

研究ノート

公文書館設置と情報公開制度についての一考察 —大阪市を事例として—

A Study on the Establishment of Archives and the Access to Information System: A Case Study of Osaka City

坂本 昭彦

Akihiko Sakamoto

キーワード

文書管理、公文書館、情報公開

records management, archives, information disclosure

地方公共団体は、2001年の情報公開法施行に前後して、情報公開への対応が迫られた。この時期の公文書館の特徴として、館が情報公開機能を担う事例が見られる。今日の公文書管理法を受けた文書管理制度の再整備や公文書館の設置においても、情報公開制度との関係は重要な論点である。本稿では1988年に歴史公文書の保存・利用と情報公開の2つの機能を担う施設として開館した大阪市公文書館を事例とし、保存スペースの不足等の文書管理上の課題と情報公開への対応の課題という2つの課題を公文書館を設置することにより解決しようと試みた当時の議論を整理する。その上で、同館では開館から約20年で情報公開機能が分離独立したことから、大阪市では公文書館での歴史公文書の保存・利用と情報公開機能を両立することができなかったことを指摘し、今日の公文書管理法を受けた公文書館及び公文書館機能の設置の議論に対して、1つの参考事例を提示する。

The government enforced the Act on Access to Information Held by Administrative Organs in 2001. Local governments responded to the Access to Information system before and after the 2001 law went into effect. The archives that opened around this time included that system. Among those, this paper focuses on the case of the Osaka City Archives, which were opened in 1988. That city attempted to solve the challenges of document preservation and access to information by opening the archives. However, 20 years after the opening of the archives, the access to information function was separated. That points to the fact that the archives and the access to information function were incompatible in Osaka City. This case is presented as a reference for local governments opening archives in response to the Public Records and Archives Management Act.

はじめに

本稿では1988年に歴史公文書の保存・利用と情報公開の2つの機能を担う施設として開館した大阪市公文書館を事例として、当時の議論から公文書館設置と情報公開制度の関係を整理する。その上で、開館後に同館から情報公開の機能が分離独立したことから、2つの機能の両立が果たされなかったことを指摘し、本事例を今日における公文書管理法を中心とした公文書館及び公文書館機能の設置議論の1つの参考事例として提示する。

従来、歴史公文書の保存や公文書館の設置については、歴史資料保存運動や公文書館法(1987年施行)を中心に議論されてきた。2000年代前後になると、情報公開制度の広がりにより、情報公開で文書を開示するために文書管理制度の見直しが議論されるようになる。これは公文書館の設置にも影響し、1980年代から2000年代前半にかけては、それまでの歴史的・文化的価値からだけでなく、情報公開の機能を担う施設として館を設置する動きが見られた¹⁾。その例として、本稿で取り上げる大阪市の他、川崎市公文書館(1984年)、北九州市立文書館(1989年)、鳥取県立公文書館(1990年)等が挙げられる²⁾。

近年の公文書管理法(2011年施行)を受けた自治体の文書管理制度の再整備においても、情報公開制度との関係は無視できない。同法を受けて新たに公文書館を設置する自治体がある一方で、館を設置せずに既存の情報公開の枠組みで歴史公文書を保存し、市民の利用に供する自治体³⁾、現用文書管理や情報公開制度の所管課が公文書館機能を担う自治体⁴⁾が現れている。こうした施設または機能のいずれの形で公文書館を設置するのかということと、現用文書管理と歴史公文書の管理・公開の両立は、情報公開制度との関係から重要な課題と言えるだろう。

本稿が事例とする大阪市公文書館の設置経緯に関する先行研究としては、市が設置した「大阪市文書保存研究会」(以下「文書保存研究会」という。)と「大阪市公文書館研究会」(以下「公文書館研究会」という。)の各報告書⁵⁾を参考に、開館直後に館の紀要で概要を紹介した論考⁶⁾がある。その他、両報告書に加え当時の研究会メンバーを含めた座談会⁷⁾での発言を通して、同館の特徴を「学識経験者による歴史資料館を目指す意図」と「行政

1—この時期の公文書館と情報公開制度の状況については、例えば清水恵枝「公文書館の概念変化について—歴史資料の保存庫から情報公開の窓口へ—」(『レコード・マネジメント』第54号、2007年、30-40頁)等の研究がある。

2—このうち、例えば川崎市は1995年、鳥取県は1999年に大阪市と同じく情報公開機能を公文書館から分離している。

3—例えば、豊島区、豊田市等が挙げられる。

4—例えば、熊本県、世田谷区等が挙げられる。

5—大阪市文書保存研究会『公文書等の保存管理に関する報告』1977年、大阪市公文書館研究会『大阪市公文書館に関する報告』1984年

6—例えば、坂本宗子「今日における公文書館設立の動向—大阪市公文書館設置の経緯を踏まえて—」(『大阪市公文書館研究紀要』第1号、1989年、11-26頁)

7—「座談会 大阪市公文書館に期待すること—その果たす役割と将来展望—」(同前、45-70頁)

の公文書管理、情報公開を目指す意図」との共存にあるとする論考⁸⁾がある⁹⁾。近年では、大阪市公文書管理条例による文書の引き継ぎ方法や公文書管理法への対応の課題を報告した論考¹⁰⁾、同条例の改正経緯と制度の再編についての論考¹¹⁾、同条例による評価選別を扱った論考¹²⁾が挙げられる。

以上の論考では、公文書館に情報公開の機能が一体となった経緯や研究会等での議論の経過までは明らかでない。そのため本稿では、両研究会に加え、「大阪市文書・資料管理研究会」（以下「文書・資料管理研究会」という。）、「文書管理近代化研究会」（以下「近代化研究会」という。）での議論に着目する。研究の方法としては、文献の他、2022年時点で利用可能な大阪市公文書館所蔵の特定歴史公文書等から文書所管課が作成した文書等を参照し、当時の議論の実態を把握する。

本論で取り上げる各研究会の名称、構成、設置時期等の概要は表1のとおりである。表は各研究会の設置要綱等をもとに作成した。ここでは各研究会の概要と本稿の構成を確認したい。まず文書保存研究会は学識経験者と市職員で構成され、1976年に設置された。公文書館に関する最初の研究会で、文書保存スペースの不足に起因する諸課題の抜本的な解決を目指し、館の設置を提案した（第1章）。同提案から5年後に設置された公文書館研究会は、同じく学識経験者と市職員で構成された。最終的に公文書館の基本構想をまとめるが、その背景には文書の保存だけでなく、情報公開制度も意識していた行政側と学識経験者との間で館の役割に考えの違いが存在した。同研究会の前年には、市職員のみで構成された文書・資料管理研究会が設置されており、公文書館研究会と並行して行政側の情報公開制度の議論が開始され、公文書館が設置された場合に情報公開の機能を付与する可能性が示された（第2章）。そして1984年に設置された近代化研究会は、市職員のみで構成され、公文書館での歴史公文書の保存と情報公開制度の共通点に文書の利用のしやすさと検索性を挙げ、両者一体でのOA化による文書管理体制の見直しの必要性を指摘した（第3章）。

