

広文協通信

第29号
2016年3月

自治体における公文書等の保存と管理

広島県市町公文書等
保存活用連絡協議会

行政文書・古文書保存管理講習会講演

地方公共団体における文書管理の現状と課題

『行政文書管理』編集者 益田 宏 明

平成27年11月20日(金)、県立文書館との共催で「行政文書・古文書保存管理講習会」を開催しました。今回の午前の講演では、『行政文書管理』編集者・益田宏明氏をお招きし、「地方公共団体における文書管理の現状と課題」と題して、御講演をいただきました。

東北地方太平洋沖地震が平成23年3月11日に発生し、その3週間後の4月1日に公文書管理法が施行されました。何の関係もない両者ですが、地方公共団体の文書管理について大きな課題を投げかけた点において共通しています。

東日本大震災を経験し、公文書管理法施行下にある今日の地方公共団体における文書の意義をふまえ、取り組むべき課題や文書管理上の災害対策について、お話をいただきました。



1 地方公共団体の文書

1-1 法律による地方公共団体の文書に関する定め

まず、地方公共団体の文書に関する規定を有する法律を成立順に確認したい。

公文書館法(昭和63年6月1日施行)第3条には、「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」とある。これは地方公共団体に対して、公文書館あるいは公文書館機能の整備等を求めるものと考えられる。現在、地方公共団体設置の公文書館等は都道府県レベルで約35、市区町村レベルで約36設置されているが、まだ十分とはいえない数である。ただ、最近では、施設は未整備であっても、保存期間満了文書の中から歴史資料を未来へ向けて保存し、利用に供する制度、公文書館機能を整備する取組みが行われるようになった。この代表的な例が熊本県であろう。

行政機関情報公開法(平成13年4月1日施行)第25条には、「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する情報の公開に関し必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない」とある。これは地方公共団体に対し情報公開制度の整

備等を求めるもので、現在ほとんどすべての地方公共団体が情報公開条例を制定している。

個人情報保護基本法(平成17年4月1日施行)第5条には、「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その地方公共団体の区域の特性に応じて、個人情報の適正な取扱いを確保するために必要な施策を策定し、及びこれを実施する責務を要する」とある。これは個人情報保護制度の整備等を求めるものといえ、今日、すべての地方公共団体が個人情報保護条例を制定している。

最後の公文書管理法(平成23年4月1日施行)第34条には、「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する文書の適正な管理に関して必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない」とあり、地方公共団体に対して適正な文書管理に努めるよう求めている。適正文書管理とは、この法律の趣旨にのっとり文書管理のことであるが、この点については、2-3で説明する。

1-2 条例による地方公共団体の文書に関する定め

地方公共団体においては、情報公開条例により「行

政文書」の開示請求権が確立し、「行政文書」の住民利用が保証されるに至った。情報公開条例の開示請求対象となる行政文書は、「公文書」、「公文書等」等団体により名称は異なるが、その定義は、「職務上作成、取得した組織共有文書」とほぼ共通している。その特徴は、媒体の種別や決裁・供覧の有無を問わないことにある。

個人情報保護条例により確立したのが、自己情報の開示、訂正、削除、目的外利用の停止を請求する権利、いわゆる自己情報のコントロール権で、対象は、行政文書に記録された自己情報である。

このように、情報公開条例も個人情報保護条例もその基盤にあるのは行政文書である。そして、この2つの条例が明確にしたことは、行政文書は住民の利用を前提とする住民の共有財産だという点である。

1-3 地方公共団体の文書の意義

地方公共団体の文書の意義について見ていきたい。

第1にあげられるのは、仕事量を減らす、コストを下げる、スピードをあげるなど効率的な職務遂行を文書が助けてくれるという点である。事例を2つあげてみよう。

まず、前回の選挙に関する文書が使えなければ、担当者は選挙の際、ポスターを掲示する掲示板の設置場所を探す、その土地の所有者と交渉する、選挙会場を探す、選挙当日の職員配置を行うといった選挙事務をすべてゼロから行わなければならない。前回の選挙に関する文書が使えなければ、前回の選挙の文書を使う場合と比べて、恐らく担当者の仕事量は10倍以上となる。この場合、10日で済む事務に100日以上を要することになる。文書は90日分以上の仕事量を減らしてくれているのである。

次は文書がコストに影響を与える事例である。ある団体が橋の修復をすることになった。構造等がわからなければ橋の本格的な修復はできない。担当者は、それらを記録した設計書を探したが見つからなかった。設計書がなければボーリング調査から始めることになり、修復の前に調査だけで1000万円以上の経費を要することになる。課の全職員が書庫を探索し、幸い設計書は見つけることができた。結局、この設計書が1000万円以上の価値を持っていたということである。

第2にあげられる文書の意義は、適切な行政判断を下すことを文書が助けてくれるという点である。埼玉県八潮市では、八潮市立資料館という公文書館を市内のどこに設置するかが問題となった。八潮市は、市内

に5本の一級河川が流れ、その支流が市の全域を覆っている。八潮市立資料館が水害に襲われれば、歴史資料を未来に伝えるという公文書館である八潮市立資料館の役割が果たせなくなる。そこで、八潮市は、過去から現在に至る災害の記録を調査し、被害のあった地域、被害にあわなかった地域、被害が小さかった地域をピックアップし、交通の便等を加味して、資料館の位置を決めた。これは、歴史資料を未来に伝えるという役割を担う施設をどこに設置すべきかという行政判断を下す際に、その答えを文書が教えてくれたケースである。

第3は、文書によって説明責任を果たすという点である。これは、情報公開条例に代表される。「文書をもって説明する」、「文書が説明をする」、逆にいえば、「文書がなければ説明はできない」ということになる。

第4は、地域の歴史を未来に伝えるという点である。ここでは「歴史」をその地域のその時々における「いま」の姿という意味で使っている。古文書や歴史資料は、古文書や歴史資料として作成されたわけではなく、仕事のうえでの必要性から作成された。その文書が今日まで伝えられることにより、私たちはそれが作成された当時の、その地域の「いま」の姿を知ることができる。広島市の「いま」を伝える文書が集中的に存在するのは、広島市役所である。広島市役所の職員の方々が日々作成、取得する文書の中にそれがあり、それを未来に伝えるために広島市公文書館がある。

第5は、災害時における迅速な対応を文書が助けてくれるという点である。これは5章で詳しく話すことにする。

これら地方公共団体における文書の5つの意義は、自動的に成立するわけではない。これら文書の意義を成立させるためには、以下5つの条件が必要になる。

第1に文書が適正に作成・取得されること

第2に文書（現用+非現用）が適正に保存されること

第3に文書（現用+非現用）が検索できること

第4に文書（現用+非現用）が読めること

第5に文書（現用+非現用）を利用提供する制度があること

この5つを実現することが適正な文書管理の実現である。しかし、適正な文書管理の実現が困難であることも事実である。それは地方公共団体のみならず、国においても同様である。だから国は文書の適正管理の実現を目指して公文書管理法を制定したのである。

2 公文書管理法

2-1 公文書管理法の特徴

公文書管理法の特徴としては、①国の行政機関・独立行政法人等を対象としている、②文書の作成基準を定めている、③行政文書の保存期間満了前に満了後の措置を決定するレコードスケジュールを採用している、④文書管理に関する第三者委員会の関与を定めている、⑤チェック機能を規定している、⑥内閣総理大臣による改善勧告を規定している、⑦特定歴史公文書等の利用請求権を規定している等をあげることができる。

2-2 公文書管理法の構成

この法律の第1章は総則、第2章は行政文書の管理、第3章は法人文書の管理である。つまり、第2章、第3章には、保存期間満了前の現用文書の管理について定められていることになる。第4章は、歴史公文書等の保存・利用等で、非現用文書の保存、利用について定めている。この章で重要な点は、非現用文書に記録された個人情報の本人利用と漏洩防止についても併せて規定されていることである。第5章は公文書管理委員会、第6章は雑則で、上記の規定を維持するために必要なチェック機能等が定められている。そして公文書管理法の最後、第34条に1-1で省略した「地方公共団体の文書管理」という規定がある。

2-3 公文書管理法の目的

公文書管理法第34条(地方公共団体の文書管理)には、「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する文書の適正な管理に関して必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない」とある。「適正な文書管理」とは、この法律の趣旨にのっとり管理のことである。それでは、この法律の趣旨とは何か。

公文書管理法第1条には、この法律の最終的な目的が2つ示されている。ひとつは行政が適正かつ効率的に運営されるようにすること、もうひとつは現在及び将来の国民への説明責任を果たすことである。そして、同法第1条は、その目的を果たすために行政文書の適正な管理、及び歴史公文書等の適切な保存と利用等を図るとしている。公文書管理法の趣旨については諸説あるが、少なくとも「行政文書の適正な管理」、「歴史公文書等の適切な保存と利用等」をこの法律の趣旨としない主張は存在しないであろう。地方公共団体は、少なくともこの2つを念頭において文書管理に努めなければならない。

3 地方公共団体の動向

3-1 地方公共団体の公文書管理条例

公文書管理法施行前から熊本県宇土市、北海道ニセコ町、大阪市は「公文書管理条例」を整備していたが、これらには現用文書管理に関する規定のみがおかれ、非現用文書の保存・利用に関する規定はおかれていなかった。しかし、これらの団体が公文書管理法の成立以前に文書管理を条例で定めていた意義は大きい。

公文書管理法には現用文書だけでなく、非現用文書の保存・利用についても定められた。最初に動いたのは、大阪市であった。条例を改正し、現用文書の管理のみならず、非現用文書の保存・利用についても定めたのである。これに島根県、熊本県、鳥取県、安芸高田市が続き、

