

## アメリカ連邦政府における中間書庫システム

(財) 沖縄県文化振興会 仲本 和彦

### 1 はじめに

我が国における公文書館制度の拡充・強化を図るために、2003年5月、内閣府大臣官房長のもとに「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存・利用等のための研究会（以後、研究会）」が発足した。研究会は、その後、検討を拡充・発展させるために、「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会（以後、懇談会）」へと改編し、2004年6月にそれまでの1年間の議論の総括と提言を盛り込んだ『最終報告書』を出した。その提言の中から、政府は、まず、各省庁から国立公文書館への文書の移管基準の見直しや収集対象の拡大などの課題に取り組んだ。さらに、平成17年度の優先的検討課題として中間書庫システムと電子媒体の管理・移管を挙げ、臨時的な委員会を設けて、本格的な検討を始めた。

こうして、このわずか2年の間に我が国における公文書館制度の拡充・強化の動きはめざましく進展した。しかし、道は決して平坦ではない。紙媒体の文書の管理すらままならないうちに日々膨大な量の電子媒体の文書が作り出されており、一刻も早く手を打たなければ、国家の貴重な歴史が永遠に失われてしまう。また、取り組むべき課題は挙げられたものの、今のところ、それらの課題に体系的に取り組める組織は、存在しない。先頭に立ってリードすべき国立公文書館の機能は「歴史資料」の管理に限定されており、諸外国で見られるような文書のライフサイクル全般に亘る管理機能は備わっていない。これらの問題は、我が国の公文書館制度に、「公文書は作成される時点から歴史資料として活用されるまで体系的に管理すべき」という視点が欠落していることに大きな原因があるように思える。

本稿の目的は、我が国の実情に合った中間書庫システムを構築するために、文書管理先進国のアメリカ連邦政府の例を紹介することであるが、アメリカにおいて現在のようなシステムが出来るまでにどのような経緯があったかについても見ながら、単なる「箱モノ」に終わらない中間書庫システムの構築について考えてみたい。

### 2 アメリカにおける中間書庫の歩み

まず、アメリカにおける中間書庫の歴史を簡単に振り返っておこう。

19世紀全般、アメリカ連邦政府では政府の文書を一元的に保管する施設はなく、各省庁は物置小屋、屋根裏、地下室など利用できるあらゆる場所を使って文書を保管し

ていた。しかし、度重なる火事や浸水などで貴重な文書の多くが失われるという状況に面して、政府職員や歴史家などが国に公文書館（Hall of Records）設置を働きかけた。20世紀に入ると、第1次世界大戦に参加した軍人ら（年金の請求のため）も加わり、政府公文書の一元的な保存体制の必要性を叫ぶ声がますます強まり、1934年、独立省庁の一つとして「国立公文書館（National Archives）」が設置されることとなった<sup>1</sup>。



写真1：国立公文書館へ移管される前の文書保存の1例（1935年）

しかし、公文書館は、開館当初から深刻な問題に直面することになる。南北戦争から第1次世界大戦までに政府が作り出した公文書は全部で約150万フィート（約450書架長キロメートル）。ところが、1930年代に入ると、その量は次第に増え、一年間に約100万フィートもの文書が作られるようになっていた。その結果、アーキビスト達は、各省庁が所有していた歴史的に価値のある文書を早急に公文書館へ移管するだけでなく、文書をマイクロ・フィルム化してオリジナル文書を廃却したり、歴史的に価値の低い文書を廃却したりする作業にも取り組まなければならなくなった。

1941年にアメリカが第2次世界大戦に参戦すると、連邦政府の規模と機能が大幅に拡大され、作り出される公文書の量も爆発的に増加した。どの省庁も文書で溢れるようになり、その管理がますます深刻な問題となった。そこで、省庁を文書の「洪水」から救うとともに、貴重な記録が確実に残されるような仕組みを作る役割が公文書館に求められるようになった。公文書館は、職員を各省庁に貸し出し、不要な文書を体系的に廃却し貴重な文書を公文書館へ移管するマニュアル、いわゆる「レコード・スケジュール」作りを支援した（同スケジュールについては、次項で詳しく紹介する）。公文書館によるレコード・マネジメントの始まりである<sup>2</sup>。

戦争が終結し、国家が落ち着きを取り戻すと、連邦議会は戦争で膨張した政府の組織と機能を縮小・合理化する方向へ動き出した。1949年6月、施設の建設、メンテナンス、備品調達、文書管理など全省庁に共通して発生する業務や機能を一元的に統括

<sup>1</sup> Smith, Christina Rudy, Know Your Government: The National Archives and Records Administration (New York: Chelsea House Publishers, 1989), 41-44.

