

「文書の評価選別を実現するためにー市町村の実態と改善策ー」

群馬県市町村公文書等保存活用連絡協議会

はじめに 市町村の文書の選別収集に関する現状と群文協の取組

(1) 県内市町村の文書の選別収集の現状

市町村で文書を選別する意義とは、市町村の諸活動や意思決定のプロセス、事件や災害のような歴史的事実を記録した公文書を、現在及び将来の住民への説明責任を全うするために確実に残すことである。しかし、県内市町村における文書の選別収集の現状は、各市町村で大きく異なっている。平成29年度に実施した「公文書等の保存管理状況に関する調査」は、県内全市町村を対象に、公文書の保存管理の状況を把握し、今後の活動の指針を検討するために行ったものであるが、その調査で選別収集に関する設問（設問7）とその回答は次のとおりであった。

平成29年度に実施した「公文書等の保存管理状況に関する調査」より

[設問7] 保存年限が過ぎた有期限文書はどのように処理していますか。

- ①各原課任せで廃棄 ②文書担当課が引継ぎ集中廃棄
③一部選別収集、残りは廃棄 ④その他（ ）

〈回答〉

- ① 18市町村 (51.4%)
② 7市町村 (20.0%)
③ 7市町村 (20.0%)
④ 3市町村 (8.6%)

「④その他」にある記述

- ・原則②だが、例外的に①もある。
- ・一部選別収集、残りは各原課任せで廃棄。
- ・30年保存は保存継続の是非を検討し、必要があれば延長する。その他は総務課長と協議のうえ廃棄。廃棄する予定の文書のうち、歴史的価値があると判断されたものは町史編纂担当課へ引継ぎ。

調査時に選別収集を実施しているのは7市町村にとどまり、庁内の連携体制も不十分なまま、文書を廃棄していることが調査から明らかになった。

本研究会は、この調査結果を踏まえて、公文書の管理に関して各市町村が抱えている問題を分析し、その改善の方策を探ることを目的として平成30年度から始まった。「文書の保管場所について（スペース改善に向けた取組）」をテーマとした平成30年度の本研究会でも、文書の選別に関わる独自のガイドラインを策定して、各課や他機関と連携して定期的に取り組んでいるという報告があった一方で、文書の選別が依然として行われていないという報告もあった。

[報告①] 歴史資料として重要な価値を有する公文書の選別作業は、専門的知識を持つ

た職員がいないため、選別作業は行われていない。

[報告②] 本市は文書の選別、収集を行っていない。しかし、市の文書取扱規程を改正して、平成19年度以降は永年の保存区分を廃止し、30年保存を設けた。2038年には、平成19年度に発生した30年保存文書が保存期間満了を迎えるため、それまでには文書の選別、収集についてルール化する必要がある。

平成30年度の本研究会では、職員が少ないので書庫管理に手が回っていないという実態の報告があったが、選別収集についても、[報告①]のように、文書管理の専門的知識を持った職員の不足により作業が行えないという、人員配置の問題が改めて指摘された。また、[報告②]の将来的には文書の選別収集を検討する必要があるという考え方は、現時点では文書の選別がまだ喫緊の課題ではないことを反映したものと考えられる。

このような実態が報告されてはいるものの、公文書管理条例の有無にかかわらず、歴史的公文書の取扱いを議論することは重要である。そして、後世のために残すものは確実に残すという適正な文書の選別を、明確なルールにのっとり実施する必要性は高まっている。

(2) 文書の選別収集に関する群文協の取組

県内市町村では、毎年生み出される文書や平成の合併時に引き継がれた大量の文書に対し、必要な文書を選別して後世に伝えることが文書管理上重要であるという認識はあっても、選別のよりどころとなる基準が存在していなかった。このような状況を背景に、平成19年度から選別収集に資するガイドラインの策定の準備を始め、平成20年度に「暫定版」を策定し、以後2度の改訂を行った。

現在、群文協のホームページで公開している『公文書等選別収集基準ガイドライン(2次改訂版)』は各課の文書担当職員と選別に関わる職員との共通理解を築き、各市町村に即した選別収集基準が作成されることを目的として策定されたものである。平成23年4月1日の「公文書等の管理に関する法律」の施行後も、中之条町の取組報告など選別収集の機運向上に向けた活動を行ってきたが、先述したとおり、平成29年度実施の「公文書等の保存管理状況に関する調査」から、ガイドラインが目指した目標にはたどりつけていない実態が明らかになった。

