

はじめに

- 1 評価選別作業の実際と課題
  - 2 三つの評価視点を評価結果へ反映させる基準について
    - 2-1 国と県、市町村の事務分掌
      - 2-1-1 国と地方公共団体における権限移譲について
      - 2-2 判定理由における三つの評価視点の重要度
  - 3 シリーズの範囲決定の問題について
    - 3-1 事務事業の変遷を網羅する困難さ
    - 3-2 省庁・担当部署の枠組みを超えた事業の増加
  - 4 同一のアイテムである文書の保存廃棄の判断について
  - 5 引き渡し・業務分析の問題について
  - 6 シリーズ別選別のためのガイドライン作成について
  - 7 レコードスケジュールの導入とシリーズ別選別について
- おわりに

はじめに

2011年（平成23）4月1日の「公文書等の管理に関する法律」（以下「公文書管理法」という。）施行から6年後の2017年（平成29）現在、その運用について適切ではないという事例が省庁等で頻出したことで<sup>1</sup> 凶らずも公文書管理の重要性を知らしめる状況となっている。政策や行政の意思決定過程を反映しているはずの公文書がなければその検証は不可能に近く、公文書が公文書管理法第1条に明記されている「健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源」であることが広く認識されつつあるように思う。

この国民共有の知的資源である公文書について、現用文書としての保存期間満了後に「歴史的公文書」として永久に保存するかどうかの決定を行うのが「評価選別」と呼ばれる作業である。評価選別の結果、廃棄と判断された文書は処分され、その記録をたどることはできなくなる。故に評価選別の作業とは、同じく公文書管理法第1条にある「現在及び将来の国民に説明する責務」を背負った重要な業務である。

沖縄県公文書館における評価選別は2006年度（平成18）から導入された「シリーズ別選別」により実施している。シリーズ別選別の概要については大城博光「公文書の評価選別ガイドラインの構築に向けた中間報告」<sup>2</sup>にまとめられており、現在も基本的な手順等について踏襲し改良を重ねているところであるが、多種多様な公文書を前に課題も多いのが現状である。本稿では2017年（平成29）時点でのシリーズ別選別の課題と、それに対する取り組みについて考察する。

---

<sup>†</sup> まえのそのえつこ 公益財団法人沖縄県文化振興会公文書管理課 公文書専門員

<sup>1</sup> 「森友学園問題（土地の売買契約以前の交渉記録に関する文書を廃棄）」「南スーダン日報問題（陸自の活動報告文書を作成の翌日に廃棄）」「加計学園問題（国家戦略特区における獣医学部新設に関する調整文書の存否）」等

<sup>2</sup> 大城博光「公文書の評価選別ガイドラインの構築に向けた中間報告」『沖縄県公文書館研究紀要 第11号』（沖縄県文化振興会2009）pp.71-86

## 1 評価選別作業の実際と課題

2017年（平成29）現在、沖縄県公文書館で評価選別を実施する収集・評価選別チームは、公文書主任専門員1名、公文書専門員1名、公文書管理補助員4名、県職員OBの評価選別嘱託員2名の計8名体制となっている。公文書館の運営は公益財団法人沖縄県文化振興会が指定管理者として受託しているが、指定管理の4期目となる2016年度（平成28）からは、県から引き渡しのあった県文書について年間5,000箱の評価選別を実施している。この5,000箱という数は年間の引渡数が約3,300箱であり、引き渡し分とこれまでの滞留分を確実に処理していくために設定された。

評価選別作業に用いられるシリーズ別選別とは具体的にどのような選別か。シリーズとは、「行政の事務事業ごとに作成または取得する文書群で編成」<sup>3</sup>されたものであり、シリーズ別選別とは、根拠法令等を参考にその事務事業の目的や運用を分析し（業務分析）、発生する文書を事務の進行ごとに類型化しその重要性を判断するというものである。この判断結果を仕様化したものとして、「シリーズ解説」「文書類型」「選別区分」「判定理由」等を記した「評価選別シート」をシリーズごとに作成している。新しく作成された評価選別シートは、主任専門員との調整を経たうえで、チームに常務理事を加えたメンバーによって開かれる評価選別会議で審議され、修正等を経て完成となる。一度評価選別シートが作成されれば、同じ事務事業で毎年引渡される県文書についてシートの判断基準に沿って効率的に評価選別を行うことができる。

評価選別作業のかなめとなる文書の重要性の判断は、三つの評価視点「重要な意思決定に関する文書」「社会情勢又は県政状況に関する文書」「住民の権利、利益に関わる情報」を元に検討し保存の適否を決定している。判断の基準と作業手順が一応整った状況であるが、シリーズ別選別にも課題は多い。

シリーズ別選別の一番の利点は、既存のシリーズにおいて評価選別シートに沿えば行政経験やアーカイブズの知識が豊富でない担当者でも評価選別が行える点である。しかし、新たなシリーズの評価シートを作成するのは容易ではなく、評価選別シートの作成や審議の時間がかかる点が問題となっている。その原因である以下の点について解決に向けた手掛かりを考察したい。

1. 三つの評価視点を評価結果へ反映させる基準について
2. シリーズの範囲を決定する困難さについて
3. 同一のアイテムである文書の保存廃棄の判断について
4. 県からの引渡しと業務分析の問題について

