

国の行政機関における中間書庫について

依 田 健

目 次

は じ め に

- 1 国の行政機関における文書管理の現状
 - 1.1 これまでの国の移管制度の変遷
 - 1.2 行政文書の保管の現状
 - 1.3 行政文書の所在情報
 - 1.4 半現用文書の管理の現状

- 2 国内外の半現用文書の管理・保存の実例
 - 2.1 地方公共団体における半現用文書の管理・保存の実例
 - 2.2 諸外国における半現用文書の管理・保存の実例

- 3 国の行政機関における中間書庫のあるべき姿
 - 3.1 必要な機能
 - 3.2 必要な保管環境・施設
 - 3.3 移送文書の管理方法
 - 3.4 必要な運用業務
 - 3.5 必要な人材
 - 3.6 移送の基準
 - 3.7 移送文書の数量
 - 3.8 必要な面積

お わ り に

はじめに

平成18年6月22日、内閣官房長官主宰の「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」（以下、「懇談会」という。）は、「中間段階における集中管理及び電子媒体による管理・移管・保存に関する報告書」（以下、「懇談会報告書」という。）を取りまとめた。

これは、懇談会の第二次の報告書であり、平成16年に出された第一次報告書「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向けて」では、半現用文書で歴史公文書等として国立公文書館に移管される蓋然性が高いものについて、あらかじめ府省等の境を越えて横断的に集中管理し、公文書等の散逸を防ぎ、保管環境を向上させ、早めに評価選別を行う「中間書庫システム」を早急に構築することを必要な取組の一つとして提言した。

この第一次報告書の課題である「中間書庫システム」の構築に取り組むため、具体的な対応策について専門的な検討を行う「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」（以下、「研究会」という。）を立ち上げ、そこで、数次の検討を行い、その検討結果を懇談会に報告した。その後、懇談会で検討し、この懇談会報告書として取りまとめたものである。

懇談会報告書では、既存の法律や制度にとらわれず中・長期的に目指すべき中間書庫システムの理想型を示すとともに、我が国行政の現行制度等を前提として当面5ヵ年程度の早期に実現すべきシステムである「併用型中間書庫システム」について、具体的な提言を行っている。

このレポートは、その具体的な提言をさらに一歩進め、半現用となった行政文書が管理・保存されている国内外の実例を参考にし、また、内閣府が平成17年に調査した各省庁現用文書推計調査報告書（以下、「内閣府調査」という。）からのデータを基に、国の行政機関における中間書庫システムについての筆者の考えをまとめたものである。

なお、このレポートの中で使用した言葉の意味は以下のとおりである。

- 「行政文書」：行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図面及び電磁的記録であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているもの（行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下、「情報公開法」という。）より）
- 「半現用文書」：業務参考や証拠等として利用される可能性はあるが、日常の業務には直接利用されることは少ない文書（懇談会報告書より）
- 「移送」：保存期間満了後の国立公文書館への「移管」とは異なり、保存期間満了前に公文書等を一定の集中管理化に移すこと（懇談会報告書より）

1. 国の行政機関に関する文書管理の現状

1.1 これまでの国の移管制度の変遷

平成13年4月の情報公開法施行に伴い、行政文書の作成・管理方法が変更され、移管の仕組みが大きく変化した。ここでは、情報公開法施行前後の移管制度について記述する。

1.1.1 情報公開法施行以前の移管基準

情報公開法施行以前の移管基準は、移管に関する各省文書担当者との「昭和55年12月25日連絡会議申合せ」によって決められていた。国の行政機関が保有する文書には、情報公開法施行以前、保存期間が5年や10年といった有期限の区分のもの他に、「永年保存」という区分のものがあった。その永年保存の文書については、その移管基準により、作成後30年が経過するまでの間に国立公文書館へ移管することとされており、行政機関の書庫が一杯になるなどの理由により、適宜移管されていた。

1.1.2 情報公開法施行以降の移管基準

情報公開法施行と同時期の平成13年3月30日に、移管の基準である“定め”「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置について」が閣議決定され、同年4月1日から実施された。同時に、上記閣議決定の実施について各府省庁官房長等申合せが行われ、その申合せについては平成17年6月に、移管の基準をより明確にすることにより各行政機関が移管の判断をしやすくするなどの措置を講じた改正が行われ、現在の移管基準となっている。

具体的な移管基準は、定性的基準である「国政上の重要な事項等に係る意思決定を行うための決裁文書等」として具体的な文書類型を示すとともに、定型的基準として次のものを示している。

- 昭和20年までに作成・取得された文書
- 保存期間が30年以上経過した文書
- 閣議諸議に関する文書
- 事務次官以上の決裁文書
- 広報資料で本府省が保有しているもの
- 文書閲覧制度に基づき閲覧目録に掲載された文書
- 予算書、決算書、年次報告書等で定期的に作成される文書
- 内閣総理大臣が指定した特定の国政上の重要事項等に関する文書

1.1.3 情報公開法施行以降の移管の現状

情報公開法の施行により、国の行政機関が保有する行政文書は、「永年保存」の区分が無くなり、保存期間は原則として最高で30年と変更されるとともに、保存期間が満了するまで作成した機関で保管しなければならなくなった。つまり、行政文書は適当な時期に国立公文書館への移管が可能であったものが、作成から30年経過した後（保存期間30年のものの場合）でなければ移管できなくなったということである。

一例を示すと、内閣府（旧総理府）の叙勲関係の文書は、情報公開法施行以前は永年保存となっており、国立公文書館へは、情報公開法施行前の平成11年に平成4年作成文書まで移管されていた。つまり、平成4年作成文書は7年目までに移管されたことになる。ところが、情報公開法施行以後、この文書の保存期間は30年となった。当然ながら、平成5年作成文書は、作成後30年間は作成機関で保管されるので、国立公文書館への移管は最短でも31年目の平成36年となり、情報公開法施行後は一切移管されていない。これも行政機関の書庫が足りない原因の一つである。また、国立公文書館への移管数が情報公開法施行以降一時的に減少した原因の一つである。

1.2 行政文書の保管の現状

我が国には、諸外国にあるような文書管理に関する法制度、いわゆる“文書管理法”は整備されておらず、国の行政機関においては、情報公開法施行に時期を合わせ、平成12年2月25日に各省庁事務連絡会議において申し合わされた“行政文書の管理方策に関するガイドライン”に沿って、各行政機関が行政文書の管理に関する規程である“文書管理規程”(行政機関によって名称は様々である。)を訓令等で決定し、行政文書の管理を行っている。

各行政機関は、その文書管理規程において、行政文書ファイル管理簿を整備することを定めている。行政文書は、行政機関毎に、行政文書ファイル名、作成者、管理者、作成時期、保存期間、保存期間満了時期、媒体の種別、保存場所及び保存期間満了時の措置結果などのデータが入った行政文書ファイル管理簿により電子データで管理されている。原本の保存場所は、電子政府の総合窓口(e-Gov)より行政文書ファイル管理簿を通して見ると、その行政機関の共同書庫や各課等の事務室となっている。中には、庁舎内の書庫だけでは足りずに、外部の倉庫で保管しているところも見られる。

内閣府調査によると、国立公文書館への移管対象である18機関において、1年間に作成する行政文書ファイル数は約16万件であり、また、現在保有している行政文書ファイル数は約109万件に上るという結果がでている。なお、この調査の過程で、一部の府省の担当者が「行政ファイル管理簿に記載されていない文書がかなりある」と言っていることも報告されているので、この109万件というデータは実際よりも少ない値となっている可能性があることは注意すべきことではある。

また、行政文書の保管場所は7割弱が事務室内であり、残りの3割が共同書庫や外部倉庫であった。また、保管スペースは半数の9機関が現状で不足、3機関が今後数年で不足の見込み、残りの6機関が当面問題ない、という調査結果であった。

さらに、歴史資料として重要と思われる行政文書について、特別な管理を行っているという機関は全くないという調査結果であり、多くの機関において行政文書の温度・湿度等の保管環境は、事務室と同じ環境にあるのが実態である。

