

鶴岡市における行政文書の 評価選別の変遷について ～現状と問題点～

今 野 章

【要 旨】

本稿では、鶴岡市における行政文書の評価選別についてのこれまでの経緯と現状、並びに課題を論ずるものである。

鶴岡市においては、昭和30年代に周辺地域の2町9村が編入合併されたが、その際、旧町村役場資料については、昭和40年（1965）から3年かけて収集し、整理を進めてきた。また、同年に「鶴岡市文書管理規定」を制定するが、その中には明記されなかったものの、当時より保存年限が切れた行政資料の保存に取り組んでいた。当初、資料の評価選別の業務については、庶務課（当時）が当たっていたが、昭和51年（1976）6月に文書館的機能を有することを特色として打ち出した鶴岡市郷土資料館が設立したことから、その業務は郷土資料館が引き継いでいくことになった。

しかしながら、近年の評価選別については、通常、文書館が行っている視点から乖離して、郷土資料館的な視点が定着していくことになる。先駆的に行政資料の保存に取り組んできた鶴岡市であるが、結局のところ、「文書館」としての機能を有するまでには至らなかったという点が本稿の主題となる。

山形県においても、平成31年（2019）2月に公文書館管理条例が制定されたように、市町村レベルにおいてもその制定が議論されている今日の状況で、今後の鶴岡市における文書保存・公開について考えていきたい。

【目 次】

はじめに

1. 鶴岡市役所内における行政資料保存の変遷について
2. 「鶴岡市文書管理規定」における「歴史的価値のある文書」について
3. 現在の行政資料の評価選別の実務と問題点

おわりに

はじめに

鶴岡市では、現用文書から非現用文書へ移行する過程で保存してきた行政資料については、①明治8年(1875)頃から昭和29年(1954)までの旧鶴岡市(町)が保管してきた歴史的公文書、②昭和30年代に2町10村が鶴岡市へ編入合併の際に生じた旧町村役場資料、③昭和40年代以降に生じた保存年限が切れて廃棄したものの中から評価選別した資料の3種類が存在している。大きく分類すれば、このうち①③については教育委員会に属する郷土資料館の管轄となり、②が市長部局である総務課の管轄という庁内の認識である。

このうち①については、郷土資料館で整理を施し、『諸家文書目録X』(鶴岡市郷土資料館1994年)に収め、一般公開し利用に供している¹⁾。②については、昭和40年(1965)から3か年かけて、2町9村(加茂町・大山町・斎村・大泉村・黄金村・田川村・湯田川村・京田村・栄村・豊浦村・西郷村)の役場から出た行政資料を一括収集し、特段評価選別を加えることなく保存し、目録を作成している。それらは整理箱数で762箱、全13753件にのぼり、『上郷の歴史』『田川の歴史』『湯野浜の歴史』『豊浦の歴史』など、これまで旧村役場単位での地域史で活用されてきたという経緯がある。③については、昭和40年(1965)から現在に至るまで、約50年分の行政文書の保存資料のことであり、これらについては、一部は整理されているものの、多くは未整理のままであり、利用に供することができていない状況にある。

本稿では、特に③の資料群について検討を加えることとし、当時の担当者の記録や取材から行政資料の評価選別についての変遷を検証し、鶴岡市における文書保存の現状と問題点を考察していきたい。

1. 鶴岡市役所内における行政資料保存の変遷について

鶴岡市における行政文書の取り扱いについて、昭和53年(1978)4月に総務部庶務課(当時。平成17年10月より総務課となる)では『文書処理の手引』という職員向けのリーフレットを作成している²⁾。この中の「文書の保管」という項目では「文書保存理由」として「(1)文書に記載されていることと同じ又は似ている場合の参考として (2)権利、義務の関係が消滅しないため (3)後日の証拠として (4)法規に基づいて一定期間保存が義務づけられている (5)沿革をまとめたり、市の歴史を編纂するに必要となるもの」と明記している。鶴岡市では昭和43年よりファイリングシステムを採用しており、完結文書については簿冊として製本することが明記されていた。それらは1年・5年・10年・永年の区分で保存され、その後こ

