

# 広文協通信

第4号

2003年11月

自治体における公文書等の保存と管理

広島県市町村公文書等  
保存活用連絡協議会

## 福山市における歴史的公文書保存の取り組み

福山市市民生活部市政情報課 小川 雅 朗

### 1 はじめに —これまでの福山市の文書管理—

現在全国で市町村合併が進行しつつある。これに対して、明治・昭和の大合併時のように、またしても歴史的公文書が散逸の危機にさらされるのではないかとの危惧が言われ、研究者の議論を中心に、マスコミの報道でも取り上げられるようになった。このような世論の中で、いずれの自治体も歴史的公文書の保存・活用について課題を抱えているが、福山市は県内最初の合併ということで対応が注目されたようである。

私たち市政情報課の仕事について一言しておく、ここが所管する業務は、個人情報保護条例に関する事務、情報公開条例に関する事務、統計調査に関する事務、である。このうち情報公開には、当然、市政に関する情報の提供という仕事があり、1993年に条例ができた時に「市政資料収集管理要領」を作成した。この中には「市政資料」の定義として「その他市政に関する資料として必要なもの」という文言があって、これが私たちの課で歴史的公文書を扱う根拠となっている。

また福山市では、個人情報保護も情報公開も、文書事務を取り扱う総務課の所管で条例化が行われたため、文書管理自体もこの二つの制度と密接にリンクしている。

しかし、「市政資料収集管理要領」に基づいて市政情報課へ移管されてきたものは、新たに作成された報告書等の、公表のための資料であって、普通の行政文書（保存年限を満了した行政文書）は、歴史的公文書保存の規定がないためにほとんど引き継がれることはな

かった。

一方で、1992年には庁舎新築に伴って文書の集中管理が実施され、これが文書の廃棄に拍車をかけることになった。毎年7月に、2年を経過した文書が各課から引き継がれるのであるが、それに先だって保存年限満了の文書を一括廃棄する仕組みが明確になった。それまで各課が保存年限を厳密に守らないことによって結果的に保存されていた文書も、この仕組みによってほぼ保存年限どおりにきれいに廃棄されることになった。歴史的公文書の保存活用という観点からすると、このような事態は、各自治体における文書管理システムの構築において最も留意すべき事項と考える。

文書の集中管理に伴うこの仕組みにより、福山市では、保存年限の満了した公文書がきちんと処分されるという状況が10年以上にわたって続くことになった。結果として、10年保存文書については1991年、5年保存文書は96年、3年保存文書は98年以前の文書が、何の条件もつけずに廃棄されてきたわけである。このため、過去の事案について調べようとしても、関係資料がすでに廃棄されていて調査不能という事態も生じるようになってきた。

こうしたことから、歴史的な観点からの文書保存が必要であるとの考えに立って、現実に情報提供に応じている市政情報課がこの問題に対応することとした。

### 2 歴史的公文書保存のきっかけ

歴史的公文書の保存について考えるきっかけとなったのは、廃止予定支所の文書を開示請求のため点検したことであった。

2000年7月の東部市民センターの建設に伴い、福山市では、大門・浦上の2支所の廃止計画を進めていた。そうしたところ、同年3月、地域の郷土史研究会から、廃止予定支所に残存する古い行政文書の閲覧と保存の要請がなされた。

この要請に対し、市は情報公開制度に基づいて、整理の完了したものから閲覧に供することとし、トラックに満載した文書を小学校の空き教室に搬入し、以後、約1年がかりで段階的に開示を行った。最終的に保存対象とした文書は、約400点余り、ダンボール10箱程度となった。

この文書点検の過程で、忘れ去られていた行政文書の中に、地域の歴史資料となる可能性のあるものが存在することを実感した。と同時に、これらの文書が廃棄されていたとしても不思議はなく、厳密な廃棄処理を行わなかったために、たまたま残されたという事実を目の当たりにし、現状の行政文書の保存年限には、歴史的な観点が全く考慮されていないことを痛感した。とは言え、各課が文書を作成する時点で、歴史的な価値まで考慮した上で保存年限を定めることは、現実として困難であろう。必要なのは、保存のための基準づくりと、保存年限の満了時に歴史的な観点から《再判断》する仕組みだと考える。