この現状を打開するために、令和元年度は以下のテーマを立てて、県外先進地の視察を行い、文書の選別を実現するための方策を検討することとした。

令和元年度研究テーマ

「文書の選別について(市町村における選別収集の在り方)」

第1章 本年度の活動の概要

今年度に行った3回の研究会の概要は以下のとおりである。

(1) 第1回研究会

【日 時】 令和元年 8 月 9 日（金）

【場 所】 群馬県立文書館

【参加者数】 11 名（10 市町）

【活動内容】

インターネットで公開されている国や自治体の評価選別基準や、文書館における選別収集の取組を参考にして、各市町村の現状や課題について議論した。

【成 果】

選別収集を行っていない市町村からは、文書管理への職員の意識や人員の不足など「様々な課題」が指摘され、選別収集の現状を焦点化することができた。

「様々な課題」について

- ・選別収集の基準を定めていない。
- ・選別収集には時間がかかり、人員を割く余裕がない。
- ・多くの職員が歴史的公文書についての意識を持っていない。
- ・文書取扱規程により、保存期限の延長は行っていて、歴史的公文書としての選別には至っていない。
- ・廃棄リストを作成し、保存したい文書を収集しているが、明確な基準に則った選別ではない。

選別収集を行っている市町村の取組報告から、図書館等他機関と連携して文書を選別する意義を知ることができた。しかし、明確な基準がないことで人事異動等、職員体制の変化によって、一貫性のある選別収集ができないという報告もあり、適正な選別のためには具体的かつ統一的な基準の策定が不可欠であることが分かった。

第 1 回研究会の協議を経て、県内市町村の選別収集の現状を以下のようにまとめた。

〈本県の市町村における選別収集の現状〉

- ① 選別収集は行っていない。あるいは選別収集基準が未整備なままで作業を行い、適正な選別収集が行えていない。
- ② 群文協作成「公文書等選別収集基準ガイドライン」は十分に活用されていない。

(2) 第 2 回研究会

【日 時】 令和元年 11 月 26 日（火）

【場 所】 神奈川県相模原市役所・相模原市立公文書館

【参加者数】 15 名（8 市町、県）

【活動内容】

① 相模原市における文書選別基準について（講義）

〔講義 1〕 相模原市の公文書管理について

〔講義 2〕 相模原市の評価選別について

相模原市は、公文書管理条例制定前の平成22年に公文書管理規則を改正し（4月1日施行）、永年保存としていた公文書の保存期間を30年と改めた。また、歴史的公文書を定義し、保存期間満了前に歴史的公文書の選別基準に基づき選別することにした。平成26年4月に施行した公文書管理条例によって文書の選別基準をどのように改めたのか、また、条例施行後5年が経過した現在、職員の文書管理事務にどのような変化が現れ、どのような課題が新たに見出されたか、相模原市の公文書管理事務の説明を伺った。

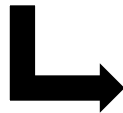
② 相模原市立公文書館見学

【成 果】

相模原市の公文書管理事務の特徴を以下に図示する

① 相模原市の公文書管理の特徴

公文書管理条例構築のコンセプト

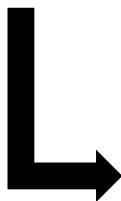


- (1) 市制施行時からの公文書管理体制の継承
- (2) 公文書管理法が求める適正管理の実現
- (3) 市独自の公文書管理

相模原市は、職員の文書管理意識の向上に全庁を挙げて取り組んでいる。市町村合併により市域が拡大し（職員の入れ替わりも大きくなり）、文書事務全般のノウハウの継承が急務となった。現在、文書主任対象や階層別、昇任時及び新任時職員向け等様々な研修を実施している。

