

## 平成の大合併の時代と文書管理

### <はじめに>

今日は「平成の大合併」の時代といわれている。

振り返れば、昭和20年代後半から30年代の「昭和の大合併」の時代をすでに私どもは経験しており、その時代にあっても、今日と同様に新たな時代に適合した文書管理システムの構築が求められたことは読者にあってもご承知のことと思う。

今号の特集では、昭和の大合併の時代以降に地方自治体で行なわれた文書管理の試みとその結果について分析し、今日の平成の大合併の時代に求められる文書管理の地平がどのようなものであるのかを明らかにする試みを行いたい。

市町村合併は、単純に考えても、複数の文書管理の手法を一つにまとめる作業を伴うのであるから、必然的に合併後の統一的な文書管理システムの構築が課題となる。

しかしこのような合併と文書管理の一般的な関わり以上に重要であると思われるのは、いわゆる「大合併」と冠称される時代が、実は大きな社会的変革期の中に属するのであり、この社会的変革期を表徴する新たな文書管理の手法、システムが現在問われていることなのである。

従って、平成の大合併の時代における文書管理を考える事は、実際に合併を行った、あるいは行う予定の団体における問題であると同時に、合併を行わなかった団体においても等しく重要事であると考えらる。

私ども文書管理通信では、既に11号、12号（平成5年末から翌年）において、昭和の大合併以降のファイリングシステム導入ブームとその経緯を取り扱っている。

文書管理通信のバックナンバーをWEBサイトからダウンロードしている団体もかなりの数に上る事から、二番煎じと思われるかもしれない。

しかし11号、12号当時から既に10年余を経て、この間の地方自治体を取りまく環境は激変とも言ってよい様相を呈している。この変化そのものが先に触れた大きな社会的変革期の中で生じているものであることは言うまでも無い。

このことを踏まえ、11号、12号で行った作業内容の時間軸を延長し、補足する目的で、今号においてもう一度、上に述べた試みを行う事とした。

### 1. 合併の歴史と平成の大合併

市町村合併と文書管理を併せて考えるにあたって、まずは日本における合併の歴史を振り返ってみたい。現在の平成の大合併の他に、明治の大合併と昭和の大合併が存在することは読者も良くご存知の事と思う。

これら3つの大合併における市町村数の変化について資料1に示す。

資料1によれば、明治21年の町村数は71,314団体とある。この時代の町村は、幕藩体制期の社会組織、制度を色濃く残すものであった。

その後、明治政府は近代国家としての制度を次々と整える中で、明治22年に市制町村制を施行し、内務大臣訓令による町村合併標準提示に基づき、町村の標準的な規模を約300戸から500戸とする旧町村の合併を行った結果、市町村数がおおよそ五分の一の15,859に減少することとなった。これが、「明治の大合併」の実態である。（明治5年の大区小区制や明治11年の郡区町村編制法の施行に際しても団体数の増減は有ったのだが、

ここでは市制町村制の制定以前については省略する。)

明治の大合併の時代からおよそ60年、第二次世界大戦後の昭和22年、日本国憲法に基づく地方自治法が施行された。新たな時代のこの地方自治法においては、新制中学校の設置管理、市町村消防や自治体警察の創設の事務、社会福祉、保健衛生関係などの新しい事務が市区町村の事務に付加されることとなったため、これに相応しい団体規模と、またより高い行政事務の効率化が求められる事となり、昭和28年には町村合併促進法が施行され、続く昭和31年には新市町村建設促進法が施行されることとなった。両法による市町村合併の促進により、市町村数は昭和28年10月の9,868団体から昭和36年6月には3,472団体とおよそ三分の一まで減少している。これが、「昭和の大合併」にあたる。

昭和の大合併が一段落した後にも、更なる市町村合併の促進の為の法的措置がとられ、昭和の大合併時に比べ件数は減ったものの、全国各地で継続的に合併は続き、今日の「平成の大合併」の時代に到るのである。

平成の大合併時代と言われる今日は、国から都道府県、都道府県から市区町村へと分権化が進行し、市区町村においては事務量が増加する一方、ますます教育や福祉、環境問題などの行政サービスの広域化、高度化、多様化が求められる時代である。

他方、長引く不況の中、一部の団体を除く多くの市町村では税収の低下傾向に歯止めがかからず、財政は窮迫し、職員数の増員が困難な状況に陥っている。

このような時代状況の中では、より少人数の職員により、より効率的に行政サービスを充実する方策を考えざるを得ず、またこれを実現するコンピュータシステムの構築や施設面の充実などの為の資本投下の為には、より大きな市町村規模が必要となる。

以上のような背景の下に、平成7年4月に合併特例法が改定（市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律の施行）され、平成の大合併の時代に突入したのであった。

平成14年4月現在で3,218あった市町村は、3年後の平成17年4月には2,395団体にまで減少し、また平成18年3月には1,821団体となる見通しであるという。

今日までの大合併を振り返れば、明治の大合併は、近代国家としての日本の黎明期に、まさしく近代的な内治制度への変革の過程で起こったものであり、また昭和の大合併は日本が民主国家として生まれ変わる時期になされているのであって、2者ともに日本の国体が大きく変わる時期に起こったものであると言ってよい。

国体が変わるということは、広く国民一般の生活と意識に大変化が生じるということでもある。

では、前2者に並んで「大合併」と冠称される平成の大合併は、国体の変更を伴う時代背景を持っているのかと言えば、否であろう。

しかしこの時代が「高度情報化社会」へのちょうど入口にあたる時代であり、このことが実は、日本国民にとって国体の変更と等しいような生活上の大変革期であったと、もし後世から振り返って評価されるのだとすれば、平成の大合併もまた前2者と同様の背景を持っているということになるのではないだろうか。

資料1: 総務省HP「市町村数の変遷と明治・昭和の大合併の特徴」をもとに作成

大合併	年月	市	町	村	計	備考
明治	明治21年	—	(71,314)		<b>71,314</b>	
	明治22年	39	(15,820)		<b>15,859</b>	市制町村制施行(明治22年4月1日) (明治21年4月17日 法律第1号)
	大正11年	91	1,242	10,982	<b>12,315</b>	
	昭和20年10月	205	1,797	8,518	<b>10,520</b>	
	昭和22年8月	210	1,784	8,511	<b>10,505</b>	地方自治法施行 (昭和22年5月3日 法律第67号)
昭和	昭和28年10月	286	1,966	7,616	<b>9,868</b>	町村合併促進法施行 (昭和28年10月1日 法律第258号)
	昭和31年4月	495	1,870	2,303	<b>4,668</b>	新市町村建設促進法施行 (昭和31年6月30日 法律第164号)
	昭和31年9月	498	1,903	1,574	<b>3,975</b>	町村合併促進法失効 (昭和31年9月30日)
	昭和36年6月	556	1,935	981	<b>3,472</b>	新市町村建設促進法一部失効 (昭和36年6月29日)
	昭和37年10月	558	1,982	913	<b>3,453</b>	市の合併の特例に関する法律施行 (昭和37年5月10日 法律第118号)
	昭和40年4月	560	2,005	827	<b>3,392</b>	市町村の合併の特例に関する法律施行 (昭和40年3月29日 法律第6号)
	昭和50年4月	643	1,974	640	<b>3,257</b>	市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律施行 (昭和50年3月28日 法律第5号)
	昭和60年4月	651	2,001	601	<b>3,253</b>	市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律施行 (昭和60年3月30日 法律第14号)
	平成7年4月	663	1,994	577	<b>3,234</b>	市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律施行 (平成7年3月29日 法律第50号)
	平成11年4月	671	1,990	568	<b>3,229</b>	地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律一部施行 (平成11年7月16日 法律第87号)
平成	平成14年4月	675	1,981	562	<b>3,218</b>	地方自治法等の一部を改正する法律一部施行 (平成14年3月30日 法律第4号)
	平成16年5月	695	1,872	533	<b>3,100</b>	市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律施行 (平成16年5月26日 法律第58号)
	平成17年4月	739	1,317	339	<b>2,395</b>	市町村の合併の特例等に関する法律施行 (平成16年5月26日 法律第59号)
	(平成18年3月	777	846	198	<b>1,821</b>	平成17年10月13日時点の見込み)

