
日本における公文書管理と標準

国立公文書館統括公文書専門官室公文書専門官

大澤 武彦 おおさわ・たけひこ

はじめに

今回のモンゴルにおける EASTICA のテーマは「アーカイブ管理と ICA 標準」と設定されている。我々がなぜアーカイブ管理と標準について、考えねばならないか、それは以下のように言えよう。そもそも我々は日常的な業務においても、その成功や失敗の経験から、常にどのような標準で業務を行うべきかを考えている。その個々の積み上げた経験が、やがて多くの人間に共有されることで正式な標準となり、場合によっては、法律や規則という形となると考えられる。我々は、標準を学ぶことによって、他者の経験と成果を効率的に学び共有化することができる。

EASTICA においてセミナーを開催し、東アジアの国・地域のアーキビストが集まることの意義は、個々が積み上げた新たな経験を交換することで、自身の標準を再考するきっかけとし、またお互いにとって共有すべきものがあれば、共有し新たな財産とすることにあると考えられる。

EASTICA から与えられたテーマに則り、今回は3つの論点について、報告したい。第一に、日本では、2011年4月に「公文書等の管理に関する法律（以下、「公文書管理法」という）」が施行されたことにより、公文書管理・評価選別の統一的なルール、標準が設定された。本報告では、評価選別という側面を中心に、その現状について紹介したい。これによって、EASTICA 参加国・地域の評価選別作業に何らかの参考となることを意図している。第二に、ICA が提唱する目録記述の標準である「国際標準記録史料記述（General International Standard Archival Description）」

（以下、「ISAD (G)」とする）と深い関わりを持つ、国立公文書館及びアジア歴史資料センターの目録記述のあり方について報告したい。最後に現在進行形で我が国の公文書管理の標準にも大きな影響を与えている東日本大震災における国立公文書館の対応について報告する。

1. 日本における公文書管理の標準

—評価選別作業を中心として

2011年4月1日に全面施行された公文書管理法は、我が国の公文書管理に抜本的な変革をもたらしたものであった。まず、その第一条で、国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、国民共有の知的資源とされ、その保存及び利用等が、現在のみならず、未来の国民に対する説明責任を果たすものとして位置づけられることになった。現在、そして将来の日本国民への説明責任を果たすために、新たな制度に基づき、公文書等の作成・管理及び評価選別等が行われるようになった。そのポイントは、次の通りである。

第一のポイントは、統一的な文書の管理ルールを法令で規定したことである。これによって行政機関等における現用文書の管理と国立公文書館等における非現用文書の管理について、同一の法律をもとに管理することとなった。また、行政文書に関する統一的な管理ルールが法定化された。その具体的な基準は、外部の有識者・専門家によって構成される公文書管理委員会で調査・審議の上、政令及び「行政文書の管理に関するガイドライン」で規定された（以下「ガイドライン」とする）。ガイドラインは、行政文書の作成から廃棄・

移管までの行政文書の管理全体を規定するものである。そして、このガイドラインに基づき、各行政機関等の文書管理規則が設けられた。

ガイドラインでは、将来、国立公文書館等に移管すべき文書として、以下の基本的な考え方を定めている。

- 【Ⅰ】 国の機関及び独立行政法人等の組織及び機能並びに政策の検討過程、決定、実施及び実績に関する重要な情報が記録された文書
- 【Ⅱ】 国民の権利及び義務に関する重要な情報が記録された文書
- 【Ⅲ】 国民を取りまく社会環境、自然環境等に関する重要な情報が記録された文書
- 【Ⅳ】 国の歴史、文化、学術、事件等に関する重要な情報が記録された文書

上記の考え方を踏まえた上で、各行政機関等の文書管理規則では、自身の業務の内容を区分し、それぞれの行政文書ファイルについて「保存期間満了時の措置」の設定基準を定めている。措置とは、すなわち歴史資料として重要な公文書等に該当するものにあつては国立公文書館等への移管、それ以外にあつては廃棄と定めることである。例えば、法律の制定及びその経緯に関する文書や閣議の決定及びその経緯等々が移管すべきものとして示されている。各行政機関は、この設定基準に基づき、行政文書の評価選別を行うことになった。

第二のポイントは、移管制度の改善である。移管の円滑化を図るため、文書管理者（実質的には文書作成者、行政機関の職員）が専門家（国立公文書館等）のサポートを受けながら、歴史資料として重要なものの評価選別をできるだけ早期に行うレコードスケジュール制を導入した。

この制度が導入された理由として、公文書管理法の施行前は、行政文書ファイルの保存期間満了時に、移管や廃棄の評価選別が短期間で行われていたという状況があった。そこでは、最も内容を熟知している当該ファイルの作成者が評価選別作業に関与できなかったことや、移管や廃棄の判断