次に、電子媒体による行政文書の保管の現状については、内閣府調査によると、国立公書館への移管対象である18機関において、1年間に作成する電子媒体による行政文書ファイル数は約1万4千件で、全行政文書ファイル数の9%を占めており、また、保存期間は5年以内のものが多くを占めている。また、現在保有している電子媒体による行政文書ファイル数は約4万3千件で、全行政文書ファイル数の4%を占めており、また、これらも、保存期間5年以内のものが多くを占めているという調査結果であった。さらに、歴史資料として重要と思われる電子媒体による行政文書について、電子媒体による長期保存措置など特別な管理をしているという機関は内閣府調査では報告されていない。

1.3 行政文書の所在情報

現在、国の行政機関が保有する行政文書については、国民誰もが、インターネットにより、電子政府の総合窓口(e-Gov)から行政文書ファイル管理簿を通して、所在情報を得ることが出来る。行政文書ファイル管理簿から行政文書の作成時期を見ると、作成後30年以上の期間を経過した行政文書が行政機関において保管されている現状が伺える。

各行政機関において、歴史公文書等として国立公文書館に移管される蓋然性が高い行政文書とし

て、現在どのようなものが保管されているかについて、e - Gov から検索した結果は次の表のとおりである。

| 府 省 名 | 作成年度 | 行政文書ファイル名 |
|-------|-------------------------------|---|
| 総 務 省 | 昭和 23 年 昭和 23 年 昭和 29 年 | 郵便法の制定に関する文書 S22弾劾裁判法に関する書類 昭28年日本国憲法改正国民投票法案総理府 |
| 法 務 省 | 大正 8 年 昭和 9 年 昭和 21 年 | 大正 8 年から昭和15年法律，政令原議 昭和13年憲法発布50周年祝典恩赦に関する綴 日本国憲法公布 [分類：政令恩赦] |
| 財 務 省 | 昭和 23 年 昭和 23 年 昭和 29 年 | 昭和23年度 閣議等 公庫関係法令 閉鎖機関等関係法令集 日本銀行券預入令等を廃止する法律等 |
| 文部科学省 | 昭和 2 年 昭和 11 年 昭和 14 年 | 文化財保護法（制定、改廃）S02 文政審議会資料 S11年度 教育審議会（諮問、答申、建議）S14年度 |
| 厚生労働省 | 昭和 23 年 昭和 25 年 | 食品衛生法（昭和22年法律第233号） 結核予防法（昭和26年法律第96号） |
| 農林水産省 | 昭和 48 年 | 漁船積荷保険臨時措置法案の閣議請議 |
| 経済産業省 | 大正 14 年 昭和 25 年 昭和 27 年 | 法令協議関係資料（大正14年(1)） 物資統制令 輸出品取締法 |
| 国土交通省 | 昭和 41 年 | 新東京国際空港位置決定閣議請議 |
| 環 境 省 | 昭和 44 年 | 公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法案 原義綴 |

上記のとおり、昭和30年頃までに作成された行政文書が多数見受けられる。作成から50年以上経過しているもの、さらには大正時代に作成されたものまでが、まだ移管されていない状況にある。また、上記の表に掲載したものの中で、e - Gov から検索した結果、保存場所が“廊下”となっているものも見受けられた。30年以上前に作成された行政文書が廊下で保管されているとは驚きである。

国の行政機関が作成する行政文書は、一つの法律に関するものでも複数の府省により作成・管理されている。内閣提出の法律の一連の動きとしては、法令審査後、閣議でその法律を国会に提出する決定を行い、国会で審議・決定され、天皇が署名し、その後官報で公布されるというものである。それらに係る一連の行政文書としては、府省ではその法律の閣議請議文書、内閣法制局では法令案審議録、内閣官房では閣議決定文書及び御署名原本となっており、それぞれの府省でそれらの行政文書を作成し管理している。これら一連の行政文書が全て各府省から国立公文書館へ移管されれば、一連の政策決定過程の資料としてわかりやすく国民へ公開することができ、将来の国民への説明責任をより果たすことができるだろう。

しかし、現実には、法令案審議録や御署名原本については保存期間満了後に移管されるようになりつつあるが、一部の府省を除いて各府省からの閣議請議文書については、上記の表にあるように、

なかなか移管が進まない状況にある。

1.4 半現用文書の管理の現状

国の行政機関の中で、一定の基準に達する行政文書を作成から一定期間経過後に文書管理担当部に管理を移す方式（以下、「集中管理」という。）を実施している府省は、内閣府調査によると約4割の7府省（後述の経済産業省を加えると8府省）となっている。ただし、集中管理を実施している府省でも、各課の事務室等で分散して管理する方式（以下、「分散管理」という。）を併用して実施しており、一定の基準に達する全ての行政文書を集中管理している府省はなかった。以下で、まず、集中管理を行っている8府省について、内閣府調査及び各府省の文書管理規則等から個別に管理の現状を述べ、その後に集中管理を実施していないその他の府省の現状を記述する。

1.4.1 人事院

人事院では、内閣府調査によると、保存期間3年以上の行政文書について、集中管理も行っているとなっている。また、人事院行政文書管理規程によると、第45条（引継ぎ）において、翌々会計年度以降に総括文書管理者に引き継ぐこととなっている。なお、「文書管理者が事務処理上特に必要があると認める行政文書は、その必要とする期間を限り、引継ぎをしないことができる。」という例外規程がある。

1.4.2 警察庁

警察庁では、内閣府調査によると、共用書庫で集中管理も行っているとなっている。ただし、警察庁における文書の管理に関する訓令には、集中管理のことは特に明記されていない。

1.4.3 防衛庁（現防衛省）

防衛庁では、内閣府調査によると、集中管理も行っているとなっている。また、防衛庁文書管理規則によると、第25条（整理・保存の方法）において、「特に必要があるときは、当該機関の機関文書管理総括課において一括して保存する方式によることができる。」となっている。

1.4.4 法務省

法務省では、内閣府調査によると、保存期間10年以上の行政文書について、原則として集中管理を行っているとなっている。なお、e-Govで検索した結果、そういうものでも事務室で保管されているものが多数見受けられたので分散管理も行っていると考えられる。ただし、法務省行政文書管理規程には、集中管理のことは特に明記されていない。

1.4.5 文部科学省

文部科学省では、内閣府調査によると、集中管理も行っているとなっている。

研究会では、平成17年7月15日に文部科学省の文書管理の実態を聴取したが、その際の議事要旨によると、文部科学省文書処理規則は、平成13年の中央省庁再編時に変更されたということである。再編以前は、文書作成後事務処理が完結した決裁文書は全て文書管理担当部に「引き継ぐこととする」とされていたが、再編以降は、規則第38条（行政文書ファイルへの登録及び引継ぎ）におい

て、「行政文書ファイルを文書管理班に引き継ぐことができる。」と、文書の集中管理が義務規程から任意規程に変更されたとのことである、それに伴い、集中管理と分散管理を平行して実施するようになったとのことである。

また、同規則には、保存期間何年以上のものを作成から何年経過後に引き継ぐかなど、集中管理となる行政文書の範囲及び時期は明記されていない。同議事要旨によると、行政文書の引継ぎは、その業務が完了後直ちに行われるのではなく、一連の業務が一段落してから一定の期間経過後に行われる場合が多いということである。

1.4.6 厚生労働省

厚生労働省では、内閣府調査によると、分散管理が基本だが行政文書を作成から5年経過後に集中管理を行うこととなっている。また、厚生労働省文書管理規程によると、第42条（行政文書ファイルの保存場所）において、「保存期間が5年を超える行政文書ファイルは完結後5年間は主管課、5年を経過した日後は総務課（中略）において保存するものとする。」とあり、総務課に文書庫を設置し集中管理を行うこととなっているが、これにも例外規程がある。

1.4.7 農林水産省

農林水産省では、内閣府調査によると、保存期間30年の行政文書を、作成から5年経過後に共用保存庫にて集中管理を行っているとなっている。また、農林水産省行政文書管理規則によると、第47条（行政文書の保存）において、「人事文書以外の起案文書であって、保存期間が30年以上のものは、主管課において5年間保存し、その後、文書課において保存する。」となっているが、例外として文書課長が定めるものは除くという規定がある。集中管理するものについて、行政文書ではなく起案文書と限定しているところは珍しい。

