

論 文

広島大学文書館における行政文書管理と電子文書化

小 池 聖 一

はじめに

広島大学の記録・文書の特徴は、その二重の意思決定組織によるところが大きい<sup>①</sup>。国立大学における意思決定システムは、部内的には、

大学運営上の原案作成機関としての事務局と審議・利害調節機関としての教官組織の二重組織である。前者の事務局は、国立大学会計を中核とする財政面で文部省（文部科学省）と直結し、人事でも事務局局長および部課長の多くは、文部省から派遣され、結果として文部省（文部科学省）の下位機関化している。一方、教官組織は、昭和二八（一九五三）年大学管理法案が不成立に終わった後<sup>②</sup>、全学の最高意思決定機関として機能した評議会の権限が弱まり、反対に学校教育法にもとづき学部教授会の発言力が強まることで割拠性を帯びていった。このため、全学的な問題に対して、教官組織は対応力を失っていったことが指摘できる<sup>③</sup>。

以上の国立大学の政策過程は、事務局における学長を最終決裁者とする稟議システムと、評議会を一つの頂点とする各種委員会での審議

システムによって構成されている<sup>④</sup>。この政策過程に基づき、本稿が扱う文書管理の対象となる行政文書・記録とは、稟議システムによる事務局内の政策過程に基づき形成された事務局所蔵記録・文書と、評議会・各種委員会における議事録および配布資料等である。

以上の対象行政文書・記録の中心は、これまで紙媒体・紙文書であったが、平成一五（二〇〇三）年七月一七日、「電子政府構築計画」が決定され、業務改革として「利用者主体の行政サービスの提供」と「簡素で効率的な政府の実現」が提示され、電子文書化が進んでいる。具体的には、利便性を向上させるため、オンライン化による諸手続きの簡素化、手続きの頻度軽減、添付書類の省略・廃止、処理期間の短縮等であり、業務改革としての簡素化・効率化の対象は、人事・給与、共済、物品調達・管理等に及んでいる<sup>⑤</sup>。

このなかで「業務・システムの最適化」にあたり、ペーパーレス・電子文書化の推進による業務・システムの合理化が図られているが、このような電子文書化の問題は、広島大学の文書管理および平成一六年四月に開館を予定している広島大学文書館にとっても重要な課題で

ある。実際、地方自治体では、紙媒体・紙文書のみならず電子媒体・電子文書についても文書管理業務として地方自治体内部で文書館業務との連動で対応が策定されており、現在、広島大学でも事務局を中心に検討され、広島大学文書館設立準備室も参画している。

本稿では、公的機関・広島大学の組織的固有性を念頭に、行政文書管理と電子文書化の問題について考察し、電子文書化時代における文書管理組織として広島大学文書館および文書管理業務について明らかにする。

その際、広島大学では、広島大学文書館を制度設計するにあたり、文書館業務を二室体制のもと機能分化させた。一つは、本稿で扱う公文書・行政文書の文書管理機関であり、非現用記録化した歴史文書および永久保存文書化した行政文書を整理・保存・公開する機関としての公文書室である。いま一つが、私文書を中心とする大学史資料の整理・保存・公開を行うとともに、大学史研究等を通じて広島大学内外への情報サービス等を行う機関としての大学史資料室である。<sup>7)</sup>このように広島大学文書館機能を二室体制とし、分化させた理由は、「業務・システムの最適化」の結果である。すなわち、公文書室は、行政文書の整理・保存等をおこなうことよって大学情報室の情報公開業務に対応するとともに、国立大学法人化にもなう業務改革の一環としておこなわれる意思決定システムの変革に対応するシンクタンク化をも意図したものであった。<sup>8)</sup>

以下では、まず、広島大学における文書管理の実態と文書館設置後の変化にもなう諸問題を指摘し、広島大学文書館(具体的には公文

書室)における行政文書管理業務を明らかにする。第二に、電子文書の問題点等を指摘しつつ、紙文書との関係性を明らかにした上で、公的機関・国立大学法人広島大学における文書学的考察からする文書管理業務に関する意見を展開し、トータルな大学文書館における文書管理を明らかにする。そして、最後に、行政文書の評価・選別に関する私見を述べることとした。<sup>9)</sup>

## 一、広島大学における文書管理業務

### 1 広島大学の文書管理

広島大学における文書管理は、情報公開法の制定にもなう文書管理簿が整備されたことにより一元的に管理されているが、実態として簿冊化(編綴)した記録管理は、以下の(図1)のようなものである。<sup>10)</sup>

これまでの記録管理過程で特徴的なのは、オフィスから中間書庫までで基本的に完結しており、中間書庫は、半現用記録と永久保存記録を保管している。基本的に地下ピットは、非現用記録および期限内記録であっても、その「写」(電子文書を打ち出したもの)を中心に保管され、実質的に廃棄前倉庫の役割を担っている。この文書管理は、統括文書管理者(現事務局長)のもとに総務部大学情報室が作成した文書管理簿により一元的に管理され、本文書管理簿にもとづいて情報公開機関である大学情報室により情報公開されている。

