

[共同研究：地域資料の保存・活用ネットワーク構築に関する研究]

## 大阪における地域資料の保存と活用をめぐる 現状と課題

島 田 克 彦

### はじめに

本稿は、桃山学院大学地域社会連携研究プロジェクトの一つである地域資料研究会の2011年度の活動について報告するものである<sup>1)</sup>。研究会活動の柱は、地域資料シンポジウム実行委員会への参加である。実行委員会は在阪歴史学会（大阪歴史科学協議会・大阪歴史学会）に加え、あおぞら財団（公害地域再生センター）、NPO 法人西山卯三記念すまい・まちづくり文庫、エル・ライブラリー（大阪産業労働資料館）といった民間の資料保存主体を構成団体とする。実行委員会は、公私の資料保存主体が情報を共有し、交流を深めることを通じて地域資料の保存と活用を向上させることを目標として活動してきた。その中心は、2003年11月以来3回にわたる「シンポジウム地域資料の保存と活用を考える」の開催である。またシンポを企画するために年に数回の準備研究会を開き、主に関西で地域資料の保存・公開業務に従事する専門家を招いて議論を重ねてきた。研究会は2006年9月以来実行委員会の構成団体に加わり、この活動に参加してきた。

本年度の研究は2つの領域から構成される。ひとつは、大阪府・大阪市が設置する公文書館の運営の向上を目指す研究である。研究会では府市公文書館の開設以来の歴史を明らかにするとともに、主に利用者の視点に立って館運営の現状について検討を加えた。特に大阪府公文書館については2009年以来移転問題<sup>2)</sup>が浮上し、研究会でも動向に注目してきた。また大阪市公文書館についても、「事業仕分け」（2009年）を受けたオール非常勤態勢化の問題が浮上したほか、公文書管理法施行（2011年4月）に対応した市公文書管理条例の改正という方向性が明らかになった。法の施行を追い風に、市の公文書管理や公開の改善が期待される場所である。研究会メンバーは所属する歴史学会の要望活動に参加したり、市公文書館管

1) 本共同研究の展開については、佐賀朝「地域資料保存・活用ネットワーク構築のために一大阪府・市公文書館問題と地域資料研究会の取り組み」（『桃山学院大学総合研究所紀要』Vol. 37, No. 2, 2012年1月）を参照のこと。

2) 島田克彦「大阪の公文書館問題を考える」『部落問題研究』第192号、2010年4月。大阪府公文書館は住吉区東帝塚山2丁目に立地していたが、2011年4月18日に大阪府庁（大手前本庁）において大阪府公文書総合センター（大阪府公文書館と大阪府府政情報センターを統合）として開館した。ただし文書保管スペースが不足しているため、旧大阪府立児童文学館に書庫が確保されている。

キーワード：地域資料，公文書管理法，大阪市公文書管理条例，歴史学会，WEB サイト

理委員会を傍聴して情報収集に努めている。

もうひとつは、地域資料の保存・活用を実現するためのネットワークづくりである。シンポ実行委員会では、この課題を実現するための具体的な目標としてWEBサイトの開設が検討されていた。地域資料を活用したいが、どこにどのような資料が存在し、活用可能なかがわからない市民や学生が、WEBサイトを通じて利用可能な資料にアクセスすることが期待されたのである。地域資料研究会は実行委員会の中心になってこの課題に取り組み、2012年4月にはWebサイト「大阪歴史NAVI」を開設した。

以上を踏まえ、本稿では2011年度における地域資料研究会の2領域にわたる活動について報告することとしたい。

## 1. 大阪市の公文書管理と公文書館運営

### (1) 大阪市における歴史公文書の選別・保存

2011年4月に施行された公文書管理法は、省庁における業務遂行にあたり公文書を作成して適切に管理し、その中から歴史的・文化的価値を有すると認められるものについては保存期間満了後に国立公文書館へ引き継いで永久に保存すること、移管対象とならない文書についてはすみやかに廃棄することを定めている。同法は公文書の適切な作成・管理・移管・保存の仕組みを構築するとともに、公文書を「健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源」と位置づけ、国民による公文書の利用を請求権として明記している。そして第34条では地方公共団体がこの法に則って公文書の適切な管理を実施するよう努力規定を設けている。同法は地方公共団体における歴史的公文書の保存・活用にとっても追い風となることが期待される。

大阪市の場合は、公文書管理法成立以前から、そのユニークな歴史的公文書の選別・保存方法が評価されてきた。「完全事前指定方式」と呼びうるその方法は、以下のように整理して把握できる。

- 大阪市公文書館運営委員会（公文書等の取り扱いについて調査研究を行うため外部有識者によって構成される）の外部専門委員が、簿冊が発生した段階で「歴史的文化的価値を有する文書」に該当するか否かの調査を行う。
- 調査には、簿冊現物の確認に加え、作成部局の担当者からの簿冊や業務の内容についてのヒアリングも含まれる。
- 専門委員は調査に基づき、収集基準に従って「歴史的文化的価値を有する文書」に指定すべき文書（歴文指定文書）のリストを作成する。
- 運営委員会はこのリストを市公文書館への移管対象文書（歴文指定文書）として館に答申し、最終的に公文書館がリストを確定する。
- その結果、歴文指定の有期限文書については、保存期間満了後に市公文書館へ引き継がれる。なお永年保存文書については歴文判定の対象とならず、保存期間30年経過後、公文書

