
公文書館の意義を理解していただくために

国立公文書館総務課調整専門官

石田 耕一 いしだ・こういち

1. はじめに

公文書館は、来館者に対する資料閲覧業務を行っているという点で図書館と似ており、所蔵している資料を中心にして展示活動を行っている点では博物館と似ている¹。しかしながら、公文書館は図書館のように誰でも利用できる施設であるにもかかわらず、一般の図書に比べ公文書に対するイメージが十分には定着していないこともあり、ポピュラーな施設になっていないのが実情である。

この現状を少しでも打開するため、一般の人々に公文書館の存在（意義）を理解していただくための導入部として展示が果たす役割は大きい²が、公文書館の展示は、公文書が基本的に頁をめくって一枚一枚読まれるものであるにもかかわらず、原則として見開きの頁を中心に展示ケースの中で見せるという制約の中で行っている。そのため、同じように絵画や骨董品などの展示を行っている博物館に比べると、展示物（公文書）の魅力ダイレクトに伝える力に欠けるところがある。

そういうこともあり、「利用者数が図書館などに比べて圧倒的に少なく、市民の理解が得られていないと判断される」ため、「公文書館は自治体の行政改革でも狙い撃ちされやすい」、「「仕分け」の対象となる公文書館は少ない」という指摘もある³。

しかし、図書はそれ自体の価値より、そこに含まれる内容を利用することで生まれる価値を志向している。したがって、図書館では図書はできるだけ公開して閲覧利用なり貸出利用なりをしてもらうことが重視されている。また、博物館は「実物」によって教育やレクリエーションに資するこ

とを目的としている⁴。

しかしながら、公文書館の目的（役割）は、歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用に供すること⁵であり、公的な組織の活動記録である公文書等を継続的に受け入れる機能を持っている点で、図書館や博物館と異なっている。そのように、図書館や博物館とは目的が異なることから、公文書館が利用者数だけで「仕分け」の対象になるのは必ずしも当を得たものではないと考える。そのことより、公文書館の役割を適切に果たしているかどうかで判断されるべきではないか。

「公文書館法」（昭和62年法律第115号）第3条では、「国及び地方公共団体は、歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用に関し、適切な措置を講ずる責務を有する。」と規定されている。

また、地方公共団体の文書管理の努力義務についても規定している「公文書等の管理に関する法律」（平成21年法律第66号。以下「公文書管理法」という。）第1条では、「健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るものである」という公文書の意義と、「国及び独立行政法人等の有する諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにする」ための国立公文書館等における文書の保存と利用が明確に位置付けられている。

これらを踏まえると、公文書館には、第1に、上記で求められる公文書館の役割を果たす（公文書館機能を発揮する）ためにどのようなことを行っているのかということがまず評価されるべきである。

他方、確かに、公文書館の（存在）意義が、一

般の人々に十分に理解されていないことについては、公文書館側も反省をしなければいけない。そのため、第2に、公文書館の意義を一般の人々に理解していただくための努力が、公文書館に求められているのではないかと。

そのような観点から、以下では当館が公文書館機能を発揮するためにどのようなことを行っているのかということと、公文書館としての意義付けを理解していただくための新たな取組について紹介していきたい。なお、本稿のうち、意見に関する部分は、筆者の個人的な見解に基づくものであることをあらかじめお断りしておく。

2. 公文書館に求められる機能を発揮するために

平成23年4月から施行された公文書管理法により、当館には、歴史公文書等の保存及び利用等に係るルールとして、歴史公文書等について、①行政機関からの移管、②独立行政法人等からの移管、③国の機関（行政機関を除く。）からの移管、④法人その他の団体（国及び独立行政法人等を除く。）又は個人からの寄贈又は寄託の受入れを行い、「特定歴史公文書等」として永久に保存するとともに、国民からの利用の請求があった場合は、これを利用させなければならないこと等が明確に規定された。

