

# 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

大城 博光 †

はじめに

## 1 評価選別システムの基本方針

- 1-1 なぜ捨てるか ～評価選別とは
- 1-2 どれだけ残すか ～目標選別率とは
- 1-3 何を残すか ～歴史的に重要な公文書等とは

## 2 評価選別システムの実践方法

- 2-1 評価選別システムの業務工程
- 2-2 評価選別シートの作成
- 2-3 評価選別結果の管理
- 2-4 評価選別システムの課題

おわりに

はじめに

本稿は、沖縄県公文書館が平成18年度から新たに取り組んでいる公文書の評価選別について、「評価選別システム」と称して、その基本方針と実践方法についてまとめた中間報告である<sup>1</sup>。本論に入る前にこれまでの経緯について触れておく。

評価選別システムの導入に至るまでには二つの課題があった。一つは、沖縄県から年間に引き渡される文書量を1年間で処理する体制が確立できていなかったことである。そのため、平成17年度末には、未選別文書が26,000箱余り滞留している状況であった。二つめは、公文書を保存または廃棄する考え方に一貫性がなかったことである。それは、沖縄県文書の選別基準（以下「選別基準」という。）に基づいて評価選別を行っていたが、その指標が抽象的な表現で示されていることから、その判断が評価者個々の主観に頼らざるを得ない状況にあったためである<sup>2</sup>。

---

† 財団法人沖縄県文化振興会 公文書主任専門員 大城博光（おおしろ ひろみつ）

<sup>1</sup> 評価選別とは、沖縄県公文書館公文書等管理規程（平成18年8月30日告示第593号）第4条に規定された、沖縄県から引き渡された公文書の中から公文書館において保存を必要とする公文書を選別する業務をいう。本稿では、業務全般を指す「評価選別」と区別するために、新たに取り組んでいる評価選別の手法を「評価選別システム」と称して説明している。

<sup>2</sup> 沖縄県文書とは「明治12年4月4日以後に、沖縄県が作成し、又は取得した文書等」をいう。（沖縄県公文書館公文書等管理規程第2条別表第1）また、沖縄県文書の選別基準は以下のとおりである。（同規程第4条別表第2）

- 1 行政制度並びに組織の新設、変更及び廃止に関する公文書等
- 2 条例、規則、訓令及び要綱等の例規に関する公文書等
- 3 県行政の総合計画、総合調整並びに重要な事業の計画及び実施に関する公文書等
- 4 国際交流、基地対策、駐留軍関係文書等涉外に関する公文書等
- 5 審議会、調査会等の重要な議事に関する公文書等

このような課題を解決するために、平成18年度から体制の強化と業務方法の改善を図った。まず、体制面については、沖縄県文書を担当する公文書専門員を1人から2人に増員した。さらに平成19年度には、その年度から導入された指定管理者制度に伴い、これまでの滞留文書を評価選別することが最優先事項に位置づけられ、平成21年度までの3年間で約32,000箱を処理する計画が立てられた<sup>3</sup>。この計画を達成するために、公文書専門員を2人から3人へ、一般嘱託職員を3人から10人に増員した<sup>4</sup>。また、その際に、評価選別に必要な行政事務に対する理解を深めるために、豊富な行政経験を有する県職員OB二人を配置した。次に、業務方法については、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、最終的に全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。また、判定結果の一貫性を検証するために、「評価選別シート」に保存又は廃棄する理由を明確に記録することにした。

現在においても、全てのガイドラインを作成した訳ではない。日々試行錯誤を繰り返しながら改善を図っている段階である。このような状況で報告するのは、時期尚早だと思う面もあるが、今後も改善される余地があるからこそ、現時点で処理した結果に対する説明責任の一助として、後に振り返って検証できるようにまとめてみたい。

## 1 評価選別システムの基本方針

評価選別システムの前提となる基本的な考え方について説明する。

### 1-1 なぜ捨てるか ～評価選別とは

平成20年11月に発表された「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」の最終報告（以下「最終報告」という。）では、民主主義の根幹を支える基本的インフラ、国民の貴重な共有財産、国民の知的資源という観点から公文書の意義について指摘し、公文書の作成→保存→移管→利用の全段階を通じた統一的な管理が、未来に生きる国民に対する説明責任を果たすために必要不可欠であることを述べている<sup>5</sup>。行政が説明責任を果たすために人々の求めに応じて公文書を公開する制度には、公文書の作成から移管までの情報公開制度と、移管後の公文書館制度がある。ただし、情報公開制度では、行政機関が保有している一部を除いたほとんどの公文書等が公開されるが、公文書館制度においては、

6 褒賞及び表彰に関する公文書等

7 住民の権利義務及び利益に関わる開発許可申請、資格申請、用地買収等に関する公文書等

8 損害賠償及び損失補償に関する公文書等

9 重要な事件、行事等の県政及び社会の情勢を反映する公文書等

10 顕著な行政効果を上げた事業及び県民の高い関心を集めた事業の実施に関する公文書等

11 昭和20年8月15日前に作成し、又は取得した公文書等

12 沖縄県文書編集保存規程第6条に規定する第1種に属する公文書等

13 その他1から12までに掲げる公文書等に準ずるもの

<sup>3</sup> 3年間で目標処理数量の32,000箱は、平成18年度末までの滞留分27,000箱に平成20年度までの2年間の引渡し予想量の5,000箱を加えた数量である。

<sup>4</sup> 平成19年度の評価選別に係る1月当たりの労力配分は、公文書専門員が約1.5人月（20人日／1人月）と一般嘱託職員が5人月（16人日／1人月）であった。

<sup>5</sup> 「時を貫く記録としての公文書管理の在り方～今、国家事業として取り組む～」（平成20年11月4日）

閲覧に供する対象を「歴史資料として重要な公文書等」として限定している。その限定する手段が評価選別であるが、限定する目的は何にあるのだろうか。

評価選別システムでは、公開する公文書を限定する目的を「保存経費の削減」としている<sup>6</sup>。それは、公文書のほとんどが紙を記録媒体とする現代において、行政活動の中で日々作成または取得する全ての公文書を恒久的に保存していくための書庫を確保し続けるのは、費用対効果の面で合理的でないからである<sup>7</sup>。したがって、公文書館事業を将来にわたって継続していく上で、経済的な観点から評価選別は必要不可欠で、全ての公文書の中から公文書の意義を最大限に発揮できる効果が期待される組み合わせを選んで保存することによって、公文書館事業の合理性が認められると考えている。

