

はじめに

私はかつて北海道立文書館におり、その後10年間国文学研究資料館史料館に勤務し、さらに北海道教育大学に移り、今年定年退職した。今後現場を離れてもフリーのアーキビストでありたいと考えているが、その機会はなかなかない。現在まで関わってきた或る市民運動の40年来の記録が、我が家に段ボール10箱以上残してあるが、運動が継続していることもあり手が回りかねている。これまで、記録史料保存の必要性・大事さを主張してきたが、自分に関わる記録を整理し活用できるようにする課題が現にある。

文書館の問題は、アーキビストの現場を離れても、論ずることはできると考えるが、現場から離れていると話にくいことがあったり、新しい情報に疎くなり限界を感じるところがある。今回のテーマ「公文書の移管と管理」については、新しい状況を反映させるために現役のアーキビストに補ってほしい。あとで是非発言・報告をお願いしたい。

本日の講義題は「(公)文書」だが、参加者は国や都道府県など自治体職員だけではない。企業・大学などを含めて組織の文書をどう保存するのかという、文書館にとっての普遍的なものとしてお話ししたい。また「移管と管理」については、文書館にどのように文書を移すのかが中心となるが、文書の現用管理についても話す必要がある。そのため文書のライフサイクルについて取り上げ、さらに内閣府の動きについても取り上げてみる。

1 移管のための議論と取組

組織の中で日常的に文書は作成されていくが、これをどのように長期保存に結びつけられるのか、長期保存のためにいかに文書館へ移管する仕組みを制度化するか、また移管内容を決定する評価選別に関する議論など、種々の論議がある。このような取り組みは、それ自体、戦後日本の文書館の歩みでもある。日本の文書館の歩みを共有するために年表を作成し、Ⅰ～Ⅲという区切りを示した。これ

E 《発展コース》

(公)文書の移管と管理

講師：鈴江 英一 (北海道教育大学)
 司会：柴田 智彰 (秋田県立公文書館)
 記録：高木 秀彰 (寒川町企画部企画課)

は年表作成中に気がついた時代区分である。意味するところについては後に述べる（年表については、福井大会の研修会テキストを参照）。

第Ⅰ期は1959年から全史料協が立ち上がる76年までとした。59年日本学術会議は「公文書散逸防止について」を勧告した。この勧告は国立公文書館設立のきっかけとなった。62年から69年まで、国（総理府）では外国文献の紹介を行った。それとほぼ同時の63年に山口県が文書取扱規程を改正し、山口県文書館への文書引継を規定した。69年には埼玉県立文書館が設置され、知事部局の長期保管文書を教育庁所管の文書館へ管理委任をする規程が定められた。また同年日本学術会議が再び「歴史資料保存法について」を勧告した。これは、現地保存主義と文書館設置を強調した内容であった。71年には国立公文書館が開館した。76年に全史料協が発足し、第1回の設立総会から公文書移管についての実務的な研究報告が行われていた。

第Ⅱ期は1986年から89年までとした。86年にはマイケル・ローパー氏が来日し、講演会でライフサイクル論を紹介、また小川千代子氏によるアメリカでの評価選別ワークショップ体験の紹介が行われ、文書館への文書移管についての体系的な理論化が行われた。87年には公文書館法が制定された。89年に全史料協公文書館法問題小委員会が『記録遺産を守るために』、埼玉県市町村史編さん連絡協議会が『行政文書の収集と整理（地域文書館の設立に向けて2）』という冊子を作成した。これらは、ライフサイクル論を普及させていった。またこの年、私は「わが国の文書館における公文書の引継移管手続と収集基準について」を公にし、文書館各館の引継移管手続きを類型化した。

第Ⅲ期は1993年から今に至る期間とした。93年に神奈川県立公文書館が開館した。県の公文書全部を把握し、保存期間満了文書を全量把握して評価選別を行うという画期的な制度を作った。95年には作山宗久氏が『文書の

ライフサイクル』を刊行し、企業文書のライフサイクルの理論化を行った。96年には安藤正人・青山英幸共編著『記録史料の管理と文書館』が刊行され公文書の移管と評価選別に関する多くの研究成果が収められた。また同年、北海道で「北海道文書編集保存規程」が改正され、文書完結時に北海道立文書館が文書の全量を把握して選別を行えるようにした。98年には全史料協が『公文書の管理・移管・評価選別に関するレポート集』を作成している。2003年には国文学研究資料館史料館編『アーカイブスの科学』の下巻に石原一則氏と水口正次氏の論文が収められ、これまでの移管論・評価選別論が概括された。同年、北海道では文書管理システムの導入に伴って選別等の電子化対応を行った。2004年、内閣府の懇談会は報告書を作成したが、これについては後で触れる。

