

行政情報の現状と課題

- ① 文書情報の現状と課題
- ② 統計情報の現状と課題
- ③ 地図情報の現状と課題

① 文書情報の現状と課題

伊藤秀明 永田 隆 橋本敏幸 高嶋 信

一 はじめに

昨今、情報公開が強く叫ばれ、多くの地方公共団体で検討が加えられている。この情報公開の第一段階は公文書公開であるとされ、そのために住民等の請求に応じてスムーズに公文書を開示できるような文書の管理システムを確立しなければならず（欧米の情報公開先進国では「管理なきところに公開なし」というのが慣用語となっている）、長らく片すみに追いやられていた文書管理の問題が大

きくクローズアップされている。

文書管理がかつてこれほどまでに注目をあびたことがあったであろうか。我々文書担当者としては、これをよい機会として適正管理へ画期的な一步を踏み出したいと考えている。

いうまでもなく本市における文書管理の状況とくに保存管理の状況は、「適正管理」から程遠い状況にある。その原因となる背景としては、

1 仕事の進め方において、現在の事務が優先され、文書の保存管理などの事

後処理は軽視されている。

2 文書管理に対する職員の意識が低い。

3 事務事業の増大、多様化に伴う文書の増加及び文書の多様化が管理をより難しくしている。（本市における文書

量の実態については表1～3、図1・2を参照）

4 印刷技術・複写技術の向上が文書の増大にさらに拍車をかけている（謄写版印刷時代と比較するとよくわかる）

5 事務量・職員数の増大にかかわらず

書庫スペースが圧倒的に少ない。

6 文書取扱規程を始めとする現行管理システムが「文書事務を經常業務の一つと考え、その意識の高い」職員を前提として定められている。したがって現実とのかい離が大きすぎる。

等々枚挙にいとまがないほどである。またこれらの事項が相互にからみあつて適正管理をさらに難しくしている。

以下保存管理を中心とし、文書の廃棄及び文書主任制度等について順次その現状と今後の方向について述べてみたい。

- 一 はじめに
- 二 文書の保存管理
- 三 文書の廃棄
- 四 システムの維持管理
- 五 おわりに

二 文書の保存管理

現行の文書取扱規程では、文書の整理保存について、集中管理を基本とし、処理の完結した文書については、①文書分類表に定められた種別、類別に、②会計年度別に、③起端を前にし、終結を後にして目次をつけ、④所定の表紙及び背表紙を用い、⑤ファイルの厚さは八センチメートル以内とする、以上の要領で整理して、十年以上保存する文書については総務局文書課（外局にあつては文書担当課）に引き継ぎ、それ以外の文書については、文書主任（各局区の文書担当課）が整理保管することとしている。

これらは、文書保存管理の目的である「必要なときに、必要な文書を、誰でもすぐに取り出して活用できる」ということを念頭におき、文書を組織的にかつ統一的に整理し、保存するために、すべきことをルール化したものである。

本市では、その作業を円滑に進めるために①分類基準の作成、②保存期間の設定、③整理方法の統一化、④文書担当課への引継ぎ、⑤文書のマイクロフィルム化等保存管理に係る各種の措置を講じているが、残念ながら現状は決して満足すべき状態にあるとは言い難い。

このような状況が生じる原因の一つと

して本市における文書の整理が、一般的にはいわゆる「とじ込み式」によって行われていることがあげられる。この方法は簡便で、文書の種類、内容別に一件書類として整理できるなど便利な点もある。しかしこの方法により整理をしていくと一般的傾向として、担当者が適宜に主観的判断で分類、整理することになり当然のごとく保管場所もまちまちとなる。また共用の保管場所が足りないこともあつて、担当者の机の上が書類の山となつてしまふような状況を呈することとなる。このような状態では、本人も必要書類を探し出すのに時間がかかり、ときにはあつたはずの書類がみつからないということにもなりかねない。また担当者が不在のため必要書類を取り出せないということにもなる。さらに、文書の私物化の結果として仕事の引継ぎがうまくいかず、何度も同じ資料をつくることもある。