に関して十分なチェックが行われなかったという問題点があった。

こうした点を踏まえた上で新たな制度では、その保存期間の満了前のできるだけ早い時期に、それぞれの機関が保存期間満了時の措置（レコードスケジュール）を定めなければならないとされた。レコードスケジュールを付与する時期のおおよその目安として、行政文書の作成・取得の次年度以内に付与することが求められている。

このレコードスケジュールの付与状況は、それぞれの機関から内閣府に報告され、その後、内閣府から国立公文書館に対し、提出されたレコードスケジュールに対し専門的・技術的な助言が求められることになった。これまで述べた制度は、記録の処分計画（レコードスケジュール）を事前に策定する米国の制度を参考にしたものである。

第三のポイントは、行政機関は、保存期間が満了する行政文書ファイルを廃棄しようとする時は、内閣総理大臣の事前同意が必要であることが明記されたことである。これによって、行政機関は、各自において勝手に行政文書を廃棄することができなくなり、内閣府と廃棄同意に係る協議を行わなければならなくなった。公文書館は内閣府の求めに応じ、廃棄同意に係る協議について、専門的・技術的な助言を行っているところである。

2. 国立公文書館における目録記述

次に、国立公文書館のデジタルアーカイブにおける目録記述とICA標準との関わりについて紹介したい。国立公文書館には、二つの大きなデジタルアーカイブが存在する。

一つは、「国立公文書館デジタルアーカイブ（以下「DA」とする）」である。2005年4月に、インターネットを通じて所蔵資料の目録データベースを検索し、資料のデジタル画像が利用可能なDAの運用を開始した。2012年3月末現在、受け入れた所蔵資料の全てにあたる約129万冊の目録データ、約8%にあたる約10万冊（画像コマ数は1,235万コマ）の画像データをDAを通じて提供している。

インターネットからデジタル画像を利用できる主な資料としては、新旧憲法、詔書、法律、勅令、政令等の公布原本である「御署名原本」、主に法律及び規則の原議書を綴った「公文類聚」、内閣法制局移管の「法令案審議録」などのほか、国指定の重要文化財である「吾妻鏡」や「天保国絵図」などがある。

もう一つは、DAに先駆ける形で、国立公文書館に設置されたアジア歴史資料センター（以下、「JACAR」とする）がある。JACARは、「近現代における我が国とアジア近隣諸国等との関係に関わる歴史資料として重要な我が国の公文書その他の記録」である「アジア歴史資料」をインターネットで利用できるデジタルアーカイブとして、2001年11月30日に国立公文書館に設置された。以降、国立公文書館・外務省外交史料館・防衛省防衛研究所が所蔵公開している「アジア歴史資料」をデジタル化し、データベースを構築して提供している。2012年3月末現在、公開資料は174万件、2,440万画像を公開しており、インターネットで公開されている公文書の画像データベースとしては、世界最大級のものである。

どちらのデジタルアーカイブも、その基本方針として、「いつでも」「どこでも」「だれでも」「自由に」「無料で」を掲げており、インターネットで24時間自由に利用することができる。

この二つのデジタルアーカイブに登録される目録情報については、どちらもICAが提唱するISAD (G) の2002年に公表された第2版の定義による目録記述に基づき作成している。ISAD(G)は資料全体をトータルで、全体から個別へ階層的に検索できるように構成すること及びその情報をタイトルや作成者名称等、計26の記述要素によって記載していくことを定めている。

その目録情報のデジタル化にあたって、国立公文書館は「国立公文書館EAD定義」を作成し、XML形式を採用した。「国立公文書館EAD定義」においては、ISAD (G) の項目にあわせる形で章立てを行い、最後に「画像情報ファイルへのリンク情報」「資料固有情報」等々のISAD (G) に

無い物理的資料の管理情報等をまとめる構成とした。これによって、文書資料整理の国際的な規則となっている「原秩序尊重の原則」を壊すことなく異なる所蔵機関や種類の目録データの横断検索が可能となった。

ただ、二つのデジタルアーカイブで上記のように共通している部分があれば、異なっている部分もある。まず、二つのデジタルアーカイブの階層構造を説明しよう。DAでは、第一階層を移管元省庁、fondsと位置づけ、その下に最大、4階層までのSeriesを置き、第六階層を簿冊 (file)、第七階層を件名 (item) と位置づけている。他方でJACARでは、第一階層を所蔵機関名、fondsと位置づけ、第二階層を出所、Sub-fonds、第三階層をSeries、第四階層をSub-seriesとし、第五階層を簿冊 (file)、第六階層を件名 (item) と位置づけている。

次いで、具体的に二つのデジタルアーカイブにおける目録を見てみよう。ここで紹介するのは、1923年の関東大震災の発生をうけて、同年9月4日に山本権兵衛内閣が閣議決定した応急措置の方針の目録である。

