

歴史的に重要な公文書・ 古文書の保存と活用とは

早川 和宏

皆さん、こんにちは。ただいまご紹介にあずかりました早川です。ざっと見回しますと、色んな世代の方がいらしてくださったようで、本当にうれしく思います。

ご紹介いただきましたように、鳥取県では、昨年、「県立公文書館在り方検討会議」というのが設置されまして、若輩者ではありますが、公文書管理ですとか、公文書館制度というものを専門分野としていことから、座長を拝命いたしました。

この関係で、昨年は四回、鳥取に参りまして、それからしばらく間があいて、今日また久しぶりに参ったところでございます。

実は私、鳥取とは別の御縁もあります。

というのが、随分前になりますが、二年間、鳥取市民だっ

たことがあります。私の父親がNHKに勤務しておりました、父の転勤で、寮があつた鳥取市寺町に移り住みました。当時私は小学生でしたので、袋川沿いの日進小学校に二年間在学しました。残念なことに、四年生の二学期から六年生の一学期までしかいなかったもので、卒業していません。もう鳥取とは縁がなくなつてしまつたと思つていたのですが、ウン十年の時を経て鳥取のために仕事ができたことを、大変光榮に思つております。鳥取時代の思い出話はたくさんあるのですが、時間に限りがあるので本題の方に移っていきたいと思います。

さて、本日お話をすべき内容は、お手元の資料のとおりです。こういった内容でお話させていただくことは、結構ありまして、先週は埼玉県で講演を行い、今週は鳥取県、

来週は新潟県に参ります。大学では普通の授業もやっておりますので、自分が何をしている人間なのか分からなくなることもありませう。さて、講演をする時は、会場の皆さんに挙手をしていただくことにしています。鳥取では平成二一年に講演をしたことがあります。この時は県、市町村職員が対象だったと思いますが、その時にも挙手していただきました。今日も何回か挙手していただきますが、指名は致しませんので、安心していただければと思います。先ほど副知事さんが、よく見た顔がたくさんいるとおっしゃっていましたが、まず所属を聞いてみましょうか。

県の職員の方、はいはい。おお、圧倒的多数。

市町村職員の方、はいはい。

県民の方、はい。

手を挙げていない方、はい。

これで全員が手を挙げられたはずなんです…。

ちなみに県職員、市町村職員の方で、県民（という所属）で手を挙げなかった方。もちろん県外にお住まいであれば県民で手を挙げなくても正しいのですが、県職員だけと県民だったり市町村職員だけと県民だったりするわけですから、こういう場所にいると、自分はどこか一つに所属している

というイメージを持ちがちですが、本来は色々な立場をお持ちなわけです。今回話をする文書を、歴史的に重要な公文書・古文書というように分けますと、公文書は公務員、県職員とか市町村職員の立場、古文書というと公務員の立場からすれば自分たちとは関係がない、というように思われてしまうかもしれません。しかし、よく考えると県民の立場もあるわけです。

一方、県民からの立場であつても、古文書だけが自分たちに影響があるかという点、そうではなくて、公文書にもすごく影響を受けているわけです。例えば、どこにどのような公共施設を作るか。私が鳥取に住んでいた時は、この建物（とりぎん文化会館等）はなかったのですが、今はこんな立派な施設ができています。実は、この建物を作るためには様々な書類＝公文書が作られ、それを執行することによってこの建物ができ上がったわけです。道路一本通すにも公文書が存在するわけです。

そうすると、公文書・古文書という言葉では別々に見えるかもしれませんが、県や市町村の職員にとつても県民にとつても、両方とも関係があるということがご理解いただけると思います。

次に、記憶と記録という言葉について考えてみます。では、「問」です。一昨日の朝御飯に何を食べたか言える人

はいですか。一昨日ですよ、昨日じゃないですよ。あつ、結構すばらしいですね。中には毎朝同じものを食べているという方もいらっしゃるかもしれませんが、この「問」を作った私自身も、急に言われたときにすぐ言えるかという、あれ？という感じですね。また、これを食べたと思っても、かみさんに言わせると、それは食べてないと言われるかもしれないわけです。過去のこと、一昨日ですら自分の記憶が違っている可能性があるわけです。記憶というのは、かなり危ういものです。さらに、我々は記憶に上塗りをする必要があります。

