

広文協通信

第35号
2019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

平成30年度行政文書・古文書保存管理講習会

市町村と連携した公文書等の適切な保存及び利活用の推進について

鳥取県立公文書館 係長 島谷 容子

平成30年度の行政文書・古文書保存管理講習会を、11月29日（火）に広島県情報プラザ第1研修室で開催しました。今回の講習会も分科会形式をとらず、午前・午後ともに講演会を行いました。

午前は、鳥取県立公文書館の島谷容子さんにご講演いただきました。

鳥取県では平成24年に公文書管理条例、平成29年には「鳥取県における歴史資料として重要な公文書等の保存等に関する条例」を施行し、適切に歴史公文書等を保存、利活用するとともに、「県市町村歴史公文書等保存活用共同会議」を設置して、市町村用の歴史公文書等の評価選別基準の標準例を策定するなど、県・市町村・県民が相互に連携協力して、将来世代へ継承する取り組みを行っています。平成30年4月には、「鳥取県公文書適正管理推進チーム」を設置し、評価選別基準の見直しを行っています。

今回の講演会では、鳥取県におけるこれらの取り組みについて、最新情報を含めてご紹介いただきました。



■はじめに

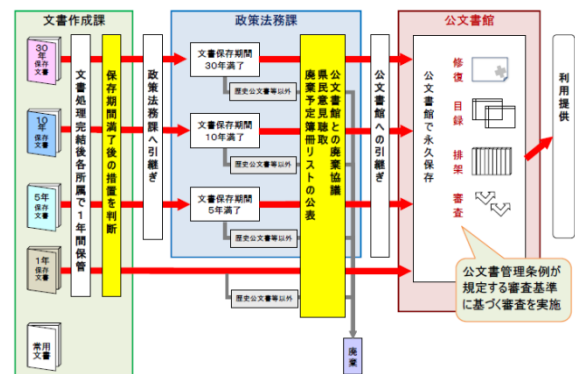
鳥取県は、公文書管理法の施行を受けて鳥取県公文書等の管理に関する条例（以下「公文書管理条例」という。）を制定し、平成24年4月に施行した。

鳥取県立公文書館は、専門職員を配置して平成15年度から3年間かけて全市町村調査を行うなど、従来から市町村支援の取組を行ってきたが、議会での議論を受けて平成28年度に設置した検討会議での検討を経て、県と市町村で連携して歴史的に重要な資料を保存していくための新たな条例を制定し、併せて市町村への支援方法を見直した。

今回の講演では、主に市町村との連携の視点から、鳥取県立公文書館の取り組みを紹介させていただくとともに、本県における公文書管理をめぐる新たな動きについても紹介する。

1 文書事務の流れ

公文書管理条例制定後、本県の知事部局（本庁）における公文書の流れは以下のとおりである。



(1) 選別対象文書

公文書管理条例制定前においては、永年保存文書は全て引き継ぎ、10年と5年保存文書の中から引き継ぐ文書を選別していた。公文書管理条例施行後は、永年の区分を廃止し、最長の保存年限を30年としたことに伴い、保存年限に関わらず全ての文書が選別対象となった。

(2) 廃棄簿冊の公表

公文書管理条例第9条により、保存期間が満了した簿冊を廃棄しようとするときは、あらかじめ公文書館長との協議が必要と定められている。知事部局での具体的な手続き方法は、文書主管課である政策法務課が、年度当

初に保存期間が満了した対象簿冊を抽出してリストを作成し、所属意見を取りまとめる。併せて、廃棄の1か月前までに簿冊情報をホームページで公表してパブリックコメントを募集する。この結果を踏まえ、政策法務課から公文書館に書面で廃棄協議を行うこととしている。なお、これまで県民から意見が出たことはない。

(3) 利用審査基準

公文書館に引き継がれた文書は、公文書館の利用審査基準に基づいて審査を実施し、その判断をもとに県民への利用に供している。公文書管理条例施行以前は、作成原課と協議を行い了解が得られたもののみ公開していたことを考えると、条例施行により利用促進の取組が進んだと言える。

本県の利用審査基準は、国立公文書館で使われている基準をもとに策定しており、国際的な慣行である30年ルール(利用制限は原則として作成または取得してから30年を超えないものとする考え方)を適用している。なお、重要な個人情報など権利侵害のおそれのある情報については、内容に応じて30年以上の利用制限期間を設定しており、最長で140年となっている。

(4) 評価選別基準

続いて、本県における評価選別基準について説明する。公文書管理条例第2条で、アからオのとおり歴史公文書等の定義を定め、これに基づく評価選別基準を設定している。評価選別基準の具体的な内容は、鳥取県立公文書館のホームページに掲載しているのでご覧いただきたい。

<https://www.pref.tottori.lg.jp/kobunsho/>

鳥取県立公文書館歴史公文書等選別方針 (平成24年1月16日鳥取県立公文書館長定め)

1 基本方針 条例の定義に基づき選別収集を行う。

歴史公文書等の定義 条例(第2条第1項)

- ア 実施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
- イ 県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
- ウ 県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
- エ 県の歴史、文化、学術、事件等に関する重要な情報が記録された文書
- オ アからエまで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 評価選別方針 別表「評価選別基準」に基づいて選別を行う。

(5) 評価選別の体制とスケジュール

評価選別の人員体制は、筆者を含む行政職2名と専門評価員(非常勤)3名の合計5名で、知事部局本庁と、地方機関や他の実施機関全ての選別を行っている。

例年、作業は概ね5月頃にスタートし、半年程度かけて評価選別を行っている。その後、年度末に選別した簿冊を受入れて、排架、選別記録の作成などを行い、翌年度4月には閲覧可能な状態とする。

(6) 平成29年度引継実績

平成29年度は、対象簿冊32,352冊に対して、518冊を公文書館に引き継いだ。選別率は1.6%である。なお、昨年度は引継ぎがなかった実施機関もあるため、以下の一覧に掲載されていない実施機関もある。

実施機関	対象簿冊数	引継実績	選別率(%)
知事部局本庁	7,566	376	4.9
知事部局地方機関	12,474	12	0.1
(知事部局計)	(20,040)	(388)	(1.9)
教育委員会	7,822	74	0.9
企業局	53	0	0.0
警察本部	3,498	2	0.1
選挙管理委員会	45	0	0.0
人事委員会	149	3	2.0
監査委員	86	39	45.3
鳥取海区漁業調整委員会	2	0	0.0
病院局	657	12	1.8
合計	32,352	518	1.6

2 市町村との連携～従来の取組と見直し～

さて、ここからは本題である市町村との連携というテーマについてお話する。本県では、従来から市町村との連携の取組を行ってきたが、数年前に、この取り組みを見直すきっかけがあった。まずは、従来の取組及び見直しのきっかけとなった出来事から、今後の方向性が決まるまでの流れについて述べる。

(1) 従来の取組

鳥取県立公文書館では、市町村合併が始まる平成15年度から3か年の事業として、市町村公文書保存支援事業を実施した。この事業に合わせて専門職員を1名増員し、全市町村(当時39市町村)を訪問して旧役場文書を含む公文書等の保存状況を確認し、あわせて、安易な廃棄をしないよう要請した。その後、救済措置が必要な公文書等は、公文書館へ運び、くん蒸や消毒を施したうえで目録の作成を行うなど、きめ細かな協力や支援を行った。また、増員された専門職員は、その後も継続して勤務したので、定期的な連絡を取り合うことで不用意な廃棄が行われないよう心掛けた。

(2) 平成28年2月議会での指摘

市町村支援の方法を考え直すきっかけとなったのは平成28年2月定例県議会の一般質問である。指摘は主に2点あり、1点目は公文書管理条例の見直しについて、2点目は市町村の文書管理の状況が十分ではないため、県として市町村をリードして適切な文書管理を進めていくことができないか、という指摘であった。これをきっかけに、翌年度の平成28年度は、鳥取県立公文書館の在り方を見つめ直すとともに、市町村とのかわりについて検討する1年となった。

(3) 全市町村調査により見えてきた課題

平成28年4月、鳥取県立公文書館は、その在り方や市町村とのかかわりについて検討するため、全19市町村を訪問し、公文書管理の状況調査を行った。



書庫② 固定書架 各課毎に割り当てて保存



書庫③ 集約書架 各課毎に保存



書庫④ 集約書架 分野別に保存



書庫転用① 旧役場庁舎の講義場に書架を設置



書庫転用② 旧保育園 文書箱に詰めて保存



書庫転用③ 旧小学校に書架を設置

調査の結果、概ね文書管理責任者は設置してあるものの、目録の把握や文書の保存状況、書庫の状況などについて様々な問題があることがわかった。

前回の平成15年度の調査から約10年経過したタイミングでの調査であったが、前回調査で当館が整理した旧役場文書がそのまま保存されている事例も確認できた一方で、書庫管理が徹底されず、旧役場文書が比較的新しい公文書と混在している事例も見られた。どこの市町村も保存場所や保存方法には苦労している。

全市町村調査を経て、①限られた人員体制、②書庫の狭隘化、③規定の未整備という3つの課題が見えてきた。このような課題のある中で、市町村から上がってきた要望は以下のとおりである。

(市町村の課題)

- ①限られた人員体制で文書管理や選別の専門知識を持った職員が少ない
- ②書庫が満杯又はほぼ満杯の市町村が多く、各課の担当の判断で歴史公文書等が廃棄される可能性がある
- ③歴史公文書等の保存の手順が定まっている市町村は少ない(2市2町のみ)

(市町村からの要望)

- ・現用文書管理の職員研修を実施してほしい
- ・歴史公文書等選別に関する研修や実地指導を行ってほしい
- ・文書管理の相談の窓口になってほしい
- ・文書管理や選別の標準的なマニュアルを示してほしい
- ・県に市町村歴史公文書等の複製物があれば災害の際はありがたい

このうち、「文書管理や選別の標準的なマニュアルを示してほしい」という要望に関しては、平成29年度に検討を進めることになるので次章で後述する。

(4) 県立公文書館の在り方検討会議

市町村支援の新たな手法を探る一方で、鳥取県立公文書館が県内唯一の公文書館として、県だけではなく、市町村や民間の文書も含めた歴史的に重要な文書の廃棄・滅失を防ぎ、地域の財産として将来の県民に引き継いで

いくために、どのような役割を果たすべきかについて検討するため、平成28年5月に、「県立公文書館の在り方検討会議」を設置した。

会議は5名の有識者により構成され、年4回の会議を開催して報告書をまとめた。報告書の基本的な考え方としては、各自治体の歴史公文書や地域の古文書等の原本は、各自治体又は地域で保存するのが原則としたうえで、市町村との連携・協力という視点で、公文書館の果たすべき役割がまとめられた。また、県内唯一の公文書館として、市町村に対する支援機能の充実が求められていることから、中心的役割を果たしていくことが必要であること、公文書館の果たすべき役割を明確にするためにも、市町村と連携・協力することを公文書館の業務として位置づけることが必要であるという提言がなされ、これらを条例に明記することとなった。

市町村との連携・協力は、平時と災害時など特別な場合では対応が異なるので、場合分けして連携内容を定めた。平時であれば、評価選別に関する支援、市町村職員の研修、市町村の文書管理全般に関する助言などが考えられる。災害時であれば、一時的な保管場所の確保その他適切な措置などが想定されている。

(5) 新たな条例の制定

全市町村調査や、県立公文書館の在り方検討会議からの提言を受けて、平成29年4月、鳥取県における歴史公文書等の保存等に関する条例(以下「歴史公文書等保存条例」という。)という新たな条例が誕生する。この条例は、歴史公文書等は現在および将来の県民全体にとって価値の高い知的資源として、これを、保有主体による適切な保存と利活用を行い、また県・市町村・県民等の相互の連携と協力で、将来の世代へ引き継いでいく、という理念を持った条例である。

以上、ここまでが従来鳥取県で行ってきた市町村支援の取組と、それを見直すきっかけとなった出来事、その後、県内唯一の公文書館として中心的役割を果たし、市町村に対する支援機能の充実を図っていくという方向性のもとに、歴史公文書等保存条例が制定されるまでの話である。次の第3章では、新条例制定後、この条例の理念を実現するために生まれた事業である市町村との連携・共同事業について述べる。

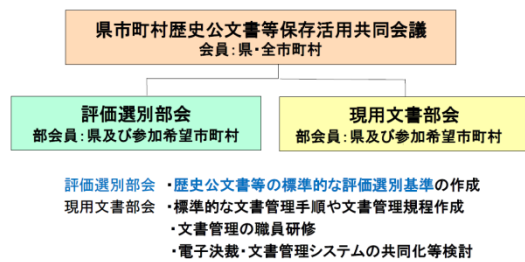
3 市町村との連携～歴史公文書等保存条例制定後～

(1) 県市町村歴史公文書等保存活用共同会議の設置

平成29年4月、県と市町村とがお互いに連携しながら歴史資料として重要な公文書等を適切に保存し、利活用していくという条例の理念のもとに、県市町村歴史公

文書等保存活用共同会議（以下「共同会議」という。）を設置した。自分たちが作った公文書は、原則自分たちで保存・利活用するという考えに基づき、共同という言葉を選んでいる。共同会議は、市町村だけでなく広域行政組合や広域連合も巻き込み、必要に応じて図書館や博物館、情報処理担当課なども連携をとって進めている。

