

# 国立国会図書館における「憲政資料」の 利用提供の現状と課題

藤 本 守

## 【要 旨】

近年、公文書管理への関心が高まる一方、私文書については、各組織のコレクション紹介や、私文書の中に残された公文書への言及は多いものの、私文書収集・整理・公開に関わる課題に関しては研究の蓄積が少ない。

上記の問題意識のもと、本稿では、国立国会図書館憲政資料室の「憲政資料」の収集・整理・利用提供の現状を概観し、その上で、私文書収集・整理・公開の課題について、国立公文書館において2011年から開始された「法人その他団体又は個人」の寄贈・寄託文書の取扱いについての規則類を手掛かりとし、著作権法との調整、個人情報等への配慮といった観点から検討した。

その上で、国立公文書館が、国の活動の記録としての公文書を利用に供することで、主権者としての国民に対するアカウントビリティを果たしていることをふまえ、国立国会図書館憲政資料室においては、国民への「図書館奉仕」の一環として、「憲政資料」を公開するとともに、国民の知的財産を利用に供することの意義を明示し、あるいは人権等に配慮が求められる資料であれば、非公開とする事由を示すなど、国の資料保存提供機関としてのスタンスをより明確化すること（「アカウントビリティ」）が課題であると論じた。

## 【目 次】

はじめに

- 1 「憲政資料」の収集・整理・利用提供の法的根拠
- 2 「憲政資料」の位置づけ—「図書館資料」のなかの文書資料—
- 3 「憲政資料」の受入・整理・公開のプロセス
- 4 「憲政資料」の利用提供の課題
  - (1) 著作権法との調整
  - (2) 「名誉、プライバシーその他人権」に関わる資料への対応
  - (3) 「憲政資料」の利用提供と「アカウントビリティ」

おわりに

## はじめに

1971年の国立公文書館設置から、2009年の公文書等の管理に関する法律（以下、「公文書管理法」）公布、2011年の同法施行まで、公文書の移管から利用提供に至る制度が整備されつつあるなか<sup>1)</sup>、公文書の移管、整理、利用提供等に関する研究は、国立公文書館が保管する国の行政文書だけでなく、地方公共団体の（公）文書館レベルの行政文書についても検討素材とされ、一定の蓄積がなされてきた<sup>2)</sup>。

他方、私文書については、戦後の歴史資料保存の気運の高まりにより<sup>3)</sup>、文部省史料館（現国文学研究資料館）や国立国会図書館憲政資料室<sup>4)</sup>が開設され、また公共図書館や文書館においても収集、整理、利用提供等が行われてきたが、私文書を所蔵する各機関の所蔵状況やコレクションの特徴等を紹介したものは多いものの、収集、整理、利用提供といった各業務プロセスにおける課題について言及したものは少ないようである。これは、公文書が親組織からの移管や、情報公開制度や個人情報の保護との関連から、その運営のあり方や利用者へのサービスといった問題に着目して議論を深めてきたことに対し、近現代の私文書については、むしろ、歴史的価値を有する資料の紹介や、私文書の中に残された公文書への関心から言及されることが多く、私文書の収集、利用公開といった論点が看過されてきたためと思われる<sup>5)</sup>。

本稿では、国立国会図書館憲政資料室において公開されてきた「憲政資料」、すなわち幕末から近現代にかけての、政治家、官僚、軍人、ジャーナリスト等の執務資料、手稿、書簡等といった私文書（個人文書）に着目し、図書館という組織体において文書資料がどのように収集

- 1) 国立公文書館「国立公文書館概要」(<http://www.archives.go.jp/about/outline/index.html>)。公文書管理法を特集したものとして『アーカイブズ』第37号（2009年10月）、同第44号（2011年6月）を参照。なお、同誌の第12号以降のバックナンバーは、<http://www.archives.go.jp/about/publication/index.html>を参照。
- 2) 国文学研究資料館史料館編『アーカイブズの科学』上巻・下巻（柏書房、2003年）、注1)の『アーカイブズ』など国、地方公共団体の公文書館の紀要、全国歴史資料保存利用期間連絡協議会、日本アーカイブズ学会、記録管理学会等の学会誌などで発表されており、国文学研究資料館の「アーカイブズ学文献データベース」(<http://base1.nijl.ac.jp/~archiadodb/>)で検索可能である。
- 3) 鈴江英一「近現代史料の管理と史料認識」（北海道大学図書刊行会、2002年）pp.31-35。
- 4) 憲政資料室設立の経緯については、二宮三郎「憲政資料室前史」（『参考書誌研究』第43号、1993年9月）pp.50-73、（同第44号、1994年8月）pp.22-46、（同第45号、1995年10月）pp.18-47を参照。『参考書誌研究』バックナンバーは<http://rnavi.ndl.go.jp/bibliography/>に掲載。また、国立国会図書館ホームページ上の「憲政資料室の歴史」では、沿革のほか、憲政資料室に関する論文類の目録が掲載されている（<http://rnavi.ndl.go.jp/kensei/entry/kenseihistory.php>）。
- 5) 近現代私文書に関する総論的な研究としては、加藤聖文「アーカイブズの編成と記述—近現代史料をめぐる課題」（前掲注2）『アーカイブズの科学』下巻）pp.215-235がある。また、資料保存機関における私文書の収集等の取り扱いについては、堀田慎一郎「大学アーカイブズにおける個人・団体文書（一）—収集・受け入れに関する考察—」（『名古屋大学大学文書資料室紀要』第15号、2007年3月）pp.1-44（<http://ir.nul.nagoya-u.ac.jp/jspui/bitstream/2237/9489/1/1-44.pdf>）、宮本芳生「防衛研究所図書館史料閲覧室所蔵私文書史料の著作権上の現状・問題点と対策」（国立公文書館『平成16年度公文書館専門職員養成課程修了研究論文集』）pp.1-19、呉屋美奈子・富永一也「公文書館における私文書の収集と整理：実践と課題」（『沖縄県公文書館研究紀要』第9号、2007年3月）pp.85-103（[http://www.archives.pref.okinawa.jp/press/kiyou/kiyou09/kiyou09\\_07.pdf](http://www.archives.pref.okinawa.jp/press/kiyou/kiyou09/kiyou09_07.pdf)）などがある。歴史学研究の見地からの近現代私文書収集論としては、伊藤隆「個人文書の収集・保存・公開について」（『別冊 環 15 図書館・アーカイブズとは何か』藤原書店、2008年11月）pp.82-91がある。

