

群文協の設立は、1997年5月である。会則第2条の「公文書館法の趣旨に基づき、県及び県内市町村が保管している公文書等及び地域に伝存する古文書・記録類を歴史資料として保存活用することに関して、会員相互の連絡と協調を図り、もって行政の円滑な推進及び地域文化の振興に寄与することを目的とする。」が目的である。他の同様な団体の多くが市町村史編さん協議会を母体としているが、当協議会は「公文書館法」及び「公文書（等）の保存」を設立の趣旨として掲げている。

会員は、38市町村（12市16町10村）と県（文書館）である。全て機関会員であり、県内全ての市町村が加盟している。それぞれ市町村の窓口は、市町村長部局31、教育委員会7である。役員構成は会長（文書館長）、副会長（3市）、理事（5市村）、監事（2村）であり、事務局は群馬県立文書館で担当している。活動内容は、下記の通りである。

- ・総会・講演会（年1回、6月）
- ・公文書保存専門講座（年1回）
- ・公文書等保存施設視察研修会（年1回）
- ・古文書保存活用研修会（年1回）
- ・会報「ねっと群文協」発行（年2回）
- ・調査研究

ただし、ここ3年間は公文書保存に関する研修会・講座を中心に開催している（例：古文書保存活用研修会 → 文書保存管理研修会）。これは、合併による文書大量廃棄への懸念と市町村文書保存管理適正化への支援のためである。

3 「公文書等選別収集基準ガイドライン（暫定版）」の策定

近年、各市町村における文書管理上の様々な問題が生じている。例えば、「公文書保存管理アンケート」（18年度実施）や研修会等における市町村の意見として次のようなものが見られる。

- ①（歴史的公文書の保存について）通達等、知ってはいるが取り組みが進んで

B 市町村「公文書等選別収集基準ガイドライン」の策定について ～群馬県市町村公文書等保存活用連絡協議会の試み～

講師：小高哲茂（群馬県立文書館）
司会：清水善仁（京都大学大学文書館）
記録：橋本竜輝（天草市立天草アーカイブズ）

1 はじめに

市町村において、ゴミの「分別収集」についての手引き等は、しっかり編集したものが作成され各戸に配付、周知が徹底している。しかし、文書の「選別収集」については、役場の職員ですら認知されておらず、意識が薄いように感じられる。大切な公文書を扱っているのに、これでよいのだろうか。数々の文書管理に関わる問題が社会問題として表出する中、「何かしなければならぬ」と考え、手探りで取り組んだことについて報告したい。

2 群馬県市町村公文書等保存活用連絡協議会（略称：群文協）について

いない。

- ② 保存文書の現状把握ができていない。
- ③ 書庫スペース、予算、人手がない。
- ④ 歴史的な文書として何を保存すればよいかわからない。選別するための基準が欲しい。
- ⑤ 規定通りやっているから問題ない。
- ⑥ ファイリングでしっかりやっている。

①～④は、取り組み上の具体的な問題点である。⑤、⑥は、問題自体に気がついていない、意識が及んでいないことによる意見と考えられる。そこには、(歴史的な文書も含めた)文書の保存管理が適正に行われていないという実態が見られる。

公文書については従来、「公用文書」(役所の文書)と考えられ、大事なものは「永年」保存、有期限文書は保存期限満了後廃棄して整理整頓することが求められてきた。(すでに、公文書館法はあるものの)公文書が歴史資料として価値あるものであるとの認識が十分なされてこなかったように思える。しかし、現在、公文書は「公共文書」(住民共有の財産)であるとの考え方が主流である。これは、住民の権利としての情報公開制度が定着してきたことによる。そして、行政の説明責任を果たすために公文書を適切に保存管理することが重要視されている。また、自治体の行政文書が文書群として文化財指定を受けるなど、歴史資料としての価値が見直され、重要な公文書等の保存への動きが見られる。ここでは、平成の市町村合併に紛れて、文書が大量廃棄されることにより生じる恐れのある歴史的空白を未然に防ぐ意味合いがある。

奇しくも昨年度(2007年度)、群文協は設立10周年を迎えた。会員市町村の実態と公文書についての考え方の転換期が重なるに及び、群文協10年の総括と今後の活動への布石とするために、何かに取り組む必要があることを強く感じた。そこで群文協における「公文書等選別収集基準ガイドライン」策定を事業化したのである。

「公文書等選別収集基準ガイドライン」策

定にあたっては、市町村文書担当課職員12名(7市4町1村)、市町村文化財担当職員1名(1市)、文書館職員3名(群文協事務局員2名を含む)による「選別収集基準検討委員会」を組織した。これは、市町村文書実務担当者自身が策定に関わることにより、より具体的で実効性のある選別収集基準が定められると考えたからである。

