

市民のための公文書管理のあり方

- 未来の八王子に伝える公文書 -

はじめに

公文書管理と地方自治

1. 地方自治体と公文書管理

近年、分権改革と並行するように、公文書をめぐる議論が活発になされるようになってきている。国と地方、それぞれにおける議論と基本的な姿勢ならびにその具体的取り組みは、本報告で詳細に論じられているとおりである。平成 21 年 6 月に成立をみた「公文書管理法」は、そうした一連の取り組みの成果として、また国、地方の両レベルの政府に対し、今後一層の取り組みを促す節目の規程として大きな意味を持つものと思われる。

こうした中、地方分権の流れや、これに関わる諸課題を総合的に勘案すれば、地方自治体にとって、この問題はますます重要になるものと推察される。本報告のはじめに、主として今後の地方自治と地方政府、とくに行政活動を念頭に、「今、なぜ公文書管理なのか」、その背景を改めて考えてみたい。具体的には、「公共性」というコンセプトを手がかりに、次の 2 点に注目したい。

2. 政府活動と公共性・説明責任

第一の背景は、政府活動の本質から導くことができる。広く「公文書」は、端的に言えば、政府活動、行政活動あるいは政策の「公共性」が何によって担保されているかを示す、まさに「証拠資料」にほかならない。「公共性」がさまざまに論じられる中、この点に、今日、改めて公文書管理のあり方を問い直さねばならない背景があるといつてよいのではないだろうか。

具体的にいえば、一つひとつの政府活動の背景に、どのような政府の選択・判断・決定があるのか、また、あったのか。住民との間でどのような議論がなされ、政府はどう対応したのか。その際の責任の所在はどこにあるのか。また最終的決定にいたるまでに、いかなる法的手続や行政手続に従っているのか。公文書には、こうしたことのすべてが含まれているはずである。

視点を地方と国との関係に移すならば、公文書は、一般に政府間関係と呼ばれる、地方政府と中央政府との行政的・財政的関係を明確に示すものでもある。見方を変えれば、自治体としての自立度および自律度を表現するものといつてもよい。自治体は何を自らの課題として捉え、いかなる目標を設定してそこに近づこうとしたか。逆に、何がそうした取り組みの阻害要因となったか。公文書には、地方政府の意欲と主体性が、時には限界も記録されることになる。

さらに一定の時間軸をもって、そうした政府活動の蓄積を鳥瞰するならば、そこに見てとれるのは、政府としてさまざまな政策課題をいかに克服しようとしてきたか、どのように「公共性」を追求してきたか、ということである。公文書は自治体の発展過程そのものを具体的に表現するもの、といつてもよいであろう。日々作成され、蓄積されていく公文書は、文字どおり自治体における公益追求の歴史を刻むものである。

さて、このように政府活動の本質を捉えるならば、政府に何が求められているかは自ずと明らかであろう。政府が住民の信託のもとに成立している以上、政府活動の公共性がいかなる根拠や手続によって担保されているかについて、住民に十分かつ分かりやすく説明する、という「説明責任」が政府の側に生じる。公文書はそうした説明責任の履行に欠くことのできない資料となる。公共性の内実が問われる中、この説明責任は今後さらに重要となろう。かつて「よらしむべし知らしむべからず」と語られ「行政すなわち公共」との暗黙の認識のうちに、「行政の無謬性」が論じられた時代はすでに遠く過ぎ去った。

3．公共性の裾野の拡大と住民の責務

第二の背景は、まさにこうした公共性の動揺に関連している。それは、政府の判断の妥当性や説明責任が問われる一方で、市民（広く民）もまた、自治体づくり、自治体政策の形成において一定の責務を有する、またそこに関わり得る主体であるとの認識が一般に深まりつつあることを意味する。市民もまた「ガバナンス」の質を左右する大きな存在である、ということである。子育てや介護・福祉といった分野で公共サービス提供の一翼を担う、文化や環境といった分野で行政と協働するなど、「公共」の世界への住民（民）の関わりは、すでに一定の広がりを持ち始めている。

こうした民の世界の様々な活動が、地域や自治体それ自体の歴史や文化、またその自治体固有の「自治体らしさ」をかたちづくる重要な要素であることを踏まえれば、そうした活動に関わる文書も、当然に現代に生きる市民に共有され、また後世の市民に引き継がれていくべきものとなる。「公共性」がもはや行政の専管事項ではなくなっていることと同様に、今日問われている「公文書」はけっして政府活動から生み出される文書だけではないのである。市民（民）の側もまた、そうした自治体づくりと自分自身との関わりに改めて目を向ける必要があるだろう。

4．公文書管理と地方自治・ガバナンス

本報告は、公文書管理に関連する他自治体の取り組みを参考にしつつ、また本市における公文書管理の現況や課題を整理しながら、今後のさらなる検討の手がかりとして、1年余の調査研究をまとめたものである。昨年の作業開始から、本報告のとりまとめにいたるまで、市民研究員、職員研究員が協力しつつ、多くの時間をかけて議論を重ねてきた。

本報告が的確に指摘するように、問題はただ単にハコをつくることではない。公文書等の適正な管理と活用を進めるために、どのようなしくみを事前に準備することができるか。職員自身がどのように意識を変え、また市民の理解と協力を得ることができるか。それらはいずれも容易なことではないかもしれない。しかし、求められていることは、自治の実践であり、公共性の質、ガバナンスの質の高さである。内実のともなった地方自治が求められている今日、そうした地道な実践こそ、最も貴重かつ重要なのではないだろうか。

八王子市都市政策研究会議 公文書部会メンバー

【都市政策アドバイザー】

羽貝 正美 (はがい まさみ) 首都大学東京大学院都市環境科学研究科教授

【研究アドバイザー】

前田 成東 (まえだ しげとう) 東海大学政治経済学部教授

【市民研究員】

春本 高夫 (はるもと たかお) 台町在住

【職員研究員】

伊藤 紀彦 (いとう のりひこ)	総合政策部次長
井上 茂 (いのうえ しげる)	総務部総務課主査
木住野 直彦 (きしの なおひこ)	生涯学習スポーツ部文化財課主任
草間 亜樹 (くさま あき)	まちづくり計画部都市計画室主任
佐久間 文香 (さくま ふみか)	こども家庭部元八王子児童館主事
杉田 博 (すぎた ひろし)	生涯学習スポーツ部学習支援課主査
竹村 陽子 (たけむら ようこ)	税務部資産税課主事
元木 博 (もとき ひろし)	総合政策部政策審議室主査
渡部 恵一 (わたなべ けいいち)	総合政策部市史編さん室主事

報告書の構成と執筆分担

はじめに 公文書管理と地方自治 pp22-23 羽貝

八王子市都市政策研究会議 公文書部会メンバー・報告書の構成と執筆分担 p.24 事務局

第1章 公文書管理の意義 pp25-29
執筆担当：春本・杉田

第2章 八王子における公文書等管理の現状と課題 pp30-53
執筆担当：井上・木住野・佐久間・竹村・渡部

第3章 文書管理の状況に関する調査結果から pp54-62
執筆担当：杉田・竹村・元木・渡部
調査票の作成及び集計、分析時の意見交換は研究員全員

第4章 八王子における新しい公文書等管理のしくみ pp63-72
執筆担当：井上・木住野

第5章 未来の八王子に向けた公文書等の管理と活用 pp73-79
執筆担当：草間

参考 用語に関する定義 p.80
執筆担当：渡部

おわりに 八王子における公文書管理の展望 pp81-82 前田

第1章 公文書管理の意義

2009年現在、国は「歴史的資料としての重要な公文書等は国民共有の財産であり、その体系的な保存を行い、国民の利用に供するとともに後世に伝えていくことが重要な課題である」として、公文書館制度の充実・強化を図るための取り組みを推進している。

具体的には、「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」が、2008年11月4日に最終報告『時を貫く記録としての公文書管理の在り方』～今、国家事業として取り組む～」を公表し、これを受けて審議されていた「公文書等の管理に関する法律(案)」が、2009年3月3日に閣議決定、3月国会に提出、6月24日の参議院本会議において全会一致で可決され、公文書管理法が成立した。施行は、2011年4月の見通しとされている。

こうした国の動きを念頭に置きながら、本章では、前段で公文書等の果たす社会的意義及びその効用価値について考察し、後段では時代に対応した文書管理のあり方として、新しい文書管理手法を検討する意義を示していきたい。

1. 公文書の社会的な役割

国や地方公共団体が意思決定や業務遂行の過程において作成する公文書は、それぞれの組織における活動の記録であり、政策の実施過程を証明する大切な記録である。そうした公文書は社会的にいかなる意義を有し、どのような役割を果たしているのだろうか、またそれらは市民のためにどのような価値を発揮しているのだろうか。

はじめに、公文書の役割と効用の面から考察し、市民および行政にとっての課題を提示しておきたい。

(1) 公文書の果たすべき役割

公文書の果たす社会的役割は、第1に、業務遂行にあたって市民への説明責任を果たす際に不可欠な資料となること、第2に、職員が政策を立案し決定する過程で重要な参考資料となること、第3に、後世代の市民及び行政にとって、参画と協働による地域づくりや、まちづくりの歴史的文化的な資源として貴重な参考資料になること。大きくはこの3点であろう。

説明責任を果たす際の資料としての役割

国民の「知る権利」は、憲法に定める国民主権から生ずる当然の権利(憲法前文及び第1条「国民主権」、第13条「幸福追求権」、第15条「公務員の選定罷免権」、第21条「表現の自由」等が根拠とされる)であるとされているが、それを具現化する法規はなく、公文書は長い間、官の専有物とされてきた。一般市民が公文書を閲覧する権利を得たのは、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」(以下「情報公開法」という)(2001年1月6日施行)が制定された1999年以降といえよう。

情報公開法第1条には、「行政文書の開示を請求する権利」が「国民主権の理念にのっとるものである」こと、政府は「行政活動の公開を図る」ことで「その説明責任を果たし、民主的な行政の推進に資する」ことが明記されている。

公文書は、自治体はその時代を切り拓き、市民のためのまちづくりに尽くしてきたことを証明する資料である。自治体は、公文書を公開して市民の閲覧に供することで、市民の「知る権利」に対する説明責任を果たすことができる。公文書は、市民に対する行政の説明責任を果たすための証明、証拠となる記録資料として、極めて大きな社会的意義と役割を持つものである。

政策実施の参考資料としての役割

地方分権が推進されつつある現在の自治体は、持続的な社会福祉サービスの水準を維持向上させるために、住民の信頼を得られるような自己決定、自己責任の原則に則った政策形成を行い、より良い公共サービスを創造するための新たな政策を打ち出していかねばならなくなっている。このような時代に、価値ある公文書は重要な政策決定の内容や過程を知り得る手がかりとして、また学ぶべき重要な参考資料として活用されるべきものである。

また、地方分権が進むにつれ、自治体職員による政策の実施方法やその効果、さらには職員の行動など身近な自治体活動に市民の目が向く。今後、自治体職員は、政策の説明責任を果たすため、理論的に政策の目的などを説明できる能力の醸成に努めなければならない。

そのためには、様々な場面で対峙する難問を解決するための指針や手がかりを求めて、蓄積された価値ある公文書から解決の糸口を学びとろうとすることも重要になる。

地域の歴史的文化資源としての役割

公文書は、自治体職員が政策決定、行政事務の遂行など、職務の中で作成し、また取得した記録である。それは自治体の活動や歴史的事実の正確な記録であり、それぞれの時代の、行政の在り方とその推移を知るうえで、また歴史的検証に役立てるという意味においても市民にとって貴重な知的資源である。

現代と未来の世代のために、自治体の記録文書や地域の歴史遺産（歴史的価値のある古文書・私文書・図画・写真等の民間貯蔵資料）を保存し、それぞれの世代の利活用に供することは、地域文化の形成や発展に寄与するものである。歴史的価値のある公文書等を保存し、継承していくことは現代の自治体職員のためだけでなく、後世の自治体職員にとっても重要になる。また、自治体が蓄積した公文書は、持続可能な自治体政策の立案等の源として公表、発信され活用されることによって、八王子の地場産業、地域環境、地域社会の育成や発展に寄与するものであるといえる。公文書は、地域住民のために知と技にあふれた価値ある歴史的知的財産として適切に保存し、継承していかねばならない文化資源である。

（２）未来の市民に対する説明責任と情報公開

これまで、行政の説明責任は主として同時代の市民に対するものと理解されてきた。それは「情報公開法」がそうした目的に資するものとして、現用文書の公開を前提に制定されているためである。非現用文書は原則として廃棄されるため、「情報公開法」の対象となっていなかったが、国民主権の理念に則った説明責任は、未来の国民に対しても保証されなくてはならない。

公文書を保存し継承することの社会的な意義は、未来の市民に対して行政運営、政策判断、遂行業務等についての説明責任を果たすことにある。したがって、これまでのように公文書を業務上の意思決定に限定するのではなく、歴史的に重要な情報記録、行政文書として保存し、広く未来の市民の利用に供するという観点に立った文書のライフサイクルと文書管理のマネジメントを考慮し、展開する必要がある。

「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」の最終報告は、非現用文書で歴史的価値のあるものが国立公文書館等に移管され、適切に保存利用されることにより、将来の国民に対する説明責任が確保されることも重要であるとしている。加えて、説明責任の対象となる文書も現用文書に限定せず、非現用文書まで包含している。情報公開法が念頭に置く説明責任より広範なものとなっている点に注目を要する。

(3) 未来の八王子に継承するための課題

公文書等は、自治体にとっても市民にとっても政策の形成・執行過程の貴重な証拠資料であり、かつ、地域における文化資源である。しかし、その管理保存については十分な対策が講じられているとはいえず、早急に取り組むべき課題が山積している。ここでは特に考慮しなければならない市民にとって重要と思われる課題について述べる。

現在収集されている歴史的文書の保存

現在、本市では2016年の市制100周年に向けた記念事業の一つとして市史編さんに取り組んでおり、そのために収集している資料は膨大な量に及んでいる。市史編さん終了後、これらの資料をどのように扱うのか。貴重な資料として未来に残さなければならないものも多い反面、資料全体の量を考えると、すべて廃棄あるいはすべて保存というわけにはいかない。市民のために残すべき、歴史的価値のある資料をいかに選別し、どのように保存し、公開していくのか。そのための場所をどう確保するのか。これらはいずれも重要な検討課題である。

民間文書の取り扱い

「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」の最終報告は、「元々、民間文書として作成された文書であっても、歴史的に重要な文書については、その散逸を防ぎ、適切な保存が図られることが重要である」とし、「民間の保存する文書を国立公文書館が受け入れられるしくみを検討する」とともに「民間において歴史的に重要な文書が大切に扱われ、後世に引き継がれていくよう」啓発・広報活動を行うとしており、歴史的に重要な文書については、公文書だけでなく私文書であっても大切に扱われ、適切な保存の下で後世に引き継がれていくことが重要であることを提唱している。

他の自治体に先んじて公文書館を設置している先進自治体では、歴史的価値のある「民間文書・私文書」の保存・公開に努めているが、本市においては、価値ある歴史的私文書が十分に活用されているとはいえない。あるいは、保存が不可能となって貴重な資料が廃棄されていることも考えられる。したがって、こうした価値ある私文書をも取り込んだ保存・管理、公開のしくみと場所（施設）を、公文書の保存と合わせて検討しなければならない。

保存・管理、公開の場の確保

公文書以外の歴史資料については、図書館や博物館（本市では郷土資料館）において閲覧可能であるが、図書館は、住民要求の多様化と増大、それに応える資料の増加に伴って成長発展する機関であるため、蔵書は増加の一途をたどり、所蔵場所は限界に達している。

また、郷土資料館も、増え続ける資料の保存場所を他に求めなければならない状況に陥っている。加えて、市史編さんのために収集した資料もこれ以上保管できない状況であり、今や本市は全庁的に文化資料の保存場所に困窮している状況であり、その解決をいかに図るべきかが問われている。

2. 新しい文書管理手法を検討する意義

公文書が、住民や自治体職員にとって様々な存在意義を持つということを述べてきたが、なかでも歴史資料としての価値は重要と考えられる。よって、公文書を歴史資料として活用していくためには、文書管理規程そのもののしくみを考え直さなければならない。

(1) 公文書から歴史資料へ

公文書が、一定の期間が過ぎてその役目を終えた後も歴史資料としての価値を持ち、住民の「知る権利」を保障することはもちろん、国や自治体の政策立案における重要な指針や資料になることは前節で述べた。

先例を参考とするため、あるいは時の為政者のために記録を残すという思想は『古事記』や『日本書紀』の古代から見られるが、住民の要請に応じて公文書等の記録を残し、公開するという考えは現代のものである。特に日本では、文書館や公文書館、資(史)料館などと呼ばれるアーカイブズの歴史が欧米や中国に比べて浅く、その数も比べものにならないほど少ない。1971年に国立公文書館が開館し、1986年になって公文書館法が施行され、ようやく公文書等が歴史資料として収集・保存・管理されて一般に公開されるという道筋ができあがりつつある。

しかしながら、それから四半世紀が経過しても、我が国の重要な政策決定となった歴史的事実がアメリカ国立公文書館の公開文書で発見されたという事例はよく聞かれ、「良質の資料を探すならばアメリカ合衆国の国立公文書館を訪れるべきだ」というようなことが未だに言われる状況である¹。さらに、地方自治体においては、情報公開の対象とならない過去の公文書等を公文書館や博物館で閲覧できる例はごく限られているのが現状である。

公文書は公務の必要に応じて作成され、その業務が終了すれば一定の保存期間を経て廃棄されるものとされてきた。また、公文書の管理はそれを作成した所管が行い、保存期間中の文書は情報公開制度の下で支障のない限り公開されているが、保存期間が満了して廃棄された公文書については、当然のことながら「不存在」という理由で公開の対象とならないわけである。

(2) 文書管理規程の見直しから見えるもの

従来の公文書管理の手法には「保存期間経過後の公文書に歴史的価値を見出し、保存して活用していく」という考え方はなかったが、近年、市史など自治体史の編さんに伴い歴史資料として公文書等の活用が不可欠となり、公文書の取り扱いを定めた文書管理規程そのものを見直す自治体の例が見受けられるようになった。すなわち、保存期間満了で廃棄されるべき公文書等を歴史的観点から選別し、残していこうとする条項が加えられたのである²。

本市においては1959年に文書取扱規程³が定められた。しかし、八王子市史編さん(1959～1968年)で収集された資料や、旧小宮町など合併町村の公文書等の多くが散逸してしまったことを

¹ 例えば、真珠湾攻撃の宣戦布告遅延や米軍の事前察知、暗号解読、東京裁判等、太平洋戦争に関する歴史資料は、わが国に残されたものを補うに余りある。研究者はもとより作家や番組制作者の多くがここを訪れるという。自治体史の編さんでも横浜市・横須賀市・相模原市等がアメリカ国立公文書館の資料を活用している。最近、仲本和彦『研究者のためのアメリカ国立公文書館徹底ガイド』(凱風社、2008年)が出されている。

² 芳賀町総合情報館の富田健司氏による、2007年12月1日現在の調査では、ホームページで公開されている1,261自治体の文書管理規程のうち36%にあたる457団体で廃棄される公文書を歴史資料として保存する規程があるという。本研究で実施した調査(第3章で後述)では、回答のあった61自治体のうち13団体で、文書管理規程の中に歴史資料としての位置付けが示されているとの結果が出た

³ 八王子市文書取扱規程(昭和34年訓令第4号)第1章から第6章まで、全35条の条文で構成されている。

考え合わせると、当時は、公文書を歴史資料として保存し活用しようという機運がまだ希薄だったと考えられる。

それから半世紀の時を経て、2007年4月から市制100周年に向けた市史編さんに伴う資料収集が始まり、収集が進むにつれ、資料保存が現実の問題となってきた。そこで、歴史資料となり得る公文書等を残していくための対策として、文書取扱規程に「保存文書等の廃棄の際には市史編さん室長との協議が必要である」という項目を急きょ加えたが、これは緊急避難的な対応であり、公文書等を歴史資料として保存・管理・活用していくシステムとして十分といえるものではない。

文書取扱管理の見直しが、市史編さんという記念事業を契機とするものであったとしても、自身のルーツを探りたい、過去の権利関係を明らかにしたい、郷土の歴史を学ぶために過去の公文書等を調べたい等々の市民ニーズや、先に述べた行政の説明責任、自治体職員が政策決定するための参考資料など、公文書等の役割を再度認識し、公文書等の有する機能を十分に発揮させて未来の八王子に残していくために、公文書等を適切に保存し、発信するためのしくみを整備することが強く求められている。

つまり、歴史的価値ある公文書等の「保存・管理・公開」による「未来の八王子への継承」を実現するための抜本的な対策を講じることが必要なのである。

加えて、IT革命といわれて久しい昨今、公文書等も電磁的な記録として作成されるようになってきている。その中でも後世に残さなければならない記録が当然存在するはずであるから、場合によっては瞬時に消滅してしまうこれらの記録をどのように保存していくべきかという点も忘れてはならない。

これまで述べてきた意義をしっかりと踏まえ、文書取扱規程が見直されるならば、保存期間が過ぎれば廃棄のみという従来の選択肢に「歴史資料として保存する」という選択肢が加わる。また、電磁的記録の保存方法についても一定の方針が定められるならば、ひとまず必要とされる公文書等が保存され、活用される道筋がつくことになる。

(3) 課題解決に向けての指針として

公文書館法第3条は、歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用の措置を講ずることを、「国及び地方公共団体の責務」であるとしている。この責務を果たすために、課題解決に向けた第一歩を早期に踏み出さなければならず、本研究の目的もそこにある。

本市においては、現用文書の取り扱いについてはある程度確立されている。しかし、保存期間を過ぎた非現用文書は原則廃棄されていることから、歴史的価値のある資料までもが廃棄されているのが現状である。このため、公文書等を市民の学術研究や歴史検証に役立てることが困難になってしまっている。このような現状から脱却し、歴史的価値のある公文書等は残すという選別廃棄に改め、新しい公文書の「保存・管理・廃棄」のあり方を構築する必要があるだろう。

行政サービスの政策形成過程を示す資料として、自治体職員の政策決定の参考資料として、また、未来の八王子に残す歴史的遺産として、公文書等を「保存・管理・公開」するために、本市はどのような取り組みを行えば良いのか、本報告書を通じ明らかにしていきたい。

第2章 八王子における公文書等管理の現状と課題

公文書等の管理を取り巻く状況で、近年の重要な出来事の一つが、いわゆる「平成の大合併」である。市町村合併の際に、混乱による公文書等の散逸が危惧されたため、国立国会図書館や全国歴史資料保存利用機関連絡協議会（以下「全史料協」という）などは、公文書等の散逸や安易な廃棄を防止し、引き継ぎの円滑化と保存を図るよう総務省に申し入れた。これを受けた総務省は、「歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用に関し、適切な措置を講ずる責務」（公文書館法第3条）を、各市町村が全うするよう都道府県に対して指導の要請を行った。

