

大会テーマ研究会／第2分科会

11月20日(木) 13:00~15:00

自治体の公文書保存をめぐる諸アンケートの成果と課題

松本市文書館 小松 芳郎

はじめに

平成17年(2005)3月を期限とした市町村合併特例法による合併が促進されている、「平成の大合併」とよばれる今回の市町村合併に際して、全史料協資料保存委員会では、「歴史資料として重要な公文書等」の保存をどのようによびかけていったらよいかを考え検討してきた。そのなかで、資料保存の現状を問うふたつの方策を考えた。ひとつが自治体史編纂時の旧市町村文書の保存状況を調べることで、ひとつが全国の市町村の文書担当者に「役場文書」としての公文書(行政文書)保存の現状を聞くことである。

これらを問うために資料保存委員会として、平成13年度から4回のアンケート調査を実施してきた。そのアンケート発送総数は7100通にのぼった。これらのアンケート結果から、自治体の資料保存の現状と問題点、そして評価・選別の問題に触れながら、これからの全史料協に求められる課題を考えたい。

1 全史料協資料保存委員会のアンケートの実施(平成13、14年度)

(1) 「歴史資料の保存状況についての調査」(第1回アンケート)

資料保存委員会によるアンケートは、まず全史料協機関会員の中心である都道府県立文書館と、機関会員のいない県については教育委員会にあてて、市町村の自治体史編纂事業の進行状況を問うアンケートを実施した。平成13年8月7日付で、47都道府県に資料保存委員会事務局の松本市文書館から発送した。

アンケートの内容は、自治体史編纂事業が進行中であるかどうかとその連絡先、完了している場合は刊行完了年度と、編纂事業の内容について現在も把握している窓口があるかどうか、また、各都道府県の自治体史編纂事業の概要と、都道府県レベルの自治体史関連史料の収集と保存の実態等について聞いた。

39自治体の回答を得て、市町村レベルの自治体史編纂事業概要調査のアンケート発送準備を整えることとなった。回答が寄せられなかった8自治体には、後日に再度お願いして情報をよせてもらった。

(2) 「自治体史編纂に関わる歴史資料の保存状況調査について」(第2回アンケート)

都道府県へのアンケートで把握された自治体史編纂窓口に対して、平成14年1月24日付でアンケートを発送した。アンケートはふたつの部分からなり、前半は、自治体史編纂事業でおこなわれた史料収集の方法と、収集された史料の現状を聞いた。後半では、旧市町村にのこった行政文書の扱いと、その現状について聞いた。アンケートでの「旧町村役場の行政文書等」という問いに対して、「これはどのような文書をさすのか」といった問い合わせが、松本市文書館宛にかなりあった。資料保存委員会では、「旧町村役場の行政文書」とは、昭和の大合併時に合併された旧市町村で作成され、伝来した市町村作成の行政文書を指すと考えた。

この自治体史編纂事業時に、それぞれの旧市町村の行政文書が選別され保存されているわけである。そのときにのこされた文書は、まさに「歴史資料として重要な公文書」として自治体

史編纂の場で利用され管理されてきていることになる。

市町村への総発送数の2163件に対して、回答は1140件（52.7パーセント）あり、約半数の市町村から返事が寄せられた。集計は平成14年3月まで継続し、その結果からみられる傾向について、平成14年3月の全史料協関東部会月例研究会（於 松本市文書館）と、同年6月の全史料協近畿部会の公文書研究会（於 大阪市公文書館）で、中間報告として発表した。

(3) 「市町村合併時における公文書等の保存についての調査」（第3回アンケート）

資料保存委員会では総務省通達を重視し、この通達の全市町村への周知が必要であると考えた。そして歴史資料の保存状況調査のため、行政文書のみを対象とした調査を目的として、各市町村すべての「行政文書担当」を宛先としてアンケートをおこなうこととした。

アンケートは平成14年7月9日付で全国3229市町村に発送した。アンケート葉書とともに総務省通達を同封し、この通達を把握しているかどうかを聞いた（総務省通達の周知のアンケート結果は55パーセントで、半分以上の自治体に伝達されていることを知ることができた）。あわせて、公文書館法全文と全史料協案内パンフレットを同封した。

