

## 資料

# 「公文書管理法」成立の背景に関する一考察

庄谷 邦幸

## はじめに

2009年6月、「公文書の管理に関する法律」が第171回国会で成立し、公布された。この法律が成立するまでの背景について考察してみたい。

国会に提出される直前の段階では、社会保険庁の年金記録問題、日米外交上の「密約問題が取上げられた。また、薬害肝炎患者リストの放置問題、インド洋上の給油艦の航泊日誌の誤廃棄などの不適切な事例がトピックスになっていた。

しかし、数年前から、内閣府や国立公文書館の側からも公文書管理のあり方が問題視され、討議されてきた。その集大成が、2005年2月15日発行『公文書ルネッサンス 新たな公文書館像を求めて』（内閣府大臣官房企画調整課監修、高山正也編集 国立印刷局 318頁）である。そこでは、わが国の公文書管理の実態をふまえ、日本の情報政策における真の国民主権の実現につながる政策形成過程の確立の観点から、基本的な見直しが必要であると論じ、そのためにも日本が他国より著しく立ち遅れている公文書管理の確立と充実が不可欠であり、急務であると論じている。

第2次大戦後、官公庁文書の資料保存の要望が各方面から提出された。日本学術会議から内閣総理大臣あての勧告、要望や、歴史学者の団体からの要望、外国人研究者から政府刊行物の流通経路の近代化要望や、Archivistの団

体（全史料協など）からの要望などが相ついだ。

本稿では、これらの要望などをドキュメントとして重要だと判断し、ここに掲載して紹介することにしたい。

なお、公文書館法成立までの経緯についてはぜひ次の文献を参照されたい。

岩上二郎『公文書館への道』1988年4月 302頁（株共同編集室

安澤秀一『史料館・文書館学への道 記録・文書をどう残すか』1985年10月、285 + 6頁、吉川弘文館

一方、公文書館ではないが、民間のArchivesの自主的諸活動にも注目したい。これらの活動が文書管理の重要性を認識する上で社会的な力となっている。公文書管理法の成立を推進した背景とも言える。とりわけ、民間企業は年史編纂事業、企業博物館（社内研修や市民向けPR活動として）のために史料館・資料館をもち、公開している場合もある。さらに、歴史記述は「公文書」だけで書けるものではない。民間団体、市民団体のArchivesもある。本稿では、近畿地域で活躍している民間の2つのArchivesを紹介したい。

## 1. 日本学会議の「勸告」、「要望」

第2次大戦後の公文書管理に対する政府への諸要望・諸活動の中で、日本学会議の「勸告」「要望」の意義は重い。私の知る限りつぎのものがある。

- 1) 1959（昭和34）年、岸信介内閣総理大臣あて「公文書散逸防止について（勸告）」
- 2) 1969年（昭和44）年、佐藤栄作内閣総理大臣あて「歴史資料保存法の制定について（勸告）」
- 3) 1977（昭和52）年、福田赳夫内閣総理大臣あて「官公庁文書の資料保存について（要望）」

本稿ではそのうち1), 2) を掲載して紹介する。

資料 1

昭和34年11月28日

内閣総理大臣

岸 信 介 殿

日本学術会議会長

兼 重 寛九郎

公文書散逸防止について（勧告）

標記のことについて、本会議第29回総会の議に基づき、下記のとおり勧告します。  
記

わが国においては、諸外国の例に見られるような国立公文書館のないことが、保管期限の過ぎた官公庁の公文書の散逸消滅の最も重要な原因をなしている。これらの公文書の中には、学術資料として価値あるものが多く含まれているので、その散逸消滅は、将来の学術発展の上に憂慮にたえない。そこで、究極の目標として、政府による国立公文書館の設置を切望するものであるが、その前提として、政府において公文書散逸防止ならびにその一般利用のため、有効適切な措置を講ぜられるよう要望する。