館へ引き継がれる。

このように大阪市においては、歴史的価値を有する公文書が、文書の保存期間が満了して廃棄される時点ではなく、業務とともに公文書が発生した段階で選別され、保存期間満了後の保存方針が決定されてきたのである。そして歴史指定された文書については作成部局による廃棄権限が認められず、外部有識者による判定が尊重されてきた。この方式が、歴史的価値を有する公文書を保存し、公開する機能を持つ市公文書館の一定の独立性の下で運用されてきたことに注目したい。

このような方法で歴史的公文書の選別・保存（公文書館への移管）を実施してきた大阪市であるが、公文書管理法施行を2011年4月に控え、市公文書管理条例（平成18年3月31日条例第15号）の改正によってこれに対応していくこととなった。2010年9月24日の市公文書館運営委員会<sup>3)</sup>において、事務局（公文書館を所管する総務局文書担当課）は、法34条が同法にのっとった対応を地方公共団体に求めていることから、大阪市としても対応が必要と判断した旨を説明した。また事務局は、条例を改正する上でいくつかの論点があるが、現時点で方向性は未確定であると説明した。委員からは、市民による利用を請求権として明記するからには不服申し立てと審査の仕組みを整備する必要があること、利用制限に「時の経過」の考慮が反映されることで利用者側の不服も減るのではないかと、といった意見が出された。公文書館運営委員会という場であることから、市民による利用の環境整備が進むことを期待する前向きな反応が示されることになったといえよう。

その後、大阪市による公文書管理をめぐる制度再編が表1のスケジュールに沿って進められつつある。2011年2月9日、第44回公文書館運営委員会が開かれた。ここで事務局（文書課長）は、条例改正の論点として(1)目的の追加(2)用語の定義の追加(3)特定歴史公文書等の利用請求権の新設(4)歴史資料として重要な公文書の決定及び当該決定にかかる基準を制定又は改廃する場合の公文書管理委員会への諮問の条例化(5)市が設立した地方独立行政法人等の保有する歴史公文書等の市長への引継ぎ(6)大阪市公文書管理委員会の新設(7)保存期間の有期化、の7点を説明した。この条例改正を軸に制度の再編が進められていった。

## (2) 大阪市における公文書管理の再編

では、大阪市における公文書管理はどのように再編されていったのであろうか。その特徴と再編のプロセスについて、歴史公文書の選別・保存・公開活用を軸として整理しておこう。

### A 条例の目的

改正の論点(1)に関わる。条例の目的を集約して表現した第1条は、以下のように解釈できよう。

3) 公文書館運営委員会及び公文書管理委員会の議事録・配布資料等は大阪市 HP で公開されている。

条例の目的は、「現用の公文書の適正な管理並びに歴史資料として重要な公文書等の適切な保存及び利用等を図ることによって「市政が適正かつ効率的に運用されるようにする」こと、「本市及び地方独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の市民に説明する責務が全うされるようにすること」である。

この条例は、「市政運営に関する情報は市民の財産であるという基本的認識」に基づいている。それゆえ、「市政運営に対する市民の信頼の確保を図る」必要があり、この条例は、「〔市政運営に関する記録である〕公文書等の管理責任を明確にし、公文書等の管理に関する基本的な事項を定める」ものなのである。

この第1条は、公文書管理法第1条と共通点を持っている。条例の目的において公文書の適正な管理の実現が挙げられるが、そこで現用文書と歴史公文書が併記されていることや、その適正な管理を通じて現在・将来の国民・市民への説明責任を果たすことを目的に据えている点がそうである。一方で、法第1条が主権者である国民による主体的な利用に言及しているのに対し、条例では「市民の財産」といった表現が用いられている等の点で、若干のニュアンスの違いも感じられる。

## B 用語の定義と歴史公文書の決定

条例第2条では用語の定義（論点②に関わる）が示されている。第2条第5項によると、「歴史公文書」とは歴史資料として重要な公文書その他の文書を指す。また第6項によると「特定歴史公文書等」とは、歴史公文書等のうち、(1)市長が保存する歴史公文書、もしくは市長以外の本市機関・地方独立行政法人等から市長に引き継がれた歴史公文書、及び(2)「法人その他の団体又は個人」から公文書館に寄贈・寄託された文書を指す。

では歴史公文書はどのようにして決定されるのだろうか。条例では歴史公文書の決定について、次のように定めている。

### （歴史公文書等の決定）

第7条 本市の機関は、公文書について、保存期間（前条第6項の規定により延長された場合にあっては、延長後の保存期間。次条において同じ）の満了前に、市長が定める基準（議長にあっては、その定める基準）により、歴史公文書等に該当するかどうかを決定しなければならない。

2 市長又は議長は、前項に規定する基準を制定し、又は改廃しようとするときは、あらかじめ第29条第1項の規定による大阪市公文書管理委員会（以下「委員会」という。）の意見を聴かなければならない。

