

ファイリング・システムと文書の秩序維持について

—埼玉県立文書館における歴史的資料の整理業務から—

大石 三紗子

はじめに

現在の地方自治体をはじめとする行政組織、また、民間企業においては、文書整理事務の能率化を目的として、ファイリング・システムによる文書管理を実施している。ファイリング・システムはもともとアメリカで考案されたシステムだが、第二次世界大戦後、文書整理の画期的な方法として、日本の自治体、企業が導入を進めた。日本においては、従来、簿冊形態で文書を管理することが常であったが、ファイリング・システムは予め分類されたフォルダーに文書を挟むことによって管理を行う。この方法は、簿冊による管理と比較して、分類の利便性、文書の検索性が優れ、オフィス事務の向上や環境改善に一役買ったと言える。

このような状況から、現代の組織記録はファイリング・システムによって管理されている文書を含むことがあり、これらの記録を保存するアーカイブズは、ファイリング・システムによって管理された文書群と対峙することになる。地方自治体の公文書館における公文書の移管業務は、ファイリング・システムを導入しているのであれば、まさしく、このシステムを意識しなければ作業を進めることができないだろう。

しかし、ファイリング・システムで最も多く使用されるフォルダーという保管道具は、アーカイブズにおける利用提供を考慮したとき、扱いにくい点がある。フォルダーには文書を挟み込むだけであるため、文書が物理的に固定されず、保存されてきた秩序が容易に入れ替わる可能性や、紛失・脱落の可能性があるのである。

この点から、埼玉県立文書館（以下、本稿では当館とする。）では、歴史的資料として移管した文書を閲覧利用に供するため、フォルダー内文書の並べ替えや綴じ込み作業を行っている。ただし、この作業は、文書群の整理原則である原秩序尊重の原則⁽³⁾や原形保存の原則⁽⁴⁾に触れる可能性を指摘することもできるだろう。本稿では、筆者の業務経験に基づき、当館におけるファイリング・システムによって管理された文書の整理方法を紹介し、フォルダー内文書の秩序を固定することについて考察する。

本稿の構成は次の通りである。まず、ファイリング・システムがどのような文書管理の方法であるか、一般的な方法として市販の概説書等から整理し、埼玉県において実施されている方法について述べる。次に、埼玉県におけるシステムの導入過程と実施状況についてまとめる。最後に、これらの状況を踏まえて、当館においてどのような整理を行っているか紹介する。

なお、本稿で紹介する当館における歴史的資料の整理手順は、明確な規定に基づいて行っている作業ではなく、おおよその共通認識の下で行っているものである。また、本稿における見解は、全て筆者個人の意見であり、当館の方針を示すものではないことを断っておく。

1 ファイリング・システムによる文書管理

1-1 一般的な方法

冒頭でも述べた通り、ファイリング・システムはアメリカで考案された文書管理の方法であり、現在、日本において導入されている

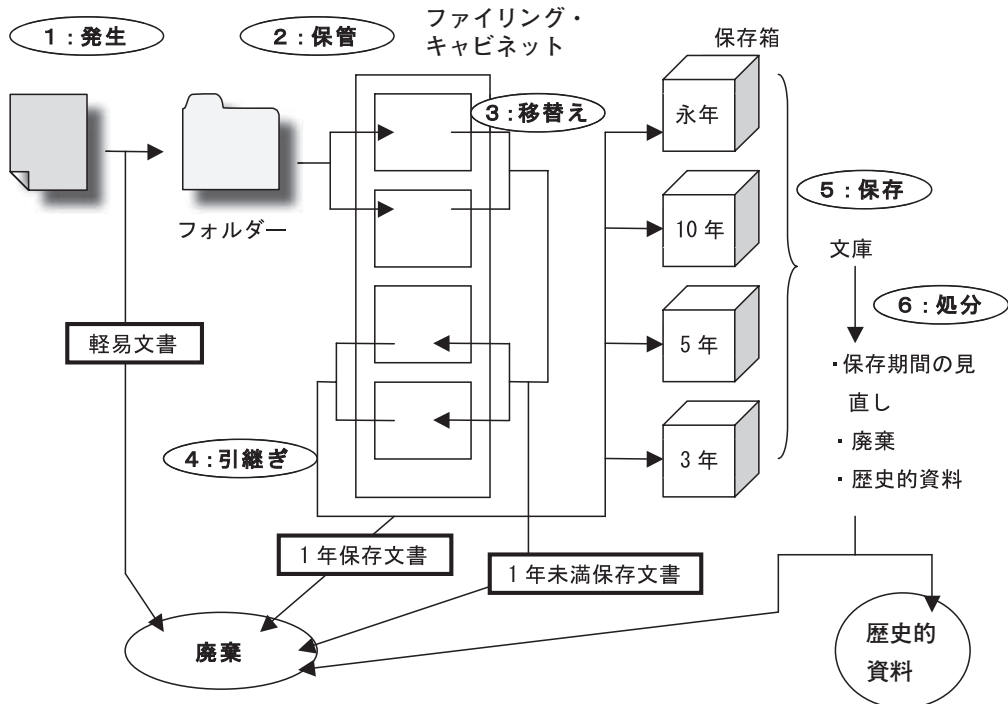
ファイリング・システムはアメリカの手法に倣ったものである。ファイリング・システムの手順等具体的な方法については、市販の入門書や概説書が多く刊行されている⁽⁵⁾。これらの概説書等からファイリング・システムによる文書管理の方法を整理する。

アメリカでは、「ファイリング・システム」という言葉を単にファイルの並べ順という意味で使っている。しかし、日本ではシステムを導入して以来、「ファイリング・システム」という言葉を、文書の整理保管だけでなく廃棄に至るまでの過程を定める一連のシステムという意味で理解している。従来の簿冊形態による文書管理では、文書を編纂するまで担当者が文書を所持しがちであり、文書が私物化され、組織的な文書管理をしにくい傾向があった。ファイリング・システムは、文書を共有スペースに保管し、不必要な文書を適切

に廃棄することによって、文書の私物化を防ぎ、事務室を文書の倉庫にしないということを、組織的に徹底する文書管理なのである⁽⁶⁾。すなわち、ファイリング・システムの導入は、ファイリング・キャビネットとフォルダーによる収納という形態的变化のみならず、組織的な文書管理制度の改革を意味すると言える。

