

地域発表：EASTICA2006

日本の地方自治体公文書館：設立・機能・業務に関する基準について

国立公文書館

1. はじめに

本年度のカントリーレポートのテーマは、「地方公共団体の公文書館」であることから、日本における地方公共団体が設置する公文書館等（以下「地方公文書館」という。）の実情について、その統計的な実態を把握し、加えて、設置条例、移管、所蔵資料、目録作成等に関する地方公文書館の全体的な傾向を明らかにする。さらに、特徴的な地方公文書館の事例を取り上げ、わが国における地方公文書館の現状について理解を図ることとする。

また、地方公文書館をめぐる最近の大きな話題（市町村合併時における公文書等の保存について）に触れ、地方公文書館が果たすべき機能に関する国立公文書館の取組みを併せて紹介する。

2. 日本における地方公文書館 - その全体像 -

- (1) 2006年4月1日現在、合計1,867の地方自治体が存在する¹。その中で地方公文書館は、都道府県30、政令指定都市7、市町村11の合計48館に過ぎない。地方公共団体数に比して、地方公文書館数が低いという現状にあり、歴史的に重要な公文書等の保存のための地方公文書館が1館でも多く早期に設立される必要がある。2005年4月1日に岡山県と奈良県に新たに2館が誕生しているものの、国立公文書館における地方の公文書館設立に向けた様々な努力に係わらず、着実に地方公文書館数が増加しているという状況にはない。
- (2) 各地方公文書館の年代別設立状況は、1959年4月1日にわが国で1番最初に設立された山口県文書館を始めとして、1960年代に4館、70年代に6館、80年代に15館となっている。その後90年代に15館、2000年代になって7館となっている。
- (3) 職員数については、10名未満が16館、10名台が25館、それ以上の職員数の館が7館となっている。職員数には非常勤職員を含み、職員数が一番多いところで46名であるが、非常に限られた人数で各地方公文書館が様々な業務を遂行している。
- (4) 所管については、知事等部局に置かれている館が33、教育委員会所管として教育機関的な位置付けの館が15館となっている。内部組織については、館の規模等に基づく差異はあるが、館長、副館長（次長）の下に、管理担当、公文書（行政資料）担当、古文書担当に分かれている。
 なお、地方公文書館には、文化財として地域の古文書を収集・保存する活動に淵源をもつものや、自治体の歴史編纂事業のために収集した行政資料を編纂事業終了後に利用に供することを当初の目的として設置されたものがある。行政情報公開制度が定着するとともに、将来の住民に対する説明責任を継続的に果たしていく必要性が高まってきていることに鑑み、日々作成される行

¹ 日本においては、住民に密着した、地域における事務を担当する基礎的地方公共団体の「市町村」と広域にわたるもの、市町村が処理することが適当でない事務を担当する広域的地方公共団体の「都道府県」が存在する。（都道府県47、市779、町844、村197）

政資料の着実な移管、保存、利用を図ることが以前に比べて飛躍的に求められている。その場合に、これらの地方公文書館においては、従来に増して相当な努力が要求されるといえよう。

(5) 別添資料は、「地方公文書館の設置に関する条例等の内容一覧」である。各地方公文書館を設置年月順に並べ、上記(4)の所管別、設置根拠の種類、条例等制定年月、条例等の名称、条例等の制定の根拠となる法律、設置目的、名称及び位置、業務に関する規定内容の一覧表である。

(6) これによれば、地方公文書館の設置根拠は、大多数が条例によっていることが分かる。(48館中43館) また、条例等の名称もほとんどが「(公文書館名) 条例」となっている。

ただ、条例等の制定の根拠となる法律については、「公文書館法」を根拠としている地方公文書館数はわずか8館しかなく、知事部局の地方公文書館は、地方自治法第244条の2第1項(公の施設の設置、管理及び廃止)を根拠とし、教育委員会所管の地方公文書館は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律第30条(教育機関の設置)を根拠としている。例外としてすべての法律を根拠としている館(奈良県立情報館)も存在する。

(7) 設置目的については、「収集」、「保存」、「一般の利用に供する」、「活用・利用を図る」、「教育・教養・学術・文化の発展(振興・向上)に寄与する」という語彙が共通となっているが、説明責任を果たすという観点からの「行政に対する情報を市民に提供する」ことを設置目的として規定している館は5館に過ぎない。

(8) 業務については、「文書の収集、整理、保存」、「文書の利用(閲覧・複写)」、「調査・研究」、「研究紀要、資料集、史誌等の編纂、刊行」、「文書についての知識の普及・啓発」が大多数の地方公文書館では業務として規定されており、続いて「展示」、「各種講座、講習会、研究会等の開催」が挙げられている。