これに対応して公文書館の機能を発揮するために、ここでは特に、受け入れた歴史的公文書等をどのように利用に供しているかということを中心に、当館が行っている3つのことを紹介したい。

まず、第1に、受け入れた全ての歴史公文書等は、1年以内に目録を公開していることである。

少し古いデータではあるが、当館が平成17年度に当館も含む43公文書館にアンケートを行ったところ、目録の公開については、「所蔵資料全て」と回答した数は11件で25.6%、「（公開文書だけでなく）一部（の）非（公開資料を）含む」は18件で41.9%、「公開（資料）のみ」は9件で20.9%、「その他」は5件で11.6%であった。

国においては、当館を含む国立公文書館等が資料を受け入れても、目録が作成されていないために閲覧ができないという事態を解消するため、公文書管理法を踏まえ、「特定歴史公文書等の保存、利用及び廃棄に関するガイドライン」（平成23年4月1日内閣総理大臣決定）別添第B章第1節の留意事項では、当館を含む国立公文書館等においては、「受入れを行った後、くん蒸、ウイルスチェック（検疫）、媒体変換、綴じ直しや皺伸ばしといった簡単な修復等の保存に必要な措置を施した上で、識別番号の付与、利用制限事由の妥当性の事前審査を行い、目録を作成した上で、1年以内に排架を行う。」とされている。

また、従来は、当館における公文書の利用と提供は事実行為であったが、同法第16条において、「利用の請求があった場合には、・・・これを利用させなければならない」と規定されたことにより、当館を含む国立公文書館等が行う利用決定は、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）に規定する「処分」となり、利用請求に対する処分又は利用請求に係る不作為については、異議申立て等の対

表1 平成17年度国立公文書館調査結果

目録の公開	所蔵資料全て (%)		一部非含む (%)		公開のみ (%)		その他 (%)	
	件数	割合	件数	割合	件数	割合	件数	割合
全公文書館	11	25.6	18	41.9	9	20.9	5	11.6
国等	4	80	0	0	1	20	0	0
都道府県	2	7.4	15	55.6	6	22.2	4	14.8
政令指定都市	1	33.3	2	66.7	0	0	0	0
市区町村	3	50	0	0	2	33.3	1	16.7
独立行政法人等	1	50	1	50	0	0	0	0

「その他」5には「目録なし」を含む

（出典）「アンケート「日本の公文書館における公開問題」の結果」（『アーカイブズ』第23号、平成18年）74頁

象になっている。

そういうこともあり、当館は、国民が歴史資料として重要な公文書その他の文書（以下「歴史公文書等」という。）を受入れから1年以内に閲覧などで一般の利用に供するため、全所蔵資料を記載した目録を作成している。例えば、平成24年度の行政機関からの歴史公文書等の受入れは、当初4月20日から25日に予定していたが、一部の行政機関においてはレコードスケジュールが確定するまでに時間を要したことから、12月まで作業が続いたが、1年以内に目録を公開するための努力を行い、平成25年3月28日には目録を公開した。

第2に、当館は、国立公文書館デジタルアーカイブ（以下「デジタルアーカイブ」という。）により、「いつでも」、「どこでも」、「だれでも」、「自由に」、「無料で」当館所蔵資料をインターネットを通じて検索できるようにしただけでなく、約11万4千冊の所蔵資料（全体の約8.5%）の内容をデジタル画像等で閲覧できるようにしていることである。

もちろん、図書館においてもインターネットにより、ホームページから著者名等のキーワードで所蔵図書を検索できるようになっているだけでなく、利用者が希望する図書を所蔵していない場合でも、同一自治体内の他の図書館からの配送サービスにより、図書の貸出を受けることが可能になっているところもある。しかしながら、著作権の問題等もあり、原則、ホームページから図書の内容までは閲覧できない。

