

公文書等の適切な管理、保存
及び利用に関する懇談会

第4回議事要旨

公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会（第4回）
議事次第

日 時 16年3月22日（月）16：00～18：11

場 所 内閣府3階 特別会議室

- 1．開 会
- 2．公文書等の移管に関するアンケートについて
- 3．地方公共団体の文書管理について
- 4．自由討議
- 5．閉 会

高山座長 定刻がまいりましたので、ただいまから第4回の「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」を開催させていただきます。

本日は、大変な悪天候の中をお集まりいただきましてありがとうございました。

まず、本日の会議の進め方について御説明を申し上げたいと存じます。本日は、前回の会議で資料をお示しいたしましたが、各省庁へのアンケートを実施いたしましたので、その結果の概要につきまして事務局から御報告をしていただきまして、公文書等の移管についてどのように各省庁が考えておられるかの結果を見ていただきまして御意見を伺いたいと存じます。

次に、地方公共団体におきます公文書管理の実態につきまして、神奈川県事例を後藤委員から御説明をお聞きし、その後、公文書の適切な管理、円滑な移管という観点から前の「研究会」の段階でも出てまいりました中間書庫制度等を中心にいたしまして御意見の交換をお願いしたいと考えております。

前回は大変この懇談会の時間が長引きまして、何人かの委員の方には大変御迷惑をおかけしたわけですが、本日は予定どおり18時ごろまでには会議を終了したいと考えておりますので、御協力のほどをお願いしたいと存じます。

それでは今、申しましたように本日の議題に先立ってということで、前回の懇談会でその案を御検討いただきました各省庁へのアンケートの実施の状況とその結果を事務局から御報告いただきたいと存じます。よろしく願いいたします。

企画調整課長 資料1を配布しておりますが、アンケート結果ということでございまして、前回この第3回の懇談会で御検討いただきましたアンケートの問いをほとんどそのまま各省庁に3月上旬にお示しをいたしまして、基本的にすべての省庁から御返事をいただいたということでございます。基本的には省全体というより18省庁ということになりますけれども、各省庁の取りまとめをいたしまして内閣総理大臣に文書を移管する実務をやっている方に、その個人的な見解として意見をいただいたということでございます。

主なものを御紹介したいと思います。1ページでございまして、1つ目の問いは府省内の調整に当たり苦勞の多い点はどのようなことかということでございます。複数回答を可能としておりますので、合計が18より多くなっておりますが、一番多いのは「移管後の国立公文書館における公開上の取扱いに不安がある」という点、次は「どのような行政文書が移管対象となるかわからない職員が多い」ということ、3番目は「国立公文書館への移管後の文書の利用が不便である」という点、それから「行政文書に対し、保存期間が延長されるものが多い」とか、あるいはaでございまして、「国立公文書館の目的が職員に十分理解されていない」ということなどがございまして。

2ページはその他自由記入ということでございまして、「移管後の問題等を懸念し、躊躇・忌避する傾向が大きいのではないか」とか、あるいは「移管する公文書等に含まれる不開示情報の判定に時間を要する」、開示すべきでないと考えられるものが公文書の中に一部入っているということかと思っております。それから、情報公開法施行後が、従来の移管形

態が変更されたので1冊を解体してファイルに再編集しているという話ですとか、最後の話ですけれども、廃棄するに当たり内閣府や公文書館等の協議を経た後でなければ一切廃棄できないとする現在の制度の根拠が不明であって、効率的な文書管理に支障が生じているというようなことが書かれております。

問2でございますが、どのような改善措置がとられればもっと移管が進むかという点についてでございます。aで「移管すべき歴史資料として重要な公文書等の定義を明確にする」。dでございますが、「移管後も文書作成府省の職員が容易に公文書等の利用ができる体制にする」。それからeでございますが、「移管後の文書の公開・非公開の判断に際して、移管元の省庁の意向が反映されるようにする」などが多い回答となっております。

4ページでございますが、その他としては自由記述でございますが、毎年度の移管関係事務量を各省庁において、この事務量は膨大であるという対症療法的な発想だけではなく、この際30年という長期保存文書は期間満了時にすべて公開へ、移管を義務付けるといった大胆な施策が望まれるという御意見。

2つ目でございますが、行政文書の保存期間満了前に現用性が失われた公文書で歴史資料として重要なものは、保存期間満了前でも移管することを前提に国立公文書館に引き渡せるようにしてはどうかということ。

あるいは4つ目でございますが、「機構定員関係資料等、全ての行政機関が移管した行政文書が揃って意味がある行政文書の移管方法を明確にする」などの記述がございます。それから、5ページは問3でございます。保存期間が満了した行政文書については基本的に歴史資料として重要な公文書等は公文書館に移管しなければならないことは法令等に規定されていますが、この点について十分承知されていますかという問いについては「概ね承知している」という答えが3分の2くらいになっております。

6ページでございますが、移管対象となる行政文書の範疇についてでございます。各部署各課等の文書管理担当者は理解しているかは「概ね理解している」が一番多くて、その次が「あまり理解していない」ということでございます。

問5でございますが、毎年度内閣総理大臣から各府省庁の長に対して「歴史資料として重要な公文書等の申出」について依頼していますが、この移管対象の申出に先立って各部署各課等の段階において移管対象公文書等の選定は適切に行われていると思いませんかということですが、これは「概ね適切に行われている」と「あまり適切に行われていない」が同じくらいの答えになっています。

8ページでございますが、あまり適切に行われていないと思われたのはどのような点かという1つ前の問いに対する理由でございますが、多かったのはcで、「歴史的に重要な公文書のカテゴリーがよくわからないため選定が難しい」。「行政文書ファイル管理簿上の文書のタイトルに抽象的なものが多いため、選定が難しい」などのお答えが多くなっております。

その他ということで9ページですが、公文書館から移管対象となる行政文書を指定し協

議がなされたことは大変ありがたかったというお答えもございます。

それから、10ページは適切に行われていない理由ということで自由に記述していただいたわけですが、幾つかございます。

1つ目は、歴史資料としての判断基準が明確ではない。

2つ目は、文書管理の実態は多分に縁の下的であって、新規採用者ですとか、あるいは高・熟年者の特異な配属先となっているのではないかという点。

3つ目は、公文書管理というものの位置付けがそもそも軽んじられているのではないかということ。

4つ目については、抜本的な方策を講じることとしなければ閣議決定等の精神も生きてこないのではないか。

それから次でございますが、歴史資料として重要な公文書についての明確な基準もしくは具体的な例を示していただくとよい。

その次は、いまだ制度として組織に定着していない様子であるということでございます。職員の意識改革を図る必要がある。

その次でございますが、どのようなものが歴史的に重要な公文書の対象になるものかについて、より具体的で詳細な事項を定めたものが必要ではないか。

その次は、大体同じでございます。

その次は、移管すべき歴史資料として重要な公文書等の定義を明確にし、国の安全等に際して業務遂行上、支障がある場合を除き、移管対象公文書等の移管を厳守させるような通達等を考えていただきたい。

その次でございますが、これもよくわからないものがあるということで、最低でも「閣議請議文書はすべて該当」など、確実に移管対象であるような文書を指定していただきたいということなどが書いてございます。

11ページでございますが、当初の保存期間が満了した文書の保存期間を延長する必要があるのはどのような場合かということについては、「法令改正が予定されている」とか、「通達の効力が継続している」というほかに、自由記述ということで12ページに幾つかございます。臨機に対応するためには座右に置いて「何時でも見られる」利便性を確保しておきたいとか、その他いろいろなことが書いてございます。

下の方では、「保存期間が満了した文書の数が膨大であり、廃棄等の審査が現状では不可能なため」、これはとりあえず延長するという趣旨かと思われま。

それから、「そもそも保存期限の設定に誤りがある」ので延長するんだということがございます。

それから、多忙の中、原課の担当者に移管または廃棄という判断をする時間がないということ。年度途中ということもあり、年度末まで回答しかねるというものも多いということなどがございます。

それから問7でございますが、諸外国では各機関の現用文書の管理について専門の機関

を設置して文書管理に関する指導、助言、研修等を行っている例が見られるが、そのような機関を設けることは有益だと思えるかという問いでございます。半数の回答が「有益」ということでございます。「有益でない」というところが1つ、「一定の条件が満たされれば有益」という回答がございました。

14 ページは一定の条件、有益と思われるときはその理由ということでございますが、その「有益」な理由としては、「文書管理に対する職員の意識が高まる」とか、「各機関共通の具体的な文書管理手法の指導が可能となる」とか、「文書管理が体系的に行なわれ、移管事務についても高度化、効率化が図られる」とかというようなことが書かれております。

「有益でない理由」については、既に文書管理については定着した型があり、あえて新設機関をして指導、助言させるのは屋上屋を重ねることになる。少なくとも移管の促進にはつながらない。

「一定の条件が満たされれば有益」とされる場合の条件でございますが、「守秘義務の整備」ですとか、もっと効率的な文書管理の方法が提案されることとか、あるいは新たな専門機関を設置するのではなく、国立公文書館を拡充すればいいのではないかと。「各省庁に文書管理に関する専門家の配置が必要」とか、「保存期間延長に関して一定の制限を定めることが必要」などといった理由が書かれております。

問8でございますが、我が国について国の機関あるいは公文書館において共用の書庫、いわゆる中間書庫を設置した場合、このような書庫の利用を前向きに検討するのはどのような条件が満たされた場合かということでございます。多いのはdですが、「文書を必要な時に支障なく利用できること」、これはほとんどの機関が書かれております。「情報公開上の開示請求にスムーズに対応できること」というのがそれに次いでおります。

