

【活動報告】

データでみる利用請求 ～制度開始から5年目を迎えて

東京都公文書館 整理閲覧担当
大塚 敦

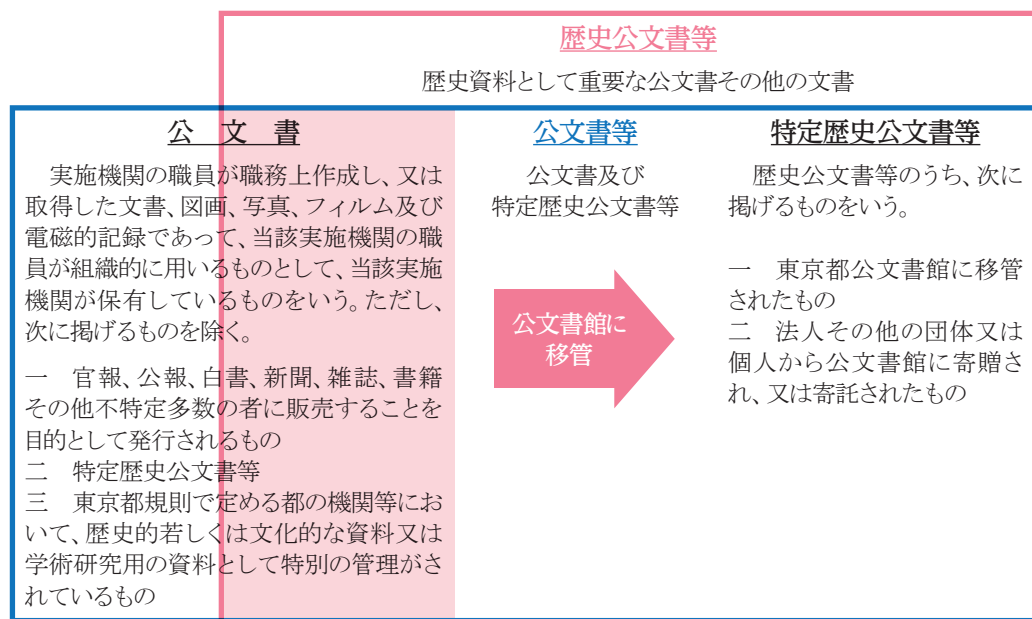
はじめに

利用請求制度は、東京都公文書館（以下「公文書館」という。）が保存する歴史公文書等である「特定歴史公文書等*」を対象に、令和2年度に、東京都公文書等の管理に関する条例（平成29年条例第39号。以下「公文書管理条例」という。）の改正によって新設された制度である。

今年度（令和6年度）で制度開始から5年目を迎え、利用請求に関するデータが蓄積されてきたので、それらのデータをもとに、これまでの利用請求のあゆみを振り返ってみることとする。

*歴史公文書等の定義については次のとおり。

- ・歴史公文書等は、歴史資料として重要な公文書その他の文書
- ・特定歴史公文書等は、歴史公文書等のうち、公文書館に移管されたもの、法人その他の団体又は個人から公文書館に寄贈され、又は寄託されたもの
- ・公文書等は、公文書及び特定歴史公文書等



1 制度概要

令和2年度の公文書管理条例改正前の公文書館における公文書の利用方法は、作成又は取得から30年を経過した公文書等*のうち、公開文書を対象として、公文書館に来館すれば、その場で閲覧・複写をすることができた（簡易閲覧制度）。

令和2年度以降は、それまでの簡易閲覧制度を継続しつつ、新設した利用請求制度により、すべての特定歴史公文書等を対象に、来館のほか、郵送又はファックスによる利用請求の申請が可能となった。また、令和3年度からは、これらに加え、電子申請による受付も開始し、利用者の利便性向上に努めている。

利用請求制度では、公文書管理条例に規定する個人情報等の利用制限事由に該当する部分を除き、利用させることが義務付けられ、原則として利用請求があった日から14日以内に利用決定（全部利用）又は一部利用決定を行うこととなっている。

2 利用請求手続きの流れ

利用請求の手続きは以下（1）から（6）の順で進む。（図1）

（1）申請（利用請求書の提出）

郵送、ファックス、来館、電子申請のいずれかの方法により、利用請求書を公文書館へ提出する。

（2）申請の受付（利用請求書の受領）

利用請求書を公文書館において受付ける。

（3）審査

利用請求のあった文書について、公文書館で審査（利用制限情報の有無の確認）を行う。特に、目録においてその文書の公開区分が「非公開」又は「要審査」である場合は、必要に応じて実施機関や第三者からの意見を徴する。

