

# 総研大・事務文書のアーカイブズ

総合研究大学院大学 調査・監査主幹

柳生 修二

総研大調査・監査主幹の柳生と申します。初めての方もいらつしゃいますので、簡単に私の職務等を紹介させていただきます。調査・監査主幹というのは、元々内部監査と企業や他大学の調査、外部調査がメインの仕事でして、なぜ今アーカイブズをやっているのかといいますと、外部調査というものの中でアーカイブズの状況というのは、他大学の状況を調査しまして、調査した結果を学長に伝えたところ特命としてそのままあなたが担当しなさいということで、今この席にいるわけですが、実際にそのアーカイブズというものを勉強してみますと、非常に内部監査と通じるところがありまして、例えば先程の先生がおっしゃっていました、バイタルレコードやゼネラルレコードというのは、内部監査の用語の中に出てくる言葉でございまして、内部監査といいますが、アカンタビリティや内部統制に非常に通じるものがあると思います。

今日は事務文書のアーカイブズということで、後でビデオを事務の方に見ていただくこともありえるということですので、先生方にとっては非常に基礎的なことも入っておりますがちょっとくどくどと説明させていただきます。西山先生や公文書館の方などは、私はアーカイブズ調査のときにお話を伺いに行ったり、また公文書館には1週間研修に行ったりしたものですから、そういった方を前に話すのははなはだ恥ずかしいんですけども、とりとめの話ですけどもお話させていただきます。

まず、事務文書のアーカイブズの前に「アーカイブズとは」ということで「個人または組織がその活動の中で作成または収受し蓄積した資料で、継続的に利用する価値があるので保存されたもの、記録史料」となってます。これがICAによる一つの定義ですけども、ここでこの赤字の史料という部分なんですけれども、下に「しりょう」を2つ並べてますけれども、こちらでいう史料は「歴史の研究・編纂の材料となる文献や遺物」それに対する下の資料は「研究・調査・判断の基礎となるデータ」というふうに言っており

ます。この史料という字を見ますと、今日の会の概要にもこちらの史料が頻繁に使われておりますけれども、事務の方はこれを見てアーカイブズというものを意識しますと、多分にアカデミックなもので自分達の範疇ではないと考えがちだと思います。実際には大学におけるアーカイブズも、当初大学における沿革史編纂で収集された史料を基盤として自らの大学の歴史に関する調査研究や教育展示等様々な活動を行う。これは、東京大学や九州大学の史料室の例ですけれども。これに対して、近年広い意味での情報公開や非現用文書の管理の一元化によって、事務の効率化に貢献し、場合によっては現用も含めた大学の文書管理全体に有益な活動を行ったり、さらに踏み込んだ大学のシンクタンク的な機能を果たすことが目指されるようになってきた。これは、京都大学や広島大学の例だと思いますけれども、これは西山先生の「大学アーカイブズと学術コミュニケーション」より抜粋させて頂きました。国立大学におけるアーカイブズの根拠ですけれども、法人化の前には、行政機関の保有する情報の公開に関する法律、法人化後に至りましては、独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律並びに行政文書の管理方策に関するガイドライン。これらを背景にアーカイブズを行っておるわけですけれども、法令の目的としましては、国民主権の理念に則り法人文書の開示を請求する権利及び独立行政法人等の諸活動に関する情報の提供につき定めること等により、独立行政法人等の保有する情報の一層の公開を図り、もって独立行政法人等の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにすること。さらには独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律では、内容としまして特定の条件にあてはまる法人文書を除き一般に開示すること。文書の分類・作成・保存及び廃棄に関する基準を定めること。さらには行政文書の管理方法に関するガイドラインには①9項目からなる「法人文書ファイル管理簿」の作成②法人において何らかの意思決定がされた場合には必ず文書を作成③保管・廃棄についてファイル単位で管理④保存期間の満了した文書（ファイルは所定の手続きを経て速やかに廃棄する、又は歴史的史料等として保存する必要のあるものについては国立公文書館等へ移管すること。）。この国立公文書館等とありますけれども国立大学法人におきましては、先程の話にもありましたけれども、国立公文書館への移管の主題がございませんので、独自に学内に総務省から指定された移管先を作っておきそちらに

