

市町村に於ける保存文書総量圧縮対策と永年保存制度改革、歴史公文書等諸問題の整理

2017/12/15 0.0.1 版

1. 保存文書総量の増加と書庫スペース不足の現況と原因

文書保存量の増加によって、保存書庫スペースが不足するという事態は、今に始まったことではなく、時を選ばず、地方自治体の規模の大小にもかかわらず、常に市町村の文書管理担当者を悩ませ続けてきています。

常に悩み続けているということは、この課題を根元から解決できる対策が見いだせていないということでもあります。

様々な試みがこれまでなされてきています。

ファイリングシステムを整備して、文書目録整備による総量管理を行い、文書の適性な引継ぎ、定められた保存期限を遵守した定期的な廃棄を実施する。保存期限を経過しても廃棄されず保存文書庫に残されている文書の探し出しと廃棄の実施。ルール遵守を促す庁内での文書管理研修・・・などなど目白押しです。

対策実施の都度、一時的に総量は減るものの、しかしこの減量はすぐに新たな永年保存文書の増加によって埋められ、文書庫の圧迫状態は対策前より悪化しているというたちごっこが続きます。

1. 1 保存文書総量増加の原因

根本的な原因がどこにあるか、実は誰もが気づいているはずですが。

保存文書総量の中で、決して廃棄されることなく増え続けている永年保存文書量の比率が年々大きくなっていくことが根本的な原因です。

気づいても、量の圧縮のために「永久に保存する」という制度を見直そうとすることが、一種の聖域に手をつけることのように感じられていたのかと思います。

文書主義という枠の中で、行政行為そのものと言ってよい公文書に対して、公共機関の職員が抱く歴史意識の強さは、民間企業のそれとは明らかに相違します。

1. 2 市町村が保有する永年保存文書量の推定（図表 O1 参照）

図表 O1

団体	人口規模	保存書庫 総面積 (㎡)	保存文書の総量 (簿冊数)	有期限 保存文書量	永年保存 文書量	永年保存文書の 構成比
A市	18,000	未調査	90,596	55,626	34,970	38.60%
B市	47,000	未調査	76,496	50,923	25,573	33.43%
C市	350,000	未調査	101,920	58,940	42,980	43.00%
D町	5,000	300	16,859	10,785	6,074	36.03%
E町	10,000	170	18,670	15,533	3,137	16.80%
F町	2,000	158.75	16,170	10,996	5,174	32.00%
G村	3,400	87	10,931	7,359	3,572	32.68%
H町	7,000	147	17,947	9,889	8,058	44.90%
I町	3,000	145	23,460	16,330	7,130	30.39%
永年、有期限の比率が調査 されている9団体の合計			373,049	236,380	136,669	36.64%

全国の市町村の保有量についての過去の資料は見つけ出せませんでしたので、私どもがこれまで様々なきっかけで書庫調査を実施させていただいた全国の多くの市町村の内、総保存量と永年保存文書量を分別して記録がされていた団体の中から、なるべく人口規模が偏らないように9団体を選び、これを平均的サンプルとして比較して分析することとしました。ここで分析した量や比率を、全国の市町村にそのまま適用できるものとは思いませんが、およその規模感という意味で扱うには問題はないのではないかと判断しました。

選別した9団体各個及び全体の保存文書総量と永年保存文書量を比較したのが前頁の図表01です。永年保存文書の比率が17%弱～50%弱まで幅が広すぎますが、これは以下の理由に因っています。

- ①明確に永年保存に区分された数のみを挙げている団体と、本来は有期限であるかもしれないが、目録や背表紙、保存箱標識などで廃棄期限が特定できずに残置している文書も、同じく捨てられない状態の文書として永年保存文書に合算している団体とで大きな相違が生ずる。
- ②適正に有期限保存文書の廃棄を実施している団体と、そうでない団体で有期限文書量（①の期限不詳の文書は含まず）に大きな相違が生ずる

このように、各団体ごとの計測基準が必ずしも一律でないことから、平均値を示すのはなかなか困難です。

ただ、単純平均値（36.64%）と、準トリム平均値（33.86%）を比較してみてもほとんど差が無いので、全国的な平均は、33%～35%くらいのところにあるのではないかと推測します。あくまで推測の域を出ませんが。

※：トリム（Trim）平均値：平均値一種の異常値である最大値 44.9%及び 43%と、最小値 16.8%を除外した中間的な値の6個のみの平均値

本書の以下の記述中では、実数値である単純平均値 36.64%を永年保存文書の比率として使用することとします。

毎年度、永年保存文書がどのくらい増えてゆくのかは、図表01ではわかりません。

仮に、年度に発生する永年保存文書を100簿冊として、保存書架本数と、保存書庫平米を計算すると以下の通りです。

100冊はあくまで仮の数ですが、これを基本単位として、もし自団体の永年保存文書が200冊なら、下で算出する増加書架と面積を2倍にする方法で使ってみて下さい。

増加数が100冊なら、毎年度1台強の書架が増加してゆきます。

□発生簿冊数：100冊（背厚0.05fm/冊）

□ファイルメータ：0.05fm×100冊＝5fm

□書架台数：5fm÷4.5fm＝1.11本台（書架内寸/1台：h1.1×d40×w90）

□占用書庫面積：1.1台×1.32㎡＝1.45㎡（1.32㎡/1台）

※1.32㎡は、書庫内の人の動線スペース含めた1台当たり占用面積）

2. 文書保存総量増加の根本的な解決への模索

前章で見たように、保存文書総量の増大化の最大の原因は、廃棄されることなく増加する一方の永年保存文書の存在でした。

戦後の新たな文書管理の始まりから50年を超え、50年間の滓のように溜まりに溜まり、その量は市町村役場における管理の限界点に達していると思われます。

これまで市町村役場ほか地方公共団体の文書管理において、保存文書総量を減量するための試みが繰り返し行われてきています。

この章ではこれまでどのような試みが行なわれてきたかについて説明します。

2. 1 これまでに試みられた永年保存文書減量化の試みとその結果

2. 1. 1 簿冊管理からバーチカル方式に切り替えることでの保存不要文書圧縮の試み

簿冊方式の文書管理を行っていた団体の担当職員が、現状に不備があるとして改善を考える場合、十中八九は「バーチカル方式」に切り替える計画が検討されます。

バーチカル方式の導入は、文書総量圧縮以外の改善目的も含め、過去に行われた保存文書総量圧縮の試み中でも、最もポピュラーで採用例が多い試みではなかったかと思います。

これまで簿冊中に混在しているために実質的には拔出できなかった「保存が不要で引継ぎを行わない文書」を、バーチカル方式に切り替えれば容易に排除することができるため、結果として文書の保存総量が減少する」という想定に立った文書総量圧縮策です。

簿冊だと拔出しができない・・・という理由は、簿冊の中に、保存が不要な文書がアトランダムに混在していて見つけ出すのに困難だからであり、また紐などで文書が綴じられているため、物理的に引き抜くにも時間がかかるということです。

バーチカル方式では個別文書単位の管理が行なわれます。

文書単位だからこそ、ファイル基準表で保存が不要な文書に括られていれば、個別フォルダ（※註1）単位あるいは上位の分類階層のインデックス以下を、容易に引き抜いて廃棄に回すこともできるはずです。

ただし、バーチカル方式への切り替えが、保存文書量圧縮に効果的だったと言うためには、以下の2つの要件が満たされなければなりません。

①個別フォルダ内には、保存が必要な文書と不要な文書を混在させない。

②従来の簿冊に綴じられた文書の中に、間違いなく相当の量の保存不要な文書が存在すること。

※註1：バーチカル方式での文書分類の最下層である小分類又は細分類に当たるフォルダで、1フォルダに文書が100枚程度を格納します。

【工事関係文書の事例】

上記①、②の確認のため、簿冊方式の特徴が良く表れている工事関係図書が綴じられた簿冊を例にとって、その中身がどのような単位文書で成り立っていたか、果たしてどの書類が不要なのかを考えてみたいと思います。

毎年度、マイクロフィルムに道路や橋梁等の工事関係文書を撮影収録している団体があります。

この団体では1工事1簿冊に綴じられている文書や図面の中の当初設計図書と、最後の変更設計図書のみを撮影し、1簿冊中平均で10～20%に当たる中間の設計変更図書は、何度設計変更があっても撮影を行いません。

対象は永年保存又は保存期限に達していない有期限保存の簿冊です。

また撮影したフィルムの受け入れ検査終了後に、撮影から除外して撮影を行わなかった文書や図面も含めて物理的に廃棄し、マイクロフィルムしか残りません。

要するに、この団体では、中間の変更設計図書はファイル基準表等で保存が不要な文書であると定めているということである訳です。

この事例はバッチカル方式での不要文書選別方法として捉えることができます。

バッチカル方式が採用されて、この事例の簿冊が個別フォルダに収納されれば、先に触れた選別基準で保存不要と規定されたフォルダは簡単に取り出すことができ、結果として引継ぎ後の保存文書となった時点では、簿冊状態である場合に比べ10～20%の文書量圧縮を実現したことになります。

