

記 録

平成二三年度公文書室業務報告

— 公文書管理法施行後一年の現況 —

村 上 淳 子

広島大学文書館は、平成二三(二〇一一)年四月の公文書等の管理に関する法律(以下、「公文書管理法」または「法」という。)施行を機に、「国立公文書館等」施設として政令指定を受けた。「国立公文書館等」は、国立公文書館に準ずる文書管理の水準を満たす機関として認められたものであり、公文書管理法第二六条に基づき「保存及び利用の状況」について内閣総理大臣への「報告」が毎年義務づけられることとなる。この「報告」の内容は、法が求める適切な文書管理を実現するための要件として、これからの「国立公文書館等」指定の際の指標になるものと考えられる。ただし、案として示された調査票に基づく報告事項は、広島大学が法施行以前から取り組んできた文書管理業務の実態を全て反映する内容というわけではなく、また、報告事項の多くが数値での回答が求められるため、一見してその多寡が業務の進捗状況に比例すると捉えられることが懸念される。

本報告では、内閣総理大臣への報告事項に関する調査票最終案及び内閣府より照会が行われた各種調査においては、必ずしも表に表れにくいと思われる業務を中心に、公文書管理法施行一年目の現状と課題

をまとめ、次年度以降の文書管理業務のさらなる効率化につなげたい。

一、法人文書の選別・移管作業

広島大学は、法施行以前から法人文書の適切な保存管理と文書管理業務の一層の効率化を図るため、文書館公文書分室を平成二二年度に開室するなど、対応策を具体化してきた。今年度は、公文書分室の運用により、特に法人本部棟内の各業務組織において、移管の際の作業効率が大きく向上した。法人文書移管の仕組みは、平年の文書管理業務の一貫として定型化し定着しており、法施行によって一連の作業自体に特段大きな変化が生じるようなことはなかった。このことは、法人文書の移管、すなわち、公文書の現用から非現用への移行に至る回路について、公文書管理法が直接的な影響力を持つものではないという事情を裏書きするものといえる。ただし、移管作業に伴う学内への周知にあたっては、法律が施行されたということを強調して協力を要請したという経緯があり、公文書管理法が文書管理業務における意識

改善という点において、たいへん説得力を有するものであることを実感している。

本学の法人文書移管作業は、現用文書管理を所管する財務・総務室総務グループの担当者とともに文書館員が各業務組織を訪問し、廃棄簿案に基づき保存期間満了文書全てをチェックして移管か廃棄かの選別を行い、併せて廃棄予定文書には文書館が確認したことを示す「廃棄可」シールを貼付し、移管決定文書を文書館へと運搬するという流れで実施している。この体制により、廃棄簿案と実際の保存期間が異なるファイルが発見し、期間満了未満として廃棄簿案から削除する等、現用文書の確認に係る作業も実施可能となっている。廃棄と判断された文書は、各業務組織において機密性の保持等に配慮し廃棄することとしている。こうした方法は、現用文書の適切な作成および保存管理を担保し、恣意的な廃棄や誤廃棄の予防にもつながるものとなる。移管作業は、財務・総務室総務グループの協力と支援を得て実施しており、文書館と総務グループとの連携のもと、本学における現用・非現用を横断する文書管理を実現している事例の一つと考えている。

今年度の移管作業では、新たな試みとして作業時期の集中化を図ることとした。作業は、繁忙期を避けて九月から一〇月にかけて集中させ、作業予定週間を提示して希望日を照会し、回答に基づきおよそ四〇以上の業務組織を訪問するスケジュールを組み、最終的な廃棄簿の作成提出期限を年末とする日程とした。文書館は、こうした平年の作業に加え、各組織の書庫整理等に伴う要請に応じて文書の選別移管作業を実施している。平年以外の作業時に移管された文書は、廃棄簿