第3に、平成23年度から、閲覧室における利用者アンケート結果等も踏まえ、

- ①閲覧室において、一定の遵守事項を定めた上で、カメラ等を持ち込んだの撮影を認めること、
- ②昼休みの時間帯も利用請求等の受付を実施すること

により、利用者の利便性向上に努めていることである。これらの取組により、利用者から概ね好意的な反応を得ているところである。

3. 国立公文書館の意義を理解していただくための新たな取組

当館では、公文書館機能を発揮するための取組とともに、当館の意義を広く一般の人々に理解していただくため、新たに以下のような試みを行っているところである。

第1に、今後、利用者の利便性向上を図る上で、デジタルアーカイブの充実は不可欠であると考えられる。このため、利用者ニーズを踏まえて、紙媒体の資料をデジタルアーカイブにおいてデジタル画像によって利用できるようにするためのデジタル化（以下「デジタルアーカイブでのデジタル化」という。）を推進することとした。平成24年度の閲覧冊数の87.1%に当たる68,190冊が内閣文庫であるが、デジタルアーカイブでのデジタル化に占める内閣文庫の割合は現在7.4%にとどまる。

また、平成25年1月8日から2月28日にかけて実施したデジタルアーカイブの利用状況を把握するためのアンケートにおいて、内閣文庫資料のデジタルアーカイブでのデジタル化を求める声があったことを踏まえて、従来も原本の利用を制限している御署名原本や重要文化財を重点的にデジタルアーカイブでのデジタル化をしていたところではあるが、平成25年度はより多くの内閣文庫資料のデジタルアーカイブでのデジタル化（平成24年度に比べて7.4%から35.4%に）をすることとした。これも含めて平成25年度においては180万コマ（約14,000冊）のデジタルアーカイブでのデジタル化を進める。

第2に、歴史公文書等の利用の促進をさらに推進するため、多様な展示を展開することとしたことである。公文書管理法第23条では、「国立公文書館等の長は、特定歴史公文書等（第16条の規定により利用させることができるものに限る。）について、展示その他の方法により積極的に一般の利用に供するよう努めなければならない。」とされている。

また、当館を含めた国立公文書館等は、図書館と異なり、歴史公文書等に触れる機会を数多く用

意することが歴史公文書等に対する国民の関心を高め、公文書に対する理解を促進することに繋がるとの考えから、「特定歴史公文書等の保存、利用及び廃棄に関するガイドライン」（平成23年4月1日内閣総理大臣決定。以下「ガイドライン」という。）第C章C-14において、「展示会の開催、館内の見学会その他の取組を行い、歴史公文書等の利用の促進に努めなければならない。」とされている。

そのため、当館東京本館でも、閲覧利用の促進を意識した展示を行うべく、当館所蔵資料を使用して展示を行っている。具体的には、今年度は約30日間の企画展6回と土日祝日を含む約20日間の特別展2回の開催を予定しているところであるが、以下のような多様な展示を展開することとした。

1つ目が、平成24年度には、耐震補強工事の実施により、東京本館での展示会開催を休止したが、初めての試みとして、京都と大阪で2回の館外展示を実施したことである。

このことにより、これまで当館に馴染みがなかった地域の来場者に対して、当館所蔵資料を紹介すると共に、当館の認知度の向上にも役立たせることができたことから、平成25年度も館外展示を茨城で行うこととした。

2つ目が、平成25年春の特別展において、初めての試みとして、共に国立公文書館等に指定されている宮内庁宮内公文書館及び外務省外交史料館と連携した展示を行うこととし、大日本帝国憲法や公文録のほか、明治天皇の「御即位式絵図」などの絵巻、日清・日露両戦争の講和条約など、各館が所蔵する明治時代の貴重な公文書、条約書、絵巻物などを一堂に展示したことである。

3つ目が、平成25年度連続企画展第3回「空襲の記録－全国主要都市戦災概況図－」（8月12日～9月20日の平日）の目玉として、「終戦の詔書」原本特別展示（8月12～30日の平日。以下「原本特別展示」という。）を行ったことである。

