

11月20日(木) 9:30~11:30

21世紀の史料保存と利用—歴史資料をいかに残すか—

基調報告 歴史資料をいかに残すか —市町村合併の動きのなかで—

上越市史編さん室 山本 幸俊

はじめに

大会企画委員会では、大会テーマ「21世紀の史料保存と利用」の3年目となり、本年をまとめの大会と位置づけた。そして、どのような方向で本年度大会を設定するか協議を重ねてきたが、その結果、昨年度富山大会での協議を継承し、なお今日の全国的課題である市町村合併下の公文書等保存問題を再度取上げることとし、副題を「歴史資料をいかに残すか」とすることにより、広い立場での問題も包括的に考えてみることにした。

さて、平成16年度末に失効する市町村合併特例法に併せ、急速に進む市町村合併の動向のなかで、私たちが願ってきた「公文書館法」の趣旨は十分に尊重され、消えていく多数の基礎的自治体の公文書が適切に保存・管理できる方向にあるのか。地方の市町村の立場から、合併現場より見えてくる現状と課題を報告する。

*報告は28枚のスライドショーを交えて行なった。

1 富山大会(第28回)で出された主な課題

昨年度の富山大会では多くの貴重な意見が出されたが、なかでも主な論点として次の6点があった。

- (1) アンケート結果によると、昭和の合併までは合併即公文書廃棄とはなっていない。
- (2) アンケート結果によると、今後は「文書管理規程」にそって処理するとの回答が多い。

- (3) 残された公文書等に、誰かが歴史資料という価値を付与しない限りまた廃棄される。
- (4) 残すべき公文書として、何が歴史資料となるかのガイドラインの提示が必要である。
- (5) 合併協議の事務調整に公文書保存問題を提起しないと行政内の課題とはならない。
- (6) 地域の学校や農協等諸団体の統廃合も進行しており同様な対処が急務である。

以上の6点は、現在考えても重要な課題点として本年度に引継がれている。

なお、全史料協では富山大会の成果をふまえ、平成15年8月1日付け「市町村合併時における公文書の保存を求める声明」を、都道府県市町村合併担当部長及び総務省自治行政局長へ送付した。

2 合併下公文書保存問題への取組み動向

参考資料1は当該問題の全国的な動向について、新井浩文氏の報告(『記録と史料』No13、2003年3月)に私がアンケート調査等で補足追加し示してみた。総数69件で、平成13年が2件、同14年が23件、同15年44件(平成15年11月14日まで)を数える(『第29回全史料協全国大会要項』(以下「要項」という。)P42~44)。年々この問題への取組みが大きく広がってきたことがわかる。そして、推進役として全史料協の取組み(要請文・声明文・アンケート・全国大会・関東部会・近畿部会)が大きな役割を果たしてきたといえる。全国を取組み69件を内容別

に分類してみると、(1)講演会・研修会、(2)要請文・声明文・通知・依頼、(3)アンケート、(4)展示活動、(5)刊行物への掲載、(6)訪問調査、このほか新聞等マスコミ報道などがある。

具体的な内容について年次にそって特徴的な動きをみていくと、平成13年11月長野市での全国大会を受けて、同月28日付けで全史料協は総務大臣に「市町村合併における公文書等の保存について（要請）」を提出し、これを受けた総務省では翌年2月18日付けで都道府県市町村合併担当部長宛に全史料協要請文の周知を要請している。このことがその後の運動の指針となった。

平成14年になると地方史研究協議会を始めとした歴史研究団体が研究会や声明文を出すようになり、各地の都道府県史料協議会においても講演会や研修会がもたれるようになる。同じ頃、図書館関係者のアピール文も出された。前述したように同年10月の全史料協富山大会において、「市町村合併をとりまく諸問題」が大会テーマ研究となり、翌15年1月に全史料協近畿部会設立10周年記念セミナーでは「市町村合併と行政文書のゆくえ」がテーマとなり集中的に協議された。同年3月の年度末には、各文書館の研究紀要等で特集が組まれた。