以上が各研究会の概要と本稿の構成である。各研究会を含め、大阪市における公文書館設置までの主な経過を整理すると次のとおりである。なお「公文書館」や「文書館」など本稿の用語については、原則として参照する研究会等で使用された用語に合わせることにする。

8——岡本真奈「評価・選別にみる「歴史公文書」—大阪市における選別基準と歴史公文書判定の分析から」（『アーカイブズ研修Ⅲ修了研究論文集 平成26年度』2015年、89-130頁）

9——前掲註8の他、北嶋奈緒子「大阪市の歴史公文書等の評価選別・収集と課題—「特定歴史公文書等」の廃棄の取り組みから—」（『アーカイブズ研修Ⅲ修了研究論文集 平成27年度』2016年、37-69頁）が挙げられる。

10——庄谷邦幸「開館二十二年を迎えた大阪市公文書館」（『アーカイブズ』第39号、2010年、82-86頁）

11——島田克彦「大阪における地域資料の保存と活用をめぐる現状と課題」（『桃山学院大学総合研究所紀要』第38巻第2号、2013年、25-40頁）

12——前掲註8及び9

表 1——大阪市における関連する各研究会の概要

名称	文書保存研究会 (大阪市文書保存研究会)	公文書館研究会 (大阪市公文書館研究会)	文書・資料管理研究会 (大阪市文書・資料管理研究会)	近代化研究会 (文書管理近代化研究会)
構成	学識経験者 3 名 市職員 (主に局長級) 5 名	学識経験者 5 名 総務局行政部長、教育委員会事務局社会教育部長	市職員 (課長級) 8 名	総務局行政部内
期間	1976年 5 月～1977年 3 月	1982年10月～1984年 5 月	1981年 8 月～1984年 8 月	1984年 7 月～1985年 3 月
目的	将来文書館ないしこれに類するものを設置するさい検討すべき基礎的諸問題について、それぞれ専門の立場から助言を得ること	行政上重要な文書及び歴史的・文化的に価値のある諸史料を適正に保存管理する施設として、公文書館を設置する際検討すべき諸問題について調査研究するため	文書・資料の管理方法等を調査研究するため ①公文書の保存利用に関すること ②行政資料の保存利用に関すること ③その他文書・資料の保存管理に関すること ※1982年 6 月に情報公開に関することが追加	公文書館設置と情報公開制度の実施を見据えた文書管理のOA化の検討
報告書の要旨	文書の保存スペース不足に伴う課題を挙げ、公文書館設立と当面の措置を提案 ①職前文書の集中保存 ②全簿冊の登録制度 ③小公文書館の設置	文書保存の課題が未解決であること挙げ、公文書館の基本構想をまとめる	情報公開の具体的な制度設計をまとめ、情報公開に対応した文書管理の改善と公文書館が設置された場合には情報公開機能を持たせる可能性を示す	公文書館と情報公開で容易な検索、利用を実現するためにOA化による検索システムの検討が求められると指摘
備考			大阪市情報公開制度準備委員会に引き継がれる	

公文書館設置までの経過¹³⁾

1976年 5 月 「文書保存研究会」設置

9 月 同研究会「公文書等の保存管理に関する報告 (中間報告)」をまとめる

1977年 3 月 同研究会「公文書等の保存管理に関する報告—公文書館設立の提案—」をまとめる

8 月 当面の措置として堂島資料室設置

1981年 3 月 大阪歴史学会・大阪歴史科学協議会「史料保存および文書館設立についての要望書」提出

8 月 「文書・資料管理研究会」設置

1982年10月 同研究会中間報告提出

「公文書館研究会」設置

1983年 8 月 大阪市史編纂所の協力により保存期間満了文書から歴史的文化的価値のある文書を選別し、保存する

1984年 5 月 同研究会「大阪市公文書館に関する報告」をまとめる

7 月 「近代化研究会」設置

13——本稿各章の他、前掲註 5 『大阪市公文書館に関する報告』119頁及び『大阪市公文書館年報』第35号、2023年、2 頁を参照。

- 8月 文書・資料管理研究会「文書資料管理研究会報告書」をまとめる
- 1985年3月 近代化研究会「文書管理の近代化」をまとめる
- 1986年9月 公文書館の基本計画がまとまる
- 1987年12月 公文書館法公布
- 1988年4月 大阪市公文書館条例成立、大阪市公文書公開条例成立
- 7月 大阪市公文書館開館
- 大阪市公文書館条例施行、大阪市公文書公開条例施行

1 1970年代の文書管理における課題解決策としての公文書館設置の提案

1-1 文書管理制度の課題と研究会の設置の背景

本節では大阪市が公文書館に関する研究会を立ち上げた背景に文書管理制度上の課題があったことを、当時の文書所管課である総務局文書調査課が作成した文書を用いて、当初の公文書館構想とともに明らかにする。

はじめに、公文書館に関する最初の研究会である文書保存研究会の設置前年にあたる1975年に文書調査課が作成した予算計上に関する準備過程の記録から、同研究会の設置の経緯を確認する。ここで注目するのは、予算計上用と思われる「文書館（仮称）構想案」（以下「構想案」という。）と題する文書である。日付がわかるものだけでも草案と思われる1975年9月20日版から最終版と思われる翌年1月8日版まで3版が確認できている。最終版と思われる1月8日版¹⁴⁾では、1977年4月の開館を目途とし、適当な施設が確保されるまでは学校の遊休教室の利用を想定し、その施設整備費用を1976年度予算に計上することが記されている。

実際に1975年9月4日には総務局長と文書係長が藤沢市文書館を視察した記録¹⁵⁾があり、当時開館していた国内の公文書館等の基本的な調査や、「文書館類似施設の性格別類型（目的・所管・収蔵文書等）」¹⁶⁾として、公文書館等を図書館型、統計資料型、公文書型、博物館型、複合型、発展型の6つに分類した分析等が確認できる。構想案でも当初は学校の改修費を計上しているが、最終版ではこの改修費用の項目が除かれており¹⁷⁾、1976年度には改修費を確保できなかったようである¹⁸⁾。この理由としては、同年の大阪市では税収の落ち込みのため予算編成で厳しい事務事業の見直しによる歳出削減が図られていた¹⁹⁾影響が