それから自由記述でございますが、「秘密情報の適切な管理」とか、保存場所は役所の近くに設置され、夜間においても対応ができる。それから、文書に含まれる情報が漏洩しないということなどが書かれております。

それで、その前に「義務でない限り利用しない」という御回答が2省庁ございました。その理由としては、「情報公開の適切な対応に不安が残る」、「ただちに使用できるような状態で保管されなければ、業務に支障が出る」という回答がございました。

18 ページでその他ということによって自由にとということでございますが、すべての公文書が開示か不開示かという状況になっている中では、各省庁からの移管の申出に依存している現在の制度では、保存期間の延長か廃棄かの選択肢を選びがちになるのではないかとということでございます。

諸外国の例も参考に、中間書庫的な機関の設置を検討して、保存期間が満了したすべての公文書を一括引き取らせ、その中から「歴史資料もの」について公文書館が引き取るといったシステムを検討できないかということでございます。

その次は、中間書庫的なものができたとしても余り効率的な策とは思えないということでございます。

それから、その次は移管後の開示、閲覧利用の利便性、この閲覧利用の利便性というのは各省庁のということかと思いますが、後顧の憂いがなくなればもっと積極的に移管したくなるのではないかというところでございます。

その次は、閣議決定などの精神が真に重要情報として各省庁の幹部に認識され、それが効果的に下りてくるような方策が必要であるということがあります。

その次も、やはり上位の者の判断が最も手っ取り早いということです。

その次のコメントについては、原議と一体のものに限るとか、ファイル管理簿に搭載されているものに限るとか、枠をはめ過ぎているのではないかということ。

最後でございますが、公文書の開示不開示について、移管元の意向要望を最大限尊重するとともに、行政文書ファイル管理簿への搭載の有無を問わず、広く印刷物、刊行物、ポスター、写真のたぐいでも移管の範疇に入れて差し支えない旨を広く周知をすれば、もっと移管が進むのではないかというような問いと答えが出ております。

ちょっと長くなりましたが、以上でございます。

高山座長 どうもありがとうございました。これから今のアンケート結果について委員の皆様方から御意見をちょうだいしたいと思います。今お聞きいただいておりますように、なるほどというアンケート結果が出ているということと、それから自由記述部分で非常に参考になる、またはこういう誤解があったのかということも含めて意見が出されております。これを我々として大いに参考にしていこうと思いますが、全体といたしまして移管がスムーズにいくためには、移管をする各府省の業務担当の皆様方は一体何を移管したらいいのか。その移管すべき資料の範疇を明確にしてほしいということと、それから移管したとしてそれが作成元の省庁にとって使いやすい状態がつかれるならば移管してもよいという、この2つの意見が圧倒的に大きいかと思えます。

それは担当者の誤解であるというようなこともあるかもしれませんので、委員の皆様方からそれぞれ自由に御意見をお出しただければありがたいと思います。よろしく願いいたします。あえて質問番号の最初から順番にやっていただく必要はございませんので、お気付きのところについて御意見をお出してください。

加藤委員 アンケート結果についてですが、非常に率直な御意見を各省からいただきまして、我々としては非常に参考になりました。

ただ、この委員会に出ている我々でも頭が混乱するくらい、公文書あるいは行政文書というものは3つくらいの概念によって規定されているために、とても理解しにくいものであると感じていまして、このアンケートの中でも、誤解もしくはまだきつとわかっていない、もしくは法律の文章が難しく伝わっていないのではないかとと思われる部分はありました。

例えば、国立公文書館法の第15条1項の定めというところから始まって、平成13年3月30日付の閣議決定や、官房長申合せや文書課長等申合せという、第一の規程のしぼりがあるわけですね。そして、第二の定義としては、平成12年2月25日の各省庁の事務連絡

会議申合せというものの中の行政文書の管理方策に関するガイドラインというところに書いてあるさまざまな規程というものがあって、最後に、3番目に国立公文書館法に定める公文書というもののカテゴリーがあるわけですね。

だから、その3つの個別の規程に書かれてあることをさまざまに組み合わせて使わなければならない。このような背景があるために、各省の文書管理者でも、なかなか行動しにくい。今後は現場に立つ人の立場で、わかりやすい規則を書く必要がある。もちろん今、国立公文書館がなさっているようなガイダンスは続けていただくわけですが、例えば学会の方からも、70年代は、80年代はこんな事件があったんですよということで、経済、金融、外交などでこんな文書があったはずだというようなことをこと上げしていくような動きも必要なんだということを、このアンケートを見て感じました。ですから、法律をわかりやすくするという一方では、学会などからでもバックアップしていく姿勢が必要になってくると思います。

高山座長 ありがとうございます。私も加藤委員ほどはっきりと意識はできていないんですけども、やはり対象となる資料は一体どういうものなのかということですね。それで、過去のいろいろな法律上の条文とか、あるいは閣議決定とか、申合せとか、そういったものはある程度はおわかりいただけだと思いますが、今度はその担当者の立場に立ちますと、例えば歴史研究をなさる先生方がどういうものを必要としておられるのかというような側面は、多分学会等との交流というのはほとんどないと思いますので、その辺のこれは必要なんだ、こういうものはこういう研究をする人、あるいはこういう立場の方々がお使いになるはずだというようなことが非常にわかりにくい状況になっているのかなとも思うわけです。それらを何かフィードバックするようなシステムが一つ必要なという感じを、この結果を見て持ったわけでございます。それで、この辺のところは後で、例えば神奈川県でどういうふうにしておられるかというようなことの例があれば後藤先生の方から出していただければありがたいと考えています。

それから、対象となる資料がわからないということのほかに、移管することに対する不安というものがあって、移管して不便になるのではないかというような心配をされているわけです。その不便の内容というのはまたいろいろあるようですが、こういう不安というのは単なる誤解なのか、不安を取り除くために何か具体的なことができるのかということについてはいかがでしょうか。

国立公文書館長 公文書館として一言だけ申します。公文書館に移管してしまうと、もともとの公文書をつくった省庁が自分で使おうとしたときに使えないのではないかという不安があるのではないかと思います。我々の言葉で言いますと、一般の利用とは違う行政利用ということで対応しております。この行政利用の実態について申しますと、何ら条件だとか制限を付さずに、要請があった場合にはできるだけ速やかにその資料も閲覧といいますか、利用していただけるようにしています。公文書館は基本的には地方公共団体等が行う特別の展示会等以外には収蔵物の貸出しということはやらないんですが、元の作成

省庁からの要請があった場合には貸出しもするというをやっておりますから、公文書館に預けたから作成省庁が使いたいときに使えないということはないようにしているということだけ申し添えさせていただきます。

高山座長 しかし、現実問題として、一般の担当の方々が今おっしゃられた行政利用と一般利用の違いというものがよくわかっていらっしゃらないようですね。

国立公文書館長 いつでも使えますよということは申し上げた上で、移管協議に応じている、あるいは移管の説明会等ではやっていますし、逆に公文書館に来れば1件ごとの文書についてちゃんと目録も整備しています。そういうことで言うと、後でお使いになるときに文書の内容等をぱっと言えばさっと文書ごとにわかりやすく整理しますから、かえって便利ですよというようなことは言っていますが、まだその辺のところには不安があるということについては私どもの説明がいまひとつ足りないかなと、反省の余地がございます。

高山座長 使いにくいというのは、今ちょっと館長がおっしゃっていただきましたけれども、貸出しをしない。要するに、公文書館でしか使えないということに対して使いにくいという思いが文書の作成元の方にかなり強くあるのでございましょうか。だからどうしても貸し出してほしいというような。

国立公文書館長 貸出しはいたします。

高山座長 では、やはり状況を理解してもらえないわけですね。誤解に基づくものだということになりますね。

三宅委員 問題は、要請をして貸出しの手続きをとらないと見られないということが厄介なんじゃないかと思うので、現用文書、非現用文書、それから半現用文書という概念も考えようかと既に前々から言っておりますけれども、少なくとも非現用文書については要請があったときはちゃんと貸し出しますという体制が必要だと思うんですが、現用ないし半現用の文書については電話一本で戻せるような、その辺の何がしかの法的な整備というんでしょうか。

中間書庫をもし考えるとすると、今おっしゃった要請があったときに貸し出す。これは非現用文書であるとして、半現用文書については電話一本で何かありましたらその日のうちに戻してもらえると国会の質問のときに便利だとかということがございましたね。夜間でもそうだと。そういうものが要るんじゃないかという気がするんです。前回お話に出ていました文書管理法というものをもし考えるとすると、やはりこの辺りの手当てをひとつちゃんとする必要はあるだろうということです。

それから、今日のいろいろな御意見をアンケートの中から伺いしていると、前回もちょっと思ったんですが、施行令に基づいて訓令ができていますけれども、諸外国の報告で前回、雑誌（NIRAの資料）を配っていただきましたね。それで、時間がなかったので私は早く失礼して申し訳なかったんですが、あの雑誌を読んでおりますと、かなり文書の保存、管理についての分厚いマニュアルが諸外国にはあるということが触れてありました。そのところが、ようやく日本だと施行令と訓令のレベルなのかなと思ひまして、今日のこの

