

【第6章】有識者インタビュー

公文書管理に造詣が深い有識者3名から、自治体の公文書管理・公文書館制度のあり方につき意見を聴取した。それぞれのご意見を参考にして頂ければ幸いである。

目的	自治体の公文書管理・公文書館制度のあり方の把握
有識者	高山正也氏 国立公文書館フェロー（前館長）・慶應義塾大学名誉教授
	三宅 弘氏 弁護士・獨協大学法科大学院教授・内閣府公文書管理委員会委員
	後藤 仁氏 神奈川大学名誉教授・元神奈川県立公文書館館長
調査項目	<ul style="list-style-type: none">① 「条例化」について② 公文書の位置づけ、定義について③ 公文書管理の目的について④ 公文書のライフサイクル管理について⑤ 公文書の保存期間、特に「永年保存」について⑥ 公文書館の設置について⑦ 市町村合併に伴う公文書の保存問題について⑧ 文書管理専門職について⑨ コンプライアンス事項について⑩ 多摩・島しょ地域の市町村へのアドバイス
調査方法	インタビュー
調査時期	平成25年11月13日～12月18日

高山 正也 氏

国立公文書館フェロー（前館長）

慶應義塾大学名誉教授

インタビュー日 平成 25 年 11 月 13 日

① 「条例化」について

公文書管理法ができたことは画期的なことである。しかしながら問題もある。それは、この法律が必ずしも自治体の公文書管理のモデルになる性格を有していないからである。例えば郷土資料（行政文書ではない地域の歴史資料）に対する配慮が足りないなどである。この点は、いまままで地域でどのようにして郷土資料を守ってきたかという事例をもっと検証する必要がある。

公文書管理法は大筋で自治体に条例化を求めていいるといえる。地域住民が自治体の公文書管理、公文書館制度に参加していくことが趣旨だからである。

② 公文書の位置づけ、定義について

自治体の公文書も地域住民の共有資源という考え方方が重要である。

その場合、役所の行政文書だけでなく地域の郷土資料を含めて考えることが重要で、これら郷土資料は地域に公文書館がなくても従来の公共図書館や博物館で残されてきたはずである。（この点は図書館法第3条に図書館の役割として明記されている）。

③ 公文書管理の目的について

行政運営の効率化、能率化の他、説明責任を果たすという目的が重要である。

国の場合には公文書による情報公開を通じて説明責任を果たすことが中心となっているが、自治体の場合は住民への説明会等様々な方法があり、一律ではない。

④ 公文書のライフサイクル管理について

国の場合、「廃棄」は内閣総理大臣の同意が必要となっているが、実際に総理大臣がチェックするわけではなく、内閣府の公文書管理課が代行することになる。したがって自治体の場合も、首長に変わり実質的に誰がチェックを行うかが問題となる。首長を代行し文書管理担当者を統括する立場の、公文書管理に精通した「公文書管理官」のような体制が設けられると良いのだが。

⑤ 公文書の保存期間、特に「永年保存」について

公文書の保存期間に関しては、「永年」で無期限に保存するのではなく、どこかで線引きが必要だ。「永年」になると、いつまでも現用文書のままなので公開されることがない。世界的には、作成から30年経った文書は原則公開という、いわゆる「30年原則」があるが、むしろ最近では公開の時期が早まっている。この点は見習うべきだ。歴史公文書の公開は、粗探しのためではなく、歴史の流れをみるという視点が重要である。

⑥ 公文書館の設置について

現在の行政事務はデジタルが主体である。つまり文書の作成は全てワープロソフト等によって行われる。したがって記録を残すにもデジタル・アーカイブの形で残す時代になっている。従来の考え方での公文書館・博物館・図書館という垣根がなくなりつつある。つまり行政情報の蓄積も組織の壁がなくなる方向にある。したがって新たに公文書館を作るというより、理想論かもしれないが、図書館・博物館にアーカイブズの機能を付加していくべきよいという考え方である。

⑦ 市町村合併に伴う公文書の保存問題について

市町村合併に伴い合併自治体の歴史公文書が失われる问题是問題である。しかしながら合併自治体でなくとも、過去の歴史資料は、適正に移管して特別な管理をしなければ、なくなってしまうものである。これから電子文書が増えてくれば、なくなるスピードも速くなる。したがって歴史公文書はしっかりと残す方法を考えなければならない。古い資料はデジタルになっていないので紙で残す。それも単に書庫へ保存するだけでなく、利用環境を整備し、利用者へのサービスを向上させる等付加価値を付けることが重要となる。そこにアーキビストの役割がある。

