

埼玉県における公文書管理の現状と課題

中 島 淳

1. はじめに

近年、年金記録管理問題など、国における公文書の不適切な管理が社会的に注目された。そのような社会的背景が大きな後押しとなつて、公文書管理のあり方を見直す機運が高まり、「公文書等の管理に関する法律」(以下、「公文書管理法」という)が平成21年7月1日に公布された。また、施行は平成23年4月と直前に差し迫っている。

この法律では、地方公共団体に対しても、法律の趣旨にのっとり、その保有する文書の適正な管理に関して必要な施策の策定・実施に努めるよう規定されている⁽¹⁾。

もとより、公文書の管理は国・地方を問わず重要な課題であり、それぞれ適切な施策を遂行する必要がある。

しかしながら、国や地方自治体は、異なつた文書管理の歴史を経たうえで、それぞれ固有の制度を成り立たせている。そのため、一律に努力義務を課された地方自治体としては、文書の取扱いが具体的な行政運営と直結する課題であることから、対応に苦慮する場面が多いものと考えられる。また、求められている趣旨や適正な管理などについて明確な定義が無いため、実施する際にも真意を掴みかねているのが現状であろう。

この法律に関連する論点は、レコード・スケジュールや利用請求権などであるが、それは「歴史公文書」というものを前提としており、突き詰めて検討していくと、最終的には「歴史公文書とは何か」という問題に収斂する。 「歴史公文書⁽²⁾」とはもっぱら公文書館が保存する非現用文書だが、この考え方の背景には欧米のアーカイブズ学理論による影響が

見受けられる。そのため、アーカイブズ学の効用と限界を考慮しつつ、「歴史公文書」という概念に向き合う必要がある。

筆者の問題意識を以下に記述する。確かに公文書を適切に管理することは重要な課題であろう。しかし、この法律の内容と各地方自治体における既存の文書管理のあり方では異なる点が多い。もし、これら公文書の管理には本来あるべき普遍的な姿があり、法律の制定を機会に一律に地方自治体に対して適用すれば良いとする考えなら、幾ばくか疑問が残る。なぜなら、普遍性を主張する場合は、その合理的根拠が求められるからである。そして、少なくとも、私達が自由に思考する場合は、その根拠を形式的な法律論だけにとどめず、その根本的な根拠を検討する必要がある。すると、さらにその根拠をさかのぼれば、経験に由来するある種の科学か、経験を超えた論理か、それとも何らかの教条主義のいずれかとなるであろう。

おそらく、公文書管理法に基づく文書管理のあり方は、普遍性までは主張せず、国がこれまででの経緯を踏まえうえで考案した、一つの理想的な理念型の提示にあるのだと思う。そして、その趣旨にのっとり必要な施策の策定・実施に務めるよう、地方自治体に対しても促しているのである。しかし、地方自治体においては固有の歴史を踏まえた既存の文書管理制度がある。そのため、両者に差異がある場合、地方自治体としては法律の趣旨を鑑みつつ、公益性を考慮したうえで独自の課題として、地方自治の本旨に基づき判断せざるを得ないのではないか。

そこで、本稿では、地方自治体がこの法律

と向きあう際の一考察として、筆者が業務で携わる埼玉県の文書管理について再検討する。その際に、まず過去の埼玉県における文書管理の歴史を振り返り、その思考や特徴を掴みたい。つぎに公文書管理法を念頭に置きながら、“歴史公文書”の問題を検証する。その後、“永年保存文書”について、筆者の考える行政が果たすべき責任と公文書の意義を絡めながら再検討を試みる。そして、最後に埼玉県の今後について、過去の歩みを踏まえたうえで、若干の私見を述べたい。

なお、ここでは“公文書管理の意義とは何か”という点が重要であると考えるため、政策的観点による言及は基本的にしない。また、以下の考察はあくまで筆者の個人的な考えであり、所属する組織の見解では一切ないことを申し上げておく。

浅学非才の身ののため、公文書管理制度について理解不足な点が多いと思われるが、どうかご容赦願いたい。

2. 埼玉県における文書管理の歴史と思考

どのような分野でもそうだが、公文書の管理においても、過去の歴史的な経緯を把握することは、認識の基盤として重要である。筆者が勤務する埼玉県立文書館では先行研究や資料が豊富なため、それらを参照しながら、埼玉県における公文書管理の思考と特徴を探求したい。ここでは、焦点を絞り、はじめに明治初期の書庫新設、次いで明治期の文書保存規則の制定と改訂、続けて地方自治法下における文書管理の体制、最後に現在の文書管理体制の順で検証する。結論を先に述べるならば、これらの作業をとおして、過去の歩みに光を当てると、埼玉県における文書管理の特徴は、文書に対して意義を見だし、その積極的な有効活用の模索と、物理スペース確保のための尊厳が見て取れる。それらは、目的合理的行為であり、ある種の制約条件付き最適化問題であった。では、その意義とは何か。

