

平成 30 年度 第 2 回行政資料館設立等検討懇話会

日 時 平成 30 年 11 月 29 日（木）午後 3 時 30 分～5 時 15 分

場 所 石狩市役所 4 階 401 会議室

出席者

[委 員] 山田 正 会長

石黒 隆一 副会長

工藤 泰雄 委員

[事務局] 総務部長 及川 浩史

同部情報政策課長 森本 栄樹

同課文書・統計担当 主査 作田 洋二

同課文書・統計担当 主任 泉 亮子

傍聴者 1 名

【事務局】：今日は第 2 回ということで色々検討事項審議していただきたい。

【山田会長】：本日の議題について、情報政策課から説明をお願いいたします。

【事務局】：視察も踏まえて行政資料館に期待される役割というところから。

まずは資料館そのものより、行政に期待されるものを一言でいえば良政であり、よい政治に必要な資質とは、高い倫理観と改善する仕組み、それを維持する組織のシステムである。

現状を改善する仕組みというのは、過去の失政の検証・学習の必要がある過去の失政や出来事が記録（レコード）されて、参照可能であることが大事。それを踏まえた上で、新たな政策立案を行っていく。

その前提として記録が残されているだけでは不十分で、その残された記録の品質（クオリティ）が非常に重要。

ここで記録の要諦（品質）がどう判断されるか、1. 真正性：これは見た通り、記録が本物であることを示す必要がある。2. 信頼性：記録が信頼に足ること。出典が分かるとか、内容がいい加減ではないということ。3. 完全性：記録が改ざんされていないこと。抜き取られたり、追加されたり文字が変えられたりしていないこと。4. 利用性：記録が容易に利用可能であること。あるかないのか、あるとしたら、どこにあるのか。

あったとして、見られる状態であるかどうか。こういうことが明らかでないと、記録としての用をなさない。

現状、現用文書の対応は文書分類表で予め決められた保存年限が過ぎると廃棄することになっている。全ての文書は製本され簿冊ごとに主管課、文書を作った課で作成される文書保存台帳に登録することになっている。

それで保存年限が5年以上の文書は、文書主管課、文書を作成したところから、統括課、私共情報政策課に引き継ぎされる。その上で保存年限が過ぎると主管課と協議の上で廃棄することになっている。保存年限が5年未満の文書というのは文書主管課で保管され、保存年限を過ぎると主管課と協議の上で廃棄。

この問題点は文書の発生、保管、保存、廃棄の状況が文書総括課で把握できない。一応登記されることになっているが、登記が漏れているケースもあり、登記自体紙ベースなので、一元的に管理ができない。

次に、文書の発生から廃棄まで改ざん防止の措置が取られていない。紙ベースだとどうしても改ざん防止は難しい。物理的に主管課から離すという措置は取られていない。

3、文書を読んでも、何が行われたか把握できない。これは文書の記述の問題で何が起こったのかということの後から読んでもわからないという状態。

4、誰がいつチェックしたのかわからない。よく誤配付とかインシデント（事故）が発生するが、その時にどのようなチェックをしたのか後で記録を見ても把握できない。

5、簿冊管理は製本する約束。その製本に手間とコストがかかる。このシステムでは製本しないと文書を把握できないという状況。

6、目録のデータベース。これも当初紙ベースが想定されていたので一元的に把握はできない、ネットワーク上で調べることはできない、という状況。

7、文書主管課に文書管理が委ねられているので、文書統括課の管理の手が届かない。

次に非現用文書の概略。非現用文書は組織アーカイブと地域アーカイブの2つに分けている。

組織アーカイブは現用文書が廃棄された際に、公文書等選別収集ガイドラインに基づいて選別・収集して、市史資料として保存している、もともと公文書のもの。

地域アーカイブは石狩市に関係する資料を、担当者の独断で収集。チラシとかパンフレットとかポスター、その他古文書、航空写真等。

その非現用文書の問題点は、まず組織アーカイブが現用文書と同ように発生時から把握できていないこと。

そもそも廃棄時に選別・収集するので、廃棄される段階にならないと把握できない。

2、現用文書は文書主管課が紙ベースで管理しており、非現用文書は私共の方でエクセルでデータベース管理をしていて、管理の仕方が違うので現用文書から非現用に移管する時に、いちいちシステムに入力しなければならない。それが非常に手間。

3、選別・収集時における判断が稚拙。ガイドラインは一応あるが何を残して何を捨てるかという判断に不安がある。

4、簿冊管理のため、残す必要のない文書まで保存しなければならない。簿冊には、様々な決定書・起案文書が入っておりますが、その中でも歴史的公文書として残すもの以外も一つの簿冊に綴られている。その分のスペースがかなり大きい状況になっている。非常に重要な起案文書だけ残そうとしてもそれに付随する関連起案文書と一緒に保存されてしまう。

5、目録で庁内でさえ公開されていない文書がある。非現用文書は、現用文書の管理システムで管理しているが、その目録は庁舎内でも今のところ公開していない。公開していないということは、利用できないということ。

6、アーカイブは意思形成過程を残すというのが大きな命題だが最も大事な意思形成過程である会議録というのがあまり残っていない。

公文書管理法で一定以上の会議については、会議の議事録を残すと義務付けられているがそういった制度がないので意思形成過程が非現用文書で残されない、という状況。

次に地域アーカイブ、収集アーカイブの問題点。

事務分掌にもないので担当者の感覚だけで集めているのが現状。

2、当然ながら史料の受け入れ体制が整っていない。

湿度などに気を配る必要がある史料を受入れる体制はない。集めても、例えば古文書を分析できる能力も今のところない。

3、寄付・寄託等のルールがない。これも寄付などの実績がなく、ルールもない。

4、個人情報などを含む史料の公開基準がない。現状は一応市史編さんのための現用文書として存在しているので情報公開条例に則って開示することになっている。それで簡易的にこの文書、この史料は公開できるという位置付けになっている。申請をいただいて、それに対して公開するしか利用方法がない。

5、そもそも市民の利用を想定していない。担当者の独断で集めているだけで、個人情報や様々な情報が入っていて著作権の問題もあり、すぐに公開できるような状況ではない、ということもあるが、そもそも市民の利用を想定していなかった。

