

# 広文協通信

第 5 号

2004 年 5 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

## 特集 合併時の公文書保存 自治体の現場から

広島県内でも合併する自治体が公文書保存に積極的に関与する事例が増えています。今回の通信はそのいくつかを紹介します。この 4 月に上下町と合併した府中市は、上下町の廃棄公文書を小学校の空き教室に保存し散逸を防ぎました。3 月に 6 町が合併した安芸高田市は、各町の廃棄公文書を吉田歴史民俗資料館にまとめて保存しようと取組みを進めています。安芸高田市は、新市の文書管理規程に「歴史資料の引継ぎ」を明文化して廃棄公文書の保存に向け法規の整備を行っています。

また、合併時には各自治体が引き継いできた旧合併町村の役場文書や古文書の保存と整理も重要な課題になります。昨年 2 町村と合併した廿日市市は、旧合併町村の役場文書を民間団体等と共同で整理して成果をあげ、新たに合併した町村の古文書等の整理にもその方法を適用し、全資料の目録化を進めています。最後に、県立文書館が、中国地方各県における公文書保存の取組みを報告します。

### 府中市の合併と公文書保存

府中市総務課長（元 上下町総務課長） 柿原 延 孝

府中市はこの 4 月 1 日、上下町と合併し新たなスタートを切った。その際、合併時の公文書保存については福山市の事例を参考に取組みをすすめたいと考えた。きっかけは新聞報道である。「新市・内海両町合併前にすべて保存」と題された朝日新聞（備後版平成 15 年 2 月 2 日）記事は刺激を受けた。と同時に、「これは勝手に処分できない」と感じさせられた。福山市は合併時に合併町から廃棄される文書をすべて凍結保存して一箇所に集め、現在は芦田支所に保存している。本市で言えば上下町の廃棄文書を凍結保存するということになる。

さて現実の合併日程にどう公文書保存を擦り合わせるか、が問題である。

我々上下町総務課は、府中市総務課と協議して、公文書を A = ( 継続帳票 )、B = ( 保存帳票 )、C = ( 処分帳票 ) の三種に分類した。A の継続帳票は新府中市に

搬入・移管してそのまま使用する文書である。B の保存帳票は、保存期間満了前の文書である。この A、B を「本所」搬入分と「支所」保管分に分類して文書の引継場所を確定する。最後の C = 処分帳票は廃棄処分と判断された文書である。A、B の文書を「本所」「支所」に振り分けた後、この C の処分帳票を廃棄しないで一箇所にまとめて保存することが必要だった。そのために小学校の空き教室を探し、旧吉野小学校を廃棄処分予定の文書を保管する場所とした。

そこで次頁の文書「公文書の引継ぎについて（通知）」を出し合併までの文書の移管スケジュールを明確にしたうえで ABC の三種類に文書を分け各々の目録を作成することを依頼した。その際、各課を総務課関係者が巡回した。そのスケジュールは以下のとおりである。

①平成 15 年 12 月まで...各課ごとに目録を作成する。

- ②平成16年1月まで...府中市各担当課毎の目録を参考に、文書を三種に分別する。
- ③平成16年2月中旬まで...B,Cの文書を梱包し、目録を箱に貼付する。
- ④平成16年2月まで...Cの処分帳票を一括して旧吉野小学校空き教室に移動する。
- ⑤平成16年3月まで...A,Bの継続帳票・保存帳票を本庁もしくは支所に移動する。

下の写真は移動した処分帳票である。廃棄予定の文書をとりあえず空き教室に保管することは出来た。今後、これらの文書は安全に管理して当面現状のまま保管する予定である。



府中市旧吉野小学校に保管した処分帳票

平成15年12月18日

各所属長様

総務課長

公文書の引継について(通知)