その一端であろうと筆者が考え、今後とも大

切にしなければならぬ言葉は、明治7年1月に埼玉県の前身の一つである熊谷県が菅下町村へ布達した文書のなかで伺える。そこでは、「諸記録簿冊ノ類ハ、政務ノ緊要人民ノ依テ安全ヲ保ツベキモノ」と簡潔に述べられている⁽⁵⁾。

2.1 明治初期の書庫新築

文書を継続的に管理する際に直面する現実的な課題は、物理的な空間、すなわち書庫にある。そこで、まず埼玉県の黎明期である明治初期における書庫の新築から、当時の文書管理にある目的意識を概観したい⁽⁶⁾。

埼玉県では、当初、旧浦和県庁の庁舎を使用していたが、「地券台帳及ヒ耕地一筆限書上帳、其外多数ノ簿冊相嵩置場無之候而ハ差閤候間、土蔵一棟新営之積別紙目論見帳之通」と明治6年3月に1度目の土蔵書庫新築⁽⁷⁾を大蔵省に申請し、翌7年11月に竣工した。

ついで明治9年3月に、2度目の書庫新築を内務省へ申請し、同年9月に竣工した。その申請には「本県公用簿書類年々増加相成、保存ノ方法不取設候テハ、万一火災等有之候節烏有二属シ、且散失ノ優虞難相免候間」と記載され、落成に当たっては「公文簿冊年々逐フテ増加シ、且散失ノ憂火災ノ虞アルヲ以テ曩キニ内務省ニ稟請シテ許可ヲ得ル」とある⁽⁸⁾。

その後、明治11年4月、熊谷県との分離統合による簿冊の引継や地租改正帳簿の増大による書庫の狭隘化を解決するため、3度目の書庫新築を出願した。ここでは、「官簿之義鄭重ヲ要スルハ固ヨリニシテ、稍々擲棄ニ属スルモノト雖トモ暫之ヲ貯蔵セハ又他日之ヲ徴スルニ足ルモノアリ」と、文書を扱う心構えや将来にわたる意義を説いた上で、「故ニ毎事件件ヲ類別シテ、詳密ニ整理シ之カ標目ヲ貼付シテ以テ索求ノ便ニ供セントス」と文書の活用を図るために検索手段を整備することを述べている。そして、本来であれば、文書の散失を防ぐため堅牢な書庫が望ましいが、国費の経費節減を図るため、県庁舎から7間

ほどの距離に設けることで、「塗屋」造りの書庫を建築した。

これら3度の書庫新築から、単純に文書を堆積させるための物理的空間の確保に留まらず、文書の有用性を認識したうえでの検索手段を備えるなど、行政運営に資する機能を発揮する保存体制を構築しようとしたことが伺える。また、県庁舎近くに設置することで、結果的に文書の有効活用を促進し、今日にいたるまで埼玉県における文書管理に影響を及ぼしたのではないかと推察される。

2.2 文書保存規則の制定と改正

各府県においては、明治19年以降に相次いで「文書保存規則」を制定した。埼玉県の動きは比較的遅く、明治28年12月に「文書保存規則」を制定し、翌29年1月より施行した。また同時期に臨時文書整理を開始したため、その結果を踏まえつつ、明治30年1月に文書保存規則の一部改正、ついで明治32年8月には全面改正を行った。

これらの制度的変遷を省みると、現在の埼玉県における文書管理の原型は明治期に相当程度完成していたように思われる。もちろん、規則の改廃や運用方法の変更はあるが、その根本的な形態である文書の集中管理と行政運営への積極的な利活用は、現在まで形を変えて継続されている。ここでは、当時の文書管理で筆者が注目する点を言及したい。

明治28年の文書保存規則制定の背景としては、主として2点挙げられる。1点目は文書の蓄積による“書庫の狭隘化”、2点目は文書の“検索手段の高度化”への対応である。そのため、文書保存規則の特徴は、それぞれに対応する形で、文書の“保存年限制度”の採用と、“類別部目制”の採用となった。

保存年限制度の採用では、文書保存規則第二条で保存すべき文書を区別して、「第一種 永久保存スヘキ文書」「第二種 十年間保存スヘキ文書」、「第三種 五年間保存スヘキ文書」、「第四種 一年間保存スヘキ文書」とされた。つぎに、第三条では、永久保存と

される第1種文書を、「一、法律規則諸例規及之ニ関スル重要ノ通牒任復書類」、「二、非常又ハ特殊ノ処分其他事ノ創設ニ関スルモノ等ニシテ、将来ノ徵考例証トナルヘキ書類」、「三、国史ノ材料トナルヘキ書類」と3類型に定めた。