14——大阪市公文書館所蔵「文書事務調査研究関係書類（文書館その1）」1976年、総務局行政部文書調査課文書係（簿冊整理番号00149147）

15——同「文書事務調査研究関係書類（公文書館—山口、藤沢、東京）」1975年、総務局行政部文書調査課文書係（簿冊整理番号00148376）

16——同「文書事務調査研究関係書類（公文書館）」1975-1976年、総務局行政部文書調査課文書係（簿冊整理番号00149149）

17——前掲註14

18——1976年1月29日付の予算の復活要求調書（前掲註16）でも改修費は計上されていない。

19——今田隆「昭和五十一年度大阪市予算について」（『市政研究』第33号、1976年、1頁）

考えられる。

1977年の開館を目指していた他にも、構想案の変遷から文書館設置の経緯を読み取ることができる。9月20日版²⁰⁾では、文書館構想の趣旨として公文書の文化財あるいは近代史研究資料としての価値に着目し、適切な保存と研究に供することで、「市民の文化意識の向上、連帯感の醸成」に資するために設置すると述べている。しかし、2日後の9月22日版²¹⁾では、趣旨の冒頭に、公文書の保存管理が「行政の遂行上」喫緊の重要事であるため、適切な保存管理のための方法を検討することが追加され、歴史的観点から公文書の保存管理を見直すとしている。最終版と思われる1月8日版²²⁾では、趣旨が大きく変化し、公文書の史的側面を考慮していないことで、散逸の危機にあるため、専門の見地から適切な整理を加え、史料として確実に保存するために文書館を設置するとしている。さらに、文書庫に入りきれない文書が事務室で保管され、「事務室狭あい化の一大原因」となっていることが新たに注記されている。

以上、構想案の変遷からは、次の2点が指摘できるだろう。第1に、歴史的視点のみを設立趣旨としていた初期の案から、「行政の遂行上」の必要性が強調されるようになった点、第2に、市民への啓発を謳う文言が削除された点である。

こうした点は、最終的な予算要求のための事業説明と思われる文書からも読み取ることができる。1976年1月14日付の「大阪市文書館（仮称）設置準備事業」²³⁾では、当時の公文書保存に関する問題点として、①保存スペースによる制約（庁舎の狭あい、文書量の増大）、②天災・町村の合併・機構の統廃合による亡失の危険、③公文書の公開の要請（専門的・体系的管理が必要）の3点が挙げられている。この問題を解決する必要性として、「行政的必要性」と「学術的必要性」を挙げている²⁴⁾。前者は公の記録、公的証拠としての必要性であり、「従前はこの側面のみ着目」してきたとし、後者は行政学的、史学的な必要性として、日本学術会議による「公文書散逸防止について」²⁵⁾及び「歴史資料保存法の制定について」²⁶⁾の勧告と国立公文書館の設立にも触れながら、解決策として文書館の設置を掲げている²⁷⁾。この課題解決のため、1976年度の事業計画として次の2つ挙げている。第1は「学術的価値ある公文書の集中管理」で、作成から30年を経過した文書のうち貴重なものを学校等の遊休施設を利用して集中管理する事業、第2は「専門的な調査研究」で、専門家による文書館の設置、運営等についての調査研究事業である²⁸⁾。第1の事業に関し

20—前掲註14

21—同前

22—同前

23—同前

24—「大阪市文書館（仮称）の設置のための準備事務としての公文書の収集事業並びに将来計画の検討 総務局51年1月8日」（前掲註14）では「歴史的必要性」と表現している。

25—日本学術会議「公文書散逸防止について」（勧告）1959年

26—日本学術会議「歴史資料保存法の制定について」（勧告）1969年

27—前掲註24

28—前掲註23

ては、「公文書保存整理事業計画」²⁹⁾として、遊休施設の小学校での集中保存を想定し、公文書の保有状況の実態調査が計画された。これは1977年4月開館を目指した当初の学校の改修計画を継承するものといえる。第2の事業は、次節で述べる翌年の文書保存研究会で進められた。

ここまで、本節では研究会設置前の検討経緯を確認した。おそらく文書館設置構想の出発点は、差し迫っていた「行政的必要性」からの保存スペースの不足等による文書の散逸や庁舎の狭あいといった「行政の執行上」の課題にあったのではないだろうか。その構想の根拠としては、実際の保存の課題だけでなく、日本学術会議の勧告を拠り所とした「学術的必要性」を取り入れることで、2つの理由から文書館設置を実現しようとしていたと考えられる。それは他館の事業を認識しながらも、市民の利用や参加の要素が希薄だった点からも指摘できる。しかし、1976年度に学校の改修費用が確保できなかったため、同年度は庁内への説得力を強める意味でも次節で述べる専門家による調査研究が進められたと考えられる。

1-2 文書保存研究会による公文書館設置の提案

文書保存研究会は、1976年に設置され、大阪大学名誉教授であった宮本又次を委員長に学識経験者3名、市職員5名の計8名で構成された³⁰⁾。前節で示した構想段階では「文書館の設置・運営等」³¹⁾についての専門的な調査研究とされていたが、実際の同研究会の設置要綱では「大阪市が将来文書館ないしこれに類するものを設置するさい検討すべき基礎的諸問題について、それぞれ専門の立場から助言を得ること」³²⁾とされ、開館時期も前年度の1977年4月から具体的な時期を明示せず「将来」と改められており、議論に若干の後退がみられる。しかし、当初から文書館設置構想を含んでおり、事務局は市総務局が担った³³⁾。同研究会は、1976年5月の第1回研究会から翌年3月まで毎月1回の研究会を開催し、1976年9月に国立公文書館、埼玉県立文書館、三井文庫を視察している。研究会での議論は同月に「公文書等の保存管理に関する報告（中間報告）」、翌年3月に「公文書等の保存管理に関する報告—公文書館設立の提案—」としてまとめられている。

次に同研究会の会議資料から、文書館設置の提案に至る議論の具体的な把握を試みる。第1回の研究会で事務局が示した「大阪市における公文書保存の現状と問題点」³⁴⁾と題する資料は、前節で述べた課題を概ね踏襲し、「文書量の急激な増加」による「書庫スペースの不足」、「文書作成後相当の期間を経過した文書の亡失・破損の危険防止」等への対応として、文書保存制度の再検討が必要であるとしている。同資料ではこれまでの対策とし

29—前掲註16

30—大阪市文書保存研究会『公文書等の保存管理に関する報告』資料編、1977年、125頁

31—前掲註23

32—大阪市文書保存研究会設置要綱 第1条（前掲註30、120頁）

33—同前、第6条

34—大阪市公文書館所蔵「文書事務調査研究関係書類（文書保存研究会その1）」1976年、総務局行政部文書調査課文書係（簿冊番号00148665）

て、1960年の保存年限の短縮化、翌年のマイクロフィルムの導入、その他一部の局や出先機関からの文書の引継ぎ中止、引継ぎ制限等を挙げるが、これらは抜本的な対策とはならなかったと指摘している。文書保存制度の再整備にあたっては、従来の「有期保存文書を行政的価値判断のみで無差別に廃棄」する制度から、「歴史的・学術的価値」の視点を取り入れる検討を要するとしている。

