

# ねっと 群文協

2019.3.29

## 目次

講演録「変わる公文書管理・アーカイブズシステム」… 1～7	新規事業「古文書取扱い研修会」について…………… 8
公文書等保存効率化研究会報告書完成! …………… 7～8	編集後記…………… 8

平成30年11月29日に、群馬県立文書館を会場に「平成30年度 公文書等保存専門講座」が開催されました。その概要を講演録としてまとめましたので、御報告いたします。

## 平成30年度 公文書等保存専門講座

### 講演録「変わる公文書管理・アーカイブズシステムー政府の制度改善を中心にー」

講師 学習院大学大学院人文科学研究科アーカイブズ学専攻 准教授 下重 直樹氏

## はじめに

私は大学院修了後、2009年から2017年3月まで、国立公文書館でアーキビストとして勤務していました。その間2014年4月から2年間は、公文書管理法を所管している内閣府の大臣官房公文書管理課に出向しました。



携わった主な仕事は次の7つです。①公文書管理法関連の2つのガイドラインの策定支援。②前記に関連した国立公文書館内の規則・基準の企画立案。③東日本大震災による被災公文書等修復支援事業の企画立案・実施。④国立公文書館等の指定と監督。⑤公文書管理法施行5年後見直しの事務。⑥新国立公文書館構想のための検討事務。⑦「アーキビストの職務基準書」案の検討。

なかには不十分と御批判を受けたものもあり、③が唯一の“善行”かもしれません(笑)。2017年4月からは、これまでの経験を踏まえ、深い反省も

こめながら大学で人材育成と教育に努めています。今日は過去に学ぶアーカイブズらしく、“失敗”から未来を展望してみたいと思います。

## 1 ハコとモノとヒトのアーカイブズ

「アーカイブズ」という言葉が聞き慣れない方もいると思うので、まずは概念を整理します。ただし、その概念自体も変化しつつあり、近年では3つの側面が強調されています。ICA(国際アーカイブズ評議会)のMultilingual Archival Terminologyを手がかりに、この3つの側面を紹介します。

- ①過去の記録の内、将来にわたって情報資源として永続的な利用価値を持つ情報(記録資料)。
- ②記録資料を保存し、供用するための場所・施設。
- ③記録資料を保存し、供用する人々の一連の活動や機能。

かつては「アーカイブズ」と言えば専ら「文書館」を念頭に置いていましたが、近年では③の意味が拡大し、図書館や博物館等に対して使用される場合も増えてきました。背景にはツールとしての「デジタル・アーカイブ」が普及し、情報資源の集積と利活用が多元・多様化している状況があります。情報のかたまりとヒトの動きの相互作用が③です。①～③は密接に関係しています。「アーカイブズ」は「モノ・ハコ・ヒト」の相互の関係から捉えることがで

きると思います。

### (1) アーカイブズと現用記録の管理

さらに考えなければいけない問題は、デジタル化の加速度的な進展により、現用と非現用の境界が相対化していることです。これまでの一般的な理解では、機関（親組織）で情報が発生し、Document（文書）が生じる。すなわちモノに書かれることで形が生じ、組織において共有する価値を持つ文書がRecords（レコード／記録）となります。もっとも、時間が経過するに従って量が増大するため、評価・選別により保存の要否が判断されます。その結果、必要な「モノ」は「ハコ」（施設）に移されてアーカイブズ化（保存）されるというものでした。

ところが、この古典的な図式は現在、「ヒト」の活動の電子化により崩れつつあります。電子媒体は紙に比べて場所も取りませんから、選別や「ハコ」への移動の必要性や切迫感は希薄になり、親組織での保存とアーカイブズ施設での保存の境目はなくなりつつあります。反面、電子化された「モノ」は時間が経過すると、ファイルが開けなかったり、破損してしまったりするリスクがあるのですが、これは余り意識されていないようです。

これはアーカイブズ施設から見れば、移管を悠長に待っていればいるほどリスクが大きくなるということになりますね。海外でもオーストラリアやカナダはこの点で進んでおり、発生段階からアーカイブズ施設やアーキビストが関与しなければ必要な記録を残せないと考えています。

