

## 日本におけるファイリングシステムの歴史とあるべき姿

### INDEX

- 第1章 はじめに・・・本論者が目指すもの
- 第2章 簿冊の歴史と特性及び文書管理と簿冊式ファイリングシステムの歴史
- 第3章 パーチカル式ファイリングシステムの概要と歴史背景
- 第4章 文書管理の究極の到達点、辿りつくべき地平はペーパーレス文書管理・・・そしていますぐそこに向かう準備を始めよう！

## 第1章 はじめに

### 1.1 本論者が目指すもの

#### 1.1.1 二つのエピソード

昔、旧陸士出身の文書管理コンサルタントの方が「太平洋戦争の敗北の背景の一つに、日本軍の文書管理がシステム化、標準化されていなかったことが有る。要は米国式（パーチカル方式）のファイリングシステムに負けたのだ。」という趣旨の話をされたことがあり、何となくありそうな話に、なるほどなあと感じ入ってしまったことが有ります。

国力、軍事力が10倍を上回る帝政ロシアとの日露戦争では、日本の敗北を世界が確実視する中、完全な勝利とまではいかなかったものの、引き分け以上の結果をもたらした事実や、太平洋戦争では、日露の国力差をはるかに上回る米国主体の連合国を相手に全面戦争を戦い、少なくとも前半部は勝利を重ね得た戦争遂行能力を考えると、2つの大戦争を支え続けた日本の中央官庁、地方官庁のオフィスでの文書、記録管理が酷く杜撰で、非科学的であった・・・というのが事実なら、あまりにアンバランスなことのように思うのですが、これは筆者一人の思いでしょうか？ 現在も、日本の文書管理は米国に比べて酷いものだとよく耳にすることがあるのですが、一方その方は別の口で、日本の官僚、地方公務員の節義の高さや事務処理の質の高さを、他国のそれと比較して褒めそやす・・・というのはどこかおかしくないですか？

もう一つ不思議なことは、市町村の職員自ら「うちの文書管理は酷い状態で」と嘆く、その団体での住民サービスや、その他の行政活動に遅滞、停滞は見られないことです。また、大きな費用をかけて素晴らしい文書管理システムを導入したと評判をとって、他団体からの見学が殺到している団体と、上述の「酷い状態」と職員が言う団体とを比較しても、サービスや行政事務上での対応速度等の差がほとんどないという点もおかしな話です。また、国や地方公共団体の持つ行政能力、事務処理能力と、文書管理又はファイリングシステムの運用状態の間に、正方向での相関性が働いているはずであるのに、文書管理がいくら酷くても、そのことが事務処理能力の足を引っ張っている程度が、目に見えるほどには明確ではなく、逆に文書管理の整備水準の高さが事務処理能力を引き上げている程度が明確に見えてこないことが不思議さの源です。

#### 1.1.2 二つのエピソードに共通に見て取れる文書の利用期間についての混同

上の二つのエピソードに共通しているのは、文書を使用した活発な行政事務を行う期間（以下「活性的文書保管期間」と言います）と、その後の非活性的で検索頻度が極端に落ちる期間（以下「非活性的文書保存期間」）を混同している点です。（次のページの図表で活性期と非活性期を確認してください。黄色着色部が活性期です）

そして、二つのエピソードの主人公の脳裏に在るのは、後者の非活性的文書保存期間中の保存文書に対して適正な廃棄実行を怠ったがために、保存文書庫内が足の踏み場もなくなった情景であるに違いありません。これが「酷い」と言っている実態です。

主人公たちは、保存書庫内の混乱にしか意識がいかず、活性的文書保管期間中の文書の状態がどうであるかを区別せず、全てをごちゃまぜにして脳内で認識しているのです。

行政事務を高い効率で進めるのに関与するのは前者の「活性的文書保管期間」の文書であり、後者の「非活性的文書保存期間」の文書は、行政事務の効率にほとんど影響を与えません。

しかも山間僻地といわれる地域の町村を含む全国全ての市区町村にまで、職員に1台ずつのネットワーク端末が配布される等情報基盤の整備が終わり、またこれら操作する職員のスキルも必要十分な状態になっている現代においては、仮に非活性期の文書の参照が必要になったとしても、多くの場合はデータサーバに蓄積された過去のデジタル文書をデスク上で検索することが可能であるため、非活性的保存文書を探しに保存書庫まで出向く必要が少なくなっています。

