

【講演】

神奈川県立公文書館における文書の評価と選別

石原一則

きっかけは人事異動

- 一 組織
- 二 関係規定
- 三 公文書のライフサイクル
- 四 課題
- 五 課題解決の第一歩
- 六 スケジュール作成のために
——文書の正確な理解——

きっかけは人事異動

今日は、神奈川県文書管理と、私が勤務する県立公文書館の評価・選別についてお話をさせていただきます。事務局で配布してくださったレジュメに沿って話を進めるつもりですが、その前に少し私自身の紹介をさせていただきます。と思っています。

私は、昭和五二年に神奈川県立図書館に入りまして、初めは司書の仕事をしていました。四年間そこに勤務した後、当時県立図書館に併置されておりました県立文化資料館という組織に、人事異動で移りました。この文化資料館は『神奈川県史』の編纂過程で集めた資料を、整理・保存して住民に提供するためにできた施設でして、古文書や図書他に、保存期間が終わった公文書などを集める仕事をしていました。私が配置された部署は、行政資料課というところで、保存期間が終了した公文書の選別や整理を担当していました。私はそれ以降ずっと神奈川県の公文書の評価・選別とか整理とか、県庁の文書を相手に仕事をしています。こういう仕事を始めるきっかけは、人事異動という全くの偶然でした。

ご承知かもしれませんが、神奈川県では平成五年（一九九三年）に文化資料館が廃止になりまして、県立公文書館ができました。文化資料館でやってきた仕事を公文書館が引き継ぎ、さらに拡大させたこととなります。公文書館で扱っている資料には、県庁の公文書だけではなくて、図書や神奈川県域に関する古文書や私文書もありまして、

日常的にいろいろな資料を相手にしているのですが、今日の話は、そのうちの一部、神奈川県機関で作成・收受された公文書についての話になります。

ただし、公文書の話とはいっても、資料整理の国際的な標準とか、その標準に照らし合わせて神奈川県の公文書館の資料整理がどうなっているか、というようなことは時間的に無理ですので、文書管理と評価・選別ということに話を限定させていただきます。

一 組織

レジュメをご覧ください。まず、レジュメの1に、神奈川県の公文書館が神奈川県という組織の中でどういう位置づけになっているかということをお話させていただきます。知事から副知事・出納長、副知事の下に各部がありまして、公文書館は県民部の広報県民課というところに属しています。

この図からおわかりになるように、公文書館は神奈川県の地方組織の一つです。地方組織であるがゆえに、県さまざまな資源、たとえば人事・予算・情報に対しての権限が限定されることとなります。

一つ目は人事についてですが、神奈川県公文書館はまだ専門職制度を採っていません。大半の職員が一般事務職員です。日本ではアーキビストやコンサーベーターという専門職制度については、まだ法整備ができていませんから、そういう専門職制度を採っているところ是非常に少ない。大半が一般事務職員、あるいは司書とか教員とか学芸員で、言葉は悪いですが、代用せざるをえないという状況です。神奈川県立公文書館も同様でして、現在は一般事務職員とマイクロフィルムの技術職の他は、一人の司書と二人の教員で構成されています。専門職制度は

設立以来一〇年間、実現されていません。専門職制度を作りにくいのは、法の不整備が第一の原因ですが、人事に関する発言が弱いことも理由の一つでしょう。地方組織ゆえの限界の一つとすることができるとでしょう。

予算については、自治体の場合は最終的には首長の査定があり、議会での承認という手続きがあるわけですが、この組織も同じだと思いますが、この手続きの過程で予算の内容は修正されることが多い。手続きのある段階からは、事業の当事者は説明の場にさえ立ち会えない。そして最終的には内容が大きく変わってしまうということもあります。予算編成についてコミットする度合いが弱いということ、これも地方組織の持つ一つの限界ということができると思います。

地方組織ゆえの三つ目の限界は、情報です。情報というのは、今日の話に照らして申し上げれば公文書ですが、近代的なアーカイブズの歴史は、まさにその情報に対する権限の獲得、再配分の要求の歩みということになると思います。その情報を管理する権限をアーカイブズがどのように持ち得るかということ、この一言に尽きると言えます。最初に申し上げた文化資料館は、県の機関が廃棄した公文書を拾って保存するだけでして、公文書に関する権限は弱い組織でした。そこで十数年間仕事をしてきたということは、そうした組織の限界をいわば肌で感じる機会になったと思います。

では、神奈川県立公文書館ができてどう変わったかということになりますが、人事や予算に関しては、さきほど申し上げたとおりあまり変化はありません。が、県の文書に対する権限は以前に比べて大きくなりました。たとえば、廃棄の権限や選別の権限は公文書館が持つようになっていきます。しかし、前と比較して大きくなったということとして、まだ多くの課題が残っています。この一〇年間の実践で少しづつ明らかになってきた課題も含めて、これからお話ししてみたいと思います。

二 関係規定

さつそく本題に入らせていただきますが、レジユメでは「2 関係規定」というところです。神奈川県公文書は、「現用文書」と「非現用文書」に分けられます。現用文書とは、保存期間中の文書のことです。「現用」という言葉は二〇年くらい前から使われ始めて、今はかなり普及していますし、法令用語としても使われています。この言葉は、英語の「current」現在使われている」という意味の形容詞が訳されたものです。頻繁に参照されている文書、たとえばオフィスのキャビネットにあるものや文書管理上保存期間中となっているものを、現用文書といえます。

神奈川県では、この現用文書は「行政文書管理規則」という規則で管理されています。この規則の前身は、「文書管理規程」、規則より一段ランクが下の規程だったのですが、平成二二年三月に規則に格上げされました。

最近は、この現用文書の管理を条例や法律で規定すべしと唱える方もだいぶ増えてきていますが、神奈川県では現在のところ現用文書の管理は、行政文書管理規則で行うことになっています。全文はコピーしてきませんでした。が、今日の話に関連するところだけ抜粋して、資料1に載せてあります。

それから非現用文書は、現用ではなくなった文書のことです。保存期間が満了した文書を指します。非現用文書は、すべて公文書館の評価・選別の対象になり、いわゆる歴史的・文化的な価値の点から評価され、選別されて、そのうちの一部が公文書館で保存されるようになります。その非現用文書の扱いを規定するものが「公文書館条例」に含まれておりまして、その部分はお手元の資料2にあります。神奈川県公文書の大枠は、この行政文書管理規則と公文書館条例の二つで規定されています。