⑧ 文書管理専門職について

日本的人事慣行ではローテーション人事が中心なので専門職が育たないのが問題である。例えば国立公文書館が主催し、毎年実施している研修の中にアーキビストの専門家を養成する講座があるが、せっかく丸20日間も勉強して貰い、「修了証書」を発行しても、その後すぐ全く別な部門へ異動してしまうこともある。

アーキビストは利用者への直接的サービスを行う仕事だが、教育分野で仕事をした人を利用するのも一つの方法である。

いずれにしても公文書管理・アーカイブズの核になる人を作ることが重要なので、国立公文書館の研修でも、現在の公文書管理初任者研修や専門アーキビスト研修の他に第3のレベルの「公文書館館長養成講座」が必要だと思っている。

自分の役所で専門職を置くのが難しい場合は、アウトソーシングで専門業者に委託する方法もある。専門職を置いても期限付きの雇用形態が多いが、期限終了後、そのような専門業者へ転籍する方法も含めて考えるとよい。

⑨ 多摩・島しょ地域の市町村へのアドバイス

市町村ごとに公文書館を設置することはハードルが高いし、また必ずしも箱物を作る時代でもないので、広域で考えるべきである。特に面積も小さく、人口も少ない島しょ地域では、単独で公文書館を設ける必要はない。

その場合、いわゆる MLA 連携のやり方が参考になる。専門職・司書・学芸員・アーキビストの区分けは意味がなくなってくる。むしろ総合的な情報専門職を作るという考え方で行政全体のメリットを出すことが重要である。

三宅 弘 氏

**弁護士・獨協大学法科大学院教授
内閣府公文書管理委員会委員**

インタビュー日 平成 25 年 11 月 29 日

① 「条例化」について

「法律の趣旨にのっとり」とは、自治体も国と同じように公文書管理を実施して欲しいという意味であり、公文書館または公文書館機能を果たす施設の整備を含めて、当然条例化を求めていると解すべきである。

公文書館の設置については、公立図書館への併設など、予算化しやすい方法を工夫すべきである（公文書管理条例に対する衆議院の附帯決議 14 項参照）。

国は自治体における公文書管理の在り方を支援し、国立公文書館と地方公文書館との連携を強化することが推奨されている（参議院の附帯決議 15 項参照）。

② 公文書の位置づけ、定義について

自治体の公文書も「健全な民主主義の根幹を支える住民共有の知的資源として住民が主体的に利用し得るもの」という考え方方が重要であり、そのように位置付けられるべきである。

公文書の定義は国と同様に「行政文書」、「法人文書」及び「特定歴史公文書等」とすべきである。「行政文書」は情報公開条例の「行政文書」と整合性をとり、「組織共用文書」の概念を明確にする。また「法人文書」は地方独立行政法人の「法人文書」であること、「特定歴史公文書」は公文書館へ移管された「歴史公文書」であることを明確にする。

③ 公文書管理の目的について

行政の適正かつ効率的運営とともに、現在及び将来の住民に対する説明責任を果たすという目的を明確にする必要がある。説明責任に関し「知る権利を保障する」という言葉を入れるとさらによい。その他、私は、「公文書管理条例の意義・課題と公文書管理条例への提言」（自治体法務研究 20 号 37 頁）で、モデル条例案を提言している。

④ 公文書のライフサイクル管理について

「神奈川県方式」を取り入れ、公文書を一定時期に原課から公文書館等に全件移管するという方法が望ましい。すなわち公文書館等のアーキビストが、そこで公文書が歴史的に重要などうか、すなわち永久保存か廃棄かの評価選別を行うわけだ。原課にこれらの仕分けを任せると全て捨てられてしまう恐れがある。

⑤ 公文書の保存期間、特に「永年保存」について

公文書の保存期間に「永年」があると、どんどん増える一方なので受入場所がなくなる。むしろ、国際的な 30 年ルール（International Council on Archives が、1968 年にマドリードで開催された第 6 回 ICA 大会において採択した決議）にしたがって、最長 30 年の保存

