

「文書管理条例」を通じた文書管理



宇土市総務企画部総務課 主幹
田尻 清孝

1. 条例制定の背景

行政文書管理は、情報公開制度及び個人情報保護制度の根幹に当たるものである。

当市における文書管理条例制定への取り組みは、1996年2月策定の「第4次新宇土市行財政改革大綱」に始まる。市民参加の市政推進には、開かれた市政の実現が不可欠であり、そのために情報公開の制度化を図る必要があるとされた。

その後、資料の収集、研究会への参加等により内部検討を重ねながら、情報公開の制度化には、適正な文書管理が不可欠であるという結論に達する。1998年7月庁内検討組織として「文書管理委員会」を設置し、文書管理の見直しに関する調査検討を開始する。同年11月、新文書管理システムとして「ファイリングシステム」を導入することを決定し、翌年1月から導入を開始した。

一方で、情報公開の制度化は、文書管理システムの見直しと並行するかたちで立案作業を進めており、1999年4月に情報公開条例を制定し、同年10月から施行することとなるが、それまでの間は、ファイリングシステムの導入に全職員が精力を注ぎ、9月の全庁導入完了をもって情報公開条例を施行した。

長年続いた簿冊管理方式から、フォルダによるファイリングシステムへと管理方式を変えることは、職員としては大きな意識改革を求める取り組みであった。その点で、文書を私的に管理していた職員は困惑したと思う。しかし、この文書管理の改善こそが、首長の政策判断による取り組みであり、全庁的な取り組みであるということで、導入が完了する段階までは、なんとか職員を説き伏せることができた。しかし、維持管理の段階に入ると、首長の政策判断という言葉だけでは押

さえることができなくなる。ただ、その根拠が、法令等ではなく、国・県の指導に基づくものだということがわかった段階で、立法による解決しかないと判断するに至る。

ちょうど時を同じくして、行政システムを、従来の中央集権型から分権型へ移行させるための「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（通称：地方分権一括法）」が制定された。地方公共団体の事務区分が、公共事務、団体委任事務、機関委任事務から自治事務、法定受託事務といずれも地方公共団体の事務として再編されることとなり、機関委任事務では不可能だった条例制定権が、自治事務、法定受託事務ともに「法令に違反しない限り」可能となり、地方公共団体の条例制定権が格段に広がることとなった。このことを踏まえ、規則か条例かという議論になった。

従来、行政文書管理は、首長がその補助職員に発する命令である訓令としていたところだが、情報公開法案の提示以後、全国の地方公共団体で法令上の法規である規則に格上げするケースが増える状況にあった。組織を統率するには、規則でも構わないが、対外的に政策案件として示す場合においては、長の言葉で書く規則と住民の言葉で書く条例とでは、その効果に大きな違いがあると判断するに至る。

情報公開制度と行政文書管理は車の両輪であり、どちらが欠けてももうまく機能しない。当市は、いち早くこのことを認識し、2001年3月全国初となる「宇土市文書管理条例（以下「市条例」）」案を市議会に提出し、全会一致で可決。同年4月から施行することとなった。

2. 条例化の論点

文書管理条例の制定は全国初であり、すでに訓令として定めていたものをなぜ条例でという意見も多く寄せられた。ここでは、行政文書管理を条例化するに当たって、いくつかの論点整理を行っているので、それについて紹介する。

(1) 条例の目的

従来の行政文書管理は、行政機関の長がその補助職員に発する命令である訓令等により行われてきた。これは、文書管理規程が「事務の適正かつ能率的な遂行」を目的として定められているからである。当市では、当時すでに情報公開条例を施行しており、情報公開制度と行政文書管理は車の両輪であるという考え方から、行政文書管理の条例化に至ったわけであり、その観点から、条例の目的は、情報公開条例の制定根拠である「地方自治の本旨」から導き出す理念「地方公共団体が保有する情報は住民の財産」という規定方法を用いることとした。また、制定目的を情報公開条例と重ねるかたちをとることで、条例化する意義を理解していただいた。

