

札幌市の「選別」10年

札幌市総務局行政部公文書館管理係長
高井 俊哉

はじめに

この文章は、札幌市公文書館開館10年という節目に、公文書館にとって重要な業務の一つである「評価選別」がどのように行われてきたかを振り返ったものである。ただし、筆者自身すべての評価選別に関わったわけではなく、数値的な指標も限られているので、筆者の経験と記憶で述べているところもある。

したがって、論文というほどの根拠のないものではあるが、札幌市公文書館の一関係者の証言として受け止めていただきたいと思います。開館前後には想像さえしなかった問題点や矛盾点がこの10年で見えてきて、その解決策を考えていくうちに思いついた提言を最後を書いてある。同種の仕事に携わる関係者にわずかでも参考になれば幸甚である。

筆者の選別での関わりを述べておく。まず、札幌市公文書館が開館した平成25(2013)年7月当時は、総務局行政部総務課の文書事務担当係長だった。その職は札幌市役所全庁の文書管理を統括する業務で、就任した平成23(2011)年4月から、公文書管理条例の制定に関わり、翌年6月に制定されたのちは、公文書館に移管すべき文書を特定する選別基準の制定に関わった。札幌市ではこの選別基準を「重要公文書該当基準」としているもので、以降本稿では「該当基準」と略する。なお、公文書館に移管すべき文書を特定する作業は、「選別」とする。

文書事務担当係長は、平成27(2015)年3月末まで務め、その間直接携わらなかったものの3回の選別を間近で見た。その後平成29(2017)年11月から令和2(2020)年3月末まで、公文書館長の任に就き、選別の当事者となった。

そして、昨年令和4(2022)年4月から、公文書館管理係長の任に就き、再び選別に直接携わるようになった。

札幌市公文書館は、令和5(2023)年7月で開館10年を迎える。この間、「平成24(2012)年度末に保存期間を満了する簿冊」を皮切りに、11回の選別が行われ、筆者はそのうち4回の選別に直接携わり、文書事務担当係長時代に行なわれた3回の選別を含めると、7回の選別に関わったことになる。

その経験から得たものを中心に、この10年の札幌市の歴史的公文書の選別を振り返ってみることとする。

1. 該当基準作成の舞台裏

札幌市公文書管理条例や該当基準を含む札幌市の「公文書の管理に関するガイドライン」などの関係規定及び札幌市公文書管理審議会（以下「審議会」という。）議事録は、札幌市ホームページ¹に掲載されている。特にこの章の参考となる資料は、平成24年度第1回から第3回までがある。第2回及び第3回は配布資料も参考になる。

¹ 公文書管理/札幌市 <https://www.city.sapporo.jp/somu/kobunshyo/kobunshyokanri.html>

1.1 「重要公文書該当基準」という名称

札幌市が一般的に評価選別基準というものを「重要公文書該当基準」とした背景には、二つの要素がある。

まず、公文書館に移管された文書を、「公文書等の管理に関する法律」（以下、「公文書管理法」という。）で「特定歴史公文書等」、移管されるべき文書を「歴史公文書等」というのに対し、「札幌市公文書管理条例」（以下、「管理条例」という。）では、それぞれ「特定重要公文書」、「重要公文書」としたことに由来している。

この「歴史」を「重要」にした経緯については、これまでも別のところで取り上げてきたので拙稿を参照していただきたい²。

次に、「選別」ではなく、「該当」としたのは、管理条例第5条第5項の「保存期間が満了したときの措置として、重要公文書に該当すると認めるものにあつては特定重要公文書として引き続き保存する」（傍点筆者）に由来する。

この条項は、公文書管理法第5条第5項と同趣旨で、かつ文章表現も一部共通しており、「文書の内容を熟知している文書作成課または文書保管課」（以下「原課」という。）が移管か廃棄を決める仕組み、レコード・スケジュールを定めたものとされている。

日本では、公文書館に移管する文書は、公文書館が評価選別するのが一般的であり、その場合は、公文書館が多くの対象から移管すべき文書を選定するのは「評価選別」がふさわしいと考えられるが、原課が自課の文書が移管すべきか否かを判断するのは「選別」というより、絶対評価的に移管基準に該当するか判断するものだろうと考えたものである。

1.2 原課にとってわかりやすいものに

札幌市の「該当基準」は、審議会へ諮問し得られた答申（「保存期間基準及び重要公文書該当基準編」）をもとに、「公文書の管理に関するガイドライン」（以下「ガイドライン」という。）に盛り込んだ。

審議会に提案する原案作成に当たり、心がけたのは原課に第一義的な選別権があるのだから、原課にとってわかりやすいものを目指した。

次に、保存期間と保存期間満了後の措置（移管か廃棄）を連動させたことである。この原型は、内閣府の「公文書等の管理に関するガイドライン」である。体裁は異なるが、作成すべき公文書の具体例を提示し、保存期間を示し、保存期間満了時に移管すべきものを示したのは同じ発想である。また、30年保存文書に該当するものは、多くを移管対象とした。

当然であるが、参照した基準は国のほか、10の地方自治体を超えた。それらで共通して設けている項目は概ね採用した。また当時の文書管理システムを駆使して、実在しているファイルを確認しながら作成した。

さらに、「該当基準」を含む「ガイドライン」は市長部局のものとし、行政委員会や企業局など他の実施機関は市長部局を標準にそれぞれ作成するものとした。

1.3 個別項目設定の背景と反省点について

全体的な構想は前述のとおりだが、以下個別の項目の設定の背景等を述べる。

² 拙稿「札幌市の文書管理の取組」（国立公文書館『アーカイブズ』第49号、平成25年3月19日）。また、「重要公文書」になる経過については、拙稿「札幌市文書事務の歩み」（『札幌市公文書館年報』第2号、平成27年6月）中「14 公文書管理条例の制定」(3)ウにある。