以上をふまえ、最後に目標とされたまま現在は手つかずとなっている評価選別ガイドラインの作成に向けた具体的な取り組みについて考える。

## 2 三つの評価視点を評価結果へ反映させる基準について

文書の保存・廃棄を決定する際、三つの評価視点により文書の重要度を判断していくが、視点が複数であるためそれぞれの視点ごとの重要度をまず精査し、その結果を複合的に評価結果に反映しなければならない。しかし、複合的に判断する際の基準について明文化されたものはなく、視点ごとの重要度に大きく差がある場合の評価結果についてシリーズを作成するたびに悩むことになる。

まず、三つの評価視点とは具体的にどういったものであるか。

「重要な意思決定に関する文書」であるかは、事務事業に対する業務分析によって判断される。評

<sup>3</sup> 前掲 大城 2009 p.77

評価選別のために実施する事務事業の業務分析とは、県の所掌事務と、その意思決定の形成過程がどのような手順を踏んでいるか、という事を知るための作業である。県が単独で立案から実施まで行う事業というのは少なく、国や市町村等との関わりで実施される事業の中で県の果たす役割、実務を正確に把握する必要がある。また、意思決定の重要度は文書の決裁権者や保存期間、住民説明や審議会等への諮問が必要となる決定であるかどうか、県の裁量の自由度が高いものであるかどうかといった点で判断することができる。

「社会情勢又は県政状況に関する文書」としては、社会情勢や県政状況の記録、住民の問題意識、または重要な出来事等の記録に該当するかどうかを重要度の判断基準としている。例えば、沖縄県に特有の事象である日本復帰時の記録については各シリーズで保存となっている。

「住民の権利、利益に関わる情報」として保存となっている文書には、地籍調査に関する文書や自然・生活環境に影響を及ぼす事業への許認可関係の文書等がある。また、シリーズ別選別導入以前に整理され保存となっているものであるが、戦後の米国統治時代に米軍政府、琉球列島米国民政府が作成した米軍基地従業員の労務管理用のカードについて、いわゆる「消えた年金記録問題」の際の雇用確認の記録として活用された事例がある<sup>4</sup>。

## 2-1 国と県、市町村の事務分掌

視点ごとの重要度に大きく差がある場合の例として多いものは、事業の実施主体が国または市町村であって県の裁量がほとんどないが県民生活への影響が大きい事務事業についての文書である。

国と地方公共団体の役割については地方自治法に定めがあり、県は市町村を包括する広域の地方公共団体として、①広域にわたるもの、②市町村に関する連絡調整に関するもの、③その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当ではないと認められる事務を処理することとされている。また県の事務事業において国の役割である「全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務」「全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施」（地方自治法第一条の二第二項）に関連するものも多く、市町村を包括しつつ国が定めた法律や規程の中で事務事業を遂行する県の行政文書について、県の公文書館でどこまで保存するかは線引きが難しい。

市町村に関係する事務事業についての評価選別シリーズの判断としては、国庫支出金で市町村から大臣あてに申請する文書や、国と市町村の連絡調整に係る文書など、県の意思決定が反映されていない進達文書については多くのシリーズで廃棄している。また、事務の指導・監査に関する文書については、監査の結果特に問題があった場合に実施される特別監査の文書は保存するが、その他定期監査に関しては廃棄という判断をしている<sup>5</sup>。一方で、市町村の地方交付税や地方債、財政状況の調査に係る文書は市町村財政の状況が把握できるものとして保存している<sup>6</sup>。市町村財政については県が国への報告時にとりまとめて審査し、場合によっては指導等も行っているが、廃棄となる市町村事務の定期監査における指導とは重要度が違うという判断である。この場合、一つの事務に対する指導よりも市

<sup>4</sup> 佐久川志麻「記録を残すということ―軍雇用員カードの利用を通して―」『沖縄県公文書館研究紀要 第11号』（沖縄県文化振興会 2009）pp.59-64

<sup>5</sup> 該当するシリーズとして Y27002「生活保護法施行事務指導監査に関すること」 Y27003「特別障害者手当等認定等に関すること」 M25012「保育行政並びに保育所及び認定こども園指導監査に関すること」他がある。以下、脚注において該当のシリーズを例示する。アルファベットから始まる6桁のコードはシリーズを判別する選別コードである。

<sup>6</sup> R00006「市町村地方国税の算定に関すること」 R00011「市町村地方債の起債等の許可に関すること」 R00007「市町村等の財政状況に係る調査、報告に関すること」

町村財政に対する指導の文書の方が「社会情勢又は県政状況に関する文書」として重要であり、その影響度の違いから「重要な意思決定」であるかどうかの差も生じていると言える。

国と県との関係で考えた場合の問題点とは何か。社会情勢が色濃く反映されているか、住民の権利利益に深く関連があるかに着目して評価選別を実施した場合、重要と判断される文書は国に措置や許認可等の権限がある場合も多く、県として裁量がほとんど働かない進達等の文書を県の公文書館が保存すべきかという点である。結論としては、県民生活に影響が大きい事象に関する文書は保存するという方針になっている。大臣認可、知事認可等区別なく判断しているシリーズとして、N00011「水道事業の経営認可等に関する事」、Y00016「公有水面埋立の免許及び竣工認可に関する事」がある。水道事業では給水人口が5万人を超えるもの、公有水面埋立では埋立区域の面積が50ヘクタールを超える場合に主務大臣の認可が必要となるが、事業の公共性の高さ、自然環境や生活基盤に与える影響の大きさ等を考慮して知事認可、大臣認可共に保存としている。