ファイリング・システムによる文書の整理、管理、そして廃棄に至るまでの具体的な流れは、おおよそ次のような手順を取る。まず、年度の初めに、ファイル基準表を作成する。これは、一年間に発生する文書を想定して作成する分類表のことである。作成、收受によって発生した文書は、このファイル基準表によって設定された分類に従って用意されているフォルダーに収納される。そのフォルダーは、課所等の組織で共有するファイリング・キャビネットに収納されている。キャビ

図 1



城下直之『文書管理・記録管理入門—ファイリングからISOマネジメントまで』日外アソシエーツ、2008年、p.121、図7-21 を参考に作成。

ネットは複数段に収納スペースが分かれているので、上段に発生した文書を収納する。そして、翌年度、キャビネットの下段にフォルダーごと移す。翌々年度、キャビネットからフォルダーを取り出し、保存年限毎に保存箱へ納める。保存箱へ納めた文書を、文書課等組織全体の文書を集中管理する文書主管課へ引継ぎ、保存年限別に集中管理用の文庫で保存する。その後、保存年限が満了したとき、文書を廃棄するか、歴史的資料としてアーカイブズへ移管する。この手順を図に示すと図1のようになる。

以上の手順からもわかる通り、ファイリング・システムの大きな特徴は、文書を共有化するために、課所等の組織内で共有のフォルダーとファイリング・キャビネットを使用していることだ。このフォルダーの使用方法については、概説書を参考に詳しく述べておく⁽⁷⁾。

フォルダーは文書が発生する前に作成されるファイル基準表に則ってファイリング・キャビネットに設置されるため、フォルダーが存在するからといって、全てのフォルダーに文書が存在するわけではない。もし、分類に相当する文書が発生しなければ、当然、空のまままで終わるフォルダーが発生する。ただし、空のフォルダーが存在するということは、ファイル基準表と実際に発生する文書が合致していないことになり、望ましい状態ではない。すなわち、基本的にフォルダーには、最低でも文書1枚が収納されていることになる。

概説書によるが、1つのフォルダーに入れることができる文書量は約50～100枚までとされ、それ以上の文書を入れる際はフォルダーを分けることが推奨されている。フォルダーに入れる文書は一件ずつホッチキスやガチャック、クリアファイル等でまとめ⁽⁸⁾、新たに入れる文書を、フォルダーを取り出して読むときに上になるように重ねて整理する。

文書によってはフォルダーとファイリング・キャビネットによる管理が難しいものもある。例えば、大量に発生する申請書、台帳等は、ファイリング・キャビネットではなく、

ロッカー等に収納する方が管理しやすい場合もあるだろう。このような場合は、フラットファイルやパイプ式ファイル等、綴じ込み型のファイリング用具を使用し、別の収納棚で保管することも想定されている。このようなファイリング・キャビネット外に保管する文書については、文書所在カードを作成し、該当する分類のフォルダーに挟むことによって、文書の所在を示す方法がある⁽⁹⁾。ファイリング・システムというフォルダーに挟まれた文書を想像しがちだが、それ以外の方法で管理されている文書も存在するのである。

1-2 埼玉県の方法

埼玉県が実施しているファイリング・システムは、先に整理した一般的な方法とほとんど変わらない手順で運用されている。ここでは、戦後の文書管理関係例規を参照し、簿冊による文書管理とファイリング・システムによる文書管理の違いも含め、その方法を見てみる。

昭和29年度に施行された「埼玉県庁文書処理規程」(昭和29年6月21日埼玉県訓令第15号)では、35条1項に、完結文書の編纂方法が定められている。それによると、文書を作成した主務課が保存期間毎に文書を編纂し、仮綴した上で全庁の文書を保管する秘書課に送付、秘書課において本綴し、文庫に保存していた。この規程を全面改定して施行された「埼玉県文書規程」(昭和37年3月10日埼玉県訓令第3号)では、仮綴と本綴の過程がなくなり、文書を作成した主務課が本綴まで行うことになった(25条1項)。すなわち、本綴を行う主体が文書を集中管理する文書主管課から文書を作成する主務課へ変わり、文書の保管過程において秩序を固定する段階が変わったことになる。

ファイリング・システムの導入は、さらに、この「埼玉県文書規程」を改正することによって、例規の中に位置付けられた(昭和45年5月1日埼玉県訓令第11号)。これによると、ファイリング・キャビネットとフォル

ダー、保存箱を使用する文書管理の流れから、「つづり込み」をせず、「新しいもの」を「最前の位置」に置くといったフォルダーの使い方まで、先述した市販の概説書にあるようなファイリング・システムの方法が定められたことがわかる（24～32条）。また、例外規定として、フォルダーによる保管が不適当なものの管理方法も定められている。「台帳・帳簿・図書等でフォルダーにより保管することが不適当なもの」については、「鉄製書庫等」で「保管」し、保存の必要がある文書は、「年度別、保存年限別等に区分」し、「類名を付して編さん」する、すなわち簿冊での保管が認められていた（27条1項、28条、32条の5）。

その後施行された「埼玉県文書規程」（昭和58年3月31日埼玉県訓令第5号）、「埼玉県文書管理規則」（平成13年3月30日埼玉県規則第61号）・「埼玉県文書管理規程」（同年月日埼玉県訓令第22号）では、フォルダー管理の具体的な手順は定められなくなったが、管理の流れに変化はなく、キャビネット等での収納が適当でない場合の例外規定も設けられている⁽¹⁰⁾。具体的な管理方法については、「ファイリング・システム実施要綱」に定められ、詳細な手順を示したものに、文書課が発行している「ファイリング・システムの手引」⁽¹¹⁾がある。埼玉県では、この要綱と手引に従ってファイリング・キャビネットやフォルダーを管理しているが、手引の内容は市販の概説書等の内容と大きな違いはなく、1-1で述べた方法でフォルダーを管理している。

ファイリング・システムの導入によって、フォルダーに挟む文書は「つづり込み」をせず、文書を作成する主務課による編纂行為がなくなった。この点は、歴史的資料の整理を行う上での重要な変化と言える。すなわち、歴史的資料の移管を行う時点では、文書が物理的に固定されていないため、移管を受ける当館において、秩序の維持や固定をどのように行うか考えなければならぬのである。

2 ファイリング・システムの導入

2-1 埼玉県における導入の経緯

冒頭でも述べた通り、ファイリング・システムはアメリカで考案された文書管理の方法であり、日本国内に本格的に導入されたのは第二次世界大戦後である。戦前は行政組織を中心に、文書を簿冊形態で保管することが一般的であったが、この頃も文書の保管容器としてファイリング・キャビネットが販売され、一部の企業では、文書をファイリング・キャビネット⁽¹²⁾で保管するパーティカルファイル方式を導入していた。しかし、事務能率を目的として行政組織を中心に普及したのは、占領軍の影響も受けた戦後のことであった。

