

III 研究論考編

新潟市文書館における評価選別の現状と課題 —選別基準の明確化に向けて—

高野 まりい

はじめに

筆者は、平成 26 年 4 月から新潟市歴史文化課において市史執筆員として勤務し、令和 4 年 1 月の新潟市文書館（以下「当館」という。）開館後は、市の公文書の評価選別、特定歴史公文書の保存整理、利用審査、普及業務などを担当している。

当館における公文書の評価選別において課題となっているのが、これまで明確な評価選別基準が定められてこなかったことである。当館開館以前は、職員の専門的知見に頼った評価選別が行われてきた。しかし、職員の異動などによって、現状では経験の無い職員も評価選別業務を担当せざるを得ない状況であり、判断に迷う事例も多い。そのため、歴史公文書かどうかを判断する際の評価選別基準の作成は急務であると考える。

公文書は、保存期間が満了する時に歴史公文書ではないと判断されると廃棄されることとなり、二度と同じものを見ることができなくなる。よって、評価選別においてなされる判断は、非常に重要なものであり、統一的な選別基準が必要となる。

新潟市では、『新潟市史』編さん事業中の平成 6 年に、昭和 42 年に制定された「新潟市文書規程」が改正され、保存期間が満了した文書のうち、「歴史的価値があると認めたもの」について、市史編さん課が引き継ぎ保存することとなった。これにより、市史編さん課による公文書の評価選別が始まったが、この規程の改正の際には、「歴史的価値」の判断基準については特に定められなかった。市史編さん事業終了後は、その業務を引き継いだ歴史文化課による評価選別が行われ、条例全面施行前に作成された文書については現在も当館が評価選別を実施している。

新潟市では、令和 4 年 4 月に「新潟市公文書管理条例」が全面施行され、現用文書と非現用文書を通じた統一的な公文書管理のルールが定められた。この条例により、いわゆるレコードスケジュール方式が導入され、各実施機関が文書作成時に保存期間満了時の措置を定めることとなり、当市の評価選別の方法は大きく変わることとなった。しかしながら、現行のレコードスケジュール設定の際の選別基準には大きな問題点があるため、実施機関によって保存期間満了時の措置の設定に差があり、統一的な判断ができていないのが現状である。当館職員にとっても、実施機関にとっても分かりやすい選別基準がなければ、根本的な解決にはならないと考える。

そこで本稿では、新潟市の評価選別における実務上の課題を明らかにし、今後より適切な判断ができるることを目指して、評価選別基準試案を提示することを目的とする。第 1 章では、新潟市における公文書管理の歴史と公文書の評価選別が始まった経緯について整理し、現状と比較するために、新潟市においてこれまでどのような評価選別が行われてきたのかを明らかにする。第 2 章では、「新潟市公文書管理条例」全面施行によって、当市における評価選別がどのように変わったのかを整理した上で、現状の評価選別における問題点

について考察をする。第3章では、他の地方公共団体における評価選別基準の先行事例や先行研究等を整理した上で、選別基準作成のために必要な考え方を明らかにする。その上で、過去に移管され、現在当館で保存されている文書を対象として、実際の業務の流れに伴って作成される文書の分析を行い、最後に評価選別試案を提示する。

なお、本稿は、令和6年度国立公文書館アーカイブズ研修Ⅲの修了論文を改稿して掲載したものである。本稿の内容は、あくまでも筆者個人の見解であり、当館の公式見解ではないことをあらかじめ断つておく。

1. これまでの新潟市の評価選別について

本章ではまず、新潟市における公文書管理の歴史と公文書の評価選別が始まった経緯について整理し、当市においてこれまでどのような評価選別が行われてきたのかを明らかにする。

1.1 新潟市の公文書管理の歴史と概要

新潟市では、昭和61年4月に市史編さん室が設置され、市制施行百周年記念事業として『新潟市史』編さん事業が始まった。この編さん事業中の平成6年4月に、「新潟市文書規程¹」（以下「規程」という。）第66条が以下のように改正され²、初めて歴史的価値のあるものの保存が明記された。

第66条 前条第1項の規定にかかわらず、総務局国際文化部市史編さん課長（以下「市史編さん課長」という。）は、同項に規定する文書のうち歴史的価値があると認めたものについては、総務課長からこれを引き継ぎ、保存するものとする。

昭和42年に規程が制定された際には、保存期間が満了した文書の措置は、廃棄もしくは延長のみであった。しかし、この平成6年の規程改正により、保存期間が満了して廃棄される文書のうち、「歴史的価値があると認めたもの」については、市史編さん課がこれを引き継いで保存することが可能となった。市史編さん事業の過程においては、市役所を焼失した近代以降の数度の大火や敗戦時の文書焼却などによる近現代資料の残存の少なさが指摘されており、平成6年以前にも市史編さん担当職員により市役所の廃棄文書の中から歴史資料になると思われる文書を選別するという作業は行われていた³。しかし、この規程改正によって、市史編さん課が評価選別をする根拠が明確化されることとなったのである。

当時の文書の保存期間は、長期、10年、5年、3年、1年の5種類であり、平成6年度から有期限保存文書を対象とした評価選別が開始されることとなった。評価選別において、「歴史的価値」の価値判断を行うのは市長部局の市史編さん課であったが、この規程の改正の際には「歴史的価値」の判断基準については特に定められなかった。

なお、平成6年の規程改正の際には、市史編さん課が評価選別をして引き継いだ文書の取り扱いについては特に定められなかつたため、引き継いだ文書は市史編さん課が管理する公文書となり、当初は情報公開の対象となっていた。平成12年4月の「新潟市情報公開

条例⁴」の改正により、「歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別に保有しているもの」は、情報公開の対象除外と規定され⁵、この規定が評価選別を経て引き継がれた文書にも適用されることとなった。

平成 10 年度に市史編さん事業が終了すると、平成 11 年 4 月に国際文化部に歴史文化課が設置され、これ以降は同課が公文書の評価選別を担当することとなった。同課においても市史編さん事業に携わった職員による評価選別が行われたが、ここでも明確な選別基準は定められなかった。

平成 20 年 10 月 1 日に、新潟市は「新潟市文書管理システム」（以下「文書管理システム」という。）を導入した。この文書管理システムの導入により、府内ネットワークを通じて文書の収受、供覧、起案、決裁、保存、廃棄や延長、文書の移管に至るまでの文書管理が可能となり、新潟市においても行政文書の電子化が進むこととなった。これに伴い、歴史文化課では平成 22 年度から文書管理システムに登録された電子媒体の公文書（以下「電子文書」という。）の評価選別を開始しており、同年度から 1 年保存の電子文書の引き継ぎを行っている。

平成 24 年 4 月には規程が大きく改正され、一部の例外を除いて長期保存文書が廃止され、当市における文書の保存期間は最長 30 年とされた。当時は、平成 17 年の市町村合併や組織改正などによって非現用化した長期保存文書が増大し、その適切な保存と管理が問題となっていた時期でもあった⁶。この規程改正により、それまで長期保存文書とされていたものが、30 年保存文書に変更され、旧長期保存文書も評価選別の対象となり、すべての保存期間文書が評価選別の対象となった。

また、平成 25 年 3 月には「（仮称）新潟市文書館整備基本計画⁷」（以下「基本計画」という。）が策定され、文書館設置に向けての本格的な整備が推進されることとなった。この基本計画は、平成 22 年 10 月から 7 回にわたって開催された「新潟市文書館整備検討委員会」での検討を経て策定されたものである。基本計画には、平成 23 年施行の「公文書等の管理に関する法律⁸」（以下「公文書管理法」という。）の趣旨に則り、現在や将来の市民に対して説明責任を果たしていくための役割を担う施設としての「文書館」の必要性と、当市における公文書管理条例についての調査・検討を進めていくことなどが定められている。

このような経緯を経て、令和 2 年度には条例制定に向けて「新潟市公文書管理条例検討委員会」が全 4 回開催され、令和 3 年 10 月 1 日に「新潟市公文書管理条例⁹」（以下「条例」という。）が施行された。条例は、当市における公文書の管理に関する基本的事項を定めたものであり、文書を作成・取得してから、保存期間を満了して廃棄、または文書館に移管・利用されるまでの文書のライフサイクル全体を通じて統一的なルールが定められることとなった。

また、この条例の趣旨に則り、「特定歴史公文書を適切に保存し、市民等の利用に供するとともに、本市の歴史を検証し、歴史に関する情報を発信するため¹⁰」の施設として、新潟市文書館が設置され、令和 4 年 1 月 8 日に開館した。文書館は、歴史文化課の準課相当機関となり、同課において歴史資料の公開や評価選別業務などを担当していた歴史資料整備担当職員がそのまま文書館に配置されることとなった。また、令和 4 年 4 月 1 日の条例の全面施行に伴って、これまでの規程は廃止されることとなり、当市における評価選別の方針も大きく変わることとなった。

1.2 これまでの評価選別の流れ

次に評価選別業務の具体的な流れについて整理していきたい。条例が全面施行された令和4年4月1日の時点では各実施機関が現に保有している文書については、経過措置として従前の例による評価選別が実施されている¹¹。本節では、この従前の例による評価選別の流れについて確認していく。

現在、当市の評価選別の対象となっている文書の媒体は、紙媒体文書と電子文書の2種類である。紙媒体文書は、前節で述べた文書管理システムの導入以前に作成された文書や、文書管理システムに紐づけられていない紙文書である。一方の電子文書は、文書管理システム上で作成された文書であるが、その添付資料として紙媒体文書を含んでいる場合もあり、現状は紙媒体文書と電子文書が混在している中で評価選別を実施している。筆者が評価選別を担当するようになった平成27年度と比較すると、紙媒体文書の割合は徐々に少なくなってきており、現在の評価選別対象文書は、ほぼ電子文書となっている。令和5年度の当市における評価選別業務のスケジュールは以下のとおりである。現在は約7か月をかけて文書館における評価選別作業を進めている。

