

南海トラフ大地震被災想定地域内市町村に於ける文書管理と減災・防災対策の現況

## アンケート調査結果報告書

(平成26年2月実施)

平成26年6月19日

特定非営利活動法人エイジングブライト倶楽部理事長 「文書管理通信」編集主幹  
株式会社アイアールシー・データ・プロ・テクニカ代表取締役 渡邊秀博

# INDEX

はじめに	今年度アンケートの目的と回答状況について	・・・・・・・・	1 P
第 1 章	被災想定地域内市町村に於ける公文書被害の可能性とその対策について	・・・・・・・・	4 P
第 2 章	被災想定地域所在市町村における B C P（業務継続計画）策定状況について	・・・・・・・・	8 P
第 3 章	被災想定地域所在市町村における文書管理の現状について	・・・・・・・・	12 P
第 4 章	被災想定地域所在市町村における統合文書管理システムの導入状況について	・・・・・・・・	18 P
第 5 章	被災想定地域所在市町村における東日本大震災被災団体への職員派遣状況及び 観察された文書被害	・・・・・・・・	27 P
第 6 章	まとめ	・・・・・・・・	32 P
添付資料	市町村に配布したアンケート用紙（資料－ 1）		

# 0. はじめに・・・今年度アンケートの目的と回答状況について

## (1) アンケートの目的について

私どもは、平成26年2月～3月にかけて、南海トラフ大地震被災対象地域に所在する市町村を対象としたアンケートを実施いたしました。このアンケートの目的は以下の通りです。

### (第一の目的) 地震、津波による公文書被害の可能性と対策・・・第1章

- 南海トラフ大震災被災想定地域内の市町村に於いて、震災発生時の公文書被害の可能性を探るとともに、想定される被害への対策が講じられているかについても明らかにできればと思います。

### (第二の目的) 被災対象地域内市町村でのBCP（業務継続計画）策定状況と文書管理・・・第2章

- 被災想定地域内市町村に於けるBCP策定状況を確認するとともに、BCPの中で文書管理（公文書防衛）がどのように意識され、位置付けられているかを把握したいと思います。

### (第三の目的) 公文書管理の現況把握・・・第3章

- 紙文書のファイリング形態・ファイリングシステム等、採用されている文書管理システム（必ずしも「統合文書管理システム」を指しません）とその運用状況等を把握したいと思います。
- この調査項目は、地震対策とは関係の薄いものですが、関東から九州までの広域の市町村を対象としていることから、市町村での文書管理の現状をも併せて調査したいと考えました。  
（「文書管理通信」では、過去に1県単位で同種の調査を何度か行ってきましたが、複数の都府県に跨る広域での文書管理実態調査は行ったことがありません。）

### (第四の目的) 統合文書管理システムの導入状況と運用状態の把握・・・第4章

- 統合文書管理システムの導入は、事務効率の改善をもたらすとともに、文書が電子化されることにより、地震による紙文書消失の危険性に対する対策としても効果的であるはずですが、この観点から、地震被災想定地域内市町村での同システムの導入率や運用状況等を明らかにしたいと思います。

### (第五の目的) 東日本大震災時の職員派遣と文書被害・・・第5章

- 東日本大震災による被災地域市町村へ職員を長期派遣されている団体の数や派遣先、派遣職員目で確認された文書被害状況をうかがうとともに、アンケート回答者である文書管理主管課のご担当者が、東日本大震災で現実に引き起こされた公文書消失被害について、どのように感じ、受け止めていらっしゃるかをお聞きします。

## (2) アンケートの送付先について

## ①アンケート送付先

アンケートは、下の図・表-1のように、東京都以西の太平洋側の**21都府県**、**406団体**にお送りしました。

## ②送付団体

「南海トラフ大地震」による被災が想定される地域内に所在し、かつ中核市以下の人口規模の市町村であることを条件として送付先団体を決定しました。政令市等の大規模団体は除外しています。

この度の調査では、東日本大震災において文書被害が生じた市町村の規模、即ち20万人以下の市町村を主たる対象としたためです。

南海トラフ大地震では、想定地域内のほぼ全ての政令市は沿海部に立地し、大きな被害も想定されている訳ですが、この規模の団体であれば、アンケートで確認するまでもなく、既に万全の対策がとられているであろうとの予断もあって、今回の調査対象から外しています。

図・表-1

送付対象都府県	アンケートをお送りした団体								回答をいただいた団体								
	中核市	特例市	10万以上	5万以上	3万以上	1万以上	1万未満	合計	中核市	特例市	10万以上	5万以上	3万以上	1万以上	1万未満	合計	回答率
東京都	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	1	1	50%
長野県	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0%
岐阜県	1	0	3	8	4	14	7	37	0	0	1	3	4	2	5	15	41%
静岡県	0	1	4	3	3	2	1	14	0	0	0	2	1	2	1	6	43%
愛知県	3	2	9	19	11	5	1	50	1	2	5	10	5	2	1	26	52%
三重県	0	1	5	4	2	12	5	29	0	0	2	2	1	0	2	7	24%
滋賀県	0	0	3	3	1	3	3	13	0	0	0	2	0	1	0	3	23%
京都府	0	0	1	6	1	2	5	15	0	0	1	2	0	0	2	5	33%
大阪府	2	6	8	12	2	4	2	36	1	1	3	6	0	1	2	14	39%
兵庫県	3	2	0	3	6	0	0	14	1	0	0	0	4	0	0	5	36%
奈良県	1	0	2	5	5	8	18	39	1	0	1	4	3	2	6	17	44%
和歌山県	1	0	0	5	1	11	12	30	1	0	0	3	0	2	4	10	33%
岡山県	1	0	0	2	3	1	0	7	0	0	0	0	1	0	0	1	14%
広島県	1	1	1	1	0	1	0	5	0	1	0	1	0	0	0	2	40%
山口県	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0%
徳島県	0	0	1	2	5	7	9	24	0	0	0	0	1	2	1	4	17%
香川県	1	0	1	4	2	7	2	17	1	0	1	1	0	1	0	4	24%
愛媛県	1	0	3	2	6	4	4	20	0	0	1	1	5	1	1	9	45%
高知県	1	0	0	0	3	11	19	34	0	0	0	0	1	4	3	8	24%
大分県	1	0	1	3	3	3	1	12	0	0	1	2	3	2	1	9	75%
宮崎県	1	0	1	2	0	2	0	6	1	0	0	2	0	1	0	4	67%
合計(全体)	18	13	43	85	58	98	91	406	7	4	16	41	29	23	30	150	37%

③ アンケート回答をいただいた団体と、いただけなかった団体について

前頁の図・表-1に見るように、送付先406団体に対して、回答を頂いた団体は150団体で37%の回答返送率でした。

一方、回答をいただけなかった団体は256団体（63%）にも上り、大変残念な結果となりました。

アンケートを配布した団体は、「南海トラフ大震災」被災想定地域に在り、防災・減災対策に関する意識も高いことから、回答率は少なくとも50%は超えると目論んでいたのですが、本アンケートが、回答するのに非常に時間がかかる内容であったこともこの数字に影響したかもしれません。

しかし、見方を変えれば、そのような内容のアンケートであったにも関わらず、150もの団体から回答を得られたのは素晴らしい成果だったと評価することもできるでしょう。

下の図・表-2は、回答があった団体と、回答が無かった団体を、その本庁舎が地震被災対象地域の内か外か、津波被害想定地域の内か外かで区分して団体数を比較対照したものです。

敢えてこの図表で比較したのは、地震による庁舎被害や津波浸水による公文書被害の可能性が低い地域の市町村ほど、公文書被害に対する意識も薄くなり、このために回答数が減ったという因果関係を疑ったためです。

もしそのような傾向が本当にあるとするなら、アンケートから導く各種の指標の取り扱いにも影響します。

しかし図・表-2では、Ⅰ～Ⅲの各々に対し、Dの回答率が対象外、対象内でほぼ同じか、あるいは逆に対象外地域からの回答の方が多いことがわかり、結果としては、上の疑いに該当する偏りは全くないことがわかりました。

図・表-2

被害種類 (重複あり)	Ⅰ 地震被害想定		Ⅱ 津波被害想定		Ⅲ アンケート送付した406団体の内、本庁 が津波被害想定地域に所在する団体	
	対象内	対象外	対象内	対象外	本庁舎海拔>想定津波高	本庁舎海拔<想定津波高
A: ①、②の地域へのアンケート送付数	334	72	125	281	56	116
B: 回答があった団体数	122	38	49	101	26	42
C: 回答が無かった団体数	212	34	76	180	30	74
D: 回答率(B/A)	36.5%	52.8%	39.2%	35.9%	46.4%	36.2%

# 第1章 被災想定地域内市町村に於ける公文書被害の可能性とその対策について

## 1. 想定震度に対する庁舎の耐震性と対策

下の図・表-3は、各団体の庁舎の耐震性について尋ねたアンケート項番1-1の回答をまとめたものです。回答の有った150団体のうち、保存書庫、現用文書が存在する本庁又は支所等のいずれかについて、想定される最大規模の地震に対して「耐震性に不安あり」と回答された団体が83団体あります。（回答記載のない団体は除いています）このうち、5団体については平成25、26年度に耐震工実施又は実施予定との回答がありましたが、残る78団体については、どのような対策が講じられているか不明です。不明の団体数が78という大きな数字になったのは、私どものアンケートの不備で、庁舎の耐震補強等工事の実施状況をお聞きする項目が設けられていなかったことが原因です。このため私どもでは、アンケート回収後に追加調査を行うこととし、78団体中、市町村規模や地域的な偏りのないよう22団体を抽出し、原則として電話にて直接ご担当者ご連絡してお聞きする方法で、工事実施の有無の確認と対策状況をうかがいました。伺った内容は、図表-4にまとめました。

追加調査を行った22団体中、耐震工事、庁舎移転等を実施済か実施中の団体が6団体（25%）、近々の2年以内には対策が完了すると推定される団体まで加えると14/22団体（約64%）となります。

また、対策なしとした8団体についても、何も手を打っていないということではなさそうで、何らかの形で検討はされているようです。追加調査は抽出して行ったものですので、お聞きしなかった56団体にこの調査結果を敷衍して安心するという訳にはいきませんが、「おそらく大丈夫」くらいは言えるのではないかと思います。ただし、浸水を伴わない、庁舎の倒壊被害のみであっても、阪神淡路大震災時のような文書庫被害は生じますし、阪神淡路では見られなかった庁舎の火災が万一発生すれば、津波浸水と同等もしくはそれ以上の公文書被害、消・焼失が起こることとなります。

図・表-3 アンケート項番 の回答結果一覧

アンケート項目番号	区分名称	耐震性あり	耐震性に不安ありの回答団体での対策状況			その他及び回答欄blank(耐震性の有無、工事の有無とも不明)	合計
			平成25年度現在、耐震工事中	H26年度に耐震工事予定	改修等工事執行状況不明		
1-1	庁舎の耐震性	64	3	2	78	3	150

図・表-4 耐震性不安回答団体への再調査（対策について）

1.1補足調査結果	調査団体総数 22/78	耐震（補強）工事		同じ場所での建替（新築）工事		庁舎移転		その他（文書を少しづつほかの書庫へ移動）	対策なし
		済または工事中	今後工事予定	済または工事中	今後工事予定	済または工事中	今後工事予定		
該当団体数	22	4	4	2	0	1	2	1	8
完成又は着手年度			H27までに			H29	H27年度		
何らかの対策有りと評価してよい団体数：14団体（14/22=約64%）									
対策なしの理由	耐震診断までは行った。耐震補強の予算計上はしたが削られてしまった。来期も継続して予算請求していく。								
	補強自体は数年前に行ったが不安がないわけではないのでそう回答した。文書庫についてはそこまで予算がまわらない。								
	市の文書はいくつかの庁舎に分かれて保管しており、その一部に不安がある。対策については検討中。								
	場所等もないので。								
	建物の移転や補強については建設課が専門になるためわからない。現状、耐震に問題があると思われる該当倉庫があるが、保管文書は少ないため、対策は行っていない。								
	庁舎が浸水地域にあるため、移転がいいのか耐震補強がいいのか検討中であるが、現時点で方向性は決まっていない。								
建替えの案はあるが、計画は進んでおらず、保留状態になってしまっている。									
耐震に問題があると思われる倉庫はあるが、特に対策は行っていない。									

