

第1回

公文書管理の理念、目的



ARMA米国本部フェロー 小谷 允志

(1) はじめに

今回、このような連載シリーズを執筆するに至った動機は主に次の二つの事実に基づいている。その一つは全国の自治体において文書管理改善を含む条例化が遅々として進んでいないこと。もう一つはすでに公文書管理法^{*1}という優れた規範があり、自治体もそこから学べる点が少なくないことである。2009年に制定、2011年に施行された公文書管理法は、その第34条で自治体に対し国と同様の対応を求めているが^{*2}、これに基づいて条例化を果たした自治体は2023年末時点で59団体に留まっている。公文書管理法の10年前に施行された情報公開法や6年前の個人情報保護法の場合は、比較的早くに100%の自治体が条例化を果たしているにもかかわらず、公文書管理条例化のペースは著しく遅いのである。そこで自治体における文書管理改善、さらには公文書管理条例化の促進に資するよう、公文書管理法に学ぶ改善ポイントを分かりやすく書いてみようと思った次第である。

(2) 公文書管理法制定の意義

公文書管理法の制定、施行は日本の文書管理の歴史において画期的な出来事であったと私は考えている。この法律によって史上初めて国の公文書管理の基本法といえるものができたからである。すなわち国の行政機関や独立行政法人における公文書管理が初めて法律によって包括的かつ統一的に規制されることとなったのである。「包括的」とは、現用文書のみではなく、非現用のアーカイブズを含めて一元的に取り扱うことを意味する。また「統一的」とは、これまでばらばらで行われていた各省庁や独立行政法人の公文書管理がこの法律に基づき統一して行われるようになったことである。そして内容的に最も重要なことは、国の公文書管理において、初めて次の三つのコンセプトが明確にされ、義務付けられた点にあると考えているわけだ。

- *公文書管理の理念と目的を明確化
- *ライフサイクル管理の確立
- *アーカイブズの充実

その結果、この法律は公文書管理の規範としてはこれまでにない高みに達したということができ、自治体においても学ぶ点が多いのである。以下、これら三つのコンセプトごとに、どの点をどう学ぶべきかを詳しく見ていきたいと思う。

(3) 公文書管理の理念と目的

これについては少し長くなるが、まず公文書管理法第1条の目的規定をご覧ください。

公文書管理法 第1条

この法律は、国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るものであることにかんがみ、国民主権の理念にのっとり、公文書等の管理に関する基本的事項を定めること等により、行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り、もって行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする。

まずここで注目すべきは、最初の部分で公文書を民主主義の基盤であると位置付けた点である。このことは国民が正確な情報に自由にアクセスし、それに基づいて判断を行い、主権者行使することを意味する。そのためには公文書が行政の所有物ではなく、あくまでも国民と共有の知的資源であり、国民が主体的に利用できるものでなければならないのである。しかもこれを

※1 正確には「公文書等の管理に関する法律」

※2 公文書管理法第34条は、地方自治尊重の趣旨から、この法律を直接自治体に適用するのではなく、努力義務の形で文書管理改善を促している。

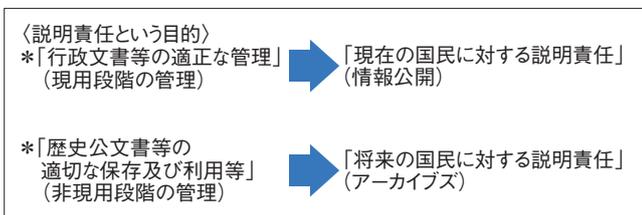
「知的資源」と称した意味は、公文書はどこにでもある単なる文書や情報ではなく、価値ある情報資産であると言っているのであり、これもこれまでにない新しい考え方なのである^{※3}。そしてこれらのことが後の公文書管理の目的につながるわけだ。

後半の部分では公文書管理の目的を謳っているのだが、注意して見て頂きたいのは、ここでわざわざ公文書管理を二つの部分、すなわち「行政文書等の適正な管理」と「歴史公文書等の適切な保存及び利用等」に分解して記している点だ。「行政文書等の適正な管理」とは、現用段階におけるライフサイクル管理のことを意味しているが、行政文書の中には将来、国立公文書館等に移管され永久保存される歴史公文書も含まれていることを示唆しているのである。この記述からも、この法律が現用文書と非現用のアーカイブズとの一元的な管理を目指していることが分かるのである。

そしてこれらが最後の部分の「現在及び将来の国民に説明する責務」という公文書管理の最も重要な目的につながる。すなわち「現在の国民に対する説明責任」とは行政文書（現用文書）の公開によって説明責任を果たす情報公開制度を意味し、「将来の国民に対する説明責任」とは国立公文書館等のアーカイブズ（非現用文書）を国民に永久、広く利用できるようにすることで説明責任を果たすことを意味しているのである。

これまでの日本の公文書管理には説明責任を目的とする考え方^{※4}はなかったものであり、これはグローバルの記録管理の考え方にも沿った新しいコンセプト^{※5}とあってよいだろう。この関係を図解すると表1のようになる。もちろん説明責任だけではなく、従来から認められていた「行政の適正かつ効率的な運営」という目的も明記されている。これら公文書管理の目的はすべて民主権の理念に基づいているという考え方が重要なのである。

表1



(4) 自治体における公文書管理の理念と目的

日本の組織は何事によらず、目的を含む理念的なものを大事にしない傾向がある。どちらかというと理念的なものを軽視し、すぐ手順などのDoに走るという特徴がある。すでに公文書管理

法に依って条例化を果たした自治体を別とすれば、多くの自治体の文書管理規程において同様の傾向が見られる。はっきり言えばそこには目的を含め理念的なものはほとんど読み取れないのである。例えば目的にしても、「本市における文書の取り扱いについて必要な事項を定めるものとする」といった表現が意外と多い。これでは何のために公文書を管理するのかという本来の目的は全く明確になっておらず、公文書管理の目的規定とはいえないだろう。次に多いのが、文書事務の適正管理を目的とするタイプである。しかし文書管理の真の目的は全体的な行政運営の適正化、効率化であって、単に文書事務の適正化という狭い範囲に留まるものではない。

このような文書管理規程の下では、組織全体に文書管理の重要性が徹底せず、各職員の役割や責任が十分に認識されないから、形だけの文書管理になりかねない。またこれでは羅針盤がないのと同じことなので、仮に間違った方向へ向かってもそれに気が付かず、ほとんど修正されることがないのである。従って自治体の文書管理改善は、まず公文書管理の目的、理念を明確にすることから始めなければならない。その場合、最初に紹介した国の公文書管理法が参考になるが、もう少し身近な例として、2001年に全国で最初に公文書管理条例を制定した宇土市（熊本県）の目的規定を紹介しよう。

「この条例は、地方自治の本旨にのっとり、市が保有する情報は市民の財産であるという基本的立場に立ち、情報公開制度の目的の達成のため、及び行政機関等の政策形成能力の向上のために必要な行政機関等の文書の管理に関する基本的事項について定めることにより、市が保有する文書の適正な管理を図り、もって公正かつ民主的な市政の発展に寄与することを目的とする。」（宇土市文書管理条例第1条）