され、利用に供されてきたのかを概観したい<sup>6)</sup>。その上で、国立国会図書館において、文書資料を利用者サービスに供する上で留意が必要と思われる点を挙げる。そして、文書資料が有する歴史的価値を踏まえつつ、今後の収集、整理、利用提供業務における課題について考えたい。なお、本稿は筆者の個人的な見解によるもので、国立国会図書館の見解を示すものではないことを断わっておく。

## 第一章 「憲政資料」の収集・整理・利用提供の法的根拠

本章では、「憲政資料」の利用提供にかかる法的根拠について概観する。当館設置の根拠法である国立国会図書館法（昭和23年2月9日法律第5号）では、その第2条で「図書及びその他の図書館資料を蒐集し、国会議員の職務の遂行に資するとともに、行政及び司法の各部門に対し、更に日本国民に対し、この法律に規定する図書館奉仕を提供すること」が、当館設立の目的とされ、第21条では、当館の「図書館奉仕」について、「直接に又は公立その他の図書館を経由して、両議院、委員会及び議員並びに行政及び司法の各部門からの要求を妨げない限り、日本国民がこれを最大限に享受することができるようにしなければならない。」とする。

また、利用提供の総則として、国立国会図書館資料利用規則（平成16年9月28日国立国会図書館規則第5号）（以下、「利用規則」）がある。同規則の第19条では、憲政資料の閲覧許可申請制を定め、「館長が定める閲覧許可申請書」に「申請者の氏名、連絡先、閲覧の目的その他の必要事項」を記入して提出し、許可を受けることとなっている。閲覧許可の要件について、同条の第2項で「公用の研究又は調査」、「学術研究又は学術調査」、「前二号に掲げる場合に準ずる場合で、館長が特に必要があると認める場合」に限られている。複写については、第34条による通常の複写手続きに加え、同規則の第38条の3号「特別の取扱いを必要とする資料」に該当するものとして、「特別複写許可申請書」の提出を求めている。

当室の運営要領を定めたものとしては、憲政資料室運営要領（平成元年3月28日館長決定第3号）（以下、「運営要領」）があり、憲政資料室での「日本の近代及び現代の政治に関する史料その他利用者サービス部政治史料課が所管する図書館資料（以下「資料」という。）」の閲覧提供について定め、「複製物のある原資料及び破損のおそれのある資料」の閲覧制限や、室外での閲覧禁止を定めている。さらに、同要領の16では、「資料に基づく研究成果の発表に当たっては、その資料に係る者の名誉、プライバシーその他の人権の保護に十分配慮すること及び法律上の問題が生じたときは利用者がその責任を負うものであることについて、利用者の注意を喚起するものとする。」とし、同室所管の資料の利用にあたって生じる個人情報、人権等の諸問題

6) なお、本稿では「憲政資料」以外の当室所管資料（「日本占領関係資料」、「移民資料」）については言及できないが、類似の課題があることは前もって断わっておく。当室所蔵資料については、当館ホームページの「リサーチ・ナビ」内にある「憲政資料室の所蔵資料」ページで、フォンドレベルの記述をインターネット上に公開している（<http://rnavi.ndl.go.jp/kensei>）。例えば、「憲政資料」の資料情報については、同ページの「旧蔵者50音順索引」から確認でき、各文書の概要、点数等の他、「関連資料の所在」欄に他機関所蔵の関連資料について一部紹介しているが、シリーズレベル、アイテムレベルについても、他機関所蔵の関連資料の紹介を行うといった、さらなる充実が課題である。

については、利用者責任によるものとしている。

資料の利用制限については、国立国会図書館資料利用制限措置等に関する内規（昭和63年12月14日国立国会図書館内規第6号）（以下、「利用制限内規」）があり、当室資料についても適用される。同内規の第2条において、当館収蔵資料の国民の文化財としての蓄積、現状保存及び国民への利用公開に留意するとの基本方針を示し、また、第3条では「資料の亡失又は損傷の防止を目的とした利用制限措置」、「購入、寄贈その他の契約に基づいて館が受け入れた資料について、当該契約において定められた利用制限措置」については適用されないとする。当室への寄贈資料はこの条文を根拠に、契約において非公開等の利用制限を定めている。

## 第二章 「憲政資料」の位置づけ—「図書館資料」のなかの文書資料—

本章では、「憲政資料」自体の法規的な位置づけについて概観する。「憲政資料」は、前述の「利用規則」においては、「図書館資料」のなかの「非図書資料」という分類に属し、さらに「文書類」に細分される。また、国立国会図書館資料管理事務取扱細則（平成元年12月18日館長決定第12号）においては、図書館サービスを行うために収集された「物品」として位置づけられている。すなわち、現用公文書のように、事務・事業運営上作成・取得された文書ではなく、当館の文書管理規則等の定めによって管理されるものではない。そのため、当館の図書館資料は、各行政機関が国立公文書館に対して行っている文書移管の対象とはならない<sup>7)</sup>。