## 1-2 どれだけ残すか ～目標選別率とは

公文書館事業を経済性の面から見れば、費用の大きな部分を占める公文書の保存量をできる限り少なくすることが望ましいが、公文書館事業の最終的な目的は人々が公文書を利用して得られる便益・効果（以下「利用効果」という。）にあることから、公文書の保存量が少ないほど、多様な利用目的に応えるために必要なサービス資源が不足して利用効果の低下につながる。それでは、公文書館事業の合理性が認められる公文書の保存量はどの程度なのだろうか。

前述した最終報告で「民主主義の根幹を支える基本的インフラ」と指摘されている公文書に対し、利用効果の低い公文書を廃棄して、「保存経費の削減を図ることは必要である」と言えるが、「保存経費がいくらまでなら妥当である」と言い切ることはできない。議員や選挙に要する経費と同じように、民主主義というシステムの価値を経済的観念で測れないからである。したがって、「どれだけ残すか」という目標は、各地方自治体の財政状況に応じた資源配分の中で妥当な量的目標値を設定し、その中で評価選別による量的管理を行っていくことになる。

当館の場合は、館建設時の基本構想において、書庫許容年数を30年とする沖縄県文書の保存書庫が、平成7年の開館時には既に投資されていることから、評価選別システムにおける量的目標値は、平成36年までに保存する文書量を既設の保存書庫容量（約3,682m）<sup>8</sup>の範囲内に抑えることである。したがって、書庫許容年数の間で想定される全ての引渡文書量に対する保存書庫容量の割合が目標選別率となる<sup>9</sup>。

<sup>6</sup> この考えに立った実務上の一例を紹介する。複数の県有施設の建築工事に係る完成図面等が記録されたマイクロフィルムを数十リール受け入れた。その時に、紙の場合と同じ考えを適用し、1リール中に含まれる保存対象の完成図面が記録されたコマと廃棄対象の完成図面が記録されたコマの切り分け作業は行わなかった。それは、評価選別することが「保存経費の削減」に効果がないと判断したためである。

<sup>7</sup> 戸島昭氏は、評価選別を必要とする理由について次の指摘をしている。「都道府県の公務員が作成する文書・記録は、本来的に、その主権者である都道府県民に帰属する財産である。したがって、その保存と活用は、公務員が主権者に負っている責務であり、その廃棄処分は、主権者の了解なしには行えないはずのものである。また、公務員が公文書の保存を抑制する理由は、対費用効果（cost value）の観点から成立するだけであり、極めて経済的なものでしかないだろう。プライバシーの保護や機密の確保などは、利用上の当面の問題であり、保存上の永遠の問題ではないのである。公文書の保存を肯定する積極的な理由は数多く見つかるが、公文書の保存を否定しなければならない積極的な理由は見当たらない。」『記録史料の管理と文書館』（1996年8月25日）P354

<sup>8</sup> 復帰後の沖縄県文書を保存する選別保存文書庫（6号書庫）の容量は書架総延長で表現した。4,332（書架段数）×0.85m（一段の長さ）=3,682m

<sup>9</sup> 「目標選別率」は各公文書館で異なってしかるべきである。それは、各地方公共団体において、住民の人口等によって事務量が異なることから文書量も異なり、さらに保存書庫容量や書庫許容年数も異なるからである。参考までに当館の平成19年度の「実績選別率」を求めると約18%となる。この実績選別率は、評価選別した文書量（約1,132m）に対して保存した文書量（約204m）の割合で算出した。ただし、当館では、これまでの滞留分があることから、評価選別の対象文書を受入年度毎に処理するのではなく、特定の文書群毎に行っているため、年度実績として算出した選別率については、他館の参考になる値ではないと思われる。

### 1-3 何を残すか ～歴史資料として重要な公文書等とは

公文書館が保存すべき公文書、つまり、利用効果の高い公文書を判断する場合に、個々の公文書の利用効果を定量化して測定するのは困難であるが、一定量の公文書を母集団として相対的に序列化することは可能である。そこで、評価選別システムでは、前項で述べた量的目標値の範囲内で、利用効果を序列化した順位が高い公文書から保存していく考えをとっている<sup>10</sup>。また、利用効果を序列化する方向性を一定程度均一化するために、いくつかの評価視点と評価指標を設けている。ここでは、現時点で実践または検討している三つの評価視点「重要な意思決定に関する情報」、「社会情勢又は県政状況に関する情報」、「住民の権利、利益に関わる情報」について説明する。

#### (1) 重要な意思決定に関する情報

「公文書館法」等で明示されている「歴史資料として重要な公文書等」について、平成13年3月の閣議決定では、その中核となる公文書等を次のとおり定義している<sup>11</sup>。

- 一 我が国政府の過去の主要な活動を跡づけるために必要な、国政上の重要な事項又はその他の所管行政上の重要な事項のうち所管行政に係る重要な政策等国政上の重要な事項に準ずる重要性があると認められるものに係る意思決定
- 二 一の決定に至るまでの審議、検討又は協議の過程及びその決定に基づく施策の遂行過程

評価選別システムにおいても「意思決定の連続からなる行政活動において、社会（生活、環境、経済等）に与える影響が大きく、かつ、裁量の自由度が高い意思決定ほど、説明責任が大きく、その意思決定に関する情報を検証することで、今日の社会形成過程が明確になり、さらに、その後の社会形成に活かされる。」という考えから、この「重要な意思決定に関する情報」を利用効果の高い情報として位置づけ、さらに、意思決定の結果が社会へ与える影響（影響度）<sup>12</sup>と意思形成過程における裁量の自由度（裁量度）を利用効果の評価指標として用いている。

#### (2) 社会情勢又は県政状況に関する情報

「行政が説明責任を果たす」ため、主体を代えて言う「人々が行政活動を検証できる」ためには、中核となる「重要な意思決定に関する情報」の他にも、政策形成の背景にある当時の社会情勢や問題

<sup>10</sup> この考え方を受験で例えると、受験者の中から、成績が90点以上の者を合格（絶対的評価）とする方法ではなく、「受験者」の中から「成績上位者」の「5人」を合格（相対的評価）とする方法である。評価選別システムにおいては、「成績上位者」という序列化が利用効果の相対的評価にあたり、「5人」という合格者の許容量が保存書庫容量にあたり、「受験者」という評価の母集団が書庫許容年数における引渡文書量になる。

また、当館の場合は、一定量の母集団を、戦前の沖縄県、琉球政府、復帰後の沖縄県の公文書で区分し、それぞれで保存書庫が異なる。戦前の沖縄県文書については、母集団の一定量が極めて少ないことから必然的に序列が高くなり、選別基準において全て保存する規定になっている。

