

《4》 政策としての自治体史 『横浜市史Ⅱ』と市史資料室

政策知を語り継ぎ、生み出すための最も体系的な知的資産と言える「市史」の編纂に携わってこられた大西比呂志フェリス女学院大学教授に、市史資料の活用の方などについてご寄稿いただいた。

1 はじめに

西区野毛山の中腹にある横浜市中央図書館の地階フロアに、横浜市史資料室という総務局の1施設があることを庁内職員の方々はどれほど知っているだろうか。ここは閲覧、資料の開架、事務・受付と展示の各スペースを併せて約250平米ほど、パーティションで図書館の他のコーナーと仕切られた施設であるが、所蔵するのは寄贈・移管を受けた原資料で保存箱約1万箱、収集した図書や行政刊行物8万5000冊、資料を複製したマイクロフィルム1万本、写真は6万枚に及び、これらは図書館内保管庫だけでなく、民間倉庫にもバックヤードを持つ横浜市「文書館」の一つである(写真1)。

写真1 横浜市史資料室入口



横浜市史資料室の母体は横浜市がこれまで何度か実施してきた市史編纂事業の一つ『横浜市史Ⅱ』である。横浜市は大正9年に始まり関東大震災で中断のち昭和8年に完結した『横浜市史稿』(11冊刊行)、開国・開港百年を記念して昭和29年に開始した『横浜市史』(昭和56年度まで

28巻34冊)、そして市政100年と開港130年を記念して昭和60年度に「昭和史」を対象として開始した『横浜市史Ⅱ』(平成16年度まで12巻16冊)を実施し、筆者はこの「市史Ⅱ」事業のほぼ全体に関わった。この事業の概要と経験については別稿で記したので(注1)、本稿では政策としての自治体史について「市史Ⅱ」と市史資料室に即して述べてみたい。

2 市史から資料室へ

これまでの「横浜市史」が歴史学研究の水準としてきわめて高い評価を得て来たことは、すでに学界の定評である。しかし政策としての市史の意義は、刊行成果物の高い学術性に止まるものではむろ

んない。

実証的な市史編纂のためには膨大な参考資料が必要とされるが、大きく分ければ自前のものと他から収集されるものである。前者は庁内にある書類や以前の市史編纂事業から引き継がれたものなど、後者は市内外の施設や団体、個人から借用や寄贈されたり複製したものなどである。横浜市の場合、震災や戦災、戦後の庁舎移転などの諸事情によって前者の蓄積が少なく、特に「市史Ⅱ」は海外を含め他から多くの資料を収集しているのが特徴である。

「市史Ⅱ」の約20年に及ぶ事業の間に、歴代市長や有力な市会議員、幹部職員などの市政関係者のほか、企業、学校、各種団体、研究機関などから上述のように夥しい量の

執筆

大西 比呂志
フェリス女学院大学国際交流学部教授



写真2 横浜市史資料室閲覧室



資料が収集され、海外からもアメリカ国立公文書館ほかから横浜に司令部が置かれた占領軍の資料などが収集された。「市史Ⅱ」はこうした資料をもとに、最終的に「通史編」3巻6冊、「資料編」9冊、「索引・総目次編」の本編16冊、「横浜市史資料所在目録」全12集、『市史研究よこはま』全16号などを刊行したが、これらに引用や紹介されたのはほんの一部で刊行された「市史」は山のほんの頂きを示すものにすぎない。

市の「市史」政策としてまず重要なのは、刊行事業の終了後において蓄積された膨大な資料を活用することであり、そうでなければこの事業に投入した少なくとも税金の無駄使いというものである。幸い横浜市においては「横浜

市史」後に横浜開港資料館(中区日本大通り)を開設し、「市史Ⅱ」後は市史編集室を改組して横浜市史資料室が発足した。近年いくつかの自治体において財政難などを理由に編集事業を途中で打ち切ったり、終了後も集めた資料を放置したままといった事例があるなかで、市史編集事業を一過性の記念事業とせず、資料館、資料室を設置して市民に公開している横浜市の行政姿勢は高く評価できるものである(写真2)。

