

---

---

# 国立公文書館創立 40 周年を迎えて

国立公文書館館長

高山 正也 たかやま・まさや

---

## 1. はじめに

国立公文書館は2011（平成23）年7月1日で創立40周年を迎えた。今年には国立公文書館にとって、創立40周年に加え、独立行政法人化されて10年であり、また、国立公文書館にとって、縁の深いアジア歴史資料センターも創立10年目を迎えることとなる。

創立40年とは人間の年齢でいえば、孔子の論語に言う「不惑」に当たる。不惑とは、杲にはまらず自らの信ずる考えを自由に闊達に実践に移せる状態に達したことと言い、それまでの体験や知識に基づき自らの考えに確信持つこととも言うが、国立公文書館も創立40年にしてそのような段階に達したのであろうか。

思えば、ここ数年にわたり、公文書館の強化・拡充、公文書管理の改革のために単に館内だけでなく、各種研究会、懇談会、有識者会議が開催され、意見の交換深化・集約が図られ、首相の施政方針演説に於いても、公文書管理に言及されたり、公文書管理担当の国务大臣が発令されるなど、関係各方面の知見が集約され、かつて無かった取り組みがなされた結果として、一昨年には公文書管理法が制定され、今年、国立公文書館の設立40年目にして、その公文書管理法（以下「法」という）が施行されるに至った。こうしてみると、この「法」はいわば、国立公文書館がその活動の重要性に目覚め、その在り方の探求を志して以来の成果が各方面の関係者の献身のご努力により集積された「法」と考えることができる。したがって、この「法」に則り、公文書管理活動を展開することで、公文書館としての自由闊達な行動の基盤が固まり、期

待される「不惑」に相応しい館の在り方が実現できると思われる。

---

## 2. 国立公文書館の変化

すなわち、「法」に基づき、公文書の移管に関しては、従来は移管元機関との合意が得られて初めて公文書館に移管されていた公文書が、新しい「法」の下では「歴史公文書等」に該当するものは保存期間満了時に移管が義務付けられ、廃棄についても、あらかじめ内閣総理大臣に協議し、その同意を得なければ廃棄できないとされるなど、歴史公文書等の移管を確実なものとする仕組みが固まった。その移管された「歴史公文書等」の利用・公開についても、公開審査の統一基準となる「公開審査基準」が策定され、「法」は国立公文書館における特定歴史公文書等を広く一般の利用に供することを目的とし、利用制限の判断に際しては「時の経過を考慮する」として、情報公開法とは異なる取り扱いが求められている。必要以上の利用制限による従来からのサービスの低下にならないよう、ここでは国際的な慣行でもある「30年ルール」を踏まえ、利用制限を必要最小限に止めることとしている。このように国立公文書館としては精一杯の公開対応をすることとなるが、これに不服がある場合は「法」により利用請求権が認められ、今後行政不服審査法に基づく異議申し立て、行政事件訴訟法に基づく抗告訴訟等が可能となった。

このような「法」の施行により、国立公文書館もようやく、入ってくる公文書類のお守りすることに重点を置く公文書類の管理・保存機関から、所蔵する公文書類の利用・提供をする情報サービス機関へとその性格を変更し、その活動がより国

民生活の中に浸透・定着する機関となる可能性を拡大させた。このためには国立公文書館の組織・施設・設備等の拡大・充実は不可欠である。国際的に見ても先進諸国はおろか近隣諸国の中でも比類無く、弱小規模の状態にある我が国の国立公文書館はせめて国力のみならず、国の歴史文化、さらには社会の成熟度にふさわしい規模の国立公文書館の存在が不可欠であることは言うまでもない。そこで、公文書館創立40周年、公文書管理法の施行を期して、その拡大・拡充に取り組もうとした矢先の東日本大震災であった。

国立公文書館の40年の歴史はもとより、日本国の歴史のなかでも未曾有の大災害であり、この未経験の災害救援・復興支援に何をおいても優先的に取り組むこととなった。その取り組みの概要は概ね以下のとおりである。