また、類別部目制の採用では、第十条で、「処分終了後文書類別表ニ依リ、一類又ハ一日毎ニ編次シ、第二条ノ種別ニ従イ其冊ヲ各別ニスヘシ」とされた。そして、第十二条で「各課ニ於テ、文書編纂主任二名以上ヲ定メ、担当主任は文書の先頭ページの欄外に、種別・部・類・目を記入捺印したうえで、各課の文書編纂主任に交付した。その後、交付を受けた各課の文書編纂主任は、「直ニ其欄外ニ番号ヲ付シ、文書類別目録ニ其件名及ビ番号ヲ記入シ、順次仮綴ニ編入スヘシ」とされた。そして、「年度ノ終リタル後更ニ之ヲ編纂シ、第一種ノ文書ハ之ヲ本綴トナシ」「第一種及第二種ノ文書ハ索引ヲ巻首ニ掲ケ、搜索ニ便ナラシムヘシ」とされた。こうして、各課の文書編纂主任が編纂したあとによりやく、「主務課長ヨリ第一課長ニ送付スヘシ」とされ、第一課長が編纂文書を受領したあとに、「文書総目録ニ其年度、書名、冊数、書函番号等ヲ登録シ、課長ノ検閲ヲ経テ文庫ニ収蔵スヘシ」とし、文書の集中管理が実現された。

そして、文書を利用する際の手続きとしては、「文書ノ閲覽ヲ要スル者ハ、其件名及種別、部類、目、完結ノ年度等ヲ拳示シテ、第一課ニ要求スヘシ、主務課ニ携帯セントスル者ハ、文書借用証書ト交換シ、七日以内借用スルコトヲ得ヘシ」とされる。

前述したように、この規則によって構築された、文書の集中管理、検索性の確保、職員ノ閲覧制度は、今日の埼玉県における管理委任制度まで引き続き継続されている。

また、この規則制定の同時期である明治29年1月より、臨時文書整理が行われた。これは、「目下書庫修繕並内務部文書整理ノ為メ、重要ナル簿書類会議事堂へ移蔵シ、且取調ニ着手致候ニ付テハ、夫々散逸セサル様注意

スヘキハ勿論、火ノ元別シテ用心ヲ加ヘ、特ニ当宿直ニ於テハ取締上厳密巡視ヲ怠ラサルヘシ」とされた。この整理が完了するのは明治32年9月末で、3年以上の月日を要した。

そして、この臨時整理と並行して文書管理規則の改正が2度行われた。明治30年1月の1回目の改正では、保存年限を、「永久」「十年間」「一年間」と3類型にし、永久保存となる第1種文書から、「国史ノ材料トナルヘキ書類」を削除した。その理由として、「實際ノ取調ニ於テ之ニ該当スルモノナクシテ、空文タルニ過キサレニ由」とされている。これは臨時整理における実際の調査に基づいた認識と思われるが、「歴史公文書とは何か」を考える際に問いを投げかける言葉だと思ふ。また、文書類別から目が削除され、事務が簡略化された。

その後2回目の改正は全面改正となり、各課の文書編纂主任が廃止され、文書は完結段階から知事官房で集中的に整理保存する体制となり、明治から大正、昭和にかけて引続いた。

ここで、明治末から大正期における「他府県文書集中管理状況一覧表」をとおした埼玉県と他府県との文書保存体制の比較分析を紹介する。これによると、埼玉県の文書管理の優れた特色は、「文書類別目録」の作成にあったとされる。埼玉県では、簿冊の先頭に索引を付けていたが、同種の類別目録を別に作成し、各課に配布していた。そのため、書庫内での迅速な文書検索ができるよう工夫を凝らしている。このことは以下の復命書に表されている。「以上三県共目下保存規定ノ改正及再整理ニ着手中ナルモ、其取扱振本県ト大略同様ニシテ、其他ハ編纂手続中文書ニ索引ヲ付スルノミ、本県ノ如ク別ニ目録ヲ調製セス、為メニ編纂当時ノ手数ハ省キ得ルモ、後日文書搜索ノ場合各書類ニ付キ搜索スルノ外道ナク、為メニ間々意外ノ時間ヲ費ス場合アリ、是等ハ一得一失ノ事ト存シ候（尤モ各県ニ三年分ノ文書ハ事務室ニ取出シアリ、為メニ幾分其不便ヲ補ヒ居ル様ニ候）」。

2.3 地方自治法下における文書保存管理体制

昭和22年4月17日に地方自治法が公布され、同法第149条により、地方自治体の公文書の管理は、当該普通地方公共団体の長が担任することとなった。埼玉県では、地方自治法施行時は知事官房文書課が文書事務を管理していたが、昭和22年6月1日に「埼玉県庁処務細則」を定め、文書課を総務部に移したうえで、文書事務を管理した。

その後、昭和23年10月に埼玉県庁の火災で、執務室にある多くの文書が焼失したが、明治以来の県庁文書は土蔵と倉庫に保存されていたため焼失を免れた。昭和26年11月には県庁舎が再建され、その地下に専用の文書庫が置かれた。この書庫では専門の嘱託員が常駐し、その整理と保管への貢献により知事から表彰を受けている。