### (2) ハコ（施設）を前提とした公文書館法

日本の公文書館の活動については、1987年に制定された公文書館法があります。残念ながらこの法律は内容が古くて、世界のトレンドに対応できていません。同法では公文書館とは条例で設置されるべき「施設」、つまり「ハコ」であることが明示されています（第4条および第5条）。近年ではアーカイブズが「ハコ」から機能へシフトしつつあるといましたが、公文書館法はその生まれたバブル期のいわゆる「ハコモノ行政」を体現したような法律で、いまだに本質的な改正がなされていません。また、第4条では「専門職員」の確保について規定していますが、実効性や強制力がありません。

ですから、実際に公文書館を作る時は「人件費がない、人材を確保できない」という事態とともに、ハコの設置もハードルとなっているのです。私が内閣府で担当した「公文書管理の在り方に関する調査」（2015年3月）でも、自治体は「ハコ」の設置と「ヒト」の確保が最も難しい課題であると認識していることが分かりました。

現在では、公文書館法の制定時には予測もできなかったことが起こっています。例えば、国立公文書館が行った「公文書館所蔵資料等デジタル化に関するアンケート」（2015年度全国公文書館長会議）では、目録情報データベースについて、インターネットを通じ利用可能な施設は41館、施設内のみで利用可能およびシステム構築中の施設（26館）のうち、オンライン化を予定ないし検討しているのは13館でした。つまり、多くの公文書館が、自宅にいなから利用できる仕組みを導入または具体的に計画しつつあるのです。この背景には、施設への来館利用を前提とした公文書館法制定時には予見できなかったデジタル技術の急速な進展と利用コストの低下、これによるアクセシビリティの向上があります。したがって、今こそ「ハコモノ行政」から脱却し、柔軟に公文書館の存在を考えるタイミングなのかもしれません。

### (3) モノ・ヒトへのウェイトの変化

このウェイトの変化にはエビデンスがあります。2009年の公文書管理法制定後の公文書管理条例の制定状況を見ると、都道府県レベルでは活発に行われましたが、条例を制定しても公文書館施設を整備しなかったのが熊本県です。国の法律をモデルとした自治体の多い政令指定都市レベルを含めても、熊本県のやり方は独自性があります。内閣府にいた頃は、駆け出した国の施策の妥当性が早速問われかねないので、条例と公文書館はセットで作ってほしい、というのが本音でした。というのも、市町村レベルで見ると「ハコ」があるのはわずか4自治体です。財政基盤の脆弱な市町村レベルでは、施設を前提としない公文書管理の条例化が進む傾向がうかがえます。要するに機能重視の傾向が強くなってきているのです。

前述の調査では、公文書館の設置を具体的に検討していないとした769自治体のうち、情報公開制度で充分対応が可能（247自治体）、具体的なメリットがない（231自治体）、住民の理解やニーズが期待できない（220自治体）といった深刻な回答がありました。実は公文書館法制定前後のわずかな期間を除き、この時まで国として公文書館について自治体の意向調査を行ったことがなく、現状すら把握できていなかったのです。国では「ハコ+管理条例」と考えていますが、自治体が「ハコ」を作ったとしても、その「ハコ」は使われない可能性があります。

したがって、施設ありきではなく、具体的な利用のニーズ・イメージをどのように形成するのかがまずは重要であり、「ハコ」はその結果として作るべきではないか、という結論に至りました。

#### (4) ヒトの活動としての「公文書館機能」への注目

ちょうどその頃、民間でも「ハコ」ではなく機能を重視する考えがまとまってきていました。全国歴史資料保存利用機関連絡協議会（全史料協）による『電子版 公文書館機能ガイドブック—地域の記録を次世代につなぐために—』（2015年3月）では「公文書館機能」を定義し、2つのモデルを示しています。「公文書館機能」として最低限満たしておきたい事項の総体である「ミニマムモデル」から、自己点検と評価により「ゴールドモデル」に至るというもので、「公文書館機能」をプログラム（管理条例）によって導入し、漸次充実を図る、戦略として妥当なものです。

しかしながら、正直に言えば「ゴールドモデル」が参照した国のしくみ（ガイドライン）が、あまり良くなかった。「戦力」となるヒト（専門職）をどのように使うことで公文書（モノ）の管理のベストプラクティスを実現できるのか、これをいまだに示せていない国をモデルとしても、具体的な戦略としては片手落ちです。このままでは「ゴールド」は実はメッキであったという皮肉なことになります。