1.4.8 経済産業省

経済産業省では、内閣府調査によると、集中管理は行っていないということであった。しかし、経済産業省行政文書管理規程によると、第21条（行政文書の保存場所の特例）において、「特に適切に保存することが必要と認められるものについては、情報システム厚生課長が管理する専用場所において、保存するものとする。」となっている。実際の運用を直接問い合わせたところ、保存期間10年以上の行政文書は、作成から3年経過後、“アーカイブ”と呼ばれる中間書庫のような保管庫に移され保管されているということであった。

1.4.9 その他の府省

その他の10府省では、内閣府調査によると、集中管理を行っていないということであった。

そのうち、国土交通省では、国土交通省文書管理規則によると、第38条（書庫の設置）及び第39条（書庫の利用）において、「長期の保存を必要とする行政文書を適切に保存するために書庫を設置し、大臣官房総務課長がこれを管理するものとする。」とあり、また、保存期間5年以上の行政文書を「書庫に移転するものとする。」とある。これにも例外規程がある。また、e-Govで検索した結果保存場所が書庫となっているものがあったので、直接問い合わせたところ実際の運用も行っていないという回答であった。

また、財務省では、内閣府調査によると、共用の書庫を持っているが部局ごとに区切られており、同じ省内でも他の部局の人が閲覧できないようにしているということであった。

2. 国内外の半現用文書の管理・保存の実例

2.1 地方公共団体における半現用文書の管理・保存の実例

地方公共団体では、いくつかの団体において半現用文書が集中管理されている。ここではその実例を挙げることにする。

なお、ここに記載しているデータ等については、筆者が、国立公文書館の専門職員養成課程で、研修の一環として埼玉県立文書館及び神奈川県立公文書館を訪問し実際の状況を見聞きし、また、同じ研修生で沖縄県公文書館から参加している方から実際の状況を聞いたことに基づくものである。

2.1.1 埼玉県

埼玉県の半現用文書の管理は、埼玉県文書管理規則第9条（文書等の保存）により、県総務部文書課で行われ、文書課文庫という書庫で保管されている。埼玉県の歴史公文書等を保管している埼玉県立文書館では行っていない。ただ、後述するが、一部ではあるが、文書館の施設を使用している。

埼玉県の文書には1年、3年、5年、10年及び11年以上という保存期間の区分がある。20年、30年といったものでなく、11年以上という区分が最長の保存期間である。“11年以上”という区分は珍しい。“以上”となっているだけなので保存期間の満了がないのである。つまり、保存期間11年以上の文書は、時が経過しても、半現用にはなるが非現用にはならないということである。ただし、保存期間10年までの文書が保存期間満了後評価・選別され文書館に移管されるのと同様に、保存期間11年以上の文書も11年目以降に文書館に移管されるのである。“移管”なので、管理も移るのである。なお、保存期間が11年以上のものについては、原則として全て文書館に移管されることになっている。

集中管理の書庫に移送される半現用文書の範囲及び移送時期については、保存期間3年以上の文書が対象で、作成から1年経過後となっている。また、集中管理の場所については、5年目までは全て文書課文庫、6年目以降は、保存期間11年以上のものは文書館の中にある施設・保存期間10年のものは別の施設となっている。つまり、保存期間11年以上の文書については、5年目までは文書課文庫、6年目からは文書館で保管されることとなるが、10年目では県総務部文書課、11年目以降に文書館の管理となるのである。

上記で述べたように、原則全て移管されることとなる保存期間11年以上の文書の保存場所は、6年目以降は文書館の施設となるので、それらの保管環境は歴史公文書等と同様適切なものとなっていると考える。

2.1.2 神奈川県

神奈川県の半現用文書の管理は、神奈川県立公文書館中間保管庫管理要綱により、神奈川県立公文書館で行われ、中間保管庫という書庫で保管されている。

神奈川県の文書には1年、3年、5年、10年及び30年という保存期間の区分がある。集中管理の

書庫に移送される半現用文書の範囲及び移送時期については、同要綱第3条（公文書の引継ぎ）において、「保存期間が10年以上に属する公文書で、文書完結後5年が経過した文書の引継ぎを受け」とある。また、神奈川県文書管理規程第56条の2（保存文書の引継ぎ）によっても、保存期間が30年又は10年に属する文書のうち、保存期間が5年を経過したものについて、中間保管庫に移送されることとなっている。

また、行政利用については、同要綱第6条（貸出期間）により、原則15日以内の貸出しとなっている。

中間保管庫は、書庫面積370㎡、書架延長4.3kmで現在約29,000冊の文書が保管されているという。排架は、組織順・編年順に分類・整理され、移動式書架で行われ、文書保存箱に入れているものもあれば入れていないものもある。文書保存箱に入れていないものがある理由について尋ねたところ、箱に入れると保管スペースがかさむため最近のものは入れていないということだった。書庫の保管環境は公文書館施設であるので、歴史公文書等と同様、365日・24時間、湿度55%RH、温度22～25に設定されているという。

2.1.3 沖縄県

沖縄県の半現用文書の管理は、沖縄県文書編集保存規程により、県総務部総務私学課で行われ、県庁地下1階の文書保存管理室という書庫に保管されている。沖縄県の歴史公文書等を保管している沖縄県公文書館では行っていない。なお、沖縄県公文書館でも中間書庫と呼ばれている書庫はあるが、半現用文書ではなく保存期間の満了した非現用文書を保管しているという。

沖縄県の文書には、1年、3年、5年、10年及び20年という保存期間の区分がある。集中管理の書庫に移送される半現用文書の範囲及び移送時期については、同規程において、保存期間3年以上の知事部局の文書が対象で、作成から1年経過後となっている。

文書保存管理室は、床面積583㎡で、ハロゲン消化設備を備えている。文書の排架は、文書を所定の文書保存箱に収納した上で行っている。なお、同規程において、「文書の保存は、文書保存箱によって行うものとする。」とあり、規定によって決められている。

行政利用については、同規程により5日以内とされ、文書の受け渡しは午前午後に関らず時間を決めて行われており、利用は年間平均で約700件、利用される文書数は約1,100箱という。

2.2 諸外国における半現用文書の管理・保存の実例

諸外国では、いくつかの国において行政機関の半現用文書が集中管理されている。ここでは、その実例を挙げることにする。

なお、ここで記載している内容は、懇談会報告書の参考資料として記載されているものに基づくものである。

また、諸外国における現用記録管理と集中管理の仕組みについては、多くの国において、次のようになっている。

法律で公文書館に政府記録の作成、管理に対する指導・助言権限等が付与されている。

現用・非現用を問わず、電子文書を含めた政府の記録管理を公文書館が指導する仕組みが取られている。

公文書館が記録の保存期間や保存期間満了後の処分についての承認権を持っている。

国立公文書館の長の許可なく記録を廃棄してはならないことを法律に明記している。

公文書館が政府横断的な記録の保存施設を持ち、集中管理を行っている

2.2.1 アメリカ

アメリカでは国立公文書記録管理局（NARA）が連邦政府の半現用文書を保存・管理している。

その施設はレコードセンターと呼ばれ、全国に17箇所設置されている。その一つであるワシントン・ナショナル・レコードセンターは、床面積約79万平方フィート、収蔵能力393万立方フィート、職員132名となっている。

政府機関はその機関ごとに、記録作成後その記録をどこにいつまで保管し NARA に移管するかどうかといった記録処分スケジュールを作成し、NARA 長官から承諾を受けなければならないことになっている。その一つである国防省の記録処分スケジュールをみると、記録は記録作成から3年経過後に省内の保管庫に移送され、さらに5年経過後にレコードセンターに移送され、最後に30年経過後に NARA に移管されるとなっている。

レコードセンターでは、記録処分スケジュールの定まった記録を受け入れ、その記録の基本情報のみの目録を作成し、良好な環境で保管している。記録は文書保存箱に入れた上で、高さが3m以上もある書架に排架し、排架場所をコンピューターで管理するとともに、フォークリフトを用い出し入れを行っている。

レコードセンターの運営は、政府からの予算措置はなく、全て自主財源で賄っており、記録の保管費用等は民間より安価だが有料となっている。行政利用サービスは、請求から24時間以内に提供している。

