

チリ・ボリビア・ペルーにおける 公文書管理の実態

則竹 理人

はじめにー現地調査の概要ー

筆者は、アジア経済研究所図書館のラテンアメリカコレクションの拡充と、現地の文書館、図書館の現状の調査を目的として、2016年2月に南米のチリ・ボリビア・ペルーの3カ国を訪れた。日本の大学や研究機関の図書館では所蔵しておらず、かつ日本の銀行からの送金による支払いや日本への発送を前提とした発注は難しい現地刊行の資料を多く調達できたほか、各国の文書館、図書館の運営実態について、興味深い情報を豊富に仕入れることができた。そのなかでも、各国の文書館への訪問を通して知ることのできた、国家機関や地方自治体の機関の公文書の管理方法については、日本ではあまり知られていないため、本稿で取り上げることにする。

1 「公文書管理」が意味するもの

前提として、「公文書」や「文書館」とは何を指すかについて整理しておきたい。まず本稿では「公文書」という語は、ある団体（法人）が業務を遂行するうえで作成、収集、受信などした記録を指す。たとえば白書や統計資料、年報など、一般に「刊行物」と呼ばれるものも含むとはいえ、ある業務を実施するための決裁文書や、会計処理のための伝票など、刊行されない記録がおもな公文書として該当する。

つぎに「文書館（スペイン語：Archivo）」とは、文字どおり文書を中心としたあらゆる記録を収集、保存、公開している施設である。図書館（スペイン語：Biblioteca）では、単行本や雑誌、新聞などのような、発信者が想定する受信者の範囲が「非限定的」な資料がおもに所蔵される一方で、文書館では書簡や会議資料など、受信者の範囲が「限定」された資料が所蔵される特徴があるといわれるが[矢野 2014, 106]、文書館が「図書館的」な、つまり受信者の範囲が非限定的な資料を所蔵するのは珍しくないことであり、その逆もしかりである。

別な観点を挙げると、文書館では資料の出所（もともと所持していた個人、家族、団体など）ごとにひとまとめにして整理を行う一方で、図書館では資料の内容が類似するもの同士でひとまとめにして整理を行う特徴がある。ただしこの整理方法の違いも、図書館で「〇〇文庫」などの名称で出所ごとに整理されている例をふまえると、文書館と図書館を厳密に区別する要素とはいえない。両者の違いについては本稿ではこれ以上ふれないが、先に定義を確認した「公文書」のような資料は、その中心が受信者の範囲が限定されたものであることや、団体（法人）の活動の記録として出所である団体単位での整理をして保存、公開されるのが望ましいことから、おもに文書館によって収集、保存、提供されるものであると理解できれば幸いである。

なお、「公文書」と「文書館」のいずれの語にも含まれる「文書」という語からは、紙媒体の記録が連想されやすいと考えられるが、たとえば光学ディスクやフィルムなどの「紙」ではない記録媒体や、近年急増している電子媒体も公文書に該当し文書館に所蔵され得るため、以降単に「公文書」や「文書館」という語を用いても、媒体の制約はないと理解されたい。

業務を遂行するうえで使用される記録である公文書は、作成、収集、受信された後、遂行された業務を裏づける証拠として利用されたり、関連する業務を遂行するにあたっての参考資料となったりする。いくつもの新たな業務を遂行していくなかで、新たな公文書が次々に蓄積されていくため、すべての公文書を未来永劫その機関に保存しておくわけにはいかない。時が経つにつれて、通常は公文書を参照する必要性は徐々に下がっていくため、特定の期間を経過した段階で公文書を廃棄するか、ほかの場所へ移動するのが望ましいであろう。公文書のうち、とくに国家や地方自治体の組織である公的機関の業務で使用されたものは、廃棄の基準や移管先について法律等で規定されている場合が多い。今回の調査では、とくに公文書の移管先について、チリ・ボリビア・ペルーの各国の文書館の職員へのインタビューを通して各国の特徴的な実情が明らかとなったため、本稿で紹介する。

2 チリ ―一点集中管理の光と影―

日本での事前調査では、チリの国立文書館は所蔵する資料の情報を検索するデータベースの整備が、隣国に比べても世界的にみても発展していることがわかっていった。発展している点の一つとして、類似館種である図書館や博物館の所蔵

