

# 政府機関横断的な記録管理に必要なもの

## —オーストラリア・ヴィクトリア州の公文書管理法成立前夜—

藤 吉 圭 二

### 【要 旨】

オーストラリア・ヴィクトリア州の政府において、現用段階まで含む包括的な記録管理への理解が普及していったのは20世紀中葉のことである。こうした理解が進むにあたっては特に次の2点に関する合意が必要となる。すなわち、(1) 政府の業務遂行に伴って作成される記録は、単にそれぞれの時期における画期的な出来事について後世に伝える記念碑的なものとしてだけでなく、日常の業務のなかで参照されたり、あるいは政府の業務遂行それ自体について広く説明する際に利用されたりというものとして重要であり、それ相応の取捨選択のうえで適切に保管されなければならないという点。(2) 政府の業務記録を管理するという事は、それを通じて政府各機関の業務遂行スタイルを管理するという事にもつながり、この点で各機関が独自のスタイルにこだわるうちは適正な包括的管理は望めないという点。これらの点に関する組織内部での合意は、組織の記録全体を管理するアーカイブズ機関の設置にあたって極めて重要である。20世紀中葉のヴィクトリア州政府における記録管理に関する議論や提起される諸問題は、この点を理解するのに格好の事例である。

### 【目 次】

はじめに

- 1 現場における「不要記録」廃棄というかたちでの対処
- 2 戦時下の動き
- 3 アーカイブズ機関設立に向けての課題
- 4 アーキビストの任命と州内外の情勢変化

おわりに

はじめに

去る2009年6月に国会で公文書管理法(正式名称は「公文書等の管理に関する法律」)が全会一致で可決・成立し、ひとまずは国家政府レベルでのという限定はありつつも、公的機関の記録管理を標準化し、なによりも、国政レベルにおいて記録管理をベースとして国民の知る権利を確保しようという動きは、新たな段階に入ったといえる。近年、行政の説明責任はアカウンタビリティという語によってしばしば取り上げられるようになってきた。しかしこのアカウンタビリティを、単に説明さえすればこと足れりとする「説明責任」と捉え、行政がみずからの

業務について国民に説明すれば責任は果たされるとするだけでは十分ではない<sup>1)</sup>。どうか。

ごく単純化した教科書的理解でいくと、三権分立における行政は、立法の定めたことを具体的に実行に移す執行機関である。国民の代表である議会が定めたことを、その趣旨を踏まえつつ定められたルールに従って実行するのがその任務といえる。そこで知る権利が重視されるとすれば、国民が、選挙による代表を通じてという間接的なかたちではあれ、「自分たち」で決めたことがどんな結果を実際にはもたらしたかを確認するという契機、その確認・評価の上に立って次のプランを策定するという契機が置かれなければならない。アカウントビリティには、「行政が、立法の定めたことを違えずに業務遂行していることを、記録の裏づけをもって証しだてる」ということが含まれるが、それだけでなく、そうしたことを記録をベースにフィードバックすることによって、あらためて立法の場において「法律」を作るというかたちで行政の執行指針を策定し直すということが、記録管理を通じて確保される必要がある。

すでに40年近く前のものであるが、1972(昭和47)年に開かれた日弁連(日本弁護士連合会)の第23回定期総会では、こうした意味での国民の知る権利について、当時の政府において制定が検討されていた国家機密保護法を念頭に、以下のような宣言が出されている。

国政は主権者たる国民の信託に由来するものであり、国民は主権者として国政を知る権利を有する。国民の知る権利は、国民主権と表裏一体をなす、至高の基本的人権であるといわなければならない。民主主義のもとにおいては、国民の知る権利は最大限に尊重せらるべきであって、国家機密のごときも主権者たる国民の前には原則として存在を許されないものであり、極めて例外的に、国民の利益のためにのみ最少の限度において認められるにすぎない<sup>2)</sup>。

この宣言において重要なのは、「国民の知る権利は、国民主権と表裏一体をなす」という認識である。国民は単に政府が何をしているかを知らされていればいいというわけではない。もちろんこれも重要な部分ではあるが、その重要性は、それを知った上でそれを踏まえて政府が次に何をすべきなのかを(間接的にはあれ)検討し決定するという権限を持っている<sup>3)</sup>という意義に奉仕してこそその重要性であるといわねばならない。つまり、あえて単純化すれば、決めるのは国民である、という点が重要なのだといえるだろう。

しかし一方で、国民も、その代表たる議員も、国政のすべてにわたって関心を持ち、それに知悉しているという状況を想定することは非現実的である。説明責任やコンプライアンスといった語をキーワードに、行政のような公的機関に限らず民間の企業においても、事後的な「監査」を軸とした業務・経営コントロールに関心が集まっているが、このような監査を個別の業務レベルにまでわたってルーチンとして実施することにはかなりの時間と労力を必要とし、

1) この点については[藤吉、2006]でも検討されている。

2) 日弁連「第23回定期総会・国民の知る権利に関する宣言」  
([http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/ga\\_res/1972\\_4.html](http://www.nichibenren.or.jp/ja/opinion/ga_res/1972_4.html))