また、保存期間が満了した記録の廃棄や公文書館への移管手続きについても、レコードセンターの職員が行っている。

なお、半現用文書の評価・選別については、移送前に既に政府機関において実施済みということで、レコードセンターでは行っていない。

2.2.2 カナダ

カナダでは国立図書館公文書館が半現用文書を保存・管理している。

その施設はカナダ連邦レコードセンターと呼ばれ、全国に8カ所設置されている。その一つである首都地域連邦レコードセンターは、オタワの官庁街に2棟あり、書架延長165kmとなっているという。

レコードセンターでは、保管費用は無料で、その記録の基本情報のみの目録を作成し、良好な環境で保存している。行政利用サービスは請求から48時間以内に提供している。なお、超特急サービスというものが別があり、請求から3時間以内というものもあるという。

また、保存期間が満了した文書については、政府機関の承認を得て廃棄している。

なお、半現用文書の評価・選別については、移送前に既に実施済みということで、レコードセンターでは行っていない。

2.2.3 ドイツ

ドイツでは連邦公文書館が半現用文書を保存・管理している。

ドイツの中間書庫は全国3ヶ所に設置されている。

中間書庫へは基本的に全ての半現用文書が移送されることになっている。その時期については、作成から一定年経過して、実際の行政機関で実務上それほど用いられなくなってきた時に移送されるという。

中間書庫では、適切な保管環境、低廉な費用で、政府横断的に記録を長期間保存している。

半現用文書の評価・選別については、中間書庫において、連邦公文書館のアーキビストが行っている。また、保存期間満了後は、公文書館への移管及び不要な文書の廃棄を行っているという。

3. 国の行政機関における中間書庫のあるべき姿

国の行政機関においては、1.2及び1.3で述べたように、歴史資料として重要と思われる行政文書が、移管すべき基準に合致しているにもかかわらず、国立公文書館へ移管されずに行政機関内で保管されている例が多数みられる。このような行政文書が良好な保管環境の中間書庫で保存・管理できるようになれば、行政文書の散逸を防ぐことばかりではなく、紙資料の劣化等を防止する上でかなり有効に違いない。また、各行政機関の行政文書の保管スペースはだいぶ余裕ができるだろう。行政文書が移管されない理由は、現在も業務上必要なためというものを中心に様々なものがあるだろうが、様々な機能を持った中間書庫への移送であれば、その行政文書の管理者が代わらないため、各行政機関もそれほど抵抗がないものと考ええる。

懇談会では、専門家による移管すべき公文書等の統一かつ適切な評価選別、良好な状態での公文書等の保管・管理、各行政機関の文書管理に要する事務負担・コストの低減、等を早期に実現するため、併用型中間書庫システムを提言したものである。

この併用型中間書庫システムでは、集中管理の場所として、府省等の境を越えて横断的に集中管理する共用の書庫（以下、「府省等共用中間書庫」という。）を設置するとともに、書庫のスペースに余裕がある府省については、府省独自の書庫を中間書庫（以下、「府省別中間書庫」という。）として使用するものである。府省等共用中間書庫は、我が国の予算上の制約等も考慮し、国の既存の空施設を活用し設置することも提言された。

以下で、筆者が考える併用型中間書庫システムのあるべき姿について記述することとする。3.1において併用型中間書庫システムに必要な機能を述べ、3.2においてその機能を持たせるための書庫の保管環境及び書庫以外に必要な施設、3.3において書庫内の行政文書の排架方法及びデータの管理方法、3.4においてその機能を持たせるために必要な運用業務、3.5においてその運用業務を行うために必要な人材について述べることとする。また、3.6において府省等共用中間書庫への移送の基準、3.7においてその基準により算出した行政文書の数量、3.8においてその移送の数量から算出される府省等共用中間書庫に必要な面積について記述する。

3.1 必要な機能

ここでは、併用型中間書庫システムに必要な機能について考える。その後3.2から3.5において、さらに具体的に述べることとする。府省別中間書庫においても、これと同様の機能を持たせることが望ましい。

3.1.1 利便性の確保

懇談会報告書では、利便性の確保として、「イ．各府省等から移送されてきた公文書等の受入・整理及びリストの作成、ロ．移送元府省等からの行政利用の要請に対して、リストを容易に検索し、迅速に提供するシステムの運用、ハ．各府省等からの公文書等の所在に関する問合せに適切に対応できるリファレンス機能、ニ．専門的技術によって行う保存・修復、ホ．保存期間が満了し廃棄することとなった文書の廃棄の代行」とある。

府省等共用中間書庫においては、移送された行政文書のリストを作成することになるが、必要な情報を電子データで管理し、府省等共用中間書庫と移送元府省との間に、政府内専用ネットワークである霞ヶ関 WAN などの回線を整備・活用して、移送元府省に居ながらにして府省等共用中間書庫に保管されている行政文書を検索できるようにする機能を持たせる必要がある。そうすれば、移送元府省の職員はパソコン操作で直接配送サービスを申し込むことが可能となる。なお、その際には、ハッカーやコンピュータ・ウイルス等のサイバー攻撃等への防御対策も必要である。

さらに、移送元府省の職員が、府省等共用中間書庫に保管されている行政文書を閲覧するに当たっても、専用回線によるデータ通信設備等を整備し、デジタルデータのデリバリーサービス等を可能にし、府省等共用中間書庫に出向くことなく移送元府省に居ながらにして、行政文書を閲覧・複写することができるよう利便性を高めることが望ましいと考える。その際には、そのために必要なスキャナー等の電子機器類の整備も不可欠である。

移送された行政文書は、国立公文書館への移管あるいは廃棄まで、その原本性等が損われることなく、保存されなくてはならない。そのためには媒体に応じた保管環境の維持、及び更なる劣化を防ぐための破損した行政文書の修復等を行う必要がある。

廃棄については、行政文書を評価・選別した結果、国立公文書館への移管が不要となったものを、保存期間が満了した時点で行うこととなる。なお、行政文書を廃棄する権限は移送元府省にあるため、府省等共用中間書庫で行う場合には移送元府省からの委託により廃棄することとなる。また、廃棄のための焼却施設を備えることは、東京都内での設置ということを考えてみると現実的ではないため、廃棄する際には、溶解処理等ができる専門の業者に委託することが適当と考える。

3.1.2 迅速性の確保

懇談会報告書では、迅速性の確保として、「移送元府省等からの利用要求に対し、例えば、24時間以内に原本を配達する等迅速な配送サービスを行う」とある。

配送サービスについては、府省等共用中間書庫を行政機関のある霞ヶ関から至近距離の場所に設置できれば、その必要性は低いと考えるが、そのような場所に設置することは困難と考えられるので、その場合は配送サービスを行う必要があると考える。なお、アメリカで実施しているように、配達は、休日を除いて24時間以内に行うことが望ましいと考える。

また、内閣府調査によると、中間書庫への課題として「24時間365日必要なときに即座に出し入れを可能にすること」という要望が多く寄せられたということだが、国内外の実例をみてもそのような態勢をとっているところはなく、また、休日・夜間における運用コストやセキュリティの面を考えても、府省等共用中間書庫においてはその必要性は低いと考える。

3.1.3 安全性の確保

懇談会報告書では、安全性の確保として、「公文書等の保管環境については、自然災害及び事故等から公文書等を保護するため、火災・煙探知機、消火設備、適切な照明設備、定温・定湿度管理等、公文書館と同等の保管機能を持たせることが望ましい。(中略) また、行政利用のための原本配送時の事故発生に備えた安全対策の徹底、ハッカーやコンピュータ・ウイルス等のサイバー攻撃等への防御対策、自然劣化の防止対策等、保管文書の安全性の確保ための機能を整備することが適当である。」とある。

書庫の保管環境については、公文書という世の中に一つしか存在しないものを保管するのだから、全てに万全を期す必要があるという考えもあるが、今回の府省等共用中間書庫では既存の空施設を活用することを想定しているのので、国立公文書館と同等のものまでは無理と考えるが、可能な限りそれに近いものとする必要がある。詳細は3.2.1で述べることとする。

また、書架を設置する際には、書庫の床が書架の荷重に十分耐えられるように書架を選定するとともに、耐震性に十分優れたものにする必要がある。

なお、くん蒸処理については、移送元府省の書庫環境が良好とは言えず、カビ・虫害などが予想されるため、国立公文書館においては必ず行っているように、中間書庫においても可能な限り実施することが望ましい。しかし、今回の府省等共用中間書庫の場合、既存の空施設を活用することを想定していることから、くん蒸装置の設置は困難と考えられるため、くん蒸処理を行わなければならないことが明らかな場合など必要に応じ、外部に委託して実施することが望ましい。その際は、できるだけ府省等共用中間書庫に移送される前に行うことが望ましい。