しかしここで気になるのは、この実例のような選別方法が果たして正しいと言えるのかという点です。中間の変更設計書等は本当に不要文書なのでしょうか？

本書の主題は保存文書量圧縮に在り、これほど大きな圧縮効果を生む選別方法に疑問を呈することは逆行だと言われそうですし、選別にはリスクがつきものだということも理解していますが、一方で、将来何らかの事故や災害が発生するなど、過去に行われた工事の全体像を追わなければならない事態が生じた場合に、変更設計部の消失が、緊急に行うべき復旧工事等の支障にならないかが気にかかります。

選別の妥当性についてもう少し考えてみたいので、上で述べた工事関係と、それ以外の簿冊の編成の仕方について以下で見てみたいと思います。

【3つの簿冊編綴法】

簿冊への編綴方法には、大きく分類すると以下の3つの方法があります。

（ア）単一文書括束法

〇〇届書、〇〇報告書とかのタイトルで、多数の同一文書が一括りで綴じられる場合には、簿冊とバッチカルの個別フォルダは同じレベルの括束法です。

（イ）混在・あいまい型括束法（単年度、複数年一括）

付与する表題によって、綴じられている文書内容がとりとめのない広範囲となってしまうこともあり、可能な限り採用すべきではない括束法です。

代表的な表題付与パターンは以下の3種で、a、cは、複数年範囲で括束される場合もあります。

a:「平成〇〇年度“庶務関係”綴り」

b:「自平成〇年～至〇年出張報告書」

c:「平成〇〇年度勤怠、出張関係綴り」

準備されているバインダの背の厚み（収容限度量）に対して、年度ごとの単位文書の発生量が少なすぎてバインダに無駄ができてしまうといったことがきっかけになって、この混在・あいまい型括束が行なわれるのですが、根本的には、有効な文書分類表やファイル基準表の整備や、これに基づく職員への研修、周知が不十分であることが原因です。認識しておく必要があるのは、簿冊方式の場合にだけこの括束法もしくは括束したボリュームに対する表題の付け方が問題になるのではなく、バッチカル方式での個別フォルダの名称付けに際しても同じことが起こり得るという点です。

（ウ）一件包括型括束法

先に例を出した工事関係文書や図面を収納する簿冊の場合に必ず行われる括束法です。入札等の調達段階から工事の完結までの間（補助事業の場合は監査完結まで）、当該工事執行に必要なだったすべての文書、收受資料を発生順で時系列に積み上げる括束法です。

1つの事業の全体像の把握や、時間を追ってどのように実施されたのかを検証したり、認識したりするには最も適した括束法です。

【3つの括束法による簿冊の推定圧縮効果】

上の（ア）～（ウ）の括束法による簿冊について、（ア）は単一文書の集合なので、1冊単位で保存不要という事は有り得ますが、1冊の中から不要な文書を抜き出す必要はないでしょう。

排除可能な文書が混在している可能性があるのは（イ）、（ウ）の括束法の簿冊です。（イ）、（ウ）ともに、簿冊単位までの分類表やファイル（簿冊）基準表が整備されていたとしても、同一分類の簿冊中には多数の異なる種類の文書が混在するため、不要な文書の選別は非常に困難です。

（ウ）については、すでに実例を出して、工事関係の簿冊の場合で平均10～20%の保存不要文書が混在していることは説明しました。

工事関係以外で（ウ）に該当する簿冊の場合にも、上のパーセントは適用して支障無いように思います。

（イ）のタイプの場合、もともと曖昧な括りが特徴ですから、こちら（ウ）と同様のパーセントの保存不要文書が存在するものとみて良いと思います。

【バッチカルへの切り替えによって生ずる全体としての圧縮効果の推定】

推定ではありますが、永年保存も含めたすべての保存期限の保存文書について、ルーズな管理状態の簿冊方式で運用されている団体なら、バッチカル方式に変えることで、10～20%の圧縮効果となるものと考えられます。

【保存の要不要選別の妥当性】

4ページの2.1.1の【工事関係文書の実例】の末尾に、事例に挙げたような選別は正しいのか？・・・と疑問を呈したままになっています。

結論としてはやむを得ないように思います。

将来に対し、すべての発生文書を保存できるわけではないのですから、リスクは有ったにしても、どこかで妥協というか、線引きはせざるを得ません。

ただ一つ指摘しておきたいのは、ある選別基準（ファイル基準表）を設けたら、この基準を実文書に対して、手間暇を惜しむことなく正しく適用しないと、近い将来必要となる可能性の高い文書が「保存不要」とされて失われてしまう恐れがあるということです。

選別基準を定めても、現実の文書に当たると基準通りに判断できないことはまま起こるのですが、そのような際にこそ真剣に当該文書の価値を再検討して、必要ならばルールを改訂することが必要だと思います。

【不要文書抽出は簿冊方式では不可能か？・・・この項のまとめ】

4ページの2.1.1ではバーチャル方式に切り替えることによって、保存文書総量の圧縮が可能となるとの説明をしています。

2.1.1で説明が不足していたのは、圧縮を可能としたのは、単にバーチャル方式に切り替えたからではなく、バーチャル方式に切り替えるタイミングで整備された「ファイリングシステム」の存在があつたことだということです。

ファイリングシステムは、バーチャル方式にも付随しますが、簿冊方式であっても付随して整備することができます。

従って、「簿冊での管理がルーズだったのでバーチャル方式に切り替えして改善する」という表現は誤りではないのですが、そう言うなら「簿冊方式自体がルーズなのではなく、ファイリングシステムが整備されていなかった。簿冊方式のままでもファイリングシステムを整備すれば、必要十分な文書管理改善が実現できる」・・・とその後に言わないと片手落ちになります。

この項の設問は、「不要文書抽出は簿冊方式では不可能か？」ですが回答は「可能」です。

簿冊方式のままでも、文書単位のファイル基準表を作れば、簿冊からの不要文書抜き出しは可能です。

直前の項で説明した工事の文書や図面の簿冊の場合は、簿冊内での単位文書の綴じ順が契約・調達関係文書～代金支払い・受領に関する文書～工事に係る協議書、調停書～工事費内訳書以下の各種の内訳書～設計図面といった順で構成されるブロックが、当初～変更の契約単位で編綴されているため、この中から不要と定めた文書の位置は簡単に探し出せますし、紐綴じてあっても抜き出しは簡単にできてしまいます。

工事関係文書の簿冊の編成方法が象徴的に示しているように思うのですが、実は1冊の簿冊の中が本当に、何の法則性もなく、デタラメで脈絡のない順番で編成されている文書と言うのは、稀にしかないか、もしあったとしても私的に収集、編綴したものであって、本来その簿冊自体が引継ぎ不要、保存不要なものなのではないかという思いがあります。

デタラメな編綴は、そもそも保存を要さない文書だからそうなるのであるから、そのような文書は即時廃棄してよい・・・という割り切り方ができると良いのですが・・・これはあくまで個人的感想です。

実はバーチカル方式採用団体で頻繁に耳に入る話があります。

「混在・あいまい型括束法（単年度、複数年一括）」のごちゃまぜ型や、工事関係の「一件包括型括束法」に類する中身の個別フォルダが存在しているということです。後者の場合、紐綴じされた簿冊の状態のまま個別フォルダに無理やり詰め込んでいる例もあるとのこと。もちろん、その中に混在する個別文書単位の管理は行われていません。

「なーんだ、それじゃあ、用具がバインダーかバーチカルフォルダの違いがあるだけで、簿冊の管理方法と何も変わらないじゃないか」・・・と誰もが思いますよね。

「混在・あいまい型括束法」と「一件包括型括束法」は、古い時代から人間が一番慣れ親しんだ束ね方なのだということかもしれません。

バーチカル方式採用の全ての団体でこのようなことが起こっていると言っているわけではないですが、話を聞かせてくれた団体の担当者によれば、導入当初はきちんとルール通りにやっていたが、年数が経つに従って自然にこのように変わってしまった」とのことですから、職員に対するよほど強い統制力を働かさないと、長期の維持は難しいのだとつくづく思います。この項の結論は以下の通りです。

- A. バーチカル方式であれ、簿冊方式であれ、ファイリングシステムがきちんと整備されていて、ファイル基準表が個別文書単位で適正に運用されていれば、保存すべき文書と保存しない文書を見分けて、後者を抜き出すのは、迅速性や正確性の点で大差ない。
- B. アトランダムにミックスされ、混在しているひとまとまりの文書（簿冊又はバーチカルの個別フォルダ）から、保存すべき文書と保存しない文書を識別するのは、バーチカル、簿冊ともに困難がある。雑多で単位枚数も少なく、数も多い単位文書を、1件ごとに分類し、個別フォルダを新たに作って格納するというルール自体に無理があり、やがて守れずに先祖帰りすることが多い。方式としてはバーチカルに分があっても、現実にはルールが崩れていくため、バーチカルだから細かな分別ができると一概に言うことはできない。