国の公文書管理法に先駆けて、このような斬新な内容の目的規定を策定していたことは賞賛に値する。「情報公開制度の目的の達成」と表現は違うが、説明責任の概念がきっちりと入っている。

※3 記録管理の国際標準ISO15489（2001年）は、記録の定義を「組織または個人によって、法的義務の履行の過程または業務処理において証拠及び情報資産として作成、取得そして保存される情報」としている。

※4 情報公開が行政機関の説明責任を果たすためのものという概念は公文書管理法の10年前に制定された情報公開法により明確になっているが、公文書管理法が説明責任を果たすためのものという概念は公文書管理法によって初めて明確になった。これにより真の意味で「情報公開と文書管理は車の両輪」といえるようになったわけだ。

※5 世界で初めて、記録管理の目的は説明責任を果たすためであると宣言したのは、オーストラリアの記録管理標準AS4390（1996年）である。これを基にしてできたのがISO15489である。これによりこのコンセプトが世界的に広がったといえる。

るうえ、「公正かつ民主的な市政の発展」と公文書管理法の「健全な民主主義の根幹を支える」と同様な考え方が謳われている。また普通なら「効果的な政策決定」とでもいうところを「政策形成能力の向上」と表現したのは、EBPM（証拠的記録に基づいた政策決定）の考え方を取り入れたものといえる。その点、宇土市の目的規定は現用文書に関する限り素晴らしいものだ。ただ残念ながら、ここには非現用のアーカイブズに関する言及がない。そのため、この点を補って頂く必要があるのだが。

次にもう一つ参考になる例として、2012年に制定された札幌市公文書管理条例の目的規定を紹介しておこう。

「この条例は、公文書が市民の知る権利を具体化するために必要な市民共有の財産であることに鑑み、公文書管理の基本的事項を定め、公文書の適正な管理並びに市政上重要な公文書の保存及び利用を図ることにより、市民との情報共有を進めるとともに、現在及び将来にわたり市の説明責任を全うし、もって効率的で、公正かつ透明性の高い行政運営を確保すること及び市民が主体となったまちづくりの推進に寄与することを目的とする。」（札幌市公文書管理条例第1条）

ここでは、「市民の知る権利」、「市民との情報共有」という言

葉を入れることで説明責任の考え方を強調しながら、「公正かつ透明性の高い行政運営を確保」と「市民が主体となったまちづくりの推進」を最終的な目的に掲げた点に特徴がある。ちなみに札幌市は公文書管理条例制定の翌年に公文書館を開設している。

各自治体においては、このような例を参考にしながら、先ずは公文書管理の目的、理念を明確にすることから、文書管理改善に取り組んで頂きたいと思うのである。

小谷 允志 (こたに まさし) 略歴

神戸大学 法学部卒業。株式会社リコー、日本レコードマネジメント(株)レコードマネジメント研究所所長を経て、現在(株)出版文化社アーカイブ研究所所長。
ARMA International米国本部フェロー、同東京支部元会長、記録管理学会元会長、日本アーカイブズ学会会員。
国立公文書館主催の「公文書管理研修」(アーカイブズ研修含む)にて毎年、講師を務める。

著書

2021年 「公文書管理法を理解する—自治体の文書管理改善のために」日外アソシエーツ
2013年 「文書と記録のはざま—最良の文書・記録管理を求めて」日外アソシエーツ
2008年 「今、なぜ記録管理なのか—記録管理のパラダイムシフト」日外アソシエーツ
2019年 「こんなときどうする? 自治体の公文書管理」(共著)第一法規
2012年 「世界のビジネス・アーカイブズ 企業価値の源泉」(共訳)日外アソシエーツ
2011年 「情報公開を進めるための公文書管理法解説」(共著)日本評論社
2006年 「入門:アーカイブズの世界」(共訳)日外アソシエーツ
2000年 「情報公開制度の新たな展望」(共著)(財)行政管理研究センター など

その他、記録管理・アーカイブズに関する論文多数

入会のおすすめ

公益社団法人 日本文書情報マネジメント協会に入会しよう!!

日本文書情報マネジメント協会(JIIMA)は内閣総理大臣から認定された公益法人です。設立65年の歴史を誇り、国際規格ISO/TC171(文書管理アプリケーション)の日本審議団体でもあります。文書情報マネジメント関連国内唯一の団体で、会員企業も中小から大企業まで全国にわたり、その数は199社を数えています。

委員会活動、各種セミナー・研修会への参加、展示会の出展に有利な条件で参加できるなど特典も豊富。学識経験者を交えての啓発活動は、必ずや企業価値を高めてくれるでしょう。ビジネスの分野を広げ、発展させる絶好のチャンスです。ぜひご入会ください。

入会金・年会費はホームページにてご確認ください。また入会のための入会申込書は下記URLよりダウンロードできます。

<https://www.jiima.or.jp/>「入会案内」よりアクセスしてください。

会員の特典

- 各種委員会に参加でき、具体的な活動の中で、視野を広げ、交流を深めることができます。
- 各種セミナー、研修会、展示会の出展に安価な費用で参加できます。
- JIIMAの最新活動をメールマガジンなどで優先的に入手できます。
- マネジメント導入事例、最新の技術動向、国内・海外事情など、有益な情報をいち早く入手できます。
- 各種参考出版物、商品(解像力試験標板、試験図票、ターゲット)が割引価格で購入できます。

入会に関するお問合せは HPにある「問い合わせ」フォームまで

第2回

公文書とは何か



ARMA米国本部フェロー 小谷 允志

(1) 公文書の定義

公文書とは国や自治体などの官公庁で作成・取得される文書であり、民間で作成・取得される私文書と区別されるものであるというのが一般的な認識ではないだろうか。確かにその通りなのだが、公文書管理法はその定義をもう少し細かく定めている。すなわち公文書管理法はその第2条第8項において、公文書等とは行政文書、法人文書、特定歴史公文書等であると定めている。そして「行政文書」(同条第4項)、「法人文書」(第5項)、「特定歴史公文書等」(第7項)をそれぞれ次のように定義しているのである。

① 行政文書とは

「この法律において行政文書とは、行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書(図画および電磁的記録(電子的方式、磁気的方式その他人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。))を含む。第19条を除き、以下同じ。)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をいう。ただし、次に掲げるものを除く。

- 一 官報、白書、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たもの
- 二 特定歴史公文書等
- 三 政令で定める研究所その他の施設において、政令で定めるところにより、歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別の管理がされているもの(前号に掲げるものを除く。)」(公文書管理法第2条第4項)

行政文書は公文書管理において最も基本的な概念であり、重要度が高い。ところがこの行政文書の定義が最初に登場したのは公文書管理法ではなく、この10年前に制定された情報公開法においてであった。したがって公文書管理法の定義は情報公開法の定義をほぼ同じ内容で踏襲した形となっている。「ほぼ

同じ」という意味はこうである。すなわち情報公開法においては「文書」と「電磁的記録」を書き分けていたので、「文書」に「電磁的記録」は含まれないが、公文書管理法では「文書」に「電磁的記録」を含む形で規定されているので、「文書」は媒体の種類を問わないことになったのである。これは文書管理上、かなり重要な変更といえよう。