期間ルールを設定すべきだ（ただし、やむを得ない場合の延長は可能）。30年として、一旦公文書館等へ移管し、そこで評価選別を行う手続きとするのがよい。今の人が必要かどうかという視点ではなく、長期的な歴史的評価の視点でみるシステムが必要で、国立公文書館と国会図書館を合併して、国立図書館・公文書館（LAC）としたカナダの発想を学ぶべきである。

⑥ 公文書館の設置について

必ずしも新しい箱物を作る必要はない。廃校の建物を利用する、既存の図書館等のスペースを利用するなど、様々工夫をして予算を使わない方法を考えるべきである。

⑦ 市町村合併に伴う公文書の保存問題について

市町村合併に伴い実際に保存対象の公文書が廃棄された例も多い。今後はこのようなことがないようにしなければならない。

⑧ 文書管理専門職について

自治体においても国立公文書館主催のアーキビスト研修等を積極的に受講し、専門職を育成すべきだ。新たに職員を採用するのではなく、図書館の司書にアーキビスト研修を受けさせるという方法もある。この点もなるべく予算的な負担を減らす方法を考えるべきである。

国立公文書館の研修は20日間という長期コースなので、出席しづらいという問題がある。国も自治体のために短期の研修を用意すべきだ（例えば1泊2日など）。また公文書管理だけでなく、関連性の深い情報公開、個人情報保護とセット（行政情報関連3法）で行うのが効率的である。

⑨ コンプライアンス事項について

自治体の場合、国ほど細かなものは不要だろう。ただ特定歴史公文書の保存管理には歴史家の目を入れるなどの工夫は必要である。

⑩ 多摩・島しょ地域の市町村へのアドバイス

公文書管理も情報公開や個人情報保護と並び自治体の基本条例として位置づけられることが重要である。地域の歴史を将来の世代に伝えるためには歴史公文書をきちんと残すことが不可欠である。多摩地区には五日市憲法のような地域の歴史遺産として重要なものが残されている例もある（旧西多摩郡五日市町一現あきる野市の旧家から発見された明治初期の私擬憲法で東京都の有形文化財に指定されている）。

公文書管理に対する首長の意識は全体的に高くないと考えられるが、過去の公文書が残っているかどうかは自治体の文化のレベルを表わすといえる。

文書管理の先進的な分野として電子文書管理の課題があるが、これは電子自治体の推進につながるテーマである。自然災害の多い島しょ地域においては電子データの送信設備を整えることが重要である。危険情報のデータがあれば緊急的な避難にも対応できる。その意味で災害対策と電子文書管理はセットで考える必要がある。

後藤 仁 氏

神奈川大学名誉教授
元神奈川県立公文書館館長

インタビュー日 平成 25 年 12 月 18 日

① 「条例化」について

文書管理の規律は自治体内部の職員のためのみではなく、主権者である住民のためのものもある。したがって住民と職員の両方を規律するには条例でなければならない。つまり単なる内部命令に過ぎない文書管理規程で住民を律することはできず、国の場合の法律に相当する条例化が求められる所以がここにある。

国の法律はその目的規程で「現在及び将来の国民への説明責任が全うされるように」とうたっている。職員は主権者である住民から信託を受けて仕事をしており、そのために住民に対して説明責任を果たす義務がある。このような重要な意義を有する説明責任の概念は条例でしか律することはできない。

国の情報公開法施行により、自治体の条例化が促進されたが、実はこのときすでに、都道府県レベルでは全ての自治体が国の法律に先駆けて条例化を済ませていたのである。今回もこれにならうべきだろう。

② 公文書の位置づけ、定義について

文書はあくまで住民に対し説明責任を果たすためのものという考え方方が重要。従来から職員の間では、証拠として自分たちの公務の記録を残すという考え方が薄かった。また決裁文書以外は文書とみなさない風潮があった。しかしながら文書は、事案決定手続きからフリーであるべきだという考え方から情報公開法では「行政文書」（組織共用文書）の概念が明確にされた。個人的なメモであっても組織内の協議等に利用すれば組織共用文書となるわけだ。その点、自治体の電子文書管理システムは決裁文書しか扱わないものが多く、問題がある。

③ 公文書管理の目的について

公文書管理の目的には「時を貫く」（現在から将来へ）という考え方方が重要だ。言い換えると「歴史から学ぶ」という考え方である。つまり文書が残っていないと将来の住民は自治体の仕事を検証するすべがない。これを確保するためには将来の住民への説明責任という考え方方がベースになければならない。