（4）利用決定

公文書館での審査（利用制限情報の有無の確認）を経た後、利用制限情報を含まない場合は利用決定（全部利用）を、利用制限情報を含む場合は一部利用決定を行う。

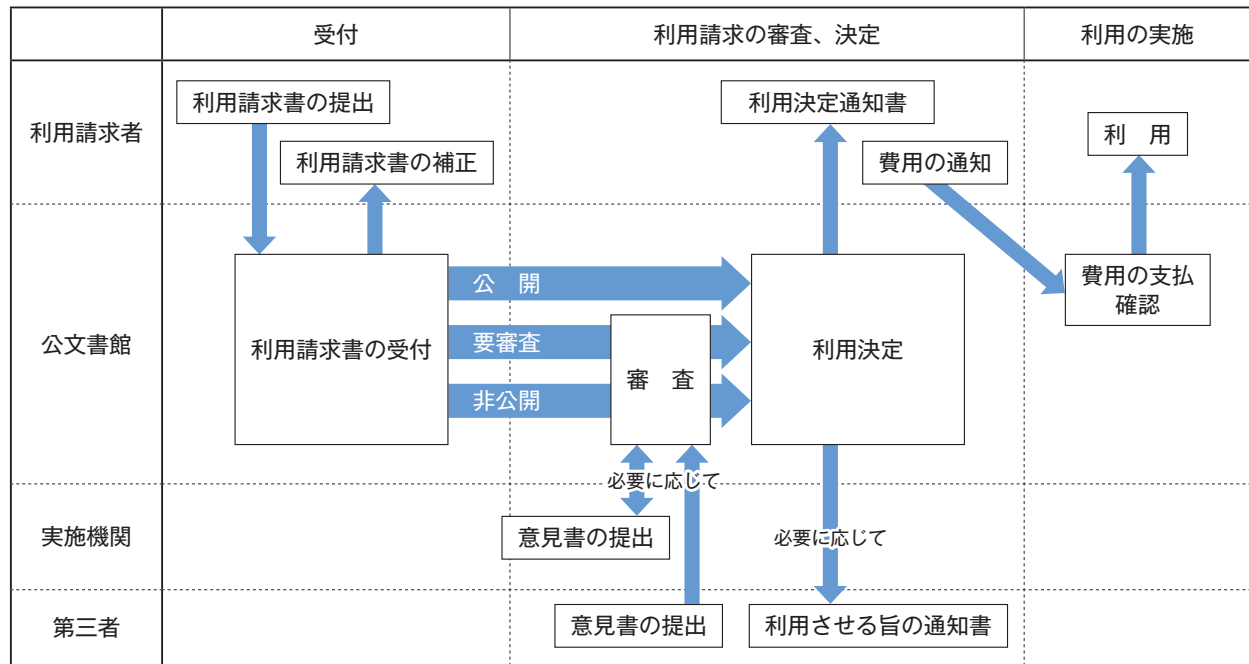
（5）通知書類の送付

利用決定通知書又は一部利用決定通知書及び費用の通知を、公文書館から利用請求者へ送付する。

（6）利用の実施

利用請求者は、来館して閲覧するか、又は事前に費用を支払い、郵送により写しを受け取る。

図 1：利用請求の流れ



3 利用請求に係るデータ

ここからは、利用請求制度開始からこれまでに蓄積したデータをもとに、5つの観点から利用請求に係る傾向分析をしていく。

（1）利用請求文書件数・枚数

令和2年度が523件、令和3年度が1,258件、令和4年度が369件、令和5年度が560件、令和6年度上半期までが269件（令和6年9月末までの申請受付件数）という状況であり、令和6年度はこのまま推移すれば年間で500件を超えることが見込まれる。（表1）

年度による件数の増減はあるが、これまでの実績からすると、年間500件超が平均値である。

表 1：利用者請求件数

（単位：件）

	令和2年度	令和3年度	令和4年度	令和5年度	令和6年度 上半期
利用請求文書件数 （目録単位）	523	1,258	369	560	269

次に、利用決定（全部利用）又は一部利用決定をした文書の総枚数（紙に印刷した場合の枚数）に着目してみると、令和2年度が14,343枚、令和3年度が10,521枚、令和4年度が13,123枚、令和5年度が10,861枚、令和6年度上半期までが7,082枚という状況であり、令和6年度はこのまま推移すれば年間で1万枚を超えることが見込まれ、毎年度1万枚超で推移している。（表2）

表2：利用請求枚数

（単位：枚）

	令和2年度	令和3年度	令和4年度	令和5年度	令和6年度 上半期
総枚数 （全部・一部利用）	14,343	10,521	13,123	10,816	7,082