ところがそれを記録に残しておく、以前、レコーディング・ダイエツトという、とりあえず食べたものを手帳に付けると痩せるというダイエツト法があったと思います。が、それをやっていたら、一昨日の朝御飯のことは記憶じゃなくて記録になります。相当の確実さでそれを食べたであろうということが、推測できるわけです。ところが、このことが記憶でしか残らないということになると、内容がどんどん変わっていく可能性があります。一昨日の朝御飯で何を食べたかというのは個人的な問題であつて、それが記録化される必要はないと思いますが、これが私個人ではなくて、地域にとって、鳥取県にとって影響があることであれば、それが記憶だけによって語られていくことは危険で

す。日本の歴史をさかのぼって見ていくと、自分にとって都合のいいことだけを国民に伝えていて、都合の悪い情報は一切出さない、記録ですら本当のことを示していないことがあつたりするわけです。

この講演の次に行く鼎談では、戦時下の記録を題材にします。戦争の記録は、残っているものもありますが、例えば大本営発表は正しかったのか。その内容が本当に事実を伝えていたのかということを考えてみると、記録ですら危ういわけです。記憶のみならず記録も危ういとなると、どうすればよいのかということになります。ただ、幸いにして記録については、一人だけではなく複数の記録が残っていれば、ずれが出てきたらどちらかが間違っていると考えることができます。また、一つの記録と五〇個の記録ですれがあつたら、五〇個の方が正しいのではないかという推測も成り立ちます。そう考えると、記憶を記録として残しておくことによって、将来に向かって、将来の人々が過去を振り返るときの材料として利用できることが分かります。

お手元の資料をご覧ください。これはJIS規格の、記録管理に関するもの（JIS X 0902:1:2005）です。細かくはお読みいただければと思いますが、例えば、行政的な話で言えば、①番目、「説明責任が果たせる方法で業務を管理

する」ということが求められています。⑥番目、「災害発生時の業務の継続性を保つ」ためには、口頭だけではなく文書の形で様々な業務を進めていくことが必要になります。⑥以降にも色々書いてありますが、先ほど副知事がおっしゃった「アイデンティティーを確立すること」は、⑫番目に書かれています。ここからも、記録を作って残しておくことの重要性がある程度見えてくると思います。

ただ、記録を残すということは、あまり熱心になされてこなかったというのが、我が国の全国的な状況です。都道府県や市町村も、このことをあまり意識していませんでした。しかし、昭和六二（一九八七）年に公文書館法ができました。鳥取県には公文書館がありますが、この法律は、公文書館があればよいという法律ではありません。

第三条を見ていただくと、「国及び地方公共団体は、歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用に関し、適切な措置を講ずる責務を有する」と書かれています。鳥取県内で言うと、県立の公文書館はありますが市町村立はないわけです。では市町村は、歴史的な資料は残さなくていいのかというと、そうではありません。「国及び地方公共団体は」であって、「公文書館がある地方公共団体は」とは書かれていません。つまり、公文書館の有無にかかわらず、歴史資料として重要な公文書等の保存、利用について適切

な措置を講ずる責務というものが存在しているということになります。ここは、法律の嫌らしいところと言えますが、義務ではなく「責務」と書いてあることを考えないといけません。義務というのは果たさないと違法になります。大體の場合には、罰が付いてくることになります。責務というのは義務ではないので、果たさなくても罰が科されることはありません。

日本には、責務を定めている法律が相当数あります。さらに、その中に「国民の責務」と書いてある法律が五〇本ぐらいありますが、私たちは「国民の責務」と書かれた法律をよく知らないですし、また、その責務が果たされていない法律も結構あります。例えば、歯医者に行きましょう、という責務が書いてある法律があります。行くように努めるといのが「国民の責務」として書かれています。歯医者に行くに越したことはありませんが、この法律などは、責務というのは、知らなくても果たさなくても大きな問題にはならないということを示しています。とすれば、鳥取県内の市町村が、「適切な措置を講ずる責務」を果たさなくてもよいということになります。しかし、歴史的な資料である公文書・古文書を残していかなければ、私たちの生活に大きな影響が出てしまうということは、先ほどの話で少しお分かりいただけたものと思います。

