

社会基盤としての
中間書庫のあり方に関する研究会
報告書

2010年8月20日

記録管理学会

記録管理学会

「社会基盤としての中間書庫のあり方に関する研究会」

1. 本研究会開催の主旨

本研究会は公文書管理法の施行を控え、その運用面で最も重要な位置を占めるのが文書管理専門職（レコードマネージャー・アーキビスト）制度と中間書庫制度の二つの仕組みだと考えている。記録管理学会では、前回の研究会活動において専門職制度の問題を取り上げたが（注）今回は中間書庫制度を中心に、さらには専門職制度との関連をも考慮しながら、そのあるべき姿を追求することを目的として本研究会を開催した。また民主主義の基盤である公文書管理システムにおいて、適正な文書管理サイクルの確立こそが最重要の課題であることに鑑み、中間書庫制度を単に効率面からのみではなく、その機能を社会的基盤の一つとして捉えることを目指した。公文書管理法の施行に当たり、本報告書がいささかでもお役に立てるならば幸いである。またご多忙中、本研究会のヒアリング調査にご協力頂いた国立公文書館様、内閣府公文書管理課様、並びに会議室の提供、事務局業務等でご協力頂いた（株）ワンビシアーカイブズ様に感謝の意を表する次第である。

2. 研究会メンバー（50音順）

荒俊樹（株式会社エフエム・ソリューション）
板垣一視（株式会社ワンビシアーカイブズ）
小川千代子（国際資料研究所）
座長 小谷允志（株式会社出版文化社）
壺阪龍哉（株式会社ワンビシアーカイブズ）
野村貴彦（株式会社ワンビシアーカイブズ）
村岡正司（村岡レコードマネジメント研究所）
山崎久道（中央大学）

オブザーバー 小原由美子

事務局 古旗丈嗣、池田竜隆（株式会社ワンビシアーカイブズ）

3. 研究会開催状況

第1回(2009年10月16日)	メンバー自己紹介、研究会の方向付
第2回(2009年11月25日)	法令等による中間書庫の役割・機能
第3回(2009年12月16日)	諸外国及び自治体の中間書庫事例
第4回(2010年2月3日)	国立公文書館における ヒアリング調査
第5回(2010年3月24日)	内閣府公文書管理課における ヒアリング調査
第6回(2010年4月27日)	論点整理及び討議
第7回(2010年5月21日)	報告書のまとめ方討議

(注)

「レコードマネジャー、アーキビストへの道」 公文書管理を適正に運用する専門職養成と取り組む (2009年4月21日) 参照

目次

第1章	はじめに 問題の所在と研究の目的	5
第2章	公文書管理法及び各報告書における中間書庫の概要について	9
第3章	アメリカ連邦政府における中間書庫	11
第4章	カナダ連邦政府における中間書庫	12
第5章	ドイツにおける中間書庫	13
第6章	フランスにおける中間書庫	14
第7章	地方自治体における中間書庫	15
第8章	国立公文書館におけるヒアリング議事録	17
第9章	内閣府公文書管理課におけるヒアリング議事録	20
第10章	中間書庫に関する課題の整理	23
第11章	中間書庫に関する提言	27
第12章	中間書庫に関する主要参考文献	32

第1章 はじめに 問題の所在と研究の目的

(1) 中間書庫の位置づけ

文書ライフサイクル管理を確立して、安定的、連続的、永続的に公文書が管理・利用・保存される仕組みを作ることは、民主的政治制度を基盤とする近代国家の重要な使命である。それは、文書主義の徹底による行政事務や国民へのサービスの中立性、信頼性やその効率性を保証するとともに、開かれた政府を実現して、市民参画型の政治・行政という理想を国民のものとするのに、与かって力がある。さらに、情報公開や公文書館における資料利用などを通じて、国民各層の、仕事や生活などのさまざまな場面において発生する情報ニーズを適時に満たすことにも資する。

こうした理想を、文書のライフサイクル管理の中で実現するための仕組みとして、従来から「中間書庫」の考え方が提唱されてきた。さらに、「公文書等の管理に関する法律」(以下、公文書管理法)は、その第6条において、「中間書庫」の文言こそ使わなかったものの、中間書庫機能の重要性を指摘している。これらのことからして、文書管理サイクルの中で、中間書庫機能をどのように位置づけるかということは、法律に基づく今後の公文書管理体制を考える上で、極めて重要なテーマとなっている。

中間書庫を考えるときには、「機能」「組織」「施設」の三つの意味のいずれか、もしくはそのすべてが想定されるが、機能があって、はじめてそのための組織や建物(施設)が現出するということから見て、「機能」を明確にすることが最も重要である。したがって、今回の研究で対象とするのも、「中間書庫の機能」が中心で、それに付随して、そのための「組織」のあり方について検討することとする。

(2) 電子化への対応

いま、文書管理は、電子化の波に洗われようとしている。電子化によって、紙文書と比較して、一般的に、以下のような点が大きく変わるとされている。

(利点)

検索性に優れる(複数の観点からの検索や全文検索が行える)

遠隔地から利用できる

保存スペースが少なく済む

繰り返し利用しても痛みにくい

動画など印刷物では不可能な表現が可能

通信回線で瞬時に送ることができる

(欠点)

利用に機器やその利用技術が必要

意図的な改竄や不注意による改変・消去・移動などの危険がある

目に見えないのでライフサイクル管理がずさんになりやすい

媒体の寿命が不明確

図書館のような網羅的収集組織が実現していない

管理に国などの主権が及びにくい

こうした点の存在は、電子文書は、紙文書の管理とは別種の管理手法を要求するものだ、との意見の理由とされることも多い。しかしながら、コンピュータによる情報処理の発達
の歴史を見ても、紙による情報管理のアナロジーが大きな役割を占めていることを認めな
いわけにはゆかない。そこで、紙文書の段階で考案され、試行錯誤を重ねて確立された記
録管理等の手法は、その論理構造を軸に電子文書についても適応できる面を多く備えてい
るものと考えられる。保存などの電子文書の扱いを考える場合には、こうした点について
の配慮が、ぜひとも必要であろう。

(3) 文書管理制度とその仕組みに求められる条件

データベースに代表される情報蓄積方式の特長は、さまざまな目的のアプリケーションか
らデータが独立して存在することにより、データの信頼性や更新頻度を高めてゆくことで
ある。文書管理制度とその仕組みを考える場合も、それが、効率や信頼の源泉となるため
には、その中において共通のデータが組織横断的に利用されるものでなければならない。
とくに、国民の資産として広い範囲で公文書の保存を考えるのであれば、現行制度を活か
しつつ、統一的、標準的な方法を、既存の手法を統合するなどして、各組織が共同利用す
る形が望ましい。

特に、電子化が進むと、発生から保存もしくは廃棄に至る文書全体のライフサイクル管理
が、目に見えにくくなる。電子文書では、「意図せざる保存」「意図せざる廃棄」などが日
常的に発生すると想定される関係上、企画・開発・運用における構想立案と細目定義は、
この点を踏まえて慎重に行われる必要がある。

さらに、文書管理制度とその仕組みは、行政目的で利用することから、国民各層が、さま
ざまな目的のために文書を検索・閲覧することまでを可能にするという複数の利用の目的
を円滑に果たすような柔軟性に富むものでなければならない。いずれにせよ、現実の行政
組織における文書のライフサイクル管理を踏まえた、実効性ある仕組みを開発することが
求められよう。

(4) 社会的共通資本の考え方

さらに、公文書管理の制度やその仕組みの中での中間書庫の機能を考えるとき、「社会的共
通資本 (Social Overhead Capital)」の考え方が有効な示唆を多く含んでいよう。社会的共
通資本は、以下のように定義される。

「一つの国ないし特定の地域に住むすべての人々が、ゆたかな経済生活を営み、

すぐれた文化を展開し、人間的に魅力ある社会を持続的、安定的に維持することを可能にするような社会的装置」(注1)

そして、社会的資本には、以下の3種類がある。

自然環境：大気、森林、河川、水、土壌

社会的インフラストラクチャー：道路、交通機関、上下水道、電力、ガス

制度資本：教育、医療、司法、金融制度

資料：宇沢弘文「社会的共通資本」岩波書店，2000，p.22，(岩波新書，696)

社会的共通資本は、自然環境をはじめ、人工物、さらには社会にとって有用な制度をも含む。社会的共通資本について重要な点は、それが、職業的専門家によって運営される、という点である。「社会的共通資本は、それぞれの分野における職業的専門家によって、専門的知見にもとづき、職業的規律にしたがって管理、運営されるものであるということである。社会共通資本の管理、運営は決して、政府によって規定された基準ないしはルール、あるいは市場的基準にしたがっておこなわれるものではない。」(注2)

以上から見ると、公文書館も、社会的共通資本の定義を満たすものと考えることができる。この考えをさらに延長すると、公文書管理の制度と仕組み自体も、制度資本を構成するものと見ることができよう。また、社会的共通資本における専門家の重要性から見て、運営のための専門家の育成体制の構築が、社会全体として求められる。

