

日本文件中心設置與管理現況初探

The Setup and Management of Records Center in Japan

鄭瑋儒 Cheng, Wei-Ru

國立政治大學圖書資訊與檔案學研究所研究生

Graduate Student, Graduate Institute of Library, Information and Archival Studies, National Chengchi University

壹、前言

《檔案法》第 10 條規定，檔案之保存年限應依其性質及價值，區分為永久保存或定期保存，又第 11 條進一步規定，永久保存之機關檔案，應移轉檔案中央主管機關管理，就此二條而言，具永久保存價值、所謂「國家檔案」由檔案主管機關，即國家發展委員會檔案管理局（以下簡稱檔案局）管理、典藏，蓋無疑義，其他定期保存之檔案以及未達保存年限之機關檔案，則仍暫置於各機關之檔案庫房，這樣的安排姑且不論合適與否，至少為依法之檔案存置作為。

然而，全國適用《檔案法》之中央和地方政府機關有數千個，經年累月下來累積的檔案數量難以計數，檔案局作為檔案主管機關僅是接收國家檔案即已逐漸有庫房不敷使用之感，又無正式之國家檔案館，各機關的檔案庫房，其空間壓力極大。因此，檔案界開始有設置「文件中心」的想法，希望能作為政府機關與檔案館之中間過渡期的檔案保存機構（陳忠誠，2009）。

依據「文件生命週期」理論，文書在不同階段有不同的作用和價值，管理者應針對不同階段

的文書採取不同的管理方式。通常，機關文書可分為現行、半現行與非現行三階段，而「文件中心」便是主要為半現行文件而設，其隨著機關業務之結束而失去現行作用，但因距離業務活動之時間尚近，仍有被調閱檢視的可能，放在原機關可能有礙其他更重要之現行文書的存放，保存年限未滿又無法進行鑑定、銷毀或移轉國家檔案館，設立一文件中心便是較佳的選擇。薛理桂（2005）曾撰文介紹美國、加拿大和澳洲的文件中心體制，並指出文件中心之設置具有節省機關經費成本、提升文件管理品質、協助檔案鑑定、銷毀、移轉等中間處理、允許商業機構提供服務等益處，江守田（2002）甚至認為文件中心兼具檔案之重製等技術服務之功能。

事實上，與臺灣鄰近之日本也有類似文件中心之設置，稱為「中間書庫」（為便於理解，除原法規名稱引用，以下統稱為文件中心），在中央設於獨立行政法人國立公文書館（以下簡稱公文書館），在地方則是各地方公文書館或地方政府之文書管理單位負責。本文將以日本文件中心之相關法規及研究報告為主要材料，分別介紹日本中央及地方的文件中心——中間書庫的

源起、法律依據、運作方式和現況等，希望在歐美等西方國家之外，提供我國未來設置文件中心之參考。

貳、國家行政機關之文件中心

一、緣起

平成 15 年（2003 年）日本內閣府主導之「關於公文書等之適當管理、保存及利用的懇談會」（註 1。以下簡稱懇談會）上，首次討論到西方檔案界所謂「文件中心」的議題，隔年內閣府發布了總結懇談會的報告書，內容提到應盡早建構「文件中心系統」（小池聖一，2011）。為了具體研究「文件中心」的設置，內閣府於平成 17 年（2005 年）5 月召開了「關於在公文書中間階段之集中管理結構的研究會」（註 2，以下簡稱研究會，引文亦同），參考地方公共團體和外國經驗，從實務及專業觀點探討文件中心的設置方式及配套措施，其設置目的包括：

- （一）為了健全對未來國民之說明責任，而作為歷史資料之重要公文書，確實且適當地移轉至公文書館。
- （二）由檔案學者訂定應移轉之公文書統一且適當的鑑定徵集原則。
- （三）在良好狀態下的公文書管理和保存。
- （四）降低各行政機關的文書管理成本。

研究會一共召開 7 次會議，並作成一份總結的報告書（註 3）。綜合懇談會和研究會針對文件中心的討論，報告書中提到了公文書從國家機關取得或作成到保管，接著是銷毀或移轉，也就是文件生命週期的概念，其中為了重要歷史公文書的移轉和適當保存，在公文書的現行階段（註 4）開始就做好適當的保管和管理，是有必要的。

而為了達成這個目的，最好的策略是（研究會，2006）：

關於具高可能性作為歷史資料之重要的公文書，從保存年限期滿前就開始橫跨省廳地集中管理，一方面防止公文書遺失，一方面在良好環境下保管，並進行鑑定和揀選的系統。（註 5）