それから図書館、文化財課と連携がなされていないことはご指摘の通りだが、これも図書館と文化財課の方で共同の目録、データベースの仕組みを作らないと成立しない。

以上のことを踏まえると、1. 記録の要諦を踏まえた文書管理ができること。先程申し上げた真正性、信頼性、完全性、利用性これが確保された文書管理ができること。それから2. その記録が政策立案に役立てられること。3. 記録が市民の郷土愛（シビックプライド）に貢献すること。4. 職員減に備えシステムが省力・低コストで運用できること、というのが理想。

【山田会長】： 順序に従って現用文書、それから非現用文書、組織アーカイブズ、収集アー

カイズに分けて検討する。

横長の表の方で出てくる、簿冊方式とファイリング方式の違いをどのように認識されているか、追加で説明をいただきたい。

【事務局】：ファイリングシステムというのは起案文書、決定書には頭紙の決定書があって、主文があって、資料があって、そのまとまりで一つの単位としてデータベースに載せてしまう。

通常簿冊管理だとそれを簿冊に入れてしまうが簿冊に入れないで、ファイリングというボックスに入れてしまう。それがどこにあるかをデータベースに入れておく。

【及川部長】：今アナログで管理しているものをデジタル化して、このファイリングシステムに入れる、ということか。

【事務局】：通常簿冊管理では、例えば〇〇事業の関係書ということで、決定書だといくつも綴られているのが一つの簿冊だが、ファイリングシステムはその簿冊ではなく決定書一つ一つを管理していくというやり方。簿冊方式だとその関係書の簿冊に色々な決定書が入っているので一つの決定書を検索しようとするすると簿冊ごとに全部見ていかないとわからないが、ファイリングシステムであれば、決定書ごとに検索ができるので決定書ごとに一つ一つ保存されて見ることができるという違いがある。

【山田会長】：文書目録の電子化とファイリングシステムとか簿冊形式というのは、少し違う。簿冊方式での文書情報も電子化して、データベース化してあれば、同じような効果が得られると思う。その動かす単位というかファイリングシステムの場合は、決裁、報告書一件一件が関連するもので一ファイルになると思いますが、簿冊形式でもその簿冊の単位を少し細かくすれば、似たような感じになるかと思う。

【事務局】：現行の簿冊管理システムだと完結した後簿冊の中のその目録を書き出すようになっているが、それをもしその通りに電子化すると、毎年3月に、中の目録を電子化することになるかと思う。現行だと年度末じゃないと、どの文書があるのかは明らかにならない。ファイリングシステムだと作成した時点で入力をしないと、綴ってはいけない・キャビネットに入れてはいけない約束なので、作った時点から目録が自動的にでき上がる。ただ、現行の約束ではなくて簿冊でも作った時点で登録して、どの簿冊に入れたのかを登録すれば、できなくはない。

【事務局】：よその公文書館のやり方では簿冊も登録されていて、電子決裁なので目録は最初からでき上がっているという方式があるが、簿冊名に不適切なものが多いとのこと。結局原

課の方で、公開することを前提にせず自分達だけわかる名前で簿冊名を作ってしまったいて、それを公文書館とかの方で訂正する作業を行い少しずつ適正化しているが、それも大変とのこと。

【山田会長】：ちなみに道庁の場合は決裁文書、カガミ 1 枚目のどこに回付するかとか、こういう内容の決裁をする、というものを打ち出すシステムがあり、それを打ち出すために文書の件名や主旨や回付先等を入れて、紙で決裁をする時はそれを印刷する。

電子決裁で、文書の管理形態自体は簿冊形式。今泉さんが言ったように簿冊の名前が適切ではないというケースもあるが、文書レベルの検索というのはその時点でできる。ファイリングシステムにした場合は、綴じずに挟んでおく。その一連のものがどのくらいまとまるのか、選別する時にどの単位で選別するかとか、例えばその報告書一件ずつに対して選別するか、それともある程度のまとまりのファイルに対してやるかによって大分変わってくると思う。ファイル単位でやるのであれば、ファイルに適切な名前が付けられているかどうか等、簿冊の時と同じ問題が出てくるかと思う。

【事務局】：最初の起案した時点で文書の内容などがきちんとしなければ、簿冊もファイリングシステムも同じで、きちんとやれば簿冊でもファイリングシステムに近いやり方ができるといふことか。

【山田会長】：例えばどういうものが起案されているかという出発点を把握したいということであれば、ファイリングシステムだからできるというのではなく、その部分をデータ化するということになるかと思う。管理方式が簿冊とファイリングどっちがよいのかというのは別の問題。

道庁はファイリングシステムではないので、正確なイメージは掴めないところあるが、別に簿冊がよいと言っている訳ではない。ただ意図するところと管理形態というのは、ちょっと違っていると思う。

【及川部長】：道庁はファイルの部分については、簿冊形式で管理されているということか。

【山田会長】：簿冊形式。

【及川部長】：ここで言っているファイリングというのは、バーチャルなファイリングじゃなくて、本当に袋みたいなファイルがあつて、そこに文書を入れていくというイメージか。

【事務局】：まずファイルに入れた文書を箱に入れていくということ。

利点としては、文書に穴をあけなくてよくなる。パイプファイルがないことで、その分厚さが圧縮できて、スペースが圧縮できる。それから歴文化するときにも、パイプファイルから抜き出さなくてもよいので、すぐに読めて移管しやすい。

大きな違いは最初に文書分類表を作っておかないこと。大分類、中分類、小分類までしか作らずその後、その年ごとに発生したものについて、カテゴリーを作っていく。

起案の時点できっちりしておけば、あとは簿冊かファイリングシステムか、管理の形態でどちらを取るか、そこがスタートだということか。

【山田会長】：発生時の把握という観点から言えば、起案なり報告なりする時に、データを入れなければならない。その方が後が楽というところかと思う。

北海道は文書管理システムが入っていて決裁も電子でできるようになっている。ただ紙文書というのは、どうしても消えない。

【及川部長】：その文書リストは公開されているのか。

【山田会長】：保存期間が10年以上の文書については公開している。本当は10年以上に限るべきではないと思うが、なぜか10年以上についてしている。道の場合は行政情報センターというのが我々文書館と同じ法制文書課の中にあるが、情報公開の主管の情報センターの方から公文書の検索システムで公開しているので、道民が検索することは可能。