### 3. 国立公文書館の東日本大震災対応

今次の東日本大震災の地震と津波により、沿岸地帯の多くの建物や港湾施設が崩壊し、広範な沿岸地域で液状化現象も報告され、死者・行方不明者は20,000人を越え、被害総額は16兆9千億円と推計されている。また福島第一原子力発電所がこの津波で原子炉災害を起こし、近隣地域に深刻な放射能被害を起こした。インターネット等では9.11になぞらえて3.11とも呼ばれ、誰もが3.11の前と後では何かが変わったと感じている。我々日本人の価値観や生き方をも変えてしまうような、まさに千年に一度といわれる災害であった。著名な作家、村上春樹は、この災害を見て、「日本人は『無常観』と共に生きている」と言った。無常観とは、仏教から来た世界観で、この世の全てのものはやがて消滅し、永遠の安定や不変不滅のものなどは無い、という考えであると言う。日本人は数多くの災害に直面するが、それらを逃れられないものとして受入れ、逆に前向きな姿勢で困難を克服し、長い歴史を生き抜いてきた。すなわち、壊れた家は建て直せばよいし、崩れた道路は修復すればよい、壊滅した都市も復興できる。それ故、今次の東日本大震災も必ずや復興できると確信するので

ある。

その意味で、関東大震災と第二次世界大戦の災禍による廃墟からの復興に次ぐ、日本の近代史上3度目の国をあげての復興・変革の時が来た、と多くの日本人は捉えている。それ故、まさに公文書の管理も変革の時が来たと捉えたい。

#### 3.1 国立公文書館における震災復興への取り組み

津波は想像を絶する威力であり、被害には現用及び非現用の膨大な文書記録、電子資料をはじめ、出版物、文化財も含まれた。

当館ではまず、震災発生後の3月18日、当館のホームページにおいて、館長の名前で、被害に遭われた方々にお見舞いを申し上げるとともに、被災した公文書館等関係機関の復興支援等に尽力する旨のメッセージを掲載した。現用・非現用を含む公文書がこの震災によって受けた被害は非常に大きく、まずは、関係機関と密に連絡を取りつつ、その実態の把握に鋭意努めてきたが、役所ごと流されてしまった地域もあり、被災地域の各地方自治体に問い合わせても被災した公文書の総量はいまだに確認できないままである。

国立公文書館自体としては、幸いなことに、東日本大震災による被害は建物、所蔵資料、来館者、職員いずれについてもほとんど無かった。折しも、2011年の4月1日からの「法」の施行に向けて、館を挙げて規則の整備、組織改編等の準備に当たっていたところに震災が起きたが、4月1日から予定通り新法の下で新しい公文書等の管理、保存、利用の制度をスタートさせることができた。6月9日の国際アーカイブズの日で開催した全国公文書館長会議では、「東日本大震災への対応について」を議題の1つとして取り上げ、当館が行った被災状況調査の結果を紹介したほか、各館からの詳細な報告を受け、意見交換を実施した。

その後も、我々としてできる限りの支援を行うべく、被災地の要望を把握しながら、以下のような活動を実施した。

- 被災地域の公文書館等の被災状況についての  
実地調査及び意見交換

- 岩手県で開催された「東日本大震災水損資料復旧プロジェクト報告会」に当館職員を参加させ、実地研修や被災状況視察等を実施
- 7～8月に宮城県、岩手県に当館職員を派遣し、ボランティア組織である東京文書救援隊とともに被災資料への復旧処置システムの導入とスキルトレーニングを実施
- 館内に東日本大震災復興支援事業プロジェクトチームを設置
- 今後決定されるであろう補正予算による財政措置を想定し、新たに被災公文書等修復事業に着手した。9月から、岩手県宮古市からの要請を受けて、被災した公文書等の修復作業を実施。館から職員を派遣し、必要となる機材及び消耗品を無償で提供、現地で修復作業を行う修復補助員を雇用し、技術研修を行っている。この事業は現在も進行中である。