4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月
		廃棄文書 目録送付 (総務課)			一次選別 文書搬入 (各課)			審議会 意見聴取		文書廃棄 (総務課)	
			一次選別 (文書館)			二次選別 (文書館)			移管文書 決定通知 (文書館)		

図1 令和5年度の評価選別スケジュール

まず年度当初に、総括文書管理者である総務課から、各実施機関（市長、議会、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、監査委員、農業委員会、固定資産評価審査委員会、水道事業管理者、病院事業管理者及び新潟市土地開発公社）へ、保存期間満了を迎えた対象文書のリスト（以下「廃棄文書目録」という。）の提出依頼を行う。総務課が取りまとめた各実施機関の廃棄文書目録が当館へ送付されると、当館職員による一次選別がスタートする。

ここで問題となるのが、一次選別の段階では、廃棄文書目録に記載されている限られた情報のみでの判断、いわゆるリスト上での評価選別しかできないということである。そのため、一次選別は明らかに歴史公文書に該当しないものを除外していく作業となる。廃棄文書目録に記載されている簿冊名や件名、作成年度や保存期間などの情報だけで容易に判断ができない場合には、一次選別の段階では引き継ぐこととしている。表1が紙媒体文書の廃棄文書目録、表2が電子文書の廃棄文書目録である。評価選別の単位は、紙媒体文書

では「簿冊名」、電子文書では「ファイル名」である。紙媒体文書の廃棄文書目録には、簿冊に綴られている件名目録も記載されている場合があるが、電子文書の廃棄文書目録はファイル名（紙媒体文書の簿冊名にあたる）のみの記載となっている。

表1 廃棄文書目録（紙媒体文書）（部分）

文書目録					
年度 H24年度	分類コード	保管場所	保存年限 10年	保存期間満了 R5年3月	移管・廃棄 年月
簿冊名 ○○○○関係資料					
番号 件名					
1	○○報告資料				
2	○○関係綴				
3	○○の認定について				
○○部○○課					

表2 廃棄文書目録（電子文書）（部分）

令和5年度末 保存期間満了ファイル一覧				
所属名 ○○部○○課	作成年度 平成24年度	保存年限 10年	当初保存満期日 令和5年3月31日	最新保存満期日 令和5年3月31日
文書分類	細分類	ファイル 管理番号	ファイル 基準名	ファイル名
00 01	3	200000	議会	○○関係書類
00 02	1	200100	諸務	○○請求関係

当館から総務課へ一次選別結果を通知すると、総務課が各実施機関へ一次選別結果を通知する。その通知を受けて、各実施機関から紙媒体文書の現物が当館へ運び込まれる。電子文書は、各実施機関が文書管理システム上で当館へ「移管」の手続きを行うことで、当館に閲覧権限が付与され、ファイルの中身の確認が可能となる。またこの時点で、各実施機関から当該文書所在不明の連絡や、業務上必要であるので保存期間を延長する旨の連絡が来る場合もある。

当館職員は、この二次選別の段階において現物を当館で見ることができ、初めて文書の内容を確認することが可能となる。一次選別の段階では、例えば当市において重要な事務事業の計画名がつけられた「○○事業計画」という簿冊名の文書を引き継ぐ判断をしても、実際の文書の内容を確認してみると、関係各課への通知文などの軽易な文書しか綴られていない場合も多い。これは文書管理の問題でもあるが、文書作成時に文書の内容に沿った適切な簿冊名やファイル名をつけることが重要であると考える。

二次選別の結果については、「新潟市情報公開・個人情報保護・公文書管理審議会」の「公文書管理部会」において意見聴取を行い、その意見を踏まえて、各実施機関が最終的に文書館へ移管する文書を決定する。当館へ移管された歴史公文書等は「特定歴史公文書」として、条例第10条に従い永久に保存されることとなる。

令和5年度の移管状況は、表3のとおりである。保存期間が満了した行政文書43,370件のうち、移管となったのが234件（紙媒体文書36件、電子文書198件）であり、すべての選別対象文書における移管の割合は約0.5%となっている。なお、令和5年度は、新型コロナウイルス感染症関連の文書も35

件（紙媒体文書11件、電子文書24件）移管されている。

当館開館以前は約3名の職員で評価選別作業を行い、市史編さん事業などを担当した職員の専門的知見による判断がなされてきた。しかし、職員の異動等により、現在は担当職員の評価選別における経験年数も1年から10年と大きな幅があり、経験のない職員にとっては容易に判断ができない事例も多い。当館開館後の評価選別業務において改善した点を、以下に述べる。

当館開館後は評価選別を担当する職員数を増やし、現在は6名の職員で評価選別作業を行っている。6名の担当職員の評価選別における経験年数を考慮した上で各2名の3チームに分け、それぞれのチームに担当部局を振り分けて評価選別を実施している。また、行政文書の内容を確認できる二次選別の段階では判定表（図2）を導入し、担当職員が簿冊やファイルごとに選別理由などを記入することとした。この判定表を持ち寄って、担当職員全員での選別会議を複数回実施し、選別結果の確認や、担当職員が判断に迷う事例などについて議論を重ねて、最終的に文書を移管するか、廃棄するかを決定していく。

表3 令和5年度の移管状況

	選別対象文書 (件)	移管数 (件)
紙媒体文書	511	36
電子文書	42,859	198
合計	43,370	234

No	所属				ファイルNo	ファイル名	文書		電子のみ
担当判定項目	判定結果	移管	RS根拠		必要性	<input checked="" type="radio"/>	事業概要		
判定所見									
付録	根拠法令				紙量 (箱数)		原本 状態		利用 制限
全体会議	協議内容								
	原課照会項目								
	最終判定	移管							
	備考・特記等								

図2 二次選別判定表

複数職員での確認や、判定表の導入、選別会議を設けたことは大きく改善した点であると考える。複数人での確認は恣意的な判断をなくすことにもつながり、選別結果を判定表で記録化することは、その判断結果への説明責任を果たすことにもつながる。しかし、現

状では明確な選別基準がないために、選別会議でも判断に迷う事例が多く、適切な判断ができるているとは言い難い状況である。担当職員による判断に揺れが生じないようにするためにも、選別基準を定めることが必要であると考える。

1.3 これまでの評価選別結果から分かること

前節では、条例全面施行前に作成された文書を対象とした、これまでの当市における評価選別の具体的な手順を確認した。これまでの評価選別は、保存期間満了後に担当職員が個別の文書を1点ずつ確認しながら移管か廃棄かを判断するという方法で実施されてきた。明確な評価選別基準がなかったため、職員の専門的知見や、これまでの選別結果などの前例、広報紙「市報にいがた」年末特集記事の市政10大ニュースなどを判断のツールとした評価選別が行われてきた。

これまでの移管文書の内容を見てみると、市の施策や事業に関する文書を中心として移管が行われてきたようである。また、作成年度の古い文書としては昭和20年代の農地買収関係文書、当市で発生した災害への対応が分かる文書としては昭和39年の新潟地震関係文書などが移管されている。

当市で評価選別が開始された平成6年度以降の選別結果について、当館で作成された目録を基にして、年度毎の移管文書数をまとめたのが表4である。

表4 平成6年度～令和5年度の移管状況（移管文書数）

年度	移管数（点）	年度	移管数（点）
平成6年度	515	平成21年度	117
平成7年度	326	平成22年度	629
平成8年度	363	平成23年度	451
平成9年度	357	平成24年度	602
平成10年度	726	平成25年度	687
平成11年度	299	平成26年度	1,523
平成12年度	357	平成27年度	501
平成13年度	341	平成28年度	306
平成14年度	383	平成29年度	419
平成15年度	228	平成30年度	146
平成16年度	285	令和元年度	337
平成17年度	580	令和2年度	127
平成18年度	1,152	令和3年度	122
平成19年度	536	令和4年度	88
平成20年度	161	令和5年度	330

表4を見てみると、平成18年度は、平成17年に新潟市と合併した旧市町村の大量の文書が評価選別の対象となったことから、移管点数が多くなっている。また、庁舎再編があった平成25年度とその翌年度も移管数が多くなっていることが分かる。

また、平成 6 年度以降の選別結果について、文書の保存期間により分類したのが、以下の表 5 である。

表 5 平成 6 年度～令和 5 年度の移管状況（保存期間別）

保存期間	30 年	10 年	5 年	3 年	1 年	合計
移管数（点）	533	3,410	5,039	2,182	1,850	13,014

表 5 からは、保存期間が短く設定された 5 年以下の文書でも移管されているということが分かる。一般的には、文書作成者にとって重要な文書は保存期間が長く設定される傾向にあるが、保存期間が短い文書であっても、評価選別担当職員によって「歴史的価値のあるもの」と判断され、文書が移管してきたということが分かる。

保存期間基準表では保存期間が短く設定されていても、公文書館への移管対象となる文書が見られ、文書作成者とアーカイブズ側の価値判断が異なることを論じた富田三紗子氏の先行研究¹²があるが、当市の評価選別においてもそのような傾向が見られると言えるのではないだろうか。

一方で 30 年保存文書の移管数が少ないのは、旧長期保存文書の評価選別が実施できていないことが原因として考えられる。平成 24 年 4 月の規程改正により文書の保存期間が最長 30 年となったことは既に述べた。しかし、現状においては各実施機関が保有している 30 年以上経過した旧長期保存文書が大量にあり、これらの文書を対象とした評価選別の実施が今後の課題であると考える。

