

# 広文協通信

第27号  
2015年3月

自治体における公文書等の保存と管理

広島県市町公文書等  
保存活用連絡協議会

行政文書・古文書保存管理講習会講演

## 職員と市民に歓迎される異次元文書管理 ～目的を定めて、自主導入を～

行政文書管理改善機構/ADM i C 理事長 廣田 傳一郎

平成26年11月28日(金)、県立文書館との共催で、「行政文書・古文書保存管理講習会」を開催しました。午前中の講演会では、行政文書管理改善機構/ADM i Cの廣田傳一郎理事長をお招きし、これまでの文書管理の問題点と、今後の文書管理の規範となる「行政文書管理ガイドライン」の要点、及び文書管理の改善を成功に導くために留意すべき点や具体的な改善実践事例についてお話しいただきました。

午後の古文書分科会では、福山市史編さん室の片岡智氏が、福山市史編さん事業における歴史的な文書収集の成果と課題を踏まえ、将来にわたって継続可能な資料収集のシステムづくりの必要性について提言されました。また、行政文書分科会では、県立文書館の神原真一氏に、広島県編集の「文書事務の手引」の要点と、県で実際に行われている文書事務の内容について解説していただきました。



### I 日本規範と「AKF」

#### 1 文書管理の日本規範が定まった

##### (1) これまでの文書管理の問題点

これまでの文書管理の問題点を、職員意識と制度設計の二つに分けて整理してみたい。

職員意識の問題には、①文書管理に対する誤解と軽視、②文書の私物化を容認し合う職員意識、③不適切な文書管理は法令違反だが、皆がやっているから構わないという意識などが挙げられる。

また、制度設計の問題には、①執務室に不要文書が氾濫し、書庫が倉庫になっている、②文書を探す時間が多すぎる、③文書の存否確認に自信がもてない、などが挙げられる。

##### (2) 職員意識の問題

○ 文書管理は紙のお片づけで、仕事ではない、事案完結時に綴じればよい

問題解決に役立つ知識を情報といい、情報を登載した媒体を文書という。仕事に必要な文書を収集してフル装備し、いざというときサッと取り出せるように分

類しておき、意思決定の判断材料として文書をフル活用する。こうした文書を効率的に管理し、最適的に活用する機能的文書管理もある。

○ 文書管理は文書主管課の仕事、職員の仕事ではない  
文書主管課が標準文書分類基準表を配るからいけない。分類は職員一人一人の義務である。文書主管課が事業部門や出先機関を含む全庁の情報を分類することができるとは限らない。分類は、当該部門で働いている人が、最もふさわしい。それなのに、分類表を配って、このとおりにやりなさいと言うのは傲慢である。

○ 文書の私物化を容認し合う職員意識

職員の多くは、文書管理は自己流で問題ないと思っている。当然の帰結として、文書が私物化される。文書をサッと取り出せて、仕事をするときの判断材料として活用し得るのであれば、自己流もよいだろう。しかし、机の上に山ができ、それが山脈となつては、もはや取り出せなくなる。自己手元保有と高速検索性とは無縁である。意思決定の判断材料である情報を、フル装備してフル活用し、最適な意思決定を継続するところに、仕事に自信が生まれ、誇りにつながる。

○ 退庁時、机の周りの文書放置と庁外持ち出しの日常化

税、福祉、学校教育部門など、住民や児童・生徒に係る個人情報をも機の上に放置して帰ったら、個人情報保護条例の適正管理条項違反で、懲戒処分の対象となる。職員がそれを認め合っているとすれば怖い。このことこそ、文書主管課が警鐘を鳴らさなければならない。平成23年4月1日から公文書管理法が施行され、文書管理が監査の対象となった。同23年度の監査の結果、文書の庁外持ち出しによる紛失等不適切な管理によって懲戒免職処分となった事例があった。文書の私物化を容認するという脇の甘さ、その職員意識が、ややもすると厳しい結果を招くことになる。

○ 法令違反、皆がやっているから怖くない

個人情報保護法に、個人情報の安全確保に関する措置があつて、義務規定になっている。広島県個人情報保護条例第7条は、「実施機関は、保有個人情報の漏えい、滅失又はき損の防止その他の保有個人情報の適正な管理のために必要な措置を講じなければならない」と規定している。必要な措置が講じられているだろうか。また、情報公開法においては、国民が情報を検索する手段の提供を規定している。公開目録と保有文書とが一致しているかどうか、悩ましいところである。

### (3) 制度設計の問題

○ 不要文書の氾濫が日常化している。

これは、必ずしも職員が悪いのではない。制度設計が悪いのである。平成12年に、情報公開法のための実務指針として作られた旧ガイドラインでは、個人管理を容認していた。その結果、不要文書の氾濫が定着してしまつた。文書の管理ルールが間違っていたのである。また、見なくなったものを書庫へ持っていき、その際の運用ルールが規定されていなかった。結果として書庫の倉庫化を招き、不要文書の氾濫を招いた。

○ 文書を探すムダな時間が多すぎる

これも制度設計が悪い。「探すのも仕事のうち」というのは、時間泥棒である。探すのは仕事ではなく、サッと取り出して活用するのが仕事である。探すのが当たり前というのは、分類技法が不適切なのである。昔は、文書主管課が分類表を作って配ればそれで終わりという思いがあつた。勘違いである。分類は職員一人一人がやるべきである。分類の正しい技法を職員に伝え、それを制度にして周知する。そのテクニックを、具体的に寄り添って教える。そうすれば、探す時間は限りなく短くなる。

○ 情報の存否確認に自信が持てない

これも、制度設計に問題がある。情報公開法対応ガイドラインには、標準文書分類基準表を配って、これに基づいて文書を分類しなさいと書いてあつた。ワリツケ式分類をした結果、その分類表に載っていない情報がたくさん出てきた。原課の職員からみれば、この文書は分類表に載っていないし、分類の仕方も分からないので、自分の机の周りに置いてもいいだろうという理屈になる。そして存否確認が出来なくなっていく。

○ ファイル基準表の作り方にも問題がある

この基準表は、その仕事をした職員が、使つた文書をもとにして、小、中、大分類と積み上げて作つたものではなく、文書主管課が頭で考えたものだから、現場とは合わない。また、文書主管課が考えたリストが情報公開目録になっているのだから、公開目録と現実の文書がミスマッチになって、存否が争われることになる。

以上から文書管理の問題には、職員意識の問題と、制度設計の問題があるが、職員が悪いのではない。用具を含めた制度設計に問題があつたのである。

### (4) 問題解決策としての行政文書管理ガイドライン

これまでの文書管理の実務は、国や各自自治体でバラバラだったが、公文書管理法を制定した際に、「行政文書管理ガイドライン」として集約した（内閣総理大臣決定、2011(平成23)年4月1日）。このガイドラインは、当時文書管理を主管していた総務省が、公文書管理法の実務指針として策定したものである。

○ ガイドラインのモデルにしたのが、ADM i C創案の「AKF」

私は、策定に当たって、次のような考え方で記述した。これまでの文書管理を巡る諸問題を解決するのに役立つ実務知識を、その意義や根拠を示しながら、個別具体の実践方法に加えて、留意事項にも触れながら丁寧に解説した。複数の実務方法を提示する場合は、どちらを推奨するかまで踏み込んだ。

なお、ガイドラインを書くときにモデルにしたのが、ADM i C創案の「AKF」（Administrative Knowledge Filing / 行政ナレッジ・ファイリング）である。国（総務省）は、国内自治体での豊富な成功事例及び海外（米国NARA等）での調査から、ガイドラインのモデルとして「AKF」を選定したようだ。

「AKF」は、2006年に国際標準規格/ISO 30300のコンセプトモデルになっており、また2008年には分類技法（業務プロセス式水平分類技法）の国際標準

規格 ISO/TR26122 にも強い影響力をもっていた。

#### ○ ガイドラインの構成

注目して良いのが、「第2 管理体制」、「第4 整理」「第5 保存」「第6 行政文書ファイル管理簿」である。まず、「第2 管理体制」についてみていきたい。このガイドライン策定の最後の打合せのとき、私の意見で、「職員の責務」を付け加えることになった。これに関連して、「第4 整理」に、「1 職員の整理義務」を入れた。この部分は、私がこだわったところで、法で定めた文書の作成義務のほかに、文書を分類する義務、名称を付する義務、保存期間及び保存期間満了日を設定する義務の四つを具体的に書いた。

分類は職員の義務であって、文書主管課の義務ではない。保存期間の設定も、その文書が重要かどうか、保存期間と連動する。保存期間は、その文書の持っている重要性が最も分かる担当者が設定するべきである。

## 2 日本規範で、どこが変わったのか

### (1) 管理原則等

日本規範によって、どこが変わったのか。管理原則については、紙のお片づけから、情報の活用システムに(作業的文書管理から、機能的文書管理に)変えた。文書をファイルする時期については、随時ファイル化方式を推奨し、事案完結時簿冊編綴方式から、作成・取得時フォルダ収納方式に変更した。また、現年度と前年度文書を執務室に、前々年度以前文書は書庫に置くという新管理原則を採用し、執務室に不要文書が氾濫するのを制度的に阻止することにした。



