

公文書等情報管理に関する調査研究報告書（改善指針案） たたき台

2013/06/03

調査研究報告書構成

はじめに 調査研究の背景と目的

- I 文書管理に関して
- II 文書作成に関して
- III 文書作成・管理に関する研修について
- IV 行政文書の保存管理に関して
- V 行政文書取扱主任・ファイル担当者，専門職員に関して
- VI 歴史的公文書に関して
- VII 出資団体・指定管理者の文書管理状況に関して
- VIII 公文書管理に関する組織のあり方について
- IX 先進事例に関して

はじめに

～調査研究の背景～

国においては、「消えた年金記録」「海上自衛隊の航海日誌の保存期間満了前の廃棄」「防衛省の装備審査会議の議事録の未作成」「C型肝炎関連資料の放置」等々、文書管理の不適切さを示す数々の事件をも背景にして平成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、平成23年4月から施行されている。

公文書管理法は、直接的には、国の機関及び独立行政法人の文書を対象としたものであるが、同時に「地方公共団体は、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）との努力義務を課している。

地方公共団体が則るべき公文書管理法の趣旨とは、すなわち、

1. 地方公共団体の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、健全な民主主義の根幹を支える住民共有の知的資源として、住民が主体的に利用しうるものであるという認識の下に、住民自治の理念にのっとり公文書管理制度を設ける。
2. 行政文書等の適正な管理、歴史的公文書等の適切な保存および利用を図ることにより、地方公共団体の事務・事業が適正かつ効率的に運営されることと、地方公共団体が現在及び将来の住民に対する説明義務を全うする。
3. 経緯も含めた意思決定過程並びに事務及び事業の実績を合理的に跡付け、検証できるようにする。
4. 現用文書と非現用文書（歴史的公文書）を包摂し、文書のライフサイクル全体を視野に入れた公文書管理を実現する現用・非現用を通じた公文書のレコードスケジュール制度を定める。
5. 歴史的公文書の住民の利用請求権を保障する。

6. 歴史的公文書等の利用を促進する。
7. 法人文書・指定管理者文書を規律する。
8. コンプライアンス確保の仕組み（監査・罰則など）を整備する。
9. 公文書管理委員会など外部有識者や専門家の知見を可能な限り活用する仕組みを整える。
10. 公文書管理に関して必要な研修を行う。

などである。

これらの公文書管理法の趣旨に則った地方公共団体の公文書管理はいかにあるべきか、問われているところである。

～調査研究の目的～

上述の公文書管理法の制定を背景に、本市においては、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」に着手した。公文書管理法の趣旨に照らせば、本市の公文書管理状況は、すでにここ数年来、公文書の不適切な作成・管理、重要な意思決定過程文書の不存在などにより市政への信頼喪失を招いており、文書保管庫の狭隘化、歴史的公文書の公開、情報提供の迅速化などの諸課題が顕在しており、市民の市政への信頼回復を図るための公文書作成管理体制の構築、情報公開と説明責任を果たし、市民共有の知的資源である公文書等の利用請求権・知る権利を保障するなど、適正な公文書等情報管理を具現化し、職員意識・組織風土改革を含む改善策が求められている。

このような課題意識に基づき、これまでに次のような取り組みを行っている。

1. 先進事例の情報収集及び実態調査
2. 「公文書管理に関する庁内職員研修」（文書取扱主任・ファイル担当者対象）
3. 「公文書管理に関する職員意識及び実態調査」（行Ⅰ職員対象）
4. 「出資団体・指定管理者の文書管理状況調査」
5. 講演「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 早川和宏氏（大宮法科大学院大学准教授 法律事務所フロンティア・ロー客員弁護士）

※公文書等管理に関する庁内検討会メンバー及び文書取扱主任・ファイル担当者対象の研修として

これらの結果をもとに、庁内各部総務課の職員及び文書統計課、IT推進課、市民相談情報課・文書館の職員により構成する「公文書等管理に関する庁内検討会」において、各課の実状、課題を踏まえた検討を行い、適正な公文書等情報管理のあり方に関する調査研究報告書（改善指針案）を作成し、2013年10月設置予定の「（仮称）公文書等管理のあり方に関する有識者検討委員会」における検討材料として、公文書管理法の趣旨に則った本市の公文書管理施策の策定及び実施に資するものとする。