府中市との合併に伴う公文書の引継作業を次のとおり進めていただきますようお願いしま

す。なお、合併時における公文書の散逸や安易な廃棄の防止並びに公文書等の引継ぎの円滑化及び保存について徹底いただきますようお願いいたします。

記

1. 以前からお願いしている公文書の各部署ごとの目録の作成については、府中市の各部署(係)ごとに、それぞれを別紙のとおり「継続帳票」「保存帳票」「処分帳票」を作成すること。...今月末までに作成
2. 1で作成した目録を平成16年1月に府中市のそれぞれの担当者と確認作業をして帳票を確定させること。
3. 2で確定した公文書については、支所のレイアウトを3月の最後の土・日曜日に行いますので、机・保管庫等はすべて空ける必要があるため次のとおり整理をおこなうこと。
  - イ. 継続帳票「本所」は梱包して3月最後の土・日曜日に本所へ搬入、土・日曜日に搬入できないものは31日午後5時から搬入口。
  - ロ. 継続帳票「支所」は、梱包して事務所...支所レイアウト後新部署の保管庫に収納
  - ハ. 保存帳票「本所」は、梱包して3月最後の土日曜日に本所へ搬入
  - ニ. 保存帳票「支所」は、現在の支所の書庫へ収納
  - ホ. 処分帳票は、梱包して旧吉野小学校に搬入箱詰めには「課名」「公文書名」を記入のこと

## 旧吉田町歴史民俗資料館における廃棄公文書収集の取り組み

安芸高田市吉田歴史民俗資料館 川尻 真

本年3月1日、旧高田郡が合併し、安芸高田市となった。これに先立つ旧吉田町歴史民俗資料館を受け皿とした廃棄公文書保存の経緯については「広文協通信」第3号にも紹介されている。そこであまり先進事

例ではないにせよ旧吉田町歴史民俗資料館での取り組みや、その後について個人的見解を補足しつつ、報告したい。

旧吉田町歴史民俗資料館で廃棄公文書保存を始めた

契機は県立文書館や広文協の研修である。歴史資料としての公文書保存が、合併を控えて緊急の課題であることを痛感していたことが端緒である。加えて平成11年度から開始された「吉田町合併50周年記念誌」編纂に際し、旧吉田町が合併発足した昭和29年以降の歴史的事項に伴う主要な公文書の多くが残されていない現実を知ったことが大きく影響した。またこれらの歴史的公文書保存を担える機関は当館以外に無く、さらに重要な現代(昭和・平成)史料を保存することも当館の主要業務である「歴史資料の収集・保存」の一環と考えられたからである。



安芸高田市廃棄公文書搬入状況

平成13年度に旧吉田町役場(総務課・教育委員会)との協議により、廃棄公文書の当館での保存を決め、随時の受入れを開始した。平成14年度中までに約50箱程度の搬入であったが、同年高田郡六町合併協議会が設置され、今後の廃棄公文書の増加が予測された。平成14年12月、合併の機運が高まる中、当館では合併後においても当面は当館が新市の中心的な歴史資料収蔵施設であり、他町には同様の収蔵施設が無いことから、出来る限り吉田町以外の他の5町の廃棄公文書についても受入れていくことを町に要望し、了承を得た。収蔵スペースとしては、館内研修室(約120㎡)を充てることとした。このことを合併協議会に調整していただき、平成15年1月21日付各町総務課長宛て「廃棄文書の搬入について」と題する文書により通知された。館では当初スペース不足を懸念したが、結果的には、搬入は約300箱で、収蔵スペースの1/4程度を占めるにとどまった。搬入したのは、吉田町以外は2町のみであった。とうてい全ての廃棄公文書が搬入されたわけではないが、合併後市役所本庁となった吉田町以外は、支所として規模が縮小されており、廃棄対象でも未整理のまま公文書が残されていることが考えられる。

合併発足した安芸高田市では、文書管理規程で「歴史資料の引継ぎ」として全ての廃棄対象文書を歴史資料担当課長が選別・保存するよう定めている(後掲《資料》参照)。旧吉田町歴史民俗資料館での取り組みは尻すぼみの感は否めないが、何よりも公文書に対し歴史的認識を持った担当者のいたことが規程の条文に結実したことはいうまでもない。また、資料館と合併協議会との連携が規程整備にいたる流れの中で少しでも寄与できたのであれば幸いというほかはない。今後こういった文書館的機能を現在の吉田歴史民俗資料館が引き継ぐ可能性もあるが、仮にそうなった場合、組織的、施設の整備を進めながらまたより有用な選別基準を確立していくためこれまで以上の対応を迫られることになるう。

