

# 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—

太田 富康

## はじめに

平成5(1993)年11月施行の神奈川県立公文書館条例(平成5年神奈川県条例第24号)は、原則として県の機関の現用でなくなった全公文書等を公文書館に引き渡し、知事が歴史資料として重要な公文書等を選別し、保存しなければならないことを規定した。<sup>(1)</sup>そして、県立公文書館はこの体制による評価選別を開始した。ここにおいて、日本における評価選別の実務は、すべての文書を評価選別の対象とするという新たな高みに至った。評価選別基準も、はじめてそれを前提としたものとして策定された。とくに、「神奈川県立公文書館公文書等選別のための細目基準」で多用される「〇〇は、主務課等のものを収集する」という基準は、確実に主務課のものを押さえることができる体制に裏付けられている。

さらに、平成21(2009)年7月に公布された「公文書等の管理に関する法律」(平成21年法律第66号、以下本稿では「公文書管理法」と称する)では、レコード・スケジュール制度が導入され、<sup>(3)</sup>また、文書廃棄にあたっての内閣総理大臣の同意が義務づけられた。<sup>(4)</sup>神奈川県が、現用でなくなり公文書館に引き渡された文書を対象とするのに対し、現用段階のすべての文書を対象に行う意味で、さらに体系だった評価選別を可能とする制度といえる。それは、内閣総理大臣による廃棄段階での一元的チェックによって補強されている。このことにより、そこで用いられる評価選別基準は、より純粋化される。「本来主務課のA課文書を保存すべきだが、A課文書を選別する機会が与えられるか、与えられたとしてもA課が移管に同意してくれるかどうか不明

なので、次善策としてB課の文書を保存しておく」、「眼前にあるC文書を判断するのに、今回は選別対象となっていない文書のなかに、関連するどのような文書があるのかわからないので、とりあえずC文書は保存しておかざるをえない」などといった所与環境から脱却しえた基準である。

また、公文書管理法の対象となる行政機関の文書管理制度は、保存年限制度において永久保存が廃止されていることが前提にある。すなわち、永久に保存される文書は、評価選別を経た「特定歴史公文書等」に一元化されることになる。評価選別基準は、この所与前提条件の差異によっても影響を受け、異なったものとなることが予想される。

そして、公文書管理法は地方公共団体に對し、法律の趣旨にのっとった適正な文書管理に必要な施策の策定と実施を求めている(第34条)。求められているのは「努力」であり、則るべきものも「趣旨」であって具体的な方法ではない。埼玉県における評価選別の所与条件は、前述のような神奈川県や国とは異なるものである。よって、即座に同様の方法をとることは困難であり、評価選別基準も同一のもので妥当かは検討を要することになる。

この努力義務規定に対して、今後埼玉県がいかなる対応をとっていくにせよ、国や神奈川県とは異なる現状基盤がベースとなることに変わりはない。よって、その現状基盤の理解を共有化することが必要となる。そのうえで、評価選別によって何を残そうというのか、何のために残そうとしているのか、という基準の原則、根源となるべきものを再考しておく必要がある。具体的な基準項目や文書類型

ごとの判断ガイドは、それによって異なるものとなる。このことは、ひとり埼玉県だけの課題ではなく、それぞれに制度や環境の異なる自治体が、法の努力義務規定に応じていくための初期段階において必要となる作業であろう。本稿は、評価選別基準についての、その材料のひとつである。

その際、当館の評価選別事業については、開館以来まとまった紹介や論考を持ちえていない。その範囲を歴史的公文書<sup>(5)</sup>の移管業務に広げても、「歴史的資料の保存及び利用に関する規程」の制定過程を紹介した須長1991<sup>(6)</sup>を除き、事情は変わらない。そこで、本稿前半では当館における歴史的公文書選別と移管業務の変遷を紹介し、現状基盤としての評価選別環境を提示する。そのうえで後半においては、その制度・環境下における評価選別基準の考え方を、神奈川県や公文書管理法との比較から考察したい。

## 1 評価選別事業の経緯

### 1-1 歴史的公文書の制度沿革

埼玉県立文書館における歴史的公文書の保存及び利用提供は、第1種文書（11年以上保存文書）の管理委任<sup>(7)</sup>と、第2種（10年保存文書）以下の廃棄決定文書からの選別移管という、2制度併用によって成立している。この体制は、昭和44（1969）年の文書館開設時にその原型が成立し、現在に続いている。

このうち第1種文書は、知事部局を例にとれば、各主務課から総務部文書課に引き継がれ、さらに完結後11年目に文書館へ管理委任される。委任された文書は、すべて廃棄されることなく永年保存されている。保存年限の満了していない現用文書であるから、当然のこととして評価選別されることはない。ここにおいて確認しておかなければならないことは、当館における評価選別行為は、主として第2～6種の有期限保存文書（10年、5年、3年、1年、1年未満保存）に対して行われるものであり、その前提として11年以上保存の管理委任文書の存在があることであ

るが、詳しくは後述する。

一方、第2種以下の有期限文書は、「廃棄」された文書の中から「収集」する、という位置づけにあり、実際、これらの文書は管理委任文書に対して、事業上も「収集文書」という名称を用いていた。コレクション・アーカイブズの「収集」と区別し、同一組織内でのライフサイクル概念に基づく「移管」という用語が用いられるのは、1980年代後半のことである。それゆえ、文書管理の諸規程類において特に規定を設けることなく「収集」は継続された。親組織の文書管理との連続性よりも、古文書等とともに形成する郷土資料の一部、という位置づけが勝っていたといえる。「収集アーカイブズ (collecting archives)」と「組織アーカイブズ (institutional archives)」という峻別も、大きく意識されることはなかったと考えられる<sup>(8)</sup>。埼玉県立文書館条例（昭和50年条例第38号）第1条は、その収集、管理、活用の対象を「歴史的価値のある文書及び記録並びに県の公文書その他必要な資料」と謳っているが、昭和50年という制定当時に「公文書」を特立させるべき認識としてあったものは、現用であり続けている管理委任文書のみであったのではないだろうか。

昭和58（1983）年6月、埼玉県行政情報公開条例が施行されたが、すでに「廃棄」された「収集文書」はその対象ではなく、その一方で独自の利用規定も持たないため、「収集文書」が利用に供されることはなかった。しかしながら、開示請求権を規定する情報公開条例の出現は、「収集文書」に対しても文書管理との関係性を意識させるものであったろうことは想像に難くない。昭和61年に当館で開催された第1回文書館振興国際会議でのマイケル・ローパー氏によるライフサイクル論<sup>(10)</sup>の紹介以降、親機関の文書管理との連続性がより意識され、その収集（移管）や利用提供において、公文書と他の民間文書での取り扱いの区別がより意識されることになった。

昭和62年に公布された公文書館法（昭和

62年法律第115号)は、「公文書その他の記録」として、必ずしも親組織以外に由来を持つ資料群を排除したわけではないが、「歴史資料として重要な公文書等」の保存と利用に対する責務を地方自治体に課したことの意味は大きく、埼玉県「収集文書」も、文書管理との関係性を整理する根拠規程を求めることになった。平成3年3月、知事部局の「埼玉県文書規程」(昭和58年訓令第5号)が改正され、「廃棄を決定した文書のうち、歴史資料として重要であると認められるものは、文書課長が文書館長及び主務課長と協議の上、文書館長に移管するものとする」などという「移管」の根拠条文が設けられ、同様の規程改正は「埼玉県教育局等文書規程」(昭和58年教育委員会教育長訓令第1号)等においてもおこなわれた<sup>(11)</sup>。

