

広文協通信

第 34 号
2018 年 11 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

平成 30 年度総会講演会

太宰府市における文書管理の取り組みと公文書館の役割

太宰府市公文書館 藤田 理子

平成 30 年度総会を 5 月 22 日（火）に開催しました。その中で、太宰府市公文書館の藤田理子氏に「太宰府市における文書管理の取り組みと公文書館の役割」と題して御講演をいただきました。

平成 30 年 3 月末現在、広島県の市町では、広島市を除き公文書館は設置されていません。設置されていない理由は各市町により様々ですが、昨今では公文書管理の重要性についての指摘は枚挙に暇がありません。そのため、各市町においては公文書の適正な管理がいつそう求められています。公文書館の設置のみならず公文書館機能の充実をはかる必要に迫られている状況にあるといえます。

講演では、太宰府市公文書館の設置にいたるまでの経緯とこれまでの取組について、公文書館で中心的な役割を担われている藤田氏に実務を中心とした具体的な内容をご紹介します。



はじめに

太宰府市公文書館は平成 26 年 4 月に開館し今年 5 年目を迎えた。公文書館は、文書主管課である「文書情報課」の下に置かれているため、制度上、市の文書は現用も非現用も同じ部署が一括管理するという形になっている。

本市では、もともと現用文書と非現用文書はそれぞれ異なった部署で保存の取り組みが進められていた。一方は当時の文書担当部署によるもので、現用文書の適正管理（本庁書庫の機能改善）を目指すもの、もう一方は、太宰府市史編さん事業（昭和 60～平成 18 年）の中での、保存年限経過後の行政文書を歴史資料として保存していることとする取り組みである。それが公文書館の設置を目指すことで一つにまとめられ、現用—非現用を一つの部署が一括管理するという仕組みができ上がった。

公文書館が置かれるまでは、平成 18 年 4 月に市史編さん室を改称して作られた「市史資料室」がその準備室的な役割を担ってきた。市史編さん事業が完了した後、それまでに収集した資料や調査研究事項を市民の利用に供していくために置かれ、同時に市史編さん室から非現用文書の保存活用に関する業務も引き継いだ。市史資料

室を設置して以降、それまで仮置き状態でストックされていた非現用文書を「評価選別」する方法の検討が始まる。数年間は、当時の文書担当部署の協力を得つつ試行を重ねていたが、平成 24 年 4 月、文書主管課として新しく情報・公文書館推進課ができ、市史資料室がその下へ組み込まれた。この 2 年後に公文書館が設置されるが、新しい課の開設は、本市の文書管理において大きな画期となった（公文書館の設置にともない「情報・公文書館推進課」は「文書情報課」となる）。

ここでは、公文書館ができるまで、そして公文書館ができてからの本市における近年の取り組みを、文書の一括管理を軸に紹介したい。

1 太宰府市公文書館について

本市における公文書館設置の構想は、市史編さん事業の過程で生まれた。平成 6 年に市史編集委員会が「文書館の設置に関する要望書」を市長に提出してから 20 年の時を経て設置にいたったものだが、平成 25 年 2 月、本市が国土館大学から市内の学校用地を譲渡されたことで建屋確保の目途がつき、旧キャンパスの教育施設を再利用する形で公文書館が開館した。この間、福岡県では

共同公文書館構想が進展し（県と県内全市町村が共同で公文書館を設置・運営するという全国初の試み。平成24年11月開館）、それが独自の公文書館設置を目指してきた本市にとって大きなプレッシャーとなったが、県の動きがむしろ追い風となり、庁舎の再配置という全庁的な課題の中で公文書館構想が検討され、ついに実現した。

当館は、公文書館法及び地方自治法の規定に基づき設置され、「百年後も誇りに思えるまち、太宰府」のまちづくりに貢献し、市民の役に立つ公文書館を目指すことを理念としている。そして①太宰府地域の資料を守り、後世に伝え、②市民が自身や地域の事を知る手がかりとなる情報を提供することができ、③行政の説明責任を果たし、行政運営の透明性・効率性を確保することを使命とし、公文書館が市民の地域に対する愛着を醸成し、地域のアイデンティティ形成に寄与し、地域文化の育成につなげる一助となるべく取り組みを進めている。

当館は「文書資料部門」と「太宰府学研究センター部門」という2つの部門からなり、前者は行政文書に係る業務、後者は地域資料に係る業務を担っている。館長は、文書主管課である文書情報課長が兼任し、専門職員4名（職員1名・嘱託3名）という職員構成である。文書情報課は、情報公開とICT（情報通信技術）に関わる業務も職掌している。

2 非現用文書保存の経緯

平成5年5月、市史編さん事業の一環として市史編さん室が非現用文書の保存を開始し、翌年1月には先述の「文書館設置に関する要望書」が提出された。8年後の平成13年2月には、公文書や市史編さん室収集資料などの歴史資料を「市民の方々が自分の住んでいる地域とは何なのかを確認するための資産」と考え、市史編集委員会が「市の行政の根幹に関わる重要な文化的資源」の保存・公開活用を図る『市史資料室』（仮称）の設置に関する要望書を市長に提出した。さらに平成15年8月には「太宰府市公文書館（太宰府アーカイブ）準備室設置に関する提言」を市史編さん委員会会長（市助役）に提出し、平成18年4月に市史資料室が置かれた。

一方福岡県では、平成18年12月に基本構想答申、平成20年4月に基本計画が策定され、福岡県自治振興組合を運営主体とする公文書館の設置計画が進んでいた。すでに公文書保存機関を有する福岡市と北九州市を除く58の自治体は必然的に運営に加わることになるため、本市では独自の公文書館設置の実行性を示す必要が生じた。すでに平成18年3月には太宰府市市史編さん委員会規則（昭和60年10月1日規則第15号）を一部改正し、