アーカイブズするということになっております。今法人に求められているものとして、ガバナンス、アカウンタビリティこれらをきちんと責任を持って行いなさいということが一つの背景にあると思います。もちろん年金問題等を含めた結果だと思えますけれど。情報公開法はこれらの義務を果たすための一つのルールとして制定されると考えられます。ただこの制度上の問題で先程の目的にありましたけれども、この目的がきちんと処理されるような制度になってないということが現状です。現在の情報公開における問題点としては、①管理簿の単位が大・中・小の3項目であり、最小単位が「〇〇関係」であること②ファイル名のみでの記載で、文書名が記載されていないこと③廃棄がファイル単位で行われること。こういうことから、まず公開しようと言われても関係があってファイル名のみで文書名がないので実際に何が入っているのかファイル名からわからない。それから廃棄の単位がファイル単位ですので重要なものが入っていてもわからずにファイル名のみで廃棄されてしまうということですね。それとは別に事務文書のアーカイブズをどう考えるかということですが、私が考えます事務文書のアーカイブズは事務文書の内部統制、説明責任、業務の合理化・効率化等、これらを行うための武器でありツールであると考えてます。文書公開法ではファイル名だけだったのに対してアーカイブズには、個々の文書名やキーワード、リンク等が、これはデジタルアーカイブズの場合ですけども付加されておりますので非常にきちんと使えるものになってると思います。きちんとしたアーカイブズを行うことの事務上、業務上のメリットですけども、会議時間の短縮（思いつき対策）、知識の継承、ファイルの利用率の向上（通常3年から5年程度で利用率が減少するというのが総務省の調査の中にございます。）それから監査対策、準拠性、透明性、合理性をきちんと説明する。具体的にはですね、キーワード検索によってすぐに過去の経緯や決定事項を提示できるため、例えばその会議の時に何でこうなってるんだという軽い発言に対しても事務側では何でだったんだろうということになって、結局一から議論し直すということが非常に多くあります。例えば私の組織でも平成16年度に法人化したときから5年たちましたけれども、当事者がいない。局長から課長まで管理職が一扫とか一巡されてますので、当時のことを知っている人間がいないというんですね。これは先程出てました通常3年から5

年程度で利用率が減少するということとまさに合っていると思うんですけども。当時のファイルを作った人間がいなくてファイル自体が存在がわからなくなっている。ですから何かあってもあのファイルを見ればわかるという人がいないということがあります。これをアーカイブズしてですね、キーワード等を付けておくことによって、後々こういった会議の時にですねそういった発言が出たり、またその時と状況が変わったとして何か新たに議論しなければいけない時も過去の経緯がよくわかる、余計な議論をしないで済むと。例えばひとつ何か基準が変わったとすれば、その基準が変わったとこだけ直せばいいというようなことで非常に業務の効率化が図れるのではないかと思います。ただ実際にはきちんと情報公開法に基づいてアーカイブズをしようとしたとしてですね、資料（議事録等）の作成方法が不適切で先程から何度も議事録には議題と決定事項しか掲載されていないために経緯がわからず、結局その文書を発見したとしても経緯がわからないので一から議論する。それから意思決定時に文書が作成されていない不存在的案件が多数ある。これは、公開されることに対する不安から責任の所在を明確にしないしたくないということで記録に残さない。重要な案件は殆ど現用文書で、重要と思われるものは最初から永久保存になってると非現用文書にならないのでアーカイブズの方に降りてこないということで実際にはきちんとアーカイブズをしてもですねなかなか使い物にならないということがあります。