これらのことは、ときとして市民に迷惑をかけることにもなり、行政全体としてのムダもはかりしれないものである。

このような状況を改善する方策の一つとしてファイリングシステム（文書の整理・保管・廃棄にいたる一連の作業を合理的に実施するための技術的な手法で、組織体の維持発展のために必要な文書とその組織のものとして必要に応じて即座

に利用できるように整理していくシステム）の導入が考えられるが、このシステムがいかに優れた手法であつても、ルールを守らず日常の維持管理が十分でなければ混乱を生じることになる。現に、各都市で採用した結果をみれば明らかである。

本市としても、各都市の状況を他山の石として、ファイリングシステムの合理的な精神を積極的に導入し、職場実態に応じた整理保存方法を確立し、組織的管理の充実を考える必要がある。

その具体的な方策として

- 1 事務室内では課を基本単位として文書の保管場所を決め、一箇所に集める。そのために必要なスペースと保管用具を確保する。
- 2 個人の机、脇机、ロッカー、キャビネットなどの上には書類は置かない。
- 3 簿冊方式は踏襲し、各簿冊に目次をつけることを励行する。
- 4 ファイル用具は文書の形態に最も合ったものを選べるようにし、ファイルの厚さも文書の量や性質に見合ったものにする。

5 事務室内のどこにどんな書類があるかを示す一覧表を作成し、課員全員がこれを持つ。これは、事務室内文書の総目録の機能を持ち、文書を分類・整理するときの基準となる（ファイリングシ

表一 昭和56年文書実態調査結果（昭和56年10月）

文書量	文書量	
	枚数	職員1人当たりの枚数
全文書量	2億3,470万枚 (富士山の19倍)	11,300枚 (3.4m)
55年度発生文書量	4,208万枚 (富士山の3.3倍)	2,020枚 (61cm)
より適正な	い。しかし	たれるか
	も	持たれるか
	い。しかし	持たれるか
	より適正な	持たれるか

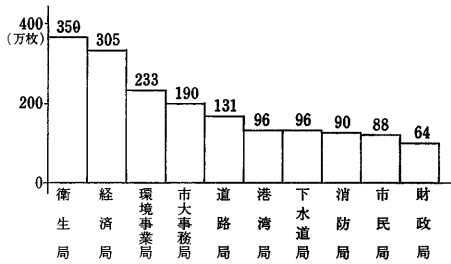
表二 前回調査との比較

	前回(53年)	今回(56年)	増△減(%)
全文書量	1億2,100万枚	2億3,470万枚	93
単年度発生量	2,700万枚	4,208万枚	55

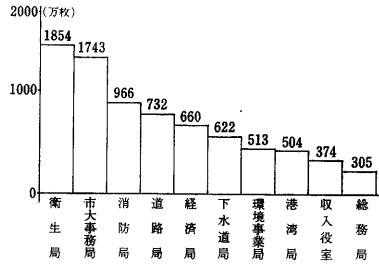
表三 保存年限等別文書量単位：万枚、()内は%

局	保存年限等別文書量						
	共通	常用	永年1種	10年2種	5年3種	1,2,3年4種	合計
局	637 (6.5)	1,182 (12.1)	827 (8.5)	823 (8.4)	3,302 (33.8)	2,994 (30.7)	9,765 (100.0)
区	276 (2.0)	1,468 (10.7)	140 (1.0)	2,366 (17.3)	6,120 (44.7)	3,335 (24.3)	13,705 (100.0)
全体	913 (3.9)	2,650 (11.3)	967 (4.1)	3,189 (13.6)	9,422 (40.1)	6,329 (27.0)	23,470 (100.0)

図一 2 昭和55年度発生文書量上位10局



図一 1 全文書量上位局



文書管理を追求するならば、なによりも長年にわたって慣れ親しんできたある意味では安直な方法を改める必要があるのだという理解と認識がどんな改善策よりも大切なことではないだろうか。