このようにして歴史的公文書の保存を考えるようになり、旧支所の文書を整理点検する過程で、各地の基準を集めてもみたが、それで全庁統一に対応できるのかは疑問もあった。とりあえず、市の主なできごとに関する資料は残す必要があるという考えに立ち、福山市についてのできごとのデータベース化に着手した。

### 3 合併

その頃、広文協結成に向けての動きもあったが、福山市では、内海町・新市町と合併の具体的な動きが始まり、2002年1月の合併協議会の設置に伴う準備作業等により、歴史的公文書への対応は一時中断した。

その後、8月になって、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されていた公文書約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。

こうして、両町の文書はとりあえず廃棄を免れることができたが、今回の廃棄予定公文書の一時保存を可能にしたのは、両町の献身的な協力のおかげであった。その労に感謝するとともに、こういった行政文書の保存・廃棄の問題は、合併時に限らず、どこの市町村でも何時の時点でも起こり得ることであり、自治体総体としての保存体制を確立することが必要であると考えている。また、その後の広文協の研修会や、天草アーカイブズを立ち上げられた熊本県本渡市の安田市長などとの会談が、歴史的公文書保存の必要性の認識を高めていった。その意味で、広文協の存在には大きな意義がある。

次に問題になったのは、両町あわせて1000箱近い文書の保管場所である。荷崩れしない積み方(2段積み)で保存すると300㎡以上が必要という計算になった。もちろんそれだけでなく、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、これらをまとめて集中管理することが望ましいのは明らかである。そのための保管場所を確保することが緊急の課題となった。

はじめは、市内の学校などに空きスペースはないかと考えて、教育委員会と折衝していたが、いい場所は見つからず、最終的に、本年7月から複合施設として別の場所で業務を開始することになっていた芦田支所をその候補施設とした。

同支所は、本庁舎から車で30分弱程度の位置にあり、業務遂行に不便な面もあるが、利用可能なスペースが約500㎡あること、また、廃棄決定文書の一時保管場所として活用可能な建物も付随しているなどの利点があった。そこで直ちに、関係部署と折衝し、歴史的公文書の保管施設としての活用を決定し、新市・内海両町の廃棄予定文書の移転作業を行った。

両町の廃棄予定文書中に保存すべき公文書がどのくらい存在するかは不明である。これを1箱ずつ点検するには、かなりの期間がかかると予想される。「こんな仕事をどうして」という批判もあるかもしれない。しかしながら、これまで保存年限を満了した文書に見向きもしなかった自治体が、組織として歴史的な見地からの文書保存に着手するためには、行政体としての意識改革こそが何よりも必要であると考えている。単に文

書を引き継いで適切に管理するだけでなく、合併町自体が廃棄決定をした文書を、改めて歴史的見地から保存の判断を行う対象とすること自体に重要な意味があると考えている。

つまり、行政文書の保存に対する姿勢が明らかに変化していることを職員に認識してもらうための第1段階の取り組みとして、この廃棄予定文書の移管があるのであり、これを合併に伴う特例にしてしまわず、保存年限満了文書の移管へと向かう出発点と考えるのである。



芦田倉庫(旧芦田支所)に搬入された文書の一部

#### 4 行政文書保存の取り組み

前述の通り、福山市は保存年限が満了した文書を一掃する仕組みを導入しているため、これに歯止めをかけない限りは、永年保存文書に記された僅かな事実以外の情報が全て失われることになる。

そのため、本年度から保存年限を満了した文書について、廃棄前に一定の基準で分別し、歴史的資料となり得る可能性がある文書を市政情報課が引き継ぐ試みを始めた。

行政文書には、それぞれ保存年限が定められており、福山市の場合は、作成から2年度を経過した文書について引き継ぎを行い、地下書庫等に保存年限ごとに格納している。毎年、この引継文書を受け入れるスペースを確保するため、保存年限を満了した文書を書庫から撤去し、これを無条件に廃棄している。