この考え方は住民のみでなく、職員にとっても重要である。将来の職員にとって、30年前の橋の図面や記録が残っていないければ、後に橋の補修を行うことができない。したがって保存年限を決めるにあたっては、原課の判断で都合の悪いものは捨てるということではない。特に事故の記録等が捨てられると後から検証ができない。保存年限を決める際には将来への配慮が必要となる。

④ 公文書のライフサイクル管理について

とにかく文書はやたらと捨てないことが肝要だ。そのためには廃棄の選択権を持った文書のプロフェッショナルが公文書館にいる必要がある。文書は作成後3年位から職場で邪魔になってくる。そのためないがしろにされ、捨てられる可能性が高くなる。それを防ぐために保存期間が満了するまでの期間、文書を保存する「中間書庫」が必要となる。神奈川県では公文書館に中間書庫の機能を設け、一定期間経過後の文書を原課から集め、そこで知事の責任において文書の廃棄を決定することとした。それ位、文書を捨てるということは重いことである。

⑤ 公文書の保存期間、特に「永年保存」について

「永年文書」を「有期文書」にしないと永遠に原課で保存することになってしまう。神奈川県では「永年」を止め、文書の定年制（30年）を設けた。そこで公文書館が評価選別をして移管か廃棄かを決定する。この仕組みが「中間書庫」とセットになっているわけだ。ただし、「延長」も認めた。延長の限界を定めなかつたので、何時までも現用のまま原課に残っているものもあるのだが。

⑥ 公文書館の設置について

基本は苦しくともきちんと文書を残せる独立した施設を作るべきだ。職員は自分の仕事の責任として文書を残さなくてはいけない。したがってたとえ小さくとも公文書館を作るべきだ。公文書館は図書館のような社会教育施設ではない。住民サービスを行う施設ではなく、将来の住民に対し説明責任を果たすための、もっと自治体政府の中核に位置する本質的な施設といえる。

⑦ 市町村合併に伴う公文書の保存問題について

合併に限らず行政改革なども公文書をゴミ扱いすることがある。合併に際しては、特に被合併自治体の文書はほとんど捨てられてしまう。とにかく出先が虐げられるのが自治体のなりだ。平成の大合併時に国立公文書館の菊池館長名で都道府県へ公文書を捨てないようにという通達を出してもらうなどの努力をしたが、それでも捨てられた。

⑧ 文書管理専門職について

村上龍の『13才のハローワーク』では514種の職業を紹介しているが、「ランドスケープ・アーキテクチュア」（景観のデザインをする専門家）は入っているのに「アーキビスト」は入っていないかった。それ位、文書の専門家の認知度は低い。

日本で専門職を根付かせるためには二つの問題点がある。

その一つは、ゼネラリストに比べ専門職の地位が低いこと。もう一つは「職業独占」である。「職業独占」とはある資格で職業を独占してしまうことで、アーキビストはこれを狙ってはいけない。専門家としての地位を確立するのは良いが、門戸を閉ざしてしまう恐れがあるからだ。

資格で絞るのではなく、本当の専門家を育てることが大事だ。

⑨ コンプライアンス事項について

大阪市の条例は文書管理の全体的なコンプライアンスの考え方から作られたものだ。金融商品取引法は内部統制で文書管理のコンプライアンスを要求している。国の公文書管理法に罰則はないが、条例に罰則を入れるかどうかは一つの論点だ。

⑩ 多摩・島しょ地域の市町村へのアドバイス

大島のような災害を考えると、島しょ地域に対して皆で知恵を絞る必要がある。東京だけで何とかしようとしてもうまくいかない。もっと広域で考えよ。災害・事故の記録を残しておけば原因究明ができ、再発防止策を考えることができる。だから文書管理が大事なのだ。

(まとめ)

アーカイブズのお客様について

アーカイブズのお客様は現在の住民及び現在の公務員であると共に将来の住民及び将来の公務員である。したがって公文書館を作っても、目先の来館者数にこだわるべきではない。

〈有識者から学ぶ〉一まとめ

(1) 公文書管理の条例化について

いざれの有識者も表現こそ違え、自治体の公文書管理改善には条例化が必要であり、公文書管理法の求めるところでもあることが述べられている。各市町村のアンケート調査では条例化に対して、積極的な自治体はあまりみられないが、公文書管理法の趣旨、内容を正確に理解するとともに、条例化の意義を理解する必要があろう。