平成15年度に入り、新史料協（新潟県）、長野県史料協、富史協（富山県）、埼史協（埼玉県）、広文協（広島県）などにおいて、相次いで要請文の送付や採択がなされ、関連の講演会・研修会が開催された。こうしたなかで注目すべき取組みが鳥取県で始まる。鳥取県立公文書館では市町村合併に対応するため、平成15年度、職員1名を増員して「市町村公文書保存支援事業」を開始する。まず、5月28日付けで県内市町村文書管理担当課長宛に事業の協力依頼文を送付し、6月から市町村の文書管理の実情や旧村役場文書の保存状態について訪問調査を実施した。さらに、7月4日付けで県内教育委

員会教育長宛にも同様の依頼文を出して事業の周知を図っている。

このほか、4月に長野県教育委員会が、5月に愛媛県教育委員会が、8月に岐阜県教育委員会が各県内市町村（文化財担当課）へ「市町村合併に伴う公文書等の保存について」の通知等を出していることも後にふれるが行政指導的意味より看過できない。前述したように8月1日には、全史料協が改めて昨年の富山大会の成果を「声明」として総務省自治行政局長及び都道府県市町村合併担当部長宛に送付した。秋季に入り、各都道府県史料協では当該問題の研修会やアンケート等を実施し、群馬県立文書館では県庁県民ホールにおいて「特別展示・群馬の市町村合併の歩み」を開催し行政職員への理解を広げる試みがなされた。市町村や民間の動きとして注目されるものとしては、紀南文化財研究会（和歌山県）や城川町文書館支援館員・芸予地震被災資料救出ネットワーク愛媛（愛媛県）の活動などがある。

全体動向として、昨年から本年春頃までは講演会や要請文・声明文としての取組みが多く、夏頃からは訪問調査・研修会・アンケート・展示活動が増え、一般論から個別問題への対応に移行していることが窺える。また、次にどのような手立ての実践をするか苦慮している現状もみえてくる。運動・活動の主体として各種団体があるが、「平成の合併」においては都道府県史料協の活動が目立ち、その事務局を担う都道府県文書館が果たしている役割が大きい。これは「昭和の合併」にはみられないことである。また、歴史研究団体では中央学会で地方史研究協議会のいち早い動きが見られるものの、他は地方の歴史研究団体のみであり、今後の取組みが期待される。

3 市町村における文書管理の現状

合併下、公文書保存問題を考える際、市町村の文書管理の現状を踏まえた取組みが必要である。この映像（スライド）は、上越市が合併しようとする、人口約1万人の町役場地下書庫であるが、足の踏み場もなく書架に文書が詰め込まれ、行事に使用した提灯などの物品も混在している。こうした書庫は近年は少なくなったが、小規模な市町村にあってはまだまだみられる現状である。以下、近年の市町村における文書管理の現状として5点を指摘する。

第1点目。市町村の文書管理に大きな影響を与えたのは近年の情報公開法の普及（accountabilityも含めて）である。これにより行政職員の文書に対する認識が変化した。それまで市民の目にさらされることのなかった公文書がそうでなくなったこと、個人情報への配慮、OA化による文書認識の希薄化、そして保存期限満了文書は「文書管理規程」にそって速やかな廃棄が徹底されたことによる。さらに、行政改革によるスリム化指向もあり、「平成の合併」は以前の合併とは比較にならないほど早期に大量の文書が廃棄される可能性が大きい。

第2点目。小規模な市町村にあっては、未だに「文書管理規程」をもたない自治体がある。上越市が合併しようとする自治体にもみられることで、このことは日常の文書管理業務の位置付けを端的に示している。公文書管理業務は行政内部の事務命令規程でしかなく、住民生活と直接関わらないため、「てま」・「ひま」・「かね」をかけられないのが現状である。まして、非現用文書の「歴史資料」的価値の付加は、趣旨は理解できても実際は重荷であるし、よくて教育委員会任せである。従って、意識の高い職員が文書館設置の方向で動こうとすると、縦割り・位階制的編成の強固な「みずからの」行政組織内の職員自身が最大の障害となることが間々みられる。このような行政という組織がもつ特有

