

市町村における文書管理の現状と課題

—広島県の事例から—

数 野 文 明

【要旨】本報告は、県内市町村を対象にした「市町村における公文書等の保存管理に関するアンケート」と三年間の文書管理実態調査の結果を素材として、情報公開条例施行をきっかけに変化した市町村の文書管理に着目し、その現状と課題を明らかにすることを目的としている。

現用文書及び半現用文書を適正に管理して公開することは、情報公開時代における市町村の実務的な課題である。また「歴史的資料としての公文書等」という非現用文書を「適切な措置」によって保存・利用する「責務」を市町村は負っている。

本報告では市町村の文書管理を類型化してその全体像を把握し、現用・半現用・非現用という三段階の「文書のライフサイクル」に沿った市町村文書管理の可能性を実例に即して考えてみたい。

一 問題の所在

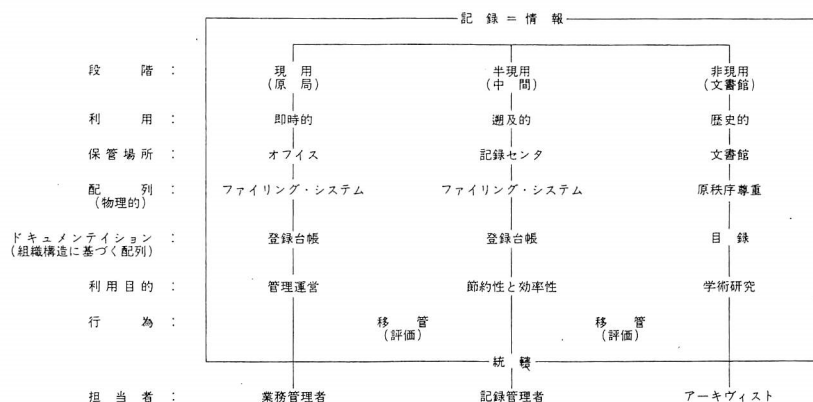
市町村の文書管理は過去に例のない変革の波を受けている。「情報公開」と「電子化」は否応無く文書管理の刷新を迫っている。その文書管理は勿論、現用・半現用文書が対象である。

ここで「文書管理」の語義を確認しておこう。

本報告で使用する「文書管理」の語は現用文書・半現用文書を管理対象とした「記録管理 records management」の意味とほぼ等しい。保存年限後の非現用文書は管理対象ではなく、「歴史的資料としての公文書等」への「適切な措置」は含まれない。すなわち非現用文書、もしくは保存すべき史料の取扱いである「史料管理 archives administration」は「文書管理」の範疇とは別領域である。

ここで、マイケル・ローパー氏の作成になる図1により、「記録管理システム（記録管理もしくは文書管理と史料管理を統合したシステムの意味で以下用いる）」の機構を示しておきたい¹⁾。

図1 記録のライフ・サイクル分析構造図



ここで重要なのは「記録のライフサイクル」各段階の管理が全体として「連携統轄」されることである。つまり現用・半現用段階の文書管理だけを考慮して「効率性」のみを目的と考えてはならない、ということである。

日本における市町村の「文書管理」は、節約性と効率性を求めた「ファイリングシステム」が重視され、非現用段階の史料管理への配慮が欠けたために、過度に節約性と効率性が強調され、機械的な文書の廃棄が横行したと思われる。一方、マイケル・ローパー氏の示した「(記録のライフサイクルの) 三つの段階が首尾一貫した記録及び史料管理システム」では、組織体の効率性と史料保存が矛盾しない。協調しあい「相補性」をもつ「記録管理システム」が想定されている。

多くの市町村にこの「記録管理システム」を求めることは困難である。文書館の設置も専門職員の採用も難しい。情報公開に対応した現用・半現用文書だけを対象にした文書管理の刷新にこれからも市町村は進む可能性は高い。しかし、記録のライフサイクルをふまえた「記録管理システム」は市町村にこそ必要なのである。県内市町村の文書管理の現状と課題を明らかにしながら

ら、その可能性と具体像を考えたい。

国においては情報公開法（「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」平成11年法律第42号）及び国立公文書館法（平成11年法律第79号，改正法律第161号）が成立し，「行政文書の管理に関する定め要件等を定めた政令」（平成12年政令第41号）も公布され，非現用文書も含めた「記録管理システム」が法制度面において急速に整備されてきたといえる²⁾。

都道府県においても文書管理規定の見なおしや刷新が起こって来ると考えられる。現在文書館・公文書館は全国26都道府県で設置されている（2001. 3.31現在）。未設置の21県のうち少なくとも14県は文書主管課，文書整備班，図書館職員等が廃棄文書から歴史的価値ある資料の選別を行なっている。

以下に列記すると，山形県4,290冊（1992～99），宮城県20,288冊（1988～98），石川県680冊（1989～99），福井県13,620冊（1987～98），山梨県選別文書量不明，静岡県27,263冊（1991～98），奈良県530冊（1997～），岡山県39,115冊（1980～99），島根県2,185冊（1996～98），福岡県約1万冊（1986～），佐賀県選別文書量不明（1994～），熊本県年間150冊（1989～），宮崎県年間100冊（1991～），鹿児島県1998年度40冊，となる³⁾。

上記各県のうち文書館公文書館を設置予定の県は少なくとも2県ある。非現用文書を管理対象に含む「記録管理システム」が文書館未設置県でも準備され始めている。

一方，全国の市区町村のうち親機関から行政文書を引き継ぐ文書館・公文書館は15機関にすぎない。広島県内では86市町村のうち広島市のみが，非現用段階も含む「記録管理システム」を実現している。ほかに廃棄文書の選別を行っている市町村は昨年の「アンケート」によれば23団体（回答74団体のうち31.1%，ただし意識的選別とは別の「とっておく」程度の担当者選別が多い。）である。毎年行っている市町村は8団体（10.8%）に減少する。市町村の非現用文書段階への配慮はほとんどなされていない現状なのである。

広島県立文書館は，昨年度，県内市町村を対象に「市町村における公文書等の保存管理に関するアンケート」を実施した（以後「アンケート」と表記する。1999. 8.18付）。また，市町村文書管理の実態調査を1998年度以来継

続的に行っている。これらの結果に基づき、県内市町村を対象とした「行政文書古文書保存管理講習会」（以後「講習会」と表記する。毎年秋期，当館主催）において、「市町村文書管理の現状と課題」をテーマに，パネルディスカッションや報告・討論を継続的に行ってきた。また2000年4月1日には「アンケート」の結果を分析し「アンケート全体から見た市町村文書管理の現状と課題」（以下「現状と課題」と略記）を回答市町村全てに送付した。この「アンケート」及び「現状と課題」を二，三章に示し，広島県内市町村の文書管理について数量的に現状の把握を試みたい。四章では，市町村文書管理の類型化を行う。五章以降では情報公開条例を施行した市町村の文書管理の変化に着目し，その内容を吟味し，今後の課題を考えたい。

二 市町村における公文書等の保存管理に関するアンケートの集計結果

1999年8月18日付けで，県内86市町村に公文書等の保存管理に関するアンケートを実施した。

回収率は《市》が $13/13=100\%$ ，《町村》が $63/73=86.3\%$ ，合わせて $76/86=88.4\%$ であり，多くの市町村の協力を得た。文書館主催の保存管理講習会（1999.10.19）において，結果の概要を発表し，あらためて集計・分析した結果を2000年4月1日に各市町村に送付した。

アンケートの内容と集計結果は次のとおり（例示等は省略）。なお理解を容易にするため《市》部と《町村》部に分けて集計を行った。

Q1. 書庫の広さを(1)面積，(2)書架延長，で答え，(3)書庫数を何ヶ所かで答えて下さい。

(1) 面積

床面積	0～100	～200	～300	～400	～500	～700	～1000	～1500
市 13	1	2	5	1	1	2	0	1
町村56	24	25	5	0	0	1	1	0

単位 m^2

市部平均 $345m^2$

町村部平均 $140m^2$

市町村における文書管理の現状と課題

(2) 書架延長奥行き30cm換算

書架延長	～300	～500	～1000	～1500	～2000	～3000	～4000	～5000	～6000
市 12	0	3	2	2	0	3	0	1	1
町村63	9	11	22	8	2	1	0	0	0

単位 m

市部平均 519m² 30cm換算1730m

町村平均 205m² 同上 683m

(3) 書庫数

市13	内39外12	平均3.9	町村59	内87外37無記名50	平均2.9
-----	--------	-------	------	-------------	-------

Q2. 書庫は庁内の公文書によりどれくらい占有されていますか。

	ア. 100%以上	イ. 80%以上	ウ. 60%以上	エ. 40%以上	オ. その他
市 12	2 (16.7%)	9 (75.0%)	1 (8.3%)	0	0
町村59	19 (32.2%)	31 (52.5%)	6 (10.2%)	1 (1.7%)	2 (3.4%)
合計71	21 (14.9%)	40 (56.3%)	7 (9.9%)	1 (1.4%)	2 (2.8%)

Q3. 現在の書庫はどのような状態ですか。具体的に記してください。

市部・書庫にゆとりはないが公文書は容易に探し出すことが出来る（類似例2団体）。

- ・書庫にはゆとりがあり公文書も探せる状態にある（類似例3）。
- ・総務課集中保管分良好，原課管理書庫は廃棄作業不十分，管理不十分。

町村・書庫の棚は各課管理，公文書は棚から通路までいっぱい状況（類似例36）。

- ・書庫にゆとりはないが公文書は探せる状態（類似例13）。
- ・飽和状態ではあるが毎年の廃棄作業により文書を探せる状態にある（類似例2）。
- ・書庫には十分なゆとりがあり公文書も探せる状態にある（類似例3）。

書庫の状態(町村)	公文書検索困難	公文書検索可能(容易)	その他	合計
い っ ぱ い	12	13 (1)	11	36 (63.2)
少しゆとりあり	1	3	4	8
十分ゆとりあり	0	3	0	3
未 整 理	9	0	0	9
整 理 済 み	0	1 (1)	0	1
合 計	22	20 (2)	15	57
比 率 (%)	38.6	35.1	26.3	100

未整理のため公文書検索困難及び時間がかかるという場合の理由は次のとおり。

1 簿冊目録がない， 2 ダンボール箱等の中に入れ内容が不明， 3 不要文書未整理

Q4. 一年間に発生する公文書の量を容積で答えてください。

* 注＝文書箱（保存箱）の容積をサイズ別に答え、箱数を乗じてください。ファイリングキャビネット内の文書は最も標準的な大きさの文書（例 A4）の面積に書架延長分を乗じて算出して下さい。

- ・公文書量を容積で算出した市 9/13 (69.2%)

473m, 456m, 376m, 182m, 161m, 141m, 42m, 18m, 18mの9市

- ・公文書量を容積で算出した町村 26/63 (41.3%)

110m, 99m, 82m, 77m, 75m, 74m, 72m, 66m, 60m, 55m, 55m, 43m, 37m, 31m, 28m, 26m, 25m, 22m, 18m, 14m, 11m, 11m, 10m, 8m, 6m, 5mの26町村 ※上記は容積 (cm³) を A4 面積 (728cm²) で除した数値である。

Q5. 文書主管課はどこまで公文書の管理・保存に関わっていますか（複数回答可）。

- ア. 保存文書の出納をチェックする。
- イ. 排架または並べ替えを指示・実行している。
- ウ. 課別に書架を割り当てる。
- エ. 保存年限, 分類番号など記入事項をチェック。
- オ. 文書の廃棄を決定・実行している。
- カ. その他 []

	ア	イ	ウ	エ	オ	カ
市 13	6	7	8	9	7	1
町村56	1	10	47	5	8	7
合計69	7	17	55	14	15	8

1 市当たり選択項目数 3 1 町村当たり選択項目数1.4 * 町村「カ」は「各課管理」

Q6. 原課は文書引継書あるいはそれに準じるものを文書主管課に出していますか。

ア. はい。 市部12/12 (100%) 町村 4/59 (6.8%)

イ. いいえ。 町村55/59 (93.2%)

Q6-1. アと答えた市町村は文書引継書（あるいは準じるもの）をどの程度受け取っていますか。

- ア. 全ての課から受け取る。
- イ. 課によってまちまち。
- ウ. ごく少数の課のみ受け取る。

	アーア(全課から)	アーイ(まちまち)	アーウ(ごく少数課のみ)	イ 引継書不出
市 12	10	1	1	0
町村59	3	1	0	55
合計71	13	2	1	55
比率%	18.3	2.8	1.4	77.5

Q7. 文書主管課への引継規定は量的にどの程度守られていると推定されますか。

- ア. 20%程度。 イ. 50%程度。 ウ. 70%程度。
エ. 90%以上。 オ. わからない(全く推定できない)

市11	ア1	イ3	ウ1	エ2	オ4(36.4%)	イウエ合計6市(54.5%)
-----	----	----	----	----	-----------	----------------

*文書引継書を出していない市町村には質問が不適切のため市部のみ集計

Q8. 公文書等の管理規程や保存規定等が明文化されていますか。

- ア. されている。 市13/13 町村47/59(79.7%)
イ. されていない。 町村12/59(20.3%)

Q8-1. 明文化されたのはいつですか。[年]

	～昭和34	昭和35～40	昭和41～50	昭和51～60	昭和61～平1	平成2～
市 12	0	4	6	1	1	0
町村59	10	8	16	3	4	2

Q9. 収受文書の管理をどのように行っていますか(複数回答可)。

- ア. 収受印を押す。 イ. 収受番号を付ける。 ウ. 登録台帳に記入。
エ. 電算登録。 オ. その他

	ア	イ	アイ	アウ	アイウ	アイエ	ウ	オ
市 13	1	0	1	1	6	1	1	2
町村56	13	1	16	3	18	0	0	5

市 アウ, アイウ, アイエ 合計8/13(61.5%)

町村 同上 合計21/56(37.5%)

