

## 「公文書等の中間段階における集中管理の仕組みに関する研究会」について

東北大学 牧原 出

「公文書等の中間段階における集中管理の仕組みに関する研究会」は、「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」の報告書「公文書等の適切な管理、保存及び利用のための体制整備について」（平成16年6月28日）を受けて設置され、平成17年5月27日に初回会議を開催し、平成18年3月10日の第7回会議で報告書を取りまとめた。この報告書は6月1日の親懇談会に報告され、22日に決定されたその報告書にも取り入れられている。

「中間段階における集中管理」とは、いわゆる「中間書庫」と呼ばれる文書館を設置し、各省における現用文書の目録を作成し、これら文書を保存することによって、文書の現用段階での散逸を防ぎ、公文書館への移管を円滑ならしめる施設を指している。本研究会の目的は、このような施設のあり方を検討し、その設置を提言することであった。

研究会の委員構成は、公文書館・図書館関係者3名、行政法関係者2名、政治学関係者2名となっている。内閣府に設置された研究会であるため、制度設計の実現可能性に配慮した議論が求められ、情報公開法・分担管理原則など行政法からみた問題を整理することが議論の出発点となった。また、冒頭に事務局から提示された資料には、連邦制国家の連邦政府における公文書館の管理方式がモデルとされており、中央と出先機関に膨大な公文書を抱えざるを得ない単一主権国家の公文書館のあり方について、予備的な議論が必ずしも充分でなかった。これらの問題を整理した結果、独立の共用施設を設置する場合と、各省の書庫スペースを活用する場合との二つのケースを想定しつつ議論を進めることとなった。いうまでもなく、理想的な中間書庫は、行政利用の利便性を考慮しつつ、霞が関周辺に共用施設を設置し集中管理を行うことである。ところが現実にはそのようなスペースを確保できるかどうか見通しが立たず、また出先機関の文書をこの書庫に移送できるかどうかという問題に踏み込む余裕もなかった。さらに、各省の文書管理権限と中間書庫の管理権限との関係を理論的に切り分ける準備もなかった。こうした問題はそれぞれ別個に詳細な検討が必要であろう。研究会としては、議事の中で問題を指摘するに止めざるを得なかったといえる。

したがって、研究会は、中長期的な課題として、共用施設型の中間書庫の設置をかがげつつも、近い将来に実現可能な課題として、各省の書庫スペースを中間書庫と位置づけ、各省が文書管理権限のもとで事実上占有している書庫の管理方式を段階的に

向上させ、共用施設型の中間書庫において要求される文書の保存形態に近づけていくという方向で議論を進めた。

このときに有力な材料となったのは、研究会が行った内閣府・文部科学省へのヒヤリングと、各省の文書管理担当者へのアンケート調査である。内閣府では府として統一した基準で文書の保存管理が行われておらず、文部科学省では決裁文書を作成するためのメモ類などを含む「一般文書」は文書管理システムにおいて体系的に登録されていないという。さらに、アンケート調査では、歴史資料として重要な公文書の保存について、特別の管理を行っている省は皆無であり、「歴史資料として重要との判断が難しい」との答えが複数見られる。つまり、現在府省が行っている文書管理は、決裁文書を作成するため——意思決定を行うため——の文書管理にすぎず、今後中間書庫を導入するには、そこでの意識改革が必要となるのである。そこで、研究会では、現行の意思決定のための文書管理方式を「意思決定型文書管理」と呼び、これに対して公文書館における記録保存のための文書管理方式を「記録保存型文書管理」と呼んで、現用文書の管理段階における「意思決定型文書管理」に「記録保存型文書管理」を加味すべきであることを提言した。これは、現場の行政官が「記録保存型文書管理」の意義を理解すべきであるとともに、公文書館の側は、「意思決定型文書管理」のどの部分を「記録保存型文書管理」に置き換えていくのかにつき、十分な検討を要することを意味している。

