

国立公文書館の機能・施設の在り方に関する提言 (平成 26 年度調査報告)

平成 27 年 3 月

国立公文書館の機能・施設の在り方
等に関する調査検討会議 (内閣府)

(目 次)

1. 趣旨・背景

2. 新たな国立公文書館に関する基本的な論点と方向性

(1) 憲法など国の重要歴史公文書を展示・学習する機能

(2) 立法・行政・司法の三権の重要歴史公文書の保存・利用

(3) 公文書の重要性を象徴する施設の国会周辺への立地

3. 調査検討会議における今後の検討

1. 趣旨・背景

- 公文書は、政策決定過程やそうした決定がなされた時代の変遷をたどる歴史的事実の集積であり、広く国民が主体的に利用できるようにすることを通じて、民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源である。そして、国の歴史資料として重要な公文書を保存する国立公文書館の存在は、これまでの歴史や価値を文書や記録という形で世代を超えて受け継ぎ、今を生きる国民に対して説明責任を果たすとともに、次代を担う子供たちに生きた歴史に親しみ、体感する機会を提供することで将来につなげていく機能を果たすという、いわば我が国の過去・現在・未来を結ぶ施設とも言うべき大事な財産である。
- 平成 21 年の「公文書等の管理に関する法律」（以下「公文書管理法」という。）の制定によって、公文書が「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」（第 1 条）と位置付けられるなど、近年国民の間での文書や記録への意識が高まっていることを反映して、国立公文書館が果たす機能の重要性はなお一層増しているところである。しかしながら、国立公文書館の現状の機能・組織をみると、民主主義を支える施設として不可欠である展示や学習といった機能を前提とはしておらず、職員数や文書の所蔵量を比較しても諸外国と比べ著しく見劣りする状況である。さらに、国立公文書館に移管された公文書は、永久に保存する義務があるが、書架は残り数年で満架となることが見込まれている。こうしたことから、主権者である国民が公文書を民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として主体的に利用できる状況にあるとは言いがたく、公文書管理法の成立等近年の公文書管理をめぐる動きを踏まえた上で、国立公文書館の機能・施設の在り方を今改めて検討する必要がある。

【諸外国の国立公文書館との職員数・所蔵公文書書架延長の比較】

	日本	アメリカ	イギリス	フランス	ドイツ	韓国
職員数	47 人	2,720 人	600 人	570 人	790 人	340 人
所蔵量	59 km	1,400 km	200 km	380 km	300 km	177 km

- また、昭和 46 年に設置された現状の国立公文書館の施設の在り方に関する議論については、公文書管理法制定時からの継続的な課題となっている。

【「時を貫く記録としての公文書の在り方」～今、国家事業として取り組む～
(平成 20 年 11 月 4 日公文書の在り方等に関する有識者会議最終報告)】

- 国民等が公文書を利用するに当たっての便宜、国の機関の便宜性と機動性の確保、更には国民のアイデンティティ意識の向上に対する貢献等に配慮し、老朽化・陳腐化が進んでいる狭隘な国立公文書館の施設については、国民が利用しやすいことはもちろん、行政府・立法府・司法府の職員が随時利用できるように霞が関地区周辺を念頭に置き、計画的に整備を図るよう早急に検討を開始する必要がある。

- 国会においては、昨年 2 月、「世界に誇る国民本位の新たな国立公文書館の建設を実現する議員連盟」(以下「議員連盟」という。(会長：谷垣禎一衆議院議員))が超党派で設立され、昨年 5 月及び 6 月に、内閣総理大臣、衆参両院議長及び最高裁判所長官に対し、

「国会周辺の国民が利用しやすい場所に、憲法や外交史料など立法・行政・司法の三権すべての重要歴史公文書を集中して保存・展示する『新たな国立公文書館』を、国の歴史の象徴にふさわしい施設として早急に建設すべき」

との考え方から、

- (1) 衆議院は、国会近隣の土地を、新たな国立公文書館の建設用地として提供すること。
- (2) 衆参両院は、新たな国立公文書館が国会周辺に建設されることを前提として、その保有する重要歴史公文書を公文書管理法に基づいて国立公文書館に移管又は寄託することとすること。
- (3) 政府は、(1) 及び (2) を踏まえ、衆参両院・最高裁判所と連携して調査検討を進めるとともに、新たな国立公文書館の建設実現に向けて必要な予算を計上すること。

との要請が行われた<資料 4～7>。

- 我が国の国立公文書館の機能・施設の在り方について、国民や利用者の視点、総合性、効率性等の観点から、幅広く調査検討を行うため、昨年5月、内閣府特命担当大臣（公文書管理担当）決定により、政府において本調査検討会議が開催されることとなった〈資料1〉。

