

「ファイリングシステム」の導入とその効果

ニセコ町総務課総務係
馬淵 淳

ファイリングシステム導入経緯

(1) ニセコ町の現状

ニセコ町のファイリングシステムは、平成12年度に導入し10年が経過している。

導入前は、文書管理に関するルールといえ、文書の保存年限に関する規程だけで、文書の保管方法、分類、廃棄に関する規程はなかった。そのため次のような問題があった。

- ・文書の発生から廃棄にいたる管理が不十分で不要文書があふれている。
- ・不要文書が氾濫し、事務室を占拠するため執務環境が悪化する。
- ・文書管理、分類の規定がなく、文書管理が個人任せで文書が私物化されている。
- ・書庫が満杯状態で物置と化している。
- ・事務室のロッカー、書棚及びファイル等がバラバラで収納効率が悪い。
- ・文書目録がなく、検索に時間がかかり、担当者不在時には所在が不明。

このような状態では、文書の紛失や担当者の急病などによる事務の停滞などの問題が起る危険性があった。

また、文書の検索には非常に時間を要したことは事実であり、一つの文書を探すのに10～20分を費やすことはよくあることで、非常に非効率な状況であった。

(2) ファイリングシステム導入への動き

ファイリングシステム導入は平成6年11月に逢坂誠二町長（現在は衆議院議員）が就任したことから始まる。

逢坂町長（当時）は、「行政の透明性の確保」を基本に、まちづくりの基本原則として「情報公開」と「住民参加」を積極的に進めた。

行政情報は住民の財産であり、情報がなくては議論も始まらないとのことから、『もっとしりたい今年の仕事』（町民向け予算説明資料）の発行や、住民参加のために恒常的な議論の場の確保として各種委員を一般公募するなど、次々と住民参加の地方政府づくりのための施策を実施した。

また、「個人の知る権利を保障するとともに町の説明責任を明らかにし、公正で分かりやすいまちづくりの推進」を目的に、ニセコ町情報公開条例及びニセコ町個人情報保護条例を平成11年4月に施行した。

時期を同じく、国においても「行政機関の保有する情報の公開に関する法律（情報公開法）」が成立し、その中には文書の適正な管理義務の明記、文書の分類・作成・保存・廃棄に関する基準を政令事項とすることなどが規定されていた。

しかし、このように逢坂町政では積極的な情報公開を推進していたにもかかわらず、いざ情報公開の請求があった際には、該当文書の検索に時間を要する、また、請求者もどのような文書が役場に保管されているかわからないなど、制度の運用に支障を来していた。

そこで、適正な文書管理と文書公開目録の作成が必要不可欠であり、単に行政文書の整理にとどまらず、職員一人ひとりの意識改革と事務改善を促し、新たな行政の仕組みづくりにつながる埼玉県浦和市（現さいたま市）のファイリングシステムに注目し導入を決定した。

ファイリングシステム導入手順

(1) システム選定

ファイリングシステムにもいくつか種類があり、本町では「AKF」（行政ナレッジ・ファイリングの略）の導入を決めた。

AKFに決めた理由は、単に行政文書の整理にとどまらず、職員一人ひとりの意識改革と事務改善を促し、新たな行政の仕組みづくりにつながることで、また、文書の高速度検索が可能となり、検索時間の短縮による人件費の削減など、各種行政課題の解決に期待できることであった。

なお、AKFとは「特定非営利活動法人 行政文書管理改善機構」（以下、「ADMiC」という）が創案した文書管理であり、公文書管理法における新・ガイドラインに対応する文書管理である。

【ニセコ町におけるAKFの特徴】

- ①管理手法に「上下2期間法」を採用。保有文書全てをキャビネットで一括管理。
- ②運用手法に「年度末場所換え法」を採用し、保守文書すべてを目録化。
- ③文書の発生から保管、保存、廃棄にいたるライフサイクルマネジメントを確立し、文書の私物化を防ぐための執務環境の整理を含めた総合的文書管理システム。
- ④分類は課単位での3段階ツリー構造とし、最小分類はフォルダー単位。既定の文書分

類表を用いない「ツミアゲ方式」を採用。

- ⑤行政事務の内容に沿ったフォルダーの配置（序列）により、検索性の確保と住民に対してわかりやすい文書目録の公開を目指す。
- ⑥ファイル基準表（行政文書ファイル管理簿）をネットワーク上のデータベースとして構築し庁内利用、インターネットでも公開。
- ⑦紙媒体以外の録音テープ、電子データ等すべての情報に応用が可能。
- ⑧国の示すガイドラインに適合。