## 2. 津波等による文書庫、文書の浸水被災の可能性と対策

下の図・表-5は、現用文書や保存文書に浸水被害が及ぶ可能性をお聞きした、アンケート項番1.2～1.3の回答をまとめたものです。引継後の保存文書、現用文書の別及び保管場所が本庁か出先、支所等であるかに関わらず、浸水可能性があるとは回答された団体の総数は図・表-5の右側下段に黄色セルで示した44団体（29.33%）で、かなり大きな比率です。

図・表-5

アンケート 項目番号	引継ぎ後保存文書文書庫の浸水可能性				原課の現用文書の浸水可能性				現用文書、引継ぎ後保存文書及び本庁、支所にとらわれず、すべて又はその一部に浸水被害が想定できる団体数
	浸水可能性なし		浸水可能性あり		浸水可能性なし		浸水可能性あり		
1-2 ～ 1-6	本庁	支所等	本庁	支所等	本庁	支所等	本庁	支所等	44
	123	126	27	24	117	119	33	31	
			18.00%	16.00%			22.00%	20.67%	

次ページの図・表-6は、上記で公文書浸水被害の可能性有りとなされた44団体について、浸水が危惧される保管場所（本、支）と文書種別（保、現）の組み合わせを9パターンにまとめ、各パターンごとに「何らかの対策を講じていると回答した団体」と、「回答からは対策をしているとは言えない（対策を講じていないと推定される）団体」に区分し、団体数を対照して示したものです。

図・表-6のオレンジ色に染めたセルの数字をご覧ください。

引継後保存文書及び現用文書の両方に対する浸水防止対策なしが9団体、現用文書のみに対する浸水防止対策が行われていない団体が6団体という結果です。

結論としては、保管場所が本庁書庫か支所であるかや、対象文書が保存文書か現用文書であるかに関わらず、15団体が現時点では浸水被害への対策に着手も計画もしておらず、また今後相当期間行われのないのではないかと推測されるということです。

回答150団体に対して、ちょうど1割というのは、決して低い数字ではありません。

縁起でもないことを申し上げて恐縮ですが、万が一直近の時期に、巨大津波を伴う大規模な震災が発生したなら、今回アンケートをお送りした**406団体（＝南海トラフ大地震被災想定地域内の中核市以下の全ての市町村）のうち1割、40もの市町村で文書の流消失や浸潤被害が起こることだと考えなければなりません。**

※図表-5及び6、7の数値は、アンケート項番1-2～1-6を総合して判断し決定しています。アンケートの表現が紛らわしいなどの原因で、適正な項目が選択回答されず、他の項目に補足して表現されているなどの場合（たとえば「対策を講じている」を選択せず、「対策を講じていない」の余白に、実際に講じている対策を記載されているなど）は、記載内容も判断の材料として、本来の回答に引き直して集計を行っています。

図・表-6

浸水の可能性の有る場所、文書					該当 団体数	回答からの対策の有無による該当団体数（44団体）					
保管場所と文書種別 パターン  本保：本庁書庫の保存文書 本現：本庁内の現用文書 支保：支所等の書庫内保存文書 支現：支所内の現用文書	本庁		支所（本庁 以外）			「対策回答欄」ほか他の項目の回答か ら、何らかの対策を講じようとしている と想定できる団体数（29団体）	「対策回答欄」ほかから、当分の間、対 策を講じないのではないかと推測される 団体数（15団体）				
	保存 文書	現用 文書	保存 文書	現用 文書			引継後保存/ 現用の両方	引継後保存 文書のみ	現用文書の み	引継後保存/ 現用の両方	引継後保存 文書のみ
1.支現				○	3			1			2
2.支保			○		1		1				
3.支保/支現			○	○	5	4			1		
4.本現		○			1			1			
5.本現/支現		○		○	5			3			2
6.本現/支保/支現		○	○	○	1	1					
7.本保	○				1		1				
8.本保/本現	○	○			10	6			4		
9.本保/本現/支保/支現	○	○	○	○	17	11			4		2
合計					44	22	2	5	9	0	6

図・表-7

パターン	本庁		支所(本庁)		15団体の人口規模分布						15団体の地域分布						
	保存 文書	現用 文書	保存 文書	現用 文書	1万以下	3万以下	5万以下	10万以下	20万以下	20万以上	合計	中部	関西	四国	中国	九州	合計
支現				○				1		1	2			2			2
支保/支現			○	○			1				1			1			1
本現/支現		○		○				2			2	1	1				2
本保/本現	○	○					2	1		1	4	1	1		1	1	4
本保/本現/支保/支現	○	○	○	○	3			2		1	6	1	2	3			6
合計					3	0	3	6	0	3	15	3	4	6	1	1	15

上の図・表-7は、前ページ末でお話した、公文書への浸水可能性に対する防衛策が講じられていない（又はいないと推測される）15団体を、人口規模別、地域別に分類したものです。

アンケート回答をいただいた150団体の地域別の数は、既に図・表-1に示したように、関東：1、中部：54、関西：54、四国：25、九州+中国：16です。

各地方の回答数を分母として、図・表-7の浸水未対策団体数の比率を出すと以下の通りとなります。

■中部 3/54=5.6%    ■関西 4/54=7.4%    ■四国 6/25=24%    ■九州+中国 2/16=12.5%

**四国が24%とずば抜けて高い比率**です。

図・表-7の各地方別の未対策団体数、図・表-8の浸水可能性の残る団体数の両方からにおいては、特に四国地方に多く偏っている訳ではありません。地方ごとの財政的な問題が関係するかもしれないと思うものの、当アンケートの範囲ではこの原因を明確にすることはできませんでした。

図・表-8

	静岡県	愛知県	岐阜県	三重県	大阪府	兵庫県	和歌山 県	広島県	徳島県	香川県	愛媛県	高知県	大分県	宮崎県	合計
公文書保管場所に浸水可能性があると回答した44団体の都道府県別 分布	3	5	1	3	2	4	4	2	1	2	6	3	5	3	44

## 第2章 被災想定地域所在団体でのBCP（業務継続計画）の策定状況について

阪神淡路大震災、東日本大震災での市町村庁舎や電算システムを含む諸設備の損壊、職員自体の人的損失が、震災直後からの役所業務やサービスの早期再開を妨げる要因となったり、長期の復旧活動にも悪影響を与えることとなった事実を踏まえ、国は国自身の機関も含め、全国の地方自治体や民間企業・団体に対しても、大規模災害時に起こり得る自らの損害を具体的に想定し、震災後の早期の業務回復を可能とする対策を、「業務継続計画（BCP）」として策定することを強く要請しています。

私ども「文書管理通信」では、公文書が緊急又は長期の復旧事業の中で果たす役割の大きさを踏まえ、公文書（紙、電子媒体の文書や図面）を防衛する対策をこのBCPに繰り込むべきだと考えています。この観点から、アンケートでは、項番2.1で、全庁BCPとICT部門のBCPに区分して、その導入状況をお聞きし、策定中の場合はその完了時期を2.1.1で、また「策定計画なし」の回答団体には、その理由を2.1.1.1でお聞きしました。また2.2ではBCPと文書管理の関係について回答職員の考えをお聞きしています。

### 1. 南海トラフ大地震被災想定地域の中核市以下の市町村のBCP策定状況について

図・表-9は今回実施したアンケートの結果（以下「H26年度アンケート」と略します。）を反映したものです。

一方、図・表-10は、総務省が平成24年度（1月1日の策定状態）に実施したBCP策定の進捗に関するアンケート結果（10ページに掲載。以下「総務省24年度アンケート」と省略します。）の策定状態の値を対比、対照させたものです。

※総務省24年度アンケートは全国を対象としているのに対して、H26年度アンケートは対象を南海トラフ大地震被災想定地域の市町村に限定しています。以下の記述中の相互比較は、この相違を意識せずに行います。

#### (1) H26年度アンケートに見るBCP策定状況

H26年度アンケートで、策定済若しくは策定中の団体は全庁BCPで150団体中34団体（22.7%）、ICT-BCPで36団体（24%）でした。2月時点で「策定中」であるため、このセミナーの時点（平成26年6月）では、上の比率は「策定済」に変わっているはずですが、2月時点で「策定する予定」と回答した団体が、全庁/ICTのいずれかは別として、30団体（BCP類似の計画書策定の1団体含む）あり、楽観的に考えれば、27年度末又は28年度中盤には、**全庁/ICTの両方またはいずれかが策定済である団体が半数を超えるでしょう。**ただ**平成27年末の時点でも、おそらく5割弱の団体で未策定であるという現実も認識しておく必要があります。**

#### (2) 総務省24年度アンケートとH26年度アンケートの相違について

総務省24年度アンケートでは、策定率は全国平均で7.8%、H26年度アンケート実施範囲（南海トラフ大地震被災想定地域）に絞った値では**6.5%**であるのに対して、H26年度アンケートでは、**18%**と、**策定済の団体比率が3倍弱増加しています。**総務省24年度アンケートの回答団体には、H26年度アンケートでは対象としなかった都道府県や政令市等大規模団体の回答も含まれていることから、地域を正確に限定し、かつ中核市以下に限定すれば、もっと大きな開きになったのではないかと推定されます。2つのアンケートには、平成24年1月～26年2月と、ほぼ2年の時間経過があり、増加原因の一つはおそらくここにあるだろうと思います。ただ、その差が3倍もあるという点で、年数経過以外に、H26年度アンケートが対象を南海トラフ大地震被災想定地域に限定していることも、「危機バネ」として）なにかしらの影響を与えていると想像したいところです。

### 2. BCP策定について「策定の機運無し」と回答された団体について

次ページの図・表-9で、「BCP策定を計画するかも決まっていない。策定の機運が無い」と回答された団体が150団体中78団体（52%）も存在しています。その理由としては以下の通りで、「時間、要員、費用が確保できない（ア+イ）」が多数を占め、有効回答の内79%です。

ア. 計画策定に割く時間、要員の確保ができない	: 55 (回答数)
イ. 計画を策定したとしても設備、機器更新に係る費用が確保できず、意味がない。	: 16
ウ. 役所自身の庁舎や業務の防衛を目的とする事業を実施することに対して反対が予想される。	: 2
エ. 首長等上層部からの実施の指示がない。	: 3
オ. その他	: 14

BCP策定担当者からすれば、策定の必要があるとの認識は強く持ちながらも、ままならない状態にあるようです。補助金など、国からの支援が実現するとよいのですが。

BCP策定済にカウントした2つの団体の回答に、「BCPを策定するのではないが、それに類したものを原課単位で作成している」という意味の記述が添えられていました。

この記述を読み、必ずしも国の策定ガイドラインに沿ったBCPの概念に沿わなくても、設備新設などの費用もかからない範囲で、また各原課の各々の担当者が事務負担することが可能な範囲で、現状の被害予測を行い、何らかの対策を講じておくことでも、それなりの効果が期待できるのではないかと思ったりしましたが、皆様はいかがお考えでしょうか？

図・表-9

	策定済みまたは策定中			作成を予定している又は検討している				計画自体のめどが立たない	合計
	A:全庁/ICTともBCP策定済又はH26.2月時点で策定中	B:全庁BCP策定済又はH26.2月時点で策定中 (ICTは未)	C:ICT-BCP策定済又はH26.2月時点で策定中 (全庁は未)	D:全庁/ICTともBCP策定予定	E:ICTは策定予定だが、全庁BCPは検討中で未定	F:全庁BCPは策定予定だがICTは検討中で未定	G:BCP類似の計画書策定済	策定を計画するかどうかも決まっていない、機運が無い	
団体数	28	6	8	23	4	2	1	78	150
構成比	18.67%	4.00%	5.33%	15.33%	2.67%	1.33%	0.67%	52.00%	100.00%
	28.00%			20.00%					
	48.00%								

