

論 文

国立公文書館の機能・施設の在り方等に関する調査検討会議について

小 池 聖 一

はじめに

平成二十七年一〇月一九日、国立公文書館の機能・施設の在り方等に関する調査検討会議（以下、検討会議と略記）において、河野太郎内閣府特命担当大臣（行政改革担当相）は、国立公文書館について次のように述べた。

（前略）学生時代、アメリカのワシントンの大学に行っておりまして、アメリカの公文書館は、量がすごいということ、日本ならとても出てこないような資料まできちんとあり、それが閲覧できるということに驚いた覚えがございます。やはり民主主義というのはそういうところが大事なのかなど、過去の良いところもあれば悪いところもあり、それは国としても、個人としても、「そこはちょっと」というところがきちんと出てくるというシステムがすごいのかと思いました。翻って、我が国の公文書館を見ると、まだまだやらなければいけないところは色々あると思っております。（中略）基本的な機能を満たした公文書館というも

のをしっかりつくってまいりたいと思っております。ただ、必要なものはしっかりつくらなければいけません、無駄なものや重複しているものをつくっている財政的な余裕はございません。今あるもの、それから、つくば分館もございますし、石破大臣の下の「まち・ひと・しごと創生本部」で、公文書館についても、我が町に欲しいと言って名乗りを上げてくださっていると、ございませぬ。そうしたものと、今度の国会周辺につくるということも、と、どういふふうに分けていくのか。（中略）そうした法律的、物理的な検討は事務方に至急やらせますので、どこにどういふものをつくって、今後何十年くらいもつのか、そして、そこにはどういふ機能を持たせるのか、しっかりとした御議論を賜りたいと思います。色々皆様お忙しいと思いますが、どうぞしばらくの間お力をお貸しいただきまして、精力的な御議論を賜りますようお願い申し上げます。冒頭の御挨拶とさせていただきます。どうぞよろしくお願ひ申し上げます。¹

河野太郎担当大臣のいう「基本的な機能」とは、当然のごとく行政

文書の管理であり、国立公文書館が行政文書の管理を行う機関であることを再確認するものであった。翻って国立公文書館の現状を見れば「しつかり」としなければならぬ点が多々あることは所蔵状況を見れば明らかである。²⁾さらに、「無駄なものや重複しているものをつくっている財政的な余裕はございません」と指摘したことは、国内類縁施設の調査を全く行っておらず、展示施設と建設候補地が突出した感のある現状の議論に対する的確な指摘であった。河野大臣の指摘は、基本的な行政文書の機関アーカイブズとしての機能強化が進まず、行政文書の収蔵スペースに問題がある国立公文書館に対して憂慮していただくのアーカイブズ関係者にとっては納得のいく発言であったのではないだろうか。

とはいえ、国立公文書館の機能・施設の在り方に関する提言(平成二七年三月)に象徴される検討会議の方向性には、看過できない多くの問題点が含まれている。そこで、本稿では、検討会議について、分析を行うとともに、代案としての提言を行うこととしたい。

一、国立公文書館の現状とその問題点

検討会議の「国立公文書館の機能・施設の在り方に関する提言(案)」(平成二六年度調査報告)では、現状の国立公文書館について諸外国に比べて見劣りする職員数や文書の所蔵量、及び残り数年で満架となる書架という従来からの主張に加えて、「民主主義の基本となる施設とも言うべき国立公文書館の現状の機能・組織をみると、展示や学習

といった機能を前提とはしておらず」との文言が挿入された。⁴⁾さらに、平成二六年二月に設立された「世界に誇る国民本位の新たな国立公文書館の建設を実現する議員連盟」(以下「議員連盟」)(会長・谷垣禎一衆議院議員)が内閣総理大臣に対して行った「国会周辺の国民が利用しやすい場所に、憲法や外交史料など立法・行政・司法の三権すべての重要歴史公文書を集中して保存・展示する新たな国立公文書館を、国の歴史の象徴にふさわしい施設として早急に建設すべき」をもつて、三権の資料を国立公文書館で一元的管理を行うことも、必要であるととした。⁵⁾

実体として、行政文書について移管率は上がらず、また、その内実も不確かな状態にもかかわらず(増してや、公文書等の管理に関する法律(平成二十一年七月一日法律第六十六号)、以下、公文書管理法と略記)における行政文書の統一的管理も果たしていないにもかかわらず)、立法府と司法府の資料も、行政文書と同様に統一的管理を行なおうとするものである。さらに、後述するように公文書の定義を拡大解釈して個人文書にまで管理を行なおうとしているのである。

東日本大震災の復興が途半ばであり、二〇二〇年東京オリンピックを控えている日本の現状で、遠大な目標といえるだろう。そのうえで、「新たな国立公文書館に関する基本的な論点と方向性」について、具体的に、次の三点を挙げている。

- (1) 憲法など国の重要歴史公文書を展示・学習する機能
- (2) 立法・行政・司法の三権の重要歴史公文書の保存・利用
- (3) 公文書の重要性を象徴する施設の国会周辺への立地⁶⁾

この三点について、問題点を指摘すれば、次のようになるだろう。

まず、「(1) 憲法など国の重要歴史公文書を展示・学習する機能」については、対象を国民としつつ、それに対する教育的効果を挙げている。これは、博物館法や文化財保護法と同じ発想であり、情報法制の一つとして位置づけられる公文書管理法とは、根幹において相違したものである。国立公文書館の文化施設化とでもいうべき方向性であり、公文書管理法が成立した原点、失われた年金記録、自衛艦航海日誌誤廃棄問題、東日本大震災での文書未作成問題等、行政機関に対する不信感にも全く対応していない。国立公文書館の機能強化とは、この行政不信に対する「検証の器」としての回答でなければならぬだろう。展示を行うにしても、その意味で、行政への理解を促進し、公務員の研修にも使えるようなものでなければならぬ。現状の展示施設案は、憲政記念館と重複し、さらに、国立博物館「昭和館」、国立歴史民俗博物館とも重複する内容である。

「(2) 立法・行政・司法の三権の重要歴史公文書の保存・利用」については、日本国憲法に於いて国権の最高機関は、立法府・国会である。その文書を国立公文書館が管理することは、行政権の拡大というだけでなく、日本国憲法の根幹をも揺るがしかねないものではないだろうか。立法府の立法文書については、規則で定められたように憲政記念館において管理し、公開すべきである。むしろ、三権分立という点からも、司法文書とともに個別の公文書館を設置することが日本国憲法にそったものである。⁷⁾

「(3) 公文書の重要性を象徴する施設の国会周辺への立地」につい

ても、「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」の最終報告（平成二〇年一月四日）「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」でさえ次のように記されている。

○国民等が公文書を利用するに当たったの便宜、国の機関の便宜性と機動性の確保、更には国民のアイデンティティ意識の向上に対する貢献等に配慮し、老朽化・陳腐化が進んでいる狭隘な国立公文書館の施設については、国民が利用しやすいことはもちろん、行政府・立法府・司法府の職員が随時利用できるように震が関東地区周辺を念頭に置き、計画的に整備を図るよう早急に検討を開始する必要がある。

場所は、あくまでも、行政官庁の利便性を考えた「霞ヶ関」であり、「永田町」ではなかったのである。⁸⁾

以上の問題意識のうえで、以下では、検討会議について分析をする。

二、調査検討会議からみる国立公文書館

本検討委員会は、平成二六年五月一三日、内閣府特命担当大臣決定により、「国民や利用者の視点、総合性、効率性等の観点から、幅広く調査検討」することを目的として設置された。前章での問題意識をもとに、検討会議の議事録から、その特徴について明らかにする。