そして、昭和29年6月に、「埼玉県庁文書処理規程」が定められた。これが埼玉県の戦後における単独で初の文書処理規程であった。内容としては、各課に文書取扱主任を配置し、文書の編纂・保存を行う。また、保存年限の区分は、第一種が11年以上、第二種が6～11年、第三種が2～6年、第四種が1年未満とされた。文書保存の経路は、完結文書の編纂を各課が行った後に、文書主管課に送付する。文書主管課は本級し保存文書台帳を作成する。保存文書の閲覧は文書主管課長の定めるところによる。保存期間の経過した文書は、文書主管課において廃棄目録を作成し、出納局に回付して廃棄とされた。書庫の管理は文書主管課長が行う。火災及び盗難の予防に留意する。保存文書は毎年1回以上整理を行い虫歯などの予防に努める。以上のように、おおむね文書の収受から編纂・保存まで戦前の文書管理体制を継承することとなった。

さらに、昭和37年3月には「埼玉県文書規程」が制定された。基本的には、「文書処理規程」を踏襲しているが、保存文書の利用について部外者への閲覧を明文化し、主務課長と協議のうえ閲覧できることとなった。また、

昭和38年に明治大正期の公文書を県議会議事事務局図書室に移した。

昭和41年10月にはアメリカ経営学に代表される科学的管理法の影響を受けて、「文書事務の管理改善に関する報告書」が作成された。ここでは、「文書事務を行政活動の中心をなすもの」と位置づけ「事務のよしあしを決定するものは、文書である」といっても過言ではない」との問題意識を提起している。そして、「わが国における文書管理事務は、一般的に長い伝統と慣行のうえに積み重ねられ、十分な科学的検討と改善がなされないで現在におよんでおり、その結果、文書管理事務の能率的かつ合理的処理について問題となる事項が少なくなない」とし、文書事務の実態調査と改善案の策定を図った。このうち、保存文書の管理に着目すると、その目的として、「真に必要とする文書を必要とする場合に適確、迅速に取り出せるように整理し、保存するということ」とされた。それに基づき、不要文書の廃棄の促進、マイクロフィルムシステム導入の検討などが打ち出された。

この報告書では、行政能率の確保のために不要文書の廃棄を奨励する一方で、戦前期の公文書等は、「資料的に価値のあるものも含まれているものと思われる」とし、その他の廃棄処分文書についても、「すでにその必要性がないものであっても、県の資料として貴重なものが相当あるものと思われる」と認識していた。そして、県政資料室を昭和39年に設置したことも鑑み、「県行政に関する貴重な資料の散いつを防ぐとともに、図書その他の資料の有効的利用をはかる必要がある」と結論付けている。さらに、新しい文書は県政資料室に移管し、古い県政に関する貴重な資料については、図書館で、将来、公文書館を設け、官公庁資料の収集にあたる意向があるとし、公文書館の設置と行政文書の移管構想が盛り込まれている。

その後、昭和44年に現在のファイリング・システムの導入により、文書の保存方法が劇的に変化した。

2.5 現在の文書管理体制へ

同じく昭和44年に、県立図書館内に文書館を設置し、明治初期から昭和初期まで続く永年保存の公文書を知事から教育委員会に管理を委任する協議が成立（管理委任制度）した。また、有期限の廃棄文書から、埼玉に関する歴史的・文化的に価値のあるものを選別・収集の作業を行った。さらに、昭和45年には、「埼玉県文書規程」を改正し、完結後10年を経過した第一種文書（11年以上保存）の文書館への管理委任が明記された。これによって、現在の埼玉県における公文書管理体制が実質的に概ね完成した。

この点、これらを実現した当時の経緯については、創設時館長である吉本富男氏のオーラル・ヒストリーが参考になるため紹介したい。文書館に管理委任される前のことであるが、庁内の文書量は増大するが、保存スペースは一定のため、当然ながら保存庫が飽和状態になった。そのため、戦前期の公文書が廃棄の危機に陥る。このことは、文書主管課にとってもジレンマであり、吉本氏らはこれを打開する一手として、議会図書館の書庫を活用し、そちらで文書を一時保存する解決策を見いだした。

こうした現実的な実践の積み重ねが文書館設置へと繋がっていくわけだが、文書館を作った最初の要因は、あくまで歴史の重要性が主たるものだった。しかしながら、歴史のみでは限界があることを痛感し、文書館や公文書館は“県民の利益を守る施設”という考えが重要だと認識するようになる。そして、「行政文書というのは県民の権利を守ることでできる、また残された文書は現在の行政に役立つんだ」という考えを強調している。

そして、埼玉県の特徴として、「はじめから永年保存文書を移管しているというのが特徴」と述べ、加えて「廃棄された文書を、文書館が独自で収集してきたものがある」としている。そして、「日本の文書館の行政文書では、その中心となるものが、どうしても廃

棄文書になってしまふ。私は、中心となるのは永年保存文書であるべきだ、という考えだから、どうも一致しない」と述べている。

さらに、文書館の基本理念として、利用第一の姿勢を打ち出す。行政文書の件名目録の刊行について、「総目録はあるけれど、件名目録は全国になかったんですから。これが利用を促す。文書館は一にも二にも利用機関である」と述べている。

昭和50年に、文書館が図書館から分離独立するが、その意図は独立した組織でなければ予算が取れないという、現実的な運用における予算の重要性が指摘される。そして、昭和58年に、保存スペース確保のため新館が建設される。この建物は、美的装飾を一切排除し、震災や火災に耐えられる施設であることを第一にした。こうして建設された文書館は県庁よりも堅固な建物とされる。このような大規模建設が可能だった背景には、「県の公文書を保管している重要な機関」という認識と、「情報公開を意識したうえでの公文書の集中管理を目的とした施設」という点があると思われる。