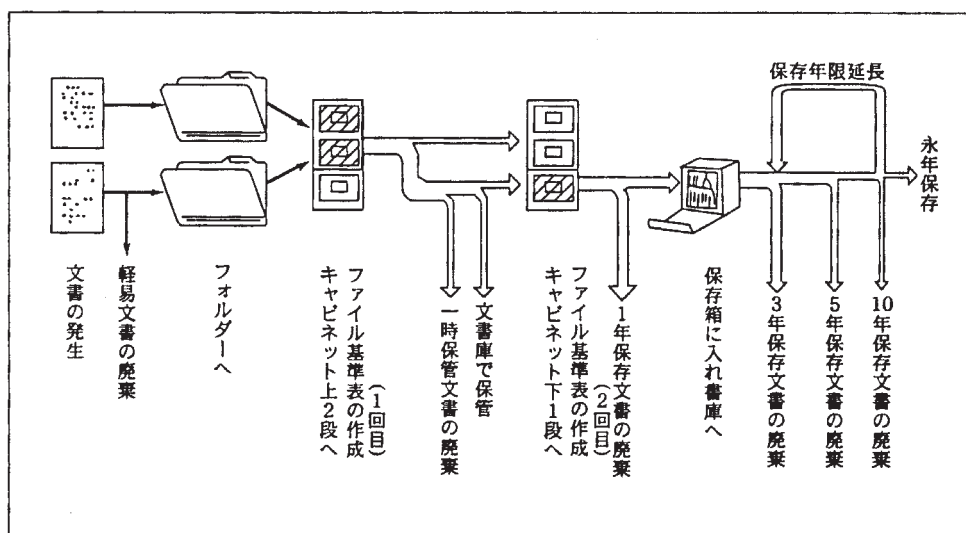
(2) 導入方法

本町ではADMiCに導入指導を依頼し、平成12年度にモデル5課に、翌13年度に残り全課及び全部局に導入し、その後、平成14年度から平成17年度までの4年間の維持管理指導を依頼した。

ADMiCによる導入・維持管理指導は、全課及び全職員を対象とし、全職員への導入研修及び全課への実地指導を行った。

これは、文書管理担当だけへの導入指導では、各課への指導を文書管理担当職員が行い、「甘え」が出る可能性があること、また、文書管理担当課職員への風当たりが強くなることを避けるためであり、さらに、各課においても細かな技術的疑問がその場で解決することや、直接、専門知識を持った指導者が現地職員と一緒に考え実践することにより、職員

文書のライフサイクル



システム導入前後の比較



導入前



導入後

滑走路となった机の上



あそぶっくでの文書の保存状況



の意識改革が図られるためである。

次に、指導者がAKFの特徴でもある垂直分類(大分類—中分類—小分類という階層分類)・水平分類(同じ階層にある分類同士の並べ方)の基準について、各課の課長に説明を求めた。それを受けた各課長がリーダーシップを発揮することで、導入作業が若手職員だけにかたよらず全職員で行うことにつながった。また、水平分類である序列は仕事の流れを現すことにより、さらに検索効率を高めた。

(3) 執務環境への配慮

AKFでは文書の整理だけではなく執務環境にも配慮している。

導入時に目指すべき姿として「退庁時 机の上は 滑走路」を合言葉に、徹底して文書の私物化を払拭した。

初めに、それまで使用していたロッカーをすべて廃棄して専用キャビネットに変更し、文書はすべてキャビネットに収納した。

次に、袖机及び机上のレターケースを撤廃し、文書の私物化につながる恐れのある物品を排除した。

ちなみに、個人資料などについても机の引き出しにフォルダー化し、分類して収納する。

これにより、机の上にはパソコンと電話だけとなり、合言葉どおり退庁時に机の上は滑走路となった。

(4) 町民学習交流センター「あそぶっく」の建設

AKFでは、事務室に保管する文書は現年及び前年の2か年度分であり、毎年度末に前年文書を保存箱に収納し、書庫で保存する仕組みとなっている。

しかし、当時の書庫は狭く、また、棚の形状が保存箱の収納に適さなかったため、書庫の新設が検討された。

そこで、手狭となり拡張が検討されていた図書館を併設することにより、単なる書庫ではなく、ニセコ町の情報共有拠点となる施設を建設することとなった。

建設に当たって、役場庁舎に隣接していた旧郵便局舎を取得し、再利用することで建設コストの縮減を図った。

AKF導入の成功を握るカギ

(1) 技術上の問題解決

導入を進めるうえでいろいろな技術上の問題が発生する。例えば、サイズの大きな図面などの収納方法であるが、基本的に折りたたみフォルダーに収納し、折ることができない場合は筒に入れ図面庫に収納するなど、そのほとんどが既に導入した自治体で解決されている問題で、導入自治体に問い合わせることで解決の糸口を見いだすことができる。