### (2) 分類技法

分類技法については、分類と保存期間の設定を職員の義務とし、文書管理の主役を、文書主管課から職員に戻した。従来のワリツケ式の全庁標準行政文書ファイル基準表を撤廃して、ツミアゲ式階層分類技法に変

更し、新たに業務プロセス式水平分類技法を採用した。

業務プロセス式水平分類技法について、財政部門を事例として説明する。財政の仕事の流れとして、まず財政規範を頭に持ってくる。財政規範を逸脱しない限りにおいて、財政計画を立てられ、財政計画の具現化として予算が編成される。次に予算編成の財源を持ってきて、執行管理、決算、監査の順となる。財政事情の公表は、地方自治法に基づく義務なので、最後に置く。

頭に置いた財政規範については、まず当市町で作った財政規範があって、県の規範があって、総務省自治財政局が作った規範があるので、その順番に並べる。また、財政計画については、合併した市町では建設計画があり、総合計画もあるだろう。そして、毎年度の実施計画のローリングがある。こうした計画があって、その具現化として、予算編成がある。予算については、当初予算から補正予算、次年度予算要求まであって、次に財源が来る。財源については、まず税金があって、交付税交付金があり、最後には起債に及ぶ。執行管理については、部課設置順でいいだろう。さらに決算、監査があって、最後に財政事情の公表がくる。財政事情の公表については、キャッシュフローがあって、行政コスト計算書があって、その結果として、バランスシートがくる。このような順番に並べていく。

以上のように、財政マンであれば誰もが納得するような、財政の仕事の物語を作っておく。このような物語に沿って文書を並べるのが、業務プロセス式水平分類である。

毎年度末に作られるファイル基準表は、以上のような流れを踏まえているので、そこで職員がアーカイブズとして残したいものにチェックを付ける。その文書を使って仕事をした職員が、当該年度末に選別するのだから、一番早い。私もアーキビストの一人だが、アーカイブズを選ぶ自信はない。やはり、各課でその仕事をした人に、第1次選別をしてもらおう。私の経験だが、およそ5%前後が評価選別される。その後、日が経って、その市町にアーキビストたる専門職が生まれ、館も整った時点で、最終選別をすればいい。

なお、分類結果は一覧表にすることになっていて、年度末の3月31日時点の分類表を情報公開目録として公表する。文書は国民の知的共有資源なので、国民に活用していただくことを構想している。

### (3) 監査

公文書管理法の施行によって、文書管理が監査の対

象となった。監査については、内閣総理大臣に報告権がある。前述のように、監査の結果、懲戒免職処分になった事例もある。

### 3 日本規範で、ここまで改善できる (マスコミの報道から)

#### (1) 大規模自治体での事例 (NHK「おはよう日本」で生中継)

日本規範である行政文書管理ガイドラインは、いくつかの自治体が先行して実施していた方法に基づいて制度設計したものである。この日本規範でどこまで改善できるのかを、マスコミ報道によって見ていきたい。

旧浦和市においては、平成7～10年にAKFを導入し、11～14年に維持管理を行った(合併してさいたま市になったのは13年)。旧浦和市は、職員3,250人、217課、執務室にある文書量は一人当たり1.19Fm(11,900枚)であった。この報道で採り上げた、事業部門の建設部建設課では、52名の職員が、退庁時には文書を共用キャビネットに収めて帰っており、机の上が滑走路のようになっている。執務室にある文書は30秒以内に、書庫に収納した文書は3分以内に取り出すことを目標にしたが、実際には、執務室にある文書の他者検索が14秒、書庫内の文書の他者検索は89秒で出来るようになった。

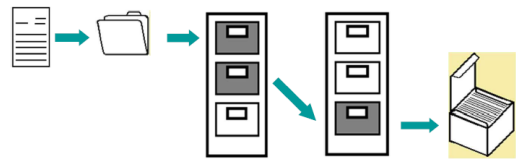
#### (2) 小規模自治体での事例 (北海道放送「スーパーニュース」)

北海道ニセコ町では平成12～13年にAKFを導入し、14～16年に維持管理を行った。保有文書の5割を廃棄し、3割を書庫に引き継いだので、8割の文書が部屋から出て行って広々とした。2割が執務室に残ったが、導入前の6分の1の、一人当たり1.2Fm(12,000枚)になった。執務室にある文書は、平均20秒程度で取り出すことができるようになり、行政事務の効率化と、職員一人当たり年間20万円の行財政改革につながった。ニセコ町では、住民自治を構築するために、住民との情報共有を行う手段として、文書管理を改善したのであり、この点に特色がある。

以上、日本規範を率先してやっていた自治体の例を見ていただいた。AKFの制度設計により、ガイドラインの基準に従って整理すると、執務室にある文書の50%が廃棄できる。30%は残余の保存期間があるので、書庫に引き継ぐ。したがって、8割が出て行って2割しか残らない。一人当たり1.2Fmである。

#### (3) 1年に1回の棚卸をする

日本規範では、具体的にどのように文書を管理するのかを絵解きしてみる。文書が発生したら、フォルダという紙挟みに入れ、それを保管庫又はキャビネットの上2段に入れる。下段には前年度の文書が入っている(上下二期間法)。年度末になったら、下段にあった前年度の文書は書庫に移し、上2段にあった文書を下段に移し替える。このように、上から下へ、下から書庫へというように、年度末を機会として場所を換える(年度末場所換え法)。これを運用ルールとして、不要文書の氾濫を食い止めるという制度設計である。

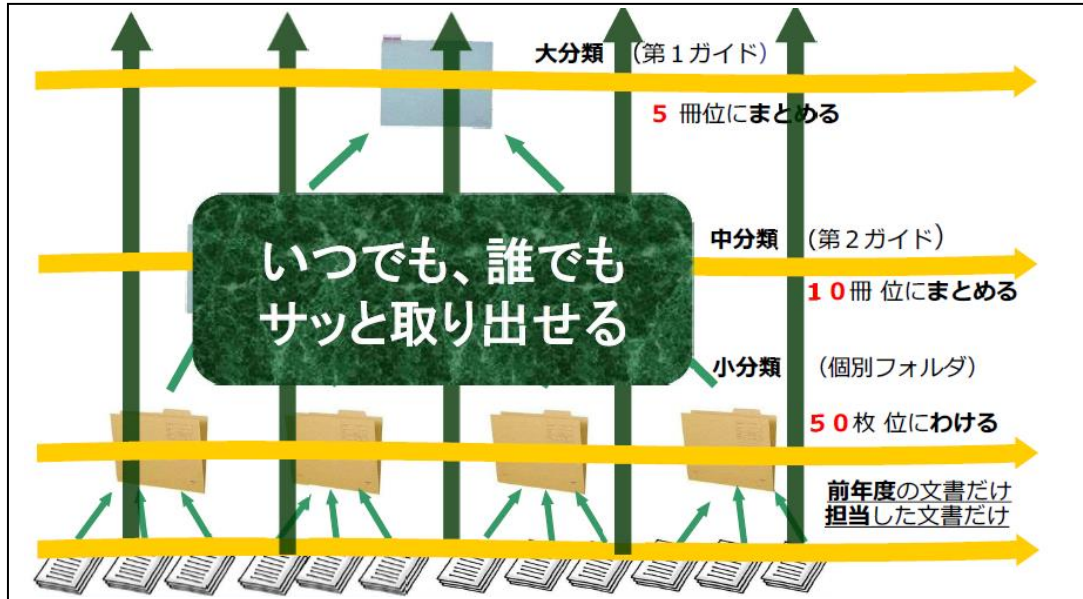


アメリカのNAREMCOの統計調査によると、職員が参照する文書の99%は1年以内に作成・取得したものである。日本でも大体似た傾向にある。したがって、前年度の文書を取っておけば、99%はその中から探すことができる。それに加えて、現年度の文書を上段に置いておけば、99.5%は執務室で取り出すことができる。このようなデータに基づいて、上下二期間法という管理原則を定めたのである。

#### (4) 分類は、階層分類+水平分類で

まず、階層分類の「ツミアゲ式階層分類技法」をイメージ化する。「初めに文書ありき」であって、決して「初めに分類表ありき」ではない。まず、前年度の文書約50枚ごとに小分類を作り、フォルダに入れる。そして、これが1人当たり、現年度で100冊、前年度で50冊ほどできたら、小分類10個ごとに中見出しを立てていく、そして中見出し5つごとに大見出しを立て、下から上に積み上げていく。これが、ツミアゲ式階層分類である。

しかし、これは縄のれんのようなもので、フラフラするので、横糸でもって、全員で編んでいく。横糸となるのが、業務プロセス式水平分類の技法である。そうすると、いつでも誰でもサッと高速検索が出来るようになる。他の係の文書でも、30秒以内で取れる。ツミアゲ式階層分類をやると、自分の仕事の見える化ができる。今まで、頭の中で仕事をしていたかもしれないが、仕事の問題解決に役立つ知識である情報が、小・中・大分類の3階層に整理出来て、仕事もやりやすくなる。そういう分類技法として編んだものである。



## II 改善を成功に導く、文書係長と指導方法の在り方

### 1 文書係長に、求められること

#### (1) 基礎的学習をする。

文書係長の知見と気概が欠落していたら、文書管理は改善できない。また、指導方法を間違えると、多くの職員が迷惑をこうむって、文書管理は仕事ではないと、ますます嫌いになる。この二つのポイントについて、私の意見を述べる。

