

11月20日(木) 13:00~15:00

市町村合併と公文書保存

広島県立文書館 安藤 福平

はじめに

現在進行している市町村合併のなかで、地域の歴史資料の根幹ともいえるべき公文書を保存することは、喫緊の課題である。報告では、市町村合併と公文書保存について過去の教訓を汲みとるため、広島県内の具体的事例を紹介する。つぎに、広島県におけるこの間の取り組みと現状を紹介する。

1 旧町村役場文書の保存管理 ― 過去の教訓

現在残っている旧町村役場文書は、昭和の大合併から相当の年月が経過した後、市町村史編纂事業や文書館の設置などで、歴史資料としての価値が再評価され、利用・保存されることになったものが多い。それらが保存されてきた経緯を、廃棄されてしまった事例と対比させながら紹介したい。

市町村史編纂と公文書保存 村史編纂で重要文書を指定した結果、文書が大量廃棄された例として、山県郡芸北町を取上げる。山県郡芸北町は、美和・中野・雄鹿原・八幡の4か村が合併して1956年に誕生した。新町の役場庁舎は旧中野村に置かれ、旧村役場はそのまま支所となり、旧村役場文書もそのまま支所に残置された。一括管理のため1988年に芸北町役場に集められたが、管理の困難性などの理由から翌1989年に広島県立文書館に寄託された。旧村役場別の文書点数は、中野村582点、美和村1043点、雄鹿原村190点、八幡村1545点、計3360点である。

雄鹿原村役場文書の残存数が少ない理由は、

村史編纂と関係がある。雄鹿原村では、合併前の1951年に村史発刊が企てられ、1957年に刊行された。村史編纂には役場文書が活用された。このとき（と推定する）、文書の再整理が行われ、複数の簿冊から文書を抜き出して再編綴された。刊行された『雄鹿原村史』には「重要文書目録」が掲載された。その目録に掲載されている文書は全て現在残されている。逆に、目録に掲載されていない文書は、ほとんどが廃棄されている。「重要文書」指定の有無が文書廃棄の判断基準となったと考えられる。

町史編纂と史料保存の成功例としては、佐伯郡廿日市町（現廿日市市）があげられる。同町では、1971年から町史編纂事業が開始されたが、その時点で旧町村役場文書は公民館に残置されていた。これら旧町村役場文書については、町史編纂事業で活用されるとともに、目録が作成され、保存措置が講じられた。簿冊は封筒に入れられ、目録と対照することで出納可能な状態にされた。ただし、文書館が設置されなかったため、一般公開はされず、保管場所も当初は公民館、ついで学校の空き教室、別の学校の体育館などと、何度か移動した。最近になって図書館に収容されたので、公開利用の方向への前進が期待される。

この時期以前の市町村史編纂では、編纂が終了するとともに、資料も散逸することが間々あったが、廿日市町ではその愚は繰り返さなかった。町首脳部の高い見識、担当職員に恵まれたことなど、好条件が揃っており、町史編纂と史料保存の関係が正しく捉えられていたことが大

きかった。編纂事業と史料保存のあり方について、広島県内でよい手本を示したといえる。

なお、廿日市町より25年前の事例であるが、山県郡加計町では、1950年代に10年がかりで町史を編纂したが、そのころ合併も同時進行しており、合併村を含む役場文書の目録を作成し保存した（この経験が廿日市町に生かされたといえるかもしれない）。これらの役場文書は、現在2度目の編纂事業で活用中である。そのなかで、2002年、「文書館」が設置された。4185冊の役場文書を架蔵しており、文書の保存と目録作成はできているが、現在のところ、町史編纂事業の補助機能が中心で、選別、移管、公開など文書館の主要機能については今後の課題となっている。

旧町村役場文書の収集・保存と公文書館設立

つぎに広域合併を機に公文書館を設置した広島市の事例を紹介する。現在広島市域となっている周辺旧町村の大部分は、1955年前後に町村合併を行い、さらに1971～1975年にかけて広島市に編入合併するという経過をたどった。編入合併の条件として編入合併町の町史の編纂がおこなわれた。そのため旧町村役場文書の収集・保存が実施された。文書が膨大に集積されたことが梃子となって1977年4月、広島市公文書館が設置された。つまり、広島市の場合は、編纂事業と資料収集・保存が両立しただけでなく、全国的にも先進的な公文書館の設置につながったことが特筆される。そこに、今日的教訓を汲みとるべきであろう。

広島県内における旧町村役場文書の残存状況をみると、壊滅状態のところが多い。広島市域の場合、総計で4万点近くが公文書館に収蔵されており、その差は歴然としている。もっとも、広島市が旧町村役場文書の収集・保存をおこなったのは1975年以降であるので、旧町村ごとの