2. 評価選別の現状と課題

本章では、「新潟市公文書管理条例」の施行により、新潟市における評価選別方法がどのように変わったのかを整理した上で、現状の評価選別における問題点を分析し、当市における課題を明らかにする。

2.1 「新潟市公文書管理条例」における歴史公文書等の評価選別

2.1.1 歴史公文書等の定義

前章で述べたとおり、令和 3 年 10 月 1 日に「新潟市公文書管理条例」が施行された。また、条例の施行に伴い、市長部局（消防局及び消防署を含む）における行政文書の管理について必要な事項を定めた「新潟市行政文書管理規則¹³」（以下「規則」という。）も同時施行されることとなった。市長部局以外の各実施機関においても、それぞれ行政文書の管理に関する規則や規程が施行された。

条例第 1 条には、その目的について以下のように定められている。

第 1 条 この条例は、市の諸活動や歴史的事実の記録である公文書が、市民共有の知的資源として、市民が主体的に利用し得るものであることに鑑み、公文書の管理に関する基本的事項を定めることにより、行政文書の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り、もって市政が適正かつ効率的に運営されるようするとともに、公正で開かれた市民主体の市政を推進することで市民自治の確立を目

指し¹⁴、市の諸活動を現在及び将来の市民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする。

条例は、公文書を市民共有の知的資源とし、現在及び将来にわたって説明責任を全うできるような行政文書の適正な管理と、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図ることを定めている。条例施行により、歴史公文書等かどうかを判断する評価選別に関する業務も、これまで以上に重要なものになったと考える。

では、次に条例において、歴史公文書等がどのように定義されているのかを整理する。まず、当市において実施機関の職員が現に保有している文書は、行政文書とそれ以外（行政文書から除外されるもの）に分けられる。行政文書のうち、評価選別によって、「市政を検証するために後世に残すべき重要な文書」とされたものが歴史公文書等である。実施機関が保有している歴史公文書等が、保存期間満了後に市長（文書館）に移管されると、特定歴史公文書となり、文書館において永久保存され、広く利用に供されることとなる。また、条例では、いわゆる現用文書である行政文書と、非現用文書である特定歴史公文書をまとめて、公文書と定義している。条例における公文書、行政文書、歴史公文書等、特定歴史公文書の用語の定義と関係を示したのが、以下の図3である。

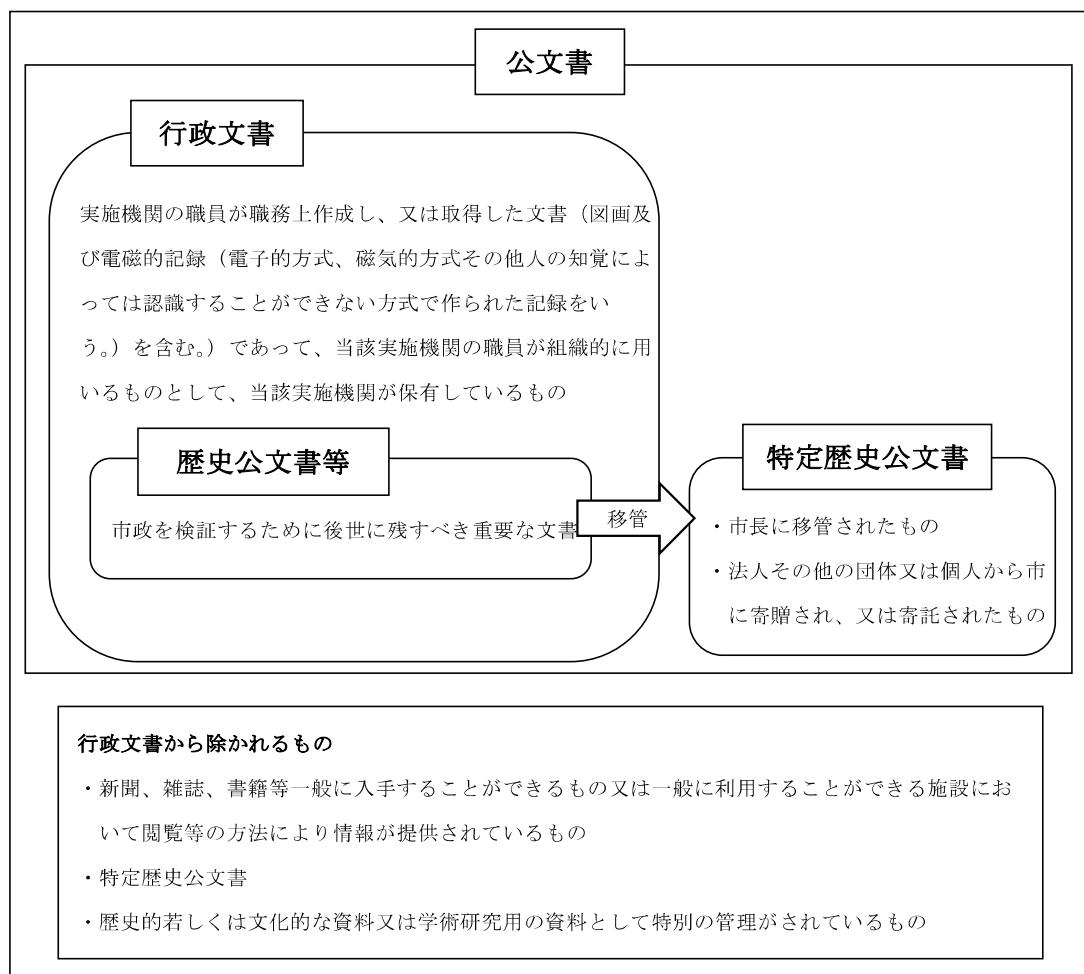


図3 条例における文書の定義

ここで問題となるのが、歴史公文書等、つまり「市政を検証するために後世に残すべき重要な文書」とは具体的にどのような文書であるのか、何をもって「重要」とするのか、ということである。どのような文書が歴史公文書等に該当するのかが明確でなければ、その評価選別も行うことができないと考える。

ここで、国において歴史公文書等がどのように定義されているのかを整理する。公文書管理法第6条では、「歴史資料として重要な公文書その他の文書」と規定されている。また、「行政文書の管理に関するガイドライン¹⁵」(以下「ガイドライン」という。)別表第2の「1 基本的考え方」では、「以下の【I】～【IV】のいずれかに該当する文書は、「歴史資料として重要な公文書その他の文書」に当たり、保存期間満了後には国立公文書館等に移管するものとする。」とされている。

- 【I】 国の機関及び独立行政法人等の組織及び機能並びに政策の検討過程、決定、実施及び実績に関する重要な情報が記録された文書
- 【II】 国民の権利及び義務に関する重要な情報が記録された文書
- 【III】 国民を取り巻く社会環境、自然環境等に関する重要な情報が記録された文書
- 【IV】 国の歴史、文化、学術、事件等に関する重要な情報が記録された文書

これは国の基準であるが、地方公共団体においても、相模原市¹⁶やつくば市¹⁷などのように、「国」を「市」に置き換えるなどして、このガイドラインの考え方を踏まえて歴史公文書等の基本的な考え方を定めている事例が多く見られる。また、このガイドラインの趣旨は、どの機関であっても根本的な概念として掲げていけるものであるとの意見もある¹⁸。さらに、鳥取県¹⁹や高知県²⁰のように、上記の4つの概念に加えて「歴史資料として重要な情報が記録された文書」という項目を追加している地方公共団体もある。

振り返って新潟市の事例を確認すると、歴史公文書等は「市政を検証するために後世に残すべき重要な文書」という条例の定義のみであり、この定義は第1章で述べたように、当市で公文書の評価選別が始まった経緯が、市史編さん事業に由来するものであるためと考えられる。しかし、この定義だけでは歴史公文書等に該当するかどうかの評価をすることは難しいため、歴史公文書等に関する基本的な考え方を示す必要があると考える。

当市においても公文書管理法の趣旨に則り条例を制定した経緯があるため、令和5年度からは、上記のガイドラインの【I】～【IV】までの考え方を根本に捉えながら、評価選別を実施している²¹。しかしながら、当市の評価選別が市史編さん事業を出発点としていることや、市政検証性という観点から、ガイドラインの基本的な考え方をVを加えた、次の試案を提示する。

表 6 歴史公文書等の基本的な考え方（案）

歴史公文書等とは、市政を検証するために後世に残すべき重要な文書であって、次に掲げるものとする。

- I 市の機関の組織及び機能並びに政策の検討過程、決定、実施及び実績に関する重要な情報が記録された文書
- II 市民の権利及び義務に関する重要な情報が記録された文書
- III 市民を取り巻く社会環境、自然環境等に関する重要な情報が記録された文書
- IV 市の歴史、文化、学術、事件等に関する重要な情報が記録された文書
- V 前各号に掲げるもののほか、歴史資料として重要な情報が記録された文書

2.1.2 評価選別とレコードスケジュール

次に、条例において歴史公文書等の評価選別がどのように規定されているのかを確認する。条例施行により、当市の評価選別方法において大きく変わった点は、いわゆるレコードスケジュール方式が導入されたことであろう。

国内においては、公文書管理法により、評価選別の方法に初めてレコードスケジュールが導入された²²。これを受けて、近年ではレコードスケジュール方式を導入する地方公共団体が増加している²³。当市の条例では、以下のように定められている。

第5条第5項 実施機関は、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っては市長への移管の措置を、それ以外のものにあっ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。