この点について、「公文書等の管理に関する法律（以下「公文書管理法」）」は、「国民主権の理念」という言葉を用いて、適正かつ効率的な行政運営と説明責任を全うするという目的を規定しており、まさに市条例と同様の考え方に立ったものであるといえる。

(2) 管理対象文書

情報公開条例における公文書の定義は、法に倣えば一部を除いた「組織共用文書」である。管理対象を組織共用文書とすれば、情報公開条例の対象となる公文書はすべて管理対象となり、両制度の関係を考えると問題はない。しかし、それでは、歴史的資料として保存されるべき公文書等の一部が管理対象文書から抜け落ちてしまう可能性がある。そこで、管理対象となる行政文書を組織共用文書より広くとらえる必要があった。

市条例では、組織共用文書よりもさらに広げた定義づけが望ましいと考え、「職員がその職務に用いることを目的」として作成・取得

したものという表現を採用することとした。ただ、この表現方法では解釈に職員の恣意的判断が加わる可能性があることから、「組織として共有する専用の容器」に保管されているものは私的メモも含みすべてこの定義に入るものとして取扱うこととした。

(3) 文書事務と行政文書管理の関係

これまで多くの地方公共団体では、文書事務と行政文書管理は、共通する点もあるが別個の事務として整理されてきた。つまり行政文書管理には、文書の審査や法規の解釈などという文書事務に係る部分は存在しないという理由からである。しかし、行政文書管理は、文書の発生から保存、廃棄に至る一連の事務の総称であるという考え方から、文書事務は行政文書管理の一部であるべきとして位置づけることとした。

具体的には、行政文書管理の責任者を「ファイル責任者」、担当者を「ファイル担当者」としたうえで、その処理すべき事務の内容に、従来の文書事務に係る事項を規定している。

(4) 保存期間の考え方

2000年の省庁事務連絡会議による「行政文書の管理方策に関するガイドライン」では、永年という区分がなくなり、最長30年とするいわゆる「最低保存期間」という考え方が採用された。この考え方に即して、永年保存という区分をなくし、保存期間満了となった行政文書については、その価値（法務価値、財務価値、業務価値等）を判断基準として非現用となった公文書等について、廃棄対象となるものは廃棄処分できる方向で整理した。

また、非現用文書の管理主体も執行機関である長から地方史編纂部局（当市は文書館を持たず、教育委員会が地方史編纂を担当）へ移管することとし、移管を受けた地方史編纂部局は、その歴史的価値を基準にして保存か廃棄かを判断し、保存に際しては、首長部局に準じて整理保存し、管理しなければならないこととした。

(5) なぜ条例か

当時、行政文書管理を規定した法令の条文は、文書編纂、保存については、戸籍法等い

くつか見受けられたが、管理の共通ルールを規定した法令は存在しなかった。情報公開法施行令においても重要な部分は、すべて府省令に委任されていた。

行政文書管理は、地方公共団体の維持発展のために必要な文書(地域住民の財産)を作成・取得し、及び廃棄するに至る一連のルールである。いわゆる財産管理の一つという考え方をとっている。したがって、条例制定に対してなんら法的制約を受けるものではないと判断した。

現在は、公文書管理法が制定され、地方公共団体の文書管理についての努力義務が規定されている。これから条例化を考える地方公共団体にあっては、この法律が制定根拠となる。

3. 条例を通じた文書の適正な管理・保存

公文書等の適正管理を考えるうえで重要なことは、常に文書のライフサイクルを念頭に考えるということである。公文書は、行政機関等において作成し又は取得された時点から行政文書として整理・保管し、行政機関等において利用され、その後行政文書としての価値がなくなると、歴史公文書等として文書館等へ移管され、一般の利用に供されるか、又は廃棄処分されることとなる。

この文書のライフサイクルを踏まえ、条例を通じた文書の適正管理について、いくつかのポイントにしばって考えてみる。

(1) 文書作成

文書作成上の問題として挙げられるのは、「行政文書が作成されない」、また作成されても「掲載すべき情報が掲載されない」「掲載すべき情報が簡略化されている」などである。これらは、行政文書の適正管理を考えるうえで、極めて大きな問題である。

