

合併実施市町村対象・文書管理アンケート（結果と分析）

「文書管理通信」編集室

<はじめに>

国、自治体における財政状況の悪化や行政サービスへの需要の拡大、少子・高齢化の進行など、多様化する行政課題を解決するために市町村合併が全国各地で実施されています。時限立法であること、特例債を設けたことなど（旧）合併特例法により、国が合併を推進した結果、その動きは更に活発化され、ここ2年間で3100（平成16年4月1日現在）あった市町村も1821まで減少しました（平成18年3月31日現在）。

合併に伴い市町村間では各種事務の統合に向け調整を行う必要性が生じ、文書管理事務もその一つに挙げられます。「平成の大合併」と称される今回の合併のなかで、自治体の文書管理がどのような位置づけのもと統合が図られていたのかを明らかにすべく、今年2月、合併実施市町村を対象に文書管理アンケートを行いました。今回は、今年（平成18年）3月末に掲載したアンケートの結果に分析を加え、ご報告いたします。

合併特例法：市町村の合併の特例に関する法律

アンケートの対象となった市町村とその数、また回答団体数と回答率は以下のとおりです。

アンケート対象市町村および郵送団体数

対象市町村：平成15年4月1日～平成17年10月31日までの間に、合併を実施された全国の市町村。（回答者：文書管理主管課の職員）

郵送団体数：381団体（合併後の市町村数）

アンケート回答団体数および回答率

回答団体数：224団体

回 答 率：58.79%

1市からは「ルール上アンケートにお答えすることができない」とのご連絡を頂きました。また、先般の集計結果の報告後、本年5月に入ってアンケート回答を送っていただいた団体（1）がございますが、集計済みであったため、本集計には反映されておりません。ご了承いただけますようお願い申し上げます。

アンケートにご回答いただいた市町村を人口別、地区別でみた場合は以下のとおりです。

<人口別・回答団体数>

人口(人) (平成17年国勢調査速報値より)	郵送団体数	比率	回答団体数	比率
～10,000	18	5%	9	4%
10,001～30,000	95	25%	50	22%
30,001～50,000	88	23%	54	24%
50,001～70,000	50	13%	29	13%
70,001～100,000	40	10%	25	11%
100,001～300,000	63	17%	40	18%
300,001～	27	7%	17	8%
合計	381	100%	224	100%

<地区別・回答団体数> (回答団体数/対象団体数)



本文中の用語の説明（アンケート実施要領に記載したもの）

（* 1）文書管理における統合作業...

合併前、各団体で独立的に実施されていた文書事務全般における規程や、手順、方法などについて、合併に際して各団体間の統一を行い合併後団体としての統一的なルールを作成すること。また、ここで定めた統ルールに沿わない文書管理状態の改変、修正作業や職員教育などの実作業。情報公開条例や文書管理規程、文書取扱規則などの新たな制定、改編、統合作業も含む。

（* 2）新団体...市町村合併後の団体。本アンケートの記述においては、合併方式が新設合併、編入合併のいずれの場合も、便宜上、合併後の団体を「新団体」と記述する。

（* 3）保存文書...保存年限が既に起算され、原課で使用されている当年度文書とは区別して保存されている文書。ただし、このうち1年保存文書は除き、3年、5年、10年などの保存年限を有する文書。

（* 4）電子的文書管理システム...発生から廃棄に到る文書のライフサイクルをコンピュータと外部内部の通信システムで管理、運営するシステム。統合文書管理システムや総合文書管理システムなど、呼び方についてはメーカーにより異なるが、本アンケートにおいては呼び方によってそれらを区別しない。

（以上の用語の規定は、本アンケートの文中でのみ適用され、文書管理の一般専門用語としての規定内容とは異なる場合があります。）

本文は、アンケートの項目順に、集計した結果を報告するとともに当編集室としての分析を併記してあります。

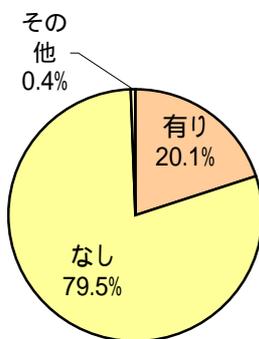
記述式の回答および選択式回答でのその他記入欄については、表現上の差異があっても、同一内容と見受けられるものもしくは選択肢に当てはまると判断されるものは、該当項目に集計しました。

Q1 合併時の文書管理における統合作業（*1）について、国や県からの通達、指導などありましたか。当てはまるもの1つをお選びください。また、有った場合には、内にどこからどのような指導があったのかご記入ください。

有り

なし

図表1-1



「有り」(1)

- ・（総務省または県より）合併に伴う歴史的価値のある公文書の散逸、廃棄の防止、適切な取扱いについての通知。（30件） 2
- ・公文書館より、歴史的価値のある公文書について安易に廃棄処分としないよう取扱いについての通達、指導があった。（4件）
- ・北海道立文書館が主催する「文書等保存利用機関・団体等職員研修会」。また同館が作成した「市町村合併時における歴史資料として重要な公文書等保存のためのガイド」。
- ・県主催の研修会の項目としては取り上げられました。また国や県ではありませんが、関係協議会から声明が送付されました。
- ・岡山県文化財保護協会より「市町村合併に伴う公文書等の保存に関するお願い」の通知文がありました。
- ・広島県市町村公文書等保存活用連絡協議会から合併に伴う旧自治体保存の公文書について大量廃棄等しないよう要請あり。
- ・その他（3件）
- ・記載なし（4件）

「その他」

- ・ わからない。

- 1...「なし」と御回答し、但書などで記述していただいた場合は「有り」として集計してあります。
- 2...このうち、総務省から県を通じて各市町村へ「市町村合併時における公文書等の保存について（要請）」（平成14年）や「市町村合併時における公文書等の保存の適正化について」（平成17年）の通知があったことを明記していたものは、13件。

かつての昭和30年前後における昭和の大合併では、旧市町村においてそれまで保存されていた公文書が合併後適切に管理されず散逸や安易に廃棄されてしまったと言われていました。そのため「有り」のときの内容のほとんどが、今回の大合併でもこのような事態になることを危惧し、適切に保存文書を対処するよう県または国の機関からその旨の通知を受けていたケースとなっています。

今回、「有り」と回答した団体は20%と少なく、おそらく「なし」と回答した団体の中にも、同様の通知を受けている団体が多数あるものと考えられます。しかし、「なし」と回答した団体が80%近くに

も上ることから、これらの通知が十分に周知されていない団体もあったものと思われます。

平成17年5月に国立公文書館が、平成11年4月1日～平成17年1月1日の間に合併を実施した135の市町村を対象に行ったアンケート（合併時の公文書保存に関するアンケート）によれば、回答数110市町村のうち、47の市町村が既に通達されていた「市町村合併時における公文書等の保存について（要請）」を「知らない」と回答しています。

本結果の比率との差異が生じている理由は、今回のアンケートが保存文書の適正管理のみに限定せず文書管理一般と広く定義していたことなど、国立公文書館が実施したアンケートとは設問における差があったためと思われます。

（参考資料：<http://www.jsai.jp/file/index.html#page1> 全国歴史資料保存利用機関連絡協議会のHP内）

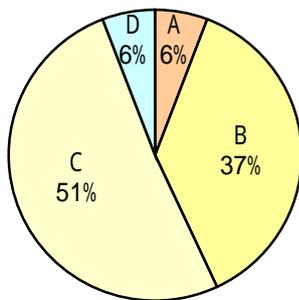
合併時の文書管理における統合作業には、保存文書の適切な管理方法を検討すること以外に、現用文書に関するファイリング方式や分類方法などの整理、保管についてもどのように統合していくかを検討する必要がありますが、今回の結果からはこれらの点への通達や指導等は確認できませんでした。

Q2 合併前に、合併協議会や専門部会など合併協議全体からみた文書管理の統合作業についてお聞きします。

文書管理以外の分野での事務統合と較べて、優先的に検討されたと思いますか。当てはまるもの1つをお選びください。

基幹系コンピューターシステムの統合等と同様の最優先課題として検討された
最優先課題ではなかったが、全体的に優先度の高い課題であった
全体的に優先度の低い課題であった
その他（)

図表2-1



回答項目	回答数	比率
A. 基幹系コンピューターシステムの統合等と同様の最優先課題として検討された	13	6%
B. 最優先課題ではなかったが、全体的に優先度の高い課題であった	83	37%
C. 全体的に優先度の低い課題であった	114	51%
D. その他	13	6%
E. 無回答	1	
合計	224	100%

無回答は、比率には反映させておりません(以下同じ)。

「D. その他」

- ・ 通常の協議事項と同等であった。(4件)
- ・ 比較することはできない。わからない。(4件)
- ・ 電子的文書管理システムの導入を検討したため、他事務より時間をかけて検討した。
- ・ 2町で合併したが、両担当ともに経験が少なく、深くつめることができなかった。
- ・ 合併前から編入先団体に準じた管理をしていた。
- ・ 先進に行っていた文書管理事務に決定した。
- ・ 本市の場合編入による方式のため、母体となる市の文書管理方式への統合が原則であったため、比較的スムーズに統合が完了した。

「C. 全体的に優先度の低い課題であった」が51%と最も高い回答結果になったものの、AとBの

ように優先度の高い課題として検討されたという回答が43%（A+B）もあり、その差は10ポイント弱に留まりました。

アンケート実施前の当編集室の予想としては、Cの回答が他を押し70%を優に超えるものと（勝手に）想像していましたので、実に意外の感があります。

合併までの限られた時間のなかでは、各種の事務統合に優先順位を設ける必要があります。特に基幹系コンピューターシステムなどの情報システムの統合には多くの時間と費用が必要とされ、また住民への行政サービスや職員の事務遂行に合併後直ちに、直接関わってくるものであるため、統合作業の中でも最重要課題として位置づけられる一方、文書管理における統合については、文書の決裁方法など一部の事項を除けば、合併後直ちに、また直接的に職員の事務や住民に影響を与える性格のものとは言えないと考えられ、結果A、Bの回答は低い水準になるだろうと、編集室としては考えていた訳です。

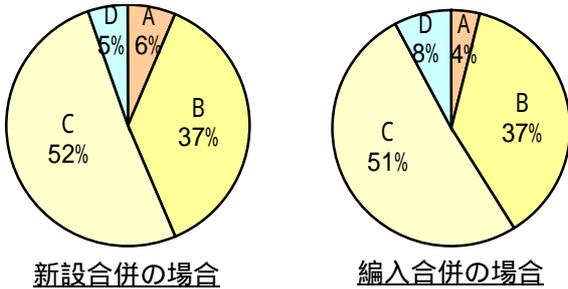
本アンケート結果を都道府県別に集計したところ、全国の13の県において、A、Bの回答率とCの回答率が逆転する現象も生じています。

以上の点から見て、当編集室としてはA、Bにおける回答比率43%は、決して低くはなく、予想外に高い数字であったと考えています。

比較対照する具体的な数字が無いので、あくまで推測、感想の域を超えるものではありませんが、昭和の大合併の時代に較べ、公文書館法、情報公開法の整備や各自治体の文書管理事務分野での能率改善意識の高まりなどが時代の背景としてあって、この結果に表現されたものではないかと考えています。

新設合併と編入合併の違いも回答結果に影響しているのではないかと考えましたが、それぞれ合併方式別にこの回答を集計してみたところ、特に相違はありませんでした。結果は以下のとおりです。

図表2-2

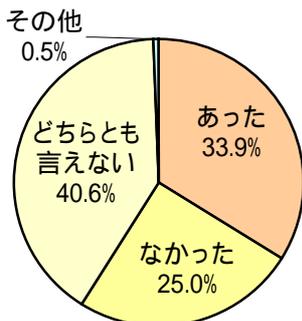


回答項目	新設合併の場合		編入合併の場合	
	回答数	割合	回答数	割合
A	11	6%	2	4%
B	64	37%	19	37%
C	88	52%	26	51%
D	9	5%	4	8%
E	0		1	
合計	172	100%	52	100%

Q3 合併を構成した旧団体各々では、文書管理の統合作業の必要性についてその捉え方に温度差がありましたか。当てはまるもの1つをお選びください。

- あった
- なかった
- どちらとも言えない

図表3-1



回答項目	回答数	比率
あった	76	33.9%
なかった	56	25.0%
どちらとも言えない	91	40.6%
その他	1	0.5%
合計	224	100.0%

「その他」

- ・ わからない。

現在、地方自治体における文書ファイリングの方式は統一的であるとは言えません。このことから、合併構成団体の各々の文書管理担当者、あるいは課としての文書管理に対する考え方にも、大小の差異が生ずるのは必然であると編集室では想定していたため、この設問に対しては「あった」との回答が大半を占めるものと予測していました。