簡單來說，就是要建立一個系統，防止移轉至公文書館前遺失公文書，而在公文書保存年限未滿前即集中管理，也為後續鑑定徵集預作準備，而這便是日本文件中心的概念來源。

二、文件中心運作設計

研究會的總結報告（2006）中，提出了兩種可能的文件中心運作方式。首先就當時（2005 年）尚未通過《公文書管理法》的公文書管理環境，設計了一套暫時性的「併用型文件中心系統」，預計暫時運作約 5 年時間。以當時公文書管理制度主管機關的內閣府為中心，結合附屬於內閣府的廳舍空間和其他個別中央行政機關擁有的公文書收納空間，作為文件中心系統運作之處，如圖 1 所示（研究會，2006）。

利用各府、省、廳既有的文書庫房，騰出空間存放半現行文書，或是在內閣府轄下既有建築中設立數個省、廳共用的文件中心，既活化閒置空間也能節省另行覓地建造文件中心可能的成本支出，且中央行政機關多集中於一處，不論是搬運文書、調閱利用等都比較方便。內閣府雖為法規主管機關，其下設之文件中心業務實際由公文書館負責推行，同時公文書館派出專業的檔管人員、行政經驗豐富者等前往各文件中心協助相關業務如目錄作成、處理行政利用、鑑定徵集、移轉等。

研究會並針對此一「併用型文件中心系統」，提出相關配套和未來運作的規劃，包括法規主管機關、公文書移轉範圍、移轉的義務性質、業務需求的人才等。其中關於文件中心的業

務職掌，研究會設想的業務內容至少包括（研究會，2006）：

- （一）接受移轉之公文書的移入與整理。
- （二）作成保管之公文書的目錄清單。
- （三）考慮到劣化和安全等的適當保管方式。
- （四）確實對應原移轉機關等的利用需求。
- （五）已破損之公文書的修復和媒體轉換。
- （六）應移轉之公文書的鑑定徵集。

在法規制度尚未健全的情況下，研究會認為文件中心應執掌以上業務，與現行公文書館負責運作之文件中心業務大致相同，惟就當時環境而言，文件中心更重要的是成為公文書集中管理體系的一環，在確立其應有之權限和機能的同時，根據既有空間、預算、人員、電子公文書進展等客觀條件，建立各中央機關公文書的共通管理標準，而這也是懇談會念茲在茲的議題之一。

暫時施行 5 年「併用型文件中心系統」之後，研究會期望法規與空間環境完善後，具體提出了第二種目標是中長期運作的「理想型文件中心系統」，此系統強調以公文書館為中心，包括文件中心系統在內一元化指導、監督政府機關的文書管理，如圖 2 所示（研究會，2006）。

「理想型文件中心系統」即在公文書館設置所有府、省、廳共用的文件中心，由公文書館訂定統一的移轉基準（範圍、期限、目錄格式等），讓檔管專門人員可以制定健全的文書整理、保存、鑑定等規則，在優良的文件中心環境中有效地實現公文書的集中管理。

研究會認為在理想的文件中心系統中，應仿效美國等國的做法，就各政府機關移轉公文書至文件中心的範圍、時間等修訂更完善的保存年限區分表，現行的保存年限區分表中，主要規範公文書之保存年限，以及保存年限期滿後的處置方式，包括銷毀或移轉至公文書館，並沒有處置半現行文書、非現行文書的年限規範。與保存年限

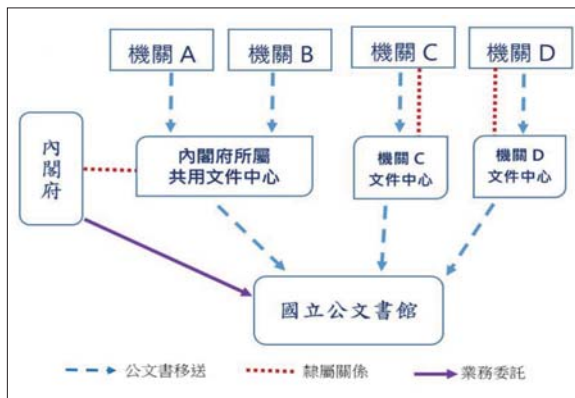


圖 1. 併用型文件中心系統

資料來源：公文書等の中間段階における集中管理の仕組みに関する報告（2006）

區分表相關聯的公文書鑑定、揀選標準同樣應加入文件中心的角色，研究會主張在滿足一定條件後，政府機關有義務將符合條件的公文書移轉文件中心。此外，文件中心的業務如移入公文書之整理、目錄作成、鑑定徵集等，應依照不同業務之專門性，進用專業人員並偕同一般公文書管理職員執行之，同時須積極培養相關專門人員，以及對現職人員的進修、再教育，務使相關人員符合文件中心運作與業務執行之專業需求。