3.1.4 その他の必要な機能

懇談会報告書では、運用業務の内容として、「へ. 移管すべき公文書等の評価選別」とある。

評価・選別については、2.2で述べたアメリカやカナダのように中間書庫では行っていない国もあるが、今回提言された併用型中間書庫システムにおいては是非とも実施する必要である。もし評価・選別を行わないのであれば、行政文書を民間の保管環境の整った書類保管庫に預けることと同じになってしまうと考える。なお、行政文書を評価・選別する権限は移送元府省にあるため、府省等共用中間書庫で行った評価・選別の結果について、移送元府省と協議し必要に応じ調整する必要もあるだろう。

情報公開制度に基づく開示請求への対応については、懇談会報告書でも「中間書庫への移送は、法的な公文書等の保有関係に変更を及ぼすものではないことから、移送前と同様に、それらの開示請求への対応は、移送元府省等により行うこととなる。」とあるように、移送元府省が対応することと考える。

電子媒体による行政文書については、1.2で記述したように、保存期間が5年以内のものが多いという調査結果から、府省等共用中間書庫に移送されるものは数が少ないと想定される。電子媒体による行政文書は移送の対象から除き、府省等共用中間書庫での保管は不要という考え方もある。しかし、電子媒体で作成される行政文書は今後増加することが予想されるため、それについても府省等共用中間書庫への移送の対象とするものとする。よって、電子媒体による行政文書を保管する機能を持たせる必要があると考える。なお、移送は、オンラインによるものではなく、CD-R、DVD等“もの”として行うことが望ましい。

マイクロフィルムへの対応については、府省等共用中間書庫でマイクロフィルム撮影を行う必要はないと考えるが、行政文書を撮影したマイクロフィルムを移送の対象から除外しないと考えれば、当然それが移送されてくることが予想されるため、マイクロフィルムの保管機能を持たせる必要がある。

3.2 必要な保管環境・施設

ここでは、府省等共用中間書庫において、3.1.3で述べた火災・煙探知機、消火設備、照明設備、定温・定湿度管理等のような書庫の保管環境を整備すべきかを考えるとともに、書庫以外で必要と考えられる施設等についても述べることにする。ここに記述したそれぞれの施設に必要な面積については3.8で述べることにする。府省別中間書庫においても、これと同様の保管環境を整備することが望ましい。

3.2.1 書庫の保管環境

国立公文書館においては、各府省から受け入れた公文書等をかび・虫害等を防ぐ目的でくん蒸処理を行った後、直射日光、高温多湿、大気汚染物質等から保護するため、24時間365日、温度22℃、湿度55%RHの空調設備の整った書庫で管理している。また、書庫及び事務室は、紫外線をカットした蛍光灯を使用し入室時のみ点灯するよう適切な照明の設備としているとともに、火災に備えて、煙感知機、炭酸ガス及びイナージェンガス噴射による消火設備を備えている。

府省等共用中間書庫における書庫の温湿度管理については、紙資料に適した温湿度が22℃、55%RH程度とされているため、書庫に適切な空調設備を設置し、国立公文書館同様にこの数値で温湿度を管理することが望ましい。また、照明設備については、紫外線をカットした蛍光灯を使用するに越したことはない。さらに、火災・煙探知機は国の施設であったならば既に設置済であろうから新たに設置する必要はないとしても、消火設備については、スプリンクラーなど水を使う消火設備が設置してある場合には、できるだけガスによる消火設備に換えることが望ましい。

3.2.2 書庫以外の施設

書庫以外に必要な施設としては、以下のとおりと考える。

(1) 搬入室・受入室・整理室

移送されてきた行政文書を搬入するための搬入室、搬入された行政文書の受入を確認するための受入室、受け入れた行政文書を整理し3.3.1で述べるICタグを貼るための整理室が必要である。

(2) 評価選別室

保管されている行政文書について、府省等共用中間書庫に勤務する専門家及び専門職員が、国立公文書館において保存することが適当な歴史資料として重要なものかどうかを、実際のものを手にとって見ながら評価・選別するための評価選別室が必要である。

(3) 行政利用室

移送元府省の職員が、府省等共用中間書庫において、保管されている行政文書を実際に手にとって見るために必要な行政利用室が必要である。

3.1.1で述べた専用回線によるデータ通信設備等を整備の上のデジタルデータのデリバリーサー

ビス等が可能になった場合にも、規模は縮小するとしても、この部屋は確保する必要がある。

行政利用室については、移送元府省等との会議の際の会議室として使用することも可能と考える。

(4) サーバー室

電子媒体による行政文書を保管するサーバーを設置するためのサーバー室が必要である。当然のことながら、バックアップ用に複数設置する必要がある。また、移送に使用した CD - R、DVD 等の記録媒体については、媒体に適した保管環境で保管することが望ましい。なお、電子データの保存スペースについては、電磁波のシールド等の設備も必要である。

(5) マイクロフィルム保管庫

移送されたマイクロフィルムを保管するための保管庫が必要である。マイクロフィルムの保管環境は、行政利用等も考慮して、中期保存条件に合致する20、50%RH程度の温湿度に保つ必要がある。

(6) 事務室等

府省等共用中間書庫に勤務する職員が業務を行う事務室が必要である。事務室では、勤務する人数分の机を設置し、修復などを行うとともに、パソコンで行う業務、例えば、移送されてきた文書のリスト作成のためのデータ入力などを行うこととなる。

なお、建物としての府省等共用中間書庫の施設全体を保守・管理・警備するために必要な人員の事務室についても、これとは別に必要となる。

3.3 移送文書の管理方法

ここでは、移送される行政文書の排架方法やデータ管理の方法について考える。府省別中間書庫においても、これと同様な方法で行うことが望ましい。

3.3.1 排架方法

国立公文書館のように所蔵資料が減ることがない場合は、排架場所を固定し管理することができる。しかし、行政機関から府省等共用中間書庫へ移送されてくる行政文書があると同時に、保存期間が満了し国立公文書館へ移管されるもの及び移管不要で廃棄されるものは府省等共用中間書庫から出て行くことになる。このように行政文書が毎年出たり入ったりするので、排架場所を決めることは効率的ではない。排架場所については、来たものから順に空いている場所へ排架することが、効率的な作業ができ、保管スペースも少なく済むと考える。行政文書の排架場所を管理する方法としては、その行政文書に IC タグを付けてコンピューターで管理する方法が適当と考える。

簿冊の排架方法については、簿冊のままで行う方法と簿冊を文書保存箱などの箱に入れた上で行う方法がある。どちらも一長一短がある。諸外国の施設では文書を文書保存箱に入れた上で、書棚に排架する方法をとっているところが多い。その理由は、我が国のように文書に穴を開け厚いファイルにて保存するというようなことがないためだろう。我が国の行政機関では、近年では、簿冊は硬質で厚さ3cm～8cmのファイル（商品名は“ドッチファイル”というものなど）を使用し、書棚で保管することが多い。国立公文書館においては、本館とつくば分館のいずれも文書保存箱に入れていない。簿冊を文書保存箱に入れて排架すれば、紙資料の保存には有効だろう。ただ、その厚い

ファイルを使用した簿冊については、箱に入れなくてもそれほど傷みはしないと考える。それを箱に入れて余分なスペースを取るよりは、そのまま排架するほうが適当と考える。つまり、簿冊の排架は厚いファイルのままで行うものと文書保存箱に入れた上で行うものという2通りの方法を併用で行うということである。

よって、その厚いファイルについては、そのファイルに直接 IC タグを付け、また、古い行政文書などで紙の薄いファイルに綴られていたようなものや保存状態が悪いものについては、文書保存箱に入れて、その箱に IC タグを付けることが適当と考える。また、文書保存箱は、中性紙製のものにすることが望ましい。

なお、厚いファイルのままで保存することについては、金属を使っているファイルであることから保存に適するのかと少々危惧されるが、国立公文書館においてもそのまま保存しているので、府省等共用中間書庫においてもそのままの状態での保存するものとする。

