

## 平成 27 年度 公文書管理に係る海外現地調査 概要

## 1. 平成 27 年度 公文書管理に係る海外現地調査 日程等

日程	訪問先	調査協力者
平成 27 年 12 月 14 日～16 日	アメリカ国立公文書館 (National Archives and Records Administration ; NARA)	—
平成 28 年 2 月 15 日～17 日	フランス国立公文書館 (Archives nationales)、フランス文化通信省省庁間アーカイブサービス局等	永野 晴康 広島女学院大学 国際教養学部専任講師
2 月 22 日～24 日	イタリア国立中央文書館 (Archivio Centrale Dello Stato)、文化財・文化活動・観光省アーカイブズ総局、トスカーナ文書保護局等	湯上 良 人間文化研究機構 国文学研究資料館 特任助教
2 月 25 日・26 日	イギリス国立公文書館 (The National Archives ; TNA)	熊本 史雄 駒澤大学文学部 教授
2 月 29 日～3 月 2 日	ドイツ連邦公文書館 (Bundesarchiv)、ベルリン州公文書館、プロイセン文化財団枢密文書館	上代 庸平 武蔵野大学法学部 准教授

## 2. 調査概要

## (1) 評価選別について

## ①アメリカ

- 評価選別の対象となる連邦記録は、GRS (General Records Schedule) の対象となる記録とそれ以外の記録に大別される。
- GRSとは、各省庁共通の一般庶務に関する記録の評価選別の基準であり、この対象となる記録のほとんどは廃棄される。
- GRSの対象とならない記録は、政府機関によってレコードスケジュール (RS) が付与され、NARA の Appraiser (評価選別の担当者) により審査が行われる。
- appraiser は現在 26 名おり、政府機関ごとに分けられた 4 つのチームと GRS の担当チーム 1 チームで業務に当たっている。この他、4 名の Supervisor (管理者) がいる。
- 政府機関は、「シリーズ」(≡各部署の業務。一つの政府機関の中で同一の事柄について継続して収集・作成され、まとめて保管される記録を指す。)ごとに RS を付与

する。

- Appraiser は、政府機関から取り寄せた RS に付随する情報をもとに RS の審査を行うが、まれに政府機関に赴き調査を行うこともある。
- 人材の育成は、NARA、政府機関それぞれで実施しており、NARA においては NARA の職員向けの研修コースを設けている。

## ②フランス

- 1969 年に 中間書庫による記録の管理が開始され、また 1986 年には 各省においてその記録を管理、保存、評価選別を行うミッションと呼ばれるチームが配置されることとなった。
- ミッションはそのリーダである ミシヨネールと、アーキビストを含む各省の職員から成り立ち、ミシヨネールは、文化通信省の省庁間アーカイブサービス部 (SIAF) の職員であり、各省に派遣される形をとっている。
- ミシヨネールの仕事はいわゆる レコードマネージャーの業務と歴史的に保存すべき記録を選別する業務に区分される。
- SIAF により標準的な記録の管理表が作成されている。また、各省においても個別の事情により記録管理表がミシヨネールの関与のもとで作成されることがある。この記録管理表には、文書の区分や保存期間、保存期間満了後の処置などが記載されている。各省の文書を廃棄するためには、SIAF より各省に派遣されたミシヨネールによる廃棄の許可 (visa) が必要である。廃棄の許可を得ない場合の廃棄につき、制裁が用意されている。

## ③イタリア

- 政府機関の文書の廃棄選別業務は 廃棄管理委員会において実施される。委員は 4 名（作成した政府機関の長、文化財・文化活動・観光省の担当者、国立中央文書館長の委任を受けた館担当者、内務省）で、作成した政府機関が委員会を招集する。
- 委員会では、「保存計画書」と「判例集」を基準に判断し、廃棄報告書を作成する。廃棄報告書は、「シリーズ」単位で作成され、当該報告書をアーカイブズ総局が承認し、確定となる。
- 「保存計画書」とは、どの省のどの部局の何の事業の文書を、何年保存するか、その後廃棄か移管か、等が表形式で書かれている。
- 廃棄選別を行う際は、「シリーズ」の内容を理解することが目的であるため、全ての行政文書ファイルのリストを見るわけではなく、一部を見る。必要に応じ、実際の文書の中身を確認する。

