

研究

地方分権時代の文書管理

Records Management by Local Governments in the Decentralization Era

学習院大学大学院アーカイブズ学専攻

清水 恵枝

Yasue SHIMIZU

【和文要旨】

地方分権型行政システムを実現するため、行政改革が進む地方自治体では、情報共有・説明責任を担保する機能のひとつとして、文書管理が存在感を表し始めている。地方分権時代にふさわしい文書管理を実践していくには、今までの文書管理より克服しなければならないことが多くあり、とりわけ現用段階からアーカイブズ段階を標準的に装備することと、それとともなって両段階をつなぐ評価選別のプロセスを明確に示す必要があると考える。

評価選別の方法とは、選別基準を用いて歴史的公文書を選び出すことが一般的に行われている。しかしその基準項目が抽象的すぎるとか、選別者の判断が一定しないことなど、選別作業に困難さを感じ作業自体を滞らせてしまっている地方自治体は多い。これには現用段階の文書管理とアーカイブズ担当部署の関係といった組織的な問題と、歴史的公文書を選びだすための情報認識のあり方といった技術的な問題がある。

本稿では、文書管理が重要な行政機能の一つとなれるよう、市民や作成課に評価選別のプロセスを説明できるような方法を提示するものである。

【英文要旨】

In an attempt to realize a decentralized administration system, local governments are pressing for more administrative reform. Records management is beginning to gain importance as one of the functions to guarantee information sharing and accountability. In order to effectively implement the right records management practices in an era of decentralization, local governments must facilitate improvement in many aspects. I believe that it is especially necessary to have archives as standard tools for records management and to provide a clear explanation of appraisal processes.

In general, certain criteria are to be followed in carrying out appraisals. However, many local governments hold up the appraisal process itself because the criteria for appraisal are often expressed in abstract terminology, which makes it difficult to understand them, and judgment of appraisal often does not keep the same. Several issues arise with regard to this, examples of which are organizational issues such as records management relations with the archives section and technical issues such as not having the right information awareness for selecting archives.

In this paper, I provide ways of explaining appraisal processes to citizens and the creative section of records such that records management can become an important administrative function.

1 はじめに

いま日本社会が迎えている地方分権時代は、文書管理の認識にも影響をもたらしている。これまでの文書管理とは、情報公開を適正に機能させるために文書の管理を適切に行うもの、といった情報公開制度の前提としてあった。それがいまでは、現在の国民はもとより、将来の国民に対しても果たすべき説明責任を担う機能として、存在感を表し始めている。

これまで文書管理の範囲とされてきたのは、文書が発生したところから、文書書庫に収納され、廃棄文書として文書書庫から搬出されるところのいわゆる現用段階までであり、保存期間が満了した後の非現用段階は、アーカイブズ制度という別次元で扱うという線引きされたあり方が目下の認識であった。そのようなところに地方分権改革をもたらしたさまざまな概念は、アーカイブズ制度の充実を期待している。文書管理は行政活動の説明責任を果たすしくみとして重視されることになり、現在の国民から将来の国民までを対象として、アーカイブズ段階を標準的に装備した文書管理を実践していくことになる。そうすると重要になるのが現用段階からアーカイブズ段階への接続であり、つまりは評価選別をいかに明確にできるかということである。

筆者は文書管理が、これからの自治体にとって重要な機能を担うようになることを期待している。そこで本稿では、現用段階からアーカイブズ段階へのプロセスを説明する手法について提示する。まず、地方分権改革をもたらした文書管理への影響を述べた後、評価選別の現状を見るため、鳥根県雲南市と沖縄県の事例を用いる。そこから評価選別の課題を分析した上で、関係者間で共有できる評価選別の示し方を導く。つまり評価選別の「見える化」を目指すものである。

本稿では、歴史資料として重要な公文書等のことを「歴史的公文書」と表記する。そして地方の自治を行う機関のことを「地方公共

団体」というが、本稿では都道府県、市区町村を指して「地方自治体」（以下自治体）と表記する。また市民というとき、ある市内に住所を有する者という意味だけではなく、ここでは「自治に主体的役割を果たす者」という意図で使用している。例えば、当該自治体内に通学・通勤している者やそこで活動をしている者や企業・団体など、または姉妹都市の市民や団体などといった在縁・交流市民および団体なども想定している¹⁾。

2 地方分権と文書管理

2-1 地方分権改革がもたらすもの

「地方の時代」といったのは、当時神奈川県知事であった長洲一二である。1978年7月14、15日に首都圏で開催された『シンポジウム〈地方の時代〉』において、長洲知事は「委任型集権制から参加型分権制へと、日本社会のトータルなシステムを切りかえなければ、山積する難問の解決はのぞけません」と述べた²⁾。そのシンポジウムでは農業、水、エネルギー、廃棄物、地域産業、金融業等のあり方について「地域的安全保障」ともいべきこれまでと違った観点とそのような政策の必要性や、地方の時代の担い手として市民による市民自治発展への期待、自治体政策のシステム化への努力などが提起された³⁾。

「地方の時代」の提唱から30年余りを経た現在、日本は事実上の地方分権型の社会を迎えた。この度の地方分権改革とは、明治維新、戦後改革に次ぐ「第三の改革」と位置付けられ、明治期以来続いた中央集権型行政システムを新しい地方分権型行政システムに変革するというものがあった⁴⁾。