### 3.2 政府の公文書管理関係復興への取り組み

政府全体の動きとしては、今回の震災の記録保存の必要性が早い段階から認識されていた。最も早い動きは内閣官房副長官による指示で、震災から1ヶ月後の4月12日に開催された各省次官等で構成する被災者生活支援各府省連絡会議において、震災から1ヶ月が経過したことを踏まえ、将来の大震災に備え、各府省において、今般の震災の事実経過の記録や資料等の保存について留意するように、との指示が出された。

政府は当初、福島第一原子力発電所の事故対応、ライフライン復旧、被災した市民の救済など、経験したことのない大災害への個別的な対応に追われていたが、震災から1ヶ月を機に、内閣総理大臣の下に有識者からなる「東日本大震災復興構想会議」の設置を決定し、東日本大震災からの総合的な復興に向けた議論を重ね、その結果を具体的な指針に反映させることとし、6月には「復興への提言―悲惨のなかの希望」を総理大臣に提出した。提言では「復興構想7原則」の第一で、「失われたおびただしい「いのち」への追悼と鎮魂こそ、私たち生き残った者にとって復興の起点であるとの

観点から、鎮魂の森やモニュメントを含め、大震災の記録を永遠に残し、広く学術関係者により科学的に分析し、その教訓を次世代に伝承し、国内外に発信する。」として震災の記録の保存と継承、情報の発信とその仕組みの整備を掲げた。

6月には東日本大震災復興基本法（平成23年法律第76号）が公布され7月には同法第3条に基づく「東日本大震災からの復興の基本方針」が決定され、今後10年間を復興期間として、国の総力を挙げて、東日本大震災からの復旧、そして将来を見据えた復興へと取組みを進めていく方針を示した。この方針の第5章「復興施策」において、アーカイブに関する以下のような事項が盛り込まれている。

- 「地域のたから」である文化財や歴史資料の修理・修復
- 今回の大震災に関する国際共同研究を含めた詳細な調査研究の実施
- 上記の調査研究の結果を踏まえた地震・津波災害、原子力災害の記録・教訓の収集・保存・公開体制の整備
- 被災地域における公文書等の保全・保存
- 情報通信技術を活用した、これらの記録・教訓及び地域情報、書籍など関係する資料・映像等のデジタル化の促進
- 今回の震災における消防機関等の活動記録の集積及びその分析・検証の実施。
- こうした記録等についての、国内外を問わず、誰もがアクセス可能な一元的に保存・活用できる仕組みの構築、国内外への情報の発信

### 3.3 アーカイブズ関係機関による震災被害状況の把握と文書類保全活動

震災発生直後から、全国歴史資料保存利用機関連絡協議会（全史料協と略す）は、国内の各機関会員の被災状況について調査を開始し、ホームページに掲載した。これは被災地域の公文書館や大学アーカイブの状況の貴重な情報源となった。また、内閣総理大臣をはじめ、全国知事会等に被災資料の救出保全、震災関連文書の保存について、要望

活動を行った。

文化庁は、1995年の阪神淡路大震災の経験を活かし、震災から20日後には文化財レスキュー事業を立ち上げ、緊急に保全措置を必要とする文化財を救出し、応急措置を行い、安全な施設で一時保管を行う活動を開始した。文部科学省所管の関係団体が中心となり、被災した各地方自治体と連絡をとりつつ、修復専門家の派遣を行い、この事業を通じて津波により水損被害を受けた公文書や古文書を含む文化財の保全作業が本格的に始まった。この事業には、全史料協もメンバー機関として参画した。

民間の研究者たちも立ち上がった。1995年の阪神淡路大震災後に神戸を本拠地として設立された歴史資料ネットワークを皮切りに、地震や豪雨、台風などの災害によって被害を受けた歴史資料(historical records and archives)の救出・保全を目的として、被災地域の大学教員や院生・学生、史料保存機関職員、歴史研究者などがボランティアとして活動する「資料ネット」と呼ばれるグループが各地に誕生していた。宮城県では、2003年に設立されたNPO法人宮城歴史資料保全ネットワーク(宮城資料ネット)が活動を行っていたが、今回の震災でもただちに地元宮城県及び仙台市の文化財保護課、仙台市博物館等と連携して、歴史資料の保全活動にあたった。また、文化庁の文化財レスキュー事業との連携を図り、民と官が協力して、水損資料の真空凍結乾燥法による保全措置を行い、一部の資料は奈良県にある真空凍結装置を備えた国立文化財研究所に搬送された。その他岩手、福島でも同じような資料ネットが活動を行った。