埼玉県は昭和44～45年度にファイリング・システムを導入し、それ以前は戦前も含めて簿冊による文書管理を行っていた⁽¹³⁾。以下、システムの導入経緯について述べる。

埼玉県のファイリング・システム導入は、文書事務の改善を目的として行われた。その経過については、「文書事務の管理改善に関する報告書」⁽¹⁴⁾が詳しい。この報告書によると、県は当時、急激な人口増加による事務量の増加に伴い文書処理件数が増加する一方、文書処理に従事する職員数は増加しないという、事務上の問題を抱えていた。この状況を踏まえて、昭和41年度に開かれた事務改善委員会において文書事務の実態調査とその改善案を策定することが決められ、その結果、昭和41年10月にこの報告書が提出された⁽¹⁵⁾。報告書では、文書の整理・保管方法、保存の改善が取り上げられ、ファイル基準表によるフォルダーを利用した文書管理、いわゆるファイリング・システムの方法が改善案として提示されている。

この報告書を受け、当時文書事務を主管していた文書学事課は、昭和42年度に「文書事務管理改善のための年次計画（3か年）」を作成し、3年をかけて、本庁・出先機関全課所においてファイリング・システムへの切り替えを行うことになった⁽¹⁶⁾。計画の初年度にあたる昭和43年度は、導入の準備期間とし

て、担当者が研修を受講したり、先進地の視察をしたりしてファイリング・システムの知識を深め、必要な用具を選定し、モデル課として文書学事課、福祉課、農政課の3課にシステムを導入した。そして、昭和44年度よりファイリング・システム実施要綱を施行し、本庁全課の切り替えを始め、45年度には出先機関でも切り替えを行った⁽¹⁷⁾。

その後、文書規程を改正するなど、例規の整備によって着実にシステムへの切り替えが行われたが、システムの運用は実際に文書管理を行う職員の手にかかっていると見える。当時の職員は、ファイリング・システムの導入に、どのように対応したのだろうか。

2-2 ファイリング・システムの浸透

長年、簿冊による文書管理を行っていた県庁職員にとって、ファイリング・システムの導入は文書管理の基本を大きく変える出来事であった。システム導入を担当した文書学事課(昭和47年度以降文書課)は、切り替えを円滑に進めるために様々な推進活動を行っている。例えば、職員に対して文書事務の手順を周知するため、「文書だより」等の広報紙を発行することは、その活動の一つである。このような広報紙には、ファイリング・システムを導入した昭和44年度より発行された「文書だより」⁽¹⁸⁾、この「文書だより」を引き継ぐかたちで昭和50年代に発行された「文書の広場」⁽²⁰⁾と「分かりやすい文書シリーズ」⁽²¹⁾、そして、平成になってから発行されている「文書だより」⁽²²⁾がある。この内、「分かりやすい文書シリーズ」は、タイトル名の通り、読みやすい文書例を提示するものであり、文書管理の手順を啓発するものではない。このため、本稿では、ファイリング・システム関係の記事が掲載されている「文書だより」や「文書の広場」を参照した。

昭和45年1月に創刊された「文書だより」は、文書事務改善計画を推進するために文書学事課が作成し、各課に配布していた広報紙である。この広報紙には、文書の作成、

管理に関する記事が掲載され、ファイリング・システム実態調査の結果など、ファイリング・システムの普及に関わる記事も多く見られる。これらの記事から、システム導入当時の職員の反応を見てみよう。

昭和45年1月に発行された「文書だより」第1号には、本庁各課におけるファイリング・システムの切り替えが完了し、次の段階としてシステムの整備を行う必要がある、とある。要綱が定められ、道具が揃ったとはいえ、簿冊での管理に慣れた職員が、急にファイリング・システムに則った文書管理を確実にすることは難しい。そこで、文書学事課は各課の自己診断をもとにファイリング・システム実施状況の実態調査を行い、結果を「文書だより」に発表した。「文書だより」に掲載された昭和45～48年度の実態調査結果によると、この調査はこの間6回行われており、各課の実態を4～5段階で評価することにより、実態を把握している。

各調査結果をまとめたものが、表1-1、1-2である。また、評価基準の詳細については表2にまとめた。この評価基準によると、いずれの調査においても、完全にファイリング・システムが実施されている状態を「良い」と評価し、その他の評価では何らかの不具合があることを示している。不具合がある評価の中でも、「やや良い」や「普通」・「やや悪い」の評価では、システムが何とか維持できる状態と言えるが、「努力を要する」と「悪い」の評価は、システムが機能していないという評価である。評価基準に対するこの見解から、調査結果を見ていく。

まず、完全にファイリング・システムを実施している状態と言える「良い」の評価を受けた課の割合は、システム導入から年数が経過するにつれて、減少傾向にあることがわかる。対象機関毎に分けて整理すると、本庁は40.0%→36.1%→17.7%→7.9%、出先機関(地方庁舎・合同庁舎内に設置されていたもの)は47.6%→41.8%→35.7%となっている。1～3回の調査時と4～6回の調査時で

は評価基準が異なり、若干基準が厳しくなっていることから単純に比較することはできない。しかし、全体的に完全にシステムを実施できていた課は少なく、導入から3年を経ても完全には定着していなかったことがわかる。

一方、システムが機能していないと言える「努力を要する」と「悪い」の評価については、調査を通して本庁は10%前後、出先機関は0~3%とほとんど変化がない。図面等、ファイリングに適さない文書を多く扱うなどの理由から、システムを実施できていない課は固定化していた可能性がある。

以上の調査結果によると、ファイリング・システムの実施には、実際に多くの困難が伴ったと考えられる。その困難の要因は何だったのだろうか。

表2によると、「やや良い」、「普通」、「やや悪い」の評価を受ける基準には、統一を欠いている、懸案フォルダーの扱いが不適切、文書のファイル方法が不適切、ファイル基準表が作成されていない、文書分類に不備がある、フォルダーの使用方法に不備があるなどの指摘事項が示されている。調査において、これらの評価を受けている課は、実際にこのような点ができていなかったと言える。また、文書学事課は、「文書だより」に調査結果を受けた注意事項を掲載しているが、特に目立つ注意事項も、文書のファイル方法に関すること（文書の向き、日付順に並べる、文書量が多いなど）、懸案フォルダーの扱い方、ファイル基準表の作成、分類やフォルダーの使用方法に関すること（フォルダー名の付け方、見出しの付け方、雑フォルダーの扱い方など）である。これらはいずれも、ファイリング・システムに特徴的な作業であり、簿冊による文書管理に慣れた職員にとっては馴染みにくかったことが予想できる。

