

《史料管理研究》

公文書の管理・移管・評価選別について

安藤 福平

【要旨】 筆者は、全史料協研修・研究委員会から「公文書の管理・移管・評価選別についての研究」を委託され、この問題について、全国的な状況を調査し、現状と問題点を明らかにし、改善の方向を提示することとなった。そのため、各都道府県立文書館から制度と実態についてのレポートを寄せていただいた。いずれのレポートも各館（県）の実情を率直に記述しており、現状と問題点を浮き彫りにするものであった。本稿はこれらを素材として、各県・各館の制度と現状を整理し、共通する問題点を説明しようとするものである。

はじめに

全国歴史資料保存利用機関連絡協議会（全史料協）研修・研究委員会では、一九九八年度第一回委員会において、委託研究「公文書の管理・移管・評価選別についての研究」をスタートさせることを決定し、筆者と当館の数野文明氏がこれを受託した。同委員会ではかねてより全史料協会員のニーズに応えるための研修プロジェクトを実施することが懸案になっており、筆者が委員長をつとめていたことから、まず隗より始めよとばかりに、広島でプロジェクトの第一弾を引き受けることになったものである。

この委託研究は、公文書の管理・移管・評価選別について、全国的な状況を調査し、現状と問題点を明らかにし、改善の方向を提示することを目的としており、各館・各都道府県の協力を得ながら推進していく必要があるものである。そのため、六月に全史料協研修・研究委員会委員長名で各都道府県立文書館長に報告者の選定とその報告者によるレポート提出を依頼した。その際、各館でレポートを作成する際の参考として、筆者が作成したレポート「広島県における公文書の管理と移管」を送付した。そして一二月に各館の報告者から寄せられたレポートを『公文書の管理・移管・評価選別に関するレポート集』（全史料協研修・研究委員会発行）という冊子にまとめて刊行した。^①一二月一五日には各館の報告者による研究会を開催し、筆者が各館の報告者によるレポートの集約をおこない報告した。本稿はこのときの報告を再検討し、文章化したものであり、委託研究の中間報告にあたるものである。

公文書の管理・移管・評価選別についての研究は、これまで鈴江英一氏・青山英幸氏・戸島昭氏・水口政次氏らによってなされ、また、小暮隆志氏による群馬県を事例とした研究や小森治夫氏による京都府を事例とする研究も発表されている。^②このうち、鈴江英一氏は、文書館が設置されている地方公共団体の移管の制度の類型化と各館の収集基準の構成について分析をおこなった。また、水口政次氏は、全都道府県の文書管理制度を文書規程の検討をとおして類型化した。

本稿では、これらの研究に学びながらも、従来の研究が制度面・法制面に傾斜していた点に鑑み、各館のレポートから明らかにした各県・各館の制度と実態のずれをも重視し、現状と課題を明らかにすることにつとめたい。

一 現用文書の管理

1 収受・作成

公文書は收受や作成というかたちで発生する。收受手続きや作成のルールは、発生段階における文書管理コントロールとして、公文書のライフサイクル全体を制御していくうえで無視することはできない。

收受手続きは、第一に文書收受の証拠としての意義が考えられる。発信者によって作成された文書が、受領者のファイルに存在すること自体、文書の発受関係を示すものではあるが、收受印が押されることによってより明確になる。收受日付等、発信文書にはない情報も付加される。第二に、登録することによりその後の進行政管理をはかるという意義がある。群馬の場合、後者の意義に着目し、進行政管理を要するもののみ登録している。

收受手続きは主務課がおこない、文書主管課は原則として配布のみを担当するという県が多いようである。文書によって業務を遂行する主務課が、收受手続きをおこない、その後の進行政管理をするのが自然という考え方であろう。栃木では、昭和五〇年度まで文書課が收受印を押していたが、その後は主務課で手続きするようになった。文書量の増大と組織の膨張により、全庁の文書の收受手続を一元的におこなうことが現実的でなくなったためであろう。

收受印は特定のもの以外は原則として押すというのが一般的であるが、收受文書番号を記入する場合と日付のみで番号を付けない場合がある。收受文書番号は、收受文書登録簿で管理する。北海道のように、輕易なものを除き原則として收受文書登録簿に登録する場合と、群馬のように、通知・回答等を要するものについてのみ進行政管理のため登録する場合がある。

北海道では、收受文書を文書管理簿に登録し、文書管理簿に記載された整理番号を当該文書の收受印内に記載している。ただし、同一件名で相当数收受する文書は、件名（標題）別文書管理簿で管理する。実態は、年間の文書收受数は二二八万件、うち登記されたのは一二三万件である。輕易な文書は省略できることになっているが、一〇〇万件以上が輕易な文書として省略されたとは考えにくく、規程どおりに実施されていない実情を示している。

收受手続きは、受付日付で足りると考えるか、進行管理に必要と考えるか、原則的にすべてを管理する必要があると考えるか、收受文書をどのレベルまで管理するか、県によって違いがある。なお、進行管理の方法として、栃木ではチラシシステムという制度を採用しており、徳島では管理カード（收受・発議・簡易発送・特殊文書收受）で進行管理をおこなっている。

つぎに文書作成についてであるが、ここでは、文書のライフサイクル管理と関係が深い登録と文書番号に限定してみてみる。

千葉では、文書管理電算システムにより起案の都度件名を登録している。今後、各県で文書管理電算システムが普及することにより、電算による件名レベルの管理・把握もおこなわれるようになると思われる。

発信文書の管理は公印の押印管理によっておこなわれるが、番号を付けることによってより厳密化する。県により「原則として付ける」と「特定のもののみ付ける」の二つのパターンがあるが、文書量の増大にともない、後者に比重が移りつつあるように見受けられる。

收受・作成の手続きは、文書量の増大とともに、簡略化の方向にあり、全庁的管理から主務課管理に転じてきたと思われる。しかし、文書管理電算システムが導入されることで、千葉県にみられるように、起案件名の管理が電算でなされたり、場合によっては、それが收受文書の管理にまで及ぶようになるかもしれない。

2 ファイリング

① 分類・編集

文書のファイリングを制御するため、各県とも文書分類表やファイル基準表を使用している。フォルダー名や簿冊名を

決め、発生する文書をいずれかに帰属させる。このとき同時に保存年限も決まる。それにより、検索の便をはかるとともに保存・廃棄を制御するというのが文書分類表やファイル基準表である。各県で採用されているものには、割付方式・割付積上方式・積上方式の三類型がある。

割付方式は北海道で採用されている。全庁的な文書分類を一律に割り付けた文書分類表により文書は整理・編集される。全庁の業務を全て網羅するわけであるから、文書分類表は大部なものとなる。北海道のそれは四五〇頁である。割り付けといっても、実際には各課の意向が反映され、組織や事務の改変にともない毎年改正される。しかし、文書分類表にない名称が使用される場合があり、割付方式が事務実態にどこまで対応できるか、疑問視されている（山田報告）。

これに対し、広島では割付積上折衷方式が採用されている。全庁的割付の文書分類表を基準に各課の係ごとにファイル管理表を作成するというものである。全庁的にファイル名を統制できる利点がある反面、各課にとっては文書分類表の枠内でファイル管理表を作成する窮屈さがある。文書分類表は長期間不変なので（申請して変更することは可能であるが）、新規の業務や臨時的な業務に対応しにくいという点がある。

積み上げ方式は、多くの県で採用されている。積上方式といっても、全てのファイル名を各課に決めさせるところは少なく、共通分類を文書主管課が示し、各課はそれを一部取り込む形でファイル基準表（ファイル管理表・保管文書管理表など、県によって名称は異なる）を作成するというのが通例である。その場合、文書主管課が基準を示す共通文書は庶務的事務に限定する場合と（茨城・栃木・群馬・岐阜）、庶務的事務に加え多くの課で共通しておこなわれる事務にまで拡大している場合がある。年度始めにファイル基準表を作成して文書主管課に提出するのが（年度中途の訂正も可）一般的である。そのバリエーションとして、茨城では、作成するのは年度始めであるが、総務課に提出するのは翌年、つまり事後報告というケースと、兵庫のように、ファイル基準表は前年度のをもとにしてファイリングを始め、年度中途に逐次追

