

アーカイブズとして保存する文書を選び出すためのアプローチについて

国立公文書館業務課受入管理係長

笥 雅貴 かけひ・まさき

はじめに

評価選別の対象となっている文書が、果たして、アーカイブズとして保存する文書に該当するの可否か。評価選別に従事するものは誰も、この問題を避けては通れない。評価選別のための基準(評価選別基準)は用意されている。さらには、評価選別のためのより詳細な基準(細目基準)の制定やアーカイブズとして保存する文書の例示など、評価選別基準の詳細化や具体化が進められている場合もある。しかしながら、評価選別に従事する者は、先述の問題から逃れることはできないのが実情であろう。そこで第2班では、アーカイブズとして保存する文書を選び出すためのアプローチについて、班員が所属する組織の実践を踏まえながら、討論を行った。

1. 各組織が実施する評価選別の現状

アーカイブズとして保存する文書を選び出すためのアプローチについて討論する前に、各組織が実施する評価選別の現状を確認した。

①評価選別への関わり方について

- ・文書の作成・取得元または管理元は、評価選別に関与せず、班員の所属する組織が全面的に評価選別を実施する場合と、文書の作成・取得元または管理元が一次選別を行い、所属組織が二次選別または一次選別の確認を行う場合がある。
- ・後者の一例として、国が挙げられる。公文書等の管理に関する法律(以下「公文書管理法」という。)第5条第5項にあるとおり、現用文書を管理する行政機関の側が、保存期間満了時の措置(国立公文書館等への移管、または廃棄)

を定めることになっている(「行政文書の管理に関するガイドライン」(平成23年4月1日内閣総理大臣決定。平成24年6月29日一部改正。以下「ガイドライン」という。))の「第7 移管、廃棄又は保存期間の延長」の「留意事項」に、「各行政機関における一次的な評価・選別」という文言がある)。国立公文書館は、行政機関から内閣府に報告される「保存期間満了時の措置(移管又は廃棄)」について、内閣府からの依頼を受けて、その適否を確認し、内閣府に対して「専門的技術的な助言」(国立公文書館法第11条第1項第4号)を行う。また、地方における一例として、平成24年11月18日に開館した福岡共同公文書館が挙げられる。同館の場合、文書を作成・取得する福岡県と県内市町村(政令市である北九州市、福岡市を除く)が一次選別を実施し(一部同館にて選別の支援等を実施)、同館は一次選別で選び出された文書に対する評価選別(二次選別)を実施する。

②評価選別基準等の有無について

- ・評価選別への関わり方は所属組織によって異なるものの、全組織が評価選別基準に照らして、評価選別を実施している。
- ・細目基準の制定やアーカイブズとして保存する文書の例示については、所属組織によって対応は異なる。前者の事例として、「神奈川県立公文書館公文書等選別のための細目基準」を、後者の事例として、三重県の「公文書選別事務処理要領 別表2 収集保存する公文書等の基準」が挙げられる。
- ・国の行政機関は、公文書管理法第10条第1項の

規定に基づき、「行政文書の管理に関する定め」（以下「行政文書管理規則」という。）を制定している。そして、行政文書管理規則の「別表第2 保存期間満了時の措置の設定基準」に、保存期間満了後に国立公文書館（宮内庁の場合は、宮内公文書館。外務省の場合は、外交史料館。）に移管するものとする文書についての「基本的考え方」と「具体的な移管・廃棄の判断指針」が示されている（行政機関は、規則の制定例や留意事項を示しているガイドラインを踏まえるとともに、それぞれの業務内容等を考慮して、行政文書管理規則を制定している）。

③評価選別の対象について

- ・評価選別の対象となる文書の範囲を指定する場合と、そうではなく、全ての文書を対象とする場合がある。前者の事例として、ある一定の保存期間以上の文書を評価選別の対象とする場合が挙げられる（例 神奈川県立公文書館：保存期間が3年以上の文書を対象に評価選別を実施）。後者の事例として、国が挙げられる。

