

## 【アーカイブズの動向】

# 小谷允志『文書と記録のはざままで—最良の文書・記録管理を求めて』から見える2000年代の動向

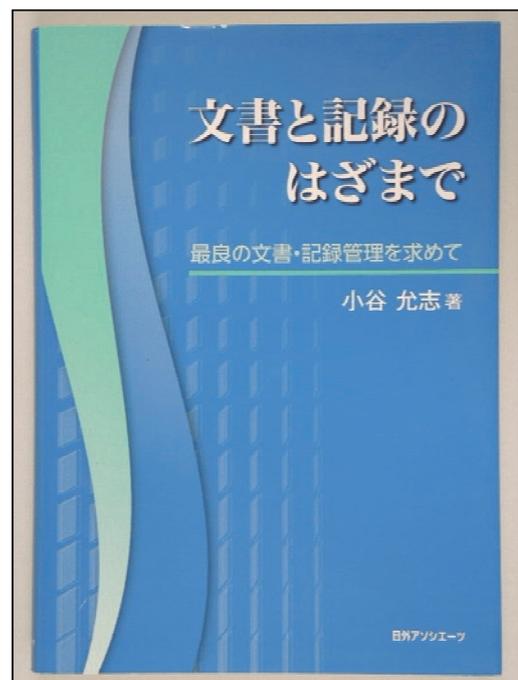
東京都公文書館 史料編さん係  
専門員 工藤 航平

本年度も当館と公益財団法人特別行政区協議会との共催により、都内区市町村の職員を対象とした公文書管理セミナー「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」（2014年8月29日）を開催した（本稿では、便宜上、呼称を「地方公共団体」に統一する）。当日は、34区市町村および2団体より51名の参加があった。講師には2名お招きし、国立公文書館総務課調整専門官の石田耕一氏より「国立公文書館の現状と地方公共団体の課題～公文書管理法施行後4年目を迎えて～」、株式会社出版文化社アーカイブズ研究所長の小谷允志氏より「地方公共団体における文書管理の課題」というタイトルでご講演いただいた。

そこで、当日の講演とも関連し、小谷氏が執筆した『文書と記録のはざままで—最良の文書・記録管理を求めて』（日外アソシエーツ、2013年12月）を紹介するかたちで、2000年代のアーカイブズをめぐる動向について、簡単にではあるが概観してみたい。

**記録管理のパラダイムシフト** 本書は、一般社団法人行政情報システム研究所が発行している月刊誌「行政&ADP」（のち「行政&情報システム」、隔月刊）に連載した「文書と記録のはざままで」全77編のうち、63編をまとめたものである。連載は2002年11月から2013年2月までの10年間にわたり、「文書・記録管理に関する時評的なコラムで、その時々トピックを幅広く取り上げている」ものと位置づけられている。注目すべき点として、各記事に対して、本書編集段階での解説的なコメントを「筆者後記」として加えていることが挙げられる。アーカイブズを取り巻く環境の変遷を概観する上でも、大変貴重なものといえよう。

本書が対象としている時期は、小谷氏が「記録管理のパラダイムシフト」と述べているように、日本の記録管理が大きく躍進した時期であった。そのメルクマールとなったのが、1996年のオーストラリアの記録管理国家規格AS4390、これをベースとした2001年の国際標準ISO15489の制定である。それまで組織内部の業務効率化、知的資





会場の様子

産の蓄積という自己完結型・自己中心的な記録管理から、外部への説明責任のためという認識が重視されるようになったと小谷氏は評価する。

日本においては1980年代、国に先立って地方公共団体で情報公開条例が導入され、1987年の公文書館法制定により、行政の「説明責任」と文書・記録管理に対する意識が次第に持たれ始めた。そして、法律の規定として文書の作成・管理義務が初めて打ち出された2001年「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」、いわゆる情報公開法

の制定があり、2003年頃からは公文書管理法の制定に向けた国レベルの研究会・懇談会も開催されるようになった。業界・学術団体などからも、各々の実態を踏まえた上での具体的な文書・記録管理のあり方に関する議論が活発に行われ始めた時期であった。

