

公文書保存の現況と課題

高 山 正 也

ご紹介いただきました公文書館の高山でございます。本日は、大変天気が悪くて、しかも蒸し暑い中、このように多数おいでいただきましたことを大変嬉しく思っております。

それから、何よりも本日このように東京大学経済学部資料室が、全く新しい形になって再スタートをされる、これは大変おめでたいことだと思っております。

経済学という非常に実証的なサイエンスの分野にとっては、資料コレクションの存在、その累積というのは不可欠であるということで、こういう素晴らしい資料室をベースにして東京大学経済学部が、素晴らしい研究成果をお上げになることを、お祝いを兼ねて祈念させていただきたいと思っております。

今日は、今、画面に出しておりますように、「公文書保存の現況と課題」というテーマをお与えいただきました。私は、先程ご紹介をいただいたように、アーカイブズについての本当の生粋の専門家というわけでもございませんので、公文書保存のというよりは、むしろ公文書館が現在どういう課題に直面しているかのご紹介をさせていただいて、私の責任を果たしたいと考えております。

今日お話をしたいことは、まず、日本の公文書館の状況あるいは、日本の国立公文書館の状況です。これはあまり褒められた状況ではないというところから入らせていただきたいと思います。

ここに出しておりますように、日本で公文書館というのは全国でたった 57 館しかない。

これは国と自治体を合わせて、今年の 5 月の段階で 57 館しかないのです。自治体は全国で 47 都道府県があるわけですね。

市町村は平成の自治体の合併があつて、現在全国に市区町村が 1,800 前後あると言われています。そういう中で国と自治体を合わせて、公文書館が全部で 57 館しかないということを、まず知っていただく必要があると思います。

私は、図書館のことしか分らないと言った方がいいかもしれませんが、図書館と比較いたしますと、図書館には公立の公共図書館という館種がございますが、これは全国で約 3,000 館位あります。また、47 都道府県で公立の公共図書館を持っていない県はありません。47 都道府県全てが複数の公共図書館を持っております。にもかかわらず日本では、公立の公文書館が都道府県ですらないところがある。しかも、数少ない公文書館は、非常に規模の大きい立派な公文書館が 57 館あるのかというとそうではないのです。

後でお見せいたしますが、この 57 館の中で最も大きい方の一つに、私がおります国立公文書館が入ります。しかし、この国立公文書館ですら人数は微々たるものであります。具体的なことを言いますと専任職員がたった 39 名です。これは例えば、国立国会図書館が 900 人位の職員を持っていらっしゃることと比較していただきますと、39 人というのがいかに少ないかがお分かりいただけると思います。

実は、そういう具体的な数字を覚えていただく必要は毛頭ございませんので、今日は漠としたイメージを掴んでいただければそれで十分かというふうに思っております。

次に、公文書館にどれ位の資料が入っているかといいますと、実は、公文書館の資料というのは大きく二分することができまして、一つはまさに公文書、国の活動、ほとんどが行政関係の記録であります、それを中心とした文書が、これは単位が冊数になっております。公文書を綴じた冊が出来上がっておりますが、これが約 72 万 5 千冊となっております。

それからもう一つ、古書類を我々は持っております、これは一般に「内閣文庫」として知られております。これは江戸幕府の紅葉山文庫を引き継いでいる部分かなりあるわけですね。これが 47 万 9 千冊、約 48 万冊ございます。職員が先程お話ししましたように 39 人です。ちなみに予算はどれ位かといいますと年間約 20 億円であります。それに来年度の、ちょうど概算要求が始まるころなんです、要求額を昨年の 1 割カットという指示が出されているわけですね。これで 1 割カットされたら、どういうことになるのでしょうか。

