

群馬県市町村公文書等保存活用連絡協議会について

群馬県立文書館 公文書係

小高 哲茂 こだか・てつも

1. はじめに

公文書館は「公文書」館か、「公」文書館なのか、という問いかけを自分自身にしてみたことがある。“「公文書」の館”であれば、公文書を保管する組織アーカイブズとしての業務が主となる。“「公」の文書館”と考えれば、公文書や地域史料を広く収集・保存し県民共有の知的資源として提供する役割が大きくなるであろう。群馬県立文書館の場合、設置経緯、収蔵資料の割合や事業内容、或いは館の名称からしても後者と考えることが妥当と思うに至っている¹。

さらに県立館としての役割を考えた場合、「公文書」館であれば「県の公文書」の適正な管理が中心となるが、当館の場合、それに加え、県下全域の文書、市町村の公文書、地域史料等が適正に保存され、利用に供されるような体制作りを推進することも業務の大きな柱となっている。そしてそのためには住民生活に密着した基礎自治体である市町村との連携は欠かすことができない²。

本稿では、県立文書館と市町村職員との連携・協働の取り組み事例として、当館に事務局を置き運営されている群馬県市町村公文書等保存活用連絡協議会（略称、群文協）の活動について紹介する。また活動を通して感じた成果や課題等についても述べてみたい。

2. 群文協の活動について

2.1 群文協の成り立ちと会員構成

群文協は、1997（平成9）年5月に設立された。その目的は「公文書館法の趣旨に基づき、県及び県内市町村が保管している公文書等及び地域に伝

存する古文書・記録類を歴史資料として保存活用することに関して、会員相互の連絡と協調を図り、もって行政の円滑な推進及び地域文化の振興に寄与すること」（会則第2条・目的）である。かつて、県内で市町村史編さんが盛んだった頃、他県に倣って市町村史編さん部署の協議会を作ろうという動きがおこったが実現に至らなかった。その後、公文書館法の制定を経て、県庁舎建替に伴う当館の書庫増築（平成6～7年）、完成記念の史料保存シンポジウム（平成8年）等により再び意識が高まり設立された。

会員構成については、群文協の場合、「総務課・庶務課」等の公文書主管課が多い。県内全ての市町村と県が会員となっているところも特徴と言えよう。これは自治体全体で資料保存を推進するためには、首長部局への働きかけが重要であることに着目したことと、会費を法令外負担金として自治体財政より支出してもらうことを検討した際、市長会・町村長会より全市町村の加入が条件として示されたことによる。市町村合併による会員減少はあったものの、全ての市町村及び県という構成は設立以来変わらず活動している³。

2.2 年間の活動内容

群文協の年間事業は、総会・講演会、研修会（2＋1回）、会報発行がその主なものである。

総会・講演会は年1回、5・6月に実施している。講演会では、従前、外部講師を依頼し、史料保存の重要性やアーカイブズ関係の講演をお願いしていたが、ここ数年は説明会として、群文協で作成したガイドライン等の内容説明を中心とした実務レベルの話をするようにしている。これは市

町村の文書担当者の人事異動を考慮し、新たに文書担当になる人をターゲットとした研修を実施することで、群文協としての考え方や市町村の公文書管理に関わる基本的な部分の共通理解を図る意味合いがある。

研修会は、公文書保存専門講座、公文書等保存施設視察研修会、古文書保存活用研修会を実施している。公文書保存専門講座、古文書保存活用研修会については、毎年開催し、視察研修会については、最近は隔年開催となっている。また、ここ数年間は古文書保存活用研修会を公文書・古文書を含めた文書保存管理研修会と改編し実施している。これは、市町村合併による文書大量廃棄への懸念と、市町村文書保存管理適正化への支援のための事業としたためである。文書館職員が業務における成果や国立公文書館・資料保存関係団体の研修会や講演会等で受講した内容について伝達し理解を深めてもらうようにする場合もある。近年、研修会で取り上げた内容としては、「公文書管理法と地方自治体の文書管理」、「文書の電子化による保存」、「MLAにおける地域史料・歴史公文書の保存管理」等である。研修会を開催するに当たっては、窓口機関を通じて自治体の首長部局と教育委員会にそれぞれ通知を出すようにしている。最近では、一つの自治体から文書担当課職員と文化財担当職員など複数の参加がある場合もある。