一方で、県の裁量を重視しているシリーズもある。J00046「知事許可漁業に関する事」、J00047「指定漁業の許可及び取締り等に関する事」のシリーズは、どちらも漁業法に基づく漁業の許可に関する文書だが、知事許可と主務大臣許可でシリーズを分けている。知事許可に関する文書は軽易な連絡文書を除き「漁業調整上の重要な意思決定である」として保存となっているが、主務大臣許可に関する文書は「国に対する県の重要な意見・要望等が含まれるもの」のみを保存するとされており、県の意思が反映されていない文書は廃棄となっている。評価選別シートの判定理由も県の意思決定の有無に関する記述のみであるが、大臣許可となる指定漁業については水道事業や公有水面埋立事業ほどの公共性や環境への影響がないと判断したということになる。しかし、申請者である県内の漁業者にとっては影響力の大きい文書であり、県内の経済活動にとって大きな影響がないといえるなど意思決定以外の廃棄できる理由が必要である。

### 2-1-1 国と地方公共団体における権限移譲について

国と県、市町村の事務分掌に関連して、業務分析の際に気になるのが地方分権改革による権限移譲である。「地方分権の推進に関する決議」（1993年6月）から始まる地方分権改革により地方自治権の強化が進められ、1999年（平成11）7月に「地方分権一括法」（地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律）が成立、その後も「地方分権改革推進法（2006年12月）」、「国と地方の協議の場に関する法律（2011年5月）」の成立により数多くの個別の事務・権限について、規制緩和（義務付け・枠付けの見直し）や権限移譲（都道府県→市町村、国→都道府県など）が実施されてきた。

実際に県の文書にもこの権限移譲により「平成〇年からは市町村の事務となったため文書が発生しないもの」が多く確認できる<sup>7</sup>。県の裁量性だけを見ると国や市町村の裁量による許認可等は保存する理由がなくなるが、「県民の知的資源」である公文書がその時々の裁量権の移動により守られたり廃棄されたりするのは適切といえるだろうか。特に県の事務が市町村へ権限移譲された場合、県内市町村で公文書館を設置しているのは2017年（平成29）現在北谷町のみであり、すべての文書が廃棄されるとはならないにしても永久に保存される保障はない状況である。

公文書管理における県と市町村の取組で有名なものに群馬県立文書館が事務局となっている「群馬県市町村公文書等保存活用連絡協議会」があり、市町村の文書管理担当者向けに「公文書等選別収集

<sup>7</sup> 県文書として保存とされているが市町村へ権限移譲された事務のシリーズとしてはJ00042「墓地等の経営許可に関する事」、Y00042「土地改良事業の計画決定及び施行認可に関する事」等がある。

基準ガイドライン」「公文書管理改善のためのヒント集」等を作成している。沖縄県公文書館の指定管理者である沖縄県文化振興会も今後、市町村との連携に取り組んでいくことを目標としており、県と市町村で公文書の保存・廃棄の基準を共有することで、権限移譲などで裁量権が移動したとしても文書が廃棄される可能性を下げるのが期待され、市町村の評価選別の労力も軽減できるだろう。都市部と農村部など、市町村の特性によって保存すべき文書に差が出ることも考えられるが、基準と異なる評価選別を実施した場合にその理由を明らかにすることによって説明責任を果たすことができる。ただ、市町村側の体制整備や、そもそも県公文書館側の体制整備、基準となるガイドライン作成の労力等の課題が残っている。

## 2-2 判定理由における三つの評価視点の重要度

生活・自然環境への影響が大きい事業に関する文書には、県の裁量度に言及することなく保存とされている文書がある。S00033「鉱業権の設定に係る協議に関すること」のシリーズでは鉱業出願があった際の国から県への協議について、公文書館へ引き渡される文書の保存期間としては最低の3年となっているが「社会へ及ぼす影響は大きく、地域住民の生活環境にもかかわるものである」として保存している。他にもJ00038「赤土等流出防止に係る事業行為の規制に関すること」のシリーズに該当する赤土流出防止対策の審査に関する文書も、保存期間が3年だが事業行為面積が1ha以上の文書について保存としている。

文書の保存・廃棄を複数の視点でとらえ判断する以上、一つの視点で重要度を記述するのでは評価選別結果の判定理由としては不十分である。シリーズ別選別の導入時に作成されたと思われる評価選別シートの判定理由は、公共性または公益性と裁量度について必ず言及されており、複数の視点で評価選別を行うことが意識されていたことがわかる。しかし、その後作成された評価選別シートでは先述のとおりその記述の方針は引き継がれていない。当然、言及がないことと意識されていないことは同じではない。しかしシリーズ別選別全体の評価の整合性を検証するためには、視点ごとの重要度を可視化し、その結果としてどういう判断をしたかという記述が必要となるのではないだろうか。

シリーズごとに評価視点それぞれの重要度が可視化されれば、それを評価結果の方針へとつなげることができる。方針を明文化してチームで共有することで、評価選別の作業効率を上げることができるだろう。その際の課題として、改めて視点ごとの重要度の指標について整理する必要がある。まず既存のシリーズにおける評価視点ごとの重要度を検証し、評価結果との関連についてまとめることで指標を整理する手掛かりを得ることができるだろう。

## 3 シリーズの範囲決定の問題について

シリーズとは先述のように「行政の事務事業ごとに作成または取得する文書群で編成」するものであるが、この事務事業をどのような範囲で一つのシリーズとすれば評価選別が容易になるだろうか。

大城が例示したパターンは、①最終的な意思決定に至るまでの、意思形成過程上の個々の決定手続きをまとめて編成すること、②根拠法令に基づき、組織構造や所掌事務に依拠しないで編成すること、③複数の組織に共通する事務は組織横断的に編成すること、④沖縄に大きな影響を与えた特定の事象等について編成すること、となっている。これら例示では、事業ごとに編成されたシリーズと事務の手続きによって編成されたシリーズで発生する文書に重なりが生じることがある。この時、保存・廃棄の判断が異なることがなければどちらのシリーズでも評価できるが、評価の基準を明確に共有して説明責任を果たす必要がある。シリーズの概念については富永一也「公文書評価選別と整理のための

