

【活動報告】

東京都公文書館・公益財団法人特別区協議会共催セミナー

「公文書管理法と地方公共団体の課題」

を見据えて

東京都公文書館 史料編さん担当

西木 浩一

はじめに

東京都公文書館と公益財団法人特別区協議会は、平成22年度以来、公文書管理法のもとでの地方公共団体の課題を模索するセミナーを開催してきた。平成29年（2017）9月に開催されたセミナーで7回目を数えたところである。

対象は都内の地方公共団体、すなわち区市町村の職員であり、各地方公共団体の総務担当部署に開催通知を送付している。いわゆる文書管理、情報公開に関わる担当部署の職員が大部分を占めるということになる。

都道府県レベルの公文書館相当施設において、都道府県内の歴史資料保存利用機関である地域博物館や図書館の郷土資料担当、あるいは自治体史編さん機関を対象とした連絡協議会等を開催している事例は少なくない。しかし、現用文書の管理や情報公開を担当する職員に対して、公文書館が主導して定期的なセミナーや研修、あるいは情報交換の場を設定することはほとんどないのではなかろうか。

そこで、本稿ではユニークなこの共催セミナーの成り立ちをご紹介し、これまでのセミナーの成果を確認した上で、参加者アンケートから見える課題について考察していきたい。

1 第1回共催セミナーの開催まで ～ セミナーの基本的性格の確定

第1回共催セミナーが開催されたのは平成22年（2010）9月25日。開催に向けた具体的な検討は同年2月16日に始まった。

このタイミングで公文書管理に関わるセミナー開催をめざした理由は、後に第1回セミナー開催通知に書き記した「開催趣旨」に明らかである。引用しておきたい。

【開催趣旨】

昨年7月に公布された「公文書等の管理に関する法律」は、公文書等を「健全な民主主義を支える国民共有の知的資源」と位置づけた上で、文書の作成段階から歴史的公文書となる段階までの一貫した適切な保存及び利用を図り、もって行政の適正かつ効率的な運営、現在及び将来の国民に対する説明責任を果たすことを目的に掲げています。

この法律自体は国及び独立行政法人等の公文書管理について定めるものですが、第34条に「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。」と記されて

います。公文書等の位置づけと理念に基づいて、文書の作成段階から現用文書の管理、さらに歴史的公文書を保存し、行政資料等とともにどのように利用に供していくかといった一貫した施策のあり方が問われてくることになるでしょう。

そこで、来年4月に予定されている公文書管理法の施行に向けて、同法の趣旨をふまえた地方公共団体の課題について学び、すでに取り組みを開始している自治体の事例報告を伺い、情報交換を行うためにセミナーを開催するものです。

ここに籠められている意図は次の2点に要約できる。

第1に、「公文書等の管理に関する法律（以下、公文書管理法）」は平成21年（2009）7月に制定され、平成23年4月から施行の予定であった。その狭間の時期に当たり、すべての地方公共団体が第34条をうけて「その保有する文書の適正な管理に関して必要な施策」とは何かという問題に直面していた。また、現用公文書から歴史的公文書まで、文書のライフサイクル全体を貫く法制が出現したことで、それまでたとえば現用文書は総務担当部署、歴史的な文書は教育委員会の図書館や郷土資料館などと組織的分離があり、その連携がうまくいっていなかった状況を克服するチャンスが到来するとも考えられた。

まさに旬のテーマを取り上げ、初めて取り組むセミナーに多くの参加者を得ようという狙いがあった。

第2に、その目的を「情報交換を行うため」と限定し明確化した点だ。これは東京都、より具体的には総務局総務部文書課及び東京都公文書館自身が、当時は公文書管理法の制定をふまえたなんらかの対応を示していなかったことによる。

事前の庁内での調整にあたってこの点にはもっとも神経を使った。とくに都議会において、公文書管理に関する質問に対して、「都の内部における文書の発生から廃棄までを、統一的なルールで統制するため、文書管理規則などを整備している。改めて条例を設置する必要はないものとする」と答弁していたこともあり、文書課との間では、公文書管理法に対する都の見解や解釈を示すのではなく、法の制定趣旨の説明と、各地方公共団体の動向に関する情報交換に徹することを共通理解とした。