理 由

- (1) ここに、公文書と称するのは、官公庁において（市町村役場に至るまで、中央・地方を問わず）起案授受された学問的重要な意義をもった書類、議事録、帳簿類をいい、活版印刷されたものは除外する。
- (2) こうした公文書が、明治以来どのように処理されてきているかといえ、学術上の価値とは全く違った観点で、永年保存、20年、10年、5年、1年保存など、それぞれの官公庁が行政上、審議上の必要度に応じた区分で保管され、その期限のきたものは、出入りの屑業を通じ製紙原料として流出している。しかも、明治以来の震災、戦災によって永年保存のはずだったものも消滅している。天災によるのみならず、官公庁の統合廃絶などによる人為的な破棄消滅もはなはだしい。近年進捗した市町村合併の結果、整理と称して、廃棄された文書帳簿の点数はおびただしいものがある。これらの文書は、一般学術資料として、また近代日本の発展過程をあとづける史料として、きわめて重要な根本資料であるが、それがすこぶる無造作に処理されている憾みが濃い。
- (3) 幸いに、暫時保存されているものは、各官庁「記録課」「文書課」の管理のもとに、一応の整理分類が行われているけれども、その基準が各庁で区々であるし、ごく一部のところを除いては、一般研究者への公開利用の途が閉ざされている。どの役所にどういった文書記録があるか、中央・地方を問わず、完璧なリストすら作成され公開されないため、研究に支障が多く、その能率を妨げている。
- (4) このような状況であるため、諸外国から来日する研究者で近代日本の実績を調べ研究しようとするばあいにも、恰好な手引きを用意することができず、各国とくらべて、余りにも粗雑な公文書整理の実態、政府のこれにたいする無策を慨嘆されている。諸外国では、文明国、後進国の別を問わず、公文書館が設立されている場合が多い。イギリス、フランス、オランダ、アメリカ合衆国の国立文書館は、その模範とするに足ろう。かつて植民地治下にあった印度にも、整備した国立公文書館があり、中華民国は台湾にその政権を移すにあたり、清朝時代の文書を台湾大学に移し、近代史研究所を設立している。日本の文書記録は、一種の文化財としてこれを国の責任において保存することが、国民にたいする義務である。

## 資料 2

昭和44年11月 1日

内閣総理大臣

佐藤 栄 作 殿

日本学術会議会長

江 上 不二夫

### 歴史資料保存法の制定について（勸告）

標記のことについて、本会議第55回総会の議に基づき、下記のとおり勸告します。  
記

民族の文化的遺産を正しく継承することは、それぞれの民族に課せられた欠くことのできない責務である。

われわれは、現在、わが国において、日本民族の最も貴重な文化遺産の一つである、歴史資料が急激かつ大量に失われつつあることを深く憂慮する。

よってここに政府が可及的すみやかに、歴史資料の急激な散逸の防止、その保存さらにその活用のため必要な措置をとることを要望する。そのため、歴史資料保存法の制定を含む有効な措置をとり、目的達成のため遺憾なきを期せられたい。

（別添）

「歴史資料保存法の制定について（勸告）」の説明

ここにいう歴史資料とはわが国に存在する文書（古文書を含む）、記録類のことであるが（詳細は後述）これらの資料は太平洋戦争による災害、敗戦以後の大きな変革等により、大量に消滅した。現在でも時々刻々散逸しつつある。

歴史資料の一方の中心をなす江戸時代までの古文書・記録類について見れば古代（奈良・平安時代）のものは国家機関・大寺社等により比較的手厚く保護されており、それらの解説・公刊もほぼ全面的に行なわれている。中世（鎌倉・室町時代）の古文書・記録類については、時代が下るにつれて保護が十分行届いていないのが現状である。更に近世（江戸時代）の古文書・記録類になると、その大部分については、これまで何等の保護もなされてこなかったといっても過言ではない。旧大名の古文書・記録類は華族制度の廃止と共に大量に散逸した。町方のものは戦災によってその殆んどが焼失した。全国各地に存在した農村文書は、戦後の土地改革による地主の没落、ここ数年來の急激な社会変化により、今や全面的亡失の直前にある。

歴史資料のもう一方の中心である明治以降の公文書類についても事態はほぼ同様である。明治前半期の戸長役場の資料は、江戸時代の農村文書と同様の運命を辿りつつある。また明治22年の市制・町村制実施以降の公文書類はそれぞれの役場において保管されていたのであるが、たびかさなる町村合併の都度、大量に廃棄されてきており、明治後半～終戦までの公文書類を一点も有しないような市町村も少なくない。