図・表-10		全庁BCP策定状況				ICT部門のBCP策定状況				策定の機運無
		策定済	策定中	策定予定	検討中	策定済	策定中	策定予定	検討中	
H26年2月実施 文書管理通信 によるアンケート	回答数 (団体数ではありません)	27	21	13	63	24	23	15	60	26
	アンケート回答のあった150 団体での比率(合計は100% にはなりません)	18.00%	14.00%	8.67%	42.00%	16.00%	15.33%	10.00%	40.00%	17.33%
H24年1月1日基準 の総務省実施 アンケート	全国平均での調査結果	7.80%	6.70%	51.80%		6.80%	4.50%	57.10%		33.7~31.6%
	東海・北陸、関西、四国、 中国、九州・沖縄のみ	6.50%	7.33%	54.26%		7.30%	4.42%	58.31%		31.9~29.97%

※総務省のH24年度アンケートの詳細は、次ページに掲載していますので参照して下さい。

「災害発生時の業務継続及びICTの利活用等に関する調査」結果報告書平成24年5月総務省自治行政局地域情報政策室  
 ※全国の都道府県及び市区町村を対象に、Webアンケート形式にて実施。平成24年1月1日現在の進捗状況です。

表2-1 全庁的なBCPの策定状況（地域別）

地域	全庁的なBCPの策定状況（平成24年1月1日時点）					団体数
	策定済		策定中	策定 検討中	策定 予定なし	
	見直し 実施	見直し 未実施				
北海道	0.6%	0.6%	0.6%	39.6%	58.5%	164
東北	3.6%	3.1%	1.0%	52.3%	40.0%	195
関東・甲信越	5.6%	4.3%	10.7%	51.9%	27.5%	393
東海・北陸	3.1%	3.1%	10.5%	61.8%	21.5%	191
近畿	2.9%	2.4%	6.5%	50.6%	37.6%	170
中国	2.1%	4.2%	9.4%	56.3%	28.1%	96
四国	5.1%	1.3%	12.8%	64.1%	16.7%	78
九州・沖縄	4.8%	3.0%	2.6%	46.5%	43.0%	230
合計	3.8%	3.0%	6.7%	51.8%	34.7%	1,517

※各項目の数値の算出に際して小数点第2位を四捨五入しているため、合計が100%にならない場合がある（以降も同様）。

表2-2 全庁的なBCPの策定状況（団体規模別）

団体規模	全庁的なBCPの策定状況					団体数
	策定済		策定中	策定 検討中	策定 予定なし	
	見直し 実施	見直し 未実施				
都道府県	22.2%	13.3%	26.7%	35.6%	2.2%	45
指定都市	11.1%	0.0%	27.8%	50.0%	11.1%	18
10万人以上 （指定都市以外）	8.5%	7.7%	14.2%	55.3%	14.2%	246
1万人以上 10万人未満	1.9%	2.0%	5.4%	54.8%	35.9%	841
1万人未満	2.5%	1.1%	1.1%	44.7%	50.7%	367
合計 （市区町村）	3.3%	2.7%	6.0%	52.3%	35.7%	1,472

表2-5 ICT部門のBCPの策定状況（地域別）

地域	ICT部門のBCPの策定状況（平成24年1月1日時点）					団体数
	策定済		策定中	策定 検討中	策定 予定なし	
	見直し 実施	見直し 未実施				
北海道	0.6%	0.0%	2.4%	47.6%	49.4%	164
東北	1.0%	1.5%	2.1%	60.0%	35.4%	195
関東・甲信越	6.9%	3.6%	6.9%	57.3%	25.4%	393
東海・北陸	6.8%	4.7%	7.3%	55.0%	26.2%	191
近畿	4.1%	2.9%	2.9%	55.3%	34.7%	170
中国	2.1%	5.2%	4.2%	57.3%	31.3%	96
四国	1.3%	2.6%	5.1%	69.2%	21.8%	78
九州・沖縄	3.0%	2.2%	3.0%	60.0%	31.7%	230
全国	4.0%	2.8%	4.5%	57.1%	31.6%	1,517

表2-6 ICT部門のBCPの策定状況（団体規模別）

団体規模	ICT部門のBCPの策定状況					団体数
	策定済		策定中	策定 検討中	策定 予定なし	
	見直し 実施	見直し 未実施				
都道府県	17.8%	13.3%	17.8%	46.7%	4.4%	45
指定都市	44.4%	5.6%	22.2%	27.8%	0.0%	18
10万人以上 （指定都市以外）	11.4%	6.5%	11.4%	60.6%	10.2%	246
1万人以上 10万人未満	1.7%	2.0%	3.2%	60.5%	32.6%	841
1万人未満	0.5%	0.8%	0.5%	49.6%	48.5%	367
合計 （市区町村）	3.5%	2.5%	4.1%	57.4%	32.4%	1,472

### 3. 質問項番 2. 2 「BCPと文書管理とのかかわりについての文書主管課担当者の個人的ご意見（複数回答可）」について

2. 2 BCP(業務継続計画)と「文書管理」についてのご回答者のお考えを聞かせてください。貴団体あるいは貴課、係としての公式な見解ということではなく、個人的見解で構いません。複数回答でも結構です。ご回答者のお考えが、合致する記述が無ければ、下の枠内に自由に記述してください。

図・表-11

選択対象項目		選択数	構成比
ア	「文書管理事務」は日常的、継続的な平時の事務であるので、非日常的な大災害に対する危機管理計画であるBCPとの関連性と言われても実感が薄く、これまで考えたことがなかった。	40	20.8%
イ	引継（※9）後の永年保存文書については、短期・緊急の災害復旧に必ずしも必須であるわけではないが、構造物建築や土木工事、多様な市民サービスの提供など、当団体の活動そのものの継続的な記録であるため、長期的な復旧プランの中ではなくてはならないものとなる。	29	15.1%
ウ	公文書は、当団体が代表する地域の歴史の蓄積そのものである。災害により消失することは、地域の歴史を失うことに等しい。その意味では、優先順序は譲っても、全庁BCPの計画中に、公文書保全のための対策を明記しなければならない。	27	14.1%
エ	BCP策定の有無はともかく、保存されている公文書の安全保管は当職の職務であり、阪神淡路、東日本大震災の経験を生かし、現在の保管場所や建屋、書庫の状態が、想定される震度の地震や大津波の襲来に対する弱点を整理し、必要な予防措置をとらなければならない。	59	30.7%
オ	引継ぎ後の保存文書だけではなく、原課での公文書発生から引継ぎまでの間の現用文書や、常に異動を記録するために引継ぎが行われない台帳類等の常用文書、原課保管の図面類、マイクロフィルム、磁気化画像データなどに関しても、文書管理主管課が直接手を入れて保全計画を立案するか、あるいは保全計画を原課サイドで立案するよう強く働きかけなければならない。	16	8.3%
カ	その他	4	2.1%
×	回答記載なし	17	8.9%
合 計		192	100.0%

この項で、その他の補足記載  
ほか2件の内容。

文書を保存する建築物の耐震性や津波被害の危険性等を考慮しながら復旧に必要な文書が被害を受けない保管方法について検討する必要がある。

実体的なBCPとしては、都内の区部にバックアップデータとサーバを置いている。このため、震災で〇〇町役場と都が同時に機能を失うと支障が出る。

上の図・表-11の質問は、文書管理主管課のアンケートに回答いただいている職員の方が、個人として、公文書管理とBCPの関係をどのように認識しているかを知る目的で設けたものです。「個人として」と断ったのは、役所としての統一的な見解があらかじめ用意されているケースは（おそらく）少なく、BCPそのものの性格や包摂範囲についての問題となると、アンケート回答期限までに見解をまとめていただくことは難しいと考えたためです。

総務省のガイドラインでも、また既に策定済みの市区町村のBCPにも、公文書管理をその範囲に入れている事例が、少なくとも私どもの知見の範囲内では、ありませんでした。

例が無いことをもって、BCPに文書管理を組み込む必要は無いとして良いのかでしょうか。

少なくとも図・表-11の回答からは逆の結論が導かれそうです。

回答者の大多数は、BCPと文書管理の関係性を肯定しているものと私どもは読み取りました。

実は、文書管理通信では、用意した選択回答の文章に当てはまらない「カ\_その他」の（ ）内の補足意見として、「BCPと文書管理は別物」といった意見が集中するのではと考えていました。しかし寄せられた回答には、否定的意見は皆無でした。ただ、無回答であった17団体について、あるいはその中に「BCPと文書管理は別物」と感じられた方がいたのかもしれませんが。とはいえ、もしこの17団体すべてが否定的意見であったとしても、その比率は11.3%にとどまります。

アと回答された方は、BCPと文書管理をこれまで（このアンケートに回答するまで）結びつけて考えていなかった方々です。40団体、構成比20.8%です。この比率は、予想以上に低いものでした。これらの回答の方々は、「思っていなかった」ということであって、「結びつけなくてもよい」、あるいは「対策を講ずる必要が無い」という意見である可能性は低いものと思われます。

イ～オは、何らかの形（たとえBCPに盛り込まなくても）で公文書の減災、防災対策は講じなければならない、という点で同じ考え方であると言ってよいと思います。この選択比率は68.2%、150団体中131団体を占めています。このうち、エは「BCPにかかわらず、文書の保全は当職の職務であり…想定され震度、津波襲来時の弱点を整理し、必要な予防措置をとらなければならない」という内容で、30.7%と最も選択率が多かった意見です。この意見では、「必ずしもBCPで取り上げる必要はない」との感覚を持たれている可能性があります。残るイ、ウ、オはBCPとして取り上げるべきとの積極的な意見で、合計すると150団体の半数近い約47%でした。

### 第3章 被災想定地域所在団体での文書管理の現況について

#### 1. 全庁職員数、文書管理主管課及び文書係職員数

アンケート回答結果は右の図・表-12の通りです。

回答から計算すると、平均的な日本の自治体では、250名の職員が日常的に生産する公文書の管理を、たった1名の職員が行っているということになります。この人数でもファイリングシステムが導入されていれば、システムの導入も維持管理も不可能であるように思うのですが、原課職員、文書管理主管課、文書管理担当者の個々人の事務処理能力が高く、少数の文書管理担当者数であっても、大過なくまとまっているということなのかなと思います。ちなみに、ケ：「ファイリングシステムは過去に導入され現在も良好に運用されている」と回答した28団体の文書管理主管職員数は平均で1.71名だったのに対して、ス：「ファイリングシステム（註2）はあるものの、ファイル様式やファイル方法の統一化はできていない。」と回答した団体では2.7人と、期待とは逆の無意味な数値となってしまいました。この種の比較はしても仕方ないようです。

図・表-12

N:有効回答数

職員総数規模内訳			(N=144)
～100名	101-500	501-1000	1001-
22	59	43	20
文書管理主管課人数			
～10名	11～20	21～30	31～
72	65	7	0
文書管理担当職員数			
1名未満	1～2	3～4	5以上
53	70	18	3
文書管理担当者/総職員数(%)			
0.1未満	0.1-0.5	0.5-1	1以上
32	76	21	15

## 2. ファイリングシステム等の文書管理方式の導入時期

アンケート回答による現在の（ファイリングシステムなどの）文書管理方式導入時期は、右のグラフ（図・表-13）に示しました。

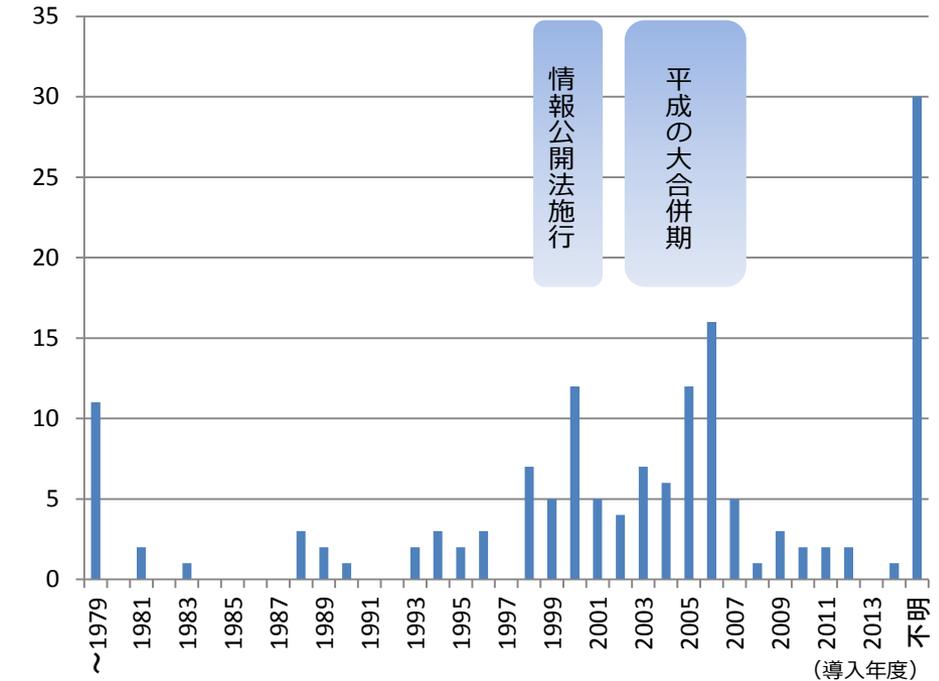
1979年（昭和54年）以前を除けば、2000年（平成12年）、2005年～2006年（平成17～18年）の二つのピークがあったようです。この二つのピークに、多くの団体で、それ以前とは異なる、新たな（何らかの）文書管理のためのシステムが導入されています。