次は、「公文書等の管理に関する法律」（以下「公文書管理法」）についてお話しします。この法律ができる一番大きなきっかけは、消えた年金記録問題でした。この問題が発覚した当時、五〇九五万件の年金記録が特定の個人と紐づいていない、つまり、保険料を支払ったという記録から支払った本人を特定できないという事態が発生したわけです。一カ月分でも保険料を払っていないと満額の年金が支給されません。「これだけ年金が支給されるはずだ」ということに関わる記録が、全国で五〇九五万件も、宙に浮いてしまったわけです。衆議院内閣委員会での公文書管理法の提案理由では、「行政機関において不適切な文書管理法案が発生するなど」と書かれています。この消えた年金記録問題が大きなきっかけとなったわけです。記録、ここでは公文書ですが、公文書をしっかりと残しておかないことが私たちの生活を脅かすことになるわけです。それをしっかりとさせるために法律を作りましょうという考え方を、ようやく国が持ったわけです。

この法律の第一条には「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」とあります。「公文書等」の中には、役所の文書だけではなく、古文書や個人が所蔵する文書も入ってきます。それが「健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源」とあると言っている

るわけです。この法律によって、文書を皆が残して、皆が使えるようにしていくという考え方が初めて示されたわけです。ただ、第一条には「国及び独立行政法人等」と書いてありますので、国の組織、あるいは独立行政法人等を中心とした法律ということになります。

公文書管理法は、都道府県、市町村には直接適用されないわけですが、都道府県や市町村が作る文書も重要だということ、鳥取県のように「鳥取県公文書等の管理に関する条例」を制定したところもあります。さらに鳥取県ではもう一歩踏み込んで、「鳥取県における歴史資料として重要な公文書等の保存等に関する条例」をこの四月に施行しました。この中でも、歴史公文書等を適切に保存して利用を図ること、開かれた県政の推進や鳥取県の学術及び文化の発展に資すること、といった目的が示されています。

では、鳥取県内の市町村はどうかというと、公文書管理に関する条例を制定した市町村はありません。公文書管理法は、市町村には直接適用されませんが、先ほどお話ししたように、公文書館法は市町村にも公文書等の保存、利用についての責務があるとしています。そこで、古い資料を残すという法律等を他に探してみると、文化財保護法とか文化財保護条例に行き当たります。ただ、この法律の趣旨は、指定をした文化財を残していくということなので、指

定されていないものについては、この法律や条例の網はかかりません。文化財の指定は、条件等のハードルがすごく高いので、地域にとって重要なものが指定されないうまま失われる危険性があります。例えば、県の指定にはならないが、町内会にとってすごく重要な文書があったとします。これが失われてもいいかというところではないはずですが、残していかなければ、町内会としてのアイデンティティーが失われていくことになります。公文書に関して言えば、公文書管理条例を制定していれば一応大丈夫ですが、未制定の市町村に関しては、心もとない状況があるということになります。民間や個人が所蔵する文書も、文化財保護法とか文化財保護条例でしか扱えないことになります。そんなわけで、市町村や民間・個人の文書については、残っていればラッキーというのが実情です。

さて、私は普段、大学で行政法や地方自治法を教えています。これは行政法的な話になりますが、公文書や古文書を法的に見るとどうなるか。公文書という言葉はいろんな意味で用いられています。国とか都道府県、市町村が作成・取得した文書は、公の目的のために所持しているものなので、「公物」と言われます。文書というと紙のイメージが強いですが、例えば電子メールであっても何らかの記録媒体にくっついています。クラウドのように、インター

ネット上のどこかのサーバー、ハードディスクの中にあるわけです。つまり、電子的な記録であっても、何らかの物にくっついていきます。これを有体物と言います。一方で無体物という言葉があります。アイディアなんかがそうですね。公文書の場合は、文書化されているものなので有体物になります。

公文書は「公物」に該当するわけですが、それには、①公用の物（公用物）と、②公共用の物（公共用物）という二種類があります。公用物は、役所の庁舎がそうですが、基本的には公務員が使うものです。ですから、これは公務員のルールで管理していけばいいという考え方になります。一般に、庁舎の管理規則は、条例の形では定められていません。それに対して公共用物は、県民や市民が利用するものです。体育館やプール、この施設も名前は「とりぎん文化会館」ですが、県有施設ですね。皆が使うものが、公共用物です。

では、公務員が職務上作成・取得した文書は、公用物と公共用物のどちらに該当するのでしょうか。かつては公用物という考え方でした。公務員が使うものだからです。しかし、今日では住民が利用できるものになっています。それを可能にしたのが、情報公開制度です。情報公開制度によって住民が公文書を利用できるようになり、公文書は公