新たに「公文書館（アーカイブス）構想の調査研究」の1号が加えられてはいたが（平成18年3月31日規則第35号）、さらに平成20年、「歴史資料として重要な市の文書、刊行物、地域資料その他の記録の収集、整理、保存、活用及び調査研究」の規程を加え、組織名も「太宰府市公文書館構想調査研究委員会」と改称し（平成20年9月26日規則第39号）、公文書館設置計画の進展をアピール、その後公文書館の設置に合わせ「太宰府市公文書館委員会」とした（平成25年12月25日規則第48号）。

ところで、平成28年7月には福岡共同公文書館を中心に「福岡県公文書館等連絡会議」が立ち上げられた。これは福岡共同公文書館・九州大学大学文書館・福岡市総合図書館・北九州市立文書館・太宰府市公文書館の5機関から構成され、機関同士の情報交換や事業連携の推進、人的ネットワークの構築、課題解決や事業充実を図ることを目的としている。年2回の開催で会場は各機関の持ち回りとし、平成30年7月で1巡目が終わったところで、これまで議題として文書の選別基準・公開基準、資料の保存やデジタル化に関して、利用促進への取り組み、災害対策など様々な課題が取り上げられた。

再び、本市のあゆみに戻る。平成23年3月には非現用文書の選別及び収集、保存及び廃棄に関する決定を行う「太宰府市行政文書選別・保存審査委員会」（以下、審査委員会）を設置し、平成5年に収集を開始したものの長らく仮置き状態でため置かれたままになっていた、非現用文書の評価選別を始めた。

当時非現用文書の評価選別を行っていた市史資料室は、そもそも例規上の規程が無く、文書の保存及び廃棄に関する決定をオーソライズする機関として審査委員会が置かれた。保存年限が経過した文書の選別と最終的な存廃の決定は、この審査委員会が行うこととした。構成員は行政内部の者のみ（現在は文書情報課長＝公文書館長、総務課長、都市計画課長、学校教育長及び行政文書について専門的知識を有する市職員5人以内から成る。太宰府市行政文書選別・保存審査委員会規程第4条、平成23年3月2日訓令第1号）であるが、決定における公平性・透明性保持のため、市民及び識見者からなる公文書館構想調査研究委員会（現在は公文書館委員会）から意見を収集することにした。

審査委員会ではまず文書の評価選別基準「太宰府市文書保存マニュアル」を作成し、文書の評価選別に着手した。マニュアルは、平成8年に採用された「太宰府市リテンションスケジュール」を下敷きとし、業務の内容により文書を大・中・小の分類に振り分けていく方式を採

った。また、文書保存について職員の意識を高めるため、簡易なガイドとして「選別・保存の基本的な考え方」「各課での選別基準Ⅰ 原則的に「すべて残す」基準」「各課での選別基準Ⅱ 収集保存の対象としない基準」を作成し、廃棄してはいけないものの根本的な考え方と、廃棄してよいものの具体例を示した。これらの基準を作成する際、天草市立天草アーカイブズの事例や「埼玉県内市町村における歴史的公文書評価選別のためのガイド（試案）」（埼玉県地域史料保存活用連絡協議会）、「公文書等選別収集基準ガイドライン」（群馬県市町村公文書等保存活用連絡協議会）などを参考とした。

なお、審査委員会ができるまでは、非現用文書の全量を保管していたわけではなく、収集時に箱単位での大まかな選別は済んでいた。よって収集時点での選別を第1次評価選別とし、審査委員会で行う文書1件単位の選別を第2次としている。審査委員会の設置により、ため込むばかりで保管スペースの確保にも苦慮していた非現用文書を使える形に持っていく流れができた。

一方、法制上の規定も、市町村の文書を共同公文書館へ移す流れを作りたい県の要請に応える形で順次整えられていった。現用文書に関しては、平成23年3月に太宰府市文書管理規程（昭和60年4月1日訓令第7号）の改正を行い、永年文書の範囲を限定し、文書主管課長は文書の保存年限が満了した時点で主管課長と協議の上、10年保存文書の保存年限の見直しを検討する、という1条が加えられて保存年限区分表が変更され、文書の適正な流れを明確にするため例規の整備が進められた。翌年4月には、それまで非現用文書を扱っていた市史資料室が総務部経営企画課広聴広報係から、新設の情報・公文書館推進課文書係へ所管替えとなる。平成25年12月には、文書管理規程に新たに「歴史公文書」の定義が加えられ、完結文書（事案の処理が完結した文書）は公文書館へ移管することが明記された。そして翌年4月、課の名称が文書情報課となり、公文書館が開設される。

3 現用文書管理の変化

平成7年9月、本市はファイリングシステムを採用している。この時、ワリツケ式の分類法によるリテンションスケジュール表が作成され、文書量の削減・オフィススペースの有効活用・情報公開やOA化促進のための基盤整備等を目的とする文書管理の定着を図った。翌年2月には業者による「キリカエ作業」点検が実施され（業者の担当者が作業完成度をチェックし部署ごとの成績を付ける）、職員に対する指導が行われたが、新しい方法が逆に事務の煩雑化をもたらすと捉えられたためかこのや

り方は浸透せず（簿冊ではなくファイルによる整理の形態は定着）、平成15年に文書管理システムを導入した際、文書分類の見直しが行われ、「課ごとと係ごと」の組織別分類へと修正された。電子データに関しては平成24年にシンクライアントシステムに移行し、データは全庁共有のファイルサーバーで管理されることになるが、サーバー内の階層は原則文書管理システムと一致させることと決められており、こちらも「課ごとと係ごと」分類が使われている。

