

四国基礎自治体を対象に実施した公文書管理に係る調査の結果報告

令和4年2月8日

香川県立文書館 嶋田典人 岡山シティミュージアム 飯島章仁

はじめに

- 「公文書館法」(第3条)、「公文書管理法」(第34条)には、適正な公文書管理は地方公共団体の責務と規定。
- 令和元年度の役所・役場文書の管理がどのように行われているか。
- 昭和さらに平成の合併によって全国の市町村数は大きく減少。
- これら合併や過疎化にともなう旧役場の統廃合が進んでいる。
- 施設の改廃にともなう廃棄が進んでいる危惧
- 現用文書の保管、歴史公文書の保存、旧役場文書の有無

四国の市町村数

- 95市町村 首長部局と教育委員会別々に送付190の部署
- 徳島県8市15町1村の $24 \times 2 = 48$
- 香川県8市9町の $17 \times 2 = 34$
- 愛媛県11市9町の $20 \times 2 = 40$
- 高知県11市17町6村の $34 \times 2 = 68$

平成の大合併による市町村激減

- 徳島県50→24市町村
- 香川県43→17市町
- 愛媛県70市町村→20市町
- 高知県53→34市町村

アンケートの回答 190部署の内

- 徳島県29／48 3町無回答
- 香川県23／34 1町無回答
- 愛媛県31／40 全自治体回答
- 高知県33／68 8町村無回答

- 190部署の内116から回答（61%回収率）
- 95自治体の内83から回答（87%回収率）

第1問 貴庁には、公文書を管理するための条例や規則等がありますか。（複数回答可）

a	公文書（文書）管理に関する条例がある。	5	2	3
b	公文書（文書）管理に関する規則もしくは規程がある。	106	61	45
c	公文書（文書）管理に関する要綱・要領がある。	3	2	1
d	公文書（文書）に関わる例規等はない。	2	0	2

第2問 貴庁では、『文書事務の手引き』やマニュアル等がありますか。

a	ある。機能している。	38	20	18
b	ある。なかなか機能していない。	11	7	4
c	『文書事務の手引き』等がない。	57	32	25
d	その他	5	2	3

「ない」が過半数

第3問 貴庁では公文書を保管する書庫がありますか。（複数回答可）

a	本庁舎等に文書主管課が管理する集中管理書庫がある。	27	16	11
b	本庁舎等に文書主管課が管理する集中管理書庫はあるが、書庫内の文書管理は各課に任せている。	55	32	23
c	本庁舎では各部課ごとに書庫があり、各部課分散管理がなされている。	41	21	20
d	本庁舎では各部課ごとに執務室の書棚等を利用しており、まとまった文書を収納する書庫はない。	4	2	2
e	支所庁舎等出先機関にも支所等庁内集中管理書庫がある。	30	17	13
f	その他	3	2	1

本庁舎等に文書主管課が管理する集中管理書庫はあるが、書庫内の文書管理は各課に任せているところが最も多く、次いで本庁舎では各部課ごとに書庫があり、各部課分散管理のところ次ぐ、文書主管課による書庫と文書両方の集中管理はそれに比して少ない。

第4問 貴庁ではファイリングシステムを導入されていますか。

a	ファイリングシステムを導入している。	42	23	19
b	ファイリングシステム一部導入している。	7	4	3
c	ファイリングシステムは導入していない。	59	33	26
d	ファイリングシステムを導入する予定がある。 () ころから導入予定。	1	1	0
e	その他	2	1	1

「導入していない」と答えたところが過半数を占める。次いで「導入している」が40%ある。

第5問 貴庁では、全庁的に電子的な文書管理システムを導入していますか。

a	導入している。	41	24	17
b	導入する予定がある。() ころから導入予定	4	2	2
c	導入する予定はない。	54	29	25
d	その他	11	7	4

「導入する予定はない」と答えたところが半数を占める。次いで「導入している」が40%あり。

第6問 貴庁では、電子決裁システムを導入していますか。

a 導入している。	9	4	5
b 一部導入している。	13	7	6
c 導入する予定がある。() ころから導入予定	5	3	2
d 導入する予定はない。	75	40	33
e その他	8	5	3