平成19年度の「選別収集基準検討委員会」活動内容としては、会議5回と原案検討チームの準備会合を1回開催し、その他情報・意見交換を電子メールにより行った。インターネットを通じて手に入れられる他県・市町村や他団体の選別収集基準や選別収集ガイドライン等を基礎資料として用い、県内市町村の文書管理規程等も参考にしながら、内容の検討を進めた。

実際に策定した「公文書等選別収集基準ガイドライン(暫定版)」の構成については以下の通りである。

・利用にあたって

- 1 選別収集の基本的な考え方
- 2 公文書管理の流れと選別収集作業の手順
- 3 選別収集作業における留意点
- 4 選別収集の目安
- 5 選別収集する文書の具体例

・【参考資料】公文書館法(抜粋)

「利用にあたって」では、昨今の社会情勢とガイドライン策定の経過について簡潔に文章記載した。この「ガイドライン」はあくまでも「選別収集基準」のガイドラインであり、これをもとに各市町村で実態にあった「選別収集基準」を検討・策定し、選別評価を実践してもらうことが本当のねらいである。「1 選別収集の基本的な考え方」では、どのようなものを選別収集して残すかの基本的な考え方を4点にまとめて記載した。「2 公文書管理の流れと選別収集作業の手順」では、文書管理の流れと各段階での取り組むべき作業に

ついて模式図で表示した。公文書保存管理全体の様子が概観できると共にそれぞれの段階で行う作業や選別収集の手順についてもチェックすることができるよう配慮した。「3 選別収集作業における留意点」では、実際の作業におけるガイドライン利用における留意点を記載した。「4 選別収集の目安」では、基本的な選別収集の目安として「残すもの」、「対象としないもの」を記載した。「5 選別収集する文書の具体例」では、当初、文書分類表等より実際の文書名を例示しようとしたが、市町村によって名前の付け方等が異なるため、文章により内容を記述した。【参考資料】では、公文書保存の根拠となる法令として「公文書館法」（抜粋）を掲載した。（目的）（定義）（責務）（公文書館）に関する第1～5条の部分である。

「ガイドライン」の策定・実施によって、期待される効果（ねらい）としては、現在とちがわず保存はなされているので、まず廃棄の際のフィルター（選別収集基準）を作り、廃棄される文書への対策をとりながら、管理体制の全体的な見直しを図ることができること、策定されたガイドラインの周知により、行政のあゆみ、政策の成立過程を示す行政文書は、現用段階のみならず非現用段階となっても歴史資料として高い価値を有することについての認識が強化され、各市町村における適正文書保存管理への意識が高揚すること、文書担当・文化財担当・歴史資料保存機関・図書館等関連部署の連携による、より良い文書保存体制の構築が始められること、積極的な文書の保存管理により、市町村民共有の財産である歴史資料がより確実に守られること、そして行政の信頼性が向上すること、「文書管理法（仮称）」の制定に先駆けた各市町村における文書保存管理体制の見直しを図られること等が考えられる。

4 「選別評価」の試行導入について

平成20年度の試行にあたっては、19年度文書保存管理研修会（20年3月末開催）、20年

度総会における導入説明会（5月末開催）、選別評価導入についての趣旨説明・依頼文送付（6月中旬：全市町村、文書担当課長宛通知）、導入説明会に来られなかった市町村への訪問説明・依頼（6月末～7月初め：群文協窓口職員に加え、文書担当課長に同席してもらい、趣旨を説明）を行った。

また平成20年度「選別収集基準検討委員会」を7月に組織し、検証作業も並行して開始した。基本的に昨年度の委員の方に再任を依頼し活動を進めている。少ない会議回数のため、昨年同様メール・FAXによる意見交換、情報提供を随時行っている。具体的な作業としては、アンケート実施・分析による試行の検証作業、ガイドラインの改訂、導入推進策の検討である。

現時点で、事務局として把握している市町村の試行状況としては、以下の事例が挙げられる。

1 吉岡町の取り組み

- 書庫清掃（平成20年2月）：書庫清掃時に、「ガイドライン」の趣旨を踏まえて、文書選別及び廃棄。
- 「文書事務の手引き」改訂（平成19年度）：「歴史的文書の保存」を視野に入れた「手引き」を作成。

2 高崎市の取り組み

- 選別作業への導入事例（平成20年4月～）：各支所における合併町村文書の選別収集の実施。「ガイドライン（暫定版）」を参考に選別評価を行う。

3 東吾妻町の取り組み

- 文書保存管理体制の見直し（平成20年度中）：町の公文書管理全体についてコンサルティング（会社）に依頼し、体制の改善を図る。その際、「ガイドライン」も参考にしながら、歴史的公文書の保存も含めた保存管理体制を目指す。