加訂正していくようにしているケースがある。いずれも通例の簡略版といえるが、年度中途の訂正など各課の自由度が大きく、実際的といえる。

ここで、積上方式の例として群馬県の場合をみてみる。同県では、年度当初に文書ファイル基準表を作成し、文書学事課長に提出する。ファイル基準表は組織区分に照応したガイド（A総務部〇七学事文書課〇二文教係）とファイル基準（P一〇一私立学校例規）からなる。分類の序列は、組織区分（係まで）↓M（共通）かS（標準）かP（各課の固有事務）か↓保存年限（一〇〇番台が長期、一二〇〇番台が一〇年保存などと決められている）↓順番（下二桁の数字）である。MやSは全庁的に割り付けたもので、Mは共通事務（庶務事務）、Sは同種の事務を所掌する出先機関に共通する事務である。ここでの問題は、単年度では問題にならないが、累年で見た場合、組織の改編にともなうガイドの変更を時系列でどう処理するかが問題となる。なお、保存年限を分類体系より優先しているが、ライフサイクル管理（廃棄）を考慮して保存年限を優先するか、分類体系（文書の階層性）を優先するか、意見の分かれるところである。

ファイル基準表は、作成文書のリストより、より簡潔に、より体系的に理解できるメリットがあり、評価選別に大いに活用できると思われる。しかし、実際には埼玉のように、入手し参考にする必要性は感じていても、量が膨大なため活用しきれていないのが、多くの県の実情であろう。とくに、目前に選別対象の文書の山を前にしていたり、廃棄文書リストを呈示されたりして、選別を促されている状況下では、ファイル基準表を参照するのはかなり迂遠な作業とみなされがちであろう。

② 編綴

文書の形状や用途により多様な用具が使用されているが、基本的にはフォルダー（紙挟み）と簿冊の二つの形態、およびその組み合わせといえる。栃木・丸茂報告が指摘するように、文書の差し込みや取り出し、ライフサイクルに応じた処

理、収納スペースなどの点でフォルダーは簡便であるが、文書の順序が乱れやすい欠陥がある。これに対し、簿冊はフォルダーのような柔軟性に欠けるが、逆に文書を固定化する必要度が高い場合は簿冊が選択される。評価選別の見地からは、丸茂報告は「簿冊形式の場合は文書が綴じ込まれて固定化されてしまうために、どんなものでも全て残されていくこともつながり、文書を柔軟に整理、保存していくためにはもっとフォルダー形式の活用が見直されるべきかもしれない。」と指摘しているが、同感である。

原則として簿冊を採用しているのは、千葉・大阪・京都・和歌山・鳥取の諸県である。千葉では、電算出力された背表紙票を貼り、簿冊目録（件名目録のこと）を綴じ込んで製本している。大阪では「簿冊ファイル」にファイルし、保存文書索引を表紙裏等に貼付している（ファイルすることが不可能な場合は文書保存箱に収納）。京都も「簿冊ファイル」による編綴がおこなわれ、和歌山も簿冊形式を採用し、索引目次を付している。鳥取では、ファイリングシステムが定着せず簿冊で保管している。以上の府県では、簿冊に製本する時期が完結時か、引き継ぎ時か、それとも文書作成時点で随時おこなっているのか判然としないが、長野では、事務室ではフォルダーとキャビネットを使用して管理し、広報文書課への引き継ぎ時に簿冊に編冊している。

茨城・栃木・神奈川では、長期保存文書や一〇年保存文書は簿冊に、短期保存文書はフォルダーと保存箱に収納している。同様に、群馬も長期保存文書は簿冊、それ以外はボックスファイリングによる管理である。群馬では、廃棄時に中の文書のみを廃棄し、ファイリングボックスは再利用している。選別収集の際は中味の文書のみが文書館に持ち帰られるため、原形・原秩序を記録するのに相当の手間と困難がかかる。ファイリングシステムが、文書館を想定したシステムとなっていないことに問題がある。

原則として全てフォルダー（簿冊に編冊する場合もある）で、事務室ではキャビネットを利用し、文書主管課へ引き継

ぎ時に保存箱に収納しているのが、埼玉・東京・新潟・岐阜の諸県である。広島はこれに類似しているが、フォルダーごとと保存箱に収納するのではなく、中の文書のみを保存箱に収納するので、職場での保管状態Ⅱ原秩序が失われるという問題を抱えている。兵庫では、各種ファイルに綴じ、引継時に保存ケースに収めている。

索引目次は、概して簿冊に編冊する場合に付されることが多く、そのなかでも、保存年限の長い文書に付される傾向がある。群馬では長期文書のみ件名目次を付けている。茨城では長期や一〇年保存文書は件名索引（一件ごと）、短期保存文書はファイル名索引（ファイルごと）を付している。これに対し、栃木では情報公開に対応するためすべてに件名目録を付している。千葉では電算出力により件名目次が作成されている。和歌山・広島も同様であるが、広島では実際には詳細な件名を付していることは少なく、ほとんどのケースでは簡略化されている。

3 文書主管課への引き継ぎ

① 集中管理の徹底度

主務課で完結後一年保管され、その後文書主管課に引き継ぐという方式がもつとも一般的におこなわれている。文書の活性化に応じたライフサイクル管理として、最も合理的と考えられるからであろう。毎年くり返される業務を遂行する上では、前年の文書は参照頻度がきわめて高いので、事務室に置く必要がある。これに対して、それ以前の文書はそれほど頻繁に参照されることはないの、文書主管課の書庫で管理されるのである。

一方で、短期の保存文書を主務課管理にまかせている県もある。北海道は保存期間一〇年以上の文書のみ総務課が引き継ぐとしており、大分も五年保存までは主務課で管理し廃棄している。また、三年保存文書は主務課管理、というところが多い（和歌山ほか）。これらの諸県は、事実上文書主管課と主務課の二元管理状態になっているといえる。主務課管理

は、主務課の都合が優先され、ルールが守られにくい。さらに、文書を選別して引き渡しを受ける側の文書館にとって、選別・引き渡しの相手方が一元化されず、本庁だけでも一〇〇近くにのぼる多数の課を相手にしなければならないのは、物理的に大きな困難を引き起こす。

保存年限の違いによる文書主管課と主務課の二元管理ということとは別に、文書主管課への引き継ぎ規定が守られない結果生ずる事実上の二元管理という問題も各県で生じている。北海道では引き継ぎ率は全課の二〇%、栃木では五〇%という。また、規定に反して主務課で保管するという実態があつても、書庫が手狭で、それらを受け入れる状況にないというところもある。⁽³⁾

主務課管理になる物理的条件として、文書主管課の書庫が狭く、各課に書庫や倉庫がある場合であろう。栃木では各課が倉庫を持つているので主務課管理になるという。「主務課の室や倉庫に滞留している文書は膨大」と徳島のレポートは報告する。

② 常用文書

集中管理が徹底している県でも、例外的に主務課にその管理が委ねられている文書が存在する。いわゆる、常用文書で、「常時使用するなど特別の理由により、主務課において引き続き保管を必要とする文書として総務課長の承認を得たもの」(広島)などと規定されているものである。これらについては、ライフサイクル管理の視点から、登録手続き・廃棄手続きと実態の把握が必要であり、実態に即した解決が求められる。⁽⁴⁾

山口では、主務課での保管期間が過ぎても、例規、秘密文書、その他事務処理上必要な文書は必要な期間主務課で保管できるとされている。人事記録など主務課の担当者以外見せてはならない文書は、一般の職員が自由に出入りできる集中管理書庫での管理にはなじまない。主務課のロッカーなどで厳重に管理されなければならない秘文書の存在は否定できない。