用物であるとともに公共用物にもなったわけです。公共用物は、住民からすれば、権利の客体です。例えば、使用料等を支払うことはありますが、この施設を借りる権利を住民は持っているわけです。したがって、県の都合で好き勝手に作ったり潰したりすることはできません。開館時間や利用時間等は条例により定められています。地方自治法では「公の施設」と言っていますが、この法律は、公の施設の設置と管理に関する事項は条例で定めることとしています。公共用物は住民のためにあるので、住民を代表する議会が作った条例にのっとって、設置場所、利用のあり方等を決めるといふ考え方をとっているわけです。もう一度戻りますが、公用物と公共用物という性格を併せ持つというのが、今日の公文書の位置付けとなっています。したがって、公文書館の有無にかかわらず、市町村でも情報公開条例を有している以上、住民が利用することを考えないといけません。

一方、古文書に関しては、民間や個人が所有しているものに限定すると、これも物としての性質を持ちます。物に対する権利を定めているのは民法です。典型的な物に対する権利が所有権ですが、所有権は、法令の制限内において自分の物を自分で使っていい権利（使用）、自分の物を人に貸してお金を取る権利（収益）、自分の物を壊しても捨

てても売ってもいい権利（処分）という三つの権利を含んでいます。もう一方で、古文書は情報が記録されているものという性質も持ちます。例えば、日記を書くと著作権が発生します。思想とか感情を創作的に表現していれば、全てに著作権が発生するというのが、我が国の著作権法です。もちろん、学校で児童、生徒に作文を書かせると、著作権は児童、生徒にあります。また、著作者は公表する、しないを決める権利を持っています。県の文集に載せてあげたら喜ぶだろうと思つて勝手に掲載すると、著作者本人の公表権を侵害する可能性があります。古文書等に関しても、そのような権利問題が発生することがあります。古い写真を例にとると、古い写真は人気があるので、利用者が閲覧したり、展示されたりすることがあります。ただ、これも撮影した人に著作権がありますし、写っている人の肖像権とかプライバシーの問題も出てきます。

公文書や古文書というものは、さまざまな権利の客体として存在しているわけですが、それを如何に保存し、如何に活用していくのか、これが問題です。レジユメの四「公文書管理法」に公文書等の定義が出てきます。国は、三種類の文書をこの法律で管理することになっています。一つ目は「行政文書」。これがいわゆる公文書の一般的イメージです。公務員が日々作成・取得した文書です。二つ目は「法

人文書」。国には独立行政法人や国立大学法人があります。これらが作成・取得した文書が、法人文書です。地方でいえば地方独立行政法人や指定管理者がありますね。例えば、この施設（とりぎん文化会館）は指定管理のようですが、県が作った建物だとしても、実際の管理は指定管理者が行っているわけです。しかし、県民から見れば、これは県の仕事です。県が直接運営してなくても、県有施設の管理だから県の仕事となる。だから、不適切な使い方をさせているとか、指定管理者にとつて都合の良い人には貸すけれど、そうでない人には貸さない、といったことをしていたら、これは問題です。だから、その記録を残して閲覧できるようにしなければだめだということになります。三つ目は「特定歴史公文書等」、今日の話で言えば歴史的文書にあたります。

公文書管理法の性質は、普通の法律と少し違います。条例もそうですが、法律や条例は多くの場合、国民や住民の権利を制限したり、義務を課したりするために作ります。税条例を例にとると、その条例ができることによって払う税金が決まって、場合によっては法定外目的税とか、新たな税が賦課されたりします。しかし、公文書管理法は、「公文書等の管理をします」という法律なので、しなければならぬのは国民や住民の側ではなくて役所の側になりま

す。誰に義務が課されているかというと、第一は行政機関の職員、第二は行政機関の長、第三は内閣総理大臣、第四は独立行政法人等、第五は国立公文書館等の長、第六は国立公文書館となります。国立公文書館等の長には、歴史公文書等のうち国立公文書館等が保存する、いわゆる特定歴史公文書等の永久保存義務が課されています。

利用者の義務というのは、レジユメの第七に書かれています。利用者の義務は、特定歴史公文書等を利用するとき手数料を納めるというだけです。このように、公文書管理法は、大半が公の側の人たちに義務を課しているわけです。普通の法律や条例が国民や住民に何かしなさい、というのに対して、これは圧倒的に公の側に「しなさい」と言っています。しかし、この法律を作ったからうまくいったかなというところ、どうもそうでもありません。お分かりの方もあろうですが、森友学園問題にしましても、交渉記録を短期間で廃棄して構わないのか？という感じです。築地の市場が豊洲に移転するにあたって、有識者会議は盛り土と言っていたのに、なぜか地下空間が変わっていたわけですね。自衛隊によるPKO（国連平和維持活動）もそうです。スーダンのPKO活動についても、日報が廃棄されていたと言っていたのに、後から出てきたりして、一体どうなっているのでしょうか。一般国民からすると怪しいことばか

