

「公文書管理条例」制定に伴う永年保存文書の再選別

田 中 泉

はじめに

本稿は、「鳥取県公文書等の管理に関する条例」（以下「公文書管理条例」という。）附則第三項（経過措置）に係る条例施行前の公文書（適宜「簿冊」と表記する。）の再選別について紹介するものである。

鳥取県は、平成二四（二〇一二）年四月一日に、都道府県で三番目となる公文書管理条例を施行した。この条例により公文書の作成、取得、分類、整理、保存及び鳥取県立公文書館（以下、「当館」という。）への引継又は廃棄に至るまでのルールが統一され明確化された。

公文書管理条例の施行に伴って大きく変化したものとして、文書分類の作成や簿冊名の公表、文書の保存年限の変

更がある。条例施行前の知事部局では、永年保存、一〇年保存、五年保存、一年保存、一年未満に区分されていた。このうち、永年保存と規定されていた公文書の保存期間が、国際慣行に準じて三〇年保存となった。この変更により、全ての公文書が当館に移管するか廃棄するかの選別対象となった。当館は公文書管理条例第二条第三号に規定する歴史公文書等を保存する機関として、「鳥取県立公文書館歴史公文書等評価選別方針」（以下「選別基準」という。）を定め、これに基づいた評価選別を始めた。なお、この基準は平成三一年四月一日に一部改正された。¹

本稿では、公文書管理条例施行前に当館に引継がれていた永年保存の公文書を、前述の選別基準に基づいて五年間再選別を行ってきた筆者が経験した事例を紹介する（文末

【表】参照。

一 経過措置

けられることとなった。

公文書等の管理に関する法律（以下「公文書管理法」という。）附則第二条は、特定歴史公文書等に関する経過措置として「この法律の施行の際現に国立公文書館等が保存する歴史公文書等については、特定歴史公文書等とみなす。」と規定している。公文書管理法に依拠した条例制定を行った鳥取県では、同様の規定として、附則第三項に経過措置として「この条例の施行の際現に次項の規定による改正前の鳥取県立公文書館の設置及び管理に関する条例（平成二年鳥取県条例第六号）第三条第一号の規定により公文書館が保存する公文書等については、特定歴史公文書等とみなす。」と規定した。公文書管理法との違いは、当館のいわゆる設管条例に規定された公文書等を特定歴史公文書等と明示したことである。当館は、平成二（一九九〇）

ところが、国のように法制化の前に長期保存文書がすでに三〇年保存とされていた場合は、法制化前から評価選別が行われてきたわけである。しかし鳥取県の場合は公文書管理条例に合わせて永年保存文書を三〇年保存に変更したのであり、開館以後に引継・収集された資料を無条件に特定歴史公文書等に切り替えることには再考の余地があった。

年一〇月一日に開館した。その根拠となる設管条例の第三条は、五項目の業務を列記しているが、その第一号は「公文書等の収集、整理及び保存に関すること。」である。つまり、当館が開館してから収集・保存された公文書等は、現に当館が保存するものとして特定歴史公文書等に位置付

最大の問題は、目録上約五万件とされる公文書の扱いである。筆者は公文書管理条例施行から六年目となる平成二九年四月から公文書の見直しを担当した。条例施行後の早い時期には問題視されていたが、人員不足のため棚上げされていた事案であった。また、書庫の狭隘化も見直しを開始する理由のひとつとなっていた。

二 見直しの開始

鳥取県では、昭和三一（一九五六）年度から平成一六年度まで公文書の管理に「部目制」という文書分類を行ってきた。共通事務をⅠ部、固有事務をⅡ部とし、Ⅰ部には四目、Ⅱ部には九目を置く形で、合わせて一三分類とする方式である。平成一六年度に電子決裁システムを導入したこ

とにより廃止となったが、当館所蔵の公文書は、この分類によって排架されるものが大半を占める。ちなみに、同じ部局が作成した公文書が連続して排架されるので、閲覧請求があった場合の出納が容易であるのが利点である。