【石黒副会長】：非現用文書の方で簿冊管理のために残すべきでない文書まで残さなければならないということがあって、ファイリングの方がスペースを圧縮できるか。

【事務局】：そもそも製本しないのでその分だけ圧縮されているが、残すべきターゲットの文書というのは、例えば町内会の名簿で言うと、毎年の役員名簿が未来まで残したいものだが、それ以外の文書が簿冊に沢山入っていて、その簿冊ごと管理しなければならない。

【石黒副会長】：恐らくそういったニュアンスかとお聴きしていた。道庁の場合、スペースの問題というのはクリアされているのか。

【山田会長】：スペースの問題はクリアできていない。管理者が変わると文書を残し過ぎじゃないか、と言われたり、逆にこの文書を取っておいていない、と言われたりする。スペースが非常に厳しい状況。

【石黒副会長】：そういった中で簿冊形式とファイリング形式というのが話題になることはあるのか。

【山田会長】：今のところはない。システムを導入したのが平成15年で、その時それまでの簿冊形式できっちり再現できるように作られた。その後大きな見直しをしないでずっときていて、またデザインし直すという話は今のところ聞いていない。

今指摘のあった、重要なものだけであとはいらない、というところが少し気になる。例えば重要な決裁文書だけ取っておいて、それに付随する決定書はいらないのではないかというところは、逆にすごく難しいと思う。国の公文書管理法の側が、いわゆるファイル単位、行政ファイルで綴ると思う。そうすると、行政ファイルの中にはいわゆる雑多なものが含まれると思うが、その点私も詳しくは知らないが、その中で再度選択しているかどうかとか、あるいはちゃんと一連のものがあるかどうかということについては、職員研修等がすごく重要になってくると思われる。

逆に細かく分けすぎる人がいると困ってしまう。本来一連になるべきものがすごく細かく分けられてしまうということも、考えられなくはない。

【事務局】：職員のレベルを合わせていかなければならない。最初に何年保存すべきか選んでいないと電子決裁などできないですし、それを間違えるとソートをかけた時にヒットしない可能性もでてくるので、やはり入力する人の資質の問題も出てくる。

システムを動かす時にはそういう研修を1回ではなく、定期的に何回もやらなければいけない。入り口をやっておけば出口の選別の時楽になる。

【及川部長】：今まで一緒に簿冊にまとめていたものでも、ファイリングシステムを導入することによって、一つ一つの決裁の重要性に濃淡が出る。その時にファイリングをし直すというか最終的に引き継ぐ段階で、その部分の選択ができるのではないかと思うが、道庁はそういうやり方をしているのか。

【山田会長】：あまり統一的にはしていない。審議会関係の書類の場合、委員の委嘱や議事録、報酬の支払等が全部一緒になっている文書もあれば、報酬の支払は報酬の支払で、別にしている文書もあって、そこは統一されていない。ファイリングの場合そういうところが揃えられるという利点はあるかもしれない。

【及川部長】：会議録を取ることや、あるいはそれを保存することを義務付けているような内部規律はあるのか。

【山田会長】：青少年育成審議会の議事録が作られていなかった、という問題があり、以前に議事録を作れという通達は出されていたが、守られなかった。その事故が明るみに出たので、また通達が出た。うちの公文書管理規則というもので作成義務が明記してあると思う。規則ができる前は文書管理規程しかなかったので、その時にはそういった作成義務が書かれていなかった。今は通則で書かれている。

【事務局】：それは審議会関係の議事録だけか。

【山田会長】：少なくとも審議会と付属機関のものが含まれている。

(※注：道の文書関係規定に関する発言内容については、発言の時点【平成 30 年 11 月 29 日】において条文を精査して述べたものではない。)

【事務局】：石狩市の場合、市民参加条例の方で審議会やこの手の審査会は議事録を公開するように義務付けられている。

【山田会長】：議事録という言い方ではなく、意思決定の過程がわかるようにという風になっている。

内部の打合せについては意思決定がされないから議事録を作らないということになっているかと思うが、逆にないと訊かれた時に困る。やはり公務員として、自分を守るために作る方がよいと思う。

【事務局】：A3の横の紙の1枚目の現用文書の方から。

1 1 番、解決に向けてのたたき台の左側の現状部分というのは、その1番目・文書の発生・保管・保存・廃棄が把握できない。解決の方向性としては文書の作成時に台帳に登録できるよう、台帳はネットワークを通して庁内で閲覧できる仕組みが望ましい、と。ファイリングシステムでなくても解決できる。

ファイリングシステムで行動すると、文書の発生時から登録することで解消できるので、と考えたが簿冊管理でもできなくはない。この利点は発生時からデータベースに入力することで、担当者以外の者でも検索可能ということ。よく言われる文書の私物化、担当者がいないと答えられない、という状況を防ぐことができるかと。

文書作成の有無についても、電子決裁を導入して一度登録すると消せなくなるから、作成された文書がないということにはならないので、この電子決裁の導入により解決できるのではないかと。

2、文書の発生から廃棄まで改ざん防止の措置が取られていない。必ずしも改ざんされているという訳ではないが、紙で作成された記録の改ざん防止は、基本的に困難。記録の完全性を確保するためには、文書が作成されて決裁権者が押印して法律要件として

確立した瞬間から作成者の手から離してしまうのが一番良いのではと考えている。完全な改ざん防止を図るには、電子化が必須ではないかと。電子決裁を行うと日付の修正等の痕跡が追跡可能なので、改ざんしたとわかるようになっている。

ファイリングシステムと中間書庫の導入で、文書は少なくとも完結後1年しか主管課の書庫には保存されず、中間書庫という別の書庫に物理的に移されてしまうので、主管課からはアクセスの制限がかかって、改ざんができなくなってしまうという解決方法になる。

