

## 2.3.5 太平洋戦争後の文書管理とファイリングシステム・最大の文書管理混乱期の中で

### (1) 太平洋戦争敗戦前後の民主主義国家体制と地方自治制度への転換

太平洋戦争後の日本における官公庁の変化の最大のものは、国家自体の民主主義国家への転換と、地方の都道府県、市区町村の民主的組織への衣替えでした。

明治期には内務省の出先機関としての役割が主で首長の選出も国や府県によるものでしたが、順次改正が進み、大正末には道府県議員、市町村議員に普通選挙が適用されることになりました。この時点では市町村長の選出は市会（議会）によって行われています。

昭和 4 年には道府県に条例・規則制定権が付与され、同議員には発案権及び議会招集請求権が付与されたほか、知事の原案執行権の制限強化、議会の知事に対する権限委任規定整備などが行われています。

市町村においても、議員に対しての発案権付与、市町村会・市参事会の意見提出権拡大、市参事会の構成変更、市町村長の原案執行権の制限強化、議会の市町村長に対する権限委任規定整備等と権限が拡張されていきます。

しかし、太平洋戦争後の民主化による変化は、GHQ主導と言われますが、住民自治権の大幅な拡大、許認可権の拡張など、さらに激甚な変化をもたらします。

### (2) 新たな地方公共団体が直面した文書の爆発的増加の流れ

昭和 21 年の日本国憲法制定に続く昭和 22 年の地方自治法制定により、組織としても、公務員としての立場も、独立した地方公共団体と、それに属す地方公務員に変わります。

このような変化の中で、その後の文書管理の変化に関わってくる要件として2つ挙げる事ができるでしょう。

1つは、憲法に定められた基本的人権を基礎とする、米国式の住民サービスの強化、特にこのサービスは対面サービス業務の多岐にわたる増加につながって行きます。

さらに2つ目は、既に述べたように独自裁可権自体の拡張と、国から都道府県庁への権限移譲、都道府県から市区町村への権限移譲が進むことで、市区町村職員が担う業務の幅、種類も大きく増大することになります。

以上の 2 点の要件が、地方公共団体に実効的な影響を及ぼすのは、昭和 30 年代後半からであろうと筆者は考えています。

昭和 22 年の地方自治法施行から 10 年余を経過した昭和 35 年前後から 55 年にかけて約 20 年間、職員が日々作成しなければならない公文書の種類と量が著しく増加します。

この時期の時代背景として重要なのは、人口爆発です。

戦後の第 1 次ベビーブーム、そして第 1 次ベビーブーマーたちが婚姻、出産期を迎えた昭和 40 年代後半からの第 2 次ベビーブームによって、日本の人口はあっという間に **1 億人を突破**することになります。

人口爆発によって、乳幼児対応を行う本庁部門と保健所職員、保健婦、公立の保育園設立と保母等、幼稚園小中学校、高等学校の受け入れ態勢として教職員も大幅に増員を図らなければなりません。以上に加えて、地方税等徴収、国保運営業務をはじめ身障者支援、生活困難者支援等の福祉関係法に加え、それまでの生活保護から個別の福祉サービスを促す法律が昭和 30 年代後半に続々と発効され、対面サービスを行う役場職員数は飛躍的に増加します。

### (3) 職員数の激増に比例した文書量の爆発的増大

#### ① 人口と職員数の増大

次頁の図表 C2.3\_09 は、昭和 27 年から平成 7 年までの東京都多摩地区内 5 市（八王子市、立川市、武蔵野市、三鷹市、青梅市）の人口数と職員数の推移を示しています。

また次頁の左側図表 C2.3\_10 の①は、同期間の 5 市の人口増加を示すグラフです。同様に右側の②のグラフは同期間の 5 市合算の職員数増加を示しています。

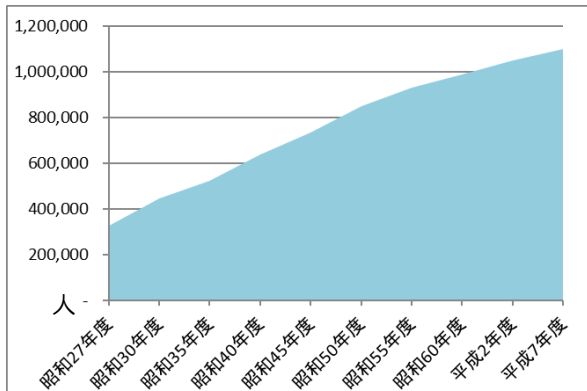
その次の③の図表は、5 市合算の人口増加率と職員数増加率の相関関係を見るために、両者をグラフで表したものです。