案に基づくものと区別し「簿外」移管文書として把握している。公文書分室の開室により、各業務組織においては当該作業を依頼しやすくなったのではないかと考えている。

昨年度および今年度の移管ファイル点数は、次表の通りである（表1）。昨年度は、平年作業以外の「簿外」文書が多かったため（二五〇一点）、数値が例年に比して大きくなっている。今年度の移管作業は、廃棄簿案への追加文書が多かったという点の特徴の一つとして挙げられる（五六三点）。廃棄簿案の文書は、法人文書ファイル管理簿の中から保存期間満了予定分を抽出したもので、管理簿作成時に登録から漏れたもので、カバーしているわけではない。追加文書は、各文書管理担当者が丹念にファイルの現物を確認し、新規にリスト化したことによつて初めて把握されることになったものである。移管文書の点数を記載した数字だけでは、こうした事情を明らかにしえない。法施行一年目にあたり、各担当者が特に労力を割いて作業にあたったことの結果であるとともに、本学の文書管理業務が着実に進展していることの一例である。

昨年同様、今年度も要請に応じて書庫整理及び確認作業を実施し、簿外移管文書を受入れている。このほか、本学の中間書庫

表1 移管法人文書点数

年 度	本部事務局	部局	計
平成22(2010)	657点	844点	1501点
平成23(2011)	361点	202点	563点

(平成24年3月9日現在)

に相当する通称地下ビットの文書について、廃棄の可否を判断する作業も行った。こうした作業は、業務組織の再編等に伴い今後ますます増えることが予想され、文書館が中間書庫管理の一端を担うことで、文書の集中管理への対応にもつながるより効率的な文書管理が可能になるのではないかと考えている。また、各組織の業務の年間スケジュールにに応じて対応することも検討し、まずは財務関係において年度末に選別・移管作業を実施する予定である。

法人文書の移管・選別作業にあたっては、今後解決すべき課題も少なくない。今年度追加文書が多かったという実績を踏まえ、次年度以降も現用から非現用までの一元的管理の実践に向けて、更なる効率化を図りたい。

二、内閣総理大臣報告事項に係る調査票への回答

内閣総理大臣への報告のための調査は、平成二十三年一〇月二三日付の素案（「特定歴史公文書等の保存及び利用の状況調査（平成二十三年度）調査票（案）」）が示された後、各施設への現地調査及び意見交換等を踏まえて作成された平成二十四年三月九日付けの最終案「平成二十三年度特定歴史公文書等の保存及び利用の状況調査（案）」に基づくものと思われる。最終案は、当初案に比べて体裁が大きく変更され、現状確認事項と実績報告とに区分けし、項目を厳選するなどの改善がみられるものの、当初案の内容をほぼ踏襲していることから、この最終案が今後の調査の定型になるとみられる。

調査項目は、現状確認事項として①規程等の整備、②保存の措置、③書架の管理体制、④専用書庫の管理体制、⑤閲覧室の整備の状況について報告を求めている。これらは、政令指定の際の提出書類でも報告が求められた事項であり、①の規程類において新たに整備する必要が生じた事前審査の方針や複製物作成計画等など、法施行後の追加事項とともに改めて報告することを求めたものである。利用請求の数値等の実績報告事項については、（１）特定歴史公文書等の保存、（２）特定歴史公文書等の利用請求及び利用決定、（３）延長手続、（４）特定歴史公文書等の利用、（５）異議申立て、（６）特定歴史公文書等の利用の促進、（７）特定歴史公文書等の廃棄、（８）公文書管理に係る研修等の実施（９）その他の９項目についての報告が求められている。

この調査に基づく報告事項は、法に基づき示されたガイドラインの項目が守られているかを確認し、以て適切な文書管理の成否をはかるうとするものであるといえる。各項目を一つ一つ確認するため、こうした内容になったものと理解される。調査は、平成二十三年四月以降毎月実施されてきた「国立公文書館等における利用請求等の状況」調査および、第一〇回公文書管理委員会における配布資料作成のために同年八月に実施されたもの等、「調査票（案）」の内容を予想させる予備調査のようなものが既に実施されている。しかし、これまでの調査においては、非現用となった文書の国立公文書館等への移管を保証するものがどこにもなく、本学が実施する法人文書の選別移管作業のような現用から非現用にわたる文書管理に係るものが、直接調査対象として取り上げられる状況にないというのが実態である。

公文書管理委員会に向けて実施された調査の結果は、第一〇回公文書管理委員会における配布資料一―三「公文書管理法の施行状況（公文書管理制度の周知（国立公文書館等の取組）」および資料二「国立公文書館等における利用請求の状況」としてまとめられている（<http://www.8.cao.go.jp/koubuninkai/jinkaisai/2011/20110908hafu.html>）。