いであろう。しかし、これらの文書も文書管理のコントロールをなんらかの形で受ける必要があり、歴史資料として保存することが可能な措置がとられなければならない。

常用文書は主務課にとつて利用頻度や重要度が高いものである。それだけに、歴史資料としての保存価値の高いものが多いと考えられる。⁽⁵⁾業務遂行上手元で管理しておくことが必要であるので、主務課で保管することを認めた上で、文書主管課での把握が必要である。そうした考えに立つて、規程において、文書主管課への報告が義務づけられているところとはほとんどである（兵庫県は文書課への報告は義務づけられていない）。茨城県では、現年度に発生した文書とみなして保管文書管理表に登録するように規定されている。常用文書が発生したら、廃棄するまで毎年登録しなければならないというもので、かなり徹底したルールである。しかし、どの県においても常用文書の文書主管課への報告はあまりされていないのが実情ではないだろうか。現行の文書管理システムが廃棄をいかに効率的におこなうかに主眼が置かれ、廃棄のルートにのらない文書の管理がおろそかにされているのである。

さらに問題なのは、常用文書の廃棄手続きである。常用文書が非現用になることの判断を主務課が下すのは当然としても、多くの県で、文書主管課への引き継ぎや文書館の選別を経ずに、廃棄されている。規程の上では文書館での選別を保障しているところもあるが、ほとんど守られていないと思われる。常用文書の廃棄は、ルーティンでないので、無視されやすいのである。

4 文書主管課書庫の管理

書庫での簿冊の排架は、大別すれば、引継と廃棄の流れにそつて書庫内での移動を最小限にする方法と、利用の利便性を考慮し課別に排架する方法が考えられ、各県では両者のいずれかもしくはその折衷の方式がとられている。

前者の代表例を埼玉にみる事ができる。保存年限別↓年度↓課の順で排列されており、書庫は長期・一〇年・五年・三年に四区分されている。引き継ぎ文書は各保存年限の書庫区分内の末尾に排列し、一方廃棄は先頭部分から順にできる。書庫内で簿冊を廃棄まで固定しておくことも可能である。こうした方式では、一つの課の簿冊が何か所かに分散するので、職員が台帳等の検索手段なしに自分の課の文書を探し出すのはほとんど不可能であろう。埼玉では、各課がつけた置き換え番号と文書課がつけた引き継ぎ番号をもとに文書保存（引継）台帳で検索するようになっている。

これに対し、多くの県では課別を優先した排架方式がとられている。栃木では排列は、課↓年度↓ガイド記号↓保存年限の順である。書庫を課の数だけ区分しなければならないし、毎年文書移動があるが、職員にとって必要なのは自分の属する課の文書のみであるので、課別に排架されているのは、文書を探すのにきわめて好都合といえる。兵庫では、課別↓簿冊番号順に排列され、各課が保管する保存カードで検索している。山口も課別で、課内の排列は主務課に一任されており、電算による公文書目録はあるが、職員は（目録によらずに）書庫で探すことが多いという。書庫を各課にわり分けて、それぞれ自己責任でどうぞ、というイメージか。主務課の職員にとって抵抗の少ない方式といえる。ただし、課別排架は、組織変更等のため探しにくいという声もある（岐阜）。

大阪・広島では、長期・有期に区分し、それぞれを課別に割り振っている。広島では、引き継ぎ時の目録で文書の存在の有無を事前に検索することはあるが、目録に記載されている情報で排架位置が特定されるわけではないので、実物を探すのは書庫に入っておこなうことになる。徳島も同様であるが、レポートによれば置き方は課ごとにまちまちで、目録による管理ができないという。

北海道では永年文書と有期限文書を区分し、完結年↓課↓保存期間↓簿冊名称の順に排列している。書庫を細かく区分しないことで、空きスペースを最小限にしようという考えであろう。この方式では、完結年が特定できれば、永年文書

と有期限文書のいずれかの書庫で自分の課の文書を探すことができるが、完結年がわからない場合は保存文書目録などの検索手段を利用しないと困難である。完結年順なので、引き継ぎ文書は書架スペースの末尾に排架すればよいし、同一年度内であるので課名や課の順番（建制順序）も自明である。しかし、廃棄予定文書を抜き出すと書庫のあちこちにスペースが生じ、虫食い状態になるので文書の移動が必要となる。一方、永年文書は見直しによる廃棄分を除けば廃棄されないもので、原則として書庫移動は考えなくてよいことになる。

以上の例では、排架区分のいずれかの次元で課が位置付けられているが、鳥取では、保存年限別→部目別→一連番号順であり、各課の文書のまとまりは解体され、部目別に並べかえられている。作成主体（課）を飛び越えて主題別に排列するこの方式は、組織変更による混乱を回避できるメリットはあるが、各課の文書のまとまりを解体することから生じる困難の方が大きいのではないか。レポートによれば、目録で確認しないと捜せず、廃棄・引継の際に区分ごとに一連番号順にならべかえるので作業が煩雑であるという。

書庫を管理したり、文書を検索するための目録は、引き継ぎの際に作成される目録ないしはそれをもとに文書作成課が作成した目録が用意されている。これらは、通常簿冊単位あるいはファイル単位の目録であるが、一件ごとの目次が付されている場合もある。簿冊単位のみ目録では、特定文書を検索しようとする際には不十分な場合があり、題名・年度であたりをつけ、内容を見るしかない。目録を作成する手間を省くか、検索の利便さ、文書保存の確実性を実現するかの選択であり、長期保存文書のみ目録作成を義務づけるといふ県が多いのもうなずける。

5 電算システム

文書管理に電算システムを導入する動きが急である。究極的には電子決裁まで進むと考えられ、現に企業ではかなりの

ところで採用されており、そして自治体でもいくつかで試みようとしてされている。北海道では、来年度からLANが導入され、電子決裁等を含め文書管理も刷新する方向で検討が進んでいるという。しかし、都道府県レベルでの主流は、簿冊・ファイル単位での管理にとどまっており、件名レベルまでの管理は、東京に次いでようやく千葉で始まったという状況である。導入のきっかけは、情報公開に対応するためというところが多い。岐阜では、情報公開に対応するため「公文書登録・検索システム」を導入し、平成七年度以降分を登録している。もともと埼玉のように、情報公開対応でキーワードなど各種入力項目を盛り込んだため、煩雑になってほとんど実施されていないという例もある。

電算化は、文書主管課による集中管理が容易になるだけでなく、文書のライフサイクル管理のうえで強力な武器となる。したがって、文書館サイドからの期待も大きいようである。栃木では、将来的課題として検討しており、その際今まで以上に文書管理システムを機能させることを狙うという。実際、大阪では、簿冊ファイルをデータベース化し、それによって各課の管理台帳、引継票、廃棄文書一覧表を自動作成している。山口では、平成五年度から実施したが、公安委員会を除き、各行政委員会も利用しているので、学事文書課を通じて選別・引き渡しのルートが拡大したという。

6 文書主管課・文書担当者

文書の集中管理において文書主管課の強力なリーダーシップが不可欠である。しかし、「文書学事課は受け身」（栃木）という指摘があるように、文書主管課による文書システム維持管理の努力が不十分であるケースが多い。文書管理システムを作り上げる時には、組織・体制・権限とも強力なものが与えられるが、文書管理がいったん軌道に乗ると、そのころには担当者も代わっていて、マネージメントがおろそかになるのが通例である。くわえて、現用文書管理業務、すなわちレコードマネージメントが、欧米では専門的業務とみなされ、レコードマネジャーなどの専門職員が配置されているが、

日本ではこの業務の専門性は顧慮されていないという事情がある。都道府県レベルの公務員は、人事異動ではあらゆる部署に配置がえられる可能性をもっている。それでも、農政畑とか税務畑とか民生畑とか、人事異動にあたつて経験や適性が顧慮されるが、文書管理業務はそれも配慮されないのではないかとさえ思われる。文書事務そのものにはすべての職員が従事しているので、文書管理業務は誰でもできる業務とみなされやすいのかもしれない。