りです。森友学園への国有地の売買は、交渉の経緯があるからあの値段になってはいるはずなのに、それがわかる文書は保存期間満了だから廃棄したとか。保存期間が一年未満だから廃棄したでは済まされません。そのようなことを防ぐためにも、しっかりと残して、しっかりと使わせるということが確立していないといけません。

前述したように、公文書管理法は、地方公共団体には直接適用されませんが、この法律の趣旨にのっとってその保有する文書の適正な管理に必要な施策を策定し、これを実施するよう努めなければならぬという努力義務が、地方公共団体には課されています。その「趣旨」については、レジュメに載せておきましたので、お読みいただければ大丈夫かと思えます。要は、公文書を公用物として役所のルールで管理するのではなく、公用物として管理し、住民の同意を得たルールのもとできちんと管理することが必要であり、地方公共団体もこのことについて努力するというのが第一義ということです。鳥取県は、それを受ける形で「公文書等の管理に関する条例」を制定されており、また、その内容もよくできた条例であると思います。この条例の中では第一章（第一条～第三条）に、実施機関として公安委員会、警察本部長が入っています。公文書管理条例を定めている地方公共団体が全国で二〇程度ありま

すが、これを入れていないところはいくつもあります。公安委員会や警察本部長の文書も情報公開条例の対象になっているので、公文書管理条例に入れてはだめということはありません。他の自治体がなぜ入れていないのかというと、文書管理を条例で定めると、最終的に公開しなければなりません。公安委員会や警察本部長の側としてはその点が気がかりで、できるだけ入れて欲しくないというよう気持ちがあるということを知っています。鳥取県はしっかりと管理の対象の中に入れていくということです。

警察関係では、現在国会で問題となっている共謀罪関係の法案（改正組織犯罪処罰法）がもし成立すると、それに伴って、不要な捜査、例えば共謀罪関係として捜査を始めたが共謀関係はなかった、というような文書が残ると問題になるかもしれない。できるだけ文書は残したくないということが出てくるかもしれません。

次に、歴史公文書等の定義ですが、これについては、アからオまで五つに分類されています。これを見ていくと、県が作成・取得した公文書だけが対象になっているわけはありません。要は、歴史的に重要な文書であれば、県が作成・取得したもの以外であっても対象とされているわけです。民間や個人の文書であっても、全て対象となります。しかし、それを全て管理するというのは無理なので、その

中で特定されたものを県が管理していくという形をとるわけです。この「特定」というのは、簡単に言うと、公文書館の管理下に入ったということであり、それを公文書館でしっかりと残していくという考え方をとるわけです。逆に、公文書館の管理下に入ってこない文書は、この条例の適用がないこととなります。言うまでもなく、個人の家にある文書は個人のもので、個人の家にある文書は失われる危険性があります。よく言われるのが、引越越しとか建て替えとか、あと世代交代とかがきっかけです。私も、家を取り壊さなければならぬ時に、何かほろほろで汚くて読めない字の文書が出てきたら、捨ててもいいのではなにかと思ってしまう。けれども、実はそれには、地域にとつて大変重要な内容が書いてあるかもしれないわけです。そういったものを預ける場所がなければ、捨てるという選択肢しかありません。それをどこかがしっかりと残していかなければ、すでにお話ししたJIS規格にあった、地域のアイデンティティーを確立するとか、あるいは説明責任を果たすとかいうようなことが一切できなくなってしまうわけです。

このような問題意識から、鳥取県では新たな条例を作るという流れになったわけです。私が把握している限りでは、副知事のお話にもありましたが、県議さんからの質問に対

して知事がお答えになったということから始まったようですね。レジュメには、その時の議事録をインターネットから引つ張ってききましたが、「一定のポリシーに基づいて、この文書は必要だというものをいわば収集する権能というものもはつきりと見せておく必要があるのではないだろうか」という平井知事のご発言があり、最後のところでは「志ある公文書館としての魂を入れることを改めてやる必要がある」と結ばれています。