紙文書の管理については、市役所の書庫が書庫としての機能を果たさずに「倉庫化」している、という事態が文書主管部署の担当者には問題として認識されていた。本庁書庫は、庁舎新築の際に電動書架が設置された（昭和60年1月）が、棚が課ごとに割り当てられており、永年保存とされる文書の量も多いことなどから早い時期に飽和状態となった。また市役所の頻繁な組織替えも収納棚の混乱を引き起こし、書庫は狭隘化して本来の機能を失いつつあった。そこで書庫としての適正な機能を取り戻すべく、平成21年頃、当時の文書主管部署であった総務課情報法制係で書庫機能の改善に向けた検討が始まった。不要な紙文書の消去、縮減、抑制を基本方針とした対策を考案し、保存すべき箱数の算出やデータの整備を行った。そして書架の区分を見直して文書箱を廃棄年度ごとの並びに配架し直し、棚の収納力を確定するため箱の規格についても統一を図った。この時期、県の緊急雇用創出事業により作業人員を確保できたため、箱情報のデータ化や廃棄年度ごとの箱数の割り出し、文書引継書と箱の中身の突合などの基礎作業が進み、書庫機能は正常化し、中間書庫的な役割を果たすことができるようになった。

平成26年からはバーコードを導入して収納場所と箱情報を紐付けし、文書の検索と出納が容易にできるようにした（それまでは文書引継書を箱の側面に貼り付け、それにより箱の中にある文書を把握していたが、引継書の情報と中身が一致していなかったり、文書の出入りが捕捉できていない場合も多かった）。文書の移管がスムーズにできるよう公文書館と本庁書庫とは共通ルールでバーコードを使用し、文書箱の規格も現用・非現用文書で同じものに統一した。バーコードのルールは非常に簡単で、アルファベットは箱の処遇（A＝永年保存・B＝廃棄・K＝公文書館へ移管）や選別の段階（F＝第1次評価選別終了・S＝第2次評価選別終了）を示し、数字の前2ケタは年度（西暦）を、後4ケタは箱の通し番号を示す。本庁書庫では第1図のバーコードで管理し、公文書館移管後は第2図のバーコードを新規に貼付する。



第1図 本庁書庫のバーコード

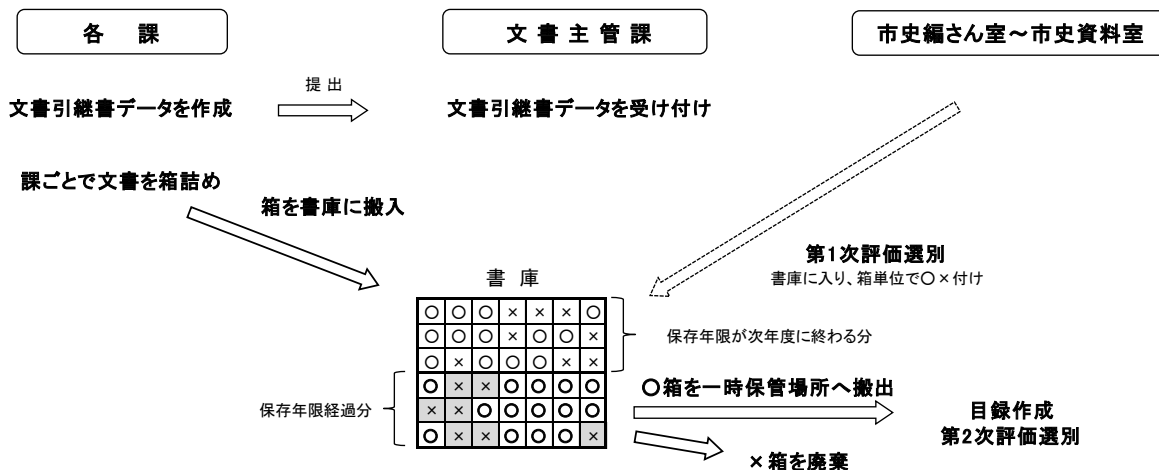


第2図 公文書館のバーコード

4 文書移管作業の変化

バーコードの導入と合わせて文書の引継方法も見直しがなされ、劇的に変化した。旧来の方法は、各課が保管している文書を文書主管課が引き継ぐ際、以前は「文書引継書」(書庫に収納する文書のリスト)を各課が作成し、各課で文書を箱詰めして書庫に収納していた。引継書作成のルールは統一されておらず、収納した文書の確認も徹底して行われなかったため、引継書の情報が箱と一致しない場合も多かった。やがて引き継ぎ時に引継書と箱の中身の突合を文書主管課が行うようになったが、限られた人員での実施は負担が大きく、省力化に向けて検討がなされた。そして、公文書館業務を文書主管課が所管するにあたり、評価選別作業も含めた形で文書引継作業を行うという方法が考えられた。それは、引継作業を「各課参加型」にし、そこに公文書館も加わって文書引継と第1次評価選別を同じタイミングで行う、というやり方であった。

公文書館設置以前(市史編さん室～市史資料室時代)に行われていた評価選別の方法は、保存年限が終わる年度の前年に第1次の選別を行い、箱に貼られた引継書をたよりに箱単位でその存廃を判断する、というやり方をしていた。例えば1つの箱の中に文書100件が入っていたら、その内数件のみが保存の対象であっても、第2次評価選別までは100件が入ったまま箱を丸ごと残していたため、第1次評価選別を終えて移管され2次選別を待つ文書の量が毎年膨大になっていた。そして引継書と箱の中身の不一致も多く、2次選別を行う前に引継書と箱を突合し、目録を作り直す作業が必須であった。目録の整備に関しては、臨時職員の雇用などにより人員を確保できれば何とか進めることができたが、保管スペースの問題はなかなか解決せず、一時は市内4か所に分散して1次選別後の文書を仮置きする状況であった。



第3図 以前の文書引継作業(公文書館設置前)

新しい引継方法は、従事する人員の省力化と保管スペースの縮小化を狙ったもので、文書と引継書データの突合、1次選別を全て同時に実施することとし、文書作成課・文書主管課・公文書館の三者が共同で作業にあたり、実施場所と期間を限定して行われる。段取りは次の通りである。

