

札幌市の文書管理の取組について

札幌市総務局行政部総務課文書事務担当係長

高井 俊哉 たかい・としや

札幌市は、平成 24 年 6 月に「公文書管理条例」（以下「条例」という。）を制定した。条例の内容や制定の経緯は、平成 25 年 3 月刊行予定の「札幌市文化資料室紀要」第 5 号所収の越後武介「札幌市公文書管理条例の制定及び施行について」を参照されたい。また、条例制定と密接に関係する公文書館構想については、「アーカイブズ」42 号所収の竹内啓「札幌市における公文書館開設準備状況について」を参照されたい。

本稿では、これら先行論稿と重複を避けながら、条例制定後の札幌市公文書管理審議会（以下「審議会」という。）での審議内容を中心に、文書管理に関する取り組みについて、述べることにする。

1. 現用文書の「保存期間」について

6 月に条例制定後、7 月には公文書管理審議会を設置した。最初に審議対象となったのは、現用文書の保存期間基準である。札幌市は従来「永年」の区分を設けていたが、条例で 30 年を上限としたため、保存期間基準を変える必要があった。「永年」を「30 年」に変更するだけでなく、この機会に全体を見直すことにした。

札幌市の場合、保存期間は各実施機関がそれぞれ規則や訓令等で定めている。市長部局の規則中の保存期間表が基本となっているが、現行規則の表は、昭和 48 年制定時と実質的に変わっていなかった。

そこで、最長である 30 年保存とすべき文書の類型については、他の政令指定都市の例や札幌市で永年保存にされてきた文書の実態などを調べ、普通地方公共団体として当然に 10 年を超えて長く保存すべき文書を 30 年保存の類型とした。10

年以下の区分は、30 年と関連付けたほかは現行を踏襲した。

結果として現行表の永年区分の類型は「その他」を含み 13 だったが、22 に増加することになった。増加分の中には、現行表には記載されていないが実際には永年保存されていたものや、比較的最近発生したもので今後は長く保存する必要があるものがある。ただし、全体として札幌市に特有なものは多くない。

保存期間基準の見直しで最も配慮した点は、実は上記の類型ではない。期間の区分を何に基づいて判断するかであった。現行表では、永年には「特に重要な」という表記が多く、11 年には「重要な」が多い。ところがこの違いが示されていない。

おそらく永年保存文書には、① 10 年を超えて現用で相当期間使用するもの、② 現用での使用期間は短いが稀少性がある、または歴史的な価値があるもの、が混在している。

公文書館が設置されると、②の文書を永久保存することになる。

そこで、保存期間の年数区分の判断基準は、現用文書として何年使用するか、だけで判断することとした。つまり、11 年後も使用するならば 30 年保存、貴重ではあっても現用としては 10 年以内に使用を終えるものは 10 年保存ということである。

また、文書類型だけでは、具体的な文書が不明確であるため、規則より下位の内部的な決まりで説明や例示を行うこととした。

審議会での審議経過及び答申は、札幌市のホームページに掲載されているので参照されたい。

<http://www.city.sapporo.jp/somu/kobunso/singikai.html>

なお、審議会での検討前に、事務レベルでは国の「行政文書の管理に関するガイドライン」別表第1と同様の表を作成できないかも検討した。

札幌市の場合、規則別表とは別に文書分類表が存在している。この表は、昭和55年作成のものが最古のものとして確認できる。その改訂版が昭和61年に作られているが、B5版で550ページにも及ぶ大作である。当時の全実施機関を網羅しており、分類区分は第1から第4分類まであり、第4分類の項目数は約2,200あった。現在第4分類の項目数は、約8,000であり、そのうちの課にもある「共通」文書約250を除く、約7,700種類の文書の保存期間は、文書主管課で決められるようにしている。

現用としての使用期間は文書主管課が最も判断しやすいのは自明であり、現行どおり、規則や訓令等は、基準のみを定めることにし、ファイルごとの保存期間は、文書主管課の判断を尊重することにしたのである。

2. 「重要公文書」該当基準について

公文書管理法で言うところの「歴史公文書」、「特定歴史公文書等」は、札幌市公文書管理条例では「重要公文書」、「特定重要公文書」と言う。これは「歴史」という言葉を冠すると歴史的価値がある文書のみが公文書館の移管対象となるという解釈がなされることを避けたことによる（詳細は前掲越後論稿参照）。

また、公文書館に移管する文書を選ぶ基準を選別基準あるいは評価選別基準と言うことが多いが、札幌市では条例の表現（第5条第5項）を用いて、「重要公文書」該当基準（以下「該当基準」という。）と表現した。