問題点をあげるならば、第一に中間書庫から期限外となった廃棄文書を歴史文書とする理路を基本的に有していないことである。このた

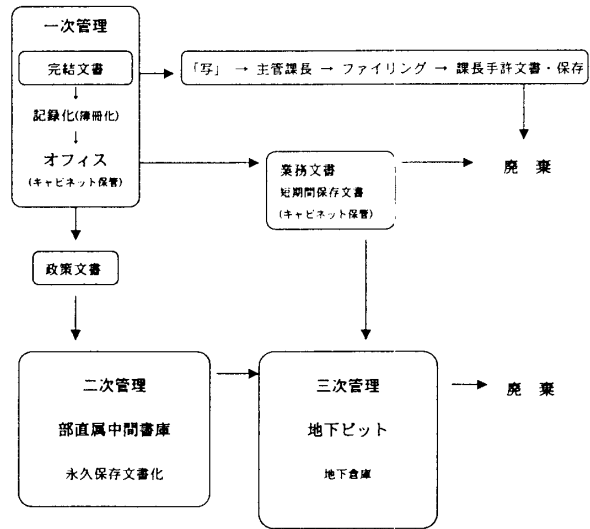


図1 文書館設置前の広島大学における記録管理

務上、現用記録として機能している（電子文書の政策文書については、政策過程に派生する多くの文書が廃棄されており、この点、次章で明らかにする）。

そして、第二に設置前には、(図1)にあるように現用記録から半現用記録、および永久保存文書・歴史文書、廃棄の過程が一定していないことがあげられる。これでは、各部課から廃棄される文書が一定せず、各部課文書管理責任者の意向にも左右され、重要な記録・文書が廃棄されてしまうこととなりかねない。この点も考慮して、文書館の設置とともに、文書管理として構想したのが、(図2)である。

結果として、現局では、執務に利用する現用記録をオフィスに、新

め、広島大学五十年史編纂と初代学長森戸辰男関係文書の整理・公開を画期とする文書館が設置されることにより、下記の(図2)に見られるように解決されることとなった。また、電子文書の管理については、現在、現部課のオフィスにて管理され、基本的に業

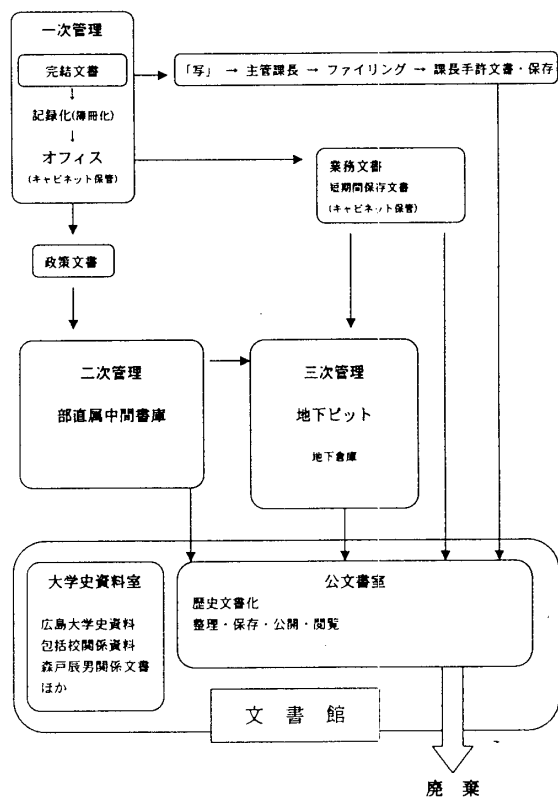


図2 文書館設置後の広島大学における記録管理

規事業および通常業務の変更点を明らかにする政策文書を中間書庫に保管することとなる。そのうえで、期限満了後および非現用記録した政策文書は、広島大学文書館公文書室の管理に移行させ、永久保存文書についても現用記録として使用する可能性のあるものは、中間書庫に保管し、現部課管理とするものの、紙媒体・紙文書の記録については、文書館の管理下に置くこととする。そのうえで、廃棄過程については、文書廃棄規程を含む包括的な文書管理規程を策定の上、国立公文書館で導入が検討されている記録管理官制度（国立大学法人化後は、記録管理員）を公文書室長に設定して先導的に導入、次章で明らかにする紙文書による記録作成を促進させ、統括文書管理責任者と文

書館館長との間で廃棄文書の評価・選別をおこなう(第三章参照)。

その際、電子文書については、記録媒体自身の寿命よりも、技術の陳腐化(ハード/ソフトのサービス寿命はせいぜい五年間)が問題である<sup>(11)</sup>。電子文書の保存には、既存のハードおよびソフトを維持しなければならず、スペース面で困難が生じる。重要な政策文書については、保管のためには後述するように紙文書・紙媒体化する必要性がある。政策文書以外の電子文書については、現用記録として媒体の変換にともない記録を移動させるが、その過程での記録消失等の危険性が大きい<sup>(12)</sup>ため、保存期限中、例えば媒体変換時等にCOM(コンピュータ・アウトプット・マイクロフィルム)に出力して保存するなどの手段を講じるべきである<sup>(13)</sup>と考える。同様に、現在の学籍簿等の永久保存文書についても、マイクロフィルムにて副本を作成し、作成したマイクロフィルムの管理を文書館におこなうことが望ましい。マイクロフィルム化すれば、保管スペースは大幅に縮減できるだけでなく、原本性を維持し、その複製も可能である。