作業は年2回、1～2週間程度の期間を設け、文書主管課である文書情報課の主導で行う。事前に各課が共通のルールに沿って引継書を作成、その引継書を見て公文書館が文書1件ごとの存廃を判定し、文書情報課を通して結果を各課に返す。そして引継期間に文書情報課・各課・公文書館の各担当者が一緒に作業を行い、引継書データの突合と文書の箱詰めを行う。この箱詰めについても、以前は課ごと・引継年度ごとで文書を箱詰めしていたが、新しい方法では廃棄年度と保存／廃棄の別を基準に箱詰めして省スペース化を図ることとし、今までのように書庫内に廃棄年度の混在した箱が滞留しないような仕組みを作った。保存年限が経過した箱は、各課協力のもと公文書館へ移管し、廃棄分についても各課協力のもと分別廃棄作業を行うことにしている。

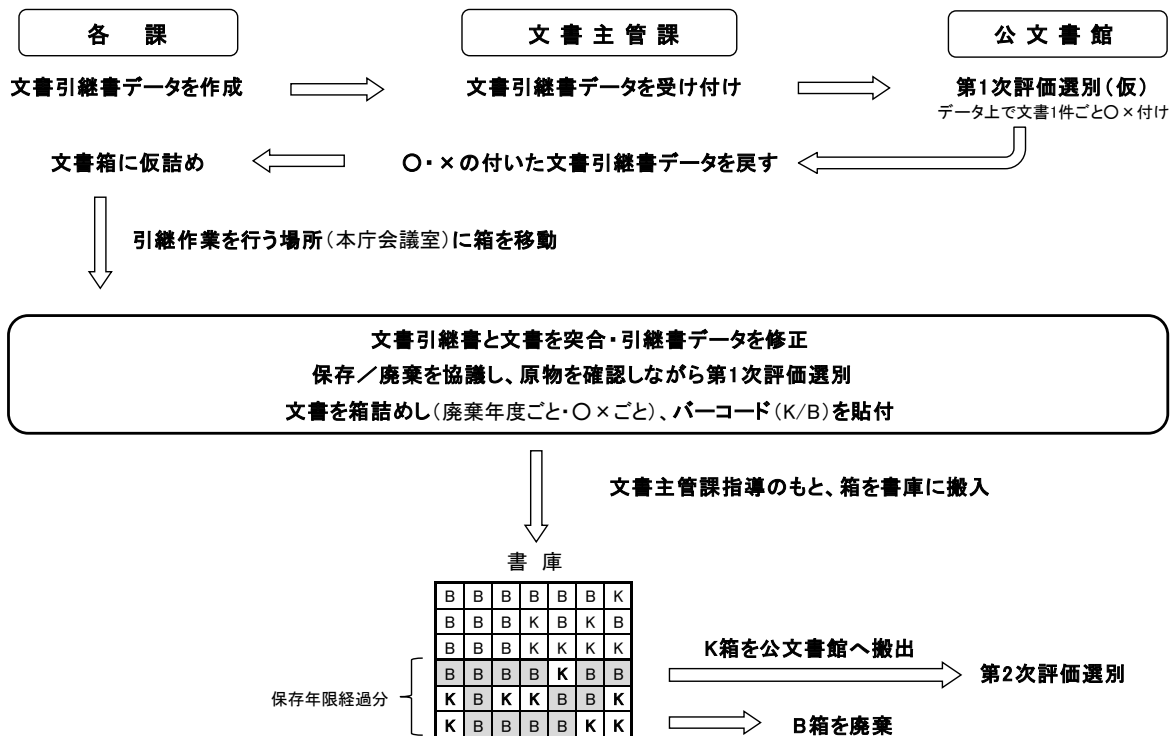
この引継方法の変更により、保存・移管文書の大幅な減量化、作業の省力化だけでなく、文書の存廃や整理方法について3者間（文書主管課・各課・公文書館）でコ

ミュニケーションを取ることが可能となった。

また、各課参加型の引継作業の別の狙いは、各課職員に文書保存の重要性和公文書館の役割を理解してもらおうという点にもあった。新しい引継方法を定着させるため、文書情報課では年一度の文書廃棄作業に合わせ、主に新規採用職員を対象とし、文書管理についての簡単なレクチャーを実施している。以前の方法に比べ文書引継に少なからず各課の労力を割くことになるため、今後この方法を継続していくには「統一ルールでキッチリやるから、探したい文書がすぐに見付き便利」という実感を持ってもらうことが大切となる。

5 廃棄前文書点検の実施

以上の通り、文書引継を経て書庫に収納される文書に関しては、管理の適正な流れが作られたが、この流れに乗らない、各課がそれぞれの倉庫で独自に管理している文書も実は多く存在する。各課の事務スペースに収まり切れなくなった文書は、各課の倉庫に目録も作成されないまま長らく仮置きされる傾向があり、古い文書などはその課の担当者も把握できていないままに眠っている場合がある。これらの文書については現在のところ応急対策として、文書の「廃棄前点検」を実施している。



第4図 現在の文書引継作業(公文書館設置後)

廃棄前点検は、まだ市史資料室が経営企画課の所管だった平成 22 年に始まったもので、本庁書庫に収納されず各課から直接廃棄に回される文書を、事前に選別担当者（開始当時は市史資料室、現在は公文書館）が点検する。開始当初は、文書廃棄の方法がシュレッダー搭載車による裁断回収であったため、選別担当者が回収当日シュレッダー車の横に立って、運び込まれる文書のチェックを行っていた。その後、処理の方法が業者回収後の溶解処理に変わったため、文書の持ち出し方法も変わり、2 か月に一度、各課が廃棄予定の文書を回収期日まで収集場所に搬入する形になった。選別担当者は各課からの運び込みが全て済んだ後点検に入ればよいので、この変更により点検がし易く、確実に選別を行うことができるようになった。保存すべき文書が見付かれば、選別担当者が文書情報課を通して各課に連絡を取り、承諾されたものは公文書館へ移管する。