共同会議の組織体制は以下のとおりで、共同会議の下に2つの部会（評価選別部会と現用文書部会）を設置し、評価選別部会の事務局を公文書館が担っている。



(2) 平成29年度共同会議の活動内容

平成29年度の主な実績は以下のとおりである。

<普及啓発の推進>

- ・歴史公文書等保存条例制定記念シンポジウム
- ・巡回企画展

<職員の資質向上のための研修>

- ・歴史公文書等の選別に関する研修会
- ・資料保存・修復に関する研修会

<部会による個別課題の検討>

評価選別部会で「評価選別基準標準例(市町村用)」を作成

<災害時等の連携・協力体制の構築>

「災害時等の県立公文書館、博物館、図書館等の市町村との連携・協力実施計画」の策定

(3) 評価選別基準の標準例(市町村用)策定

平成29年度の評価選別部会では、市町村からの「文書管理や選別の標準的なマニュアルを示してほしい」という要望を受けて、評価選別基準の標準例（以下「標準例」という。）策定に向けて検討を進め、まずは県内19市町村にアンケートを実施した。実情は以下のとおりであった。

平成29年8月に県内の市町村にアンケートを実施し、
県内市町村の評価選別の実情を調査

質問1 公文書法で「地方公共団体は、歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用に関し、適切な措置を講ずる責務を有する」とことが規定されていることを承知しているか

→ 87.5%の市町村は承知していた。

質問2 評価選別する場所はあるか

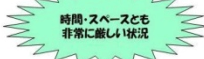
→ 離れた支庁舎等を含め「ある」と回答したのは4市町村

質問3 評価選別を行うためにどれくらい時間が作れるか

→ 年間20時間以下という市町村が半数を占めた

質問4 歴史公文書等を残すため文書管理主管課が意見する仕組みがあるか

→ 「ある」と回答したのは4市町村



アンケートにより、時間、スペースともに非常に厳しいという状況が浮かび上がってきた。これに加え、専門知識を持った職員が少ない（又はいない）という問題を抱えている。こうした現状の中、市町村版の標準例の作成に取りかかっていくこととなった。

市町村用の標準例策定にあたっては、評価選別部会で4市町村を選任し、鳥取県立公文書館が事務局というワーキンググループ体制を取った。市町村の総務課は、文書管理だけでなく、防災や選挙などたくさんの事務を抱えており、なかなか集まる時間が取れない。それでも2回顔を合わせて話し合い、残りは行政イントラネット（県と市町村で共同利用しているLG-WAN上の電子会議室）でのディスカッションを活用して案を練り上げた。標準例の概要は以下のとおりである。

①冒頭

標準例(冒頭)

鳥取県では、県、市町村、県民等の保有する歴史公文書等(歴史資料として重要な公文書等)の保存及び利用に関する基本的理念や保有主体(歴史公文書等を保有するもの)の責務・役割を定めた「鳥取県における歴史資料として重要な公文書等の保存等に関する条例」が平成29年4月から施行されました。
この条例の理念の実現に向け、県と市町村で「鳥取県立公文書等保存活用共同会議」を設置し、連携・協力して取り組んでいくこととしています。
その共同会議で立ち上げた評価選別部会では、住民の将来の財産となる歴史公文書等を適切に管理・保存するためには評価選別が重要であり、その寄り所となる評価選別基準が必要であると考え、市町村用の歴史公文書等の評価選別基準の標準例を作成しました。
各市町村におかれましては、今後は評価選別という観点もふまえながら、これをひとつの参考例とし、それぞれの実情に即した適切な歴史公文書等の管理・保存に活用してください。

標準例の冒頭では、まず、標準例を作った意図を記すことにした。歴史公文書等保存条例に基づき、県と市町村とで連携協力して歴史公文書等を保存利活用していくこと、その歴史公文書等の適切な保存利活用のためには評価選別が重要であること、これからは市町村も評価選別ということにも目を向けていってほしいということ、そのよりどころとなる標準例を作成したので、それぞれの実情に即して活用して欲しいということを掲げている。

②本文

1 歴史公文書等として評価選別されるもの

- (1) 市(町・村)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
- (2) 市(町・村)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
- (3) 市(町・村)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
- (4) 市(町・村)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
- (5) (1)から(4)まで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 評価選別

別表1「評価選別基準」に基づいて評価選別を行う。

3 評価選別の対象外

別表2「評価選別対象外文書」に掲げる文書については、評価選別を行わない。

その次に、評価選別される歴史公文書等の定義を掲げ、評価選別を行うもの、評価選別を行わないものを掲げている。定義といっても、実際には「歴史公文書等として評価選別されるもの」という言い方にとどめている。定義は、本来、条例や規則の中で定められるものであり、

当県の場合だと、公文書管理条例第2条に歴史公文書等の定義が定められている。現時点では、条例や規則に歴史公文書等の定義が定められている市町村はほとんどない。標準例を作成するに当たっては、市町村の条例や規則の改正までは踏み込めない状態で作ることになったので、標準例の中に評価選別されるべき歴史公文書等を示すこととしたものである。

③別表1

別表1 評価選別基準

分類	区分(※)	説明	文書の例示
1 条例、規則、訓令等に関するもの	(1)(2)	立案・審査の過程、制定・改廃の決定、解釈基準の制定に関するもの(市(町・村)民生活に大きな影響を与えた要綱・要綱の制定・改廃に関するものを含む。)	〇〇条例制定関係資料、法制審議会資料、他市(町・村)・他機関との協定に関する資料
2 行政制度の新設、変更、廃止等に関するもの	(1)	地方自治、情報公開、税財政、学校教育、人事評価の各制度の成立・運用・変更・廃止に関するもの	〇〇制度創設(改正、変更、廃止)関係資料、〇〇制度運用関係
3 行政組織の改正及び人事に関するもの	(1)	機構改革、組織改正、定数、職制、事務分掌、人事評価、分限処分、給与制度に関するもの	総合計画策定、行政改革大綱、組織機構事務分掌等の策定に至る検討資料、人事・給与・給与等の制度や計画に関する資料
4 行政区画の変更、廃置分合に関するもの	(1)	市町村の廃置分合に関するもの	市町村合併に係る協議
5 議会、各種委員会、審議会等に関するもの	(1)	市(町・村)議会、行政委員会の議事及び議決結果、委員の委嘱に関するもの	議事録、議決結果、委員任免関係資料、審議会への諮問書・答申書・報告書
6 企画、調査研究、検討及び効果の測定に関するもの	(1)	計画の立案・策定・改廃の過程、パブリックコメントの結果、計画実施のための事前調査、効果測定に関するもの	〇〇ビジョン、基本計画、基本方針、推進指針、推進計画、行動計画、プログラム、アクションプログラム、マスタープラン
7 公有財産の取得、管理及び処分に関するもの	(1)	市(町・村)有財産、市(町・村)が管理する公有財産に関する重要なもの	市(町・村)有財産議決・取得報告、用途変更廃止、国有財産処分関係、道路・河川・海岸等の移管・廃止、特許種(知的財産権)
8 公共施設の建築等のハード事業の実施に関するもの	(1)	基本構想、調査設計、計画、実施に関する調査、関係承認、住民説明会等に関するもの	基本構想、計画、実施計画、設計工事関係
9 各種事業、行政運営上のシステム等のソフト事業の実施に関するもの	(1)	各種事業、ソフト事業等の検討過程、決定、実施、実績に関するものうち重要なもの	基本構想、計画、関係要綱、検討会議議、運営要綱、実績報告書
10 幹部職員の事務引継に関するもの	(1)	幹部職員の事務引継に関するもの	市(町・村)長・副市(町・村)長・部長の事務引継書
11 予算、決算等財務に関するもの	(1)	予算要求書、決算書、財政状況に関するものうち重要なもの	予算要求書、決算書
12 監査・検査に関するもの	(1)	各所管課等の法令等に基づく指導・検査、会計検査に関するものうち重大な指摘に関するもの、定期監査等の各種監査に関するもの	〇〇監査調査、監査結果報告書、監査意見書、住民監査請求、会計検査結果
13 選挙に関するもの	(1)(4)	市(町・村)長・市(町・村)議会の選挙に関するもの	選挙結果
14 史跡、文化財等に関するもの	(1)(4)	国・県・市(町・村)指定の文化財、史跡名勝天然記念物、埋蔵文化財等に関するもの	指定申請書、指定通知・解除、伝統行事等の届上資料
15 請願、陳情等の意向及び動向に関するもの	(2)	市(町・村)民からの請願・陳情とその対応に関するもの	要望書、陳情書、請願書
16 許可、認可、承認に関するもの	(2)	市(町・村)民の権利義務関係に関するもの(登録・届出・変更許認可のうち軽易なものを除く。)	法人設立許可、協同組合設立認可、開発行為許可、公有水面の埋め立て、各種免許、許認可等の審査基準
17 争訟に関するもの	(2)	訴訟、土地収用裁決、審査請求に関するもの(軽易なものを除く。)	訴状、判決書、裁定書、和解文書、審査請求書、審判書
18 行政代執行に関するもの	(2)	市(町・村)が行う行政代執行に関するもの	執行命令書、指示書、指導・勧告・命令等に関する資料
19 届出、届納、変更及び表彰に関するもの	(3)	届出・届納・変更及び表彰(市(町・村)民生活に顕著な功績又は効果をもたらしたと認められるもの)に関するもの	届納賞状関係、〇〇表彰関係、内申関係
20 調査及び統計に関するもの	(3)(4)	市(町・村)が行う重要な調査・統計の実施方針や調査項目の策定過程、調査結果に関するもの	各種統計に係る例規類
21 行事、事件、災害等に関するもの	(3)(4)	市(町・村)内で発生した重要な出来事に関するもの(市(町・村)外発生事案であつて本市(町・村)に関与のある重要な出来事については保存する。)	全国的規模の行事・大会、外国との友好提携・交流10周年記念事業、行事等、震災災害、風水害
22 その他将来歴史的価値を有すると思われるもの	(1)(2)(3)(4)(5)	政治・社会・文化・世相を反映した文書のうち将来市(町・村)民に伝えることが意義と認められるもの	

※ 歴史的公文書等の評価選別基準の標準例(市町村用)の1(1)から(5)に該当する項目区分

別表1は評価選別を行うための基準である。全部で22項目あるが、項目や文書の例示を加除するなど、各市町村の実情に即して決めてもらいたいと説明している。

④別表2

別表2 評価選別対象外文書

分類	説明	文書の例示
1 全て歴史公文書等とするもの	昭和〇〇年度以前に作成取得された文書(※昭和の大合併(昭和28年度)等、市町村にとって節目となる重要な年度)	
2 全て歴史公文書等としないもの	① 会計関係の文書	測定書、支出負担行為書、口座振替通知書、滞納催告通知書
	② 職員の給与・福利厚生関係の文書	給与、健康診断、共済、各種手当の認定簿
	③ 職員の勤務関係の文書	旅行命令(依頼)簿、出張復命書、出勤簿、休暇簿、時間外勤務命令簿、特殊勤務命令簿、研修関係書類、人事評価(勤務評価)
	④ 文書の収容関係の文書	文書交付簿、文書処理簿、文書発送簿
	⑤ 物品の管理関係の文書	物品の管理に関する請願簿
	⑥ 公用車の管理関係の文書	車両運行日記、車両修繕簿、車両材料記録簿
	⑦ 定期的な窓口業務関係の文書	個人が行う各種申請書類、各種給付に関する書類、諸証明発行、関係書類、施設使用許可等に関する書類
	⑧ 施設の目的的な維持管理関係の文書	庁舎管理委託関係書類、保守点検関係書類
	⑨ その他上記に準ずる文書	
	(2) 主務課が行う通知・依頼・照会などに対し、各課が回答・報告等として保有するもの及び総務の主導する会議の配布資料(※主務課が予め保有するもので評価選別できる場合)	予算要求書、事務報告書、定期的な照会文書
(3) 各種調査報告書、市(町・村)公報の原稿、統計の集計表などで別に刊行物にその内容が記載されているもの		

続いて、評価選別対象外文書を別表2にまとめている。大きく2項目あり、1つ目は昭和〇〇年以前に作成取得された文書はすべて歴史公文書等とすること、としている。年度は昭和の大合併(旧町村役場の文書が残りにくい)といった市町村にとって節目となる重要な年度が入ることを想定している。ただし、各市町村で合併時期が異なることから、年度は固定していない。2つ目は全て歴史公文書等としないものとして、庶務・給与・物品関係のもの、担当課以外で開催された会議資料等が綴られているもの、刊行物でその結果がわかるもの、としている。以上が標準例の概要である。

この標準例策定にあたっては、ワーキンググループで様々な議論がなされた。その中で出てきた課題を一部紹介する。

- ✓ 職員1人ひとりの公文書管理に対する意識が薄い、文書担当が総務課職員1人なので手が回らない。
- ✓ 県と違い市町村には公文書館がないので、県と同じような考え方や作業はできないのでは。
- ✓ 市町村の公文書が「歴史公文書」となって、実際に何がかわるのか。選別して歴史公文書に生まれ変わったところで、保管場所も担当課も変わらない。実は何も変わらないのでは。

このような問題点を抱えつつも、ワーキンググループのメンバーは歴史的に重要な公文書を保存し、住民の将来の財産として残していくことは必要、という認識をしっかり持っていた。今の市町村の体制でできることに目を向け、実際に簿冊を箱に詰め込む時のヒントにすると、すでに箱詰めされていた簿冊を整理する際のヒントにすると、そういった観点も持ちながら標準例策定を進め、このような形に作り上げた。

市町村の実情に応じて活用できる方法を探り、その中で少しずつ保存期間の考え方、公開の方法、必要であれば規定等の改正といったことに繋げて行けたら良いと考えている。

(4) 平成30年度共同会議の取組

標準例は平成29年度に案を作成し、平成30年度当初の共同会議において承認され、成案となった。完成した標準例をどう活用していくか、これが今後の課題となっている。そこで、今年度の取組状況をお話する。