一方、主務課にも文書管理担当が置かれているが、名目だけの存在になっている場合もあり、実質的に機能することが難しい。

二 移管の制度と実態

1 移管・選別の経緯

廃棄文書の選別保存は、文書館の制度のスタートとあわせて実施されるのが通例であるが、開館に先行して実施してきた県もある。広島では、歴史学関係者等の要望を県が受け入れるかたちで歴史学関係者の手で一九六五年度（昭和四〇）から選別が始まり、一九六八年度に県史編さん室が設置されてからは同室が事務局となつて選別がおこなわれ、一九八八年度（昭和六三）文書館開館時に文書規程のうえで明文化された。同様に栃木・鳥取・新潟でも県史が着手し、文書館開館時に明文化されている。

北海道では、一九六八年（昭和四三）一月に文書館の前身ともいえる行政資料室が設置され、一九七〇年一月の規程改正により保存年限満了文書のうち選別基準に合致する公文書の引き継ぎがルール化された。その後一九八一年度（昭和五六）から評価選別の試行がおこなわれ、一九八五年（昭和六〇）文書館設立とともに明文化された。このときは知事部局

だけであつたが、八八年教委、九六年支庁・出先機関、九八年（平成一〇）以降行政委員会へも波及している。

2 対象部局

文書館が知事部局と教育委員会のいずれに設置されているにせよ、歴史的公文書を保存する文書館の使命を全うするには、すべての部局から移管を受けることが望ましい。現状では、規程の上では、埼玉が公安委員会を含む全ての機関（出先機関を含む）が選別・移管の対象となっており、群馬が公安委員会を除き出先機関を含む全ての機関が選別・移管の対象となっている。その他の大部分の県は知事部局と教育委員会を軸に、若干の行政委員会から引き継ぎを受けるというパターンが一般的である。また、京都のように移管を受ける部局が知事部局本庁のみに限られているところもある。

北海道では、前述したように移管される部局・機関が年をおって拡大している。鳥取では知事部局・教委のみが対象であつたが、県議会で歴史的公文書保存の重要性を指摘されたのを受け、一部行政委員会で引継の動きがあるという。このように、移管される部局の拡大は、関係者の努力や理解、世論などの追い風などに負うところが大きい。

行政委員会のうち、引き継ぎを受ける、受けないの差がどこからくるか明らかでない。知事部局の関係課との関係の濃淡、独立性の強弱、書庫の共有等文書管理のあり方などによるものか。どの県でも、公安委員会の文書を引き継ぐことは成功していない。公安委員会の文書は情報公開条例においても対象外となっており、ハードルはきわめて高いことは明らかである。しかし、歴史資料としても重要度の高い文書が作成・保管されている可能性が高いので、いずれかの方法で歴史的公文書として保存するシステムをつくりあげなければならない。

次に問題となるのは、地方機関の文書の扱いである。本庁機関と比較して地方機関の文書の特質や重要度をどのように判断するかという点を除けば、本庁機関の文書が変わるところがない。問題は対象機関が非常に多いこと、地理的に本庁

と離れているところからくる技術的な問題であろう。

埼玉では、制度上は全ての機関が引き継ぎ対象となっているが、現実には知事部局本庁・教育局本庁のみとなっており、地方機関からは引き継ぎを受けていない。新潟・兵庫・大分も同様であり、同じく規定上引き継ぎ可能な群馬でも移転・廃所の時の数回実施したのみという。広島では、廃棄文書リストを送付してくる地方機関が年間二〇機関に満たず、収集実績もきわめて少ない。一方、地方機関の引き継ぎが制度上からもおこなわれないことになっている県も多い。このように、地方機関の文書の引き継ぎ率が低いのは、重要度に対する否定的な認識もあるが、効率的に選別を実施する仕組みが整っていないため、文書館の側に実施するだけの人員・時間を割けないという事情がある。

これに対して、東京や北海道では、ほぼ全ての地方機関から文書リストが送付されるので、リスト上での選別が可能である。もともと厳格に実施しているのは神奈川県で、本庁・出先を問わず廃棄文書の現物が公文書館に搬入される。秋田や沖縄でもこの方式がとられている。

なお、保存年限規定による文書管理システムが機能していないため、制度上移管を実施することになっていても、廃棄文書が特定できないため移管されないケースもある（栃木教委・広島教委）。当然のことながら、きちんとした文書管理がおこなわれるのが、移管の前提となる。徳島では、教委の廃棄文書目録を文書館が作成することで引き渡しを実現させつつあると報告されている。

3 永年文書の移管

歴史資料として重要な公文書を保存し、利用に供するという文書館の使命からすれば、一方で、業務上不要となつて廃棄される文書のうち歴史資料として重要な公文書を選別保存しなければならないが、他方、永年保存文書（永久保存文

書・長期保存文書などという)のうち一定年限を経過したものは文書館に移管し、文書館資料として利用に供されなければならない。廃棄文書の選別保存はこの文書館でもおこなっているが、永年保存文書の移管については、いくつかの県で実施にいたっていない⁽⁶⁾。

永年文書の移管が実現しない事情を広島の例でみてみよう。

広島では、文書館建設時には移管の選択肢もあったようである。しかし、文書館の立地が県庁から遠い(二キロ)、総務課書庫が拡張された直後で十分に広く、それに対して文書館の書庫が永年文書を入れるほど広くなかったなどの背景があった。文書館に長期保存文書を移管しない理由付けとして、長期保存文書イコール歴史的文書とはいえない、文書館を倉庫番にしてはならないという理屈付けもなされたようである。

その後、文書館側の移管要請に対して、総務課としても文書量の増大により総務課書庫が手狭になってきたことを背景として、三〇年経過文書を文書館書庫に移す措置がとられた。しかし、法制面(文書事務取扱規程)での改訂はなされず、管理権は総務課に属し、文書館は書庫を提供するに過ぎない。文書館に移管するという方向への規程改正が困難な理由として、法的根拠を明示できないというネックがあった(根拠法規である公文書館法に「現用のものを除く」という規定がある↓長期保存文書は何年経過しても現用である↓故に公文書館法は長期保存文書を文書館に移管する根拠にはならないという論法)。加えて、文書館で管理することへの主務課の不安(主として公開の面で)があると思われる。主務課のスムーズな了解が得にくいことは、強力なリーダーシップがないと実現しにくい。

この広島の場合に、永年文書の移管が実現しない事情がほぼ出揃っている感がある。まず、これは他の様々なことにもいえることであるが、文書館設置時にどのような制度を定めるかが決定的である。広島には永年文書が移管しにくい条件が揃っていたとはいえ、担当者の認識如何や決断によつては移管実現の可能性もあった。

いったん決めた制度を改正するには、大きなエネルギーや正当な理由が必要となる。その際、公文書館法が有力な法的根拠となるが、「現用のものを除く」という規定の「現用」の解釈が問題となる。岐阜でも、永年文書は現用であり、「現用のものを除く」と規定された公文書館法は、永年文書移管の法的根拠とはならないとしている。神奈川では、公文書館で保存されることを前提に文書の最長保存年限を三〇年にすることで、この問題をクリアしている。

永年文書は業務に利用することが前提となっており、行政利用の便を考慮しなければならない。文書館が県庁と至近距離にあれば問題は生じないが、ある程度距離があると、利用頻度の高い永年文書を引き継ぐことへの主務課の抵抗は大きい。和歌山では、二〇年経過文書は移管されることが法制化されているが、県庁から二・五キロ離れているので、現用などの理由で主務課が保管するケースもあるという。東京では長期文書を二年目から移管することになっているが、手元においておきたいから長期にしたのという主務課の思いがあり、また所属で保存することに合理性がある場合もあり、規定どおりにはいっていない。しかし、地理的条件が絶対的でないのはいうまでもない。神奈川では、公文書館は県庁のある横浜市から遠く離れており、二キロ離れているとはいえ同一市内にある広島より地理的条件は悪いが、移管は実現している。⁽⁷⁾

