

総合研究大学院大学葉山本部における大学アーカイブズの問題

柳生 修二（総合研究大学院大学・調査・監査主幹）

総合研究大学院大学の柳生と申します。

本日は『研究機関の資料保存と歴史研究』について、総研大・葉山本部にて構想されている大学アーカイブズに関する課題や問題点、将来の見通し等についてお話ししていただきたいとの依頼を受けました。しかし、正直なところを申しますと本学は大学共同利用機関等との連携のもとに設立され、今年やっと20周年を迎えるまだ新しい組織であります。先に文書館を立ち上げられました京都大学や北海道大学のように特段歴史的な文献や史料を持っている訳でも無く、ただ20周年を迎えるにあたって、総研大の歴史についてアーカイブを始めよう、と言った程度のものであります。学内でもやっとアーカイブズに関する委員会の設置と委員会規程を整備し、当面の担当として私が任命された程度の状況にありますので、本格的なアーカイブズについてはまだまだ先の事であると察しております。私自身、本来監査が本業ですので、みなさまの参考になるお話が出来るかどうかわかりませんが、取りあえず今日は本学においてアーカイブズを進めるにあたって、現在確認されている問題について他大学や機関での事例を交えてお話をさせていただきます。

組織や分類方法など数多くの問題がありますが、本日は文書の収集に伴う問題に絞ってお話させていただきます。大分私個人の主観によるものが多く、また、職員の大多数が人事交流者であるということ等、他の大学では見られない特別な事情もありますのでそのあたりを考慮してお聞きください。

独立法人等における法人文書の管理について

さて、アーカイブズとしてはまず大学が所有する歴史的な文書、写真、その他について保存していく訳ですが、そのほとんどは業務上作成された事務文書となります。ここで問題なのは業務上作成された事務文書、いわゆる法人文書と言われるものです。

第 II 部 シンポジウム「研究機関の資料保存と歴史研究」

国立大学においては法人化以前には平成 13 年度から、総務省による「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」、法人化後はそれに順ずる「独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律」ならびにその「ガイドライン」に従って、次のような目的をもって管理することを義務付けられています。

法律の目的とは

「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。」

具体的な管理内容について

実際の内容としましては、「独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律」には

- 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

そして、これに伴うガイドラインには

- 9 項目からなる「法人文書ファイル管理簿」を作成すること
- 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すること
- 保管、廃棄についてファイル単位で管理する事
- 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

などが示されています。簡単に言うと、

- 法人の意思決定時には必ず文書を作成して、それらを、国民が見たい時にすぐ見せられる様に目録化し、探し易いようにしておきなさい
- 要求されたらすぐに出せるように準備しておきなさい、また期限がきたらちゃんと移管するか捨てなさい

という内容です。

これが目的にそってきちんと実施されていれば、機関におけるアーカイブは非常に楽に、または自動的に行われるはずなのですが、実際にはこの法律はまったく違った目的に利用され非常に困った効果を生むことが多くあります。

この法律による弊害

まず1つ目は、この法律の施行時に各機関において大量の文書が廃棄されたという事です。この法律の施行後には自分にとって不都合な文書でも、要求されれば開示しなければなりません。また、廃棄するにしてもその廃棄記録を残しておかなければならないため、あとで捨てた理由を問われる場合があります。ですから法律の施行前に捨ててしまい、その様な文書は最初から無かった事にしてしまおうと言うことです。

財務省や総務省では相当量の文書が廃棄されたとも聞いていますが、本学においてはまだ組織が若かったせいで、重要と思われる文書のほとんどが保存期間年限内の現用文書であった事によって、廃棄をまぬがれました。しかし重要な会議を記録したテープについては、文書管理規程の範疇では無かったため残念な事に廃棄されてしまったようです。