3 自治体史とアーカイブズ

これら市史事業終了後に発足した横浜開港資料館、横浜市史資料室は英語表記では Yokohama Archives of History, City of Yokohama Municipal Archives Reference Room である。Archivesアーカイブズは、「記録保管」「文書館」と訳される。昭和62年公布の公文書館法は国および地方公共団体に「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」を規定した。神奈川県ではこれに先だつて藤沢市が全国最初の市文書館を設立(昭和49年)したのをはじめ、昭和59年に川崎市

公文書館、平成5年に神奈川県立公文書館が「神奈川県史」事業の資料を引き継いでオープンした(写真3)。さらに平成18年には寒川文書館が「寒川町史」編纂(平成4年、平成15年、16巻)を引き継ぐとともに、公文書や行政刊行物などの市政情報を保存・公開する施設として開設された。

東京都や政令指定都市では東京都公文書館(昭和43年)、名古屋市政資料館(平成元年)、大阪市公文書館(昭和63年、写真4)、神戸市文書館(平成元年)、広島市公文書館(昭和52年)、北九州市立文書館(平成元年)などがある。これらの多くは自治体史の編纂事業の成果である歴史資料を基礎に、永年にわたって保存すべき「歴史的公文書」の保存公開を加えて恒久的施設となっている。政府は近年では公文書管理法(「公文書等の管理に関する法律」(平成21年法律第66号、平成23年4月1日に全面施行)を制定し、国などの活動を「現在及び将来の国民に説明する責務」を明記し、文書保存体制のいっそうの整備を促している。自治体史編纂事業から総合的な歴史と市政情報の提供機関としての文書館・アー

4 横浜市と「歴史的公文書」

しかし主要な大都市のなかで独立した施設の公文書館を持つていないのは横浜市と京都市くらいである(注2)。横浜市は「市史Ⅱ」が発足したあと前述の公文書館法が定められると、翌63年「歴史的公文書の保存に関する当面の取扱要領」「横浜市政文書管理規則」を定め、平成12年には「横浜市歴史的公文書保存要領」で行政文書の保存と破棄のプロセスを整備した(注3)。

とくに後者の「要領」では、歴史的公文書の保存、廃棄に際しての協議、収集における判定、移管などについて当時の市史編集室が総務局行政部法制課と協議することを規定した(第3、6、7、8の各条)。各部局において長年保存された日々生み出される夥しい量の行政文書を基準に従って収集し選別して保存か廃棄を判定するのは、市長部局にある歴史と文書の専門部署が最もふさわしく、この一

写真4 大阪市公文書館



写真3 神奈川県立公文書館



連の手続きにおいて市史編集室が実務の中心機関に位置づけられたのは当然であった。市史編集室は平成16年に市史

資料室と改組されたが、その設置要綱でも資料室の業務の一つに「歴史的公文書の引継及び保存に関すること」が規定されている。

しかし平成22年の同「要領」の改定では法制課(長)と他の局課との文書移管について詳細な規定が盛り込まれた一方、市史資料室の規定が無くなり、翌平成23年改正の「横浜市史資料室の設置及び利用に関する要綱」で「法制課が当該文書を保有する局区から移管を受け資料室で保存等する」と規定された(第6条)。これは歴史的公文書の選別や保存については法制課が前面に立つて市内外に責任を負うことを明示し、市史資料室は新たに「要領」から「要綱」規定へと格上げされたが、業務が「歴史的公文書の引継及び保存」となったのは、法制課と協議して文書の収集・判定に与えることを規定した10年前の「要領」より後退しており、市史資料室の存在を庁内から見えにくいものとしていえるように思われる。

5 市組織のなかの市史

各自自治体で市史事業の主体は市長部局系と教育委員会系があるが、横浜市の場合、昭和29年の横浜市史編集室以降、昭和60年には総務局行政部文書課、平成16年の市史資料室では行政運営調整局、平成19年再び総務局総務部法制課と市長部局のもとに運営されてきている。「市史」が教育委員会という行政委員会ではなく市長部局の市行政全般に関わる総務局系に置かれていることは、市史を「政策」として生かす上で特に重要な意味を持つている。なぜなら「歴史的公文書」は市固有のかけがえない知的資産であり、なかに公的私的な保護情報を含むこの資産の管理を他に委ねることはリスクを伴い、できれば直営で行うことが望ましいからである。