また、国や政府、民間企業において不祥事、不適切な記録管理が相次ぎ、コンプライアンスの問題がクローズアップされ、説明責任を果たすこと、それを支える記録管理に対する関心が社会的に高まり始めた時期でもある。

小谷氏は本書を通じて様々な問題に言及しているが、大きくは①制度・体制の構築・整備、②レコードマネジメント、③電子文書、④文書管理専門職の育成、という4点を重要課題と考えている。小谷氏は長らく記録管理・アーカイブズ界で活躍されており、その考えは広く共有されたものといえよう。

**制度の構築・整備と運用** そもそも日本では文書の作成・保存の目的が明確にされてこなかったことを小谷氏は指摘する。その上で、その目的を大きく、i 組織の情報活用（効率的な組織運営）、ii 説明責任、iii 国・地域の歴史を残し、共有財産として広く人々が利用できるようにすること（歴史的資料）の3点と強調している。

法制面では、文書作成・管理義務の明確化や対象文書を広げた情報公開法を一定程度評価しつつも、両輪に喩えられる文書管理の制度的不備が指摘されてきた。この問題は2009年の公文書管理法（正式には「公文書等の管理に関する法律」）制定により、包括的な文書管理法の整備、文書のライフサイクルの基本ルール確立がなされ、先進国並みの情報公開法制のインフラ整備がなされたといわれている。ただ、日本のアーカイブズにとって画期的な出来事と期待も多かったが、権限、人員、移管、保存管理、利活用など多くの分野で課題を抱えたままでもあり、引き続き個別テーマごとに議論が行われている。

一方、公文書管理法で国の取り組みとは別に、「努力義務」として公文書管理を求められている地方公共団体に目を向けると、公文書保存機能を有する施設は、1987年の公文書館法公布以降では22年間で38施設（都道府県18・区市町村20）、公文書管理法公布以降では5年間で18施設（都道府県



(左) 小谷允志氏 (右) 石田耕一氏

5・区市町村13)と、公文書管理法公布の前後において年平均で倍増していることがわかる(小高哲茂「公文書管理法施行5年後の見直しを迎えるにあたって」、公文書管理法5年見直しについての合同研究集会配布資料、2014年12月20日)。

また、必ずしも新たなハコモノ建設にこだわらず、規則、規程、要綱などに基づいて「機能としての公文書館」をもつ地方公共団体も増えている(富田健司「基礎的自治体公文書館の動向—平成の大合併から公文書管理法制定にかけて」『都市問題』第102巻第11号、財団法人東京市政調査会、2011年11月)。

このように、公文書管理法制定が、地方公共団体における公文書管理への動機や意識の高まりに直接的影響を与えていることが伺える。しかし、歴史的資料としての公文書の選別・保管を行っている地方公共団体数は増えているが、そのほとんどが住民への公開までには至っていないのが現状という。

**レコードマネジメント** このような現状は、現用文書の作成・管理段階においてもいえることである。小谷氏も「川上の現用文書・記録が適切に管理されなければ、川下のアーカイブズは成り立たない」と述べ、現用段階でのレコードマネジメントの重要性を指摘する。そもそも現用文書の管理(レコードマネジメント)が仕組みとして定着していないのが現状であり、現用段階で専門職を配置する行政機関はほとんどない。

さらに、文書・記録の一元的な管理という点では、現用文書から歴史的資料への移行が「断絶」状態(「移管」ではなく、「廃棄」と「収集」)にあり、移管量の少なさや内容・部局の偏りなどが問題となっている。各段階での整備とともに、現非相互の連携、ライフサイクルの一元的な管理方法の構築が今後重要となる。このことは、公文書管理法の施行に伴い、逆に文書が大量に移管されることも想定され、移管事務の効率化・簡素化という面でも今後求められてくるといえよう。

**電子文書への対応** 2000年以降の大きな特徴として、デジタル化の急速な進展が挙げられよう。2000年以降、ボーンデジタルである電子公文書等が作成されるようになり、地方公共団体においても非現用化した電子文書の管理・保存が本格化する。紙を必要としない世代が主体となる「ペーパーレス・オフィス」到来も間近と考えられ、文書・記録管理も大きな転換を迎えた。