その他、事務スペースや倉庫の整理時に処遇に悩む文書が出れば、各課から公文書館に連絡してもらうことにしている。各課からの事前相談は年々増えており、個人の判断で勝手に廃棄せず「文書の廃棄前には必ず点検を」という意識が庁内に広まりつつあると感じている。

このように文書の廃棄前に「網掛け」をするという方法で、ほぼ全ての文書の処理に公文書館が関わることができるようになった。



6 現在の取り組みと課題

本市の文書管理に関して、最後に課題をいくつか挙げたい。

現在、収納場所や目録データの整備などにより以前よりは文書が探しやすくなっており、現用・非現用文書ともに市職員の利用については改善されつつある。本庁書庫と公文書館収蔵庫に関しては収納状況がほぼ把握できた状態にある。廃棄前文書点検やレクチャーなどの実施により、「情報は市民との共有財産」という意識が職員に少しずつではあるが浸透しつつある。

文書目録については、平成 24 年のシンクライアントシステム導入に合わせ、行政文書のみデータベースソフト・アクセスによる管理に切り替えた（それ以前は市史



編さんの名残で、目録作成には“桐”ソフトを使用していた)。このソフトの変更でバーコードの作成・登録などが可能になり、文書と収納場所との紐付けができ、文書検索の効率も上がった。リテンションスケジュール導入時の反省もふまえ（永年は P=Permanent，年一回見直しは AR=Annual Review，など英語を使用した略表記が定着しなかった）、誰もが分かり易い符号（A・B・K/F・S，第3章参照）を使用し、本庁書庫と公文書館の文書棚にも続きの番号を与えるなど、文書管理のルールも現用・非現用ともに統一した。

しかしアクセスに関しては長短あり、データベースの作成者でなければ構造の把握が難しく、他者が容易に改変できないという懸念がある。つまり、作成者が異動などで担当を離れてしまうと、データベースの改変が難しくなる。当館で運用している目録データは、公文書館に移管される文書が廃棄年度を基準単位としたまとまりで入ってくるため（そして評価選別も移管年度ごとに実施しているため）、移管文書の円滑な登録を第一目的とした構造となっている。そのため文書の検索には必ずしも適していない。ただし、いくつものデータを結合できるなど、アクセスには便利な点もあるので、データベースソフトにアクセスを採用する場合、最初に用途の可変性をどれだけ想定できるかがポイントとなってくるだろう。

ところで現在、市職員の利便性は向上しつつあるが、市民利用に対する取り組みが後手に回っている感がある。地域資料（いわゆる古文書など）の利用やレファレンスサービスに関してはある程度の基準に達していると自負するが、それに比べ行政文書については、まず市民の利用がほとんどない状況である。これは、市民に行政文書や公文書館の有用性があまり知られていないためと考えられ、市民に公文書館の役割などを知ってもらうための

働きかけが必要と思われる。だが当館の職員構成を考えると(とどのつまり人員不足)、館独自の市民向け講座開設などの事業はすぐには実現できず、地道ではあるが中学生の職場体験や高校インターンシップの受け入れ、行政出前講座への講師派遣などの対応を当面頑張っていくしかない。

現在実行可能な積極策の一つとしては、今まで市民への周知活動の一環として行ってきたパネル展や館の見学会の拡充である。これまでの開催は試行の域を出ておらず、見学会参加の呼びかけも対象を限定していた(例えば、文化庁補助事業により発足した「文化遺産調査ボランティア」など)。今後はホームページや広報紙などで広く告知し、少しでも多くの市民が公文書館へ足を運ぶきっかけを作ることができればと考えている。

おわりに

本市は昨年、「太宰府市自治基本条例」を制定した(平成29年3月22日条例第19号)。その中では、市民との情報の共有をまちづくりの基本とし、情報提供を積極的に行うよう努力することが明記されている(第14条)。

「歴史とみどり豊かな文化のまち」を謳う本市は、古くは九州を統轄する大宰府政庁が置かれたことや、菅原道真ゆかりの地として有名であり、アジアの交流拠点都市・福岡市からのアクセスもよく、年間9百万人を超える観光客が訪れる。しかし規模は面積29.60平方キロメートル、人口7万1千8百人、職員数362人(平成30年4月30日現在)という決して大きくはない自治体である。

財政面で厳しい時代が続く本市において省力を兼ねた文書の一括管理が現在のところ機能しているのは、この規模だからこそもかもしれない。今までの取り組みは紙文書の保存管理を中心としたものであった。では電子文書の管理については、今後選別・移管・保存をどのように進めていくのか。現在公文書館はICT関連業務の担当部署でもある文書情報課の下に置かれているので、電子文書に関しても対策を考えるには好都合な位置にある。こちらについても近いうち本格的な検討に入らなければならないだろう。

当館の理念にあるとおり、公文書館は市民に役立つ施設でなくてはならない。人員の圧倒的不足など、財政的な問題は大きいですが、公文書館は本市の情報提供の窓口の一つであるので、今後は市民による活用の推進を第一とし、情報をしっかり市民と共有できる環境の整備に努めたい。



<参加者の感想等>

- ・ とても丁寧に太宰府市の文書の取扱いや、保存に至るまでの文書の流れがよく分かりました。以前勤務していた町村で、一度役場・町文書の一斉整理保存作業を行ったのですが、どこにも闇書庫はあり、その文書の整理保存は大変だとお話を伺って思いました。
- ・ 廃棄文書の一次・二次選別、誤廃棄の防止、原課職員の方々との共同作業、大変参考になりました。
- ・ 本当はやりたいような、保存・廃棄の決定ができる審査委員会など、先進的な話が聞けてよかった。太宰府市も昔は箱がたまる一方であった時期もあった、とのことで、これからルールづくり等をしていけば、太宰府市へ近づける、と思える実践的な講演であった。
- ・ 文書管理を組織として適切に行うためには、そのやり方もさることながら、職員の意識改革が重要であると感じた。文書移管業務に係る様々な取組について、大変参考になった。
- ・ 高い専門性と熱意のある職員がいれば、文書管理の取組は成果を上げることはできるのだと感じた。しかし、職員削減の中、このような職員の確保は現状難しい。
- ・ 専門的すぎず、今回の講演は実務的でとても実になったと思います。やはり県内での歴史的な文書選別基準等が作れたら、どの市町も非常にありがたいと思います。委員会は現実的には設立するのは困難であり、基準が形だけでもあれば、助かります。