#### 《資料》 安芸高田市文書管理規程(部分)

##### (歴史資料の引継ぎ)

- 第52条 第50条に規定する保存文書の廃棄において、総務課長は廃棄対象ファイル一覧表を歴史資料担当課長に送付するものとする。
- 2 歴史資料担当課長は、前項の規定により総務課長から廃棄文書の目録を送付されたときは、その内容を調査し、市の歴史資料と認められる文書については引継ぐことができる。
  - 3 歴史資料担当課長は、前項の規定により歴史資料の引継ぎを受けるときは歴史資料引継通知書(様式第20号)により総務課長に通知するものとする。
  - 4 歴史資料の引継ぎが完了したときは、歴史資料担当課長は歴史資料引継報告書(様式第21号)により総務課長に報告するものとする。



## 2 旧佐伯町・吉和村の旧役場文書・古文書類

平成15年3月1日、廿日市市は佐伯町、吉和村と合併し、「新生廿日市市」がスタートした。既に合併協議の段階から、担当者同士による古文書等(旧役場文書を含む)の歴史資料の保存について、意見交換がなされた。旧佐伯町及び吉和村には、「歴史民俗資料館」が設置されており、最近郷土資料室を設置した廿日市市よりも古文書は整理されていたと考えていた。各資料館は、温湿度コントロール付きの収蔵庫をもつわけではないが、収蔵資料は棚の中に所狭しと収められ、保管されていた。

しかし、これらの古文書は整理されたわけではなく、昭和50、60年代の『佐伯町誌』『吉和村誌』編纂事業後は収蔵庫に収められたまま、眠っている状態であった。私たち担当者は合併に伴う滅失等を防ぐため、合併前から廃棄をしないことを申し合わせ、古文書の移動を凍結した。その際判明したことは、佐伯・吉和ともほとんどの古文書は、整理作業が不十分で、目録等も作成されていないことである。

課題として次のようなことがいえる。

古文書が収められて時が過ぎると、目録等の記録がなければその存在自体が薄れていくことである。時とともに担当者も代わり、引継が十分でなかった場合、次期担当者もその存在に気づかないことになる。「古文書の所在」は曖昧になり、従って、どこかに存在するが、担当者は所在場所を確定できないという現象が生じる。滅失しても、気がつかない可能性も大いにあった。その意味で古文書の保存は担当者の当初の整理方針が極めて重要である。担当者の力量と記憶に頼る部分も大きいですが、むしろ、担当者も文化財事務専任ではなく、他の事務を持っており、限られた時間の中で個人の力量には頼ることができない。膨大な古文書の整理作業は長期的な計画のもとに組織的に行うことが大切である。

こうした状況に鑑み、本市では安定した旧役場文書・古文書類の保存・活用事業の組織的展開を図る観点から、行政のみならず廿日市市文化財保護審議会、郷土文化研究会等の関係機関や民間団体の協力も得ながら、旧佐伯町及び吉和村の旧役場文書・古文書を含む全資料の整理作業を進めている。目録作成後、データベース化を行い誰もが利用できる体制を整える予定であり、一部作業を開始したところである。

この体制を整えることができた要因として、次のことがあげられる。

郷土資料室の開室当時から、資料室に郷土文化研究会の会員の方に常駐していただき、説明案内の業務をお願いしてきた。業務を通して、郷土資料室がどんな施設で、また旧役場文書がどういう状態で保存されているのかを見ていただく機会に恵まれていたこと、保存状況を見ていただいた上で、問題点を会員が自発的に考え、今後の保存のあり方、改善点を私たちに提案いただくだけの意識が5年余りの間に醸成されていたことが先ず第一の要因として挙げられる。

特にお互いの信頼関係が構築できたことにより、文化財保護審議会委員の意見を我々も参考にし、逆に会員の方は時間を見つけては、資料室に足を運んで整理作業を行い、終了後に整理内容を報告してくれた。時間的に余裕のない文化財担当者にとって何よりありがたいことであった。