専門家としては、テクニカルな部分のエキスパート(アーキビストやレコードマネージャー)と、組織や機能全体を企画・設計して経営管理する能力を持った人間の双方が必要である。これらが相まって、文書の評価選別の品質向上とスピードアップを実現し、また、文書のライフサイクル管理の確実な履行を通じて、社会的共通資本としての「公文書管理制度とその仕組み」の信頼性と実効性を確立すると考えられる。

(5) 研究目標の設定

以上の議論を要約すると、本研究のとりあえずの目標としては、以下のような点が挙げられよう。

中間書庫の整備を、文書のライフサイクル管理における機能の問題として捉えること
電子化の進展への対応について、紙文書との関連で、考え方をまとめること
組織横断的な統一性ある公文書管理制度と仕組みの実現のための条件を探ること
文書の評価選別の質的、量的の両方の側面からの推進方策を提示すること
社会的共通資本としての公文書館、公文書管理制度とその仕組みにおける専門家の役割を明示すること

こうした文脈の中で、中間書庫の抱える問題とその解決方向を明らかにすることによって、単なる技術論や施設論ではなく、社会の中の仕組みとして「中間書庫」のあるべき姿を明らかにすることが可能になると思われる。そのことこそが、私たちが「社会的基盤としての中間書庫のあり方に関する研究会」と名づけて研究を進めた所以でもある。

注

1：宇沢弘文「社会的共通資本」 岩波書店 2000 . p.4 (岩波新書. 696)

2：前掲書 p.22-23

第2章 公文書管理法及び各報告書における中間書庫の概要について

中間書庫という概念は、これまで様々な研究会で議論され、それらの報告書にその概要が記載されている。ここでは、公文書管理法、及び「公文書管理の在り方等に関する有識者会議 最終報告」(以下、「有識者会議最終報告」)における中間書庫についての記述を整理するに留める。

(1) 公文書管理法における中間書庫

中間書庫について、公文書管理法は、第6条第1項において「行政機関の長は、行政文書ファイル等について、当該行政文書ファイル等の保存期間の満了する日までの間、その内容、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、適切な記録媒体により、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。」とし、同第2項で「前項の場合において、行政機関の長は、当該行政文書ファイル等の集中管理の推進に努めなければならない。」と規定している。

ここでの表現はあくまで「集中管理の推進」であり、「中間書庫」という言葉は使われていない。しかしながら本第2項は、「中間書庫」の本格的導入も念頭に置いたものとされている(宇賀克也「逐条解説：公文書等の管理に関する法律」p.68)。

また衆議院における「公文書等の管理に関する法律案に対する付帯決議」では、「行政文書の管理が適正に行われることを確保するため、一定の期間が経過した行政文書に関しその保存期間満了前に一括して保管等の管理を行う制度(いわゆる中間書庫の制度)を各行政機関に導入することについて検討を行うこと。(衆議院の付帯決議第3項)」とされている。参議院における付帯決議でも、その第4項にこれとほぼ同様なものがある。

このことを受けて国立公文書館法が改正され、国立公文書館が行政機関からの委託により中間書庫機能を果たすことが可能になっている(改正国立公文書館法第11条1項2号・3項2号)。

(2) 有識者会議 最終報告

有識者会議最終報告では、「文書管理サイクルを通じた横断的方策」という項目の中の「統一的管理の推進」において、中間書庫についての記述がある。

「統一的管理の推進」の問題点としては、「各府省における現用文書の管理と国立公文書館における非現用文書の管理が別体系となっていることから、公文書のライフサイクル全体を通じた統一的管理がなされていない」ことが取り上げられており、「作成から利用までの公文書のライフサイクル全体を通じた統一的管理がなされるようにする」ことが方向付けられている。具体的な方策としては、次の5項目が挙げられている。

作成・保存すべき文書の範囲、保存期間の設定、延長・移管・廃棄の判断などの文書管理サイクルの中で、公文書管理担当機関が、基準の設定・チェック等により

適切に関与する仕組みとする。

公文書管理担当機関が関与しつつ、文書の保存期間、期間満了時の措置等をあらかじめ定める「レコード・スケジュール」のような仕組みを導入する。

具体的には、各府省において、ファイル管理簿にファイルを登録する際、保存期間満了時の移管・廃棄の扱いについて、公文書管理担当機関が定める統一的基準に基づき一次的な評価・選別を行う、各府省の一次的な評価・選別の結果について、公文書管理担当機関がチェックする、各府省及び公文書管理担当機関の評価・選別の判断について、文書管理に関する専門家（レコードマネージャー、アーキビスト等）が適切にサポートする仕組みとする。

- * このような仕組みを採る場合、ファイル登録時に判断できないものについては、その後の適切な段階（例：中間書庫（集中書庫）への引継ぎ時やその後の保存時）において判断することも可能とすべき。

作成から一定期間が経過した文書について、各府省の文書管理担当課による集中管理を原則とし、一定期間経過後は自動的に引き継がれる分かりやすい仕組みとする。（例：10年以上保存文書について、6年目以降は集中管理）あわせて、公文書管理担当機関が各府省共通の中間書庫（集中書庫）を設置し、一定期間を経過した文書について、各府省のニーズに応じて、各府省から引き継いで横断的に集中管理する仕組みを整備。

- * 厳格な管理が必要な文書の取扱いについての配慮、引継ぎ後に緊急に利用が必要となったときの利便性の確保が必要。また、各府省の文書管理担当の体制強化、保存スペースの確保が必要。
- * 対象文書の範囲や、公文書管理担当機関と各府省の分担等については、政府全体としての適正かつ効率的な文書管理体制の確保の観点からの検討が必要。
- * 府省の枠を超えたプロジェクトチーム的な組織の文書については、とりわけ散逸のおそれが高いと考えられることから、組織の解散後は上記の各府省共通の中間書庫（集中書庫）に引き継ぐこととするなど、適切なルール化が必要。

内閣府が行っている実証的パイロット事業を関係機関の協力を得て強力で推進し、中間書庫（集中書庫）の仕組みの活用に向けて、その実証結果に基づく知見を逐次各府省に提供していく。

公文書管理法においても、有識者会議最終報告における「作成から利用までの公文書のライフサイクル全体を通じた統一的な管理」という方向性については明確にされたが、具体的な方策のうち、各府省横断型の中間書庫については、公文書管理法では行政機関の長による集中管理と規定されるに留まっており、後退した感が否めない。

第3章 アメリカ連邦政府における中間書庫

(1) アメリカ連邦政府の中間書庫の概要

アメリカ連邦政府における中間書庫は、レコードセンターと呼ばれ、国立公文書館・記録管理局 (National Archives and Records Administration、以下 NARA) により管理運営され、省庁横断型の集中管理を実現している。

(2) 中間書庫に移送される記録

レコードセンターに移送される記録は、各連邦機関において、移送前にレコードスケジュールが定められた現用文書に限られる。

(3) 評価選別

アメリカ連邦政府における文書の評価・選別は、まず、各省庁が一時保存か永久保存かを決め、その上でそれぞれの保存期間を当てはめていく。最終的に、NARA がそれを審査し承認する。

(4) 行政利用推進の取り組み

レコードセンターのサービスは、行政改革の結果、文書保管料や配送料は有料化されているが、次のような行政利用を推進するための取り組みを実施している。

箱毎の配送だけでなく、1フォルダーや1枚の文書の閲覧申請にも対応可能としている。申請から24時間以内に配送できる体制を構築している。

Web ページからの依頼に加え、手紙、電子メール、FAX、電話等でも申請を受け付けている。

レコードセンターでの当日引取、宅配便による速達配送、ミニバンを使った宅配サービスなどを実施している。

保存期間満了後の文書の廃棄についても Web ページで実施でき、満了時期が来た文書について、随時、特定できる仕組みになっている。

尚、レコードセンター運営のために配分されていた政府からの約100億円に上る予算は、サービス有料化に伴い全額カットされたが、財政当局はそのカットした分を各省庁に文書管理関係予算として配分しているそうであり、実質的な省庁側の財政負担は少ないとのことである。

(備考) 仲本和彦「アメリカ連邦政府における中間書庫システム」(「アーカイブズ」、国立公文書館、第20号、2005)の記述による。

第4章 カナダ連邦政府における中間書庫

(1) カナダ連邦政府の中間書庫の概要

カナダ連邦政府における中間書庫は、レコードセンターと呼ばれ、カナダ国立図書館公文書館（Library and Archives Canada、以下 LAC）により管理運営されている。レコードセンターは全国 8 箇所に設置され、管轄する地域内の連邦政府機関から移送された記録の管理を行っている。