一方、「移管」を受ける側の規程として、「歴史資料の保存及び利用に関する規程」が教育委員会教育長訓令(平成3年第4号)として制定された。ここにおいて、「収集文書」は「収集アーカイブズ」と峻別され、「移管」ないし「引継ぎ」という媒による「組織アーカイブズ」としての位置づけを明確にすることになり、組織内でのその呼称も「収集文書」から「歴史資料」(現在は「歴史的資料」)<sup>(12)</sup>へと変わった。

平成13年4月、旧条例の全面改正により現在の埼玉県情報公開条例(平成12年条例第77号)が施行された。その第2条第2項は本条例の対象とする公文書の定義を行っているが、次のような公文書定義からの除外規定によって、「歴史的資料」は情報公開制度の枠から外されている。

この条例において「公文書」とは、(中略)をいう。ただし、次に掲げるものを除く。

- 一 新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの
- 二 埼玉県立文書館その他規則で定める

機関において管理され、かつ、歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として公にされ、又は公にすることが予定されているもの

歴史的公文書は、前述のように「歴史的資料の保存及び利用に関する規程」及びその委任を受けた文書館の規定類によって保存利用が行われることになるが、従来完結後30年間は一律利用提供の対象外としてきた規定を廃し、公開準備の整ったものから順次利用に供するように改められた。

平成15年度には文書管理システムが稼働し、文書媒体の電子化がスタートした。翌16年度からは電子決裁も加えた本格稼働となった。文書館では、この16年度完結の3年保存文書から電子媒体についても移管の対応をすべく、19年度に電子公文書収集管理システムを稼働させ、翌20年度当初から受け入れを開始した。

評価選別の対象となる埼玉県の歴史的公文書制度は、概ね以上のような変遷をたどって現在に至っている。

## 1-2 現在の評価選別の環境と条件

地方自治体における評価選別を考えると、神奈川県に代表される原則全文書対象化の実現はむしろ例外であり、ほとんどの自治体においては限られた選別母体、限られた条件のなかで行っている。よって、個別自治体を対象に評価選別を考える際には、その所与条件を明らかにしておく必要があり、埼玉県もその例に洩れない。

### 1-2-1 第1種管理委任文書の存在

文書管理制度における永年保存文書の有無は、評価選別の基準や判断に影響を与えることが考えられる。前述のように埼玉県では11年以上保存文書の規定があり、そのうちでも文書館に管理委任されたものは永年保存措置がとられている。文書の保存価値には、法務価値、業務価値、財務価値など、複数の

価値評価があり、それぞれにおいて年限設定を含めた保存価値判断が可能であるが、管理委任文書の「11年以上保存＝永年保存」という価値判断は、行政運営上の法務価値や業務価値によるものである。すなわち、文書本来の作成目的にそった一次的価値による永年保存である。このように、一次的価値判断による永年保存文書が存在することが前提としてあることにより、廃棄決定された有期限保存文書への価値判断は、二次的価値に限定して行うことが許される。

もちろん、全文書有期限化の場合においても、法規的義務や証拠性の保持のため保存を必須とする文書は、その間保存延長措置がとられ、現用文書であり続けることが考えられる。その場合も、延長保存措置は基本的に主務課が担うものであろうから、文書館等による評価選別において一次的価値を斟酌する必要がないことに変わりはない。とはいえ、最終的には評価選別の結果でしか永久保存文書は残らないという、その価値判断が唯一絶対的決定措置である場合と、一次的価値と二次的価値という異なる価値基準による二制度併存における場合とでは、評価選別の基準設定に差異があることは考えられるところである。この点については、3-2で後述する。

埼玉県では、知事部局の例で見れば、各主務課から総務部文書課に引き継がれた第1種文書は、完結後11年目に文書館へ管理委任される。完結後10年が満了する時点で、委任に先立って文書課と主務課による確認・協議がなされ、主務課においてこれ以上の保存の必要が認められない文書は廃棄決定されるが、一旦管理委任された文書は原則永年保存の扱いを受けている。その後の見直しはなされていない。県土整備事務所等の地域機関の第1種文書も、いったん文書課に引き継がれた後、文書館に管理委任される。一方、文書課に引き継がれず各主務課で保管され続けている第1種文書は、必ずしも文書館に管理委任されるとは限らず、また、廃棄決定時に文書館による評価選別が行われるとも限らない。

このような所与条件にあることから、第2種以下の有期限文書の評価選別にあたっては、過去に管理委任されている第1種文書の類型の確認も重要となる。必要な情報がそれら管理委任文書ですでに満たされているのであれば、重複して有期限文書を保存する必要はないからである。過去の同類型文書で内容情報を確認し、かつ、継続して現在も引き継がれているかを確認することになる。

なお、完結後6～10年の第1種文書を保管する文書課文庫（第3文庫と呼称している）が、文書館内に設けられていることの有意性を、ここにもみることができる。

### 1-2-2 行政刊行物の納本管理の存在

行政刊行物と同レベルの情報しか有さないことにより、保存の必要性を認めない文書類型も少なくない。たとえば、『環境白書』『埼玉県の農業』など大部な刊行物が発行されている分野では、必要情報はそれらの刊行物で満たすことができ、文書まで残す必要のないものが少なくない。逆に、必要情報を満たす刊行物がない場合には、文書を残す必要が生じることにもなる。あるいは、特定の事業で中間報告書や最終報告書が刊行されている場合、それらと比較して文書でさらに補う必要があるか否かがわかれてくるので、その刊行有無の確認が求められることになる。

埼玉県の場合、各課所館で行政刊行物を刊行した場合、一定部数を県民生活部県政情報センターに送付することになっている。送付を受けた同センターでは、それらを閲覧に供するとともに、目録は県のホームページで公表している。そして、それらは10年を経過すると文書館に移管される。このような環境下にあつての評価選別は、常に同センターの目録を検索しながら、場合によっては現物にあたりながら行われることになる<sup>(13)</sup>。

行政刊行物は二次的な資料であり、一次資料である文書の方が資料的価値は高い、よって、刊行物の有無如何に関わらず文書を保存すべきである、という議論もあろう。しかし

ながら、保存スペース等の条件も併せ考えなければならぬ保存環境状況においては、現在、両者の関係を次のように考えたうえで、とくに調査・統計的な資料では、行政刊行物を優先する方向で選別を行っている。

- (1) 文書と刊行物では、同一の紙面に載せられる文字量及びその集約性に大きな差があること。たとえば、調査の回答文書数10枚が刊行物では1ページの表にまとめられてしまうなど、保存スペースに与える影響力は大きく異なる。
- (2) 校正や確認作業を経た、責任と影響力をとまなう「公刊物」であり、必ずしも一次資料（原稿）の情報が優れているとはいえないこと。
- (3) 行政が公表したことによる「公式」の情報であること。仮に誤っていたために「真実」ではなくても、「公式」である情報として、保存の意味を有すること。いかに「過程」を重視しようとも「結果」「結論」が共に残されていなければ価値は低い。
- (4) 簡易な印刷技術が進歩した現代においては、ワープロ・ソフトで作成された文書と、印刷された刊行物の差は小さくなっている。必要部数の違いが、プリント・アウトやコピーを選ぶか、それとも印刷刊行を選ぶかの選択をさせているに過ぎないともいえる。この中間にある浄書印刷が、刊行物なのか文書なのか最も曖昧な外見を我々に見せているように、一次資料と二次資料という区分概念は有効性を失っている。

### 1-2-3 選別対象母体の限定性

歴史的公文書の移管を可能とする規定条文は、知事部局や教育委員会、公安委員会、県立学校など、いずれの文書管理規則（規程）にも盛り込まれている。しかしながら、現在の文書館の職員数、業務量等の諸条件では、これらすべてに対処することができていない。その廃棄決定に対して定期的に対処できてい