(一) 国立公文書館像の変化

検討会議では、国立公文書館が諸外国と比較した人員数が少ないこ

と、また、施設が狹隘になっていることが前提となっているものの、今回の見直しでは、「国民や利用者の視点」が強調されたことに特徴がある。

特に、加藤陽子委員（東京大学大学院人文社会系研究科教授）は、第一回の会議で「公文書の移管の推進という点を力説してはきたが、世の中に対して公文書館をいかに見せるかという点では無自覚であった」「日本の近隣の中国や韓国などはこの点に熱心な国であって、国境問題や歴史認識の問題でかなり周到な準備をしている。これらの国々に比べて、アーカイバル・ヘゲモニーという点で日本は競り負けているのが現状である。これまで私は、他国と比べた際の公文書館の職員数の少なさ、移管文書数の少なさを問題視してきた。むしろこれは大事な点だが、もう少し大きな視野で、国家としての公文書館が国としてどのような文書、記録を持つておくべきなのか、考える必要があると思う」と述べている。⁹⁾

加藤委員発言の背景には、公文書館理法において統一的管理を行う上で、国立公文書館が行政諸官庁からの信頼を得られず、むしろ統一的管理を放棄してきた経緯が存在する。その証左として、第一に、中間書庫問題がある。統一的管理をするうえで、行政各官庁は個別に中間書庫を設けているが、国立公文書館は、それを統合した中間書庫を設置することで統一的管理を企画した。¹⁰⁾そして、「独立行政法人国立公文書館中間書庫業務要綱」（平成二三年三月一五日館長決定）を定めたのであるが、実態としては、内閣府所管のものに限られており、委託は進んでいない。むしろ、各行政機関独自の中間書庫を是認した

ものとなってしまっている。第二に、次に考えられたのは、デジタルアーカイブ化であるが、非現用となって国立公文書館に所蔵されている行政文書が基本対象であり、現用の電子公文書を対象とするものも、長期保存のための海外状況調査にとどまっている。¹¹⁾具体的に、電子政府のDigital化が進むなか、それを対象とはしていないのである。この点、松岡資明委員（株式会社日本経済新聞社文化部記者）も、「三年前に公文書管理法が施行になり、公文書館の書庫はあと三年から五年で満杯になると聞いている。また、これからデジタル化の問題も進んでいくので、一つの大きな転換点にあると思う。遅れていたこういうものをいかに取り戻して進めていくかという大きなチャンスが来ているのではないかと思うので、そういう面で何かお役に立てればと思つている」と述べているが、国立公文書館が所蔵している「特定歴史公文書」を指したものである。¹²⁾

結果として、国立公文書館は、現用の行政文書への射程を持ちえず、保存期限を満了した行政文書中、行政機関が重要であるとして中間書庫において現用記録として継続して保管する行政文書以外のもの、すなわち、行政機関としては重要であると考えない行政文書の移管先・倉庫となったのである。

国立公文書館は、アメリカ国立公文書記録管理局（National Archives and Records Administration, NARA）をモデルとしたものの、日本では、内閣府大臣官房公文書管理課と国立公文書館に分離し、その公開施設の一つとして位置づけられるにいたったということができよう。

(二) 国立公文書館の目標転換

そして、加藤丈夫新館長のもと国立公文書館は、広報に力を入れることとなった。それを象徴するのが、平成二十七年三月六日から五月一日日まで、六六日間開催された特別展「JFK―その生涯と遺産」展である。主催は、国立公文書館であるが、ジョン・F・ケネディ大統領図書館・博物館等を共同主催とし、展示にあたっては、ジョン・F・ケネディ大統領図書館・博物館所蔵の個人資料が展示され、防衛省防衛研究所戦史研究センター所蔵資料等についても閲覧に供された。日本の国立公文書館で、なぜ、ケネディなのかはさておき、同大統領の長女キャロライン・ケネディが、駐日米国外相であること、安全保障面で日米同盟強化が政策的課題であったこともあり、安倍晋三首相が開催挨拶を行い、また、岸田文雄外相も訪れるなど、対政府向け広報として、また、一般、閲覧者も会期中約四万人が国立公文書館を訪れた。特別展示としては、これまで、一万人を超えることがなかった同館の特別展・企画展では、人数という点で未曾有の成功を収めたのであった。この成功の理由は、第一に展示物が複製品も多かったのであるが、ジョン・F・ケネディ大統領図書館・博物館所蔵の個人資料というコンテンツが充実していたこと、第二に、共催として日本経済新聞社が入り、また、プレスリリースを行ったこととキャロライン・ケネディ駐日米国外相の存在からする話題性、の二点であった。¹⁴そして、国立公文書館には、この特別展の「成功」が、以下の二点の意義を持つていた。¹⁵

(一) に、広報として展示が有効であり、今回のような政治的意義

味も有する展示の場合、国立公文書館への関心が必ずしも高くない政治家等にもその存在意義を認めてもらえること。同時に、展示を通して国民の関心を広げ、多数の動員が可能であったこと。

(二) に、展示に当たり、特に国民の関心を引いたのは、ジョン・F・ケネディ個人の資料であったことである。

上記の第一の点について、国立公文書館は、公文書館推進議員懇談会（平成一七年三月三〇日）の開催以来、国会議員の組織化を図ってきた。当初、公文書館推進議員懇談会の目的は、公文書管理体制の整備、公文書管理法の制定であったが、平成二五年六月一九日段階で安倍首相に提出された「国会・霞が関周辺への新たな公文書館建設に関する要請書」では、「公文書は国と国民の歴史そのものである」と定義し、「多くの国民が公文書に直接触れ、国と国民の歴史に学ぶことができるように公文書館の体制を整えている。」「これに比べて我が国の国立公文書館は、歴史公文書が様々な施設に分散している、施設の規模が諸外国と比べて著しく見劣りする等のため、広く国民が利用できる国民本位の公文書館体制となっていない。」として、「全国から国会見学に訪れる小中学生を始めとする多数の国民」のための、「重要歴史公文書展示・解説するなど、国民共有の知的資源として公文書を身近に利用できる中核的施設」とされているのである。¹⁶さらに、新たに組織された平成二六年二月に設立された「世界に誇る国民本位の新たな国立公文書館の建設を実現する議員連盟」（以下「議員連盟」）（会長…谷垣禎一衆議院議員）では、基本的に展示に特化したものとなっている。そのような動きとも連動したものであることはいうまでもない。¹⁸

しかし、上記の考え方は、一面的である。公文書は、「歴史」ではなく、現在も国家・国民のために作成され続けている。公文書管理法は、行政責任として公文書の作成を義務付け、同時に、その保管・管理を命じたもので、「歴史」を対象としたのではない。他の情報法制とともに、現在を規定したものである。その意味で、谷垣議員等の認識は、当初、公文書館推進議員懇談会がもっていた行政責任という観点からは、大きく変化・後退したものと言わざるを得ない。

第二に、展示にあたって来客者の関心は、国立公文書館が保有する行政文書より、ジョン・F・ケネディの個人資料に集中した。広報としての展示にあたって、コンテンツとしては、個人資料が中心であったのである。そもそも、国立公文書館は、行政文書を主として管理・公開する機関アーカイブズである。収集アーカイブズとしての機能は有していない。また、これまで個人よりの寄贈された文書は、移管された行政文書を補充する個人が所蔵していた配布資料等行政文書が中心であった。それが、佐藤栄作首相の日記等が、整理されたうえで寄贈されたことで、国立公文書館も、能力の有無はさておき、収集アーカイブズとしての方向性を発見したようである。

「展示」に関し、第二回検討会議では、説明者の内閣府公文書管理課の笹川課長は、公文書管理法第二三条にある努力規定である展示その他の方法により積極的に一般利用に供するという規定をもとに、「公文書館側が主体的に提供している利用の形態」である展示を通じ、「単に見るだけでなく、実際に脳で説明してもらおうあるいは全体的なストーリーを提示してわかりやすく感じていただく。そのような付加価値