1) 本目録には「鶴岡市(町)役場資料」のほかに、大正7年(1918)と同9年(1920)にそれぞれ鶴岡町に編入された大宝寺村と稲生村の役場資料の目録が収録されている。また、昭和29年(1954)に酒田市に編入された「新堀村役場資料」も収められているが、この行政資料については昭和55年(1980)段階で古書店から購入したものとなる。鶴岡市郷土資料館では、この他にも現在は酒田市に編入された「一条村役場資料」、三川町に編入された「横山村役場資料」などを所蔵している。

2) 全33頁。緒言では「本市の文書処理については、鶴岡市文書管理規定に定めていることが基本となりますが、実際に事務を処理することになると、これのみでは不十分な面もあります。この要領は、市役所の文書の処理が正しい流れの中にすすめられるために、日常執務の参考としてまとめてものです」と記されている。

うした保存された文書は各冊ごとに文書保存カードが作成され、役所内の集中書庫に保管されることになっていた。また、書庫内に保管された文書を閲覧する際は、文書貸出簿に所要事項に記入し借用していたという。さらに、保存年限の切れた文書の廃棄については「すべて庶務課で行う」とされていた。なお、鶴岡市では昭和40年（1965）7月27日に「鶴岡市役所文書管理規定」を制定しており、第49条において「文書の保存」、第52・53条において「文書の廃棄」が定められていたが、この文書管理規定の中では、特段、歴史的な価値のある文書の保存を明記していなかった。

しかしながら、庶務課では、この当時から歴史的価値のある文書の保存に取り組んでいた経過がある。この間の事情について、昭和43年（1968）当時は文書係長であり、昭和50年代には庶務課長として長年文書管理にあっていた山口壽氏に取材したところ、当時の市長や市史編纂委員からの教示もあり、将来に編纂されるであろう『鶴岡市史 戦後史編』の編纂のため、庶務課として文書管理規定には明記しなかったものの、保存年限が過ぎた文書で歴史的価値あるものについては保存をしていたとのこと。さらにいえば、前述したように昭和40年から3か年かけて昭和30年代に編入合併した2町9村の町村役場文書の保存に着手していたこともあり、行政資料も地域の歴史を記憶した大事な資料であるという認識があったものと思われる。その後、山口氏が庶務課から異動した際、市史編纂の事務を兼任していた郷土資料館の職員が代わって評価選別の作業を行うこととなり、それが今日まで継続していることになる³⁾。

さて、これらの資料は長らく整理されることなく、郷土資料館の書庫に置かれたが⁴⁾、平成13年（2001）より3か年、山口氏が庶務課に依頼されて、夏季の期間限定でこれらの資料を整理することになった。山口氏がまとめた「行政文書記録の処分」（2002年）というファイルによれば、この時点でほぼ未整理のまま保存された文書は簿冊にして5000冊近くにまで上っていたことが記されており、この時の作業で118箱1623点の資料を整理したとある。ただし、この作業は3年間で終了したため、残りの文書とその後の文書については未整理のままとなったが、郷土資料館ではこういった状態を長く放置すれば、資料を保存する意義が失われると考え、平成24年度以降については資料の整理目録を作成し、現物の資料は同館の書庫で保管している。なお、この資料目録については、後で検討を加えることとする。

こうして長らく市役所の文書管理担当に携わった山口氏は、関係課の職員に向けて『公文書保存処理の便利帳』という冊子を作成するが⁵⁾、「合併旧町村役場の文書保存（経過）」という項目で「昭和40年代は、公文書が大量に発生しその対策としてファイリングシステムによる文書管理方式が採用され、市役所にとって不要な文書を積極的に廃棄する方向にあった。したがって歴史的な価値がある文書もいつ廃棄されるか不明の状況にあったし、旧合併町村文書の保存