目録単位の文書件数と総枚数とは必ずしも比例関係にはなく、文書件数が多くても総枚数が少ない場合やその逆の場合もあることがこのデータからわかる。令和3年度と令和5年度を比較してみると、総枚数はほぼ同数であるが、文書件数では倍以上の差がある。

これは、1件あたりの枚数が文書により大きく異なることが理由である。1件が2～3枚程度の文書もあれば、1件が100枚以上となるものもある。

利用請求件数や枚数が増減する理由を明確に示すことは難しいが、推測することは可能である。件数の最も多い令和3年度に関して言えば、電子申請を新たに開始した年であり、申請方法の利便性が増したこと及びコロナ禍であったことが件数増につながったと考えられる。一方、件数が少ないにもかかわらず、枚数の多い令和4年度に関しては、1件あたりのボリュームが大きい都市計画関連の文書が多く利用されたことが、枚数増につながっている。

以上のように、年により件数・枚数の増減があるものの、総じて文書件数では1カ月あたり40件超を、文書枚数では1カ月あたり800～1,000枚程度の利用請求がある計算となる。

実際の業務において、利用請求は当初想定よりも比重が大きくなっている。それは、公文書館が保管している文書が大いに利用されている証左であり、大変喜ばしいことであるが、その陰で、利用請求を支える職員は日々の対応に忙殺されており、悲喜こもごもといった様相を呈している。

（2）利用文書種別

利用請求のあった文書について、その種別割合をみると、東京府・東京市からの引継文書（慶応4年から昭和18年までの東京府からの引継文書、明治22年から昭和18年までの東京市からの引継文書）が最も多く、その傾向は利用請求制度開始から現在まで変わっていない。（表3）

表3：利用請求文書種別

（単位：%）

種別 \ 年度	令和2年度	令和3年度	令和4年度	令和5年度	令和6年度 上半期
東京都文書	6	12	18	22	38
東京府・東京市文書	65	72	73	61	49
寄贈文書	13	1	1	1	1
公報	10	12	1	12	11
江戸明治期資料	5	1	1	1	0
その他	1	2	6	3	1

東京府・東京市文書が、過去の経緯や歴史を紐解くために当たる資料として活用されていることが伺われる。

年々利用が増えてきているのが、東京都文書（昭和18年7月1日都制施行から現在までの移管等文書）である。都市計画に関する文書、昭和39年開催の東京オリンピックに関する文書、新しいところでは新型コロナ関連の文書など様々な文書が利用されている。これからも増えていくであろう東京都文書の利用は、過去の経緯や歴史を紐解くだけでなく、「都政の透明化を推進し、現在及び将来の都民に対する説明責任を果たす」という公文書管理条例の目的を果たすことにつながるものである。

また、東京府・東京市文書から東京都文書までを通して一つのテーマで文書を検索し、利用するという事例も見受けられる。例えば、「鉄道」という切り口で明治期から昭和戦前期に至る東京の鉄道関係の公文書、そして、戦後の都営交通に関するものまで、幅広く利用するといった事例も見受けられる。

公文書館が保管している数多の資料は、それを利用する人の数だけ活用方法があり、私ども職員も気付いていない様々な活用が可能である。

（3）利用決定（全部利用）・一部利用決定

利用請求のあった文書は、審査（利用制限情報の有無の確認）を経たうえで利用に供される。ただし、利用制限すべき事由を含む文書の場合は、利用制限箇所を除いて（制限情報をマスキングして）利用に供される。

利用制限事由がない場合は全部利用、利用制限事由がある場合は一部利用として決定する。全部利用と一部利用との比率の推移を経年でみると、制度開始初期は、大部分が全部利用であったが、徐々に全部利用の比率が減少し、一部利用の比率が増えている。（表4）

表4：利用決定区分

（単位：％）

年度 決定区分	令和2年度	令和3年度	令和4年度	令和5年度	令和6年度 上半期
全部利用	93	94	83	85	75
一部利用	7	6	17	15	25

当初は、来館せずとも文書の写しを取り寄せることができるコピーサービスのように利用されることが多かった（3-（5）表7申請者居住地参照）が、年度を経るにつれ、学術・研究の資料として、個人のルーツを探る資料として、あるいは学園史を編さんする資料として等々、様々な目的から文書のより深い利用が増えてきていることが利用者との日々の対応を通じて感じられる。それ故に、簡易閲覧の対象となっていない、利用制限事由が含まれる文書の利用が増え、結果として一部利用の比率が増えてきている。