事態は右の如くまことに深刻である。にも拘らず歴史資料の散逸廃棄を阻止するための体系的措置は全く取られておらず、このままに放置すれば、間もなく取返しのつかない危機に陥ることは明白である。

以上の如き憂慮すべき事態を阻止し、貴重な国民的文化遺産を後世に伝えるために、文書館の設置を骨子とする歴史資料保存法の制定が緊急に必要なのである。

## 2. 政府刊行物販売組織の設立に対する英国社会学者の貢献

英国社会学者 R. P. Dore氏が「日本農業の勉強のため」来日し、行政刊行物へのアクセスに不便を感じ、昭和31年頃、当時の内閣総理大臣宛に、マスコミを通じて公開質問状を提出したといわれている。

その要旨を紹介しよう。

R. P. Dore氏は、最初、当時の日本の行政刊行物の出版販売制度を調査分析し、その上に立って改善の必要性を説いている。ここにその要旨を掲載して紹介する。

### 資料3 ドーア氏の公開質問状

( ) 現行制度...省略

( ) 希望

さしあたって望ましいと思われる現行制度の改善は次の通りであります。

- 1 普通に市販されている刊行物の範囲を拡大する事。
- 2 官庁刊行物の販路を統一して、一つの機構に任せる事。これは色々構想があり得る訳です。当然考えられる事は現在販売組織を持っている印刷局の権限を拡大することですが、そこで問題になるのは印刷、製本を現在のままにして販売だけを印刷局に統一するかあるいは現行制度を根本的に改革して各官庁の印刷費、製本費を印刷局に廻して、出版事業全部をそれに任せるかという事であります。

われわれの身近な関心事、つまり官庁出版物がたやすく、そして速かに民間人の手に入るような組織を作る事のみから考えれば、前者だけでも円滑に運営さえ出来れば間に合います。しかし何百ヶ所から発行される出版物を取りまとめる事務的な困難や企画の独立性を持たせる必要等の点から考えれば、後者でなければ能率的な制度ができないと思われる面もあります。これは更に研究を要する問題であります。

( ) 提案の理由

以上のような構想がもし実現したら、現行制度に比較して期待せられる得点は次の通りであります。

- 1 研究者の便宜

政府出版物販売機関から月刊の出版目録ができれば、大学その他の図書館、民間団体及び研究者個人が多大な日時を浪費してすでに絶版になっている刊行物を追いかける代りに、葉書一本で必要な資料を入手することが出来ます。

- 2 特に地方研究者の便宜

日本文化の東京への集中が好ましくない傾向として常に指摘されています。官庁出版の資料を必要とする研究は実質的には東京以外に出来ないという事は、かかる傾向を助長する一つの要因であるように思われます。郵便による註文が可能になり、また地方の重要都市に実物を陳列する支店ないし委託販売店が出来ればこの傾向がある程度まで是正される事が期待され得ます。

### 3 国家予算の節約

このように政府の刊行物が簡単に、すみやかに、またひろく購入出来るようになれば、また統一された販売組織にのみ出来るある程度の宣伝が行われるようになれば、販売部数も相当に増加すると思われます。民間の年間の出版点数の比較から見れば、日本国民の単行本の購読力はアメリカ国民のそれより高く英国国民のそれより少ししか劣らない位であります。しかし官庁刊行物となれば、販路が統一されている米英と統一されていない日本との間に相当なひらきがでてきます。それは日本で特に官庁の出版物に興味がないためか、或いは手に入れにくいのためか、能率的な販売組織を設立して初めて分る事ではあります、後者の方の要因が相当働いているように思われます。

発行部数が多くなればコストも自然にやすくなり、収入も多くなります。現在官庁の刊行物に当てられている国家予算の15億円は完全な「ロス」になっています。販売制度の完備によってこれを部分的にでも回収出来る見込が生じます。

#### 民主主義との関係

政府出版物の読まれる範囲を拡大する事は予算の観点よりも民主主義の観点から更に重要であります。政治、経済問題に対する世論を形成する新聞雑誌評論や学者の意見は資料的な裏づけが足りないという批判をしばしば聞きます。しかし国会提出中の法律案でさえ買って読む事が出来ない現状では、正しい世論が形成される事は到底望み得ない事であります。