一方、実際の文書の保存状況についても、前節で紹介した1976年度の事業計画で2つ目に掲げられた「学術的価値ある公文書の集中管理」に関する事業として、「公文書保存状況調査」を実施し、同じく第1回研究会で報告している。同調査では、「所属別書庫面積・保存文書量調査」及び「昭和20年以前の完結文書の保存場所別全件調査」が実施され、一部調査中を含む第1回の研究会時点での各結果が報告されている。これによると、文書調査課が所管する本庁中央書庫に引き継いで保存されている文書は全体の54%で、残りの46%は各局や出先機関の執務室等で保存されていた。昭和20年以前の完結文書は、本庁中央書庫だけでも6,203冊が保存されていることが確認されている³⁵⁾。

以上のことから、文書の保存スペース不足の結果、文書が引き継がれず各局の執務室で保存されていることに課題があり、その抜本的な解決策を求めて研究会を設置したことがうかがえる。総務局はその解決策として前年度以前から文書館の設置を想定しており、新たな保存スペースを確保し、管理制度の再整備を目指していたのだろう。

こうした総務局の意図もあり、同研究会が1977年にまとめた「公文書等の保存管理に関する報告」³⁶⁾は、副題が「公文書館設立の提案」とされている。具体的な内容は、概ね総務局の報告に沿っていることがわかる。「はじめに」では、文書量の増加に応じた保存態勢の抜本的な対策が必要であるとし、「そのためには利用者の利便、公文書類の移管・保存の面を考慮しながら適当な場所に公文書館を設置して、文書の保存・利用に専念することがぜひ必要である」³⁷⁾と述べている。その具体的な課題を同報告書からまとめると、①無期限保存文書・有期限保存文書とも相当多くの部分が引き継がれずに主管課で保管されている、②有期保存文書が文書担当課の廃棄手続きを経ずに主管課で廃棄されている、③中央文書庫の収蔵力が限界で、各局の書庫も狭く、他の器材と同居するなど文書が散在しているという3点が挙げられている³⁸⁾。実際に当時の大阪市役所文書規程では、常用文書以外の無期保存文書（永久保存）、有期保存文書（1・3・5・10年）は、文書完結年度の翌年度の7月末日までに文書担当課長に引き継がなければならないとされていた³⁹⁾。しかし、保存場所の状況は先述の通りで、本来文書所管課に引き継がれるべき無期約3,300冊、有期約117,000冊が引き継がれずに各所属で保存されていた⁴⁰⁾。その結果、「貴重な公文書類

35—「公文書保存状況調査」1976年5月22日（前掲註14）

36—大阪市文書保存研究会『公文書等の保存管理に関する報告』1977年

37—同前、1-2頁

38—同前、4-5頁

39—大阪府役所文書規程（昭和36年達第2号）1975年6月9日改正

40—前掲註36、4頁

が損傷や散逸の危険にさらされており、そのため、古い資料を必要とする業務をやりやすくしている」⁴¹⁾と指摘している。実際に「訴訟・市域明示等」で業務に支障が出ていたようである⁴²⁾。

これらの課題について同報告書では「根本的原因是に戦後行政需要が多様化し、文書の量と種類が急増したにもかかわらず、これに見合う保存対策を講じ得られなかったところにある」⁴³⁾とし、先に挙げたこれまでの一時的な措置ではなく、抜本的な対策が必要として⁴⁴⁾、公文書館の設置を提案している。同報告書から解決方針をまとめると、①無期保存文書は、一定年数（3～5年が適当）を経たものをすべて公文書館に移管し、集中保存することで散逸を防ぐ、②有期限文書は、保存期間満了とともに公文書館に移管し、委員会などを通して学術的・文化的観点から十分な検討を経て、廃棄・保存を決定する、③機密文書も公文書館に移管できるようにする、④市政資料類を公文書館で保存し、利用できるようにする、⑤すべての簿冊を登録制とする、⑥出先機関等を含めたすべての部局の文書を公文書館で集中保存する、以上6点である⁴⁵⁾。そして公文書館での整理方法や公開基準、機能や設備に触れた上で、当面の措置としては、①戦前の公文書の集中保存、②全簿冊の登録制度、③資料室（小公文書館）の設置と中央書庫の収蔵力拡充という3点⁴⁶⁾を挙げ、報告書を結んでいる。

以上のように、文書保存研究会では、文書保存における諸課題の解決策として公文書館の設置が提案されたことがわかる。報告書は文書の市民への公開にも触れているが、それよりも職員が古い文書を参照できないなどの行政執務上の課題が大きく取り上げられている。このことから、まずは文書の物理的な保存場所であり、文書の管理主体となる公文書館の設置が目指されていたといえる。なお同研究会での議論から「文書館」の呼称が「公文書館」へと変化している。

2 1980年代の公文書館設置と情報公開制度実施の具体化

2-1 公文書館研究会による公文書館設置の具体化

本節では前節で述べた提案を受け、公文書館設置を具体化した公文書館研究会での議論を整理する。はじめに、文書保存研究会からの進展を確認すると、前節で述べた同研究会の報告書が挙げた3つの当面の措置のうち①戦前の公文書の集中保存と、③資料室（小公文書館）の設置と中央書庫の収蔵力拡充は、その後数年である程度の進展をみた。特に大きな進展は堂島資料室の設置である。同資料室は、1977年8月に遊休教室となっていた堂

41——同前、5頁

42——大阪市文書保存研究会『公文書等の保存管理に関する報告（中間報告）』1976年、4頁

43——前掲註41

44——同前

45——前掲註36、9-10頁

46——同前、22頁

島小学校4階の2教室を収蔵庫として整備し、さらに1980年には2教室を加え、主として戦前の公文書14,103冊が全庁から収集され、集中保存された⁴⁷⁾。この他、1982年には新庁舎に中央書庫が移転し、旧庁舎と比較して3倍の収蔵能力を有する⁴⁸⁾など、問題解決に向けて若干の進展がみられた。

また歴史学者を中心に外部から公文書館設置の働きかけも行われた。1981年3月には、大阪歴史学会と大阪歴史科学協議会から「史料保存および文書館設立についての要望書」⁴⁹⁾が大阪市長に提出される。同要望書は、市庁舎の建て替えによる文書の廃棄への懸念から提出されたようである⁵⁰⁾。同年11月には、両会を中心に「大阪における文書館設立を考える」と題するシンポジウムが開かれており⁵¹⁾、大阪府と大阪市の文書館設立を訴えている。

