

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—

全史料協資料保存委員会事務局 福島 紀子

はじめに

平成17年3月を期限とした市町村合併特例法の影響は、徐々に私たちの身近でも広がっている。大規模合併に際して、資料保存の対策を講じる具体的データが全史料協には必要であるとの考えから、資料保存委員会では、昨年度行政文書の保存の現状について、全国の市町村にアンケート調査を行った。本報告は、その集計結果をもととした、過去の資料散逸の実態の考察である。

資料保存委員会の調査は3段階を踏んでいる。①平成13年8月の47都道府県あて管内市町村史の進行状況・連絡先の調査。②14年1月自治体史の編纂窓口として把握できた2163市町村に対するアンケート発送(A)。③14年2月の総務省通達を受けて、7月の3229市町村に対する「市町村合併時の公文書の保存に関するアンケート」発送(B)、からなる。直接回答はAが1140件、Bが2020件であった。特に後者の公文書保存アンケートでは、返信葉書とともに総務省通達を同封し、この通達が市町村の行政文書担当に、既に伝達されているかどうかを調査した。

1 市町村合併時に文書は廃棄されたか？

二つのアンケートから旧市町村役場文書の現状をみると、現在も保存していると答えたのは、Aアンケートでは76.75% (693市町村)、Bでは、合併の時点では保存したと答えたのは55% (760/1380は現在も保存/過去に合併があった市町村)であった。逆に合併時点で廃棄した自治体は、Bは6%、Aでは3.15%であった。これを見る限り、合併が直接的に文書の大量廃棄につながった可能性は思いのほか低く、公文書廃棄の要因の中心的な責任を、市町村合併だけに見ることはできないのではなかろうか。

反面、Bでその後の資料の保存状況について聞いたところ、現状では所在が不明、または廃棄となっている市町村が38.4%、と4割近くにのぼる。合併時には残されていた文書がその後保存率が低下し、4割近い市町村で文書が行方不明であることを示す。一方Aでは、合併していない自治体でも文書廃棄が行われている事例が多数ある。廃棄理由をみると合併以外にも、災害・戦災・火災など、事故や天災などの不可抗力的な文書の消滅のほかに、庁舎の移転、収納場所がないなどの理由による人為的な廃棄があったことも跡づけられる。またBからの回答では、今後の合併が予定されている1382市町村の内、保存を検討中が85%ある。自由意

見としてあげられているものの中には、「昭和の合併時同様に保存したい。合併前の文書については、現在の庁舎が存続の限り、庁舎で保管してもよいと考える。」などがあり、市町村合併と文書の廃棄は、決してストレートにつながるものではなく、大量廃棄の要因の第一は市町村の合併という点にはなかったのではないかと考えられる。反面目に付くのは、85回の回答の中に、「文書管理規定に従って保存」をあげている自治体が多いことである。

2 文書管理制度は文書保存を支えるか？（文書管理規定による文書保存の限界）

文書の保存または廃棄に関して、何らかの行動を起こそうとする場合、各市町村が最大のよりどころとしているのは文書管理規定である。今回の調査の中でも保存されてきた文書の多くは、管理規定を前提として保存されてきたものがある。特にBアンケートでは保存理由として、「大事なものを保存した」「永年文書を保存した」「議事録を保存した」「文書規定通り保存した」が多くあげられている。こうした保存に対する意識は、文書は管理規定に従って管理され処分されるものである、という考えが基本であることは明白である。公文書館法を前提とした管理の必要性を広範に訴えることが必要となっていることは、資料保存機関の間では共通認識であるが、文書作成主体である行政文書担当窓口まで含めた共通認識とはなっていない。

市町村の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目指す市町村も徐々に増えつつあるが、回答を得た多くの市町村では、将来にわたる保障の側面は永年保存文書の中に生かされており、永年現用文書の継続保存によって歴史的な文書の保存にかえているのが現状である。これは保存の側面に限定される行為であり、将来の説明責務につながるかどうかは、これからの課題であろう。歴史資料概念と行政文書概念の線引きはまだ曖昧なのである。

文書の保存、保存文書の状況認識には、各担当の間でかなりの認識の違いがある。Bで合併時には廃棄が6割にも関わらず、その後不明文

書40割となった要因は何か。廃棄の理由として物理的、不可抗力的条件による廃棄を挙げている一方で、残されている文書は、書庫・永年文書保存庫などで保存しており、これ以外の文書は管理の対象外である。これが不明文書4割という数字を出す結果となったと考えられる。保存されていながら行方不明になる文書とは、行政文書担当にとってどのような文書だったのであろうか。