第一のピークの背景となりそうな出来事として思い当たるのは1999年から始まり2005年前後に最盛期を迎えた「平成の大合併期」です。右のグラフの2005、2006年はまさにこれに該当するでしょう。

この2年間のシステム導入団体数は28で、次ページの図・表-14に示した「導入契機は市町村合併」の回答選択数29と符合します。

一方、もう一つの2000年のピークについては2001年3月の「情報公開法施行」が背景となっていると考えられます。事実、「導入時期」を1999年～2001年のいずれかで回答した29団体の「導入契機」を調べたところ、「文書公開」と回答している団体が22団体ありました。（他は「統合文書管理システム」の導入）

図・表-13



## 3. ファイリングシステム等の現在の文書管理方式の導入契機

上記2で、現行システムの導入時期の二つのピークの原因について触れましたが、導入の契機についての質問においても、その最大のものは「情報公開法の制定」と「平成の大合併」でした。この二つの回答を併せて67（41.6%）となります。

「統合文書管理システムの導入が契機」が14回答、「文書増大による文書庫容量オーバー」も14回答です。

また「首長による指示」が意外にも少なく、4回答でした。

「情報公開法の制定」などの回答の裏に隠れてしまったのかもしれませんが。

この他に目立つのは、阪神大震災や、東日本大震災での文書被害を経験、見聞したことが契機となった…というオ、力を選択した団体が一つもなかったことです。

東日本大震災での文書被害は大々的に取り上げられていたので、同震災以降に何らかの文書管理システムの整備をされた団体が有れば、一つ二つくらいの回答はあるかと思っていました。

図・表-14

3.2「契機」の回答内容		回答項目 選択数	構成比(全回答数:161分母)		
ア	文書公開	38	23.6%		
イ	首長の指示による	4	2.5%		
ウ	市町村合併を機に	29	18.0%		
エ	統合文書管理システム導入	14	8.7%		
オ	阪神大震災での庁舎の被害を経験・見聞したことによる	0	0.0%		
カ	東日本大震災での被災団体の公文書の流・消失を経験又は見聞したため	0	0.0%		
キ	文書が増加し文書庫に収まらなくなってしまったことから	14	8.7%		
ク	あるべき文書が探せないとか、誤って期限前に廃棄したなどの事故が生じたことがあるため	4	2.5%		
ケ	わからない	34	21.1%		
コ	その他	22	13.7%	その他22回答の内訳	選択数
				補足記載なし	9
				各原課管理のため	1
				文書等管理規定の制定又は改訂時期(文書分類、保存期間等文書管理規則が定められていなかったため)の1回答含む)	6
				必要文書の探し出しに時間がかかる等の非効率な状態であるため。	1
				現庁舎の建築(保存書庫の設置)又は移転	5
×	回答記載なし	2	1.2%	無回答の内訳	選択数
				上記の方式を行っていない	1
				導入なし	1
合 計		161	100.0%		

#### 4. 現在の紙の公文書の管理形態

##### (1) 紙文書の保管形態としての簿冊形式とバーチャルフォルダ（+キャビネット）方式の採用割合

下の図・表-15-1（3.3）は複数回答を基としているため、団体数で表示している図・表-16（「文書管理通信」で静岡県内の市町村を対象に平成15年に行ったアンケート）とは単純比較できませんが、（敢えて比較すると）今回は58.7%、前回は約70%で、統合文書管理システムや情報公開法施行がバネとなって、簿冊が少し減り、その分バーチャルが増加している傾向があるのかもしれませんが。しかし2回の調査の間が20年弱空いていることを考えると、簿冊管理方式は今だに根強いと言わざるを得ません。

##### (2) 統合文書管理システムと簿冊、バーチャル方式との関係について

統合文書管理システム導入済又は導入中団体で、簿冊形式のまま移行されたかと推測できる団体が少なくとも14団体（導入団体で紙のファイル形態と回答した40団体の中の35%）あります。これら団体の統合管理システムの運用が良好であるかどうかは第4章の役割ですのでここでは触れませんが、統合文書管理システム導入に際して、必ず紙管理のファイル形態をバーチャル管理に切り替え、ファイリングシステムを並行導入する…という単純な図式とは限らないということが言えそうです。

図・表-15-1

回答件数	構成比	種別	選択肢	内容
41	26.5%	紙文書の 保管方法	ア	バーチャルフォルダとキャビネット保管
91	58.7%		イ	簿冊形式
11	7.1%		ウ	規則が無く不統一
2	1.3%		エ	ア、イ、ウに回答が無く、ファイル形態として「統合文書管理システム」を選択していると思われる回答
10	6.5%		回答無	紙のファイル形態に関する回答なし

図・表-16

質問10	質問3 文書管理機能		質問5 文書台帳による確認機能 *注1	
	回答a ○ *注2	回答b、c ×	回答c・d ○	回答a・b ×
a.バーチャルファイル形式 7	5 71%	2 29%	7 100%	0 0%
b.ボックスファイル形式 6	2 33%	4 67%	3 50%	3 50%
c.簿冊ファイル形式 31	2 6%	29 74%	4 13%	27 87%
d.その他 6	1 17%	5 83%	3 50%	3 50%

\*注1：質問9の表5と同様に、質問5の回答c、dを文書確認機能が高いグループ、回答a、bは文書確認機能が低いグループとして分けた。

\*注2：質問3の回答aは○、回答c、dは×とし、質問5の回答a、bは文書確認機能低く×、c、dは○として評価を付けた。

## (3) 各団体の現行の文書管理システムの運用状況

下の図・表-17では、3.3の回答全体から、各々の団体が現在採用している何らかの(=名のない)手法でも、それがうまく稼働しているのか、そうでないのかを分析しています。

具体的には、各選択項目を、A：良好な運用状況を示唆する項目(オ、ク、コ、シ)、B：不良な運用状況を示唆する項目(ウ、カ、キ、ス、ソ)に仕分けし、各団体が回答した項目がA、Bいずれの傾向を示すかを観察し、これを下記図・表-17にまとめました。

※上記のオ、ク、シ、コ等のアンケート回答記号は、次ページの図・表-15-2を参照して下さい。

(図・表-15-2は15-1の元データです。)

■ 3.3の設問に回答の得られなかった1団体を除く149団体のうち、**実に約74%については紙文書の管理に特段の問題がない**こと、逆に約26%の団体では管理基準がなく、規則の不備や不統一により運用に不備があると推測されるという結果が出ました。

■ 7割以上の団体で、紙文書の管理について問題なさそうだというのは、左の図・表-18(平成15年実施の「文書管理通信」アンケート結果)に比べて、ほぼ逆転した結果です。これはこの10余年間の情報公開法・統合文書管理システム導入バネが強く働き、何らかの改善が着実に行われた結果と楽観して良いのでしょうか？

平成15年アンケートは担当職員の主観的な感想、今回は細かな条件項目選択から選んでいただいたという意味では、ある程度客観的な数字であるという違いは大きいのかも知れません。各役場の客観的な条件を並べて判断すれば、担当者自身が「うまくいってない」と主観的に思っているほど現状に不都合はない…ということなのかも知れません。

図・表-18

貴庁の文書管理の実態をどう思いますか。

平成15年7月「文書管理通信」実施アンケート

回答項目	自治体数	割合
a.うまく機能している	10	20%
b.あまり機能していない	30	60%
c.どちらともいえない	10	20%
合計	50	100%

図・表-17

紙の公文書管理システムの運用の良否

統合文書管理システム導入区分	3.3回答で、ウ、カ、キ、ス、ソの選択無し 紙文書の管理システムが良好と推定される団体				3.3回答で、オ、ク、コ、シの選択無し 紙文書の管理システムが不良と推定される団体				回答 なし	合計 団体数
	市部	町村部	小計	構成比	市部	町村部	小計	構成比		
未導入(予定、計画中含む)の団体	43	30	73	49.0%	16	14	30	20.1%	1	<b>104</b>
導入済み又は導入中の団体	29	8	37	24.8%	9	0	9	6.0%	0	<b>46</b>
合計(=統合文書管理システム 導入有無に係らない全団体)	72	38	110	73.8%	25	14	39	26.2%	1	<b>150</b>
<b>上段紙文書管理運用良否の構成比</b>	<b>73.83%</b>				<b>26.17%</b>					

図・表-15-2

採用しているファイリング方式についての回答選択事項(「現在の紙の公文書の管理状況を教えてください。」)				
元番	分類	選択回答の内容	回答数	構成比
ア	原課発生紙文書の保管形態 (合併による管理方法の不整合及び合併契機の管理統一化含む)	バーチカルフォルダとキャビネット保管	41	9.9%
イ		紙の公文書は主として簿冊に綴じこんでの保管となっている。	93	22.4%
ウ		紙の公文書のファイリングルールは決まっていないか又は守られておらず、バーチカルフォルダ、簿冊など様々なファイリング用具が、原課や係、担当単位で統一せず使用されている。	26	6.3%
ク		市町村合併時に、各構成団体のファイリングを統合し、現在は一定のファイリングルールで統一化されている。	12	2.9%
キ		市町村合併の影響で、旧町村ごとの元のファイル方法、規則が用いられていて統一化されていない。	6	1.4%
エ	原課発生文書は全部または一部が統合文書管理システムのデータで格納	統合文書管理システムが導入されている。	33	8.0%
オ	保存文書庫の管理主体又は引継の有無	引継ぎ後の保存文書は文書管理主管課が管理し、所属の保存文書庫に格納し、書庫管理と廃棄も文書管理主管課の手で行っている。	44	10.6%
カ		文書管理主管課と原課による引継ぎが行われていない。現用文書の保管期間も一定の規則性が無い。	14	3.4%
シ		統合書庫、分散書庫に関わらず、保存文書の書庫の管理は文書管理主管課の手で行われている。	21	5.1%
サ	保存文書庫の集中、分散管理	合併等の影響で、保存文書庫は合併前団体の庁舎ごとに分散している。	26	6.3%
ケ	ファイリングシステムの導入有無	ファイリングシステムを意識して導入した歴史が無い。	13	3.1%
ス		ファイリングシステム(註2)はあるものの、ファイル様式やファイル方法の統一化はできていない。	4	1.0%
コ		ファイリングシステムは過去に導入され、現在も良好に運用されている。	28	6.7%
ツ		その他(市町村合併時において、旧町で使用されていたファイリングシステムは廃止された。)	8	1.9%
タ	ファイリングシステムの適用方法	ファイリングシステムを導入したが、無理のある統一化はせず、原課の業務内容に即して最も使いやすい保管方法、用具、ルールを定めている。	8	1.9%
セ	文書管理システム未整備の影響	ファイル方法や規則は整合がとれていないが、このことにより探し出しができないとか、あるべき文書が知らぬ間に廃棄されてしまったなど特段の問題は生じていない。	15	3.6%
ソ		ファイル方法や規則が統一されていない、書庫管理が統一的でない結果、あるいは文書の探し出しができないとか、保存期限に満たない文書が知らぬ間に廃棄されてしまったなど事故が起こっている又は起こりかねない状態である。	15	3.6%
チ		当団体のファイリングにおいては、原課、係、担当者が歴代、長年にわたって維持してきたファイル方法は、担当業務や発生する図書に最も良く適合した方法であると容認している。	7	1.7%
×		回答なし	1	0.2%
<b>ツ. その他を選択した団体の補足記載された内容(8件)</b>			<b>記載数</b>	<b>100.0%</b>
1	引継後の保存文書は文書管理主管課の指示のもとに原課が管理し、全方共通書庫に格納している		1	
2	新庁舎と同時に永年は、新庁舎保管		1	
3	行政文書管理規程に基づき文書管理が行われている		1	
4	市が作成したアクセスを使用し、管理している。		1	
5	H26-28でファイリングシステムを導入予定である		1	
6	庁舎外の文書保存庫の管理は、文書管理主管課が行っている。		1	
7	市町村合併時において、旧町で使用されていたファイリングシステムは廃止された。)		1	
8	補足記載なし		1	