を高めていくことも必要である」とした¹⁹。これに対応して、国立公文書館加藤館長も、来館者増という目標のもとでの広報活動に力を入れていく旨の発言があった。

しかし、努力規定である公文書管理法第二三条は、公文書管理法全体からの位置づけからすれば、付帯的な内容である。このような展示を重視する方向性は、博物館法第三条における「学校、図書館、研究所、公民館等の教育、学術又は文化に関する諸施設と協力し、その活動を援助すること」と類縁した考え方であり、国立公文書館を文化施設化する方向性であるといえよう。この点は、井上由里子委員（一橋大学大学院国際企業戦略研究科教授）が、公文書館の展示学習機能について、「一つが①ナショナル・アイデンティティ、象徴的な重要な公文書に間近に接するという話。これは先ほど来出ているような、ピジュアルやコンテンツを充実させて訴求力を高めていくということが重要になり、博物館、美術館に近い。もう一つここに挙げられているのは、②公文書に親しむ精神的な基盤を醸成する」という点である。」として、「②の公文書に親しむ精神的な基盤を醸成するといった場合にイメージしているのは、博物館や美術館のように味わうというのではなく、国民、市民として、これから公に積極的にかかわっていくような意識を高めるという機能だと思ふ」と発言し、内閣府事務次官であった内田俊一委員（一般財団法人建設業振興基金理事長）も、「公文書管理法ができたが、実は国家公務員もどこまで浸透しているかわからないので、彼らを公文書館に呼んでくるのか、あるいは少なくとも公務員初任研修等でしっかり公文書管理を教えていく必要があると

という気がするし、それを確認する場として公文書館の展示機能が使えると思う」と述べている。²⁰内田・井上両委員の発言は、国立公文書館を博物館的な文化施設とするものではない。また、内田委員の発言は、行政機関における公文書管理研修とも連動し、また、公文書管理法が成立した背景にある国民の行政不信の払拭、行政理解の促進にもつながるものではないだろうか。

このような広報・展示の方向性と共に、国立公文書館は、公文書管理法の統一的管理を「現用」「非現用」の統一的管理という行政文書で果たせないでいる方向性から、「国家」を前面に、行政府・立法府・司法府の三権にわたる公文書の統一的管理という方向に転進した。

具体的に、平成二六年六月二三日の第二回検討会議で、立法府文書司法府文書、特に前者については、公文書管理法第一四条で内閣総理大臣とこれらの機関が定めを締結すればできるとされている。しかし、衆議院については、会議等に関する文書も、事務局の議院行政文書も共に、憲政記念館に移管できるとなっている（憲政記念館資料取扱基準）。三権分立と議院内閣制を採用している日本においては、ヨーロッパ型の議会文書館制度への理路が存在している。

これに対して、加藤委員は、「この立法府と行政府との間の三権という中で緊張関係と独立性というのはとても大事だと思うが、国民の目線もしくは国民にとっての「公」ということを考えたときに、国民としては、ここまでが行政府でこちらからは立法府だ、というような形で区別はしないであろう。その点は、行政の中心である内閣府のど真ん中にいる皆さんの意識とは違うのではないか」との「国民の目線」

「国民にとっての「公」論を展開する。同時に、利用者としての立場から「日々政策決定にかかわっている者が作る文書が移管される場所としての公文書館というものが大事となる。そのような「公」を考えたときに、議会の場における政策決定と行政における文書の作成過程は不可分であると思う」との意見を開陳した。²¹これに、稲田朋美担当大臣（当時）も、「国民の目から見たら「公」ということで、「全部同じ場所にあつたほうがいいと思う」というのはそのとおりだと思いが、議会での議論が盛り上がり上がっていないという点について、立法府から見ると立法府の中に公文書があることの意義というものはどういふところにあるのか」と発言した。²²これに対して、神門典子委員（国立情報学研究所情報社会相関研究系教授）は「文書が発生した部門でも手元に置いておきたい、それから所在を知りたいというニーズがあるときに、中央集権として物理的にもを集めるということが本当に大事なのか、それよりもまずは所在情報としてどこに何があるのかということがわかり、その上で価値観、ルールが共有できれば国民の利用に供することができるということで、デジタル化する、所在情報を共有できる、お互いにアクセスできる、国民からもどこに何があるのか、どういった資料があるのかということがわかるように、所在を明らかにするというのが第一歩かと思う」としている。²³

この第二回の検討会議議事録を読む限り、展示施設の付設に対して否定的ではないものの、その内容・対象については、統一的な見解が存在しない。また、国立博物館・昭和館等、国内の類縁施設との関係性にも、全く言及がなく、その後、海外調査結果を踏まえ、国立公文

書館にも展示施設を、という議論になったとしても、財政難の日本において本当に国民を説得できるのであろうか。むしろ、福岡共同公文書館の展示のように、行政文書の生成過程を示し、公文書管理研修にも利用できるような展示施設、同時に、それが、国民への行政理解を促進させるものとの考えの方が、公文書管理法成立の趣旨からは、正しいのではないだろうか。

また、立法府文書について、統一管理を主張する意見に対して、内閣府事務次官であった内田委員は、公文書管理法に基づく「価値観とルールの共有といったときに、私は実は国会、司法はあまり心配していないというか、文書的重要性を恐らく行政よりもよく認識していて、一方一番心配なのは地方公共団体だと思う。」と発言しており、散逸や廃棄という緊急性がないことが明らかである。むしろ、内田委員は、地方公共団体への、公文書管理法でいうところの文書管理意識の地方公共団体への浸透こそが重要であるとしているのである。²⁴⁾

第四回検討会議で加藤委員と菊池オプザーバーが立法府文書について発言をしている。特に、菊池オプザーバーは「国民からの請願がどのような形で国会で処理されてきているのかといった請願の書類などについての文書がある。また、衆参の法制局にある議員立法、議員修正の関係の文書というもの、このようなものもどうなっているのかということ、法律の原議そのものや、最後に上奏裁可を仰ぐときの文書は内閣にあるが、途中の経過がすっぽり抜けるというようなこととはどうしても国法としての成立過程が明らかにならない。そのようなものがあると思うので、こういったものが必要、国会の文書の中で

公文書館として、あるいは行政府として関心を持っている文書であるということを示している。また、菊池オプザーバーが前提としている司法府文書に出している。²⁵⁾ また、菊池オプザーバーが前提としている司法府文書の移管も、最高裁判所の一部・二・二六事件の軍法会議等の資料に限られており、三審制をとる司法府文書の全てを対象としたうえで話ではなく、そのような移管実態も全く存在しない。また、菊池オプザーバーは、「国会文書を公文書館に移管することに対しては反対であるというような点から始まる協議というのは、公文書管理法あるいは国立公文書館法などに照らしても、そこまで議論は戻るべきではないという感じがする」と発言しているが、公文書管理法に照らして、立法府・司法府が独自の公文書館を設置して国民に対して責任を持って文書の公開することの方が公文書管理法の理念からも合致している。そもそも、立法府文書の場合、憲政記念館に所蔵させるとの規定が存在しているのである。現状のように、国立公文書館がごく一部資料の移管を受けただけの状態で司法府文書の管理を行っているとするとそのような状況こそ、議論の前提にすべきではない。²⁶⁾

(三) デジタル・アーカイブス化

第二回の検討会議では、デジタル・アーカイブス化も議論された。この議論には、二つの意図が含まれている。一つは、国立公文書館がデジタル・アーカイブスの中心にあることによって行政文書の統一的管理が行っていると主張することである。具体的に、行政文書につい