最新の香川県三豊市の三豊市公文書等の管理に関する条例(平成27年4月1日施行)まで、公文書管理法施行後、大阪市を含め14の県市町が公文書管理条例を定めている。これら14条例は、志木市と草津市の条例を除き、現用文書だけでなく、非現用文書の保存・利用についても規定を有していることが特徴である。

3-2 地方公共団体の公文書館等

次に地方の公文書館等の

表1 公文書館等年度別設立状況

| 年度 | 公文書館等 | 備考 |
|------|--------|------------|
| 昭和34 | ● | |
| 38 | ● | |
| 43 | ● | |
| 44 | ● | |
| 45 | ● | |
| 48 | ● | |
| 49 | ○○ | |
| 52 | ●○ | |
| 57 | ● | |
| 59 | ○ | |
| 60 | ●●● | |
| 61 | ●● | |
| 62 | ● | 公文書館法公布 |
| 63 | ●●○ | 公文書館法施行 |
| 平成元 | ○○○○ | |
| 2 | ●● | |
| 4 | ●○ | |
| 5 | ●●●●○ | |
| 6 | ●● | |
| 7 | ● | |
| 8 | ○ | |
| 10 | ○ | |
| 11 | ○ | |
| 12 | ○○ | |
| 13 | ● | |
| 14 | ●○ | |
| 17 | ●● | } 平成の大合併 |
| 18 | ○ | |
| 19 | ○○ | |
| 20 | ●○○ | |
| 21 | | 公文書管理法公布 |
| 22 | ○○ | } 公文書管理法施行 |
| 23 | ●○○○○ | |
| 24 | ●●○ | |
| 25 | ○○ | |
| 26 | ●○○○○○ | |

注1:平成27年11月10日現在、国立公文書館のサイト「関連リンク」(<http://www.archives.go.jp/links/>)に示された「全国公文書館等」掲載の公文書館等を設立年度順にまとめたもの。

注2:●は県が設置する公文書館等、○は市区町村が設置する公文書館等を示す。

注3:国立公文書館のサイトにおいては、福岡共同公文書館として掲載されているが、本表では、福岡共同公文書館を構成する福岡県立公文書館と福岡県市町村公文書館を分けて明記した。

注4:各年は年度。

設置状況を見ていきたい。

国立公文書館のホームページ「関連リンク」にある「全国公文書館等」によれば、現在、都道府県の設置した公文書館等が35、市区町村の設置した公文書館等が36存在する。

これを設立年度別に示したのが表1で、●が都道府県設置、○が市区町村設置の公文書館等である。これによれば、公文書館等設置の第一の波は昭和と平成の境目にある。これは、公文書館法の影響と考えられ、都道府県設置の公文書館等が多く設置されていることが特徴である。平成10年ごろからは、市区町村が公文書館等を設置する動きを見せるようになった。この理由は平成の大合併であろう。平成の大合併により消滅した市町村がどのような団体であったのか後世に残そうという機運や合併により空きスペースができたことが公文書館等の設置につながったと考えられる。平成21年に公布された公文書管理法も、この動きを後押しした。

また、直ちに公文書館という施設は設置できなくとも、歴史資料を残し、利用に供するという公文書館機能を整備する地方公共団体が増えてきたことも忘れてはいけない。

4 地方公共団体の文書管理

4-1 現状と課題

地方公共団体の文書管理の現状と課題としては、次の9点をあげることができる。

- ① 組織として保有する文書を組織として把握できない
- ② 保存期間の異なる文書が同じファイルの中に存在する
- ③ 文書の置き場所がない
- ④ 事務室内の文書が検索できない
- ⑤ 書庫内の文書が検索できない
- ⑥ 定期的な文書廃棄が行われない
- ⑦ 保存期間満了後の文書の扱い（保存、利用提供）が不徹底
- ⑧ いかなる情報を文書化するかという共通認識がない
- ⑨ 組織管理すべき文書の定義が共通認識として確立していない

以上9つの現状と課題は、「必要な文書が作成されない」、「組織管理すべき文書が組織管理されない」、「文書が検索できない」、「誤廃棄・紛失（散逸）が発生する」、「公文書館機能（歴史資料の保存・利用）

が不十分」という問題に集約される。これらが1-3で話した文書の意義の成立を阻み、効率的な職務遂行をさせない、適切な行政判断を下させない、説明責任を果たさせない、地域の歴史を未来に伝えさせない、災害時における迅速な対応を阻害することになる。従って、これらの障害を排除する必要がある。それが文書管理改善である。

4-2 適正な現用文書の管理

保存期間満了以前の現用文書の管理について考えてみたい。

現用文書の管理について考える場合、最も基本的な2つの課題から検証する必要がある。

第一は、「組織管理すべき文書とは何か」という課題である。少なくとも情報公開条例で開示請求の対象となる文書は組織管理する必要がある。それが行政文書（「公文書」、「公文書等」等団体によって呼称は異なる）である。その定義は、行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているもので、そこから官報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの、歴史資料（公文書管理法第2条第7項に規定する「特定歴史公文書等」）、歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別の管理がされているものを除外するという行政機関情報公開法の行政文書の定義にならっている場合が多い。しかし、この定義が理解されていないケースは少なくない。未だに決裁・供覧を経っていないものは行政文書ではない、コピーは行政文書ではないという理解が少なからず存在する。メモについては、そこに記録された内容を問わないまま「メモは行政文書ではない」という主張が通用してしまう。決裁・供覧を経なくても、コピーであっても、メモであっても行政文書たり得ることを確認しておきたい。組織的に用いているか否か、その1点が行政文書であるか否かを分けている。

それでは組織的に用いているか否かはどこで見分けるか、それは表2を基準として総合的に判断することになる。

第二は、「いかなる情報を文書として作成、取得すべきか」という課題である。公文書管理法第4条で、国の行政機関の職員には「当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう」文書を作成することが求められている。注目すべきは、公文書管理法第4条で頻繁に登場

表2 共有文書と個人文書の区分

| | | 共有文書 | 個人文書 |
|----------|------------------------------------|------|------|
| ①作成・取得状況 | 職員個人の便宜のためにのみ作成又は取得するものではない | ○ | × |
| | 直接的又は間接的に当該行政機関の長等の管理監督者の指示等の関与がある | ○ | × |
| ②利用状況 | 業務上必要として他の職員又は外部に配布された | ○ | × |
| | 他の職員がその職務上利用している | ○ | × |
| ③保存・廃棄状況 | 専ら当該職員の判断で処理できない | ○ | × |
| | 組織として管理している職員共用の保存場所で保存されている | ○ | × |

総合的に判断

注1: 「行政機関の保有する情報の公開に関する法律に基づく処分に懸る審査基準」(総務省訓令第126号, 平成13.3.30)を基に作成。

する「経緯」である。情報公開制度を適正に運用するためにはもちろん、職員が職務を遂行するうえでも、結論だけでなく、どのような流れでそれが決まったのか、他の選択肢には何があり、それらがなぜ採用されなかったのか等の経緯を記録した文書が作成、取得されることは必要であろう。

内閣総理大臣が決定した「行政文書の管理に関するガイドライン」(平成23年4月1日)や、大阪市、厚木市、札幌市、相模原市が定めた文書の作成指針等もぜひ参考にしていきたい。

組織管理すべき文書とは何か、文書として作成、取得すべきものは何か、この2点が文書管理の二本柱である。この二本柱が確立しなければ、その上に何を積み上げても砂上の楼閣でしかない。

二本柱を確立した上に積み上げるべきは目録である。目録には、「目録としての機能」と「文書管理マニュアルとしての機能」がある。目録の「目録としての機能」とは、組織としてどのような文書を保有しているのか、どの文書がどこにあるのか、その文書に個人情報に記載されているか、どの文書をいつ廃棄したのか、歴史資料として何を保存しているのか等を教えてくれることである。

一方、目録の「文書管理マニュアルとしての機能」とは、どのようなファイルを作成すべきか、その文書をいつ書庫へ移すか、その文書はいつ保存期間を満了するか、保存期間満了後、その文書を歴史資料として保存するか、又は廃棄するか等、つまり文書をどのように扱えばよいかを教えてくれることである。

また、適正なファイルを作成することも重要である。適正なファイルとは、①適正なタイトルがつき、②同じ期間保存する文書、完結年度が等しい文書だけで構成され、③原則として年度単位で文書がまとめられているファイルである。このうち適正なタイトルとは、具体的・限定的・明確なタイトルのことである。抽象

的かつ曖昧な「〇〇関係文書綴」等のタイトルが付されたファイルでは第三者が文書を検索することはできない。そこにどのような文書がまとめられているのか第三者にも理解できるファイルタイトルをつけることが重要である。

また、文書管理に関するルールを整備することは重要であるが、それだけで適正な文書管理を実現できるわけではない。必ずルール違反が起こるからである。それを放置すれば、文書管理そのものが崩壊する。従って、ルール違反を見つけ、是正するチェック機能が必要となる。例えば、引継ぎを行う際に文書を厳密にチェックし、ルール違反を是正するという方法がある。また、各課の文書取扱主任で構成される公文書管理委員会のメンバーが定期的に全庁各課を点検して回り、問題があれば総務課長を通じて該当課へ改善を命じ、改善後に再度点検し、改善されていないければそれを繰り返すという方法や文書管理を監査の対象にする団体もある。

4-3 適正な非現用文書の保存・利用

非現用文書の保存と利用について検討する場合、そこに記録された個人情報の保護、つまり本人利用と漏洩防止についても検討する必要がある。非現用文書の保存と利用、そして個人情報の保護が整備されて初めて地方公共団体の文書における総合的な制度が確立するのである。