三 公文書のライフサイクル

(1) ファイリング・システム

レジュメの3に進みます。この規則と条例によって神奈川県公文書の流れが規定されているわけですが、その基本的な管理方法として、ファイリング・システムがあります。自治体にはかなりファイリング・システムは普及していると思われませんが、神奈川県では昭和四〇年代初めにこのシステムが導入されました。

このファイリング・システムはどういうものか、ご存じの方は多いでしょうけれども、一応簡単に説明申し上げます。資料の3をごらんください。

これは神奈川県機関が現用文書を整理するときの基準として、ファイル基準表と言われるものの一部です。福祉総務室の分の一部分がコピーされています。第1ガイド、第2ガイド、個別フォルダーという三ランクの見出しがありまして、第1ガイドの、たとえば法人施設許可というグループに、第2ガイド許可というものがあって、それが三つの個別フォルダーで構成されている。そのうちの一つに社会福祉施設許可というフォルダーがある、ということを示します。実際に社会福祉施設許可に関する文書が派生したときは、このフォルダーの中に文書を入れて保管するわけです。

こういうファイリングの基準をあらかじめ用意しておいて、実際に文書が派生したときは、その該当する見出しのフォルダーに入れて保管する。参照する必要がある時は、見出しを探し該当するフォルダーを取り出すというやり方です。この方法では、ガイドの構成つまり見出しと文書の内容が正確に結びついていることが重要になります。

ので、文書管理規則はこの基準表が常に最新の状態に保たれることを義務づけています

このファイル基準表は二つの役割を持っています。一つは現用文書の管理目録の役割、二つ目は情報公開の目録の役割です。神奈川県の情報公開制度を利用して現用文書の公開を申請する人は、このファイル基準表を見て申請します。したがってこのファイル基準表のメンテナンスはとても大切な仕事です。しかし、これの維持のされかたには、部署によってかなり精粗が見られるのが実態です。詳しくは『神奈川県立公文書館紀要四号』に、そういうことを調べた報告がありますので、ご覧になっていただければと思います。

(2) 行政文書管理規則による保存期間の種類

次に、神奈川県公文書の保存期間の種類についてお話しします。神奈川県では県立公文書館ができたときに、保存期間の種類が変わりまして、基本的に、三〇年、一〇年、五年、三年、一年の五種類になりました。大きく変わった点は、永年保存を廃止して三〇年保存にしたことです。これは、すべての文書は役割を終える時が必ず来る、ということ制度化したものです。以前に館長をしてらした後藤仁さんの言葉ですが、文書に定年制を導入したものと云えるでしょう。これが、公文書館ができる以前とできた後の違いの一つとしてあげられます。これを表す規定が、資料1の行政文書管理規則第九条です。「行政文書の保存期間は、三〇年、一〇年、五年、三年又は一年とする」とあります。この規定によって、すべての文書は必ず非現用になる時期がくること、一部分の文書が永年保存の扱いを受けて特別に県庁の一室で保存され続けるということが、原則としてできなくなったことになりました。

永年保存とは保存の期限を想定しないで保存することなのですが、戦前の神奈川県の永年保存文書は大半が失われていると言ってよいと思います。公文書館にある明治から昭和二〇年までの公文書は、約一、二〇〇冊しか

ありません。たぶん県庁の倉庫に明治時代からずっと置いてあったと思われませんが、火災にあったり、戦災にあったり、人為的な廃棄処分によって随分なくなっただけだと思います。失われたものの中には永年保存と指定されていたものもかなりあったはずですが、永年保存という名前の割にはそのときどきの都合で軽く廃棄されたことが推測されます。これは永年と唱えていたけれども、ちっとも永年保存ではないわけですね。また、永年保存するだけのケアもしていなかった。火災になればすぐに燃えてしまうような倉庫であったり、戦争が近くなっても文書を疎開させただけでもありません。そこで公文書館ができる時には、公文書館は防火扉で書庫もきちんと作る、そしてすべての文書に定年制を取り入れ、一定の時期が来たら、公文書館に移管し安全に保存する、そのためには当時の文書管理の保存期間の変更ということが、重要なポイントになりました。それは現在の行政文書管理規則と公文書館条例でも変わっていません。

(3) 作成組織と一時保管組織とアーカイブズ

その行政文書管理規則と公文書館条例による文書の大体の流れは、レジюме「(3) 作成組織と一時保管組織とアーカイブズ」のところにある図でお分かりいただけだと思います。

図のいちばん左は作成組織で、文書が作成されたり、收受されたりするところを示しています。神奈川県の場合は文書が作成・收受されると一年後に、右の点線で結ばれた法務文書課に「引継」が行われます。法務文書課に引き継がれた文書の保存期間はすべて同じではありませんので、たとえば三年保存のものは残りの二年間、五年保存のものは残りの四年間、この法務文書課の倉庫で保管されるわけです。

公文書館設置以降、変わった点はその先です。たとえば、三年保存文書の場合は作成組織で一年間、法務文書課

で二年間保管されれば保存期間が満了するわけです。保存期間が満了したものは、下の直線の「(引渡)」と書いてあるルートで公文書館に入ってきます。公文書館ではその入ってきたものを評価・選別をして、保存すべきものは右の「整理／提供」の流れ、廃棄すべきものは円の外へ、つまり廃棄するという流れになります。

五年保存も同じです。法務文書課までの流れで五年たったものは保存期間が満了ですから、下の線に従って公文書館に「(引渡)」が行われて、公文書館職員が評価・選別をして「廃棄」か「整理／提供」という流れになります。

上の点線はどういう意味かと申しますと、ここで対象になるものは一〇年保存と三〇年保存の文書です。たとえば、一〇年保存文書は作成組織で一年間保管されます。その後法務文書課で残りの九年間保管されるかというところではなく、法務文書課の保管期間は四年です。つまり、作成組織と法務文書課で都合五年間保管されたら、今度は「(引継)」と書かれている点線に従って公文書館の中間保管庫に流れていくことになります。そして残りの五年間は公文書館の円の中にある「中間保管庫」で保管されることになります。三〇年保存文書もそれと同じでして、作成組織と法務文書課の倉庫で都合五年間は保管され、残りの二五年間は公文書館の中間保管庫で過ごすというシステムになっています。この中間保管庫で保管されている文書は現用文書ですから、公文書館での閲覧の対象にはなりません。県職員以外の方が見るためには、情報公開制度を使って申請していただくことが必要になります。