しかし「市史Ⅱ」事業が終了し市史資料室が公開施設へ移行しつつあった時期に、市では横浜市における公文書館について「歴史的公文書等の保存活用事業は、横浜市ふるさと歴史財団へ業務委託すること」を副市長、局長レベルで了承している(注4)。

横浜市ふるさと歴史財団とは、平成4年に横浜市歴史博物館や横浜開港資料館など横浜市の教育委員会の歴史系

博物館施設を管理運営する団体として発足したもので、平成23年には公益財団法人へと移行している。この間に平成15年から導入された指定管理者制度によって同財団は従来から管理運営した施設とあらためて委託業務契約を行い、併せてここに市史資料室の「歴史的公文書の保存活用事業」が業務委託されたのである。これにより横浜市史資料室は総務局総務部法制課の下部組織であると同時に、運営を担う職員は教育委員会系のふるさと歴史財団の近現代歴史資料課に所属して「歴史的公文書の保存活用事業」を行うという二重構造になっているのである。

6 施設／機能としての文書館

市は歴史的公文書の取り扱いを外部委託とした際に、文書館を「施設整備ではなく、機能の仕組みとして確立する」ことも取り決めていた。私が市史資料室を離任する最後のころ、今後の市史のあり方を模索するため自治体学が専門の元市史編集委員天川晃氏(当時放送大学教授)と一緒に、いくつかの自治体の文書館調査を行ったことがあ

る。その一つが平成12年、廃校になった小学校を再利用してオープンした東京都板橋区公文書館であった(写真5)。

同文書館は空き教室を文書保管庫に用いて閲覧と保存が集約された施設となっており、市民や庁内の利用も多いと聞いた。横浜市の場合も市史資料室設置の際に「学校跡施設の利用」も検討され、いくつかの「物件」が候補に挙げられた記憶があるが、結局横浜市中央図書館の一部利用という形になった。ハコ物を作らない「機能」重視もひとつでもあるが、横浜市も板橋区のような施設の再利用という選択肢はあったはずである。立派なものでなくとも「施設」として「文書館」が立ち上がっていることは、「機能」を発揮させる上でも重要である。

文書館は行政各部局から一定の独立性を持った組織であると同時に、市民が容易にアクセスできる必要がある。前者の点でいえば各部署が保存していた文書の引継や選定においてはその取り扱いをめぐって調整を要する事態も起こりうるし、いったん「歴史的公文書」となった場合には原所管課とは別の基準で扱われるという自立性が要求され

写真5 板橋区公文書館



る。また後者の市民へのアクセシビリティは必ずしも交通の便だけでは無く、例えば市庁舎の奥の一室であったりしては「敷居が高い」のである。その点で現在の市史資料室は誰もが使える中央図書館にあることは利用しやすいが、一定の目的を持った利用者が「原文書」を閲覧し様々な制約が必要な資料室が、誰もが出入りしているフロアをパーテーションで仕切っただけのスペースにあるのは管理上不都合である。学校跡施設でも古い庁舎の建物でも独立した施設に置くことで、「文書館」を市内部からも市民からもその独自の存在と機能を可視化することが必要だろ

7 だれのための文書館か

しかし文書館の「施設」か「機能」かでいえば、「機能」の充実が優先されることは間違いない。では文書館はだれのためにどんな機能を果たすことが求められているのだろうか。これを天川晃氏は「アーカイブズはなにも歴史学者のためにあるのではなく、市民が権利を確認するために役立つ施設であり、市政当局者がこれからの政策を作っていく際に参照するための施設」と述べている（注5）。

文書館というとなにか古めかしい「古文書」の保管庫のようなだが、歴史愛好者のための資料ばかりではないことは前述の通りである。天川氏のいう「市民の権利」確認と公文書の重要な関係は、数年前に大きな事件となった「失われた年金記録」を想起すればよいだろう。

また市が新たな事業を実施する場合によく引き合いに出されるのが「他都市の事例」であり、時には「海外の事例」である。しかし考えてみれば横浜市にとって最も身近な事例は「他都市」ではなく「自らの過去」である。かつて自らの先輩たちはどのようにこの課題に取り組んだのか、そ

