

よりよい評価選別をおこなうためのあるべき文書のライフサイクル

藤沢市文書館史料専門員

山田 之恵 やまだ・ゆきえ

1. はじめに——討論課題の設定

本レポートは、平成24年度アーカイブズ研修Ⅱのグループ討論における第4班のグループ討論の内容を要約したものである。当班のテーマは、「直面する課題等について」であり、メンバーの所属とグループ討論の役割分担は次のとおりである。

吉田敏也(国立公文書館)、山崎圭子(同:発表)、畑田正樹(秋田県公文書館:発表)、野崎喜代美(鳥取県立公文書館)、荒木清二(広島県立文書館)、筒井隆秋(福岡共同公文書館:記録)、吉嶺昭(沖縄県公文書館:司会)、山田之恵(藤沢市文書館)、太田弥保(松本市公文書館)、渡邊由紀子(JICA横浜海外移住資料館:記録)、岡田俊樹(豊田市)(名簿順。所属は研修当時)

グループ討論では、他班が「評価選別基準の策定及び見直し」、「評価選別基準の当てはめ方」というように討論の課題が具体的であることと比較して、当班の課題は抽象的であることから、まず討論課題を設定することがグループ討論の最初の目標となった。まずは自己紹介を兼ねて所属組織の直面する課題を明らかにして、そこから討論課題を設定することとした。

直面する課題として上げられたものは以下のとおりである。

- ① 円滑な評価選別を行うための文書管理規程の見直し
 - ② 文書作成機関との連携
 - ③ レコードスケジュール導入についての諸課題
 - ④ 評価選別結果の共有化・データベース化について
 - ⑤ 公開を意識した評価選別方法について
 - ⑥ 再評価選別の是非
 - ⑦ 歴史的公文書公開の審査基準について
 - ⑧ 市町村合併時の廃棄文書の把握について
 - ⑨ 文書管理に関する職員研修について
- ①～③の問題は、評価選別を行うための環境整備の問題である。評価選別を行うためには、前提となる文書の作成、保存が円滑に行われなければならない。歴史的公文書の存在そのものが職員に浸透していない現状では、文書の作成→保存→廃棄→評価選別→歴史的公文書の保存→公開という文書のライフサイクルを、文書管理規程等によって定義づける必要があるだろう。その上で、②文書作成機関と連携し、廃棄文書目録の提出を受けること。廃棄文書目録から円滑に行われるよう文書内容を適切に表す文書名、フォルダー(簿冊)名を付けるような文書作成上の指導すること。また評価選別する上での行政情報の提供等を受けることが可能となろう。③レコードスケジュールの導入は、こうした規程の整備と、文書のライフサイクルの概念が職員一般に浸透した上で始めて成り立つことであると思われる。このように、評価選別を行うためには庁内の文書を取り巻く環境を整えることが大きな課題であることが明らかになった。
- ④～⑤は、評価選別の実務の問題である。評価選別はフォルダー(簿冊)単位で行うのが一般的で評価選別を効率的に行い、また結果を一定の精度に保つためには、選別対象文書を類型化し、過去の選別結果をデータベース化し、共有化して参照する必要があるだろう。また、評価選別には、公開の際の利用履歴を参考にし、利用頻度の高い文書を類型や文書群など出所を意識して選別する必要

がある。

⑥は、評価選別された歴史的公文書の保存スペースを有効活用するために生じる課題である。

⑦は、歴史的公文書の公開に関する課題である。評価選別された歴史的公文書は、公文書管理法第1条において「健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るものである」と定義されている以上、公開は必須であり、そのための審査基準は評価選別基準とともに作成されなければならない。

⑧は、合併以前に文書管理ができていれば、合併協議に議題として含まれ、円滑な移管が実現できるであろう。①～③の課題とも関わる部分である。

⑨は、①～③の課題解決のためには文書管理に関する職員意識を高める必要があるが、このためには職員研修の実施が欠かせないだろう。

このように、メンバーの持つ課題を整理する中

で、歴史的公文書の評価選別を実施するためには、公文書館等実施機関のみが行うことではなく、文書管理に関する職員意識を向上させ、選別環境を整えることが非常に重要な課題であることが、メンバーの共通の認識となった。

