

# 埼玉県における市町村行政文書の現状と課題

——市町村行政文書の所在保存実態調査を集計して——

白田 勝美

はじめに

一 調査の概要

二 文書の保存量と保存形態

三 文書の保存状態と整理状況

四 文書の利用状況と利用方法

五 文書管理規程と保存利用機関設置計画

おわりに

はじめに

高度に発達した情報化社会の趨勢に伴い、公文書は現在及び将来の各種行政施策上の資料としてはもとより、自治体史編さんや近現代史研究、地域理解のための歴史的・文化的資料として重要不可欠な資料であることが強く認識されている。特に、昭和六十二（一九八七）年十二月一日に公布され、翌年六月一日に施行された公文書法（法律第一一五号）において、公文書などの保存利用に関しては国及び地方公共団体の責務とされて以来、これらの公文書を歴史資料として保存する気運が一層高まってきた。

しかしながら一方においては、これらの公文書の保存利用を担う専門機関としての公文書館や文書館などは、自治体ではようやく都道府県段階で過半数に達しようという設置数であり、市町村に至っては設置が極めて遅れている<sup>1)</sup>。このような状況を踏まえ、市町村で所有（蔵）している公文書の所在の認識と、保存整理状況などの現状を都道府県の公文書館・文書館が把握することは、広域行政の視

野に立った公文書の保存利用の在り方を検討する上で緊要な課題であると考えられる。

当館では昭和五十一年度に、「市町村行政文書の所在状況調査」を実施した実績を持つている。<sup>(2)</sup> 法的措置のない時期の県内の状況を踏まえながら、前述した公文書館法施行以後の市町村の行政文書の保存利用に対する措置などに関する実態を把握するとともに、この法の趣旨と意義を改めて理解していただく機会としての調査を平成四年度に実施した。本拙稿ではこの調査に対する回答などを集計した結果を報告し、併せて若干の考察を添えながら、今後の公文書全般の保存と利用に関する課題を検討していく一助とすることを目的としてまとめたものである。従って、論述の対象は埼玉県内市町村からの今回の回答内容が主であるが、分析及び考察の關係から別途調査した内容も含めた。また本論で使用する用語については、調査上使用した「行政文書」と「文書」で統一した。

(注1)

国立公文書館主催全国都道府県・政令指定都市公文書館長会議に招聘されている機関は、都道府県で二〇機関、政令指定都市で五機関である。

その他、全国歴史資料保存利用機関連絡協議会(略称「全史料協」)に加盟している機関会員でみると、市レベルでは四機関であり、町レベルでは未加盟である。また、建設中及び建設予定のある自治体としては、七県一市が確認されている。(平成五年四月末日現在)。

(注2)

集計結果などについては、埼玉県市町村史編さん連絡協議会(略称「埼玉史協」)「会報第三号」(昭和五十二年二月)に掲載されている。

一 調査の概要

本調査は史料保存利用の専門機関である埼玉県立文書館と、市町村に対する一般行財政の指導及び県行政との総合調整の事務分掌を担当する総務部地方課(現市町村課)が共催して実施したものである。<sup>(3)</sup> 具体的な調査については、第一種文書(一年以上保存)や有期限文書の収集(埼玉県文書規程に基づく「歴史資料」)などの保存整理を所掌している県立文書館行政文書課が担当した。

調査は県内全市町村(九二)を対象に調査用紙を郵送し、回答期間は平成四年七月一日から同八月三十一日の二ヵ月間とした。調査対象文書は戸長役場が開設された明治五(一八七二)年四月以降昭和三十九(一九六四)年度末までに、当該市町村(前身の戸長役場・旧町村を含む)で作成、收受した文書で、市町村の管理下(文書担当課、資料館、図書館、博物館、公民館、学校など)に保存されているものとした。調査項目としては、①保存文書の時期・数量・内容②保存場所③保存状況④整理状況⑤利用状況⑥利用方法⑦保存利用機関の設置・構想計画を掲げた。

回答方法については複数回答を認め、また同一市町村内で保存箇所が複数ある場合にはそれぞれから回答を求めた。その結果、九二

市町村すべてから回答が寄せられ、保存箇所は三一六ヶ所（最高一自治体二二ヶ所、平均三・四ヶ所）を数えた。ちなみに前回の回答数は九一市町村（この間の自治体総数の変化はない）であった。このうち今回「該当文書なし」の回答は二町であり、前回調査での九市町より減少した。なお、この二町はともに前回も同様の報告であった自治体である。

（注3）

文書館長と地方課長連名で「市町村行政文書の所在保存実態調査について（依頼）」（平成四年六月三十日付文書第二〇二号）で各市町村長宛てに調査を依頼した。

## 二 文書の保存量と保存形態

文書の保存量については、時期区分を明治期、大正期、戦前昭和期、戦後昭和期、不明期とした。戦前昭和期とは昭和二（一九二七）年から、地方自治法が施行された昭和二十二（一九四七）年五月二日以前とした。また戦後昭和期はそれ以降から昭和四十年三月三十一日（昭和三十九年度完結文書）を範囲とし、年代不明の文書を不明期とした。数量については予想される保存形態に即して、簿冊で保存している場合は冊数、箱で保存している場合はその箱数とし、積み上げた状態で確認できない（いわゆる「平積み」）などの場合はその他として回答を求めた。併せてそれぞれの書架上の延べ長さが