## 2 文書管理上の問題点

前節で文書館の設置にともなう文書管理業務についてフローの面から考察した。本節では、文書管理において考慮すべき以下、六点を取り上げることとする。

第一に情報公開法にともない広島大学でも文書管理簿を整備し、一元的に管理するとともに、本文書管理簿を通じて情報公開を可能なものとした。しかし、文書管理簿記載の記録名(簿冊名)が抽象的であり、

実務レベルでは執務参考として抽出することが困難であり、同様に、情報公開の対象とするにしても不親切である。このため、簿冊名をより内容を明確に把握できるように改める必要がある<sup>(14)</sup>。具体的には、簿冊内容の具体的な表示、対象期限、作成年月日、作成担当部課、量的情報、保管場所等の明示が必要である。この点については、非公開であったとしても文書管理の一元化のためには、作成から管理、保管場所、廃棄、文書館で保存・保管するまでを一元的に管理するシステムの導入が必要である<sup>(15)</sup>。本件に対応すべく文書館では、広島大学五十年史編纂の過程で評議会議事録等の目録を作成しており、学内限定で公開可能な状態となつている。また、今後は、廃棄に際して文書管理簿から削除された記録を廃棄目録を作成の上、文書館に移管。移管後、歴史文書として保管する記録・文書については、広島大学文書館で基本的に簿冊(記録ファイル)ごとの台帳目録を作成する(廃棄前の現文書管理簿における登録名を詳細にした目録)。そのうえで、重要案件については、詳細な検索目録を作成し、政策業務・通常業務に使用可能な状態とし、情報公開業務にも備えることとする<sup>(16)</sup>。

第二は、廃棄の方法である。文書館設置前の段階では、学期末に各部署事務から行政文書の廃棄がおこなわれる。設置後は、統括文書管理責任者から文書管理簿から除外された記録・文書について廃棄目録を作成し、それを統括文書管理責任者と文書館長との協議の上、文書館に移管する。廃棄文書中には、期限外となつた行政記録・文書とともに引継文書や、不要となつた担当者所蔵の手許文書および事務機構の簡素化にともなう各学部で所蔵している全学的記録・文書類が存在

している。基本的には、短期限保存の通常業務関係の簿冊は廃棄する。

期限満了後の行政文書・記録については、通常業務上での変更点が存在する簿冊を抽出して文書館が所蔵する。引継文書および担当者所蔵文書については、後の記録化に寄与するように出来る限り文書館で一旦所蔵する。その上で、公文書室で精査し、政策過程に關与する文書を抽出し、後の保存記録の編綴に備えることとする。また、各学部所蔵の全学的記録・文書の多くは、副本であり、事務局で原本が管理されている場合、基本的に廃棄の対象となる。廃棄対象となるのは、(図1)にある「地下ピット」に所蔵されている文書の約七五%であり、期限五年以下の短期間保存記録・文書については、約九五%が廃棄対象となると想定される。

第三に、大学作成の諸統計、報告書については、文書管理簿に掲載されない。これらについては、作成時に一部、文書館に寄贈させ、所蔵し、公開する。各年度発行の各学部・大学院シラバス、各種委員会作成の報告書等が相当する。なお、学部および講座等で発行している研究紀要については、原則保管しない。<sup>(16)</sup>

第四には、文書管理業務の合理化である。広島大学文書館でも公文書室に所属する専任は、助手一名(予定)<sup>(17)</sup>である。文書館全体でも、併任の館長を除いて専任二名、事務補佐員二名である。このような少数の人員で広島大学全体の文書管理と、廃棄文書の選別をおこなうことには困難があり、粗漏が起ることとなろう。そこで、業務の合理化が必要であり、文書館館長および公文書室長により、後述のような簿冊の作成方法を徹底することによって廃棄および文書館への移管業

務を合理化しなければならない。

第五が文書管理と公開との関係性である。現用記録の公開にあたっては、大学情報室を通じておこなうこととなっている。大学情報室から移牒された案件について文書館では、国立公文書館の利用規則に準拠した広島大学文書館利用規則を策定し、本基準に沿って公開する予定である(窓口である大学情報室より文書館に公開業務が移管された後、本規程にもとづいておこなう)<sup>(18)</sup>。

以上の五点を踏まえたうえで、文書館設置後、前節(図2)であきらかにした文書管理を遅滞なくおこなうこととする。

## 二、電子文書と紙文書

### 1 電子文書の問題点と紙文書

本章では、文書管理の対象となる記録・文書について考察する。現在、文書管理の面からすれば、現在、中央各省における紙媒体での保管は、全体の二四・五%、磁気ディスク保管が五八・五%となっており、その傾向は、文書管理改善の名の下に、磁気ディスクによる保管が主流となりつつある。<sup>(19)</sup>

文書管理における電子文書化は、起案文書から決裁文書までの全ての文書保存が省スペースで可能となるが<sup>(20)</sup>、それ以上に、文書の廃棄が容易になることを意味している。<sup>(21)</sup> いかにも文書を保存し、その過程が組織の合理性・業務処理の合理化に合致し、同時に情報公開に寄与するかが、電子文書をめぐる重要な問題である。<sup>(22)</sup>