文書係長には、まずは基礎的な学習をせよと言いたい。文書係長の文書管理に対する理解度、知見の広さ・深さが、改善の成否を支配する。まず、行政文書管理の専門図書を読む必要がある。例えば、私が書いた『Q&A 実践 新公文書管理～AKFの理論と実務～』(2010年、株式会社ぎょうせい)があるが、その改訂版をADM i C のホームページに掲載している。それから、行政文書管理ガイドラインを熟読すること。特に、策定趣旨を理解してほしい。文書管理の「改善理論 (CT理論)」を学ぶことが必要で、この理論に基づいてやれば、最適的で効率的な構築ができると考える。

基礎的な学習が済んだら、視察して目を肥やすことが重要である。視察するときには、本物を見ることをお勧めしたい。どうやったら成功するか、どうやったら職員が頑張ってくれるか、そのためにはどうすればいいのか、その点を補強することが目的だから、どこへ行ってもよい訳ではない。視察では、改善の阻害要因とその克服方法を聴き、担当者の悩みとその解決方法を聴くことが大切である。空中分解した自治体の失敗学からも、学ぶことができるかもしれない。

#### (2) 自主導入をする気概をもつ

改善を検討する際には、自主導入する気概をもてと言いたい。業者選びを先に考えたら失敗する。まずは、自分が導入するにはどうすればよいか、その際の阻害要因は何かを見つけ出し、その阻害要因を克服してくれるパートナーをピンポイントで選ばばよい。その際には、会社を探すのではなく、人を探すことが重要である。業者選定のポイントは、自主導入するときに出てくる阻害要因を解決してくれる人を選ぶことである。

### 2 歴史に見る指導方法の変遷～「セミナー型」から「実地指導型」へ～

外部コンサルタントによる指導方法は変遷してきた。昭和30年代には、オフィス家具業者が考え出した「セミナー型」指導方法が主流であったが、ことごとく空中分解した。昭和30年代後半に、日立市役所と東京都中野区役所が「実地指導型」を考案した。この二つの自治体では職員に分類させた。その結果、高速検索が担保されてきた。また、職員が自分で分類したから、主体的に参画するようになり、やがて定着するようになった。

実地指導型の優位性は、次においても述べられている。三沢仁 (ファイリングシステムの父) は、『五訂ファイリングシステム』の中で、実地指導型は教育のほかに、切換え時の実地指導までしてくれるが、セミナー型は教育のみしかしないので、実地指導型の方が「最も安心のできる方式である」と明記している (昭和62年, p.126)。また、総務庁 (行政管理局) 制作の『文書管理のシステム化』(昭和61年)でも、コンサルタン

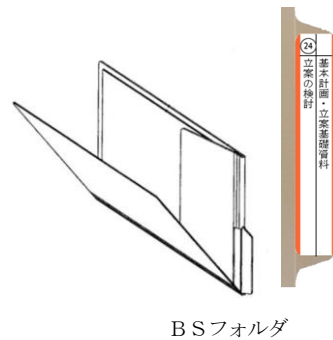
トの起用に触れ、実地指導型を取り上げてその優位性を主張している。なお、呉市ファイリングシステム導入支援業務仕様書では、「導入及び維持管理の指導方法については、全職員に集合研修を行い、かつ、実際の切換え作業及び分類指導においては、各課等ごとに各執務現場へ赴いて職員各人の相談に乗り、現物の文書を教材にしながらいりながら丁寧に個別指導を行い、決して一部の職員に過剰な負担を掛けず全員参加を担保する「実地指導型」とする。」としている。

実地指導型とはどのようなものか、AKFの構築手順を例として説明する。まず全職員を対象に研修した後で、専門アドバイザーが各課の執務室に出向き、1時間ずつ指導していく。こうした実地指導を約3か月間に3回行う。研修は集合教育で、ツミアゲ階層分類技法を説明し、簿冊からフォルダへの切り替え作業を執務室で行う。第1回実地指導は、ツミアゲ式階層分類が出来ているかどうかの評価をしていく。私たちはコンサルタントではなく、専門アドバイザーなので、とにかく職員の考えや悩みを丁寧に聴いていく。第2回の実地指導では、業務プロセス式水平分類について指導し、第3回目で達成度確認を行う。文書の件名と、発行者、日付を読み上げて、担当以外の係員に該当する文書を取ってもらう。10人くらいの課であれば、10万枚程度の文書を保有しているが、その中から1枚を取ってくる。全課員が30秒以内で取って来られたら合格とする。合格すれば、達成感もひとしおである。

### 3 業者選定の問題とオープンファイリング

わが国の自治体では、外部委託になった場合の業者選定は、プロポーザル方式が多いが、文書係長にとっては不本意な結果になることもあり、悩ましいところである。業者側の問題としては、虚偽記載の横行、ダмпिंगの多発、及び目的未達成と責任回避問題等がある。行政側としては、審査委員の構成や価格点に対する配分方法等を検討する必要がある、文書主管課の知見を担保した上での業者選びが行われるべきである。また、改善するとき、最大の阻害要因となるのが、キャビネットを買うための予算措置である。そこで、内閣府の協力を得てと私たちが考えたのが、「BSフォルダ」を使う「オープンファイリング」である。キャビネット不要の「BSフォルダ」は横見出し型のフォルダで、文書の落下を防止するためのラッパーが付いている。これが10冊程集まったら、中分類の第2ガイドを立て、それが5つ程集まったら大分類の第1ガイドを立てて棚に並べる。棚があればいいので、現在

の保管庫が利用でき、キャビネットは不要である。改善初期投資を大幅に軽減できる。



BSフォルダ



使用用具は、上から第1ガイド・第2ガイド・BSフォルダ

## III 改善実践例

### ～ ADMiC の「AKF」導入を事例として ～ 1 ADMiC 創案の文書管理の改善理論に拠る導入・維持管理

ADMiCが創案した文書管理改善を成功に導く理論であるCT理論は、①品質・②指導方法・③指導者の総合力でもって実施される三位一体論である。具体には、ADMiCの場合、品質は「AKF」、指導方法は「実地指導型」、指導者は「学識経験者」に拠って、導入及び維持管理を実施している。

なお、CT理論のそれぞれの構成要件は、以下のとおりである。

#### ① 品質の要件

- ・ 日本規範である、「行政文書管理ガイドライン」に完全準拠している
- ・ 職員と市民にも歓迎されるよう制度設計された品質である
- ・ 行政事務効率化支援機能と意思決定最適化支援機能を併せ持っている

#### ② 指導方法の要件

- ・ 職員一人ひとりに寄り添って、多種多様な要望・反論を聴き、執務現場で、個別面対指導ができる
- ・ 「実地指導型」である
- ・ 「セミナー型」は要件に該当しない

③ 指導者の要件

- ・ 指導者は、指導実績の経験が豊富である
- ・ 人柄がよくて説得力があり、動機付けをして、気持ちを待つ忍耐力もある
- ・ かつ文書管理の研究実績がある「学識経験者」である
- ・ 職員は、民間「業者」に一定の先入観を持っていることを理解しておく

2 改善の目的を定める

私たちがお手伝いするときに、改善の目的を定めてくれないと、協力が難しくなる。ADMICでは、改善目的には問題解決型改善目的と目的達成型改善目的があると理解している。したがって、目的は、前提→目標→目的→究極目的というように上方志向性をもっている。なお、それぞれの目的レベルに対応した目的達成成果、達成期間及び用いる技法を一覧表にしたので参照されたい。

表1 「AKF」の目的レベル・目的達成成果・達成期間・用いる技法一覧

目的レベル	目的達成成果(支援機能)	達成期間	用いる技法
前提	根本問題が解決できる(情報の組織管理化支援機能)	3か月	新管理原則(上下二期間法、年度末場所換え法)
目標	仕事が「楽に」なる(行政事務効率化支援機能)	3か月	ツミアゲ式階層分類技法(職員一人ひとりが行う)
目的	仕事に自信と誇りがもてる(意思決定最適化支援機能)	3か月	業務プロセス式水平分類技法(課員全員がチームプレーで行う)
究極目的	住民と情報共有ができる(住民自治の構築支援機能)	3年	ファイル基準表の機能化

3 ブロック別導入スケジュール

(1) 実地指導型の導入プロセス

一般的には、ブロック別導入を行う。12~18 課程度を1ブロックとし、研修を始めてから達成度確認までを3か月間以内で終える。計算上は、年間4ブロックの導入が可能だが、実際には3ブロックが多い。

各ブロックの導入スケジュールは、集合研修1回と執務現場での実地指導3回で構成されている。

- 第1回実地指導内容=ツミアゲ式階層分類の実践指導と執務環境整備
- 第2回実地指導内容=業務プロセス式水平分類の実践指導と階層分類の仕上げ

- 第3回実地指導内容=水平分類の仕上げと、合否判定

(2) 目的達成成果の確認

合否判定基準は、管理職員を含めた全職員が、担当以外の「文書」を、ファイル基準表を見ないで、「30秒以内で他者検索を達成」することである。合否は、管理職員における文書管理の理解度と、課員とのチームプレー達成度に支配される。管理職員のリーダーシップ、マネジメント能力が問われることになる。ADMICでは、30秒以内の高速検索を保証している。