るのは、知事部局（総務部文書課）と教育委員会事務局（教育局総務課）に引き継がれ、集中管理されている文書に限られている。それ以外の執行機関の文書、あるいは、知事部局や教育委員会でも各主務課や地域機関で管理されている文書は、その廃棄さえも十分に把握できていない。

このように、評価選別を行っているとはいえ、選別対象となる母体自体が限られたものとなっている。その評価も、限られた対象母体のなかでの相対的なものとなる。このため、全文書からの選別が可能であればA文書を残すことになるであろう場合にも、A文書が引き継がれていなければ、相対的な価値評価から別の文書が選ばれることになる。あるいは、そのような文書を見いだすことはないかもしれない。

具体的な例として、B課が主管する業務のため関係課をメンバーとする会議を組織し、重要施策を検討した場合を想定しよう。この会議は、施策検討過程の一部として意味を持っているのであるから、会議で配布される文書だけでなく、課内での検討や調査の資料などを併せ持つB課から一括して保存したいところである。しかし、B課はそれらの文書を課内で保存し続けており、将来的にも選別できる保証はない。一方、会議に参加したC課の復命文書は引き継がれており、評価選別の対象とすることができる。このような条件ゆえにC課の復命文書を保存するとした場合、それは全文書を体系的に評価できた場合の結果とは異なる、相対的なものである<sup>(14)</sup>。

なお、前述のように平成15年度から文書管理システムが稼働し、文書媒体自体の電子化が進行しているが、文書館にはサーバに保存されている電子文書の閲覧権限がないこともあり、評価選別は従来どおり文書課及び教育局総務課に引き継がれた文書のなかから行っている。

## 2 評価選別の基準と原則

### 2-1 全国自治体の評価選別基準

ひろく全国自治体の評価選別のための基準やガイドラインといわれるものを分析してみると、次のような3階層のレベルで作られていることがわかる<sup>(15)</sup>。

第1レベル 原則

第2レベル 基準

第3レベル 細目基準

第1レベルは、歴史的公文書を保存することの目的であり、歴史的公文書によって何を後世に伝えようとしているのか、という最も根源的な基準である。具体的には「神奈川県立公文書館公文書等選別基準」に代表される次のようなものが多い<sup>(16)</sup>。

- (1) 県民生活の推移が歴史的に跡付けられる公文書等
- (2) 県行政の推移が歴史的に跡付けられる公文書等
- (3) 昭和20年以前に作成し、又は取得した公文書等

歴史的公文書を保存利用することの意義・目的を明示・確認するためのものとして必要不可欠であり、判断に迷った際に立ち返るべき「原点」となるものである。一方、選別作業に常時使う「物差し」としては有効性に乏しい。そこで、それぞれに絞り込みをかける基準が第2レベルの基準である。

第2レベルには、二通りの種類がみられる。ひとつは、住民生活の諸相や行政事業の類型など、文書によって伝えられる情報の内容から具体化して規定する基準で、たとえば、

- (1) その時代の世相、世論等が象徴的又は特徴的に表れている行政文書等
- (2) 町民生活に影響が生じた事件、事故等に関する行政文書等

というスタイルで表現される。

これに対し、例規、予算・決算、起債、補助金、許認可といった行政行為や分野から類型化するものがもう一つで、次のような表現スタイルになる。

- (1) 条例、規則、訓令、通達等例規に関するもの

- (2) 各種制度及び行政機構の新設及び改廃に関するもの

全国の自治体で評価選別基準といったときに、最も多い類型が後者であり、埼玉県の「歴史的資料の基準」もこの類型に該当する。第2レベルの基準は、網羅的で抽象度が高く、極論をすれば、すべての文書を基準に該当させることも不可能ではないであろう。たとえば、「条例、規則、訓令、通達等例規に関するもの」「各種制度及び行政機構の新設及び改廃に関するもの」という基準は、これらに関する文書はすべて保存の対象となる、とも読める。が、実際にそうでないことは明らかで、「条例、規則、訓令、通達等例規に関する文書のなかから、いかなる文書を選ぶのか」という疑問への回答が求められることになる。

それにわずかながらも答えるものとして、第3レベル：細目基準が用意されることになる。これにより、たとえば「県政の施策、計画に関するもの」という基準は、「①中期計画等、県の重要な計画」「②県が推進する重要な事業」「③県が推進する重要な運動」と、より具体性を持つことになるが、それでも「重要な計画」「重要な事業」の「重要」の基準、尺度が見えてはいない。少なくとも「文書の例示」に示されているものは「重要」であることが判明するが、それ以外のもは類推的判断をするしかない。例示されている計画や事業にも時代性があり、すでに実施されていないものも多い。そして、「それに関する文書全体のなかから、いかなる種類の文書を選べばいいのか」という課題は、基準から細目、例示と範囲が狭められただけであって、依然として解決していない。

ここにおいて、さらなる「基準」が必要とされることになるが、それは第4レベル、第5レベルと階層性を深めていっても解決するものではないだろう。単純な階層の重層化には限界があり、逆に実務を困難にする。それよりも、異なる角度からの基準、目安、考え方といったものをクロスさせることにより、

判断を助けることを考えるべきであろう。実際に、全国の事例からは、「方針」「考え方」といったものや、絶対的保存基準、絶対的排除基準、キーワード、あるいは、ガイドラインといったものを見ることができる。

## 2-2 埼玉県の評価選別基準

「歴史的資料の基準」と「細目・例示」の2つがある。前者は前述教育長訓令「歴史的資料の保存及び利用に関する規程」第2条第1項の「別記」として定められたものであり、次の9項目が挙げられている。

- 1 組織、制度等の新設、変更、廃止に関するもの
- 2 県政の施策、計画に関するもの
- 3 条例、規則等に関するもの
- 4 監査、検査等に関するもの
- 5 調査、統計に関するもの
- 6 褒彰、表彰に関するもの
- 7 委員会、審議会等に関するもの
- 8 陳情、請願に関するもの
- 9 その他歴史的資料として重要であると認められるもの

1から9の列記は、前述第2レベルのうちの後者にあたる。また、「細目・例示」はこれを受け、その具体化を図るためのもので、平成3年2月22日付け文書館長決裁によるものである(本誌26頁参照)。

前述のように、この「歴史的資料の基準」は、日本において評価選別の基準と言ったときに、もっとも一般的にみられる形式のものである。行政執行上の行為や事務・文書類など、自治体職員にとってイメージしやすい具体性を持つものであり、「細目・例示」は、それをさらに具体的に説明し、実際の文書例示が選別の際のイメージを助けるものとなっている。

では、これらの類型の文書を残すことによって、いかなる情報を後世に伝えようとしているのか。第1レベルにあたる、そのもっとも

も基本的な原則は、「歴史的資料の基準」9項目の前文にあたる位置で次のように示されている。

県政の推移、内容、仕組み等が分かり、県民の生活の様子及び社会の情勢を反映している公文書等

県政という直接的な対象だけでなく、その先にある県民生活や社会情勢を知るためのもの、として押さえられていることがわかる。「県民生活の推移が歴史的に跡付けられる行政文書等」と「県行政の推移が歴史的に跡付けられる行政文書等」という神奈川県のものに通じるところをみることができる。

## 3 法律、条例の目的から考える評価選別基準

公文書管理法は、その第1条「目的」において、歴史的公文書を含めた公文書管理の目的を「行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り、もって行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすること」と規定した。これに対し、神奈川県立公文書館条例の示す館の設置目的は、「公文書その他の記録(以下「公文書等」という。)で歴史資料として重要なものを収集し、保存し、及び閲覧に供し、並びにこれに関連する調査研究を行うとともに、県民に文化活動の場を提供する」ことである(第2条「設置」)。