御意見等をお伺いしていても、もう少し細かいものがその元にはないといけないのかなと。それは前回のお話にあった記録管理官がちゃんとチェックするようなシステムなどが必要ではないかと思ひまして、ポイントはどうも2つあるようで、もし施行令を法制化するに当たっては記録管理官的な人がいろいろ各省庁での移管なり、文書の保存なりについてのチェックをすることができる。これは新しい部とか局を設けるということではなくて、もう少し簡単にできるのではないかと思います。

それから今お話のあった、電話一本ですぐに戻せるような、そこが半現用文書についての必要なところではないかと思っていたんですか、今日アンケートを読ませていただくと、お役人の方でもお考えになっていることは大体同じようなところがあるのかなという感想を持ちました。

高山座長 ありがとうございます。今、三宅委員がおっしゃられた記録管理官の専門の方がそれぞれのところにおられるということになりますと、それらの方がその記録管理官を補佐するような人たちに携帯していただくような記録管理というか、文書管理のマニュアル的なものも必要だということになるわけですね。それで、あとは対象とする資料を現用と非現用だけではなくて、半現用的なものにも分けている。それが中間書庫で管理されるという体制ができれば、少しは印象も、それから実効上もかなり理想に近づくものができ上がってくるのではないかという御意見だったかと思ひます。

ほかに、合わせていかがでございましょうか。

加賀美委員 私はいつも基本的なことを申し上げたいと思ひているんですけども、拝見しましてどんなことをお考えかという意識の状況がよくわかりました。大体こういうことをお考えになっていらっしゃるのかということをごすね。

ただ、わからないとか、不安だとか、タイトルが抽象的で選定が難しいとか、何々してほしいという受け身の気持ちが見えるんですね。私はやはりどうすべきかとか、どう保管すべきかとか、そういう意識が見たいなと思ひていたんですが、それはこれからなんだなということがこのアンケートから見えてきましたので、その意識向上としてどういう働きかけをするかが大事だなということをお思ひました。

でも、基本的な細かいところでも、保存期間の設定の見直しとか、細かいこともたくさん出てきてなかなか参考になりました。

高山座長 ありがとうございます。今、加賀美委員からおっしゃっていただいた、担当者の文書の管理に対する意識がどうも受け身ではないかということごすね。これが残念ながら現実でございまして、これを少しでも変えていきたい。加賀美委員がおっしゃるとおりだと思ひます。そのために、この懇談会としてどういうことを提言していけるかということをごすねから考えてまいりたいと思ひております。

ほかに 個別の問題でも結構でございまして。

小谷委員 作成省庁の職員が容易に利用できるようにというのは、まさに中間書庫の問題ではそのとおりだろうと思ひます。そこで、この前も議論に出ましたけれども、中間

書庫というのはそういう概念はありますけれども、その場所を各省そのものにするか、それとも1か所に集めてしまうのかという議論がそれに関係してくるのではないかと思います。

それから、半現用のものはまさに中間書庫的なんです、本来の公文書館の今までのやり方ですと、既に現用でなくなった公文書が集まってくるはずなので、各省がそれを使うというのは本来はあり得ないと言っては言い過ぎでしょうけれども、極めて例外的なものではないかという気がするんです。各省がそれを使う用事があるんだったら、それは現用ということで保存期間を延ばしてでも各省に置いておくはずなのではなからうか。そこは私は少し割り切り過ぎなのかもわかりませんが、この答えをした人は少し未練がましいのではないかなという感じがしました。

高山座長 ありがとうございます。最初の方で御指摘いただいた中間書庫の集中化、分散化という問題は、後でその問題はまた立ち返りまして御議論をいただきたいと考えております。

それから、恐らく半現用の文書の問題につきましては後藤先生の御説明の中にも多少絡む問題が出てこようかと思しますので、今、小谷委員の方から御発言いただいた問題はもう一度後で戻って御討議いただきたいと思います。

国立公文書館長 その点についてよろしゅうございますか。今、小谷委員からそういうお話がございましたが、一応保存期限が満了した、あるいはこれをもって事案としては完了したということで公文書館に移管されたものが、その中身についてもう一度確認する必要があるとか、前例はどうだったかということですね。

これは、実は内閣官房などでもございます。閣議案件文書などにつきましても、あれだけ先例を重んじている閣議の関係のものでも、昭和二十何年にこういう案件があったけれども、あのときの処理の方法はどうだったか、もう一度閣議関係資料に当たってみたいからということで、内閣参事官室あるいは内閣官房そのものからもう一度移管した内閣公文を見たいというようなことで、まさに先ほどお話がありましたが、電話一本連絡があれば私どもの方としては御要望に応える形でやっております。そういうような形で利用したいというのは、手元にあれば何も公文書館に逐一連絡せずとも見られるということの意味だと思えます。

では、そういうようないつ何時参照しなければならないから、公文書館には参照する必要があるポテンシャルがある限りにおいては現用だよということになると、いつまでたっても保存期間を終わりにすることはできない。移管後も利用の必要性が出てくるというのは、そういうような例もあるということを一つ御理解を賜りたいと思います。

公文書館次長 その点について、どのくらい行政利用があったかということについて、14年度は本館で48件、つくば分館で34件ということで、計80件ほど利用がありました。その前年度、その前の年度についても大体月平均で8件から10件というような形で行政利用が行われているということが統計上であります。

その内容については、館長から御説明申し上げましたように、省庁別に見ると文科省等が過去の例をちょっと調べたいというようなことで利用するというような例が多いと思われる統計は出ております。

高山座長 では、そういう実態について、各省庁の御担当の方にはまだ十分御理解をいただけていない分野もあろうかと思っておりますので、なるべく広報ができればということかと思っております。それ以外に何か御意見、あるいはこの調査そのものについての御質問でも結構でございます。

総務省政策統括官 今、出されていた議論の延長なんですけれども、要は半現用の問題が一番重要なのかなと、私ども役所の側から見た場合に感じております。小谷先生は割切りが悪いとおっしゃったんですが、歴史文書などで一番重視されるのは、重要な法律の制定とか、あるいは重要な施策、あるいは社会的に重要なでき事とか、そういったことに関連する行政文書なんだろうと思うんです。

ただ、そういった文書は逆に言えば各省庁の側にとってみればやはり重要な現用文書であるし、基礎文書であるし、参考資料であるという状況がずっと続くんです。例えば法律の制定なども、法律が廃止されてもその法律に類似したものが今後出る予定がないということであれば、完全にその制定時の文書なども廃棄ということになるかと思うんですが、その法律が有効である以上は各省にとっても重要な基礎資料であり、重要な参考文書であるということであれば、まさに現用か非現用の判断の時点で各省はこれはもう現用文書であると判断しているだろう。

ですから、多分、公文書館に移管されている文書の中でも法律関係の文書を一部出している省庁もあるようですが、全省を見た場合はほとんど出ていないと思うんです。それはなぜかという、彼らというか、我々と言ってもいいのかもしれませんが、それは現用文書であるという認識がむしろあるということなんです。そこはうまく担当者がアンケート調査で答えておられると思っていますけれども、要はそういった文書について仮に移管するとした場合、当面は要らないと思っていますけどもいつその文書を使う必要が出てくるかもしれないと思うと、公文書館側では、それは使えるんですよ、利用できるんですよと言っている、やはり自分たちの管理下に置いておきたいという意識が強いということが一番の大きなネックになっているんだろうと思っています。

ですから、非常にそういうところも的確にこのアンケート調査から出ているんですが、それを改善するにはそういう問題点についてどういう改善策を出してもらえるかということが大きなテーマで、是非その辺りの処方せんを考えていただければと思います。高山座長 これはずっとこの公文書館の問題について論じられるときに常に問題になってきて、基本的な解決がまだ出せていないところだと思いますし、きれいな回答が出るかどうか、その辺のところは大変難しい問題だろうと思うんですが、完全なきれいな回答でなくても、今までの状況を踏まえて、より前に進めるといいますか、少しでも改善ができるような方法はいろいろと考えられると思います。それをこの会としては考えていきたいとい

うことを申し上げたいと思います。ほかに何かありましたらどうぞ。

尾崎委員 特別なことでもないんですけども、これだけいろいろ出てくるということは、やはり皆さんきっと気にしているんだろうなということと、それからもう一つは多分担当者の皆さんは相談相手がいないんじゃないかと、ここから何となく読み取れます。そこを考えてやらなくちゃいけないんじゃないかという気がします。

だから、むしろ早く義務付けてくれとか、定義をはっきりしてくれとか、一目でわかるような定義にしてくれということだと思んですが、どうしようかということで悩んでいて、しょっちゅう気にしているんじゃないかと思います。これで見ますと、そういうものを与えてやるということが必要みたいですね。

高山座長 私もこんなにたくさんコメントが付いてくるとは思わなかったんです。ですから、やはり今、尾崎委員が御指摘くださったように、大変関心を高く持っていただいているのだと思います。その理由はやはり文書の管理にはいろいろと困っておられるのだから、むしろはっきり管理方式を決めていただいて、でもまた先ほど来各委員の方、あるいはこのコメントの中に入っていますようにいろいろな状況が考えられますから、そのときに支障なく対応できるという体制をどうしたらよいかということだろうと思います。

そこで、御議論をいろいろとこれから深めていただく前に、では自治体ではどうやっているか。現実にはどういう問題があるのかということのお話を伺った方が各委員の皆様方の御議論がより深まるのではないかと思いますので、神奈川県文書管理の実態について、県立公文書館を例に、特に中間保管庫ですね。これは今、話題に上がった中間書庫の一つのモデルになるかと思いますが、それを中心に後藤先生から御発表をお願いしたいと存じます。