結果としては当編集室の予想は外れで、「あった」は33.9%で2位、1位は「どちらとも言えない」の40%となりました。

「・・・文書管理の統合作業の必要性についてその捉え方に温度差がありましたか。・・・」という設問自体が、文書管理担当者にとって漠然としすぎていると感じられた結果のように思われます。「統合作業の必要性」を、各構成団体とも文書の様式や回議、決裁方法の統一という側面で捉えれば、一致して必要と感じていて、回答は「なかった」になるし、他方文書のファイリング方式の統合という側面から捉えれば、各団体間で温度差は「あった」という答えになり、この2つの側面を考えると、回答者としては「どちらとも言えない」と答えざるを得なかったのかもしれませんが。

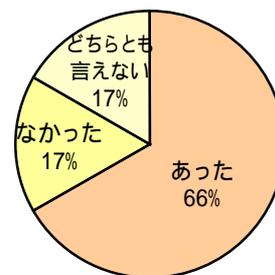
設問自体がこの結果を想定していないため、「どちらとも言えない」の場合の具体的な内容を聞く欄を設けておらず、上の推測を確認することもできません。

設問の不備を反省するとともに、今後編集室では、「どちらとも言えない」と回答され団体が、上の推測の考えであったのか、あるいは別の理解をすべきであるのか、継続して調査を行いたいと考えています。

今回、次のQ4で「文書管理主管課：重要視している」と回答し、かつ「首長、助役：重要視していない」、または「一般職員：重要視していない」と回答した団体（ 、 ）についてそれぞれQ3の回答項目別に集計してみたところ、以下のような結果となりました。

図表3-2

			比率			
Q4	首長、助役：重要視していない	12回答	100%			
	文書管理主管課：重要視している					
	Q3			あった	8	66%
	なかった			2	17%	
	どちらとも言えない	2	17%			
Q4	一般職員：重要視していない	18回答	100%			
	文書管理主管課：重要視している					
	Q3			あった	12	66%
	なかった			3	17%	
	どちらとも言えない	3	17%			

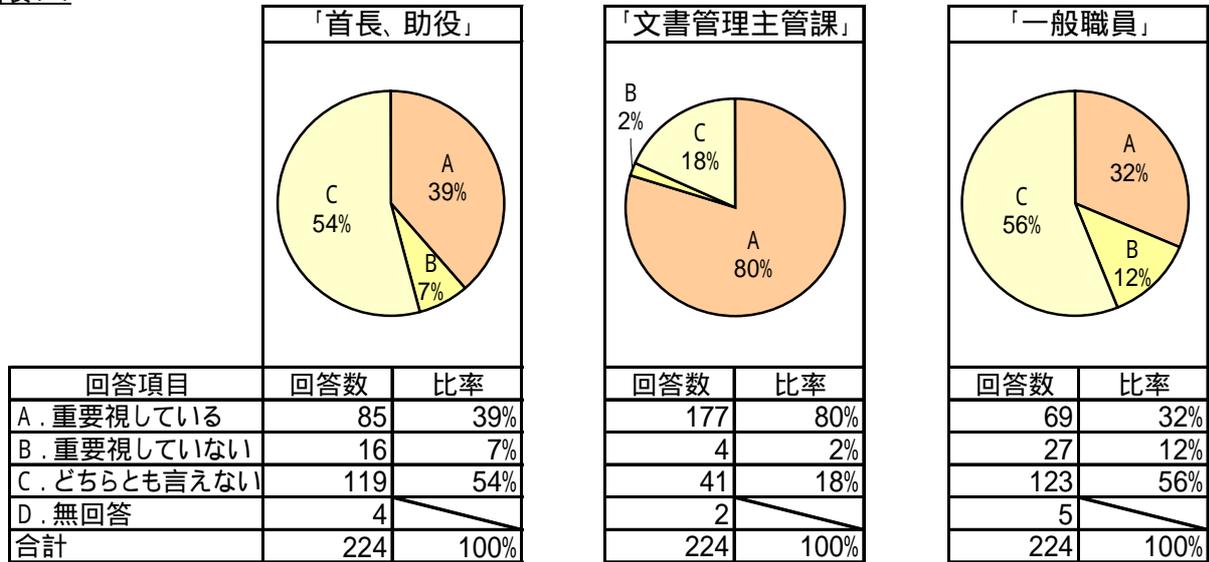


どちらの場合も66%の団体がQ3では温度差が「あった」と回答しています。Q3の一般回答（図表3-1）での「あった」という回答33.9%と比べ2倍高い結果となっています。統合作業を進めるなかで、主管課と特別職や一般職員との間に、取り組み姿勢における違いがみられたことで温度差を感じたケースもあったのではないかと考えられます。

Q 4 合併後の新団体（* 2）においては、より良い文書管理体制の構築の重要性について、次の区分に属する方達がどのように感じていると思われますか。区分ごとに当てはまるもの1つをお選びください。

「首長、助役」…………… 重要視している 重要視していない どちらとも言えない
 「文書管理主管課」……… 重要視している 重要視していない どちらとも言えない
 「一般職員」…………… 重要視している 重要視していない どちらとも言えない

図表4-1

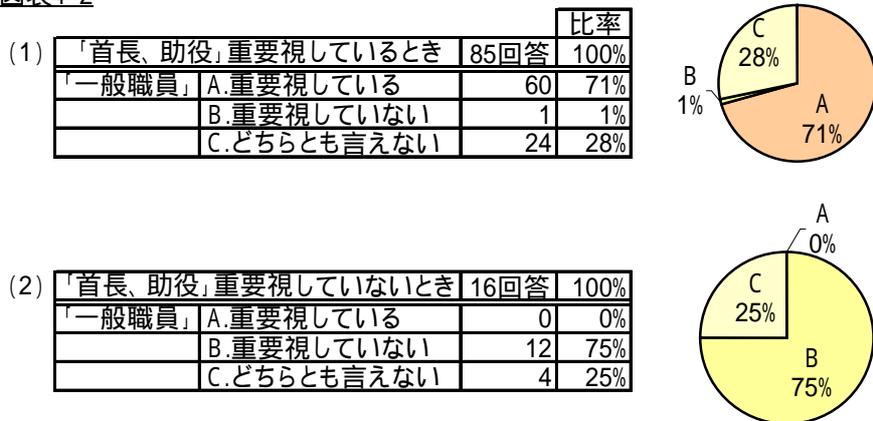


回答項目別にみると、「A. 重要視している」は「文書管理主管課」が80%と高く、「首長、助役」、「一般職員」での回答結果はどちらも40%未満のためその差は2倍以上になります。また、「B. 重要視していない」との回答は、「一般職員」が12%と最も高く、次いで「首長、助役」が7%となっています。

本結果より編集室として以下の3点に注目してみました。

「首長、助役」と「一般職員」の相関関係

図表4-2



図表 4-2 は、「首長、助役」について「A. 重要視している」と回答した団体と「B. 重要視していない」と回答した団体が、それぞれ「一般職員」についてはどう回答しているのかを表しており、「首長、助役」と「一般職員」の文書管理に対する姿勢が相関関係にあることが読み取れます。

また、一般職員において（1）では「A. 重要視している」、（2）では「B. 重要視していない」の回答比率が、どちらも図表 4-1 における通常の一般職員への回答比率に比べ、大幅に高くなっています。

より良い文書管理体制の構築において、トップの文書管理に対する関心が強いか否かは組織全体の文書管理への取り組み姿勢に大きく影響しており、庁舎内における意識の向上に繋げるために率先してその意思表示をすることが必要であると言えます。

文書管理主管課に対してBもしくはCと回答した20%について

文書管理主管課は、庁内全体における文書管理に関する運営、指導、調整などを行う立場にあり、今回Aの回答率が80%と最も高くなったことは当然のこととして、重要視していない(B)、どちらとも言えない(C)と回答した20%の文書管理担当者について、編集室としてどのように理解したら良いのか判断をつけかねるところです。

ここでBもしくはCと回答した20%の団体が、どのような共通点を持った団体なのかを知るために、他項の設問への回答を分析したところ、Aと回答した団体と較べて大きな相違は無く、目立った傾向を見出すこともできませんでした。

あくまで想像ですが、文書管理主管課内においても、「より良い文書管理体制の構築の必要性」を感じている職員もいれば、必ずしもそうではない職員もいるといった状況が有り、このため担当者個人ではなく課としての回答としては、「どちらとも言えない」、または「重要視していない」とせざるを得なかったのかもしれない。

(もう1つ想像できるのは、文書管理担当者(課)としては、既に自庁は「より良い文書管理体制を構築している」と自負されているケースです。あまり考えにくいケースですが。)

「首長、助役」と「一般職員」における「A.重要視している」への回答率について

「首長、助役」と「一般職員」への回答では、どちらも「C.どちらとも言えない」との回答が最も高く、「A.重要視している」への回答は、30%~40%になります。

首長、助役についてCとした回答は、回答者である職員の立場から、「首長、助役」の意見を忖度しにくい(あるいは単純に首長や助役の意見が如何かを知らない)という事情も有ったのこともかもしれません。

一般職員についてCとした回答は、一般職員という漠然とした範囲の方々の中には、重要視している人もいればそうでない人もいて、その比率を明示することも困難であるため、「どちらとも言えない」と考えられ回答されたケースも多かったものと思われます。

ただし、「一般職員」については、Aと回答した団体が30%~40%に上ることに大いに注目しなければなりません。

首長、助役、文書管理担当課にとどまらず、一般職員を含めた全庁で、より良い文書管理体制を構築してゆくことの重要性を認識している団体が、これだけの割合で存在する事実は、孤軍奮闘してより良い文書管理を目指そうとしている多くの文書管理担当課、もしくは回答者にとって、将来に向けた希望を感じさせるものではないかと、編集室では考えています。

Q 5 文書管理における統合作業として次に挙げる項目について、ルール、手順の統一化（統合）及びこのルール、手順を実際に文書管理事務に適用（実施）されたかを教えてください。

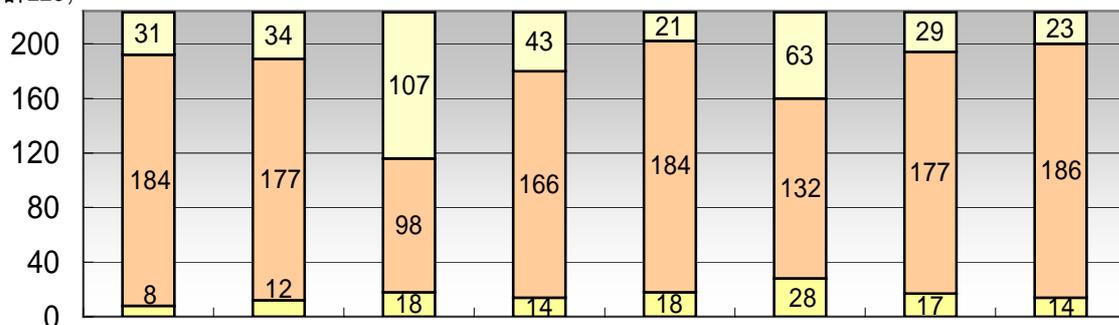
（仮に合併前の構成団体全てが下のいずれかの項目において、同じルール、手順を適用していた場合であっても、合併時に1つの団体としてのルールに定められるのであって、このケースでは下表のルール、手順の統合、実施の2つの欄にチェックマークが入られることとなります。）

ルール、 手順の統合(*a)	決定ルール、 手順の実施行(*b)	文書管理統合作業項目
		自庁発生文書(電子文書含)の書式について
		收受文書(LGWAN関連文書含)の管理方法
		文書保管容器、什器の規格、使用方法
		文書の分類方法
		文書の保存年限
		保存文書の管理場所
		保存文書の管理主体
		情報公開請求への対応またはその方法
		その他()

図表5-1

文書管理統合作業項目	ルール、手順の 統合のみ(*A)	決定ルール、手順の 実施行まで(*B)	両方とも チェックなし
自庁発生文書(電子文書含)の書式について	8	184	31
收受文書(LGWAN関連文書含)の管理方法	12	177	34
文書保管容器、什器の規格、使用方法	18	98	107
文書の分類方法	14	166	43
文書の保存年限	18	184	21
保存文書の管理場所	28	132	63
保存文書の管理主体	17	177	29
情報公開請求への対応またはその方法	14	186	23

回答数
(合計223)



（「ルール、手順の統合(*a)」のみにチェックされた場合は、上の表では「ルール、手順の統合のみ(*A)」として集計し、合わせて「決定ルール、手順の実施行(*b)」の2つともチェック、もしくは「決定ルール、手順の実施行」のみにチェックされた場合は、「決定ルール、手順の実施行まで(*B)」として集計してあります。

上の表でいう「ルール、手順の統合のみ」とは、ルール、手順について取り決めたのみというケースです。「決定ルール、手順の実施行まで」とは、その取り決めたルールに沿って実際に行われている場合のケースとなります。）