図一 3 文書分類表に対するアンケート結果

(市長部局の局区の課ごとに回答を求めた)
回答を得た課の数は、局が347、区が177

(1) はい (2) ……いいえ (3) ……一部いいえ (4) ……該当なし及び未回答

(1) 現実の文書の保存は、文書分類表と一致していたか。

局	45	5	46	4
区	45	3	34	18

(2) 文書分類表の文書名をさらに細分化して保存しているものがあつたか。

局	42	52	4
区	55	41	22

(3) 文書分類表に追加する必要がある文書があつたか。

局	42	54	3	2
区	47	49	3	2

(4) 保存年限を越えて保存している文書があつたか。

局	56	31	12
区	48	44	8

(昭和57年6月調査)

① 文書分類表
処理の完結した文書を分類し整理する基準として文書分類表が作成されている。従来の分類表は、職能別分類方法ととり、例示方式で表現されていたため実際の適用が難しいという欠点をもっていた。現行分類表は、これを改め、組織(課)ごとに、保管すべき文書を具体的にかつ網羅的に取りあげて、保存年限別に表示することとして、昭和五十三年に全面改正したものである。

ところで、文書を整理するには文書分類表を利用することになるが、その問題について検討してみたい。

くなり、組織的文書整理が可能になるものと期待された。しかし、現行分類表がどの程度理解され、活用されているかとすると多くの問題が残っている。昭和五十七年六月のアンケート結果(図一3を参照)によると、少しでも分類表に追加する必要がある文書があつたところが、局区ともに約半分、また保存年限を超えて保存している文書があつたところが局では七〇パーセント近くになつている。

このように、分類表の規定どおりには整理されていないのが実態であり、それは、現行分類表が整理の基準としてそのままでは適用できない書類も多くあるという現実があるからであろう。分類表に

ついては、次のようなことも指摘されている。

1 一連の関係書類として分類・整理することになっていないものでは、ごく軽易な書類でも必要以上に長期間保存することになってしまふ。

2 庶務担当者の扱う書類には、こまごまとしたものが多数あるが、全部庶務関係書類になってしまつて整理しにくい。

3 組織(課)別の分類によるのか、共通分類によるのかまよふことが多い。

4 新しい仕事から発生する文書で該当する項目のないものがある。

現行分類表はこのような問題を解決し、検索にも廃業にも活用でき、さらに事務の流れに則した、利用しやすい基準となるように改める必要があると思われる。そしてその方向は、課ごとに、保管すべき文書を表示するという基本的原則に立つて、細部の取扱については、各課の自主的判断で処理ができ、保管から保存を経て廃棄にいたる文書の動きを表現できるように望ましい。

さて、前述のように整理された文書については、文書取扱規程に定められた手続きを経て保存されることとなるが、保存の分野における問題の検討を加えてみたい。

現行の規程では、集中管理(総務局文

書庫ないしは各局区の文書主任（文書担当課））となっているが、その現状はだいたい分散管理（各局区の各課）となっている。規程どおりに引継ぎが行われたいのはどうしてなのだろうか。原因としてあげられるものとして、

1 文書は自分の近くにないと見たいときに不便である。

2 文書課に引き継ぐとマイクロフィルム化されてしまい、検索が不便になる。しかも原本は廃棄されてしまう。

3 マイクロフィルム化されなくても探すが大変である。

4 文書課（各局区の文書担当課）の書庫は整備されておらず、しかも遠い。等が考えられるが、逆に、規程どおり引き継がれても、文書課等の書庫の大きさでは対応できないというのが実態である。

ちなみに、昭和五十六年度に実施した保存文書の実態調査結果では、総務局文書課の中央書庫（九八㎡）の収容能力二、二〇〇、〇〇〇枚に対して、第一種及び第二種文書の保存枚数は約一六、五〇〇、〇〇〇枚（区役所を除いた局分）であり、規程どおり引き継がれていけば中央書庫は現在の約八倍の大きさが確保されている（もともと、中央書庫に電動・移動式書架を設置した場合、三〜四倍の大きさですむ）。