残存状況の差は大きい。

広島市公文書館に収蔵されている旧町村役場文書を点数の多い順にあげると、温品村・戸坂村・大林村・狩小川村・瀬野村の順で、ここまでは3000点以上である。それ以外の町村は多くて500点前後、100点に満たない町村もあり、残存状態に相当の開きがある。多くの旧町村役場文書は、1955年前後の合併を経て、その後の経過のなかで次第に散逸させられ、1975年に市史編纂室が収集を始めた時点ですでに失われていた。

無作為保存と意図した保存 保存された4つの村役場文書は、無作為の結果、凍結状態で保存されたケースと、地元の保存への努力が実ったケースに分かれる。瀬野村役場文書は山陽本線沿いにあった旧役場庁舎に保存されていたが、建物の一部が破損していたため、そこから入り込んだ蒸気機関車の煤煙で黒々と覆われている状態であった。まさに無作為による保存の典型であった。狩小川村の役場文書は、村役場の建物が支所、公民館と転用されたが、文書を保管する土蔵が手付かずの状態に保存されたため、合併後（高陽町）の本庁舎が置かれた深川村の役場文書より多く残存する結果となった。

これに対し、大林村役場文書と戸坂村役場文書の場合は、地元の団体や出張所職員の努力による保存成功例といえる。大林村は1955年に合併して、役場庁舎は可部町大林支所となった。2年後に支所は廃止され、大林愛林会（区有財産管理団体）の事務所が置かれることになり、役場文書も大林愛林会の管理下に置かれた。1963年ごろ、建物を改築することになり、役場文書は、可部町公民館が管理する「六角堂」に移された。地元の意向が強く働いた「意図された保存」であった。

戸坂村は1955年に広島市と合併したが、役場

文書は、旧役場庁舎の文書収蔵室で保存され続けた。役場庁舎から支所、出張所へと業務の縮小によって建物にゆとりが生じたため、収蔵室に手をつける必要がなかったことも幸いしているが、何よりも元村長・助役を中心とする地元の文書保存にたいする熱意の所産であったという。

地元有志による文書保存という点では、広島県内では山野村役場文書が特筆される。深安郡山野村は、1955年に加茂村・広瀬村と合併して深安郡加茂町となり、村役場には支所が置かれた。合併後も旧村役場文書は残存し、その保存については、地元でもかなり早い時期から懸案になっていたようである。調査に訪れた後藤陽一広大教授（当時）の「ここには明治維新前後からの貴重な文献が保存されてある、県下でこんな村は少ない、大切に保存しておくように」との助言もあった。しかし、収蔵庫を造る経費のめどがたたず、実現に至らなかった。1971年になって、山野農事センターの小部屋を改造して収蔵庫とする案が浮上し、旧村内有志の寄付を仰ぎ改造工事を実施した。文書は県史編さん室の職員を中心に、研究者・学生の応援で整理が行われた。それにもとづき1972年に目録が印刷刊行された。歴史研究者のボランティアと地元有志の協働による成果であった。こうして、山野村役場文書は地元の有志で組織する山野郷土資料保存会により維持管理されることになった。その後、地元での維持管理、とくに活用の困難さから1996年に広島県立文書館に寄託された（総点数は近世文書も含め8026点）。

役場文書の残存状況と市町村史編纂 役場文書の残存状況は、近現代分野の町史編纂に重大な影響を及ぼすことは、報告者自身も身につまされた。山県郡千代田町では、旧町村役場文書は、土地、議会関係など永年保存とされていた

簿冊がごくわずかに庁舎書庫に残存しているにすぎない。合併で役場文書を統合し、不要となった役場文書を廃棄したためである。旧町村役場文書が壊滅状態であることは、町史編纂の近現代分野において大きなハンディとなった。役場文書の欠落を旧八重西小学校文書で補う状況で、他の町村史では無視するような瑣末な資料も最大限利用した。

比婆郡東城町では、旧町村役場文書の残存状況に大差があった。東城町は、比婆郡東城町・小奴可村・田森村・八幡村・久代村・帝釈村および神石郡新坂村の一部が合併して1955年に誕生した。1985年度から町史編纂事業を開始し、旧町村役場文書を調査した。残存状況は、田森・八幡の両村以外は壊滅に近い状態であった。田森は、役場庁舎が支所から公民館となり、その公民館も改築されたが、文書が保存されていた土蔵は手付かずのままであった。八幡は、小学校の空室に保存されていた。

両村の役場文書は東城町史に大いに利用された。裏を返していえば、当該期の歴史記述は、両村の役場文書に依拠せざるをえず、田森・八幡両村の事例を中心とせざるをえなかった。自治体の公文書は地域の歴史を語るかけがえのない史料となる。公文書を失うことは、地域の歴史的アイデンティティを失うことにほかならない。このことは、合併にあたり大いに強調する必要がある。