3.3.2 データ管理方法

3.1.1で述べたように、府省等共用中間書庫に保管されている行政文書については、必要なデータを電子的に管理する必要がある。必要なデータとしては、行政文書ファイル名、作成者、管理者、作成時期、保存期間、保存期間満了年月日、媒体の種別などの行政文書ファイル管理簿にあるデータの他に、評価・選別の結果、配架場所などが考えられる。データの入力の際は、行政文書ファイル管理簿から提供されるデータを有効に活用すると効率的である。

なお、行政文書ファイル名は行政文書ファイル管理簿にあるデータを使用することとなるが、行政文書ファイル管理簿上の行政文書ファイル名と個別簿冊名は必ずしも1対1に対応しておらず、簿冊単位で管理を行うとすると物理的簿冊単位で簿冊名の特定を行う必要があるなど業務量が膨大になるため、簿冊名は入力しないものとする。また、件名についても、それを入力する業務量が膨大なものになることなどが想定されるため、入力しないものとする。

3.4 必要な運用業務

ここでは、府省等共用中間書庫において、3.1で述べた機能を持たせるため、府省等共用中間書庫の職員はどのような業務を行う必要があるかを考える。府省別中間書庫の職員も、単独の府省であり移送元と同じ庁舎の書庫を活用することによる不要な業務を除いて、同様の業務を行うことが望ましい。

懇談会報告書では、「中間書庫内では公文書等の受入・整理、リストの作成及び評価選別等多岐にわたる業務がある。」と述べている。

(1) 移送の準備

府省等共用中間書庫の職員は、各行政機関への移送の準備作業から始めるのであろう。まず、参加する行政機関の職員に対して移送基準及び移送のスケジュール等の説明を行うこととなる。

(2) 移送文書の確定

行政機関から、移送する予定の行政文書ファイルのリストの提出を受け、それを移送基準と合致しているかをチェックする。また、移送を義務とする場合には、各行政機関から移送基準に該当するものの行政文書ファイル管理簿を提出してもらい、府省等共用中間書庫の職員が移送基準に合致しているにもかかわらず移送予定のリストに載っていないものをチェックし、それに該当

しているものをその行政機関と協議し、合意したものを受けることとし、移送文書を確定する。

(3) 運搬

確定した移送文書の運搬作業を行うこととなる。必要に応じ、行政機関に行き箱詰め作業も行うこともあるだろう。また、くん蒸処理が必要なものについては、府省等共用中間書庫に入れる前に行う必要がある。

(4) 受入・整理

運搬してきた行政文書を最初に搬入室に入れる。その搬入されたものからほこりなどを取り除いた後、作業を行うために必要な量だけ受入室に移し、それを移送文書リストに掲載されたものと照合する。その際、リストと照合の結果不明なものがあつた場合は移送元府省に確認することとなる。リストと照合し確認が取れたものは整理室に移し、厚いファイルのものはそのまま、その他のものは文書保存箱入れた後、IC タグをファイル又は箱に貼り付けることになる。

(5) リスト作成・排架

受入・整理の終了した行政文書については、電子データでリストを作成することとなる。行政文書ファイル管理簿から必要な情報のデータを移行するとともに、配架場所のデータなどを入力する必要がある。その作業が終了したものから、順次、書架に排架することとなる。

(6) 閲覧サービス

保管されている行政文書の閲覧への対応である。移送元府省の職員が府省等共用中間書庫へ来て行政利用する際の対応については、府省等共用中間書庫の職員は、移送元府省の職員を直接書庫に入れることはせず、府省等共用中間書庫の職員が閲覧サービスを行う必要がある。それは、1.4で述べたように同じ府省内でも他の部局の職員に閲覧させないようにしているという府省があることもあり、移送元府省の職員が他の府省の行政文書も排架されている書庫へ直接入れれば、他の府省の行政文書も見ることができてしまうという他の府省の懸念をなくすためである。

また、3.1.1で述べた専用回線によるデータ通信設備等を整備の上のデジタルデータのデリバリーサービス等が可能になった場合には、それへの対応も必要となる。

なお、情報公開制度による開示請求への対応は、移送元府省が行うことから、保管されている行政文書への開示請求があつた場合には、移送元府省の職員とともに開示請求者も来ることが予想されることも注意しておくべきである。

(7) 配送サービス

移送元府省の職員から行政文書の配送依頼があつた場合の対応については、3.1.2で記述したように、配送の申込を受けてから、休日を除いて24時間以内に、移送元府省に到着するようにする必要がある。

なお、原本配送時の事故発生に備え、安全対策を徹底し、運搬については信頼のおける運送会社を使用するよう努めるとともに、必要に応じ、府省等共用中間書庫の職員が直接配送を行うことも必要である。

(8) 評価・選別

保管されている行政文書が国立公文書館へ移管すべきものか否かの評価・選別を行うこととなる。3.1.4で述べたように、評価・選別は府省等共用中間書庫のメインとなる業務であり、最も時間を費やす業務である。専門家及び専門職員は、国立公文書館において評価・選別についての十分な研修を受ける必要がある。評価・選別については、専門家及び専門職員が1.1.2で記述し

た現在の国の移管基準に従って行い、その行政文書の保存期間が満了する年度の移管の協議が始まるまでに行う必要がある。なお、3.1.4でも述べたが、行政文書を評価・選別する権限は移送元府省にあるため、府省等共用中間書庫で行った評価・選別の結果について、移送元府省と協議し必要に応じ調整する必要もあるだろう。

(9) 保存・修復

3.1.1で述べたように、媒体に応じた保管環境の維持、及び更なる劣化を防ぐための破損した行政文書の修復等を行うこととなる。専門家及び専門職員は、国立公文書館において保存・修復についての十分な研修を受ける必要がある。

(10) 移管

国立公文書館への移管作業である。評価・選別した結果、国立公文書館へ移管することとなった行政文書について、保存期間が満了する年度に、当該年度に移管するか否かについて移送元府省と調整する必要がある。移送元府省がまだ移管できないと判断したものについては、保存期間の延長の手続きを取ることとなる。当該年度に移管することとなった行政文書については、移送元府省と協力し、移管計画リストを作成するなど移管の手続きを取ることとなる。その後、移管する行政文書の箱詰め作業等を行うこととなる。

(11) 廃棄

3.1.1で述べたように、評価・選別した結果、国立公文書館への移管が不要となった行政文書については、保存期間が満了した時点で廃棄することとなる。移送元府省が引き取るものを除いて、府省等共用中間書庫から溶解処理等を行う業者に、直接渡すこととなる。

3.5 必要な人材

ここでは、府省等共用中間書庫で勤務する人材について、どのような経歴の人物が何人程度必要かを考える。なお、建物や電子機器類等の保守・メンテナンスについては、委託を基本とし、ここでの検討対象とはしないこととする。

懇談会報告書では、「運営に当たる人材については、当該業務の内容に照らして、歴史公文書等の評価選別及び文書の保存・管理の専門教育又は適切な研修を受けた専門家（アーキビスト）と文書管理担当の一般職員が、それぞれの特性を活かして協力していくことが望ましい。」とあり、また、「国立公文書館より、専門家を派遣し、指導・監督的役割を担わせるとともに、行政経験豊かな者等を、同館において適切な形態で雇用し、十分な研修を行った上で派遣することにより、重要な役割を担えるようにしていくことが適当」とある。

府省等共用中間書庫で勤務する人材は、いわゆるアーキビストである専門家、行政経験豊かな専門職員、文書管理担当の一般職員の3種類の人材が必要と言える。専門職員は、国立公文書館において、評価・選別、目録作成及び保管環境等についての十分な実務研修を受けたものである必要がある。

専門家については、公文書館等でアーキビストとして十分勤務経験のある者とする。人数は、後の3.7で述べる移送対象の12機関の30万ファイルもの行政文書を取り扱わなければならないことを考えると、1人当たり3機関を担当するとして4人という計算になる。

専門職員は行政経験豊かなものとする。移送対象の行政機関において、長年の勤務経験のある者が適任と考える。人数は移送対象1機関につき1人以上必要と考え、12機関とすると12人という

ことになるう。

一般職員は移送されてくる行政文書の量によって変えることが適当と考えるが、約30万ファイルとなると、1人10万ファイルとして3人と考える。また、勤務する職員の管理業務を行う人も必要と考えるので、プラス1人と考える。