## 2. 昭和の大合併におけるファイリングシステム導入ブームとその推移

### 2-1. ファイリングシステム導入ブームと崩壊

明治の大合併の時代は、太政官布告等によって日本における公文書の近代的な概念が整ったと言う意味で、官公庁の文書管理においては重要な時代と言えるが、参考資料が少ないということもあり省略する。

ここでは前章で見た昭和の大合併時代において官公庁の文書管理がどのように変わったのかについて考えてみたいと思う。

資料2: 自治省行政局振興課監修「地方公共団体の新しい文書管理システムの構築と運用」より

	調査年月	市区	町村	合計
A	昭和44年6月	264	660	924
B	昭和57年10月	168	178	346
C	A-B(13年間)	96	482	578
	実施団体減少率	36%	73%	63%

昭和の大合併時の市町村数の変遷については先述した通りである。

合併を契機として、実に多くの自治体でファイリングシステムの導入がなされた。この

時期のファイリングシステムの導入とその後の経緯に関して資料2を参照していただきたい。

資料2によると、昭和の大合併が終って暫くの時期に当たる昭和44年6月の段階では、市区町村合わせて924団体においてファイリングシステムが導入されていることがわかる。(昭和44年以前の時点での統計資料が見出せないため、昭和の大合併の始めから一段落するまでの約10年間の間にファイリングシステムを導入し、かつ44年以前にシステムが既に崩壊してしまっている団体については、残念ながら把握ができない。おそらくこれらの団体を含めれば924団体を上回る導入団体数ではなかったかと想像する。)

前掲の資料1から、昭和44年の市町村数がおよそ3,300と推測できるので、その導入率は約三分の一ということになる。

このようなファイリングシステムの構築ブームと言って良い現象が起きた原因を次の2点にまとめてみた。

#### (1) 合併に際して必然的に必要となる統ルール構築への要求と文書量の増加

それまで合併前の旧市町村が各々のルールで行っていた文書管理の手法を、合併により1つのシステムに統一しなければならない。

また、合併前の団体の文書管理は、多くはシステム化がされていない状態であり、属人的管理下にあったものと推測される。

構成団体個々のこのような文書管理状況の中で合併が行なわれ、その結果「たし算」で合併団体数分の事務量が増加し、また文書量も比例して増加する。

合併直後の時点で、従来の属人的管理の手法ではまかなえない状況もたらされ、結果として大勢は新たな文書管理手法としてのファイリングシステム構築の方向に進んだものと推測される。

#### (2) ファイリングシステムの研究の進捗と基礎的条件の整備

日本におけるファイリングシステムの先駆的導入は1900年代初頭において既に民間企業の手で行なわれていたと言われ、また関東大震災を契機として民間や官公庁にも普及が進んだと言われている。

第二次大戦後の昭和50年代初めに、当時人事院に在職していた三沢仁氏(後に日本におけるファイリングシステム研究の第一人者)が米占領軍から指導を受けて「ファイリングシステム」(日本事務能率協会)を上梓し、これが日本におけるファイリングシステムの研究と普及の基礎となったことは良く知られているところである。

余談であるが、この時期くろがね工作所とイトーキ両社に対して、国からファイリング用什器や用具の開発研究の要請が有り、そのことが両社のファイリングシステムメーカーとしての出発点となったそうである。(伝聞につき確証なし)

戦後の官公庁におけるファイリングシステムの導入は、終戦直後の1948年に内閣次官会議で、官公庁にファイリングシステムの採用を勧める申し合わせが行なわれたことを嚆矢とするが、終戦直後の混乱期にあつては、この申し合わせをもって普及が飛躍的に進むという状態ではなかったようである。(この項「ファイリング&情報共有なるほどガイド」くろがねファイリング研究所著)による)

政府による上述の「申し合わせ」に類するファイリングシステム普及策は、昭和の大合併に先立ってあるいはその過程でも、上記①の状況を踏まえて、何らかの形で講じられていたものと推測される。

また三沢氏による研究の進捗と「ファイリングシステム」等参考図書の公刊、くろがね工作所、イトーキによるファイリング専用キャビネットや個別フォルダー等の用具の市販など、ファイリングシステム普及の為の基礎環境が整ったことも、ファイリングシステム導入を検討する市町村にとって大きな後押しとなったことであろう。

このような要因により全国の多くの市町村に於いてファイリングシステムの構築がなされたものと推定されるが、資料2に見るように、昭和44年の統計から13年後の昭和57年には、驚くべきことに924団体の導入団体の内、6割強の団体で、システムの崩壊が生じている。

ファイリングシステムの崩壊は団体の規模が小さければ小さいほどその崩壊率が高くなる傾向が顕著で、市区部では36%に留まったのに対し、町村では73%の団体で崩壊が生じている。

この統計値は、ファイリングシステムの構築において、導入はしたもののその後の維持管理が如何に難しいかを如実に示すものであるが、しかしその原因と対策を考えるには、大雑把に「維持管理がうまくいかなかった」から・・・と理由付けるだけでは足りない。

このような崩壊を引き起こした問題点を、より具体的に次節で分析してみよう。

## 2-2. なぜ崩壊が起きたのかを考える

この時期に導入されたファイリングシステムは米国から移入されたものである。

ファイリングシステムは19世紀末に創案された、専用のキャビネットと個別フォルダーを利用したバーチャルファイリングであり、その後米国におけるファイリングの標準となり、今日に至っている。

ファイリングシステムでは、文書の整理、保管から廃棄にいたるライフサイクル全体にわたり多くのルールが定められている。これら細かなルールを、文書を作成し活用する全ての職員が、遵守することによって始めて成立するシステムであるとも言える。

従って、このシステムを維持しなければならない個々の職員にとっては、極めて「窮屈」で「不自由」であると感じられるものとなる。

このようなファイリングシステムにおける不自由さや窮屈さは、米国人も日本人も根本的には同じように感じているはずのものであるが、同じシステムを導入したはずの日本では、なぜ前に見たように次々とシステムが崩壊してしまったのか。

以下、米国におけるファイリングシステムを成立させている条件と日本の現実との間のギャップにこそ、崩壊の原因があるとの推測のもと、日米の社会環境の比較を行い、原因を明らかにしたい。

### 2-2-1. 米国におけるファイリングシステムを成立させている背景と法制度

#### (1) 米国は人種の坩堝であり転職社会

ご存知のとおり、米国は多様な民族・人種・文化が混在する坩堝のような社会である。違った文化背景を持つ、異なる民族、人種の個人が集まり、1つの社会組織を形成しているのである。

また米国においては、労働流動性が極めて高い転職社会であるとも言われる。

#### (2) 米国におけるファイリングシステム定着の必然性

以上のような多種多様の人たちが組織として一つの仕事を進めるためには、またいつ誰

が転職しても組織事務全体に支障をきたさないようにするためには、業務手順の統一ルールとマニュアルは必須のものとなる。

近代以降の企業や官公庁（組織）における文書は、その組織の活動そのものを表現し、また記録するものである。組織を構成する全ての社員、職員は、常時文書を取り扱うことが必須であって、極論を言えば文書の取り扱いそのものがその者の組織活動であり、その総和が会社や官公庁の活動であると言い換えても良いほどであろう。

