

公文書をつかう 公文書管理制度と歴史研究

瀬畑 源著、青弓社、2011年11月刊、B5判、322頁、2,600円+税

福島 幸宏 Yukihiro FUKUSHIMA

はじめに

本書は、近代天皇制研究を本職とする若手研究者がその必要から片足？を突っ込んだアーカイブズと近現代文書管理史に関する好著である*1。

評者が筆者の名を知ったのは比較的早く、瀬畑源 2002「情報公開法を使いこなす—宮内庁における体験から—」(『季刊戦争責任研究』第38号、日本の戦争責任資料センター)においてであったろう。これは宮内庁が管理している皇室関係資料に関して、前年に施行された、いわゆる情報公開法にもとづく開示請求の方法を説明した小文で、情報公開制度の利用が近現代史研究にとって重要になることを指摘したものであった。その後、筆者が宮内庁に対して不服申し立ての手続きを行っている事を聞き及んで、「宮内庁と闘っている院生がいる」とその名前を印象づけられた。この不服申し立てが実らなかった事を受けて、筆者は2006年9月には宮内庁に対して情報公開を求める裁判を提起した。評者がアーカイブズ機関に勤めはじめた時期にあたり、この裁判の動向には非常な関心を持った*2。しばらく後に瀬畑氏と定期的な連絡を取るようになり、さまざまにご教示をいただく関係となって現在に至っている。

また、そのブログ「源清流清—瀬畑源ブロッガー—」(<http://h-sebata.blog.so-net.ne.jp/>)で示された分析と知見は、その速報性と独特の周到さともあいまって、特に2009年以降の公文書管理法制定過程を追うのに非常に有益であった。本書にもその成果を整理されて、全面改稿を経て採録されている*3。あとがきに少し詳しくその経緯が記され、また著者自身がそのブログで表明しているように「この本は、まさにこのブログから生まれた本だと言え」(<http://h-sebata.blog.so-net.ne.jp/2011-11-16>) だろう。

本書の概観と若干の註釈

全体の概要

本節では、筆者自身が「公文書管理制度についての「過去・現在・未来」を描いた」(<http://h-sebata.blog.so-net.ne.jp/2011-11-16>)とした本書の概要を、かいつまんで紹介する。また、索引のかわりとして、筆者により「詳細目次」と「図表目次」も公開されているので(<http://h-sebata.blog.so-net.ne.jp/2012-03-01>)、あわせてそちらも参照されたい。まず、目次を提示する。

はじめに

第1章 公文書管理制度の近現代史

- 1 大日本帝国憲法下の公文書管理制度
- 2 日本国憲法下の公文書管理制度 1—公文書館法制定まで
- 3 日本国憲法下の公文書管理制度 2—公文書管理法制定までの道

第2章 公文書管理法の理解と利用—歴史研究者としての視点から

- 1 総則 (第一条—第三条)

- 2 行政文書の管理（第四条—第十条）
 - 3 法人文書の管理（第十一条—第十三条）
 - 4 歴史公文書等の保存、利用等（第十四条—第二十七条）
 - 5 公文書管理委員会（第二十八条—第三十条）
 - 6 雑則（第三十一条—第三十四条）・附則
 - 7 補論—国立公文書館等での特定歴史公文書等の利用方法
- 第3章 公文書管理法施行後に積み残された課題
- 1 司法文書・立法文書の文書管理
 - 2 国立公文書館のあり方
 - 3 アーキビスト養成
 - 4 公文書管理条例と地方公文書館

おわりに

あとがき

第1章では公文書管理制度の歴史が描かれている。この章は、筆者の本領が発揮され、公文書管理制度の歴史がそれぞれの段階の政治・社会状況のなかに位置付けられて展開されている。第2章では公文書管理法が解説されている。既に解説書としては岡本信一・植草泰彦 2009『Q&A 公文書管理法』（ぎょうせい、2011年に新版刊行）や宇賀克也 2009『逐条解説 公文書等の管理に関する法律』（第一法規、2011年に新版刊行）などが刊行されているが、筆者の強みは利用者の立場から公文書管理法を読み解いた事にある。第3章では、公文書管理法施行後に残された課題が論じられている。

公文書管理制度の歴史について

まず、第1章は、これまでの研究成果を駆使しつつ、大日本帝国憲法制定時から敗戦まで（～1945年）、公文書館法制定まで（～1987年）、公文書館管理法制定まで（～2009年）という3段階に区切って、各段階の政治・社会状況と公文書管理制度の関係を説いている。筆者自身が指摘するように、公文書管理制度についての通史は少ない（123頁）。この点だけでも本章の意義は大きい。