3) これはたとえば近年組織運営の基本原則として取り上げられることの多いPDCAサイクルでいえば「A」の部分にあたるだろう。

その意味ではこの徹底的な実施はあまり現実的ではない。にもかかわらず記録の公開をベースとしたアカウントビリティが重視されるのはなぜか。ここまでの整理で明らかなどおり、原則として政府の活動に対する国民の知る権利が保障されなければならないからである。現実的なレベルでは、記録の公開が義務づけられることによって「いつでも国民によるチェックがなされうる」という緊張感を行政の業務遂行に保つこと、そして、「国民はいつでも記録にアクセスし、関心を持ったことがらに関する情報を収集できる」という主権者としての権利を国民に保証すること、これらによって記録をベースとしたアカウントビリティの確保は重要なのだ。

そしてあらためて、複雑で多岐にわたる政府機構の業務から発生する記録の閲覧にあたって、その業務に関して基本的に素人であるような国民ができるだけ困難を感じないようなかたちでのアクセシビリティが確保されなければならないということを確認しておく必要があるだろう。公文書の管理方法が政府機関横断的に標準化されなければならないというのは、そのような事情にもよっていると考えられる。主権者でありつつ個別の業務については素人であるような国民が、関心に応じて記録を閲覧する際に、閲覧のための手続きや操作（オンラインの場合）自体が閲覧に際してのハードルとなってはならないということである。そのための要件のひとつとして、紙ベースであれ電子ベースであれ、記録管理のスタイルが標準化されることが求められるのだといえる。

以上のような前提に立つとき、組織の業務記録を包括的にコントロールするルールと、それを確実に遂行する推進主体としてのアーカイブズ機関の必要性が理解される。記録管理の方法について組織全体として準拠すべき標準を策定し、それを組織横断的に推進するようなアーカイブズ機関である。しかし、ことはそう単純ではない。業務記録の作成や管理の方法には基本的に個々の組織、さらには個々の現場固有の特性があり、そうしたことに介入するということは現場の仕事のスタイルそのものに介入することにもつながりかねない。記録の管理方法をコントロールする権限がアーカイブズ機関に付与されるということは、それに応じて業務の進め方そのものについて各現場に介入していく権限をも付与することになる可能性があるからだ<sup>4)</sup>。組織全体の記録管理の権限をアーカイブズ機関に付与するというのを前提としても、その「権限」の具体的内容をどのようなものにするかは、組織の下部機関にとっても重要な関心事となり、ここに見てきたような「介入」が不当であれば、少なくとも不当だと各機関に見なされているうちは、たとえ記録に関する部分に限ったとしても、組織全体をカバーするような権限が一機関に集中的に付与されるようなことはなかなか実現しない。

これまでに筆者が検討を進めてきた<sup>5)</sup> オーストラリア・ヴィクトリア州公文書館<sup>6)</sup> でも事態は同様である。今でこそ電子記録管理の標準であるVERS<sup>7)</sup> によって電子ベースの文書管理

4) 現に、本稿が取り上げるオーストラリア・ヴィクトリア州の公文書館 (PROV: Public Record Office Victoria) が州政府の電子文書管理を標準化するにあたって、標準化された電子文書管理システムを政府内各機関に実装する作業とともに、それに合わせた業務遂行スタイル (PROVではこれを文化cultureと呼んでいる) を各職場に定着させるべくコンサルティングとワークショップを積み重ね、その結果、部署によって差はあるものの次第に電子ベースでの記録作成を前提として業務フローの生成に成果が見られているという (2007年9月の聴き取り調査による)。

5) [藤吉、2006]、[藤吉、2009] など。

6) Public Record Office Victoria。以下、PROVと略す。

7) Victorian Electronic Records Strategyの略称。

に先進的な役割を果たしているが、このような役割を州政府のアーカイブズ機関であるPROVが果たせるようになるまでには、それなりの年月と、その間に投じられた人びとの献身的な努力が必要であった。

ヴィクトリア州では1973年に公文書法 (Public Records Act 1973) が制定され、そこにヴィクトリア州政府各機関の作成する記録の管理に関する権限をPROVに付与すると定めているが、このように定めがなされるまでには政府部内およびPROV設立以前に政府記録の保管を担っていた州立図書館との間でさまざまな綱引きが行なわれている。本稿では、20世紀前半をも視野に入れつつ、主に20世紀中葉を中心として、公文書法成立以前に、政府記録の管理に関するアーカイブズ機関の権限についてどのような問題点が指摘され、また、どのような議論がなされたかについて整理し、日本でもようやく本格化しつつある公文書管理の標準化について考察する際の一助としたい。

あらかじめ本稿での流れを概観しておくならば、次のようになるだろう。オーストラリア入植のごく初期の頃の記録こそ「記念碑」的なものとして貴重視され公共図書館での展示などが行われることもあったようだが、多くの政府記録はそれが現用期間を終えたのちには包括的・集中的に管理する機関を持たないまま、それを作成した政府内各機関に保管、あえていえば「放置」されていた。永久保存を旨とするような管理体制がとられていたわけではなく、汚損や劣化も進行した。それが問題視されていたかという点、むしろ機関の現場では増えつづける記録の保管場所をどうするか、あるいはそれら「不要」となった記録をどう処分するかに関心が集まっていたようなところがある。そして、こうした現場の直面していた問題の一方で、歴史研究者らからは研究の素材として参照するには過去の記録があまりに未整理な状態に置かれていることへの懸念が示されていた。現用を終えた記録に圧迫されつつある現場と、過去の記録の利用環境が未整備であることに懸念を抱く研究者の関心は、当初なかなか記録の保管へと向かう流れに合流することがなかった。この要因のひとつに、現用を終えた記録を管轄するのが公共図書館であり、かつ、それら非現用記録を政府内各機関から網羅的・集中的に受け入れるような権限を図書館が付与されていなかったという点を求めることができる。こうした事態を解消すべく、まずは図書館にアーカイブズを専門に取り扱う部署を設けることが検討され、それが実施に移され、その後、そして政府機関の記録の包括的な管理の必要性を踏まえてアーカイブズを専門的に担う機関が設立されることとなった。このようにまとめれば、あたかも一歩一歩着実な歩みが積み重ねられてきたようにも聞こえるが、実際にはその過程で様々な意見や利害の衝突が見られた。特に20世紀半ばには第二次世界大戦が勃発し、大英帝国の一員であったオーストラリアもまた「非常時体制」へと突入するなかで、アーカイブズに関する問題は、財政的にも人材的にも後回しにされざるを得なかった。そして戦後20年近く経った1973年に、ようやくヴィクトリア州では公文書法Public Records Act 1973としてひとつの決着をみたのである。