文書を扱うことがその組織の活動そのものであるなら、少なくとも米国社会においては、文書の取り扱いの統一ルールやマニュアルが無ければ、企業活動や官公庁における活動そのものが成り立たないのであり、この統一ルールやマニュアルこそがファイリングシステムそのものである。

### （３）米国の文書管理、ファイリングシステムを支える制度

これまでに見たような社会的背景のもとに、1943年に連邦記録処分法(Records Disposal Act)が、1950年には連邦記録法(Federal Records Act)が制定されている。

これらの法律により、行政機関において文書の作成から廃棄までの文書のライフサイクルを適正に管理することが義務づけられている。

1966年には、情報自由法 (Freedom of Information Act) が制定され、連邦機関の所有する行政記録は一部の例外を除き、公開が義務づけられた。その後、欧州など各国において同様の法律が制定されている。(世界で最初に情報公開法を制定したのは、1766年のスウェーデン)

文書管理に関わる資格制度として、CRM (Certified Records Managers) とよばれる公認記録管理士としての資格試験が実施されており、これを取得することで文書管理分野における専門職として認められ、給与面においても高く評価される。

日本における同種の資格はNOMA (日本経営協会) によるファイリングデザイナー検定であるが、この検定制度が生まれたのもつい最近であり、またその資格の社会的認知度の面でもCRMとは比較にならない状態である。

### （４）米国におけるファイリング教育

米国におけるファイリング教育は、既に小学校段階から始まっていると良く言われる。文書管理通信として調査した範囲では、高校 (Highschool)、中学 (Middle School) においてファイリング実務を学ぶ教程を持つ学校があることは確認できたが、実際に全米で低年齢層に対してどれだけのファイリング教育が実施されているかについては資料を持たない。

とは言うものの、上記（３）のCRMの資格制度を見る通り、資格を持ちファイリング技術を身につけた者が、専門職として多くの組織に採用され優遇されている社会であり、また専門職に就かなくとも、ファイリングの技術を最低限身につけていなければ組織の一員として働くことができない社会でもあることから、広範囲にファイリング教育が行なわれているものと考えて良いと思われる。

本節の冒頭で触れたように、ファイリングシステムは元来細かなルールの積み重ねで構成されるシステムであり、このシステムの下で働く人々にとって、このルールを常に遵守することは「窮屈」であり「不自由」であると感じせしめるものであることは間違いないところであろう。

またこのような窮屈さや不自由さは日本人にとっても米国人にとっても等しく感じるところのものである筈のものであるが、現実には米国に於いてファイリングシステムが汎く普及しているのは、この窮屈さと不自由さが克服されているからであると考えられる。

その克服は本項（１）～（４）の各要素が総合的に作用した結果であるかと思われる。

すなわち、窮屈であっても、不自由であってもこれを克服しない限り、社会においてあるいは組織においてコミュニケーションをとることができず、また社会、組織そのものも成立することができないという切実さが底流にあり、このことを前提として国家全体の取り組みとして早い時代から法的な整備が進められ、資格制度等の制度的基盤をも整え、また低年齢層へのファイリング教育を積極的に施すことによって、窮屈さや不自由さを克服しているのである。

ファイリングシステムの使用者たる組織構成員においては、学校教育の中で技術を学び、窮屈さ、不自由さが当たり前であるとの意識を持つに到っているであろう。

また更に重要な点は、以上のような国家、国民としての文書管理、ファイリングシステムに関するコンセンサスに立って、民間、官公庁を問わず、組織の中に有資格者たる専門員を必要数雇用し、専任の文書管理担当者としてファイリングの指導と実務に当たらせていることであろう。

組織構成員全体がファイリングの必要度を強く認識し、かつ一定の実務技能を有しているその上に、専任の文書管理担当者を置いて管理に当たらせているということなのである。

実に、米国におけるファイリングシステムは、このような教育コストや人的コストを国や自治体、会社組織が負担することによって初めて成立しているものであることを忘れてはならない。

## 2-2-2. 米国とは明らかに異なる日本の社会的背景

以上見てきた米国社会のあり方に比べ、日本はほぼ単一の民族であり、また同じ文化を共有する人達によって社会が成立し、また組織も構成されている。

最近でこそ地域社会に住む外国人の姿を見かけることが珍しくなくなり、また同じ職場に外国人が居る会社も増えてきているというものの、米国のような人種と民族の垣間で、生のままでは組織内のコンセンサスをとるのが困難といった社会や組織ではありえない。

労働流動性の面から見ても、今日では随分と転職する者が多くなったとは言えるものの、良くも悪くも欧米の水準には遠く、特に昭和30年代、40年代の昭和の大合併当時にあつては、終身雇用が当たり前とされた社会であつた。

このような日本的社会にあつては、同じ日本人としての言語、文化を共有した者同士が、また国民一般の教育水準の高さを背景に、同程度の教育レベルの者同士が、団塊となって同じ組織内で長期間過す事となる。

もちろん意志の疎通は容易で、いわゆる「阿吽の呼吸」で済ますことも可能であろう。

このような性格の組織においては、文書の取り扱いについての統一的なルールやマニュアルは、最低限のものが有れば良く、よく言えば融通無碍に対処しても事務の遂行に事なきを得ていたのであつた。

またこの時代には、「〇〇の神様」と呼ばれる熟達の職員がどの組織のどの課、係にも居て、その人に聞けばたちどころに文書の保管場所や時には内容まで教えてもらえたと、役場の職員の方から聞くことが多い。

このような日本的状況では、ファイリングシステムが社会と組織活動に必須であることを前提に組み立てられている米国における法整備、教育、資格制度の類は、必要とされな

い。

またコストを掛けて文書管理の人材を社会的に養成し、養成された専門要員を組織内に雇用する必然性もまた存在しなかったということであろう。

### 2-2-3. 導入ブーム後のファイリングシステム崩壊の原因とは

米国と日本におけるファイリングを巡る背景と環境の相違を見てきたが、結論としては、米国的環境から生まれたファイリングシステムを、米国とは明らかに異なる社会背景を持つ昭和の大合併の時期の日本の組織に、その技術的側面だけ移入したことが崩壊の主原因であったと、総論としては考えて良いと思う。

その中でも、特に決定的かつ直接的な要因となったのは、2-2-1 末尾に触れた米国での専門要員の雇用と配置の考え方が、ファイリングシステムの技術とともに採用されなかったことにある。

この直接的原因を次の(1)で、遠因と推測される文書の分類方式のミスマッチの問題について(2)で少し詳しく説明する。

#### (1) システムを維持継続させるための人的コストの不足

ファイリング教育を受け、ルールを守る窮屈さや不自由さを当たり前と感じている一般の組織構成員と、更にまたその上に資格者である専門要員が配置されることで、初めて米国のファイリングシステムが維持管理されている事は既に述べた。

これに対して日本では、組織の一般構成員へのファイリング教育は、せいぜいその組織に加入(就職)してから簡単に行なわれる程度であり、ファイリングでの窮屈さや不自由さを当たり前として受け容れる意識が育っていない。

更にまたこれら一般構成員を管理、指導する文書管理専任の職員が組織内の要所に配置されているケースは例外であり、特に小規模の団体、組織においては他の業務と兼任しているのが常態である。

本項冒頭にも述べたが、米国のファイリングシステムの形、技術のみを移入し、本来それを支えるべき文書管理専任者の配置という人的コストを掛け得なかったことが、昭和の大合併期にこぞって導入されたファイリングシステムの崩壊の最大要因である。