庁内での事前調整としては、区との関係が生じることから総務局行政部区政課に情報提供し、アドバイスを受けた。開催趣旨については理解を得て、各区総務課アドレスの提供を受けた。ただ、その段階では初年度ということもあり、参加募集対象を23区職員としていたのだが、区政課から、市町村に声をかけないで問題を生じることはないかと確認された。そこで、特別区協議会とも再度協議のうえ、東京都市長会の附属協議会の1つである東京都市町村文書事務研究協議会に連絡をとり、同協議会を通じて開催通知を流していただけることとなった。結果的に都内の区市町村すべてと、事務組合などにセミナーの開催を周知することができたのである。この連絡形態はその後も踏襲されている。

2 セミナーの構成要素

公文書管理法のもとで地方公共団体の文書管理にはどのような課題が生じるか。この問題にかかわる情報共有を目指すには次のような要素が想定された。

- (1) 公文書管理法制定の背景と趣旨を理解するための情報
- (2) 法制度的な観点から、あるべき地方公共団体の文書管理に関する情報

- (3) 基礎的自治体において先駆的に設置された公文書館または公文書館機能をもつ施設の実態と課題に関する情報
- (4) 他の地方公共団体の文書管理の実態と取り組みの方向性を把握するための情報
- (5) その他

38頁に全7回のセミナーのタイトルと講師・演題の一覧を掲げた。今、試みに上の分類に対応させてみると次のようになるだろう。

- (1) 安藤繁氏、下重直樹氏、石田耕一氏
- (2) 石原一則氏、早川和宏氏
- (3) 関谷幸雄氏、高瀬正典氏、庄司明由氏、高木秀彰氏、佐藤勝巳氏
- (4) 松尾美里氏、富田健司氏、小谷允志氏、西木浩一
- (5) 中嶋茂雄氏、白井哲哉氏

もちろん、各講師の講演の内容は多義的でいずれかの要素だけに限定されるものではないが、あえて分類を試みた。

(1)の公文書管理法そのものについての情報提供には独立行政法人国立公文書館から3度にわたって講師の派遣を受けた。

(2)については神奈川県立公文書館での実務をふまえつつも、これを広くアーカイブズ学の領域に普遍化して語り続けられた石原氏と、行政法学者の立場に立ちつつ、自治体アーカイブズの現場を熟知し、現実的な改善策を提起されている早川氏にお話しいただいた。早川氏には2度にわたって講演をお願いしている。

(3)の実態報告では、文書保存のデジタル化に取り組まれた江東区、先駆的に区レベルでの公文書館を設置した板橋区、市部において公文書館機能をもつ郷土資料館を立ち上げた府中市、その後は近県における公文書館・公文書館機能の設置例として、神奈川県寒川市と埼玉県戸田市の事例を報告いただいた。いずれも新たに公文書館機能を付与するプロセスのイメージが具体的に示される内容であった。

(4)隣は何をする人ぞ、ではないが、やはり他の地方公共団体の動向は気になるであろう。この分類(4)の報告では、それぞれ直近に実施され結果が公表されていた、全国歴史資料保存利用機関連絡協議会や、東京市町村自治調査会のアンケート調査、WEB上から収集した自治体の文書管理規程に関する情報などを利用しての講演が行われた。

また、平成29年度は都内区市町村に文書管理に関するアンケートを実施し、改めて現状と課題を把握した。そこでは〈文書管理に関する最も基本的な例規は何か〉とか、〈原課から文書所管部署へ引き継がれた文書はどのように書庫で管理されているか〉、〈保存期間満了後の公文書等の公開体制〉といった具体的な要素ごとの現状が判明し、自分の所属する自治体の位置が明確になったものと思われる。

(5)その他に分類した講演に言及しておきたい。まず、中嶋茂雄氏の「特別区の行政資料について」は特別区協議会の取り組みと調査に関する報告であったが、実は公文書館あるいは公文書館機能をもつ施設が利用者を拡大していくうえで狭義の公文書だけではなく、住民向けに書かれた行政資料の活用が重要なポイントとなる。また、どこが系統的に保存し閲覧に供するかがはっきりしていない領域でもあるのだ。今後、公文書館の利活用に関わって再び取り上げる必要があるだろう。

白井哲哉氏にはこのセミナーで初めて文書の保存の問題を話していただいた。その際、被

災公文書のレスキュー活動という極限の保存活動を素材に、改めてなぜ地方公共団体が重要な公文書を守るのかという本質的な問いかけがなされたように感じた。

以上、これまでのセミナーで共有されてきた情報とメッセージの概要を、少々強引な分類に基づいてご説明してみた。個々のご講演の豊かな内容を再現することはできないが、何が論点になってきたのかというイメージをつかんでいただければ幸いである。