1日当たりの来場者をみると、連続企画展第1回「公文書でみる落語のれきし」では平均38.4人、同第2回「公文書館で「富士登山」」では平均

33.7人であったのに対して、原本特別展示期間中は平均116.7人と大幅に増加したことからも、企画によって集客に影響があることを改めて実感した。

その要因については、当館として十分に分析しているわけではないが、個人的には、「お宝」を見せるという博物館や美術館が行う展示にプラスして、案文の修正の過程が分かるように工夫したことによるところもあったのではないかと考えている。平成24年度に行った2回の館外展示において、「終戦の詔書」（レプリカ）の人气が特に高かったこと、「終戦の詔書」原本に修正が施されていたことを初めて知ったという意見があったことから、「終戦の詔書」原本が展示の目玉になりうる事が予想された。

なお、春の特別展では、普段は利用を制限している大日本帝国憲法の御署名原本を展示したことも目玉の一つと考えていたが、チラシなどでそのことを十分には広報していなかった。そのため、正確なデータは持ち合わせていないが、同時に展示した日本国憲法の御署名原本のレプリカの方がむしろ興味をもって観覧されたように見受けられ、今後の反省点としたところである。

そのことも踏まえ、「終戦の詔書」が成立するまでの諸案を綴った「戦争終結ニ関スル詔書案」に注目した。可能であれば、「戦争終結ニ関スル詔書案」を解綴し、各案を時系列的に並べることで「終戦の詔書」が成立するまでのプロセスを示したところであるが、原本を傷めるおそれもあったことから、レプリカを使用して8段階の修正過程を展示した。さらに「終戦の詔書」原本について修正が施された頁を開いて展示を行った。レプリカでは十分には伝わらない原本が語りかけるメッセージ、即ち紙の表面が削り取られ、黒くくすんだ跡がはっきりと確認できることが話題になり、マスコミで取り上げられたことも嬉しい誤算であった。また、照明などの問題もあって長期間の展示ができないため、原本を期間限定で展示することが分かるように広報等を行ったこともよかったのではないかと考えている。

第3に、新たな利用者層の掘り起こしのため、

平成25年度から館主催見学会を実施することとした。当館は「独立行政法人国立公文書館見学実施要領」（平成23年11月11日館長決定）に基づく見学希望者からの見学の受入れは以前から行っている。平成24年度は本館施設の耐震補強工事に伴い、当該工事に支障がない範囲内で、各種見学の受入れ等利用者層の拡大に向けて取り組みを行い、本館では40団体、380人、つくば分館では9団体、244人、合計で49団体、624人の見学を受け入れた。

前述の閲覧室アンケート結果によって利用者の年齢属性をみると、20歳未満0.5%、20代28.3%、30代21.9%、40代18.2%、50代9.6%、60代12.8%、70代7.0%、80歳以上0.5%であり、まずは20歳未満の層を対象を絞り、夏期休暇期間中に館主催見学会として取り組むことにした。

具体的には、①歴史資料として重要な公文書等を保存することの意義を普及啓発し、及び公文書が有する魅力を直に体験することを通して、当館の存在と活動について理解していただくため、小学生を対象に8月7、8日に「キミも「子どもアーキビスト」を目指そう！！—国立公文書館1日体験ツアー—」を開催した。周辺の小学校等にも積極的に出向いて説明を行い、千代田区内の小学4年生及び5年生を中心に、2日間で計23人（保護者同伴）に参加していただいた。この見学会のアンケート結果によると、「内容についての満足度」において、参加者全員が「期待以上」、「期待どおり」と回答しており、概ね好評であった。また、展示観覧や資料閲覧など、今後の利用についても、全員が「ぜひ来館したい」又は「機会があれば来館したい」と回答しており、将来の利用者に対する普及啓発が行えたといえる。しかしながら、保護者の一部から「よく前を通るのですが、こんなに展示などがある施設とは知りませんでした。」というご意見もいただき、当館の広報的な課題も認識した。