2. 1. 2 文書括束を行うファイルバインダー等の用具による文書量圧縮の工夫

保存文書総量をファイリングの方法によって圧縮しようとする試みは、バーチカルファイリング以外にも行われてきました。文書自体の圧縮と言うより保管用具を含めた全体を縮小しようというものです。

例を挙げれば、背幅1 cmの紙のフラットファイルを標準の括束用具とする試みや、同じく「がばっとファイル」などの商品名で知られる、背幅調整可能な括束用具などを利用する方法です。3 cm、5 cmの背幅のバインダーでは同一バインダーに格納する文書量が少ない場合、バインダーに無駄が生ずる点を改善しようとする考え方です。1 cm背幅フラットファイルなどは、簿冊綴じ込み方式ではありますが、括束可能な文書枚数がバーチカルフォルダと同数の100～200枚を想定しているため、綴じ込む文書の種類の選択や運用によっては、不要な文書の排除もしやすく、バーチカルファイリングの考え方と基本的には同類だと言ってもよいでしょう。

バーチカルにしろ、ここで述べた工夫にしろ、すべての工夫による効果を合算したとしても、圧縮できるのは5%に遠い数字ではないかと思われる。

2. 1. 3 媒体変換の試みⅠ（マイクロフィルム撮影による総量圧縮の試みと結果）

マイクロ撮影方式は、適切な温度管理さえ行えば他に対策を講ずることなく最大400年（その後、残存現像液等による劣化の事実が報告され、100年に訂正）の保存に耐えること（保存性）と、符号化による縮小ではないため、ルーペ等の簡単な拡大用具で直接人の目で読み取りできる点（可視性）で他の媒体に比して高い適性を持ち、また何らかの意図的な改ざんが行なわれれば、フィルム膜面上に不可避に傷が生ずる点（完全性・真正性）でも優れていることから、公文書の変換媒体として最適であるとの評価を受けています。これによって多くの市町村でマイクロフィルム撮影が行われてきましたが、各団体ごとに撮影された永年保存文書量の割合は低く、年ごとに増加する保存文書総量に匹敵する量の撮影を毎年度長期にわたって実施したのは、全国でも唯一静岡県庁以外には数例を数えるだけというのが現実です。この理由ははっきりしています。次ページの図表02に掲示したように、マイクロフィルム撮影方式の処理コストの高額さが唯一と言って良い理由です。

マイクロフィルム撮影～現像という作業は、高価で大型のカメラを、資格を有する専門技術者が使用して行われる点、さらにマイクロフィルムの感光材料、薬液の高額さが費用を上昇させる原因です。

期待の大きかったマイクロフィルムでしたが、小規模団体でも百万枚、大規模市なら千万枚に及び永年保存文書の総量を山崩しして、目に見える圧縮効果を上げることはできませんでした。

下の図表02にマイクロフィルム化のコストを示しました。

対象数量は、中核団体以下の市部での永年保存文書総量に匹敵すると思われる300万枚（面）として各々の費用算出をしています。

図表02

実施日数	対象文書量 (枚・面)	媒体変換方式	委託の方式	市町村側で発生 する費用	業者側の請求費用 (委託費用)	合算事業費	1文書単価
100	3,000,000	マイクロフィルム 撮影方式	業者への全面委託 方式	-	135,000,000	135,000,000	45.0

次頁の図表03には、マイクロフィルム撮影の長所と短所を示しています。

図表03

媒体変換 方式	貴市庁舎内実施 についての適正	原本性担保能力	コスト	
			説明	費用
マイクロ フィルム 先行方式	適性低い。 機器が大型となるだけでなく、フィルム現像設備、フィルム検査設備等が必須となり、不可能とは言えないが、庁内に提供する作業場所の面積が、ダイレクトスキャナ方式の3～4倍となる。また撮影や現像には暗室設備と給排水設備が必須となります。	原本の担保能力保証 マイクロフィルムに記録された文書が裁判の証拠採用された実例があるため、先例主義の我が国の裁判では、原本性は担保されていると確実に言える。	非常に高いコストとなります。 ①原本性担保の為に熟練した資格者による収録が必須であるため高コストとなる。 ②マイクロフィルム感材や薬液価格が非常に高騰している。（カメラ等は現在製造されていない） ③1本のロールフィルム単位の収録だが、途中でミスがあると全て最初に戻って再収録を行うことが多いため、この面でもコストが上昇する。 ④磁気画像化は、マイクロフィルムから行われるので、ダイレクト変換に比べてコストがかかる。	業者への委託で、マイクロフィルム撮影と磁気画像変換で、1文書当たり65円（目録作成、含む）の単価が一般的です。300万枚の処理には、2億円ちかくかかり、またカラーで撮影するものの比率が高いと2億円を超える金額となります。

2. 1. 4 媒体変換の試みⅡ（ダイレクトスキャン方式による総量圧縮と結果）

費用面でのネックによって脱落したマイクロフィルムに代わって期待されたのは、ダイレクトスキャンによる紙の原本文書の磁気画像化でした。

圧縮度の大きさはマイクロフィルム撮影方式を大きく上回り、かつ費用面でもマイクロフィルムより低い費用であること、更には検索性能の高さがその理由でした。

しかし結果として、検討を行った団体はあるものの、実施に踏み切る団体はほとんどありませんでした。

この理由については、以下の（１）～（３）、10～12 ページにわたって説明します。

使われることのなかった方式であるのに、使えなかった理由を説明しても無駄ではないかと指摘される方もいらっしゃると思いますが、実は、第5章でこの方式の復活と、効果、費用面について説明することになるため、この項で、元々どこにネックがあったかを示しておく必要があるためです。

（１）改ざん可能性の排除に係るコストの大きさ

紙文書を磁気媒体に収録して廃棄した場合、唯一残る磁気画像上の文書を、もし将来裁判等係争時の証拠物として提出せざるを得ない状況となった場合に、証拠としての能力を紙の原本同様に保持させる必要があります。

紙原本同様の証拠能力を保持する必須要件は以下の通りです。

- ① この磁気画像の作成が当該団体の例規によって定められていることを示す公文書原本が存在すること
- ② 磁気画像の作成方法を定めた手順書や仕様書が作成されていて、当該手順書に従った庁内手続きを経て磁気画像が作成されたことと、仕様書に従って作成されたことを明示する文書原本が存在すること
- ③ 原本を収録した磁気画像自身もしくは磁気画像を保存する磁気媒体に対し、第三者（外部）からの不正なアクセス、改ざんを物理的に行えない環境が整備されていること
- ④ 該当団体の職員等、内部からの改ざんが一切行われていないことを証明できること

実施を考える団体が決意さえすれば、またそのコストを負担すれば、上の4要件は全て解消することができました。

最大の難問は、④の実施に係る費用です。

①～③は、大きなコストをかけなくても実現可能でしたが、④のタイムスタンプだけはそうもいかなかったのです。

収録自体のコストも、後に述べるように問題でしたが、収録した大量の磁気画像の1 ファイルずつに④のタイムスタンプを付与させるのにも大な費用が必要になります。

タイムスタンプは、受託業者や市町村自身が刻印、付加しても意味がありません。

特に、文書が役所側にとって有利となる証拠であるケースにあっては、係争の相手側では、役所内で共謀し、自己に有利となるような改ざんが行なわれたのではないかと疑うのです。

役所側が、いくら①～③の対策を講じていても、上に述べたような改ざんを行っていないことの証明にはなりません。

証明するには、被告、原告と利害関係のない公的機関（又は公的機関に認証された組織）等を介在させるしかありません。

役所が作成した磁気画像ファイルの1ファイルに対して、タイムスタンプ（時刻情報）を第三者である認証機関が電磁的に刻印します。

刻印には、それが無ければ時刻の変更ができないパスワードがセットされ、第三者機関以外の誰もそれを知ることができないと証明されれば、磁気媒体上の文書記録も自動的に改ざんが無かったと証明できるという仕組みです。

このような証明がなされないと、当該文書の証拠物としての証拠能力は極めて低いものになってしまいます。

完全な証拠能力を担保することができる点で画期的ともいえるシステムであり制度だと言えます。

しかし問題は、このための費用です。

どの自治体においても、膨大な量となる永年保存文書の磁気画像化の意義は極めて大きく、タイムスタンプ費用も、1～2円レベルなら問題はないのですが。これが5円、10円と言うことになると、せっかく磁気画像化処理費用が10円程度のレベルに低下したとしても、膨大な量の山崩しを考えると、予算化が困難な費用高になってしまいます。

（2）媒体としての寿命の短さ

磁気画像化された文書をCD等のメディアに格納して保存したとして、媒体そのものの変質によって情報の読み取りが不可能となります。このため長期に保存するには、数年に1度の頻度で、別のCD等に移し替えをしなければなりません。