これは、公文書管理法の目的に対比すれば、「行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り」という直接的な目的に相当し、「行政が(中略)全うされるようにする」という高次の目的にあたるものは示されていない。それは、その目的を「公文書等を歴史資料として保存し、利用に供することの重要性にかんがみ、公文書館に關し必要な事項を定めること」とだけ規定する公

文書館法においても同様である。

しかしながら、公文書管理法第34条が法律の趣旨にのっとることを求めていることからすれば、評価選別基準を考えるにあたっては、①行政の適正かつ効率的な運営と、②国及び独立行政法人等の有するその諸活動の現在及び将来の国民に対する説明責務の全う、という2つの目的を理解する必要がある。評価選別の最も原点にある基準は、法的にはこの2つの目的を果すにあたって必要な公文書等、ということになるからである。

では、埼玉県教育委員会が掲げる「県政の推移、内容、仕組み等が分かり、県民の生活の様子及び社会の情勢を反映している公文書等」という原則的な基準は、いかなる目的に向けてのものなのか。それは、公文書管理法の目的には適っているのか。両者の目的は如何なる関係にあるのか。

埼玉県立文書館とその評価選別事業は、40年という歴史を刻んだ時点で公文書管理法に遭遇した。その結果として、公文書管理法＝国とは異なる現状基盤のもとで、法律の趣旨にのっとった努力義務を果たしていくことになる。そのため評価選別基準を考えるには、やはり「目的」から見つめ直す必要がある。国が法律という形で初めて示した公文書管理の目的は、埼玉県立文書館が40年にわたって行ってきた評価選別の目的と合致するのか、と。

### 3-1 条例と訓令が示す選別基準の原点

埼玉県における歴史的公文書の保存利用提供活動は、文書管理規則等が規定する公文書管理の範疇外にあり、埼玉県立文書館という教育機関の事業として行われている。よって、その目的は文書館の設置目的にこそ存することになる。「埼玉県立文書館条例」は第1条で次のように館の設置目的を示している

郷土についての歴史的価値のある文書及び記録並びに県の公文書その他必要な資料  
(以下「文書」という。)の収集及び管理

を行うとともに、これらの活用を図り、もつて教育、学術及び文化の発展に寄与するため、埼玉県立文書館（以下「文書館」という。）をさいたま市浦和区高砂四丁目三番十八号に設置する。

評価選別のもっとも原則的な基準は、この目的に沿ったものということができる。より歴史的公文書に限定したものとして、「歴史的資料の保存及び利用に関する規程」は第1条でその「趣旨」を述べ、第2条で「引継ぎ又は移管を受ける歴史的資料」を規定する。

#### (趣旨)

第一条 この訓令は、公文書その他の記録（以下「公文書等」という。）のうち郷土の歴史的資料として重要であると認められるものについて、その保存及び利用に関する基本的な事項を定めるものとする。

(引継ぎ又は移管を受ける歴史的資料)

第二条 埼玉県立文書館長（以下「文書館長」という。）は、次に掲げる公文書等のうち、別記に定める歴史的資料の基準（以下「別記の基準」という。）に基づき、歴史的資料として重要であると認められるものの引継ぎを受けるものとする。

一 埼玉県教育局等文書管理規則（平成十三年埼玉県教育委員会規則第十号）第十条又は埼玉県立学校文書管理規則（平成十三年埼玉県教育委員会規則第十一号）第十条の規定により廃棄を決定した文書

二 埼玉県教育局等公印規程（昭和四十六年埼玉県教育委員会教育長訓令第三号）第八条又は埼玉県立学校文書管理・公印規程（平成十三年埼玉県教育委員会教育長訓令第六号）第四十三条の規定により廃止した公印

三 前二号に掲げるもののほか、教育



局又は教育機関で保管している公文書等のうち、使用に供する予定のなくなったもの

- 2 文書館長は、知事、議会、選挙管理委員会、人事委員会、監査委員、労働委員会、収用委員会、内水面漁場管理委員会、公安委員会、公営企業管理者、病院事業管理者又は下水道事業管理者が公文書にあっては廃棄を決定し、公印にあっては廃止し、その他の公文書等にあっては使用に供する予定がなくなつたと認められたもののうち、別記の基準に基づき、歴史的資料として重要であると認められるものの移管を受けることができる。

前述第2レベルの基準を、「引継ぎ又は移管を受ける歴史的資料」を定める第2条の「別記」に位置づけていることから、第1条が謳っている内容は、第2条別記である「歴史的資料の基準」の上位に位置すると考えることができる。

この両者をまとめると、埼玉県立文書館の評価選別の原則的基準は次のようにまとめることができるであろう。

郷土についての歴史的価値があると認められるものであり、教育、学術及び文化の発展に寄与するもの

ここにおいても、「歴史的価値があると認められるもの」という抽象的な基準に留まっているが、「郷土についての」という修飾が、目的限定性を示している。埼玉県立の施設における郷土、すなわち埼玉県という地域に関するものであるという前提である。埼玉県という「行政組織体についての」という限定性ではない。また、後半の「教育、学術及び文化の発展に寄与するもの」という基準からは、行政運営やその証明のための必要性などは求められていない。それらの一次的価値から必要とされる保存措置は、あくまで文書管理規

則等による文書種別（保存年限）として規定され、講じられているという前提にたっている。すなわち、第1種文書の管理委任という別制度であり、これによって、いわゆる永年保存文書（正式には11年以上保存）は文書館に収蔵され、保存される。埼玉県の評価選別の原則は、そのような前提の上に立っている。

そのうえにたつての埼玉県の評価選別基準は、行政組織体としての必要性や、組織事業としての重要性の価値レベルを考慮するよりも、地域・郷土としての埼玉県を将来に伝えるにあつての資料価値を重視する基準ということになる。もちろん、県の事業は地域住民の福祉の向上を目的として行われるものであるから、地方自治事務の組織体としての事業・業務上の重要性は、この資料価値とも重なってくる。

それゆえ、第2レベル以下のより具体的な基準では、事業・業務を表現の指標とすることになる。しかし、あくまで原則として押さえているのは、地域・郷土としての埼玉県を将来に伝えるにあつての資料価値であり、それを県行政という指標から押さえる評価選別基準ということである。すでに紹介した「歴史的資料の基準」9項目の前文の位置で示されている「県政の推移、内容、仕組み等が分かり、県民の生活の様子及び社会の情勢を反映している公文書等」という原則も、「県政の推移、内容、仕組み等が分かる公文書等」と「県民の生活の様子及び社会の情勢を反映している公文書等」の2つということではなく、両要素を兼ね備えた文書と読み取るべきなのかもしれない。

### 3-2 神奈川県立公文書館との比較

この点を比較するために、永年保存をなくし最長30年保存制をとっている神奈川県をみてみたい。神奈川県立公文書館は、30年保存文書及び10年保存文書の評価選別記録をホームページで公開している<sup>(17)</sup>。この記録から、いくつかの文書を拾い出してみたい。

### 1 対象文書：災害補償記録簿

保存期間：30年

処理済年度：昭和51年度

内容：公務災害等に係る認定年月日、被災職員の事項（氏名、住所等）、災害発生時の状況等。被災職員は、区市町村職員、公立学校教職員、警察官、消防職員等。

理由：公務災害を認定し権利関係を明らかにするための基本的な公文書

該当基準：細目13 許認可、免許、承認等に関する公文書等

- (1) ア 知事許可（認可）に係る公文書等は、原則として本庁所管課保管の公文書等のみを収集する。

公務災害で死亡した地方公務員の遺族補償の認定に関する文書である。理由にあるように、この文書は「権利関係を明らかにするための」文書であることから保存と判定されている。公文書管理法制定時の議論では、社会保険庁の年金記録問題が盛んに引き合いに出されたが、神奈川県では、そのような個々の職員の権利を保証するための文書も歴史的公文書の範疇にあることを示している。該当基準には細目の項目しか記されていないので、上位の基準では、1.県民生活の推移が歴史的に跡付けられる公文書等、2.県行政の推移が歴史的に跡付けられる公文書等、のいずれに該当するのか定かではない。