(2) 中間書庫に移送される記録

レコードセンターに移送される記録は、その処分（廃棄・移管）スケジュールについて、LAC 館長の承認を受けている現用文書である。

(3) 処分（評価選別）

カナダ連邦政府における文書の処分（評価・選別）については、まずは各政府機関がその処分を決定し、それについて LAC 館長の承認を得る必要がある。レコードセンターでは、LAC 館長の承認に基づき、政府機関の長によって同意された文書をもって、処分を行う。

(4) 中間書庫（レコードセンター）の主な機能

管轄する地域内の連邦政府機関から移送された記録の受入を行う。

受入れた記録の入った箱を経済的・効率的かつ安全に保管する。

正確な資料目録作成を準備する。

記録を移送した連邦政府機関の決定した公開制限のもとで、保管場所において限られた範囲の研究、及びこれらの記録へのレファレンスサービスを行う。

承認済みの保存期間及び処分規定に従い、政府機関の許可を得て記録の処分を行う。

4 つの方法で政府機関に対し支援と指導を行う。

- ・ 記録の目録記述、配列、移管、処分に対する助言を行う
- ・ レコードセンターの施設とサービスの十分な活用を奨励し促進する
- ・ 記録管理の研修コースやセミナーを開催する
- ・ レコードセンターのサービスを有効に使うための資料を配布する

電子データの安全で経済的な保管を行う。

（政府は、電子データについて、当該政府機関以外の場所における保存、またはバックアップコピーの作成を行うよう規定している。）

政府機関の重要な記録を守り、レコードセンターへの移送に関する助言を行う。

連邦政府機関に対して、メディアを問わず機密情報の廃棄のための確実な施設を提供する。

（注）内閣府「諸外国における公文書等の管理・保存・利用にかかる実態調査報告書」(H15.12)による。

第5章 ドイツにおける中間書庫システム

(1) 移管関係法令・規則

連邦の公文書の保全及び利用に関する法律(連邦公文書法)(Barch-G)

1988年1月6日(BGBl. I S. 62)最終改正:2005年

連邦公文書館は、提供を行う官署と相談して、ドイツの歴史の究明若しくは理解、市民の正当な利益の確保、又は立法、行政若しくは司法への情報の提供のためとなる一定の価値が書類にあるかを決定する。(第3条)

連邦公文書館で永久的に保存する価値があるかの判断は連邦公文書館が行う。

連邦省における公文書の作成と管理のための記録ガイドライン(Registraturredichte, RegR) 2001年7月

連邦省において日常の業務上必要でなくなった公文書は、できるだけ早期に、遅くとも作成から30年後には、連邦公文書館の中間書庫に引き渡されなければならない。(第20条)

(2) 連邦の中間書庫施設は3カ所

ザンクト・アウグスチン中間保管庫

ドイツ連邦各省の半現用段階の公文書を限定的に保管し、コブレンツ本館に永久保存されるものを選別する機能を担う。

所在地	ボン郊外のザンクト・アウグスチン・ハンゲラ - (国境警備駐屯地内)
沿革	1971年完成、1979年書庫増築(現在の建物は3階建書庫、1階建事務棟)
職員数	11人(2005年)
書庫	収容能力:43km
閲覧統計	一般利用者:年間約20人。行政利用者・館内:年間約1,200人。 行政利用者(各省):年間約13,000人。

ダールヴィッツ・ホッペガルテン中間保管庫

ドイツ連邦各省の半現用段階の公文書を限定的に保管し、ベルリン本館に永久保存されるものを選別する機能を担う。

所在地	ベルリン郊外・ダールヴィッツ・ホッペガルテン
沿革	1997年から中間書庫として使用(元国家安全省暗号センターだった施設)
職員数	約15人(2008年)
書庫	収容能力:85km

フライブルグ軍事公文書館中間保管庫

連邦国防軍の半現用段階の公文書を限定的に保管し、軍事公文書館に永久保存されるものを選別する機能を担う(所在地はフライブルクの軍事公文書館施設内)。

(3) 中間書庫における業務内容

- 現用文書のうち使用頻度が減ったものについて、各省の決める時期に随時受入。
- 現用文書として中間書庫にある間の所有権は各省
- 梱包と輸送のコストは各省が負担する
- レコードセンターに運ばれる記録は、保存期間が定められていなければならない
- 各省が作成した送付リストを元に、中間書庫においてデータベース入力
- 中間書庫においてアーキビストが連邦公文書館に移管すべき文書を評価選別(ただしアーキビストが常駐しているわけではない)
- アーキビストは評価選別は行うが、物理的には一切手を加えない
- 各省からの行政利用に対応

(注) Das Bundesarchiv (Koblenz, Bundesarchiv, 2002) の記述等による。

第6章 フランスにおける中間書庫

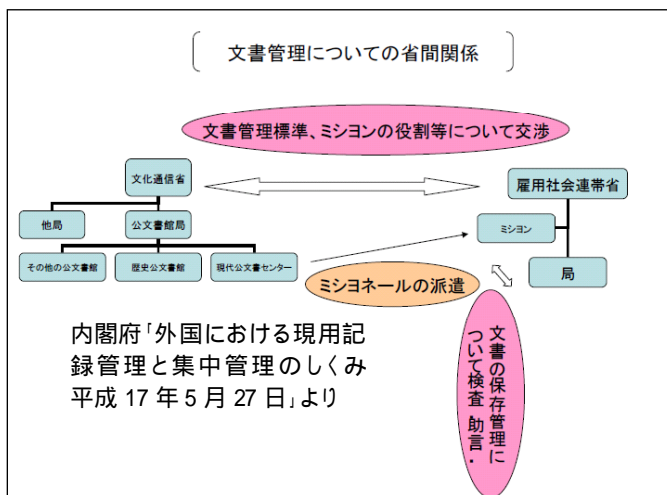
(1) フランスの中間書庫の概要

フランスの中間書庫は、各省庁が保有する分散方式である。2001年の首相通達で、行政文書は、各省庁に中間書庫を設けて保存期間満了まで確実に保存することが定められた。

各省におかれた中間書庫を管理・運営するのがミッションであり、そこで働くのがミシヨネール。ミシヨネールは専門教育を受けて、各省に1人ずつ裁量権を持って行き、ミッションのリーダーとなる。

フランス公文書館局 Archives de

France は1790年設立、所蔵資料は約334キロメートルである。職員数は約440人、文化情報省が所管している。フォンテーヌブロー現代公文書センター 公文書館局傘下で、職員40人、収容能力187 km。



(2) 中間書庫に移送される記録

作成から一定年経過後に、義務的な移送が行われる。1969年、フォンテーヌブロー現代公文書センターが各省庁の行政文書を集中管理する中間書庫として開館し、半現用文書を最長30年間ここで保存し、その間アーキビストが評価選別を行っていたが、1986年にシステムを停止した。1986年以後は、永年保存文書と公務員の人事記録のみ受入れている。

(3) 評価選別

評価選別は各省に常駐するアーキビストが担当する。フランス文書館局フォンテーヌブロー現代公文書センターは各省庁へアーキビストを派遣している。これをミシオネールと呼ぶ。ミシオネール、すなわち派遣アーキビストは、派遣先である各省庁に常駐し、公文書の収集、分類、評価選別、管理、保存、公文書館への移管等について各省庁担当者を指導、助言する。電子文書保存についても指導する。

(4) 中間書庫の主な機能

1990年代以降は、各省庁でアーキビストの指導により記録の保存期間や保存場所を決めた記録管理表を作成し、表(レコードスケジュールに相当)に基づいた記録管理を進めている。

(注) 内閣府「中間段階における集中管理及び電子媒体による管理・移管・保存に関する報告書」(平成18年6月)及び同「外国における現用記録管理と集中管理のしくみ」(平成17年5月27日)による。

第7章 地方自治体における中間書庫

(1) 地方自治体の中間書庫の概要

全国の県及び市区町村の数は1,797団体(平成22年4月現在)であるが、その内、公文書館を有する自治体はわずか54館しか存在しない(平成22年4月現在)。その中で中間書庫機能を有している施設はさらに限られる。沖縄県公文書館の富永一也氏は、積極的な現用文書の管理を行なっている文書館事例として、神奈川県立公文書館、久喜市公文書館、川崎市公文書館の3つを挙げている。また「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」、内閣府作成資料『地方公文書館について』では、同様に積極的な現用文書の管理を行なっている文書館事例として、藤沢市文書館を挙げている。

そこでこの4つの公文書館を対象として、現用文書の移送と移送後の評価方法等、以下の6項目について調査した。

公文書館(中間書庫)への移送対象文書の保存期間

移送時期

現用文書を公文書館に移送するか否かの判断部門

移送根拠となる規則・規程

中間書庫における評価選別者

評価選別の根拠となる条例・規則・規程

(2) 現用文書の移送判断部門等

神奈川県立公文書館の場合

神奈川県は「半現用」という概念を使っていない。保存期間満了前の文書はすべて現用文書であり、また保存期間が満了したものは非現用文書である。現用文書の保存期間は1年、3年、5年、10年、30年の5段階となっており(一部常用文書もある)、この内、10年及び30年保存文書は原則として作成されてから5年が経過したとき、公文書館内の中間保管庫に移送される。これは神奈川県行政文書管理規則により、各県機関に義務として課せられている。公文書館へ移送するかどうかの判断をするのは各県機関である。