明治政府が形成してきた中央集権型行政システムは、戦時体制の下、さらに強化がなされた。戦後日本は民主化改革を進めたが、国が地方を出先機関として扱うその枠組みは維持されてきた。この中央集権型というのは、近代化が進められた発展途上の時期や国家が一丸となる必要があった戦時期、そして急速に経済が発展した高度成長期には効率的なシ

システムでもあった。つまり通達によって国の意思を各方面に浸透させやすく、また中央に限られた資源を集中させることにより、その資源を重点的な政策や場所に配分していきやすかったからである。それが地方分権型の行政システムを目指すようになったのは、地方分権推進委員会の報告によれば⁵⁾、国際・国内の環境変化として、変動する国際社会への対応、東京一極集中の是正、個性豊かな地域社会の形成、高齢社会・少子化社会への対応を上げ、中央集権型の行政システムではこれらの課題に適合せず、弊害の側面を目立たせているとしたからである。

そして2000年4月に施行された「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（地方分権一括法）」（平成11年法律第87号）によって、地方自治法をはじめ500近い関係する法律が改正されることとなった。これにより機関委任事務が廃止され、国と地方が対等な関係に改められ、権限委譲が進んだ。また地方の財政自立のため、三位一体改革によって税源の移譲を行った。さらに市町村行政の広域的視点や行政組織の合理化などの効果を求め、市町村合併も推進された⁶⁾。

地方分権型の行政システムに転換したことにより、自治体は自己決定の領域が拡大した。自己決定の領域が拡大したということは、自分たちの地域のことは自分たちで考え、自分たちで解決していくということである。これは地方分権改革以前には、あまり認識されてこなかった考え方を登場させ、意思決定のプロセスにも変容をもたらした。例えば自治体は行政活動に生産性という市場概念を取り入れ、これを「行政経営」と呼び、効果・効率を追求する質的転換を実践するようになった。そして「自治会」、「ボランティア」や「NPO」などとの協働、「パブリックコメント」や「住民投票」など、市民が自治に関わる制度や政策が増え、市民が自治の現場で活躍するようになってきた。

2-2 情報共有、説明責任の制度化

地方分権一括法に先立ち、1999年5月「行政機関の保有する情報の公開に関する法律（情報公開法）」（平成11年法律第42号）が公布された。この法律の第1条で「行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにする」とあるのは、情報公開による説明責任の確保を意図している⁷⁾。情報公開制度とはもともと地方発の制度であり、「地方の時代」を提唱した長洲一二神奈川県知事が、全国に先駆けて提案をした。全国初の施行となったのは1982年山形県金山町であったが、翌年にも神奈川県は都道府県初の情報公開条例を施行した⁸⁾。

情報公開法にある情報公開とは、「情報を共有」した市民を行政に参加させ、市民との討論を通じて、合意を形成していく行政過程への転換を促す意図がある⁹⁾。また「説明責任」とは、行政は市民に対して、いかに行政が行われているかを説明する責務を負っているということである。情報を受けた市民は、行政過程に責任ある参加を行う自律的・能動的な行為が期待されている。

自治体にとってこの「情報共有」と「説明責任」は、情報公開条例の目的だけに言及されるものではなく、近年全国で制定が進んでいる自治基本条例に、標準的に盛り込まれる要素となっている¹⁰⁾。自治基本条例とは、それぞれの自治体にふさわしい自治のあり方を定めたもので、市民が自治の主役となるための権利や責務、行政や議会の役割が規定されている。そこで目指すべきまちの姿を共有し、参加、協働で自治を推進していくための原則とするのが、「情報共有」と「説明責任」である。自治基本条例と情報公開条例の関係は、自治基本条例にある「市民自治」の趣旨にのっとり、情報公開条例をはじめとするさまざまな条例が、体系的に整備されるという関係にある。つまり自治基本条例を土台とし、それに有機的つながりをもつ情報公開条例がある、ということになる。

行政が保有している情報を、市民との共有財産であるとして、その情報共有や公開を規定することは、行政側の保有する情報が圧倒的に多いことから、それには積極的な意味がある¹¹⁾。説明責任に関しては、行政の透明性を高めるだけでなく、政策事実の積み上げなどが行われることを期待でき、政策形成能力を高めることになる¹²⁾。そこで「自治体の憲法」と呼ばれる自治基本条例に、「情報共有」と「説明責任」が掲げられることは大きな意義がある。市民と自治体の関係づくりのために、今後一層その制度化の必要性が増してきているのである。

2-3 地方分権時代の文書管理

1994年総理府に設置された行政改革委員会が、情報公開の法制化のため内閣総理大臣へ「情報公開法制の確立に関する意見」（平成8年12月16日）を提出した。それにある「情報公開法要綱案の考え方」では、「そもそもあるべき行政文書がなかったり、その所在が明確でない状態では、情報公開法は的確に機能しない。このため情報公開法と行政文書の管理は車の両輪であるといってよい」としている。このように情報公開の実行に文書管理のあり方が明言された。そして2009年に成立した「公文書等の管理に関する法律（公文書管理法）」（平成21年法律第66号）は、適正な文書の管理によって、将来の国民まで行政情報が提供できるようにすることを求めた。これによって文書管理にアーカイブズ段階を装備することが共有の認識となったのである。そしてこの法律においてレコードスケジュールというしくみが登場した。レコードスケジュールとは、個々の文書ごとに保存期間が満了したときの措置など、文書のライフサイクルをあらかじめ定めるものである¹³⁾。