合併により、整理対象となる古文書は増えた。これからも関係機関・関係団体と行政が語り合う時間を持ち、お互いが関心を持ち続けることで、整理作業を地道に進めていきたいと思っている。



資料整理中の廿日市市郷土文化研究会員(左)と筆者

## 3 おわりに

地域によって古文書の保存管理の方法は様々である。しかし、死蔵されては意味がない。担当者をはじめとして、多くの方々の努力により残されてきたのだから、市民の皆さんに研究・活用されてこそ、市民の共有財産としての古文書の存在意義があると思う。保存・管理はもちろんであるが、その先に活用という視点を持つことが大切だと痛感した。

現在、本市では文書管理システムを導入し、庁内行政文書の一体的管理を行っているが、旧役場文書・古文書類はそのシステムの対象外となっている。廃棄対象となることも考えうる。文化財保存・活用担当課と

して、市町村合併を視野に入れた旧役場文書等の歴史資料の管理を他市町村の実例を参考にしつつ、データベース化をより推進していくことを主眼におき、取り組んでいく方針である。

## 市町村合併と公文書保存

### ～中国地方での取り組み

広文協では、市町村合併時における公文書の散逸防止について、積極的に取り組んできたが、隣県の岡山・鳥取・山口でも顕著な活動が展開されている。

岡山県では、公文書館はまだ設置されていないが、岡山県文書館整備推進班の職員がユニークなマニュアルを作成し、市町村を訪問して公文書保存の啓発をおこなっている。職員の活動ぶりは既存館のそれを凌ぐもので、昨年の全国歴史資料保存利用機関連絡協議会の全国大会でも高く評価された。同県内で組織されている岡山地方史研究会と岡山近代史研究会が声明を発表して、公文書保存の世論形成に一役買っていることも見逃せない。

鳥取県では、知事の意向もあって（震災後の古文書レスキュー活動を目撃）、昨年度から合併にともなう公文書の散逸を防止するため公文書館に専任の職員が配置された。この職員を中心に、公文書館は昨年10月中旬に県内全39市町村を訪問し、調査を実施した。3、4回訪問したところもあるので、相当精力的に県内を回ったことになる。調査事項は、文書管理システム、昭和大合併前の文書の残存状況、合併後の文書の保存管理方針についての3項目で、庁舎・書庫等での実地調査も実施した。あわせて、合併による文書廃棄ストップも要請した。

調査では、昭和大合併前の文書の残存状況については、職員が把握できておらず、「わからない」「廃棄した」等の回答があっても、実際には書庫の一隅や倉庫棟等に残っているケースもあり、調査ではじめて文書存在を認識する状況もみられた。今年1～2月には、県東・中・西部で市町村職員を対象に保存研修会を実施している。

こうした取り組みの結果、県立公文書館と市町村間で公文書保存に向けて連携が強まった。ある自治体でコンサル主導で文書管理システム改革が実施された。それにともない、文書を大量に廃棄することになり、廃棄文書リストを作成した（当初、6000冊程度の廃棄が予

想されたが、リストアップされたのは1000冊）。業者及び自治体から連絡があり、鳥取県立公文書館職員がリストに基づき保存すべき文書の選定（評価選別）を行った。別の自治体では、廃棄文書が山積みされ、担当者から連絡を受け、近く公文書館職員が選別に行くことになっている。

山口県では、昨年11月に山口地方史学会が各市町村長に「市町村合併に伴う公文書等の保存について」という要請を行った。これとほぼ時を同じくして山口県地域振興部長・山口県教育委員会教育長の連名による「市町村合併に伴う公文書等の保存について（依頼）」が各市町村長・教育長あてに送付された。さらに本年2月、県の市町村合併支援プランに「⑩市町村合併に伴う公文書等保存支援」が加えられた。全国的に見ても画期的なことである。3月の県議会では代表質問に対し、県教育長が公文書等のもつ歴史的な価値について啓発、引き継ぎの円滑化と保存の徹底を図るための助言を行うと答弁した。

以上の経緯を経て、本年度山口県文書館が市町村に対する支援事業を実施することになった。支援内容は、「市町村公文書保存マニュアル」の提示及び個別相談であり、あわせて旧市町村役場文書追跡調査を実施する。職員2名一組で全市町村を訪問する計画という。追跡調査は、文書館調査（昭和49～50年度、61,000点の合併前役場文書を確認）と山口県史調査（平成4～5年度）を基に所在状況の追跡を行うものである。