合併前の町村役場が保有していた公文書等の多くが散逸してしまっている中、辛うじて残された公文書等が、過去の政策決定過程を検証し歴史認識や事例考察を深めるなど、市政運営上活用できる資料であることが近年認識され、旧町村役場資料や各所管が持つ公文書等の作成・管理・保存機能、さらには公文書等の利活用のあり方についての議論が高まってきたのである。

こうした現状に基づき、本章では、国や各地方自治体における公文書等の管理についての動きを踏まえて、本市における公文書等の管理の現状と課題について考察する。

また、市役所本庁舎における公文書等の管理状況のみならず、公文書等を所蔵する代表的な施設である図書館・郷土資料館について、当該施設の概要を紹介するとともに、歴史資料を扱う組織である市史編さん室で公文書等がどのように取り扱われているのか検証し、公文書等に関するニーズ把握の一助として、情報公開制度・図書館・郷土資料館などの利用状況などを考察することで、本市の現状と課題を明確にしていく。

1. 提言等における公文書管理の位置付け

本項では、公文書館法の理念を示したうえで、国及び公文書館を設置している地方自治体が発表した提言等の内容を紹介し、公文書等及び公文書管理についての基本的な考え方を整理する。

（1）公文書館法における基本理念

1988年6月に施行された公文書館法は、「公文書を適切に管理・保存し、国民の利用に供することが極めて重要である」という基本認識を示しているが、中でも第3条「国及び地方公共団体は、歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用に関し、適切な措置を講ずる責務を有する」という条文は注目されるべきだろう。

この条文からは、現在あるいは将来において歴史資料となり得る公文書等を適切に保存し利用に供することは、国や地方自治体に課せられた役割であると読み取ることができる。

（2）各種提言における基本理念

ここでは、国及び公文書館を設置している地方自治体が発表した提言等の内容を紹介する。

次頁の提言 ～ のうち、 と は国の検討機関による提言で、公文書管理制度改革の基本的な考え方をまとめたものであり、本研究報告書の執筆にあたって参考とした。また、 ～ は自治体による提言で、八王子市都市政策研究会議の研究員が実際に視察した地方自治体の公

文書館が出している提言の中から、公文書館の責務や基本的理念について言及しているものを挙げた。

「公文書等の適切な管理、保存及び利用のための体制整備について - 未来に残す歴史的 文書・アーカイブズの充実に向けて - 」

本報告書は、2003年12月から内閣官房長官の下で開催され、公文書管理制度改革の発端となった「公文書等の適切な管理・保存・利用等のための懇談会」における検討の成果をまとめたもので、2004年6月に発表された。国が公文書等管理のあり方についてまとめた最初の報告書として、諸外国で実施した関連制度の調査結果を踏まえ、公文書等の適切な管理、保存及びその利用のために必要な取り組みが述べられている。

提言の基本的な考え方として、「公文書館とは、主に国や地方公共団体が作成した各種の公文書その他の記録（以下「公文書等」という）の中から、永久に保存する価値があるものを評価・選別し、保存するとともに一般の利用に供するための機関である。すなわち、公文書等とは、国民が共有すべき経験を眼に見える形とした『遺産』(heritage)であり、それを将来の実りをもたらすものとして国民が共有するための制度が『公文書館制度』である」としている。

「『時を貫く記録としての公文書管理の在り方』～今、国家事業として取り組む～」

本報告書は、国の機関における文書の作成から国立公文書館への移管、廃棄までを視野に入れた公文書管理の今後のあり方及び国立公文書館制度の拡充等について必要な検討を行うため、前述の を継承する形で公文書管理担当大臣の下に開催された「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」が2008年11月に発表した最終報告である。冒頭でも述べたように、この報告では公文書管理のあるべき姿に向けた具体的方策について検討されており、この内容を反映した公文書管理法案が閣議決定を経て、2009年3月3日に第171回通常国会に提出された。その後、同年6月24日に参院本会議で可決、成立し、2011年4月から施行される予定となっている。

報告における基本認識は前報告書と共通しており、「民主主義の根幹は、国民が正確な情報に自由にアクセスし、それに基づき正確な判断を行い、主権を行使することにある。国の活動や歴史的事実の正確な記録である『公文書』は、この根幹を支える基本的インフラであり、過去・歴史から教訓を学ぶとともに、未来に生きる国民に対する説明責任を果たすために必要不可欠な国民の貴重な共有財産である」と述べている。

「板橋区公文書館開設並びに運営に関する答申」

本答申は、板橋区公文書館設置について検討するために開催された「板橋区公文書館開設懇談会」が1999年10月に発表したものである。板橋区公文書館が担うべき責務・目的や運営の手法等について提言しており、この答申の内容を受けて、2000年4月に板橋区公文書館が開館している。

公文書館設置の理念について、「公文書館は、区政が広く開かれた構造として運営されていくために、区にかかわる公文書等の収集・保存・利用を促進することをおし、歴史をふまえた明日の板橋を築いていく活力を生み育てる原点となるものである」としている。この理念を具体化した公文書館の意義については、「各組織は、設置目的に相応した諸活動にもとづく記録類を日々生成している。これらの諸記録は、当該組織の知的生産物であり、組織の活

動を多様な角度から点検整備していくうえでの拠り所となるものである。それだけに板橋区民にとっては、区の行政をはじめとする区政の営みを地域住民のものとするうえで、地域文書館としての公文書館は必要不可欠な存在である」と述べている。

「情報公開時代の公文書像～情報リサイクルのあり方～」

本報告書は、文書等の保存・閲覧等の制度面及び技術面での実務的な検討を行うために東京都公文書館が設置した、「東京都公文書館における保存・閲覧等に関する研究会」が2001年3月に発表したものである。公文書等の保存・閲覧等に関する現状と課題や、その基準のあり方等について検討されている。

報告書の結びでは、公文書館の責務についての考え方を述べており、「都民や企業が一般に目にする文書等は、自らが受け取る許可証や通知書等が大部分であろう。しかし、以上で検討を加えてきた文書等とは、その許可証や通知書を発行するまでの決定の経過を示す文書等のことである。(中略)これらの文書等は、その時々々の社会の動向を反映しているがゆえに歴史資料としての保存価値を有するものであり、『過去・現在』を記録として残し、未来に向けてそれらを再現する公文書館の役割は、今後ますます重要性を帯びてくるであろう。(中略)公文書館は、住民の共通の財産としての歴史資料を保存・管理し、いつでも利用できるように、その責務を果たしていかなければならない」としている。

「長野市公文書館準備委員会提言書」

本提言書は、2006年5月から5回にわたって公文書館のあり方について検討してきた「長野市公文書館準備委員会」が、検討結果のまとめとして2006年11月に発表したものである。公文書館の設置を提言しており、「地域の住民に一番近い行政機関である長野市の公文書をはじめとする各種の資料は、組織・機構に沿って多様な分野を総合的、体系的に記録したものであり、長野市域の歴史を理解するうえで中核となる資料です。(中略)長野市の公文書などを市民共通の文化遺産として継承することが公文書館の理念である」と述べている。

(3) 本市における各種提言等の整理

近年出された本市の公文書管理にかかる提言等を3例紹介する。ここでは「公文書」の取り扱いがどのようになされるべきだと考えられてきたのか、という点を中心に整理する。

「今後の情報マネジメントの基本的なあり方について(情報マネジメント検討会 検討報告書)」

本報告書は、2005年10月に発足した、情報マネジメント検討会の検討報告書であり、2006年12月に発表された。「情報管理の現状と課題」と「課題解決のために取り組むべき事項について」の2点が大きな論点として設定されている。

公文書の管理に関する報告が中心であるが、紙媒体・電子媒体に関わらず管理することと、統計や広報関係の資料に至るまでを検討に加えている。さらに「公文書移管基準の整備と公文書館整備に向けた方針の検討」の小項目を置き、以下の3項目について言及している。

- ・ 公文書館の整備
- ・ 歴史的評価を行うことのできる人材の確保
- ・ 歴史的価値ある資料の公開・閲覧に向けた検討

本来の作成目的を終えた公文書の歴史的価値を見極め、適切かつ積極的に利活用を図るた

めの具体的方策として公文書館の整備案が提示されたことは、適正な文書廃棄を第一としてきた本市にとって、大きな転換であるとともに、画期的なことであったといえよう。

「歴史的価値を有する公文書等の保管状況に関する調査報告および庁内からの市史編さんに対する意見・提案」

本市では、市制90周年の2006年度に、10年後の市制100周年を目指して、新たな市史編さんが企画され、2007年4月に総合政策部市史編さん室を設置した。

本報告書は、市史編さん室が、2007年5月17日付で実施した「歴史的価値を有する公文書等の保管状況に関する調査について」と、同年10月18日付で実施した「市史編さんに対する意見・提案等について」という2回の調査をもとにした報告であり、2007年12月に発表された。

まず「歴史的価値を有する公文書等の保管状況に関する調査について」の章で、各所管から回答のあった保存されている公文書等の中から、特に重要と考えられるものを選択して、「調査結果のあらまし」として紹介し、「公文書の保存について」の章では、「公文書等を失うとき」の項目を立て、具体的に公文書等の喪失事例を挙げている。また、「公文書保存の意義 もう一つの視点」の項目では、先述の「今後の情報マネジメントの基本的なあり方について（情報マネジメント検討会 検討報告書）」の内容を引用した後、「公文書は、歴史的・文化的価値を持ち、市民共有の財産である」と結論付けている。

「アーカイブズへのいざない」では公文書等のみならず公文書館まで言及し、「おわりに」では、「公文書の保存は市職員の理解と協力、地域の歴史資料の保存は、市民をはじめ一般の方々の理解と協力がなければ調査も収集も保存も不可能である」と結んでいる。

「八王子市市史編さんの基本的な考え方（市史編さん基本構想素案）」

本案は、本市が市史編さん事業を進めるうえでの拠り所となる基本構想の素案であり、公募市民や学識経験者からなる市史編さん審議会から、2009年1月に提出された「八王子市史編さんの基本構想及び編集方針の策定について（答申）」を受けて、2009年2月に発表された。

本案では、編さんの目的を「八王子に関する有形、無形の歴史資料を整理、保存、管理し、後世に伝えるとともに、現在及び将来の活用を図る」としている。そのうえで編さんの方針については、「編さんの過程で調査、収集した資料は、将来に向けて公文書館などの施設の整備を図り、適正に保存、管理し、広く市民に公開して活用につとめる」と述べている。

紹介されている「調査、収集した資料」は、市役所内外から収集された公文書等が中心であるが、多くの市史編さん事業は、資料の収集・整理後に書籍の編集というルートをたどり、年限事業としてその組織の解消が行われる。このため、当然のことながら収集資料の適切な保存・公開施設は、市史編さん室以外の組織が担うこととなる。その役割を果たすべき施設として、「公文書館などの施設」を整備するという点に本案では踏み込んだものである。

（４）各種提言の考察

ここまで整理してきた、国及び公文書館を設置している地方公共団体が発表した提言等の内容を見ると、国及び地方公共団体が作成又は取得した公文書等は、その組織が行った意思決定の過程や事業の展開等の記録であるだけでなく、歴史資料として国民が共有すべき貴重な財産であるというのが共通した認識である。公文書等が果たす役割については第1章でも述べたが、公文書等を単なる記録文書と捉えるのではなく、社会的な意義を有するものとして後世に残し

ていくべきであるという考え方は、今後の本市の様々な検討においても参考となる。

もう一つの共通認識としては、「公文書館は公文書等を適切に保管し、国民の利用に供していくために必要な施設である」ということが挙げられる。公文書館法第3条にもあるとおり、「国及び地方公共団体は、公文書等の保存及び利用に関して適切な措置を講ずる責務」を有しており、公文書館の設置はその責務を具体化したものである。また、公文書館は単に公文書等を保管する施設として運営されるのではなく、公文書等を利用に供することで国民の「知る権利」を担保し、行政に関する情報を発信する拠点として活用されることが望ましい。

こうしたことを鑑みながら本市の提言等を考察すると、既に公文書館等を設置している他自治体と同様に、公文書を歴史資料、つまりは市民共有の「財産」として捉え、利活用していくという機運は、既に一定程度の高まりを見せてきていると考えられる。もちろん、こうした本市における公文書等を取り巻く動向は、先に述べた国の有識者会議による一連の動きを見据えたものであることは言うまでもない。

これまでに述べた本市における報告書等に共通して将来的な課題とされているのは、今後、より良い公文書等の利活用をするため、最も効果的な方法としての公文書館設置についてである。この点については、今後の公文書管理の問題と同時に、一歩進んだ解決策として、公文書館等の具体的な施設及び組織体制のあり方について検討し、一定の結論を得る必要性・緊急性が高いといえよう。

2. 八王子市における公文書等の管理・保存・公開の現状

本項では、八王子市における公文書等の管理・保存・公開の現状を全庁（本庁と事務所等の出先機関）と、図書館・郷土資料館といった関連施設・組織に分けて記述する。これは、施設・組織ごとに公文書等の管理・保存・公開の目的が異なっているためであるが、各施設の現状と課題を詳しく記述することで、違いを明確にしていきたい。

関連施設では図書や行政資料の管理が多いのに対し、全庁では職員が作成した文書、他の自治体から送付された文書などを含め、公文書等の管理が中心となっている。

（1）全庁における公文書管理の現状

前章で触れたが、本市では、1959年に文書取扱規程を制定し、公文書等の管理について統一的なルールづくりを行った。この規程は、公文書等に関する事務処理方法や公文書等の整理・保管・保存・廃棄等について規定したものであるが、具体的な処理手順等については、1971年に「文書事務の手引」（以下「手引」という）を別途作成し、職員はこの手引を参考にして事務処理を行っている。その後、手引きの内容に修正があるたびに職員が該当箇所の加除等の処理を行っていたが、2008年に紙面を一新し、再度全職員に配布した。

手引には、公文書等の処理や公文書等を保管・保存・廃棄する際の取り決め、公文書の作成要領など、本市における公文書等管理の基本的なルールが定められており、これにより職員は統一的な文書事務を遂行することができてい

図表2-1 文書事務の手引



文書事務の手引は、現在、全職員に配布されており、文書事務のマニュアルとして、活用されている

る。しかしその一方で、公文書等を保存する際の年限の設定基準や公文書等を廃棄する時の選別方法等、公文書等を管理するために必要な基準等が十分に説明されていない面もある。

そのため、所管によっては、長期保存が必要な公文書等を廃棄していたり、1年間保管すればよいものを5年保存にしていたりする状況が見受けられる。

(2) 全庁における公文書等管理のシステム

公文書等管理のシステムとして、本市ではファイリング・システムを導入している。このシステムは、公文書等の発生から保管・保存・廃棄に至るまでの一連の事務処理を体系的にルール化したものであり、本庁舎内の各所管では1983年度と1984年度に実施し、事務所等の出先機関では1985年度(由木支所(現由木事務所)は1987年度)から実施している。

ファイリング・システムは、必要とする公文書等をいつでも誰にでも速やかに取り出せるよう、公文書等を組織的かつ体系的に整理・保管・保存することを目的としたシステムであるが、次のような点にその特色がある。

- ・ 保管、保存にとどまらず、公文書等の発生から廃棄に至るまでの一連の過程を統一的に管理するものであること。
- ・ 完結(文書の内容が執行されていて、既に事務処理として完了した状態のこと)、未完結(文書の内容が完全に執行されていない状態のこと)を問わず、公文書等を全て定められた場所に定められた方法で保管することによって、文書の私物化を許さないものであること。
- ・ 保管文書を定期的に見直し、不要な公文書等を積極的に廃棄するものであること。つまりファイリング・システムは、保管のためのものであると同時に廃棄のためのシステムでもある。

ファイリング・システムは、市が管理しているすべての文書(資料を含む)を対象としている。これには、完結文書だけでなく、未完結文書も含まれる。なお、ファイリング・システムにおける文書の流れを図で示すと、概ね図表2-4(次頁)のようになる。事務室内においては、公文書等は原則としてファイリング・キャビネットに収納しているが、ファイリング・キャビネットに収納することが不適當な台帳、帳票類、設計図面、伝票類等は、ファイリング・システムの一環として、保管庫、図面庫、書棚等に収納することができる。

図表2-2 個別フォルダ



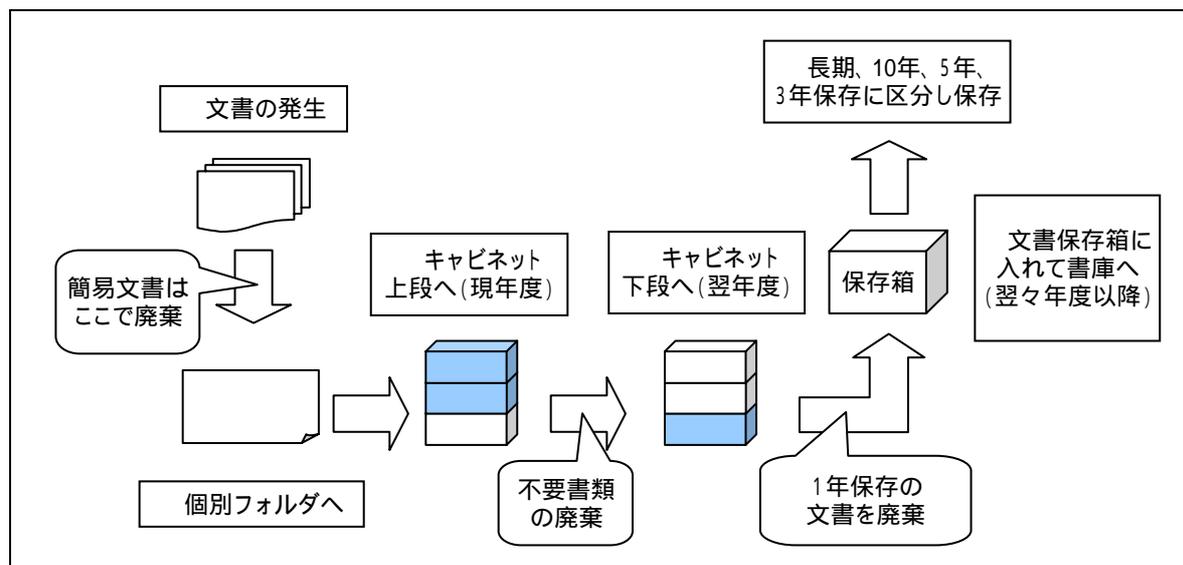
作成された公文書等は、個別フォルダに収納される(サイズ311W×240H)

図表2-3
ファイリング・キャビネット



キャビネットは3段式で、上・中段に現年度文書を、下段に前年度の文書を保管している

図表2 - 4 ファイリング・システムにおける文書の流れ



- (1) 発生した公文書等は、キャビネットの上段(2段=現年度)の所定の場所に収納する
(キャビネットには、原則として上段2段に現年度、下段1段に前年度の公文書等を収納)
- (2) 翌年度には、キャビネット下段(1段)に移し換える(この作業を「移し換え」という)
- (3) 翌々年度には、保存箱に収納し、書庫で保存する
- (4) 保存年限が満了した後、廃棄する。ただし、移し換えの段階で、未完結のフォルダ及び資料フォルダは、中身を精査した後、翌年度も上段に収納(1年保存の公文書等は、書庫へ置換えをせずに廃棄)

規程では、このファイリング・キャビネット等に収納して、公文書等を担当する所管の事務室の中に置いておくことを「文書の保管」と呼んでおり、それとは別に、公文書等を書庫等、事務室以外の場所に収納しておくことを「文書の保存」と呼んでいる。文書の保管と文書の保存についても、手引ではルールを定めているが、詳細は(3)で述べることにしたい。

なお、ファイリング・システムは、公文書等を統一的に管理するためには非常に有効であるが、廃棄を前提としたシステムであるため、歴史的に価値ある文書等を保存する方法が考慮されていないという課題が存在する。

(3) 全庁における公文書等の保管・保存・廃棄

公文書等の保管・保存・廃棄については、規程の中でその取り扱いに関する基本ルールが定められている。職員はこのルールに則って事務処理をすることになるが、本節では事務処理の内容をそれぞれの項目ごとに説明することとする。

公文書等の保管

発生した公文書等は、原則として現年度文書(キャビネット上段2段)及び前年度文書(キャビネット下段1段)のみを事務室で保管することになっている。公文書等を保管する際は、指定された保管用品を使用する。本市で指定している保管用品は、キャビネット並びにフォルダ、ガイド及びラベル等のファイル用品である。また、保管する公文書等は、検索がしやすいように秩序立てて分類しなければならない。

公文書等の保存

公文書等の保存は、通常、公文書等を文書保存箱に収納して書庫に保存する方法で行っている。

本市の書庫は、本庁舎1階の集中書庫及び市内の館町（たてまち）にある館町書庫であるが、現在集中書庫が満杯の状態となっているため、市民部事務所4か所の会議室を改造して書庫として利用している。書庫に収納されている保存箱には保存箱整理番号（書棚番号）が付番され、それが保存箱の書庫内における所在地番号となっている。各所管はその保存箱整理番号をファイル基準表（各所管において当該年度に分類整理された文書について毎年度末に作成する文書管理簿）に記載して、書庫内に保存している公文書等の所在管理を行っている。

本市における公文書等の保存年限は、1年、3年、5年、10年、長期⁴の5通りである。ただし、法令等によりこれと異なる保存年限が定められている公文書等は、その年限によることにしている。

公文書等の保存年限は、1991年に総務部庶務課長（当時）から通知した「文書保存年限設定基準について⁵」に基づき、各所管の長が法令等の定め、文書の利用度・重要度を考慮して、必要最小限の年限を定めることになっている。保存年限の計算は、文書が完結した年度の翌年度4月1日から起算する。ただし、暦年によって管理している公文書等は、文書が完結した年の翌年1月1日から起算することになる。

公文書等の保存場所は、通常は本庁舎1階の集中書庫である。ただし、利用頻度の少ない公文書、長期保存の公文書等で所管の了承がとれたもの等は、館町書庫又は市民部事務所の会議室に保存することになっている。

公文書等を保存する際に使用する文書保存箱には、A4判とB4判の2種類がある⁶。各所管は、保存年限が3年以上の公文書等を保存箱に収納し、事務室から書庫へと置換え（キャビネットの下段に収納している前年度の公文書等を、文書保存箱に入れて書庫等に収納することをいう）を行う。その際、ファイル基準表に記載されている保存年限を確認し、年度と保存年限の同じ公文書等を同じ保存箱に収納することになっている。置換えが完了した公文書等は、ファイル基準表に保存箱整理番号（書棚番号）を記載して管理することになる。

図表2 - 5 文書保存箱



個別フォルダを収納する保存箱。ダンボール箱の表面には、文書を管理する所管課名などが記載されている

図表2 - 6 集中書庫



集中書庫には1万2,449棚の収納スペースを確保しているが、すでに9割以上の棚が収納済みである

⁴ 保存年限の長期とは、「有期ではあるが期限を設定できないほど長期間保存する」という意味である。いわゆる「永久保存」とは異なる。

⁵ この基準では原本保存主義を明記し、公文書について標準的な保存年限を定めている。例えば、市の方針や計画に関する文書は長期、職員の研修推薦書は1年などである。

⁶ 地方公共団体の文書等は、A判に統一することとなっているが、過去のB判の文書及び図面等を保存する必要があるため、B4判の保存箱を使用している。

図表2 - 7 館町書庫

公文書等の廃棄

「公文書等の廃棄」とは、保存の必要がなくなった公文書等を溶解処理等適切な方法で処分することである。本市では年に7回程度、業者に溶解処理を委託して廃棄を行っている。廃棄の時期は、公文書等の保存年限により異なる。