<sup>11</sup> 「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置について」（平成13年3月30日閣議決定）で示された指針は、公文書に対する評価のよりどころを、従来の「文書の歴史的価値」という漠然とした視点から、「意思決定の重要性」というより公文書の性質に即した視点に焦点を合わせて鮮明にしている。筆者にとってこの指針は、歴史的価値の困惑から解放され、評価選別ガイドラインの実現に向けて大きな活力を与えてくれた。

<sup>12</sup> 意思決定の影響度を判断するために参考にして規定等を例示する。

- ・意思決定の決裁権者
- ・意思形成過程において、関係書類の縦覧、住民説明又は審議会等の意見を必要とする事案
- ・許認可等の有効期間
- ・開発行為等で環境への影響度を評価する場合は、環境アセスメント関係法令



意識、そして意思決定の結果による社会情勢の変化、さらに当時の行財政運営状況等も必要な情報であり、利用効果が高い情報として位置づけられる。

この「社会情勢又は県政状況に関する情報」の視点から利用効果を評価する指標として、情報の「汎用性」や「正確性」等が想定されるが、現時点では具体的な検討がなされていないため、ここでは「社会情勢又は県政状況に関する情報」が含まれる公文書等の一例を紹介するにとどめる。

①社会情勢が分析できる情報

- ・指定統計その他の統計、環境等調査報告、公共施設台帳、空中写真、広報・公聴記録等

②県政状況が分析できる情報

- ・行財政状況報告、決算報告、監査委員報告、人事委員会勧告、知事及び副知事の事務引継書等

(3) 住民の権利、利益に関わる情報

米国国立公文書館の戦略計画書「Ready Access to Essential Evidence」では、「市民が市民のアイデンティティを確立して、それらの権利を保護して、自分達の資格があることを要求するのを可能にする材料」を公文書館が保存すべき重要な証拠の一つとしている<sup>13</sup>。「住民の権利、利益に関わる情報」は、法的な保管期限や資格免許の有効期間等の経過後も何らかの形で住民の権利、利益の証明に役立つ可能性があることから、利用効果が高い情報として位置づけられる<sup>14</sup>。当館が所蔵する琉球政府の公文書では、「土地所有申請書」や「軍雇用員カード」は、いまだに権利、利益を証明するために利用されることが多い文書である<sup>15</sup>。ただし、前項と同じく評価指標については検討中である。

## 2 評価選別システムの実践方法

ここからは、評価選別システムの実践方法について説明する。

### 2-1 評価選別システムの業務工程

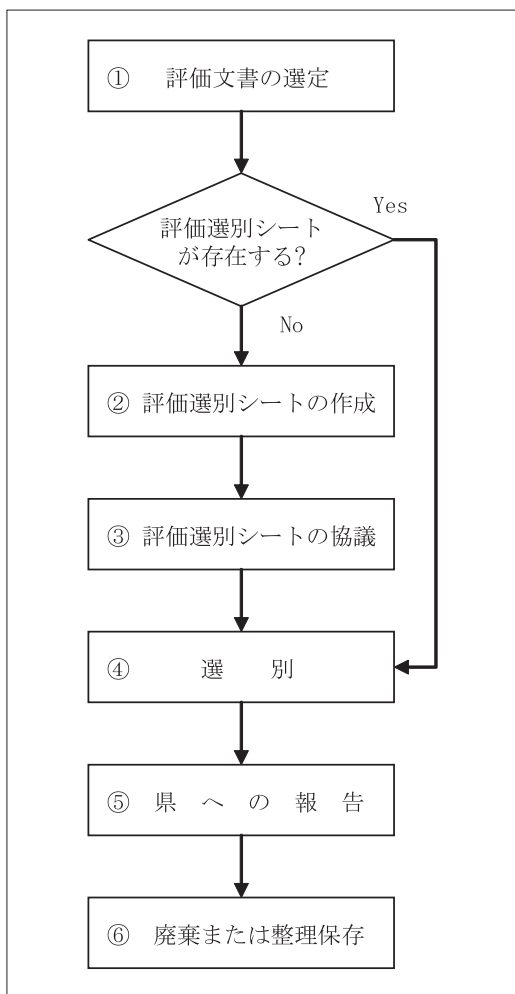
評価選別システムは図3に示す業務工程で行う。従来の評価選別の手順と異なり、評価の工程（図3の②及び③）と選別の工程（図3の④）を分離させている。評価の工程では、行政の事務事業ごとに、保存する公文書と廃棄する公文書の仕様を規定した「評価選別シート」を作成する。この評価選別シートを個票として積み重ねていくことで、最終的には行政活動全体を網羅する評価選別ガイドラインを構築する。選別の工程では、既に作成されている評価選別シートに該当する公文書をまとめて特定し、その仕様にに基づき処分を判定する<sup>16</sup>。

<sup>13</sup> “Documentation of the rights of citizens means material that enables them to establish their identities, protect their rights, and claim their entitlements.” *Ready Access to Essential Evidence: The Strategic Plan of the National Archives and Records Administration, 1997-2007* (September 1997) P 8

<sup>14</sup> 沖縄県の場合は、原則として現用文書の保存期間が最長で20年となっているが、住民の権利、利益を証明するために20年以上継続して保存する必要がある公文書については、業務所管課、文書所管課及び公文書館の間での役割分担を整理する必要がある。

<sup>15</sup> 「土地所有申請書」：沖縄戦によって従来の土地の権利関係を記載していた公図・公簿がほとんど焼失してしまったため、1946年から1951年にかけて土地所有権の認定調査が実施された時の申請書。公文書館には、5,337冊が保管されている。「軍雇用員カード」：1946年から1966年までの間に、在沖米軍施設に働く沖縄住民の労務管理のために作成された個人別の労務記録カードで、最近では年金受給のための勤務記録証明として利用されている。この「軍雇用員カード」については、この研究紀要掲載の「記録を残すということ - 軍雇用員カードの事例を通して -」（佐久川志麻）を参照のこと。また、国の公文書について理解が薄い筆者の漠然とした感覚であるが、地方公共団体において保存対象となる公文書の割合を国と比較すると、「重要な意思決定に関する情報」が含まれる公文書の割合は比較的少なく、「社会情勢又は行政状況に関する情報」または「住民の権利、利益に関する情報」の割合が多くなると思われる。

図3 評価選別システムの業務工程



①評価文書の選定

県から引き渡された文書保存箱の中から、各評価者が評価選別する文書保存箱を選定する。

②評価選別シートの作成

評価文書を参考事例として、その背景となる業務を分析・評価して、保存する公文書と廃棄する公文書の仕様を規定する。(2-2「評価選別シートの作成」を参照)