戦前段階の検討において瀬畑が重視するのは、大日本帝国憲法とそれにもとづく政治構造が公文書管理体制を規定した、という点である。一般に行政府が国民への説明責任を負わない構造になっているため、特に政策決定過程についての文書は残らない。ただ、先例を重視し天皇の代替わりごとに「実録」を編纂する必要があった宮内省と、外交交渉の必要性和第一次世界大戦後の秘密外交の暴露合戦等の影響から資料集の刊行まで行った外務省が例外とされている（30～33頁）。さらに敗戦時に軍人、官僚や政治家が公文書を「自分たちのもの」という意識から、大量

の文書廃棄や隠匿が発生したことを指摘する。しかし、筆者が加藤聖文の研究を引いて論及しているように敗戦時のみならず、1920年代から1945年にかけてさまざまなきっかけで文書は廃棄されている（40~41頁）。この点については評者もかつて京都府行政文書を対象に論及した事がある*4。結局「敗戦時に廃棄したから戦前の資料がない」というのは一種の神話となっている側面があり、戦前の文書管理体制については、国・府県・市町村の各段階でいっそうの検討が必要であろう。

公文書館法制定までの段階で強調されるのは、まずは、占領改革において官制が残されたために官僚の意識改革が妨げられた点である（48頁）。その後、60年代から70年代にかけて行政機構のいっそうの肥大化とともに管理する文書量が激増し、「文書整理改善週間」が67年から実施される（54~59頁）。この段階では文書管理の第一目標が「行政管理」のためであった、という指摘がなされる。一方で占領期から60年代にかけての国会図書館憲政資料室や文部省史料館（現国文学研究資料館）の設立、各府県での「文書館」設立にも言及がある。さらにその背景には歴史学研究者の活動があるとし、「そのすべてが歴史研究者の要望で設立されている」（63頁）と論じる。この点、たしかに直接の要因はそうともいえるが、50~60年代に各分野で行われた資料掘り起こしと資料保存運動とは一連の動きとして捉えられるべきと考えられる。70頁にも言及がある歴史資料の保存運動や文書館設立は、戦後の文化運動の大きなうねりの結実として、考古学ブームや博物館・図書館などの設立運動とともに理解されるべきであろう*5。また、たとえば全国歴史資料保存利用機関連絡協議会編2003『日本のアーカイブズ論』（岩田書院）には、明治期の黒板勝美の「古文書館」設立の提言からはじまり、70年代の東寺百合文書の報告などの保存整理論の初期のものも収められている*6。それらの到達点として87年の公文書館法の制定が改めて位置づけられるであろう。また、80年代にアーカイブズ学や情報公開運動の進展のなかで「文書館＝歴史研究」という理解に加え「公文書館＝住民のものである文書を保存する機関」という理解が加わった、という指摘も重要である（73頁）。

この部分はここでは論及できなかった部分も含め、従来検討されていない論点も多く、評者には非常に勉強になった。戦後の政治と行政の流れの中で公文書管理の問題を考えるという、戦後史と公文書管理の問題を考え続けた筆者にしかなし得ない記述といえ、非常に高く評価できる。

公文書管理法制定までの段階で重要と指摘されるのは、2001年1月に行われた省庁再編とそれに伴う内閣総理大臣の権限強化である。筆者はこの改革を「それまでの各省庁の分担管理原則を内閣総理大臣や内閣府によって突き破る可能性を秘めた」ものであるとし、公文書管理法制定に有効に働いたと位置づける（84頁）。また、同時期に地方に遅れて国が導入した情報公開制度が「行政文書の管理がずさん」（96頁）という根本的要因から十分に機能しなかった事を詳細な分析によって論証している。その後、たび重なる情報公開の不備や戦後の記録管理全体の問題が年金問題で吹き出した事、さらに公文書管理問題に特別な関心を持った福田康夫が政権の中心の座をしばらく占めた事によって、公文書管理法が2009年7月に公布される。筆者はこの過程を