条例にレコードスケジュールという言葉は明記されていないが、各実施機関において、保存期間満了前のできるだけ早い時期に、文書の保存期間満了時に廃棄するのか、もしくは移管するのかの措置を設定することが定められている。「できるだけ早い時期」とあるが、原則として各実施機関において行政文書ファイルの作成時に、ファイル単位で「移管」もしくは「廃棄」を選択して、文書管理システム上に登録することとなっている。

また、規則では上記の条例第5条第5項のレコードスケジュールの設定に関して、以下のように定められている。

第16条 文書管理者は、別表に基づき、保存期間の満了前のできる限り早い時期に、条例第5条第5項の保存期間が満了したときの措置を定めなければならない。
2 文書管理者は、前項の措置を定めるに当たっては、必要に応じ、文書館の長に助言を求めることができる。

ここでいう文書管理者とは各実施機関の所属長のことであるが、レコードスケジュール

の設定は各実施機関の判断により行われ、各実施機関は規則の別表（以下「規則別表」という。）に基づき保存期間満了時の措置を定めることとされている。レコードスケジュール設定の際の判断基準となっている規則別表の問題点については、次節において述べる。

また、ここでは文書管理者はレコードスケジュールの設定に関して、文書館に助言を求めることができると定められているが、文書館がレコードスケジュールを確認して専門的助言を行った事例はまだない。制度は始まったものの、実施機関においてもレコードスケジュールの意義が十分理解されているとは言えず、今後は実施機関とのコミュニケーションを図りながら、文書館がレコードスケジュールを確認し、必要に応じて助言を行っていくという体制を整えていくことが必要であると考える。

なお、条例第7条には、行政文書ファイル等の分類、名称、保存期間、保存期間の満了日、保存期間が満了したときの措置などを記載した「行政ファイル管理簿」を公表することが定められている。条例が全面施行された令和4年4月1日以降に各実施機関が作成・取得した文書の「行政ファイル管理簿」は、新潟市のホームページ上で公開されている²⁴。

行政文書の廃棄に関しては、規則第25条に、文書管理者は保存期間満了時に廃棄措置の適否について検討を行った上で変更が可能なことが定められている。また条例第8条では、実施機関は廃棄時には市長への協議が必要な事や、「新潟市情報公開・個人情報保護・公文書管理審議会」の意見を聴取することなどが定められている。文書作成時に移管や廃棄の措置を設定しても、保存期間満了までの間に発生した出来事や社会状況の変化などにより、廃棄とされた文書の評価が変わる場合もある。廃棄措置の変更や、市長への協議、附属機関によるチェックが入ることでそれらを補完することが可能になると考えられる。

第1章で述べたように、これまでの新潟市における評価選別は、保存期間満了時に当館職員（旧市史編さん課、歴史文化課職員を含む）が個別の文書を確認して判断するという方法で行われてきた。保存期間満了時に評価選別を行う場合には、文書作成時の状況を把握することは非常に難しい。また、相互に関連する文書にも複数の保存期間が設定されているため、それぞれ評価選別の時期が異なってしまい、関連文書全体を見て体系的な判断をすることができないという問題がある。

しかし、条例の施行によりレコードスケジュール方式が導入され、文書の内容や作成の経緯を最もよく熟知している実施機関の文書作成者が、文書作成時に移管か廃棄かの判断をすることとなり、当市においても評価選別の時期や主体が大きく変わることとなった。このように制度面では一定の整備がなされたものの、評価選別の実態においては大きな課題を抱えているのが現状である。次節でその課題を確認する。

2.2 現行のレコードスケジュール設定における問題点

本節ではまず、実施機関においてレコードスケジュールの設定が具体的にどのように行われているのかを確認し、その問題点を明らかにする。前節でも述べたが、実施機関が行政文書の保存期間や保存期間満了時の措置を設定する際は、規則別表を選別基準とすることが定められている。添付資料1として示したものが、規則別表である。

また、これまで明確な選別基準が定められなかつたために、第1章で述べた条例全面施行前に作成された行政文書の評価選別を行う際にも、当館職員が現状の評価選別基準とし

ているのがこの規則別表である。

この規則別表は、条例が施行される以前の当市における文書管理のルールであった規程で定められていた保存期間表をほぼそのまま転用したものであり、そこに保存期間満了時の措置を加えたものである。当市で作成されるすべての行政文書は、この規則別表のいずれかの項目に当てはまることがあるが、非常に大まかな分類となっているため、文書作成者にとっても当館職員にとっても、どの文書がどの項目に当てはまるのかの判断は容易ではないと考える。

また、規則別表に定めのない行政文書については、類推して保存期間を設定することができるとしており、各実施機関の文書作成者によって、保存期間満了時の措置の設定の判断に差異が生じる可能性がある。以下、筆者が考える規則別表の問題点について整理する。

まず第1の問題点は、個別の文書単位での評価選別を想定して作られた選別基準であるということである。規則別表は、保存期間別の記載となっており、業務単位での体系的な判断ができないことが大きな問題であると考える。

第2の問題点は、保存期間が長い文書は「移管」、保存期間が短い文書は「廃棄」とされている傾向にあることである。例えば、30年保存文書はすべて「移管」となっている。これは、旧長期保存文書がそのまま30年保存に置き換わっただけであり、評価選別の余地がないとも言える。

また、規則第14条第2項では、「歴史公文書等に該当するとされた行政文書にあっては、3年以上²⁵の保存期間を設定するもの」と定められているが、規則別表では3年保存文書は原則としてほぼ「廃棄」となっており、「移管」となる文書が非常に限定的であると言える。

さらに、1年保存文書はすべて「廃棄」となっている。規則第14条第3項では、「意思決定過程や事務及び事業の実績の合理的な跡付けや検証に必要となる行政文書については、原則として1年以上の保存期間を設定するもの」とされており、1年保存文書の中にも歴史公文書等に該当する文書が含まれる可能性があると考えられる。

第1章では、これまでの評価選別結果から、当市では保存期間が短く設定されている文書でも移管されている傾向にあることを確認した。このことからも、文書の保存期間によらない選別基準が必要であると考える。

第3の問題点は、文書の種類の中で、「特に重要なもの」や「重要なもの」という記載が多くあることである。例として、規則別表の中から、「請願、陳情及び要望に関する文書」の種類と保存期間満了時の措置を挙げてみると、表7のとおりである。

表7 請願・陳情に関する文書の抜粋

種類	保存期間	保存期間満了時の措置
請願、陳情及び要望に関する文書で特に重要なもの	30年	移管
請願、陳情及び要望に関する文書で重要なもの	10年	移管
請願、陳情及び要望に関する文書	5年	廃棄

「請願、陳情及び要望に関する文書」の標準の保存期間は5年であるが、その他に二段階の重要度が設定されている。しかし、どのような文書を「特に重要なもの」、「重要なもの」とするかの明確な基準はない。また、実施機関において実務上重要であるという意味と、歴史公文書等として重要であるという意味においては、大きな違いがあると考える。

「重要」という表現は、文書作成時の担当者や担当部局、社会的状況などにより、その判断に差が生じる可能性があり、結果として歴史的公文書等に該当する文書が廃棄されてしまうおそれもあると言えるのではないだろうか。

第4の問題点は、移管の際に、当該業務を主管する実施機関の文書を対象とするという原則が明記されていないことである。新潟市のホームページ上で公開されている「行政ファイル管理簿²⁶」により、実施機関によるレコードスケジュールの設定状況を確認してみると、業務の主管課ではない実施機関においても、規則別表に基づき「移管」としている事例が多く見られ、将来的に同じ内容の文書が複数移管される可能性がある。移管文書の重複を防ぐことのできる選別基準が必要であると考える。

2.3 現状の評価選別における課題

新潟市では条例の全面施行により文書作成時にレコードスケジュールを設定することが定められ、それまでの評価選別方法が大きく変わることとなった。条例や規則により、制度面での整備はなされたものと考えるが、歴史公文書等の評価選別において適切な判断ができるているのかという点においては、大きな課題が残ると考える。

現状の評価選別における課題としては、当市では平成6年度から評価選別が実施されてきたにも関わらず、これまで明確な評価選別基準が定められてこなかったことである。条例施行後においても明確な選別基準がないため、現状においては実施機関によるレコードスケジュールの設定の際と文書館職員による評価選別の際の評価選別基準となっているのが、規則別表のみである。しかしながら、前節で述べたように規則別表には多くの問題点があり、これを選別基準とする現状の評価選別においては、歴史公文書等に該当するかどうかの判断が適切に行われていない可能性があると考える。

そこで課題の解決にむけて、前節で述べた規則別表の問題点の克服を目指してその内容を見直し、分かりやすい評価選別基準試案の作成を目指したい。分かりやすい評価選別基準とは、文書作成者である実施機関とアーカイブズ側の文書館職員、両者から見て分かりやすい評価選別基準である。この別表は規則で定められたものであるため、内容を大幅に変更することはできないが、評価選別に必要ないくつかの視点を加える形で、業務単位での体系的な判断ができるような試案の作成を試みたい。

3. 評価選別基準の明確化に向けて

3.1 地方公共団体の先行事例

本節ではまず、他の地方公共団体の評価選別基準の先行事例の整理を行う。地方公共団体によって、評価選別基準の策定方法は規則や規程、訓令、告示、ガイドラインなど様々

であり、評価選別基準にもいくつかの傾向があると言える。最初に、2.1.1 で述べた国のガイドラインを踏まえた歴史公文書等の基本的な考え方を示した後に、具体的な選別基準を示したものが多い。