ところで、「図書館資料」とは何か。図書館情報学における「図書館資料」とは、狭義では「図書館が収集した資料」であり、広義では「図書館資料の対象となりうるもの」となるが、図書館サービスの本質が利用者の要求に応じた資料提供の効果的な展開にあることから、「図書館資料とは利用者が図書館に求めるあらゆる資料（情報）群を指し、その形態を問わない公共の知的所有物」<sup>8)</sup>とされる。ここに見て取れるように、「図書館資料」とは固定的なものではなく、記録媒体の変化によって、概念を拡張させるものであり、CDやDVD、インターネット情報、あるいは必要によっては民具やパーソナルコンピュータのソフトウェア、ハードウェアなども「図書館資料」となる。憲政資料室に所蔵する「文書類」でも、文字資料や写真といった紙媒体の資料だけでなく、オープンリールやテープ、CDなどがすでに存在している<sup>9)</sup>。

また、当館の蔵書構築の具体的方針を示した「資料収集方針書（2009）」<sup>10)</sup>における「日本

7) 内閣官房公文書管理検討室「第11回公文書管理の在り方等に関する有識者会議 議事録」（2008年9月25日）（<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/koubun/dai11/11gijiroku.pdf>）pp.19-22、pp.26-27、および国立国会図書館「国立国会図書館における文書管理の現状」（公文書管理の在り方等に関する有識者会議（第11回）配布資料5（2008年9月25日）（<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/koubun/dai11/siryou5.pdf>）を参照。

8) 馬場俊明編著『図書館資料論』（JLA図書館情報学テキストシリーズ2-7）（日本図書館協会、2008年）。

9) 一例として、当室所蔵の政治談話録音、木戸日記研究会旧蔵資料、日本国憲法制定に関する談話録音についてはCD-R、日本近代史料研究会旧蔵資料の一部についてはカセットテープによる利用を行っている。なお、CD-Rはカセットテープからの媒体変換のために作製したものであるが、まだ媒体変換が終わっていないものも多い。また、ソフトを再生するハードウェアの維持管理もまた課題の一つである。

10) 国立国会図書館「資料収集方針書（2009）」p.3（<http://www.ndl.go.jp/jp/aboutus/pdf/housin2009.pdf>）。

近現代政治史料」（いわゆる「憲政資料」）の適用範囲は、「幕末維新期から現代に至る政治家、官僚、政治関連団体等の旧蔵資料（書簡、執務参考資料、日記等）、又は日本の近現代における政治史に関連する史料」と書かれており、たとえば、憲政資料室所蔵の斎藤実関係文書には、海軍次官・大臣、首相在籍時のものだけでなく、学生時代のものや、朝鮮総督、内大臣など、さまざまな経歴に対応した資料、さらには斎藤家や出身地の岩手県水沢の資料なども含まれている。内容も書類、書簡、日記、辞令、系図など多岐にわたる。また、中原謹司関係文書は、衆議院議員在職時の国会審議関係、行政関係資料だけでなく、各種思想運動団体の資料や、選挙区であった長野県伊那地方の地域資料が含まれている<sup>11)</sup>。

これらの例からも見て取れるように、戦前の貴族院・衆議院、戦後の衆議院・参議院議員および両院関係者の保管していた議会関係資料だけに限られるのではなく、当人のキャリアパスと結びついた資料、さらには地域、家族や関係者の資料が含まれた状態で収集されることが非常に多い。また、資料形態も文書だけでなく、図書や雑誌、写真、ポスター、パンフレット類などが含まれる。

加藤聖文氏は近現代私文書の特質について、「『家』から自立した『個』の史料」と述べて、かつ「個としての自立した私文書ではあるが、完全に個人の私生活などに限定される文書（日記など）だけで構成されるのではなく、関わった公務期間の長さや密度によって不特定多数の人々に関わる文書（例えば公文書）が大量に含まれている可能性が高いことに注意しなければならない」と指摘したが<sup>12)</sup>、憲政資料室が所蔵する資料群は、まさにその典型といつてよい。

このように、憲政資料室で収集される個人文書は、制度上は「図書館資料」の範疇の下位区分である「文書類」に属するが、形態的には文書だけでなく図書、雑誌など多様である。また内容面においては、「個」の資料、すなわち個人の出自や経歴（「家」に関するものや学歴、職歴など）に対応した資料である点で、近現代特有の私文書の資料群としてあることが確認できる。

### 第三章 「憲政資料」の受入・整理・公開のプロセス

本章では、第一章、第二章で概観した「憲政資料」とその利用提供に関する法規的な位置づけをふまえ、当室における資料収集、整理、利用提供のプロセスについて見ていくこととするが、その前段として、「憲政資料」が、主に出版取次を経由した納本によって受け入れられるのではなく、国立国会図書館の「図書館奉仕」のための蔵書構築の一環として、寄贈、寄託、購入により収集されている点を確認しておきたい。前述した「資料収集方針書（2009）」には、「日本近現代政治史料」の収集範囲として、「主に政治家が所蔵していた文書類を中心に収集する。特に、日本の憲政史及び議会政治に関連する文書類を積極的に収集する。その他の文書類

11) 前掲注6)「憲政資料室の所蔵資料」掲載の「斎藤実関係文書」及び「中原謹司関係文書」を参照。

12) 加藤前掲注5)「アーカイブズの編成と記述—近現代史料をめぐる課題」、および伊藤前掲注5)「個人文書の収集・保存・公開について」を参照。また、松岡資明「私文書に眠る近現代史」(『日本経済新聞』2010年8月28日朝刊36面)では、残されていない公文書の「空白」を埋めるのが私文書であるとし、国立公文書館、大学、および当館を含めた様々な機関の連携による記録資料の保存、それを支える体制づくり、政治家に限らず国民一人ひとりが記録の重要性を認識することが今後の課題だとする。

