

公文書等情報管理の改善に向けた調査報告

はじめに

平成21年7月に「公文書等の管理に関する法律」（以下「公文書管理法」）が制定されました。公文書管理法において地方公共団体の文書管理については、「この法律の趣旨にのっとり、その保有する文書の適正な管理に関して必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない。」（第34条）と規定され、適正文書管理について要請がされているところです。

本市においては、公文書管理法の制定をうけて平成23年度から「公文書等情報管理に関する調査研究事業」に着手し、「公文書管理に関する職員意識及び実態調査」、「出資団体・指定管理者の文書管理状況調査」を実施するとともに「公文書等管理に関する庁内検討会」を設置し、各課の実状、課題を踏まえた検討を行い、公文書等情報管理に関する改善に向けた調査報告書としてとりまとめたものです。

今後については、この調査報告書を基に「（仮称）公文書等管理に関する有識者会議」を設置し、本市の公文書管理に関する施策の策定とその実施に関し検討を行い、提言として取りまとめて行く予定です。

なお、公文書管理に関する職員の意識啓発を図るため次の研修及び講演会も実施をしたところです。

- (1) 「公文書管理に関する庁内職員研修」
- (2) 「公文書管理法の趣旨と公文書管理条例の必要性及び藤沢市における公文書管理の課題について」（講師 早川和宏大宮法科大学院大学准教授）

I 文書管理に関して

適正な行政文書の管理の確保を図るために、「文書事務」の基本である「文書管理システム」・「ファイリングシステム」の必要性、目的を全職員が十分理解し、業務に反映できるよう、文書事務を所管する文書統計課、IT推進課、市民相談情報課・文書館が連携し、全庁的な取り組みを、継続的に維持する体制を確立する必要がある。

- (1) 各課長は、文書事務に関する職務を確認し、文書取扱主任・ファイル担当者を選任し、適正な行政文書の管理及び事務執行体制を確保し、課内で意識共有を図ること
- (2) 文書取扱主任・ファイル担当者の事務を再確認すること
- (3) ファイリングシステムの原則に従い、そのシステムを機能させる環境整備を図ること
- (4) ファイル基準表の見直しを行うとともに、各課の業務の整理を行い、課内で意識の共有をはかること
- (5) 懸案フォルダの活用に努めること
- (6) 収納しきれないフォルダの整理のルール化を図ること

II 文書作成に関して

- (1) 文書のライフサイクルの概念を導入し、文書作成・管理にかかわる各段階での主管課（文書統計課，IT推進課，市民相談情報課・文書館）と職員個々の役割を明確化する必要がある。
- (2) 文書作成をサポートする判断基準等，規程・マニュアル類の内容の充実を図る必要がある。
特に，マニュアル類については，次のような点に留意して，再編・統合を図ること
 - ・行政文書取扱規程第40条別表の解釈運用（保存期間の設定）
 - ・紙と電子の使い分け
 - ・事務決裁規程第3条別表の解釈運用（決裁責任者の決定）
 - ・余白に事務決裁欄を設け起案した場合の，文書管理システムに登録する要件
 - ・文書作成例の掲載
 - ・検索の利便性
- (3) 電子決裁起案すべき文書の基準を明確にするとともに，基準に従った電子決裁起案を徹底し，その推進を図る
- (4) 文書作成においては，情報公開・個人情報保護を常に意識するよう喚起を図る必要がある
- (5) 職員個々に，「例規を遵守して文書を作成する」意識を育て，作成するごとに随時マニュアル類を参照するよう習慣づける必要がある
- (6) 文書事務の重要性を十分に認識した職場風土の確立を図る必要がある

III 文書作成・管理に関する研修に関して

適正な公文書管理にあたっては，規則・マニュアル等の整備にとどまらず，いかに職員に周知徹底するかが大切であり，各研修を通して職員に基本・原則に立ち返り，「気づき」の場とし，より一層の意識向上を図る必要がある。