ところで、集中管理と分散管理とは、それぞれどのような利点があるのだろうか。

集中管理の利点としては、

1 引継ぎを強制することにより文書整理が促進できる。

2 不用書類が明確になり、廃棄も推進できる。

3 市政に関する重要な文書が確実に保存される。

4 一箇所に集中することにより資料の重複保存が避けられる。

5 各課の保存スペースが縮小でき、執務環境の整備が図りやすくなる。

6 保存文書の所在及び内容が明確になる。

等があげられる。

また分散管理の利点としては、

1 職員の身近に文書があるため必要なときにすぐに取り出すことができる。

2 災害時の危険分散になる。

3 文書課（文書担当課）の書庫スペースは不必要となる。

等があげられる。

以上のような点を比較検討し、より適正な文書管理の徹底を追求するとすればまた、情報公開を展望していけば、集中管理がそのあり方といえるのではないだろうか。もちろんここでいう集中管理がただすべての文書を引き継ぎ、收藏して

おくということではない。次のようなシステムを確立していくことを前提として考えているのである。

そのシステムとしては、

1 一〇年以上保存する必要のある文書は、区役所等を除き、原則としてすべて文書課に引き継ぐ。

2 その引継ぎは、完結後一、二年を経過した時点とする。

3 引継ぎ後の文書整理は文書課で行い配架は簿冊を原則とするが、帳票類等文書の性質によってはダンボール箱等を利用する。

4 閲覧等に即応するために、機械化による自動検索システムや画像ファイル等による検索、転送システム等の確立を図る。

5 組織別保存をベースとし、合せて関連事業による保存化も図る。

等が考えられる。（さらに、文書課の書庫を拡充し、これらのシステムを確立して引継ぎが確実に行われたとしても、これまでの文書量の増加傾向等を考慮すると、書庫の拡充にとどまらず、「文書館」等の収蔵施設の設定が必要となるのではないか）

ところで、本市の文書保存の特徴となっているマイクロフィルム事業についてその見直しが必要となっている。

② マイクロフィルム事業等

昭和四十年から、全国の自治体に先がけて導入された本市のマイクロフィルム事業であるが、各局の利用者、担当者には「わかりにくい」「不便」とあまり好評ではないようだ。

文書をマイクロフィルムに納め、保存するということ自体は、保存性ということを考えれば特に問題のあることではなく（紙に比べて格段に保存性は高く、復元の鮮明度も特に問題となるほどではない）、スペース節減の効果は大きなものである（昭和五十七年度末までに約一、六〇〇平方メートルの保存面積節減）。

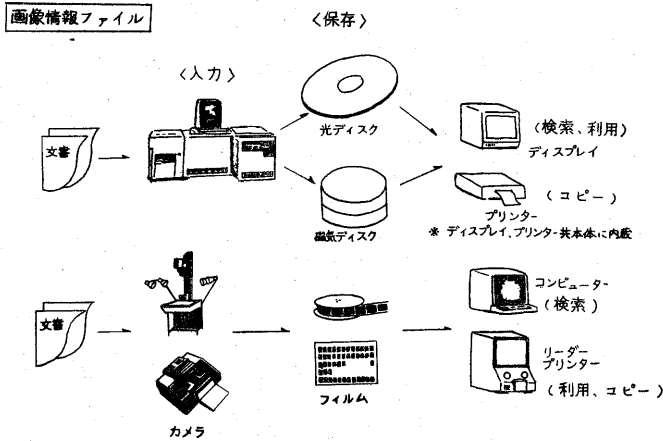
では、なぜそのマイクロフィルムが不評かというと、活用面に対する配慮に欠けるから（逆に言えば、保存主体のマイクロフィルムを活用面で評価するから）である。