情報公開法も公文書管理法も国の機関が対象であるが、自治体にも法律の趣旨にのっとった努力を行うよう促している。国や自治体を問わず、行政機関における文書管理に関する不祥事のニュースはまだまだ後を絶たな

い。文書管理が重要であることは言い尽くされていることであるが、適切に文書管理を行うための道筋をどのように付けていけるかはこれからである。「情報共有」、「説明責任」は地方分権社会を支える市民自治の根幹にある。だからこそ「情報共有」、「説明責任」を担保するための文書管理が、法律、条例といったレベルで位置付けられるのはもっともなことである。

文書管理の法律や条例化の意義をうたった研究は、公文書管理法制定以前から多くみられた。また文書管理の研究については現用段階での科学的管理の作法を伝え¹⁴⁾、一層文書管理が自治経営に貢献することを認識させた。すでに公文書管理条例を制定した自治体からの報告は、その制定過程において洗い出された文書管理の現状と課題、提示された改善への方策など、先行的な事例研究として多くの示唆をもたらしている。

しかしレコードスケジュールを導入するにしろ、保存期間満了後にアーカイブズ担当者が評価選別を始めるにしろ、文書管理の研究には、行政文書をアーカイブズ段階の入り口まで無事にたどり着かせたら、あとはアーカイブズ担当者にお任せするという内容が強い。これは公文書管理法が施行される前もいまま、まだ同じように見える。それについて筆者は、将来の市民に対する説明責任のあり方を、文書管理の中に具体的に描くことができているからだと考えている。

埼玉県立文書館の太田富康は、公文書管理法が同法の趣旨にのっとった文書管理の施策を自治体に求めていることについて、それに自治体が取り組もうとするなら、まず各自治体で自らのアーカイブズ「現状基盤」がどういふものなのかを理解し、それを共有化することが初期の段階で必要だと述べている¹⁵⁾。確かに、行政職員らは自分たちの自治体でアーカイブズ段階が存在して、歴史的公文書なるものを収集していることは知っていたとしても、自分たちの保有するアーカイブズ機能の「現状基盤」がどのようなものを、明

確に認識していることはあまりないだろう。

このようなことを文書作成者やアーカイブズ担当者、そして市民も含めて理解し、これを踏まえた上で、評価選別によって何を残すのか、何のために残すのかという選別基準や原則について議論ができるようになる。そしていま地域固有の課題に自らが判断して取り組む自治体は、個性的な政策にあふれている。まさに評価選別によって将来の市民に何を残すのか、将来の市民に提供する情報、説明責任のあり方を、具体的に描く必要があるのである。

3 アーカイブズ段階への入り口

—評価選別—

3-1 評価選別の難しさ

文書管理にアーカイブズ段階が装備され、アーカイブズ段階へ文書の管理が移るとき、評価選別を通過することになる。評価選別とは、歴史的、文化的価値などにもとづいて歴史的公文書を選びだすことと説明されるが、筆者は選別対象とした事象をコンパクトにするプロセスであると考えている。評価選別のタイミングとは、多くの自治体の現状では保存期間が満了した文書が廃棄決定されたときになるであろう。もしレコードスケジュールが導入されているのであれば、行政文書ファイル管理簿に文書情報を登載する際に、保存期間満了後の処置を決めることになるであろう。

評価選別は、公文書館の設置・未設置を問わず多くの自治体で取り組まれている。2009年に全国歴史資料保存利用機関連絡協議会(以下全史料協)が実施したアンケート調査によると、回答があった自治体のうち、およそ40%の自治体で「保存期間満了文書から重要な公文書等の選別作業を行っている」という回答であった¹⁶⁾。

まずは評価選別の事例を見てみることにする。評価選別についてどのように取り組み、またどのようなことを問題としているのかを検証することがねらいである。評価選別がで

きる環境として、現用段階の文書管理がしっかりなされていることが条件である。最初に島根県雲南市の取り組み事例を紹介したい。雲南市は2004年、6町村の合併を機会にファイリングシステムを導入している。公文書館未設置であるが、歴史的公文書の選別や保存に取り組んでおり、雲南市教育委員会社会教育課、山崎修がその報告をしている¹⁷⁾。

雲南市事務取扱規程の第53条には歴史資料の移管先として、「市史編さん主管課」を指定しているのであるが、現在の雲南市の組織にはそれを所管する部署はない。そのような中、雲南市では旧町村で保存されていた重要な文書とともに、新市となって保存期間が満了した文書の中から、歴史的公文書を選別し保存しているということである¹⁸⁾。選別基準としては「ほんやりとした指針」があり¹⁹⁾、作成課担当者が判断を行っているということである。雲南市の状況は、合併をきっかけに全庁統一のファイリングシステムをスタートさせ、現用段階からアーカイブズ段階に対して、つなぎの部分が差し出されている状態まではできたのであるが、その先は実績の積み重ねを続けている段階であると見受けられる。

このような環境で、山崎は書庫の状態を気にしている。雲南市ではファイリングシステムによって、文書が計画的に書庫に入ってくる。しかし評価選別には不安があり、廃棄か歴史的公文書かの判断に迷った文書が徐々に書庫内で蓄積し始めているということである。書庫スペースは文書管理にとって重要なことで、書庫容量をよくコントロールしなければ、行き場のない文書は執務室にあふれ、現用段階の管理環境を阻害していく。山崎が求めることは、アーカイブズの専門知識をもたない職員が選別をする状況なので、評価選別の基準とは明確・明瞭であること、そして旧町村時代の文書は順次取り組むとしても、ファイリングシステム導入後の文書には他者でもわかるよう、適切な文書分類を施す必要があると述べている²⁰⁾。山崎のいう明