そこで、4班の課題として、「よりよい評価選別を行うためのあるべき文書のライフサイクル」と課題を設定し、討論の中で先進的な文書管理を実施していることが明らかになった豊田市の事例を参考に、文書のライフサイクルの各段階での理想的なあり方と、それを実現させるために果たすべき役割を、公文書館、文書主管課、職員個人ごとに整理することとした。

そうして作成されたのが表1である。この表の縦軸として文書のライフサイクルの各段階を配した。一般的には、作成→整理→整理・保存→情報公開→移管・廃棄→評価選別→保存→公開という

表1 よりよい評価選別を行うためのあるべき文書のライフサイクル

	段階	あるべき姿	公文書館の役割	文書主管課の役割	職員個人の役割
前段	公文書のライフサイクル前段	・文書管理規程の整備	・文書管理規程整備への参画	・文書管理規程の整備 ・職員研修の開催（文書管理規程に関するもの）	・文書管理規程の理解、運用
		・ファイル基準表またはそれに相当するものの作成	・組織の理解・把握 ・ファイル基準表またはそれに相当するものの作成へ参画 ・ヘルプデスク	・ファイル基準表またはそれに相当するものの取りまとめ、指導、維持管理	・文書管理システムへの理解を深める努力 ・研修への参加 ・ファイル基準表またはそれに相当するものの作成、運用
現用	作成	・レコードスケジュールの導入ルーティン事業：作成時その他：整理・保存のできるだけ早い段階で	・レコードスケジュールを付与することへの支援（研修・基準の明確化） ・職場研修講師として参画 ・ヘルプデスク	・レコードスケジュールの付与 ・原課への周知、職員研修の開催	・レコードスケジュールを意識して業務を行う
		・情報公開を意識した文書作成		・職員研修の開催	・個人情報とはどのようなものであるかという理解 ・目録に個人情報を入れないように常に意識
	整理・保存	・中間書庫での集中管理	・文書の保存場所の把握、整理指導	・文書の保存場所の指定、整理方法の提示 ・職員研修の開催	・文書の保存場所を明確化 ・文書は職員個人のものでないという意識改革
	情報公開	・インターネットでの目録公開	・個人情報がふくまれていないかの最終チェック、取りまとめ補助	・個人情報がふくまれていないかの最終チェック、取りまとめ	・個人情報が含まれていないかの最終チェック
		・利用制限の基準作成	・利用制限の基準作成への参画、助言	・利用制限の基準作成、職員研修	
	移管・廃棄		・移管・廃棄の取りまとめ補助	・移管・廃棄の職員への指示、とりまとめ	・移管・廃棄作業
	評価選別	・延長根拠の明確化 ・常用文書の削減		・適正な保存期間となるよう指導（安易な延長、安易な廃棄は認めない）	
・評価選別基準の作成		・評価選別基準の明確化 ・ノウハウの蓄積と共有	・常用文書の削減 ・評価選別基準を踏まえた文書のライフサイクルの維持		
・外部機関等の審査					
非現用	整理		・目録と現物の突合	・目録と現物の収集及び突合	
	評価選別（詳細選別）	・再選別	・再選別の基準の検討 ・パブリックコメント	・作成原課との協議	
	保存	・保存環境の整備	・媒体変換（デジタル化、長期の可読性や原本性の維持）		
	公開	・分かりやすい目録の作成	・分かりやすい目録の作成 ・レファレンス実績の蓄積		

流れであるが、選別環境を整えることの重要性を考慮して前段を設け、評価選別を行うために必要な文書管理体制の整備の検討を行った。

以下、グループ討論を通じて完成させた表の中で、特に重要と思われる部分について、当日の討論を含めて概説することとする。

2. 前段

2.1 文書管理規程の整備

前段については、最初に文書管理規程を整備する必要が議論された。まずは評価選別という行為の根拠を明確化することが必須であり、さらには文書のライフサイクルが明確化するような規程にすることが重要であるとされた。