1.3.1 統計に関する公文書

国勢調査などのいわゆる国の「基幹統計」に関する公文書を想定したもので、調査の個票とまでは言わないものの、報告書完成までの過程の文書で市政検証等に有益なものがあると考えていた。

ところが、基準完成後に統計担当課に確認したところ、「基幹統計」に係る文書は国の管理下に置かれるので、自治体の判断で移管できるものはない、とのことであった。

実際には、“国勢調査”の語があるファイルがあったので、移管してもらったところ、電算の集計表のようなもので、それ自体で何かに活用できるものではなかった（せいぜい“ある時代の国勢調査に使っていた集計表”程度の意味しかないと思われる。）。公文書館の職員からも、このようなファイルを移管してどうするのかと苦言を呈された。

最近になって、他機関の基準を見たが、本市のように明記しているものはなく、検討が甘かったと反省している。

1.3.2 災害に関する公文書

該当基準を作成していたころの札幌市は、地震災害のない街を標榜しており、災害対策本部が設置されたのも、昭和56（1981）年の水害が最後であった。

いわば災害は過去のものという感覚になっていた。ところが、平成26（2014）年9月に豪雨により、平成30（2018）年9月に北海道胆振東部地震により、翌年2月にもその余震により、災害対策本部が立て続けに設置された。

さらに令和2年1月から新型コロナウイルス感染症対策として、感染症対策本部が設置された。

北海道胆振東部地震と新型コロナウイルス感染症については、国の歴史的緊急事態に関する公文書の取扱いに不ならい、保存すべき文書と将来の移管の可能性について、行政部総務課から全庁に通知がされた。

つまり、災害に関する公文書は過去のものから現在進行しているものになった。このことで疑問になったのは、保存期間である。災害対策は、なるべく早く検証し次の対策が講じられるべきである。担当課の作業が終わったら非現用になるが、それに30年も必要かということである。重大な災害＝重要な公文書、まではいいが、担当課が検証終了後何年も持ち続ける意味があるだろうかという疑問については、最終章で述べる。

1.3.3 個別の事業等に関する公文書

これは上記2と逆にこれから着手する事業については問題ないが、過去にあった事業、すでに終わってしまっている事業についてはどうするかである。

過去の事業でもガイドライン第4の4の表に示されている公文書が残っているのが理想的である。だが、そのようなことは稀である。

実は、札幌市最古の文書に関する規定、明治33（1900）年3月制定の区吏員処務規程における永久保存すべき文書として「事ノ創始ニ係」る書類が挙げられている。明治44（1911）年の改正によって、「事業計画及び設営に関する文書」になり、「該当基準」完成の直前まで施行されていた分類表（札幌市公文書管理規則別表）の「特に重要な総合計画及び施設の建設に関する公文書」にまで継承されていた。

該当基準作成にあたり、事業の重軽や計画の総合・個別に係わらず、事業が開始された経緯が書かれている公文書は、移管されるべきものとの考えにより設けた。

しかし、現実には個別の小さい事業の公文書はあまり残されていない。区役所などでよくある例として、最初は区（市）が主導して開始したものの、軌道に乗った時点で、実行委員会などに運営を委ねたために、区（市）は手を引き、公文書も残っていないという事態である。

公文書館の運用としては、開始や終了の経緯が書かれているものであれば何であれ移管対象としている。

また、札幌市の風物詩や当時社会的反響を呼んだ事業であるのに、札幌市役所として公文書が何も残っていないということも珍しくない。公文書館に移管し永久保存される公文書は、何も中枢の課や大型で注目された事業だけには限らないことを全庁に今一度周知して必要があると考えている。

2. 札幌市の選別の実態と問題点

2.1 選別の概略

札幌市の選別作業の詳細は、梅藤夕美子「札幌市公文書館における評価・選別の流れ」（『札幌市公文書館年報第9号』、令和4年9月）を参照していただくとして、ここでは概略を令和4年度の日程を例に述べる。

まず5月下旬に全庁原課に、年度末で保存期間が満了する予定のファイルを、満了させずに現用を延長するか、予定どおり満了させ、公文書館に移管するか、または廃棄するかを決めるよう通知した。

これは文書管理システムに登録されているファイルごとに上記3つのいずれかの措置を入力するという方法で行う。延長は原則1年単位としている。何も入力しないと「廃棄」を選択したことになる。この作業は、約1カ月、6月下旬までの期限とした。

また、本市管理条例第5条第5項及び第6項にあるように、移管か廃棄の決定は「保存期間満了前のできるだけ早い時期」に行うとしているので、前年度までに入力しておくことができる。

原課の作業は、いったんここで終わり、このあとは公文書館の作業になる。管理条例第5条第7項（市長部局以外）及び札幌市公文書管理規則第10条第3項（市長部局）による、原課が廃棄としたファイルのうち、公文書館が移管を求めるべきものを特定する作業である。

7月に入ってから、公文書館事務職員と専門員全員により、原課が保存期間を満了させるとしたファイル（原課が廃棄・移管と判断したいずれも）を点検する。その冊数は11万冊を超えた。ただし、ファイルそのものを点検するのではなく、ファイル名称、作成年度、保存期間、ファイル作成・保管課、文書分類等が記載されたリストを点検し、内容確認すべきファイルと移管すべきファイルの指定を文書管理システムに入力する形で行う。