図表 C2.3\_09 東京都多摩地区 5 市人口と職員数の推移（元データ：東京都統計年鑑）

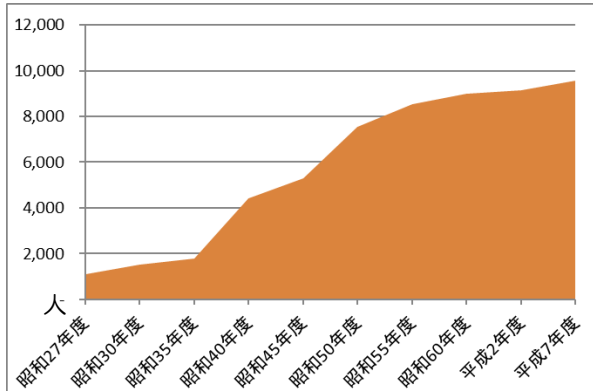
東京都内5市の人口推移	年度→	S27年度	S30年度	S35年度	S40年度	S45年度	S50年度	S55年度	S60年度	H2年度	H7年度
		1952	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995
八王子市		90,641	148,131	164,622	207,753	253,527	322,580	387,178	426,654	466,347	503,363
立川市		55,879	76,313	81,938	100,719	117,057	138,129	142,675	146,523	152,824	157,884
武蔵野市		82,110	94,948	120,337	133,516	136,959	139,508	136,910	138,783	139,077	135,051
三鷹市		60,504	69,466	98,038	135,873	155,693	164,950	164,526	166,252	165,564	165,721
青梅市		36,670	55,218	56,896	60,892	70,954	86,152	98,990	110,828	125,960	137,234
5団体合計		325,804	444,076	521,831	638,753	734,190	851,319	930,279	989,040	1,049,772	1,099,253
東京都内5市の職員数推移	年度→	S27年度	S30年度	S35年度	S40年度	S45年度	S50年度	S55年度	S60年度	H2年度	H7年度
	八王子市	347	538	527	1,545	1,877	3,032	3,416	3,714	3,760	3,927
	立川市	218	223	307	751	960	1,334	1,481	1,422	1,440	1,482
	武蔵野市	232	346	467	783	887	1,192	1,266	1,267	1,285	1,312
	三鷹市	185	221	260	654	773	1,081	1,254	1,297	1,298	1,359
	青梅市	131	198	211	689	809	925	1,133	1,279	1,371	1,481
	5団体合計	1,113	1,526	1,772	4,422	5,306	7,564	8,550	8,979	9,154	9,561
	5市の人口と職員数の対比	年度範囲→	S27→30	S30→35	S35→40	S40→45	S45→50	S50→55	S55→60	S60→H02	H02→07
人口増加率		136	118	122	115	116	109	106	106	105	
職員増加率		137	116	250	120	143	113	105	102	104	

図表 C2.3\_10

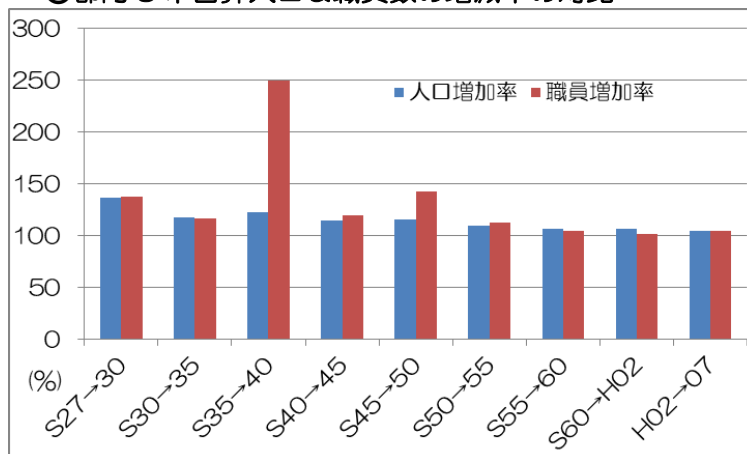
① 都内 5 市合算人口の推移（S27～H7）



② 都内 5 市合算職員数の推移（S27～H7）



③ 都内 5 市合算人口 & 職員数の増減率の対比



全体的にはほぼ同じような比率で増減する中で、一目でわかる特異さが見られるのは昭和35年から40年の5年間です。

この期間中に生じた相互の比率の差異は、職員数の増加が人口増加の実に2倍に達しています。このアンバランスがなぜ生じたのでしょうか？

秘密は、既に述べた第1次ベビーブーマーが就学年齢に達したことで、それまでの生活保護から個別の福祉サービスを重視した30年代後半に数多くの福祉関係法が施行されたことにあります。**註2.3\_02**

就学年齢に達したベビーブーマーと、それ以前の出生世代の人口差は大きく、校舎、教室、そして最も肝心の教員数が圧倒的に不足します。短期間に多数の教員を採用せざるを得ない状況に追い込まれたものと考えられます。

もう1つの福祉関係法の施行は、対面、訪問サービスに就く多くの職員の確保と養成が必須となりました。

このような直接部門の職員増加は、当然ながらタイミングは少しずれますが、間接部門、管理部門の業務量と要員数の増加をも誘引します。

影響を受ける間接部門の最たるものが総務部門であり、また本論で論じている文書管理分野にも大きな影を投げかけることとなります。

註2.3\_02： 図表C2.3\_09及びC2.3\_10①～③の人口や職員数についての数字は、東京都統計年鑑を典拠としています。

本論においては、これら人口と職員数を文書量の増大の根拠として利用しますが、対象地域の市町村を、首都圏近郊で戦後に最も人口集中が起こる多摩地区5市としたことに躊躇いがありました。首都圏近郊で、日本最大と言われる類の宅地開発が行われたこの地域の特殊性を考えると、上述の統計表やグラフに見える傾向を、果たして全国平均としてとらえて支障ないのかとの疑問があるからです。

しかし、本論著述に与えられた時間は少なく、地域性を平準化するに足る各地の統計に当たる時間が無く、結果として東京都統計年鑑から、多摩地区を選び出すことになりました。

ただ、全国の市区町村における平均として考えた場合、逆にこの時期に戦時疎開者の復帰による人口減少が生じていた首都圏から遠隔の地方や、戦後復興期から人口減少が始まる町村をサンプルにするより、この時代の、平均値として考えれば、極端な数字にはなりませんが、多摩地区をサンプルとしたことは、大きく的外さないだろうとの思いもあって、現状のような掲載を行うこととしたことを記しておきます。

## ② 市町村の職員数増大に比例して急激に増加する文書の種類と総量

前記①で確認した市区町村における職員増加は、当然のことながら職員の手になる公文書総量の激増に繋がったであろうことは想像に難くありません。

また文書の種類としても、福祉関係法による対面サービスの増加や、国、都道府県からの機関委任事務（現在は法定委任事務と自治事務の一部に包含）、権限委譲による新たな自治事務分野の増加等は、戦前における市町村職員が経験し得なかった種類の公文書を作成しなければならないこととなり、公文書の種類そのものが増加してゆきます。

新たな公文書の作成は、新たな文書様式を案出し、新たな記載方法を考え出さなければなりません。もちろん、法を施行する中央省庁から標準様式の提示や処理全般に対するガイドラインが示されたものと思いますが、これらに習熟することは、文書総量の激増もあって、明治初期に生じた近世的文書から近代的文書への転換に匹敵するような労苦を伴うものであったでしょう。