③評価選別シートの協議

定期的に評価選別会議を開催し、新規に作成された評価選別シートについて協議する。

④選別

協議済みの評価選別シートに該当する未選別文書を選定し、同シートの仕様に基づいて選別し、その結果を文書保存箱の引渡目録データベースに反映する。(2-3「評価選別結果の管理」を参照)

⑤県への報告

評価選別結果の明細書を作成し県に報告する。また、廃棄文書については廃棄処分申請を申請する。

⑥廃棄または保存

県から許可された廃棄文書については、細断し、溶解処理する。また、保存文書については、閲覧に供するための目録を整備して保存する。

2-2 評価選別シートの作成

評価選別システムにおいて、最も重要な工程である評価選別シートの作成について説明する。

(1) 評価選別シートとは

行政における事務事業の多くは、意思形成の過程を経て意思決定権者が決裁した公文書により施行され、その事務処理は法令等に定められた手続きに基づいて、定期的、日常的に繰り返行われる。

このような行政の文書事務の規則性や連続性に着目すると、事務事業の根拠法令や具体的な事例となる公文書を参考として、公文書の背景にある業務の仕組みや処理手順を分析し、その中で取り扱われる公文書の役割と位置づけを把握することで、前述した「重要な意思決定に関する情報」、「社会情勢又は行政運営状況に関する情報」、「住民の権利、利益に関わる情報」が記録される公文書は、あらかじめ類型化して特定することができる。また、処理する事案で評価が異なる場合は、その処理に即した条件を設けて特定することができる。

この特性を利用して、一定の事務事業において作成又は取得する文書群について、あらかじめ保存

<sup>16</sup> 評価の工程では、従来の業務方法より時間を要するが、選別の工程が客観的な判断で処理できることから、全体的には処理時間が短縮されている。

する公文書と廃棄する公文書を仕様化したのが評価選別シートである。つまり、評価選別シートは、特定の文書に対する固有の評価仕様ではなく、当該事務事業において作成又は取得する文書群について共通して適用する評価仕様となる<sup>17</sup>。

### (2) 評価選別シートの記入要領

表1に評価選別シートの記入項目を示す。また、稿末資料1及び2に記入例を示す。

表1 「評価選別シート」の記入項目

記入項目	記 入 内 容
① 選 別 コード	評価選別シートに割り当てた固有記号を記入する。
② シ リ ー ズ	評価選別シートを構成する事務事業に名称を付けて記入する。
③ シリーズ解説	業務内容：事務事業の根拠法令、目的、業務の内容等を記入する。 文書類型：事務事業で作成又は取得する文書群を類型化して記入する。
⑤ 選 別 区 分	シリーズに含まれる全ての公文書が保存対象の場合には「保存」、廃棄対象の場合には「廃棄」、両対象が含まれる場合には「一部保存」を記入する。また、「一部保存」の場合には、その区別をシリーズ解説で明示する。
⑥ 判 定 理 由	評価視点に応じた評価指標を用いて、選別区分を判定した具体的理由を記入する。
⑦ 選 別 基 準	選別基準に該当する項目番号を記入する。
⑧ 備 考	当該事務事業の中で年間発生する想定文書量、当該事務事業が継続中か完結したかの区別、その他評価選別上の参考となる事項を記入する。

### (3) シリーズの編成

評価選別シートにおいて評価仕様を定める単位となるシリーズは、文書保存箱に付けられる文書類名とは異なり<sup>18</sup>、行政の事務事業ごとに作成又は取得する文書群で編成する。これまで本稿中に何度か事務事業という言葉を用いてきたが、一口に事務事業といっても、その対象とする業務の範囲や個別の名称の意味は編成目的によって異なる<sup>19</sup>。評価選別システムにおいてシリーズとして扱う事務事業は、行政活動において作成又は取得する公文書を選別するにあたって、その背景にある一連の業務プロセスとの関係性と当該文書の役割を明確にする観点から編成する。

次にシリーズ編成パターンを例示する。

<sup>17</sup> この評価選別シートを用いた評価選別システムでは、将来において既に保存した公文書について、新たに削減が必要となった場合には、個々の文書を見直すことなく評価選別シートの仕様を見直すことで、必要な量的制御が可能である。

<sup>18</sup> 文書類名は、沖縄県文書編集保存規程（昭和49年11月10日訓令第38号）第9条に基づき、完結した公文書を編集する際に、文書分類表に即して文書保存箱に表示される。

<sup>19</sup> 行政の事務事業を表す一例をあげると、財政的な観点から編成されている予算書の歳出事業、分掌・定数配置の観点から編成されている組織規則の所掌事務、施策に対する具体的手段の成果を評価する観点から編成されている行政評価システムの事務事業等がある。

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をまとめて編成する。

都市計画法関係

- (ア) 都市計画区域の指定に関する事
- (イ) 都市計画の決定に関する事
- (ウ) 都市計画事業の施行認可等に関する事
- (エ) 都市計画区域等における開発行為等の規制に関する事

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。

土地利用規制関係

- (ア) 公有水面の埋立免許及び竣工認可に関する事  
(根拠法) 公有水面埋立法  
(所管課) 海岸防災課、港湾課、漁港漁場課
  - (イ) 砂利採取計画の認可に関する事  
(根拠法) 砂利採取法  
(所管課) 産業政策課、海岸防災課、港湾課、漁港漁場課
  - (ウ) 海岸保全区域に係る占用許可等に関する事  
(根拠法) 海岸法  
(所管課) 海岸防災課、港湾課、漁港漁場課、農村整備課
- ※同一の根拠法令における同様の手続きで、管理者・管理区域が異なるからといって、別シリーズに編成する必要はない。

③ 複数の組織に共通する事務は組織横断的に編成する。

共通事務関係

- (ア) 予算の編成に関する事
  - (イ) 国の栄典制度及び知事表彰に関する事
  - (ウ) 職員の給与及び退職手当に関する事
  - (エ) 公有財産の管理に関する事
- ※当該事務を統括する所管課、各部局の主管課及び各課の事務手続きと全体としての処理手順をシリーズ解説で明示する。

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。(検討中)