埼玉県における市町村行政文書の現状と課題

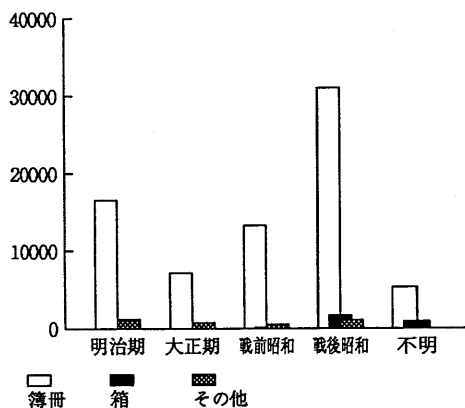
表1 保存形態別・時代別文書量

	簿冊数	箱数	その他	備考
明治期	16,340	52	1,098	下段は昭51年度分（以下同じ）
	11,262	—	—	
大正期	7,325	33	744	
	4,772	—	—	
戦前昭和期 (昭和期)	13,312	224.5	373	昭和22年5月2日まで
	14,316	—	—	
戦後昭和期	31,192	1,809	1,007	
不明	5,170	757	34	
合計	73,339	2,875.5	3,256	

表2 管内別保存状態

	良	不良	劣悪	その他
南部	50	13	0	2
北部	50	14	3	2
入間	18	7	0	2
比企	17	4	0	12
秩父	8	11	5	3
児玉	17	9	0	1
大里	8	4	0	1
北埼玉	4	4	0	0
葛	30	12	1	4
合計	202	78	9	27

グラフ1 時代別文書保存状況



計測できる場合はその長さを求めたが、保存場所の関係などで未回答が多くみられたため、全体としてまとめることはできなかった。

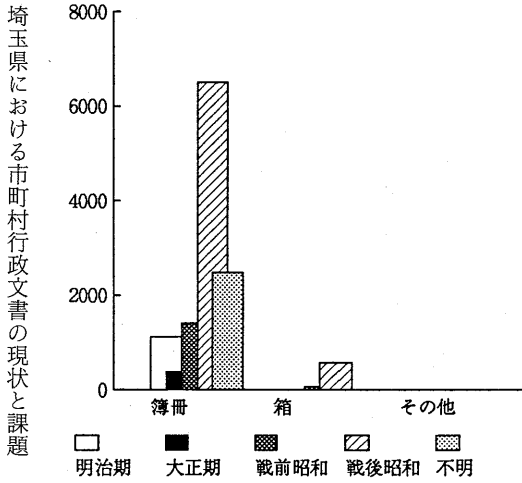
後掲した「市町村行政文書所在保存実態調査集計表」をもとに、前回調査と比較しながら全県として集約したものが表1とグラフ1である。総数は簿冊数で七三三三九冊、箱数二八七五・五箱、その他が三二五六点である。これをみると、文書量としては全県的には戦後昭和期が最も多く保存されている。前回調査に比較すると、明治期と大正期の簿冊文書量がともに約一・五倍に増えている。これは前述した「該当文書なし」と回答した自治体の減少にみられるように、前回調査以降新たに文書が発掘・確認されたことや、このような調査に対する意識の高揚などによる調査回答数の増加に関係していると考えられる。

地域別（九教育事務所管内別<sup>(4)</sup>）の文書保存量をあらわしたものがグラフの2と3である。グラフ2をみると、入間管内の文書保存量が最も多く、次いで埼玉、北足立南部管内がそれに続き、反対に児玉管内と比企管内が少ないことがわかる。人口や自治体数及び調査対象時期の相違などのために前回調査と一概に比較できないが、北足立南部管内が前回調査より増加したことを除けば、この傾向に大きな変化はみられなかった。各管内における状況を示したグラフ3を通覧すると、北足立南部・同北部・比企・埼玉管内では戦後昭和期文書の保存量が多く、グラフ上では「後方山型」を表しているのに対して、大里管内は逆に明治期文書が多い「前方山型」を表して

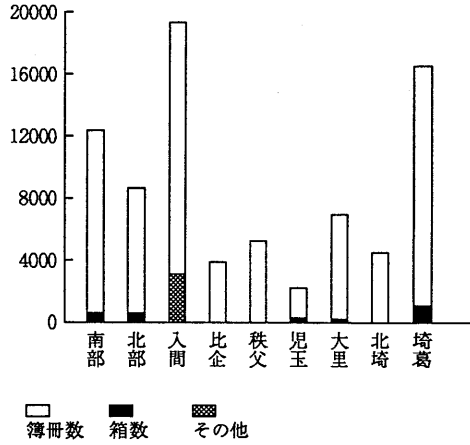
(注4)

