

D 評価選別の基準とその適用

講師：太田 富康（埼玉県立文書館）
 司会：外間より子（北谷町総務部公文書館）
 記録：河木 千世（豊田市総務部庶務課）

I 調査の経緯と前提

本研修は、埼玉県地域史料保存活用連絡協議会（以下「埼玉協」）第6次専門研究委員会が平成19・20年度に行った調査研究活動の成果の一部によるものである。

埼玉協は、地域史料（歴史的公文書、古文書などの記録史料）の保存活用を担当する県及び市町村の課所館を会員とする団体である。専門研究委員会の設置は10年ぶりであったこともあり、委員会ではまず県内市町村の現状を把握すべく、アンケート調査からその活動を開始した。また、市町村合併に際しての歴史的公文書保存の状況については、合併を経験した自治体に別途アンケート調査を行った。

こうした現状分析からは、10年前よりも厳しい現場の状況を知ることになった。文書管理規程などに歴史的公文書の移管に関する条項を持つ自治体は70市町村中41市町村に至っているが、実際には行えていない自治体も少なくなく、十分な環境で収集を行えている自治体はほとんどない。このような現状分析を受け、委員会では評価選別基準の検討を課題に取り上げた。もちろん、歴史的公文書の収集・保存のためには、人員、施設設備、予算、制度などのいずれにも改善が必要であり、評価選別基準だけでは十分な解決につながるものではない。しかし、すぐに手のつけられる評価選別のガイドを提供できれば、時間も人も足りなくて収集をあきらめていた自治体もスタートを切ることができるのではないかと、全く残せない状況から限られたものだけでも残せるようになるのではないかと。そして、一歩から二歩、二歩から三歩と前進できるので

はないか。そんな手助けになる「道具」をひとつでも提供することが、今次専門研究委員会の目的となった。

しかしながら、委員自身が評価選別に悩み、そのような「道具」を欲している側であり、知識やノウハウがあるわけではない。そこで、全国の先行事例を収集し、分析を行った。そして、それらを参考にして試行錯誤の末に、一通りの形として「埼玉県内市町村における歴史的公文書評価選別のためのガイド（試案）」（以下「ガイド試案」）をまとめた。

本研修会では、このような活動成果のうち、評価選別基準等の先行事例の分析と、その適用事例としてのガイド試案を紹介する。

II 地方自治体における評価選別基準・ガイドライン分析

埼玉協会員市町村、都道府県文書館施設及び取り組みの知られる全国の市町村から提供いただいた基準や規程類、ガイドラインなどを調査し、次のような類型化を行った。

- (1) 第1レベル／原則
- (2) 第2レベル／基準①：情報内容からの基準
- (3) 第2レベル／基準②：行政事業や行政行為からの基準
- (4) 第3レベル／細目基準
- (5) 選別にあたっての方針・留意事項
- (6) 「すべて残す」基準
- (7) 「収集対象から除外する」基準
- (8) 重点事項・分野（キーワード）による基準

このうち、古くから作成され、最も一般的にみられるものが(3)である。すなわち、「条例、規則、訓令、通達等例規に関するもの」「各種制度及び行政機構の新設及び改廃に関するもの」というように、行政行為や行政分野等により列記していくスタイルのものである。専門研究委員会に参加した委員の所属自治体でもこのような基準は有しているが、「これだけでは選別できないので、より実効的な基準やガイドがほしい」という希望が検

討の発端にもあった。よって、このレベルよりも詳細で具体的な基準、あるいは、違う観点からの基準が求められたわけであるが、先行事例には、逆に(3)よりも上位に位置付けられる基準レベルがある。それを最上位の第1レベルと位置付け、(3)は第2レベルとした。

(1) 第1レベル／原則

この第1レベルの基準を掲げている自治体には神奈川県立公文書館、北谷町公文書館、愛知県豊田市などがある。類似した表現や形式が取られているものも少なくなく、最も早い神奈川県立公文書館のものが規範となって援用されていったことが推測される。

北谷町公文書館のものを例に紹介すると、それは大きく次の3項目からなる。

- ①町民生活の推移が歴史的に跡付けられる行政文書等で次に掲げるもの
- ②町行政の推移が歴史的に跡付けられる行政文書等で次に掲げるもの
- ③昭和20年以前に作成し、又は取得した行政文書等

一見して①②と③は性格を異にする。①②の基準は、後世に伝えねばならないのは町民生活と町行政両者の歴史的推移であることを示している。そもそも行政体の組織活動は住民生活のためにあることからすれば、歴史的公文書保存の目的は、町という行政体組織の直接の活動記録にとどまることなく、町民生活の歴史を伝えることが求められるという考え方によるものであろう。

なお、公文書管理法は、①行政の適正かつ効率的な運営と、②国及び独立行政法人等の有するその諸活動の現在及び将来の国民に対する説明責務の全う、を目的としている。この目的に基づく評価選別の考え方は、国民生活の推移を歴史的に跡付けられるアーカイブズをも残しえるのか。仮にそうでないならば、法の存在が前提となるだけに、歴史的公文書保存の原則、目的をどう考えるのかは、これまで以上に重要であろう。第1レベルの原則は歴史的公文書を保存利用することの意