資料との横断検索が可能であることが挙げられる。先に述べたとおり、資料特性や整理方法などの観点で文書館と図書館は異なる特性を持っており、さらに博物館も文書館や図書館とは異なるため、資料の情報として提示される項目の組み合わせもそれぞれ同じではない。それゆえに、横断検索システムを構築するのが容易ではないので、文書館の分野における先進国でも、国立館レベルで3館種の横断検索を実質的に提供している国は少ない。

そのなかでチリが3館種の横断検索を確立している主たる要因は何であるかについて、チリの国立文書館を訪問し職員に尋ねたところ、国立の文書館、図書館、博物館がいずれも教育省の所管であることを挙げた。表1に、各国の国立文書館、図書館、博物館の所管についてまとめたが、たとえば文書館と図書館の所管が共通しているスペインは、この2館種の横断検索が実現しており、所管の共通性と横断検索の実現性に相関があると考えられるかもしれない。しかし、チリ同様に3館種の所管が共通しているカナダの場合、文書館と図書館の横断検索の提供にとどまっており、所管の共通性は数ある要因の一つにすぎないといえる。

3館種の横断検索には、図書館については国立図書館を含めた複数の公共図書館が、博物館については複数ある国立の博物館が検索対象として含まれていたが、文書館については国立文書館1館しか含まれていなかった。なぜ文書館だけが図書館や博物館と異なり検索対象館が少ないのか、国立文書館の職員に尋ねたところ、以下のことがわかった。チリの国立文書館は、当初は国家機関の公文書のみを受け入れて管理していたが、1960年代より地方自治体の機関の公文書も受け入れるようになった。その結果、さまざまな公的機関

表1 チリ、ポリビア、ペルーと主要国の国立文書館、国立図書館、国立博物館の所管

		国立文書館	国立図書館	国立博物館
3館種共通	チリ	教育省	教育省	教育省
	ペルー	文化省	文化省	文化省
	カナダ	民族遺産省	民族遺産省	民族遺産省
文書館と図書館が共通	ポリビア	中央銀行文化財団	中央銀行文化財団	館ごとに異なる
	スペイン	教育・文化・スポーツ省	教育・文化・スポーツ省	館ごとに異なる
図書館と博物館が共通	英国	法務省	文化・メディア・スポーツ省	文化・メディア・スポーツ省
	オーストラリア	法務省	通信芸術省	通信芸術省
すべて異なる	日本	内閣府	国会	館ごとに異なる
	米国	なし（独立機関）	連邦議会	館ごとに異なる

（注）ここでの国立文書館、国立図書館、国立博物館とは、名称に親機関の名称を含まずに「国立」の名を冠する施設（例：チリの国立歴史博物館）か、それぞれの館種のなかで中心的な役割を担う施設（例：米国の議会図書館）を指す。この条件に該当しない国立機関附属の施設（例：オーストラリア国立大学文書館）は含んでいない。

の公文書の最終的な移管先となっている文書館がほかになくなったということである。国立文書館が地方自治体の公文書をも収集し管理している例は、世界的にみても少ない⁽¹⁾。先に述べた所蔵資料の検索データベースの特徴も相まって、公文書を含めた資料の管理については際立って一点集中的な国であるといえる。

ワンストップ検索が可能という意味では利点に聞こえる特徴であるが、一方で国立文書館本館のある首都サンティアゴ、もしくは分館のあるタラパカやラ・アラウカニアから地理的に離れている地方の住民は、自分たちの自治体の公文書ですら、一定の期間を経過して国立文書館に移管された後はアクセスが難しくなってしまうという問題がある。チリは面積だけをみればさほど大きな国ではなく、さらにサンティアゴ都市圏に全国の40%前後の人口が集中しているものの、南北に細長い国であり、国立文書館の所蔵する公文書へのアクセスが難しい地域は多いと考えられる