### 2 対象文書：土地分筆登記簿

保存期間：30年

処理済年度：昭和51年度

内容：相模原児童相談所敷地ほかの分筆登記等完了報告文書綴り。

理由：県有地の分筆登記の関係文書であり、県有財産の取得、管理及び処分に関する公文書。

該当基準：細目12 県有財産の取得、

管理及び処分に関する公文書等

- (1) 県有財産の取得及び処分に関する公文書等は、原則としてすべて収集する。

児童相談所敷地等の登記に関する文書で、その選別理由は「県有財産の取得、管理及び処分に関する公文書」であることであり、それらの「公文書等は、原則としてすべて収集する」となっているため、次の文書のように、主務課の行政的価値においても10年で必要なくなる文書も保存されることになる。

### 3 対象文書：建物、現存、除却、立木、その他

保存期間：10年（10年延長）

処理済年度：昭和60年度

内容：川崎失業対策事業所藤崎作業所等の建物等の除却見積額の決定に関する文書綴り。

理由：県有財産の管理に関する公文書。

該当基準：細目12（1）

この基準は「2. 県行政の推移が歴史的に跡付けられる公文書等で、次に掲げるものオ 県行政の管理運営上重要な公文書等」に該当するのではないかとと思われる。「県行政の管理運営」が項目に加えられていることによって、そして、「県有財産の取得及び処分に関する公文書等は、原則としてすべて収集する。」という細目基準によって、県有財産の管理上必要な証拠・証明書類は、行政的価値を基準とした永年保存文書がなくなっても歴史的公文書での保存が保証される仕組みとなっているようである。

埼玉県では、上記1及び2にあたる文書は、行政的価値判断による文書管理規則上の分類により第1種文書として保存されるため、評価選別の対象とはならない。では、有期限保存文書の3はどうであるかといえば、この記録にある情報だけから判断すれば、おそらくこれも保存しないであろう。遺族年金などの

権利保証や県有財産管理などの県行政の管理運営といった文書は、あくまで現用文書として保存が判断されていることを前提としているので、県民生活の推移、あるいは、県行政の推移が歴史的に跡付けられる公文書等という神奈川県と同じ基準で考えても、一律に保存対象とはならない。その県有財産が歴史的跡付けとして必要なものか否かによって判断することになる。

#### 4 対象文書：人事異動通知書

保存期間：30年

処理済年度：昭和38年度

内容：伊勢原家畜保健衛生所長等人事異動通知書（6月～9月）綴り

理由：細目基準15（1）で特別職、幹部職員（本庁部長、所属長以上）の任免に関する調書等は、収集するとなっている。内容は、幹部職員に該当しない職員の人事異動記録であり、本来は廃棄であるが、選別基準の2（2）県行政の推移が歴史的に跡付けられる公文書として保存と判断した。

該当基準：選別基準2（2）

細目15 主要職員及び各種委員の人事に関する公文書等

（1）特別職、幹部職員（本庁部長、所属長以上）の任免に関する調書等は、収集する。

この文書の選別では、人事記録としての基準からは「本来は廃棄」であるものの、細目から「県行政の推移が歴史的に跡付けられる公文書」という上位の基準に遡って保存決定を行っている。ここでは、まず、細目に機械的に依存することなく基準に立ち戻る、という姿勢に注目したい。文書を実見していないので推測になるが、ひとつは昭和38年という比較的古い時期のものがこの段階で出てきたという状況と、神奈川県におけるこの時期の文書残存量との相関が考えられる。昭

和30年代の人事異動のあり方や事務手続き、様式などの実例として稀少ということかもしれない。あるいは、「家畜保健所」という、時代の要請に応えた時代的産物としての組織への着目も考えられる。その職員は専門職であることも想定され、その人事異動関係文書は、一般行政職のものとは異なる情報を提供するのかもしれない。細目は具体的かつ同定性が高いことが実務上は効率的に働くが、評価選別あるいは公文書館の目的そのものを常に意識していないと、文字どおり機械的なものになる。神奈川県立公文書館の評価選別のあり方を垣間見せてくれる選別記録の一例である。

一方で、それにしても個別職員の人事異動通知書までが「県行政の推移が歴史的に跡付けられる公文書等」として保存されることにも着目したい。基準を保存庫のスペースと絡めるべきではないのかもしれないが、2年前後で異動する本庁部長の調書等は毎年相当なものとなろう。一方で、誰がどの職にあったか、という情報自体は、職員名簿をはじめ全職員を対象としても比較的容易に見出すことはできる。よって、調書等が伝える情報の質が問題となろう。歴代の幹部職員の変遷を示すこと自体「県行政の推移」であることに間違いはないが、「県行政の推移」というだけではすべての文書が該当しよう。それに限定性を加える「歴史的に跡付けられる」という「歴史的」にかかってくることになるが、その具体的な指標が「特別職、幹部職員（本庁部長、所属長以上）の任免」ということだけであるならば、調書等の内容如何に関わらず、これらの職の任免調書等はすべて残されるということになる。仮にそうだとするならば、当館が現在とっている基準では、これらの文書は一律に保存とはならないであろう。一律に行政運営上の説明責務を果たすための証拠書類という意味であれば、それは文書管理規則が現用の第1種文書として保存する、という前提にたつことになるからである。歴史的公文書としての選別においては、保存調書等の内容が、その人物がその職に就くことの意

味を示しており、それが、その人物の履歴・昇進という意味よりも「県行政の推移」として有意味であれば保存する、ということになるであろう。

このように、永年保存文書の有無という前提からは、基準は同様であっても、細目基準の考え方や実際の運用には大きな違いをもたらすことが予想される。繰り返しになるが、埼玉県は永年保存文書があるため、評価選別の対象は10年、5年、3年保存文書が主となる。それゆえ、評価選別にあたって証拠資料などとしての行政上の必要性を考慮する必要はない。その必要がないからこそその短期間保存設定であり、廃棄決定である。その結果、神奈川県立公文書館の例にあげたような権利関係を明らかにするための文書や公有財産の得喪、幹部職員の人事異動調書等を一律に保存するという細目基準は考えていない

（これらの文書が体系的に存するのは第1種文書であり、10年保存以下の文書には限定的にしか存しないことに基定されているところも大きい）。その内容が形式的なものであり、同一の情報が、よりの確・コンパクトに伝える文書・資料（公有財産台帳、職員名簿など）で満たされているならば、保存はしない（情報ではなく証拠を観点とすれば、特定の証明力を有する文書を保存せざるを得ないので、この考え方はとれない）。地域や県政の歴史的推移を示す、他にはない情報を伝えるものかどうか、が判断の基準になる。それは、公有財産の得喪、幹部職員の人事異動調書等は保存する、という一律性を持たないだけに、評価選別をより困難なものとしているところでもあるが、それを補ってくれるものとして、シリーズの一律的永久保存を主とする第1種文書の存在がある。しかも、文書課等に引き継がれ集中管理されたものは、さらに文書館に管理委任され、閲覧制度に組み入れられているという制度的前提において。