これを怠った際の文書情報の喪失は、紙文書の滅失等の可能性にくらべて高い点と、媒体の移し替えごとに画像が劣化する可能性も高い点が問題となりますが、この点は、技術的に可能で、かかる費用面でも大きなものとならないため、官公庁が永年保存文書の山崩しにダイレクトスキャン方式を採用しない理由にはなりにくいものと思います。

（3）ダイレクトスキャン用スキャナの性能面での問題

公文書の磁気画像化は、フラットベッド式スキャナによって行います。

この場合、大多数の紙原本の原稿はオートフィーダーによる自動送り（不可能なものは手作業で原稿をセット）を行うこととなるため、特にオートフィーダーについては、原稿の重なりや収録角度不正の自動感知機能や送りストップ時の原稿クラッシュ防止機能等の高い性能が求められます。

しかし大量の永年保存文書の磁気画像化の検討がされ始めた時期には、スキャン

解像度が低い割に速度自体も遅く、かつ公文書原稿をオートフィーダーで自動搬送させるには、自動感知の性能がまだ低く、巻き込まれて原稿がクラッシュするなどの危険性が大きいものでした。

このため、磁気画像化の作業に使用を想定したスキャナは、マイクロフィルム撮影と同様に、1枚ずつ原稿を表向きに原稿台にセットして、その上から重しの透明ガラスを置いてスキャンボタンを押すという、いわゆるフェースアップスキャナでした。

このスキャナですと、1名当たりの単位時間でのスキャン数が非常に低い数字で、結果としては処理単価全体を押し上げることになりました。

たださえ、裁判での証拠能力において優位に立つマイクロフィルム撮影方式に対し、処理コスト面でも大差ないこととなったのです。

3. 始まった「永年保存」の制度廃止と有期限化による文書総量減量化の試み。

第2章で見てきた、これまでの永年保存文書の山崩しによる大規模な総量圧縮の様々な試みは、一定の成果を上げたものもありますが、目指すものの大きさに比べて結果はあまりに微小でした。

試みの全ては、目的の達成には至らなかったという意味で失敗といえます。

このような、敗北の長い歴史を前提に、新たな試み、もしくは最後の手段として登場したのが「永年保存制度」の改革という取り組みです。

3. 1 永年保存制度改革の背景と概要

文書管理規程に定めた「永年保存」というくびきから脱しようとする試みがようやくはじめられました。

新たな試みは、より高い価値の土地に立地している首都圏の大規模市から始まったのは象徴的ですが、「経済性」を「歴史意識」に対して優先せざるを得ない状況となったということかと思えます。

そうせざるを得ない限界点を、戦後の昭和30年代、40年代に起源を持ち現在に至る50年間の永年保存文書の蓄積量が超えてしまったのだと言い換えてもよいでしょう。

制度廃止に伴って有期限化される元の永年保存文書は、通常20年保存又は30年保存の有期限保存文書として格付けを行います。

保存期限の起算点をどこに置くかは市町村各々の判断にかかっていますが、考えられる方法は以下の二つですが、永年制度廃止という大きな試みのそもそもの目的と即効性を考えれば②が選択される可能性が高いと思います。

①永年制度廃止に係る条例改正の施行日の属する年度を基準年とし、基準年から起算して新たに設けた保存年限まで保存を行う方法

例：2017年度の条例施行で20年保存とされた場合、2037年度まで保存

②文書の発生年度から現在までの保存年数が、条例改正施行日時時点で新たに格付けた年限を超過していれば廃棄する方法

例：新たに20年保存文書となった場合、発生年度が平成5年であれば既に20年を経過しているので直ちに廃棄

3. 2 永年保存制度改革の二つの考え方

上述した3. 1の考え方は、永年保存制度を廃止するもので、元の永年保存文書の全ては有期限化されるという一種革命的な考え方です。

しかし、制度改革には、もうすこし穏健な方法を加え二つの方向性があると考えた方がよいのではないかと思います。

条例改正、文書管理規程の改訂に必須の首長や議会の同意取り付けに際し、前者の考え方だけではなく、後者の考え方も有り得ることは指摘されるであろうからです。事務方が、より効果の高い前者の方式を推進したいとしても、それは両者を公平に評価した論理展開の結論としてでなければなりません。

上に述べた観点から、3.1で述べたものに、もう一つの方法を以下の①、②として示します。

①永年保存という保存期限そのものを廃止し、全て有期限保存とする考え方です。

②永年保存自体は制度として残しますが、現時点で永年保存に区分されている文書の内容を精査し、本当に永年保存の規定に合致した文書なのかを判定します。

判定の結果永年保存の基準に合致しなければ、有期限保存文書に格付け変更を行います。

また現在の有期限保存文書に関しても、以下の2点について再検討を行います。

ア) 有期限の保存年限の各期限ごとの文書選別基準の見直し

イ) 上記ア)の選別基準で選別される文書の内容に応じ、保存年限の短縮化が可能なかどうかの検討

3. 3 永年保存制度を廃止する考え方を推し進めた場合の圧縮効果

永年保存制度を廃止し、本章の冒頭に説明した起算日について発生年度起算とし、また永年を20年保存に格付けされたとするなら、改正された文書管理規程（条例改正）の施行日時点で発生から20年を超えている元永年保存文書の全てを廃棄することができます。

改正施行日を、仮に平成30年4月1日とした場合、平成10年度以前の発生年度の永年保存文書が全て廃棄可能となります。

保存文書の総量を図表01の9団体の平均簿冊数41,450冊とし、永年保存文書の割合に、図表01に拠って36.64%を適用すると、15,187冊が永年文書となります。

毎年度の永年保存文書発生冊数を200冊と仮定すると、平成10年度から平成29年度に発生した保存年数20年以内の永年保存文書は4,000冊となり、残る11,187冊が廃棄可能な文書量となります。

文書の総保存量に対する元永年保存文書で廃棄される文書の比率は、約27%（ $\div 11,187 \div 41,450$ 冊）となります。

11, 187冊のf mは約559 f m (1簿冊5 cm=0.05m)で、1書架に4 f m格納できるものとする、書架約140台弱が空になるという劇的な効果が得られます。ただし、この効果は、次項に述べる、歴史公文書指定と指定文書保全対応を一切無視して、有期限化されたすべての文書が物理的に廃棄された場合の効果である点に留意してください。

※内寸で高さ1.1 m×奥行0.4 m×横幅0.9 mの5段書架の最大格納可能4.5 f mとし、実際の格納量は4 f mとするのが妥当と思います。

※140台の書架を人の動線も含めて設置(1.32 m²/1台)すると、およそ184 m²の書庫となります。

184 m²は中央書庫のスペースとしては平均以上の広さです。

3. 4 永年保存制度廃止～文書の物理的廃棄は本当に可能か？・・・歴史主義の意識

永年制度廃止～有期限化～物理的廃棄という対応が実現すれば、かねてから課題であった保存文書総量の問題は解消することは間違いなく、また文書管理を引継ぎ担当してきた代々の担当職員にとって、長年の、また最大の悩みから解放されることも間違いのないところです。文書管理の聖域に手を入れたことは画期的ですし、また前項に示したように、行政文書管理において経済性を重視しはじめた点でも、制度の改革の意義は大きいと思います。

しかし、本当に制度を廃止したら保存書庫スペースに余裕ができるのかどうか？

このことは慎重に検証してみる必要があります。

市町村にとって、元来最重要であるがゆえに永久に保存しなければならないと条例等(文書管理規程)で定められていた文書を、元々有期限保存であった他の文書と同じ扱いで物理的に廃棄してしまって良いものか・・・と、文書管理規程の改正を行う際に必ず議論を呼ぶでしょう。

行政文書としての役割が20(又は30)年間を以て終りとなることは、発生から20(30)年以上経過している文書を現在の行政事務に再利用する頻度が無きに等しいことを数字で示すことで理解を得られる可能性は高いと思いますが、では廃棄してしまう・・・という結論となるとそう簡単には納得されないでしょう。

そこには、首長、議員を含む役所の構成メンバーに流れる“歴史意識”が絡みます。

中国の歴代王朝の史官が、前王朝の膨大な史料を使って前王朝史を編纂してきたことは良く知られています。

(現)王朝の王や行政官は、未来に自らや自らの行為がどう裁断されるかを強く意識しながら、自らの行政行為を律していたともいわれます。

これが「歴史意識」です。

現代においても、国や地方自治体の決裁権者である首長や議員にとっても、この歴史意識は強く流れているに違いないと思います。

このような歴史意識を通して見れば、永年保存文書は、明らかに中国の王朝が残そうとした歴史史料となるべきものです。

これを簡単に廃棄する許可は、まず出ないのではないかと思います。

以上述べた「歴史意識」は、国の公文書法に示された「歴史公文書」の考え方に鮮明に表現されています。

公文書法では、永年制度の廃止とか見直しについては触れられていませんが、廃棄期限に至った有期限保存文書を廃棄する前に、「歴史公文書」の選別と、選別された文書その他機関への移管を行うと定められています。