例えば、この「ゴールドモデル」には「文書の保存期間、保存期間満了時の措置（廃棄、公文書館への引渡し）等について規定した、いわゆるレコードスケジュール制度を条例で定めている。」とあります。しかし、スケジュールをチェックする人は誰なのか？文書の発生機関なのか、アーカイブズ施設なのかは明示されていませんし、そのような人材に要求される知識や技能の要件も示されていません。

もちろん、「文書の作成・管理のプロセスに研修・業務支援等何らかの形で関与している。」「歴史資料として重要な公文書等の収集（移管）決定権を公文書館的機能が有している」とあり、読む人によっては専門職（アーキビスト）が行うべきだと考える事項が書かれ、国より踏み込んだ記述もしています。国のしくみがモデルとして未完成であるのは、そもそもそのような人材の定義や知識・技能のレベルについて十分な論議ができていないためです。

## 2 モノとしてのアーカイブズ

### —公文書管理の改善をめぐる—

視点を国の公文書の管理に移してみましょう。日本では近年、公文書（モノ）への信頼を揺るがすような事件が続出してしまいました。その問題の所在について一緒に考えてみたいと思います。

森友・加計学園問題の前から、東日本大震災の対応会議の議事録不作成など公文書の管理をめぐる問

題は頻発していました。2016年3月にまとめられた「公文書管理法施行5年後見直しに関する検討報告書」には「専門職員が行政の現場に入って評価選別の指導・助言を行っている諸外国の例も参考としながら、各行政機関の文書管理業務を支援する仕組みについて、専門職員の育成・配置等含め検討すべきである。」とあり、現場の文書管理の支援まで示されていました。さらに「外部の専門職員を各行政機関に配置すること」と言及もしていました。

つまり、公文書の発生段階から専門職員が関与すべきであるという発想が取り入れられていたのです。本来これは、デジタル技術の進展に伴う電子記録の増加に対応するために、アーカイブズ（アーキビスト）が記録作成機関における記録の管理に関与し、その長期保存安定性を確保するための技術的なアプローチです。ところが、日本の場合は、行政スタッフの資質が充分ではない、あるいは信頼できないため専門職員を使うという考え方がベースにあります。

#### (1) 揺らぐ公文書管理の質

##### —ISO15489-1を手がかりとして—

その矢先に発生した政治・行政と公文書をめぐるスキャンダルについて、ここでは記録管理の国際基準であるISO15489-1を手がかりに考えたいと思います。

【記録の真正性（Authenticity）】について

- ・記録が主張するとおりの記録であること。
- ・作成・送付したと称する者が、真に作成・送付した記録であること。
- ・作成・送付したと称する日時に、真に作成・送付した記録であること。

—「加計文書」が登場した際、官邸はこれを「怪文書」と主張しました。記録の出所や加工の有無等を含め、その真正性を十分に検証せず、その後の一連の対応での最初のミスをおかしたのです。前述の要素を踏まえて反論すればよかったのですが、大臣の証言等でさらに泥沼化してしまいました。

【記録の信頼性（Reliability）】について

記録内容が、組織活動や業務処理を正確・完全に表現し、その組織活動や業務処理が行われた直後に、実際に担当した人により作成されていること。

—「首相案件」と霞が関の人間に馴染みのない表現が特徴的な愛媛県職員側の面会メモは、官邸での面会後に記憶を交えて記した可能性が高く、正確性に欠けています。そもそも一方の当事者（総理秘書官）が承知していた内容ではなく、相互の確認のない議事の記録です。このように、信頼性が低いにも関わらず、野党やメディアは飛びつきました。

【記録の完全性 (Integrity)】について

記録が完結しており、その後、いかなる修正・変更も行われていないこと。

＝どのような追加や注釈、削除が、どのような場合に、誰に許されるのか、追加や注釈、削除の内容について追跡可能であることが必要とされること。

——許可がなく、説明のできない変更は「改ざん」であり、財務省の決裁文書「書き換え」は「改ざん」と言わざるを得ません。財務省は最終的に改ざんを認めましたが、なぜ変更が必要であったのかを説明できていません。