このことは、ファイリング・システム導入直後に行われたアンケート結果からもうかがうことができる。このアンケート結果は、「文書だより」第4号（昭和46年1月発行）に掲載されており、質問内容と回答数をまとめ

たものが表3である。

アンケート結果からは、大半の課がファイリング・システムの利点を感じていることがわかるが、質問2と7の文書の私物化と懸案フォルダーの扱い方に関する質問や、4の不用文書に関する質問、11の貸出票に関する質問に対しては、約1/3の課が「変わらない」、「不便になった」などと回答している。「文書だより」には、アンケート結果とともに、回答に対する理由の一部とその対処法が掲載されているが、その掲載内容によると、質問2と7については、習慣で机の引き出しに懸案文書を入れてしまうこと、4については、どのような文書でもファイルできてしまうこと、11については、ほとんどの職員が使用していないことが、理由として挙げられている。懸案フォルダーの扱い方や、フォルダーから文書を抜き出す際に使用する貸出票の仕組みは、習慣や今までになかった一手間のため、なかなか定着しにくかったようだ。ファイリング・システム実施状況調査の結果は、これらの実態を反映しているものと言えるだろう。

なお、このアンケートにおいて全ての課が、文書の廃棄に関する質問（6、14、15）に対しては「容易になった」、「役に立つ」と回答している。現場においてファイリング・システムが、まず、文書の廃棄に有効なシステムとして認識されたことには注目しておきたい。

2-3 現在の実施状況

このように、システムの浸透に困難がありながらも、指導を繰り返し行い、印刷物を通してPRするなどの文書課職員の努力によって、ファイリング・システムは次第に定着していった。「文書の広場」第27号の記事によると、昭和59年には、文書事務にファイリング・システムを導入して事務能率の向上を図り、他の模範とされる団体に贈られるグッド・ファイリング賞の総合賞（社団法人日本経営協会主催）を受賞し、外部からもファイリング・システムの定着が認められた。こ

表 1-1

調査年月・対象			評 価	良 い	やや良い	普 通	努力を要する	計
1	昭和45年 2月	本庁	課数	24	15	15	6	60
			%	40.0	25.0	25.0	10.0	100.0
2	昭和45年 7～8月	本庁	課数	22	22	11	6	61
			%	36.1	36.1	18.0	9.8	100.0
		出先機関*	課数	10	11	0	0	21
			%	47.6	52.4	0	0	100.0
3	昭和46年 1～2月	本庁	課数	11	27	17	7	62
			%	17.7	43.5	27.4	11.3	100.0
		出先機関*	課数	28	25	12	2	67
			%	41.8	37.3	17.9	3.0	100.0

表 1-2

調査年月・対象			評 価	良 い	やや良い	普 通	やや悪い	悪 い	計
4	昭和48年 1～2月	本庁	課数	6	12	28	22	8	76
			%	7.9	15.8	36.8	28.9	10.5	100.0
5	昭和48年 2～3月	出先機関*	課数	25	17	13	14	1	70
			%	35.7	24.3	18.6	20.0	1.4	100.0
6	昭和48年 9～12月	出先機関*	課数	17	25	40	49	10	141
			%	12.1	17.7	28.4	34.8	7.1	100.0

・%…小数点以下第二位四捨五入

・「文書だより」2、3、5、11、12、15号より作成。

*調査2、3、5の出先機関は、地方庁舎・合同庁舎内に設置されていたもの。調査6は、地方庁舎・合同庁舎外に設置されていたもの。ただし、調査2については、当時システムを導入していた機関を対象としているため、課数が少ない。

表 2

調査回数	評 価	内 容
1, 2	良い	課全体の統一がよくとれており、懸案フォルダーによる未処理文書の保管も適切。
	やや良い	良好であるが、一部統一を欠いている面がある。
	普通	各係単位にはまとまっているが、課全体の統一に欠ける面がある。懸案フォルダーによる未処理文書の保管に適切を欠く面がある。
	努力を要する	文書主任、ファイル事務担当者等は理解しているが、課の大部分の職員に趣旨が徹底していないためか、切り替えに非常に消極的である。
3	良い	課全体の統一がよくとれている。
	やや良い	良好であるが、一部統一を欠いている面がある。
	普通	各係単位にはまとまっているが、課全体の統一に欠ける面がある。懸案フォルダーによる未処理文書の保管に適切を欠く面がある。
	努力を要する	文書主任、ファイル事務担当者等は理解しているが、課の大部分の職員に趣旨が徹底していないためか、乱雑になっている。
4～6	良い	よく実施されている。
	やや良い	おおむね良いが、文書の日付け順や向きがそろっていなかったり、雑フォルダー、貸出し票の使用方法等に改善の余地がある。
	普通	基本的なことは一応守られているが、まだ適当でない点が多い。
	やや悪い	ファイル基準表が作成されていなかったり、文書分類、フォルダーの使用法、文書のファイルのしかた等に不備がみられる。
	悪い	ファイリング・システムを実施するうえで定められた基本的なことを、ほとんどの職員が守っていない。

・「文書だより」2、3、5、11、12、15号より作成。

表3

1. 必要な文書が早く取り出せるようになったと思いますか。					
取り出せる	58	わるくなった	2		
2. 公文書の私物化がなくなったと思いますか。					
なくなった	43	変わらない	17		
3. 文書の整理が円滑になったと思いますか。					
円滑になった	47	変わらない	12	複雑になった	1
4. 不用文書が少なくなったと思いますか。					
少なくなった	41	変わらない	19		
5. 執務環境が良くなったと思いますか。					
良くなった	48	変わらない	12		
6. とじないで、フォルダーに文書をファイルするので、廃棄の際に容易になったと思いますか。					
容易になった	60	容易にならない	0		
7. 懸案フォルダーは、未処理文書の整理促進、私物化の防止に役立つと思いますか。					
役立つ	46	変わらない	9	役に立たない	5
8. 基準表による体系的な整理方法は、文書の活用に便利だと思いますか。					
便利だと思う	58	変わらない	2		
9. キャビネットの引き出しの表面に、文書分類を明示することにより、文書のありかが、わかりやすくなったと思いますか。					
わかりやすくなった	59	わかりにくくなった	1		
10. キャビネット方式の文書整理は、便利だと思いますか。					
便利である	50	変わらない	5	不便である	5
11. 貸出し票の利用は、文書の出し入れに便利だと思いますか。					
便利である	37	変わらない	19	不便である	4
12. 基準表は、各課で分類、保存年限等を決定するので、文書の管理がよくなったと思いますか。					
良くなった	55	変わらない	5		
13. 会計年度による文書の整理は、暦年にくらべて文書整理が便利だと思いますか。					
便利になった	57	変わらない	3		
14. 「移しかえ」は、不要文書の廃棄等、文書の整理および環境の整備に役立つと思いますか。					
役に立つ	60	役に立たない	0		
15. 各課において保管している文書について、不要となった際随時廃棄できるようにしたことは、文書整理に役立つと思いますか。					
役に立つ	60	役に立たない	0		