については、文化・学術上重要なもの又はすでに収集している日本近現代政治史料を補完するものを選択して収集する」<sup>13)</sup>とある。

以下、「憲政資料」受入のプロセスを概観する。まず、寄贈者もしくは仲介者から寄贈の意志が示されると、前述の「資料収集方針書(2009)」に合致し、かつ当室での所蔵が適切であるか否かが検討される<sup>14)</sup>。その際、例えば、文書資料が所在する地域で引き続き保存していくことが重要であると判断した場合は、各地域の文書館等への寄贈を提案する場合がある。

当室で収集が必要と判断された資料については、資料搬入後、受入のための整理が開始される。具体的には、①受入のための仮目録作成、②寄贈者への仮目録の送付、③寄贈者からの寄贈申出書の提出、④「図書館資料」としての受入手続き、⑤公開の順で行われる。なお、寄託については、公開までの流れは同じだが、資料の所有権は寄託者にあり、寄託契約は10年ごとの更新となる。寄託契約の場合、契約期間中に寄託者が死去したり、所在不明になった場合、更新が滞るという問題がある。また、古書店から資料を購入する場合については、仮目録作成後、受入手続を経て公開となる。以下、整理の過程について見ていきたい。

まず、①では「家わけ文書」としての受入・公開のための仮目録が作成される。文書名称は、たとえば「浅沼稻次郎関係文書」といったように、個人名プラス関係文書という名称が付される場合が多い。また、目録作成に際しては、公開可能な資料であるか、資料の修復処置が必要であるかなどについて、資料を1点ずつ確認していく。その際、いわゆる1968年ICAマドリッド大会決議のいわゆる「30年原則」を念頭において公開の可否を検討しているが、これは30年経過しなければ公開しない、ということではなく、内容に問題がなければ30年経過前でも公開を行っている。その他、「名誉、プライバシーその他人権」の侵害に関わるものかどうか、注意しつつ整理が行われる。なお、「図書館資料」としての「文書類」には、文書資料だけに限られず、刊行物やいわゆる「モノ資料」も含まれるが、当館では書庫の収容量に限りがあるため、搬入時には、刊行物のうち、書き込みがあるものや文書資料に限って選別収集しているのが現状である。

②の寄贈予定者への仮目録送付、資料の状態についての報告を経て、③の寄贈申出書によって、資料公開についての意志を確認する。その過程で資料の公開・非公開を決定し、④⑤の作業に至る。寄贈申出書には、寄贈資料名、点数の他、「寄贈する史料は憲政資料室において利用に供すること」、「利用者の依頼により複写する場合は、憲政資料室所蔵の他の史料と同様の扱いとし、問題の生じないように配慮すること」との条件を付している。また、利用制限については、「覚書」の形で、例えば「資料中に現存する第三者の個人名が記載されている等、個人のプライバシーに関わる部分が含まれているため、当面の期間非公開の扱いとする。公開時期については、寄贈者と国立国会図書館との間で再度協議するものとする。」との条項を付す場合が

13) 前掲注10)「資料収集方針書(2009)」p.3。

14) 資料収集については、堀内寛雄「憲政資料収集業務の継承」(『図書館雑誌』第102巻第7号、2008年7月) pp.456-457、「日本の近代政治史料を探る—憲政資料の収集「松下芳男関係文書」を例に」(『国立国会図書館月報』第580号、2009年7月) pp.13-17。また、資料搬入の際、資料状態の確認を行い、虫菌害を受けた可能性があるものについては、事前に寄贈者の許可を得て、くん蒸処置を行う場合がある。例えば、高田英「本の虫駆除 CO<sub>2</sub>作戦」(『朝日新聞』2010年8月17日夕刊 1面) 参照。

ある。

寄贈者が一部資料の返却を求めた際は、②の段階で返却し、受入資料を確定する。資料返却については、寄贈者が資料作成者の遺族である場合、外部から見れば歴史的資料であっても、遺族にとって寄贈・公開に対して躊躇があるなどの点は、あらかじめふまえておく必要がある。このような対応はアーカイブズ学における原秩序維持の原則にそぐわないが、資料の作成年代が現在に近く、寄贈者と資料作成者が近親者の場合は、資料返却を行う場合がある。あくまで寄贈者の意志を尊重した上での資料収集であり、その場合は後日改めて追加寄贈を受けるという選択肢について、寄贈者に説明するなどしている。

このように、当室の寄贈・寄託資料の収集においては、寄贈・寄託者との信頼関係の醸成が重視される傾向にあり<sup>15)</sup>、寄贈に対して不安を感じる寄贈者に対しては、閲覧室や収蔵書庫への見学を通して、寄贈資料の閲覧利用や管理、資料保存と利用提供の意義について説明を重ね、寄贈への理解が深まるよう努力している。寄贈者の心情に配慮することが第一義であると考えするため、実際の寄贈に至るまで数年かかる場合も少なくない。寄贈者との信頼関係の醸成は、追加寄贈の申し出や、他の寄贈希望者の紹介につながることも多いことも付言しておく。

上記の収集・整理業務においては、外部機関あるいは研究者とのネットワークが大きな役割を果たしている。憲政資料室草創期、資料収集を介して育まれた旧「華族」のネットワークはその一例である。現在でも霞会館、尚友倶楽部など関係団体とのつながりが維持されており、資料情報の提供など資料収集業務における貢献は大きい。また、当室の非常勤客員調査員<sup>16)</sup>や、当室の利用者でもある外部の研究者による資料寄贈の仲介や情報提供、助言等等、業務に益するところが大きい<sup>17)</sup>。