以下、札幌市の表記に従うので、留意されたい。該当基準は、現用文書としての役目を終えたあと、公文書館に移管して永久保存にするべきかどうかを判断する基準であり、非該当と判断されれば保存期間満了とともに廃棄されることになる。

札幌市公文書管理条例は、この判断を行うのは文書主管課とした。これは、公文書管理法と同様

に、いわゆるレコードスケジュールの制度を導入したものである。

条例制定前後において、移管または廃棄の最終判断は、公文書館に行わせることが適当であるという意見や助言を複数の関係者の方からいただいた。後述するように市内部での検討においても当然議論したところであるが、「文書の内容を熟知している文書主管課が判断するのが適当」という結論になった。

なお、文書主管課は判断にあたって必要に応じて、公文書館と協議すること、及び文書主管課が廃棄と判断したものに対して、公文書館から移管を求めることができるので、公文書館も移管・廃棄の判断に関与する。

(1) 札幌市の長期保存文書の実態

重要公文書は、当然のことながら現用文書として長く保存された文書に多く存在すると予想される。

札幌市では、永年保存文書は平成24年6月の時点で約12万冊のファイルが総合文書管理システムに登録されていた。システムの検索機能を活用し調査したところ、概ね下記のことになった。

- ・約12万冊の半数近くが、土木、建築、測量、都市計画、区画整理などの技術系業務のものと推定される。
- ・概ね完結年次が古くなるほど少なく、昭和57年度完結分まで年間発生件数1,000冊を超えることはない。
- ・昭和58年度完結分より以降は年間1,000冊を超え、62年度完結分が4,000冊を超えてからは、年間3,000冊を下回ることはない。

昭和62年度前後は、文書管理の一部システム化、ワープロの普及が始まった時期と重なり、永年保存文書の増加に影響している可能性はある。

現在札幌市では、毎年9万8千冊程度のファイルが発生しシステムに登録されている。最近の3か年では、永年保存文書は年3,400冊程度、10年保存文書も同程度である。

また、ストック数では永年が前述のとおり、約12万冊、10年が約5万冊である。

数量や内訳が該当基準設定に直接影響することはないが、おおよその実態を知ることによって移管の規模がイメージできた。

(2) 該当基準の基本的な考え方

重要公文書は条例第2条第4号に「市政の重要事項に関わり、将来にわたって市の活動又は歴史を検証する上で重要な資料となるもの」と規定されている。

また、最終的には公文書館に移管されることから、開設予定の公文書館をどのようなものにするかを考えながら該当基準を設定しなければならない。

札幌市は、公文書館基本構想において、公文書館が保存対象とする文書を、市政を検証できる文書、「札幌を知る」ための文書などとした。

これを受けて、該当基準の基本的な考え方は、①本市の制度、計画、事業などの成り立ちや変遷が記録された公文書、②札幌市行政の過去の貴重な例証が記録された文書、③札幌市の歴史や特性に係る情報が記録された文書、とした。

(3) 文書主管課にとっての基準

公文書館の母体となる文化資料室は、これまで10年以上にわたって、試行的な選別を行ってきたが、永年保存文書以外の有期限文書が対象であった。条例施行によって、札幌市として初めて永年保存文書が“選別”対象となったのである。

しかも、条例では文書主管課が最初に“選別”することになっている。そのため、文書主管課にとってわかりやすい基準を作るのが適切と考えた。審議会においても、文書主管課＝職員にとってわかりやすい表現という指摘をよく受けた。

そこで、国や他の自治体の選別基準を調べてみると、選別基準と保存期間の最長保存期間区分で使われている語句は、かなり共通している。同じことを表すならば、敢えて別々にせず保存期間基準を活用するのが分かりやすいだろうという

ことになった。これについては、国の「行政文書の管理に関するガイドライン」別表第2や島根県公文書管理規程別表第3などが参考になった。

(4) 30年保存文書との関連

結果として、完成した該当基準は、30年保存文書の類型と多くの部分で一致する。これは、1で述べたように「普通地方公共団体として当然に10年を超えて長く保存すべき文書を30年保存の類型とした」ことにもよるし、公文書館保存対象文書の第一が市政検証としたことにもよる。

市政を検証するには、理想的にはある時期の行政活動が再現できることであり、そのためには、全ての記録を残せばよいと思うが、現実的には収納等の問題があるので、選別が必要である。

札幌市としては、自治体活動の根幹となる文書で、かつ10年を超えて使用された文書(旧「永年」保存、新「30年」保存)は、市政に相当程度影響を与えたと考え、基本的に重要公文書に該当するとした。