それから 57 館の内訳をちょっと触れておきますと、国が 4 館ございます。国の公文書館というのが国立公文書館以外に三つございます。もうご承知の方がいらっしゃると思いますが、外務省、防衛省、それから宮内庁がそれぞれ別に公文書館を持っているということです。公文書館のある自治体は都道府県が 30 館ですが、政令指定都市については、政令指定都市が 17 あるにもかかわらず公文書館のある政令指定都市はたった七つしかない。半数にも及ばない。市区町村、実は村のレベ

ルでちゃんと公文書館を持っているところだっているんです。それに対して、人口 360 万人もいるような天下の横浜市にすら公文書館がないという現実があるわけですね。

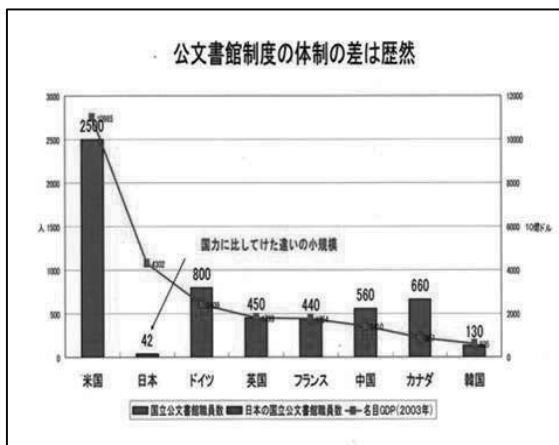


これは、お手元の図があまりはっきりしてません。これは敢えてはっきりさせないまま来ました。小島（浩之）さんから、はっきりしないから差し替えろと言われたんですが、このままにしておいてくださいと頼みました。何故かといいますとデータが古いんです。実は、具体的な固有名詞が入っているんです。どこそこの町に公文書館があるとなっているんですが、これ以外の町にも現在だいぶ増えております。要するに言いたいことは、白抜きになっている県ですね、これは公文書館がない県なんです。それがこんなにあるんだというところを見ていただきたい。

そして、これが、これはずっと昔に作ったグラフです。2002 年のデータでございますから、かなり古いグラフですがご覧ください。この赤い折れ線は各国の経済力ですね、GDP です。これを国力の指標として取りました。2002 年のデータですから日本は世界第 2 位です。現在ですと順序が変わってくるだろうと思いますが。

縦の棒グラフ、これが国立公文書館の専任職員数ですね。そうすると 2002 年の段階でア

アメリカは 2,500 人位、これは現在もあんまり変わっていないと思います。それからドイツ 800 人、イギリスが 450 人、今ではイギリスもちょっと増えましたね。フランスが 440 人、中国が一応公称 560 人になっています。これはしかしベースをどうとるかで、かなり変動が生じます。カナダはちょうどナショナル・ライブラリーとナショナル・アーカイブズが合体した直後でございまして 660 人。韓国は 130 人になっておりますが、これは今年の段階で多分 350 人位に増えています。



そういうことでグラフ作成時からかなりの変化がありますが、とにかく言いたいことは、日本の職員数が、格段にひどいですね、これを見ていただきたい。現在は当時の 42 人がさらに 3 人減らされているんです。39 人になっているんです。こういう状況をよく知っておいてください。

もし必要ならまた言ってくだされば、細かくコピーもできるかと思いますが、お手元に各国の状況の比較表を付けておきました。欧米と比べて日本は小さいよというだけではありません。アジアと比べても日本は小さいです。アジアのしかも昔から独立国であったところではなくて、戦後独立した諸国と比べてもまだ日本は格段に小さいのです。こういう

ことでいいのかと言いたい。日本の国威は十分に発揚できるのかとなるわけですね。国威発揚なんていうと、今時何を言うかとなるんですが、やっぱり国威は発揚されなければならないんじゃないでしょうか。

では、各国の公文書館は日本の公文書館とかなり姿形が違うのか、というと大体同じでございまして、これが私がおります国立公文書館の北の丸公園にあります本館の建物でございまして。これが、国立近代美術館、その手前に見えているのが国立公文書館です。