ここで改めて、公文書管理法の行政文書の定義についてポイントとなる点を説明しておこう。

* 行政文書には「図画および電磁的記録」が含まれる。

「図画」とは、地図、図面、写真、フィルム等の画像情報のことで、行政文書にはテキスト情報のみならずイメージ情報もすべて含まれることを意味する。読み方は「ズガ」ではなく、法律用語で「トガ」と読むので要注意。

* 「電磁的記録を含む」といっているのだから、行政文書には紙媒体のみではなく、電子媒体、磁気媒体等すべての媒体が含まれることになる。わざわざ「電磁的記録」という言葉を使っているのはデジタルの電子記録の他、カセットテープ、ビデオテープ(VHS)などのアナログの磁気テープ類も含まれるからである。

* ここで最も重要な部分は「行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書であって、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」である。つまり行政文書の要件は次の三つ、すなわち(i)職員が職務上作成(又は取得)、(ii)職員が組織的に用いるものとして、(iii)行政機関が保有しているもの、ということになる。

したがって、いわゆる決裁・供覧等の事案手続きの終了は要件ではない点に留意する必要がある。

* 「組織的に用いるもの」とはどういう意味なのか。これは次のように解されている。すなわち「作成又は取得に関与した職員個人の段階のものではなく、組織として共用文書の実質を備えた状態、すなわち、当該行政機関の組織において、業務上必要なものとして、利用又は保存されている状態のもの」

である^{※1}。行政文書が別名「組織共用文書」といわれるのはそのためである。

*では行政文書に該当しない文書にはどのようなものがあるのか。(i) 職員が単独で作成した文書で、専ら自己の職務の遂行の便宜のためにのみ利用し、組織としての利用を予定していないもの(自己研鑽のための研究資料、備忘録等)、(ii) 職員が自己の職務の遂行の便宜のために利用する正式文書のコピー、(iii) 職員の個人的な検討段階に留まるもの(決裁文書の起案前の職員の検討段階の文書等)などは行政文書には該当しない。これらの文書は「個人文書」ということになる。

*行政文書に該当するものは、名称を付与し、分類、保存期間の設定を行い、ファイルにまとめ「行政文書ファイル管理簿」に記載しなければならない。つまり正式な公文書として管理対象となり、同時に情報公開請求の対象にもなるわけだ。したがって行政文書に該当するかどうかの線引きは極めて重要な意味を持っていることに留意すべきなのである。

② 法人文書と特定歴史公文書等

法人文書の定義も最初の部分の「行政機関の職員」が「独立行政法人等に役員又は職員」に変わるなど一部の変更はあるものの、基本的な内容および位置付けは行政文書とまったく同様である。

特定歴史公文書等とは「歴史公文書等のうち、国立公文書館等へ移管されたもの」および「法人その他の団体(国および独立行政法人等を除く)又は個人から国立公文書館等に寄贈又は寄託されたものである。ここで特定歴史公文書だけに「等」が付いているのは、私文書についても国立公文書館等に寄贈又は寄託が可能なのである。

そしてこれらのうち、行政文書と法人文書が現用文書であり、特定歴史公文書は非現用文書ということになる。ここで説明を要するのが、現用の行政文書又は法人文書の中には歴史公文書が混じっているという点である。その歴史公文書の保存期間が満了し、国立公文書館等へ移管されると、特定歴史公文書と名前が変わるわけだ。では歴史公文書とは何か。それは公文書管理法第2条第6項に定義があり、「歴史公文書等とは、歴史資料として重要な公文書その他の文書をいう。」とされている。

これらの関係を図解すると以下ようになる。

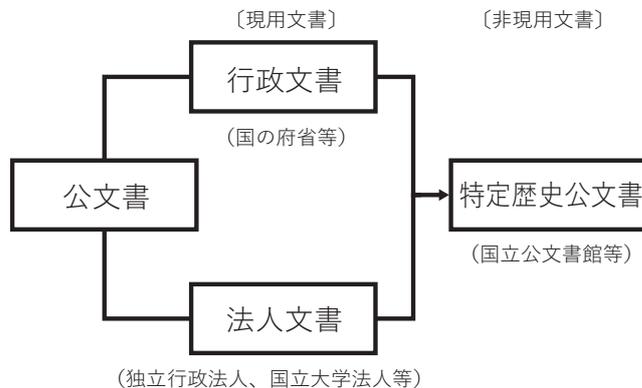


図1 公文書概念図

(2) 自治体における公文書の定義

まず指摘しなければならないのは、自治体においては「公文書」とは言わず、単に「文書」「文書等」と称するなど名称もさまざまなら、またその定義もさまざまであることだ。中には「公文書(等)」と称する自治体もあるが、大部分は公文書管理法の定義とはまったく異なっている点に留意する必要がある。つまり公文書管理法(第34条)に従い条例化を果たした自治体および一部の先進的な自治体は、公文書の定義の中核に「行政文書(組織共用文書)」の概念を取り入れているのに対し、その他の多くの自治体はそれぞれにまったく別な定義を設定しているのである。例えば一見、「行政文書」の定義に倣ったように見えるが、肝心の「組織的に用いるものとして保有しているもの」という要件がないものとか、もっと単純に「文書とは、文書、図画および写真(マイクロフィルム含む)並びに電磁的記録をいう。」などというものが結構多いのである。

ところが情報公開法制に関しては、全国的にほとんどの自治体が国の情報公開法に倣った形で条例を制定している。その結果、ほとんどの自治体が情報公開の対象文書を国と同じ「行政文書(組織共用文書)」と規定しているのである。ということは、前述のように多くの自治体が独自の定義を定めているため、文書管理規程の文書の定義と情報公開条例の文書の定義が食い違うという現象が生じているのである。つまり庁内で同じ文書に異なる定義が存在するという、ダブル・スタンダードと言わなければならない現象が生じているわけだ。この状況は早急に改善すべきであろう。

またもう一つの問題は、これらほとんどの自治体の文書の管理は基本的に現用文書に限られており、非現用文書は管理対

※1 総務省行政管理局編「詳解 情報公開法」、財務省印刷局、2001

象となっていない点である。このことは大部分の自治体が公文書館を有していないこととも関連しているが、公文書館はなくとも歴史公文書を保存・管理する自治体はあり得るわけだから、非現用の歴史公文書の定義を明確にすべきなのである。

(3) 改善の方向

現状の自治体における「公文書」の定義に関して、多く見られる問題点を整理すると、

- *対象が現用文書に限定されていること
- *現用文書でありながら、「行政文書」(組織共用文書)の概念を取り入れていないこと
- *文書管理規程における文書の定義と情報公開条例における文書の定義が一致していないこと、

が挙げられよう。したがってまずは公文書管理ルールの対象を現用から非現用の歴史公文書の管理までのライフサイクル全体を包含する位置付けで見直す必要がある。

そのためには、やはり公文書管理法の「行政文書」(組織共用文書)の概念に倣った公文書の定義を設定すべきであろう。「職員が職務上作成し、又は取得した文書」という要件だけでなく、「組織的に用いるものとして保有」という組織共用文書の要件が入らないと、個人文書との線引きもできなくなってしまう。「行政文書」の定義を取り入れるならば、文書管理規程と情報公開条例の定義不一致の問題はおのずと解決するわけだ。またこ