- 統合文書管理システム導入団体においては、紙文書管理の運用が良好である比率が、非導入団体に比べて飛躍的に高かったことは、想定内のことでした。  
 というのも、統合文書管理システム導入の前後で、紙文書のファイリングシステムが導入されることが多いからです。  
 （同システムを稼働させるには、「ファイル基準表」等を含む文書管理規定が明確に定められる必要があるため）
- 統合文書管理システム導入団体であって、原課から文書管理主管課への文書の引継が行われていない団体が1団体、原課単位で紙文書のファイル形態や保管用具がバラバラであるという回答が8団体、文書の誤廃棄、探し出し不能などの事故が生じている団体が4団体など、統合的文書管理システムが導入されていけば、有ってはならないと思われる回答がそれなりの数出ている点に注目する必要があります。
- 統合文書管理システムによる紙文書管理の改善効果はかなりの程度認められますが、一方で上記のように導入失敗に近い状態にあるのではないかと想像される団体も一定数存在しています。このことは、次の4章にて触れることとなります。

なお、アンケート項番4.1でシステム導入済又は導入中と回答した団体が51団体であるのに対して、前ページの図・表-17（アンケート項番3.3の集計）では46団体となっています。5団体も少ないのは、4.1の回答で「導入は終わったが運用に至っていない」、「導入は決まっているが、現時点では導入前の状態である」、「現在導入中である」と回答した6団体の回答担当者のうち、5団体の担当者は、3.3では未導入として工（導入または導入中）を選択しなかったためと思われる。

## 第4章 被災想定地域所在団体における統合（総合）文書管理システムの導入状況について

### 1. 統合文書管理システムの導入状況について（アンケート項番：4. 1）

#### （1）今回調査での導入率と、2002年度総務省調査結果の比較

全国的に行われた直近の統合文書管理システム導入状況調査の資料で探し出せたのは、2002年の総務省による調査結果でした。

（2002/10/17 総務省 地方自治情報管理概要/地方公共団体における行政情報化の推進状況調査結果）

総務省調査によれば、市町村（政令市などの大規模団体を含む）における導入率は23%ですが、今回の私どもでの調査では、次ページ図・表-19に見るように、導入済が31.3%、導入中まで含めると34%、導入予定まで範囲に入れば実に48%と、半数に達する勢いです。（今回の調査では政令市を除いているので、実体はもっと大きな差となる可能性があります）

南海トラフ大地震被災想定地域内の市町村を対象とした点でまず相違があり、有効回答数（分母団体数）の差も大きく、この結果を全国に敷衍して、2002年からの約12年間で全国で2倍以上に増えたという結論を直ちに導くのはどうかと思います。

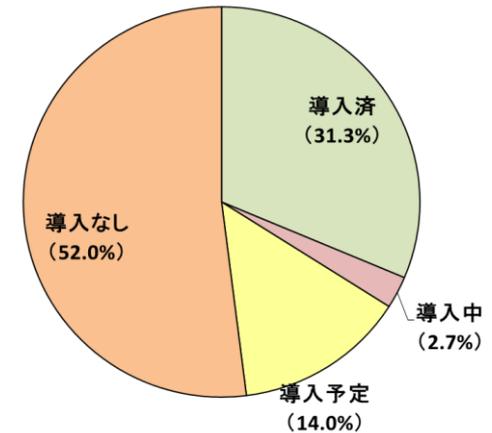
（他のより近い年度に行われた調査又は将来行われる調査結果とも比較して、数字の妥当性を考える必要があります。）

ただ、この12年間に、情報公開法施行、平成の市町村大合併という大きな出来事があり、これを背景として、相当数の市町村で導入が進んだことは間違いなく、このことは前述した今回調査の別項目（第3章2,3）の数字からも推定されます。

実は、今回調査の対象地域の特殊性が原因で、全国平均より大幅に高い導入が進んでいるのだと予測していましたが、残念ながらこれをアンケート結果からは導くことはできませんでした。

図・表-20

統合文書管理システムの整備状況



選択項番	導入状況（アンケート回答4.1の選択肢）	回答合計	構成比
導入済	ア 既に導入を終えていて、ほぼ良好に運用されている。	38	25.3%
	キ 既に導入を終えているが、所期の目的は達成されておらず、良好な運用とは言えない。	7	4.7%
	ク 導入は終わっているが、運用には至っていない	2	1.3%
導入中	イ 現在導入中である。	2	1.3%
	ウ 導入は決まっているが、現時点は導入前の状態である。	2	1.3%
導入予定	エ 次年度以降に予算化を検討している。	2	1.3%
	オ 検討はしているが、予算化の用途は立っていない。	19	12.7%
導入なし	カ 現時点では導入の検討はしていない	73	48.7%
	回答記載なし（上記カと同じく導入検討無しとみなします）	5	3.3%
合計		150	100.0%
上記の内、付記の有った回答（2件）		イ。現在導入中である。（システムは導入中で現用文書はデジタル化推進しているが、保存文書を含む全文書の電子化には至っていないし、予算化の用途も立っていない）	
		ク。その他（導入しているが電子決裁機能は、ない）	

図・表-21

地方区分	導入済（ア）	導入中（イ）+（ウ）	導入済又は導入中団体小計	左記の構成比	導入予定（エ）+（オ）	導入済、導入中、導入予定の合計	構成比
東海地方	16	0	16	31.4%	2	18	34.0%
近畿地方	21	2	23	45.1%	0	23	43.4%
四国地方	4	1	5	9.8%	0	5	9.4%
九州地方	6	1	7	13.7%	0	7	13.2%
合計	47	4	51	100.0%	2	53	100.0%

図・表-22

市/町村区分	導入済（ア）	導入中（イ）+（ウ）	導入済又は導入中団体小計	左記の構成比	導入予定（エ）	導入済、導入中、導入予定の合計	構成比
市部	39	2	41	83.7%	14	55	78.6%
町村部	8	0	8	16.3%	7	15	21.4%
合計数	47	2	49	100%	21	70	100.0%

## (2) 統合文書管理システム導入の地域的、市部、町村部（規模）による特性（アンケート項番：4.1）

### ①地域的な導入特性（前ページの図・表-21参照）

前ページの図表で明らかのように、近畿及び東海地方での導入団体が多く、今回アンケートの回答団体150のうち、実に76.5%を占めます。

九州地方が13.7%、四国地方が9.8%、中国地方は0%と、2002年度の全国平均に比べてもかなり低い水準です。

このうち中国地方については、もともとアンケート発送団体数が13、回答をいただいた団体数が3と、極めて低いことが関係しているだろうと思われます。

### ②市町村規模別の導入特性（図・表-22）

市部が8割弱、町村が2割強で、想定した通り、町村での導入率が非常に低いことがわかります。

## 2. 統合文書管理システム導入団体での、導入前発生紙文書に対してどのような処理を行っているか？（4.1.1）

図・表-23

導入済、導入中と回答された51団体に対して掲題の質問をし、回答を右の図・表-23にまとめました。（複数回答）

紙の状態のまま保管との回答が9割を占め、残る1割が磁気画像化、マイクロフィルム撮影などの媒体変換を行っています。

「継続的に電子媒体に変換している」と回答されたのは、僅か1団体でした。

統合文書管理システム端末を使用して、システム導入以後の電子的文書検索を行うとともに、導入前の膨大な保存文書についても電子化を進め、端末画面から検索する。そのような条件が整ってこそ、より高い事務効率の改善効果を生むはずなのですが、そのような理想の状態とするには大きな経費がかかり、これが大きなネックとなっているものと思われます。

近年、スキャナの高性能化、低価格化が飛躍的に進んでいます。庁内での磁気変換作業の内製コストも、業者への委託コストも低減化している中、地震、津波からの防災、減災対策として有効な電子媒体への変換を大々的に行うことをお奨めしたいところです。

なお、防災、減災対策としての公文書の電子化には、必ずしも法的証拠能力確保のためのマイクロフィルムを媒介させる必要はありません。あくまで原本は紙として保存すれば、法的証拠能力は万全であるためです。

統合文書管理システムに格納することによる検索面での利便性と、防災対策の二つの目的で電子化のみを行うとすれば、マイクロフィルムを介す場合に比べ、費用的に半分の予算で実施可能となります。

導入前の紙文書 4. 1. 1 (複数選択可)		回答数	区分 該当数
ア	継続的に電子媒体への変換を行っている。	2	6
ウ①	マイクロフィルムに撮影しているが、磁気画像化は計画的、継続的には行っていない。	2	
カ②	その他（永年保存文書についてはマイクロフィルム化及び電子データ化している。それ以外の文書については全て保存年限により廃棄）	1	
カ③	その他(平成18年までは、計画的・継続的にマイクロフィルム化)	1	
ウ②	紙の状態のまま書庫で廃棄期限まで保管している。	1	
エ①	紙で過去に発生した文書は、原則として紙のまままで保存・保管している。	34	54
エ②	紙の状態のまま書庫で廃棄期限まで保管している。	1	
オ	紙で過去に発生した文書は、原則として紙のまままで保存・保管している。	16	
カ①	その他（登録のみ行い、文書は紙のまま保管している。）	1	
オ、カ	その他（登録のみ行い、文書は紙のまま保管している。）	1	
システム導入団体で4.1.1の回答なし		2	
合計		62	

### 3. 統合文書管理システム導入団体での、導入後にも発生せざるを得ない紙文書に対してどのような処理を行っているか？ (4.1.2)

システム導入後に発生する紙文書を磁気媒体に変換してシステムに包摂することは、作成後の文書の検索上の利便性にとって、システム導入前の蓄積された紙文書の電子化以上に重要です。アンケートではこの点がどのように運用されているかを聞いています。

#### (1) 紙発生の文書を電子媒体に変換し、統合文書管理システムに格納しているケース 次ページの図・表-24 (4.1.2) を参照してください。

アンケート項番4.1で統合文書管理システムを導入済、導入中と回答された51団体のうち、「個人のデスク周囲にスキャナを備えており、スキャナで磁気媒体に変換し作成した磁気画像を一件文書としてシステム内のフォルダに格納している。」との回答を選択された団体が2団体ありました。

近年、数万円代で高性能な(A3判)小型卓上スキャナが登場しましたが、この2団体ではこの種のスキャナが大量に設備されていて、外部から収集したカタログなどの紙資料を素早くスキャンし、統合文書管理システム中の一件文書のフォルダに格納するという処理をされていると想像できます。

ボーンデジタル(最初から電子的に発生する)文書、ターンドデジタル(紙で発生し、その後に電子媒体に変換された)文書で、1件の文書全てが構成されて統合文書管理システムの文書フォルダに格納されることが理想ですが、低価格にしても何百台~数千台の単位で設置が必要となると、費用面でブレーキがかかるものと思います。

#### (2) 紙発生文書は統合文書管理システムには登録せず、そのまま紙として、電子的に作成された文書とは別管理とするケース 上述の2団体以外は全て(49団体)、スキャナ等を介してフォルダに格納することはせず、紙の状態のままで事後も管理されるとのことです。結果として1件文書の中身の一部はシステム内の電子的ファイル、他の一部は紙の状態の簿冊かパーティクルのファイルに格納され、バラバラな状態になるということです。 「統合」「総合」の名が冠せられるシステムですから、上述の2団体のような流れに進むことが望ましいのですが、これが実現されるにはまだまだ時間がかかりそうです。