事務所名	該当市町村
北足立南部	浦和市・川口市・与野市・草加市・蕨市・戸田市・鳩ヶ谷市・朝霞市・志木市・新座市・和光市（一市）
北足立北部	大宮市・鴻巣市・上尾市・桶川市・北本市・吹上町・伊奈町（五市二町）
入間	川越市・所沢市・飯能市・狭山市・入間市・富士見市・上福岡市・坂戸市・鶴ヶ島市・日高市・毛呂山町・越生町・大井町・三芳町・名栗村（十市四町一村）
比企	東松山市・小川町・嵐山町・川島町・吉見町・鳩山町・滑川町・玉川村・都幾川村（二市六町二村）
秩父	秩父市・吉田町・小鹿野町・長瀨町・皆野町・横瀬町・大滝村・荒川村・両神村・東秩父村（一市五町四村）
児玉	本庄市・児玉町・上里町・美里町・神川町・神泉村（一市四町一村）
大里	熊谷市・深谷市・妻沼町・寄居町・岡部町・川本町・花園町・江南町・大里村（二市六町一村）
北埼玉	行田市・加須市・羽生市・騎西町・大利根町・北川辺町・南河原村・川里村（三市三町二村）
埼玉	春日部市・岩槻市・越谷市・久喜市・八潮市・三郷市・蓮田市・幸手市・白岡町・菫浦町・宮代町・栗橋町・鷲宮町・杉戸町・吉川町・庄和町・松伏町（八市九町）