平成30年度の共同会議は、5月と8月に2回開催し、うち8月には太宰府市公文書館から講師を招いて、選別に関する研修会もあわせて開催した。

11月1日に開催した評価選別部会においては、標準例を活用して、実際に評価選別作業を行うグループワークを実施した。約10名のグループを作り、市町村で使わ

れている簿冊リストをサンプルにし、標準例に基づき引き継ぎの要否を決定するという作業を行った。各グループには当館の職員もオブザーバーとして参加した。

グループワークでは、まず個人が簿冊リスト上で選別を行い、選別した結果をグループで話し合い、意見が分かれたところや、判断に迷ったところは個別に協議を行って、グループとして一定の方向性を導くところまで取り組んだ。リストで判断がつかないものは、実物を見て確認したりする作業も体験していただくことができた。

グループワークに参加した職員からの感想は、おおむね好評で、勉強になった、複数の目が必要と感じた、人により判断が異なるので統一化の必要性を感じたなど、評価選別を実際に体験してみることで、その重要性を認識していただけたのではないかと思います。

4 公文書適正管理推進チームの動き

最後に、本県での公文書管理をめぐる最新の動きについて紹介する。鳥取県では平成30年4月に、最近の公文書管理をめぐる課題に対応するため、公文書適正管理推進チームを設置したところである。

**決裁文書改ざん
重要書類の廃棄**

→

**県
公文書を適正管理**

**保存期間検証
内部監査検討
来月推進チーム**

鳥取県は、平成30年4月に「公文書適正管理推進チーム」を設置し、公文書の適正管理の推進を図っている。このチームは、公文書の保存期間の検証や内部監査の検討などを行い、公文書の適正管理の推進を図っていく。また、このチームは、公文書の適正管理に関する課題の把握や、関係機関との連携を図っていく。このチームの活動は、公文書の適正管理の推進に大きく貢献している。

平成30年9月29日(木)
日本海新聞

副知事をトップとし、主となる事務局は、職員支援課（働き方改革や安全衛生管理を担当する所属）が担っている。法制担当課や、公文書館などの文書管理担当課ではなく職員支援課が事務局を担っていることには意味があり、適正文書管理ということだけでなく、働き方改革や業務効率化という視点も盛り込んで見直ししようということである。

今年度4月に1回目の会合を開いて以降、3回の会議を開催した。このチーム会議では大きく分けて①文書の保存区分の見直し②歴史公文書等評価選別基準の見直し③公文書の管理やルールなどの取り扱いに関するガイドラインの策定を進めており、予算や規定改正が必要なものの以外は、取り組めるものから始めていくということで、

順次運用を開始している。

それぞれの原案のポイントは次のとおりである。

①文書の保存期間の区分について

- 文書の保存期間は、30年と5年を大原則として、10年保存文書は根拠が明確なものに限定する。
- 文書の保存期間の区分を、業務実態に合ったものに見直す。見直しを行った代表的な文書は、個人の生命や財産に係る権利義務に関する文書。旧優生保護法で問題になったような個人の権利義務に係る文書の亡失を防ぐための方法を検討した結果、この種類の文書の保存年限は30年に統一、その後必要に応じて10年ずつ延長という形に決定した。廃棄する際には、外部の目が入る仕組みを検討中である。

②歴史公文書等評価選別基準について

- 文書の例示数を増やし、①の保存期間設定と同時に、歴史公文書への該当の有無を判断できる対比表を作成。

③ガイドラインについて

- 公文書の位置づけ、定義の再確認、簿冊の作成、完結処理、点検のルールの明確化
- 庁内LANのノーツのデータベースの保存について新たにルール化
- 組織共用する会議メモは公文書であることを明記

■おわりに

歴史公文書等保存条例の理念を実現するために、県と市町村がお互いに連携しながら歴史的に重要な資料を適切に保存し、利活用していくため、共同会議という枠組みが整備されたが、この共同会議が今後どう実を結んでいけるかはわからない部分もある。市町村間では温度差もあり、評価選別基準の標準例（市町村用）策定を機に、全市町村が足並みをそろえて規定を改正するか、評価選別を取り入れるということは、現実的には厳しい。当館としては、標準例活用の方法や導入の可能性を確認するため、今後、幾つかの市町村を個別に訪問していくことを検討している。市町村の現状に合わせて標準例が活用されるような支援を今後とも行っていきたい。



平成30年度行政文書・古文書保存管理講習会

地域資料調査の課題から「古文書の力を見直す」

—新史料協編『古文書保存・整理の手引き【改訂版】』の紹介と解説—

新潟市文化スポーツ部歴史文化課 歴史資料整備担当 主幹 (学芸員)

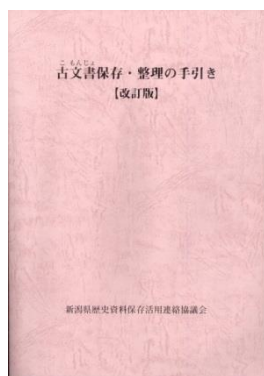
長谷川 伸

午後は、新潟市の長谷川伸さんにご講演いただきました。
新潟県歴史資料保存活用連絡協議会(新史料協)では、2017年に、刊行から10年が経過した『古文書保存・整理の手引き』(以下『手引き』)を改訂し、新しい手引きを刊行されました。
この講演では、広文協会員を対象として、事前に実施した「古文書保存・活用に関するアンケート」の結果から、広島県における地域資料の保存・調査・活用等に関する現状と課題を、他地域と比較し、アンケートで寄せられた各自治体や機関の困りごとや、問題点についても、『手引き』を解説しながら、答えていただきました。



はじめに

新史料協(新潟県歴史資料保存活用連絡協議会)では、平成20(2008)年に『古文書保存・整理の手引き』(以下『手引き』と略称)を刊行した。これは、人材難(古文書を分かる人がいない)・財政難(必要性は感じてはいるが確保には至らない)・育成難(自治体史編纂時のノウハウが継承されない)の解決のため、「誰でもできる(最低限の)古文書の保存・整理の方法」の提示を目指したものであった。『手引き』刊行から約10年が経ち、この間の災害や社会情勢の変化の中で、内容の見直しや増補の必要性の声に応え、約4年間をかけて改訂したのが、新『手引き』(2017年3月)である。



『古文書保存・整理の手引き』初版(左)と改訂版(右)

今回の広文協の研修会では、まず事前にお問い合わせした「古文書保存・活用に関するアンケート」の結果から広島県における地域資料の保存・調査・活用等に関する現状と

課題を明らかにする。そして同じく各自治体機関のお困りごと、問題に感じていることなどの回答をもとに、『手引き』の内容について、その使い方や改訂箇所を中心に解説しながら、業務として行う地域資料の保存・活用の意義や重要性について述べたい。

1. 「古文書保存・活用に関するアンケート」に見る広島県における地域史料保存・活用の現状と課題

このアンケートは、もともとは最初の新史料協編旧版『手引き』を作成するにあたって、自治体が古文書の整理・保存事業を行うための問題点を抽出し、どのような『手引き』が求められているかを検討するための基礎調査であった。最初は平成16(2004)年に実施し、その後比較対象のため、全史料協関東部会・同近畿部会・愛知県・富山県などで実施してきたが、今回当地の状況を知るため、事前に広文協会員自治体に協力してもらったものである⁽¹⁾。

浮かび上がってきた広島県の特徴は以下の通りである。

① 公文書に対する問題意識が高い。

これまでの広文協の成果と言えるが、歴史公文書に関わる諸問題、ファイリングシステムの維持管理、増加する公文書と保存スペースの問題など、地域資料の問題設定だったが、公文書に引き付けた回答が多かった。

② 古文書等地域資料の取り扱い、教育委員会や文書主管課が多い。

その結果、特に古文書等地域資料への対応ができておらず、どうしてよいかわからない、という様子が伺えた。特に、家仕舞・家や蔵の解体により資料を引き継ぐ者がなく、寄贈が増加しているにもかかわらず、保管スペー

スの問題から資料の流出事例がみられるなど、問題は深刻である。また、他県に比べて広島県内の博物館・資料館等史料保存機関間の相互連携などが弱い面がある。

③ 平成の大合併が間接的に影響している。

広島県は新潟県と並んで合併率が高い。その結果、地域社会の過疎化が深更し、古文書等地域資料に対する関心が薄くなったことが新潟県同様に推測される。

2. 現場の声をもとに新『手引き』を使って問題解決！

今回の行政文書・古文書保存管理講習会では、事前のアンケート（後掲）に基づいて、テーマ毎に参加者との対話方式で古文書等地域資料の保存活用等に関する疑問や問題点を掘り下げ、講師が『手引き』を使って対策方法の糸口を解説するという【研修】を行った。以下はその中の一事例である。

① 古文書の保存方法について

「古文書の保存方法について教えてほしい」という質問に対しては、誰でもできる方法として、日本古来から行われてきた「虫干し」の方法を紹介した。春か秋の湿気の少ない晴れた日がよいが、太陽にさらすのではなく、日陰で風通しの良い所で、資料を開く基本的な作業を確認した。さらに古文書保存のための身近な防虫剤について、その成分や商品の使用法や注意点を紹介し、防虫剤の年1回程度の交換が望ましいことを示した（『手引き』P83）。

② 古文書等の収蔵スペースがない、専門職員がいない。

先に見た広島県の課題を体現する問題である。これは何か特効薬となる解決策があるわけではないので、まずは様々な事例・困り事を発言してもらい、課題の共有に努めた。その上で、自館の収蔵スペース等を前提として、収蔵能力の許容範囲内で考える。当方にとって収蔵すべき資料か否か、「収集方針」にしたがって史料内容の把握に努める事。寄贈であっても全部収蔵する必要はなく、不用品の処分を条件にすることも可能、といった方法を『手引き』を使って紹介した（『手引き』P74）。

専門職員がいないという問題は、現在も続く「人」の問題である。人材難・財政難・育成難は『手引き』初版

の段階と変わっていないが、例えばボランティアを導入しようとしてもそのノウハウを学ぶ必要があるように、何の行動を起こすにも、今仕事として取り組んでいる職員が最低限の知識と技術を身に付けることは必要なことである。

3. 改訂版『手引き』の基本解説

（1）古文書保存・整理の基本的な考え方と現地保存主義

「なぜ、私たちは「職務」として古文書を整理・保存するのか」という問いがある。その答えは、自治体が保管している資料であれば、地域住民に利用してもらえるようにすることが職務上の「義務」である、ということになるであろう。自治体職員としては地域住民に応える使命があり、情報提供の基礎的な資料を整えることは、「ここに聞けばわかる」と地域住民の信頼を得ることになるはずである（『手引き』P3～4）。

「古文書はいつ頃のものから価値があるのか」という問いに対しては、歴史的価値とは資料自体の評価とともに、その資料が「時間」という一定の年月を生き続ける過程で、その地域や社会にとって必要不可欠な、唯一無二の存在・価値を有することをいうので、「何年以上」たったら価値が発生するという事はないのである（『手引き』第5章 P70Q2）。

新潟県においてはこれまで「現地保存」の考え方を旨として歴史資料の保存（史料保存）を展開してきたが、改めて「現地保存」を定義するならば、今ある古文書の状態・環境をそのまま放置することではなく、整理し、きれいにして返却し、所蔵者の所で保存することである。古文書を整理することは、内容をわかるようにして、その価値を明らかにすることである。整理しないと、世代変化と共に汚いもの・よくわからないものとして捨てられてしまうのである（『手引き』P19）。

しかし、新潟県では平成の大合併により県内の市町村数が112→30となったことにより、自治体の規模は拡大したが、職員の削減等により目が届きにくくなった。また合併後の地域では所蔵者との意思疎通が難しくなり、古文書の廃棄・売却・散逸・消失が進んで、現地での保存管理が難しくなってきた。

このような中でも、「史料保存」の基本は所蔵者の意志の尊重である。所蔵者は「どうしたい」のか、をもとに一緒に方策を思案することが大切である。現地での保存管理が難しい場合こそ、「なるべく近い所」あるいは「なるべく大きな（上位の）自治体」に預けたいのか、所蔵者の意向をもとに、史料保存機関は自らが果たすべき役割を見出し、そして連携する必要がある（以上『手引き』



P19~20・93)。

(2) 古文書が読めなくとも誰でもできる多くのこと

次に、古文書が読めなくても心配する必要はない、できることはある、大丈夫だという話をする。

大前提として資料は「生きている」(『手引き』P21)。例えば和紙は植物性なので呼吸している。その場所に長くあるということは、一見環境が悪くてもその場所に資料が適応しているということである。

非常に悲しい事例がある。地区の集会所で、長い間区有文書を毎年確認しながら伝えてきた県内自治体内のある村がある。老朽化した建物を建て替える際に、大切な区有文書を保存する文書庫を設けた。しかし文書を保存する環境を考えなかったため、何ヶ月か後には板状の文書となり、内容を確認することも不可能になってしまった。何らかの形で保存の方法を知っていれば、と悔やまれる事象である。

このようなことにならないための保存の手だてはある。その方法が I PM (総合的有害生物管理) である(『手引き』P24)。これは資料保存のためには、衛生管理、侵入防止・湿度管理が大切で、生物を内に入れない、カビを育成させないといった環境づくりに取り組むということである。一番よい手だてはこまめな「掃除」である。つまり、自分の資料館や資料を置いてある収蔵場所はきれいにしていますか、ということである。