久喜市公文書館の場合

各課の判断はほとんどなく、1年で廃棄するものを除き、ほぼすべての公文書が引き継ぐ。

川崎市文書館の場合

半現用段階の文書を公文書館に持って行くかどうかの判断は各課が判断。ただし、引き継がないことができるのは、各課の勝手な判断ではなく、総務局長が承認した場合に限られる(川崎市公文書管理規則第8条第4項)。総務局長の承認は、「職務の執行に著しい支障を生じる等」(同第3項)の理由が必要。

藤沢市文書館の場合

「藤沢市行政文書取扱規程」の定めにより文書は作成され、有期限文書(3年以上保存)

は全て文書館に引き継ぎをする。

(3) 保存期間満了後の永久保存の判断部門等

神奈川県立公文書館の場合

知事の事務は公文書館条例施行規則第1条により公文書館長に委任されている。従って保存期間満了後（非現用文書）永久保存するかどうかの評価選別権は公文書館長である。

久喜市公文書館の場合

保存期間満了後の公文書は、すべて自動的に公文書館に移管される。ただし、事前に別置として指定（所管課と公文書館で協議）しているものは、保存期間満了後に即廃棄する。その後、非現用公文書としての一定期間を経てから、評価選別を行い歴史的価値の判断をする。ただし、30年保存だけは、25年を経過した現用公文書の段階で評価選別を検討する。これらの評価選別は、原課の意見を参考にするが、原則として公文書館職員が主体となって判断する。

川崎市文書館の場合

保存期間満了後の公文書をそのまま公文書館で保存する（歴史的価値ありとの判断）かどうかの判断は、公文書館長が判断する（「川崎市公文書管理規則第10条第2項」）。選別基準等の根拠規定は、「川崎市公文書館における歴史的公文書等の収集及び保存に関する要綱第3条」。

藤沢市文書館の場合

文書館で評価選別している。

自治体公文書館における半現用文書の移送・移送後評価等一覧

公文書館名	中間書庫タイプ	移送対象文書の保存期間	移送時期	移送根拠規則・規程	中間書庫における評価選別者	評価選別根拠条例・規則・規程
神奈川県立公文書館	公文書館運営タイプ	保存期間が30年及び10年のもの	保存期間が5年を経過後	行政文書管理規則第13条	知事が非現用公文書として保存するかを評価	神奈川県立公文書館条例4条
久喜市公文書館	公文書館運営タイプ	保存期間が3年以上のもの	保存期間が1年を経過後	久喜市文書取扱規程第30条・32条	公文書館長が主管課長と協議の上非現用文書として保存するかを決定	久喜市文書取扱規程第35条
川崎市文書館	公文書館運営タイプ	保存期間が1年を超えるもの	保存期間が1年を経過後	川崎市公文書管理規則第8条・9条	公文書館長が非現用文書として保存するかを判断	川崎市公文書管理規則第10条2
藤沢市文書館	公文書館運営タイプ	保存期間が3年以上のもの	保存期間が1年を経過後	藤沢市行政文書取扱規程第42条1項2項	文書館	

第8章 国立公文書館におけるヒアリング議事録

日時：2010年2月3日 15:00～17:15

場所：国立公文書館 3F会議室

対応：国立公文書館 高山和文、梅原康嗣、小原由美子の各氏

研究会メンバー参加者：荒俊樹、板垣一視、小川千代子、小谷允志（座長）、壺阪龍哉、
村岡正司、山崎久道

（1）国立公文書館よりの説明

「公文書等の管理に関する法律」の施行に向けて国立公文書館が行っている取り組み
平成21年秋に、国立公文書館内で7つのワーキンググループを立ち上げた。

ワーキンググループが検討する内容は以下の通り

- ）移管、廃棄等のレコードスケジュールの基準
- ）歴史公文書等の保存・利用手順
- ）歴史公文書等の公開基準
- ）中間書庫の実施検討
- ）立法府からの移管
- ）人材育成・資格制度
- ）一般利用者のニーズ、公文書館の理想像（施設・人の話を含めて）

中間書庫のワーキンググループでは、H23年度から開始を予定している国立公文書館中間
書庫業務基本方針案の作成、各府省で行う集中管理に関するガイドライン案の作成につ
いて検討している。また、内閣府で2年前より実施している中間書庫のパイロット事業に
協力。昨年度は、内閣府と密に連絡を取りながら、評価・選別・目録作成などを行った。
公文書管理法の中間書庫（集中管理）に関する規定について確認

- ）基本的には、各行政機関において集中管理を行う。国立公文書館の中間書庫では、
将来移管が決まっているもの／移管か廃棄が決まっていないもの を保管する。
- ）今後、政令やガイドラインができてくる。法令を守ってもらうための方策として、
わかりやすいマニュアル等を作成し、各省に指導していく。

（2）Q&A 現状の文書管理状況について

Q1：各省庁の集中管理の現状、「レコードスケジュール」の精度はどうか。

A1：各省庁における行政文書の集中管理については、平成21年の内閣官房の調査によ
ると、19省庁中、8省庁が集中管理を実施、4省庁が一部集中管理を行っている
が、7省庁は各課が管理主体。

Q2：国立国会図書館法によると、各省庁で出版物が発行されたときは、国会図書館に納入
しなければならないが、あまり対応できていないのが現状である。

法律では各省庁が集中管理を行うことで国立公文書館への移管を促進しようとしているが、これでうまくいくのか。

A 2 : 各省庁は法律を守ってもらわなくてはならないが、法律というのは様々な要因の最大公約数としてまとめられたものである。法律として制定されたものを遵守してもらうためには、政令、ガイドライン等のルール、仕組みづくりが重要。

仕組みを構築したとしても、最終的には各省庁の文書管理担当者にやってもらわねばならない。その意味では性善説にならざるを得ない。

従って担当者が文書管理・アーカイブズの重要性を理解し、納得してもらうための努力が必要である。それにはアーカイブズ関係機関協議会等の関係学協会に意識高揚のためのシンポジウム等を開催してもらうこともひとつの方法である。

Q 3 : 各省庁に文書管理の専門家がない。欧米諸国のように専門家が責任をもって業務を行わないと、移管・廃棄などが形式的なものとなり、空回りしてしまいそうである。アーキビスト・レコードマネジャー等の専門家の育成については、従来手薄だった。今後どう拡充するのか。特に現用のレコードマネジャー向けの研修が必要になるのでは。

A 3 : 現用、半現用を問わずに、各省庁の担当者に対して相談や方向性を導ける人材の育成が必須になる。国立公文書館が現在実施している研修につき説明あり。

省庁の文書管理担当者向け研修 地方自治体も含めたアーキビスト向け研修等を実施

Q 4 : 「公文書管理法」によれば、文書の保存は中間書庫ありきではなく、各省庁が集中管理をすればよいことになっている。そうなると各省庁にレコードマネージャー等の専門職がないと、法律でいう「出来るだけ早い時期に移管か廃棄かを定める」ことが出来ないのではないかと。専門職の養成および適正配置の重要性が増している。

A 4 : 文書の評価・選別ができる専門職が中間書庫には必要となる。

但し、専門職が各省庁の担当者のそばに居ないとだめで、国立公文書館の専門職がよばれて行くようではまずい。

Q 5 : ファイル管理簿とレコードスケジュールの関係は。別のものなのかどうか。

A 5 : 現在の各省庁の文書管理は、行政文書ファイル管理簿を用いて行っており、今年度で保存期間が満了するものにつき、移管か廃棄か延長かを記入している。現状、移管か廃棄かの決定をするために、国立公文書館は10月末に、各省庁からファイル管理簿を提出してもらい、2~3月に掛けて交渉している。これからは、この移管か廃棄かの決定を、出来るだけ早い時期に行なうようになる。

eGOVの行政文書ファイル管理簿検索システムでは、公文書の保存期間満了後の措置(移管・廃棄・延長)についての記録は5年間残している。

現状のシステムをどのように残していくかは総務省サイドで検討している。

Q 6 : 現状の各省庁から国立公文書館への移管率は、0.7%と欧米諸国に比べかなり低い。

欧米とどこが違うのか。

- A 6 : 今までは、各省庁と内閣総理大臣（国立公文書館）が合意できたもののみを移管していた。また国民のアーカイブズに対する意識の差などが原因として考えられる。法の施行以降は移管率が向上すると予想している。
- 移管率がどの程度上昇するか、目標のラインなどはなかなか想定できないところ。ただし地方管区を含め約1500万ファイルある文書のうち10%～20%が移管されると、公文書館がパンクしてしまう恐れがある。
- Q 7 : 文書のキーワード（メタデータ）の登録方法について
- A 7 : 文書を登録するにあたり、いつ、だれが、どのようなキーワードを付けるのかが分からない。メタデータが無ければ中身の検索ができず実用的ではない。
- 現用段階で国民に公開する必要を考えれば、各省庁がキーワードを作成するべきである。第三者が後からインデックスを作成することは非常に困難である。
- Q 8 : 電子文書のレコードスケジュールについて
- A 8 : 紙文書は保存期間中に評価・選別ができるが、電子文書は登録した時点で決定しなくてはならない。共通のルール・概念をあらかじめ決定していないと、混乱することは目にみえている。電子決裁のレコードスケジュールをどのように決めるのかも問題である。情報の発生から早い段階で評価しなくてはいけないのは紙文書でもいえる。例えば、30年保存の文書が28年目で評価されるようなことではなく、素早く評価されるルールが必要である。
- Q 9 : 民間の歴史公文書等の受け入れについて
- A 9 : 平成22年中には受入基準を作成し、公表できるように準備しているところ。本来的には、地方に散在する民間の歴史公文書等の所在状況の把握が優先されるべきであるが、時間もないことから、つまり、法律が施行されてからでは遅いため、なんらかの方法で受入基準を策定し、公表する予定としている。