また、専門知識を有する外部コンサルタントなどを活用することも有効である。

(2) 職員の「意識改革」

導入を進めるうえで一番重要なカギである。

本町の導入時には多くの職員が不満を漏らしており、不満の原因の多くは「やらされている」という思いから来るもので、本来業務で忙しいのに、なぜ、文書整理をやらなければいけないかなどである。

これはAKFを単なる文書整理と思っているためであり、AKFの目標及び目的が理解されていないためであった。

AKFの目標と目的は、以下のとおりである。

[目標] 行政事務の効率化を支援する

- ・情報の課内共有化を図る。
- ・即時検索性及び他者検索性の確保。

[目的] 行政の意思決定の最適化を支援する。

- ・庁内LANによる全庁の情報共有化。
- ・情報公開目録の作成、インターネット検索を可能にして住民との情報共有を図る。

この目標及び目的の理解を深めてもらうため研修会を実施し、また、ADMICの導入指導者が実地指導において個別に説明することにより、初めは検索性の向上など自身にかかわる部分だけであったが、徐々に浸透し導入への不満は減っていった。

現在では、昔の文書管理方式が良かったと言う職員は一人もいない。

(3) 外部コンサルタントの効果的指導

AKFの導入には外部コンサルタントの指導は欠かすことができない。

詳細は前段の導入方法にあるとおり、自前で導入すると職員同士の「甘え」があったり、導入担当職員への負担が大きかったり、また、職員からの不満が個人に集中するため、専門知識が豊富な外部コンサルタントの存在は重要である。

(4) 定着化までの維持管理の重要性

導入だけに力を注ぎ、その後の維持管理がおろそかになると、導入後数年でシステムが崩壊し、せっかくの導入が無駄になる。

そのようなことがないように、導入から定着化までの維持管理が重要になる。

本町では導入後4年間、導入指導をいただいたADMICに依頼し、その後は自主管理に移行している。

自主管理の方法としては、文書管理委員会と呼ばれるAKFの維持管理を監査する組織を設置し、10名の委員が2年の任期で職員へ維持管理の啓発を行い、また、年2回の実地指導により各課へ指導・助言を行い、その結果を町長へ報告している。

文書目録公開システム

(1) システムの自主開発

ファイリングシステムとしてAKFを採用し、実物の文書を分類するなど導入作業を進める一方で、情報公開に欠かすことができない情報公開目録の作成にも着手した。

情報公開目録も単なる目録ではなく、日常の文書管理業務をサポートするようなシステムで、かつ職場内の情報共有のツールとして電子化されたシステムにしようと、独自開発を進め、当時、全職員が利用できる庁内LANが既に整備されており、それを活用したシステムを構築した。

このシステムはADMICの助言を受けながら、職員が中心となり構築したことから、現場の声が反映されており非常に使いやすいシステムとなっている。

また、AKFの維持管理を簡単にできるため、このシステムを自主開発したことがAKFの導入から定着化までの大きな要因となった。その詳細は以下にまとめる。

(2) システムの特徴

①画面表示

画面表示は、職員に親しみやすい構造として、インターネットエクスプローラー風に仕上げ、3階層の分類をツリー状に表示している。

画面展開をしないで第1階層、第2階層及び第3階層の状況を確認することができる。

また、第3階層の個別フォルダーは名称の

ほか、保存年限などの情報も表示されている。

②文書のライフサイクルを管理

文書の発生→保管→保存→廃棄に至るライフサイクルを一括して管理することができ、対象文書が現在どのような状態かを一目で確認できる。

特に、対象文書の保存状況を確認すると、保存場所（棚の位置まで）を特定させることができ、さらには、フォルダーに印字してあるバーコードを使い、フォルダーをどこに収納するかを検索することが可能である。

③ファイル基準表の作成

毎年度末にファイル基準表として、現年度の保管文書の一覧を出力することができる。

一覧に記載される情報は、3階層の分類状況、フォルダーの保存年限及び保管場所等となり、個人情報がある場合は、その部分を消すことも可能である。

また、この基準表はそのまま情報公開目録として使用も可能である。

④職員間の情報共有ツール

すべての職員にパスワードを割り当て、全職員がシステムを利用できるようにしており、他課の情報を閲覧することができ情報共有が図られる。

また、検索機能がありキーワード入力から

対象文書を検索できる。

ただし、部外秘の情報はパスワード管理により担当者以外には閲覧することができないよう配慮されており、それ以外の共有情報も担当者以外には修正できないようになっている。