資料は何故劣化するのか。一番問題なのは温湿度と光である。ゴミ・埃・塵は黴の原因になる。光は遮断できた方がよい。色々な虫が侵入して困る場合は、ドアの下の辺りに隙間ブラシを付けたり、シーリングして隙間を遮断する手立てで良化する。早期発見が大事である。そのためにバグトラップで捕獲し、どのような虫が生息しているかを調べる環境調査が有効である。光に対しては遮光カーテンを使用する他、段ボールで窓を塞いで収蔵庫を密閉状態にするという方法もある。このように、清掃や自力で可能な I PM の方法のあることを紹介した。

「古文書を読んでほしい、内容が知りたい」という要望に対しては、自分が主体的にやるか、「人」をあてにするかである。個別の資料について「人」をあてにする場合は、読める人の準備とその人にお願いする費用が必要になる。ボランティアを活用しようとするればボランティアをお世話することと、その組織化が必要になる。

古文書が読めなくとも主体的にできる整理方法を紹介する。まず、100%読みこなせる人はいないと思ってよいが、古文書に親しむことは大切である(『手引き』P33~38)。アプローチの方法は様々で、文字や文章、名筆

のような古文書自体の美しさから、古文書を読んでみようという気になる、あるいは歴史が好きだから、どうしても内容を知りたいという強い思いから、翻刻された古文書を、辞書を片手に読んでいく方法もある。

古文書を読めなくとも目録を作成できる方法もある。それが現状記録法である。例えば蔵の資料調査をする場合、まずこの蔵の中はどうかだったのか、土蔵内の資料の配置を記録する。そして資料自体や容器に順番に番号を振っていき、それらを写真やビデオ撮影し、それらを基に読めるところから文字を読んでいくことによって仮目録を作成する。このような方法によって、「物」としての把握ができれば、古文書が読めなくとも資料整理は可能である(『手引き』P41~46)。

4. 『手引き』改訂の要点とその解説

(1) 災害から古文書を守る

旧版の『手引き』では平成16(2004)年の中越地震の時の災害対応を紹介した。この災害時に行ったことは、所蔵者になんとか資料の廃棄を思い止まってもらうために、新史料協会会長及び県立文書館長と、県の文化行政課の課長と連名で、「被災文書等の取扱いについて(お願い)」という呼びかけの文書を出した。これを受けて被災した自治体へ例えば長岡市や十日町市では、この文書を自治体史編さん等で調査した所蔵者に送付したり、避難所に掲示して、一時的な資料の預かりや寄贈寄託の意志を確認した。その結果、十日町市では約7万点、長岡市では約100件の相談と1,500箱の資料が一時預かりされた^②。

ここで大切なことは、長岡市や十日町市が所蔵者に「一時的に大事な資料を預かる」と宣言したことにより、所蔵者を安心させたことである。自治体史の編さん時における資料の調査経験は、災害時の資料の安否確認を通じて所蔵者と新たな関係を築く際に活用できるということである。災害対応情報の発信は、所蔵者をはじめとして市民に周知することによって、史料保存について様々な市民の理解・協力を得ることが可能になる。

災害に備えるためには、日常業務の延長線上の問題として取り組む必要がある。そのためには日頃から資料の所在情報の把握に努め、それをもとに地域の資料情報マップの作成することも有効である(『手引き』P62)。

『手引き』改訂にかかる災害対応の最近の事例としては、新潟市では全庁的に災害対応マニュアルを作成した。これは「貴課は地震の際に如何なる対応(仕事)をするか」ということを、危機管理防災課が各課に問うたものである。当方歴史文化課歴史資料整備担当では、公文書については、6ヶ所の公文書分類センターの被災状況を

確認する、全庁の災害の記録を収集し、アーカイブ化する。古文書の場合は、所蔵者と資料の安否確認、被災資料の相談の手順などについて、必要な文書や帳票類を作成し、マニュアルに掲載されている『手引き』P60)。

「災害時に自治体はどういう対応をしたか」ということは必要な経験情報である。長岡市では中越地震以来、避難所(対応)の資料を収集・整理し、震災文庫というかたちでアーカイブ化して、今後に備え、活用している。これは、被災した他の自治体の役にも立っている。この震災アーカイブは、これから非常に重要な仕事になる。

災害の後に資料が無くなるのは、災害ゴミの処理の期限が来た時であるという。そのためその時期に合わせて資料相談を受け付けたり、被災した資料の収集を現地に対応していくことは大切である。また、外に向けて災害情報を発信したり、そして日頃から周辺の自治体と意志疎通をして協力が得られるようにすることも大切なことである。

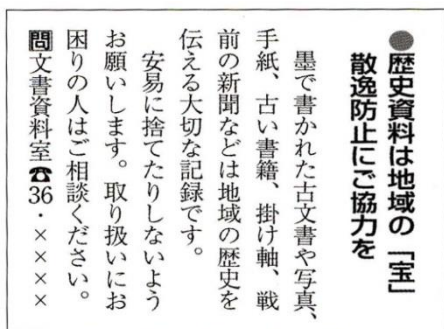


図70 広報誌への掲載例
〔「ながおか市政だより」平成19年9月号〕
〔『手引き』P63〕

(2) 「市民協働」と災害対応

～市民ボランティアと古文書を整理する～

① 十日町市古文書整理ボランティアの発足とその特徴
もう一つの『手引き』改訂の要点は「ボランティア」である。ここでは十日町市の資料整理ボランティアの10年間の活動のあゆみを事例に話を(3)。

ボランティアに関連して、近年「市民協働」という言葉を聞くが、そもそも市民協働とは、市民ニーズに応えるために、様々な組織や団体に市民自治の担い手を求めて行政と市民が協働経営をすることである。行政課題について市民の力を借りて解決していくのが本来の姿である(4)。これを古文書の整理等で適用したらどうなるか。十日町市では中越地震の被災資料の整理をきっかけとして、この活動を開始したのである。

平成16年10月23日に発生した中越地震の被災資料



加賀屋蕪木家土蔵に収蔵されていた経営帳簿類の木箱(『十日町市古文書ポラのあゆみ』)

救済活動は、前述した『十日町市史』の編さん資料の安否確認から、古文書等歴史資料の緊急避難事業として始まった。その結果12月末には16万点もの資料が、預かり・寄贈・寄託という形で十日町市情報館に集まってきた。

家・蔵の崩壊から救出された資料の中に、十日町市の基幹産業である、江戸時代からの縮間屋を営んでいた蕪木家の加賀屋資料7万点があった。蕪木家文書(加賀屋資料)は市史でも盛んに利用され、市民・行政・専門家それぞれがその重要性を認識していた。しかし、加賀屋資料を含めて集まってきた16万点もの資料を、どうやって整理していくかが大きな課題となった。

そこで、『十日町市史』を担当した専門家の一人が、「市民の手で整理作業ができないか」ということを発案した。しかし、その専門家は定年退職していたので、実際の事業化は民俗学専門の学芸員が担当した。山積みされている膨大な古文書の山を前に、何とか整理しなくてはならないというところから考え出したのが、災害資料整理のボランティア活動であった。

その理念は「家や地域の歴史は人や家族の歴史であり、地域の記憶＝すなわち地域の家の自画像である。個人や地域で保存できなくなった歴史資料を行政が扱うのは、市民ニーズへの回答である」というものであった。市民がこのような被災資料の整理作業に参加することは、地域の歴史を身近に感じ、歴史資料の保存意識が高まり、市民の地域に対するアイデンティティーの育成に繋がるというメリットを訴えた。

十日町市の活動が成功した理由は、能力やニーズによるチーム別編成にしたことである。例えば読める人、全く読めない人、力仕事、いわゆるボランティアをやりたい人、古文書にちょっと興味がある人、資料の整理ぐらいはできる人をチーム別にボランティア活動を遂行したが、全体としては「誰でもでき、参加できる古文書整理」をコンセプトとしたところにある。例えばごみや塵を払

う作業など古文書は読めなくともできる作業がある、目録は最低限のデータがあればよいという方針で進めた。

そして、古文書の本物に触りたいという人を積極的に受け入れた。実物を見る・触るといことがいかに興味をかき立てるか。目の前にあるものが200年、300年前に我々の祖先が作成したものだとかだとわかると愛着を持つようになる。そうすると、内容を知りたい、勉強してみようということになる。

そこで、さきほどの発案者の専門家は「古文書は読めなくても間違えてもいい。間違えても恥ずかしくない。分からなかったら分かる人に聞けばいい。逆に言えば間違い続けることの方が恥ずかしい」と。楽しく、古文書に触れる。字を読むことに関してお互いに教え合う。そうして資料整理の作業を進めることによって、古文書を地域住民自身が読み解き、歴史的な認識を深めていった。その結果、ボランティアの参加者は、その資料整理の成果をもとに、ついには専門家と共同で『縮問屋 加賀屋の世界』⁶⁾を刊行するまでに至ったのである。

② 古文書整理ボランティアによる活動の意義

古文書整理ボランティアの魅力は、参加者によるとまず作業が面白い、実物に勝るものなしであるという。すなわち、和紙の手触り、筆の勢い、墨の濃淡などから、古文書に秘められたその時代の人々の息遣いや喜怒哀楽を知ることができるというのである。その背後で役割を果たしているのが、先述の専門家である。古文書資料を読み解くために解説するところの、その背景にある地域の歴史やその時代の生活ぶりに関するミニ知識が、参加者の興味関心を喚起し、実物の史料から得られる驚きや発見が継続のエネルギーとなったようである。さらには、



第1回山内写真館資料写真展
ポスター・チラシ
『十日町市古文書ボラのあゆみ』

ボランティア作業を通じた参加者同士のコミュニケーションも大きな楽しみとなり、仲間づくりが進んでいったことも活動の魅力の一つであったにちがいない。

資料整理ボランティアの方々、毎年ボランティア活動の成果報告の場として資料展示会を行ってきた。5年10年と継続していると、資料

整理ボランティアは様々な資料を扱う様になり、自分たちの成果を出すようになる。そして古文書だけでなく写真資料の整理なども行う中で、被災した写真の整理作業をもとに展示会「よみがえるなつかしきくらし 明治・大正・昭和の十日町～山内写真館の世界」を開催した。この展示会に来場した市民からは、「今では考えられない十日町の風景に胸が熱くなった」「雪に向かって前向きに生きる姿みたいなのが感じられる」「涙が出るほど感動した」、「どの写真を見ても、昔こうだったなど笑顔になる」、「あのころの音が聞こえる」などという感想が寄せられたのである。

資料整理ボランティアを担当した十日町市の学芸員高橋由美子氏の分析によれば、「(十日町市では)地震や豪雪で街が変わっていく。そうすると、地場産業、織物業などが衰退する、人口が減る、喪失感みたいなものがみんなあった。けれども、この(被災から復活した)写真を見ることによって、ここまで頑張ってきたのに駄目になったという心が、昔からこんなに頑張ってきた、ここまで成し遂げられたと、それぞれの人生を肯定していく達成感みたいなものを得ていくことができる。これが、心の復興に繋がった。」と⁶⁾。

すなわち、資料整理の意義は、地域住民が資料と直接対峙することによって、地域の歴史的な価値を実感し、史料保存、古文書など昔の資料というものは大切なものだから、後世に伝えていこうということをもみんなで共有できるようになることにあるといえる。資料整理活動は、大変価値ある体験になるということである。「捨てられようとしていた地域の歴史を地域の人の手に取り戻す試み」と高橋由美子氏が述べた資料整理のボランティア活動は、結果としてこの地域に新たな地域資料の保存のネットワークを作っていくことにつながったと言えよう。これらのことから、古文書等の歴史資料には、人の心を動かす何か秘められた力があることを感じられるのではないだろうか。

5. 結びにかえて～「古文書」の力を見直す

東日本大震災後、私は全史料協(全国歴史資料保存活用連絡協議会)震災臨時委員会の委員として、我々歴史資料に携わる者は、資料の保存活用のために、今後どのような取り組みをすべきかという調査や提言などを行ってきた。その過程でわかったことは、資料所在確認調査の重要性である。それも繰り返し巡回調査を行うことで、所蔵者との信頼関係は強くなり、災害対応や資料のケアのみならず、「あの家にも古いものがある」などの情報提供により、新しい資料との出会いに繋がるなどの効果を

生んでいる。

また、このところ「古文書は役に立つ」という事例が報告されている。大分県では東日本大震災後、地域防災計画を立てる際に、地震学に基づいた科学的なシュミレーションとともに、先哲史料館・県立歴史博物館に過去の災害を古文書等歴史資料から洗い出す作業を命じた。その結果、災害の想定については、科学的なシュミレーションよりも、古文書の分析に基づいた歴史的な説明の方がわかりやすかったという県民の評価が出ている。これはどういうことか。

古文書はリアルな記録である。かつての災害時に、どれだけの恐怖を味わい、どのような被害が出たかを客観的に示している。つまり、過去の記録を読み解き災害のストーリーとして事実を提供するということは、人間は改めて過去の歴史に学び、その教訓を生かさなければならないということを示している。その結果、大分県では、古文書を活用することは、災害の原因や対応に際して、県民の理解を得るために役に立つ、行政運営上極めて有効な手段として認識されたのである。後世の人々が古文書を利用して防災計画を作る権利を保障するためにも、古文書を保存・活用し地域住民に資する仕事もまた、重要な防災対策の一つであるといえる(『手引き』P94)。

最後に十日町市の話に戻ると、被災資料の整理ボランティア活動の成果が、前向きに生きる力を与えることになったということは、改めて「古文書」等の歴史資料の持つ根源的な可能性を認識できる。すなわち、「古文書(様々な歴史資料)」には人々の心を復興させ、地域を再生させる秘めた力があるということである(『手引き』P95)。