その後、平成4年2月に埼玉県総務部文書課より「文書事務の制度改善に関する調査報告書」が出された。保存文書の管理については、増大する文書による保存庫の飽和に対して、強い危機感を抱いている。そして、昭和41年の「文書事務の管理改善に関する報告書」より踏み込み、文書の減量化のためには第1種文書の見直しが必要であると言及している。

これは、第1種文書の保存期間が11年以上とされているが、行政情報の有用性の観点から一定の時期に価値判断を行うことが文書の減量化にとって有効としている。具体的には、売切後30年を経過した文書について、一律に価値判断を行い、見直すことが考えられると述べている。そして、廃棄を決定したものの中から、歴史的価値のある文書については、別途利用することを述べている。

ただし、売切後30年を経過したものの行政

的価値判断を行った結果、価値があると判断された文書の取り扱いについては相当留意されている。報告書では、行政文書としての価値と、歴史資料としての価値は相互に密接であり、重複する部分が相当であると考えられるので、歴史資料として文書館に移管することも示唆している。しかしながら、これらが実現することはなかった。この点は3.2で若干の考察をする。

以上、埼玉県における文書管理の歴史を簡潔に振り返った。こうして省みると、埼玉県の文書管理に一貫して見られる点は、文書に対して意義を見だし、その有効活用を模索する過程の連続であった。こうした、埼玉県の文書管理は明治以来の方法を苗として、それらに時代時代で必要な対応を加え成り立つ、県を支える幹と言える。

現在でも明治以来の伝統を引き継いで保存されている永年保存文書は昭和45年の埼玉県文書規定の改正により文書館に管理を委任されるようになった。これは地方自治法第180条の2の規程に基づき、埼玉県知事が管理する文書の管理を文書館長に委任することで成り立っている。また、こうした永年保存文書を埼玉県においては11年以上保存文書としているが、これは全国の都道府県を見てもあまり例のない定め方のようである。水口政次氏による1995年の各都道府県における文書保存年限の種類によると、11年以上の定めが置かれている都道府県は埼玉県と島根県の2県のみとなっているが、筆者が調べた2010年では埼玉県のみとなっている。これが何故かは筆者にははつきり分らないが、幾つかの都道府県が30年保存に切り換える中、埼玉県が現在までこの制度を継続できた理由は、文書館への管理委任制度が今日まで県民や県政が利用することに対して上手く機能し、見直す必要性があまり無かったからだと考えられる。

組織は生きものだと良く言われるが、当然、地方自治体もそうである。そこでは多くの人達が働いており、その仕事の善し悪しが地域

の人達の暮らしに深く結びついている。こうした諸々の仕事は短い期間では完結しないものも多く、場合によっては一世代二世代以上にわたり責任をもって対応する必要がある。そして、このような場合にこそ記録である公文書の真価が問われるであろう。

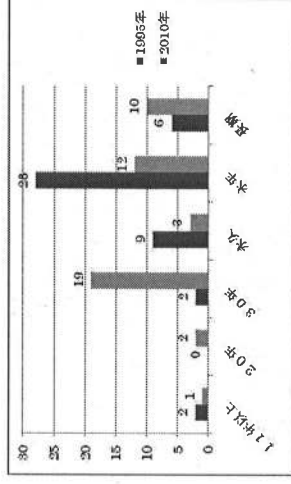


図1 47都道府県、長期保存文書の保存期間の推移
脚注26水口政次氏の調査を参照しながら、筆者が2010年の状況を加えたもの

3 歴史公文書と永年保存文書の検証

こうして、地方自治体の例として、埼玉県
の文書管理の歴史を振り返ったが、公文書管
理法が成立し、そこでは、第34条で地方公共
団体に対する努力義務規程が置かれている。
そして、もしこの法律の中身をそのまま適用
する場合、埼玉県における文書管理は歴史公
文書と永年保存文書をめぐり、大きく変化す
るものと思われる。

なお、この法律では、(特定)歴史公文書
に対する利用請求が明記されており、情報公
開制度と類似した大きな論点となっている。
たしかに、利用請求とは権利の行使であり、
利用者と行政、双方にとって非常に大きな論
点である。ただし、筆者としてはこの点はむ
しろ第一義的には情報公開制度のあり方とし
て本稿とは別に考えることが適切であると考
えている。そこで、以下ではもっぱら文書管
理、特に長期保存のあり方について考察する。

3.1 保存管理制度の検討

国と埼玉県の文書管理を比較すると、文書
の保存期間に大きな違いがある。埼玉県の特

徴としては、保存期間が11年以上という事実
上の永年保存の採用が挙げられる。一方、国
では延長もあるが保存期間は最長30年間とさ
れる。

埼玉県では昭和44年の文書館設置以降は、
この永年保存文書を一つの核として、条例に
よって設置された文書館に管理を委任すると
ともに、公文書法の施行以降は、有期限の
文書についても別に評価選別して歴史的資料
として保存する2重の体制を採用してきた。