ある私立大学の会議例なんですけど、これは例えば議事があった時に審議事項が並んでいた場合、審議事項1として何々について審議するとあった場合、案1、案2、案3それぞれ何をやつた場合メリットがどうでデメリットがどうであるということが最初に議論されてきちんと最初の議事の中に含まれています。そして会議が終わって議事録が作成される時には、議案に対し何の理由から案1のとおり行うこととした、又は議案1に対し何々との理由から何々を確認し再度審議することとした。こういうふうにですねきちんと書類が作成されていれば、このままファイリングすることによって事の経緯が一目瞭然になるんですけども、国の機関、行政機関でこのような作りをされているのは、私は私学の時には何度か見ましたけれども、見たことはございません。

総研大での試みなんですけれども、これらのことを踏まえて今私の方が

行っていることは、全ファイルのファイル名の目録化と内容及び文書数の把握。これは業者に委託してありますが結構大変です。私文書と公文書を選別する。それから重要書類を選別する。これを選別する時は、監査の視点も含めて選別しております。そして最終的には私文書・公文書及び現用・非現用を問わずDB化する。先程どなたかがおっしゃってましたけれども中間倉庫じゃないんですけれども、そういったものではなく最初から一元管理としてしまうということです。全ファイルの目録化なんですけれども、このようにですねちょっと見づらいかもしれませんが保管庫の管理責任を明確化してですね全ての文書の管理責任の明確化を行うということを始めました。これは財務課長から出してもらったものなんですけれども。財務課長ほどの保管庫を使っていると、その保管庫の中で棚の何番目を使っている、それで誰と一緒に共有しているというのも出してもらってます。そしてさらにそれには全部シールを付けてもらって、さらにはファイルの後ろには一寸見づらなんですけれども右の方には財務課長補佐となっておりますね。これも私文書なんですけれども全部登録しています。これは業者によってシールを付けてもらうことによってですね全部デジタルカメラで一週間位かけて二千枚以上の写真を全部棚毎に撮りまして、写真を見ながら全部登録を行いました。なぜこのようなことをやったかといいますと、まずは、誤って廃棄されてしまった文書もこういう私文書の中から複写が見つかることが多いですね。ですからその本来総務課で持っているべきものが引越し等で誤って廃棄されてしまっても、その総務課の主催する会議に出席していたメンバーが複写として持っている場合がある。棚を全部捜すことによって、目録化することによって出てくることがあるということです。それから平成16年当時法人化することによって組織を非常に大きくいじりました。その結果もう終了した業務でファイルは残っているけど業務として残っていないものが引き継がれていないと。それから棚も引き継がれてないといったものがありますので、このシールを付けてもらうことによって、後で確認するとこの棚は誰も確認していない。この棚は誰も所管していないしこのファイルは誰のものだとも思っていないものが発生します。それを協議して誰のものか、今後誰が責任を持つのかということを明確にするということになります。それから、どんどんファイルが溜まっていくんですけれども、その様な理由で逆に廃棄しない物があ

るんですね。みんなオリジナルだと思っていたり、こわいから捨てないという物があったりするんですけども、これを出して同じ様な案件といいますか、物が複数出てきた場合にどれがオリジナルかということを判別します。この様なことをやっています。それから、個々の私文書と公文書は選別するんですけども、これは公開・非公開の観点からやつてますけれども、私文書・公文書それから現用・非現用を問わずDB化しています。これは一番大きなもので私文書が重要なんですね。というのは先程どなたかの話にもありましたけれども、その公文書はまっさらなんですね。まっさらですから原因と結果しか書いてないんですがこれは私文書になりますとメモが非常に鉛筆書きされてます。特に総務課長なんていうのは脇にびつちり書かれてるんですけども。これをとっておくと、総研大という小さな組織だからできるんですけども、とっておくことによって後で何でこうなったかというのをわかるようにするというのを始めてます。総研大の話はこれで終わりなんですけれども、先程も話しがありましたけれども、実は一昨日独立行政法人等の情報公開の担当者の連絡会というのが総務省で行われまして、私が出ましたけれども、その中でも先程も出たので繰り返しになりますけれども、公文書管理法の制定ということで政策及び経緯に関する文書作成経緯が明確に謳われております。それからファイル管理簿へのファイル情報搭載時の複数者での確認、保管場所（書類庫）の整理整頓、私文書と公文書の分類、移管又は廃棄時に専門家の意見を反映、廃棄に当たっては複数者での確認、文書の一元的な管理、点検・監査・改善要求、文書管理に関する専門家の確保、文書管理に関する意識啓発、知識・技術の習得といったことを徹底して義務化させるということでありました。