Q10. 起案文書の管理をどのように行っていますか(複数回答可)。

- ア. 文書分類番号を原則記入。イ. 一部に文書分類番号記入。ウ. 登録台帳記入。
エ. 電算登録 オ. その他

	ア	アウ	アエ	アオ	イ	イウ	ウ	オ
市 13	5	3	1	1	0	0	1	0
町村57	13	3	0	0	8	1	1	31

町村の「オ」は「原課管理」「各課任せ」「担当者管理」31/57(54.4%)

Q11. 文書の分類・編集はどのように行われていますか。

- ア. 全庁的に文書分類表を作成＝割付(わりつけ)方式。
イ. 各課がファイル基準(管理)表を作成＝積み上げ方式。
ウ. 全庁的割付の文書分類表を基準に各課がファイル基準(管理)表を作成＝割付積み上げ方式。
エ. 各課まかせで行われている。
オ. その他 []

	ア	イ	ウ	エ
市 13	6	2	3	2
町村60	7	3	7	43
合計73	13	5	10	45
比率%	17.8	6.9	13.7	61.6

市部は(ア)割り付け方式が多く、町村は(エ)各課任せがほとんどである。

Q11-1. アと答えた市町村は文書分類表をどのような頻度で更新していますか。

ア. 毎年更新している。 イ. 必要に応じて更新。

ウ. ほとんど更新していない。 エ. その他

	ア	イ	ウ
市のア選択6	0	3	3
町村ア選択6	0	1	5

Q11-2. ア・イ・ウと答えた市町村は文書分類表・ファイル基準表を守っていますか。

ア. 大部分守っている。 イ. 一部守っている。 ウ. ほとんど守っていない。

	ア	イ	ウ
市のアイウ選択11	10	1	0
町村アイウ選択12	6	3	3

Q12. 完結文書の編綴はおもにどの形態ですか。

ア. 箱に収納＝統一した文書箱（A4／B5／B4，etc）に収納。

イ. 簿冊に綴る。

ウ. フォルダー（紙ばさみ）をそのまま保存箱等に収納。

エ. 統一していない。

	ア	イ	ウ	エ
市 13	1	6	4	2
町村62	11	15	5	31
合計75	12	21	9	33
比率%	16	28	12	44

Q13. 文書保存年限はどのように区分していますか。（複数回答可）

①1年 ②2年 ③3年 ④5年 ⑤10年 ⑥20年

⑦長期又は永久 ⑧その他 []

	①③④⑤⑦	③④⑤⑦	①④⑤⑦	①②③④⑤⑦	その他
市 13	9	3	1	0	0
町村57	40	2	3	2	10
合計70	49	5	4	2	10
比率%	70	7.1	5.7	2.9	14.3

Q14. 書庫の区分と簿冊の配列を教えてください。

(例示：各課区分で、10年・5年・3年と永久保存に区分)

	各課区分	保 年 限	存 別	年 度 別	分 類 表 に よ る	各課任せ	未 整 理 不 統 一	永久のみ 専 用 庫
市 13	8	3	1	0	0	0	1	
町村58	41	2	0	1	6	8	0	
合計71	49	5	1	1	6	8	1	
比率%	69	7	1.4	1.4	8.5	11.3	1.4	

各課区分の内訳

	10.5.3.永 に 区 分	有期限と 永に区分	10年以上と それ以外	永年以外 は不明確	無記入、 不 統 一	そ の 他
市 8	3	0	0	0	4	1
町村41	12	1	1	2	21	4
合計49	15	1	1	2	25	5
比率%	30.6	2.1	2.1	4	51	10.2

Q15. 保存年限が過ぎた文書はどのように処理していますか。

ア. 原課が廃棄。

イ. 文書主管課が引き継ぎ集中廃棄。

ウ. その他。

	ア	イ	ウ
市 12	4	3	5
町村61	49	9	3
合計73	53	12	8
比率%	72.6	16.4	11.0

Q16. 文書を廃棄する場合、その目録は作成しますか。

ア. 作成する。

イ. 作成しない。

ウ. その他

	ア	イ	ウ
市 13	8	4	1
町村59	5	53	1
合計72	13	57	2
比率%	18.1	79.2	2.7

Q17. 文書を廃棄する際、「歴史的資料」として重要な文書を選別収集していますか。

ア. 選別収集している。

イ. 選別収集していない。

ウ. その他。

	ア	イ	ウ
市 13	4	8	1
町村61	19	36	6
合計74	23	44	7
比率%	31.1	59.5	9.4

「ウ. その他」を選別した1市は「10年以上全て収集」、6町村は「各課任せ各課
気付きの収集」である。

*歴史的資料として選別するというよりは漠然と（行政的価値をふまえて）「取っておく」
というニュアンスが強い。選別も担当者という場合がほとんどである。

Q17-1. アと答えた市町村は、どのくらいの頻度で行っていますか。

- ア. 毎年行う。
 イ. 気付いたときに行く。
 ウ. 市町村史編纂時のみ。
 エ. その他 []

	ア	イ	ウ	エ
市 4	4	0	0	0
町村18	3	11	3	1

「エ」を選択した町村は「年二回の選別を歴民資料館と社会教育課の双方で行ってきた」との回答である。

Q17-2. アと答えた市町村は選別収集をどこに行っていますか。

- ア. 文書主管課 イ. 原課 ウ. 教育委員会
 エ. 歴史民俗資料館（郷土資料館） オ. 市町村史編纂室
 カ. その他 []

	ア	イ	ウ	エ	オ
市ア選択 4	2	1	0	0	1
町村ア選択18	3	6	3	1	2

Q18. 書庫で保存している永年保存文書（旧村役場文書など）はいつ頃の文書ですか（複数回答可）。

- ア. 明治以前
 イ. 明治期
 ウ. 大正期
 エ. 昭和戦前期
 オ. 昭和20年代
 カ. 昭和30年代

	ア	イ	ウ	エ	オ	カ
市 12	0	2	3	4	9	9
町村53	2	16	15	18	28	48
合計65	2	18	18	22	37	57
比率%	1.3	11.7	11.7	14.3	24	37

Q19. 公文書管理に電算システムを導入していますか。

- ア. 導入している。
 イ. 導入していない。
 ウ. 導入の予定がある。
 エ. その他

	ア	イ	ウ	エ
市 13	3	9	1	0
町村60	2	53	4	1
合計73	5	62	5	1
比率%	6.8	84.9	6.9	1.4

Q19-1. アと答えた市町村は電算入力をどの範囲で行っていますか。

- ア. 件名入力 イ. 簿冊入力 ウ. その他 []
 回答ア選択は3市のみ ア1, アイ1, ウ1

Q20. 庁内LANを導入していますか、また導入の予定はありますか。

- ア. 導入している。
 イ. 導入の予定である。
 ウ. 導入予定はないが導入の準備(配線など)はしている。
 エ. 予定していない。
 オ. その他

	ア	イ	ウ	エ	オ
市 13	3	2	1	5	2
町村56	12	8	2	31	3
合計69	15	10	3	36	5
比率%	21.7	14.5	4.3	52.2	7.2

Q21. 公文書等の情報公開条例を制定していますか。

- ア. 制定している。
 イ. 準備検討中。
 ウ. まだ検討していない。
 エ. その他 []

	ア	イ	ウ	エ
市 12	9	1	0	2
町村59	7	34	17	1
合計71	16	35	17	3
比率%	22.5	49.3	24.0	4.2

Q22. 個人情報保護条例を制定していますか。

- ア. 制定している。
 イ. 準備検討中。
 ウ. まだ検討していない。
 エ. その他 []

	ア	イ	ウ	エ
市 13	9	2	1	1
町村58	19	16	20	3
合計71	28	18	21	4
比率%	39.4	25.4	29.6	5.6

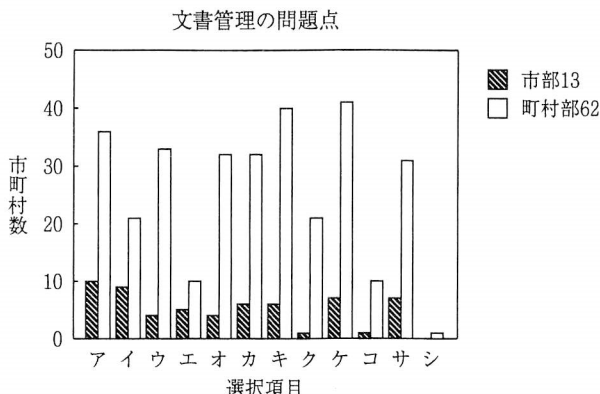
Q23. 情報公開法施行にあわせて文書管理行政にどのような変化が起きていますか。

- ・ファイリングシステムの見直し、導入検討(類似9例, 市1, 町村8)。
- ・文書管理の統一化, 電算システム導入(類似5例, 市1, 町村4)。
- ・書庫のスリム化を図るために不必要な公文書の廃棄など徹底した整理。
- ・文書編纂保存規定に基づく文書管理の徹底。
- ・公文書一覧(簿冊方式)の各課電算入力及び文書主管課での集中管理可能に。
- ・現状にあった文書分類を検討中。
- ・文書管理(システム)改善(類例4町村)
- ・文書保存管理の意識の高揚(類例1町村)

Q24. 現在の貴市町村の文書管理についてどのような問題点がありますか。次の項目の中から、該当するものを選んで下さい(複数回答可)。

- ア. 書庫が狭い。
 イ. 保存場所が分散化し管理が困難。
 ウ. 各課で文書分類・編綴の方法が違う。
 エ. 各課に文書主管課に引継ぐべき文書が大量に残されている。

- オ. 文書引継書が作成されていない。
 カ. 文書管理規程が守られていない。
 キ. 有期限文書の廃棄が行われず、不必要な文書が残っている。
 ク. 文書の廃棄を各課が勝手に行っている。
 ケ. 職員の文書事務に対する意識が低い。
 コ. 公文書の私物化が行われている。
 サ. 現用公文書が将来歴史的資料になっていくという意識が職員に乏しい。
 シ. その他 []



Q25. 公文書等の保存管理について貴市町村が工夫していることや課題を挙げてください。

- ・ 現段階では行政委員会の公文書引継不可、将来的に統一した保存管理体制必要。
- ・ 公文書管理見なおしの時間的ゆとりなし。電算システムの導入。
- ・ 原課保管の文書を最低限にとどめ、いかに集中管理の割合を高め適正な管理を行うか。
- ・ 現在行っている文書管理改善後、文書のライフサイクルの確立をはかること。書庫のスペースの確保、歴史的文化的資料の整理。
- ・ 文書量増大に伴う膨大な保管データを整理、文書保管スペースの確保、依頼文書の削減を目的として保存箱の目標数を設定している。(以上市部から)
- ・ 各課文書箱のラベル作成と連動する簿冊方式の公文書一覧表の作成、その庁内LANによる公文書主管課による集中管理が出来る電算システムを職員が開発し活用している。
- ・ 2000年4月から文書管理を規定どうりにするために文書事務に対する職員の意識改革をする。情報公開条例制定後に2年～3年かけて文書を整理したい。
- ・ 公文書管理は規定はあるものの現状は各担当者が保存管理している。今後情報公開の制度化の気運が高まるといかに個人管理の現状を組織管理にしていくか新たなシステムの構築が課題である。(以上町村から)

三 アンケート全体から見た市町村文書管理の現状と課題

前述のアンケート全25質問項目の回答結果をもとに、市町村文書管理の現状と課題を六つの視点から検討した。

- 1 書庫の実態と公文書量（質問項目Q1～Q4）
- 2 文書主管課の文書管理における役割（質問項目Q5～10）
- 3 文書の分類・編集方法（質問項目Q11～14）
- 4 廃棄予定行政文書の処理と選別の実態（質問項目Q15～18）
- 5 情報公開、文書の電子化と文書管理（質問項目Q19～23）
- 6 文書管理担当者の課題（質問項目Q24・25）

1 書庫の実態と公文書量（Q1～Q4 について）

書庫面積は市平均345㎡、町村平均140㎡で市は町村のほぼ2倍強である。書架面積では市519㎡、町村205㎡である。活用度では市と町村に差はない。移動式書架等により書庫を合理的に活用し狭さを補っている市町村は、書架面積が書庫面積の2倍～4倍以上になる（F市700→1507㎡、F町70→315㎡、K町118→483㎡）。いずれも、書庫全面に移動式書架を設置している。一方、移動式書架をおかない市町村は、極端に書架面積が少なくなる。例えばH市は10室（内5外5）のうち1室のみ移動式書架を置いている。結果は550→112㎡である。全体として書庫の合理的な活用度は今一つで、書庫の狭さよりも、利用方法に課題がある。

書庫数は市部平均3.9、町村平均2.9で市部のほうが多い。文書の量的増大が書庫数を増やした場合と、組織の肥大化、業務の改変などが文書の参照頻度を増大させ各課の利便性のため書庫が増えた場合などが想定される。業務の肥大化、組織の拡大は市部により多く見られ、書庫増の要因と思われる。

Q2で書庫の占有率が「80%以上」という回答は市部11(91.7%)、町村部49(84.7%)からあった。多くの市町村の書庫はほぼ「いっぱいの状態」である。

Q3による書庫の具体的記述は、市町村の文書管理のあり方を反映してい

る。また、そのことは、公文書検索のあり方にも影響している。市部回答事例に、H市「書庫にゆとりはないが公文書は容易に探し出すことが出来る」(類似F市)、HA市「書庫にはゆとりがあり公文書も探せる」(類似O市)、HI市「公文書を探すことは困難な状態ではないが十分なゆとりもない」など公文書検索に言及し可能とした市は5市である。これらの市部は文書主管課による集中管理を行なっている。その他S市「総務課集中保管分は良好、原課管理書庫は廃棄不充分、管理不充分」のように総務課管理以外が不充分という市もある。また、S市は自前の文書管理システムでカードによる公文書管理を行なっているが事業課の文書管理が不充分であった。