する組織として「共通役務庁（General Services Administration、以下GSA）」を設置。これまで独立機関だった公文書館はその傘下におさまることになり、名称も「国立公文書・記録サービス局（National Archives and Records Services、以下NARS）へと改められた。名前が示す通り、連邦政府の記録管理が公文書館の機能として正式に位置づけられたのである。皮肉にも、戦時中に培った記録管理のノウハウが、公文書館をして独立機関から他省の従属機関へとならしめる結果となった<sup>3</sup>。

GSAの下、連邦政府の記録管理全般を統括することになったNARSは、1950年9月、「連邦記録法（Federal Records Act）」の成立により、法的な後ろ盾を得、省庁による現用文書の管理に対する指導権を強めた。同法の狙いの一つは、政府における文書量の削減と経済性の向上であった。そのための施策の一つとして、省庁の半現用文書を保管する場所としてレコード・センターを設置することになった。連邦記録法では、レコード・センターの管理運営と各省庁の責務について次のように定めている<sup>4</sup>。

**（共通役務庁）長官は、合衆国国立公文書館への移管または法律に従って廃棄を待っている記録を保存、整理、利用する中間書庫または集中マイクロフィルム・サービスを設置、管理、運営する権利を有する。**

**連邦省庁の長が経済性や業務の効率を上げるに多大な効果が出ると判断した場合には、長官が管理運営する中間書庫か、または長官の承認を得て省庁が管理運営する中間書庫へ記録を移送しなければならない。**

レコード・センターの目的は、業務で日々利用される文書のうち利用頻度が減った「半現用文書」を保管費の安い他の場所へ移すことにより、事務所スペースを有効活用し、業務の経済性や効率性を高めることである。アメリカでは、政府が作り出す文書の95パーセント以上は最終的に廃却処分されることになるが、中には係争中の訴訟に関する文書、納税申告書、あるいは軍人の従軍記録といった日常業務には要らなくなっても証拠資料として一定期間保管が必要な文書がある。それらを事務所から移し

---

<sup>2</sup> Ibid., 48-49. 本稿で使われる用語の定義であるが、省庁からレコード・センターへ文書が移る際、所有権は省庁側にあるので「移送」という語を用い、NARAへ移る際には、所有権も移るので「移管」という語を用いた。また、「廃棄」は最終処置を決めることで、「廃却」は物理的に破壊することとして使い分けた。英語では前者はdisposition、後者はdestructionという。筆者はこれまで廃棄について「処分」という訳語を用いていたが、日本の文書管理規定ではなじみの薄い語なので、廃棄を用いることにした。

<sup>3</sup> Ibid., 49-50.

<sup>4</sup> Federal Records Act of 1950.

て安く保管するのがレコード・センターの大切な役目の一つなのである。それまで、連邦政府は、全米約200箇所に分散管理していたが、レコード・センターの導入により、低コストで文書を集中管理することを可能にした<sup>5</sup>。

NARSは、その後、1984年の「国立公文書館法（National Archives Act of 1984）」により再び独立機関として再出発することになる。名称を「国立公文書・記録管理局（National Archives and Records Administration、以下NARA）」と改め、GSAと分担して引き続き政府の記録管理を統括していくことになった。GSAは、書式、複写、OAなどの分野において政府業務の経済性と効率性を促進するという本来の役目を担うことになり、NARAは省庁が組織、政策、活動などをきちんと記録に残し、不要な文書は廃却しながら歴史的に価値のある文書をきちんと保存できる体制を構築する役目を担うことになった。そして、レコード・センターの管理運営権もGSA長官からNARA館長へ移ることになったのである。