導入する予定はないが70%を占め、導入と一部導入を合わせても20%に過ぎない。

第7問 貴庁では、文書分類表やファイル基準表等がありますか。

a ある。機能している。	63	36	27
b ある。なかなか機能していない。	33	20	13
c 文書分類表等がない。	14	5	9

「ある。機能している。」が60%で、「ある。なかなか機能していない。」が30%、

「ない」が10%で、「ある」が90%を占めている。

第8問 保存期間が定められている場合最も長い公文書（除籍簿等法律で保存年限が定められている文書を除く）の保存期間は何年ですか。

a 永年	98	50	48
b 30年	11	9	2
c その他	4	3	1

「永年」と回答した数が90%である。10%しか「30年」と答えたところがなく、30年の保存期間を満了して非現用文書での歴史公文書となり公文書館等で保存されるしくみにはなっていない。

第9問 貴庁では、保存年限が満了した文書の廃棄はどのように行われていますか。

a 文書主管課が行っている。	20	13	7
b 各課で行っている。	78	38	40
c その他	16	11	5

「各課で行っている」が70%を占め、文書主管課が20%と少なく全体を俯瞰しての全庁的廃棄の扱いにはなっていないことが考えられる。

全体の傾向

• 80%～100%

規則・規程による公文書管理（問1）文書分類表やファイル基準表等がある（問7）。最長保存期間が永年保存（問8）。

• 60%～80%

電子決裁システム導入する予定がない（問6）廃棄は各課で（問9）

• 40%～60%

文書事務の手引き・マニュアル等がない（問2）。本庁舎内で書庫は文書主管課、文書は各課管理（問3）。ファイリングシステム導入していない（問4）。電子的な文書管理システムの導入予定はない（問5）。

旧役場文書について

- 平成の合併直前に存在した自治体中残存していると回答があった自治体は、徳島県は34/50（68%）、香川県は34/43（79%）、愛媛県は58/70（82%）、高知県は28/53（52%）で残存率は50%を超えている。
- 明治の市町村制から昭和の合併期までは、徳島県は59/161（37%）、香川県は74/200（37%）、愛媛県は68/344（20%）、高知県は26/245（11%）で、50%には満たないが**徳島、香川の残存率が共に37%**で高い。

旧役場文書の残存自治体—残存率高い

- 徳島県では、徳島市（10/16）鳴門市（8/11）**吉野川市（13/14）**美馬市（8/12）石井町（4/5）神山町（5/5）松茂町（1/1）藍住町（2/2）板野町（3/3）東みよし町（4/4）。香川県では、善通寺市（7/7）**三豊市（22/22）**土庄町（6/7）琴平町（3/3）多度津町（6/6）。愛媛県では、八幡浜市（10/13）新居浜市（9/13）松前町（3/3）砥部町（2/3）伊方町（5/6）松野町（2/3）。高知県では、**安芸市（9/9）**須崎市（5/6）安田町（2/2）、中土佐町（2/3）梶原町（2/2）

旧役場文書の残存自治体

- 香川県**高松市15/46** 愛媛県宇和島市が13/30、両市は平成の合併時に近隣の自治体と合併したため旧役場数すなわち分母がそれぞれ46、30と大きく上記のように残存率が高率とはいいがたいが、旧役場文書が二桁数存在する。
- そのほか、上記を除き、残されている数が10未満の旧自治体文書が残存している現自治体は、香川県の丸亀市、坂出市、さぬき市、綾川町、愛媛県では、西条市、大洲市、伊予市、西予市、愛南町、高知県では高知市、南国市、大豊町が挙げられる。徳島県は該当がない。

公文書館のある自治体の事例

- 現在自治体においては公文書管理の例規は規則・規程によるものが多く、今後公文書管理条例を期待したい。高松市と三豊市には公文書管理条例とそれぞれ**高松市公文書館**、**三豊市文書館**がある。
- 永年保存文書を30年保存文書に有期限化し評価・選別を行い公文書館に移管できるようにする公文書のライフサイクルも実現できている。両市はそのモデルとなることを述べたい。