- 本調査検討会議は、昨年8月に新たな国立公文書館に関する基本的な論点と方向性として「中間提言」を取りまとめ〈資料8〉、その後、11月から12月にかけて、アメリカ、イギリス、フランス、イタリア、オーストラリアの5か国を対象とした海外現地調査を実施した〈資料9〉。この提言は、海外の事例なども踏まえ、本調査検討会議として考える新たな国立公文書館の展示・学習機能を中心とした望ましい方向性を示す。なお、この提言は、行政府の範囲にとどまらず、立法府の所管にわたる内容も含むものとなっている。今後、これらの諸論点について、立法・司法・行政の三権の理解が共有されることを期待しつつ、調査検討会議として考える望ましい方向性を示すこととする。

2. 新たな国立公文書館に関する基本的な論点と方向性

- 本調査検討会議では、昨年5月以来、国立公文書館の機能・施設の現状を踏まえ、今後果たすべき機能とその在り方について、「展示」、「学習」、「研修・人材育成」、「保存」、「修復」、「収集」、「情報発信」、「デジタルアーカイブ」等の幅広い論点について検討を行ってきた〈資料2、3〉。こうした検討の中では、
 - ・ 所在情報の集約や他機関とも連携した「デジタルアーカイブ」の推進
 - ・ 諸外国と比べて著しく見劣りする「専門職員など人員」の養成体制や人材充実
 - ・ 民間や外国に点在する公文書関連資料の積極的な「収集」
 - ・ 劣化が進む公文書の「修復」の促進などについて、特に重要との議論があったところである。これらの機能については、国立公文書館がその役割を十分に果たす上で、いずれも不可欠の重要な機能であり、それぞれの機能について今後更なる検討が必要である。

また、政府においては、これまでの議論も踏まえ、平成27年度には国立公文書館の人員体制が強化されるとのことであり、その他の事項についても、政府において引き続き早急に充実・強化に取り組むべきである。

【国立公文書館の現状（平成26年3月現在）】

- ・職員：47名
- ・所蔵公文書：約135万冊（憲法・法律・勅令等の案や原本など）
- ・機能：公文書の保存、整理、修復、利用、調査研究、研修など
- ・本館：東京都千代田区北の丸公園（地上4階地下2階）
敷地面積：約4,000㎡ 建物面積：約11,550㎡
書架延長：34,850m（うち、31,739m（約91%）使用中）
- ・分館：茨城県つくば市上沢（地上3階）
敷地面積：約25,000㎡ 建物面積：約11,250㎡
書架延長：37,446m（うち、27,638m（約74%）使用中）



（本館（北の丸公園））



（分館（つくば））



（本館閲覧室）



（本館書庫）

- 以上の検討状況等も踏まえ、この「提言」は、昨年8月に「中間提言」として発表した次の（１）～（３）について、平成26年度分の調査検討会議報告として意見を取りまとめたものである。

（１）憲法など国の重要歴史公文書を展示・学習する機能

- 公文書管理法第1条は、公文書が「国の活動や歴史的事実の記録」であり、「健全な民主主義の根幹を支える知的資源として、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、国立公文書館の機能・施設を含む公文書管理の目的を「現在及び将来の国民への説明責任」等にあると規定している。

【公文書管理法】

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。

- 公文書管理制度全体の中で、国立公文書館は永久に保存すべき歴史資料として重要な公文書の散逸を防止して保存・利用を図るという機能を担うが、この機能の在り方については、国の政策決定過程の「透明性の確保」という観点と、国のかたちや国家の記憶を将来につないでいく「国民共有の歴史的・文化的な資産」という観点の、2つの観点から考える必要がある。
- 国の政策決定過程の「透明性の確保」という観点からは、国民が国立公文書館の保存する公文書にいつでもどこでもアクセスできるような環境整備を進め

ていくことが重要であり、インターネットを通じた情報提供等を進めるべきである。現在、「国立公文書館アジア歴史資料センター」のほか、「国立公文書館デジタルアーカイブ」などの取組が行われているが、現状では所蔵公文書の約1割程度のデジタル化比率にとどまっている。所蔵公文書のデジタル化比率について、引き続き、充実・拡大に取り組むことが必要である。

【国立公文書館アジア歴史資料センター】

インターネットを通じ、近現代における日本とアジア近隣諸国等に係る重要な公文書等（国立公文書館、外務省外交史料館、防衛省防衛研究所戦史研究センター所蔵）のデジタルデータを広く国内外に情報提供を行うデジタルアーカイブ（公開画像数：約2,810万画像）



（国立公文書館アジア歴史資料センターホームページ）

- 「国民共有の歴史的・文化的な資産」という観点での取組については、諸外国の国立公文書館では極めて重要視されているのに対して、我が国ではほとんどその機能を有していないとも言える状況にある。
- すなわち、我が国の国立公文書館はそもそも本格的な展示機能を有しておらず、大日本帝国憲法、終戦の詔書、日本国憲法については、昨年からレプリカを常時展示するといった取組を始めているところではあるが、原本自体は貴重書庫に保存されており、通常、国民は直接目にすることができない。



(大日本帝国憲法 (御署名原本))



(終戦の詔書 (御署名原本))



(日本国憲法 (御署名原本))