これを受けて、鳥取県は「県立公文書館在り方検討会議」（以下「検討会議」）を発足されました。検討会議の運営要綱には、五つの検討課題とともに学識経験者（二名）、市町村職員（二名）、県立図書館職員（一名）の五名の委員と事務局等（四名）が構成員となっています。ちなみに、事務局等は、県総務部（二名）、県立博物館（一名）、公文書館（一名）で構成されています。この構成メンバーは特徴的です。それは、公文書館のことだけを議題にするという考え方をしていないことです。鳥取県は、元々時代区分と資料の性格に応じて、これは図書館、これは博物館、これは公文書館というように保存主体を分ける方法を取っていたので、その考え方を検討会議でも踏襲したわけですね。公文書館、図書館、博物館という三つを、俗にMLA（ミュージアム、ライブラリー、アーカイブズ）と言ったりしますが、

この三館の職員が入って検討したことになります。検討の結果は「県立公文書館在り方検討会議報告書」として取りまとめられています。鳥取県がどのように公文書管理に取り組んでいるかという現状と課題を把握した上で、今後公文書館がどのような役割や機能を果たしていくべきかという検討をしてみたわけです。

レジユメには報告書の抜粋という形でいくつか掲載しております。まず、歴史的な文書を残すときの基本的な考えを紹介します。例えば、お金であれば家に残しておくことのできる銀行に預けるという考え方になります。では、地域の資料はどうか。個人の家に置いておくと処分される危険性があるので、全てを公文書館に預けるといふ考え方もあります。しかし、利用したい時にわざわざ公文書館まで来るのかという話になるわけです。地域の文書は地域に根づいているものなので、とりわけ利用のことを考えると、基本的には地域に残すべきだと考えられます。レジユメでは、「基本的な考え方」の部分です。各自自治体や地域がそれぞれ責任を持って原本を保存して地域の財産として将来に引き継いでいくこと、これが基本の①です。ただ、その地域の文書が、県としても保存すべき内容を持っていることがあります。そこで、そのような場合には、現物ではなく、複製物を公文書館の側が持つておくことにしました。これ

が基本の②です。さらに、歴史公文書等の適切な保存及び活用は、公文書館だけでなく、保存主体である市町村や県民（民間団体・個人）の取り組みによって実現するということを明記しました。県だけの仕事ではなく、それぞれが役割を果たす。どうにもならない時には、県の公文書館が何かをできるようにしていくという考え方を示したわけです。

次に、「公文書館と博物館、図書館の役割・連携」ですが、鳥取県では、公文書館以外に図書館や博物館がしっかりと任務を果たしています。そこで、資料の所蔵については、「どこが持つべきかを議論するより、どこが何を保存しているのかを整理・把握するほうが重要」であるとしています。この資料は図書館、この資料は公文書館というのでは、縄張り意識が働いてしまうかもしれません。県民の立場からすれば、どこにあっても問題ないはずですが、どこでもいからきちんと残して、使わせてくれという気持ちでしょう。県民が資料を探している時に、図書館、博物館、公文書館が連携していれば、例えば図書館に調べものに行ったときに、それは公文書館にあるということが分かれば、たどり着くことができるわけです。そのような体制をしっかりと作っておけば、不利益は生じないという考え方をしています。

災害時のことも明記されています。阪神・淡路大震災の時もそうですし、東日本大震災の時もそうでした。私たちはそれを目の当たりにしたわけです。この二月に、私は釜石市に調査に行く機会がありました。釜石市役所では、津波のために文書が流されたり、「ぐつちやくちや」になつたりしたわけです。いまだにその文書を使えるようにするための作業が続いています。同じように水濡れにあった文書というと、茨城県常総市の事例があります。鬼怒川が決壊して、約一メートルのところまで役所が浸水しました。

川の水と海の水、どちらの方が紙の文書を復元する時に楽だと思えますか。二択です。川の水だと思おう人、はい。海の水だと思おう人、はい。これは、東日本大震災までそういう事例がなく、文書の復元方法も分からなかったようですが、海の水の方が圧倒的にいいそうです。まずカビが生えにくい。カビが生えようと、紙と紙がくっついて剥がせなくなつていきます。あと、普通の水でくっついただけでも本はページがめくりにくくなりますね。でも、海水が入っていると、塩が結晶となりページの間に残るので開きやすくなるようです。カビの点でも開きやすさの点でも、実は海の水の方がいいという、そんなことが世の中にはあるのですね。話を戻しますが、災害時についても公文書館が、依頼を受ければ救助に行く体制をとることが明記されてい