「古文書」はそれ自体ではその価値や力を誇示することはできない。古文書の担当者、そして資料と関わる様々な人々の手を経由して初めてその力が明らかになる。

地域に残る「古文書(歴史資料)」と住民を繋ぐのは、我々自治体職員の役割である。ただ単に古くて歴史的な価値のある資料というだけでなく、過去に学び未来に備える役に立つ資料として「古文書の力を見直す」ということから、新たな仕事生まれるのではないだろうか。

私たちはこの古文書の潜在的な力や魅力に気づいたならば、資料に敬意を払いつつ誇りを持って、この仕事に取り組んでいくことができると確信する。

註

(1)平成30年9月実施。アンケート調査の実施・集計に際しては、広島県立文書館の皆様のご助力を得た。心より感謝申し上げます。

(2)十日町市資料整理ボランティア編『新潟県中越大地震災と資料整理 十日町市古文書ボランティアのあゆみ』(2015年、以下『十日町市古文書ボラのあゆみ』と略称)、長岡市編『長岡歴史双書No.48 新潟県中越大地震災と史料保存(1)—長岡市中央図書館文書資料室の試み—』2009年参照。

(3)前出註(2)『十日町市古文書ボラのあゆみ』参照。

(4)資料整理ボランティアと市民協働活動については、拙稿「地域資料調査の課題と市民協働活動」(『社会変容と民間アーカイブズ—地域の持続に向けて—』所収2017年 勉誠出版)も参照。

(5)十日町市郷土資料双書 15『縮問屋加賀屋の世界』(2009年)

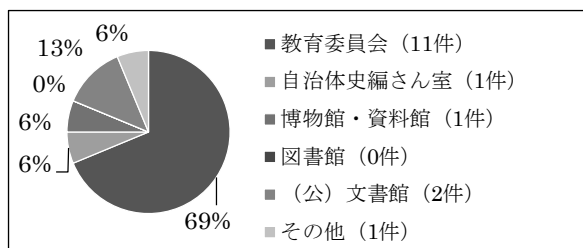
(6)前出註(2)『十日町市古文書ボラのあゆみ』参照。

平成30年度広文協「行政文書・古文書保存管理講習会」講演用アンケートとその結果

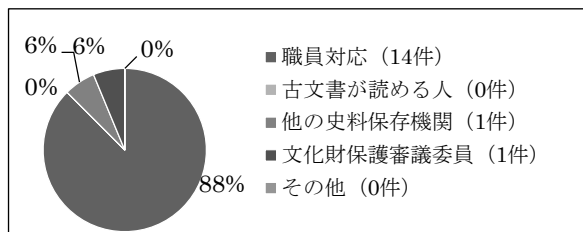
(別紙1)〈古文書等の保存・活用に関するアンケート〉

1. 古文書等の歴史資料に関する相談、寄贈・寄託について

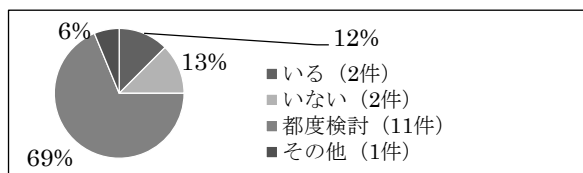
(1) 住民の方から「古文書を読んでほしい」、あるいは「見てほしい」と相談された時、どの部署で対応しますか。



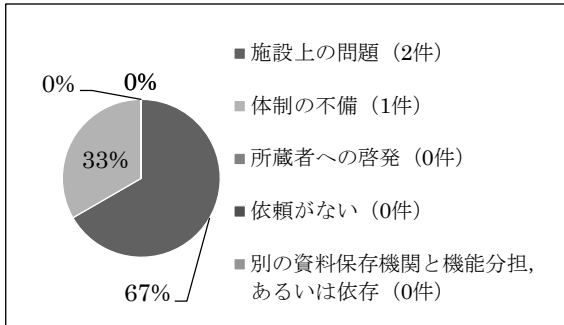
(2) 例えば、「家にある古文書等を見てほしい」という要請には、どう対応することが多いですか。



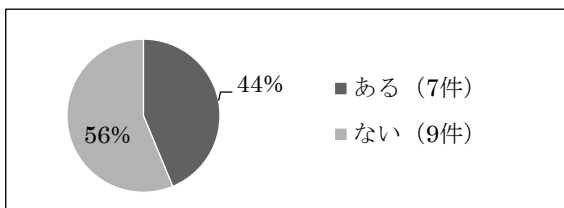
(3) 古文書等の寄贈・寄託を受け入れていますか。



(4) 「受け入れていない」と回答された方にお聞きします。その理由は何ですか。

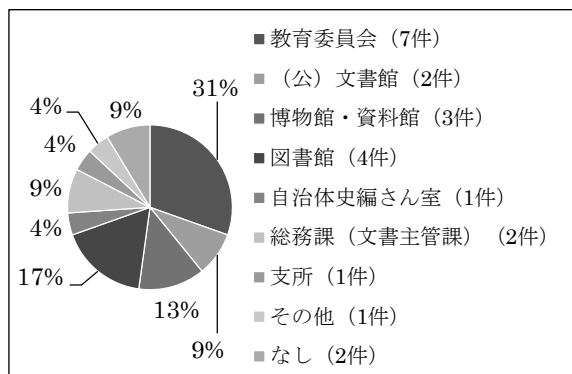


(5) 寄贈・寄託を受け入れる基準は何かありますか。

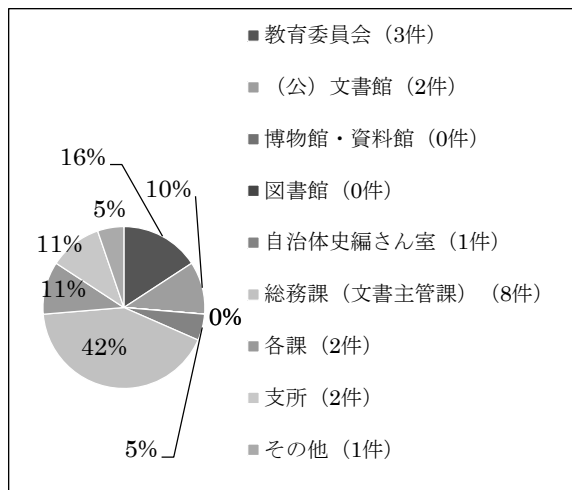


2. 貴自治体ですでに保管している古文書・公文書などについて

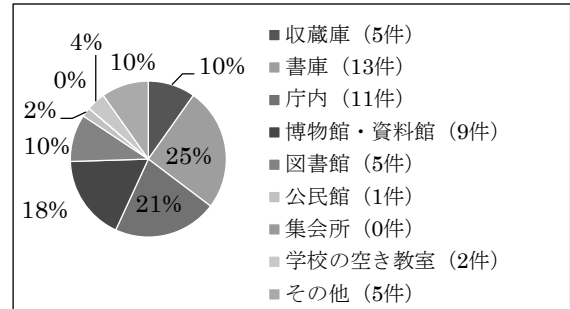
(1) それらの管理は誰が行っていますか (古文書)。



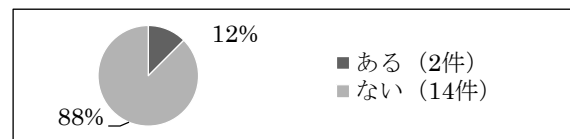
(1) それらの管理は誰が行っていますか (公文書)。



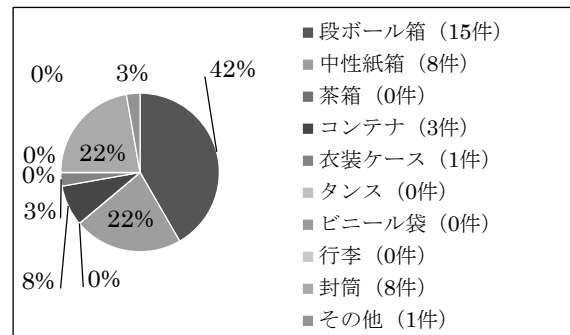
(2) それらをどこに保管していますか。(複数回答可)



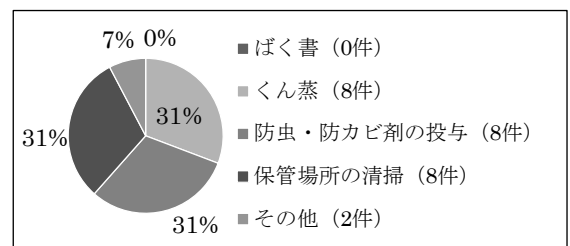
(3) (2)の場所は保管スペースが十分にありますか。



(4) それらは主にどのような容器に入っていますか。(複数回答可)

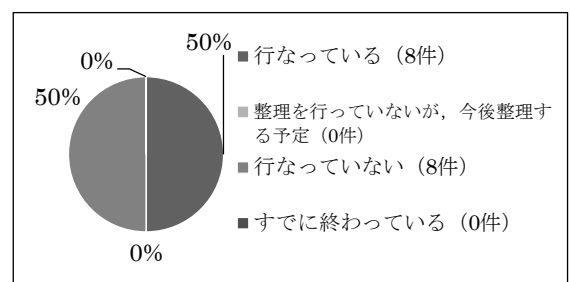


(5) それらについて、防虫などの手立は何か行っていますか。(複数回答可)

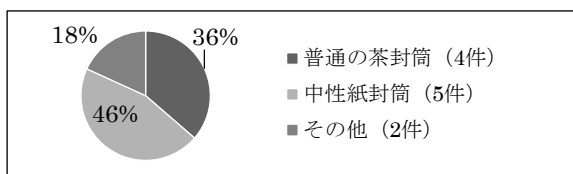


3. 古文書等の整理・目録作成について

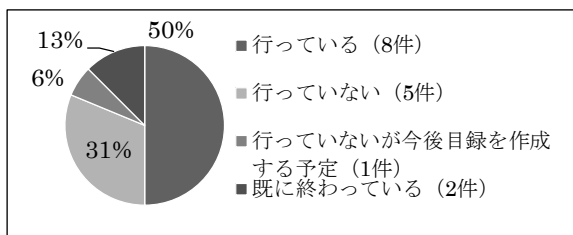
(1) ① 貴自治体では古文書の整理作業を行っていますか。



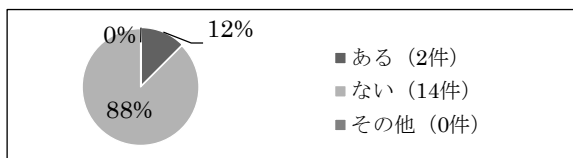
② 整理を行っている場合、どのような保存装備(封筒等)を利用していますか。



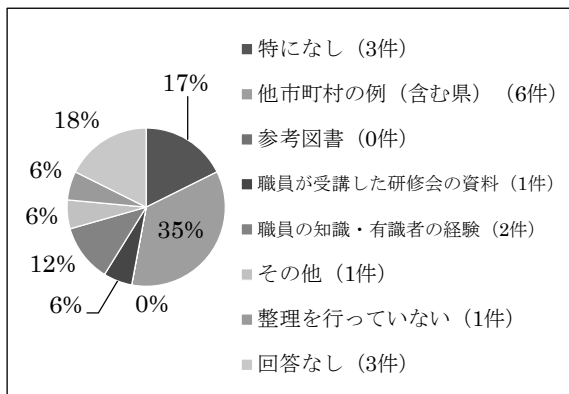
③ 現在、古文書等の目録作成は行っていますか。



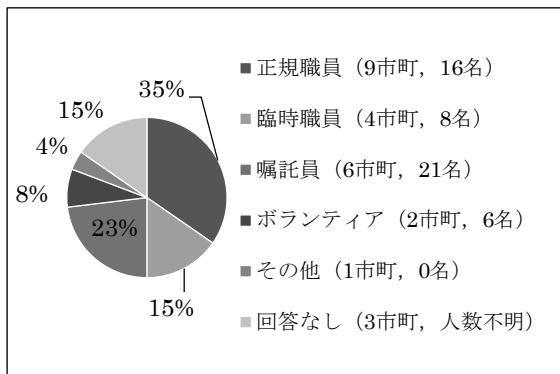
④ 文書等を整理する場合、貴自治体で独自に作成したマニュアルはありますか。



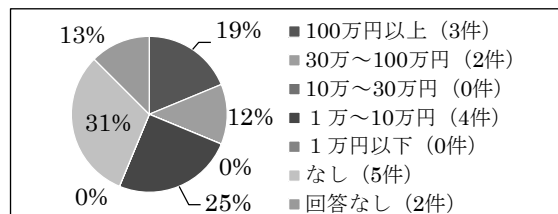
⑤ 古文書等の整理については、何を参考にして行っていますか。(複数回答可)



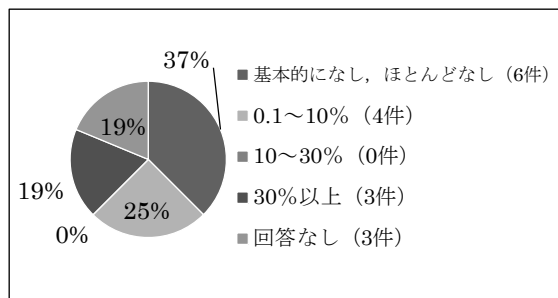
(2) 古文書等の整理をする担当はどのような立場の方ですか。



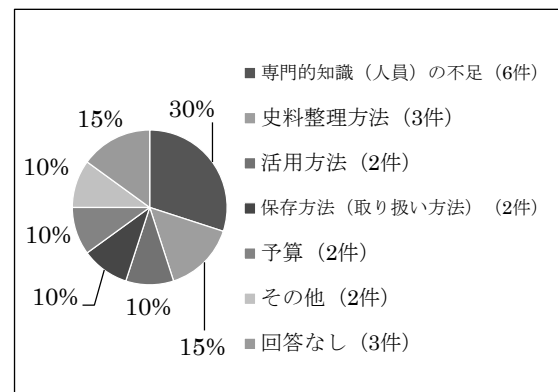
(3) 古文書等の整理全体(保存関係も含む)に関わる年間の予算はどのくらいですか。