② 相模原市の評価選別について

「公文書科目表」を用いた文書の作成、保存及び選別



【文書の作成、保存】

「公文書科目表」を用いて、文書の作成時に事務の性質、内容等に応じて系統的に分類し、簿冊に保存する。

【文書の選別】

- ① 保存期間満了前のできるだけ早い時期に歴史的公文書の適否を判断する。
⇒文書作成時及び廃棄前年度に再確認
- ② あらかじめ歴史的公文書選別が指定された「公文書科目表」に基づき文書管理を行う。
⇒保存期間満了時の選別を効率的に実施できる。

相模原市は、公文書管理条例で示した公文書の在り方を実現するために、「歴史的公文書選別基準」や「歴史的公文書選別のための細目基準」、「公文書の作成に関する指針」等を作成して、職員の共通理解を図っている。また、公文書管理条例の施行前から「公文書科目表」を用いた文書管理に取り組んでおり、保存期間満了時の選別を効果的に実施している。このような取組から本県市町村においても実効性のある具体的な選別基準を定める必要性を再認識した。

(3) 第3回研究会

【日 時】令和2年1月23日(木)

【場 所】群馬県立文書館

【参加者数】9名(9市町)

【活動内容】

参加者のレポートから作成した本報告書の案の概要を出席者に説明し、特に、先進事例から学んだことについて、以下の事項(㉞~㉠)について論議した。

㉞ 市町村の実態(規模、職員数)に応じた選別収集の在り方

㉠ 「永年保存」の廃止も含めた見直しを行うことの是非

【成 果】

先進事例を参考に、自らの市町村の文書管理の現状を踏まえた意見交換を行い、報告書案を見直した。

第2章 文書の選別を可能にするために

(1) 先進事例から何を学んだか

本年度は、国や公文書管理条例制定団体における「移管」や「廃棄」等、保存期間満了時の措置が示された評価選別基準を資料として取り上げ、評価選別の先進地として相模原市の視察を実施した。これらの先進事例から学んだことについて、参加者から次のような意見が上がった。

先進事例から

- ① 文書の選別には専門職が必要だと考えていた。しかし、公文書作成時に歴史的公文書の適否を設定した選別基準を作成することにより、担当によって設定基準にばらつきが出ることがなくなり、専門職を置かなくても作業を行える。
- ② 歴史的公文書の選別には、相当な時間を要することが想定され、取組をはじめするには人員配置の課題があると考えていた。しかし、文書発生当初にあらかじめ選別の適否を決めておく手法を取り入れることができれば、選別の手間が大幅に省略できる。また、文書管理事務に携わる職員が他の業務を兼ねている小規模の自治体でも選別収集を行う方策の一つになる。
- ③ 文書の保存年限の見直し(「永年保存」の廃止も含めて)を検討することにより、職員の意識として文書の「廃棄」が基本となり、どのような文書をどう残すか、各職員が自ら作成した文書の取り扱いに関心を持つ契機になる。「永年保存」の是非については十分な議論が必要だが、このことにより歴史的に価値のある文書を確実に選別して残す重要性に職員が気づくと考える。

文書作成時に保存期間満了後の措置を決めておくことや歴史的公文書の適否を示した選別基準の作成によって、公文書管理を専門とする職員がいなくても作業を行うことができる。

現在のところ、参加者からの報告によると、毎年多くの有期限文書を廃棄しているが、人員の不足により歴史的に価値のある文書の選別ができていないという実態がある。また、年々増え続ける永年保存文書が廃棄協議にもかかわらずそのまま保管されてしまうために、職員間で歴史的公文書の選別を議論する以前に、文書の現用・非現用を区別する意識を十分に持っていないという問題も指摘されている。

そこで、重要な文書を選別によって確実に保存するために、統一的な選別基準をまず作成して、レコードスケジュールの導入や歴史的公文書の選別を、全庁的な取組として実施することを目指したい。

ところで、昨年度の研究会から永年保存の見直しが話題となっている。参加者からは文書主管課の内部で永年保存の廃止を論議しているという報告や、職員の中には、廃棄の可能性のある「永年保存」と、廃棄をする期限を求めない「永久保存」を混同しているという現状も取り上げられた。これからの評価選別では歴史的公文書の取り扱いを明確に規定する必要があり、永年規定を廃止することは、全庁を挙げた評価選別の実現に向けた一つの方策であることを述べておきたい。

