

書評

中京大学社会科学研究所アーカイブズ研究
プロジェクト編

『地方公共団体における公文書管理
制度の形成—現状と課題』

Institute for Research in Social Science of Chukyo
University, Project of archival research ed.

“The formation of public records and archives management system in
local public entities: current status and issues”



公職研/2017年 3月/
A5判/293頁/
定価 2,700円+税

坂本 昭彦

Akihiko Sakamoto

はじめに

本書は、中京大学社会科学研究所の公文書プロジェクトでの地方自治体と各国での実地調査を踏まえ、そこで収集されたデータを基に専門家がそれぞれについて論じたものである。この実地調査は、全国の地方自治体の公文書管理制度とその運用状況、さらに国際比較として各国・地域の制度とアーキビスト養成に関して調査を行ったものである。

本書の目的は、地方自治体の公文書管理制度が様々な課題を抱える中で、「公文書管理の在り方について、もっとも実現可能性のある方法を考える素材を提供することにある」としている。なお、本書では日本の公文書管理制度が模索段階にあるとした上で、敢えて用語を含めた内容の統一を行っていない。そのため、本稿でも原則として各論考での用語をそれぞれ使用する。

本書の構成は、次の通りである。

I 公文書管理制度の現状

1. 日本の公文書管理制度について (檜山幸夫)
2. 地方公共団体における公文書管理条例制定の状況と特色 (早川和宏)

II 地方自治体の制度形成のとりくみ

1. 札幌市における公文書管理 (桑原英明)
2. 相模原市公文書管理条例の制定 (佐藤正五)
3. 豊田市の公文書管理制度と現状 (酒井恵美子・八木寛元・内藤千枝)

III 地方公文書管理制度の国際比較

1. ドイツ (上代庸平)

2. イタリア (湯上良)
3. スペイン (野口健格)
4. カナダ (手塚崇聡)
5. 台湾 (東山京子)

各章の内容

I 公文書管理制度の現状

「1. 日本の公文書管理制度について」では、日本の公文書管理制度の状況が、決して楽観視できないとして、公文書管理法施行後に起きた政府機関での公文書管理の不適切事案を新聞記事から紹介し、解説している。そして、問題の根幹は戦時下での制度変更にあるとし、台湾総督府の文書管理を例としながら戦前は検証可能な優れた制度を持っていたと指摘している。しかし、戦時下の制度変更で文書への認識に大きな価値変換がなされ、戦後の混乱と価値観の大転換が加わったことで、公文書を軽く扱う考えが広がったと考えることができると指摘している。

これらを踏まえ、自治体の現状を複数の自治体の制度と公文書館から、それぞれ紹介している。また、アーキビストの役割や責務、学問としてのアーカイブズや、日本でのアーキビストの育成、資格制度等についても筆者の考察が記されている。そして最後に公文書管理制度の改善に向けて、公文書管理の在り方、制度の厳格な運用、地方自治体の現状を踏まえるという3つの視点から考えるべきであると提言している。

公文書管理の問題を検討する上で、関連する法制度だけでなく実際の公文書作成者の意識や実態の分析は重要な視点であるといえる。戦前における文書管理の一端の紹介は、そうした視野を広げるだろう。

「2. 地方公共団体における公文書管理条例制定の状況と特色」では、最初にそもそも「公文書管理条例とは何か」という問いについて、著作権法や公文書管理法から法律上の性質を紐解いている。そして公文書管理法が34条で地方公共団体に法律の趣旨にのっとり努力義務を課していることを確認し、それを満たす公文書管理制度は、条例以外の規定等で定められれば十分なのか、条例で定める必要があるのかを検討している。その結果として、公文書管理法の趣旨にのっとり制度とするために、条例で最低限規律されている必要がある事項として、①現用・非現用文書の管理について、②国立公文書館等に相当する組織と特定歴史公文書等に相当する文書の保存・利用について、③公文書管理委員会に相当する組織を設けて専門的知見・第三者を生かす、④歴史公文書等の利用関係を権利・義務の関係で定める、⑤地方独立行政法人等にも義務を課す、という5項目を明らかにしている。