利用制限事由は公文書管理条例第19条に規定されており、大別して次の3点である。

- ・第19条第1号イ（個人情報）
- ・第19条第1号ロ（法令秘情報、事業活動情報、行政運営情報、任意提供情報）
- ・第19条第1号ハ（公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすそれがある情報）

利用制限事由別の比率を経年でみると、個人名や本籍地といった個人の属性がわかるもの、つまり、個人情報が大半を占めている。（表5）

表5：利用制限事由

（単位：％）

事由 \ 年度	令和2年度	令和3年度	令和4年度	令和5年度	令和6年度 上半期
第19条第1号イ	100	100	94	96	86
第19条第1号ロ	20	6	9	13	7
第19条第1号ハ	13	8	34	17	29

※1件の文書で利用制限事由が複数となる場合があるため、年度ごとの合計が100%を超える。

利用請求の審査（利用制限情報の有無の確認）に当たっては、時の経過を考慮するが、それでもやはり公開できない情報がある。

例えば、研究資料として考えた場合、利用制限のない、すべて公開となった文書の方が望ましく、より研究に資するものとなるであろう。利用制限があると資料としての役割を十分に果たせなくなるかもしれないので、利用制限のないかたちで利用者に提供することができればと思うことがある。

だが、個人情報保護という前提がある現状では限界があると言わざるを得ない。利用請求を担当していて最も悩ましいのは、利用者が求める利用と個人情報の保護との両立である。理屈ではわかっているが、実際の文書を前にした時、どのように判断をするか議論になることはある。この点については、多くの事案に対応し、事例を積み上げていくしかないのではないかと考えている。

（4）申請方法

制度開始初年度は、郵送とファックスとによる申請がほぼ半々であったが、2年目からインターネット経由で申請できる電子申請を導入したことで、大半が電子申請となった。（表6）

表6：申請方法

（単位：％）

申請方法 \ 年度	令和2年度	令和3年度	令和4年度	令和5年度	令和6年度 上半期
郵送	50	16	9	26	0
ファックス	45	7	9	6	5
来館	5	5	11	22	26
電子申請	—	72	71	46	69

電子申請は時間や場所の制約が少なく、他の申請方法よりも利便性が高いため、利用者が電子申請を選択することが多くなったものと考えられる。

その一方で、徐々にではあるが、来館による申請の比率が増えていることに着目したい。これは、公文書館に来館し、利用者が自ら資料を検索していく中で、簡易閲覧ができない資

料（公開区分が「非公開」又は「要審査」の資料）を利用したい場合に利用請求を申請しているという状況をあらわしている。つまり、実際に公文書館へ足を運び、利用する人が増えてきていることが伺われる。

公文書館を知ってもらい、利用してもらうために、企画展示や講演会の開催、ホームページやSNS（Facebook、Instagram）による情報発信、書籍の刊行など、様々な方法・媒体により普及活動を行ってきたことが、そして、現在もそうした活動を継続していることが、公文書館の認知度の向上、利用の増加というかたちで結実してきたのではないかと大変喜ばしく思うところである。

ここでは普及活動の詳細には触れないが、どのようなきっかけであれ、公文書館を知ってもらい、利用してもらいたいというのは職員共通の願いであり、そのために職員は日々職務に励んでいる。

（5）申請者の居住地

制度開始以来、東京都を含めた関東地方からの申請が大半を占めている。（表7）これは、公文書館の所在地が東京都であるという立地条件によるところが大きく、当然の結果であるだろう。

しかし、東京を含む関東に限らず、北海道から九州に至るまで、広く全国から利用があることに注目したい。

表7：申請者居住地

（単位：％）

申請方法 \ 年度	令和2年度	令和3年度	令和4年度	令和5年度	令和6年度 上半期
北海道	1	4	2	1	13
東北	5	3	0	0	0
東京	37	25	52	62	41
関東（東京以外）	16	40	20	23	28
中部	6	3	3	3	10
近畿	21	17	18	8	8
中国	4	2	2	0	0
四国	1	0	0	0	0
九州	9	6	3	3	0