#### 外国への日本紹介

最後に対外的にも日本の事情が外国で正しく評価されるという観点からも、政府刊行物の販売制度の改善が必要であります。戦後欧米諸国において日本研究が戦前に較べて相当な進展を見せています。

しかし富士山、芸者、浮世絵の域を超えて、日本の政治経済問題に興味を持って研究しようとする学者は、日本の地方の研究者よりも更に不利な立場に置かれています。現在、国会図書館が二十何カ国の図書館と官庁刊行物の交換を行っていますが、現行制度の下では官庁から必要な出版物を蒐集する事が非常に困難であって国会図書館の努力にも拘わらず、交換が十分行われていないのが現状であります。乱闘国会のニュース映画が英国中の映画館に上演されますが日本の国会の他の面もあるという事を指摘しようとする学者がいても、英国の中には、日本国会議事録でさえ読む機会がありません。

### ( ) 参考の一例

英国政府機関の出版物は全部Stationery Officeという政府直営の機構が取扱っていることを次のように説明している。

Stationery Officeの出版事業は年々平均して赤字にもならず、黒字にもならず、均衡予算でやる事になっています。1953年の出版物販売収入は117万ポンドになっています。

年間の出版点数は6,000点、平均部数が3,000部。定期刊行物の予約購入者名簿に6万人が載っています。Stationery Officeの出版物の若干の例及びその定価、販売部数は次の通りであります。

	定価	部数
統制家賃及び修繕費	20円	324,000
料理のいろは	75円	750,000

## 「公文書管理法」成立の背景に関する一考察

工場監督官報告（1953年度）	32円	3 200
内務省児童局第6回報告（改訂版）	250円	1 700
死刑に関する王立審議会報告	625円	3 400

このような外国人日本研究者による公開質問状も効果を発揮し、行政刊行物の流通組織が改善された。

ちなみに社会学者 R. P. Dore氏は桃山学院大学に2回講演に来ていただいた。（1982年10月29日および1989年9月19～20日）

ここで引用した R. P. Dore氏の公開質問状は、黒木 努著『政府刊行物概説』（216頁 ぎょうせい1971年刊）による。

### 3. 近畿地域における民間のArchives

「公文書管理法」が成立するにいたった社会的諸勢力は上述の日本学術会議や歴史学者とくに近現代研究者の熱意もあるが、地方自治体のArchivesや民間のArchivesの諸活動（第1次資料の収集・選別・保存・利用）と市民の利用・活用も大きい。そこで、近畿地域におけるユニークな民間のArchivesも紹介したい。

#### (A) 大阪産業労働資料館（略称エルライブラリー、Osaka Labor Archives）

この館を設置運営するのは財団法人・大阪社会運動協会（社運協）である。この協会は大阪の労働運動史の編纂を主要な目的として1978年に設立され、それ以来、『大阪社会労働運動史』の刊行と、そのための資料収集保存を行ってきた。この『大阪社会労働運動史』は2009年12月に第9巻を刊行した。

2000年4月からは大阪府労働情報総合プラザの委託運営を行い、当協会資料室との一体的運営によって利用者4倍増の成果をあげたが、2008年7月に、大阪府財政再建策により労働情報総合プラザが廃止され、当協会資料室への補助金も全額廃止となった。

しかし、歴史的にみても貴重なドキュメント、記録類など一次資料数万点を散逸させずに次世代に引き継ぐため、当協会は2008年10月に協会資料室を「大阪産業労働資料館」（略称エル・ライブラリー）としてリニューアルオープンし、図書館兼Archivesとして運営を続けることを決意した。その設立の

趣旨は資料4 - 1の通りである。

#### 資料4 - 1

- 1) エル・ライブラリーは、明治時代以来の大阪をはじめ関西を中心とする働く人々の記録を収集保存し、広く一般への公開・利用に供することを目的とする。
- 2) エル・ライブラリーは、最新の賃金データ・労務管理の実務書・労働法関係書などを収集・公開することにより、中小企業の町大阪の労使関係の健全な発展に役立つ情報を発信し、企業経営と労働者福祉の向上に資することを目的とする。
- 3) エル・ライブラリーは、NPOや草の根市民団体の機関紙などを収集・保存し、市民の社会的活動に利する情報を提供することを目的とする。
- 4) これらの目的を通じて、エル・ライブラリーは「地域の記憶の場」たる図書館の役割を果たし、働く人々の知る権利を守り地域住民のアイデンティティ形成に役立つ機関を目指します。