アンケートの回答	
ルール、 手順の統合	決定ルール、 手順の実施行
✓	
✓	✓
	✓

集計上	
ルール、 手順の統合のみ	決定ルール、 手順の実施行まで
1	0
0	1
0	1

「 その他」

- ・ 旧町の文書検索における目録などの整備（両方ともチェックなし）

「わからない」というご回答が1団体ありました。

本質問の「 保存文書の管理場所」の統合とは、合併前までそれぞれの旧庁舎内で設けられていた書庫などの保存場所を、合併後に文書を移動させ保存場所を一つにすることを指しているわけではなく、合併後にどこの場所で保存文書を管理するかについてのルールを新団体として検討し、旧団体分も含めて、同じルールで統合することをいいます。よって、結果的には保存文書の管理場所が合併前と特に変わらない状態であっても、新団体としてのルールが一つに統合され、その状態を成していれば実施されたものと判断します。

設問の中の用語、表現の定義等、説明が不十分であったことを深くお詫び申し上げます。

～ の各項目のうち、「 . 文書保管容器、什器の規格、使用方法」と「 . 保存文書の管理場所」を除く項目への回答が高くなりました。

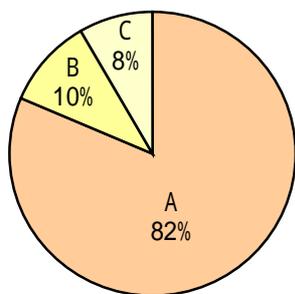
各項目は、 と「 . 文書の分類方法」を除き、自治体の制定する文書管理規程及び情報公開条例等のなかで決まりが設けられているケースが多いため、合併に伴い例規の調整を行うなかで統合が図られていったものと思われます。

設問上の不備により、 の回答数が低くなっていますが、本来、 を除く他の項目の結果と同じくより高い傾向にあったものと推測します。

特に が他と比べ低い回答数となっているのは、文書管理規程（類）のなかでも文書を保管、保存する容器や什器などの点について元々具体的に決まりを設けている団体が少ないことが理由の一つに挙げられます。また、仮にこれを統一化するとすれば、現在ある容器、什器を廃棄して新たに購入する事となり、高額な費用と職員負荷が掛かりますので、この項を実施した団体が98団体にも上ったことは、編集室としては予想外のことでした。これらの団体の全てで、規格外の什器、容器を廃棄して新規購入されたのかは不明です。従前に使用していた容器や什器は、たとえ規格が統一的でなくても可能な限り残置し、ファイリングルールに照らして「用法」のみを変えたといったケースが現実的であり、実数としても多かったのではないかと推測しますが、今回のアンケートからは、これを裏付ける材料は浮かび上がってきません。これらの団体において、合併構成団体のファイリングシステム採用率はどうかであったのかなど、興味は尽きないのですが、これらに関しては今後継続的に調査を行ないたいと考えています。

Q5 - 2 Q5の～の中で、優先的に検討されかつ実施された項目とそうでない項目があったかと推測しますが、その相違が生じた理由は何であったのか教えてください。(複数回答可)
 時間に制約があり、合併直後から必要と考えられるものを優先したため
 情報公開請求に対応するために必要な整備を優先したため
 その他()

図表5-2



回答項目	回答数	比率
A. 時間に制約があり、合併直後から必要と考えられるものを優先したため	188	82%
B. 情報公開請求に対応するために必要な整備を優先したため	24	10%
C. その他	19	8%
合計	231	100%

「C. その他」

- ・ 優先度に特に相違はなかった。(8件)
- ・ 文書管理システム(電子化)導入のための整備が優先されざるを得なかったこと。
- ・ 例規に記載されるものについて検討したため。
- ・ 新庁舎の建設が別で予定されており、この建設の完成に合わせ、文書のルール統一を再整備する予定のため。
- ・ 旧団体のファイリングシステムの違い。
- ・ 分庁方式のため書庫に制限が生じた。
- ・ 体制整備が必要だったため。
- ・ ルール、手順について現在検討中。
- ・ わからない。
- ・ その他(3件)

圧倒的に「A. 時間に制約があり、合併直後から必要と考えられるものを優先したため」の回答が多くなりました。時間的な制約には、当然ながら時限立法である合併特例法()の影響が強くあり、ほぼ全ての合併市町村において、合併のための統合事務が短時日で、急務として進められざるを得なかったことは明らかです。

旧合併特例法の適用期間:平成17年3月31日までに市町村が議会の議決を経て都道府県知事に合併の申請を行い、平成18年3月31日までに合併を実施した市町村。(平成16年5月改正)

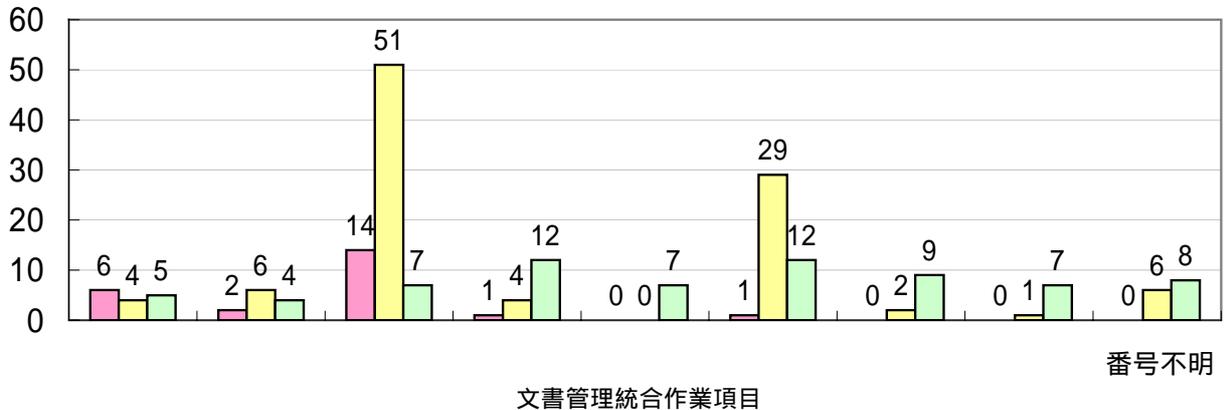
Q5 - 3 Q5の ~ の項目の中で合併後の現在においても、実施されていない項目があるとき、その理由について教えてください。[]内にはその理由に該当するQ5の ~ の番号を記入してください。(複数回答可)

- 必要性を感じない...[]
- 必要性は感じているが、コスト的な問題があるため...[]
- 必要性は感じているが、実施するための作業要員の確保が難しいため...[]
- その他 ()...[]
- その他 ()...[]

図表5-3

									番号不明
必要性を感じない	6	2	14	1	0	1	0	0	0
必要性は感じているが、コスト的な問題があるため	4	6	51	4	0	29	2	1	6
必要性は感じているが、実施するための作業要員の確保が難しいため	5	4	7	12	7	12	9	7	8

回答数



〔 自庁発生文書(電子文書含)の書式について 収受文書(LGWAN関連文書含)の管理方法
 文書保管容器、什器の規格、使用方法 文書の分類方法 文書の保存年限 保存文書の管理場所
 保存文書の管理主体 情報公開請求への対応またはその方法 〕

「その他、」

作業項目	回答数	理由
	2	統一が難しい。文書事務の調整を順次進めているため。
	5	LGWAN文書の利用がない(2件)。LGWANの環境未整備のため(3件)。
	3	現在統一検討中、準備中(2件)。合併前から特に基準がないため。
	2	分類はルール化せず各担当課による。ルール上と実際が異なっている。
	11	スペース的な問題(8件)。書庫を移管中のため、一部の保存文書を仮置きしているため。分庁方式であるため、当面は管理場所の統一が不可能。分庁方式のため所属のある庁舎での保存の方が利便性があるため。
	2	当分の間、旧自治体の管理方法を継続することとしたため。時間的制約があったことによる引継ぎの不徹底により。
	1	情報公開に耐え得るような文書検索等のデータ化がすすんでいない。
	1	組織の体系が異なっていたため新市の該当する課への目録提供に係る作業が困難かつ時間を要するため。
、	1	文書管理システムを含めたルール作りがなかなかできない。
、	2	必要性は感じているが、スペースの確保が問題。旧町村の文書はそれぞれの支所総務課でそれぞれの方法により管理。
、	1	統一の必要性は感じているが現状のまま対応可能であるため。
、	6	新年度から実施(2件)。現在作業中。必要性は感じているが時間的制約があるため。関係部課との調整があるため。新たに合併をすることになっているため。

	1	システム導入に合わせて対応する予定(平成18年度)。
、	2	新年度から統合する。 文書取扱規程を整備したが、全体的に内容がまだ浸透していないため。
、	1	旧団体ごとに旧ルールで。
～	1	簿冊の状況を見極めて現在作業中。
～	1	現在策定中。
～	3	現在検討中、今後実施する(2件)。 現在、文書管理システム導入に向け取り組み中。
、	1	現在検討中又は今後の検討課題。
～	2	庁舎建設の完成にあわせルールの整備予定のため。 電子化等へ対応できるようにルールの見直しを考えているため。
番号記載なし	7	作業中または検討中(3件)。合併後、システム導入等で統一を図るため。 昨年度4月にシステムの導入にあたり研修会を実施したが、その後の報告がとどこおっている部署があるため。作業時期に至っていない。 事務事業調整の対応を優先のため、手がまわらない。

統合作業項目の中でも、実施していない理由として「コスト的な問題があるため」は、「 . 文書保管容器、什器の規格、使用方法」や「 . 保存文書の管理場所」といった特定の項目に多くの回答が集まっているのに対し、「実施するための作業要員の確保が難しいため」は、～を通して回答数に大きな片寄りもなくどの作業項目においても共通の回答理由として挙げられています。合併前から対応人数が少なく適正ではなかったのか、もしくは合併後の新団体において対応人数の少なさが浮き彫りになったのかは不明ですが、中でも「 . 文書の分類方法」、「 . 文書の保存年限」、「 . 保存文書の管理主体」、「 . 情報公開請求への対応またはその方法」に関しては、コスト面よりも作業要員の確保が大きな課題として残っているようです。

また現時点においても統合作業を実施中または検討中である団体がいくつかあり、時間的な制約もあってか合併前の段階で統合作業を完了できなかったことがわかります。

に関しては、コスト的な問題のため実施したくても実施できないという回答が最も多かったのですが、「必要性を感じない」といった回答も他に較べ多くみられます。この回答をされた担当者の中には、莫大な費用と入れ替えの為に職員負荷が掛かるのに対し、得られる効果が予測し難いなど、投資対効果といった点で必要性に疑問を感じられていたり、また規格まで統一して買い換えなくても、用法を規定し、統一しさえすれば、現状の容器、什器でも事足りると考えられた担当者もいらっしやっただかと推測します。

「 . 情報公開請求への対応またはその方法」はQ5 - 1での回答数も高く、Q5 - 3においても「必要性を感じない」と回答している団体はありませんでした。

ただ、後述するQ11の回答結果では、旧市町村を含めた全支所の保存文書を目録などにより把握できていると回答した団体が30%弱と少なく、このことは、ここでに回答をした団体であっても、情報公開窓口での対応方法や請求から公開、非公開を決定するまでの期間など、条例や規則上で謳われている最低限の事項に関しては急ぎ整備されたものの、実際の請求があった際に、当該文書を速やかに検索し、個人情報の有無などの点検も迅速に行なわれ、短時日で請求者に開示がされる体制は、未だ整っていない団体が多数を占めていることを如実に示しているのではないかと考えられます。

2, 3の合併団体のご担当者に直接お話しをうかがった範囲でのことですが、特に保存文書については、大半は旧団体の従前の管理状態のままにおかれ、合併前に各団体から文書目録を提出してもらっているものの、この目録では具体的な文書内容がつかめず、また情報公開の可否を判断するための文書内個人情報の有無も確認できない・とのことでしたが、このような状況が、アンケート結果にも反映されているものと思われます。

Q 6 合併前に各団体ごとに管理されていた保存文書（* 3）は合併後どこで管理されるようになりましたか。当てはまるもの1つをお選びください。

新団体の本庁が管轄する書庫（文書館、図書館、公民館など含む）へ全て移管

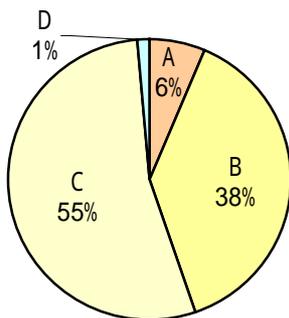
新団体の本庁が管轄する書庫へ一部の文書を移管し、その他は従前のまま保存

* この項をチェックされた場合は、「移管された文書の基準」について 内にご記入ください。

旧団体ごとに従前のまま保存

その他（ ）

図表6-1



回答項目	回答数	比率
A. 新団体の本庁が管轄する書庫へ全て移管	14	6%
B. 新団体の本庁が管轄する書庫へ一部の文書を移管し、その他は従前のまま保存	186	38%
C. 旧団体ごとに従前のまま保存	121	55%
D. その他	3	1%
合計	224	100%