## 1 現場における「不要記録」廃棄というかたちでの対処

前節でも少し触れたように、植民の始まったごくごく初期の記録こそヴィクトリアにおける白人社会の始まりを画するものとして重要視され、貴重資料というよりもむしろ「貴重品」と

して扱われたといつてよいような状態にあった<sup>8)</sup>ものの、通常業務のなかで作成される公的記録は十分な手当をされずに放置されていることが多かった。公的な記録を包括的に管轄するような機関を政府が持たなかった20世紀半ばまで、現用を終えた記録についてヴィクトリアでは公共図書館が保管の役目を担っていた。もちろん公共図書館には現用期間を過ぎた公的記録を政府内各機関から移管させるような権限を付与されてはいなかったので、各機関より移送されてきたものを受け入れるという消極的な対応にとどまっていた。そうやって受け入れられた記録のうち時代を画する記念碑的な価値を持つと判断されたものは、そのための場所を設けて展示なども行なわれていたようだが、基本的に閲覧のための整理保管や目録作成などは十分になされてはいなかった。移管されなかった記録はどうなっていたのか。基本的には各機関の空いたスペースに未整理のまま保管（放置）され、保管状況次第では湿気や虫害などによる汚損にさらされるままとなっていた。各機関において問題とされていたのは、日々増え続け現場の判断で容易に処分もできずに積み上げられていく記録の堆積にどう対処すればよいかということだったのである。

政府機関全体の記録管理をカバーするような基準が存在しないということは、各機関で独自にそのための方法を規定しなければならないということである。そうした動きのひとつとして、1900年代はじめの頃の法務省Law Departmentの取組みを挙げることができる<sup>9)</sup>。ラッセルによれば、それは次のように始まり、そして次のような限界を持つものであった。

不要となった法廷記録を処分する方法を法務省Law Departmentが組織的なものとすべく動き始めたのは1936年のことであった。遅くとも1895年からは、会計検査院Auditの許可を経て、小治安裁判所Petty Sessionsの事務官らClerksは、小切手の半券cheque buttsや領収書の束のような重要性の低い記録を、会計監査の後で処分する権限を与えられていた。しかし1936年9月23日の官報で、2日前に州議会で署名された命令に基づき、この件に関する包括的な指示書が公開された。指示書には一定範囲の資料は処分可能と定められていた。すなわち、裁判手続き表court processや原告の会計簿cash booksは20年を超えれば処分でき、通信登録簿correspondence registersや他の記録は6年を超えれば処分でき、会計監査を終えた領収書綴receipt booksや小切手帳cheque booksや銀行通帳pay-in booksや請求書correspondenceなどは2年を超えれば処分できるとされていた。1937年9月7日にこの原則はさらに他の司法機関にまで拡大され、その指示書では許認可にかかわる司法手続き書Licencing Court processは10年を超えれば処分でき、郡裁判所の手続き書County Court processは15年を超えれば処分でき、破産裁判所の手続き書Insolvency Court processは20年を超えれば処分できることとなった。しかしながら、それらの裁判所の記録管理簿Registersについては、これを廃棄してはならないとも定められていた。これらの指示書は、法務省の発行する「法廷係官向け指示書」というシリーズの「第29号指示書」としてまとめられ、1939年にはその改訂版が作られた。不幸にもその具体的な実施は簡単にはいかな

8) これについては〔藤吉、2009〕を参照されたい。

9) 以下〔Russel, 2003, p. 42〕による。なお、ヴィクトリア州政府が擁する諸機関については数も膨大で組織替えも頻繁に行なわれており、本稿での日本語名称は仮訳にとどめざるを得ない。今後さらなる調査を進め、順次確定していきたい。

かった。まず第一には、そもそも指示書の数が不足していた。さらに重要なのは、記録の処分に関する1937年の付加的な指示書を含まずに1939年改訂版が出された時、いくつかの誤りがあったことである。後に修正されはしたが、このふたつの問題点によって、裁判所記録court recordsをまとめた積み荷がメルボルン港からパルブにされるために積み出されるという決定的な場面で、裁判所係官Clerk of Courtsが記録の処分に関する省の方針に関われないという事態が生じた。

このように、政府機関は、政府全体にかかわる包括的な記録管理の指針が策定されるのを待たずに、それぞれの事情に応じて独自の記録管理方針、というよりもむしろ非現用記録の処分方針を策定せざるを得ない状態にあった。しかし、たとえ機関ごとのものではあれ、そして処分を前提として策定されたものではあれ、記録の取扱いについて組織的な対処がなされるようになってきたという点では注目されるべき出来事である。この点についてラッセルは、その意義を、当時のヴィクトリア州の状況と関連させつつ次のようにまとめている。

