

札幌市における公文書館開設準備状況について

竹内 啓

札幌市総務局行政部文化資料室

現在、札幌市では平成21年11月に策定した「札幌市公文書館基本構想」を基に、基本計画、基本・実施設計へと公文書館整備計画をより具体化していく段階に入っている。本稿では本市のこれまでの公文書館開設に向けての取り組みと現在の開設準備状況（特に文化資料室の活動）について具体的に紹介していくこととしたい。

1. 札幌市の公文書館に関する取り組みについて（平成21年11月の基本構想策定以前）

1.1 過去の5年計画における位置付け

(1)第3次長期総合計画 第2次5年計画（平成4～8年度）

「公文書館設置調査」

(2)第3次長期総合計画 第3次5年計画（平成8～12年度）

「公文書館の基礎調査」

平成9年度の「事業再評価プログラム」の実施に伴い、厳しい財政状況の中、不急の事業であるとして先送りされた。

(3)第4次長期総合計画 第1次5年計画（平成12～16年度）

「歴史的公文書等の保存・活用に関する基礎調査」 公文書館法の主旨から、公文書館に関する基礎的調査の継続が必要であるとして計画化。

竹内 啓（たけうち けい）

札幌市総務局行政部文化資料室
資料担当係長

1.2 議会への陳情

「陳情第628号 札幌市及び市民が保有する図書資料等の収集と保管・公開を行う機能（施設）の整備に関する陳情」（平成14年3月20日提出）

提出者：札幌都市研究センター理事長 十亀昭雄

平成15年第1回定例市議会において全会一致で採択された。

1.3 『歴史的公文書等の保存・活用に関する基礎調査結果報告書』

平成16年4月に、先進都市への照会、既存公文書館の視察調査、各種資料等を基に、現状を分析・整理した結果をまとめて報告書を作成した。

1.4 新まちづくり計画における取り組み

平成16年度から「歴史的公文書等収集保存事業」として、施設整備に先行して資料の収集、保存事業等を実施している（平成19年度からは経常的経費とし、平成20年度からは「歴史的公文書等保存・活用事業」に事業名を変更した。また、平成21年度からは文化資料室運営管理費に統合した）。

1.5 第2次新まちづくり計画における取り組み

「公文書館整備基本構想策定」

有識者等からなる策定委員会を設置し、本市として必要な公文書館の機能、運営方法、

施設整備のあり方等の基本構想を策定する(平成20・21年度)。

【主な検討課題】

公文書館設置に関する庁内合意と整備手法(跡利用又は新設)等の検討

公文書管理に関する体系的な制度設計の検討(公文書管理の条例化、現用・非現用文書の管理の一元化等)

公文書の評価選別の一貫性を確保するための具体的な収集基準の策定

歴史的公文書の収集・利用促進のための公文書の保存年限の上限の見直し

1.6 平成20年度事業費の内容

「公文書館基本構想推進費」

策定委員会開催経費、策定委員謝礼、費用弁償、先進事例調査費

1.7 取り組み体制の整備

平成19年度から公文書館に関する具体的な取り組みを進めるにあたって、総務局行政部総務課の係長職が専門的に調査研究を担当するとともに、市史の編さんを通して歴史資料の調査や収集に関するノウハウを蓄積してきた文化資料室を、総務局行政部に移管して公文書の保存管理体制を一元化した。

2. 公文書館基本構想の策定過程について

平成21年11月、本市は、公文書館についての基本的な考え方となる「札幌市公文書館基本構想(以下、「構想」という。)」を策定し、公表した。構想では、札幌市における公文書館の設置意義を、(1)「市民自治の推進」、(2)「効率的で公正かつ透明性の高い行政運営の確保」、(3)「札幌を知る場」としている。

本市では、平成19年4月に札幌市自治基本条例を施行。まちづくりは、市民が主体であることを基本とし、市民の参加と市と市民との情報共有により行うこととしている。公文書館においても、公文書の公開により市と市