「B. 新団体の本庁が管轄する書庫へ一部の文書を移管し、その他は従前のまま保存」のときの「移管された基準」

- ・ 新団体における事務分掌に合わせて（課の移動等に伴い）移管。（37件）
- ・ 各担当課の判断による。（11件）
- ・ （業務が本庁に統合された部署において）参照頻度の高い文書について移管。（6件）
- ・ 過去3年分の文書を移管し、それ以前の文書については必要に応じて移管。（2件）
- ・ 永年保存文書等の重要文書、取り急ぎ必要な文書は移管。
- ・ 本庁が管轄する書庫が手狭なため、一部従前のまま保存。
- ・ 特に基準なし（2件）
- ・ その他（4件）
- ・ 記載なし（22件）

「D. その他」

- ・ 新団体が管轄する書庫への移管作業中。
- ・ スペースに余裕のある支所へ一部の文書を移管。（2件）

1...当質問では、現年度文書ではなく、既に完結し保存年限が起算されている保存文書で、そのうち1年保存の文書を除いた、3年、5年、10年、永年といったような保存年限を有する文書について対象としていましたが（アンケートの実施要領に説明文記載）選択式回答欄のB（一部移管）またはD（その他）を選択された団体の「移管された文書の基準」またはD（その他）の内容を集計、分析した結果、そのうち22件分については、保存文書ではなく現用（常用）文書や前年度文書の移動のみがなされていたものと判断し、C（従前のまま）の回答として集計致しました。

当質問文および選択式回答欄から、「保存文書を本庁の書庫へ物理的に移動した」という場合と「物理的な文書の移動はないが、保存文書の管理が本庁に移った」という場合の2パターンの回答が1つの選択式回答欄から導き出せてしまうという設問時の注釈ミスがあることがわかりました。今回頂いた回答

を分析すると、その多くは前者の物理的な移動の有無についてお答え頂いているものと推測されます。また設問上、本庁舎方式や分庁舎方式、総合支所方式といった合併方式への配慮が十分でなかったため、回答に混乱を来たしたこと、お詫び申し上げます。

本庁舎方式... 1つの庁舎に旧市町村の行政機構・組織を集約し、残りの庁舎は窓口的な機能を持たせ、支所又は出張所とする方式。

分庁舎方式... 各庁舎に行政機能を各部門ごとに振り分ける方式。

総合支所方式... 管理部門や事務局部門を除き、各庁舎に合併以前の行政機能をそのまま残す方式。
(その他、これら方式を併用するケースもある。)

Aの「新団体の本庁が管轄する書庫(文書館、図書館、公民館など含む)へ全て移管」が6%(14団体)あり、これらの団体が合併までの短期間の間にどのように保存文書の移動等を行ったかは気になるのですが、それ以外の多くの団体では、従前のまま旧団体に保存文書が残置されていることがわかります。Bの回答のように、保存文書の一部は必要に応じて移動させているケースもありますが、1でも述べたように、おそらくBと回答した86団体の中には活用頻度の高い現用文書のみが移動されたケースがこれ(1での22件)以外にも存在するものと思われ、実際には保存文書が従前のまま旧団体に保存されているケースが、大半を占めるのではないかと考えられます。

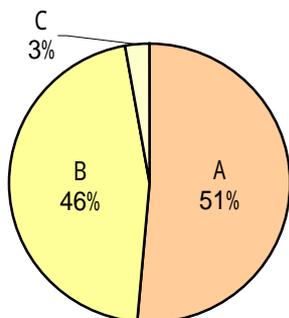
そもそもAの回答のように全ての保存文書を移動させることは、保存スペースの点で物理的に不可能である団体がほとんどであると思われ、また時間的な制約もある中では、安全性を考えるとCの回答のように従前のまま保存しておくことが適当であったのかもしれない。

また、もともと旧団体において、各課から文書管理主管課へ現用期間を過ぎた文書の引継ぎを行っていた(集中管理)団体ばかりではなく、各課で保存文書の管理まで行っていた(分散管理)団体も多くあるものと思われます。合併構成団体の中にこのような団体が含まれていたとすれば、なおさら合併時の時間的制約の中で、新たに「引継ぎ」を実施し本庁にて保存文書を一括して集中管理することは困難な状況になっていたのではないかと推測されます。

Q7 合併後、文書管理主管課など、合併後の文書管理を行っている部署または職員はどのように配置されていますか。当てはまるもの1つをお選びください。

- 本庁舎に集中配置
- 本庁舎と各支所ごとに分散配置
- その他()

図表7-1



回答項目	回答数	比率
A. 本庁舎に集中配置	115	51%
B. 本庁舎と各支所ごとに分散配置	103	46%
C. その他	6	3%
合計	224	100%

「C. その他」

- ・ 基本的に原課で対応。(2件)
- ・ 文書管理主管課は本庁舎のみであるが、合併前の文書担当が各総合支所にいるため、組織は違うが協

力体制をとっている。

- ・ 支所に配置。
- ・ 本庁舎と隣接する庁舎に分散配置。
- ・ 現在検討中。

「A．本庁舎に集中配置」と「B．本庁舎と各支所ごとに分散配置」の回答がほぼ半々に分かれる結果となりました。

新団体としては、合併により保有する文書量が増加したことや管理場所が多数に分かれ複雑になったことで、合併前と比べ管理により手間がかかり難しくなったであろうことは容易に想像できます。

A、Bのいずれが、合併後の新市の文書管理レベルをより引き上げる事にとって有効であるのかは、良くわかりませんが、急ぎ合併実務をこなされるという立場で考えれば、Bの方がより現実的であるといえるかもしれません。

Bの場合は、おそらく合併前と同じく旧団体で文書管理を担当していた担当者が、当座は異動することなくそのまま現在の支所の文書管理に当たっているものと推測しますが、もしこの推測が正しければ、内部事務上での保存文書の探し出しや、情報公開請求が行われた場合、Aの本庁集中配置に較べれば、担当者にとっては慣れ知った環境ですので、よりスムーズにこれが行い得るというメリットがあるものと考えられます。

Aの本庁集中配置では、多くの団体で合併統合の中で旧団体分の保存文書の把握や本庁への保存文書の移動が行われた団体が少なく（Q6、Q11参照）暫定的に条例や規程等で謳われている点などの最低限必須の事項についてのみ対処されたケースが多かったのではないかと推定されることから、合併直後の状態としてはBに較べて文書の探し出しや情報公開への迅速な対応といった面では不利な状況となるかもしれませんが、いずれ想定されるより、合理的で総合的な文書管理方式の全庁での適用（電子的文書管理システムの導入など）を行うとなれば、文書管理主管課としての意思決定やコミュニケーションの面で有利となる可能性が高くなるものと思われま。

この回答別にQ10（情報公開窓口の設置場所について問う質問）の回答結果を集計したところ、以下のように、文書管理担当スタッフの本庁集中配備を行っている団体（A）では情報公開窓口が本庁のみである比率が高くなり、職員の各支所分散配置（B）では逆に支所ごとに公開窓口が置かれる比率が高くなる傾向が現れています。

この結果の中で、Bの職員を本支所に分散配置していて、しかし情報公開窓口は本庁だけに置いている団体が38団体あることは興味深い点です。一般の文書の探し出しや管理は支所の文書管理担当が行うが、情報公開の判断は本庁一括で行い、万一にも個人情報の保護上の問題や、公開の可否判断のばらつきが起こらないように考慮されているものと理解してよいかもしれません。

合併に伴う文書管理の統合業務の中で、結果として住民サービスに直結する影響を生ずるのは、情報公開、情報開示の側面だと考えられます。

情報公開に関する可否判断のばらつき防止や個人情報保護上の事故防止の対策を、本支所間でどのように講じているのかを、文書管理通信としては今後の調査課題として行きたいと思えます。

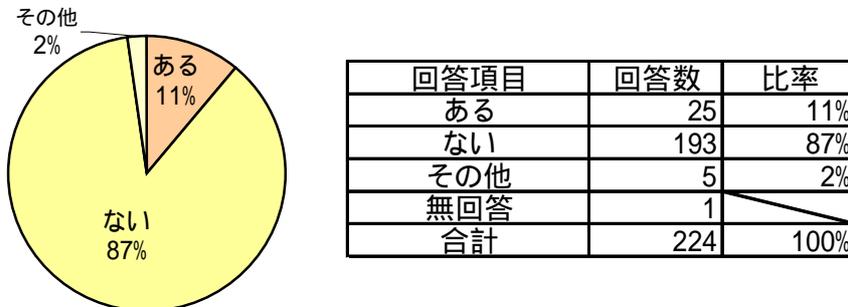
図表7-2

Q7	合計	Q10:情報公開窓口の設置場所について			
		本庁舎 ならびに全支所	本庁舎のみ	その他	無回答
A(本庁舎に集中配置)	115	44	68	2	1
B(本庁舎と各支所ごとに分散配置)	103	64	38	1	0
C(その他)	6	2	4	0	0

Q 8 合併に伴い、それまで旧団体で管理されていた文書の内、保存年限の満了した文書以外に廃棄された文書はありますか。当てはまるもの1つをお選びください。

- ある
- ない

図表8-1



「その他」

- ・ 不明（5件）

（分析はQ 8 - 2 にまとめて記載）

Q 8 - 2 [Q 8 で「ある」と回答した方のみ]

廃棄に到った理由、経緯について 内にご記入ください。

「廃棄に到った理由、経緯」

（注：記載して頂いた内容が以下の複数の回答に跨る場合はそれぞれ1件として集計）

- ・ 合併（各課の移動等）に伴い、重複文書（不要文書）の廃棄をおこなった。（14件）
その内容としては...国、県等からの通知文書等で重複するもの。官報、県公報等。重要度の低い書籍、使わなくなった書籍。
- ・ 保存年限の見直し等により廃棄。（6件）
- ・ 適切に分類整理が行われていない書類が多数あり、再整理後、保存期限を再確認した。
- ・ 保存文書を再精査し、見直しを行ったため。
- ・ 書類の整理、書庫の確保を兼ねて、全書類を当時の担当職員立会いのもと、不要文書と思われるものは廃棄した。
- ・ 書庫が手狭なため、保存年限を有する文書及び重要書類を除き、不必要な文書を廃棄した。
- ・ 異動により誤って廃棄。
- ・ その他（2件）
- ・ まだリスト等の整備がととのっていない時期の文書等については、主管課で判断して保存、廃棄を決定した可能性があるため（Q 8 で「その他」不明とご回答）

合併により、事務分掌の改編がなされ、課単位での執務区域の移動などが行なわれるケースも多かったことと思われますが、Q 8 及び Q 8 - 2 の回答からは、合併に伴って廃棄を行った約 1 割の団体でも、廃棄は重複文書など明らかに不要な文書に限定されて行われている状況が明らかです。

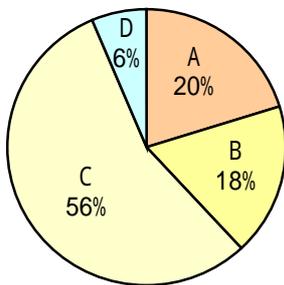
昭和の大合併時に、本来歴史的に有用な文書を含む公文書が大量に廃棄された事実は良く知られていることですが、今回の合併では事前に総務省や都道府県からこのことに関して注意が出ていたこと、また昭和の大合併当時の公文書保存に関する職員一般の意識が、現在では大きく変わっていることが、安易な公文書廃棄を抑止した大きな力となったものと推測されます。

* 昭和の大合併当時には、公文書を役所内の事務利用するためにのみ作成し、また将来の役所の事務に有益である記録として保存するといった内向きの観点が一般的であったのに対して、現在の市区町村職員においては、従前の保存目的と併せて、公文書は元来住民、国民の資産であり、情報公開請求を前提とした国民、住民の目で情報要否を判断しなければならないとする意識と、また遠い将来に、現在の公文書が国民の歴史的史料となり得る可能性があるとする意識が浸透し、この観点から公文書の保存と廃棄を考えることが常識化しつつあるものと考えられる。

Q 9 現在、歴史的な資料としての評価選別作業は行われていますか。当てはまるもの 1 つをお選びください。

- 実施している
 今後実施する予定
 現在のところ実施する予定はない
 その他 ()

図表9-1



回答項目	回答数	比率
A. 実施している	45	20%
B. 今後実施する予定	40	18%
C. 現在のところ実施する予定はない	124	56%
D. その他	14	6%
E. 無回答	1	1%
合計	224	100%

「D. その他」

- ・ 現在検討中または検討予定。…………… (4 件)
- ・ 各主管課または原課の判断による。(2 件)
- ・ 平成 17 年度より 3 ヶ年計画で公文書適正化事業を実施中。
- ・ 昭和 30 年以前の文書について一部行っている。
- ・ 厳格な選別ではないが、この視点をもって廃棄するようにしている。
- ・ 保存年限 10 年を超えるものを廃棄するときは注意するよう各課に要請している。
- ・ その他 (4 件)