これを見ると、「専門的技術的助言の実施」として国立公文書館が行政機関によって廃棄と判断された行政文書ファイルについて、移管が適当とする専門的技術的助言などを実施したことが特記事項として記されている。このことは、法に基づいて国立公文書館が実施しうることが移管についての「助言」に止まると制限されているようなものである。これに続く研修の実施、講師派遣の実施、展示会の開催状況、その他の取組の各状況については、各国立公文書館等が従前から独自に実施してきた項目を改めて列挙し、既に実施済みのものも法施行がきっかけとなって実施したように示したもののようみえる。

これらの調査は、法に基づく国立公文書館等施設に求められる要件が、利用請求への対応と保存環境の保全、利用促進のための活動の実施状況の三点に集中していることを表している。問題は、これらの報告事項においても、公文書管理法の公布に際し強調された移管の促進という側面について、ほとんど考慮されていないということにあると考える。調査票案では、「移管受入件数」として受入れることになった数値の報告を求めているものの、保存管理の対象として関心が払われた故のものと思われ、移管に係る国立公文書館等の業務自体が法の範疇にないことを明言しているようである。ちなみに、現用の法人文

書については、法第一二条第一項の規定に基づく「法人文書の管理状況の調査（平成二三年度）調査票（案）」が示され、本学においては財務・総務室総務グループが対応している。この調査においては、保存期間が満了した法人文書ファイルについて、移管、廃棄、保存期間延長の各ファイル数が報告の対象とされている。国立公文書館等施設を有する国立大学法人においては、現用・非現用の相互横断的な調査の可能性が考えられるが、現状では困難もしくは不要と判断されたようである。

かくして、国立公文書館等は、特定歴史公文書等の利用とそのため保存の機能が充実した施設として位置づけられている。文書管理業務は、利用の促進を図れば適切に進捗するというものではなく、報告事項に掲げられた展示や見学などによる利用や、その人数の増加を目指すことは別個の業務である。政令指定を受けた各機関は、保存管理、公開等についてそれぞれ十分な実績があると認められたものの、そうした対応へのインセンティブが全くないどころか、更なる人寄せを新たな業務としなければならぬような状態である。また、法施行は公開への期待を集めることとなったが、そもそも公開に至る前提となる移管の仕組みが整わないことには意味がなく、法に基づき公開促進を要求するだけでは残念ながら片手落ちである。

報告の項目についても、ガイドラインでは掃除機のフィルターへの言及があったのみの空気清浄について、一般的な調査では書庫の管理体制に「空気清浄の状況」という項目が追加され、「空気清浄器の二四時間使用」との例示があり、ガイドラインにもない項目がなぜ報告事

項とされたのか、予算措置への配慮がない状況下、対応に苦慮している。今回、ガイドラインを無視したようになってしまおうとしても、この項目を掲げなければならなかった根拠が何か他にあるのだろうか。こうしたことは、適切な保存環境の基準を示したはずのガイドラインへの信頼が揺らぐばかりか、「実施」の欄に○印がなければ保存管理が不適切とみなされてしまうのではないかとの憶測を禁じ得ない。せめて、追加されることについては、事前の説明が必要であろう。

法の問題点はこれまでもさまざまに指摘されてきたが、¹⁾法施行にあたって行われた各種説明会や国立公文書館開催の研修において、法より現用から非現用までの文書のライフサイクルが明確になり、国立公文書館への移管の促進が図られると強調されていた。²⁾この原点にたつて、何を文書管理の要諦とみなすかを改めて考えなければならぬのではないだろうか。

三、中国・四国地区国立大学法人等公文書管理研修の開催

文書館では、平成二〇年度から本学の新採用者基礎研修、中堅職員研修などのキャリア別の研修において、文書管理に関する講義等を提供してきた。今年度は、法施行に係る新規事業として、島根大学および広島大学の要請により中国・四国地区国立大学法人等公文書管理研修を実施した。開催の経緯及び内容については、『平成二三年度中国・四国地区国立大学法人等公文書管理報告書』（平成二四年三月刊行予定）を参照されたい。今年度の研修の概要は、表2に掲げた。