3 自治体文書管理担当者の課題意識

最後に、各回のセミナーでご協力いただいたアンケートに基づいて、参加者の課題意識を明確にしておきたい。ここでいう課題とは、それぞれの参加自治体の職員の方が、行政の取り組むべき課題として認識しているポイントであり、取りも直さず、私たちが今後のセミナーで情報発信していくべき論点でもある。

開催されたすべてのセミナーにおいてセミナー終了後アンケートを実施してきた。その中で、今後取り上げてほしいテーマという質問を設定し、次の選択肢を設けている。

- ア、文書管理制度の改正
- イ、歴史資料として重要な公文書等の選別
- ウ、公文書館の設置
- エ、非現用文書の公開制度
- オ、既存施設・設備の公文書館への転用
- カ、非現用文書の管理・保存体制
- キ、文書の集中管理
- ク、その他

これらの中で、すべてのセミナー開催時にもっとも多く選ばれたのはイの〈歴史資料として重要な公文書等の選別〉であった。

ここには次のような現状が反映されていると考えられる。

- ・ 保存期間が完了した公文書から重要な公文書等を選別して保存する規程が存在しない。
- ・ 選別規程が存在しない場合はもちろん、何らかの規程が存在する場合であっても、具体的な選別の基準が明示されていない。
- ・ 選別作業の実施主体について取り決めがない。具体的には作成原課、文書主管部署のいずれかが多く、一方で図書館・博物館・自治体史編さん部署などの文化・教育系事業機関が行う場合もある。トータルな公文書管理のルールがない中では選別の論理についてお互いに違和感を抱くケースも想定される。

このテーマについては、まず選別規程や選別基準をもっている地方公共団体の事例を比較検討することが必要となろう。その上で原課が実施する評価選別、文書主管部署が統一的に実施する評価選別、そして郷土資料館や自治体史編さん機関が実施する評価選別の実際について比較検討してみるという課題が設定できそうである。

第2位はカの〈非現用文書の管理・保存体制〉、第3位はエの〈非現用文書の公開制度〉と続くが、この両者は実は密接に関連している。ここでも想定される現状を列挙してみたい。

- ・ まず、ここで非現用文書と呼ばれているものが多様性を有していると思われる。つまり、保存期間が完了した文書から評価選別を行った文書が基本となるが、評価選別を行ってはいないものの、原課の判断で捨ててはいけないような箱として保存されてきた文書も存在しよう。また永年保存文書は永遠の非現用文書となりがちだ。
- ・ その保存場所としては、物理的に原課の書庫に置かれている場合と、文書主管部署の書庫に移されている場合があり、場所が文書主管部署の場合、文書の管理自体も文書主管部署に移されている場合と、依然として原課が管轄している場合がありうる。

つまり物理的にも情報管理上も集中管理ができている場合、分散管理しつつ所在情報は一元的に管理されている場合、まったく原課ごとの分散管理となっている場合があります。

- ・その書庫の収納スペースが不足し、外部倉庫に保存されている場合なども含め、書庫の保存環境、とりわけ温湿度管理が行き届いていない場合が多い。
- ・非現用文書の公開の前提として、目録情報が作成され公開されているかどうか。
- ・非現用文書公開の制度的保障がどのようになされているか、あるいはないのか。具体的には情報公開制度に則った公開か否か。住民向けの公開をしているか、職員利用のみの対応か。

非現用文書の管理・保存・公開については、まず評価選別を経ているか、目録が作成されているか、管理責任者の確定、書庫管理のあり方、公開に向けた制度的保障といった問題群が存在していることになる。

区市町村の文書管理担当職員の方々が悩みを抱え、ぜひ解決への道筋を示してほしいと願われているポイント、このあたりを今後のセミナーの中で取り上げていくことがこれからの課題となる。

むすびにかえて

平成23年（2011）4月1日、公文書管理法は施行された。法制定に至る過程では、「消えた年金問題」をはじめとする国のずさんな文書管理の実態が報道され、かつてなく文書管理への関心が高まっていた。だが、施行直前に発生した東日本大震災の影響もあってか、静かなスタートだったように記憶している。

実際、法の施行を契機に公文書管理条例の制定や、新たな公文書館の設置へという動きが一気に加速するという状況は生まれなかった。

それでも、公文書管理法施行の意義は大きく、地方公共団体のトータルな文書管理を改善・推進しようとする際に最大の拠り所となっている。

昨年9月に開催したセミナーでのアンケートによれば、「公文書管理機能を持つ施設（公文書館・博物館・図書館等）の設置方針について」問う設問に、12名の方から「設置を検討している」との回答が寄せられた。