まとめますといいますか最終的な目標としましては、現在及び将来の国民に対する説明責任、行政の適正かつ効率的な運営、歴史的に重要な公文書等の適切な保存と利用といった、これを目的とするというふうにならうございました。終わりなんですけれども、アーカイブスは決して単なる研究者の興味による研究対象や歴史物語を作るためだけのものではない。機能的なアーカイブスは法人業務を行う上で不可欠なものであり、実務として積極的に行うべきもの、これを行うことによって日々の業務の削減につながると考えられると私は思います。足早でしたが以上です。有難うございました。

## <質疑応答>

高岩：何か質問はありますか。

西山：私文書についてお伺いしたいんですが、おっしゃる事は非常によくわかりますし現在の公文書の作り方では種々問題があるということも理解できるんですが、それも含めた形でデータベース化するととなっておりますがなかなか微妙な問題をはらむのではないかなという気ももう一方ではします。それとデータベース化と等々に関して何がしかの抵抗とか反論とか特になかったのでしょうか。

柳生：特にはないですね。というのはきちんと説明をして実際にそうすることによるメリットを何度か見せました。その私は監査という立場なので、例えばカットしてもらわないと監査なんで守秘義務があるんで。(ビデオ停止)

西山：私文書というのをどう定義するのかなというのが大変難しいと思うんですか。その辺は何か。

柳生：私文書は厳密なことを言えば情報公開法の方でいくと複製は私文書にあたると。ただその他に全部を満たしていることになってるんですね、いくつかの公文書というのは。いくつかの定義があって全部を満たすことになっているわけです。そうするといくつか抜けるのがあるんですね。で原本の複製は私文書だということになっているんですよ。ですからそれは、私文書だと。で公文書としては、ハンコをついたものを議事録等をその会議を所管する課がきちんと持ってるんですよ。それをきちんとファイリングして情報公開法のときにはそれが公文書だと。で開示請求がきた時にはそれを出すことができるわけです。ですから、本当は厳密に言うと私文書というのは、その個人で使っていいというもので強要はしないということになってるので、その段階でみんなで後からみたら強要することになってしまうんですけども、そこはちょっと目をつぶってですね、あの、うまく分けるようにはしてません。ですからオリジナルとしては、ちゃんと公文書はある。

高岩：他に何かありませんでしょうか。

確かに、私文書に関して質問なんですが、実は研究の資料のような場合、アメリカなんかですとニュースになるのは、研究所に置いてた研究

の資料を自分の物だと持っていくのは、研究所はそれは研究所のものだから持ち出すなど言ってるケースを聞いたことがあります。そうすると柳生さんのおっしゃってる私文書は法人文書を保管する意味でのコピーのような物を想定しているけれども、それは本当に個人的に作られた物でも内容によっては…。

柳生：実際にはお手紙もとってあります。例えば総研大を創設するにあたって個人的なお手紙をやりとりした人がいて、それは個人的なものなんですけれども経緯が非常にわかるのでとってあります。ただ私どもでやっているのはアーカイブズといってもですね、法律上の情報公開法上のアーカイブズとは別に業務を意思決定システムというんですかね、過去の物を蓄積してそれを現在の業務に生かすという、生かすためのデータベースとしてとらえる部分と、情報公開法における法律に則った部分とはある程度分けて考えて、表面上は分けて考えてます。ただ杓子定規にその法律どおりにやると機能しないので、機能しないことを事務の方にやってもらうということはなかなか難しい。