これまでの行政文書管理は、訓令等の内部規程において行われており、したがってその規定内容は地方公共団体において異なり、文書作成義務規定を設けている場合とそうではない場合とがあった。これは、事務効率の向

上の観点から文書管理規程が定められてきたことによるものである。しかし、地方公共団体は情報公開条例を制定したことにより、その諸活動を住民に説明する責務を全うする必要が生じてきた。その挙証責任の客体となるのが行政文書である。そこに、文書作成義務が発生することとなる。

国においては、これまで一部の行政機関を除いて文書作成義務は明記されていなかった。今回、公文書管理法第4条において文書作成義務が明記されたことは、評価すべきことである。

(2) 保管と保存

市条例では、公文書管理法でいう「保存」について、「保存」と「保管」という用語を使い分けている。

原則として、事務担当課において作成し、又は取得された行政文書は、整理・分類のうえ事務担当課の執務室において保管され、処理される。その後、処理を終え、活用頻度が低くなった行政文書は、事務担当課ごとに集められ、行政文書ファイル管理簿(ファイル基準表)整備のうえ、文書主管課が管理する書庫等へ移されて保存されることとなる。つまり、行政文書の保存について、事務担当課において管理される状態を「保管」と呼び、文書主管課において管理される状態を「保存」と呼び区別している。

では、行政文書はどの時点で保管から保存に変わるのか。当市では、執務室での保管を2年、その後は保存に変わることを規定している。書庫等に集められた保存文書は、事務担当課の必要に応じて利用できる仕組みとなっている。

また、行政文書の保存は、行政機関ごとに行うことが基本であるが、ファイル基準表の作成及び公表、廃棄や文書館等への移管などを総合的に勘案すると、首長部局に集中させたほうが理想であり、当市もそのような取扱いを行っている。

さらに、保管・保存場所について考えると、通常、保管場所となるのが、文書及び図画にあっては「執務室」であり、電子情報にあつては「電子情報」である。

ては「サーバー等の共用部分」となる。そして、保存場所となるのが、「書庫等」である。文書及び図画は保存箱等に入れられ、電子情報は別の記録媒体に変換され、書庫等に移されることとなる。電子情報の一部は、サーバー等の共用部分に書庫に該当する仮想の領域を設定し、例外的に扱うことも考えられる。

保管場所について特に注意すべき事項は、①意思決定の集中する単位である「課」ごとに共用の場所とすること、②行政文書の発生年度で置く場所を変えるということの2点である。

(3) 移管又は廃棄

公文書管理法にいう「移管」は、行政文書（現用文書）を管理する行政機関から歴史公文書等（非現用文書）を管理する国立公文書館等への移管のことを指しているが、市条例では、事務担当課から文書主管課への行政文書の移管と行政文書管理部門から歴史公文書等管理部門への移管という二つの意味の使い方をしている。ここでは、主に法と同様、行政文書管理部門から歴史公文書等管理部門への移管について考える。

行政文書は、現用文書の段階を終えると地方公共団体の設置する文書館等へ移管され歴史公文書等となるか又は廃棄処分されることとなる。この場合において、保存期間が満了したからといってただちに移管又は廃棄という方向に進むのではなく、前段として、保存期間延長の措置が必要かどうかを検討することとなる。延長の措置が必要ないと判断されてはじめて、移管又は廃棄という次の段階へ進むこととなる。

移管又は廃棄の際に注意すべきことの一つは、1年未満という保存期間を設定した行政文書の取扱いである。保存期間を最低1年と設定した行政文書については、事務担当課から文書主管課に集められ、文書館等のチェックを受けた後に廃棄されることとなるが、1年未満の行政文書については、そのチェックが働かない仕組みとなっている。それは、ファイル基準表が作成されないことに原因がある。つまり、ファイル基準表は、年度末に完結し

た行政文書に基づいて作成されることとなっているため、年度途中で廃棄されるものは登録されないのである。だからといって、わざわざファイル基準表に記載する必要はないが、通知等により、年度途中の廃棄を年度末に一括して行うなどの対策を講じることが重要である。