4-4 文書に関する総合的の確立

現用文書は、情報公開制度で利用が保証されるが、情報公開制度において個人情報は非開示となる。個人情報保護制度では個人情報が本人のみに開示され、個人情報の漏洩が防止される。非現用文書についても同様の仕組みが求められる。ただし、非現用文書を現用文書を対象とした情報公開条例、個人情報保護条例の

対象とし、現用文書と同列に扱うことは適切とはいえない。非現用文書の方が利用提供できる範囲は広く、現用文書の方が個人情報より慎重に保護する必要がある等、非現用文書と現用文書は性格が異なるからである。しかし、非現用文書と現用文書の扱いを明確に区分するのであれば、非現用文書を情報公開条例や個人情報保護条例の対象とすることも不可能ではない。その例が豊田市の情報公開条例、個人情報保護条例である。

これらの制度を保証するのが現用文書と非現用文書の適正な管理である。まず、現用文書を適正に管理できなければ非現用文書の適正な保存はできない。付言すれば、現用文書・非現用文書の適正な管理については、規則や訓令ではなく、条例で定めるべきであろう。

5 災害と文書管理

5-1 災害時における文書の意義

災害で文書が失われ、あるいは利用できなくなれば、「人命・個人の財産・生活」の保護や復旧、地方公共団体としての業務の継続が困難となる。災害発生時における迅速な対応、地方公共団体として業務の継続を保障するための重要な要件のひとつが「文書の利用が可能であること」である。

5-2 災害時における文書の被害等

災害発生時には、庁舎が利用できない、情報通信の設備、機器が損傷する、必要な職員が参集できない、電力供給が停止する、空調設備が損壊する、必要な外部事業者と連絡が取れないといった状況が想定される。

災害時に予測される文書被害としては、まず喪失をあげることができる。その原因は、焼失（火災）、埋没（庁舎倒壊等）、水損（津波やスプリンクラーの作動、排水管破損）、流出（津波）である。焼失しても一部が残る、濡れても迅速に対応すれば救済される可能性はある。しかし、放置すれば喪失につながる。

また、災害時には文書が利用できなくなるという被害がある。担当者しか文書が探せない状況では災害時に迅速な対応はできない。このほか、大規模災害が発生した場合、庁舎への立入りが禁止・制限される、多数の文書が書架やキャビネットから落下し、散乱する、移動書架が動かなくなる、電力供給がストップする、パソコンが喪失する、ソフト（プログラム）が破損するといった事態が想定される。

災害が発生しても文書の喪失を防ぐこと、文書を使

える状態に保つことが文書管理における災害対策となる。そのためには、日常的に必要な文書を誰でも利用できる状況を確認しておくことが第一歩となる。

5-3 文書管理における災害対策の基本

災害時に必要な文書を誰でも利用できる状況を確認するためには、日常的に適正な文書管理を実現する必要がある。「保存期間満了前に失ってよい文書はない」という点からすれば、文書全般に対する対策が求められる。その一方、文書により喪失又は利用できない影響は異なるので、特に影響の大きい文書については、優先的に手厚い対策を講ずることも重要である。

文書全般にいかなる対策を講ずべきか、特に対策を講ずべき文書とは何か、特に対策を講ずべき文書に何をすべきか、この3点を検討し、対策を講ずることが文書管理における災害対策である。

5-4 文書全般の対策例

文書全般に講ずべき対策としては、以下のような例が考えられる。

- ① 適正な文書管理を実現し、何がどこにあるか、誰もがわかるようにしておく
- ② 天井の排水管がサーバー室や書庫の上を通っていないか確認する
- ③ キャビネットの転倒を防止する
- ④ 鍵を管理する
- ⑤ 引出しなどが飛び出さないようラッチ（留め金）付きのキャビネットを採用する
- ⑥ 転倒、移動しても直ちに復元できるようキャビネットに番号等を貼付する
- ⑦ 書架から落ちにくいよう、また破損、散乱しないよう文書を箱に入れる
- ⑧ 移動書架が稼働不可能になった場合に備え、対応可能な業者の連絡先を複数確保しておく

5-5 特に対策を講ずべき文書に対する対策例

特に対策を講ずべき文書とは何か、第一にそれを特定する必要がある。まず思い浮かぶのは、地域防災計画に明記された災害応急対策業務と早期実現の優先度が高い災害復旧・復興業務に必要な文書である。しかし、災害応急対策業務と早期実現の優先度が高い災害復旧・復興業務以外にも災害発生時に行うべき業務は存在する。それは、災害が発生しても停止することができない通常業務である。これに関する文書も災害発生時、直ちに必要となるため、特に対策を講じなけれ

ばならない。しかし、災害が発生しても停止することができない通常業務は、業務継続計画（BCP）には明記されるが通常、地域防災計画には明記されていない。内閣府がまとめた「地震発生時における地方公共団体の業務継続の手引きとその解説 第1版 【解説】」（平成22年4月）には災害発生後の業務開始目標時間ごとに災害が発生しても継続すべき通常業務が示されている（表2-6）。業務継続計画を策定していない場合には参考としていただきたい。

災害発生時、緊急に必要なとはならないが、失うことができない文書もある。地方公共団体だけが保有し、喪失した場合に元へ戻すことが不可能、あるいは相当困難で、地域や住民等に対する影響が大きな文書である。これらについても特に対策が求められる。ただし、これは、特に何かに明記されているわけではなく、各団体が基準を設けて特定していくしかない。例えば、住民等の生命、健康、財産、権利等に関する文書、あるいは、これらに該当しなくとも、失った場合に影響が大きく、その複製が不可能あるいは複製に莫大な時間やコストを要する文書、保存期間を満了した歴史資料、最長の保存期間を指定された文書等が候補として考えられる。ただし、この際に留意すべきは、短い保存期間が指定された文書を軽視しないということである。我々は、保存期間の長い文書を重要と認識しがちであるが、保存期間の短い文書の中にも失われた場合に住民に直接影響を与える文書が存在することを忘れてはいけない。

特定した文書のうち、災害発生時、直ちに使用する文書には、喪失防止対策は無論のこと、直ちに使用できる状態を確保するための対策も必要である。一方、災害発生時、直ちに使用することはないが喪失できない文書については、さしあたって喪失防止の対策を講ずるということになる。

喪失防止対策のうち、文書そのものを守るためには、環境整備が重要である。例えば、静岡県焼津市は、津波被害が懸念された書庫を内陸部へ移転させた。このほか耐震・耐火書庫の整備や耐火金庫等の設置も文書そのものを守る対策である。また、喪失防止対策には、文書の持つ情報を守るという考え方がある。代表的な対策がバックアップである。バックアップ媒体としてデジタル、紙、マイクロフィルム等のいずれを選択するかは、コストやそれをどのように使うか等によって総合的に判断されることになる。

バックアップがオリジナルと同時被災しないよう、遠隔地で保存することも重要である。オリジナルとバ

ックアップは距離をおいて保存するほど同時被災の可能性は低くなるといえるが、その距離が離れるほど一方が被災した場合にもう一方を取り寄せることは難しくなる。従って、オリジナルとバックアップをどの程度離すかについては、災害時にすぐに使用するか否か、それぞれの保管場所の環境等を考慮して総合的に判断すべきである。本庁舎でオリジナル、支所でバックアップを保管してもよいが、同時被災のリスクがあるなら第2、第3のバックアップを検討する必要もある。

利用可能な状況を確保する対策としては、紙文書の場合、目録の整備（紙で複数整備）、散乱防止、秩序の維持、箱入れなどが考えられる。災害発生時、直ちに使用可能とするためには、移動書架の故障や書架の転倒、大量の文書の落下等に備えて書庫の入口付近の取り出しやすい場所に配架することも対策のひとつである。

電子文書の場合もデジタル媒体による目録以外に紙媒体でも目録を複数持つべきであろう。電子文書にはソフト・ハードの問題がある。東京都内の8区は被災時にホストコンピュータを相互利用できる協定を締結しており、このうち杉並区は神奈川県藤沢市とも同様の協定を締結している。協定の締結に至らなくとも、近隣で互換性のあるホストコンピュータを使用する団体を複数確認しておくことは重要である。電子文書の場合、災害によって停電が発生した際、非常用発電装置がなければ利用は難しい。非常用発電装置の設置については、燃料の備蓄を併せて検討しなければならない。しかし、非常用発電装置の燃料は、危険物であり、劣化も懸念されるため備蓄そのものも難しい。神奈川県海老名市は、廃業したガソリンスタンドを買い取って燃料を備蓄し、平常時には公用車等の燃料補給に使用して循環させ、劣化を防止している。

東北地方太平洋沖地震が発生した際、陸前高田市、大槌町、南三陸町、女川町で戸籍と住民基本台帳の全データが失われたという報道があった。しかし、戸籍は法務局に副本があり、住基データは保守点検業者がバックアップデータを保管していたため全喪失は免れた。バックアップデータが離れた場所で保管されていたため喪失を免れたのである。

文書管理における最も有効的な災害対策は、適正な文書管理を実現したうえで、文書を強く意識した業務継続計画を作成することである。しかし、業務継続計画を策定するまで何もできないというわけではない。例えば、災害時にすぐ使用する文書を各課に指定してもらい、誰もがわかる場所に配置するだけでも一歩前

進である。全庁的な対策を進めると同時に各課、各個人がそれぞれのレベルで「いまできることをやる」、これが何より重要である。

平成23年3月11日、東北地方太平洋沖地震が発生し、そのわずか3週間後に公文書管理法が施行された。この2つの出来事は、何の関係もない。しかし、この2つには共通点がある。それは地方公共団体の文書管理について「いまのままでよいのか」という課題を投げかけたという点である。