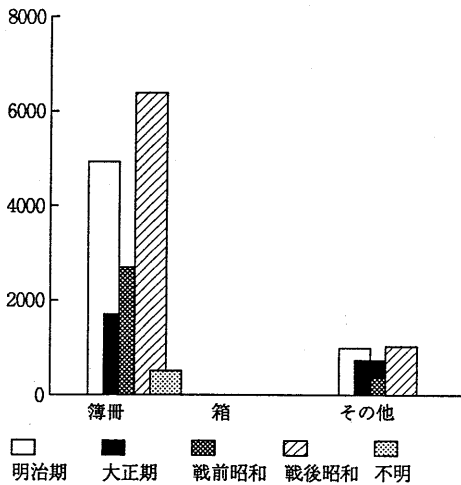
グラフ3-1 北足立南部教育事務所管内文書保存量



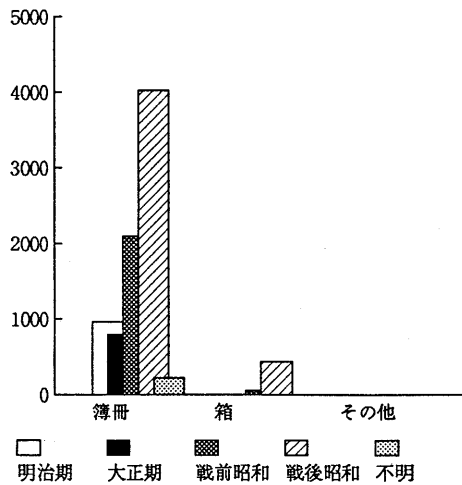
グラフ2 教育事務所管内文書保存量



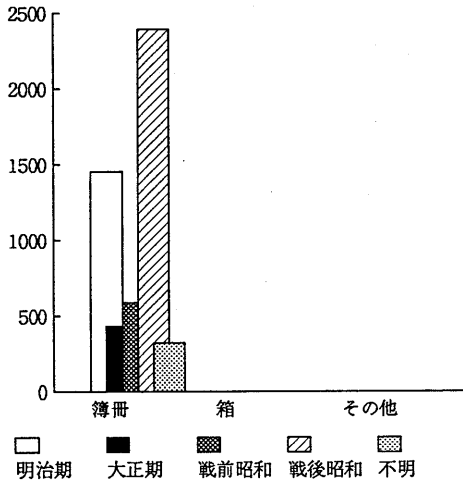
グラフ3-3 入間事務所管内文書保存量



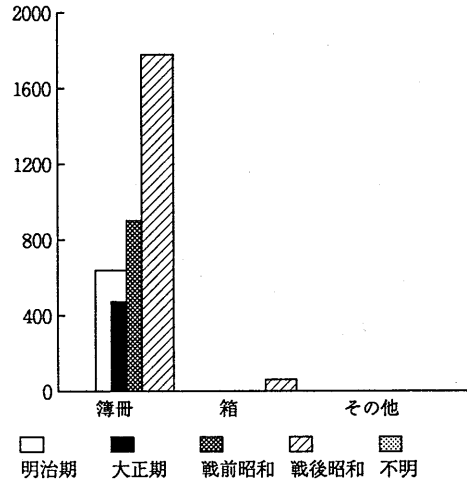
グラフ3-2 北足立北部教育事務所管内文書保存量



グラフ 3-5 秩父事務所管内文書保存量

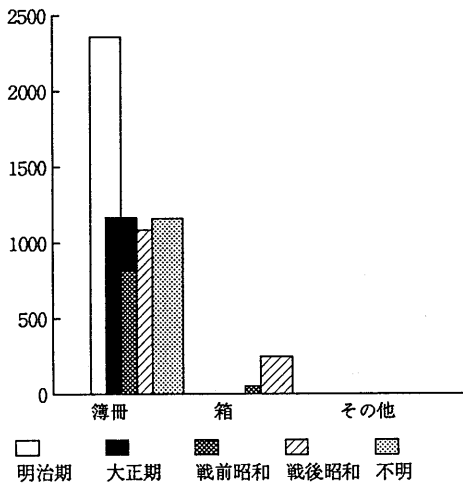


グラフ 3-4 比企事務所管内文書保存量

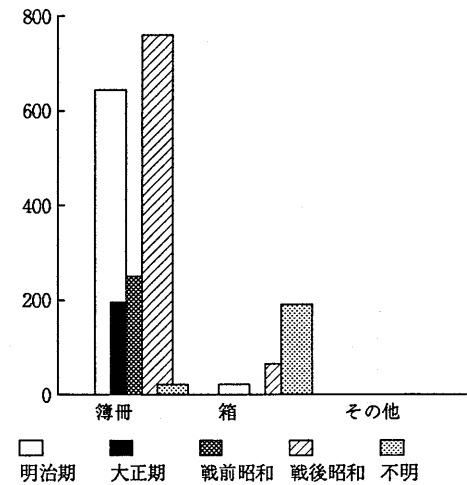


埼玉県における市町村行政文書の現状と課題

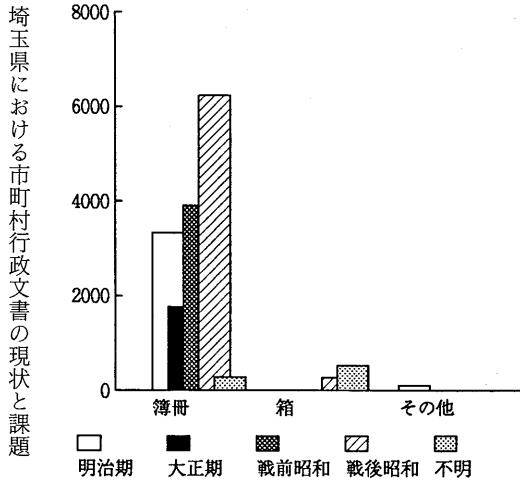
グラフ 3-7 大里事務所管内文書保存量



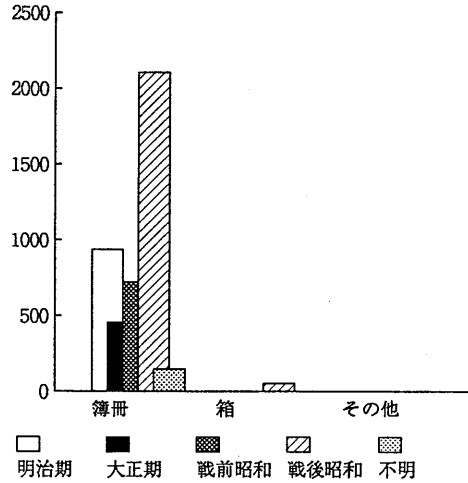
グラフ 3-6 児玉事務所管内文書保存量



グラフ 3-9 埼玉事務所管内文書保存量

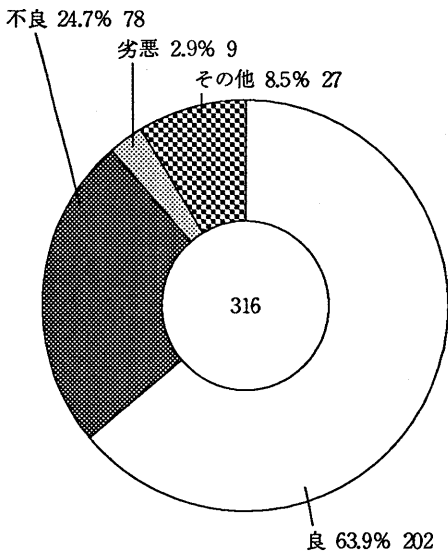


グラフ 3-8 北埼玉事務所管内文書保存量



埼玉県における市町村行政文書の現状と課題

グラフ 4 全県文書保存状態



いる。一方、入間・秩父・児玉・北埼玉管内では明治期・戦後昭和期文書がともに多い「二山型」を表している、文書保存量の状況にも地域的な特色があることがわかる。また、北足立南部・大里管内では時期の不明確な文書や断定のできない文書を意味する不明期文書が多くみられた。