### 3 レコード・センターへの文書移送の仕組み<sup>6</sup>

アメリカ連邦政府におけるレコード・センターの概要について見ていく前に、レコード・センターへの文書の移送の仕組みを見ておくことにする。

文書の移送は、「レコード・スケジュール」に沿って行われる。これは、いわゆる廃棄計画書で、日常業務に要らなくなった文書の処置方法についての指示書である。

文書廃棄業務では、負担をできるだけ軽減するために、文書は、まず、人事や物品調達などといった全省庁共通で見られる一般庶務に関する文書（administrative records）と省庁特有の業務から発生する文書（program records）に分けられる。

前者の場合、NARAが作成した「一般文書スケジュール（General Records Schedule、以後GRS）」という指示書に沿って廃棄していく。NARAは各省庁に対し、可能な限りGRSを適用することを薦めており、それによって全体の約3分の1の文書が廃棄される。

後者の場合、省庁はNARAに「廃棄許可申請書（一般に書式番号‘SF115’で呼ばれる）」を提出し、館長の決裁を得る必要がある。決裁を受けたSF115は、「スケジュール」の一つとして廃棄業務の根拠となる。NARA館長の決裁を受けない文書の廃却は違法となり、罰則の対象となる<sup>7</sup>。

<sup>5</sup> Smith, 51

<sup>6</sup> 紙幅の関係上、ここでは大まかな流れを示すにとどめる。詳しくは、拙稿「米連邦政府の中の公文書館(1)公文書の処分」『月間IM』第41巻第7号(2002年7月)、10-15頁を参照のこと。

<sup>7</sup> 一部の文書は会計検査院の決裁を必要とするものもある。NARAは、省庁からのSF115を承認したら、官報にその旨掲載し、国民に意見を求める(パブリック・コメント)。その手続きが済んだら、正式な廃棄許可書として1部を省庁へ返送する。

ここで特筆しておくべきことは、アメリカ連邦政府における文書の評価・選別は、まず、省庁が行い、公文書館がそれを審査し承認する形を取っていること。また、文書の評価・選別においては、まず、一時保存か永久保存かを決めて、あとはそれぞれに廃棄時期を当てはめていくことである。廃棄時期の例としては、次のようなものがある。

- ・一時保存文書で、レコード・センターへ移送せず、事務所で廃却する場合
  - 「3年後に廃却。(Destroy when 3 years old.)」
  - 「当該人物が75歳になった時点で廃却。(Destroy when the individual has reached 75 years of age.)」(※FBI文書)
- ・一時保存文書で、レコード・センターへ移送後、廃却する場合
  - 「当該事業完了から1年後にレコード・センターへ移送し、20年後に廃却。(Transfer to Records Center one year after close of case. Destroy 20 years after close of case.)」
- ・永久保存文書で、レコード・センターへ移送後、公文書館へ移管する場合
  - 「1年毎に区切ってレコード・センターへ移送し、20年後に公文書館へ移管。(Close files annually and transfer to Records Center. Transfer to the National Archives when 20 years old.)」
- ・永久保存文書で、レコード・センターへ経由せず、直接公文書館へ移管する場合
  - 「当該事業完了から5年後に公文書館へ移管。(Transfer to National Archives 5 years after case file is closed.)」

SF115は省庁の部署毎あるいは省庁が持つ機能毎に作成してもよいが、最終的には省庁のすべての部署あるいは機能を網羅するようにする<sup>8</sup>。こうしてSF115が出揃ったら、GRSの廃棄指示と統合して省庁の「総合文書スケジュール (Comprehensive Records Schedule)」としてまとめ、訓令かマニュアルという形で発令する<sup>9</sup>。各部署は、その訓令／マニュアルを使って、随時、廃棄業務を実行していくことになる<sup>10</sup>。

