

行政資料館の設立等にあたって

提言書（案）

令和元年 6 月

石狩市行政資料館設立等検討懇話会

- 1 はじめに
- 2 石狩市における行政資料館の設立等を検討する必要性
- 3 検討の経緯
- 4 検討
- 5 提言
- 6 おわりに

1 はじめに

わが国において公文書等を歴史資料として保存し、利用に供する施設の設置を規定する法律として公文書館法が出来たのは昭和62年（1987年）である。OECD（経済協力開発機構）加盟国33か国中で最も遅い制定でありました。

また、公文書館職員数においても日本が42人（'02）のところアメリカ合衆国においては約2,500人（'02）。同じアジアの近隣諸国である韓国では131人（'01）、中国では587人（'92）であり、これにも遅れをとっている現状があります。公文書館の職員数だけで比較するのは適切ではないかもしれませんが、わが国が公文書に関心が薄いということは実感できると思われます。

そもそも公文書館とは一般の市民には馴染みがなく、どのような施設であるかさえ認知されていないのかもしれない。

法においては歴史資料として重要な公文書等を保存し、閲覧に供するとともに、これに関連する調査研究を行うことを目的とする施設（公文書館法第4条）とされ、その機能としては諸説ありますが①文化遺産としての保存、②市民の権利の保障、③行政、経営の効率化、高度化（草の根文書館の思想：安藤正人著）が漏れなくその機能を表しているのではないのでしょうか。

“①文化遺産としての保存”においては、石狩市の歴史を掘り起こし、記録し、保存し、伝えていくのは日本国政府でも北海道でもなく、石狩市しかないことから公文書館を石狩市において実現することは大きな意義があるところであり、また“②市民の権利の保障”においては行政の説明責任の文脈において、説明責任（アカウンタビリティ）は完全に記録に依存することから、公文書という記録がなければ説明責任を果たすことは不可能であり、この点からも意義があるといえます。

最後に“③行政、経営の効率化、高度化”においては言わずもがなですが、過去の執政の検証・学習があつてはじめて改善の道が導かれるのであって、過去の執政、出来事が“記録（レコード）”されて、参照可能であることが大事です。この点からも公文書館には重大な意義があるといえます。

石狩市が行政資料館（公文書館）の設立の検討を開始したことは、わが国の公文書軽視の風潮に一石を投じる画期的な動きであるということが出来ると思います。昨今の地方公共団体を取り巻く

厳しい財政状況を考えると一足飛びの行政資料館の設立は難しいかもしれませんが、是非石狩市においてはアーカイブズという情報インフラの整備の推進に北海道における公文書館のフロントランナーとなることを期待します。

2 石狩市における行政資料館の設立等を検討する必要性

平成21年（2009年）に「公文書等の管理に関する法律（以下「公文書管理法」という。）」が公布されました。この法律は基本的に国及び独立行政法人等に行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図ることを目的としていますが、同時に「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」（34条）とされ、地方公共団体にも努力義務を課すものでもあったわけです。

これを受け石狩市においては法の趣旨を踏まえ、平成23年にこれまで石狩市において文書編集保存規程により行ってきた公文書の編集、保存等の運用に加え、特に廃棄対象となる公文書の中から、後世に残すべき文書を市誌資料として確実に選別、収集するための運用指針として、「石狩市公文書等選別収集ガイドライン」を策定したところです。以降、毎年廃棄される公文書の2%ほどが歴史的公文書として選別され、着々と蓄積されてきたところです。

また、公文書ではない地域アーカイブズとして町内会誌やポスター、パンフレットの類の収集も始めており、こちらも徐々にではあるが蓄積されつつあることを確認しています。

こうしたことから、各種アーカイブズの保管スペースの不足が懸念されることと地域の歴史を把握するための一次資料であるアーカイブズを市民の目に触れる機会を作るべきだという問題意識が生じつつあり、また地域の埋もれた史料を発掘し、分析する能力を発揮することも期待され、行政資料館の設置が検討されるに至りました。

3 検討の経緯

当懇話会においては、提言に至るまで、事務局による公文書館に関する事例調査をはさみ、計3回にわたり検討を行いました。

《懇話会の開催》

第1回 平成30年8月9日

現状把握

他自治体視察報告

第2回 平成30年11月29日

行政資料館に期待される役割

研修報告

第3回 平成31年3月13日

デジタル化の趨勢と文書管理

研修報告

《事例調査》

1) 平成30年4月20日 札幌市公文書館 北海道大学大学文書館

2) 平成30年4月26日 北海道立文書館

3) 平成30年6月5日から6月7日

視察先

①福岡市総合図書館

②福岡共同公文書館

③北九州市立文書館

4) 平成30年6月12日 札幌市資料館

5) 平成31年2月27日 美唄市

《研修》

1) 平成30年8月26日から9月1日

国立公文書館（平成30年度アーカイブズ研修Ⅰ）

2) 平成30年12月24日から25日

自治体の公文書管理システム-評価・選別、保存・管理、運用と制度設計

3) 平成31年1月14日から 同年1月17日

国立公文書館（平成30年度アーカイブズ研修Ⅱ）

4 検討

平成30年度において3回にわたり行政資料館像について、事務局から検討内容について説明を受けました。第1回ではすでに運用されている公文書館を視察し、公文書館とは何か、また機能として重要なものはどんなことであるべきか議論の視点を得たと報告を受けました。