4 マネジメント・ツールとしての「AKF」

管理職にとって、文書管理は、以下の点でマネジメント・ツールになると考えている。

- ① 情報活用システムを活用して、市民と理事者の期待に応えるために(健全な行政経営は、最適な意思決定の継続である。最適な意思決定は、管理職員の思考過程の適否と判断材料である情報の活用能力に支配される。「AKF」の標準装備化で補完を。)
- ② 職員を、条例違反等から守り、メンタルヘルス問題から救うために
- ③ 職員との情報共有を核とした、マネジメントを機能させるために
- ④ 一般職員とのチームワークを、より強固にするために(チームワークの良い課は、仕事のできる課。管理職員自らが強力なリーダーシップを見せつける。「やって見せ、言ってみせて、させてみて、誉めてやらねば、人は動かじ」)
- ⑤ 事務引継を、情報の装備実態を確認しながら、的確に短時間に行うために

私が最後に言いたいのは、文書管理は手段であって、目的ではないということである。サッと取り出すことを目標とし、その手段として、文書を分類する。何のために文書管理を改善するのか、目標を定めて、自主導入を検討する。阻害要因があったら、それをクリアしてくれる人を見つけ出し、アドバイスをもらう。

文書管理が改善されれば、職員に還元され、遂には主権者である市民に還元される。職員は仕事が楽になり、必要な情報をフル装備し、フル活用することで、仕事に自信が持てる。自信を持って仕事をしていく先に、公務員としての誇りが生まれる。その手段として、文書管理を改めて見つめ直していただくと嬉しい。

古文書分科会報告

福山市史編さんと資料収集の継続性の課題

福山市市長公室秘書課市史編さん室 片岡 智

この報告では、福山市史編さん事業における歴史的  
文書収集の成果と課題を中心を紹介し、今後のあり方  
を考える。「選択と集中」と言われる時代の中で、持続  
可能な資料収集システムを  
いかに構築し、事業を継続  
していくか、また保存のあ  
り方についても考えたい。



1, 福山市史編さん事業のあらまし

①福山市史編さんの目的

福山市では、1963年から78年にかけて発刊した旧  
『福山市史』の編さん以降、資料の散逸が危惧されて  
きた。そのため、歴史的文書を後世に伝えることを目  
的の一つとしている。また、全国の中核都市の中で資  
料編を刊行していない自治体は少ないということもあ  
り、資料編を中心とした市史を発刊すること、さらに、  
地域社会の記憶装置として地域住民のアイデンティ  
ティの喚起を図ること、この3つを主な目的として編さん  
事業を進めている。

福山市史編さん事業は、2001年の市制施行85周年  
事業として開始し、100周年にあたる2016年の完了  
を予定している。「平成の大合併」前に『新市町誌』  
(2002年)・『内海町誌』(2003年)・『沼隈町誌』(2004  
年)が発刊されていたが、改めてこれらの地域も対象  
として事業を進めてきた。また、事業開始後の2005  
年に合併した旧神辺町域も、ある程度対象として考慮  
している。

②『福山市史』の構成

福山市史の構成は資料編が中心であり、とくに近代  
現代の資料編が主要な事業である(内容は次のとおり)。

地理編(2009年度)

近世資料編Ⅰ(政治・社会)(2010年度)

近世資料編Ⅱ(教育・文化・宗教)(2011年度)

近代現代資料編Ⅰ(政治・行財政)(2012年度)

近代現代資料編Ⅱ(産業・経済)(2013年度)

近代現代資料編Ⅲ(教育・文化)(2014年度)

近代現代資料編Ⅳ(社会・生活)(2015年度)

概要編(2016年度)

現在はまさに近代現代資料編の編集の渦中にあり、  
資料収集は現在殆ど行っていない状態である。

③資料収集状況

数年前まで、市史の事業の中心は、資料収集であ  
り、当初は地理編の発刊に向けたフィールド調査が中  
心であった。

郊外団地の住民意識アンケート調査では、対象地域  
を1軒ずつ全部回ってアンケートを対面配布したが、  
回収率は半分という状況であった。また、郊外団地の  
バリアフリー調査(傾斜地や玄関までの階段がどれぐ  
らいあるか)も1軒ずつ目視で調査した。さらに、福  
山市中心部商店街の面接アンケートや観光客への面接  
アンケート、農地利用実態調査(福山市は全国一のク  
ワイの産地であるが、クワイ畑を調査して地図に落と  
す作業など)、企業や各種法人へのヒヤリング調査(80  
か所)を行った。以上のフィールド調査は、ほぼ2~3  
年以内に実施・終了した。また、連合町内会、社会福  
祉協議会傘下の団体、NPO、その他団体にアンケート  
調査を実施したが、NPOなど民間団体の回収率が全  
体的に低かった。また、現用文書の収集を福山市役所  
の各課から行った。

これらフィールド調査・アンケート調査の結果は、  
後の時代には貴重な資料となるため、個票も含めて市  
史編さん室で大切に保存している。

歴史的資料の調査についてであるが、公文書調査で  
は、福山市の永年保存文書・芦田支所文書・未整理の  
旧町村役場文書など、約2万点以上にのぼる資料の目  
録化を行った。また、旧市史の編さん時あるいはそれ  
以降に目録化されていた旧町村役場文書についても、  
目録に依拠して調査を行った。その他、広島県行政文  
書(広島県立文書館蔵)や国の行政文書(国立公文書  
館・国立国会図書館蔵)についても調査・収集を行っ  
た。

次に、新聞資料の整理として、明治19年から平成  
16年にかけての記事目録を作成し、主に「中国新聞」  
と「芸備日日新聞」から約17万点摘録した。記事目  
録はキーワードで検索することができるため、市民か  
らの問合せに対応する際にも非常に便利である。

また、民間文書(古文書)調査としては、旧『福山  
市史』編さんで確認された資料の追跡調査を行った。  
旧市史編さん時に調査した所蔵者宅を再度訪問し、再  
目録化・選別撮影を行った(文書群数27件、目録点  
数1万4000点余、撮影コマ数3万点弱)。また、新出



文書の調査も行い、目録作成と選別撮影を行った(文書群数 65 件、目録点数 2 万 4000 点余、撮影コマ数 4 万コマ余)。その他、福山城博物館や広島県立歴史博物館、その他県外研究施設にある資料(各施設で目録作成済みのもの)の選別撮影や広島県史編さん複製資料(広島県立文書館所蔵)の複写収集も行った。

ところで、福山市史で特記すべき調査として、学校資料調査と寺社資料調査を全市域にわたって行った点が挙げられる。

学校資料調査(旧神辺町域除く)では、全小学校にアンケート調査を行った。学校の場合、単に教育行政に関する文書だけでなく、子どもたちの様子が分かる資料や地域のことが分かる資料もあり、それらについて項目を立てて調査を行った。ただし、回収率は 70%にとどまったため、結局は全小学校・中学校および主要な高等学校を全て回って資料調査を行い選別撮影した(文書群数 109、目録点数 1,022 点、撮影コマ数 7 万 3000 コマ余)。

また、寺社についても、仏教会の理事会等を通じて全寺院・神社にアンケート調査を実施した。寺院は 210 か寺のうち回収率は 29 パーセントであり、神社は 117 か社のうち 63.2%であった。神社の場合、神主が複数の神社の神主を兼帯しているため、回収率が高くなっていると言える。

資料を収集するにあたっては、アンケート調査と共に広報活動も行った。具体的には、広報誌の活用や、紀要『アーカイブスふくやま』の発刊(毎年 500 部発刊、無料配布)を行った。紀要に関しては、公文書館をつくるための事業の伏線として、市民に広く資料保存についての関心を持っていただき、公文書館の必要性を喚起することにつながればと考えている。

なお、市史編さん室が置かれている歴史資料室では、福山市情報管理課が行政文書(廃棄分)の整理を進め、教育委員会文化課が福山藩主の阿部家文書約 1,000 点を整理・管理し、展示コーナーでは広報活動の一環として資料展示も実施している。

しかし、以上のような努力は、なかなか資料収集には直結しないという現実がある。展示のような言わば客引き的な取り組みよりも、積極的に地域の中に入っていくほうが資料収集には良いと感じている。

## 2、資料収集の成果と課題

### ①追跡調査と新規調査

さて、以上のような事業を通じて、資料収集についていくつかの課題が見えてきた。

まず追跡調査した文書群 27 件(個人の在宅分)について、その未整理状況が見えてきた。旧市史の調査では、この 27 件の点数が 1,000 余点であったが、新たな追跡調査では 10 倍以上の 1 万数千点にのぼった。旧市史の調査では、市史の刊行に必要な資料だけを目録化していたのであり、その反省を踏まえ、新しい市史では、全てを目録化するよう取り組んだ。また、博物館や資料館にも未整理文書が大量にあることが分かった。

### ②資料散逸・処分・損失の現状

追跡調査の結果、文書群の存在自体が確認できなかった所も 25 件(在宅分)あった。このうち、居宅不明が 14 件、居宅は分かっているが文書が散逸してしまっていた家が 5 件、調査自体の拒否等が 6 件あった。つまり、旧市史の調査から約半世紀を経て、少なくとも 3 分の 1 強(19 件)が不明になっているという事実が明らかになった。