もちろん、細目基準や文書の例示、また保存期間から評価選別の対象となる文書の指定は、それ

ぞれの組織における評価選別の実践を助けているであろう。しかし、それでもなお、どのような文書をアーカイブズとして保存する文書として選別するのかという問題からは逃れられない。その理由として、少なくとも3つのことを指摘できる。第一に、「〇〇に係る公文書等」や「〇〇に関する公文書等」、「〇〇に関する重要な経緯」といった記載が、細目基準や「具体的な移管・廃棄の判断指針」に見られるように、評価選別基準の詳細化や具体化が、アーカイブズとして保存する文書の特定に、即、直結するわけではない。第二に、選別する文書の例示は、あくまで「例」を示しただけでしかなく、例示されていない文書がアーカイブズとして保存する文書に該当しないというわけではない。当然、例示されていない文書の中にも、アーカイブズとして保存する文書はある。第三に、保存期間から評価選別の対象となる文書の範囲を定めることは、評価選別の対象数を減らすことにはなるが、そこからどのような文書をアーカイブズとして保存する文書として選び出すのかという問題は、依然として残る。

次に、班員の所属する組織の実践を踏まえて、アーカイブズとして保存する文書を選び出すためのアプローチを議論した。



討論の様子

2. アーカイブズとして保存する文書を選び出すためのアプローチ

2.1 評価選別の対象となる文書へのアクセスについて

評価選別の際に、対象となる文書にアクセスできるかどうかによって、評価選別の実践を分類することは可能である。

①評価選別の対象となる文書を手に取り、文書の内容やその構造などを確認した上で、評価選別を実施（以下「現物による評価選別」という。）。

②評価選別の対象となる文書を手にすることはなく、文書管理システムや行政文書ファイル管理簿など、文書管理台帳に記載されている諸情報を確認した上で、評価選別を実施（以下「台帳記載情報による評価選別」という。）。

①現物による評価選別

現物による評価選別の最大の利点は、評価選別に従事するものが、文書の内容やその構造を直接確認できる点である。なぜそれが可能なのかというと、例えば、評価選別を行う側が保存期間の満了した文書を、廃棄文書として引き継ぐ仕組みが用意されているからである。

しかし、このアプローチに課題がないかというと、そうでもない。例えば、現物による評価選別に従事するものの目の前にある文書は、作成取得の時期が様々で、偶然にも、保存期間満了日が同じ日というだけの文書である。したがって、評価選別の参考となる、それぞれの文書が作成された背景や経緯などは、別の手法で確認する必要がある。

②台帳記載情報による評価選別

台帳記載情報による評価選別は、現用文書の管理のために設けられている文書管理台帳に登録される諸情報を評価選別の参考とする。その情報とは、国の行政文書ファイル管理簿の場合、（行政文書ファイル等の）名称、文書作成取得日、保存期間、保存期間の満了する日、行政文書ファイル等

に係る文書管理者等である（公文書管理法施行令第11条）。

それでは、文書管理台帳に情報が記載されていれば、このアプローチはうまくいくのかというと、必ずしもそうではない。問題は、台帳に記載があるかないかということ以上に、記載されている情報から、文書の内容を想像できるかどうかである。台帳に記載されている文書やファイルの名称から、又はこれらの名称を作成取得日や管理者名等と組み合わせるなどして、文書の内容を想像できなければ、当該文書が評価選別基準に合致するのかわか判断できない。つまり、この手法による評価選別の成否は、現用文書管理のための台帳に登録される情報の質に、大いに左右されることになる。

2.2 各組織が保有するリソースの利活用

現物による評価選別にしろ、台帳記載情報による評価選別にしろ、ある文書が評価選別基準に合致するのかわか判断できないからといって、各組織は手をこまねているわけにはいかない。各組織はそれぞれが有するリソースを利活用して、評価選別に取り組んでいる。

