

# 自由テーマ研究会

10月27日(水) 15:30~17:30

## 廃棄文書収集と情報公開制度

### 自治体が保有する廃棄文書は情報公開の対象か？

国際資料研究所 小川千代子

#### 1. はじめに

「情報公開制度が実施された場合、収集済みの廃棄文書は情報公開の対象か」

情報公開制度が実施されたら、文書が作られなくなるのでは、という考え方は、情報公開制度が日本に導入され始めたころにしばしば耳にしたことである。情報公開制度の実現により文書の発生量が減ったということは、幸か不幸か聞いたことがない。その代わりに、「誤って廃棄した」とか「保存期間を短縮した」といった話はいくつか新聞などで目にしたことがある。そのことのせひはともかくとして、役所の文書主義、すべての事務は書面をもって遂行されるという実務の方法論は、情報公開制度が導入されたことによって影響を受けたとみることはほとんど不可能に近い。

#### 2. 現状は拾った廃棄文書が歴史史料

さて、情報公開制度が実施された場合、文書保存に関わる立場から新たな「困りごと」が指摘され始めた。1999年6月、埼史協の集まりがあった。この時、「歴史編纂担当が、廃棄文書の中から歴史文書として収集してきた公文書が、情報公開担当者の方からは市が保有する文書なので、情報公開請求対象となるかもしれない」という状況について意見を求められたのである。これは、結構困った。制度の規定で、「市が保有する文書は情報公開の対象」とされているのであれば、その規定に沿って事務を運営する都合上、市役所の中に有るものはすべて

情報公開の対象資料ということになってしまう。しかし、その中には一旦は「廃棄」された文書を拾ってきたものも混じっている。この状況をどのように整理し、どのように情報公開と歴史資料文書の保有を交通整理すべきなのだろうか。

評価選別は文書館用語集には次のように説明されている：文書管理規程に定められた保存期間を満了し、廃棄されることになった文書の中から、「歴史資料として重要と思われるもの」を選び出して保管することをいう。この仕事は拾上げ収集とか、廃棄文書の収集なども称される。具体的には、文書管理規程上は存在しなくなったはずの文書を、しばしば廃棄場所などに出向いてそこで歴史的観点から見直してモンジョとして回収保存し、歴史編纂事業とか、文書館での一般利用に供するのである。別の言い方をすれば、評価選別とは非現用文書を歴史的観点から選別収集し、編纂事業や文書館での保存利用に供することである。従って、通常は廃棄文書の選別評価は歴史資料保存の基本業務に位置づけられるのである。

#### 3. 情報公開制度との整合性

他方、情報公開制度では、自治体が保有する文書は現用、半現用とみなし、情報公開の対象となる。選別した廃棄公文書は「保有する」公文書とされ、開示請求対象となると言う考え方がある。情報公開条例などでは、「当該自治体が保有する文書」を情報公開請求の対象とする

と定めているので、拾ってきた公文書は「保有する」公文書に該当するから、情報公開条例に基づく開示請求の適用範囲に入ってしまうのではないか、という考え方である。考えてみれば、廃棄物置き場であってもそこに存在しているものは、あるものはあるのだし、捨てたものだけでもその後拾って再びその自治体の役所のなかに置いてあるのであれば、だから、それは保有する文書であって、情報公開請求の対象とされる、というのがその説明であった。確かに、そういわれればそのとおりだ。だが、もしかしてこの論理は間違っているのではないだろうか。

#### 4. 情報公開制度の普及と文書の廃棄

文書の廃棄とは、通常の文書規程では、規程で定める保存期間を満了したものを書庫から排出する行為を指す。実際には文書には「ハイキ」という札をつけて、文書廃棄溶解業者の到着を待つところまでが、組織の中で目にするのできる文書の廃棄である。

情報公開制度は、通常は組織が保有する文書に対する外部者の開示請求権を保障したものである。したがって、文書が廃棄された後は、外部者の開示請求に対しては「廃棄済み」であることを告げることで開示請求に対応したこととなる。そのため、しばしば組織側にとって外部に開示することが不都合な文書は本来の保存期間満了前に廃棄処分されるのではないかと言う疑念が外部者から表明される。他方、情報公開制度を実施するに当たり多くの自治体組織ではそれまでの文書管理ルール及び手法を見直してファイリングシステムなど新しい方法論とルールを導入する傾向も見られる。そのような新しい方法論とルールの導入が、それまでの文書の蓄積との関連や継続性を断絶させることはないかと言う不安を抱く文書保存関係者は少なくない。