町村では、K町「書庫の棚は各課管理、公文書は棚から通路までいっぱい」の状態」、T町「足の踏み場もないほどで文書も探せない状態」、O町「書庫から公文書を探すことが困難、書庫全体にダンボールが積み上げられている」、KN町「課ごとに分けて整理しているがスペースが狭く混乱しており、担当課の係員以外見つけられない状態」、S町「年度の初めは整理するが年度末には通路に文書が積み上げられ何がどこにあるのか担当者でないとわからない状態」、TU町「担当課ごとに区分、すでに満杯で古い書類を処分しなければ余裕なし、位置によっては人の通行困難」、TO町「各課ごと保存年限毎配架、統一的な仕分けできず煩雑な状態で探しにくい」など、書庫の出納機能が麻痺している町村が見られる。各課管理、各人管理のため体系的な配架ができず検索不能に陥っているのである。一方、OH町「飽和状態ではあるが毎年の廃棄作業により文書を探せる状態」、K町「毎年二回の書庫整理を行なっているため、ゆとりはないが公文書は探せる」、M町「今年多量の文書を廃棄したので書架に多少ゆとりがある」など、廃棄処分によりスペースを確保し検索可能となったところもある。市は回答の67%にあたる8市までが、公文書を「容易に探し出すことが出来る」(2市)、「公文書を探せる状態にある」(6市)と回答している。一方町村のうち「公文書検索可能」あるいは「容易」と回答した数は20(35.1%)にすぎない。

こうした「書庫がいっぱいだが公文書を探せる」市部と「公文書検索困難」な町村部との差は何であろうか。町村回答の事例では、困難の理由として

1)簿冊目録がない 2)ダンボール箱の中に入れており、内容が不明 3)不要文書未整理のため、などがあげられている。探そうとする公文書の検索手段は多くの市町村の場合「目録」ではなく書架上の簿冊や保存箱の背表紙である。課別の書架配架であれば、完結年度の情報が特定されれば探し出せる。各課の書庫保管上の管理区分が徹底している市町村は公文書の特定が可能である。逆に各課区分、完結年度区分、保存年限区分の順にその区分が不充分であるほど、公文書検索は困難になる。また、総務課に各課から文書を引き継ぐ市町村のうち、文書引継書（引継台帳）を管理手段として、体系的配架が行われるところは、目録上の検索も可能になる（例H I市）。総じて、文書引継の有無が、管理区分の厳密さに反映し公文書検索に影響していると考えられる。市部に文書引継実現の割合が多く、町村は圧倒的に少ない。

公文書量は、市部ではA4文書箱の書架延長で473m～18m、町村部で110m～5mになる。人口100人当たり公文書量に換算すると、書架延長473mの市で12.6cm、456mの市で4.1cm、18mの市で78.6cm、となる。また町村では書架延長99mの町村で196.2cm、55mの町村で215.2cm、5mの町村で365.8cmとなる。単位人口当りでは町村の文書量は圧倒的に市部より多い。ただし文書量の把握が不十分な町村も多く、数値は一応の目安にとどめたい。

次にある程度文書量の把握が出来ている市町村のみを対象に、一般行政職員1人当たり（外部機関を含めない、本庁のみの職員に限定）の書架延長を算出してみる。把握された文書量は総務課に引き継いだ量で、対象職員はその作成に関わった部課の人数とする。

A4文書箱に換算して市部は1人当りH I市33.2cm、K市25.9cm、F市39.4cm、H市84.8cm、H U市45.1cm、である。町村部は、F町50.2cm、O町36.8cm、となる。H市やF市が多いのは、住民の増加が著しく、庁内発生文書量が多くなっていることと、ファイリングシステムがうまく機能して、総務課へ引き継ぐ文書量が多いためと考えられる。町村部もある程度総務課へ文書を引き継いでいるところは（例えばF町は全課の2/3程度、O町は庁内14課室のうち8課引継ぎ）市部以上の文書量を計測することになる。

町村の文書量は決して少なくはない。文書量把握の差が結果を左右するの

で市町村間の単純比較は無意味だが、文書量を把握できている市町村で考えた場合、少なくとも職員1人当りの文書量は町村も市部同様、むしろそれ以上に多いと推測できる。町村に文書管理担当者をおくことができないならば、たちまち文書管理が困難となるのは文書の量的側面のみをみても、当然のことであった。

2 文書主管課の文書管理における役割 (Q5～10について)

文書管理について文書主管課がどこまで関わっているか、その管理の実態を明らかにすることがここでの目的である。

Q5によれば、市部は、保存文書の出納チェックから書架割当並べ替え指示、保存年限等の記入チェック(9/13)や廃棄文書の決定実行(7/13)まで関わっている。市部選択項目数平均は3項目に及ぶ。一方、町村部は課別の書庫割当(項目ウ)のみを選択した町村が圧倒的に多く($47/56=84\%$)、「その他」の項目カを選択して、文書主管課管理ではなく各課管理という回答をした町村も7を数えた。町村の一般的な文書管理の姿として各課への割当をするのみということである。

また、Q6によれば、市部は、全ての市が原課は文書主管課に文書引継書を出すと回答しており($12/12=100\%$)、逆に町村は、文書引継書を出さないと回答したところが圧倒的($55/59=93.2\%$)であった。市部では、文書主管課は、この文書引継書で原課の文書を把握し出納管理を行っている。各課がどう文書管理をし、何を文書主管課へ引き継いだかをこの文書引継書で確認できる。この引継書は文書廃棄の際にも廃棄目録作成に不可欠である。文書登録がOA化されているところは別として、実際に文書主管課が膨大な文書を直接管理できない以上、各課管理を許容して、文書を引き継ぐ際にチェックする間接的な方法が実際的な管理手段とされている。市部町村部の違いはこの文書引継ぎの有無という点に最も鮮明に表れている。

そのほか、Q8によれば、公文書等の管理規程や保存規程がまだ明文化されていない町村が $12/59(20.3\%)$ あり、また明文化されているところもその時期はかなり古く実態に合ったものかどうか疑わしい。ここには文書管理規

程の存在すらない多くの町村の存在と、有名無実の規定があるだけの町村を想像させる。

Q10は起案文書管理の実態を示すが、町村の多く(31/57=54.4%)は、「原課管理」「各課任せ」「担当者管理」という回答オを選択しており、「文書のライフサイクル」の最初の時点から統一した管理の視点を失っている。

3 文書の分類・編集方法(Q11～14について)

ここでは文書の分類・編集方法を明らかにすることを目指している。

Q11によれば、全庁的な文書分類表によって作成文書を分類する「割付方式」が市部6, 町村7で、合わせて13(17.8%)ある。その逆に各課が自分の業務に応じたファイル管理表を作成し現状にあった分類編綴を行う「積み上げ方式」は市部2, 町村3で5(6.9%)とわずかである。文書分類表を基準に各課がファイル基準表を作成する「割付積み上げ方式」は市部3, 町村7で10(13.7%)ある。

各課共通事務が多く、固有事務が少ない場合は、割付方式が合理的であろう。ただし、毎年変化する組織構成や事務内容に、文書分類体系を摺り合わせていく必要がある。しかし、Q11-1によればほとんど文書分類表を更新していない市町村が8(66.7%)ある。また、その文書分類表は16市町村が「大部分守っている」という。この場合、現実の事務を反映できず分類と内容の乖離がおきている市町村が多いことを示している。「割付積み上げ方式」の場合は、不変の文書分類表でも、主務課の側でファイル名が設定され、現状は反映される。この両者は、全庁的な文書分類の割付を基本に、体系的な文書管理を目指すものであり、県内市町村では比較的多い。

「積み上げ方式」は各課がファイル名を設定するH I市の事例など現状の事務を正確に反映し易い。しかし、多くの各課共通事務が別個に扱われ、文書全体の体系的な把握が困難になる。また、文書検索にも不便である。県内市町村では少数派となっている。

一方、統一的な文書分類・編綴方法を持たず、各課任せで行っている市町村は45/73(61.6%)に至っている。文書分類表はほとんど更新されておらず

(Q11-1)、行政事務の実態を反映しにくいためその形骸化がすすみ、ついには無視されるにいたったのである。

Q12によれば、完結文書の編綴では、市部は簿冊方式（6市）がフォルダー（紙ばさみ）を保存箱等に収納する場合（4市）よりも多い。順序維持と検索・貸し出し時の利便性が考慮されたのであろう。一方広島県が文書箱のためか、町村で文書箱採用は11町村（17.7%）あり、簿冊方式も15町村ある。ただし多くの町村は不統一（ $31/62=50\%$ ）である。形態的には簿冊（ $21/75$ ）→文書箱（ $12/75$ ）→フォルダー（ $9/75$ ）の順となる。

保存年限区分では1・3・5・10・長期又は永久という区分が市町村の70%を占めた(Q13)。

書庫区分では各課区分（ $49/71=49\%$ ）が圧倒的に多い。内訳では永年・10年・5年・3年に区分している市町村が15（30.6%）ある。しかし、多くの市町村は無記入であり（ $25/49=51\%$ ）、各課任せ、未整理不統一の市町村数14を合わせると39団体に至る。各課に配架場所を振り分けるだけという姿が一般的である。完結年度別（廃棄年度別）に区分している市が1（H市）あるが、配架の物理的な合理性はあっても、各課の文書が分散配架され、参照検索には不便であろう。

4 廃棄予定行政文書の処理と選別の実態（Q15～18について）

ここでは、保存年限経過文書（廃棄予定文書）の処理と、アーカイブズ（永久保存価値史料）となりうる「歴史的資料」選別の実情を明らかにしたい。

Q15によれば保存年限経過文書は多くの市町村（ $53/73=72.6\%$ ）で「原課廃棄」、すなわち原課任せであり、文書主管課が引き継いでの集中廃棄は12市町村（16.4%）にすぎない。文書廃棄の際の目録作成が行われるのは、わずか13市町村（18.1%）である。また、廃棄目録は各課からの文書引継書があてられる場合が多いと思われる。結果的に57市町村では目録作成がなされていない(Q16)。

廃棄の際、何らかの選別を行っている市町村は23（31.1%）を数える。しか

しその内容は漠然と「行政的な利用価値、証拠価値」があるとして担当者が「取っておく」というものである。それでも毎年「選別」を行っている市町村が8あり、そのうち、K町は年二回の選別を歴史資料館と社会教育課で行ってきたと回答している。またI市は10年保存以上の簿冊は一部取っておくシステムを採用した。両者ともに歴史的資料を残そうという主体的な意図が背景に見える。

Q17-2 選別収集の多くは文書主管課、及び原課である。例えば10年保存を原課の判断で永年保存にするかたちで文書を残すという事例をよく耳にする。業務をいくつも兼務している町村職員の場合、行政経営上の情報として、また、業務の証拠価値のために、文書を残したいという気持ちは業務によっては強く働く（勿論その逆もある）。保存年限の刻みが少ないため、永年保存に格上げすることが最も確実な保存の方法なのである。

そのほかQ18によれば書庫で旧村役場文書などの明治期の文書を保存している市町村は18/65（27.7%）ある。大正期の文書についても18/65（27.7%）、昭和戦前期の文書では22/65（33.8%）団体が保存している。こうした文書は永年保存として扱われている場合も多い。しかし、確実に残されるためには、書庫が狭いなどの物理的要因で廃棄処分されないようにこれらの文書をアーカイブズ（永久保存価値史料）として管理替える必要がある。

その際、教育委員会や歴史民俗資料館との連携も重要である。

5 情報公開、文書の電子化と文書管理（Q19～23について）

情報公開・文書の電子化と文書管理の問題をここでは問うている。

Q19によれば、公文書管理に電算システムを導入している市町村数は5（6.8%）で、導入予定を含めてもわずか10市町村（13.7%）にすぎない。しかし、Q20によれば、市内LANを導入している市町村は15（21.7%）、導入予定の市町村が10（14.5%）ある。導入準備の済んでいる町村をも併せると4割を超えている。明らかに電算化の準備を進めながら、公文書管理が連動していない。LANの導入は公文書管理も視野に入れ行うべきであるが、現実にはその人的財政的条件や庁内合意が整っていない。

情報公開条例制定町村は、アンケート時点で市部9、町村部7の16市町村であり、準備検討中の35市町村を併せると51(71.8%)に及ぶ。2001年4月1日現在では28市町村が条例を施行、あるいは施行予定としている。この流れは今後も急速に速まると考えられる。

なお、こうした動きに即応して情報公開条例施行に合わせて文書管理行政に変化が起きている市町村が見受けられる。それをまとめたQ23によれば、「ファイリングシステム導入検討」(類似回答9市町村)が最も多く、ほかにも「徹底した整理」「文書管理の徹底」「文書主管課集中管理」や「文書管理システムの改善」などの回答があった。

ここで危惧されることは、文書管理の不十分な実態のなかで情報公開条例施行が急がれるあまり、安易にファイリングシステムが導入され、文書整理という名の廃棄が徹底して行われる危険があるということである。ファイリングシステムの導入や文書管理の集中管理化自体は「情報公開」にむけて検索機能を強化するために必要な措置といえる。また、組織体が生み出す記録情報の全体系を把握し、書庫や財政規模、人員体制といった所与の条件に適合する保存体系・廃棄体系を構築する絶好のチャンスでもある。ただ、未整理故に放置されてきた文書が、この時とばかり廃棄され、「整理済」となる可能性はきわめて大きい。市町村は非現用段階の文書への「適切な措置」も行う「責務」がある。少なくとも未整理文書を機械的に廃棄せず、記録情報の体系を把握して保存文書体系を再構築し、行政経営上の価値や業務上の証拠価値、及び歴史的価値を含んだ文書を残し、情報の還流を生む必要がある。そのためには「全簿冊調査」(全ファイル調査)が必須である。場当たりのファイリングシステムの採用は、未来に残すべき価値ある「情報」を安易に失わせることになる。

6 文書管理担当者の課題 (Q24・25について)