ては、宮内庁公文書館、外務省外交史料館がそれぞれ、宮内庁文書、外務省文書について公開しているが、デジタル・アーカイブズによって統一的な運用が可能であるとするものである。具体的な証左として、アジア歴史資料データベースを一例として挙げている。第二に、この統一運用を前提として、立法府文書の移管化と、展示やデジタル・アーカイブズ化によって憲政記念館との提携を策していることである。

これは、公文書管理法によって国立公文書館等として既に運用されている宮内庁公文書館・外務省外交史料館に対して、統一的管理として集中管理できないことから、実態面で、「同一ルール」、「三館共同」展示を強調するものとなっている（立法府文書についても、憲政記念館との関係において同様にすればよい）。

また、幸田内閣府官房長がアジア歴史資料センターの旧陸・海軍文書が公文書管理法下の「公文書」でない事実を指摘しても、専門家である加藤委員は、これに答えることなく、立法府文書に話を転換させている。

デジタル化については、第四回検討会議でも再度、議題がされているが、現在、政府の電子決裁率は、約一〇％程度であり、行政文書ファイルの約五％が電子文書としてオリジナルであると紹介されている。電子決裁文書の移管については、「電子決裁をしたものが必ずしも全部移管対象というわけではないと思われるが、いずれにしても割合が低いことは間違いないので、上げる方向で取り組んでいきたいと思っ

ている。」と努力目標となっているに過ぎない。デジタル化の対象は、

「電子政府の取組はeガバメント閣僚会議、内閣官房で行っている。アーカイブの推進は内閣官房知的財産戦略推進事務局で行っている。

ちなみにアーカイブと言ったときに、いわゆる我々の文書的なアーカイブだけではなく、放送や言語、漫画なども含めてここではアーカイブと言っている」状況のなかで、検討会議では、国立公文書館が所蔵している紙媒体行政文書の「デジタル化」が対象となっているのである。本来、アーカイブズのデジタル化には、二つの目的がある。一つ

は、原文書が痛んでいるなどしているため「保存」のためにデジタル化する場合である。二つ目は、公開のためのデジタル化である。本来、使用頻度が高く、原文書が痛んでいるものから優先的にデジタル化し、その上で、保存を優先し、公開は、二次的な問題とするのが通常である。しかし、国立公文書館の場合は、「これはたくさんある文書の中で、皆さんが見たいようなニーズの高そうなものを精力的に電子化している」と公開促進のツールとしてデジタル・アーカイブズ化を促進している。国立公文書館は、一般国民を対象とするのではなく、研究者・好事家といったハード・ユーザーを対象とした公開を行っているのである。²⁷⁾

本来、デジタル・アーカイブ化といった場合、より横断的な政策展開が可能であり、そのなかで、現用までも含めた行政文書管理論を展開できたのではないだろうか、さらに、他の機関との連携による新たな方向性も見いだせたと考えられるだけに議論が全く深まらなかったのは残念である。²⁸⁾

(四) 個人文書と国立公文書館の収集能力

平成二六年七月三〇日の第四回検討会議では、国立公文書館の収集アーカイブズとして機能について議論がなされた。説明者の笹川課長は、「収集対象は歴史資料として重要な公文書等の原本が基本」であるが、「最近の議論の高まりを受けて」(?), 「政治家・官僚の私的な記録、日記等について」「公文書以外のものであっても国の重要な意思決定にかかわっていることを跡づけるのに必要な情報や、現在のコレクションを補完するもの等については収集しようという方針のもとで収集」するよう「所在情報の把握や、もう少し積極的な収集活動をやっていくことができるだろう」ということで頑張ろうとしているところ」と述べている。²⁹⁾

実態として、国立公文書館は、これまで、公文書管理法施行以前を中心に、所蔵する行政文書を補完する意味で個人所蔵公文書の寄贈を受けてきた。私文書として作成され、個人文書として所蔵されていた資料の寄贈は、佐藤榮作元首相の日記がはじめてである。³⁰⁾

このような収集アーカイブズ化に対して、齋藤委員は、オール・ヒストリーの有効性を主張している。³¹⁾ また、加藤館長も、佐藤榮作日記を根拠に収集の有効性を主張しているが、「公文書館の職員との長い人間関係や信頼関係の構築が一番基本になっているようで、それはこれから我々が努力してつくっていくかなければならないと思う」としているように、現状の公文書職員では対応できていない事実を前提に、努力目標としているにすぎない。³²⁾

このようななか、第一〇回検討会議では、新国立公文書館の国会周

辺建設予定地が示されたなか、加藤委員が「新たな国立公文書館に向けて」との報告がなされた。加藤委員は、「世界に誇る国民本位の新たな国立公文書館」とする第一点で、「ナショナル・モノメントであるというところを強調したい」とし、アジア諸国と比較しつつ、公文書管理機能の充実を求めている。第二に、「国民の目には、国家として一体的になされた政策決定なのだということによって映じている訳ですから、国権の最高機関である国会という立法府の位置づけなども、ある意味では、国の中の一つの機関であるということを意識しながらアプローチしていかなければならない」という観点から、国会周辺に国立公文書館を置く必要性ととも、展示施設の重要性、司法府・立法府文書も合わせての統一的管理が主張されている。そして、加藤委員は、「数年で満杯になる収蔵庫ではなく、数十年先まで見越した広い場所を与えられ、必要十分な数のアーキビストが活躍できる施設を考えたいのです。また、内閣府に置かれ、専門的な文書管理に任ずる運営主体がこれを支えるというイメージです。」と述べている。³³⁾

この加藤報告に対して、河野担当大臣は、立法府文書の内容とともに、新自由クラブの資料を父の河野洋平氏が国立国会図書館憲政資料室に寄贈している事実と、国立公文書館が実質的に行政文書についても統一的管理をしていない事実を指摘する。そのうえで、それらの位置づけを問いたのに対して、加藤委員は、「文書をまさに作成した方がどこに帰属意識を持つかということを大事にするということが一つです。」と答え、次に、「国の内閣総理大臣を務めた人間のものは国立国会図書館に入れるのだという考え方で分けていくことも一つの考え

ではあると思います。」中曽根資料は国会図書館の憲政資料室にあり、佐藤文書は公文書館にあるというように、総理大臣経験者という点だけで見ておりましたが、既に現状として分かれているものをどうするのかは難しく、これから考えていかなければならない問題になると思います。またこの場合、複製、所在情報案内などで対応していくのももちろんです。「複製という形、大臣が仰ったデジタルという形、そのような形で所在情報をきっちりしていく中で、本来は国立公文書館にあるべきだけでも、寄託者の意向もしくは色々な事情で国会図書館憲政資料室にあるという、その説明をきっちりしていく中で、現状を説明する道と、できれば、今後は、例えば、内閣総理大臣の資料などは新しい公文書館に入れていくということをやっていく。これははっきりした現状のお答えができないのは大変申し訳なく、例えばドイツでも、軍事史関係では軍事史の資料館は別にございます。ドイツなどだと思えますが、外交史料館に関しても別のものございます。ですから、それぞれの資料の特徴によって、画的に一つの公文書館には入れられないということは世界でもあり、その所在情報を明らかにする形で、どうにか説明しているということが現状かもしれない」と答えている。³⁴⁾

この加藤報告で最も重要なのは、「数年で満杯になる収蔵庫ではなく、数十年先まで見越した広い場所を与えられ、必要十分な数のアーキビストが活躍できる施設を考えたいのです。また、内閣府に置かれ、専門的な文書管理に任ずる運営主体がこれを支えるというイメージです」との発言である。³⁵⁾これは、収蔵庫に対応して国立公文書館人員の