(4) 古文書等の整理・目録作成等に費やす時間は、年間の業務量のおよそどのくらいの割合ですか。

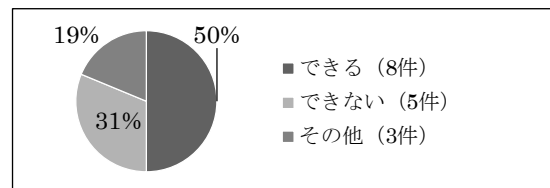


(5) 古文書等を整理するに当たっての疑問や、問題だと思われる点はどのようなことですか。

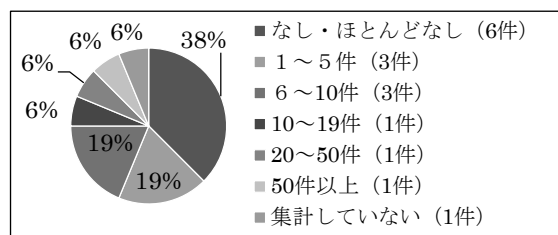


4. 古文書等の公開について

(1) 現在、古文書等の閲覧希望に対応できますか。

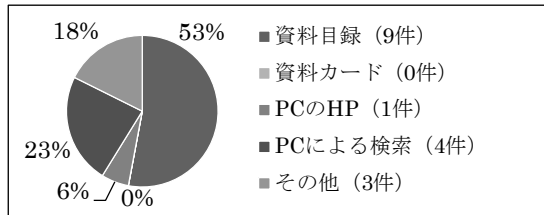


(2) 古文書等の閲覧希望は、年間およそ何件くらいありますか。

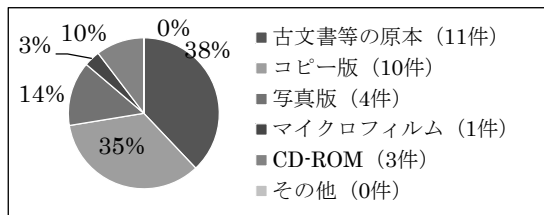


(3) 古文書等の閲覧に関する対応について

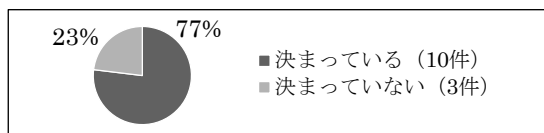
① 検索方法は何か。(複数回答可)



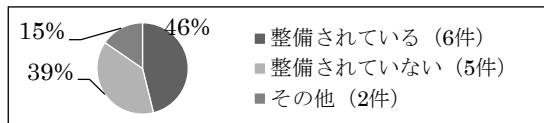
② 閲覧できる古文書は、どのような形態のもので
すか。(複数回答可)



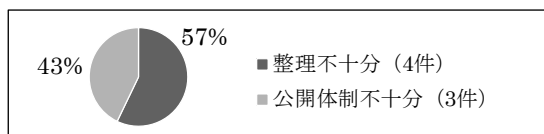
③ 閲覧する場所(施設等)は決まっていますか。



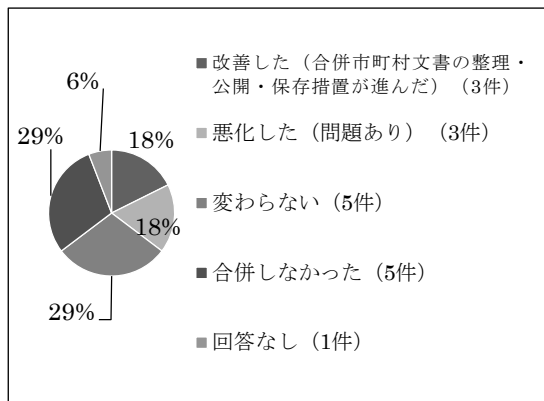
④ 閲覧できる施設には、条例、規則や内規等が整備
されていますか。



(4) (1)の設問で、「閲覧に対応できない」と答えられ
た方のみご回答ください。閲覧に対応できない理由
は何ですか。



5. 市町村合併の結果、古文書等の保存環境はどのよう
に変化しましたか?あるいは、古文書等の保存に、市
町村合併の影響はありましたか?



6. 古文書等の保存に対する思いやお考えをお聞かせ
ください。

- ・地域所在文書の情報収集・保存支援の必要性は感じているが、他業務との関係、人員配置等の問題から対応できておらず、今後の課題と感じている。
- ・古文書等がどれだけの歴史的な価値を有しているか分かる、専門的な職員の確保と予算の確保が必要である。また、古文書等は地域の財産であることと認識を深め、大切に保存し、将来に伝えていく必要がある。
- ・資料のコピーなどをとっておき、閲覧希望があった時には複写したものを利用することで、資料の破損を防ぐことができればと考える。
- ・整理や目録化に続く保存管理において、収蔵場所の整備が今後の検討課題。
- ・個人所蔵文書のうち確認された古文書の保存状況が把握できず、不安である。個人・団体所蔵文書の新規確認作業が進んでいない。公文書は、支所や公民館、学校や外郭団体に保管されている文書について着手が進んでいない。
- ・家仕舞や断捨離などが行われている中で、生家の蔵や家を片づける人が多くなっており、蔵などに古文書や民具などがあるという問い合わせが多くなっている。その中に、郷土史上重要な資料がある可能性もあり、注意深く対応することが必要だと感じている。一方では、まだ身近な先祖が関わった問題や、個人情報、人権等に関わる内容が含まれることもあり、有識者への調査依頼も簡単にはできないという面もある。地方行政職員だけでは、資料を選別する能力や時間も十分ではなく、古文書の保存に関しては、保管状況だけではなく、様々な問題がある。
- ・広報誌の紙面などで啓発を行っているが、さらに広げていきたい。一方、他の業務もあり、特に多量に受け入れた場合はすぐに目録作成などの対応ができないのが現状である。文化財保護委員会委員や古文書をよむ読書会の協力を得ながら、活用に向けて保存・保管を進めていきたい。

(別紙2) *紙幅の都合により一部割愛します。

1. 地域住民からの所蔵資料に関する相談で、具体的にどのような内容のものがありますか。相談のきっかけも様々だと思いますが、その点も含めてお答えください。

- ・古い資料があるがどのように保存すればいいか。

- ・資料の傷みが進んでいるが、どうすればいいか。
 - ・地区で保存してきた古い資料があるが、保管できなくなった。受け入れてもらうことはできないか。
 - ・所蔵資料を引き継ぐ人がいない、活用が個人ではできない、実家・生家から離れている、今後の管理が負担となる等の理由で、寄贈(寄託)したい。
 - ・個人からの資料照会では、家や団体(自分が経営している会社等)に関わる歴史検索が殆ど。その他は、学術関係(大学等研究機関)での資料調査がみられる。
 - ・家の先祖について調べる過程で、所蔵している資料を持って来られることや、調べる方法(書籍・資料の所在など)について相談に来られることがある。
 - ・祖先が収集・所蔵した資料について、子孫が無関心であったりその内容がわからなかったりすることがあり、その資料の価値や評価を聞かれることがある。
 - ・地域の歴史を研究している団体や個人から「行政や経済、信仰といった各分野について関連事項を知りたい」「書籍を刊行するのでこの事項について確認したい」「関連する資料があるかどうか知りたい、あるなら見たい」との問い合わせを受けることがある。
 - ・先祖が収集した大量の本などの取扱について相談があり、その中には、原本を書き写したものや、最近であればコピーや写真などもあり、収集資料といっても、資料的な価値にはかなりの差がある。
 - ・家の片づけをしていて古文書が出てきたが、何が書いてあるか、教えてほしい。
 - ・大学での研究に必要なため閲覧させてほしい等。
 - ・古文書の内容及び資産的にどのくらいの値段がするものか。
 - ・先祖から受けついで資料について、目録等整理してほしい。
 - ・主には蔵を壊すので全体を見てほしいという相談が多い。その中に古文書がある可能性もあるが、ふすまや民具に対する関心のみである。
 - ・町広報誌に掲載している記事を見て、古文書、民俗資料、戦没者・軍隊、親族の遺品の保存や継承等に関する相談がある。
2. 資料調査や所蔵者の訪問で、資料の様子を見せてもらったり、保存・整理等の助言をする際に、所蔵者からよく聞く(出てくる)話題はありますか。
- ・くずし字が読めないなので内容がわからない。
 - ・昔は専用の箱に入っていたが、保管場所を片付けた際に、破れたものや汚いものは捨てて、きれいなものだけ残してこの箱にまとめた。
 - ・子どもは古文書に関心がないので、引き継ぐ人がいない。
 - ・虫干しの時期や方法について。
 - ・どのように取扱い、保管すればいいかという問い合わせで完結している。
 - ・この資料は何が書いてあるか、価値があるか。
 - ・市で活用してくれるか。
 - ・自分が死んだら価値がわかる人がいなくなるので、どうにかしたい。
 - ・自分の家について資料から分かることを知りたい。
 - ・保管場所の確保が難しい。
 - ・保存方法(薬剤・保存容器・環境等)。
3. 日頃、地域資料の保存・整理・調査等の実務に携わっている中で、困っていることや疑問に思うこと、また、地域住民が地域資料の保存等に対してどう考えているかなど、今後の課題として考えられていること、その他、何か感じていることはありますか。
- ・これまで、地域に残る文書について、積極的に調査・情報収集を行ってこなかった。高齢化や都市化により文書散逸の可能性がさらに高まっていることから、今後は、こうした地域文書の収集にも取り組む必要があると考えている。
 - ・所蔵者から寄贈・寄託の申し出があった場合、保存スペースが限られているため、要望を受け入れることができない場合があり、古文書が散逸する危険性が高まっている。
 - ・古文書に特化した施設がなく、古文書の読解を専門とした職員がいないため、古文書を軸とした調査や目録作成、活用に時間を要している。
 - ・県立文書館とも連携して、県史編さん時に把握された文書の追跡調査を継続実施しているが、不明となってしまうものが多く、所有者が代替わりするなどして文書自体に関心を持っておらず、そのようなものがあることすらよく分かっていない場合もある。個人所蔵の資料については引継ぎにおいて非常に危ういものを感じる。
 - ・施設で受け入れる資料の取捨選択の条件をどう設定すればいいか。
 - ・地域における資料の空洞化にどう対応すればいいか(市内の資料が市外の施設へと流出している)。
 - ・歴史公文書や古文書を所蔵している施設(受け入れ窓口)の相互連携が密接でない(県立歴史博物

- 館・県の調査員・広島大学文書館など)。
- ・個人的な内容や借用証的なもの、個人情報・人権等に関係するものなどがあり、取扱いに注意する必要があることがある。
 - ・手書きのものやコピーなど、複製したものがある。
 - ・地域資料の有無や過去に調査した資料の有無など資料発掘調査や継続的調査が行われておらず、また、その事業に関する予算や人員配置など関係部局を含めあまり理解されていない。
 - ・近年大正～昭和初期の住宅が取り壊され、建替等される例が増えているが、解体前に資料調査ができる機会が少ない。
 - ・地域の郷土史関係団体の方が、所蔵資料に関する情報をよく伝えてくれるが、全てに対応することができない。
 - ・文化財専任の職員がいないため、対応できる件数・内容に限りがある。
 - ・町に対して地域資料の寄贈等の申出があったときに、町の受け入れ体制が整っていないために、県の文書館など町以外の団体・施設を紹介する必要があること。
 - ・地域資料は保存し、継承していくことが望ましいが、どの地域にどのくらい地域資料があるかということ把握できていないのが実情である。
 - ・古いものに対する姿勢の周知徹底不足。
 - ・残していかなきゃいけないこと自体を意識づけてきていない。
 - ・気に掛ける方は連絡をくれるが、その他は特に連絡もない。
 - ・以前は各地域にある歴史研究会から情報提供があったが、そのような団体が減ってきていることから、貴重資料の掘り起こしが困難になってきた。
 - ・古文書の整理後の活用について等課題が多くある。
 - ・文化財専任の職員がいないため、対応できる内容に限りがある。この度の、豪雨災害による町内神社の被災文書については、多くを県立文書館に助けて頂いた。常日頃から、想定をしておくことの大切さと情報ネットワークを維持していくことの必要性を痛感した。
4. 公文書の保存・整理・管理などの面で日頃困っていること、業務上課題だと感じていることなどがあれば、お聞かせください
- ・保存スペースの狭隘化、新たな保存施設の確保。
 - ・歴史資料として引き継ぎたいと考える文書は、各課が自課事務室で保管していることも多い。こうした文書の歴史資料文書としての引き継ぎが進んでいない。
 - ・歴史資料として重要な文書を後世に残すには、一人ひとりの職員の文書保存に対する意識を高める必要があるが、その研修や周知が十分でない。
 - ・文書管理システムにより起案された文書を歴史資料として引き継ぐ場合の検索方法、電子データの見読性の確保等について、未整備の部分が多いことから、具体的な改善策を検討する必要がある。
 - ・庁舎の移転に併せて導入したファイリングシステムの維持管理の定着を図る必要がある。
 - ・予算の関係上、専門職員の確保と備品及び消耗品費の確保。
 - ・蒐集された・される文書の保管場所の整備（その後の取扱い）が最大の課題。
 - ・歴史的公文書に対する市職員の関心度が低い（廃棄文書の移管が少ない・歴史資料保存施設の利用が少ないなど）。→文書管理条例が必要
 - ・歴史的文書の目録作成をどの程度まで進めればよいか（項目や情報量（どこまで織り込むか）など）。
 - ・歴史的文書の公開基準の設定（どこまで見せられるのか、どの情報があると見せられないのか）。
 - ・職員が問い合わせに対してどこまで答えればよいか（個別の文書まで確認できないため全体を把握しきれない）。
 - ・書籍の複写について（図書館と同様のサービスを実施する必要があるのか）。
 - ・書庫の確保について（現状では中間書庫が確保できていない）。
 - ・よかれと思って、専門機関へ相談し、種類ごとに散逸（分散）してしまっている例もある。
 - ・写真などの電子データで保管する際に、バックアップなどの体制が難しい。
 - ・合併前から保管されている文書の一元管理と保管スペースの確保が課題。
 - ・適正な文書管理ができていない。
 - ・公文書の保存について、年々永年保存の文書に関しては廃棄がなく増えていく一方であるため、保存スペースの確保が課題となっている。
 - ・歴史的文書の選別。
 - ・歴史的資料が増えてくる（平成の大合併、災害等）と、保管場所が不足してくる可能性がある。
 - ・業務内容に関わらず、支所に保存している文書もあり、過去の文書を確認する際に時間を要することがある。