I 文書管理に関して

規程等により押さえるべき基本事項（参考）

藤沢市行政文書取扱規程（以下「規程」とする）

（事務処理の原則）

第3条 事務は、行政文書によつて処理することを原則とする。

2 職員は、行政文書を適確かつ迅速に処理し、常に整理して事務能率の向上に資するよう努めるものとする。

3 行政文書の作成、決裁、施行、保管、保存、廃棄その他の行政文書に関する事務（以下「文書事務」という。）は、文書管理システムを用いて行うものとする。（行政文書の整理及び保管）

第36条 行政文書は、ファイル基準表に従つて整理しなければならない。（以下略）

文書管理システムとファイリングシステム

藤沢市の公文書の収受・作成から廃棄に至るまでのいわゆる「文書事務」は、「文書管理システム」を用いて行われますが、「ファイリングシステム」は、このうち紙による文書の保管から廃棄までを主に受け持つシステムです。藤沢市役所のファイリングシステムは1982年に導入され、一方文書管理システムはファイリングシステムの考え方を基に構築され、2001年に導入されました。文書管理システムの操作を行うにあたっては、ファイリングシステムの考え方を理解している必要があります。 [ファイリングシステムテキスト]

【行I職員用】（回答職員総数1,582人）

（Q1）行政文書取扱規程の職員への浸透

1. 規程の内容を知っている……664人
2. 規程は知っているが内容は知らない……866人
3. 規程で定められていることを知らない……42人

（Q2）「文書事務マニュアル」の職員への浸透

1. 内容を知っている……785人
2. 知っているが内容は知らない……641人
3. マニュアルの存在を知らない……144人

（Q5）文書の保存期間設定

1. 同じような内容の文書の保存期間を参考……804人
2. 文書の重要性から経験的に判断……72人
3. 規程第40条別表基準に従って……671人

（Q6）電子起案の浸透に関する職員の意識（複数回答）

1. 決裁の便利さを考えて、紙文書の添付がない場合でも、できるだけ紙文書で起案する……443人
2. 紙文書の添付がある場合だけ、紙文書で起案する……503人
3. 特に意識せずに、ほとんど紙文書で起案する……430人
4. 前例踏襲……715人
5. 紙文書の添付がない場合は、必ず電子文書で起案する……141人

6. 電子文書の指示がある場合のみ、必ず電子文書で起案する……405人
7. 電子文書で起案したことがない……220人
- (Q8) 起案用紙が別に定められ、または文書の余白に決裁欄を設けて起案した場
(いわゆる下駄判決裁)、必要な情報を文書管理システムに登録するかどうか
についての実態
1. 常に登録している……339人
 2. 登録したり、しなかったり……586人
 3. 登録していない……603人
- (Q13) 電子決裁に関する実態
1. できるだけ電子決裁を行っている……267人
 2. 電子決裁の指示がある場合のみ、電子決裁……910人
 3. 電子決裁を行ったことがない……382人
- (Q14) 藤沢市の文書管理がファイリングシステムに基づいて行われていること
の認知度
1. 知っている……1,453人
 2. 知らない……117人
- (Q15) 『ファイリングシステム(ファイリングテキスト)』の職員への浸透
1. 内容を知っている……725人
 2. 知っているが内容は知らない……552人
 3. テキストの存在を知らない……292人
- (Q16) 懸案フォルダの利用についての実態
1. 机の脇に避けておく……150人
 2. フォルダなどに仮とじして、机廻りに置く……639人
 3. 懸案フォルダに入れファイリングキャビネットに収納
……742人
- ※【文書取扱主任用】(回答職員総数137人)
- (Q1) 懸案フォルダの利用についての実態
1. 懸案フォルダがあり、使用している……39人
 2. 懸案フォルダがあるが、使用していない……49人
 3. 懸案フォルダがない……44人
 4. 懸案フォルダとは、何かわからない……2人
- (Q18) ファイリングシステムの効果に関する職員の意識
1. 文書が課内で共有されて、効率が上がる……1,040人
 2. 適正な文書管理は必要だがファイリングシステムに時間を費やすより、業
務を進めた方が効率が上がる……223人
 3. 文書管理と行政事務の効率化は関係ない……112人
 4. わからない
- (Q26) 文書取扱主任・ファイル担当者についての職員の認識度(自分の課の文
書取扱主任・ファイル担当者を知っているか)