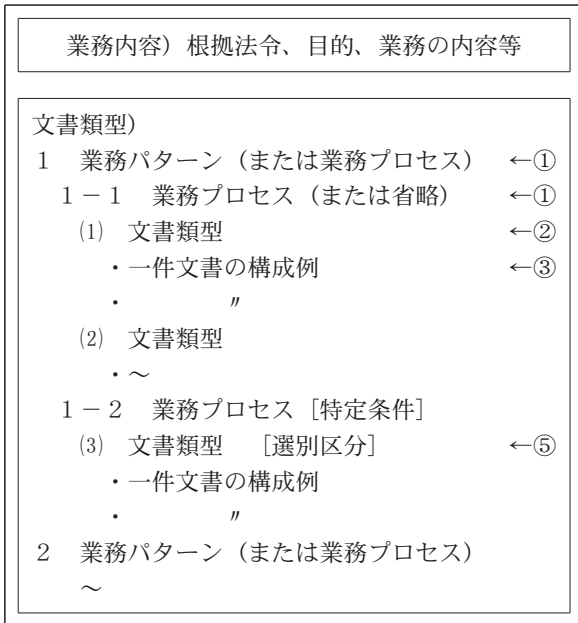
- (ア) 九州・沖縄サミットに関する事
  - (イ) 米軍ヘリ沖国大墜落事故に関する事
  - (ウ) 普天間飛行場の返還に関する事
- ※法令等に基づき、定期的、日常的に繰り返し行っている事務事業ではなく、特定の事象等に対して、行政関わった活動記録として編成する。



(4) 文書類型の形式

評価選別シートにおいて、保存または廃棄を規定する最小単位が文書類型となる。文書類型は、事務事業の根拠法令、目的、業務の内容等とともに、事務事業を遂行する上で作成又は取得する文書群を類型化してシリーズ解説に記入する。また、シリーズの編成範囲と事務手続の処理手順をより鮮明にして、個々の公文書の業務上の役割を明確にするために図4の形式で記入する。(具体的な記入例については稿末資料1及び2を参考のこと)

図4 シリーズ解説における文書類型の形式



- ① シリーズにおける各業務のパターン・プロセスを体系的に配列して記述する。
- ② 各業務プロセス・パターンで処理する手続文書を類型化して記述する。
- ③ 文書類型に含まれる各1件文書の構成例を記述する。
- ④ 条件別一部保存：選別区分が「一部保存」の場合で、一定の条件で判定が異なる場合は、業務パターン、業務プロセスまたは文書類型に特定する条件を追記する。
- ⑤ 類型別一部保存：選別区分が「一部保存」の場合で、文書類型によって判定が異なる場合は、文書類型ごとに「保存」と「廃棄」を明示する。

(5) 選別区分の判定

評価選別システムにおいて選別区分を判定する場合は、図5に示すように、業務分析のもとに抽出した文書類型を1-3項で述べた評価視点に当てはめ、その評価視点に応じた評価指標を用いて利用効果を相対的に評価することで選別区分を判定する。また、その評価視点、評価指標を用いて高低判定した根拠を判定理由に記述する。

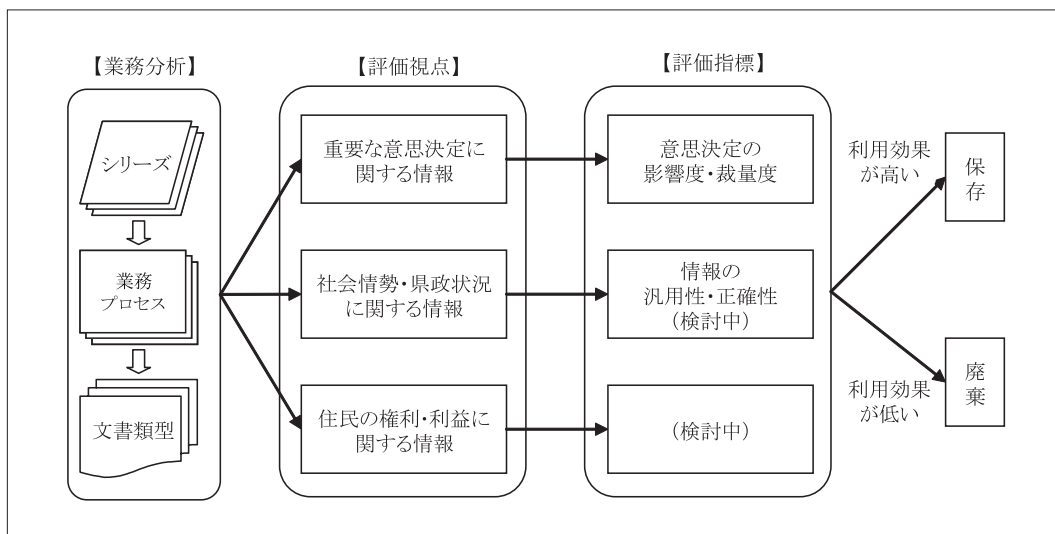


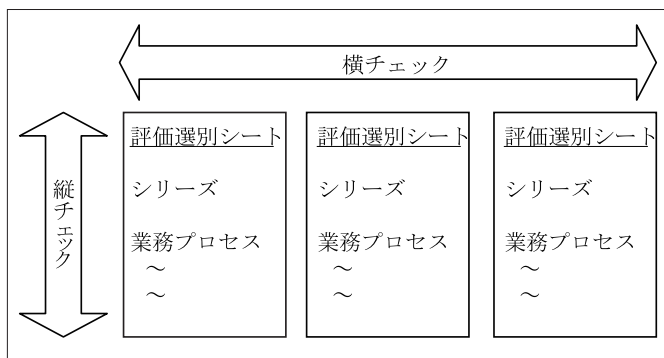
図5 選別区分の思考手順

選別区分を判定した結果は、図6に示した縦チェックと横チェックを行って、相対評価の精度を上げるために比較考量する。

縦チェックは、シリーズに含まれる文書量が多い場合に、全体的には利用効果が高くても、その中核となる公文書を保存することで、利用効果が低くなる公文書を抽出するために行う<sup>20</sup>。その結果、廃棄する文書類型毎がある場合は、「類型別一部保存」(2-2(4)の⑤を参照)となる。

横チェックは、判断した選別区分及び判定理由を相対的に見て、利用効果の高低判定に一貫性が保たれているか検証するために、同一の評価視点を持つ類似シリーズ間で比較する<sup>21</sup>。

図6 縦チェックと横チェック



### 2-3 評価選別結果の管理

評価選別した結果については、共有して検索、参照等ができるように、その情報をデータベースで管理する。評価工程で作成した評価選別シートは、表2の評価選別データベースに入力する。また、県から引き渡された文書保存箱については、表3の引渡目録データベースで管理されていることから、選別工程で処分を判定した文書保存箱に該当するレコードに、選別結果と評価選別シートの選別コードを入力する。