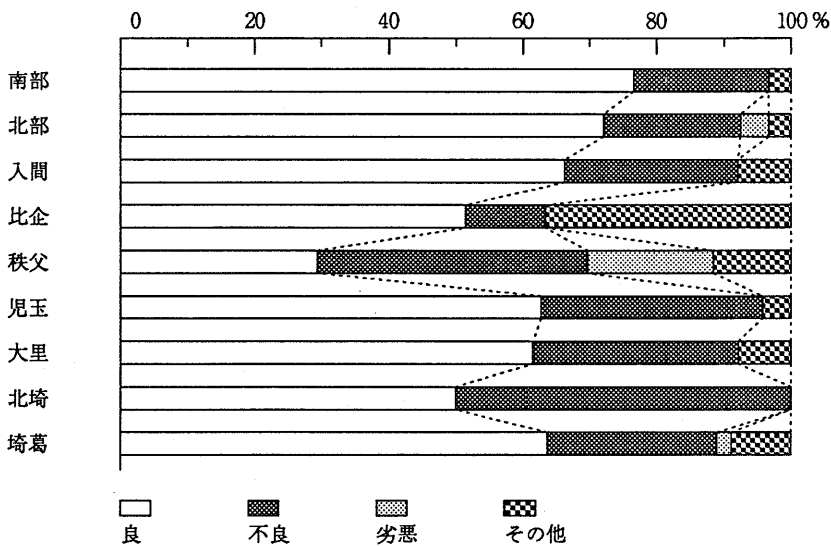
文書の保存形態としては、前記したように各時期を通して大部分（平均九一・六％）が簿冊形態で保存されている。戦後昭和期文書と不明期文書で一部に箱保存がみられ、地域的には明治期文書を含めて児玉管内が最も多い。また、明治期文書と大正期文書で一部に「平積み」などを意味するその他の形態での保存がみられ、地域的には入間管内で多くみられる。文書の保存場所にもよるが、特にそ

他の形態での文書の保存についてはなんらかの措置が必要と考えられる。

### 三 文書の保存状態と整理状況

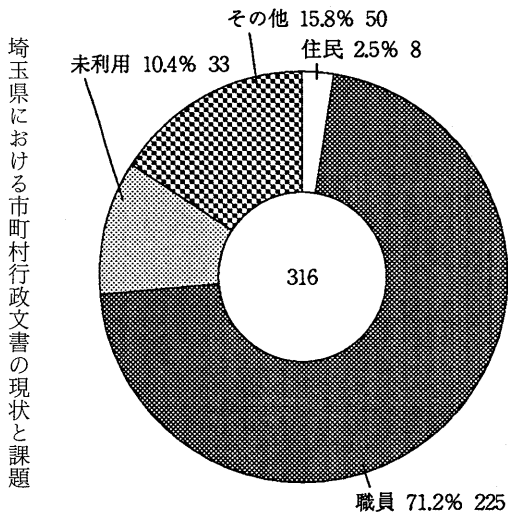
各市町村で保存されている文書の状態を全県としてまとめたものがグラフ4である。保存状態が良好なものから順に「良」、「不良」、「劣悪」と区別し、良好なものとは不良・劣悪の混在状態などを「その他」とした。県内全域では六三・九%が概ね良好の状態と認められるが、不良と劣悪をあわせると保存文書の二七・六%が心配される状態にあることがわかる。管内別に集計した表2及びグラフ5をみると、北足立南部管内・同北部管内・入間管内で良好の保存文書が多く、反対に秩父管内・北埼玉管内・比企管内においては保存文書量の半分近くが不良などの状態にあることがわかる。前者は戦後期の文書が多く保存され、後者は明治期などの文書が多く保存されていることに起因しているものと推測される。いずれにしてもその背景や理由については具体的な状態に関する今後の調査に求めたいが、今回の調査結果の範囲から考えると文書の保存形態、特に簿冊形態以外の箱やその他の保存の在り方にも一因があると考えられる。なお不良な保存状況の具体例として、最近深刻な問題となっている。「酸性紙の劣化」(スローファイアー)を指摘している回答が一部あった。