公文書館職員によるこの作業は、専従することなく、他の業務をこなしながら4カ月ほどかけて行う。

10月末には、全庁に対して公文書館が移管指定したものを通知した。この段階で公文書館と原課の間で、移管・廃棄の判断が異なるファイルが特定され、公文書館と原課の間での「協議」が始まる。これは専ら電子メールを行われる。そして、公文書館の考えを示すと原課は公文書館の判断に同意するという形で終わることが圧倒的である（前掲梅藤）。

そうなる要因、なぜこの時期に原課との協議を行うかは後述する。

2.2 問題点その1 「延長」の追加

ファイルを延長するかどうかは、例年6月下旬までに原課が決定することになっている。

ところが、公文書館が選別をし、内容確認を行ったときに「延長する」との回答が来ることがある。すべての事情を聞いたわけではないが、単に6月下旬までに行う作業を行っていなかった例が毎年散見される。

その背景としては、4月に人事異動があり、新たに担当となったが、文書については前任者から何も引継ぎを受けていないというものが多い。

公文書館では、これらを“延長漏れ”と称しているが、以前から移管指定としていたファイルや延長が続いていたファイルがついに保存期間満了となると期待したところが、あっさり裏切られる。しかもそれを悪びれることなく言われると、公文書館としては腹立たしさと虚しさに包まれる。

延長の申し出は、原課との協議の段階で出されることもある。この場合は、“漏れ”ではなく、廃棄しようと思っていたが、移管については考えたことがないので、今一度じっくり考えたいということが多いようである。これまでの例で、頑なに廃棄に固執されたことはない。

原課のこのような時期を失した延長の申し出のうち、“延長漏れ”は通知を読んでいないことによる。文書管理が軽んじられている可能性もある。

原課協議の段階での申し出は、長期間保存されている公文書についての認識が甘いことに尽きるが、札幌市は管理条例施行と同時に「永年保存」公文書を「30年保存」公文書に一気に変えたことにより、新たな価値判断をしなければならなくなったことが背景にある。実は「永年保存」と「30年保存」には大きな違いがある。

「永年保存」は、絶対廃棄してはならないと判断した文書であって、永久に使用する文書ではない。使用する期間は考慮されていない。

「30年保存」は、10年より長く使用すると想定された文書であって、廃棄するか移管して永久保存するかどうかは該当基準に基づき判断することになった。

2.3 問題点その2 「不存在」の申し出

文書管理システムに登録されて、存在するはずのファイルが見つからないのは、本来大問題で、札幌市でも時折誤って廃棄した可能性を事故報告されることがある。

しかし、選別作業中における不存在の発覚が事故報告されたことはこれまでない。

不存在の判明は、公文書館からの内容確認や原課との協議の段階が多いが、ファイルの現物を公文書館へ移管しようとする段階で判明することもある。

これは選別をリストのみで行っていることと、ファイルの現物が実質ほぼ見られることがなくなっていることに起因していると推測される。

前述のとおり、公文書館と原課の協議・連絡は、システム入力や電子メールで行われるため、原課での不存在ファイルの調査の詳細は不明である。それぞれ懸命に行われているものと推測するが、極端な例では事務室外の書庫に保存されていることになっているファイルが不存在と回答されたことがある（「置換え」については後述）。再確認すると、事務室にはないという意味であった。新型コロナウイルスに職員が感染したり、対策セクションへの応援派遣で、事務の引継ぎが十分ではなかったという同情すべき事情があったものの、これが公文書目録を見て情報公開請求されたファイルであっても、同様に回答するののかとの疑念にかられた。

公文書館からの指摘に対しても市民からの情報公開請求があった場合と同様の対応を求めたい。

なお、不存在となるものには、ファイルの実態とシステム上での登録の食い違いによるものと察せられることがある。それは昭和 40 年代以前に作成されたファイルによく見られる。札幌市は、昭和 60 年ころから段階的にファイルの目録化を行ってきた。目録化した時点ですでに作成から 10 年以上を経過していたファイル群は大雑把に登録された可能性がある。その例として、登録上は一冊のはずが何冊ものファイルに分かれていることがある。しかもファイルの名称も漠然としており、登録上の名称と完全に一致するファイルがない。ファイルの内容から登録ファイルとして回答してくる原課が多いが、厳密に言えば、不存在である。

2.4 公文書管理審議会

札幌市の移管文書は、前項までで確定しない。

審議会によって、廃棄から移管に変わることがある。もともと管理条例では、このような手続きは想定していなかった。ところが条例を議案として審査した市議会総務委員会で「市長が恣意的に廃棄しないように第三者のチェックをいれるべきではないか」という指摘され、その在り方を審議会に諮問したところ、審議会自身がチェックすることになったものである。

年度内に廃棄の決定をするために、審議会のチェックは、年度末の 1 月から 3 月末にかけて行われる。これから逆算して、12 月中には廃棄予定リストを作成しなければならず、原課との協議の時期なども自ずと決まってくるのである。

現在のところチェックする対象は、10 年以上保存した廃棄予定文書である。令和 4 年度の例では、その数は 8,000 冊を超え、基本はリストによりチェックされる。

審議会のチェックは、「廃棄して問題ないか」という観点であるため、理論的には現用への復活（＝延長）もありうるが、原課としてはその前の段階で「非現用」、つまり業務に使用しないと判断しているので、現用に戻ることはなく、移管になることが自然である。