図の中間保管庫に「(5/25)」と書いてあるのは、一〇年保存文書、三〇年保存文書のそれぞれの余命です。三〇年文書は二五年間、一〇年文書は五年間という余命が、括弧の中に書いてあります。そしてそれぞれ一〇年、三〇年の文書が残りの保存期間を全うすれば、公文書館の中で「(引渡)」の手続きが行われて、三年・五年保存文書と同じように公文書館職員の評価・選別を受け、廃棄するものは「廃棄」、保存するものは「整理／提供」、という流れに沿って業務が進められます。これが一九九三年の公文書館開館のときから続いています。

図には一年保存文書の扱いが別に書いてあります。一年保存文書は量が多いので、これは他の保存期間の文書と同じ扱いをせずに、評価・選別を各部署にお任せするという方法です。一年保存文書の評価・選別は作成組織に委任し、保存が決められたものだけが公文書館に引き渡されることになっています。

もちろん、丸投げというわけではありません。たとえば年に一回、都合三日間かけて公文書館の事業説明会を県職員対象に行っています。各事務所で文書管理を担当している人たちに来ていただいて、公文書館の仕事の説明を行います。出席は一人一日で済みますが、三百人くらいの人 comes しますので、三日間に分けて行います。そこで、もしこういう文書があったらぜひ公文書館に引き渡していただきたいとか、文書の扱いで困ったことがあったら連絡をください、という話をします。このときには、一年保存文書の評価・選別についてだけでなく、その他の古い記録が出てきたときのことなどもお願いするようにしてきました。

たとえば、倉庫の中を掃除していたらいろいろな文書が出てくるでしょうから、古くて一見ゴミみたいなものでも是非ご一報ください、という話をします。たぶんその影響だと思えますが、旧制中学時代の文書が県立高校で見つかって、公文書館に移送されたこともありました。少しづつですが、一〇年間続けてきてようやく成果が見えるようになりました。

(4) 主要な変更

以上のことをまとめると、主要な変更として三つあげることができます。レジユメにも書いておきましたが、ひとつめは、「永年保存文書の撤廃」です。これはさきほどから説明してきました。ただし、問題はないかというところではありません。それは保存期間の延長という問題です。現在の神奈川県の文書管理規則では、制度的に無制限

に延長できることになっていきます。業務上延長が必要になることは否定しませんが、三〇年保存文書を三回延長すれば九〇年になってしまって、事実上の永年保存が復活してしまう状態になります。今皆さんに申し上げた神奈川県の流れ、最終的には県立公文書館に必ず流れてくるというシステムが機能しなくなってしまうと思います。現物は公文書館内の中間保管庫に保管されるのですが、公文書館資料として整理し、目録を作成し、修復するというケアができないものなんです。公文書館は制度的には、こうした延長の申請に対しては、なるべく延長しないでいただきたい、というお願いをするしかありません。この延長の問題は、神奈川県立公文書館にとってはまだ解決できていない問題です。

これは神奈川県だけではなくて、他の公文書館でも似たようなことはあるという話を聞いたことがありますし、若干状況は違うでしょうが国立公文書館でも同様のことはあるようです。こういうことに対しては、当然何らかの制限をするということが必要になってきますが、制限するためにはその権限が必要になります。イギリスの国立公文書館、パブリック・レコード・オフィスには、こうした保存期間の延長に対して制限ができるようなシステムがあるようで、申請に対してはそれがどうかレコード・オフィスが調査をし、場合によっては延長を認めないということもあるそうです。もちろん、それは制度としてレコード・オフィスに権限が備わっているからできるのですが、日本ではまだそうした制限を根拠づけるきまりはありません。公文書館の運営にはとても大切なことなんです。見落とされることが多い点です。

それから、ふたつめは、「引継・引渡（移管）の義務」。これは、資料2の公文書館条例の第三条をごらんになっていたのですが、第三条は「(公文書等の引渡し)」とあり、県の機関とあって(知事、議会……)と、ずらずらと内水面漁場管理委員会までありますが、それらの機関は「その保存する公文書等が現用でなくなったとき

は」、つまり保存期間が満了したときは、「速やかに当該公文書等を公文書館に引き渡さなければならない」というふうに、「引渡」の義務がここに書いてあります。

それから、資料1の行政文書管理規則の第一三条には「(保存文書の引継ぎ)」とあって、「法務文書課長は、前条第一項の規定により保存する文書で保存期間が一〇年以上に属するもののうち、保存期間が五年を経過したものについて、公文書館長に引き継ぎがなければならない」とあります。これは何を言っているかといいますと、レジュームの「(3)作成組織と一時保管組織とアーカイブズ」にある図の法務文書課と公文書館を結ぶ点線の部分についての条文です。つまり、一〇年・三〇年保存文書は、作成後一年過ぎたときに作成組織から法務文書課に引き継ぎ、法務文書課は作成後五年たった段階で、必ず公文書館の中間保管庫に引き継がなければならないという規則です。

それから、図の法務文書課からの直線は、さきほど読みましたが、公文書館条例第三条で規定されている引渡の義務を表しています。つまり、この法務文書課と公文書館をつないでいる「引継」の点線と「引渡」の直線は、すべて義務規定によって根拠づけられるということになります。これが「引継・引渡(移管)の義務」です。

三番目としては、「選別・廃棄の権限」です。権限は責任を伴うわけで、この根拠規定は公文書館条例の第四条です。資料2をごらんください。第四条に「公文書等の選別、保存及び廃棄」とあり、ここでは「知事は、前条の規定により引き渡された公文書等について、知事が別に定める基準により、歴史資料として重要な公文書等を選別し、保存しなければならない」と規定され、また第2項では「確実に、かつ、速やかに廃棄しなければならない」とさられています。これにより、選別と廃棄は公文書館の義務つまり責任で行われることになります。