民は情報を共有し、市民がそれらの情報に基づき市政の検証を行うことで、市政への参加が可能となる。よって構想では、公文書館を市民自治の実現を図る上で重要な役割を担う施設であると位置づけている。

2.1 構想の検討にあたって

2.1.1 検討体制について

本市では、公文書館整備の検討に具体的に着手したのは平成19年度からである。平成19年度は内部勉強会や他都市調査等を行い、平成20年度から構想の策定作業を開始した。この構想の策定にあたり留意した点は、検討過程においてどのように市民の参加を進め、市民からの意見を適切に反映する仕組みをつくるかということであった。

そのため、検討にあたっては、行政内部だけではなく、第三者からの意見を反映することを重視し、特に公文書館に関する専門的知見を有する有識者で構成する検討委員会を設置することとした。さらに検討過程において、より幅広い市民が参加できるよう有識者だけではなく、公募による市民委員も検討委員会委員に選定することとした。これは、公文書館の利用者はまず第一に市民であること、また平成21年3月より検討が始まった国の「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」においても、公文書は国民の共有財産であるという認識が示されるなど、市民の参加は必要不可欠なものであると考えたからである。

なお、検討委員会の組織の中に、市民委員で構成する「公文書館検討委員会市民利用会議」を設置する形としたのも、有識者と市民委員相互の活発な議論を期待したためである。市民利用会議では、構想の中でも強く市民利用の観点が求められる公文書館機能(保存・利用普及・調査研究)や施設のあり方を中心に検討してもらうこととし、その結果を有識者の検討委員会へ提言する仕組みとした。

2.2 公文書館基本構想検討委員会について

2.2.1 検討委員会の設置

検討委員会を設置するにあたり、委員構成は、公文書館について専門知識を有する学識経験者のほか、公文書館の利用者となるマスメディア分野、公文書の情報公開制度の観点から法曹・行政分野から選任することとした。選任した委員は、大濱徹也国立公文書館特別参与、鈴江英一前・北海道教育大学教授、白木沢旭児北海道大学大学院文学研究科教授の3名、マスメディア分野から高橋孝一北海道新聞社編集局札幌圏部長、法曹分野から丸尾正美弁護士の計5名である（役職名は当時のもの）。また、第一回会議において、検討委員会委員長に大濱氏、副委員長に鈴江氏を選任した。

2.2.2 検討委員会における審議

検討委員会は、平成20年10月から平成21年5月までに計6回開催した。会議はすべて公開で、会議資料や議事録についても会議後速やかにホームページ上に公開した（現在も閲覧が可能である。<http://www.city.sapporo.jp/somu/kobunsyokan/>）。このため、審議の経過については本稿では割愛することとする。

2.2.3 市民利用会議における審議

市民利用会議は、先に述べたとおり、構想のうち市民利用の観点が求められる分野についての検討を行い、その検討結果を検討委員会へ提言することを活動の目的とした。検討経過については検討委員会と同様に、ホームページで公開しているため、詳細については割愛する。

「市民利用会議からの提言」は、検討委員会の会議の場で報告され、これを受けて検討委員会は「公文書館基本構想からの提言」の最終的な成案を作成した。また、市民利用会議の場で出された意見のいくつかは、その後の本市の取り組みの上で大いに参考となっている。例えば、開設に先駆けて市民に公文書や公文書館の周知をはかることがより効果的

であるという意見が、その後に実施したパネル展の開催にも繋がっている。

2.2.4 パブリックコメント手続

市民参加としてもう一つ取り組んだのが、パブリックコメントの実施である。本市では自治基本条例第21条第5項により、「本市の重要な政策の意思決定過程における市民参加の機会の拡大並びに公正の確保及び透明性の向上を図るため、重要な政策案についての意見公募制度を設けるものとする。」と規定している。この意見公募制度であるパブリックコメント手続を行うことにより、さらに広範な市民意見を反映できるようにした。