したがって、保存年限満了文書の中から一定の条件に該当する文書を選別して保存するためには、各課の保存年限満了文書について、そのまま廃棄する文書と、保存か廃棄かを歴史的な観点から再度判断するために市政情報課に移管する文書に分別する作業を、この流れの中に組み込む必要がある。

この作業のポイントは、各課において、廃棄文書と

移管文書の判断が可能かどうかという点にある。内部で検討した結果、業務主管課の判断に委ねた場合には、「全部移管」「全部廃棄」など、部署によって対応に極端な差が出るかもしれず、判断の統一性を確保するため、初年度は市政情報課で移管すべき文書を示すこととした。

具体的には「保存文書台帳兼引継書(総務課に引き継いだ文書の台帳)」と「常用文書台帳(各課で常時使用していた文書の台帳)」を見て、廃棄すべき文書の指定を行い、それ以外の文書を引き継ぐという方法をとった(次頁図参照)。本年度対象となる文書は、92年度台帳中の10年保存文書、97年度台帳中の5年保存文書及び99年度台帳中の3年保存文書である。この3年分の台帳をチェックし、廃棄か移管かを決定する仕事は、個人情報保護条例の全部改正や合併町の廃棄予定文書の移管との並行作業で多忙を極める中で行い、8月中に移管を完了した。

これにより、とりあえず保存年限満了文書の全面廃棄の流れに、移管のルールを追加して、分岐のポイントを作ることができた。今回の取り組みでは、全体的な検討も少なく、歴史的公文書の選別基準も不十分であるが、当面の対応としてはこれで足りると考えている。

今回市政情報課に移管された保存年限満了文書を、翌年度の文書引継までに整理することができれば、この歴史的公文書保存の流れは定着してくると考えており、そのルールをしっかりと敷設することを今年度の取り組むべき目標としている。

歴史的公文書の選別基準は、市政情報課の職員が廃棄文書を決定するための指針とするとともに、各業務主管課にも配布して、廃棄を指示した文書の内容を改めて確認し、基準に該当するものは移管することとした。

この基準には、制度や機構に関するもの、各種の施策や計画、予算等に関するもの、褒賞や表彰に関するもの、各種の委員会や附属機関に関するもの、陳情や要望事項、訴訟関係、その他の7つのジャンルに大別して個別事項を定めており、大まかな意味での指針にはなるが、抽象的な要素が多く、この基準のみによって「廃棄」と「移管」との切り分けを行うには不十分な面がある。

たとえば、この基準には「2 施策、企画、計画に関するもの」という項目があり、そのうちのひとつとして「(1) 市政の施策、企画を具体的に示すもの」という基準が掲げられているが、「市政の施策」というの

(BKBP3200)

文書年度1997年度  
保存文書台帳兼引継書 作成日1999年6月14日 5頁

引継年月日 99. 8. 2  
年 月 日

部 54  
課 10 農業委員会事務局  
係

整理 番号	文書分類記号			文 書 名	個別ファイル名	保存年限	簿冊	書庫番号		摘 要
	大	中	小					B	列	
32	M	02	02	年金裁定・決定関係書	年金裁定・決定関係書	第3種5年	1冊	A	18	098517 廃
33	M	02	03	和解の仲介関係書	和解の仲介関係書	第2種10年	1冊	A	08	098528
34	M	02	03	国有農地管理関係書	国有農地管理関係書	第2種10年	1冊	A	08	098530
35	M	02	03	農地法許可申請関係書	3条知事許可申請書	第3種5年	1冊	A	18	098539
36	M	02	03	農地法許可申請関係書	3条会長許可申請書	第3種5年	1冊	A	18	098540
37	M	02	03	農地法許可申請関係書	4条許可申請書	第3種5年	1冊	A	18	098541
38	M	02	03	農地法許可申請関係書	4条届出書	第3種5年	2冊	A	18	098542
39	M	02	03	農地法許可申請関係書	5条許可申請書	第3種5年	2冊	A	18	098543
40	M	02	03	農地法許可申請関係書	5条届出書	第3種5年	3冊	A	18	098544