増加を求め、国立公文書館を収蔵庫・公開施設とし、アメリカの公文書管理局に対応する組織「専門的な文書管理に任ずる運営主体」を内閣府官房公文書管理課としたことである。確かに機能的には、正しいが、アーキビストの定義にもかわることとなる。具体的に、各行政機関からの行政文書の移管にあたり、移管廃棄等の選別作業があるが、今後、アーキビストの主業務は、内閣府官房公文書管理課のもとで行うこととなるのではないだろうか。

(五) アーキビスト制度・養成

第三回検討会議で専門職制について議論がなされたが、アーキビストの職掌についての理解が説明者にも足りないためか、議論としては、マーケットが狭いという実態について認知されたに過ぎない。

第一一回検討会議では、人材育成・研修機能、保存・修復機能、調査・研究支援機能について議論された。

まず、現状の国立公文書館は、定員職員四七名、非常勤職員一〇〇名で運用されている。問題とされているのは、その定員数の少なさである。本来、行政文書の管理は、公文書管理法が他の情報法制、情報公開法・不正アクセス防止法、個人情報保護法、特定秘密保護法と密接にかかわるものであり、インテリジェンスに属するものである。このため、機密保持上、全ての職員は常勤職で、本来、国家公務員であるべきなのである。しかし、国立公文書館は、内閣府所管の独立行政法人に過ぎない。前節での加藤委員報告にあるように、「専門的な文書管理に任ずる運営主体」が内閣府官房公文書管理課（この公文書管理

課の組織強化と独立部局化が必要ではあるが…)であるならば、国立公文書館は基本的に収蔵・公開施設である。「専門的な文書管理」すなわち、行政文書の評価・選別を内閣府官房公文書管理課が行うのであれば、国立公文書館の役割は、移管された公文書・特定歴史公文書の配架・登録・公開が主たる業務となる。国立公文書館の場合、三〇年原則を墨守し、移管された特定歴史公文書の全てを公開することとなっている。このため、特定秘密保護法の対象文書や、各行政機関が期間を延長して「現用」文書として保有している文書…それは、行政文書として重要な文書である…が移管されることは殆ど想定できない。そうであるならば、非常勤職員を常勤化さえすれば、現状の人員で足りると考えられる。

そのようななかで、定員を拡大し、隣国の韓国程度の規模を目標として専門的人員の確保を必要とすれば、行政文書ではなく、専門的な知見を必要とする新たな「文書」や、教育的効果をもつ展示施設等が必要となったのであろう。国立公文書館の研修でいえば、「アーカイブズ研修」修了者が必要なのである。

検討会議でも指摘を受けたように、本来、国立公文書館は、各行政機関の文書管理責任三万五千人を対象とした研修や、あるいは新規採用の国家公務員を対象とした公文書管理研修を相手機関に出向いてまで行うことが出来ていれば専門的人員も、今の定員の1・二倍程度必要であろう。しかし、現在の研修機能が行政機関の文書管理局に直接的に及んではいない。すなわち、国立公文書館は、現用の行政文書とその行政機関の管理局との関係性が全く希薄なことがなによりも

問題なのである。³⁶⁾

このような実態にもかかわらず、加藤館長からは、「国立公文書館における今後の人材育成の方針」の重点増強分野として「資料の評価選別・収集」が一番にあげられているが、その実、「収集」のみとなるのではないだろうか(しかし、この分野に関する専門教育機関は存在せず、実績を有する専門家も限られている。そもそも、国立公文書館には、その能力はない)。その他としては、「資料の利用、展示、レファレンス、デジタル化、修復、国際交流・普及啓発」が挙げられている。そして、「教育機関との連携によるレコードマネージャー(文書管理担当者)及びアーキビストの育成に取り組む」としている。³⁷⁾しかし、現在の大学におけるアーキビスト養成関係機関については、企業等への就職など汎用可能性が低いのが実態である。また、国立公文書館の研修でも、評価・選別論などが行われているが、現用記録について管理したことがない者が講義をしても、廃棄簿を如何に合理的に読み解くか、などといった経験則以外の知見をえられることはほとんどなく、その経験則も現用文書との連関性を持ちえないものであれば全く価値がない。評価・選別は、組織の固有性に大きく依存し、簿冊名の在り方自体にも大きな違いがある。また、それが組織の個性でもあり、重要視すべき点なのである。このような現状で、公文書を対象とする専門的なアーキビストの養成は、教育機関で現用記録とも連関した教育ができる場所は、ほとんどないと言ってよい。³⁸⁾

現行の国立公文書館の人材育成研修は、その講義内容に疑問なものがあるが、システムとしては精度の高いものである。この公文書管理

研修をもって行政機関の文書管理担当者のなから、アーキビストを選任し、内閣府官房公文書管理課の専門官として任用すればよい。また、国立公文書館には、アーカイブズ研修者から採用しつつ、そのなから、優秀な人材に公文書管理研修を受講させ、内閣府官房公文書管理課の専門官を兼務させる方向をより強固なものとするのが何よりも重要であろう。資格制度は、民間団体が登録認定制度として導入しているが、司書・学芸員資格が実質的に就職と言う出口に直結していない今日、資格として機能することは困難であろう。国立公文書館の立場からすれば、学位と同じように、研修修了に基づく資格と、同等の研究業績・勤務年限を有する者に応じて、公文書管理研修修了者をアーキビスト、アーカイブズ研修修了者をドキュメンタリストとすればよいだろう。しかし、現状で資格制度は、行政機関にとつても、全く不必要なものである。

おわりに

以上、検討会議について分析を試みた。この結果、国立公文書館の現状は、行政文書の最終管理機関として公文書管理法でいうところの垂直型の統一的管理が困難な状況のなか、狭隘化する収蔵庫の拡張を図る口実として、統一的管理の方向を、政治主導から行政権拡大という政治潮流に乗る形で、立法院文書・司法府文書という水平型の「統一」に替えて志向するものである。

その方向とは、「世界に誇る」などとナショナルリズムを喚起しつつ、

本来、組織として有する「検証の器」たる使命を忘却し、広報に偏し、政治に迎合せんとしたものである。厳しい言い方をすれば以上のようなものであるが、現状の窮状を打開する方向性として上記のような選択するのも理解が出来ないわけではない。行政文書における統一的管理は、長い時間をかけて信頼関係を醸成することが前提であり、とにかく時間がかかるものだからである。また、数値目標の設定は、国立公文書館のような公共機関では、基本的に困難なものである（だからこそ、公共機関として設置されているのであるが・・・）。

しかし、ナショナル・スタンダードとしての国立公文書館は、日本を代表するアーカイブズとして、なによりも、その本務としての行政文書管理機能において、国内の他アーカイブズ・公文書館等の範となるべき組織であり、世界に誇れる存在になってほしいと切に願っている。

その意味で、「世界に誇れる」検証の器、国立公文書館の在り方については、次の一三点について提案したい。

- ① 新国立公文書館は、公開施設としての国立公文書館とともに、**管理運営組織である内閣府官房公文書管理課が入る建物とする。その際、公文書管理課は、後述「⑦」にともなう人員増強に伴い組織を再編し、内閣府公文書管理局として独立機関化する。**

既に、国立公文書館は公開施設、管理運営組織は、内閣府官房公文書管理課となっている。公文書管理は、情報法制の一環でもあるため、独立機関化に際しては、総務省行政管理局との協力・協議が必要であ

り、情報法制対応の一部局としての独立も考えられる(情報局)。

②新国立公文書館は「霞ヶ関」に建設する。これに伴い、現在、竹橋の国立公文書館を戦前期及び昭和四〇年代までの公文書及び内閣文庫・アジア歴史資料センターを中心に運営する。つくば分館とともに、年次進行で新たな収蔵庫についてもつくば分館に増設するなど地方に設置する。

