

4. 歴史公文書概念

4. 1 歴史公文書の法背景

国の公文書法（公文書の管理に関する法律／平成 21 年 7 月 1 日施行法律 66 号）では、保存期限満了後の文書の取扱いについて次のように定めています。

「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あつ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、それ以外のものにあつ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。（第5条第5項）」

前章では、永年保存制度を廃止すれば、短期間で目に見える書庫スペースの圧縮が期待できるという話の進め方をしましたが、前頁の公文書法の法文を読む限りそう単純な話ではなさそうです。

国の省庁等行政機関が、もし永年性廃止を断行して有期限に評価替えしたとして、評価替えされた元永年保存文書が新たな保存期限を迎えた時点で歴史公文書の選別が行なわれます。その結果、物理的に廃棄できて、絶対的な意味で減量となるのは、選別されなかった文書だけということになります。

また歴史公文書指定を受けた文書は、行政文書としての人生を終えて、当該行政機関の管理から離れ、国が持つ別の機関である国立公文書館や国会図書館などに移管されます。そちらで文字通り永年保存されて、かつ国民への公開も行われることになります。

さて、これで文書量圧縮ができたことになるのか？

もし元の永年保存文書量の大半が歴史公文書に指定されたら（その可能性は後に述べますが極めて大きい）廃棄できる分量はわずかにしかありません。

公文書法の及ぶ国の機関もしくはそれに準ずる機関であつて、地方公共団体がこの法律に直接制約されることはない訳ですが、「公文書又は行政文書が、これを発生せしめた組織と、この組織が管轄する地域の住民が将来にわたって共有すべき情報資産」・・・という公文書保全に関する考え方は、地方公共団体にあつても受け入れざるを得ないものです。そうである以上、廃棄の際に歴史公文書として残置するのか、廃棄を行うかの判断を行う、かつ指定された文書は保全することになります。

元の永年保存文書の廃棄の際には、3年、5年、10年などの短中期保存文書についても廃棄時期に達したものは一緒に歴史公文書判定を行うことになります。

ここで問題となるのは2つの点です。

一つは、一の機関から別機関へ歴史公文書指定された元の永年保存文書を移管することが、永年制度廃止の初期の目的である文書総量圧縮に効果があると言って良いか？・・・であり、今一つは、元の永年保存文書の内、歴史公文書指定されずに廃棄することができる分量が総保存量に対してどのくらいあるかです。

4. 2 同じ行政組織内の別機関である公文書館等への移管は減量と言えるか？

歴史公文書に指定された文書は、行政が管理する文書としては廃棄文書の取扱いにはなりますが、物理的な廃棄は行うことができず、別の機関に移して、永年での保存と市民への公開を行なう必要があります。

歴史公文書は、国や政令市等の大都市であれば、保有する公文書館等に移管します。

もともと文書を保存していた行政機関側からすれば、自らの管理を離れ、歴史公文書と送り出した行政側では「書庫のスペースに余裕ができた」と喜ぶのでしょうか、本当にこれで減量したと言えるのでしょうか？

国は国、市は市の管轄内で(予算を分け合って)運営される異なる機関の施設に移されただけで、同一の公共団体内で考えれば絶対的な量が減ることはありません。

公文書館を持たない市町村に置き換えて考えた方がわかりやすいかもしれません。

このような市町村の場合、公文書館は無いのですから移転先と目されるのは市町村立図書館、市町村史編纂室などとなるでしょう。

上に挙げた移管先は全て同じ地方公共団体が管理する機関です。

もしこの移転先に保存すべきスペースも、管理体制もない時には、移管できないまま、元の行政機関の、総務課が管理する行政文書の書庫の一角を区切って保存せざるをえない・・・といった事態に陥ることも十分に考えられることです。