このような中で、1982年に市は公文書館研究会を設置し、議論を本格化させている。同研究会の設置要綱では、その目的を「大阪市における行政上重要な文書及び歴史的・文化的に価値のある諸史料を適正に保存管理する施設として、公文書館を設置する際検討すべき諸問題について調査研究するため」⁵²⁾とし、文書保存研究会の公文書館構想をさらに具現化するため⁵³⁾に設置された。委員は大阪市立大学教授の牧英正を座長とし、学識経験者5名、総務局行政部長、教育委員会事務局社会教育部長の計7名で構成された⁵⁴⁾。研究会では、調査研究会13回、既設文書館視察調査2回を実施し、1984年に「大阪市公文書館に関する報告」⁵⁵⁾をまとめている。研究会での議論経過を示す文書は大阪市公文書館所蔵資料からは管見の限り確認できていないため、ここでは同研究会の報告書を頼りに、議論の進展を見ていくものとする。

報告書は「Ⅰ大阪市における文書管理の現状と問題点」、「Ⅱ公文書館の必要性」、「大阪市における公文書館の基本構想」と資料で構成されている。「Ⅰ」では、文書保存研究会の報告を踏襲した課題が挙げられているほか、堂島資料室や新庁舎の文書庫を運用しているものの、依然として収蔵スペースが不足しており、文書所管課に引継いでの集中管理ができていない文書が存在するとしている。そのため、集中管理体制と、全部局にわたる文書の成冊、保存、引継ぎ、廃棄の過程の統括的管理が必要で、将来を見通した保管場所の確保を課題に挙げている。さらに従来は行政上の必要性という視点からしか公文書を捉え

47— 大阪市公文書館研究会『大阪市公文書館に関する報告』1984年、7-8頁

48— 同前、4頁

49— 要望書の内容とその提出については、「史料保存および文書館設立についての要望書の提出」(『ヒストリア』第91号、1981年、61-62頁)を参照。この他にも津田秀夫「歴史研究と資(史)料収集保存の課題 新修大阪市史編纂によせて」(『大阪の歴史』第4号、1981年、39-51頁)などで大阪市での文書館設置が要望される。

50— 小田康徳「大阪における公文書館設立運動」(『地方史研究』第31巻第4号、1981年、83-84頁)

51— シンポジウムについては、芝村篤樹「シンポジウム「大阪における文書館設立を考える」の報告」(『ヒストリア』第98号、1983年、73-77頁)を参照。

52— 大阪市公文書館研究会設置要綱第1条(前掲註47、120頁)

53— 前掲註47に掲載の座長の牧英正による「はじめに」を参照。

54— 前掲註47、121頁

55— 前掲註47

ておらず、重要な歴史的資料であり継承されるべき文化遺産であるという視点が欠けているため、その点を考慮するよう指摘している⁵⁶⁾。

「Ⅱ」では、国内外の公文書館の動向や事例を紹介した上で、新たな施設で確実な保存体制を講じる必要があり、歴史的文化的観点から公文書を評価し、保存文書は一般の利用に供するべきとしている⁵⁷⁾。

「Ⅲ」では、収集対象を「主として市の行政に関して作成または入手した公文書および行政資料の中から歴史的文化的に価値があると認められるもの」とし、その他の資料には既に博物館等があるため、それらとは別に公文書館を設置すべきとしている。ただし、民間文書の寄贈・寄託を排除するものではなく、「特に必要とされる場合には積極的に受け入れる余地を残しておかなければならない」としている。この他に公文書館の主要機能、収集基準、選別、移管、分類、公開、施設、設備、管理運営、専門職員、委員会等について説明を加えている⁵⁸⁾。なお、文書の公開については、「可能な限り、収蔵文書を一般の閲覧に供するべきであり、文書の公開については長期にわたる経過年限を設定するのは適当ではない。」としている。特にプライバシーの保護には慎重な配慮を要するとした上で、一度非公開とされた文書でも「相当期間を経過することにより非公開事由が消滅することもある」ので、その場合の扱いにも留意するよう指摘している⁵⁹⁾。

さらに報告書では「なお、情報公開との関連において公文書館の設置を構想する考え方もあるが、しかし、情報公開は主として現在の行政に係わる問題であり、他方、公文書館は一定の年限を経過した公文書の収集、保存、公開、調査研究を本来の目的とするものである。」⁶⁰⁾とし、情報公開との関係を明確に否定している。この点について、座長を務めた牧英正は、後に当時の議論を「行政側の発想としては、公文書館と公文書公開としての名のもとに情報公開は不可分の関係にあったようである。」とし、歴史資料館のような形は既存の博物館との競合で難しく、「公文書館と（公文書公開といっても）情報公開を一括させることに釈然としなかったが、結局所与の条件で内容を考えることとなった。」と振り返っている⁶¹⁾。

報告書の提出後には、収集基準等をワーキンググループで検討し、1985年8月に「大阪市公文書館（仮称）の公文書収集基準」、「大阪市公文書館収集分類（有期保存文書）」をまとめている⁶²⁾。

以上のように、公文書館研究会での議論は概ね文書保存研究会の議論を踏襲しており、

56——同前、1-8頁

57——同前、9-16頁

58——同前、17-31頁

59——同前、24-26頁

60——同前、18頁

61——牧英正「大阪市公文書館発足二十年」（『大阪市公文書館研究紀要』第21号、2009年、15-17頁）。なお同様の内容は前掲註7の座談会でも触れられている。

62——「大阪市公文書館（仮称）の公文書収集基準等について」（大阪市公文書館所蔵「文書事務企画研究書類」1985年、総務局行政部文書課文書係（簿冊整理番号00138570））

それをより具体化させたものと言える。特徴としては、文書の保存場所としての公文書館の位置付けが引き続き強調されている点と、収集対象を公文書に限定している点が挙げられる。一方で、前章の文書保存研究会の報告と比較すると、「歴史的文化的」価値についての記述がより厚くなっており、行政執務上の課題だけでなく、歴史公文書の保存、利用という視点が学識経験のある委員の意見として反映されていることがうかがえる。利用と公開にも言及はあるが、情報公開制度とは異なることを強調していることに留意が必要である。これらは、先述した行政側の委員と学識経験者の委員の間での考えの違いが表れた部分であり、前章で述べた文書保存研究会による公文書館設置の提案からの5年間で行われた外部の歴史学会や学識経験のある委員の働きかけの影響とも言えるだろう。

2-2 文書・資料管理研究会による情報公開制度の検討

前節では、公文書館と情報公開制度を一体で考える行政側に対して、学識経験者を含む公文書館研究会が両者の違いを報告書で明確にした点を確認した。しかし、実際には情報公開機能も担う形で館が開館する。では、両者を一体とする方針は、いつどこで示されたのだろうか。本節では市の行政内部で初めて情報公開を議論した文書・資料管理研究会での議論を整理し、一体化の議論が同研究会を中心に進められたことを明らかにする。