(2) 公文書の位置づけ、定義について

公文書の位置づけとしては、公文書管理法の「公文書は健全な民主主義の根幹を支える住民共有の知的資源として住民が主体的に利用し得るもの」という考え方が重要である。また公文書の定義に関しては、説明責任を果たすための「組織共用文書」の概念が重要であり、情報公開条例との整合性を取る必要があることが強調されている。

(3) 公文書管理の目的について

各市町村の文書管理規程では、公文書管理の目的が不明確なものが多い。その意味で、公文書管理法のように、行政の適正かつ効率的運営とともに、現在及び将来の住民に対する説明責任を果たすという目的を明確にする必要がある。

「現在の住民に対する説明責任」とは情報公開を指すが、「将来の住民に対する説明責任」とは、公文書館の整備により歴史公文書を次世代に残すことで説明責任を果たす意味であり、「時を貫く」(現在から将来へ)、「歴史から学ぶ」という考え方が重要である。

(4) 公文書のライフサイクル管理について

歴史公文書として永久保存か、廃棄かの評価選別を行うプロセスは文書のライフサイクル管理の中で重要なポイントである。このプロセスを効果的に行うための仕組みが「中間書庫」システム（神奈川県方式）であり、参考にすべきである。

またこの評価選別を行う専門職（アーキビスト）の重要性が説かれている。公文書管理法では、公文書の「廃棄」は内閣総理大臣の同意を必要とする。これにならい自治体においても首長を代行し、文書管理担当者を統括する立場の、公文書管理に精通した「公文書管理官」のような体制が推奨されている。

(5) 公文書の保存期間、特に「永年保存」について

公文書の保存期間に「永年」があると、無期限に書庫で保存されることとなり、書庫が満杯になってしまう。しかもいつまでも現用文書であるため、歴史公文書として移管もされず、継続的に情報公開の対象となるという問題を生ずる。そこで文書に定年制を設け、「永年」を「有期限化（30年）」することが必要となる。

(6) 公文書館の設置について

公文書館の設置については、必ずしも独立した公文書館を作るのでなく、図書館や博物館等への併設など、予算化しやすい方法を工夫すべきである。しかしながら、たとえ小さくとも公文書館を作るべきだという意見もある。公文書館は本来、図書館のような社会教育施設でも、住民サービスを行う施設でもなく、将来の住民に対し説明責任を果たすための、もっと自治体の中核にある本質的な施設だという考え方である。

アーカイブズのお客様は現在の住民・公務員であると共に将来の住民・公務員である。したがって公文書館を作っても、目先の来館者数にこだわるべきではない。

(7) 市町村合併に伴う公文書の保存問題について

市町村合併に伴い合併自治体の歴史公文書が失われる例は多い。しかしながら、合併自治体でなくとも、過去の歴史資料は適正に移管して特別な管理をしなければ、なくなってしまうことが多い。したがって歴史公文書はしっかりと残す方法を考えなければならない。

(8) 文書管理専門職について

日本的人事慣行ではローテーション人事が中心なので専門職が育たないのが問題である。

公文書管理・アーカイブズの核となる人材を育成することが重要であり、国立公文書館はもっと自治体の利用しやすい公文書管理研修を設定する必要がある。

(9) 多摩・島しょ地域へのアドバイス

公文書管理も情報公開や個人情報保護と並び自治体の基本条例として位置づけられることが重要である。地域の歴史を将来の世代に伝えるためには歴史公文書をきちんと残すことが不可欠である。多摩地区には五日市憲法のような地域の歴史遺産として重要なものが残されている例もある。過去の公文書が残っているかどうかは自治体の文化のレベルを表わすといえる。

文書管理の先進的な分野として電子文書管理の課題があるが、これは電子自治体の推進につながるテーマである。自然災害の多い島しょ地域においては電子データを送受信できるネットワークを整えておけば、災害時に自治体と住民間で情報を共有でき、緊急的な避難にも対応できる。その意味で災害対策と電子文書管理はセットで考えるべきである。また災害・事故の記録を残しておけば原因究明ができ、再発防止策を考えることができる。これが文書管理の役割なのである。