国の機関を対象とする文書管理の規則に、地方自治体が従わなければならない義務はないわけですが、先ほど述べたように、「歴史意識」は地方自治体でも濃厚に存在する以上、特に永年保存制度改革に際しての「歴史公文書」問題は議論となるものと思われま

す。次の章では国の公文書法の中に規定される歴史公文書概念について考えてみたいと思います。

4. 歴史公文書概念

4. 1 歴史公文書の法背景

国の公文書法（公文書の管理に関する法律／平成 21 年 7 月 1 日施行法律 66 号）では、保存期限満了後の文書の取扱いについて次のように定めています。

「行政機関の長は、行政文書ファイル及び単独で管理している行政文書（以下「行政文書ファイル等」という。）について、保存期間（延長された場合にあっては、延長後の保存期間。以下同じ。）の満了前のできる限り早い時期に、保存期間が満了したときの措置として、歴史公文書等に該当するものにあっては政令で定めるところにより国立公文書館等への移管の措置を、それ以外のものにあっては廃棄の措置をとるべきことを定めなければならない。（第5条第5項）」

前章では、永年保存制度を廃止すれば、短期間で目に見える書庫スペースの圧縮が期待できるという話の進め方をしましたが、前頁の公文書法の法文を読む限りそう単純な話ではなさそうです。

国の省庁等行政機関が、もし永年性廃止を断行して有期限に評価替えしたとして、評価替えされた元永年保存文書が新たな保存期限を迎えた時点で歴史公文書の選別が行なわれます。その結果、物理的に廃棄できて、絶対的な意味で減量となるのは、選別されなかった文書だけということになります。

また歴史公文書指定を受けた文書は、行政文書としての人生を終えて、当該行政機関の管理から離れ、国が持つ別の機関である国立公文書館や国会図書館などに移管されます。そちらで文字通り永年保存されて、かつ国民への公開も行われることになります。

さて、これで文書量圧縮ができたことになるのか？

もし元の永年保存文書量の大半が歴史公文書に指定されたら（その可能性は後に述べますが極めて大きい）廃棄できる分量はわずかにしかありません。

公文書法の及ぶ国の機関もしくはそれに準ずる機関であって、地方公共団体がこの法律に直接制約されることはない訳ですが、「公文書又は行政文書が、これを発生せしめた組織と、この組織が管轄する地域の住民が将来にわたって共有すべき情報資産」・・・という公文書保全に関する考え方は、地方公共団体にあっても受け入れざるを得ないものです。そうである以上、廃棄の際に歴史公文書として残置するのか、廃棄を行うかの判断を行う、かつ指定された文書は保全することになります。

元の永年保存文書の廃棄の際には、3年、5年、10年などの短中期限保存文書についても廃棄時期に達したものは一緒に歴史公文書判定を行うことになります。

ここで問題となるのは2つの点です。

一つは、一の機関から別機関へ歴史公文書指定された元の永年保存文書を移管することが、永年制度廃止の初期の目的である文書総量圧縮に効果があると言って良いか？・・・であり、今一つは、元の永年保存文書の内、歴史公文書指定されずに廃棄することができる分量が総保存量に対してどのくらいあるかです。

4. 2 同じ行政組織内の別機関である公文書館等への移管は減量と言えるか？

歴史公文書に指定された文書は、行政が管理する文書としては廃棄文書の取扱いにはなりますが、物理的な廃棄は行うことができず、別の機関に移して、永年での保存と市民への公開を行なう必要があります。

歴史公文書は、国や政令市等の大都市であれば、保有する公文書館等に移管します。

もともと文書を保存していた行政機関側からすれば、自らの管理を離れ、歴史公文書と送り出した行政側では「書庫のスペースに余裕ができた」と喜ぶのでしょうか、本当にこれで減量したと言えるのでしょうか？

国は国、市は市の管轄内で(予算を分け合って)運営される異なる機関の施設に移されただけで、同一の公共団体内で考えれば絶対的な量が減ることはありません。

公文書館を持たない市町村に置き換えて考えた方がわかりやすいかもしれません。

このような市町村の場合、公文書館は無いのですから移転先と目されるのは市町村立図書館、市町村史編纂室などとなるでしょう。

上に挙げた移管先は全て同じ地方公共団体が管理する機関です。

もしこの移転先に保存すべきスペースも、管理体制もない時には、移管できないまま、元の行政機関の、総務課が管理する行政文書の書庫の一角を区切って保存せざるをえない・・・といった事態に陥ることも十分に考えられることです。

市町村役場として予算を分け合う身内どうしの間での移転であって、市町村役場全体で見れば、保存量も、保存する書庫スペースも決して減ったとは言えないのです。

4. 3 元の永年保存文書は、歴史公文書にすべて指定されるのか？

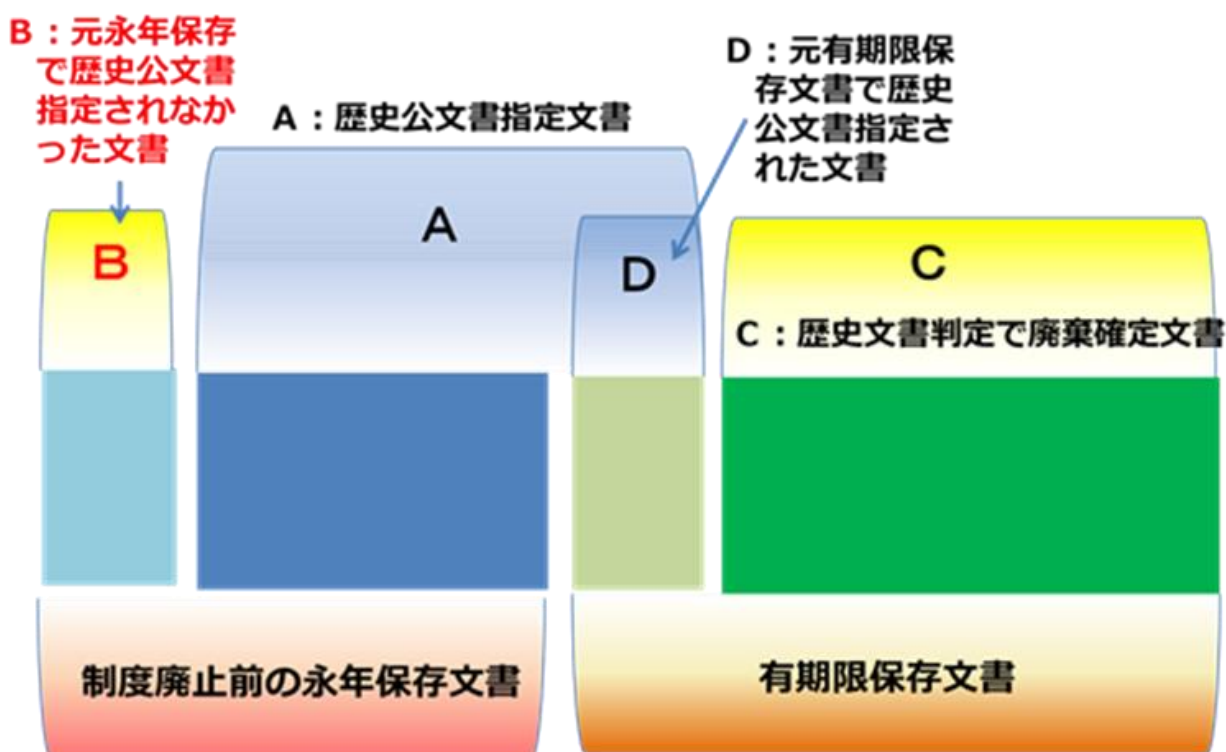
これでは減ったとは言えないという前項の議論の前提は、永年保存だった文書量の全部が歴史公文書に指定されることでしたが、実際のところはどうなのでしょう？

歴史公文書と言う概念と、永年保存文書と言う概念がどのように違うのか？

このことは、永年保存文書であることを規定する文書管理規程での基準と、歴史公文書を選別して指定する基準との間にどのような相違があるのかを問うことでもあります。アーキビストや歴史学者がどう言うかはわかりませんが、元永年保存だった文書に限定すれば、永年保存文書≒歴史公文書の関係にあるはずだと思います。

元永年保存文書の側から言えばほぼ全量が歴史公文書となりますが、“ほぼ”と書いているのは下の図表 04 の B に当たる文書が存在する可能性があるからです。

図表 04



Bは、本来は保存期限を有期限とすべきだったにもかかわらず、決定する際に迷い、「迷ったら永年の方が間違いはない」と安易に永年保存に格付けてしまった文書です。

Dはもともと有期限だった文書の内、廃棄時点での判定で歴史文書に掬いあげられた文書という想定です。

【2つの歴史公文書選定基準例から永年保存文書の基準との異同を考える】

元の永年保存文書は原則としてすべて歴史公文書に指定されるのか？永年保存と歴史公文書を選定する基準は異なるのか？・・・を考える際に、参考となるような基準の事例を3点、図表 05～07として次ページから次々ページに掲示しました。