タクシーに乗りまして運転手に「国立公文書館に行つて」と言いますと、多分 4 台のうち 3 台は、「どこにあるんですか」って言いますね。それで国立近代美術館の隣と言うと、「あ、そうですか」ってぱっと分かります。今お見せしたのが国立公文書館の本館、それから分館があります。生意気にも分館を持っているんですね、筑波にございまして。

それからもう一つ、ちょっと特殊なアーカイブズを持っておりまして、それがここに書いてありますが、アジア歴史資料センターです。これはバーチャル・アーカイブズですね。ネット上でアーカイブズのサービスを展開していこうということですから、建物の絵はございませぬ。これは執務室、事務室の中を写しております。

ところが、これがなかなか世の中でよく分かってもらえなくて。先般、テレビでこれを取り上げまして、国立公文書館はアジア歴史資料センターの資料室に、年間数百万円も家賃を払っている。月間わずか 5 人の閲覧者しか来ない。こんなところに数百万円も家賃を払わせていていいのか、こんな国立公文書館は潰してしまえと、こういうことをテレビで言っただけなんです。このような誤解がしば

しば起こります。

アジア歴史資料センターは閲覧者が来る公文書館ではありません。皆さんがネット上で、インターネットを介してアクセスをして利用していただくというアーカイブズでございます。この年間のアクセス数というのは、数百万件、今現在年間約 90 万回でしょうか、しかも世界中から。それだけの仕事をしているオフィスの家賃が年間数百万円を高い、無駄遣いと言えるかどうか。バーチャル・アーカイブズの本質も知らずに、所用で訪問してくる人を利用者と間違えて世間を惑わす情報を垂れ流すテレビの方がずっと無駄な存在と言えるのではないのでしょうか。



外国はどうか見てみました。これがアメリカのナショナル・アーカイブズで、これがワシントン DC の本館でございます。実際の実務部隊が主として働いております、メリーランド州のカレッジパークにあります新館はこの建物で、本館とは別になってございます。

これがイギリスでございます。イギリスも新しい施設に作り替えました。それから外国でアーカイブズが非常によく使われるというのは、一つは家系、要するに自分たちのルーツ探しをするということになるわけですが、日本はそういったものは全部別の機関が扱っていて、要するに戸籍は公文書館では扱わな

いですね。自治体の役場が担当するということになります。

もう一つよく使われる資料が、不動産の所有関係を記している登記関係、これはまた日本の場合は法務局が担当するというので、一般市民が使いたいと思う資料は全部公文書館から離されている、そういう状況がございます。

アジアになりますが、これがベトナムのアーカイブズです。私は行ったことがありません。あとの二つは行った所を並べました。これがマレーシアでございます。東大の伊藤(正直)先生と一緒にここは訪問した所でございます。それからこれがお隣の韓国の、これはソウルの近郊にあります保存庫の一つなんです。韓国はご承知のように、行政上の首都はテジョンにありまして、そこに公文書館があるんですが、ソウル近郊に分館とも言える保存庫があるんです。

これは素人目には大変ぜいたくな建物に見えます。ガラス張りで大変モダンな建物なんですが、韓国の人に言わせると、戦車が入ってきても完全にブロックできる、北が攻めてきても守れるという体制をとっていると言っています。ということは何かというと、アーカイブズというのはそういうふうに敵の侵攻から守らなければならない重要な施設なんだということなんですね。

日本では先程ちらっと、公文書類が約 72 万 5 千冊ありますよと申し上げました。それが一体、国立公文書館が持つべき十分な量の公文書量なのかどうかという問題があります。それには一体政府にどれ位の紙の文書があるのか、あるいは現在は紙で文書が持たれているのかという問題がありますが、誰も測ったことがなかったんですね。

今日、ここに何人かの記録管理学会の会員の方々がいらっしゃるんですが、記録管理学会ができた時に、一番最初に問題になったのが、日本全体でオフィスにどれ位文書量があるのかということでした。せめて公的な機関の中でということで調べ始めたんですが、結局役所のご協力が得られず頓挫してしまったという経緯があります。