の組織共用文書概念は単に公文書管理法が言っているから、そうすべきということではなく、情報公開法制を含め、すでに世の中でかなり定着しているコンセプトであり、例えばアメリカの連邦政府の記録管理の考え方^{*2}とも一致している。その上で公文書館の新設を含め、歴史公文書の管理に関する仕組みをルール化した上で、非現用となった歴史公文書の定義(国の場合は「特定歴史公文書」)を明確にする必要があろう。

小谷 允志 (こたに まさし) 略歴

神戸大学 法学部卒業。株式会社リコー、日本レコードマネジメント(株)レコードマネジメント研究所所長を経て、現在(株)出版文化社アーカイブ研究所所長。ARMA International米国本部フェロー、同東京支部元会長、記録管理学会元会長、日本アーカイブズ学会会員。国立公文書館主催の「公文書管理研修」(アーカイブズ研修含む)にて毎年、講師を務める。

著書

- 2021年 「公文書管理法を理解する—自治体の文書管理改善のために」日外アソシエーツ
- 2013年 「文書と記録のはざま—最良の文書・記録管理を求めて」日外アソシエーツ
- 2008年 「今、なぜ記録管理なのか—記録管理のパラダイムシフト」日外アソシエーツ
- 2019年 「こんなときどうする? 自治体の公文書管理」(共著)第一法規
- 2012年 「世界のビジネス・アーカイブズ 企業価値の源泉」(共訳)日外アソシエーツ
- 2011年 「情報公開を進めるための公文書管理法解説」(共著)日本評論社
- 2006年 「入門:アーカイブズの世界」(共訳)日外アソシエーツ
- 2000年 「情報公開制度の新たな展望」(共著)(財)行政管理研究センター など

その他、記録管理・アーカイブズに関する論文多数

*2 宇賀克也「情報公開法:アメリカの制度と運用」、日本評論社、2004

御社の文書管理診断します！ 文書管理達成度評価・調査ご協力をお願い

「皆さんの組織の文書管理のレベルはどのくらいですか？」

各組織では、内部統制、説明責任など、社会のさまざまな要請にもとづいて文書管理を実践しています。しかし、文書管理のレベルを測る仕組みがなく、これで十分なのか、不足している点は何かを知ることが難しいのが実情だと思えます。

JIIIMA文書管理委員会では、そんな疑問を解消し、各部門が正しく文書管理ができているかを診断するサービスを開始しました。貴社組織の現状を回答シートに書き込み送付いただければ、文書管理委員会が診断しお返しします。

将来的にはご提供いただいた情報を元に、日本における組織の文書管理現状をまとめ、その中で各組織がどのレベルに位置づけられるかをわかるようにしたいと考えています。

自社の文書管理に関心がある組織の方々のご利用をお待ちしています。

メリット

- 自社の強みや弱みを明確に把握することができることと、取り組むべき方向性も明らかになり、文書管理の改善に結びつけられます。
- 他社のレベルと比較でき、自社の文書管理推進の動機付けになります。
- 一定の時間が経過した後に再評価することにより、自社の改善の度合いを確かめることができます。

詳細は右記URLを参照ください。 https://www.jiima.or.jp/basic/doc_mng/

公文書のライフサイクル管理



ARMA米国本部フェロー 小谷 允志

(1) ライフサイクル管理とは何か

本連載の第1回では公文書管理の目的・理念について、また第2回では公文書とは何かという具合に、いわば序論的なテーマについて述べてきた。それに対し今回は、具体的な公文書管理の手順、プロセスである「ライフサイクル管理」に関するテーマへと入るわけだ。公文書管理法の条文でいうと第4条から第8条までがこれに相当するが、法律の説明に入る前に一般的な「ライフサイクル管理」の概念を説明しておこう。

人間には生まれてから死に至るまでの一生、つまり「揺りかごから墓場まで」というライフサイクルがある。ちょうどそれと同じように文書にも生まれてから死ぬまでのライフサイクル（プロセス）がある。文書の場合には作成から活用を経て、再利用のための保存の後、処分に至るというプロセスがある。この「処分」という用語は日本の文書管理にはない言葉なので注意する必要があるが、海外の記録管理では記録の保存期間満了時に、保存期間の延長かアーカイブズへの移管か、もしくは廃棄かを選択するプロセスのことを「処分」（Disposition）といている。ちなみにこの「処分」のプロセスを日本のアーキビストは「評価選別」といつてきた。このような作成から処分までのプロセス全体を体系的、効率的に管理することを文書のライフサイクル管理というわけだ。従って文書のライフサイクル管理は文書管理の中核を占める重要なプロセスであり、文書管理そのものといっても過言ではない。そしてライフサイクル管理の中で、作成から処分までのプロセスを「現用段階」といい、アーカイブズ機関（または部門）へ移管された後のプロセスを「非現用段階」という。

先に文書のライフサイクルを人の一生に例えたが、文書が人と違うところはすべての文書が死に至る、つまり廃棄となるわけではないということである。保存期間が満了すれば確かに現用文書としての役割は終了するわけだが、歴史的に重要な文書は公文書館等のアーカイブズ機関に移管され永久保存されるからである。ただ人の場合は誰もが死を迎えるわけだが、その中で

歴史に残る優れた業績を残した人の名前は死後も永遠に残ることを考えれば、文書と人のライフサイクルには似通ったところがあるといってもあながち的外れではないだろう。

(2) 公文書管理法のライフサイクル管理

公文書管理法は日本で初めて国の行政機関におけるライフサイクル管理を、法的に義務付けた点で大きな意義がある。この法律では第4条の「作成」から第8条の「移管又は廃棄」までがライフサイクル管理のプロセスに相当する。以下、順に説明していこう。

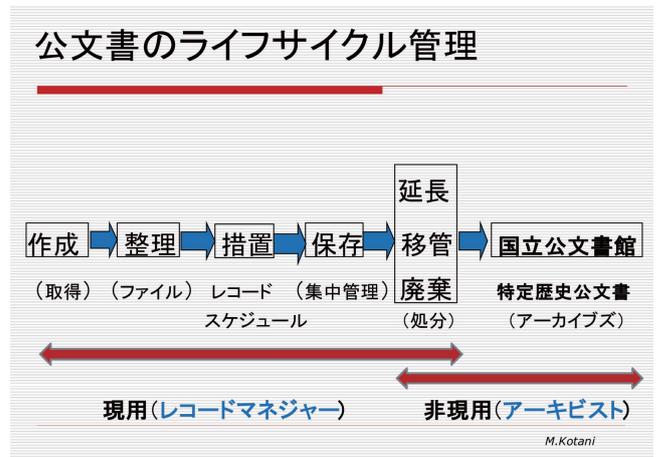


図1 公文書のライフサイクル管理

① 作成

ライフサイクル管理の最初は、いうまでもなく文書の「作成」である。これには外部からの「取得」も含まれる。「作成」がなければ、文書管理も情報公開もアーカイブズもすべてが成立しない。文書がなくて誰よりも困るのは職員自身とその組織であろう。前に決めたこと、行なったことが分からなければ、新しい計画の立てようがなく、業務の継続性を維持することもできない。要するにPDCAのサイクルを回すことができないのである。そう考えると「作成」はライフサイクル管理の中でも極めて重要なプ