- (1) 全職員を対象として経験年数，階層，職務等に応じて公文書管理の重要性を認識させる体系的な研修制度を整えること
- (2) 文書取扱主任・ファイル担当者向けの実務研修を充実させること
- (3) 研修方法の工夫として次の点を活用すること
 - ・公文書管理主管各課共同による取り組み
 - ・職員課研修としての取り組み
 - ・職場研修としての取り組み
 - ・eラーニングの活用

IV 行政文書の保存管理に関して

1) 保存文書の引継

コンプライアンス確保の観点からも例外なく文書館への引継管理ができる仕組みと，各課の文書管理状況の把握や研修を含めた定期的な指導の仕組みづくりを整

える必要がある

2) 文書の保存期間

- (1) 全庁的に標準的な文書については標準保存期間をマニュアル等で示すとともに、各課固有事務の文書については、ファイル基準表作成時などを捉えてあらかじめ判断基準を決めておくこと
- (2) 保存期間を1年、0年とした文書については、各課の責任において保存・廃棄までの処理を行うこととなるため、各課での現年度文書から過年度文書への移し替えや廃棄などの事務を確実に行わないと、ファイリングシステム自体が成り立たなくなるので、年度での作業時期を捉えた周知をすること
- (3) 日常的に手元に置きたいという理由で1年、0年保存文書として作成し常用化している重要な文書の取扱については、適切な保存期間を設定しながら、各課に置いておく方法について周知すること
- (4) 職員の間においては、永年保存規定の存続を求める意識が強いが、現用文書の保存期間は、原則として30年までとする考え方は、国際基準として現代の趨勢となっており、国においても最長30年（他の法律等で保存期間を定めるものを除いて）と定めている。現行の永年保存文書の20年見直し調査においても、過去の文書への評価が難しいという意見もあり、作成から長期間を経た後ではなく作成段階から適切な保存期間の設定と保存期間経過後の廃棄もしくは歴史的公文書とすることの判断を予め決めておくレコードスケジュール制度の導入により、文書のライフサイクル全体を視野に入れた管理を、個々の職員がきちんと意識して実施できる制度を整えること

3) 電子文書の保存管理

保存期間を終えた電子文書（電子決裁文書）の管理についての廃棄確認や歴史的公文書としての評価選別ができるようにするなどの利便性を伴う制度的、システム的な保存と利用の仕組みを整える必要がある

4) 保管スペース及び危機管理等の問題

行政事務・事業の根幹をなす公文書の存在なくして行政は成り立たない。行政事務・事業が適正かつ効率的に運用されるとともに現在及び将来の住民に対する説明責務を全うするために、公文書等の十分な保管スペースとリスクマネジメントが必要である。

- (1) 文書の保存年限だけでなく、閲覧頻度、重要度、補完性（代替資料の有無）、機密性など多角的な観点からの分類により、保存場所を分類し管理すること
- (2) 閲覧頻度の高い文書は庁舎内に、閲覧頻度の低いものは庁舎外で保管するなどの対応をはかること
- (3) 重要かつ保存期間が長期な文書は、電子媒体への変換による保存（スキャナで読み取るなど）を検討すること
- (4) 書庫のあり方として、激甚災害に対応し、空調・保管設備等、文書の長期保存環境を確保することを十分に考慮すること
- (5) 文書の盗難、情報漏洩等を防ぐためのセキュリティー対策を図ること

- (6) 災害時等における自力救済と自治体間協定およびネットワーク等の活用を含めた救済修復計画を整備すること

V 文書取扱主任・ファイル担当者，専門職員に関して

1) 文書取扱主任・ファイル担当者

職員1人1人がファイリングシステム・文書管理システムの目的を理解し，文書作成にあたり，文書取扱主任は各課の文書事務が適切に行われているか，随時チェックし，保存年限によって適正に文書館に引き継ぐ必要がある，この際，ファイル担当者は，文書取扱主任の補佐を行うことを明確にする必要がある。