ます。

さて、検討会議で示した考え方を基に、新条例「鳥取県における歴史資料として重要な公文書等の保存等に関する条例」ができました。この条例は全国的にも例を見ないものです。内容的には、「鳥取県立公文書館の設置及び管理に関する条例」を作り直す形になっています。普通は公文書館の設置・管理条例があるのですが、一般の方から見れば何するの？という感じの名前ですね。そもそも公文書館には行ったこともないし……ということも多いでしょう。しかし、「歴史資料として重要な公文書等の保存等に関する条例」という名称であれば、何をやるのか分かりやすいですね。条文を見ていくと、公文書館が出てくるという構造になっています。

また、この条例の「全国初」と言ってもいいところは、県の責務というだけでなく、市町村の役割、さらには県民等の役割を全て書いた点です。これは先ほどの検討会議の報告書からも推測はできたとと思いますが、県、市町村、県民等の三者に、各々お任せというのが一般的です。他県等の公文書館で、民間や個人の文書の調査をして残すという活動をされているところはあります。鳥取県もやりました。ただ、それを条例に明記したのはこれが最初です。オンリーワンの条例として、これは誇ってよいと思います。

また、災害時における措置という先ほどもお話ししたことなども、この条例にしっかりとうたわれています。

ただ、条例には限界というものが有ります。レジュメの一七ページですが、条例を制定する時には、意見募集（パブリックコメント）を行います。それを確認したところ、「全ての条文が努力規定になっており、制定への本気度が伝わってこない。『…なければならぬ』とすべきである」というご意見がありました。公文書館が集めなければならぬとか、民間の人たちはそれを捨てないで後代に残さなければならぬとか、思いっきり書けばいいじゃないか、ということですよ。このお気持ちにはよく分かります。ただ、残念ながらこれが条例上の限界です。

どうということなのかというと、ここは面倒な話になりますが、ざっくり言うと、条例にはできることに限界があります。県の中では、県の条例が一番強いのですが、国全体で見ると、条例よりも憲法とか法律のほうが強いのです。これは考えてみればわかると思います。例えば、公職選挙法という法律で国政選挙が行われます。しかし、県の条例で、「うちの県は人口も少ないことだし一人二票にしよう」ということができるかというと、法律で一人一票と決まっているので、鳥取県だけ一人二票という条例を作っても、その条例は効力を持ちません。つまり、条例には勝てない

相手がいるのです。日本国憲法には、「法律の範囲内で条例を制定することができる」と書かれています。法律の範囲を超えた条例、さっきの一人二票を国政選挙でやっているという条例は、作れません。作ったとしてもそれは効力がないことになります。同様に、法律でいえば、地方自治法は、「法令に違反しない限りにおいて…条例を制定することができる」としています。法令に違反した条例は効力を持たなくなってしまうのです。

ここで問題になるのが、市町村や県民等の文書です。県から見れば、市町村の文書は市町村の所有物です。県民の文書については個人の所有物です。それぞれが所有権を持っており著作権等も持っている。それを県の条例で、変な話、召し上げるみたいなことができるのか。これは県民にとつて大事な文書なのだから、家の蔵に置いておかないで、県の公文書館に無理やり持って来てしまうと、所有権を侵害することになります。そのような条例を作れますか？という問題が出てくるわけです。この点については法学的な話になるので、参考までに徳島公安条例事件判決をレジュメに掲載しておきました。あと、判決の流れがよく分かるフロー図があったので資料に掲載しておきました。この図では、法律と条例がぶつかっているように見えた時、図のイエス・ノーを追っていったら、最後の○か×で判断し

ます。○のところは条例を作ることができる、×のところは条例を作っても法律に違反する、ということになります。

条例で、個人の家にある文書でも県立公文書館が持つて行つていいとか、市町村の文書でも県立公文書館が召し上げると規定できるかということには、私は否定的です。例えば、先ほどの文化財保護法では、個人の家にある資料を動かすことはしません。個人の家にあるのが原則で、文化財として指定する、補助金を出す、仮にその資料を移動するときには文化庁に届け出てもらうという形にしています。文化財保護法と歴史的な文書を残す条例が同じかどうかという議論はあり得ると思いますが、法律よりも厳しい条件を条例で書くことは、違法になる可能性が高いと私自身は考えております。

そのこともあって、新条例では努力義務になっているのですが、法律が変わらない限りそこまでできないだろうと思います。

さて、残り時間が少なくなってきたので、まとめに入つていきたいと思ひます。まず、公文書だけではなくて歴史的な文書も含めて、その扱いについて鳥取県はかなり先進性を持つていふ言えます。鳥取県の先進性として、平成二十二年一〇月、都道府県としては一六番目に公文書館を設置しています。一六というとなんか早くないというイメー

