

資料保存研修会「市町村合併と公文書保存」開催される

平成17年9月13日（火）、午後1時30分から、全史料協資料保存委員会主催の資料保存研修会が、全史料協近畿部会及び記録管理学会の後援を得て、兵庫県民会館（兵庫県神戸市）で開催されました。

この研修会は、市町村合併が最終段階を迎えている今日、合併により新たに生まれる合併関係文書や、旧市町村時代の貴重な公文書等の保存につき、さまざまな立場からの報告を通じて、合併に伴う公文書保存の現状と課題を共有しようとするものです。

当日は37人の参加者を得て、渡邊浩充氏（国立公文書館）、山田剛之氏（兵庫県庁）、田中義明氏（兵庫県篠山市）、福島正博氏（広島県福山市）の4人の方々の御報告と、活発な質疑応答が行われました。

開会にあたり、資料保存委員会の羽古井良紀委員長から、現在合併が進行中の市町村で公文書の保存はどうなっているのか、国、県、市の現場での課題を報告していただく、とのあいさつがありました。

以下、報告内容抄録と質疑応答の記録を掲げて、研修会の様子を御報告します。（資料保存委員会）

【報告内容抄録】

1) 渡邊浩充氏（国立公文書館 業務課 連絡調整係長）

「市町村合併時における公文書等の保存について」

合併の際に公文書等が新市町村に的確に引き継がれず、散逸・破棄されることが懸念されているが、全史料協はこの問題に早くから取り組まれており、平成13年11月28日に会長名で国に要請を出され、それが平成14年2月に総務省からの各都道府県への通知となった。

国の動きでは、福田前官房長官の私的研究会、のち内閣官房長官の私的懇談会の報告書においてもこの問題は指摘されている。

国立公文書館はこのような指摘を踏まえ、この問題を都道府県・政令指定都市等公文書館長会議での議題の一つとして取り上げるにあたり、市町村合併の引継が的確かどうか調査するため、平成17年1月までに合併済みの135市町村、都道府県・政令指定都市の公文書館47館、47都道府県の文書主管課にアンケート調査を行った結果、「公文書保存の重要性が十分に認識されておらず、合併時に公文書が的確に引き継がれ

ているとはいいがたい状況にある」ということが概ね分かった。これを踏まえて公文書館長会議において市町村合併時の公文書の保存問題について議論したが、公文書館としては積極的な意見は少なかった。

これらを総合的に勘案し、平成17年6月16日菊池館長名で麻生総務大臣宛に各市町村等に対する指導方を要請したところ、6月24日再び総務省から各都道府県へ「公文書保存の適正化について管内市町村に助言するよう」通知が出された。これらに関するマスコミの関心は高く、新聞にも多く報道された。このような総務省の要請が真剣に受け止められ、各地域に伝えられてきた公文書等の的確な保存が図られることを望むものである。

2) 山田剛之氏 (兵庫県企画管理部 企画調整局 市町振興課行政体制係長)

「市町合併時の手続と合併関係文書の保存」

昭和30年前後の「昭和の大合併」ではかなりの数に上る地方公共団体の公文書が廃棄されたと聞いている。兵庫県では、「地方公共団体で作成される公文書はその団体の歩みを伝える重要な価値を有する」という観点に立ち、各市町あてに「公文書保存の適正化」について文書で通知している。この通知は国立公文書館長から総務大臣への要請、あるいはその要請を受けた総務省から各都道府県知事への通知という流れを受けたものである。合併の現場では公文書保存の適正化について留意願いたい。

合併の一連の手続きの中で、法律(地方自治法7条、252条の2(2))と旧合併特例法5条③、同②)に基づいて公文書が新たに作成され、合併市町村から県に提出され、県が保有することになる。(※添付されたA3縦長資料の表参照、この表は合併手続きと作成公文書、根拠法が簡潔にまとめられていて役立つと考えられる。記録者注)。

これらの文書は兵庫県の文書管理規則に従って保存する。合併関係文書は文書管理規則別表

において「廃置分合、境界変更等に関する決裁文書」にあたり、保存期間が30年と定められている。保存期限満了後は「歴史的文化的価値を有する文書」として選別される可能性が高いので文書は最終的には県公館において保存される。

3) 田中義明氏 (篠山市総務部総務課副課長(総務担当))

「篠山市合併に伴う公文書の保存について」

今回の合併により全国で最終的に4割の市町村がなくなる。公文書の保存は約1400の市町村が直面する重要問題と考える。

(1) 篠山町は全国のトップの合併

篠山市は平成11年4月に篠山町、西紀町、丹南町、今田町の4町が合併してできた市であるが、この人口比は5:1:3:1であったので、すべてのことがらはこの比率で進めた。