次に、文書管理について条例で定めている18の地方公共団体を挙げている。条例が先の5項目をそれぞれ満たしているのか、あるいは満たしていないのかを項目に基づき分類を試み、その特色を紹介している。

本章では、法律的視点から地方公共団体での公文書管理を条例で定める必要性を認識さ

せられる。現在、先駆的に条例を制定している地方公共団体を例にしながら、その特徴や課題を紐解いている点は、今後新たに公文書管理条例の制定を目指す地方公共団体にとって、大いに参考になると考えられる。

II 地方自治体の制度形成のとりくみ

「1. 札幌市における公文書管理」では、はじめに行政職員が行政文書の管理で置かれている「ジレンマ」を指摘している。すなわち、行政文書は市民や国民の共有財産であるため、行政職員は行政の意思決定過程を記録し、残す責務を負う。一方で、行政は分業制をとっており、原課主義とも呼ばれるように主管課の権限が強く、政策の調整過程で激しく対立することもある。そのため、庁議決定までの意思決定過程を詳らかに公開することは、行政の一体性や一貫性の確保を損ないかねないという指摘である。

次に、札幌市の公文書管理条例の制定経緯が、不祥事等での対応策や、公文書管理法の施行を受けた政策ではなく、独自の検討結果によるものであることが紹介されている。また、札幌市の特徴として、「特定重要公文書」という表現や、旧校舎を活用した公文書館の設置とその役割、「公文書管理審議会」の役割等が紹介されている。

札幌市では、以前からの庁内の文書整理への取り組みが素地となって条例制定に結び付いている。そうした背景から、公文書管理法をそのまま条例に当てはめるのではなく、「特定重要公文書」という言葉を用いるなど、独自の工夫を加えている点は、国の制度へも示唆を与えるものではないだろうか。

「2. 相模原市公文書管理条例の制定」では、まず公文書管理法の制定を受けて、相模原市が条例を制定するまでの手続き等の経緯が詳しく紹介されている。そして条例構築のコンセプトとして、公文書管理法の趣旨を実現しながら、従来の公文書管理体制の継承を意識し、実効性の高い条例を目指したことが紹介されている。

また、条例の特徴として、「情報公開・個人情報保護・公文書管理審議会」への諮問・答申に関することや、公文書の誤った廃棄を防ぐための4つのハードルが挙げられている。

本章は、既に制定された条例の内容のみを紹介するのではなく、条例制定までの過程が順を追って紹介されている点が特徴的である。また審議会への諮問・答申を義務付ける規定が複数ある点も、専門家の意見を制度に反映する点で参考になるだろう。

「3. 豊田市の公文書管理制度と現状」では、豊田市の公文書管理制度の特徴が紹介されている。まず、豊田市では、現用文書と保存期間が満了した歴史公文書を一括して総務部庶務課が管理する特徴がある。庶務課は、現用文書に対しては、主管課での文書管理を点検、確認し、3年を経過した文書は庶務課の管理する書庫で保存している。保存期間満了後は、移管先となる施設としての公文書館は設置せず、庶務課内に公文書管理センターを設けて選別を経た歴史公文書を保存している。また、歴史公文書を現用文書の一部として位置付けており、市の情報公開制度の中で現用文書と同一のルールに基づいた開示請求により公開される特徴を指摘している。

この他、書庫の保管スペースを確保するために一部の文書はマイクロフィルム化して原

本を破棄している点や、保存期間満了後の選別の仕組み、職員を対象とした「行政文書の管理及び歴史文書の保存に関する意識調査」の結果を紹介し、考察している。

公文書管理条例を新たに制定する際に、ほぼ全ての地方公共団体が既に条例で定めている情報公開制度との関係は、どの地方公共団体でも調整が必要な点である。施設としての公文書館を設置せずとも、どのように公文書館機能を確保し、利用に供するかという点で、参考となる事例である。

Ⅲ 地方公文書管理制度の国際比較

「1. ドイツ」では、連邦制の州とその中にある地方自治体に分けて公文書管理制度の形成を概観している。各州に立法権限がある州の制度については、各州が公文書館法を制定して制度を整備している特徴が挙げられる。法律で定めている理由としては、公文書へのアクセスと利用の確保が国民の基本権に属するとされるため、国家がその基本権を保証し、制度として具体化する義務を負うという考え方によるものとしている。それを踏まえ、各州の公文書管理法の共通要素を整理し、各州の公文書館法の条文構造を5つの要素に分けて説明している。