本章2-1の(1)、(2)の理由があつてファイリングシステムの導入ブームが起こつたのであるが、結果として言えば、仏を造って魂入れずの喩えの通り、魂たる人的コストの負担があまりにも少なすぎたのであつて、ファイリングシステムの崩壊もまたやむをえなかつたものと考えられる。

#### (2) 文書分類方式のミスマッチ

既に述べた日本と米国のファイリングを支える社会環境の相違が、日本におけるファイリングシステムの定着を阻んだ最大の要因であつたと結論付けてよいと考えられるが、もう一点、この時点で採用された「文書分類方式」が「割付方式」(ファイル形態はバーチカルファイル方式)であつたことも、定着をより困難なものにさせる原因であつた可能性が考えられる。

「割付方式」では、予め組織内の全ての部課係をまたいだ文書分類表を作成する。

第1ガイド、第2ガイド、個別フォルダーといったように上から下へ分類を決めていく方式である。日々発生する文書は、各課でこの分類に合わせて個別フォルダーに収納し、キャビネットに保管され管理されることとなる。

この方式では、決められた分類の変更は原則として認められないため、1フォルダー内の文書量がフォルダーに格納できる量を超えてしまうケースや、逆に文書数枚しか入っていないフォルダーが発生するケースなどが生じ、その意味で物理的変化に対応しにくい方式であると言える。

この方式の検索面においては、全庁、全組織に共通の分類であるため、部、課、係間の相違は無く、たとえ職員の異動があっても支障なく使える利点は有るのであるが、このことは反面で、部、課、係ごとに固有で認知し易い任意のガイドやフォルダー名を付けられない事にもつながる。結果として抽象的なガイド名、フォルダー名のどこに必要な文書があるかの判断に窮することがまま生ずる欠点をも持っている。

図書館で必要な本を探す際に、本の表題は判っているのだが、図書分類の上層の分類、例えば総記、自然科学、政治、文化、宗教などの分類のどこに有るのが判らないといった経験をすることが良くあるが、割付方式でも同じようなことが生じがちなのである。

以上見たような割付け方式の難点から、ファイリングシステムの有用性が減じ、結果としてシステムの崩壊に到ったという事例もあつたのではなからうか。もしこの時期に導入されたシステムの分類方式が「割付方式」ではない、より現実に即したものであれば、あるいはもう少しファイリングシステムの定着率も高い結果となつたかもしれない。

文書分類法式には割付け方式とは別に積上げ方式がある。これは予め規定した文書分類は用いず、日々発生する文書の内容やその文書量に合わせて分類を下から上へと積上げてゆく方式である。

抽象的になりがちな割付方式の分類に較べて、実際の利用者にとってより現実的、感覚的に理解し易い方式であり、また各々の発生量に応じてファイル分類を行うという意味でも文書量の管理がしやすい仕組みをもっている。これは「割付方式」の欠点を補う形で、その後\*（註1）日本で考案された分類方式である。

前出の「ファイリング&情報共有なるほどガイド」によれば、昭和39年に改訂出版された三沢仁氏の「ファイリングシステム三訂」で積上げ方式が提唱（二訂までは「割付方式」）され、その後の日本におけるファイリングシステムの分類方式の主流となつた・・とある。

註1：昭和の大合併が昭和28年～36年にかけてであり、また資料2の導入団体数は昭和44年6月の数値であるため、昭和の大合併に際して多くの団体で導入されたファイリングシステムの分類方式が実際にいずれであったかは特定ができないのであるが、かなりの比率で割付方式が採用されたのではないかとの推定に立って、崩壊の遠因を「割付方式」に求めていることをご了承いただきたい。

#### 2-2-4. それでも事務は滞りなく進められた！？

昭和44年に924あったファイリングシステム導入団体が、昭和57年には346に激減（資料2）している原因と考えられる点を前項で挙げたのだが、ではこの期間中のどこかでシステムの崩壊をみた団体において、文書事務は滞りなく進めることができたのであろうか？あるいは、2-1（1）、（2）の導入に至った要因が解消したのだろうか？

以下は推測の域を出ないものであるが、これら団体においては「ほぼ」事務遂行において事なきを得ていたのではないか。

合併直後に一時的とは言えファイリングシステムが適用され、文書管理の形だけは整った状態が、維持管理にかかる人的コストの不足が原因となり、合併の混乱期を経て徐々に当初のシステムが崩壊する中でも、既に述べた日本的コンセンサスがそれなりに有効に働

くことで、組織活動そのものに支障をきたすような根本的な不便さや不足感を持たずに過せたのではなかったろうか？

もちろん文書管理の主管課職員や一般職員の中にも、ファイリングシステムの崩壊に危機感を抱き改善を提案した者も有ったに違いないが、その不備によって組織活動を阻害する大きな事故でも起こらない限り、意見具申に終わってしまったのではないか。

「過去の文書を探し出すのに時間がかかる。この所要時間の総計は組織総体として大きな人件費の無駄となる。」・・・と正論を述べても、それで予算が通る時代ではなかったのであろう。

このような状況が徐々にではあっても変わってくるのはバブル崩壊後の時代以降であった。

地方公共団体に於いては、慢性化する財政赤字の中で、より少ない職員によって、しかし逆に増加する業務の遂行が求められ始め、また公文書を保管、保存する目的において、従来は行政事務のための保存の傾向が強かったのに対し、汎く国民、住民の財産としての保存、求められれば可能な限り迅速に公開することを前提とした保存の考え方が一般的となる時代になって、ようやく上の正論が受け入れられる素地が出来上がってくるのである。

### 3. 高度成長期における市町村合併とファイリングシステム

昭和の大合併以後の日本は高度経済成長の時代を迎える。この高度成長の時代にも、ブームとまでは呼べないものの市町村合併が行なわれている。

昭和37年の「市の合併の特例に関する法律」、昭和40年には10年間の期限付の「市町村の合併の特例等に関する法律（合併特例法）」が施行され、その後この特例法は10年単位で延長され、これらの法律の下で平成13年5月までの間に152団体の合併が行なわれている。

高度経済成長の下、人口の中央又は大都市圏への集中が進み、特に大都市周辺のベッドタウン都市への人口集中が顕著となる。

全国的に道路交通網の整備が進み、また国民の生活水準の向上と所得の伸びを背景として、モータリゼーションの大きな波が起こり、従来の生活圏は市町村の枠を超えて広域化してゆくこととなる。

広域化する生活圏に対応するため政府は昭和44年に「新全国総合計画」を閣議決定し、具体的に広域市町村圏や地方生活圏が設定され、これに基づく財政措置もなされた。

その中で市町村相互の規模能力の格差や生活圏と市町村行政域との乖離が指摘されることになるのだが、この問題に対する根本的な対策は、平成の大合併の時代に持ち越されることとなる。(以上の記述は滋賀縣市町村合併推進支援本部「市町村合併ハンドブック」に拠る)

この時期の市町村合併においても文書管理の統合と、これを合理的に行うことを目的としたファイリングシステムの導入が図られたであろう事は想像できる。また合併団体以外でも、人口が集中し都市自体の規模が膨れ上がった大都市近郊の団体においても、増加する一方の事務処理と文書量の増大への対策として新たにファイリングシステムが構築される例も多かったと考えられる。(どの程度の数の市町村が新たにファイリングシステムの導入を図ったのか、あるいは昭和の大合併期にかつて導入され崩壊したシステムをこの機に再構築を図ろうとしたのかの資料が発見できず詳らかではないが)