後藤委員 それでは中間書庫、神奈川県では中間保管庫と言っておりますが、それについて、私どもは紙芝居で育ったんですけども、電子芝居でお時間をいただき説明をしたいと思います。

初めから寄り道で申し訳ないんですが、まず神奈川県庁の本体を見てください。横浜の港には、海からアプローチすると昔は3つの塔がそびえ立っていたんです。そのうちスライド右の上にあるのが開港記念館でジャックの塔と言います。それから、左側の半分が横浜税関、クイーンの塔。そして右の下がキングの塔で、これが神奈川県庁の本庁舎、関東大震災の後に建て直した当時の典型的な様式です。

(スライド)

この本庁舎を中心に幾つかの庁舎が周りにありますが、そのうち記号の4となっているのが第二分庁舎というもので、この中に情報関係の神奈川県庁の部署がまとめて入っております。

(スライド)

情報システム課というコンピュータ関係の課ですとか、防災の関係の本部、これもいろいろなコンピュータ機器を使った部屋になっております。2階には情報公開課が入ってい

ます。それから1階、2階と市民から問合せがあったり情報公開請求があったときにいろいろ相談に乗ったり、実際に文書を開示する窓口になったりするセンターが置かれています。広報県民課という課がこの情報提供の窓口を主管しているんですが、実は神奈川県公文書館は広報県民課の出先機関という位置付けになっています。

(スライド)

ただ、公文書館は神奈川県庁本庁舎近くの第二分庁舎からは離れておりまして、二俣川というところにあります。大体県庁から交通機関を使いまして30分、途中車で道が混んだりしますとちょっとかかりますけれども、1時間以内のところに公文書館がございます。

(スライド)

これが公文書館です。お金のある時期につくりましたので、かなりぜいたくな建物になっています。

(スライド)

館内はこんな具合になっておりまして、このうちの2階の2号書庫というのがスライドの右上にありますけれども、ここが中間保管庫です。

(スライド)

これが中間保管庫入り口です。2号書庫と看板が出ていて、その下にスタックと英語が書かれています。

(スライド)

スタックの第2号、この扉を1つ開けると更に扉があります。文書を安全に保管する関係とか、消毒の関係とか、温度・湿度の関係とかでこうした頑丈な扉にしております。

(スライド)

この中には、こういうふうに書架が並んでおります。

(スライド)

手でハンドルを回し動かせるようになっています。大量の文書を保存するための典型的な書架です。

(スライド)

棚には、各所属と言っていますけれども、県庁の部署、課別に簿冊になった文書が保存されています。簿冊保存です。

(スライド)

面積は結構広いです。基本的に神奈川県の中間保管庫というのは何かといいますと、神奈川県の本庁分の10年保存文書と30年保存文書を、完結後5年が経過した時点で法務文書課等から引継ぎを受けて保管をしているというものです。ここに入っている文書は10年保存文書、30年保存文書の5年経過したものですから半現用と言うんですが、厳密に言うと現用文書です。まだ保存期間満了前の文書です。10年保存文書はきてから更に5年ここに残るわけですし、30年保存文書はきてから25年ここに入っているわけです。これは後ほど詳しく申し上げますが、公文書館のものではありません。公文書館で預かっている

もので、管轄権は文書作成原課がっております。

(スライド)

では、なぜこの中間保管庫をつくろうと神奈川県で発想したのか。公文書館というのは地方の場合には、どこの公文書館でもと言う言い過ぎですけども、大体の地方の公文書館は県史とか市史とか町史とか、そういうものの歴史編さんの過程で集めた文書が散逸しないようにという流れからつくられたものが多いのです。神奈川県の場合にももともと沿革の源というのはそういうものでした。

ただ、神奈川県の特徴としては、情報公開条例を割と早目につくったものですから、情報公開にはやはり公文書の管理保存が大事なので公文書館をつくるべきだという意見が出てまいりまして、それを受けてつくられたというもう1つの流れがあります。

(スライド)

県史編纂の流れと情報公開に伴う文書管理の重要性という2つの流れが合流したところで県の公文書館ができたという経緯があったのです。そういうわけで、公文書館のコンセプトを練ったり、設計をしたりする段階で、アメリカとヨーロッパ諸国に調査団を派遣しました。これがそのときの調査報告書です。1989年に行っております。

(スライド)

アメリカでの調査は、NARAと連邦の議会図書館、それから県ですから州のものも見ようということでジョージアとカリフォルニアの州立の公文書館、さらに神奈川県とメリーランド州が姉妹関係にありますので、メリーランドの大学の図書館も見てもらってきました。

(スライド)

ヨーロッパではフランス、当時の西ドイツ、ドイツのバイエルン、そしてイギリスの公文書館を見てきました。その中でアメリカとかフランスの例を学びまして、中間保管庫が要るかなということになったわけです。

(スライド)

ここでもう一度回り道をお願いします。中間保管庫というものを理解するためには、まず文書管理全体の流れを頭に入れておいてください。

神奈川県では、すべての取得文書につきまして回覧が終わったところでファイル基準表により分類整理をして、それをフォルダーに収めます。このスライドの一番右側には「ファイル基準表」とあります。作成文書についても起案した文書は施行後、やはりファイル基準表で分類整理します。ファイル基準表によりまして取得文書、作成文書、全部分類整理をしてフォルダーに収めます。さらに、起案によらない文書につきましても打合せ、報告等に使った文書は起案文書や取得文書と同様にファイル基準表で分類整理してフォルダーに収めます。

(スライド)

このファイル基準表での分類整理のときに、ある年度のある所属、ある原課の文書すべ

てに対して、スライドの右から 2 番目のところにありますように保存期間を割り付けます。以後作成文書ということにしますが、厳密には、取得、作成、作成でも起案によるもの、よらないもの、すべての文書について保存期間を割り付けます。保存期間は 1 年、3 年、5 年、10 年、30 年の 5 種類です。その 5 種類のどれかがそれぞれ個別の文書に割り付けられて、その文書がフォルダーに入れられる。そして、幾つかのフォルダーがグループになって、第 2 ガイドに示される名を持つということになります。さらに、幾つかの第 2 ガイドでまとめられたフォルダー群、フォルダーグループがひと回り大きなグループにまとめられて、第 1 ガイドでくくられます。一種のツリー状の分類になっているわけです。

(スライド)

こうして、フォルダーに入れられた文書はファイルキャビネットに収められることになっております。間もなく 4 月 1 日がきますが、2004 年の 4 月 1 日がきますとキャビネット上 2 段に入っていた 2003 年度作成文書のフォルダーが下の 2 段へ移されます。上 2 段は新年度の文書を入れるために空けられるわけです。例規集とか、毎年毎日使う文書はそのまま残るんですが、ほとんどの 2003 年度に作成された文書は下 2 段に移されます。下 2 段に移されますと、下 2 段に入った文書は追い出されてしまいます。つまり、ある年度に作成された文書は 1 年間各文書作成原課のファイルキャビネットのフォルダーに入れられて保存された後、文書作成原課からは離れます。そのうちの 3 年保存文書、5 年保存文書は文書箱に収められまして、今の名前では法務文書課というところの倉庫に移されることになっています。それから、10 年保存文書と 30 年保存文書、厳密に言いますと 10 年保存文書が入ったフォルダーと 30 年保存文書が入ったフォルダーに入っている文書の方は簿冊に製作されまして、やはり法務文書課の倉庫に移されます。その後、3 年文書、5 年文書は保存期間が満了するまで法務文書課の倉庫に保存されます。10 年と 30 年のものは先ほど申し上げましたように 5 年たったところ、つまり文書作成課、作成原課で 1 年、法務文書課で 4 年間保存されたところで、5 年たって公文書館の中間保管庫にくるといことです。

こういうふうに、中間保管庫の更に中間に、県庁本体の中にいわば中間保管庫の前段階の中間書庫がある。法務文書課の書庫がある。そういう仕掛けになっています。そして、保存期間が満了した文書のうちで、1 年保存文書以外の 3 年、5 年、10 年、30 年の保存文書は保存期間が満了した時点で全部公文書館へやってまいります。

(スライド)

1 年保存文書以外は、すべて公文書館において選別が行われ、廃棄すべきものと保存すべきものが決められます。保存すべきと決められたものは公文書館において永久に保存され、公開されるということになるのです。

(スライド)

では、実際 2004 年度はどういうことになるかといいますと、2004 年度に公文書館にやってくるのは 1973 年度作成の 30 年保存文書、1993 年度作成の 10 年保存文書、1998 年度

作成の5年保存文書、それから2000年度作成の3年保存文書です。これらが公文書館へ2004年になりますとやってくるわけです。(スライド)

そのうちの3年保存と5年保存のものはこういう文書箱に入ってやってきます。1箱20キログラムぐらいあるんですが、これが年間1万箱やってきます。それを常勤の職員13人で、中に入っているフォルダーを取り出して捨てる、残す、捨てる、残すという選別をやります。大体3年保存、5年保存の文書のうちで選別されて残るのは5%前後です。

(スライド)

公文書館は選別をするだけではなくて、選別をした永久保存すべき文書について、コンピュータでの検索のために目録データを入力いたします。この表はその入力状況です。大体現在のところ、1999年度の文書まで目録データの入力が完了しております。(スライド)

そういうことで、なかなかややこしい仕組みなので、毎年公文書館では公文書館事業説明会を開いております。これは去年の7月に行った説明会の資料です。このときは県庁の各課の文書担当職員が150人くらい参加して、国立公文書館から牟田さんに来てもらってアジ歴のプレゼンテーションをやってもらったんですが、ここで細かく文書の管理の仕組みについて文書担当者に説明をしております。