保存年限の定めのない公文書等は、保管の必要がなくなった時に随時廃棄しており、1年から10年保存までの公文書等は、保存年限経過後の4月又は7月に廃棄している。なお、長期保存文書については、内容等の見直しを行い、保存の必要がなくなったものについて4月に廃棄している。

廃棄の手続きとして、2008年度までは廃棄の意思決定時に総務部総務課長の合議（合議とは、事案の処理に権限を有する職務系列上の上位者以外の者に同意や承認を求めることをいう）を経るよう規程で定めていた（ただし、1年保存文書を除く）が、2008年4月に規程を改正して、総務部総務課長合議とともに総合政策部市史編さん室長の事前協議を義務付けることにした。これは将来に渡って必要な公文書等は、保存年限が満了した後も保存していこうとする意図によるものである。

また、保存年限が満了した公文書等を引き続き保存する場合には、総務部総務課長の承認を受けて、所管の長の判断で廃棄を延期することができることになっている。



写真上が館町書庫の外観。館町書庫には、4,698棚の収納スペースを確保しているが、現在既に8割程度の収納率である

（4）全庁における公文書管理の課題

規程が制定されてから50年が経過しようとしているが、本市の公文書管理については、これまでは保存年限の満了した公文書等をいかにスムーズに廃棄するかに主眼が置かれていた。それにより公文書等の保管・保存・廃棄において、保存スペースの確保が優先されてきたのが現実であり、そこに歴史的価値のある文書を残すという発想は存在していなかった。

しかし、必要な公文書等を将来の世代に残していこうとする社会的な動きと、市制施行100周年を2016年度に迎えようとしている本市の現状を鑑みると、これまでの公文書管理の方法を見直して市民の財産である公文書等を守っていくという施策に転換する時期にきていると考えられるため、様々な視点から対策を講じなければならなくなっている。

3. 関連施設の状況

公文書等を管理する関連施設・組織として、本市においては、図書館、郷土資料館、市史編さん室、市政資料室、議会図書室が主なものとして挙げられる。

しかし、市政資料室は行政資料の閲覧場所であり、公文書を管理する場所・機能は有しておらず、議会図書室は設置根拠やその性質が異なるため、この2施設に関する説明は行わないこととし、公文書等を扱っている他の2施設と市史編さん室の状況等を示すこととしたい。

図書館には図書館法、博物館には博物館法、公文書館には公文書館法といったように、各施設の役割は法律によって定められている。はじめにその役割を比較し、それぞれの設置目的を明確にしておく。

図表2 - 8 法律における各施設の定義

<p>図書館法 1950年4月30日 公布</p>	<p>〔第2条〕この法律において「図書館」とは、図書、記録その他必要な資料を収集し、整理し、保有して、一般公衆の利用に供し、その教養、調査研究、レクリエーション等に資することを目的とする施設で、地方公共団体、日本赤十字社又は一般社団法人若しくは一般財団法人が設置するもの(学校に附属する図書館又は図書室を除く。)をいう。</p>
<p>博物館法 1951年12月1日 公布</p>	<p>〔第2条〕この法律において「博物館」とは、歴史、芸術、民俗、産業、自然科学等に関する資料を収集し、保管(育成を含む。以下同じ。)し、展示して教育的配慮の下に一般公衆の利用に供し、その教養、調査研究、レクリエーション等に資するために必要な事業を行い、あわせてこれらの資料に関する調査研究をすることを目的とする機関(社会教育法による公民館及び図書館法(昭和二十五年法律第百十八号)による図書館を除く。)のうち、地方公共団体、一般社団法人若しくは一般財団法人、宗教法人又は政令で定めるその他の法人(独立行政法人(独立行政法人通則法(平成十一年法律第百三号)第二条第一項に規定する独立行政法人をいう。第二十九条において同じ。)を除く。)が設置するもので次章の規定による登録を受けたものをいう。</p>
<p>公文書館法 1987年12月15日 公布</p>	<p>〔第4条 第1項〕公文書館は、歴史資料として重要な公文書等(国が保管していた歴史資料として重要な公文書その他の記録を含む。次項において同じ。)を保存し、閲覧に供するとともに、これに関連する調査研究を行うことを目的とする施設とする。</p>

図表2 - 8は、法律で規定されている各施設の定義をまとめたものである。各施設はそれぞれ「公文書等を扱う施設」として関連性はあるが、現在のところ、図書館は「保存と利用」、博物館は「展示」、公文書館は「閲覧」を行う場所として定義づけられ、その目的は異なっている。以下、本市の関連施設・組織を順次取り上げ、整備の過程と現状を確認したい。

(1) 図書館

図書館は、本市の施設の中でも古くから設置されており、市民の利用件数も非常に多い。公文書の公開などを主たる目的として行っている施設ではないが、取り扱う図書資料には行政に関するものや郷土に関するものなども多数含まれているため、今後の文書管理を検討するうえで参考になる点が多いと考えられる。

設立までの経緯

図表2 - 9(次頁)は、図書館設立の経緯を年表にまとめたものである。市の図書館の歴史をさかのぼると、1911年に天神町に設立された八王子町立図書館が、その実質的な始まりとなる(後の都立八王子図書館)。これは公共図書館数の推移から見ると全国にまだ210あまりしか公立図書館がなかった時代であり、町立での設立は比較的早いほうであるといえるだろう。

図表2 - 9 八王子市における図書館設立の経緯

年月	概要
1911年 4月	八王子町立図書館が天神町に開館する
1955年 1月	東京都に移管、都立八王子図書館となる
1973年 11月	移動図書館「青い鳥号」による巡回サービスを開始
1985年 1月	中央図書館開館
1987年 3月	都立八王子図書館閉館
1996年 10月	南大沢図書館開館
1997年 4月	川口図書館開館
1999年 10月	生涯学習センター図書館開館
2003年 9月	移動図書館「青い鳥号」廃止
2005年 6月	地域子ども家庭支援センターみなみ野内に、絵本図書室「みなみちゃん」を設置
2006年 7月	中央図書館北野分室開室

各施設の概要

市内の図書館数は現在4館と1分室である。中央図書館のみ単独施設で、分館・分室は、市民部事務所等との複合施設内に設置されている。各施設の概略は図表2 - 10のとおりである。

図表2 - 10 図書館施設の概要(2007年度)

施設名	中央図書館	生涯学習センター 図書館	南大沢図書館	川口図書館	中央図書館 北野分室
設立年	1985年1月	1999年10月	1996年10月	1997年4月	2006年7月
立地	JR西八王子駅から 徒歩3分	JR八王子駅、 京王八王子駅から それぞれ徒歩5分	京王相模原線 南大沢駅から 徒歩5分	西東京バス「唐松」 (京王八王子駅から 25分)下車、徒歩3 分	京王線北野駅から 徒歩1分
駐車場	20台	-	-	80台	-
建物延面積	5,581㎡	2,038㎡	1,675㎡	919㎡	301㎡
蔵書数	861,370冊	243,165冊	182,407冊	124,017冊	45,042冊
うち郷土資料	26,803冊	2,963冊	2,159冊	1,461冊	328冊
行政・広報紙 配架数	14紙	12紙	6紙	4紙	1紙
職員数	22人	15人	9人	6人	0人
嘱託員	21人	16人	8人	5人	1人
年間開館日数	334日	337日	338日	325日	321日
来館者数	578,153人	636,117人	402,144人	122,890人	59,709人
座席数	116席	37席	40席	10席	20席

建物の延べ面積や蔵書数が最も多いのは中央図書館で、中でも郷土資料の数は群を抜いて多い。しかし、来館者数についてみると、八王子駅に近い生涯学習センター図書館が中央図書館を上回り、いかに立地が重要であるかが見て取れる。また、川口図書館のように市の中心地や駅から離れているような場所では、駐車場の確保が必須となる。

図書館における郷土資料について

公共図書館の役割の一つに地域社会とそこにゆかりのある個人の歴史に関する資料を収集・管理し、それらへのアクセスを提供するという役割がある。本市では出版情報を中心に集め、購入や寄贈を募る形で図書や地図類、新聞、パンフレットやリーフレットなども積極的に収集している。また、各所管で作成される図書、資料、刊行物等についても市民に利用されるよう図書館で保存し、中央図書館開館時より原則廃棄処分は行っていない。

資料の所蔵数については中央図書館が最も多い。これは開館時期が市内の図書館で最も古く、また中心館としての役割を担っているため、分館で所蔵している郷土資料は中央図書館で所蔵している資料の複本である。

郷土資料は原則閲覧のみとし、複本のあるものについては、一部貸し出しも行っている。開架書庫にあるものについては利用者自身が直接選び取り、自由に利用することができる。閉架書庫の資料は職員に直接資料の請求をするか、または利用者からの調べ物や探し物の要請（以下「レファレンス」という）を受けて職員が資料を検索し書庫から取り出し、利用者に提供される。資料は著作権法の範囲内で複写も可能である。図書館にない資料や、図書館で調べきれないような利用者のレファレンスに対しては、郷土資料館や関連する所管を利用者に案内することもある。

開架書庫に置く資料と閉架書庫に置く資料に利用範囲の区別はなく、受入年度の新しいものや使用頻度の高いものを主に開架に出している。なお、一部の絶版等で入手困難な郷土資料や第2次世界大戦前の郷土資料などは中性紙封筒に入れて閉架書庫に保存している。

郷土資料を含め、図書館に保存してある資料には、一部資料を除き基本的には資料コードと分類ラベルを貼付し管理している。資料の情報は図書館のデータベースに組み込まれ、利用者が館内はもちろん、自宅のパソコンや携帯電話からでもインターネットを通じて書誌情報を検索できるようになっている。

図書館の状況と課題

ここでは、中心館である中央図書館を例にして、図書館の状況と課題を確認することとしたい。

中央図書館開館時に作成された「八王子市中央図書館の概要」によると、中央図書館の設立時、図書について、開架部分に12.5万冊分、閉架部分に28.5万冊分の収蔵能力を想定して建設された。

しかし、現在の中央図書館蔵書数（図書）は開架部分に約17.6万冊と、設立時の想定と比べて140%、閉架部分では約44.4万冊と設立時の想定を155%と大きく超えている。なお、八王子市の蔵書数の合計は、多摩地域26市の中でトップの140万冊を超えているが、市民一人当たりの蔵書数となると2.58冊と、多摩地域26市の中で下位の25位となってしまう。市民のニーズにより応えるために、所蔵スペースの確保は早急に対処すべき課題である。

図表2 - 11
中央図書館閉架書庫の様子



蔵書数は多摩地域でトップを誇るが、書庫は資料で既にあふれている

(2) 郷土資料館

郷土資料館には、いわゆる物的資料（遺跡からの出土品や民具など）とともに、古文書資料（公文書・私文書）が多く保存され、市民の閲覧に供されているが、さらなる活用に向けた検討を進めているのが現状である。

設立までの経緯

設立の経緯は図表2-12のようになっている。市内遺跡の発掘に伴う多くの出土品・多くの寄贈品等を契機に、収集・保存するという機運の高まりを発端として設立に至った。

図表2-12 八王子市の郷土資料館設置の経緯

年月	概要
1963年頃	中央高速自動車道の建設にともない、市内宇津木町向原遺跡の発掘が行われ、多くの土器や石器が出土。それを契機に八王子の歴史資料を収集・保存しようという市民運動が起きる。
1964年	市内の陶芸家井上郷太郎氏が収集した考古資料約1,000点が市に寄贈され、資料を保存・公開する施設を求める市民の声がますます高まる。東京オリンピック開催の記念事業の一つとして、展示・収蔵施設が建設されることとなる。
1967年	八王子市郷土資料館が開館。

施設の概要

郷土資料館は、開館の翌年の1968年に博物館法による登録を受け、正式に多摩地区初の博物館としての資格を備えた。以降、同館は博物館法第2条などに基づき、資料の収集保管・調査研究・展示普及活動の充実を図るとともに、市民の生涯学習などの要望に応えるため、常設展以外に特別展の開催、体験学習などを実施している。

概要は図表2-13のとおりである。休館日は、月曜日（月曜日が祝日の場合は開館で翌日休館）・祝日の翌日・年末年始・館内整理日となっており、2007年度の来館者はその前年度に比べ550人増加している。

実施事業

郷土資料館では、時代の流れに沿った展示があり、八王子の歴史の流れを垣間見ることができる。また、千人同心関連資料・指定文化財の展示や、八王子車人形・はた織を体験できるコーナーもある。さらに、郷土の歴史を調べるための図書閲覧コーナーや、展示図録などの図書の販売も行っている。2007年度の実施事業は、次頁の図表2-14のとおりである。

図表2-13 郷土資料館施設の概要(2007年度)

施設名	郷土資料館
立地	JR八王子駅南口より徒歩約15分。 JR八王子駅・京王八王子駅からバス。 バス停「市民会館」下車徒歩約3分。 市民会館との共用駐車場有り。
建物延面積	1,508㎡
職員数	6人
嘱託員	5人
年間開館日数	288日
来館者数	31,663人

図表2 - 14 郷土資料館の主な実施事業(2007年度)

		概要・タイトル等	会期・開催日	入館者・参加者数
展示	常設展	<第一展示場> Q & A形式のテーマ展示 養蚕・織物の歴史、大正・昭和のくらし、体験コーナー(はた織・八王子車人形)	4/1 ~ 3/31 (288日間)	31,663
		<第二展示場> 旧石器時代からの八王子の歴史 栢田遺跡・中田遺跡出土遺物、八王子城、千人同心、八王子車人形関係資料		
	<特別展示室> 八王子の文化財 高乗寺絵図、円福寺大般若経、真覚寺金銅薬師如来倚像、龍光寺孔雀文馨、八王子神社扁額、多賀神社扁額、下原刀など			
	<屋外展示場> 石仏・道標など石造遺物			
特別展		「空襲に備えた日々 戦時下の八王子」	7/31 ~ 9/9 (36日間)	4,893
		「写し絵 車人形 説経節」	10/30 ~ 12/2 (28日間)	2,884
		「八王子の天然理心流 - 受け継がれた剣術・柔術・棒術」	2/26 ~ 3/30 (29日間)	4,453
講演・講座等	歴史再発見	「長房周辺の文化財」	5月3日	46
		「谷地川流域の歴史と文化」	11月18日	42
	体験学習	「原始・古代の生活体験」	7月28日	23
		「むかしの火とあかり」	8月2日	19
		「まゆから織物をつくろう」	3月22日	13
刊行物		郷土資料館研究紀要 第20号		
		金子日記		
		特別展「写し絵・車人形・説経節」		
		特別展「八王子の天然理心流」		
		ブックレット「千人のさむらいたち～八王子千人同心」		
		郷土資料館だより 81、82		
		解説シート No.2「八王子の市」		
		解説シート No.3「円福寺所蔵の大般若経」		
		解説シート No.9「南多摩窯跡群」		
	解説シート No.11「八王子空襲」			
調査		狭間町鈴木家文書(平成16年度寄贈)の清掃・封入		
		館町小島家文書(平成16年度寄贈)の清掃・封入・目録作成		
		大谷町大谷家文書(平成19年度借用)の清掃・封入・目録作成		
		南浅川町金子家文書(平成16年度寄贈)中の日記の解説(部分)		
研究発表 (「郷土資料館だより」に掲載)		平成18年度特別展「多摩陵・高尾と八王子」		
		大人も子どもも楽しむ昔のあそび		
		東京陸軍幼年学校を中心とした戦跡		
		焼夷弾は怖くない～市民の防空訓練		
		武術 天然理心流		
		ふたつの長持 薩摩藩に奥女中として奉公した女性・喜尾をめぐって		
	大阪窯業株式会社八王子工場 長沼の煉瓦工場			

管理・保存・展示等の状況

管理・保存については郷土資料館の収蔵庫が主であるが、年々増加する資料等によりスペース不足が生じ、古文書の一部・民具等については、市史編さん室設置場所である旧稲荷山小学校に収蔵している。ちなみに発掘に伴い出土された土器等については、主に埋蔵文化財整理室(散田町二丁目)に収蔵保管している。

また、展示等については、前述の常設展示のほか、特別展示や体験学習により、地域の歴史や文化を伝えており、古文書調査・研究発表、書籍・印刷物の発行を行うなど、資料等の充実を図っている。

図表2 - 15 郷土資料館の資料収集状況(2007年度)

受贈資料	購入資料	受贈図書
42件(320点)	8件(74点)	870冊

課題

第一に、郷土資料館は築40年以上経過しており、施設の老朽化が著しい。また、年々増加する収蔵資料に対し、保管スペース不足が顕著なものとなっており、スペース確保が大きな課題となっている。市全体においても同様な問題が生じるものと考えられるため、予め対応策などを検討する必要があるといえる。

(3) 市史編さん室

本市では、2007年度、市制100周年記念事業の一つとして、市史編さん事業を開始し、総合政策部に市史編さん室を設置した。市史編さんの過程で、本市の資料が数多く集められているが、それらの貴重な資料を、今後有効に活用していくことが求められている。

設立までの経緯

本市の市史編さん事業はこれが初めてではない。既に1959年から1968年にかけて当時の広報課に市史編さん室が設置され、『八王子市史』上・下巻、附編が刊行されている。また、それ以前にも編さんが行われていた記録がある⁷。

市史編さんにとって資料収集は不可欠で、資料を収集・保存・活用することと市史編さんは表裏一体であるという考えもあるように、資料収集がしっかりと行われていれば、編さんの目的は自ずと達せられるといわれる。しかし、過去の編さんでは、書物の刊行と同時に事業が終了となり、収集した資料は一部を除き保存・活用されることはなかった。

編さん事業で収集した資料を保存し、それを基に定期的に自治体史や資料集を編さんしていく修史事業の拠点として公文書館設立に発展した、我が国最初の市町村立公文書館、藤沢市文書館が誕生したのは、『八王子市史』刊行終了の6年後であった。それから30年以上の年月が経過し、『八王子の戦災と空襲の記録』や『八王子市議会史』などの編さんはあったが、継続的な修史事業⁸としての市史編さんは行われなかった。

現状

過去の反省⁹なども踏まえつつ半世紀ぶりに市史編さんは開始されたが、本市では、郷土資料館が博物館資料の収集事業として、公文書を始め多くの資料を収集している。もちろんそれらを市史編さんに役立てるのであるが、それ以外にも、郷土資料館に未収蔵の公文書等の文献資料を中心に、市史編さん室において資料収集を行っている。

現状では、資料の保管スペースの問題もあるため、市民部各事務所に残っていた旧町村役場文書に的を絞って収集している。しかし、旧恩方村役場文書が例外的に質・量ともに良好に保存されていたことを除けば、関係者の努力により資料の一部がかるうじて残っているという状況であり、この限られた資料の収集と整理作業を市史編さん室で行っている。

また、これから廃棄されようとしている公文書等について、2008年度当初より、各所管の協力を得てひとまず、市史編さん室で受け入れる体制をつくり始めたところであるが、これも情報公開制度との関係整理などが今後必要な状況である。

⁷ 過去の八王子市の市史編さんについては、杉田博「自治体史編さんの歩みと資料保存」(『まちづくり研究はちおうじ』第5号所収)に概要がまとめられている。

⁸ 東京都公文書館では1902年以来『東京市史稿』を、大阪市史編纂所では1901年以来『大阪市史』の編さんを継続している。藤沢市文書館でも1970年から『藤沢市史』の編さんを継続中。

⁹ 市史編さん室では『地域史研究者からの意見・提案 市史編さんに対する聴取意見報告書』(2007)で旧『八王子市史』編さんの反省と今後の展望をまとめた。

さらに、2008年度からは市役所本庁舎の大規模改修工事が始まっている。1983年の本庁舎新築に伴う引越し作業においては、多くの公文書等が廃棄されていっただけに、今回の改修工事でも公文書等の廃棄が危惧されるころではあるが、逆にこの引越しをきっかけとして、公文書等の保存の機運が高まり、活用に向けて前進していくことが期待される。

そのような状況の中、2009年2月18日には、総務課と市史編さん室の共催による職員研修「公文書保存の必要性を考える」(講師：高野修・元藤沢市文書館館長)を実施した。高野氏は講演において「公文書等が歴史資料となり得る」と、参加した職員に訴えた。

課題

市史編さん室において収集した公文書等は、現在、市史編さん室の執務場所である、廃校となった旧稲荷山小学校(寺田町1455-3)に保管されている。ここは廃校となって以降、庁内の多くの所管が公文書等の保管場所として使用しているが、市史編さん室が資料の収集を続け、それを保存していくことは、物理的な課題も多く極めて困難である。また、それ以前にこの施設は小学校の校舎であるため、公文書等を保存するための収蔵庫として使用するには構造的に無理がある。あくまで時限的な市史編さん作業を行うための仮の収蔵場所と考えるべきであろう。さらに、本市の中心部から遠く離れているため、市民の利用を前提とし、また全庁的な文書管理の中心的役割を担っていくには不向きな立地条件である。

これらの状況を考えると、旧稲荷山小学校の市史編さん室は、現用から非現用に至る文書管理を行うにはもちろん、市史編さん終了後(あるいは編さん途中でも)に公文書館などに発展していくには多くの課題を抱えており、各種の条件を満たすためには、新たな拠点を探すこととあわせ、自治体としての公文書管理機能の強化などが望まれる。

4. 公文書等に関する市民ニーズ

本項では、公文書等に関する市民ニーズについて、情報公開の状況、図書館及び郷土資料館の利用者の観点から分析する。市民ニーズは、世論調査等の結果などから導き出すことが一般的であるが、本市ではこれまで公文書館に関する市民ニーズの調査などを行っていないため、ここでは情報公開請求の請求内容及び図書館など、施設利用者の声からニーズを分析してみる。

(1) 情報公開等の状況から見た市民ニーズ

本市の情報公開条例は1994年4月1日に施行したが、2001年4月には社会情勢の変化や国の情報公開法の制定等に伴い、条例の一部を改正している。現在は、この改正後の条例に則って情報公開制度の適正な運用を図っている。

情報公開条例は、その第1条で「この条例は、市政に関する情報の公開を求める権利を明らかにするとともに、公文書の公開について必要な事項を定めることにより、市の保有する情報の一層の公開を図り、もって市政について市民に説明する責務を全うするようにし、市民の理解と批判の下に公正で開かれた市政を推進し、市政への市民参加を促進することを目的とする」と定め、市の積極的な情報公開と市政への市民参加を強く求めている。

本節では、このような条例の規定に鑑み、本市の情報公開制度の中で公文書等に関する市民ニーズを探ることができないか検討する。また、個人情報保護制度の運用状況も併せて取り上げることで、情報公開の特徴を明らかにしていきたい。