また、追跡調査後に資料の一部が散逸したものが 2 件、新規調査後に散逸したものが 1 件、焼却処分されたものが 1 件あった。調査した所には、保存の仕方や注意事項、困った時の連絡先などを書いた「保管の手引き」を目録や貸出・利用に関する書類と一緒に渡してきたが、それでも散逸したり、焼却されてしまっていた。この点は今後の課題であるが、毎年こまめに調査先と連絡をとることも必要かもしれない。相手任せでは無くなってしまわないのではないかと感じる。

一方で、地元の方々が文書保存に取り組んだ事例も存在する。旧沼隈町資料館が焼失し、約 2,000 点の文書が失われた際、焼け残った文書を地元の方々が紙に 1 点ずつ挟んで残してくれていた。そのうちいくつかは福山市史でも活用させていただいたが、頭が下がる思いであった。

かつてのこじんまりした自治体の時代は町民の関心もあり、身近なコミュニティの資料を大切にしたいという思いもあった。そのため、このような形で残されたのではないだろうか。現在の福山市は 47 万人の中核都市であり、市域も広範囲にわたるが、かつてのこじんまりとした自治体の時代とは違い、地域の資料を大切にしていこうという風潮は失われつつあるのが現状ではないだろうか。合併の是非については、ここで話題にすることではないが、資料を大切にしようと思えば、コミュニティの人たちの歴史資料に対する思いに寄り添い、私たちは援助していかなければいけないと思う。

地域社会の空洞化と資料喪失が大きな問題であるが、今後とも所蔵者が市外へ出ていく可能性は高く、市街地でも近年は空き家が目立ってきている。最近も、江戸～明治期に庄屋・戸長を務めていた家が解体された。福山藩では明治4年の廃藩置県の際に大一揆が起き、この家も焼き打ちに遭っていたが、江戸末期から明治・大正期にかけての文書（新出文書）が新たに見つかった。これは、所蔵者が教育委員会文化課に連絡してくれたため、市史編さん室が伺い、文書を残すことができた事例である。かつての小さな自治体の時代であれば、どこかの家の蔵を取り壊す場合、すぐに情報が入ってきていたが、現在の福山市のような大きな自治体になると、取り壊す家の側からの自己申告がない限り、情報は入ってこない。これも一つの課題である。

### ③地域社会の拠点「学校」資料

福山市史では、学校を全て回り資料収集したことが大きな特徴の一つである。学校資料を調査していきつくことは、保存のルールが無いため残存状況がまちまちだということである。沿革史や学齢簿などは永年保存であるため必ず残るが、それ以外の資料は処分される一方である。沿革史や学齢簿しか残っていない学校も多い。

福山市でも学校の統廃合が進んでおり、今年度末で離島にある小中学校が1校ずつ消えることになっている。今後統廃合がさらに進めば、現在僅かに残っている資料もさらに失われてしまう危険性がある。

また、学校資料を見ていると、比較的新しい資料も無くなっていることが分かる。かつて、旧文部省による是正指導が行われており、その時にかなり焼却されたという話をいくつかの調査先で聞いている。

学校は地域社会の拠点でもある。義務教育で誰もが世話になった場所であり、地域住民にとって思い出深い場所でもある。そのため、郷土資料室が設けられる学校も多い。そこでは、主に生活用具（民具）を収集しているが、近現代の文書類を所蔵している所もいくつかあった。学校には学校の資料しかないという先入観があるが、意外に地域の資料も残っている。実際に回ってみれば、新たな発見があるかもしれない。

### ④公文書と民間資料の相補性

自治体の行政文書については、これまで次々に廃棄されていった現実がある。そのため、行政文書に残っていないものを民間資料で補うことを試みた。例えば請願・陳情書類は各種団体にも残っている可能性があると考え、農協・漁協・商工会議所・各種工業組合などを調査した。しかし、実際に行ってみると、商工会

議所では比較的きちんと文書が残されていたが、それ以外の団体では殆ど残っていなかった。農業振興事業に関する資料が行政文書に無いため農協に行ってみたが、廃棄されて無くなっていた。このように、行政文書にも民間資料にも、どちらにも無いというケースが多々あり、双方とも「どこかが持っているだろう」との理由で文書を廃棄してしまっているのが実情である。

このことは、行政内部でも同様である。ある文書について、「他の課が持っているだろう」との理由で全ての課が廃棄してしまい、結果として必要な文書が失われてしまうケースもある。この点も、今後の課題である。

### 3,トレンドは「選択と集中」・「コンパクト」

では、以上のような反省に立って、今後どうすれば良いだろうか。

現在、多くの自治体は、「人口減少で地方自治体が消滅してゆく」という恫喝に晒され、「選択と集中」・「コンパクト」が合言葉のようにになっている。「選択と集中」という名の統廃合、あるいは「コンパクトシティ」という名のもとで周辺地域が等閑にされていく状況というものがある。また、広島県では、成長戦略の一環で広島市と福山市を中心とする広域連携がモデル選定を受けることになったが、市史の事業は、成長戦略とはかみ合わない事業である。しかし、その中でも、何らかの形でかみ合うものがないか、模索することが求められる。

#### ①資料保管場所の確保

まず、大きな懸案として、資料の保管場所の確保という問題がある。現在でも、どこに置けばよいか苦慮しているのが実情である。例えば、長持ちや筆筒がいくつもあるような家の文書群は、保管場所がないため、現状では市史で受入れることができない。学校・保育所・公民館など、市内の公共施設は統廃合などによって今後廃止が進んでいくが、それらの空き施設を活用することができないか、検討を要する。ただし、高度成長期から安定成長期に造られた築30～50年程度の建物が多いため、活用困難な施設が多いという問題がある。また、統廃合によって無くなる小学校の郷土資料室にある資料の行方も課題である。

#### ②人材の確保

今はどこの自治体でも、行政改革により人員削減が行われている。そして、平成の大合併により、複数の博物館・資料館をもつ自治体はその統廃合を進めていく可能性があり、あるいは指定管理者制度が採られて

いく中で、こうした文書の保存・整理は等閑にされてしまうことが予想される。

また、博物館や資料館では、民間文書を整理する組織的対応ができていなかったために、大量の未整理文書を抱えてしまっている。今後、より一層組織がスリム化されていく中で、ますます組織的対応ができなくなっていくであろう。さらに、加速化する広域連携のもとで文化はあくまで観光に従属する形で問題提起されており、そうした中で文書の保存・管理をどう持続的に進めていけばよいか、不安である。

また、大学ガバナンス改革で「文」や「史」がつか専攻が廃止されつつあることも問題である。地方大学では、「文」や「史」がつか学科の学生は観光名所案内ができることが目標とされるような議論もあり、古文書が読めて整理ができる学生や、行政文書の保存・管理ができる学生が出てこなくなってくるだろう。

人材養成や人材融通システムの構築が必要あるが、これからは退職者を戦力化することも必要であろう。また、大学や文書館・資料館等が協力して NPO 組織をつくり、必要に応じて文書整理をしてもらおうといったことも考えられよう。あるいは、広域連携のもとで自治体同士が互いに人材を融通し合うシステムを作っていくことも必要ではないだろうか。

### ③地域社会の消失

コンパクトシティ化の中で、また社会的な流れとしても、周辺部の過疎化・空き家化が進んできており、空き家対策が問題になっている。さきに述べたように、家屋解体の際に家主が情報提供してくれたお陰で救えた文書群もあったが、通常は役所に通知せず解体してしまうため、文書を救うことができない。

文書を救うには、家屋解体の情報集約システムの構築が必要であり、資産税課や防災担当課、あるいは町内会、民間の空き家バンクなどとも連携して実態把握をしていく必要がある。地域で古文書を保存してきた保存会などの組織も高齢化しており、それら組織の消長も、今後懸念される場所である。

## 4、生産され続ける民間資料をどうするか

以上は、民間の個人や法人・団体・学校等にある資料をどう保存するかという話であるが、一方で、これから生産され続ける民間資料をどうするかという点も考えなければならない。

### ①関心が希薄な「100年後の資料」

古文書というと、どうしても江戸時代や明治期という意識が強いが、現在作られている文書も 100 年後に

は古文書になるという意識を持つことが必要である。

市史で調査していると、意外と戦後の資料が少ないことに気付かされる。歴史的価値が認知されないまま、どんどん廃棄されているのが実情である。

例えば、福山市にある市民劇場では、1960 年代からのニュースが保管されていたが、市民劇場の前身である演劇鑑賞団体のニュースは全て廃棄されてしまっていた。恐らく組織替えの中で廃棄されたと考えられる。関係者にも全て問い合わせたが、昭和 30 年代の演劇関係資料は皆無であり、文芸読書会などのサークル活動についても各方面へ問い合わせたが昭和 30~40 年代の資料は無かった。

他の法人・団体の資料についても同様である。日本鋼管が操業(1966年)する以前の福山地方は繊維産業が盛んであり、現在でも広島県の繊維関係団体の連合体の事務所がいくつも存在するが、戦後の繊維産業関係の文書は一切残っておらず、写真さえも残っていない。

従って、これからの課題としては、「100年後の資料」になると思われるものを今のうちから情報集約しておくことである。自治体も大きくなり、情報集約といっても難しいが、例えば、庁内で回覧される新聞記事クリッピングには地域の情報が満載で、必要な情報を一覧にして調査の参考にすることもできる。