1. 知っている…… 1, 399人
2. 知らない…… 164人

調査結果分析

事務処理の原則を規定する「行政文書取扱規程」・文書事務の基本である「ファイリングシステム」・「文書管理システム」についての調査結果分析すると、【行I職員用】Q1事務処理の原則を規定する「行政文書取扱規程」を知らない職員3%（42人）・【行I職員用】Q14文書事務の基本である「ファイリングシステム」を知らない職員7%（117人）が存在する。

「ファイリングシステム」に関する調査として、ファイル基準表の維持管理に関する実態調査では、【行I職員用】Q17作成した文書を収納するのに適したフォルダがない場合は、ファイル基準表に新規フォルダを登録し収納する職員が55%で、それ以外は適切な処理とはいえない。懸案フォルダの利用に関する実態調査では、【行I職員用】Q16懸案フォルダに入れてファイリングキャビネットに収納しているが48%、過半数は、自分の机周辺に置いている。同様の問いとして【文書取扱主任用】Q1懸案フォルダがあり利用している課は29%で、全課のうち3割に満たない状況で、その課の職員が全体の48%の割合で懸案フォルダを使用している現状がわかる。

このような状態のファイリングシステムでの文書管理の状況の中で、【行I職員用】Q18ファイリングシステムの効果に関する職員意識調査では、効果が上がると考える職員は67%で、ファイリングシステムに従って管理する時間を費やすより、その時間を業務にあてた方が効率的、あるいは効率化とは関係ない、わからないとする職員が33%いる。

自由記述欄からは次のような意見があった。

「ファイリングシステムの重要性が職員に浸透していないために、業務効果が大幅に低下している。担当職員が書類を抱え込んでいるケースが多すぎる」

「課内共有ドライブのファイルがファイリングシステムに従って整備できておらず、また、キャビネット内の整備も行き届いていない。これらがしっかり整えば、ファイリングシステムによる文書管理の実効性が確認できる」

「効率が上がる部分もあると思うが、このシステム自体をややこしく感じ倦厭する職員も多く、きちんと文書が管理されない故に、却って文書引継ぎに手間取ることも多い」

「職員全員がきちんとファイリングシステムに従わないと、一部でも従わない人がいると効率は上がらない」

「きちんと管理がされていれば効率は上がると思うが、各担当がきちんと業務として位置づけ、取りまとめを行う人がいなければ実効性がない。すでに手の付けられない状態になっている所も多く、文書管理を各課で一斉に取り組まないと整理はつかない」

これらの意見からは、現状のファイリングシステムとして機能していない状況下では、効率化はのぞめないが、ファイリングシステムの本来の目的が職員に理解され、

維持管理された状態であれば、ファイリングシステムによる文書管理は、行政事務の効率化につながると考えているといえる。

電子起案の浸透に関する職員の意識調査では、【行 I 職員用】Q 6 電子起案をしたことがない職員は 14% であるが、紙文書の添付がない場合は必ず電子起案している 9%、電子起案の指示があった場合が 26% で、それ以外は、特に意識せず、前例を踏襲して紙文書の起案をしている。

自由記述欄からは次のような意見があった。

「電子決裁にすべきものと紙文書にすべきものとの区分が明確ではないのではないか。また、電子での起案は煩雑との印象を持っている」

「電子文書で決裁取消の際ものすごく大変なことになってしまい、以降、紙文書決裁を優先してしまっている」

「添付資料がない場合は出来るだけ電子文書にするよう心がけているが、上司がいやがる場合がある。電子決裁の研修が必要」

「添付資料もスキャナーで読み込むなど、すでに電子化できる状況にある。どちらでも実施可能な状況であれば、現状は変わらないと思う。担当課からも電子化に対する気概は感じられない」

電子起案が浸透しない理由については、決裁ルートの設定や文書修正の煩雑さ、上司や職場の理解が得られず電子起案ができる事案であっても、紙文書による決裁が行われていることがあげられている。選択肢の 6 「電子起案で起案することが指示されていれば、電子起案で起案する」とあることから、電子化を推進することは可能な状況といえる。ファイリングキャビネットの不足や保存文書の保管スペースの不足など緊急に解決しなければならない問題がある中で、紙文書を削減する取組は重要な問題である。