ことから、この問題は軽視できないのではないだろうか。

ところで、国立文書館は国家機関と地方自治体の機関の公文書を管理していると述べたが、実は国家機関のなかで公文書を管理しているのは司法府と行政府のものだけであり、立法府の公文書は管理していないことが、国立文書館の職員へのインタビューを通してわかった。チリの立法府には文書館はないが、国会付属の図書館はある。国立文書館の職員は、その図書館で立法府の公文書が管理されているかもしれないと話したため、国会図書館サンティアゴ館の事務所を訪問し、その真相を確かめた。すると、公文書は所持しているかもしれないが、提供はしていないとの回答を得た。チリの公的機関の公文書管理は一点集中的な特徴があると述べたが、実態としては単に文書館として機能している施設が1つしかないだけで、しかもその施設がすべてを掌握しているわけではないということがわかった。

3 ボリビア—国家レベルでの 公文書管理統括を阻む問題—

ボリビアの憲法上の首都スクレには、国立文書館が国立図書館と一体になって置かれている。1883年に設立された国立文書館は、現在ではボリビア中央銀行を運営する中央銀行文化財団の傘下となっている。とはいえ、国立文書館は「国家的な役割を果たす機関で作成された歴史的記録を補修し、受け入れ、保存し、編成し、記述し、提供し、普及させる」機能を有するとされており、中央銀行だけでなくあらゆる国家機関の記録を全般的に取り扱うことになっている。この国立文書館の機能は「ボリビアの文書館の国家システム法プロジェクト」[Archivo y Biblioteca Nacionales de Bolivia 2010]の第22条に示されたものである。それによると、国家機関の公文書は、各機関に設けられた文書館と、司法府、立法府、行政府ごとの文書館、そして地方自治体ごとの文書館を経た後の、最終的な移管先として機能する文書館であるとされている。

しかし、現状としては、国立文書館はおろか司法府、立法府、行政府といった大きな単位の文書館に移管されることもなく⁽²⁾、各機関の文書館に移管された後は、実質永久にそこで保存されることになる文書が多く存在する。その大きな原因として、国家機関の大半が国立文書館の所在地であるスクレではなく、スクレから北西へ500kmほど離れたラパスに拠点を構えていることが挙げられる。公文書は、業務の遂行にともなって作成、収集、受信したものであり、業務の適切性を証明する資料や類似業務の参考資料となり得るものであるため、もとななる業務が遂行された機関との地理的な距離が近いことが重要である。その点をふまえれば、機関から約500kmも離れた文書館

へ公文書に移管してしまうのは望ましくなく、ある意味この現状は当然のことであると解釈できるかもしれない。

ただし、国家機関の公文書が分散管理されていることの欠点も見過ごすことはできない。それは、ある機関が統廃合等によって消滅したり機能が停止したりした際に、以後も保存を継続すべき重要な資料が消失してしまう恐れがあるということである。外務省の文書館の職員にインタビューをした際に、関連する2つのエピソードを聞いた。一つは、かつてボリビアには「女性省」という機関があったが、後に統廃合によって消滅した際に、その省の公文書がすべて消失してしまったということである。もし仮に、国立文書館が国家機関の公文書の最終的な移管先として機能しているか、もしくは行政府単位の文書館が存在し機能していれば、女性省の消滅時に公文書は移管されて保存が継続され、女性省の事業についてより詳細に伝承されていたかもしれない。

もう一つのエピソードは、国家警察の庁舎で火事があった際に、その機関の文書館に保存してあった公文書の一部を外務省の文書館の職員が救出して焼失を逃れたが、その公文書の引取り先がなく、やむなく外務省の文書館で保存しているということである(写真1)。外務省の文書館の職員以外にも、公文書の一部を救出した者がいるかもしれないが、それは当然ながら外務省の文書館ではなく別の場所に保管され、場合によっては適切な保存処置が施されていない可能性もある。このケースも、公文書管理について機関間を取り持つ施設が存在し機能していれば、このようなアクシデントが発生し機関の文書館が機能しなくなっている間も、公文書の散逸を最小限にとどめることができたかもしれない。ボリビアにとって、国