これらの条文から、歴史公文書の決定に対する市長または議長の権限の強さと、公文書管理委員会（後述）による一定の規制が確認される。ただし歴史公文書を選別・保存する具体的な手順まで条文化されているわけではない。この点は後述する。

### C 特定歴史公文書等に対する利用請求権

論点(3)に示された利用請求権は、公文書管理法第16条にほぼ対応している。すなわち、市長は、公文書館において保存されている特定歴史公文書等について利用の請求があった場合には、情報公開条例に定めるいくつかの非開示情報が含まれている場合等を除き、「これを利用させなければならない」のである。そして第2項において、市長は前記非開示情報が情報公開条例に定める場合に該当するか否かを判断するにあたって「時の経過」を考慮しなければならないと定められた。第3項では非開示情報を除去した公開（部分公開）について定めている。

2011年3月8日の第1回公文書管理委員会で、事務局は「大阪市公文書管理条例に基づく利用請求に対する処分に係る審査基準(案)」を示した。これは利用請求に対して第16条に基づく決定を行う際の基準案である。基準案には第2項に定める「時の経過」の考慮に関わって、別表「30年を経過した特定歴史公文書等に記録されている個人情報について」が添付されている。現在、国際的な慣行として利用制限は公文書の作成・取得から30年を超えないものとする原則が存在しているが、30年を超えてもなお個人の権利利益を侵害するおそれがある場合に最低限の制限を行う場合の目安となる年数を、情報の重要性ごとに示したものである。これは国立公文書館利用規則（2011年4月1日改正）に即した基準となっている。

### D 公文書館運営委員会の廃止と公文書管理委員会の設置および異議申立ての制度化

改正条例において、特定歴史公文書に対する市民の利用請求権を定めたことから、利用決定または利用請求に係る不作為については不服申し立てを受け付ける制度が必要となった（第43回運営委員会で委員指摘もあり）。条例第25条は行政不服審査法による異議申し立てを認め、これに対して市長は速やかに委員会に諮問し、その答申を尊重して異議申し立てに対する決定をしなければならないと定めた。

これに対応して、大阪市公文書管理委員会が設けられた。市は従来から公文書館運営委員会（委員4人）を設けていたが、2011年2月9日の第44回運営委員会を以てこれを廃止、条例改正を受けて管理委員会に関する規定のみを前倒し施行し、旧委員に新委員3人を加えて管理委員会を発足させた。

委員会は委員7人から組織され、第25条に定める特定歴史公文書等の利用請求に対する処分等に係る異議申立ての調査審議を行う他、歴史公文書等の決定に関する基準の調査審議、特定歴史公文書等の廃棄に関する調査審議と、公文書の管理（現用・非現用問わず）に関する重要事項の調査審議を行うものと定められた。そして市長（または議長）は、「委員会の意見を聴かなければならない」。管理委員会は従来の運営委員会に比べて人員面で増強されただけでなく、求められる役割が重要となり、委員会の意見は市長（または議長）に対しても一定の規制を加えうるものとなったのである。

## E 歴史公文書の選別・保存

市の日常業務から生み出される公文書から歴史的文化的価値を有するものを選別し、将来における公文書館での保存・公開につなげてゆく道筋を制度として確保することが、この間の制度再編における実務面での焦点であった。先述の通り、大阪市では公文書館の一定の自立性のもと、「事前指定方式」による歴史公文書の選別・保存が行われてきた。制度再編にあたって、改正条例とこれまでの選別・保存方式との関係や、具体的な手順がどう制度化されるか、従前の方式の利点がいかに確保されるかが注目される。

この問題は、条例改正の論点(4)に当たっている。2011年から12年にかけて開催された公文書館運営委員会及び公文書管理委員会において、条例第7条第1項に規定される市長または議長が定める基準案の作成という形で、この問題が現れることになった。

この議論の過程で、従来の歴史指定方式に対する事務局側の問題意識が明らかとなった。これらの議論から事務局の問題意識を抽出してみよう。

- 歴史指定は文書分類単位で行われる。このため、該当する文書は実際に綴られている文書の内容を問わずすべて公文書館へ引き継がれる。
- 歴史指定の後で編集する公文書の内容が変更され、指定に疑義が生じた場合でも、公文書館へ引き継がれる。
- 歴史指定は5年に1度くらいのペースで、数年分まとめて行われる。この間に職員の異動等が発生することから文書作成者を対象とした調査が困難となっている。

事務局が見出したこれらの問題点は、5年の1度のペースで専門家によって歴史指定が行われ、その判断や結果が硬直しているというという点に集約されよう。そして事務局は、この問題に対する解決策として、公文書の内容を知悉する作成者、つまり市職員が歴史の判定に関わるという方向性を導き出し、委員会で報告したのである。