の困難性を感じている史料保存関係者は多く、「公文書館法」の示す方向とは大きなギャップがある。

第3点目。市町村役場庁舎内書庫は近年改善されてきたが、未だ多くは書架が部署別に割り当てられているのみで、現用文書と非現用文書の区別が不明確なまま混在している。特に簿冊方式の場合、保存年限の異なる文書が同じ簿冊内に一度綴じられてしまうと、再度整理・編綴し直されることがないまま詰め込まれていく。その後、古くなった文書の束や箱は保管スペースを求めて、庁舎外車庫棟等へ移動され、分散化・物置化が進行し、いずれ、埃をかぶり、保管スペース確保のために古い順に一括廃棄となる。

第4点目。上越市周辺においても、ここ10年余りの間に役場庁舎の新改築・移転などが急速に進んだ。小さな自治体であっても見上げるほど立派な庁舎となったが、その際、大量の公文書廃棄が行われた。行政改革の影響もあり、今回の合併は公文書整理＝廃棄の絶好の理由付けとなる。

第5点目。現在の市町村公文書管理の現場で関心が高いのは電子自治体への対応の問題である。国の指導によるLGWAN等電子自治体化が急速に進められ、文書管理システムに大きな影響を与えようとしている。私たちにとても公文書の歴史資料としての保存問題をどのように組み込めばよいか今後の差迫った課題となっている。

4 市町村合併のなかでの展望

以上のような、市町村公文書管理の現状を踏まえて、どのような対応が展望できるのか。本大会では、午後の第1分科会で具体的な合併下公文書保存の取組みの報告と協議を予定している。私の方からも5点ほど指摘し、午後の分科

会及び全体会Ⅱの討議の素材としていただければ幸いです。

第1点目。合併は行政組織を見直し再編成(動く)する好機であるという点である。庁舎の統合に当って、本庁や支所の位置づけとともに、公文書をどう移動し、新自治体での文書管理システムをどのように構築するかが必ず検討される。積極的に「合併事務調整協議」へ問題提起し、公文書のライフサイクルを明確にして、「歴史資料」の位置を確保するようにする。少なくとも、通常よりは合併を控えた自治体の方がこの問題に関心があり取り掛かりやすいので、「文書管理規程」に歴史資料の保存条項を明記するなどのシステム化を図りたい。問題提起する時期は早いほどよいが、新組織が固まりきらない任意合併協から法定合併協移行段階までに問題提起することが望ましい。

第2点目。「当事者意識」でそれぞれの立場の人が出来ることを考えて行動を起こすということである。市町村合併は50年に一度あるかないかの緊急事態と考えた方がよい。誰もが不明な点が多く、何も行動しないと何も生まれない。まずは全史料協に集うような保存意識のある人が、人任せでなく声を出していくことが重要である。よく質問されるのは、「自分の自治体には文書館等歴史資料保存の担当部署がないがどうすればよいのか」ということである。その場合、私は教育委員会文化財担当係の役割が重要であると思う。合併後に残される非現用文書の取扱いについては、「歴史資料」として取り扱うこととなるであろうから、文化財担当係がこの問題に関与しやすい。その好例は天草アーカイブズの実践であろう。「チリ紙以外はみんな引き受けます」といって、教育委員会文化財担当学芸員が庁舎内をまわって廃棄文書を収集したことが文書館設置のステップになった。また、最近に残された公文書が指定文化財となる例も

みられる。京都府の行政文書が府指定文化財となったことは有名であるが、新潟県においても平成15年3月に新潟市と新発田市・亀田町の上水道関係行政文書が県指定文化財となった。こうした動きは今後も広がるとみられ、市民に理解しやすい文化財的価値からも市町村公文書保存の重要性を呼び掛けていくべきである。

第3点目。昨年度富山大会で提起された公文書保存の「ガイドライン」の提示については、いくつかの協議・取組みはあったが、この1年具体的な進展は少なかった。私は、合併に伴う残すべき公文書の評価・選別は通常の文書館等が行う評価・選別とは区別した対応が必要であると思っている。まずは、緊急事態であり残すことが先決である。また、先ほど映像でみていただいたような混在した書庫についてどう現実的に対応するか考えなくてはならない。一般行政内にあつては、合併を控え慌しい中で残したい気持ちがあつても、どのように扱えばよいか分からないのが現状である。具体的手順については後でフローチャート等で提案するが、まずは保管場所を確保すること、次に残すべき文書の基本的考え方を周知させること、その上で整理の手順を明確にすることである。ここで重要なことは、残した文書のリストを作成することであろう。