相模原市²⁷や、全量引渡制度を採用している神奈川県²⁸の評価選別基準は、歴史公文書等に該当する公文書が列挙されている。また、別に細目基準も定めており、収集する公文書の例が示されている。以下に相模原市の事例を示す。

(選別基準)	
第3条 前条の基本的考え方に基づき、歴史的公文書として選別する具体的な選別基準は、次の表のとおりとする。	
番号	公文書の区分
1	市の総合計画及び基本方針に関するもの
2	重要な事務及び事業の計画及び実施に関するもの

図4 相模原市（市長部局）の評価選別基準（部分）

また、鳥取県²⁹や山形県³⁰では、歴史公文書等として収集すべきもののほかに、歴史公文書等に該当しない文書も規定されている。歴史公文書等に該当しない文書は、定型的業務を遂行する過程で作成される文書や、複数の課等に存在する同一内容のもので主務課以外で作成・取得した文書、行政刊行物等にその内容が記載されているもの、などである。廃棄される文書が明文化されることは、評価選別作業の効率化にもつながると考えられる。

国のガイドラインのように、保存期間基準表と対応できるような評価選別基準としては、つくば市³¹の事例が挙げられる。つくば市の選別基準には、「(1) 業務単位での保存期間満了時の措置」(図5)など、異なる視点から文書を評価選別する6つの項目が示されている。

(1) 業務単位での保存期間満了時の措置				
ア 行政文書の保存期間基準表に掲げる事項に関するものについては、次の表の右欄のとおりとする。				
事項	業務の区分	文書の類型	具体例	移管区分
市の区域の変更、字の区域及び名称の変更並びにその経緯				
1 市の区域の変更、字の区域及び名称の変更並びにその経緯	(1) 立案の検討	変更の発端となる事項がわかる文書	・字の名称変更申出書類 ・区画整理事業の換地計画書類	移管
	(2) 関係者との協議	協議文書	・利害関係者（施行者、地権者、住民等）との協議記録	
	(3) 議案の決定	議案決裁文書	・議案決裁文書 ・新旧対照表	

図5 つくば市（市長部局）の評価選別基準（部分）

公文書の保存期間と保存期間満了時の措置が併記されている例としては、「高知県公文書管理規程³²」の別表第2がある。以下に高知県の事例を示す。

(1) 業務単位での公文書の保存期間区分及び保存期間満了時の措置					
区分	公文書の内容又は形式の別	保存期間	保存期間満了時の措置		
1 条例等の制定又は改廃及びその経緯 等の例題に関する公文書	条例及び規則の制定又は改廃及びその経緯に関するもの 訓令、公示、要綱、通達及び依命 通達の制定又は改廃及びその経緯に関するもの	30年 特に重要なもの 重要なもの その他	30年 10年 5年	移管 次のものは、移管 ア 県行政に関する重要な訓令、通達及び告示に関するもの イ 県行政又は県民生活に顕著な効果又は影響を与えた要綱及び要領等の制定又は大きな改正に関するもの	
	法令の施行に伴う通知等に関するもの	重要なもの その他	10年 5年	次のものは、移管 県行政に関する重要な通知に関するもの	
	公報に関するもの	法務文書課及び公文書館で保存するもの	30年	次のものは、移管 公文書館で保存するもの	

図6 「高知県公文書管理規程」別表第2(部分)

高知県においても、上記の別表第2を基に文書作成者が文書の保存期間を設定し、保存期間満了前のできるだけ早い時期に保存期間満了時の措置を定めるとされており、保存期間基準表と移管基準表をひとつの規定で定めているという点では、当市と同じである。しかし、つくば市や高知県の事例を見てみると、作成される文書が業務単位でまとめられており、より体系的な判断が可能であると思われる。また、業務単位や政策単位などの複数の視点からの選別基準が示されているため、ひとつの視点からでは拾いきれない文書についても対応できる評価選別基準となっている。これらの先行事例を参考としながら、当市における改善策を試みたい。

3.2 評価選別基準の考え方による必要な視点

評価選別基準の明確化のためには、どのようなアプローチが必要なのだろうか。既に述べたように、これまでの当市の評価選別は、個別の文書の内容を1点ずつ確認するという方法で行われてきた。

しかし、すでに20世紀末には海外においてマクロ評価選別論が登場し、個々の記録の内容をミクロに評価するという従来の評価選別論は、大きな転換点を迎えることとなった。

マクロ評価選別論は、カナダのテリー・クックによって提唱されたものである。この転換を紹介した安藤福平氏は、マクロ評価選別論について、「マクロかつトップダウン的に重要な組織、重要な機能・活動を特定する、個々のレコードを分析するのではなく、レコードが作成されるコンテキスト、機能分析を先行させる方法である。」と述べており、旧来のシェレンバーグ理論での評価選別は、「レコードからアーカイブズを選び出すこと」であったとしている³³。第1章や第2章で確認したように、当市における現状の評価選別は、まさに「レコードからアーカイブズを選び出すこと」であると言え、よりマクロな視点からのアプローチが必要なのではないかと考える。

マクロ評価選別の視点を取り入れた国内での実践例としては、オーストラリアのDIRKSマニュアルを適用した先行研究があり、国においては日本版マクロ評価選別(DIRKS)マニュアル(素案)の作成を行った事例がある³⁴。また、地方公共団体の事例としては、この

DIRKS マニュアルを用いてかつての所属課の業務分析を行い、レコードスケジュール試案を作成した広島県立文書館の荒木清二氏の研究³⁵や、荒木氏の論考を参考としながらより簡便な方法で所属課の業務分析を行った松江市の小山祥子氏の先行研究³⁶がある。しかしながら、両者とも文書作成課の業務経験者という立場からの業務分析であり、これらの先行事例を参考にして当市のすべての組織の業務分析を行うことは、当館の現状の人員配置の面から考えても、非常に厳しいと言えよう。

また地方公文書館における著名な例としては、沖縄県公文書館のシリーズ別評価選別が挙げられる。シリーズ別評価選別とは、「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」ものであり³⁷、マクロな視点に立った業務単位での評価選別が行われている。

さらに、既存の評価選別基準の不足を補う案を検討するに当たって、よりマクロな視点から市の組織全体を見渡して分析することの必要性を論じた、つくば市の高橋道子氏の研究もある³⁸。

当市の評価選別において、すぐさま DIRKS マニュアルやシリーズ別評価選別のような手法を導入することは難しいが、これらの事例を参考としながらマクロな視点から評価選別基準の作成を行うことは非常に重要であると考える。

3.3 評価選別基準の試案

本節では、第 2 章で分析した現行の評価選別基準となっている規則別表の問題点や、前節で確認した地方公共団体の先行事例や先行研究などを踏まえた上で、当市における評価選別基準試案の作成を試みたい。

改めて、規則別表を見てみると、例えば 30 年保存文書の「市政の基本計画、基本方針に関する文書」はすべて「移管」となっているが、基本計画や基本方針に関するすべての文書を残すのか、という問題が生じる。また、5 年保存の「負担金、補助金及び交付金に関する文書」はすべて「廃棄」となっているが、対象事業の重要性によって移管となる文書があるのではないかとも考えられる。これらの項目をより具体化して、選別基準を明確化することが必要であると考える。

そこで本節では、上記の「市政の基本計画、基本方針に関する文書」をひとつの事例として検討したい。具体的には、これまでの評価選別において実際に移管された文書を参考として、基本計画策定という事業の流れに沿って、実際にどのような文書が作成されたのかについての分析を行う。参考とする移管文書は、平成 22 年度から平成 24 年度にかけて教育委員会教育総務課から移管された、5 年保存の「新潟市教育ビジョン」（以下「教育ビジョン」という。）策定関係文書³⁹である。

教育ビジョンは、政令市移行を翌年に控えた平成 18 年度に策定され、本市の教育の方向とあり方を明確にしたものであり、平成 19 年度から令和 6 年度までの複数年に及ぶものである⁴⁰。上記の移管文書をもとに、実際の業務の流れと、その各段階で作成された文書を示したのが、以下の表 8 である。教育ビジョン策定に関しては、複数の業務が同時進行で実施され非常に複雑な業務フローとなるため、主な業務を抜粋したものである。

表8 教育ビジョン策定までの主な業務の流れと作成文書

業務の流れ	作成された文書の具体例
担当主管課での計画策定方針検討	現状と課題の整理、関係機関等ヒアリング、他都市調査関係文書等
市民参画事業（随時）	市民アンケート集計票等
プロジェクトチーム発足（随時）	配布資料、議事録、基本構想等の計画立案関係、各種調査資料等
策定委員会設置	設置要綱、委員委嘱等
策定委員会開催（随時）	説明資料、議事録等
検討委員会（有識者会議）設置	設置要綱、委員委嘱等
検討委員会開催（随時）	説明資料、議事録等
素案作成・修正作業	検討委員会意見集約、各種調査資料等
市民意見聴取（随時）	パブリックコメント、教育フォーラム、グループインタビュー関係文書等
教育ビジョン決定・議会説明	教育ビジョン、議会説明資料等

教育ビジョン策定という事業に関する文書は、規則別表の「市政の基本計画、基本方針に関する文書」という項目に当てはまるものだが、実際に教育ビジョン策定までの各業務の段階で作成される文書を見てみると、「要綱等の制定及び改廃に関する文書」や、「審議会及び協議会に関する文書」など、規則別表で移管対象となっている複数の項目に関連する文書が作成されているということが分かる。規則別表で示されている各項目は、ある事業の過程のひとつの段階で発生する文書を示すものに過ぎないということが分かる。