【行 I 職員用】Q 8 いわゆる下駄版決裁による決裁文書を文書管理システムへ登録するかの実態調査では、常に登録する 22%、登録しない、したりしなかったりを合わせると、8割近くが登録していないことが多いと考えられる。

自由記述欄からは次のような意見があった。

「簡易な決裁、1年保存の文書等は登録しない」

「基本的には文書管理システムに登録すべきである。しかし、余白決裁している文書の中には、保存や公開が必要ないと思えるものがあるのが現実だろう」

「1年保存の照会文書等は、システムへの登録に手間がかかるためゲタ版決裁のまま保管するなど内容の軽重で判断している」

「する余裕がない」など。

これは、登録しなければならないとする規程第 15 条は知ってはいるが、登録の要件が曖昧で職員の統一的理解がないといえる。文書管理システムの役割である、情報公開用の作成文書目録が作成されないことになり、情報公開制度上の問題がある。

現状の対策

①文書統計課ファイル備品に「文書事務マニュアル」・「ファイリングシステム(フ

ファイリングシステムテキスト)」を掲示

②文書統計課から、課内での文書事務に役立てるよう「文書事務マニュアル」冊子を配布し、併せて、適正な行政文書の管理及び事務執行の確保を図るため、「内部統制制度」の「文書事務」（共通事務）を活用するよう通知（2013年4月24日）。

③初任者研修・庶務実務研修・文書事務説明会の実施（職員課，文書統計課）

公文書管理に関する庁内職員研修の実施（文書統計課，IT推進課，市民相談情報課・文書館）

改善策として

適正な行政文書の管理の確保を図るためには、「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。

具体的改善項目

①各課長は，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，課内で意識共有する。→年度初めに文書統計課へ届け出（平成24年度より実施）

○各課長の職務の確認

→各課長は，起案された行政文書を審査し，文書事務が適正かつ円滑に処理されるよう改善に努める（規程第5条）

○文書取扱主任・ファイル担当者の事務の確認

→文書事務の指導及び改善，文書管理システムの維持・管理・指導（規程第6条・7条）

②ファイリングシステムの見直し

○ファイル基準表の見直しを行うことで，各課の業務の整理ができ，課内で意識の共有が図れる→規程第37条実施の徹底

○懸案フォルダの活用

改善策として考えられること

ア．ファイリングシステムを機能させるハード面の環境整備

イ．現状を前提とした改善策（収納しきれないフォルダの整理のルール化など）

③電子起案の推進

基準の徹底

④非電子文書の文書管理システムへの登録

基準の徹底

II・文書作成に関して

【行I職員用】

（Q3）文書作成に関する職員の意識

1. 事務は行政文書により処理することを心がけていない…… 376人
 2. 事務・事業の実績を検証するには、行政文書が有効であることを心がけていない…… 658人
 3. 意志決定過程がわかるように、文書を作成しなければならないことを心がけていない…… 217人
 4. 行政文書があれば、よりよく市民への説明責任を果たすことを心がけていない…… 693人
- (Q4) 文書作成に関する新たなガイドラインの必要性についての意識
- ・文書作成に関する規定と既存のマニュアルがあれば、新たなガイドラインは必要ない…… 340人
 - ・文書の作成にマニュアルやガイドラインは必要ない
…… 18人
- (Q9) 起案内容を適切に表す件名・要旨を付けることについて意識
- ・意識していない…… 62人
 - ・前例を踏襲している…… 355人
- (Q10) 文書公開の適否決定についての意識 (情報公開条例第6条の存在)
- ・意識しない…… 77人
 - ・前例を踏襲している…… 418人
- (Q11) 文書管理システムと情報公開との関係についての意識
- ・意識しない…… 56人
 - ・前例を踏襲している…… 234人