### 4. なぜシステム導入後発生文書の内、紙発生文書を電子媒体に変換することができないのか？ (4.1.2②)

4.1.2の回答で、紙文書で発生せざるを得ない文書について、電子媒体への変換を行えないとの回答に対し、なぜ電子化ができないかの理由をお聞きしました。

42団体中7団体のみから回答が得られましたので、図・表-24の右側に7件すべての回答を書き出してあります。

スキャナによる変換に要する作業に多大な労力をとられること、職員各々が自分の事務机又は近い距離にスキャナが用意されている状態ではないこと、また作業量、スキャナ設備などの費用が膨大に必要となること…等々ですが、最終的には量の多さと費用的手当てができない…ということだろうと思います。

### 5. 紙発生文書を紙のままとして保存した場合に、統合システムで所在場所検索は可能か？ (4.1.2②)

図・表-24に示しましたが、「ア：紙の状態のまま別ファイルを作成して保管している」を選択した42団体中、14団体がシステムから確認可、不可が9団体、無回答が19団体でした。

この14団体は保存文書検索用の文書の見出しデータがシステムに格納されていて、9団体はされていないことを示しています。

図・表-24

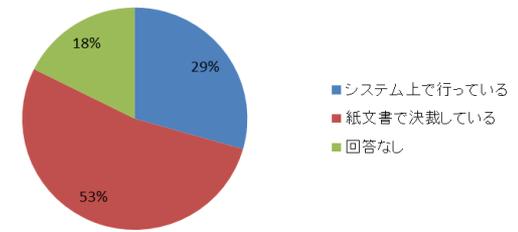
システム稼働後に発生する文書の内、紙で取得する文書の取り扱い 4.1.2 (複数回答可)		回答数	システムからの紙の別ファイル検索・確認は可能か？			システム稼働後に、発生紙文書を紙のままとしている理由
			可能	不可	回答なし	
ア	紙の状態のまま、別にファイルを作成し、保管している。	42	14	9	19	回答なし (35団体) 回答有り (7団体) ⇒
イ	個人のデスクの周囲にスキャナを備えており、スキャナで磁気媒体に変換し作成した磁気画像を一件文書としてシステム内のフォルダに格納している。	2	1	0	1	回答なし
オ①	その他の取扱 (内容を示す付帯記載なし)	1	0	0	1	電子決済、電子供覧に付随するものは統合文書管理システムにメタデータを登録する。紙のみの場合でも重要なものはシステムに登録する
オ②	その他の取扱 (紙の状態ですべて保存廃棄しています。)	1	0	0	1	回答なし
オ③	その他の取扱 (磁気媒体で記録するかどうかを原課で判断している。)	1	0	0	1	回答なし
オ④	その他の取扱 (システムに登録していない文書などについては個人の管理であるため保存方法や所在場所などについては、把握していない。)	1	0	0	1	回答なし
システム導入団体でこの項に回答なし		3				
合計		51				

4.1.2 回答	紙のままとしている理由
ア	かなりの文書量があり費用や労力等を考慮すると、紙の状態のままとなっている。
	紙媒体から電磁気媒体へ変換することが困難なことがあるため
	スキャナによるデータ作成や手間に要する、またデータ作成によるデータ容量の増大を招くため。
	スキャナを備えていないため
	全ての紙媒体をデータ化できないため
	デジタル化が困難であるため
	電子化する労力とデータの容量を勘案

## 6. 電子決裁（4. 1. 3）

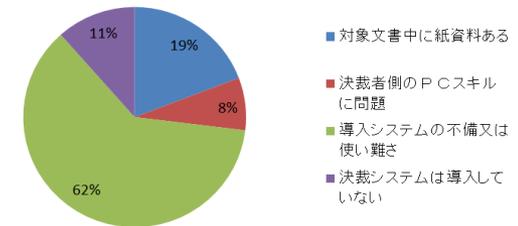
- (1) 本アンケートによる統合文書管理システム導入51団体の内の電子決裁システムの利用率  
 図・表-25及び右のグラフに示しましたが、電子決裁及び回議、稟議をシステム上で実施している団体は、統合文書管理システム導入の51団体中15団体（29%）に過ぎません。この項（4.1.3）に回答のあった42団体の中での比率でも35.7%にとどまります。本アンケート結果による同システム導入済の比率は31.3%として、これに全国の市区町村数：1742団体を乗じると、545団体に統合文書管理システムが導入されている勘定になります。  
 上述の29%を適用すれば、この内387団体で決裁システムが利用されていないことになるのです。  
 想像していたとはいえ、この実情に愕然とする思いです。

電子決裁（稟議・回議）機能利用率



- (2) 電子決裁システムを導入しなかった理由又は導入していても使用していない理由  
 回答のあった26団体を分母としてですが、圧倒的多数は「決裁システムに不備が有る、あるいは（不備とまで言わなくても）使いにくい」という回答で、62%を占めます。これ以外の「決裁システムを導入していない（11%）」、「回議・稟議～決裁の対象となる文書中に紙資料があるため（19%）」、「決裁者側のPCスキルに問題（8%）」の三つの回答は、結局「決裁システムは使いにくく、当団体の実情に合わない」の中身を言っているものと考えてよいと思います。  
 要するに「使いにくい」が100%だということです。  
 「決裁者側のPCスキルに問題」との回答には、結果よりはるかに大きな数字を想定していましたが、8%に納まっていて少々意外でした。上司に対する遠慮があるのかもしれませんが、日本全国ของบริษัท、組織の職場の「高度情報化」は、50代、60代にまで及んでいるという分析の方に分がありそうです。

電子決裁等を利用しない理由



- (3) 解決すべき方向を考える  
 文書管理システムの根本的な要素、あるいは根本的なメリットの一つが電子的決裁システムであることは間違いのないところです。  
 紙での文書発生を抑制し、総体としての現用管理文書、引継後の保存文書の絶対量を圧縮することも、決裁システムと並ぶ大きな構成要素ですが、これとて、決裁が紙でしか不可能というのであれば、結果として電子的データと紙文書を二重に管理せざるをえず、期待される文書の圧縮効果はゼロとなり実現しません。  
 公文書検索という面からいえば、これまでより検索効率が良くなることはあるでしょうが、引継後公文書の磁気化は進捗せず（20ページ参照）、また紙で新たに発生する（カタログなど）文書の磁気化も、多くの導入団体では行われていない事実（21ページ参照）から考えれば、この面での効果もきわめて限定的なものとならざるを得ません。

統合文書管理システムの導入は、私ども「文書管理通信」編集室としては、災害に対する公文書の防衛という観点から、「これしかない」必須の解決策だと考えています。しかし、上述した「使いにくさ」＝「ユーザーインターフェースの悪さ」を克服できなければ、このシステムの未来はありません。

その意味で、たった2団体とはいえ、「職員のデスクの個々又は近傍にスキャナを設置し、発生時点で直ちにスキャンして一件文書ファイルに格納できる仕組み（22ページ 図・表-24）を採用されている団体が既にあったという事実は画期的です。この回答に問題解決の一つの糸口が示されているのではないかと思います。

（この2団体には、いずれ訪問させていただき、「使いにくさ」がどのように克服されているかを調査したいです。）

図・表-25

電子決裁・回議等の電子決済は行っているか？（4.1.3①）		回答数		区分	有効回答42団体での構成比	導入51団体での構成比
ア①	行っている	14	15	電子決裁を行っている 15団体	35.7%	29.4%
ア②	行っている（支払い関係窓口即時処理するものなどは除く）	1				
イ	回議、稟議を行い、電子決裁を受けようとする一件文書の中に、磁気画像化されずに紙の状態のままの図面やその他の資料があって、磁気画像化を待ってからという訳にはいかないため、結局元々磁気データとして作成された文書も印刷し、紙の文書として回議、稟議、電子決裁を受けざるを得ない。	5	27	電子決裁を行っていない （紙で実施） 27団体	64.3%	52.9%
ウ①	決裁・紙	1				
ウ②	電子決裁（※註12）を受けようと思うのだが、する側のPCスキルなどの問題で、結局紙の状態で実施せざるを得ない。	2				
エ	回議、稟議、電子決済システムに不備があるか、あるいは使いにくく、結局紙の状態を実施している。	16				
オ	行っていない（＝電子決済システムを導入していない）	1				
選択無	電子決裁システムは無い（導入していない）	2				
回答なし		9		不明		17.6%
合計				51		

- (3) 統合文書管理システムに格納されている公文書（情報）に対して講じている防減災対策  
津波あるいは庁舎倒壊、火災等による公文書消失被害から公文書を防衛するための最も効果的な方法は、文書の発生から、廃棄に至るまでのライフサイクルの過程のどの段階の文書も、すべて電子化され、この電子データ（電子的公文書情報）を安全なクラウド上や、提携先の遠隔地市町村、データセンター等に常時バックアップし、かつ万一の被災に際しては、速やかに安全保管されている電子的データを使用可能とするシステムを構築しておくことであると、「文書管理通信」は確信しています。
- アンケート項番4.1.4は、この観点から、南海トラフ大地震被災想定地域内で、統合文書管理システムを導入されている51団体において、公文書データの（被災に対する）保全対策を採用しているかをお聞きしました。

結果は右の図・表-26に示しました。 図・表-26

クラウドコンピューティングの利用、他地域の提携市区町村や民間データセンターへの預託など、何らかの保全対策を講じている団体が49%（51団体中25団体）、回答アの「庁舎が津波から安全な場所にあり、かつ想定される最大震度に耐えうる強度を持たせているので対策は講じていない。」を加えれば、35団体となり約69%となります。

折角の統合文書管理システムですから、回答のなかった団体と「対策なし」と答えられた16団体についても、システムを利活用して最大限に公文書の安全保管を実現していただければと願っております。

統合文書管理システムによる文書データの防災対策 4.1.4		団体数	対策有無区分	回答あった45団体での構成比	全導入団体51での構成比
ア	庁舎が津波から安全な場所にあり、かつ想定される最大震度に耐えうる強度を持たせているので対策は講じていない。	10	対策なし	44.4%	39.2%
イ	庁舎の安全性は確保されていないが、現時点では何も対策を講じていない。	10			
ウ	データやプログラム等の保全にクラウドコンピューティング（※註：6）を利用している。又は利用を予定している。	10	対策有り	55.6%	49.0%
ウ+エ	上記ウと下記オの両用	1			
エ	システム環境やプログラム、データすべてを、一定周期でバックアップし、安全な地域の公共団体に預託又は預託を予定している。	1			
オ	システム環境やプログラム、データすべてを、一定周期でバックアップし、安全な地域の民間のデータセンターに預託又は預託を予定している。	6			
オ+カ	上記オと下記カの両用	1			
カ	データのバックアップは行い、プログラム格納媒体を含め、安全が確認されている耐火書庫に保管している。	3			
ケ①	その他の対策（バックアップを行い、磁気テープでサーバ室内に保管）	1			
ケ②	その他の対策（内容説明なし）	2			
回答なし		6	不明		11.8%
合計		51			

- (4) 本アンケートで、文書の津波による浸水対策に漏れがあると評価した15団体と統合文書管理システム  
この章の最後になりますが、今回のアンケート（1.2～1.5）で、「浸水による公文書被害に対する有効な対策がない」との評価となった15団体（150団体中）について、統合文書管理システムの導入の有無、導入されている場合の文書データの保全対策がどうなされているかをアンケート内で追跡し、下の表にまとめました。結果は、約半数の7団体が統合文書管理システムを導入されていて、その内4団体がデータの保全対策を講じている、又は庁舎自体に問題が無いため対策が必要ない、のいずれかの回答でした。一方、対策が講じられていない団体が2団体、回答が無かった団体が1団体です。※15団体中8団体はシステム未導入です。現時点で未対策の3団体についても、既にシステムが導入されていることから、今後データの保全対策を講ずることは容易だと思われます。危惧された15団体が8団体に減る可能性が高いことは非常に素晴らしいことです。