本題の前に、排架状況について触れておく。当館は地下一階、二階に合わせて四つの書庫を有し、その書架延長は約七・一kmである。ここに知事部局等実施機関から引き継いだ公文書が約五万三千冊、行政統計資料約六千四百冊、寄贈・寄託資料約一万一千点が収蔵される。公文書が排架されるのは、第三書庫（二六三〇m）と第四書庫（二〇二九m）である。当館の開館に伴い、「鳥取県文書管理規則」〔鳥取県文書の整理、保管及び保存に関する規程〕が改正され、文書主管課の中間書庫に保管される永年保存文書は、完結後二〇年が経過すると当館へ引き継ぐこととされた。これらの公文書は第三書庫でさらに二〇年間保管した後、文書作成課と公開に向けた協議を行い、その上で第四書庫に移されて一般の閲覧に供することとされた。完結後四〇年を経過した公文書を一般の閲覧に供する方法は、鳥取県独自のものであった。

当時の書庫管理の問題は、一三分類された公文書の出納が容易な半面、文書主管課から新しい公文書を受け入れる際や第三から第四の書庫に移す際に玉突きが生じることで

あった。このことは、移動作業に時間を要するのみならず、公文書の排架位置が変わることで出納に支障が生じることとなった。しかし、筆者が勤務を始めた平成二九年度には、この状態は解消されており、一三分類の秩序は維持されたまま、排架位置は固定化されていた。

さて、三〇年保存とされた公文書の再選別であるが、手探りの状態で開始されたため、ひとまず再選別を行う対象範囲の確定、作業手順マニュアルの作成から始めた。館内協議の結果、前述の一三分類を選別基準に則して再選別することにした。

なお、選別基準では、昭和二八（一九五三）年度以前に完結した公文書は、特定歴史公文書等として自動的に保存することとしている。昭和二八年は、町村合併促進法が施行された年で、鳥取県では、前年の知事勧告と相まって、全国でも市町村合併が比較的円滑に進んだ。その年を区切りとしているわけである。対象範囲と作業手順は、次のようである。

- ① 対象範囲を昭和二九年度から昭和六三年度までの公文書としてリスト化（エクセル）する。昭和六三年度としたのは一先ず昭和の終わりまでを区切りとしたためである。これを一三分類ごとに一件ずつ確認していく。

② 公文書は劣化がみられるものもあり、修復が必要と判断されるものは、リストの備考欄に「破れ」「文字消え」「ステープラ留め」等の状況を記載する。

③ 選別基準に則して廃棄、保存、判断に迷うものを保留する案を作成し、再選別判定会議（館長以下数名の職員）の協議に付す。協議を行う場合は、該当公文書を会議参加者が手にとって内容確認できるように準備する。この会議を経て、廃棄、保存を確定する。

④ 廃棄を決定した公文書は、毎年度の廃棄文書の扱いと同様に、当館ウェブサイトで公開してから廃棄を行う。

対象範囲と作業手順が決まったところで、I部一目の「人事」から再選別にかかった。鳥取県は人事関係の公文書が比較的スムーズに引き継がれているが、「定期昇給」「定期昇給内申書」「給与実態調査（電算打出）」等は、庶務、経理その他定期的業務を遂行する過程で作成される文書であり、再選別判定会議の協議の結果廃棄することとした。協議に時間を費やしたものに、「臨時的任用職員（アルバイト）」に係る公文書があった。短期アルバイトに係る公文書の価値判断は議論の分かれるところであったが、そもそも人事異動関係の公文書は廃棄しないほうが良い、貸出申請の実績がある、文書作成課から「データベース上で管理

されていない時期のもので、原本だけが頼り」という回答があったこともあり、引き続き保存することとした。I部二目の「予算」については、現在の選別基準では、主管する財政課が作成したものを引き継ぐことにしている。しかし、当時予算要求した文書作成課が永年保存としたものは、資料的価値も高く、現在の選別基準をそのまま適用することには問題があった。結論的には、予算関係については、電算出力の数字のみが編綴される簿冊以外は保存することとした。現在の選別基準の適用を行わないで保存するものとしては、起債関係、国への報告関係、各種調査関係、固定資産税関係のものがあった。その他、判断に迷うものとしては次のようなものがあった。