調査結果分析

文書作成に関する理解

規程第3条によれば、事務処理は文書によって行うことを原則としている。

この原則が、職員の文書作成時において意識されているかを問うアンケートは、【行I職員用】Q3である。ここでは他の問いとは異なり、直接規定第3条を知っているか否かを問うものではなく、文書作成時に心がけていることとして例示し、複数の選択肢の一つとしてとりあげた。結果として「事務は行政文書により処理すること」を心がけていると回答した職員は1,206人に留まった。この結果は、規定第3条の重要性を理解していない職員が約400人存在すると言い換えることができるだろう。このことは規定を理解していないことに留まらず、行政の原則そのものを理解していない職員が存在するということを意味する。

また同じQ3では選択肢として、意思決定過程が明らかになる文書を作成しなければならないことを意識しているかどうか、選択肢としてあげたところ1,365人が意識しているとの結果であった。規定第3条よりは多くの職員に意識されているものの、昨今の藤沢市の文書に関する不祥事により「意思決定過程の文書」を作成することの重要性が、マスコミにおいて喧伝され、また市の各種施策によって強調される場所であるにもかかわらず、なお約200人もの職員がその重要性を理解していな

いということが出来るだろう。

Q3の選択肢を全て重要でないとした職員にとって、何が文書作成時に留意すべきことだろうか。自由記述欄からは「分かりやすいよう」「前例の踏襲」の2点が指摘されている。わかりやすい文書であるなら、あるいは前例を踏襲した文書なら、行政文書たり得るのだろうか。2つの極めて少数の意見を全体化するには問題があるものの、ここから敢えて一つの傾向を見いだすことができるとしたら、「例規に基づく文書事務の軽視」を読み取ることができないだろうか。

例規に従って文書を作成するよりも「前例踏襲」で作成する傾向は、【行I職員用】Q5保存期間設定の根拠、【行I職員用】Q7事務決裁責任者の設定の根拠を問う質問においても、対応する規定を根拠に行っている職員は半数以下であることから（保存期間の決定は43%671人、事務決裁責任者の決定が46%721人）、大半の職員が経験や前例を踏襲し業務を行っていることが伺える。このことについては、庁内検討会でも特に若手の職員を中心に「決まりに従って業務を行う意識に欠ける」ことが指摘されており、対策を必要とする課題として今後改善に取り組む必要がある。

前例踏襲についての意識

限られた業務時間内で効率的に文書を作成する際に参照されるものとしては、現状では前例を踏襲して文書を作成することがこれに当たるだろう。

この「前例踏襲」の意識については、先に取り上げたQ5、Q7の他に、【行I職員用】Q9の調査結果に表れる。

Q9は、起案内容を適切に表す件名・要旨を付けることへの意識を問うものである。

73%1,139人の職員が常に意識しているとしているが、23%355人の職員が前例を踏襲しているとしている。また、意識していると回答している職員でも自由記述欄では前例踏襲もあると回答していることから、アンケートの数字以上に前例踏襲で文書の件名・要旨が作成されていると思われる。

『文書事務マニュアル』には起案文書作成の準備として「前例や慣例はどうなっているか。またこれらにとらわれすぎではないか」との点をチェック項目としてあげている。また自由記述欄には「前例が妥当であれば前例を踏襲する。件名の付与は過年度と比較した場合の一貫性も考慮すべき」と同様の指摘がある。文書作成において、過年度との一貫性を考慮する意味においても、前例の踏襲は必要なことであり、一概にネガティブに評価すべきではない。しかし前例踏襲は「とらわれすぎではない」ことであり、常に「前例が妥当であるか」というチェックを経てから活用すべきである。

庁内検討会においても、「前例踏襲」については大きな論点となり、その際にも、前例の是非を例規・マニュアル類で逐次確認し、自らの業務を客観的に振り返り、改善点に自ら「気づく」ことが職員としての重要な資質であるとの指摘があった。

前例を活用して文書事務を効率的に行うためにも、例規やマニュアル類の整理の重要性が改めて確認される。

行政文書取扱規程，マニュアル類，ガイドラインについて

しかしながら，文書作成の際に依拠する例規・マニュアル類の分かりづらさも問題としてあげられる。

【行Ⅰ職員用】Q4では文書作成に関する新たなガイドラインの必要性を問うものであるが，77%1,196人の職員が，新たなガイドラインの必要性を感じると回答しており，大多数の職員から何らかのガイドラインの作成が求められている。