前述したように、三沢仁氏による「ファイリングシステム三訂」が昭和39年に発刊され、その中で割付方式に代わる「積上げ方式」が提唱されたのであるが、これがこの高度

成長期の小合併時代のとば口で発刊された事は象徴的であり、この時期に導入されたファイリングシステムの分類方式の多くは前時代の「割付方式」ではなく、「積上げ方式」であったろうと思われる。またこれも推測であるが、現時点でそれなりに稼動しているファイリングシステムには、文書の保管形態として（バーチャル方式ではなく、）簿冊方式が採られているケースが一定比率で存在する事から、システムとしての簿冊方式の良否はともかくも、積上げ方式や簿冊方式といった、より抵抗感が少なく現実的で、職員の不自由さや窮屈さも相対的に少ないと考えられるシステムを、過去の教訓から採用したものと考えられる。

資料2では昭和44年～57年の間のシステム崩壊数を示していて、高度成長期に採用されたファイリングシステムのその後がどうであったかを窺う事はできないのであるが、筆者の個人的に知る静岡県内に於いても、この時期に導入されまたこの時期に崩壊している団体がいくつか存在することから、全国的にも崩壊を招いた団体はそれなりの数あったものと類推する。

昭和の大合併時の導入とその崩壊の原因を前章2-2-3の(1)、(2)として提示したが、この時期に導入され崩壊したシステムでは、上のように(2)にあたる部分は改良と工夫が加えられたものの、(1)の人的コストの面については前時代と変わることなかったと考えられ、専任の文書管理職員を文書管理主管課に恒常的に配置できた少数の団体ではシステムは生き延びたが、配置のできない多くの団体では、昭和の合併後の崩壊と同じ状況に陥ったものと考えられる。

#### 4. バブル崩壊以降の時代の中での、注目すべき文書管理上の試み

年号が平成に変わり、バブル崩壊以後の時代を迎えるこの時期、注目すべき現象が現れてくる。小誌でも過去に取り上げた広島市（13号／平成6年）や足立区（32, 33号／平成9年）におけるコンピュータによる文書管理の試みである。

広島市では平成4年に、財務会計用のオフィスコンピュータとネットワークを活用し、起案文書の電子的作成（過去の起案文書の参照機能含む）と蓄積、書誌情報の作成と検索、ファイル基準表（整理表）作成、引継ぎ文書目録自動生成、廃棄予定文書一覧の自動生成等、文書の発生から廃棄に到る一般職員の文書事務及び文書管理主管課による文書管理事務を支援するシステムを開発し試験導入している。

ここではまだ WindowsPC によるシステムではなくオフコンレベルのシステムであり、また高額なオフコン端末の配備は、全庁全課に行きわたるものではなかったし、作成された起案文書はホストコンピュータ側に転送して保存されるものの、他のデータの保存は3.5インチFDを使用するなどの制約もあった。（平成4年時点で11課のモデル課のみに各1台の端末配備）

しかし平成4年以前に既に電子的な文書管理に着目し、文書管理のコンピュータシステム化を企図したこと自体、すぐれて先見的な試みであった。

ちょうど広島市で試験導入が始まった頃、足立区でも同種のシステム構築が区民への情報公開の迅速化を主目的として検討され、平成6年1月から開発に着手し、平成8年には実稼動が始まっている。

広島市との大きな相違は、システムを Windows（3.1 OS）のクライアントサーバ方式で構築している点と、作成された決裁文書のシステム上での回議、電子決裁機能などが含まれる点であり、今日各コンピュータメーカーが提供している統合（総合）文書管理システムで提供される範囲と大差無い機能を持っていることは驚きである。また広島市が各

課への端末配備に苦勞していたのに対して、足立区ではシステム開発期間中に全課、全職員に1台のパソコン端末が配備されている点は注目される。

他の団体でのこの時期の同種の試みが有ったかどうかは不明であるが、足立区のこの試みは、おそらく全国に先駆けてのものであり、また足立区のこのシステムはその後に様々なメーカーから販売が開始される統合（総合）文書管理システムのプロトタイプとなったと言ってよいのではないかと思う。

広島市と足立区の相違は企画と着手のわずか2年ほどの時期の違いに起因するものと考えられる。

この間（平成4年）にマイクロソフト社の Windows 3.1 がリリースされ、また PC ネットワーク機能においても大きな技術革新が起こっていることは重要である。それ以前の DOS マシンでは到底できなかったことが、Win 3.1 の出現で可能となったのである。

広島市でできなかったことが足立区で実現可能となった唯一の理由はこの点であった。全職員への端末配備にしても、広島市が高価なオフコン端末であったのに対して、足立区で配備したパソコン端末は格段に安価となっていたのである。

以上見たような相違があったにせよ、実に重要であるのは、広島市、足立区の試みが、文書管理をコンピュータシステムに載せ、これをもって文書管理あるいは紙文書のファイリングにまつわる煩雑な事務を支援する意図をその開発の方向性として持っていたことであり、またこの事こそが、米国のように「人的パワーとコスト」を負担することが体質的に困難なわが国において、ファイリングシステムにまつわる「不自由さ」と「窮屈さ」を人的コストを増やすことなく克服する唯一の道ではないかと、公共団体の多くの文書管理担当者に感じさせたことにあつたのではなかったろうか。

2-2-4の末尾にも述べたが、財政の慢性的な赤字が表面化し、職員の増員もままならず、一方住民サービスのより高い質と量が問われ、事務量も一段と増加する中で、現状の人員の中で最大限の事務効率を図らなければ組織自体として成り立たない時代に入らなければ、ファイリングシステムを維持するための適正な人的コストを負担する機運は生まれ難いのである。

この機運が生まれる時代こそバブル崩壊期にあたるのであろうが、しかし一方で赤字財政に苦しむ団体であればあるほど、人的コストを負担することが困難となるという自己矛盾を抱えなければならないことにもなる。

先駆者である広島市や足立区の試み以降の平成10年代半ばには、各メーカーが競って統合（総合）文書管理システムを販売開始する。

またその費用も、パッケージソフト化されることで、広島市や足立区の自己開発に要した費用に比べれば格段に安価なものとなった筈である。

このような条件が整う中で、いよいよ平成の大合併の渦中に突入し、その中で本格的に、かつ切実な問題として文書管理とファイリングシステムの問題を捉えなおさなければならない時代を、多くの市町村は迎えるのである。

広島市、足立区の試みについては、前述した文書管理通信13、32、33号に、コンピュータシステム導入前の紙ベースのファイリングシステム導入経緯や当時の文書管理の現況の説明とともに詳述されているので、ぜひこの機会にご一読いただきたい。

## 5. 平成の大合併時代の文書管理をとりまく環境の変化

平成の大合併の時代、すなわち本論執筆の現時点を前後する時期にあつては、公共団体における文書管理を巡る環境や条件は、それ以前に比べ一種革命的な変化を遂げている。あるいは変化しつつあるとあってよいだろう。

以下の5-1から5-3でその変化の様相を観察する。

この変化の中から平成の大合併期及びそれ以降の現代において求められる文書管理の姿が浮かび上がってくるであろう。

### 5-1. 情報公開法の制定とこれによる文書管理のありかたの変化

情報公開法の制定による文書管理の変化は、質的变化という意味ではこの時期の最も大きな変化であるかもしれない。

その変化を以下の(1)、(2)で追ってみよう。

#### (1) 情報公開法の制定による「文書管理」の質的变化

行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「情報公開法」という）は平成11年5月14日に公布され、平成13年4月1日に施行された。