(スライド)

それでは、ここで神奈川県の特徴を整理してみます。神奈川県の特徴、公文書館を含めた文書管理の特徴としましては、まず1つには「保存期間が満了した非現用公文書を公文書館に引渡すことを県の機関に義務づけている」ということがあります。「引渡す」というのが、公文書館への移管を意味しています。県の機関とは警察本部長と公安委員会を除いたすべての機関です。これは条例、規則、規程等で義務付けをしています。

(スライド)

2番目に「非現用公文書の選別、保存、廃棄の権限は知事から委任を受けた公文書館館長がもつ」。条例で知事が選別することになっていまして、施行規則で知事はそれを公文書館長に委任することになっております。

(スライド)

特徴の3番目ですが、現用公文書は情報公開条例で開示されます。そして、公文書館で選別保存される非現用公文書は公文書館条例に基づいて開示されるということになっていきます。(スライド)

特徴の4番目、公文書館条例をつくったときに永年保存文書を廃止して30年保存文書に変更しました。これは現在では神奈川県行政文書管理規則とで定められておまして、永年文書というものではなくしてしまっただけです。永年文書というのは、各文書作成課がずっと持っていたい、どこかで必要になるんだから持っていたいということで永年になるわけです。しかし、実際にはどこかで使うかもしれないけれども、だんだん使わなくなります。そのうちにどこかにいってしまっただけでわからなくなる。永年と言いながらどこにあるかわからない、あるいはどんどん劣化してしまうということになりますので、ともかくすべ

ての文書に一度定年を迎えてもらおうじゃないか。定年を迎えてもらうけれども、永久に残すものは残す。子々孫々伝えるべきものは30年たったところで選別をして残せばいいじゃないか。そういうことで、永年保存文書を廃止をしました。ただし、例外として文書作成原課が30年たっても保存期間をどうしても延長したいという場合にはそれを認める例外規定がございます。

(スライド)

最後に、中間保管庫というものも1つの特徴です5番目の特徴です。30年保存文書と10年保存文書は保存期間が5年を経過したときに公文書館に引き継ぐ。これは引き渡すのではなくて引き継ぐと言葉を変えております。そして、公文書館内の中間保管庫で保存されます。

ただし、まだ保存期間満了前の現用の公文書、半現用であります、あくまでも正式には現用の公文書なので、管轄権は文書作成当局にあり、情報公開条例の適用を受けることになります。

(スライド)

ここで強調しておきたいのですが、神奈川県の場合には公文書の保存基準と選別基準と開示基準について相互に関連を持たせて組み合わせておりますけれども、一応区別しております。保存基準というのは行政文書管理規則の9条の別表で行政文書の類型を決めまして、それに基づきまして各文書作成課が先ほど説明しましたファイル基準表で分類整理するときに割り付けます。これは基本的には各文書作成課がどのくらいの期間にわたって参照にしたいかということに基づいて、保存は1年にするか、3年にするか、5年にするか、10年にするか、30年にするかを定めるわけです。ただ、そのガイドラインとして、別表が行政文書の類型を定めております。

(スライド)

選別の方は公文書館の責任で選別基準、細目基準、選別基準の実施要領を定めています。1年保存文書以外は公文書館で選別をします。1年保存文書は各文書作成課で選別をしますが、このときの選別の基準も公文書館の基準によることになっております。実務担当者はこれらの正規の基準以外に選別マニュアルを持っています。また事前に調査をしまして、先ほど言いましたように公文書館は2004年度ならば2004年度には30年前からの文書をはじめいろいろな種類の文書がきますので、そのそれぞれの30年前はどうだったのか、10年前はどうだったのかということについて、いわば文脈と申しますか、文書作成時の文脈を調べ、それも参考にしながら実際の選別を行います。

この選別基準と保存基準にはかなり深い関係があります。30年保存文書はそのほとんどが選別されます。10年保存もかなりの部分が選別されます。5年、3年は先ほど言いましたように5%程度の選別になります。1年保存はほとんど選別されません。つまり、各文書作成課がどのくらい使うかということ判断するときは、その文書がどのくらい重要かという評価が当然入っているわけで、長く保存期間を定めたものについてはやはり選別は

かなりされる。ただし、1年文書でも残されるものがあります。3年文書でも残されるものがあります。5年文書でも残されるものがあります。そういうことで、保存基準と選別基準はイコールではないのですね。これは今日は細かく説明できませんけれども、保存基準の文書の類型と選別基準を見ていただければ、関連と違いがわかるとと思います。

(スライド)

次に開示基準ですが、開示の基準というのは基本的には情報公開条例と個人情報保護条例で公開する、公開しないという基準が決まっておりますから、公文書館にきたものも現役時代の基準が準用されます。ですから、公文書館にきたから公文書館が勝手に見せるということはないわけです。あるいは逆に、公文書館に送り込めば隠せるということもないわけです。現用公文書時代に情報公開されるものは、公文書館にきても当然情報公開されます。それから、現用時代は不開示事由があっても公開されないものも、不開示自由が消滅すれば公文書館でもって公開されます。基本的には現用、非現用、両方とも同じ基準に基づいて開示されたり、開示されなかったりする。また、個人情報が入っているからと言って選別しないということもありません。開示基準と選別基準も独立したものです。この辺の区別をきちんとしておくことが、実は文書管理の流れをつくる上で非常に大事な点ではないかと考えております。

そういうことで、神奈川県では情報公開と、個人情報保護と、公文書館と、文書管理と、この4つの分野にまたがりまして1つの法体系、条例の体系というものができております。

(スライド)

そろそろまとめに入ります。中間保管庫に話を戻します。公文書を公文書館に保管し、散逸防止・劣化防止を図る。保存期間満了時に公文書館へのスムーズな引渡し・選別・廃棄を確保する。県庁全体の書庫機能の効率化・経済化を図る。中間保管庫はそうした目的で設置されました。

(スライド)

利用の場合には文書作成課から来てもらいまして、一応申込書を提出して閲覧ないし貸出しということになります。返却時にももう一回来てもらいます。ちょっとサービスが悪いんですけども、しかし申込書は非常に簡単なもので、形式的なものですからそう負担になるというものではありません。原則として当然自由にゆっくりと見ることができる。もちろんレファレンスサービスなどは公文書館の方でいたします。

(スライド)

利用状況はこんなものでありまして、年間大体60人から80人くらいの方が利用しているということです。

(スライド)

神奈川県の公文書館はかなりきちんと考えてつくったつもりなんですけど、問題もあります。1つは、例外で保存期間の延長を認めているんですが、この例外を使う例が意外と多いんです。ですから、この保存期間延長という穴が1つ空いていまして、延長に次ぐ延長

をどう止めるかという部分がちょっと不備なものですから、実際の運用ではかなりもめることもあるわけです。

それから、組織がどんどん変わりますので、その組織区分ごとの変化を追っていかなくてはいけないということで、実務に当たって職員は苦勞をしているようです。

そうした問題点も抱えているのですが、国でこれから中間書庫を考えてもらう場合に参考にさせていただける点多々あるのではないかと考えて説明させてもらった次第です。

高山座長 どうもありがとうございました。神奈川県事例を御報告いただいて、大変私は個人的に参考にさせていただいたわけですが、委員の皆様方も今お聞きになられていると御質問や、こういう点を確認したいというようなこともおありかと思えますので、どうぞお出しただければと思います。

御質問が出てくる時間を取るために私から2、3質問を出してもよろしいでしょうか。先ほど加藤先生から出た御意見とも絡むわけですが、神奈川県では歴史研究的な文書管理の在り方と、それから行政実務的な文書管理というものが非常にうまく融合しているような御報告がございました。これは歴史的にたまたまそうなったということなのか。かなりそういう面で意図的に配慮された点があるのかということはいかがでございますか。

後藤委員 旧情報公開条例を1983年に施行したときに、情報公開の基本は常日ごろの文書管理ということが強調されました。開示請求がきたらさっと対応できないと条例の趣旨に反するわけですね。不信感が募ってしまいますから。隠しているなという印象を与えてはまずいのです。ともかく文書を整理しておかなければならない。そうやって、せっかく現用時代に整理するのなら、歴史的に残すものも整理をそのまま続けてした方がいいではないか。そんな話になって公文書館ができました。ですから、かなり意図的に考えたのです。

高山座長 わかりました。それでは、どうぞ御自由に御質問を出していただければと存じます。

それから、もう1つ質問させていただきますと、技術的な質問になるかもしれませんが、文書管理のABCのところに出てまいりますファイル基準表というものが大変重要といたしますが、1つの鍵になると思いますが、このファイル基準表はどこでどういう方がつくられてどういうふうにメンテナンスをしていらっしゃるのかということはどうなっているのでしょうか。

後藤委員 これは、文書作成課が文書を作成したときにつくるんです。それを、本庁舎の隣にある第二分庁舎に各課の分全部を集めて備えておく。それに基づいて情報公開の請求にこたえる。同時に、全体の流れの中でどういう文書がつくられていたかということがわかるわけですから、それを使って公文書館は選別の参考にもします。