確・明瞭な選別基準という意味は、職員に選別判断をできるだけ迷わせないというだけでなく、歴史的公文書として残した根拠、残さなかった根拠を市民に対しても明らかにすることにつながるという認識からである²¹⁾。そして的確な文書分類を求めるのは、その文書のもととなった業務に直接関わっていない職員であっても、文書分類を根拠にして業務内容や関連する文書群を想定できるからである。

雲南市の事例では、現用段階における適切な文書管理のおかげで、業務効率や市民貢献に成果を上げているが、評価選別においては、捨ててしまったよりは残しておいた方がいいという控えめな判断により、書庫のコントロールに困惑している様子がうかがえた。筆者は山崎の報告にある、選別基準に求める「明確・明瞭」とは、職員にも市民にも「合理的で説明しやすいこと」という理解をした。それからまた、アーカイブズ段階へ至るために現用段階で付与すべき情報、またはしておくこととして、それは適切な文書分類が重要であるということについても示唆を受けた。

3-2 評価選別判断の積み上げ

公文書館を設置している自治体は、全国およそ1700の自治体のうち、2011年9月現在で57自治体である²²⁾。ほかにも公文書館設置の検討をしている自治体はいくつもある。また雲南市のように歴史的公文書の保存に取り組んでいる自治体もあり、アーカイブズのしくみは確実に整備されていく方向にある。そのような中で公文書館を設置している自治体とは、少なくともアーカイブズ機能が制度として確立されているということであり、文書管理の先進自治体として、アーカイブズ業務の内容を発信していくべきであると考えられる。

筆者が試みようとしているのは、評価選別を同じ業務に携わる関係者だけでなく、作成課や市民にも説明ができるようにすることである。そこで公文書館がこの業務について共

有することを意識し、工夫していることに関心がある。次に沖縄県公文書館の「評価選別シート」を取り上げたい。

沖縄県公文書館では評価選別の際、「評価選別シート」を作成しながら行っている²³⁾。大城博光の報告によれば、このシートの作成は、2006年より沖縄県公文書館が取り組んでいる「評価選別システム」の中の一プロセスである。このシステム構築に至った理由は、県から引き渡される文書の選別が追い付かず、滞留を生じさせていたことと、選別基準²⁴⁾にもとづいた選別判断に一貫性が保たれないとしたことであった²⁵⁾。

そこで沖縄県公文書館では評価選別システムの構築のため、体制強化と業務方法の改善を図ることになった。なかでも業務改善では、評価選別ガイドラインを作成することになり、それは「評価選別をより客観的、効率的に行うために評価選別基準を補足するものとして保存又は廃棄する公文書を具体化」することを目的としたものであった²⁶⁾。しかし行政活動の全体を理解しないでガイドラインを作成することは困難であるとし、評価選別の過程で「評価選別シート」作成してそれを積み上げ、最終的にすべての行政活動を網羅したガイドラインを作成するという手順をとることにしたという²⁷⁾。

この重要な役割を担う「評価選別シート」は、文書の背景にある一連の業務プロセスとの関係性と、当該文書の役割を明確にするという観点から編成される単位で作成されている²⁸⁾。そのような単位としたのは、事務処理の規則性、連続性に着目しているからであり、文書作成の背景にある業務のしくみや処理手順を分析し、その業務の中で取り扱われる文書の役割、位置付けから、文書を類型化しようというのである。シートの作成単位を、大城は「事務事業ごと」と説明しているが、県庁の業務体系にある事務事業の枠とは異なる編成のようである。

「評価選別シート」の記入項目は7つあり、「①選別コード」、「②シリーズ名」、「③シリー

ズ解説」、「④選別区分」、「⑤判定理由」、「⑥選別基準」、「⑦備考」となっている²⁹⁾。この中で選別の判断にもっとも必要な情報が記入されるのは「③シリーズ解説」である。この欄には「事務事業の根拠法令、目的、業務の内容等」と「事務事業で作成又は取得される文書群を類型化したものが記入されることになっている。ここでいう「シリーズ」とは、「行政の事務事業ごとに作成又は取得する文書群で編成」するものである³⁰⁾。

筆者が沖縄県公文書館に注目したのは、選別者個々の主観に頼らざるを得ない状況を打破しようとしたところにある。前述した雲南市の事例でも、なかなか手を付けられない評価選別であったように、ここでも選別業務の滞留が起こっていた。選別基準を定めているのであるが、その表現が抽象的であるとし、「評価選別シート」の作成につながっている。このシートが公文書館業務における共有情報となり、選別を担当した職員がまず自らの選別判定を説明する資料となっているのである。

3-3 選別基準と文書の関係

選別基準が抽象的で選別の判断が一定しないというのは、沖縄県公文書館の例に限らず、多くの自治体から聞こえてくる。選別基準がまだ整備されていない市町村のために、全史料協のホームページには、評価選別のためのガイドや手引きといった参考資料が用意されている³¹⁾。その中の選別ガイドをいくつか見ても、例えば「条例、規則、訓令、通達等の例規に関するもの」、「制度の新設・変更・廃止に関するもの」、「選挙に関するもの」といった類の項目とそれに関する文書の例示という構成になっており、選別基準と文書1点1点を照合する手順が想定されている。