次に3、文書を読んでも何が行われたか把握できない。これは解決の方向性としては、保存文書から内容を理解できるようにしなければならないのですが、文書の作成方法を画一的に行うという手法は存在しないので、組織的に文書作成の水準を高めていくしかないかと。そのためには文書の記述法を統一するなど職員を訓練する必要がある。この課題は電子決裁やファイリングシステムを導入しても解決は難しいので、人材開発、研修等を行うしかないだろうと考えている。

4、誰がいつチェックしたのか分からない。何か事故あった時になぜ事故が起きたのかを把握するためには、どのようにチェックしたのかを紐解く必要があるが、それがあまりなされていない状況。支払や送付業務等で事務ミスが発生しているが、事務を一つのプロジェクトとして捉えて、品質確保のために業務フローの設計とその明示を、手を付ける前にしておかなければならない。そしてそれを記録として残しておく。簡単なものでよいので、どこの部署でチェック入れたっていうのを記録として残しておく、後でどこでミスが起きたのかわかると考えている。これも電子決裁、ファイリングシステムを導入しても難しいと思う。決裁権者が判を押す時に、何で判を押すのか、どのように承認できるのかという時点で業務フローを明示化する必要があるのではないかと。誤配付や情報漏えい事故など、品質を保証する仕組みを構築して、それを文書化しておく。また実際の作業の時に、誰が、どの時点で、どのようにチェックしたのか、ということも記録しておく必要があるだろう。

次に5、製本に手間とコストがかかる。これも今のシステムでは、パイプファイルから白い厚紙のものに製本し直さなければならない。これが非常に手間で、今後職員数が減少することが予想されるが、この時間を確保するのが難しくなってくるだろうということで、これをしないで済ませる方法を考えなければならない。この解決策がファイリングシステムの導入ではないかと考えている。どこに何があるかわからないと人事異動の時に非常に仕事が停滞します。この停滞をコスト要因と考えてコスト増を招かないように、容易化を計る必要があるだろうと。ファイリングシステムでは、文書の発生時に登録しないと保管してはいけないというルールで、登録と同時にどこに保管したかがわかるので、担当者以外でも検索が可能。

人事異動で新しく来た方も、どこに何があるかはパソコンを見れば一目瞭然という状態になる。

それから、現状文書主管課に文書管理が委ねられている。これは各課とか各職員が独自の文書管理を実施すると、公文書が共有できない状態になるということ。一応ルールはあるが守られていない。

文書は、作成から年を経るごとに使用頻度が減少するので、独自の文書管理させないためには、完結後一年経ったものは物理的に主管課から中間書庫の方に保管を移すという手段が必要である。これもファイリングシステムがあると中間書庫とセットで行い、物理的に主管課から離すので、文書主管課に管理を委ねなくて済むと思う。

【工藤委員】：市としては前提としてファイリングシステムを導入しようとしているのか。

【及川部長】：誘導している訳ではないが、やはりそういう管理の必要性は感じる。

【工藤委員】：ファイリングシステムの体系が説明されていないのに、ファイリングシステムを前提に話を進められると、ファイリングシステムがどういうシステムで、実際にどのように動くのかよく理解できていない状態で、約束事がある、と言われても、ファイリングシステムを使う時の文書管理規程の中にそのルールが書かれるのか、そういうこともわからない状態では検討できない。

いきなり中間書庫と言われても、それは何か、と。ファイリングシステムにしたらここで一回引き継ぐというのが、今までの体系では原課管理だった分を文書総括課が1回管理して中間書庫に入れる、ということになるのか。そのあたりの事務の流れを整理しないで現行はこうで、これをこうすると言われても検討しづらい。

市として今後ファイリングシステムでいこうと考えているのか、現行のままで一回改善したいのかということが見えていないのでは。

【及川部長】：ファイリングシステムにも色々なレベルのものがあると思う。ここで言っているこのファイリングシステムというのは何か特定のものを指している訳ではなくて、ファイリングシステムとはこういうものだ、ということをごくこの時点でお示しする機会が必要。

【工藤委員】：私が昔見た千歳市のファイリングシステムは、文書管理の総括課が非常に大きな作業をしなくてはならないという文書管理システムだった。総括課が想定される見出しを打ち出して、紙ファイルという所に全部貼ってから原課に渡すという作業をやっていたと思う。それで原課はそれをもって、新たに出てきたものは文書管理課に行って加筆してもらって打ち出してもらい、というシステムでファイルを作っていた。文書管理課は膨大な量のその紙ファイルを、年度当初に原課に全部渡すために、何千とい

う簿冊から作る。毎年決まったスタンダードのものはそのまま、新たに想定される、今年はこの事業やるからこういうものが発生する、というものは、その見出しを協議して作成するという形で、ファイル作成作業をしていたような気がする。ファイルのシステムと言いながらも、莫大な事務量になるのではないかという気がする。

【及川部長】：システムとは言いながら、かなりアナログが入っている。

【山田会長】：電子化の前から、ファイリングシステムは存在している。

文書管理システムのシステムと言うと何かコンピュータ的な感じだが、ファイリングシステムというときのシステムは、コンピュータと関係なく存在しているので、そこは区別がついていないのではないかな。

電子化、文書管理システムによって解決ができるのではないかということと、ファイリングシステムによって解決できるのではないかということは少し違うと思う。

私がイメージしているファイリングシステムは、バーティカルファイリングシステムで、2つ折りフォルダってというのがあって、そこに決裁文書、報告文書を一件一件放り込んでいく。そうして一連のものは同じ箱に入れるようなイメージで、それは決して電子システムと関係なく成立しうる。

文書を発生時から把握することは簿冊でもでき、原課から一年経ったら離して保存することも簿冊でもできる。そこらへんも少し整理を進めた方がよい。

ちなみに、私は何年か前こちらに伺った同じ年にニセコ町に行き、ニセコ町は今工藤さんが言ったような、文書管理課が最初に全部そのフォルダを用意して配る方法ではなくて、各担当で自分のところでフォルダ名のシールを作成したり、新しいファイルを作成しなければならない時は登録したりだとか、電子の部分とファイリングシステムとを融合したような感じ。