図表C1.1\_01 活性期文書（現用文書）と非活性期文書（半現用文書）である期間

作成中文書の懸案期										完結	保管期間1	保管期間2	保存期間		最終処置(廃棄他)							
文書收受・作成	決裁権・作成者確認	起案書式・書法	用語・文章構成	保存年限確認	個人情報確認	情報公開可否等確認	清書・校正	専決・代決確認	他部門と合議	回議・稟議	簿冊編纂方針	決裁	発生年度内文書保管	発生次年度内文書保管	執務室内での文書年次移替	保存書庫へ文書引継ぎ	③②① 各文書 保存 保持 目録 整理 管理	最終 または 保存 期限 の 延長	歴 史 文 書 目 録 整 備	廃 棄 文 書 の 仕 分 け	歴 史 文 書 目 録 整 備	物理 的 廃 棄 又 は 歴 史 文 書 移 管
文書が活性的に高頻度で利用される期間 この間の管理方法で行政事務効率に大きな差が生じる														再利用頻度が平均1回以下となる期間 ここでの管理方法や保存書庫の状態が、行政事務効率化に影響を与える可能性は低い								
文書所在場所は作成文書の主務課の執務室内														文書の所在場所は文書保存書庫								

### 1.1.3 活性期文書の取り扱いに係る、バーチャルと簿冊の実態と効果の差異

では、「簿冊式であるがために酷い」と言われる団体での活性期文書の状態がどうであるのかと言えば、各業務の担当者のデスクの上か、当該職員のデスクに近接する執務室内の書庫に置かれていて、必要に応じて目的の簿冊を手にして、中に綴じられている文書を探し出すのに苦労することはほぼ無いはず。またそもそも、行政事務活動に直接、頻度高く影響する文書は未完結文書として未だ簿冊に綴じられていないことが多く、事務に必要な複数文書をまとめてクリアフォルダに格納して、仕掛中文書を置くべき場所、手近の書棚や場合によってはデスク付属の脇引き出し等に入れられ、いつでも取り出せる状態に置かれています。この状態の仕掛文書が簿冊である場合とバーチャルである場合に、必要文書の取り出しにどれほどの時間差が生じるのかと言えば、大差はなく、特に文書活性期に在っては一定のまとまりで経緯の見てとれる、いわゆる経緯文書的なまとまりである簿冊を前提としていた方が、利便性が高いことも多いのです。

システムの良否の判定に際してもう一つ考えなければならない点があります。

バーチャルフォルダ式ファイリングシステムは、米国において発生の初期から現在に至るまで、「バーチャル式」であることで組織活動に目覚ましく寄与するのは、生き馬の目を抜くデータトレーダーの日々の情報収集や交換の場においてであり、しかもその期間は文書や情報の最も活性度の高いわずかの期間に過ぎないという事実です。

このような場において、19世紀半ばからの米国の産業界は、新たに出現したバーチャル式ファイリングの画期性に拍手し、実際にも激烈な企業間競争、国際的な競争において大きなメリットを享受したことは事実です。しかし振り返ってみれば、銃後を支える戦中日本の役所機関でも、ましてや平和な現在の市区町村の行政事務における文書事務の取り扱いにしろ、事務処理上の意思決定に、バーチャル式が輝くような、瞬間的なスピードを求められる局面が、いったいどこにあるのでしょうか。

バーチャルフォルダ式のファイリングシステムは繰り返しますが、收受し、発生した文書が最も再利用頻度が高い、要するに活性的な短期間にだけ特徴を発揮するシステムであり、これが有効性を発揮できる場は限られています。

しかも、小規模市町村にとって毒薬になりかねず、また米国でのシステム誕生直後から大きな欠点とされてきた、システム維持に多数のファイリングの専門家の手を必須とする点、もし人手を確保できなければ短期に崩壊してしまうという点について現在も問題は解決していないのです。今日の日本では、なぜか意図的とも思えるほどに、この点についての発言者は少なく