2.2.5 パブリックコメントの実施内容

検討委員会からの「公文書館基本構想への提言」を踏まえ、構想素案を策定し、平成21年8月31日～9月30日の計31日間にわたりパブリックコメントとして意見を募集した。意見の募集は、市役所本庁舎や区役所における構想素案や意見応募用紙の配布や、広報誌への掲載、ホームページで行った。また、公文書館を知らない市民にとっても、手に取りやすく分かりやすいものとなるよう、自治基本条例のキャラクターを登場させた構想素案概要版を作成するなどの工夫を行った。

結果的に、パブリックコメントによる意見はいずれも構想素案の考え方に包含される内容であったこと、または、今後具体的な検討を進めていく段階で参考となるような内容であったため、構想素案を修正する必要性は特に認められなかった。

2.2.6 パネル展の実施（市民周知事業の実施）

パブリックコメント時期に合わせて、基本構想策定過程の情報提供や公文書や公文書館の役割を市民に周知するため、パネル展を実施した。

パネルの内容は、1)「公文書って何だろう？ 公文書館って何だろう？」、2)「公文書で見る政策決定と市民生活」、3)「札幌都市計画の地図から」の3部構成で計19枚。2)は、札幌市

長期総合計画の策定、札幌市と豊平町の合併、札幌市の政令指定都市への移行など本市の重要施策の経過がわかるものである。また、3)は、都市計画図や調査資料を使用したパネルであり、明治から昭和初期までの札幌のまちづくりを紹介する内容である。北区民センター及び市役所本庁舎1階ロビーの2か所ですべて8日間と短期の開催であったが、市民からはある程度の反響があった。特に市役所本庁舎では、職員への周知効果もあったと考えている。

2.2.7 札幌市議会での質疑等

構想の策定にあたり、本市市議会での質疑についてであるが、平成21年第3回定例会議において、施設整備の考え方、公文書管理条例の制定、設置にむけての準備体制等について代表質問が行われた。また、平成21年11月4日に開催された札幌市議会総務委員会では、構想素案の概要や前述したパブリックコメントの結果を報告した後に、質疑が行われた。その主な内容は、閲覧等の利用方法や公文書公開のあり方、類似的機能を持つ施設との連携、立地場所の考え方、施設の運営主体や効率的な運営、運営する職員体制、運営協議機関の機能、公文書管理についての法律との整合や市の強化充実策、などに関する事項であった。

2.2.8 基本構想の策定

パブリックコメントや市議会への報告を踏まえ、公文書館構想素案については修正する部分はなく、原案どおり確定する運びとなった。この構想は、基本的な考え方や方向性を提示する内容であり、具体的な事柄については、さらに検討を進めていくこととした。

3. 札幌市文化資料室としての取り組み

札幌市公文書館基本構想の策定によって、札幌市文化資料室は公文書館の母体施設として認知されることになった。ここでは、札幌市文化資料室がこの数年間に取り組んできた公文書館開設準備事業のいくつかについて、

その概略などを紹介していきたい。

3.1 公文書館機能の整備

札幌市文化資料室では、平成16年度より、歴史的公文書の評価選別、分類整理、目録作成、綴替え業務などを試行的ではあるが開始した。ただ、例規に基づかないこれらの業務に対しては庁内の認知度も低く、原局の協力姿勢も乏しかったといえる。2.に述べた基本構想の策定を受けて、現在の文化資料室の事務分掌は下記のとおりである。

- (1)歴史的価値を有する公文書その他の重要な公文書の調査、移管及び保存に関すること。
 - (2)市政に関する重要な資料等の収集に関すること。
 - (3)前2号に掲げる公文書又は資料等に係る相談及び展示等の情報提供に関すること。
- (以上、札幌市事務分掌規則)

今後、永年文書の有期限化や評価選別基準が公文書管理条例等に規定されることで、公文書館機能が制度上も確立され、公文書館の開設に先立って機能の整備が図られると考えている。