廃棄と移管の選別を行った保存文書台帳 太線で指定されたものが保存年限の満了した文書で、「廃」と印を捺されたものが廃棄、それ以外のもが移管される。

は何を指すのか。場合によっては行政の行うことすべてが対象になると考える人もいるかもしれない。「企画」の概念もあいまいである。

これまで、文書保存には一定の基準が必要だと考え、また、全国各地で歴史的公文書の保存が行われているからには、そこには基準があるはずだと考えてきたが、現実には、全国の基準も同じようなレベルにとどまっている。これは、歴史的公文書の選別基準自体が、現実に個々の事例に基づかなければ、直ちに活用できる内容とすることが難しいためであろう。今後は、選別基準に対応した具体的な例示の整備が必要である。

例えば、前述したデータベースを活用することにより、具体的な事象に関する書類の保存を指示することが可能となるだろうし、また今年度に移管を受けた文書の整理によって作成される保存文書目録も有効な例示になると考えられる。

こうした取り組みを通じて、基準表を徐々に補完していき、業務主管課から市政情報課に移管する文書の具体的な指標としての有効性の向上を図りたいと考えている。

## 5 おわりに

これまで行政の文書は、歴史的な見地からでなく、行政施策を遂行するという観点で作成され、利用さ

れ、保管され、そして廃棄されてきた。

すなわち、現在、各市町村に残されている保存年限を満了した公文書は、一般的には行政の文書廃棄事務の怠慢によって残されてきたといっても過言ではない。したがって、その残されている文書も、行政の効率性の向上が強く求められている中で、いつ廃棄されるかも知れない状況にある。文書行政にかかわる者は、そのことをしっかりと認識する必要がある。

また、職員一人当たりの事務量が増大し、日々、目の前の業務に追われる状況の中では、業務上の有用性を失っている文書に目が向かないのはやむを得ない面もあるが、このままでは、それぞれの地域のアイデンティティが、ある面で喪失してしまうことも明白な事実であろう。それぞれの地域の歴史を語る公文書を失うことについて、誰が責任が取れるかという視点に立つとき、やはり、それぞれの自治体で歴史的な価値をもつ可能性のある文書を継続的に保存していけるシステムを築き、その仕組みを引き継いでいくことが必要である。

歴史的公文書の保存活用という共通の立場から、共に頑張りましょう。

これは、去る10月3日、福山市役所でおこなった現地研修会での報告内容を原稿にいただいたものです。

(事務局)

動向・ニュース

## 公文書の保存を市町村長に要請しました

本協議会は、去る6月16日、県内市町村長に宛てて次の文書を送り、合併に際し公文書が適切に保存されるよう要請をおこないました(この要請文は本年の総会で提案され承認されたものです)。

平成15年6月16日

各市町村長 様

広島県市町村公文書等保存活用連絡協議会  
会長 道重 哲男

市町村合併に際しての公文書等の保存について(要請)

広島県市町村公文書等保存活用連絡協議会(広文協)は、現在急速に進んでいる市町村合併の過程、もしくはその後に、旧町村の公文書等が不用意に廃棄されたり散逸することを懸念しています。

「国及び地方公共団体は、歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用に関し、適切な措置を講ずる責務を有する」と規定した公文書館法(昭和62年法律第115号)の趣旨に基き、歴史資料としての公文書等を適切に保存していただくことをお願いします。

昭和の大合併において、広島県内では、旧町村役場文書の多くが結果的に失われましたが、その中に、歴史的公文書として貴重なものが数多くあったと推測されています。

過去の教訓を活かして、各市町村は合併時に公文書等を組織的に引き継ぎ、早い段階で、保存措置を施す必要があります。

広島県市町村公文書等保存活用連絡協議会(広文協)は、先に示した公文書館法の趣旨を全うするため、平成13年11月に設立されました。現在県内市町村の文書管理担当部署及び教育委員会、資料保存機関などで構成され、行政の円滑な推進と地域文化の振興に寄与することを目的としています。