の成功と失敗から学ぶことは現在の当局者にとって最良の情報・教訓をもたらすはずである。

例えば現在、横浜市は横浜特別自治市という大都市制度改革の実現を進めているが、戦前横浜市は大正期以来大阪市など5大都市と共闘して特別の大都市制度を要求する特別市制運動に参加し、戦後は神奈川県との間でこれをめぐって激しく対立した経験がある。これらに関して当時の市首脳の文書を含む様々な資料が市史資料室には所蔵されている。

さらに今年には関東大震災から90年にあたる。震災被害の実態や復興計画、事業、財政記録（米貨公債問題など）、写真などの映像記録、市民の体験記録が市史資料室に所蔵されている。東北大震災を経験した今日の日本と横浜にあって、これらの震災記録は市政の防災担当者をはじめ多くの市民にぜひ参照されるべきではないだろうか。

このほか市史資料室には戦後最大の都市改造計画6大事業、みなとみらい21計画を主導した鳴海正泰氏や田村明氏らの旧蔵資料が提供されていると聞く。整理作業などのため公開までにはまだ年月を要

しそうだが、今日の横浜を形作る根幹の計画に関わったこれらの先人の記録はこれからのまちづくりには有益な情報を提供してくれるだろう。市政を担う職員が自らの先例に学びその教訓を今日の市政に生かすため、市史資料室を市職員必須の研修施設と位置づけてはどうだろうか。

8 おわりに

1 資料・情報のネット

最後に市史資料室が市の政策のなかで機能していくうえで望みたいのは、外部に「開かれた組織」ということである。市史資料室は平成19年に開設以来、資料や文書の公開だけでなく所蔵資料の展示、テーマを設けた講演会やシンポジウム、研究会など、研究者や学会との連携、市民参加の各種の企画を開催し、外部交流の努力を重ねている（注6）。

しかし市史資料室の所蔵資料のうち公開可能となったものでも、ほとんどインターネットあるいは閲覧室の端末でも件名や資料名の検索ができないこと、また冊子体での資料目録も十分に整備されていないことは、様々な制約が

あるにせよ情報発信の上で大きく立ち遅れているといわざるをえない（注7）。さらにシンポジウムなどの企画での交流以外に市民、研究者との恒常的なチャネルの構築も必要だろう。資料収集の方針や企画の実施などの運営に一部、外部の意見を取り込むような仕組みがあってもよいのではないか。

市史資料室が市民・研究者・市役所（行政）の情報ネットワークの拠点となっていくためには「文書の番人」であるだけでなく、「開かれた組織」として積極的に情報を発信しそれぞれと連携する「歴史情報のコordinator」でもあって欲しい。資料収集とその情報発信のフロー、外部との交流は資料室をいっそう活力ある組織とする基本的な活動である。市民と市政に関わる歴史情報の宝庫たる「市史」をこのような情報ネットワークのなか十分に機能させ、多くの市民・市政担当者・研究者に利用されるよう市の政策に望みたい。

〔注1〕 大西比呂志「横浜市史Ⅱ」の項。市政関係を中心に「横浜市の資料室紀要」第3号、平成25年。

〔注2〕 京都市は総合企画局情報化推進室情報管理担当が条例に基づき情報を公開し、歴史資料については行財政局に京都歴史資料館を置いて、京都の歴史に関する調査・研究資料の収集・保存・展示、市政史・市政史料の編纂・刊行も行っている。京都市は歴史資料と歴史的公文書を明確に区分しつつ、ともに市長部局の中で保存と公開を行っているといえる。

〔注3〕 文書館問題研究会編「歴史的保存文書公開システムの構築に向けて 横浜市を中心として」（横浜開港資料館、平成15年）参照。

〔注4〕 平成18年3月20日執行会議。

〔注5〕 天川晃「市史資料室の公開講座」前掲「横浜市の資料室紀要」第3号参照。

〔注6〕 市史資料室が近年開いたシンポジウムには次のようなものがある。「関東大震災の災害教訓―東京・横浜の比較から―」（平成25年9月1日）「占領の中の横浜・神奈川」（平成24年8月18日）

「横浜から昭和を探る―新しい昭和史像を求めて―」（平成24年7月21日）「横浜・関東大震災の記憶」（平成22年2月13日）

〔注7〕 横浜市は平成17年9月以降に決裁または供覧の手続きが終了した文書の件名等目録情報をネット検索して市民情報室で閲覧できるデータベースを公開しており、将来的にはこうしたシステムでのリンクも構築すべきだろう。