義・目的を明示・確認するための基準として必要不可欠であり、判断に迷った際に立ち返るべき「原点」となる。

この点で、公文書管理法の目的に近い形で提示している例として久喜市がある。「要保存公文書の選別は、次の各号に掲げるものに留意し行うものとする」として、1 各機関が、各機関の事務を遂行する上で参考となる公文書、2 市民等が、市政に参加するため又は市政の方向について知るために必要とする公文書、3 市民生活の保護のために必要とする公文書、4 学術調査研究資料として価値のある公文書、の4つをあげ、最後に5で「前各号に掲げる範囲内で、総務部長が別に定める公文書選別基準に該当する公文書」と、「公文書選別基準」を1～4の下位レベルに位置付けている。1～3は公文書管理法の目的に沿うものといえ、それ以外の二次的価値を4で補っている形といえようか。

一方③は、その自治体において評価選別を必要としない程に稀少性の高い年代を設定したものである。それは、昭和戦前期、あるいは、昭和の合併以前というように、その体制・組織自体が現在とは異なる歴史的なものとなっている年代でもあろう。具体的には、昭和20年以前のほか、「地方自治法施行以前」「昭和30年前後の合併以前」などの例がある。また、緊急時である市町村合併時向けのガイドでは「当面の措置」の基準として「昭和期まで」という例もある。

(2) 第2レベル／基準①：情報内容からの基準

(3) 第2レベル／基準②：行政事業や行政行為からの基準

第1レベルは、判断に迷った際に立ち返るべき「原点」ではあるものの、選別作業に常時使う「物差し」としての基準としては有効性に乏しい。そこで、北谷町の例でも、①②はそれぞれ「次に掲げるもの」として最初の絞り込みをかける限定を加え、下位に(2)第2レベル／基準①を用意している。すなわち、

①に対しては、「ア その時代の世相、世論等が象徴的又は特徴的に表れている行政文書等」「イ 町民生活に影響が生じた事件、事故等に関する行政文書等」など10項目、②に対しては、「ア 顕著な行政効果をもたらした町事業の実施に関する行政文書等」「イ 町民の高い関心と呼んだ町事業の実施に関する行政文書等」など5項目である。

最初に紹介したもうひとつの第2レベルである(3)基準②が、行政の事業や行政行為など、組織や文書類に比較的則したものであるのに対し、この類型は、町民生活や町行政の推移を跡付ける情報の内容から組み立てられており、抽象度がより高いといえる。しかし、一方で(3)基準②では、残すべき目的、残すべき情報内容の意味付けがみえてこず、機械的なものとなる恐れがある。たとえば(3)基準②の「陳情、請願、要望等に関するもの」などは、(2)基準①の「その時代の世相、世論等が象徴的又は特徴的に表れている行政文書等」に相当するものの具体的な文書類であろう。そのことが理解されていれば、陳情や請願ならすべて残すというのではなく、その中から選ぶべきものが理解されてこよう。その意味で、第2レベルでは基準①と②という二つの類型をあげたが、本来両者ともに必要なものであろう。そして、次の第3レベルは、両者の組み合わせの結果として生み出されるべき具体的な基準なのであろう。

(4) 第3レベル／細目基準

そのような関係に立った体系をとっているのが、神奈川県立公文書館である。同館の「公文書等選別基準」は、「1 方針」、「2 選別される歴史的公文書等」、「3 細目基準の制定」という3つの階層からなり、2で(1)第1レベルと(2)第2レベル基準①を掲げ、3で(3)第2レベル基準②を提示している。(3)は、多くの文書館・公文書館が選別基準として掲げている類型のものであるが、同館では(2)の基準①を具体化させる細目基準を定めるための「区分」として提示されている点に大きな違

いがある。そして、ここに提示されている26の「区分」それぞれに対して2～7項目の細目基準が定められている。いずれも同館のHPで閲覧することができるので、ここでの掲出は省略する。市町村では、群馬県市町村公文書等保存活用連絡協議会策定の「公文書等選別収集基準ガイドライン」や倉敷市のものである。

また、具体的な文書の例示や実際の個別文書名を挙げるものがある。前者では東京都公文書館や埼玉県三郷市の例があり、後者では藤沢市文書館や大阪市の例がある。大阪市の、現用文書段階から歴史的文化的価値のある文書を指定するレコードスケジュールの考え方によっており、毎年度の文書管理表に「歴文指定」が明示されている。また、直接に歴史的公文書のためのものではないが、「説明責任を果たすための公文書作成指針」は、「説明責務の全う」という公文書管理法の目的からも参考になろう(いずれも同市HPで閲覧可能)。

(5) 選別にあたっての方針・留意事項

以上のように階層レベルを追うものとは別に、文書のまとまりや継続性などといった観点を「選別にあたっての方針」「留意事項」などという形で提示するものも少なくない。たとえば、京都府立総合資料館の「留意事項」をベースにすると次のようにまとめられる。