「C. 現在のところ実施する予定はない」と回答した団体が 56% と半数を超える結果となりました。公文書館法・第 3 条で「国及び地方公共団体は、歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用に関し、適切な措置を講ずる責務を有する」と規定されていることなど、各市町村において歴史的な資料を見極める評価選別作業を実施することが求められているのは周知のとおりです。

しかし、いざ実施するとなると、公文書（特に 3 年、5 年などの有期限保存文書）の中のどのようなものを歴史的な資料として選定すれば良いのかという明確な基準がどこにも存在せず、また自ら明確に

することも困難な状況だと思われます。

また仮に何らかの基準をもたれているとしても、有期限保存文書の件数は膨大であり、かつ毎年繰り返して実施する必要があり、公文書館とアーキビストを持たない団体では、現実的にはほぼ不可能といってもよい状況ではないかと推測します。

当編集室の狭い知見の範囲内での観察に過ぎませんが、実施しているとされた団体でも、実は退職した中学校の日本史の元教師の方をお願いして見てもらっているとか、市町村史編纂室のスタッフの方に見てもらっているとかのケースであって、しかしながら点検すべき件数が余りに多く、結局ほとんど実体としては点検がなされていない状態で廃棄をせざるを得ない状況のようです。

果たして、遠い将来の歴史家の視点で、3年～10年の保存公文書の中から必要な文書を選別することが本当に可能なのか、残念ながら当編集室としても明確な答えは見出せません。

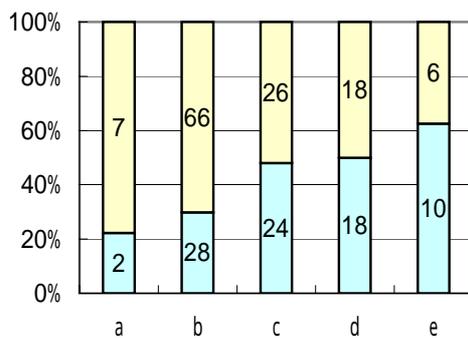
結局のところ、全ての公文書を永年保存することが最良の解決となるのではないかと考えられますが、これでは保存スペース、保存コスト面で非現実的と言わざるを得ません。最終的な解決は、今後全団体に導入されるであろう「電子的文書管理システム」によって、全ての発生文書、收受文書が図面等を含めて電子化され、その全てについて保存年限を定めず電子媒体若しくは電子媒体からマイクロフィルムに安価に落とされたものを永久的に保存する形にならない限り、問題は解決しないのではないかと、当編集室は考えています。

実施していると答えられた20%（45団体）、今後実施予定と回答された団体18%（40団体）にあつては、どのような基準で選別されているのか、あるいはされようとしているのか興味のあるところですが、今回のアンケートでは残念ながらこれを明らかにすることは出来ませんでした。

ちなみに、図表9-1-2は、実施している（A）+実施予定（B）の団体、予定無し（C）の団体を、人口別に表示したものです。

人口が多くなるほど、A+Bの比率が高くなることを見て取れますが、このことは大きな規模の団体では、公文書館が存在するとか、あるいは選別に要する人員の確保が（規模が小さく職員数が少ない団体より）容易であるなどの理由によるのではないかと推測されます。

図表9-1-2



人口(人) (平成17年国勢調査速報値より)	「実施している、 今後実施する予	「予定なし」
a. ~10,000	2	7
b. 10,001~50,000	28	66
c. 50,001~100,000	24	26
d. 100,001~300,000	18	18
e. 300,001~	10	6

グラフは「実施している、今後実施する予定」の回答数と「予定なし」の回答数を人口別に比較した場合。

Q 9 - 2 [Q 9で「実施している」、「今後実施する予定」と回答した方のみ]

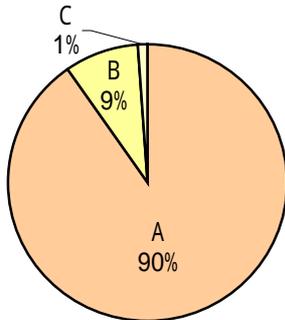
評価選別作業の対象となる文書には、合併前の各団体ごとに保存していた文書も含まれていますか。当てはまるもの1つをお選びください。

含まれている

含まれていない

その他()

図表9-2



回答項目	回答数	比率
A. 含まれている	74	90%
B. 含まれていない	7	9%
C. その他	1	1%
D. 無回答	3	
合計	85	100%

「C. その他」

- ・ 未定

Q 9で歴史的資料の選別を実施又は今後予定しているとされた団体において、なお9%の団体が、合併前の資料を選別の対象としていないことがわかります。

どのような理由であるかは不明ですが、旧団体(支所)分は各々の書庫に収まっていて安定的であるので、現在は(人的パワー等の理由で)選別対象としていないが、いずれは対象とする、といった理由であるのかもしれませんが。

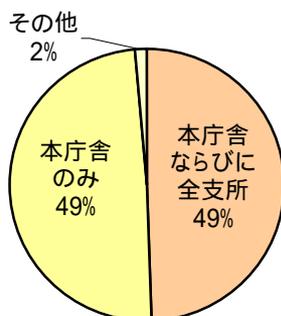
Q 10 現在、情報公開窓口が設けられている場所はどこですか。当てはまるもの1つをお選びください。

本庁舎ならびに全支所

本庁舎のみ

その他()

図表10-1



回答項目	回答数	比率
本庁舎ならびに全支所	110	49%
本庁舎のみ	110	49%
その他	3	2%
無回答	1	
合計	224	100%

「その他」

- ・ 現在検討中。

- ・ 本庁舎と4支所（7支所のうち大きい4支所に設置）
- ・ 情報公開条例がない。

「本庁舎ならびに全支所」と「本庁舎のみ」の回答が半々に分かれる結果となりました。

一般来庁者の利用頻度の高い、住民票など各種証明書の交付申請や届出等を行う窓口業務は、各支所等においても本庁舎と同様に手続が行えるよう整備されているケースが多いですが、情報公開窓口に関しては半数の市町村で本庁舎のみと限定されているようです。

また、今回のアンケートは平成15年4月1日～平成17年10月31日までに合併を実施した市町村を対象にしていますが、平成15年4月1日時点で既に多くの市町村が情報公開条例（要綱等）を制定していたことから（下記参照）「本庁舎のみ」と回答した団体の中には、合併前の旧市町村単位で置かれていた情報公開窓口が、合併を機に本庁に統合され、一地域内の窓口が物理的に減少したケースもあったかと推測されます。

このことは、住民側の利便性の観点からはマイナスとも言えますし、一方公開基準の統一性、均質性の観点からはプラスになるとも考えられ、評価の分かれるところでしょう。

もっとも、本庁と各支所に公開窓口がある場合でも、支所は受付だけで、公開の可否の判断を本庁が専門でしているというケースと、合併前の旧団体ごとの公開基準に任せて当座情報公開が行われているケースに分かれるのではないかと推測され、前者では住民の利便性も、基準の統一性、均質性もともに確保できる最適の方式となるかと思われます。

市町村合併に伴う文書管理の統合において、直接に住民へのサービスに直結するのは、この情報公開への対応だと思います。

この観点からすれば、Q7の文書管理主管課職員の配置状況と、本設問（Q10）での情報公開窓口の所在状況の確認にとどまらず、情報公開の可否判定が本庁または支所のどこで行われ、また各支所で判断が行われている場合において判断自体のバラツキをどのように均質化しているか、個人情報保護の観点から公開時の事故を防止するどのような対策を講じているかなど、更に立ち入った設問が必要ではなかったかと反省しています。以上については今後の当編集室の課題とさせていただきます。

平成15年4月1日時点での市区町村における情報公開条例（要綱等）の制定状況

「市：99.6%」「区：100%」「町：90.1%」「村：77.20%」（計：2890団体）

（総務省・報道資料「情報公開条例（要綱等）の制定状況調査の結果」より）

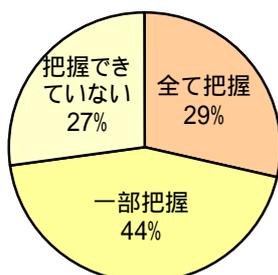
Q11 現在、文書管理主管課においては、全庁舎の保存文書、特に合併前旧団体分の文書も含め、どのような文書が存在するのか把握できていますか。当てはまるもの1つをお選びください。

全て把握できている

一部の保存文書について把握できている

把握できていない

図表11-1



回答項目	回答数	比率
全て把握できている	64	29%
一部の保存文書について把握できている	99	44%
把握できていない	61	27%
合計	224	100%

「把握できていない」とご回答された団体の追記事項

- ・ 文書の保存については各課局に任せているため。
- ・ 保存文書名等を一括で把握できていないため。

「全て把握できている」と回答された団体が29%、「一部の保存文書について把握できている」が44%と最も多く、「把握できていない」が27%という結果となりました。

最も多かった「一部の保存文書について把握できている」の99団体については、Q11-2の回答において、68団体(69%)は、「合併前の(一部の)旧団体に管理されていた保存文書は、元来目録化がされていなかったため、または保存文書の一部について目録化がされていなかったため。」とその理由を述べています。この68団体とQ11-2の他の回答例から類推し、これら99団体の多くに、とりえず合併の慌しさの中では全てを把握できなかったが、いずれはこの作業を行われる意志を持たれているという雰囲気は感じられます。

問題は「把握できていない」の61団体(27%)についてです。

これらの団体の回答の中には追記が添えられているものがあって、その中の「一括で把握できていないため」「文書の保存については各課局に任せているため。」という2つの記述などは、各原課あるいは支所単位では把握しているが、文書管理主管課としては全体の目録を管理するなどの対応は行っていないといったニュアンスも感じられ、その意味では「一部の保存文書について把握できている」との回答となっても良かったケースもこの回等の中には有ったのではないかと考えられます。

小誌の知る事例でも、文書管理主管課(総務課)ではファイリング用具の配布等を行なうが、文書の引継ぎは行わず、従って保存文書の保存、廃棄も各原課が行っているという団体があります。このような団体では、制度的に文書管理主管課が保存文書の把握を管掌しないため、文書管理主管課担当者によるアンケート回答としては、「把握できていない」となってしまったということも想像できます。

このような制度をもった団体も、全体の27%は多すぎるとしても、それなりの比率で全国に存在するという事柄もありません。

いずれにせよ、合併の慌しさが過ぎた今日となれば、情報公開へのスムーズな対応や、内部事務の効率化の観点から、必然的に全ての保存文書の把握は、どの部署が担当するにしても必須の要件であるため、「全て把握できている」以外の回答の団体でも、急ぎ全体の把握に努めておられるのではないかと小誌としては考えております。

下の図表11-2は、回答団体の規模別にQ11の回答を比較したものです。

人口5万人以上の団体では「把握できていない」の回答は明らかに急減しており、30万を超える規模では回答ゼロとなっています。逆に人口1万以下の団体では、「すべて把握」の回答がゼロとなっており好対照です。

規模が大きい団体ほど保有する文書量も大きくなり、保存文書を検索するための目録が必要不可欠となり、逆に1万以下の団体では、相対的に文書量が少なく、目録整備がなされていなくても、属人的管理(担当者の記憶などに頼った管理)で内部事務での検索も、情報公開への対応も可能ということであるのかと推測されます。

また人口規模が少ない団体では、先に述べた例のように、文書管理主管課が保存文書の管理を管掌しないという制度を持つ団体が比較的多いといった傾向もあるのかもしれません。もとよりこの種の制度は、人口規模が大きく、文書量も膨大な団体では物理的に不可能になるものだと思います。

図表11-2

人口(人) (平成17年国勢調査速報値より)	全て把握	一部把握	把握できていない
～10,000	0	5	4
10,001～30,000	15	16	19
30,001～50,000	14	20	20
50,001～70,000	5	19	5
70,001～100,000	8	12	5
100,001～300,000	10	22	8
300,001～	12	5	0
合計	64	99	61

もう一点、電子的文書管理システムの導入が行われている団体で、合併時の保存文書把握がどのような状況であったかを、Q11とQ12-2の回答結果を重ねて分析してみたいと思います。

下の図表11-3では、Q12で合併前に構成団体の一部が電子的文書管理システムを導入していたと回答した団体のうち、当該システム若しくはそのシステムとは異なる新たなシステムを全庁に導入した団体(66団体)が、Q11でどのように回答したかが示されています。

電子的文書管理システムには当然従前の保存文書管理機能や情報公開対応機能が備えられており、システム導入団体では、未導入団体に比較して、保存文書把握の点でも良い傾向が見られるのではないかと推定していたのですが、結果としては、この68団体の中にも18団体(27%)が「把握できていない」の回答であり、全体としてもQ11の224団体の各回答への比率と(偶然にも)全く同じ比率となってしまいました。

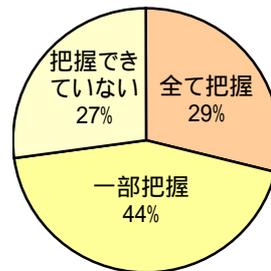
このことは、電子的文書管理システムの導入が、保存文書の把握に必ずしも結びついていない団体があるという現状をはからずも示していると考えられます。