市町村役場として予算を分け合う身内どうしの間での移転であって、市町村役場全体で見れば、保存量も、保存する書庫スペースも決して減ったとは言えないのです。

4. 3 元の永年保存文書は、歴史公文書にすべて指定されるのか？

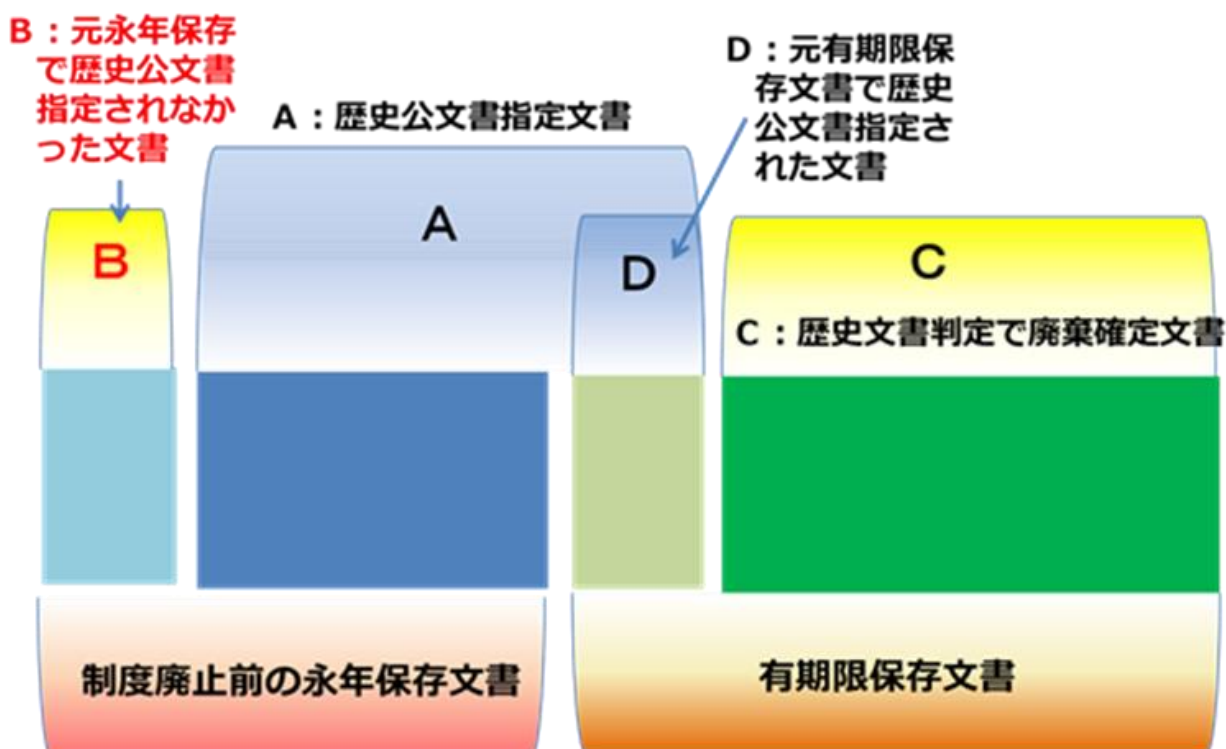
これでは減ったとは言えないという前項の議論の前提は、永年保存だった文書量の全部が歴史公文書に指定されることでしたが、実際のところはどうなのでしょう？

歴史公文書と言う概念と、永年保存文書と言う概念がどのように違うのか？

このことは、永年保存文書であることを規定する文書管理規程での基準と、歴史公文書を選別して指定する基準との間にどのような相違があるのかを問うことでもあります。アーキビストや歴史学者がどう言うかはわかりませんが、元永年保存だった文書に限定すれば、永年保存文書 \leq 歴史公文書の関係にあるはずだと思います。

元永年保存文書の側から言えばほぼ全量が歴史公文書となりますが、“ほぼ”と書いているのは下の図表04のBに当たる文書が存在する可能性があるからです。

図表 04



Bは、本来は保存期限を有期限とすべきだったにもかかわらず、決定する際に迷い、「迷ったら永年の方が間違いない」と安易に永年保存に格付けてしまった文書です。

Dはもともと有期限だった文書の内、廃棄時点での判定で歴史文書に掬いあげられた文書という想定です。

【2つの歴史公文書選定基準例から永年保存文書の基準との異同を考える】

元の永年保存文書は原則としてすべて歴史公文書に指定されるのか？永年保存と歴史公文書を選定する基準は異なるのか？・・・を考える際に、参考となるような基準の事例を3点、図表05～07として次ページから次々ページに掲示しました。

図表05は函館市の永年保存文書の選定基準です。また次々ページの図表06は同じ函館市の歴史公文書の選定基準です。

表現は異なりますが、お互いにまったく別の範囲を示している条項は見出せません。

もし仮に、2つの基準を作成した当事者としては、一方に在って、一方に無いものを書き入れたと思われたとしても、第三者がこの2つの基準を使用して選別実務を行うとすれば、結局当該文書は“重要だろう”として両方に選別してしまうのではないかと思います。