最後，將「併用型文件中心系統」和「理想型文件中心系統」之相同或相異之處簡單比較如表 1。

一如前述，併用型和理想型兩者並不是互相對立、迥異的文件中心系統，必須在兩者中二擇一推行，而是一個承先啟後的過渡關係。基於公文書管理上的迫切需要，在法規和環境還未完善的情況下，先採取「併用型文件中心系統」並預計實行 5 年，待相關法規（主要是《國立公文書館法》和《公文書管理法》）和運作辦法修訂後，即著眼於中長期運作的「理想型文件中心系統」。

我國既無國家級的檔案館，文件中心也付之闕如，我國未來可效法此一模式，先採行類似「併用型文件中心系統」的方式，彈性運用、活化既有的政府設施和空間，作為文件中心使用，並可制定一暫行的文件中心檔案移轉相關辦法，俟

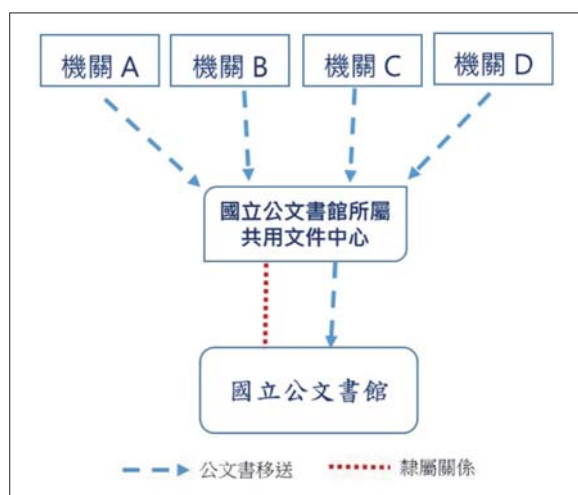


圖 2. 理想型文件中心系統

資料來源：公文書等的中間段階における集中管理の仕組みに関する報告（2006）

未來修正《檔案法》、《機關檔案管理作業手冊》等法規、作業手冊等，納入文件中心的概念後，即可考慮推展「理想型文件中心系統」，同時注意相關人才的培養和在職人員的進修教育，為未來文件中心的人力需求打下基礎。

三、法律依據與相關辦法

日本《公文書管理法》（註 6）第 6 條第 2 項規定，行政機關首長必須致力於行政文書、檔案卷夾之集中管理，研究會於其總結報告中稱，

文件中心系統的導入，非但不是要加重行政機關（各廳、省，註 7）的業務負擔，反而是要透過橫跨不同省廳的文書集中管理，削減各省廳的文書管理成本，並且實現文書檔案檢索之優化等業務的效率化，該報告亦建議由具有檔案管理專業知識之公文書館主導文件中心系統。

公文書館之母法《國立公文書館法》（註 8）即具有「文件中心」概念之條文，該法第 4 條規定「公文書館……謀求歷史公文書之適當保存與利用為目的」、第 11 條第 1 項第 2 款規定「接受來自行政機關的委託，進行行政文書（限依公文書管理法確定移轉者）的保存」、第 11 條第 3 項第 2 款規定在不妨礙其他業務的範圍內「接受來自行政機關的委託，進行行政文書（除了依法確定移轉或銷毀者）的保存」。換句話說，公文書館既可以接收、保存依《公文書管理法》移轉之歷史公文書（註 9），也能保存尚未經鑑定決定移轉或銷毀的文書，也就是那些保存年限未滿的半現行、非現行文書，而這就給了文件中心存在的法律空間。

既然有法律基礎，公文書館遂於平成 23 年（2011 年）頒布《獨立行政法人國立公文書館中

表 1. 併用型和理想型文件中心系統之比較

	併用型文件中心系統	理想型文件中心系統
主管機關	內閣府	公文書館
業務推行	公文書館	公文書館
設置地點	內閣府設施、各機關既有庫房	單一共同設施
移轉義務	部分任意、部分強制	原則上強制
移轉範圍	認定未來會移轉公文書館者 有一定期間以上的保存年限者 特別有防止遺失之必要性者	依據保存年限區分表 符合移轉標準者
人員使用	公文書館派遣專家指導、監督 行政經驗豐富者並給予進修	各業務專門之專家、檔管人員 一般文書職員之進修

資料來源：作者整理

間書庫業務綱領》（註 10），開展「文件中心」，即日文所謂「中間書庫」的業務，也宣告脫離「併用型文件中心系統」的階段，進入中長期由公文書館主導的「理想型文件中心系統」時期。