(2) 「公文書等選別収集基準ガイドライン」の問題点

現在、ガイドラインの趣旨が各市町村に十分に浸透しているとはいえない。文書の引継と廃棄を検討するための参考資料としてガイドラインを活用している市町村はいくつかあるが、ガイドラインがなぜ十分に活用されていないのか、その問題点を参加者の意見をもとに検討した。

ガイドラインの問題点について

- ① ガイドラインには文書の発生から歴史的公文書の選別収集までのフローが示されているが、実務に落とし込むには各段階で更に具体化する必要がある。
- ② ガイドラインには選別収集する文書具体例が列挙されており参考になるが、単なる例示にとどまり、ガイドラインのねらいに即した実質的な審査を行うための配慮がない。
- ③ ガイドラインで想定している公文書管理の流れは、公文書管理専属の職員が十分に揃っていることを前提として作成されており、自治体によっては実効性を欠いている。

ガイドラインの問題点として3点挙げた。一言でまとめると、ガイドラインが具体性を欠き、各市町村の現在の実態に対応できるものではないということである。ガイドラインは本来、市町村が独自に選別基準を作成することを支援するために策定されたものだが、現在、市町村はさらに具体的な内容を必要としていることが明らかになった。一方、ガイドライン自体に問題はなく、選別収集を行える体制が市町村に確立できていないから作業が行えていないという考え方もある。ただ、ガイドラインは、公文書管理法

施行前に策定されたものであり、特に歴史的公文書の取扱いについて十分に盛り込まれているとは言い難い。公文書管理をめぐる現在の状況を広くとらえて、ガイドラインを全面的に見直す必要がある。

第3章 本年度のまとめと来年度に向けて

(1) 本年度のまとめ

今年度の研究会は、文書の選別について、自治体間で取組に差があり、多くの市町村では全庁的な取組がいまだに困難であるという現状を再確認することからはじめた。一方、渋川市で令和元年12月に公文書管理条例が制定され、本県でも同様の条例を今年度末までに制定する準備が進められている。このような状況も考慮に入れた上で、全ての市町村で文書の評価選別を実施するための方策について検討した。その結果として、以下の改善策を提案する。

文書の評価選別を実現するための改善策

A 先進事例から、適正な評価選別の実現のためにできることを見出す

視点

公文書管理の先進地は、評価選別基準を策定して適正な選別を行っている。

改善策

- ①文書の保存年限の見直し（永年保存の廃止も含めて）を検討し、文書の「移管」や「廃棄」等、保存年限満了後の措置について職員に周知徹底する。
- ②保存年限にかかわらず、それぞれの文書の歴史的公文書の適否について検討し、既に作成しているファイル基準表等に明示する。
- ③文書作成時に評価を行えるよう、評価選別基準を新たに作成する。

B 群文協作成の『公文書等選別収集基準ガイドライン（2次改訂版）』を見直す

視点

ガイドラインは現在の市町村の実態に対応できない。

改善策

『公文書等選別収集基準ガイドライン（2次改訂版）』を廃止し、上述Aの改善策のとおり各市町村独自の評価選別基準を作成する。

(2) 来年度に向けて

市町村は、現在及び将来の住民への説明責任を行うために、そして自らの歴史を後世に伝えるために、大量の文書の中から重要な公文書を選別することが求められる。それにもかかわらず、今までは重要な公文書は永年保存として保管され、選別は必要とされなかった一面がある。また、選別収集を行っていても明確な基準にのっとったものではなく、職員体制の変化によって十分な成果が得られていないことも指摘されている。

今後、公文書管理条例の制定の動きは今後更に広がっていくことが予想されるため、基準が未整備なまま選別を行っている市町村は、早急に基準を策定する必要がある。また、選別を行っていない市町村についても将来、自らの市町村で公文書管理条例が制定されることを想定し、その際に迅速に対応するために評価選別基準を策定する必要がある。

来年度、本研究会では市町村が現在使っているファイル基準表を持ち寄って、選別基準についての研究を行う。『公文書等選別収集基準ガイドライン』に代わる実効性のある基準として、公文書管理法の趣旨に即し、自らの市町村の文書管理の実態を反映した個々の選別基準を、評価選別基準を既に策定している先進的な取組を参考にして作成したい。