① 件名	震災ニ付テノ処置ヲ為スコトノ件
② 階層	行政文書 > 内閣・総理府 > 本政官・内閣閣議 > 第一類 公文類聚 > 公文類聚・内閣・大正十二年～昭和十九年・第一巻・大正十二年～昭和八年
③ 請求番号	本館-2A-001-00・別00231100
④ 件番号	001
⑤ 作成部局	内閣
⑥ 年月日	大正12年09月04日
⑦ 関連事項	閣甲百四十三。関東大震災応急罹災救護方針閣議決定
⑧ マイクロフィルム	リール番号：002500、開始コマ：1049
⑨ 画像データ	PDF

画像 1 DA 目録表示例
（「震災ニ付テノ処置ヲ為スコトノ件」）

DAによる表示例を通じて目録を確認する。まず②の「階層」が資料の階層位置を示しており、①が、ISAD (G) のタイトル (title) に該当し、③「請求番号」がレファレンスコード (Reference code)、⑤「作成部局」が「作成者名称 (Name of Creator)」、⑥が「年月日」(Dates)、⑦「関連事項」が「資料内容 (Scope and Content)」にそれぞれ対応している。

この他に、ISAD (G) に無い項目でも、利用者の利便性に必要な情報を整備して提供している。④は簿冊内の件名番号であり、⑧はマイクロフィルムのリール番号を示している。なお、⑨で表示されているオレンジのアイコンをクリックすると資料画像が表示される。

次に同じ資料のJACARの目録を見てみよう。

→ 閲覧

① 件名標題 (日本語)	震災二付テノ処置ヲ為スコトノ件
② 階層	国立公文書館 > 内閣 > 公文別録 > 公文別録 > 簿冊 公文別録・内閣・大正十二年～昭和十九年・第一巻・大正十二年～昭和八年
③ レファレンスコード	A03023581000
④ 所蔵館における請求記号	別00231100(所蔵館：国立公文書館)
⑤ 言語	jpn
⑥ 記述単位の年代域	大正12年～昭和8年
⑦ 規模	7
⑧ 組織歴/履歴	内閣
⑨ 内容	公文別録 内閣一 大正十二年 閣甲一四三 震災二付テノ処置ヲ為スコトノ件 九月四日 閣乙一三 震災ニ就キ列国ヨリ寄与スル救護事項ニ対スル帝國政府ノ態度綱領ニ関スル件 無号 攝政殿下御下課従前通御復ニ関スル件 閣甲一四六ノ属 帝都復興ニ関スル根本方針 大正十三年 閣甲二七 恩赦ニ関シ閣議決定ノ件 一月二十一日 閣乙六 拓殖省設置ニ関スル意見書 七月二十六日 閣甲一七〇ノ二 京鉄道建造請負契約締結 滿蒙 八月二十二日 鉄道ニ関スル件 大正十五年 閣甲一三 皇統御順位御確定ノ件 六月二十二日 昭和八年 閣甲七 秘密会ニ於ケル外務大臣演説中誤ノ件 二月二十一日 閣甲一四三 十二年九月四日

画像 2 JACAR 目録表示例
〔震災二付テノ処置ヲ為スコトノ件〕

ここでも、②「階層」が資料の階層位置を示している。そして、①が、ISAD (G) のタイトル (title) に該当し、以下、③はJACARが独自に付与しているレファレンスコード (Reference code)、⑤が「使用言語 (Language/scripts of material)」、⑥が「年月日」(Dates)、⑦が「規模 (extent)」、⑧が「組織歴または履歴 (Administrative/Biographical history)」、⑨は、「ノート (note)」にそれぞれ該当している。⑨については、JACAR 独自の原則として、各資料の先頭から300文字程度を原文のまま抽出している。

さらに、④では各所蔵元機関における請求記号を示しており、こちらも DA と同じく、ISAD (G) の項目に無い項目でも、利用者の利便性に配慮し必要な情報を整備して提供している。なお、一番左上にある、青色のボタンをクリックすると資料画像が表示される。

このように、DA と JACAR は、ISAD (G) に基づきつつ、採用する項目の相違と同じ項目でも記述の仕方が異なっている。これは JACAR の目録の作成が、国立公文書館・外務省外交史料館・

防衛省防衛研究所から提供された目録データを元に、JACAR が必要とするデータを作成していることによる。

3. 東日本大震災への対応

2011年3月11日、東北地方を中心とする東日本が、マグニチュード9.0という巨大な地震と大津波に襲われ、甚大な被害を受けた。そして、その地震と津波によって、福島第一原子力発電所では、非常に深刻な原子炉災害が発生し、現在でも多くの近隣住民が避難生活を余儀なくされている。

国立公文書館では、大震災発生後、様々な取り組みを行ってきた。まず、3月18日、被災者へのお見舞いと、被災した公文書館等関係機関の復興支援等に尽力する旨の館長メッセージをホームページに公開した。