ここでは市町村文書管理担当者の考える問題点と課題をあげている。

まず問題点について、市部では、ア「書庫が狭い」、イ「保存場所が分散化し管理が困難」、ケ「職員の文書事務に対する意識が低い」、サ「現用公文

書が将来歴史的資料になっていくという意識が職員に乏しい」の選択が多く、逆にク「文書の廃棄を各課が勝手に行っている」や、コ「公文書の私物化」の選択はほとんどなかった。町村部は、市部では少なかったク「文書の廃棄を各課が勝手に」や、ウ「各課で文書分類・編綴の方法が違う」、オ「文書引継書が作成されていない」の選択が多かった。ほかには、カ「文書管理規程が守られていない」、キ「有期限文書の廃棄が行われず不必要な文書が残っている」、ケ「職員の文書事務に対する意識が低い」の選択が多く、このカキケは市部にも多かった。総じて町村部は各課管理もしくは各人管理という実態であり、文書作成のルール of 徹底や文書の体系的な分類、保存・廃棄の基準の策定といった基本的な文書管理の実現が課題となっている。市部は総じて町村より課題の整理が進んでいる。ただし、文書管理が不十分な市部グループもあり、これらの市は各課管理で文書取扱規程が守られず、廃棄が適切に行えない問題を抱えている。それがカキケを選択した市であろう。また、サ「現用公文書が将来歴史的資料になっていく意識が職員に乏しい」の選択は市部町村部ともに多かった。現用公文書が「住民共有の財産」であり、非現用になったときは、行政経営上の価値だけでなく、作成目的以外の二次的な価値が付加されることを、多くの市町村職員は認識していない。現用段階から非現用段階の史料管理にいたる一貫した「記録管理システム」が意識されて初めて、こうした公文書は「住民共有の財産」であるという意識が自覚される。あるいはその逆も考えられる。

一方、文書管理の類型化でいえば、ファイリングシステムを採用し文書主管課集中管理が機能している市部は、「原課保存の文書を最低限にとどめ、いかに集中管理の割合を高めるか」というように現用・半現用段階の文書管理の徹底にとどまる場合と、「文書のライフサイクルの確立をはかること、書庫のスペースの確保、歴史的文化的資料の整理」のように非現用段階までを含んだ「文書のライフサイクル」を管理し、歴史的価値ある文書の選別まで視野に入れた「記録管理システム」を意識している市もある。

つぎに市町村の文書管理上の工夫や課題であるが、市部は、「引継ぎ対象部局や行政委員会の増加をはかること」、「集中管理の割合を高め」など、管

理対象部局を増加させ集中管理を高めることが焦点になっている。町村部は「個人管理の現状を組織管理にしていくな」というある担当者の記述に代表されるように、個人管理の現状から、組織的な文書管理への転換が課題であると認識されている。まず現用・半現用段階の管理が問題の焦点であり、情報公開のための現用・半現用文書管理が緊急の課題として文書管理担当者に意識されているといえる。

四 文書管理の類型化

1 文書管理考察の視点

本章では、県内市町村における文書管理の類型化を試みたい。

市町村を中心にした文書管理の考察では、『文書管理通信』N046(1999年9-10、文書管理通信編集室発行)が静岡県内市町村50団体を対象にした文書管理アンケートの結果を「情報公開時代における文書管理実態アンケート」と題して報告している。

このなかで、情報公開条例施行市町村のうち、「文書管理がうまく機能している」と答えた市町村が10団体(全体の20%)、「あまり機能していない」と答えた市町村が6団体(全体では30団体、60%)である。「保存文書はどこで管理されていますか」という設問では、「総務課等」の回答が8団体(16%)、「各課」の回答が23団体(46%)、「総務課+各課」の回答が19団体(38%)であった。ここから「総務課等」集中管理方式、「各課」分散管理方式、「折衷型」管理方式という3つの類型を導いている。

また、地方公共団体の文書管理は、「伝統的文書管理＝属人レベルでの文書管理」から、情報公開制度の普及にともない、「(ファイリングシステムの導入により)共用ファイルによる文書管理、ファイル基準表による整理・保存・廃棄」へと変化している、と指摘されている⁴⁾。また、ファイリングシステムは「現在の情報を将来にわたり確実に共有するためにも有効な方法」といわれている。

以上の類型や見解は現用・半現用文書の文書管理(「記録管理」も同義)

に限定したものである。しかし、こうした非現用段階を除いた文書管理にのみ焦点をあてた場合、「ファイリングシステム」の活用度や集中管理の度合いが重要視され、その評価は必要以上に高くなる。非現用となった文書の管理も含めた「記録管理システム」を前提にして初めて「ファイリングシステム」や集中管理が適切な管理方法として意味をもつ。そうでなければ、記録情報が一方的に廃棄に流れ、適切な記録情報の制御と活用は期待できない。現用・半現用段階の文書管理と非現用段階の史料管理が「相補性」と関連性をもち、記録情報の適切な還流が行われる点に「記録管理システム」の意義はあると思われる。それ故に文書管理の類型は「記録管理システム」の一部であるか否かをふまえないと意味をもたないと考えている。したがって以下のように類型を考えてみたい。

I 文書管理システム型（現用・半現用・非現用段階まで管理）

①集中管理型 ②分散管理型

II 非文書管理システム型（現用・半現用段階のみ管理）

①集中管理型 ②分散管理型

以上の類型に加え、集中管理の度合いにより、より細かな区分を a b c のように設定することにしたい。

考察に入る前に、文書管理、ファイリングシステム、集中管理方式、分散管理方式、簿冊方式などの用語の意味を確認しておきたい。

「文書管理」は「記録管理」とはほぼ同義であるが、ここでは対象を行政機関が作成する公文書に限定した表現として用いることにする。これまで「記録のライフサイクル」として表現してきた内容は、ここでは「文書のライフサイクル」として現用・半現用・非現用の三段階よりも細かな段階を設定する。すなわち文書の①収受・配付②処理③施行④整理・保管⑤保存・廃棄⑥選別・保存の段階を設定しておく。①～④までは現用段階（活性文書）、⑤は半現用段階（半活性文書）、⑥は非現用段階（不活性文書）である⁵⁾。本来①～⑤までが「文書管理」の範疇であり、⑥の非現用段階は「史料管理」の範疇になる。これまで両者を区分し、非現用段階までを含む表現として

「記録管理システム」あるいは「文書管理システム」の語を用いてきた。ここでは⑥を視野に入れた①から⑤までの現用・半現用段階の文書管理を「文書管理」で表現する。基本的に⑥の段階の管理は含まないが、「非現用段階を含めた文書管理」のような使用は許容されるものとする。語義は「文書のライフサイクルに沿った諸活動を文書の活性度に応じて体系的に制御し効率的に管理すること」⁶⁾の意味で用いることにする。

これまでも使用してきたが、「ファイリングシステム」は「だれもが検索可能な状態にするため、体系的に文書を分類整理・配列し、保存廃棄をルール化する、文書管理の機能」の意味で用いることにする。狭義には「資料を仕分け、分類、相互参照、保管し、検索する時に従う基準や方法、手続きのこと」⁷⁾として使用され、この場合、「ファイリング」（文書を何らかの基準に基づき、必要に応じてすぐ利用できるよう整理保管する方法）という意味に近い。ここでは狭義の意味をふまえて、文書管理の④整理・保管⑤保存・廃棄の段階に照応した体系的な管理機能をあらわす概念として「ファイリングシステム」の語を用いることにする。

「集中管理方式」は「文書主管課が、完結した各課の文書を共通の保存スペースで集中的に管理する方式」であり、「文書管理規定に定められた文書の整理、廃棄、移管などの文書事務は文書主管課が行う」方法である。「分散管理方式」は「文書の保存管理を各主務課の責任で行う方式」で、「保管場所は共通な場合と」「各主務課ごとの責任で管理している場合がある」⁸⁾。以上の語義とその用法をふまえ、県内市町村の文書管理を分類してみたい。

2 分類型の内容

最初に考察したように、市町村の文書管理はその多くが非現用段階の文書への「適切な措置」を欠落させている。文書管理をどの基準で類型化するかを考えたとき、まず非現用段階の管理を含む「文書管理システム」に組み込まれているかどうかをまず重要な指標になる。

I 文書管理システム型

①集中管理型（I－②分散管理型は該当市町村なし）

この類型にあてはまるのは広島市のみである。広島市は1977年4月条例をもって広島市公文書館を設置し、広域合併町村の役場文書を中心にしたアーカイブズの体系的な保存利用をはかった。この設置は全国市町村で最初の「公文書館」名称をもつ館を生んだ。1986年市史編纂業務を引継ぎ、本庁行政管理課から行政資料等を移管され公文書公開条例の窓口となった。文書管理制度は1983年以来公文書公開制度開始のため、それまでのファイリングシステムに修正を加え、個別文書件名目録作成をはかっている。また各課は文書完結の翌々年度には、文書引継書により永年・10年・5年・3年保存の全ての文書（1年保存と常用文書を除く）を公文書館に引き継ぐことになった。公文書館は区役所を除く市長部局の現用文書保存の担当課となる（消防、水道、病院、議会、行政委員会は除く）。永年・10年保存文書は件名目録が義務化されており、移管後編綴され件名まで目録化される。3年・5年保存文書（件名目録なし）はフォルダーのまま置き換えケースに入れられ、保管される。公文書館書庫は半現用段階の文書を保管する中間庫として機能している。保存年限終了時には、廃棄について各課と公文書館が協議し文書引継書により第一次選別を行う。選別した文書は公文書館の管理下に移管される。以後30年間公文書館書庫で保存し、完結後30年経過の時点で第二次選別を行い、以後公開可能なものは歴史資料として公開されることになる。

また、行政資料については「行政資料管理規程」により各課が印刷にあたって公文書館での登録を義務付け登録なしに用度課での発注ができないシステムを実現している。また、行政資料目録が刊行され庁内にも配付されている⁹⁾。

問題点は以下のように整理されている。

- ・ 3年・5年保存文書は件名目録が作成されず選別の手がかりがない。
- ・ 永年保存文書は現用文書扱いのため移管されない（公文書館書庫保管、管理権なし）¹⁰⁾。

そのほかにレコードセンター（中間庫）としての機能を活かし切っていない点があげられる。例えば1997年度の引継ぎ実績を見ると永年・10年保存文書106箱（全体の9.9%、置換えケース31×39×30センチ換算）、5年保存文書938箱（87.7%）、3年保存文書25箱（2.3%）である¹¹⁾。ほぼ9割を占める3年・5年保存文書が選別対象になり得ていないことは、体系的な選別が可能な空間的な利点や選別時間の確保といった点があり活かされていないことを意味する。また、保存年限規程の見直し、保存文書体系の再構築、保存年限の多段階化と見直しなどレコード・マネジメント機能を確立することも必要ではあるまいか。

広島市は、広島市公文書館を①現用・半現用行政文書の公文書公開窓口機関として、②現用・半現用段階の行政文書の中間庫として、③非現用段階の史料となった行政文書の保存・利用・管理機関（アーカイブズ）として位置付け、文書のライフサイクルに沿った一元的な「文書管理システム」を実現している。運営の実態では、有期限文書の多く（9割以上）が選別対象外とされ、機械的な廃棄が実施されており、情報資源は一方的に下流に流れている。「文書管理」と「史料管理」の統一的管理の実感があがっているとはいえない。しかし、公文書公開制度（現用・半現用段階の行政文書管理）と中間庫制度（半現用段階の行政文書管理）及び公文書館制度（非現用段階の史料としての行政文書管理）の三者が「文書管理システム」を構成し、一元的なシステムに制度化されている意義は極めて大きいであろう。

Ⅱ 非文書管理システム型

① 集中管理型

ファイリングシステムを採用し、文書主管課が集中管理方式を行い、文書のライフサイクル（現用・半現用段階まで）を通じて体系的な文書管理がある程度実現されている市町村をここでは想定している。

ただし、非現用段階の文書の扱いはほぼ配慮されていない。それゆえに「非文書管理システム型」としている。

各主務課における整理編冊・保管段階では、全庁的な文書分類表、各課に

におけるファイル基準表（文書分類番号，ファイル名，保存年限，完結年記載）が整理・分類の基本となる。各主務課が文書主管課に文書を引き継ぐ際には文書引継書が提出され，移管後はそれに基づく保存・廃棄文書目録が作成される。またそれらは検索機能も果たす。基本的に整理移管業務は文書主管課が行い，共通書庫で集中管理を行う。

Ⅱ－①集中管理型は，情報公開条例の早期施行団体や最近情報公開を施行し文書管理の刷新を行った団体，伝統的に文書管理の定着していた団体，という三つの団体を想定できる。

このⅡ－①集中管理型について，電子化の度合い，及び文書のライフサイクルの各段階における，分類・登録・検索システムの有効性や文書主管課の集中管理の度合いという視点から， a ， b ， c （ $a > b > c$ ）の三つの分化型を考えてみたい。

(ア) Ⅱ－①－ a 類型

まず a 類型（Ⅱ非文書管理システム－①集中管理型）として廿日市市の文書管理を取り上げる。この団体は全庁的なLANシステムを採用し，①収受・配付②処理③施行の段階において，収受・起案文書の登録と検索が可能であり，④整理・保管⑤保存・廃棄段階での電算による自動目録化が行われている。文書主管課の集中管理の度合いは高い。情報公開への対応と庁舎新築を好機として文書管理の刷新に取り組んだ団体である。

・廿日市市の文書管理

廿日市市は，収受文書（行政管理課），起案文書・台帳等（各課）を電算入力し，決裁・合議等の文書処理ののち，文書分類表に基づき各課がファイル基準表を作成する。個別ファイルごとのファイル名，保存年限や廃棄年限，文書分類記号が決められ，特製フラットファイルとパイプファイルにファイリングされる。このバインダー方式は紛失防止と検索返却の利便性において利点があり，保管保存に適すると判断されている。各ファイルには件名目録が電算出力され貼付される。1年間の各課保管ののち，総務課引継の際に，電算により，常用文書台帳，引継予定文書一覧表を出力し，保存文書台帳を作成する。また引継延期文書については引継延期文書台帳を作成する。保存