アンケートは、平成14年8月中旬までに返送をお願いした。最終的には2019自治体から回答が寄せられた（62.5パーセント）。その集計結果を同年8月24日に松本市文書館で開催された資料保存委員会と関東部会月例研究会との共催の研修会で、中間報告として発表した。参加された全史料協会員から寄せられた意見は、全史料協『会報』第62号で報告している（資料保存委員会「報告」）。

アンケートの発送と集計は、平成14年夏に終了し、全史料協第28回全国大会（富山大会）でアンケート結果の概略についての報告をおこな

った（福島紀子「市町村合併と史料保存—資料保存委員会によるアンケート結果から—」）。

全史料協から全国の全市町村宛にこうしたアンケートと全史料協の案内が送付された意義について述べておきたい。全史料協は、どちらかというとそれまでは機関会員と個人会員にむけての情報発信やアンケートが重視されてきたように思う。今回の全市町村へのアンケートを実施した直後に、全史料協のある個人会員から「全国の市町村にアンケートを発信したことは、全史料協にとっては画期的なことだ」という意見が寄せられた。日頃の業務なかの「カウンターの内側」だけに安住しているの全史料協活動ではいけないのではないかと私は考えている。公文書保存の願いは、全史料協の会員だけのものではない。今回のアンケートに回答を寄せていただいた全国の多くの市町村は同じ悩みを持ち、なんとかして具体的な方策をと模索している。こうした状況のなかで、全史料協は、悩みと課題を共有しながら、ともに考えていかなければならないと思う。

2 市町村合併時の公文書保存を求める全史料協要請の意義

「市町村合併時における公文書等の保存について（要請）」

資料保存委員会では、「歴史資料として重要な公文書等」（公文書館法）の継続的な保存を目指して、全史料協としてできる取り組みとして、総務省に対して「市町村合併時における公文書等の保存について」の要請文を提出することを検討した。素案を資料保存委員会で作成し、平成13年9月の全史料協役員会で検討され承認を得て、同年11月に開催された全史料協第27回全国大会（長野大会）の総会場で、全史料協としての要請文の提出が議題にあげられた。資料保存委員長の小松がその間の経過と趣旨を説明し、承認された。文案はその後、全史料協会

長事務局（東京都公文書館）と資料保存委員会との協議の後、全史料協会長 太田雄二郎氏（東京都公文書館長）から総務省に提出された。

総務省ではこれを受けて、翌14年2月に、各都道府県市町村合併担当部長あてに、全史料協からの要請の周知を求める要請（「市町村合併時の公文書等の保存について（要請）」）がなされた。

この総務省からの、全史料協の要請文を添えての要請の意義もまたきわめて大きいものである。この要請は、各都道府県から管内の市町村に同趣旨の要請の周知を求めている。今日にいたっては、要請をうけた市町村がその要請をいかに受けとめるかが問われていることになる。その意味で、今回の市町村合併に際しての全史料協の要請が及ぼした効果はたいへん大きなものであったといえよう。

3 『データにみる市町村合併と公文書保存』の刊行

資料保存委員会からの3回のアンケートを集約・分析して、全史料協資料保存委員会編として『データにみる市町村合併と公文書保存』を刊行した。その構成はつぎのとおりである。

第1章 アンケート実施の経過 1 自治体史編纂アンケートの実施 2 市町村合併時の公文書保存をめぐるアンケート

第2章 都道府県市町村別アンケートデータ一覧

第3章 市町村合併と史料保存—資料保存委員会によるアンケート結果から— 1 文書管理制度は文書保存を支えるか？ 2 自治体史編纂事業と文書保存 3 公文書館制度と文書の保存・利用 4 今こそ住民が地域資料に出会える場を、望まれる公文書館制度の普及、自治体の責務と全史料協の役割