(5) 例外となる文書

保存期間が10年を超える文書でも、重要公文書に該当しないものとしては、まず個々の職員の人事記録があるが、これらは市政検証に資するとは言いがたいからである。

次に、工事設計等に関するものについては、公文書館が指定するもののみ該当するとした。特に建築工事に係る文書は、その後の維持管理のため、建物が存在する間保存されており、比較的小規模の工事でも長く永年保存され、件数も膨大である。全てが重要公文書に該当するかどうかについての判断が必要なため、公文書館が指定するもののみとした。

また、「その他」に分類されるものは、自動的には重要公文書に該当させていない。

(6) 公文書館の指定する文書

該当基準では、保存期間表と連動するものとは別に、「保存期間にかかわらず、事例としての稀

少性、市政への影響度、市民の関心度を考慮して」総務局が通知等で該当文書を示すものとしている。総務局とは、すなわち公文書館であるので、公文書館の選別機能が発揮されるものと思われる。

ここで示されるものの中には、30年保存文書でも選択されるものが多いが、「保存期間にかかわらず」とするので、重要案件に関連しつつも従来は保存期間が短いために廃棄されていた文書も対象とできる。

また、総務局からの通知を想定しているので、随時指定ができるように柔軟な対応を考えている。

3. 現用公文書の廃棄について

条例提案時、議会から「現用公文書の廃棄に当たっては、市が恣意的な廃棄を行わないように第三者機関に関与させるべきである。廃棄対象の公文書に対し移管を申し出できる公文書館も所詮市の一機構である。」との指摘を受けた。

公文書管理審議会に審議を委ねたところ、結果として、10年以上保存した公文書で廃棄対象となるものは、審議会がチェックすることになった。審議内容や配布された資料はホームページで公表するので、市民も知ることができる。

4. 公文書館の権限と公文書管理条例

前述したように、札幌市はレコードスケジュール制度を導入したため、文書主管課に一義的な公文書館移管対象文書の選別権がある。その理由は、文書の内容を最も理解しているところが移管・廃棄を判断すべきということのほか、権限の競合を避ける意味もあった。作成時の判断をあとで公文書館が覆せるようにした場合、文書主管課の判断は意味がないものになるということである。

これに対し、選別権は公文書館が持つべきという考えがある。公文書のアーカイブズ的価値からの判断を重視したものと思われる。

双方の利点を生かすには、文書主管課（すなわち全職員）のアーカイブズ理解度を高めつつ、公

文書館職員が市の業務内容について理解を深める努力をしながら、文書主管課と公文書館双方が納得する基準を、手直しを繰り返して作り上げていくしかないだろう。また、公文書館が積極的に全庁の文書主管課と協議を行う必要がある。

例えば、アーカイブズ関係者が、ある公文書にそれまで考えつかなかった価値を見出すことがある。ところが、文書主管課が文書の本来目的が達成され廃棄しようとしていた場合は、調整や協議が必要になってくる。

札幌市の該当基準は文書主管課にとっては判断しやすいものの、アーカイブズ的には大雑把で心もとないかもしれない。

しかし、前述したように10年を超えて保存された文書は大半が自治体活動の根幹となる文書である。これらは後世の市政検証に最低限必要なものとして基本的に移管の対象とし、それ以外の公文書は公文書館が指定できるようにして、必要かつ十分な文書を移管させるようにしたと考えている。

札幌市の場合、後日設置される公文書館のコンセプトが明確であったため、該当基準もそれを基本に考えることができた。

各自治体には様々な事情があるため、札幌市の取組みも一例として参考にしていただければ幸いである。

5. おわりに－「30年」保存について

条例で保存期間の上限を30年と規定したが、市役所内外で「公文書は30年で一律廃棄される」という誤解を受けた。条例の意味は、言うまでもなく現用文書としての上限であるが、文書の寿命と受け取られた。

実際にいくつかの文書主管課と折衝してみると、30年では使用が終わらないものがある。建物・土地関係の記録、交渉の記録などである。逆に、10年を数年超えると使用頻度が減り、30年に至るまでただ書庫に置かれているだけのものもある。

30年という期間は、どんな文書も最低30年に一

度は見直し、紛失や劣化の未然に防止するというためには妥当な数値だとは思いますが、実際に業務で必要とする期間としては合致しない場合が多い。保存期間の延長で柔軟な対応が可能と思われるが、実際に業務に携わっている職員からは抵抗があるようである。

このような場合には、30年が情報公開に関する国際標準であることは、あまり意味がない。

アーカイブズ側からは、行政機関の無意味な延長による公文書の抱え込みのような批判が出ることもあるが、一部には上記のような実態があることをご理解いただきたい。