第9章 内閣府公文書管理課におけるヒアリング議事録

日時：2010年3月24日 13:30～15:00

場所：内閣府公文書管理課

対応：公文書管理課長 福井仁史氏

同 参事官補佐 依田 健氏

研究会メンバー参加者：小川千代子、小谷允志（座長）、壺阪龍哉、山崎久道

（1）福井課長よりの説明

「『中間書庫』（実験的パイロット事業）の概要」の資料を基に説明あり。

平成19年11月、芝浦に開設。作成から5年を経過した文書を受け入れており（内閣府・内閣官房の行政文書の一部）、平成22年3月現在、約1500ファイル（約4400冊）を保存。

パイロット事業の問題点としては；

行政側のすぐ見たいという利用のニーズから、芝浦では遠いとの声あり。但し、考え次第では逆に近いという見方もできる。

書架の延長を野放図に増やすと、面積が限りなく必要になるという問題あり。現在2人（非常勤）で対応しているが、将来、体制をどうするかの問題も。

将来、芝浦の施設をどうするのか、国立公文書館の中間書庫の考え方を含めて考える必要がある。

（2）Q&A

Q1：中間書庫にからみ電子文書は今後どう扱うのか。サーバーへ保管するとなると中間書庫は要らなくなるのでは。

A1：電子文書は平成23年度に国立公文書館へ移管する目標。ソフトを利用して管理権を移管する。現状、各省の電子文書化は全体の1割程度。従って、しばらくは紙文書をイメージしながら電子文書へ応用していく考えだ。6～7年後に電子文書が増えることを想定し、集中管理のマニュアル化が必要となろう。

Q2：電子文書の保存については、総務省の電子政府や霞が関WANといったシステムとのすり合わせが必要なのではないか。

A2：その点は、いまだできていない。今後の課題である。こういった（総務省の）システムは、文書管理を能率化の観点からとらえたものと理解している。まずは、紙文書について、やり方を固めてゆく。

Q3：電子メールについては、取扱規則を決めて対応しないと、「通信の秘密」が障害になったり、時間がきて自動的に消去されたりする恐れがあるのではないか。

- A3：電子メールの保存に限定した規則は、現存しない。今のところ、一般的な文書管理規則が、電子メールにも適用されるものと考えている。結局、「組織共用文書」をどうとらえるかの問題に帰着する。
- Q4：内閣府では、パイロット事業の中間書庫の他に書庫はあるのか？
- A4：地下にあるが倉庫に近い。各課がそれぞれ鍵のかかるスペースをもち、鍵は各課が保管している。この状態は分散管理である。何年経ったら持っていくというルールはない。
- Q5：地下の倉庫と中間書庫はどこが違うのか。
- A5：基本的には変わらない。集中管理とは一カ所に集めることと、整頓と管理を集中的に行うこと、国立公文書館の移管選別の助言を受けやすくすることである。集中(管理)した方が(文書は)なくなる。
- Q6：集中書庫と中間書庫のそれぞれの概念は？
- A6：中間書庫は国立公文書館が各省の半現用公文書を引き受ける場合の施設をいい、各省がそれぞれの半現用公文書を倉庫に保管する場合は分散管理または集中管理という用語を用いる。省全体で一カ所の倉庫に半現用文書を集約する場合は集中管理といい、内閣府の地下倉庫のような各課別の管理状態は、分散管理という。
- Q7：レコードスケジュールについて国立公文書館で説明を受けた。この時は、従来のファイル管理簿に2欄追加して、そこに保存期間満了後の移管か廃棄かの別と、その実施時期を記入するというものであると理解した。内閣府におけるレコードスケジュールの具体像はこれで間違いはないか。
- A7：その通りである。現状では、情報公開用の行政文書ファイル管理簿が作成されており、これに検索用の必要事項が記入されている。レコードスケジュールとは、この行政文書ファイル管理簿の既存項目に保存期間満了後の措置(移管又は廃棄)を加えればよい。
- Q8：中間書庫における権限は？
- A8：この件では、管理権者がどの段階で変わるのか、ということがある。現用段階では、内閣府公文書管理課は、各省の文書管理責任者(=官房長)から毎年文書管理報告書の提出を受け、これに基づき公文書館から助言をしてもらうように計らうことになる。
- Q9：公文書管理法第5条第5項の「保存期間満了前のできる限り早い時期に決める」とはどの程度を考えているのか。
- A9：各省庁一律に「どの時点」と決めることはできない。
- Q10：国立公文書館への移管率は0.7%と極めて低いが、移管率を上げるにはどうするのか。
- A10：単純に率を引き上げる議論は避けたいほうがよい。その理由は、歴史的価値の少ないものまで移管される危険性がある。作業面のわずらわしさが増えるなどである。移管率を上げる点で最も重要なことは、「レコードスケジュール」をきちんとチェックすることだ。

- Q11：第5条第5項の「できる限り早い時期に移管か廃棄かの措置を決める」となれば、レコードマネージャーのような専門職が必要になると思うが、文書管理の専門職についてはどのように考えているのか。
- A11：公文書管理のマニュアルを整備し、各省庁にマニュアルを理解している職員を増やせばよい。必ずしも専門職でなくともよい。
- Q12：NOMAでは公文書管理検定を始めたが、このような制度の利用をどう考えるか。
- A12：役所における人の育て方は基本的にゼネラリスト型。従って、従来の文書管理主任を軸に、一定の基礎的な知識・技能を修得させ、長期間にわたって教育訓練を行う。今のところ能力検定や資格取得などの活用は考えてはいない。
- Q13：国立公文書館ではもう一方の専門職アーキビストがもっと必要になるのでは。
- A13：アーキビストは歴史系とは限らない。電子系に詳しい人、行政学に詳しい人等幅広い能力の人材を検討する必要がある。
- Q14：公表された内閣府の政策評価書（平成20年度、事後評価）では、政策「公文書等の保存および利用の取組」において、達成目標の一つが、「中間書庫パイロット事業における取扱文書数を、前年に比べて増やす」ということである。現下の政策運営においては、数値目標が必要だと思われるが、平成23年度以降については、移管率のようなものを提示する考えはあるのか。
- A14：文書を受け入れてから、整理・利用可能状態にするまでの期間を1年とする、という目標に対し、これを実質的に11カ月にしたという実績がある。
- Q15：それは処理のタイムラグの縮小の話である。国立国会図書館の場合もそうだが、タイムラグ以外に、取り扱う文書が全体の何パーセントくらいになるのかというカバー率の目標がありえよう。この点はどうなのか。
- A15：その点は、（公文書管理法により）重要な歴史資料としての公文書はすべて入ってくる、と考えることもできる。
- Q16：しかし、各府省の意識が上がらなければ、それは、空文化するのではないか。
- A16：確かにその問題はある。意識向上が必要だ。
- Q17：国民の共有財産として公文書を保存してゆくという活動自体の価値を、国民に分かりやすく示してゆく必要があるのでは。
- A17：何か良い方法があれば、教えていただきたい。
- Q18：罰則がない公文書管理法は、強制力がない。強制力を持たせる必要があるのではないか。
- A18：国会審議でもこの件は取り上げられたので、国会答弁がある。公務員の業務のうち文書管理にだけ別途の罰則をもうけることはしない、という考え方で整理されている。

第10章 中間書庫に関する課題の整理

・保存・移管に関する従来の問題点

公文書管理法の制定により、同法制定前の保存・移管に関する問題点の主要な部分是对策が講じられたといえる。しかしながら従来、どのような問題点があったのかを把握しておくことは、新たに今後の課題を検討する際にも必要だと考え、以下に改めてこれら問題点を整理しておくこととした。