4 高山村の取り組み

- 選別収集の実施に向けた研修会（平成20年度中予定）：公文書の保存管理体制

の見直しに向けた研修会の実施。

このように直接的・間接的に「ガイドライン」を活用した取り組みが見られるようになった。なお、吉岡町・高崎市の取り組みについては、事務局員も参加させてもらい状況を把握、意見交換等も行ってきた。

また、9月後半に実施した「公文書等の選別収集に関するアンケート」では、途中集計であるが、「ガイドラインを用いた選別評価の試行」について、31市町村中6市町村が「実施」又は「実施の計画がある」と回答し、「今年度実施には至らなかったが、検討をおこなった」市町村が22あった。「ガイドライン」の内容については、「わかりやすい」「どちらかといえばわかりやすい」が17市町村の感想であり、「ふつう」と回答した市町村は14、「どちらかといえばわかりにくい」「わかりにくい」は0であった。

5 まとめ—成果と課題—

このような経過で策定してきた群文協の市町村「公文書等選別収集基準ガイドライン(暫定版)」であるが、実際の施行状況およびアンケート調査の結果を踏まえ、その成果と課題を述べてみたい。

まず、成果としては、「ガイドライン」を参照して、取り組みを開始したり、見直しをしたりする市町村が出てきたことが挙げられる。試行できた市町村はまだ割合として少ないがそれでも取り組みが見られるようになったことは一歩前進できたと考えている。内容的に市町村文書担当課職員のみで見ても、実践可能な内容での「ガイドライン」の策定ができたことも、今後の取り組みに期待が持てるのではないだろうか。また、「ガイドライン」策定により、公文書保存管理に関して共通の土台(理解)に立って話ができるようになったことも大きな成果と言えよう。

さらに、市町村同士及び市町村と県(文書館)との対話拡大が図れたこともよかったと考える。「ガイドライン」を策定することが

取り組みの主目的であったが、その過程での意見交換や情報交換が非常に有意義なことであった。

次に今後の課題についてまとめておきたい。市町村にはそれぞれの事情があるため、「ガイドライン」の策定・試行依頼を行っても、全部が全部取り組める訳ではないということである。だからこそ、できることから取り組んでもらえるような工夫を考える必要性があるように思う。その際、「意識」を「行動」に変えるための支援の在り方が大切であろう。何をどのように支援すれば、高まってきた意識を行動に変えることができるのか。群文協としてのバックアップ体制の充実・工夫を図っていきたいと考える。

「ガイドライン」の現状とのズレについても常に考えていく必要がある。今回の「ガイドライン」策定は文書担当課職員を中心に作成したとはいえ、あくまでもモデルケースである。常に市町村職員との対話を軸として内容改訂への取り組みを進めていくことも重要であろう。特に「保存する立場」と「廃棄する立場」の認識の相違がまだ大きいように思われるので、さらに内容を具体化して分かりやすくしたり、事例紹介を行ったりする等、サブ・マニュアルの整備も必要であるように思われる。

今後、作成から歴史資料に至るまでの一連の流れを捉えた公文書管理・保存体制の構築を目指していかねばならない。文書管理法(仮称)の制定を契機として、文書管理規程の全面改訂、条例制定等の動きを期待すると同時に働きかけも行っていく必要がある。そして何より市町村主務課職員、主管課職員、行政組織全体での意識改革が不可欠であると思うので、「ガイドライン」を媒体として働きかける等、できることから取り組んでいきたいと考える。

6 おわりに

これらの取り組みを通して、今考えていることを最後に述べたい。

（その1）歴史資料の保存について

「歴史資料」と言うと、「歴史研究に用いられて、そうなる」というイメージがあるように思う。「歴史」にとらわれてしまって、公文書の持つ多様な価値が見えにくくなっている気がするのである。公文書保存について、「歴史資料」を残すというよりは「住民にとって大切なもの」を残すという説明の方が、役場職員には説得力があるのではないだろうか。そしてその「住民にとって大切なもの」が歴史研究にも使われるのである。「住民にとって大切なものは何か」「住民にとって大切なものをどのように残すか」を考えたときに、そのための「文書保存管理」、そして「選別収集」であることがはっきりと見えてくるような気がするのである。

（その2）情報公開制度と公文書管理

情報公開制度は住民のための行政の説明責任を果たすためのものであり、特別な管理がなされている（公文書館等で保存管理がなされ、閲覧公開が保証されているもの）以外はその対象となり、そこには現用文書、非現用文書の区別は無いのである。「公文書管理」について、説明責任を果たすための根拠を適正に管理することと考えれば、そこには住民のニーズに沿った体制構築の必要性が自ずと生じてくるのではないだろうか。

従来のような現用・非現用文書管理の分業体制（少なくとも役場職員にはそのような意識が見られる）より脱却し、作成・保存管理・公開・活用のトータルな流れを整備することが重要となってくるように思われる。