## ④イギリス

- 評価選別は政府機関の責任のもと、イギリス国立公文書館 (TNA) のアーキビストと共に行う。

- TNA の評価選別担当者は 11 名。それぞれ政府機関ごとに担当があり、必要に応じて政府機関と直接コンタクトを取る。最終的な承認は、TNA が与える。
- ファイル単位での評価選別は廃止し、マクロの視点で行っている。“シリーズ”ごとに質問・回答表を作成し、その基準を添付し、その判断の根拠とする。
- TNA から政府機関に対して評価選別における ガイダンスを提供している。また、政府機関からの電話やメールの質問も随時受け付けている。

## ⑤ドイツ

- 連邦公文書館法は、原則として全ての文書を連邦公文書館に引き渡すべきことを国家機関に義務づけており、引き渡しの実際上の基準及び手続は、各国家機関と連邦公文書館との個別の取決めによる。
- 連邦公文書館としての評価選別の戦略と方針、選別の結果はウェブで公表している。連邦各省の局課レベルで「アクテンプラン」（文書の作成計画一発生し得る文書のリスト）を作成しているが、実態としては当該業務を担当する部署と協議・調整が必要となる。
- 連邦公文書館のアーキビストが、「アクテンプラン」、組織・政策の分析や文書の対照を行い、判断のためのカタログを作り込んで、移管・廃棄の理由付けについてもクリアーにしていく。
- ドイツにおける中間書庫の制度は、連邦公文書館がスペースを国家機関に割り当て、各国家機関がその判断に応じて移送したものを物理的に管理するものであり、全ての文書を移送することを意図するものではない。
- 中間書庫に移送された文書に対する評価選別は、基本的にはカタログのみをチェックする方法で行うが、必要に応じて実際の記録をアーキビストが見て評価する。昨年（約 18 万 5,000 ユニット（我が国の行政文書ファイルの概念に近い。）を評価した（常用文書・各機関が保存年限まで自ら保存していた文書については別途移管を受けて評価選別を行う。）。
- 評価担当として最大で 39 名のアーキビストがいるが、全員が実際に従事している訳ではない。また、移管・廃棄の判断と承認は、ユニットをまとめたシリーズレベルで行う。

## (2)電子文書の管理について

### ①アメリカ

- アメリカにおける永久保存される電子文書の保存は、RS の申請を行うシステムである ERA (Electronic Recordkeeping System) によって行われている。
- アメリカにおいては、電子記録に関する 全政府機関の共通の管理基準は存在しない。
- ERA は、永久保存される電子文書の保存、RS の管理（政府機関からの申請・NARA による承認等）をその主な機能としている。
- 政府機関は、ERA を用いて RS の申請を行い、NARA の Appraiser よりその審査・承認

を受ける。

- 連邦政府においては、2019年までに移管するボーンデジタルで作られた永久文書を全て電子的に移管することとされている。一般的な紙媒体の電子化についても推奨はされているが、必須の要求ではなく、紙媒体の廃止も考えられていない。
- 電子化した際の紙文書の原本性については NARA から何らかの指針を示してはいない。
- 電子の中間書庫については現在 NARA において検討中 である。

## ②フランス

- デジタル化されている記録については、省内で検索し閲覧権限に応じて閲覧することが可能 となっている。当該検索システムに収容されている記録は、全ての記録ではなく、主に近年のボーンデジタル記録が主である。
- フランスにおいても電子記録の管理はホットイシューである。現在、公的記録の管理を規定している文化遺産法典の改正を検討しており、電子記録における「記録」の定義の改正も、法律改正の重要な論点の一つとなっている。