文書総量と種類の増加の始まりがいつからであったかを明確に特定することはできませんが、前頁の図表C2.3\_10の③で、人口増を遥かに上回る職員数の増加という特異な現象が生じた昭和35年～40年前後の範囲に特定できるのではないかと思います。

## (4) 混乱の時代にどのような対応策が講じられたのか

① この転換期の公文書激増は、日本固有のファイリングシステムに何をもたらしたか？

明治中期には一定の完成をみた簿冊をベースとする日本固有のファイリングシステムは、2.3.4に触れた“システム疲労”により一定の周期で混乱と再建を繰り返しつつ、戦後の新たな省庁や地方自治体に引き継がれます。

その中で迎えた昭和35年～40年頃より始まる公文書激増期に在って、必然的に、従来のファイリングシステムの機能はほとんど停止状態に陥ったと推定されます。

団体によって大きく相違するのですが、短期間に増大する発生文書量に対し、多数の団体では、目録や簿冊表題の情報不備が始まり、廃棄すべき文書が廃棄できない状態である文書庫にこれよりはるかに多量の引継ぎ文書が運び入れられ、結果として足の踏み場もない状態の文書庫と化し、文書庫に引継ぎできない大量の簿冊が引継ぎ前の簿冊と併せ、執務室内のデスクの上、キャビネットに入らず天板の上や執務室内の通路、更には執務室外の他課との共用部分にまで積み上げられ、執務室も共用部分も足の踏み場が無い状態に陥る・・・という事態となっていたはずで。

筆者自身がこの時代にはまだ学生で、上に書いたような状態を目にするのは社会人になって静岡県や山梨県の県庁、市町村役場に顔を出す仕事に就いた昭和50年代半ばでしたが、その時点でも上のような混乱状態が継続している現場を多く見えています。

市民が使用する階段の踊り場にまで、中に文書が一杯に詰まった鉄庫が並び、女性や子連れの来庁舎が、階段を見下ろして足がすくみ、降りるのを躊躇う光景も何度か目にしています。

当時は、東海大地震の話題が日常的に報道されていたから、こんな危険な状態では、命を落としかねないと心配をしましたが、私が実体験した以外の地方でも、事情はほとんど変わらなかったでしょう。

このような状態に至る以前にも、仮説として挙げた10年周期での“システム疲労”による混乱と修復の繰り返しは有ったにしても、昭和35年～40年前後から始まったと考えられる混乱は、“システム疲労”と言うのには当たらず、国家と自治制度の大変換を原因とした破壊的な事件でした。従ってそれまでの周期的な混乱のように修復されず、中には早期に何らかの対策を講じた団体もあったらうとは思いますが、多くは昭和50年代後半になるまでの間、改善の緒につくことができなかったのです。

このような中で、高度成長期の到来とともに全国的に起こっていた新庁舎建設ラッシュは、現在と違って“大きなことはいいことだ”と、旧庁舎に比べて大きな容量の庁舎を建てる団体が多く、このことが公文書の保管、保存スペース、執務室の拡張をもたらすことになって、一種のカンフル注射的な効果をもたらしました。

以上のような状況の中で、明治期から承継されてきた日本特有のファイリング方式に批判の矢が向けられ、戦争勝利国である米国に倣ったパーティカル式ファイリングシステムこそ、現状を唯一改善できるものだという一種信仰のような主張が、事務用キャビネットや用具メーカーを背景に持つ、あるいは直接雇用されたファイリングコンサルタントと称する人たちによってなされるようになります。

しかし、これら主唱者たちは、この時代に至っても、戦前の外務省がそうであったように、活性文書の高度な情報処理機能としてのファイリングと、活性期を過ぎ、完結し保管、保存過程に適用されるべきファイリングシステムとの混同に気づかないというのは筆者の理解を超えることです。

企業利益を優先することで、真実に対する良心を押し込めているか、あるいは米国式であることが、敗戦国民のコンプレックスに適ったのでしょうか。

## ② 人事院、行政管理庁による文書管理に関する研究と対策

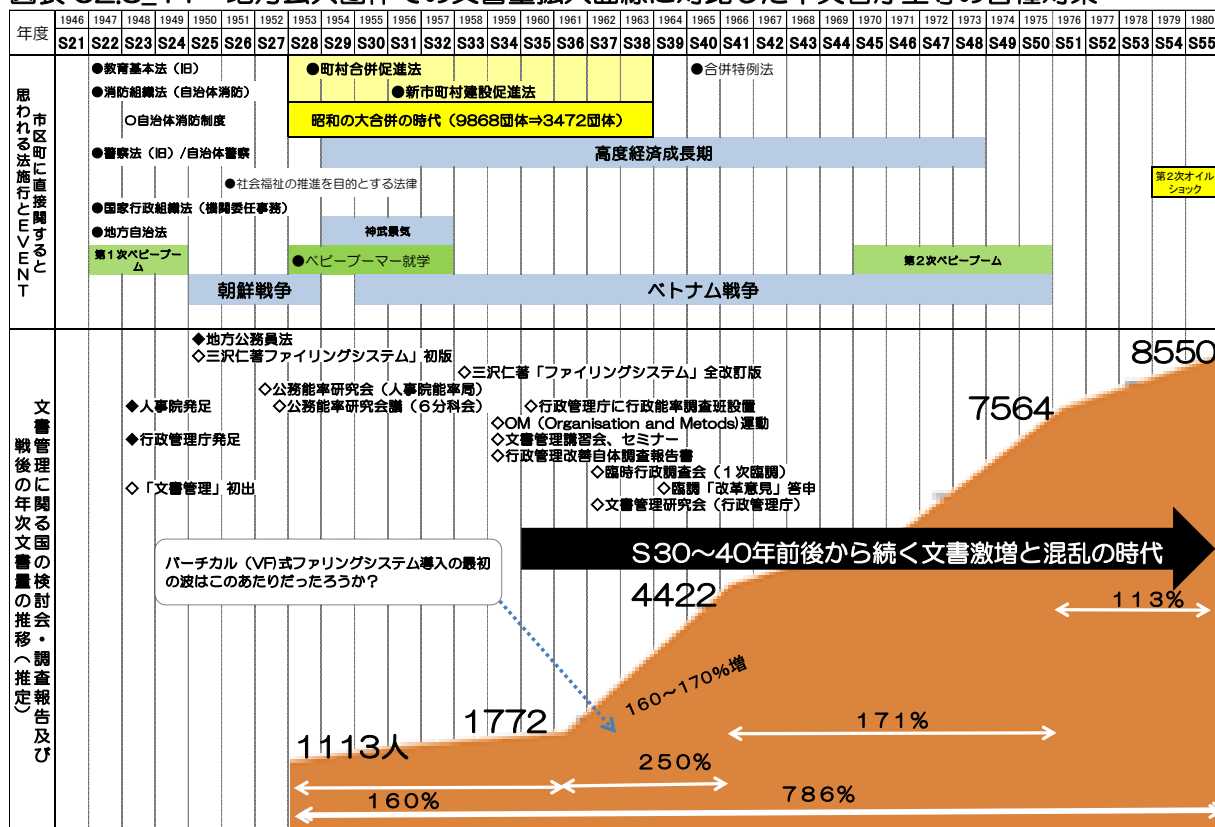
次の図表の中に記載したように、国による文書管理の研究（会）が昭和20年代後半から始まり、文書量の著しい増加が始まる昭和30年代後半に到るまで継続的に行われている点から考えると、戦後の新たな地方自治体の誕生時点から、既に国や有識者は文書量や種類の爆発的増加を予想していたのかもしれませんが。