②上記①と同じ目的で、中高生を対象に、8月23日に「中高生のための国立公文書館体験ツアー」を開催した。周辺の中学、高校にも積極的に出向いて説明を行い、中学1年生及び高校2年生を中

心に、計20人に参加していただいた。この見学会のアンケート結果によると、「内容についての満足度」において、18人が「期待以上」、「期待どおり」と回答し、公文書等の修復作業の1つである和綴じ体験が特に好評であった。また、展示観覧や資料閲覧など、今後の利用についても、全員が「ぜひ来館したい」又は「機会があれば来館したい」と回答しており、将来の利用者に対する普及啓発が行えたといえる。保護者から「文書の大切さを知ったと思います。」というご意見をいただき、成果があったことを改めて認識した。

③さらに、平日ではなかなか来館できない層を対象として保存する特定歴史公文書等の利用の促進を図るため、気軽に公文書館や公文書を親しんでもらえるよう、原則、18歳以上を対象に、10月14日に「国立公文書館体験ツアー」を開催することとしている。

4. おわりに

当館の新たな取組とはいえないが、筆者は、当館の広報担当として、公文書の魅力や公文書館の意義等を伝えることにより、当館だけでなく公文書館全体の利用者層拡大の一助になればとの考えから、当館への取材の申込みには積極的に対応することとしている。

筆者がマスコミ等の取材に対し強調しているのは、

- ①当館は、歴史資料として重要な公文書等を保存し、一般の利用に供している施設であり、所蔵資料の中には、日本国憲法など誰もが知っている「お宝」もあること、
 - ②原本には、紙質、色合い、綴じの形式、書き込みなど本物だけが持つ価値があること、
 - ③行政文書以外にも写真やぬいぐるみなど意外なものを当館が所蔵していること、
 - ④当館は展示や見学会なども行っていること、
 - ⑤上記①～④を知っていただくことによって、まずは当館を含めた公文書館を是非利用してもらいたいということ、
- である。幸い今年5月、NHKの人気テレビ番組



献血推進マスコット「けんけつちゃん」。平成17年度に厚生労働省から広報資料として移管された。後方は中性紙で作られた、けんけつちゃんの保存箱。



戊辰戦争で大きく損壊した会津若松城（現福島県）の様子を伝える写真。

写真 意外な所蔵資料

「探検バクモン」で再放送を含めると4回も取り上げられ、多くの人々の目に触れることができた。

最後に展示や見学会などの在り方について述べて結びとしたい。古文書や漢籍⁶の記述の解説や、普段は見ることができない「お宝」を通じて、一人でも多くの人に、公文書館の意義を知っていただくことは引き続き行っていく必要がある。

また、公文書には、歴史的文化的価値を有する

重要な歴史的事実を記録するものが含まれている。そのため、そのような公文書を後世に繋げていくことが、将来世代の国民が過去における政府等の活動を正しい認識を得る上で不可欠であり、将来の国民に対する説明責任を果たす上で重要な意義を持っている⁷。

そういうことについても、一般の人々に積極的にアピールしていきたいと考えている。

¹ この点については、根本彰「序章」（石川徹也ほか編『つながる図書館・博物館・文書館』東京大学出版会、2011年）6～11頁参照。

² この点については、小川千代子・高橋実・大西愛編著『アーカイブ事典』大阪大学出版会、2003年）14～19頁参照。

³ 松岡資明『アーカイブが社会を変える』（平凡社新書、2011年）108頁。

⁴ この点については、根本前掲論文11～15頁参照。

⁵ 「公文書館法」（昭和62年法律第115号）第1条では、「この法律は、公文書等を歴史資料として保存し、利用に供することの重要性にかんがみ、公文書館に関し必要な事項を定めることを目的とする。」と規定。

⁶ 漢文で書かれた中国の書籍。

⁷ 高橋滋ほか編著『条解行政情報関連三法』（弘文堂、2011年）11～14頁参照。