合併の「先進」で事務調整について勉強する先がなく、細かい事務調整について市独自で考えてやったので不十分、あるいは独創的なやり方になったきらいがある。

平成8年から任意の合併協議会を立ち上げてから合併するかどうかを決め、その後に法定の協議会となった。合併の目的は行財政の改革であるが、昨今の状況から、合併当初の予想を大きく上回る効率化を求める方向にある。組織・機構が大きくなるのに加え、三位一体改革、地方交付税削減により、一層の見直しがあり、当初の予想を超えて事務が増えたところがある。

篠山市では、重要事項(条例、規則、選挙、議会、財政など)は協議会で、細かいことは新市で調整するという協定項目で合併を迎えている。文書の管理、決裁保存廃棄などの細かい事務は、調整事項として合併協議会に上がりにくい状況であった。合併の反省点として、①先進であったために効率的な正しい合併の手本がなかった。②住民、法、根拠の重要施策は合併協議会で調整したが、職員間の内部事務調整が不足した。③4町のうち人口比率が1の自治体は1

人の職員が浅く広く担当しているため協議の日程がとれない。

(2) 公文書の量

多くは事務調整関係の文書であり、基本的には4町の施策の状況の対比であるが、何故このような調整を行ったかという記録、経過は大事である。

事務に付随する細かいことや慣例的な取り扱い方のように文書規程にされていないルールについても事前協議し協定を決めておくべきであったが、そこまでの意識を持つことができなかった。作成された公文書の量は合併協議会への提出議案、議事録、法的な手続き関係の文書が70箱程度であった。永年保存は8箱、10年保存は40箱、合併後6年を経て、3年保存と5年保存の22箱は既に廃棄した。

保存年数設定の方針は、合併前の4町の文書規程を適用したが、その中には保存期限を過ぎたものを歴史的観点から見直すという項目はなく、担当者が課の基準によって選ぶ等の心許ない基準であった。

(3) 新市における公文書

旧4町の文書のうち当面必要なもののみ篠山市庁舎に持っていき、残りは支所となる旧3町庁舎へそのまま置いた。新庁舎の事務室や書庫は狭いので最低限の文書に限った。支所にある文書の閲覧は必要に応じて旧町へ出向いていたが、使い勝手が悪いため文書管理の改善が必要となり、文書管理改善計画を作成した。計画作成の理由として、①本庁の書庫は2500箱分の広さであり手狭。②旧町の公文書の3年5年保存文書は業務上閲覧の必要があるたびごとに支所へ見に行くため、使い勝手が悪い。③公文書のライフサイクルに応じた適正管理を行い、書庫を効率的に活用したい。④情報公開条例を13年から施行するにあたって12年度中に書庫を整理し、速やかな文書開示ができる体制を整える必要がある。

合併による文書管理の課題としては、①当初、旧町の公文書は旧町庁舎を支所として保管したため散逸せず。しかし合併後の施設整理統合で

必要に応じて文書整理をした際、適正に廃棄、保存ができていないかどうかについて未検証。②作成段階からライフサイクルを見越しての文書作成が必要。ファイル管理簿整理、ファイル名の具体的名称の明確化は情報公開にも有効。③期間満了後も廃棄しない措置の必要。1簿冊が10年保存としてもその中に1, 3, 永年が混在していることがある。保存期限満了の時点で一旦ばらして必要な文書は抜くなどの方法により、書庫の減量化と保存年限の徹底を取れる体制ができればと考えている。

4) 福島正博氏(福山市企画総務局 企画部情報管理課 業務改善担当次長)

「福山市における歴史的公文書保存の取り組み」

福山市では、1992年の新庁舎建設に併せて文書の集中管理を行うと共に、保存年限が満了した文書の一括廃棄が始まった。各課文書の引継を行う前段として、期限満了文書を一括廃棄するようになり、それまでは保存年限が守られなかったため結果的に残ってきた文書も、保存年限どおり廃棄されるようになった。

このような状況が10年以上続き、過去の状況について関係資料が廃棄されているという事態が生じるようになったため、歴史的観点からの公文書保存に対処しようと動き出した。2000年3月、市民センターを整備する計画に伴い、大門支所の2階に保存されている文書を、取り壊し前に保存してほしいという市民からの要望をきっかけに、1年がかりで段階的に開示し、400点10箱程度を整理保存した。その点検の中で廃棄対象の文書の中に歴史的な文書が数多くあること、保存年限が業務上の必要からのみ定められ歴史的な観点が考慮されていないことを感じた。

しかし業務担当部署が歴史的価値を考慮して保存年限を定める事は難しいため、保存のための基準作りが必要と感じ、とりあえずは福山市の主な出来事に対する資料を残すため、主要な出来事の一覧表の作成から始めた。