なお、実務的には即移管にはせず 1 年間保存期間延長し、翌年度の移管にするようにしている。これは、審議会は通常年度末に開催されるため、即移管となると原課の意見付与等を考慮する時間を設けられないためである。

これまでの 10 年間で審議会を経て、廃棄が覆ったことは 3 回あり、それぞれの事情があった。詳細は、札幌市のホームページに掲載されている審議会の会議録をお読みいただきたい（平成 25 年度第 3 回、平成 28 年度第 2 回、令和 4 年度第 3 回）。

また、廃棄の在り方の答申によって、審議会にもう一つの関与が設けられた。それは、原課が廃棄としたファイルに対して公文書館が移管すべきと意見が分かれたまま調整が着かない場合、審議会に判定を求めることができるようにしたことである。

審議会が廃棄すべきではないと判断した場合は、原課はその判断を尊重するものとしているが、必ずしも審議会の判断に従う義務はない。

なお、この関与が適用されたことはこれまで一度もない。

また、逆のパターン、すなわち原課が移管としたのに、公文書館が廃棄という意見の分け方をした場合は、審議会を経ることなく、原課の移管の意見が採用される。これは、前述のレコード・スケジュールを反映したものである。

2.5 旧永年保存文書の選別結果

前述のとおり、管理条例施行以前に永年保存であった公文書は該当基準完成後に 30 年保存文書に該当するかどうかを判定することが必要となった。その結果、平成 24 年度保存期間満了分では 504 冊、25 年度満了分では 510 冊が廃棄対象となった。

どうして永年保存にしたのかわからないファイルが多い一方で、この日まで長く保存されてきたファイル、おそらく廃棄されることが想定されていなかったファイルが廃棄されているものだろうかと、廃棄対象リストを何度も見た。

下表は、30年保存（旧永年）ファイルの選別結果である。公文書管理審議会に提出された資料をもとに、札幌市公文書館年報に掲載された数値である。

なお、24・25年度満了分の保存期間別ファイル数は公表されていない。

保存期間 満了年度	移管数・割合	延長数・割合	廃棄数・割合	合計
平成 26	156 (6.3%)	2,120 (85.8%)	196 (7.9%)	2,472
平成 27	206 (6.3%)	2,069 (63.3%)	992 (30.4%)	3,267
平成 28	273 (14.7%)	1,197 (64.3%)	392 (21.0%)	1,862
平成 29	267 (4.9%)	3,227 (59.7%)	1,913 (35.4%)	5,407
平成 30	267 (1.6%)	13,365 (81.2%)	2,824 (17.2%)	16,456
平成 31	294 (4.8%)	3,806 (62.2%)	2,020 (33.0%)	6,120
令和 2	315 (4.6%)	4,151 (60.1%)	2,438 (35.3%)	6,904
令和 3	391 (5.6%)	4,658 (67.3%)	1,873 (27.1%)	6,922
令和 4	442 (2.9%)	12,515 (82.0%)	2,314 (15.1%)	15,271
年平均	290 (4.0%)	5,234 (72.8%)	1,662 (23.1%)	7,187

※平成 30 年度と令和 4 年度の冊数が多い理由は不明。

この表を見ると、これまでのところは旧永年保存といえども、移管より廃棄の方が多い。ただし延長数が多いので、今後延長が解かれ、移管になるファイル数が廃棄を上回ってくる可能性はある。

なお、移管され特定重要公文書として登録されているファイル数はこれより多い。その理由は、拙稿「札幌市公文書館にみる移管の現状と課題」(『札幌市公文書館年報第 5 号』平成 30 年 7 月)で書いたとおり、実際は分冊が多いことなどによる。これは、移管されたファイルについて集計したものだが、延長・廃棄ファイルにも同様に考えられるため、傾向は大きく変わらないと推測される。

また、全保存期間でみる移管率（延長に回った分を含む保存期間満了予定ファイル数に占める移管ファイル数）は制度開始当初は 0.2%であった。国は 0.7%だったので、厳しい選別基準であったかと危惧したが、そのあとは札幌市も国も最近 5 年（平成 30 年度から令和 4 年度）で 0.5%を上回ることなく、同程度になっている。

3 レコード・スケジュール実行上の問題と懸案

ここでは、札幌市ではそのレコード・スケジュールは機能しているのか考えてみたいが、二つに分けて考える。

3.1 現在及び今後作成または取得する文書

これについては、原課が文書の内容を熟知していることは言うまでもない。文書が作成または取得され、一定の処理が終わるとファイルに収納されることになるが、この段階でまず考えなければならぬのは、現用としての保存期間である。

現用とは、業務で使用すること、使用とは「参照する」、または「根拠として持ち続ける」ことであり、それがいつまで必要かを考えて決定する。

次が、その保存期間が終了したときに、移管するか廃棄するかを決定するのであるが、これが「なるべく早い時期」なので、ファイルに綴る時点でもいいし、保存期間満了直前でもよい。

まずは、レコード・スケジュールを採用する以上、原課がここまでの知識を持っていることが前提となる。

3.2 作成後相当期間経過した公文書

管理条例施行後に始まった選別で最大の問題は、作成後相当期間経過した旧永年保存公文書である。条例施行時点で昭和 58 (1983) 年 3 月 31 日以前に完結したファイルは、原則保存期間満了ファイルとなった。約 1 万冊以上あったと記憶している。

それを所管していた原課はさまざまであったが、その時点で業務上参照されていたファイルは少なかったと推定される。しかも、ファイル名称だけでは内容がわからないもの、なぜ自分の課に所管されているのか不明なもの、永年保存にした理由が不可解なものなどがあつた。