公文書館のない自治体の事例

徳島県吉野川市総務課

- 第14と15問 「各課において書庫に保存」で「目録があり見せることができる」

高知県安芸市生涯学習課（歴史民俗資料館）

- 第14と15問 保存場所「図書館・博物館・資料館等」で「目録があり見せることができる」
- 所轄の違いはあるが「目録整備」すなわち保存だけでなく利用環境の整備に努めていることが旧役場文書の残存率が高いと考えられる。

歴史的公文書と合併旧市町村引継文書について

歴史的公文書に関して（第10問～第17問）

- 1 歴史的公文書を保存するルールの有無（第10問）
⇒ 大部分の自治体で未着手
- 2 歴史的公文書の保管の状況（第11問、第14問）
⇒ （公）文書館、図書館・博物館・資料館、文書主管課、その他
- 3 合併旧市町村引継文書の保存の状況（第13問）
⇒ 多くの自治体で保存（部分的保存のところも多い）
- 4 合併旧市町村引継文書の目録作成と閲覧公開の状況（第15問）
⇒ 大部分の自治体で未着手

第10問 貴庁には、保存年限満了後も貴重な資料として残すべき歴史的公文書についての条例や規則・規程等がありますか。

a	現用の公文書例規とは別に歴史的公文書について定めた条例・規則・規程がある。	5	3	2
b	公文書等について定めている条例・規則・規程の中に歴史的公文書に関する規程もある。	18	13	5
c	今後歴史的公文書に関する例規の制定や改正予定がある。	8	4	4
d	歴史的公文書について定めた例規等はなく、制定の予定も無い。	79	40	39

第11問 第10問でaもしくはbと答えられた市町村におたずねします。歴史的公文書の保管はどのように行われていますか。

a	公文書館・文書館で保管。（設置予定も含む）	5	4	1
b	図書館・博物館・資料館等で保管。	4	1	3
c	文書主管課が保管。	9	5	4
d	その他	9	7	2

第12問 公文書・行政文書の管理に関して、自由にお書きください。

収納スペースの確保に苦慮している。
保存文書の増加に伴い書庫の残りスペースが少なくなっている。
公文書を保存するスペースに限界がきている。
保管庫の不足。
年々増加する文書・保管資料に苦慮している。

文書管理事務のマニュアル等がなく、公文書管理に苦慮している。
文書登録や文書の廃棄は各部署に任せており、取り組みに差が生じることがある。
統一したシステムの重要性は理解しているが現状は難しい。
文書管理規定や文書管理マニュアルがあっても職員一人一人の文書管理の意識が高くないと、役場全体の公文書の整理を行うことは難しい。
規定通りに運用できておらず、事務効率の低下を招いている。

適切な保存年限等、公文書管理の具体的なノウハウを知りたい。
公文書管理について詳しいノウハウを知りたい。
具体的な公文書管理のノウハウを知りたい。
他市町村の管理状況について知りたい。
古い文書は整理できていないものも多く、具体的な文書管理のノウハウを知りたい。

第13問 貴庁では、平成18年（2006）まで進められた、平成大合併以前の旧役場文書はどのように残されていますか。

a	合併していない。	24	14	10
b	引き継いでいる。	60	34	26
c	引き継いでいない。	0	0	0
d	ほぼ廃棄した。	3	1	2
e	把握していない。	10	5	5
f	その他	10	4	6

第14問 旧役場文書はどこで保管していますか。

a	公文書館・文書館	4	3	1
b	図書館・博物館・資料館等	18	7	11
c	本庁舎の書庫・倉庫等	54	31	23
d	支庁舎の書庫・倉庫等	48	29	19
e	自治体史編さん室・元編さん室	2	1	1
f	休校中や閉校した学校の空き教室などを利用	23	14	9
g	その他施設（公民館・出張所・コミュニティセンター等）	11	5	6
h	現用文書（行政文書・永年公文書）の中にあり歴史的公文書としては残していない	16	9	7
i	残っていない	6	3	3
j	その他	3	1	2

