

自治体の保有する公文書の現状について —今年度資料保存委員会アンケートより—

松本市文書館 福島 紀子

—昨年の長野大会以後、資料保存委員会では、市町村合併という資料保存にとって大きな転機

となる社会動向に対し、保存機関が持つべき共通認識を形成する必要性を訴え、そのためのデ

ータ収集とアンケートという手法による保存の働きかけを行ってきた。昭和の合併以前の旧町村役場文書と、現在作成されている行政文書を、同様の扱いとして良いかどうかという問題もあろうが、過去の資料散逸の要因を究明し、今後の対策を検討する上で欠くことのできない作業であると認識している。

この調査のなかで寄せられた多くの資料保存現場の声の中には、今後の資料保存について積極的な取り組みを検討する自治体の例が含まれる反面、公文書館法という「歴史資料として重要な公文書等」と、現在各自治体が保有している行政文書を、同じく歴史資料と認識して良いかの判断ができないジレンマが垣間見える。自治体が保有する公文書は、歴史的にも行政的にも重要であり、将来にわたって保存の必要性があることを認識しながらも、継続保存の必要性の説得的な根拠として用いられている「歴史的」なという側面のみが先行してしまうことにより、行政の職員に将来の歴史性を判断することを強要するという、理不尽な職務を生成する結果となっている。

今、資料保存機関の共有すべき問題意識は、「残すこと」の意義と重要性であり、そのために取るべき方策の検討であることが、少なくともこれまでの資料保存委員会が行ったアンケートの中からもみ取ることができる。

市町村合併を契機として、資料保存運動の枠組み拡大の必要性が生じている。現在、行政文書を保存している保存機関は、文書館のみでなく資料館・博物館・図書館・編纂室などがあり、文書保存の目的もそれぞれで異なっている。こうした保存機関では、行政文書を保存することの意義をどのように考えられているのであろうか。諸機関の保存担当者は、行政文書を保存することの意義とその根拠をどのように把握し、保存の実務に携わっているのかを、今年度の資料保存委員会アンケートでは、過去のデータで得られた行政文書の保存担当者に問い合わ

せた。

かつての資料保存運動は、高度経済成長に伴う家の解体と、それによって生じる古文書の流失への対策として、歴史家による古文書調査運動を前提とした古文書保存運動に端を発し、それを推進力として進められてきた側面を持っていた。こうした運動の不断の取り組みのおかげで、歴史資料概念の広がりをもたらされる反面、現在では保存目的の再検討の時期に至っている。

歴史資料概念の広がりをもたらしした要因の一つには、この数十年の間に各地で行われた自治体史編纂事業に伴う資料調査が大きな役割を果たしていることがあげられる。この事業のなかで、古文書と旧町村役場の行政文書とについては、地域の重要な歴史資料であるという共通認識が、部分的にはあれ形成された側面があったことは重要である。

しかし事業の終了後、収集された資料の保存場所は、それぞれが異なり、一様ではない。資料群は保存していくことの重要性のみが重視され、「何故保存をしておくことが必要であるか」という目的が付加的要素しか持たないため、収納されるべき組織・機関の役割と性格が定義づけられることなく、保管がなされるという結果を生じている。こうした状況下では、継続的保存の可能性は保存担当者の判断に任せざるをえないのが現状である。

では、現場で保存の実務に当たる担当者は、こうした状況をどのように認識し、対処しようと考えているのか。今回のアンケート調査の主目的は、この現場担当者の保存に対する認識の実態把握とした。

さらに検討すべき課題として、残されてきた行政文書の利用が、どの範囲にまで広がりを持ってきているのかも大きな課題となる。自治体史等の編纂目的で残されてきた事例が多く指摘されるなかで、残されてきた行政文書が、編纂事業終了後も永続的に利用提供される体制は確

保されているのか、自治体史などの編纂目的による利用以外の、一般利用者による利用や、行政文書としての重要性の側面は、現在の保存環境のなかで考慮されているのかについてもアンケートから抽出していきたいと考えている。

今回のアンケート項目については、総会資料に掲載されているので、以下、アンケートで質問した各項目に沿って、現れてきた問題点をあげていきたい。

アンケートA項目、「保存されている文書の管理と利用状況について教えてください」

昨年度までのアンケートの中で、旧町村役場文書については、行政文書担当と自治体史編纂担当などの保存窓口の双方で、把握の仕方が異なっていることが判明した。今年度のアンケートでは、実際の保存を担当する窓口となっている行政文書の保存管理担当者自身に対し、管理実態を調査した。