作業仮設:シリーズ最強論へのステップ」<sup>8</sup>に詳しく論考されている。その中で「一貫した基準のもとに、シリーズ同士の重複なく、しかも漏れがないようにシリーズの分類体系を構築できるかどうか、という問題」について言及されているが、「重複については、シリーズの概念レベルを最終的に調整しないことには、避けられないかもしれない」<sup>9</sup>としている。実際、シリーズの範囲は様々なレベルで決定されており、どのレベルによる範囲にするか、シリーズ作成の担当者は悩むことになる。

### 3-1 事務事業の変遷を網羅する困難さ

シリーズの作成にあたっては、事務事業の実施要綱や要領を参考にすることが多いが、福祉の子育て支援事業や農業の土地改良・農村整備事業等ではこの実施要綱や要領が毎年更新され、それに伴い事業内容や文書の様式が変更され、時には事業名自体が変わってしまう場合がある。評価選別の際に確認する文書は単年度完結文書が多いため、この変遷を追うために法律の改訂や国からの通知を細かく確認する必要があり、数箱の処理にかかる労力が大きいものになってしまう。変遷をすべて追うことができたとしても、その変遷をすべて包括するシリーズの範囲が定義できないとシリーズが成立しない。実際、保育に関する子育て支援事業のシリーズは、一度作成されて評価選別会議に諮られたが、事業の変遷が多く、シリーズの範囲があいまいであるという理由で保留とされた。延長保育や一時保育の実施に係る市町村からの協議書や事前審査に係る文書が中心となるシリーズであったが、児童福祉法に定義されている「子育て支援」を範囲とすると対象事業が広がりすぎてしまい、他に適当な範囲設定もできないまま現在に至っている。

変遷を考慮せず、事業名の変更のたびに評価選別シートを一から作成し、評価選別会議で承認を得るのは効率的ではない。シリーズを作成するはじめの段階である程度変遷をふまえて長期的に活用できるシリーズの範囲を設定しておく必要がある。事務事業はシリーズのような概念に包括される前提で発生するものではないので、統合されたり廃止されたり、また同じような事業が別の所管課で開始されるのをどこまで一つの範囲とすればよいだろうか。

### 3-2 省庁・担当部署の枠組みを超えた事業の増加

県の事業の元となる国の施策の方針について、縦割り行政からの脱却を目指し複数の省庁が担当する事業が増加し、また総合的に施策を推進するために新しい省庁が増設されるなど、行政改革を伴って拡大した事業が多くある。これに関連して県の事業も組織横断的に実施されるものが増えている。

表1 沖縄県における食品表示の担当部署

担当法律	沖縄県の各機関名	
	部所名	課
食品表示法【品質】(一括表示、名称、原材料等) JAS法	農林水産部	流通加工推進課 畜産課 水産課
食品表示法【衛生】(アレルギー表示、添加物、保存方法、賞味期限 等) 食品衛生法	保健医療部	衛生薬務課 各保健所

<sup>8</sup> 富永一也「公文書評価選別と整理のための作業仮設：シリーズ最強論へのステップ」『京都大学大学文書館研究紀要 第6号』(京都大学大学文書館 2008) pp.37-53

<sup>9</sup> 前掲 富永 2008 p.48

食品表示法【保健】(栄養成分等) 健康増進法	保健医療部	健康長寿課
景品表示法	子ども生活福祉部	消費・くらし安全課
計量法	子ども生活福祉部	計量検定所
医薬品、医療機器法	保健医療部	衛生薬務課

流通政策課ウェブサイトより<sup>10</sup>

表1は食品表示に関する沖縄県の担当部署の一覧だが、2015年(平成27)4月に施行された食品表示法により食品表示に関する規程がまとめられる以前の旧JAS法や旧食品衛生法など各法の担当部署によって現在も事務が実施されていることがわかる。現在、食品表示に関するシリーズは流通加工推進課作成の巡回調査や立ち入り調査関係のシリーズのみが作成されており、そのシリーズの範囲としては旧JAS法に基づいた監視・指導に関する業務である。衛生薬務課や健康長寿課作成の文書の引き渡しがあったとしても、食品表示法の大きな括りで同シリーズを適用すると事務の所管課を把握するうえで複雑になり、効率的な評価選別が行えるシリーズにはならないことが予想されるため、所管課ごとの事務によるシリーズが作成されるのが現実的である。

このように組織横断的に実施される事業はほかに食育推進関連事業(健康部門、食品衛生部門、教育・保育部門、食品流通部門)や少子化対策事業(子育て・保育部門、母子保健部門、労働部門)などがある。まだ保存期間が満了していない文書が多いことからシリーズは断片的にしか作成されていないが、どれも所管課の事務ごとの範囲で作成されると予想される。その場合、現状としては事業全体でどういった文書があるのか把握しづらい点と、所管課ごとの保存・廃棄の判断が異ならないように横断的に確認する手間がかかるというデメリットがある。

また、都市計画事業については県や市町村が定める都市計画のシリーズK00015「都市計画の策定に関すること」と、その都市計画に基づいて実施される各事業のシリーズK00019「土地区画整理事業に関すること」、M25003「市街地再開発事業に関すること」が個別に作成されている。しかし調査計画段階においては都市計画と事業計画を並行して実施しており、その文書は両方のシリーズに該当するものといえる。現在は全体の都市計画の調整の文書も個別の事業と関連するものであれば個別の事業のシリーズで選別しているが、このように複数のシリーズに該当する文書も少なからず存在する。