【石黒副会長】：今工藤委員と山田会長から千歳とニセコの事例をお話いただいて、非常にイメージが湧くという印象を受けたが、これは検討の過程で先例になるかもしれない。今日は研修報告という議題も用意されているようだが、研修や行ったところのファイリングシステムの導入事例や具体的なイメージなどがあれば、教えてほしい。

【事務局】：研修の内容ではないが、たまたま研修で同じグループになったファイリングシステムを導入している市の公文書館の職員から聞いた事例はある。

埼玉県の高市というところで、電子文書、電子決済は導入せずにファイリングシステムを20年以上やっている。文書管理の仕方としては、今のうちと同じで一つの部署で現用も非現用も全部一貫管理。

利点は移管率が非常に高いということ。移管率というのは、非現用になる時に歴史的

公文書にして公文書館に引き継ぐことを移管と言い、簿冊の価値を判断して歴文化をするところでつまずいて、公文書館に引継がれるべき文書が引継がれないと下がる。

久喜市では、その移管が非常にスムーズとのこと。細かいところまで突っ込んでいないので、それがファイリングシステムによる効果なのか、それとも現用から非現用まで一貫して同じ部署で管理しているという、この管理のやり方がすごくよいのかということとは不明。目録は全部手打ちということで、そこの手間は全く省けていないから、やはりそれは大変とのこと。

久喜市は人口 15 万人ぐらいということで、規模感も参考になりやすい。そういうファイリングシステムの利点と、電子化の是非というところの実例はあった。

あと電子決裁については宮城県の現用文書の主管課の方がいて、電子決裁は導入しているけれども、電子決裁率がものすごく低いとのこと。

その理由が電子決裁のインターフェイスが使いづらいということ。結局電子決裁で決定書の表紙の部分を作るまではよくても、添付資料が付いてくる場合に、その添付資料が閲覧しづらいし、添付の手続きがパソコン上で非常に操作しづらいということで、職員がそのシステムを使いたがらないから、電子決裁はされていない。全部、今までどおり紙で出している。目録は電子上で作成されて文書番号だけは電子で登録されているので、電子決裁システムをやめるという話にはならないが、システムの存続自体にお金がかかるのに全然使っていない、ということになっている、とのこと。

なので電子決裁をやる場合はやはりインターフェイスを、例えばメールを 1 つ作って添付資料を添付ファイルで付けるというぐらい簡単な操作にしないと難しく、あとは添付資料の全てが紙と同じように見られるくらい見やすい感覚のものでないと難しいとのこと。

【事務局】：ファイリングシステムに前のめりになっているような説明になっているが、ファイリングシステムは良いのではないかとということで、色々な情報を集めて来年度以降更に研究したいという段階。

道内では千歳、ニセコはもうファイリングシステムを導入している。もう 1 つは美唄市が導入しているので、行こうかと。それから道外だと、埼玉県庁がファイリングシステムを導入していて、埼玉県の市町村もファイリングシステムを導入しているところが多い。

それから、神奈川県相模原、藤沢市がファイリングシステムの先進的な取り組みをしているので視察に行きたいが、申し上げた通り全てがファイリングシステムで解決できるという自信はまだない。

【山田会長】：繰り返しになるがファイリングシステムで解決が図れるのではないかとということと、文書管理システム、パソコンを使うと解決できるのではないかとということ

ろの課題を、もう少し分けた方がよいと思う。

【事務局】：今ファイリングシステムというのは電子で管理するのが前提になっている感があるので、一緒になってしまうのはそのあたりの事情もあるが言われた通り、ファイリングシステムと文書の電子化、文書管理システムでそれぞれ分けて整理させていただきたい。

2 番目。文書が発生時から把握できない。これも移管率の問題もあるのですが、最初に全ての公文書を把握しておかないと、歴史的公文書に移管すべきものが漏れてしまうということで、最初の現用文書の段階から、全ての公文書を一括して管理できるようにしておくことが望ましい。先程、会長のおっしゃったことは、文書管理システムの方で作成時から登録するようにすれば解決できるのではないか、ということだと思う。

それから次に、現用文書と管理するシステムが違う。非現用文書ということで、歴史的公文書を集めなければならなくなったのが平成 12 年頃からだが、後から集めなければならなくなったので、システムが全然違う。

特殊事情だがこれも将来的には統一して、手間がかからないようにしないと、移管率は上がってこないと考えられる。

可能であれば文書作成時に決定書ごとにユニークコード、今だとバーコードや QR コードを付けてしまえば、将来的にそれが歴史的公文書になった時も、元々正式な公文書であったということが確認できると思うので、作成時から特定できるような何らかの措置をすべきと考えている。

次に 3、選別集時における判断が稚拙。制度が始まってからあまり期間が経っていないので、どのようなものを集めるのかという基準がまだ職員の中でも確立されていないということが一番大きい。最初に全ての決定書・報告書を登録しておいて、主管課において歴史的公文書であるという部分をデータ上でタグ付けしておけば、廃棄時に判断するという手間がかなり省けるかと。それからそのタグ付け、これが歴史的公文書であるという判断が正しかったかどうかというのも、将来的にすり合わせができるので、主管課の人達の選別の能力がどんどん高まってくるのではないかと考えている。

それから先程言った簿冊管理のために、残す必要のない文書まで保存しなければならない。これはファイリングシステムであれば、決定書ごとに管理していますので、そういうのはなくなってくると思う。

5、目録が庁内でさえ公開されていない文書がある。これは現用文書と管理するシステムが違うということもあるが、目録は公開すべきと考えている。今一部収集アーカイブズの目録は、庁舎内の LAN で公開している。これをシステムが違うので、公文書から非現用文書になった組織アーカイブズを入れるとなると、エクセル上で担当者がコピーすればよいだけの話だが、その前に全ての歴史的公文書となった文書にユニークコー

ド、番号を振っていかなければならないから、それが手間で今、作業が進んでいない状態。将来的には、目録を Web 上でも公開していくのが望ましい。

それから、文書の作成義務がない会議録。行政資料館の最も重要な役割は、行政執行の意思形成過程検証のための記録の保管・保存だと思うが、石狩市は先程申し上げたとおり、市民参加条例に基づいて市民が参加する市議会、審査会等っていうのは、議事録の作成が義務付けられて全て公開されているが、一定の役職以上の職員、幹部職員が入る会議、例えば予算の勉強会、庁議等の議事録の作成は義務付けられていないという状況。