また、現状で管理されている行政文書は、どのような経緯を経て歴史的資料となって残っていったかを問うため、アンケート項目Bの、「保存されている文書はどのようにして残ったのか教えてください」を設けた。

現在の文書に対する「歴史的に重要な公文書等」の定義が明確でない反面、自治体史編纂の参考資料として利用されるなど、様々な形で時間を経過することにより、歴史的な重要性を認識されて保存措置がとられた文書がある。一方、行政文書としての重要性から保存されてきたものもある。こうした場合には、「重要なので廃棄できない」という理由が、行政文書担当側からあげられている。アンケートの回答を見る限りでは、残されてきた理由は様々で行政文書は色々な経緯のもとに現在に至っているといえるが、文書を残すという主体的意志の働きのなかには、各自治体ごとの判断基準の独自性が存在し、歴史的に重要であれ、行政的に重要であれ、保存が必要とされた文書は残されている、とい

う傾向が、この設問に対する答えの中から判明する。

ここまでは文書の現状と、残されてきた経緯についての把握であるが、これらの実態を前提として、以下の点については、継続的な保存方法とその考え方について回答を求めめるための設問をした。

1 保存担当者は、公文書の継続保存の必要性についてどのような考えを持っているか。

アンケート項目C、「残された文書は今後どのようにあつかう予定ですか」

回答としては、積極的な廃棄の意図はないが、現状での保存を継続する予定という考えが主流で、廃棄を選択する市町村はほとんどない。反面、市町村合併のような自治体の大きな環境変化を前にして、様々な条件の下、現場で多くの史料を保存している担当者は、将来的に文書保存の手段・方法についてどのように考えているのだろうか。

2 将来的な文書保存の手段・方法をどのように考えているか。

これは、保存手段の一つとして公文書館法の利用を考えているかどうかにつながる設問である。

アンケート項目D-1「“公文書館法”を知っていますか」

従来、文書館の設置が遅々としてすまない中、公文書館法の周知徹底により資料保存の思想は広がり、文書館の建設は進展するものと信じられてきた。現在の文書館建設の停滞は、公文書館法の周知徹底によって打破することができるかどうかを、担当者への質問の中から探ってみた。

既存の公文書館では行政文書の評価選別基準についての議論が先行・細分化する反面、様々な経緯のなかで結果的に残された行政文書を保有している市町村の資料保存機関では、何のためにいつまで保存を継続していったらよいかの、具体的な指針も理念も持ち得ない状況であ

る。様々な議論はありながらも、こうした市町村の資料保存機関にとって、最終的な根拠法となるのは公文書館法しかないのが現状であるが、これがどこまで周知され、また市町村の資料保存機関はこれをどれだけ活用できているのかといった実態は不明であった。この部分への調査がこの項目の目的である。

公文書館法に対しては、文書保存について明文化した法としての評価は高い反面、内容を把握した上でその実効性への疑問は大きい。また、「公文書館法」は、公文書館の設置に関して定めた法であって、公文書館を持たない自治体には関係がない、まして公文書館のような施設は都道府県レベルでの設置が重要なのであって、市町村には不要である、または設置は無理であるという意見も多数を占めた。

結果的には、約半数近くの自治体の保存担当者が公文書館法の存在は承知しており、その周知度の内実は様々であるが、公文書館法が行政文書をはじめとした歴史資料の保存をうたっているものであることは把握されていた。しかし、アンケートで目立ったのは公文書館法は知っているが、法への共感がそのまま文書館設置運動へはつながらないという実態であった。公文書館法の目的や内容については、より広範囲の市町村文書担当者、および自治体史編纂や史料保存機関への普及が必要ではあるが、もう一歩踏み込んで、住民による資料の保存・利用を保障する体制につなげるには、新たな視点が必要となろう。従来の拠り所であった、「自治体は公文書等の保存に責務を有する」という法の規定が、地方公共団体において公文書館を設置する責務にはつながっていない。

さらに、アンケートの中で次の項目を質問した。

アンケート項目D-2「合併前の旧町村の行政文書の保存は必要と考えますか」

この項目について多くの市町村で行政文書の保存は必要と回答し、不要という回答はほとん

ど見られなかった。この結果を見る限り、行政文書の保存について積極的な措置をとれないのは、行政文書の必要性を評価していないからではない、ということが判明する。特に自治体史編纂室などからの回答では、保存を必要と考える理由として、「歴史的に重要だから」、「自治体史編纂時に重要な資料となるから」、「学術研究目的で必要となるから」などがあげられており、行政文書の保存の必要性は、担当者に充分周知されているが、その根拠として学術研究や自治体史編纂目的などの、後からの付加的要素を先行させている場合が多い。