これに対し、公文書管理法では、公文書の
保存期間は全て有期限であるから、保存期間
の満了前のできる限り早い時期に、保存期間
が満了したときの措置として、歴史公文書等
に該当するものは国立公文書館等へ移管の措
置を、それ以外は廃棄の措置をするよう定め
ている²⁴。そして、国立公文書館等へ移管され
た特定歴史公文書等は、原則として永久に保
存しなければならぬとされる。

これら公文書管理法における国立公文書館
等への歴史公文書等の移管については、公文
書館法と論理的な整合性が図られているので、
いくつかが基本的事項を確認したい。まず、公
文書管理法では総則に定義が記載されている。
「歴史公文書等」とは「歴史資料として重要
な公文書その他の文書」とされる。そして、
この「歴史公文書等」のうち、国立公文書館
等に移管されたものが「特定歴史公文書等」
となる。

また、公文書館法では、「公文書館は、歴
史資料として重要な公文書等を保存し、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」とされ
る。そして、この「公文書等」とは、「国又
は地方公共団体が保管する公文書その他の記
録(現用のものを除く。)」となる。

よって、これらを概観すると公文書館法と
公文書管理法はその定義や運用の整合性が図
られており、こうした法制度の下で実施され
る国の公文書管理は法的な体系的な文書
管理法や公文書館法の下では、公文書館の守

備範囲は非現用の歴史公文書となるため、公文書館で移管を受けるためには非現用文書と変わらない。そのため、永年保存のような現用文書とは相性が悪く、有期限の保存期間を定め非現用の歴史公文書としなければ取り扱うことが困難となっている。この点、埼玉県のように文書館が非現用文書を扱うだけでなく、現用文書として区分される永年保存文書も扱う方式は、地方自治体としての埼玉県独自の方策だと思われる。しかしながら、こうした永年保存文書は国の各庁における文書の保存期間とは異なっている。当然ながら地方自治体における文書管理は、地方自治法によって知事の担任事務とされるため、自治体独自の判断で決定すべき事項である。しかし、公文書管理法が国の文書管理を前提としているため、地方自治体に対する努力義務規定を考える際には、その違いが検討課題となろう。その場合、永年保存文書を継続している地方自治体が、公文書管理法の努力義務規程を受けて既存の文書管理を大幅に見直し、国の方式に準拠させることは選択肢の一つとして当然ありえる。そして、その際の大きな論点となるのが、まさに永年保存文書の廃止と歴史公文書の採用の可否となるであろう。よって、次にこれらを考察する。

3.2 歴史公文書とは何か

そもそも歴史公文書とは何であろうか。この点、この制度を採用し運用する際に最大の疑問となる。なぜなら、その対象の特質と目的が分からなければ、私達は合理的な判断を下すことができないからである。歴史公文書の議論の中では、ある一定の文書群の中から、何が歴史公文書かを見極めることが当然できるという前提に立った説が多いように感じる。すると、歴史公文書には何らかの本質的実体が内在しているような議論になる。しかしながら、筆者が実務を経験した限りにおいては、歴史公文書という概念に一般的な社会通念を超えた、何か本質的な実体があるようには思われなかった。結局それは、私達が

主観により認識した唯の名称に過ぎない。存在するものは個々の文書であって、それに組織的な軽重や歴史や社会に係る学術的軽重等を主観的に付与して歴史公文書を見出そうとしていくのだと思われる。そのため、以下で可能なかぎりこの点を検討したい。既に確認したように、公文書管理法では歴史公文書等とは歴史資料として重要な公文書であり、該当するものについては保存期間満了前の早い時期に必要な措置を定めると規定している。そのため、何が歴史公文書か見極めなければならぬが、上記だけでは漠然としているため、さらに幾つか公的な見解を参照する必要がある。

まず、昭和63年の総理府による公文書館法解釈の要旨では以下のとおり述べている。

(略)

第3条（責務）「歴史資料として重要な公文書等」とは、国及び地方公共団体が歴史を後代に伝えるために重要な意味を持つ公文書等のことをいうが、それは、具体的に何がそれに該当するかという厳格な客観的基準には本来なじまない性格のものである。

例えば、国又は地方公共団体の機関において文書管理上永久保存とされているものについては、一般的にその多くが歴史資料として、重要な公文書等に該当するということができるが、歴史資料として重要な公文書等はこれに限られるものでなく、有期限文書その他の記録の中にもそれに該当するものが存在するというべきである。

(略)

つぎに、平成13年3月30日の閣議決定⁸⁷においては以下のとおり述べている。

(略)

「国の行政機関がその適切な保存のために必要な措置を講ずるものとされてい

る歴史資料として重要な公文書等の中核となるものは、次に掲げる事項が記録されたものとする。

(1) 我が国政府の過去の主要な活動を跡づけるために必要な、国政上の重要な事項又はその他の所管行政上の重要な事項のうち所管行政に係る重要な政策等国政上の重要な事項に準ずる重要性があると認められるものに係る意思決定