そしてこれら研修会等の記録、情報発信・情報交換のために、会報「ねっと群文協」を発行している。基本的に年2回の発行で既刊は32号（平成26年8月末時点）となっている。

3. ワーキンググループによる取り組み

3.1 収集基準ガイドラインの策定

群文協では、近年、数々の文書管理に関わる参考資料を策定している（表1）。これらは市町村職員と文書館職員の連携・協働により検討・策定したものである⁴。

これらの活動の契機となったものは、平成18年度に実施した公文書管理に関するアンケートの中で、市町村の担当者から「評価選別のための参考

表1 群文協策定資料一覧

	策定資料	策定年度	備考
1	公文書等選別収集基準ガイドライン(暫定版)	平成19年度	
	公文書等選別収集基準ガイドライン(1次改訂版)	平成20年度	改訂
	公文書等選別収集基準ガイドライン(2次改訂版)	平成21年度	改訂
2	公文書管理法と地方自治体の実態を踏まえた公文書管理改善のためのヒント集Ⅰ	平成21年度	
3	公文書管理法と地方自治体の実態を踏まえた公文書管理改善のためのヒント集Ⅱ	平成22年度	
4	災害対応公文書保存管理チェックシート	平成24年度	初版
5	市町村公文書管理改善・公文書館機能準備シート	平成25年度	

となる基準がほしい。」という意見が出されたことによる。市町村担当者のニーズに対処すべく「市町村選別基準検討委員会」をワーキンググループとして設置することとなった⁵。

「市町村選別基準検討委員会」では、文書館職員が集めた他の自治体や団体の選別収集基準資料をもとに、それぞれの市町村で作成される文書の情報と照らし合わせながら検討を進め、群文協として各自治体で選別収集基準を考える拠り所となる『公文書等選別収集基準ガイドライン(暫定版)』を策定するに至った。まず県下自治体の統一的な基準ができたと言う点で成果があったと考えるし、自治体職員と県（文書館）職員が連携・協働して策定したということも意義深いことであったと考える。

3.2 公文書管理の在り方検討委員会の取り組み

その後、ガイドラインの見直しの必要性から、「市町村選別基準検討委員会」を「公文書管理のあり方検討委員会」と名称変更して、ワーキンググループを継続設置することとした。「公文書管理のあり方検討委員会」では、当初、策定したガイドラインの改訂を主な課題として検討を進めた。その過程でガイドラインの利用状況などについても調査し、ワーキンググループ参加以外の自治体からも意見を聴取するよう試みた。その意見を改訂に反映させ、ガイドラインについては現時点で2次改訂版の発行に至っている。

なお調査の過程で、自治体の文書管理について「文書管理担当課（総務課等）の業務が多岐にわたり、文書管理に重点が絞れないこと。」「実際に

は各課まかせの文書管理となってしまうこと。」「保存期限満了後は廃棄という従来の文書管理の意識が根強く、選別収集作業が実施しにくいこと。」「文書館、公文書館が不在（自治体に歴史公文書等を保存活用する体制が整備されていない）であること。」「ガイドラインを策定・配付しただけでは進まないこと。」等の実務上の課題が浮き彫りとなった。また市町村合併時における公文書等の保存の適正化について、平成18年に総務省より知事あて、そして県を通じて市町村に通知がなされており、市町村の文書担当者の4割程度が内容を理解、または5割程度の担当者が通知自体は知っているが、実際に、何をどのようにするかは、文面上明らかにされておらず、具体策がとれていないという意見もあった⁶。

自治体の状況はそれぞれ異なり、文書管理は自治事務であるため、その取り組みは各自治体に委ねられるわけであるが、実務レベルの手立てが示されたり取り組みのきっかけが与えられたりしないと、なかなか動き始めないという実情がある。