この大阪社運協の呼びかけに賛同し、サポート会員になった人は多かった。

この「エル・ライブラリー会員」の特典は資料4 - 2の通り。

#### 資料4 - 2

##### <会員特典>

週1回、労働情報を掲載したメールマガジン発行（電子メールを利用されない方には隔月1回郵送）年1回、エル・ライブラリーの活動報告を郵送資料の貸出。郵送による貸出も可（貴重品や逐次刊行物の最新刊など貸出できない資料もあります）書庫内入室利用可・資料相談・調査相談・郵送複写料金の割引・『大阪社会労働運動史』の割引販売、大阪社会運動協会が行う講座などイベントへの割引または無料招待。

サポート会員についての詳しい案内は  
**メール** lib@shaunkyo.jp  
電話06 - 6947 - 7722 FAX06 - 6809 - 2299

#### エル・ライブラリーの蔵書構成とその特徴

2008年12月25日現在の蔵書構成はつぎの通り。

- (a) 図書 約62,000冊 （プラザの旧蔵書17,000冊を含む）
- (b) 雑誌 約59,000冊 （プラザの旧蔵書10,000冊を含む）
- (c) 視聴覚資料 約600本（プラザの旧収蔵資料440本を含む）
- (d) 文書資料（原資料） 約5,700点
- (e) 未整理文献資料 約100m

## 「公文書管理法」成立の背景に関する一考察

この資料館は、公共図書館とは異なって、蔵書のほとんどが寄贈であり、労働組合や社会運動団体との強いつながりによって、それぞれの団体の内部資料を収集する文書館としての側面も強い。

社運協が設立された時、初めに資料室に寄贈されたのは初代理事長中江平次郎氏（故人・元大阪総評議長）の所蔵資料であった。それは戦後大阪の労働運動の記録を網羅した内部文書の膨大な綴り（簿冊）であり、それらを「中江文書」と名付け、同時に蔵書家中江氏の図書も受贈して「中江文庫」と総称した。このうち、昭和20年代の文書類については『大阪社会運動協会蔵書目録、中江文書』大阪社会運動協会刊（1994年8月、117頁）としてまとめられている。

### (B) エコミュージズ（西淀川・公害と環境資料館）

#### (i) エコミュージズとは

あおぞら財団付属「西淀川・公害と環境資料館（エコミュージズ）」は大阪市西淀川大気汚染公害に関する記録資料を中心に、公害・環境問題や西淀川地域に関する資料・文献などを収集・整理・保存している。

そのエコミュージズを運営している「あおぞら財団」について説明しよう。

大阪市の北西地域に西淀川区が立地している。隣接しているのは兵庫県尼崎市である。阪神工業地帯に位置する西淀川地域は、1950年代からの高度経済成長期に多くの工場からの煙と自動車の排気ガスのため、ひどい大気汚染に苦しんだ。多くの人たちが病気になる、ゼンソクの発作で亡くなる人も出た。これが「西淀川公害」である。患者たちは自ら行動をおこし、企業や行政に公害をなくすよう訴えた。1978年におこした西淀川公害裁判では726人の人たちが原告になった。すべて解決するまでに21年かかり、裁判では国や企業の責任が認められた。

そして、1996年、患者たちは和解金を出し合って環境団体・あおぞら財団を結成した。トンボが飛びかうような青い空を未来へ手渡すというイメージで「あおぞら財団」という名称になった。公害患者が財団を立ち上げたのは

全国で初めての試みである。

さらに、2006年、集った資料を公開するため、あおぞら財団付属のエコミュージアムが開館したのである。所蔵資料の種類別の主な内容、整理方法、整理状態は資料5の通りである。

