいつでも全部がすぐに福岡型の公文書館がつかれるわけでもなからうという場合に、どうしたらいいのかと言えば、私の知恵の範囲で言えることは、先程言いましたように公共図書館なり博物館なりに暫定的に持ってもらったらどうでしょうかということなのです。それでは困ることがあるということも色々出てくるとは思いますが、もし困ることがあるようでしたら、なるべく早く福岡型公文書館をつくりましょうということになってくると思っております。

ライフサイクルで公文書の管理をしていかなければいけない。ファイル管理簿に公文書館の職員、アーキビストは関与していかなければいけないというのは、さっきお話をいたしました。ですが、まだ、今の日本ではアーキビストが十分いないというのが現実です。

アーキビストには非現用になった歴史文書の管理だけでなく、現用文書の管理にも関わるといふふうに活躍の現場が広がってきているようですが、それぞれの公文書にかかわる仕事の現場、行政の現場は非常に広く大きいですから、アーキビストの活躍する余地は非常に大きいと言えます。

そこで、アーキビストを積極的に養成していかなければならないという話になってきます。では、アーキビストをどういうふうに養成したらいいのかということになっていって、今日の会場の中にも何人か関係の先生方が見えていらっしゃいますが、一つは、例えば福岡県内の場合ですと、これからこういう大変立派な研修室もごございますし、共同公文書館という施設もごございますから、県がいろいろ研修会をおやりになると思います。我々もその県が主催される研修会にはご協力し、国立公文書館の職員を講師として派遣させていただくなどしていきたいと思いますが、そういうところで専門家の養成をしていただくこともあります。従来そういう形ですずっとやって参りました。

二つめは、最近の新しい動きとしては、大学の中にアーキビストを養成しようというようなコースも徐々にでき上がってきている。さらに、大学の学部や大学院の卒業・修了ということだけではなくて、認定制度というものをつくっていかうという動きもありますので、そういう面で専門家が多重・多様に育ってくるということも考えられます。

三つめには、有能な専門職能者を抱えている団体があるかもしれない。そういったところを指定管理者等にして業務を委託するというようなやり方も出てくるかもしれません。どの方式を選ばれるかは、それぞれの現場の状況というものに依り

て決めていかれるべきであって、最初からこの方式ありきという形でいくものではないだろうというふうに考えております。

また、ぜひ皆様方に考えていただきたいのは、公文書管理法にある努力義務の規定を踏まえて、各自治体が公文書管理条例や規則をどのように整備するかという問題があります。これについては、お配りしました資料に「地方公共団体における公文書管理条例制定及び検討状況」という表がつけてございますので、これを参照していただければありがたいと思います。もし本当にご関心があればそれぞれの自治体へ問い合わせされれば、具体的な条例の内容もおわかりいただけると思っております。

また、昭和62年に制定された公文書館法に大事なことが書かれておりますのは、「国は地方公共団体に対し、その求めに応じて、公文書館の運営に関し、技術上の指導又は助言を行うことができる」と、こうなっているわけです。私どもも、修復やデジタルアーカイブなど専門的なノウハウやスキルをもっておりますので、各自治体の皆様の取組を積極的にサポートする用意がございます。

そうは言いますが、まだまだ課題は多いです。あえて言うならば日本全体の公文書館の数も極めて少ないですし、規模も小さいです。我々の国立公文書館の職員数も、主要各国に比較して1桁、あるいは2桁少ないという状況です。私が国立公文書館の館長になったのは3年前ですが、そのとき、職員が39人しかいませんでした。それが、ようやく47人になりました。アメリカは二千何百人かいるのです。西ヨーロッパの主要各国英・独・仏というようなところが大体500人規模です。お隣の韓国ですらも300人以上いるわけです。何故、日本はこんなに少ないのかと、こういうことになるわけです。

もう一つお手元の資料を照らし合わせてもらい

ますとわかるのですが、条例の整備と施設としての公文書館設置というのは必ずしも並行していません。公文書館という施設はないけれども、条例はきちんと整備しているところもある。反対に、公文書管理条例はないけれども公文書館はあるというところもあります。

何故そういうことが起こるのかというと、施設の新設について財政負担が極めて重いのです。しかし、そうであるならば既存の施設を活用しましょうということになっていきます。

今申し上げてきたことをまとめますと、公文書館の振興のためには、施設の新設、条例・規則の整備、それから職員の養成、これが3点セットになると思います。財政的な制約から思うに任せないということもありましょう。そうすると、公文書の管理が上手くいかないということにもなるおそれがあるわけで、そのような財政的な制約の克服に知恵を結集しなければならないという状況になっております。

効率的な公文書館の運営というのはどういうふうにするかということになれば、一つは条例や職員の共通化・標準化というようなことを図っていくことも必要でしょうと、そういうことも考えていく必要があるかもしれません。そういう面でもまた、福岡でこれからどういう運用がされるか、要するにハードが整いましたからどういうソフトの展開をなさるか、それを我々は期待をして見守りたいというふうに思っております。

そういう大きな期待を持っている中で我々としてできる協力というのは限られているわけですが、具体的には先ほども申しましたけれども、こちらで行われております開館記念特別展示会に、私どもも資料の展示という面で協力をさせていただいております。具体的に言いますと、国立公文書館所蔵資料の中で福岡県設置のための版籍奉還関連の資料であるとか、福岡県の誕生に関する公文書というものを展示しておりますし、これは現在第1期で展示をさせていただいております。展示は第4期まで展開されます。第2期には、

福岡県下の産業発展の基盤になった鉄道敷設、あるいは炭鉱関係の資料を出させていただこうと、こういうことにしております。

最後に、福岡共同公文書館がこの素晴らしい施

設の落成を機に、今後の偉大な発展を実現されることを期待し、活発で発展性ある活動の展開をお願いを申し上げて、私の話を締め括りたいと思います。ご清聴いただきましてありがとうございました。