3) 鶴岡市の場合、市史編纂会の事務局が昭和51年より庶務課（当時。現在は総務課）に置かれており、郷土資料館の職員は総務課兼任という扱いになっている。

4) 昭和51年に郷土資料館が設立する以前は、図書館が史料の調査・収集・整理を進めてきたという経過もあり、郷土資料館は図書館と一体という考え方が強かった。このため昭和61年（1986）に図書館新館が建築するに伴い、資料館の収蔵庫が狭隘になったことも相俟って、機能と所蔵史料を新館に移転し、従来の建物については展示機能のみを残し、空いた収蔵庫にはそれまで閉校した学校などで分散して保管していた旧町村役場資料を収めたという経緯がある。

5) 平成16年（2004）作成。全29頁。

も定かではなかった」とあり、「将来いかに優れた編集者や執筆者が得られたとしても、最低限の必要条件が確保できず、史料が既に消失している状況に遭遇すれば、切歯扼腕の思いをすることになる。以上が当時としての事務を担当した私の発想であり視点となっている」と記している。実際に山口氏自身、『荘内病院史』（鶴岡市立荘内病院 1978年）、『鶴岡市水道50年史』（鶴岡市水道部 1983年）、『鶴岡市立荘内病院史』（鶴岡市立荘内病院 2004年）という市の機関の沿革史を執筆し、また、旧加茂町の役場資料を活用して『湯野浜の歴史』（湯野浜地区住民会 1994年）の編集・執筆に関わり、行政資料の重要性については強く認識していたことから、鶴岡市全体の資料保存・体制・公開方法等についての道筋を示したわけである。

なお、現在、鶴岡市は本庁と5つの地域庁舎（藤島・羽黒・櫛引・朝日・温海）に分かれているが、地域庁舎では旧町村で所蔵していた行政資料については、明治・大正期の歴史的公文書を含めて、依然として庁舎内に保管されたままとされている。このうち朝日庁舎温海庁舎で保存している一部の行政文書については目録が作成され、藤島庁舎で所蔵していた明治期以降の議会資料については郷土資料館で整理するなど、一部については把握しているが、その他大半については調査が進まず、実態を掴めていない状況といえる。

2. 「鶴岡市文書管理規定」の中の歴史的価値のある文書の保存について

平成17年（2005）10月1日、鶴岡市と周辺5町村が合併するが、この時より施行された「鶴岡市文書管理規定」の中で、初めて「第47条 文書主管課長は、保存期間が満了した文書を廃棄するときは、歴史的価値のある文書の有無について調査し、当該歴史的価値のある文書については、別に保存するものとする。」と規定されるに至る。昭和40年に初めて「鶴岡市文書管理規定」が制定されて以来、40年を経て、ようやく「歴史的価値のある文書」の保存が明記されたわけである。その理由について、平成17年当時の担当職員に取材したところ、「文書管理規定」の文言を見直す際に、これまで継続してきたことを盛り込んだ、ということだった。それまでは職員の裁量によって任意に続けられてきた作業であるため、ある意味担当職員の意向により作業が中止となる可能性も含んでいたわけであるが、この第47条が明記されたことにより、行政資料の廃棄の際の評価選別が義務付けられ、外部に対しても鶴岡市が歴史的価値のある行政資料の保存を行っていることを公表できたことになる。その点においては山形県内でも先駆的といえるのかと思われる。

さて、平成17年に控えた市町村合併による新市発足を見据えてか、山口氏は前掲の『公文書保存処理の便利帳』の中で「廃棄文書の再保存処理・要綱（案）」という試案を提示している⁶⁾。前述したように昭和40年より、庶務課と郷土資料館では行政資料の評価選別を行っていたが、評価基準について明文化したものはなかったので、この『便利帳』が最初のガイドラインとなった。これによれば、廃棄文書の評価選別に従事する職員は、主管課の担当職員と郷土資料館の

6) 18頁に記載。山口氏は平成13・14年にも「取扱要綱（案）」を作成して内容に検討を加えており、この平成16年が最終版となる。なお、この中において、山口氏は評価選別された行政アーカイブズについて「再保存文書」という名称を使用しており、現在、その表現が庁舎内では一般的に使われている。