このように3つの時期に区切ったが、その意味について触れてみたい。第Ⅰ期は、緊急避難的保存措置の時期である。1959年に官庁の統廃合、また市町村合併によって公文書の急激な散逸など危機的な状況が起こり、これが学術会議の勧告となり、その勧告が、国立公文書館の設置につながった。また、69年の学術会議の再勧告では、「時々刻々散逸」する公文書に対して、文書館の設置を求める内容であったが、政府の施策にはつながらなかった。しかし、各地の文書館設立の励みとなり、北海道立文書館等の設置につながった。第Ⅱ期は（公）文書保存理論の体系化と保存体制を制度化する時期である。文書のライフサイクル論の紹介が行われ、文書館を組織の中でどう位置づけるか理論の体系化が行われた。漫然と思いつきで文書の収集を行うのではなく、文書館へ制度的な裏付けをもって移管する、また移管を前提とした文書管理が必須との認識が広がった。第Ⅲ期は文書館の保存体制が確立していく時期である。（公）文書の保存体制が各地で確立し、神奈川県や北海道など地方文書館では（公）文書の全量把握が行われていった。こうした各期の名称はまだな

いので、適切な名称を皆さんで考えていただきたい。

2 引継移管の考え方

(1) 引継移管への取組

引継移管の研究は第Ⅱ期になって行われるようになったが、私は1989年の「我が国の文書館における公文書の引継移管手続と収集基準について」の中で、全国の文書館の公文書引継移管制度と収集基準の類型化をおこなった。第Ⅱ期における引継移管制度の実態を解明して類型化して理解しようとしたものである。

A類型は廃棄文書の引継のみを行っているものである。A-1は引継移管が規程にないもので、公文書が引き継がれているという事実行為が存在するのみで、神奈川県立文化資料館(当時。現、同県立公文書館の前身)が例としてあげられる。A-2は文書管理規程に引継移管が明示されているものである。B類型は、廃棄文書及び一定年限後の長期保存文書を引継移管するものである。B-1は長期保存文書を引き継ぐもの、B-2は長期保存文書の管理委任を受けるものである。C類型は、文書館が保存文書書庫業務をも担当するものである。C-1は10年経過後の長期保存文書の管理委任を受けるもので、埼玉県がこれに当たる。C-2はすべての永年文書の引継移管を受け入れるもので、富山県がこれに当たる。C-3は保存期間満了後も期間を延長して保存するもので、東京都がこれに当たる。文書課の文書保存機能をあわせ持ち、現用文書の管理を含む移管の形態である。

永年保存文書の引継は、当時から文書館にとって文書引継の大きな問題点であった。永年文書はいつまでも現用文書なので、永年である限り引き継がれない。したがって最重要の公文書が文書館に引き継がれないことになる。特に教育委員会と知事部局の間では、部局が違うために文書の引継が難しい。規則・訓令が部

局を越えて及ばないからである。これに対し埼玉県では、教育委員会所管の文書館へ知事部局の10年以上の長期保存文書を、「管理委任」することで対応した。文書課の書庫機能を引き受けて現用文書を含めて管理の対象としたのである。こうした方法は群馬県・栃木県などの関東の教育委員会所管の文書館で普及した。

(2) ライフサイクルの理解へ

日本の文書館は組織内での認知が少なく、組織体の文書移管制度の構築で苦労してきた。文書館は、その機能拡大を工夫してきたが、あるべき制度像を描ききれなかった。第Ⅱ期に入って移管制度の理論的な支えになったのが、マイケル・ローパー氏の講演会の中にあった文書の「ライフサイクル」論である(概念図については、福井大会の研修会テキストを参照)。文書は、生み出されてから現用文書・半現用文書を経て非現用文書となる。その最終段階で文書館に引継保存される、という文書の一生を一連の流れとして理論化したのが「(文書の)ライフサイクル」論である。これによって、日本の文書館は文書移管制度の統一的なあるべき姿を学び、自分のものにした。