■参加記…………… 広島大学文書館 平下 義記

平成27年11月20日開催の「行政文書・古文書保存管理講習会」について、参加記を寄稿したい。午前には益田宏明氏の講演会「地方公共団体における文書管理の現状と課題」を拝聴し、午後は歴史資料ネットワークの「災害から地域歴史資料を守る」の分科会を選択した。そこでの見聞を踏まえて、感想めいたことを申し述べたい。なお、筆者は広島大学文書館の事務補佐員という立場にあるが、本稿の内容は全て筆者個人の見解であることを断っておきたい。

まずは益田氏の講演についてだが、おそらく、「通信」にはご本人の講演抄録も掲載されるであろうから、論点を網羅的に整理することは避ける。講演の要点は、市町村レベルの文書管理における諸問題を解決するにはどうすべきなのかということにあった。そこから公文書管理法の解説や自治体別の公文書館の在り方が問題にされていた。職員の意識改革や公文書管理についての枠組み作りの重要さは理解できたのだが、問題は取り組みへの人的・金銭的な手当が不十分（あるいはその自治体によって区々である）というところにあるのではないかと。そうであれば、この問題へのアプローチをどうすべきかが、次に論じられるべき重要な課題になるのではないかと考えた。

次いで、古文書分科会での実習について。阪神淡路大震災やその後の資料レスキューでの実体験に裏打ちされたコメントと実習には強い説得力があった。水損古文書の応急処置についての基本的な考え方、方法論を学べたのは、貴重な体験であった。水損写真の洗浄については、方法的に簡単ではあるものの、予想以上に凶像の剥落が進んでしまった。写真資料の取扱いの難しさを再認識した次第である。

以上、益田氏の講演と分科会での参加記を記してきた。そこで得た知見を今後の業務にも積極的に活かしていきたい。

行政文書分科会報告

呉市における文書管理改善の取り組み
～ファイリングシステム導入～

呉市総務部総務課長 小森 強

はじめに

呉市では、平成26年度から「ファイリングシステム」導入による文書管理改善に取り組んでいる。文書管理方式を見直したきっかけや手法



検討、ファイリングシステムの概要、具体的な導入内容、そして、折り返し地点での成果や問題点などについて報告し、文書ライフサイクルの適正化などについて考えてみたい。

1 なぜ、新たな文書管理システムが必要なのか

(1) 導入のきっかけ

呉市には、昭和44年に作った文書取扱規程があり、昭和60年には「文書事務の手引き」を発行して職員に周知したが、文書の私物化禁止がなかなか浸透しなかった。その対策として、平成21～22年頃にファイリングシステムの導入を検討したこともあったが、実現しなかった。ところが、5年前から新庁舎建設の検討が具体化し、実施設計の段階で、新庁舎に文書を全部持って行けるのか、書庫スペースをどれくらい確保すればよいのかということが問題になった。

新庁舎の建設に当たって、窓口業務を一元化することになり、新たなルールづくりを進める中で、各フロアをオープンスペース化する構想ができた。そうになると、文書を机の上に置いて帰るようではセキュリティ上問題があり、この際ファイリングシステムを導入して、すっきりした職場を作ろうということになった。整理整頓された執務環境を永続的に維持し、情報公開の開示請求にも適切に対応できるようにするために、いろいろな検討が進められた。

(2) 文書管理の現状と問題点

現行は、簿冊（パイプファイル、フラットファイルなど）による文書管理方式である。未処理文書が個人管理となる場合が多く、担当者以外の職員が原本の複

製を所持し、文書量が増加している。また、施錠されないロッカー内や机の上に文書が放置されており、地下書庫には文書保存箱が積み上げられ、既に満杯状態である。

問題点としては、簿冊の中に隙間が発生することによって、保管スペースが無駄になっていることや、担当者不在時に特定文書の探索が困難であることが挙げられる。また、前任者からの不要文書引継ぎで保管スペースが肥大化しており、文書の紛失盗難や情報漏洩等、セキュリティに問題がある。

(3) 問題解決のための方向性

まず、文書管理方法の改善が先にあり、その結果が保

管・保存文書の削減につながる。個人管理を防止し、組織共有化を進めれば、自然と文書量は抑制されるし、担当者以外でも目的の文書を迅速に探索することが可能となる。溢れた文書を一掃することで、執務環境は改善される。削減については、過年度文書等を整理して不要文書を廃棄するのが一番で、本市では昨年1年で約5割を削減した。保存年限の見直しに関しては、まだ取り組むことができていないが、新しく発生する文書については、ファイル基準表の中で保存年限をきちんと決めて、必要なものを必要な年限だけ残すようにしている。

| | 簿冊方式 | パーティカルファイリング |
|------|--|---|
| 文書整理 | <p>文書に穴を開ける等してパイプファイル等に綴じる。</p> <div style="border: 2px dashed black; border-radius: 15px; padding: 10px; background-color: #ffffcc;"> <p>ファイル等で整理すると・・・</p> <ul style="list-style-type: none"> 簿冊名のみで検索が可能 中身がはずれにくい <p style="text-align: center;">↑↓</p> <p>フォルダーで整理すると・・・</p> <ul style="list-style-type: none"> 文書単位での検索が可能 個々の文書の単独利用が可能 不要な書類の廃棄が簡単 </div> | <p>ホッチキス等で文書をまとめ、穴を開けずにフォルダーに挟む</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 個別フォルダ…文書を50±30枚ごと ② 中分類…個別フォルダーの10±5 ③ 大分類…中分類の2～8 ④ 進行中の文書は「懸案フォルダー」使用 <div style="border: 1px dashed lightblue; padding: 5px;"> <p>フォルダー等</p> <ul style="list-style-type: none"> 個別フォルダー 見出しガイド(第1・2) 懸案フォルダー 所在確認カード  </div> |
| 保管 | <p>書棚や袖机を利用 担当ごとに文書を管理する。</p> <div style="border: 2px dashed black; border-radius: 15px; padding: 10px; background-color: #ffffcc;"> <p>簿冊で整理すると・・・</p> <ul style="list-style-type: none"> 中身にかかわらず分厚い <p style="text-align: center;">↑↓</p> <p>フォルダーで整理すると・・・</p> <ul style="list-style-type: none"> 薄く省スペース </div> | <p>専用キャビネット(3段)等を利用</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 1・2段目…現年度分 ② 3段目…前年度分を収納 <p>※ 台帳、帳票類、設計図面等 …所在確認カード従来の什器に収納</p> <p>専用キャビネット</p> <p>(例) 3段横型(ラテラル)キャビネット</p> <p>※ 呉市では4段キャビネットを利用。</p> |
| 文書管理 | <p>『文書分類表』の活用</p> <ul style="list-style-type: none"> フリツケ式…文書分類表に基づき、大分類・中分類・小分類に <p>『文書件名簿・リスト』の作成</p> <ul style="list-style-type: none"> 文書1件ごとに文書件名簿に記録 簿冊リストを作成 | <p>『ファイル基準表(※)』の作成・活用</p> <ul style="list-style-type: none"> 作成・收受された文書とその都度分類 ツミアゲ式…小分類、中分類、大分類に <p style="text-align: center;">↓</p> <p><u>毎年発生する文書に応じた文書分類が可能</u></p> |

2 ファイリングシステムとは

文書は市民の財産であり、必要に応じて、すぐに検索・活用できるようにしなければならない。ファイリングシステムとは、その目的を達成するために、文書を組織的に整理・保管・保存・廃棄する一連の取り決めのことである。使用する用具によって、簿冊方式とバーチャルファイリングに大別され、バーチャルファイリングでは、文書をフォルダーと専用キャビネットで管理・保管する。

従来の簿冊方式では、文書に穴を開けて、発生したもののから順に綴じ込んでいく。保存年限は文書単位ではなく、簿冊単位で決める。共用化は可能だが、重複簿冊も多い。結果として、不要な文書まで綴じられているので、廃棄されるべきものが捨てられないまま残り、ロスが多い。バーチャルファイリングは、文書を共有化し、必要最小限の文書量にしようとするもので、不要文書の廃棄が容易で、負担が軽減される。

3 簿冊方式とバーチャルファイリングの比較

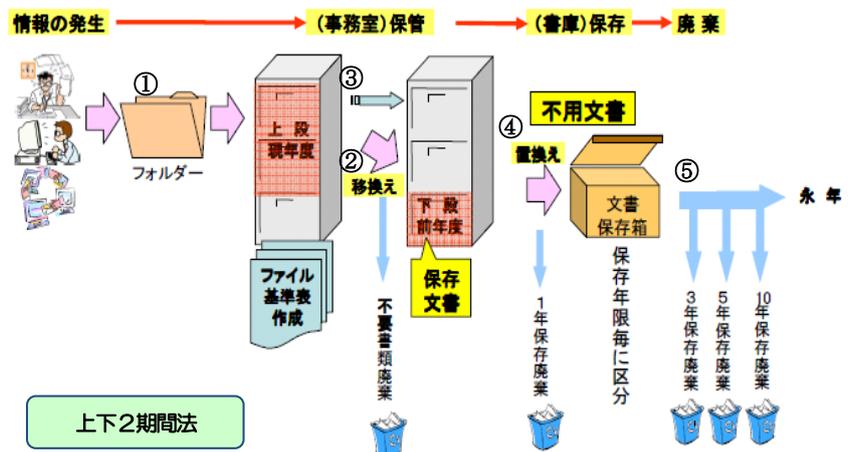
簿冊方式とバーチャルファイリングについて、項目に分けて比較したのが、さきの表である(9頁)。