評価選別においてどのようなアプローチをしようと、最終的には歴史的公文書として保存する文書1点にたどりつくようにしなければならない。しかしながら、先の事例で紹介した雲南市や沖縄県からうかがえる現状は、

判断に「迷う」ということであつた。この「迷う」というのは、選別基準対文書の関係でとらえているので、選別基準にどの文書があてはまるのか「迷う」のである。これは選別基準に列挙された行政活動の表現に対し、該当するかどうかの判断をする情報が文書には不足しているのではないかという仮定に至る。つまり選別基準と文書の持つ情報のレベルが合っていないのではないかと考えるのである。

例えば沖縄県の選別基準に「条例、規則、訓令及び要綱等の例規に関する公文書等」がある。「条例」と一口にいても、どのような文書が該当するのであろうか。どの部署でも分掌されている事務事業のうち、条例にもとづく仕事を一つや二つ持っているので、当然ながら条例に関する文書がある。それとも条例の内容を審査する法務担当部署を出所とする文書のことを指しているのだろうか。この場合、条例の制定過程の文書という理解だけではなく、その条例がどういった目的の行政活動に使われるのかという見方も重要であろう。それはその自治体の自治に対する行政手腕を明らかにすることにつながるからである。そのように考えれば、文書のタイトルに「条例」と記載されている文書を選べばよいという発想ではなく、文書の背景である業務に着目するのは必然なことである。

沖縄県公文書館では業務に着目した「評価選別シート」の作成に至っている。このシートには事務事業に関する文書群が記入され、さらに関連するシートを複数枚合わせ、選別を行っている。文書1点1点を選別基準のどれに該当するかを見ていくやり方ではなく、いわば業務単位に選別の判断をしているのである。文書は行政活動の最末端に位置し、行政活動の細分化された情報である。行政が活動する背景には、政策目的とそれを達成する手段といった階層関係が内在する。そうすると沖縄県公文書館は、その末端から順に情報の階層レベルを上げる作業を行っていることになる。これは選別基準に照らし合わせやす

い位置まで、情報を統合しているのである。

4 評価選別の「見える化」に向けて

4-1 業務の評価選別

行政活動と文書の位置関係を詳しく見ていくことにする。これは自治体が策定する総合計画の体系を用いると関係を把握しやすい。総合計画とは、行政分野のすべての計画で、最上位に「目指す都市像」や「目指すまちの姿」を掲げ、行政活動の「目標」と「目標を実現するための方法・手順」を体系的にまとめたものである³²⁾。これを図化したものが図1である。三角の形をしているのは、頂点にある「目指す都市像」や「目指すまちの姿」の実現のために政策→施策→事務事業という順で、細分化かつ具体化されて構成されるとい階層構造を表している。例えば、施策は事務事業を行う目標であり、事務事業は施策に掲げられていることを実現するための方法や手順となる。自治体によっては、各階層の呼び方が異なる場合もあるが、おおよそ図1のような構造をしている。

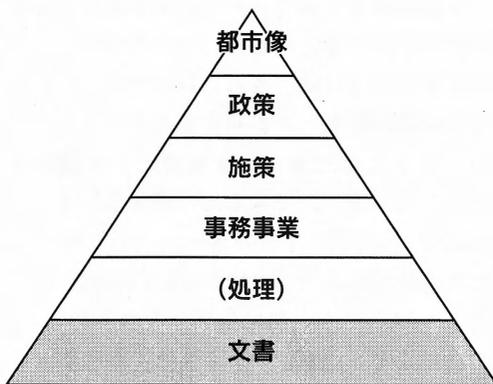


図1 総合計画の体系と文書の関係

総合計画の体系は業務の体系としてみるることができる。事務事業の目的は、さらにいくつかの「処理(またはプロセス)」がまとまって実現する。例えば「市民文化祭の開催」という事務事業があったならば、その実現のために手順として、「文化祭のプラン会議をする」、「市民から発表の予約を受ける」、「広報チラシや会場看板を作る」などがあり、これ

らが文書を発生させる直接の行為となる。そしてこれらを業務体系の中に置いてみたとき、文書とは最末端に位置する情報であることがわかる。

「市民文化祭の開催」のために発生した文書は、根拠を同じくするもの同士で文書群としてまとめることができる。また文書の上位にある事務事業同士にも同様のことがいえ、事務事業が設定された根拠(施策)でまとめることができる。そこで選別基準がどのレベルであるかを考えてみると、各自治体における業務体系の階層の設け方によって多少異なるであろうが、おおよそ「施策～事務事業」が選別基準のレベルに当てはまるだろう。そして「条例、規則、訓令及び要綱等の例規に関する公文書等」といった場合、少なくとも、「〇〇条例を制定する」という事務事業を手掛かりにするだけでは、十分とはいえない。その条例によって何を成し得たいのかという目標の道筋をたどった上で、文書を束ねていく必要がある。

日本では、文書の発生根拠である業務に着目して選別を行っている自治体の報告は少ないが、海外では業務分析をシステム化し実践している。例えばオーストラリアのDIRKS(Designing and Implementing Recordkeeping Systems)マニュアルや、韓国の政府機能分類体系BRM(Business Reference Model)は日本でも報告がある³³⁾。