地方自治体では、日本での公文書管理条例や公文書館条例にあたる条例を制定しており、その共通要素を3点挙げている。ドイツでは、財政状況等で公文書館を設置できない地方自治体も存在する。しかし、公文書館機能が住民の基本権の実現を担っていることから、そうした自治体では州の公文書館が代わって権限を行使する場合や、自治体が共同して公文書館を運営する事例があることが紹介されている。

本章でも指摘しているように、ドイツでは情報自己決定が基本権であるという前提の下、データ保護と公文書管理を車の両輪として制度形成してきた経緯があり、極めて厳格な制度が運用されている。そうした日本との相違点を参考にしつつ、国民の権利を最低限保障するために規模や財政の課題を公文書館の運用で工夫している点は、日本でのアーカイブズの重要性への認識と制度の制定方法に示唆を与えるものである。

「2. イタリア」では、20の州と100強の県、8000以上のコムーネ（基礎自治体）の3層からなるイタリアの地方公共団体におけるアーカイブズの運用について解説している。イタリアで早い時期から地方公共団体におけるアーカイブズの重要性が認識されていた例として、1875年には県とコムーネに対して、行政の管理下にあるアーカイブズを整理、保存する義務を課した規定を挙げている。また、1897年には現用文書の運用に関しても内務大臣の公布した通達で規定している。現在の地方公共団体のアーカイブズについては、2004年の「文化財および景観法」で定められ、一般公開やアーカイブズと現用文書の整理、目録化の義務が課せられている。

アーカイブズの運用については、州・県・コムーネのそれぞれについて、歴史的成立過程も交えながら解説している。地方公共団体の公文書館の実態としては、独自に設置する場合や公立図書館に収蔵する場合、国立文書館に預けている場合などを紹介している。また、国の機関である文書保護局が、地方公共団体や民間のアーカイブズに対しても強い権

限を持ち、財政的援助や災害時の支援等を通して、イタリア文化の守護者としての役割も担っていると指摘している。

イタリアの事例は、地方公共団体の規模や財政状況、特色ある歴史などを考慮して、それぞれに適した柔軟なアーカイブズの運営を行っている点で、日本の地方公共団体にも参考になる点が多いだろう。その根底には、国として早くからアーカイブズの重要性を認識し、法律により義務を課すだけでなく、支援も行うことで、国の文化遺産と国民の権利を守る制度が整えられていることがわかる。

「3. スペイン」では、まず国内の公文書制度の歴史的経緯から、現在の制度を明らかにしている。スペインでは、1931年に各県の県都に公文書館が設置され、内戦を挟んで1969年には教育科学省が発した政令により行政総合文書館が設置され、県のアーカイブズを中央で管理する仕組みが構築された。その後、新憲法の成立で新たに設置された自治州にその管理が移行した。各自治州が法律で定める公文書制度に統一性は見られず、実際は歴史的に古い県が公文書制度の中核であると指摘している。

本章では、スペインでのアーキビストの養成と地域的事情についても考察している。1856年に、外交関係の公文書館の必要性から、初めて教育制度が構築された。1900年には大学制度の中に文書の専門家を養成するカリキュラムが登場し、内戦などを挟んで、1978年の新憲法成立以降に現代のような体系的制度が構築されたとしている。現在は学士課程や専門課程での養成が行われているが、労働市場や自治州の財政悪化などが要因となって、こうした教育課程のレベルの低下や雇用先の不足といった課題が挙げられている。

スペインの事例は、法的に整備された制度を運用する上で、アーキビストをどのように採用し、その専門性を生かしていくかという課題に対して、日本での検討にも参考になると考える。筆者がその提言の1つとしている広域自治体の職員としてアーキビストを採用するという方法は、今後の議論の発展に期待したい。