(2) (1)の決定に至るまでの審議、検討又は協議の過程及びその決定に基づく施策の遂行過程
(略)

この2つの見解から筆者が注目する点を述べると、昭和63年の総理府解釈では、歴史公文書とは歴史を伝える重要な公文書だが、それは客観性とは馴染まない。つまり、逆説的に言えば主観が作用するものとの確認となる。そして、永久保存とされる文書は一般的にその多くが重要な公文書等に該当するといえるが、これに限られないこととされる。また、平成13年の閣議決定では、前記の総理府解釈を踏まえ、個々の主観による歴史判断に対して、国政上の重要な事項という一種の制約を設け、そこから演繹できる範囲に留めようとしたのだと思われる。これらを踏まえ、筆者なりに解釈すると、政府としては、歴史公文書とは主観が作用することを踏まえ、その中でも公益性の観点から国政上の重要な事項に絞り込むことを意図したのではないかと思われる。

なお、平成13年の閣議決定については、より細目的な各府省庁官房長等申合せ（平成17年6月30日改正）があるが、そこでは歴史公文書として国立公文書館に移管すべきものは保存期間が満了した行政文書のうち、次に掲げるものとする。

(略)

歴史資料として重要な公文書等の適切

な保存のために必要な措置について（平成13年3月30日閣議決定）を実施するため、次のとおり申し合わせる。

1 歴史資料として重要な公文書等として国の行政機関（3(1)に掲げる機関が置かれる行政機関を除く。）から内閣総理大臣（独立行政法人国立公文書館（以下「国立公文書館」という。））に移管すべきものは、行政機関の保有する情報の公開に関する法律施行令（平成12年政令第41号。以下「情報公開法施行令」という。）第16条第1項第8号に規定する保存期間が満了した行政文書のうち、次に掲げるものとする。

(1) 国政上の重要な事項又はその他の所管行政上の重要な事項のうち所管行政に係る重要な政策等国政上の重要な事項に準ずる重要性があると認められるもの（以下「国政上の重要事項等」という。）に係る意思決定を行うための決裁文書（当該決裁文書と一体不可分の記録であって、当該決裁文書の内容又は当該意思決定に至るまでの審議、検討若しくは協議の過程が記録されたものを含む。）

(2) 国政上の重要事項等に係る意思決定に基づく当該行政機関の事務及び事業の実績が記録されたもの

(3) 以下の①から⑧までのいずれかに該当するもの

①昭和20年までに作成され、又は取得された文書

②行政文書を作成し、又は取得したときから保存期間が30年以上経過した文書（保存期間が30年未満であっても、延長により結果として30年以上経過した文書を含む。）

③閣議諮議に関する文書

④事務次官（事務次官が置かれていない機関にあつては、それに相当する職）以上の決裁した文書

⑤行政機関がその施策等を一般に周知さ

せることを目的として作成した広報誌、パンフレット、ポスター、ビデオ等の広報資料のうち当該行政機関の本府省庁が保有しているもの

⑥ 文書閲覧制度に基づき閲覧記録に搭載された文書

⑦ 2(4)の規定により、予算書、決算書、年次報告書等の毎年又は隔年等に定期的に作成される文書のうち、各行政機関の長と移管について協議し、包括的な合意がなされたもの

⑧ 2(5)の規定により、内閣総理大臣が指定した特定の国政上の重要事項等に関連して作成された文書であって、各行政機関の長と移管について協議し、合意に達したものの

(4) 各行政機関（3(1)に掲げる機関が置かれる行政機関を除く。以下同じ。）

の保有する行政文書であって、(1)から(3)までのいずれにも該当しないもののうち、結果として国政上多大な影響を及ぼすこととなった事項について記録されたものその他内閣総理大臣が国立公文書館において保存することが適当であると認めるものであって、移管について協議し、各行政機関と合したものの

(略)

先の閣議決定を受けたこの各府省庁官房長等申合せ等によると、歴史公文書とは上記の結論となる。そして、さらにこれを受けた各府省庁文書課長等申合せによって、上記の各府省庁官房長等申合せ1(1)又は(2)等に該当するものとして移管の対象とすべきか否かを判断するための指針となる文書類型が申し合わされている。こうして何を歴史公文書として移管すべきか政府としての指針が示された。これによって、何が歴史公文書かという問題は回避され、歴史公文書として移管すべき文書の基準を示すことで、個々の判断はあるにせよ実務上の根拠としては一定の解決策が

図られたと思われる。しかし、これは、常識的には皆が概ね納得できる最大公約数的なものを指すと思われるが、結局なぜこれらが歴史公文書となるか根拠を探し出そうとすると、それは良く分からなない。なぜならこれらの申合せ等では歴史公文書として移管するべきものが指針として列挙されているだけで、歴史公文書の究極的な根拠や定義は依然として不明だからである。