これらは、文化資料館のときには全くなかった権限や義務であります。文化資料館はこうした義務規定とは関係ないところでやっていたので、廃棄したものを拾い集めるような仕事のやり方しかできなかったわけです。我々

としては拾いたいものがもつとたくさんあったわけですが、なかなか手がだせませんでした。そういうもどかしさは、一〇年前に移管の義務が実現したおかげでだいぶ解消されました。

四 課 題

さて、いままで申し上げてきたことは、評価・選別の話に入る前置きです。こういう環境の中で公文書館が評価・選別を行ってきて、どんな課題に面しているかということをお話します。

(1) 体系的性と持続性

まず、神奈川県で、県の機関の公文書を評価・選別するところは、公文書館しかありません。一年保存文書など例外もありますが、それ以外のは公文書館がいわば独占的に評価・選別をするわけです。したがって、評価・選別の結果に対して、公文書館は全面的に責任を負うことになります。それを点検するために、ここでは体系的性と持続性という視点から考えてみたいと思います。

神奈川県立公文書館のやり方は、何とか説明できるような一定の客観性を担保することを目標にしてスタートしたのですが、具体的には「前例と合議と選別基準」に基づいて、複数の職員が部局別に分担して行ってきました。前例は以前の蓄積を参照すること、合議は相談することです。このふたつと選別基準が具体的な方法です。選別基準は皆さんのお手元についていると思いますので、後でごらんになっていただければいいのですが、こうした方法をとることで体系的かつ持続的な選別結果を担保しようとしたわけです。しかしながら、この三つで体系的性と持続性

が担保できるかということ、残念ながらそうではありません。また、選別基準や細目基準で選別を一〇〇パーセント理解できるかというと、どうしてもそこからこぼれ落ちてしまう部分が出てきますし、抽象的な書き方がされている部分については、解釈の問題が残ります。違う人間が同じ文書に対して、同じ選別基準と細目基準を読んで、全く同じ結果が出るか、ということ疑問です。

また、中身が一定の様式で、大量にあるもの、しかも毎年毎年作られているようなもの、たとえば病院のカルテや伝票類などですが、そういった記録を機械的に廃棄していてよいのだろうか、ということについて同僚たちと議論をしたことがあります。この十年間は、試行錯誤の繰り返しでしたから、ではサンプリングはどうか、ということになって、一度だけ、病院のカルテのサンプリングをしたことがあります。ところが後で振り返って考えると、これは体系的なサンプリングではなく、ただの偶然の産物にすぎないもののような気がしてきました。客観的なサンプリングを行うには、それ相応の準備が必要ではないか、と後で考えるようになりました。

それから、文書の中の一部を間引きするという方法もあります。一つの箱やフォルダーの中の重複分や後から混在されたと思われるような全く関連のないものに限って間引くわけですが、これはウィーディング(wedding)と言いまして、アーカイブズの方法としてあるものですが、相当慎重を要する方法で、やはり問題がないとは言えないと思います。

もっと典型的なお話しをしましょう。神奈川県立公文書館で実際にあったことなのでご存じの方もいらっしゃるかもしれません。優生保護法という法律がかつてありました。一九九六年に法改正があり、今は母体保護法という法律に変わりました。優生保護法は、障害をもった方が子供を持たないようにする手術いわゆる断種を、合法化するものでした。実際の事務は、都道府県知事が行っていましたから、都道府県の公文書の中にはこの優生保護審査

会の記録があります。公文書館にも所蔵されています。

あるとき、それを見たいという閲覧申請がありました。館としての決定は、一部プライバシーに関わる部分は非公開とし、部分的な開示をするというものでした。その申請者はそれを不服として、行政不服審査法に基づく審査請求になりました。結論は翌年になりましたが、公文書館の判断が支持され、申請者も国への再審査を請求することはありませんでしたので、この件は終わりました。経過を簡単にお話すれば以上です。

この一件は終わりましたが後でだんだん考えるようになったことは、この優生保護審査会の記録は何故こういう残り方をしているのか、ということでした。残っているのは、神奈川県立公文書館の場合は昭和三七年のものがあって、それから四五年のもの、それから数年後のものがあるという具合に、とびとびになっている。しかも、なぜそのように残されているのかという理由はわかりません。文書自体にそうしたことは書かれていませんから。法律に基づいてそういう審査会が作られていたわけですから、もつとあってもいいはずだと単純に私は思ったのですが、意外に少ない。しかも、その状態を説明するものは一切ないわけです。開催されなかったのか、あるいはどこかに紛れ込んでなくなってしまったのか、あるいは評価・選別の結果そうなったのか、という問題になります。

もしその状態になった理由が評価・選別にあるとすれば、公文書館の評価・選別の責任に直接関わってきます。つまり、何故そういう残り方なのか説明せよ、と。そこまで考えてみたときに、我々に不足しているものは、そこに文書がないということをしちんと証拠づけるものだろうということ、まずそれが必要なのではないかと思われるようになりました。

神奈川県公文書は、移管の義務により根こそぎ公文書館にもってきて、公文書館が選別を独占する。そうして残されたものが、点々と歯欠け状態で残って、なおかつその状態を説明するようなものが前例と基準だけで、他に

なにもないというのでは説明不足ですね。そこで体系的、持続的な選別へのステップとして、評価選別の記録が必要になるわけですが、もちろん、選別の記録だけでは十分ではありません。文書がないことを証拠づけることは無理です。ただ、次のステップへの手段にはなりません。選別に対する責任を公文書館が負うということは、まず選別の理由の記録を保存される資料と一緒に保存し、さらに文書がないということを証拠を伴って説明できるようにしておくことではないかと、考えてみればあたりまえのことなわけですけれども、ようやく気づくようになりました。

(2) 選別委任文書

それから、レジユメの(2)の「選別委任文書・県立高校文書と一年保存文書」ですが、これは最初の方で申し上げたとおり、専ら量的な問題から選別を作成組織に委任をしていますが、丸投げではなくて、何らかの形でこちらから逆に保存する文書を指定していくようなシステムをとらないと、なかなか文書の保存にはつながらないということを実感するようになりました。