この第1種文書は、証拠性などの行政的、法務的重要性から文書類型が指定されているわけであるが、結果的に「郷土についての歴

史的価値」をも有し、「教育、学術及び文化の発展に寄与するもの」が少なくない。同一の文書に両者の認める永久保存価値が二重にかかることは珍しいことではない。ここに管理委任という制度が成り立ち得ることになる。<sup>(18)</sup> 地方自治法<sup>(19)</sup>や地方教育行政の組織及び運営に関する法律<sup>(20)</sup>によって権限の範囲や目的が定められている教育委員会及び教育機関である文書館が、知事部局等の現用文書の管理の委任を受け、その保存や利用提供を行うことができるのは、第1種文書が文書館の設置目的に合致する資料価値を有するからこそであろう。

もちろん、第1種文書のすべてが歴史的公文書としての基準からみたと、その保存価値を有するとは言いえないであろうが、永年保存という行為結果は同一のものとなるため、その評価選別や区分は行わず、文書管理規則等あるいは埼玉県情報公開条例第30条が求める「公文書の適正な管理」という目的もあわせ果たすものとして、文書館が一括管理するという制度設計といえようか。

### 3-3 公文書管理法から考える

平成21年7月10日、公文書管理法が公布され、同23年4月の施行が予定されている。同法第34条「地方公共団体の文書管理」は、地方公共団体に法の趣旨にのっとった施策の策定及び実施を求める努力義務規定である。埼玉県がこの努力義務にどう対処していくかは今後のことであるが、条例制定等の具体的な施策の如何は別としても、法の趣旨は意識していかなばならない。その法の趣旨を最も端的に表しているのが、第1条「目的」であり、「行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り、もって行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする」と謳う。現行制度のなかでも法の趣旨にのっとる義務があるのだとすれば、評価選別基準においても、従来の目的とあわせて、「行政の

適正かつ効率的な運営」及び「埼玉県の有するその諸活動の現在及び将来の県民に対する説明責務の全う」という目的が、第1レベルの原則につながることになるので、その点を考えておかねばならない。

まず、後者「埼玉県の有するその諸活動の現在及び将来の県民に対する説明責務の全う」について考えてみたい。「(1) 県民生活の推移」と「(2) 県行政の推移」という2者が挙げられることの多い原則との対比では、これは(2)のみに対応する、(2)のみを掲げているように見える。「郷土についての歴史的価値のあると認められるものであり、教育、学術及び文化の発展に寄与するもの」という原則とも異なるように見える。が、果たしてどうなのか。この際、説明責務を全うしなければならない「国や県の有するその諸活動」とは何か、そのために必要な文書とは何か、を考えなければならないことになる。

歴史的公文書の評価選別は、とくに将来の国民、住民への説明を意識してなされることになるが、現在の県民に対する場合との違いは、推移、歴史の変遷というものを踏まえるところにある。その場合、「諸活動」は文字どおり直接的な県が行った活動のみなのか、あるいは、その活動をなす前提となる県民生活、活動の結果がもたらした県民生活、総じて県民生活の推移は加わらないのか、それなくして活動を説明し得たことになるのか。もちろん、県の公文書であるから、それらはすべて何かしらの県の活動を示すものといえるかもしれないが、県民生活の調査等は、比較的短期間の保存年限の位置付けを受ける。しかし、50年、100年を経過した後の県民にとっては、県民生活の実態の理解なしに県の施策のみを見てもその意義が理解できるであろうか。理解がむつかしいとすれば、それは説明責務を全うしたことになるであろうか。あるいは、50年後、100年後の県民が文書閲覧という形で県から説明を得る行為は、教育、学術及び文化活動における調査研究と異なるのか。50年後、100年後の県民のためにまで残

していく文書は、「教育、学術及び文化の発展に寄与する」文書とは異なるのか。これらの疑問に対する答えによって、評価選別の大元が揺らぐことになる。

その答えのひとつが、国の「行政文書の管理に関するガイドライン」別表第2「保存期間満了時の措置の設定基準」の「基本的考え方」にある。「以下の【I】～【IV】のいずれかに該当する文書は、「歴史資料として重要な公文書その他の文書」に当たり、保存期間満了後には国立公文書館等に移管するものとする」として、4項目を挙げている。

- 【I】 国の機関及び独立行政法人等の組織及び機能並びに政策の検討過程、決定、実施及び実績に関する重要な情報が記録された文書
- 【II】 国民の権利及び義務に関する重要な情報が記録された文書
- 【III】 国民を取り巻く社会環境、自然環境等に関する重要な情報が記録された文書
- 【IV】 国の歴史、文化、学術、事件等に関する重要な情報が記録された文書

【I】が国及び独立行政法人等の直接的な諸活動を示す文書であるのに対し、【III】【IV】は国民や国を主体としたものとなっている。「教育、学術及び文化の発展に寄与する」文書との関係では、【IV】がまさにそれに近似したものとなっているほか、【I】【III】もそれに該当しよう。公文書管理法による評価選別の「基本的考え方」＝原則は、【I】【III】【IV】という3項目からは、埼玉県現行の原則に大きな変更を求めるものではないと考えられる。問題は【II】である。別表第2の「2 具体的な移管・廃棄の判断指針」(1)表は、「個人又は法人の権利義務の得喪及びその経緯」として、行政手続法が定める審査基準や処分基準、行政指導指針、標準処理期間に関する立案の検討その他の重要な経緯を移管対象としている。また、「補助金等の交付に関する

る重要な経緯」、「不服申立てに関する審議会等における検討その他の重要な経緯」、「訴訟の提起その他の訴訟に関する重要な経緯」については、「補助金等の交付の要件に関する文書」、「法令の解釈やその後の政策立案等に大きな影響を与えた事件に関するもの」、「審議会等の裁決等について年度ごとに取りまとめたもの」のみを移管するとしている。別表第2は(4)で「上記に記載のない業務に関しては、1の基本的考え方に照らして、各行政機関において個別に判断するものとする。」としているため、個々人の権利・義務を保証するための文書も対象とされるか否かは、同表からは定かでない。仮に「基本的考え方」の【II】は「国民の権利及び義務」といっても個々人の個別の権利・義務の情報ではなく、制度的なものが主に想定されているのだとすれば、【II】もあわせ【I】～【IV】は、組織ではなく郷土、地域としての県の歴史に関する「教育、学術及び文化の発展に寄与する」文書という原則でも変わらないとも考えられる。

しかし、個々人や県の権利・義務を保証する文書が対象となるのでは異なる。たとえば公有財産の得喪に関する文書はすべて歴史的公文書とするという神奈川県例を重ね合わせると、保存期限の延長では、その延長限度の想定もできないような恒久的証拠・証明目的の保存は、将来の県民への説明責務の範疇で捉えるべきなのかもしれない。すなわち、【II】の原則的基準である。

あるいは、ここで同法第1条が示すもうひとつの目的「行政の適正かつ効率的な運営」と、永年保存文書を有しないという制度が絡んでくるという議論もあり得るであろうか。「行政の適正かつ効率的な運営」と「諸活動の現在及び将来の国民に対する説明責務の全う」という2つの目的は、前者が「行政文書等(現用文書)の適正な管理」、後者が「歴史公文書等の適切な保存及び利用等」に、それぞれ対応しているように一見思われるし、そうなのかもしれない。「行政の適正かつ効

率的な運営」を目的とするために保存が必要な文書は、延長措置によって保存するのであって特定歴史公文書等とはならないということかもしれない。しかし、「行政の適正かつ効率的な運営」のために、期限の想定できない恒久的証拠・証明文書が必要とされ、その一方で、現用文書としての永年保存文書がないならば、「行政の適正かつ効率的な運営」を歴史的公文書の選別基準の原則に位置付けるとい議論もあり得るのではないかと考えられるからである。

そのように考えた場合でも、前述のように永年保存文書の存在を前提とする埼玉県の評価選別基準においては影響はない。異なる価値体系による2つの永久保存制度を維持する限り、期限の想定できない恒久的証拠・証明文書は現用文書としての永年保存がなされ、歴史的公文書として評価選別する必要はないからである。