そのためには、規程の整備を文書主管課だけで行うのではなく、公文書館が参画する必要があること。また、規程を職員に浸透させるために、文書管理規程についての職員研修が欠かせず、職員個人も規程に従った文書管理を行えるよう研修に参加するなどして積極的に理解する必要があることが議論された。

2.2 ファイル基準表またはそれに相当するものの作成

次に、文書のライフサイクルに沿った管理を行

うための手段として、ファイル基準表またはそれに相当するものの作成について議論された。

ファイル基準表とは、文書管理方法の一つであるファイリングシステムにおいて作成されるフォルダーの目録である。年度当初に事務分掌の規程等に基づいて発生する文書の類型を予測して、フォルダー目録とこれに従ったフォルダーを予め作成し、事務事業の過程で作成した文書を、全てこのフォルダーに収納する。これにより文書の収納場所が固定され文書管理が円滑に行うことが可能となる。また事務分掌と文書が直結することから、引継等も容易く、事務効率を上げることにもつながる。いわば、文書管理の要となる部分である。

文書主管課は、各課の作成するファイル基準表が、事務分掌または事務事業の実態に沿ったものであるかを確認し指導することを通じて文書管理の主導的な役割を果たす。公文書館においても、事務分掌とファイル基準表の関係を把握し、評価選別を行う立場から、特に事務事業の断続の観点から管理、指導に参画すべきである。職員個人も、文書管理におけるファイル基準表の意味を理解し、作成・運用に努めなければならない。

文書主管課において各課のファイル基準表を取りまとめ体系化することで、対応する文書を組織



討論の様子

文書として位置付けることが可能となることから、さらに理想的なあり方として、ファイル基準表を各課でそれぞれ作成し文書主管課が取りまとめ調整するよりも、文書主管課主導で作成・管理を行うことが望ましいとされた（豊田市の例）。

ファイリングシステムを導入していない、たとえば簿冊管理の場合はどう対応するかが大きな論点となった。これについては業務類型ごとに文書を綴る簿冊があらかじめ定まっており、その管理簿もあることから（秋田県公文書館の例）、ファイリングシステムでも簿冊管理でも大きな差はないとの共通認識を得た。ファイル基準表またはそれに類するものとしたのはこのためである。

3. 現用段階

3.1 作成

文書の作成の段階においては、レコードスケジュール制を導入し、文書作成のできるだけ早い段階で、またルーティン業務の場合は過去の実績に従って作成段階で、保存期間満了後の措置、すなわち歴史的公文書として保存するか否かを決定することがあるべき姿であるとした。

レコードスケジュールを付与して文書を作成することを指導することは、基本的には文書主管課の役割であり、職員個人がこれを意識して業務を行えるよう、研修を開催して周知を図る必要がある。一方、公文書館においても歴史的公文書の評価選別基準を明確化し、それを基に職員研修を行うなど、職員がレコードスケジュールを付与することへの支援を積極的に行うべきである。

3.2 整理・保存

整理・保存の段階においては、中間書庫での集中管理が理想的であるが（藤沢市文書館の例）、庁舎内の保存スペースの確保という物理的な要件を満たすことは困難であることから、その代替として文書の保存場所を文書目録に記載するなど明確化する重要性を確認した。

文書の整理・保存といった文書管理を妨げる要因として、作成者である職員個人の机等に収納さ

れ最終的に私物化することがあるが、文書主管課は職員研修などを通じて、文書は個人のものではないという意識改革をしていくなど、地道な努力が必要であろう。

公文書館においては、後の移管・廃棄、評価選別作業を円滑に進めるために、文書の保存場所の把握、整理の指導を文書主管課と共に行っていく必要がある。

3.3 移管・廃棄、評価選別

移管・廃棄、評価選別の段階においては、評価選別の対象文書を拡充することが大きな課題となる。まずは、廃棄の前に公文書館が全庁の廃棄対象文書を把握できることを規程に含める必要がある。その上でなお、公文書館が把握できない文書、保存期間変更の文書や常用文書についても考慮する必要がある。期間延長は文書管理規程に定められる正規の制度であるが、保存期間を延長することで公文書館の評価選別の対象から外れ、短縮されることで即廃棄されることもある。常用文書は保存期間を設けず業務の参考資料として作成課に常置されるものである。常用文書のようなあり方は望ましくなく、期間変更も文書の必要性に応じて行うべきである。文書の適切な保存期間が設定されるよう何らかの基準を設けるべきであろう。