「最終報告」「政府案」「修正協議」を比較検討することによって詳細に跡づける。大まかに述べれば、「政府案」によって一旦後退した部分が、「修正協議」によって一定程度復活し、成案となったとしている（121頁）。筆者はこの公文書管理法の制定を「日本の民主主義発展の成果の一つ」（123頁）と位置づける。重厚な第1章を通読して、最後にこの文言に達したときに、特に重く受け止められる。近現代日本の全過程を分析してたどり着く卓見であろう*7。

公文書管理法をつかう

第2章は、その公文書管理法を「利用者」の立場から分析したものである。逐条的に記されているが、筆者の視点はあくまで「どのように利用できるか」（153頁）にある。国の公文書管理制度を理解し利用するためには必読の章であろう。この分析の中で注目されるのは、(1) 第5条・7条に関連した「行政文書ファイル」の整理の問題、(2) 第16条を中心とした利用に関する問題、(3) 第32条の研修の規定などである。

(1) については、官内庁官房総務課が所有していた1ファイルに内容がバラバラの約1700冊の簿冊が含まれていた事例を挙げて、ファイル登録時や調査時の注意点をガイドラインの記述も参照して指摘している（175~176頁、182~184頁）。(2) は特に利用者が読むべき部分であろう。筆者も「不開示になる情報についての知識を有しておくことは、公文書館側との無用な摩擦を避けることにつながる」（197頁）としている。筆者はここで、他の論者と同じく16条において「利用請求権」が認められた点を強調する。さらに情報公開制度、不開示決定に対する異議申し立ての仕組みをも含め検討している。またこの部分に関連して、「補論」として新しい利用等規則の解説も行っている（245~248頁）。このなかでは手続きの透明性が高まったことから「今後は各館の資料にアクセスしやすくなる」一方「人的な関係で閲覧の融通を利かせるといったようなことはできなくなる」（248頁）と、利用者の視点で結論している。(3) は「地味ではあるが、非常に重要」（240頁）としている条文である。筆者は公文書管理法の「実効性」を担保するために、各省庁や独立行政法人など、現場の職員への法の精神の普及とそれに付随する技術面の向上が必要と訴える。この公文書管理に対する意識の低さは公文書管理法制定直後から懸念されており、管理法制定直後の2009年7月には、「生活習慣病」をどう改善するか、という比喻でも議論されている*8。

管理法の次へ

第3章は、公文書管理法施行後に残された課題が、これも利用者の立場から論じられている。

まずは、司法・立法文書の今後の取り扱いについて述べる。この部分では立法文書の取り扱いについてより課題があると認識されており、大きく紙幅が取られている（263~274頁）。本来国民への説明責任の中核となる政策決定過程の重要な部分をなす文書群だからである（266頁）。議員活動を制限しないように説明責任をどのように果たすか、文書の範囲・関連資料の公開・文

書自体の公開・保存などの側面から検討が加えられ、「立法府公文書館」などの設立が提言されている点は注目に値する (271 頁)。国民への説明責任という観点から、この立法文書の問題は非常に重要であるが、立法者である国会議員自身にかかる問題だけに、2001 年段階の情報公開制度への対応の段階から一種の孤島のように取り残されたままとなっている。この筆者の提言を機会に、各方面で検討が進められるべきであろう。

また、国立公文書館のあり方の問題とアーキビスト養成についても論じられている。これまでの議論を整理しつつ、筆者はアーカイブズ学についての共通理解の確立と (284 頁)、資格制度の整備を訴える。この点については、評者は別に述べたことがあり、あらためては詳述しない⁹⁾。しかし、地方の現状を直視するとき、アーカイブズだけの専門職を雇用する余裕は、ほとんどの自治体になく考える。筆者も一部指摘しているように (288 頁) 行政職の素養や構成のなかでアーカイブズの構築は目指されるべきではないだろうか。また、この論点は、公文書管理法をきちんと機能させるためには「各地の公文書館を住民が支えていく仕組みをどのように作るか」(297 頁) という筆者の主張とも関連すると考えられる。

今後への課題

本書の最大のメリットはアーカイブズについての言及の厚みが増したことにありとされる。大まかに述べると、これまでアーカイブズでは運営者やその事に専念している研究者による議論や記述がほとんどであった。利用者側の言及があっても、多くは短い「感想」や「着想」に止まるものであり、とどまらざるを得なかった。全国的かつ具体的な分析を伴ったものとしては、近年では全史料協京都大会の竹永報告が挙げられる程度であろう¹⁰⁾。また、評者も「資料を社会と共有化するために歴史学が出来ることは何かを問い、「責任ある関係者／利用者」として自らを定置しなおす必要性を強調」した事がある¹¹⁾。しかし、あくまでも関係者としての視点が優先されていた。しかし、筆者の仕事はそれらとは異なっている。正面から、徹底的に、公文書管理とアーカイブズを利用者の立場から考えている。このような言及の広がりや厚みをまずは歓迎したい。この仕事の受け止め方は、ライブラリやミュージアムの世界でよく言われる「利用者とともに成長する」という段階にアーカイブズを押し上げられるかどうかの試金石となる。