これに対して委員側から異論が相次いだ。「作成者が該当性の判断をするのは、内容をよくわかっているメリットがある反面、残したくないものを残さないこともできる。第三者の判断が入る必要はないか」（3月8日）という意見がその代表的なものである。こうした議論を経て、担当の文書課長も運用にあたって専門委員を設置することが望ましく、判定のペースをもう少し早めるという対応を考えたいと発言するに至った（12月22日）。さらに2012年1月24日の第4回委員会では、歴史公文書の選別をまず職員が行い、その結果を専門委員が検証できるようになることが確認された。この点は後述するように歴史学会と市の交渉でも論点となり、最終的に事務局提案は修正されてゆくことになったのである。

なお、歴史公文書の決定に関連して、保存期間の有期化＝永年文書の廃止についても触れておきたい。これまで永年文書は歴史指定されることなく、公文書館に引き継がれてきた。しかし今回の再編で永年文書は廃止されて保存年限は最長30年とされ、すべて歴史判定作業の対象とされることになる。すでに公文書館に引き継がれた旧永年文書については、経過措置として保存期間を60年と設定して現用・非現用の判断を行うとともに、歴史資料として重

要なものについては公文書館で永久保存されてゆくことになるのである。

以上、大阪市の文書管理制度の再編されつつある姿を概観してきた。この再編は現在進行中であり、特にEについては2011年度中に総務局が原案を作成するというスケジュールであったが、2012年9月現在、新しい方法による歴史公文書選別の準備が進められているところである。

### (3) 在阪歴史学会による申し入れ

こうした大阪市の動向に対して、在阪歴史学会（大阪歴史科学協議会・大阪歴史学会）は要望書を提出、団体交渉にも臨むなど、積極的に働きかけを行ってきた。この間の主要な動きは、表1に示した通りである。

これまで歴史学会は、公文書館の機能を充実させることを目的として運動に取り組んできた。これまでの歴史学会の主張を整理して示しておく。

- 公文書管理法の成立を踏まえ、現用公文書の適正な管理に加え、その中から歴史的価値のある文書を適切に選別・保存する仕組みを構築すること。
- 選別・保存にあたっては、歴史的価値を有する公文書の取り扱いに対する専門的知見を有する専門職（アーキビスト）を常勤雇用し、その者に行わせること。
- 歴史的価値を有する公文書の取り扱い全般にわたり館長の権限を強化し、公文書館のイニシアチブを確立すること。
- 公文書館における歴史的価値を有する公文書の公開態勢を充実させること。公開に際しては情報公開制度とは別立ての制度を整備し、特に個人情報の公開については時の経過を考慮した独自の基準を設けること。
- 公文書館において、歴史的価値を有する公文書を良好な環境で保存すること。

歴史学会の要望を全体として見ると、歴史的価値を有する公文書を、歴史資料として十分に活用できるように制度や環境を整えることに焦点があるといえる。一般に、公文書館における歴史的公文書の公開という業務は、文書管理（ライフサイクル）全体を見渡したとき、その最下流に位置する。文書の作成から保管、公文書館への移管、（利用者による認識可能性と保存の永続性を保証する方法での）公文書館での保存、文書内容の明示（目録等の整備、非開示情報の有無の確認等）の全体が、「川の流れのように」<sup>4)</sup>滞りなく運用されていなければ、公開という業務は完遂できないのである。その意味で歴史学会の要望は、行政当局に対して文書管理業務全般の見直しを迫るハードルの高い要求ともいえるだろう。

4) 2011年7月18日開催の地域資料シンポ拡大研究会（第10会地域資料研究会）での石原一則氏（神奈川県立公文書館）の発言に示唆を得た。なお研究会については船勢肇による参加記がある（『ヒストリア』第227号，2011年8月）。

このような歴史学会の要望に照らすと、大阪市による文書管理制度の再編はどのように評価できるだろうか。まず、公文書管理法に則った条例の理念や、市民の利用請求権の明記と異議申し立ての制度化、さらに国立公文書館利用規則に準じて定められた「時の経過」を考慮した公開基準案については、市民が公文書館を訪れて、館が所蔵する公文書を利用することの保証を条例で裏付けたものであり、歴史学会のこれまでの要望に添った制度づくりが実現した側面として評価できよう。

第二に、歴史公文書の選別・保存に触れておきたい。先述したように市の文書管理担当者は外部専門委員によって行われてきた従来の選別方式に対して、より効率的かつ柔軟な選別が可能はずという問題意識を抱いていた。その改善策として市が打ち出したのが、文書の作成者、つまり市職員を歴文判定に関与させるという方向性であった。これに対する委員会の異論は先述の通りであるが、この点を歴史学会も同様に問題とした。その結果、2012年1月31日、歴史学会と市総務局の交渉において「職員による選別の判断の後に、専門委員がチェックすることになるが、その際に専門委員は簿冊の実物を確認できるか」との問いかけに対し総務局は「専門委員には必要なら実物の簿冊も提示して検討してもらおう」と回答したのである<sup>5)</sup>。なおこの交渉では過去の歴文指定にも遡った新しい収集基準に基づく（追加指定も含む）見直しを行うこと、その判定記録を作成して残すことも合わせて確認されていた。これらの点は全体として、従前の「事前指定方式」のメリットを残すことに成功したことを示すといえよう。そして客観的には、管理委員会と歴史学会が協調して、文書の選別を市職員のみ委ねるのではなく、外部専門委員によるチェックを実現させたことと捉えられるのである。