このように考えたとき、当室の文書資料収集においては、資料の歴史的価値を認識し、その永続的な保存、資料へのアクセスの確保によって、歴史的事実の解明に資するという、寄贈者および利用者の意識とが重なり合うことによって成り立ってきたといっても過言ではない。とくに、寄贈者は、自らの、あるいは自らの近親者の思想や信条、キャリアパス、人間関係といった、いわゆる「プライバシー」に関わる資料を当館に提供するのであり、そこには、寄贈する資料が日本の近現代政治史に深く関わった「公人」のものであり、それがあってはじめて政治史などの歴史研究の深化に寄与しうる、という意識が共有化されているように思われる。

#### 第四章 「憲政資料」の利用提供の課題

以上、第一章、第二章において国立国会図書館における「憲政資料」の位置づけ及び利用提供の法的根拠を示しつつ、文書資料の提供が、国会、司法及び行政、国民への「図書館奉仕」

15) 他機関における文書資料の寄託に関しては、例えば、立石恵嗣「古文書の「寄託」に関する一考察—全国の状況と徳島県立文書館を事例に」（『アーカイブズ』第3号、2000年5月）pp.34-45。

16) 伊藤前掲注5）「個人文書の収集・保存・公開について」を参照。また、当館の非常勤客員調査員は、外部の学識経験者に委嘱しており、故大久保利謙氏、伊藤隆氏のほか、烏海靖氏、故沼田哲氏、佐々木隆氏の各氏が務めた。現在は季武嘉也氏が務めている。

17) 参考として注14）堀内「憲政資料収集業務の継承」、注14）「日本の近代政治史料を探る」、および広瀬順昭「国立国会図書館憲政資料室のいま」（『歴史評論』第495号、1991年7月）pp.63-66を参照。

の一環としてある一方、利用申請制度に基づく憲政資料室内での学術及び公用の研究に限られ、また、個人情報や人権等の保護については利用者責任を明記するなど、通常の刊行資料とは異なる取扱いが必要なものとして文書資料が位置づけられている点を確認できた。また、文書資料そのものは「図書館資料」の範疇にあることを確認した。他方、「図書館資料」の多くを占める刊行資料が、主に出版取次を経由した納本によって受け入れられるのとは異なり、「憲政資料」は寄贈・寄託者との契約により、資料の受入・整理・公開が行われることから、寄贈・寄託者との信頼関係の醸成や、外部機関・研究者とのネットワークに支えられつつ業務が進められていることを確認した。その上で、「憲政資料」の利用提供の課題について、近年整備が進められてきた公文書管理法に基づく国立公文書館の取り組みを手掛かりとしながら、考えてみたい。

### (1) 著作権法との調整

前述したように、当室が所管する資料は、「公人」の資料としての「憲政資料」であり、公文書や、公文書の草稿、メモ等の執務資料だけでなく、個人の手稿類をも包含するため、公文書だけでは解明されなかった政策立案、決定のプロセス、あるいは個人が抱いていた政策構想、アイデアなどの解明の糸口となりうるものである。また、個人が発信した書簡の草稿や、第三者から発信され、その個人が受信した書簡類は、「公人」の人的ネットワークの有り様を示す資料である。これは、個人が所有していた資料の一括収集、あるいは家族関係の資料を除くなど選択的な収集を行い、かつ公開したことによって可能になった点で、歴史研究の進展に資するものだったといえる。

しかし、文書資料には、書簡の下書きや、書類の草稿など、作成者が刊行あるいは公表を想定していないと思われるものが含まれている。憲政資料室では、利用を許可された調査・研究目的の利用者のみに対する、当室内での限定的な利用としており、また「利用規則」や「運営要領」でも著作権やプライバシー、人権への十分な配慮について注意喚起を行い、利用者責任の明示を行うなど、著作権者に配慮した利用提供を行っている。

国立公文書館においては、独立行政法人国立公文書館利用等規則（平成23年4月1日規程第4号）の第6条で、受け入れた特定歴史公文書等の著作物について、必要に応じて著作権者からの許諾・同意を得るなど、「特定歴史公文書等の円滑な利用に備える」としている<sup>18)</sup>。また、「法人その他の団体又は個人」の寄贈・寄託に関する規則である独立行政法人国立公文書館寄贈・寄託文書受入要綱（平成23年4月1日館長決定）の様式1「寄贈申出書」、様式3「寄託申出書」では、特約事項の記入欄が設けられ、留保条件がなければ、著作権人格権を含むすべての著作権の譲渡が許諾されることになる。

これをふまえれば、憲政資料室の文書資料の公開に当たっては、著作権者に対して、歴史的資料としての重要性を鑑みて公開していることを改めて強調し、寄贈者に対しては、寄贈申出書における著作権、とくに著作者人格権の取扱いへの言及が必要と思われる。また、著作権者が不明な場合、著作権者に関する一般からの情報提供を求める方策（ホームページ、閲覧室等）

18) 国立公文書館の法規類は、[http://www.archives.go.jp/information/index.html#Sec\\_02](http://www.archives.go.jp/information/index.html#Sec_02)に掲載されている。



が必要であろう<sup>19)</sup>。これは、当室での利用について、国民への公開、とくに学術研究に資することが目的であって、非営利であり、かつ悪意のあるものではないことを示すためにも必要だと思われる。