米国における同種の法である、情報自由法から遅れること30年余りでの制定となった。昭和57年の山形県金山町を嚆矢として、地方自治体単位での条例として情報公開は地方が国に先行し、その施行率は平成10年4月1日時点で17.6%、580団体であったが、情報公開法制定の影響は大きく、その後の平成15年4月1日時点では施行率は90%に達した。

情報公開法制定による何よりも大きな変化は、公共団体における公文書が、国民、住民の現在、将来における財産であることを前提に、請求があれば迅速にこれを公開しなければならないと明文化されたことであった。

従来、文書管理は、ともすれば役所内の事務遂行のための保管、保存の手段とする観念が支配的であったのであり、そのような観念の中でこそ、ファイリングの不備による文書所在の不明確さや検索の遅漏も許容されてきたのである。

ファイリングシステムに本来必要な人的コストをかけることができなかつたのも、このような組織としてあるいは職員個々の観念に拠るものであつたろう。

公文書が国民、住民に公開されることを前提とし、また情報公開を行うこと自体が公共団体の本来事務であるとする観念の下での文書管理は、請求に応じて迅速に公文書を保管場所から探し出し、公開するより良いサービスのためのシステムとして位置づけられ、整備が図られなければならないこととなつたのである。

ようやく「正論」(2-2-4)が通る社会的な、あるいは法的な環境が整つたということでもある。

#### (2) 情報公開法施行令とガイドライン制定の意味

情報公開法に付帯する同法施行令と文書管理ガイドラインの制定は、上記(1)で触れた情報公開法による公開を前提とした文書管理への移行を、具体的に規定するものである。

施行令においては、正しく情報公開を行うための条件として、公文書のライフサイクル管理を行うことが定められている。

従来、大多数の公共団体では、当該団体個々の条例の範囲で文書管理規程が制定されていたのであるが、この施行令によって日本において初めて公文書のライフサイクル管理が

法令として定められたものであった。

施行令に付随する文書管理ガイドラインは、同施行令の定めに基づき、文書の発生から廃棄までのライフサイクル全体の具体的な管理手法をモデルとして示している。

ガイドラインはあくまで国の機関相互の申し合わせの範囲内で拘束力を持つものとされており、地方公共団体に対して拘束力を持つとは言えないのであるが、国の法令に付随するモデルとしてファイリング手法にまで踏み込んで示したことは、かつてないことであり、地方公共団体への影響力もまた今後大きなものとなって行く事が予想される。

## 5-2. 高度情報化社会の到来と政府による電子自治体構想の強力な推進

平成の大合併自体の背景の一つに、市町村行政システムの高度情報化が挙げられている。高度情報化に係る財政負担の大きさから、これに相応しい規模が市町村に求められたということであろうか。あるいはまた市町村職員における情報処理のスキルの高さや情報セキュリティに対する管理能力の問題として、より高度の人材を確保するために、より大きな職員規模が求められたともいえるかもしれない。

大合併と行政の情報化の因果関係の是非はともかくとして、全国規模の情報インフラの整備は e-Japan 構想（平成12年）以降、e-Japan II 構想（平成17年現在）、それに続く平成22年を目処とした U-Japan（ユビキタス社会）構想など着々と進行し、中央官公庁相互のコンピュータを繋ぐネットワークとして霞ヶ関 WAN（霞ヶ関 Wide Area Network）が平成9年から稼働し、国と都道府県、市区町村を繋ぐ LGWAN（the Local Government Wide Area Network）の接続も既に実現している。個々の地方自治体を見ても、つい5年前には考えられなかったことであるが、今となつては、庁舎内の LAN 環境が整っていない自治体も、また職員一人に一台の（一定の事務処理専用システムではなく一般事務用の）パソコン端末を配備していない自治体もごく珍しい存在となっている。

もちろん一般の家庭や企業におけるインターネットとパソコンの広汎な普及も進み、官民における情報インフラの整備が一定レベルに達したことを前提として、電子政府、電子自治体構想が、e-Japan II から U-Japan に向かう一環として、現在、国の強力な意志のもと推進されつつある。

すでに開始されている住基ネット、今後導入されるであろう戸籍ネット、在宅ネット申請や届出、電子入札などなど、おそらくこの5年、10年後の日本の社会と市民生活は大きく様変わりしているに違いない。

このようなユビキタス社会、高度情報化社会に向う大きな波の中で、一人「文書管理」分野のみが、旧態然たる紙をベースとした人の力に依存する管理手法、あるいは属人的管理手法を続けてゆくことは許されないのである。

公文書の管理は官公庁の根幹業務であるといえるのであり、文書管理に携わる担当者のもとより、当該組織の構成員全員が公文書の作成と保管と検索に関わることなく所定の業務を遂行する事はできない。

職員が何らかの形で文書に関わる総時間は膨大なものであり、この分野における高度情報化、すなわちコンピュータの力を借りたシステム化は、他の情報化分野に比して最大のコスト削減効果を生むものと期待されるのである。

付け加えて言えば、以上の事務コストの削減を目的としたコンピュータシステム化は、前節5-1で述べたより迅速な情報公開サービス実現のための文書管理の効率化にも直接的につながるものであることは言うまでも無い。

### 5-3. 統合（総合）文書管理システムの登場

平成の大合併前後に、統合（総合）文書管理システムが登場する。

もちろん既に触れたように平成4年以降の広島市や足立区のような、コンピュータによる文書管理事務の効率化の試みは先駆的に存在したのであるが、ここでは自己開発に較べれば相対的に安価（\*註2）な、いわゆるパッケージソフトとして各メーカーが販売を開始したことが重要である。（WEBサイトでちょっと調べただけでも、NEC、富士通、日本ユニシス、日立製作所などなど、10社以上から製品が販売されているようである。）

同システムの登場は、現象的には前2者同様に前時代には無かった条件としてこの時期の大きな変化の一つに数えられるが、一方その質の面、あるいは因果関係から見た場合、同システムは、5-1の情報公開法成立、5-2の高度情報化社会と電子自治体構想の進行の2つの変化に付随して求められた文書管理の高効率化の唯一の手段としてこの時代に登場したと位置付けることができる。

中央省庁においては、平成9年度以降に順次統合（総合）文書管理システムが導入され、全国的な統計は見出せないためあくまで推測であるが、地方自治体においてもおそらく総数の10%内外の団体で統合（総合）文書管理システムの全てもしくはその一部の導入が行なわれているものと思われる。

文書管理通信では、平成18年1月に全国の既合併団体宛に、統合（総合）文書管理システムの導入状況を含むアンケート調査を実施する。

この調査の中で明らかになるものと思うが、この時期（平成の大合併期）の合併を契機として統合（総合）文書管理システムを既に導入されたか、あるいは合併後の導入を具体的に計画している団体はそれなりの数に上るのではないかと考えている。

国の施策（後押し）の現況から見て、おそらく今後の5～10年の間にほとんどの市区町村に同システムが導入されてゆくのではないだろうか。

\*註2 平成13年度に行われた東京都の統合（総合）文書管理システムパッケージの入札に際して日立製作所が1円入札に限りなく近い750円入札を行い公正取引委員会から警告を受けた事をご存知の読者も多いと思う。もちろんこの750円は全国の市区町村において導入を図る場合の参考になる値段ではありえないが、この事例は、多数のメーカーがこのような価格を出してまで受注を得ようと、メーカー間で過当な競合をする時代に既に入っていることを良く示している。