広島の場合にみるように、文書主管課と文書館の書庫の収容能力も、移管に実際的な影響を与える。徳島でも文書館の収蔵庫が県庁の書庫と比べて圧倒的に狭いことが、県庁からの距離（六キロ）とともに、永年文書の移管が実現されない理由となっている。逆に群馬では、文書主管課書庫の収容能力限界のため文書館への移管を促進しており、千葉でも同じ理由から、二〇年経過後移管する規定のところを前送りで文書館へ移管している。

つぎに、永年文書が文書館に移管されている県の実況をみると、従来のパターンを代表する埼玉では、永年文書は完結してから一〇年を経過したものは文書館に管理委任される（それに先だって、五年経過した時点で文書館内にある文

書課の書庫に移され、文書課職員により管理委任の準備作業がおこなわれる。管理委任となった永年文書は、主務課との協議で、一般公開の可否が判定され、可と判定されたものは閲覧利用に供され（行政情報提供と位置付けられている）、否と判定されたものは情報公開の適用を受ける。一方、選別保存された廃棄文書（歴史資料）は、完結後三〇年（個人に関する内容を含むものは五〇年）経過したのち、主務課と協議の上、学術、文化等の調査研究のための資料として、利用に供する。つまり、文書館資料として利用に供することであろう。両者とも、一般公開の可否があらかじめ主務課との協議で判定される。可となった文書を閲覧利用に供するのは、それを行政情報提供と位置付けようが、歴史資料の閲覧利用と位置付けようと、利用する側からみれば、その差は意識されることはない。両者の扱いに実質的な差はないといつてよい。とはいっても、永年文書は文書館に管理委任されているのであって、文書館の所蔵資料に完全になりきっているわけではない。形式的には、選別保存された廃棄文書（歴史資料）とは異なった扱いとなっているのである。

神奈川では、永年保存文書というくり方をやめて、公文書館での保存管理を前提に三〇年を保存年限の上限とすることにしている。三〇年保存文書は、完結後五年経過した時点から公文書館に「引き継ぎ」され、中間書庫で現用文書として管理され、保存年限満了後は公文書館に「引き渡し」される。つまり、保存年限の上限を設定することで、永年文書はいつまでたっても現用という呪縛から解き放ち、公文書は最長でも三〇年で非現用となり、名実ともに公文書館資料となる。同様の考えから、沖縄では長期保存文書を二〇年保存文書に改めた。以上二県は公文書館設置にあわせて文書規定が改正されたのに対し、文書館既設置県である群馬でも、一九九八年（平成一〇）一月に永年文書が三〇年保存に切り替えられた。なお、兵庫でも三〇年保存文書が最長の保存文書となったが、「現実には選別が行われていないので、歴史的文化的価値を有する文書であっても、永年保存でないためにかえって廃棄されるおそれがある。」という指摘もある。永年文書の有期限への切り替えは、文書館での選別・保存が前提でなければならないというまでもない。

永年文書が移管される時期はまちまちである。東京では二年経過後、群馬は五年経過後（教委は一〇年）、埼玉は五年経過後文書館に搬入され一〇年経過後管理委任、神奈川は五年経過後引き継ぎ、三〇年経過後引き渡し、秋田・大分は一〇年経過後、千葉（現状は前倒し実施）・鳥取・和歌山・沖縄は二〇年経過後、京都は二五年経過後、新潟・香川は三〇年経過後である。栃木では文書主管課による公開・部分公開の判定の済んだものから文書館に移管されている。大阪は永年文書は移管されないが、一〇年を越えた時点で随時見直し、現用価値が無いと判断したものは文書館の選別対象となる。永年文書移管の制度ができていない県は、北海道・茨城・長野・岐阜・広島・山口・徳島である。ただし、移管の制度が整っていない県でも、現用価値が消滅し、歴史資料と化した文書が文書館に引き継がれることがある。岐阜では戦前の文書の一部が移管されている。山口では戦前期文書を中心に、永年文書を見直して廃棄決定したうえで、文書館に引き継がれてきた。北海道では三〇年経過後文書館へ引き継ぐ体制をめざしているが、実現していない。法的に整備されたとしても、集中管理が不徹底なので、引き継ぎに支障となるという。茨城では、歴史館が外郭団体であるため、外郭団体に廃棄以前の文書を渡せないという理由で移管が実現していない。

4 選別の権限と引き渡し拒否

文書館への文書の移管は、文書規程等に明文規定があり、それにのっとって実施されるのが通常である。移管を安定的に実施するためには明文規定は欠かせない。その際、移管が義務規定であるか、「できる規定」であるかが問題となるし、選別の権限が文書館にあることが明記されているかどうかとも問題となる。すなわち、文書は廃棄に先立って文書館の審査（評価選別）を受け、文書館が歴史資料として保存価値があると認めたものは、文書館に移管することが規定されていることが重要な要件である。これらが規定されていないと、慣行としてスムーズに文書館へ移管されている場合でも、ひと

たが問題が起った場合に、移管の流れはせき止められてしまう。

この面では、新しく文書館が設立された県ほど整備されている。たとえば、ほぼ一〇年前に設立された広島や千葉では、廃棄文書の文書館での事前審査が保障され、文書館長が承認しなければ行政文書は廃棄できないことが規定された。神奈川県・秋田・沖縄の最新館県では、保存年限が満了した文書の現物が文書館に持ち込まれるシステムが実現した。また、既設館においても、北海道のように、選別・移管を合理的におこなえるよう最近になって文書規程を改正したところもある。

これに対して、「できる規定」の県の状況をみてみよう。栃木では、文書取扱規程の「保存文書のうち、必要と認められるものは、適切な機関にその管理を委任することができる」「保存の必要がなくなった文書で、資料として価値あるものは、引き続き保存し、又は適切な施設に移管することができる」という規定で選別や移管がおこなわれている。文書主管課や主務課の意思で移管がおこなわれる規定であり、規定のうえで文書館に権限が付与されていない。山口も同様で「引き続きことができる」規定である。この点に関し、伊藤報告は次のように述べている。

これは各主務課・出先機関と文書館の二者間の協議による自由な文書の引き継ぎを保障している反面、文書の引き継ぎ決定権が文書館には無く、各主務課及び出先機関にあるという欠点を示している。このため文書館側が文書の引き継ぎを希望しても、各主務課及び出先機関の判断によって拒否される場合が多く、大半は引き継ぐことができない。

一方、長野では「歴史的資料として保存することが適当と認められる文書は、教育委員会文化財保護課長に引き渡すものとする」と規定されているが、誰が歴史的資料の判断をするかが明記されていない。実際には、文書主管課から文化財保護課経由で歴史館が評価選別をおこなっている。しかし、歴史館が歴史的資料と判断した文書が主務課の不同意によって収集できず、廃棄されるという現実がある。橋詰報告では、歴史館の設置主体（県の直営でない）の問題と歴史的資料の判断主体の問題であるとしている。

文書館が選別した文書が主務課によって引き渡しを拒否されるのは、長野に限った話ではない。東京では、廃棄文書は使用中、所属で保存などの理由で引渡しに応じないケースが多く、引渡し率は二〇%未満であるという。北海道も引渡し率一〇%程度で、八割近くの課が無反応、すなわち引き継ぎを依頼しても返事すらないという。山口も引き渡し可の回答は一二%に過ぎない。それに対して、一三七七冊を選別し、そのうち一二三冊が引渡し不同意となり、協議の結果そのうち六一冊が収集可能となった長野は、まだましというべきかもしれない。

北海道や山口の場合は制度が始まったばかりでまだ定着していないという事情もあるかもしれないが、概して、リストのみによる選別がおこなわれ、集中管理が不徹底な県では、引渡し率が低いという状況がみられる。