表2 平成23年度における研修の実施状況

開催日	研修名	講義等タイトル	受講者数
4月18日	平成23年度広島大学新採用者基礎研修	「公文書の適正な管理について」(小池聖一)	16名
9月15日	広島県市町公文書等保存活用連絡協議会平成23年度第1回研修会	「公文書管理法と大学文書館」(小池聖一)、「広島大学の文書管理の実情について」(岡田泰司)、「広島大学文書館施設見学(公文書関係)」(村上淳子)	32名
9月30日	公文書管理法及び文書管理に関する説明会	「公文書管理法について」(小池聖一)	48名
11月2日	平成23年度広島大学中堅職員研修	「公文書管理法の下での法人文書管理」(小宮山道夫)	29名
12月12~13日	平成23年度中国・四国地区国立大学法人等公文書管理研修	「日本の公文書館」(大濱徹也)、「公文書管理法と大学文書館」(小池聖一)、「文書管理(理論)」(石田雅春)、「広島大学における法人文書管理規則の運用等について」(岡田泰司)、「広島大学文書館における法人文書の移管選別作業」(村上淳子)	28名

法に基づく研修の開催については、法第三二条第一項において行政機関の長及び独立行政法人等による実施が規定されている。この規定に基づき、広島大学法人文書管理規則第二六条において、総括文書管理者による研修の実施を定めている。また、広島大学文書館特定歴史公文書等利用等規則第三十条第二項では、文書館長による研修の実施が規定されている。本学においては、総括文書管理者と国立公文書館

等の長による研修を一本化して捉えている。今回研修に参加した中国・四国地区の国立大学法人等各機関においても、この研修を各機関の法人文書管理規則にのっとった総括文書管理者によるものともみなし、自前で開催することの負担を極力避けたい思いがあるのではないだろうか。また、各種研修に職員を参加させるという規定については、法第三二条第二項に規定する国立公文書館が開催する研修に職員を派遣する等の方法が考えられるが、地方にあつては東京への旅費等の負担も決して少なくない。国立公文書館が行政機関の職員に対して実施している「出前」研修のような形態は、行政機関の職員のみならず国立大学法人等独立行政法人の職員に対しても、受講可能な体制を整えることが今後必要ではないだろうか。

今回の公文書管理研修を通して、法施行後文書管理担当者の研修へのニーズがより具体的かつ実務的なものへと変化していることが明らかとなった。国立大学法人をはじめとする独立行政法人等においては、法に基づき国立公文書館への移管が可能となるとされたが、各機関が移管すべき文書とは何かという疑問に答えるものが明示されたわけではない。そうした疑問に対応するためには、各機関における文書管理の現状を踏まえ、組織の足跡の証となる文書とは何かを、文書管理担当者が模索できるような機会が必要と考える。今回の中国・四国地区の研修は、そのための第一歩となる機会として、今後の継続へとつながっていききたい。

今年度は、広島県立文書館との間で「災害等の発生に伴う史・資料保護に関する相互協力協定」を締結し、同館が事務局を務める広島県

市町公文書等保存活用連絡協議会の平成二三年度第一回研修会を本学中央図書館ライブラリーホールにおいて実施したほか、筆の里として知られる広島県安芸郡熊野町の役場文書の整理作業を共同で実施するなど、多方面で協力関係を深めた年であった。相互協力協定については、本号別稿を参照されたい（石田雅春「災害等の発生に伴う史・資料保護に関する相互協定書」の締結について）。広島県立文書館が毎年開催している研修「行政文書・古文書保存管理講習会」へは今年度も参加し、最新の技術や情報等を習得できる貴重な機会としている。公文書管理法は、行政文書管理、法人文書管理ともに一つの法律で規定するものであり、今後も県等の行政機関における文書管理や公文書館の業務、課題等について理解を深めるとともに、効率的な業務につながる事例を幅広く学ぶ好機を得たいと考えている。

四、審査結果の記載及び法人文書ファイル管理簿措置予定の策定について

文書館は、移管法人文書の目録を作成し、閲覧室に備えて公開している。平年の移管作業における移管文書の目録作成実績は、一〇〇ページ程度である。目録は、エクセルで作成しており、閲覧室内のパソコンでデータ検索が可能である。Web上での公開については、ウィルス対策、改竄防止措置等クリアすべき課題が多く、文書管理システムの導入動向を見極めたいということもあり、人員も予算も限られている小さな組織において対応の時間を割いて対応する余裕がないという