電子的文書管理システムが文書の電子的作成、電子決裁や回議、あるいはLGWAN文書の収受など限定された使用範囲内で運用されていて、保存文書の目録管理などシステム化前の公文書管理にまでシステム化が及んでいないケースがあるということかと思われます。

図表11-3

Q12-2でAまたはBと回答:66団体 (合併後、全庁に同一のシステムを導入した団体)		比率	
Q11	全て把握	19	29%
	一部把握	29	44%
	把握できていない	18	27%

「予定」と回答していた団体は含みません。



Q11-2 [Q11で「一部の保存文書について把握できている」と回答した方のみ]
なぜ把握できる文書と把握できない文書に分かれるのか、その理由について 内にご記入ください。

「理由」

- ・ 合併前の(一部の)旧団体で管理されていた保存文書は、元来目録化がされていなかったため。または1団体の中でも一部の保存文書について目録化がされていなかったため。(68件) 1
- ・ 合併前の保存文書については、旧団体ごとに管理しているため。……………(8件) 2

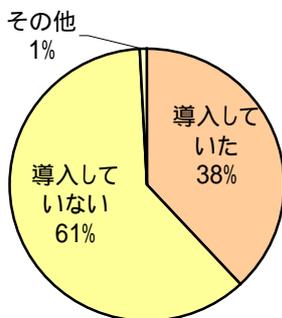
- ・ 文書管理システム上に登録されていない保存文書があるため。…………… (6 件) 3
- ・ 合併前の旧団体ごとに管理方法等が異なり、統一されていないため。…………… (5 件)
- ・ 永年及び 10 年保存文書は、文書管理主管課が引継ぎ管理しているが、それ以外の文書は各担当課の責任において管理しているため。
- ・ 合併前の市町村の文書管理システムのデータを移行したため、システム導入前の文書についてはまだ把握できていない。
- ・ 保存文書目録と実際保存されている文書との確認作業ができていない。
- ・ 合併前の旧団体で管理されていた保存文書は元来目録化がされておらず、合併に合わせて目録を作成させたがその精度が不十分であるため。
- ・ 情報公開制度導入以前の文書は時間の制約によりそのまま手付かずとなっているため。
- ・ 情報公開の対象となっている文書についてのみ把握できているため。
- ・ 6 月を文書整理期間として H 17 . 6 時点での把握はしているが、その後組織改編があり、6 月時点のリストと実際があっていないため。
- ・ その他 (3 件)
- ・ 記載なし (2 件)

- 1...このうち、現在目録化等の整理作業中であると明記されていたのは、13 件。
- 2...このうち、1 件は「旧町文書はそれぞれ旧町のシステムにおいて管理していたため、新システムへの移行作業がまだ終わっていない(今後対応)」と回答。
- 3...このうち、文書管理システムを導入していない旧団体分の保存文書については合併に伴い、永年保存文書または保存年限 10 年以上の文書のみをシステムに登録した(その予定も含む)との回答が 4 件。

Q 1 1 の分析に、Q 1 1 - 2 も含めて記述のため省略。

Q 1 2 合併前の時点において、合併団体の全構成団体もしくはその一部の団体において、電子的文書管理システム(* 4) を導入(独自開発含む) していましたか。当てはまるもの 1 つをお選びください。
 導入していた
 導入していない
 その他()

図表12-1



回答項目	回答数	比率
導入していた	185	38%
導入していない	137	61%
その他	2	1%
合計	224	100%

「その他」

- ・ 合併時導入。
- ・ 一部文書の目録の作成においては導入している。

1...このうち、1団体は試験的に導入していると回答。

この項の分析は、Q12-2末尾に、Q12、Q12-2を一括して記述されています。

Q12-2 [Q12で「導入していた」と回答した方のみ]

その後の合併に伴い、それまで導入していたシステムはどのように運用されるようになりましたか。当てはまるもの1つをお選びください。(現在運用中ではなくて予定している場合は 予定 に つけてください。)

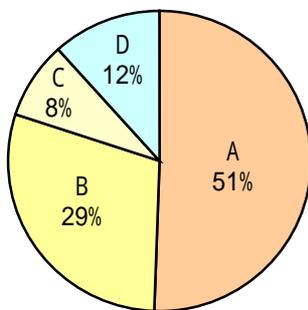
合併団体のうち一つの旧庁舎で導入されていたシステムを全支所に導入した(予定)

合併団体のなかで採用されていたシステム以外の新たなシステムを全支所に導入した(予定)

合併前と変わらず現在もそれまで導入していた支所でのみ運用している

その他()

図表12-2



回答項目	回答数	比率
A. 合併団体のうち一つの旧庁舎で導入されていたシステムを全支所に導入した	43	51%
(A. 予定)	(0)	
B. 合併団体のなかで採用されていたシステム以外の新たなシステムを全支所に導入した	25	29%
(B. 予定)	(2)	
C. 合併前と変わらず現在もそれまで導入していた支所でのみ運用している	7	8%
D. その他	10	12%
合計	85	100%

「D. その他」

- ・ 運用を停止、廃止した。(6件)

運用を停止した理由...システムの老朽化。利用率の低さ。新団体への適用ができなかった。など

- ・ 現在検討中または検討予定。(2件)
- ・ 容量が少ない為、新市に導入できなかった。管理だけ(保存業務)している。
- ・ 原則、本庁の一括集中管理。

本年3月3日に公開された総務省及び地方自治情報センターにより調査された「共同アウトソーシング：業務システムの導入及び運用に要する経費等の調査結果」(対象：合併関連の市町村を除く1,950市町村)では「文書管理」も調査対象の1つに挙げられており、その結果によれば、平成17年10月26日現在の全国で電子的文書管理システムを導入している割合はおよそ25%となっています。

(この件の詳細はこちら ...地方自治情報センターHP内)

<http://www.lasdec.nippon-net.ne.jp/rdd/kyo/k-chousa/index.htm>

本アンケート結果では合併前から(一部の旧団体で)電子的文書管理システムを導入していたと回答された85団体のうち、Q12-2で「A. 合併団体のうち一つの旧庁舎で導入されていたシステムを全支所に導入した」、「B. 合併団体のなかで採用されていたシステム以外の新たなシステムを全支所に導入した」と回答した団体のように、合併後に全庁にシステムを導入した団体が66団体(予定と回答した2団体を除く)でおよそ30%(66/224)あります。また、Q12で合併前の時点においては「導入していない」と回答された団体で合併後にシステムを導入した団体を合わせれば、全体での導入率は35%から40%近くになるものと推測します。

とすれば、上記の総務省及び地方自治情報センターにより調査された結果の25%とは10ポイント

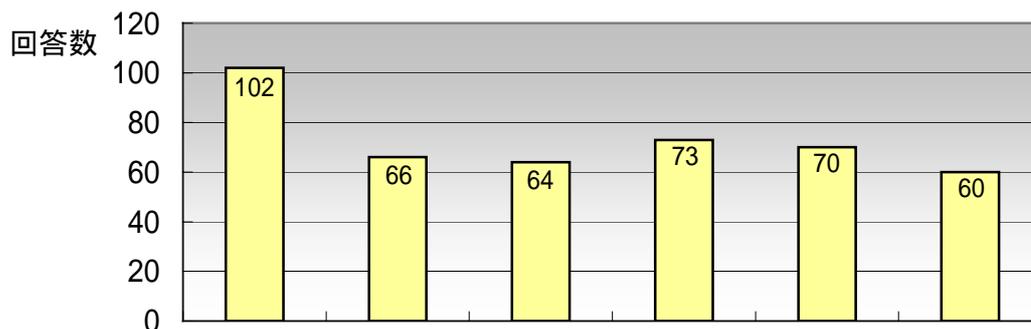
以上の差が生じることにはなりますが、これは、システムが導入された契機が「合併」にあり、「合併」と同時もしくは合併の前後に導入が行われたケースが多かったのではないかと、小誌としては推測しています。

「各旧団体ごとの文書管理方式のばらつきや不整合を、電子的文書管理システムを導入する事によって解消したい。電子的文書管理システムはばらつきや不整合を解消し、より良い文書管理を実現するための強力な武器である。」といった考え方が、これらの団体の意識としてあったものと推測しますが、今後の課題はQ 1 1の分析で触れたように、システム導入団体の保存文書の把握状態が、かならずしも良好とはいえないという事実の中に、その頭を覗かせているのかもしれない。

- Q 1 3 [現在「電子的文書管理システムが導入済または導入予定の市町村の方」にお聞きします。] 導入済（予定）のシステムで処理可能な事務範囲を、次に挙げる6項目の中から選択してください。（複数回答可）
- 起案文書の作成
 - 庁内LANを使用した電子的回議
 - 電子決裁
 - LGWAN（総合行政ネットワーク）を利用した電子文書の授受（またはそれとの連携）
 - 情報公開支援
 - 原本性確保（改ざん防止、アクセス管理など）

図表13-1

電子的文書管理システムで処理可能な事務範囲	回答数
起案文書の作成	102
庁内LANを使用した電子的回議	66
電子決裁	64
LGWANを利用した電子文書の授受	73
情報公開支援	70
原本性確保	60



電子的文書管理システムで処理可能な事務範囲

この設問は、「どの機能を実運用していますか？」ではなく、「導入されたシステムで処理可能な機能範囲はどれですか？」と問うかっています。従って、例えば 起案文書の作成に回答された団体において、必ずしもこの機能が実運用されているとは限らない訳です。

しかし本分析では、当該機能を選択購入されたということは、現時点では機能を有するだけで運用されていないなくても、近い将来にこの機能を使用して運用を開始する意図をもっているとの仮定に立って以下説明をさせていただきます。

- ・複数回答可であることもあり、 を除けば、ほぼ万遍なく ~ に回答が分かれています。
本設問に回答された団体数は114団体(= ~ 各項の最大値)でしたので、「 .起案文書の作成」機能については102 / 114 (89.5%)の団体で持たれていることとなります。(メーカーが販売する基本パッケージに、最初から が付いていたといったケースもあるのだらうと思いますが。)
- ・ここで を選択されなかった12団体について他の何に回答されたかを調べて、図表13-2にまとめました。結果は、「L G W A N」に2団体、「情報公開支援」に10団体、「原本性確保」に2団体が回答しています。(複数回答のため回答数の合計は12ではなく14になっています。)
の起案文書作成の機能は採用せず、 のL G W A Nによる電子文書の授受、 の情報公開支援のいずれか、もしくは2つの目的に絞って電子的文書管理システムの機能を選択される団体があることは、少数派ではありますが、導入の手順の一つとして注目して良いかと思えます。

図表13-2

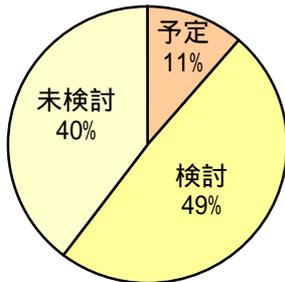
を選択されなかった団体のその他の項目への回答について
(全12団体)

0	0	2	10	2

- ・本設問には当編集室の不備で、本来電子的文書管理システムに有るべき「保存文書の管理」機能が、選択肢として欠けてしまっていますが、「情報公開支援」の機能を有すると回答された団体では、情報公開のために必須の保管、保存文書の管理を電子的文書管理システムで行っている可能性も考えられます。
- ・「 .起案文書の作成」の102に対して、 の電子決裁が約2 / 3弱の64団体に留まっています。
この理由としては、システムを使用して作成される電子的文書に対して、紙でのみ発生する文書が無視できない比率で存在し、両方ともに電子決裁することは困難であることを背景として、現実には電子的に作成された文書も印刷出力し、紙文書の扱いで決裁を行っている団体が多いことが第一に挙げられると思います。むしろ102団体に対して64もの団体が電子的文書作成と電子決裁までを行っていることの方が、小誌としてはもっと比率が低いと考えていたため、意外の感があります。
(何度も繰り返しますが、メーカーによっては電子的文書作成と電子決裁の機能が1つのパッケージになっている場合もあるので、この数字をそのまま呑み込んでしまうわけにはいかないと思いますが)第二の理由は、電子決裁という行為そのものに市区町村の上層部の理解が得にくいのではないかといい点です。電子決裁とはコンピュータそのものを使用して決裁を行うのであって、コンピュータの操作が一応は出来る必要があります。決裁を行う立場にある方は年齢層も高く、操作に不慣れな方もいらっしゃるのではないかと思います。このほか、電子決裁に関連する原本性の問題があり、文書管理規定上、あるいは法的に原本性を認証する部分の解決がされていないケースが多いことなども理由としてあげることができるかもしれません。

Q14 [現在「電子的文書管理システムが未導入である市町村の方」にお聞きします。]
 電子的文書管理システムの導入について、検討はされていますか。当てはまるもの1つをお選びください。また()内には、開始予定の年度が決まっている場合、ご記入ください。
 導入を予定している()年度から導入開始予定)
 導入を検討している
 未検討