この記録処分に関する認可destruction authorisationsは、次の三つの理由により重要である。まず第一に、この認可から、計画的な記録廃棄scheduled destructionという考え方が実際に適用された初期の例を見ることができる。これは後に全省的な記録処分計画に採用された中核的な記録管理の手段となっていくものである。不要になった記録を行き当たりばったりのやり方で処理するのではなく、この手段によって計画的な記録管理が第二次世界大戦以前にはしっかり稼働することとなったのである。第二に、記録の廃棄前に公共図書館に相談しなければならないとする、首相の出した通達Premier's circularsを考慮に入れないかたちでこれは発行された。そして第三に、この認可によって、1940年8月に内閣Cabinetによって合意された文書救出プログラムに先んじて、都市および田園部の裁判所庁舎において裁判過程記録court processを破棄しようという広範な動きが生じた<sup>10)</sup>。

この記述の末尾からは、増えていく一方であった記録の堆積を、政府機関のあちこちでもてあましていたであろう様子がうかがわれる。記録に基づく業務の検証は、そもそも記録が残されていなければ話にならないことではあるが、そのためには適切な管理方針だけでなく十分な保管スペースをも必要とする。それが保証されていないところで、当時の公共図書館でアーカイブズの管理を担当していたアーネスト・ピット<sup>11)</sup>が望んだように、現用期間を終えた記録のすべてについて「それを一通り検分して不要な事案のものを廃棄する機会が訪れるまで」<sup>12)</sup>保管しつづけておくというのは、かなり困難なことであり、また各機関の現場スタッフにとっては現実的とは思われないことでもあったに違いない。1937年の図書館年次報告書のなかで「各省庁の責任者が事務官officerに対し、文書や印刷物を許可なく廃棄することに関して警告を発するのが望ましいように、私には感じられた」とピットは述べているが、ここまでに見た事情

10) *ibid.*, pp. 42-43.

11) 第7代主席司書Chief Librarian。

12) *ibid.*, p. 43.

を念頭に置いた上で1939年の年次報告書では「歴史的記録保管のための収容能力は限界に近づいており、これらの記録に含まれている情報を利用可能とするための作業をするアーキビストの任用が必要となっている」<sup>13)</sup>と述べている。アーカイブズに対する手当の意識は、一足飛びにアーカイブズ機関やそれ専用の施設の建設へと向かったわけではなく、このような当面する危機的状況への対応を第一義として次第に発展していったと見ることができる。アーカイブズのための専門施設と専門家ではなく、まずは図書館でアーカイブズを主管するためのスタッフとしてアーキビストに言及されたのも、そのような意識のもとであったと考えられるのである。

## 2 戦時下の動き

戦時下には平時とは異なる必要が生じる。そのような状況下で、古い記録を廃棄してパルプ化し資源の節約に努めるというかたちでアーカイブズの保存が危機にさらされた。1940年、資源省Mines Departmentの大臣に任命されたジョージ・ブラウンはその方針を次のようにまとめている。

ほとんどの省庁において、古く不用となった記録が大量に残っており、加えて備蓄用の用紙もまた大量に保管されている。メルボルン公共図書館から派遣された担当官による古い記録に関する通常の予備的な調査結果によれば、この方向での実質的かつ抜本的な（不要記録の／藤吉補足）一掃計画が可能ならずである<sup>14)</sup>。

この方針が提起されて大きな論争が生じるのだが、その一方で政府はヴィクトリア州市民に対する無償図書館サービスに関する調査を本格化させていた。前出のピットを含めて5名の委員が任命され、1944年の最終報告が出されるまでに81回の参考人質問が開かれたりしてヴィクトリア州一門の公共および市営図書館サービスの問題が検討された。もちろん図書館が古い政府記録を保管しているという事情から、検討課題のなかにはアーカイブズに関する問題も挙げられていた。ピットはこの時点ですでに12年間にわたって政府作成にかかる記録の管理に関する問題と取り組んでいたし、その仕事をサポートしていたウィリアム・ボードも委員として任命されていた。このことにより、委員会報告には後に見るように、その時点で望みうるアーカイブズ管理体制の充実が提言されていた。

また、1941年には議会でもアーカイブズに関する議論がなされた。その部分をラッセルの記述<sup>15)</sup>に従ってまとめると次のようになる。1941年7月22日に開かれた議会でエドガーという上院議員がふたつの質問を行なった。第一点は、フルタイムでアーカイブズを担当する係官を任命する用意が政府にあるかどうかであった。それに対する答弁は、政府には、現時点ではその用意がないということであり、その理由として「戦争のため州が行なっている努力に関係する不可欠の出費が優先される」ことがあげられた。第二点は、「そうした文書documentsや記録

---

13) *ibid.*, p. 45.

14) *ibid.*, p. 46.