プロセスであることが分かる。従って公文書管理法がその第4条で「作成」を義務付けたことは大きな意義があるわけだ。ここでは「当該行政機関における経緯を含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理に係わる事案が軽微なものである場合を除き、次に掲げる事項その他の事項について、文書を作成しなければならない。」と規定した上で、次のように作成しなければならない文書を例示した。

- 一、 法令の制定又は改廃及びその経緯
- 二、 閣議、関係行政機関の長で構成される会議又は省議（これらに準ずるものを含む）の決定又は了解及びその経緯
- 三、 複数の行政機関による申合わせ又は他の行政機関若しくは地方公共団体に対して示す基準の設定及びその経緯
- 四、 個人又は法人の権利義務の得喪及びその経緯
- 五、 職員の人事に関する事項

なおここで「事案が軽微なもの」として作成義務が免除されているのは、「所掌事務に関する単なる照会・問合せに対する応答、行政機関内部における日常業務の連絡・打合わせなど」とされている（「行政文書管理ガイドライン」）。

② 整理

公文書管理法では「作成」の次のプロセスは「整理」である（第5条）。作成された文書は会議資料や連絡用、あるいは決裁資料などさまざまな形で利用される。そして一部の簡単な文書は用済み廃棄となるものもあるが、大部分は再利用のために保存される。そのための前段階に相当するプロセスが「整理」である。

つまり作成または取得した文書を分類し、名称を付け、保存期間を設定するとともに、これをファイルにまとめる。さらに同様にこれらファイルを分類し、名称を付け、保存期間を設定しなければならない。整理の目的は、行政機関における能率的な事務及び事業の処理及び行政文書の適切な保存に資するためとされる（第5条、第2項）。具体的には、職員が容易に文書にアクセスができ、活用できるようにすることである。整理の実質的な中身である分類、名称及び保存期間の設定に関しては、ガイドラインに詳しい解説、留意点が記載されている。

[i] 分類

分類は、必要な文書を検索する手段として重要であり、事務

効率を高め、情報の活用を図るために不可欠なものである。また職員の思考の整理と事務の整理にも役立つ。

具体的な分類の方法としては、職員が現物の行政文書を確認しながら3段階の階層構造の分類を行う。すなわち、まず相互に密接な関連を有する行政文書を一の集合物（行政文書ファイル）にまとめて小分類とし、次にその小分類をまとめて中分類とし、さらにその中分類をまとめて大分類とするのである。

[ii] 名称の設定

名称の設定については、行政文書の内容を端的に示すような、分かりやすい名称としなければならない。また「行政文書ファイル」の名称（小分類）の設定については、以下に留意する。

- *「行政文書ファイル」や「行政文書ファイルに含まれる行政文書」を容易に検索できるように、「行政文書ファイルの内容を端的に示す（複数の）キーワード」を記載する。
- *特定の担当者しか分からない表現・用語は使用せず、具体的なプロジェクト名や地域名を盛り込むことで、他の職員や一般の国民も容易に理解できる表現・用語とする。あまり意味のない用語はできる限り使用しない。

[iii] 保存期間の設定

保存期間のカテゴリーは、基本的に30年、20年、10年、5年、3年、1年、1年未満の7通りとなっており^{※1}、政令の規定及び別表、あるいはガイドラインに基づき、それぞれの文書について保存期間を設定するようになっている。

また行政文書が歴史公文書に該当する時は1年以上の保存期間を設定すること（政令第8条第3項）、1年以上の保存期間が設定された行政文書は行政文書ファイル管理簿に記載しなければならない（政令第12条）。また保存期間の起算日は、行政文書を作成又は取得した日の属する翌年度の4月1日とすることを定めている（政令第8条第4項）。

③ 延長

保存期間が満了した行政文書ファイル等は、国立公文書館へ移管するか廃棄しなければならないが、もう一つの選択肢として「延長」がある。要するに保存期間の満了時には「移管」か「延長」か「廃棄」か、という三つの選択肢があることになる。「延長」とは、保存期間が満了しても当該文書が業務の遂行上必要な

※1 公文書管理法における保存期間カテゴリーは従来6通りだったが、2022年の政令・ガイドラインの改正により20年が加わり7通りとなった。

ため、もうしばらく現用文書として継続して保存することを意味するが、あくまで例外的な選択と考えるべきだろう。

④ レコード・スケジュール

「レコード・スケジュール」とは、「保存期間の満了前のできる限り早い時期に、歴史公文書等は国立公文書館への移管の措置を、それ以外は廃棄の措置をとる」という方式であり、公文書管理法で初めて導入された仕組である（第5条第5項）。これまでの「移管」か「廃棄」かの決定は「評価選別」と言われ、保存期間満了時に行うのが通常であった。それを文書の作成後、できる限り早い時期に予め決めておこうというのである。その狙いは、文書の作成後の早い時期であればその文書を作成し、その内容を熟知した職員がその部署において、的確な判断ができるであろうという考え方に基づいている。ただし、ここでの判断はあくまで文書作成部門における一次的な判断であり、最終的な決定は保存期間が満了する段階で改めて行うことになる。なぜならば、この方式では必ずしもアーキビストの専門的な知見による評価がなされているわけではないからである。従ってアーキビストによる最終的な判断で、当初の判断が変更されることも充分にあり得るわけだ。

⑤ 保存

ライフサイクル管理のプロセスにおいて、「整理」の次は「保存」である。紙文書の場合、作成された行政文書ファイル等は通常、1年間程度、原課の事務室で保存された後、全庁的な共通書庫へ移され、そこで保存期間が満了するまで集中管理される。ただし、「常用ファイル」については継続的に事務室で保存できる。個人文書と行政文書（組織共用文書）は厳密に区別して保存すべきであること、個人情報などを記載した機密文書は、当然ながら施錠が施されたキャビネット等で特別な管理の下で保存しなければならない。

電子文書の場合は、文書管理システム等で保存し、文書の改ざん、漏えい等の不適切な取り扱いを防止する観点から、必要に応じて適切なアクセス制限を行なった上で保存する。電子文書は紙文書以上にメタデータが重要となる他、定期的なマイグレーションやバックアップなど電子文書特有の保存措置が必要となるなど留意すべき点が多い。

⑥ 移管または廃棄

ライフサイクル管理において「保存」の次に来るのがこの「移管か廃棄」のプロセスである。各行政機関は保存期間が満了し

た行政文書ファイルにつき、国立公文書館への「移管」か「廃棄」かの選択をするよう義務付けられている（第8条第1項）。あくまで「移管し、又は廃棄」であって、自治体のやり方でよく見られる「一旦、廃棄を決定した上で、後から移管すべきものをその中から拾い出す」という廃棄優先の考え方とは全く異なっている。アーカイブズを重視する公文書管理法の趣旨がここにも表れているというべきである。