2011年の6月に日本全国の公文書館館長が集まる「全国公文書館長会議」において、「東日本大震災への対応について」を議題の一つとして取り上げ、被災した公文書館等の協力を得て国立公文書館が行った被災状況調査の結果を紹介したほか、各館からの詳細な報告を受け、意見交換を実施した。その後も、被災地域の現地調査を行い、地方自治体において大量の公文書等が被災し、放置された状態にあることを確認した。国立公文書館では、各自自治体における被災公文書等の早急な修復を支援するため、政府や関係団体との調整を行い、政府の予算措置を受けて、2012年1月から「被災公文書等修復支援事業」に着手した。

事業内容は、被災した自治体からの要請に基づき、国立公文書館が現地に修復技術に関する専門家及び国立公文書館職員を派遣して実施した。具体的には、派遣された専門家と職員が、修復研修生として国立公文書館が雇用した現地の人々に対し、基本的な修復技術を習得させ、地域の公文書の保存にあたる人材として育成することを行うものであった。2012年1月から3月までの3ヶ月間に、5つの地方自治体で事業を実施し、館から職員延べ22人、268人日を派遣し、110名の研修生を育成、これと付随して公文書約1,200冊240,000枚

を修復した。

そして、2012年の6月に開催された「全国公文書館長会議」において、「東日本大震災に関する記録の保存等について」と題したアピール文を採択し、被災した記録の保存に対して、日本の全国の公文書館が共に連携協力することを新たに誓い合った。さらに、国立国会図書館（NDL）とも長期間にわたるポータルアーカイブズ方式での保存など様々な提案がなされている。

なお、「被災公文書等修復支援事業」については、今年度も、昨年度の成果を踏まえた上で、新たに長期的な保存及び利用に必要な更なる措置を講ずるための人材育成も含めて引き続き行われており、今日（7月18日）も、館の職員が現地に赴き研修を行っている。

以上、被災した公文書に対する国立公文書館の修復支援について、主に述べてきた。しかし、他方で館外に目を転じると、東日本大震災は、甚大な物的・人的な被害をもたらしただけでなく、公文書の管理制度のあり方に対しても、深刻な反省と改善を迫るきっかけをもたらした。

2011年4月1日に閣議において、蓮舫大臣（当時）から公文書管理法の施行にあたって、「東日本大震災への対応で多忙であるが、関係省庁においてしっかりとした文書管理を行っていただきたい」との発言があった。さらに、同月12日に被災者生活支援各府省連絡会議において、瀧野内閣官房副長官（当時）から、「今般の震災の事実経過の記録や資料等の保存について御留意願いたい」趣旨の発言もなされた。

しかし、翌年2012年1月、東日本大震災に関連する政府の会議体15のうち計10の会議において、議事録が作成されていなかったことが明らかとなった。この問題は、公文書管理委員会が各会議の関係者等に聞き取り調査を行い、議事録が作成されなかった経緯等を検証するとともに、原因の分析と改善策について検討を重ね、平成24年4月「東日本大震災に対応するために設置された会議

等の議事内容の記録の未作成事案についての原因分析及び改善策」として取りまとめが行われた。同取りまとめにおいて、作成・保存すべき記録の内容、それを確保するための仕組み、今後の検討課題等を含む改善策が示された。

こうした状況を受けて、今回の報告で紹介したガイドラインについても、現在、東日本大震災がもたらした状況を踏まえた上での改正作業が行われている。すなわち、我々が有しているガイドラインや標準も、新たな社会情勢に対応すべく、常に変化の波に晒されている。本問題がどのような結末を辿るかについては、今後の内閣府や公文書管理委員会での議論等を待つ必要があるが、我が国立公文書館としても、ナショナルアーカイブとして果たすべき使命を深く認識した上で、これに積極的な関与・助言を行っていくつもりである。

おわりに

今次の東日本大震災の復興が本格化し、公文書管理法の施行とその運用システムが固まりつつある現在、大震災の記録を永遠に残し、その教訓を次世代に伝承し、国内外に発信する方途を様々な関係機関が検討することも喫緊の課題であろう。そうした中で、当然、どのような標準をもとに記録を収集・保存・公開していくのかも新たに問われることになる。

そして、公文書管理法は、附則第13条において、法律の施行後5年を目途として、その規定や運用等について検討を行い、措置すべき事項があれば、当該措置を講ずる責務を日本政府に課している。公文書管理法施行後の公文書管理と東日本大震災における経験は、今後の日本における新たなモデルの策定に大きな影響を及ぼすことになるだろう。

今後も新たなモデルの議論にあたっては、EASTICA 及び ICA の会員諸国・地域における優良事例も参考にしたいと考えている。この場をお借りして、今後とも引き続き協力・支援をお願いしたい。