<sup>8</sup> しかし、実際には、スケジュールされずに眠っている文書も多いそうだ。1997年に出されたNARAの戦略計画書(Strategic Plan)では、連邦政府の文書のうち作成から2年以内にスケジュールされていたのはわずか35～45%程度しかなく、その数字を2007年までに80%まで上げる目標を立てている。しかし、2000年に改訂された同計画書では、2007年までの目標を60%にと後退する形になっている。戦略計画書については、[http://www.archives.gov/about\\_us/strategic\\_planning\\_and\\_reporting/index.html](http://www.archives.gov/about_us/strategic_planning_and_reporting/index.html)を参照のこと。

<sup>9</sup> 文書の廃棄は、省庁内で訓令／マニュアルがまとまるのを待つ必要はなく、NARA館長の最終決裁を受けた時点で実行してよい。

<sup>10</sup> スケジュールは少なくとも年1回見直すようにし、必要ならばSF115を再提出して、改訂する。また、組織改編、事業の起ち上げや廃止、GRSの改訂があった場合などには改訂が必要となる。

#### 4 レコード・センターのサービス

アメリカ連邦政府におけるレコード・センターには、主にNARAによるものと省庁が独自に運営するものがあるが、1950年の設置当初から民間会社へも参入が許されている。いずれも書庫の設置基準はNARAが定めた条件を満たしていなければならない<sup>11</sup>。本稿では、そのうち、「レコード・センター・プログラム (Records Center Program、以下RCP)」と呼ばれるNARAによるシステムを紹介することにする<sup>12</sup>。

RCPは、全米を10地区に分け、現在、15都市、16のセンターで約2,100万フィート（約6,300書架長キロメートル）の政府公文書の一時保管や行政利用サービスなどを行っている。各センターは、利便性を考えて連邦政府機関が比較的集中している大都市（ワシントンD.C.、シカゴ、サンフランシスコなど）に設置されるが、地価がそ



写真2: 軍人の従軍記録などを保管する国家人事レコード・センター(セントルイス)

のまま保管コストにはね返ってくるため、施設は郊外に建てられることが多い。

興味深いのは、現在、RCPの基本サービスのほとんどが有償で行われていることだ。レコード・センターは、1950年の設置以来、無償で文書の保管、レファレンス、文書廃棄などのサービスを提供していたが、クリントン政権時代に行われた行政改革により、政府機関の「企業化」が図られることになり、1999年、公法第106-58号 (Public Law 106-58) によって、センターのサービスも有料化されることになった。企業化の狙いは、経営努力の促進と「顧客」へのサービス向上にあった。

政府の企業化により、レコード・センター運営にも民間との競争の原理が持ち込まれることになった。それまで配分されていた政府からの年間約9千万ドル（約100億

<sup>11</sup> 36 Codes of Federal Regulations 1228.222: Facility standards for agency records centers.

<sup>12</sup> NARAのレコード・センターの概要については、歴史資料として重要な公文書等の適切な保存・利用等のための研究会編「諸外国における公文書等の管理・保存・利用等にかかる実態調査報告書」(2003年12月)、47～55頁及びNational Archives and Records Administration, Guide to Records Center Services, FY 2004(URL:[http://www.archives.gov/records\\_center\\_program/guide.html](http://www.archives.gov/records_center_program/guide.html))に詳しい。また、本稿を執筆するにあたっては、ワシントン・ナショナル・レコード・センター(WNRC)のAlan J. Kramer所長以下職員の方々の皆さんのお世話になった。記して感謝の意を表す。

円) に上る予算は全額カットされ、センターの運営はすべて自主財源で賄うことになった。首都ワシントンの郊外にある「ワシントン・ナショナル・レコード・センター (Washington National Records Center、以下WNRC)」のスタッフによると、当初、プログラム自体が消滅していくのではないかとささやかれたりもしたが、懸命な経営努力と顧客の確保に努め、文書保管料、出納料などのサービス料金から、現在、約1億3千万ドル(約143億円)の収益をあげるまでになっている。