ファイル基準表とは、文書発生から廃棄までの流れ(ライフサイクル)を記録する一覧表で、文書作成年度、ガイド名、フォルダー名、移替えの状況、保存年限、廃棄年月日等を記載する。執務室内の文書をどのキャビネットに収納しているのか、引継ぎ済み文書をどの書庫・保存箱に収納しているのかが分かるようになっていく。ファイル基準表は、庁内LAN「文書管理システム」上で構築していくのが理想である。基準表では、一番左側に「第1ガイド名」(大分類)、その次に「第2ガイド名」(中分類)が書かれており、その後「個別フォルダー名」がある。「個別フォルダー名」には、何が入っているのか一目で分かるような具体的な名称を付ける必要がある。

4 バーチャルファイリングによる文書管理の流れ

基本的な管理パターンは、次のとおりである。3段キャビネットの上・中段を現年度分に、下段を前年度分に利用する(「上下2期間法」)

- ① 文書が発生したら、個別フォ



ルダーにはさみ、キャビネット上・中段(現年度分)の所定位置に収納する。業務に必要なものはないものは、供覧後に廃棄する。

- ② 年度末にファイル基準表を作成する。年度当初ではなく、年度末に作成するのがポイントで、要するに現年のファイル状態を見て、基準表を整理するということである。そして、キャビネット上・中段のフォルダを下段に移動する(「移換え」)。このときに、フォルダー内の文書を精査し、不要書類は廃棄する。
- ③ 未完了文書や資料フォルダーは、精査後、引き続き上段に収納する。
- ④ 下段に収納していた前年度文書のうち、1年保存の文書は廃棄する(フォルダーは再利用)。それ以外の文書は、保存年限別に文書保存箱に収納し、書庫に移動する(「置換え」)。
- ⑤ 書庫に置換えた文書は総務課が引継ぎ、集中管理して、保存年限が経過した後に廃棄する。

5 バーチャルファイリングに期待する効果

(1) 文書量の削減

文書を見直し、不要文書を整理することに尽きる。その際、「不要」と「不用」の違いを明確にして精査し、何を廃棄するかを決めることが重要である。「不要」書類の例としては、メモ類(共用する必要があるものは除く)、浄書済の原稿、年賀状・招待状・案内状、参考程度の報告書・通知書・速報、カタログ等の資料、課内で重複する文書等が挙げられる。また、組織共有を徹底して重複文書を減らす必要があり、共有する文書は集中管理して、保存年限が経過した後に廃棄する。

(2) スペースの有効活用

従来は、保管スペースがなく、書棚の上に書類が積み上げられていたが、無駄な隙間が多くなる簿冊方式

をやめて、収納効率が高い専用キャビネットを利用し、重複文書を減らす。その結果、事務室を効率よく使用することが可能になり、執務環境を改善することができる。

(3) 検索時間の短縮

文書単位での検索が可能。ガイドによる見出しを効果的に利用し、検索時間を短縮することができる。

(4) 他者検索が容易

担当者がいないときでも、目的の文書を検索可能となり、事務の効率化を図ることができる。

(5) 情報公開への対応

組織共有化の徹底により、情報公開等の要請に適切に対応することができる。ファイル基準表は、小分類による整理で、情報公開目録としても利用することができる。

(6) 情報セキュリティの徹底

帰宅時には、机の上に書類を置かず、フラットにする(「机の上は滑走路」)。足元にも置かない。退庁時にはキャビネットに施錠し、文書の紛失等を防止する。

6 新文書管理システム導入スケジュール

まず、ファイリングシステムの導入を検討するため、平成 25 年度に庁内ワーキングチームを設置し、仕様書を作成した。続いて、ファイリングシステム導入支援業者選定審査委員会を設置、26 年度に公募を実施して、業者を選定した。契約は、26～28 年度の 3 年とした。

業務仕様

- ① 導入計画の策定
- ② 維持管理計画の策定
- ③ 効率の高いシステムの導入
 - ア 収納効率と検索効率の高いファイリング手法を提案
 - イ ファイリング用品は、A4 個別フォルダー
 - ウ 第1ガイド・第2ガイド・個別フォルダーの3階層(積み上げ方式)
- ④ 各種研修
 - 管理職研修(平成 26 年度)、専門・一般研修(各導入年度)
- ⑤ 実地指導(各導入年度)
 - 巡回指導 1 課当たり 1 回 1 時間(検索効果の測定含む)
 - ア 第1巡回実地指導
 - 切替え作業(書類廃棄・引継等指導)
 - イ 第2巡回実地指導

分類作業確認・ファイル基準表指導
ウ 第3巡回実地指導
基準表結果確認、検索効果測定ほか

⑥ 維持管理指導(平成 27・28 年度)

業務委託の概要

| | |
|------|---|
| 公募期間 | H26年5月20日～H26年6月18日 |
| 応募者数 | 3者 |
| 選定方法 | 呉市ファイリングシステム導入支援業者選定会議(15名)の審査により契約候補者を選定 |
| 審査状況 | H26年6月30日:3者によるプレゼンテーション実施→採点→契約候補者を決定 |
| 受託業者 | 特定非営利活動法人 行政文書管理改善機構 (所在地:東京都新宿区市谷甲良町2-14) |
| 契約日 | H26年8月1日 |
| 履行期間 | H26年8月1日～H29年3月21日(3か年) |
| 契約金額 | 21,794千円(3か年の総額:複数年契約) (H26:7,088千円、H27:7,463千円、H28:7,245千円) |

7 導入作業の流れ

(1) 導入計画策定

まず、導入計画を策定し、文書の分類方式、移換え・置換え方式、書庫保存方式、教育研修方式、ファイル用品・専用什器(キャビネット)基準等を設定する。続いて、導入手順を決定し、研修マニュアル、スケジュール計画、導入ブロック編成、各課文書取扱主任(課長補佐級)・文書取扱員等(主事)を確認する。

(2) 導入事前活動

全職員の啓発(庁内LAN等を活用したPR庁内通知、PRポスター等の作成・配付)と管理職研修(ファイリングシステム導入目的、導入作業概要、管理職の役割等の必要性を理解してもらい、導入活動への全般的な協力を要請)を行う。

(3) 導入作業

まず、導入ブロックの全職員を対象として、3時間の導入研修を実施。その後、約1ヶ月かけて、切換え作業を行う。ここでは、不要書類の廃棄、不用書類の書庫引継、執務環境(レイアウト)の改善を実施し、作業手順に基づいて、フォルダー収納やガイド設定などの作業を行う。次に、課ごとに1時間ずつ実地指導を受ける。実地指導は、①切換え作業内容の確認、②係・課の収納序列確認、③ファイル基準表作成、④現物とファイル基準表との照合、カラーリングの確認と

いう流れになっており、それぞれの進捗状況をチェックし、疑問点・問題点の解決を図る。この実地指導を受けて、指摘事項の改善や指示事項の内容検討を行い、3週間後、第2回目の実地指導に臨む。さらに、3週間後に第3回目の実地指導があり、効果測定のために文書検索テストを実施する。

以上の導入作業をそれぞれのブロックで実施し、3ヶ月で完了する予定である。なお、小・中学校、保育所、消防出張所、保健出張所については、文書を独自管理しているため、今回の導入対象から除外し、平成29年度以降、必要に応じて導入の可否を検討することにした。

8 導入成果（折り返し地点）

（1）執務室内文書等の削減

導入の結果として、執務室内の文書等がかなり削減された。平成26年度、モデルブロックと第1次ブロック（22課分）においては、約1,200fm（※ファイルメーター：A4の書類を積み重ねた高さ）の文書を廃棄した。減少率は約50%に及び、職員1人当たりの保管文書量は、導入前の約6.3fmから約3.2fmに減少した。理想は、1人当たり1.2fmと言われるが、なかなか難しい。

また、書庫への引継ぎによる整理によって、約30%の文書が減少する見込みである。従来、常用文書として各課執務室内で慢性的に保管していたものが多いが、現段階では書庫が満杯なので、新庁舎への移転時に引継ぐ予定である。

（2）文書検索性向上

効果測定のための文書検索テストは、全職員を対象とし、各課単位で実施した。テストでは、担当グループ以外の文書名を読み上げてから、個別フォルダーを引き抜くまでのタイムを計測する。目標タイムを30秒以内（自分の机からの移動時間は含まず、書棚・キャビネットの前からのタイム）とし、30秒以上は再テストになる。テストの結果、モデルブロックと第1次ブロックの平均タイムは約11秒となり、文書の検索性向上に大きな効果がみられた。

（3）職場風土の改善

① 各職場の文書管理意識を改革

ファイル責任者（各課1名）とファイル担当者（各グループ1名）、所属長がそれぞれリーダーシップを発揮し、目標達成に取り組むことで文書の個人管理を防

止し、共有化への意識改革ができた。

② 不要文書処分で、職場環境を劇的に改善

「とりあえずファイル」「〇〇綴り」、無駄な複製を排除するなど、50%もの不要文書を廃棄することができ、机の上は滑走路となった。

③ 過酷なスケジュールによって、チーム力アップ

導入研修（3時間）受講後、毎晩、業務終了後に代替作業を課員全員で約1ヶ月間取り組み、その後、厳しい実地指導を3回も受けた。非常に過酷なスケジュールにもかかわらず、すべての職場が取り組み、想定以上の成果をあげることができ、チーム力がアップした。

9 今後の課題

（1）導入後の維持管理

ファイリングシステムを定着させるために、「維持管理計画」（平成28～32年度・5年間）を策定する予定である。文書管理に係る専門職員などの人材育成を行う必要もある。また、全庁的な維持管理体制を構築するために、ファイル責任者及びファイル担当者等を中心に「ファイリングシステム維持管理委員会（仮称）」を組織したいと考えている。