「目録、索引等の作成」を業務として明確に規定している館は7館と意外と少ない。当然のことながら、事実上行われているものと考えられるが、今後、目録をデータベース化し、インターネットを通じた利用を図ることが利用者の利便性の向上に必要不可欠であることから、明確に規定することが必要となっている。(2005年4月調査ではデータベース化されインターネットを通じた利用が可能なのはわずか10館)

3. 地方公文書館における公文書等の管理・移管等の取組み - 神奈川県の場合 -

(1) 地方公文書館に関する全体的な傾向とは別に、特定の地方公文書館の例として、神奈川県立公文書館を取り上げることとする。

同館は、知事部局の県民部広報県民課に属する組織であり、館長、副館長の下に管理企画課、行政資料課、郷土資料課の3課が設置され、現員31名の大規模公文書館である。所蔵資料は、公文書182,163、古文書125,843、刊行物168,877、その他169,699冊となっている。

設置根拠は、「神奈川県立公文書館条例」(平成5年10月19日条例24号)である。同条例(以下「条例」という。)は、12条からなり、第1条の趣旨及び第2条の設置に関する規定は、他の地方公文書館条例と比較して特徴的な規定ではない。

(2) しかし、条例第3条において、『県の機関は、その保存する公文書等が現用でなくなったときは、速やかに当該公文書等を公文書館に引き渡さなければならない。』と規定し、非現用文書の移管を義務付けている。(なお、移管義務については、神奈川県行政文書管理規則第15条におい

でも規定されている。)

また、条例第4条第1項において『引き渡された公文書等について、知事が別に定める基準により歴史資料として重要な公文書等を選別し、保存しなければならない』と規定するとともに、同条第2項で『保存する公文書等以外の公文書等を、確実に、かつ、速やかに廃棄しなければならない』と規定し、非現用文書を選別、保存、廃棄の権限は、神奈川県立公文書館条例施行規則に基づき、知事から委任を受けた公文書館長が有するとしている。この2点については、非常に特徴的な規定となっている。

なお、条例第4条第1項の『知事が別に定める基準』は、「神奈川県立公文書館公文書等選別基準」(平成5年10月19日告示第929号)が定められている。

- (3) 非現用文書については、上記のとおりであるが、文書のライフサイクルの観点から、現用文書の文書管理の現状についても検討することとする。

神奈川県における文書管理は、神奈川県行政文書管理規則(以下「規則」という。)に基づき行われ、規則第9条において、保存期間が30年、10年、5年、3年、1年と定められている。

具体的な作成文書の流れは、文書作成原課において、規則第10条に基づき、処理済み行政文書の整理が行われ、1年間の保存を経た後は原則として規則第11条に基づき法務文書課に引き継がれることとなる。

法務文書課は、規則第13条に基づき『保存期間が10年以上のもののうち、保存期間が5年を経過したものを公文書館に引き継ぐ』こととしており、これがいわゆる「中間保管庫」における保存である。

以下は、保存年限別文書の流れである。

1年保存文書	文書作成原課において選別	公文書館へ移管 廃棄
3年保存文書	法務文書課で2年保存	公文書館へ移管
5年保存文書	法務文書課で4年保存	公文書館へ移管
10年保存文書	法務文書課で4年保存	中間保管庫で5年間保存 公文書館へ移管
30年保存文書	法務文書課で4年保存	中間保管庫で25年間保存 公文書館へ移管

なお、中間保管庫で保存中の10年保存及び30年保存の文書の管轄権は作成原課にあり、情報公開条例が適用される。現用と非現用の間の半現用文書ともいわれる。

また、いずれの文書も最終的には公文書館へ移管され、公文書館が保存するか廃棄するかを評価・選別し、目録を作成するとともに永久保存され公開に供されることとなる。

- (4) 神奈川における中間保管庫については、公文書等の散逸防止・劣化防止、円滑な移管の確保を図ることができるというメリットがある一方で原課における保存期間の延長、本庁文書以外の文書管理には対応していないこと等への対処といった問題点もあるとしている。
- (5) 中間書庫システムに関しては、内閣官房長官主宰の「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」が、6月22日報告を取りまとめており、当面5カ年程度の間の実現すべき事項として、併用型中間書庫システムの実現が提言されているところである。