では、RCPが課す主なサービス料金を具体的に見てみよう。文書保管料は、通常、1箱あたり年間2.16ドル。一方、機密文書となると1箱あたり4.56ドルとなる。機密文書は、身辺調査等でクリアランスを受けたスタッフしか扱えないこと、セキュリティのしっかりした特別庫を用意する必要があることなどから若干高めとなっている。民間の場合、保管料は平均すると年間約1.80ドル～4.56ドルになるらしく、RCPと大差ないと言える。ただし、民間業者の中には、場所代として箱の蓋の幅も計算に入れて料金を2割増しにしたり、契約を中止する際に1箱あたり4ドル～10ドルの“hostage fee (人質料)”と称される手数料を課したりするところもあるようなので、RCPは省庁に対し安心して預けられるという点を売りにしている。

驚いたことに、文書の出納にも料金を課している。フォルダーあたり3.75ドル、1箱あたり3.40ドルである。箱ごとのほうが安いのは、箱を開けて一つ一つフォルダーを選び出すよりも、箱ごと取り出して配送した方が手間がかからないという理由からだ(ただし、箱は重い分、配送料はかさむことになる)。民間の多くが箱ごとに出納を原則としているのに対し、RCPは1枚の文書や1フォルダーの閲覧申請にも応えるというのを売りにしている。また、面白いのは、どの省庁からの閲覧申請であろうと、出納料は所有権を持っている省庁が負担するということだ。例えば、国務省が国防総省の文書を利用する場合、出納料は国防総省に課される。

その他、後に触れる文書の配送、省庁からセンターへの文書の移送補助、文書の媒体変換サービスなどにも料金を課している。

省庁にとって負担が大ききように思えるので、サービスに料金を支払うことに対する省庁側の抵抗や、同じ連邦機関同士でお金が動くことの意味について、WNRCのスタッフに尋ねたところ、財政当局は、RCPへの約9千万ドルの予算をカットした分を、各省庁に文書管理関係予算として配分してあるのだそうで、実質的な省庁側の財政負担は少ないとのことであった。また、RCPは代価に見合うだけのサービスを提供しており、省庁側も費用対効果を十分に評価しているとのことだった。

RCPによるサービスの内容についてもう少し見ていくことにしよう。

行政利用への対応であるが、WNRCでは、年間約54万件の利用申請があり、基本的に申請から24時間以内に配送できる体制を作り上げている。利用申請は、ウェブページからCenters Information Processing System (CIPS) と呼ばれるシステムにア

クセスして行うことができる。その他、手紙、電子メール、FAX、電話等でも申請を受け付けている。また、顧客のニーズに合わせて、センターでの当日引取り、宅急便による速達配送（overnight）、ミニバンを使った宅配サービスなども行っている。

この行政利用サービスについては、有料化によって財源が増えたことにより、人員を増やしたり、最新のテクノロジーを導入したりで、サービスの質を格段に向上させることができたようだ。1日の申請処理数は約1,500件で、現在、約50人体制で対応しているが、日によっては一度に3,000件の申請があり、その場合は残業や処理期間の延長などで対応している。

一般の閲覧については、RCPが保管する半現用文書の所有権は省庁に属するので、基本的に情報公開請求と同じ扱いとなり、閲覧者は、省庁からの許可がなければ、閲覧できない。ただし、地方裁判所の記録については、事実認定情報に限り当事者への閲覧を許可する場合がある。

保存期間の満了した文書の廃棄については、これもすべてCIPSで管理しており、満了時期が来た文書について、随時、特定できる仕組みになっている。RCPは廃棄の実行前に必ず書面で省庁に連絡する。文書が一時保存文書の場合なら、廃棄期限の90日前に省庁へ通知し、廃却についての同意を得る。廃却は、年4回、契約リサイクル業者により行われる。機密文書や個人情報を含む文書に関しては、資格を持つ者による焼却が原則である。永久保存文書の場合も、書面でNARAへの移管についての同意を得る。移管は年1回行われる。一時保存文書も永久保存文書も正当な理由があれば、廃棄期限を延長することができる。