であるならば、(最終的には市町村自身が考え行動していくことになるが、)それを促し支援できるような「しかけ」が必要になると考えた。

そこで、公文書管理法の制定・施行を背景に、法の趣旨を踏まえながら、市町村の実態の中でどのように文書管理の改善を図っていくか、今まで研究の進められてきたレコードマネジメント、アーカイブズにおける理論や技術を取り込みつつ、具体的に何をしたら、現状から一歩前に進めるのかを考える資料として、『公文書管理改善のためのヒント集Ⅰ』そして『ヒント集Ⅱ』を検討・作成した。実際に、市町村の現行制度をチェックし、改善が必要であろう部分を確認しながら、記載内容の検討をすすめた。それぞれの市町村の組織・制度・システム等は異なり、その改善策も一律でないため、観点を絞って個々の項目に複数の改善案を提示するような形式とした。原案を事務局で作成し、それを検討委員それぞれが精査し、修正箇所等についてメール一斉送信により意見交換し、最終的に検討委員会議で集約を図った。

平成23年3月、東日本大震災が発生した。多くの尊い犠牲を払った災害から教訓を得て次に活かす意味で『災害対応公文書管理チェックシート』の作成を提案したところ、自治体職員でも災害協力派遣で現地復旧作業に携わってきた人がおり共感が得られて、委員会で検討・策定することとなった。それぞれの地域において実際に起こりうる災害を想定しながら、原案を用いてチェックをし、項目の加除修正等の意見を出し合って作りあげた。日常の文書の保存管理状況をチェックし現状把握・改善を図ることで、災害時においても公文書被害の防止と復旧活動の早期開始のための文書利用が確保されることを意図した内容となっている。今後、平常時においてこのチェックシートの活用が進めば文書管理と災害対応の両面で大きな効果が期待される。

4. 連携の成果と課題

4.1 連携の成果

市町村担当者との連携・協働による、これら資料の検討・策定作業を進める中で、いくつかの具体的な変化があった。ワーキンググループに関わった人を中心に文書管理に関する情報交換が行われるようになってきたこと、ガイドラインを元に独自の公文書等の選別収集基準を策定した自治体が出てきたこと等があげられる。文書管理規程を改訂して歴史資料の収集について明文化した自治体もあった。また公文書館機能を設置するための検討が始まったり、役割分担を考え始めたりした自治体もあり、実際に公文書館機能が設置されたところもある。

これらの動きは、それぞれの自治体の意識、とりわけ文書管理に関わる職員が機を逃さずに行動を起こしたことによるのであるが、群文協による作成資料やその普及活動、ワーキンググループ活動を中心とした市町村同士の関わり、事務局である文書館職員と各自治体担当者の対話が一因となったのであれば、それは群文協による連携・協働の成果と言えよう。

従来の研修会主体の活動に加え、対話・協働に

よる資料作成活動に取り組んだことで、様々な理論や考え方をより現場の実務に近い形で捉え直し、改善への意識が高まったのではないかと期待するところである。たとえすぐ今は動けなかったとしても、条件さえ整えば、動ける可能性、きっかけを準備しておくことこそが重要となるのではないだろうか。

4.2 課題として

公文書管理は、自治事務として自治体全体で取り組んでいくことであるから、自治体職員全体に歴史公文書も含めた公文書管理体制への理解を深めてもらうことが不可欠である。群文協での取り組みが、自治体においてより広く浸透していくこと（横の広がり）、それにより担当者が活動しやすくなると同時に、公文書等の保存活用に向けた具体的な取り組みがそれぞれの自治体で主体的に進むようになるための普及活動を更に工夫していく必要がある⁷。

また現時点では、自治体の文書担当課職員と県の文書館職員との連携に止まってしまっている。例えば、県の文書担当課職員も含めて情報共有や連携が進めば（縦の広がり）、文書管理における県と市町村の具体的な役割分担を検討したり、県域全体の公文書管理改善への機運の向上を図ったりすることができると思われるため、その手立てや具体的な場の設定を考えていきたい。

5. おわりに

公文書管理法施行以降、国内各地で公文書管理条例の制定、公文書館（機能）の設置等、公文書管理改善の動きが少しずつ見られるようになってきている。目に見える動きとなる以前には、それぞれの地域で、いわば農作業における事前の「土づくり」のような作業、環境整備などがあつたはずであり、今回紹介した群文協の活動もそのような「土づくり」を意識して取り組んできた。