しかしながら第三に、歴史公文書の選別に公文書館がイニシアチブを発揮すること、そのプロセスにアーキビストが関わるという点は今回の制度再編では顧みられるところがなかった。ここでもやはり焦点となるのは条例第7条である。第7条は歴史公文書の決定にあたり、市長の権限を定めている。歴史公文書に該当するか否かを誰が最終判断するか、これは公文書館機能の担保と密接に関わる。大阪市の場合は現用文書の管理も、歴史公文書の決定も、ともに市長に権限が認められているが、後者については大阪市公文書館長の権限が認められるべきである。例えば神奈川県では、歴史公文書の決定を知事が県立公文書館長に委託する方式を採用している。これは、公文書館の独立性を保証する、実現可能な制度といえよう。

歴史学会がこの点に注目したのは、2011年3月30日付け質問書<sup>6)</sup>が初めてである。学会側は、公文書館長が大阪市長や各部局との関係でどのような権限を持つのか明確にするよう求めた。合わせて学会側は、公文書管理委員会の権限・役割についても、市長・公文書館長との関係で明確に位置づけるよう求めた。これに対する市の回答は「歴史公文書等の収集・保存・利用等において、最終的な判断は、市長（市長から専決権の委譲を受けた総務局公文書

5) 船勢肇「大阪市公文書館に関する交渉について」『ヒストリア』第231号、2012年4月。

6) 前掲佐賀論文。ただし「質問書」に対して大阪市は団体との交渉に応じないため、歴史学会では同じ趣旨の「要望書」を作成、10月28日付で提出した（船勢肇「大阪市公文書の管理に関する要望書の提出」『ヒストリア』第229号、2011年12月）。これを受けた団体交渉が2012年1月31日に行われた。



館側)に委ねられています。また、公文書管理委員会は、歴史公文書等の決定基準の制定をはじめ本市の公文書等の管理に関する重要な事項について調査・審議を行う諮問機関として設置されたものです。今後、専門的知見を有する委員から成るこの公文書管理委員会の意見を十分に踏まえ、より一層適正な公文書管理に努めてまいります」というものであった<sup>7)</sup>。この回答に引き続く団体交渉(2012年1月24日)ではこの点は議論されなかったようだが、今後焦点となってゆくであろう。

## 2. 地域資料の保存・活用ネットワークの構築

地域資料研究会では、大阪を中心に地域資料の保存と活用を実現してゆくためのひとつの方策として、地域資料に関する情報を横断的に検索・参照できるWEBサイトの構築を目指してきた。もとよりこのテーマに関する諸問題を小論で網羅的に議論することはできないし、WEBサイトの構築によってそれらが一気に解決に向かうわけでもない。研究会がWEBサイト構築というテーマを掲げた問題意識は、地域資料へのアクセス・活用に関する局面に、ひとまずは限定されている(ただし展望としてはこれからの保存の実現にもつなげたいと思っている)。このことを前提に、まず研究会の問題意識を整理して示しておきたい。

第1に、このサイトがどのような利用者を想定しているか、ターゲットはどのような人々か、という点である。研究会が想定した利用者は、専門の歴史学研究者ではない人々である。例えばこれから歴史資料を使って卒業論文の作成に取り組もうとする大学生や、小・中学校や高校での郷土・地域学習の場で、そのテーマや地域に関連する資料(特に生の資料)がどのように存在しているのかを発見するために役立ててほしい。また歴史や地域に関心のある市民が、例えば見学会の準備をしたり学習会の資料づくりをする場合等が想定される。

では、第2にこのような人々にどんな情報を提供するか。それは、生の歴史資料(一次史料、現物資料)またはその複製資料にアクセスする方法である。サイトでは地域資料に関する情報や、資料を所蔵する資料館・文書館等に関する情報を提供していくことを目的としている。大阪やその周辺地域では、「文書館」や「資料館」といった名称で歴史資料の保存・公開を常時行っている施設としては、例えば前述した大阪府・市の公文書館や、京都府立総合資料館、尼崎市立地域研究史料館があり、さらに滋賀県県政史料室での公文書公開といった新しい動きも見られるものの、こうした厳密な意味での公開施設は多いとはいえない。大阪では多くの場合は公私の図書館や博物館、自治体史編纂事業の担当窓口、まちづくり活動の事務局が、地域資料の保存主体となっていることが多いのである。例えば図書館の場合、さまざまな経緯で郷土資料という形で歴史資料が収蔵されることがある。一般に頒布・公開することを目的とした刊行物を第一義的に取り扱う図書館において、代替可能性のない一次史料を収蔵することに対する戸惑いが生じるのは当然であり、未整理である等の理由で積極