そのうち内海町、^{しんいち}新市町との合併準備作業が始まった。事務打ち合わせの時に、新市町が新たな文書管理の仕組みによって文書整理をしたという情報が入り、さきの大量の整理廃棄のときのことを思い出し、文書廃棄の中止をお願いした。これは800箱あった。内海町にも同様のお願いをし、両町の協力のおかげで、歴史文書の廃棄をとりえず止めることができた。このことを「広文協」研修会でも再認識した。とりえず保存と考えていたことが新聞に報道され評価された。

しかし保存した文書の保管場所が問題となり、2003年7月に旧芦田支所を「芦田倉庫」として新市町、内海町の廃棄予定文書も保管した。沼隈町の廃棄文書も搬入予定であり、文書量はますます膨らむだろう。

自治体が組織として保存に着手するためには、行政体としての意識改革が必要である。そのためには単に文書を保存するだけではなく、廃棄決定後の文書を歴史的観点から保存する取り組みが必要であるため、保存年限満了後の文書も一定の基準で分別し移管する試みを始めた。業務主管課に選別の判断を委ねて部署により大幅な差がでることを防ぐため、各課に対し移管文書を具体的に指定するほか、おおまかな基準を示した。

この基準に対応する「具体的例示」が必要である。先に述べた、市の主な出来事のデータベースは有効な武器になる。また今後は最終的な保存文書の目録が一つの目安、具体的例示となる。この目録にその年度の新規事業等を積み重ねることで一定の具体的指標となると考えている。

これまで行政文書は歴史的見地でなく、行政施策遂行のために使用され廃棄されてきた。行政の文書廃棄事務の怠慢で残されたものも「効率性向上」が求められる中で廃棄されるおそれがあることを文書行政に関わるものは認識する必要がある。それぞれの自治体で歴史的な価値を持つ可能性のある文書を保存する仕組みを引き継いでいく事が必要である。

【質疑応答】

***** 文書保存規程と廃棄について *****

齋木（神戸市）：神戸市には明治よりの旧村の文書があるので、文書廃棄については危機感がある。渡邊さんは「捨てられたと聞く」と言われたが、それは違法にならなかったのか。旧村の文書規程や条例で決まっている保存年限は守られていたのか。2つめは、規程上捨ててよいものが合併を機会にごっそり捨てられることを防ぐため、文書規程を見直し公文書館へ移せるようにする、あるいは文書発生の時に保存を決めてしておくなど、何らかのシカケをつくらないといけない。3つめは、公文書だけではなく刊行物も貴重であり、このような文書規程に入らない資料についてどうやって残していくか、県のバックアップなど資料保存のための総合的な仕組みはできるか？

渡邊（国立公文書館）：今回のアンケートは館長会議の参考資料のためである。全体的な傾向を把握するためのものであり、個々の細かいことはつかんでいない。また当館は各市町村の文書管理規程についてはどうこう申し上げられない。

福島（福山市）：廃棄に違法性はない。保存年限の切れたもののみが廃棄の対象であり、その歴史的価値を判断するために移管してもらったということである。

古藤（個人）：保存の期限を過ぎた文書は誰がどんな基準で廃棄するのか。基準を作っても最後に決定するのはむずかしい。ずっと同じ担当者ならいいがなかなかそうもいかない。時の課長の判断で変わることもある。廃棄する場合の基準は、審議会（学識経験者など）をつくらうか。市の機関としてあるいは県全体としてつけれないか。

福島（福山市）：選別の方法についてはまだ決めておらず、今後の検討課題である。市史編さん室の専門家との連携を深めながらやるのがいいと思うが、諮問機関を設けるかどうかは答えられる立場にない。一般的な基準は示しているが、原課に判断できない時はとにかく残すように言

っている。

堀(田辺市)：情報公開条例とセットで公文書保存の体制を作られているそうだが、情報公開請求の件数はどれくらいか？ 当市では請求が年2、3件なので、むしろこちらから市民に対して、資料があるということを打ち出していかなければならないと考えている。

田中(篠山市)：年間40件程度。個人情報保護条例は年間2件から3件という状況である。

堀(田辺市)：活発な請求がされている。それによって保存すべき文書の基準が見えてくる。

田中(篠山市)：情報公開請求の対象は現代の文書に関するものがほとんどである。オンブズマン的なものや訴訟の関係、議員の個人活動などが多く、一般市民が行政に興味を持って行う請求は少ない。

***** 専門職について他 *****

古藤(個人)：アンケートによると、県や市町村では文書を残すという認識がうすいように見える。問題は専門職を養成することである。国は県・政令指定都市に対して年間1、2人の研修を行うなどの指導をしないと意識が改まらない。アーキビストの養成をしてほしい。