本市のマイクロフィルムは文書保存の一形態として導入された（だから文書課が所管している）もので、導入時から今日までその趣旨は何ら変更されていないのである。

であれば、保存性に重点をおき、活用上の多少の不便さには目をつぶらざるを得ないとも思うが、果たしてそのままよいものだろうか。

これまで、マイクロフィルム事業にかかわってきて、各局の文書担当者や利用

図-4 画像情報ファイル



者から聴いた不満はおおよそ次のような点である。

① 検索が不便、② 機材が不備、③ 手元にフィルムがない、④ 作成期間が長い、⑤ 自局の文書とマイクロ化がなじまない等々であるが、この中の幾つかは技術的に解決できるものである。例えば①②の検索や機材にかかわる事項は、各メーカーとも前述の不満を解消するに足る機器やシステムを備えているので、問題は金銭的なものだけである。

最近の技術革新はめざましいものがあり、コンピュータを中心とした情報処理・検索手段は長足の進歩を遂げている。マイクロフィルムに関しても例外ではなく、内外のほとんどのメーカーでは「保存はマイクロ、検索はコンピュータ」というシステム(CARと呼ばれる)を主流に、目的のリール(カセット)、コマの呼び出しが自動的に迅速にできるような工夫をしている(もちろん、それ以外のシステムもある)し、利用機器も

本市の設置機種などは、どちらかと言えば骨董品に近い。

むしろ重要な問題は、それらの意見に見られるような、マイクロフィルムに対する認識不足(集中管理に起因する認識不足と呼べるものである)ではないか。

先に述べたとおり、本市のマイクロフィルムは保存を主眼として設定されたシステムであり、各局が独自に利用できるような、活用のためのシステムやフィルム形態は、ごく一部を除いて採用(規定)していないので

ある。

作成のための機材にしても、本市のシステム(保存用マイクロフィルムの作成)に応じた機種を導入しているのであって活用を主体に考えるなら、撮影機にせよフィルムの形状にせよ、各局の目的に応じられるものは多種多様にある。

にもかかわらず、前記のような不満があるのは、「マイクロロ文書課」「横浜市のマイクロフィルム(保存用)」「マイクロフィルムシステム全般」という認識があるからであって、文書の活用手段としてマイクロフィルムを考える(考えさせる)努力を怠ってきたためであると思われる(一部では活用のためのシステム検討をしている部局もある)。

今後、マイクロフィルム事業の活性化を図るためには、各局の文書形態に応じたシステムの整備が必要であり、そのためには関係規程、基準等の整備を進めなければならぬ。

さて、次に保存管理とともに重要な課題となっている文書の廃棄について述べてみたい。

三 文書の廃棄

膨大な量の文書を保有している本市において、的確な文書管理を進めるには、不要文書を積極的廃棄することが前提

条件となる。真に必要な文書だけを保存することができれば、文書管理は半ば成功したと言ってよいのでないか。廃棄の問題は、ないがしろにできない課題である。

現在本市では文書の廃棄は、次のように行われている。

- ① 個々の文書は、文書分類表の該当する件名の種別によって、あるいは保存年限基準表の適用によって保存年限が決められる。
 - ② 編さん成冊したときに、簿冊の表紙及び背表紙に保存年限と廃棄年度を表示する。
 - ③ 文書整理月間の時期に保存年限の過ぎた文書を廃棄する。
- こうして、文書の新陳代謝を行って、活用されるべき文書が不要文書の山にもれてしまうのを防ぐのである。
- ところで、本来、保存年限については法定保存期間や時効の関係のほか、行政上の重要度や歴史的・文化的価値、利用度等を総合的に判断して決定することになる。
- 例えば、定例化した事業に関する文書でも、初年度のもは「どう思うか」ということが記載されている限り、情報的価値が高いということで、長期間保存し、以後毎年発生する文書は、短期の保存で廃

棄してよいということにならう。

このように、保存年限の決定に当たっては、一件一件の文書の持つ特性を考慮して、きめ細かい判断をすべきである。

しかし、このことを、分類表中の種別の区分として、あらかじめ具体的に表現することは、大変難しい作業になり無理がある。そこで個々の文書について、保存年限基準表に基づいて各課が、具体的にきめ細かい判断によって保存年限を決定する余地を認めるべきであろう。