図・表-27

団体	アンケート項番 1.2～1.5	アンケート項番 4.1	アンケート項番 4.1.4
	浸水可能性が有って、対策が講じられていない団体 (15団体)の危惧内容(下の略称の凡例参照) ■本:本庁 ■支:支所等 ■保:保存文書 ■現:現用文書	津波浸水未対策団体の 統合文書管理システム導入状況	左記の統合文書管理システム導入団体での、 震災対策としてのデータセーブ対策
団体1	本保/本現/支保/支現	ア.既に導入を終えていて、ほぼ良好に運用されている。	カ.データのバックアップは行い、プログラム格納媒体を含め、安全が確認されている耐火書庫に保管している。
団体2	本保/本現	ア.既に導入を終えていて、ほぼ良好に運用されている。	ウ.データやプログラム等の保全にクラウドコンピューティング(※註:6)を利用している。又は利用を予定している。
団体3	支現	ア.既に導入を終えていて、ほぼ良好に運用されている。	ア.庁舎が津波から安全な場所にあり、かつ想定される最大震度に耐える強度を持たせているので対策は講じていない。
団体4	本保/本現/支保/支現	ア.既に導入を終えていて、ほぼ良好に運用されている。	イ.庁舎の安全性は確保されていないが、現時点では何も対策を講じていない。
団体5	支保/支現	ア.既に導入を終えていて、ほぼ良好に運用されている。	ア.庁舎が津波から安全な場所にあり、かつ想定される最大震度に耐える強度を持たせているので対策は講じていない。
団体6	本保/本現	キ.既に導入を終えているが、所期の目的は達成されておらず、良好な運用とは言えない。	回答なし
団体7	本現/支現	キ.既に導入を終えているが、所期の目的は達成されておらず、良好な運用とは言えない。	イ.庁舎の安全性は確保されていないが、現時点では何も対策を講じていない。
団体8	本保/本現/支保/支現	オ.検討はしているが、予算化の用途は立っていない。	
団体9	本現/支現	カ.現時点では導入の検討はしていない	
団体10	本保	カ.現時点では導入の検討はしていない	回答なし
団体11	本保/本現/支保/支現	カ.現時点では導入の検討はしていない	
団体12	本保/本現	カ.現時点では導入の検討はしていない	
団体13	本保/本現/支保/支現	カ.現時点では導入の検討はしていない	
団体14	支現	カ.現時点では導入の検討はしていない	
団体15	本保/本現/支保/支現	カ.現時点では導入の検討はしていない	

## 第5章 被災想定地域所在団体における東日本大震災被災団体への職員派遣状況及び観察された文書被害

### 1. 南海トラフ大地震被災想定市町村からの、3.11被災団体への職員派遣実施の有無と派遣先団体（5.5.1～5.4）

下の図・表-28-1は、今回アンケートに回答をいただいた150団体から、東日本大震災被災団体へ職員を派遣して支援をされた団体数を示しています。実に150団体中115団体、約77%の団体から職員が派遣されていたことに驚くとともに、感動しています。関東大震災の折、大阪市から支援物資を積み込んだ船が、決死の職員を乗せて派遣されたという話が、NHKの朝の連続ドラマで流されていました。当時、大阪市だけではなく、25府県、27市・郡から多くの人と復興、救援のための資材が被災地に送り込まれたそうです。（「横浜市調査季報No.123/1995年3月」）

<http://www.city.yokohama.lg.jp/seisaku/seisaku/chousa/kihou/123/kihou123-074-076.pdf>

残念ながら、被災団体の事務支援にどれだけの人が派遣されたかの詳細な情報は得られませんでした。

いずれにせよ、今回3.11震災に対する支援派遣は過去の例に較べ、未曾有の規模で行われたことは間違いないと思われます。

図・表-28-2には、115団体から職員を派遣した被災団体を挙げています。岩手、宮城、福島県の3県、28の市・町にわたっています。

被災地に長期間滞在して相手先団体の職務を行うのは、精神的にも肉体的にも大きな負担となったかと思えます。

全国の都道府県、市区町村の7割、8割の団体から職員が派遣され、自らの団体とは多少とも異なる部分もあるであろう被災地市町村の業務を代行された経験は、この先の派遣元団体での事務運営にも大きく良い影響を与えことになるのではないかと、私どもは考えます。

図・表-28-1

5 東日本大震災被災地団体への職員派遣による支援の実施有無	団体数	構成比
職員派遣を実施した	115	76.7%
実施しなかった	1	23.3%
回答なし	34	
合計	150	100.0%

図・表-28-2

派遣先の被災団体名（28市・町）		
岩手県	宮城県	福島県
大槌町	松島町	いわき市
釜石市	石巻市	檜葉町
山田町	山元町	南相馬市
大船渡市	仙台市	川俣町
陸前高田市	七ヶ浜町	三春町
宮古市	南三陸町	広野町
	亘理町	郡山市
	東松島市	田村市
	岩沼市	
	気仙沼市	
	塩竈市	
	多賀城市	
	名取市	
	女川町	

## 2. 派遣職員が見聞した3.11被災団体の公文書被害（1）

下の図・表-29は、東日本大震災被災団体へ派遣された職員が、（総務課、文書課等で）公文書管理事務に携わったかどうかについてと、携わった場合に体験した公文書被害の状態、文書消失による復興期事業への影響についてお聞きした結果です。

派遣した職員が公文書管理事務に携わったと回答された団体は3団体でした。

この3団体から派遣された被災団体での震災、津波による文書被害の状況等は以下の①～③及び図・表-29の通りです。

- ①現用文書、保存文書のほとんどが流出した：1団体
- ②現用文書のほとんどが流消失したが保存文書に被害はなかった：1団体
- ③書架が倒れるなどの被害はあったが文書そのものへの被害なし：1団体

図・表-29

派遣実施 5	文書管理事務に 携わったか？ 5.1	派遣先での公文書被害の状態 5.3		文書浸水、焼失があった 場合の復興期への影響 5.4
実施	イ. 文書管理に 関係する業務に 携わった職員が いた。	エ. 原課に保管されて いた文書（現用文書） がほとんど全て津波で 流・消失していた。	キ. 引継ぎ後の保存文書 も、ほとんど全て津波で流・ 消失していた。	回答記載なし
		オ. 原課保管の現用文 書の一部が津波で流・ 消失していた。		公文書を被害程度によって 分類したり、浸水した公文書 を乾かす作業が必要となり、 多くの時間を割かなければ ならなかった。
		シ. 書架が倒れ、文書 が散乱するなどの被害 は生じたが、浸水によ るものではなかった。	セ. その他（派遣人数が多 いため、一部のものしか聞 き取りができていません。	回答記載なし

### 3. 派遣職員が見聞した3.11被災団体の公文書被害その2 (5.5.1～5.4)

下の図・表-30に、前ページの3団体も含めた115団体の（派遣先団体で見た文書被害についての）回答をすべて集約しました。これまで、派遣された職員のみから見た、被災地団体の公文書被害の状況報告はなかったため、貴重な記録だと思います。また、派遣職員は、被災団体の役場内での事務作業の中で、当然既存の公文書も利用していた訳ですから、その意味でより臨場性のある記録と言っよいのではないかと思います。

図・表-30

	選択1	選択2	選択3	団体数
ア	派遣先の公文書被害に関しては特に何も聞いていないのでわからない。			50
ア	同上	イ 原課に保管されていた文書(現用文書)に被害は全くなかった。	ウ 引継ぎ後の保存文書にも被害は全くなかった。	2
ア	同上	オ 原課保管の現用文書の一部が津波で流・消失していた。	シ 書架が倒れ、文書が散乱するなどの被害は生じたが、浸水によるものではなかった。	1
ア	同上	セ その他(庁舎は倒壊等の被害を受けていなかったらしい。)		1
イ	原課に保管されていた文書(現用文書)に被害は全くなかった。			5
イ	同上	ウ 引継ぎ後の保存文書にも被害は全くなかった。		2
イ	同上	エ 原課に保管されていた文書(現用文書)がほとんど全て津波で流・消失していた。		1
イ	同上	コ 本庁の文書に被害は無かったが、支所や出先機関の建物に保管されていた文書の全部または一部が流消失した。		1
イ	同上	セ その他(文書の流出はなかったが本部を庁舎外に設置したため必要最小限の文書しか持ち出せなかった。		1
ウ	引継ぎ後の保存文書にも被害は全くなかった。			2
エ	原課に保管されていた文書(現用文書)がほとんど全て津波で流・消失していた。			6
エ	同上	キ 引継ぎ後の保存文書も、ほとんど全て津波で流・消失していた。		7
エ	同上	キ 引継ぎ後の保存文書も、ほとんど全て津波で流・消失していた。	サ 本庁の文書に被害が生じたが、支所や出先機関の建物に保管されていた文書は無事だった。	1
オ	原課保管の現用文書の一部が津波で流・消失していた。			3
オ	同上	カ 原課保管の現用文書に被害があったが、流・消失ではなく、冠水、浸水によって文書が水浸しの状態になった。		1
オ	同上	ク 引継ぎ後の保存文書の一部が津波で流・消失していた。		3
オ	同上	コ 本庁の文書に被害は無かったが、支所や出先機関の建物に保管されていた文書の全部または一部が流消失した。		1
キ	引継ぎ後の保存文書も、ほとんど全て津波で流・消失していた。			1
コ	本庁の文書に被害は無かったが、支所や出先機関の建物に保管されていた文書の全部または一部が流消失した。			1
コ	同上	シ 書架が倒れ、文書散乱被害あったが浸水ではなく文書消失はない		1
サ	本庁の文書に被害が生じたが、支所や出先機関の建物に保管されていた文書は無事だった。			1
シ	書架が倒れ、文書散乱被害あったが浸水ではなく文書消失はない			6
シ	同上	セ その他(派遣人数が多いため、一部のものしか聞き取りができていません。		1
セ	(その他)現在派遣中のため回答できない			1
セ	同上			1
		回答なし		14
		合計		115

#### 4. アンケートに回答された職員様個人にお聞きした、3.11での文書被害について思うこと（アンケート項番6）

アンケートの最後に、回答いただいた150団体の回答者の皆さん（概ね文書管理主管課ご担当者）が、3.11東日本大震災による公文書被害の報道によって知り、また支援に派遣された同僚の方から聞いた話から、ご自分が携わる文書管理に関連して、どのような感想を持たれているかをお聞きしました。（自由記述）

150団体の半数近い、72団体から回答をいただきました。

72通りの感想を、どのような形でまとめようか迷ったのですが、結論としてはそのまま72通りの感想を見ていただくこととしました。本ページと31,32ページにまたがる、図・表-31-1～3に掲示しますのでご覧ください。

図・表-31-1

東日本大震災では、被災直後の復旧に必須の図面類の消失、保存文書庫への浸水による文書被害などが大きく報道されていました。このような被害状況を見聞きする中で、文書管理ご担当者として、どのような思いを抱かれましたか？可能な範囲で結構ですので、下の枠内にご記入ください。（被災団体への職員派遣の有無にはかかわらずご回答下さい）	
1	保管場所の確保に併せて、文書管理の外部委託をしたい。
2	沿岸部に庁舎がなくて良かった
3	公文書は、市民の共有財産という認識から保存方法及び保存場所を見直すなど、消失しないような対策を検討する必要があると感じた。
4	公文書管理の大切さを改めて感じました。
5	保存文書の重要性を再認識するとともに被害に対する脆さを感じた。被害後の復旧に保存文書はなくてはならないものなので紙のみの保存だけではなく他の保存方法も考える必要があるかもしれないと感じた。
6	あらゆる文書をデータ化・保管するサーバを庁舎以外の場所に設置し、安全に管理しておくシステムづくりが必要ではないかと思った。
7	災害による消失のみでなく、秘密性の高い書類の流出についても想定しておかなければならないと感じました。
8	南海トラフ大地震等に備えて、公文書保護のために必要な予防措置をとらなければならないと思った。
9	災害対策に留意するほか、文書管理システムによる文書の電子化等、今後の文書のあり方について検討する必要がある。
10	永年保存等、将来にわたって必要な文書が消失してしまったことは、大変遺憾であると感じております。これらの経験を生かすため文書管理の在り方をもう一度検討しようとも考えております。
11	必要な文書が消失することで復旧が遅れ、被災者の方が不利益を被ることのないよう最低限必要な文書の保管方法を改めて考えていかなければならないと感じました。
12	日常の適正な管理のみではなく、災害が発生しても文書に被害が及ばないよう保存することも重要であると感じています。
13	公文書を適切に管理し、後世に伝えていくことは文書管理担当者としての重要な役割であると思う。今後、文書管理に関する被災対策について検討できればと思う。
14	対策は必要であると感じた。
15	本市においては書庫に関する災害対策はとられているが、東日本大震災のような想定を上回る事態に備え、永年保存文書等の重要な文書を電子化するなどのさらなる災害対策の必要性を感じている。
16	本市も南海トラフ大地震の範囲に入っているため、そうした被害は他人事ではなく、何らかの対策を講じる必要があると思った。
17	文書の重要性を改めて感じたと共に、いかにして重要文書を震災被害から守ることができるかということを考えるきっかけとなった。
18	文書はキャビネットに入れて施錠する等、当たり前のことを徹底して行う必要があると感じた。また、書庫の位置についても、地階や1階ではなく、高い階に設置すべきだと感じた。
19	震災といえど、文書管理主管課として、あらゆる事態を想定した管理体制に努めたいと考えます。
20	南海トラフ地震、その他の災害に備え、より安全な場所で保管することが最重要