① 大蔵省印刷局編纂『職員録』のように公文書扱いとなっている印刷物をどう扱うか。

② 「蚕糸課」のような、時代を映す課が作成した公文書は保存すべきか。

③ 文書の引継ぎ、廃棄に係る公文書の扱いをどうするか。

④ 貴重と判断される冊子が綴られている場合は保存すべきか。

これらに対する結論は、①は、廃棄処理をして改めて行政刊行物に登録する。②③④は、内容を問わず保存すると

した。

さらに、再選別では、現在の目線で公開・非公開の判断を再度行うことも必要である。これまで閲覧に供すると判断されている公文書でも、例えば非公開とすべき個人の情報が綴られているものがあり、リストに非公開とすべき情報の有無を記載することとした。さらに、文書管理システムの情報を「要審査」に修正するとともに、簿冊に貼付された「公開」シールの上に「要審査」のシールを貼付するようにした。

再選別判定会議で引き続き保存と決定された公文書はひとまず問題ないが、「廃棄」と決定された場合には、それ进行处理する必要が出てきた。

三 「廃棄」の扱い

公文書管理法は、第一五条で「国立公文書館等の長（中略）は、特定歴史公文書等について、第二十五条の規定により廃棄されるに至る場合を除き、永久に保存しなければならない。」（特定歴史公文書等の保存等）、第二五条で「国立公文書館等の長は、特定歴史公文書等として保存されている文書が歴史資料として重要でなくなったと認める場合には、内閣総理大臣に協議し、その同意を得て、当該文書

を廃棄することができる。」（特定歴史公文書等の廃棄）と規定する。

公文書管理条例も同様で、第一二条「館長は、特定歴史公文書等について、第二三条の規定により廃棄する場合を除き、永久に保存しなければならない。」、第二三条第一項「館長は、特定歴史公文書等として保存している文書が歴史資料として重要でなくなったと認める場合には、当該文書を廃棄することができる。」と規定する。さらに、鳥取県公文書等の管理に関する条例施行規則第一条に「館長は、条例第二三条第一項の規定により特定歴史公文書等を廃棄しようとするときは、あらかじめ、当該特定歴史公文書等を引き継いだ実施機関と協議するものとする。」と規定している。公文書管理条例の規定により「廃棄」の決定権は公文書館長にある。ただし、文書作成課が知らないうちに「廃棄」することは問題があるということであろう。また、鳥取県立公文書館管理運営要綱は廃棄について次のように規定している。

第二六条 条例第二三条第一項に定める「歴史資料として重要でなくなったと認める場合」とは、次のいずれかの基準に該当する場合をいう。

(一) 劣化が極限まで進行して判読及び修復が不可能で利用できなくなった場合

(二) 行政の挙証責任としての当該簿冊の役割が完結している場合

2 条例第二三条第二項で定める公表の方法は、閲覧室への掲示及びインターネットでの公表とする。

一度特定歴史公文書となった公文書の廃棄は、条例、規則、要綱に則して行うことが可能である。その作業手順の詳細は次のとおりである。

① 文書作成課との協議

文書照会の形をとるが、分かりやすいように公文書の表紙と文書の一部の写真データを添付する。本来は原本を確認した上で判断すべきであるが、諸々の事情でできなかった。今後の課題としたい。

② 公表とその後の処理

鳥取県公文書管理条例第二三条第二項では「館長は、前項の規定により文書を廃棄しようとするときは、廃棄の日の一月前までに、当該文書の名称、廃棄の日その他規則で定める事項を公表しなければならない。」と規定している。これに基づき、廃棄の理由、作成年度（寄贈又は寄託されたものについてはその年度）、記録媒体の種類、公文書の名称及び作成年度が記載された「廃棄予定簿冊一覧表」を作成し、閲覧室への掲示及び当館ウェブサイトで公表する。公表の期間は一月間として、意見

が出された場合は、再選別判定会議で再度検討するとした。ただし、これまでに意見が出されたことは一度もない。

「廃棄」が確定した後は、まず電子起案により文書作成課と文書主管課の政策法務課へ報告を行う。さらに、目録等の修正、書架からの撤去を行うなどの事務処理を行う。行政刊行物への登録替えを含む「廃棄」処理は、七八一冊となっている（後述）。

四 再選別の必要性、成果と課題

当館では、公文書の評価選別作業のために二台のソフトウェア型ロボット（RPA）を導入した。一号ロボットは、簿冊に綴られた電子文書の件数データを取得するとともに、電子文書データから最終決裁日情報を取得して、簿冊情報と照合して判定を行う「満了日判定」ロボットである。二号ロボットは、一号で作成されたファイルを使用して、さらに情報を追加していく「キーワード判定」を行う。これらのロボットの導入により、従来手作業で行っていた情報収集や確認作業の負担は大幅に軽減した。⁵⁾