期間満了時には廃棄予定文書一覧表を出力し、各課照会ののち廃棄を実行し廃棄文書台帳を作成する。「歴史資料文書」の選定については、「歴史的価値のある文書の選定基準」によって各課が確認し選定することになっている。

この基準は「広島県立文書館行政文書等取扱要綱」の別記1「行政文書等選別収集基準」（基準は全18項目）の一部を改訂し抜粋した内容である。包括的で具体的事項が乏しく、基準としては選別者の恣意性が強く働かざるを得ない。しかし選定基準をもつ団体がほんのわずかである現状では、基準の存在自体の意義を認めるべきであろう。現実には「歴史的価値のある文書」の選別実績はまだない¹²⁾。

廿日市市の文書管理は現用・半現用段階の行政文書のファイル管理が徹底している。文書検索は登録項目も多く件名索引まで可能である。電子文書化にも十分対応可能なシステムである。問題点として、次の諸点が確認できる。

- ・ 1997年以前の各課管理時代の未整理文書が書庫にあること。
- ・ 書庫管理が不十分であること。
- ・ 保存年限基準が担当者判断で変化してしまうこと。永年文書が著しく増加していること。
- ・ 非現用段階の行政文書の管理方法が確立されていないこと。

各課管理時代の未整理文書は簡単に廃棄されることなく、一定年限以前の文書の保存や行政経営上の価値等を考慮した選別が行われる必要がある。

非現用段階の行政文書の管理が出来ていない点について、史料としての行政文書を情報資源として活用するためには、文書主管課である行政管理課が「情報」として管理し目録情報等を市民に提供していくことが考えられる。「モノ」としての管理は庁内書庫以外の遊休施設等が考えられる。現用・半現用段階の集中管理が実現出来ていることが、公文書館的機能（最終処置後に保存を決定した非現用段階の行政文書を移管・管理・公開・利用する機能）を文書主管課がもてる一つの条件だと考えている。保存年限規程の基準を考慮でき、全庁的な保存文書体系を再構築し、記録情報の流れを制御できる立場に文書主管課はある。公文書館的機能は、文書管理（記録管理 record management）と史料管理（archives administration）の一部を連携・統轄

する可能性を開く。

文書主管課が公文書館的機能を果たすことは、文書管理が整備された自治体で、情報資源を行政経営に生かし新しい行政的な価値の創造に結びつけるために、暫定的ではあるが必要な機能ではあるまいか。

廿日市市総務部長一色征忠氏は次のように話している。

一般的に総務課系行政職員は文書整理や保存システム作りについては行政ニーズもあり関心がある。しかし歴史的資料を残したいというニーズはまず少ない。一方、教育委員会は歴史資料を残したい。両者の文書保存認識のズレを摺り合わせる必要がある。町史編纂時に大正期の役場文書は永久保存文書以外廃棄されようとした。それらは残すことになったが、総務課の文書管理だと当然そうなる。文書の保存期間が過ぎれば所管替えの必要がある。ただし一方で町史編纂後は集めた史料は死蔵されている。専門職員を簡単に置けないのはどの市町村も同じ。個人的には生涯学習センターに郷土資料室を併設した複合施設を検討している。(1999.9.27 筆者聞き取り)

保存期間経過文書の所管替えの必要性は重要な指摘である。行政管理課集中管理の文書管理では保存期間経過文書を体系的に残すことは困難であるという見解である。行政庁とアーカイブズ＝文書館の対象文書が異なり文書管理の役割も異なることを前提としている。

しかし、歴史的資料を残すという発想のみでは、非現用段階の行政文書を選別し管理する必要性は生まれてこない。むしろ、その発想とは別に、行政経営上の価値を創造するための質の高い情報資源管理と情報公開機能の充実のためにこそ必要だと考える方が現実的ではなかろうか。

保存年限経過後に残すべき行政文書を選別し管理することは、全庁的な保存文書の体系を再検討することを要請する。効率性も追求しつつ、庁内の行政文書を体系的に、かつ階層的に把握し、現用・半現用・非現用の三段階を通じて記録情報を管理することは組織の内側から公文書館を求める「力学」を生むことにつながるのではないか。

(イ) II-①-b 類型

次にb類型として因島市を取り上げる。電子化の導入は一部だが、ファイ

ル単位、簿冊単位で電算登録を行い、文書主管課引継時点で引継簿冊一覧表や廃棄簿冊一覧表が電算出力される事例である。収受・配付や処理、施行の段階における管理は各課に委任されており、その分集中管理の度合いはⅠ－①－a型に較べて低くなる。因島市は、1999年度から情報公開を契機に文書管理刷新に取り組んだ団体である。

・因島市の文書管理

過去10年間は「業務に追われ、文書管理がなかった」といわれ、情報公開どころか日常業務にも困難が生まれていた。過去の簿冊を全て調査して電算入力し、これまでの全簿冊を把握して新たな配列体系により仮配架→本配架を行った。集中管理書庫に6年から10年保存簿冊を配架、新設の図書館書庫には11年から永年保存簿冊を、各課管理の書庫には5年以下保存年限簿冊を配架した。

新たな文書管理では、OA化による文書の全ライフサイクル管理を意識して移行しやすい管理形態（収受・起案から廃棄までのトータルな管理をめざし、当面は各課で部分的に管理する。）を採用している。収受・配付、処理段階で各課が文書を登録する。その際色のついた起案用紙を使用し簿冊編綴の時どこにあるか検索しやすくする。整理・保管段階では作成された簿冊を各係が登録する（保有簿冊登録票＝簿冊名・コード、起年完結年、保存年限、文書分類、簿冊サイズ、常用区分、起案書有無を記載）。簿冊には文書件名を記した文書索引表が添付される。完結2年後に、文書主管課に引き継ぐが、その際保有簿冊登録票に基き、文書主管課が引継ぎ対象簿冊リストを作成し電算入力する。その際簿冊に箱番号を記載し、簿冊の所在と箱番号を入力する。配架場所をデータ化して検索を容易にしているのである。その後引継ぎ簿冊を整理・配架し、保存簿冊リスト、廃棄簿冊リストを作成する。刷新の過程で保存年限基準は見直し、新基準を多く付け加えている。

この「文書保存種別の基準」は各保存年限で新設した基準（6項目/20）や10年保存の文書を永年保存へ変更した基準（5項目/20）が目立つ。永年保存文書では特に工事関係の重要文書（設計書等）を残す基準（10年保存文書でも工事関係文書の保存が新設されている）が規定されたことが特徴的で

ある。1年保存や3年保存文書の規程も新設され（16項目／19）、有期限文書の体系も整備された。ただし実務的には、基準の細目が必要である。

この「文書保存種別の基準」から全簿冊を体系化した「簿冊体系表」（資料1）が策定されている。この簿冊体系表は、これまでの課係中心の組織別文書分類ではなく、共通する業務で分類した「機能的分類」に基づいている。全庁の業務と作成文書の関係が一目瞭然となる。また、組織改編でも業務が不変ならば簿冊体系表の見直しは不要である。これを用いれば、一定期間毎に保存年限の見直しを体系的な見地から行なえる。また最終処置を簿冊毎に記せば、出所と階層構造をふまえた、計画的体系的な「リテンションスケジュール」¹³⁾の道具としても活用できる。

因島市は市内土生小学校の空き教室に保存年限10年の行政文書で期間を満了したものを廃棄せず再保存することを決定し実行した。保存文書の内容は市道河川の工事関係文書や条例策定関連文書、予算関係や長期計画書など11種類で、このことは「中国新聞備後版」2000年1月15日付で報道された。この遊休施設での記録保存方法は、レコード・センター的機能（不活性または半活性記録を保管しサービスを提供するという集中管理所がレコード・センター）により、非現用段階の記録のフィード・バック（記録の還流）を可能にし、保存文書体系を点検し、見直していく「記録管理システム」の創造に道を開く。

また因島市は1999年1月から6月までかけて庁内全簿冊の調査を行なっている。表1は2000年3月31日現在までに登録した全簿冊を一覧表にしたものである。これによれば、全簿冊3万3398冊のうち永年保存5985冊（17.9%）、10年保存9069冊（27.1%）、5年保存1万1759冊（35.2%）、3年保存3702冊（11.1%）、1年保存2027冊（6.1%）、その他2.6%である。永年保存と10年保存を合わせると45%に達する。無限定な両者の保存は不可能である。今後も「文書保存種別の基準」の新基準で、より多くの文書が残されることになる。体系的に文書を残すことが可能になった一方で、効率的な廃棄と非現用段階の行政文書や永年保存文書の選別が今後の重要な課題になろう。永年保存文書を各課別に見ると、水道課948冊（15.8%）総務課768冊（12.8%）財政課

資料 1 簿冊体系表（全体）

平成11年 3月29日

大分類	中分類	小分類	課係名	永年保存	10年保存	5年保存	3年保存	1年保存
A 共通	00庶務	00一般	総務課・広報公聴係					* 通知文書つづり・係回覧
			財政課・財政係					* 業務日誌 * 財政係雑件 * 庁内回覧
			財政課・管財係（土地開発公社）				* 各所属長宛通知文書 * 管財係庶務1件	* 業務日誌
			税務課・市民税係					* 業務日誌（市民税係）
			市民課・戸籍係					* 事務日誌
			市民課・国民年金係					* 業務日誌
			同和対策課・同和対策係				* 一般事務文書綴	* 業務日誌（指導係）
			同和対策課・指導係					* 業務日誌
			同和対策課・指導係（三庄隣保館）					
			健康対策課・高齢者対策係（寿楽園）			* 通知文書綴 * 報告文書綴		
			環境整備課・監理係					* 業務日誌
			監理課・管理係					* 業務日誌
			監理課・用地係					* 庁内通知文書等
			議会議会事務局・議事係					* 業務日誌
			監査委員監査事務局・監査係					* 業務日誌
			教育委員会教育委員会庶務課・庶務係			* 業務日誌		
			教育委員会教育委員会庶務課・学校給食係					* 業務日誌
			教育委員会教育委員会生涯学習課・社会教育係					* 勤労青少年ホーム業務日誌綴
			教育委員会教育委員会同和教育課・同和教育係					* 執務日誌
		01議会	総務課・秘書係					* 市議会一件
			財政課・管財係（土地開発公社）					* 議会資料
			税務課・収納係			* 議案一件 * 議会一件		
			福祉事務所・庶務係				* 議案	
			教育委員会教育委員会庶務課・庶務係	* 因島市議会会議録				
			教育委員会教育委員会同和教育課・同和教育係					* 議案綴
		02庁議・課長会議	同和対策課・同和対策係				* 議長会議一件 * 課長会議	
			選挙管理委員会選挙管理委員会事務局・選挙係					
		03総合計画	環境整備課・監理係		* 行革・財政健全化計画 * 第三次総合計画			
			商工観光課・商工振興係		* 過疎地域活性化計画			
			監理課・管理係		* 三庄湾岸地城整備計画			
			教育委員会教育委員会庶務課・庶務係		* 因島市地域防災計画			

表 1 因島市各課保存年限別保有簿冊数

	未完 等	1年 保存	3年 保存	5年保 存	10年 保存	11年 保存 以上	永年 保存	合計	比率
総務課	15	119	451	1,255	468	2	768	3,078	9.2
企画課	2	13	106	335	221	0	55	732	2.2
財政課	3	26	63	334	285	0	745	1,456	4.4
税務課	34	218	158	1,335	3,825	0	305	5,875	17.6
市民課	3	236	740	3,031	161	376	516	5,063	15.2
同和対策課	3	28	156	219	186	0	81	673	2
健康対策課	0	81	359	460	291	13	64	1,268	3.8
環境整備課	0	11	128	65	101	0	163	468	1.4
福祉事務所	21	24	94	1,159	75	0	148	1,521	4.6
農林水産課	3	70	64	184	394	133	101	949	2.8
商工観光課	43	22	123	319	215	0	103	825	2.5
監理課	72	862	120	231	238	0	377	1,900	5.7
建設課	0	49	152	611	874	97	278	2,061	6.2
収入役室	0	0	30	111	681	1	6	829	2.5
教育委員会 庶務課	0	14	277	401	219	0	261	1,172	3.5
教育委員会 学校教育課	0	8	18	521	109	3	64	723	2.2
教育委員会 生涯学習課	32	71	254	183	36	0	210	786	2.3
教育委員会 同和教育課	0	15	69	72	28	0	68	252	0.7
選挙管理委 員会事務局	0	73	49	139	24	0	25	310	0.9
監査事務局	0	7	13	33	13	0	22	88	0.3
公平委員会	0	1	5	9	3	0	17	35	0.1
農業委員会 事務局	0	38	42	46	169	0	225	520	1.5
水道課	0	11	161	331	148	0	948	1,599	4.8
議会事務局	0	30	70	375	305	0	435	1,215	3.6
合計	231	2,027	3,702	11,759	9,069	625	5,985	33,398	100
比率%	0.6	6.1	11.1	35.2	27.2	1.9	17.9	100	

出典 因島市総務課調査資料(2000.3.31現在調査)

745冊（12.4％）市民課516冊（8.6％）議会事務局435冊（7.3％）監理課377冊（6.3％）である。上位6課を合わせて63.2％にいたる。市町村業務の性格がこの偏在を規定しているが、保存文書体系を再構築する材料にもなる。10年保存文書を見ると、税務課3825冊（42.2％）建設課874冊（9.6％）収入役室681冊（7.5％）が上位3課で合わせて59.3％である。課税台帳などの台帳類、工事関係の図面を含む書類、支出証拠書類などがこの多くを占めると予想される。保存年限基準を改定した結果であるが、効率的な選別をするためには、これらの調査をリテンションスケジュール作成に生かす必要があらう。