## ③イタリア

- イタリアにおいては 2000 年にデジタル行政法が策定されたが、実際に納入されるのは実務終了後 30 年以上経った後なので、保存されている文書媒体の比率は、紙が 9 割、電子は 1 割という現状である。また、現用文書の電子化はあまり進んでいない。
- 電子文書の管理については、アーカイブズ総局が関連の規則を制定し、イタリアデジタル庁が現用文書の管理システムを一括して管理している。同庁は、公文書のみではなく、全庁的に技術的な部分を全て担っている。
- 紙文書の電子化は保存規則にのっとって行う必要があり、基本的に紙は破棄しないが、例外として、当該保存規則に従ってデジタル化されたものは破棄することができる。現在は、警察の人事関係の一部、トスカーナの病院関係等がその対象となっている。
- 電子文書の原本性については、電子署名を打って保証 している。しかし、電子署名は期限があるため、5 年で全ての付け直しが必要。現状は電子文書の量が少ないので運用が可能だが、量が増えると困難になる。今後の課題と考えている。
- 電子文書の移管は、オンラインで実施している。
- 今の段階では、電子文書の廃棄は行われていない。しかし、廃棄の判断を行う場合は 価値基準は紙文書と同等 のため、現存の保存計画書と判例集に基づいて行うことになる。

## ④イギリス

- 電子文書の評価選別のプロセスは基本的に 紙文書と同様 であるが、 $+α$  のプロセス（見読性の確認（フォーマットが古くて見ることができない等の確認）、ファイル形式の確認等）が存在し、デジタル用のガイダンスが用意されている。

- ▶ TNA にはデジタルエキスパートの部署もあり、電子文書の管理を支援している。例えば、電子ファイルの選定が基準を満たしているかなどを確認したり、必要な電子ファイルが見つからない場合等の技術的な支援を行っている。

## ⑤ドイツ

- ▶ 旧東ドイツの体制が崩壊した際、大量の不要文書が発生した。これらを適切に保存する必要性の高まりを端緒として、15 年程前から試行錯誤している。2013 年の電子政府法（電子的行政の推進に関する法律）に基づいて 2020 年までに連邦政府の全ての記録を電子化せよとの連邦政府の命令が出ているが、現時点で電子化されている連邦政府記録は少ない。
  - ▶ 紙媒体の文書のスキャン も一部で実施しているが、作業を連邦政府機関が行うのは非現実的であり、外注が前提（スキャン後であっても紙媒体の文書を廃棄することはない）。
  - ▶ 電子文書に対する「電子中間書庫」の整備を進めている。このシステムは、現用から非現用段階までの電子文書をカバーするものであり、最終保存のサーバにおいて、永久保存の扱いとすかどうかを判断し、永久保存すべき記録は連邦公文書館のサーバに移管され、そうでない場合は 破棄の許可について、中間書庫のサーバに通知し破棄される形になる予定。
- ※現在、4 機関でのパイロット事業を終え、未だ試験段階にあるため、取組内容について継続的に調査が必要。

## (3) 地方の文書管理

### ①アメリカ

- ▶ 地方の州や政府においては独自の文書管理が実施されており、友好な関係以上の関係を実務上有していない。

### ②フランス

- ▶ 州（地方圏）、県、コミューンの各レベルの地方における記録は原則地方行政が担当するが、県公文書館の館長は国の職員の指定職であり、その他の職でも、国の職員が派遣される場合がある。県公文書館の館長を通して、県や領域のコミューンの文書の保存や破棄等に関して、監督を行うことができる。
- ▶ 地方行政改革により、州の合併が進んでおり、今年、州の数は 20 から 13 になったが 州の全てに公文書館が存在している。コミューンは約 36000 あるが、公文書館が設置されているのは 600 程度である。
- ▶ コミューンは小規模であることが多いため、複数のコミューンで公文書館を共同で設立している場合もある。