情報公開から公文書館制度に至る一連の公文書等の保存管理・活用は、住民と行政の情報共有の基盤作りであり、住民と行政の連携・協働による「よりよい地域社会の創造」を目指すためのものであると考える。公文書管理に関わる人々がそれぞれの立場でできることを考えつつ、そこに生じる課題を解決し、県域全体の公文書管理体制の底上げが進むような情報交換、連携・協働作業の場として群文協の活動をさらに充実させていきたい⁸。

なお、本稿では、紙幅の都合上、公文書管理に関することを中心に取り上げたが、民間伝存の地域史料（古文書等）の保存についても、以前より当館と市町村担当者で連絡を取り合って対処している。昨今、整理や保存に関して市町村における人材不足や所在把握困難、散逸などの問題が多く寄せられているため、これらについても群文協において議論を深め、連携・協働を軸に改善への方向性を見いだしていきたいと考える⁹。

¹ 当館の名称は群馬県立文書館（もんじょかん）である。また、当館設置条例第2条（設置）では、「郷土についての歴史的価値ある文書及び記録並びに県の公文書その他必要な資料（以下「文書」という。）を収集し、及び公文書館法（昭和62年法律第115号）の趣旨にのっとり当該文書の管理を行うとともにその活用を図り、もって教育、学術及び文化の発展に寄与するため、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和31年法律第162号）第30条の規定により、群馬県立文書館（以下「文書館」という。）を前橋市に設置する。」とされている（昭和57年制定。下線部を平成元年に改正。）。群馬県史編さん事業において収集した資料の保存・活用が求められたことを契機に昭和57年に開館した。

² 同条例第3条（業務）では、文書館の業務を以下のように定めている。

第3条 文書館は、次の各号に掲げる業務を行う。

- (1) 文書の収集、整理及び保存に関すること。
- (2) 文書の閲覧その他の利用に関すること。
- (3) 文書に関する調査研究に関すること。
- (4) 資料集等の編さん及び刊行に関すること。

(5) 文書に関する専門的な知識の普及啓発に関すること。

(6) 前各号に掲げるもののほか、文書館の目的を達成するために必要な業務に関すること。

自治体との連携・協働は、この(5)ないし(6)に該当する。

- ³ 設立準備の段階では、希望する自治体の参加を予定していたが、会費の件もあり、文書館職員が全ての市町村に出向いて趣旨・意義を説明する中で、全市町村加盟が実現した。なお、後出の「ガイドライン」策定時にも、会長、事務局職員で説明会に参加できなかった各市町村へ出向いて文書主管課長に趣旨説明と試行依頼を行っている。
- ⁴ これらの策定資料は、全国歴史資料保存利用機関連絡協議会（全史料協）ホームページの実務情報リンクバンクよりダウンロード可（5以外）。<http://www.jsai.jp/linkbank/index.html>
なお5は全史料協調査研究委員会ブログよりダウンロード可。
<http://jsairesearch.files.wordpress.com/2014/06/gunma-junbi.pdf>
- ⁵ なお平成19年が群文協設立10周年にあたり、何か記念的な事業に取り組みたいという意向が以前よりあり、そのこともワーキンググループ設置につながった。
- ⁶ 「市町村合併時における公文書等の適切な保存に係る一層の推進について」（平成18年6月29日付総行合第31号、総務省大臣官房統括審議官より各都道府県知事宛）
- ⁷ 例えば自治体の文書事務説明会等で担当者が必要数印刷・配付し、説明することで、一定の共通認識が持てるようなリーフレットを群文協で検討すること等も考えられる。
- ⁸ 連携・協働の意義を筆者なりに整理すると、一緒に作業に取り組む中で個々の役割・取り組みの方向性を確認し、更にそれを実行しその取り組み成果を共有することにより、より大きな課題に対処し得る力を育むことであると考えている。この一連の流れを意識した活動を進めていきたい。
- ⁹ 本縣市町村では、市町村誌編さん事業がほぼ終了しているため、文化財担当の職員の多くは考古学を専門とし、古文書等の地域史料の扱いに不慣れであるという現状がある。そのため群文協において地域史料部会（ワーキンググループ）を組織し、地域史料保存のための基本事項を記したマニュアル『(仮称) 地域史料保存のガイドライン』を策定していく構想がある。