【記録の可用性 (Usability)】について

関係する全員がその記録の所在場所がわかり、いつでもアクセスできるようになっていること。さらに記録それ自体が記録を生み出した業務処理の理解に必要な情報を含んでいる必要がある。

——以上のように、今回の一連の事件は数ヶ月前まで国会の争点で、メディアも盛んに取り上げましたが、そのレベルは極めて低いものでした。まずは焦点になった記録の管理の質が問題になりますが、そもそも記録への広いアクセスが保証されていなければ、記録の真正性・信頼性・完全性を確かめることも困難です。今回、多くの国民は問題の文書を直接確認できず、切り取られたかたちで接するにとどまりました。そのため、政府・与党だけではなく「加計文書」「森友文書」、陸自の「日報」など政局の争点となった記録の断片のみを取り上げる野党の追及手法や、一部メディアの過熱報道にも不信感が高まりました。公文書が信頼に足る記録として、広く国民や社会に公開されていかなければ、「説明責任」を果たすことも、われわれ国民がそれを確認することもできないのです。

アーカイブズの発想につながっていく記録の「可用性」は、他の3つの要素に比べると見落とされがちなのですが、これらを根底から支える要だといえるでしょう。

## (2)「説明責務」(アカウントビリティ)への理解

「説明責任」への理解が浅いのはしかたのない理由もあります。これは日本の法令において、行政機関情報公開法(1999年制定)の目的として「説明責務」が規定されたのが嚆矢であり、公文書管理法制定により、公文書管理の目的としても確認されました。実は世界的に記録管理の目的がアカウントビリティにあると認知されたのは2000年のISO15489-1で、このベースは1996年にオーストラリアが定めたAS4390でした。ですから、日本のみが極端に遅れていたとまではいえません。情報

公開法制定以降に国家公務員となった最初の世代は、まだ40歳代前半で、ようやく中堅クラスです。成人した「大人」の再教育は、0歳児を成人まで育て上げるのとは次元が違います。もう少し時間をかけて現場の教育・研修を進めていかないと、現状は変わらないのではないかと思います。

一方で役人のなかでも問題意識を持つ人が増えて、国立公文書館主催の「公文書管理研修」の受講者も急増しています。森友・加計問題、陸自「日報」問題の深刻化とともに、各省にも改善への意識・危機感が高まったのです。私は獣医さんより、アーキビストのような専門家を育てる方が先ではないか、と思っています(笑)。良質な公文書を作成し、「説明責任」のために保存から公開までの仕組みを整えるとなると、人の育成・確保が不可欠です。

## 3 ヒトをめぐる動き

### —アーキビストの公的認証制度の模索—

「ハコ」は作らないが「公文書館機能」を整えようとする自治体にとっても、「ヒト」の問題は避けて通れません。

公文書をめぐる一連の不祥事に対し、今年7月に行政文書の管理の在り方等に関する閣僚会議が行われました。この会議の概要には3つの柱があります。①職員一人ひとりに働きかける取り組み(研修の充実強化)。②人事評価への反映。③実効性のあるチェック機能の導入。このうち③は注目すべき事項です。CRO(チーフ・レコード・オフィサー/責任者)のトップが内閣府にいて、各省庁にもその下につくCROが設置され、専門知識を持つ職員が2019年度からの配置されることになっています。公文書管理法5年後の見直しの際も、有識者の意見としてアーキビスト配置の話はありましたが、今になってその方向性が政府の方針として確認されたのです。

CROが現用段階の記録管理の監視とともに後世に残すものの判断もするとすると、従来のアーキビスト像とも重なります。しかしながら、この施策と公文書管理法の枠組みは、外野から見ていると現段階ではうまくかみ合っておらず、議論も煮詰まっていないようです。脆弱とはいえアーキビストによる既存のチェック体制とのリンクをしなければ、システムとして効果的に回っていかないとおそれがあり、さらに不足する人材の育成・確保が喫緊の課題です。