情報公開請求の対象となった公文書の分析

情報公開請求の件数¹⁰は、情報公開条例が施行された 1994 年度から統計をとっている。

1994 年度に 8 件であった情報公開請求の件数は、2001 年度には 66 件と約 8 倍となり、2007 年度に至っては 248 件と 30 倍を超えるようになった。請求件数の増加に伴い、公開を求められる公文書の種類も飲食店開設認可の書類や市が契約した工事の契約書など、多種多様となってきている。2007 年度には、実に 1,544 種類の公文書について公開請求されており、それぞれの請求に対して、公開決定が 722 件、部分公開決定が 583 件、非公開決定が 147 件、不存在が 77 件、却下が 4 件、請求取下げが 11 件の各決定を行っている¹¹。

図表 2 - 16 情報公開件数の推移

年度	請求件数	公文書数	公開決定	部分公開決定	非公開決定	不存在	却下	取下げ
1994	8	16	5	2	1	7	0	1
2001	66	70	39	24	1	4	0	2
2007	248	1,544	722	583	147	77	4	11

出所：八王子市総務部総務課 提供

2007 年度に情報公開請求の対象となった公文書を分析してみると、契約に関する書類や飲食店等の営業許可台帳、住居表示に係るリストなど非常に多くの種類に及んでいる。そして傾向として見られるのが、営業目的の請求が非常に増えていることで、2005 年度は請求全体の 35% (52 件) だったのに対し、2007 年度は全体の 75% (186 件) になっている。例えば、地図の製作会社が地図データベースの作成に必要な公文書の公開を請求する、あるいは営業活動を行うために飲食店等の開設許可に係る書類を公開請求するケースである。そもそも本市の情報公開条例は、営業目的の請求を想定して規定されていない。また、他市でも同様な状況となっており、市によっては請求者を制限しようとする動きもある。しかし、業者も請求権者であるため、ここでは公文書に対する市民ニーズの一つの形態として捉えることとしたい。

以下に市民ニーズを検討するうえで、考慮しておくべき事項を箇条書きにしてまとめる。

- ・ **公開請求している請求者の多くは必要に迫られて請求している**

営業目的の請求が増えていることから分かるように、請求者にとって利益になるようなことがなければ、わざわざ手続きをしてまで公開請求しないということである。

- ・ **市がどのような公文書を保有しているか把握していない請求者が多い**

2007 年度の請求に対する各決定を見てみると、不存在の決定が 77 件となっている。不存在とは、請求された公文書を保存期間が満了して廃棄しているか、そもそも公文書自体を作成していないケースである。

つまり 77 件のうちの何割かは、市がどのような公文書を保有しているか請求者が把握していなかったために、市が保有していない（作成していない）公文書名を請求

¹⁰ 情報公開条例は 1994 年度に施行され、2001 年度に改正があったため、その年度を図表 2 - 16 に記載した。

¹¹ 非公開決定とは、請求された公文書全体を公開できないとする決定で、不存在とは、請求された時点で当該公文書を本市が保有していないという決定である。また、却下とは、請求された公文書が図書館で閲覧することができるため、情報公開条例の適用とならないような場合等に公開請求自体を退ける決定であり、請求取下げとは、公開請求後に請求者が当該公文書を閲覧する必要がなくなった場合等に、請求者の意思に基づいて公開請求を取下げたものである。

書に記入し、結果的に不存在の決定となってしまうケースである。

・各課が保有している情報を積極的に公表しているか疑問である

例えば、2007年度に請求対象となった1,544種類の公文書のうち、公開請求を受けなくても公表できるものはなかったのかということである。

確かに本市では、財政状況や職員の給与状況等を定期的に公表はしているが、情報公開条例は、市で保有している情報は積極的に公表するように定めているのであるから、条例の趣旨からすれば、公表できる情報は公開請求を待つまでもなく、広く市民に知らしめるべきである。この点については、今後、各所管でさらに公表できる情報がないか検討する必要がある。

個人情報開示請求の対象となった公文書の分析

個人情報開示請求の件数¹²は、個人情報保護条例が施行された1996年度から統計をとっている。

図表2 - 17 個人情報開示請求件数の推移

年度	請求件数	公文書数	公開決定	部分公開決定	非公開決定	不存在	却下	取下げ
1996	21	64	10	26	17	11	0	0
2001	17	19	15	0	0	4	0	0
2007	73	126	78	19	0	27	0	2

出所:八王子市総務部総務課 提供

本市の個人情報保護条例は、1996年度に施行され、2005年4月に抜本的な改正を行っている。これは、個人情報の保護に関する法律(いわゆる個人情報保護法)が2005年4月に全面施行されたことを受けたものである。個人情報保護法の施行により、社会における個人情報保護への関心は高まったが、個人情報開示請求件数の推移を見る限りでは、情報公開請求に比べて開示請求は著しく増えてはいないことがわかる。

2007年度の個人情報開示請求の件数は73件であり、1996年度と比べて増えてはいるが、その増加率は3倍程度である。また、対象公文書数も126種類と、情報公開請求の10分の1以下となっている。

個人情報の開示請求は、本市が保有している自分の情報が記録されている公文書の開示を請求するものである。そのため、対象となる公文書は限定されたものとなる。2007年度に開示請求の対象となった公文書を分析してみると、多かったものは、自分の介護認定に利用した医師の意見書や自分の住民票の発行履歴等であった。

情報公開請求と個人情報の開示請求との最も大きな違いは、情報公開請求が基本的にだれでも請求できるのに対し、開示請求は情報が記録されている「本人」しか請求できない点である。そのため情報公開請求で件数の多い、契約書及び飲食店の営業許可台帳等は、通常、開示請求の対象とならないため、必然的に請求件数も情報公開に比べて少なくなっている。

このように個人情報の開示を請求する請求者と情報公開を請求する請求者とは、その目的が異なる。それを踏まえ開示請求の傾向について、以下に箇条書きでまとめてみる。

¹² 個人情報保護条例は、1996年度に施行され、2005年度に全部改正があったが、情報公開の状況と比較するために図表2 - 16 (p.46)と同じ年度を記載した。

- ・ **特定の請求者が繰り返し同じような請求をする例は極めて少ない**

情報公開請求では、例えば前述の営業許可台帳であれば、許可された期間を変更して何度も同じ業者が請求してくることがあるが、開示請求の場合は、住民票の発行履歴など、一度請求して完了するケースがほとんどである。

- ・ **対象となる公文書の数比較的少ない**

個人情報の開示請求では1回の請求で対象となる公文書は多くて2件程度で、その枚数も1～2枚のことが多い。これに対して情報公開請求では、1回の請求で複数の公文書が対象となり、その枚数も50枚を超えることもある。

情報公開等の状況と市民ニーズとの関係

先ほども述べたように、現在、情報公開を求める請求者の多くは営業を目的としている業者であり、一般市民が請求するケースでも、そのほとんどは自己の利益に関係のある公文書が対象となっている。

また、個人情報の開示請求者は、自分の知りたい情報を請求することが主であるため、情報公開請求や個人情報の開示請求の状況から、公文書に関する一般的な市民ニーズを把握することは困難である。しかし、敢えて情報公開請求に多い、典型的な請求の形態をまとめることで、公文書に関する市民ニーズに少しでも近づくこととしたい。

- ・ **比較的最近の公文書を求めている**

これは、業者等が営業活動をするうえで、最新の情報が必要だからと思われる。

- ・ **請求対象となる公文書は、特定の種類のものである**

例えば契約書や事業者の営業許可に関する書類である。

- ・ **同じ請求者が同じような公文書を複数回請求している**

対象期間（いつからいつまでの間に作成したものか）のみを変更して請求してくることが多い。

- ・ **公開する手段として、写しの交付を希望している**

情報公開の公開手段として、閲覧、視聴、写しの交付が認められているが、請求者は写しの交付を求めることが非常に多い。

- ・ **写しの交付は、多いものでは数十ページにも及ぶ**

請求の対象となる公文書は通常数ページのものが多いが、ものによっては50ページを超える場合もある。例えば、建築確認や事業報告に関する書類である。

(2) 図書館における利用者ニーズから

図書館の利用者ニーズから公文書に対する市民ニーズを探ることは難しい。なぜなら図書館には公文書そのものは存在しないからである。しかし、図書館には行政資料や郷土資料等の八王子に関連する資料が多数所蔵されており、それらを使って調べものをする利用者のニーズから、公文書へのニーズを一定程度把握できるものと推測し、分析を行いたい。

中央図書館におけるレファレンスサービス（調べものの手助け）の記録より

図書館のサービスの一つに、利用者の調べもの手助けを郷土資料（行政資料を含む）や百科事典、各種統計、白書などの政府刊行物を使って行うレファレンスサービスがある。

本市の教育統計によると、中央図書館におけるレファレンスの受付数は2006年度で4,427

件（1日当たり約13件）、2007年度で4,522件（1日当たり約14件）となっている。

しかし、実際は日々数多くの問い合わせを利用者から受けており、書架の案内や資料の検索のような問い合わせも含めると数の把握は非常に難しくなる。そこで八王子市図書館では2008年度途中から、各館や各フロアでの統計の取り方に統一性を図り、より正確なレファレンス件数を把握するとともに、レファレンスの内容も記録することで、今後のサービスに活用するための試みを始めたところである。一例として夏休みの影響で167件と、一年の中でも特に件数が多かった2008年8月のレファレンスの記録から、その一部を以下に紹介する。

図表2 - 18 八王子市中央図書館「レファレンスの記録」(2008年8月分)

質問者	質問	提供資料	備考
成人	市内商店への行き方と、そこで購入できる商品	該当する商店のHP、『八王子Walker』（出版：角川クロスメディア）、『るるぶ八王子市』（出版：JTBパブリッシング）などを提供	
成人	市の要綱集を見たい	八王子市HP内「例規類集」より要綱を提供	冊子体の八王子市例規集には要綱の掲載はなし
成人	八王子にある神社の連絡先（宮司さん）を知りたい	『東京都宗教法人名簿』（出版：東京都総務局行政部指導課）を提供	全国版では、全国神社名鑑。ともに出版年が古いことを言い添えて提供
成人	高尾駅の南北自由通路の構想（工事等）の計画書が見たい	「高尾」、「通路」、「自由」等で検索するが該当資料なし。八王子市HPで「事務事業評価シート」がヒットするのみ。該当資料見当たらず	所管に確認したところ、意思決定中で公開不可とのこと
成人	八王子の年表	『年表に見る八王子の近現代史』（出版：かたくら書店）を提供	
児童	八王子の昔の気温	『八王子の気象』（出版：八王子市）を提供	
学生	八王子市の図書館とその周辺の図書館の蔵書数などを知りたい	『日本の図書館 統計と名簿』（出版：日本図書館協会）、『はちおうじの教育統計』（出版：八王子市教育委員会）を提供	
成人	市町村合併の最新状況がわかるもの	「総務省内HP」内の「市町村合併コーナー、最新情報」より提供	
成人	訴状に対する回答書の書き方	『法律書式の作成全集』（出版：自由国民社）を提供	
学生	国家公安委員会規則23号を“法令全書”で見たい	『法令全書平成19年総目録』（出版：国立印刷局）より探し、『法令全書 平成19年10月号』を提供	

出所：八王子市中央図書館 提供

このように利用者の側から「この資料を出して欲しい」または「見てみたい」と要望が出され、該当する資料を提供することはごくまれで、多くはまず利用者の疑問や質問があり、それらを解決できそうな資料を図書館員の手で利用者とともに探し出すケースが多い。もちろん図書館への問い合わせの中には「市の要綱集を見たい」などといった直接的な要望がないわけではないが、多くの利用者は「この資料に求めている文献が載っている」ということをはっきりと把握しているわけではない。

また、「この資料」と直接的な要望を受け、資料を示した場合でも、実際に利用者が求めている資料とかけ離れていることから改めて図書館側に問い合わせをしてくることもある。どのようなことが知りたいのかということ、図書館職員が利用者とのやりとりの中から、具

体的な内容について確認し曖昧な点を明確にし、理解できない点の説明を求めながら聞き取り（レファレンスインタビュー）を行い、一つひとつキーワードをつかんでいき、図書館にある様々な資料を手にとったりしながら利用者の求めている文献を探しあてていくというプロセスの中で、たまたま必要な行政資料に出会う場合が多い。

なお、図書館においては、レファレンスの記録を取ることで、今後の資料収集の参考に役立てたり、類似した質問に対する同一サービスの提供や時間短縮のためにパスファインダー（特定のテーマに関する文献、情報の探し方・調べ方の案内）作成等に活用したりするなど、さらなる市民サービスの向上にもつながるようになっている。

「八王子千人塾」の活動から

公共図書館には、地域文化を振興し、多種多様な地域文化に関わる資料の収集・保存、さらには利用に貢献するといった役割が求められている。

また、種々の活動を組織し、図書館資料を利用して、あらゆる年齢層の人々の芸術的、文化的な成長・発達を促進し個人やグループが公式、非公式に出会い、交流する重要な場としての役割も果たしている。

中央図書館では、2004年度から生涯学習意欲の高い高齢者の方々に、図書館が持つ資料や情報提供サービスを活かして「八王子千人塾」という講座を設けることで、その役割を果たすべく努力をしている。

「八王子千人塾」は、2004年度に23名でスタートし、その後2005年度は32名、2006年度は35名、2007年度は55名と参加者は年々増加している。活動の特徴は、受身で学ぶのではなく、自ら主体的に学んでいくところにある。講座では、調べるテーマの決め方をはじめ、図書館での資料の探し方からまとめ方、そして発表の方法を学び、図書館の新しい魅力を感じてもらおうと同時に、改めて学ぶ喜びを体感していただいている。活動は約1年間で、全34回の講座を通じて研究を進めている。「八王子千人塾」の年間の活動の流れは、概ね次のようになっている。

説明会：図書館における調べ学習について

図書館の使い方：図書館機能と施設案内

テーマを決める

資料の探し方を知る：レファレンス体験

現場に立つ

発表会

発行物として取りまとめる

また、参加者の中から自主的に共同研究グループも発足し、2009年2月には、図書館の文献を利用して独自のテーマでレポートをまとめる「第12回 図書館を使った“調べる”学習賞コンクール」(NPO図書館の学校、日本児童教育振興財団主催、読売新聞社、活字文化推進会議など後援)で、『なぜ八王子なのか “八王子”地名の由来とその検証』が優秀賞に選ばれるなど、その活動内容はより充実したものとなっており、研究活動においては、図書館の所蔵する多数の行政資料や郷土資料が参考文献とされている。

このように行政資料や郷土資料の果たす役割は計り知れない。今後、「八王子千人塾」のように、施設側から講座開催や大学への呼びかけを行うなど、様々な手法で市民へアピールすることで、今後ますますそのニーズが高まるであろうことは想像に難くない。

図書館の利用状況と市民ニーズとの関係

地域資料または公文書等を含む行政資料は、図書館へ調べものに来る市民にとっても、非常に重要かつ有効活用できる資料である。言い換えれば公文書等とは社会的に貴重な資料であり、そこには『歴史的資料』となり得る可能性を十分に含んでいることが確認できた。そして、実際に学生や研究者のみならず、普段の生活の中で身近なことにふと疑問を持った市民への対応に際しても、これらの公文書等は常に役立つはずである。

このように考えれば、公文書等は研究者や事業者、または行政職員などごく一部の人のための特殊な資料ではなく、ごく身近に市民が活用できる資料であり、公文書等の活用は限りない可能性を秘めていることがわかる。

(3) 郷土資料館における利用者ニーズから

本節では、関連施設に位置付けられているもう一つの施設として郷土資料館を取り上げ、同館の取り組み・現況などを探ることにより、歴史的資料としての公文書等についての市民ニーズについて一定の把握を試みることにしたい。

ボランティアの導入

市民自らが参画できる取り組みとして、2001年度から展示案内を中心とするガイドボランティア、市民研究者を中心とした市内の古文書所在調査ボランティアを導入した。2007年度のボランティア登録数は、展示ガイドボランティア 35名、古文書所在調査ボランティア 29名となっている。

展示ガイドボランティアは、2007年度の主な活動として、館内展示物の解説・特別展の関連事業として開設された「ボランティアによる戦争体験を語る会」講師のほか、自主活動として八王子歴史年表・紙芝居松姫ものがたりの作成を行った。また、古文書所在調査ボランティアは、市内に残る古文書の所在調査を行い、8件2,438点を確認した。

これらの活動を、公文書等全般についての市民ニーズとして完全に当てはめることは難しいが、地域に残された歴史資料を後世に残していこうという市民の姿勢や想いを感じることができる。地域に残された歴史資料という意味では公文書等にも同様の価値があるといえるため、今後、公文書等が市民に親しまれていくことにある程度期待しても良いのではないだろうか。

郷土資料館におけるレファレンスサービスより

郷土資料館の施設の概要でも述べたが、同館では、市民の郷土史の研究などに役立つよう、八王子の郷土史関係を中心とした書籍を取り揃えた図書閲覧コーナーを設置し、いわゆる閲覧業務を行っている。このコーナーは歴史資料の閲覧要望にも対応しており、2007年度の図書閲覧者数は338人であった。

このように、郷土資料館の利用者ニーズには閲覧に関するものも少なくない。その中で目立つのは、郷土史について勉強又は調べものがしたくて来館し、「参考図書あるいは歴史資料等を閲覧したい」という要望である。これらの要望に対しては、館員がそれぞれレファレンス対応を行っているが、特に歴史資料については、図書館のようなスムーズな対応は実現で

図表2 - 19
郷土資料館の外観



1967年開館の郷土資料館。
施設の老朽化もやや目立ってきている。駐車場は市民会館と共用

きていない。その理由は、資料を歴史資料として保存することを第一義と考えているために、すべてのものを閲覧用として提供できないことが主である。

閲覧にあたっては、原本保護・盗難防止等を重視し、マイクロフィルム撮影済分については、マイクロフィルムを閲覧してもらい、マイクロフィルムで撮影されていない分については、館員が該当文書を検索したうえでコピーをとり、それを閲覧してもらう。また、複写を希望する場合は、コピーした資料を基にコピーをしてもらう、というような対応を行っている。

郷土資料館の利用状況と市民ニーズとの関係

郷土資料館における公文書等の閲覧については、一見不便あるいは不都合な面が生じているように思われるかもしれない。しかし、視点を変えて法律的観点から郷土資料館の業務を見てみると、博物館法において、公文書等の閲覧は博物館での主たる業務に位置付けられてはいない(p.39: 図表2 - 8 参照)。むしろ公文書等の閲覧は、公文書館法に基づく公文書館の本来業務の一つである。つまり、郷土資料館で行っている閲覧業務は、市民サービスの充実のために行われているのであり、言い方を換えると、郷土資料館は、既に公文書館業務の一部を担うことで市民ニーズに一定の対応をしてきたと考えられる。

とはいえ、今後の公文書等の管理・保存・活用などを考えるうえで、郷土資料館が公文書館としての機能を完全に発揮するということは、本来の目的や性質から考えても難しいことは事実である。

5 . 論点整理

国では公文書等の適切な管理について数年かけて検討を行っている。本市においても、公文書等の保存場所の確保をはじめとして、公文書等の管理方法の見直しは、長年の懸案になっていた。本章では、本市の検討状況と関連施設等の現状を具体的に示してきたが、ここで国の提言等で指摘されている問題点を本市の状況にあてはめて論点の整理をしておきたい。

(1) 本市における公文書等管理に係るライフサイクルについて

公文書等のライフサイクルは、根本的に見直さなければならない。しかし、本市では1983年度以降、ファイリング・システムによる文書管理(p.36: 図表2 - 4 参照)を続けていたため、ファイリング・システムを全面的に廃止することは現実的ではない。ファイリング・システムを基本とした新たなしくみづくりが必要となるだろう。そのためには、職員の意識改革、研修計画の策定及び規程等マニュアルの更新等、数か月単位で準備期間を設ける必要がある。そして、ライフサイクルを確立するためのロードマップを検討し、綿密なスケジュール管理を実施することも必要となってくる。

(2) 関連施設等の役割分担及び相互連携について

前述したように、各関連施設等にはそれぞれの役割が定められている。本市が、公文書等を管理する機能を拡充する場合においても、既存施設との役割分担を明確にしておくことが必要といえよう。また、それぞれの役割の中で、市民の利便性も考慮して、各施設間相互の連携についても検討しておかなければならないだろう。例えば、所蔵する文書の種類をどのように各施設に割り振るのか等について、事前に取り決めておく必要がある。

(3) 市民ニーズの把握について

第3項の各節において指摘してきたように、現段階では「公文書等に対する市民ニーズ」を正確に把握しているわけではない。

第3項の中で、情報公開請求の状況と各施設の利用状況などから市民ニーズを推測する試みを行うことで、公文書に対する一定の市民ニーズを確認することができたと考えているが、実際の市民ニーズとそれをもとにした公文書等の活用方法を具体的かつ詳細に検討していくためには、推測だけでは不十分であろう。

公文書等の管理を充実していくことは、第1章においてその必要性を確認したが、やはり事前に市民のニーズを調査する必要があるといえ、今後、その手法などについても検討していくことが大切である。そして、市民や利用者の声を公文書等の管理に常時反映することができるしくみを構築することも重要である。

例えば、運営委員会のような組織を設置して、市民参加のもとで公文書等の管理を行っていくことも検討の方向性として考えられるのではないだろうか。

第3章 文書管理の状況に関する調査結果から

本章の目的は、ここまでの検討を踏まえて実施した、他自治体における公文書等の管理や活用の状況に関する調査の結果を示すことで、今後の公文書等の管理における課題等をより明確にすることである。

前段では研究活動において実施した計量的調査の結果を、後段では視察の結果を紹介する。本報告書では、調査結果の全体を紹介し、これをもとにした考察はできないが¹³、各自治体における公文書等の管理・活用の状況には、先進的な取り組みもあり、本市のより良い公文書等の活用に向けて大いに参考になるものと思われる。

1. 「基礎自治体における文書管理の状況に関する調査」について

本調査は、八王子市と同程度の人口を有する自治体及び公文書館を設置している自治体¹⁴に対し、各自治体の現状や課題などを把握する目的で実施した。

(1) 調査概要

図表3-1は、調査概要をまとめたものである。公文書の管理は、近年特に注目されていることと、すべての自治体に共通する課題であることから、多くの自治体からの協力が得られ、8割を越える回収率となっている。

図表3-1 調査概要

調査名	基礎自治体における文書管理の状況に関する調査		
調査期間	2008年11月～12月 調査基準日(2008年10月1日)		
調査方法	電子メールにて送付・回収。各自治体の方針を問う質問が含まれることや、公文書館設置・未設置などの違いがあることから、庁内で主として文書を担当する所管に対し取りまとめと回答作成を依頼した。		
調査対象	同規模自治体(本市含む)	公文書館設置済み自治体	合計
	63自治体	11自治体	74自治体
回答自治体数 (回収率)	52(82.5%)	9(81.8%)	61(82.4%)