反面、行政職員の立場からの貴重な発言もあった。従来の歴史資料という考え方以外にも、「行政文書は旧町村時代の住民にとって存在証明になるもの」であるとして、合併にかかわらず行政情報として保存すべき情報は適切な方法で保存されるべきである、という意見や、合併前の地方公共団体についても長期的な視野からみた説明責任が存在する、と考える市町村職員の意見もあった。「自治体の継続性に鑑みて行政文書の保存は当然のこと」、「行政には市民への説明責任がある」、「行政による業務上の利用の必要性」などは、「歴史的に重要な公文書等」という規定以上に、行政の側から見た重要性が保存目的として最優先されていることの現れであろう。行政の側の組織的な継続性を重視すれば、合併前の文書というだけでは廃棄理由に相当しないと判断する市町村が多く、また、合併により旧市町村の行政面の記録等が消滅してしまうのを防止するためにも必要であると考えている。なかには「長期保存文書は、自治体が住民に保存を約束した文書と考えて良いことから」、とする理由をあげる自治体もあった。

行政内部では、歴史的に重要な公文書であるかどうかの判断以前に、文書を保存することの重要性は、自治体の責務として存在するという考え方が基本としてあり、保存に基づくその後の利用は、市民への説明責任や、行政による業

務上の利用など、様々な目的に基づいて派生すると考えられる。

それでは公文書館法にいうところの「歴史的に重要な公文書等」として保存する場合、各市町村ではどのような選別基準を考えているかについて、次のように問い合わせた。

アンケート項目D-3「歴史的に重要な公文書等」とは、貴市町村ではどのようなものを指すとお考えでしょうか」

これについては、「議事録・土地台帳・戸籍簿」などの具体的な文書名をあげる市町村が多いなかで、「自治体の行政上の推移が分かるもの、変遷を跡づけられるもの」などの、将来歴史資料となりうるものを想定した回答もあった。それらは判断基準を歴史資料の側面に置くか、行政文書としての重要性の側面に置くかを状況によって判断しようとする立場で、行政上の重要資料概念と、歴史的に重要な資料の概念は極めて近い関係にあるといえる。

現在の行政文書保存が、公文書館法に基づいて行われようとする限り、多くの市町村において「歴史的に重要な公文書等」についての判断がもっとも困難であるという意見が、前年までのアンケートの主流であり、この困難さが行政文書の保存に支障となっていると考えられていることを思い浮かべれば、文書の保存価値に関する判断基準を「歴史的」という言葉で表現することにどれほどの重要性があると考えればよいのであろうか。

文書館収蔵資料について、歴史的な重要性和行政的な重要性が相半ばする形で問題となるようになったのは、近年の市町村合併を前提とした市町村レベルの行政文書の保存が問題となるなかで浮上してきた考え方もあり、従来の都道府県文書館を中心とした広域行政圏内部での文書保存の考え方とは異なったアプローチといえる。こうした保存対象資料に対する考え方の大幅な変更が見られるようになったのも、市町

村立文書館の設立の進展と、資料保存運動の裾野の広がりの成果でもあろう。

アンケートを通して見た限り、各市町村で保存期限の切れた行政文書を実際に保存している担当者の考えとして、以下の諸点を指摘できる。

- ・現状で保存されている文書に対して、保存方法の積極的な変更を加える意思はない。

しかし、保存されている旧市町村役場文書は、自治体の歴史を語る重要文書であるという理由で、今後も継続保存が必要と考える。

- ・自治体ごとの「歴史資料として重要な公文書等」を判断する明確な基準はないが、永年保存文書、長期保存文書等の行政的見地から見て重要な文書と、「歴史的」に重要と思われる文書は保存の必要がある。

- ・公文書館法の成立の意義と重要性は十分に認識しているし文書の保存は必要であるが、公文書館法に基づいて公文書館の設置を検討するには、市町村のレベルでは財政的にも困難。公文書館は都道府県レベルの施設であると考えている。

現在までに旧市町村役場文書をはじめとする行政文書を保存してきた自治体のなかでは、公文書館法の規定の有無にかかわらず、文書の保存が必要と判断される契機を経て今日まで大量廃棄の事態を免れてきた。その経緯のなかでは、行政的に重要な文書とする判断と、自治体史編纂史料等として歴史的に重要と考える判断とが、相半ばする形で結果的には保存の路線を選択するように残ってきた側面が強い。

今回のアンケートによって得られた意見は、数量的な集約が困難な記述式の回答であるため、報告では全体に対する感想めいた紹介しかできないが、前回のアンケート同様、寄せられた意見を共有のものとしてできるよう、報告書の形式で資料紹介を行いたいと考えている。