評価選別基準をより具体化するためのアプローチを示した太田富康・大石三紗子両氏は、以下のように述べている。

「どの事業を保存すべき対象とするか」という事業面からのアプローチなしに、監査・検査、調査・統計、褒章・表彰などという基準項目のみから選別すると、一事業としての連続性がない断片的なものとなる恐れがある。とくに、基準項目に直接入っていない政策立案や検討過程を示すような文書が抜け落ちがちになる。そのため、「どのような事業を保存するか」という事業自体を評価選別するアプローチが必要となる⁴¹。

まさに当市の現状の評価選別は、個別の文書を規則別表のどの項目に当てはめるか、という視点で行われており、事業ごとの体系的な判断ができていないという点が課題として挙げられる。また、上記の指摘にもあるように、筆者も評価選別においては、政策立案や検討過程を示すような文書を残すことが重要であると考える。将来において、政策などの意思決定過程が再現できるような文書を残すという視点からの判断が、当市の評価選別にとっても必要なものではないだろうか。

これらの視点を踏まえた上で、表 8 で分析した教育ビジョン策定に伴う作成文書を参考にして、規則別表の「市政の基本計画、基本方針に関する文書」という項目が、より明確な選別基準となるように試みたものが、表 9 の試案である。

表 9 評価選別基準試案（部分）

文書の種類	
1	<p>市政の基本計画、基本方針に関する文書</p> <p>次のものは移管</p> <ul style="list-style-type: none"> ・複数年にわたる計画の立案、策定又は改廃及びその経緯に関するもの ・計画の実施のための事前調査、基本方針、効果測定に関するもの ・計画に対して市民から提出される意見等に関するもの ・計画等の評価に関するもの <p>(例示) ○○総合計画、○○基本計画、○○ビジョン等</p>

基本計画の内容自体は、行政刊行物などの資料で確認することが可能である。しかしながら、本節で分析を行った教育ビジョン策定の事例からも分かるように、歴史公文書等の評価選別にあたっては、将来それを参照する際に、計画の立案から策定されるまでの経緯が再現できるような文書を残していくという視点が重要であると考える。また、複数年度にわたる基本計画等においては、その事業の評価に関する文書も重要となってくるだろう。表 9 の試案の作成にあたっては、これらの視点を示すことを試みた。

そして、本稿での考察を踏まえた上で、規則別表に記載されている主な文書の種類を対象として、より明確な選別基準を設定したのが、添付資料 2「新潟市歴史公文書等評価選別基準試案」（以下「選別基準試案」という。）として示したものである。

選別基準試案の作成にあたっては、第 2 章で試案として提案した、歴史公文書等の基本的な考え方を最初に示した。また、第 3 章で確認した地方公共団体の先行事例などを参考として、文書の保存期間による分類ではなく、業務単位や政策単位など、複数の視点からの選別基準を記載することを試みた。

さらに、第 2 章では、規則別表の中に「重要なもの」といった記載があることについて確認した。歴史公文書等に該当するかどうかの評価選別を行う際に、何を「重要なもの」とするのか、という問い合わせに対する答えは容易に導き出せるものではないと考える。当市の条例における歴史公文書等の定義に立ち返ってみると、歴史公文書等は「市政を検証するために後世に残すべき重要な文書」と定められている。よって、市政に大きな影響を与えた事業かどうか、という視点からの判断が必要であると考え、選別基準試案の中では「重要なもの」という記載をより具体的に示せるように試みた。

第 2 章で確認したように、現行の評価選別基準となっている規則別表には様々な問題点があり、将来的には現行の規則の改正も必要になってくるだろう。しかし、実現可能な方法としては、規則第 16 条の実施機関によるレコードスケジュール設定の際の文書館長の助言として、本稿で示した選別基準試案を示すことができれば、将来の移管事務のためにも、有意義なのではないかと考える。

しかしながら、本稿で示した選別基準試案は、規則別表に記載されている文書の種類を

対象としたものであり、当市で作成される文書の一部の選別基準を示したものに過ぎない。評価選別基準は一度作成して終わりではない。評価選別の事例を蓄積しながら、今後もより適切な判断ができるような選別基準についての検討を続けていくことが必要であると考える。

おわりに

本稿では、新潟市の評価選別業務においてこれまで明確な評価選別基準が定められてこなかった現状を課題として採り上げ、その課題解決のために選別基準試案の作成を試みた。

第1章では、そのような課題が生まれた背景を紐解くために、新潟市における公文書管理の歴史と評価選別が始まった経緯について整理し、これまでどのような評価選別が行われてきたのかを確認した。

第2章では、「新潟市公文書管理条例」の全面施行により、新潟市の評価選別がどのように変わったのかについて、制度面からの整理を行った。また、条例施行後の評価選別の判断基準となっている規則別表の問題点の分析を通して、現状の評価選別において適切な判断ができていないことを明らかにし、より体系的な判断ができるような評価選別基準の作成が必要であることを示した。

それらを踏まえて、第3章では地方公共団体の先行事例や、評価選別基準の考え方に関する先行研究の整理を行った上で、教育ビジョン策定という業務を事例として、業務の各段階で作成される文書を分析した。その上で、現状の評価選別基準である規則別表に足りなかった視点を加えるかたちで、選別基準試案を提案した。

第3章では、すでに移管された文書の分析を通して選別基準試案の作成を試みたが、部分的なものに留まり十分な検討を行うことができなかった。今後も他の地方公共団体の先行事例を参照しながら、当市における評価選別の事例を蓄積し、保存期間が長期のため今後移管される文書や廃棄された文書の分析も含めて、当市で作成される文書全体を視野に入れた評価選別基準の作成も必要となってくると考える。また、将来的には当市の組織における機能分析ができれば良いが、より現実的な方法としては、これまでの評価選別結果の分析を通して、移管対象となる業務や活動を特定するという作業も必要であると考えるが、今後の課題としたい。

注

-
- ¹ 「新潟市文書規程」（昭和 42 年 4 月 1 日訓令第 2 号。令和 3 年 7 月 21 日訓令第 8 号廃止。）
- ² 新潟市「新潟市公報」第 612 号（1994 年 2 月 15 日）
- ³ 堀川滉一「新潟市史編さんの現場からの報告－公文書館設立への提言－」（『市史にいがた』第 15 号、新潟市、1994 年）、69～70 頁
- ⁴ 「新潟市情報公開条例」（昭和 61 年 10 月 14 日条例第 43 号）
- ⁵ 新潟市「新潟市公報」第 683 号（2000 年 1 月 15 日）
- ⁶ 「新潟市文書館整備検討委員会」議事録、新潟市 HP
(https://www.city.niigata.lg.jp/shisei/gyoseiunei/sonota/fuzokukikankonwakai/konwakai/sonota/bunka_sport/rekishibunka/bunshokan.html)、(閲覧日 2025 年 1 月 10 日)
- ⁷ 新潟市「(仮称) 新潟市文書館整備基本計画」平成 25 (2013) 年 3 月策定、新潟市 HP
(<https://www.city.niigata.lg.jp/kanko/bunka/rekishi/niigatasibunshokan/syoutai/bunshokanseibikihon.files/1303plan.pdf>)、(閲覧日 2025 年 1 月 10 日)
- ⁸ 「公文書等の管理に関する法律」(平成 21 年 7 月 1 日法律第 66 号)
(<https://laws.e-gov.go.jp/law/421AC00000000066>)、(閲覧日 2025 年 1 月 10 日)
- ⁹ 「新潟市公文書管理条例」(令和 3 年 3 月 26 日条例第 3 号)
- ¹⁰ 「新潟市文書館条例」(令和 3 年 3 月 26 日条例第 5 号)
- ¹¹ 前掲注 9「新潟市公文書管理条例」附則の規定による。
- ¹² 富田三紗子「公文書の保存期間基準表と評価選別基準－公文書の価値に関する一考察－」(『記録と史料』No. 33、全国歴史資料保存利用機関連絡協議会、2023 年)、44 頁
- ¹³ 「新潟市行政文書管理規則」(令和 3 年 7 月 21 日規則第 48 号)
- ¹⁴ 「新潟市自治基本条例」(平成 20 年 2 月 22 日条例第 1 号) 第 3 条においては、新たに条例等を制定したり、改めたりする場合には、この条例の趣旨である自治の基本理念や基本原則を最大限尊重して整合を図るものとされている。
- ¹⁵ 「行政文書の管理に関するガイドライン」(平成 23 年 4 月 1 日内閣総理大臣決定)
(<https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/hourei/kanri-gl.pdf>)、(閲覧日 2025 年 1 月 10 日)
- ¹⁶ 相模原市「歴史的公文書選別基準等」
(https://www.city.sagamihara.kanagawa.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/005/786/rekisi_kijyun_2905.pdf)、(閲覧日 2025 年 1 月 10 日)
- ¹⁷ つくば市「つくば市歴史公文書評価選別基準」(市長部局)
(<https://www.city.tsukuba.lg.jp/material/files/group/7/99828864.pdf>)、(閲覧日 2025 年 1 月 10 日)
- ¹⁸ 佐藤彩「評価選別基準の策定又は見直しについて」(『アーカイブズ』第 50 号、国立公文書館、2013 年)、5～6 頁
- ¹⁹ 「鳥取県立公文書館歴史公文書等評価選別方針」
(https://www.pref.tottori.lg.jp/secure/1166107/senbetsu_houshin_310401R.pdf)、(閲覧日 2025 年 1 月 10 日)
- ²⁰ 「高知県公文書管理条例」(令和元年 11 月 22 日訓令第 3 号) (<https://ops-jg.d1-law.com/opensearch/SrJbF01/init?jctcd=8A8BE480CA&houcd=H501902200003&no=1&totalCount=13&fromJsp=SrMj>)、(閲覧日 2025 年 1 月 10 日)
- ²¹ 「情報公開・個人情報保護・公文書管理審議会令和 5 年度開催状況」公文書管理条例議事録、新潟市 HP
(<https://www.city.niigata.lg.jp/shisei/gyoseiunei/sonota/fuzokukikankonwakai/fuzokukikan/sechikikan/somubu/somuka/shingikai/R5koubunshobukai.html>)、(閲覧日 2025 年 1 月 10 日)
- ²² 石原一則「記録の評価選別とレコード・スケジュール」(『アーカイブズ学研究』No. 13、日本アーカイブズ学会、2010 年)、17 頁。なお、石原氏は「法律の文言にはレコード・スケジュールという用語は現れないが、ここで言及されている行政文書ファイル管理簿は、欧米においてレコード・スケジュールと呼ばれるものと同じであり、レコード・マネジメントの基本的な道具として既に広く普及しているものである。」としている。
- ²³ 坂本昭彦「都道府県における公文書の評価選別方法の現状分析－「レコードスケジュール方式」導入状況の類型化による把握の試み－」(『学習院大学人文科学論集』第 30 号、学習院大学、