その結果、施設のスペックも重要ではあるが、市民の利用を高めるために何をしなければならないか、考えさせられることの多い視察報告でした。

第2回ではそもそも行政に求められる良い政治を実現するための手段としての公文書館には機能として何が求められるのかについての検討について説明を受けました。公文書が作成されて現用文書としての役割を終えてアーカイブとなるまでのライフサイクル全体において、記録の要諦^{※1)}が確保される必要があるということを認識されたとのこと。当然のことながら現用文書の段階から作成された公文書の全てが把握されなければならないのはもとより、廃棄若しくはアーカイブになるまで記録の要諦が確保される仕組みを構築することが重要であることが確認されました。

第3回では国の公文書及び行政手続きのデジタル化推進の情報を得た上での今後の対応について説明を受けました。公文書のデジタル化は遅かれ早かれ必ず実施されることは我々の共通認識です。またデジタル若しくは紙であれ、また現用若しくは非現用であれ、公文書において本質的なことは、記録の要諦を確保した上で、市が保有する全ての公文書に全ての市民がアクセス可能となる状態にすることです。また、公文書の内容が高品質であることはもちろん、歴史的公文書の選別・収集にあたっては担当者ごとのばらつきをなくし、安定的に実施するための戦略を持たなければなりません。

以上の検討から懇話会としては一つの見解を得ることが出来ました。それは公文書館として施設や機能の詳細を追い求めるのではなく、公文書館に求められる本質を明らかにして、出来るところから始めていくべきである。それは“全ての市民が全ての公文書及びアーカイブズにアクセスできることを保障する”というものです。これが私たちが考える行政資料館の本質であり、ほかの事はその注釈に過ぎないと考えます。

5 提言

石狩市の行政資料館のコンセプトは“全ての市民が全ての公文書及びアーカイブズにアクセスできることを保障する”です。このために様々な制約がある中でまず取り組むべきこととして以下のことを挙げたいと思います。

【実現すべきこと】

(1) 目録を公表すること

行政がどのような公文書及びアーカイブズを保有しているか知らなければ、市民が市政を検証するにあたり手掛かりをつかむこと自体が困難になるということは想像に難くない。ただし、当然のことであるが目録がいい加減であってはならない。漏れなく公文書及びアーカイブズの全てを網羅したものでなければならない。

(2) 閲覧までの手続きを簡易にすること

既存の制度のままではアーカイブズといえども市誌編纂のために保存している公文書となることから、利用にあたっては情報公開条例、個人情報保護条例に基づく開示請求となり、市民の心理的負担が大きい。アーカイブズの利用においてはより心理的障壁の低い方法で閲覧等が出来るように制度設計をする必要がある。

さらにアーカイブズをデジタル化して公開するなど、可能な限り市民がアーカイブズに触れるためのハードルを下げるよう努めるべきである。

(3) 組織アーカイブを確実に収集すること

収集を確実にするためには上流である現用公文書からコントロールすべきである。選別収集にあたっては、文書の所管課だけでなく、アーカイブズ担当が積極的に関与していくことが大事である。

また、すでに存在する文書から選別収集することはもちろんのこと、市が行った施策の検証のために必要となるであろう文書を、その端緒から積極的に作成し残すよう制度化し職員に浸透

させることも重要である。つまり意思形成過程情報を記録として残す仕組みを検討に入れる必要がある。

（４）地域アーカイブの収集を本来業務とすること

石狩市の既存の制度において地域アーカイブズは、現用公文書からアーカイブズとなったものを含め市誌編纂のための資料である公文書として保存されている。この体制においては保存されている資料はあくまで市誌編纂のためであって、そのフレームから外れた資料は収集の対象とはならず、また広く市民に公開することも前提としておらず、市民の共有財産であることから遠ざかっている。

そこで市政の検証のみならず郷土研究や市民のさまざまな使途のために、広く資料を集め地域アーカイブズを構築することを本来の業務として位置付けるべきである。

【整えておかなければならないこと】

(1) ソフト面

1) 制度

現用公文書の利用あたっては、情報公開条例や個人情報保護条例に基づく開示請求による利用がなされる一方、アーカイブズの利用にあたっては、別途新たな制度を設けることが望ましい。既存の情報公開・個人情報保護制度との整合を図りつつ、市民のアーカイブズの利用をより利便性の高いものとするため制度及び手続きを構築する必要がある。さらに他自治体の制度や運用手法を研究してその維持改善に努めなければならない。