そうした具体的な動きのない地方公共団体からの参加者も含めて、「今後もこのような情報共有の場が必要だと考えますか」という問いに9割以上の方が「必要である」と回答されている。

東京都公文書館には、地方公共団体に公文書館があることのメリットを具体的に語っていく責務があろう。非現用文書の管理・保存、評価選別、住民への公開等、多くの地方公共団体が直面している課題に、公文書館あるいは公文書館機能を有する施設がどのような解決への流れを生み出せるものなのか。このような観点を持ちつつ、「情報共有の場」を引き続き展開していきたいと思う。

表1 東京都公文書館・特別区協議会共催
公文書管理法と地方公共団体の課題に関するセミナー開催一覧

開催年月日	セミナータイトルと報告者・演題	分類	参加者
平成 22 年 9 月 25 日	「公文書管理法と地方公共団体の課題」		76 名
	安藤繁（国立公文書館総務課専門官） 「公文書管理法の趣旨と意義について－施行に向けた取組と課題」	1	
	松尾美里（東京都公文書館公文書館専門員） 「アンケートに見る地方公共団体の文書管理と諸課題」	4	
	中嶋茂雄（特別区協議会事業部長） 「特別区の行政資料について」	5	
	関谷幸雄（江東区役所総務部総務課文書係） 「江東区における公文書管理の新たな取り組みについて」	3	
高瀬正典（板橋区公文書館館長） 「板橋区公文書館10年の活動と今後の課題について」	3		
平成 23 年 10 月 25 日	「住民の知的資源を未来へ引き継ぐために～公文書管理法の施行と地方公共団体の取り組み」		67 名
	下重直樹（国立公文書館総務課企画法規係長） 「公文書管理法施行の意義と地方公共団体の課題－アーカイブズの役割を中心として－」	1	
	庄司明由（府中市文化スポーツ部ふるさと文化財課） 「ふるさと府中歴史館の活動と公文書館機能について」	3	
平成 24 年 9 月 5 日	「住民の知的資源を未来へ引き継ぐために～地方公共団体における公文書館機能を考える」		57 名
	富田健司（栃木県芳賀町総合情報館） 「公文書管理法をめぐる地方公共団体の動向と求められる公文書館機能」	4	
	石原一則（神奈川県立公文書館資料課課長） 「地方公共団体における公文書管理－神奈川県 の取り組みを中心に」	2	
平成 25 年 9 月 4 日	「公文書管理法と地方公共団体の課題～住民の知的資源を住民に開くために」		62 名
	早川和宏（桐蔭法科大学院教授） 「地方公共団体の公文書管理～なぜ、なにを、どのように」	2	
	高木秀彰（寒川文書館主幹） 「市区町村公文書館と地域住民～『アーカイブズのある幸せ』とは」	3	
平成 26 年 8 月 29 日	「地方公共団体における文書管理の課題～公文書管理法施行から3年を経て」		56 名
	石田耕一（国立公文書館総務課調整専門員） 「公文書管理法の下での国の取り組み等について」	1	
	小谷允志（株式会社出版文化社アーカイブ研究所所長） 「地方公共団体における文書管理の課題－市町村における公文書管理に関する調査をふまえて」	4	
平成 28 年 9 月 2 日	「公文書を守り、伝え、活かす～地方公共団体の取り組みと課題」		64 名
	白井哲哉（筑波大学図書館情報メディア系教授） 「歴史的に重要な公文書等を残すこと～茨城県の被災地における取り組みから」	5	
	佐藤勝巳（戸田市文化財保護審議会委員） 「基礎的自治体に公文書館機能を－戸田市アーカイブズ・センターの成り立ちと課題」	3	
平成 29 年 9 月 8 日	「都内自治体における公文書管理の実態と課題」		61 名
	早川和宏（東洋大学法学部教授） 「条例による公文書等の管理～課題を克服するために～」	2	
	西木浩一（東京都公文書館） 「アンケート分析に見る都内自治体における公文書管理の実態」	4	

（敬称略。講師の肩書はいずれも講演当時のもの）

（付記）

本稿はこれまでのセミナー実施にあたって作成された内部資料とアンケート結果に基づいて西木浩一個人の文責でとりまとめたものである。長年にわたり共催いただいている公益財団法人特別区協議会、都内区市町村への連絡等にご協力いただいている東京都市町村文書事務研究協議会、お忙しい中、講演をお引き受けいただいた皆様に衷心より謝意を表したい。

※本報告書の著作権は東京都にあります。「私的使用のための複製」や「引用」など著作権法上認められた場合を除き、無断で複製・転用することはできません。