函館市の事例を掲示しましたが、歴史公文書の基準を作成している他の団体でも同じ傾向にあるはずで、結論としては同じ基準だと断言してよいと思います。

したがって、この項の設問への回答は「元の永年保存文書は、歴史公文書にほぼすべて指定される」・・・という残念な結果でした。

図表 05 函館市永年保存文書の選定基準

函館市規則第 15 号

函館市文書編集保存規則の一部を改正する規則

(1) 保存期間が永年である文書の基準

- ア 条例，規則その他例規の制定改廃に関する文書
- イ 職員の履歴書および任免，賞罰等に関する文書
- ウ 市長および副市長の事務引継に関する文書
- エ 隣接市町村との廃置分合および境界変更に関する文書
- オ 次に掲げる事項に関する文書で，永年にわたり業務に使用する必要があるもの
 - (ア) 事業計画およびその進捗状況
 - (イ) 訴訟および不服申立て
 - (ウ) 財産，公の施設および市債
 - (エ) 会計および税務
 - (オ) 契約
 - (カ) 機関の設置および廃止
 - (キ) 各種審議会，委員会，懇談会等の運営
 - (ク) 国，北海道および他市町村との協議決定
 - (ケ) 儀式，褒章，叙位，叙勲および表彰
 - (コ) 統計資料
 - (ク) 法規により行つた処分
- カ その他永年にわたり業務に使用する必要がある文書

図表 06

函館市歴史資料指定基準	
文書種大区分	詳細区分
市政の重要な施策および事業に関する文書	<p>ア 市政の基本的な執行方針に係る施策および事業に関するもの</p> <p>イ 総合開発計画など長期にわたる計画に係る施策および事業に関するもの</p> <p>ウ 特に重点的に推進された施策および事業に関するもの</p> <p>エ 国の基本的施策を受けて推進された施策および事業に関するもの</p> <p>オ その他市民に顕著な影響のあった施策または事業に関するもの</p>
例規等および各種制度の新設、改廃に関する文書	<p>ア 法律、条例、規則等の運用解釈等に関するもの</p> <p>イ 市政の基本的な制度に関するもの</p> <p>ウ 国の基本的政策を受けて設けた制度に関するもの</p> <p>エ その他市民に顕著な影響のあった制度に関するもの</p>
市の財政状況等に関する文書	<p>ア 予算（執行状況、起債を含む。）、決算、監査結果等が明らかとなる基本的なもの</p> <p>イ 課税、徴収状況等、税務に関する基本的なもの</p>
市の財政状況等に関する文書	市の組織、機構の変遷および営造物等の設置、改廃に関する文書
市の組織、機構の変遷および営造物等の設置、改廃に関する文書	<p>ア 組織、機構の設置、改廃等が明らかとなるもの</p> <p>イ 主な営造物の設置、改廃、運営等が明らかとなるもの</p> <p>ウ 職員の給与、人事管理および人事記録の主なもの</p>
市民（個人、団体、法人等）の意向および動向に関する文書	<p>ア 議会、各種委員会等の構成、審議経過および結果が明らかとなるもの</p> <p>イ 市民の意向等の調査の経過および結果が明らかとなるもの</p> <p>ウ 請願書、陳情書、意見書等</p> <p>エ 各級選挙、審査、請求等の執行および結果が明らかとなるもの</p> <p>オ 主な褒賞、叙勲、表彰等、個人および団体の実績が明らかとなるもの</p> <p>カ 主な市費補助団体の活動に関するもの</p>
重要な調査および統計に関する文書	<p>ア 国または道から委託を受けた調査および統計のうち、基本的なものに関するもの</p> <p>イ 市が行う調査または統計のうち、基本的なものまたは特色あるものに関するもの</p>

