

平成22年度公文書館実務担当者研究会議Dグループ討論概要

文書移管及び特別閲覧制度の現状と課題について

野邑 理栄子

神戸大学附属図書館大学文書史料室

1. はじめに

本稿は、2011（平成23）年1月25日から27日までの3日間にかけて独立行政法人国立公文書館で実施された平成22年度公文書館実務担当者研究会議のDグループの討論を要約したものである。

Dグループでは、2つの共通討論テーマから「公文書管理法施行に向けた共通課題と解決策について」を選択し、さらに同グループの参加者に共通する課題を絞り込んで抽出した結果、討論テーマを「文書の移管及び利用・移管及び特別閲覧制度の現状と課題について」と設定した。当該テーマを設定した背景には、(1)文書移管をスムーズかつ適切に行うためには何をすべきか、(2)「公文書等の管理に関する法律」（以下「公文書管理法」という。）施行に伴い「特別閲覧制度」にはどのような課題が生じるのか、との問題意識があった。以下、文書移管及び特別閲覧制度の現状と課題について、Dグループが行った討論の概要を記載する。

なお、Dグループの参加者及び役割分担は、次のとおり。大蔵綾子（国立公文書館）、大橋典子（京都府立総合資料館）、風間吉之（国立公文書館、司会）、竹村千代子（藤沢市文書館、発表）、永岡龍一郎（広島県総務局総務管理部総務課文書グループ、発表）、服部久士（三重県生活・文化部文化振興室、発

表）、本村慈（国立公文書館、書記補佐）、横井美和子（松本市文書館、書記補佐）、若林智伸（衆議院事務局憲政記念館、書記）、野邑理栄子（神戸大学附属図書館大学文書史料室、本稿執筆）、以上10名。

2. 文書移管の現状と課題

研究調査のため公文書館を訪れたものの、意図した文書が見つからず、作成原課に尋ねても文書不存在を理由に門前払い、ということが往々にしてある。結局何の手がかりも掴めず、やるせない思いで空を仰いだ経験をもつ者も多いだろう。

国民に対する説明責任を果たし公文書館機能の実効性を確保するためには、公文書館への「スムーズかつ適切な移管」が前提となる。しかし多くの場合、この前提が成り立っていない。例えば、公文書館への移管の時に初めて当該文書の不存在が判明するといったことが見受けられるという。つまり文書ファイル管理簿記載の文書だが、実はすでに廃棄等により不存在となっていたというパターンである。移管を妨げる要因は多々あるが、こうした現用文書の管理における不徹底さも大きな要因の一つであろう。2011（平成23）年4月施行の公文書管理法によって移管制度の改善が図られており、今後の効果が期待されるが、同法の形骸化を防ぎ移管の円滑化を実現するためには、どのような対策が求められるのか。

まず、比較的スムーズに移管が行われている例として、神奈川県藤沢市を取り上げたい。

野邑 理栄子（のむら りえこ）

神戸大学専任講師（附属図書館大学文書史料室）

当市では、藤沢市文書館が現用文書の集中管理を担当し、廃棄や保存に係る評価選別の判断も文書館が担う。藤沢市行政文書のライフサイクルは次のとおり。まず作成された文書は、簿冊方式ではなくいわゆる「ファイリングシステム」の考え方をもとに分類・整理され、2年目までは作成原課で保管、2年目の末に作成原課で保存期間1年の文書が廃棄された後、3年目には残りの全文書が文書館に引き

継がれ、保存期間満了まで文書館の地下書庫で集中管理される。満了文書は文書館の判断で評価選別され、歴史資料として永年保存するものや保存期間が延長されたもの以外は作成原課に照会のうえ廃棄される（ただし現状では作成原課への照会、意思確認が不十分のため、今後の課題となっている）。永年保存となった文書は引き続き文書館で保管となる。このように藤沢市では、文書館が「中間書庫」の役割を担っており、保存期間3年以上のすべての文書が文書館に移管される仕組みとなっているため、文書移管は極めてスムーズである（以上「藤沢市行政文書取扱規程」42、44、47、48条参照）。

藤沢市のような公文書館による集中管理の場合、保存場所の確保という大きな課題はあるが、(1)作成原課における文書管理の負担が大幅に軽減されること、(2)文書の誤廃棄、死蔵及び散逸等の危険性が少ないこと、(3)文書の評価選別に際して公文書館による一律の判断が可能となること等の有益な諸点が見出せる。

しかし、集中管理を行わない場合、スムーズかつ適切な移管を確保するためには、(1)作成原課での適正な文書管理、(2)レコードスケジュールの適正な運用、(3)作成原課が設定し



グループ報告の様子

た廃棄や保存に係る評価選別の判断を公文書館で再確認すること等が必要となる。とくに(1)が不徹底の場合は、文書の誤廃棄、死蔵及び散逸等につながり、円滑な移管の妨げとなるおそれがあるため、つとめて留意すべきである。では、現用文書の管理の徹底を図るためには、どのような対応が必要だろうか。

まず第一に、移管までの責任体制の明確化である。文書管理の責任体制については、多くの地方公共団体でもすでに制度自体はあるが、有効に実践されず形骸化が見受けられる。

公文書館への移管が完了するまでは作成原課の責任だ" という確固たる認識を全職員がもつべきである。

第二に、チェック体制の確立である。文書管理の実施状況を客観的に確認・検証し、適正な文書管理に向けて是正すべき点があればそれを指摘するチェック機能（例えば監査等）の確保が必要である。