こうした保有簿冊の調査は体系的で有機的な文書保存と文書整理のあり方を、組織全体を視野に考察する礎石となる。この方法は安易な未整理文書の廃棄をとどめることにもなる。

因島市の文書管理刷新の方法と成果は、文書管理が全く出来ていない市町村でも、時間をかけ、方法と手順（①全簿冊調査→簿冊体系表・保存年限の見直し→配架体系の決定、②各課文書管理状況調査→全庁的な文書管理ルール検討→文書管理マニュアル作成、①②の同時平行的進行）を誤らなければ、未整理文書の廃棄という方法をさけ、保存年限経過後の文書の管理も含めた、効果的体系的な集中管理と史料管理への配慮が可能であるという格好の事例である。因島市は地域における市民オンブズマンの結成など情報公開要求への対応（外的条件）と、文書管理不徹底による業務困難（内的条件）とをうまく結びつけて庁内合意を形成し、文書管理刷新を実現した。

（ウ）Ⅱ－①－c 類型

この型は電子化を行わず、検索機能は弱いが、以前から（1970年代）あった伝統的な文書管理制度を遵守して、あるいは1980年代に文書管理を刷新して、文書主管課集中管理を実現している市町村である。集中管理方式ではこの類型が最も一般的である。情報公開対応では、早い段階で情報公開条例を施行していた市町村（安芸津町、府中町、福山市）が多い。ほぼ割付積み上げ方式（東広島市は積み上げ方式）でファイリングはフォルダー（東広島市、安芸津町、広島市、大野町）と簿冊・文書箱（府中町、福山市、庄原市、三

原市、大竹市)に別れる。ある程度機能してきたため文書管理改革の時期や速度が遅れ気味であり、電子化対応も同様の感がある。

比較的古い文書管理方式を維持しつつけてきた庄原市をここでは取り上げる。

・庄原市の文書管理

庄原市は1962年以來の「赤カード」(文書整理カード)方式を採用している。これは文書主管課にB票赤カードを置き、文書完結時に担当者が作成し、年度、文書整理番号(担当者が総務課に申込み受け取る番号)、分類区分、課名、保存年限、廃棄年、主題名などを記すものである。文書完結時に赤カードを添付、各課の文書主任が、文書主管課に送付する。このカードは1962年以來全て残っている。文書目録、文書引継書は全て「赤カード」である。また、簿冊に綴り、簿冊には分類番号、整理番号、保存年限を赤カードにもとづいて記している。

総務課集中管理の書庫に入ると「公文書は、住民に代わり我々職員が作成したものであり、庄原市民共有の財産である」と入り口に書かれていた。古くからのシステムを見事に守ってきた職員の文書管理意識の高さを見る思いがした。しかし、保存年限終了後はほぼ有期限文書は廃棄され、非現用段階の文書管理は欠落している。全庁的な記録情報の体系的な把握、保存年限規程の見直し、史料管理への配慮等により、機能している文書管理を、より質の高い「文書管理システム」へと転化させることは十分に可能であるように思われる。

Ⅱ-②分散管理型

この分類は分散管理方式の文書管理、いわば各課管理、各人管理と呼ばれる管理形態の市町村が対象である。しかし各課管理も文書主管課がどの程度関与しているかで分化型を想定できる。文書主管課が関与する度合いの大小により、 $a > b > c$ に分類してみたい。

(ア) Ⅱ-②-a 類型

文書主管課が部分的にしか管理の段階を持っていないが、管理手段が有効

である場合をこのⅡ－②分散管理－a型に設定する。その事例として、整理・保管段階の一部分を電算管理する西城町を紹介する。ファイル名の電算入力により高い検索機能をもつことが特徴である。いわば文書主管課管理＞各課管理という場合の設定である。

・西城町の文書管理

情報公開条例施行にむけて文書管理を全面的に刷新した。三人に一台のコンピューターを備えて、庁内LANを整備し、データベースソフトの「アクセス」を使った文書管理（西城町の職員考案）を導入した。文書の発生段階である収受・配付段階から、処理（起案から決済まで）、施行段階までは各課に委任される。各課は一つの業務に関連する文書を集合させ一つのファイルを作成し、文書分類表に基づく分類体系にあったファイル名を電算入力する。その際、大中小分類番号、保存年限、廃棄年、所属課・係名も電算入力し、更新するとラベルが打ち出される。これをサイズ別の文書箱に貼付する。一連文書を集めたファイル（「一連文書ファイル」とする）が電算入力により体系的に位置付けられる。文書主管課は各課の一連文書ファイル（文書箱）単位の文書を体系的に把握できる。情報公開（2001.4.1 施行）での文書検索にも役立つはずである。

問題点は次にある。一連文書ファイル（文書箱）はその後も文書主管課に引き継がれず、各課管理のまま、保管・保存される。廃棄年限が来た時は各課主導で最終処置が決定され、永年文書は新書庫に移管される。各課管理の比重が高く、文書主管課は文書のライフサイクル上、整理・保管の一部分のみを管理する。移管して文書を引き継ぎ、最終処置（廃棄・選別）まで管理の範囲を拡張すると、物理的な条件である書庫や半現用・非現用文書の効果的な管理を制御できるはずである。ただし、所与の人的財政的条件下で、可能な範囲に限定して文書管理の電子化を実施したことは実務上の意義がある。

他の問題点は、文書管理の電算化が事業課で徹底できていないことである。また、現在書庫スペースは十分にあるが、その要因は三度行なわれた庁舎移転の過程で文書の散逸が起き、廃棄が行われたことによる。とくに現在の役

場裏倉庫（兼書庫）新設の際、もとの書庫の保存年限経過文書はほぼ廃棄され、全体の文書量が半分以下に減量されたからである。過去の過ちを活かすためにも、まず整理・移管、保存・廃棄段階の管理を確立し、電子化時代の検索機能を活かして、現用・半現用段階の集中管理を実現し、非現用段階の行政文書の保存・利用にも途を切り開くべきであろう。

(イ) II-②分散管理型-b類型

文書主管課が整理・移管段階を集中管理しようとしても貫徹できず、部分的あるいは間接的にしか各課作成文書を把握していない場合を想定している。形式的には文書引継ぎ書で書庫にある作成課の文書を把握していても書庫内は各課管理に委任している場合など、いわば文書主管課管理と各課管理の並存の場合である。事例として書庫面積が狭い三次市と書庫面積が極めて広い尾道市を取り上げる。

・三次市の文書管理

ハード面で困難があり総務課集中管理は不可能である。各課管理を徹底させるほうが合理的といえる。各課は文書を書庫に入れる際、文書引継書を提出することになっているが、補助事業関係のある課や建築・農政・国保など証拠的に文書が必要な課は出すが、出さない課もある。簿冊方式で保存年限別の文書箱にいれ各年限別の色用紙を表に貼ることになっており、形態は統一されている。しかし、各課毎に書庫がわりのロッカー、書架が並び、担当者以外の文書把握が困難になっている。情報公開条例制定時に、各課所有の簿冊などの「文書実態調査」を行い1997年度の三次市における文書所有状況が明らかになった。しかし、この調査は手書きで検索に使えず、これをもとに改革ができなかったという。保存年限別の体系的な記録情報の把握は可能であり、保存文書体系の再構築は十分に可能性がある。

・尾道市の文書管理

尾道市は庁舎外に巨大な書庫を持つ。文書主管課は文書引継書で各課の文書を把握するが、確認はしない。各課に割り当てられたスペースは広く各課は文書を書庫に入れる際報告書を出すのみである。事実上各課管理で運営されている。廃棄も各課判断で書類は総務課に出す。あまりに巨大なスペース

であり、集中管理をするには膨大なエネルギーが必要である。現状を追認して各課管理は継続されており、文書管理の刷新は庁内各課の協力が難しいかもしれない。一方、資料は書庫スペースの関係で未整理文書も含めかなり多く残されている。

書庫が極度に狭い場合、広い場合、ともに運営の仕方は各課管理となり、その合理性が集中管理を上回ると判断され、継続される結果となっている。

(ウ) II-②分散管理型－c 類型

文書主管課が主務課の文書管理に直接関与していない場合を想定している。文書主管課管理<各課管理の状態である。例えば文書主管課は書庫を各課に割り当てただけなどの場合である。

多くの市町村がこの型に当てはまると思われる。

K町の事例では、総務課管理の書庫は各課割り当て、文書引継ぎはない、各課判断の廃棄でかぎは総務課が管理している。

S町の事例では、1年保存文書は庁舎各課内、2～5年保存文書は書庫へ、5年～永年保存文書は別の書庫へ移管する。各課が簿冊を書庫に移す際、簿冊名を記入した台帳が出されていた。しかし、「行政整理」で行われなくなった。文書受付は総務課一元処理で相当な事務量になる。起案文書にも起案番号を付けていたが、今は指令番号のみ。以前はカード記載も行っていたが事務簡素化の結果省略されている。

O町の事例では、庁舎新築を契機にファイリングシステム化が検討された。しかし、計画途中で断念され、各課管理のまま、広い書庫のなかを文書主管課は各課に位置を割り当てただけとなった。同様な事例は他にもいくつか見られる。

市町村文書管理の困難性の理由を実態調査等から拾い上げいくつか列挙しておく。

- ・ 一人が何役も兼職している。文書管理に人員を割り当てられない。
- ・ 何役も兼務しているため、自分の参考資料として文書・資料を取っておきたい気持ちが強い。
- ・ 一人当たりの文書量が多い。

- ・ 目の前の仕事に追われ、文書管理改善は後回しになる。
- ・ 全庁的に取り組むゆとりがない。全庁的な合意が得られにくい。
- ・ 文書管理の重要性を担当者レベル以外では認識できない。
- ・ 文書管理は目に見える成果として想像しにくい。改善への取り組みを説得しにくい。

五 情報公開と市町村の文書管理

広島県内で情報公開条例を2001.4.1時点で施行あるいは施行予定としているのは26市町村（市12／13，92.3％施行，町村14／73，19.2％施行）である。その他施行期日未定の市が1団体，町が1団体あり，合わせて28市町村（県内の32.6％）である。

国の情報公開法施行をまえに，文書管理において二つの対応を地方自治体は迫られている。一つはいうまでもなく「情報公開」と「個人情報保護」であり，もう一つは「電子化」への対応である。紙文書と電子文書をどう体系的に管理し整合性をもたせるか，庁内LAN導入により，電子文書の起案・決裁を含む「文書のライフサイクル」をどう構築し維持管理するかなど，電子化にむけた課題は市町村にとって過酷である。

ただしこれまで市町村の文書管理の実情をみれば明かなように，電子化や「情報公開に対応した文書管理」にむけた改善は個々の市町村で大きな幅がある。条例のかかげる目標の高さに，現実の市町村文書管理は追いついていない場合が多い。

表2は広島県内で情報公開条例を施行もしくは施行予定の28市町村について，情報公開施行状況と検索手段の内容を表にしたものである。これによれば，1999年度及び2000年度末集計で請求件数0の市町村は11／28＝39.3％を占める。福山市7,003件の請求件数が破格に多いが，他は広島市の134件，呉市の36件，三原市の19件（2000年度3月31日までの数値），東広島市の14件があるくらいである。全般的に少ない申請件数であり，文書管理が不十分でも，対応が可能だと判断した市町村が多くあると考えられる。また，それを

表2 広島県市町村の情報公開施行状況

団体名	施行期日	検索手段の有無と内容	請求件数
広島市	1986. 6.1	フォルダーレベルの目録を公文書館閲覧室常備。	134
呉市	1999.10.1	10年保存以上は件名目録, 3, 5年保存文書は簿冊目録。	36
竹原市	2000. 4.1	永年保存文書は簿冊目録。文書事務取扱規定を全面改正。	*9
三原市	2000. 4.1	永年, 有期保存文書とも, 文書索引簿, 簿冊・件名目録あり。	*19
尾道市	2001. 4.1	永年保存文書・有期限文書目録化(1999年度～)。	
因島市	1999.10.1	永年保存文書の簿冊目録。	0
福山市	1993. 7.1	施行日以降の文書のファイル目録, 件名目録	7,003
府中市	2000. 4.1	昨年度の簿冊名を「索引簿」として総務課に準備, 来年度目録作成。	*16
三次市	1998.10.1	個人情報を含む簿冊名今年4/1以降準備。	0
庄原市	1997. 1.1	施行日以降の「永年保存文書検索資料」に件名目録あり, 有期限は赤カードで検索。	16
大竹市	2000. 4.1	現在目録はないが, 作成予定。	*2
東広島市	1993.10.1	ファイル基準表と文書引継書準備。	14
廿日市市	2000. 4.1	公文書目録(ファイル名のみ)行政資料室常備。	*13
府中町	1983. 4.1	目録なしだが, 全て見せる前提でいる。文書引継書と廃棄合議文準備。	8
海田町	1996.10.1	目録出していない。保存文書目録は各課が編綴。	0
戸河内町	2001. 4.1	目録なし。	
千代田町	1999.10.1	目録なし。	3
安芸津町	1987. 9.1	文書引継書, 件名目録を準備。	9
御調町	2000.10.1	現在目録作成中, 2000.10.1以降の簿冊目録準備予定。	*15
甲山町	2000. 4.1	昨年1年間かけ「ファイル管理表」(過去の各課簿冊目録合成)を作成し目録として準備。文書管理規定刷新。	*9
油木町	1998. 4.1	目録なし, 各課書庫整理3年目。	0
神石町	1993. 7.1	目録なし。	0
作木村	2000. 4.1	永年保存文書一部目録化, 保存規定整理中。	*0
吉舎町	2000.10.1	永年保存文書のみ目録化。	*0
三良坂町	2000.10.1	目録なし, 文書管理規定刷新。	*0
西城町	1999.10.1	コンピューターに登録, 目録はなし。	0
高野町	1998.10.1	目録なし。保存文書整理簿を各課が保管。	0
比和町	2000. 4.1	目録なし。	*0