DIRKSマニュアルとは、適切な文書管理システムを構築するためのマニュアルで、8つのステップから構成されている。そのうちの前半にある「組織の調査(正しくは「予備調査」という。このステップでは、記録の環境として組織に関する情報を集める)」、「業務分析」、「記録管理要件の特定」の3ステップによって、どのような記録を作成し、それをどのくらいの期間保有される必要があるのかを確認することができるようになっていく。これはすでに作成された記録の価値を決めるというのではなく、記録が作成される文脈として行政機関の業務体系の位置付けに

よって、記録の価値を測定しようというものである³⁴⁾。DIRKS マニュアルについては、国立公文書館³⁵⁾と広島県立文書館³⁶⁾から適用研究の報告がなされている。

また韓国の BRM とは記録管理基準表とともに用いられ、レコードスケジュールを統制する。BRM は業務及び記録の分類体系としての役割を果たすので、その構造と特性を見ることは韓国公共記録物管理体系を理解するために重要であるということである³⁷⁾。

4-2 評価選別の「見える化」に向けて

海外において行政の現場で採用されている業務分析は、レコードスケジュールに重要な役割を果たしているが、日本とは文書管理のしくみが異なっているため、すぐさまオーストラリアや韓国と同じ状況が実現するとは限らない。しかしながら業務に着目した評価選別の実践を積み上げていくことはできる。

そこで筆者は総合計画の体系を援用して、業務に着目した評価選別を行うことを提案したい。総合計画を用いるのは、自治体と市民が共有している計画だからであり、これを根拠にして組織が編成され、文書が発生するからである。

試案として、A市の業務を例に「評価選別説明シート」を作成した(表1)。A市は公文書館未設置である。「評価選別説明シート」を作成するために用いた行政情報とは、A市の総合計画、業務棚卸評価シート、ファイル基準表、保存文書索引簿などである。この中にある業務棚卸評価シートとは、A市自らが行う行政評価のために作成されているシートである。これはA市の総合計画に位置付けられる事務事業すべてに対して作成されている。その情報内容とは、当該事務事業についてどういった活動を行うのか、その成果や実績はどうだったかなどが記されている。業務棚卸評価とは、今日の行政経営という考え方によって実施されている行政評価の方法であり、そのシートは総合計画の実現を目指すための作戦書という意味もある³⁸⁾。

表1は4つの部分からなっており、①～③が本シートの識別情報や評価選別したいテーマである。④～⑨が総合計画から引用した情報である。この部分によって②が業務体系の中でどのような位置にあるのかを示すことができる。⑩～⑮は事務事業の説明とそれに伴う文書群である。⑯～⑳が評価選別の結果である。

もう少し詳細に記入項目を解説すると、②は業務棚卸評価シートにある事務事業名を用いる。表1では「漁港の維持管理」と記入した。③は②が業務体系のどの分野であるのかを示すもので、ここでは「漁業」分野となる。③および④～⑨も総合計画にある表現をできるだけ用いた。それが自治体と市民で共有している情報だからである。

⑩は事務事業を担当した課の変遷を記入した。この表1の内容では海浜課が担当していた事業を、平成22年度より農業水産課が担当しているという意味である。事務事業の引継課を把握しておくことは、組織変遷に伴う担当課の変更に対応するために必要である。⑪は業務棚卸評価シートに記載されている事務事業の説明を参照した。その情報だけでは不十分なときには、さらに各分野にある行政計画や報告書なども参照することにする。このシートは第三者に示すものという認識を持って、簡潔に、できるだけ充実した情報を記入する。⑫はA市のホームページにある例規集を参照した。⑬は⑫に掲げた例規から、文書の取り扱いに関する部分を書き出した。これにより、「漁港の維持管理」事務事業にもなって作成される文書が想定できる。⑭はファイル基準表、保存文書索引簿を用いて文書を書き出した。⑮は関連する事務事業があれば、他に作成しているシートからそのシート番号を記入することにした。

そして以上の情報から筆者が判断したのは、「一部保存」である。そのほか⑯に記入するとすれば「保存」か「廃棄」となる。⑰はその自治体が策定している選別基準から、該当する項目番号を記入する。⑱は判断理由

表1 総合計画の体系を援用した「評価選別説明シート」(試案)

項目名	記入例
①シート ID	仮 No.12345
②事務事業名	漁港の維持管理
③分野	漁業
④行政計画のタイトル	A 市新総合計画後期基本計画
⑤行政計画の継続期間	2001 (H13) ~2010 (H22)
⑥将来の都市像	自然と人がふれあう心豊かな快適都市
⑦基本理念	賑わいと活力を創出する産業を育てるまち
⑧政策目標	〇〇の特性を活かした農漁業・観光の振興
⑨施策目標	漁業施設等の整備
⑩担当課	海浜課→H22 農業水産課
⑪事務事業の内容	漁港施設の安全かつ適正な使用に努める ・△△漁港管理条例第3条に基づき、毎年△△漁港維持運営計画の作成 ・漁港台帳、海岸保全区域台帳等の管理・更新の事務
⑫事務事業の根拠例規	△△漁港管理条例 △△漁港管理条例等施行規則 海岸法施行取扱規則
⑬記録の要件	毎年△△漁港維持運営計画の作成 漁港台帳、海岸保全区域台帳等の管理・更新
⑭事務事業に伴う文書群	・漁港台帳記載事項変更資料の提出について ・遊漁船・渡船利用状況 ・入出港状況報告書 ・漁港施設用地占用状況等調書 ・△△漁港維持運営計画 ・入出港状況届出免除承認申請書・通知書
⑮関連する事務事業	仮 No.12346, 仮 No12347
⑯選別結果	一部保存
⑰選別基準番号	15
⑱選別理由	法律を根拠にした事務事業である。行政の権限を執行した証拠となる。