7) 大阪市総務局行政部文書担当課長より歴史学会宛「大阪市公文書管理条例の改正に関する質問書について(回答)」(平成23年9月16日付)。

的に公開していない場合も少なくない。しかしその一方で、こうした資料を積極的に公開し、活用されることを望んでいる施設も多数現れている。例えば堺市立中央図書館には、戦前に『堺市史』が編纂された際の古文書筆耕原稿や、複写写真等を収蔵し、公開している。しかし図書館がこうした資料を公開していることは一般の利用者には想定されにくい。所蔵情報さえ持っていれば窓口で問い合わせることも可能であるが、多くの利用者にはそもそも資料の存在や利用可能性が知られていないのが現状である。

このような資料保存主体の多様性、あるいは不可視性の下でも、専門研究者はこれらの施設で資料にアクセスし、活用する方法を経験に基づいて身につけてきた。しかしこのような「職人技」的あり方を一般の利用者に求めることはできないし、またこうした専門的研究のあり方が市民から地域資料を遠ざけ、利用・活用の敷居を高くしてきたという側面もある。

研究会では、このような状況を変えていく必要があると考えた。それは、地域資料の可能性を一般の人々に知ってもらい、社会に潜在的に広まっている活用への欲求を掘り起こし、活用を実現させていくことにつながる。さらにこうして地域資料への認知が高まることで、これからのより望ましい保存の実現につなげていきたいという意図も込められている。そのためにWEBサイトという媒体の活用が有効であると考えられたのである。

第3に、上記のような職業的に歴史学を研究しているわけではなく、地域資料を日常的に取り扱うこともない人々が地域資料を活用してゆく上で、参考となる情報を提供することで、地域資料をめぐるさまざまな問題がある中でも、現に資料の保存・活用は実現し、すぐれた成果が生み出されてきた。例えば前述した大阪市公文書館の場合は、明治期の公文書を分析した加来良行による大阪市営水道に関する研究<sup>8)</sup>がある。また大阪府公文書館についても、森下徹による旧真田山陸軍墓地関係公文書の発見・分析という成果<sup>9)</sup>が発表されている。これらをほんの一例とする地域資料の活用事例をWEBサイトで公表することで、これから地域資料にアクセスしてみようとする人々の参考となるであろう。

第4に、やや視点を変えて、こうした情報をWEBサイト上で公表し、地域資料の活用を促すことで、歴史資料を保存し、公開する公私の機関・施設を市民の側から支援してゆくことを目指している。また同時に、公私の資料保存団体がこのサイトに資料に関する情報を提供したり、レファレンス事例を公表することによっても、資料や資料保存団体の認知が高まるといった効果が期待される。さらに資料保存団体同士がサイトを通じて情報を共有することも可能であろう。このWEBサイトが、地域資料に関するさまざまな情報を集約したり、あるいは連絡をつなぐ役割を果たすことで、市民と地域資料を結びつけることが期待されるが、資料保存機関が単独でこのような場を設けることは難しいと思われる。ここで研究会が役割を果たさうのではないだろうか。

8) 加来良行「近代水道の成立と都市社会」広川禎秀編『近代大阪の行政・社会・経済』青木書店、1998年

9) 森下徹「真田山陸軍墓地の「戦後処理」—大阪府公文書館所蔵史料から—」（旧真田山陸軍墓地とその保存を考える会第23回研究報告会、2011年11月20日）。

以上の問題意識に基づいて、研究会では2011年秋から Web サイトの構築に向けた集中作業に着手した。サイトの設計については後藤真氏（花園大学）に依頼した。後藤氏は歴史情報学を専門としており、特に複雑な構造を持つ正倉院文書のデータベース化を主要業績としている。後藤氏はこうしたデータベース構築・運用の技術的側面のみを専門とするのではなく、日本古代史を専攻する歴史研究者として歴史資料を取り扱い、研究する主体でもあることから、本研究会の問題意識にに応じていただけると期待しての起用である。11月4日の研究会で後藤氏はサイト設計の中間報告を行い、基本方針として①研究会の経費でレンタルサーバーを確保すること②専用ドメインを確保すること③システムとして MediaWiki を採用することを提起した。③について補足しておきたい。MediaWiki は、オープンコンテンツの百科事典として知られるウィキペディアと同じシステムであり、外部からの入力容易である点が最大の特徴である。東日本大震災発生後に立ち上がった saveMLAK<sup>10)</sup> のサイトでも採用され、関連施設の被災情報や、被災地外からの救援情報が関係者によって続々と寄せられ、緊急時の広汎な領域における情報の交換・集約に役立った。こうしたシステムを採用したのは、すぐ後で述べるようにサイト運営に関わるメンバーが容易に分担入力できるようにするためである。

コンテンツの作成にあたっては、地域資料研究会からサイト構築に携わるコアメンバーを設置し、分担して作業を行った。メンバーは佐賀朝（大阪市立大学）、谷合佳代子（エル・ライブラリー）、林美帆（あおぞら財団）、松岡弘之（大阪市史料調査会）、亀岡哲也（近江八幡市史編纂室）、後藤真（花園大学）、島田克彦（桃山学院大学）である。また、データ収集・コンテンツ作成に際して森本米紀氏の協力を得た。