・「文書だより」4号より作成。全て原文のまま。

・本庁の62課を対象とし、回答件数は60課。

の賞の受賞は、都道府県の中で埼玉県が初めてであり、受賞理由として、全庁的な協力体制の下でシステムが定着し、有効に活用されていることに加え、このシステムを基礎にして、情報公開制度の早期実現を可能にした点が評価されたとある。⁽²³⁾

埼玉県が全国にさがかけてファイリング・システムを定着することができた理由には、準備段階でのPRを徹底したことや、導入を段階的に行い、計画に無理がなかったことなどが挙げられるが、一番の理由は、実施状況調査を継続することによって文書課が運用状況を定期的にチェックし、そして、職員一人一人が日常の事務としてシステムを実践してきたという、導入後の維持管理体制にあるだろう。県の職員は毎年人事異動で入れ替わり、新しい職員も入庁するため、ファイリング・システムを維持するためには継続的に研修や実施状況のチェックを行う必要がある。ファイリング・システム実施状況調査は、現在もファイリング・システム実施要綱に基づいて定期的に行われており、文書課はシステムの運用維持に努めている。

3 歴史的資料の整理との関係

3-1 留意点

埼玉県では、廃棄決定を受けた公文書の内、県政の推移、内容、仕組み等がわかり、県民の生活の様子及び社会の情勢を反映しているものを、歴史的資料として当館に移管している。⁽²⁵⁾ 歴史的資料として当館が移管を受ける文書は、当館の資料として整理、保存され、調査・研究の対象として利用提供されることになる。当館のようなアーカイブズにおいては、資料の収集、整理、保存が重要なことはもちろん、利用提供も重要な業務である。しかし、歴史的資料は、廃棄決定がなされるまでは現用の公文書であり、現在ではファイリング・システムで管理されている文書である。これらの文書を当館において利用提供するとき、その扱いには、ファイリング・システムが採用する保管形態の特徴から、いくつかの

注意を必要とするだろう。

ファイリング・システムの最大の特徴は、文書の保管形態にある。フォルダーで管理される文書は「つづり込みをしない」、すなわち固定されていない文書である。このことから、フォルダーに挟まれた文書は、フォルダーの中で簡単に順番が入れ替わり、最悪の場合にはフォルダーから脱落する可能性がある。このような形態で保管された文書を、そのままの形で当館の資料として利用提供する際、どのような問題が生じるだろうか。

一つは、フォルダーの中で文書が分離しているため、利用者が一読しただけでは、理解しにくい可能性がある。簿冊で管理された文書は、最終的に時系列で綴じられ、冒頭に目次が付されるため、第三者が閲覧するとき、内容を理解しやすいという特徴があった。一方、フォルダーによって管理された文書は固定されないため、秩序が崩れてしまう可能性があり、下手をすると閲覧する時によって秩序が変わってしまう恐れがある。利用者は閲覧する度に、文書内容を理解するため、フォルダー内の秩序がどのようになっていたか、推測しなければならない。

もう一つの問題は、紛失や盗難の危険性である。フォルダーによって管理された文書は、簡単に抜け落ちる、もしくは抜き取ることができてしまうため、紛失や盗難の危険性が高くなる。この問題については、閲覧の際に適切な監視体制を行うことによって対処することになるが、故意ではない事故を十二分に防止するためには、文書を物理的に固定することが必要となるだろう。

以上のことから、ファイリング・システムによって管理された文書を第三者へ利用提供するには、原秩序の固定と、文書の紛失防止の観点から、フォルダー内の文書を物理的に固定することについて検討する必要があると言える。このとき、当館をはじめとするアーカイブズでは、アーカイブズの管理における原秩序尊重の原則や原形保存の原則を念頭に置きながら、その整理方法を考えなければ

ならないだろう。

3-2 埼玉県立文書館における事例

3-2-1 フォルダー等の整理

当館は、昭和44年に開館して以来、廃棄された公文書の中から、郷土の歴史にとって重要なものの移管を受けてきた。内規で移管基準が定められるも、当初は明確な規定はなく、廃棄文書の発生を受けて移管し、整理や公開は行えていなかった。昭和55～63年に、開館以来移管してきた歴史的資料の整理を実施し、この頃、文書の洋製本化作業を行った。当館が開館した昭和44年度はファイリング・システムが実施された年度であり、この整理で対象となった資料には、既にフォルダーで管理されている文書も含まれている。この時の整理では、複数のフォルダーをまとめて製本したり、簿冊で管理されていた文書も同じように製本したりした。このため、この整理の対象となった文書は、一律同じ体裁で製本されている。

この整理以降は、原則として、移管した文書の保管形態を変えずに整理している。ただし、フォルダーに挟まれた文書は3-1で述べた通り、そのままでは秩序を維持することができず、脱落の恐れもあるため、文書に穴を開けて、フォルダーごと綴り紐で綴ることによって固定している。

ここからは、ファイリング・システムで管理されることによって発生する文書の保管形態別に、現在の当館職員が行っている整理手順を説明する。なお、本稿の冒頭でも述べた通り、この手順は明確な規定があるものではなく、担当者によって対処が微妙に異なる場合もある。本稿において述べる整理手順は、おおよその共通認識によって行っているものであり、そのような内容として理解していただきたい。