評価選別においては、評価選別基準を作成することがあるべき姿である。

評価選別基準は、公文書館で廃棄文書から歴史的公文書を選別する際に、担当者それぞれの興味関心で選別しないよう、選別した歴史的公文書に系統性や一貫性を持たせるため、また評価選別の作業効率を高めるためにも必要なものである。さらに、前述のとおりレコードスケジュールを付与する際の基準であり、評価選別行為そのものに対する説明責任を果たすためのものでもある。ただし、現実には評価選別基準に従えばだれもが適正に評価選別が行えるというものは存在せず、選別の記録を残し（神奈川県公文書館、沖縄県公文書館評価選別シート等）、評価選別のノウハウを蓄積し、担当者間で共有することが、評価選別基準を機能

させる上で欠かせないことを確認した。

評価選別行為そのものに透明性・客観性の疑義が提示されている。すなわち、行政の説明責任を果たすための公文書を行政が評価選別することに透明性・客観性があるかということである。こうした課題には、行政の実施した評価選別を外部機関等が審査する制度（鳥取県ではパブリックコメントを実施）を設けることが望ましい。

4. 非現用段階

4.1 再選別

非現用段階の再選別には、2種の選別が考えられる。一つは、現用段階で評価選別して作成課または文書主管課から公文書館に移管されたものを、実見してより詳細に選別を行うこと。今一つは、公文書館で保存して一定の期間を経たものを、なお歴史的公文書として保存するか否かを評価選別することである。当班では、後者の可否について議論をした。

公文書管理法第25条で特定歴史公文書の廃棄を規定しているが、国立公文書館での運用は、劣化等が進行し物として保存に耐えないものに関して廃棄するのであって、内容で廃棄を決定することはない。しかしながら保存スペースは有限であり将来発生する歴史的公文書の保存スペースを確保するためには、再選別は止むを得ないという共通の認識を得た。

先行事例の秋田県公文書館では、選別後30年後に歴史的公文書の目録を公開する準備過程で再選別を実施している。また、広島県立文書館では、目録公開している歴史的公文書について再選別を実施するが、過去の評価選別基準と現状の評価選別基準が異なることも、再選別を実施する理由である。2館の事例からは、選別基準の検証の意味でも、歴史的公文書の再評価選別の必要性を認めることができるであろう。ただし、その際には文書主管課を通じて作成課との調整が必要であり、またパブリックコメントを実施する等外部機関等の審査が必要である。

4.2 公開

歴史的公文書は公開されなければならない。

そのためには、分かりやすい目録を作成し、閲覧者に提供する必要があるが、このような目録を作成するにはどうしたらよいのか。これだけでグループ討論の題材になりうる課題であるため、深く議論するには至らなかったが、閲覧者の需要をレファレンスの現場で記録し、それを目録作成、さらには評価選別へ還元することが、よりよい目録の作成、歴史的公文書の公開につながるという共通の認識を得た。

5. おわりに

4班のグループ討論の結論としては、よりよい評価選別を行うためには、評価選別の担当である公文書館が文書のライフサイクルの各段階に関与していかなければならない、とまとめることができるだろう。

現状では多くの組織が公文書の管理は文書主管課、歴史的公文書は公文書館、討論の中では触れることができなかったが情報公開・個人情報保護はその担当課がというように、事務分掌上はそれぞれ規定されていることであろう。これを文書のライフサイクルの概念を生かし、各段階を主管する課が合同で文書のライフサイクルの主管となるような体制を構築することが、よりよい評価選別を行う最良の環境であるように思えるが、実現には困難を極める。

しかしながら、今回のグループ討論を通じ目指すべき姿を明らかにしたことにより、公文書館が各段階で関与できる部分もあることもまた明らかとなった。

日々の業務の中でできることを最大限努力する。その積み重ねの重要性を改めて認識するにいたった次第である。

（文中で用いた用語は、グループ討論で用いたものではなく、特定の法規に拠ることがないよう山田が統一したものである。）