### ③イタリア

- 地方の文書館においてアーカイブズに関する規則等を作る場合は アーカイブ総局が関わる場合があり、また必要に応じて 文書管理に関する支援を行っている（例：トスカーナの洪水の際には地方とアーカイブズ総局が協議の上協力して処理）
- 地方には、各県ごとに約 100 の国立文書館と、各州ごとに国の機関である約 20 の文書保護局が存在する。文書館は主に国有アーカイブの管理、文書保護局は主に非国有アーカイブ（企業、私的（一族）、慈善団体等が保有する文書、図書 等）の管理という役割分担がされている。
- 一方、各地方公共団体では、予算や収蔵スペースなどを考慮して柔軟に対処する。歴史的に重要な文書を保有する 大規模な地方公共団体では、独自の歴史文書館を備えている場合が多く、中規模団体は図書館と共同運営を行い、小規模の場合、県立文書館等、上部機関への預入れや予約制での閲覧請求への対応をすることが多い。
- 安定したアーカイブズの保存・運用のため、国又は広域の地方公共団体によるアーカイブズ機関の整備や援助が必要となる。一元的なアーカイブズの分類計画を策定し、利便性の高いシステム構築やデジタル化を推進し、災害やテロ等への対策や対処、産業遺産の保護や地域ブランドの確立などで、文書保護局などを通じた国と地方公共団体との協業が求められる。
- 文書保護局は、アーカイブを保持するのではなく、所在の調査・把握、それらの保護活動が主な役割である。アーカイブの所有者と連携し、保護活動に積極的に関わっている。

#### ④イギリス（※内閣府による文献調査）

- TNA の根拠法となる 1958 年公記録法は、TNA での保存の対象とする行政記録を中央政府機関のものとしており、地方自治体の記録は対象外とされている。また、TNA と各地方公文書館との間に権力的な関係性は無い。
- ただし、1972 年地方政府法では、「記録の適切な管理」を地方自治体に求めており、ガイダンスが発行されている。
- このガイダンスでは、「記録の適切な管理」のために、教育を受けた担当者による記録管理の実施や、電子記録の推進などが取り上げられている。
- その他、地方と中央の公文書館との情報共有や意見交換の場としては、アーカイブズ・記録協会（ARA(The Archives and Records Association (United Kingdom and Ireland))）という組織があり、2,400 名のイギリス国内のアーキビストが参加している。
- 同協会は、中央政府と地方自治体における記録管理に関する議論や情報収集を行う他、規格の策定、教育訓練の実施などを推進している。

#### ⑤ドイツ

- 州レベルでの公文書管理について連邦公文書館から指示、命令、監査等権力的な作用を及ぼすことはないが、法律等に依らない、情報共有や連携などを目的とする諮問委

員会が構成されており、16の連邦州の公文書担当部局が参加する会議が年に2回開催されている。

- ▶ 上記のように連邦と州の公文書館は相互に独立しているが、アーカイブのデータベースの構築、ポータルサイトの運営資金を拠出する等の 相互協力を行うことはありうる。また、災害時の協力については話が進んでおり、2009年にケルン市歴史文書館が地盤沈没による建物崩落・資料冠水の被害に遭った時は支援を行った（諮問委員会には非常時の対応についての専門委員会も設けられている）。

### 3. 調査に御協力いただいた有識者からのコメント※出張日程順に掲載

#### 【フランス】永野 晴康 広島女学院大学国際教養学部専任講師

- フランスの記録管理制度のポイントとしては、(1)「評価選別について」；文化通信省から各省庁へ派遣されたミッションネールを長とする各省ミッション室の実施する評価選別の重要性とその方法、(2)「電子文書の管理について」；所蔵資料の現実性のあるデジタル化計画、及び現代社会で必要とされるデジタル化への対応、(3)「地方の文書管理について」；文書管理に関する国の規則の全国規模での実施のために、中央集権的制度を維持している。組織的統制として、文化省からの県公文書館長の派遣、機能的統制として、国による学術的技術的な監督、等を挙げることができる。
- 今回の視察を通して、文化通信省の省庁間アーカイブズ部を中心とする国家による公文書（文書）管理の実態を把握することができた。ミッション室訪問が内閣改造の時期に重なり、内閣改造に伴う大臣保有文書に関するミッション室の関与の重要性を臨場感をもって知ることができた。国立公文書館やミッション室を始め、フランスの文書保存の中核が国立古文書学院（学校）・文化遺産学院を卒業した上級専門職・コンセルヴァトゥールの個人的能力、団体の結束にあることが印象的であった。また、展示、教育活動、産学との協力、一般へのアクセスの促進等、公文書館の意義の一般への浸透を計画立て積極的に実施している様子等、学ばせて頂くことが非常に多くあった。