平成30年度第1回研修会

三次市における公文書管理の現状と課題

三次市総務部総務課 主任 光森 秀樹
三次市財務部財産管理課 課長 杉原 達也
三次市財務部財産管理課 係長 貞宗 泰成

2004年4月1日、三次市、双三郡君田村・布野村・作木村・吉舎町・三良坂町・三和町、甲奴郡甲奴町の1市4町3村の合計8市町村が新設合併して新しい三次市となりました。

今回の研修では、合併後の三次市における公文書管理の現状と課題を報告いただきます。市町村合併を経た自治体では旧市町村の公文書管理をはじめ、様々な課題に直面しています。報告では、文書管理の各課の状況、学校統廃合による学校資料の取扱、地籍調査事業における文書整理・保存の取組など具体的な内容を紹介していただきました。



1 三次市の文書管理の取組経過

三次市は、平成16年4月、1市4町3村の新設合併によって誕生しました。いわゆる「平成の大合併」の際に合併した自治体の中でも、かなり構成団体数の多い合併をした自治体であると言えます。これはつまり、合併前の各自治体でそれぞれに作成・保管していた文書が、1つの合併自治体に持ち寄せられたこととなります。合併後、文書管理ルールの一統一大きな課題でした。

このため、平成19年度から文書管理システムを導入し、文書管理最適化を図る取組を進めました。

文書の電子化（ペーパーレス化）を進め、また紙文書のライフサイクルを確立し、保存文書容量の削減を進めました。同時に、行政情報の共有化、効率化を図るとともに、電子決裁による意思決定のスピード化を図りました。併せて、市議会ではタブレット端末を導入し、ペーパーレス化を推進しました。

ただ、いくらペーパーレス化を進めても、行政の現場では、どうしても紙媒体の文書が発生します。例えば公金の支払伝票「支出命令書」などは、債権者からの請求書に基づくので、紙書類になります。また、税関係の部署なども、毎年固定的に紙の文書が発生するようです。

このように、紙媒体の書類の発生・保存は、少なくとも当面は続くでしょう。ペーパーレス化は「可能な限りで」ということとなります。そうであれば、どうしても、保存スペース、書庫の確保・整備が重要であり、不可欠となります。

2 文書保存スペースの確保策

では、実際に発生する文書を管理・保存するスペース確保のための具体策として、三次市での事例をいくつかお示しします。

① 廃校を活用した事例

まず、廃校舎を活用した例があります。全国的に少子高齢化が進む中、学校施設や保育所などの統廃合は多くの自治体が直面されていると思います。三次市でも、合併以後の約15年間で8小学校が閉校となっています。なお、空き校舎を地域の拠点施設として有効活用されている例などもあるので、書庫としての利活用はレアケースではありますが、利活用できるのであれば、建物の広さも相応で、構造上の強度も十分であることから、書庫としての利活用について、大きな可能性を持っていると思います。

② 支所の空き部屋を活用した事例

続いて他の事例として、支所内の空き部屋を利用したケースがあります。

市町村合併後の市町では、合併前に役場だった庁舎が支所として利用されている例が多いと思います。その支所内には、空きスペースが生まれていることが多いのではないのでしょうか。もちろん、ほかの住民サービスに活用するなど、無駄がないように有効利用している例もあると思いますが、三次市では、一部を文書保存スペースとして利用しています。

③ 旧市町村の議場を活用した事例

もう一つ、これも支所内のスペースではあるのですが、

旧市町村の議場を活用した事例を紹介します。

1自治体において、議会・議場が複数ということはないと思います。合併自治体にとって、合併前の旧議場は空きスペースになってしまいます。それも、議場となると、かなり広いスペースになります。

三次市では現在、旧議場の一つを利活用して、地籍調査関係の書類・図面・成果品などの集中管理化を進めています。その具体例を、詳しく説明します。



3 地籍調査事業の文書管理（集中管理化）の取組

「地籍調査」は、国土調査法に基づく国土調査の一つであり、主に市町村が主体となり行います。一筆ごとの土地の所有者、地番、地目を調査し、土地所有者立会の上で境界の位置を確認し、面積を測量します。その成果である地図及び簿冊を法務局に送付し、これまでの登記簿、地図が更新されます。これら一連の業務を「地籍調査」といいます。

法務局で更新された登記簿、地図は、その後の土地取引の円滑化や行政の効率化に役立つことが期待されます。固定資産税の基礎資料として利用されるほか、公共事業などにも利用されるなど、行政の最も基本的な事務の一つであると考えられます。

地籍調査は昭和26年から行われており、その開始から半世紀以上が過ぎています。しかしながら、平成29年度末時点における全国の地籍調査の進捗率は、52%に留まっています。特に、都市部（D I D：人口集中地区）及び山村部（林地）において、地籍調査が進捗していません。このため、都市部及び山村部において、より早急な調査の実施が必要であるといわれています。

地籍調査では、書類や図面が多く発生し、またその結果が土地所有者の利害関係に深く関わるため、書類の多くは長期保管が必要となります。

三次市では、平成16年の合併以後、支所ごとに地籍調査を行い、それぞれの支所で書類や図面、成果品を保管してきました。そのため、成果品の閲覧や筆界点座標値の申請・交付事務などの際、別支所等の保管分については即日交付できず、利用者に不便をおかけしていました。