研究会参加は全省庁横断で、また民間からの参加もあったようです。（前出『アーカイブズと文書管理』）

研究の内容は、主としてバーチャル式ファイリングシステム、後期にはレコードマネジメントシステムの紹介なども行われ、米国で盛んとなっていたマイクロフィルムによる文書等の記録の有効性についての研究も行われたようです。

いずれにしても、研究されたとされる内容から推定するに、戦勝国米国の文書管理の手法を学ぶと言う方向性に偏っていたことは間違いのないと思いますし、この研究に先立って、ここまでに本論が扱ってきた明治初期からの海外の文書管理制度や手法の研究成果、日本固有のファイリングシステムの運用と長期にわたる承継、その途次における外務省のバーチャル式ファイリング導入の失敗の経緯について、議論がなされたとは思えません。

図表 C2.3\_11 地方公共団体での文書量拡大曲線に対比した中央官庁主導の各種対策



### ③ 国による研究の成果は都道府県や市区町村に反映されたのか？

これら研究の成果が、具体的にどのような政策となって実現されたのかは不明です。しかし、マイクロフィルムについての研究の成果によって、都道府県庁や都道府県立図書館、都道府県庁所在市などにマイクロフィルム撮影機と現像施設が配備されたものと推測しています。このことについては、筆者の知る範囲に限られますが、複数の導入例を確認しましたし、この時期にマイクロフィルムの撮影を開始した団体も確認できています。

マイクロフィルムに関しては、やはりこの頃に、日本マイクロ写真協会(当時)が、マイクロフィルム化された文書の法的証拠能力を担保するために行うべき手順、条件等を定め、法務省に対して働きかけを行っていた時期にも重なります。

後述しますが、②で触れたマイクロフィルム化の推進について言えば、実施団体において一定の効果をあげていると言って良いと思います。

マイクロフィルムについて最初にここで挙げているのは、マイクロフィルムに関しては研究会の結果に連動していることを推定できそうな実例があるからです。

マイクロフィルムが連動していたのなら、研究会の課題の中で主役であったはずのバーチャル式ファイリングシステムについても、国から都道府県、都道府県から市区町村へのルートでの働きかけがあったであろうと思います。

昭和40年代を中心に相当数の市町村がバーチャル式ファイリングシステムへの切り替えを行ったと筆者は考えています。

おおよそでもその割合が判ると良いのですが、確認方法として考えられるのは、Web公開されている地方公共団体の文書管理規程を参照することですが、残念ながら情報公開法施行と、これに従った市区町村での情報公開条例制定時に、ほとんどの市区町村で文書管理規程の改訂が行われたため、改訂前の規程を現在では見ることはできません。

それ以前に筆者が実見した文書管理規程の中には、過去にバーチャル式ファイリングを運用した時期があるのではと思われる条項を一定割合で発見できていました。

平成の大合併（平成17年前後）前に74団体あった静岡県内の市町村には、筆者自身全てを訪問していますが、その時点でバーチャル式ファイリングシステムを採用しているか、崩壊した後の状態であることが明確である団体と、先に述べた文書管理規程にそれらしき痕跡がある団体を加えても、1割に届かない数でした。

元来、静岡県庁では簿冊式ファイリングシステムが運用されており、また各市町村から文書担当職員の研修を同県庁が受け入れていたという事情と、また県庁所在市である静岡市役所やその他県内の大規模市も簿冊式を採用しバーチャル式には関心を示さなかったという事情も重なって、静岡県内の市町村で簿冊式が多数派となった可能性も考えられるため、静岡県内での簿冊とバーチャル式の普及比率を迂闊に全国には適用できません。

現時点での例として挙げますが、群馬県では平成の大合併後の市町村数が35団体で、そのうち電子的文書管理システム導入団体が18団体、この18団体の内ちょうど半数の9団体がバーチャル式、残る9団体が簿冊ベースのファイリングシステムを採用しています。これ以外の17団体でのバーチャル式、簿冊式の採用団体の数は不明です。

上で挙げた例は、群馬県立文書館と「群馬県市町村公文書等保存活用連絡協議会」（以下「群文協」という）が実施した、群馬県内35市町村の文書管理担当に対して行ったアンケート調査の集計によるものです。