文書情報が機敏かつ高速に必要とする者の手に届く必要のある文書の活性的文書保管期間と、その後の不活性な状態で良しとされる期間を明確に区分しないで、全体としての文書管理の状態の良し悪しのみを論じていることに難点があります。

#### 1.1.4 本論全体の主題

筆者が、本論者によって目指すのは、日本の公文書管理が今日まで歩んできた歴史を明らかにし、上述した二つのエピソードに透けて見える「バーチカル以外のファイリングシステム（伝統的な簿冊を用いたシステム）は遅れていて、行政事務処理の妨げになる」、「バーチカルこそ世界が受け容れた科学的で新しい文書管理手法であり、この方式を採用しない限り文書管理の悩みを解消する手立ては無い」・・・という根本的に誤った風潮を正し、バーチカル式、簿冊式の長所と短所を公正に比較して、今後文書管理の改善を図る皆様の判断に資する根拠を、本論によって確立することです。

これまでに、この論考と同じ目的で著わされた論文は極端に少ないのが現状です。また、バーチカルフォルダを用いる以外のファイリングシステムの導入成功事例の紹介の記事も目にする機会はほとんどありません。

第一の理由は、簿冊式ファイリングシステムは、もともと文書管理規程の中に存在するファイリングシステムをブラッシュアップすることで成り立つものであり、コンサルタントも特に必要としないこともあって、構築者にとって「〇〇町ファイリングシステム」と殊更に外部に宣伝すべきものとは考えなかったことにあります。第二の理由としては、バーチカル式ファイリングシステムがもし採用されれば、ファイリング機器メーカーは巨額のキャビネットシステムの受注に成功することになり、また複雑なシステムの導入であるだけに専門のコンサルタントの口を糊するところにつながるということになります。

これらが、バーチカル式ファイリングシステムについての導入事例の公表や、バーチカル式を良し、簿冊を悪しとする論者が多く発表される原因に他なりません。

本論では、先に述べた主題にふさわしく、決して表層的で水掛け論的な論考に陥ることなく、文書管理と文書形態の古代から現代に到る歴史調査に立脚し、国家社会制度とともに変貌する文書管理制度とファイリングシステムを科学的に把握し、より客観性の高い論文に仕上げることができればと思います。

#### 1.2 本論のリリースを急ぐ理由

本論は本来、筆者がライフワークとしてまとめるべく、資料所在を当てるなどの作業を進めていたもので、想定していたリリース時期は数年先と考えていました。

このため、関係資料を十分に渉猟し、原資料に当たることのできた部分は少なく、多くの部分は先達の論文を引用することで全体が成立していることは否めません。

従って、本論者が全てリリースした後に、改めて再調査を行い、リリースされた論考の再検証に取り掛からねばなりません。

このような不本意な準備状態でありながら、あえてリリースを急ぐ理由は二つあります。

##### 1.2.1 二つの理由、二つの危惧

###### (1) 公文書管理法の地方自治体での努力義務と歴史・特定歴史公文書の取扱に係る改正条項

公文書管理法（公文書の管理に関する法律）第 34 条に、地方公共団体が国の機関に準じた文書管理の整備を努力義務とする条文が元々有る上に、度々世間を騒がす官僚組織内での文書改ざんや意図的な隠ぺい事件を引き金とした法改正、歴史公文書、特定歴史公文書の取扱いに関する条文の改正を契機として、地方公共団体の議員や首長が自団体における文書管理のあり方に目を向け始めたことです。この事によって、過半数を超えるファイリングシステム未導入団体でのシステム導入が加速することが予想されます。

もちろんこのことは、むしろ望ましいことであり、現時点で未だファイリングシステムによる文書管理改善に着手していない、特に小規模な町村にも及び契機になることを願うものです。

一方で筆者が、本論のリリースを急ぐ理由の一つに挙げ、また危惧しているというのは、

この法律に付随する「行政文書の管理に関するガイドライン」（令和元年5月1日一部改正版）の内容によるものです。同ガイドラインを読むと、前文には以下のような記載が有りません。