電子文書化への対応で重要視されているのは、行政事務におけるオンライン化により、省庁間の電子行政文書をDTDとして規格化し、SGMLを利用して標準的な文書型として流通させ、増分主義的(前例踏襲主義的)な各種証明書の発受に代表される通常業務の合理化をすすめることである。広島大学では、既に授業登録・成績登録および校費にかかる物品請求もオンライン化が進んでいる。また、ワープロの導入、電子文書化は、政策の合理的決定についても(政策業務)、起案から決裁までの期間を短縮し、決裁後の浄書にかかる時間も著しく短縮させたのであった。さらに、決裁後の電子文書は、情報公開にホームページ上での公開に適しており、公開にかかる費用および時間も著しく短縮させている。

結果として、文書保存・管理も電子文書が中心となろうが、実際には、ペーパーレスは実現せず、むしろ、今日、紙の消費が飛躍的に増加している。その理由は、電子文書の不安定性にある。<sup>(23)</sup> 電子文書の保存は、長期的にはハードの陳腐化の可能性があり、また、その保存についても疑義が存在している。短期的にも、ハッキングやウイルスによる攻撃があり、安全性は完全とはなりえない。政策文書についても、決裁後の原本性の維持について完全な保証も、現状ではないのである。<sup>(24)</sup> 結果、電子文書中、重要な文書については、あえて打ち出し、簿冊化(編綴)(ファイル化)し、年限にかかわらず保存しているのである。<sup>(25)</sup>

このように紙文書がペーパーレスが推奨されながらも増大しているのは、電子政府構想が指摘するように業務処理の合理化が遅れていることもあるが、より根本的には、村岡正司氏が下記に指摘しているよ

うに紙媒体の特性によっている。その特性とは、次の六点である。

- ① 一覧性 (PCはスクロール)
- ② 見やすさ (目が疲れない)
- ③ 情報保存の安全性 (原本性確保の容易性)
- ④ 携帯性 (ポータブル)
- ⑤ 熟読・思考 (書き込み) の容易性
- ⑥ 見読性 (人の言語の互換性のみで可)

である。このうち、④の点は、端末媒体の進歩により、⑤の点でも改善の余地が存在しているものの、電子文書の優位性が高まりつつある。

しかし、他の点で最終的な改善は困難であり、特に③の点は最も問題である。このため、紙文書の役割としては、a. 組織活動の一プロセスである「情報伝達(コミュニケーション手段)、b. 情報活動の成果(結果)を記録する情報保存媒体、の二点となる。「a」については、具体的に政策過程の増分主義的決定のための資材となり、執務上、組織的な経験の蓄積となる。「b」については、文書館業務として考えた場合、政策文書については簿冊(記録ファイル)として期限超過ないし非現用記録化した段階で文書館に移管し、保存・保管する。公開は、基本的に保存期限超過後となる。

現在の電子政府化が基本的に執行過程および諸手続きに代表される行政サービス面を想定しており保存期限五年以下の文書が主に対象となっているが、これは、電子文書の限界性、すなわち電子原本保証システムの実用化と記録媒体の書き換え、見読性の確保(OS、アプリケーション、ハード等)等の問題性をゆうしているため、現時点では

合理的な運用方法であると考えられる。<sup>(26)</sup>しかし、電子文書化は、合理的決定を必要とする新規の政策立案業務・政策業務においても確実に進んでいる。しかし、次々と新たに政策が決定されるものの、一覽性を保持したかたちでストックされなければ次の政策に活用されず、政策立案のため多くのコストをかけることとなる。そこで、行政事務の合理化のためにも、代替案を含む政策過程全般を加味した記録ファイル(簿冊)が、必要なのである。

## 2 政策文書の保存問題

行政事務では、増分主義的(前例踏襲主義的)な通常業務と、状況に対応した新しい合理的決定を必要とする政策業務(企画・立案)とを区別しながらおこなっている。このなかで重要なのは、後者の政策業務であり、記録ファイルが政策過程全般を理解できないように作られていくことが問題なのである。その際、現状で政策文書は紙文書を以て構成すべきであると考えている。紙文書は、一覽性に優れているため、コンピューターのワープロソフトで作成した文書を打ち出し、「本紙」(決裁文書)も稟議の過程での加筆・訂正などもメモ等の形も含めて紙文書として存在している。これら政策過程で派生した紙文書である行政文書を簿冊に編綴(簿冊化)して記録として保管している。実際、稟議制にともなう政策過程で電子決裁システムの導入は限定的であり、決裁者ごとに「写」が作成され、加筆・訂正等が行われることで政策過程ににそつて同一種の文書が多量に発生することで紙の消費が増大していることも指摘できる。より具体的に考察するうえで問

題点をあげるならば、次の二点である。

まず、第一に、「本紙」に加筆・訂正等がおこなわれ、そのまま決裁をうけ、最終的に浄書される決裁システムから、現在、決裁者ごとに文書が差し戻され、そのたびに実質的な浄書がおこなわれ、上申していく傾向になっている。このため、近代文書において最も重要な「原議」が従来のような加筆・訂正のある形ではなく、内容の変化がわからない形での決裁印の存在からする「決裁過程」のみが理解できる文書となっている。このような決裁文書は、政策過程で他の可能性を理解できないだけでなく、起案文書との違いも容易に理解できない。さらに、政策過程でもたらされた情報による政策の変化も基本的に理解できないのである。電子化された「決裁文書」とは、単に決裁者の責任関係のみを明らかにするものであり、政策過程が理解できないために先例となりえず、同一の政策を立案するに際して担当者がかつた場合、全てを一から起案しなければならない恐れが存在している。このため、事務は、増分主義的(前例踏襲主義的)な政策過程による業務の合理化ができず、常に合理的決定を余儀なくされ、業務処理上の労力を増大させる恐れが大きくなっている。この点、現在、想定されている電子文書決裁システムでは、決裁過程各階層の決裁者によるコメント、加筆・訂正点等を指摘できるようになっているものもある。<sup>(27)</sup>しかし、この電子文書決裁システムにしても、ソフトに依存し、その更新や、ハードそのものの陳腐化、ハッキングやウイルス等の危険を完全に排除できない。さらに、政策過程で重要なものは、「原議」だけでなく、その過程で提出される代替案である。代替案を組み込まなけ