上記の県ほどではなくとも、ほとんどの県で、引き渡しを拒否される事態に遭遇している。文書館に選別権限が与えられ、移管が義務規定となっている県でも、「法令で廃棄しなければならぬ」とされている場合、その他特別の理由」がある場合は、文書館に引き渡さずに廃棄してよい、という規定があり、引き渡し拒否の法的根拠となっている。引き渡し拒否の理由として、プライバシー保護などのため、というケースが多いが、こうしたケースでは、文書館の制度を説明することで主務課の了解が得られ、引き渡しが可能になることがある。困難なのは、国や他団体との関係を顧慮して引き渡さないとするケースである。機関委任事務にかかわる文書の場合で、国に照会して引き渡し拒否となるケースと引き渡しOKとなるケースがある。その差は、文書の内容に由来するというよりも、公文書館法や歴史的公文書の保存についての担当官の理解の差ではないかと推察される。また、公文書公開制度普及の影響で、主務課としては「保存年限が過ぎたら速やかに廃棄したい」という意向が強い。そのため引き渡し拒否が増大する恐れがあり、一部で既に現実化している。

三 評価選別

1 リスト調査と現物調査

選別作業は、ソフト（文書管理システム）、ハード（書庫・作業場所）の如何によって時間的条件・空間的条件が異なっているうえ、選別作業を実施する主体（文書館）の陣容、取り組み方、姿勢も異なっているので、さまざまなバリエーションがある。

評価選別のためには対象が特定・呈示される必要があり、リストと現物のいずれかまたは両方が手段となる。茨城・兵庫・広島では、廃棄リストがなく、直接現物にあたっている。香川も、廃棄リストがあるものの不備なので現物で選別をしている。一方、東京では選別はもっぱらリスト上でおこない、現物調査は実施していない。東京では、評価選別の対象となる文書の件数が四〇万件以上にのぼり、五〜六人の職員でこれを処理しなければならないので、リストのみによる選別は必要悪ではあるが最適な方法という。また、リストが簿冊単位ではなく件名レベルの精度が高いものであるため、リスト上での選別を可能にしていると思われる。北海道も選別はリスト上でおこなわれる。一〇万点以上の文書を二人が一月以上かけてお互いにチェックをしながらおこなっている。

これに対して、その他の多くの県では、あらかじめリスト上で選別をおこなったうえで現物調査をおこなっている。リストは、全体像を把握するのに有効であり、机上作業、大量処理に向いている。しかし、リストのみでは内容が把握できないことも多く、その場合には現物をチェックすることが欠かせない。したがって、リスト調査と現物調査の両者を組み合わせることは理にかなっているといえる。

同じくリスト調査と現物調査の両者を組み合わせて選別を実施するといつても、①リストのみによる一次選別、②問題文書のみ現物調査、③リストによる事前調査を念頭に現物調査の三パターンがある。新潟では、リストで一次選別したものを中間書庫に搬入し、そこで二次選別をおこなう（さらに、三〇年経過後分類整理時に再選別を実施する）。京都では、リストによる一次選別で、担当者五人が○△×をつけ、意見が異なるものについて現物調査し、その調査記録をもとに会議で決定する（二次選別）方法をとっている。埼玉では、保存文書台帳により事前調査をしておき、県庁書庫で第一次選別（粗選別）を実施し、文書館で第二次選別（精査）を実施する。粗選別は多勢で（七人）短時間に（三〜四日）、精査は少人数（一〜二人）で長期間（三か月）かけて実施している。なお、東京では、リストのみによる選別を二段階の作業としておこなっている。まず五か月間、五人で一次選別がおこなわれ、その結果を一五日間、二人で再選別する。その結果をデータ入力し、引継依頼をするという手順である。

2 選別の諸過程

以上の例にもみられるように、選別はいくつかの段階を踏んでおこなわれている。文書館執務室での目録による調査・選別、県庁書庫での現物調査・選別、選別された現物を中間書庫または文書館に搬入して再調査・選別、整理と平行した選別、さらに年月の経過を経ておこなわれる再選別、各県では、これらのいくつかを組み合わせ選別の効率化と精度の向上をはかっているのである。段階的選別の実情をみるため、特徴的な県の例をあげておこう。

茨城では廃棄リストはないので、もっぱら現物によって選別している。一次選別として総務課書庫で箱単位に選別し、中間書庫（一、〇〇〇冊）に搬入し、二次選別として廃棄年単位に一年分づつ、一点ごとに選別する。ここで中間書庫に搬入された五割程度は廃棄される。さらに三次選別として、内容分類をおこなうときに実施するが、この時点での廃棄量は

多くない。リストなしの選別という問題点はあるが、中間書庫の利用、多段階選別など見習うべき点も多い。

三〇年経過後の最終選別は、新潟・大阪・広島でおこなわれている。「熟成」させることによって、文書の歴史的価値の有無大小を判断しようという理にかなった方法である。ただし、広島は過去に選別した文書を見直すことにより減量化をはかることに力点があり、現在の文書を大量に選別するだけの書庫面積は確保していない。そのため中間書庫の設置が懸案となっている。なお、山口では、一〇年単位でまとめて整理する手法をとっており、その際に再選別がおこなわれている。

3 選別作業の物理的条件

選別作業を実施する物理的条件（場所と時間）も作業のあり方を規定する重要な要因となっている。作業にふさわしい場所と十分な時間を確保する必要があるが、現実には多くの県でそのいずれか、あるいは両方に困難を抱えている。群馬では、短時間の書庫作業を強いられている。事前にリストによる選別はしているが、県庁書庫での現物チェックは、各課担当者を相手に廃棄時に一日単位で処理しなければならない。この処理を職員二人が二週間かけておこなう。和歌山では、三〜四週間前にリストが送付され、そこから選別作業が始まる。そのため、主務課保管文書は引き取り日前に廃棄されるケースもあるという。レポートでは報告されていないが、書庫が作業（閲覧）場所としてふさわしい空間であるかも軽視できない。

以上のような悪条件は、文書管理システムが文書館による選別、文書館での永久保存を前提としてつくられていないところに主な原因があると考えられる。同時に文書館の側でも条件を改善するための働きかけと独自の工夫をこらすことが必要であろう。書庫の改修などハード面は容易には実現しないが、時間の確保などは文書主管課と文書館相互の少しの努

表1 選別作業従事者と人数

北海道	2人で10万点以上を1か月以上で
栃木	廃棄予定文書リストで各自選別（職員・嘱託）→検討会→現物点検（一部） →検討会（職員・管理職）（→追加）→収集希望文書回答
群馬	廃棄時に1日単位で処理，職員2人×2週間（事前にリスト調査）
千葉	廃棄文書の目録で事前の絞り込み→文書課書庫で選別作業（3～5日，職員・ 嘱託5～6名）→文書館に持ち込み2次選別
埼玉	年次別課別の文書保存台帳により事前調査→本庁文庫で第1次選別（保存箱 単位，職員5人・嘱託2人で3～4日）→文書館で第2次選別（2割に圧縮， 職員1～2人が3か月）
東京	3年目に文書管理カード（件名）により選別，現物調査はしない。1次選別（5 か月，5人）→2次選別（再選別，15日，2人）→データ入力→引継依頼
神奈川	公文書館に搬入された現物を選別。12人の職員が2～3人の組ではほぼ通年作 業
新潟	リストによる1次選別（職員3名・嘱託3名，2週間）→2次選別（職員5名・ 嘱託6名全員，1週間）。2次選別の前に全員で研修会
兵庫	文書課の嘱託1名が1年かけて1万冊のファイルを選別
広島	1人が10日。刊行物抜き取りに4人が3日
山口	6名の職員がリストにより10日→全体会議で確認
香川	OB3名で3～5日

力で従来の慣行は改善できるのではなからうか。

神奈川・秋田・沖縄で実施に移されているように、保存年限が満了した文書を公文書館の選別作業用空間にすべて搬入してしまえば、選別作業の物理的条件は理想的になる。その場合、コスト面や文書館のスペース確保に課題が残るが、沖縄ではコスト低減をはかるため、極度に形式的かつ軽微な文書は廃棄し、それ以外の全ての廃棄予定文書を公文書館へ引き渡すシステムをつくりあげた。