(3) 効率性

(3)の効率性については、文書は法律や条例、規則などなんらかの規定に基づいて作られるものが多い。そうして作られる文書は、毎年同じようなものになるはずで、同種の文書に対しては、毎年同様の判断をすることが求められるでしょうし、同じ判断ならば毎年同じ作業を繰り返す必要はなく、一回の判断で済みます。それを前もってきちんと計画しておけば、同じ作業を繰り返すということが避けられます。

例えば、ひとつの事務所から毎年一〇〇箱の文書が移管されるとすると、そのすべてを公文書館に移送して全部

開けて見るという作業を、毎年繰り返すのではなくて、一〇〇箱のうち毎年廃棄している三〇箱は即廃棄処分し、残りの七〇箱だけ公文書館の評価・選別作業の対象にする。定型的な文書はこうやって処理することで、省力してできた時間を七十箱にあてる。つまり評価・選別の効率化です。

神奈川県でさえ毎年作られる文書は四〇センチ四方の箱で一万箱くらいあり、四〇〇字詰め原稿用紙になると一〇億枚、フロッピーディスクにすると一〇〇万枚くらいになるそうです。その量の文書が毎年来ているわけですから、効率化できるところはどんどんやっていくことが必要になっていきます。

(4) 電子文書

神奈川県庁も電子化へと急激な勢いで進んでいます。電子文書の評価・選別は、これまでのように、三〇年保存文書は三〇年経つまで待つというようなことをしていたら、ほとんど残せなくなってしまうでしょう。読むことさえ危うくなるし、読めるようにしておく媒体変換などの手間や費用も大変だろうと思います。そういう手間や費用はかけないで確実に保存できるような方法が必要です。そして、おそらく、こうした電子文書の環境はこれまでよりもっと早いテンポで変わっていくでしょうから、当然今の条例や規則では対応できなくなるし、選別のマニュアルなども大幅に変更しなければなりません。電子文書の保存に関してはいろいろな課題があると思いますが、これまでお話したことと関連させてひとつだけ申し上げれば、電子文書の評価・選別こそ早い時期の実行が必要だということです。

この(1)から(4)の課題をひっくるめて、その対応策を考えてみたときどんな方法があるかという点、評価・選別の早期実施です。電子文書などは今申し上げたとおりですが、その他体系的かつ持続的な選別、選別を委任す

る場合、それから効率的な評価・選別という目標からも、評価・選別を早め早めにやっていくという必要性がでてきています。

早め早めにやるというのはどういうことかといいますと、ここから先は神奈川県で実現できていないところなのですが、文書が非現用になり公文書館に流れてくるのを待つのではなく、現用段階にある文書の評価・選別してしまおうということなのです。作成部署で作られてからなるべく早い時期に評価・選別をして、公文書館がその文書はゆくゆくは公文書館で保存しますよと、たとえ話ですが、付箋か何かをつけてしまう。現用の段階で付箋がつけられてしまえば皆さんの管理はなくなるでしょうし、それを恒久的に保存していくのだという合意ができれば、協力システムにもつながると思います。非現用になるまで、文書館や公文書館などのアーカイブズが待ちの姿勢では、現代記録の保存はできなくなるかと考えています。選別の早期実施ということについては、最後にもう一度触れたいと思います。

五 課題解決の第一歩

(1) リテンション・スケジュール

評価・選別の早期実施を実現させるために、課題解決の第一歩として、リテンション・スケジュールの利用が考えられるでしょう。リテンション・スケジュールの資料はお手元の資料4です。これはニューヨークの州立アーカイブズ、State Archives and Records Administration、略称SARA(サラ)という名前と呼ばれている機関が作成した、ニューヨーク州政府のリテンション・スケジュールです。

リテンション・スケジュールは、文書の処理方法のスケジュールとして、現用段階に作成されるものです。このスケジュールにもとづいて、文書の移管や評価・選別が行われます。資料の右端に書いてありますように、この文書は Permanent であるとか、3 years であるというように、日本の文書管理の保存期間の表示とアーカイブズによる評価・選別の意思が一緒になったものと言えるでしょう。現用の段階でこのリテンション・スケジュールを作成し、何年経ったらアーカイブズへとか、何年経ったら廃棄処分とかを計画的に行う、そのための道具です。こういうものを作ろうということです。こうした考えはまだ個人的な段階でして、神奈川県でスケジュールを作ろうという話になっているわけではありませんが、ぜひこういうものを神奈川県で普及できたらと思っております。

(2) ファイル基準表、文書引継票の記入の適正化

このようなスケジュールは、全くの無から作る必要があるか、というところではなくて、神奈川県にもこれと似たものはあります。前にも触れましたがファイル基準表がそうです。ただ、ファイル基準表の記入に精粗があるというお話をしましたが、ファイル基準表をスケジュールにするためには、ふたつ課題があります。ひとつはファイル基準表の記入の適正化です。記入の内容が事実と正確に対応していること、これが重要です。ふたつめは、公文書館が現用文書にコミットできる地位につくこと、つまり権限です。神奈川県立公文書館の現在の分掌は、専ら非現用文書ですから、分掌を変えていくことが必要になります。

(3) 評価選別の記録化

これは繰り返しになります。評価選別の記録を蓄積させることで、公文書館が選別基準や細目基準よりもより

詳細な選別の指針を持つこととなります。これは評価選別を説明するだけでなく、スケジュールを作成するときの参照すべき情報源として役立つものになるでしょう。まだ、部分的にしかできていませんが、お手元の資料5はその実際例、資料6は神奈川県立公文書館の『選別マニュアル』に載っている選別記録の作成方法の手順です。

六 スケジュール作成のために ―― 文書の正確な理解 ――

スケジュールを作成するためには、その文書を正確に理解する必要があります。公文書の正確な理解には、二つの要件が考えられます。

(1) 内容(コンテンツ)の把握

ひとつは内容の把握。これは書かれている内容です。書かれている内容には何があるかといいますと、表題や組織名(作成者)、作成時期、それから文字どおり中身などでしょう。

(2) 関係(コンテキスト)の把握

文書の内容の把握ということは、比較的理解しやすいのですが、もう一つ重要なことに、関係の把握ということがあります。

レジュメの①の図で説明します。神奈川県立公文書を保存期間別に見ると、一年保存文書から三〇年保存文書まで五種類あります。図の縦の数字がそれを表します。神奈川県立公文書館の二〇〇二年度の選別対象文書は、二〇・