(1) 歴史的に重要な公文書を残すという基本的なコンセプトの欠如

従来から公文書館法において「国及び地方公共団体は、歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用に関し、適切な措置を講ずる責務を有する。」(第3条)という漠然とした規定はあったが、国の機関における歴史資料として重要な公文書の保存及び移管についての具体的な法的義務が明確にされているわけではなかった。従って各府省の職員の段階において、現用文書としての保存意識はあったとしても、歴史を残すという使命・役割についての認識は欠如していたといわざるを得ない。

(2) 統一的なライフサイクル管理の欠如

これまでは文書管理は情報公開法における簡単な規定しか存在せず、しかも公文書館等の歴史的資料は対象から外されていたため、現用から非現用(アーカイブズ)までのライフサイクル管理が統一的、一元的に行われているわけではなかった。従って歴史資料として重要な公文書の現用段階からアーカイブズへの移管がスムーズに行われていなかったのである。このことは文書管理の統括官庁が、現用は総務省、非現用(アーカイブズ)は内閣府(実際は国立公文書館)と別々になっていたこととも関連があり、いわば縦割り行政の弊害の一つと考えることができる。

(3) 評価選別権の問題

これまでは各府省と内閣府(国立公文書館)が協議し、その結果、合意が成立しない限り、歴史資料として重要な公文書が移管できない仕組みだった。つまりその文書が歴史資料として重要な公文書か否かを判別する評価選別権が専門家である国立公文書館側ではなく、各府省側にあったのである。このことは旧国立公文書館法第15条2項(今回削除された)において、内閣総理大臣(国立公文書館)と移管元の行政機関とが協議し、合意が成立した場合にのみ移管を受けると規定されていたことによる。

(4) 移管基準の問題

もう一つの問題は、各府省の職員が、移管しようと思っても、どのような文書が歴史公文書に該当するのかという統一的な基準が明確になっていなかったことがある。しかも

従来は国立公文書館の機能があくまで移管を受けた歴史資料として重要な公文書の保存及び利用に限定されていたため、国立公文書館の専門的な知見が生かされる場もほとんどなかったのである。

(5) 文書の利用性に対する府省側の懸念

さらに各府省側で国立公文書館への移管に消極的だった理由として、移管をすると各府省におけるそれら文書の利用についての利便性が失われるのではないかと、さらには府省側で公開したくない文書が公開されてしまうのではないかと懸念があったことが挙げられている。

・保存・移管に関する今後の課題

先にも述べたように、公文書管理法の制定により、従来の保存・移管に関する問題点の主要な部分是对策が講じられたといえる。しかしながら現段階において依然としてそのまま残っている課題、もしくは新たに発生した課題を整理する必要がある。

従ってここでの課題は、適切な保存及び利用を確保するためには中間書庫を含めどのような集中管理の方法が目的に叶うのかという検討が中心になる。具体的には各府省単位の集中管理と府省横断型の中間書庫のどちらの方向を目指すのか、あるいは両方の折衷案があるのかどうかの検討である。

(1) 集中か分散か 保存及び管理の方法

文書の保存及び管理の方法には、それぞれ集中方式と分散方式があり、その組み合わせによりいくつかの形態に分類できる。議論の混乱を避けるために、今後の課題を検討する前に、まずこの点を整理し、それぞれの定義を明確にしておく必要がある。

(府省別) 分散保存・分散管理

それぞれの課がそれぞれの場所で保存し、管理する方式

(府省別) 集中保存・分散管理

府省毎の集中書庫で集中保存するが、管理はそれぞれ各課が実施する方式

(府省別) 集中保存・集中管理

府省毎の集中書庫で集中保存し、文書主管課が一元的に全体を管理する方式

(府省横断型) 集中保存・集中管理

各府省内の書庫とは別に、公文書管理課又は国立公文書館が府省横断的に統一的な管理ができるようにするための集中書庫。但し、集中書庫に保存される現用文書の所有権はそれぞれの府省に属す。従って情報公開対応は各府省の原局及び情報公開担当部門が行う。いわゆる中間書庫とはこの方式の集中書庫をいう。

「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」の最終報告書(2004年)

における中間書庫の定義もこの方式であり、「歴史公文書である可能性が高い一定の公文書を省庁横断的に集中管理し、その散逸を防ぎつつ安全良好な環境の下で保管し、歴史公文書を確実に評価選別することで国立公文書館等へ移管を促進するための仕組み」としていた。

(2) スムーズな歴史公文書の移管促進

公文書管理法は、歴史公文書の国立公文書館等への移管をスムーズに行うための方策として、新しく「レコードスケジュール」のプロセスを取入れた。すなわち行政機関の長は行政文書ファイル等について、保存期間満了前のできる限り早い時期に、保存期間が満了したときの措置として、国立公文書館への移管か廃棄かを決めなければならないとしたのである(第5条5項)。つまりこれまで保存期間が満了する直前もしくは満了後に、移管か廃棄か(もしくは再延長)の決定を行っていたものを、現用段階のできる限り早い時点で移管か廃棄の第一次的な決定を行うこととしたのである。これは行政文書ファイル等を作成または取得し、その内容を熟知している者が、その決定を行うのが妥当であるという考え方に基づく。さらにその後、保存期間が満了するまでの間に、当該行政文書ファイル等の移管か、廃棄かの最終的な評価・選別を行わなければならない。従って、このような「レコードスケジュール」のプロセスを効率的、効果的に実行し、歴史公文書の移管をスムーズに行うためには、どのような集中管理の方法、場所がふさわしいのか、という点が課題となる。

(3) 現用段階における職員の利用促進

公文書管理法は「行政文書ファイル等の保存期間の満了する日までの間、その内容、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、適切な記録媒体により、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。」(第6条1項)としている。「適切な保存及び利用を確保するため」とは、「有識者会議最終報告」の「基本認識」において述べられた「証拠的記録に基づいた施策」作りを可能にする、職員にとって利用しやすい保存体制が求められていることを意味する。従って公文書の所在場所が分かるだけでなく、検索を容易にするための適切なメタデータの付与等が不可欠となる。すなわち「有識者会議最終報告」の「改革目標」で取り上げられた「文書の追跡可能性(トレーサビリティ)」の確保に他ならない。

また30年等の長期保存文書は紙の劣化や破損等のおそれがある。さらに個人情報などの機密文書の保存場所は施錠可能な特別な区画が必要だし、電子媒体やフィルム類など一定の温湿度制御が必要なものもある。このような適切な保存のための要件を備えた安全・良好な保存環境が求められているのである。

(4) 国民による利用の促進

公文書管理法は「……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うるものである……」(第1条)としており、国民に対する現用・非現用双方の段階における「利用可能性(アクセシビリティ)」の確保を求めている。ここでは現用段階の利用に的を絞るが、情報公開法による国民からの情報請求に対し、適切且つスピーディに対応するための保存が求められることとなる。情報公開対応に関しては、従来、保存管理が悪いために、保存期間満了前に廃棄されたり、文書が存在するにもかかわらず、誤って不存在とされたケースなどが発生している。保存管理の悪さから、情報公開請求への対応が遅れたり、文書不存在が発生しないよう適切、確実な保存体制が求められる。

(5) 文書管理専門職(レコードマネージャー・アーキビスト)の活用

「有識者会議最終報告」では「移管・廃棄」に関する具体的方策として「各府省及び公文書管理担当機関の評価・選別の判断について、文書管理に関する専門家(レコードマネージャー、アーキビスト等)が適切にサポートする仕組みとする。」として文書管理専門職の専門的・技術的知見の活用を推奨している。特に現用から非現用へのライフサイクルを通じた統一的な管理、すなわち「レコードスケジュール」の仕組みを遂行する段階における専門職の支援が重要とされている。ということは中間書庫を含めた集中管理の保存体制において、どのように専門職を関与させるのが最も効率的・効果的なのかということが大きな課題として浮かび上がってくる。この点、公文書の統一的ライフサイクル管理における成否の鍵を握るのが専門職体制だと考えているからである。

第11章 中間書庫に関する提言

先の「保存・移管に関する今後の課題」において取り上げた課題を解決し、目的を達成するには、どのような集中保存・集中管理が求められるのか、すなわち「レコ-ドスケジュール」のプロセスを効率的、効果的に実行し、歴史公文書の移管をスムーズに行うためには、どのような集中書庫が要求されるのか、という観点から当研究会の主張を「提言」及び「提言の細目」という形にまとめた。

・「提言の要旨」

本研究会が推奨する集中書庫制度は、保存期間が10年以上の行政文書については、あくまで府省横断的な集中保存・集中管理、すなわち本格的な「中間書庫」での保存を行い、保存期間が10年未満の行政文書については、各府省単位の集中保存・集中管理の方式を取るものとする。財政的、人的問題から、段階的に「中間書庫」への移行を進めることはやむを得ないが、少なくとも5年後を目処に、首都圏近郊に各府省が利用できる本格的「中間書庫」の設置を目指すべきことを提言する。