高山座長 そうすると、最後に評価、選別でつくられる目録というものと、このファイル基準表というものはかなり重複したんですね。

後藤委員 近いものです。ただ、それぞれの課で一応のマニュアルみたいなものがあっ

たとしても、やはり自分の課のいろいろな仕事の流れの中で基準表を決めていきますから、そのまま目録になるとは限らないですね。ですけれども、相当参考にはなりません。

それから、文書ベースで保存期間は決まるんですけれども、それをフォルダーに入れます。フォルダーには、一種の一件書類ですのでいろいろな保存期限年数の文書が一緒に入っているわけです。それを、選別するときには一番長い保存期限の文書に合わせて選別していきますので、完全なリテンション・スケジュールで自動的に目録作成までいってしまうというようにはいかない。実務担当者がいろいろな突合せをやったり、苦勞をすることになります。

でも、そのくらいにしておきませんと、余りぎりぎり全部の基準で縛ってしまうと、文書をつくりにくいですし、分類も実際上しにくい。やはり文書をつくって基準表に載せてフォルダーに入れてという辺りまでは作成原課に自由度がないとうまくいかないということでございます。

加藤委員 先ほど3年から5年の保存期間の文書は選別して残るのが全体の5%くらいだということで、かなり選別されてしまうということを伺いました。もちろん不要なものが早く廃棄されることはいいんですが、その中に例えば保存期間が3年から5年と設定されているけれども、実は重要なものがあるわけですね。

例えば担当課がその保存期間を決めるというお話もありましたが、水産課や内水面漁場委員会などの場合、漁場の紛争事とかが多いわけですね。そのようなときに、紛争事一件が3年から5年もしくは1年と設定されていたときに、客観的に考えてこれは紛争の経過・結果を永く残すべきだと思われる時に保存期間の是正みたいなものを第三者が気付いたときに、どういうふうにそれを変えるようなシステムがあるのかということ伺いたと思います。なぜそれを申し上げるかということ、韓国の場合に広州事件関係史料が、「事件」ということで分類されていた結果、5年とかに保存期間が設定されていて、故意にかどうかわかりませんが、記録や資料がなくなるということがあったんですが、その辺はどうでしょうか。

後藤委員 まず1つは先ほどの繰り返しになりますけれども、保存期間の設定は保存基準に基づきます。保存期間は文書作成原課で考えて割り付けます。しかし、選別は、3年保存文書でも5年保存文書でも全部3年たったり5年たったら捨ててしまうのではなくて、その時点で必ず公文書館にきて、公文書館が大事なものは残します。公文書館で5%というのは少ないようなんですけれども、それでもかなりのもので、残されたものは永久に保存されますので、重要なものは残る仕組みに一応なっているということです。

それから、もちろん保存期間の割付けなどにつきましてもやはり見直しというのは必要で、ある程度経験を積んで見直していく。やはりリテンション・スケジュールというのは見直すということが大事なので、そういうことは考えてあります。もちろん大事なものを選び損う危険もあるわけで、担当者は本当に責任の重さに打ちのめされながら捨てているんです。捨てるのも公文書館の責任ですから、権限もあるんですけれども、責任も重いと

ということになります。捨てるものは溶かすか焼くかして徹底的に捨ててしまいます。

高山座長 ほかにいかがでございましょうか。国と自治体の比較ですから、文書の管理について国はいろいろもっと大変なことがあるかと思うんですけども、国のやり方から見るといろいろと御質問があるかと思いますが、いかがでございましょうか。

加賀美委員 専門職員というのはどういう方が……。これは館員 32 名で、32 名のうちの 13 名ということですか。

後藤委員 そうです。国立公文書館の研修などでも随分鍛えてもらって、だんだんとアーキビストと言ってもいいような職員が育ってきていますけれども、まだまだ定例の異動でたまたま回ってくる職員もかなりいます。来てみますと大変だと、何しろ 20 キ口の箱を持ってきて開けてやるわけですね、そういうことで居着かない人もいます。全部専門職としての資格を持っているのではない。しかし、半分近く熱意を持って能力を磨いた人がいるのかなという感じです。それから、目録にしてコンピュータにデータを入れる職員はOBを非常勤でお願いしています。行政の実務がわかっておられますので。

しかし、なんといっても職員数が少ない。それから、アーキビストとしての訓練の場があまりない。実務をやりながら意欲と条件が合う人が生き残るという状況です。人事当局は勝手に異動させて勝手にまた持って行ってしまふ。返してくれと言ってもなかなか返してくれない。それで大分もめたりもしたのですけれども、専門職で育つ人が大事なかなという認識はここにきてだんだん高まっているとは思います。

加賀美委員 先ほど、毎年 1 回説明会があるとおっしゃっていましたが、その規模というか、対象というか、それはどのようなものですか。

後藤委員 これは全所属を対象にしています。それで、300 人くらい来るんですが、1 回 150 人の大きなものをやりまして、それから仕事がありますから来られない人もいますので、1 回ではなくて少し間を置いて 2、3 回やることにしていました。去年の 7 月にやったのは参加者は 150 人でした。

高山座長 今の加賀美委員の質問に関連するんですけども、評価選別担当者を人事が勝手に連れてきてまた勝手に持っていくとおっしゃいましたが、何かキャリアパスみたいなものがあって、こういう人が望ましいとかというようなことはあるんですか。例えば、法務文書課を経験しているとかというようなことはございますか。

後藤委員 例えば公文書館から出す場合にはなるべく法務文書課へというお願いをしているし、法務文書課へ出したら、何年かしたらまた公文書館に返してくれという話はしているんです。約束が、大分約束違反もあるんですけども、最近はもちょっと時間が空いているんですが、守られるという例も出てきて、現実に 1 人、法務文書課から公文書館へ戻りました。

高山座長 ほかの委員の方、いかがでございましょうか。

公文書館長 私が後藤先生にお尋ねするのも不見識な話ですが、2 つございます。

1 つは、法務文書課と公文書館で、法務文書課が公文書館の中間保管庫の前の本庁内に

て連邦のものがナショナルレコードセンターには 15 か所ございまして、特にワシントンカバーするものがメリーランド州と言っても首都から 11 キロくらいのところにあるということでございます。韓国のもは、基本的には資料館というものを各公共機関ごとにつくるようにということで新しく法律ができておりまして、実際にはまだなかなかできていないということでございますので、分散型ということでございます。

設置の主体でございますが、米国では合衆国アーキビスト、日本で言えば国立公文書館長というところが設置をするということでございます。それで、韓国では各公共機関ごとの企画管理部署、総務部署などに設置しているということでございます。

中間書庫への移送でございますが、神奈川県は引継ぎということでこれは必須である。すべて移送されるということでございますが、ワシントン、米国のものは基本的には詳しく調べているわけではございませんが、ヒアリングの感触では連邦機関の長の判断によるということで任意ということのようでございます。韓国では分散型ではございますが、必須、すべて引継ぎを行うということでございます。

それから機関でございますが、神奈川県では保存期間 10 年以上の公文書を 5 年経過後に中間保管庫へ引継ぎということでございますが、アメリカのものは移送は連邦機関の長の判断によるということでございます。韓国では、2 年経過したものは資料館に行くということでございます。若干その下に詳しいものが書いてございます。

移送するものでございますが、神奈川県はすべてということで、10 年以上の保存期間のものはすべてということございまして、アメリカはあらかじめ定めたスケジュールに基づいて移送するということでございます。

それから所有権、管理権ということでございますが、これは神奈川県では県の機関、アメリカでは作成をした各連邦機関ということでほぼ同じようでございます。

情報公開対応ですが、これも神奈川県は県の機関、アメリカも各作成連邦機関ということでございます。

提供サービスでございますが、神奈川県は公文書館が輸送費を負担し、アメリカは連邦機関が負担しというような若干の差異がありますけれども、基本的に神奈川県もアメリカもレファレンスなどは連邦機関あるいは行政利用のみに閲覧が許されるということでございます。

それから配送でございますが、神奈川県では配送することはないということですが、アメリカでは 24 時間以内に作成、連邦機関の要請に従って連邦機関に送付をするということでございます。

利用料は、神奈川県は無料、アメリカでは 1 箱で年に 2 ドルくらいということでございます。ちなみに、米国では民間の倉庫業者に頼みますと 1 箱で年に 20 ドルくらいかかるということでございます。

複写については、神奈川では県からの委託を受けて内容をマイクロフィルム化していくということでございますし、韓国でも複製本を製作していくということでございます。

廃棄などは、神奈川県では廃棄権限は公文書館のみにあるということでございますが、中間書庫で保管し、保存期間満了後は委託業者により溶解をするということでございます。NARAでも、連邦機関の承認を受けて委託業者により廃棄を行うということでございます。

評価・選別は、神奈川では公文書館が評価・選別を行うということでございまして、アメリカではリテンション・スケジュールであらかじめ大体の基準でどうなるかは決まっているわけですが、満了時が近付いた時点で文書で確認をするということでございます。

それから施設でございますが、たまたま場所は神奈川の公文書館は県庁から11キロ、ワシントンナショナルレコードセンターも首都から7マイルということで11キロということでございますが、ワシントンのものは大体東京ドーム2個分程度の延べ床面積ということでございます。

それから、施設設備が神奈川のものは空調・消防・耐震・警備などがあるということでございます。

2ページは、これをもう少しざくっとまとめたものでございますが、内容は今、申し上げたとおりでございます。

3ページでございますが、これは地方公文書館でほかの県についての情報は限られておりますが、半現用文書の引継ぎということでございまして、保存年限の長い文書について保存年限内に一定年限経過後に公文書館へ文書の引継ぎがなされる例というものを調べたものでございます。全貌がわかっているわけではございませんが、判明している28都道府県のうち16都府県で保存年限内に公文書館に文書を引き継いでいるという例が挙げられます。