このため判断がつかず、現用延長になるファイルが多く、その傾向は一部でまだ続いている。これを解決するには、文書作成・取得時の原課の状況、事業の概要、当時の社会情勢等を知らなくてはならない。

これを札幌市の“内容を熟知している”原課の職員に安易に求めたのは酷であった、と今は反省している。その理由は、札幌市職員の人事異動は一般職で 3～6 年、役職者が 2～3 年であり、事務職員は、市長部局はもちろん企業局、行政委員会の隔てなく異動する。この結果、一つの局（札幌市の機構は局（区）・部制である。）でさえ長く勤務する職員はほぼいない。こうなると異動時の引継で、長く保存されている文書にまで言及することはまずなくなる。過去の業績より目の懸案解決が優先されるからである。より効率的な事務の執行を命じられている状況ではなおさらである。

3.3 選別における心理的圧力

3.3.1 迫りくる収蔵スペースの空き

公文書館に限らず、図書館や博物館など収集する施設の収蔵庫は無限ではない。さらに札幌市公文書館はいったん移管した文書は廃棄しない。条例上は廃棄できるようになっているが（第 29 条）、国と同様に劣化が極限まで進展し判読も修復も不可能で利用できなくなった場合に限定している（札幌市特定重要公文書の利用等に関する規則第 15 条）。公文書館は、所蔵物が劣化しないように保存すべき義務を負っているから、事実上廃棄はほぼない想定である。

移管した文書を廃棄しないということは、保存スペースの問題だけでなく、目録の維持管理、保存環境の整備を続けることである。

原課の職員がここまで配慮することはないだろうが、公文書館職員は日々体感している。選別にあって、収蔵スペースや保存管理の大変さを理由に移管を抑制することは絶対あつ

てはならないのは言うまでもないが、無意識でも感じさせないよう、責任ある立場の人間は手を打つべきある。

3.3.2 基準遵守

公文書館に2年ぶりに戻り、選別に再び関わって感じたのは、公文書館職員の選別の精度が高まっている、曖昧さが減り厳格さが増したということだった。

過去の経緯を記録に残し、それを活用した賜物である。基準を遵守することは公務員としても当然のことである。

特にそれを感じたのは、移管と判断した根拠の明確化である。該当基準のどの項目に該当しているかを突き詰めるようになった。この根拠となった項目を入力しておけば、分類項目からも検索できるので、強い武器となる。

しかし、一方で該当項目がないということは、移管に値しないという誤解に囚われそうになる。

該当基準作成に関わった立場から言えば、基準は固定的なものでなく、常に見直しをし、変更や追加がなされていくものと考えていた。

ところが、特に追加については、柔軟過ぎる追加を警戒している印象を受けた。たしかに感覚的な無制限の追加は、選別を混乱させ後々基準を形骸化することになるので、避けなくてはならないが、発生する事案も事案に対する認識も時代とともに変わることはあり得る。

よって、文書を取り巻く環境の変化を敏感に感じ取り、新たな基準設定に消極的にならず、積極的に取り組む心構えが必要である。

4. 今後の対策と展望

4.1 レコード・スケジュールを機能させるために必要な職員像

4.1.1 原課職員編

(1) 所管するファイルの保存実態を把握していること

これは選別以前の実務であり、職員というより所属の課題である。文書目録とファイルの実態を照合し、所在の確認を行っておかなければならない。文書管理上の当然の事務であるが、札幌市では完璧な文書管理を求めたい。

(2) 所属する課の業務を把握していること

現在の業務については当然把握しているだろうが、問題となるのは過去の所管業務である。札幌市の異動サイクルでは、4~5年ですべての職員が入れ替わってしまうこともめずらしくない。在籍している職員の記憶があるうちはいいが、7~8年以上前に終了した事務は、誰もわからないということが現実であり得る。

それを防ぐには、何らかの形で引継を行う方法があるが、終了した事務をわざわざ引き継ぐことは通常ない。これに代わる方法としては、機構改革の変遷も含めた課の事務業務の沿革をまとめておくことである。部単位の沿革史であれば事業概要にまとめられていることがある。すべての課が理想であるが、部単位でも十分なので、全庁的に取り組んでほしいものである。沿革史にあたるものが何もない部や課については、公文書館も助言協力するので、一念発起して作成してほしい。一度作ってしまえば、その後は小規模な加除修正で済む。

沿革史ほどでなくてもある職員が調べて分かったことを、課内で共有しておく体勢にしておくことである。課共有サーバにデータを保存しておくことでもよい。

業務の把握によって、所管ファイルの名称を見るだけで、綴られている文書の概要がわかるようになる。

(3) 該当基準を理解していること

本市の該当基準は、原課の職員にとってわかりやすいものを念頭に置いて作成した。該当基準さえ読めば、移管の判断はできるようになっているので、該当基準は読んでほしい。

また、ガイドラインが作成施行された平成 25 年度以降は、ファイルを完結させた職員が保存期間満了後の措置を入力している可能性はあるものの、24 年度以前のファイルは何の判断もされていない可能性が高い。このため、該当基準に照らして、保存期間満了後の措置を決めなければならない。

(4) ファイルの価値を客観的に判断できること

「価値」には、3つの意味がある。

まずは、原課としての「価値」、現用として保存しておくべき期間の判断である。例えば、稀少の事例であって、原課業務のあらゆる参照になり得ることが、10 年を超えて需要が予想されれば、30 年保存にする判断となる。