## 6. 現代（平成の大合併期とその後の時代）に求められる文書管理システムとは

前章で見たように官公庁、地方公共団体の文書管理を巡る環境や条件の大きな変化は以下の3点であった。

- ・情報公開法の成立と文書のライフサイクル管理の実施が法令として定められ、より良い情報公開を実現する為の文書管理システムの構築が求められること
- ・情報インフラ整備の進捗と電子自治体構想の進行の中で、文書管理分野においてもまたコンピュータによる大幅な効率化が求められていること
- ・上に述べたより良い情報公開、文書管理の高効率化を実現する手段として、「統合（総合）文書管理システム」がパッケージソフト化され、より安価に使いやすい形で登場していること

総務省の（国の機関における）総合（統合）文書管理システムの整備に向けた方針を明示した文書（「行政情報化推進基本計画の改定について」平成12年3月29日付）の前書き部分を下に掲示するのでお読みいただきたい。

『（平成9年12月20日閣議決定）においては、行政の情報化により、「紙」による情報の管理からネットワークを駆使した電子化された情報の管理に移行することを目標としており、日々作成・入手される文書について、情報通信技術の活用により、文書のライフサイクルを通じて、電子的管理を組織的、総合的に行うことが重要である。このため、その方策として、「総合的な文書管理システム」を整備し、事務・事業の簡素化・効率化及び行政運営の高度化を推進する必要がある。また、「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。以下「情報公開法」という。）の適切かつ円滑な運用に資するため、各省庁が保有する膨大な文書を適正に管理する必要がある、そのためには、電子化による総合的な管理が不可欠となっている。以上を踏まえて、下記の「総合的な文書管理システムの整備の考え方」に基づき、総合的な文書管理システムの整備を行うものとする。』

誤解を恐れず述べるが、統合（総合）文書管理システムこそが官公庁における現在と将来の官公庁に求められる文書管理の姿そのものであり、昭和の大合併時のファイリングシステム導入と崩壊の主たる原因とされた日本的ジレンマ、すなわち「人を増やさなければシステムの維持管理ができない、しかし人を増やせない」というジレンマを克服することのできる唯一の手段であると確信する。

「誤解を恐れずに」と書いたのは、今現在の各メーカーの提供する統合（総合）文書管理システムそのものが、機能面において、上記のような高い効率化と日本的ジレンマを克服するほどのレベルに達していないのではないかと考えるからである。

その意味で、上段で言う「統合（総合）文書管理システム」とは、将来において「あるべき」システムを指すのであって、現時点での各社の生のシステムを指している訳ではないのである。

一般的に統合（総合）文書管理システムがカバーすると考えられる事務範囲を、既に導入された官公庁自治体の機能要件書や計画書、メーカー各社のWEBサイトのカタログ情報から拾い出して以下に示す。

- ① LGWAN 文書の収発事務
- ② 一般文書の収発事務
- ③ 文書の作成、起案事務（過去に作成された文書の参照利用機能含む）
- ④ 回議（電子的回議）
- ⑤ 決裁（電子決裁）
- ⑥ 保管、保存された文書の文書管理主管課への引継ぎ事務
- ⑦ 保管、保存文書の検索、閲覧事務
- ⑧ 保存書庫の管理事務（保存文書の廃棄事務ほか）
- ⑨ 情報公開対応事務
- ⑩ 紙で收受した文書あるいは紙で作成せざるを得ない文書あるいはシステム導入前に既に紙で作成されていた文書の書誌情報入力と検索機能

- ⑪ 紙で收受した文書あるいは紙で作成せざるを得ない文書あるいはシステム導入前に既に紙で作成されていた文書の磁気画像の管理機能
- ⑫ 既存の事務分野ではないが、システム導入に付随する機能
  - ・ 原本性確保のための認証機能
  - ・ 財務会計システム等他の文書管理に関連するシステムとの連携機能
  - ・ 文書分類（階層化）機能（システム導入前にあった紙のファイリングシステムの分類への対応機能）

以上①～⑫の事務範囲又は機能は、見た目には求められる今日の文書管理システムとして必要十分であると考えてよいのだが、問題はどれだけの事務範囲をカバーしているかよりも、カバーしている事務において、専任の管理要員を増やさなくとも効率的な文書管理を実現することができる、使いやすく便利な機能を本当に持っているのかであろう。

文書管理通信ではメーカー各社のシステムの詳細を今後可能な限り収集し、またできれば各メーカーのご担当者と直接お話しをさせていただき、その結果を何らかの形で文書管理通信上に掲示できればと考えている。

しかし少なくとも今は、このような各社の具体的な資料に基づいて検証する事はできないため、「どこまでの機能レベルに達しているか」ではなく逆に、「システムとしてどのような機能レベルが必要とされるのか」を、各社のカタログや既導入団体のシステムに関する資料の範囲内で未だ実現されていないと推測される機能に絞り、次章で提示してみたいと思う。

## 7. 求められる統合（総合）文書管理システムの機能

統合（総合）文書管理システムの導入に際して、ペーパーレスオフィスの実現が目的の一つに挙げられることが多い。しかし現実には、既に導入された団体において劇的に紙の文書が減ったという話しをこれまで聞いたことがない。

現時点でシステムが導入されている団体の事例を見る限りにおいて、電子的にシステムに格納される文書は、收受した電子文書と自庁で電子的に作成する起案文書と添付資料であって、発生文書全体のボリュームの中でその比率は紙で発生する文書に比較して決して大きいものではないようである。

システム導入後2年を経過しても、文書全体の20%程度しか電子化されておらず、残る80%については書誌情報さえ登録されていないという事例も聞いている。

官民の高度情報化の進行によって、收受文書もいずれ電子ファイルとして送付を受ける比率が高まり、また自庁でも紙ではなく電子的に作成する文書の比率が高まり、総体として徐々にではあるが紙文書の発生量は減少し、やがてペーパーレスオフィスが実現するであろうという楽観的な見方もある。

一方で「紙文書は絶対になくならない。紙文書の総量も劇的には減少しない」と断言する文書管理コンサルタントや文書管理担当者も多い。

以上の楽観的な見方と、悲観的な見方の両方について、いずれが正しいのかを検討することは重要であるが、ここではとりあえず「当面の間、紙文書の発生量は劇的には減少しない」という前提に立ち、この事実が引き起こす文書管理上の問題について考えてみたい。

統合（総合）文書管理システムを導入しても紙文書が減らないという現実には、導入した団体にとって、統合（総合）文書管理システムに並行して、紙文書を物理的に管理するシ

システム(=ファイリングシステム)を同時に今後も維持し続けることを強いることとなる。

またこのことは、文書発生と管理のあらゆる局面で、常に「紙と電子の使い分け」を意識して行なうという煩雑さを職員に強いることにもつながる。

統合(総合)文書管理システムの導入によって高い事務効率を実現することが求められているにもかかわらず、むしろ導入は余分な負荷を職員に負わせ、場合によっては文書管理専任者を増やさなければならない事態を引き起こす事も想定されるのである。

以上の問題を解決する手立てとして、統合(総合)文書管理システムに求められる機能を以下の(1)、(2)として提示したいと思う。

#### (1) 紙で発生する文書の磁気画像化を簡単に行う事が可能なインターフェースの必要性

本章の前書きで述べたように、紙文書の発生量そのものは当面減らせないのであるが、それにしても、発生した紙文書の全てを磁気画像化してシステムに取り込み、結果として原課での紙文書管理を消滅させる事はできないのだろうか？

これがもし実現できれば、2年後には引継ぎされる原課文書は全て電子的ファイルとなって、文書管理主管課の管理に廻る紙文書は消滅することになる。

従前に引継ぎされている保存文書はそのまま紙文書で残るにしても、期限保存の紙文書は年とともに廃棄され、やがて保存書庫には永年(的)保存文書のみが残る事となる。

少なくとも原課においては、ペーパーレスオフィスが実現し、また紙文書を物理的に管理するファイリングシステムを並行して維持する煩雑さも消滅する事となる。

現時点での各社のシステムでも、スキャナで磁気化した紙文書を添付文書として所定の位置に格納する事は可能であろう。にもかかわらず実態として紙文書の磁気画像化が進捗していない理由は、磁気化してシステムへの保存するという一連の処理を簡便に行なう仕組みが出来上がっていないことにあるかと推測する。