2021年)、139~143頁

²⁴ 「行政文書ファイル管理簿」新潟市HP

(<https://www.city.niigata.lg.jp/shisei/gyoseiunei/sonota/gyoseibunsho/kanribo/R4-5kanribo.html>)、(閲覧日 2025年1月10日)

²⁵ 前掲注15「行政文書の管理に関するガイドライン」においては、歴史公文書等に該当するときされた行政文書にあっては、1年以上の保存期間を定めることとされている。

²⁶ 前掲注24「行政文書ファイル管理簿」新潟市HP

²⁷ 前掲注16相模原市「歴史的公文書選別基準等」

²⁸ 「神奈川県立公文書館公文書等選別基準」、「神奈川県立公文書館公文書等選別のための細目基準」(<https://archives.pref.kanagawa.jp/about/ordinance/>)、(閲覧日 2025年1月10日)。同館の近年の評価選別業務については、関根豊「神奈川県立公文書館における公文書の評価選別業務の現状と課題」(『神奈川県立公文書館紀要』第12号、神奈川県立公文書館、2024年)に詳しい。

²⁹ 前掲注19「鳥取県立公文書館歴史公文書等評価選別方針」。鳥取県の評価選別業務については、島谷容子「鳥取県立公文書館の評価・選別について」(『鳥取県立公文書館研究紀要』第10号、鳥取県立公文書館、2020年)に詳しい。なお、同館の評価選別業務では、RPA(ロボティック・プロセス・オートメーション)を導入し、評価選別業務の効率化が図られている。

³⁰ 「山形県歴史公文書の選定方針」

(<https://www100.pref.yamagata.jp/documents/33142/7rekibunsenteihoushin.pdf>)、(閲覧日 2025年1月10日)

³¹ 前掲注17「つくば市歴史公文書評価選別基準」(市長部局)

³² 「高知県公文書管理規程」(令和元年11月22日訓令第3号) (<https://ops-jg.d1-law.com/opensearch/SrJbF01/init?jctcd=8A8BE480CA&houcd=H501902200003&no=1&totalCount=13&fromJsp=SrMj>)。なお高知県立文書館では、「高知県公文書管理規程」別表第2の内容に沿って、「歴史公文書等選別基準文書例」を作成している。

(https://www.pref.kochi.lg.jp/doc/2022012800193/file_contents/file_20224155163818_1.pdf)、(閲覧日 2025年1月10日)

³³ 安藤福平「公文書等の評価選別—評価選別論の展開と海外での取り組みー」(『アーカイブズ』第68号、国立公文書館、2018年)、1~2頁

³⁴ 田嶋知宏「行政文書の評価選別に寄与する日本版機能別評価選別マニュアル(素案)作成の試み」(『北の丸』第41号、国立公文書館、2008年)、82~103頁

³⁵ 荒木清二「DIRKSマニュアルの適用による業務分析とレコードスケジュール試案の作成—広島県教育委員会文化財課を事例としてー」(『広島県立文書館紀要』第11号、広島県立文書館、2011年)、31~85頁

³⁶ 小山祥子「レコードスケジュール作成に向けた業務分析と文書管理表の見直し—松江市松江城・史料調査課を事例としてー」(令和5年度アーカイブズ研修Ⅲ修了研究論文集、2024年)

³⁷ 前之園悦子「沖縄県文書のシリーズ別評価選別—その実践と課題」(『沖縄県公文書館研究紀要』第20号、沖縄県公文書館、2018年)、18頁

³⁸ 高橋道子「基礎自治体の評価選別基準—つくば市を例としてー」(令和3年度アーカイブズ研修Ⅲ修了研究論文集、2022年)

³⁹ 平成22年度移管「平成16年度 新潟市教育ビジョン策定関連書類〔企画室〕」(教育委員会教育総務課、資料番号30007202)ほか7冊

⁴⁰ 新潟市「新潟市教育ビジョン」新潟市HP

(<https://www.city.niigata.lg.jp/shisei/seisaku/seisaku/keikaku/kyoikuiinkai/kyoikuvisison/kyoikuvision.html>)、(閲覧日 2025年1月10日)

⁴¹ 太田富康・大石三紗子「評価選別基準の具体化へのアプローチ—実務的な指針を求めてー」(『文書館紀要』第24号、埼玉県立文書館、2011年)、23頁

添付資料1 「新潟市行政文書管理規則」別表

別表（第14条、第16条関係）
備考

- 1 職員は、業務に常時利用するものとして継続的に保存すべき行政文書について、保存期間を常用（期限を定めないことをいう。）に設定するものとする。
2 職員は、この表に定めがない行政文書については、この表の規定を類推して保存期間を設定することができる。

1 保存期間を30年に設定する行政文書

	種類	保存期間満了時の措置
1	市政の基本計画、基本方針に関する文書	移管
2	事務事業の計画及び実施に関する文書で特に重要なもの	移管
3	市、町及び字の区域並びにこれらの名称の変更に関する文書	移管
4	条例、規則、訓令並びに特に重要な通達及び要綱の制定及び改廃に関する文書	移管
5	市議会に提出する議案に関する文書	移管
6	請願、陳情及び要望に関する文書で特に重要なもの	移管
7	訴訟及び不服申立てに関する文書で特に重要なもの	移管
8	許可、免許、承認、取消しその他の行政処分に関する文書で特に重要なもの	移管
9	予算及び決算に関する文書で特に重要なもの	移管
10	公有財産の取得、管理及び処分に関する文書で特に重要なもの	移管
11	契約及び協定に関する文書で特に重要なもの	移管
12	調査研究及び統計に関する文書で特に重要なもの	移管
13	職員の任免及び賞罰に関する文書	移管
14	文書の移管又は廃棄の状況を記録した帳簿	移管
15	1の項から14の項までに掲げる文書に準ずる文書	移管

2 保存期間を10年に設定する行政文書

	種類	保存期間満了時の措置
1	事務事業の計画及び実施に関する文書で重要なもの	移管
2	通達及び要綱の制定及び改廃に関する文書で重要なもの	移管
3	市議会に関する文書で重要なもの	移管
4	請願、陳情及び要望に関する文書で重要なもの	移管
5	訴訟及び不服申立てに関する文書で重要なもの	移管
6	許可、免許、承認、取消しその他の行政処分に関する文書で重要なもの	移管
7	予算及び決算に関する文書で重要なもの	移管
8	公有財産の取得、管理及び処分に関する文書で重要なもの	移管
9	契約及び協定に関する文書で重要なもの	移管
10	調査研究及び統計に関する文書で重要なもの	移管
11	損失補償及び損害賠償に関する文書	移管
12	歳入原簿、歳出原簿、歳入予算差引簿、歳出予算差引簿、現金出納簿及び調定簿兼収納簿	廃棄
13	1の項から12の項までに掲げる文書に準ずる文書	廃棄（社会、文化、世相を反映した文書など歴史的観点から将来の市民に伝えることが有意義であると認められるものにあっては、移管）

3 保存期間を5年に設定する行政文書

	種類	保存期間満了時の措置
1	事務事業の計画及び実施に関する文書	廃棄
2	通達及び要綱の制定及び改廃に関する文書	廃棄
3	市議会に関する文書	移管
4	請願、陳情及び要望に関する文書	廃棄
5	訴訟及び不服申立てに関する文書	移管
6	許可、免許、承認、取消しその他の行政処分に関する文書	移管
7	通知、依頼、申請、報告、届出、照会及び回答に関する文書で重要なもの	廃棄
8	予算及び決算に関する文書	廃棄
9	公有財産の取得、管理及び処分に関する文書	廃棄
10	契約及び協定に関する文書	廃棄
11	負担金、補助金及び交付金に関する文書	廃棄
12	審議会及び協議会に関する文書	移管
13	調査研究及び統計に関する文書	廃棄
14	領収済通知書、領収書、納品書、歳入原符、払込報告書、経費執行手帳及び経費執行手帳兼支出命令書	廃棄
15	過誤納金還付、充当整理簿、納入通知書、払込書等領収済通知書及び経費執行（支出）手帳	廃棄
16	1の項から15の項までに掲げる文書に準ずる文書	廃棄（社会、文化、世相を反映した文書など歴史的観点から将来の市民に伝えることが有意義であると認められるものにあっては、移管）