なお、これらの申合せと埼玉県における文書管理を比較すると、長期保存文書については、埼玉県では永年保存文書を現用のまま文書館長に管理を委任するが、国は申合せを素直に読む限り、作成又は取得したときから保存期間が30年以上経過した文書は原則的に歴史公文書として国立公文書館に移管すべきとなる。よって、現用か非現用かの違いはあるが保存期間が長期の文書は、例外があるにせよ一応残る結論になると思われる。この点、埼玉県が平成4年に出した「文書事務の制度改善に関する調査報告書」での30年保存の導入と歴史的価値による評価選別は、文書の減量を目的とする背景があるので国の基準とは乖離が生じている可能性がある。また、現在文書館が利用に供している歴史的資料については、歴史的資料の保存及び利用に関する規程により「郷土の歴史的資料として重要なもの」とされる。これにはさらに「歴史的資料の基準」の細目・例示があるが、曖昧な規定となっている。ただし、ある程度の基準は実務的な指針として有効だが、客観性が担保されないにも関わらず厳格な基準を定めてしまうと、それが一人歩きしかねない。埼玉県の場合は永年保存文書という核が一方にあるので、歴史的資料は行政的な価値とは別の観点により柔軟に評価できる利点があったと思われる。

では、“歴史公文書とは何か”改めて考えてみたい。歴史を後代に伝えようとするのが歴史を伝える重要な文書かということは、真剣に考えれば考えればほど解決不可能に思え

る。なぜなら、“重要な文書”というものは諸個人によって異なるし、さらに“歴史とは何か”という設問自体が、そもそも難問だからである。

歴史公文書を選び出す欧米の評価選別論では、概ね歴史的な視点や社会的な視点により客観的な基準を打ちた⁴⁵て歴史公文書を見出すとするとようである。しかし、歴史や社会を認識する際には、いずれも観察者の主観的な価値判断が伴うため、歴史や社会の唯一普遍の真⁴⁶の姿はおよそ分りえないのではないだろうか。

結局、私達は世界を写しとるような現実の像をつくるが、ア・プリオリに正しい像など存在しない。像が正しいか間違っているか、真か偽⁴⁶かは現実の姿と対比しなければ分からない。もし歴史公文書を歴史や社会を写しとる鏡として客観的に見出そうとすれば、それは不可能なことではないか。なぜなら、歴史や社会といったものは、主観によって認識される以上、無数のパースペクティブから成り立つ多元的なものである。そういったものを通してしか世界を見ることが出来ない私達には、真に正しい現実などおよそ認識できないからである。そのため、極限まで考えなければ歴史公文書には究極的な根拠が存在せず、常識的あるいは社会通念若しくは何らかの学問的素養等の曖昧な範疇で扱うよりほかないと思われる。もし、客観的で偏りが無い基準を見出そうとすれば、唯一の解決策は全ての文書を保存することとなる（それでも足りないかもしれない）。

以上を踏まえ、“歴史公文書とは何か”を考えると、その本質的な実体は私達の主観を離れて客観的には存在しない。むしろ、そのような思惟による価値判断が伴わざるを得ない以上、先験的には判明できず、同時に客観的な特質が判明しない以上、経験的な自然科学に類する方法でも判断できない。社会科学的方法では、目的に対する手段の合理性の追求といった側面があるので、目的である歴史公文書に任意の意義を付与すれば、その観

点から方法論を発展させることはできるかもしれない。しかし、歴史公文書という主題はあまりに一般的すぎるため、その付与する意義自体が各人各様にならざるを得ない。よって、価値論争自体の最終的な解決は出来ず、揺らぎを伴うものになる。そのため、欧米のアーカイブズ学がどの程度参考になるか良く見極めなければならぬだろう。ここでは、作成当事者が評価するか専門家である第三者が評価するかという対立軸があるが、もっぱら専門家である第三者が評価するための精緻な極めた理論を作り出し適用するような試みが隆盛を極めている。しかし、そういった理論を試みても、結局のところ“歴史公文書とは何か”という本質的問題への解答が無い限り上手く解決しないのではないか。結局、“AはB（歴史公文書）である”という命題の証明は厳密には行えず、文化的な慣習などに依存する言語ゲームとして、常識的な範疇で緩く成立するのみである。よって、強いて言うなら、それが歴史公文書かどうかは分からないうが、私達の認識における限界を踏まえている以上、アーカイブズで保存すべき文書は、作成当事者が組織における実務的な観点で判断すべきというジェンキンソンの主張がプラグマティズム的な観点からは一定の説得力を持つと思われる。ただし、当事者が何らかの理由で適切な判断が出来ず必要な措置を講じられない場合や、適切な判断が出来ても実務的なものに偏ることが予見できるため、政策的により歴史や社会等を記録する広範な文書を保存するべきならば、第三者が評価あるいは助言することが妥当な場合もあるかもしれない。

歴史公文書とは、おそらく将来にわたって歴史解釈の素材となりえる文書であろうが、歴史解釈自体に様々な角度からの主観が作用するため、これらに貢献する歴史公文書は潜在的には全ての文書でも足りない位である。加えて、さらなる主観によって歴史公文書かどうか判断するのである。このため、先の公的な解釈にあるような一定の秩序を施さねば、