行政文書の最終管理場所である国立公文書館は、「霞ヶ関」近辺に設置すべきである。それにより、各行政機関との連絡を密にすることができ、移管等の業務を合理化することができる。また、各行政機関も、国立公文書館を信頼し、重要な行政文書の移管を促進させることもなろう。既存文書の電子文書化等により、撮影済みの紙媒体の「特定歴史公文書」を逐次、つくば分館に移管させている。今後、その動きが促進されるに従い、つくば分館も、満床になる日は近い。このため、第二分館の設置も必要である。

③国立公文書館は、昭和五〇年代から現在に至る行政文書の最終管理機関としての公文書管理機能を中心に置く。

現在の竹橋にある国立公文書館は、戦前期・昭和四〇年代までの行政文書と内閣文庫、アジア歴史資料センターが入る施設とし、それ以降の移管された行政文書の最終管理場所として新国立公文書館を機能させる。

④新国立公文書館は、主に次の諸点の機能を持つこととする。(1)研修機能、(2)展示機能、(3)閲覧機能、(4)管理事務機能

また、新国立公文書館の入る施設には、行政文書管理の管理運営機関である内閣府官房公文書管理課も入る。その他、研修機能、管理事務機能については、新国立公文書館に集中させる。

⑤国立公文書館の設置に伴い現国立公文書館に生じたスペースを修復施設とする。また、電子化施設も当初、双方に設置するが、年次計画によって新国立公文書館に主たる施設を集中する。

修復施設については、現国立公文書館に集中させる。竹橋には、宮内庁公文書館もあり、宮内庁書陵部には、古文書等の修復施設と優秀な職員が存在する。修復技能については、宮内庁書陵部職員とも協力関係をもった施設化が望ましい。なお、修復業務については、国立公文書館のみならず、国立博物館等でも必要な技術である。これらを連携・統合し、国立の修復関係人員養成機関として独立させることが効率的である。

⑥「展示機能」は、作るとしても行政についての信頼・国民理解を醸成するものとし、国家公務員等の研修にも利用できるものとする。

展示機能は、研修機能に付随し、行政文書の生成過程、国民とともにある行政について、国民の理解をえる内容とする。ただし、展示スペースの一角で、日本国憲法等の所蔵資料を展示する。なお、歴史展示については、国立博物館昭和館、国立歴史民俗博物館がある。日本

の政治についても、憲政記念館がある。これら、国立の施設が東京周辺にあるなかで、改めて文化施設として「国」歴史展示施設を作る場合は、地方に設置すべきであろう。

⑦専門職員は、内閣府官房公文書管理課（公文書管理局）専門官（文書管理専門官）として、各行政機関の文書管理責任者の出向による者と、国立公文書館専門職員からの出向者により構成され、共同して、行政文書の統一的管理を行う。

新たな内閣府官房公文書管理課は、各行政機関の文書管理責任者を出向させて専門官（文書管理官としての制度を設置）とする。この専門官が、各行政機関の文書管理簿から廃棄簿の作成、移管手続等を行う。このことは、各行政機関における文書管理業務の一部委譲を意味し、文書管理業務の合理化に伴う行政改革とも言えよう。

⑧国立公文書館は、あくまでも機関アーカイブズとして機能させ、収集業務については、業務として行わないこと。

個人文書の収集は、長期にわたる人間関係・信頼関係の情勢が必要である。また、個人文書の整理・公開事業は、熟練とそれをなしえる人材が必要である。国立公文書館には、その蓄積は皆無であり、収集機能については、国立国会図書館憲政資料室及び大学アーカイブズ等が寄贈者の意思を尊重させて行うべきものである。国立公文書館は、これまでの蓄積を基に、ナショナルアーカイブズとして行政文書の管理機関として機能すべきである。

⑨国立公文書館は、国内他機関が所蔵する文書の所在情報について、その流通を促進させる。

インターネットが有する双方向性を前提に、国立公文書館は、「一元的管理」などというのではなく、国内諸アーカイブズの文書情報の流通を促進させるように努力する。また、所在情報については、ホームページで紹介し、その検索機能を持たせる。³⁹⁾

⑩研修機能を充実させ、その実績を背景として、今後の資格制度化を設計する事。

国立公文書館の研修システムは、完備されたものである。今後、研修については、行政機関に対する初任者研修、中堅管理者研修等にも参画するとともに、霞ヶ関で文書管理者に対する研修を行い、各行政機関内に専門家を養成すべきである。この過程で、勤務年数も加味し、文書管理官を各行政組織内に専門官として作り、その者を内閣府官房公文書管理課に出向させて業務に就かせれば、公文書管理法に伴う行政文書管理業務における行政コストをも削減できるであろう。この実績の上で、資格制度を設計すべきである。

⑪立法府文書については、憲政記念館に。司法府文書については、司法公文書館を設置する。国立公文書館は、国立公文書館等として提携関係を持つとともに、その運営について助言を与える。

国立公文書館は、行政文書の最終管理機関であり、立法府文書については、立法府独自の規則に則り、憲政記念館にて管理する（憲政記

念館内の議会公文書館を設置すればよい)。また、司法部についてもその記録については、司法公文書館を設置して独自に管理すべきである。司法部の場合は、個人情報保護の観点もあり、公開機関というよりは、保管機関が中心になることと考えられ、三〇年公開原則を墨守する国立公文書館とは所蔵資料の性格上なじみにくいことを考慮すべきである。

⑫人材育成と登用は年次進行とし、急激な増加はさける。

現行一五〇人体制の倍増を国立公文書館は、主張している。公文書管理法施行以降、非常勤職員について国立公文書館の人員は、増加したが、その中心は、行政各機関の退職者等の再雇用である。彼等の存在なくしては、廃棄簿に掲載された記録の内容が理解できないからである。むしろ、この人員については、専門官制度のもと内閣府官房公文書管理課に一元化する。また、前述のように行政機関の文書管理者を文書管理官として専門職制化し、行政文書の統一的管理の方向性を確保する。文書管理専門官及び行政文書担当職員は、合計で一〇〇名程度必要であろう。一方、国立公文書館には、移管文書の配架、公開作業を中心とした人材を配置すればよい(一〇〇名程度、これらの人員も基本的に常勤職でなければならない)。また、現行でいうところの専門職員は、修復・国際担当を含め一〇〇名程度でよい。専門職員中の半数五〇名は、基本的に、内閣府官房公文書管理課に向きさせ、行政文書の統一的管理に関与させる必要がある。それ以外に閲覧担当の専門職員を設置するとしても、最終的には約一〇〇名程度を目標と

し、徐々に増加させるべきである。なお、人員の増加は、年次進行とし(一〇年程度)、急激な増加は、専門職員の更なる質的低下につながるため控えるべきである。

⑬国立公文書館の真の「顧客」としての国民

国立公文書館の利用者は、学生・研究者・好事家に限られているといっても過言ではない。国民の利用は、ほとんどないのである。しかし、欧米のアーカイブズでは、閲覧者の中心は、一般市民である。ではなぜ、国立公文書館には、学生・研究者・好事家しかこないのだろうか。まず、このことが問われなければならない。日本の場合、ファミリー・ヒストリー(家族史)を調べることが閑却されているためである。近現代史を重視するという国の方針であるが、自らの父・祖父母・曾祖父母等がどのように生きたのか、それを知らずして、国民が近現代史に関心など持てるはずがない。このためには、壬申戸籍について、直系孫に限り公開するなど、公開システムを完備するなどし、国民一人一人が自らの家族の歴史について興味をもち、調べることができることが重要なのである。⁴⁰この点、国立公文書館の現状は、研究者等のハード・ユーザーへのサービスに偏っており、欧米の公文書館のようにファミリー・ヒストリー(家族史)への関心を喚起する施策をこれまでとってこなかった。このため、特殊利害関係者でもあ一部歴史研究者に依拠し、その利害にのみ関心をそそいできたと言えないだろうか。国立公文書館は、何よりも国民へのサービス機関たるべきであり、上記の施策も、最終的には、この真の「顧客」のため