対象文書	保存場所	移送時期
1年保存文書	各府省：各課	なし
3年・5年保存文書	各府省：集中書庫	2年目以降
10年・30年保存文書	各府省：集中書庫	2年目以降
10年・30年保存文書	府省横断：中間書庫	6年目以降

上記は保存期間による府省集中書庫と横断型中間書庫の使い分けの例である。3年・5年の保存文書は各府省集中書庫、10年・30年保存文書を横断型中間書庫と分けたのは歴史公文書として移管の対象となる可能性が高いのは10年以上の保存文書と考えられること、また保存期間が長期になるほど安全確実な保存環境が求められ、このような条件は中間書庫の方が整えやすいことによる。

10年・30年保存文書は、まず2年目以降、各府省の集中書庫への移送し、そこで集中保存するが、6年目以降はこれら文書を各府省の集中書庫から中間書庫へ移し変えるものとする。10年・30年保存文書も比較的利用頻度が高い5年間は各府省の利便性を考慮し、手元に置いておくという考え方を取っている。

・「提言の細目」

(1)「レコ - ドスケジュール」プロセスの効率的、効果的実行

公文書管理法は「保存期間満了前のできる限り早い時期に、保存期間が満了したときの措置として、国立公文書館への移管か廃棄かを決めなければならない」とした(第5条5項)。しかしながら、これはあくまで移管か廃棄という評価・選別の第一次的な決定であり、最終的な決定ではない。その後、保存期間が満了するまでの間に、当該行政文書ファイル等の移管か、廃棄かの最終的な評価・選別を行わなければならない。第一次的な評価・選別のプロセスにおいては、どうしても現用における文書管理の専門職レコードマネージャーの関与、支援が必要となる。そして最終的に移管か廃棄かを決定する段階では、レコードマネージャー及び歴史公文書の専門職であるアーキビストの関与、支援が必要となる。

従来から各府省の文書管理体制は兼務の責任者もしくは担当者のみで構成されており、専任の文書管理専門職(レコードマネージャー)は全く登場しない。このような専門家不在の体制では日常業務としての公文書のライフサイクル管理を適切・確実にこなすことは難しく、各府省にレコードマネージャーの配置を必要とする理由がここに存在する。

「レコ - ドスケジュール」のプロセスを効率的、効果的に実行し、最終的な歴史公文書の評価選別を行い、移管を確実にするためには、府省横断的な集中保存・集中管理、すなわち「中間書庫」が最も有効な施設となる。また公文書管理法は保存期間が満了した行政文書ファイル等の廃棄について、事前に内閣総理大臣の同意を必要としているが(第8条2項) 廃棄のための手続きを効率的、効果的に行うためにも、「中間書庫」におけるレコードマネージャー・アーキビストの関与が必要である。

(参考)レコードマネージャーの役割機能について

レコードマネージャーの役割機能は組織における全体的な文書管理のプログラム(文書管理の方針、規則、手順、教育、監査等を含む一連の仕組み、システム)の立案・推進を行なう文書管理のスペシャリストと位置づけられる。

具体的な役割は 各府省の文書管理方針の策定、 文書管理規則の策定(分類体系、保存期間ルール等)、 重要文書(バイタルレコード)、機密文書の保護・管理規則の作成、 電子文書(電子メール含む)の管理規則作成、 各課文書管理担当者(リエゾン・キーマン)の教育及び支援、 一般職員の教育、 文書のライフサイクル管理の推進、 各種書庫(中間書庫含む)の管理、 国立公文書館等への移管促進、 安全確実な文書廃棄の実施、 関連部門(IT・情報公開)との連携、 文書管理実施状況の監査及びトップへの報告などである。

(2) 現用段階における職員の利用促進

課題の項でも述べたが、職員の「証拠的記録に基づいた施策」作りを可能にするためには、職員にとって利用しやすい保存体制が必要となる。また「文書の追跡可能性(トレーサビリティ)」を確保するためには、公文書の所在場所が分かるだけでなく、検索を容易にするための適切なメタデータの付与等が不可欠となる。「有識者会議最終報告」においても、保存に関連した問題点として次のようなものが挙げられていた。例えば

必要な文書が必ずしも適切に作成・保存されていない

文書の書式やファイルの編集方法等のルールが明確でなく、各職員任せとなっている
ファイル名が抽象的であることなどから、業務遂行上必要な文書がどのファイルに収載されているか特定しにくい場合がある

ファイルが必ずしも統一的に管理されておらず、保存が場当たりのとなっている場合がある。

このような問題点を解決し、職員の利用を促進するためには、レコードマネージャー等の専門職の支援が得やすい「中間書庫」が効率的・効果的である。その結果、職員は徒に過去の書類探しに時間を浪費することなく、本来業務に専念できるようになる。特に他の府省の職員からの利用を促進するためには府省横断型の「中間書庫」がどうしても必要となる。これらのことから「中間書庫」にはレファレンス機能、閲覧機能、配送機能といったサービス機能の充実が求められる。つまり各府省の原局からの問い合わせに素早く回答する能力や、求めに応じて必要な文書を即座に検索したり、要求元へ届ける配送機能(原則24時間以内の対応)が必要となる。米国、ドイツ等の「中間書庫」では、これらのサービス機能が多彩で、充実していることで各府省の職員から信頼され、喜ばれている。例えば米国の「中間書庫」では、配送サービスも、ボックス単位、ファイル単位、文書単位と自由に選択できる。これらレファレンス機能、あるいは配送機能については、アウトソーシングによる民間利用も考慮すべきである。米国の中間書庫(レコードセンター)では、配送業務を自前のものと民間業者によるものとを併用している。また公文書管理法第5条第5項による一次的評価において、移管ではなく廃棄の措置が取られた文書については、外部の有料レコードセンターの利用も考えられる。

また課題の項でも述べたが貴重な情報資源である公文書を自然災害や人為的な災害から守り、安全確実な環境で保存するため施設が必要となる。耐震・耐火構造の建物、個人情報等機密文書の保存には入退室管理等のセキュリティ対策が施された部屋や、鍵つきキャビネット、フィルム・電磁的記録用の温湿度調整設備、あるいは防虫・防カビ、防火・盗難対策等が含まれる。このようなサービス機能及び設備は各府省単位の集中書庫では実現が難しく、府省横断的な大規模「中間書庫」においてこそ実現が可能となる。むしろ各府省単位の集中書庫では効率の悪さから、無駄なコストが発生するおそれがあるが、専門職が関与する「中間書庫」の場合、効率化・合理化が進めやすく、行政機関全体の保存コストの削減にも寄与できる可能性がある点を強調したい。

(3) 国民による利用の促進

この場合の国民による利用は主として情報公開請求への対応であり、現用段階での利用に絞られる。情報公開関連では、保存管理の悪さから、情報公開請求への対応が遅れたり、文書不存在が発生しないよう適切、確実な保存体制が求められるが、これらについて求められる要件は、2の職員の利用促進とほぼ同様なものになると見てよい。いずれにしても車の両輪といわれる情報公開法と公文書管理の緊密な連携がポイントであり、ここにおいても「中間書庫」機能が果たす役割は小さくないと思われる。

(4) 電子公文書化へのシフト

電子公文書化へのシフトは、各府省の事務室や集中書庫、さらには中間書庫の収納スペースの節約のみならず、必要な公文書の検索時間の短縮、さらに公文書の取出しにおける物理的距離という障害を排除できるなど、公文書管理を推進する上で多くのメリットがある。しかしながら、電子文書や電子情報の取り扱いには、紙文書にない様々な課題が存在することも事実である。例えば証拠性の問題から原本性の確保が要求されるものには、各種の認証手続きやセキュリティ対策が必要となるし、電子文書の脆弱性、長期保存に向かないなどの特性から、事業継続の観点からもさまざまなリスクに対する対策が必要となる。

したがって、電子文書の「活用面」での利便性と紙・マイクロ文書等の「証拠性」「保存性」についての確実性、この二つの側面をどう調整しながらペーパーレス化を推進するかが今後の課題となろう。つまり「現用公文書としての保存」、「歴史公文書の移管」、「特定歴史公文書としての永久保存」、これらそれぞれのプロセスにおける電子公文書化の課題を解決しなければならない。ところが現状、電子文書の原本性、長期保存性を確保する技術的な方策が確立されたとはいえない以上、より慎重な電子公文書化・ペーパーレス化が望まれよう。従って電子公文書の「中間書庫」を考える場合には、紙ベースの「現用公文書としての保存」、「歴史公文書の移管」、「特定歴史公文書としての永久保存」のプロセスにおける仕組み、ノウハウを確立しながら、電子公文書化へ移行する方法がよりリスクが少ないといえる。その間に公文書の内容を徹底的に分析、評価する「コンテンツ・マネジメント」の手法、併せてメタデータの活用法などを確立すればよいのである。