(2) 用語定義・その他補足

本調査における「公文書館」とは、公文書館法で規定する公文書館を指す。また、文書管理

¹³ 本報告書では、設問の一部を省略して図表中に表記した。なお、本調査結果の詳細については、事務局あてにお問い合わせいただければ、可能な限りデータ等の提供などを行うことで代えさせていただく。

¹⁴ 「同程度の人口」であるが、ここでは中核市及び中核市への移行要件を満たす人口を有する自治体としている(東京都23区を含む)。政令指定都市は、区役所を有するなど、組織としての文書管理のあり方、考え方が異なる可能性が想定されたため対象には含めていない。また、公文書館を設置している自治体については、人口規模の大小も想定されたが、先進的取り組みとして他自治体と比較を行いたいという意図から調査の対象としている。なお、同規模自治体には、公文書館を設置している自治体が5自治体含まれている。

においては、行政情報センター等¹⁵を設置している自治体も独自の取り組みを行っていることが想定されることから、後段の質問では、公文書館設置自治体と、行政情報センター設置自治体を区分して集計している。

(3) 調査結果

以下、調査結果のうちから代表的な論点と思われるものを取り上げて紹介する。公文書館設置済みの自治体と行政情報センター設置済みの自治体で、差のある結果となるものもあれば、類似の結果も見られる。

文書管理の目的・文書保存の考え方について

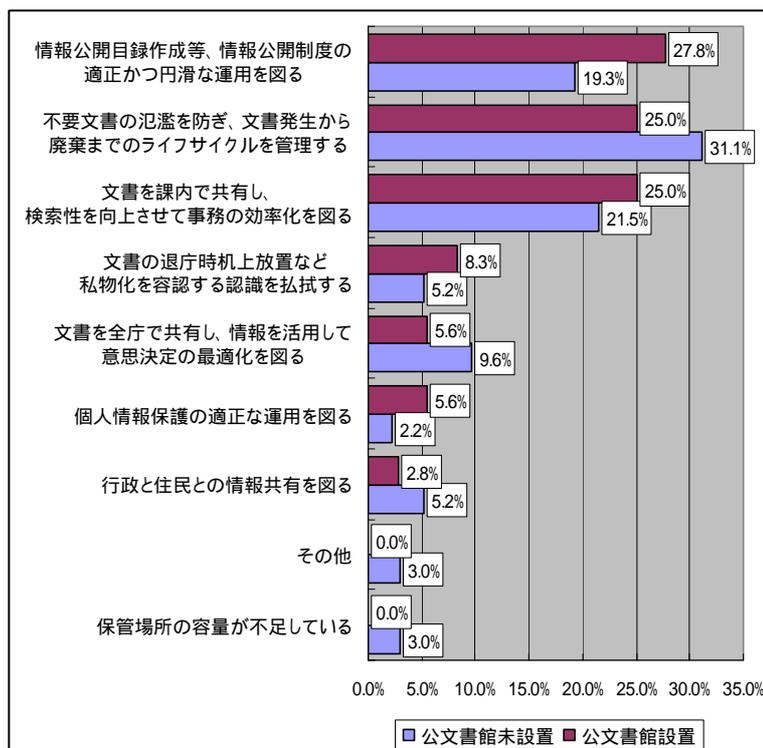
図表3-2は、文書担当課が念頭においている文書管理の目的について質問した結果である。本質問は、選択肢中から3つまでを選び回答する形としている。

公文書館設置済みの自治体と未設置の自治体では、傾向に多少の差は見られるが、「情報公開」、「文書のライフサイクル」、「文書の共有と事務効率化」の3つの目的に多くの回答が集まる結果となった。

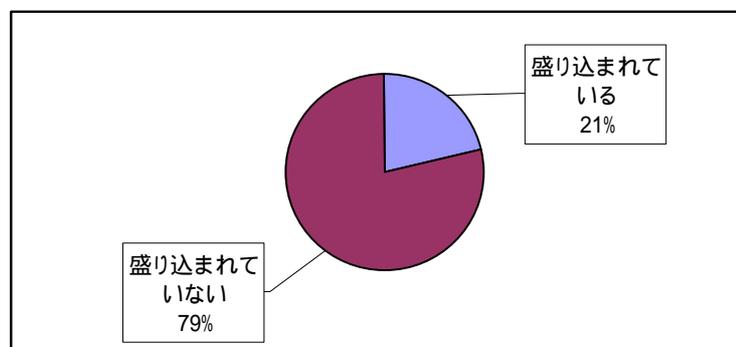
文書管理の目的として、本設問中の選択肢はいずれも重要なことではあるが、「行政と住民との情報共有」を目的とする自治体は、回答数を制限したことを加味しても、割合としてやや少ない印象である。「行政と住民との情報共有」の取り組みはさらに積極的に考える必要があるのではないだろうか。

図表3-3は、各自治体の文書管理規程において、市区民の記録財産である過去の公文書を歴史資料などとして位置付け、公開利用に供することが盛り込まれているか否かを確認したものである。

図表3-2 文書管理の目的について
(n = 61, mn = 171)



図表3-3 文書管理規程中の歴史的な位置付けについて(n = 61)



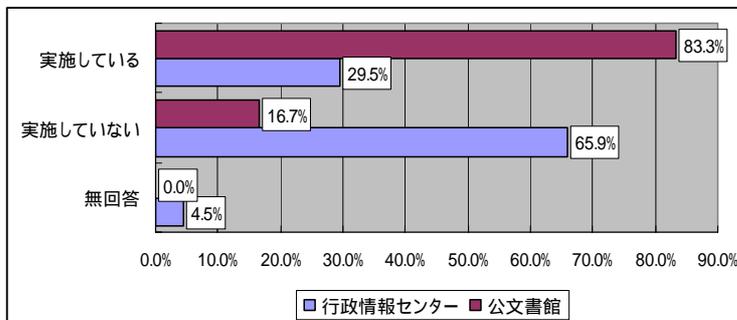
¹⁵ 本調査における「行政情報センター等」とは、「住民や職員に対し、市政情報などを提供するために開設しているもので、いわゆる行政資料室、情報公開コーナーなどを広く含むもの」とし、議会図書室は含まない。

「歴史的な位置づけが盛り込まれている自治体」は21%であり、割合が多いとはいえない。なお、公文書館を設置している自治体の状況を確認したところ、公文書館設置済みの12自治体中、文書管理規程等に歴史資料としての位置づけを盛り込んでいない自治体数は4自治体であった。確かに、公文書館を設置するとしても、その目的によっては、公文書等に歴史資料としての位置づけを行うことは必ずしも必要ではない。しかし、事前に規程を整理しなければ、公文書館の設置目的や公文書等の活用策が明確にならないため、公文書館設置を構想する前に、文書管理の目的や公文書等の位置づけなどを検討しておくことが必要である。

市民との関わりについて

公文書館などを設置し、行政がその施設を十分に活用できたとしても、あくまでも最終的な目標は市民に公文書等が活用されることである。そのためには当該施設に対する市民のニーズを把握し、利用しやすい施設としていくことが重要であるといえよう。

図表3 - 4 レファレンスサービスの実施について
(n = 56)



以下の設問は、公文書館を設置している自治体と行政情報センターを設置している自治体に対し、市民・利用者との関わりの状況を把握するために行った。

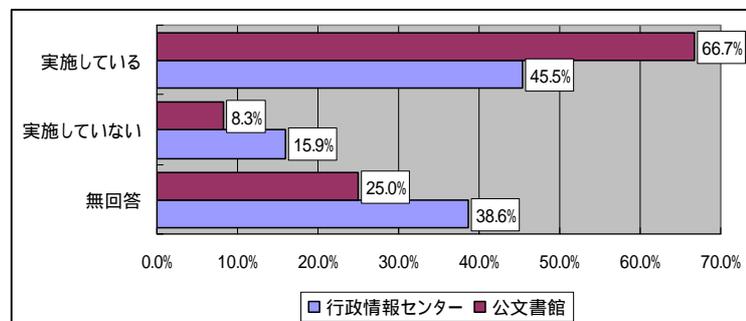
図表3 - 4は、各施設におけるレファレンスサービス¹⁶の実施状況をまとめたものである。レファレンスサービスは多くの公文書館で実施されており、中心的な機能の一つと考えられる

が、行政情報センターでの実施率は約3割程度となっている。なお、八王子市も市政資料室などでレファレンスサービスを実施している。

公文書等も行政情報である。行政情報の活用を充実させるために、行政情報センターの機能強化の一案として、公文書を含めたレファレンスサービスの展開などを検討しても良いだろう。実際の事業実施に当たっては、公文書館等に配属される職員の体制などと合わせ考える必要があるが、市民の利便性向上やより多くの活用を求めるのならば、公文書館等において、本事業を実施することが、公文書の利活用推進策としても効果的であると考えられる。

しかし、レファレンスサービスを展開するにしても「誰（市民・職員）に、どのように利用して欲しいのか」という基本的な考え方によって力点が変わると考えられるため、公文書館を設置する前に、体制や考え方を整理しておくことが重要である。

図表3 - 5 利用者のニーズ把握について
(n = 56)



¹⁶ レファレンスサービスの事業概要については、本研究報告書の第2章で、本市図書館の例を照会している。

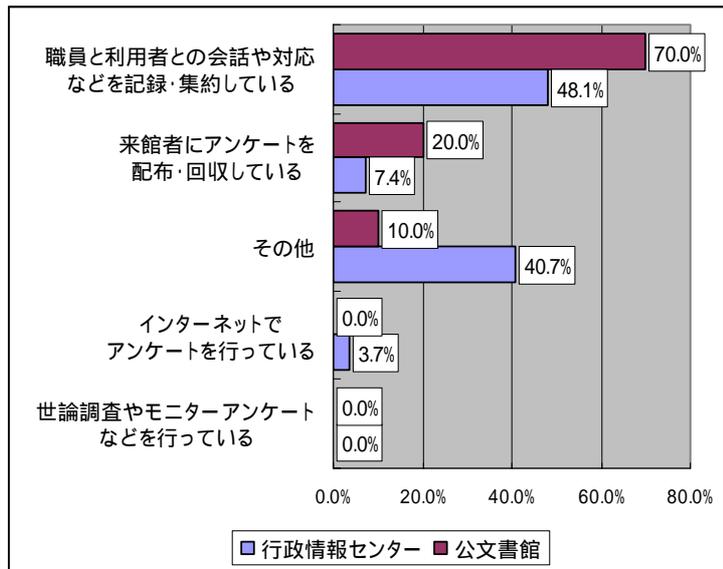
前頁の図表3 - 5は、利用者のニーズ把握の実施について質問した結果である。本質問に対しては「無回答」と「実施していない」の割合が比較的多くなっている。また、これをあえて消極的に考えるならば、約半数の自治体が「利用者のニーズ把握」を実施していないということになる。公文書館や行政サービスセンターの設置目的や発揮すべき機能などから考えると、利用者ニーズを積極的に把握することが求められるはずである。

図表3 - 6は、先の図表3 - 5において、利用者のニーズを把握している自治体に、その方法を具体的に質問した結果である。

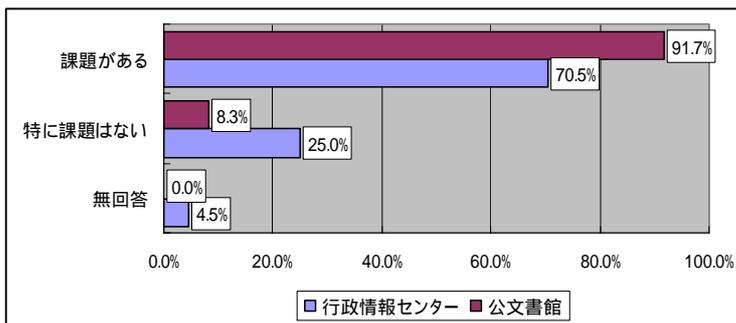
「職員と利用者との会話や対応などを記録・集約している」ところが半数以上と、ニーズ把握の主流となっている状況がうかがえる。その半面、アンケートなどの手法を活用しているところは比較的小さい割合となっている。

ニーズ把握の対象が、あくまでも「会話や対応」を必要とした利用者のみとなっていることは、レファレンスサービスの充実といった観点からは効果的かも知れないが、施設に対する市民全般のニーズを把握するという視点からはやや対象が狭いようにも感じられる。より広く施設や公文書を始めとする行政情報の活用を目指すならば、さらに積極的なニーズ把握が必要ではないだろうか。

図表3 - 6 利用者のニーズ把握の方法について
(n = 37)



図表3 - 7 文書管理上の課題について
(n = 56)



図表3 - 7は、文書管理上の課題の有無について質問した結果をまとめたものである。

「課題はない」とする自治体が、行政サービスセンター設置自治体では2割5分であり、公文書館設置の自治体については、約1割という結果となった。

公文書館設置自治体の方が「課題がある」とする割合が高くなっていることはやや意外にも思われるが、これは、文書管理の取り組みが高度化したことによるものと考えられる。より良い公文書の活用方法を検討した結果、前向きな課題が発生したと考えるべきであろう。

次頁の図表3 - 8は、先の図表3 - 7において、文書管理上「課題がある」と回答した自治体に、課題の具体的な内容を質問した結果である。

公文書館を設置する自治体と行政サービスセンター設置自治体が、ともに最も大きな課題としているのは「保管場所の不足」であるが、その割合は大きく差が開いている。公文書館の設置により、公文書を保管するスペースは一定程度確保できたと考えて良いだろう。また、公文書館の設置に合わせ、文書管理手法を見直すなどして、省スペース化を達成したこともうかがわれる。

また、公文書館設置済みの自治体においては、「専門職員の活用・確保・育成」などを課題とする割合も比較的高い。この結果を踏まえると、専門職員のあり方については、公文書館設置前に十分その活用法などを検討しておく必要があるといえる。現在、アーキビストに関する議論が多方面でなされているが、専門性を有する人材を急に確保することは困難であるため、当面は職員の育成方法を中心に検討することが現実的と考えられる。

「保管に関する判断の問題」については、公文書館設置自治体・行政情報センター設置自治体ともに比較的高い割合で課題であると認識している。

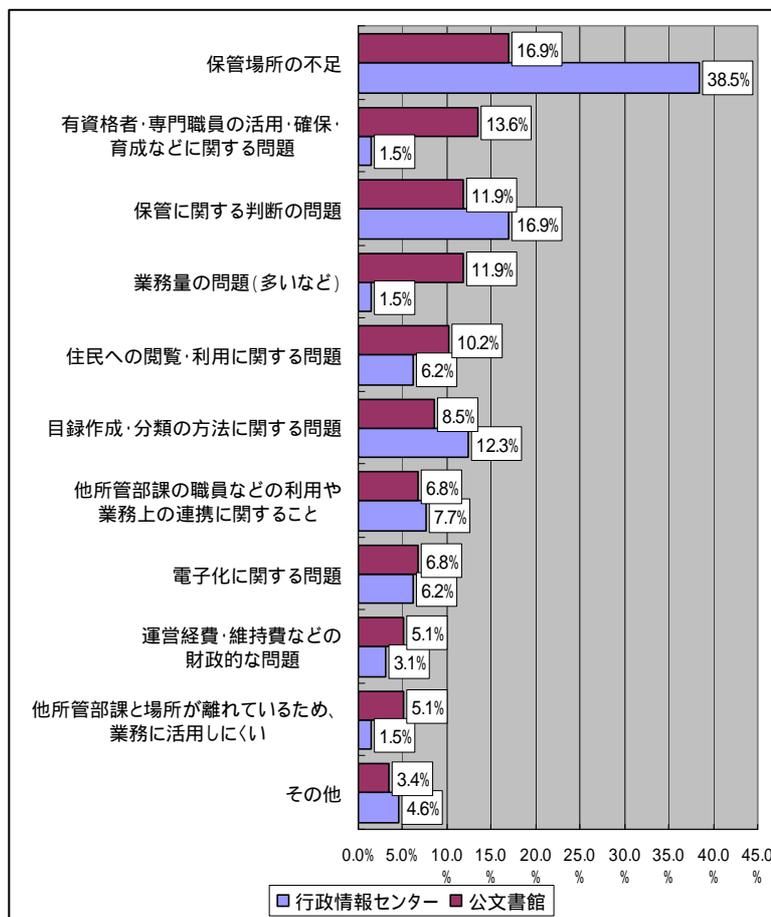
先の図表3-3で確認した、「文書管理規程中の歴史的な位置付け」とも関連させて考えると、どのような管理体制であれ、文書管理の基準等を十分に検討し、運用しなければ、判断基準に関する問題の解決は困難である。目録作成・文書の分類方法に関する問題と合わせ検討し、公文書のマネジメント方法を考案し、それに合わせ、体制などをある程度段階的に整備していくことが、現実的なのではないだろうか。

(4) 調査結果からの論点整理

本調査結果からは、公文書館を設置したとしても、文書管理規程などを整理しなければ、運用における課題を解決することは困難であるという実態がうかがえた。また、市民・利用者のニーズ把握についてはあまり積極的でない状況が明らかとなったが、これは、文書管理の目的において、「行政と市民との情報共有」という視点がそれほど強くないことも理由の一つとして考えられるのではないかと。公文書館や行政情報センターを設置し、体制強化という観点で専門職員等を任用したとしても、「行政と市民との情報共有」という考え方や、そのための具体的な努力を積み重ねなければ、公文書等が死蔵されてしまうこととなる。

図表3-8 文書管理上の課題について

(n = 42, mn = 124)



これらの論点を克服しつつ、保管場所の確保を行うためには、基準や運用面の見直しと、公文書等を保管するための施設面、さらには公文書等の価値や利用法を、行政・市民・利用者がともに考え、同時並行的に課題解決を進めていくことが求められるといえる。

2．公文書館等の視察について

本項では、八王子市都市政策研究会議の研究員が実施した、公文書館等の視察活動について報告する。(1)では視察地の選定理由を、(2)では視察結果の概要を説明する。

(1) 視察地の選定について

視察地については、関東地方又は近県の公文書館等のうち、特に基礎自治体が設置している施設を中心に選定した。なお、東京都公文書館と神奈川県立公文書館は、先進的な施設であることから視察対象としている。

【藤沢市文書館】

市史編さん事業と同時並行で設立され、基礎自治体が設置している公文書館の中でも、1974年の開館で歴史のある施設である。また、市役所との距離が近く、運営や公文書等の利活用の仕方、現用文書の取り扱いについても参考になる。

【寒川文書館】

図書館と併設の複合施設であり、町史編さん時の資料が充実している。また、自治体史や行政刊行物等を収集しており、地域情報館としての役割を担っている点も参考になる。

【川崎市公文書館】

設置のきっかけが情報公開制度という経緯があり、他の組織や施設から転用して設立されたものではない点が特徴である。

【久喜市公文書館】

藤沢市文書館と同様に文書管理も行っており、久喜市の文書管理システムは先進的との声が高い。また、情報発信を公文書館で担当している点も特徴的である。市の公文書を完全に歴史的な文書と位置付けており、公文書管理についての考え方が参考になる。

【松本市文書館】

一定の歴史があり、研究対象となることも多い。また、平成17年に市町村合併を行っており、合併関連資料の保存等についての考え方も確認しておくことは参考になる。

【板橋区公文書館】

約10年前に開設された比較的新しい施設であり、区役所とはやや離れた場所にある。子ども絵本館やボランティアセンター等と併設されており、運営方法について参考になる。

【長野市公文書館】

2007年に設立されており、近年の設置例として参考にすべき点がある。また、都市としての規模が本市と近く、今後本市が進むべき方向性や課題解決の参考になる。

【芳賀町総合情報館】

2008年10月に開設され、図書館・博物館・文書館の3部門を有した複合施設である。部門間の協力・連携体制や運営方法について参考になる。

【東京都公文書館】

本市で公文書館等の施設を設立した際には、協力・連携等を密にする必要がある。また、東京都の公文書管理の基本方針やその実態を確認しておくことは、本市として大いに参考になる。

【神奈川県立公文書館】

国も参考にした中間書庫の事例や保存年限後の公文書選別について、運用方法を参考にする。

(2) 視察結果の概要について

図表3-9は、視察対象とした施設の特徴や課題等、視察活動を通じて得られた情報をまとめたものである。視察は各施設の担当者へのヒアリングと施設見学を中心にを行い、ヒアリングについては事前に各施設の担当者に質問票を送付し、視察時に回答の聞き取りを行った。

図表3-9 視察結果の概要

施設名	東京都公文書館	神奈川県立公文書館	藤沢市文書館	川崎市公文書館	久喜市公文書館
設置年月	1968年10月	1993年11月	1974年7月	1984年10月	1993年10月
設置根拠	規則	条例	条例	条例	条例
組織	知事部局総務部 文書課	知事部局県民部 広報県民課	市民自治部市民相談 情報センター	総務局 情報管理部	総務部
体制	職員13名	職員17名	職員6名	職員3名	職員8名
	嘱託員・非常勤職員 15名	再任用職員・ 非常勤職員8名	非常勤職員10名	非常勤嘱託員6名	
特徴	膨大な公文書量に対応するため、「文書総合管理システム」を導入している	公文書の収集・選別・廃棄についての権限が、すべて公文書館に与えられている	収蔵図書等を図書館と同じデータベースに登録しており、連携に努めている	公文書の収納は簿冊方式を採用しており、検索等を容易に行うことができる	公文書は作成から1年後に公文書館に移し、一定期間熟成させてから選別している
主要課題	・利用者の拡大 ・職員の意識改革	・警察の公文書の引継ぎ	・公文書の継続的な収集	・職員の意識改革 ・市民への情報発信 (歴史的文書の公開)	・利用者の拡大 ・30年保存文書の選別
施設名	松本市文書館	板橋区公文書館	寒川文書館	長野市公文書館	芳賀町総合情報館
設置年月	1998年10月	2000年4月	2006年11月	2007年11月	2008年10月
設置根拠	条例	条例	条例	条例	条例
組織	総務部行政管理課	政策経営部 区政情報課	総務課行政総務担当 内文書館担当	総務部庶務課	生涯学習課 総合情報館係
体制	職員2名	職員2名	職員1名	職員2名	職員3名
	嘱託員・ 臨時職員等5名	特別職員・ 非常勤職員5名	臨時職員8名	嘱託員等9名	嘱託員・ 臨時職員14名
特徴	博物館及び図書館の所蔵文書を整理しており、目録等の情報交換も行っている	子ども絵本館やボランティアセンター等が併設された複合施設である	文書を起案すると、自動的に目録化するシステムを採用している	旧NHK長野放送局の建物を使用している	総合情報館の中に、図書館・博物館・文書館の3部門があり、業務を行っている
主要課題	・公文書の収集基準の明文化 ・防火設備の設置 ・収蔵場所の確保	・利用者の拡大 ・組織改正等による公文書の散逸の防止	・収蔵公文書の公開基準の設置とデータベース化	・収蔵書庫の確保 ・公文書のデジタルアーカイブ化	・収蔵公文書の選別 ・組織体制の見直し