15) *ibid.*, p. 55.

recordsを扱う現行の方法は妥当なものだと考えているか？」というものだった。草稿段階では答弁は「No」であったが、これは削除され次のような表現に書き換えられた。「現行の方法について何らかの改善を加えることが可能なことは疑いない」。

このように、当初は大学教員をはじめとする歴史研究者が中心となって進められていた公的記録の保存やそのための施設の用意・建設に向けての活動は、図書館という政府機構の一部門でアーカイブズの管理を担当する行政スタッフや、あるいは議会の議員にまで広がってきていることがわかる。機関の設立や担当ポストの増設といった具体的な施策に結びつくことは戦時下という制約もあってなかなか困難であったが、しかしこのような多方面からの働きかけによって政府部内でも真剣にアーカイブズを管轄する機関の設立が検討されるようになってきたのである。先に見た上院議員のエドガーは1942年にも、「公共図書館の人的条件が許すようになったら、直ちにアーカイブズ部門が設置されるべきである」という主旨の提言をまとめている。

戦争は、保管されている記録をパルプとして再利用する動きであるとか、アーカイブズを担当する係官よりも戦争遂行に直接かかわる業務への人的手当での優先であるとかいったかたちでアーカイブズの設立に向けてネガティブな働きを持つ場面がしばしば見られたが、しかし一方で、戦災による記録の焼失という危機が具体化することによって、包括的ではないにせよ、古くに作成されながらもなお現用の役割を失っていない記録の保管をどうするかという問題を現実的なものとし、そのための議論も活発になった<sup>16)</sup>。たとえば土地台帳や出生証明、住民証明などは作成自体は古くにさかのぼるものであったとしても、いわば永久保存が必要となるような記録である。そのような必要不可欠な記録vital recordsをどう守るかということについて政府部内では「(1)記録をマイクロフィルム化する、(2)安全な遠隔地の保管庫へと記録を移動する、(3)記録が保管されている建物の頑丈さをあてにする」<sup>17)</sup>といった選択肢が検討されていたが、たとえば当時の州政府税務庁の担当者は選択肢(2)すなわち記録の疎開には反対し、選択肢(3)を次のような言い方で支持している。

税務署庁舎Taxation buildingは強化コンクリートで建築されている。……爆撃の危険に関しては第一級の建物である。……枢要な記録類を安全な地域に移すというのは本署の任務遂行に深刻な混乱をもたらすものであり、それゆえに推奨できない<sup>18)</sup>。

それに対してまた別の考えを持つ者もあった。政府の統計局に勤務するスタッフには「もし統計官事務所Statist's officeが破壊されるようなことがあれば、ヴィクトリア州住民の出生・死亡に関する公式記録は、都市部から離れた登録事務所registrarの保管する地方記録だけになっ

16) そのような消極的な理由によってだけではなく、戦争はそれ自体で膨大な記録を国家レベルで生み出すイベントである。誰が兵士としてどのような状況下で戦闘に参加し、どのような功績を挙げ、またどのような負傷を負ったかといったことなどは、後日に兵士への恩給や保障などを行なうための重要なデータになるからである(オーストラリア国立大学・田村恵子氏のご教示による)。

17) *ibid.*, p. 56.

18) *ibid.*



てしまうだろう」<sup>19)</sup> という意見を述べる者がいた。加えて、「メルボルンの中央事務所には、すでに閉鎖された田園地区の登録事務所から送られてきた複写記録や、郊外の登録事務所の記録や、都市部にあるすべての登録事務所からの複写記録が、絶え間なく蓄積されつつあった」<sup>20)</sup> ため、それらの記録は「メルボルンの政府庁舎のいずれかにおいて火災の心配のない場所に」移動されるべきだという考えが表明されていた。

このように、戦時下であるが故にアーカイブズ部門の新設やそのための施設の建設のようなことには困難が伴ったが、最も重要な「重要な記録をどう安全に保管するか」という課題については迅速な検討と実行が見られたことも確かである。また、この戦争は非常事態であるというだけでなくオーストラリアにおいても総力戦という様相を帯びており、そのため記録に対する集中的な管理という発想もまた受け入れられやすいものになっていたと見ることができる。このような事態を背景として、先に見たピットらの調査委員会はヴィクトリア州の公共図書館サービスに関する調査の報告をまとめ、戦争終結の前年である1944年に政府に提出した。次節ではその内容について見ていくこととする。

### 3 アーカイブズ機関設立に向けての課題

1940年に発足したアーネスト・ピットの委員会はヴィクトリア州の公共図書館サービスに関して調査を実施し、その結果を報告書にまとめることを任務として付託されていた。発足以降何度も会合を開き、また外部より参考人を招いて事情および意見聴取を行ってきたが、その最終報告書は1944年にとりまとめられた。報告書には公共図書館が提供すべき付加的なサービスに触れた部分があり、そこには「長年にわたってヴィクトリア州公共図書館は、州政府各省庁から移管された公式文書の倉庫repositoryとなっていた」<sup>21)</sup> と記され、そのあとに重要な指摘がなされている。すなわち「図書館理事会への通知なく記録を廃棄することを禁じた指示書が出されているにもかかわらず、これらの指示書が法的legislativeな裏打ちを欠いており、こうした裏打ちの必要性について、他の諸州には存在して」<sup>22)</sup> いるので、そうしたことがヴィクトリア州において実施できないわけではないということ、そして、「かねてより提案されているアーカイブズ担当部署が州立図書館の指揮の下に設置されること、そして、州立図書館運営委員会——これもまた報告書が新たに設置すべきと推奨している実体である——が公的記録の収集と保存を確かなものとするような法制を準備すること」<sup>23)</sup> である。さらに報告書はこれにつづけて、ここで提案されたアーカイブズの機能を充足するには3名のアーキビストが任命されるべきだという提言をしている。

これを受けて政府は、この報告書の内容に対する関係者の考えを広く求めた。今でいうパブリックコメントの募集をやっていたことになる。しかし、さまざまな地域から寄せられたコメントのなかにアーカイブズへの関心を表明しているものはごくわずか、というよりも一通だけ

---

19) *ibid.*

20) *ibid.*

21) *ibid.*, p. 58.