しかし、RPAは電子文書には有効に働くが、紙文書が対象の場合は通用しない。今のところは、時間をかけて地

道に簿冊をめくる従来型の作業を行っている。

再選別の成果であるが、この約五年間で対象簿冊二四五六五冊の内、四六七〇冊を精査し、七八一冊の廃棄を行った。廃棄率は約一六・七％である。しかし、廃棄の実情は、行政刊行物への登録替えが大半で、廃棄とされた簿冊は、七八一冊の内一四四冊(精査した簿冊の約三・一％)であった。数字だけ見ると、再選別の必要性に疑問を感じるのも事実である。

再選別における課題については、その都度再選別判定会議にかけて協議してきたが、それ以外に筆者は次のようなことを感じた。第一は、廃棄については、公文書管理条例、同規則、同要綱に規定されているが、再選別については明文化されておらず、その目的等が不明瞭なことである。事業に従事する職員を確保するという点でも、何らかの規定があってもよいと思う。第二は、再選別判定会議での議論や文書作成課との意見調整等が蓄積されてくるので、それを有効活用するためのデータベースが必要ではないかと思う。幸いに、令和元年度から評価選別DBが運用されているので、その中に組み込んでいきたい。第三は、精査時に劣化や文字消えがみられる箇所に文字情報を施した付箋を入れているが、そのままにしないで修復担当職員と連携を取りながらできるところから修復等を進めていきたい。

おわりに

本稿では、公文書管理条例施行前に当館が所蔵していた永年保存文書の再選別について、事例紹介を試みた。依然試行錯誤の状態であり、十分な成果が上がっているとは言い難い。前述したように、精査した簿冊の約三・一％が廃棄対象であったという状況からすると、そもそも再選別の必要性があるのかという疑問を感じる。また、再選別を行う理由のひとつであった書庫の狭隘化への対応も機能しているとは言い難い。それでもなお、今日の目線で、特定歴史公文書として新たに位置づけられ、引き続き保存が継続する意義は大きい。重要なことは、再選別は保存をすることを大前提に行うべきで、廃棄をする契機とすることは厳に慎むべきであるということである。

公文書管理法を始め全国の都道府県、基礎自治体で公文書管理条例を施行しているところも増えている中で、条例の施行に伴って再選別を開始したという話は聞かない。その意味では、当館の事例も参考にしていただける余地があるのではないかと考えている。

【注】

(1) 次の三点の見直しが行われた。一点目は、「重要な」「軽易な」などの言葉の目安を示したこと、二点目は、文書の例示を増やしたこと、三点目は、同案件で複数の課が作成する簿冊は、どの作成課の簿冊を引き継ぐかが明記された。

(2) 「(前田) 来年四月から条例が施行になる訳ですが、(中略) ひとつ申し上げますと、文書の保存年限の変更があります。現在、知事部局では、永年保存、一〇年保存、五年保存、一年保存に区分されています。(中略) このうちの「永年保存」を「三〇年保存」に変更します。もっとも、台帳のように継続して使用するものは常用になります。これによって全ての文書が、公文書館に移管するか廃棄となります。」(「討論会議録」条例施行で、公文書の扱いはどう変わるのか?) 『鳥取県立公文書館研究紀要』第七号二〇二二年)

(3)

II 部 (固有事務)	I 部 (共通事務)
一目 総務	一目 人事
二目 民主	二目 予算
三目 労働	三目 給与
四目 衛生	四目 庶務
五目 農業	
六目 農地	
七目 商工	
八目 土木	
九目 企画	

(4) 令和三年三月末時点

(5) 島谷容子「鳥取県における R P A (ソフトウェア型ロボット) の導入」『記録と史料』第31号二〇二一年

【表】 再選別対象の公文書(簿冊)数と5年ごとの精査数

条例制定前の 引継公文書総数	再選別不要数 (S28 以前)	再選別対象数 (S29 以降)	作業年度と 精査数	残数
32,188	7,623	24,565	H29 ~ H30 年度 1,400	23,165
			R1 年 8 月 670	22,495
			R1 年 12 月 517	21,978
			R2 年 3 月 497	21,481
			R2 年 6 月 328	21,153
			R3 年 1 月 424	20,729
精査数合計			3,836	20,729