旧町村役場文書散逸の過程 昭和の合併では、新町村の庁舎には中心となる旧町村役場の建物が充当されるか、あるいは新たに新庁舎が建設された。いずれにしても、合併直後は、本庁舎が置かれなかった旧町村役場の建物には支所が設置された。①合併により事務の統廃合がなされ、本庁と支所の役割分担に基づき一部の文書は本庁に移され、別の文書は旧役場（支所）

にそのまま残され、管理・使用された。ただし、合併により旧役場文書の参照価値は減少したため、業務上必要な文書はごく一部であったと考えられる。②やがて、支所は機能を大幅に縮小されるか、廃止される。そのとき、必要な文書は本庁に移転された。③支所が廃止されると、建物は公民館などに転用された。④そして、建物が老朽化した場合には建替えられた。

以上の①から④の過程で、役場文書は散逸していった。①の段階で不用文書を廃棄したのは、保存スペースがなかったか、文書管理・事務管理に熱心な町村であったと考えられる。あるいは、不都合なことを隠滅したいという意識が働いた結果、廃棄された場合もあったかもしれない。②の段階では、ほとんどの文書は現用性を失ったため、廃棄が加速された。③の段階でも文書が残されたのは、廃棄の費用と手間を惜しんだか、顧みられなかった（放置された）からであろう。あるいは、意識的に保存の努力が払われなかったとしても、捨てることへの畏怖、歴史資料として本能的、直感的に察知していたとも考えられる。④の段階で、それまで保存スペースがあるため放置されてきた文書も、ここで最終的に廃棄される。この段階でも、文書庫（土蔵）が手付かずで放置された場合は、文書は凍結状態で保存された。不作為と偶然（幸運）によるものである。そして、編纂事業などで価値が再評価され保存措置が講じられる。旧町村役場文書が保存された事例としては、このパターンがもっとも多い。

2 広島県における公文書保存の取組み

広島県立文書館の取組み 広島県立文書館では、行政文書・古文書保存管理講習会を1990年度より毎年実施してきた。対象は市町村の文書管理担当職員と文化財担当職員で、午前に講演会、午後に分科会（行政文書・古文書）がおこ

なわれた。講演会で最も重要視したのは、公文書館法の周知徹底である。また、文書のライフサイクルについての概念、文書館システムの紹介も行われた。分科会では、県立文書館職員が、自らの実務経験を踏まえながら文書館業務に関わる基本的事項について報告する一方、市町村職員による事例報告も行われ、経験交流が図られた。

文書管理担当職員を対象とする行政文書分科会では、広島市以外、文書館が設置されていないため、各市町村からの事例報告はもっぱら現用文書の管理がテーマとなった。文書館システムの上流部分にメスを入れることは重要であり、職員にとって、日常当面している問題であるだけに関心が高かった。事例報告の補足として、文書館の職員が市町村を訪問し、文書管理の現状を調査し、オフィスや書庫での文書の管理状態などをビデオ撮影して、講習会で紹介することもあった。

広文協の活動 このような講習会の積み重ねの上に、広島県市町村公文書等保存活用連絡協議会（広文協）が2001年11月に、67の市町村と県立文書館が加入して発足した。この協議会は、公文書等（行政文書および古文書）の保存・活用に関し、市町村が連携をとることを目的とするもので、事業として、①研修会の開催、調査・研究、②諸資料の収集・配布、情報の交換、③機関誌等の刊行などを行っている。こうした協議会は、茨城、群馬、埼玉、千葉、神奈川、新潟、長野、富山、岐阜などでも組織されており、結成にあたっては、これらの協議会、とくに群馬の経験を参考にした。

発足後、広文協は「市町村合併と公文書保存」の課題について取り組んでいる。2002年6月の総会では、「公文書の保存管理—市町村合併、文書の電子化のなかで」という講演をおこない、

続いて、11月の講習会では天草アーカイブズを設立した本渡市から安田公寛市長と同市教育委員会の平田豊弘氏を招き、「市町村合併と文書保存」と題する講演をお願いし、出席した市町村職員に大きな感銘を与えた。講習会後に開催された理事会では、市町村合併時の公文書保存に向けて、各理事や事務局員が把握しているかぎりでの情報交換が行われた。そして、今後の課題についての協議では、合併予定町村の現地調査と公文書保存についての啓発を試みることを、保存すべき文書として何を選別するのかをテーマにした小研修会を開くことなどが申し合わされた。そのなかで、公文書保存についての広文協としてのガイドライン策定も課題として位置づけられた。