「規則の制定に当たっては、本ガイドラインを踏まえるとともに、各行政機関の業務内容や取り扱う文書の性格は多岐にわたっていることから、当該行政機関における文書管理の実効性を確保するため、各行政機関それぞれの業務内容や取り扱う文書の性格、組織体制等を考慮する必要がある。また、規則の運用に当たっては、職員一人ひとりが、本ガイドラインの内容を十分に理解し、その趣旨を踏まえた適切な運用が図られるよう、各々の組織体制やオフィスのファイリング用具、事務机、ファイリングキャビネット、書棚、書庫の状況等も踏まえ、創意工夫することが必要である。」

この前文を読む限り、規則の制定は、組織ごとの業務内容や、取り扱う文書が多岐にわたる性格等に応じ、文書管理の実効性が得られるよう、現状の組織体制やオフィスのファイリング用具、事務机、ファイリングキャビネット、書棚、書庫の利用や設備状況等も踏まえ、創意工夫することが必要とあり、簿冊型であるファイリングの仕組みを無理にバーチャル式に切り替えろと言っているとは受け取れないまっとうな文章です。

しかし、「第4 整理」、「第5 保存」にある記載の中には、「組織内の文書の共有化を図るとともに、分類の配列（行政文書ファイル管理簿への記載順序やファイリングキャビネットの中の並べ方等）を工夫することが望ましい。」（19P 第4《留意事項》〈分類の意義・方法〉）と言う記述が有り、これ自体「行政文書ファイル」を「簿冊」とした場合でも、意味は一応通るのですが、しかし簿冊の場合にわざわざキャビネット内での「配列」云々を言うだろうかとの違和感がある上に、この文章の直後に示されたキャビネット内の配列例を併せて理解すれば、この一文がバーチャルフォルダを格納したキャビネット内の配列を言っているのだと考える方がより自然な受け取り方でしょう。

事実として、国の機関でファイリングに関わる方がネットにも公開されている論文の中に、ガイドラインに従って、従来簿冊であった文書を、バーチャルフォルダに分散化することに危惧を表明している例もあり、筆者としては、ガイドラインを書かれた方たちは、文中に「バーチャル」の語は一言も出さず、一見すると他のファイリング方式に対して公平であるような表現の中に、読む者を自然にバーチャル式ファイリングにガイド（誘導）するようにまとめる努力を一生懸命にされたのかという印象を強く持つものです。

なぜこのようなものをガイドラインとして公認しているのかと筆者が訴えるのは、過去において、バーチャル式システムを導入した結果、多くの団体、特に小規模市町村において、導入後数年にしてシステム崩壊に陥った事例が非常に多かったことと、その責の少なくとも一端を負うべき論者、コンサルタントや、彼らの抱え主である事務機器メーカーは、そのような事態に陥ったことに対する総括もせず、ましてや反省や謝罪の言もなされていないままの状態に今もあるからです。

当時は今回のようなガイドラインは無かったわけですから、そんな対応でも済んだのでしようが、今回もしこの公認されたガイドラインに導かれてバーチャル式ファイリングを導入した団体で、過去を繰り返すようにシステム崩壊の悲劇が起こったとしたら、国はどう対応するのでしょうか。

#### （参考）公文書を管理する法律（公文書法）の本論に関与する要点とガイドライン

国は平成21年6月法律第66号として「公文書等の管理に関する法律」（以下「公文書法」という）を制定し、その後、平成29年4月1日に現在の改正版（平成28年法律第89号・・・以下「改正公文書法」という。）を施行しています。

また内閣府は、改正公文書法に付随し「行政文書の管理に関するガイドライン（平成29年12月26日一部改正）」を公開しました。「公文書の管理に関する法律」に付随して、公文書管理の実体的、具体的な方法を「ガイドライン」に示しています。

ちなみに、前述した、ガイドラインの中での具体的なファイリング法の記述の曖昧さに関連しているので紹介しますが、小池聖一氏の『公文書管理法における「歴史公文書」と「特定歴

史公文書』—その生成過程と問題点—』註1.2.01と言う論考で、法律本文とガイドラインの文中に「等」が多用され、歴史公文書、特定歴史公文書などの造語とともに、多様な解釈が可能となっている点が問題点として指摘されています。