先述した通り、ファイリング・システムにおいては、ファイリングの道具としてフォルダー以外にも様々な形態のものを使用するが、埼玉県においてよく見られるものには、フォ

ルダーのほかに、フラットファイル、パイプ式ファイル、ポケットファイルがある。保管道具の形体については、p.48の写真1～5を参照してほしい。

①フォルダー

1-1で述べたように、フォルダーに文書を入れる際には、新たに入れる文書を、フォルダーを取り出して読むときに上になるように重ねなどのルールがある。整理を行う際には、まず、このルールに従って、文書を並べ替えたり、文書量が多過ぎる場合にはフォルダーを分けたりする。このとき、一つだけルールに従っていないことがある。それは、文書を年月日順に並べ替える順番である。当館では、現用での整理手順とは逆に、古い年月日が上にくるように並べている。利用者にとっては文書が時系列に並んでいる方が、内容を理解しやすいためである。

フォルダーを分けたり、並べ替えを行ったりした上で、文書の脱落を防ぐため、文書とフォルダーに穴を開け、綴り紐でフォルダーに綴じている。この行為によって文書の秩序を固定することはできるが、文書の原形に変化を加えていることは否定できない事実である。

ファイリング・システムの概説書等で紹介されているように、フォルダーに挟まれている文書は、一件ごとにホッチキスやガチャックで綴じられている。これらの綴じ具は、現用の整理においては便利な道具であるが、錆を発生させるため長期の保存には適さない。これらは整理の際に取り除いているが、ホッチキスについては除去に手間がかかり、現在の作業員では対応できないため、近年は当面そのままにしている。

フォルダーに挟まれている文書の中には、クリアファイルに挟まれているものもある。クリアファイルは、文書を綴じる際に不便であるため、現状では除去している。また、同じように封筒に入っている文書もあるが、これについても、封筒に書込みがあるなどの理由がない限り、封筒を取り除いて文書を綴じ

ている。封筒を残す場合は、封筒に穴を開けて綴じている。

フォルダーには、フラットファイルに綴じられた文書や、小冊子、パンフレット、刊行物が挟まれていることもある。この場合は、フォルダーに綴じることが難しいため、フォルダーと分けて分冊にすることがある。薄い冊子については、封筒に入れて、封筒入りの文書と同じ処理をすることもある。

以上が、基本の整理方法である。その他、B4用のフォルダーを使用している文書については、管理の利便性を考慮し、A4用のフォルダーに移し替えている。移し替える際には、B5判の文書はそのまま、B4判の文書は折りたたんで綴じている。

②フラットファイル

フラットファイルに綴じられている文書は、そのまま保存することが基本であるが、綴じ具が金具のものについては、錆が発生するため、綴じ具を外し、綴り紐で綴じ直している。クリップ、ガチャック類があれば、除去する。

③パイプ式ファイル、ポケットファイル等

これらも、基本的にはそのまま保存している。ただし、綴じ具が外れてしまうものについては、綴り紐で綴じ直している。クリップ、ガチャック類があれば、除去する。

3-2-2 ファイリング・キャビネット外に保管される文書の整理

「埼玉県文書管理規程」には、ファイリング・キャビネット等の「収納用じゅう器に収納することが適当でない場合」は、キャビネットに収納しなくてもよいという例外規定があると述べたが⁽²⁷⁾、この規定は台帳や図面等の保管を想定しており、当館は当然、このような形体と保管状態を経た文書の移管も受ける。ここでは、筆者が業務上体験した、ファイリング・キャビネット外で保管されていた図面等の整理手順について紹介する。

この時整理した資料は申請文書であり、一件の申請書類に膨大な図面が添付されるという特徴を持つ文書であった。このため、申請

一件の書類と図面が、大型のアコーディオン式文書ケースや、引き出し型や蓋付きの直方状の箱に納められており、これらの文書ケースと箱一点が、文書一点として扱われていた⁽²⁸⁾。

当館では、移管した文書に固有の文書番号を付与し、その文書番号を単位として、検索システムに検索項目を入力している。この時整理した文書については、箱一点が文書一点として扱われていたことを考慮すると、本来、箱一点に対して固有の文書番号を付与しなければならない。しかし、箱の中にもパイプ式ファイルやアコーディオン式文書ケースに収納されている文書・図面が複数存在したため、ここでは箱の中のパイプ式ファイルやアコーディオン式文書ケースを、文書番号を付与する単位とした。それぞれの文書がどの箱に納められていたかは、検索システムの備考の項目に入力した。アコーディオン式文書ケースについては、ケース一点に文書番号を付与した。

具体的な整理手順について、まずは、アコーディオン式文書ケースに収納された文書と図面について説明する。

アコーディオン式文書ケースとは、収納部分が蛇腹状になっており、それぞれのポケットに仕切りがついていて、文書や図面を分類して納めることができるケースである。収納部分がアコーディオンのように伸縮することから、事務用品の商品名としては「アコーディオン式」と呼ばれることが多いようであり、本稿でもアコーディオン式文書ケースと呼ぶ。現在では、文書の保管用具としてあまり使用されなくなったようだが、蛇腹状のファイルやカードケースは一般的に見ることができるだろう。具体的な形状は、p.48の写真6を参照してほしい。

このケースの特徴は、蛇腹状になっているそれぞれのポケットに図面等の文書が複数入っていることである。また、フォルダーと同じように、文書を容易に取り出すことができ、混入・脱落や秩序が変化する恐れを想定できる。このため、利用する際に図面の収納箇所

ファイリング・システムと文書の秩序維持について（大石）

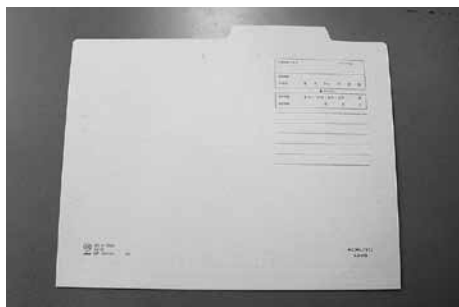


写真1 フォルダー

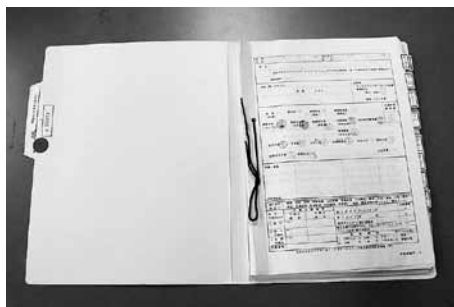


写真2 整理後のフォルダー



写真3 クリアファイル



写真4 パイプ式ファイル

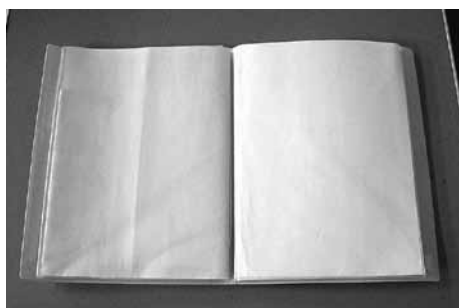


写真5 ポケットファイル



写真6 アコーディオン式文書ケース



写真7 引き出し型の箱



写真8 蓋付きの箱



写真9 箱内部の一例（写真7の内部）

がわからなくなならないよう、工夫して整理を行った。

先述した通り、当館では、文書番号を単位として、検索システムに検索項目を入力している。アコーディオン式文書ケースについては、ケース一点に文書番号を付与したため、ポケットに収納されている文書を把握するためには、検索システムとは別に、ポケット毎の目録を取る必要があった。ここでは、この目録を細目と呼ぶ。細目は次のように作成した。