1 請求件数 * 印は2000年度末の集計, 他は1999年度。広島市は請求書の枚数。呉市は処理件数。

2 廿日市市は申し出人数4を含む。府中市, 庄原市, 大竹市は対象(文書)件数。

3 条例名が公文書公開条例の団体は, 広島市, 東広島市, 海田町, 安芸津町, 油木町, 神石町。出典『個人情報保護制度・情報公開制度運営状況報告書』(福山市, 1999)等の報告書, 電話照会。

反映するように、検索手段としての目録がない市町村は $12/28=42.9\%$ に達する。町村の多くは情報公開に対応した文書管理が出来ていない。それでも条例施行が先行したのは時間の猶予があると考えられたからである。

五章では現在情報公開条例を施行し、あるいは施行を決定している28市町村のうち、早期に施行した安芸津町（1987.9.1，県内3番目），福山市（1993.7.1，県内4番目）の文書管理の実態を示してみたい。

・安芸津町の文書管理

1983年に情報公開制度導入を前町長が公約，その前提条件として文書管理を見直し，ファイリングシステムを1986年に導入した。導入時に行なった文書量調査によれば，執務室の文書量を積み上げた高さが計られ，各課の比較がなされている。表3-1，2によれば一般文書は48.8%にすぎず，帳票（6.6%），図書雑誌（16.3%），伝票カード（4.5%）など文書以外の資料類が51.2%を占めている。一人あたり文書量は平均で65.3センチである。この数値は各自治体の行政職員一人当たりの年間文書量をA4文書箱の書架延長に換算した先述のアンケート調査結果とも近い。部署では議会事務局や税務課，収入役室で1人当たり文書量が多い。その内容は，図書雑誌や帳票，支出命令書などである。またシステム導入前後の文書量を比較した表4によれば，文書量の削減率は67.9%に至っている。ただこれはさまざまな資料類の廃棄が多かったと思われ，現実の文書削減率は低くなくなると思われる（担当者の見解では20～30%の削減率が妥当と予想する）。また，税務課は電算化により文書が大幅に削減されたものである。こうした調査は現実の文書の全体像と個々の部署の文書・資料類のあり方を示し，庁内の体系的な文書管理の必要性を職員に納得させる効果があったものと推測される。

現実の文書管理は，全庁的な文書分類表により文書を分類し，各課では保存年限と文書分類番号，ファイル名を記したファイル基準表を作成する。收受・配付，処理，施行段階では原則として現年度，前年度文書は3段キャビネットに収納し，フォルダー（紙挟み）に入れる。また，個別フォルダーと持ちだしフォルダー（底が広がっている紙はさみ）を作り，資料や文書量の多いものは持ちだしフォルダーを使って区分する。書庫に保存する時はフォ

表 3-1 安芸津町種類別文書量 (1987. 単位mm)

	一般文 書	出力帳 票	図書雑 誌	パンフ レット	図面	伝票 カード	未使用 用紙	その他	合計
文書量	46,866	6,319	15,686	2,384	2,564	4,307	5,336	12,512	95,974
比率%	48.8	6.6	16.3	2.5	2.7	4.5	5.6	13	100

表 3-2 安芸津町課別文書量 (1987. 単位mm)

	文書量合 計	職員数	1人当り の文書量
総務課	5,068	6	845
企画課	5,021	6	837
厚生課	7,193	14	514
税務課	13,590	9	1,510
住民課	4,175	7	596
建設課	6,697	10	670
水道課	4,486	7	641
産業経済課	9,769	10	977
農業委員会事務局	2,306	2	1,153
管理課	4,160	9	462
教育委員会事務局	6,233	5	1,247
同和対策課	1,066	2	533
議会事務局	4,070	2	2,035
収入役室	4,525	2	2,263
町長室	702		
中央公民館	1,461	5	292
保育所(6)	5,468	26	210
小中学校(7)	6,426	17	378
東公民館	1,012	2	506
西公民館	1,436	2	718
浄水場	110	2	55
隣保館	1,000	2	500
合計	95,974	147	653

出典 安芸津町総務課調査資料 1987年。

ルダーを「置き換えケース」に収納する。引継ぎは公文書目録を作成しファイル基準表と対照して行う。維持管理のため、各課毎に「文書取扱い責任者」と「文書取扱い担当者」を配置しており、現状はほぼ機能している。課題は「ファイリングシステム導入前の未整理文書の処置」と「永年保存文書の量的拡大への対処」と認識されている。保存年限規定の見直しや、文書の活性度に応じた情報資源活用の見地から、保存年限経過文書への配慮や永年保存文書の選別が必要になっている。

・福山市の文書管理

1993年に庁舎を新築し集中管理の書庫が作られた。情報公開条例施行もあり、分散管理方式から集中管理方式へ転換した。集中管理書庫では文書分類番号順に排架しているのが特徴である。10年保存、5年保存、3年保存、永年保存を書庫書架ごとに区分している。各課ごとではないが文書分類番号が一定の建制順に課を配置しており、各課が迷うことはない。ファイルは8, 5, 3, 2センチのものを用意して各課の要望により配布する。各課では收受文書、起案文書とも登録される。文書は簿冊に綴りファイルにとじる。文書分類表に基づいて確定ファイル基準表が各課で整理され、各ファイルは完結1年後に総務課に引き継ぐ。総務課はさきの確定ファイル基準表で現物と照合する。各課提出の確定ファイル基準表により総務課は 1) 保存文書引継

表4 ファイリングシステム導入前後
文書量調査 (単位m)

保管単位名	導入前 文書量	導入後 文書量	削減 率%
総務課	50.7	32.2	36.5
企画課	50.2		
厚生課	71.9	13.1	81.8
税務課	135.9	20.2	85.1
住民課	41.6	22.3	46.4
建設課	67	36.9	44.9
水道課	44.9	19.3	57
産業経済課	97.7	18.2	81.4
農業委員会事務局	23.1	4.4	81
管理課	41.6	17.8	57.2
教育委員会事務局	62.3	23.2	62.8
同和対策課	10.7	8.2	23.4
議会事務局	40.7	11.1	72.7
収入役室	45.3	21.6	52.3
中央公民館	14.6	8.2	43.8
東公民館	10.1	4.3	57.4
西公民館	14.7	5.1	65.3
隣保館	10	1.7	83
合計	833	267.8	67.9

出典 安芸津町総務課調査資料1987年。

書台帳(総務課への引継文書台帳) 2) 常用文書引継書台帳(各課の常用文書台帳)、及び両者を合わせた 3) 確定保存文書引継書台帳を作成する。これらの台帳は各ファイル名が記載されており、すべて市政情報課へ移管して市民の検索手段となる。課題は「職員減での文書管理維持」「永年保存文書の選別、その基準策定」「各支庁に残る旧役場文書の保存」であると担当者に認識されている。

以上早期に情報公開条例を施行した二つの市・町は、情報公開条例施行を契機に文書管理の刷新を図った。ファイリングシステムを導入し、全庁的な文書分類表をもとに各課がファイル基準表を作成する割付積み上げ方式は共通して採用されている。二市町ともすでに永年保存文書が書庫を圧迫し、その最終処置(保存か廃棄か)を迫られている。二市町とも移動式書架を活用して書庫面積に対する書架延長面積をのばしている(福山市2.2倍、安芸津町2.1倍)が、それでも書庫スペースが圧迫されている。県内で最も早く公文書公開条例を施行した府中町は引継ぎ文書中の永年保存文書の比率が高く(20～30%)、現在書庫のかかなりのスペースが占有されている。小学校の空き教室を保存庫として利用する方向が検討されている。

これらの市町は、現用、半現用段階の文書管理が機能して情報公開に十分対応している。問題は、加速度的に増加する永年保存文書の保存年限規定の見直しや選別の是非である。

保存文書の体系を再構築する課題はこれらの市町に共通する。その際、これまで顧慮しなかった非現用段階までを含め、量的な縮小でなく、全記録情報の体系から行政経営上の価値を創造する保存体系を実現することが必要である。10年・5年・3年保存文書も年限経過後に情報資源としての価値を吟味し、保存体系の見直しへフィードバックできる体制が望まれる。その際、あくまで行政経営に視点は置かれるべきであろう。

その他、福山市は庁舎新築の際、分散管理から集中管理方式に転換したが、旧庁舎の地下書庫には未整理文書がかなり残されていた。新書庫への移転の際、かなりの文書が廃棄されたようだ。また、安芸津町でもファイリングシステム導入時点で集中管理のための新書庫が建設され旧書庫は取り壊された。

その旧書庫の文書を移管する際多くの文書が失われた。安芸津町は今も現書庫にはファイリングシステム導入前の未整理文書が一部残されている。こうした新書庫建設や文書管理の刷新時点は不活性文書の管理に目をむけにくい。新たな制度への対応に追われ、古くなった情報資源から価値を見出す視点を失うのである。これらの未整理文書は、管理主体の変更も必要である。

今後、情報公開条例の施行や新庁舎建築といったことを契機に文書管理の刷新が多く各市町村で行なわれるはずである。文書管理の効率性だけが脚光を浴び、保存年限経過文書の管理を視野に入れなかった場合、ファイリングシステムの機能は大量で一方的な廃棄文書の流れを生み出すことになる。古い行政文書を廃棄してあとで困った、古い未整理文書をこんな遊休施設で安全に保存している、古い行政文書でこのような市民サービスができた、その情報をこんな行政施策に利用できた、などの生きた情報を行政担当者間で共有し、文書の活性度に応じた体系的な文書管理とそれが質の高い行政経営の創造へと結実していくことが庁内の共通認識とならねば、過ちは繰り返されるであろう。

おわりに

以上の記述を 1. 市町村文書管理の全体像, 2. 市町村文書管理の方向として要約し、補足説明を加えることにする。

1. 市町村文書管理の全体像

Ⅰ 文書管理システム型（現用・半現用・非現用段階を通じた文書管理）

①集中管理方式 1（1.4％）公文書公開制度・中間庫制度・公文書館制度の一元成立

②分散管理方式 0

Ⅱ 非文書管理システム型（現用・半現用段階の文書管理）

①集中管理方式（a＝電子化進展 1, b＝一部電子化 2, c＝電子化なし 8）
11（15.1％）

②分散管理方式（a＝一部電子化1，b＝形式的管理2，c＝各課各人管理58）61（83.6％）

- ・Ⅰ文書管理システム型は文書のライフサイクルに沿った現用・半現用・非現用の行政文書の管理が実現している市町村で、広島市だけが該当する。制度と実態のズレはあるが、公文書公開制度と中間庫制度、公文書館制度が広島市公文書館を中核に一元的に制度化されている。
- ・Ⅱ非文書管理システム型は非現用段階の文書管理が欠落している市町村の類型である。そのうちⅡ－①集中管理方式－（abc）の市町村は1)情報公開条例施行を契機に各課管理から転換した2)比較的以前からのファイリングシステムや独自の制度で集中管理を維持した、という場合がある。近年、文書管理を刷新した市町村に電子化の進展が見られ、旧来から集中管理方式が機能している市町村や早期に公文書公開条例を施行した市町村では電子化対応は遅れている。また、早期に分散管理から集中管理に転換した市町村は未整理文書をその時点で多量に廃棄した例がある。
- ・Ⅱ非文書管理システム型－②分散管理型－（abc）の市町村は1)これまでの分散管理を簡単に是正できないので、検索機能を強化できる部分（ファイル登録）のみ電算化を導入している2)書庫の在り方に規定されて、各課管理の合理性が高いため、文書主管課は形式的な管理にとどまる3)仕事量や文書量が多く、職員が何役も兼職し、行政整理などにより規程の形骸化がすすんだことなどのため、各人管理が継続されるなどの場合がある。

2. 市町村文書管理の方向

因島市の事例をふまえると、市町村文書管理の方向について、その刷新には次の手順が有効だと考える。

1)全簿冊調査に基づき、行政組織体記録情報の行政的な価値に基づく階層的体系的な把握を行う（全簿冊体系表もしくはそれと同等な体系的記録情報の集合体の作成）。

2)その体系をふまえた保存年限規程の見直しと残すべき記録情報の体系的

なデザインを策定する。

3)保存年限規程では保存されない、階層的に下位とされる情報や年限規程では序列化できない情報のうち、行政経営上の価値を中心に、歴史的文化的価値を含め、その情報の摘出と保管、その評価のルール化を行う。例えば中期的長期的政策、重点的な施策・事業等で総合的全体的に網をかけようとした際の軽微とされる情報やパンフレット・ポスター。また社会的な事件・現象・災害など保存年限規程の階層性で序列化されない情報、地域固有の情報、工事図面の一部（配線配管図）、行政資料など。

4)文書管理の実態調査に基づく、所与の条件に適した文書管理マニュアルの策定と維持機構の設定、人的保証。

因島市の事例では、10年保存文書の一部保存をルール化した事実が重要なのではない。全記録情報の体系を全簿冊調査で把握し、記録情報の保存・廃棄体系を見直した上で、一部の非現用情報を一方的に廃棄せず、記録情報の流れを制御し情報の見直しと還流を生んだことが重要なのである。この行為は、現用・半現用・非現用段階の管理につながる「文書管理システム」を構築する第一歩となる。又、「電子化」は「集中管理」を必須とし、「システム構築」のチャンスを生む。

佐藤勝巳氏は公文書館法施行直後に、地方自治体の文書管理について次のように述べている¹⁴⁾。

現在多くの自治体でファイリングシステムが実施され、公文書の「効率的」な管理がなされている。このシステムについては周知のとおり、保存期間の切れた文書の廃棄を機械的に進めることによって合理的な文書管理を目指すものである。わが国においてはこのシステムの文書管理面のみが強調されすぎたきらいがある。廃棄の後に対する配慮が全く抜けていることに気付かずに導入されている。早急にこのシステムを採用しているところは文書のライフサイクルを考慮した文書管理及び保存システムを再構築する必要がある。つまり公文書館（文書館）システムである。そのさいに公文書館法はひとつの有効な拠り所となるだろう。