れば、政策変更に対応できない。意思決定システムが、稟議制にともなう積み上げから、今日、企業のみならず地方公共団体、国立大学法人化する大学でもトップダウン型に変化し、また、先端的な企業では、トップ・ツウ・ボトム型、すなわち、政策の最終決定者が立案レベルまで把握して、立案レベルと直結した形でトップダウン的に意思決定をおこなうようになっていく。結果として意思決定が迅速になり、これにともない政策執行後の政策変更も急速におこなわれていく。つまり、迅速に政策変更に対応するためには、政策立案にあたってのシュミレーションを精査し、代替案の再検討が最も合理的となるからである。このような迅速な業務処理をおこなうためには、紙文書で構成された簿冊(ファイル)システムが合理的である。その理由は、次の六点である。

まず、第一に、新規政策の場合、決定に至る過程が理解できなければ、単に決裁に至ったとの「事実情報」のみとなり、政策に至る過程で存在する「知識」が「情報」として蓄積されない。これを回避するためには、電子文書化して保存するより、紙文書として簿冊化(編綴・記録化)するほうが政策過程の一覧化が可能であり、政策情報の入手、先例の有無等を含めて理解できる。このため、電子文書の不安定性、保存形態としてのコスト面から勘案しても、政策要請から立案、決定、執行および政策評価をも含む形態での簿冊(記録ファイル)として保存することが合理的である。特に、電子文書の場合、参考資料が図版や、紙文書等であった場合、別置されるか、あるいはPDF等でスキヤナーで取り込む等の作業を必要とする。この場合、先例としての一覧

性を維持することは困難であり、保存の二カ所に分かれたりするため保管上も問題である。

第二に、政策過程には、立案過程での代替案および決裁者の意見等が加味されることで、政策変更にも柔軟に対応できる。すなわち、政策変更レベルを特定することができ、また、その理由が記入されるため、問題点の指摘と代替案の作成が容易になるためである。

第三に、政策過程全般を簿冊に投入したならば、主管課長の手許文書が減少し、実質的な業務合理化と保管場所の節減ともなる。

第四に、政策文書を簿冊化(編綴)すれば、それ以外の文書については、通常業務文書として差別化でき、短期間保存ののち、廃棄に至る過程の労力を軽減できる。これは、文書管理全般の合理化にもつながることとなる。

第五に、第四とも連関して、業務内容を電子文書化による通常業務と紙文書による政策業務との相違を明らかにすることによって業務処理方法が明確化し、業務の合理化にもつながるであろう。

第六に、政策文書の簿冊化(編綴)は、起案者がおこなうものとし、要請から立案、決定、執行、そして簿冊化(編綴)までを担当させることにより、政策担当者に責任を付与すれば、業務に対する意欲を増大させることもなる。

同時に、政策過程の決裁担当者が同一文書を重複して持つことは、保管スペースの無駄であり、政策過程全般、決裁過程における代替案・決裁に関するメモ、政策情報等を合纂して簿冊を編綴することで情報資源の共有化にもつながる。

以上、考察したように、紙文書と電子文書をその用途にあわせ併用



することで業務処理の合理化が図られ、文書管理業務の一貫性が保持されるのである。

### 三、大学行政文書における評価選別論

#### 1 日本における評価選別論の問題点

膨大に派生する行政文書を中心とする文書を評価・選別することは、難度の高い仕事とされる。これまで、評価選別論は、公文書館法に基づいて地方自治体で設置された公文書館と国文学研究資料館史料館の関係者を中心に論じられてきた。本方向性は、評価選別論自体の精緻化・理論化の過程であったと同時に、一面、「公文書館運動」と、国文学研究資料館史料館を中心とした資格課程としてのアーキビスト制度の導入を目的とする運動の一環としておこなわれたといえるだろう。

このような評価選別論の研究動向は、まず、第一に先進欧米諸国から評価選別論の導入を図ったことである<sup>(31)</sup>。その成果は、文書館業務に行政的・経営的価値だけでなく歴史文化的価値からも評価をおこなうことで文書を保存する方向性を示し、文書のライフサイクル論を導入、最近では多元主義的価値論からする評価選別論、巨視的評価戦略・「社会的アプローチ」等を紹介するに至っている。第二が、地方公共団体における実態把握であった<sup>(32)</sup>。これは、地方自治体における実務・経験から評価選別論を明らかにする方向性である。本方向性のうち前者は、国際規格化という規範性を導入することによって、その正当性を明ら

かにしようとしている<sup>(33)</sup>。

このような二つの階層的な広がりにもかかわらず、評価選別論は、中央(国・中央省庁)と地方(地方自治体)、都道府県と市町村といったネットワーク化をめざすものとなっている。