2つ目は、この法律が文書を保存するためではなく、合法的に文書を廃棄するために利用される事があることです。みなさんの中にもご覧になられた方がいらっしゃると思いますが、国交省がガソリン税を財源として利用率が30%未満の地下駐車場を横浜に作ったという話がありました。取材ではその駐車場の職員に、この駐車場を作った目的を聞いていましたが、「もう5年以上たっていて書類が残っていないのでわからない」という答えがかえってきておりました。さらには「何でそのような重要な書類を捨ててしまったのか」と聞くと、「規程保有年限を過ぎたので、捨てなければなりませんでした」と答えていました。

本来施設や設備の場合には、関連する書類はそれらが存在する間は保有し続けなければならないのですが、ガイドラインにはファイル名で管理、処分しろとありますので、ファイル名が『議事録綴り』となっていれば、直接施設とは関係ないことになり、廃棄されてしまいます。この様に内容が別のものになり、早く捨てられてしまう傾向があります。

また、捨てずに残す場合には国立公文書館等へ移管する、という事になっております。しかし移管に関する手続きが定められていない場合には、結局捨てるしかないと言うこととなります。

3つ目、これは一番影響が大きい事かもしれませんが、極力、法人文書を作らなくなったことです。さらには文書を作っても、全く事の経緯や責任の所在がわからないものになる事が多くなっていることです。

第II部 シンポジウム「研究機関の資料保存と歴史研究」

「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」、これには法人文書とは次のように定義されています：「法人文書」とは、独立行政法人等の役員又は職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、及び電磁的記録であって、当該独立行政法人等の役員又は職員が、組織的に用いるものとして、当該独立行政法人等が保有しているもの。」当然職場で作成された文書は、業務上の必要に応じて作成したものしか無いはずですが、よって、その全てが法人文書となり得る筈なのですが、ここにあるように「役員又は職員が組織的に用いるもの」という一文が付記されているため、そのほとんどを私文書として扱うことが出来るため、法人文書では無いとして当該文書に対して組織としての管理責任を負わないようにする事が出来ます。つまり、業務上何かの文書を作っても、「それは自分が個人的に使っているものであり、組織的に用いるものではありませんよ」として机の中にしまってしまうため、情報が共有されない、知識の継承がされない、ということです。

また、前述のとおりガイドラインには「法人において何らかの意思決定がされた場合、必ず法人文書を作成すること」となっていますが、文部科学省からの通達も、以前は必ず文書番号が付けられた行政文書として、捺印されたものが送付されてきましたが、最近は右上に「事務連絡」とだけあり、意思決定に関わる文書では無いと解釈出来るようになってきました。このように法人文書は年々少なくなってきております。さらには文書を作っても、作成年月日や作成者が記載されていなかったり、議事録においては議題のみが記載され、「それらについて協議された」「意見を交換した」又は「が決定された」となっているだけで、何をどう議論した結果、どうすることになったのか等の最重要な事項が欠落したものが多くなっています。

ある省庁の方にお伺いしたところ、基本的に議事録には害の無さそうな事と外部の方の発言（これは後で外部の人のせいにするため）のみを記載する伝統が一部にあるそうです。やはり後で誰かに見られて責任を追及されては困ると考えるのか、テレビなどでもわかりますように、何かにつけ「当時の担当者もいないし、そのような内容が書かれた文書がないのでわかりません」と答えられるようにする傾向があるようです。

最後、4つ目ですが、法人文書が作成され、その保存期間を満了した、いわゆる非現用文書を保存するためには、まず組織内に移管に関する規則を作らなければなりません。文書の移管にあたっては、前述の「法人文書ファイル管理簿」内の保有年限を満了したファイルを見て、その中から歴史的に重要と思われるファイルを抽出し、それをアーカイブズ機関に移管するわけですが、外部からの文書の場合には、原則としてその文書を作成した機関と協議をしなければならない等の規制があります。