### (1) 専門職員をめぐる問題の所在

「公文書館法解釈の要旨」(1989年6月1日内閣

官房副長官通知)には、「第4条の『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』とは、歴史を後代に継続的に伝えるためにはどのような公文書が重要であるかという判断を行うために必要な調査研究を主として行う者をいう。いわば、公文書館の中核的な業務を担当する職員であり、公文書館の人的組織においてはきわめて重要な存在である。」とあります。これは専門職員の仕事が今日のように評価・選別以外にも拡大され得るとも解釈できます。第4条はアーキビストについての唯一の法規範ですが、障壁でもあります。自治体についてはアーキビストを「当分の間」、置かなくていいとされていたからです。

また、「専門職員に要求される資質については、歴史的要素と行政的要素とを併せ持つ専門的な知識と経験が必要であると言えるが、現在の我が国においては、その専門的な知識と経験の具体的内容については未確定な部分もあり、また、その習得方法についても養成、研修等の体制が整備されていない状況にある。」とあります。これが最大のネックと言える部分です。これまでどのように自己研鑽を積みよいか、教育の具体像とそのための場が明瞭ではありませんでした。一方、学習院大学などにアーキビスト教育の場ができて、学修の成果が社会的評価や公的な資格制度として認められる保証がありません。「登録アーキビスト」制度は、あくまでも任意団体であるアーカイブズ学会によるもので、大学法人の教育カリキュラムを左右するには極めて不安定な資格制度です。

## (2)「アーキビストの職務基準書」の可能性

2017年12月に国立公文書館が発表した「アーキビストの職務基準書」は、このような現状を乗り越える手段として有効です。アーキビストの採用や配置、育成の基本資料として活用しようという試みであり、もちろん強制力はありません。これは、我が国における公文書館及びこれに類する機関（アーカイブズ機関）並びに公文書を作成する機関（公文書作成機関）におけるアーキビストの職務とその遂行上必要となる知識・技能を明らかにし、アーキビストの専門性の確立とともに、その養成と社会的な地位の向上を図ることを目的とした基準であるとされています。

アーキビストは記録の作成機関にもいるべきだ、という考え方は、前述の閣僚会議の内容とかみ合う部分があります。現在は公文書管理が中心にモデル化されていますが、将来は対象を民間の企業や団体へも広げていこうという考え方もあります。

この基準はアーキビストと呼ばれる人々が集団と

して遂行している業務とその要件を表現した「見取り図」です。「見取り図」がなければ、教育カリキュラムの設計や、アーキビストを目指す学習者がラーニング・ポートフォリオ——自分が受けた教育・研修の成果物。学習の成果を見えるかたちにして、自分の教育歴、能力を人に説明するもの——を作っていくことはできません。学習院大学では同基準書の改訂や今後の動向を踏まえつつ、教育カリキュラムの見直しを行う予定です。一方、既にいろいろな所でアーキビストとして仕事をしている既存の専門職員も、この基準書を参照しながら、自ら必要と考える知識や技能を選択的に修得し、自己研鑽に対する評価や認知を得ることが可能です。

現在は教育と研修が、それをを行う機関によって相互の連絡のないまま行われています。しかし、共通基盤ができることで、多くの大学（院）が人材養成に参画し、国立公文書館や国文学研究資料館等の研修の横断的連携も実現できます。アーカイブズ学会、全史料協等とも機能に応じた分業が可能になります。そのような状況をベースに、公的な資格制度が作れるのではないのでしょうか。同時に「すそ野」の拡大によって、公文書館法の立法事実（現状）を打破していくこともできるでしょう。

## 4 ハコからの脱却

### —自治体公文書館のモデルをめぐる—

自治体公文書館のモデルとして参照される国も、「ハコ」(施設)の要件については緩やかになりつつあります。

国のアーカイブズ施設（国立公文書館等）の指定要件である「特定歴史公文書等の保存、利用及び廃棄に関するガイドライン」が策定されたのは2011年で、自治体に対しては適用されません。しかし、既存の大学文書館や自分達のアーカイブズを作ろうとしていた独法・国立大学法人からは、国立公文書館と同等のスペックを厳格に要求する重い「ハードル」と「誤解」され、公文書館制度普及の阻害要因として批判を受けました。

「誤解」の要因には、国レベルのアーカイブズの拡大について、増やしたいのか抑制したいのか、政府のスタンスがはっきりしなかった問題があります。また、義務的規定と努力目標の違いについて、書き方が分かりにくいという技術的な問題もあります。例えばガイドラインで例示されていたくん蒸は、現在は人体や環境に負荷が大きいとして、最後の手段としているのが世界の潮流です。日本の国立公文書館は基本的な手段として採用していますが、くん蒸