第三に、文書管理に対する職員の意識向上のための研修の実施である。研修については公文書管理法でその実施が規定されているが、形骸化を防ぐためには研修の有用性を深く認識し定常化することが重要である。以下、研修について取り上げてみたい。

文書管理の徹底のためには、職員の文書管

理に対する意識の向上が重要となる。職員の意識向上のためには、研修の実施が有効であろう。初任者研修、庶務担当実務研修、文書主任研修、昇任時研修等の際に、文書管理に関する研修を盛り込み、定期的を実施すべきである。

研修に際しては、現用段階から非現用段階に至るまでの文書のライフサイクル全体を通じた視点で取り組むことが肝要となる。現用文書と非現用文書では主管課が異なる場合も多く、さらに文書管理システムや情報公開も主管課が異なるなど、複数の部署が文書管理に関与する場合は、研修実施に際しても相互の協力が求められる。例えば三重県の場合、2014（平成26）年開館をめざして公文書館機能を備えた新しい県立博物館の設置準備が進められているが、現用文書は総務部法務・文書室、非現用の歴史的公文書は生活・文化部文化振興室、文書管理システムは政策部電子業務推進室、情報公開は生活・文化部情報公開室とそれぞれ管轄が異なるため、研修もこの4部署が合同で実施し効果をあげている。

研修の新たな方法として、作成原課の職員を公文書館に派遣し、館の実務を経験させることを通じて、文書管理の重要性の把握と文書管理に必要な知識及び技能の習得を目指すといった人事交流も考えられる。

しかし、多くの場合、研修の現状は、決して有効的ではなく形骸化が否めない。文書管理に関する研修の時間枠の少なさ又は皆無という現状こそが、文書管理に対する職員の意識の低さを物語っている。公文書管理法第32条では「行政機関の長及び独立行政法人等は、それぞれ、当該行政機関又は当該独立行政法人等の職員に対し、公文書等の管理を適正かつ効果的に行うために必要な知識及び技能を習得させ、及び向上させるために必要な研修を行うものとする」と規定されており、国の行政機関及び独立行政法人等は、職員に対して文書管理に関する研修を行うことが義務づ

けられている。地方公共団体においても、これに準じて、条例で研修を明文化することが望ましい。公文書館をもたない地方公共団体においても同様である。研修による職員の意識向上は、適正な文書管理の実効性を確保することにつながり、ひいては円滑で確実な移管を確保することにつながるのである。

3. 特別閲覧制度の現状と課題

学術研究を目的とした利用者に対しては、利用制限に該当する文書であっても特別に利用に供する制度を「特別閲覧制度」という。研究者のための利用の特例であり、これまで広島県立文書館や北海道立文書館等で採用されてきた。例えば広島県立文書館の場合、利用制限に該当する情報を含んだ文書であっても「学術研究に特に必要な」場合は特別に閲覧が許可される仕組みをもつ（「広島県立文書館文書等利用要綱」4条）。

これまで特別閲覧制度は、学術研究の発展に大いに寄与してきた。例えば、被差別部落や社会運動等のデリケートな問題を掘り下げて研究するためには、同制度の活用が極めて有効である。しかし、公文書管理法では、移管元行政機関等による利用の特例（24条）はあるものの、特別閲覧制度のような研究者による利用の特例は規定されていない。そのため公文書管理法の施行に伴い、特別閲覧制度は、地方公共団体の独自の制度となり、同制度の採用如何も、各自治体の判断に委ねられる。では、地方公共団体が特別閲覧制度を採用する上で、どのような課題があるのか。

第一に、情報公開条例との整合性である。情報公開における現用文書の開示に際しては、特別閲覧制度に該当する制度が無いことを念頭に置き、現用文書と非現用文書との対応の違いを明示する必要がある。

第二に、対象者の定義づけである。利用制限のある文書を学術研究目的の特定の者だけに特別に利用させる特別閲覧制度の運用は、

対象者の定義が曖昧のままでは混乱が生じかねない。例えば「研究者」とはどのような者を指すのか、という具体的な定義づけが必要である。悪意のある自称「研究者」への対応も考慮すべきであろう。

第三に、公文書館長の権限の範囲である。館長の権限で一方向的に特別閲覧の許可・不許可を判断する場合、公平性が保てるのかという問題がある。館長の恣意性を防ぐ手段を検討すべきであろう。

以上3つの課題を踏まえつつ、地方郷土史等の学術研究目的の利用者への利便性供与という必要性、各地方公共団体の独自性、公文

書管理法が謳う利用の請求権化への対応等を検討し、特別閲覧制度の採用可否を総合的に判断することが望ましい。

4. おわりに

Dグループでは、文書移管の円滑化に向けた対策、及び地方公共団体独自の制度である特別閲覧制度の課題について検討を重ねた。参加者それぞれに現場で抱える問題が異なるため、共通課題の設定には苦慮したものの、前述の検討結果をまとめることができた。これらの検討結果が、同様の課題を抱える他館においても解決の糸口となれば幸いである。



Dグループ参加者