この支援事業は、5月17日の公文書管理・保存担当者研修会により本格的に始動した。研修会は県内56市町村中48市町村から83名の参加申し込みがあるという盛況ぶりで、筆者が「市町村合併に伴う公文書保存について」と題し講演し、山口県文書館の伊藤一晴研究員が「市町村公文書所在状況及び支援内容説明」を行い、文書館書庫見学の後散会した。今後の取り組みが注目される。（県立文書館：安藤福平）



山口県の公文書管理・保存担当者研修会

## 【平成15年度 講習会・研修会報告】

昨年度は、行政文書・古文書保存管理講習会(県立文書館と共催)を1回、研修会を2回行った(第1回研修会については前号小川報告参照)

- 1 行政文書・古文書保存管理講習会(県立文書館と共催)  
日時 平成15年11月28日(金)  
場所 広島県情報プラザ2階 第一研修室・第二研修室(広島市中区千田町三丁目7-47)

### 【講演会】

「市町村合併と公文書保存 新潟県上越市の取り組みを中心に」 新潟県上越市史編さん室 山本幸俊  
講演の内容は『講演録』を参照。

### 【行政文書分科会】

「市町村合併と公文書の引継・管理」  
広島県地域振興部市町村分権総室  
市町村合併推進室 開本 出  
「市町村役場文書の評価選別基準」  
広島県立文書館 数野文明

### 【古文書分科会】

「史料情報の共有化をめぐる」  
広島県立文書館 長澤 洋  
「破損した古文書に学ぶ」  
広島県立文書館 西村 晃

- 2 第1回研修会

日時 平成15年10月3日(金)13:30~15:30  
場所 福山市役所  
講師 小川雅朗氏(福山市市政情報課)  
テーマ 福山市における歴史的公文書保存のとりくみ  
参加者 27名

- 3 第2回研修会

日時 平成16年2月10日(火)13:30~16:00  
場所 県立文書館会議室  
テーマ/講師  
行政文書管理とアーカイブズ管理  
田尻清孝(熊本県福岡事務所)  
大阪府枚方市における保存年限満了文書の収集について 鈴江 智(枚方市総務部法制室)  
参加者 30名

### 【第2回研修会報告要旨】

熊本県宇土市は、平成9年から13年にかけて、ファイリングシステムを導入し、情報公開条例と文書管理条例を施行するなど、文書管理に関係した重要施策を

実現している。特に、文書管理の条例化は全国的にも例がなく注目されている。

田尻氏は、文書管理法制化の問題点と現用文書の管理を中心に報告を行なった。

はじめに、一般法として文書管理法が必要であることを述べ、国の文書管理法制上の問題点として次の5点を指摘した。(1)文書管理の目的規定が現用文書と非現用文書(アーカイブズ)で異なっており、統一された法制になっていないこと。(2)管理対象文書の範囲が現用文書と非現用文書で異なっていること(現用は情報公開の対象文書、非現用は公文書その他の記録)。(3)文書の作成が義務規定になっていないこと。(4)保管システムに問題があり、個人文書がライフサイクルに乗らないこと。(5)廃棄・移管について、現用文書の管理者側が権限を持っていること。

これらの難点を克服するためには、文書=公共用財産という考え方に立った法制化(条例化)が必要であると述べた。

次に、宇土市の文書管理条例について説明を行なった。条例を作ったそもそもの目的はファイリングシステムを維持管理するため、文書の発生から廃棄(移管)までが条例の対象である。条文では、「情報は市民の財産」という立場を明示し(第1条)、「文書」の定義が示す範囲を、情報公開条例よりも広くしたところが重要である(第2条)。田尻氏の今の考えでは、「文書」の定義としては「形態や媒体の如何を問わず、法的義務の履行その他さまざまな業務遂行の過程で作成され受領されたもの」とするのがよりふさわしいという。