ただ将来的に市政を検証するに当たっては、そういった会議での物事の決まり方を記録しておかなければ検証できないと思うので、これは公文書管理条例の中で規定するのが望ましいと考えている。

次は非現用文書の中での収集アーカイブズだが、収集側、担当者のガンバリズムで成り立っているということだが地域アーカイブズの収集自体が事務分掌に盛り込まれていないので、正式な仕事になっていない上に組織アーカイブズについてもあくまで市史編纂、石狩市史を将来作るための資料として今集めているのに過ぎないため、市民に対して公開するという動機もない。このアーカイブズをどうするかというのは、市の全体的な戦略とも関わるアーカイブズ戦略の中に入ってくるので、戦略を決めてからか、と。アーカイブズの収集自体は現用文書の規定を改訂すれば済むこと。このアーカイブズが市政にどう役立っているかということは何らかの形で市でコンセンサスを得た上で、組織の方向性を定めなければいけないと考えている。

2、史料の受け入れ態勢が整っていない。史料というのは文書だけでなく、ポスター、チラシ、モノ、写真、絵、何でも史料として一カイクスに入ってきますが、そのようなものを市政の中でどう位置付けていくか。コンセンサスを得ないと、収集しても意味がないので、意味がないということ言えば、体制が整えられないのも当然。なので、体制だけを整えるのではなくて、整える前になぜこれを集めなければいけないのかという方針を見なければいけないと考えている。

3、寄付・寄託のルールがない。当然だが収集後の戦略が必要。何でもよいから集めればよいとなると、スペースの圧迫があるので、どのようなものを集めるかという方針を定めないと、ルールを作ってもあまり意味がない。

それから、個人情報など非公開のルールがない。先程も申し上げたとおり、私共で集めている収集アーカイブズは、あくまで市史編纂のための史料ということで、一応現用文書で扱い、公開に当たっては、情報公開条例に基づいて、申請に対して公開するという形になっているので、非公開にしくても良いような史料を公開する動機が薄いから、そのためのルールは今のところない状況。国では公文書管理法において歴史的公文書は情報公開法の適用を受けないという住み分けがなされている。

情報公開条例で、請求に対して公開するという扱いだと、どうしても郷土研究をする方

にとっては手続きが煩雑なので、早急に直したいところだが、公文書管理条例の策定を視野に入れて情報公開条例の適用除外にしないと、今のままでは簡易な公開はちょっと難しい。それから市民の利用を想定していない市史編纂のための史料なので、アーカイブズが市民、及び市民の将来への説明責任のためであるという認識に立って、広く容易に閲覧できるようにしたいとは考えているが、まだそのための法制度の研究が進んでいない状態。

ただ既に写真やポスター、チラシというのは、地域の組織アーカイブズとして私共のところに集まっているので、これをただ収蔵しておくのはもったいない、早急に市民が使える史料にしていきたいと考えている。

今の状況・体制では情報政策課の中で保管しているが、閲覧のスペースもなく、収納庫も不足気味なので、行政資料館の建物、ハードの方も考えていかなければならない。

それから図書館、文化財課との連携がなされていない。各施設は文化財課は博物館法、図書館は図書館法で根拠法令が異なり、各々の目的を果たすべく活動しているが、収蔵しているものが市民の財産という点では一致しているので、少なくとも何が収蔵されているかは公開すべきであると考えている。私共の方は、収蔵しているものはデータベースになっているので、公開しようと思えば今でもすぐ公開できるが、文化財課と図書館の方の史料のデータベースがどうなっているかは、把握できていない。将来的には、統合するか一つのシステムで保管できるようにするのが望ましい。

【石黒副会長】：私は市役所の事務をしているので、収集アーカイブズのデータベースにはアクセスすることができて、かなり努力していることを承知している。使いやすいものだと思う。Web上で公開することも可能という話で、これを実現したら非常に有意義な情報として提供できるのではないかと、という印象を持っている。

【山田会長】：収集アーカイブズはこの間見せていただいたが、市の公文書以外と、市以外から集めた両方いずれも市史編纂史料として市が保有しているので、情報公開の対象ということか。

【及川部長】：集めたものの中で、出してしまうと個人情報でまずいかというものは例えばどんなものがあるか。町内会の名簿等、住所・電話番号等が含まれているものか。

【事務局】：個人情報の定義を個人が識別できるかどうかという観点で言えば、結構あると思う。あと陳情書を作るための署名というのが、住所や名前が書いてあるが歴史的公文書で保管しているので、それはほぼ全て個人情報に当たる。

【及川部長】：市民に利用していただくために個人情報の部分をクリアしていく、としたら、逆に使い勝手が悪いということもいえるのかもしれない。公開のためのルールを確

立する必要がある。

【事務局】：ルールを作っても、やはり公開する時に分けていかなければいけない。予め分けられればよいが、そのための人員を割けるかどうか。九州へ視察行った時には閲覧の申請があってから黒塗りをして、それをPDF上で黒塗りして、まずそれをデジタルデータにしてから公開する、という方法を取っていた。そうすると、今の人員ではちょっと難しいかと考えている。

【山田会長】：情報公開で開示請求が考えられる。例えばこういう史料を市が持っているのではないかと、公開して欲しい、と来たら、やはり同じことをすることになると思う。ただ予め使いたい方が、史料があるかないかを知ることができないという点で、大いに違いはある。

【事務局】：そんなに個人情報が入っているものが多いかというと、そうでもない。ポスター等には入っていない。
例えば学校で作成された史料等もあるが、それは生徒の個人名が入っているので、難しい部分があるかと思う。収集アーカイブズではあまりないと思う。