一〇・五・三・一という数字の太い線に囲まれた部分です。実際は、先ほど申し上げたように一年保存のものは除かれます。この図で見るとすべての保存期間の文書が対象にされてはいますが、それらの文書はそれぞれ別の時期に作成されたものであり、相互の関係はないと考えられます。厳密に言えば、新しい文書を作るのに古い文書を参照したという関係の可能性はありますが、ひとつの事象に関して同時期に作成されたというものではありません。したがって、これらの文書の相互関係は考えられないといってよいと思います。

現実に文書の山が目の前に現れると、ついわれわれはこの山が何らかの関係で結ばれたかたまりのような錯覚を起こしてしまいますが、実は中身はばらばらで、三十年文書は一九七二年、十年文書は一九九二年、五年文書は一九九七年、三年文書は一九九九年というふうに、作成時期が違います。一九七二年の三〇年保存文書と最も密接な関係を持つものは、一九七二年の一・三・五・一〇年保存の文書です。これは当たり前前のことです。ところが、この三〇年保存文書を評価・選別するとき、それと密接な関連を持っているこの一九七二年の一年から一〇年保存までの文書は、もう保存期間が満了して、大半のものは失われてしまっている。これは同じことが二〇〇三年度の選別対象文書になっている十年、五年、三年、一年の文書すべてに言えることです。一〇年保存の文書は、一九九二年に作成された文書と最も密接な関係を持つものであると考えられますが、二〇〇三年にまだ残っている一九九二年度作成文書は三〇年文書だけ、ということになります。おそらく保存期間を設定して文書管理を行うことは、日本中の自治体や組織でごく普通に行われていることだと思えます。しかしこの文書管理の方法の元で、文書の相互関係を視野に入れながら、文書を正確に理解し、評価・選別をするのは、難しいといえますか、事実上不可能なことです。

このことから、いちばん評価・選別にふさわしい時期はいつかといえますと、この文書相互の関係を把握できる

時期ということになるでしょう。一九七二年の文書を評価・選別する最も適した時期は、図の縦の列の文書が残っている時期です。早ければ早いほど良い、と言いましたが最もふさわしい時期は、すべての保存期間の文書が残されている現用段階にあるときだと考えています。

それから、②の組織の目的・事業・機能ですが、たとえば、組織的な事業は、組織や事業の規模が大きくなればなるほど、事務を分掌することつまり分業システムによって進められるでしょう。もちろん、一つのセクションだけで一つの事業を完結させることはありますが、規模の大きな事業になれば複数のセクションが一緒になってやるのが普通です。道路をつくるにしてもそうですし、学校をつくるのもそうです。それから、公文書館をつくるときも、さまざまなセクションがその事業にかかわってくるわけです。

そのかわり方は、仕事の分担、つまり分業によってやるわけです。とすれば、それぞれのセクションに残される文書は、事業の中の一部分を反映しているにすぎないということになります。一部分、つまり断片を見ただけは、正確な理解は不可能です。関係の全体を見ることが必要でしょう。文書の関係全体が見られるような時期が、評価・選別の時期に最もふさわしいと言えるでしょう。それは現用の段階であると思います。

①は、年代による文書の相互関係の見えにくさですが、②は役割分担、分業による文書の相互関係の見えにくさということだと思います。近年のアーカイブズでは、こうした関係をコンテキストと言い、内容つまりコンテンツと区別し、その意味をもっと研究すべしという主張があります。時間がなくなりましたので、③と④の説明は省かせていただきますが、意図は①と②に全く同じであります。

七 まとめ

まとめて何を強調したいかといいますと、神奈川県立公文書館の方法は非現用根こそぎ方式というふうなもので、文書が非現用になってから公文書館に根こそぎ持ってきて、それをわれわれが評価・選別するという方法です。しかし、非現用根こそぎ方式には、これまで申し上げてきたような問題がいろいろある、ということなんです。

これから皆さんのところでアーカイブズを設置しようとなさるならば、神奈川県のような非現用根こそぎ方式をもう一步進めて、是非アーカイブズが現用文書にコミットできるようなシステムを作っていたいただきたいと思います。そのためには、アーカイブズの権限、いろいろあると思いますが、現用文書を調査し監督する権限などは、今後のアーカイブズの中心的な課題になってくると私は思います。

最後に、エピソードを一つお話して終わりにします。今年の一月に、公文書館の本監査がありまして、その時に監査委員のおひとりが「役所が作った文書を、役所が評価・選別するのはいかがなものか」と言われました。その方の発言は、要するに役所がやっている評価・選別をあまり信頼していないということだろうと思います。しかし、裏を返せば、公文書館の評価・選別に関心を持って見ているということの表れだとも思います。以前はこういうことはありませんでした。公文書館に対してあまり社会的関心がなかったということだと思えます。だから、こういう外部からの関心には、アーカイブズはきちんと応えなければならぬと思います。せっかく生じたこういう関心にしっかり応えることで、信頼されるに値する評価・選別というものが、作られていくのではないでしようか。

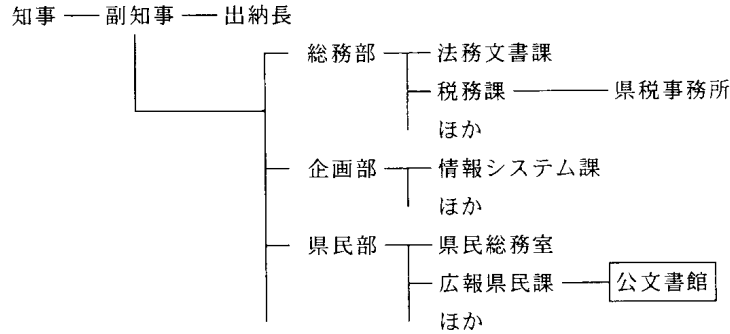
大変雑ばくな話になってしまいました。どうもご静聴ありがとうございました（拍手）。