第15問 貴庁では、旧役場文書の目録（台帳・データベース等でも可）があり、それによって文書を住民に見せることができますか。

a	目録があり見せることができる。	13	8	5
b	目録はあるが、見せるための体制が整っていない。	16	8	8
c	目録がないため見せられない。	63	34	29

第17問 旧役場文書について、自由にお書きください。また、文書の量などお寄せいただける情報等がある場合はお書きください。

<引継文書の量と内容の詳しい記述>

- ・□□村文書約1400ファイル（それ以外は少量）。
- ・量は、□□村5000件、□□村3200件、□□・□□□・□□で640点。
- ・旧役場庁舎に長櫃で保管されていた旧役場資料を教育委員会で保管している。
- ・近世後期～近現代までの約1700点で、内容は土地台帳や徴税台帳など。

<文書の所在状況を調査または集約中>

- ・令和2年3月に、主に歴史的公文書を保管するための施設の整備が完了し、現在、昭和の合併以前の文書を含む旧役場文書の集約作業を行っている。
- ・現在旧町村の記録を調査中であるが、他課で調査しづらい。また、その他他課にもある可能性があり、新庁舎建て替えに伴い整理され始めている。

第17問 （続き）

<自治体史編纂との関係>

- ・町史編さんを行った頃に収集した写真・文書を廃校舎に保管している。
- ・市史編さん資料については、香川県立文書館に寄託している。
- ・すべて市史編さんのために収集したもので、大半はコピーである。全部で33箱有るが、部分的にしか残っていない。上記に合併前の資料を含む。

<保存の困難と困惑>

- ・史料の管理が困難・また保存状態が悪く劣化が著しい。市町村レベルで歴史文書を健全な状態で保管管理するのは、人手と資金面から困難な面が多い。
- ・昭和30年度以前の文書は約30箱あるが、合併前の自治体の文書かどうか判別つかない状況である。
- ・旧町、旧村の非現用文書は注意してきたが、ほとんど残っていない地域もあり危惧している。
- ・旧役場文書については、引き継ぎ当時の情報が分からないため、引き継がれるべき公文書が全て引き継がれているのかは不明。
- ・保存の基準が不明。リスト化されていないものが大半。

まとめ 1

自由記述からうかがえる、文書保存への課題

<歴史的公文書の保存への課題> (第12問=自由記述)

- ・収蔵スペースが不足
- ・統一した保存マニュアルが不備、または不徹底
- ・保存のためのノウハウが不足

<合併旧市町村引継文書の保存への課題> (第17問=自由記述)

- ・ひとつの自治体で、約数千ファイルの規模で残存している例がある
- ・文書の所在情報がなかなか把握できない
- ・自治体史の編纂過程で集められたものもある
- ・保存管理が困難
- ・旧市町村からの引継時に関する情報が不足している

まとめ 2

調査に協力いただいた四国の自治体への評価

歴史的公文書も、旧市町村引継文書も、保管はまだかなり多くなされている。統一した基準やマニュアルがなく、自治体の多様な施設で保管されている。保存や管理のためのノウハウが求められている。

- ⇒ 公文書館が未整備でも、文書を残す努力は、さまざまになされている
博物館、図書館、資料館での保管
自治体史編纂との関連で保管
教育委員会が歴史的公文書を深く把握している例もある
など、それぞれ文書保存への思いがあり、方向性は多様である。

多様なあり方を踏まえ、保管場所、制度、ノウハウなど、あと一步の後押しを皆で互いにやっていけるようにしたい。

徳島県内の自治体の実地調査（神山町）
アンケート調査とあわせて行った、訪問調査の成果も一部紹介
します。



徳島県の山間部の神山町では、廃校になった学校校舎を利用して保管しています。



文書は整理・分類の上で目録が作成され、教育委員会が窓口になって閲覧にも応じています。



神山町の歴史的公文書の保管状況

徳島県内の自治体の実地調査（徳島市）



徳島市でも歴史的公文書や旧市町村引継文書の保管状態を視察させていただきました。