表2 評価選別データベース

シリーズ	シリーズ解説	選別区分	判定理由	選別コード
支出負担行為担当官事務に関すること	～	一部保存	～	000001
国庫補助金の交付申請に関すること	～	一部保存	～	000002
河川整備事業の施行に関すること	～	一部保存	～	000003

表3 引渡目録データベース

引渡コード	所属年度	保存期間	類名	所管課	選別結果	選別コード
H200100001	H07	10年	国庫補助金関係	土木企画課	廃棄	000001
H200100002	H07	10年	国庫補助金関係	河川課	廃棄	000002
H200100003	H07	10年	認可設計書関係	河川課	一部保存	000002
H200100004	H07	10年	工事設計書関係	河川課	廃棄	000003

<sup>20</sup> 例えば、公共土木工事に関するシリーズにおいては、県が作成する文書の他、工事等受注者から納品される図書が大量にあることから、社会的影響の大きな工事であっても縦チェックが必要になる。

<sup>21</sup> 横チェックは許認可事務には特に有効である。例えば、公共財産の占用許可等に関するシリーズでは、道路区域(道路法)、漁港区域(漁港漁場整備法)、港湾区域(港湾法)、法定外公共用財産(国有財産法)等に関するシリーズを、土地の地目変更に係る許可等に関するシリーズでは、保安林(森林法)、農地(農地法)、墓地(墓地埋葬等に関する法律)に関するシリーズを、業の開始に係る許認可に関するシリーズでは、建設業(建設業法)、宅地建物取引業(宅地建物取引業法)、電気工事業(電気工事業法)、産業廃棄物処理業(廃棄物処理法)等に関するシリーズを横並びで比較検証する。

この2つのデータベースを選別コードで関連づけて管理することで、沖縄県からの引き渡された全ての文書保存箱の処理情報を追跡し、選別結果とその判定理由等を参照することができる<sup>22</sup>。この関連づけられた情報を帳票化したのが稿末資料3で、県への報告する評価選別結果の明細資料として用いている<sup>23</sup>。

## 2-4 評価選別システムの課題

評価選別システムの実務上の課題について説明する。

### (1) 引渡状況に影響される相対評価の精度

全ての公文書が公文書館に引き渡されている状況ではないため、断片的な情報から行政活動の全体像を把握してシリーズごとの相対的評価を実践するには難しい面がある。また、同一シリーズにおいても所管課で保管している公文書が保存されれば、公文書館に引き渡された公文書は廃棄できる場合もある。現状において相対評価を正確に行うには、法令等を参考にして行政活動の全体像を捉えるだけでなく、県の各課との連携を密にし、必要な情報を得るための協力を得ながら進めていく必要がある。

### (2) 評価選別の結果を評価する仕組み

公文書館事業の目的は、評価選別を経て保存した公文書に依って達成されることから、評価選別の結果に対する評価は、量的評価だけでなく質的評価も重要である。評価選別の質を定量評価する方法の一つとして、「公文書館に引き渡された公文書に対して、利用者が求めた公文書が保存（または廃棄）されていた割合」が考えられる。ただし、保存文書に対する需要は、閲覧申請書によって分析することが可能であるが、閲覧申請されなかった廃棄文書に対する需要を分析するのは困難である。したがって、レファレンス記録等を用いたニーズ分析によって、実際に利用者が求めている公文書と求められるであろうと想定した公文書が合致しているか等を検証することが必要である。また、選別結果を公表して外部評価を可能にし、その結果を反映して評価の質を向上させる仕組みの導入を検討しているところである。

## おわりに

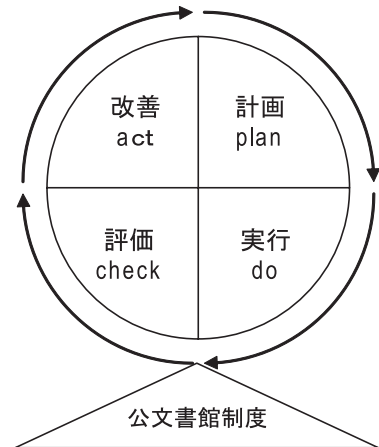
最後に、筆者の希望的画策について述べる。それは、評価選別システムと行政評価システムとの一体化である。近年、地方公共団体は、継続的に行政運営の改善を図るため、図7のPDCAサイクルの評価（check）に位置づけられるマネジメント手法として行政評価システムを導入している。この行政評価システムの主旨を「過去の活動結果を検証して、将来の活動計画に活かす」とすると、公文書館制度と本質的な差異はないと思われる。ただし、行政評価システムは評価者と評価時期が限定されるが、住民が必要な時に時間を遡って行政活動を評価できるシステムが公文書館制度であり、その場合の評価材料が保存された公文書となる。

<sup>22</sup> 沖縄県公文書館ウェブサイト (<http://www.archives.pref.okinawa.jp/>) から、「ホーム」>「所蔵資料の検索閲覧」>「引渡文書の目録検索へ」に進むと、この引渡目録の公開用データベースが利用できる。（ただし、公開用については、評価選別シートのデータベースと関連づけられていない。）

<sup>23</sup> 沖縄県の行政活動の全てを網羅した評価選別シートが作成されると、評価選別データベースのレコード数は一千を超えることが想定される。そのため、蓄積された評価選別シートの情報の特定を容易にするために、シリーズの特性に即した組織変遷に影響されない職務機能分類の整備を進めている状況である。

評価選別システムと行政評価システムとの一体化とは、評価選別システムに用いるシリーズと、行政評価システムに用いる事務事業を一致させることで、行政評価システムの「事務事業評価シート」の構成要素である事務事業の目的、内容、経費、目標等と「評価選別シート」のシリーズに属する文書類を関連づけることである。さらに文書類ごとに保存期間を規定して、リテンションスケジュールを策定することで、前述した最終報告にある「公文書の全段階を通じた統一的な管理」がシリーズを基盤として行うことができる。また、行政活動において作成される具体的な文書類と、その保存期間があらかじめ明示されることは、行政評価という観点に公文書管理、特に「作成されるべき公文書が何であって、それが適性に管理されているか」という視点が加わることになる。筆者はこの行政評価システムに公文書管理を含めることが、公文書管理の理想形へ向かうステップとして取りかかりやすい手法だと考えている。

図7 継続的行政評価システム像



### 蛇足

筆者が実感している評価選別を成功させるための3つのカギ「心・技・体」について付け加える。

#### 【心】 チームワーク

「評価選別は、1人の判断で行うものでもない。多様な意見を理解・集約して、合意形成に向かう協力姿勢とコンセプトを共有するためのコミュニケーションが成功のカギである。」