また、廃棄を促進するうえで重要なことは、保存年限の違う文書をいっしょにしない、ということである。

現在のやり方は、事務事業別一括編さん方式と簿冊の厚さの規定から保存年限の異なるものと同じ簿冊にとじ込むことを、むしろ承認し、原則としている。このことは廃棄の面からみると不合理なことであり、事務の流れの把握という目的に反しない限り、実情に応じて分冊する等の措置を講じて廃棄しやすくする必要があるのである。そしてこのような工夫をした上で、文書整理月間の時期に整理と廃棄を積極的に行う必要がある。

文書の整理保存・廃棄についての今後の具体的実施方法について述べてきたがそれを実施に移し、また日常のこととして持続していくにはどうしたらよいか現行の文書主任・副主任の問題を中心に次

に述べていきたい。

四 システムの維持管理

① 文書主任・副主任制度

現行の文書主任・副主任制度は、文書主任（各局区庶務担当係長）→文書副主任（各課庶務担当係長等）→担当者というシステムとし、主任・副主任を各職場での文書管理事務一般の指導者、責任者として位置づけているが、主任等の仕事の繁忙等によりこのシステムが十分な機能を果たしているとはいえない。

そこで、例えば①この制度の中に課長の役割を加えたり、②主任を各課に置くことにしたり、③主任・副主任を補佐する職員として専任のものを置くこととしたり、④文書事務の内容に応じ、例えば運行管理と保存管理に分け、それぞれに応じた効果的な方法を考えていく等により制度を活性化していく必要があると思われる。

さらに文書主任会議等を活発に開催したり、主任・副主任を始め職員の研修を強化していく必要があるのは当然のことである。

② 監察制度等

次に「適正な文書管理」を維持していくために各職場に対し、外部から刺激を

与えるものとして会計監査や行政監察のような事後監察制度の導入が考えられる。これを全庁的あるいは各局区ごとと考えていったらどうだろうか。ただこの監察制度は、監視に重点を置くものではなく、指導に重点を置き、場合によっては優良な職場・職員を選んで表彰するなどの意識啓発のための機能をもたせるものである。

五 おわりに

以上のようなわけで本市の文書の保存管理の現状ないしは今後の具体的な改善の進め方をわかっていただけたと思うが、実はこれらのことは十数年前から程度の差こそあれ指摘されていた事項である。そのようなことを考えるにつけ、我々文書担当者としては、文書管理の困難さについて宿命すら感じるときがある。

最後に文書管理を考えるに当たって今まで欠けていた点をつけ加えてこの稿を終わることとしたい。

第一は、文書（情報）の価値の問題である。在来、文書の価値は低くみられ、文書に関する事務は軽視されてきたことは前に述べたとおりだが、文書は決して価値のないものではないということである。地方の時代といわれて久しいが、公共団体の保有する情報には価値あるもの

がたくさんあり、今後益々増えてくることであろうということである。

さらにこれらの情報を有効利用しようあるいはすべきであるといった視点にたつたとき、文書管理のあり方、またさらには在来の仕事の進め方は大いに改めていかなければならないことに気がつくであろう（例えば情報を組織の横のつながりで有効に利用しようと考えた場合、タテ行政そのものにも影響を与えるであろう）。

第二は、文書（情報）は市民共有の財産であるということである。文書は職員の個人の私物でもなければ権威を保障するものでもないのである。この共有財産を適正に管理するという姿勢は、今後強く要求されることである。

（文中今後の改善の具体的な進め方に係る部分については、あくまで現在の我々文書課担当者の意見、考え方であります。今後具体化するに当たっては当然各局区と連絡調整を行い、本市としてあるべき適切な方法を考えていきたいと思っております。今後なお一層各局区のご理解・ご協力をお願いいたします）

△伊藤 Ⅱ 総務局行政部文書課文書係長、
永田・橋本・高嶋 Ⅱ 同局同部同課同係