4. 地方公文書館における所蔵資料の公開・利用に関する取組み

- (1) 先に述べたとおり、「目録、索引等の作成」を業務として明確に規定しているのは7館にとどまっているが、実際には、多くの館で所蔵資料の目録が紙媒体により作成・公表されている。だが、所蔵資料の目録をデータベース化しインターネット上での検索ができるようにしているのは、10館にすぎない。目録を作成する際のアーカイブの記述方法については、それぞれの館の「伝統」や「慣習」に基づいて年々作成されているのが実態と言える。
- (2) 一方、ごく少数の館では、アーカイブの記述方法やインターネット上での所蔵資料に関する情報提供の局面において、標準化へ向けた取組みが行われている。例えば、沖縄県 公文書館では、2001年から稼働したデータベース・システムの設計・構築において、国際標準アーカイブ記述一般原則 (ISAD (G)) の26項目の記述要素を参考にしている (厳密に一致させたわけではない)。また、全体から個へ、マルチレベル記述、記述の重複を避けることなどにより、所蔵資料の資料群の階層構造を分かりやすく示すデータベースが構築されている。
- (3) 群馬県立文書館では、館のウェブサイト上で、所蔵資料の概要を ISAD (G) により記述する実験の成果が公開されている。今のところ、ウェブサイト上で公開されているのは、フォンドレベルにとどまっているが、注目に値する動きである。
- (4) 2005年4月に開館した岡山県立記録資料館では、インターネット上で利用できる資料情報の検索システムに、国際標準プロトコルである Z39.50 (ISO23950) を実装している。これにより、同じプロトコルを採用している国立公文書館デジタルアーカイブシステムのほか、国立公文書館アジア歴史センター、国立情報学研究所総合目録データベースシステムとの間で、資料情報の横断検索が可能となっている。新規に開設された機関だからこそ実現したとも言えるが、今後は、さらに他の地方公文書館において同様の動きが出てくれば、利用者の利便性は飛躍的に高まっていくであろう。
- (5) 紙媒体による目録や資料情報検索データベースを公開するのは、所蔵資料の利用を促進するために必要不可欠な手段であるが、一方、公文書館が所蔵する資料には、個人のプライバシー等を侵害するおそれがある情報などが含まれていて、利用を制限したり、非公開にしなければならないものもある。
- (6) 国立公文書館では、2006年1月に「公文書館における記録の公開と審査 - 日本の歴史公文書の公開はどうあるべきか -」をテーマとして公文書館実務担当者研究会議を実施するなど、情報の共有や認識の深化を図っているが、所蔵資料の非公開や利用制限についても、国立公文書館や他機関の動向を踏まえつつも、館ごとの取組については、ばらつきが見られる。
- (7) 同会議参加者に対して行ったアンケート結果 (回答した地方公文書館は、36館) によれば、所蔵資料の公開・非公開に係る基準を持たない館が11館 (検討中を含む) ある。公開・非公開に係る基準を有している25館のうち、基準を条例等で定めているのは1館、公開された内規で定めている館が14館ある一方、非公開の内規にとどめているのが6館ある。
- (8) また、目録の公開については、非公開資料を含む全所蔵資料の目録を公開しているのが6館ある一方、公開資料についてのみ目録を公開している館が8館ある。

- (9) 資料を原則として公開し始める時期については、作成後 30 年経過後としている館が 9 館あるが、特に定めを設けずに、資料の内容調査・目録作成・マスキング処理等が完了次第公開するなどとしている館も少なくない。
- (10) 個人の病歴等健康状態や犯罪歴など特にセンシティブなプライバシー情報を利用に供し始める時期について、特に一律の基準を設定していない館が 18 館ある。一方、健康状態については、4 館が文書作成後 100 年経過後に公開するとしている。また、犯罪歴については、6 館が、やはり文書作成後 100 年経過後に公開するとしている。
- (11) 以上、日本の地方公文書館における所蔵資料の公開・利用の局面の一部を概観したにすぎないが、各館の人的・財政的資源や所蔵資料の性格の相違等を反映して、各館の取組みは、アーカイブズの専門的な基準や標準といった考え方からは、遠いところにある。その背景には、目録記述にしても、資料の公開・非公開の考え方にしても、専門的な知識を修得したり、情報を交換する機会が多くないという事情がある。そもそも、公文書館法において、「歴史資料として重要な公文書等についての調査研究を行う専門職員」を「置くものとする」と規定しながら（同法第 4 条第 2 項）、同法附則では、地方公文書館には、「当分の間……専門職員を置かないことができる」としている。また、同法のいう「専門職員」が備えるべき資質や要件等についても明らかでないのが現状である。
- (12) 今後も、国立公文書館が実施する会議や研修により、各館で実務に携わる職員の専門知識の修得や情報共有を一層進めていくほか、アーカイブズや記録管理、情報関連法に関する学界における研究を深めていくことが求められる。