### ②民間資料収集システム

民間資料を行政資料化してしまう方法も考えられる。どの自治体でも、行政と民間が手を携えた協働のまちづくりに取り組んでいるが、実態としてはうまくいっていない。協働のまちづくりの流れの中で NPO など様々な団体を糾合するような組織づくりとともに、とりわけ行政に近い社会福祉協議会や文化連盟・NPO センターなどを通して市民団体の資料を行政資料として確保していくことも必要であろう。

あるいは、保存管理の内部規範が緩い団体をリストアップし、未然に廃棄・散逸を防ぐ方法を考えることができないだろうか。ある意味、内部に介入すると受け取られ、拒否されるかもしれないが、内部規範の弱い団体では、どんどん文書が捨てられてしまう恐れがあり、未然に防ぐ方法がないか考える必要がある。

今ある古文書を残すことも重要であるが、後世の人たちに「何故残さなかったのか」と言われたいよう、これからは、「100年後の資料」を残すための取り組みも重要である。

平成 26 年度第 2 回研修会

平成 26 年度第 2 回研修会は平成 27 年 2 月 5 日(木) 13 時 5 分から、県立文書館研修・会議室で開催され、埼玉県行田市郷土博物館の鈴木紀三雄氏に「歴史的公文書の評価選別について」と題して講演をしていただきました。参加者は 11 市町・県・1 大学の計 30 名でした。

歴史的公文書の評価選別について

行田市郷土博物館 鈴木紀三雄

はじめに

行田市は埼玉県の北部に位置する面積 67.34 k m<sup>2</sup>、人口 8 万 4 千人余の市である。市制施行は昭和 24 年 5 月 3 日で埼玉



県内 6 番目である。遺跡や歴史資料が豊富な市で、埼玉古墳群内の稲荷山古墳から出土した、金象嵌 115 文字を刻んだ金錯銘鉄剣をはじめとする出土品は国宝に指定されている。また、戦国時代に築かれた忍城は天正 18 年の石田三成の水攻めに耐えた城として、近年小説や映画の題材となり注目を集めた。江戸時代から始まった足袋製造は近代になると地域の基幹産業となり、全国一の生産量を誇った。

今回、私が歴史的公文書の評価選別に関するテーマの研修の講師を務めた理由は、埼玉県地域史料保存活用連絡協議会（以下、埼玉史協と略す）が平成 21 年に刊行した第 6 次専門研究委員会（以下、専門研と略す）報告書『歴史的公文書収集の現状と評価選別』の刊行に携わったからである。この報告書はテーマの通り、歴史的公文書の収集と評価選別についてまとめたものである。したがって今回の研修はこの報告書に関する話を中心となるが、全体の内容を報告書作成の経緯と概要、歴史的公文書の評価選別の事例について、埼玉史協の評価選別ガイド(案)についての三つにわけて述べる。なお、本報告書は平成 21 年の刊行であり、すでに 6 年が経過している。その間に公文書管理法が施行されたことにより公文書管理をめぐる状況が変わってきている。報告書のなかで事例としてあげている規程なども現在は変更されているものがあるかと思うが、ご容赦願いたい。

1 埼玉県地域史料保存活用連絡協議会と専門研委員会について

(1) 埼玉史協について

埼玉史協が発足したのは昭和 49 年(1974)であり、自治体が会員となる県単位の史料保存活用連絡団体のパイオニアともいえる団体である。発足時の名称は埼玉県市町村史編さん連絡協議会であり、活動の目的は、「県内市町村史編さんに関する相互の連絡と協調をはかり、もって市町村史編さん事業の健全なる運営と歴史諸資料及び情報の交換に寄与すること」であった。

これから分かるように、発足時は埼玉県内で自治体史編纂を行っている担当課所館の連絡と情報交換の場であり、発足時は県内 92 市町村のうち 51 市町村が加入した。埼玉史協発足の翌年には埼玉県立文書館が開館し、自治体史編纂史料調査の拠点となるなど埼玉県では編纂事業が隆盛を迎えつつあり、そのなかで埼玉史協は大きな役割を果たしていくこととなった。

その後、埼玉史協は平成 3 年に会名と規約を変更し、現在の埼玉県地域史料保存活用連絡協議会となった。その理由は、平成に入って自治体史編纂が終了する自治体が増え、それとともに会から脱退する市町村が出てきたことによる。自治体史編纂のみを活動目的にあげていたのでは会が先細りしていくので、活動目的を「地域史料保存活用及び自治体史編さんに関する会員相互の連絡と協調をはかることを目的とし、もって地域文化の振興に寄与する」というように史料の保存活用全般に広げた。これにより、日常業務のなかで史料の保存と活用を扱う博物館や資料館、さらには首長部局の文書館管理担当課まで会への参加が可能となった。結果的にこの改革が成功し、埼玉史協は現在まで活動を続けることが出来たのである。現在の会員は県と県内の市町村 63 市町村のうち 57 市町村が加入している。

(2) 第 6 次専門研究委員会報告書

『歴史的公文書収集の現状と評価選別』について

埼玉史協では会員の市町村の担当職員の資質向上と自治体史の編さんや史料の保存活用業務が抱える課題を

表 1

第 1 次	昭和 60～61 年度	地域文書館の設立に向けて
第 2 次	昭和 62～63 年度	行政文書の収集と整理
第 3 次	平成元～3 年度	諸家文書の収集と整理
第 4 次	平成 4～5 年度	地域史料の保存と管理
第 5 次	平成 7～9 年度	地域史料の検索と活用
第 6 次	平成 19～20 年度	歴史的公文書収集の現状と評価選別
第 7 次	平成 24～25 年度	地域史料の防災対策

検討するため、会員自治体から委員を募り専門研究会を設置し、活動の成果を報告書として刊行してきた。これまでに第1次から第7次まで7回の専門研が表1のとおり設置されてきた。

参加者は多いときで12,3名、少ないときで4,5名である。通常2年を一サイクルとして、活動を行ってきた。第1次は地域文書館の意義や必要性、2次は行政文書を歴史資料としてどう収集・整理していくか、3次は古文書・諸記録類の収集と整理、4次が収集した史料の保存対策と活用、5次がパソコンが資料整理に活用され始めたことを背景しての検索と活用、6次が歴史的公文書の収集と評価選別、7次が東日本大震災発生を受けての資料の防災対策である。

この表をみると第1次から第5次まではほぼ連続して設置されているが、第6次が始まるまでに中断していた時期がある。これは、5次の段階で想定していた研究課題を一通り達成したこと、自治体を取巻く環境変化（専門職員の採用減少）や参加委員の負担過重により、専門研参加者が集まりにくくなってきたことによる。そして10年の間を置いて再開したのが第6次専門研である。

### (3) 第6次専門研について

第6次専門研発足のきっかけとなったのは、平成17年度に会員自治体に対して実施した埼玉協の事業見直しのアンケートであり、そのなかで専門研復活の意見があがった。しかし中断した状況を考えて即再開というわけにもいかず、平成18年度に「公文書等保存利用研究委員会（仮称）設立検討委員会」を設置し、専門研の再会について検討を行い報告書が提出された。

この報告書の提言に基づき専門研の設置と、テーマを「県内自治体の現状における公文書等地域史料保存活用事業のあり方と方策について」とすることが決まった。期間は2年間であり19年度から活動が始まった。初年度の参加者は7名(市6名、県1名)で会議を4回実施し、研究テーマの基本的な論点を議論するとともに、研究テーマに対するアンケート調査の実施(会員65市町村)と分析、評価選別基準検討の基礎作業を行った。次年度(平成20年度)は参加者8名(市7名、県1名)で会議を6回開催し、評価選別の基準ガイド草案検討と合併時の文書保存に関するアンケートを県内13市町に対して実施し、報告書の編集作業を行った。

なお、19年度に実施したアンケート結果の内容と詳細、分析は報告書に掲載されているが、そのなかから歴史的公文書の収集に関する設問をとりあげてみると、

「文書管理規定のなかに公文書を歴史的資料として移管や保存する規定があるか？」に対しては「ある(回答数36,以下同)、単独の要項などを持つ(9)」となっており、県内の半数の自治体が何らかの規程があることが分かった。「歴史的公文書の収集を行っているか？」については、「行っている(30)、行っていない(6)」となっており、こちらも半数近くの自治体で実施している。このうち「収集を行っていない理由は？」という問いには「収集の規定がない、人員が足りない、保存の施設・場所がない、時間が足りない・・・」などの理由があがっている。

## 2 歴史的公文書と公文書管理法について

平成23年4月1日に公文書の管理に関する法律(公文書管理法)が施行された。この法律が出来た理由としては国の省庁の文書管理を見直す必要があり、背景には文書管理に関する様々な問題が顕在化していたことは周知のことである。この法律が出来て以後、自治体のなかでも公文書管理を見直そうという動きが出てきた。その理由としては公文書館法第34条に「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する文書の適正な管理に関して必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない」とあるように適正な文書管理の努力を求めているからである。