高岩：そうしますと、誰がそれを判断してやるのかというのは規則として決められるものなのか、アーカイブズを管理している人のセンスにまかされているのか。

柳生：選定ですか、残す残さないの選定ですか。まあある程度はアーカイブズを管理する方になりますけれども。ただ今は棄てるところまで至ってないんで、リストアップで終わってますので、これからどういう形でそれを棄てるかというのは協議しなければいけないところですね。確かに。

高岩：他にございませんでしょうか。

ちょうど時間になりましたので。



## 事務文書のアーカイヴズ

総合研究大学院大学  
調査・監査主幹 柳生 修二



### 1. アーカイヴズとは

#### □ 定義

「個人または組織がその活動のなかで作成または收受し、蓄積した資料で、継続的に利用する価値があるので保存されたもの。記録史料」※ICA(国際文書館評議会)

- 史料 歴史の研究・編纂の材料となる文献や遺物
- 資料 研究・調査・判断の基礎となるデータ



### 1. 大学におけるアーカイヴズ①

#### □ 当初

大学における沿革史編纂で収集された資料を基盤として、自らの大学の歴史に関する調査研究や教育、展示等様々な活動行う。(東京大学史料室・九州大学大学史料室等)



### 1. 大学におけるアーカイヴズ②

#### □ 近年

広い意味での情報公開や非現用文書の管理の一元化によって事務の効率化に貢献し、場合によっては、現用も含めた大学の文書管理全般に有益な活動を行ったり、さらに踏み込んで大学のシンクタンク的な機能も果たすことが目指されるようになってきた。(京都大学大学文書館・広島大学文書館等)

※西山先生「大学アーカイヴズと学術コミュニケーション」より



### 2. 国立大学におけるアーカイヴズの根拠

#### 法人化前

- 行政機関の保有する情報の公開に関する法律  
(平成13年度 総務省行政管理局)

#### 法人化後

- 独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律
- 行政文書の管理方針に関するガイドライン



### 3. 法令の目的

- 「国民主権の理念にのっとり、法人文書の開示を請求する権利及び独立行政法人等の諸活動に関する情報の提供につき定めること等により、独立行政法人等の保有する情報の一層の公開を図り、もって独立行政法人等の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにすること」



### 4. 具体的な内容①

- 独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律
  - ① 特定の条件にあてはまる法人文書を除き、一般に開示すること
  - ② 文書の分類、作成、保存及び廃棄に関する基準を定めること



### 4. 具体的な内容②

- 行政文書の管理方針に関するガイドライン
  - ① 9項目からなる「法人文書ファイル管理簿」の作成
  - ② 法人において何らかの意思決定がされた場合には必ず文書を作成
  - ③ 保管、廃棄についてファイル単位で管理
  - ④ 保存期間の満了した文書(ファイル)は所定の手続きを経て速やかに廃棄する。又は歴史的史料等として保存する必要のあるものについては、国立公文書館等へ移管すること→アーカイヴズ



## 5. 今法人に求められているもの

- ガバナンス: 内部統制  
意思決定の経緯、責任(職務権限)
- アカウンタビリティ: 説明責任  
「ガバナンスの存在を証明」するエビデンス

情報公開法はこれらの義務を果たすための一つのルールとして制定されている



## 6. 制度上の問題点

- 現在の情報公開法における問題点
  - ①管理簿の単位が大・中・小の3項目であり、最小単位が「…関係」であること
  - ②ファイル名のみでの記載で、文書名が記載されていないこと
  - ③廃棄がファイル単位で行われること
- ※これらの事から結局目的を果たせる仕組みになっていない