ただし、国のほか地方自治体においても永年保存を廃し、最長30年等の全文書有期限保存化の動向が強まっている。仮に埼玉県においても全文書有期限化を採用することになれば、その評価選別基準は、その原則から議論を起こす必要があることになるであろう。それが公文書管理法第34条の趣旨を受けての制度改正であれば、適正な行政運営と現在及び将来の国民への説明責務の全うという法の趣旨、目的をも勘案した形で、評価選別基準の原則、基本的考え方を再考しておく必要がある。そして、第2レベル、第3レベルにあたる基準と細目も、これに連動することになる。

#### おわりに

如上のように、当館では実務としての評価選別を、昭和44(1969)年の開設以来実施してきているが、その当初において、欧米の評価選別理論をどれだけ吸収していたかは定かではない。1980年代から安澤秀一氏や安藤正人氏らによって欧米のアーカイブズ学が紹介・導入され始めて以降、評価選別分野に

においても、ジェンキンソンやシェレンバーク、ブームスらの理論が日本でも議論されるようになったが、当館の実務レベルで、それらをベースに評価選別のあり方や基準が議論・検討されたことはないといっているであろう。

そのひとつの大きな要因として、1-2-3で述べた評価選別対象の限定性をあげることができる。前掲の諸理論は、いずれにおいても組織全体の文書を対象に評価選別ができることが基本的な前提にある。評価選別の対象母体が組織の一部分に限定されている、あるいは、単発の廃棄機会においてのみなされる、という条件環境においては、いかなる所与理論も有効には機能しない。

もうひとつの要因として、1-2-1で述べた第1種文書の管理委任制度がある。この管理委任制度をより良いものとして整備し、その保存利用を図ることこそが、第一義の事業目標であった、といっているかもしれない。また、歴史資料として最初に評価され、活用され始めた戦前期文書が、まさに第1種文書であったこと、歴史資料として重要な文書も第1種文書のなかにこそ多く存するという認識も、これに作用している。当館が開館以来意を注いできたのは、この第1種文書管理委任制度であった。情報公開制度の導入にあわせ、その全庁的な制度・施設整備が推進されたのに対し、評価選別を経る歴史的資料の制度整備と利用提供開始は、開設から20年以上を経てのことであった。収蔵量あるいは閲覧利用数、いずれにおいても主を成しているのは、現在においても第1種管理委任文書の方である。

このような制度と環境状況は、行政当局の判断に全面的に委ねるというジェンキンソンの理論をとれば、評価選別を必要としない、アーカイブズを必要としない、という行政側の判断の現れということかもしれない。アーカイブズ側が二次的情報価値から評価するとした場合にも、上述のような選別対象母体に組織の全体性・体系的性が欠けている環境では、いびつな選別結果とならざるをえない。

場合によっては、1点も残すべきものがないという結果の連続となるかもしれない。理論だった組織全体の文書体系や業務の分析を行っても、その文書を選別する機会が得られない、移管の目処が立たない、というのであれば、その方向には向かいにくいのである。

しかしながら、行政機関情報公開法施行にともなう情報公開制度の整備進展、個人情報意識の社会定着、文書媒体の電子化とシステム管理、文化財としての評価浸透など、この10年の公文書をめぐる環境変化は実に大きなものであった。その10年来の変革の総決算ともいべき位置に、公文書管理法がある。ここにおいて、眼前の文書個別の価値評価ではなく、組織全体の文書を対象とする体系的な評価選別の実現は、地方公共団体においても現実性をもつことになったのである。

埼玉県も例外ではないであろう。

#### 註

- (1) 「県の機関」に公安委員会と警察本部長は含まれていない(第3条)。また、神奈川県立公文書館条例施行規則(平成5年10月19日規則第86号)第1条第2項で「保存期間が1年と定められていた公文書等及び常時使用する行政文書として必要な期間保管されていた公文書等」は出先機関の長に委任している。
- (2) 条例第4条第1項。なお、引き渡しを受けること、及び選別等の事務は、施行規則第1条第1項によって知事から公文書館長に委任されている。
- (3) 第5条第5項 行政機関の長は、行政文書ファイル及び単独で管理している行政文書(以下「行政文書ファイル等」という。)について、保存期間(延長された場合にあっては、延長後の保存期間。以下同じ。)の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、歴史公文書等に該当するものについては政令で定めるところにより国立公文書館等への移管の措置を、それ以外のものについては廃棄の措置をとるべきことを定めなければならない。
- (4) 第8条第2項 行政機関(会計検査院を除く。以下この項、第四項、次条第三項、第十条第三項、第三十条及び第三十一条において同じ。)の長は、前

項の規定により、保存期間が満了した行政文書ファイル等を廃棄しようとするときは、あらかじめ、内閣総理大臣に協議し、その同意を得なければならない。この場合において、内閣総理大臣の同意が得られないときは、当該行政機関の長は、当該行政文書ファイル等について、新たに保存期間及び保存期間の満了する日を設定しなければならない。

- (5) 公文書館法（昭和62年法律第115号）が謂うところの「歴史資料として重要な公文書その他の記録」に対し、公文書管理法は、「歴史資料として重要な公文書その他の文書」に「歴史公文書等」の名称を与えて定義している。また、埼玉県では「公文書その他の記録（以下「公文書等」という。）のうち郷土の歴史的資料として重要であると認められるものについて、その保存及び利用に関する基本的な事項を定める」ことを趣旨とする教育長訓令（平成3年埼玉県教育委員会教育長訓令第4号）の名称が「歴史的資料の保存及び利用に関する規程」であることから、「歴史的資料」の名称を用いている。ただし、これは廃棄決定された文書のなかから移管されるものに限定され、現用文書として永年保存措置が取られている第1種文書（11年以上以上保存文書）に対しては用いていない。

このように用語が複雑に錯綜しているため、これら個別の法律や訓令の規定によるものと区別し、本稿では便宜的に「歴史資料として重要な公文書等」の一般呼称としては「歴史的公文書」を用いる。

- (6) 須長宣久「歴史資料の保存及び利用に向けて一規程整備の経緯」、本誌第5号、1991年
- (7) 当館は教育委員会に所属する教育機関である。それゆえ、教育局（教育委員会事務局）等の文書は、同一行政委員会内での「引継ぎ」となるが、それ以外の機関からは、地方自治法（昭和22年法律第67号）第180条の2の規定に基づく管理の委任が必要となる。現在、知事、公営企業管理者（企業局）、病院事業管理者（病院局）、下水道事業管理者（下水道局）の4者が教育委員会と協議書を交わし、文書館長への第1種文書の管理委任を行っている。なお、選挙管理委員会、収用委員会等、教育委員会以外の行政委員会は知事と覚書を交わして知事に文書管理を委任しており、これら機関の文書も完結後総務部文書課に引き継がれ、文書館に管理委任される仕組みとなっている。現在、第1種文書の管理委任を行っていない機関には、議会、公安委員会及び警察本部長がある。なお、地方独立行政法人（平成22年度末現在、県立大学のみ）は情報公開条例の

実施機関にはなっているが、文書館への文書管理の委任は行っていない。以下、厳密に言えば教育局等は「引継ぎ」であって管理委任ではないが、これも含めて便宜「管理委任」と表記する。

- (8) institutional archivesとcollecting archivesというふたつのアーカイブズの類型をアメリカ・アーキビスト協会の用語集（Society of American Archivists “A Glossary of Archival and Records Terminology”（<http://www2.archivists.org/glossary/> 2011-02-26参照）は次のように説明している。