同研究会は、1981年に設置され、総務局行政部文書調査課⁶³長をはじめとする市の課長級職員の一部、計8名で構成された。設置当時の要綱ではその目的を「本市における文書・資料の管理方法等を調査研究するため」とし、具体的な所掌事務として、「(1) 公文書の保存利用に関すること」、「(2) 行政資料の保存利用に関すること」、「(3) その他文書・資料の保存管理に関すること」を挙げている⁶⁴。1981年度には、計4回の研究会を開催している⁶⁵。同年度に主に検討されたのは「行政資料センターの設置」⁶⁶であり、情報公開に関する動向・制度の概要・問題点、情報提供、行政資料・印刷物の収集等が議題となっている⁶⁷。この時点では情報公開制度の導入には慎重であり、行政資料センターでの情報提供の拡充を検討していたことがわかる。検討された行政資料センターは、翌1982年に本庁舎1階に開設されており、同年7月時点で7,100点の資料を収蔵し、同年度の利用者数は4,500人だったようである⁶⁸。

ところが、1982年度になると、文書・資料管理研究会での議論は情報公開が中心となる。同年6月には設置要綱を改正し、所掌事務の1つ目に「情報公開に関すること」が追加さ

63— 文書調査課は1982年の組織改正で文書課となる。

64— 「大阪市文書・資料管理研究会設置要綱の一部改正等について」（大阪市公文書館所蔵「文書事務企画研究書類（文書・資料管理研究会）」1982年、総務局行政部文書課文書係（簿冊整理番号00138572）の改正前後の設置要綱を参照。

65— 「大阪市文書・資料管理研究会設置要綱の一部改正等について」案の2別紙1「文書資料管理研究会」（同前）。なお一部「文書資料管理研究会」の表記は、原文の表記を尊重した（以下、同じ）。

66— 「文書・資料管理研究会の実施内容について」別紙1（大阪市公文書館所蔵「文書事務企画研究書類（文書・資料管理研究会）」1983年、総務局行政部文書課文書係（簿冊整理番号00138573））

67— 前掲註65

68— 前掲註66

れた⁶⁹⁾。この理由については、国の第二次臨時行政調査会において、情報公開が議論されたことが大きいようである。1982年度第1回研究会の開催報告では、その要旨で国の臨時行政調査会で情報公開が議論されると予想されており、各市を参考に研究会で同制度の骨子を検討し、まとめたいとしている⁷⁰⁾。実際に同年の研究会の実施報告⁷¹⁾を確認すると、情報公開の具体的な検討項目が並んでおり、同年10月には「文書・資料管理研究会中間報告」がまとめられている。

このように、市内部では同研究会で公文書館とは別に情報公開が議論され始め、当初は本格的な導入ではなく、行政資料センターの形を検討したが、国での議論に影響され、本格的な制度の検討を迫られたことがわかる。

次に、この時期の研究会の議論から、公文書館とも関係の深い文書管理と情報公開の公開窓口について、詳しく見ていくこととする。まず文書管理については、1982年度第2回研究会で、情報公開を的確かつ円滑に運営していくために、市が保有する全文書の目録を作成し、公開の窓口において市民の閲覧に供することが望まれるとの事務局案が示された⁷²⁾。これについては、毎日発生する文書を目録に登録することに対して、その事務量から否定的な意見が出され、窓口にどの程度の目録を備えるかが議論になったようである⁷³⁾。そして第4回研究会では、「文書管理」が検討項目となり、やはり情報公開の実施のために文書管理を見直す必要があるとし、起案用紙に公開の可否を記録する欄を設けることや、文書の検索のため中央書庫に引き継ぐ前の執務室にある文書もカード目録と索引目次を作成することが挙げられている。なおコンピュータ化も議論されたようだが、現状の管理方法を充実させることで十分検索可能であるとして否定されている⁷⁴⁾。この議論は中間報告にもその趣旨通り採用されており、同報告の要旨で「情報公開制度の実施に関連して、文書の様式、分類保存手法の改善、検索システムの検討を行うとともに、文書管理体制の強化を図るものとする。」⁷⁵⁾と述べている。なお中間報告の本文では、改善方針について、「現行の文書規程による文書分類、保存期限は、専ら行政運営上の必要性から判断されて設定されているので、情報公開制度との関連及び将来公文書館における保存（文化、歴史的見地からの判断を要する）を考慮に入れて、見直す必要がある。」⁷⁶⁾と公文書館についても言及している。

以上のことから、情報公開制度の運用にあたり、市民に検索手段を提供することと、請求のあった情報を市が円滑に検索し、開示することを前提とした文書管理が求められたこ

69——前掲註64

70——「昭和57年度第1回文書資料管理研究会の実施内容について」（前掲註64）

71——同前ほか（前掲註64）

72——「昭和57年度第2回文書・資料管理研究会の検討内容について」（同前）

73——「昭和57年度第3回文書資料管理研究会の実施内容について」（同前）

74——「昭和57年度第4回文書資料管理研究会の実施内容について」（同前）

75——「文書資料管理研究会中間報告」（「文書・資料管理研究会の実施内容について」別紙資料3（前掲註66））

76——同前

とが分かる。

次に情報公開の公開窓口に関する議論を見ていくこととする。公開窓口が初めて検討されたのは、1982年度第2回研究会である。そこで事務局は、「(1) 各局の広報担当課（特に広報担当組織を置いていない場合は庶務担当課）を窓口とする」、「(2) 区役所、事業所については、これらの組織ごとに窓口を置く」、「(3) 経常的に文書の閲覧等の業務を行っている場合は、当該組織（ex住民基本台帳等）」、「(4) 総合案内窓口を本庁内に置く—行政資料センター—（所管不明の場合の相談、文書目録の閲覧、局との連絡調整の機能）」⁷⁷⁾の4つを挙げており、原則は情報を所管している部局が直接窓口となることを想定していた。中間報告の要旨でも「各部局ごとに窓口を設け、区役所、事業所については、これらの組織ごとに窓口を置く。本庁舎内には、総合案内窓口を設ける。」⁷⁸⁾としている。つまりこの時点では公開窓口は公文書館は想定されておらず、総合窓口機能も行政資料センターが想定されていた。その後、窓口については1984年7月の研究会でも議論があり、ここでは物理的な請求・閲覧窓口と、開示・非開示を決定する窓口の2つの意味で議論されている。前者は、主に請求者の利便性と各局の慣れない職員が対応することへの懸念、後者は、公開・非公開の決定に統一性が求められるとし、決定権は各所管課が持つとしても調整機能を持つ窓口組織を設ける必要性が議論されている⁷⁹⁾。そして同年8月の最終報告案⁸⁰⁾では、これまでの議論を踏襲し、両者とも窓口を統一した場合とそうでない場合を並記して、結論は出されていない。ただし、前者の請求窓口は、「公文書館が建設された場合、中央窓口を公文書館に設置し、一元的に請求の受付を行う機能を持たせることも考えられる。」とし、埼玉県や川崎市の事例を挙げている。なお後者の決定窓口について、公文書館への言及はない。