このほど公文書館あるいは内閣府が調べましたところ、政府だけで大体 1,500 万ファイルあります。単位がファイルになっておりますので、一ファイルに文書が平均で何枚入っているか、これはちょっと別問題になるんですが、その 1,500 万ファイルが一応現用文書として扱われているということになります、そのうち保存年限が到来する文書というのが毎年毎年 100 万ファイル位あるだろうと見積もられます。これらは全て概算であります。

そのうち 2007 年度の実績といたしまして、保存年限到来文書が 104 万ファイル、ほぼ 100 万。このうちどれ位が公文書館に入ってきて、どれ位が捨てられてしまうかということを集計しましたところが、廃棄される文書が 104 万ファイルの 90.8%、9 割超が全部文書を作って持っていた原局で廃棄される。

それから、国立公文書館に移管されるというのは、わずか 0.7% にすぎない。残りの 8.5% というのは何かと言いますと、これは大変重要な文書なんですね。ですから保存年限が到来しても、公開が原則の公文書館に簡単には渡せない。そうかといって廃棄処分するわけにはいかない、ということになりますと、保存年限延長という手がございます。

ですから現用文書であり続ける文書があるということになります。例えば、実際にあるかどうか知りませんが、探してみれば、

明治時代に作られた文書でまだ現用文書で残っているものがあるかもしれません。そうすると、保存年限延長したところに一番重要な文書が入っている可能性が高くなるわけですね。

その次、重要なものは、廃棄の中にある。これは持っていなくてもいいけれども、重要だから誰の目にも触れないように薬で溶かしてしまう、あるいは焼却してしましましょうということになります。結局、どうでもいいのだけが国立公文書館に集まります。

ですからまさに国立公文書館というのは、偉そうな顔をして偉そうなことを言っていますけれども、所詮は政府の紙屑箱です。チリ紙交換ならまだいいんですけれども、昔、小さいころの記憶にある、竹のカゴか何かを担いで紙屑拾いに来たおじさんがいましたが、私はそのおじさんの役をやっているんだなというふうに思っております。

国立公文書館への移管率は 2007 年は 0.7%、年によって変動いたします。多分、2008 年度は 1% 位になると思います。主要諸外国や、日本の伊藤（正直）先生をはじめとして偉い研究者が、「日本の公文書館は頼りにならないね、だって、自分の研究上の重要な資料が何も公文書館では見つからないよ」と言うような人たちがどうやっているかという、「でも、アメリカの NARA へ行くと全部出てくるんだよね」、あるいは「どこそこの国の公文書館へ行くと全部出てきます」、そうおっしゃるんですが、そういったところで移管率がどれ位かという、高々 2%~3% 位です。

そういった国のアーキビストに、「あんたのところはよく集めているらしいね」という話をしますと、彼らは彼らで「とんでもない」と言うんですね。「我々のところはた

った3%しか集まらないんですよ。5%しか集まらないんですよ。せめて10%集めたいね」というふうに言います。でも、わが国ではまだ1%前後というレベルに留まっているということをお忘れではありません。

こういう状況ではどうしようもないですから、日本の公文書館もきちっとやらなければいけないんじゃないかということに当然なります。これのきっかけになったのは何かと言いますと、もう皆様方よくご承知の、記録物や文書の保存管理がでたらめであるのが、行政上あるいは国の運営上に次々と明らかになったことです。年金記録しかり、自衛艦が航海日誌を紛失したり、あるいは薬害問題の記録が見つからない。こういう問題が次々に発生したことはご存じの通りです。

これは単にその関係の個別の行政官がいい加減なことをやっていたというより、むしろそういう体制や、国の統治機能というものが大変おかしくなって、要するに国のガバナンスが適切に行われていないという事態が顕在化したことの証拠ではないかということになったわけです。