22) *ibid.*

23) *ibid.*

であった。その一通の送り主である議会図書館に勤める司書は、公的記録の発生源が政府の各機関であり、公的記録のアーカイブズ機関を設置する以上、記録管理に関して政府各機関に対する一定の発言権をその機関には保証しなければならないという観点から、図書館のアーカイブズ部門という形態に疑問を呈している。すなわち、各省庁を束ねるにあたって公共図書館は十分中心的な役割を果たしうるのかという疑問を提示した上で、「イギリスのPublic Record Officeは、唯一成功している機関であり、それは、独立した機関である」<sup>24)</sup>と述べている。利用を終えた記録を引き受けるという受動的な機関ではなく、記録の作成段階から将来の保存を前提とした管理をコントロールできるような機関としてのレコード・オフィスは、このようにしてようやく、政府周辺の議論でも言及されるようになったとすることができるが、しかし、大勢は独立したアーカイブズ機関への無関心が占めており、その実現にはなお時間を要した。

こうした状況のなかで、まず図書館におけるアーカイブズの位置づけを明確にするという主旨のもと、図書館法Libraries Actの改正という方法がとられた。図書館はいかなる権限と義務とによって政府のアーカイブズを取り扱うのか、そこが議論の焦点となったのである。その過程でヴィクトリア歴史協会Historical Society of Victoriaやあるいはシドニーの家系図協会のメンバーからの働きかけもなされた。結局法案には取り入れられなかったものの、この時になされた歴史協会の提案は興味深い。図書館の扱うべき記録はどの範囲をカバーすべきであるか、また保管や整理、そしてそのための選択にあたってどのようなスタッフが必要となるかについて、示唆的な提案を行なっているからである。かなり複雑な提案のようだが、ラッセルの要約によって見ておくことにする。

修正されるLibraries Actにはアーカイブズに関する条項を立てるべきであり、その条項によって図書館や地域集団community groupsや歴史協会がアーキビストthe Archivistと共にアーカイブズを登録するように定め、また、すべての省庁departments、評議会boards、信託委員会trusts、委員会commissions、自治体municipalities、そして公的当局public authoritiesに対して、それぞれが歴史的な記録を保管していないか、そしてさらに、4半期ごとに「新たな記録や資料dataを収受していないかどうか」について報告するように定めるべきだとしていた。その提案に従えば、「歴史的な記録や資料となるどのような対象も、人はアーキビストと共に、あるいはアーキビストによって登録されたいずれかの協会と共に、登録することができる。……それが誰に帰属するものであるかも宣言することができる」<sup>25)</sup>。

このような働きかけもあってアーカイブズをめぐる問題点が次第に明らかになってきた。すなわち、保管場所の問題は置くとしても、図書館の一部門にせよ独立した一機関にせよ、政府各機関の作成した記録をアーカイブズとして保管する根拠を、どのようなかたちで法に盛り込むのかという問題が一点。そして、そのような権限と責任を負ったアーカイブズ機関がどのような人員構成を取るべきかという問題がもう一点である。ここから先、これらを主要な軸とし

24) *ibid.*

25) *ibid.*, p. 59.

て、独立したアーカイブズ機関設立のための活動が様々な個人や団体によって担われていく。たとえばその過程においては、議会での草稿作成を担当する者から「公共図書館の理事会 Trusteesには政府省庁や他の公的機関から歴史的価値を持つ文書を取得する特別な権力は必要ない。むしろ書籍購入のための財力を必要としているくらいだ」<sup>26)</sup> というような意見も聞かれたのである。道はなお平坦ではなかったといわなければならない。

#### 4 アーキビストの任命と州内外の情勢変化

1944年にまとめられたピット調査委員会の報告に盛り込まれたアーキビストの任命は、報告書から4年経った1948年に実現した。しかし、公共図書館に配属された初代アーキビストはその業務の過重さにより着任後半年ほどで辞職してしまった<sup>27)</sup>。使われなくなった政府の記録を受け入れ、それを届いた順番に棚にしまうだけというようなレベルで認識されているうちは、その業務の重大さも、それに伴って必要となる人員も理解されないだろう。初代アーキビストはそのような業務に対する無理解に圧迫されていたと考えてもいいかもしれない。これとほぼ同時期にメルボルン大学の歴史研究者が『ヴィクトリアの歴史的記録 Victorian Historical Documents』という書物を上梓した。著者は序文のなかで次のように述べている。

オーストラリアの歴史と取り組むすべての者は、文書が散らかり把握されないままで、それを分類し、目録にするのに必要なスタッフを多くは欠いたままの個人の家や会社や公的機関や図書館で、そうした文書をたどっていくために尋常ならざる時間を費やすこととなった。こうした困難はとりわけ未だ十分に整備されたアーカイブズを持たないヴィクトリアにおいて顕著である<sup>28)</sup>。

単に資料が散らばっているというだけではない。図書の十進分類表に従って整理され、図書と同じ棚に配架されるような資料もあったという。このような状況下で図書館主任司書のコリン・マッカラムが半年にわたって海外に出かけ、各国の図書館を見て回ってきた。オーストラリアに帰国後の1950年、彼は報告書をまとめているが、ここでようやく、理念として現在描かれるようなアーカイブズ機関のイメージが、ヴィクトリアに紹介されることになる。報告書には次のようなくだりがある。

海外の経験に照らすと、アーカイブズ機関の権限は純粋に歴史的な部分よりも広い領域をカバーしていることが明らかで、この歴史的な価値というのに加えて記録としての価値（法的な証拠としての）および業務管理上 administrative の価値（行政的 administrative、法的 legislative、業務遂行的 executive な目的での）というものがつけ加えられなければならない。これはロンドンの公文書館 Public Record Office とワシントンの国立公文書館が自らの任務

26) *ibid.*, p. 60.