【事務局】：北海道でも同じような請求が来たら、石狩市と同じ情報公開条例、公文書管理条例はないので、情報公開という形で公開するのか。

【山田会長】：北海道の場合は道立文書館とか北海道博物館が公開するものとして持っている資料については、情報公開の対象外となる。

だから資料として持っているけれども、公開できない・アクセスできないものについては、情報公開の対象になる。

資料目録を公開している未整理とかそういったものが該当する。持っているとは分かっているけれども公開していない。それは一般公開されていないので、情報公開の対象になる。それと公開するものとして持っている資料については情報公開の対象ではないので、情報公開条例とか個人情報保護条例による非開示情報とはちょっと違う。

性格は違うが、同じようなものがあれば、それは公開するかどうかということについては配慮していて、例えばこういう情報については、何年間は非公開にするというような決まりを作ってやっている。その情報の種別は、情報公開の制度とほぼ同じだが、違うのは何年か経てば見られるようになっていることかと思う。そういったやり方は、日本国内のアーカイブズに大体共通している。年数の違いや情報の種類の違いがあるが、いずれ公開できるものとして位置付けているやり方自体は大体どこも同じ。

【事務局】：市町村の場合だと、将来的に戸籍の除票が歴史的公文書になってくる可能性がある。そうすると除票の保存年限が今 150 年だが、それまでは保存すべきということになる。

【山田会長】：最低限の年限は保存しなければならなくて、アーカイブズがないと経過したら廃棄しなければならない。

【事務局】：廃棄するということに対する批判も大きい。

【山田会長】：それで 80 年から 150 年に延びた。

【事務局】：将来にとってどうかは分からない。市町村では出てくる可能性があると思う。

【山田会長】：組織アーカイブの方、3 番で、選別集時の判断が稚拙。これは道立文書館も同じ。先程の説明の中で、選別は主管課が行うということだが、これについてはそれでよいのかどうかを、もう一度考えた方がよい。

というのは、主管課の職員はそれぞれの業務上、文書が何年保存されなければならないのか、という観点での考えだが、それを越えた時にいるかいらないか考えるのはなかなか難しい。

そういうことはやはり別の観点、別の部署で考えるべきではないかと思う。それを主管課で考えて判断しなければならないとなると、かなり負担が大きいのではないかと。負担が大きいと、だんだん適当になると想像される。

【事務局】：今現在だと私共の方に移管された 5 年以上の保存年限の文書は、私共のデータに入っているので管理できるが、それ以外の文書は主管課で管理しているので、そのデータを私共が見ることはできない。ルール上も廃棄してから報告するようなかたちになっているので、把握できないことになっている。

【事務局】：今できる方向として考えられるのは、一応文書分類表っていう簿冊名で一覧になっているものがあるので、実際主管課が簿冊をどう作成しているかは分からないが、一応分類表上のタイトルの簿冊で何年保存か決まっているので、その分類表についてうちと主管課で話合って、最初から歴文化すべき簿冊を決めるという方法はある。

【山田会長】：公文書管理法は予めファイル基準表物件をつくっておいて、その中で将来アーカイブズに関するものというのを決めているかと。その基準を決めるのはアーカイ

ブズと原課で一緒にやる。基準に当てはまるかどうかの判断は原課でやる。そういうやり方だけれど、今言ったようなやり方も一つあると思う。ただ国の場合は、アーカイブズの方の人数が凄く少ないので直接見るのは難しい。石狩市も人数は少ないので難しいかもしれないが、全体の規模も国とは違うので、もう少し管理していくことは可能ではないかという気はする。

【事務局】：それでも移管されたもの、こちらに持って来たものについては、例えば支出伝票みたいな定型的なものは捨ててしまうが、それ以外のものは目を通してから捨てているのでフィルターは通っているけれど、やはり主管課で捨てられているものについては目が届かないかと思う。

【山田会長】：発生時から把握できるようになれば、その時点で決めることが可能になると思う。北海道の場合には、一応こういうシステムになっていて、文書が完結して、翌年度から保存が開始されるが、その保存開始から廃棄の間に、文書課の方で選別をするという仕組みになっている。やはり全体の量に対して職員が少ないので相当頑張っても漏れがあるかと思う。

私見だが、やはり原課の方で推薦するのと、文書課の方で見直すっていうのを合わせて漏れがないようにするのが良いのではないかと思う。あと気付いた点がありますか。

【石黒副会長】：では一つ、データの収集アーカイブについて。前回、第1回で北海道博物館から返却されてきた資料について話したが、最近元々の地域で保管することが結構重要視されてきていると思うけれど、やはり重要なものについてはなかなか寄託したものが戻ってこないのが原状。石狩市の場合だと、場所請負人だった村山家の文書が250件ぐらい、北海道大学の北方資料館と北海道博物館に寄託されたままで、やはり一般的にはなかなか利用しにくい状況。寄託者が個人だが石狩市在住で、郷土研究会の会長でもあるので、同じものを図書館に複写で全部置いている。その結果、市民がすぐに閲覧できるような状態になっていて、活用しやすい状態ではある。過去に移管したもので、石狩市の重要な史料となるようなものについては、何らかの提携等によって市民が市内で活用できる状況を作れないかと思うが、いかがか。

【事務局】：コピーしたものをうちで公開する、というようなイメージか。

【石黒副会長】：原本は返してもらわなくてもよいけれども、例えば複写した史料等が比較的手軽に見られるものとしてリストにされていて、収集アーカイブが公開されるという時に、これについては複雑な手続きを取らなくても活用できるという、二次史料的な扱いはある意味必要ではないかと感じている。

【事務局】：図書館の場合は地域史料として集めていて、閲覧が原則である。

【石黒副会長】：三者で保管する場所をどうするかということもあるけれど、共通データベースを置いておいて公開しやすい図書館が保管し、公開するというようなことは特に古文書とか、地図とか写真資料については必要かと思う。例えば写真資料で今必要なものがあって、北大に行って複写もしてきたが、やはりそこまで大げさにしなくても手元で見たいと思う。楽をしたいのかと言われればそれまでだが、石狩に関連する史料については、ある程度こういったリストを持っていれば出せる、という仕組みは必要なのでは、と思う。

【及川部長】：おっしゃる通りだと思う。

【石黒副会長】：北海道史研究協議会という団体があり、その会報に掲載する原稿の内容で、実は2ページ目に赤で書いてあるところがあるが、これは私の間違いを発見してしまった。ここで赤は修正後なのだが、4ページ目に誤りと訂正後のものを載せてある。