2つ目の「価値」は、保存期間満了後の措置の判断である。レコード・スケジュールを採用している以上、原課が判断しなければならない。現在取り組んでいる事案は“熟知している”のは疑いがなく問題がないが、過去の事案についても判断しなければならない。どちらにも共通しているのは、ファイルが原課の管理下を離れても、自治体として永久に保存されるべきかという判断である。

この2つの判断は、ガイドラインに基づいて行うことになるが、判断に難しい場合も客観的に判断しなければならない。決して、自分が大変な思いをしたから、思い入れのある事案だからなどというような主観的な判断は避けなければならない。

3つ目の「価値」は、自課以外でも参考になり得る価値である。これは、公文書館が判断するのがふさわしいので、必ずしも持ち合わせている必要はないが、人事異動が多い札幌市においては複数職場を経験したあとは、この判断がなされてもよい。

4.1.2 公文書館職員編

(1) 地方自治や公文書館を設置した機関の行政活動に関心があること

行政の執行のために作成、取得した文書から選別するのだから、地方自治の基本的な仕組み、予算や条例規則の決め方、議会の存在意義、行政委員会の特徴など、ごく基本的な知識がないと、選別は苦行になるだろう。

一つ強調したいのは、公文書館職員になる時点で、公務員の経験や知識を持っていないといけないということではない。

当館の専門員（会計年度任用職員）の応募要件は、アーキビストやアーカイブズの知識保有者に限定しておらず、公務員経験者であることも必要要件にしていない³。このため、大学

³ 札幌市公文書館専門員（会計年度任用職員）の資格要件（令和4年度募集時）は、①アーキビスト養成に関する研修等を受講した者、②図書館司書又は学芸員の資格を有する者、③歴史学、図書館情報学、アーカイブズ学、記録管理学、行政学等の分野で大学・短大を卒業した者、④前号と同様の知識、能力を有し、かつ国内の公文書館・図書館・博物館・研究機関・行政機関等における実務（文書、資料、図書等の管理、保存分類整理）の実績が2年以上ある者、のいずれかに該当していることである。

等を卒業後初めて就職する場合や民間企業経験者で専門員になることもあり得るが、地方行政に関心があれば、比較的短時間で最小限必要な知識を習得できているように見える。

おそらく経験や年齢にかかわらず、未知のことへのアプローチの仕方とか、一つか二つの経験で次を推測できる能力のようなものではないかと思う。もはやセンスとも言うべきもののような気がする。

(2) 公文書館が設置されている地域の歴史に関心が持てること

これもあらかじめ知識を持ち合わせている、または精通している必要はない。30年以上の前の事案は、20歳代の職員にとっては生まれる前のできごとであり、しかも生育地でなければ、ほとんど未知のできごとである。選別にあたっては、その事案そのものや時代背景や地域事情を調べなければならないこともある。そういった場合の調査能力や調査技術を発揮する前提として、地域への歴史への関心がないと選別はつらい作業となるだろう。

前項の最後に述べたように、これも知識や経験がすべてではない。特に現代は情報ツール⁴が発達してきたので、それらを駆使できるか、調査技術に長けているかにもよる。認証アーキビストの認証要件で調査研究能力を重視しているのもうなずける。

なお、公文書館の利用やレファレンスでも同様の作業を求められることも当然ある。

(3) 該当基準や文書管理の基本と実情を理解していること

該当基準については、前項の(3)と同じである。現用公文書の文書管理の基本を知っているのは当然である。

問題は実情である。言うまでもなく、文書管理は各種規定どおりに運用されているべきものである。しかし、そうでないことがしばしばあるのはこれまで述べてきたとおりである。これは筆者の個人的な印象であるが、アーカイブズを本格的に学んでいる人の中には、現用の公文書管理は当然に適正に行われているもの、適正に行われるよう強く指導すべきと考えている人が少なからずいる。約10年前に管理条例制定直後、公文書館開館直後に多くのアーカイブズ関係者が来札し話す機会が多かった時期に感じた。

当時筆者は、現用文書管理を総括する職にいたので、全庁の現用の文書管理の実態をある程度つかんでおり、かつ自分自身の一原課職員として文書管理を担当した経験から、規定通りの管理することは実は簡単ではないと思っていた。原課にとって、文書管理は最優先の仕事ではないのである。

横道にそれだが、原課に同情的な理解を示す程ではないものの、現実に起こる事態を想像する能力は持ちわせていて欲しい。

(4) ファイルのアーカイブズの価値を客観的に判断できること

原課の職員との違いは、原課の枠を超えて自治体としてまた住民に対して、保存していくべきかどうかを判断できることである。おそらく選別にあたっては、複数の局部単位で割り当てられるだろうし、前年までに移管されたファイルに接する機会も多いはずであるから、どのような公文書が永久に保存されるべきかの判断能力が求められるのである。

⁴ 札幌の歴史であれば『新札幌市史』全10巻が札幌市中央図書館の事業によりデジタルアーカイブズ化された。札幌市政に関するものでは、市議会議事録(本会議は昭和62年分から、予算・決算特別委員会は平成3年分から、常任委員会は平成15年分から)がデジタル化され、市ホームページでは広報さっぽろが平成14年分から、市長記者会見記録が平成15年分から閲覧できる。いずれのツールもキーワード検索ができる。

4.1.3 レコード・スケジュールに見合う職員の配置

前項で述べたような職員を配置するには、原課については今のところは研修しかない。条例制定直後から大規模な職員研修を行ったものの、レコード・スケジュールの制度的概要を説明するのみで、実行に当たっては原課の自主性に任せるのみであった。