これを改善するため、成果品利用者である住民への即日交付と、成果品の紛失防止を目的に、成果品等の文書の集中管理化を進めることにしました。

地籍調査成果品等の在庫調査を行った上で、全市での地籍調査完了時点での文書量を試算したところ、相当量の容積を必要とすることがわかりました。市内の公共施設の中の空きスペースで、全ての書類を1箇所を集めるためには、市内に7ある支所のうち、布野支所内にある旧議場が適当と判断し、ここに地籍調査関係の書庫を設置し、書類等を集中管理することにしました。

文書棚44台を設置し、計算上全ての書類を集約できる容量を整え、各支所から書類を搬入しました。

この一括集中管理により、成果品の管理環境向上、紛失防止と、成果品交付事務の即応が実現でき、利用者へのサービス向上につながったものと考えています。

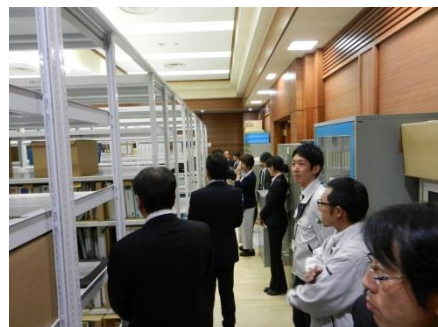
4 「これからの行政文書管理」

自治体において、従来までは、行政文書は「行政内部の記録」であり、公文書の管理は内部管理業務だ、という意識があったと思います。しかし、これからの行政運営においては、行政文書は「住民共有の情報財産」であり、役所はそれを「過去・現在・未来の住民共有の情報財産」として管理・活用する責を担っている、という認識を持つ必要があると考えます。

今回、広文協研修会における事例発表の機会をいただき、発表資料を作成する中で、改めてこのことを痛感しました。今後の本市の文書管理に活かしていきたいと考えます。

○旧布野村議場を書庫に利活用した三次市役所布野支所を見学しました。

旧布野村役場は合併に伴い三次市役所布野支所となり、庁舎2階の議場は書庫へと利活用されています。この書庫では、地籍調査に関する旧市町村の公文書が保存されています。議場を書庫に利活用したため、部屋の環境・構造などに課題はあるものの、旧市町村ごとに配架され、管理されていました。



<参加者の感想等>

- 市町村の合併による、文書管理の一元化は重要ですが、三次市のように広域での合併ではとても大変な作業になることがひしひしと伝わりました。文書の保管の仕方は場所を含め大きな課題の一つだと思いますが、質疑で出た廃校を活用するにあたって地元の方の理解をどのようにして得たかという問題は考えさせられました。
- 合併によって各市町村の文書を管理しなければならなくなり、文書管理システムの導入や文書保管場所の確保に、三次市の方が苦勞されたことからうかがえました。
- 業務全体の中で、公文書管理に対する優先順位が低く予算・人員を確保することが困難である。三次市においてもそのように見受けられた。小規模な自治体では、単独で公文書を管理することに限界を感じる。
- 通常うかがい知れない他市の文書管理の現状を、隠すことなく教えていただき大変参考になった。また、実際の書類保管場所を見学させていただき、管理・保管業務を省みるいい機会になった。
- どの研修内容も参考になるものばかりでした。特に、美術館学芸員として関心があったのは報告1の被災文書の対処についてです。東広島市立美術館は版画作品が中心ですので被災文書と同じ紙ものである版画が豪雨等で被災した場合、どのように対処していくべきかについての報告は参考になりました。また、それだけではなく、東広島市立美術館は2年後に新築移転するので、基本的な文書管理方法についての報告2, 3, そして現地視察も大変参考になりました。デジタル化が進んでいくので、アナログ文書をどのように管理すればよいのか、といったことは、市役所でも美術館でも同じ課題を抱えていると感じました。このような研修の場で、課題を共有し、また解決のための案の一例を提示して下さるような場は貴重であると思いました。
- 県立文書館にて実施されている7月豪雨災害被災史料のレスキューの活動について、これまでに、ボランティアスタッフとして数回参加させていただいたが、今回の報告で、今回の災害で対応した被災史料の件数や被災場所等を知ることができ参考になった。これまで東広島市内において古文書の被災史料については耳に入っていなかったが、県立文書館に問い合わせがあったことを知り、被災時における市内部での連携や市民への周知が不足している状況のため、改善の必要性を感じた。また、公文書についても、現時点で旧町村の支所等離れた施設を倉庫として利用している状況であり、布野支所の現地視察で確認した対策や設備・備品などの情報については他の職員にも共有し今後活かしていきたい。

平成30年度総会議事報告

日時 平成30年5月22日(火) 13:10~15:20
場所 広島県立文書館研修・会議室
出席者 31名 (13会員・15機関, 1大学)

1 開会

西村晃事務局長が開会を宣言し、角正明広島県立文書館長が挨拶を行った。

2 議事

- 平成29年度事業報告【資料1】
- 平成29年度決算報告【資料2-1】【資料2-2】
- 平成30年度事業計画【資料3-1】
- 平成30年度予算【資料3-2】
- 平成30年度役員選任

次のとおり、理事7名、監事2名を選出した。

理事

大谷和夫(広島市公文書館長)
向山成明(尾道市企画財務部文化振興課長)
小森敏郎(福山市総務局総務部情報管理課長)
矢野美由紀(三次市総務部総務課長)
西村豊(北広島町教育委員会生涯学習課長)
角正明(広島県立文書館長)

監事

高藤誠(安芸高田市総務部総務課長)
矢野圭一(江田島市総務部総務課長)

3 講演

藤田理子(太宰府市公文書館)
「太宰府市における文書管理の取り組みと公文書館の役割」
(本誌1頁)