3 自治体史編纂事業と文書保存

現在残されている旧役場文書がどのように保存されてきたか、Aアンケートの自治体史編纂室では、76割で旧町村役場文書は現在も保存されていると認識されており、現状での保管場所は資料館（資料室）、図書館のほか、集落の郷倉、小学校の空き教室、公民館、または自治体史編纂室など多様な場所をあげている。これらはBアンケートでは捕捉されていない文書である。文書管理規定で捕捉されていない文書の保存を行ってきた主体は誰かと考えた場合、編纂担当が大きな役割を果たしてきたことによつて明らかである。しかし内実を見ると「旧役場文書はかなり残っているが、廃棄扱いとなっていたものを自治体史の編纂過程で保管した。行政文書としては廃棄、引き継いでいないこととなっている。」という意見のように、双方合意の上での移管ではなかったという現実が随所に見られる。この現実、既に言わずもがなの事態であるかと思われる。

行政文書担当の把握の域外にありながらも、旧役場文書は編纂担当の下で保存しているという状況の中で、今後この旧役場文書を保存していく予定かどうかを双方に聞いた。Bでは、管理規定に従って処理、または保存は未定・不明という答えが多い中、Aでは、将来にわたって保存したい旨を伝える市町村が多くある。ところが現在の保存先として、小学校の空き教室など暫定的な保管場所をあげている例が多い。編纂事業終了後の編纂室を挙げている例も多く、事業終了後10年以上を経過した編纂室で保存している例もままある。今後の保存について編

纂室などでは、合併時に再検討したいと答える例もある。編纂という一大事業の中で集められた資料が、事業の完了後に非常に流動的な状態におかれていることを示している。

また残された文書資料が、どのように管理されているのかを知るため、各収蔵機関で旧役場文書の整理作業がなされたか、その過程で目録が作成されたかを聞いた。その結果、「整理作業を行った」は4割(41.15%)、「目録を作成した」のは3割であった。移管され、保存先となっていながら、実質的には整理作業にまで手が回っていないのが大半の現状である。これらの文書が、一般利用に供される可能性のある資料として保存される状態にないことは、目録の作成率が3割以下と、非常に低いことに示されている。実際一般の利用者がいた場合、閲覧が可能かという問いに対しては、事前連絡の必要をあげているところがほとんどである。保存はされているが、利用対象とはなっていない。保存はしているが、整理作業に手を付けられない状態。これが多くの旧市町村役場文書の現状である。その文書は、行政文書担当窓口から見た場合、廃棄したはずの文書であり、正式な移管を行っていない場合もある。保存している市町村の側でも、なぜ保存を継続していくのかについての積極的な理由を見いだし得ない状況にある。さらに、保存している資料について、都道府県公文書館への移管を検討している自治体もあり、市町村合併が進んだ場合、現状で保存について積極的な理由を見いだせない市町村の資料保存機関では、資料の保存について都道府県立等の施設に委ねたい意向を示している場合もある。

旧市町村役場の資料については、保存されていること自体があまり公になっておらず、保存内容についても未確認の場合が多く、地域住民の共有資料となるにはまだ数多くのハードルがある。反面、自治体史編纂で史料集が刊行された場合、これによって資料の公開性は保障されているという意見もあり、資料の公開性は成果品の刊行を以て宗とする、という考えを明確に示す自治体もあった。

4 公文書館制度と文書の保存・利用

資料保存の思想と情報公開の思想は、昭和の合併時に比べて高くなっていることは事実である。行政文書はむやみに廃棄できないものという認識は、共有されつつある。反面、保存機関の保有する資料が、前近代文書のみでなく明治以降の行政文書や、昭和の合併以降の行政文書など、現行自治体に通ずる市町村の公文書が大きな比率を持つようになってきており、個人情報や権利関係に関わる文書が閲覧対象となりつつある。現状ではこうした資料群を実質的に保存管理している自治体史編纂室などの機関に、資料を閲覧に供する場合の根拠がない。

歴史資料の公開は、図書館・博物館や資料館のよって立つ法令の中では残念ながら充足されてはいない。歴史資料の利用・公開について規定しているのは公文書館法であり、公文書館法に基づいた公開窓口がなければ、保存していることの意義や保存していくことの重要性は失われてしまう。実際、いったん収集保存されてきた文書の複製が、あつてはならない資料として廃棄されざるを得なかった自治体史編纂室の事例も、過去の全史料協の全国大会で報告されてきた。なぜ廃棄されなければならなかったのか、あつてはならない文書という考えはなぜ生まれたのか。公文書館法に基づいた施設での保存であれば、あつてはならない資料という考えは生まれやすいはずである。