をできるだけ詳しく記入することにする。

ただし評価選別を、表1のようなシート1枚のみで実施するには、まだ視野が狭すぎるだろう。要するに、どういう目的の行政活動であるかという見方で評価選別を行うため、選別の判断には関連事業を複数枚並べてみる必要がある。

4-3 第三者と共有できるかたち

第三者に理解してもらうには、情報内容が一般的であり、情報の構成がよく整理され体系化されている必要がある。筆者は総合計画を援用したが、これを用いるメリットは他にもある。総合計画によって、その自治体に取り組む個性的な政策がよくわかるのである。しかしこのようなシートを作ったところで、おのずと歴史的公文書があぶりだしのようには浮かび上がってくるわけではない。これは選別に必要な情報をまとめる方法を示したに過ぎない。歴史的公文書を判断するのはあくまでも選別者である。業務体系を把握した上で選別を行うことができるなら、ますます選別によって何を残すのか、何のために残すのかといった、選別の方針や基準のあり方が重要になってくる。広く議論をするためにも、評価選別を説明できる状態にすることはとても意義がある。

評価選別の方向性と選別基準やその例示まで、重層的に示されている事例として、神奈川県立公文書館の選別基準の構成が参考になる。神奈川県では、「神奈川県立公文書館公文書等選別基準（平成5年神奈川県告示第929号）」と「神奈川県立公文書館公文書等選別のための細目基準」を設けている。前者では、選別の方針と選別する公文書等の区分を示し、後者では前者で示された選別する公文書等の区分を具体的に示した細目基準となっている。

神奈川県における選別の方針は、「歴史的公文書等は、県民共有の財産として永く後世に伝えられ、神奈川の歴史形成に寄与するものである」ので、その選別は偏りがなく、公正

で客観的に行うこととする」としている。そして「選別される歴史的公文書等」とは、「県民生活の推移が歴史的に跡付けられる公文書等」、「県行政の推移が歴史的に跡付けられる公文書等」などの趣旨で設定されている。それに続いて歴史的公文書等として選別する26項目からなる公文書等の区分が掲げられている。このような選別基準の構成は、自治体としての使命感と選別判断をつなぐ重要な意味を持っている。

沖縄県公文書館の大城博光が、「希望的画策ではあるが」と断った上で、評価選別システムと行政評価システムを一体化することについて述べている³⁹⁾。行政評価システムに用いる事務事業と公文書館の評価選別システムに用いるシリーズを関連づけたいという「画策」に筆者も同意する。本稿で筆者は総合計画をベースにしたことにより、さらに実現可能性への一片を示せたかもしれない。ただし注意が必要なことは、予算を伴わない事務事業や職員の福利厚生に関する内容などは、文書は存在しても行政計画に上がらないこともある。これには見きわめが必要であり、どの範囲の業務で文書との関係を示したのかということ、「評価選別説明シート」を作る際にはよく理解をしておかなければならない。

筆者は評価選別の「見える化」に、A市の総合計画や業務棚卸評価シートを主に用いている。これらはすでにA市が整えている情報である。業務分析には情報認識の技術を伴うが、「評価選別説明シート」のような内容をフォーマット化できれば、関係者で手分けして日常業務として作成し続けられるのではないだろうか。そして業務体系と評価選別を連動させた「評価選別説明シート」のような「かたち」の積み重ねは、その自治体におけるレコードスケジュールの導入を支援するだろう。

5 おわりに

地方分権社会が到来し、市民はパートナー

とする行政経営では、情報共有と説明責任がますます重要視されるようになってきている。そしてこれらを担保する文書管理は、主要な行政機能として認識されるようになってきている。市民自治の制度環境を整えるならば、文書管理についても同様に取組みなくてはならない。

地方分権時代に重要な役割を担う文書管理は、それ自体の運用において「説明ができること」である。本稿では、これからの文書管理に標準的に装備されるアーカイブズ段階のために、評価選別の「見える化」について述べた。そして今回は地方分権と文書管理を自治体側から論じたが、市民側からの視点も必要である。

明治政府以来 130 年続いた行政システムを変えたこのインパクトはとて大きい。国から地方へ権限、財源が移譲された。裁量権があるということは、責任が伴うということでもある。このような社会を迎え、市民自治は一層推進されていくにちがいない。いまの市民に対するのと同じくらい、将来の市民に対しても応えられるような文書管理を自治体は求められている。

注

- 1) 松下啓一『自治基本条例のつくり方』ぎょうせい、2007年、52～54頁
- 2) 長洲一二『地方の時代と自治体革新』日本評論社、1980年、17頁
- 3) 長洲一二『燈燈無盡—「地方の時代」をきりひらく—』ぎょうせい、1979年、330～335頁
- 4) 地方分権推進委員会「中間報告—分権型社会の創造—」平成8年3月29日
- 5) 前掲注4
- 6) 地方分権推進委員会「市町村合併の推進についての意見—分権型社会の創造—」平成12年11月27日
- 7) 宇賀克也『情報公開法の理論』有斐閣、2000年、5頁
- 8) 神奈川県ホームページ、県政局企画調整部広報課「開かれた県政「情報公開条例」」<http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/f8205/p30514.html> (参照 2011-09-12)