#### 【技】 フレームワーク

「評価選別は、徹底した業務分析によって行政活動の全体像をとらえ、適切な切り口で構成要素に分解（シリーズ編成）する体系的思考法が成功のカギである。」

#### 【体】 ハードワーク

「評価選別は、10kg相当のダンボール箱を持ち上げる体力があって初めて成り立つ。腰痛持ちの筆者にとっては、日々の体力強化が成功のカギである。」



評価選別シート		選別コード	K00015
シリーズ	都市計画の決定に関すること		
シリーズ 解 説	<p>「都市計画法」に基づき、都市計画区域について、整備、開発及び保全の基本方針（都市計画マスタープラン）、区域区分・地域地区・地区計画等の土地利用のあり方、道路・公園等の都市施設整備、土地区画整理等の市街地開発事業等の都市計画を、総括図、計画図及び計画書等（以下「図書」）によって規定する事務。都市計画は基本的に市町村が定め、広域的なものは県が定める。</p> <p>県が定める都市計画については、関係市町村及び当該区域内の利害関係を有する者の意見を聞いて都市計画案を作成し公衆の縦覧に供した後、県都市計画審議会の議を経て決定する。また、必要な場合はあらかじめ、関係大臣に協議しその同意を得る。都市計画を決定したときは、その旨を告示し、所管大臣及び関係市町村に報告するとともに図書等を公衆の縦覧に供する。</p> <p>市町村が定める都市計画の決定については、あらかじめ求められる協議に応じて、適正であれば同意する。また、市町村が決定したときは、送付された図書等を公衆の縦覧に供する。</p> <p>このシリーズには、次の文書が含まれる。</p> <p>1 県が定める都市計画の決定</p> <p>(1) 都市計画案の作成に関する文書</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・市町村から収受した事前協議書（図書原案）</li> <li>・公聴会・住民説明会に関する文書</li> <li>・関係大臣への事前協議に係る決裁文書（図書原案）</li> <li>・関係大臣から収受した事前協議に係る回答</li> <li>・関係市町村への意見照会に係る決裁文書（図書原案）</li> <li>・関係市町村から収受した意見照会に係る回答</li> </ul> <p>(2) 都市計画案の公告・縦覧に関する文書</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・都市計画案の公告・縦覧に係る決裁文書（公告案、関係市町村への縦覧依頼書案）</li> <li>・関係市町村から収受した縦覧結果の報告書</li> </ul> <p>(3) 都市計画決定に関する書類</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・県都市計画審議会への諮問に係る決裁文書（諮問書案）</li> <li>・県都市計画審議会からの答申書（附帯事項等）</li> <li>・所管大臣への認可申請に係る決裁文書（認可申請書案）</li> <li>・所管大臣から収受した認可書</li> <li>・都市計画決定の告示縦覧に係る決裁文書（告示案、関係市町村への通知書等）</li> </ul> <p>2 市町村が定める都市計画の協議・同意</p> <p>(4) 都市計画案の事前協議に関する文書</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・市町村から収受した事前協議書（図書案）</li> <li>・事前協議の回答に係る決裁文書（検討結果と理由、回答文書案）</li> </ul> <p>(5) 市町村都市計画の承認に関する文書</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・市町村から収受した決定承認申請書（市町村審議会の諮問答申書、縦覧結果、図書案等）</li> <li>・県都市計画審議会への諮問に係る決裁文書（諮問書案）</li> <li>・県都市計画審議会からの答申書（附帯事項等）</li> <li>・決定承認に係る決裁文書（承認指令書案）</li> </ul> <p>(6) 市町村都市計画の公告縦覧に関する文書</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・市町村から収受した図書の送付文書（告示写し、図書写し）</li> <li>・図書写しの縦覧公告に係る決裁文書（公告案）</li> </ul>		
選別区分	保存	選別基準	3（重要な事業計画）
判定理由	都市の健全な発展と秩序ある整備を図るための都市計画の決定は、将来にわたって社会(生活、環境、経済等)に大きな影響を及ぼし、かつ、都市計画審議会や地域住民の意見が反映される裁量度が高い重要な意思決定である。よって、このシリーズに含まれる文書は利用効果が高く保存する。		
備考	・マスタープランに関わる文書は公文書館に引き渡されていない。		

評価選別シート		選別コード	J 0 0 0 3 8
シリーズ	赤土防止対策に係る審査・指導に関すること		
シリーズ 解 説	<p>「沖縄県赤土等流出防止条例」に基づき、赤土等が雨水等によって公共用水域に流出すること防止するために、その原因となる土地の区画形質を変更する行為（以下「事業行為」）を行う事業行為者に対し、適切な赤土等の流出防止策を講ずるように審査・指導する事務。</p> <p>特定事業行為者（国、公団、地方公共団体等（以下「国等」）を除く事業行為者）が千平方メートル以上の事業行為を行う場合にあらかじめ提出される事業行為届出書について、赤土等流出防止施設及び当該施設の管理の方法等を審査し、適正であれば計画変更不要通知を送付する。防止対策が十分でないとき認めるときは計画変更を命ずる。また、事業行為届出書の内容や計画変更命令に違反して事業行為を実施している場合には、必要な改善を命じ、又は事業行為若しくは工事の一時停止を命ずる。国等が千平方メートル以上の事業行為を行う場合にあらかじめ提出される事業行為通知書についても、届出書と同様に審査し、必要な場合は協議する。</p> <p>このシリーズに含まれる次の文書のうち、事業行為面積が1 ha以上のものを保存する。</p> <p>1 特定事業行為者が行う事業行為に係る赤土防止対策の審査</p> <p>(1) 届出、審査に関する文書</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・特定事業行為者から収受した事業行為届出書（防止対策計画書等）</li> <li>・審査結果に係る決裁文書（審査表、計画変更不要通知等）</li> </ul> <p>(2) 計画変更命令に関する文書</p> <p>(3) 改善命令に関する文書</p> <p>(4) 赤土防止対策計画書の変更等の届出に関する文書</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・特定事業行為者から収受した事業現場の面積等変更届出書</li> <li>・特定事業行為者から収受した氏名の変更等の届出書</li> <li>・特定事業行為者から収受した地位承継届出書</li> <li>・特定事業行為者から収受した事業行為の廃止（中止）届出書</li> </ul> <p>2 国等が行う事業行為に係る赤土防止対策の協議</p> <p>(5) 通知、審査に関する文書</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・国等から収受した事業行為通知書（防止対策計画書等）</li> <li>・審査結果に係る決裁文書（審査表、確認済通知書等）</li> </ul> <p>(6) 協議に関する文書</p>		
選別区分	一部保存	選別基準	7（権利義務に係る開発許可等）
判定理由	赤土防止対策に係る適否判断は、その結果が自然及び生活環境に大きな影響を与えることから、重要な意志決定である。よって、このシリーズに含まれる文書は利用効果が高く保存する。ただし、文書量が多いため、より影響の大きい事業行為面積1 ha以上のものに限る。		
備 考	<ul style="list-style-type: none"> <li>・年間文書発生量：H14～H16の平均で年800件の届出、通知がある。</li> <li>・事業行為面積1 ha未満は保健所委任事務（H4年度までは、3,000㎡未満）</li> <li>・(2)計画変更命令、(3)改善命令及び(6)の協議に係る文書は公文書館に引き渡されていない。</li> </ul>		