なお、文化庁文化審議会著作権分科会では、国立公文書館の「法人等又は個人からの寄贈・寄託文書（公文書管理法第2条第7項第4号）」の公開は、「国等が諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務を全うするという同法（公文書管理法一引用者）の趣旨」に妥当し、また国立公文書館の利用規則等を遵守しつつ利用されるため、著作権者の利益を不当に害するものではないとして、著作権法における権利制限の対象とすることが適当である旨の報告書がまとめられた<sup>20)</sup>。資料保存利用機関における、特定歴史公文書等を含めた私文書の利用、公開を促す意味においても、著作権法改正が望まれるところである。

## (2) 「名誉、プライバシーその他人権」に関わる資料への対応

また、近年の公文書管理への関心の高まりをふまえた場合、個人情報保護という論点も考慮すべき問題であると思われる。当館は立法府の組織であるため、個人情報保護関連法制の対象外となる<sup>21)</sup>。

しかし、個人情報のうち、非公知情報や機微情報を含むもの、例えば①前述の第三者発信の書簡資料、②旧蔵者の日記のなかの第三者の非公知情報、機微情報、③旧蔵者以外の第三者が作成した未公表の著作物、④第三者の非公知情報、機微情報に関わる記載のある公文書やその草案など<sup>22)</sup>については、即時の公開には適さないものもある。現状では、仮日録作成時に「名誉、プライバシーその他人権」への配慮から、特定の資料について閉鎖期間を設け、その期間中は非公開とするなど、寄贈者との調整を行っている。

一方、行政省庁から国立公文書館に移管された非現用の公文書（公文書管理法における「特定歴史公文書等」）は、従来から同法制の適用外であったが、公文書管理法施行以前の国立公文

19) 参考として、近代デジタルライブラリーのインターネット公開に際しての著作権調査については、国立国会図書館「著作権情報公開調査」（<https://kokaityosa.da.ndl.go.jp>）を参照。

20) 「文化審議会著作権分科会法制問題小委員会（第5回）議事録」（平成22年5月27日）（[http://www.bunka.go.jp/chosakuken/singikai/housei/h22\\_shiho\\_05/gijiyoshi.html](http://www.bunka.go.jp/chosakuken/singikai/housei/h22_shiho_05/gijiyoshi.html)）および文化審議会著作権分科会「文化審議会著作権分科会報告書」（平成23年1月）pp.90-99（[http://www.bunka.go.jp/chosakuken/singikai/pdf/shingi\\_hokokusho\\_2301\\_ver02.pdf](http://www.bunka.go.jp/chosakuken/singikai/pdf/shingi_hokokusho_2301_ver02.pdf)）。なお、現用文書については、すでに平成11年の著作権法改正により、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年5月14日法律第42号）の規定が反映され、「行政機関の長が当該著作物を公衆に提供し、又は提示すること」においては、未公表の著作物について、著作者の公表同意があったとする条項が追加された。

21) 新保史生「図書館と個人情報保護法」（『情報管理』第47巻第12号、2005年3月）pp.818-827を参照。公共図書館においても「図書館資料」としての個人情報（名簿類）の利用提供は、図書館法に基づいたものとして、個人情報保護関連法制の対象とはならないと解される。なお、個人情報のうち、「公知」のもの、明らかに公の場でなされたものについては、保護の対象からは除外される。

22) ①～③については、前掲注21) 新保「図書館と個人情報保護法」pp.819-822における個人情報とプライバシーとの概念整理をふまえて列挙した。また、①～③における「旧蔵者」とは、資料を旧蔵していた政治家等を指し、「寄贈者」とは、「旧蔵者」の資料を引き継ぎ、当館へ資料を寄贈した子孫、関係者を指す。「旧蔵者」と「寄贈者」が同一人物である場合もある。「旧蔵者」及び「寄贈者」以外の資料作成者は「第三者」と表記する。

書館利用規則の別表においては、利用請求された資料で「当該情報を公にすること」により、「当該個人の権利利益」を不当に侵害するおそれのある資料について、非公開の理由および年限についての具体的なガイドラインを示していた。公文書管理法施行に伴い策定された、独立行政法人国立公文書館における公文書管理法に基づく利用請求に対する処分に係る審査基準（平成23年4月1日館長決定）においても、それが踏襲されている。また、同基準の4では、「館が法人や個人から寄贈又は寄託を受ける場合には、寄贈者・寄託者の意向を最大限に尊重することとし、利用の制限についても特段の配慮を行うこととするが、本項に規定する「一定の期間」は、公にすると何らかの支障を生ずるおそれがある有期の期間をいい、公にしないことを無期限に約束するものではない」と定めている。これらは国立公文書館の資料公開のスタンスと、個人情報保護への配慮との調整を利用者に明示したものと考えられる<sup>23)</sup>。

憲政資料室の文書資料については、非公開理由、年限が明確になっていないものもあるため、非公開の理由（「名誉、プライバシーその他人権」への配慮、あるいは特定の資料に対する寄贈者の非公開の意志表示など）、閉鎖期間については可能な限り明らかにする必要がある。

### (3) 「憲政資料」の利用提供と「アカウントビリティ」

以上、(1)と(2)において、国立公文書館における特定歴史公文書等の受入および利用提供に関わる規則などを手掛かりに「憲政資料」の利用提供の課題について示したが、ここでは、改めて文書資料の受入および利用提供に関する公文書館と図書館との視点の相違を示し、図書館という組織体における文書資料の利用提供のあり方について考察してみたい。