これを「レコード・スケジュール」において予め取られた措置を基にして決定するわけだ。従来は各行政機関と国立公文書館が協議をし、同意が成立した場合のみ「移管」が行われていたのだが、公文書管理法の制定により歴史公文書の移管の方式が大きく変わったのである。実際は、保存期間の満了時には、もう一つ「延長」という選択肢があるが、これはどちらかという例外的な措置なので、重要なのは「移管」か「廃棄」である。どのような文書を移管し、どのような文書を廃棄するのかについては、ガイドラインにおいて具体的な「判断基準」が示されている。

文書を誤って捨ててしまっただけでは取り返しがつかない。そこで公文書管理法は保存期間が満了しても各省庁等が勝手に廃棄することを許さず、内閣総理大臣と協議をし、その同意を必要とすることとしたのである（第8条第2項）。

(3) 自治体のライフサイクル管理における問題点

前章にて公文書管理法におけるライフサイクル管理のポイントを概観した。次はこれと比べ自治体のライフサイクル管理にはどのような問題があるのか、特に問題の多い「作成」と「移管・廃棄」のプロセスを中心に述べてみたい。

① 作成

作成すべき文書が作成されなければ、情報公開請求において「文書不存在」を引き起こすだけでなく、将来、歴史公文書となるかも知れない文書が存在しないことにつながる。つまり現在及び将来の住民に対する説明責任という観点から大きな禍根を残すことになりかねないのである。また必要な文書が作成されなければ、効率的・効果的な行政運営という観点からも問題を生ずる。つまり新たな方針、施策を策定する際に参照し参考にすべき文書がないこととなり、「証拠的記録に基づく施策立案」(Evidence based policy making) という考え方にも逆行することになる。しかしながら現状の自治体の文書管理ルールでは、公文書管理法に基づき条例化を果たした先行自治体を除くと、文書の作成を明確に義務付けているところは極めて少数なので

ある。公文書管理法は「経緯を含めた意思決定に至る過程並びに事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう」文書の作成を義務付けている。それに対してほとんどの自治体は、単に事務処理の原則として文書主義を掲げるか、文書取り扱いの原則として「文書は、正確、迅速及び丁寧に取り扱い、事務が円滑かつ適正に行われるよう処理しなければならない」などと規定するに留まっている。特にファイリングシステムを標榜している自治体にその傾向が強いようだ。公文書の作成義務を規定していない自治体は、公文書管理法に学び、先ずは公文書の作成義務を明確に打ち出すべきであろう。何といても作成は公文書管理の出発点だからである。大阪市、相模原市はそれぞれの公文書管理条例に加え、別途「公文書作成指針」(ガイドライン)を作成しているので参考になろう^{*2}。

② 移管・廃棄

自治体のライフサイクル管理において、作成と共に問題の多いのが移管・廃棄のプロセスである。歴史公文書の移管というプロセスが適正、確実に行われなければ、その地域の歴史が残らず、将来の住民に対する説明責任が果たせなくなる。それだけではなく自治体の行政運営においても過去のアーカイブズ資料が必要となる場合もあるだろう。しかしながら現状、保存期間が満了した公文書につき移管か廃棄かの選別を行うルールがある自治体は意外と少なく、実は一旦、廃棄の決定を行った上で、後日その中から歴史公文書を拾い出す方式(「落穂拾い」といわれる)が多いのである。このような廃棄優先の方式では、歴史公文書が確実に公文書館(またはそれに代わる部門)に移管され、保存される保証はない。中には廃棄のみで、歴史公文書を残す規定が全く存在しない自治体も少なくないのである。これは大きな問題だといえよう。それゆえ、このような廃棄優先の規定を設けている自治体は、公文書管理法に倣い、先ずは歴史公文書の「移管」を優先し「移管し、又は廃棄」という内容の規定に改定する必要があるだろう。

また現在、公文書館を有さない自治体であっても、いずれかの部門に公文書館機能を持たせ、そこへ歴史公文書を移管し、永久保存できる環境を整えることが重要である。そのような部門としては、自治体史編纂室、図書館、博物館などが考えられよう。

ここで移管・廃棄に関連する問題として触れておきたいことがある。それは「永年保存」と「レコード・スケジュール」について

「永年保存」について

公文書館を持たない自治体で多く見られるのが「永年保存」という保存期間である。永年保存とは期限が切られていないので、いつまでも書庫で保存され続け、移管も廃棄もされない文書のことである。いわばライフサイクルが止まった状況にあるわけだ。これには色々なデメリットがあるが、[i]いつまでも現用文書なので情報公開請求に対応しなければならない、[ii]歴史公文書が含まれていたとしても一般の利用に供されることがない、[iii]いつまでも廃棄されないで書庫のスペース不足を招く、などが挙げられよう。いずれにしてもいいことは何もないのである。できるだけ早く有期限化し、永年保存というカテゴリーをなくすべきである。

「レコード・スケジュール」について

公文書管理法独自の仕組みだが、これはアーキビストがいる公文書館を有する自治体以外には取って導入する仕組みではないと思われる。なぜならできる限り早い時期に移管か廃棄かの措置を決めたとしても、専門職のチェックのない「レコード・スケジュール」では意味がないからである。それならば保存期間が満了する時期に一括して評価選別をする方が効率的で確実な評価選別ができるのではないか。

(つづく)

小谷 允志 (こたに まさし) 略歴

神戸大学 法学部卒業。株式会社リコー、日本レコードマネジメント(株)レコードマネジメント研究所所長を経て、現在(株)出版文化社アーカイブ研究所所長。

ARMA International米国本部フェロー、同東京支部元会長、記録管理学会元会長、日本アーカイブズ学会会員。

国立公文書館主催の「公文書管理研修」(アーカイブズ研修含む)にて毎年、講師を務める。

著書

2021年 「公文書管理法を理解する—自治体の文書管理改善のために」日外アソシエーツ

2013年 「文書と記録のはざま—最良の文書・記録管理を求めて」日外アソシエーツ

2008年 「今、なぜ記録管理なのか—記録管理のパラダイムシフト」日外アソシエーツ

2019年 「こんなときどうする? 自治体の公文書管理」(共著)第一法規

2012年 「世界のビジネス・アーカイブズ 企業価値の源泉」(共訳)日外アソシエーツ

2011年 「情報公開を進めるための公文書管理法解説」(共著)日本評論社

2006年 「入門:アーカイブズの世界」(共訳)日外アソシエーツ

2000年 「情報公開制度の新たな展望」(共著)(財)行政管理研究センター など

その他、記録管理・アーカイブズに関する論文多数

*2 *大阪市「説明責任を果たすための公文書作成指針」(2011.4 改訂)

<https://www.city.osaka.lg.jp/somu/page/0000200116.html>

*相模原市「公文書の作成に関する指針」(2023.3 改訂)

https://www.city.sagamihara.kanagawa.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/005/786/sakusei_sisin_2023.pdf