特に注意すべき点は、廃棄の権限をどこに置くかということである。これについて公文書管理法は、内閣総理大臣の同意という手法を採用しているが、要は、行政機関側だけに廃棄の権限を与えるのは問題であり、文書館等の専門機関との連携が大事ということである。

4. 組織内部における情報の利活用と意思決定の最適化

当市は、行政文書の管理方式を、簿冊方式からフォルダ方式へ変更した。このフォルダ方式の文書管理システムを定着させ、維持発展させるために文書管理条例を制定した。しかし、条例制定の根底にあるのは、単なる記録媒体の管理ではなく、媒体に記録された情報の管理を行うことである。したがって、目的規定において「政策形成能力の向上」を掲げている。そのためには、行政機関内部での情報の利活用を活性化し、意思決定を最適化する必要がある。

各事業は、それぞれの担当者が担っており、事業を進めるうえでの文書の取得・作成、保管などは各担当者が行っている。これに対して、市条例では、文書の私的管理を認めておらず、また、文書作成義務の原則を明記している。作成又は取得された文書は、課又はこれと同等の単位として統一された同一の保管場所にまとめることで、当該事業が課の業務の中のどの位置を占めているのかわかるようになる。また、まとめられた情報は、全庁的なものから個別具体的な事業へと流れており、例えば、総合計画、都市計画マスタープラン等各種計画などが全庁文書として前に置かれていることで、これらの計画に適合するように事業を進めていることがわかるように配置

している。さらに、課又はこれと同等の単位でまとめられた情報をファイル基準表として全庁的にデータベース化し、行政機関内部又は行政機関相互に利用できる体制を整えており、担当者の施策立案過程において活用できるように配慮している。

加えて、市条例では、事務担当課での文書の保管を2年、その後は文書主管課による一元的保存管理とし、保存文書の利用についてわざわざ規定を設けているのは、このような施策立案過程において、必要な情報を必要なときに担当者が利用できるように配慮したものであり、市個人情報保護条例による一部制限はあるが、可能な限り情報の有効活用を考慮したものである。

行政機関の政策・施策立案過程において、最も基本になるのが文書事務である。市条例では、行政機関に対し、発生した行政文書を適切に管理することが重要であるという認識に立って、文書を正確に作成し、適正に使用することが責務であると規定している。また、文書事務と行政文書管理の関係を整理したことは、前述のとおりである。具体的には、ファイル責任者及びファイル担当者を設置し、そこに文書事務の責任者・担当者を充てることで、文書管理体制が組織としての意思決定の最適化に働くような仕組みづくりを行っている。

これらの仕組みをうまく機能させるためには、条例の運用を適切に行っていく必要がある。そのために、市条例では「文書管理の日」の規定を設け、条例の運用管理の点検を義務づけている。

5. 文書管理の課題

市条例を通じた文書管理システムの運用についていくつかの課題があげられるが、ここでは電子文書の取扱い、アーカイブズとの連携の2点について紹介する。

近年、行政文書の電子化が進められている。電子文書の管理に関する問題は、地方公共団体に限らず国の機関においても同じである。電子情報は、紙や電子媒体等に記録されれば、

現状の紙ベースの文書管理システムにおいて対応可能であるが、それでは行政文書を電子化した意義がなくなる。したがって、現状のシステムに加えて、新たな電子文書管理システムが要求される。ただし、紙ベースの文書管理システムが適正に運用されていない状況では電子情報の管理システムは機能しない。そこで、当市の事例を参考に、電子文書管理システムの構築に当たって注意すべき事項を紹介する。

職場で使用するPCは職員のデスクと同じであり、そのハードディスク内のデータは私的 management とみなす必要がある。なお、ハードディスクがネットワークで接続されていれば保管場所として利用できるかという問題もあるが、課又はこれと同等の単位として完全に共有化されたものでない場合は保管場所とみなすことはできないであろう。また、PC単体のハードディスクを共通の保管場所とした場合、データ消失の危険性を回避するためのバックアップ等が確実に行われるかどうか疑問である。したがって、保管場所については情報管理部門が管理する全庁で共有するサーバー等である必要がある。しかし、中には事業別に担当課で設置するサーバー等を利用しなければならない場合もありうる。このような場合にあっては、当該サーバー等を執務室の保管場所の一部とみなし、保存の段階において媒体に記録するか、又は全庁で共有するサーバー等にデータを移すという作業が必要であろう。