以上の評価選別論の問題点は、非現用記録で、期限超過後の記録・文書引継ぎを中心的な課題としているため、政策過程および期限超過前に廃棄される文書等を保管する理路を持たないことである。次節では、本問題の背景と解決の理路を示すこととしたい。

#### 2 政策的合理性を有する評価選別

公文書館・文書館等による文書管理業務が行政機関内で支持をえられない理由は、第一に現用記録を対象とする文書管理業務が、情報公開法の導入により再構築の過程にあるものの、前述のような業務処理の合理化や、執務との合理性を導入することなく、文書の保存のみを追及しすぎていると行政サイドに理解されているためである。文書管理担当の役割を明確化しないで文書の保存のみを主張しているため、行政サイドが有する固有の利害に抵触するとの反発を招いているのである。現用記録文書を簿冊化(編綴)する理路を、行政文書の固有性から理論づける必要性がある<sup>(34)</sup>。

第二に、第一点に連関し、専門職制として導入が図られているアーキビストが日本の官僚システムになじまない点である。文書管理業務に歴史的文化的価値を付与することを前提とした文書保存は、さらなる合理化が必要とされている行政組織において負担以外のなもの

でもない、と理解されているのである。<sup>(35)</sup>

第三に、情報公開法の施行により、文書管理は所管である総務省が中心となり、国立公文書館でおこなわれている文書管理者研修が相対的に重要度を高めつつある。結果として、文部科学省所管の国文学研究資料館史料館から、新たな資格として行政文書を対象とするアーキビスト制度が成立しにくくなっている。むしろ、国立公文書館側で想定している記録管理官制度が実現可能性を増しているといえよう。同様に、基本的に国家機関およびこれに準拠する独立行政法人でも、記録管理官制度導入の方向に向かうのではないだろうか。

第四に、行政文書の評価選別は、帰属する行政組織の特性に合わせて千差万別であるということである。むしろ、組織の多様性を前提とし、専門職制の制度設計も柔軟性をもつべきであろう。日本の行政文書・公文書は、固有性を有しており、それ自体が一つの「政治文化」である。<sup>(36)</sup> また、国立大学としての広島大学および国立大学法人広島大学を考えるうえでも、その意思決定システムの特異性と規模から考えて、アーキビスト制度の直訳的な適用には、消極的にならざるをえないのが実感である。

## おわりに

文書管理の要諦とは、集積し整理された文書群を「事実情報」から「知識情報」へと転換させることである。その過程は、文書管理機関の性格にも規定されるが、行政文書を考える場合、現用記録の段階から簿

冊化を通じて「知識情報」化することが第一の段階である。

本稿では、広島大学文書館公文書室における業務、日本の行政文書が有する特色に基づく電子文書時代の文書管理に関して分析をおこなった。政策業務の合理化の点からも「知識情報」への転換を提唱した。その意味で、電子文書が総務省の電子政府構想による業務の簡素化と行政サービスの向上に適用されることに、広島大学でも業務改革のみならず、文書管理全般の合理化が必要である。現在、業務改革の中心は、執行業務に関するものであるが、文書管理を通じて政策過程全般にわたるものとなることが想定されるなか、広島大学文書館公文書室の業務とは、記録管理官（記録管理員）制度を導入することによって文書管理面で政策業務の合理化に寄与し、文書管理の生成から保存、公開までの一体性を保証するものである。

本業務は、結果として政策業務の合理化・迅速化、文書管理業務の合理化、省スペース化が可能となる。国立大学法人となる各大学では、法人化にとめない学内の意思決定機関を大きく変化させるとともに、事務局組織の改編もおこなわれる。また、指導・助言機関である文部科学省との関係にも変化が生じることとなり、政策過程も変化すると考えられる。その意味で、今後の数年は、国立大学時のような増分主義的（前例踏襲主義的）な決定ではなく、より合理的な決定が大学にとって必要になることと考えられる。具体的に現在おこなわれている国立大学法人化の作業などは、今後の大学経営上、上記の対文部科学省関係、学内事務組織の改革、意思決定機関の改編等の点で大きな影響と、それ自体が先例として機能していくものと考えられるだけに、

広島大学では広島大学文書館の設置を契機として文書管理の合理化が急務である。それは、結果として広島大学特有の「政治文化」を形成することでもある。

(平成一六年一月三十一日稿)

注

(1) 拙稿「文書から見た広島大学の政策過程」『広島大学史紀要』(第四号、二〇〇二年三月)参照。このような意思決定システムの特徴は、他の国立大学でも当てはまる。他に、山口祐貴子「大学における記録文書の構造と文書管理の在り方について」『南山大学図書館紀要』第六号、一九九九年。

(2) 大学管理法案は、学問の自由にもとづく「大学の自治」(＝教官自治)を侵害するものとして不成立に終わったが、平成一五(二〇〇三)年度における国立大学法人化の過程同様、法案成立前に各大学では、学内の各規程の改正をおこなっていた。広島大学でも昭和二十八年十月一日、国立大学の評議会に関する暫定措置を定める規則(昭和二十八年四月二十二日付文部省令第十一号)に基づき、評議会規程を改訂している。大学管理法案が成立していれば、最高意思決定機関であった評議会を学長の諮問機関化する予定であった。しかし、成立しなかったため、評議会の法的な位置がいまいとなり、結果として学校教育法に規定されている学部教授会の地位が相対的に高くなった。