筆者が同文書館と群文協から依頼を受けて行った文書管理に関する講演の際にお会いした館員の方や、講演参加団体のうちの何人かの方とお話した内容や、上で述べた電算システムによる文書管理を行っている18団体での比率を総合して考えると、全35団体に対して半分若しくは半分弱の団体がバーチャル式を採用しているのではないかという感想を持ちました。

静岡県での比率と、群馬県での予想比率の中間あたりが全国での平均的な比率となるのかもしれない。

以上述べた、この時期に行われたマイクロフィルムと、バーチャル式ファイリングの導入に、国の研究の結果が反映されたか否かは、確たる証拠はありませんが、反映される方向での指導が行われた可能性が極めて高いということを結論としたいと思います。

当時の通達や指示内容を示した文書などを示せないことについては忸怩たる思いがあります。

本論脱稿の後になりますが、交際のある都道府県庁や市町村にお願いし、可能な限り調査を継続したいと思います。

## （5）文書激増期において行った地方公共団体の対応とその結果について

### ① 簿冊ベースのファイリングシステムを維持した団体で起こったと思われること

バーチャル式への切り替えを良しとしなかった静岡県や静岡市等の団体は、それが意識的な選択だったのなら、自らの良識を誇るべきです。

ただし、バーチャル式への切り替えは行わないでも、混乱はそのまま残っているわけです。

しかも、過去に経験のある混乱収拾の弭縫的手法以外の新たな対策を講ずる必要がありました。太平洋戦争前に繰り返した回復的手法では、とても間に合わないほどの爆発的な文書量増大と言う現実が目の前に在るからです。

このような難問を抱える職員にとって、この当時から文書管理に関心のある者に知られるようになっていたレコードマネジメントの考え方は新鮮に映ったかもしれません。

バーチャル式ファイリングと異なり、レコードマネジメントでは、もともと完結後の保管、保存文書、アーカイブズを組織内で効果的に利用し管理する考え方を基盤としていて、

その前段階の活性文書の取り扱いに関しても、必ずしもバーチカルフォルダに拘らないという特性があると筆者は考えています。

現代の日本においてレコードマネジメントを主唱する方たちにもいろいろな考え方があるようで、バーチカル式との競合上なのか、敢えて活性文書段階での情報記録の情報処理分野にも踏み込む向きもありますが、少なくとも筆者は、このシステムの最大の特徴は活性期の記録情報の形態に拘らない点にあると考えています。

レコードマネジメントが提唱した発生文書の「ライフサイクル」という捉え方は、基本的には「リテンションスケジュール（廃棄までの日程）」を管理し、かつその管理期間を、記録情報の活用頻度を基準にいくつかの機関に細分し、細分区間における管理手法、手順を明確化するという流れを前提とするものです。

戦後における三沢仁氏の著書『ファイリングシステム』は、バーチカルフォルダによる活性文書の管理手法に偏り、活性期の管理から次の保管、保存のプロセスへの移行や、そこでの管理に関する説明が余りに不足していました。その後の改訂版（5訂）ではレコードマネジメントの「ライフサイクル」の概念を取り込むなどの対応をされていますが、あくまでも「バーチカルフォルダ」への拘りが強すぎて、ファイリングシステムとしての柔軟性に欠けていますし、本来のバーチカル式の最大の武器の意義が曖昧になり、簿冊とバーチカルの本来の差異と価値が失われる結果となっています。

レコードマネジメントの影響によってか、あるいはバーチカル式ファイリングシステムの変質による簿冊式への接近が原因なのかは不明ながら、バーチカル式ファイリングでも、簿冊式を選択した団体でも、ライフサイクルの概念を含んだかなり丁寧なつくりの手順書やマニュアルが作成され、職員の教育に使用されるようになりました。

この時期の混乱の中で、敢えて簿冊を選択し、「ファイリングシステム」は活性文書期の用具が何であったとしても影響は受けず、むしろ簿冊やバーチカルの上に「ファイリングシステム」があるのだという真実が、レコードマネジメントの概念が伝わる中で表出したのではないかと筆者は考えています。

バーチカル式への転換を良しとしない団体での、この時期の大きな混乱の收拾策が、戦前までの收拾策と大きく異なるのは、以上述べたライフサイクル管理の概念とそれを具体的に示す手順書やマニュアルの整備と、これを使用した職員教育を行ったことでした。

もちろん、この時期に新庁舎建設が重なった団体では、これによって得たスペース拡大のメリットも大きな助けになったものと思います。

## ② バーチカル式ファイリングシステムの短所の露呈とその責任

昭和35年から40年にかけての時期を起点に始まった混乱期に、国から県、県から市町村というルートで、おそらくバーチカル式を推奨し、またマイクロフィルム化による永年保存文書量の圧縮などについてのリードがあり、補助金対象であったのかわかりませんが、その結果として前に述べた静岡県や群馬県内の市町村ではバーチカル式への転換が、一種のブームと言えるような形で行われたのではないかと考えられます。

静岡県の例で言えば、静岡県庁の賢明な判断によって、日本固有のファイリングシステムが維持された結果、バーチカル式ファイリングシステム採用団体数は少なく済みました。その中で少数派ではあっても県庁とは異なる方向へ進んだ団体もありました。

現在で言えば中核市に当たる市がバーチカル式ファイリングシステムを採用し、採用して5年も経ずにシステムが維持できなくなり、その後困った担当者の要請を受けて、筆者（筆者の属する企業）がシステムの回復作業を行い、その結果現在もバーチカル式で運用を続けています。

筆者は、バーチカル式システムは文書発生からのプロセスの適用時期を誤らなければ、十分に使用に耐えるシステムだと考えていますが、その一方で、このシステムを推奨する論者、コンサルタント、什器用品メーカーを忌避するのは、この団体のような明らかな失敗に際して、「それは職員さんの怠慢が原因です」と言い切る声を聴いてからのことです。本来、活性文書の管理に利用することに特化すべきところを、保管、保存段階にまで踏み