公文書館が収集の主たる対象とするのは、非現用文書であり、国立公文書館法（1999年制定、2000年施行）および公文書管理法（2009年制定、2011年施行）を根拠に業務が行なわれる。公文書館設置の意義は、現用文書の情報公開制度を背景として、保存期限を経過した現用文書（非現用文書）のうち、歴史的な意義を有する記録の国立公文書館へのスムーズな移管により、国の活動の記録としての行政文書へのアクセスを容易にし、主権者としての国民に対するアカウントビリティを果たすことにある。すなわち、公文書のレコードマネージメントの延長線上にあるものとしての、公文書アーカイブズ・システムの構築である。

そのため、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年5月14日法律第42号）（以下、「情報公開法」）施行の際、「情報公開法施行令の規定と整合性のある形で基準を設定することが事実上要請されている」として、「情報公開法施行令の規定との整合性に留意しつつ法第6条の規定を実施するため、公開を制限する「個人の秘密の保持その他合理的な理由」の要件を定めた明確かつ客観的な基準を定めること」とし、当時の国立公文書館利用規則（昭和47年4月25日総理府告示第10号）の一部を改正して、前述の利用制限に関するガイドラインを同利用規則別表として示した<sup>24)</sup>。このように、情報公開制度をふまえた形で、非現用文書である特定

23) 同審査基準は、「随時、適切な見直しを行っていくものとする。」と1行頭で定めているため、今後変更が生じる可能性がある。なお、個人情報保護と国立公文書館との関係について、かつて、米川恒夫氏は「個人情報保護の理念は、歴史資料であっても配慮すべき」と述べていた（米川恒夫「国立公文書館における公文書等の公開」（『アーカイブズ』第23号、2006年3月）pp.90-103）。

24) 遠藤廉「国立公文書館における歴史公文書等の公開基準について」（『アーカイブズ』第5号、2001年3月）pp.1-5。

歴史公文書等に関して、資料の非公開理由に対応した閉鎖期間の目安を明示したガイドラインを示している点で、所管する資料についての、国民に対するアカウントビリティへの配慮が見て取れる。また、新たに取り組んでいる「法人その他の団体又は個人」の寄贈・寄託についても、同様の観点からの公開が想定される<sup>25)</sup>。

他方、当室の資料収集は「図書館奉仕」の一環であり、具体化すれば、寄贈者、利用者および当室の歴史資料の保存、利用提供に関する意識の共有に基づく、公文書アーカイブズの補完、あるいは公文書アーカイブズでは解明し得ない歴史的事実の開示がその意義であると思われる。アジア・太平洋戦争後の日本における史料保存運動を背景に、議会史アーカイブズとしての憲政資料室が設立されたが、今日まで、国立国会図書館の「図書館奉仕」の一環として収集・公開を現在まで継続してきたことによって、主権者である国民が、自らの、あるいは自らの近親者である「公人」の資料を当館に提供し、国民に対して公開を望むという、自発的な意志に支えられた私文書アーカイブズとして存在している。このような歴史的経緯のもと、行政機関による国民に対するアカウントビリティの補完だけでなく、そのアカウントビリティの検証を可能にするという点でも、立法府の機関としての私文書収集は、引き続き重要な意義を有するものと思われる<sup>26)</sup>。

他方、その公開のあり様については、寄贈者の意志が最重要視されるが、同時に利用者としての国民に対する「アカウントビリティ」も求められる。ここでいう「アカウントビリティ」とは、行政行為の証拠としての公文書を蓄積し、主権者、税負担者である国民のアクセスを容易にする公文書アーカイブにおけるアカウントビリティと重なる面をもちつつ、「図書館奉仕」に資するものとして積極的に収集された「憲政資料」を利用に供することの意義を明示し、あるいは人権等に配慮が求められる資料であれば、未公開とする事由を示すなど、国の資料保存提供機関としてのスタンスを明確化することと位置付けたい。

インターネットなど情報通信技術の発達により、ホームページ上での資料情報公開が進むなど、多くの利用者が所蔵資料の情報に接していることを踏まえ、著作権処理への対応や、利用制限がある場合はその様態について、利用者にも明示していくことが必要であると思われる。とくに文書資料は、刊行資料と異なり、公表を想定していない著作物であることが多く、著作権との調整や「名誉、プライバシーその他人権」を含む資料への対応については、一層の配慮が必要であることから、実態に即した検討が求められる。

25) 情報公開法については、立法府は対象外であるが、国立国会図書館では同法の趣旨をふまえ、平成23年度より国立国会図書館事務文書開示規則などにより情報公開制度の運用を行っている (<http://www.ndl.go.jp/jp/aboutus/koukai/index.html>)。同規則における「事務文書」とは、館の職員が館の業務遂行のために作成、保有している文書などを指し、図書館資料や立法調査に関わる文書などは除外される。

26) 今後、国立公文書館による民間の文書の寄贈・寄託資料の受入については、当室の資料収集とも範囲が重なる可能性が高いが、寄贈者の意志を十分尊重するためには、収集範囲や方針等に関して意見交換や調整を行い、どの資料保存機関への寄贈が適切か、などの認識を共有していくことも課題となるだろう。

## おわりに

資料保存利用機関にとっては、「歴史公文書等」、「図書館資料」といった区別はあっても、利用者にとってみれば、あくまで利用対象としての「資料」として利用されるため、資料保存利用機関側の資料区分について意識されることは少ない。しかし、その資料区分は、その機関の、資料に対するスタンスを端的に示すものである。当館においては、「図書館資料」という範疇に「文書類」を置くことによって、刊行資料に準じた形で利用公開がなされる傾向にあった<sup>27)</sup>。