市町村の公文書等はその団体と住民の歩んだ地域の歴史を証言する大切な遺産です。団体と住民の存在証明としての公文書等を、地域住民が共有する遺産として未来に伝えるために、合併時における公文書等の保存措置を適切に講じていただくよう要望します。

## 備北地区でも市町村に公文書保存を要請

備北地区文化財保護委員等連絡協議会(藤村耕市会長)は、今年6月、三次地区と庄原地区の合併協議会会長と各市町村長に、合併後も適切に公文書を保存するよう要請しました。昭和の合併を教訓とし、公文書を廃棄せずにそのまま合併後の新自治体に引き継ぐこと、新自治体では担当部署を明確にして適切にこれらを整理・保存することを要請しています。藤村会長は、三次市長・双三郡・甲奴町合併協議会会長でもある三次市長と同市教育長には、直接面談してこれらの要請を伝えました。

## 平成15年度総会・役員会報告

去る平成15年6月16日(月)、広島県情報プラザで平成15年度総会を開催しました。参加者は、39市町村(52機関、66名)で、外にオブザーバーとして鳥取県から1名の参加がありました。総会では、事務局から以下の報告と提案をおこない、承認されました。

また、議題終了後、「市町村合併時の公文書保存について」をテーマに協議をおこないました。事務局からは安藤県立文書館総括研究員・数野県立文書館副主任研究員が、現在把握している県内の状況や考えを述べ、参加者からは呉市、福山市、三次市、吉田町、および鳥取県の現状や取組について紹介がありました。

### 平成14年度事業報告

#### 1 総会

日時/場所 平成14年6月14日(金)13:30~15:30  
広島県情報プラザ第三研修室

出席者 62名(46会員)

#### 2 役員会

##### 【第1回】

日時/場所 平成14年6月14日(金)15:30~16:10  
県立文書館会議室

出席者 14名(理事7名、監事2名、事務局5名)

##### 【第2回】

日時/場所 平成14年11月28日(木)15:30~16:25  
県立文書館会議室

出席者 11名(理事7名、事務局4名)

#### 3 行政文書・古文書保存管理講習会(県立文書館と共催)

日時/場所 平成14年11月28日(木)10:00~15:30  
広島県情報プラザ

出席者 84名(48市町村、うち非会員5町)

#### 4 研修会

##### 【第1回】

日時/場所 平成14年8月2日(金)13:30~15:30  
坂町役場(安芸郡坂町平成ヶ浜)

講師 大島英司(坂町総務課総務係)

テーマ 坂町文書管理の電子化について

参加者 17名

##### 【第2回】

日時/場所 平成15年2月7日(金)13:30~15:30  
広島平和記念資料館(広島市中区中島町)

講師 濱本康敬(広島平和記念資料館学芸担当)

テーマ 現代資料の整理について

広島平和記念資料館における河本一郎氏資料ほかの整理をめぐって

参加者 13名

##### 【第3回】

日時/場所 平成15年3月20日(木)13:30~15:30  
県立文書館会議室

講師 長沢 洋(県立文書館)

テーマ 歴史的記録資料の情報取り扱いの基礎  
標準化と文書群概要をめぐって

参加者 14名

5 会員現況

会員数 63\* (市12, 町48, 村2, 県1)  
\* 合併による減4町村, 退会1町  
登録機関(部局)数 131(総務60, 教委50, 資料館・図書館16, 編纂室3, その他2)

平成15年度事業計画

- 1 講習会 行政文書・古文書保存管理講習会 11月頃, 県立文書館と共催
- 2 研修会 現地研修会2回程度, 小研修会1回程度
- 3 機関紙 「広文協通信」を2回発行
- 4 その他 役員会開催(2回), 会費の徴収・管理