なお，管理職は，課の文書事務に関して，指導力を発揮し文書管理にあたる必要がある。

- (1) 年度当初に，各課の文書取扱主任・ファイル担当者に対しての研修を行うこと（全職員対象の研修の一環として）
- (2) 文書取扱主任・ファイル担当者の業務を明確化すること
「文書事務の指導及び改善」「文書管理システムの維持及び管理に関する指導」等，何をするのかどこまでやるのかの具体化を図ること
- (3) 到達文書收受の役割を徹底すること
- (4) 作業の年間スケジュールを示すこと
- (5) 各作業のチェックを実施し，各課の実施状況を確認すること
- (6) 課内業務の適正な分担に努めること

2) 文書管理・保存主管課職員の専門性について

文書主管課及び文書保存主管課は，各課の職員を指導する業務を担っており，そのための知識や専門性は不可欠であり，有資格者等の職員配置，又は現行の専任職制度を活用した専門性を有する職員の養成を行うことが必要である。

- (1) 公文書館法に基づく文書館への専門職員の配置を明確にすると共に，文書館職員の職務に応じた研修制度を整えること
- (2) 研修を体系化し，文書取扱主任・ファイル担当者に，日常的に指導・助言ができる職員を部総務課ごとに養成すること
- (3) 職員全体の知識・実力を質量ともに磨き上げながら，各課の公文書管理状況のチェック，フォローアップができる体制づくりを図ること

VI 歴史的公文書の保存，公開とその諸制度の整備について

- (1) 歴史的公文書の評価選別，保存，公開について規定すること
- (2) 歴史的公文書の利用請求権を保障し，合わせて情報公開制度との整合性を図ること
- (3) 将来における文書の価値を予測して，保存期間が満了した後の措置（廃棄または歴史的公文書として保存）を文書作成の段階から記録するレコードスケジュール制度を導入すること

- (4) 歴史的公文書の利用制限にあたっては、文書作成者の意見を記録する仕組みを設けると共に、時の経過を考慮することで、情報公開条例に基づく非公開情報よりも、利用可能な文書の範囲が経年で広がるようにすること
- (5) 歴史的公文書の利用請求に関して、市民の異議申し立てに対応する機関等を整備すること
- (6) 歴史的公文書の利用促進を図ること

Ⅶ 出資団体・指定管理者の文書管理状況に関して

藤沢市情報公開条例で実施機関として規定されている団体については、文書管理・保存について市との整合性を図るとともに、情報公開請求に対応ができるよう、文書を整理しておく必要がある。また、出資団体・指定管理者共に、将来的に公文書管理条例等によって文書管理・保存等について規定された場合に、円滑な対応ができるような環境醸成を進めていく必要がある。

- (1) 指定管理者については、協定書で情報公開条例の遵守を記述するだけでなく、実施機関であるかどうかを問わず、業務要求水準書等で保存すべき文書の特定、保存期間、保存管理の方法など、具体的な対応について検討すること
- (2) 指定管理者の交代、受託団体の解散、施設の建替え・廃止なども想定した中で、市と同程度の保存管理が行われるよう、関係各課が共通認識の上で、各団体の文書管理状況を把握した上で、制度化に向けた検討を図ること
- (3) 出資団体全体に対しても、適正な文書の管理・保管は当然のこととして求められるものと考えられるので、市の規程、マニュアル等や制度の運用状況等を情報提供し、積極的な対応が図られるように要請すること

Ⅷ 公文書管理に関する組織のあり方について

- (1) 健全な民主主義の根幹を支える住民共有の知的資源である公文書の管理において、本調査研究事業の実施にあたって構成した文書統計課・IT推進課・市民相談情報課（文書館）の3課による「公文書管理連絡会」の連携により必要な対応が図られるとともに、庁内各課に3課の業務範囲を周知していくための方策（行政組織規則への明示、文書管理マニュアル等への記載など）を進めていく必要がある。
- (2) 文書の作成から管理、保管及び廃棄までのライフサイクル全体を一貫して管理するための組織的な位置づけと仕組みづくりを含めて、将来的には類似規模の都市や先進都市の事例をもとに必要な組織改正も視野に入れながら、組織のあり方を検討していく必要がある。