図・表-31-2

21	当村は津波による被害は起こらないと思うが、地震等の災害による文書被害は今後予想されるので、対策を検討する必要があると思う。
22	できるだけ措置を検討していく必要性を感じた
23	甚大な被害状況には絶句するばかりですが、公文書の消失や浸水被害への対策を含め、災害の備えの必要性を痛感しています。
24	日常では想定し難い状況における文書被害についても日ごろから想定し、対応していかなければならないと感じた
25	大震災は我が町では関係ない事と考えるのではなく一人ひとり防災意識の啓発に努めていくとともにいつ発生するかわからない地震等の災害への備えを万全にしていかなければならないと感じた
26	公文書原本の安全な保管は必要だが重要文書の複製物の作成と別保管について早期に実施しなければならぬと感じている。
27	震災による公文書被害に対する支援の重要性と、公文書の電子化を行うことや地震の揺れによる書棚及び書庫等の倒壊に伴う文書の混乱を防ぐための公文書管理対策を講ずる必要性を感じた。
28	現在の書庫における公文書の安全確認を常に考えていかなければならない。
29	公文書は自治体の基盤であり、それを失うことは、自治体の機能そのものに大きく影響してくる。地震や津波だけでなく、あらゆるものから公文書を守るとはとても重要なことであると改めて感じた。
30	事業について詳しい者が不在となり、過去の作業を参考とすることが出来ない場合には、迅速さを要する作業を行うことが難しかったと聞いているので、重要な文書などのデータが消失しないような文書の管理が必要だと感じた。
31	統合文書管理システムだと災害時電力が無い、限られている状況でシステムが稼働しなければその時必要な文書の場合、かえって不都合。とは言え紙ベースの管理でも浸水・土砂にもろい。一応、非常持ち出し類の指定等もきめているが、就業時に被災するとも限らず。。。。
32	建物が崩れただけでは文書は残るが、津波で流されてしまったら文書はなくなってしまふ。文書被害の対策は浸水対策が一番重要であると感じた。
33	庁舎の耐震性や津波高もクリアしている状態であるが、近隣市において水害による文書被害が発生しており現状に対する何らかの改善が必要であると考えております。
34	本市は浸水等の心配は特にないが、被災した場合の文書の管理等の様な被害が出るかという所から考える必要があると感じた。
35	様々な災害を想定し、それらによる被害が、想定されない場所やいち早い復旧を図るためのバックアップデータ保存を考えることが重要だと思った
36	復旧のために必要となる文書だけでなく、災害時の要援護者台帳などの消失にも懸念を抱いている。
37	被害の復旧につながる行政のこれまでの蓄積が消失してしまう恐れがあることに衝撃を受けた。関西でも大災害が発生する危険性が高いので、対応策を検討すべきだとは思いますが、様々なことの優先順位からすると現実的には厳しいのではないかと思います。
38	文書の被災は本市でも起こり得るが、緊急時は人命優先であり、文書の保全をそこまで主張し得るが微妙な問題である。
39	行政の業務に必要な文書・資料が津波により流失、浸水し大きな被害を受けたことは、非常時の現場で業務を行う職員にとって非常に厳しい状況であったと思う。
40	文書管理担当として危機意識を持たなければいけないと思いました。
41	データによる保存は便利だと思いますが、複数の媒体を使って二重に保存しておく等消失のリスクを軽減しておく必要があると思いました。
42	業務において致命的だとは思いますが、大規模な災害であったためやむを得ないと思います。
43	未曾有の大災害を前にしては、私が当事者でも、同じ事態に陥っていたと思いますので、何ともいえない思いです。過去の重要な文書は、いざ必要となる時までその重要性は風化する一方ですので、文書管理における災害に対する意識も希薄になりがちです。この災害から学んだことからスタートし、必要な措置を取っていただけると良いと思います。
44	紙文書の修復には、多大な費用と時間がかかることを考慮すれば、「公文書の電子化」が最も有効な対応策のように感じる
45	被災時には被害状況の把握や罹災証明の発行など通常の業務以外の業務も急速に行わなければならない中で、保存文書の消失や浸水により、通常業務(戸籍の発行など)もままならなかったと聞きますので、日頃から災害時にも対応ができる(困ることのない)文書管理をしていくことが大切だと思いました。
46	当時は文書管理の担当者ではなかったが、今考えてみると文書の安全確実な保存は重要性を感じる。特に電子データと共に紙媒体を失った場合には職務に大きな支障が出るのが想定される。
47	災害における文書管理とても重要である。
48	本当に必要な時にないということは記録としての意味をなさない。普段の業務のコンピュータへの依存度が増す中で、そういった本質的な文書管理の意義を再認識した。
49	公文書を一元的に管理するのではなく分散管理(バックアップ)することが必要だと感じた
50	災害に耐えうる文書管理体制を早期に構築する必要がある。

図・表-31-3

51	被災直後でも事業が継続できるように、公文書の管理に取り組んでいきたい。
52	大災害が発生した場合に対応し公文書の保存方法について考えさせられた。
53	永年保存部署については保存場所を考える必要がある。
54	文書が被災して、業務ができないということが実際に起こっているのも、ある程度大きな災害であっても耐えられる対策を立てなければならぬと考えるが、現実的にどこまで何をやっておくべきかの判断は難しいと感じている。
55	災害時には、人命が最優先ではあるが公文書の損失は行政市民にとって大きな痛手である。文書の保存・保管についても最良の方策を考えながらとりくまなければいけないと感じた。
56	災害に備えることも必要だが、普段から文書管理の徹底や職員の意識を高めておくことが必要
57	何を基に行政サービスを開始すべきなのか不安を抱いた。
58	保管場所の立地及び設備、文書のデータ化
59	津波での流失や海水に漬かることも考慮しなければならないと思った。
60	本町は内陸部にあるため浸水被害は想定していないが、火災による文書の消失などの対応を考える必要があると感じた
61	紙ベースで保管している文書のバックアップ等の検討（電子文書化の必要性）
62	今後の業務に大きな支障があり大変困ると思う。
63	災害が発生した場合でも、公文書の被災は最低限に食い止めなければならないと思う。
64	東日本大震災における文書被害は、その時点では、避けられない、致し方ない事態だったと思う。厳重に管理すべき重要文書の選別保存が必要と考える
65	原本性の考え方を整理する必要はあるが、中長期的には電子化及びクラウド課は必須だと感じた。
66	当時は自治体職員ではなかったが事業系（建設・水道等）の図面のように、なくては困る文書は電子媒体でも残す必要を感じます。
67	文書管理の面でも災害に対する備えが必要だと感じた。
68	マイクロフィルムや磁気化が必要だと思います。
69	津波による浸水は可能性は低いように思うが、他の被災を免れることは難しいのではないかと感じる。
70	被災前にきちんと対策を講じておくことが必要と考える。
71	永年、長期保存の文書について、災害時の対策を講じなければいけないと感じた
72	大きな危機感を覚えました

## 第6章 まとめ

今回のアンケートの構成は、一つの質問に1：1で回答可能な形の設問より、むしろ複合して答えていただいたり、複数選択式が多く、とりまとめに多大な時間を費やしました。

同じような回答でも、続く副次的な回答によっては前の回答の意味も変わってしまい、単純に同一回答として処理できないなどの問題が多々生じました。このことは、回答者の職員においても、回答するのに単純には判断できず、副次的回答に書こうとする答えと関連して全体を考えなければならないなどの苦労があったかと思えます。

「はじめに」にも書きましたが、21都府県、406団体にお送りしたアンケート用紙に、回答を頂けたのは150団体に過ぎませんでした。しかし上のような「答えにくさ」と「全部書くのにかかる時間」を考えれば、150団体からいただけたというのは素晴らしいことだと考えています。

また単純回答形式でなかったことにより、全体としては皆様の市町村での現況が、より生々しく表現されているというメリットもあったように感じています。

このアンケートで判明したこと、分析できたことについて、次ページに取りまとめます。

### 1. 公文書を物理的な破損や火災から守る対策、公文書を津波等の浸水被害から守る対策についてうかがいました。

アンケート項目に、庁舎の耐震性に問題がある場合の耐震補強等の対策についてお聞きする項目が用意されていなかったため、補足的な調査をその後に行い、その結果、庁舎に関しては概ね何らかの対策が講じられていそうだと推定しています。

公文書浸水被害への対策に関しては、最終的に150団体中15団体について、公文書の浸水被害が想定されるにも関わらず、回答からは何らの対策も講じられていないと判断せざるを得ません。

(逆に考えれば、残る135団体では、浸水による被害は防止可能ということですから、希望のある結論となりますが)

### 2. B C P（業務継続計画）の策定状況について伺い、また B C P と公文書管理（公文書情報の防滅災対策）の関係性を、どのように考えられているかの調査を行いました。

平成24年度実施の総務省アンケートの導入済団体の比率に対して、今回（H26年2月）の比率は3倍以上に高くなっています。

原因は、国、県による強い要請を背景とした2年間の時間経過にあると思われるが、回答団体が南海トラフ大地震被災想定地域にあることを考えれば、地震、津波バネが働いていることも考えられます。

B C P と公文書管理の関係性については、7割以上の回答者が意識されていることがわかり、まったく逆の想定をしていただけに驚くとともに安心しました。

### 3. 文書管理一般についての現況をお聞きしました。

①紙文書管理は相変わらず（悪いということではありません）簿冊での管理が多数を占めています。

②情報公開法施行や平成の大合併を契機として、統合文書管理システムやファイリングシステムなどの文書管理システムがかなりの数の団体で導入されていることがわかりました。以前に比べれば簿冊管理に対するバーチャルフォルダ管理が増加しているのもこのためではないかと思われます。

③文書管理一般に関する複数項目への回答を総合的に判断すると、26%の団体では「うまくいっていない」のに対し、約74%の団体では紙の状態の公文書管理は良好に運用されているという結果が導かれました。この結果は、「文書管理通信」としては心強く、またこれまで想定していた割合とは大きく相違していて驚きましたが、この結果は、「貴団体では紙の公文書の管理がうまくいっていますか？」といった単独設問への回答から得たものではないということは、注意点として申し添えます。

### 4. 統合的文書管理の導入状況と公文書データの保全対策についてお聞きしました。

導入済、導入中の比率が34%という結果が得られました。2002年（平成14年）実施の総務省アンケートでは23%ですので、この12年間で10ポイント以上導入率が上がっています。

導入団体の内、システムは良好に運営されているが38団体、導入が終わっているが所期の目的は達せされていないのが7団体という数字は評価できるのですが、電子決裁については53%が利用しておらず、回答を得られなかった団体が利用していないとすれば、併せて71%の高比率となります。このことは、統合文書管理システムの導入意義の点から考えれば致命的ともいえる数字です。

電子決裁を導入しない理由については、使いにくい、システム機能の不備がほぼすべてであり、ヒューマンインターフェースの面で大きなブレークスルーが必要であることがはっきり見えています。

### 5. 東日本大震災の被災団体への職員派遣の状況を確認し、現地の文書被害状況や回答者個人の文書被害に関する感想をお聞きしました。

被災現地市町村への職員派遣によって得られたもの、報道によって知りえた多くのことは、今後の震災対策上、特に回答者の皆さんが携わる文書管理、公文書保護の観点に大きな、良い影響をもたらすものと思います。

**ご清聴ありがとうございました。**