職員となっており、特に「(再保存)対象となる文書資料」について抄出すると以下のとおりになる。

- (写 真) 市街地の風景や行事などの写真。公共工事の写真で資料価値を有するもの。
- (地 図) 鶴岡市の市街地域で、都市計画、区画整理、住居表示など歴史的な記録となりえるもの。またはこれに準じるもの。
- (報告書) 調査報告書・概要書類で歴史的価値を有する行政資料類。
- (公文書) 鶴岡市広報、各部門概要、成果に関する報告、会議録等、公表されたものでは得られない学問的価値と、地域にとって特別の歴史的価値を有する文書で廃棄されたもの。

上記のうち、「公文書」に関しては別項で「公文書の選別ABCランク基準」という項目を設けており、各ランクを説明すると、Aランクについては無条件に保存するものであり、具体的には「役所の文書規定で永年（長期）保存文書と定めているもの」「昭和30年以前の公文書」「自治体・市町村の歩みに欠かすことができない事項を含む文書」としている。Bランクは10年以下の有期限保存文書であり、これらについては評価選別を要するとしている。具体的には、以下のとおりとなる。

- ①当該市町村が単独の意思で実施した事業や記念行事の企画を具体的に示すもの
- ②市政の画期的な事業および補助事業で、実施過程や結果が包括的にわかるもの
- ③当該市町村の財政状況及び財産所得・管理・処分に関するもの
- ④主な都市計画、道路開削及び変更など土地の変容に関するもの
- ⑤市民（個人・団体・法人）の意向及び動向に関するもの（陳情・請願・市民運動等）
- ⑥主な調査・統計等の結果の報告書に関するもの

Cランクは「個人情報に関する文書」「伝票類・受領書、月毎収支計算書・同報告書・日計表等」「各種カタログ・案内パンフレット・各部署が購入している定期刊行物」とされ、これらは廃棄に回されることになる。

ただし、この要綱では評価選別し保存することになった文書をどの部署で保管し、それらを公開するまでの手順（文書のライフサイクル）までは記されていない。現状では、郷土資料館の職員が選別していることから、これらの資料については同館の管轄として取り扱っているが、本来であれば郷土資料館のアーカイブズとは別の取扱いをする必要があるだろう。結局のところ、文書を保存するまでの手順を整えたものの、保管先・整理の体制・公開について庁内で検討されなかったため、これらの資料が全く活用されていないという状態が続いているわけである。なお、保存と決まった資料は郷土資料館の書庫が狭隘であるため、山口氏が平成13年から整理済みの1623点の資料を含め、現在、閉校となった海辺の小学校の校舎で保管されているが⁷⁾、遠路でもあり、頻繁に行き来できない状態のため、今後の活用の道筋が見えていない状況である。さらにいえば、近い将来にこの海辺の小学校が別の施設に転用されることが庁舎内で決定していることから、再度移転場所を確保しなければならないという切迫した状況にある。郷土資料館のアーカイブズを含めて、収蔵庫の確保については長年の課題であり、将来的

7) なお、この校舎には再保存文書の他にも、昭和30年代に編入合併した旧町村役場の行政資料や郷土資料館の書庫に収まりきれない資料、研究者より寄贈うけた蔵書類などが運びこまれている。

に鶴岡市において「公文書管理条例」が施行され、歴史的公文書の公開が明記されれば、こうした状態は改善されると思われるが、現時点では評価選別された行政アーカイブズを所蔵している、という段階に留まっている状況である。

3. 現在の行政資料の評価選別の実務と問題点

現在、市役所本庁では毎年6月後半～7月初旬にかけ、各課で日にちが割り当てられる形で文書の廃棄作業を行っている。この際、総務課では「文書廃棄について」という文書を各課に送っているが、「廃棄対象となる文書」という項目の中で「市史編さん事業での活用等から歴史的価値があると判断される資料は、当日立会いの郷土資料館職員が確認し再保存します（文書管理規程第47条）」と明記している。なお、地域庁舎並びに平成18年（2006）に地域庁舎に移転した教育委員会については、別の日程で廃棄作業が実施されているが、その際も郷土資料館職員が現地に赴くことになっている。