には施設も予算も必要であり、小規模なアーカイブズではまず困難です。

一方で、このガイドラインは「公文書館機能」の「ゴールドモデル」(全史料協)としても位置づけられており、自治体にとっても事実上の要件として機能してしまう可能性が否定できません(もっとも国のガイドラインがあることで、施設にも一定の予算配分が必要である、と財務当局に説明する際の根拠として使えることもあるかもしれませんが)。

### (1) 公文書館の施設要件の見直し

公文書管理法の見直し論議では、アーカイブズ(記録資料)の永久保存(第15条)や、地方公共団体における努力義務規定(第34条)については法令の改正を行わず、次のようなレベルの言及にとどまりました。「地方公共団体における文書管理の促進に当たっては、地方公共団体ごとに文書管理の実情や住民のニーズが異なっていることを前提に、多様な形態の取組を支援していくことが重要である。地方公共団体の参考となる様々な取組の情報収集・提供や、システム整備・専門職員の不足といった実務的な課題の相談等、地方公共団体の文書管理業務について国や国立公文書館が積極的に支援し、普及・啓発を実施することについて検討すべきである。」(「公文書管理法施行後5年見直しに関する検討報告書」2016年3月)。

要するに、施策として展開するための判断に足る、情報の集約や事例の蓄積がなかったために、国立公文書館のリーダーシップのもと、普及・啓発を通して引き続き検討すべき課題として残されたのです。自治体の施設整備については公文書館法の範囲であり、かつ積極的な議論や具体的な方策が政府にあった訳ではありませんでした。結局、施設要件の適用範囲を拡大するような議論に及ぶ余地はなく、幸か不幸か、自治体に対する国の施策は変わりませんでした。

### (2) 「特定歴史公文書等の保存、利用及び廃棄に関するガイドライン」の改正

一方、ガイドラインは先般改正され(2018年5月)、施設(ハコ)に大きく左右される保存管理の要件については、各館の事情や組織体制を総合的に判断しながら許容することを、従来より明確にした内容に変わりました。実態として各施設が行ってきた細かな工夫、運用例を公式に認めたのです。例えば、以前のガイドラインは書庫の恒常的な温湿度等の堅持を要求していました(ハコ重視)。対して、今回は総合的有害生物管理等を勧奨し(ヒトの動き=機能重視)、「ヒト」の活動によって環境を維持すればいい、という考え方に変わりました。その背景

には、できる限り「ハコ」へのリソースの偏りを是正し、組織体制面(ヒト)に振り分けることで、公文書館の「促成」を図ろう、という発想があります。

## 5 おわりに

### —ヒトが変える公文書管理とアーカイブズ—

ここまで近年の新たな動向を紹介してきました。ここからはアーカイブズシステムを前進させるための糸口として、私自身が考えていることをお話ししたいと思います。

#### (1) ハコの意味を問い直す

公文書管理法第4条をどのように評価するか。確かに施設(ハコ)が要件となっているためハードルが高いともいえるが、法律に根拠があるので、施設整備のための予算配分(起債や補助金を含む)を主張できるという側面もあります。「ハコ」という目に見えるかたちがないと、突破口は開きにくいからです。一方、近年の潮流を捉えて、プログラム(公文書管理条例)と「ヒト」(専門職員の配置)は必置とし、機能をメインに据えて「ハコ」については削ってもよいのではないかという発想もあります。施設の条件は上を見たらキリがありませんし、作ってもいずれは老朽化し、そのうち雨漏りだってします。やはり「ヒト」と「モノ」への転換が必要なのです。

国では「ハコ」偏重から、「ヒト」とその動きに注目した枠組に、僅かながらシフトしました。現在と将来を見据えて、「ヒト」が中心となり、「モノ」(現用と非現用段階を貫く公文書管理システムによって生み出されるもの)と「ハコ」(結局は「ヒト」が施設というハードウェアの限界を見極めながらうまく利用していくもの)をコントロールしていく仕組みに転換していく、その本格的な議論を始めてもよいのではないのでしょうか。