平成30年度第2回研修会

公文書管理業務について

—文書系の仕事—

広島県立文書館元副館長 安藤 福平



近年、公文書管理については国をはじめ大きく問題視され、平成29年度末に不適切事案が発生した広島県でも、職員を対象に公文書管理に関する研修が行われました。市町の各機関においても、公文書管理については様々な課題があります。

1月31日(木)に県立文書館で開催された平成30年度第2回研修会では、県立文書館元副館長の安藤福平氏に、公文書管理担当課の業務についてご講演いただいた後、担当課職員が日常的な仕事について再確認し、課題や疑問などを解決する契機とするため、話し合いの場を設けました。

その一助として、本研修では、実用的なことは他の機会に譲り、原理を重視し、レコード・マネジメントの全体像を考察する。

レコード・マネジメントの全体像を図1に示した。これをⅡ～Ⅴで説明していくが、その前に、レコード・マネジメント(公文書管理)とは何か、なぜ重要か、説明する。

はじめに 文書系の仕事

自治体文書主管課(総務課など)の文書係は、公文書管理(レコード・マネジメント)の司令塔、少なくとも調整役の役割が求められる。仕事は文書であり、それは現場で行われる。それだけに、現場(各課)に十分な裁量を与える必要があるが、文書係がうまくコントロールすることも重要である。その安排は悩ましい問題である。

それ以前の問題として、文書係に求められる役割と職員の能力にギャップがある。文書係職員はジェネラリスト(総合職≠専門職)が人事異動でたまたま配属されるケースが大部分で、レコード・マネジメントの専門知識があるわけではない。それだけに、基礎的知識の概略を習得することが重要である。経験交流、他自治体に学ぶことも必要で、外部のコンサルタント、企業の力を借りなければならない場合もある。

I レコード・マネジメント(公文書管理)とは?

レコード・マネジメント(公文書管理)とは何か、なぜ重要か、上司や職員に説明できるだけ深く理解することが肝要である。

レコード(=記録、文書、公文書)とは、ある活動(業務活動)の記録された証拠である。組織的活動の産物であり、活動中や活動終了後に作成・収受される。戸籍謄本交付という業務では、申請書を受取り、手数料を徴収し、謄本を交付するが、その過程で役所には申請書という公文書が収受され、手数料徴収や謄本出力に関わる記録が電算システムに書きこまれる。何かの会議を開くと、事前に資料が作成・配布され、会議後に議事録が作成される。そして、紙文書はファイルされ、電子文書は入力されることにより、レコード・システムに確実に取り込まれる。

レコードは、作成→取り込み→保存→利用→処分というようにライフサイクル管理される。そのうち、長期的価値を有すると認められるレコード、業務を遂行するうえで重要であり続けるレコード、業務上不要だが、組織の記憶として、あるいは研究その他文化的な目的のため無期限に保存されるレコードは、アーカイブズとして管理される。

レコード(公文書)を保存する必要は、何よりも業務上の利用のためであり、ついで組織内あるいは外部に対するアカウントビリティのためであり、さらには研究目的の利用価値があるためである。

適切なレコード・マネジメントにより、業務の真正な証拠が作成され、取り込まれ、管理され、必要とされる

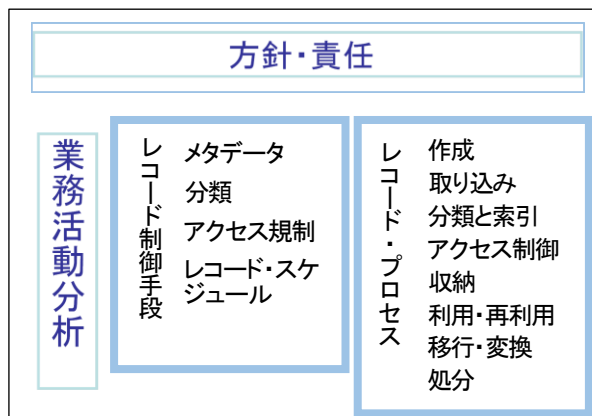


図1 レコード・マネジメント図

期間、必要とする人がアクセスできる。それにより、a) 透明性・説明責任を増進、b) 効果的政策の推進、c) 情報に基づいた意思決定、d) リスク管理、e) 災害発生時の継続性、f) 組織及び個人の権利・義務を保護、g) 訴訟時の防御及び支援、h) 法律と規則の遵守、i) 業務遂行能力の向上、j) 業務の効率化による経費の縮小、k) 知的所有権の保護、l) 証拠に基づく研究開発活動、m) ビジネス・個人及び文化的なアイデンティティの形成、n) 団体、個人及び集合的な記憶の保護などが可能となる。

逆にレコードを適切に管理していないと、a) そのレコードにより達すべき目的が達せられない、b) 紛失、c) 誤廃棄、不要レコードの堆積、d) 要件どおり業務を遂行したことや法令を遵守していることが説明できない、e) クレームをつけられたとき、対抗できない、f) 自らの権利を証明したり、資産を守ったりできない、g) 重要情報が入手できず、業務活動に支障、h) 顧客、市民、コミュニティの権利を損なう、などの不都合が起こる危険性がある。

II レコード・マネジメントの方針及び責任

レコードの作成、取り込みと管理、及びレコード・システム（紙文書、電子文書）の設計・管理について、方針を決め、それぞれについての責任を割り当てるのが大前提になる。公文書管理条例、文書規程、文書管理システム運用マニュアル、電子メール取扱要領等、各種のルールが決められる。

そして、各職員の責任・権限を定める。レコード・マネジャーはレコード・システムの設計・実装・維持・運用、利用者の訓練、組織のトップは組織全体においてレコード・マネジメントの方針が適用されるよう支援、システム管理者はレコード・システムの継続的運用、職員は自分の業務活動の正確で完全なレコードを作成・維持する責任がある。

定められた方針を維持し続け、職員に責任を果たさせるためには、職員研修が欠かせない。さらに、方針が実情にあっているか、定期的見直しも必要である。

III 組織及び業務活動の分析

組織と組織の環境を把握し、業務活動を分析して、どのレコードが作成され、取り込まれる必要があるか、また、どれだけの期間保存される必要があるかを定める。これがレコードマネジメントの鍵となる。

業務は、機能・活動・処理（ステップ）に区分すると理解しやすい。「機能」は、組織がその目的を果たすための主要な責務で、いくつかの「活動」からなる。組織は

頻繁に変わるが、「機能」は長期にわたり継続する（例：物品管理）。「活動」は、個人または団体により行われる行動、または一連の行動で、ある限定した結果を生む。すべての「活動」はなんらかの「機能」の一部で、具体的で、はじめと終わりがある（例：物品取得、物品修理）。業務活動を遂行するなかでなされる個々の仕事（最小の仕事）が「処理」で、数時間～数日の短期間で実施される事務である（例：物品修理発注、修理代金支払）。業務を機能>活動>処理という階層で分類できれば、作成されたレコードをそこに位置づけることができる。物品管理>物品修理>修理代金支払と分類できる。われわれが無意識的に行っている分類を意識的に行えばそうなるとう理解できよう。

業務分類≒レコード分類により、当該レコードの要件を明らかにすることがつぎなる目標となる。すなわち、a) 業務上の必要性、b) 法的・規制的要求事項、c) 社会の期待を満たすために、レコードは、適切に作成され、必要な期間保存され、利用制限（もしくは促進）されることを決めるのである。それは、レコード・システム、レコード制御手段、レコード・マネジメントに関する方針と手順、またはこれらの組合せを通して実現される。

以上を踏まえ、現行レコード・システムが有効に機能しているか調査・分析する（実際には、最初にこの調査にとりかかり、業務分析を踏まえ分析することになる）。調査対象は、事務室・書庫の状態、用具、文書量、文書リスト、メタデータ、ファイル基準表、パソコン、LAN、電子文書管理システム、各種情報システム、各種業務システムなど多岐にわたる。

IV レコード制御手段

Ⅲで明らかにされたレコードの要件を満たすのを助けるため、以下のようなレコード制御手段を開発する。a) レコードのメタデータの枠組み、b) 業務分類の枠組み、c) アクセス及び許可規則、d) レコード・スケジュール。レコード制御手段の開発、見直しにはⅢの分析結果が役に立つ。レコード制御手段は、紙文書の時代にさまざまな工夫がこらされてきたが、最近では電子システム上でよりシステムチックに実現されるようになってきている。

レコード作成のコンテキストは、作成者にとって自明であり、コンテンツが最大の関心事である。しかし、第三者、将来の利用者にとってコンテキストは明確ではない。作成者にとっても時間が経過すると、記憶喪失によりコンテキストがわからなくなる。コンテキスト情報を確実にするため、分類やメタデータ（レコードについての情報）が必要となる。

レコードのメタデータはつぎのことを記録した情報を含む。a)レコードの内容の記述(タイトル, 記述, 要約), b)レコードの構造(様式~書簡・議事録・台帳, レベル~アイテム・ファイル・シリーズ, 他のレコードとの関係~付属文書・図面), c)レコードが作成・收受・使用された業務上のコンテキスト(業務活動≒分類, 関係する個人・組織, 日付, 決裁手続き, 送受信), d)他のレコード及び他のメタデータとの関係, e)一意識別子及びレコードを検索, 表現するのに必要なその他の情報(ID番号, キーワード), f)レコードが存在する間にレコードに対してなされた業務上の活動や出来事(管理と保存の履歴: 書庫搬入日のスタンプ, 利用履歴: 閲覧・コピー)。したがって, 登録情報, 保管の責任, 権利管理情報(アクセス権), リテンション情報(保存年限, 移管・廃棄)といった情報もメタデータということになる。

分類は, レコードとレコードを作成したコンテキストを結びつけ, 管理権限, 検索, 利用(制限), 処分(廃棄・移管)など, レコード管理を容易にする。自治体では, 文書分類表, ファイル基準表といったものが使用されている。

分類は, a)同種の活動や関連する活動から作成されるレコード同士の関係を明確にする, b)レコードの大きな集合体におけるレコードの位置づけを決定する, c)利用者がレコードを検索する際の手助けをする, d)利用者がレコードを解釈する際の手助けをする。さらに, 管理責任・アクセス権・セキュリティ・保存期間を決める枠組みを提供する。

レコードの分類は, IIIで述べたように業務活動分類(機能>活動>処理)に対応させ, 必要に応じて細分化したり, 逆に集約したりして行う。

紙媒体レコードの場合, アイテム(文書)でなくファイル(簿冊=文書を綴る)単位で管理するが, 電子レコードの場合, 分類の原則は変わらないが, 物理的制約がなくなり, アイテム管理が容易になる。ディレクトリとフォルダは, 紙文書のキャビネットとファイルに対応させることができ, 紙文書・電子文書混交システムに便利であり, 紙文書に慣れた職員には理解しやすい。コンピュータの利便性を遺憾なく発揮させるためには, コンテキスト・メタデータを使用することが推奨される。

レコードにたいするアクセス権限は, IIIの分析結果に基づいて明確化される。法的・規制的環境, 業務活動と社会の変化に応じて, アクセス規制が低減, 撤廃されたり, ときには強化されることもある。

レコード・スケジュールは, レコードの処分を規制するため作成され, 保存期間や処分行為(廃棄・移管)を

定める。日本では, 公文書管理法や公文書管理条例の制定を機に, 既存の行政文書ファイル管理簿やファイル基準表に「保存期間満了後の措置」という欄が設けられるようになった。日本版レコード・スケジュールというべきもので, 今後多くの自治体で模倣されていくと考えられる。

V レコードの作成・取り込み・管理のプロセス

レコードを作成し, 取り込み, 管理(収納, アクセス・コントロール, 利用)する。われわれが業務遂行過程で「公文書管理」として日常的に行っていることである。それは, IIの方針や手順に従って, IVのレコード制御手段が敷いたルールの上で遂行される。

どのようなレコードが作成, 管理されなければならないかは, 慣習的に定まっていることが多いが, IIIの分析により再確認することが重要である。レコードが取り込まれるとき, ID番号が割り当てられ, メタデータが付与される。このとき, 事前に定められた分類のいずれかにあてはめられたちでレコードが分類される。紙の場合, 作成されたレコードを特定のファイルに挿入する(簿冊に綴り込む)ことにより取り込みが実行される。電子レコード・システムでは, 作成, メタデータ付与, 分類, 取り込みは同時に行われる。