グラフ5 教育事務所管内別文書保存状態

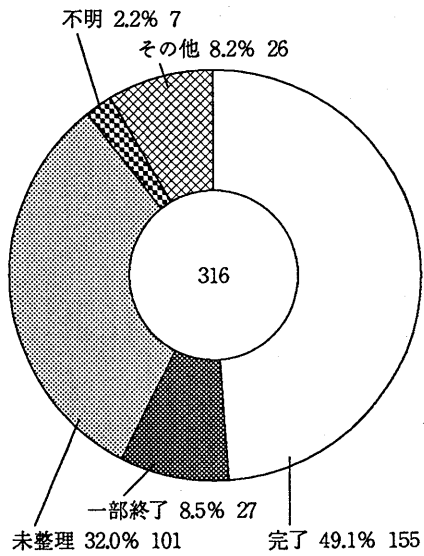




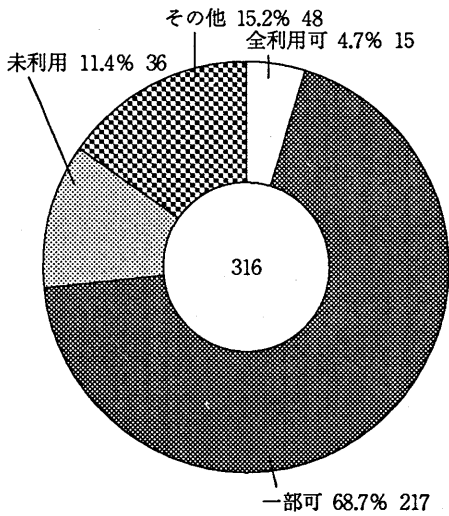
グラフ7 文書利用状況



グラフ6 文書整理状況



グラフ8 文書利用方法



文書の保存及び利用の前提のためにも必要とされる整理状況について、全県的に示したものがグラフ6である。整理が終了しているものを「完了」とし、合併市町村において未整理地区が残っている場合を想定して「一部終了」の区別を設けた。また、整理中などを意味する「その他」を別に設けた。全体としては回答箇所四九・一％は整理が終了しているが、特に全く手が着けられていない「未整理」が三二・〇％もあり、地域的には大里管内・秩父管内・北埼玉管内でその傾向がみられる。

#### 四 文書の利用状況と利用方法

保存文書の利用状況については、グラフ7にみられるように七一・

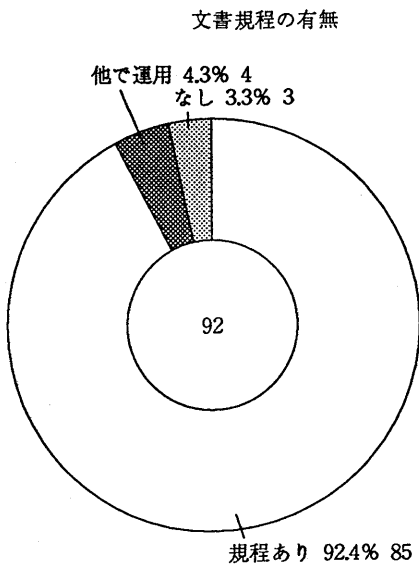
二%が職員利用であり、この傾向は全県に共通した状況である。住民利用は二・五%（八件）にのぼり、件数としては前回調査より六件の増加がみられた。住民や研究者、業務担当職員及び自治体史編さん室職員などからの申し出があった場合を意味する「その他」が一五・八%を占めている。必要に応じて文書の利用が行なわれている状況が比較的にみられ、文書の利用に対して柔軟姿勢が感じられるが、体制の未整備さがうかがえる。

利用方法については、閲覧・複写（コピー）・貸出のすべてを行っていることを意味する「全利用可」、その内の一部だけの利用を認めている「一部利用可」、全く利用を認めていない「未利用」、条件付き利用の「その他」に区分して整理した。グラフ8にみられるように、「全利用可」は全体の四・七%に止まっているが、「一部利用可」は六八・七%を占め、合わせて約七三%の箇所で開催・複写・貸出で文書が利用されていることがわかる。

### 五 文書の管理規程と保存利用機関連設置計画

文書の管理や保存及び利用等に関して、各自自治体においてその根拠となるのが、条例や規則・規程である。それらの整備が行なわれているか否かは、文書の保存利用にとって極めて重要な条件であると考えられる。そのため今回の調査では、調査表の返送に際して各自自治体の文書規程の写しの寄贈をお願いした。それらと合わせて各市町村例規集より作成した、全県の文書管理規程の整備状況を示し

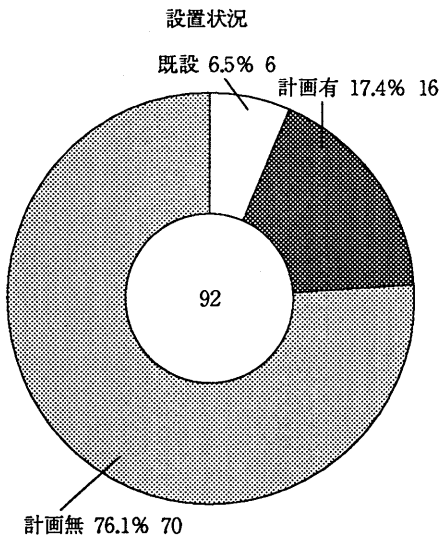
グラフ9 文書管理規程



ているのがグラフ9である。「規程あり」が八五市町村で九二・四%にのぼり、全般的に大多数の市町村では「文書管理規程」や「文書取り扱い規程」などの文書の管理に関する規程が整備されていることがわかる。また、「文書管理規程」などがなく、「公文例規程（規則）<sup>(5)</sup>」を運用して文書管理を行なっている町村が四町村ある。一方、規程の一切無い町村は三町村である。これらの自治体では文書の管理は、慣例に従って行なわれている現状がある。文書の保存や廃棄に関する根拠や基準がなく、それらの事務が円滑に行なわれていないため、各該当町村では規程の整備に向けての準備が現在検討されている。