以上、シリーズの範囲の決定には多くの課題があるが、シリーズ別選別の目的である「評価選別を効率的に実施する」ことを優先することが重要と思われる<sup>11</sup>。県の事務事業がシリーズのような概念に包括されることを前提としていない以上、範囲設定に矛盾のないシリーズを作成・維持し続けることは困難である。また、重要なのは文書の保存・廃棄の判断を正確に実施するための業務分析であり、無理な体系化に時間をかけることは効率的な評価選別とは言えない。シリーズの範囲に多少の無理があっても、保存・廃棄の判断について関連するシリーズと整合性が取れているシリーズを作成すべきである。現在作成されているシリーズについてその概念レベルが様々であるのは効率化を図る点で妥

<sup>10</sup> 沖縄県食品表示に関するお問い合わせ先 (<http://www.pref.okinawa.jp/site/norin/ryutsu/seisaku/jas/jas-toiawasesaki.html> 2017年4月5日)

<sup>11</sup> 沖縄県公文書館では保存となった文書を公開する際にも公開用のシリーズを作成しているが、評価選別のシリーズとは異なり文書の出处となる作成課の下位に位置付けられており、あくまで公開用として閲覧利用の効率化を目的としたつくりとなっている。

食品表示法【保健】(栄養成分等) 健康増進法	保健医療部	健康長寿課
景品表示法	子ども生活福祉部	消費・くらし安全課
計量法	子ども生活福祉部	計量検定所
医薬品、医療機器法	保健医療部	衛生薬務課

流通政策課ウェブサイトより<sup>10</sup>

表1は食品表示に関する沖縄県の担当部署の一覧だが、2015年(平成27)4月に施行された食品表示法により食品表示に関する規程がまとめられる以前の旧JAS法や旧食品衛生法など各法の担当部署によって現在も事務が実施されていることがわかる。現在、食品表示に関するシリーズは流通加工推進課作成の巡回調査や立ち入り調査関係のシリーズのみが作成されており、そのシリーズの範囲としては旧JAS法に基づいた監視・指導に関する業務である。衛生薬務課や健康長寿課作成の文書の引き渡しがあったとしても、食品表示法の大きな括りで同シリーズを適用すると事務の所管課を把握するうえで複雑になり、効率的な評価選別が行えるシリーズにはならないことが予想されるため、所管課ごとの事務によるシリーズが作成されるのが現実的である。

このように組織横断的に実施される事業はほかに食育推進関連事業(健康部門、食品衛生部門、教育・保育部門、食品流通部門)や少子化対策事業(子育て・保育部門、母子保健部門、労働部門)などがある。まだ保存期間が満了していない文書が多いことからシリーズは断片的にしか作成されていないが、どれも所管課の事務ごとの範囲で作成されると予想される。その場合、現状としては事業全体でどういった文書があるのか把握しづらい点と、所管課ごとの保存・廃棄の判断が異ならないように横断的に確認する手間がかかるというデメリットがある。

また、都市計画事業については県や市町村が定める都市計画のシリーズK00015「都市計画の策定に関すること」と、その都市計画に基づいて実施される各事業のシリーズK00019「土地区画整理事業に関すること」、M25003「市街地再開発事業に関すること」が個別に作成されている。しかし調査計画段階においては都市計画と事業計画を並行して実施しており、その文書は両方のシリーズに該当するものといえる。現在は全体の都市計画の調整の文書も個別の事業と関連するものであれば個別の事業のシリーズで選別しているが、このように複数のシリーズに該当する文書も少なからず存在する。

以上、シリーズの範囲の決定には多くの課題があるが、シリーズ別選別の目的である「評価選別を効率的に実施する」ことを優先することが重要と思われる<sup>11</sup>。県の事務事業がシリーズのような概念に包括されることを前提としていない以上、範囲設定に矛盾のないシリーズを作成・維持し続けることは困難である。また、重要なのは文書の保存・廃棄の判断を正確に実施するための業務分析であり、無理な体系化に時間をかけることは効率的な評価選別とは言えない。シリーズの範囲に多少の無理があっても、保存・廃棄の判断について関連するシリーズと整合性が取れているシリーズを作成すべきである。現在作成されているシリーズについてその概念レベルが様々であるのは効率化を図る点で妥

<sup>10</sup> 沖縄県食品表示に関するお問い合わせ先 (<http://www.pref.okinawa.jp/site/norin/ryutsu/seisaku/jas/jas-toiawasesaki.html> 2017年4月5日)

<sup>11</sup> 沖縄県公文書館では保存となった文書を公開する際にも公開用のシリーズを作成しているが、評価選別のシリーズとは異なり文書の出处となる作成課の下位に位置付けられており、あくまで公開用として閲覧利用の効率化を目的としたつくりとなっている。



当といえる。ただし、効率化を優先して例外的な範囲設定を行った場合にはまず評価選別会議で承認を得ることと、その理由を評価選別シートに記載し引き継げるようにすることが必須である。

#### 4 同一のアイテムである文書の保存廃棄の判断について

シリーズ別選別では評価選別を効率化するために、事務事業の各工程で発生する文書ごとに保存・廃棄を決定している。三つの評価視点により保存が適当であると判断された事務について、文書群の最小単位であるアイテムごとに、例えば許可に係る決裁文書とそこに至るまでの申請書等（1件文書）について保存か廃棄かを判断するという考え方である。しかし、量が多い文書や文書の内容によって重要度が異なるものについて、同一アイテムでも評価結果を変えている場合があるが、こういった基準で保存・廃棄の線引きをするのかは各シリーズで異なる。