次に、民間との競争についてだが、WNRCのスタッフに連邦省庁のうちどれくらいの割合が民間会社を利用しているのか尋ねたところ、体系的な調査が行われたことがなく、把握していないということであった。省庁が民間と契約する場合には、NARAに通知することになっているそうだが、実際には遵守されていないらしい。いずれにしても、場合によっては、RCPよりも保管費が安かったり、利便性に優れていたりすることから、民間と契約する省庁もあるようだ。RCPでは、防災上の理由から書架の高さを15フィートまでとしているが、民間には最新の防災設備の導入で30フィートまでの積み上げを可能にし、保管コストを安くしているところもあるようだ。また、全米に約1,000ヶ所ものレコード・センターを展開し、利便性を売りにしているところもある。その他、WNRC自身の市場のニーズへの対応の遅れが顧客を逃がす原因になっているケースもあるらしい。WNRCが宅配サービスを開始したのは、ようやく2001年になってからだし、保存環境整備の遅れで未だに電子媒体を受け入れることができずにいる<sup>13</sup>。

しかし、RCPも競争に負けまいと懸命の努力をしている。これまで、RCPで受け入れられる文書は、NARAによってスケジュールが承認されているもののみであったが、



今年1月から規則を緩和し、未スケジュール文書も受け入れることになった。省庁で保管しきれなくなった未スケジュール文書は、民間へ流れることがあったが、それに歯止めをかけたいという狙いがあるらしい。どっちみち省庁から吐き出されるなら、RCPで受け入れて収益を増やしたいという考えなのだそうだ。ただし、表向きは、スケジュールされずに省庁の書架で眠っている文書をすみやかにレコード・センターへ移送させるためとなっている<sup>14</sup>。

また、50年以上にも亘ってレコード・センターを運営してきた経験の豊富さと、バックにNARAという連邦政府の文書管理から歴史資料の管理までを統括するプロ組織が控えていることもRCPの強みだ。前項で見たように、レコード・センターの活用というのは、スケジュール作りを核とする文書の廃棄業務と切り離せない関係にある。また、永久保存文書を含む場合にはNARAへの移管も見据えた対策も必要になる。RCPはNARAの別部署とタイアップして、省庁に対しスケジュール作りに関する無料コンサルタントやワークショップを提供している。また、スケジュールに関する規則改訂があれば、保管文書に対する廃棄期限の自動改訂も行っている。

もう一つ、RCPならではの強みには、文書に対するセキュリティーの保全がある。政府の公文書なので、当然、国家機密やプライバシーに関する情報を含む文書があるが、それらの扱いについては政府の身辺調査をクリアした職員を充てるなど、厳重な守秘体制をとっている。ただし、FBI、CIAなど繊細な機密文書を抱える省庁は、独自にレコード・センターを備えているようだ。

以上、RCPによるサービスの概要について見てきたが、ここまでは、サービスの有料化と競争の導入という財政的な側面をクローズアップしてきた。しかし、実は、RCPの活性化には、もう一つ見落としてはいけない重要な要因がある。NARA自身の組織改革によるRCPの機能向上である。

最後に、NARAの組織改革について見ながら、公文書館制度におけるレコード・センターの位置づけについて考えていくことにしたい。

## 5 文書のライフサイクルを軸にした組織改革

RCPが活性化された要因の一つは、サービスの有料化を決めた1999年のPL106-58号にあることは、先に述べた通りである。しかし、現在のRCPを知る上でもう一つ重要な法律がある。「政府の効果及び実績に関する法律（Government Performance and

<sup>13</sup> WNRCでは、来年、増築し、電子媒体も受け入れられるようにする計画を立てている。

現在、電子媒体の公文書は、永久保存文書なら直接NARAへ移管され、一時保存文書なら民間が預かっている。

<sup>14</sup> “Transfer of Unscheduled Records to Records Storage Center Facilities \_ FAQs.”