込んで商売にしていることの誤りを認めず、その責任を生徒の立場のユーザーにのみ押し付ける形は、現在もどこかの役所で同じことが繰り返されているはずです。

### ③ マイクロフィルムシステムの導入結果について

マイクロフィルムが永年保存文書の圧縮に貢献したことは間違いないところです。

当初は職員による内製を目指していた団体が多かったのですが、時間経過とともに、庁内への引き込み式での専門業者への委託が主流になりました。全国では、道府県庁と大規模市を中心に大量の永年保存文書がマイクロフィルムに圧縮され混乱収拾において効果を発揮しています。

#### ア) マイクロフィルム化の対象となる文書

有期限保存文書は当然期限が来れば廃棄されるため、マイクロフィルムによる高速検索を利用する特殊な文書以外はマイクロフィルム化の対象にはなりません。

マイクロフィルム化の主たる対象となったのは、廃棄できず、放っておけば毎年度増える一方の永年保存文書でした。マイクロフィルム化の対象となる永年保存文書が1団体の総文書量にどれだけの比率で存在するのかを調査したのが次の図表C2.3\_12です。

調査は上で述べた混乱期ではなく2015年以降に行われたものですが、永年保存文書の比率のみ考えれば、混乱期当時と大きな差異は無いと思います。

図表C2.3\_12 公文書の中の永年保存文書の構成比（調査時期：2015～2017年）

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 (冊)	永年保存 文書量 (冊)	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%

文書実態調査は、筆者が文書実態調査に関わった北海道内の9団体（3市、5町、1村）を対象としたものです。

極端に構成比の低い団体が1団体ありますが、表の赤字で示した9団体平均の36.64%からみて、全国的な永年保存文書の構成比は3割から4割のあたりという推定はできそうです。

#### イ) マイクロフィルム化による圧縮効果

全国の地方公共団体の中でも、マイクロフィルム化公文書量の総数が全国でも1、2を争うと目されるある団体が、同団体でこれまで行われてきたマイクロフィルム化事業の成果についての調査をした結果を次頁の表にまとめました。（以下「A団体」と記載します）

昭和35年～40年頃から始まる文書の激増による混乱期の到来を予測していたかのように国による公文書管理の手法に関する各種研究が行われ、その中でマイクロフィル



ムによる文書圧縮の手法も課題の一つであったことは本項（４）②と、図表 C2.3\_11 を用いて既に述べました。

この研究会は昭和 27 年から 37 年までの間継続して行われていますが、A 団体におけるマイクロフィルム撮影機等設備導入と撮影の開始が、ほぼ研究会での結論がまとまったのではないかとと思われる昭和 35 年と同じ年であることは、上位機関からの働きかけの有無の証拠はないものの、研究会の結果に連動するものでなかったかと、筆者でなくとも考えられるのではないかと思います。

さて、A 団体では昭和 35 年度に職員による内製方式でマイクロ撮影が開始され、昭和 47 年度からは庁内引き込み方式による専門業者への委託に切り替わりますが、その後現在まで事業は継続しています。

A 団体の文書管理主管課が平成 25 年度末に実施した調査を、下の図表 C2.3\_13 にまとめてありますが、この表の各数値は、事業の開始年度である昭和 35 年から平成 25 年度末までの公文書のマイクロフィルム撮影累積量に対してのものでした。

約半世紀にわたるマイクロフィルム化事業の結果として公文書の圧縮率は、標準サイズの文書保存箱ベースで約 97% でした。

これは直前の ㊦ の図表 C2.3\_12 で示した 9 団体の保存文書総量 136,669 簿冊が約 4,100 簿冊にまで減量されるという事になります。

図表 C2.3\_13 マイクロフィルム化の文書圧縮率（A 団体の事例）

撮影フィルムの種類	フィルムの長さ	リーダープリンターでの自動送り検索の可否	①フィルム巻数	②撮影文書枚数＝フィルムコマ数（推定）	③フィルムに撮影された保存箱数	④フィルムを格納した保存箱数	⑤圧縮率
				（16mmは1100枚、35mmは500枚/1巻）			1-（④の計÷③）×100
16mm ロールフィルム	(30.5m巻)	可	13,576	14,933,600	11,106	194	
35mm ロールフィルム		否	4,795	2,397,500		134	
(縦計)			18,371	17,331,100	11,106	328	97.05%

#### ㊦) マイクロフィルムの長所と短所

最後に、公文書のマイクロフィルム化の長所と短所に関してまとめた表を掲示していただきますのでご覧ください。

図表 C2.3\_14 マイクロフィルムの持つ特性と長短所

媒体変換方式	貴市庁管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	適正低い。 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、不可能とは言えませんが、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倍となります。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ます。	非常に高いコストとなります。 ①原本性担保のため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ります。 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ます。（カメラ等は現在生産されていません。） ③1本のロールフィルム単位の収録のため、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ります。	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2億円近くかかり、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。

#### ④ 混乱收拾のための新しいファイリング用具の登場と利用

##### ㊦) 文書括束を行うファイルバインダ等の用具を工夫することでの文書量圧縮

昭和 35~40 年から始まった文書混乱期以降、現在に至るまで文書括束具として次のように様々な商品が生まれています。

いずれの、簿冊型、パーティカル型もともに、混乱期中で自らの欠点、短所をカバーすることを目的としたものであり、またこの時期の文書量の激増によりよく適応し、保

管、保存スペースの圧縮を図る目的で使用されることが多かったのですが、一部は活性文書（完結前の発生文書）や常用的で、台帳管理型、加除型の文書の利活用の効率を上げる目的で使用されるものもありました。