第1章では、全国47都道府県別に各市町村ごとに3回のアンケート結果を一覧表にして示し、寄せられた意見もできるかぎり掲載した。

こうした情報を共有し、これから取り組むべきことをお互いに考えて行きたいと思う。

4 3回のアンケートからみえてきた課題

(1) 何をのこしていくのか

公文書館法には、「歴史資料として重要な公文書等」という表現が何回も使われている。今回実施したアンケートのなかで、公文書の今後の保存について問うた質問に対して、「貴協議会では、地方公共団体で保存している歴史資料として重要な価値を有する公文書その他の記録をどのようなものと考えているのか、実例を挙げて示してほしい」という意見・要望がいくつか寄せられた。アンケート結果の中間報告会などにおいても「歴史資料として重要な公文書等」とは何か、その具体的内容を示してほしいという声が多く寄せられた。

今大会のサブテーマは「歴史資料をいかに残すか」であり、この分科会は「公文書を残すために一手段と方策—」である。昨年の富山大会全体会の場でも、公文書のなかで「歴史資料として重要な公文書」とは何かという質問がだされている。

全史料協としても、また資料保存委員会にしても、その課題にこたえていかなければならない。昨年の大会のこの課題に対する検討の場として今大会のテーマが設定され、資料保存委員会としてこの分科会を担当するように大会企画委員会から依頼があった。分科会の内容等について資料保存委員会で検討し、今大会をむかえた。

「何をのこしていくのか」という評価・選別の問題が、緊急の課題であり、そのための「手段と方策」を探っていかなければならない。

公文書館法は、「歴史資料として重要な公文書等」が何であるかまでは示していない。アンケートにみるかぎり、自治体の文書担当部門では、文書管理規定に従っての保存をあげ、文書

管理規定中の「永年保存文書」としてのこされている事例が多かった。

旧役場文書の整理（廃棄も含まれる）・保存に関しては、市町村はそれぞれの文書管理規定をよりどころにしているわけで、公文書館法の「歴史資料として重要な公文書等」、しかも「非現用文書」と示されても、明確な方策をうちだせないでいるのが現状である。文書管理規定の中に「歴史資料」という概念を盛り込んで保存をめざす市町村も増えつつあるが、いっぽうで公文書館法だけでは対応できない、公文書の管理と保存の現状があるのである。

公文書の廃棄・保存等の管理は、自治体の「規則」とどまらず、たとえば「文書管理基本法」のような法律が必要になってくる。自治体では条例が求められる。平成15年7月にだされた「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存・利用等のための研究会」の「中間とりまとめ」のなかでも、今後の検討予定の論点のひとつに、「公文書の管理に関わる法的環境整備」があげられている。情報公開法と公文書館法だけではカバーできない公文書管理についての法の整備が求められよう。全史料協としても、また資料保存委員会としても、「公文書の管理に関わる法的環境整備」について今後早急に考えていくことが求められていると思う。

(2) どこへのこし、どのように利用に供していくのか

アンケート結果をみると、現在の行政文書担当が文書管理規定に従って掌握している公文書の保管先として、書庫・永年文書保存庫など庁

舎内の収蔵施設を保管場所としてあげているところが多かった。これ以外の文書については、行政文書担当窓口では管理の対象外となっていると考えられ、アンケートでは不明文書が4割という結果にあらわれている。

いっぽうで行政文書担当窓口とくらべて、多くの自治体史編纂の場で、旧役場文書が現在も保存されている現状がはっきりしてきた。その保管場所は、資料館（資料室）・図書館のほか、公民館、小学校の空き教室、または自治体史編纂室などさまざまである。

編纂後の文書保存場所の確保、保存文書の編纂後の利用の問題など、今後の課題もまた多い。自治体の文書館設置へむけて、将来にわたる保存・利用・研究の場である場所を定めている公文書館法を普及していくことも、依然として今日の大きな課題である。

5 新たな課題をうけてのアンケートの実施

「自治体の保有する公文書の現状についてアンケート調査のお願い」(第4回アンケート)

文書管理規定では充分には把握されていない旧役場文書（歴史資料として重要な公文書）の保存の担い手として、自治体史編纂の場が大きな役割を果たしてきているが、資料保存委員会では、4回目のアンケートとして自治体史編纂にかかわる市町村宛に、平成15年7月10日付で「自治体の保有する公文書の現状についてアンケート調査のお願い」を発送した。

その結果は現在集約中であるが、つぎの福島報告にゆずる。