遅ればせながら、令和5年度から公文書館実践研修を実施し、選別の具体を伝授する予定である。

この研修の受講者数は多いに越したことはないが、最近それが難しいかもしれないという調査結果が出た。

10年を節目に、これまでファイルを移管した課別に集計してみた。開館前の試行選別からの集計である。その結果、144課が移管をしていた。札幌市全庁では約560の課があるので、ちょうど4分の1程度にすぎない。逆に言うと、4分の3の課は移管を経験したことがない。

また、144課のうち、1度（1年度）しか移管していないのは45課であった。この10年間で99課以外は、移管の記憶がない可能性がある。8割以上の課にとっては、移管は縁遠い事務と言えるかもしれない。

これでは、研修などでいくら選別や移管の必要性を訴えても空砲になっている。札幌市の人事異動サイクルから計算すると、4回異動すると一度は移管を経験することになる。いつか担当することになるかもしれない移管の説明をするよりは、文書の適正管理を徹底することと抱き合わせて研修、通知することが効果的であり、何より公文書に対する意識を根本的に植え付けるなかで移管を理解してもらおう方が賢明であろう。

なお、公文書館職員については、選別以外の業務もあり、別の機会で述べることとする。

5. 未来の公文書館に備えて

5.1 「現用」の見直し

「現用」という言葉は、意外にも紙の辞書には載っていない（当館所蔵の『日本国語大辞典』、『広辞苑』第6版にはなかった）。アーカイブズ業界では、原課が現に業務で使用しているという意味合いで何の疑問もなく使われている。

職員研修などで、「現用」、「非現用」を説明する際に苦慮してきたが、その理由は下記である。「現に業務で使用している」について、掘り下げてみると、

- ① 参照される、よく見られる
- ② 根拠資料として保有していなければならない、契約や交渉等が継続している、建物等の維持管理上使用する可能性がある
- ③ 公開されると支障がある期間

の意味合いが混同されている。

日本では「現用」公文書の保存期間の最長を30年にしている例が多い。これはアーカイブズの30年原則⁵から採用されたと考えられる。この30年という期間は、③のことで、言い換えると「内容が公開されても支障がなくなるまでの時間」である。つまりこれは、情報公開上の問題であって、「現に業務で使用している」かどうかは基本的には関係ない。

⁵ 小原由美子「ICA30年原則制定の背景」（国立公文書館「アーカイブズ」第49号（平成23年6月）所収

②は、個々の事案によって期間が異なる。経理関係の公文書は、地方自治法の債権債務の時効から5年あるいは10年保存としているし、建物は存続する限り必要で耐用年数から30年を超えるのが一般的である。

そこで、「参照される」を「現に業務で使用している」とし、この期間を「現用」とし、参照頻度が少なくなった時点で「非現用」にしてはどうかと考える。

札幌市におけるそのタイミングは、保存3年目になると予想される。札幌市の文書管理では、作成完了した年度と翌年度までは事務室保管とし、保存3年目になると事務室外の書庫に移動する（これを「置換」という。）のを原則としている。これは事務室内での文書の氾濫を防ぐために昭和末期に設けられた制度である。

置換えられたファイルの参照頻度は著しく減ると言われている。統計調査数値がないが、感覚的には9割方参照されなくなるというのが衆目一致するところである。まさに「非現用」状態である。

そして、「非現用」になったのだから、永久保存すべき公文書であれば公文書館に移管できるようにする。残る問題は、公開審査、公文書館でいうところの利用制限審査をどう行うかである。公文書館に移管されたからと公文書館単独で判断するのは、さすがに3年目程度のファイルでは無理がある。したがって、原課が移管時に利用制限（非公開）に係る意見を付与しておくのが不可欠になる。それをするぐらいなら、30年待って移管してもよいのではないかという意見もあるかもしれないが、札幌市の現用公文書の管理状況から、早めに移管し公文書館の管理下に置いた方が「不存在」などは少なくなり、原課の負担も軽減されるのではないかと思われる。

また、公文書館の利用制限審査に費やされる時間が増えるのではないかという懸念がある。これについては、保存3年目以上の公文書の情報公開請求が極めて少ないという実態がある。これも統計調査を行ったわけではないので、感覚的にはなるが、かつて情報公開を担当する課に聞いた時の回答などから推測される。さらに、公文書館から見ても移管されるのを待ち構えていたかのような利用請求も聞いたことがない。これはあくまでも札幌市の状況なので、一般論として言えるものではないが、現状では深刻な問題にはならないと思う。

この方法が実現すると、管理条例の「重要公文書」の定義にある市の活動を検証する上で重要な資料を公文書館で所蔵できることになる。作成から30年を超えた公文書は、歴史検証には耐えられても市政検証には古すぎるのである。

6.2 選別期間を長くする

ここでいう選別は、管理条例第5条第7項（市長部局以外）及び札幌市公文書管理規則第10条第3項に基づき原課が保存期間満了として廃棄としたファイルから、公文書館が行う選別である。該当基準に合致することが疑問なく判断される公文書は、置換と同時に移管してよいが、選別作業では毎年判断に迷う公文書、移管と廃棄の判断が分かれる公文書が必ずある。

選別作業は、1年単位で行うのは、札幌市に限らず一般的に行われているスケジュールであろう。これは多分に1年単位で選別し廃棄しなければたちまち収蔵スペースが枯渇してしまうという事情によるものである。

よって、全ての保存期間満了公文書を1年以上かけて選別しては、たちまち所蔵スペースが枯渇する。そこで、判断に迷うファイルだけは翌年度以降に移管か廃棄かの結論を出してよいことにするという方法である⁶。