27) *ibid.*, p. 61.

28) *ibid.*

を言うときの説明である<sup>29)</sup>。

また、この時期はちょうどヴィクトリア州がサウスウェールズ州から独立して100周年を迎える時期にあたり、そのための祝賀委員会が組織されていたが、そのメンバーであるマックス・クロフォードは行事を一過性のものにせず、ヴィクトリアの人びとの歴史的なよりどころとなるような施設の整備が有効と考えた。「今はヴィクトリア州立図書館のあちこちに散在しているオーストラリアの人々の生活について記した一大コレクションを収めるべきである」との認識に立ち、「1836年以来の歴史的な書類やファイルの集積場所として、そして、オーストラリアの人々の生活について記した3万冊の本——オーストラリアの人々によってオーストラリアについて書かれた書物——も合わせた集積場所」としての総合的な図書館の建設を提起したのである<sup>30)</sup>。この提案それ自体はその後も紆余曲折を経るが、重要なのは、植民いらいの人びとの歩みを、書物だけでなく記録をも用いて提供するような施設を作ろうというアイデアが出され、ここにおいて恒常的な記録の管理が州コミュニティのよりどころとして位置づけられたという点である。

これとは別の動きとして、アメリカの国立アーカイブズの館長であるセオドア・シェレンバーグが1954年にメルボルンを訪れ、アーカイブズをめぐる諸問題について10日間にわたって講演を行なった。州立図書館を会場にさまざまなトピックでの講演がなされたが、そのテーマには次のようなものが挙がっていた。

- ・イントロダクションおよびアーカイブズと他の形式の文書類との関係について
- ・登録および記録管理の実践の発展について
- ・現用文書の登録current registryおよび記録管理
- ・選別の基準およびアーカイブズ利用が期待される研究
- ・廃棄処分の技術
- ・編成原理とその技術の発展と適用
- ・記述メディアおよび他の検索メディア
- ・レファレンス・サービスおよび社会との関係<sup>31)</sup>

政府における記録管理について、およびその後のアーカイブズとしての利用について、かなりまとまった内容の講演であったことがわかる。これは図書館関係者だけでなく、聴講した政府および議会関係者にも大きな影響を与えることとなった。これと相前後してヴィクトリア州図書館理事会は内部報告書を作成して首相に提出している。そのなかには「州政府アーカイブズの収集とその手当に関する提案」が含まれており、これはアーカイブズと記録管理に関してシェレンバーグとの間で交わされた議論や国内のキャンベラで実施されたアーカイブズに関するセミナーで得られた認識を踏まえ、公共図書館理事会の公式見解として出されたものであ

29) *ibid.*, p. 62.

30) *ibid.*, p. 63.

31) *ibid.*, p. 65.

た。それは以下のような項目からなっている。

- 1 アーカイブズは当面のあいだヴィクトリア公共図書館の管理下で存続すべきであるが、設備面でも人員面でも増強し、組織内の主要な一部局となっていくべきである。
- 2 アーカイブズ関連立法は少なくとも1年は先送りすべきである。それによってオーストラリアの状況に合わせてどのような種類の法案Actをつくるのがいいか、実務にあたっているアーキビストが一定の結論に至ることができるようにすべきである。
- 3 ヴィクトリアにおけるアーカイブズ業務で緊急を要する目的は以下の通り。
  - (i) 記録の保存に関する活動と広報に集中すること
  - (ii) すでに公共図書館の保管庫にあるアーカイブズについては物理的に管理できるようにして、所蔵目録のようなかたちで内容を確認できるようにすること
- 4 これらの目的を達成するために、以下の一定の段階を踏むべきである。
  - (i) 政府各省庁に保管されている記録の調査
  - (ii) 政府各省庁に対して許可なく記録を廃棄することを禁じる指示書をあらためて通達すること
  - (iii) 記録の廃棄に関する判断を下す権威を確立すること
  - (iv) 歴史専攻の卒業生をアーカイブズのスタッフとして至急3名追加して任用すること
  - (v) アーカイブズのためのビルを購入すること……この建物には少なくとも向こう25年間にわたり書類の移管を受け入れるだけの余裕が必要である。
  - (vi) アーカイブズ運営セミナー Archives Administration seminarで合意されたとおり、連邦成立以前のオーストラリアにおける公共アーカイブズに関するガイドを出版するための2年間のプロジェクトに参画すること

このような積み重ねによって、次第に人びとのなかで政府記録を管理するアーカイブズ機関のイメージが具体的に形成されていった。アーカイブズ機関をつくるということは、その任務を政府の一機関として正当に位置づけることであり、その業務と権限を明確化することであり、それに必要とされる人員を充足することであり、また、それに必要な施設を手当てすることなのだということが明確化されている。このような考え方を踏まえて実際に公文書管理法Public Records Act 1973が成立するまでには、さらに20年という時間が必要となるが、そのベースはここにあるとあってよいだろう。