#### 【イタリア】湯上 良 人間文化研究機構国文学研究資料館特任助教

- 各機関における最新事情に触れ、日本ではあまり知られていなかったイタリアにおける文書の選別・破棄の実行方法や実態、全国アーカイブズ・システムの運用と実態、地方自治体、企業や一族アーカイブズの保護、オーラルヒストリーの収集活動など、世界的に見ても充実した同国の事例を吸収し、今後の日本の公文書管理がより豊かとなりうる調査となった。
- 具体的には、文書の評価選別に関しては、「保存計画書」や「判例集」といった統一基準を定めた上で、現場サイドと保存機関サイドが、文書作成機関の代表者を長とする委員会を構成すること。委員会は、作成機関側に重きを置いているものの、報告書の承認や不正が行われた際は、法的規定に従い、文化財省アーカイブズ総局に強い権限を与えていること。電子文書の管理においては、保存と管理に力を入れるだけでな

く、魅力的なポータルサイトを通じて、一般の利用者にも容易にアクセスができるよう、さまざまなテーマに基づき設計がなされていること。また、地方の文書館との関係においては、国も国有アーカイブズのみならず、非国有アーカイブズの調査や保護、助言を所有者に対して、積極的に行い、関与する体制が国の機関である文書保護局と地方の国立文書館を中心に構築されていることが特徴で、日本の公文書管理制度にとっても、参考になるとと思われる。

#### 【イギリス】熊本 史雄 駒澤大学文学部教授

- 1. レコード・スケジュールの明確化と合理的運用  
レコード・スケジュール全体を「gate way」という概念でくくり、段階に応じて「1、2、3、4、…」と、区切っている。各段階での作業に応じて文書を合理的に管理するための運用方法が確立している（たとえば、SLAQ というシリーズレベルの質問票を作成し（gate way 2）、それに回答すると機械的に当該シリーズの「歴史的価値」が浮かび上がり、選別が可能となる、という仕組み）。
- 2. 業務の専門化・精緻化／専門職の充実  
こうした体制を支えているのは、高度な専門性を備えたアーキビストである。彼らはレコード・スケジュールや文書管理に即した各分野（文書選別、目録化、記述論、デジタル化、商標利用・提供、web アーカイビングなど）の専門家であり、その専門知識は極めて深い。
- 3. 歴史的見地からの文書管理の重要性  
このように、レコード・スケジュールに即した文書管理と運用がシステムチックかつ効率的に行われている一方、当該業務において歴史学の学知が果たす役割についても、彼らは深く理解している。シリーズレベルで文書を機械的に選別できないとき、デジタル化した文書の正統性が疑われるとき。これらの事態に対しては、文書を一件ずつ精査する必要があるが、その際に求められるのは、歴史学に基づく知見や判断である。アーカイブズ行政を支える根柢として、歴史学が重視されている。

#### 【ドイツ】上代 庸平 武蔵野大学法学部准教授

- ドイツの公文書管理制度は、文書の保存と、情報への国民のアクセスの担保のために、プラクティカルに運用されているとの印象を受けた。連邦公文書館は、連邦及びその前身国家の文書の保存に実直に努めるとともに、各州の公文書管理行政の連絡調整を行い、電子システムなど先駆的な制度の開発に果敢に取り組んでいた。
- 州においては、各地域の独自性や歴史を反映しつつ、州政府機関や国民が文書にアクセスできるための最低ラインを確保した上で、州の歴史を発信するなど特色を追求していた。プロイセン文化財団をはじめ国家に属しない文書についても保存を義務づける制度が存在していることから、社会にアーカイブズに関する意識が根付いていることが窺われる。
- 総じて、ドイツでは軍隊や裁判所の機密文書も公文書館に移管されることから分か

るように、公文書管理制度に対する社会的信頼は強い。各公文書館が、制度の構築や運用に当たっての合理性・実用性を追求してきた結果であろうと思われる。