また小池氏は、第1回公文書管理委員会（2010年7月15日）に、委員の一人で委員長代理も務められた弁護士の三宅弘氏がパブリックコメントを引用し、「公文書管理委員会において検討していただきたいこと」註1.2.02と題した文書、資料6-3（2010年7月12日付）の中で、「簿冊式管理法をやめてバーチャル・ファイリングシステムを採用し、ファイル基準表への書き込みをコンピュータ処理し、これを情報公開目録として国民がアクセスできるようにし、この高速検索性により行政コストの削減を実現すべきである」・・というパブリックコメントで聴取された意見を、その他のいくつかの意見も含め検討を要望していたことを明らかにし、「三宅委員メモにおける指摘も実態に基づくものではなかった。」と書かれています。

上に挙げた意見が三宅氏本人の意見と同じだったかは、下の註1.2.2の実文書を読んでも定かではありませんが、少なくとも委員長代理の心に届いて意見として挙げられたという事実が示すのは、バーチャル式ファイリングシステムとガイドラインに明記すべきとの意見が委員会内のそれなりの勢力としてあったことと、しかし、現実に簿冊式ファイリングを強硬に採用されている中央省庁が有り、また地方公共団体の過半数が簿冊式である現実を知る良識ある委員も一方には存在し、両意見の間で論議があったであろうことです。この議論は、結局決着がつくことなく、ガイドラインの文案として折衷され、玉虫色の表現となったのだらうと思います。小池氏は、もしかしたらバーチャル論者で、玉虫色の決着に納得がいかに、上の意見書を提出したのかもしれませんが。

註1.2.01 小池聖一『公文書管理法における「歴史公文書」と「特定歴史公文書」  
—その生成過程と問題点—』

広島大学文書館紀要 第13号 p.2～p.20（2011年）

[https://ir.lib.hiroshima-u.ac.jp/ja/list/HU\\_creator/%E3%82%B3/b3feedd2793b6f68520e17560c007669/item/31568](https://ir.lib.hiroshima-u.ac.jp/ja/list/HU_creator/%E3%82%B3/b3feedd2793b6f68520e17560c007669/item/31568)

註1.2.02 三宅弘「公文書管理委員会において検討していただきたいこと」

公文書管理委員会第1回（2010年7月15日）配布資料6-3（2010年7月12日付）

<https://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/iinkaisai/22/220715/220715haifu6-3.pdf>

## （2）新庁舎建築ラッシュ・・苦悩する文書管理担当者

第二には、このところ盛んにおこなわれるようになった新庁舎建設あるいは改築ラッシュです。建設費の原資としては多くは「公共施設等適正管理推進事業債の市町村役場機能緊急保全事業を活用した庁舎の建替え」を利用しているようですが、この事業債の適用される期限は、平成32年＝令和2年までに事業化されたものとされているため、この期日に合わせるべく、全国で事業化申請が行われ、このため新庁舎の完成年度は令和元年以降の数年間に集中することになりました。

これが現在のラッシュの実体ですが、これ以外に平成大合併時の合併団体では延長された合併特別債の限度年が同じく平成32年であったことも、このラッシュの一因になっています。

さて、過去に起きたバブル期の庁舎建設では、旧に倍する、あるいは3倍もの容量を持つ庁舎を建設することが“大きいことはよいことだ”の風潮の中では一般的でした。またこのことが合理的で時宜に合った方向性であったのは、日本全国の市区町村で生じた昭和30年代から60年代にかけての職員数の激増と福祉関係法が続々と施行する中で市区町村の負担となった対面サービス業務の急増が相まって、発生する新たな種類の文書増加、文書保管、保存総量の類を見ない膨大化の波の中で、対人サービス実施設備と職員に適正な執務面積を与えること、文書の保管、保存スペースを拡張することという3点にわたる渴望を満たすためには、大容量の庁舎設計は不可欠であり、待ち望まれていたことでもあったのです。

この先例に対し、今回生じている建設ラッシュの中で設計されている庁舎規模は、平成の大合併の最盛期であった平成16年前後から続く、職員数の急減傾向とバブル期とは比較し得ない財政の縮小、弱体化という現実の中にあっては、従来の庁舎より規模を大幅に縮小した設計とせざるを得なかったことは無理もないことでした。