渡邊(国立公文書館)：地方公共団体等の職員を対象とした研修を実施している。まず主に公文書館等の職員を対象とする1週間の研修がある。今年は定員30名に対し46名が参加し、北海道から沖縄までの県や国の機関、市町村の職員もいた。もうひとつは4週間の専門職養成であるが、こちらは各機関に受講を依頼しても、旅費等の問題からなかなか参加してもらえない。

佐々木(神戸大学)：福山市の取り組みで、行政体としての意識改革が必要といわれたが、歴史的見地を含めた保存を見出すようになったターニングポイントはなにか。

福島(福山市)：すべてがうまくいったわけではないが、廃棄予定文書をストップし、各課にも文書引継や移管文書の指定などを徹底した。しかし基準があいまいで、原課判断もあり、漏れもある。これは合併の作業の中で行われた。

多仁(個人)：市史編纂委員を文書保存の専門家と捉えない方がいい。行政文書の保存と歴史研究とは分けて考えることが大事だろう。年表を作るとか事典を作るとかの作業がよい。専門家と歴史研究者はイコールにしない。たとえば「情報管理者」という技能士の国家資格があるが、アーキビスト養成の中でこのことは無視されている。そういう内容を歴史研究ではやっていない。きちんとしたアーキビスト養成を自治体からももっと要望すべきである。

質問は、昭和21年にできた教育委員会資料については、別添資料が残っていない。議会文書資料の別添資料の扱いはどうなっているか。このような付属資料は、合併の時に失われているようだ。現在はどうなっているか。

福島(福山市)：議会関係文書はほとんど永久保存になっているが、添付資料はこの場で「ある」とは言えない。歴史研究者は専門家ではないという意見は貴重である。

印藤(三田市)：養成について、毎年ご案内をもらっているが、現場にいる者にとっては日程的に敷居が高い。総務課の市史編纂室にいるが1人でやっているので何週間もの研修には参加できない。一回で完全な養成をしようとする、かえって私たちは参加しにくい。一方、多仁さんがいわれたように、市史担当の者が研修を受けないまま文書保存に携わらざるを得ない状況がある。何を保存対象とするかは、私個人の趣味といわれてもしかたないのが現実である。

篠山市の報告から、こういう形で文書は失われていくのを感じた。三田市の文書も合併で失われ、現在残されている文書だけでは合併の経緯は表面的な検証しかできない。僭越ながら、篠山市ではこれ以上廃棄されないように願う。

三田市は福山市とよく似たシステムで収集をしているが、「公文書公開の請求、開示の責任は原課が対応する」という口約束で動かしているなど、あいまいなことが多く、今後問題になりかねない。福山市ではどう対応しているか。

福島(福山市)：情報公開によって古い文書を請

求されることは少ない。廃棄年限終了後の文書は目録整備後、公開の対象として情報管理課が所管し対応している。情報公開条例でも個人情報が入った文書には特別開示取扱要綱を設けている。歴史文書特例開示請求書を記入し、誓約書などをとったうえで開示する。

斎木 (神戸市) : 歴史的文書の公開には、現用からはずれたら公文書館の開示ルールに従う場合と、はずれても情報公開条例に従う場合の2パターンがある。情報公開の対象となることは必ずしも歴史的価値と結びつかないと考えている。むしろ歴史的制度史、事件史、年表、事典をまとめながら後世に伝えていく作業が必要と思う。福山市、篠山市は合併前に旧町の歴史についてまとめたかどうか、取り組みの糸口があったかどうか。兵庫県はそのような指導をしたか。

堀 (田辺市) : 情報公開条例上の文書分類を公文書の保存に利用できないかということであって、同一のものと考えているわけではない。

福島 (福山市) : 編纂中であった。新市町の場合

は以前から行われていたものを、合併の具体化に伴い完了した。内海町も合併前に編纂をした。**田中 (篠山市) :** 平成に入ったところに町史編纂を行い、合併の2、3年前に完成した。合併関係文書の廃棄について、平成11年から14年は合併検討のための他からの視察件数が多かったため、合併時の文書はメモもすべて保存していた。平成15、16年に一定の基準で整理をしたということであり、法的なもの以外をすべて廃棄したというわけではない。

山田 (兵庫県) : 平成17年6月16日の菊池館長の要請の趣旨にこめられた範囲で市町村に指導をしているが個別にはしていない。

閉会挨拶 (小松前委員長) : 平成の17年の総務省から県へ、県から市町村へと通知が行ったこの機会を大切にして、合併を考えたい。資料保存委員会では、何を残すかのガイドラインを検討し、全史料協として示していくことを考えている。みなさんのお知恵をお借りしたい。

(文責：資料保存委員会 大西愛)