## 3 歴史的公文書(歴史公文書について)

歴史的公文書という表記についてだが、文書館理法では歴史公文書という表記になっている。法律成立前の文書管理規則や要綱、内規等では「歴史的公文書」という表記が一般的だったように思う。ちなみにこれまで文書管理条例を施行した自治体は管見の限り表2のとおりだが、法施行後の表記は歴史公文書が主流となっている。

公文書に記載されている事実は各地域の基本的な歴史的事実であり、自治体の施策の立案や計画、決定、実施の過程などを知る上で貴重な資料となる。では、具体的にどんな文書が歴史的公文書に該当するのだろうか。これには、膨大にある廃棄文書のなかから、歴史的公文書を選ぶ評価選別作業が必要となる。そのため作業には選別の基準(ガイドライン)が必要であり、自治体によってはガイドラインを内規などで作成している自治体がある。

さらに、文書のライフサイクルとの関連から言えば、文書の作成→処理→保管→保存→廃棄までの過程のな

表 2

名称	施行	表記
宇土市文書管理条例	13. 4. 1	歴史的資料
二セコ町文書管理条例	16.12.17	歴史的資料
大阪市公文書管理条例	23. 4. 1	歴史公文書
島根県公文書等の管理に関する条例	23. 4. 1	歴史公文書
熊本県行政文書等の管理に関する条例	24. 4. 1	歴史公文書
鳥取県公文書等の管理に関する条例	24. 4. 1	歴史公文書等
安芸高田市公文書等の管理に関する条例	24. 4. 1	歴史公文書
志木市公文書管理条例	24. 4. 1	歴史的又は文化的価値を有するもの
札幌市公文書管理条例	25. 4. 1	重要公文書
草津市市政情報の管理に関する条例	25. 4. 1.	歴史市政情報
小布施町公文書管理条例	25. 4. 1	歴史公文書等
秋田市公文書管理条例	25. 4. 1	歴史公文書等
相模原市公文書管理条例	26. 4. 1	歴史的公文書
香川県公文書等の管理に関する条例	26. 4. 1	歴史公文書等

かに、評価選別作業を位置づけなければならない。そのためには文書管理規程などの例規のなかに、移管措置の規定などを設けることが必要となる。行田市の例で恐縮だが、市文書管理規則・市教育委員会文書管理規則のなかに「歴史的資料」の移管規程が明記されており、歴史的公文書の保存が一応担保されている。

#### 4 歴史的公文書の選別作業

##### (1) 各自治体の事例にみるガイドラインの実態

###### (6 次専門研報告書掲載事例より)

次に、報告書で検討したガイドラインの実例について紹介する。報告書ではガイドラインを段階的に第 1 レベル～第 3 レベルにまで分類している。第 1 レベルの基準はいわゆる「大原則」であり、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もいえるものである。報告書では事例として久喜市公文書館における公文書等の取扱いに関する要領や戸田市郷土博物館の「行政文書の収集基準」をあげているが、例えば「各機関の事務を遂行する上で参考となる公文書」や「事業の存続のために重要なもの」「学術調査研究資料として価値のある公文書」といった大枠を示す内容となっている。

次に、第 2 レベルの基準として、第 1 レベルの基準から絞りこんだ事例をあげている。これは A 情報内容からの基準と B 行政事業や行政行為からの基準に分類してある。A は例えば、住民の生活に影響を及ぼす事件や事故、住民の健康や安全、福祉、自治体の総合計画の策定や実施といった文書の情報内容から選別内

容する基準である。いっぽう B は大まかに言えば例規、予算・決算、起債、補助金、許可・認可といった行政行為や分野からの基準となっている。

これに続く第 3 レベルの基準だが、第 2 レベルの基準では依然網羅的で抽象度が高く、極論をすれば、すべての文書を基準に該当させることも不可能ではない。例えば「許可、認可等に関するもの」「監査、検査等に関するもの」「争訟に関するもの」という基準は、許可や認可、監査や検査、争訟に関する文書はすべて保存の対象となる、とも考えられる。当然すべての文書を保存できるものではないので許可、認可等に関する文書のなかから如何なる文書を選ぶのか、重要な計画に関するものの「重要」の基準は何かなどの判断が必要となってくる。これを判断

するには、最終的には具体的な文書の例示まで実施細目のなかに表記することが求められることになる。

さらに、最初から歴史的公文書として収集の対象としないものを例示しておけば、選別作業の軽減化につながる。例えば、一例をあげれば会計伝票や保険のレセプト、車両運行日誌などが列記すればかなりの種類になる。これらは最初から評価選別の対象外ということとなる。以上、三段階の基準の概要について述べたが、記述が漠前としていて基準の具体例を見ないとよく分からないかと思うが、それについては、報告書に事例が出ているのでそちらをご参照願いたい。

#### 5 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)について

##### (1) 作成の目的

次に本報告書の目的でもある埼玉協による歴史的公文書評価選別のためのガイド(試案)について述べる。この試案の作成の目的としてはまず最初に、廃棄文書のなから歴史的公文書を収集する自治体の手引きとして活用してもらうことを目的としている。しかしあくまで試案であり今後の改良の余地は多分にあり、なおかつすでに独自の基準を作成し、評価選別を行っている先進自治体もある。

したがって先進自治体が業務の参考するというよりは、収集を全く行っていない自治体が収集を始める際の手掛りとしていただくことを一つの主眼にしている。繰り返すようだが、あくまで試案でありこれから

基準をつくる自治体はこれがたたき台の一つとなればよいと考えている。

## (2)内容

次に内容だがここでも段階により、4つのレベルにわけてある。まず最初は①「すべて残す」基準である。これは歴史的公文書を全く収集できていない場合に用いるものであり、まさに最大の大枠といえるものである。全国の先行事例における共通項的なものに自治体のキーワード的なものを入れて作成してある。最終的な保存基準ではなく、第一次選別としての「当面の基準」であり、歴史的公文書を全く収集できていない状況で新たに始める際の参考となる程度のものであり、事例として次の7つをあげている。

- 1 永年（長期）保存文書であったもの。
- 2 長期にわたり常用文書・現年度文書として主務課で保存されていたもの。
- 3 昭和の市町村大合併以前のもの。
- 4 市町村広報担当で撮影された写真やビデオ等の画像・映像記録。
- 5 各部署が作成した行政刊行物(行政資料)。
- 6 市町村史編さん過程の収集資料。
- 7 自治体の特徴を表すキーワードに関するもの。

次に、リストもなくわずかな時間で眼前の無秩序な「現物」を選別しなければならないときのために①の基準に加えて、②「収集対象から除外する」基準を加えている。これは考え方としては前節の「最初から収集の対象としないもの」と同じであり、1.庶務・服務などに関する定例的なもの。2.会計・経理などの日常業務遂行にともなう定例的なもの。3.個人が行う各種申請書類及びそれに対する承認書類。4.税務関係申請書・台帳類。5.健康保険、年金などに係わる申請書、レセプト、電算書類、台帳類。6.各種カタログ、案内パンフレット、購入図書・定期刊行物、などにわけそれぞれ具体的な文書名をあげている。

さらに進んで第三段階として、その年、その時代の重要な事案、特徴的なものをキーワードとして優先的に選別する方法が考えられる。そして4段階目として、選別に比較的時間がかけられる場合に利用できる行政分野別ガイドを作成した。これは、本報告書編集のなかで最も時間を割いたものである。

構成としては、全体の冒頭に全般にわたる留意事項を記した。次いで行政の業務を以下の20の分野に分けた。

- A 政策・総務    B 行政組織    C 文書・広報    D 法制  
E 人事    F 統計・調査研究    G 住民

- H 生活安全    I 財務    J 土地建物    K 土木  
L 都市計画    M 社会福祉    N 環境衛生    O 産業経済  
P 水道    Q 選挙    R 教育文化    S 議会  
T 監査

このAからTまでの業務について、最初に主な事業分野と主な所管課の例を記した。次いで業務の概要と対象となる文書の特徴などを記し、事業分野ごとにどのような文書が対象となるかを記した。

例えば、A：政策・総務では、業務内容として、1.総合振興計画・施策方針等の策定、2.施策の調査、企画、立案及び総合調査、3.広域行政や地域振興、4.行政区域、5.人権、6.褒章の6種類をあげた。主な所管課としては、政策課、企画課、総合政策室、秘書政策課、企画調整課、総務課、庶務課などの課名をあげた。

つづく業務の概要と文書の特徴としては、「総合政策部、総務部などにおいて担われる。自治体運営の指針となる総合振興計画の策定をはじめ、自治体の根幹となる分野なので、全体的に保存すべき重要な文書が多いといえる」、「自治体にとって重要な行政区域については、変更が生じる時などは注視しておく必要がある。特に、合併に関しては重要な文書が多いので、収集漏れがないように気をつけたい」、「評価選別に時間の取れない場合には、そっくりまとめて残しておく性格の課室ないし文書シリーズといえる」と記した。

さらに、主な事業分野ごとにどのような文書が該当するか、どのような観点から選別を行うか、などを詳細に述べた。例えば、1.総合振興計画・施政方針等の策定については、「総合振興計画は、住民と行政とが共有するまちづくりの指針であり、自治体の基礎づくりと持続的な発展を図る基本となるものであるので、関連する文書は最終的な決裁のものをだけでなく、開催された審議会や庁内会議・委員会、各部局との計画案をめぐるやりとり（照会・回答やヒヤリング記録など）をはじめ策定過程の記録も一括して保存する必要がある。そのなかでは、住民討論会の記録やパブリック・コメントなどの住民の意見等を記録した文書は重要である」、「総合振興計画は広く住民に周知されることが重要であることから、どのような形で住民の目に触れたかを示す刊行物や普及媒体も収集の対象としたい」