3. 論点整理 - 望ましい公文書館のあり方 -

本項では、視察結果を踏まえつつ、その課題を浮き彫りにすることで理想的な公文書館像を模索することとしたい。

(1) 都道府県の公文書館について

東京都公文書館は1952年の都政史料館、神奈川県立公文書館は1972年の県立文化資料館の開設によってその歴史は始まっているが、いずれも公文書館法が施行される前の設立であり公文書の保存・管理、活用という理念よりも地域資料の散逸を防ぐという色彩が強かった。

したがって、収蔵資料は一般的に古文書(本節では、近代町村制が確立された1889年以前に作成されたものも古文書に含めた)といわれる江戸時代のものから明治・大正・昭和を経て現在に及び、公文書ばかりでなく私文書・行政刊行物・図書・地図等も数多く収集している。

これは、東京市は1901年から『東京市史稿』を、神奈川県は1967年から『神奈川県史』の編さんを開始しており、都及び県に関する資料収集を行うために公文書以外の資料を収集する必要があったためである。公文書館法が施行されてからは、公文書の受入体制が確立され両公文書館とも長期の保存文書(神奈川県立公文書館は30年に短縮)は、全て所管から引き渡されることになっており、保存期限の満了した公文書の移管もスムーズに行われている。

このように、両公文書館では、毎年廃棄される公文書等も順次整理して保管されており、収蔵資料は質・量ともに充実している。したがって、利用者も多く、職員や予算も市区町村の公文書館に比べるとかなり確保されている。利用者が多ければ予算も充足され、職員も適切に配置されるので事業もスムーズに運び、さらに利用者も増えるというプラスの相乗効果が表れている。

(2) 基礎自治体の公文書館について

都道府県の公文書館に対し、市区町村などの基礎自治体では、公文書館は開設されたものの課題を抱え込んでいることが意外に多い。

基礎自治体の公文書館は、自治体史編さんで収集した資料を保管する目的から発展したものが多く、視察した8館の中では、藤沢、寒川、芳賀、松本及び長野の5館がそれに当たる。これらの自治体では、近世・近代の古文書の収集が先行し、公文書はそれに続く形である。

一方、板橋区では1985年に早くも「公文書公開条例」を施行し、それに基づいて2000年に公文書館を設立している。川崎市では、情報公開制度の検討を進める過程で文書管理の徹底の必要性が指摘され、1984年に公文書館を開設しており、久喜市も公文書館法の理念を果たすべく、公文書の収集・活用の場として公文書館を設立している。これらの3自治体でも自治体史の編さんは行われたが、編さん過程で収集された古文書類などは副次的なものであり、公文書のライフサイクルの過程で毎年廃棄される公文書の収集が主な目的となっている。

ここで指摘しておきたいのは、館の設立経過がその後の資料収集に影響するという点である。自治体史編さんから公文書館開設に発展した場合は、古文書の収集に力が入り、情報公開や公文書館法対応で設立された館は、公文書の収集に比重が置かれる傾向にある。

もともと、公文書館は公文書等を歴史資料として保存・活用する施設であり、江戸時代の古文書も平成の公文書も重要な資料である。今年作成された文書も50年、100年経てば古文書といわれる。公文書館は、古文書だけを扱う史料館であってはならないし、文書管理だけを行っている文書担当所管であろうはずもない。古文書と公文書は公文書館において車の両輪の如きものであり、古文書をしっかり保管しながら、毎年廃棄処分される近年の公文書も円滑に受け入れて適切な選別を行った後、ともに閲覧などの活用に供しなければならない。しかし、歴史の浅い自治体の公文書館ではそのバランスがうまく機能していない館も見受けられた¹⁷。

¹⁷ 図表3 - 3 (p.55)を参照。

（３）保存スペースの問題

「基礎自治体における文書管理の状況に関する調査」や今回の視察で明らかになったことが、資料保存のスペースで悩んでいる自治体が多いということである。公文書館のパイオニアである藤沢市でさえ、公文書館と本庁舎書庫だけでは保存スペースが足りず、民間のコンテナ倉庫を借りて保存している状態である。

最近、開館した公文書館については、十分な収蔵スペースが確保されていると思われがちであるが、これらについても先々のことは保障できない。伝票類や診療報酬請求書等、数量的に嵩む文書は電磁媒体によるペーパーレス化が進められているが、やはり、保存するものと廃棄するものをしっかり選別していく作業が重要である。

（４）人員不足・利用者数低迷の問題

昨今の厳しい経済状況で、自治体はどこでも人員削減に追われており、公文書館もその影響を受けている。市史の編さんで収集した古文書類は整理が終わっているため、市民の閲覧に供することが可能であるが、市史編さんが終わった後に保存期限が過ぎて所管から移された公文書は全く手付かず状態となっており、その活用に支障をきたしている自治体が見られるなど、公文書のライフサイクルの中で位置付けられた役割については課題がある公文書館もあった。

その主な原因は、業務量に見合う人員が配置できていないことである。公文書館では正規職員が概して少なく、勤務時間の短い嘱託員や臨時職員で運営している館が大半である。

都道府県の公文書館のように数多くの資料が収集され、手軽に閲覧できるシステムができていけば利用者も増えるだろうが、市区町村の公文書館では十分なサービスを提供できる体制が整っていないため利用者数の低迷に悩まされ、さらに予算や職員が減らされるという負のスパイラルが見られた。ある公文書館の館長は「利用者の数は問題ではなく、公文書館は役所の一機構としてなくてはならないもの」と話されており、これは大きな問題提起であると考えられる。

（５）アーキビストの問題

元来、アーキビストとは18世紀のフランスで古文書学校を出た専門職であり、古文書の知識や保存の技術を有していることはもちろん必須である。だが、それ以上に重要なことは、役所でどんな事業が展開されているかを把握したうえで、その中から後世に残すべき事項・記録を選別できる力を持っていることである。つまり、行政に対する広い視野が必要になる。

公文書館の専門職員であるアーキビストについては法は規定していないため、各自治体は様々な対応をしているが、我々が視察を踏まえていえることは「片手間でできる仕事ではない」ということである。ある複合館は「公文書館と図書館・博物館が複合で設置されているため、市民の需要が多い図書館・博物館業務に押されて、なかなか公文書館本来の業務に専念できない」という現実を抱えていた。さらに人員削減で施設管理や庶務の仕事も任せられている。

多くの公文書館では、市史編さんの経験を持つ職員や歴史に造詣の深い職員が配置されているようであるが、ややもすれば先ほど述べたように史料館（古文書館）の傾向が強くなるし、逆に行政に詳しい職員ばかりでは古い文書への対応が困難であるため、文書担当課的な公文書館になってしまう。そもそも自治体の公文書館は過去から現在に至る地域の歴史資料である公文書等を対象にするものであるから、どちらかに偏ることは本来ならば避けたいところである。そういった意味からも、アーキビストの養成が一朝一夕に成るものでないことを改めて認識したうえで、何らかの形で専門性を蓄積していくことが必要である。

第4章 八王子における新しい公文書等管理のしくみ

これまで述べてきた中で、本市における公文書等の管理における課題と解決に向けた取り組みなどが明らかとなってきた。これを踏まえ、本章の1及び2においては、ここまでの課題・論点を踏まえつつ考え方を整理し、3及び4では、本市が備えるべき公文書管理の機能と、公文書の保存・管理システムのあり方についての具体的な提言を行う。

1. 公文書等の管理に関する課題・論点の整理

まず、これまでの論述の中で浮き彫りになってきている、本市の公文書管理に関する課題・論点を整理する。

- ・ **公文書保存・情報公開など社会的要請に対する、さらに踏み込んだ対応の必要性**

本市の公文書の公開は八王子市情報公開条例に基づき行われているが、これはあくまでも現用文書のみであり、非現用文書は対象となっていない。すなわち行政側の観点で保存期限を設定（法令等の時効期間や当該公文書の重要性等を考慮）された公文書は、その期限を迎えると廃棄され、未来永劫活用されなくなってしまう。つまり、その公文書が将来、再評価される可能性があったとしても、廃棄に伴い市民等の「知る権利」をも剥奪してしまうことになる。これは、単に保存年限の問題ではなく（保存年限を延長したとしても、いずれは保存期限を迎えることとなる）保存期限を過ぎた公文書をどのように取り扱うかということである。

- ・ **市史編さん事業で収集した公文書・史料等について、より良い保存・活用に向けた基本方針と具体的なルール策定の必要性**

本市では、市制100周年に向けた市史編さん事業を2007年4月から開始しているが、この事業に伴って収集された公文書・史料等は、後世においても貴重な資料であると考えられる。しかし、現在、市史編さん室で保管している文書は非現用文書が多く、現行の規程の下であれば、編さん事業の終結とともにその役目に終わりが訪れることとなる。そこで、編さん事業が終わりを迎えるまでに、その文書を市民・職員が活用しやすい新たな保存方法の策定が必要となってくる。

- ・ **今後も増加が予想される公文書等の保存場所確保の必要性**

第2章で示したとおり、本市においては、公文書等の保存場所が2009年現在で既に満杯の状況にあり、早急に改善することが求められる。

以上3点を整理すると、本市では文書管理規程の見直し、非現用文書の保存・活用に向けた体制整備が必要な状況にあるということである。

今後の議論を進めていくためには、まず非現用文書を主に管理する部署（以下、仮に「公文書館」とする）の位置付けをはっきりとさせなければならない。これは、縦割り行政を助長するものでも、各施設・組織の連携を否定するものでもなく、他の自治体に設置されている複合館等が直面している公文書館機能の埋没という問題を回避するためである。

つまり、図書館法、博物館法及び公文書館法で規定されている各館・組織の性格をより具体的に定義しておくことにより、本来の各施設・組織の設置目的が将来忘れ去られ、その機能の弱体化に繋がっていくことを防ぐためである。

公文書館は、公文書等のライフサイクルを管理する機能を持つものと一般的に考えられているが、本市においては、主として、管理が十分とは言い切れない行政文書、特に、非現用文書を中心として保管・閲覧を可能とするものと位置付けることとしたい。この位置付けにより、公文書の管理を中心業務としていない図書館や郷土資料館との違いを明確にすることができると思う。

2．新たな公文書等の管理の考え方について

現在本市で一般的に考えられている意義以外に、公文書等にはどのような価値を見出すことができるのだろうか。ここでは公文書等の価値について改めて確認し、本市における意義を明確にすることで、新たな公文書等の保存・管理システムを提言するための礎としたい。

(1) 公文書等についての考え方

藤沢市文書館元館長である高野修氏が、2009年2月18日、本市において開催された「公文書保存の必要性を考える」の講演の中で、「公文書は国民の税金を使って作成されているのであり、そのためには国民のために役所に保存され、いつでも必要な時に利用に供されなくてはならない」と述べているように、公文書は市民のものでもあることを深く認識しなければならない。

本市においては、第2章などで述べてきたように、情報公開制度が整備され、現用文書の取り扱いはほぼ確立されている。一方、非現用文書（本市では公文書等を現用と非現用とに明確に区分はしていないが、ここでは用語の定義に基づいてこの名称を使う）については、ほぼすべてのものが廃棄され、歴史資料として利用することが不可能な状態になっている。

公文書等は、従来のように業務上の意思決定に使用するというだけでなく、保存し広く活用するという観点からも考えなければならない。また、自治体行政の活動や歴史的事実の正確な記録である公文書等は、過去の歴史から教訓を学ぶ資料として、また未来に生きる住民に対する説明責任を果たすために必要不可欠な貴重な共有財産として、廃棄することなく保存・管理し、未来の住民に継承される体制を早期に整えることが肝要である。

(2) 市民・職員に向けた考え方

では、公文書等は、市民・職員に対してどのような具体的価値があるのだろうか。

再び、高野修氏の言葉を借りると、公文書等は、学術文化的性格、行政経営的性格の2つの性格を持つとされる。前者は、公文書等は一定年限を経過すると、それぞれの時代を背景としたその地域の人々の生活や営みを反映する歴史的な資料として、また地域学習のための素材として提供され、地域の学術や文化などの発展に寄与することができるというものであり、後者は、行政が過去の公文書等を執務上の参考または証拠資料として利用することにより、行政事務全般の一貫性や継続性を確保することができる。また、行政執行の正確性や効率性を図るうえで必要であり、将来計画の策定などに不可欠の基礎資料を提供するものということである。

さらに市民に向けた考え方を一つ付け加えるのであれば、過去において、税金が適正に使わ

れているのか、あるいは、市の事業が適正に執行されているのかなど、非現用文書になってもそれらを証明又は実証するものとして、公文書等が重要となってくるといえる。

このように社会的な背景からみても、公文書等について多様な価値を見出す時期にきており、管理の重要性を再認識しなければならない。

3. 本市に求められる公文書等管理に関する機能

本市では、生涯学習支援機能あるいは文化行政的役割を主に果たしている施設として図書館や郷土資料館などが存在しているが、行政に即した公文書管理機能（特に非現用文書管理）については、必ずしも十分ではない実態が明らかとなった。

財団法人沖縄県文化振興会公文書管理部の富永一也氏が、2000年6月16日開催の、全国歴史資料保存利用機関連絡協議会第2回セミナーの中で、「公文書館と図書館・博物館との関係は、協力関係がないということではないが、法律的に見ると別個のものであることがいえ、逆に考えると公文書館の独自性が保障されているといえる」という趣旨の講演をしている。

国の法律として社会教育法、教育基本法、図書館法及び博物館法があるが、本市では、これらに関連して八王子市図書館条例、八王子市郷土資料館条例等が制定されており、条例に基づき図書館や郷土資料館が設置されている。さらに文化財保護法に関連して、八王子市文化財保護条例が制定されており、これらの点では法律に対応する例規が整っている。

その一方で公文書等の管理については、八王子市文書取扱規程によって管理がなされ、八王子市情報公開条例に基づき公文書の公開が行われている。ただし、これは現用文書に限ったものであり、国の法律である公文書館法など（非現用の公文書その他の記録を扱うもの）に関連する条例等は見当たらない。

つまり、例規から見ても本市においては不十分な部分が存在するため、非現用文書に関する取扱規程を設けることが求められているのである。そして、富永氏の話も踏まえて考えると、本市には、公文書等管理機能、さらには、図書館や郷土資料館でもフォローできない資料管理に関する機能の強化が必要であると考えられる。

以下に、本市に求められる公文書管理機能を、本市固有の課題も含め3点に大別して示しつつ提言することとしたい。なお、これらの機能は本市の状況を念頭に置いたものであるが、基礎自治体において、今後求められる公文書管理に関する機能としてある程度の一般化ができるものと考えている。

（1）現用文書と非現用文書の適正管理機能

これまで廃棄されていた非現用文書について、保存・公開が行われるようにするためには、未来に向けて必要と思われる資料の特定と、保存・公開の方法を設定する必要がある。

本市において非現用文書を活用可能な体制に移行する場合、現時点で考えなければならない課題が一つある。それは、長期保存年限の取り扱いである。第2章で示したとおり現在（2009年現在）、文書の保存年限は、八王子市文書取扱規程第30条により1年、3年、5年、10年、長期の5種類となっている。長期保存文書は、保存の必要がなくなった時点で、総合政策部市史編さん室長に協議をし、総務部総務課長合議のうえ、廃棄することになっている。しかし、いつまでも保存年限が明確でない状況が続けば、長期保存文書が公文書館（非現用文書を管理する部署）に移管されないこととなり一般への活用の道が閉ざされてしまうことになる。この課題に対し神奈川県は、県立公文書館の新設と同時に永久保存文書を廃止し、保存年限を30

年と設定してすべての公文書が公文書館に引き渡されるしくみを構築した。長期（永久）保存文書に対する保存年限の設定については、50年という考え方もあるが30年とする自治体が多い。これは、公文書を早期に市民と共有するためだと考えられるため、本市においても30年の保存年限を念頭に置くべきだと考えるが、年限の設定には慎重な議論が必要であろう。

（２）市史編さん事業に伴い収集された公文書等の「継続的な活用」機能

これは、（１）とは異なり既に市史編さん事業で収集された公文書等の取り扱いについてである。市史編さん事業のために収集された資料は、後世においても貴重なものが多いと思われる。これらの目録等を作成し、種類・内容を把握することで、今後の活用に繋げていく必要がある。

（３）公文書等の保存場所の確保機能

第２章において指摘したように、現用文書管理のみの現在（2009年現在）においても公文書等の保存場所は満杯の状況にある。今後も現用文書の増加が見込まれるほか、非現用文書の管理も求められている昨今、市民・職員が活用しやすい新たな保存場所を確保する必要がある。

４．公文書等の管理・保存システムの改善について

ここでは、前項で示した、本市に求められる公文書等管理に関する機能のうち、「（１）現用文書と非現用文書の適正管理機能」を確保するため、公文書等の管理・保存システムについての提言を行う。

なお、前述したように、本市の規程では、現用文書と非現用文書とを明確に区分していないため、ここでは便宜的に保存期間が満了していない公文書等を現用文書とし、保存期間が満了したものを非現用文書として取り扱う。既に説明したように、本市では、これまで保存期間が満了した公文書等は原則廃棄していたため、非現用文書自体が存在していない。しかし、公文書等の管理を考えたときに、現用・非現用の区分は重要な要素となるため、それぞれに分けて検討するものである。両者の違いは、現用文書は情報公開請求の対象となり、非現用文書は対象にならないことである。

（１）選別基準について

これまで述べてきたように、本市では公文書等を廃棄する際の取扱基準を明確に定めていない。八王子市文書取扱規程では、第29条において「文書等の保存年限は、総務課長が別に定める文書保存年限設定基準に基づき、課長が法令等の定め、文書等の利用度、重要度等を考慮して必要最小限の保存年限を定めるものとする」とし、公文書等に保存年限を設定する際の基準については規定している。しかし、この条項以外に選別に関する基準を定めている規定は見当たらないため、本市では選別するタイミングは、保存年限を設定するときに限られていたということになる。

公文書等の管理・保存システムの改善を考える場合、まずはこの選別機会を増やす必要がある。そして同時に、具体的な選別基準を作成し、選別方法も詳細に記載しておかなければならない。

選別する機会について

これまでと同様に、まず個々の公文書等に保存年限を設定する際に選別する必要がある。

文書取扱規程では、保存年限は必要最小限に設定することになっているが、この場合でも、これまでの公文書等の利用度、重要度に加えて歴史的な価値を考慮することが求められる。

そして今後は、公文書等を廃棄するときにも選別する機会を設ける必要がある。ここでの選別では、単に公文書等に記載されている内容だけで判断するのではなく、当該公文書等が作成された理由・時代的背景、市民に与えた影響、他の自治体との関係などを総合的に判断して、廃棄するか否かを決定することが望ましい。

選別基準の明確化について

選別を行う際には、誰が見ても判別できるような基準が必要である。公文書等に保存年限を設定する際の基準には、文書の種類、内容等を具体的に列挙して、標準的な保存年限を明示しておくことが望ましい。

しかし、現実には、市には非常に多くの公文書等が存在している。その公文書等一つひとつに対して標準保存年限を設定することは物理的に不可能である。したがって、全庁的に共通な文書に限って標準保存年限を設定する。その際も「～関係」、「～類」のようなあいまいな表現はできるだけ避けて、「契約」、「申請書」のように公文書等が特定できるようにしなければならない。

公文書等を廃棄する際の基準には、明らかに廃棄してもよい公文書等のみを列挙しておく。それ以外の公文書等については、該当する分野についての専門性を有する職員など、第三者の目でチェックした後に要不要を判断する。

選別方法の選択について

選別については、「誰が」選別するかという問題がある。一つは、所管の職員が選別するという方法であり、もう一つは、専門性を有する職員を配置して選別を行うということである。前述の選別基準が詳細に作成されれば、所管の職員が選別することも可能と思われるが、選別する人数が増えれば、やはり統一的な選別は難しくなる。

そのようなことから、選別を二段階に分けて実施する方法が良い。一次選別として、公文書等に保存年限を設定するときに所管の職員が選別する。そして、公文書等を廃棄する際は、専門性を有する職員が選別する。そうすることで、異なる目で当該公文書等の価値を判断することができ、必要な公文書等が不用意に廃棄されることも避けられる。

(2) 文書のライフサイクルについて

前述したように、本市における公文書等管理のシステムは、原則としてファイリング・システムに基づいている。ファイリング・システムは文書の発生から廃棄に至るまでを統一的に管理するものであり、その機能はシステムを導入している自治体で高く評価されている。しかしその一方で、システムの限界を指摘する声も一部にある。例えば、ファイリング・システムでは個別フォルダごとに文書を管理することになるために、個々の文書を検索しにくいともいわれている。

一方で、本市では1983年度からファイリング・システムを導入し、これまで運用してきた実績もある。そういう状況の中で、文書のライフサイクルを検討する場合に、ファイリング・システムの全面的な見直しを前提とすることは現実的ではないため、ファイリング・システムを発展させた公文書等のライフサイクルの改善を考えるべきである。

廃棄を前提とした公文書等管理の見直し

ファイリング・システムの特徴の一つに、「不要な文書を積極的に廃棄するシステムである」ということが挙げられる。前述の規程の第 29 条に、必要最小限の保存年限を設定する旨が規定されていることからわかるように、これまでの本市における公文書等管理は、いかに公文書等を積極的に廃棄して保存場所を確保するかに主眼が置かれていた。その結果、今まで歴史的に重要な公文書等が廃棄されていた可能性も否定できない。しかし、時代は変わり公文書等を保存期間満了後も保存することの必要性が認識されるようになり、本市においても廃棄を前提とした文書管理を見直す時期にきている。そのためには、ファイリング・システムの中に公文書等を選別するしくみを組み入れて、文書管理全体の事務を改善する必要がある。

文書管理台帳の整備

本市の文書管理台帳であるファイル基準表¹⁸も改善が必要と思われる。一つは、「文書の内容を示す件名が個別フォルダ名になっている」ことについてである。これにより、文書の内容を知りたくても、ファイル基準表を見ただけではどのような内容か確認することができなくなっている。

もう一つが、「個別フォルダの保管場所を表示する欄がない」ことである。例えば、キャビネットのどの場所にどのような個別フォルダが収納されているかファイル基準表には記載されていないため、実際に職員がある個別フォルダを探す場合には、これまでの経験に基づいて探しているような状況である。

文書のライフサイクルの中で、文書管理台帳は非常に重要なツールである。これは文書が発生してから廃棄するまでの経過を台帳に記録しておくことで、将来文書の成り立ちを把握することが可能となる。そのような意味でもファイル基準表は見直す時期に来ており、少なくとも台帳を見ただけで、文書の内容や保管場所がわかるようなものにする必要がある。電子データによるデータベースでの管理も視野に入れて、新たな管理台帳を作成すべきである。