のが実情である。今年度は、教職員サイトでの学内公開に向けて準備を進め、次年度以降の掲載実施を目指すとともに、事前審査結果の記載を完了したのからホームページにPDF版を掲載することとした(表3)。

法施行にあたり、事前審査の方針に基づき公開・非公開を判断する審査を実施し、目録に審査結果の表示が求められることとなった。従来は、基本的に移管法人文書全てを「要審査」の扱いとし、閲覧利用請求を受け付けた時点で公開の可否を判断するという方法をとってきた。事前に目録の全てについて審査を実施することは、公開利用の観点からすれば望ましい方法なのかもしれない。しかし、ファイルの中身を一点一点詳しく見てみると、ファイルの表題とは必ずしも一致しないものが綴られ、その中に個人情報に該当するものが含まれるという場合がある。ファイルの表題が同一であったとしても、作成組織によって表題の捉え方が異なり、綴られた内容も組織毎に異なるということもある。審査は、あらかじめ策定した事前審査の方針に沿って、ファイルの表題等を頼りにある程度の判断をつけたとしても、ファイル一冊を丁寧に繰り返し個人情報等の有無を確認するという作業が避けられない。さらに、公開が限定される文書について利用請求権に基づく利用請求が提出された場合、不服申立てや公文書管理委員

表3 審査結果記載完了点数

文書群名	点数
1998年総務部改革移転関係移管文書	544点
1998年総務部総務課移管文書	730点

(平成24年3月9日現在)

会への諮問といった局面までを想定して対応するというところに、負担の増加を感じない現場担当者はいないのではないだろうか。

一部公開と判断したものについて、マスキングや袋掛け等の措置を施し閲覧に供することも公開促進業務の一つとして国立公文書館等に課されている。これらは、一定の時間を要する作業であり、閲覧利用請求を見越して前もって準備を進めておくことは難しい。文書館では、こうした公開のための業務に先立ち、劣化した文書を保護する保存容器を作成し、適切な保存環境の維持に務めている。保存容器の作成方法は、広島県立文書館よりノウハウを教授されたもので、糊や粘着テープを一切使用することなく、中性のボード紙と綿テープを用いて手作りで帙装が可能なるものである。今年度は、公開審査を実施した一九九八年総務部総務課移管文書を中心に、三一点の文書について作成した。併せて、目録情報をシールで作成して貼付し、表題が隠れて見えなくなる難点を解消している。

目録データベースの公開は、ゆくゆくは国立公文書館が運用するデジタルアーカイブシステムでの横断検索につなげることが目指されているようである。また、行政文書・法人文書共通の現用文書管理のシステムに載せて運用することも、将来構想の一つと考えられる。その場合、本学で運用している法人文書ファイル管理システムをはじめとする既存のシステムが、有効に活用されるよう考慮されなければならないと思われる。文書館においては、データベースシステムの運用を検討中であり、これと異なる新たなシステムへの対応は全くのゼロから新規事業として実施することとなり、相応の予算措置が不可欠であ

る。そして、新システムの導入が本学の文書管理の進展にどのような利点をもたらすかということについて、費用対効果を含めた検討が求められることはいうまでもない。

最後に、法人文書ファイル管理簿への措置予定の記載状況について触れたい。法人文書ファイル管理簿に記載されているファイル等について、保存期間満了後の措置予定の策定を総務グループより依頼され、順次実施している。この措置予定は、文書作成の段階であらかじめ記載し文書のライフサイクルを明確にしようとする法の要の一つといえる。文書作成将来の移管、廃棄について、本学では非現用部門である文書館がコミットする機会を得ている。この作業は膨大な時間と労力を伴うものであるが、法施行一年目の業務として、現用部門と非現用部門とが協力し対応していることを報告し結びとしたい。

註

- (1) 小池聖一「公文書管理法における「歴史公文書」と「特定歴史公文書」――その生成過程と問題点――『広島大学文書館紀要』第一三号、二〇〇二頁、平成二三年三月、西山伸「公文書管理法の問題点――国立大学法人の立場から――」『日本史研究』第五九二号、五〇〇～五九頁、平成二三年一月二月など。
- (2) 国立公文書館開催平成二二年度公文書保存管理講習会における講義「公文書等の管理に関する法律」など。

(むらかみ じゅんこ・広島大学文書館)