縮小される庁舎設計の中で文書管理に関連して起こった事態は、執務室内の文書保管、保存書庫での保存のためのスペースを、良くて半減、極端なケースでは1/3に圧縮することを求められるという実例があるほどに過酷なものです。

筆者の元には、新庁舎建設の渦中にある団体から、現在の文書量を圧縮して新庁舎のキャパ

シティーに合わせる方法と、また新庁舎移転後に文書の保管、保存スペースが破綻しないために、どのようなファイリングシステムを導入すべきかの相談が相次いで届いています。

筆者が相談を受けた団体にはアドバイスをし、具体的な対策も提示していますが、相談の件数は多いと言っても、全体の中での割合はごくわずかでしかありません。

深刻な悩みに苦悩している担当職員の大部分は、ネット情報や、既刊の文献資料、近隣のバーチカル式ファイリングシステム導入団体への聞き合わせに頼らざるを得ないこととなります。

しかし、ネット上にも、公刊物の中にも、筆者若しくは本論と同じ趣旨の論文数や論者の数は極めて少なく、バーチカル式を礼賛する論文や事例報告に溢れている現状では、誤った方向に導かれる可能性が極めて高いと言えます。

もちろんバーチカル式に進むこと自体がまずいと言っているのではなく、バーチカル式に求められる恒常的な専任職員の配備と言う必須の条件を、特に小規模町村の職員が明確に意識に置き、首長に保証を取り付ける等の対策を講じることができているのかを危惧しているのです。このことは、バーチカル式を推奨するコンサルタントや、バーチカル専用キャビネットや用具メーカーの指導が切実に問われる点でもあります。文書管理要員の専任化もしくはそれに代替するマンパワーの確保が無いと、職員の一時の頑張りだけでは短期にシステム崩壊に陥ることを、声を大きくして担当職員に警告した上で、なおバーチカルを選択するのなら、長期に安定して長続きすれば良し、結果的に崩壊したにしても、それは役所側の自己責任であり、諦めもつくでしょう。

見学に赴く近隣団体での担当者の発言にも大きな問題がある場合があります。

見学対象になる団体の場合、5年も10年もバーチカル式システムを運用している団体はめったになく、また本来必須である専任担当者を置かないか、あいまいにしたまま導入されて、まだ間もない団体がほとんどです。この時点での担当職員の意気は盛んで、一定期間経過後に、初期の担当者から世代が変わる中で、崩壊の危機に陥る可能性に気づいているはずもなく、採用したシステムによって改善された点をしきりに強調するのが常です。

しかし筆者が、参観対象となっている団体を実際に訪問して話をつぶさに聞くと、改善効果を上げているのは、システム導入前に行われた廃棄期限超過文書の強制廃棄による書庫スペースの圧縮と、またこの圧縮事業に付随して行われた総保有文書の索引化事業により、それ以前には目録一つなく全く把握できなかった保有文書の明細と年度ごとに増減する文書総量の把握が可能となった結果、事後のリテンションスケジュール(文書発生から廃棄に至るまでの行程)の明確化と管理が行えるようになったことにあるということは一瞬に読み取ることができました。このこと自体素晴らしい結果であることは間違いないのですが、残念なことに、これらの素晴らしい効果は、「バーチカル式とか簿冊式とかという冠つきのファイリングシステム」によるものではありません。

それではこの効果は何によるのかと言えば、バーチカル、簿冊方式のその上位にある「ファイリングシステム」によるものです。

要するに、バーチカルであれ、簿冊であれ、もともとどちらのシステムを採用した場合でも必ず行う必要がある「両システムに共通の作業」を行った結果に過ぎなかったのです。

ここで言う「両システムに共通の作業」こそが、本来のファイリングシステムが規定する作業なのです。

なお、よく勘違いされることが多いのですが、“バーチカルフォルダと高額なキャビネット群”の導入によって、外観も整然として、職場環境も非常に良くなったと職員が自慢される場合、それは確かに整然とお揃いのキャビネットが並ぶさまは見栄えが良いには違いないのですが、しかしそれは、高額な費用を費消したキャビネットの総入れ替えを行うことで実現した、いわば物理的な職場環境の整備、改善事業の結果であるにすぎません。