レコードは, 適切に収納され, アクセス・コントロールされて利用される。レコード・スケジュールに基づき保存年限管理され, 処分される(廃棄, 他組織への移管, 公文書館への移管)。公文書館では, 受け入れたレコードを永久保存し, 再整理, 利用提供する。

おわりに システム導入(改善)の手引き

新しいシステムの導入, 文書管理改善は必要に迫られたとき, あるいは何らかのきっかけで実施されることが多い。既存システムの失敗, 庁舎建替, 合併, 文書管理をめぐる不祥事, 世論, 周辺自治体の動向など。担当職員の熱意・能力なども大いに関係するが, 文書係の一人では如何ともしがたく, トップの決断に俟つところが大きい。

文書管理改善をスタートさせるためには, 規模・範囲を決定し, トップの了解を得て, 予算・人手・体制を確保しなければならない。新システムを導入する方法として, 上述のII, III, IVが参考になる。

既存システムのなかで小さな改善を図ることは, 文書係の決意しだいである。割り当てられている責務(権限)に基づき, 現場を調査し, 職員にインタビューする。指導とか命令するのは困難であるが, 現場に赴いて業務・文書について教えてもらうことから始めたらよいの

ではないか。もし、調査レポートが作成できたら、上司の理解が得られ、大きな改善運動のきっかけとなるかもしれない。

参考文献

ISO 15489 情報及びドキュメンテーション—記録マネジメント—第1部：概念及び原理

https://webdesk.jsa.or.jp/books/W11M0090/index?bunsyo_id=ISO%2015489-1:2016

エリザベス・シェパード、ジェフリー・ヨー共著（森本祥子ほか訳）『レコード・マネジメンツ・ハンドブック—記録管理・アーカイブズ管理のための』日外アソシエーツ、2016

廣田傳一郎『自治体のための文書管理ガイドライン—情報公開対応の文書管理の在り方—』第一法規、2001

同『実践新公文書管理 AKF の理論と実務』ぎょうせい、2010

「行政文書の管理に関するガイドライン」

(<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/hourei/kanri-gl.pdf>)

『広文協通信』バックナンバーから（基礎知識、改善事例、公文書管理条例）

<https://www.pref.hiroshima.lg.jp/site/hirobunkyo/sub22-4.html>

山崎修「雲南市における行政文書管理の現状と課題」（第18号）

早川和宏「公文書管理条例の制定に向けて～住民から信頼される自治体になるために」（第19号）

安藤福平「文書分類の極意—ISO15489 準拠・公文書管理法対応—」（第21号）

高下正晴「公文書管理条例の制定と安芸高田市の文書管理改善活動」（第23号）

安藤福平「公文書管理（レコード・マネジメンツ）の基礎知識」（第26号）

廣田傳一郎「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～」（第27号）

ディスカッションの要旨

講演後、広文協事務局・三浦主任研究員の司会でディスカッションを行いました。参加者全員が文書管理などに関する日常業務の課題などについて発言し、それについて講師の安藤元副館長・荒木主任研究員などが意見を述べました。

(司会) ここからは参加者の業務内容と日頃の疑問点や課題を紹介していただき、皆様や安藤さんからアドバイスをいただきたい。もちろん自由に発言していただいてもよい。

(Aさん) 私のところでは歴史的文書の基準が明らかでない。また書庫の容量を超えているのに、保存期間を過ぎた文書の選別ができず、教育委員会の部署との連携もうまくできていない。毎年各課へ廃棄してよいか照会をかけると、了解は得られるが、将来の自治体史編纂に支障をきたすのではないかと不安だ。

(Bさん) 永年保存文書が過去から積み重なっている。公文書館もなく、それをチェックする職員もいないが、何とかしないとイケない。

(安藤) 古くから残る文書の廃棄は難しい。どの課のどのような業務か一目でわからないことも多く、記録もなく、順不同の場合もある。1点ずつ吟味しながら判断せざるを得ず、大変だが、少しでも効率的に行うには、過去のどのような仕事に関するか分類し、各課へ尋ねるしかない。電子文書の場合は、作成する段階から残すべきか見極めをつける。もちろんすべてはつけられないので、作成して数年後に判断する。

(荒木) 古くから残る文書をどのように選別するか、個別の判断をせざるを得ず難しいが、考え方としては、県立文書館のホームページにも掲載している選別基準を参考にしていきたい。埼玉県や群馬県では市町村の選別基準を作成し、ホームページにも掲載している。県よりも他の市町村の選別基準のほうが参考となる。

(Cさん) 文書担当となって3年経ち、この間にルールの見直しを進め、整ってきた。現在は電子文書の取り扱いに苦慮している。ルールがないため、サーバーに無秩序に入り、個人のパソコンに保存されている場合もあり、情報公開請求があれば困る。よい方法はないか。

(Dさん) 同じ悩みを抱えている。組織の共有フォルダにある文書が公文書に当たるため、国では、行政文書ファイル管理簿の分類に沿ってフォルダ内も構成し、文書を管理する改正を計画中のようだが、当市でも検討している。この改正は大掛かりなため、国でも「新築・順次引っ越し方式」といって、新たに作成する文書を対象とし、過去の文書は振り返って参照するたびに移すことにしている。すぐには対応できないと判断しているためだが、実施しないと

いけない。個人的には、文書管理システムに登録している文書は、組織共有フォルダには登録せず、重複させないよう徹底すべきだと思う。そのためには電子決裁率を上げる必要がある。

(県) 広島県でも同様だ。ファイルサーバーに入れた文書は共有文書となり、情報公開の開示対象となるが、職員に重要だという認識がない。県の電子決裁率は非常に高く、職員は、文書管理システムで起案を登録するが、決裁までの過程で作成する文書は、ファイルサーバーで保存している。修正が入れば、文書管理システムに登録された文書は修正されるが、ファイルサーバーの文書を訂正していない場合も多く、開示請求があれば両方開示しないとけない。職員にその認識がないのが課題である。また、決裁後は施行することになるが、施行後もシステム上で施行処理をせず、いつでも文書を修正できるような状態で残している場合も多い。職員の教育が課題と認識しており、対策を立てていきたい。

(司会) 電子文書はこれからも増えていくので、これから作成する文書は、管理できるよう方針を定めていく必要がある。一方、過去の電子文書は、サーバーから外の記憶媒体へ移して保存し、大鉈を振るうしかないのではないか。

(安藤) 過去の電子文書をどのように保存するかは難しい問題だ。文書量が膨大なので、それを一つずつ業務分類することはできないので、見やすくして外の記憶媒体に保存する方がよい。また、レコードとしての電子文書管理システムと、それを準備するための、情報としてのファイルサーバーとの区分けが大変難しい。将来電子文書管理システムが進化し、業務上使い勝手がよくなれば、文書管理システムでできるようになるのではないかな。

(Eさん) 庁舎新築を控えて文書の削減を命じられている。システムに登録されている文書については総務課では可能と思っているが、各課には不明解な文書や、合併前の文書でシステムに登録されていない文書があり、その整理が課題である。これまでの総務課の担当者が廃棄できずに、自分に担当が回ってきたが、現在まで片付いていない。各課では係長クラスを文書取扱主任としているが、総務課へ文書に移管せず、書庫に配架しているのが現状である。聞き取り調査もできていないので、来年度の課題である。

(安藤) 各課に整理させるのは無理なので、総務課で予算を取って、人海戦術でリストを作成し、並べ替

え、現物もチェックしながら最終的に残すか捨てるかきめないと、宝を失うことになる。

(司会) 専門職員がいないと判断が難しい。専門家を招へいして一緒に整理するのがよいのではないかな。人海戦術も必要となってくる。

(Fさん) 書庫が狭くなりつつあるので、未整理の歴史資料候補の文書を、中身を確認しながら整理している。大阪市のような細かな文書分類表がないので、担当職員の意見を聞いて、悩みながら選別を進めている。過去の選別文書には、なぜこれが必要なのか疑問なものもあるが、これを歴史資料の対象から外すことには勇気がある。しかし残しておく、これが一つの判断基準となって、類似の文書まで残すことになりかねない。

(荒木) 公文書管理法では、一度歴史公文書に指定すると、毀損など余程のことがなければ捨てられないことになっているが、広島県では再選別を行っている。それは、選別を始めた昭和40年代は、大学教員が各自関心のある文書を銘々の基準で選別していたからである。図書館の書庫にも限りがあり、すべてを保存できないので再選別を開始した。例えば、表題に「会議」とあるので選別したが、内容は議事録ではなく庶務資料だった場合、捨ててもよいと思う。ただし説明責任は果たすべきであり、捨てる理由を明確に説明できるようにしなければならない。

(安藤) 特定歴史公文書の評価が変わっても特定歴史公文書のままというのはおかしい。評価が変われば捨てればよいと思う。選別当初に判断できなくても、30年、40年経過すれば判断できるのではないかなという議論があり、広島県はそれに従った。現在では、文書を作成する前の時点で評価選別したほうがよいと考えている。

(Gさん) 今年度現用文書の引き継ぎを担当することになった。3年、5年、10年、永年という保存年限であるが、永年文書は原課に置かれたまま書庫に引き継がれないケースが多い。素人の考えだが、保存年限を見直した上で選別した方がよいのではないかな。また、条例改正の経緯を知りたい場合、原議書だけで経緯の文書が残っていない場合が多い。公文書管理法では、決裁文書だけでなく経緯を含めた意思決定に至る過程の文書を残すことになっているが、内々に話したことを記録するのかといった、経緯の残し方が難しい。

(Hさん) 長く総務課にいるが、文書を廃棄できず、書庫が文書であふれている。整理してスペースを空



- けると、いつの間にかそこに置かれ、いたちごっこになっている。担当者の熱意がないと後回しになるので、自分自身が書庫と向き合うことが課題である。
- (Iさん) 文化財の担当だが、総務課職員がこの研修会に来ていないのが残念だ。合併前の文書が一括管理ではなく、旧村役場文書が複数の施設で保存され、当館にもある。本庁の書庫も満杯なので、これを今後どのように扱うか検討中である。
- (Jさん) 対等合併した結果、現在でも役場機能が分かれ、役場文書の一つにまとめられず、点在している状態だ。庁舎も狭くスペースがなく、どのように管理すればよいか課題となっている。
- (司会) 今年度第1回研修会で見学した三次市でも、旧町村役場が現在でも機能しているので、たとえば、旧布野村の議場には地籍関係資料を集めるなど取り組みをしていた。ただし、好条件の場所を求めて分捕り合戦にならないよう総務課が調整役を担うべきであろう。現用文書は管理できても、非現用文書を総務課だけで管理することは困難なので、各課と協力する必要がある。他県でも、支所などに取り残された合併前の旧村役場文書が散逸することが多いと聞く。文書館でも協力は惜しまないので相談してほしい。
- (Kさん) 毎年保存年限が終わる文書をリストアップし、廃棄するか移管するか原課に尋ねて回答を求めている。しかし、ファイル管理簿の文書名が誤っている場合や、実態に合わない場合があるので、修正するなどして成果を上げている。書庫は足の踏み場がない状態で、崩れているものもある。文書管理は担当職員の献身的な努力で回っているのが現実ではないか。原課職員には日常業務もあり、文書管理までは大変だと痛感する。文書管理にも行政コストをかける必要があるという国民的コンセンサスが得られないものかと感じる。
- (Dさん) 書庫を圧迫する紙文書をいかに減らすか。

- 横浜市では、最も多い保存年限5年以下の文書を削減するため、総務課だけでなく、情報システムの部署と協力し、庁舎新築移転の5年前からペーパーレスの環境作りを実施している。見学させていただいたら、机には、私的な文書を入れないよう引出しがなく、IP電話なので電話もない。他課と協議する場合は、紙資料を配布せず、自分のパソコンを持参してWi-Fiを使い、パソコンの画面を見ながら協議する。神戸市でも、庁内LANの改訂を機に、文書管理システムの簿冊に合わせて共有フォルダを構成し、文書を管理しやすく、紙文書を発生させにくい環境作りを、総務課と情報システム部門が共同で取り組んでいる。私は、文書管理システムを担当していることもあり、電子化が進めば検索も便利だし、変更履歴も残り、紙文書も削減できるのではないかと思う。しかし、職員は市民サービスを優先するので、文書管理まで意識が高まっていない。
- (司会) 電子文書の場合、パソコンで公開するのか、紙媒体に印刷して公開するのか、マスキングはどうするのか、公開の問題まで見据えて管理する必要がある。現状では、電子文書の公開問題はまだまだ十分に進んでいないようだ。
- (Lさん) 文書管理担当として悩みがある。新庁舎への移転を機にファイル基準表の作成から文書の書庫への引き継ぎ、廃棄まで各課で行うことにしているが、昨年災害が起きた時、文書が書庫のどこにあるか総務課へ照会があった。災害対応がひと段落して、本来キャビネットで保管すべき文書を個人で管理していないか確認するよう各課へ通知したが、対応してくれない課も見受けられる。どうすれば真剣に取り組んでもらえるだろうか。
- (司会) 各課から文書のリストを提出してもらうことから始めないといけな。各課が出せないのは多忙なこと以外にも理由があるのかもしれない。その理由を聞きだす必要があるのではないか。
- (Jさん) 適切な文書管理ができていない。文書管理システムを導入し、適切に運用するためにはトップの了解と、人員・予算の確保が必要だが、そのためには業務の効率化や住民サービスの向上といった理由づけも必要だと思う。システムを適切に運用している市町があれば、どのようにすればよいか尋ねたい。
- (司会) 時間が15分延長しているので、このあたりで打ち切らざるを得ない。今回いただいたご意見などが参考となれば、研修会も成果があったことにな