評価選別結果明細

シリーズ	公有水面埋立の免許及び竣工認可に関すること	選別区分	選別基準		
シリーズ解説	<p>「公有水面埋立法」に基づき、公有水面（国が所有する河、海、湖、沼、その他公共の用に供する水流・水面）を埋立又は干拓する場合の免許及び竣工認可に関する事務</p> <p>果は公有水面の埋立免許の申請について審査し免許を与えることで、土地を造成する権利を設定し、公有水面の公用を廃止し、埋立地の所有権を取得させる。ただし、埋立区域の面積が50ヘクタールを超える場合は、国土交通大臣の認可が必要となる。また、埋立工事の竣工した時に埋立免許を受けた者から提出される竣工認可申請を審査し、認可したときは告示する。</p> <p>このシリーズには次の文書等が含まれる。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>公有水面埋立の免許に関する文書             <ul style="list-style-type: none"> <li>公有水面埋立免許願書（理由書、設計概要書、資金計画書、環境保全関係資料、現況写真、図面等）</li> <li>出願事項の告示縦覧及び意見聴取に係る決裁文書（告示案、関係市町村の諮問書、縦覧依頼書、願書）</li> <li>公有水面埋立免許に係る決裁文書（利害関係者・地元市町村・関係行政機関の意見書、告示案、免許書・免許条件・免許条件・指定書写し）</li> </ul> </li> <li>公有水面埋立出願事項変更許可に関する文書</li> <li>公有水面埋立権の譲渡許可、承継届出に関する文書</li> <li>埋立区域の面積が50ヘクタールを超える場合の所管大臣の認可に関する文書</li> <li>国が行う埋立工事の承認並びに国が施行した埋立地の公共団体への帰属に関する文書</li> <li>公有水面埋立工事の竣工認可に関する文書（認可申請書、図面及び認可書等）             <ul style="list-style-type: none"> <li>竣工認可申請書（免許書・免許条件・指定書写し、図面等）</li> <li>竣工認可に係る決裁文書（竣工認可書案、告示案、検査復命書、関係図書の送付文）</li> </ul> </li> </ol>	保存	7,12		
判断理由	<p>公有水面の埋立事業は、土地利用基本計画に密接した公共性の高い事業である一方、県土の形状を変更し環境への変化を伴う開発事業（「環境影響評価法」第一種事業に該当）であることから、土地造成の権利を設定する埋立免許及び埋立免許を受けた者に埋立地の所有権を取得させる竣工認可の意思決定は、その結果が継続して社会に大きな影響を及ぼし、かつ、その意思形成過程において埋立造成後の土地利用計画の合理性等が判断基準の要因となることから、重要な意思決定に該当する。よって、このシリーズに含まれる文書は利用効果が高いため保存する。</p>				
引渡コード	保存期間	所管部課名	類名	所属年度	選別結果
H020050240	20	土木建築部 河川課	埋立免許関係	1976 1984	保存
H020040034	20	土木建築部 河川課	埋立免許関係	1977 1983	保存
H020040029	20	土木建築部 河川課	埋立免許関係	1979 1983	保存
H020040025	20	土木建築部 河川課	埋立免許関係	1982 1983	保存
H020040024	20	土木建築部 河川課	埋立免許関係	1982 1983	保存
H020040027	20	土木建築部 河川課	埋立免許関係	1983 1983	保存
H020040030	20	土木建築部 河川課	埋立免許関係	1983 1983	保存

評価選別結果明細

引渡コード	保存期間	所管部課名	類名	所属年度	選別結果
H020040026	20	土木建築部 河川課	埋立免許関係	1983 1983	保存
H020050237	20	土木建築部 河川課	埋立免許関係	1983 1987	保存
2006-1752H	20	土木建築部 河川課	埋立免許関係	1985 1985	保存
2006-1753H	20	土木建築部 河川課	埋立免許関係	1985 1985	保存
2006-1807H	20	土木建築部 河川課	埋立免許関係	1985 1985	保存
2006-1741H	20	土木建築部 河川課	埋立免許関係	1985 1985	保存
H000036420	20	土木建築部 港湾課	公有水面埋立免許関係	1960 1974	保存
H000036423	20	土木建築部 港湾課	公有水面埋立免許関係	1969 1974	保存
H000036421	20	土木建築部 港湾課	公有水面埋立免許関係	1971 1974	保存
H000036422	20	土木建築部 港湾課	公有水面埋立免許関係	1971 1975	保存
2006-3186H	20	土木建築部 港湾課	公有水面埋立免許関係	1982 1984	保存
H020050076	20	農林水産部 漁港漁場課	公有水面埋立関係	1984 1984	保存
H020050077	20	農林水産部 漁港漁場課	公有水面埋立関係	1984 1984	保存
H020050078	20	農林水産部 漁港漁場課	公有水面埋立関係	1984 1984	保存
H020050079	20	農林水産部 漁港漁場課	公有水面埋立関係	1984 1984	保存
2006-1825H	20	農林水産部 漁港漁場課	公有水面埋立関係	1985 1985	保存
2006-1824H	20	農林水産部 漁港漁場課	公有水面埋立関係	1985 1985	保存
2006-1823H	20	農林水産部 漁港漁場課	公有水面埋立関係	1985 1985	保存
2006-1822H	20	農林水産部 漁港漁場課	公有水面埋立関係	1985 1985	保存
H020072215	20	農林水産部 漁港漁場課	公有水面埋立関係	1986 1986	保存
H020072217	20	農林水産部 漁港漁場課	公有水面埋立関係	1986 1986	保存
H020072214	20	農林水産部 漁港漁場課	公有水面埋立関係	1986 1986	保存