このことの声が大きく上げた一人の有力な政治家が、福田康夫元総理大臣であったということになるわけですね。福田さんの下で何とかしましょうよということで、ここにいろいろ年月とそれからどういう組織が作られたかということを書いておきましたけれども、細かいことはまた後で、ご関心の方がありましたらお答えしたいと思います。

福田内閣の時代に法律を何とかしようという動きが出て参りました。それから、とにかく福田内閣の下では、日本の憲政史上初めて公文書管理担当大臣が任命されたわけです。すなわち、初代が上川陽子さん、2代目

が中山恭子さん、3代目が小渕優子さんで、確か3代目の小渕優子さんの任命は、麻生太郎さんだったと思います。

麻生内閣に代わって鳩山内閣ができた時に、どうなるかなと思ってたんですが、全然、公文書管理担当大臣などは任命されなかったということです。あ、「あの」と言ったら大変失礼ですけども、あの麻生内閣だってちゃんと任命してくれてるんですよ。これが鳩山内閣や菅内閣では、もう全然そんなもの眼中にないという話なんですね。これで日本の国が大丈夫なんでしょうか。これ以上は言いませんけれども。

小渕さんが担当大臣の段階で、有識者会議が設置されて、その報告がまとまって、法律を作らしようということになったんですね。出来上がった法律は「公文書管理法」という法律であります。昨年の6月に、これは国会が全会一致で成立させまして、7月1日に交付されて、施行が来年の春と見込まれております。従いまして、現在国立公文書館は何をやっているかと言いますと、一生懸命法律の施行準備で、様々な規則とか政令の準備をしております。

この公文書管理法の特長というのは、ここに書きましたように民主主義の基盤だということ、これが第1条の法の目的に書き込まれています。それからなんとこの法律になって、初めて、日本での文書主義が明文化されたことになるわけです。しかも、公文書管理法が文書管理の一般法になった。これは、驚かれるかもしれませんが、従来は文書管理というのは何であったかという、情報公開法に準拠していたんです。これからは公文書管理法が公文書管理の一般法、情報公開法は特別法になります。

国民は公文書の利用請求権という権利を持つということが明記されました。ここにたくさん図書館関係の方がいらっしゃいますけれども、図書館の利用というのは法律上どうかということ、国民が図書の利用請求権を持っているわけではないんです。国のあるいは自治体の財産であるところの図書を、お上のお慈悲で見せてあげているんだということになります。国民はお上のお慈悲で見せていただいているわけです。そういう状況だから、それはあまり強いことを国民として言えないわけです。しかし今度、公文書については利用請求権を法律上認めました。公文書館は国民の請求があればその文書を法で見せないでもよいと規定されている以外の文書については見せる義務がある。これに対して図書館は見せるかどうかは自由です。東大経済学部資料室は図書館ですから、嫌な利用者に対して所蔵資料の利用は制限できるのです。

公文書館でも、プライバシーを守らなければいけないとか、あるいは外交上の秘密を守らなければいけない、あるいは軍事上の秘密を守らなければいけないということで、要求があっても見せられないという場合もあります。けれども、そういったものの以外の利用に対して不満がある時は、国民は利用請求権があるわけですから、法的に訴えることができるということになっております。

それから国の文書管理の企画立案と執行業務は分離されました。私どもは、先ほど言いましたように紙屑カゴを背負って歩いているおじさんの役割です。そこではどういう紙屑をどういうふうを集めて、どういうふうリサイクルするかなんて、高度なことを考える必要ないんです。単にこの文書は「お前が持って行け」と言われたら、「はい、ありがと

うございます」ってカゴの中へ入れて、持ち帰ればいいんです。

じゃ、どういうふう紙を集めてリサイクルするかということを考えるのは、誰が考えるかということ、これは内閣府の公文書管理課の下にありますところの、公文書管理委員会というところがきちんと検討いたします。内閣府の連中に我々公文書館は言われました。「公文書館の連中は頭なんか要らないんだよ。手足だけ動かしていればいいんだ」と。「お前らアーキビスト風情は生意気なことは一切言うな」だそうであります。その通りやらせていただこうと思いますが、これでわが政府の統治機能が回復しなければ責任がどこにあるかは皆様お分かりの通りであります。