## 7. 事務文書のアーカイブズをどう考えるか

- 事務文書のアーカイブズは「内部統制」「説明責任」「業務の合理化・効率化」等、これらを行うための「武器」であり「ツール」である
  - 文書公開法; ファイル名
  - アーカイブズ; 文書名+キーワード+リンク



## 8. 事務文書のアーカイブズによるメリット

- 会議時間の短縮(思いつき対策)
- 知識の継承・ファイルの利用率の向上(通常3~5年程度で利用率が減少→職員の移動)
- 監査対策(準拠性、透明性、合理性)  
具体的には
  - キーワード検索により、すぐに過去の経緯や決定事項を提示できるため、何度も同じ議論をしなくなる。監査時にエビデンスをすぐに提示できる



## 9. 実際には・・・

- 資料(議事録等)の作成方法が不適切  
※議事録には議題と決定事項しか記載されていないため、経緯がわからず、結局一から議論)
- 意思決定時に文書が作成されていない(不存在案件が多数)  
※公開される事に対する不安から責任の所在を明確にしない(記録に残さない)
- 重要な案件はほとんど現用文書  
※アーカイブズされない



## 10. ある私立大学の会議例①

- 議事  
審議事項1 ……について審議する
  - 案1 ……とする  
    メリット ……  
    デメリット ……
  - 案2 ……とする  
    メリット ……  
    デメリット ……
  - 案3



## 10. ある私立大学の会議例②

- 議事録  
議案1に対し、…との理由から、案1(…)  
のとおり行う事とした。  
又は、  
議案1に対し、…との理由から、…を確認し、再度審議することとした。

資料がこのような作りになっていれば、議事及び議事録と一緒にファイリングする事により、事の経緯が一目瞭然



## 11. 総研大での試み

- 全ファイルのファイル名の目録化と内容及び文書数の把握(業者に委託…結構大変)  
↓
- 私文書と公文書を選別  
↓
- 重要書類を選別(監査の視点も含めて評価)  
↓
- 私文書、公文書及び現用、非現用を問わずDB化  
※同じものでも私文書が重要(メモ書きが重要)



## 12. 全ファイルの目録化

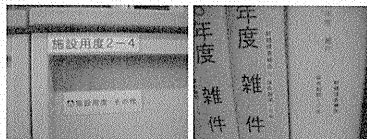
- 保管庫の管理責任の明確化(全ての文書の管理責任の明確化)

館名 財務課

複製場所	用番号	品目	備考
元簿籍之部(簿籍) 経費課長室 後丸	財経1-1	経費課長	
	財経1-2		
	財経1-3	経費課長	
元簿籍之部(簿籍) 税務課 伊志	財経1-4	課長	

SOHONEN

## 12. 全ファイルの目録化②



※業者により約2000枚の写真を撮影

SOHONEN

## 13. 今後の政府の動向(1月20日)①

公文書管理法制の制定

- 政策及び経緯等に関する文書作成
- ファイル管理簿へのファイル情報搭載時の複数者での確認
- 保管場所(書類庫)の整理整頓
- 私文書と公文書の分離
- 移管又は廃棄時に専門家の意見を反映
- 廃棄に当たっては複数者で確認

SOHONEN

## 13. 今後の政府の動向(1月20日)②

- 文書の一元的な管理
- 点検・監査・改善要求
- 文書管理に関する専門家の確保
- 文書管理に関する意識啓発、知識・技術の習得
  - 現在及び将来の国民に対する説明責任
  - 行政の適正かつ効率的な運営
  - 歴史的に重要な公文書等の適切な保存と利用

SOHONEN

## 14. おわりに

- アーカイブスは決して単なる研究者の興味による研究対象や歴史物語を作るためだけのものではない
- 機能的なアーカイブスは法人業務を行う上で不可欠なものであり、実務として積極的に行うべきもの(日々の業務の削減につながる)

以上 ご清聴ありがとうございました。

SOHONEN