電子公文書の管理と移管・保存における最大の問題点は、ボタン一つですぐに消去できてしまうことである。現用部門と非現用部門との連携がとれていない場合、移管を協議する前に既に廃棄されてしまったという事態を招きかねない。そのためにも、一元的な運用管理システムの構築やレコードスケジュールの策定が急がれている。また、セキュリティやOSの更新など、長期保存や真正性の確保という運用レベルでの課題も多く抱えている。

電子公文書と同時に、電子メールの取り扱いをめぐる議論も多く見られるようになってきている。今や業務の重要なツールとなり、法的証拠能力も認められている一方、作成者には公式文書という認識はほとんどない。セキュリティというITサイドからのルールではなく、記録管理としての管理規則の必要性を小谷氏は指摘する。

**専門職の育成と資格制度** 最後に、公文書管理法の策定と一体的に議論されてきた課題として、専門職員の育成について触れておきたい。優れた法制度やシステム構築がなされても、実際に運用する人間や体制がなければ意味がない。欧米諸国では、レコードマネージャーやアーキビストに対して、全庁的な文書管理のプログラムの立案・推進、各部署とのコーディネーション、人格・人間性など、高度で総合的な資質が必要条件とされ、そのための資格制度・専門教育体制が整えられている。しかし、日本ではそもそも専門職の役

割と重要性に対する認識が欠落しており、制度設計は非常に消極的で未だに確立されていないと評されている。上記で見たような、文書・記録管理をめぐる新たな課題が出てきている現在、担当部署において専門的な知識と人材配置の必要性が高まっている。

専門職の養成については、1960年代より学会を中心に必要性が訴えられてきた。そのなかで、主に現職者を対象とした研修・講座が開催されるようになった。特に、1990年代になると、大学院教育において専門職の養成を目的とするカリキュラムを取り入れる大学も出てきた。2000年代には、大学文書館設置の増加と軌を一にするように、学生段階での専門職育成に取り組む大学も増えている。

日本アーカイブズ学会では、公文書管理法と連動するかたちで、2013年度より学会独自のアーキビスト資格認定制度を始めている。専門職の必要性、大学教育や職場での養成、資格制度については、現在でも主要な問題として学会等で議論されている。各組織・団体によって認識の差異も多いが、建設的な批判・提言を行っていくことで、日本における専門職の確立に向けて着実に進めていく必要性が指摘されている。

**今後の課題** 先に挙げた四つの課題は、公文書管理セミナーでの小谷氏の講演でも語られたことであった。つまり、2000年以降、日本の文書・記録管理は大きく前進したが、まだまだ当初より継続した課題、新たに発生した課題が多く存在し、簡単には解決できないことを物語っている。

公文書管理法の附則では5年後の見直しを規定しており、5年を経過した2015年、多くの学会等で施行後の総括を意識したシンポジウムの開催が予想される。法制度のより良い整備を目指した前向きな議論が活発に行われている反面、地方公共団体の現状は必ずしも理想通りにはいっていないのも事実である。

例えば、地方公共団体の公文書保管機能を有する施設では、開館後数年を経過し、予算・人員の削減、通常の人事異動による経験の不備、指定管理者制度の導入など、当初の計画通りに運営できなくなっているところも出てきている。多くの公文書館が開館されてから一定期間が経過し、区市町村レベルにおいて、より明確に「負の側面」も浮き彫りとなってきた。

また、公文書管理法の第一条で「健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るもの」と謳われているが、その利用者の意見をどのように汲み取り、運営に活かしていくのかという点についても、今後の議論が期待される。例えば、小谷氏の講演でも紹介されたが、公益財団法人東京市町村自治調査会により東京都多摩・島嶼地域39市町村の公文書管理に関する実態調査が行われている（『市町村における公文書管理方法に関する調査報告書』2014年3月）。そのなかでは、利用者や住民に対するアンケートを実施し、多くの有益な回答を得ている。公文書館の持続的な運営を広く実現していくためにも、行政や有識者の考える理想像だけでなく、地域住民の意向も取り入れながら進めていく必要もある。

2013年に成立した特定秘密保護法が施行されることにより、民主主義の根幹を支える情報公開法や公文書管理法の空洞化も危惧されており、今後も緊張感をもった議論が続けられていくことであろう。