図表 07

評価選別のためのガイド（試案）		
基準	対象文書の性格・種類	対象文書の明細又は注記
「すべて残す」基準	永年（長期）保存文書であったもの。	
	長期にわたり常用文書・現年度文書として主務課で保存されていたもの。	
	昭和の市町村大合併以前のもの。	3の年代による基準は、市町村によって残存度に違いがあるので、昭和の市町村大合併以後の文書もほとんど残っていないような場合は、より新しい年代を設定してください。その場合、庁舎の建替えの年代なども、一つの指標となります。
	市町村広報担当で撮影された写真やビデオ等の画像・映像記録。	
	各部署が作成した行政刊行物(行政資料)。	
	市町村史編さん過程の収集資料	
	自治体の特徴を表すキーワードに関するもの	7の「自治体の特徴を表すキーワードに関するもの」には、特産物や著名な観光地、イベントなど、その自治体を特徴付けているもの、あるいは、治水や過疎、墓地などの地域特性による重点行政分野などを当てはめます。「狭山茶に関するもの」・「墓地対策に関するもの」というように、何項目でも具体的に追加してください。
「収集対象から除外する」基準	庶務・服務などに関する定例的なもの。	給与及び共済関係書類及びその電算報告書、出勤簿、有給休暇簿、職務専念義務免除簿、欠勤簿、旅行命令（依頼）簿、超過勤務命令簿、特殊勤務命令簿、各種手当の認定簿、嘱託員・資金職員の雇用手続に関する書類、物品及び切手等の受払簿、被服貸与簿、研修関係書類、車両運行日誌、車両修繕簿、車両燃料記録簿、扶助費の請求に関する書類など
	会計・経理などの日常業務遂行にともなう定例的なもの。	調定通知書、予算執行間、支出負担行為書、支出命令書、各種料金等支給書、請求・受領書、口座支払通知書、月毎収支計算書、月毎収支報告書・収支日計表、調定通知書、歳入歳出出納簿、歳計外現金歳入歳出、過誤納金還付通知書、資金前途・概算払整理簿、原符・税外納付書受払書、保管金会計、領収書など
	個人が行う各種申請書類及びそれに対する承認書類	戸籍住民事務に関する申請書・台帳類、諸証明発行関係書類、各種手当給付に関する申請書・台帳類、医療費助成に関する申請書・台帳類、人間ドックなど健康診断に関する申請書、問診票など
	税務関係申請書・台帳類	市県民税基本台帳、徴収課税台帳、追加課税・課税変更（決定）伺書、過年度課税申告、納税者異動整理簿、納税管理人名簿、過誤納金簿、出納例月検査成績報告書、給与支払報告書、農業所得計算書、法人申告書、法人決議書、法人市民税調定集計表、廃車削除一覧、軽自動車課税台帳、軽自動車税申告書など
	健康保険、年金などに係わる申請書、レセプト、電算書類、台帳類	レセプト、電算処理シート・カードなど（証明書発行関係・年金・国保・各種検診結果通知・老人ホーム等入居・要保護・障害保護名簿・生活保護関連）、給付台帳、保険料領収済通知書、保険料納入証明書控、国保医療費支給申請書、滞納繰越分保険料領収済通知書、保険料徴収簿など
	各種カタログ、案内パンフレット、購入図書・定期刊行物など	
出典：埼玉県内市町村における歴史的公文書評価選別のためのガイド(試案) 平成21年3月 埼玉県地域史料保存活用連絡協議会・第6次専門研究委員会		

【歴史公文書選別基準の妥当性を考える】

基準の良否を論ずるのは本書の目的ではありませんが、前ページ図表07の歴史公文書選別基準は、行政文書の保存年限である永年保存文書をまるごと指定（17ページの図表04の赤枠内）するなど、他に比べてユニークですので、少し詳しく見てみましょう。

専門のアーキビストや歴史学者などなら、図表07の割り切り方は論議的になりそうです。図表05と06の比較を済ませたばかりのところですから、この基準は「結局同じとするしかないんでしょ」と言い切っているようで一種爽快に感じます。

また、「長期にわたり常用文書・現年度文書として主務課で保存されていたもの。」という基準も、長期間継続して利用される文書は残すべき文書という割り切り方が大らかでいいですね。この二つの基準は、選別する側にとっては函館市のものより、選別実務に際して迷うことが少ないと思います。

「自治体の特徴を表すキーワードに関するもの」というのは、おそらく3年や5年保存の文書のように大量に存在して、その中から選別する困難さを解消するのに考えられた方法だと思いたしますが効果のほどはどうでしょう。

文書単位目録や簿冊単位目録のデータベースに対して、表題や抄録などの項目から、別に定める市の特徴を顕すキーワード（シソーラス語彙表）を与えて抽出し、抽出された文書群を詳しく点検して指定する・・・という方法が採用されるのだろうと思われます。

キーワードをどう作るかがまず問題ですし、また表題に必要な情報が欠落しているケースも多いことを考え合わせると、この方法に頼りすぎると、本来は選定されるべき文書が漏れ落ちる可能性が相当に高くなるのではないかと思います。

あれこれ考えると、短期保存文書は、函館市の基準で人が抽出した方がかえって早いかもしれません。

4. 4 永年制度廃止は、そのままでは文書総量圧縮に直結しない事実の再確認

第4章の前項までの説明でご理解いただけたと思いますが、もう一度確認します。

- (1) 永年保存制を廃止できれば劇的な文書総量圧縮効果が期待される。
- (2) しかし、無条件に廃棄して良いわけではなく、廃棄に際しては歴史公文書選定を経なければならない。
- (3) もし選定されれば、廃棄はできず、公文書館を持たない市町村では他機関への移管も難しい。結局市町村としては歴史公文書に指定した文書全量を自団体の枠内で保存することとなり、たとえ行政文書ではなくなり、総務課管轄から外れても一団体が保管理する総量が圧縮されたことにならない。
- (4) 元の永年保存書のほんの一部しか歴史公文書に指定されなければ、圧縮効果は生まれるが、歴史公文書の選定基準は、ほぼまるごと永年保存文書の選定基準に等しいため、結局ほぼ全量が歴史公文書に指定され、廃棄不可能となる。
- (5) 結論としては、永年保存制を廃止しても、それだけでは永年保存文書の増大化を抑制することも、蓄積した膨大な量の圧縮も不可能と考えざるを得ない。