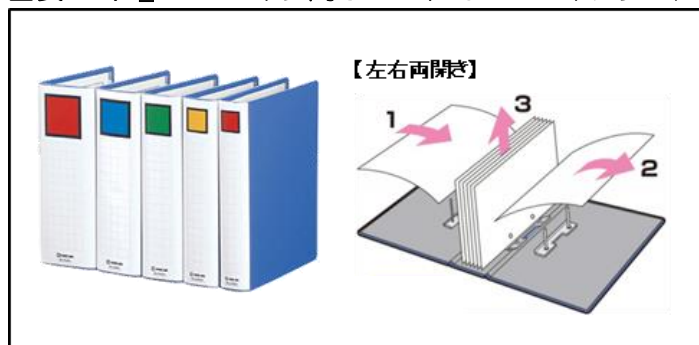
### 【簿冊型：文書を綴じる方式のバイнда型】

#### a. パイプ綴じハードカバーバイнда（1 cm刻みで背幅選択可能）

商品名で、キングファイルと呼ばれるバイндаで、2穴パイプ式綴じで、表側、裏側、中間のどこからでも自由に該当文書を抜き出して、簡単に元に戻せるという特徴を持っていて、従来の紐綴じでの、一旦紐を抜いて該当文書を探して抜出、元に戻すのに再び紐を通すという面倒な作業負担を軽減するために、多くの団体で現在も多用されています。2穴パイプ式以外に多穴リング式などのタイプもあります。

ただし、このタイプの欠点は、1つの団体が3 cm、5 cmなどの特定の背幅に統一して大量にまとめて調達することが多く、この場合、1簿冊単位とすべき単年度文書発生量が少ないと、バイндаに空きができてしまい、保存スペースを逆に無駄にしてしまうケースがまま見られることです。

図表C2.3\_15 パイプ閉じハードカバーバイндаー／左右両開き

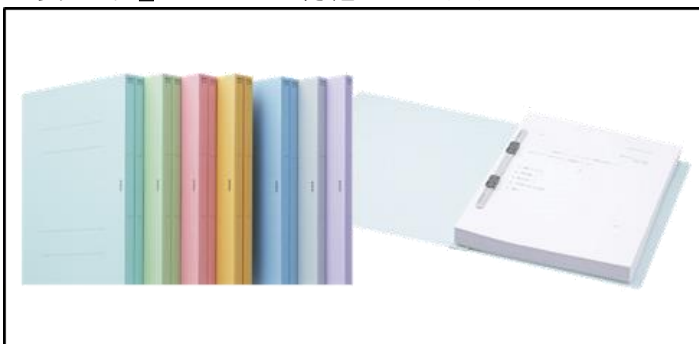


キングジム  
キングファイルスーパードッチ<脱・着> a  
出典:左  
<https://www.kingjim.co.jp/products/series/kingfile/>  
(2020.6.22)

#### b. 1 cm背幅の簿冊形式フラットファイル

パーティカルフォルダに格納可能な文書量と同程度の文書を2穴パンチで穴をあけ、それを簿冊型に綴じるもので、まるでパーティカルフォルダそのものを文書綴じ式に変えて縦にして、フォルダの底を背表紙にしたようなものです。

図表C2.3\_16 1 cm背幅のフラットファイル



アスクル  
フラットファイル A4 タテ エコノミータイプ  
出典：<https://www.askul.co.jp/p/2015085/>  
(2020.6.22)

#### ■ 簿冊式からパーティカル式に接近する用具としての意義

前の a で述べた購入したバイндаの厚みが収納文書量を上回る場合のスペースの無駄を最小限とする目的で、近年この1 cm背幅のファイルに統一しようとする団体が増えてきています。この傾向について筆者は、厚いバイндаの場合の背幅の無駄を抑えるとともに、パーティカル式ファイリングがフォルダへの格納枚数を1 cmの厚みまでに制限していることで得られているメリットを、簿冊式にも取り入れる試みでもあると言う点で、簿冊式がパーティカル式に歩み寄るものであると考えるべきだと思っています。

#### ■ パティカル式から簿冊式に接近する用具としての意義

一方で、パーティカル式の側では、元来綴じを行わないことより、格納のし易さ、抜出

のし易さというメリットと引き換えに、綴じをしないことによる文書の紛失やミスファイルが起りやすい欠点を補うツールとして利用可能になるのではないかと考えています。

パーティカル式を利用する団体では、保存期に入った時点で保存文書庫への引継ぎには、フォルダ階層単位で文書保存箱に格納する方法を採る場合が多く、この結果、既に述べた散逸と再利用後のミスファイルの多発という難点とともに、簿冊式のように文書庫内の書架に直接配架されて、検索者が簿冊背表紙に書かれた情報を直接目で追って探し出し、簡単に抜き出すことができないという検索上の欠点をも、引継ぎ時に1 cm背幅フラットファイルへ綴じなおすことで解消するのではないかと筆者は考えています。

この方法では、保存期への引継ぎの際にフォルダ内文書に2穴パンチで穴を開けて綴じ、階層情報や内容情報が記載されたフォルダラベルを切り取って背表紙に貼付するか、あるいは背表紙に転記するという手間はかかりますが、アーカイブズ管理としては、こちらの方がよほど安全です。

三沢仁氏の『ファイリングシステム』には保存期に関する確たる仕組みや手順に定見が無いと筆者は考えていますが、「簿冊式は格納と再綴じに時間がかかるために無駄な文書の排除が困難」などという、あまりにピントのずれた主張を止めておけば、前に述べた簿冊式に歩み寄る方法を採用して一番の課題を解決することが可能になるはずだと思います。

■1 cm背幅フラットファイルは、前で見たと同じように簿冊式からパーティカル式、パーティカル式から簿冊式にと、相互に接近して行くことができる道を象徴しています。

しかし、両者の接近によってユーザーが享受するメリットは、ファイリングシステムは米国で言われるパーティカル式ファイリングシステムの代名詞では決してなく、文書を括束する単なる用具である簿冊（バインダ）と、パーティカルフォルダの上位にある概念であることを受け容れることが必要です。

ファイリングシステムが上位概念であることに気づきさえすれば、またファイリングシステムが定めた文書ごとの保存年限の設定、漏れのない保存文書目録の作成、引継ぎの定期実施、廃棄期限文書の廃棄実施等をきちんと遵守さえすれば、文書のライフサイクルにおける文書利用の頻度を目安に、文書括束方法と括束用具を選択すればよく、その選択に際してはパーティカルフォルダと簿冊式の各種のバインダも、自由に組み合わせで運用することこそ最適解であると言えます。