よって、以上、専門家4人、専門職員12人、一般職員4人で合計20名となる。

また、以上は府省等共用中間書庫において必要と考える人数であるが、府省別中間書庫においても、専門家、専門職員及び一般職員が各1人以上必要と考える。

なお、府省等共用中間書庫で保管される行政文書に比べて、専門家及び専門職員の人数が少ない場合、及びそれらの的確な人選ができない場合には、行政文書の評価・選別が困難になるなど中間書庫システムが機能を停止してしまう恐れがあるため、必要な人数を可能な限り確保する必要がある。

3.6 移送の基準

ここでは、府省等共用中間書庫へ移送される行政文書の移送の基準を考える。府省別中間書庫においても、これと同様の基準で行うことが望ましい。

懇談会報告書では、公文書等の移送範囲の例として、「イ．移管基準に基づき、将来国立公文書館に移管することが想定されるもの、ロ．一定期間以上の保存期間を有するもの、ハ．特に散逸防止の必要性が高いもの（例：内閣官房等に臨時的に置かれ、廃止された組織で作成・取得された公文書等）等」となっている。また、移送の義務性については、「保存期間30年以上等の定型的移管基準に該当する公文書等や、廃止されることが予定される組織において、作成・取得された公文書等について、適当な引継ぎ先がないことが明らかになったものは、移送を義務的にすることが適当である。」となっている。

移送基準の考え方としては2通りのものがある。一つは移管基準と同じような細かな基準を設けて移送する、もう一つはある一定の定型基準により原則全てのものを移送する、その2通りのものが考えられる。前者のような細かな基準を設けることについては、国の行政機関の職員が、国立公文書館への移管時ばかりでなく、府省等共用中間書庫への移送時にも細かい移送基準で行政文書を選別することは、職員の負担が増加し、行政機関の併用型中間書庫システムへの参加を妨げる要因となりかねない。よって、ほとんど行政機関の職員の判断が不要と思われる後者のほうがより現実的と思われる。よって、ここでは、原則全てのものを移送する一定の定型基準として、保存期間が何年以上の行政文書を移送の対象とし、作成から何年経過後に移送することが適当かを考える。

なお、移送基準を考えるに当たっては、より多くの行政文書を対象とすれば、府省等共用中間書庫で勤務する専門家及び専門職員が評価・選別する文書が多くなり、結果として多くの歴史公文書等の移管をより確実なものとするができる。一方、3.5でも述べたが、あまりに多くの行政文書を対象とすると、専門家及び専門職員の人数に比べて行政文書の数が多くなってしまい、行政文書の評価・選別が困難になるなど中間書庫システムが機能を停止してしまう恐れがある。このことを前提として考えることとする。

3.6.1 移送の時期

ここでは、行政文書を作成から何年経過後に移送することとするかという移送の時期を考える。

2.1で述べた地方自治体の実例をみると、1つの自治体が1年後、残りの2つの自治体が5年後となっている。また、1.4で述べた国の行政機関の状況をみると、1つの機関が3年後、2つの機関が5年後で、残りの機関は特に決めていないということである。さらに、あくまで例示ではあるが、懇談会の第一次報告書では3年後、懇談会報告書では5年後となっている。

これらのことから、今回考える併用型中間書庫システムの移送の時期については、作成から5年経過後というものが適当と考える。

3.6.2 移送の対象となる範囲

ここでは、保存期間が何年以上の行政文書を移送の対象とするかについて考える。

移送の対象の範囲は、2.1で述べた地方自治体の実例をみると、保存期間10年以上のものとしている自治体が1つ、残りの2つの自治体が保存期間3年以上のものとなっている。また、1.4で述べた国の行政機関の状況をみると、保存期間3年以上のものとしている機関が1つ、保存期間5年以上のものとしている機関が2つ、保存期間10年以上のものとしている機関が2つ、保存期間30年のものとしている機関が1つ、残りの8機関は特に決めていないという状況がある。

行政文書の保存期間の区分は、各行政機関の文書管理規則などからみると、原則として、30年、10年、5年、3年及び1年となっている。保存期間5年以下のものは、移送の時期が作成から5年経過後ということを考えて当然ながら対象外となる。保存期間30年ものは現在の移管基準に該当するので当然移送対象となる。保存期間が短くても、結果として保存されている期間が30年以上のものについても、現在の移管基準に該当するので移送対象となる。

併用型中間書庫システムにおいては、保管している行政文書を国立公文書館へ移管するかどうかの評価・選別を行うことを考えると、保存期間30年ということで移管基準に該当することが明らかなもののみを移送することは意味がないこともあり、残りの保存期間10年の行政文書も移送の対象とすべきである。また、e-Govより、行政機関が保存期間の満了した行政文書の多くを保有している現在の状況を見ると、保存期間が満了しても保存期間を延長することが多いことがわかるので、保存期間が10年でなくとも、結果として作成から10年を経過している行政文書も移送の対象とすべきである。

結論としては、原則として保存期間が30年及び10年の行政文書とするが、保存期間が10年未満のものであっても、延長により結果として保存されている期間が10年以上のものも含むとすることが適当と考える。

また、懇談会報告書で言われている「廃止されることが予定される組織において、作成・取得された公文書等について、適当な引継ぎ先がないことが明らかになったもの」についても、移送の対象とすべきであろう。

なお、この基準に該当するものを全て移送対象とするが、現在の移管基準でも除外している「勤務評定、休職、休暇、旅行命令等専ら職員の人事、服務に関する個人情報に係るもの」については、除外してもよい（当然であるが移送してもよい）とすることが適当と考える。

3.7 移送文書の数量

ここでは、内閣府調査から、行政文書を3.6の移送基準により府省等共用中間書庫へ移送した場合の数量について想定する。

府省等共用中間書庫への移送の対象と考える行政機関数については、国立公文書館への移管対象となっている18機関のうち、1.2で述べた内閣府調査により保管スペースに当面問題がないと回答があった6機関を除く12機関と想定される。また、3.6で示した移送基準は、保存期間が10年以上の行政文書を作成から5年経過後に移送するというものである。なお、保存期間が3年や5年のものでも延長して10年以上となるものについても移送対象となるが、内閣府調査では保存期間満了後延長したものの調査はしていないため、ここでも延長したものは考慮しないこととする。したがって、保存期間が30年及び10年のものの積算となる。

その12機関において保存されている行政文書のファイル数は、内閣府調査によると以下のとおりとなっている。

| 府 省 名 | 30年保存文書 | 10年保存文書 |
|---------|---------|---------|
| 人 事 院 | 5,400 | 3,700 |
| 内 閣 官 房 | 6,000 | 800 |
| 内閣法制局 | 14,012 | 465 |
| 内 閣 府 | 19,606 | 12,324 |
| 防 衛 庁 | 22,752 | 12,970 |
| 金 融 庁 | 4,229 | 5,045 |
| 総 務 省 | 36,602 | 25,692 |
| 財 務 省 | 11,114 | 6,908 |
| 文部科学省 | 57,362 | 4,543 |
| 厚生労働省 | 22,309 | 19,944 |
| 国土交通省 | 33,734 | 32,510 |
| 環 境 省 | 30,390 | 21,257 |
| 計 | 263,510 | 146,158 |

上記の数値は、保存期間30年と10年の行政文書全てであり、作成から5年経過するまでは移送されないため、その分を差し引いて移送される文書量を計算する必要がある。各機関がこれまで作成してきた行政文書のファイル数は年度によって変わるものであるが、年度ごとのデータは調査していないため、便宜的に各機関は毎年同じ数を作成してきたと考えることとする。そう考えた場合、府省等共用中間書庫へ移送される文書量は、5年分を引いた値で、30年保存文書220千ファイル ($263,510 \times 25/30$)、10年保存文書73千ファイル ($146,158 \times 5/10$) となり、計29万3千ファイルとなる。

行政文書1ファイル当たりの厚さについては、内閣府調査により0.079m/ファイルという数値が算出されているので、府省等共用中間書庫へ移送されるもの29万3千ファイルの厚さ（書架延長）は23,147mとなる。