四、中間書庫業務綱領

最新版之《中間書庫業務綱領》（2015 年修正，以下簡稱業務綱領），第一條開宗明義揭示推行文件中心業務的目的：

獨立行政法人國立公文書館，為謀求行政上正當且有效率的運作、行政文書之劣化和遺失的防止、歷史公文書移轉至國立公文書館的平順，以有助於依據公文書管理法第六條第二項規定之行政文書集中管理的推展為目的，實施中間書庫業務。（註 11）

簡而言之，公文書館推行文件中心業務的目的，或者說期望文件中心相關制度之實施能產生 3 個效果，即有助於行政機關的運作、行政文書的保存和日後移轉作業之順利進行，這與西方國家「文件中心」的設置目的差異不大。

日文「中間書庫」四個字就中文角度對日文漢字之理解，似乎不若「文件中心」這種翻譯，帶有一種大型建築的感覺，日本「中間書庫」感覺更像是一座專放文書檔案的倉庫，連《業務綱領》第 2 條對「中間書庫」的定義也有類似感覺：「中間書庫，指稱國立公文書館基於本綱領而運作的行政文書保存設施」。事實上，平成 23 年開始進行文件中心業務時，遵照各行政機關的需求，把文件中心設於距離日本行政中樞所在地霞關（註 12）半徑 5 公里以內、交通便利性高的東京都港區虎之門（註 13），但隔年「內閣府獨立行政法人評價委員會」要求公文書館針對文件中心的經費效益和運用的理想方式

等進行再檢討，最終在平成 27 年（2015 年）3 月修正「業務綱領」，依據該綱領第 3 條將文件中心移至平成 10 年（1998 年）建立之「國立公文書館筑波分館」（註 14），位於茨城縣的筑波分館也為此進行檔案架的移動和重新配置，將受託保管之文書搬運至此（第 48 回公文書管理委員會，2016），所以嚴格來說，日本的文件中心並不是一個獨立的機關或單位，相關業務基本上仍由公文書館負責。

至於文件中心實際接受的行政機關文書，依據《業務綱領》第 4 條，分成兩種情況。若行政機關已經依《公文書管理法》第 5 條第 5 項（註 15），確定某批文書在保存年限期滿後將移轉公文書館，則其中保存年限達 10 年以上且距離該文書作成或取得已經過 5 年者，得經公文書館判斷適合在文件中心保存後，移轉筑波分館的文件中心。另一種情況即是機關內其他文書尚未決定保存年限期滿後的處置方式，在不對文件中心業務造成妨害的範圍內，則依據《業務綱領》第 4 條第 2 項規定，這些文書若保存年限在 10 年以上又距離該文書之作成或取得已經過 5 年，或是該文書為被廢除之機關組織作成和取得，且在保存期滿有很高可能性被移轉者，經公文書館判斷有在文件中心保存的特別原因後，也可以先被移轉至文件中心。

確定接受行政機關委託保管、存放一批文書後，公文書館為了文件中心之文書保存和管理，依據《業務綱領》第 6 條進行以下業務（國立公文書館，2015）：

- （一）將受託文書搬運至文件中心並進行排架
- （二）受託文書的接收與文書進出帳目的作成
- （三）文書保存年限將滿之事先通知，以及保存年限期滿後處置之確認
- （四）提供與受託文書有關之委託者參考諮詢
- （五）提供文書短期、暫時利用

（六）以上各項之附屬業務

從上述第 5 點可以知道，受委託保存於文件中心的文書，仍可以被申請調閱、利用，但依據該綱領第 7 條，原則上僅限原委託機關向文件中心提出調閱申請，而且文書暫時被調回原委託機關利用期間，其保管責任由該委託機關自行負責。這樣的規定也符合檔案管理和應用上的區隔，文件中心所藏之半現行文書，其所有權應當仍屬於行政機關，公文書館只是受委託代管之，「客戶」是行政機關，當然也只接受委託機關提出申請應用，換句話說，若有民眾欲閱覽暫存於文件中心的機關文書，必須向該行政機關提出申請，再由該機關向公文書館的文件中心提出調閱；而已過保存年限並移轉給公文書館保存之「特定歷史公文書」（註 16），其所有權才屬公文書館所有，而得以直接向大眾開放應用。另外，第 3 點稱公文書館會向原委託機關確認文件中心中保存年限期滿之文書的處置方式，若決定予以銷毀，依據《業務綱領》第 8 條規定，銷毀相關程序的進行是由委託機關自行負責，必要的費用也都由原機關負擔。