それでは、両者の統合はいかにして可能か——このときにモデルとなったのは、フランスであった。フランスでは、共用施設としての現代公文書センターが発足後20年近く経た後に機能を停止し、各省に中間書庫を設置し、ここに公文書館からアーキビストを派遣して、文書管理態勢を検査・監督（フランス語でいうコントロール）する態勢をとっている。これについては、2006年3月に内閣府・公文書館の調査として、筆者が渡仏して、現地でのヒヤリングを行った。詳細については、拙稿『記録保存型文書管理』と『意思決定型文書管理』（総合研究開発機構・高橋滋編『公文書管理法（仮題）』商事法務、2006年公刊予定）を参照されたいが、ここでは、公文書館から各省に派遣されたアーキビストが、日々現場の行政官と厳しい交渉を行いながら、適切な記録保存がなされるように努めており、「意思決定型文書管理」に「記録保存型文書管理」を加味するための様々な戦略が、アーキビストの側に蓄積されている。筆者にとり驚きであったのは、ヒヤリングを行ったアーキビストが、「一番各省に対して説得力のない主張は『あなた方が作成している文書は、歴史的に重要な文書であり、50年後・100年後に歴史研究に役立つのです』というものである」と率直に認めたことである。アーキビストが現場の行政官を説得する論理は、物理的管理のため執務室ではなく中間書庫にスペースをとる方が快適である、司法の場で法的責任が問題となるときに文書が確実に保存されていることが重要である、文書管理

表のようなツールによって個々の部局の機能や構造がよりよく判るようになり、文書の流れがスムーズでない場合に組織のどこに問題があり何を是正すればよいか発見できるため行政改革のツールとして効果的である、などといった主張であるという。つまり、アーキビストの側が合理的観点から文書管理を行い、その合理性が各省の文書管理の合理性を上回るといふ、いわば合理性への信念こそが、各省内に中間書庫を設置するという分散型の中間書庫を支えているのである。

かくして、短・中期的課題であれ、長期的課題であれ、中間書庫に求められるのは、現場の行政実務の合理性を認めた上で、それ以上の合理性を自らに求め続けるという、合理性の一層の追求である。「意思決定型文書管理」の合理性を了解した上で、「記録保存型文書管理」の合理性がそれに勝ることを示していかなばならない。その際に不可欠なのは、現場の行政の文書管理に精通し、かつ歴史的公文書の記録保存について専門的な知見を有するアーキビストである。フランスがモデルとなりうるのは、この二つを統合するための仕組みを手探りで作り出し、自らの合理性に自信を持ちつつ、粘り強く各省と交渉し続けている点にある。

研究会の席では、行政実務経験者が——アーキビストとしての教育がないとしても——中間書庫の職員となりうるという議論も登場したが、アーキビストとしての専門教育は中間書庫の職員に何にもまして不可欠である。当面は、行政実務経験者に文書の記録保存についての基礎教育を施すことで対応するのもしやむを得ないかもしれないが、長期的には全く不十分である。また同時に、諸外国の高等教育機関でアーキビストとしての教育を受けるだけでもやはり不十分である。記録保存一般についての専門知識は諸外国の大学院・公文書館などから学ぶことが可能であるが、行政の文書管理のあり方に精通するには、少なくとも近現代日本の行政史と現在の日本の行政実務とを知悉することが必要条件だからである。

だが、両者にそれぞれ適切な教育を行うためにこそ、大学・大学院の整備が欠かせない。公文書館の抱える問題は、ひるがえって大学にも研究教育課題を突きつけている。筆者の専門分野である行政学はもちろんのこと、国史学・政治史学・法制史学において行政史が明確に位置づけられることが重要であろう。公文書館職員が、外国の大学院で歴史学・文書館学を修めた横文字の「アーキビスト」と、行政の現場から異動してきた日本語の「役人」とからしか構成されないとすれば、中間書庫のみならず公文書館の将来はきわめて暗い。日本の大学教育に支えられた上で、文書館学と行政実務とを統合しえた専門職員こそ、日本の公文書館のあるべき担い手なのである。