にあるのである。国立公文書館には厚生年金支払調書が所蔵されており、国民のファミリー・ヒストリー（家族史）への関心を高めることが可能なのである。

以上、検討会議の内容は、大変、憂慮すべき内容を多く含んでおり、国立公文書館については、改めて軌道修正が必要なのではないだろうか。国民のための「検証の器」であり、一般国民が自らの意思で調べにこのような組織への変革、それが、公文書管理法の本義であり、また、ナショナル・アーカイブズとしての真の姿ではないだろうか。⁴¹⁾

(平成二十七年二月三日稿)

注

- (1) 第一〇回国立公文書館の機能・施設の在り方等に関する調査検討会議議事録 (<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kentou/gijiroku10.pdf>)。「基本的な機能」として、第四回検討会議で稲田朋美担当大臣も、イギリス・ロンドンの公文書館を視察した印象として、最後に「どの国も非常に公文書館を重視していた。加えてイギリスは文化財というよりも公文書館は政府の透明性を確保するための重要なツールであるというところに力点を置いている点などが印象に残った」と語っていることは正しく、重要である (<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kentou/gijiroku4.pdf>)。なお、第一一回会議において老川祥一座長(株式会社読売新聞グループ本社、取締役最高顧問・主筆代理・国際担当)が会議前に河野大臣に面会し、施設の必要性を具申ししている。そこで

新たに、「ナショナル・モニュメント」とは何か、という課題が追加されている(議事録 <http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kentou/gijiroku11.pdf>)。

- (2) 拙稿「昭和のなかの「明治」『日本歴史』第八〇六号(二〇一五年七月)参照。本稿で、明治百年記念事業を取り上げたが、国立公文書館所蔵の公文書では、事業委員会議事録だけしか所蔵されていない。事業委員会の配布資料、各省の対応などが理解できる資料は、移管されていないのか、とにかく所蔵されていない。

- (3) <http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kentou/26teigen.pdf>。

- (4) <http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kentou/chuukanteteigen.pdf>。

- (5) 第四回検討会議参考資料一 (<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kentou/20140730/sankou1.pdf>)。

- (6) 平成二十七年三月、第九回検討会議配布資料「国立公文書館の機能の在り方に関する提言(案)」(<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kentou/20150323/siryou1.pdf>)。

- (7) この点で、「世界に誇る国民本位の新たな国立公文書館の建設を実現する議員連盟」(以下「議員連盟」)(会長・谷垣禎一衆議院議員)の各国会議員は、ある意味、国会議員たることより、国務大臣等に就任することのほうが「尊い」ことだと考えているのであろうか。

- (8) <http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kentou/20140516/sankou3.pdf>。

- (9) 検討会議(第一回)議事録 (<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kentou/gijiroku1.pdf>)。残念なことではあるが、歴史学研究者が求める「公開」が「アーカイバル・ヘゲモニー」に繋がらない点については、

- 慰安婦問題等におけるアジア歴史資料センターの存在が実証している。
- (10) ただし、公文書管理の在り方等に関する有識者会議最終報告においても、「各府省共通の中間書庫」は、「公文書管理担当機関」が設置し、「一定期間を経過した文書について、各府省のニーズに応じて、各府省から引き継いで横断的に集中管理する仕組み」に過ぎないものである(平成二〇年一月四日公文書管理の在り方等に関する有識者会議最終報告「時を貫く記録としての公文書管理の在り方」一三頁 (<http://www.archives.go.jp/law/pdf/yushiki081104.pdf>)。
- (11) 「独立行政法人国立公文書館デジタルアーカイブ推進要綱」(平成二一年四月一日国立公文書館長決定) <http://www.archives.go.jp/owning/d.archive/pdf/youtkou.pdf>。「国立公文書館デジタルアーカイブ等に係る基本構想」(平成二三年三月) http://www.archives.go.jp/law/pdf/da_kihon1213.pdf。
- (12) 「平成二四年度電子公文書の長期保存等に係る調査報告」http://www.archives.go.jp/law/pdf/kenkyu2012_01.pdf。
- (13) 検討会議(第一回)議事録 <http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kentou/gijiroku1.pdf>。松岡委員の意見は、スペース問題としての「デジタル化」あるいは、公開方法としてのものに限定されるものと考えられ、現用記録も含めた統一的管理ではない。
- (14) マスコミを利用した広報という観点は、検討会議で加藤委員が「読売新聞や日経新聞の方もおいでであるから申し上げます、やはり東日本大震災以降、「アーカイブズ」という言葉や「記憶遺産」という言葉が定着してきたと思われる。震災復興の時期であるのになぜ箱物を建
- 設するのか、というような批判は出るかもしれないが、国の記録を保存するための新公文書館の建設が、国家の記憶の保存という点で非常に重要だということを国民に説明すれば、理解を得られるのではないかとと思う」という発言にも共通している(検討会議第一回議事録 (<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kentou/gijiroku1.pdf>))。
- (15) 本展示は、興味深いものであったが、ケネディ大統領時の日米関係については、パートナーシップが強調されたものの、実態としての日米関係は、キューバ危機に際して、日本政府は蚊帳の外にあったのであり、当該期の日米関係については、今日との比較においても「検証」する必要があるが、前提とすべき、同時代的な観点と「検証」との意識は希薄であった。そもそも、当該展示でキューバ危機におけるメモの説明はなかった。
- (16) 公文書館推進議員懇談会(会長・谷垣禎一衆議院議員)「この国の歩みを将来への資産とするために―緊急提言―」平成一九年一月一三日 (http://www.archives.go.jp/news/pdf/kinkyu_071212.pdf)。
- (17) <http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kentou/20140516/sankou1.pdf>。
- (18) 検討会議の第一回会議に参考資料として、公文書館推進議員懇談会や議員連盟の資料が供されるのも、それが背景である。
- (19) 第二回検討会議議事録 (<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kentou/gijiroku2.pdf>)。
- (20) 同前注。
- (21) 第二回検討会議議事録 (<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kentou/gijiroku2.pdf>)。第四回検討会議でも加藤委員は、「国民にとって見た

ときの国は、立法府も政府も当然含まれたものとして認識されているはずである。大体ニュースにおいても、国会議事堂や官邸が映るが霞が関は映らない。したがって、国民から見るとき、立法、行政、司法の三権の間の対等性に配慮するよりは、とにかく、国としてのまともを保って、どうかきちんと話し合っしてほしいと思うだろうということ」と述べている (<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kentou/gijiroku4.pdf>)。

(22) (23) 同前注 (19)。

(24) 第二回検討会議議事録 (<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kentou/gijiroku2.pdf>)。この内田委員の発言に対して、第四回検討会議で加藤委員は、「地方の公文書館などの職員の問題で無関心であるのは、地方に対する影響力はもちろん行政のほうからの予算措置はあるが、国会の中でこの県から出てきた何先生という、そのレベルでの関係だと思う。したがって、地方という点と、国民から見るときの国家というものは、やはりどうしても立法が欠かせないということだけで話し合いを進めていただきたい」と話をすりかえている (第四回検討会議議事録 (<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kentou/gijiroku4.pdf>))。

(26) 第五回検討会議で明らかにされているが、幸田官房長から「具体的に移管することが合意ができたのは、刑事訴訟記録の中で軍法会議に係る部分だけである。検察庁の現時点での考えとしては、さまざまな戦前の刑事訴訟の記録の中でも軍法会議はかなり異質なものであり、切