**資料5 所属資料の概要（2009.3.31時点）**

種類	場所	おもな内容	整理・保存法	分量と整理状況
(1) 書庫資料 【閲覧のみ】	書庫・6F	会議資料、メモ、手帳、チラシ、ビラ、新聞スクラップ、たすき、横断幕、機関紙、写真、ビデオ、8ミリ、スライド、冊子、刊行物、書籍、環境白書など、すべて個人や団体からの提供によるもの	出所(提供者)ごとに通し番号を与えて箱詰。当初はすべてダンボール箱で、資料はそのまま箱に入れていたが、可能などころから中性紙の封筒や文書箱への入れ替えをおこなっている	ダンボール箱約200箱収納。うち約3分の1にあたる約26,000点分の目録あり
(2) 西淀川 大気汚染公害 裁判記録 【閲覧のみ】		準備書面、書証、弁論調書、証人調書、検証調書など西淀川公害裁判の全訴訟記録	種類ごとにファイリングされていた資料を合本製本	計266冊開架。仮目録あり
(3) 開架図書・ 資料 【貸し出し可】	閲覧室・5F	大部分は図書類。その他、各地患者会の総会議案書やシンポジウム、集会の資料など。個人や団体からの寄贈図書、行政からの配布物、財務業務のための購入図書、収集資料など	日本十進分類法にて分類し、順番に開架。公害・環境工学(519)分野については、独自の番号体系を採用している。さらに西淀川地域に関する図書類は、独立させている。登録番号シールと図書貸出カードを各図書に付けている	約5,400点の図書等を開架。目録あり
(4) ビデオライブラリー 【貸し出し可】		西淀川公害に関するオリジナル制作ビデオ、報道録画映像、語り部映像、昔の西淀川の風景、教材ビデオなど。VHSとDVDあり	「西淀川公害」、「西淀川地域」、「再生まちづくり」、「環境対策」、「環境学習」、「健康・福祉」など11のカテゴリーに分けて分類	VHSテープ157本、DVD144枚。目録あり(所載点数251)

**(ii) エコミュージアの活動**

このエコミュージアの諸活動を「報告書」第1号(2006.3.18~2007.3.31)、同第2・3号合併号(2007.4.1~2009.3.31)から抽出しよう。

- (1) 幕開けは、資料館オープン記念シンポジウムであった。テーマは「環境再生の時代に公害経験から 公害・環境問題資料の保存と活用にむけて」である。
- (2) 資料の収集と整理・展示、資料の電子化

## 「公文書管理法」成立の背景に関する一考察

- (3) 常設展示とパネル作成 12枚のパネルは西淀川地域の公害の原因、被害の実態、医師・ジャーナリスト・弁護士・専門学者の協力による地域再生の経緯がビジュアルに解説されている。
- (4) この資料館での研修活動が注目される。例えば、環境省の職員が「政策に公害患者の声を活かします」というテーマで、半日、出来島駅 出来島小学校測定局 西淀川高校 あおぞら苑（デイサービスセンター） 大野川緑陰道路 あおぞら財団というコースでめぐり、あおぞら財団では公害患者の話と当時の森脇理事長の話を聞いている。（2007年12月7日および2009年2月10日）

その他、国際協力事業団（JICA）の研修、韓国司法研修生の受入れ、国内の多くの大学の研修、市民グループの研修や交流会、地元の中学校、高等学校のフィールドワークの拠点としても活躍されている。

### あとがき

上述のように、「公文書管理法」が成立するまでの政治的、社会的背景として、日本学術会議の「勧告」「要望」、数多くの歴史学会の要望、Archivist 団体の要望などが存在し、加えて現用文書、歴史文書の情報公開を求める市民、国民のパワーの高まりがあり、それを反映して良識のある政治家たちの行動があったと思う。

2009年7月1日に公布された「公文書管理法」の第1条（目的）を引用しよう。理念、目的、意義が簡潔にまとめられた名文である。

#### 公文書管理法

##### （目的）

第1条 この法律は、国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るものであることにかんがみ、国民主権の理念にのっとり、公文書等の管理に関する基本的事項を定めること等により、行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り、もって行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする。

松浦道夫氏のご退職の記念号に投稿させていただくことになった。松浦先生の教授としてのご貢献，学長としてのご貢献に心から感謝申し上げるとともに，今後の御活躍に期待したい。