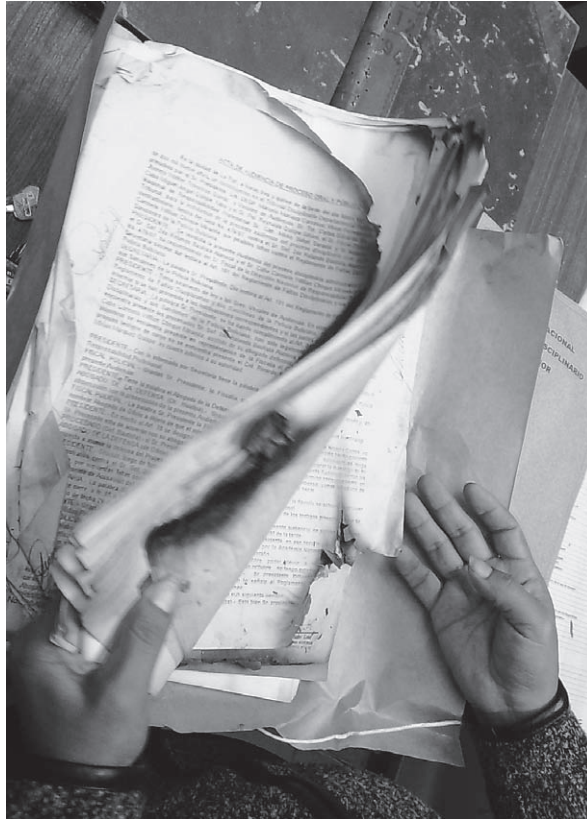


写真1 ボリビア外務省文書館に所蔵される国家警察の公文書。
火事による焼け跡が生々しく残っている。(筆者撮影)

立文書館や、機関単位より大きい単位の文書館が実質的に機能し始めることが早急に必要であるといえる。

ラパス文書館の職員によると、当初使用された機関での参照度合が低くなったが保存を継続すべき公文書を、機関をまたいで取りまとめる文書館を、ラパスの隣接都市エルアルトに設立する動きがあるという。しかし、それはうまく進んでいないようである。エルアルトは標高が4000mほどあるため、湿度が低く、年間を通した気温の変化も少ない、公文書の保存に適した気候である。しかもラパスにほど近く、ラパス以上に利用可能な土地が多いことから、文書館を設置する場所

としては申し分ないと思われる。しかし、先述のとおり国家機関の大半がラパスに集中していることから、その文書館がひとたび機能し始めれば、本来スクレの国立文書館が持つはずである機能を実質的に有することになる可能性があると考えられる。そうなれば、スクレが持つ首都としての機能は格段に縮小してしまうであろう。エルアルトに文書館を設立することは、公文書管理の観点からは有効な選択肢であるが、国家の中心をどの都市に置くかという政治的に非常に高いレベルの事項に影響してしまうことから、決断に踏み切れない状況が続いているのではないだろうか。

4 ペルー — 先進事例をふまえた 統括機関の対応の必要性—

ペルーもボリビアと同様、国立の文書館が本来想定された役割を実質果たすことができていない国の一つである。ボリビアは「法プロジェクト」のなかで国立文書館の機能を規定しているが、ペルーの場合は正式な「省決議」の第1条で国立総合文書館の性質や目的について規定している [Ministerio de Justicia 1993]。それによると、国立総合文書館は「国家の歴史文書」の保護や保存を指導的かつ中心的に行う機関とされている。しかし実際は、行政府のなかの各省の公文書や、公証人による公正証書が移管されるにとどまっており、立法府や司法府の機関の公文書や、中央銀行などのような独立性の強い国家機関の公文書は移管されていない。たとえば中央銀行の場合、自前の文書館を持っているが、公文書の中央銀行での参照度合が下がっていても、国立総合文書館に移管されることはなく、廃棄を決断しないかぎり中央銀行の文書館で永久に保存されることになる。

中央銀行では、公文書の電子作成、電子決裁が推進されていた。中央銀行の文書館が主導して、公文書の電子管理システムを構築し、あらゆる部署の職員が公文書の作成や決裁、さらに過去に作成および受信した公文書の検索や参照をコンピュータ上で行えるようになっていた。文書館が開発したシステムのため、当然ながら文書館がこのシステムに登録されている公文書をすべて管理できるようになっている。このように、文書館が公文書の作成、収集、受信の段階から管理し、保存すべき公文書がより確実かつ円滑に保存されていくようにすることが、最近の公文書管理の世界では理想とされており、文書館運営が発展して