翌年6月の総会では、市町村長に対する要請文「市町村合併に際しての公文書等の保存について」が採択された。また、「市町村合併時の公文書保存について」と題する協議がおこなわれ、事務局から現状と課題を報告するとともに、会員市町村の現状報告、意見交換がおこなわれた。10月には研修会で「福山市における歴史的公文書保存のとりくみ」が紹介された。

市町村合併や文書の電子化など緊急の問題に市町村が直面しているなか、県内市町村の大半を会員とする広文協が組織され、市町村自らが主体的に課題を解決していくための連絡・協議の場をもったことの意味は大きい。

合併と公文書保存の取組み 合併協議において、中心課題となるのは事業や施設などをどうするかという問題であり、それらの事務を遂行するための文書管理の統合問題は、地味なテーマといえる。まして、歴史的公文書の保存となると議題にも上らないのが実情である。したがって、行政や住民に公文書保存という課題の存在について認識してもらうことが先決となる。

前述した広文協の要請文もそのための取組みのひとつであるが、マスコミ報道も大きな威力を発揮する。広島県内では、NHK広島放送局が高田郡吉田町の取り組みと広文協の取材をし、「公文書を残せ」という特集番組を作成し、2003年1月16日、ローカルニュースの時間帯に放送した。また、広文協総会や福山市が合併町村の公文書を保存した取組みが新聞報道されたが、こうした報道は市町村の関係者にもよい刺激となっている。

合併をとまなわなくても、新システムへの移行はこれまで蓄積してきた文書との関係を希薄化した。合併により、旧町村の慣行は極力抑制されるであろうから蓄積文書との関係希薄化はいっそう進む。すなわち、文書の現用性、業務上の必要性は一挙に減じる。したがって、「歴史資料として重要な公文書」を意識的に保存することが重要となってくる。

編入合併では文書管理システムも編入先に合わせることになるので、中心市の意向が大きく左右する。ルールな文書管理をしていた町村が、コンピュータ管理の中心市に編入されるというパターンがもっともありうるケースである。その場合、システムを統合していくために、現用文書の確定とそのリスト化、必要な文書現物の移動が必要となる。公文書の一部は本庁に引継がれ、一部は支所（通常、現役場庁舎）に残されるが、業務に不要とみなされた公文書（非現用文書）も大量に発生する。廿日市市に編入合併する佐伯郡吉和村などはこのケースにあたるが、合併前に問い合わせたところ、合併時に捨てる余裕はない、という返事であった。しかし、保存方針を定めておかないと、いずれ散逸の恐れがあるのは過去の教訓が示す所である。

福山市は2003年2月3日に芦品郡新市町と沼隈郡内海町を編入合併したが、合併にともなう公文書廃棄防止につとめた。担当した市政情報課

長の小川雅明氏がつぎのように報告している。
（『広文協通信』第4号、2004年11月）

新市町が合併を前に文書整理をしたという情報
がもたらされた。90年に導入した文書管理シ
ステムによって大量の文書廃棄を行ったという福
山市の経験を思い起こし、直ちに新市町に対し
て廃棄予定公文書について廃棄留保の要請を行
い、すでに倉庫内に箱詰めになっていた公文書
約800箱を確保した。この廃棄予定公文書は、目
録も作成されており、再選別するに当たって大
いに役立つと考えている。

内海町にも同様の要請を行ったが、その時点で
は、すでに福山市への引継文書の選別が完了し
ていた。不要文書はバインダーを取り外した状
態で山積みになっていたが、無理をお願いして、
再度、箱詰めをしていただいた。

廃棄留保となった新市・内海両町の公文書
は、あわせて1000箱近くになり、その保管場所
の確保が問題になり、旧芦田支所の建物を転用
することになった。この建物（芦田倉庫）には、

福山市が従来から保存している文書（過去の合
併で引き継いだもの）、今後発生する歴史的公
文書も保管することになっている。以上の福山
市の取組みは、合併を機に文書館機能の重要な
部分を整備したものとして高く評価できる。

3 公文書の保存戦略

- (1) 文書の凍結保存、評価選別を前提とした保
存方法
- (2) 評価選別作業の体制と作業の実際
- (3) 評価基準、マクロ評価とミクロ評価
- (4) 全県的連携、全国的連携の必要性

この項については、報告時間の関係もあり、
第2分科会で扱うテーマであったので、レジュ
メの配布に止め、報告しなかった。

（付記）本報告は拙稿「市町村合併と公文書保
存」（『広島県立文書館紀要』第7号、2003.
3.31）を基に、その後の動向の紹介を加えて
おこなった。報告しなかった「3 公文書の保存
戦略」については、拙稿を参照されたい。