現行のマニュアル類を参照すればよいと考える職員も22%340人存在するが，自由記述欄を見ると参照するものが複数あることへの分かりづらさや，適宜見直しへの要望など，単純な現状肯定ではなく，改訂の必要性やマニュアル類そのものの更なる周知徹底を図る必要が伺える。

必要とされる新たなガイドラインであるが，自由記述欄を見ると，「文書作成の重要性やルールを再認識し」「共通の理解を図るため」のガイドラインが必要との意見がある。また，事例を豊富に掲載するものを求める意見も多く，新たなガイドラインに求めるものにも大きな開きがある。前者を求める意見は「部長・参事」，「課長・主幹」に多く，後者は「上級主査・主査」，「主任級以下」の職員から多く出されている。

経験が浅い職員ほど，限られた業務時間の中で文書を作成するために，マニュアルに掲載された定型フォーマットに基づくことが効率的であると考えことから，事例を豊富に掲載したガイドラインを求めることとなるのであろう。その一方で，そもそも何故文書を作成するのかという原則的な部分，例規を遵守する姿勢といったものがなおざりにされることへの危機感が一部の管理職にはあり，その解決のために「ガイドライン」の作成が望まれているのではないかと。

情報公開条例，個人情報保護条例に関する意識

文書作成時に情報公開条例，個人情報保護条例に意識を持って文書を作成するか否かを問うたのが，【行Ⅰ職員用】Q10，Q11である。意識をもって作成する職員が大多数であるが，少数ではあるといっても，Q10情報公開については77人，Q11個人情報保護については56人もの意識しない職員が存在することは大きな問題である。

現状の対策

- ① コンプライアンス条例の策定
- ② 内部統制の拡大
- ③ 文書統計課による『文書事務マニュアル』で，文書事務の意義について明記

「公官庁の事務は，原則として文書によって処理することとなっています。公官庁が作成した文書は，市民や関係者の権利，義務などに影響を及ぼすものが多いので，その取扱を慎重に行い，誰にでも，正しく，おなじように理解されるようにしておく必要があります。そのためには，文書による処理が最も確実です。また，情報公開制の趣旨を徹底するためにも，本市の保有する情報は，文書として残すことが必要です。（規程第3条）」（『文書事務マニユ

アル』第3章文書事務の流れ 第1節文書事務の必要性)

- ④ 情報公開制度・個人情報保護制度の研修
- ⑤ 情報公開目録を公開する際の事前確認

改善策として

あるべき公文書管理のあり方と文書作成の実務を整合させるための取り決めとして、いずれにしても現在の規程とマニュアル等は見直す必要がある。

その際に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ことは、あるべき公文書管理を実現するために有効な手法と思われる。

また特にマニュアル類については、「職員アンケート」のマニュアル類に関する問いの自由記述欄での指摘事項に留意して、再編・統合の必要があろう。

指摘事項を列記すると次のとおりである。

- ・ 意思決定過程を明らかにする文書の要件の明確化
- ・ 規程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

また、文書作成においては、すべての職員が情報公開・個人情報保護を意識するよう、日常的に注意喚起を図るべきである。

但し、必ずしも規程とそれに関連するマニュアル類の整理が適切な文書作成に繋がるとは限らない。【行I職員用】Q4の自由記述欄には、「労力を掛けて作っても参照されないのではないかと思われる」との危惧が上げられているように、活用されなければ意味がない。そのためには、職員個々に効率優先ではなく、「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参照するよう習慣づける必要があるだろう。

このように規程，マニュアル類を有効に機能させるためには、文書事務を軽視しない「職場風土の確立」が必要である。

Ⅲ・文書作成・管理に関する研修に関して

【行I職員用】（Q28）文書管理に関する研修の必要性

全ての職員に研修が必要である 70%

文書取扱主任やファイル担当者向けの研修が必要である 41%

管理職向けの研修が必要である 11%

文書管理に関する研修は必要ない 3%

調査結果分析

研修の必要を感じない職員は全体の3%にとどまる。ほとんど全ての職員が、何らかの研修の必要性を感じている結果となった。

具体的な研修としては、職員によっては、初任者研修以後全く受講しないケースもあり、全職員を対象とした研修についての要望が最も高く、全体の70%の要望があり、各課の文書管理のキーパーソンである文書取扱主任・ファイル担当者向けの研修への要望が41%、各課の文書管理責任者である管理職向けの研修への要望が11%と続く。