- ①全く個人的内容のもの収集対象除外、
- ②印刷物として刊行される文書の非収集(逆に印刷物の原則収集が前提となろう)、
- ③一群のまとまりを持ち、実態・特徴をあらわす場合の一括収集、④残存が少ない時代の希少性への留意、⑤年代において収集することが適当な継続事業文書の一定年次間隔での収集、⑥補完資料として重要な付属参考資料、会議参考資料及び写真・図画・テープ等への留意。

(6) 「すべて残す」基準

(7) 「収集対象から除外する」基準

この二つの基準を最初に使えば、評価選別に時間をかけねばならない対象文書を絞り込むことが可能となる。とくに選別環境に恵まれない自治体ほど有効であろう。全く収集を行えない自治体も、(6)だけでもあればスタートを切ることができる、という観点からも貴重といえる。

前者の事例はおおむね、①永年（長期）保存文書であったものが、非現用化（廃棄決定）されたもの、②特定の年代以前のもの、③市町村史編纂収集資料、④行政刊行物、⑤広報写真・映像記録、にまとめられる。後者は、①個人を対象とした申請、承認書類、②定例的な業務、③物品等の購入に関するもの、④各部署が購入している定期刊行物、などを挙げる板橋区公文書館の例がまとまっているほか、久喜市、芳賀町、長岡市では、担当課や分野ごとに具体的な文書名を指定して主務課に提示している。

(8) 重点事項・分野（キーワード）による基準

①自治体の特性を表すキーワードと②時代・年度の特徴を表すキーワードがある。前者は、全史料協資料保存委員会が策定していた「歴史資料の評価基準ガイドライン」の基軸になる考え方である。特産産業や「顔」となる文物などのほか、大河川を擁する自治体における治水関係や基地を持つ自治体の基地対策などが該当するであろう。後者は、地方新聞社の刊行物や庁内報、事業概要などにより、当該年度の事件や社会状況、自治体の施策や計画策定などをチェックして選別に臨むことが比較的ひろく行われているところであろう。ただし、そうして拾われるキーワードは、その年限りのものではない。事件や問題が発生するのは、それ以前からの状況の蓄積があるからであり、発生後には自治体の対応、施策として継続する。そのため、キーワードは一定年月にわたって蓄積・整理して利用される必要があり、それがここでいう基準ないしガイドという形をなすことになろう。

Ⅲ 調査分析成果の適用～埼玉県内市町村への場合

さて、このように収集・分析した成果をもとに、有効な形での適用をはからねばならないわけであるが、その際には、選別に当たっての条件・環境の差に応ずる必要がある。たとえば、(1)すべての課所・文書を選別対象とできるか、(2)すべての課所・文書の体系（ファイル基準表など）を知ることができるか、(3)評価選別にあたって対象のリスト（台帳）があるか、(4)評価選別にあたって文書は秩序立っているか、(5)選別した文書の移管に制限（主務課の承認など）があるか、(6)評価選別のための十分な時間が確保できるか、などである。

埼玉史協会員市町村の場合、アンケート等の調査により、上記(1)～(6)のいずれの条件に対しても厳しい回答となる市町村が多いという現状認識が持たれていた。それゆえ、理論的な評価選別論や十全な環境における理想的な基準よりも、厳しい条件のなかでも取り組むための、便宜的な道具としての基準が当面急ぎ求められると考えられた。評価選別論からいえば、目の前にある単独の文書だけで判断するのではなく、その課所の組織全体での位置や重要度、事業の全体像などを見据えた中で、事業や業務自体の重要度による選別判断が必要であろうが、十分な選別環境を得ていない自治体においては、現状に応じた、より「短絡的」「直截的」な基準や考え方も必要とされよう。もちろん、それで良しとするのではなく、十分な制度・環境を作り上げるための取り組みが求められるが、その間に文書を廃棄に任せておく訳にはいかないからである。

このような考え方により作成したのがガイド試案である。上記のような環境・目的・考え方によるものであるため、提示した基準類型は、①「すべて残す」基準、②「収集対象から除外する」基準、③キーワードによる基準、④細目基準（行政分野別ガイド）の4つに絞った。①から④は導入すべき順番も想定

しており、「本ガイドの使い方」で導入例を提示した。たとえば、歴史的公文書を全く収集できていない自治体は、まず①「すべて残す」基準だけでも導入する。リストもなく、わずかな時間で目の前の無秩序な「現物」を選別しなければならない自治体は、①「すべて残す」基準+②「収集対象から除外する」基準で最初の分別を楽にし、その他の文書に③キーワードによる基準をあてはめる、などである。

また、内容的にも全く「叩き台」にすぎないものである。それゆえ、はじめは騙されたつもりでそのまま使うのもいいが、経験を重ねる中で修正や改良、あるいは自治体の特色や事情などを加味し、オリジナルなものにしていったほしいものである。また、使用用途としても担当の手持ちとするほか、部分的に抜き出して庁内配布用アレンジする、などを想定し、最終成果品であるガイド試案の会員配布は印刷物ではなく電子媒体（Microsoft Word）とした。紙幅の関係から、ここでは具体的に引用紹介することはできないが、ガイド試案全文は全史料協HPからダウンロードすることができる。ご参照いただきたい。