ところで、文書廃棄の作業において、郷土資料館職員が立ち会う部署は、観光物産課、農政課、農村漁村整備課、都市計画課、商工課、政策企画課、地域振興課、コミュニティ推進課、防災安全課、議会事務局、総務課となっている。これ以外の課（情報企画課、選挙事務局、監査事務局、建築課、土木課、財政課、契約管財課、福祉課、長寿介護課、国保年金課、職員課、会計課、上下水道課、健康課）は、個人情報資料・入札情報・契約書・伝票類等が大半であるという理由で現在は立ち会っていない。実際問題として、約2週間の間、全日程に郷土資料館の職員が全ての作業に立ち会うのは通常の業務との兼ね合いから難しいものがあるわけだが、作業に立ち会わない部署については、初めから保存すべき資料がないと判断していることになる。前掲した指針としての「公文書の選別ABCランク基準」という前提はあるものの、郷土資料館で判断する「歴史的価値がある文書」の基準が限定的であるため⁸⁾、公文書の保存という視点が欠如していると言わざるを得ない。つまり、「鶴岡市文書管理規定第47条」における「歴史的価値のある文書」の基準が明文化していないため、評価選別の際に郷土資料館の立場として、ファイル単位ではなく、1点1点の資料そのものが利用し得るかどうかで判断していることが第1の問題点といえる。

さて、実際の作業については各課の職員と総務課が立ち会って、保存年限を延長するかどうか判断し、延長するファイルについては、文書保存カードを更新することになっている。その後、

8) 文書の廃棄作業にあたり、「行政廃棄文書のうちあらかじめ保存をお願いする資料一覧」という添付資料で、以下の項目を明記していた。

- ・鶴岡市で独自の作成したパンフレット・リーフレット・ポスターなど。
- ・鶴岡市の情報が掲載されている、統計的出版物。
- ・事業概要・計画・報告書（冊子になっているもの）。
- ・実施及び計画中の事業などが、国・県・独立行政法人・NPO・その他の法人などの刊行物に情報が掲載されたもの。（刊行物の現物）
- ・実施及び計画中の事業などが、一般誌・ミニコミ紙（誌）等に掲載されたもの。（刊行物の現物またはコピー）
- ・実施及び計画中の事業などが掲載された新聞・雑誌などの切り抜きなど。
- ・小・中学生向けの事業PR用のパンフレット・リーフレット等。
- ・市から補助金を支出している団体の総会資料等。

各課の職員が廃棄と決めた資料について、郷土資料館側で評価選別しているという流れになる。ただし、前述したように鶴岡市はファイリングシステムを導入しており、以前は年度ごとに製本するよう指示されていたが、近年では製本されないままファイルから文書を外した状態で廃棄されるため、1点ごとの資料アイテム単位での保存になっている。さらにいえば、廃棄文書については即日のうちにトラックに積み込まれ、焼却処分に回していることから、選別の時点で事業項目が混在した状態となり、部署はわかるものの、どのファイルにあったどの事業の資料だったのか、前後関係がわからないまま資料を保存していることになる。前述のように平成24年度から郷土資料館では当該年度の行政アーカイブズの整理に着手しているが、目録上では公文書（起案文書・収受文書）とそれ以外資料（課内で回覧された資料類）の区別がなくなってしまい、担当課別にはなっているものの、混同したアイテム単位での内容になって整理されている状況である。かつては簿冊（ファイル）単位で廃棄されていたが、短い時間の中での作業効率を優先させた結果、こうした形式での評価選別が定着してしまったわけである。こうした文書廃棄の手順や資料の保存形態が第2の問題点といえる。

また、文書廃棄に立ち会って毎年感じるのは、各課で事業の意思決定を定めたレベルの文書については、ほとんど廃棄文書の中に含まれてないという点である。そういった種類の文書類については、それぞれ個人の机の中や課のキャビネットで保管されている場合もあり、さらに平成20年（2008）4月よりデータ上による「統合内部事務（文書管理）システム」を導入したことにより、紙文書による文書作成が圧倒的に減ったため、市の施策に関わるような文書が廃棄文書として処分されなくなったことも要因といえる。なお、鶴岡市では情報企画課が主導して令和元年（2019）7月下旬に「統合内部事務システム」の更新を実施したが、この際に請負業者の操作ミスにより、4月から8月までの起案文書における添付文書のデータをすべて消してしまったという事態がおこった。幸い復旧できたものの、このように一つの誤った操作で、自治体の歴史ともいべき公文書がいつも簡単に消えてしまう状況にあることを改めて認識した次第である。