都市計画法に基づく開発許可に関する文書は、多い年で80箱近い引き渡しがある。K00003「開発行為及び建築行為の許可等に関する事」のシリーズに該当するものであり、開発行為は地域住民の権利利益及び住環境等に影響を与えるが、発生する文書量が多いためより影響が大きい1ha以上の開発行為に関するもの、コンクリートプラント等の特定工作物、開発審査会に付議された建築物等に関する開発許可申請について保存し、規模の小さいものは廃棄している。前出ではあるがJ00038「赤土等流出防止に係る事業行為の規制に関する事」のシリーズも同様に、事業行為面積が1ha以上の文書を保存している。

また、K00001「農地の転用及び権利移動の許可に関する事」のシリーズでは転用許可申請の取り下げ・取り消しに関する文書について基本的には廃棄だが「不正行為による許可の取り消し等、判断時の県の裁量が大きいものは保存」としている。これは、取り下げの文書の中にも不正を指摘されたことで事業者が申請を取り下げる場合があり、取り消しに係る文書のみを保存と明記できないためである。面積による基準とは違い、裁量の有無を担当者が判断することになるが、特に違法性のない取り下げを永久に保存する必要性は低く、書類の様式が同じである以上そのように運用するほかない。

こういった保存・廃棄の基準の設定で珍しいものとして、港湾法や河川法、海岸法に基づく占用許可に係る業務について、評価選別の担当者が廃棄できる申請内容を具体的に例示した形で改訂した例がある<sup>12</sup>。元々これらのシリーズでは「永久工作物に関する文書については保存、一時的な占用は廃棄」とされていたが、実際は永久工作物に法定の定義がなく、一時的な占用でも長期にわたるものや土地の改変を伴う工作物が存在することから、環境への影響等を考慮して廃棄できるものを例示した。この例示は担当者が事例集や建築法などを元に独自に作成したもので、その妥当性等について評価選別会議で議論が紛糾した。しかし、環境に与える影響に差がありその違いが文書の様式で区別できない以上、内容で判断する以外にない、廃棄対象の例示も含めて問題がないであろうとの判断で承認に至った。今後、評価選別を進めるうえで支障があった場合に改訂することも考えられるが、現時点では基準が明確化され効率的な運用に役立つ結果となっている。

国の評価選別基準である「行政文書の管理に関するガイドライン」別表第2においても多用される「重要な」というあいまいな記述をできるだけ回避するために、業務分析し保存・廃棄を文書ごとに決定するシリーズ別選別であるが、全ての文書をアイテムごとに同一の基準で機械的に選別してしまうと、本来保存すべき事象が例外的に含まれる文書があった場合に見落としてしまう可能性がある。「重要な」文書は保存できるというあいまいな余地を残すことは、民主主義の基礎となる知的資源で

<sup>12</sup> L00001「港湾の管理運営に関する事」、J00019「河川区域等及び河川管理施設の管理に関する事」、J00037「海岸保全区域等の占用許可及び工事等の承認に関する事」

ある文書を確実に保存していくためには必要な措置だろう。しかし、重要性の基準をあいまいにしては属人的な評価選別となってしまう説明責任を適切に果たすことができなくなる。例外的に保存となる重要な文書を具体的に例示することで、同一アイテムにおける評価結果の相違が明確に説明できるといえるだろう。同一アイテム内で例外的に評価結果を変えたい場合の基準や評価選別シートへの記述については、評価選別会議でも議論を重ねている。また、既存のシリーズで廃棄とされている文書の中に保存すべき文書を発見し迷うこともある。アイテムごとに保存・廃棄を明記するシリーズ別選別ならではの悩みであるが、第2章で提案した三つの評価視点に基づいた重要な文書についての方針を明確化すれば、評価選別の経験が浅い担当者でも重要な文書を見落とす可能性は低くなり、評価選別会議での同意も得やすいただろう。今後も同様のことが発生するものと思われることから、効率的な運用が求められる。

## 5 引き渡し・業務分析の問題について

シリーズ別選別の課題として必ず挙げられるのが引き渡しの問題である。事務事業において作成・收受される文書を類型化するため、シリーズに包括される文書が全て引き渡されて確認できることが前提であるが、実際は保存期間満了後に引き渡されるためにその時期にばらつきが生じ、さらに保存期間が20年の文書や、常用文書など行政活動の説明責任を果たすうえで重要とされる文書は長期にわたって引き渡されないのが現状である。この問題に対して、齊藤郁子は所管課への聞き取りによる評価選別シートの作成方法を試論として纏めている<sup>13</sup>。所管課への聞き取りは現在、業務分析を行う上で欠かせない作業となっており、文書やインターネット上の情報のみでは把握できなかった事務事業の実際を県の担当職員から説明を受けて補う事が出来ている。

しかし、担当職員が説明できるのは現在の担当業務についてであり、古い事業の聞き取りを行っても情報が得られない場合がある。県の担当者は2、3年ごとに異動があり、事業内容自体に変更があると文書作成時点の状況を知る職員への聞き取りはできなくなってしまう。保存期間が比較的短い5年の文書でも場合によっては詳しい情報が得られず、どういう経緯で作成されたものかわからないと回答されることも少なくない。