### 3.4 今後の課題—記録の保存から生まれる明日への希望

大震災から7ヶ月間の政府やアーカイブズ関係者・関係機関の災害対応について概観してきたが、最後に、我々が直面している課題を三つ挙げておきたい。

一つは、被災した記録資料(records and archives)の復旧、保全である。今回の水損資料

の復旧・修復活動からの教訓の一つとして、識別救急(Triage)に類する対応の必要性が挙げられる。一度に多くの被災資料が発生したため、修復の人材及び設備が不足する状況の中で、歴史的資料の価値が様々な被災資料をアーキビストが応急的に評価・選別し、優先して救済・修復を行うべき資料を選び出す作業が必要となったのである。原子力発電所の事故により被爆した記録資料の救済という大きな課題も残されている。様々な課題に取り組みつつ、被災資料の復旧、保全に継続的に取り組んでいきたい。

二番目に、記録資料の防災対策の見直しである。今回の震災では、広い地域で停電の状態が長く続いたために、電子文書の保存についても課題が浮かび上がった。多様な媒体の記録や基幹記録(vital records)の防災対策のため、まず今回の震災による被害の検証を徹底的に行い、防災に関する調査研究を行うことが急務である。復興基本方針でも触れられているように、国際共同研究を含め、詳細な調査研究が求められている。

三番目に、今回の災害の記録の収集、保存、公開についてである。地震研究や防災対策を十分に行ってきたはずの地震大国日本で、ほとんど予知されていなかった規模の大震災が起こった。大震災後、当館でも所蔵している「日本三代実録」という文献に、今から千年以上前の869(貞観11)年に、同じ地域で大地震と巨大津波が起こったと記録されていたことが話題になった。私たちは、今回の大震災の記録を次の数千年間、伝え続けるとともに、世界の人々とも共有していかなければならない、と考えている。

地震と津波によって、被災地域の何十万もの人々が、愛する家族や友人を失い、これまで生きてきた人生の場を、ふるさとを、失ってしまった。被災地の救援に真っ先に入り、瓦礫の処理迄を担当した自衛隊は、見つけた多くの写真やアルバムを回収し、避難所に届け、非常に感謝された。避難所の壁に張り出された写真を食い入るように見つめ、在りし日の思い出を探す人や、亡くした家族の写真に涙する人の姿がテレビや新聞で報じられ

た。被災した人々が瓦礫の山の中から探し求めたのは、預金通帳でも金品でもなく、家族の写真や日記、卒業証書、手紙などの思い出の品々であった。何もかも失ったとき、明日を生き抜く希望を得るために、人々が心の縁（よすが）として探し求めたのは、1人1人の人生、あるいは自分のアイデンティティを確認できるコミュニティの記録としてのアーカイブズだったのである。

#### 4. 結びにかえて

---

震災復興・復旧の中で、公文書館・公文書管理の今後は多くの困難と試練に直面することは明白である。しかし今は、40年の経験と知識の結実としての公文書管理法の着実な施行を基盤に、次の

10年、すなわち創立50年に向けて、国の震災復興計画に即して、地道な業務の実行あるのみである。無常観とともに幾多の災害に立ち向かってきた日本人にはそれを克服する能力が備わっていると確信する。創立50年に向けてこれからの10年の復興に充てる時間は公文書館の悠久の歴史から見ればほんの一瞬かもしれないが、この間に今次の震災からの復興を果たし、来るべき50周年においては孔子の「五十にして天命を知る」という境地に少しでも近づける国立公文書館でありたいと考える。

最後になりましたが、この40年間、国立公文書館の発展やその基盤の確立にご尽力いただいた各方面の多くの方々に本誌面を借りて、深甚の感謝を申し上げます。