その一方で、かつて永年保存と定められた資料については、簿冊で市役所地下書庫に保管されたままであり、例えば大正年間に作成されたものまで依然として書棚に並んでいる状況である。現行の「文書管理規定」の中では、すでに永年保存は30年保存に切り替わっているが、半世紀以上も前とはいえ、「永年」と冠している文書については、そのまま郷土資料館に移管というわけにもいかず、中間書庫に相当する施設もないため、依然として地下書庫で保管されたままとなり、その結果、書庫の狭隘に悩まされている現状である。これが第3の問題点となる。

以上のように、鶴岡市では、選別の基準・文書の保存の形態・保管場所など、いくつかの課題が内包しており、行政文書の評価選別に対する枠組みそのものを再考することが必要な段階といえる。

おわりに

公文書館と文書館と史料館の機能の違いについて、戸島昭氏は「①公文書館は、設置主体の公文書を主対象に絞り込み、その発生段階から系統的に管理する機関であり、（中略）②文書館は、設置主体の文書記録を対象にして、その廃棄段階で歴史的な価値を評価選別して保存す

る機関であり、(中略) ③史料館は、すでに歴史資料をして価値が備わった組織体関連の史料を、設置主体の内外に求めて保存利用する機関⁹⁾と定義している。これに従えば、鶴岡市では③についての機能は郷土資料館が果たしているものの、①②についてはあまり機能していないと言わざるを得ない。そもそも公文書館が地方公共団体の諸活動を地域住民に対して説明する責務を持つ機関という性格を有するものであるのに対し、当郷土資料館では公文書の評価選別に際しても、歴史研究に資するという目的を第一義としてきたことになる。将来的に郷土資料館が行政アーカイブズの移管先としての文書館的な機能を持つか、それとも総務課で公文書館的な機能を持つ施設を立ち上げ収蔵庫を確保していくのか、今後の庁内での調整が必要かと思われる。

鶴岡市における行政アーカイブズについては、本稿で述べたもののほかに、昭和30年代に編入合併された旧町村役場資料や地域庁舎で保管している文書も含まれており、これらを適切に活用するためには市全体を見渡した新たなグランドデザインが必要になってくる。これまで見てきたように、鶴岡市の行政アーカイブズの管理については、資料の評価選別・形態・保存場所・公開などを含めて、課題の多いことが明らかになったが、今後はデータ上で蓄積された公文書をどのように評価選別し、保存していくのかといった新たな課題も見えている。

しかしながら、長年の継続してきた作業によって、約50年分の行政アーカイブズを保存しているという強みもある。また、山形県でも平成31年(2019)2月に「山形県公文書管理条例」が制定され、その動きと相俟って平成30年(2018)4月より総務部学事文書課に行政資料の評価選別にかかる専門職員が初めて配置され、翌年も職員を増やすなどの体制が整えられている。今後は県や先進地の文書館から指導を仰ぎながら、当面の課題の克服に努めることが必要かと思われる。

9) 戸島昭「組織体の記録管理」(『アーカイブズの科学 下』国文学研究資料館史料館編 柏書房 2003年)

Changes in the evaluation and selection on administrative document at Tsuruoka City

KONNO Akira

This paper points out changes in the evaluation and selection on administrative document at Tsuruoka City. In the Tsuruoka City , administrative document have been evaluated and selected from 1965. Probably it is early attempts compared to the outside municipal corporation . But the evaluation and selection on administrative document at Tsuruoka City have followed own path , while archives studies in this country are developing . As a result , it cannot play a role as archives in current status at Tsuruoka City . I will try to clarify the problem of Tsuruoka City method , and think toward future document storage and publication .