何が違うかという、安政二年（1855年）と安政五年（1858年）の違いで、これは今北海道で小樽と石狩が日本遺産に追加認定されて、来年フォーラムを行うという動きがあり、わりと北海道の北部の北前船の位置付けというのが問題視されているのだが、これは本州の研究者は明治三年を一つの区切りとして、海官所設立というのを契機としているのだけれど、実は先程事例として挙げた村山家文書の中に、安政五年午年の石狩改革一件という文書があり、これが根拠になって、読み込んでいくと具体的に直舩というのがいつ行われたかということが記載されたものがある。これがあるもので石狩改革を行った時点で、石狩役所ができた時点ではなくて、石狩改革を後に行った時点で直舩が認められ、石狩に船が来るようになったと訂正した。この根拠が問われたときにこういったものが図書館では公開されて、一般の方も見るできるので、そこで検討してくださいと返答することが可能になると思う。

これは石狩市にとっては非常に重要な問題の一つになることなので、北大の日本文学・日本史の谷本先生とかなり具体的に詰めたり話をしてきて、「これで行きましょう」ということになって訂正をした。そういった根拠を問われた時に、その限定史料が石狩市として公開できる状態になっているか、道立図書館に行ってみせてもらってくださいというのとは若干違うだろう、というのが先程の趣旨。

【事務局】：これに関して一言言わせてもらおうと、文書の完全性の話になってしまうが、原本を確保していないところが写しを公開すると完全性がリンクできなくなる。だから本物を持っているところが写しを公開するのと、持っていないところが写しを公開する

のでは、完全性の担保という点で違いがある。今持っているものをデジタル化して公開するのは良いと思うが、村山家文書に関して言えば、北海道博物館が今原本を持っているのでできることなら、こちらの方に移した上で、デジタル化して公開したいというのが本音。そのための体制は整っていないが。

【石黒副会長】：今そういった理想的なパターンを検討すべきかと思うし、寄託したのも返却してもらっているわけだから、これもついでにという。そうでない場合でも利便性の問題と、正確さの問題の兼ね合いということはやはりあるのかと思うが、一つの収集アーカイブズの方性としては、課題として残しておくことは可能だと思う。

【山田会長】：主に収集アーカイブに関してになるかと思うが、公文書管理法にならって公文書管理条例を作った場合、市史史料として集めている資料が公文書ということになると、利用請求権、利用請求して、審査されて、通知を受けてようやく見られる、みたいなパターンになってしまうが、国においても札幌市もそれだとあまりに煩雑だということで、簡易的な手続で閲覧できるようにしている。

そういったことは、石狩市の方でも仕組みを考えていただきたいと思う。見せられるものだけでも面倒くさくなく見られるように。

【事務局】：それはやはり見せられるものか、見せられないものかをまず分けるという作業が必要になる。

【山田会長】：なのでいったん審査したものは、そっちで見られるとか、そもそもそういう見せられないものもないので、そういうものは簡易の方で公開するという仕組みを是非作っていただきたい。

【工藤委員】：収集アーカイブズの資料はあれが全てなのか。

【事務局】：データベース上で見ると、今 8,000 点ある。これからも増え続けていく状態。田中実さんの資料を今いただいているけれど、100、200 単位で増えていく。

【工藤委員】：原本をいただいたのか。

【石黒副会長】：田中先生はこの文書管理システムが適正だとお考えで、自分が使ったものも全部こっちに渡すというお話をされていて、信頼関係を造成されているということも大事だと思うので、紹介します。田中先生は私達の会の顧問です。

【山田会長】：石黒委員から話があった、図書館で公開するということも考えられる方法ではあるだろうと思う。組織アーカイブズと収集アーカイブズに分けて、収集アーカイブズだとそういう方法もあり得るかと思う。けれどもそうすると、非公開の判断は図書館が負うことになる。それはそれで難しいかと思う。

【石黒副会長】：今月 11 月 15 日に私共郷土研究会で田中顧問の講話をいただいたが、その時に金子家文書という史料の話が出て来て、これが明治期に北越から花畔に入植した金子家が残した史料で 1,600 点ぐらいがあるけれど、これは当時の行政史料として第一級のものだというご紹介いただいた。そしてこれは全て活字化されている。砂丘の風資料館に入ったまま、全く公開されない状態。図書館にほんの一部がある。私たちは見せてくれと言ったら見られるとは思いますが。時代は違うけれども、村山家文書に匹敵するぐらい重要なものだというのは田中先生がおっしゃっていたので、例えば図書館に移管して公開するみたいな働きかけをやっていくというのも、これを発展させる一つの地ならしのような形で進めていただければありがたい。これは市民団体レベルで進めにくいことですので、ご検討いただければと思う。

【事務局】：個人情報が入っていても、図書館内で閲覧するのであれば確か大丈夫だったはず。逆に言うと文書館の方になると、個人情報が入っていると黒塗りしなければならない。

【石黒副会長】：そういった場所の住み分けということと、データベースの共有化ということは、非常に大事な視点になってくる。

【山田会長】：図書館であれば、全部オープンになるとはちょっと思えない。図書館でそういう審査業務みたいなことをしなくてはいけないとなると、公開基準についても考えなければならない。

【石黒副会長】：例えば学校の統合をしたときの閉校記念誌というのは、過去のものは名簿が載っている。図書館ではそれは一般に公開していない。閉架書庫に入れて申請しても余程の理由がない限りは出せないようだ。そういうことも含めて、どの団体が持っていることによって、どういった活用が可能なのか、そこも収集アーカイブの課題の一つの解決の仕方としてあるのではないか。

【事務局】：色々私達の課題が出てきたので、こちらの方で整理をしていきたいと思う。今日ご意見をいただいた部分を整理しながら、提言書の骨格のようなものを次回以降お示ししていければと思う。

【山田会長】：これをもちまして閉会します。皆さん長時間ありがとうございました。

議事録確定 平成 31 年 1 月 31 日

石狩市行政資料館設立等検討会

会 長 山 田 正 印