3.2 研究紀要等の刊行

文化資料室では、平成20年度末に『札幌市文化資料室研究紀要』を創刊した。副題の「公文書館への道」が示すとおり、札幌市公文書館の開設までの全過程を関係講演や論文などで可能な限り忠実に跡付けていこうというコンセプトとなっている。この研究紀要も一つの重要施策に関するアーカイブであり、札幌市公文書館のアイデンティティを形成するためのバックボーンとして位置づけていきたいと考えている。

また、年に3、4号発行している『文化資料室ニュース』においてもフロントページでは発行時点での当室のトピックニュースを紹介している。なお、これらの刊行物は当室のホームページからダウンロードが可能である。

(<http://www.city.sapporo.jp/bunkashiryoy/publication/>)

(<http://www.city.sapporo.jp/bunkashiryoy/newsletter/>)

3.3 デジタルアーカイブの整備

文化資料室では本年8月よりデジタルアーカイブの公開を開始した。現在はまだ写真資料の約7万点だけであるが、今後は画像を伴うその他の所蔵資料（地図、絵葉書など）や図書・行政資料などの刊行物、新聞スクラップ（明治期から戦前まで）などの目録データも順次公開していき、公文書館開設前にデジタルアーカイブ・システムを完成させたいと考えている。

(<http://archives.city.sapporo.jp/>)

3.4 職員の研修体制の充実

文化資料室では、平成19年度以降、国立公文書館が開催している専門職員養成課程に、4年連続で職員を派遣・受講させている。これは公文書館の開設時に業務の中核となる専門職員を適切に配置するための布石であるが、職員にはその他の外部研修についても積極的に受講する機会を与えている。今後は計画的な内部研修の実施についても検討していきたい。

3.5 企画講演会の開催

文化資料室では、平成20年度以降、毎年秋頃に「文化資料室企画講演会」を開催している。過去には、沖縄県公文書館の仲本和彦氏（平成20年度、当室研究紀要創刊号に講演録を掲載）、本年度は小川千代子氏（国際資料研究所）と瀬畑源氏（一橋大学大学院）を迎えて10月15日に講演会を開催したばかりである（来年3月に刊行の当室研究紀要第3号に収載予定）。

3.6 過渡期の施設としての対応状況

当室は、これまで自治体史（『新札幌市史』）

の編さん（平成20年度で完結）と並行し、所蔵資料の閲覧公開業務を併設の郷土史相談室で行ってきた（郷土史相談員を複数名配置）。

ただ、当室が公の施設ではないため、著作権法第31条第1項の複写サービスが行えず、利用者にとっては不十分なレファレンスにとどまっている。このため、平成22年度から許可申請書の帳票設計を一部変更して、著作権法第30条の私的利用に対応する様式に改めたところである。

システム系としては、ア．保存公文書目録作成システムとイ．所蔵資料閲覧検索システムという二つの独立系システムでこれまでは対応してきたが、公文書館開設をにらんで、現用の総合文書管理システムへの乗り入れについても本格的に検討すべき時期に来ていると考えられる。

3.7 条例等の制度設計について

現在、当室で札幌市公文書館（設置）条例、また行政部総務課で公文書管理条例の検討が進められているが、公文書館開設までにはさらにいくつものハードルが待ち構えている。

先に述べた評価選別基準のほか、公開判定基準、利用規則の策定及び運営協議会の設置などは、今年度中の策定を目指している「札幌市公文書館基本計画」とも密接に関連しており、最終的な成案は、今後明らかになるはずの公文書管理法の施行令や情報公開法の改正内容などをも十分射程に入れながら検討していくことになる。

3.8 公文書館開設までのスケジュール

札幌市公文書館の開館がいつ頃になるのかは現在検討している段階である。「札幌市公文書館基本計画」の策定に伴い、整備スケジュールも固まる見込みである。公文書館開設に向けて、ようやく5、6合目を越えたばかりの当室にはまだまだ険しい道が続くそうである。