統合(総合)文書管理システムでの文書の作成や登録の途中に、スキャナが置かれている場所まで行って磁気画像化を行い、出来上がった磁気画像ファイルを、時には別媒体で自身のPC端末まで持ち帰り、さらにこれをシステム内の所定のフォルダ位置に格納するという一連の作業に、手間と時間がかかりすぎる点が阻害要因になっているのではないか。図面などの定形外文書が有る場合は、更に面倒な処理が必要となる。

磁気画像化を外部業者に委託する方法もあるが、これはこれで相当額の費用がかかる。手間と時間がかからず、デスクに座ったままで、誰でも(ITスキルが低い職員でも)簡単に処理することを可能とするインターフェースが統合(総合)文書管理システムに備わっていれば、発生する全文書の磁気画像化は必ず進捗するであろう。(図面の場合などは座ったままでという訳にはいかないだろうが)

仮に以上のインターフェースの実現に費用面や技術面の壁が有ったとしても、このことの実現無しに紙文書は減らないのであり、結果として統合(総合)文書管理システムに本来求められる高い効率化も、限定的にしか実現できないのである。

#### (2) 紙文書の物理的管理=ファイリングシステムの維持管理面での支援機能

少なくとも現時点では、紙文書は依然として発生し続けているのである以上、統合(総合)文書管理システムと並行して紙文書のファイリングシステムは維持されなければならないことは本章冒頭で述べた。

統合(総合)文書管理システムのメーカー側では、紙文書のファイリングのことはファ

イリングシステムのコンサルタントにでも相談すべき問題ではないと言われるかもしれないが、「統合」あるいは「総合」と冠のついたシステムであり、また文書管理全体を視野に入れた効率化を目的としたシステムである限り、これに対する支援機能を何らかの形で提供することが求められるのではないかと考える。またこのような機能を持つことは、各社システムごとの付加価値としても評価される事となるのではないだろうか。

求められる機能イメージとしては、個々の職員に配備されている統合（総合）文書管理システムの端末の中に、ファイリングシステムで言うところのファイリングクランクが納まっているような、と言ったらよいだろうか。

統合（総合）文書管理システムでの文書の取り扱いと並行して、紙文書の発生から廃棄に至る各過程で、一般職員に紙文書のファイリングのガイダンスを行い、また原課職員と文書管理主管課職員が実施する時期ごとの管理作業を職員に代わって実施する、あるいは手助けを行う機能を、統合（総合）文書管理システムの中に組み込むことができないかと思うのである。

以下必要と考えられる支援機能を列記する。

- ① 統合（総合）文書管理システムで起案した文書及び書誌情報のみを格納した文書について、格納すべきシステム内のフォルダ位置を指定するとともに、紙文書のフォルダ（あるいは簿冊）名称や格納すべきキャビネットとその位置を判り易く指定するガイダンス機能
- ② 文書発生から 1 年経過後の所定期間に、ファイリングシステムのルールに従って、紙文書が格納されているキャビネット内での移し変えを行うよう報知し、かつその具体的な方法をガイダンスする機能
- ③ 文書発生から 2 年経過後の所定期間に、ファイリングシステムのルールに従って、キャビネット内の紙文書を文書管理主管課に引継ぎする対応を報知するとともに、引継ぎの方法、手順をわかりやすく指導するガイダンス機能及び引継ぎ実務に必要な当年度引継文書課係別目録、保存箱単位の格納文書目録（一般的には廃棄年度別、自動附番された保存箱単位で出力して保存箱表面に貼付するか文書とともに箱内に格納）、所定の保存箱番号が附された保存箱貼付用ラベルの出力機能
- ④ 文書管理主管課における保存文書の廃棄に際して、廃棄文書の課別一覧表の作成及び各原課での廃棄承認、保存期限延長等の変更情報処理機能
- ⑤ 文書の当年度廃棄～当年度引継ぎに際して、文書庫内の適正配置を決定するための支援機能
- ⑥ 文書庫内保存文書の原課への貸し出し及び返却管理機能
- ⑦ 保存文書の廃棄年度別、保存年限別などの統計値表示機能
- ⑧ 文書廃棄に際して、歴史的公文書（アーカイブス）として公文書館等に引き継ぐべき文書の抽出支援機能

## 8. 統合（総合）文書管理システム導入に当たっての市区町村における課題

統合（総合）文書管理システムが現代及び将来における文書管理システムのあるべき姿であることは疑う余地が無いと既に述べた。

しかし、前章の通り、現代に求められる統合（総合）文書管理システムの機能レベルは必ずしも十分とは言えず、依然として発生し続けるであろう紙文書の管理と統合（総合）

文書管理システムを並行して、維持管理していかなければならない。

以上のことから、統合（総合）文書管理システム導入計画に際しては、紙文書のファイリングシステムを一体として整備すべきであることを十分に意識される必要がある。

既にファイリングシステムを見事に運営されている団体においては杞憂であろうが、ファイリングシステムが未だに定着していない団体は多く存在し、特に町村部においては、文書管理担当者の配備も十分にされていない状態であろうと考える。

文書管理通信の前号（55号）特集において、従前の紙文書管理が不十分である状態から出発し、ファイリングシステムを先行導入し、かつその直後に統合（総合）文書管理システムを導入され、現在良好な文書管理を実現している団体の事例として、茨城県の阿見町殿を取り上げたが、同様の紙文書管理の状況にある市町村においては、是非この事例報告をお読みいただき参考としていただければと思う。

## 9. 最後に

本来今号の特集としては、全国の既合併自治体に対する文書管理の現況のアンケート結果を、その分析とともに掲載する予定であったが、静岡県、愛知県、岐阜県、三重県、山梨県内の市区町村を対象に実施した再刊記念セミナーにスタッフ全員の手が取られた結果、アンケートの送付そのものが2006年1月にずれ込むこととなり、急遽この論考をまとめ、今号特集記事として掲載する事となった。

冒頭でも申し上げたが、本論考は文書管理通信11、12号に2回にわたって連載した特集の内容に重なっている部分が多い。

焼き直しというべきものであるが、その後の10年間の時代の流れを踏まえ11、12号の追補として位置付けている。

ただ時間に追われる中での執筆であったため、本来事前に行わなければならなかった調査や資料収集が不十分であると、読み返して痛感している。

以下は言い訳のようでもあるが、この論考は現代における官公庁、市区町村の文書管理のあるべき姿や、統合（総合）文書管理システムに求められる地平について、読者の皆様に改めて考えていただくためのたたき台としていただければと思う。

従って本論の不備、不足についてのご指摘も含め、是非WEBサイトの「BUNKANフォーラム」に皆様からのご意見を多数いただければと考えている。

## ——— 参考文献 ———

- ①公文書ルネッサンスー新たな公文書館像を求めてー  
内閣府大臣官房企画調整課／監修 慶應義塾大学教授高山正也／編
- ②あなたのオフィスを変えるファイリング&情報共有なるほどガイド  
石川徹也／監修 くろがねファイリング研究所／編
- ③OA時代のやさしいファイリングシステム  
野口輝文／著
- ④滋賀県市町村合併推進支援本部 「市町村合併ハンドブック」
- ⑤文書管理通信11号～13号、32号、33号