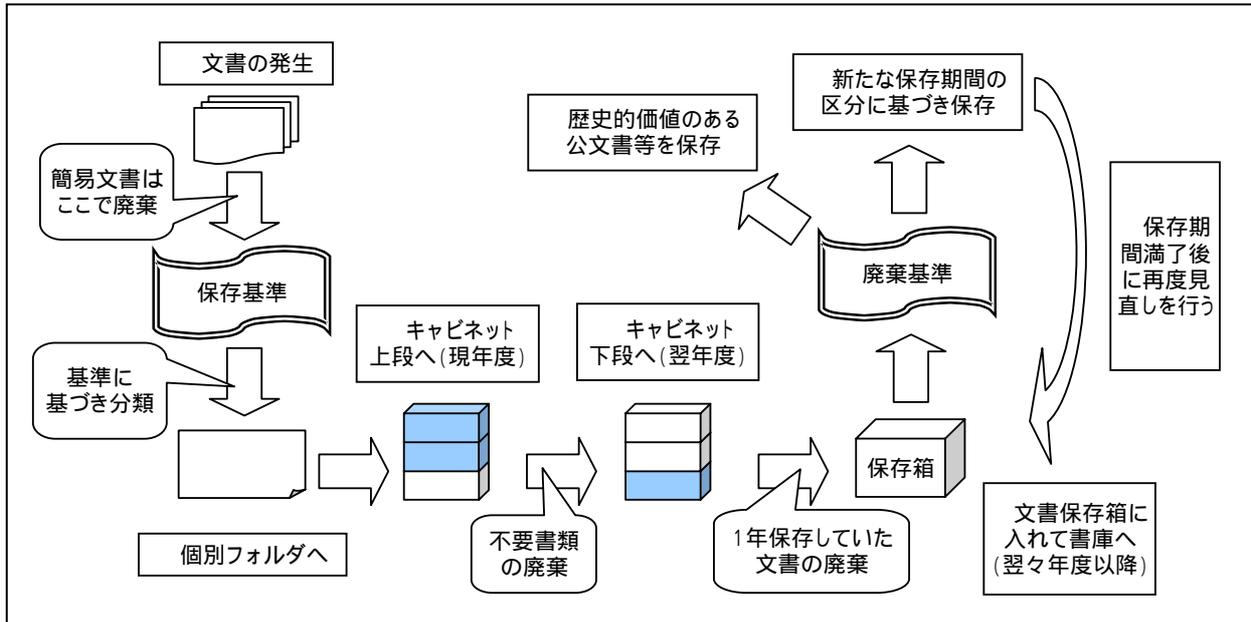
文書管理システム導入の検討

電子データで文書を管理するツールの一つとして、文書管理システムがある。文書の登録（作成）から削除（廃棄）までをシステムで管理しようとするものであるが、本市でも 2003 年前後にシステム導入の是非について検討した時期があった。当時は、現在のように公文書等の管理が注目されていなかったため、費用対効果を考慮して時期尚早と判断されているが、その後数年が経過した中で、紙で管理する方法には限界がきている感も否めない。

文書のライフサイクルを根本的に見直し、より効率の良いしくみをつくり、市民の利便性も向上させる手法として、文書管理システムの導入を再度検討するべきである。

¹⁸ 第 2 章の p. 37 を参照。

図表4 - 1 新たな文書管理サイクル



第2章の「図表2 - 4 ファイリング・システムにおける文書の流れ」は、新たな文書管理サイクルでは上図のようになる。文書の発生後、保存基準に基づいて保存年限を設定し、その後、文書の置き換えを行うタイミングに合わせて文書の選別を行うことになる。

(3) 非現用文書

本節では、非現用文書を管理・保存していくうえで考慮すべき事項について検討する。

管理規定類の整備

文書管理規程は、現用文書の管理方法について規定したものである。したがって、非現用文書の管理・保存方法については、規程を整備する必要がある。非現用文書に係る規程には、次のような内容を定めておかなければならない。

- ・現用、非現用文書を管理する所管
- ・移管手続き
- ・市民等への公開方法
- ・費用徴収等、公開における諸手続き

保存場所と必要な文書の確保

何度か述べてきたが、他市の公文書館等へ視察して明らかになったこととして、保存場所の確保と公文書等選別・収集の問題がある。本市においても例外ではなく、他市と同じような問題に直面しないためにも、計画性を持って事業を推進する必要がある。そのためには、次のようなことを事前に調査しておかなければならない。

- ・非現用公文書等の毎年の増加数
- ・公文書等の移管を行う際の移管漏れのチェック方法
- ・移管する公文書等の類型

非現用文書の公開

移管された非現用文書をどのような方法で公開するか、また公開する際に市民等の利便性は考慮されているか等を事前に確認しておくことが重要である。苦労して収集した公文書等も、それが有効に利用されることで価値を見出すことができる。電子データで公開することも含めて、公開方法についても検討する必要がある。

5. より良い公文書等の公開・公表、活用について

本項では、これまで分析してきた公文書等の公開・公表、活用について、市民の利便性をさらに向上させるという視点で検討する。その前段として、公開、公表及び活用について、それぞれの言葉の意味を考えてみたい。

(1) 公開・公表について

本市では公文書等公開の手続きとして、情報公開と情報提供が制度化されている。情報公開は八王子市情報公開条例に則ったものであり、情報提供は市政情報の公表・提供制度実施要綱に基づく手続きである。一般的に「公開」といった場合には情報公開制度の公開を指すことになるが、ここでは情報提供制度も含めて考えることにする（市政情報の公表・提供制度実施要綱では、公開が義務付けられている公文書等を公開することを「公表」とし、公開が任意である公文書等を公開することを「提供」と呼んでいる）。情報公開請求の状況については、第2章「情報公開等の状況から見た市民ニーズ(p.45)」で述べたとおりであるが、情報提供についても本市では四半期ごとに各課の状況を集計している。その件数は図表4-2のとおりである。

図表4-2 公表・情報提供件数の推移

年度	第1四半期	第2四半期	第3四半期	第4四半期	年度合計
2005	674	742	827	781	3,024
2006	894	935	852	889	3,570
2007	960	995	939	922	3,816

出所:八王子市総務部総務課 提供

この件数は、各所管がホームページや広報等を通じて、市民に事業の内容等を周知したものである。したがって、厳密に言えば公文書等の公開に含まれないものもあるかも知れないが、参考として記載しておく。そもそも公文書等をいかに市民に公開するかについては、各自治体で取り組み方法が異なっている。本市においては、市政資料室等で予算書の閲覧や都市計画図の販売等を行っているが、あくまでも市民が求めたものを販売等しているだけであり、積極的に市が公開しているとは言いがたい。また、情報提供にしても職員数やイベント案内等をホームページなどで公開しているが、市民が必要とする情報をすべて公開しているかは疑問である。このようなことを踏まえ、公文書等のより良い公開の方法について考えてみたい。

公文書等公開の方法

インターネットや市のホームページで公文書等のすべてを公開することは、その数から見て物理的に極めて困難である。そこで、公文書等の目録を作成し、その目録をホームページ

等で公開する方法が適当である。目録には、公文書等の概要やどこに行けばその文書を閲覧することができるかを明示しておく。また、パソコンを利用していない市民もいるので、目録の閲覧体制も整備する必要がある。

公開するためのルール作り

どのような公文書等を公開するのか庁内でルール化しておく必要がある。その際、市民にアンケートを行うことも有効と思われるが、公開するものとししないものを統一的な基準で区別することが大切である。この基準により、各所管で公開する公文書等を特定したら、目録は所管ごとに公開するのではなく、どこか1か所で取りまとめて公開する方が市民の利便性は高まるだろう。

(2) 活用について

公文書等の活用をどのように推進していくかは、非常に重要な課題である。単に公文書等を市の施設などで公開するだけでなく、それを市民にどうやって有効活用してもらうかを考えなければならない。ここでは、その活用方法の基となるいくつかの考え方を提言する。

市政情報の資料として

公文書等は、市政を市民に知ってもらうための重要な資料である。市民協働のもとでの行政運営を行うためには、市民に市政を理解してもらう必要性も増している。本市でも2008年10月に市民参加条例を施行し、あらゆる場面で市民参加を積極的に進めており、このような状況の中で、公文書等は市民が市政を知るために最も有益な資料となっている。

これまで市政情報は、行政側から一方的に発信することが多かった。そのため、市民が本当に知りたいと思っている情報が伝わってこないといった声もしばしば聴かれる。しかし、これからは市民協働のもとで、市民と行政が情報を共有する時代である。そのために、公文書等を活用することは、市民と行政の双方にとって有益である。公文書等を有効に活用するために、必要なときにいつでも自由に市民が公文書等を閲覧できる体制を構築することが求められる。

市民の「調べもの」の参考資料として

自らの啓発や地域活動の参考のために、市の歴史等について調べる人が増えているが、調査の資料として、公文書等を活用することが考えられる。公文書等の中には、歴史的に見ても非常に重要な資料が多数ある。また、現在、市史編さん室で収集している公文書等は、市の歴史を研究するうえで貴重な資料になるはずである。

このような資料を市民が積極的に活用できるように、公文書等のデータベースは必ず作成し、市民の要望に対して的確に目的の公文書等を探ることができる人材を確保したり、市民がウェブ上で検索できるシステムを構築したりする必要がある。例えば、データベースに記載されている文書が、どこに収納されているかを詳細に記述しておくことで、市民がいつでも簡単に必要な文書を検索することができるようにする。また、利用者が正確な文書名を知らない場合でも、市民から与えられたキーワードから該当文書を検索できる人材を配置しておけば、市民の要望に応えることが可能となる。

職員の経験を蓄積した資料として

職員が職務を遂行していく中で、不明な点や疑問に思ったことなどを公文書等で確認することは多い。例えば、担当者が事業の内容や経緯を理解しようとする時に、前任者が起案した決裁文書を参考にすることで、必要な情報を取得できることが多い。このように、各所管で作成されてきた公文書等は、その所管の歴史を物語る資料となっており、現在実施している事業等の根拠ともなっている。

このように、職員の経験や体験を活用するために公文書等を利用することは、仕事を効率よく遂行するための一つの要素である。今、我々が作成している公文書等が、将来誰かの役に立つ日が必ず来るということを意識しながら日々の事務に取り組むと、煩雑な資料作成等も楽しくなる。公文書等は市民のみならず、職員にとっても非常に重要な資料であることを改めて強調しておきたい。

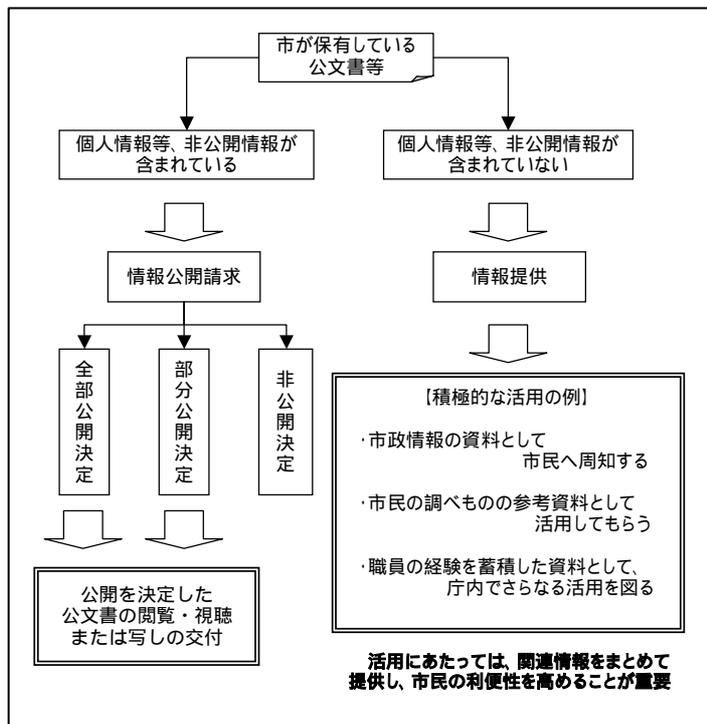
ここで補足的ではあるが、職員のみに向けた提案として、庁内のグループウェアにすべての公文書等を登録し活用することを提案しておきたい。先ほども述べたように、公文書等は職員の経験を活用するための資料である。しかし、庁内では、所管の内部、あるいは所管の担当レベルでのみで公文書等を活用していることが多い。その一方で、現在グループウェアに登録されている情報は、各種申請書や様式などの全庁で共通して利用しているフォーマット類がほとんどである。

そこで提案であるが、各所管で作成した公文書等の中には、他の所管でも利用できる文書も少なくない。例えば事務のマニュアル、事業日誌、復命書などである。このような文書をすべてグループウェアで公開し、全職員が利用できるようにすることで、職員の経験の証でもある公文書等をさらに有効活用することが可能となる。秘密文書の取り扱い等、解決しなければならない課題は多いが、検討する価値は十分ある。

(3) 公開・公表、活用の流れ

図表4-3は、本章で検討した公文書等の公開・公表、活用の概念図であり、市が保有している公文書等をその性質により情報公開請求と情報提供に区分して流れを示している。どちらの方法で公開・公表、活用していくかは、それぞれの制度を理解したうえで、判断していく必要があるといえ、公開・公表、活用の方法についてもここで示したもの以外のより良い方法を探していくことが重要である。

図表4-3 公文書等の公開・公表、活用の概念図



第5章 未来の八王子に向けた公文書等の管理と活用

第4章では、本市が備えるべき公文書等管理の機能と、管理・保存システムのあり方を提言した。本章では、報告書のまとめとして、将来の公文書等の管理と活用のしくみ、さらには公文書館の設置についての提言を行う。

本市に求められる公文書等の管理機能は、第4章において述べたとおり、(1)現用文書と非現用文書の適正管理機能、(2)市史編さん事業に伴い収集された公文書等の「継続的な活用」機能、(3)公文書等の保存場所の確保機能、の3点であるが、以下においては、これまでに述べてきたことを踏まえつつ、公文書等を適切に保管する場所や体制について、その構築に向けたしくみや考え方などを含めて具体的に提言する。

1. 公文書等の適切な管理・公開に向けて

公文書等を適切に保存することは、「公文書等の管理と活用」の前提であり、さらに4章で述べたような、公文書等の公開を行うには、そのための場所や設備が当然必要になってくる。本項では保存・公開する「場所」についてこれまでの議論を整理しつつ提言する。

(1) 公文書等の「保存」方法と場所について

これまで何度か述べてきたが、公文書等管理の中で喫緊の課題は保存場所の確保である。本市では現在、本庁舎を含めて6か所で公文書等を保存しているが、この数は総務部総務課が管理している保存場所のみであり、出先機関が管理している場所を含めれば、10か所以上になる。それでも本庁舎の集中書庫は常に満杯状態となっている状況であり、時期によっては書庫に収納できずに、所管の事務室内で保管し続けることもある。

保存場所の不足は、診療報酬明細書等の紙文書が非常に多いことと、マイクロフィルム等の画像データで保存するしくみが整っていないことなどが要因である。このような状況を改善する方法として、ここでは2つの考え方を示しておく。

保存形態の見直し

改善策の一つが保存形態の見直しである。本市では、資産税の情報等、一部を除いてマイクロフィルムを導入していない。また、診療報酬明細書は2008年度から画像レセプト化が進んでいるが、多くの文書は未だに紙で保存している。その主な理由は、公文書等をマイクロフィルム化して保存するという計画がなかったことと、役所の文書は紙でやり取りすることが多いためであり、そういう意味では保存形態の見直しも考える必要があるだろう。

まずマイクロフィルム化であるが、現在保存している公文書等をすべてマイクロフィルム化して保存することは、費用的にも膨大な金額が必要となってしまう現実的ではない。どのような文書をマイクロフィルムで保存するか計画を立てた後、必要最小限の文書に限って実施することが必要だろう。また最近では、マイクロフィルムとは異なる媒体で公文書等を保存するしくみも開発されている。今後作成される公文書等については、費用対効果を考慮したうえで、新しい媒体や技術を用いて保存する方法も検討する必要がある。

新たな保存場所の確保

改善策の2つ目として新たな保存場所の確保がある。東京都などでは、書庫に保存できない文書を一部外部委託業者の倉庫に保存したりしているが、本市でも新たな保存場所を確保する必要があるため、現用文書を保存する場所について考えてみたい。

まず東京都のように外部業者に委託する方法である。この場合、新たな費用が発生することと、使い勝手が悪くなることを考慮する必要がある。また、必要なときに当該公文書等をすぐに持参できる業者を選択することが重要になるなど、利活用の点ではやや課題が残る。

次に、前にも述べたが、市の既存施設を活用する方法である。施設の空きスペースや出先機関の会議室の活用など、当面は、複数の施設に分散して保存せざるを得ないが、市民・職員の利便性を考えれば、できるだけ集中させるべきだろう。

(2) 公文書等の「管理」に向けて

このように、公文書等を保存するためには、まず、その物理的なスペースを確保しなければならない。また、管理に向けては、公文書等を保存するためには、資料を適正に保存するための空調等を設備を備えた十分なスペースを確保したうえで、選別、分類、整理の作業場所が必要になる。しかし、新たな場所の確保は急務であるが、保存や管理作業の場所として十分なスペースがどれくらいなのか想定することは非常に困難である。また、本研究の中で実施した調査結果¹⁹からもわかるとおり、公文書等の保存場所不足は各自治体に共通している課題であり、視察をした各公文書館でも、開設して間もなく次の保存場所探しが必要な状況である。

こうしたことを踏まえ、まずは施設間の統廃合が行われた後の建物や、学校の空き教室など既存の不要施設を利用することで、公文書等を集積し、選別作業を行って保管するためのスペースを確保する。同時に、庁内の文書管理機能を強化して公文書等を適正に残すしくみを構築することを提案したい。最低限の保管スペースと環境を確保した後に、公文書等の選別、管理作業を進めていき、将来的に保管する文書の量を想定し、一括して公文書等を管理する施設の設置計画を具体化していくことが望ましい。

(3) 公文書等を「公開する」場所の確保

保存された公文書等を公開・活用するためには、しくみの構築とあわせ、それにふさわしい施設の開設が期待される。公文書等の公開は、市民が活用できることを大前提として考えるとともに、研究者や市職員も十分に活用できる環境が必要であるため、施設の立地や、郷土資料館、図書館など関連施設との共存や棲み分けについて十分に検討しなければならない。そのうえで、八王子市にふさわしい公文書等を公開する施設、すなわち「公文書館」の開設を目指すことが求められる。

公文書館の具体的な場所は、利用者にとっての利便性を考慮すると主要駅周辺、または、市役所庁舎や関連施設の近隣が望ましい。そして、具体的な施設の形態は、利用者の利便性や、組織・施設のあり方などを多角的に検討する必要がある。

また、保存された資料を十分に活用するためには、資料の検索のしやすさが求められる。図書館情報システムとの連携を基本とした検索システムの構築と、いつでもどこからでも活用で

¹⁹ 第3章の図表3 - 8 (p.58) を参照。

きるしくみとして、先に述べたマイクロフィルムなど、その他新しい技術の活用も含めて、「デジタルアーカイブ」の導入を検討することが必要だろう。

資料の電子データ化や行政文書の電子化は、国全体の問題となっている。2008年度に内閣府が示した「雇用対策事業例」には、「行政文書の電子化」が挙げられており、経済産業省も「電子行政の基盤構築のための行政文書の電子化」事業を展開している。これらの事業の補助金活用を含め、費用対効果を十分に検討したうえで、資料の電子データ化及び資料検索のシステムの構築を進める必要がある。

2. 公文書等の管理機能を効果的に発揮するための体制について

公文書等を適正に保存・管理し、活用するという機能を効果的に発揮するには、庁内の公文書等を効率的かつ適正に選別する体制やしきみが必要であることは、既に述べた。実施に向けては、現用文書管理のしくみについて、課題を整理したうえで改善することが求められるが、これについては、第4章における提言に基づき、公文書等の管理機能強化を優先すべきである。

さらに、各所管が保有している公文書等を、効率よく適切に活用していくためには、非現用文書を選別し、現用文書を管理する所管が必要である。「公文書管理担当」のような所管を創設し、現用文書について選別する作業を進め、非現用となる際に的確に文書を移管できるような体制・制度を構築することが望ましい。もちろん、選別作業を行うための施設のあり方についてもあわせて検討が必要である。

ここで最も大きな問題となるのが、残していくべき公文書等、すなわち歴史的価値のある文書の定義である。歴史的価値とは何かという基準なくしては、何を残すべきで、何を廃棄してよいのか所管の担当者は判断できない。さらに、歴史的価値のある文書として保存はしても、個人情報に掲載されている公文書等を歴史的資料として公開してよいのはどのタイミングなのか、という基準も必要となる。そして、これらの体制やしきみを円滑に運用するためには、専門的な知識も要求される。アーキビストと呼ばれる文書管理のスペシャリストを採用し、公文書館運営の中心的役割を果たしてもらうことが理想である。

しかしながら、アーキビストの資格や定義は曖昧であり、現実的に専門職として採用できるかどうか疑問が残る。他自治体の公文書館では、専門のアーキビストを採用している例はないものの、市史編さんや公文書等の管理に長年して携わってきた職員、公文書館の開設から長きにわたり所属して知識や経験が十分に蓄積されている職員など、特定の人々のマンパワーによって館の運営が成り立っている場合が多いと感じられる。公文書館にどのような組織や職員が必要なのか、資格や知識、経験などについても十分な検討と蓄積が必要である。

3. 「公文書館」開設に向けた具体的な取り組み

これまで述べてきたことを総括して、制度や体制の強化、そして「公文書館」開設に向けた取り組みの方向性を示すこととしたい。

(1) 制度づくり

公文書等の管理は、全庁に関連する横断的な取り組みである。これを念頭に具体的かつ効果的な制度を構築するためには、関連所管の横断的な取り組み、あるいは庁内のプロジェクトチ

ームによる取り組みを行うなどして、文書管理のあり方を精緻に検討する必要がある。この取り組みを、ここでは仮に「公文書利活用プロジェクト」とする。

「公文書利活用プロジェクト」は、総務部総務課を中心とし、図書館、郷土資料館、市史編さん室などの関連する所管が強固に連携して、公文書等の管理、選別、保存などの制度・基準づくりを進める。具体的には「長期」保存文書の保存年限を30年に改めること、保存年限を迎え非現用となった公文書等を、選別や保管、公開を担当する所管に移管すること、廃棄してよい文書の基準づくりなどに取り組み、公文書等の適切な管理の実現を目指すのである。

毎年、各所管から大量に移管されてくる公文書等を効率的にかつ的確に選別していくためには、既存のファイリング・システムを見直す必要がある。現在、ファイル基準表には個別フォルダの件名しか記載されていないため、それだけでは各所管がどのような公文書等を保有しているか確認することは非常に困難である。

この課題を解決する一つの方法として、文書管理システムの導入が考えられるが、多額の費用がかかり相当な作業量を要することなどから短期間での実現は難しい。それに代わる方法として、当面は、公文書等の目録をデータベース化することと、それを電子データで一般公開することを提案する。