4 保存期間を3年に設定する行政文書

	種類	保存期間満了時の措置
1	事務事業及び許可、免許、承認、取消しその他の行政処分に関する文書で軽易なもの	廃棄
2	告示及び公告に関する文書	廃棄
3	通知、依頼、申請、報告、届出、照会及び回答に関する文書	廃棄
4	1の項から3の項までに掲げる文書に準ずる文書	廃棄（社会、文化、世相を反映した文書など歴史的観点から将来の市民に伝えることが有意義であると認められるものにあっては、移管）

5 保存期間を1年に設定する行政文書

	種類	保存期間満了時の措置
1	部又は区の内部における検討又は事務連絡に関する文書	廃棄
2	市議会に関する文書で軽易なもの	廃棄
3	庶務に関する文書	廃棄
4	通知、依頼、申請、報告、届出、照会及び回答に関する文書で軽易なもの	廃棄
5	1の項から4の項までに掲げる文書に準ずる文書	廃棄

添付資料2 新潟市歴史公文書等評価選別基準試案

(趣旨)

- 1 新潟市公文書管理条例第2条第3項に規定する歴史公文書等の定義に基づき、「市政を検証するために後世に残すべき重要な文書」に該当するかを判断するための基準を定めるものとする。

(基本的な考え方)

- 2 歴史公文書等とは、市政を検証するために後世に残すべき重要な文書であって、次に掲げるものとする。

- I 市の機関の組織及び機能並びに政策の検討過程、決定、実施及び実績に関する重要な情報が記録された文書
- II 市民の権利及び義務に関する重要な情報が記録された文書
- III 市民を取り巻く社会環境、自然環境等に関する重要な情報が記録された文書
- IV 市の歴史、文化、学術、事件等に関する重要な情報が記録された文書
- V 前各号に掲げるもののほか、歴史資料として重要な情報が記録された文書

(具体的な移管・廃棄の判断指針)

- 3 上記の基本的な考え方に基づき、個別の行政ファイル等の保存期間満了時の措置については、以下の(1)～(6)に沿って行うものとし、いずれかにおいて移管と判断される場合には、移管するものとする。

(1) 業務単位での保存期間満了時の措置

文書の種類	
1	<p>市政の基本計画、基本方針に関する文書 次のものは移管</p> <ul style="list-style-type: none">・複数年にわたる計画の立案、策定又は改廃及びその経緯に関するもの・計画の実施のための事前調査、基本方針、効果測定に関するもの・計画に対して市民から提出される意見等に関するもの・計画等の評価に関するもの <p>(例示) ○○総合計画、○○基本計画、○○ビジョン等</p>
2	<p>事務事業の計画及び実施に関する文書 市政に大きな影響を与えたものは移管</p> <ul style="list-style-type: none">・基本構想、基本計画、実施計画等に関するもの・各種事務事業の実施に関する各種調査、許可、認可、事業の経緯、評価に関するもの <p>(例示) 基本構想、計画、実施計画、検討会議、実績報告書等</p>
3	<p>市、町及び字の区域並びにこれらの名称の変更に関する文書 市の配置分合、境界変更及び行政区画に関するもののうち、次のものは移管</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ・変更の発端や経緯に関するもの ・関係者との協議に関するもの <p>(例示) 市町村合併、市境、行政区域、住居表示（字）変更等</p>
4	<p>条例、規則、訓令、通達及び要綱等の制定及び改廃に関する文書</p> <p>次のものは移管</p> <ul style="list-style-type: none"> ・条例、規則及び訓令の立案及び審査の過程、制定若しくは改廃の決定又は解釈基準の策定に関するもの ・市政に大きな影響を与えた通達及び要綱等の制定又は改廃に関するもの <p>(例示) 条例制定関係、法令審査、条例原議等</p>
5	<p>市議会に関する文書</p> <p>次のものは移管</p> <ul style="list-style-type: none"> ・議案等の検討、協議、決定の過程に関するもの <p>(例示) 委員会等会議録、配布資料、他自治体等状況調査、議案決済文書等</p>
6	<p>請願・陳情及び要望に関する文書</p> <p>議会で採択されたもの又は市政に大きな影響を与えたものは移管</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市民又は各種団体等から提出される請願、陳情又は要望及びそれらの対応に関するもの ・国の施策等に対する市の提案、要望の検討及びその過程に関するもの <p>(例示) 請願書、陳情書、要望書、市長への手紙、国への提案要望書等</p>
7	<p>訴訟及び不服申立てに関する文書</p> <p>例規又は市政に大きな影響を与えたものは移管</p> <ul style="list-style-type: none"> ・訴訟及び不服申立ての提訴及びその経緯に関するもの ・判決又は和解に関するもの <p>(例示) 訴状、判決、和解調書、不服申立て書、弁明書、裁決書等</p>
8	<p>許可、免許、承認、取消しその他の行政処分に関する文書</p> <p>許認可等のうち市政に大きな影響を与えたもの又は行政処分の効果が長期に及ぶものは移管</p> <ul style="list-style-type: none"> ・審査基準等の設定の検討及びその経緯に関するもの ・許認可等又は行政処分の決定及びその経緯に関するもの <p>(例示) 審査・処分基準案、開発行為許可、法人設立認可、行政処分等</p>
9	<p>予算及び決算に関する文書</p> <p>財務課所管の文書で、次のものは移管</p> <ul style="list-style-type: none"> ・予算及び決算に関するもので、意思決定及び当該意思決定に至る過程が示されたもの <p>(例示) 予算編成方針、予算要求書、議案書、決算書等</p>
10	<p>公有財産の取得、管理及び処分に関する文書</p> <p>次のものは移管</p> <ul style="list-style-type: none"> ・公有財産の取得、管理及び処分に関する決定とその経緯に関するもの <p>(例示) 公有財産取得、処分、異動、公有財産台帳等</p>

11	<p>契約及び協定に関する文書</p> <p>協定等のうち市政に大きな影響を与えたもの又は長期に及ぶものは移管</p> <ul style="list-style-type: none"> ・協定等の締結及びその経緯に関するもの <p>(例示) 協定内容協議書、協定案、協定書等</p>
12	<p>調査研究等に関する文書</p> <p>次のものは移管</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市が実施する主要な調査又は統計の実施方針、調査項目の策定過程及び調査結果に関するもの <p>(例示) ○○統計調査、○○研究報告等</p>
13	<p>職員の任免及び賞罰に関する文書</p> <p>次のものは移管</p> <ul style="list-style-type: none"> ・特別職の任免に関するもの <p>(例示) 任免状等</p>
14	<p>文書の移管又は廃棄の状況を記録した帳簿</p> <p>移管</p> <p>(例示) 移管・廃棄簿</p>
15	<p>損失補償及び損害賠償に関する文書</p> <p>市政に大きな影響を与えたものは移管</p> <ul style="list-style-type: none"> ・公共事業等の施行に伴う損失補償の経緯が分かるもの ・訴訟等の結果、市から相手方等への公金の支出を行った事案の経緯に関するもの <p>(例示) 損失補償、損害賠償等</p>
16	<p>負担金、補助金及び交付金に関する文書</p> <p>顕著な効果をもたらしたもの又は話題性に富んだものは移管</p> <ul style="list-style-type: none"> ・当該事業の内容がわかるもの ・負担金、補助金又は交付金の交付要件の決定に関するもの <p>(例示) 国庫補助金、市単独補助金等</p>
17	<p>審議会及び協議会に関する文書</p> <p>法令又は条例等により設置された審議会等及び要綱、要領等により設置された協議会等に関するもので、次のものは移管</p> <ul style="list-style-type: none"> ・審議経過及び結果に関するもの <p>(例示) 開催経緯、会議録、配布資料、答申、報告・提言等</p>
18	<p>部又は区の内部における検討又は事務連絡に関する文書</p> <p>市政に大きな影響を与えたものは移管</p>
19	<p>社会、文化、世相を反映した文書など歴史的観点から将来の市民に伝えることが有意義であると認められるもの</p> <p>次のものは移管</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市内で開催された主要な行事又は主要な会議等に関するもの ・市内で発生した災害又は事件等への対応が分かるもの

	<ul style="list-style-type: none"> ・市政又は市民生活に関するもの ・市の沿革及び市史の資料となるもの <p>(例示) 記念式典、○○会議、災害対応、友好都市等</p>
--	---

(2) 政策単位での保存期間満了時の措置

市として記録を残すべき歴史的に重要な政策であって、社会的な影響が大きく市全体として対応し、その教訓が将来に活かされるような以下の特に重要な政策事項等に関するものについては、2の基本的な考え方によらして、原則として移管するものとする。

- ・市町村合併に関する文書
 - ・旧市町村における重要な文書
 - ・市における行政等の新たな仕組みの構築
- (例示) 行政組織の改編、情報公開制度や公文書管理制度のような市政全体に共通して適用される制度の創設
- ・災害及び事故事件への対処
- (例示) 新潟地震、昭和42年水害、昭和53年水害、平成10年水害、新型コロナウイルス感染症、能登半島地震等

(3) 昭和27年度までに作成し、又は取得された文書

昭和27年度までに作成し、又は取得された文書については、2の基本的な考え方によらして、原則として移管するものとする。

(4) (1)から(3)に記載のない文書

(1)から(3)に記載のない文書については、2の基本的な考え方によらして、個別に判断するものとする。

(5) 次に掲げる文書は、原則として歴史公文書等に該当しないものとする。

- ・庶務、経理その他定型的業務を遂行する過程で作成されるもの
- ・複数の課等に存在する同一内容のもので、主務課等以外で作成・取得されたもの

(6) 注意事項

- ・移管とされる文書が含まれている行政文書ファイル等は、すべて移管することとする。