#### 5. 「保存期間満了＝廃棄」でよいのか

一般的な表現で言う「廃棄文書」とは、文書規程に定められた保存期間を満了して書庫から放り出され、ごみ捨て場に置かれている文書の山、なのである。そんな光景の中に、文書保存関係者は敢然と踏み込んで「歴史資料として重要と思われる」文書を探し出し、それらを文書保存担当部署に運び込む。運び込まれる文書は当然ながらその段階までの目録があるわけでもない。その文書の発生から保存期間満了にいたるまでの、言うなればその文書のライフサイクルを語るべき情報は、文書がそこにあるということ以外には何も無いのが普通である。専門用語で言うなら、出所情報を著しく欠いた文書となる。組織を出所とする記録でありながら、文書自体は相互に出所組織を基盤とした関連性を改めて調べ直さなければならない。文書保存担当者は、廃棄文書を収集するとそのような仕事をみずから背負い込むことになる。この仕事は決して短時間でこなせるような性質のものではない。従って、収集された廃棄文書が文書保存担当者の下で一般公開できるような整理が終わるまでには当然ながら相当の時間が必要とされるわけである。そのような「手間暇のかかる」文書であるにもかかわらず、組織の(作成した)文書であって、組織が(一旦は「廃棄」処分にしたはずの文書であるにもかかわらず、時にはルールに違反してまでも)保有しているということが、果たして情報公開の対象とすることが適当なのだろうか。

#### 6. 問題点の所在

まず、廃棄文書のなかから歴史資料として重要な文書を選び出して保存するルールがあるのか、あればそれはどのようなものなのだろうか。例えば、文書規程等にそうした手続きが明記されているのだろうか、といったルールについての問題があげられる。文書保存とは一旦捨てられた「ごみ」を拾って新たな命を与える仕事であるという考え方は、従来からしばしば聞かれた考え方である。だが、この善意に満ちた仕事は必ずしもルールに基づいて行われるとは限らな

い。ルールが希薄な場合はそのまま見過ごされ、善意だけが人々の目に触れるので問題はおきない。しかし、その部分に重なるルールが存在するとすると、善意の仕事もルール違反とされる可能性がある。ルール違反の仕事はいくら善意に基づいていても社会的には違反行動とされ、その仕事を継続的に行うことは困難を極める。だが、その仕事自体が反社会的な目的を持って行われるものでないのなら、ルールのほうを善意に沿ったものに作り直すことを考えるべきであろう。つまり、廃棄文書の拾上げ収集は、ルールに則って行える仕事として位置づけられることは最低限の要件である。

次に、廃棄文書のリストは存在しないのだろうか。国では情報公開法の施行準備のため、文書管理台帳を整備するという話は盛んに言われている。先ごろパブリックコメントを募集した情報公開施行令には、「行政文書を保存期間が満了する前に廃棄しなければならない特別の理由があるときに当該行政文書を廃棄することができる」とする場合にあっては、廃棄する行政文書の名称、当該特別の理由及び廃棄した年月日を記載した記録を作成することとするものであること。」というくだりがあった。ここでいわれているのは、要するに担当者判断により文書規程の定めにかかわらず廃棄を行うことを是とするという考え方にに基づき、その場合の手続きをどうするかということである。担当者判断により、原局で文書を廃棄することを是とする考え方そのものについては筆者は深い疑問を抱いている。しかし、原局で廃棄する場合でもそのことと理由を記録し、その記録を公開するという限定して考えれば、情報公開法の理念は少しは通じるのかもしれない。全史料協会員をはじめとする諸自治体では、こうした「廃棄の事実とその理由を記録し公開する」と

いうような動きはないのだろうか。更に、「廃棄文書」が再び拾われて庁舎内に「保有」されることは、文書規程その他のルールに照らして適当なのであろうか。文書規程等で「廃棄決定」とされたものは、現用記録としての意味をもつことなく、理念上は「廃棄」されていなければならないのではあるまいか。

## 7. 望まれる文書管理ルールの整備

現状では多くの自治体で廃棄文書の拾上げ収集が行われていることを考えると、この廃棄決定文書を歴史資料として選別収集し、保存することに派生する問題はきちんと整理しておく必要がある。可能であれば、神奈川県の場合のように、さらに進めて廃棄処分前に文書保存担当部署が保存期間満了文書を引継ぐルールを確立することは、より実質的な解決方法であろう。

又、国政レベルで考えるのであれば、文書管理の基本法を制定して、文書のライフサイクルの定義を明らかにし、そこから文書の作製、保管、保存、および評価を経ての歴史資料文書化または廃棄処分の流れを浸透させていくことが必要不可欠であろう。すでにこうした文書管理基本法の制定についての意見はさまざまな方面から提案が行われている。こうした諸方面からの意見をきちんと見直し、国立公文書館法制定に際して結成された全党派で構成する国立公文書館制度検討議員連盟への有機的な働きかけを行うなど、運動体としての全史料協の活力を生かし、日本の文書管理ルールを世界レベルのものとして整備する努力は、情報公開制度が実施されようとしている今日こそ強く求められているものであろう。

そして、結論。これからの全史料協は文書管理基本法の制定にむけて活動をする必要がある。