またこのことは、ミュージアムやライブラリ、情報公開制度という、アーカイブズと親和的な分野に広げて考えてみても珍しいのではないかと。施設を利用した立場からの議論はよくある¹²⁾。しかし、利用者が、制度や仕組みの成り立ちまで充分目配りした上で、達成点と課題を抽出するという仕事は、その困難さの故に貴重であろう。その意味で、MLA 関係者はもちろん、情報公開制度や MLA 施設をディープに利用しようと考えておられる方にも広く読んでほしい成果である。

なお、最後に付言しておく。アーカイブズや歴史資料保存に関わる方々には、その学問環境がそうさせるのか、情報発信に重きを置かない向きがままある。その一方で、この書評中で触れた

ように、筆者はブログやツイッターを有効に利用して、公文書を巡る様々な問題を常に発信してきた。また、その常に発信する姿勢によって、筆者には様々な情報がもたらされ、筆者はまたその情報を整理して発信している。その発信力や影響力は、場合によってはアーカイブズ関連の各団体に匹敵する。その成果が本書となって結実したのである。

2012年の段階でこのような事を改めて議論するのは恥ずかしいと思うが、本質的に情報を扱う職につきながら、新しいメディアによる情報発信に消極的な姿勢を取るのには、特に歴史資料や公文書という一般に理解を得にくい問題を扱っている事を考慮した時に十分な態度とは言えない。同じ事をする必要はないが、筆者の活動に学ぶ点はまだまだあるのではないか。

最後に、筆者自身も述べているように、「公文書管理問題は公文書管理法施行で終わったわけではなく、むしろ「始まった」とも」(<http://h-sebata.blog.so-net.ne.jp/2011-11-16>) いえる段階である。本書を土台に、今後も各方面からのさまざまな形の議論を期待したい*13。

(2012年3月3日成稿)

注

- *1 筆者の業績については一橋大学大学院社会学研究科の若手研究者一覧の頁 (<http://www.soc.hit-u.ac.jp/research/archives/wakate/detail.cgi?ID=9>) で公開されている。なお本稿における web 上の情報源はすべて2012年3月3日現在で確認したものである。また筆者自身は「公文書管理制度の研究は、広義の政治制度研究である」(122頁)としている。
- *2 この裁判は2007年12月まで続けられ、原告敗訴の地裁判決を受けて控訴断念という形で終了した。その経緯については、瀬畑源 2008「情報公開法と歴史研究—公文書管理問題を中心として—」(『歴史学研究』839号、歴史学研究会)や筆者のブログ (<http://h-sebata.blog.so-net.ne.jp/archive/c20361150-1>) に詳しい。
- *3 同様の趣旨や詳しい出版の経緯は版元の青弓社のサイトに「インターネットから生まれた学術書—『公文書をつかう—公文書管理制度と歴史研究』を書いて」という筆者自身のコラムでも述べられている (<http://www.seikyusha.co.jp/genkou/blank105.html>)。
- *4 福島幸宏 2008「郡役所の廃止と文書整理—京都府内の郡役所を例として—」『京都府行政文書を中心とした近代行政文書の史料学的研究』(科研報告書)。
- *5 戦後文化運動の研究は近年注目を集めつつあるが、初期の代表的な成果として、北河賢三 2000『戦後の出発—文化運動・青年団・戦争未亡人—』(青木書店)がある。
- *6 また、あくまで一団体の歴史をまとめたものではあるが全国歴史資料保存利用機関連絡協議会 1996『日本の文書館運動—全史料協の20年—』(岩田書院)がある。
- *7 一方で、どうしても岩上二郎(70頁)や福田康夫(97~102頁)、上川陽子(100頁)という、特異な政治家に象徴されざる得ないような制定過程の歴史があるのは否めない。それぞれの個性が果たした役割と、それら個性の歴史過程のなかでの位置付けは、なお論じられるべきであろう。
- *8 高山正也国立公文書館館長と井口和起京都府立総合資料館長との対談から。全国歴史資料保存利用機関連絡協議会近畿部会 2011『時を貫く記録の保存—日本の公文書館と公文書管理法—』(岩田書院)所収。
- *9 福島幸宏 2009「『専門職』とはなにか」『歴史資料の保存と地方史研究』(地方史研究協議会編、岩田書院)。また MLA 連携と関連させて専門職の将来像を構想しようとしたものに、福島幸宏 2011「地域拠点の形成と意義」『デジタル文化資源の活用—地域の記憶とアーカイブ』(知的資源イニシアティブ編、勉誠出版)がある。
- *10 竹永三男 2011「近現代史研究と文書館—利用者の立場からの一つの文書館論—」(『会報』89号、全国歴史資料