しかし、公文書管理への関心の高まりは、文書資料が刊行資料とは異なる性質を持つ資料であることを広く認知させるに至っている。その意味では、公文書だけでなく私文書を含めた記録資料そのものの公開・利用に関する考察を深めるための重要な契機が訪れているといつて過言ではない。すなわち、記録資料の保存、利用公開に対する認識の高まりは、図書とは異なった、文書資料の管理及び利用公開に関する原理原則を、文書資料の特質を理解したうえで、図書館という組織体においていかに実現していくか、という問題を提起していると思われる。国立国会図書館における特徴的な資料群の一つとして位置づけ直すためにも、文書資料の特性や利用提供の課題について共有されることが必要であろう。

以上、本稿は、国立国会図書館の文書資料の利用提供について論じてきたが、ここまで述べてきたことは、「地域資料」、「郷土資料」を保管している地方自治体の公共図書館についてもあてはまる問題だと思われる。国立国会図書館が2006年に行った「地域資料に関する調査研究」によれば、アンケートに協力した全国の490の図書館のうち、古文書・古記録の所蔵館が166館(33.9%)、原稿・書簡・日記の所蔵館が100館(20.5%)、行政文書(公文書)の所蔵館が157館(32%)であった<sup>28)</sup>。これに対し、地方公共団体の公文書館数は約60館であり、依然として図書館が文書資料の保存機関となっている実情がある<sup>29)</sup>。財政難や人員減のなか、公文書館の設

27) 広瀬順昭「図書館と文書館をめぐって」(『びぶろす』第38巻2号、1987年2月) pp.24-30。では、文書と図書では形態や整理方法、保存条件などで違いがあり、区別して管理される必要があるが、図書館においては「文書を図書館的管理の枠内で処理しようとしてきたかのように思える」(p.2)と述べている。また、広瀬は、広田暢久の昭和41年全国公共図書館研究集会の回想(「ある図書館の職員」が「郷土資料室は図書館の顔で、優れたレファレンスがあってこそ図書館の名声はあがるのだ。だから図書館の職員である私は郷土資料室を文書館へもって行くことは絶対に賛成できないと絶叫した」(広田「図書館と文書館について」全国歴史資料保存利用機関連絡協議会『会報』第12号))を引用し、このような状況は1987年の時点でも変わっていないのではないかと述べる。そして、図書館と文書館とは、所蔵する資料の性質によって機能が異なり、「従来一部の特殊な資料と考えられてきた文書が、今や1つの歴史資料としてクローズアップされ」たことによって、図書館、文書館、博物館の複合館だけでなく、「文書を所蔵している図書館」が「岐路に立っている」として、「今後図書館と文書館が機能分化しつつ相互補完的な関係をどう確立するかが最大の問題であろう」と主張する。これは現在にも繋がる問題である。

28) 国立国会図書館関西館図書館協力課編『地域資料に関する調査研究』(図書館調査研究リポート No.9) (2008年3月) (<http://current.ndl.go.jp/report/no9>) 第2章、および同「公立図書館へのアンケート結果のクロス集計表」(<http://current.ndl.go.jp/node/2267>)を参照。

29) 国立公文書館ホームページ「関連リンク」の「全国公文書館数」(<http://www.archives.go.jp/links/index.html>)によれば58館だが、それ以外にも佐賀県歴史的な文書閲覧室や、宮崎県文書センターなどがあるため、本文では概数で表わした。なお、図書館の設置自治体数は1344(都道府県47、市区796、町村501)であり、設置率は都道府県立で100%、市区立は98.4%、町村立は53.2%である(日本図書館協会ホームページ「日本の図書館統計」<http://www.jla.or.jp/portals/0/html/statistics/2010pub.html>)。

置という議論だけでなく、現在保管している文書資料の利用とそれに伴う課題について共有し、議論していくことが必要であろう<sup>30)</sup>。また、これは、文書資料、モノ資料を所蔵する博物館とも共有しうる問題であり、司書養成や学芸員養成の課程でも、アーカイブズ学の単位修得を必須とするなど、確保しうる人員のなかで、文書資料の特性、利用提供に関わる諸課題について認識を深めていくことが重要であろう<sup>31)</sup>。

【補記】

本稿は、2010年度アーカイブズ・カレッジ（長期コース）修了論文を改稿したものである。執筆に際して、加藤聖文先生（国文学研究資料館研究部）にご指導いただいた。また、執筆に際して多くの方からご助言をいただいた。御礼申し上げたい。

- 
- 30) たとえば、いわゆる複合館である奈良県立図書情報館の奈良県立図書情報館利用規程（奈良県立図書情報館館長規程第1号）では、「情報館資料」という大区分の下位に、「図書資料」とは別に「文書資料」の項が設けられている。この場合、親機関である奈良県が公布した奈良県立図書情報館公文書等の取扱いに関する規則（平成20年3月31日奈良県規則第56号）に基づいたものになっており、奈良県の公文書のレコードマネージメントとの関わりが伺える。各機関の現状に即しつつ、「文書資料」の位置づけが考えられるべきであろう。なお、奈良県立図書情報館の規則類については、<http://www.library.pref.nara.jp/guide/outline.html#ORDINANCE> を参照した。
- 31) これは、文書資料を扱う人材だけの問題ではなく、文書館、博物館、図書館等に関連する諸法規の相互的な調整という問題や、アーカイブズにおけるモノ資料の取扱いという課題があるが、本稿では論じることができなかった。前述のように、当室では寄贈申出の際には、文書資料だけでなく、刊行物やモノ資料を含めた寄贈を依頼される場合があるが、現状では対応困難であり、これらの資料の他機関への紹介や、他機関との分散保管、さらには他機関に分散した資料の情報把握、目録の統一化といった課題が挙げられよう。

※本稿で引用した法規類、インターネット情報はすべて2012年2月26日時点のものである。