## おわりに

ここまでに見てきたことを簡単にまとめておこう。現用であれ非現用であれ記録管理を重要と考える人々にとってそれ専門の機関や担当者を置くことは自明とされたが、それはなかなか多くの支持を得るに至らなかった。基本的に過去の記録は、過去の重要な出来事を伝えるための記念碑的な素材と見なされることが多かったからである。過去の記録を管理するのが主として図書館であり、図書館の扱わないような記録はしばしば各機関の現場に放置に近いかたちで保管されていたというのも、そのような事情から理解することができる。過去の記録へのこう

した扱いが修正されるには、記録に基づいた業務遂行の適正化という発想が普及するのを待たなければならなかったと言える。そして、業務遂行の適正化を視野に入れたとき、今度は政府記録の管理を包括的に担う部署の「権限」の問題が浮上する。記録を管理することは、それを通じて各機関の業務遂行のスタイルを管理することにもつながるからである。ヴィクトリア州では様々な経緯を経て、このことが一般的な認識として定着してきたのが、今世紀中葉あたりであるということが本稿で見えてきたようなことから理解されるのである。

なお、本稿ではあまり触れられなかったが、アーカイブズ機関の増設が政府内で議論されるときには必ず、どのような職務でどのレベルの職階のポストを設置するかということが議論されている。具体的な待遇については未詳だが、たとえば図書館では、アーキビストのもとに置くアシスタント業務のスタッフについて、職階2Aの者を2名にするか、それとも職階2Bの者を2名にするかといった折衝が現場と管理部門との間でやりとりされている。このような業務を担うのだから、このような知識や技能、あるいはこのような職歴や背景を持った者がふさわしいという発想がそこには見られる。その発想をよく伝えるものとして、最後に1973年に成立した公文書館法の第4条を見ておきたい。公文書館の業務をスーパーバイズする組織として公文書助言委員会Public Records Advisory Councilを置くことが定められ、そのメンバーの属性・職位について具体的に詳細な記述がある<sup>32)</sup>。

#### 4. 公文書助言委員会Public Records Advisory Council

##### (1) 公文書助言委員会を置く。

(1A) この委員会は、10名を越えない構成員からなり、大臣の任命により以下のものが任に就く。

(a) 大臣もしくは大臣の選任した者1名、および

(b) 他の構成員は以下に掲げる分野のいずれかに関して知識または経験を有する者。

(i) 公共行政

(ii) 地方政府

(iii) 記録管理

(iv) 業務管理と財務

(v) 歴史研究

---

32) 原文は以下のとおり。

#### 4. Public Records Advisory Council

(1) There shall be a Public Records Advisory Council.

(1A) The Council shall consist of not more than ten members appointed by the Minister of whom-

(a) one shall be the Department head or his or her nominee; and

(b) the remaining members shall be persons with knowledge of or experience in any of the following areas-

(i) public administration;

(ii) local government;

(iii) the management of records;

(iv) business administration and finance;

(v) historical research;

(vi) genealogical research;

(vii) any area considered by the Minister to be a relevant area for the purposes of this subsection.

(vi) 系譜学研究

(vii) この節の目的にかなって適切と大臣に見なされたいずれかの分野

(1B) 以下略

たとえば日本の政府で審議会を構成するという時しばしば学識経験者という言葉が用いられるが、そのような語と比べてはるかに具体的な枠組みが定められていることがわかる。学識経験者というのであれば、その人が一体どの分野の学識を認められて選任されたのか、それがその職務や経験と関連づけたうえで明示できるようになっていなければならないということが容易に予想される。

今回検討した時期よりほんの少し後の1955年にはヴィクトリアのアーカイブズの歴史を語るにあたり抜かすわけにはいかない人物、ハリー・ナンHarry Nunnが上級アーキビストに任命される。彼の努力によって公文書館法が成立し、公文書館PROVが発足したと言っても過言ではない。どのような目的を掲げ、どのようなことを具体的な業務とし、といった具合にひとつひとつを詳細に詰め、かつ、周囲への働きかけを精力的につづけた結果としてヴィクトリアの公文書法と公文書館は成立した。この、ナンの活動を軸とするヴィクトリアのアーカイブズの発展については別稿を期したい。

#### 文献

- 藤吉圭二、2006、「電子ネットワーク時代の組織記録—オーストラリア・ヴィクトリア州のVERSを事例として」『高野山大学論叢』41。  
———、2009、「記録管理を支えるもの—草創期のオーストラリア・ヴィクトリア州を事例として—」『国文学研究資料館紀要 アーカイブズ研究篇』5。  
Russel, EW, 2003, *A Matter of Record*, Public Record Office Victoria.  
Andrew Brown-May & Shurlee Swain (eds.), 2005, *The Encyclopedia of Melbourne*, Cambridge University Press.

#### ウェブサイト

PROV, <http://www.prov.vic.gov.au/>

VERS, <http://www.prov.vic.gov.au/vers/vers/default.htm>

Public Records Act 1973, [http://www.austlii.edu.au/au/legis/vic/consol\\_act/pr1973153/](http://www.austlii.edu.au/au/legis/vic/consol_act/pr1973153/)

※PROVのサイトからはヴィクトリア州の歴史に関する多様な資料を閲覧・ダウンロードすることができる。