4 閉会

西村晃事務局長が閉会を宣言した。

【資料1】平成29年度 広文協事業報告

1 総会

日時/場所 平成29年5月23日(火) 13:10~15:10/
県立文書館研修・会議室
出席者 33名 (12会員ほか)
講演 松岡資明氏(学習院大学客員教授)
「国立公文書館新館が問いかけるもの」

2 役員会

【第1回】
日時/場所 平成29年5月23日(火) 15:30~16:30/
県立文書館研修・会議室
出席者 12名
(理事5名、監事2名、事務局3名、オブザーバー2名)
【第2回】
日時/場所 平成29年11月21日(火) 15:30~16:30/
県立文書館研修・会議室
出席者 13名
(理事6名、監事2名、事務局3名、オブザーバー2名)

3 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29年11月21日(火) 10:00~15:30
場所 広島県情報プラザ第1研修室・第2研修室
参加者 54名(10市町・県・1大学ほか)
講演 青木睦氏(国文学研究資料館准教授)
「被災アーカイブズの救助・復旧技術の実践」
ワークショップ
青木睦氏(国文学研究資料館准教授)
高科真紀氏
(国文学研究資料館プロジェクト研究員)
「被災資料の乾燥・洗浄プログラム体験」

4 研修会

【第1回】

日時 平成29年10月3日(火) 13:25~16:10
場所 県立文書館研修・会議室
講演 和崎光太郎氏(京都市立学校歴史博物館)
「学校資料の収集・保存・活用」

参加者 33名(7市町・県・1大学)

【第2回】

日時 平成30年2月8日(木) 14:00~16:10
場所 安芸高田市民文化センター
(クリスタルアージュ) 3階小ホール

講演 川尻真氏(安芸高田市教育委員会生涯学習課)
「安芸高田市における学校統廃合に伴う資料保存の
現状と課題」

現地見学 安芸高田市総務課書庫
安芸高田市歴史民俗博物館所蔵庫

参加者 23名(7市町・県・1大学)

5 会報の発行

第32号 平成29年11月21日発行
(松岡資明「国立公文書館新館が問いかけるもの」ほか)
第33号 平成30年3月31日発行
(青木睦「被災アーカイブズの救助・復旧技術の実際」ほか)

6 会員現況(平成30年3月31日現在)

会員数 24(市14, 町9, 県1)
登録機関(部局)数65
(総務21, 文化財担当22, 資料館・図書館20, その他2)

【資料2】 平成29年度 広文協会計決算報告書

1 収入の部

単位(円)

科目	本年度	前年度 予算額	差引額	備考
会費	97,000	97,000	0	
前年度繰越金	15,946	15,946	0	
預金利子	10	0	△10	
合計	112,956	112,946	△10	

2 支出の部

単位(円)

科目	予算額	決算額	差引額	備考
講習会費 研修会費	報告者旅費	93,000	98,034	△5,034
	会場借上料	3,000	0	3,000
	食糧費	2,000	4,863	△2,863
事務費	通信費	7,920	2,760	5,160
	備品消耗品費	7,036	6,800	236
合計	112,956	112,457	499	

(次年度繰越額) 489円

【資料3】 平成30年度 広文協事業計画

1 行政文書・古文書保存管理講習会

行政文書・古文書保存管理講習会
(11月29日, 県立文書館と共催)

2 研修会

現地研修会を1回(10月上旬頃), 小研修を1回(2月頃)行う。

3 機関紙

「広文協通信」を2回発行

4 その他

役員会開催(2回), 会費の徴収・管理

【資料4】 平成30年度 広文協予算

1 収入の部

単位(円)

科目	予算額	決算額	差引額	備考
会費	97,000	97,000	0	
前年度繰越金	489	15,946	△15,457	
預金利子	0	10	△10	
合計	97,489	112,956	△15,467	

2 支出の部

単位(円)

科目	本年度	前年度 予算額	増減(△)	備考	
講習会費 研修会費	報告者旅費	82,000	93,000	△11,000	
	会場借上料	3,000	3,000	0	
	食糧費	2,000	2,000	0	
事務費	通信費	2,760	7,920	△5,160	120円×23
	備品消耗品費	7,729	7,036	693	
合計	97,489	122,956	△15,467		

第1回役員会議事報告

日時 平成30年5月22日(火) 15:40~16:40

場所 県立文書館研修・会議室

【出席者】

理事

大谷和夫(広島市公文書館長)
向山成明(尾道市企画財務部文化振興課長)
小森敏郎(福山市総務局総務部情報管理課長)
矢野美由紀(三次市総務部総務課長)
西村豊(北広島町教育委員会生涯学習課長)
角正明(広島県立文書館長)

監事

矢野圭一(江田島市総務部総務課長)

事務局 西村(事務局長), 西向, 三浦

オブザーバー

住岡輝彦(広島県総務局総務課文書グループ主査)
戸成正考(広島県地域政策局市町行財政課主任)

1 開会

西村事務局長が開会を宣言し, 出席者が自己紹介を行った。
小山理事(呉市総務部総務課長), 高藤監事(安芸高田市総務部総務課長)は欠席

2 協議事項

(1) 平成30年度会長・副会長選任

会長に角理事, 副会長に大谷理事が選任された。

(2) 平成30年度の事業について【資料】【参考資料】

○ 次のとおり, 事務局の原案を説明した。

全体計画

一昨年度は現地研修会を2回行った。昨年度は文書管理に関する小研修会を1回, 現地研修会を1回開催した。今年度も基礎的研修と現地研修会を実施していきたい。本年度は, 昨年11月の第2回役員会で提案があったように, 第1回研修会は三次市を会場に現地研修会を実施, また第2回研修会を2月頃に当館で研修会を実施したいと考えている。

なお, 例年11月に開催している行政文書・古文書保存管理講習会については, 行政文書・古文書に関するそれぞれの先進事例に関する講演を予定している。