值得注意的是，該綱領第 9 條的標題是「委託或受託內容的變更或解約」（註 17），透露出委託機關和文件中心之間，是一種契約關係，這與當初「理想型文件中心系統」的理想似有落差。委託者或是公文書館方，在希望變更委託或受託內容，或是想解約的時候，必須在一定時間之前提出並進行協商（該條第 1 項）。若確定解約，公文書館原則上必須在解約日起 30 天內將文件中心保管之文書返還給原委託機關，相關費用由最初提出解約的一方負擔。當然，這裡的契約並不是商業往來的利益關係，而是一種公文書館之文件中心與各行政機關之間的約定，這些未達保存年限的半現行文書在檔案管理上處於一個中間甚至曖昧的位置，基於現實考量如空間壓力等而

被暫置於文件中心，公文書館及委託機關在管理與應用上的權責的確應當藉由類似契約的形式劃分清楚，以免在政府資訊公開、機關行政稽憑、民眾申請應用等問題上發生衝突。

綜上所述，《業務綱領》的內容包括其目的、設置地點、受託文書、周邊業務、解約、與委託機關之權責等，這些只是文件中心相關業務的原則性規範，實際委託、受託、借出等運作方式仍視公文書館與委託機關之間的協議而定，有別於直接面對一般大眾，文件中心基本上只與行政機關互動，在規範上就相對單純許多。

五、文件中心執行狀況

自平成 23 年（2011 年）於公文書館下設文件中心，文件中心接受各機關委託代管之文書數量（單位：冊）如表 2（第 48 回公文書管理委員會，2016）。

在這其中，有平成 25 年（2013）底有來自 4 個行政機關共 2,451 冊文書達到保存年限，且確定移轉至公文書館，與原委託機關確認後自文件中心移出；另有 2 個機關共 188 冊文書將進行銷毀，經解除委託契約後返還原委託機關，符合《業務綱領》第 8 條規定。

根據公文書館最新公告的「平成 27 年度國立公文書館業務報告」（2016），平成 27 年（2015 年）文件中心受託保存的文書數量及機關如表 3。

從這些數字的變化可以得知，文件中心保存的文書數量是有增有減、不斷變動的，這與公文書館或世界其他國家檔案館之文書檔案有增無減，明顯不同。達保存年限移轉給公文書館或是欲銷毀文書，都是移出文件中心進行，進而騰出空間予新近接受委託之文書，不過從這張表可以看出，至少就 2014、2015 年而言，移出文件中心的數量（891 冊）遠少於新移入的數量（5,995 冊），所以整體文書數量還是增加的，達 1 萬逾

冊。另外，目前有 6 個機關與公文書館簽約，委託文書存放於文件中心，其中內閣府和厚生勞動省的數量最多，其原因究竟是業務龐雜程度較其他機關高，致使公文產出量龐大，抑或只是其文書庫房空間較其他機關不足，才委由公文書館之文件中心代管，值得玩味。

參、地方文件中心—神奈川縣

除了中央行政機關可將半現行文書委託公文書館所屬之文件中心保管，有些地方的公文書館或是縣廳機關也設有文件中心，包括鳥取縣、埼玉縣、沖繩縣、神奈川縣等，以下將以神奈川縣作範例，簡介地方文件中心。

一、神奈川縣立公文書館

神奈川縣立公文書館在經歷縣史編集室、縣立文化資料館階段後，於平成 5 年（1996 年）正式開館。該館有 5 項特色：

- （一）縣內所有文書都進行收集——除了公安、警察機關，其餘所有機關的文書和其他縣內的古文書、行政刊物等資料，在保存期滿後均進行鑑定和徵集。
- （二）鑑定基準的確立和公開——將公文書鑑定標準法制化，並且向縣民公開，以確保鑑定和徵集的公正性。
- （三）館藏資料的迅速公開——神奈川縣領先其他地方政府，制定了情報公開制度，一方面保護個人資料，一方面盡可能開放館藏文書和資料的利用。
- （四）高便利性的網路檢索系統——平成 14 年（2005 年）建置了網路檢索系統，使

■ 表 2. 2011~2014 年日本文件中心受託文書數量與委託機關

年度	2011 年底	2012 年底	2013 年底	2014 年底
受託冊數	4,911	5,201	8,934	7,483
委託機關	內閣官房、內閣府、警察廳、總務省、法務省、厚生勞動省	內閣官房、內閣府、警察廳、總務省、厚生勞動省	內閣官房、內閣法制局、內閣府、總務省、厚生勞動省	內閣官房、內閣法制局、內閣府、金融廳、總務省、厚生勞動省