現行制度下で事実上同じことをするとすれば、原課に延長を依頼することになる。しかし、原課が使用しない（非現用）と決めたものを、使用を継続して（現用を延長）ほしいと依頼するのは、何ともおかしな話である。

これを制度的に可能にするために、選別期間を1年度以上可能にするということで、条件として「非現用ではあるが、移管もしくは廃棄を決めていない状態」を制度的に認めるか、もうひとつは「公文書館に移管するが廃棄できるようにする」、のどちらかである。後者の場合は、管理条例第29条及び札幌市特定重要公文書の利用等に関する規則第15条で規定する廃棄を、物理的に判読できなくなった場合に限定しないことである。これは廃棄が安易に行われるようにするというものでない。逆に1年勝負で選別しなくてもよいこととし、廃棄の判断を慎重に行うためである。

5.3 電子文書の選別

上記二節の案を考えた背景には、電子文書の増加がある。札幌市も令和3年度から電子文書による決裁が本格化した。これによって、従来紙であったファイルが電子上のものとなりつつある。文書システムや課の共有サーバ、専用システム上に保存されるようになった。

文書の電子化のメリットの一つは、物理空間の中の収蔵スペースの縮減である。文書といえども保存のためには、サーバ等の記憶容量があり、無限ではないものの、懸案度は低い。

また、文書システムに登録されているファイルであれば、物の移動によらず、システム操作により、公文書館への移動ができる。その利点を生かし、なるべく早く“移動”してもらってもよいのではないかと考える。

電子文書も少しでも早く公文書館の管理下において選別の俎上に載せる、そのあと正式な移管によって市政検証に資する公文書を所蔵するのが主眼である。

5.4 文字どおりの公文書館になるために

新採用や若手職員向けの研修の際に感じていた、「現用」の説明の苦しき（参照される見込みがないのに、業務に使用しているという矛盾）、現用公文書70万冊に対して1万冊にも満たない公文書（特定重要公文書）しか収蔵していないのに「公文書館」と称することのもどかしさは、前節までが実現されれば、かなり解消される。

アーカイブズという言葉は、語源的には設置した機関（親機関）内部の場所であり、日本語訳としては「公文書館」で適当だとは思ふ。

しかし、日本の現実の公文書館は、親機関の公文書のごく一部しか保有していない施設であって、しかも市政検証するには用が足りない公文書を保有している施設である。

なぜ、そうなってしまったのか。一つ考えられるのは、親機関の外側に作ってしまったからではないかと思う。外側に作ることで、現在の行政の事案を気にすることなく、歴史・郷土史的な観点での業務をしやすくなる。場合によっては、親機関へのけん制もできるから、ジャーナリズム的な視線での批判もできるだろうが、そういう例はあまり聞かない。

⁶ 鈴江英一「公文書館に期待するものは何か」（『札幌市公文書館年報』第5号 平成30年7月）に、評価選別を「時間をかけて段階的に行うイギリス」が紹介されている。

その結果、親機関内部から見ると、歴史愛好家のための施設と思われ、多くは単に自分には関わりのないところ、縁遠い施設と思われている。

つくづくアーカイブズの日本語訳は「古文書館」、「歴史資料館」の方が良かったのではないかと思う⁷。

筆者は、市町村が設置するアーカイブズは、親機関内部の物、行政機関の一機構という意識を持ち、役所全体、職員全員でアーカイブズを使って、行政の情報を住民にどのように提供するか考えるという当事者意識を持つべきだと思う。それができて、始めて「公文書館」を名乗る資格があると思う。

おわりに～30年後の公文書館

札幌で開催された平成 26 年度の全国公文書館長会議の前日に当館で行われた実務担当者意見交換会において、管理条例を説明したあとの質問で、行政（原課）に通じていること歴史（郷土史）に通じていることとどちらが選別に必要かと問われ、「両方」と答えた。質問者に「元も子もない。」と言われたが、当時としては精一杯の回答であった。

それから、9年経って多少は進化したと思える回答は、第2章のとおりである。そのほかこの10年で気が付いたことを縷々述べた。とても実現しそうにないことも述べていると思われるかもしれない。元も子もないどころか突拍子もないと言われそうだが、自分自身では研修等での説明の矛盾が整理された。

令和3年から電子決裁が本格化した以上、現行の文書管理制度が継続していた場合、最重要としている30年保存公文書は、電子媒体で移管されることになる。

現在の電子化ペースで行けば、30年後は紙の公文書が移管されることはほとんどないだろう。そのときまでに、現在延長されている紙の公文書の移管または廃棄が確定していれば、公文書館に物理上必要な収蔵スペースは確定する。

残りは、移管された紙の公文書のデジタル化が進んでいけば（全てを実現するには気の遠くなる経費と労力が要るが。）、公文書館の閲覧はほぼ電子媒体で行われることになる。30年後直ちに実現しないまでも、50年後はかなり実現しているのではないか。それを見越して、変えられるものは変えていったらよいと思う。

ただし、札幌市でそれを実現するには、ガイドラインの抜本的な改正、場合によっては、条例規則の改正も必要になってくるので、容易ではない。それよりも今後文書管理条例や公文書館を制定・設置する機会がある方の発想のヒントにでもなってくれば幸いである。

⁷ 鈴江英一「わが国アーカイブズにおける公文書引継制度構築の進展と札幌市公文書館」（『札幌市公文書館研究紀要』第6号 平成26年3月）及び前掲鈴江論文に、日本で“古文書館”が誕生した経緯が書かれている。