保存利用機関連の設置・構想計画についてはグラフ10にみられるよ

グラフ10 保存利用機関設置・構想計画



埼玉県における市町村行政文書の現状と課題

うに設置・構想計画を持つ自治体は一六市町村一七・四％にとどまり、七〇市町村七六・一％は未だ設置・構想計画が無く、「地方公共団体の責務」（公文書館法第三条）とした法の趣旨が徹底されていない状況が把握できる。また、回答にあげられた既設の六施設は資料館・博物館系である。これらの施設の意義と役割は十分認められるものの、日々作成され今後の重要な資料となる公文書の専門的な保存利用施設としての公文書館や文書館の設置が必要とされるであろう。

（注5）

「文書管理規則」は文書の管理について必要な組織や職務、整理

保管保存などの具体的に必要な事項を定め、文書事務の適正かつ迅速な執行を図るために定められたものである。それに対し、「公文例規程」（規則）は必要な文書の統一をはかるために、公文書の定義、用字、用語などを定めたものである。

（注6）

既設の施設としては、八潮市立資料館、戸田市立郷土博物館（文書係）、新座市立歴史民俗資料館、桶川市歴史民俗資料館、上福岡市立歴史民俗資料館、三芳町歴史民俗資料館が回答に挙げられていたが、集計後に毛呂山町歴史民俗資料館が開館した。

おわりに

今回の調査は前記したように、各市町村長宛てに依頼したために、回答機関は主に文書担当課からの回答が多かった関係上（回答の取り纏めも含め）、保存場所としては文書担当課の書庫や各課所の書庫が多数を占め、その他の保存場所としては自治体史編さん室、資料館、学校及び図書館などであった。他の調査などでは公民館に保存されているケースが多いことも知られているが、今回の調査ではあまり回答機関として挙がってこなかった。今後の調査方法の改善の一つとしたい。

今回の調査の中から、史料保存利用に関する幾つかの貴重なデータが得られた。例えば文書の散逸原因としては、①終戦時の文書の処分②庁舎の移転、新・改築に伴う散逸と廃棄③庁舎の火災や水害等の災害による文書の喪失④市町村の合併による文書の廃棄⑤ファイリングシステム等の文書管理システムの変更による文書の廃棄、

が確認された。また保存利用の観点からすると、文書の作成原課(主務課)から文書担当課への引継ぎは重要な意味を持つが、現状では①文書担当課による全体的な文書の引継ぎが不十分②全庁的な文書の現状確認が不徹底③書庫の未整理や分散化、などの文書に関する集中管理化がなされていない状況がみられた。この様なことも原因の一つとなつて、前述した文書の保存利用状況になっているものと考えられる。

歴史的な資料というとなまず古文書が頭に浮かぶが、今後は「記録遺産」としての価値と重要性をもった公(行政)文書に対する認識がより一層求められるであろう。そのためにも、それをどのように評価し、収集(移管・引継ぎ)整理し、利用に役立てるかを行政機関は今後十分認識し検討すべきであろう。その一方法として、文書のライフサイクル(作成・收受↓執行↓保管↓評価・選定↓保存及び利用)に基づいた文書管理システムの構築が考えられる。また、現実的にも将来的にはやはり文書保存利用に関わる「専門職員」の重要性と必要性も視野に入れていくべきであろう。

今回の調査は埼玉県立文書館として、史料保存・利用の実態を把握することを意図して実施したものであるが、集計結果として掲げた数字はあくまでも全体的な傾向を認識する範囲のものである。従つて本報告を活用していただくにあたっては各地域の特性に配慮することが必要であり、各市町村で「我が身にすり寄せて」参考にさせていただければ幸いである。

最後になりましたが、調査に御協力いただきました各市町村や関係各位に心よりお礼申しあげます。

(平成五年四月 記)

市町村行政文書所在保存実態調査集計表 No.1

	明治			大正			昭和(戦前)			昭和(戦後)			その他		
	簿冊数	箱数	その他	簿冊数	箱数	その他	簿冊数	箱数	その他	簿冊数	箱数	その他	簿冊数	箱数	その他
浦和市	62			84			378			1,270			2,000		
川口市	30			24			140			1,440					
与野市			2			1		5		10	248				
草加市		1		2	1		4	26		66	30				
蕨市	13			13			2			5					
戸田市		8		5	1			10.5			286				
鳩ヶ谷市										144					
朝霞市							40			172					
志木市	50			32			150			456					
新座市	276			45			167			1,525	26				
和光市	673			175			521			1,369			496		
大宮市	238			162	3		815	41		2,695	299		125		
鴻巣市	19		1	12		1	12		1	516		1	64		
上尾市	658	2		540			1,149	12		248	108				
桶川市	6	3		8	2		5	15		145	17			4	
北本市	26	4		51	6		85	6	1	229	17		39	2	2
吹上町	13			5			3	2		183	3	1	2		
伊奈町	8			20			26				9				
川越市	89			26			122			203					
所沢市	437		110	151		6	357		19	256		40	299		32
飯能市	1,073			216			311			241					
狭山市	728			278			564			1,915					
入間市	1,500			670			800			1,200					
富士見市	163			88			116			1,014					
上福岡市										187	4				
坂戸市	324			129			136			244					
鶴ヶ島市	16			20			31			139					
日高市	533			33			113			546	12		228		
毛呂山町	85			68			114			289					
越生町		1			2			10							
大井町	7			9			18			38			4		
三芳町	1		885	18		736	11		351	46		964	1		
名栗村										85					