図表 05は函館市の永年保存文書の選定基準です。また次々ページの図表 06は同じ函館市の歴史公文書の選定基準です。

表現は異なりますが、お互いにまったく別の範囲を示している条項は見出せません。

もし仮に、2つの基準を作成した当事者としては、一方に在って、一方に無いものを書き入れたと思われたとしても、第三者がこの2つの基準を使用して選別実務を行うとすれば、結局当該文書は“重要だろう”として両方に選別してしまうのではないかと考えられます。

函館市の事例を掲示しましたが、歴史公文書の基準を作成している他の団体でも同じ傾向にあるはずで、結論としては同じ基準だと断言してよいと思います。

したがって、この項の設問への回答は「元の永年保存文書は、歴史公文書にほぼすべて指定される」・・・という残念な結果でした。

図表 05 函館市永年保存文書の選定基準

函館市規則第 15 号

函館市文書編集保存規則の一部を改正する規則

(1) 保存期間が永年である文書の基準

- ア 条例，規則その他例規の制定改廃に関する文書
- イ 職員の履歴書および任免，賞罰等に関する文書
- ウ 市長および副市長の事務引継に関する文書
- エ 隣接市町村との廃置分合および境界変更に関する文書
- オ 次に掲げる事項に関する文書で，永年にわたり業務に使用する必要があるもの
 - (ア) 事業計画およびその進捗状況
 - (イ) 訴訟および不服申立て
 - (ウ) 財産，公の施設および市債
 - (エ) 会計および税務
 - (オ) 契約
 - (カ) 機関の設置および廃止
 - (キ) 各種審議会，委員会，懇談会等の運営
 - (ク) 国，北海道および他市町村との協議決定
 - (ケ) 儀式，褒章，叙位，叙勲および表彰
 - (コ) 統計資料
 - (サ) 法規により行つた処分
- カ その他永年にわたり業務に使用する必要がある文書

図表 06

函館市歴史資料指定基準	
文書種大区分	詳細区分
市政の重要な施策および事業に関する文書	ア 市政の基本的な執行方針に係る施策および事業に関するもの イ 総合開発計画など長期にわたる計画に係る施策および事業に関するもの ウ 特に重点的に推進された施策および事業に関するもの エ 国の基本的施策を受けて推進された施策および事業に関するもの オ その他市民に顕著な影響のあった施策または事業に関するもの
例規等および各種制度の新設、改廃に関する文書	ア 法律、条例、規則等の運用解釈等に関するもの イ 市政の基本的な制度に関するもの ウ 国の基本的政策を受けて設けた制度に関するもの エ その他市民に顕著な影響のあった制度に関するもの
市の財政状況等に関する文書	ア 予算（執行状況、起債を含む。）、決算、監査結果等が明らかとなる基本的なもの イ 課税、徴収状況等、税務に関する基本的なもの
市の財政状況等に関する文書	市の組織、機構の変遷および営造物等の設置、改廃に関する文書
市の組織、機構の変遷および営造物等の設置、改廃に関する文書	ア 組織、機構の設置、改廃等が明らかとなるもの イ 主な営造物の設置、改廃、運営等が明らかとなるもの ウ 職員の給与、人事管理および人事記録の主なもの
市民（個人、団体、法人等）の意向および動向に関する文書	ア 議会、各種委員会等の構成、審議経過および結果が明らかとなるもの イ 市民の意向等の調査の経過および結果が明らかとなるもの ウ 請願書、陳情書、意見書等 エ 各級選挙、審査、請求等の執行および結果が明らかとなるもの オ 主な褒賞、叙勲、表彰等、個人および団体の実績が明らかとなるもの カ 主な市費補助団体の活動に関するもの
重要な調査および統計に関する文書	ア 国または道から委託を受けた調査および統計のうち、基本的なものに関するもの イ 市が行う調査または統計のうち、基本的なものまたは特色あるものに関するもの

図表 07

評価選別のためのガイド（試案）		
基準	対象文書の性格・種類	対象文書の明細又は注記
「すべて残す」基準	永年（長期）保存文書であったもの。	
	長期にわたり常用文書・現年度文書として主務課で保存されていたもの。	
	昭和の市町村大合併以前のもの。	3の年代による基準は、市町村によって残存度に違いがあるので、昭和の市町村大合併以後の文書もほとんど残っていないような場合は、より新しい年代を設定してください。その場合、庁舎の建替えの年代なども、一つの指標となります。
	市町村広報担当で撮影された写真やビデオ等の画像・映像記録。	
	各部署が作成した行政刊行物(行政資料)。	
	市町村史編さん過程の収集資料	
	自治体の特徴を表すキーワードに関するもの	7の「自治体の特徴を表すキーワードに関するもの」には、特産物や著名な観光地、イベントなど、その自治体の特徴付けているもの、あるいは、治水や過疎、墓地などの地域特性による重点行政分野などを当てはめます。「狭山茶に関するもの」・「墓地対策に関するもの」というように、何項目でも具体的に追加してください。
「収集対象から除外する」基準	庶務・服務などに関する定例的なもの。	給与及び共済関係書類及びその電算報告書、出勤簿、有給休暇簿、職務専念義務免除簿、欠勤簿、旅行命令（依頼）簿、超過勤務命令簿、特殊勤務命令簿、各種手当の認定簿、嘱託員・賃金職員の雇用手続に関する書類、物品及び切手等の受払簿、被服貸与簿、研修関係書類、車両運行日誌、車両修繕簿、車両燃料記録簿、扶助費の請求に関する書類など
	会計・経理などの日常業務遂行にともなう定例的なもの。	調定調書、予算執行回、支出負担行為書、支出命令書、各種料金等支給書、請求・受領書、口座支払通知書、月毎収支計算書、月毎収支報告書・収支日計表、調定通知書、歳入歳出出納簿、歳計外現金歳入歳出、過誤納金還付通知書、資金前途・概算払整理簿、原符・税外納付書受払書、保管金会計、領収書など
	個人が行う各種申請書類及びそれに対する承認書類	戸籍住民事務に関する申請書・台帳類、諸証明発行関係書類、各種手当給付に関する申請書・台帳類、医療費助成に関する申請書・台帳類、人間ドックなど健康診断に関する申請書、問診票など
	税務関係申請書・台帳類	市県民税基本台帳、徴収課税台帳、追加課税・課税変更（決定）伺書、過年度課税申告、納税者異動整理簿、納税管理人名簿、過誤納金簿、出納例月検査成績報告書、給与支払報告書、農業所得計算書、法人申告書、法人決議書、法人市民税調定集計表、廃車削除一覧、軽自動車課税台帳、軽自動車税申告書など
	健康保険、年金などに係わる申請書、レセプト、電算書類、台帳類	レセプト、電算処理シート・カードなど（証明書発行関係・年金・国保・各種検診結果通知・老人ホーム等入居・要保護・障害保護名簿・生活保護関連）、給付台帳、保険料領収済通知書、保険料納入証明書控、国保医療費支給申請書、滞納繰越分保険税領収済通知書、保険料徴収簿など
	各種カタログ、案内パンフレット、購入図書・定期刊行物など	
出典：埼玉県内市町村における歴史的公文書評価選別のためのガイド(試案) 平成21年3月 埼玉県地域史料保存活用連絡協議会・第6次専門研究委員会		

【歴史公文書選別基準の妥当性を考える】

基準の良否を論ずるのは本書の目的ではありませんが、前ページ図表 07 の歴史公文書選別基準は、行政文書の保存年限である永年保存文書をまるごと指定（17 ページの図表 04 の赤枠内）するなど、他に比べてユニークですので、少し詳しく見てみましょう。

専門のアーキビストや歴史学者などなら、図表 07 の割り切り方は論議的になりそうです。図表 05 と 06 の比較を済ませたばかりのところですから、この基準は「結局同じとするしかないんでしょ」と言い切っているようで一種爽快に感じます。

また、「長期にわたり常用文書・現年度文書として主務課で保存されていたもの。」という基準も、長期間継続して利用される文書は残すべき文書という割り切り方が大らかでいいですね。この二つの基準は、選別する側にとっては函館市のものより、選別実務に際して迷うことが少ないと思います。

「自治体の特徴を表すキーワードに関するもの」というのは、おそらく 3 年や 5 年保存の文書のように大量に存在して、その中から選別する困難さを解消するのに考えられた方法だと思いますが効果のほどはどうでしょう。

文書単位目録や簿冊単位目録のデータベースに対して、表題や抄録などの項目から、別に定める市の特徴を顕すキーワード（シソーラス語彙表）を与えて抽出し、抽出された文書群を詳しく点検して指定する・・・という方法が採用されるのだらうと思われます。

キーワードをどう作るのがまず問題ですし、また表題に必要な情報が欠落しているケースも多いことを考え合わせると、この方法に頼りすぎると、本来は選定されるべき文書が漏れ落ちる可能性が相当に高くなるのではないかと思います。