4 作業従事者と人数、日数

選別作業に要する人数・日数と作業に従事する職員について、各県の現状をまとめると表一のとおりである。いずれの県も公文書担当職員が軸になっているが、他の業務（古文書など）担当職員や管理職（庶務担当）、OB嘱託がこれに加わるケースも多い。神奈川では公文書担当職員が多数配置され、二～三人ずつのチームをいくつか編成して担当部局の文書を選別するとい

うやり方をとっている。これに対し、多くの県では、選別担当職員は二、三名しかおらず、多人数で短期間に処理する必要がある段階の作業では、他の職員が加わり、少人数で長期間かけて精査するような業務は担当職員が従事するという方式が一般的である。なお、新潟では選別前に研修をおこなって、作業従事者の意識統一を図っている。

選別は複数の目をおしておこなうという鉄則がほとんどの県で守られているが、広島では公文書担当職員一名が短期間で選別を実施している。また、兵庫では、文書課の嘱託一名が一年かけて八千〜一万冊のファイルを選別している。時間にかけているが、兵庫のレポート報告者も一人の作業は「恣意的、主観的でないとは言えない」と評している。

作業に従事する時間はまちまちである。神奈川のように通年的に実施しているのは例外で、多くは廃棄時期の前後の季節的作業となっており、とくに県庁書庫での作業は一週間程度の短期間で実施されるケースが多い。しかし、リストによる机上作業や、文書館や中間書庫に搬入された文書については、数ヶ月にわたり精査を実施している県もある。

5 作成年ごとの選別か廃棄時選別か

公文書の保存年限は、一年・三年・五年・一〇年・永年などに区分されているので、ある年の廃棄予定文書には、保存年限の種類だけ作成年の異なる文書が含まれていることになる。作成年の異なる文書を同時に選別するのが不合理なことはいうまでもないが（もつと不合理なことは、同一年に作成されたすべての文書を同時に選別しないことであるが）、これまで文書館の選別では、ずっとそうしてきた。そして今でも東京と北海道を除いてはそうである。そうしているのには理由がある。選別のもつとも素朴な姿は、捨てる前に必要なものを選び出す作業である。したがって、選別作業は捨てる前（直前）に実施するということになる。そのことは、規定の上でもみられる。たとえば、広島では、「文書を廃棄しようとするときは、廃棄予定文書に係る目録を文書館長に送付し、文書館において保存することの適否について、文書館長

の審査を受けるものとする」と定められている。「文書を廃棄しようとするとき」とは、常識的に考えれば廃棄の直前もしくは審査時間を考慮しても数ヶ月前ということになる。この規定は、制定当時においては、文書館長に選別の権限を付与することを定めた点で先進的なものであったが、選別は廃棄時に実施するものという固定観念のもとに制定されたいえる。

これに対して、北海道では、文書の完結・編集時点から選別が可能な規定となっている。北海道文書管理規程で定められた当該部分を要約すれば次のようである。

完結文書は主務課において保存文書台帳に登録され、その写しが文書主管課経由で文書館長に送付される。文書館長は、送付された保存文書台帳に文書館資料とすることが適当と認められる完結文書があるときは、主務課長および文書主管課長に通知し、主務課および文書主管課において保存文書台帳にその旨が登記される。そして、保存期間が満了した時点で文書館長に引き渡される。

もともと北海道での選別も、他県と同様廃棄前選別であった。一九八一年度（昭和五六）に文書課が所管する廃棄文書の試験的評価選別から始まり、一九八五年度（昭和六〇）の文書編集保存規程の改正で、文書課に保存されている有期限文書を保存期間が満了して廃棄される前に選別するようになった。現在の方法は、一九九六年（平成八）の規程改正で可能になったもので、ようやく緒についたところである。

作成年ごとの選別は、北海道のように規程改正をすれば万全のものとなるが、現行の規程のままでも、文書の集中管理をしている県では不可能なことではない。これらの県では、通常、文書は主務課で一年保存した後、文書主管課へ引き継がれるが、その際、引き継ぎ文書目録（北海道では保存文書台帳）が作成されるはずである。これは、ほぼ完結年ごとの目録であり、作成年ごとの選別のリストとなりうるものである。廃棄前選別は、場当たり的、泥縄式といわれてもしかた

がないものであり、是非脱却をはかりたい。

泥縄式から脱却したより計画的な手法として、欧米で採用されているリテンションスケジュールが紹介されている。⁽¹⁰⁾ 都道府県ではこれを導入しているところはないが、大阪市ではこれに近いと思われる方法が採用されている。同市では、地方機関を含む全庁で適用される膨大な文書分類表が用意されているが、廃棄時に文書館で歴史資料として保存する必要がある文書は、アンダーラインで明示されている。選定作業は「大阪市公文書館研究会」の専門員三名により、総務局担当者の協力を得て、ときには担当者や文書主任から直接説明を受けながら、一九八四年（昭和五九）から翌年にかけて一年がかりでおこなわれた。その結果、文書分類表の一万四〇〇〇の簿冊名称のうち、文書館に自動的に引き継がれる永年文書三〇〇〇件をのぞいた一万一〇〇〇件のなかから五六〇件が公文書館で保存すべきものとされた。選別率は、五・一％で、保存年限ごとの割合は、一〇年保存一九％、五年保存七％、三年保存三％、一年保存〇・六％、常用文書二・七％となった。作業に従事した堀田暁生氏が指摘するように、毎年残す必要はないが数年おきに残す必要のある文書の扱いや新たに簿冊名称が発生した場合の処置（数年おきに検討することになっているという）に課題を残しているが、参考になる手法⁽¹¹⁾と思われる。

6 選別基準

各県で制定されている選別基準は、収集の根拠規程としての対外的（対県庁）意味あいが高く、あらゆる文書を収集できるように基準が設定されている。大綱・視点を提供する程度で実践に活用するにはあまりに抽象的な基準を掲げている県が多い。そのなかにあつて、数年がかりの試験的評価選別や実態調査により収集基準を作成した北海道、選別基準・細目基準・実施要領を定め、これを公表している神奈川、収集しない資料の基準も設定している沖縄などの例は、今後の選

別基準策定作業をすすめる上で参考にすべき例と思われる。

選別基準は、選別をする際の手引であるが、北海道が試みたように、具体的選別の過程や結果から抽象されるものでもある。永久不変なものではなく、経験の蓄積を反映してたえず豊かなものにしていく必要がある。最終的には、リテンションスケジュールとしてまとめあげることが必要であろう。そのためには、評価選別のケーススタディを積み重ね、その成果を共有することが望まれる。この点に関し、北海道立文書館のとった手法が参考になる。⁽¹²⁾

北海道立文書館の収集基準を制定した際も、その前段の作業として、収集すべき簿冊の調査を行ったことがある。この調査は、各主務課にどのような文書（簿冊・台帳形態）があるか、それらのうちなにを保存すべきかを分析しようとするものであった。この調査においては、各主務課のすべての事務・事業を挙げて、それぞれの執行課程で作成された全簿冊の把握を行い、各簿冊の内容と相互の関係、行政上の保存の意義などを聴取し、或いは文献で簿冊の性格を調査した。

7 文書の量的把握（年間作成量、収集量）

文書の量的把握は、移管や評価選別を合理的におこなう出発点である。同じく都道府県といっても、財政規模や職員数、行政の及ぶ範囲等により作成される文書量も異なるので、単純な比較はできないが、選別率の比較は可能であり、必要であろう。今回のレポートのかぎりで判明した文書の年間発生量、選別収集量、永年文書引き継ぎ量などをまとめると表二のとおりである。単位がまちまちなので、単純な比較はできない。正確を期すためには容積に換算して比較しなければならぬだろう。本庁・出先機関、知事部局・各行政委員会など範囲の確定もしなければ正しい比較はできない。正確な調査が必要な所以である。