2) システム

全ての公文書をその発生時から捕捉し、アーカイブズ若しくは廃棄するまでその情報を一元的に管理するとともに、公文書の作成、管理、保存、検索、目録公開等の段階において職員を支援する、文書管理システムの導入が強く望まれる。

3) 組織、人員

担当者は現用・非現用を問わず公文書（＝記録）が民主主義社会の情報インフラであることを理解し、アーカイブズの蓄積と整理保存がよりよい未来へ繋がること認識し、その自覚を持つべきである。そのためには国立公文書館等への研修に参加させるなど積極的に外部の知識に触れさせるよう努めなければならない。

一方地域アーカイブズの収集のためには日ごろから地域資料を所蔵している関係者との関係を強化するよう努めなければならない。またそれが出来る人材を配置すべきである。

また蓄えられたアーカイブズを市民から利用相談に応えられるものにすることも重要である。そのためには専任の組織を設け、職員を置くなどして業務の質を深化させていくことが前提となるであろう。

4) 組織風土

アーカイブズの担当者だけの資質を向上しても組織において発生する公文書の品質を向上させることは当然出来ない。まずは基礎的な知識を共有するよう努めることを目標とすべきである。公文書を作成する上での約束、文書管理の方法、歴史的公文書の保存の意義、倫理上の注意点などを広く周知し、一定の水準に保つように計画を策定した上で、職員全員が職階に応じた講習を継続的に受講する仕組みを構築するのが望ましい。

(2) ハード面

1) 保存施設の拡充

今後、体制面が整った場合には収集される組織アーカイブズ、地域アーカイブズは倍増することが予想される。行政資料館の機能はすでに多くの市民が望むものであり、またアーカイブズは将来の市民にも確実に遺す必要があることから、前述の体制面の整備は既定されているといっても過言ではない。したがって早晩保存スペース自体も枯渇することが予想され、さらに既存の市役所内の施設では閲覧スペースなど市民利用の観点からも期待に応えることは難しい。

必ずしも施設の建設が必須ということではないが、残存する保存スペースとアーカイブズの収集のペースを考えると別途保存スペースを確保するのは喫緊の課題であると考ええる。

またアーカイブズの保存場所だけではなく、古文書や絵画、写真など収蔵物の多様化に対応できる保存庫や清掃、修復などを行うスペースも確保することが望ましい。

財政上、クリアすべき点は多いと思慮するが、アーカイブズが果たす役割の大きさを考えると施設の建設は市政執行の優先順位の上位に位置づけておくべきと考える。

2) 閲覧、展示スペース

行政資料館の本質は、市民が知る・知りうるということに尽きる。アーカイブズの保存スペースが確保でき、組織・人員の体制が整ったのち必要となるのは市民がアーカイブズに触れる接点である。アーカイブズを保存し目録を公表するだけでは、利用者のさまざまな需要

を満たすことにはならない。アーカイブズの活用が最大限になされるには実際に手に取り、職員のレファレンスサービスを利用できなければならない。こうした市民の需要は現時点では把握できないが、市民との交流のためのスペースは行政資料館の機能面での最終目標として、需要に応じ徐々にでも実現していただきたい。

※ 1) 記録の要諦

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">①真正性：記録が本物であること。②信頼性：記録が信頼に足ること。
→出典が分かる、内容がいい加減でないこと etc③完全性：記録が改ざんされていないこと。④利用性：記録が（容易に）利用可能であること。
→あるのかないのか。あるとしたらどこにあるか。
あったとして見られる常態か etc |
|---|

6 おわりに

現在、すべての市町村において情報公開条例が制定されているが、公開の対象となる公文書が適切に作成、保管されることを担保する公文書の通則法たる条例を制定している自治体は非常に少ない。裏を返すとこうした公文書管理条例を持たなくても公文書館の機能を実現することができるという結論になりうる。

一方、国において公文書管理法が制定されるきっかけは、公文書の管理について国民の信頼を失ったことが大きい。他方、石狩市において公文書の管理において市民の信頼を失ったわけではないが、公文書管理における条例化が市政により深い信頼を寄せていただく契機となると予想される。

そもそも公文書及びアーカイブズは情報資産であり、市民共有の財産としての公有財産でもある。公有財産は職員の恣意的な扱いが許されないものであり、その管理は市民の監視が働いて当然のものでもある。

こうした情報資産としての公有財産の通則法がないのは、行政の空白地帯でもある。現状においていくら問題が生じていないとはいえ、こうした公文書管理の空白地帯の解消は問題意識としてとらえ続けてほしいものである。

石狩市行政資料館設立等検討懇話会 委員

氏名	職 名（職 歴）
山田 正氏	北海道立文書館 主任文書専門員
石黒 隆一氏	石狩市内を含めた小学校・中学校で教諭・教頭・校長を勤めた。
工藤 泰雄氏	元石狩市職員。石狩市文書管理主査を務めた経験がある。