例えば東京都のものでは、作成後3年を過ぎた場合に公文書館等へ引継ぎを行う。富山県、神奈川県では5年を過ぎたもの、10年過ぎた段階では例えば群馬県ですと30年保存文書について引継ぎを行うというような例がございます。

次に4ページ、5ページでございますが、これは神奈川県のものを含めて評価、御議論の参考に「評価選別と中間書庫に関するモデル」を図示したものでございます。例はなかなかうまく整理ができておりませんが、30年保存文書を主として念頭に置いていただければと思いますが、現在の仕組みは国立公文書館というところでございますが、基本的には30年間文書作成機関が保存をいたしまして、30年という最後の年に評価選別をして、これも作成機関が評価選別をした上で、これは非現用になって永久保存、これは公文書館に移管されるという仕組みになっている。これが現在の国の仕組みということでございます。それから地方公文書館、これは地方、都道府県によってさまざまではございますけれども、例えば典型的なものとして想定されるものは、ある一定の永久保存すべきものについてある年になりましたら公文書館内の書庫に保存期限内でも、例えば3ページにありますような例でございますと、保存期限より早目に公文書館の方に引継ぎがなされ、それが永久保存をされていくという仕組みがとられているようでございます。

それから、神奈川県のを図示をいたしますと、5年たった時点ですべてが中間保管庫に移管されまして、それで30年保存ですと30年たったところで公文書館の方で保存をする。厳密に言えば中間保管庫は既に公文書館、建物の中ではございますが、概念上、中間保管庫と、それから非現用文書を管理する公文書館が分離されている。この図ではたまたま永久保存の割合がぐっと小さくなっておりませんが、先ほどの御報告等をお聞きしますと、30年保存文書の場合は7割くらいが永久保存をされるということですので、30年保存について言えばこれよりも永久保存の割合が高いということになるかと思えます。

韓国の例でございますが、韓国は2年くらいたちますと各省、各機関ごとの資料館にその文書が移管されるといいますか、そこで保管をするということを義務付けているようでございます。ただ、それはまた永久保存の文書については10年たったところで永久保存文書のみ中央記録管理機関に移管されるということでございますので、こういうような図になるのかなということでございます。

それからNARAの例でございます。これは米国の例でございますが、米国では最初にリテンション・スケジュールで大体どの文書はどういう運命をたどるかということを作成段階で決めた上で、一定の期間がたちますとレコードセンターにかなりのものが移管されるということございまして、その点は神奈川県に似ているわけでございます。

ただ、そのすべてがレコードセンターに引き継がれるわけではなくて、民間の方で保存される場合もあるということですので、この少し斜め線でレコードセンター以外の書庫という例を書いております。

あとは、特定の時期にその後もレコードセンターに引き継がれるものもあるんだろうということだんだん増えていくなっていますが、民間に頼みますと1箱20ドルぐらい各省庁にコストがかかるけれども、レコードセンターであれば1箱2ドルであるということで説得をしているということでございます。

記録の作成機関の方で、NARAのライフサイクルマネジメント部の指導の下で記録の保存期間、保存期間終了時の処分などのスケジュールをあらかじめ定めて、それで実施されていくということでございますけれども、いろいろ文書がさまざまでございますので、割合早い段階で永久保存の文書については公文書館の方に移管されていくものもあるようでございますので、少し斜め線になっているということでございます。レコードセンターに移ったものがすべてNARAの方に最終的に移管されるわけではないので、少しがくんと小さくなっているということでございます。

次のページでございますが、検討の御参考までに論理的にはどういうものが考えられるかということで、現在のもののほかに各国で取っているもののほかに論理的に考えられるものを列挙したのがモデルABCでございます。現用、非現用、基本的には30年で非現用になるという前提でございます。

モデルAということでございますが、評価選別をいわば最初の年に行政文書ファイル管理簿を作成するのとほぼ同時に何らかの形で行いまして、永久保存すべき歴史的に重要な

資料についても選定を行ってしまうということをごさいます、その上で中間書庫を特に設けずに、移管も保存期間の満了前から場合によっては作成機関と合意した時点でどんどん公文書館に移管していく。この永久保存という部分が公文書館の部分をごさいます、永久保存すべき公文書館に移管すべきものを最初に決めた後は、保存期間満了前でも作成機関の合意をすれば適宜移管してもよいというのがモデルAをごさいます。これは中間書庫というものを特に設けない場合をごさいます。

モデルBについては、永久保存すべきものを早期に決めるというのはAと同じをごさいます、その時点で将来歴史資料として移管されるべきものを基本的に中間書庫にすべて移送するというをごさいます、一方、中間書庫は将来歴史資料として移管されるべき重要なもののみを考えるという意味で、神奈川県などの例に比べれば中間書庫で保存すべきものが限定され、それが等身大で30年たったところで永久保存される。公文書館に正式に移管されるということをごさいます。

この例は、移送時期自体を初期に強制しないモデルという意味では、だんだん斜めに各省が合意をすれば中間書庫に移してもよいという形を考えることもできますので、そうした場合には長方形ではなくて三角形の形で右にだんだん上がっていく。ただし、中間書庫で受け入れるのは歴史資料として重要なもののみということで、公文書館側といいますが、中間書庫を管理しているところに何でも引き受けるわけではなくて、歴史資料として重要なもののみを受け入れるというような形ですね。しかし、移管すべきかどうか、いつ移管するかは各省の方に選択権があるという形も考えられます。

モデルCはアメリカ型に近いわけをごさいますけれども、早期に評価選別をした上で中間書庫に移送をするということをごさいます、それを移送するかどうかは各省の任意という意味で自分の省に持っていたり、民間の倉庫に保管したりということも可能です。

ただ、基本的に半現用になったものはいつ移送してもいいですよという形にしつつ、別途この永久保存というアンダーラインの下のところですが、ここについて言えば、既に情報公開されたものなど、各省の方でむしろ公文書館に移管してもよいというものについては30年を待たずにだんだん移管をしていくということも考えられるのではないかとということで、モデルCというのは若干米英国型を念頭に、やや特別な形に書いてごさいます。

そういうことで6ページをごさいます、中間書庫について、中間書庫的なものを議論をする。要するに、保存期限前の文書の保管というものを御議論いただくとすると、検討すべき事項としてはおおむね5つくらいあるのではないかとごさいます。「移管」ではなくて「移送」という言葉を使っているんですが、移送の対象というものを歴史的に重要な、将来公文書館に移管されるべき永久保存文書に限定をするか、あるいはすべての公文書を神奈川県のように移送するかという点が1点目をごさいます。

それから移送の時期をごさいます、評価選別がなされれば直ちに移送を開始するか、あるいは5年など特定の時期以降というふうにするか、あるいは作成省庁の判断を重視したというやり方もあろうかと思えます。

移送の任意性については、全部強制的に移送するのか、各関係省庁の任意とするか。

4 番目でございますが、これは基本的に中間書庫に全部移送をした後に評価選別をするのか、あるいは評価選別をまずした上でその絞られたものを中間書庫に移送するかという点があるかと思えます。

設置主体については論理的には現在の公文書館、神奈川県のように国立公文書館の一部の業務として考えていくということもあると思えますし、それとは別に別途考えていく。例えば内閣府で別途行うということも考えられるかと思えます。以上でございます。

高山座長 ありがとうございます。最後の中間書庫について検討すべき事項が5項目ございますが、これはすべてについてある程度答えを出していくというのはこの懇談会の最終的な結論につながっていくことかと思えますので、これは引き続き御議論をいただくことにいたしまして、今までのところで何か御説明いただいた資料、特に中間書庫の比較、それから中間書庫に関するモデルについてのところで御質問がございましたらお願いしたいと思えます。あるいは、先ほどの後藤委員から御説明いただきました神奈川県での事例につきましても御質問がありましたらと思えますが。

私からばかりで恐縮ですが、簡単なことなんですけれども、神奈川では何かこの部分は民間に委託しているというようなことはございますか。全部県で直営でやっていらっしゃるわけですか。

後藤委員 もちろん運送とか、そういうのは委託ですし、あとは廃棄も委託ですね。それ以外は全部直営です。

三宅委員 神奈川で移管される文書の受入れ資料件数というのが26ページにございましたが、現在ある公文書館の中でこの受入れ件数でどの程度もつんですか。規模と文書の量の関係なんです。

後藤委員 厳密な数字は忘れてしまったんですけれども、公文書館の建物をつくったときはかなり余裕を持ってつくって、まだ見通しが甘かったという話は聞いていないですから、相当の期間は大丈夫なはずですよ。

やはり国などに比べれば文書のボリュームは格段に少ないんです。東京都などに比べてもずっと少ない。だから神奈川は今のところ収容の心配はしておりません。

三宅委員 もう一点ですが、1年保存文書も選別して選別の結果、目録作成というのが22ページにあります。これは移送の時期にも関わるんですが、3年保存ではなくてたまたま1年保存の文書の中にも歴史的に重要なものがあると思うんですが、この比率から言うと1年保存文書で選別されて残るものと、廃棄されるものと、大体比率的にどれくらいでしょうか。

後藤委員 1%あるかないかです。3年、5年で5%前後ですが、1年保存文書はほとんど廃棄されます。ただしどうしても残すべきものは目録を付けて公文書館へくるようになっていて、先ほども述べましたように選別の基準は公文書館が定めた基準で選別そのものは各作成原課でやってもらっています。公文書館にもってこられても物理的にやれない