あれこれ考えると、短期限保存文書は、函館市の基準で人が抽出した方がかえって早いかもしれません。

4. 4 永年制度廃止は、そのままでは文書総量圧縮に直結しない事実の再確認

第 4 章の前項までの説明でご理解いただけたと思いますが、もう一度確認します。

- (1) 永年保存制を廃止できれば劇的な文書総量圧縮効果が期待される。
- (2) しかし、無条件に廃棄して良いわけではなく、廃棄に際しては歴史公文書選定を経なければならない。
- (3) もし選定されれば、廃棄はできず、公文書館を持たない市町村では他機関への移管も難しい。結局市町村としては歴史公文書に指定した文書全量を自団体の枠内で保存することとなり、たとえ行政文書ではなくなり、総務課管轄から外れても一団体が保全管理する総量が圧縮されたことにならない。
- (4) 元の永年保存書のほんの一部しか歴史公文書に指定されなければ、圧縮効果は生まれるが、歴史公文書の選定基準は、ほぼまるごと永年保存文書の選定基準に等しいため、結局ほぼ全量が歴史公文書に指定され、廃棄不可能となる。
- (5) 結論としては、永年保存制を廃止しても、それだけでは永年保存文書の増大化を抑制することも、蓄積した膨大な量の圧縮も不可能と考えざるを得ない。

5. 本書の結論・・・永年保存文書を含む保存文書総量圧縮のこれから

保存文書総量を“山崩しする”と表現してもよいほどに劇的に圧縮させる方法を探るのが本書の所期の目的でした。

この目的に沿って、引継ぎ時の不要文書の抽出しや、永年保存制度の廃止を含む保存年限の見直し、紙文書のマイクロフィルム等への磁気媒体・・・などなどを、第4章までに説明してきましたが、どれも決定打になっていないという意味では、次々と期待を持たせながら、どれも期待外れというマッチポンプではないかとお叱りを受けそうです。

本書において、過去に先人が挑まれた保存総量圧縮への様々な試みに多くの紙面を費やしたのは、過去から連綿と続く文書量圧縮の苦闘の道を、全庁の職員、特に予算化の権限を持たれている方々に広く知っていただくことが、今後文書管理担当者が打たれる対策の実現に際して、多少とも役立つのではないかと考えたからです。

さて、最後の第5章では、これまで見てきた過去の試みを下敷きに、今度こそ実現可能な以下の①～③の3つの実施策を提示したいと思います。

この3つの策をすべて実施することができれば、保存文書総量は半減以下まで圧縮されるのではないかと考えています。

- ① 5.1 ファイリングシステムの整備による保存不要文書の選別と引継ぎ時廃棄
- ② 5.2 永年、有期限保存簿冊の保存期限引き下げ
- ③ 5.3 永年保存文書のダイレクトスキャン方式での磁気画像化

5. 1 ファイリングシステムの整備による保存不要文書の選別と引継ぎ時廃棄

4ページの 2. 1. 1 では、従来の簿冊管理からバーチャル方式に切り替えることで保存不要文書を抜き出しやすくする・・・という言い方で始まっていますが、その後の記述の中で述べているように、バーチャルだからできること、簿冊ではできないことというのではなく、どちらの方式でもファイリングシステムがきちんと整備され、適正に運用されていれば、不要文書の抽出による保存文書総量の圧縮は可能です。

このため、本項では、「バーチャル方式に変更することによる」の語は入れず、「ファイリングシステムの整備による」に代えてあります。

5. 1. 1 ファイリングシステム整備とは

ファイリングシステムの整備の実体は以下の通りです。

- (1) 各課ごとに適正に編成されたファイル基準表が存在し、毎年度必ず更新が行なわれていなければなりません。このファイル基準表は、個別文書単位でも、簿冊単位でもかまいません。要は適正に運用されていればよいのですが、基準表に付属させる簿冊ごとの保存年限の設定は、十分に検討を重ねた厳正なものでなければなりません。ファイル基準表は、ファイリングシステムそのものであると言って良いほど重要なものです。
- (2) 次に、この基準表が文書作成、簿冊（個別フォルダ）編成、引継ぎや廃棄に際して適正に利用されている必要があります。
- (3) 最後に、ファイル基準表を中心軸にした職員個々の文書管理活動について監視や指導を行う総務課文書管理担当者、各課に設置する文書委員等による組織が有効に機能

していることが重要です。

5. 2 永年、有期限簿冊の保存期限引き下げ

この項で採りあげる保存期限の見直しについては、3. 2「永年保存制度改革の二つの考え方」の②として既に提示されていて、以下のように説明しています。

「永年保存自体は制度として残しますが、現時点で永年保存に区分されている文書の内容を精査し、本当に永年保存の規定に合致した文書なのかを判定します。

判定の結果永年保存の基準に合致しなければ、有期限保存文書に格付け変更を行います。また現在の有期限保存文書に関しても、以下の2点について再検討を行います。

ア) 有期限の保存年限の各期限ごとの文書選別基準の見直し

イ) 上記ア)の選別基準で選別される文書の内容に応じ、保存年限の短縮化が可能かどうかの検討

永年保存制度自体を廃止してしまう方法は、既に見てきたように、実質的には永年保存文書総量を減らす方向に働きません。

しかし、本来有期限文書であるべきものが永年、本来10年保存でも問題のない文書が20年といった、適用方法を厳格化することなら、劇的とは言えなくても、一定程度の量を確実に減量することができます。

この厳格な選別が徹底できれば、事後にも毎年度発生する永年保存文書量と、長期有期限保存文書の発生量が抑制されることになり、それなりの圧縮効果を顕すでしょう。

またこの方式の利点は、あくまで運用方法の厳正化にすぎないため、文書管理規程の改訂は要さない点です。

これまで、文書への年限設定を厳格に行ってきたか、ルーズであったかによって結果は大きく相違すると思いますが、一般的に分散管理方式の採用例が多く個々の職員による文書管理行動に目が届きにくい小規模市町村では、実施初年度で保存総量の3割以上が減量する可能性が高いと思います。

【この案の欠陥】

この案に欠陥があるとすれば、先ほども触れた「分散管理方式」が採用されている小規模市町村で、果たして毎年度厳格な年限設定を各職員が継続して行うことができるかという点です。実施の当座は良くても、ほっておくと依然と同じルーズな選別に陥ることは想像に難くありません。

【欠陥の克服にはファイル基準表整備を並行して実現】

これを克服する方法は、既に、5. 1の「ファイリングシステムの整備による保存不要文書の選別と引継ぎ時廃棄」の中で説明されている「ファイリングシステムの整備」です。これは、現在簿冊方式で文書を管理している団体でも、バーチャル方式を採用している団体でも同じように整備もしくは見直しとブラッシュアップをしなければなりません。

もう少し具体的に言えば、5. 1. 1の(1)～(3)を实体とする「ファイル基準表」を堅持することです。

5. 3 永年保存文書のダイレクトスキャンニング方式での磁気画像化

5. 3. 1 ダイレクトスキャンニング方式復活の原因

このダイレクトスキャンニング方式による圧縮案は、過去に検討され、結果として否定され、捨て去られた案であると、本書にも書かれていたことは、既にお気づきのことと思います。

実は、この案がここに至って浮上したのは、2つの点で、技術的なブレークスルー（そう言い切ると語弊があるかもしれませんが）と言って良いような進歩があったからです。

過去にネックとなっていて、現在ほぼ解消しているのは以下の2つの技術です。

- ①タイムスタンプ付与に掛かる1画像ファイル当たり単価の1/5近い低額化
- ②スキャナ、特にオートフィーダー装置の性能向上による単位時間当たり変換量増加

5. 3. 2 ダイレクトスキャンニング方式による総量圧縮の意義

全国の市区町村数は1700団体を超え、そこで保存されている永年保存文書の総量は1団体100万枚（1簿冊250枚なら4000簿冊）平均と仮定すると、17億枚、680万簿冊になります。平均枚数100万枚は少なすぎるかもしれませんが、いずれにせよこれだけの量を限りなくゼロにする方法は、ダイレクトスキャンしかありません。

これしかないという理由は、媒体変換に要する費用がマイクロフィルム等の他の方式に比べて大きな優位性を持つからです。

全国の市区町村の永年保存文書の山崩しは、非常に低い処理単価で行うことができれば、各団体が予算化することは不可能です。

不可能なままなら、保存文書量の増加による圧迫を根治することは永遠にできないということです。

5. 3. 3 ダイレクトスキャン方式による圧縮効果

次ページの図表08は、紙を磁気画像であるTIFF（モノクロ）、JPEG（カラー）に落とした場合の容量と、これを磁気ディスクに格納した場合のディスク枚数等を示したものです。

図表08の青枠内のように、カラー60万枚、モノクロ540万枚からなる永年保存文書600万枚（面）をスキャンニングしたと想定しても1,100GB（1.1TB）に納まります。