これをファイリングシステム整備の結果と主張することが全く間違いであるのは、同じことを同じ費用をかけて、簿冊式ファイリングシステムを採用する前提で行ったとしても、全く同じ職場環境の改善と美観効果が生まれるからです。

以上二つの危惧について述べましたが、現在の文書管理担当者が文書管理の改善を迫られた場合に、誤った判断に陥る可能性の高い環境に囲まれていることが問題です。筆者が焦慮する点はここに在り、この論考のリリースを一刻も早くと急ぐ理由もここにあります。

## (参考) 今日の新庁舎建設事情

### (1) 平成の大合併に伴う新庁舎建設 1999～2011 (平成11年～23年)

明治・昭和の合併に続き、1999年(平成11年)に制定された合併特例法に基づき、平成の合併が始まりましたが、1999年4月に3,229あった市町村は、2006年(平成18年)度末に1,821迄減少し、2019年(令和元年)10月末現在の市町村数は1,724です。条件が有利な合併特例債による財政支援が与えられた結果、該債発行の条件「2005年(平成17年)3月末までの申請、翌年3月末までの合併成立」に合わせて、駆け込み合併が相次ぎました。このような平成の大合併時代(1999年～2011年/平成11年～23年)の合併ラッシュが落ち着いた2013年(平成25年)2～4月に東洋経済新報社は、地方自治体の庁舎建て替え状況に関する独自の調査(合併の有無を問わず)を実施しています。その概要は以下の通りでした。註1.2\_03

- a) 調査対象 … 全国812都市(789市と東京23区)の市役所(東京23区は区役所)
- b) 調査項目 … 建替え計画の有無
- c) 回答先 … 803市区
- d) 回答結果 … 完成済み(46)、工事進行中(33)、計画有(133)、計画無(591)

d)の先頭から計画有までの3者(計212都市)に建て替え理由を聞いたところ、81都市が「合併等に伴う移転・集約」を挙げています。市役所機能が合併前の旧自治体の庁舎に分散されているのは非効率というのは勿論ですが、全般的には財政事情が厳しい中では複数庁舎を使い分けるといふ、より財政負担の少ない方法も選択肢に在ったはずのところ、合併特例債が新庁舎建設案を後押ししたことが推測できます。合併特例債は平成32年までの範囲で延長がされており、これを利用した新庁舎の建設等は今回起きている建設ラッシュの一因にもなっています。

註1.2\_03 東洋経済オンライン(2013年7月4日) <https://toyokeizai.net/articles/-/14568>

### (2) 現在生じている合併団体以外での新庁舎建設ラッシュの背景

ところで、上述の東洋経済新報社の調査結果では、212都市の内、168都市が「老朽化」を、163都市が「耐震強度不足など防災上の理由」を建て替え理由として回答しています。

ここでは別の資料から「老朽化」「耐震化」についてまとめたいと思います。

総務省は、本庁舎(防災対策本部を設置する庁舎を含む)が未耐震の市区町村の状況調査(調査時点=2017年(平成29年)12月31日)の結果を、2018年(平成30年)4月23日に開催された「公共施設等総合管理計画の更なる推進に向けた説明会」で発表しています。それによれば、全1,741市区町村のうち、28.4%に相当する494団体が本庁舎は未耐震であること、そのうち94団体が平成29年度までに耐震化(耐震改修・建替え等)に係る工事を開始している一方で、148団体は対応状況が「未定」のみであることが示されました。今回の新庁舎建設ラッシュが、上に挙げた耐震化事業未着手の148団体を中心に、まさしく耐震化を主たる目的として事業化されているのであろうと考えられます。以下参考に、令和2年現在において、新庁舎建設をその前後に完成させようとしている団体の旧庁舎が、どのくらいの築後年数であったかを先に述べた総務省の調査から一覧にして次に掲示します。

図表C1.2\_01 総務省調査結果による既存庁舎の建設年代と築後年数

建築年	1958年以前 (昭和33年以前)	1959～1969年 (昭和34～44年)	1970～1973年 (昭和45～48年)	1974年以降 (昭和49年以降)
令和元年時点の 築年数	61年以上	50年～60年	49年～46年	45年以下
団体数	69 (14%)	217 (44%)	108 (22%)	100 (20%)

出典：総務省 [https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000550090.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000550090.pdf)