んです。キャビネットの下の段に入っていたものがキャビネットを出た段階で、その中の1年保存文書はつくったところで捨てるものは捨ててもらってしまって、残すものだけ公文書館へ送ってもらうということです。

高山座長 他に委員の方からございませんか。中間書庫の諸類型を事務局の方から御説明いただきました。モデルでは評価選別をかなり早い時期にやろうという形の提案になっているかと思いますが、後藤先生の神奈川の事例から見てこの評価選別の時期をこういうふうに最初の方へ持っていくというのはどうなんでしょうか。

後藤委員 これはいろいろ実際に選別をずっとやってきた人の間で議論があります。一方はやはり現用の間に評価・選別をしないとやりにくいのではないかとっています。先ほども言いましたように、2004年度になりまして、2004年度に県の公文書館で受け入れて評価選別するのは30年保存文書だと1973年作成文書なんですね。そういうものがきて、それはほとんど選ばれるからいいんですけども、10年でも1993年度の文書がくるわけですね。1993年度の背景、文脈、構造とかを全部調べて選ばなくちゃいけない。ちょっと時間がたち過ぎるので、むしろ現用のときに作成原課の見解も参考にしながら早目に選別した方がいいのではないかと。そう一方の論者は言っております。これは名古屋大学でしたか、そこの紀要に、県の職員の方がそうした意見を発表しています。いい論文です。

しかし、先ほどもちょっと言いましたけれども、選別をするのはフォルダーでするわけですね。フォルダーの中に文書が入っているんですけども、保存の方は文書単位でやりますね。その差がありまして、必ずしもフォルダーの構成は一樣ではない。そのフォルダーをつくるときに選別ができるのかどうか。作成原課の都合よりは、やはりアーキビストが、専門職がちゃんと確立すれば専門職が、少し時間がたってから選別をした方がいいんじゃないかと。他方にはそんな意見もあって、まだ決着がついていなくて今、議論をしているところです。

高山座長 そうすると、まだその辺は議論が収れんしていないということですね。

ほかにもし御質問がございましたらどうぞ御自由に、御質問だけではなくて御意見もお出しただければと考えておりますが。

加賀美委員 お気持ちとして伺いたいんですけども、選別というのは大変な作業だと思いますし、物理的な状況も内容的なことでもとても大変だと思うんですが、大体うまくいっているという実感というんでしょうか、中間書庫はとても大事なものですけれども、機能が十分しているとか、そういう手応えとか、総括とか、今までのお気持ちとしてはいかがでしょうか。

後藤委員 公文書館紀要というものが出ていまして、職員が自分の体験に基づいている論点で論文を載せています。それを読ませてもらっていると、相当苦労もしているけれども、自信も持っている、経験に基づいて問題提起もして、改善点を指摘しているというふうな印象を受けます。

実際の苦労話を聞けばつらいということが出てきます。選別というのは労働として過酷

なんです。例えば、赤ちゃんができた女性職員に無理をさせたら大変なことになります。選別の理論とは別に、実務的なことで、何しろ文書というのは重いので、それを全部1か所に集めてしまって少人数で重労働をするということについてはなかなか当事者の本音は出てこないですけども、このままでは問題もあるし、この形そっくりで国のように膨大な文書を扱うのは無理かなと、ひと工夫要るのかなという感じがしています。

尾崎委員 神奈川県の場合ですけども、神奈川県史を沿革的にやるわけですね。今でも選別なさるときにそういう神奈川県史を作成するということが影響を与えていますか。

後藤委員 ある時点で県史は止まっていますから、現代史をもう一度編さんすることになります。そのことは当然考えている。そのときにちゃんと使えるように、現用文書を残しておかなければならない。現用が非現用になったときに全部捨ててしまわないで残しておかなければ次の県史は書けないぞと。そういう意識は当然あります。情報公開をきちんとするというに加えて、更にもう一つ、県史編さんへの配慮があるわけです。

尾崎委員 この辺はかなり面白いですね。恐らく国の公文書館はそういう意識はないんでしょうね。国の正史を書くとかというような気持ちは全然ないでしょうから、ちょっとそこは違うような気がしますね。

高山座長 かなりそこのところは違ってくるでしょうね。ただ、公文書館の場合は歴史研究者はかなり使いたいということがありますから、そういう研究者の要求にどの程度こたえられるか、サービスできるかという側面になると思うんですね。それで、実際の場合にはそれぞれの時代の本当の歴史を書くということになると思うんです。

そういう面で今、尾崎委員の質問に付け加える形でお尋ねしますと、重ねての質問で恐縮なんですけど、神奈川県でその評価選別をされている方というのは、前の直近の県史の編さんの経験というものをある程度聞いたり、勉強されたりしていらっしゃるんですか。

後藤委員 定年を迎えた後も非常勤で残っている方なども含めて、何人かは実際に県史の編纂に携わったメンバーがいます。ですから、そのときの経験は継承されています。

尾崎委員 その多くは、自分たちが利用するという感覚はないんでしょうね。

加藤委員 資料3で諸類型を非常にわかりやすく、面積で視覚化していただいたのでよかったです。あとは、この移管に関するアンケート結果のすり合わせ作業が今後必要になってくると思いますが、私が感じておりますのは移送対象を歴史資料に限定するのか、あるいは公文書とするかというところでいえば、歴史研究者としては、歴史資料に限定するのではなく、すべての公文書としてその裾野が広くきちんと「安心・安全」というんでしょうか、公文書というものがちゃんと安心・安全に管理されているんだということができていれば、おのずから歴史資料も残っていくと思います。だから、私はここで歴史的に重要な公文書というふうに限定すると怖いなと思います。

といいますのは、アンケートの中で質問の8のところでしょうか。中間書庫というようなものを設置した場合、「前向きに考えてくれるのはどういう条件か」というときに、情報公開法上の開示請求にスムーズに対応できるとか、文書が必要なときに支障なく利用でき

るという答えが多い。つまり、利便性と、現在一番現場が困っている情報公開法による開示請求、それこそ1年保存などの対象になるような、旅費の使用とか。そのような請求に中間書庫が大いに役立つということがわかれば、現場でも賛成してくれると思うんです。そこをしっかりとっておいた上で、歴史資料というもののリテンションを早くする。

だから、この2つの要求に答えるものがないと、やはり難しい。ですから、その辺のことを確保するような形式が大切だと思います。特にこの「中間書庫について検討すべき事項」の「移送対象」と「移送の任意性」の辺りですね。この1と3が重要になってくるなと思っています。

高山座長 ありがとうございます。

実は今日のまとめを今、加藤先生がやってくくださったと言ってもよいと思いますが、私の進行が不手際で既に予定の時間を5分以上もオーバーしてしまっています。今日後藤先生から大変貴重な、我々にとって示唆に富んだ神奈川県の中間保管庫のお話がありましたし、それから冒頭事務局から我々がよって立つべき一番基本としての各省庁における担当者の御意向というものがまとめられました。それらを踏まえて事務局からの資料として今、加藤先生に言及していただいた中間書庫に関するモデル、それから今後の検討すべき事項というものをお出ししたわけでございますが、これについて今日の御議論と、それから今日お配りいたしました資料の1と2、こういったものを突き合わせながら、もう少し具体的な形で検討事項を整理させていただいて、次回に更に御検討を深めさせていただきたいと考えております。

そういうようなところで、一応本日の議事を閉めさせていただきたいと考えております。御発表いただいた後藤先生を始めといたしまして、委員の皆様方、御議論ありがとうございました。

次回の日程につきまして、まず事務局から御説明をお願いしたいと思います。

企画調整課長 今回は第5回でございますが、先生方の御都合がいい時間ということで4月19日の14時から16時までとさせていただきたいと思います。官房長官の都合がつけば出席をしてもらうべく交渉をしておりますが、最終的には諸情勢でどうなるかわかりませんが、そういう関係もございまして、19日の14時から16時とさせていただければと思います。場所につきましては後日、御連絡を申し上げるようにしたいと思います。

今、座長から御説明がございましたが、今まで4回にわたり御検討いただいた事項について、更に総括的な御議論ということと、それから今まで漏れている点として御指摘のあったところについて若干御議論ということで、例えば人の問題ということで専門職アーキビストの養成という点が今まで御議論としては抜けていることで、抜けている点と、あるいは全体的に既に議論は出ているけれども、もう少し議論を深めていただくべき点というようなことかと思えます。

高山座長 ありがとうございます。今お聞きのとおりでございますが、当初の予定では次回、法的な環境整備ということでございましたけれども、これに移るために、より我々

が思い描いている公文書の管理の在り方がどういうものであるかということ具体的なモデルにしてもう少し具体化させていきたいと考えておりますので、次回はもう一度、人材等の問題を含めてモデルについて御議論をいただきたいと考えております。

新年度早々で大変日程が各委員の皆様方タイトになっている折から、4月19日に御都合の悪い委員の方もいらっしゃいますが、一番多くの委員の方の御都合がそろいますのでこの日に開催させていただきたいと存じます。それから、時間がちょっと普段とは変わっております。これは専ら私の希望なのでございますが、14時からということにさせていただきますので、お気をつけていただきたいと存じます。

本日の議事要旨につきましては、毎度のことでございますが、速記録ができ上がりましたら各委員に御照会をさせていただきますのでよろしくお願い申し上げます。

そういうことで、本日は少し中途になりましたけれども、お忙しいところをお集まりいただきましてありがとうございました。これで終了させていただきます。