第4回 最終回

歴史公文書の保存と利用、 その他



ARMA米国本部フェロー 小谷 允志

(1) 公文書管理法における歴史公文書の保存と利用

前号では「ライフサイクル管理」を取り上げ、公文書管理法において初めて歴史公文書の移管が法的に義務付けられたことを述べた。公文書管理法は現用と非現用の管理を一元的に捉え、非現用のアーカイブズの重要性を明確にした。つまりアーカイブズを将来の国民に対し説明責任を果たすための情報資源であるという新しいコンセプトを取り入れたのである^{*1}。このことは公文書管理法の大きな特色の一つとなっている。歴史公文書の移管を義務付けたこともこの考え方に基づいているわけだ。公文書管理法では、行政機関、独立行政法人から国立公文書館等へ移管された歴史公文書は「特定歴史公文書」と称するが、次にこれらがどのように規定されているか見ていこう。

① 特定歴史公文書の永久保存

[i] 永久保存の方法

特定歴史公文書等は基本的に永久保存が義務付けられている(公文書管理法第15条第1項。以下、公文書管理法の引用は「法」と略記)。従って国立公文書館等は、これら特定歴史公文書等の内容、保存状態、時の経過、利用の状況等に応じ、適切な保存及び利用を確保するために必要な場所において、適切な保存媒体により、識別を容易にするための措置を講じた上で保存しなければならない(同第2項)。この点は基本的には現用の行政文書あるいは法人文書の保存と同じ対応であるが、特定歴史公文書等は永久保存であるだけに、当然ながら特別な保存環境が要求されることになる。そのため別途、「特定歴史公文書等の保存、利用及び廃棄に関するガイドライン」において詳しい留意点が示されている(第2章第2節)。

例えば、

*法第25条の規定により廃棄される場合を除き、専用の書庫において永久に保存するものとする(第25条とは、国立公文書館等の長は特定歴史公文書等として保存されている文書が歴史資料として価値を喪失した場合、内閣総理大臣の

同意を得て廃棄できるという規定)。

*国立公文書館等は、専用書庫について温度、湿度、照度等を適切に管理するとともに、防犯、防災、防虫等のために適切な措置を講ずるものとする。

*国立公文書館等は、特定歴史公文書のうち電磁的記録については、その種別を勘案し、当該特定歴史公文書等を利用できるようにするために媒体変換その他の必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

[ii] 個人情報の保護

国立公文書館等は、特定歴史公文書等に個人情報が記録されているような場合は、当該個人情報の漏えいを防止するための措置を講じなければならない(法第15条第3項)。

[iii] 目録の作成

国立公文書館等は、特定歴史公文書等の分類、名称、移管又は寄贈・寄託をした者の名称又は氏名、移管又は寄贈・寄託を受けた時期及び保存場所その他、特定歴史公文書等の適切な保存及び利用に資するために必要な事項を記載した目録を作成し、公表しなければならない(法第15条第4項)。これについて詳しくは政令(第19条)に定められており、例えばこの目録は国立公文書館等に備えて一般の閲覧に供すると同時にインターネットで利用できるようにすることが規定されている。



国立公文書館

※1 公文書管理法は第1条の目的規定において公文書を「健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源」と定義し、公文書管理の目的を「現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすること」としたのである。

② 特定歴史公文書の利用

国立公文書館等は、保存されている特定歴史公文書等について目録の記載に従い利用の請求があった場合には、一定の利用制限がある場合を除き、これを利用させることが義務付けられている(法第16条第1項)。

ここで注目すべきは、特定歴史公文書等の公開に関する規定は、あくまで「利用」という言葉が使われている点である。このことは特定歴史公文書等に対する一般の「利用請求権」が認められていることに基づいており、この点に大きな意義があるわけだ。それに対し情報公開法の場合は、情報公開請求に対する行政文書等の公開は「開示」という言葉が使われており、こちらは国民の「開示請求権」に基づいている。文書の公開という点では同じであっても、両制度の違いがこのように言葉の使い方に端的に示されているのである。これは国立公文書館等のアーカイブズが元々、歴史公文書等を一般に公開するための施設であり、情報公開制度において行政機関や独法が保有する現用公文書を公開することとは基本的に異なっていることを意味しているのである。

但し、すべての特定歴史公文書等がそのまま利用に供されるわけではなく、下記のように個人情報や記録されたものなどの利用制限が認められている。しかしながら、その利用制限は、先に述べたように国立公文書館等のアーカイブズが本来、歴史公文書を公開するための施設であることに鑑み、情報公開法における不開示情報よりもその範囲が狭くなっている点に特徴がある。

③ 特定歴史公文書等の利用制限

(i) 行政機関からの移管文書の内、次の情報が記録されている場合

- ア. 個人に関する情報
- イ. 法人等に関する情報
- ウ. 事務事業に関する情報の内
 - *監査、検査、取締り、試験又は租税の賦課若しくは徴収に係る事務に関するもの
 - *国若しくは地方公共団体が経営する企業、独法又は地方独法に係る事業に関するもの
- エ. 国の安全等に関する情報(外交防衛情報)
- オ. 公共の安全等に関する情報(犯罪捜査情報)

(ii) 独立行政法人等からの移管文書の内、次の情報が記録されている場合

- ア. 個人に関する情報

イ. 法人等に関する情報

ウ. 事務事業に関する情報の内

- *国の安全等に係わる事務に関するもの
- *公共の安全等に係わる事務に関するもの
- *監査、検査、取締り等に係わる事務に関するもの
- *国若しくは地方公共団体が経営する企業、独法に係る事業に関するもの

以上に掲げる特定歴史公文書等の利用制限は、法第16条第1項に掲げられたものだが、元々は行政機関情報公開法及び独立行政法人情報公開法に規定された不開示情報の類型である。特に〔i〕の行政機関から移管された特定歴史公文書等の利用制限と行政機関情報公開法の不開示情報を見比べて頂きたい。ここから分かることは行政機関情報公開法では不開示情報とされていた「審議、検討に関する情報」及び「事務事業に関する情報」の内の「契約、交渉、争訟や調査研究あるいは人事管理に係る事務に関するもの」などは、特定歴史公文書等の利用制限からは除外されている点である。これは正に国立公文書館等が公開を目的としたアーカイブズ施設であることを物語っている。

またこの利用制限に関して、国立公文書館等は特定歴史公文書等が元の行政文書や法人文書として作成・取得されてからの時の経過を考慮することが義務付けられている。「時の経過」とは、1968年にマドリッドで開催されたICA大会で採択された決議勧告、すなわち作成から30年を経過した文書は原則公開するという「30年原則」を念頭に置いたもので、この原則を考慮しなければならないとしたのである。

この点については、衆議院及び参議院の附帯決議においても、「国立公文書館等へ移管された特定歴史公文書等に対する利用制限については、利用制限は原則として30年を超えないものとすべきとする「30年原則」等の国際的動向・慣行を踏まえ、必要最小限のものとする。」と決議されている。