埼玉県における市町村行政文書の現状と課題

市町村行政文書所在保存実態調査集計表 No.2

	明治			大正			昭和(戦前)			昭和(戦後)			その他		
	簿冊数	箱数	その他	簿冊数	箱数	その他	簿冊数	箱数	その他	簿冊数	箱数	その他	簿冊数	箱数	その他
東松山市	549			342			647			980					
小川町	40			79			97			272	54		3		
嵐山町	18			18			92	2		111					
川島町										298					
吉見町			*			*			*			*			*
鳩山町	18			15			35			81					
滑川町	4						3			7			1		
玉川村	8			15			21			34					
都幾川村			*			*			*			*			*
秩父市	13			40			87			349			134		
吉田町	8			7			14			320					
小鹿野町															
長瀬町	406			175			162			137					
皆野町	275			33			46	1	1	1,211	20	1	190		
横瀬町	280			113			230			252					
大滝村	200			10			10			20					
荒川村	8			21			17			32					
両神村	256			25			13			54					
東秩父村			*			*			*			*			*
本庄市	31	21		41	3		77			171	63		20	1	
児玉町														187	
上里町	271			50			50			323					
美里町	17			17			55	1		178					
神川町	180	1		26			24			34					
神泉村	139			55			39			48					
熊谷市	2,162			699	2		390	44		137	237		390		
深谷市	4			197			10			67					
妻沼町	3				2		1			16	4				
寄居町	157			240			377			735			127		
岡部町										8			130		
川本町	13			14			20			82					
花園町	7			15			20			38					
江南町													500		
大里村										3					

埼玉県における市町村行政文書の現状と課題

市町村行政文書所在保存実態調査集計表 No.3

	明 治			大 正			昭 和 (戦 前)			昭 和 (戦 後)			そ の 他		
	簿冊数	箱数	その他	簿冊数	箱数	その他	簿冊数	箱数	その他	簿冊数	箱数	その他	簿冊数	箱数	その他
行田市	45	1		59			386			1,701	1		40		
加須市											40				
羽生市	882			374			304			334					
騎西町	14			22			20			15					
大和根町										27					
北川辺町							1			22					
南河原村													105		
川里村		2			3			4			5				
春日部市	56	1		83	2		124			147	3		97		
岩槻市	228			125			291			174			122		
越谷市	1,507			469			920			2,162			51		
久喜市	15			11			23			194					
八潮市	1,260			980			2,240			2,520				560	
三郷市	6			10			122	2		213	69				
蓮田市		3			1			3		4	38		1		
幸手市	22			11			80			250			1		
白岡町		2			4			17			81			3	
菖蒲町	86			14			11			58					
宮代町	1		100	2			1			6					
栗橋町	1						24			234					
鷲宮町		1						11			31				
杉戸町	119			22			32			235	61				
吉川町		1			1			12			40				
庄和町			*			*			*			*			*
松伏町	3			12			6			25					
南 部	1,104	9	2	380	2	1	1,402	41.5	0	6,457	590	0	2,496	0	0
北 部	968	9	1	798	11	1	2,095	76	2	4,016	453	2	230	6	2
入 間	4,956	1	995	1,706	2	742	2,693	10	370	6,403	16	1,004	532	0	32
比 企	637	0	0	469	0	0	895	2	0	1,783	54	0	4	0	0
秩 父	1,446	0	0	424	0	0	579	1	1	2,375	20	1	324	0	0
児 玉	638	22	0	189	3	0	245	1	0	754	63	0	20	188	0
大 里	2,346	0	0	1,165	4	0	818	44	0	1,083	244	0	1,147	0	0
北 埼	941	3	0	455	3	0	711	4	0	2,099	46	0	145	0	0
埼 葛	3,304	8	100	1,739	8	0	3,874	45	0	6,222	323	0	272	563	0
県 計	16,340	52	1,098	7,325	44	744	13,312	224.5	373	31,192	2,178	1,007	5,170	757	34

(註) ①吉見町・庄和町は「該当文書なし」で回答

②都幾川村は保存場所が分散しており、各項目ともに「不明」で回答

③東秩父村は「明治期6m・大正期4m・戦前昭和期5m・戦後昭和期15m・その他10m」で回答