保存利用機関連絡協議会)

- *11 「公文書管理法以降の歴史学の方向性」日本史研究会例会 (2010年4月17日)。なお、この報告中では歴史関係学会向けという事もあるが、「歴史学が出来ること」としたが、この議論の限りにおいて「アーカイブズ」と置き換え可能である。また、同例会は歴史関係の学会がその研究会を web 中継した最初期の事例である。評者のレジメは http://researchmap.jp/muaves3ea-16665/#_16665 からダウンロード出来る。
- *12 菅谷明子 2009 『未来をつくる図書館—ニューヨークからの報告—』(岩波新書) などはその代表的な成果だろう。
- *13 本稿作成中に、東日本大震災と東京電力福島第一原子力発電所事故対策の公文書が十分に残されていない事が判明した (これをうけて2012年2月29日に開催された公文書管理委員会の記録は以下を参照のこと。<http://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/iinkaisai/2011/20120229haifu.html>)。この一点からも筆者の主張があらためて参照されるべきと考える。

福島 幸宏 京都府立総合資料館

Yukihiro FUKUSHIMA Kyoto Prefectural Library and Archives

『アーカイブズ学研究』 購入方法

本誌の定期購読およびバックナンバーの購読は、最寄りの書店または岩田書院に注文してください。各号1冊2,000円です。

岩田書院：〒157-0062 東京都世田谷区南烏山4-25-6-103

Tel: 03-3326-3757 Fax: 03-3326-6788 e-mail: info@iwata-shoin.co.jp

お詫びと訂正

会誌15号に校正ミスがありました。以下のように訂正しお詫びいたします。

88頁の注43 (? 典拠をもっと明確に) → 下線部を削除

東日本大震災により亡くなられた方々のご冥福をお祈りいたしますとともに、被災された方々に、心よりお見舞い申し上げます。被災地の一日も早い復旧・復興をお祈り申し上げます。

日本アーカイブズ学会会長 高橋 実

編集後記

会誌16号をお届けする。本号の主要な柱は海外論文の翻訳1本と動向3本。テリー・クックは論客として知られるカナダのアーキビスト。日本でもいくつか翻訳があるのでご存じの読者もおられると思う。動向は、当学会が実現に向けて現在努力している登録アーキビスト制度についての論評2つと、長い間日本の企業史料協議会で活躍されてきた大谷氏からご寄稿いただいたもの。おかげで本号もまた広がりのある内容になったと思う。その他書評と紹介の欄に玉稿をお寄せくださった5名の方々に、また今号から英文のネイティブ・チェックをお引き受けくださることになった長崎総合科学大学のプライアン・パークガフニさんに、そして突然の編集助っ人のお願いにご快諾してくださった学会員の富善一敏さん、宮間純一さん、和田華子さんのお三方に、この場を借りて厚くお礼申し上げます。

(石原一則)

日本アーカイブズ学会編集小委員会

編集小委員会：石原一則（16号責任者）、青木直巳、近藤靖之、佐藤正三郎、高木秀彰、渡辺佳子

アーカイブズ学研究 第16号 2012年3月31日発行

編集・発行 日本アーカイブズ学会

〒190-0014 東京都立川市緑町10-3 国文学研究資料館高橋実研究室気付

http://www.jsas.info e-mail: office@jsas.info

デザイン 株式会社ドキュメント・エンジニアリング研究所

印刷 佐伯印刷株式会社

*本誌上で執筆者の責任において述べられた意見及び事実の説明は、日本アーカイブズ学会としての見解を示すものではありません。

©日本アーカイブズ学会/The Japan Society for Archival Science

本誌掲載記事の無断転載を禁じます。