①過去の評価選別記録の確認

評価選別の実績を積み重ねてきている組織の場合、これまでの評価選別の記録が、何らかの形で残されているであろう。この種の記録は、評価選別の結果についての説明責任を果たすためだけでなく、評価選別の実務においても有益である。なぜなら、評価選別をしなければならない文書と同種の、または類似の文書について、過去に評価選別を実施していれば、アーカイブズとして保存する、または保存しないという決定の理由やそれに至る経緯などが、過去の評価選別記録から確認でき、評価選別をしなければならない文書の評価選別の参考となるからである（ただし、文書の作成取得の時期が異なれば、同種または類似の文書であっても、過去の判断に過度に縛られず、評価選別を行う必要はある）。また、積み重ねられてきた過去の実績を確認することは、現に今、実施している評価選別が、そのときの評価選別に従事する

ものの主観だけに依拠するのを防ぐことにも役立つ。

②人的リソースの活用

どの組織においても、評価選別に充てることのできる人員は限られている。そこで、膨大な数の文書の評価選別を、可能な限り効率的に実施するために、行政実務を経験している者を採用している組織もある。なぜなら、行政経験者の知見によって、評価選別の対象となる文書の行政実務上の意味や重要性を把握しやすくなると考えられるからである。

また、評価選別に充てることのできる人員が少ないほど、評価選別に従事する者一人あたりが担当しなければならない文書の量は増える。そうになると、別の担当者が行う評価選別への関心（例：どのような文書の評価選別において、いかなる困難に直面したのか。そして、どのような工夫や視点から、この困難を克服したのか）は相対的に低下することになる。そこで、話し合いや会議等の場を設け、評価選別の結果だけでなく、その実践にかかる様々な情報や経験を共有しようとする試みがなされているところもある。

2.3 文書の作成・取得元、または管理元への照会

評価選別の対象となる文書が、どのような行政上の必要から作成され、また業務プロセス上、どこに位置づけられるのか。そして、これらの文書には、行政上、どのような意味や重要性が付与されているのか。これらのことについては、文書の内容や構造、また文書管理台帳に登録されている諸情報等から想像することになるが、どうしても困難なときがある。このような場合、文書の作成・取得元、または管理元に対して照会を行う組織もある。なぜなら、文書の作成・取得元、又は管理元こそ、その文書が作成された背景や経緯、その重要性について、最も熟知していると考えられるからである。

しかし、このアプローチにも課題はある。例え

ば、非現用文書を扱う側と現用文書を扱う側のコミュニケーションの問題である。「歴史資料として重要な公文書等」（公文書館法第3条）について、現用文書を扱う側からすれば、日々作成される文書が「歴史資料」に該当するのかどうかの判断が難しい。また、別の問題としては、作成取得日から数十年以上経った文書について、果たして、照会を受けた側は、評価選別の判断に資する回答をできるだろうか。しかも、この間に組織再編が度々行われていたとなると、そもそもの文書作成・取得元はもはや存在していない可能性が高く、評価選別の判断に資する回答が得られないのではないかという不安は消えない。

おわりに

以上が、所属組織の実践を踏まえ、アーカイブズとして保存する文書を選び出すためのアプローチについて、第2班が討論した結果である。今のところ、アーカイブズとして保存する文書を選び出す唯一無二の完全無欠のアプローチはなく、様々なアプローチを組み合わせるしかしかない。しかも、それぞれのアプローチにはメリットもデメリットもある。班員は、それぞれの組織が置かれている環境を踏まえ、他の組織の実践などを参考にしながら、よりよい評価選別の実践に向けて努力することを確認した。そして、この第2班の討論結果が、他の組織における評価選別の実践にいくらかでも参考になれば、班員一同にとって幸いである。

なお、第2班の参加者および役割分担は、下記の通りである。笥雅貴(国立公文書館、本稿執筆)、戸塚順子(外務省外交史料館、書記)、白井康文(日本銀行金融研究所アーカイブ)、永野正宏(北海道立文書館、書記)、薄井達雄(神奈川県立公文書館、司会)、津中由紀(福岡共同公文書館、発表)、川上努(静岡県)、瀧川和也(三重県、発表)、野町光宏(高知県、書記)。

(名簿順。所属は研修当時のもの。)