そこで中間書庫の実験的パイロット事業も、このような視点を十分に取り入れ、実施されることを提案したい。

(5) 文書管理専門職(レコードマネージャー・アーキビスト)の活用

以上、1～4の項目で見えてきたように「中間書庫」が、その基本的な機能を果たす場面で、文書管理専門職(レコードマネージャー・アーキビスト)の関与が不可欠であり、「レコードスケジュール」のプロセスを確実に実行する上で非常に大きな役割を担っていることが分かる。いうまでもなく「中間書庫」は、それのみでは単なる器(ハード)に過ぎず、その運用に関わる各府省職員と彼らを支援する文書管理専門職のコラボレーションが実現し

て、初めて機能する。

そこでまず提案したいことは、各府省に最低一人のレコードマネージャーを配置し、そのレコードマネージャーが各課の文書管理者を支援しながら、各課の文書管理を進めて行く体制である。また必要に応じ、この各府省のレコードマネージャーと内閣府公文書管理課及び国立公文書館のレコードマネージャー・アーキビストが連携することにより、各府省に対するさらなる支援を行う。従って公文書管理課及び国立公文書館におけるレコードマネージャー・アーキビストも増強の必要がある。従来型の他業務と兼務の文書管理担当者だけの体制ではなく、各府省に専任の文書管理専門職、レコードマネージャーがいることが最も重要なポイントである。もとより、このようなレコードマネージャーの役割・機能が発揮される場合は「中間書庫」に限定されるものではなく、府省毎の各課あるいは集中管理を含め、文書管理のライフサイクル全体に関わるものである。むしろ専門職体制の確立を抜きにして、公文書管理法の適切な運用はあり得ないというべきであろう。この点は、「はじめに」の項でも述べたように、本研究会が「公文書管理制度は社会的共通資本の一つであり、社会的共通資本は、それぞれの分野における職業的専門家によって、専門的知見にもとづき、職業的規律に従って管理、運営されるべきもの」との認識に基づく所以でもある。しかしながら「中間書庫」は、これら文書管理の専門職（レコードマネージャー・アーキビスト）が、その専門的知見を活用し、各府省の文書管理者を支援する主要な舞台となることは間違いないといえよう。

なお記録管理学会では2008年10月、ARMA 東京支部と共同で「文書管理専門職養成に関する研究会」を開催し、2009年4月に研究会報告書「レコードマネージャー、アーキビストへの道」 公文書管理を適正に運用する専門職養成と取り組む を公表しているので、併せて参照頂けると幸いである。

第12章 中間書庫に関する主要参考文献(2000年以降)

(1) 報告書・参考文献

木藤茂.“ドイツにおける公文書の管理と保存.” 政策提言:文書管理の法整備に向けて. 商事法務, 2007, p.159-180.

金慶南.特集,レコードセンター(中間書庫):韓国資料館の記録管理システム.アーカイブズ. 2005, 20号, p.1-14.

公文書管理の在り方等に関する有識者会議.

[第5回議事次第,配布資料,議事概要,議事録].内閣官房,2008-5-15.

<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/koubun/kaisai.html>.(参照2010-05-24).

時を貫く記録としての公文書管理の在り方:公文書管理の在り方等に関する有識者会議最終報告.[内閣官房],2008,25,3p.

<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/koubun/hokoku.pdf>.(参照2010-05-24).

公文書等の中間段階における集中管理の仕組みに関する研究会.

[第1回-第7回議事次第,配布資料,議事要旨].内閣府,2005-2006.

<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/cyukan.html>.(参照2010-05-24).

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,配布資料,議事要旨].内閣府,2004-3-22.

<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kondankai04/index.html>(参照2010-05-24).

公文書等の適切な管理,保存及び利用のための体制整備について:未来に残す歴史的文書・アーカイブズの充実に向けて.[内閣府],2004,38p.

<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kondankai08/houkoku.pdf>.(参照2010-05-24).

[第12回議事次第,配布資料,議事要旨].内閣府,2006-4-20.

<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kondankai12/index.html>.(参照2010-05-24).

中間段階における集中管理及び電子媒体による管理・移管・保存に関する報告書.[内閣府],2006,32p.

<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kondankai14/houkoku.pdf>.(参照2010-05-24).

特集,内閣府懇談会第二次報告書:中間段階における集中管理及び電子媒体による管理・移管・保存に関する報告書.アーカイブズ.2006,25号,p.12-38.

国立公文書館.

特集，レコードセンター(中間書庫)．アーカイブズ．2005，20号，p.1-54．
<http://www.archives.go.jp/about/publication/archives/020.html>．(参照
2010-05-24)．

特集，内閣府懇談会第二次報告書．アーカイブズ．2006，25号，p.1-38．
<http://www.archives.go.jp/about/publication/archives/025.html>．(参照
2010-05-24)．

後藤仁．中間書庫制度の実現に向けて：神奈川県を例を中心に．レコード・マネジメント．2005，No.50，p.76-79.

高山正也編．公文書ルネッサンス．国立印刷局，2005，318p．

田村 達也．特集，レコードセンター(中間書庫)：鳥取県立公文書館における公文書の引継ぎと「中間書庫」．アーカイブズ．2005，20号，p.51-54．

東京・芝浦でパイロット事業 内閣府：省庁の公文書を「中間書庫」に．地方行政．2008，10004，p.9-11．

豊見山 和美．特集，レコードセンター(中間書庫)：沖縄県公文書館の「中間書庫」について．アーカイブズ．2005，20号，p.43-46．

内閣府大臣官房管理室．「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」第2次報告(平成18年6月)について．行政&ADP．2006，42巻10号，p.44-47．

仲本和彦．特集，レコードセンター(中間書庫)：アメリカ連邦政府における中間書庫システム．アーカイブズ．2005，20号，p.15-26．

西山伸．動向『公文書ルネッサンス』と昨今の公文書等の管理体制整備の動きについて：「中間書庫」問題を中心に．アーカイブズ学研究．2005，No.3，p.66-70．

畑国和．特集，レコードセンター(中間書庫)：神奈川県立公文書館の中間保管庫機能．アーカイブズ．2005，20号，p.35-42．

原由美子．特集，レコードセンター(中間書庫)：埼玉県立文書館における行政文書管理保存システム：中間書庫的機能をみる．アーカイブズ．2005，20号，p.47-50．アーカイブズ．2005，20号，p.47-50．

文書管理専門職養成に関する研究会．レコードマネジャー、アーキビストへの道：公文書管理を適正に運用する専門職養成と取り組む．記録管理学会・ARMA 東京支部，2009，22p.

http://wwwsoc.nii.ac.jp/rmsj/katsudo/newsletter/200904_rmsjr.pdf．(参照
2010-05-24)．

前川佳遠理．特集，レコードセンター(中間書庫)：オランダ国立公文書館組織と中間書庫．アーカイブズ．2005，20号，p.27-34．

牧原出．特集，内閣府懇談会第二次報告書：「公文書等の中間段階における集中管理の仕組みに関する研究会」について．アーカイブズ．2006，25号，p.7-9．

八木信幸，星野雅紀．レコードセンター(中間書庫)の機能と役割．レコード・マネジメント．2006，No.51，p.25-36．

依田健．

“国の行政機関における中間書庫システムについて．” 公文書館専門職員養成課程修了研究論文集：平成18年度．国立公文書館，[2007]，p.193-22
国の行政機関における中間書庫について．北の丸．2007，40号，p.135-112．
http://www.archives.go.jp/about/publication/kita/pdf/kita40_08.pdf．(参照2010-05-24)．

歴史資料として重要な公文書等の適切な保存・利用等のための研究会．「半現用」段階の記録の保存．” 諸外国における公文書等の管理・保存・利用にかかる実態調査報告書．内閣府，2003，p.41-59．
<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kenkyukai/tyousahoukoku/houkokusho4.pdf>．
(参照2010-05-24)．

)

(2) 第171回国会における中間書庫に関する国会審議

衆議院内閣委員会第12号(5月27日)

http://www.shugiin.go.jp/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/000217120090527012.htm．(参照2010-05-24)．

衆議院内閣委員会第13号(5月29日)

http://www.shugiin.go.jp/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/000217120090529013.htm．(参照2010-05-24)．

衆議院内閣委員会第14号(6月10日)

http://www.shugiin.go.jp/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/000217120090610014.htm．(参照2010-05-24)．

参議院内閣委員会第9号(6月23日)

<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/171/0058/17106230058009a.html>。(参照 2010-05-24)。

(3) 法令関係

公文書等の管理に関する法律(平成二十一年七月一日法律第六十六号)

<http://law.e-gov.go.jp/announce/H21H0066.html>。(参照 2010-05-24)。

公文書等の管理に関する法律案に対する附帯決議(平成21年6月10日 衆議院)

http://www.shugiin.go.jp/itdb_rchome.nsf/html/rchome/Futai/naiaku5901E9FCB6666D4492575D20007B8D1.htm。(参照 2010-05-24)。

公文書等の管理に関する法律案に対する附帯決議(平成21年6月23日 参議院)

http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/171/f063_062301.pdf。(参照 2010-05-24)。