1987年には公文書館法が制定され、公文書の「(保存の)責務」が掲げられた。日本の文書館は法的な裏付けと制度上の保障を得た。

1980年代の後半に、私は引継移管や評価選別の類型化やライフサイクル論から見てきた都道府県立文書館の課題を8つにまとめた。①ライフサイクル論の適用、②文書館への引継移管の義務化、③文書館による廃棄文書の掌握(制度に抜け道をつくらない)、④廃棄に先立って文書館が評価選別を行う、⑤評価選別の主体性を文書館が持つ、⑥長期・永年文書も評価選別の対象とする、⑦文書館所管部局以外の部局の文書引継移管、⑧文書保存管理事務の中に文書館が一定の役割

を果たすこと、である。この8点は、今日、多少古くはなったけれども、もし、すべて解決できていないところがあるとすれば、その指針として、今も一定程度有効であろう。

3 公文書保存体制の確立へ

(1) 各文書館の体制整備と実践

1990年以降都道府県では、文書館の有無にかかわらず、文書館的な機能を持つ施設が増え、同時に80年代の諸課題を解決しつつある。(公)文書の移管に関する文書管理規程の制定など文書館に至る文書の流れが整備され、収集基準による選別が行われ、公文書の流れが制御されるようになった。神奈川県や北海道では完結文書もしくは廃棄文書の全量把握を実現している。また、中間書庫の設置や文書館の権限強化を実現しつつある施設もある。

こうした体制の整備は市町村の方が本気で取り組みれば実現しやすい。またトップが必要性を認識すれば実現しやすい。住民が必要性を声に出せばトップに届きやすい。さらに非現用文書と現用文書をつなげて総合的な文書管理を行ったり、古文書等の地域史料も一体化させて、地域文化創造の拠点をつくっていける。

また、大学や宗教団体なども実現可能性は大きい。特に宗教団体は、組織の中核が文書館を必要として、その設置への動きを見せているところもある。大学も運営効率化のため文書館を重視している。組織のトップの目が向けば状況が劇的に変わることもある。日本のアーカイブスは遅れているといわれるがここ40～50年、確立しつつある。決して後退してはいない。

(2) 内閣府懇談会報告について

最近(2004年6月)に国立公文書館に対する内閣府の懇談会報告書が出された。昨年の山口大会で国立公文書館の若山泰一氏がこの報告書の作成、公表経過につ

いて紹介されている。この報告書がどのような課題を持ち、どのような方向で課題を解決しようとしているかに触れる。国の場合、地方自治体とは違い、国立公文書館ならではの課題がある。各省府(以前は省庁)は内閣の中で独立した組織なので、公文書館への文書の移管は内閣府と協議しつつもそれぞれの判断に任せられる。またその協議は、実質的には国立公文書館が行うのであろうが、内閣府を通すこととなる。各省府にとってはどのような公文書を国立公文書館に移管すべきかということが問題である。

一方、報告書は、国立公文書館へ移管すべきいくつかの重要な基準を示している。一つめは30年以上たった長期保存文書や閣議決定文書もしくは部局長以上の決裁文書。二つめは定期的に作成される重要文書。三つめは特定重要施策をあらかじめ指定して各省府横断的にそっくり保存すること。四つめは広報資料で、パンフレット・ポスター・ビデオ等で、これらは決済文書と違い残りにくい。ほかに立法府や司法府、国立大学などを含む独立行政法人の公文書も移管すること、さらに、「佐藤栄作日記」など私的な記録の保存にまで言及されていることは注目される。

2004年1月19日の小泉首相による施政方針演説で公文書館のことが初めて触れた。「政府の活動の記録や歴史の事実を後世に伝えるため、公文書館における適切な保存や利用のための体制整備を図ります」と短い言葉だが、これまで個々の省庁や自治体に取り組んできた文書管理が、全国的な規模で整備されていくことを期待したい。

まとめ

今後考えたいふたつのことがある。一つは、各自治体の文書館に中核的な文書が引き継がれているかということである。中核的文書とは、知事の引継書や庁議の記録などをさす。

こうしたものがきちんと記録され保存されて文書館に引き継がれているかどうか。また、決裁文書を作らずに仕事をしている場合（特に企画部門など）、計画検討のプロセスを知るためのバックデータなどが保存されているか。

もう一つは説明責任に絡むことである。現在、行政は国民・住民に対して説明責任がある。そのために文書が作成され保存されなければならない。その中で文書館はどのような位置づけにあるのか。説明責任は後世だけでなく現世、現在に起こっている行政の現状にも過去にさかのぼって説明できる記録の残し方が必要である。後世という先の話ではなく、現在にその保存してきたものが役に立つとはどういうことなのかを考えていく必要があり、そのための理論的な詰めが必要だと思っている。