さらに、ここでまた問題となるのが「行政文書の管理方策に関するガイドライン」です。ここで実際のファイル簿をごらんください。

6. 法人文書ファイル管理簿

大分類	文書分類		行政文書ファイル名	作成者	作成(取得)時期	保存期間	保存期間満了時期	媒体の種類	保存場所	管理担当課・係	保存期間満了時の措置結果	備考
	中分類	小分類										
総合研究大学院大学	財務課	施設用度係	物品役務請求書 平成17年度③	施設用度係	平成17年度	5年	平成22年3月	紙	財務課保管庫	施設用度係		
総合研究大学院大学	総務課	総務係	運営会議議事録	総務係	平成17年度							
総合研究大学院大学	総務課	人事係	原議書(任免関係)	人事係								
総合研究大学院大学												
総合研究大学院大学												
総合研究大学院大学												

大分類 … 総合研究大学院大学

中分類 … 財務課

小分類 … 施設用度係

行政文書ファイル名 … 物品役務請求書 平成17年度③

作成者 施設用度係

作成時期、保存期間、保存期間満了時期、媒体の種類、保存場所、管理担当課・係



ガイドラインにはこのような表がモデル様式として記載されています。実際にはこれはモデルではありません。このとおりによりリストを作成しなければ法人化以前に国立大学に一齐に設置された「行政文書公開システム」には掲載されませんので、現在は国立大学および独立行政法人でこの様式が採用されています。

ごらんのとおり、項目数がたったの9項目、分類も大中小と3項目しかなく、その分類も機関名、課名、係名、だけです。一番問題なのはファイル名だけで、文書名を記載する項目が無いという点です。一番上のファイルは、「総合研究大学院大学、財務課、施設用度係、物品役務請求書(平成17年度)」とあります。

これで内容がわかりますでしょうか？たとえば電子顕微鏡をどこからいくらで買ったのかを知りたい時、一般の方がどのファイルを請求したら良いか見てわかるとは思えません。これを見て重要な文書を指定しろといわれましても、とうてい無理です。結果、重要な文書が廃棄されることとなります。

さらにファイル名をご覧ください。請求書、議事録、原議書、国立大学におけるファイリング方法では、文書の内容ではなくその形態によって分類され、ファイリングされているものがほとんどです。たとえば、会議録は「議事録ファイル」、請求書は「請求書ファイル」、契約書は「契約書ファイル」といった具合です。

第 II 部 シンポジウム「研究機関の資料保存と歴史研究」

関連文書

たとえば本学において、施設工事を行う場合、工事を行うにあたっては、本来次のような多くの関連文書が作成されます。アーカイブズ委員会議事録、施設設備マネジメント委員会議事録、予算委員会議事録、物品役務請求書、工事請負契約書、工事公告、工事完了届、請求書等、非常に多くの文書が作成されます。

これらはそれぞれ「議事録」「物品役務請求書」「契約書」等のファイルにばらばらにつづられるのですが、これらの文書には共通のキー項目となるデータがありませんので、一連の内容を知るためにはそれぞれのファイルをすべてめくって探さなければなりません。これは大変な作業となります。私自身も監査を行う際に、必要とする書類がなかなか見つけられずに、監査に非常に時間がかかっています。特に科研費に関するものについては、一連の書類が複数のファイルに綴られ、更に複数部局に分散され保管されているため、全体を把握する事が非常に困難となっております。

当面の作業及び方針

以上のように、事務文書の収集だけでも大変な障害があります。

では結局どうしたらよいかということですが、事務体制の強化やファイリング方法の変更、さらには文書の規格化等を行いたいところですが、これらは事務局の負担を大きく増やすこととなり、今現在ではとても全体に協力を要請することは出来ません。

現状出来る事として、まず今年度は法人文書であるうがなかならうが、現在あるファイルについてファイル名を登録（目録化）し、同時にそのファイルの大体の内容と収納されている文書量を調査することで、来年度以降の作業についての方針と予算の策定を行っていく予定です。最終的には職員全員が、文書の保存が職務上も有益であり、且つ重要なものであることを認識しなければ、積極的なアーカイブズを行っていく事は出来ませんので、今後は記録文書の作成やファイリングについての研修などを実施していかなければならないと考えております。

このように大学におきましては、アーカイブ以前の問題が多く、実際の公開を含めたアーカイブを始められるのは相当先のことになると考えられます。

以上で私の発表をおわらせていただきます。