資料保存施設の数が増え、保存資料が蓄積されればされるほど、保存施設は資料をガードすることができにくくなっていく。裸の状態で資料がさらされていく、これは施設が裸になるだけでなく、所蔵資料そのものも裸にされるのと同様の事態である。さらに、文書管理規定による保存のその後が、廃棄という意識の埒外に置かれる不明文書につながる可能性があることも今回のアンケートは示している。

5 今こそ住民が地域資料に出会える場を

文書管理規定上で文書館の役割が明確にされること、すべての文書が文書保存施設に引き継がれるように規定することで文書館制度の準備

はできる。特に今、合併時の公文書の円滑な引継のためには、行政文書を含めた歴史資料の将来にわたる保存と公開を保障する、公文書館法を重視した文書管理制度の確立が必要である。また、合併により引継が困難となる自治体が生じる場合、市町村を越えた都道府県立施設への移管を望む自治体もあるという事実により、文書の引継先としての都道府県公文書館の責務は一層重くなると考えられる。

文書管理規定に従って永年文書を残すのと同様に、歴史的に重要な資料を残すことが必要であるという認識は、盾の両面の関係にある。今この局面における全史料協の役割について考えてみたい。

まず、文書の保存についてはAとB双方の回答とも積極的に廃棄の姿勢をとっているのではない。歴史資料としての重要性は文書の作成段階から備わっているものでもあり、また、行政文書としての重要性を包括する概念でもある。情報公開の思想に基づいて、行政文書は住民に公開すべきものである、文書は住民のものであるという認識・法的裏付けも徐々になされている。自治体史編纂が行われた市町村で、7割以上が個人所蔵の古文書ではなく、自らの記録である行政文書を引き継いで保管しているという事実の中で、過去の行政文書に対する歴史資料としての重要性の視点は確実に育ちつつある。

問題はこの時期に、市町村という枠組みの中で作成された編纂事業の引継場所が流動的な状態にあるということである。実は日常の文書管理とは明確に一線を画す、「廃棄」という行為を行っている比率は、完了後の自治体史編纂担当の場合の方が高いというのが現実であった。編纂窓口では合併時には保存されていた行政文書を、15.1%が「廃棄」と答えている。ただしこれには行政文書担当の側の廃棄は、日常の文書管理の一環である、という事情を背景とした上での話である。事業にともなって収集された資料を廃棄するという、最終的な選択肢を選ばねばならないのは編纂担当の側である。多くの市町村では自治体史編纂という文化事業への取組によって、前近代文書以外の近代行政

文書も、歴史資料として認識されようとする芽が作り出された。

反面こうした管理体制のもとで、蓄積されてくる資料群に対して、積極的な保存の手だてを講じることができない状態も蓄積されている。保存施設にある歴史資料の中には、行政文書が加わって来ていることは、Aアンケートから明白である。実質的に公文書館の役割を持たねばならない施設が、自治体史編纂事業の活発化を契機に増加していながら、これを保護する手だてがない。こうした施設または、自治体史編纂室が、公文書館法の普及によって、公文書館法を適用した施設へ転換されることを促すことは、全史料協が取り組むべき事業の中では急務に属するものである。

市町村の公文書保存という視点から考えた場合、地域に残される資料は、各市町村の枠組みを前提に考えられなければならない。保存されている資料の中には、研究者の求める歴史とは異なった、地域住民の求める歴史があることにも留意しなければならない。生活に密着した記録の必要性は、行政の側だけにあるのではなく、そこに生活する住民も自らの生活記録として求めているのである。

公文書の保存を訴えた総務省の平成14年2月の通達は、アンケート発送の段階で55%と、半分以上の自治体に既に伝達されていた。今回のアンケートにより、より多くの自治体に通達は周知されたはずである。これは、全史料協からの市町村への今後の働きかけに、有効に作用するものと考えられる。今後は全史料協として通達に則った働きかけを行うことができる。

アンケートや通達に対して、保存の取り組みを起こそうとする積極的な反応もいくつかある。今回のアンケートを通して、明らかになった重要な点が一つだけあるとすれば、それは、私たち全史料協に携わる機関・個人が、日常的に取り組んでいる課題と悩みは、全史料協の会員だけのものではないということである。少なくともここに回答を直接寄せた3000以上の市町村は、同じ悩みを持っているということであろう。スタンスの違いはあるにせよ、同じ悩み

を共有し、これに何らかの形で取り組みたいとする市町村の対応が、全体で60%以上という好回答率を示したといえる。

反面、全史料協として取り組むべき課題の大きなことも浮き彫りになった。それはBアンケートの中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」という意見である。同様の要望は多数寄せられている。この解決へのキーワードの一つとして専門職問題につながる課題もあろう。

本報告では市町村合併問題が全国的レベルで取り上げられている今の時期に、13.14年度にわたる資料保存委員会のアンケートの集約の一部を紹介した。