同時に国立公文書館等は、特定歴史公文書等の移管元である行政機関や独立行政法人から、移管に際し利用制限を求める意見が付された場合には、これを参照しなければならないとされている(法第16条第2項)。これは公文書管理法制定直前の調査で、各省庁が移管を躊躇するのは、国立公文書館へ歴史公文書を移管するとそこで自由に公開されてしまうのではないかという懸念があったことを考慮したからである。

(2) 自治体における歴史公文書の保存と利用

この点に関する自治体における問題は、都道府県レベルはともかくとしても、市町村レベルでは公文書館を設置しているところが少ないことである。政令市においてさえも公文書館を有するのは約半数の11市に限られ、その他の市町村では全国で36か所に過ぎない(2024年10月現在)。もちろんすべての市町村とまでは言わないが、県庁所在市あるいはそれに準ずる規模を有する自治体は公文書館を設置すべきであるし、少なくとも公文書館機能だけはいずれかの部署で持つ必要があるだろう。そうでなければその地域の歴史が残らないし、住民がそれを利用することもできないからである。ということは行政として将来の住民に対する説明責任を果たすことができず、同時に職員自らも地域の歴史という情報資産を行政運営に活かすこともできないのである。また公文書館があれば、札幌市のようにまちづくりの推進に役立てるといった利点などもあるわけだ。

公文書館を新設する必要はなく、廃校となった校舎や合併で余剰となった庁舎を利用する方法もある^{※2}。また近隣のいくつかの市町村が共同で公文書館を設置する方法もあるだろう^{※3}。公文書館機能の場合も方法についても色々な事例がある。図書館、博物館、自治体史編纂室を有する場合はその中に公文書館機能を併設する方法が一般的であるが、その地域の状況に合わせたさまざまな工夫が求められよう。

(3) 公文書管理状況の点検と監査

公文書管理法は毎年、行政文書の管理状況を内閣総理大臣に報告するよう義務付けている(法第9条第1項)。管理状況を報告するためには、それぞれの行政機関が自らの管理状況の点検・監査を行い、その結果をまとめなければならない。そのため「行政文書の管理に関する公文書管理課長通知」において点検及び監査に関する実施例を以下のように記述している(課長通知1-7)。

①点検項目の例

- *作成・取得すべき行政文書が適切に作成・取得されているか。
- *必要な文書が行政文書ファイル等に編てつされているか。
決裁文書以外の文書も適切に編てつされているか。
- *保存期間が1年以上の行政文書ファイル等の情報は、全て行政文書ファイル管理簿に記載されているか。
- *行政文書ファイル管理簿の記載事項と実際の各行政文書

ファイル等の現況が一致しているか(分類、名称、保存期間、満了時の措置、保存場所、保存媒体等)。

- *個人的な執務の参考資料は、電子媒体であれば「個人用フォルダ」に、紙媒体であれば職員各自の机の周辺のみに置くなど、行政文書と峻別されているか。
- *保存期間満了日が近づいている、又は保存期間が満了した行政文書ファイル等について、内閣府との廃棄協議又は移管の手続きが行われているか。
- *移管又は廃棄された行政文書ファイル等について、行政文書ファイル管理簿から削除されるとともに、移管・廃棄簿に記載されているか。

②監査の実施例

- *当該行政機関の業務全体の監査に関する基本計画の中に文書管理の監査を記載、業務監査担当課が業務全体の監査の一環と位置付けて実施する。
- *監査での指摘やそこから得た情報等が、当該行政機関全体の文書管理の向上に資する有益な監査となるよう、監査手法の有効性の検証や評価を行うことが重要である。その際には、内閣府(公文書監察室)が第三者的な立場に立って行うチェックや専門的知見に基づく助言等も適宜参照することが望ましい。

(4) 自治体における点検と監査

条例化を果たした先進自治体を別とすれば、それぞれの文書管理規程において点検・監査につき規定している自治体はほとんどない。国の公文書管理法制定以前に、いち早く条例化を果たしていた宇土市はその文書管理条例(2001年)において、毎月21日を「文書管理の日」と定め、文書管理に関する点検作業を義務付けていたのはさすがである。何事もそうだが、やはり文書管理もやりっぱなしではだめで、必ず結果を点検、監査し、実施状況を評価しなければならない。そうすることによって初めて、不具合や課題が明確になり、改善につなげることができるのである。

実は点検・監査と同様の問題が公文書管理に関する研修についても存在する。公文書管理法では必要な研修を義務付けているが(法第32条第1項)、自治体の文書管理規程でこれを義

※2 天草アーカイブズは合併された旧役場の建物や廃校となった校舎を利用している。

※3 福岡共同公文書館は福岡県と県下の市町村が共同で設立した。

務付けているところは極めて少数である。この点も公文書管理法に学ぶべき点の一つといえよう。

以上、自治体が国の公文書管理法に学ぶべき主要なポイントを4回の連載で述べてきたが、公文書管理はすべての業務の基盤となるインフラであるだけでなく、住民に対する説明責任の観点からも欠かすことのできない重要項目である。すでに公文書管理を条例化した先進自治体を除けば、時代遅れの文書管理規程をそのまま運用し続けている自治体が多いように見える。この際、ぜひ国の公文書管理法に学び、文書管理改善及び条例化を積極的に推進して頂きたいと思う次第である。

(完)

小谷 允志 (こたに まさし) 略歴

神戸大学 法学部卒業。株式会社リコー、日本レコードマネジメント(株)レコードマネジメント研究所所長を経て、現在(株)出版文化社アーカイブ研究所所長。

ARMA International米国本部フェロー、同東京支部元会長、記録管理学会元会長、日本アーカイブズ学会会員。

国立公文書館主催の「公文書管理研修」(アーカイブズ研修含む)にて毎年、講師を務める。

著書

2021年 「公文書管理法を理解するー自治体の文書管理改善のために」日外アソシエーツ

2013年 「文書と記録のはざまー最良の文書・記録管理を求めて」日外アソシエーツ

2008年 「今、なぜ記録管理なのかー記録管理のパラダイムシフト」日外アソシエーツ

2019年 「こんなときどうする? 自治体の公文書管理」(共著)第一法規

2012年 「世界のビジネス・アーカイブズ 企業価値の源泉」(共訳)日外アソシエーツ

2011年 「情報公開を進めるための公文書管理法解説」(共著)日本評論社

2006年 「入門:アーカイブズの世界」(共訳)日外アソシエーツ

2000年 「情報公開制度の新たな展望」(共著)(財)行政管理研究センター など

その他、記録管理・アーカイブズに関する論文多数

応募期間
延長!

税務行政のDX化に対する 提言アンケート

応募受付: 2025年1月31日(金)まで

JJIMA

アンケートにご協力いただいた方には、袖山 喜久造 税理士がデジタルドキュメント2024で講演した「優良電子帳簿の導入メリットと検討の進め方 ~なぜ優良電子帳簿が必要なのか~」の資料が無料でダウンロード可能です。

なお、今回いただいたアンケート結果は、「優良な電子帳簿の普及のための施策」に役立てるため、JJIMA活動での参考や国税庁への政策提言に利用させていただきます。



税務行政のDX化に対する
提言アンケート



税務行政のDX化に対する提言アンケート (Google Forms)

<https://forms.gle/5JET495SMjMHaB6i9>