また、府省等共用中間書庫へ出入りする数量については、毎年、保存期間が満了し国立公文書館へ移管されるもの及び廃棄されるものが府省等共用中間書庫から搬出され、移送基準に合致したものが府省等共用中間書庫へ搬入されるが、毎年同じファイル数を作成という仮定であるため、増える量と減る量は同じであり、保管量に変化はない。なお、1年間に府省等共用中間書庫へ移送されてくる数量を計算すると、30年保存文書8,784ファイル ($263,510 \times 1/30$) と10年保存文書14,616ファイル ($146,158 \times 1/10$) の計23,400ファイルとなる。これは、書架延長では $23,400 \times 0.079 = 1,850\text{m}$

となる。

なお、府省等共用中間書庫で保存されているものでも保存期間満了後延長されるものがあると思われ、その分の増加は考慮する必要はあるが、どの程度の割合の文書が延長されるかというデータがないので、このレポートでは考慮しないこととする。

3.8 必要な面積

ここでは3.2で述べた施設について、3.7で算出した移送文書の数量などから、府省等共用中間書庫に必要な面積を想定する。

3.8.1 書庫の面積

ここでは、書庫に必要な面積について考える。

書庫の面積は、どのような書架を設置するかによって大きく変わる。今回の府省等共用中間書庫は、既存の空施設を活用することを想定しているため、いくつかの外国の機関が設置しているようなフォークリフトを用い高所にも書棚を配置する本格的な施設は考えにくい。よって、書架については、フォークリフトを用いないで済むような高さのものを設置することとする。

書架には固定式と可動式がある。地方自治体において半現用文書を排架している書架については、それぞれの自治体によって固定式のところがあれば可動式のところもある。国立公文書館の書架については、本館では固定式となっているが、つくば分館では可動式となっている。従って、書架については、それぞれのメリットとデメリットを比較しながらどちらかを選択すればよいと考える。

書架の設置については、書架の物品代などを含めた設置するための費用と、書架の設置に必要な面積にかかる費用、の両面から考える必要がある。書架の設置費用は可動式にほうが高価ではあるが、地価の高い東京都内での面積当たりの収納量を考慮すると、今回の府省等共用中間書庫では、可動式のものが適当と考える。

書架の規格には様々なものがあるが、筆者が実際に見た中から選択すると、つくば分館の規格が適当と考える。参考までに記載すると、つくば分館の可動式書架の規格は、1個当たり、幅85cm、高さ200cm、奥行36cmとなっており、A4の簿冊の場合6段に分けることができる。

よって、このレポートでは、可動式の書架とし、規格についてはつくば分館のものを用いて算出することとする。なお、可動式書架は固定式のものに比べて重いため、その設置に際しては、その建物の床の荷重についても考慮しなければならない。

つくば分館における書架延長は37km、書庫面積は7,290m²であり、書架延長1km当たりの面積は7,290m² / 37km = 197m²/kmとなっている。

府省等共用中間書庫への行政文書の移送量は、3.7において述べたとおり、29万3千ファイルで書架延長23,147mと想定している。

よって、府省等共用中間書庫の書庫部分に必要な面積については、書架延長約23km × 197m²/km = 約4,500m²となる。

3.8.2 書庫以外の施設の面積

(1) 搬入室・受入室・整理室

1年間に搬入される文書量は、3.7で計算したとおり、書架延長で1,850mとなる。仮にこれを

床に敷き詰めた場合の面積は、ファイルの縦の長さが33cmとすると、 $1,850\text{m} \times 0.33\text{m} = 616\text{m}^2$ となる。2段に重ねれば半分の約300 m^2 となる。また、全部同時にではなく、搬入室に入る分だけ移送し搬入室が空いた時にまた移送するなど、数回に分ければその分少なくなる。

搬入室で処理が終わったものは受入室に移し、受入室で処理が終わったものは整理室に移し、整理室で処理が終わったものは書架に排架されることを考えると、搬入室、受入室及び整理室の合計で考えればよいと考える。

結論としては、2段重ねで約300 m^2 、他に作業スペースが必要なため5割増しの面積とすると、450 m^2 程度がこの3室合計の値と考える。また、これらの部屋は、移管及び廃棄するための準備室としても使用できるだろう。

(2) 評価選別室

評価・選別については最低でも当該年度に保存期間が満了するものについて行う必要がある。1年間に保存期間が満了する文書量は、3.7で述べているように搬入量と同じと考え、書架延長で1,850mとなる。相当の量になるが、全部を同時に部屋に並べて行う必要はない。また、つくば分館のように、書庫内でもある程度の作業ができるような余裕のある書架の配置とすれば、評価・選別室としては、既存の100 m^2 程度の1部屋を準備できればよいと考える。

(3) 行政利用室

移送対象を12機関とすると、同時に複数の機関が使用するケースを考え、50 m^2 程度の部屋を3つ程度用意できればよいと考える。この部屋は会議室も兼用するものである。

(4) 事務室等

事務室に勤務する職員20名に必要な面積は、一人当たり4 m^2 という国の換算基準があり、それで計算すると80 m^2 となる。事務室にはロッカーやコピー機などの必要な備品類を置くスペースも加えると、事務室としては100 m^2 程度必要と考える。

なお、建物としての府省等共用中間書庫の施設全体を管理するために必要な人員の事務室については、既存の空施設を活用することを想定しているため既に設置済みのものを使用することと考える。

その他、サーバー室やマイクロフィルム保管庫などは、既存の小部屋を活用することと考える。

(5) 書庫以外の施設の合計

よって、書庫以外に必要な施設の面積としては、搬入室・受入室・整理室450 m^2 、評価・選別室100 m^2 、行政利用室150 m^2 、事務室100 m^2 、その他既存の施設となり、最低でも800 m^2 程度と考える。

おわりに

併用型中間書庫システムは歴史公文書等の移管及び保存・利用を適切なものとするための最適な方策の一つである。そのため、同システムには可能な限り多くの府省、できれば移管対象18機関全てが参加することが望ましい。府省等共用中間書庫においても、また、府省別中間書庫においても、利便性、迅速性、安全性等を可能な限り確保し、府省にとっても多くのメリットがあるものとして、多くの府省の参加を得て、同システムを実現していかなければならない。

今回のレポートは併用型中間書庫システムを中心に記述したが、懇談会報告書でも言われている

ように、併用型は理想型に向かったの一途である。懇談会報告書では、既存の法律や制度にとらわれず中・長期的に目指すべき中間書庫システムの理想型も示している。

現行の法制にとらわれない理想型は、書庫が府省等共用中間書庫と府省別中間書庫で分散している併用型を一箇所集中型にするという単にスペースの結合のみではなく、我が国の文書管理の制度をも変えて行こうというものである。懇談会報告書で提言している理想型の主な内容は以下のとおりである。

多くの先進諸国と同様に、国立公文書館が中間書庫制度の主体となる。

独立の施設で一元的に集中管理する。

国立公文書館が保存期間満了後の公文書等の廃棄決定に、勧告等により十分関与できるようにする。

文書作成時に中間書庫への移送及び国立公文書館への移管の適否を定めておく。

移管基準を満たす文書の中間書庫への移送を義務化する。

以上の提言は、これまでの我が国の文書管理の制度を考えると実現は容易ではないが、歴史資料として重要な公文書等が将来の国民への説明責任を果たすということを考えるとぜひ実現すべきであるとする。

以後で、上記の懇談会報告書の理想型の提言を、筆者なりにさらに言い進めてみたい。

多くの諸外国や地方公共団体では、いわゆる文書管理法の制定と同時にそれ以降に情報公開法が制定されているように、文書管理が法整備されていないにもかかわらず情報公開だけ法整備されても、情報を公開したくない文書はいくらでも廃棄できる制度では意味がない。現在の国の行政機関においては、情報公開法が既にできているにもかかわらずいわゆる文書管理法がない。このことを考えると文書管理に関する法整備が是非とも必要であるとする。

その文書管理法の中では、多くの諸外国において国立公文書館長の許可なくして文書の廃棄ができないことが法律に定められているように、国立公文書館が、どの行政文書を歴史資料として残していくかという評価・選別権及び廃棄権を持つべきであるとする。

さらに、国の行政機関においては、重要な行政文書になればなるほど保存期間は延長することが多く、なかなか移管に結びつかないこともあり、国立公文書館が行政文書の現用段階から、保存期間や延長の決定権などにある程度関与していくべきであるとする。

(前公文書専門官)