資料來源：国立公文書館における中間書庫業務について（2016）

■ 表 3. 2015 年日本文件中心受託文書數量與委託機關

行政機關	2014 年底冊數	2014 達保存年限移轉國立公文書館	2014 達保存年限返還原機關銷毀	新增受託冊數	2015 年底冊數
內閣官房	284	2	0	0	282
內閣法制局	37	0	0	1,821	1,858
內閣府	5,860	77	0	214	5,997
金融廳	9	0	0	22	31
總務省	78	11	0	0	67
厚生勞動省	1,215	801	0	3,938	4,352
合計	7,483	891	0	5,995	12,587

資料來源：平成 27 年度独立行政法人国立公文書館業務実績報告書（2016）

用戶可以輕易透過網路，使用任何關鍵詞來檢索歷史公文書及古文書等。

（五）文件中心的功能。

其中第 5 項特色明白指出文件中心，神奈川縣在文件中心概念的推行上起步甚早，日本內閣府曾於平成 16 年（2007 年）作一文件中心類型之比較報告，比較對象為神奈川縣立公文書館的文件中心、美國 NARA 的文件中心與韓國政府紀錄保存所資料館，畑国和（2005）曾於公文書館出版之《Archives》期刊（原文名稱《アーカイブズ》）專文介紹神奈川縣的文件中心，可見神奈川縣在這方面的進步之處，故本文將以該縣的公文書館作為地方文件中心之介紹重點。

二、文件中心的目的和角色

設置於縣立公文書館內的文件中心，其設置目的與扮演角色如下（畑国和，2005）：

- （一）防止縣廳各機關保存 10 年以上文書的遺失，推行跨機關、一元化的集中文書保存與管理。
- （二）求全縣的書庫空間節省，期望有助於行政效率化、經濟化。
- （三）把文書保存於良好的書庫環境，防止保存之文書劣化、變質、汙損等。
- （四）使各機關職員容易利用已處理完成的文書（非現行文書），對行政經營上的需求有所貢獻。
- （五）讓文書保存期滿後順利移轉縣立公文書館，將文書從鑑別到歷史公文書保存連結在一起。

大體上，神奈川縣立公文書館文件中心的設置目的和公文書館的文件中心差不多，如文書的集中管理、機關庫房壓力減輕、強化行政機關運作、避免文書劣化、保存期滿後順利移轉等。

三、文書移轉與文件中心運作

神奈川縣廳轄下各機關單位、地方獨立行政法人所作的文書中，保存年限為 10 年或 30 年者，文書所作的 1 年內作為現行文書，存放於各機關中，1 年後交由負責縣廳文書管理的「法務文書課」保存，再經過 4 年後統一移轉縣立公文書館的文件中心，也就是保存年限為 10 年或 30 年的文書，在作成 5 年後始由文件中心承接，直到保存年限期滿再進行鑑定等後續作業。與公文書館的文件中心不同，神奈川縣各單位符合條件的文書是一律強制在 5 年後移轉文件中心，而非如同公文書館被動接受委託，中央各機關有選擇委託與否的自由。

此外，文件中心會把即使經過 5 年，使用頻率仍高的 24 種文書，如職員人事、道路建築、縣民表彰、行政設施平面圖等，自法務文書課接收的當年度即進行該類文書的微縮攝影，將複製的微縮膠卷放置在神奈川縣本廳的微縮室，以方便各單位職員的檢索利用，有需要的職員或單位就不用為了調閱這些被強制移轉的非現行文書，經常往返縣立公文書館。從某種角度來看，這些使用頻率仍高的文書與其說是半現行文書，更接近現行文書的功能。

文書自法務文書課移轉至文件中心後，會依組織和年份順序（機關首長－部局－室課－分類－年份）進行文書分類和整理（註 18），再置於移動式書架，而文件中心的庫房環境比照縣立公文書館其他書庫，空調每日 24 小時、全年不間斷的運轉，濕度保持在 55%，溫度保持在 22~25°C。

依據「平成 27 年度神奈川縣立公文書館年報」，截至平成 28 年（2016 年）3 月底為止，其文件中心保管之公文書數量如表 4。

該年報沒有列出前一年度的保存冊數，不過在說明中指出文件中心在平成 27 年度新增接

管 1,240 冊文書，同時有 1,483 冊已達保存年限者經鑑定移轉縣立公文書館，而移出文件中心。事實上，文件中心保管的文書數量近年開始有上升的傾向，除了因為行政業務的擴大和複雜化，使文書的產出量增加，更重要的是保存年限的延長——在必要的時候，各機關的文書部門長官有權要求延長文書的保存年限，常見的原因如土地建物的財產管理、債權管理、履歷證明等。結果原本保存年限不到 10 年、不必移轉文件中心的文書，延長至 10 年的話也必須移轉文件中心，或是原定 10 年保存年限被延長至 30 年，導致無法盡早移出文件中心。