以上のことから、文書・資料管理研究会では1984年度の議論の段階で、初めて公文書館が情報公開の窓口としても想定されるようになったことが分かる。前節で述べた公文書館研究会が公文書館と情報公開制度を別の制度として報告をまとめたのと同時期に、市職員で構成される文書・資料管理研究会では国の議論から情報公開制度の検討が本格化し、それまで検討されてきた文書管理の課題と公文書館設置、情報公開制度が一体で考えられるようになったといえる。

77—前掲註72

78—前掲註75

79—「文書資料管理研究会の実施内容について」の1984年7月13日開催分及び同年7月24日開催分それぞれを参照（大阪市公文書館所蔵「文書事務企画研究書類（文書・資料管理研究会）」1984年、総務局行政部文書課文書係（簿冊整理番号00138574））。

80—最終報告について現在のところ1984年8月8日開催の実施報告に綴じられた「文書資料管理研究会報告書（案）」という（案）が外れていない文書のみ確認できた。この案は他の文書が手書きであるのに対して、タイプされたものを印刷し、目次と頁数があることから、確定版に近いものと推測できる。なお1985年度については研究会の開催は現在のところ確認できていない（同前）。

3 公文書館と情報公開制度の一体化と開館後の課題

3-1 近代化研究会による公文書館と情報公開制度の一体化の議論

本節では、最終的に歴史公文書の保存と情報公開を公文書館の機能として一体化した近代化研究会での議論について、1985年3月の報告書「文書管理の近代化」⁸¹⁾から確認する。同研究会は、文書所管部局である総務局行政部に設置され、1984年7月10日の第1回研究会以来、10数回にわたり調査研究を行ったとされる⁸²⁾が、研究会の議事録等を収めた簿冊は、大阪市公文書館所蔵資料からは現時点で確認できていない。

同報告書の「はじめに」では、情報化社会の進展と行政需要の多様化に伴い、文書量が増加しているが、適切な管理が行われておらず、その結果、事務事業の能率低下、生産性の低下、情報としての文書の組織的な有効活用の阻害といった問題の要因になるとし、近代的な文書管理が求められていると指摘している。そして、近代化が公文書館構想や情報公開制度においての「市民利用に供される場合の近代的な文書管理のあり方もなり得る」としている。さらに「公文書館、情報公開と文書管理の関わり」の項目では、公文書館と情報公開は目的が異なり、公文書館が市民の文化遺産ともいべき行政文書や民間文書の活用を目的とするのに対して、情報公開は市民生活に影響のある現用公文書の公開が目的であるとしている。しかし、どちらも市民の多様な情報ニーズに対応し、広く閲覧に供する共通点を持つとしている⁸³⁾。

続いて本文では、近代化の内容を説明している。現用公文書、歴史的公文書を系統的、一元的に同一システムで適正に保管、保存管理し、容易に検索、利用できるようにするためには、合理的かつ簡明な検索システムの確立が必要であり、効率的な目録の整理やOA化による検索システムの検討が必要であるという⁸⁴⁾。つまり、公文書館と情報公開の両者には、文書の利用のしやすさと検索性という共通点があり、共通の課題を解決するために、文書管理の近代化（OA化）が提唱されたのである。

同報告の後、その実現のために各部局の文書担当者に向けては、「文書保存管理の改善とその方策」⁸⁵⁾を作成し、現行制度のもとでの改善策を示している。また、近代化の方法とされたOA化については、例えば同報告書と同時期に、公文書館構想及び文書管理の近代化構想の連携を図るとともに、「公文書館そのものが大阪市の文書管理の近代化の一翼を担うことを期待」⁸⁶⁾して、業務委託により報告書⁸⁷⁾をまとめるなどしている。

このように、市職員で構成される会議体での検討を通じて、公文書館は情報公開と一体

81——文書管理近代化研究会「文書管理の近代化」1985年3月（大阪市公文書館収蔵「文書事務企画研究書類」1985年、総務局行政部文書課文書係（簿冊整理番号00138570））

82——「文書管理の近代化に関する報告について」（同前）

83——前掲註81

84——同前

85——大阪市総務局行政部文書課「文書保存管理の改善とその方策」1985年6月（前掲註81）

86——「大阪市の公文書館構想に対応する文書管理システム策定調査について」（同前）

87——同前

の機能を持つ施設として開館の準備が進められた。その後の経過を確認すると、前章で述べた文書・資料管理研究会は、1986年9月25日の「大阪市情報公開制度準備委員会設置要綱」の附則2で廃止され、新たに大阪市情報公開制度準備委員会が設置された。前者が課長級8名で構成されていたのに対して、後者は部長級6名の委員と、課長級8名の幹事、学識経験者の参与（行政法1名）から構成された⁸⁸⁾。同委員会は同年12月に報告書⁸⁹⁾をまとめている。その中で公開窓口は、「公文書館が建設された場合、総合的な統一窓口を公文書館に設置し、一元的に請求の受付と情報公開を行う機能を持たせ、本庁舎内（例えば、行政資料センター）にも、制度についての必要な案内を行う窓口を設置することが考えられる。」とし、公開・非公開の決定は、判断の統一性の観点から調整を行う「情報公開担当組織の設置を検討する」としている⁹⁰⁾。なお同年9月には公文書館の基本計画がまとまっている⁹¹⁾。

その後、1987年4月には委員の範囲を各界の代表に広げた「大阪市情報公開懇談会」が発足し⁹²⁾、同年11月に提言⁹³⁾をまとめている。そこでは公文書館への言及はないものの、公開窓口の統一と調整組織の設置を提言している⁹⁴⁾。

そして開館の年となる1988年4月に、庁内会議である情報公開推進委員会幹事会・文書担当課長会を開催し、この時点で公文書館が情報公開の統一窓口となることが説明され、公文書館が情報公開制度を所管することとなる⁹⁵⁾。以上の経過から、同年7月に情報公開条例に相当する公文書公開条例と、公文書館条例が施行され、歴史公文書の管理・利用と情報公開の機能を併せ持つ公文書館が開館するのである。