次に、保管・保存場所となる共有サーバー等に、執務室内の保管場所や集合書庫（文書主管課が管理する書庫）に当たる仮想の領域をつくる必要がある。そこに現状の文書管理システムの流れに沿って電子文書を保管・保存していくことである。

そして最も注意すべき事項は、文書の廃棄の措置である。紙ベースの文書管理システムと電子文書の管理システムが併存する場合、同一の情報が紙又は電子のどちらか一方で保存されていれば問題はない。しかし、多くの場合は、同一の情報が双方のシステムで保存されている。この場合は、どちらかを廃棄処

分するときにもう一方の確認を怠らないということである。これを確実に処理するために、ファイル基準表の作成段階で、保存されている場所を特定しておくことが望まれる。

次に、アーカイブズ（文書館等）との連携について、市条例は、公文書管理法に先行したこともあり、現用文書の管理についての規定しかなく、非現用文書の保存・利用については規定していない。

現用文書の管理は文書のライフサイクルからみれば川上に当たるもので、非現用文書の保存・利用は川下に当たる。そのため、川上に当たる現用文書の管理に重点を置いており、川下に当たる非現用文書の管理は別の法制で考えるとしていた。また、情報公開の対象となる文書も現用文書に限定していたこともあった。

当時の状況として、教育委員会が市史編纂部門を持っており、半現用文書として歴史公文書等を保存していた。しかし、文書館等の施設がないため、歴史公文書等の一般住民への利用は制限されている状態であり、また、その評価選別を行うアーキビストも存在せず、歴史公文書等に関しては廃棄の基準さえなかった。そのような状況のもとで文書管理条例の立案作業を行っている。

この点、公文書管理法は、公文書等のライフサイクルを踏まえ、現用文書の管理から非現用文書の保存・利用にまで規定が及んでいる。公文書管理法の定めるとおり、現用文書管理と非現用文書管理の連携はたいへん重要である。特に歴史公文書等（特定歴史公文書等）の評価選別、現用文書及び非現用文書の廃棄の措置に関しては、行政機関とアーカイブズの連携が欠かせない。

当市においても、公文書管理法に倣い、市条例の改正に向けて検討を進める必要があると考えている。

6. おわりに

地域住民と行政機関との情報の共有は、地方自治の本旨が求める究極の目標であり、それを保障するものが情報公開制度等であり、

それを担保するものが文書管理である。

公文書管理法第34条は、地方公共団体に対し、同法の趣旨にのっとり必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めることとしている。これから多くの地方公共団体で条例化の動きが活発化することが予想される。

しかし、拙速な条例化は避けるべきであろう。管理の実態なくして、条例の存在はない。行政文書の発生から歴史公文書等としての保存・活用又は廃棄に至る一連の文書のライフサイクルを視野に入れたうえで、現状の文書管理について分析を行い、手直しが必要な部分は手直ししていく。あるいは、現状の文書管理システム自体を見直すことも考える必要があるかもしれない。これらの作業を行ったうえで、初めて条例化の検討となる。

条例化に当たっては、情報公開・個人情報保護制度との関係を整理しなければならない。特に対象となる機関や対象となる文書の範囲等について調整が必要となる。また、アーカイブズとの連携も忘れてはならない。

著者略歴：

田尻 清孝（たじり・きよたか）

1989年4月 福岡大学法学部卒業後、宇土市役所入庁。1998年4月から総務課にて文書管理・法制担当として文書管理の見直し、文書管理条例の立案に従事。2004年 駿河台大学大学院文化情報学研究所修了。熊本県福岡事務所勤務、環境課、福祉課などを経て、2010年5月から現職。

駿河台大学文化情報学研究所特別研究員

主な著書等

「文書管理で市役所が変わる」『地方自治職員研修』

2000年4月号掲載

「文書管理法の必要性—行政文書管理とアーカイブズの連携をめぐって—」2004年修士論文