しかし、公文書館法施行後10年の時点（1996）で佐藤氏は「（市町村の文書館設立について）その状況に大きな変化がみられない」として、文書主管課の「公文書の管理システム」への「文書館システム」導入を提言された¹⁵⁾。すなわち、「廃棄後の保存についての流れを設定」することを主張された。また氏はすでに1987年時点で、「やかた」（文書館）を優先せず、「文書館システム」というべきものを考えるべきとし、この機能をもって行政のなかに「くい込んでいく」ことを重要視されていた。「行政にアピール」し「行政と一体となって問題の解決を図れるシステム」の構築を主張された¹⁶⁾。

これらの諸論から考えるならば、まず行政経営上の必要性が非現用段階の史料管理を考える場合、大切であることを再確認できる。現実の市町村が文書管理に期待するのは、まず情報公開への対応であり、行政経営上の利益である。史料管理の重要性だけを主張しても説得力をもたない。

永年保存を始めとする保存文書体系を、組織の生み出す全記録情報の体系から構築し、不断に見直していくためには、非現用段階の記録情報にも目を向けざるを得ない。そのためには遊休施設等を使って、「レコード・センター的機能」を持つ管理所を準備する必要がある。

また、保存規定と保存文書の実態は絶えずズレを生じるのであり、保存文書体系と全記録情報体系も同様である。真に行政経営に必要な情報かどうかの点検や記録の評価は、保存年限経過後にこそ必要なのであり、また永年保存文書も一定年限後に点検されるべきである。重要なのは行政組織体における保存文書体系の構築と点検であり、そのための非現用段階における記録情報の保管、点検（選別）、見直しである。また、保存年限基準を検討し保存文書体系を再構築することは、情報公開条例施行下において文書廃棄の説明責任を果たすうえでも必要不可欠の事になる。

結局、「レコード・センター的機能」によって、絶えず非現用段階の記録情報の見直しと評価を可能にし、保存文書体系を点検しつつけること、その後最終処置により保存を決定した記録情報については「公文書館的機能」により、「歴史的資料としての公文書等」の「適切な措置」を行うこと、が必要であることを述べてきた。これらを可能にする最低条件は「記録の棚おろ

し」であり、先述した全簿冊調査である¹⁷⁾。

平成の大合併という大波が近づくなかで、市町村の文書管理はその多くが危機的状況にある。分散管理は履歴の空白を多くの文書に与え、整理という名の廃棄は情報公開条例施行の足音が近づくに連れ増えそうな気配である。しかし、条例施行とそのための文書管理刷新は、「公文書館的機能」を含んだ「文書管理システム」をめざす好機でもある。因島市の実例が示すように、危機的状況にあった文書管理も、方法と手順を誤らなければ、見事に本来の機能を復活できる。そのための実践的な情報交換と理論研究の場（行政組織のネットワーク）を各地域において早急に準備する必要がある。

-
- 1) マイケル・ローパー「記録のライフサイクル」(ICA Mission 受入実行委員会編『記録管理と文書館 第1回文書館振興国際会議報告集』全国歴史資料保存利用機関連絡協議会, 1987年) 17頁。
 - 2) 秦博之「情報公開法の請求処理手続及び行政文書の管理方策」(『自治研究』第76巻第八号2000年) 71～77頁。
 - 3) 全国歴史資料保存利用機関連絡協議会(全史料協)研修研究委員会, 都道府県における「公文書の管理に関するアンケート」1999. 8. 9付結果, 2000年度全史料協研修会, 安藤福平「地方自治体の文書管理」でアンケート集計結果を配付した。
 - 4) 小川千代子「アーカイブズ／情報公開／文書管理 平等閲覧からアカウントビリティーへ」(『記録と史料』No 9, 1998年) 88頁, 杉浦允・松村雅生・松田網児『情報公開と文書管理』ぎょうせい, 1997, 122～124頁。
 - 5) 作山宗久『文書のライフサイクル』財団法人法政大学出版会1995. 5, 5～7頁, 活性レベルによって, つまり使用頻度によって文書のライフサイクルを考える場合, active record, semi-active record, inactive recordの表現を用いる。これらは活性＝現用, 半活性＝半現用, 非活性＝非現用に対応する。文書管理を考察する場合はこの表現の方が適切であろう。史料管理学は現用記録(current), 半現用記録(semi-current), 非現用記録(non-current)を使用する。石原一則「欧米における記録管理」(『記録史料の管理と文書館』北海道大学図書刊行会, 1996) 470頁註(17) 参照。
 - 6) 作山前掲書1～4頁。抜山勇・作山宗久『文書管理と法務』ぎょうせい, 1997, 105～106頁。作山氏の定義はW. ベネドン『記録管理システム』(作山訳, 勁草書房, 1988) による「記録管理」の定義「情報や記録を体系的に統制することであ

る。統制は、情報や記録の形式にかかわらず、作成から、使用頻度の多いとき（活性）の維持、使用頻度の少ないとき（不活性）の維持、そして最終的に廃棄されるか歴史・文化的記録として保存されるまでを対象とする」（3～4頁）の簡潔な表現といえる。さまざまな「記録管理」の定義については、石原前掲論文450～452, 468, 472頁註（44）参照。そこで紹介されている定義の多くは「不必要な記録を作成・保有せず、価値ある記録を保持することを確実にするため、記録の作成・組織化・維持・使用・処置の面で経済性と効率性を提供するように設計されたプログラム」（記録管理学会『IRMC レコード・マネジメント用語集』1990）のように経済性、効率性が強調されている。石原氏は効率性を「記録管理」の第一の目的としながらも、「しかし、効率性だけを目的としていたのでは、記録を永久に保存しようとする意味が鮮明にならないのではないか」（石原前掲論文468頁）という疑問を示し「記録管理」と「史料管理」の統合を念頭に、目的の問題点を指摘している。また「総括的な概念」としての「記録管理」の定義の問題性についてマイケル・ローパー氏は「この記録管理という用語は、英語以外のどの言語にも見当たらず、このように様々な概念を全て記録管理という一つの言葉のもとに集約して語ることは、これまで行われてきたそれぞれの国の記録管理の伝統と、著しくかけ離れているのである」（前掲『記録管理と文書館』11頁）として、企業界や北米を中心に発達した概念をそのまま他地域で援用することの問題を指摘している。また、「文書管理」「記録管理」の目的については作山前掲書4頁「新しい価値の創造に向けて知的生産性を向上させる」こと、「文書管理は情報の価値を生み出すための仕組みの一つであり、工夫である」という指摘がある。同目的については「記録管理システム」が確立している英米「文書館」の事例が参考になる（石原一則「ニューヨークのドリスとサラ」『会報 No27』全史料協1993. 3, 渡辺佳子「（海外研修報告）第12回 ICA 大会とアメリカ・イギリスの文書館」『資料館紀要』第22号1994, 青山英幸「イギリスにおける記録管理見聞記」『記録と史料』No6, 1995. 9等）。紹介された英米「文書館」は、記録管理に大きく関わっており、「行政機関の内部的な情報センター」（渡辺, 45頁）として位置付けられている。「情報は組織の活力である。正確で容易に入手できる情報が無ければ、組織は機能しない。情報管理は、質の高い政策を確実にするための重要な部分である」（渡辺, 41頁, 職員向けハンドブック訳出）の引用が参考になる。

7) 8) 文書館用語集研究会編『文書館用語集』大阪大学出版会1997年。

9) 井野美津子「広島市公文書館の現状と課題」（『芸備地方史研究』174・175号1990）。

井野氏はこの時点の課題として 1) 公文書館機能に合わせた施設づくり, 2) 選別基

準の策定と5年3年保存文書の選別、3)各課の文書引継ぎの徹底化、4)市域の近世以降の記録史料保存、5)全市域的な展示等による保存普及活動の推進、をあげている。

- 10) 村戸秀年「公文書館の存在意義の確立について考察」(『平成10年度公文書館専門職員養成課程修了研究論文』)
- 11) 村戸前掲論文。
- 12) 文書管理担当の北川勝之氏に歴史的資料の選別について聴いた際、「歴史的資料の基準はどこにあるのか。なぜ最初から永年保存でなかったのか。」と切り返された。歴史的価値の基準を保存年限規程の基準とは別の価値基準で考えることが、文書管理担当者にとっていかに矛盾の多い判断となるかを思い知らされた。歴史的価値の判断について、その「脆弱性」については富永一也「評価・選別を難しくしているものは何か」(『沖縄県公文書館研究紀要』第2号2000.3)から多くのことを教えられた。「公文書はあくまでも道具であり手段」なのであり価値判断になじまない、ということである。「公文書は、行政の活動の痕跡として、それを残すことで、効率的、継続的な行政活動を可能にし、かつ市民的権利を保証するもの」で、「あくまで手段として残される」(102頁)、とする。しかし、歴史的・文化的価値という要素を全く無視することもできない。例えばW.ベネドン(註6前掲書)の中で、レコード・マネジメントの構成要素の一つとして、アーカイブス・マネジメント(史料管理、作山訳出は文書館管理)を含め、次のようにいっている。「現代のレコード・マネジメントはコスト削減という評判をとっているが、長期的に見ると歴史的・文化的な必要性への途絶えることのない尊敬にこそ価値がでる。レコード・マネジメントでは、リテンション・スケジュールの中で、その記録の歴史的・文化的価値を考慮し、保存目的と検索能力を吟味しなくてはならない。」として「組織の記憶の保存」「政策の背景」「個人記録」「歴史」「組織の発展」等の諸点で利点がもたらされるとしている(17頁)。
- 13) リテンションスケジュールについては、W.ベネドン前掲書49～86頁、石原前掲論文463～467頁に詳しい説明がなされている。そのなかで「リテンションスケジュールは記録の現用としての保管期間、そしてディスポジション(最終処置=廃棄か保存かの処置)の方法などをあらかじめ指定するためのものである。その指定は記録が作成されたときに作られる。いいかえれば、記録が作成された時点で、記録は評価され運命が決められる。」として、「記録を段階的に減量化しながら、最終的な選別を行う」ための手段と位置付けている。また石原一則「現代公文書の評価・選別方法について—神奈川県立公文書館の実務から—」(『神奈川県立公文

『書館紀要』第2号1999.3) 28頁では「ファイル基準表に公文書館の評価・選別の意思を記入したものを作る。これは欧米で使用されるリテンションスケジュールと呼ばれるものとほぼ同じものになる」としている。

- 14) 佐藤勝巳「公文書館法と地方自治体における文書管理・史料保存」(『史料館報』第49号1988.9)
- 15) 佐藤勝巳「地域文書館の創造に向けて—特に市町村文書館創造への展望—」(『記録と史料』No7, 1996)
- 16) 佐藤勝巳「市町村の文書館づくりに向けて」(全国歴史資料保存利用機関連絡協議会『会報』No13, 1987.9)。このなかで、氏は、市町村文書館の機能の第一に行政文書の管理をあげ、機能の中に「市町村行政の武器」となるものを持たねば設立が難しいと論じている。行政そのものへの情報提供や日常業務への関与の重要性を文書館の機能として大切だと指摘している。堀内謙一「基礎的自治体における公文書館設立のための序論」(『記録と史料』No7, 1996)は、公文書館法の解釈により、「歴史資料としての重要な公文書等」の保存に関する「適切な措置」を講ずる責務として「その発生からの公文書管理システムを構築する必要」を同法は示唆しているとし、現用→半現用→非現用→アーカイブズに至る各段階の保存システムが「有機的に体系化」されることで、効率的な公文書館システムが可能だとする。また公文書館の業務は効率的な行政経営に還元されるべきとする。それは行政組織体における質の高い情報管理を目指した公文書館のあり方である。公文書館設立の前提は現用・半現用・非現用公文書の保存公開システムの充実と有機的な体系化だとしている。こうした前提条件と公文書館像が市町村における「公文書館的機能」を可能にする理論的素地になると考えている。
- 17) W. ベネドン、註6前掲書、第1章レコード・マネジメントの全体像の「レコード・リテンションとレコード・センター」5～9頁。「記録の棚おろし」とは「ファイルの中身とその保有の期間と方法を定めるための情報をすべてリストすること」である。これが終わると1)記録の量(Volume)2)記録参照の活用頻度(Activity)3)法的必要条件(Legal)4)記録を用いる必要性(Use)5)保有の経済性(Economy)の5要素(ベネドンはこれらの頭文字をとりVALUEと表現する)により記録を評価し、リテンション・スケジュールを作成する。これは「現在の状態」「移管するための条件」「最終処置」「保護」を載せ、記録の処置、見直し、永久保管を行う道具とする。半活性、不活性記録はレコード・センターで保管し情報を提供する。ここで記録は、常に見直される。ベネドンはレコード・マネジメントの重要な道具として、リテンション・スケジュール作りとレコード・

センター（不活性記録・歴史的に価値のある記録・重要記録をしまう集中保管所の効率的・経済的維持）をあげている。

参考文献

安藤福平「公文書の管理・移管・評価選別について」（『広島県立文書館紀要』第5号1999）。

安藤正人・青山英幸編著『記録史料の管理と文書館』北海道大学図書刊行会、1996。

安藤正人「文書館についての四章」（『地域史研究』20巻第2号1991、のち『草の根文書館の思想』岩田書院、1998所収）。

高野 修『地域文書館論』岩田書院、1997。

同「情報公開の時代における市町村の資料保存と文書管理の課題」（2000年度広島県立文書館主催「行政文書古文書保存管理講習会」講演配付資料）

戸島 昭「地方自治体の記録をどう残すか—文書館へのステップ—」（『記録と史料』No3, 1992）。

吉田公一・角野秀樹・栗原和男「自治体における文書管理システムの適用事例—旭市、狭山市を例にとって」（『行政&ADP』1999、11月号）。

特集、栃木県内自治体文書担当者対象文書管理セミナー「情報公開と実践的文書管理」（『文書管理通信』2000、11—12）

（かずの ふみあき 副主任研究員）