（2）出先機関への導入（第4・5次ブロック）

市民センターほか出先機関職場への円滑なシステム導入を推進し、行政全体での文書管理意識の向上を図る必要がある。

（3）新庁舎への移転

新庁舎への移転に備えて、文書引継ぎを徹底するとともに、各階書庫別の活用計画を具体化し、執務室キャビネットの適正な活用マニュアル（運用規程）を整理する必要がある。また、引っ越し時の文書の破損・紛失など、事故防止に努める。

平成27年度第2回研修会

平成27年11月の行政文書・古文書保存管理講習会において、呉市のファイリングシステム導入について報告されたことを受けて、第2回研修会では、2月に

平成27年11月の行政文書・古文書保存管理講習会において、呉市のファイリングシステム導入について報告されたことを受けて、第2回研修会では、2月に



呉市役所新庁舎の書庫見学

移転したばかりの呉市役所新庁舎を会場に、現地研修会を開催しました。

当日は、大下総務部長に開会の御挨拶をいただいた後、総務課の平岡

課長補佐と、同じく総務課の平島氏に、施設概要とファイリングのご説明をいただき、その後施設見学をさせていただきました。

呉市では、新庁舎建設を契機に、文書管理体制の改善を目指し、指導実績のある専門業者に業務委託して、H26～H28（3年間）で全庁的なファイリングシステムの導入に取り組まれています。研修会では、新しい什器(キャビネット等)を使用したシステムの運用状況や書庫管理の様子などを中心に、新庁舎の施設・設備全体を見学させていただきました。

まず、9階にある2か所の集密書庫を見学させていただき、その後、8階の学校教育課、6階の建築指導課で新しいファイリングの様子を各課の職員にご説明をいただきました。ファイリングには4段のキャビネットを採用しており、今年度と前年度分のファイルを2段ずつ使用していました。また、1～8階の各課にも書



ファイリングシステムの見学



ファイリングの状況

架があり、前年度以前の文書を各課で保管しているとのことでした。また、図面などキャビネットに入らないサイズのもの、キャビネット内に配置場所を書いた紙を入れておき、キャビネット内を探せば該当文書の在り処が分かる仕組みにしているとのことでした。

■参加記…………… 熊野町教育委員会 渡邊 愛彩

今回の研修会では、「呉市における文書管理改善の取り組み」と題して、新庁舎に移転した呉市役所のキャビネットや書庫の設置状況、ファイリングシステムについて学びました。

新庁舎の施設の説明を受けながら、9階の集密書庫から順に8階の学校教育課のキャビネット、6階の建築指導課のキャビネット、4階の総務課・市政資料室、市議会本会議場、2階の危機管理課の防災会議室等、1階のくれ協働センターの会議室と作業室、くれ絆ホールのお客席・舞台・楽屋を見学しました。

特に執務室のキャビネットの配置やその中を見せていただき、実際の各課の文書管理の状況を知ることができました。

同市役所では、新庁舎建設に伴い、文書管理を簿冊管理からファイリングシステムへ変更したことで、これまで飽和状態であった書庫と執務室の文書管理場所を大幅に確保することができ、9階書庫については、空きスペースがある状況でした。

執務室の窓側に各課のキャビネットを設置し、その中に第1ガイド、第2ガイドを設定し、個別ファイルに取り付けを行うことで、誰にでも視覚的に分かりやすく文書管理を適正に行うための工夫を行っていました。

4段のキャビネットの最上段には現年度の書類を入れ、過年度の書類を下の段に保管することで、多年度の混在を防ぐようにしていました。また、現年度分と過年度分をその段や場所から移動させる際には、単に移動させるのではなく、全ての書類に目を通し必要・不必要を判断して不必要な書類を破棄することや文書保存年限の見直しをして文書発生から破棄するまでの流れも明確に記録し、所在を把握することで、過年度の書類を大幅に減らすことを可能にしていました。

このように、誰もが正しく行うことのできる文書管理や不要な書類を徹底的に廃棄することで、常に文書保存場所を確保し、不必要な書類の肥大化をさせない適正な文書管理を目指しており、その状況を実際に見ることができました。

私が所属する生涯学習課においても、基本的に簿冊ではなく個別フォルダにより文書管理を行っていますが、各担当者にその管理が委ねられていて、個別フォルダが分厚くなるほど書類が挟まっていたり、タイトルが未記入であったりと必要な書類を探すのに時間を要する場合があります。

今後は、不要な書類を溜め込んでいないか、担当者以外でも必要な書類を探ることができるかなど、分かりやすい文書整理ができるよう、見直しを行っていきたいと思います。

写真の管理とデジタル化の現場

広島市公文書館長 中川利國

はじめに

広島市公文書館では、文書館施設としては比較的多くの写真を収集し、整理・提供してきた。収集数と利用が増加するなか、これまでの整理方法では必要とする写真を探し出すのが困難になってきたこと、デジタル化の進展に伴い手持ちの機材による写真のデジタル化を試行したが、画像と一体化した検索機能がなく、限界があったことなどから、平成 25 年度からデジタルアーカイブ・システムを構築し、写真のデジタル化と並行してこのシステムへのデータ登録を行っている。

今回の講演では、当館のこれまでの取組と課題、デジタルアーカイブ・システム導入の考え方、そして、現在構築途上ながら公開を始めたデジタルアーカイブ・システムの概要についてお話しする。写真のデジタル化や整理や保存の最適な方法は、所蔵点数、活用方法など施設の状況によって異なる。小規模なものを検討する際にも参考となるよう、当館の経験を踏まえた考え方を御紹介する。

1 広島市公文書館の現状

1 所蔵写真資料の概要

当館の所蔵写真は、オリジナル写真（フィルムやプリントの原本）とオリジナル写真の複写（接写フィルム等）に大別される。

フィルムやプリントのオリジナルのほとんどは寄贈資料だが、なかには個人撮影写真で寄託されたものがある。このうち広島の写真家の明田弘司氏寄託資料については、一部（約 2,900 点）デジタルアーカイブ・システムで公開している。このほか本市広報課が広報紙のために撮影した昭和 20 年代後半以降のフィルム（35 mm, 4×5 判）、絵葉書等がある。またガラス乾板も多少所蔵している。

複写写真は、当館の写真コレクションの中で一番多いものである。写真は接写することにより原本とほぼ同じものが入手できることから、当館では早くから個人や団体が所蔵する写真を借用し 6×7 判の中判カメラで複写してきた。複写写真には市史編さん時に集めたものも多く、古いものでは昭和 30 年代『新修広島



市史』編さん時に集めたものがある。戦前の写真は原爆によりほとんど残っていないと言われているが、転居先や疎開先等に残っていた被爆前の広島の写真も少ない。

2 収集方法

本市の他課が撮影した写真については引継ぎにより収集し、一般からは寄贈や寄託または複写により収集している。

個人などが所蔵する写真の収集は、持ち込みによる場合が多いが、新聞報道等をもとに、撮影者や所蔵者宅を訪ね、寄贈や借用を依頼して収集する場合もある。

3 保存方法

これまでは、オリジナルプリントは資料保存袋に入れて資料室で保管、広報課撮影写真などのオリジナルフィルムはベタ焼きとネガフィルム、プリントを一つのフィルムケースに入れて写真用の保管庫で保管、複写フィルムは、専用のフォルダーに入れて写真用の保管庫で保管していた。

また、閲覧用に写真アルバムを作成するほか、撮影者が付した件名や撮影日等を入力した Excel の一覧表を作成し、検索に利用していた。この方法は、少量の管理であれば、経費もかからず堅実な方法といえるだろう。

4 保存環境

当館 6 階と 7 階には 24 時間温湿度管理ができる資料室とフィルム保管室があり、フィルム保管室には現在マイクロフィルムを主に保存している。複写フィルムは、デジタル化作業中のため 8 階の作業スペースに保管しているが、デジタル化終了後は 6 階フィルム保管室に移動させたいと考えている。

この古いマイクロフィルムに劣化により酢酸ガスを発生するビネガーシンドローム現象が発生しているため、劣化の始まったフィルムについては、PET ベースフィルムへの複製と、元のフィルムの廃棄を進めている。

現在、貴重なフィルムは場所を分けて保管しているが、マイクロフィルムの変換が進んで環境が整った段階で、写真フィルムもフィルム保管室で保存する。

5 資料検索方法と課題

これまでは、写真アルバムの目視確認や Excel のフィルタ機能により資料を検索してきた。しかし、写真件数の増加につれ利用申請件数も増加してきた。特に公文書館という施設の性格上、対象とする時代範囲やテーマが幅広いため、様々なリクエストが寄せられ、これまでの検索ツールでは検索が困難になってきた。また、遠方からの照会が増えたが、現在の方法では来館しないと検索・閲覧できないという課題もあった。

6 従来の複製作成方法と課題

当館では、借用写真の複製作成にブローニー・フィルム対応の6×7中判フィルムカメラを使用してきた。これは、6×7判フィルムは35mmフィルムの4.5倍の面積があり、元の写真の画像をより精密に写し撮ることができるからである。しかし、当館所蔵の中判カメラは、被写体のサイズによって中間リングを交換して焦点距離を変更する必要がある。借用写真には異なるサイズの写真が貼りつけられたアルバムが多いことから、作業はより煩雑になる。また、シャッターの巻き上げとフィルムの巻き上げを別々に行う必要もあるなど、操作が複雑で取り扱いが難しいというデメリットがあった。