5. 市町村合併時における公文書等の保存について

- (1) 「市町村の合併の特例に関する法律」（昭和 40 年法律第 6 号）により、全国で多くの市町村合併が進められたが、その際、公文書が的確に引き継がれず、多くの公文書等が散逸したり、安易に廃棄されてしまうことが懸念された。そのような状況を踏まえ、館としては、平成 17 年 5 月に、地方公共団体の公文書館（47 館）、都道府県文書主管課（47 課）及び合併市町村（135）に対して「合併時の公文書保存に関するアンケート」を行い、その実態を把握した。
- (2) その結果、合併に際し公文書等の取扱い、引継ぎ、保存、整備等の方針及び具体的措置について、関係機関の間で十分な協議等が行われているとは言い難く、合併市町村における公文書等の保存の取組みが十分でないことが明らかとなった。
- (3) このような状況に対処するため、国立公文書館では、2005 年 6 月 2 日～3 日に沖縄県において開催した全国公文書館長会議において、都道府県の知事部局の文書主管課等と緊密な連携を取りつつ、合併市町村等の担当部課に対し指導助言、更に必要な場合は対象文書等の保存場所の確保等の協力を行うことなどを強く要望した。
- (4) さらに、公文書館を設置していない大部分の地方公共団体への働きかけを行うためにも国立公文書館長から総務大臣に対して「市町村合併時における公文書等の保存について」という要請書を 2005 年 6 月 16 日提出し、「地域に伝えられてきた貴重な公文書等の散逸や安易な廃棄を防止し、将来に向けて的確な保存が図られるよう改めて適切な措置が講ぜられること」を求めた。

- (5) 総務省は、この要請を受けて、総務省大臣官房総括審議官から各都道府県知事あてに2005年6月24日、「市町村合併時における公文書等の保存の適正化について」を發出し、管内の市町村に対する助言及び要請の内容の周知を依頼するとともに、併せて、公文書館法において、地方公共団体の公文書保存及び利用に関し適切な措置を講ずる責務が規定されていることを改めて指摘した。
- (6) 当館では、本問題の重要性に鑑み、2006年度全国公文書館長会議の開催に当たり、フォローアップのためのアンケート調査を実施した。結果は、県の担当部局と緊密連携を取り、合併時における公文書保存の適正化に向けて努力をした館があった一方で、積極的に行動を起こさなかった公文書館もあり、昨年要請の趣旨を踏まえた取組みが充分とはいえないことが判明した。
- (7) この実態に鑑み、2006年5月26日開催した全国公文書館長会議の席上、当館館長から、地方公共団体の公文書館等の主体的な取組の強化を求めるとともに、更なる徹底を図るため、改めて適切な措置を講ずることの必要性について注意喚起を図られるよう周知することを総務省に依頼した。
- その結果、総務省大臣官房総括審議官から各都道府県知事あてに2006年6月29日付けで、再度、市町村合併時における公文書等の適切な保存に係る一層の推進について通知が發出された。
- (8) 「公文書館法」第3条には、「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」と規定されており、すべての地方公共団体は、公文書館を設置しているか否かを問わず、当該地方公共団体の公文書等の適切な保存利用の責務を負っている。各地域の貴重な公文書が未来の地域社会とその住民に対する貴重な遺産として末永く保存されるよう国立公文書館としても今後も積極的に対応することとしている。

6. おわりに

率直に言って、合計1,867の地方自治体が存在するにもかかわらず、地方公文書館が合計48館に過ぎないというのは、日本の社会において、歴史公文書等の保存・活用及び公文書館の意義が未だ十分浸透していないことを物語っているといえる。法的な根拠や位置づけが異なるため、厳格な基準を設けて一律に適用することは事実上不可能に近いが、地方公文書館の設立・機能・業務に関して、何からの基準づくりを行ったり、標準化に向けた取組を行っていくというのは、公文書館が「何をやる機関であるのか」を広く国民・住民に対して示し、理解を深めてもらうために必要不可欠なことであると考えられる。

今後とも、国立公文書館は、さまざまな取組を通じて、内閣府をはじめとする国の各機関と手を携えて、地方自治体に対して、歴史公文書等の保存・利用の意義及び公文書館又は公文書館的機能を有する施設等の必要性についての周知を図っていきたい。

* 紙面の関係上、日本の知道府県公文書館の設置条例などの表は本号では割愛した。