肆、結論與建議

日本自中央的公文書館，到以神奈川縣為代表的地方公文書館，多設有日本所謂的「中間書庫」，也就是類似英、美、澳等國的「文件中心」，其設置目的包括集中化管理現行或半現行文書、提供比機關庫房更好的保存環境、促使日後移轉的順利進行、促進行政效率的提升等。

若將國立公文書館的文件中心與神奈川縣立公文書館的文件中心作一比較，最大的不同在於前者的文書保管是建立在與各中央行政機關自由

訂立的契約關係上，後者則是強制性地將符合年限的機關文書移轉，就「理想型文件中心系統」來說，中央現行的文件中心制度其實並未要求各政府機關義務性地將符合條件之公文書移轉公文書館的文件中心。此外，兩者基本上都只接收作成或取得達 5 年以上、保存年限 10 年以上的文書，當然，現行文書和非現行文書沒有明確的年份界限，不過通常事過境遷 5 年以上，文書被使用的機率應該是很低了，由文件中心保管後也較不會出現機關不斷提出調閱申請的情形，影響文書的保存和公文書館其他業務的進行；而 10 年以上保存年限的文書通常表示其具有很高的保存價值，對文件中心而言自然是較有效益的空間和資源運用，也方便日後進行鑑定移轉時有較明確的判斷基準。

日本先有公文書館而後才有文件中心之設置，而當前我國既無國家檔案館，遑論文件中心，未來作相關規劃時，或可借鑒日本之經驗，具體建議如下：

一、空間之活化使用

臺灣地狹人稠，覓地新建文件中心恐怕不若美國那般容易，但可效法日本的設置方式，在國家檔案館，或至少在檔案局擁有之庫房空間或設

表 4. 神奈川縣立公文書館文件中心之公文書數量與來源機關

機關名稱	文書冊數	保存年限 30 年	保存年限 10 年
知事部局	27,776	24,785	2,991
企業局	3,180	3,180	0
教育局	2,979	2,617	362
各局委員會	634	572	62
醫院機構 (獨立行政法人)	19	19	0
合計	34,588	31,173	3,415

資料來源：平成 27 年度神奈川縣立公文書館年報（2016）

施內，專門開闢一空間作文件中心之用，惟就檔案局當前庫房使用情形而言，恐怕亦非易事。故我國現階段應可採行「併用型文件中心系統」模式，尋找目前閒置的設施和場館以及政府機關尚有空間之庫房，規劃為文件中心，待保存期滿後，再依據保存年限區分表進行銷毀或鑑定、移轉檔案局。

二、法規與相關辦法之修訂

檔案管理之完善與否，仰賴法規和相關作業手冊、辦法、指南等的完備，文件中心之運作亦是如此，我國應將文件中心的概念納入《檔案法》修法議題之一，甚至未來如有國家檔案館相關專法或組織法，應一併納入文件中心的設置，規範其業務職掌、人員配置等事項，俾使法規一氣呵成，而不必如同日本那般必須因應法規之不足而有不同系統之設計。

此外，因應文件中心之運作，也必須修訂現行各政府機關之保存年限區分表、《機關計畫性檔案清理作業指引》、《機關檔案管理作業手冊》等，規範需移轉文件中心的檔案類型與時間點等，並可參考日本《中間書庫業務綱領》，訂定我國文件中心之實際運作方式，以及與國家檔案館或是現行檔案局之間的協調關係。

三、人才培養與在職進修

不論是「併用型文件中心系統」或是「理想型文件中心系統」，以及歷次相關研究會、懇談會議上學者們的意見，均強調檔案專業人員的重要性及其養成（小池聖一，2011），文件中心和國家檔案館皆然，這也包含既有文書管理人員的在職進修。我國未來如確定設置文件中心，人才的培養可以先行，尤其強化檔案之整理、目錄作成、鑑定和徵集等專業，至於現職人員，則必須持續給予進修教育，使其擁有最新的檔案管理知識，促進「政府機關—文件中心—檔案館（局）」此一檔案管理體系的健全運作。

就整個檔案管理體系而言，文件中心的存在能整合整個文件生命週期，在各機關與國家檔案館之間產生樞紐作用，發揮中期、半現行文件的功能，也能透過資源和資訊共享，擴大政府資訊公開之效率與範圍。我國現代化的檔案管理雖然較歐美、日本起步為晚，但後起者的優勢在於擁有他國的前車之鑑，期望未來國家檔案館的規劃能同時參考日本或其他國家的經驗，建立文件中心或中間書庫一類的設施，全面強化我國的檔案管理系統。