オリジナルフィルムやプリントのデジタル化にはフラットベッド・スキャナを使用するのだが、当初はスキャナにノートパソコンを接続して画像を読み取らせ、500GBの外付けハードディスクに保存する方法をとっていた。この方法は容量の大きなデジタル画像データを大量に保存するには不向きであった。また、ハードディスクに障害が発生した場合の耐性が低く、長期的に安定して運用するのは困難であった。(もともと、本館のデジタル化は、外部提供に伴って行ってきたものであり、体系的にデジタル化を進めていたものではなかった。)

データ検索についても、件数が大量になると、Excel によるデータ検索ではレスポンスが遅く、検索項目も

列単位で制限されるなど、十分な検索ができない状況が生じていた。

データ作成方法、管理方法、検索方法、いずれにおいても従来の方法では対応が困難となってきたことから、本格的なデジタルアーカイブ・システムの導入を進めることとなった。

II デジタル化の検討にあたって

1 デジタル化発展期の課題—機器の選択—

写真の分解精度は、理論値のデジタル換算では35mmフィルムは3,460画素、6×7判フィルムは15,570画素と言われている¹。

導入に際しては、コストも考慮することになるが、6×7判フィルムに相当するデジタルカメラを導入すると100万円台の経費を要する。一方フラットベッド・スキャナはA4対応のものが約6万円、A3対応のものが約34万円と安価である上、透過ユニットをつけるとフィルムもスキャニングできる。ほとんどのフィルム、プリントであればスキャナの方がコストパフォーマンスが高い。

当館では、フィルムやプリントについては、A3対応のフラットベッド・スキャナ (Epson ES-G11000) を使用し、アルバム等でスキャナによる複製作成が難しいものは、デジタルカメラ (Nikon D800E 解像度3,630画素²) を使用している。

2 デジタル化移行の考え方

移行する時期も悩むところだろう。現行のデジタル機材で銀塩フィルムと同等の精度を確保するには、相当のコストがかかり、現実的ではない。将来的にはもっと安価に高精細な複製を作成できる機器ができるだろうが、待ち続けていると移行はできない。いずれかのタイミングで導入を決断する必要があるだろう。デジタル化というものは暫定的なものだと割り切って、むしろ幅広く外部に公開し、活用できるよう機器や環境を整えていくことが必要だろう。

また、フォーマットの選択も課題である。非圧縮の画像データのフォーマットとして、TIFF や RAW が

¹ 第14回九州電子顕微鏡技術研究会市民講演「デジタル写真は銀塩を超えたか? -光源および電顕写真の入力から出力まで」九州大学助教 岩崎雅行

² 撮像素子の大きさと複写する写真の大きさの関係から、この分解能では大判の写真に耐えられる精度は得られない。

ある。当館では基本的にスキャナは TIFF で、カメラは RAW で作成しているが、精度を落とすのであればこれにこだわる必要はない。JPEG でも圧縮率を低く設定すれば、画質を維持したままファイルサイズを小さくすることができる。

機器やフォーマット、デジタル化の方法はいろいろあるが、最適の方法は施設によって異なる。閲覧・検索の便を優先させるのか、長期保存を優先させるのか、コストや労力等を優先するのか、各施設で優先させるものに合致した方法を選択することが重要だろう。

3 デジタルデータの安全対策

デジタル化導入に際しては、データ破損を防ぐ安全対策として次の対策は必須である。

まず、作業中のデータを常時バックアップする機能が必要である。これには RAID1 等で二重化された外付けハードディスクを設置する。RAID1 はデータを保存する際、2本のハードディスクに全く同じコピーを複製していくミラーリングという方法をとっているもので、一方が壊れても簡単に回復できる。ハードディスク1本に保存する方法では、万一のときに回復できない可能性が高い。

さらに定期的な外部メディアへのバックアップが必要である。光磁気媒体 (Blu-ray, DVD) は長期保存に向いていないと言われてはいるが、バックアップをしないよりはする方がよい。光磁気媒体保存後も定期的 (数年間隔) な媒体の書き換えを行うことが必要だろう。

Ⅲ 広島市公文書館のデジタルアーカイブ・システム

1 デジタルアーカイブ構築の考え方—機能要件—

デジタルアーカイブ構築にあたって、次の4項目を満たすことを要件とした。

(1) 所蔵する他の資料も検索可能にする

当館の所蔵資料は約 20 万件あるが、これらを一つのシステムで一括して管理できるようにする。(最大 10 データベース)

現在、写真や絵葉書、文書、内部調査用の年表等を入力しているが、将来的には、地図・航空写真、動画・音声、図書、寄贈者等関連情報※ (内部用) も入力する予定である。

※寄贈者情報については、セキュリティ確保のため管理用データベースにのみ保存する。

(2) 資料記述の充実

ICA (国際公文書館会議) が定める ISAD(G) (国際

標準記録史料記述一般原則) に準拠し、3層までの階層構造に対応するものとする。

(3) 検索機能の充実

全項目・全文が検索できる機能を備えたものとする。また、データベース間の横断検索も可能とする。例えば戦前広島八丁堀にあった陸軍の親睦組織「偕行社」で検索すると、偕行社の建物の写真、文書、関連の書籍も表示される。

(4) 公開機能の充実

・インターネットで公開する機能

この機能は社会的ニーズに応える面もあり、サービス向上になるため予算化につながりやすい。

・他機関横断検索機能

国立公文書館デジタルアーカイブの横断検索に参加することのできる機能を持たせた。国立公文書館デジタルアーカイブの横断検索には地方自治体図書館等 8 機関、大学 1 機関、国立国会図書館を含めて国の 3 機関、計 12 機関 (研修時点) が参加しており、横断検索画面でキーワードを入力すると、これら全館のデータを同時に検索することができる。当館は平成 28 年度を目途に、この横断検索に参加する予定である。

ちなみに、国立公文書館デジタルアーカイブとの連携は、Z39.50 (もしくは SRU/SRW) という通信プロトコルを実装すれば可能である。連携検索項目は全てではなく、Dublin Core (横断検索を行うための項目) の 15 項目のうち 5 項目 (ID, 年代, 資料名, 作者名, 備考等) だけである。

2 セキュリティ対策

セキュリティ対策としては、以下の対応を行っている。

(1) システム障害対策

先に述べたように、ハードディスクの二重化、無停電電源装置 (UPS) の設置 (停電等により電源が落ちたとき自動的にシステムをシャットダウンしシステム障害を防ぐ装置)、そして定期的な専用ハードディスクへのシステム自動バックアップを行っている。

またデジタルデータが長期にわたり劣化することなく維持できるよう、長期保存型 Blu-ray Disc による定期的な手動バックアップを行っている。

(2) サイバー攻撃 (情報漏えい) 対策

寄贈者情報等の管理用データの流出や不正アクセスを防ぐため、管理用と公開用でサーバを分け、公開するデータベースの情報のみを公開用サーバに転送して

公開している。

3 専用ネットワークの設置

公文書館内にはすでに、文書管理・財務会計、人事給与、契約等の業務用システムを使用する庁内LAN（基幹系システム）※が設置されている。

しかし、庁内LANでは大容量の画像の管理や公開ができないため、別にデジタルアーカイブ・システム専用のLAN（公文書館業務系）を設置した。専用LANには、ほかに被爆70年史編修事業の専用ファイルサーバも接続、資料室等温湿度監視システムにも使用している。

※公文書館が所蔵する行政資料、図書等の情報を登録・検索できる「行政情報検索業務システム」もこのLANを使用しているが、将来的にはデジタルアーカイブ・システムへの一元化を検討している。

4 システム導入後のデジタル化プロセス

現在は、次の手順でデジタル画像作成から閲覧・公開用JPEG画像作成までの作業を行っている。

(1) デジタル画像作成

プリント（アルバム）はデジタルカメラ D800E でデジタル画像（RAW）を作成、ネガフィルムは、フラットベッド・スキャナ ES-G11000+透過原稿ユニットでデジタル画像(TIFF)を作成する。