表2 文書発生、選別、永年文書引継の量的比較

北海道	12万点作成，9万点廃棄
茨城	一次選別で受入れた1,000～1,100箱のうち5割程度廃棄し，3,500点程度保存
栃木	1年で約4,000冊&100箱作成，96年度3,378冊廃棄のうち144冊（4%）収集
埼玉	2,500箱程度から200箱を選別し520冊（3.5%）受入
千葉	9,000冊廃棄，うち574冊選別。永年文書引継2,365冊。不要文書の廃棄による減量化が必要
東京	96年度分総発生量702,680件，うち有期686,516件，選別対象409,490件。94年度分対象文書379,573件，うち3,277件選別
神奈川	総量9,595箱，864冊
新潟	廃棄2,295箱，1次選別で544箱（24%），2次選別で157箱（6.8%），管理委任1,113点
長野	廃棄文書4,245冊，1,377冊選別，62冊引渡拒否，1,315冊収集（31%）
岐阜	11,000冊作成，うち永年1,570冊（14%），8,650冊廃棄のうち363冊収集（4.2%）
大阪	廃棄文書14,876冊のうち一次選別で約1,440冊選別（9.7%）
兵庫	1980年度，起案文書390万件，2,600万枚。8,000～10,000冊を選別
鳥取	引継文書は6,797冊・49箱（うち永久1,414冊・1箱），収集は永久文書（隔年ごとに引継）1,600冊，有期513冊，地方機関322冊，教委748冊
広島	11,570個作成（長期文書は15%の容積），廃棄文書の9.7%を収集
山口	リスト収集232冊，書庫収集73冊，事務所移転等94冊
大分	廃棄文書1,230冊のうち335冊収集，永年文書452冊移管

おわりに

本稿では各館から寄せられたレポートを集約し、一定の分析を試みた。その結果、公文書の管理・移管・評価選別にかかわって、各県のとっている制度と実際の運用には様々なバリエーションがあることがわかった。そして、その比較検討によってそれぞれの利害得失もある程度明らかになったと思う。各館がかかえている問題点の多くは、結局、公文書の保存管理システムに文書館が正當に位置付けられているかどうか、という問題に帰着することをあらためて痛感させられた。

文書館の制度がなく、公文書公開もおこなわれていなかった時代には、都道府県の文書管理は自らの業務遂行に必要な限りのものとして済まされてきた。その後、公文書を歴史資料として保存し、利用に供することが必要であるという認識が高まり、文

書館が設置された。ここで、公文書の保存管理システムも文書館を前提とした新しいシステムに見直す必要があったわけであるが、とくに草創期においては、既存のシステムのしつぽに文書館をくつつける程度の見直ししかおこなわれてこなかった。われわれが当面している困難の大部分はこのことに関わって存在しているといつてよい。

そうしたなかにあつて、神奈川・秋田・沖縄などの最新館では、文書館を組み込んだ公文書保存管理システムの構築に大きく前進している。また、北海道に代表されるように、既存のシステムに改善を加え、前進をはかろうとする動きもある。今後はこうした動きを大切にしながら、文書館相互の経験交流、未設置の地方公共団体への働きかけを活発にする必要がある。

冒頭にも述べたように、本稿は全史料協研修・研究委員会の委託研究の中間報告にあたるものであるが、委託研究の今後の方向としては、本稿で明らかになった各都道府県の制度と実態のバリエーションを念頭に、全都道府県に対するアンケート調査を実施し、現状と課題を明らかにしていきたいと考えている。また、今回のレポート集においても、本稿においても、評価選別の内容にかかわることがらについては、ほとんど言及されていないが、これについては、各報告者によるケース・スタディを積み重ね、経験交流していくことで成果を出していきたいと考えている。

註（一）この冊子には、二六都道府県立文書館のうち二三館のレ

ポートを掲載することができた。レポートの報告者名および所属館名は次のとおりである（敬称略）。本稿で言及す

る各県・各館の状況や事例は、断りのない限り全てこのレポートによっている。

石川淳（北海道立文書館） 市川彰（茨城県立歴史館）

丸茂博（栃木県立文書館）小暮隆志（群馬県立文書館）橋本栄（埼玉県立文書館）花澤裕（千葉県文書館）大日向孝史・水口政次（東京都公文書館）石原一則（神奈川県立公文書館）田中良盛（新潟県立文書館）橋詰文彦（長野県立歴史館）吉田義治（岐阜県歴史資料館）宮田幸好（京都府立総合資料館）堀口克美（大阪府公文書館）吉住健（兵庫県公館）井筒洋子（和歌山県立文書館）山名修（鳥取県立公文書館）安藤福平（広島県立文書館）伊藤一晴（山口県立文書館）金原祐樹（徳島県立文書館）菅谷芳修（香川県立文書館）足立剛（大分県公文書館）豊見山和美（沖縄県公文書館）

(2) 鈴江英一「わが国の文書館における公文書の引継移管手続と収集基準について」(北海道立文書館「研究紀要」第四号、一九八九年三月)。青山英幸「対話都道府県(公文書館における公文書引継・選別の現状と課題)北海道を中心として」(北海道立文書館「研究紀要」第六号、一九九一年三月)。戸島昭「地方自治体の記録をどう残すか」文書館へのステップ」(「記録と史料」第三号、一九九二年八月)。同「文書・記録の評価と選別」(安藤正人・青山英幸「記録史料の管理と文書館」北海道大学図書刊行会、一九九六年)。水口政次「都道府県における文書保

存・利用の現状と課題」(同上書)。小暮隆志「群馬県立文書館における公文書受入れ・公開の現状と課題」(同上書)。小森治夫「京都府における行政文書の引継移管と評価選別」(京都府立総合資料館「資料館紀要」第三号、一九九五年三月)。

(3) この点にかんし、小森治夫氏は、「狭隘な書庫スペースのために、主務課に対して、「規程」どおりに行政文書の引継ぎをするように積極的に働きかけることができないということにもなる」と、書庫スペースを十分確保することの重要性を指摘している。(小森前掲論文)

(4) 水口氏は、文書作成課から文書主管課への引継の問題点として、規程どおり文書が引き継がれていないこととともに、常用文書が存在を問題にし、「常用文書の適正な管理は今後の重要な課題である」と指摘している(水口前掲論文)。

(5) 定型的な業務記録、毎年度きまつて作成される文書は、管理方法も定まっている。したがって、選別のルートにのりやすい。これに対してルーティンでない文書は、管理方法が定かでない。それでいて、主務課にとっては(ルーティンでないだけに)重要文書である場合が多い。これらの一部は、ファイリングにおいて例外的処理をされて、主務

課の保管スペースで保管される。常用文書という場合、定型的な台帳類もさることながら、こうした書類も念頭におく必要がある。

(6) この点について、鈴江氏は「永年保存文書が文書館に引継がれないこととなると、文書館にとっては、所蔵すべき資料の構成上、最も中核となるべき部分が欠落する結果となる」と指摘している（鈴江前掲論文）。

(7) 神奈川のように五年経過した文書をすべて公文書館に移すことは文書館サイドからみれば理想的であるが、主務課が業務を遂行するうえで障害にならないか、という疑問は残る。

(8) 青山氏は「ある課のX年完結の公文書全体を見て置かないと、その一部分の公文書がどのような価値をもっているか判断するのは、難しい」と指摘したが（青山前掲論文）、その後同氏の所属する北海道立文書館では作成年ごとの選別が可能なシステムが採用されるようになった。

(9) たとえば、小森氏は次のように述べている（小森前掲論文）。京都府において行政文書を体系的に保存しようと思えば、まず「規定」を改正して、資料館の承認がなければ行政文書の廃棄ができないというシステムを確立することが必要である。つまり、行政文書の廃棄の権限を文書館と

しての資料館がもつということであるが、これは既に広島県では現実化しており、広島県立文書館長が承認しなければ行政文書は廃棄できないことになっている。

(10) 作山宗久『文書のライフサイクル』法政大学出版局、一九九五年。

(11) 堀田暁生「大阪市公文書館文書収集基準について」『大阪市公文書館研究紀要』第二号、一九九〇年三月。

(12) 鈴江前掲論文。

（あんどろ ふくへい 主任研究員）