まず、各ポケットに改めて通し番号を付し、収納箇所を確定した。この通し番号に基づき、ポケット毎に細目を作成した。この細目では、ポケットの通し番号、ポケットの見出しに記入された内容、⁽⁹⁾ 図面番号、点数、注記事項として備考を取った。この時、図面を取り出した際に収納箇所がわからなくなならないよう、図面の裏に文書番号を鉛筆で記した。この文書番号と細目を見れば、図面を取り出しても、収納されていたアコーディオン式文書ケースのポケットに戻ることができる。

文書ケースの中には破損しているものがあり、また、ケースが大きく、文書を出納する際に支障を来す恐れがあるものもあった。このような場合は、ケースを廃棄し、収納されていた図面等を中性紙封筒に入れ直した。細目は、ケースを廃棄しない場合と同様に作成した。中性紙封筒には、ポケットの見出しと図面番号や内容を記した。ケースを廃棄する場合は、整理前の状況を残すため、写真を撮影した。

引き出し型の箱や蓋付きの箱に納められた文書については、次のように整理した。

これらの文書については、箱に収納されたままでは出納を行いにくいという問題があったため、全ての文書を箱から取り出し、箱は廃棄した。文書を箱から取り出す際は、アコーディオン式文書ケースを廃棄する場合と同じように、整理前の写真を撮影した。

箱の中は、パイプ式ファイルに綴じられた文書や、フォルダーやインデックスシートに

仕切られて番号毎に収納されている図面、アコーディオン式文書ケースに収納されている文書・図面があった(写真7～9)。番号毎に仕切られて収納されていた図面については、仕切りがフォルダーの場合、フォルダーを残し、収納されていた図面を中性紙封筒に入れた上で、フォルダーごと綴り紐で綴じた。仕切りがインデックスシートや板の場合は、仕切り板等を外し、アコーディオン式ケース解体時と同じように図面の細目を作成して、中性紙封筒に入れ直した。アコーディオン式文書ケースについては、先述した通りの整理を行った。

なお、この整理においても、3-2-1で説明した整理と同じように、クリップ等の金属類を除去した。アコーディオン式文書ケースに収納されていた文書の中にも、クリップで綴じられた書類があったが、これらはクリップを外し、製本用の麻糸で綴じ直した。

ファイルだけでも用途に合わせて様々な種類が存在する現代では、文書の保管に様々な保管用具が使われ、保管形態は決して一様ではない。これらの文書を整理する際には、資料として利用し、永久に保存するという観点を重視しながら、それぞれの保管形態にあった整理を進める必要があるだろう。当館における整理作業も、担当者がその都度判断して行っているが、本稿において紹介した事例の通り、いずれの保管形態であっても、利用の便、紛失の防止、保存に耐えられる保持具の選定を考慮することは、共通する点と言える。

おわりに 一文書の秩序を固定する段階

ファイリング・システムは、組織的な文書管理を実現するため、共有のファイリング・キャビネットとフォルダーを使用することによって文書の分類を行うという特徴がある。しかし、この保管形態は、当館等のアーカイブズでの利用提供を想定するとき、文書の秩序が物理的に固定されず、紛失や脱落の危険性があるという問題がある。この問題点から、当館では、フォルダー内文書の並べ替えや綴

じ込み作業を行い、文書の秩序を固定してきた。

この作業は、原秩序尊重の原則や原形保存の原則を考慮するとき、本来はタブー視される行為かもしれない。しかし、簿冊で文書を管理していた際も、簿冊に編纂する時点で秩序を固定していたわけであり、その行為をどの時点で行うか、どこが主体となって行うかが問題になると言えるだろう。本稿のまとめとして、文書の秩序を、文書を保管する過程のどの時点で固定するのが望ましいのか検討する。

現在の公文書管理においては、発生した文書を、主務課、文書主管課、アーカイブズの順で引き継いで管理することが想定されている。この過程から、文書の秩序を固定する主体は、①文書を作成する主務課②文書を集中管理する文書主管課③アーカイブズの3つを考慮することができる。埼玉県では、簿冊による文書管理も含めて、時期によって秩序を固定する主体が変わった。3つの分類で示すと、①は主務課で本綴を行っていた昭和37～43年度⁽³⁰⁾、②は秘書課で本綴を行っていた昭和29～36年度⁽³¹⁾、③はファイリング・システムを導入した昭和44年度以降（11年以上保存文書を除く）となる。

3つの主体の内、文書の作成主体を厳密に考慮すると、文書の秩序は主務課で形成されるため、秩序の物理的な固定も①で行うことが望ましいと言える。一方、作成の主体を広く組織全体（すなわち埼玉県で言えば県）と捉えれば、文書の秩序はその組織が採用している文書管理の過程で形成されるものと考えられ、その固定を②や③が行うことに問題はない。むしろ、文書の発生から保管期間を経た最終的な秩序を永久保存するという意味では、③で秩序を固定することが適していると言えるだろう。また、③で固定することは、組織全体の事務の効率化にもつながる。埼玉県がファイリング・システムを導入するきっかけとなった「文書事務の管理改善に関する報告書」には、文書保存の改善点として、廃

棄する文書も手間を掛けて編纂しなければならぬ不合理性を挙げている⁽³²⁾。現用文書の段階で文書を綴じる必要がないのであれば、永久保存になるものだけを③において固定することが、最も適していると言えるだろう。