- 9) 前掲注7、5～6頁
- 10) 前掲注1、84～87頁、90～93頁
- 11) 前掲注1、73頁
- 12) 前掲注1、91頁
- 13) 岡本真一 植草泰彦『Q&A 公文書管理法』ぎょうせい、2009年、10頁
- 14) 例えば、廣田傳一郎『Q&A 実践新公文書管理—AKFの理論と実務—』ぎょうせい、2010年、など。
- 15) 太田富康「公文書管理法施行にあたって評価選別基準を考える—現状と比較から—」『文書館紀要』第24号、2011年3月
- 16) 平成21年度全史料協調査・研究委員会「地方自治体の重要な公文書等の取り扱いに関するアンケート報告」『記録と史料』第21号、2011年、73～90頁。このアンケートは調査対象全国1844自治体（2009年9月1日現在）に実施し、回答があったのは1007自治体で、回答率は54.6%であった。選別作業に関する設問【5】において、「選別作業を行っている」と答えたのは、回答をした1007自治体のうち417自治体で、これは41.1%となる。
- 17) 山崎修「歴史的行政文書の適正な評価選別と文書の移管・廃棄に向けて」『地方行政』第10173号、2010年、2～7頁
- 18) 前掲注17、6頁
- 19) 前掲注17、4頁
- 20) 前掲注17、7頁
- 21) 前掲注17、7頁
- 22) 国立公文書館ホームページ、「関連リンク：全国公文書館」http://www.archives.go.jp/links/index.html#Sec_04 (参照 2011-09-14)
- 23) 大城博光「公文書の評価選別ガイドラインの構築に向けた中間報告」『沖縄県公文書館研究紀要』第11号、2009年、71～86頁
- 24) 沖縄県公文書館公文書等管理規程（平成18年告示第593号）別表第2（第4条関係）
 - 1 行政制度並びに組織の新設、変更及び廃止に関する公文書等
 - 2 条例、規則、訓令及び要綱等の例規に関する公文書等
 - 3 県行政の総合計画、総合調整並びに重要な事業の計画及び実施に関する公文書等
 - 4 国際交流、基地対策、駐留軍関係文書等涉外に関する公文書等
 - 5 審議会、調査会等の重要な議事に関する公文書等
 - 6 褒賞及び表彰に関する公文書等
 - 7 住民の権利義務及び利益に関わる開発許可申

- 請、資格申請、用地買収等に関する公文書等
- 8 損害賠償及び損失補償に関する公文書等
- 9 重要な事件、行事等の県政及び社会の情勢を反映する公文書等
- 10 顕著な行政効果を上げた事業及び県民の高い関心を集めた事業の実施に関する公文書等
- 11 昭和20年8月15日前に作成し、又は取得した公文書等
- 12 沖縄県文書編集保存規程第6条に規定する第1種に属する公文書等
- 13 その他1から12までに掲げる公文書等に準ずるもの
- 25) 前掲注23、71頁
- 26) 前掲注23、72頁
- 27) 前掲注23、72頁
- 28) 前掲注23、76～80頁
- 29) 前掲注23、77頁
- 30) 前掲注23、77頁
- 31) 全国歴史資料保存利用機関連絡協議会ホームページ、「アーカイブズ実務情報リンクバンク」
<http://www.jsai.jp/linkbank/index.html> (参照2011-09-15)
- 32) 木佐茂男、田中孝男編『自治体法務入門』第3版、ぎょうせい、2006年、176～177頁
- 33) オーストラリアのDIRKSマニュアルに関しては、中島康比古「レコードキーピングの理論と実践：レコードコンティニュームとDIRKS方法論」『レコードマネジメント』No.51、2006年、3～24頁を参照のこと。韓国のBRMに関しては、任眞嬉著、崔誠姫訳「韓国公共機関におけるレコードスケジュールの構成と記録管理基準開発方法の理解」『アーカイブズ学研究』No.13、2010年、31～52頁を参照のこと。
- 34) 中島康比古「レコードキーピングの理論と実践：レコードコンティニュームとDIRKS方法論」『レコードマネジメント』No.51、2006年、22頁
- 35) 田嶋知宏「機能別評価選別による行政文書の評価と選別」『北の丸—国立公文書館報—』第40号、2007年、88～111頁
- 36) 安藤福平「DIRKSマニュアルを適用した業務活動分析について」『広島県立文書館紀要』第9号、2007年、101～118頁。同「業務分析に基づく評価選別」『同』第10号、2009年、109～119頁。荒木清二「DIRKSマニュアルの適用による業務分析」『同』第10号、2009年、120～146頁。同「DIRKSマニュアルの適用による業務分析とレコードスケジュール試案の作成」『同』第11号、2011年、31～85頁
- 37) 任眞嬉著、崔誠姫訳「韓国公共機関におけるレコードスケジュールの構成と記録管理基準開発方法の理解」『アーカイブズ学研究』No.13、2010年、37頁
- 38) 大坪壇ほか監修静岡県編『県庁を変えた「新公共経営」』時事通信社、2008年、17頁
- 39) 前掲注23、81～82頁