（いしはら・かずのり 神奈川県立公文書館）

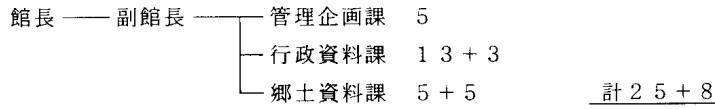
（付記） 本講演は、二〇〇三年一〇月二四日（金）午後一時半より、名古屋大学豊田講堂第一会議室において開催された、名古屋大学大学史資料室主催の第三回ワークショップ「アーカイブズのすすめ」の講演として行われたものです。

1. 組織

〔図1〕



〔図2〕



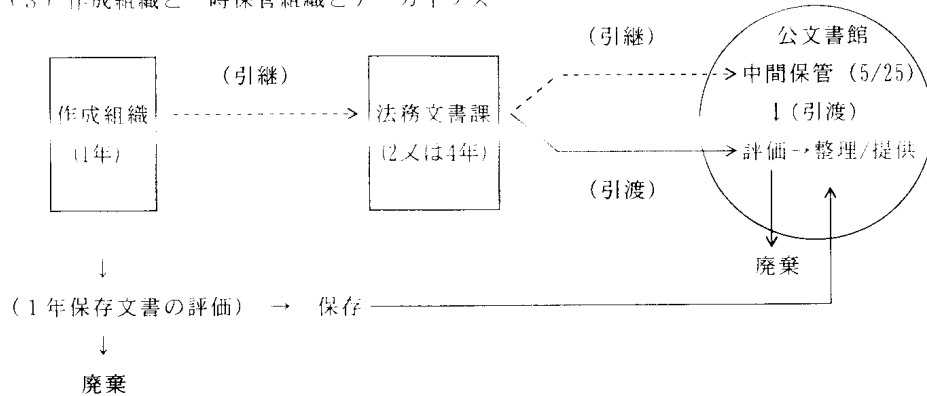
2. 関係規定

- (1) 現用文書 - 行政文書管理規則 (資料1)
- (2) 非現用文書 - 公文書館条例 (資料2)

3. 公文書のライフサイクル

- (1) ファイリング・システム (資料3)
- (2) 行政文書管理規則(9条)による保存期間の種類
30年、10年、5年、3年、1年

(3) 作成組織と一時保管組織とアーカイブズ



(4) 主要な変更

- ①永年保存文書の撤廃（行政文書管理規則9条）
- ②引継・引渡（移管）の義務（公文書館条例3条、行政文書管理規則13条、15条）
- ③選別・廃棄の権限＝責任（公文書館条例4条）

4. 課題

- (1) 体系性と持続性；前例と合議と選別基準
- (2) 選別委任文書；県立高校文書と1年保存文書
- (3) 効率性
- (4) 電子文書

5. 課題解決の第一歩

- (1) リテンション・スケジュール（選別の早期実施） （資料4）
- (2) ファイル基準票、文書引継票の記入の適正化 （資料3、5）
- (3) 評価選別の記録化 （資料5、6）

6. スケジュール作成のために－文書の正確な理解－

(1) 内容（コンテンツ）の把握

- ①表題、組織名（作成者）
- ②作成時期
- ③内容

(2) 関係（コンテキスト）の把握

①文書の相互関係

公文書の作成時期－2003年度選別対象の文書はいつ作られたか－

1972	73	74	...	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	保存期間
1	1	1	...	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1年
3	3	3	...	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3年
5	5	5	...	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5年
10	10	10	...	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10年
30	30	30	...	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30年

②組織の目的・事業・機能

事務分掌に基づく分業

③組織の履歴

組織改編による事業と組織の変遷

④保存管理の履歴

7. まとめ

資料1 神奈川県行政文書管理規則（抄）

○神奈川県行政文書管理規則（平成12年3月31日） 規則第15号

神奈川県行政文書管理規則をここに公布する。

神奈川県行政文書管理規則

（趣旨）

第1条 この規則は、知事が保有する行政文書の分類、作成及び保存その他の行政文書の管理に関し必要な事項を定めるものとする。

（定義）

第2条 この規則において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

(1) 行政文書 知事部局の職員がその分掌する事務に関して職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）をいう。ただし、次に掲げるものを除く。

ア 新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの

イ 公文書館その他これに類する施設において、当該施設の設置目的に応じて収集し、整理し、及び保存している図書、記録、図画その他の資料

ウ 文書又は図画の作成の補助に用いるため一時的に作成した電磁的記録であって、神奈川県情報公開条例（平成12年神奈川県条例第26号）第3条第1項第3号の規定により知事が定めるもの

（保存期間）

第9条 行政文書の保存期間は、30年、10年、5年、3年又は1年とする。

（文書の保存）

第12条 法務文書課長及び所の文書担当課の長は、保存文書を整理し、書庫等に保存するものとする。

（保存文書の引継ぎ）

第13条 法務文書課長は、前条第1項の規定により保存する文書で保存期間が10年以上に属するもののうち、保存期間が5年を経過したものについて、公文書館長に引き継がなければならない。

(行政文書の引渡し)

第15条 保存期間が満了した行政文書は、公文書館長に引き渡さなければならない。

2 前項の規定にかかわらず、保存期間が満了した行政文書であっても、なおその必要な期間を限り、保存することができる。

3 第1項の規定にかかわらず、保存期間が満了しない行政文書であっても、その保存の必要がないと認めるときには、公文書館長へ引き渡すことができる。

資料2 神奈川県立公文書館(抄)

神奈川県立公文書館条例

(平成5年神奈川県条例第24号)

(趣旨)

第1条 この条例は、神奈川県立公文書館の設置、管理等に関し必要な事項を定めるものとする。

(設置)

第2条 公文書その他の記録(以下「公文書等」という。)で歴史資料として重要なものを収集し、保存し、及び閲覧に供し、並びにこれに関連する調査研究を行うとともに、県民に文化活動の場を提供するため、神奈川県立公文書館(以下「公文書館」という。)を横浜市旭区中尾町8番地に設置する。

(公文書等の引渡し)

第3条 県の機関(知事、議会、公営企業管理者、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、監査委員、地方労働委員会、収用委員会、海区漁業調整委員会及び内水面漁場管理委員会をいう。)は、その保存する公文書等が現用でなくなったときは、速やかに当該公文書等を公文書館に引き渡さなければならない。

(公文書等の選別、保存及び廃棄)