參考文獻

1. 公文書等の中間段階における集中管理の仕組みに関する研究会（2006）。公文書等の中間段階における集中管理の仕組みに関する報告。東京都：国立公文書館。
2. 国立公文書館（2015）。独立行政法人国立公文書館中間書庫業務要綱。東京都：国立公文書館。
3. 国立公文書館（2016）。平成 27 年度 独立行政法人国立公文書館業務実績報告書。東京都：国立公文書館。
4. 小池聖一（2011）。公文書管理法における歴史公文書と特定歴史公文書——その生成過程と問題点。広島大學文書館紀要，13，2~20。
5. 第 48 回公文書管理委員會（2016）。国立公文書館における中間書庫業務について。東京都：内閣府。
6. 畑国和（2005）。神奈川県立公文書館の中間保管庫機能。アーカイブズ，20，35-42。
7. 尾崎護（2008）。情報公開と公文書管理。レコードマネジメント，56，10-18。
8. 江守田（2002）。檔案之集中重製保存與文件中心之設置。檔案季刊，1(4)，71-80。
9. 神奈川県立公文書館（2016）。平成 27 年度神奈川県立公文書館年報。神奈川県：神奈川県立公文書館。
10. 陳忠誠（2009）。設置中期文件檔案管理部門，紮根中間性檔案管理機制擬議。檔案與微縮，92，13-18。
11. 薛理桂（2005）。美加澳三國文件中心制度剖析。檔案季刊，4(2)，111-129。

註釋

- 註 1. 日文為「公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会」。
- 註 2. 日文為「公文書等の中間段階における集中管理の仕組みに関する研究会」。
- 註 3. 日文為「公文書等の中間段階における集中管理の仕組みに関する報告」。
- 註 4. 現行階段，日文稱為「現用段階」。
- 註 5. 日文原文「歴史資料として重要である可能性の高い一定の公文書等について保存期間満了前から省庁横断的に集中管理し，その散逸を防ぎつつ良好な環境の下で保管し評価・選別するためのシステム」。
- 註 6. 日文正式法律名稱為「公文書等の管理に関する法律」（平成二十一年七月一日法律第六十六），現行條文共六章三十四條。
- 註 7. 日本中央行政機關多以府、省、廳為機關名稱，如內閣府、防衛省、觀光廳等。
- 註 8. 日文正式法律名稱為「国立公文書館法」（平成 11 年法律第 79 号），現行條文共兩章十四條。
- 註 9. 依據「公文書管理法」第二條第六項，「歴史公文書」指作為歷史資料的重要公文書和其他文書。此定義相當模糊而在學界引起不少討論。
- 註 10. 日文為「独立行政法人国立公文書館中間書庫業務要綱」。
- 註 11. 日文原文「独立行政法人国立公文書館は、行政の適正かつ効率的な運営、行政文書の劣化や散逸の防止、歴史公文書等の館への移轉の円滑化を図り、公文書等の管理に関する法律第 6 条第 2 項に定める行政文書の集中管理の推進に資することを目的として、中間書庫業務を実施する」。
- 註 12. 霞ヶ関，日本東京都千代田區之地名，許多日本中央行政機關的總部坐落於此，是日本的行政中樞。
- 註 13. 虎之門（日文：虎ノ門），日本東京都港區地名，許多日本的特殊法人聚集於此，常與霞ヶ関並列。
- 註 14. 独立行政法人国立公文書館つくば分館，「つくば」之羅馬拼音為 tsukuba，此分館名稱於官方文書、網站中均以平假名呈現，為方便閱讀，本文仍使用其直接對應之日文漢字「筑波」。
- 註 15. 依據「公文書管理法」第五條第五項規定，行政機關首長可能的話應在公文書屆滿保存年限前，盡早決定期滿後的處置方式，包括移轉國立公文書館，或是進行銷毀。
- 註 16. 依據「公文書管理法」第二條第七項規定，「特定歴史公文書」指的是行政機關和獨立行政法人的公文書保存期滿後

移轉國立公文書館者、經首相認定具保存價值應移轉國立公文書館的公文書，以及其他法人或團體寄贈、寄存於國立公文書館的私人文書。

註 17. 該條目日文原文為「委託又は受託の内容の変更又は解約」。

註 18. 日本地方公共團體（地方政府）之文官體系的首長，以「縣」而言，「縣知事」以下的科層組織依序是部長（理事）、局長（副理事）、課長（參事）、係長、主任等。