(URL:[http://www.archives.gov/records\\_center\\_program/unscheduled\\_records\\_faqs.html](http://www.archives.gov/records_center_program/unscheduled_records_faqs.html))

Result Act、以下GPRA)」である。

実は、政府全体を「企業化」する政策はこの法律を発端としており、これにより、行政組織の内部規則の縮減、市場システムの導入、目的指向の行政文化の導入、職員の削減などが進められた<sup>15</sup>。GPRAによる改革の波は、NARAにも押し寄せた。政府の規模縮小の結果、さまざまな政府組織や事業が廃止され、そこから吐き出された文書がRCPやNARAへ次々に移管されてきた。また、インターネットの普及と電子政府の推進によりNARAへ移管されてくる電子文書の量が爆発的に増えていった。NARAはその対応に悪戦苦闘することになる。そこへ、1995年、第8代合衆国アーキビストとしてジョン・カーリンが就任した。カーリンは、就任後すぐにNARAが直面している問題の分析に着手し、その後、大胆な組織改革に取り組んだ。カーリンが目指したのは、組織の体質改善、業務行程の改善、戦略計画の策定とその確実な実行であった<sup>16</sup>。

そのうち、業務行程の改善の柱に据えられたのが、「ライフサイクルを軸にした業務遂行イニシアチブ (Life Cycle Work Process Initiative)」であった。同イニシアチブは、(作成・収受) → (保管・利用) → (廃却・中間書庫への移送) → (廃却・公文書館への移管) → (保存・利用) という文書のライフサイクルに沿って公文書館業務を再編しようとするものだった。当時、約300ある連邦機関のうち、NARAがスケジュールを掌握しているのは、およそ半分。そこで、ライフサイクルのフロントエンドでの管理強化が目指された。政府の規模縮小と電子化によってもたらされた文書の量と質の変化に的確に対応するためには、公文書館に移管される前に手を打つしかないと考えたのである。

そこで、NARAは大規模な組織改編に取り組んだ。1997年1月、これまでライフサイクルの各局面を別々に統括していた4つの部署、すなわち「文書管理部 (Office of Records Administration)」、「中間書庫部 (Office of Federal Records Centers)」、「公文書館部 (Office of National Archives)」、「特別・地方公文書館部 (Office of Special and Regional Archives)」を、単に地理的に区分した2つの部、すなわち「ワシントン部 (Office of Records Services \_ Washington, D.C.)」と「地方部 (Office of Regional Records Services)」に統合した。つまり、これまでは、例えば連邦機関が集中するワシントン地区においては、3人の責任者がそれぞれ「文書管理部」、「中間書庫部」、「公文書館部」を別々に統括していたが、組織改編後は3つの機能が1人の責任者の

<sup>15</sup> 小池昌明「米国の『政府の効果及び業績に関する法律』について」『会計検査研究』No.18 (1998年9月)、63～70頁。

<sup>16</sup> ジョン・カーリン就任時の状況については、拙稿「米国国立公文書館館長、ジョン・カーリン特別インタビュー」『国際資料研究所報「DJIレポート」の電子版E-DJIReport』 (URL:<http://djiarchiv.exblog.jp/i3>) を参照のこと。