いる国々では主流の管理方法である。電子媒体の公文書に限られる話ではあるが、ペルーの中央銀行の公文書管理はきわめて発展しているといえる。しかし、これほどに発展している機関はペルーではまだまだ少なく、しかも発展している機関のほとんどは国立総合文書館に公文書を移管していない機関であるようだ。今後、国立総合文書館が省決議のとおりあらゆる国家機関の公文書を管理するようになることをめざすのであれば、すでに先を進んでいる個々の事例をふまえ、最終的な移管先として対応し得る体制を整える必要がある。

本来は、中央銀行以外の例もいくつか紹介し、具体的な公文書管理方法が機関ごとにどのように異なっているかについて分析したいところであるが、今回の調査において、ペルーは他の2カ国に比べ滞在日数が少なかったこともあり、他の文書館を訪問する機会を得ることができなかったため、本稿で示すことのできる情報はここまでとなる。引き続き調査を行い、全般的な現状の解明をめざしたい。

おわりに

—3カ国における公文書管理の未来—

以上のとおり、今回の調査を通して、チリ・ボリビア・ペルーの各国の公文書の管理について、特徴ある現状を知ることができた。それぞれ異なった問題を抱えており、早急な解決が望まれるが、いずれのケースにも共通していえる解決策は、公文書管理について専門的な知識や技術を有し、公文書管理のあるべき姿を理解し、自国の状況をふまえてどのように解決すべきであるかについて積極的に考えようとする意識を持った人材が増えることである。文書館の業務を専門に行う者をアーキビスト（スペイン語：Archivero (a)）

と呼ぶが、アーキビストを養成する教育システムを確立することが、今後の公文書管理を向上させることにつながる。

チリやボリビアの場合、残念ながらアーキビスト養成教育を行っている機関は国内にはなく、法学、歴史学、考古学、図書館情報学の分野の出身者が文書館事業に携わっている。そのため、国内でのアーキビスト養成教育を確立すること自体も、公文書管理にかかわる問題の一つとなるかもしれない。チリは（先述のとおり不完全であるものの）公文書管理が一元的に管理されているが、ボリビアは各機関が文書館を設立し分散的に管理されているため、アーキビストの教育体制がないことがより悪影響を及ぼしそうである。しかし、ボリビアの各文書館の職員は、「国際公文書館会議（ICA）」などが示す公文書の管理方法の指針をはじめとした、国際的な動向に敏感に目を向けており、文書館ごとに管理方法に大きな違いがあるようにはみえなかった。公文書管理について国家単位での統制がとれていない不安感などが、かえってボリビアの文書館界にはプラスの影響を及ぼし、各人が自ら学ぶ傾向が強いのもかもしれない。

一方でペルーは、学士レベルのアーキビスト養成学校が存在したり、スペインなどに渡り公文書管理に関して高度な知識や技術を得ようとする者が多いため、今後公文書管理に関する国内の状況が大きく変わっていくことが期待される。今回

取り上げた3カ国だけでなく、それ以外のラテンアメリカの国々も含めて、今後も各国の公文書管理の動向を追っていきたい。

注

- (1) たとえば、中国は国家レベルの文書館関連の部局で地方自治体の公文書管理についても統括しているが、実質的な管理は各地方に設けられた文書館で行っている。
- (2) たとえば行政単位では「行政中間リポジトリ（RIPE）」という文書館を設立しているが、国立文書館と同様、実質的な機能はしていない。

参考文献

- 矢野正隆 2014.「MLAにおけるメディアの特性とアクセスに関する試論— 東京大学経済学部資料室所蔵資料から—」『アーカイブズ学研究』（第20号）92-115.
- Archivo y Biblioteca Nacionales de Bolivia 2010 “Proyecto de ley del sistema nacional de archivos de Bolivia “Gunnar Mendoza”” (<http://www.archivoybibliotecanacionales.org.bo/images/stories/pdf/ProyectoLeySistemaNacionalArchivos.pdf>) 2016年5月16日アクセス.
- Ministerio de Justicia 1993. “Aprueban el Reglamento de Organización y Funciones del Archivo General de la Nación” (http://www.agn.gob.pe/uploads/4/9/9/8/4998504/rm_no_197-93-jus.pdf) 2016年5月16日アクセス.

（のりたけ・りひと／アジア経済研究所）