第4点目は、「望まれる行政指導」ということで、本日の報告で私が最も主張したい点である。現用の公文書の中に「歴史資料」の価値を確保することや今後の文書館制度の拡充には行政指導が不可欠であると感じている。「公文書館法」が存在するのみでは、市町村の行政事務システムに与える影響力は「弱い」と言わざるをえない。先述したように市町村行政の現場では、上から命令された業務を縦割り分担の中でいかに素早く処理・対応するかが求められており、しかも小さな町村にあつては一職員がいく

つもの業務を兼務させられている。たとえどんなに立派な理念や思想であっても、日常の直接業務以外のことを下からボトムアップすることは非常に難しく、反対に上位からのトップダウン的対応は大きな有効性を発揮する。善きにつけ悪しきにつけ、行政機関とはそうした特性をおびた組織体であり、その点を踏まえた対応が求められる。

こうした問題の比較対象として埋蔵文化財行政がある。以前はあまり知られていなかった「文化財保護法」を根拠に、国（文化庁）－都道府県教委－市町村教委という行政ラインの指導を得て、発掘調査費用の原因者負担の原則や市町村へ埋文担当専門職員の採用などを実現してきた。確かに埋文行政は開発事業の裏返しで、様々な問題を抱えてはいるが、常に国・都道府県という上位機関の強い指導性のもとで市町村行政のなかに確固たる位置を築いてきた。背景には注目すべき発掘による国民的関心が高いことや考古学の発達など見逃せない点もあるが、ただ「文化財保護法」がいう国民共有の文化遺産というだけではここまで浸透してこなかったと思われる。

比較事例の好例として本大会での大きな課題となっている「ガイドライン」問題について、埋文遺物も全ては残せないという観点から「ガイドライン」問題が存在する。しかし、埋文行政の場合は、まず、国（文化庁）が「ガイドライン」、指針を示し、都道府県教委を通じて周知・研修を行いながら、最終的には市町村担当者の裁量に委ねる方法をとっている。このことひとつとっても公文書管理問題と大きな違いがある。どうか、国及び都道府県機関にあっては市町村公文書管理について直接の行政指導をお願いしたい。特に、この場でお願いしたいことは、「公文書館法」の施行によりある程度は普及したといわれる都道府県文書館にあっては、

「みずからの」組織内文書のみへの対応だけではなく、管内市町村公文書管理に対する具体的な行動を起こしてほしいということである。市町村担当者は閉塞状況の中で「公文書館法」が示す行政指導をどれほどか期待している。その点、先述した鳥取県立公文書館の取組みは特筆に価し、同様に長野県教委・愛媛県教委・岐阜県教委の通知は行政指導的な側面を有するという点で注目される。

第5点目。今回の問題についても最終的には、市民的関心の喚起が必要である。今後は「住民が動けば行政も動く」という視点で、市民向けの研修会や講演会の企画の工夫、マスコミ利用への取組みを一層進めるべきであろう。「公文書館法」第3条有権解釈には「公文書等の歴史資料としての重要性にかんがみ、その保存及び利用に関し、それぞれが適切であるとする措置をとる責務を、本来、国民及び当該地方公共団体の住民に対して負っている」とあることをもう一度想起すべきである。

5 新潟県上越地域合併協議会の取組み動向

新潟県上越地域では13町村が平成17年1月に上越市へ編入するかたちで、現在、法定協議会設置まで進行している。合併の自治体数が上越市も含めて14にも及ぶのは全国最多とのことである。この合併の事務調整に、任意合併協議会から法定合併協議会準備段階で、14市町村から提出された案件は3,040件あった。これをまず係長級の38分科会で水準調整協議を開始し、そこで整理された調整案を課長級の22専門部会で協議決定する方法で進められた。なお、不調整の場合はさらに上位の幹事会や合併協議会で協議されるべく現在も進行している。