#### (2) 忘れられた公文書館法

まだ駆け出しの公文書管理法が“柔軟な青年”だとすれば、公文書館法はまるで“頑固親父”のような存在です。さすがに時代に合わせた見直しが必要と思われませんが、国では存在すら忘れられた法律です。半ば冗談のようなお話ですが、国会質問があった際、内閣府にこの法律について専任といえるような担当官はいませんでした。公文書管理法施行後5年の見直しでも、正面からは議論の対象とはなりません。一方、政府外(自治体や学協会)ではいまだに大きな存在感を持っています。特に自治体にとっては公文書館制度に関わる国との唯一の接点ですから、切実な問題です。

前進のためには、まず「政策の窓」を開くことが

必要だと思います。「政策の窓」とはアメリカの政治学者John W. Kingdonの理論ですが、彼は制度を変えるための3つの条件を挙げています(1984年)。**①政治的ないし社会的問題として認識されること**——これは近年の森友・加計問題等による動向からも充分でしょう。**②政権や関係省庁が推進の立場に立っていること**——法律の所管が再確認され、国にも問題意識を持つ人々が出てきました。**③政策的なアイデアが練られていること**——これが一番の課題です。近年、公文書管理法をはじめとしたアーカイブズシステムが急速に複雑化しており、議論は必ずしも成熟していません。運動によって生み出された公文書館法の成果と限界性について、同法の制定過程(国の対応を含めて)を記録に基づいて再検証することを通して、総括する必要があります。

「30年原則」という考え方があります。これは30年で世代交代が進み、社会的価値観にも変化が生まれるという仮定に基づいた発想です。実際、アーカイブズに関して、時代や地域の要請・自治体のニーズはこの30年で大きく変化しました。これらを踏まえた再検証を通して、法制度の見直しのための政策的な議論の成熟を促すことが可能ではないかと思えます。公文書管理法と公文書館法という2つの法を見据え、自治体を含め国・社会全体でどのようなアーカイブズシステムを築き上げるべきか、主体的に考えていくべきタイミングではないでしょうか。

#### — 質疑応答の要旨 —

Q

実務的な質問になりますが、自治体では「ヒト」の確保が難しい中、説明責任のために記録は大切であると考えています。しかし、何が大切なのか。当館も収集基準を作っていますが、「ヒト」によって残す「モノ」が違ってしまっている場合があります。大きな基準や心構えがあれば、教えてください。

A (下重氏)

誰もがその価値について迷わないようなものを除けば、ヒトによる違い、ばらつきは避けがたいと思います。欧米でも究極の問題であり、直接尋ねたこともあります。やはり結論は出ていません。

むしろ積極的に解釈すれば、時代が変われば人間の価値観も変わります(当時は軽視されていた記録が後世で重視されるなど)。「ばらつき」と消極的に捉えるのではなく、ヒトによって多様な価値観を反

映した収集により、その変化にも応えうる可能性があります。

また、今後の収集のあり方を左右する2つの方向性も考える必要性もあります。

まず、記録の1点1点を丁寧に見て判断するのは紙媒体であるから可能なことです。膨大かつ視認性の低いデジタル記録がベースになれば、機能のかたまりに注目した俯瞰的な判断が必要になります。

次にアーカイブズを利用するコミュニティの関与が重要になってきます。公文書館であればアーキビストも公務員であり、収集や選別について十分な透明性が確保できない場合があります。コミュニティが関わることで、多様性を確保し、アーカイブズやアーキビスト自身がアカウンタビリティを果たすことが可能です。

後者については選別結果についてのパブリックコメントを行っている自治体もありますが、そのためには、コミュニティが関与するしくみづくりや、それがうまく機能しているかをコントロールしたり、マネジメントしたりする力も必要です。専門家集団にありがちな閉鎖性を排し、自分たち以外の他者の声にも耳を傾けてトレンドをつかまえながら、アーカイブズを運営していくことが大切だと思います。



#### 公文書等保存効率化研究会報告書

#### 「文書の保管場所について

#### — 市町村の書庫の現状と改善策 —

「群文協」のホームページで公開しました

群文協事務局 長谷川 正樹

今年度、文書の保管場所対策をテーマとして県内市町村の文書管理の実態を深く分析し、具体的な改善策を示すことを目指した公文書等保存効率化研究会の活動報告書が完成しました。