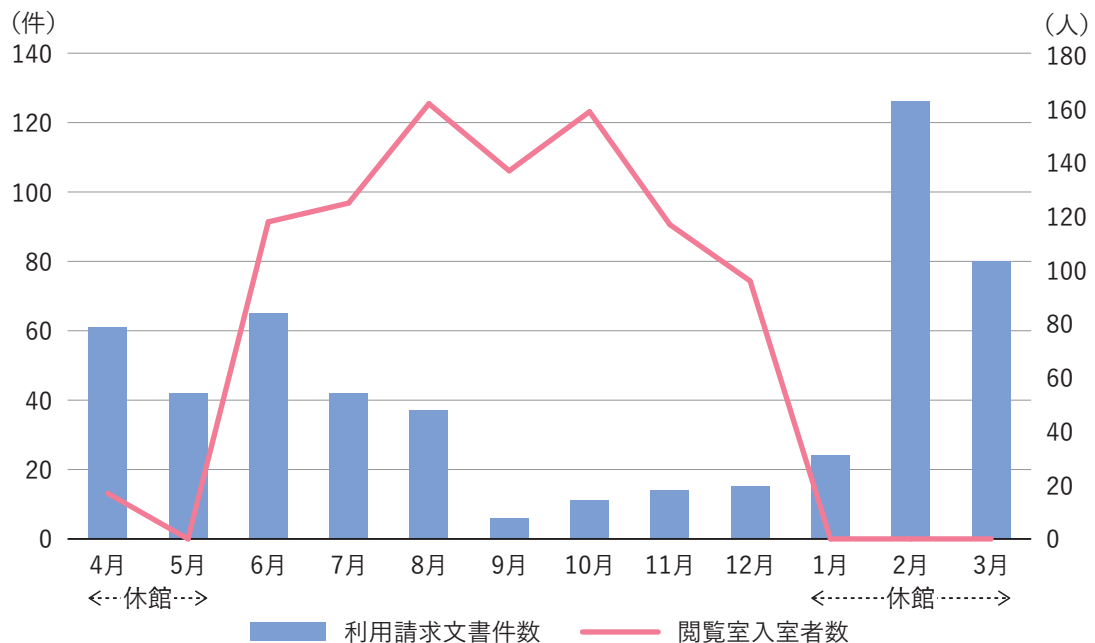
利用請求制度が開始される前の令和元年度までは、来館での利用しか方法がなかったが、令和2年度の公文書管理条例の改正以降は、利用請求制度により文書の写しを郵送で入手できるようになった。つまり、公文書館へ直接来館することが難しい場合でも、文書を利用することが可能となったのである。

特に、公文書館が現在の東京都国分寺市に移転・開館してからしばらくは、新型コロナウィ

ルスによる感染が拡大する時期と重なり、臨時の休館期間（令和2年4月1日～5月31日、令和3年1月5日～令和3年3月31日、令和3年4月26日～令和3年5月31日）や外出自粛が呼び掛けられる状況下にあったため、郵送で文書の写しを入手できる利用請求制度が活用されたものと考えられる。

例えば、同一年度内に2回の休館期間があった令和2年度の利用状況（利用請求文書件数、閲覧室入室者数）を月別でグラフ化（図2）してみると、休館期間（閲覧室入室者数がゼロの月）に利用請求文書件数が伸びる傾向にあり、来館できない状況であっても利用が図られていたことがわかる。

図2：令和2年度 利用状況



4 まとめ

上記3-（1）から3-（5）までの5つの観点により利用請求の状況をまとめると次のとおりである。

（1）利用請求文書件数

1年度あたり平均で、文書目録単位で500件超、枚数で1万枚超

（2）利用文書種別

東京府・東京市からの引継文書の利用が多い

東京都文書の利用が年々増加傾向

（3）利用決定（全部利用）・一部利用決定

大部分が全部利用だが、利用制限情報を含む一部利用の比率が徐々に増加

利用制限事由は、大半が個人情報

（4）申請方法

制度開始初年度は、郵送とファックスがほぼ半々、2年目からは大半が電子申請
徐々に来館申請の比率が増加

(5) 申請者の居住地

関東地方からの申請が大半を占めるが、関東地方に限らず全国から利用

おわりに

制度開始から5年目を迎えた利用請求について、これまで蓄積してきたデータをまとめ、利用請求を多角的にみることで、新たな気付きを得たり、業務を見つめ直すきっかけになったりするのではないかと思い、本稿の執筆を始めた。データをまとめてみると、申請者の居住地は関東地方が多いというように、ある程度予想していたとおりのこともあれば、来館による申請が徐々に増えているというように、今回認識を新たにすることもあった。

この5年間で利用請求が制度として安定してきたと思うこともあれば、課題もあり道半ばだと感じることもある。しかし、公文書館の事業は利用請求だけではなく、東京都公文書館条例第2条に規定されているとおり、文書の移管、整理、保存、利用、修史事業、調査研究等々数多くある。そうした個々の事業が相互に関連して、公文書館は成り立っており、それぞれの事業が相互に良い影響を与え、好循環を生み出せれば、公文書館としての総合力を押し上げていくことにつながる。そして、公文書館の総合力が高まれば、個々の事業がさらに充実していく。そうした状況を創出できるように、これからも一歩ずつ進んでいきたい。