下に統合された。これによって、一つの部署が文書のライフサイクル全般に責任を持つことになった<sup>17</sup>。

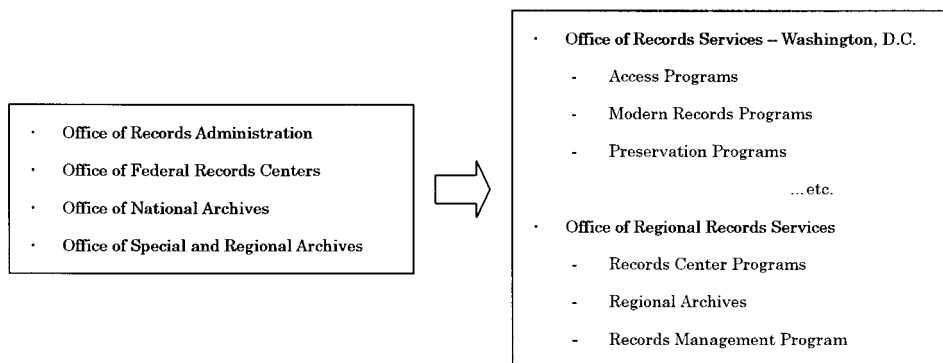


図1：NARAの組織改編（1997年1月）

RCPが活性化した背景には、サービスの有料化だけでなく、これらの組織改革による機能向上があったのだ。例えば、ワシントン地区にありながら、それまで半ば独立して存在していたWNRCは、「現代記録プログラム (Modern Records Programs)」という部署の下に、省庁での文書管理を指導、補助する「ライフサイクル・マネジメント課 (Life Cycle Management Division)」と公文書館への移管後の整理を担当する「整理・閲覧制限解禁課 (Initial Processing / Declassification Division)」にちょうど挟まれる感じで置かれることになり、文書のライフサイクルの各局面を担当する部署同士が緊密に協力し合える体制が出来上がった<sup>18</sup>。それによって、例えば、原課におけるファイリングの仕方一つとってみても、主題で分けるだけでなく、一時保存文書と永久保存文書も分けるなど、将来の廃棄や公文書館での利用を念頭に置いた工夫ができるようになる。RCPが成功した理由の一つには、このような他部門との緊密な協力体制の構築が挙げられるのだ。

このように、文書のライフサイクルの中に中間書庫を位置づけていくことは、我が国の中間書庫システムを考える上でもたいへん重要だと思われる。と言うのは、2004年3月に内閣府が公表したアンケート結果を見ると、省庁の文書管理担当者から「何を移管すればよいか分からない」という声が多く聞かれた<sup>19</sup>。これは、実は公文書館制度の根本に関わる深刻な問題である。これまで見てきたように、省庁、レコー

<sup>17</sup> NARAの組織改革については、拙稿「米国国立公文書館と組織改革」『レコード・マネージメント』No.38（1999年1月）、1～10頁を参照のこと。

<sup>18</sup> Modern Records Programsの各課の機能については、幸地哲「米国の公文書館を見聞して考えること」『沖縄県公文書館研究紀要』第5号（2003年3月）、2～7頁を参照のこと。

<sup>19</sup> 内閣府「歴史資料として重要な公文書等の移管に関するアンケート結果」（2004年3月22日）（URL:<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kondankai04/siry01.pdf>）

ド・センター、そして公文書館が三位一体となっているアメリカの公文書館制度からは考えられないことである。この状態を放置したままの中間書庫システムの成功はあり得ない。我が国においても、省庁や公文書館と一体となった中間書庫システムの構築が求められるゆえんである。

## 6 おわりに

今年3月、懇談会において、我が国における中間書庫システム導入について検討する際の事項として、文書の移送時期、移送対象、移送の任意性、評価選別の時期、設置主体、情報公開との関係、行政利用の方法などが挙げられた。筆者はの中で、設置主体のあり方こそが、我が国の中間書庫システムの成否にとって最も重要な鍵になるのではないかと考えている。

アメリカの例で明らかのように、中間書庫は決して独立して存在するものではなく、文書のライフサイクルの流れの中で省庁や公文書館と一体となって存在すべきものである。よって、設置主体は、文書のライフサイクル全般に亘って関われるようなところでなければならない。懇談会での議論を見ると、中間書庫の設置主体は内閣府か国立公文書館でという案が挙げられているが、現行の枠組みでシステムがうまく機能するのは難しいだろう。現在の内閣府にも国立公文書館にも単独で文書のライフサイクル全般を統括する機能はないからだ。設置主体を内閣府にするのなら、公文書館を内閣府の中に取り込むような大胆な組織改編が必要であろうし、逆に、国立公文書館を設置主体にするなら、法律を改定あるいは新たな法律を作って現用文書や半現用文書の管理についても指導、補助する役目を付け加える必要があるだろう。いずれにしても、公文書の一元的な管理という意味でのライフサイクルの視点を忘れずに取り組んでいくことが何よりも重要だと思われる。冒頭で述べたように、このわずか2年間の公文書館制度の拡充・強化の動きにはめざましいものがあり、中間書庫システムのあり方についても本格的な検討が始まったことは大いに評価すべきことではあるが、これを機に、公文書館制度そのものの抜本的な改革を望みたい。