「4. カナダ」では、各州が独自の州法によって公文書管理を制度化していることから、各州の特徴と共通点を明らかにし、分類している。まず、公文書管理に関する組織を独立型と共存型の2つに分類できるとしている。独立型は、州政府の機関に位置づけられる公文書館、州政府から独立した公文書館、民間の機関とさらに分類される。共存型は、博物館との共存型、図書館との共存型、民間の公文書館との共存型とさらに分類している。

次に、共通点として、ほとんどの州が公文書の保存と管理を主目的としながら、それに対するアクセスの向上を州法で掲げている点が挙げられる。また収集対象についても各州法からの分類を試みている。そしてケベック州をカナダ国内の特徴的な取り組みの事例として取り上げている。ケベック州では、1920年にケベック州公文書館が設立され、特にフランス政府の公文書を保存していた。その後、1970年にケベック州立公文書館となり、政府の文書の保存や開示に関する権限が付与された。また、1971年以降、地域分散化が図られ、1981年には9つの公文書センターのネットワーク化が完了し、2006年には州立図書館と統合されている。こうした地域分散化とネットワーク化、図書館との統合というケベック州立公文書館の特徴について詳細に解説し、日本への示唆を考察している。

各州の公文書館の分類は、日本の地方公共団体でも公文書館機能を有する組織をどのように位置づけるかという点で、その多様性が大いに参考になると考えられる。また、ケベック州を詳細に取り上げることで、カナダでの事例が分かりやすく紹介されている。ネットワーク化や電子化の取り組みの紹介は、本書の中でも特徴的といえるだろう。

「5. 台湾」では、「台湾における檔案管理の特徴」と「台湾の地方自治体における檔案管理」に分けて、政府と地方自治体での文書管理制度を概説している。まず、永久に保存する価値を有する重要な公文書である「国家檔案」と、政府機関や地方自治体が作成する公文書である「機関檔案」について、所管する檔案局の業務から政府での管理を紹介している。

次に、地方自治体の例として、台中市を取り上げている。筆者が最後に指摘しているように、台湾では文書の作成・合議・決裁・保存・管理・運用・廃棄までをトータルで考えており、その工程を追いながら実際の制度運用を紹介している。

この章は、台中市を取り上げることで、台湾の地方自治体における文書管理の実態を具体的に示している点で特徴的である。また、檔案局による各機関へのワークショップや、檔案の研究、学校教育への活用、展示、利用等にも触れられており、日本の地方自治体の取り組みと比較・検討できる内容となっている。

まとめ

国における公文書管理については、2011年に公文書管理法が施行されたが、その後も公文書管理に関する課題が明らかとなっている。一方で、本書が主眼とする地方公共団体における公文書管理制度は、法律上は努力義務に留まり、各地方公共団体で検討を重ね、法の趣旨にのっとった制度の整備が進むことが期待される。度重なる政府等の公文書管理に関する問題から、国民の関心も高まっており、今後は多くの地方公共団体で加速度的に公文書管理条例の制定や公文書館機能の設置が進むことが期待されるところである。

そうした新しく公文書管理制度を整えようとする地方公共団体にとって、本書は制度を検討する上で、実践的で有意義な内容であるといえるだろう。例えば、Iでは制度を条例で定める必要性を明らかにしているが、ここで挙げられた項目や類型は、条例制定の第一歩として大いに参考になると考えられる。条例を具体化する上では、IIにおける各地方公共団体の事例が先行事例として挙げられている。それぞれの特色を条例の条文からだけでなく、制定経緯や運用実態の面からも紹介しており、制度を包括的に検討する上で実践的な示唆に富むものである。また、IIIの海外の事例は、公文書管理法や、国内の地方公共団体におけるこれまでの公文書管理制度という限られた視点にとらわれず、制度形成には様々な可能性があるという広い視野を持たせてくれるのではないだろうか。そして、Iで触れられた歴史的背景や専門職の課題を検討することで、日本の公文書管理制度とアーカイブズの発展に繋がるのではないかと考える。

本書の目的を本稿の冒頭で紹介したが、本書には地方公共団体の公文書管理制度を検討

するために有益な素材が多数収められている。本書をこれから条例の制定や公文書館機能の設置を考えている行政担当者だけでなく、市民にも居住地域の行政機関の制度が他地域と比較してどのように位置付けられるのかを検討する素材として勧めたい。