コンテンツの基本は、「大阪歴史関連施設」（周辺地域も含む）に関する情報である。大阪の歴史資料を所蔵する施設・機関を一覧表示し、基本的なアクセス方法やデータベースの検索方法等をまとめて紹介している。この関連施設のリストアップに際しては、大阪府立図書館がホームページで公開している「大阪近辺類縁機関案内」を参考にした。ここでは、大阪及び近辺に存在する図書館以外の施設で図書・雑誌やビデオ・CD など各種の資料を所蔵・公開している施設を、「新聞・テレビ」「歴史・郷土」といったカテゴリ（日本十進分類法にほぼ対応している）ごとに紹介しており、その数は合計134施設にのぼる。紹介されている内容は一般的な利用に対応するもので、詳細についてはその施設のホームページを参照できるようリンクが張ってある。このように一施設についての情報は簡便なものだが、「案内」の最大の利点はその網羅性にあるといえよう。研究会ではまずこの「案内」を参照して、この中から一次史料を所蔵・公開している（と思われる）施設をピックアップしていった。

なお、この作業でもう一つ参考にしたのが、専門図書館協議会『専門情報機関総覧2012』

10) saveMLAK は、東日本大震災で被災した博物館・美術館(M)、図書館(L)、文書館(A)、公民館(K)などの文化教育施設の復興を支援する活動である。Wiki システムを用いた Web サイトを有志が運営し、被災情報や被災地が必要とする情報の収集・発信を行っている。

である。本書は日本各地に存在する専門情報機関を網羅的に収録したガイドブックである。本書では、「専門情報機関」を①特定分野の資料を重点的に収集・整理・保管し、一定の人々の利用に供する図書館や機関②事業組織の中の資料・情報部門、と定義している。これら機関へのアンケート調査（回収率61.7%）によって情報が収集されている。本書が収録する専門情報機関と、地域資料研究会が想定するような歴史資料を所蔵・公開する「歴史関連施設」は必ずしも一致してはいないが、「専門情報機関」に当てはまる機関を（回収率の範囲で）一覧できる、一般的事項に加えて主な所蔵資料や発行雑誌等に関する情報も得られるなど専門性がある、アンケートに対する機関提供情報（補充調査も含む）によって構成されており信頼度が高い、といったメリットが認められ、作業の参考として参照した。

これらの情報源から Web サイトに情報を載せる施設としてピックアップしたのは、表2の通りである。

コンテンツの作成に当たって、閲覧者が Web サイトの特性を活かして情報収集できるように意識した。施設ホームページの URL やメールアドレスはもちろん、Web 上で各種の資料を検索したり、閲覧したりできる場合はリンクを張ることにした。上記した研究会の問題意識から、専門研究者ではない市民が歴史資料に触れる機会を少しでも増やそうという意図に基づく方針である。

これら基本情報を紹介した施設に加え、研究会メンバーの所属関係や研究目的の利用実績から、詳細な情報を盛り込むことの可能な施設がいくつか存在した。基本情報の紹介は一定のテンプレートに基づく画一的な表記であったが、これら詳細情報紹介施設については研究会メンバー各自が創意工夫し、施設に固有な特性を明らかにして利用を促すようなページづくりに取り組んだ。コンテンツ作成作業に取り掛かった当初は、研究会メンバーが Wiki システムに習熟していないことから、入力実習のための研究会を開催することもあった。後藤氏のコーチによってメンバーが一定の技術を習得した後は、日常はそれぞれの職場や生活圏に属する研究会メンバーが、Web サイト上で共同の作業を行った。こうした作業形態を支えたのが、メーリングリストと Wiki システムであった。メンバーはこうしたツールに助けられながら互いに入力データを確認したり、情報を交換しながらコンテンツ作成に取り組んだ。このような作業を経て2012年4月1日、Web サイト「大阪歴史資料 NAVI」<sup>11)</sup>を公開するに至ったのである。

## お わ り に

以上、2つの領域にわたって地域資料研究会の活動を報告した。大阪市については、公文書管理条例に基づく文書管理は、一定の評価が与えられるべきである。しかし、さらに踏み込んで市公文書館運営の全般的な向上が実現しなければ、すぐれた文書管理は完成しないと

11) <http://www.historyosaka.jp>

言うべきである。歴史公文書の選別については、公文書管理委員会の見識と歴史学会の運動によって専門委員による学術的知見に基づいた選別が実現することとなった。とはいえ、これで十分なのではない。本来は歴史公文書の最終決定に代表される諸権限を有する公文書館長の監督の下、公文書館の独立性を保障する制度が設けられなければならないのである。大阪市は関西を代表する政令指定都市としてその影響力を自覚し、率先して公文書館運営の整備に当たっていただきたいと思う。なお今回は論及できなかったが、大阪府についても同一の課題が存在していることを確認しておきたい。

こうした状況を改善し、関西における資料館・文書館の利用可能性をさらに向上させるのは、やはり市民による認知と利用の高まりであろう。事実、さまざまな利用上の限界を持ちながらも、大阪市公文書館をはじめとする諸施設が所蔵する多様かつ豊富な一次資料群は、大阪を中心とする地域の歴史解明をはじめ、市民生活を豊かにし、文化的向上に資する可能性に満ちている。研究会ではこの事実を広く知らせるべく、Web サイト「大阪歴史資料 NAVI」を公開したのである。この運動はいまだその緒についたばかりであるが、研究会では地域資料のより望ましい保存と活発な利用の実現を引き続き目指してゆく所存である。