(2) 閲覧用JPEG画像の作成

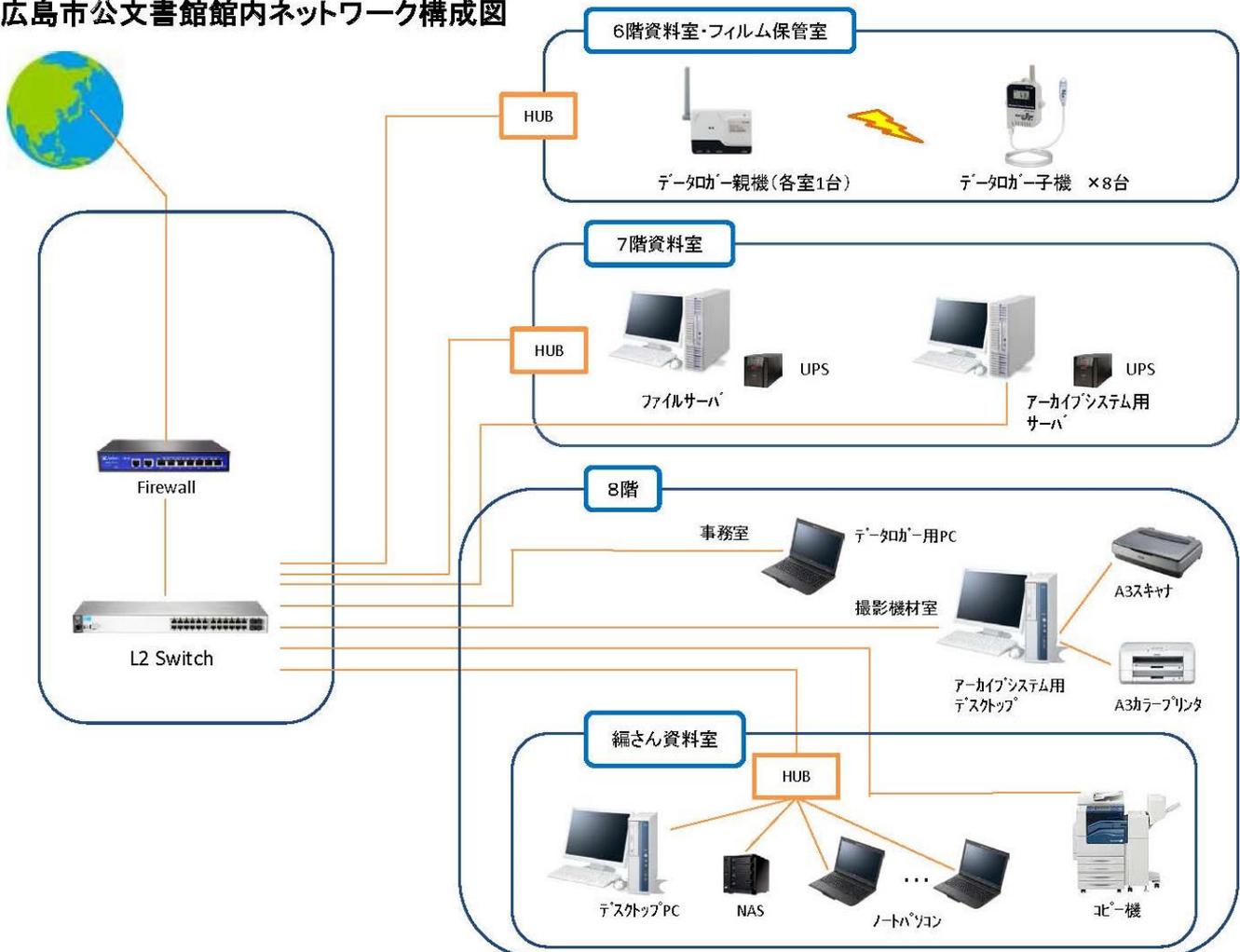
(1)により作成した画像は容量が大きく事務用のノートパソコンではなかなか開くことができないため、画像処理ソフトによりデータベース閲覧用JPEG画像を作成する。デジタルアーカイブ・システム用として50KB(長辺500ピクセル)、外部提供用として1MB程度のJPEG画像を作成する。

(3) フィルムスキャニング時の注意点

写真を使用する際は、フィルムの画像を拡大することになる。特に35mmフィルムは、拡大倍率が大きい。そこで、以下の点に注意して作業している。

- ・フィルムやスキャナのホコリの除去を十分に行う。画像として出力するとホコリが巨大になる。手抜き厳禁。

広島市公文書館館内ネットワーク構成図





研修会場の様子

- ・古いフィルムは幅の狭い 35 mmも反りが生じて、フィルム中央部とフィルム・ホルダー部分で焦点が変わることがある。フィルム・ホルダーへセットする際は反りが生じにくいように注意する。中判フィルムも同様。

5 写真資料の公開方針

作成したデータの公開には、著作権法に規定する著作権者だけでなく、寄贈者や原本所蔵者が外部の第三者への提供を望まないなど利用範囲を制限する場合があります。(公文書館の姿勢として疑問はあるものの、家族写真等が含まれる場合等があるため) この場合、寄贈者等の意思を尊重している。過去に市の利用のみを認められた写真を誤って第三者に提供してトラブルとなったケースがあることから、現在は、寄贈を受ける際に書面により利用範囲※を確認することとしている。
※市及び市が設立した施設における利用を基本としつつ、一般利用も認めてもらうようお願いするなど、可能な限り包括的な許諾を得るよう交渉している。

6 デジタルアーカイブ・システムの利用方法

(1) アクセス方法

広島市公文書館のホームページからアクセスできるようリンクを貼っている。資料の種類別にデータベースを 10 設けることができるが、現在試験公開しているのは文書と写真の 2 データベースである。

(2) 検索方法

簡易検索機能と詳細検索機能がある。デフォルトは簡易検索画面。キーワードを入力すると、そのワードがタイトル、簿冊名、件名、内容、作成者等に含まれるものが全て表示される。データベースの種類(文書/写真)、分類(写真/絵葉書など)で絞り込むこともできる。

また、「より詳細な条件で探す」という部分をクリックすれば、検索項目を選んで条件を入力し、ピンポイントで検索することができる。

表示された一覧から特定の 1 件を選択すると、目録の詳細画面が表示され、画像があるものは画像が表示される。以下の URL で直接お試しいただきたい。

http://www.archives-hiroshima70.jp/infolib/meta_public/G9200001CROSS

IV デジタル画像処理の最小システム

写真のデジタルデータを管理する小規模なシステムを構築する場合は次のような機器を備えるといいだろう。

まず、パソコンだが、保存用画像を大きいサイズのまま保管する場合、画像処理ソフトの処理時間を短くするには、処理速度の速いパソコンが必要である。Windows 64bit のパソコンに 4GB 以上のメモリ増設を行って使用するのがよいだろう。32bit ではメモリ増設は 4GB が限界であるため 64bit が望ましい。

作成したデジタルデータは、RAID1 等で二重化された外付けハードディスクに保存する。

プリンタについては、画質を優先させる場合はカラーレーザープリンタがよいが、コストがかかる。通常の出力はインクジェットプリンタで行い、高画質のものが必要な場合は外注するなど、用途により使い分けするのが合理的だろう。

どのような写真を保存し、どう活用するのか、閲覧・検索機能を優先するのか、保存を優先させるのか、その方針は施設によって異なるし、優先事項によって選択する方法・機器もかわってくる。システムを導入する前に、運用について十分に検討することが重要だろう。



広島市公文書館の館内見学の様子

■参加記…………… 呉市海事歴史科学館 市川 裕士

呉市海事歴史科学館は、日本海軍の艦艇写真を中心に約 10 万点の写真資料を所蔵しており、写真のデジタルデータ化とデータベースへの登録・公開を行っています。現在、データベース上で公開しているものは、約 6 千点に過ぎませんが、データベースを閲覧した上でのお問合せも多く、利便性の向上に寄与していると感じています。

また、当館では、写真以外の資料についてもデジタル化・公開を進めています。収蔵資料のデジタル化・公開は、多くの施設が共通して抱える課題であり、今回の研修を受講し、広島市公文書館のデジタル・アーカイブ構築に向けての取組を聞くことができ、大変参考になりました。

広島市公文書館の取組として、デジタル・アーカイブの構築に当たって、当初より国立公文書館等と連携し、横断検索を可能とすることを目指していたという点が印象に残りました。他機関との横断検索を可能とすることは、利便性を向上させていく上で重要な点と考えられますが、質疑の中で、プロポーザルの段階から横断検索の導入を意識していたと答えられたことから、デジタル・アーカイブ構築に向けた高い意識を感じました。

研修会の主眼である写真の管理とデジタル化については、実際のデジタル化の機材等も見学させていただくとともに、様々な取組をうかがうことができ、大変参考となりました。とくに、写真資料の公開に係る方針として、寄贈を受ける際に、利用範囲の確認を必ず書面にて行っているという点は、利用に当たってのトラブルを避ける上で有効な取組であると感じました。

末筆ながら、本研修に当たって丁寧にご対応いただいた広島市公文書館の皆様と、この度の研修を企画いただいた広島県立文書館の皆様に感謝申し上げます。

平成 27 年度 第 2 回役員会議事報告

日 時 平成 27 年 11 月 20 日 (金) 15:30~16:30

場 所 広島県立文書館研修・会議室

【出席者】

理 事 中川 利國 (広島市公文書館長)

小森 強 (呉市総務企画部総務課長)

向山 成明 (尾道市企画財務部文化振興課長)

田辺 正康 (北広島町教育委員会生涯学習課長代理)

松浦 義輝 (広島県立文書館長)

監 事 岡本 充行 (安芸高田市総務部総務課長代理)

小栗 賢 (江田島市総務部総務課長)

事務局 長澤 (事務局長), 西向

オブザーバー 安本 進 (広島県総務局総務課文書グループ事業推進員)

坂田 拓輔 (広島県地域政策局市町行財政課主事)

【報告・協議事項】

(1) 報告事項

平成 27 年度第 2 回研修会について

○次のとおり、事務局から報告した。

- ・平成 28 年 2 月頃を目途に、呉市を会場として、呉市における新庁舎移転後の文書管理をテーマに現地研修会を実施する。
- 呉市から次のように意見が付され、具体的な計画を進めることになった。
- ・新庁舎への移転は 1 月末と 2 月初に実施され、全て搬入し終えるのが 2 月 8 日の予定。2 月開催の場合、見学可能な場所は限られることになるが、議会が始まることも考慮すると、2 月 16 日か 17 日を希望する。(小森理事)

(2) 協議事項

平成 28 年度総会の講演について

○次のとおり、事務局の原案を説明し、原案に基づいて計画を進めることになった。

- ・例年総会後に行っている講演について、香川県立文書館の嶋田典人氏を第一候補として検討している。嶋田氏は文書館での勤務経験をもとに市町村公文書の保存・管理や利用普及等、様々なテーマについて論文発表もされており、現在は、学校アーカイブズの保存と活用にも取り組まれている。近年、学校の統廃合が進む中、学校史料の消失が懸念されていることから、「学校アーカイブズ」をテーマに講演いただければと考えている。

平成 28 年度の研修・講習について

○次のとおり、事務局の原案を説明した。

- ・第 1 回研修会については、公文書管理の基礎的研修として実施する方向で検討しており、元広島県立文書館副館長の安藤福平氏を講師として実施する案を第一候補として考えている。このほか、広島県の新文書管理