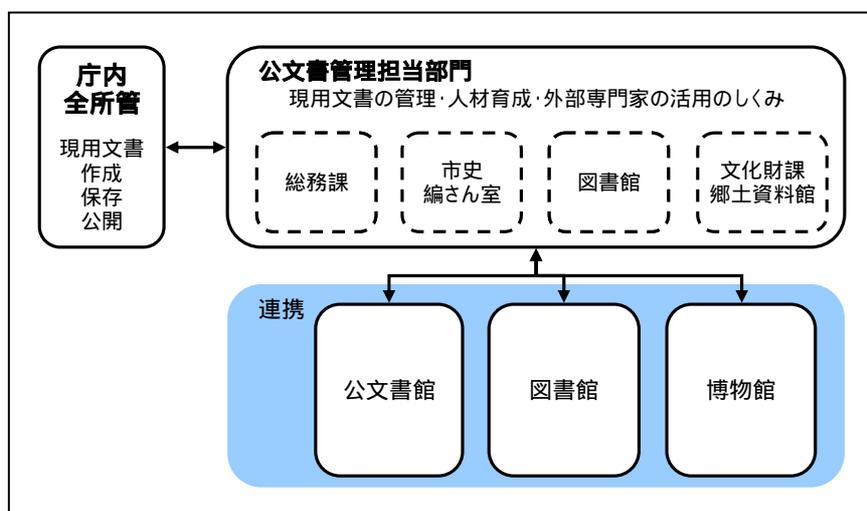
具体的には、現在庁内で利用しているグループウェアにある検索機能を活用し、全ての公文書等を登録してデータベース化することで、公文書等の目録を作成する。そして、公文書管理簿の一般公開は、市民が公文書等を利活用するための手がかりの提供にもなる。前段として、現行のファイル基準表を電子データ化し、市のホームページで公開することで、この取り組みの第一歩を記したい。また、公文書のデータベース化が完了したところで、その積極的な活用を呼びかけるPRの手段も検討する必要があるだろう。

（２）体制・組織づくり

制度づくりとともに、体制・組織づくりが不可欠である。「公文書利活用プロジェクト」において制度づくりが一定程度明確になった後には、「公文書利活用プロジェクト」を発展的に解消し、公文書管理を専門に行う担当所管、すなわち「公文書管理担当」を設置することが効果的であると考えられる。

「公文書管理担当」は、完全に新たな組織を構築するものではない。総務部総務課の文書管理機能をベースにして、図書館や郷土資料館、市史編さん室など、公文書等の管理・活用に関連する所管の機能や業務を統合・再編するという方法が、現実的であろう。「公文書管理担当」には、「公文書利活用プロジェクト」の活動を引き継ぎ、市史編さん

図表5 - 1 公文書館開設に向けた検討体制・組織のイメージ



ん事業に伴い収集された公文書等の継続的な活用策を具体的かつ明確にすることが期待される。また、郷土資料館との関連についても、教育委員会で動き出している博物館構想と連携するなど、市全体として議論を進めることが肝要である。

そして、「公文書管理担当」を設置する際には、外部専門家の活用や庁内の人材育成を進めるとともに、公文書管理の専門職、すなわちアーキビストの必要性についても議論することが必要である。

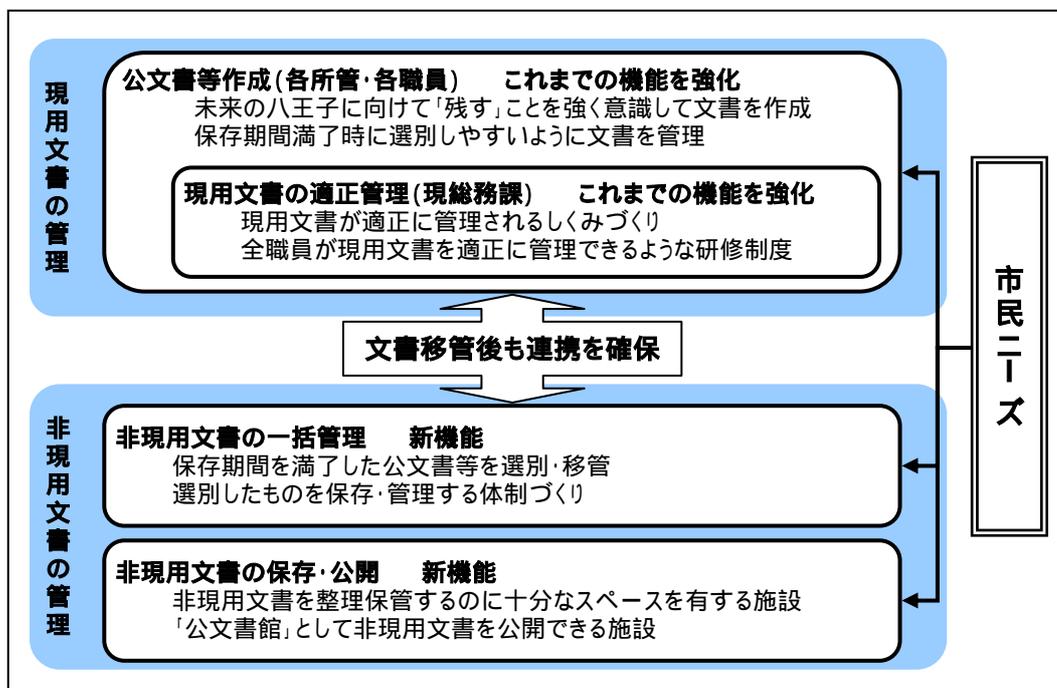
4. 公文書等がより活用されるためのしくみづくり

公文書等の適正な管理や活用を目指すためには、その管理や選別、公開に関する体制やしきみが重要であることは繰り返し述べてきたとおりであるが、そのベースとなるのが、各所管で新しい文書を作成する際に、保存年限が適正に設定され、かつ、それが歴史的資料になり得るかどうか「適切に判断され」、管理・保存されるということである。

すなわち、公文書等の管理は一部の特定される組織や職員が行えばよいというものではなく、庁内の全職員がそのしくみや体制を正しく理解し、その重要性を認識して日常業務にあたることが肝要なのである。また、現状では実現できていないが、公文書等に対する「市民のニーズ」を把握して、公文書等の選別や保存のしくみづくりに役立てることも重要である。

公文書等の管理・保存のしくみや体制を見直し、さらに職員の意識を高め、持続させ続けるためには、全職員に対する公文書等の管理に関する研修を行う必要がある。現制度の中で文書管理を所管する総務課や、「公文書管理担当」、また、「公文書館」や図書館、郷土資料館といった組織、さらには一人ひとりの職員が自らの責任や役割を果たすことによって初めて、公文書活用のしくみが完成し、その効果を発揮することになる。

図表5 - 2 「公文書がより活用されるためのしくみ」の概念図



5. 本市が設置する新しい公文書館（仮称：八王子市総合情報館）の設立に向けて

「公文書管理担当」の役割は、公文書等の管理のあり方を見直し、市史編さんが進捗する中で収集された資料の整理分類を行いつつ、市民ニーズの把握を試み、公文書等を適切に保存・公開するしくみを運用することだが、本市が備えるべき公文書等管理機能である、(1)現用文書と非現用文書の適正管理機能、(2)市史編さん事業に伴い収集された公文書等の「継続的な活用」機能、(3)公文書等の保存場所の確保機能、の3点を満たすためには、最終的に「公文書館」の開設が必要となる。それでは、どのような「公文書館」を目指せばよいのだろうか。

公文書館法や公文書館の役割を考えると、独立した組織・機能を有する公文書館を設置することが基本である。しかし、市民の利便性や、施設建設、管理経費、職員配置などの適正化などを考慮すると、法における定義を踏まえつつ、公文書館の機能と、郷土資料館や図書館の郷土資料コーナーの機能とが共存し、常時連携することで相乗効果を生み出すことができる、複合施設の形態がよりふさわしいのではないだろうか。実際に芳賀町総合情報館は、図書館、博物館及び公文書館をひとまとめにした複合館としたことで、限られた人員で効果的かつ効率的なサービス提供を実現している。また、同一の施設でワンストップサービスを実現できることは利用者にとって極めて大きなメリットである。

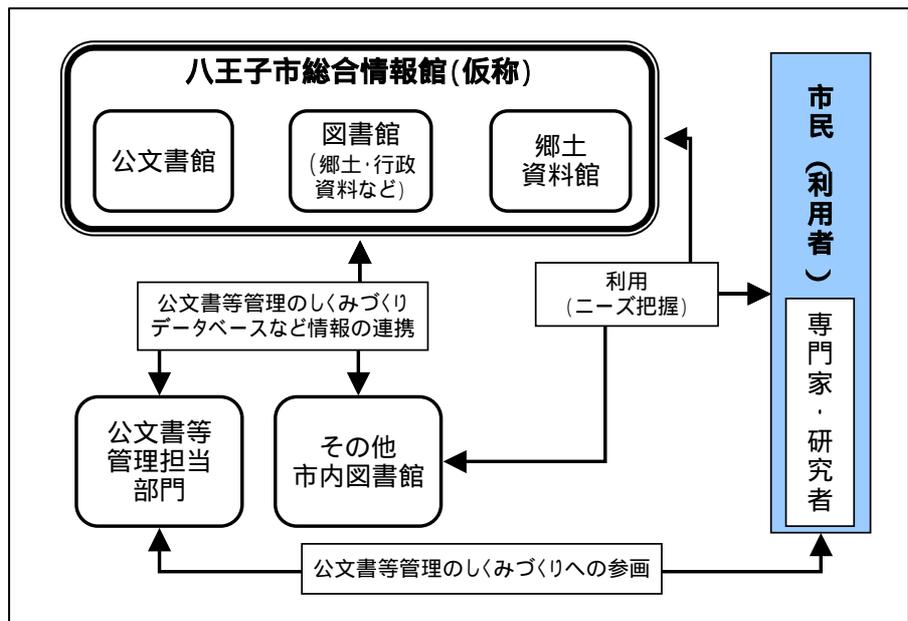
これまでの議論を踏まえ、本市が今後設置するべき、新しい公文書館機能を有する複合施設が目指すものは、歴史的公文書、行政に関する図書資料、現在郷土資料館が有する資料を一連の「八王子市に関する資料」として市民・職員に情報を提供し、市民の自治活動や生涯学習活動、専門家・研究者・学生などの調査・研究、市職員の業務に対し、これまで以上に有効に情報を提供・共有・活用していくことである。

このように、新しい公文書館機能を有する複合施設には、市民に本市の歴史・行政情報を総合的に提供する役割を担うことを期待し、名称は「八王子市総合情報館（仮称）」とすることを提案する。設立当初には難しい面があるかも知れないが、最終的には本市に関する情報を市民に一括で提供できるような施設となるべく、「八王子市総合情報館（仮称）」

においては、市政情報や現用文書の公開・公表などを行うことも念頭に置くこととしたい。

複合施設とすることで、利用者は、図書、郷土資料、公文書の分類などには関係なく、一つの窓口で目的の資料を利用できる利点があり、市職員の公文書等の活用や連携も十分に図れる。さらに市財政から考えても、老朽化した郷土資料館や所蔵

図表5-3 八王子市総合情報館（仮称）の設立イメージ



スペースが限界に達している図書館などの関連施設と併せ、効率の良い施設のあり方を検討し、設置できるという利点もある。

このように、複合施設とすることには多くの利点があるが、注意も必要である。高い理想を掲げたとしても、「公文書館」機能を保持するという設置者の理念がなければ、複合施設としての効果を生み出すどころか、各施設の専門職を含めた職員による縄張り意識などが連携を阻害してしまう。また、施設内での予算配分などで問題が生じることにもなりかねない。

しかし、このような課題を想定しつつも、本研究報告書は「複合施設としての公文書館設置」を提言するものである。なぜなら、各機能の連携といういわば運用上の課題は、職員の意識によって克服できる課題だからである。公文書館機能、図書館機能、博物館機能は、それぞれが高い専門性を有するものであるが、機能として隣接していることは言うまでも無い。

本市が設置する新しい公文書館「八王子市総合情報館（仮称）」においては、各機能を融合させつつ、市民に地域の歴史や行政の情報を発信する役割を期待する。そして、それは地域における自治を推進し、住民に総合的なサービスを提供していくという基礎自治体本来の役割でもあるだろう。そのためにも、関連施設との連携のあり方を十分に検討し、何のための公文書館かを明確にし、公文書館のあり方についてしっかりとした理念を持ったうえで、複合施設としての「八王子市総合情報館（仮称）」の設置を目指すことを提言して、本稿を締めくくりたい。

参考文献（本文中で掲載したものを除く）

- ・安澤秀一『史料館・文書館学への道 - 記録・文書をどう残すか』、吉川弘文館、1985年
- ・岩上二郎『公文書館への道』、共同編集室、1988年
- ・小川千代子『世界の文書館』、岩田書院、2000年
- ・国際図書館連盟公共図書館分科会ワーキング・グループ編「理想の公共図書館サービスのために IFLA / UNESCOガイドライン」、2003年
- ・国立公文書館「市町村合併時の公文書保存に関するアンケート結果概要」『平成18年度 独立行政法人国立公文書館業務実績報告書』、2005年
- ・国立国会図書館『図書館調査研究レポート 9 地域資料に関する調査研究』、2006年
- ・小松芳郎『市史編纂から文書館へ』、岩田書院、2000年
- ・佐々木信雄「駿河台大学行政文書管理アンケート調査の報告」、2006年
- ・高野修『地域文書館論』、岩田書院、1995年
- ・高野修『日本の文書館』、岩田書院、1997年
- ・高野修「情報公開時代における地方自治体の文書管理と史料保存の課題」記録管理学会『レコード・マネジメント（40）』、2000年

参考資料

- ・日本経済新聞社「日本経済新聞」、2008年11月15日

参考ホームページ

- ・「電子政府の総合窓口」<http://www.e-gov.go.jp/> アクセス日 平成21年3月24日
- ・「全国歴史資料保存利用機関連絡協議会」<http://www.hozon.co.jp/cap/con-con/archives/tominaga01.htm>
- ・「公文書館にとっての資料保存の問題は、公文書館の理念の問題である」沖縄県文化振興会公文書管理部 富永一也（全国歴史資料保存利用機関連絡協議会第2回セミナー）アクセス日：平成21年2月25日

用語に関する定義（50音順）

用語	定義
アーカイブズ	記録資料や歴史資料、または公文書館のことをいう。
アーキビスト	記録資料や歴史資料の整理保存管理、または公文書館の運営を担う専門職員のことをいう。日本では公文書館法によって、「公文書館には『歴史資料として重要な公文書等についての調査研究を行う専門職員』を置くもの」とされた。その後、専門職員の養成・研修制度や公的資格の創設などが模索されてきたが、未だ制度化されていない。
記録管理（きろくかんり）	組織体における記録の作成、保管、利用、最終処置を効率性や全体的観点から制御するためのマネジメントの一分野。レコードマネジメントともいう。
現用文書（げんようぶんしょ）	組織が、現在進行中の業務を執行するため保有している記録のことをいう。単に「文書（ぶんしょ）」とも呼ぶ。作成あるいは収受した組織で、指定した保存年限が過ぎるか、業務執行上必要がなくなるまで管理される。
公文書（こうぶんしょ）	国又は地方公共団体の職員が職務上作成、又は取得した文書、図画、写真、フィルム及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）。ただし、官報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの、及び歴史的若しくは文化的な資料、または学術研究用の資料として特別の管理がされているものは除く。
公文書館（こうぶんしょかん）	公文書や歴史的記録を後世に永久に保存し、利用に供するための公的機関をいう。設置に関する規定は、公文書館法に定められている。設置形態や保存資料などにより、公文書館のほか、文書館（「もんじょかん」または「ぶんしょかん」）、資料館、歴史資料館、歴史館又は情報館等の名称が使われる場合もある。
公文書館法（こうぶんしょかんぽう）	日本の国・地方公共団体が設置する公文書館に関する国の法規。1987年公布、翌年6月1日施行。公文書館・公文書等の定義、保存・利用の責務、専門職員、国の援助などを規定した全7条と附則からなる。
公文書等（こうぶんしょとう）	国又は地方公共団体が保管する公文書その他の記録をいう。その他の記録には、古書・古文書・私文書が含まれる。
古文書（こもんじょ）	発信者から受信者へと用件など何らかの内容を伝達した文書のうちで、現用文書以外のものをいうが、本稿では特に近世以前に作成された文書をいう。
私文書（しぶんしょ）	個人または民間機関が作成・取得、もしくは蓄積した記録のことを言う。「個人文書（こじんぶんしょ）」ともいう。また、国または地方公共団体以外で作成された記録として、「民間記録（みんかんきろく）」とも呼ぶ。
非現用文書（ひげんようぶんしょ）	作成または収受された組織で、指定した保存年限を経過するか、業務遂行上必要でなくなった記録をいう。単に「文書（もんじょ）」とも呼ぶ。管理権限は、文書の選別を担当する組織へと移され、歴史的資料としての価値を認め保存するか、廃棄処分とするかの選別を受けたのち、その記録の最終的処置を決定する。
ファイリング・システム	記録を仕分け、分類および保管し、相互参照や検索の際にしたがう基準や方法、手続きのことをいう。八王子市ではこれらにしたがい、公文書管理のために構築されたシステムを、「ファイリング・システム」と呼ぶ。
ライフサイクル	記録の発生や収受後、主に作成された要因による保存年限を経て、保存か廃棄かの選別を受け、その最終的処置に至るまでの全期間のことをいう。

出所：『文書館用語集』（全国歴史資料保存利用機関連絡協議会監修・文書館用語集研究会編、大阪大学出版会発行、1997年）及び本市条例をもとに作成

八王子市における公文書管理の展望

1. 共同研究の成果

「市民のための公文書管理のあり方 未来の八王子に伝える公文書」をテーマとする共同研究において、八王子市における公文書管理をめぐる状況と課題が明らかになり、今後への展望が提示された。国においても、「公文書の管理に関する法律」が2009(平成21)年6月24日に可決・成立しており、時宜にかなった研究であったといえよう。

公文書管理に対する関心が高まる中で、八王子市という一自治体としては、市の状況に応じた独自の公文書管理のあり方を模索していかなければならない。このことは、地方分権の流れからしても当然のことである。本研究においては、様々な視点から市の公文書を把握し、それを市民の立場で未来に継承するための仕組みづくりを提案している。ここで強調したいことは、市民のための公文書管理とは、まさに市の全庁的な課題であり、特定の所管のみで解決することが不可能だということである。また、歴史的価値のある私文書を保存するためには、市民、企業などの協力も不可欠である。

5章で構成されている本研究の概要については、各章の冒頭に記載されているため、ここでは、公文書およびその管理に関連する主な動向と関連づけながら、八王子市の現状と方向性について考察することにしたい。

2. 情報公開制度との関連

情報公開の制度化について、自治体が国より先行していたことは周知の通りである。1982(昭和57)年に山形県金山町が日本の自治体で初めての情報公開条例を制定した。その翌年の1983(昭和58)年に神奈川県と埼玉県が都道府県レベルでは初の条例を制定している。国が情報公開法(「行政機関の保有する情報を公開に関する法律」)を制定したのは、1999(平成11)年のことであった。積極的な情報公開への流れは自治体が形成したといえる。

第2章で説明されているとおり、八王子市において情報公開条例が制定されたのは、1993(平成5)年であり、翌年に施行された。その後、条例は改正され、2001(平成13)年に新しい情報公開条例が施行されている。この条例では、「市政に関する情報を広く公開し、市民の皆さんに対して行政について説明する責務を果たしていくことにより、開かれた市政の実現と市政への市民参加の一層の促進を図ること」が目的とされており、市民は情報を提供される立場にとどまらず、市政へ参加する主体として期待されている。行政と市民との情報共有の必要性を強調していると考えられることもできよう。

このような情報公開制度との関連で、2点だけ指摘しておきたい。第1に、制度をより実効性の高いものにするためには、系統的な公文書管理が不可欠だということである。情報の開示が実施された際に、請求者にとって理解にくい文書であること、また、文書の「不存在」ということは可能な限り避けなければならない。第2に、広く情報公開ということを考える場合、条例にもとづく開示以外の日常的な情報提供の比率はるかに高いということである。そのため、各所管においては、つねに公文書の整備を行うとともに、様々な手段で情報の提供を推進することが必要である。

3. 市史の編さんと資料の保存

自治体史、議会史あるいは個別の分野に関する歴史などを纏める事例は全国的な傾向である。第2章で記述しているとおり、八王子市においては、2007(平成19)年4月1日に総合政策部内に市史編さん室が設置された。1957(昭和32)年度以来、ほぼ半世紀ぶりのことである。その後、市史編さん審議会、市史編集委員会、市史編集部会が相次いで組織化され、刊行に向けた活動が本格化しつつある。今回の市史においては、前回の『八王子市史』(上・下巻、附編、1963~1967年)の“続編”ではなく、原始・古代から現代までを対象として新たに編さんすることが決定しており、市の一大事業ともいえる。そのため、収集する資料は膨大である。すでに合併以前の旧町村の資料も相当程度収集されている。また、歴史的価値を有する個人保有の文書・資料についても積極的に収集する方向である。

しかし、新たな資料が収集されたとしても、市史に収録されるものはその一部にならざるをえない。また、市史編さん室は事業の完結によっていずれその役割を終える。そのため、現時点から図書館、郷土資料館などと連携して中・長期的観点で資料の収集、保存方法を考案しておく必要がある。こうした点からすると、将来的には、後述する複合施設などによる資料の継承が求められることになる。

4. 「アーカイブズ」への注目

近年、「アーカイブズ」(archives)の文言に接することが少なくない。その典型の一つが「NHKアーカイブズ」である(「アーカイブズ」であるが、「アーカイブズ」と同様の意味で使用していると考えられる)。NHK(日本放送協会)が保有している貴重な映像などを後世に伝承するために設置したものであり、時代状況を反映した貴重な番組に視聴者が接する機会が拡大した。埼玉県川口市には、拠点となる施設も設置されている。

アーカイブズとは、「記録資料や歴史資料、または公文書館」(本誌56頁)のことである。すなわち、資料自体とその保管・提供のための施設という二つの意味を有する。国立公文書館の英文標記も「National Archives of Japan」である。アーカイブズの重要性を反映し、「日本アーカイブズ学会」が2004(平成16)年4月に設立されている。設立の目的は、「日本のみならず世界に遺されたアーカイブズ、そして将来のアーカイブズとなる記録の生成、保存及び活用についての理論と技法を研究し、実践する」ことで、役員には研究者のほか、公文書館関係者なども就任している。

本研究は、いわば「八王子アーカイブズ」の総合的研究と位置づけることもできる。資料としてのアーカイブズの対象は広範であり、市庁舎、図書館、郷土資料館などに分散している資料を体系的にとらえ直し、利活用の利便性を高めるための努力が様々な形で求められることになる。第5章で提案している複合施設としての「八王子市総合情報館(仮称)」に対する期待は大きいといえよう。

参考文献

- ・杉田博「自治体史編さんの歩みと資料保存 - 八王子市史編さんのスタートにあたって」八王子市都市政策研究会議編『まちづくり研究はちおうじ』第5号、2008年
- ・「ロー・フォーラム 立法の話題 公文書の適切な作成・管理・保存に向けて - 公文書管理法案の提出」『法学セミナー』第54巻第6号、2009年6月
- ・日本アーカイブズ学会HP(<http://www.jsas.info/>)