平成14年度決算

(収入)

会費 市 5,000円×12市 = 60,000円  
町村 3,000円×54町村 = 162,000円  
計 222,000円  
11/28文書保存管理講習会における非会員参加者の資料代  
300円×5人 = 1,500円  
預金利息 1円  
合計 223,501円-①

(支出)

講習会・研修会費 報告者旅費 19,568円  
" " 会場借上料 4,080円  
通信・消耗品費 通信費 24,170円  
" " 広文協通信第1,2号 6,377円  
" " 封筒作成 35,000円  
会議費 役員旅費 60,744円  
備品購入費 公印作成 15,000円  
合計 164,939円-②

(次年度繰越額) ① - ② = 58,562円

平成15年度予算

収入の部 単位(円)

科目	本年度	前年度	増減( )	備考
会費	210,000	225,000	15,000	合併による会員減4, 退会1
前年度繰越金	58,562	0	58,562	
預金利子	1	0	1	
合計	268,563	225,000	43,563	

支出の部 単位(円)

科目	本年度 予算額	前年度 予算額	増減 ( )	備考
講習会・報告者旅費	43,200	9,600	33,600	4,800×9人
研修会費 会場借上料	5,500	19,000	13,500	
印刷費 機関紙	0	50,000	50,000	会報印刷は簡易方式とする
通信・通信費	78,000	40,000	38,000	100円×130×6回
消耗品費 消耗品費	57,663	22,600	35,063	会報印刷用紙ほか
会議費 役員旅費	67,200	67,200	0	4,800×7人×2回
予備費	17,000	16,600	400	
合計	268,563	225,000	43,563	

市町村長宛て要請文について

前頁の記事を参照。

平成15年度第1回役員会議事報告

日時 平成14年6月16日(月)15:30~16:20  
場所 県立文書館会議室

出席者 理事 道重 哲男, 角屋 正法, 津田 文夫, 小川 雅朗, 大谷 芳秋, 六郷 寛  
監事 豊田 吉秀, 川上 彪  
事務局 土居・安藤・森脇・長沢

協議事項

1 役員を選任について

- ・会長に道重理事(広島県立文書館), 副会長に角屋理事(広島市公文書館)を選任した。

2 今年度の事業について

(1) 現地研修会

- ・福山市で予定(日程等は後日調整)

(2) 研究会(研修会)

- ・「文書保存年限をどう考えるか」「廃棄可能な文書は何か」というテーマで, 分野を限って市町村の職員に報告してもらいたい。(事務局)
- ・実際の業務に携わっている市町村職員には無理だろう。(六郷理事)
- ・原課の職員の判断では全部捨てるか全部残すかになる。(小川理事)
- ・他県の先進事例はないか。(六郷理事)
- ・合併に際しては調整項目が多すぎて文書保存にまで気が回らないのが現状(大谷理事)
- ・広文協は任意団体なので, 市町村職員に公務の延長として広文協の研究テーマを考えてもらうのは難しい。(角屋理事)
- ・他県でのよい事例を探したいが, これはむしろ講習会向きか。(事務局)

(3) 講習会(文書館と共催)

- ・合併と公文書保存をテーマに, 今年はもう少し踏み込んだ実験的な話を出したい(事務局)

(4) その他

- ・既存の公文書館・文書館がどのようにして歴史的公文書を保存するに至ったかを知りたい。(小川理事)
- ・公文書保存要請文(市町村長宛)に対して何らかの反応はあるだろうか。(事務局)
- ・充分意味はあると思う。(小川理事)
- ・要請文が市町村のトップの目に入ることはよいこと。(大谷理事)

3 事務局報告

ひろぶんきょう  
**広文協通信 第4号**  
2003年11月28日発行  
編集・発行 広島県市町村公文書等保存活用連絡協議会  
〒730-0052 広島市中区千田町三丁目7-47  
広島県立文書館内  
TEL(082) 245-8444 / FAX(082) 245-4541