2017年（平成29）10月現在、開館当初の1995年（平成7）に受け入れた県文書について800箱近い未評価分、つまり滞留分が存在する。古い文書の評価選別がいかに難しいものを物語る数字であるが、今後これらの文書を事務事業ごとに分類し、業務分析して評価選別するのは相当の時間を要するだろう。また、おおよそ事務事業ごとに分類した場合でも、まとまった箱数が揃わないという問題もある。指定管理者として評価選別すべき箱数が事業計画で定められている中、効率的な評価選別が見込めない少量の文書群は保留にされる傾向があるが、それでは滞留分がいつまでも残ってしまうことになる。事務事業ごとのシリーズとは別の分類軸として、ある年代ごとの所管課別のシリーズを作成し、文書箱ごとに文書の内容と選別の結果、その理由を記録していくなど、詳しい業務分析によらない評価選別方法を模索すべき時期に来ているのではないだろうか。事務事業の全体がわからないため保存と廃棄の判断が的確にできるかという問題はあるが、20年以上前に保存期間が満了している文書について今後引き渡しがある可能性は低く、ほかに重要な文書があるかという視点を持たなくて良いとすれば、目の前の文書と、既存のシリーズでの判断を参考に評価選別していくことも可能かもしれない。シリーズ別選別は元々、大量の文書を効率的に評価選別するために採用された選別方法で

<sup>13</sup> 齊藤郁子「シリーズ別評価選別の改良試論 ―現用から公文書館までの記録管理状況の改善を目指して―」『平成24年度アーカイブ研修Ⅲ終了論文集』（国立公文書館2013）pp.73-113

ある。事務事業のシリーズとしての文書数が少なく、業務分析が困難な場合は、評価選別の手法を変更することも必要と思える。

## 6 シリーズ別選別のためのガイドライン作成について

2017年（平成29）現在、約440のシリーズが作成されている。作成時期や作成者によって多少編成や記述に差があるものの、共通して保存または廃棄となる事例の積み上げはある程度できていると言えるだろう。しかし、その共通の基準は明確化されておらず、専門員か経験の長い担当者の意識の中に存在するだけである。このため、比較的経験の浅い担当者は新しいシリーズを作成するたびに一から保存・廃棄について考えることになり、評価選別会議でも同じような議論が繰り返されることになる。

評価選別を行う収集・評価選別チームは、未評価となっている滞留分を減らすために2016年度（平成28）に県職員OBの評価選別嘱託員1名と公文書管理補助員2名を増員した。これに伴い、作成されるシリーズも増え評価選別会議の時間も相応に長くなった。それは当然のことであるが、同じような議論が続くことについては各事業に共通した保存・廃棄の基準となるガイドラインの作成が望まれている。元々、シリーズ別選別は評価選別ガイドラインの作成を目指して導入された手法であり<sup>14</sup>、シリーズ別選別の為のガイドラインは目的と手段が入れ替わってしまったとも言えるが、シリーズの増加に対応するための手段としては当然の帰結だろう。

現在どのシリーズにおいても保存となる文書は、総合計画の策定に関する文書、審議会や協議会への諮問に関する文書、台帳等常用文書、行政処分の中でも特に不利益処分に関する文書、意思決定過程の把握できる会議議事録、日本本土復帰時における事務の連絡調整文書、等がある。一方で、これまで課題として挙げてきたようにシリーズによって判断が異なる文書も多い。これらの文書をガイドラインに反映させるためにまず取り組むべきことは、「重要な意思決定に関する文書」の判断に係る事務手続きの精査である。

シリーズ別選別では個別の事業ごとに業務分析を行うが、行政手続法に定められている共通の手続きについてその定義を意識するということはこれまで少なかった。基本的な行政手続きを精査し踏まえたうえで保存すべき文書を確定し「社会情勢又は県政状況に関する文書」「住民の権利、利益に関わる情報」かどうかの視点を通して例外的な保存・廃棄の判断が必要であるかどうかを検討する、これが目指すべき評価選別の在り方だろう。

現在評価の判断が保留とされている文書の多くは行政行為の中でどう位置付けられているかが不明な文書である。事務の委任や委託等で責任の所在が分かりにくい場合もあるが、そうした行政の事務手続きや行政裁量を今一度整理して保存すべき文書を確定し、重要な意思決定に係る基準をはっきりさせる必要がある。重要な意思決定に関する視点は、重要かどうかの判断が行政経験のない担当者には難しく、評価選別会議で行政経験者から指摘を受けることも多い。県の行政文書を扱いその保存・廃棄の結果について説明責任を負う立場として、行政活動についてこれまで以上に理解を深め、文書の重要度を明確にしていかなければならない。

許認可に関する文書について、申請者個人の利益の付与に関する文書は基本的に廃棄であるが、そ

<sup>14</sup> 「評価選別をより客観的、効率的に行うために、評価選別基準を補足するものとして保存又は廃棄する公文書を具体化した評価選別ガイドライン（以下「ガイドライン」という。）を作成することにした。ただし、行政活動の全体を理解しないであらかじめガイドラインを作成することは困難であったことから、評価選別の過程で個別に作成する「評価選別シート」を積み上げ、最終的にすべての行政活動を網羅したガイドラインを作成することにした。」（前掲大城 p.72）

の内容が個人の利益を超えて将来的にも生活・自然環境に多大な影響を与えるもの、社会情勢や県政の状況が把握できる沖縄特有のものなどは保存となる。事務事業の内容が様々であるため手続きとして一貫した重要度の判断が難しい委託事業についても、許認可に関する文書と同様に事業実施主体と受託者の責任について精査し、契約に係る文書や実績報告についてどこまで保存とするか、また事業の内容によって保存すべき文書に変更が必要か、その線引きは公正なものであるかを整理する必要がある。また、県の作成する規則や要綱・要領について、どこまで保存とするか一定の基準がなく保留となっている文書も多い。