第4条 知事は、前条の規定により引き渡された公文書等について、知事が別に定める基準により、歴史資料として重要な公文書等を選別し、保存しなければならない。

2 知事は、前条の規定により引き渡された公文書等のうち、前項の規定により保存する公文書等以外の公文書等を、確実に、かつ、速やかに廃棄しなければならない。

資料3 ファイル基準表 (部分)

第1 ガイド	第2 ガイド	個別フォルダー	説明	室課所名	
				福祉総務室	備考
法人施設許 (統)	許認可 (統)	社会福祉施設許可	"	保 (永)	法人別
		現況報告		3	
		事業計画・予算	公益法人	3	
指導 監査	例規	指導監査例規		保 (永)	
	実計 施画	年間監査実施計画		3	
	監査 結果	社会福祉法人監査結果	原議・結果概要 監査資料	3	法人別
		民法法人監査結果	"	3	"
		社会福祉施設監査結果	"	3	
	調査 報告	復命書		1	
		往復文書	照会・回答	1	
厚生 省監	厚生省指導監査		3		
社会福祉 団体	例規	関係団体定款・規程		保	
	社会福祉 事業団	通知		1	
		社会福祉事業団運営費補助	事業計画書、交付申請書 執行伺、実績報告書	5	
		会議	開催通知、会議	1	
		承認		3	
		往復文書	照会・回答	1	
		資料(事務局)		1	
		資料(隣保施設)		1	
		資料(保養所)		1	
	資料(民生住宅)		1		
	福利 協会	通知		1	
		福利協会運動費補助	事業計画書、交付申請書 執行伺、実績報告書	5	
		会議	開催通知、会議資料	1	
	日県 本支 部 十字 社	通知		1	
		会議	開催通知、会議資料	1	
往復文書		照会・回答	1		

資料 4 RECORDS RETENTION AND DISPOSITION SCHEDULE
MU-1 (部分)

PUBLIC HEALTH	PUBLIC HEALTH
ITEM	RETENTION
PUBLIC HEALTH	
GENERAL	
1. Certification, licensing, and accreditation records covering review and approval by State or Federal agency or professional review organization, to operate facility or program, to conduct tests, or to perform specified work:	7 years after superseded, revoked, or no longer valid
2. Survey, evaluation, and inspection records covering review of facilities and programs by State or Federal agency or professional review organization, including but not limited to medical care evaluation and similar studies:	PERMANENT
3. Master summary record , master index file, or principal register giving basic data on individual patients:	PERMANENT
4. Appointment records , including slips, return cards, and clinic schedules kept by facility or public health program:	0 after obsolete
5. Screening and assessment records and referrals, for persons evaluated but <i>not</i> treated by facility or program:	3 years
FISCAL	
NOTE: Other fiscal records are covered by items on this Schedule under the Fiscal section.	
1. Annual expenditure report or budget submitted to State or Federal agency or professional review organization:	PERMANENT
2. Patient's individual financial case record and account	
a. Individual case record, account card, or ledger card:	7 years after account closed, but not less than 9 years
b. Individual charge records, posted to case record or card:	7 years
3. Medicare, Medicaid or insurance carrier claim records including but not limited to schedule of payments, copy of claim, listing of invalid or rejected claims, vendor payment list, list of claims submitted for payment, and list of checks received:	7 years
4. Insurance and reimbursement related reports , including Medicare/Medicaid cost report and certified uniform financial or statistical report, and all necessary supporting documentation:	9 years
5. Patient personal property records	
a. Log or register of personal property of patients:	10 years after last entry

資料5 保存文書引継票

第18号様式

(文書課用)

保存文書引継票

廃棄

トランクルーム

930

室 課 名 福祉総務室	文書保存箱番号 4-9	※書架番号 3-4
保存期間 5年	引継 6年5月16日	廃棄 10年4月
内容件数 1	備考	

引 継 文 書			
番 号	件 名	番 号	件 名
	民間社会福祉事業振興費 (申請書)		補助金交付申請書、申請書 簡易帳簿、添付書類 事業計画書、収支予算書 の計。民間社会福祉事業 団体、保育園、社会福祉 法人、私立病院等、 法人の団体に適用資料 は、所管の監査に提出 する。この廃棄

※印は文書課で記入
「内容件数」の欄には収納したフォルダの数を記入してください。

資料6 平成15年度公文書選別マニュアル（部分）

選別記録の作成方法

選別記録は、事前調査記録と選別検討個票から成る。選別記録の目的は次の三つ。

- 1 事前調査
公文書を作成した室や課や出先機関の業務の概要と沿革の把握
- 2 照合
保存文書等引渡書（保存文書引継票）と現物との照合
- 3 選別検討個票
個々のフォルダーや簿冊に対する検討記録

1. 事前調査：公文書を作成した組織の業務の概要と沿革の把握

- (1) 組織の沿革：本庁機関の室課及び出先機関等の沿革。
- (2) 組織構成と職員数：現在の組織構成を本庁機関の室課ならば班、出先機関ならば課までを調査する。過去の組織に遡及した資料があればなお良い。職員数も把握する。
- (3) 事務分掌：事務概要に記されるような主要な事務分掌を記入する。
- (4) 関係の深い法令類の記録。
cf：上述の情報は『事務概要』『監査報告書』等で入手。該当部分をコピーして添付しても可。

2. 保存文書等引渡書（保存文書引継票）と現物との照合

文書箱の中身は保存文書等引渡書のとおりにあるかどうかを記録する。

3. 個々のフォルダー（や簿冊）に対する検討記録

- (1) 調査対象の公文書は何年保存か？
- (2) 何が書かれているか？ →実例を参照
- (3) 同じ事業のもとで作られた他の保存年限の公文書はあるか？ →ファイル基準表を参照
- (4) 同様の内容を持つ公文書はあるか？ →収録範囲、情報の質の比較をめざすが具体的な方法は、選別検討個票を並べることで可能になるものであり、調査実績ができる来年度からの作業になる。

4. 実績との照合

- (1) 同一シリーズに対する以前の判断は？
- (2) 情報公開条例上の実績 →『かながわの情報公開』を参照。

5. 最終判断

- (1) 共同作業者との討論
- (2) 結論および結論にいたるまでの調査過程の記録作成

6. 検討個表作成の範囲

すべての県機関