(3) そもそも、教官組織を中心に形成される各種委員会は、委員の任期が短く、引継もおこなわれないため政策的継承性をもたない。反対に事務局は、原案作成から委員会議事経過についても議事録作成等を含

めて担当し、政策の全過程に参画しているため発言力が相対的に上昇した。しかし、事務局組織は、一方で、学長諮問機関か、決定機関か、あいまいな評議会等に最終的な責任性を依存し、自ら責任性を主張しなため、恣意性を強めていった。反対に事務局側は、勤務評定等があり、一方、教官組織は、人事面でも学部から講座へと責任性を専門性とともに下方化させ、その際、明確な基準と全学的な調和への理路を持たないため、恣意性を強めていった。反対に事務局側は、勤務評定等があり、客観的な基準による安定性を持つていた。この点も両者の組織的正当性面で事務局側を強める向きに作用したのではないだろうか。以上の諸点を踏まえた「大学の自治」論については、『広島大学五十年史』および別稿を予定している。

(4) 広島大学の審議過程は、ワーキング↓検討委員会↓部局長会議・評議会決定↓準備委員会↓執行、という流れを基本的に有している。

(5) 「電子政府構築計画」(二〇〇三年七月一七日各府省情報化統括責任者(CIO)連絡会議決定) 総務省ホームページ (<http://www.e.gov.go.jp/doc/scheme.html>)。

(6) 代表的な事例としては、北海道庁における「北海道総合文書管理システム」の導入にともない、システム構築の段階から参画した北海道立文書館がある(青山英幸「報告」北海道立文書館における北海道総合文書管理システムの導入について)『北海道立文書館研究紀要』第一八号、二〇〇三年三月。

(7) 広島大学文書館の設置過程については、拙稿「広島大学文書館の設置関係文書解題」『広島大学史紀要』(第五号、二〇〇三年三月)参照。

- (8) 拙稿「独立行政法人下の大学公文書館」『九州大学大学史料室ニューズ』第一七号、二〇〇一年三月。
- (9) この点については、拙稿「政策決定の中の近代文書―近代日本文書研究の現在―」『史学研究』(第二四〇号、二〇〇三年六月)も参照されたい。
- (10) 公文書館業務について整理されたものとして、安藤正人著『記録史料学と現代』(吉川弘文館、一九九八年)、鈴江栄一著『近現代史料の管理と史料認識』(北海道大学図書刊行会、二〇〇二年)および菅谷芳修「公文書・古文書管理検索システムについて」『香川県立文書館紀要』(第一号、一九九七年)等が先行研究として存在している。
- (11) その長期保存についての指針については、伊戸川暁「電子文書の長期保管のための枠組」『Records Management』(第四一号、二〇〇〇年一〇月)。伊戸川暁、川合慧、山口和紀「オンライン電子文書の長期保管のための枠組」『一九九九年情報学シンポジウム』一九九九年一月。
- (12) 村岡正司「情報公開法に対応した文書管理の進め方」第五回『月刊IT』第三九巻第一〇号、二〇〇〇年一〇月。
- (13) 一元的管理システムにおいてソフトが数多く開発されているが、全文検索が可能なシステム導入が重要である。
- (14) 情報公開法(行政機関の保有する情報の公開に関する法律(平成一一年法律第四二号))平成一一年五月一四日公布、平成一三年四月一日施行、独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律(平成一三年法律第一四〇号))平成一三年二月五日公布、平成一四年一〇月一日施行)の第三条「対象文書(行政文書・法人文書)の範囲」における
- 「行政機関の職員・独立行政法人等の役職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録であつて、職員・役職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関・独立行政法人等が保有しているもの」における「組織的に用いるもの」との概念に合致している。また、文書管理は、業務処理の合理化に寄与するものとされている(松田綱児(総務庁行政管理局情報公開法制定準備室主査・当時)「情報公開の制度化と文書管理の課題」『Records Management』(第三六号、一九九八年四月)。
- (15) なお、公文書室長は、統括文書管理責任者と文書館長とともに廃棄文書移管業務をおこなう。同時に、公文書室長は、次章であきらかにした簿冊管理方法を指導し、政策業務の合理化に寄与する。なお、記録管理官は、国立公文書館における文書管理者研修を修了すること要件とする。
- (16) 諸統計の評価選別については、数野文明「諸統計の体系と統計関連資料の評価選別について」『広島県立文書館紀要』(第五号、一九九九年三月)参照。
- (17) 設置が認められた二〇〇三年(平成一五年)度の段階では、公文書室主任は教官枠を用いて助手とした。しかし、国立大学法人化後は、教官と事務官との中間的な立場になることを想定している。また、本職は、注(15)にあるように公文書室長として記録管理にあたる必要がある。
- (18) 「独立行政法人国立公文書館利用規則」(平成一三年四月二日規程第7号)(改正平成一五年三月三十一日規程第2号)、<http://www.>

archives.go.jp/info/kisoku.html。

(19) 「各省庁の文書情報管理 ペーパーによる保管が大幅に減少」『官界通信』平成十二年一〇月一日。各省庁では、「バーチャル・エージェンシーの検討結果を踏まえた今後の取組について」(平成十一年二月二八日、高度情報通信社会推進本部決定)に基づき、「行政事務のペーパーレス化(電子化)が策定され、これによって行政情報ネットワークを駆使した、方向性に文書管理自体も変化してきているためである。