シリーズ別選別のガイドラインを作成することによって、こういった保留となっている文書の保存・廃棄の基準が明確になりシリーズの作成が容易になるだろう。評価選別会議でも、ガイドラインへのあてはめ方の適否が議論の中心となることで、判断基準について同じ議論を繰り返さなくても良くなるのではないかと。また、手続き上保存と判断された文書が存在しない場合、代替としてどの文書を保存すべきかという判断も容易になる。

これまで効率的に評価選別を実施する必要について繰り返し述べてきたが、評価選別に時間がかかること自体は悪いことではない。それだけ真剣に、民主主義の根幹となる文書について熟慮を重ねている証でもあるからだ。ガイドライン作成の効果として最も有益なのは、選別にかかる時間の短縮以上に、選別基準が明確になり、より公正で透明性のある評価選別が実施できることではないだろうか。シリーズ別選別のためのガイドラインを作成することが、沖縄県公文書館における今後の評価選別作業の重要課題である。

## 7 レコードスケジュールの導入とシリーズ別選別について

公文書管理法では、文書の移管の円滑化を図るために評価選別をできるだけ早期に行う仕組みとしてレコードスケジュールを導入している。専門家の助言を受けながら、文書の作成元が保存期間と公文書館で保存される「歴史的公文書」に該当する文書かどうかを判断する制度で、事務事業を把握する文書の作成者が評価選別を行うことによって、効率化を目指したものである。

沖縄県では、2014年度（平成26）から新しい文書管理システムが稼働しているが、その設計は公文書管理法の手続きに沿ったものとなっている。職員が作成する文書の情報画面に、「歴史的公文書」の項目が設けられ管理できるようになっており、将来レコードスケジュールを導入した場合に対応できる仕様になっている。現在は公文書館で評価選別作業を行っているため公文書館へ引き渡した文書について「歴史的公文書」の項目にチェックを入れる運用となっているが、レコードスケジュール導入後は文書作成者が公文書館で永年保存するに値する文書かを判断し、チェックが入った文書を公文書館へ引き渡して永久に保存される流れになる。

レコードスケジュールの導入に関して具体的な方針等は現在のところ出ていないが、県職員が評価選別を実施する場合にシリーズ別選別がどの程度有効かを今後具体的に検証する必要がある。現時点では、シリーズが作成されていない事務事業も多いこと、評価選別シートが文書の内容を一つ一つ確認する前提で作成されているため、多忙な県職員がどこまで確認できるか等、課題も多い。

しかし、レコードスケジュール導入までにシリーズ別選別のためのガイドラインが完成すれば個々の評価選別シートではなく、これを評価選別の判断基準として活用することができるだろう。ガイドラインを県職員も使用する前提で作成すれば、より現状に合ったものになる。

ガイドライン作成の手順として、まずは現在各シリーズで保存・廃棄の判断が共通している事例を洗い出し、その中で例外があればどのような理由によるものかを精査していく作業が必要だ。基本的

にはそうして基準となったガイドラインに沿ってシリーズを作成し、また新たに基準となりうる判断についてはガイドラインに追加していく。こうしたガイドラインの作成によって県の業務が網羅できたとき、シリーズ別選別からガイドラインによる選別への移行が可能になるだろう。しかし、事務事業の変遷や全く新しい運用制度の開始等でガイドラインの改訂を迫られるとき、新しい事務事業について業務分析をし、その事務事業から発生する文書の類型を押さえ、保存・廃棄の判断理由を具体的に示して説明責任を果たす、まさにシリーズ別選別がそのまま、ガイドラインを維持していくうえでの有効な手法として存続していくのではないだろうか。

ガイドラインを維持するためのシリーズを誰が作成しどこがチェックするのかは、レコードスケジュール導入後の公文書管理体制によるだろう。いずれにしても、公文書館のアーキビストが評価選別の基準を明確に持ち、共有できるようにガイドラインを整備することは、近い将来訪れるであろう文書管理の変革に備えるためにも必要不可欠な作業である。ガイドラインを県職員と共有することによって現用段階から保存すべき文書を押さえることができ、文書作成から引渡し、公文書館での保存まで文書管理のさらなる適正化に寄与することができるだろう。公文書館が積み重ねてきた英知を結集する時が来ている。

## おわりに

筆者は評価選別業務を担当して5年目になるが、個人的な実感としてはようやく評価選別の入り口に立てただけのように思われる。行政経験も歴史的な知識もないが、行政活動への少しの興味と実践を積み上げることでなんとか業務にあたってきた。それを可能にしたのがシリーズ別選別である。

沖縄県のレコードスケジュールの導入に関しては、県職員の文書管理に対する意識向上の強化やアーキビストによる専門的技術的助言、諮問機関の設置など制度の確立に向けて取り組むべき課題が多くある。文書管理制度の上流と下流である県と公文書館の指定管理者がそれぞれ連携し、適切な文書管理運営、県行政の説明責任を果たしていかなければならない。

県から引き渡されてくる県文書はまさに「健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源」である。県行政の現状や課題をどのように判断すれば将来へ残していけるのか、どういった文書が民主主義を支える根幹としてよりふさわしいものであるか。評価選別業務の担当である以前に主権者の一人として、民主主義と対峙する毎日である。評価選別の結果保存となった公文書が知的財産として大いに利活用されることを期待している。