2. 公文書管理法案のポイント

- ① 統一的文書管理体制の構築
- ② 歴史資料として重要な公文書等について、国立公文書館へ適切な移管の推進
- ③ 文書管理の適切性を確保する仕組みの整備
- ④ 外部知見の活用機会の充実
- ⑤ 利用の更なる推進

公文書管理法というのはどんな法律かというと、ポイントをここに五つ出しております。五つの内容についてはお手元の資料の中にいろいろ書いてございます。それをご覧いただければと思います。

ですから、これはちゃんとやってもらわなければ困るのであります。いろいろ問題が出てきましたら、この施行後5年以内に見直しをかけるという一項目も入れられております。

公文書管理法をめぐっては、「担当大臣を民主党内閣が任命してくれないんです」というふうに言いました。民主党は自民党内閣の下でできた公文書管理法については冷たいのでしょうか。「俺たち民主党は知らないぞ、

あれは自民党の福田さんが中心になって作ったものだから、俺たちは知らん」と言えるかという、そんなことは言えないはずなんです。今回出来上がった公文書管理法は法律成立時に、議員修正がかかって、民主党の意見も随分反映されているわけです。何よりも採決では全会一致で民主党も賛成しました。今後、法施行に向けて、新たに今、私どもが取り組んでおります課題は、ここの画面に出ておりますように具体的な基準を作ったり、あるいは体制を作ったりということになるんですが、体制整備の中で人の増員をどうするかということにつきましては、大変先行き見通しが暗いという状況になっております。

あまり、のんきそうに私が言っているわけではないのですが、今、いろいろ問題がある中で、今の公文書館というのは、従来は専門家のための、歴史学研究のための公文書館であったのが、ようやく主権者のための公文書館に向けて動き始めたということに注目してください。

そういう中で、図書館と公文書館を対比させるということが、私にとっては非常に理解しやすいことになるんですが、ここにありますようにいつでも誰でも自由にアクセスができる、そういう公文書館にこれからしていかなければいけないのではないかと考えておりまして、その具体的な方策としてデジタルアーカイブズというものに着目しております。

既に、このデジタルアーカイブズは、お手元に国立公文書館のリーフレットをお配りしているかと思いますが、これを見ていただくと分かりますように、国立公文書館本体とそ

れからアジア歴史資料センターの、二つのデジタルアーカイブシステムがございます。残念ながらまだ今の段階では、これは日本全体あるいは世界的に見てもそうなのですが、アクセシビリティ（accessibility）とアベイラビリティ（availability）を確保するためだけに、デジタルアーカイブズを作り、利用することであり、デジタル的な特性を用いて新たな情報資料を作り上げるとか、あるいはそれを通じていろいろ秘匿されている事実、すなわちインテリジェンス（intelligence）を暴き出すとか、そういうところまでは踏み込める状態にはなっておりません。

それは今後に残された課題ですが、アクセシビリティとアベイラビリティは、このデジタルアーカイブズを通じて確保できる体制を、日本では現在既に確立しています。国際的に見て世界最大の 2,008 万画像に及ぶデータベースを持った、アジア歴史資料センターのデジタルアーカイブズがこの日本で稼働しているのです。

先程、言いましたように、年間約 90 万回位のアクセスがあり、既に 2,000 万画像を超える文書の原文が公開され、利用に供されているということを申し上げまして、ちょっと時間をオーバーしたかもしれませんが、今日の後から始まります、ディスカッションのための私の序論という形でお話をさせていただきます。

どうも、ご静聴いただきましてありがとうございました。

（たかやま まさや：国立公文書館館長）