BRDで50枚、DVDでも260枚、2TBのHD1本なら容量は50%超ほどで余裕が有る状態です。

- ・600万枚は、1冊250ページの簿冊（背幅5cm）で換算すると24,000冊
- ・24,000冊は外付け2TBハードディスク1本に十分格納することができます。またこのハードディスクは簿冊1冊程度の体積ですから、単純計算で1/24,000冊に圧縮されたことになります。圧縮比率は0.000042%です。（300万冊では0.000084%）

- ・セーブできる保存書庫スペースで言えば24,000冊は1冊を0.05ファイルメートル（以下「f m」）とすると1,200 f mです。一般的な5段書架1台に4.5 f m格納可能とすると、書架267本分が空になります。

また、書架267本を人の動線まで考慮して保存書庫(可動式書庫ではない書庫)に配置（1書架当たり1.32 m²）すると、必要面積は約352 m²となります。

磁気画像化によってこの352 m²の書庫スペースが空になることになり、もし可動式書架を使用している団体なら、1書架の人の動線を含めた面積文が少なくなり、更に圧縮効果は大きなものとなります。

図表 08

ア. 書類1枚あたりのファイル容量目安

モノクロ	...	100 KB/枚 (TIFF、400dpi)
カラー	...	1 MB/枚 (JPEG中圧縮、300dpi)

イ. 書類600万枚での容量とディスク枚数目安

	カラー比率		容量						必要なディスク枚数			
	白黒	カラー	モノクロ		カラー		合計		DVD	DVD DL	BR	BR DL
			枚数	容量	枚数	容量	枚数	容量	(4.3G/枚)	(8.7GB/枚)	(23GB/枚)	(46GB/枚)
a	9	1	540万枚	515 GB	60万枚	585 GB	600万枚	1,100 GB	260 枚	130 枚	50 枚	25 枚
b	8	2	480万枚	458 GB	120万枚	1,172 GB	600万枚	1,630 GB	380 枚	190 枚	75 枚	37 枚
c	9.5	0.5	570万枚	543 GB	30万枚	293 GB	600万枚	836 GB	200 枚	100 枚	40 枚	20 枚
d	モノクロのみ		600万枚	573 GB			600万枚	573 GB	140 枚	70 枚	30 枚	15 枚
e	カラーのみ				600万枚	5,860 GB	600万枚	5,860 GB	1,380 枚	690 枚	40 枚	20 枚

ウ. ディスク1枚に収録可能な枚数目安

	カラー比率		書類 1枚平均	1ディスクに収録可能な書類枚数			
	白黒	カラー		DVD	DVD DL	BR	BR DL
				(4.3G/枚)	(8.7GB/枚)	(23GB/枚)	(46GB/枚)
a	9	1	192.4KB	23,000	46,000	125,000	250,000
b	8	2	284.8KB	15,000	30,000	80,000	160,000
c	9.5	0.5	146.2KB	30,000	60,000	160,000	320,000
d	モノクロのみ		100.0KB	45,000	90,000	240,000	480,000
e	カラーのみ		1MB	4,000	8,000	23,000	46,000

5. 3. 4 ダイレクトスキャン方式による磁気画像化のコストパフォーマンス

次ページの図表 09 は、対象文書数を300万枚・面（カラー30万枚＋モノクロ270万枚）をダイレクトスキャン方式で磁気画像にした場合の総費用を示したものです。最も費用が掛からないのは、図表 09 の赤枠で囲んだ「一部委託方式」の費用です。

この総費用に対し、300万枚を磁気画像化することで生まれるスペースと、得られる利益を以下に試算してみます。

- ①300万枚の処理コスト：35,940,000 円（単価 12 円/タイムスタンプ含む）
- ②300万枚磁気画像化による圧縮比率：0.000084%
- ③保存書庫が空になる効果：176 m²（人間の動線含む1本当たり平米：1.32 m²）
 $300\text{万枚} \div 250\text{枚} = 12,000\text{冊} \times 0.05\text{ f m/冊} = 600\text{ f m}$
 $600\text{ f m} \div 4.5\text{ f m/1書架} \div 133\text{台} \times 1.32\text{ m}^2/（1書架） \div 176\text{ m}^2$
- ④176 m²の賃貸コスト：1 m² 2,000 円 として 35.2 万円/月(422.4 万円/年)
- ⑤初期投資額が回収できる年数：投資額 3594 万円 ÷ 422.4 万円 ÷ 8.5 年後

※家賃 2,000 円/㎡は中核市中心部の推定月額賃貸料です。

永年保存文書 300 万枚 (12000 冊) は中核市以上の団体で見られる量です。

8 年と半年で初期費用 3,594 万円を回収でき、その後は利益勘定となります。
検索性の向上等による時間利益等も加わりますので、投資に対する効果は大きなもの
のと言って良いのではないかと思います。

図表 09

実働日数	対象文書量 (枚・面)	媒体変換方式	委託の方式	市町村側で発生する費用	業者側の請求費用 (委託費用)	合算事業費	1文書単価
100	3,000,000	ダイレクト磁気画像化方式	業者への全面委託方式	-	45,900,000	45,900,000	15.3
			一部委託方式 貴市がアルバイト雇用し、スキャナ機器提供と業務管理のみを業者に委託する方式	11,340,000	24,600,000	35,940,000	12.0

図表 10

団体	人口規模	保存書庫 総面積 (㎡)	保存文書の 総量 (簿冊数)	有期限 保存文書量 (冊)	永年保存 文書量 (冊)	永年保存文 書の構成比	永年保存文書中 の、直近20年間以 前の発生簿冊数 (推定：全保存文 書量の24%)	文書枚 (面) 数	磁気画像化費用 (一部委託方式)	圧縮され、空に なった書庫面積 (㎡)	書庫の 圧縮率
A市	18,000	未調査	90,596	55,626	34,970	38.60%	21,743	4,348,608	52,183,296	319	不明
B市	47,000	未調査	76,496	50,923	25,573	33.43%	18,359	3,671,808	44,061,696	269	不明
C市	350,000	未調査	101,920	58,940	42,980	43.00%	24,461	4,892,160	58,705,920	359	不明
D町	5,000	300	16,859	10,785	6,074	36.03%	4,046	809,232	9,710,784	59	19.78%
E町	10,000	170	18,670	15,533	3,137	16.80%	4,481	896,160	10,753,920	66	38.66%
F町	2,000	158.75	16,170	10,996	5,174	32.00%	3,881	776,160	9,313,920	57	35.85%
G村	3,400	87	10,931	7,359	3,572	32.68%	2,623	524,688	6,296,256	38	44.46%
H町	7,000	147	17,947	9,889	8,058	44.90%	4,307	861,456	10,337,472	63	43.12%
I町	3,000	145	23,460	16,330	7,130	30.39%	5,630	1,126,080	13,512,960	83	56.90%
永年、有期限の比率が調査されている9団体の合計			373,049	236,380	136,669	36.64%				平均圧縮率	39.79%

上の図表 10 は、2 ページの 1.2 の図表 01 とほぼ同じ内容ですが、A 市～I 町までの 9 団体の 1 団体ごとの永年保存文書簿冊数に応じたダイレクトスキャンによる磁気画像化費用を算出して示したものです。

図表 09 の 300 万枚設定に比べて現実的な数字として見ていただくことができますと思います。

あくまで計算上ではありますが、表の下 6 段の町村の平均圧縮率は約 40%、対象量が

最も少ない G 村では 600 万円強の費用で 44.46% の圧縮率を実現することになります。

5. 3. 5 検索性向上効果と歴史公文書公開の基礎条件を整備する効果

ご承知のように、磁気画像化を行えば、保存書庫に足を運ばなくてもデスク上の PC 画面から、必要な文書の磁気画像を探して開いて見ることが可能となります。

簿冊目録で書庫に入って検索するのに比べて、これまでの 100 倍以上の検索速度となるでしょう。永年から有期限に変わった後に、行政文書としては廃棄期限となり、その後に歴史公文書となった文書ですから、もし統合文書管理システムが導入されたとしても、システムでの検索対象にはならないでしょうが、歴史公文書は保存するだけでなく、市民への公開を行う必要があります。従って、磁気画像化事業の実施は、歴史公文書公開事業に直結するというメリットも生じます。

5. 4 5.1～5.3 の 3 つの事業実施によって得られる保存文書総量圧縮量の推定

以下の数字は、市町村の現況によって変わりますし、また絶対的根拠がある訳ではなく、あくまで推計にすぎません。しかし下の数字に近い効果は得られるのではないかと思います。

5.1 による推定圧縮率（圧縮量／保存文書総量）⇒ 10～20%

5.2 による推定圧縮率（ 同上 ）⇒ 15%

5.3 による推定圧縮率（ 同上 ）⇒ 36.64%

5. 5 保存文書量圧縮に向けたチャレンジのお奨め

スキャナの進歩と、タイムスタンプ費用の低減化によって、保存文書総量の劇的圧縮を現実に実現する方法が、ようやく確定したと言って良いと思います。

長年にわたって代々の文書管理担当者の頭を悩まし続けた文書管理の大問題が解消することになります。

是非予算化にチャレンジしていただきたいと思います。

平成 29 年 12 月 15 日