り出しやすいこともあって、まずはここから御決断をいただいた」に過ぎず、全面的な移管では全くない (第五回検討会議議事録 (<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kentou/gijiroku5.pdf>))。この二二六事件を中心とする軍法会議資料についても、研究者である北博昭氏の大変な尽力があったことが国立公文書館への移管につながったものである。国立公文書館には、民事判決限本がある。これは、国立十大学が保管していたものの移管であり、司法府からの移管ではない (青山善充民事判決原本の永久保存―廃棄からの蘇生―『明治前期の法と裁判』信山社出版 (二〇〇三年)、梅原康嗣・村上由佳「国立大学からの民事判決原本の移管完了について」『北の丸』第四四号 (二〇一二年一月))。

(27) 第四回検討会議議事録 (<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kentou/gijiroku4.pdf>)。もし、ハードユーザーを対象とするのであれば、最も利用者数の多い内閣文庫から行うべきであろう。ただし、内閣文庫そのものが、本来、国立公文書館になじまない存在である。

(28) その意味で、井上由里子委員 (一橋大学大学院国際企業戦略研究科教授) が第四回検討会議で「アーカイブを巡る公文書管理以外の領域での議論も参照しながら検討を進めていただきたいと思う。」との意見が深まらなかったのは全く残念である (同前注)。

(29) 第四回検討会議議事録 (<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kentou/gijiroku4.pdf>)。なお、最近の議論の高まりとされているが、そのような議論があるとは思えない。

(30) 佐藤栄作日記は、朝日新聞社より平成九年全六卷 (佐藤栄作著、伊藤

隆監修)で刊行されたもので、全四〇冊である。個人文書の多くと違い、日記のみであり、整理も容易なものである。事実、国立公文書館では、整理することもなく寄贈を受けている。この佐藤日記をもって寄贈実績とすることには、整理・公開という収集アーカイブズとしての業務経験を持つている者として大いに問題があるといわざるをえない。

- (31) しかし、二一世紀COEでオーラルヒストリーが政策研究大学院大学で行われたが、その結果として資料寄贈等に結実した中心は、主に伊藤隆教授のグループである。『オーラルヒストリー』(中公新書、二〇〇二年)との著書もある御厨貴教授のグループは、御厨氏がオーラルヒストリー自体を現代史のための資料であるとしているため、証言の根拠となった資料収集には結びついていない。オーラルヒストリーと個人文書との関係性については、伊藤隆「オーラル・ヒストリーということ」『広島大学文書館紀要』第一五号(二〇一三年三月)を参照されたい。
- (32) 第四回検討会議議事録 (<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kentou/sjiroku4.pdf>)。
- (33) 第十回検討会議議事録 (<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kentou/sjiroku10.pdf>)。
- (34) (35) 同前注。
- (36) 広島大学文書館でも、五年前より、初任者研修、中堅管理者研修の1環として公文書管理研修を行っている。さらに、その範囲を中四国の国立大学法人等に広げたものも開催し、今後は、文書管理責任者を対象とする二つの研修(基礎編と管理編)を企画している。その効果に

ついては、広島大学文書館編『平成二四年度中国・四国地区国立大学法人等公文書管理研修報告書』(平成二五年一月)、広島大学文書館編『平成二三年度中国・四国地区国立大学法人等公文書管理研修報告書』(平成二四年三月)を参照されたい。この研修がなしたのには、法人文書を作成している業務組織(事務組織)との信頼関係が確立されていることにある。

- (37) 第十一回検討会議配布資料一「国立公文書館における人材育成の現状について」(<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kentou/20151118/sjiryu1.pdf>)。また、国立公文書館における専門職員の職務範囲と求められるスキルとして「調査研究」が「公文書館法」のもとで設定されている。しかし、そのなかに「収集」が明記されている(資料二「人材育成・研修機能について」<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kentou/20151118/sjiryu2.pdf>)。
- (38) 例外となりえるのは、広島大学のみであろう。実際、学部教育(文書管理論)・大学院教育(文書企画管理演習)など展開しているが、学部教育に於いては、実地見学と担当者からの説明を得て、法人文書の作成から現用記録の管理状況、移管をへて広島大学文書館に収蔵されるまでを総務グループの協力のもと授業を展開している。
- (39) これまで国立公文書館は、自前のシステムと機器の導入を他館に求めてきたが、その予算は、全て他館の予算で行うものであった。多額の予算化を必要とするシステムの購入を他館に強要するのではなく、国立公文書館が予算化し、他館に協力する形で目録情報などを検索可能なシステム構築を図るべきである。また、一元的に管理すると加藤委

員などというが、個人文書などは、寄贈者の意思・契約も存在している。著作権等の問題もあり、簡単なことではない。

(40) 壬申戸籍については、法務省の管轄下にあり、司法公文書館で一元的に管理すればよいだろう。

(41) 検証の器としてのアーカイブズ理念と哲学については、大濱徹也著『アーカイブズへの眼 記録の管理と保存の哲学』刀水書房(二〇〇七年)参照。

本稿は、三つの立場で書いたものである。一つは、公文書管理法における国立公文書館等とされる広島大学図書館長として、二つ目は、日本近現代史研究者として、三つ目は、国民としてである。

一つ目の立場からは、ナショナル・アーカイブズとして国立公文書館がより発展することを望んでいる。それは、厳しくても着実な歩みでなければならぬ。国立公文書館は、行政機関の有する行政文書の最終管理場所であり、公開現場として、行政各機関の信頼と国民への奉仕を前提とするものであってほしいと切に願っているからである。

第二は、かつて、川北稔氏(大阪大学名誉教授、イギリス近代史)は、「歴史学者というものが未来を語れなくなったということ、つまり、未来像を喪失した、ということだとずっと私は思っております。」と述べた(川北稔「問題」と「方法」の回復を求めて)『シンポジウム 歴史学と現在』柏書房、一九九五年、九頁)。その結果であろうか、歴史研究者のなかには、「現在」に追従し、あるいは、ハードユーザーとして自己利益だけのために単なる公開と利便性だけを追い求めている

る。そのような者が増えたように思っている。第一の立場とともに、真に歴史研究者であれば、今、公開されず見れなくても、将来確実に公開され、未来の歴史学の発展に寄与するよう公文書の保存に努力すべきではないだろうか。また、歴史学研究者として、国民一人一人の歴史についても、もっと関心を持つべきではないだろうか。

そして、第三の「国民」は、単に動員されるだけの存在ではない。主体的に、日本国憲法が日本にもたらした個人主義のもとで、「検証」を行う主体なのである。公共機関としてのアーカイブズは、単に人がたくさん来ることが重要なのではない。何よりも、アーカイブズは、民主主義を支える砦なのである。そうであるが故に、アーキビストは、国民と行政機関とを橋渡しをする重要な職務を担っているのである。

政治主導と官僚叩きの波に乗り、また、内閣強化・行政権拡大の波に乗って組織を拡大するのではなく、「検証の器」としての矜持を持ち、「第四権」的機関との志を持つべきではないだろうか(「第四権」とは、国立国会図書館初代館長金森徳次郎が語ったとされる言葉である。国立国会図書館は、「調査」面で「第四権」として機能し、国民にも広く利用されている。国立公文書館も、「検証」面で「第四権」として機能し、国民にも広く利用されるようになることが、最終的には必要ではないだろうか。岡田温「かくして国立国会図書館は生まれ出た」『国立国会図書館月報』No.三三九、一九九八・八。なお、「第四権」については、大濱徹也先生にご示唆をいただいた)。

(こいけ せいいち・広島大学図書館長)

Analysis of the Investigation Review Conference focusing on the functions and facilities of the National Archives of Japan.

KOIKE Seiichi

Abstract

The National Archives of Japan are an incorporated administrative agency comprising cultural facilities devoted to official document management. The Investigation Review Conference focusing on the functions and facilities of the National Archives of Japan identified a number of problems with the archives. This paper discusses those problems and solutions to them.