条例第5条では、ファイル責任者とファイル担当者を決めることとし、辞令交付によって任命することとしている。第11条では文書の作成を義務として規定し、第25条では現用でなくなったものをアーカイブズとして引き継ぐことを明記している。第27条では「文書管理の日」を定め、点検作業を行なうこととしている。

最後に、ファイリングシステムについて説明し、その導入にあたっては目的・目標が大事であることを強調した。目的は政策決定能力の向上、目標は事務処理能力の向上にあり、この点がしっかりしていればファ

イリングシステムは崩壊しないという。事務処理能力と政策決定能力の向上とは、文書を迅速に探し出せること、最適な意思決定を実現できることであるが、そのためには、課全体の文書の体系・流れを課の職員全員が把握することが必要となる。宇土市では、文書の分類方法は全庁共通のもののみワリツケ、それ以外はツミアゲとしており、年度が完結したあと文書分類が確定するという方式をとっている。実際のファイリングシステム導入にあたっては、不要文書を廃棄し、分量を約半分にしたが、これは直ちに廃棄したわけではなく、別の場所に移したあと半年間をかけてアーカイブズ担当者が廃棄か保存かをチェックしたという。ファイリングシステムのための労力は、導入が2割、維持管理が8割といわれており、導入後も2年に1回はコンサルタントによる点検が望ましいという。



鈴江氏からは、枚方市での公文書選別収集の実状が報告された。同市総務部法制室には市史担当が置かれており、資料収集、冊子刊行、レファレンス、講座開催等の業務をおこなっており、その業務のひとつとして廃棄文書からの選別収集がある。市史の近現代編を作る際に資料がなくて苦労したことが公文書収集を始める契機であったという。はじめは文書担当課の承認のもとに焼却前の文書から行政刊行物を抜き取るだけであったが、平成8年に廃棄文書の溶解再生処理が始まってからは、紙類とその他とを分別する必要性が生じるようになり、結局、市史担当が時間と場所をもらって分別と選別を行なうようになった。

枚方市の文書管理には、廃棄文書の選別収集についての規程がなく、また規程どおりの集中管理がなされていないため、収集業務には様々な苦勞や問題点がある。市が作成した「文書の実務ハンドブック」には、歴史的文化的に価値のある文書は廃棄時に情報管理課に通知すると書かれているが、実際に通知があったことはない。文書の選別は、毎年5~6月頃に各課室か

ら廃棄文書が搬出されたあとに実際の作業が始まる。このとき、廃棄文書目録が作成されていれば、目録上での第一次選別ができるのであるが、それがないため直接文書現物の山を処理しながら夏場の倉庫内で選別作業を行なうことになる。また、情報公開条例の影響で簿冊表題の付け方に变化が生じたことも選別を困難にする。しかし、文書管理が規程どおりに行なわれていないことは、問題点と同時に意外な利点も一方ではある。実際の文書廃棄は決められた保存年限に基づくというより、各課室の都合で行なわれるため、複数年度のまとまった文書や職員個人が手元に置いていた文書が収集できることがある。

収集後は整理を行なうことになるが、収集文書の目録は毎年必ず作るとは限らず、また原課にも何を収集したか知らせていないので、結果として原課から収集を拒否されることはない。

このような収集業務のありかたについてまず問題になるのは、収集基準の策定である。他府県・他機関の事例を参考にしても抽象的な基準にならざるをえず、枚方市での選別作業の指針になるようなマニュアルを作ることは今後の課題である。また、情報公開条例との関係で言えば、収集した文書も公開の対象になる。情報公開の対象から除外されるのは「市民の利用に供することを目的として保有する情報」であって、検索手段が用意されていない収集文書には利用の手だてがないからである。これらを利用可能にするためにはそのための人と場所が必要になるが、その前に適正文書管理が行なわれ、その上で収集・移管・利用の規程を整備することが必要である。しかし一番重要なのは職員全員が文書保存の必要性を認識することである。

田尻氏は現用文書の管理、鈴江氏は廃棄文書からの選別収集と、その業務上の立場はやや異なるが、適正文書管理の大切さを説いたところは両氏の報告に共通する論点であった。(事務局：長沢 洋)

ひろぶんきょう  
広文協通信 第5号

2004年5月31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