昨年度公布された公文書管理法（平成21年7月1日法律第66号）は、「国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等」を「主権者である国民が主体的に利用し得るもの」と位置付けた（1条）。また、2条6項において、「歴史資料として重要な公文書その他の文書」を、現用文書、非現用文書を問わず包括的に「歴史公文書等」と定義している。これはすなわち、国民が公文書を歴史的事実の記録として利用することを想定し、公文書を作成する組織は、組織的にその利用に供する方法を考える必要があるということである。公文書管理法制定以前の公文書管理を受けて構築されてきたファイリング・システムでは、本稿で述べてきた通り、文書の秩序を固定する点までは考えられていない。これからの公文書管理においては、利用提供まで配慮し、秩序をどの時点でどのように固定するかを考えることが求められるだろう。

註

- (1) 「ファイリングシステム」と表記されることもあるが、埼玉県では現在「ファイリング・システム」という表記を使用しているため、本稿では、固有名詞を除き、「ファイリング・システム」の表記で統一する。
- (2) ここでは、記録を保存し公開する施設の意。本稿では、このような施設を一般的に示すとき、「アーカイブズ」という語を使い、国や地方自治体が記録の保存と公開を目的として設置する施設を共通する語として、「公文書館」という呼称を使う。
- (3) 文書群を生んだ機関・団体の活動の体系を反映している原秩序、すなわち、史料が保存されていた順番や並び方を尊重して残すという原則（小川千代子・高橋実・大西愛編『アーカイブ事典』大阪大学出版会、2003年、p.116）。ただし、保存形態の現状をむやみに変更しない程度で解釈されている（国文学研究資料館史料館編

- 『史料の整理と管理』岩波書店、1988年、p.56～57)。
- (4) 史料の物理的原形をむやみに変更してはならないという原則 (前掲註(3)、『アーカイブ事典』p.116)。
- (5) 日本においてファイリング・システムが本格的に紹介されるようになった頃のものに、三沢仁『ファイリングシステム』がある。これは、1950年に初版が刊行され、五訂版が社団法人日本経営協会から1987年に出版されている。その他、岩谷伸二『地方自治体のためのファイリングシステム—正しい実践とやさしい導入手法—』小学館、1997年、同『情報公開と文書管理の技術—実務対応型ファイリングシステム—』信山社、2005年、城下直之『文書管理・記録管理入門—ファイリングからISOマネジメントまで』日外アソシエーツ、2008年などがあり、本稿ではこれらの文献を参照した。
- (6) 前掲註(5)、三沢仁 (1987) p.19～20、岩谷伸二 (2005) p.11。
- (7) 前掲註(5)、岩谷伸二 (2005) p.88～109、城下直之p.118～121。
- (8) 綴じ具については、廃棄の際の焼却・溶解処理の観点から、また、保管時の利用の際の不便さから、金具やクリップ類を使わないよう指示する概説書もある (前掲註(5)、岩谷伸二 (2005) p.89、城下直之p.119)。
- (9) 前掲註(5)、岩谷伸二 (2005) p.93～99。
- (10) 例えば、「埼玉県文書管理規程」では、38条。
- (11) 最新版は平成20年9月改訂のもの。現在は電子版で発行され、職員ポータルサイトに掲載されている。
- (12) 前掲註(5)、三沢仁 (1987) p.30～35。
- (13) 重田正夫「府県公文書管理史ノート—埼玉県と比較しながら—」(『文書館紀要』第20号、埼玉県立文書館、2007年) p.50～51
- (14) 埼玉県企画部事務管理課編『文書事務の管理改善に関する報告書』1966年
- (15) 「埼玉県におけるファイリングシステム」(初野正春氏所蔵資料)
- (16) 前掲註(15)に、この年次計画が添付されている。
- (17) なお、本稿では知事部局の導入経緯を述べたが、教育局でも昭和45年度よりファイリング・システムを導入し、他の行政委員会事務局においても順次システムへの切り替えが行われた。
- (18) 「埼玉県文書規程」(昭和37年3月10日埼玉県訓令第3号)
- (19) 昭和45年1月創刊～51年7月終刊、第20号まで。10～20ページ程度の冊子体のもの。
- (20) 昭和52年10月創刊。終刊は不明。一枚刷りの新聞形式のもの。
- (21) 昭和52年頃創刊～平成9年10月終刊、第39号まで。10～40ページ程度の冊子体のもの。
- (22) 平成10年6月創刊。当初はパンフレット形式で作成されていたが、平成11年度発行のものから電子版でも作成されるようになり、現在は電子版のみで作成されている。職員ポータルサイトに掲載されている。
- (23) 埼玉県は昭和58年度に情報公開制度を開始した。
- (24) 前註註(15)
- (25) 「歴史的資料の保存及び利用に関する規程」(平成3年2月22日埼玉県教育委員会教育長訓令第4号)
- (26) アーカイブズは、「記録史料」の「保存利用施設」と説明され(国文学研究資料館史料館編『アーカイブズの科学』柏書房、2003年、上巻p.2)、公文書館法や地方自治体の文書館設置条例においても、必ず、資料の閲覧・利用を事業内容として規定している (前掲註(3)、『アーカイブ事典』p.104～106)。アーカイブズが資料の利用提供を主たる業務とすることについては、広く理解されていると言えるだろう。
- (27) 「埼玉県文書管理規程」(平成13年3月30日埼玉県訓令第22号) 38条
- (28) 引き出し型や蓋付きの直方状の箱は、箱自体に件名が印字され、収受印が押されていた。
- (29) この時整理した図面には、既存の番号が付されていた。ここでの図面番号とは、その番号のこと。
- (30) 「埼玉県文書規程」(昭和37年3月10日埼玉県訓令第3号) 25条1項
- (31) 「埼玉県庁文書処理規程」(昭和29年6月21日埼玉県訓令第15号) 35条1項
- (32) 前掲註(27)、「埼玉県文書管理規程」46条2項に、「文書課文庫の保存文書を借用した職員は、当該保存文書について、転貸、抜き取り、取替え等をしてはならない」とあり、文書の秩序は主務課から文書主管課へ引き継いだ時点で形成されると言える。
- (33) 前掲註(14)、p.161。
- (34) 『逐条解説 公文書管理法』ぎょうせい、2009年、p.24～25

※埼玉県の例規については、全て『埼玉県報』による。

謝辞

本稿を執筆するにあたっては、埼玉県のファイリング・システム導入を担当されていた初野正春氏(昭和44年度当時、総務部文書学事課企画指導係長)、井原幸子氏(同じく同課企画指導係主事)より、関係資料をご提供いただき、当時の状況をご教示いただいた。眞下昭氏(同じく同課学事第一係主事)よりも、導入当時の状況をご教示いただいた。また、総務部文書課の協力も得た。末筆ながら、改めて感謝の言葉を申し上げる。