ジがあるかもしれませんが、まだ都道府県で公文書館を持つてないところもありますので一六というのは早いと言えます。また、平成二十四年に都道府県としては全国で三番目の公文書管理条例を整備しています。これは市町村も含めてもまだ二〇個ぐらいしかないので、間違いなく早いと言えます。また、本日のメインテーマですが、平成二十八年、全国で初めて、市町村、県民等の努力義務を定めた「鳥取県における歴史資料として重要な公文書等の保存等に関する条例」を整備されました。これは間違いなく一番です。制度的にも内容的にも先進的だと思います。

ただ、条例があるから先進的ですよと言っても、あるだけでは困ります。先進的というのは順番の話ではなく、書いてある内容だけでもなく、それがきちんと動いていくようにしなければ意味がありません。公文書管理法は、制定当時としては斬新な内容を含んでいましたが、結局、森友学園問題等が顕在化してしまいました。法律や条例を作つたら良くなるわけじゃありません。それをきちんと生かしていくためにはどうするのかということですが、一つ目のポイントは、今ほどお話ししたように、条例というのは制定するのが目的じゃないということです。何らかの必要があつて条例を作つたわけですので、その必要性をちゃんと満たせるように動かしていかなければ意味はありません。

二つ目のポイントは、県や県民の諸活動が、記憶のレールではなくて、記録としてちゃんと残るようにすることです。これは、その内容を後々につないでいけるということにつながるわけですよ。記憶だけであると、一昨日の朝御飯すら危うい私たちでありますのでーそうじゃない方もいらっしやいましたが一これを記録として残していくことの意味合いというのをもう一度再認識していただきたいと思います。

三つ目のポイントは、どのような公文書・古文書を将来に引き継ぐかを決めるのは、現在を生きる我々だということです。全部を残すという選択もあり得るかもしれませんが、その分のお金が発生するわけです。置く場所が必要になりますから。そのため、どこかで割り切りが必要ですが、私たちの世代が割り切つて捨てちゃったものは、将来に引き継げなくなります。将来の世代が「それ、見たかったのに……」というものを、残さず残さないかを決めるのは「今」を生きる私たちです。条例自体は廃止しない限り残っていきますが、その条例によって残される文書はどれなのかを決めるのは私たちです。鳥取県は役所の文書についても、公文書館にある文書についても、捨てるという判断をするときは県民が意見を言える仕組みをちゃんと持っています。言わないということは「捨てていいよ」と言っ

たのと同じことになっているわけですので、後の世代から、「何であれ捨てたんだよ!」と言われるかも……という状況に、今まさになつていっているわけですね。

四つ目のポイントは、この公文書とか古文書を管理していくための、俗に言うPDCAサイクルです。公務員の方は皆さん耳にたこができるくらいお聞きになつていらっしゃるけれども、計画を立てる(Plan)、行動し(Do)、評価し(Check)、改善して行く(Action)。このPDCAのサイクルというものを、まずは役所の側がしっかり回すべきでしょう。ただ、役所が完全にやってくれるよねという意識を持つていると、何遍も言いますが、森友学園の文書問題は、「財務省を信用していたのに、そうだったの……」ということだったわけですので、そうであるならば、ここは県民の側が不断にチェックをしていかなければいけない。先ほどお話ししたように、県の「文書を捨てる」という判断に意見を言えるわけですから、「ちょっとおかしいんじゃない?」と思うたら、とりあえず意見を言ってみる。そこからPDCAというものを、県だけではなくて、県民も含めて全体で回していくことが必要であろうと思えます。

以上、私からは総論的なお話をさせていただきました。この後は、豊見山和美さん(沖縄県公文書館アーキビスト)、

喜多村理子さん（鳥取短期大学非常勤講師）を交えて、具体的に、「では、こういった文書が残っていることの意味合いは、どういったところにあるのですか？」というところを、皆さんと一緒に考えてみたいと思います

私からのお話は以上です。御清聴いただきまして、どうもありがとうございました。

本稿は、平成二十九年五月二三日に開催した、歴史公文書等保存条例制定記念シンポジウム「公文書・古文書の保存と活用はどうかあるべきか？」（主催：鳥取県、県市町村歴史公文書等保存活用共同会議）の講演録である。