(20) 安藤福平「評価選別論の課題」『広島県立図書館紀要』第六号、二〇〇〇年三月。

(21) 電子文書の場合、廃棄時期を決めていないのが全体の九〇%で、電子メールの消去については、サーバの残容量ににんじて消去しているのが六六%、定期的に消去しているが二五%で合わせると九一%にのぼっている。管理ツールについても必要ないとするものが五七%に上っていることから、電子文書が容易に廃棄される現実を表している(星野富雄「電子政府化構想と総合的な文書管理システム」講演参加記「アーキビスト」第四九号、二〇〇〇年八月)。

(22) これまで電子文書化の問題は、文書管理業務を情報公開法制定にともなう問題との連関で理解されている。代表的な論文としては、廣田伝一郎「情報公開法対応型文書管理の適正化課題」記録管理学会『Records Management』(第三三号、一九九七年四月)等がある。

(23) 電子文書は、その原本性の維持および管理契約の面でも高度のセキュリティを必要とし、契約法上の問題点も多く含んでいる(池田真朗「電子情報管理契約論—電子文書情報管理を中心に」『商事法務』第七六四

号、二〇〇三年七月)。

(24) 電子文書化の過程で稟議制にもとづき起案から決定までの過程を管理し、行政機関における文書業務を軽減し、保管スペースの削減と迅速な処理と情報公開を可能にするシステム等も開発されつつあるが、依存するソフトの更新、また、保存するハード面での保証はなく、原本性の維持についてもその安定性は高いものではない(赤林隆仁他「文書管理システム(稟議決裁・文書管理)」『NEC技報』第五三巻第一二号、二〇〇〇年十二月)。

(25) 実際、広島大学でも五年保存の学費納入関係書類は、電子媒体で保存しつつも、その全てを紙文書として打ち出し、ファイル化(簿冊化)して地下ピット(地下倉庫)に保管している。

(26) 村岡正司「Eビジネス時代の文書情報管理のあり方」『電子文書と紙文書の使い分け』『日本国際秘書学会研究年報』第八号、二〇〇一年。

(27) 電子決裁(ワークフロー)は、決裁にあたってルート(直列・並列)を自由に選択でき、「差戻し」「代理決裁」も可能で、決裁過程でのコメントも可能となっている(奥村一夫「電子政府・自治体の活動を効率化する行政文書管理システム」『Techno-Stream』第二五号、二〇〇二年六月)。

(28) ただし、部外秘、極秘、機密等の機密文書については、文書管理を厳密にし、それを課長手許文書化すればよいだろう。

(29) 基本的に重要案件については、課長職が起案責任を負うこととなる。課長職は、激務であり、簿冊化(編綴)が最終的に困難な場合もあろう。その場合には、ストックファイル形式で政策過程で派生した文書を蓄

積し、それを政策過程終了後、そのままに簿冊化（ないしはボックスファイル化）すればよいだろう。その過程で派生した文書は、個人的なメモも含めて綴り込めばよい。このような実質的には、未整理状態の簿冊であったとしても、その「事実情報」量は多く、これを政策文書・記録として保管する場合には、主管課の文書管理者に依頼して整理するか、または、記録管理官をへて公文書室で整理することも考えられるであろう。

(30) 林哲也「文書管理の試行錯誤―事務職員の立場から―」『情報管理』第四〇巻第二号、一九九七年三月。

(31) 日本における評価選別論の導入については、安藤福平「評価選別論の課題」『広島県立文書館紀要』（第六号、二〇〇〇年三月）が端的にまとめている。他に、安藤正人・青山英幸編『記録史料の管理と文書館』（北海道大学図書刊行会、一九九六年）等を参照。

(32) 安藤福平「公文書の管理・移管・評価選別について」『広島県立文書館紀要』第五号、一九九九年三月、参照。

(33) James C. Connelly、作山宗久「訳」『文書管理に関するはじめての国際規格…その内容と用途（翻訳文献）』『情報の科学と技術』第五一卷二二号、二〇〇一年。一例をあげれば、ISO15389の導入等が考えられている。

(34) 拙稿「文書から見た広島大学の政策過程」『広島大学史紀要』第四号、二〇〇二年三月、参照。

(35) この点をあえて苦言を呈するならば、多くの地方自治体文書館、公文書館における業務の中心が近世以前の文書整理が中心になっている

ことがあげられよう。また、担当者も近世期以前の歴史研究者が中心となっており、近代特に、戦後の行政文書についての理解が不足しているのではないだろうか。この点から、中野目徹氏は、アーキビストを歴史学とは切り離して記録史料学等の分野において想定しているが、私見では、政治学の素養をもつ近代歴史研究者の育成が最も重要なのではないかと考えている。広島大学文書館では、この点を考慮して、大学史と関連しない近世以前の文書については所蔵せず、また、アーキビスト的素養が必要なセクションを大学史資料室として設定し、大学の行政文書・記録を担当する公文書室と分けたのである。同様に、九州大学でも、文書館は、近世文書等を中心として所蔵するものとして、事務局に近接して設置する九州大学史料室とは事実上、別の組織として設定している。

(36) 大濱徹也「現代社会と公文書館」『埼玉県地域史料保存活用連絡協議会会報』第二九号、平成一五年三月。

(こいけ せいいち・広島大学総合科学部助教授 文書館設立準備室長)