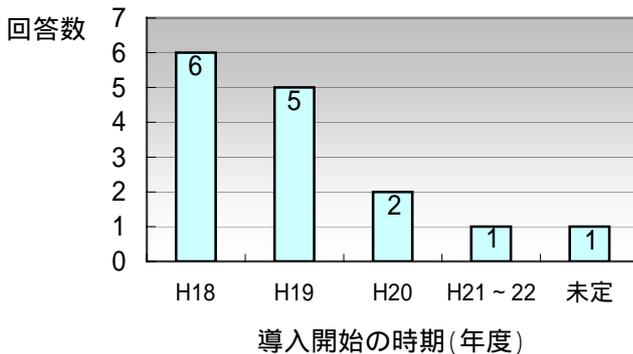
図表14-1



回答項目	回答数	比率
導入を予定している	15	11%
導入を検討している	64	49%
未検討	52	40%
合計	131	100%

「導入を予定している」のときの導入開始の時期(予定)

図表14-2



導入開始の時期	回答数
平成18年度	6
平成19年度	5
平成20年度	2
平成21年度~22年度	1
未定	1

このうち1団体は「運用はH19年度」と記載。

「未検討」とご回答された団体の追記事項

- ・ 導入を検討し調査を行ったが財政事情から断念。
- ・ いずれは導入すべきとの認識。

(合併前の段階で)旧市町村のうち1団体以上で電子的文書管理システムを導入していたものの、合併後に、システムを廃止した場合や全庁的な導入がなされていない場合などで、現在新たに導入を予定している団体等も含まれています。

現在電子的文書管理システムが未導入の団体の内、60%(79/131)の団体でシステムの導入を予定もしくは検討されている状態にあることが判ります。

また導入を予定していると回答された15団体のほとんどは、導入開始の時期を3年以内としています。「導入検討」の65団体に関しても、同様に質問していれば、おそらく5年以内の範囲で回答されるケースが多くなったであろうと推定します。

* 編集室の意図としては、「導入予定」は予算化の方向性やその時期が、役場の中で計画化されている

場合で、「導入検討」は予算化についての具体的な計画化はされていないが、計画化に向けて文書管理主管課を中心に検討中である場合に適用していただくというものでしたが、設問にこのような区別について十分な説明が付記されていなかったため、いずれに答えるかを迷われた方もいらっしゃったかと存じます。不手際で大変申し訳ありません。

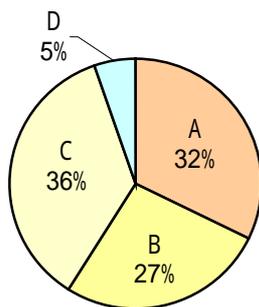
「導入予定」に回答されていて「導入時期」は未定と答えられている団体があることなどから、この回答は、全体として「導入予定」も「導入検討」も、広義に解釈し、両者を併せた数を基本に考えなければなりません。

要するに、この5年の内には、現在未導入の団体の60%に電子的文書管理システムが導入される可能性も高く、合併団体に限らず全国的に見ても、かなりのペースで普及していくことが予想されます。

Q15 電子的文書管理システムを導入済、未導入団体に関わらずお聞きします。導入におけるメリットとして何を想定されますか。御回答者の個人的な見解で結構ですので、お聞かせください。(複数回答可)

職員個々の文書取扱における効率を改善することでコスト削減につなげる
 L G W A Nなどのネットワークを利用した電子文書の授受への対応がスムーズになる
 より迅速、正確な情報公開の実施が可能となる
 その他()

図表15-1



回答項目	回答数	比率
A. 職員個々の文書取扱における効率を改善することでコスト削減につなげる	124	32%
B. L G W A Nなどのネットワークを利用した電子文書の授受への対応がスムーズになる	103	27%
C. より迅速、正確な情報公開の実施が可能となる	139	36%
D. その他	20	5%
合計	386	100%

「D. その他」

(注：記載して頂いた内容が以下の複数の回答に跨る場合はそれぞれ1件として集計)

- ・ 情報の共有化。(2件)
- ・ 紙文書の削減。(2件)
- ・ 文書検索の迅速化等による事務の効率化。(2件)
- ・ 文書の検索、保管、保存、廃棄の簡素化。(2件)
- ・ 文書管理に対する共通認識がもてる。または意識の向上。(2件)
- ・ 電子申請への対応等。新たなサービスが期待できる。
- ・ 文書管理の一元化。
- ・ 支所も含めた全庁的に統一された文書管理が可能となる。
- ・ 文書事務の標準化。保存文書の閲覧がパソコン上で行える。
- ・ 文書の散逸を防ぎ、担当が不在時でも対応ができる体制。
- ・ 電子決裁によるペーパーレス化により書庫文書の削減になる。
- ・ 電子文書の適切な廃棄。
- ・ 保存年限満了の簿冊一覧抽出等、所持文書の管理がしやすくなる。
- ・ 書庫管理(保存文書)との連携。アーカイブズの評価選別支援。
- ・ なし。

- ・ 思いつかない。

複数回答可能なため、「D．その他」以外の3つの項目全てに回答された市町村も多くあり、A～Cの回答結果はどれもほぼ30%前後となっています。

この設問では、電子的文書管理システムに求められる3大機能要件をならべてありますので、この結果は当然の結果と言えましょう。

3大要件以外について、「その他」を選択されて付記された記述に注目してみますと、「役所内部での文書管理事務の改善」といった括り方ができる回答が大半を占めています。

これらは、選択肢の先頭に置かれた「職員個々の文書取扱いにおける効率を改善することでコスト削減につなげる」とほぼ同じ回答内容であるようにも思われますが、「効率改善によるコスト削減」と一般化された言葉に対して、「その他」に回答された職員の方々が日々直面している、より具体的な課題とが、実感として直結しなかったのかもしれませんが。

Q16 合併後新団体での文書に関わる作業の効率や正確さなどの点で、合併前と比較してどのように変化していると感じていますか。当てはまるもの1つをお選びください。またお答え頂いた理由を 内にご記入ください。(文書管理主管課からみた全庁的な傾向としてお答えください。)

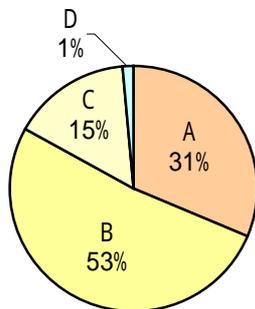
合併前と較べ改善された

合併前と同じで変化はない(もともと良好 もともと良好ではない)

* この項をチェックされた場合は、() 内で当てはまるものに をしてください

合併前と較べてむしろ悪化した

図表16-1



回答項目	回答数	比率
A. 合併前と較べ改善された	69	31%
B. 合併前と同じで変化はない	114	53%
B-1. もともと良好	55	
B-2. もともと良好ではない	40	
B-3. どちらとも言えない	4	
B-4. 無記入	15	
C. 合併前と較べてむしろ悪化した	34	15%
D. その他	3	1%
E. 無回答	4	
合計	224	100%

「D．その他」

- ・ どちらとも言えない。(3件)

「A．合併前と較べ改善された」とご回答された団体の追記事項

- ・ ただし、システムによらない起案も散見されるので、改善されたのは一部のみ。

「回答理由」

「A．合併前と較べ改善された」.....(3件)

- ・ 文書管理システムの導入により効率化が図られたと思う。
- ・ 合併後は、文書管理主管課(総務課)内の課内室である公文書館準備室の職員が、支所(旧町村役場)に順次出向き保存文書の仕訳作業を行っているため。
- ・ 文書の取扱いが統一されたことで。

「B．合併前と同じで変化はない」.....(3件)

- ・ 変化があるかどうかは現時点において把握することはできないが、おそらく合併時の書類移動状況が

らみて、大した変化はないと推測する。(B-4...図表 16-1 参照)

- ・ 旧町とも文書管理ルールにより管理しており、旧町各町とも似かよっていたため。(B-4)
- ・ 全ての職員が文書管理システムを使用しなければ効果はないが、実際そうではない。(B-2)
- 「 C . 合併前と較べてむしろ悪化した 」.....(1 件)
- ・ 本庁支所間の文書の受渡しに時間を要するため、文書が完結するまでの効率が悪化した。
- 「 D . その他 (どちらとも言えない) 」.....(1 件)
- ・ 現時点では調整中のところもあるため。

質問中には「またお答え頂いた理由を 内にご記入ください。」と記載してありますが、アンケート作成時に枠の記載が抜けていました。大変申し訳ありませんでした。
少数ではありますが、追記して頂いた団体もありますので、掲載致します。

【分析 1】 図表 16 - 1 に示されたように合併前と較べ改善されたと回答された団体が 69 団体、31% を占めています。逆に悪化したと答えられた団体は 34 団体、15% に上ります。

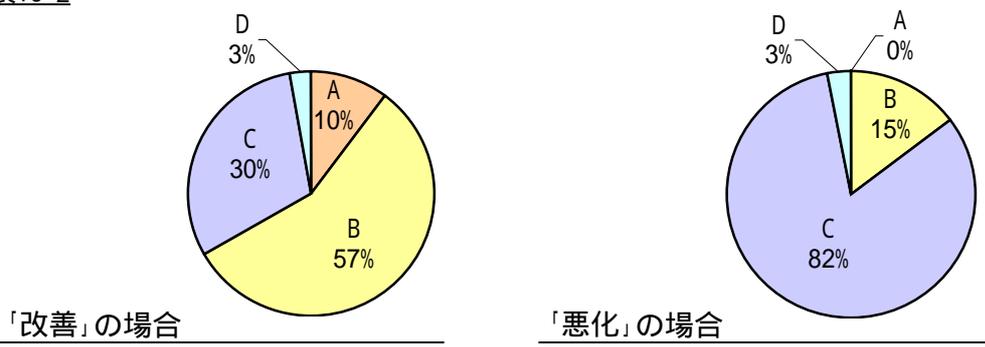
改善された団体が、悪化したと答えられた団体の 2 倍もあったことは非常に素晴らしいことだと思っておりますが、合併を機に改善と悪化の 2 方向に分かれてしまったのは、どのような原因によるのでしょうか？

多少ともこれを解明する手がかりになればと考え、この設問で「合併前と較べ改善された」と「合併前と較べてむしろ悪化した」に回答された団体を Q 2 の、合併 (協議会) における文書管理統合の優先度についての回答結果とつき合わせてみました。

図表 16 - 2 に見られるように、「改善した」と答えられた団体では、Q 2 の優先度の A (最優先課題)、B (優先度の高い課題) の合計値が 67% となり、Q 2 の本来の A + B の比率である 43% を大幅に上回る結果となっています。また逆に「悪化した」と答えられた団体では、Q 2 の C (優先度の低い課題) は 82% で、Q 2 本来の C の比率 51% を大幅に上回っています。

この結果から、合併事務における文書管理統合事務の優先度が高いもしくは最優先で検討された団体では、合併を契機に文書管理は従前に較べて改善され、逆に優先度が低い課題であった団体では、合併前より文書管理の状態は悪化していると、結論を一般化出来るのではないかと考えられます。

図表16-2



		Q 1 6			
		改善	比率	悪化	比率
Q 2	A . 最優先課題として検討された	7	10%	0	0%
	B . 優先度の高い課題であった	39	57%	5	15%
	C . 優先度の低い課題であった	21	30%	28	82%
	D . その他	2	3%	1	3%

Q 2... 合併前に、合併協議会や専門部会など合併協議全体からみた文書管理の統合作業についてお聞きします。文書管理以外の分野での事務統合と較べて、優先的に検討されたと思いますか。

【分析2】

「改善した」と答えられた団体では、具体的にどのような部分が改善されたのでしょうか？

また逆に「むしろ悪化した」と答えられた団体では、具体的に何が悪化したのでしょうか？

残念なことに、このような掘り下げを行う設問を、今回のアンケートでは準備できませんでした。しかし少しでもその内容を特定できないかと、「改善した」、「むしろ悪化した」と回答された団体が、他の設問にどのような回答をされているかを洗い出して分析を試みました。

- (1) Q12、Q12-2において、合併前に構成団体の一部又は全部で電子的文書管理システムを導入していて、合併後に従前のシステム又は別のシステムを全庁に導入したと回答された66団体(=Q12-2でA又はBと回答している団体(予定としていた団体を除く))が、Q16でどのように答えているかを調べ図表16-3にまとめてみました。

68団体のうち25団体(40%)がここでは「改善された」と回答しています。

Q16本体で「改善された」との回答が31%ですから、+9ポイントは確かに上回りましたが、電子的文書管理システムの導入は「改善」の主たる要素であった、とまでは言えない数字だと思われまます。むしろこの図表では、電子的文書管理システムを全庁で導入しているにもかかわらず、「むしろ悪化した」との回答が8団体(13%)も有り、この数字はQ16本体の「むしろ悪化した」の回答率(15%)と大差ない点が問題です。