「施政方針などを検討する政策会議や庁議の資料・文書に関するものは保存する。また、課長会議レベルにおいても会議資料の中に重要な資料のまとまりがある場合もあるので、注視しておく必要がある」と記した。

各業務項目の詳しい内容は報告書を参照していただきたいが、特定の自治体を想定して作成したものでは

ないので、AからTまでの各業務の内容に重複がある。また、各分野ともかなり幅広く収集対象となる文書を設定しており、これを全て収集対象とすることは現実的ではないかと思われるところもある。これは本ガイドが試案であることと、ダブリのある部分はどちらかの業務で保存の対象となれば良いと考えたこと、幅広い設定は実際に使う自治体がそれぞれの事情に合わせて訂正や改良を加えて使ってもらうことを前提としているためである。尚、全国歴史資料保存活用連絡協議会 HP の実務情報リンクバンク (<http://www.jsai.jp/linkbank/index.html>) にも掲載してあるので、そちらも参照していただければ幸いである。

### おわりに

以上のように、報告書の内容について述べてきたが、ガイドは試案であり今後使用する自治体でどんどん改良を加えていただきたいと考えている。また、歴史的公文書収集についても条例・内規・保存場所・人員・公開・電子文書への対応など課題は山積している。しかし、法律施行により、各自自治体の文書管理担当課がこれらの問題について現実的な課題として認識するようになったのは大きな前進である。

歴史的公文書の収集保存は、各自自治体とも様々な過程を経て今日に至っていると考えられるが、その嚆矢の一つとなったのは自治体史編纂であろう。編纂事業のなかで地域の歴史を解明する資料としての重要性が認識され、編纂担当課が廃棄文書の中から収集を始めるようになった。埼玉協専門研報告書第2集は、まさにそのような状況のもとで刊行されたものである。

さらに文書管理規程のなかに歴史的公文書の移管を盛り込む自治体が増え、文書管理業務のなかの位置付けが明確になされるようになった。この段階で刊行されたのが本報告書である。今後、歴史的公文書の収集保存は法律施行を契機として次の段階へと進んでいくのだろうが、よりよい方向へ向かい前進することを願う次第である。

### 参考文献

- 埼玉県地域史料保存活用連絡協議会編『歴史的公文書収集の現状と課題』（平成21年）
- 瀬畑源『公文書をつかう 公文書管理制度と歴史研究』（青弓社 平成23年）
- 宇賀克也『改訂版 逐条解説 公文書等の管理に関する法律』（第一法規 平成23年）

### ■参加記…………… 広島市公文書館 助信めぐみ

私は今年度から新規採用職員として公文書館に配属された。当初は文書管理について右も左もわからない状態だったが、通常業務や全3回の広文協での研修を通し、少しずつではあるが、文書管理について、また、文書管理のもつ課題について理解してきたように思う。

今回は、「歴史的公文書の評価選別について」というテーマで、埼玉県地域史料保存活用連絡協議会（略称「埼玉協」）の『歴史的公文書収集の現状と評価選別』という報告書の概要と評価選別基準の解説を中心に研修が行われた。「公文書の管理に関する法律」や歴史的公文書についての基礎的な説明もあり、初心者である私にもわかりやすく研修が進められ、非常にありがたかった。

埼玉協では、職員の資質向上と様々な課題を検討するために専門研究委員会（略称「専門研」）を必要に応じて設置している。その専門研において作成された歴史的公文書評価選別のためのガイドは、収集すべき文書について、種類と考え方、留意点が詳細に規定されている。これならばどの立場の職員でも各々で選別することができ、文書担当課の負担も軽減すると感じた。本市にも類型を定めた簡易なものはあるが、考え方が示されていない上大まかであるため、実際の選別の目安として使いづらい。このように選別の基準を詳細に規定していれば、各課の職員も残すべき文書を意識するため、重要な文書が確実に引き継がれる環境が形成されると思う。

また、歴史的公文書の選別における問題点として、文書の作成者と選別を行う担当者が異なる点があげられる。作成者は自分の作成する文書の歴史的、あるいは行政的重要性について理解しているが、文書を選別する担当者が短時間でその重要性を判断するのは難しい。この点について、行田市の電子文書システムでは、文書の作成者が起案時に歴史的公文書を指定するチェック項目が設けられており、非常に良い方法であると感じた。

埼玉協の取組みに学ぶ点が多くあったが、講師の鈴木氏がおっしゃったように、本市はもちろん、埼玉県内の自治体も、公文書管理条例作成の検討、保存場所の確保、電子文書の引継ぎ等課題を残している。各自自治体がそれぞれの課題に正面から取り組んでいくことが必要だと感じた。市独自の選別基準を定めるのは容易ではないが、今回の研修会を通じ学んだことを、今後の歴史的公文書の選別に生かしていきたい。



## 平成 26 年度 第 2 回役員会議事報告

日 時 平成 26 年 11 月 28 日 (金) 15:30~16:30

場 所 広島県立文書館研修・会議室

### 【出席者】

理 事 中川 利國 (広島市公文書館長)

神垣 淳司 (呉市総務企画部総務課長)

村上 真樹 (福山市企画総務局企画部情報管理課長)

佐々木 直彦 (北広島町教育委員会生涯学習課文化振興室長)

八津川 和義 (広島県立文書館長)

監 事 藤井 伸樹 (安芸高田市総務部総務課長代理)

小栗 賢 (江田島市総務部総務課長)

事務局 長澤 (事務局長), 西村, 西向

オブザーバー 安本 進 (広島県総務局総務課文書グループ專業推進員)

### 【協議事項】

#### (1) 報告事項

平成 26 年度第 2 回研修会について

○次のとおり、事務局から報告した。

- ・重要公文書の保存について研修を行うことにしている。これについては、埼玉県地域史料保存活用連絡協議会(埼史協)で、市町村における評価選別基準のガイドを報告書としてまとめられており、この作成に中心的に関わった方の中から適任者の方に研修会講師をお願いする。

#### (2) 協議事項

#### 1 平成 27 年度総会の講演について

○次のとおり、事務局の原案を説明した。

- ・例年総会後に行っている講演について、行政文書管理の先進的事例として、香川県の三豊市文書館・宮田克成氏を第一候補として考えている。香川県では、今年度総会で講演をいただいた高松市も含め、県内での公文書管理条例と公文書館設置が進みつつある状況。三豊市文書館は平成 23 年に開館し、今年度中に公文書管理条例を制定する予定(来年 4 月 1 日施行予定)。開館後も積極的に普及啓発活動も行われており、小規模な自治体が公文書館機能を導入する際に手本になるような館である。
- ・他には、熊本県天草市の天草アーカイブズも候補として検討したい。天草市の場合は、合併を経験した市での現用文書管理の実態と合併文書の評価選別・整理・保存、あるいは条例の制定等も検討されており、今後

の展望などもお話いただければ参考になる。

○次のように協議し、事務局の原案に基づいて具体的な計画を進めることになった。

- ・三豊市は一度総会講演をさせていただいているが、前回の関係をどう考えるか。(八津川会長)
- ・開館前の平成 21 年度に総会で講演をさせていただいているが、開館に向けての話が中心であった。今回は、公文書管理条例を制定することもあり、また開館後に活発な普及活動も行われているので、改めてお話いただければと考えている。(事務局)
- ・三豊市は、小規模な自治体で文書館の開館と条例化を進められている事例として参考になりそうである。天草市の場合も、合併文書については当市でも問題となっているため、お話が聞ければ大変参考になる。(神垣理事)
- ・条例化する背景などお話が聞ければと思うので、原案には賛成。また、天草市についても機会があれば講演していただきたい。(村上理事)

#### 2 平成 27 年度の研修・講習について

○次のとおり、事務局の原案を説明した。

- ・今年度は公文書管理の基礎的研修を 3 回シリーズで進めてきたが、来年度は先進事例を交えた研修・講習を行いたい。第 1 回研修会(9 月頃予定)については、今年度第 1 回の役員会でも提案があった映像・写真資料の保存管理に関する研修を広島市公文書館にお願いしたい。写真資料の保存状況、動画資料のデジタル化の事例を御紹介いただければと考えている。
- ・行政文書・古文書保存管理講習会(11 月予定)では、『行政文書管理通信』の編集者で文書管理のコンサルタントである益田宏明氏に講演をお願いしたいと考えている。文書管理の研修・コンサルティングの実績があり、また電子化・媒体変換などの業務も行われているようである。地方公共団体の文書管理の歴史と現況、文書管理の基本についてお話いただければと考えている。全史料協のセミナーでも研修を担当されたことがあり、全史料協関係者からも推薦をいただいている。
- ・同講習会の行政文書分科会では、本日午前の講演で取り上げられた AKF について、実際に導入されている事例として、呉市総務課から事例報告という形で報告をお願いしたい。
- ・第 2 回研修会(1~2 月頃予定)では、上記の報告を受けて、現地研修として、呉市総務課に、新庁舎へ移転