こうした中で、公文書管理に関しては、専門部会「総務」の下の「行政」分科会が担当している。文書管理を担当する上越市総務課法務室

では、この「行政」分科会にさらに個別問題を検討する「合併に向けた文書管理・保存に関する打合せ会」（合併市町村の総務課文書担当者で構成）を立ち上げ、公文書の管理・保存についての協議を、これまで2回開催した。今後、合併まで5回程度の調整会議を予定している。これと併せて、上越市総務課では公文書の管理・保存状況に関する実態調査アンケートを実施し、関係13町村を訪問調査した（主に現用文書の管理状態）。これとは別に私ども市史編さん室でも訪問調査を実施し、主に自治体史編さん収集史料と非現用公文書の保存状況の実態把握を行った（8月～9月）。

「合併に向けた文書管理・保存に関する打合せ会」及び訪問調査の際には「公文書館法」や全史料協要請文、新史料協要請文、関連新聞記事などを説明周知し、非現用文書の当面凍結を合併13町村へ要請している。そして、市史編さん室では非現用文書及び歴史的な文書の管理・保存について具体的提案を行っている。参考資料2は役場庁舎内書庫の整理手順のフローチャート、参考資料3は選別基準（ガイドライン）の具体例（「A・B・C分類」であるが、実際はC→A→Bの順番で選別作業を行なう）である（参考資料2と3は『要項』P45～46）。今後さらに検討・修正して実践していきたいと考えている。

おわりに～歴史資料をいかに残すか～

現在進行する「平成の大合併」において消えていくのは、人口2万人以下の小規模自治体が大半である。これら小規模自治体は、これまで生き残りをかけ独自にアイデアを絞り、懸命に、個性豊かな地域起こし事業を展開してきた。「昭和の合併」から50年、高度経済成長からバブル、そしてその崩壊まで、日本社会がかつて経験のしたことのない激動を経て、行政の役割

もかつてなく肥大化した。その歩みを証明する基礎的自治体の公文書は将来第一級の歴史資料となることは間違いない。一方、合併し新しくなった自治体にとっても、それぞれの地域自治や個性ある地域づくりが必ず課題となる。その時、旧自治体公文書は貴重な情報資源となることは言うに及ばない。その公文書の消滅を防ぐのは今しかない。市町村の行政現場で見えてくることは、公文書を「残す」という視点すら存在しない現実で、この市町村合併という全国規模の緊急事態を受けて、今ほど「公文書館法」と既存文書館等史料保存利用機関、そして全史料協の役割が試されていることはないのではないか。

公文書以外にも、地域には古くから残されたかつての公文書である古文書や、学校史料等の団体文書など幅広い歴史資料が存在する。これまでも永く言われてきた歴史資料の保存問題の閉塞状況の打開に、とりわけ行政内の公文書管理問題については、報告内で強調したように行政指導が不可欠と思われる。しかし、より根本的にはまずもってそれぞれの「現地」で関わるべき人たちが、「当事者意識」で史料保存に取り組む、そして連携し、歴史資料を遺す手立てを講じていくことが手掛かりを生み出す第一歩である。そうした「現場」の思いを繋げる「場」としての全史料協があり、結成30周年を控えて、どのように次なる一歩を踏み出すのか、その役割が問われ、私たちが進めてきた文書館運動全体の在り方も21世紀の市民社会にどのように合意を広げ、根付くことができるか。「平成の市町村合併」の公文書保存問題は、直接市民と対峙する記録・史料の保存問題であるだけに、多くの課題を私達に問うているといえる。

少し言い方を代えると、これまでの全史料協の活動や文書館運動は都道府県機関を中心に展開してきたと言え、その成果は確かにある。し

かし、今後は市町村というフィールドの中でも運動が有効に展開していくことができるのかが問われている。区市町村という基礎的自治体の行政現場では常に市民的ニーズへの対応が求め

られており、その意味で文書館運動が21世紀の市民社会に合意を形成・拡大していくことができるかが、今回の市町村合併下、公文書保存問題が問われていることといえるだろう。