要するに、「電子的文書管理システムが合併後運用されていることは、合併前の文書管理の状態を改善することにも、悪化させることにも直接係わっていないのではないか？」という結論が、恐ろしい事へ導き出してしまうかもしれないのです。

もちろん、運用開始後まだ間もない状態の団体が多いことも想定されるのであって、この短期間には同システムのメリットは出てこず、むしろ新システムの採用初期にありがちな、「操作をマスターするまでは、今までより却って手間がかかる」という現象がこの数字に反映している可能性も否定できません。

図表16-3

Q12-2でAまたはBと回答:66団体 (合併後、全庁に同一のシステムを導入した団体)		比率	
Q16	合併前と比べ改善された	25	40%
	合併前と同じで変化はない	29	46%
	もともと良好	16	
	もともと良好ではない	10	
	無記入	3	
	合併前と比べてむしろ悪化した	8	13%
	その他	1	1%
	無回答	3	

「予定」と回答していた団体は含みません。

- (2) 図表16-3より、上記(1)とは逆に、Q16で「改善された」と答えられた69団体(31%)の中で、明らかに電子的文書管理システムが全庁に導入されている団体は25団体になることがわかります。(1)の推論とは少し違ってしまいかもしれませんが、この25団体については、「改善された」具体的な中身、もしくは「改善された」原因が、電子的文書管理システムの導入、運用にあるのかもかもしれません。

ただ、この25団体以外の44団体では、電子的文書管理システムは、少なくとも合併時には導入、運用されていなかったこととなります。

このため、69団体の内の約64%を占める団体では、改善の内容や具体的な改善原因を、他に求めなければなりません。

- (3) 図表16-4、-5は、Q16で「改善された」と回答された69団体と、「むしろ悪化した」と回答された34団体について、Q6、Q11で各々どのように回答されたかを調べたものです。

(これ以外の設問とも全て比較してみましたが、一定の数字の差がみられず、上記の結果と合わせこの2つの設問において、必ずしも明瞭とは言えませんが、比率に相違が認められたため参考に示しました。)

(図表16-4) Q6では、合併前の旧団体ごとの保存文書が合併後にどこで管理されるようになったかを聞いていますが、Q16で「改善された」と回答した団体では、「新団体の本庁が管轄する書庫へ全て移管、又は一部移管した」の比率が、「むしろ悪化した」団体に較べて高くなっています。

(図表16-5) Q11では、合併後の現時点で、旧団体分を含む保存文書の把握状況を聞いていますが、「全て把握できている」と回答された団体の比率が、Q16の「改善された」、「むしろ悪化した」で35%：18%で、明らかな差異が見られました。

もちろんこれらの結果だけで断定することはできませんが、どうやら、改善された内容も悪化した部分も、「保存文書の集中管理」や「保存文書の全庁的把握」の良否に関係しているか、もしくはこれを含むものであろうことは、曖昧ではありますが推測できそうです。

図表16-4

		Q16			
		改善	比率	悪化	比率
Q6	新団体の本庁が管轄する書庫へ全て移管	6	9%	1	3%
	新団体の本庁が管轄する書庫へ一部の文書を移管し、その他は従前のまま保存	26	38%	8	24%
	旧団体ごとに従前のまま保存	37	53%	24	70%
	その他	0	0%	1	3%

Q6...合併前に各団体ごとで管理されていた保存文書は合併後どこで管理されるようになりましたか。

図表16-5

		Q16			
		改善	比率	悪化	比率
Q11	全て把握	24	35%	6	18%
	一部把握	26	37%	17	50%
	把握できていない	19	28%	11	32%

Q11...現在、文書管理主管課においては、全庁舎の保存文書、特に合併前旧団体分の文書も含め、どのような文書が存在するのか把握できていますか。

Q17 今後の文書管理上での取り組みたいと考えていることについて、御回答者の個人的な見解で結構ですので、次に挙げる項目の中から、より重要視している項目を最高3つを限度として選択してください。

情報公開請求へのより良い対応

紙の文書管理方法の整備

紙文書量の削減（不要文書の廃棄。紙からマイクロフィルム、電子媒体への変換）

個人情報保護への対策

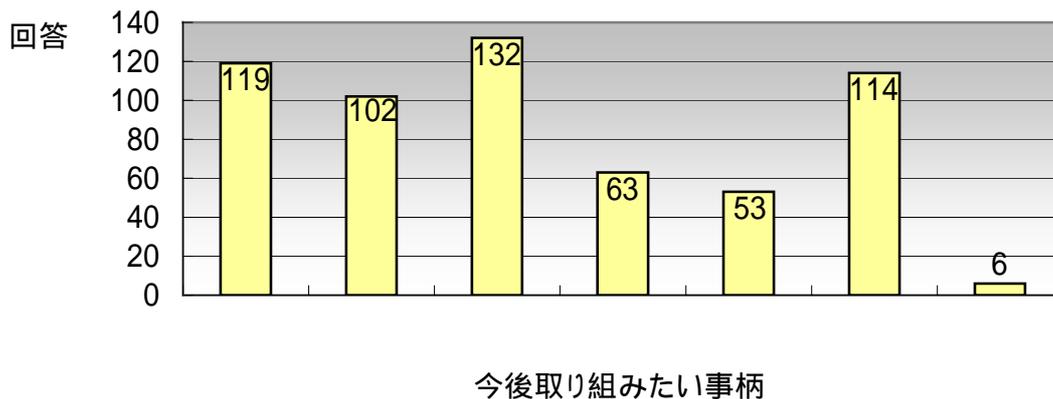
歴史的に価値のある資料の選別、保存対策、人材（アーキビストなど）確保

電子的文書管理システムの構築もしくは整備

その他（ ）

図表17-1

今後取り組みたい事柄	回答数
情報公開請求へのより良い対応	119
紙の文書管理方法の整備	102
紙文書量の削減	132
個人情報保護への対策	63
歴史的に価値のある資料の選別、保存対策、人材確保	53
電子的文書管理システムの構築もしくは整備	114
その他	6



「その他」

- ・ 電子決裁システムの導入。（2件）
- ・ ファイリングシステムの導入（一部導入しているが全庁舎的に）
- ・ 電子文書の長期保存方法の構築。
- ・ 書庫の確保と管理ルールの徹底。
- ・ 文書管理システムの利用の徹底。

100団体を超えた回答数のあったのは、（情報公開請求へのより良い対応）（紙の文書管理方法の整備）（紙文書量の削減）（電子的文書管理システムの構築もしくは整備）でした。

3つまでと制限をかけて複数回答していただきましたが、結果としては回答者である文書管理主管課職員の多くの意識はこの4つの課題に向いていることが示されました。（個人情報保護への対策）（歴史的に価値のある資料の選別、保存対策、人材確保）の回答数が63、53にとどまったのは、選択数が3つまでという制限から、上の～とに選択が集中してしまった結果であって、その選択数の差が直ちに、の重要度への認識の差であるとは言えないと思います。

また、（個人情報保護への対策）は、（情報公開請求へのより良い対応）などにも含まれている

と考えられ、あえて選択しなかった可能性も考えられます。

(歴史的に価値のある資料の選別、保存対策、人材確保)に関しては、現実の文書管理実務の中で、特に有期限保存文書の中から歴史的保存文書の選別を行うといった技術的な困難さを考えてしまい、結果重要視しないというのではないが、選択はしなかったという方もいて、結果選択数が減った可能性も考えられます。

回答数が最も多かったのは(紙文書量の削減)でしたが、合併によって劇的に膨れ上がった保存文書量を前にして、また限られた予算の中で、さあどうしようかと腕組みして考え込まれている職員の方の姿が目には浮かびます。

紙文書量の削減のための対策は、バンキングサービス(外部の民間倉庫への有償委託)やマイクロフィルム化、磁気画像への媒体変換など、お金をかければいくつもあるのですが、結果的には予算的に実施は困難で、結果として合併で空いた旧団体の建物や、少子化によって統廃合された小学校などの空き教室スペースを暫定的に保存場所に充てる方法で凌いでいる事例も多く、小誌の取材で訪問したいいくつかの団体でもうかがっています。

その他に選択数の多かった、(紙の文書管理方法の整備)(=ファイリングシステムの構築と整備)(電子的文書管理システムの構築もしくは整備)の2つの課題と併せて、今後、紙の保存文書量の削減や保管スペースの問題は解決されなければならないであろうと思われます。

<最後に>

当初予定していた期限に大幅に遅延してしまいましたが、ようやくアンケート結果の分析を終えることができました。アンケートにご協力をいただいた多くの団体のご担当職員の皆様方に改めて御礼申し上げます。

さて今回のアンケートでは、アンケート全体を通して一体何が明らかになったのでしょうか?と言いながら、本アンケート自体、「合併における文書管理」というキーワードで、文書管理分野の多岐にわたる課題に対して設問を行ったものであることから、全体を通して何が明らかになったのかを書く事はなかなかむずかしい面があります。

このため、各設問から明らかになった、あるいは推定された事柄を以下に羅列して結語に変えたいと思います。

1. 昭和の大合併時に行われた、今回の平成の大合併でも危惧されていた、(歴史的公文書選別無しでの)文書の大量廃棄については、(国や県から全合併団体に出されていたはずの通知に対する認識が低かったにも関わらず、)この種の廃棄を行った団体は、ほぼ皆無であった。
2. 文書管理の合併統合の重要性に関する首長の認識が高い団体では、一般職員の認識度も文書管理主管課職員と同レベルまで高かったが、逆のケースでは、非常に認識度が低くなることが明らかとなった。
3. 合併特例法が時限立法であり、合併統合事務にかけられる時間が短かったことが、文書管理統合の分野でも大きく影響している。文書の保存場所確保や保存文書の目録化による把握などの面で、十分な整備を行える時間が無く、合併後に継続して実施されている状態にある団体が多いと想定される。
4. 上記3にも関連するが、旧団体の保存文書は旧団体での保存の状態のまま保存されているケースが多数を占める。保存場所の問題もしかりだが、ファイリングのルールそのものも、必ずしも1つの方式に統合化されていないケースも多いことが推測される。
5. 文書管理主管課職員の配置は、本庁集中配置、各支所(旧団体)ごとに分散配置がほぼ同じ割合

を占めている。

- 6 . 情報公開窓口も、本庁集中、各支所分散がほぼ同じ割合を占めている。
- 7 . 歴史的資料の選別を行っている又は今後実施予定としている団体が38%を占め、逆に実施の予定無し団体が56%を占めている。
- 8 . 保存文書を目録などで全て把握できている団体は全体の29%で、一部把握できている団体を加えると73%に達する。一部把握と回答した団体では、旧団体における把握状態がそのまま反映されていることが推測される。旧団体で把握ができていなかった保存文書を、短時間の合併統合の中で目録化するなどの余裕がなく、そのまま抱え込んでいる状態であり、合併後に実施すべき課題とされていることが推定される。
- 9 . 合併時点で、全庁を対象に電子的文書管理システムを導入した団体は約30% (66 / 224)であった。しかしこの内、13%の団体が合併後の文書管理の状態が悪化したと答えており、また合併前の旧団体分も含め全庁における保存文書について全て把握できていると回答した団体が30%弱に留まっていることから、同システムの導入が、必ずしも文書管理事務の改善に結びついていないケースもあることを示している。
- 10 . 上記9の電子的文書管理システムで利用可能な機能は起案文書作成と答えた団体が多いが、電子決裁まで行っている(あるいは機能を購入している)団体はそれに較べ少ないという傾向が観察できる。
少数ではあるが、L G W A Nの利用、情報公開支援機能の利用に絞ってシステムを導入していて、起案文書の作成もシステム上では行っていない団体も存在する。
- 11 . 現在、電子的文書管理システムが未導入である団体では、内60%の団体が今後導入を予定又は検討していると答え、また導入予定の年度が確定している団体の大部分が、導入時期を今後の3年以内と回答している。
おそらく、今後5年間で全国の市区町村に電子的文書管理システムがかなりのペースで普及していくことが予想される。
- 12 . 電子的文書管理システムの有用性やその意義に関する認識は、システム未導入である団体にあっても高いものと思われる。
- 13 . 合併後の時点で、文書管理が以前より改善されたと回答されている団体が31%、逆にむしろ悪化したとの回答が15%あった。
- 14 . 他の合併事務に較べて文書管理統合事務が最優先もしくは優先されたと回答した団体では、合併後の文書管理の状態が「改善された」とする団体の比率が高く、優先度が低かった団体では「むしろ悪化した」と回答される比率が高い。
- 15 . 「改善された」、「むしろ悪化した」の具体的内容は、保存文書の「集中管理」や「全庁的な保存文書の把握」などの分野に関するもの、もしくはこれを含むものであると推定される。
- 16 . 文書管理主管課職員が、今後取り組むべき課題として考えているのは、「情報公開請求へのより良い対応」、「紙の文書管理方法の整備」、「紙文書量の削減」、「電子的文書管理システムの構築もしくは整備」である。特に「紙文書量の削減」は最も大きな問題として認識されている。