(2012年10月1日受理)

表1

日付	会議などの名称・出来事	主な議題・論点	注目される発言
2010年9月24日	第43回大阪市公文書館運営委員会	・公文書管理法施行への対応にかかる条例改正について	・条例改正の素案（検討事項）が示される。
2011年2月9日	第44回大阪市公文書館運営委員会	・公文書管理法施行に伴う、市公文書管理条例及び公文書館条例の改正について ・公文書館運営委員会の廃止について	・公文書管理条例改正の7つの論点が示される。
2011年2月17日	大阪市議会	・公文書管理条例改正案を可決	
2011年3月8日	第1回大阪市公文書管理委員会	・公文書管理条例第7条第1項に規定する、市長または議長が定める歴史公文書決定の基準案について ・公文書管理条例に基づく利用請求に対する処分に係る審査基準案について	・委員より第三者意見の必要性を指摘。
2011年3月30日	歴史学会からの質問書提出	①保存対象文書選別への専門知見の反映 ②公文書の保存環境整備 ③市公文書館利用等規則の制定 ④利用請求に対する審査基準とマスキング ⑤専門職員配置 ⑥公文書館長・公文書管理委員会の権限等	・歴史学会が論点⑥に初めて注目。
2011年3月30日	第2回大阪市公文書管理委員会	・公文書管理条例第7条に関する基準案 ・利用請求に対する処分に係る審査基準案について	・パブリックコメントの紹介。
2011年9月16日	総務局より歴史学会への文書回答	①②③④⑤⑥について	
2011年10月28日	歴史学会からの要望書提出	①市公文書館移管対象文書の選別方法について ②公文書館内の文書保管環境について ③公文書館利用等規則の制定について ④利用請求に対する審査基準とマスキングについて ⑤専門職員の配置について ⑥公文書館長と管理委員会の権限・役割について	・団体交渉につなげるために再度「要望書」として提出したものの。
2011年12月22日	第3回大阪市公文書管理委員会	・公文書管理条例第7条に関する基準案 ・利用請求に対する処分に係る審査基準案について	・従来の選別方法に対する市の見解。 ・委員より外部委員の意見を求める意見。 ・事務局も専門委員の設置を示唆。
2012年1月24日	第4回大阪市公文書管理委員会	・公文書管理条例第7条に関する基準案 ・利用請求に対する処分に係る審査基準案について	・職員による選別を専門家が検証する方向性を確認。
2012年1月31日	総務局と歴史学会の交渉	①制限情報に対するマスキングの手法 ②新収集基準に基づく全体的見直し ③②の記録作成 ④職員による選別判断を専門委員がチェックする際に現物を確認できるか。 ⑤柔軟な指定方法 ⑥新しい選別・移管基準を明文化すべき ⑦公文書館への常勤専門職員の設置 ⑧フリーな話し合いの実現を	・⑦を強く主張。

表2

<p>         あおぞら財団付属西淀川・公害と環境資料館（エコミューズ）＊          尼崎市立地域研究史料館 ＊          大阪産業労働資料館（エル・ライブラリー）＊          大阪市会市会図書室          大阪市公文書館 ＊          大阪市史編纂所 ＊          大阪市民情報プラザ          大阪市中央卸売市場本場市場協会資料室          大阪市統計資料室          大阪商業大学商業史博物館          大阪市立住まい情報センター 住まいのライブラリー          大阪市立中央図書館          大阪城天守閣          大阪人権博物館（リバティおおさか）          大阪府統計資料室          大阪府立近つ飛鳥博物館          大阪歴史博物館          大林組歴史館          関西沖縄文庫          岸和田市教育委員会郷土文化室          くすりの道修町資料館          交通科学博物館 図書室          堺市立中央図書館＊          日本証券経済研究所大阪研究所 証券図書館          日本貿易振興機構（ジェトロ）大阪本部 ビジネスライブラリー          ピースおおさか 大阪国際平和センター          淀川資料館       </p>
--

（注）＊ は「詳細な施設・資料情報」を掲載している施設。

## Preservation and Use of Regional Archives in Osaka; the Present Situation and an Approach to a Solution

SHIMADA Katsuhiko

In this paper, we report the outcomes of the Study Group on Regional Archives, a St. Andrew's community collaborative research projects. Our research activities have been carried out by focusing on two areas.

First, we engaged in research on revision of the regulations concerning management of official documents in Osaka City in accordance with the recent enactment of the law on management of official documents. We seek the improvement of management, preservation, and public presentation of historical official documents. However, there are many problems concerning the function and management of Osaka City's archives with regard to successful and effective citizens' use of such resources.

Second, establishment and presentation of a website called "NAVI for Regional Archives in Osaka." This website provides information on the location of regional archives, guidelines for use of museums or archives, and so on. By establishing this website, we aim to expand practical use of regional archives by increasing public awareness of these valuable resources.