### c. 背幅増減式フラットファイル

1～20 cmくらいまで背幅を可変調整することができるフラットファイルで、通常2穴綴じです。パイプ式でも可変調整可能なものが有りますが、いずれにせよこれも固定背幅の保存スペースのロスをなくすための工夫です。

図表C2.3\_17 背幅増減式フラットファイル



コクヨ  
ガビットファイル A4 縦 紐付 1～100mmとじ  
2穴 グレー  
出典：  
<https://www.kokuyo-shop.jp/shop/ProductDetail.aspx?sku=4901480066455&CD=F1001705&WKCD=F1001670>  
(2020.6.22)

### 【パーティカルフォルダ型】

#### d. A4パーティカルフォルダほか格納用ファイルボックス（縦型、横型両用可）

A4サイズのバーチカルフォルダを、縦又は横に格納するボックス容器で、単体でデスク上での卓上ボックスとしても使用できますし、保管用キャビネットに簿冊のように並べて管理することも可能です。

縦型、横型ともボックスの表面に表題や発生年度保存年限等の書き込みが可能となっています。このボックスは、1 cm背幅のフラットファイルを格納することもできますし、もちろんバーチカルフォルダを格納することも可能です。

重要なのは、このボックスが簿冊を書架に直接並べて背表紙内の表題やその他の記載情報を直接読み取ることができるという簿冊と同じ特性により、たとえ中身がバーチカルフォルダである場合であっても、1冊の簿冊と見做すことができるということです。

要するに、このボックスファイルも、既に述べたbの1 cm背幅フラットファイルと同じように、バーチカル式ファイリングと呼ばれるものと、簿冊（バインダ）式ファイリングと呼ばれるものが、「ファイリングシステム」という上位概念の下に在って相互に歩み寄って運用されていることを示す好例であるのです。

図表C2.3\_18 バーチカルフォルダ他格納用ファイルボックス



コクヨ ファイルボックス

出典：左/中 コクヨマガジン（2020.5.18）<https://www.kokuyo-st.co.jp/mag/Select/2020/05/000128.html>（2020.6.22）

#### e. その他のファイリング用具

現代に至るまでに、活性期文書（決裁・完結前文書）の一時的な取りまとめを行う文具類が、個々の発売開始時期は明確には特定できませんが多数出現します。

図表C2.3\_19 クリアファイルの例



コクヨ クリヤーポケットリフィル<NEOS>シリーズ

出典：<https://www.atoffice.co.jp/cb/top/neos/neos.html>（2020.6.22）

クリアポケット、多数のクリアポケットを綴じたクリアファイル、ポリプロピレン素材の文書格納用の袋（入れ口綴じ可能）などのクリアポケット系用具、直前の d で触れたボックスファイルを小型化して卓上型にしたものなどです。

クリアフォルダ、クリアポケット、クリア袋は、作成中・仕掛中文書の当座の格納や、起案書一式を入れて回議に回すような使い方をされています。

### ⑤ コンピュータによる文書管理の試み

現在では珍しくなくなっているコンピュータの文書管理への適用は、残念ながら、昭和30年代以降の文書の激増による混乱期を解消する対策としては間に合いませんでした。

地方自治体特に市町村への大型コンピュータ（ホストコンピュータ）の導入は住民基本台帳システムや、税のシステム、会計システム等自治体事務の効率化を目的として昭和40年代から急速に全国規模で進行しましたが、文書管理分野に関しては、先進的には広島市や東京都の足立区などでホストコンピュータを使用したプログラム開発が行われました（「文書管理通信」特集記事13号、32号、33号より）が、それなりの数の自治体で試みが始まるのはパーソナルコンピュータが普及し始める1990年代末頃だと思われます。

1980年代（昭和55年～64年）のMS-DOS、AT互換機の販売開始などから利用されるようになったパーソナルコンピュータは、Windows95OSによるヒューマンインターフェースの向上と低価格化が進むことで爆発的に普及してゆきます。従来はDOSコマンドの知識が無ければ文章やファイルのコピーもできなかったものが、プルダウンリストから「コピー」や「貼り付け（ペースト）」などの言葉を指定してクリックするだけで可能となり、ドラッグ&ドロップ（対象ファイルをクリックしながらスライド移動させてフォルダに格納するなどの処理）などの直感処理機能が充実したことで、Windows上OSの簡単な約束事さえ覚えれば、コマンド言語を知らなくても、誰でもが使うことのできるものとなってゆきました。

進化したパーソナルコンピュータによるファイリングシステム支援用のソフトを独自にプログラム開発して利用したり、MicrosoftのExcelをはじめ、LOTUSやジャストシステムの表計算ソフトを利用した文書目録データの管理と検索システム構築等の形であったりという利用形態は2000年代（平成12年～）には始まりますが、地方公共団体でのパーソナルコンピュータはせいぜい各課に1台もあれば良いくらいであったため、本格的な文書管理へのパソコン利用は散発的で、実現できた団体は残念ながら少数にとどまります。

各職員に1台のパソコンが配備され、パソコンとネットワークによる文書管理システムを全職員が利用可能となるのは、LGWAN回線が全市区町村役場に繋がり、また各団体での庁内LANが構築され、全国、地方ごとの総合的な情報、通信インフラの整備が完了する平成20年代末まで待たなければなりません。

残念ながら混乱収拾の対策としては間に合わなかったコンピュータによる文書管理改善については、現在ではペーパーレス化オフィスの実現を強く志向する統合（総合）文書管理システムが、明治から始まった日本におけるファイリングシステムの、その存在基盤や意義を根源からひっくり返すような、ある意味で素晴らしい内容となって、今後10年ほどの後には、全国の官公庁の全てで実現しなければならない課題となっています。

この事については、最終章にて記述することとして、第2章をここで終わりたいと思います。