- こうした中、国立公文書館では、1階ホール（560㎡）を活用して、本年3月から海外の公文書館との初めての共催による「JFK—その生涯と遺産」展（アメリカ・ジョン・F・ケネディ大統領図書館・博物館との共催。平成27年3月6日～5月10日）を開催している。ジョン・F・ケネディ大統領図書館・博物館所蔵資料の展示に当たっては、同館の文書保護の水準を満たすため、セキュリティの強化や展示ケースの新設を始めとする照度や温湿度の管理等を厳格に行うための新たな環境整備を行う必要が生じた。現在の国立公文書館の展示スペースは、公文書の原本等を展示するための国際的な水準を満たしておらず、現状では海外の貴重な公文書を受け入れられないという極めて不十分な状態にある。



(1階ホールにおける特別展の様子)



(「JFKーその生涯と遺産」展)

○ これに対して、諸外国の国立公文書館においては、国の活動の証しであり歴史的事実の記録である憲法や独立宣言などを「展示」する機能が重視されており、国立公文書館は、多様な分野や世代の人々が訪れ、実際に公文書等の原本に接することにより、国のかたちや国家の記憶を将来につないでいく「場」としての役割を果たすことが重視されている。

○ 例えばアメリカにおいては、アメリカ独立宣言、合衆国憲法、権利章典といった国の成り立ちに関する展示を通じて、建国の理念を再確認し、これからの国づくりに自分自身も参加するという意思を育てるという意図が明確となっている。公文書管理は、過去を保存することだけではなく、これからの国づくりを進めるために国民の主体的な参画を促す重要で積極的な意味を持つ分野として位置付けられている。



(アメリカ国立公文書館・ワシントンDCのロタンダ (円形展示室))



(アメリカ独立宣言)



(アメリカ合衆国憲法)

- また、諸外国の国立公文書館は、日常的に多くの学生・生徒等が訪れており、歴史的公文書の原本等に身近に接することを通じて国の歴史を学ぶことを促す「学習」機能を果たしているが、我が国の国立公文書館ではそのような光景はまれである。

【諸外国における展示エリアへの入場者数（年間）】

アメリカ（2013年）	フランス（2011年）	日本（2013年度）
823,634人	180,880人	25,246人

※日本（国立公文書館）の入場者数は春・秋の特別展と企画展を合計したもの。

- 各国においては、公文書館における所蔵資料や施設そのものを活用した形で、児童・生徒たちに自ら考えさせる学習プログラムを実施している。公文書館において、公文書の内容を理解するとともに、そうした学習を通じて自ら考え判断する思考を身につけることは重要である。



(アメリカ国立公文書館・学習センター)



(フランス国立公文書館での学習)

- こうした展示や学習に関する基本的な考えを踏まえ、具体的な展示の手法として、アメリカなどで実施されているタッチパネルなどのデジタル技術を活用した展示は、来館者の理解や関心等に応じて、関連する情報を分かりやすく一体的に提供できる点において有効であると考えられる。



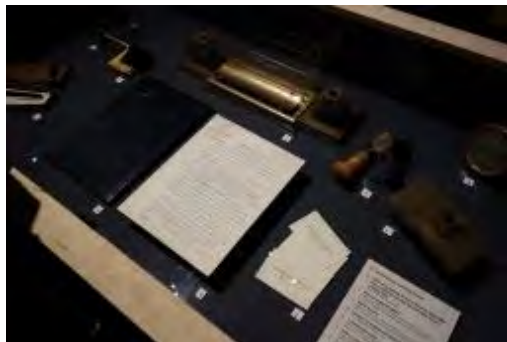
(デジタル技術を活用した展示 左：アメリカ 右：イギリス)

- また、学習プログラムの実施に当たり、イギリスでは、公文書館職員が学校に出向いて行うアウトリーチ活動や、ホームページ上に学習のための教材を掲載することなどにより、学校教育の一環として公文書館所蔵の公文書を活用し、情報を保存・活用することの重要性を伝えている。
- さらに、展示や学習機能を十分発揮するためには、そうした機能を担う人材や組織づくりなどの環境整備も重要である。各国においては、アーキビストにとどまらず、展示や学習に関する専門知識を持った職員の活用や、企画に則した外部有識者等との連携により、公文書館における展示や学習に関する質の向上を図っている。
- 公文書館からの情報発信については、アメリカでは、メディアやデザインなど18名の多様な経験を持つチームが、またイギリスでは広報を担当するマーケティング・コミュニケーション部門について13名の専門チームが構成されているなど、各国ともソーシャルメディアの活用等も含め力を入れ、来館者を増やし、国民に情報を届ける取組を行っている。



(イギリス国立公文書館における「友の会」会報や入会案内)

- 一つのテーマを展示する際に、公文書館が所蔵する資料だけでなく、他機関の所蔵する資料を併せて展示することにより来館者の興味を一層深めている。また、展示を含め公文書館の運営に当たり、ボランティアの協力や寄附金等も活用するなどの取組についても参考になると考えられる。



(フランス国立公文書館 様々な機関から協力を受けたペタン首相関係資料の展示)



(ジョン・F・ケネディ大統領図書館・博物館

文書だけではなく、施設全体を活用し臨場感を感じさせる工夫をした展示)