自由記述欄からは次のような意見もあった。

「昔は、一字一句チェックされるのが面倒とっていたが、人の文書をチェックすると公文書か？と疑問に思うことが多くなってきた。やはり、行政は文書を書く＝仕事なので、作成・保管・管理については、徹底して研修した方がよいと思う。」

「職員として必ず知っていなければならないことは、面倒であっても、研修等で徹底していくべきである。最近、基本をおろそかにする事例が見受けられるので。」

「ファイリングについては庶務担当・文書取扱主任・ファイル担当者になったことがない職員は良くわからない、と言うのが現状ではないかと思う。そのため全ての職員に研修が必要だと思う。新採用職員研修や庶務研修（文書）は、マニュアルの説明をする座学が中心となっていると思うので、例題→実際に起案してみる等の実践的な研修が必要だと思う。また、管理職・文書取扱主任・ファイル担当者向けにはファイル基準表作成方法（例）や、文書管理の実践などの研修があると良いと思う。」

「職員のそれぞれの属性に応じた、職員研修が必要。現在の庶務実務研修は、文書取扱主任向けとして。管理職向けは、コンプライアンス研修と同じ文脈で。一般職員向けは、基本的事項や事例紹介など、意識や素養の向上を目的として。」

「職場によって、例えば図面を扱ったり業務内容によって違いがあるので、共通的な研修と部門別な研修があってもいいと思います。また、ファイリング導入時からIT化など職場環境が変化しているので、年齢の高い職員にも新たな部分については研修が必要と思います。例えば起案決裁書の右下の番号が何かなど知らない職員もいると思います。」

「各課、業務内容が異なり扱う文書も大きく変わる。課ごとに、とは言わないが、類似する職種や業務ごとに、実際に取り扱う文書を例示した具体的かつ実践的な研修をしていただければ。特に技術系職場は多くの管理職を含め、文書に関する認識が希薄。」

「特に、管理職については、自ら起案を行わないことから、行政文書の重要性や情報公開等の判定を確認しないままの決裁が多くみられるので、意識改革を行う意味でも、管理職への研修が必要と思われる。」

このほかにも、階層別、庶務実務研修、課内研修など研修区分単位での充実、座学のみではなくEラーニングを導入するなど研修方法の改善、実務対応型で検索の便の良いテキスト・マニュアルの改訂など、要望・指摘は多岐に渡っている。

現状の対策

- ① 初任者研修・庶務実務研修・文書事務説明会の実施（職員課・文書統計課）
- ② 公文書管理に関する庁内職員研修の実施（文書統計課，I T推進課，市民相談情報課・文書館）

初任者研修では，公務員として仕事をするうえでの文書事務の基本を学ぶことになっており，庶務実務研修では，新たに各課の庶務担当に配置された職員に対して財務会計事務，契約事務，法務事務等と並んで選択メニューのひとつとしての文書事務についての研修であり必修ではない。

文書取扱主任・ファイル担当者向けの公文書管理に関する庁内職員研修は，本調査研究事業の一環として平成23年度から実施している。

多くの職員にとって，初任者研修以降，在職中に公文書管理についての系統的な研修は行われていないのが現状である。

また，文書管理システムに関しては，システム導入時には全庁的に，またシステム更新時には，各課のキーパーソンに対する職員研修が，総務部I T推進課の担当により行われているが，システム導入後相当年数が経過し，新たな職員も増え続けている中において，必ずしも全職員のスキルが維持向上される体制になっているとはいえない。

改善策として

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

- ・全職員を対象として経験年数，階層，職務等に応じた体系的な研修制度を整える
- ・全職員を対象に公文書管理の重要性を認識させる研修を実施する
- ・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
- ・管理職向けの研修を実施する

→各課長は，起案された行政文書を審査し，及び文書事務が適正かつ円滑に処理されるよう改善に努めるとともに，行政文書の滅失，損傷又は改ざんを防ぐため，適切な保管場所の確保その他必要な措置を講ずるよう所属職員を指導するものとする。（規程第5条）

研修方法の工夫として

- ・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