3-2 両機能の課題と2008年の情報公開機能の分離

本節では開館後の経過について確認する。公文書館では、1995年に個人情報保護条例の施行により、個人情報の開示請求の窓口機能も担うようになる。2001年には、公文書公開条例が情報公開条例に改正され、その後2008年の組織改正により、情報公開と個人情報開示の機能が公文書館から情報公開室に移管となり、併せて行政資料センターも同室に所管替えとなった⁹⁶⁾。つまり、開館から20年を経て、公文書館は本来の役割に特化することとなったのである。このことについては、公文書館研究会の座長であり、後に館長も務めた

88—「大阪市情報公開制度準備委員会の設置並びに同委員会参与の委嘱について」（大阪市公文書館収蔵「文書事務企画研究書類」1986年、総務局行政部文書課文書係（簿冊整理番号00138575）

89—大阪市情報公開制度準備委員会「大阪市における情報公開制度」1986年（同前）

90—同前、14-15頁

91—前掲註13、『大阪市公文書館年報』第35号

92—「大阪市情報公開懇談会の設置について」（大阪市公文書館収蔵「文書事務企画研究書類」1987年、総務局行政部文書課文書係（簿冊整理番号00106335）

93—大阪市情報公開懇談会「情報公開制度についての提言」1987年

94—同前、14-15頁

95—「大阪市情報公開推進委員会幹事会及び文書担当課長会の開催結果について」（大阪市公文書館所蔵「文書事務企画研究書類」1988年、総務部行政部文書課文書係（簿冊整理番号00237070）

96—「大阪市公文書館20年の歩み」（『大阪市公文書館研究紀要』第21号、2009年、166頁）

牧英正が「新市長の方針による組織の改正があり、公文書館の情報公開部門が「局相当」に昇格分離し本庁に移転した結果で、公文書館はその名の本来の業務に立ち戻ったのである。」⁹⁷⁾と、その経緯を紹介している。実際、同館では開館当初から情報公開業務の占める割合が大きく、歴史公文書の業務を圧迫していたようである。初代館長の山本登は開館翌年に「公文書館の本来の業務というべきもので、公文書の収蔵と利用・閲覧ですが、いま一つに、本館の場合には、情報公開の窓口という業務がはりつけられています。」⁹⁸⁾と述べており、開館10周年の際には、「情報公開への関心が急速に高まってきた状況を勘案しますと、公文書館に課せられている情報公開関係の業務は、速やかに分離すべき」⁹⁹⁾と指摘している。

その後の大きな動向としては、公文書管理法の施行に先立って2006年に公文書管理条例が施行され、2011年には保存期間の区分から永年を廃止する等の改正を行っている¹⁰⁰⁾。2013年にはアーキビストを2名採用し、旧永年保存文書の評価選別が行われ、その実践も報告されている¹⁰¹⁾。一方で、近年は市の事業仕分けによる職員の非正規化などの課題も指摘されている¹⁰²⁾。

以上のように、大阪市では情報公開機能と一体化させて公文書館を設置したものの、開館から約20年で情報公開機能は分離される結果となった。この要因としては、先述のように、情報公開業務が公文書館の本来の業務である歴史公文書の保存・利用を圧迫していたことと、時代の経過により情報公開の件数が増加し、出先の施設である公文書館では処理しきれなかったことが挙げられよう。つまり、大阪市のような人口と経済規模の自治体では、歴史公文書の保存・利用と情報公開の機能は両立することができなかつたとも言える。その一方で、情報公開機能が昇格分離し、後に職員の非正規化等の課題が指摘されていることは、公文書館機能が情報公開機能よりも市政上低く位置付けられていたとも捉えることができる。情報公開機能の分離と非正規化等の課題の因果関係の検討は今後の課題だが、公文書管理法を受けて、自治体が公文書館機能を新たに設置する際の1つの重要な論点となろう。

おわりに

ここまで大阪市を事例に、公文書館と情報公開制度の関係について、各研究会での議論を中心に述べてきた。同市においては、保存スペース不足等の文書管理上の問題に起因する行政上の課題から公文書館が構想され、そこに歴史的・学術的視点を含めて文書保存研

97—前掲註61

98—前掲註7

99—山本登「大阪市公文書館の開設10周年に思う」(『大阪市公文書館研究紀要』第11号、1999年、7-8頁)

100—改正内容については、例えば朝倉亮「地方公共団体における公文書管理条例制定の動向」(『アーカイブズ』第44号、2011年、45-47頁)などで紹介されている。

101—前掲註8・9

102—前掲註11

究会が公文書館設置を提案し、それを公文書館研究会が具体化した。しかし、国での議論を受けて文書・資料管理研究会で議論し、情報公開制度を念頭に置く行政側と学識経験者の委員で公文書館の役割に考えの違いがあったことを述べた。そして、近代化研究会が歴史公文書の保存・利用と情報公開という2つの機能に、広く市民の閲覧に供するための文書の利用のしやすさと検索性という共通点を見出し、両機能を一体化した公文書館が開館したが、情報公開の業務量の多さからその両立はなし得ず、開館約20年で情報公開機能が公文書館から分離したことを指摘した。

公文書管理法を受けた今日の自治体の文書管理に対して、本稿で述べた大阪市の事例はどのような参考となるだろうか。当時と今日とでは、情報公開制度が既に運用されている点で前提が異なるが、この大阪市の事例は、情報公開機能のための文書管理と公文書館機能のための文書管理で目的が異なるだけでなく、業務の上でもその比重に偏りが生じ、公文書館としての本来の機能が果たせなくなる可能性があることを示唆している。これまでも公文書館がその役割を果たすため、アーキビスト等の専門職が継続的に業務を行う必要性が指摘されてきた。大阪市においても、そうした専門職が、情報公開機能と公文書館機能の双方で役割を分担し、責任をもって業務を遂行することで、両機能を分離せずに適切に運用することもできたのではないだろうか。同法を受けてこれから新たに公文書館を設置しようとする場合も、施設としての公文書館の設置が理想だが、自治体の規模や状況によっては、現用文書と歴史公文書を保存と利用の両面で一体化し、機能としての公文書館を設置する場合も考えられる。その場合は、現用文書管理や情報公開制度を担う既存の組織が歴史公文書の保存・利用を一体で所管することとなるだろう。一方で、一体化したからといって、必ずしも両立できるとは限らないことは、本稿でも述べたとおりである。つまり、公文書館機能を適切に維持していくためには、公文書館が施設でなくとも、情報公開機能と一体であっても、アーキビストのような専門職が必要となり、それは今後公文書館機能の設置が期待される規模の小さな自治体においても同様なのではないだろうか。

最後に、本稿では、公文書館の設置と情報公開制度が文書管理に与えた影響まで具体的に掘り下げることはできなかった。例規上の規定の変化とともに、両機能を踏まえた文書管理の実態を捉え、分析することを今後の課題としたい。