【institutional archives】組織アーカイブズ

A repository that holds records created or received by its parent institution

：親組織によって作成または受理された記録を維持し保存する場

【collecting archives】収集アーカイブズ

A repository that collects materials from individuals, families, and organizations other than the parent organization

：親組織以外の個人、家、組織から資料を収集し保存する場

組織や個人の活動のなかで生み出される資料であることに変わりはないが、親組織のものなのか、他の組織から収集するものなのか、の違いである。埼玉県立文書館でいえば、県庁の公文書はinstitutional archivesであり、collecting archivesは「古文書」の名称に代表される地域の資料である。

- (9) 昭和57年条例第67号。昭和58年4月施行の神奈川県に次いで都道府県で2番目の施行であった。平成12年に「埼玉県情報公開条例」へ全部改正され、新条例の同13年4月施行により廃止された。

アーカイブズ制度との関係からは、次のような特徴を持つ条例であった。

- ①情報公開の基盤となる文書管理を重視し、県立文書館新館の建設と一体に整備されたこと。
  - ②条例施行以前の第1種管理委任文書に対しても、文書館が編集した行政文書目録を検索ツールと位置づけ、その対象としたこと。
  - ③袋がけ等の措置を施すことにより、利用制限箇所以外は文書館閲覧制度のなかで即時の利用を可能としたこと。
  - ④「時の経過」による利用制限解除の考え方を取り入れたこと。
- (10) ICAミッション受入実行委員会編『記録管理と文書館—第一回文書館振興国際会議報告書—』、全国



歴史資料保存利用機関連絡協議会、1987年

(11) 現在は、知事部局、教育局等、県立学校、公安委員会、警察本部の各文書管理規則ないし文書管理規程に歴史的公文書の移管条項がある。このほか、議会事務局、企業局、病院局、下水道局、監査事務局、選挙管理委員会、人事委員会、地方労働委員会の文書管理に関する規程類は、定めなき事項の知事部局の規則・規程への依拠を謳うことにより、歴史的公文書の移管を定めている。

(12) 従来の「収集文書」という名称が、行政文書(公文書)の中での「管理委任」に対する「収集」という区別呼称であったように、「歴史資料」も行政文書(公文書)の中での「歴史資料として重要な公文書」という呼称である。「歴史資料」という名辞は、一般的に古文書や様々な形態の資料をも含めて使われるので、この「歴史資料」という呼称は、対県庁組織内では有効ではあっても、文書館での一般閲覧者に対するときには誤解を招く恐れのある呼称であり、場面による使い分けが行われ続けている。このこともあって、平成6年にこの教育長訓令は「歴史的資料の保存及び利用に関する規程」と改められ、現在は「歴史的資料」の名辞が用いられているが、前述の状況を大きく改善しているとはいいがたい。

なお、この規程は、「公文書その他の記録(以下「公文書等」という。)のうち郷土の歴史的資料として重要であると認められるものについて、その保存及び利用に関する基本的な事項を定める」(第1条)ことを趣旨とする。よって、規程名称にある「歴史的資料」とは「公文書その他の記録のうち郷土の歴史的資料として重要であると認められるもの」のことであることは明白である。「公文書その他の記録」は公文書館法と同じ表現であり、公文書だけでなく(公文書は例示)記録一般を指している。すなわち、この教育長訓令は公文書以外の歴史的資料も対象としているものと解することができる。そのうえで、訓令自体では公文書のみについて規定し、他は文書館長の定めに従うという構成をとっている。「収集文書の利用に関する要綱」はそのひとつに該当し、公文書については訓令が定めていない細部について定めるとともに、古文書、地図等の公文書以外の資料の利用について定めるという関係にある。文書館収集資料の保存と利用に関する諸規定は、「埼玉県立文書館管理規則」(昭和50年教育委員会規則第12号)に定めるところのほか、館長決裁の要綱等であっても教育長訓令の委任を受けたものであり、それは公文書に限定されないと解されよう。

(13) 行政刊行物のホームページ・コンテンツ化は、この環境を困難なものとしている。印刷刊行されることのないコンテンツは、アーカイブズ側が保存措置を講じなければいずれ消えていく。幸い都道府県のホームページは国立国会図書館が「インターネット資料収集保存事業(ウェブサイト別)」「インターネット資源選択的蓄積実験事業」を平成22年に名称変更)で平成19年以来年1回の頻度で保存してきている。「技術的に可能な限り、長期間にわたり保存・提供していくことを目的としており」、公文書管理法公布と同じ平成21年7月1日の国会図書館法改正をともなって強化の方向にある。よって、最低1年間掲載され続けているコンテンツは、現状でもここで保存されることになる。今後、県自身での保存対応を図らなければならないのはもちろんであろうが、当面の評価選別にあたっては、この国会図書館保存版にコンテンツがあるか、の確認も取り入れ始めている。

(14) もちろん、この場合、B課に交渉し、あくまでB課の文書でその施策を残すべきが正当であろうが、このようなケースは決して例外ではない。よって、個別対応では限界があり、解決にはならない。何らかの制度的対応が図られる必要がある。

(15) ひとつの自治体が必ず3つの階層レベルすべてを提示しているわけではなく、たとえば、第2レベルのみの自治体は多い。3つのレベルの基準を明示している例として神奈川県立公文書館があり(「神奈川県立公文書館公文書等選別基準」及び「神奈川県立公文書館公文書等選別のための細目基準」)、その類似性から同館の規定にならって策定したと思われる自治体は少なくない。

(16) 「神奈川県立公文書館公文書等選別基準」。なお、(3)の絶対的な年代基準は、「昭和20年以前」(神奈川県立公文書館のほか、沖縄県北谷町公文書館「行政文書等選別収集基準」、神奈川県逗子市「逗子市公文書等選別基準」など)のほか、「地方自治法施行以前」(北海道立文書館「文書館資料の収集に関する留意事項」)、「昭和30年前後の合併以前」(磐田市歴史文書館管理運営要領)などがある。また、国は「行政文書の管理に関するガイドライン」の別表第2「保存期間満了時の措置の設定」において、サンフランシスコ平和条約公布の昭和27年度までに作成・取得された文書を原則移管としている。

(17) 平成23年2月26日現在、平成19～21年度の「長期保存文書選別業務報告」が公開されている。また、『神奈川県立公文書館研究紀要』第6号(2008

年、同館）にも平成19年度のものに掲載されている（同誌も同館HPで閲覧できる）2011-02-26確認。  
<http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/02/0219/>

- (18) 平成21年に国の重要文化財（歴史資料）に指定された「埼玉県行政文書」（明治初年から昭和22年までの11,259点）も知事から管理委任されている第1種文書の一部である。歴史資料を含む有形文化財を「有形の文化的遺産で我が国にとって歴史上又は芸術上価値の高いもの並びに考古資料及びその他の学術上価値の高い歴史資料」と規定する（第2条第1項）文化財保護法（昭和25年法律214号）による重要文化財指定は、この二重性を象徴的に示すものとなった。なお、この11,259点は文書管理制度による評価によって永年保存文書として残されてきたものであり、歴史的公文書制度による評価選別を受けたことはない。
- (19) 昭和22年法律第67号。第180条の8 教育委員会は、別に法律の定めるところにより、学校その他の教育機関を管理し、学校の組織編制、教育課程、教科書その他の教材の取扱及び教育職員の身分取扱に関する事務を行い、並びに社会教育その他教育、学術及び文化に関する事務を管理し及びこれを執行する。
- (20) 昭和31年法律162号。第23条「教育委員会の職務権限」において「教育委員会は、当該地方公共団体が処理する教育に関する事務で、次に掲げるものを管理し、及び執行する。」として19の事務を掲げている。
- (21) 内閣府ホームページ2011-02-26確認。  
<http://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/iinkaisai/22/221214/221214haifu23.pdf>