

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、この事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事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、パーティ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する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、こちらも（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。

【パーティ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、パーティ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えます。

【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、紐綴じてあつ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、もしあつたとしても私的に収集、編綴したものであつて、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有ります。

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）」のごちゃませ型や、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のです。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ところかもしれません。

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れます。

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	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原本性担保の為には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。