前号で報告した第1回研究会に続き、第2回研究会は平成30年10月26日(金)太田市役所で開催しました。当日は13市町から15名の参加があり、県

内外自治体の文書管理事務の現状を学び、保管スペース改善の方法について意見交換しました。

まず、太田市より市の文書管理事務の説明をしていただきました。市は、ファイリングシステムと文書管理システムを導入して、文書を作成した担当課と連携した文書管理事務を進めています。そして、総務課が10月から12月までの週1回、巡回指導を実施して文書の廃棄や保管に不適切なところがあれば適宜指導しています。しかし、近年、マイナンバー関連事務の関係で大量の文書が発生し、庁舎内の書庫が圧迫されているということです。

市庁舎の地下書庫の見学の後、中之条町の文書管理事務について報告していただきました。町は公文書館機能を持った町の博物館と連携した永年文書の選別収集作業を行っています。しかし、選別収集は保管スペースの確保にも繋がりますが、歴史公文書を適切に保存・公開することが主目的となります。書庫不足を改善するために、空き校舎を再利用したり、庁舎の大規模改修の際に新設を検討したりして書庫の拡張を目指しています。

意見交換では永年保存を「永久」保存と誤解している職員もいるという参加者からの報告もあり、文書の保存年限の在り方に関心が集まりましたが、電子決裁システムの導入も目指したいという全庁的な文書管理事務の改善を促す意見もありました。

第3回研究会は平成31年1月23日(水)文書館研修室で開催しました。当日は、12市町村から13名の参加があり、報告書の内容の検討を行いました。報告書では文書によって書庫が圧迫されている危機的状況を「文書管理事務に係る課題」としてまとめました。また、「業務改善につながる文書の保管スペースの改善策」として全市町村で実践できる改善策を提案しました。この改善策は、文書の適切な廃棄や職員の増員にも言及しております。各市町村はそれぞれの文書管理の実態を踏まえて、この改善策を活用していただきたいと思います。

## 新規事業「古文書取扱い研修会」について

群文協事務局 武藤 桂

研修会には28名の申込みがあり、7月、9月、12月の平日午後に3回実施されました(毎回約3時間)。情報交換もあり、古文書解読だけの研修とは異なる時間となりました。テキストの『地域史料保存活用の手引き』①～③は群文協のHPで公開中です(簡単に保存・印刷できます)。

第1回:解読の初歩(「元禄上野国絵図」や高崎市、長野原町等に関する史料)、江戸時代の群馬県に関する基礎知識、古文書の所在確認、調査の方法。

\*書庫や整理室等の館内見学(希望者)。

第2回:解読の初歩(藤岡市や下仁田町等に関する史料)、目録作成とデータ保存の方法、自治会文書の廃棄について。\*古文書の展示解説(希望者)。

第3回:解読の初歩(前橋市の近代文書や本県に關係する首相の書簡等)、公開の留意点、装備(ラベル貼付等)、被災文書に関する実習、まとめ。

\*行政文書の展示解説(希望者)。

参加者の感想より:「古文書の解読と取扱いの実習の双方が学べて、入門編のような形で、初めてでも参加しやすかった」「古文書の話が出たときに敬遠しなくてすむようになると思う」「他市町村の話や相談等の場としてとても役立った」。

アンケートでは今後も古文書に関する研修が必要であるという意見が多く寄せられました。また、地域史料を取り巻く状況は厳しさを増しています。そこで2019年度も開催することとなりました。業務で必要な方、関心のある方はぜひご検討ください。



## 編集後記

◇会報誌第42号をお届けします。公文書管理をめぐるニュースが連日のように続きますが、公文書等保存効率化研究会の活動が日頃の業務を見直す契機となりました。古文書取扱い研修会とともに、来年度はより一層充実した活動にしていきたいと思います。開催案内や活動報告も群文協のホームページで積極的に行っていきたいと思いますので、ぜひご確認ください。

ねっと群文協 第42号 2019.3.29発行  
群馬県市町村公文書等保存活用連絡協議会  
〒371-0801 前橋市文京町3-27-26  
群馬県立文書館内  
☎027-221-2346 FAX027-221-1628  
HP: <http://www.archives.pref.gunma.jp/>  
(群馬県立文書館ホームページ内)