⑤住民への情報提供ツール

本システムは住民への情報提供にも対応している。

提供しているのはファイル基準表が作られた過年度文書のみを対象としているが、町の公式ホームページからキーワード入力で検索が可能である。

(3) システムの流れ

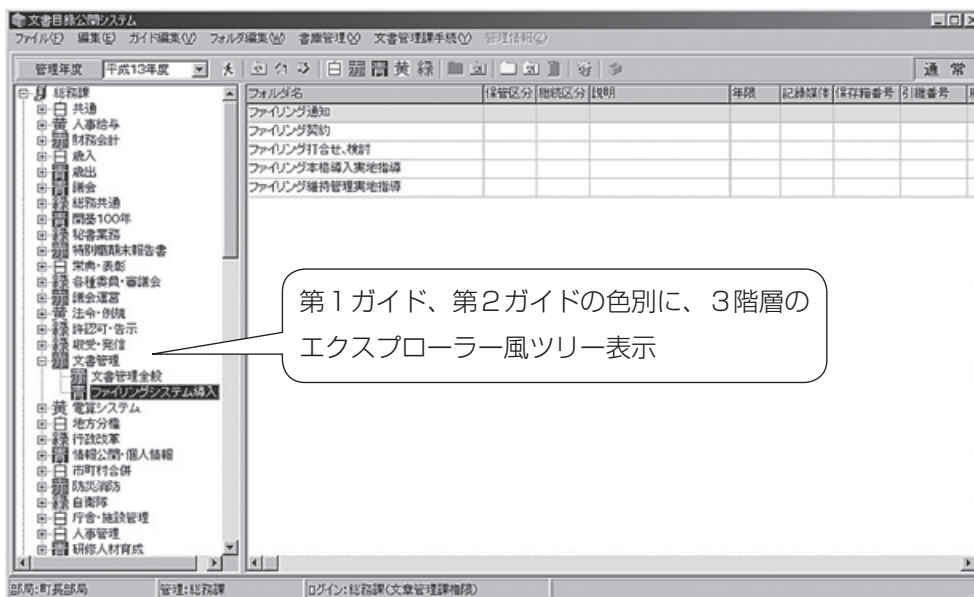
このシステムは特徴にもあるとおり、文書のライフサイクルを管理するため、文書を取得（発生）すると、まず始めにシステムに登録を行う。

登録する内容はフォルダー名、保存年限、媒体及び収納場所である。

その際に留意することは、フォルダー名は公開されることから名称には専門用語を使わず、誰もが収納されている文書の内容が想像できるようにすることである。

登録を行うと、フォルダーに貼るラベルシールが印刷され、このラベルシールには名称のほかにもバーコードが印字される。

システム画面



次に、作成されたフォルダーを収納する中分類（第2ガイド）及び大分類（第1ガイド）を作成する。この際もフォルダー同様に名称には留意が必要である。

以上が現年度の文書発生から保管に至るまでのシステムの流れである。

続いて、保管から保存までの流れは、文書自体は事務室から書庫へ移動し、システム内でもフォルダーの移動を行う。その際にはフォルダーに印字してあるバーコードを読み取るだけで、収納場所や収納されている箱番号まで情報が更新され、面倒な入力作業が省かれる。

最後に廃棄に至る流れは、文書自体は同一廃棄期限のフォルダーが同じ箱に収納されており、期限が到来すると箱ごと廃棄を行う。システム内では廃棄期限が到来したフォルダーを一括して廃棄処理することができる。

ファイリングシステム導入の効果

(1) 執務環境の改善

前述のとおりAKFでは文書のみならず執務環境の改善も図られており、例外なく袖机及び背の高いロッカーはすべて撤去し、文書の収納器具はキャビネットだけとなったが、整理の過程で保管の必要がない文書が多数あり、それらを適正に廃棄することにより、事務室の見通しがよくなり、明るく開放的になった。

また、図書類も収納場所を決めテーマ別に収納することから、機能性はもちろんのこと見た目が美しくなり、周りがきれいになることで、指定の場所以外に物を置くと目立つため、自然とルールが守られている。物品の収納場所という細かいルールではあるが、一つでもルールを破ることで、他のルールを破ることにつながりかねないので、執務環境には特に注意をしている。

(2) 職員の意識改革

AKF導入の効果で一番大きいのが職員の意識改革である。

それまで文書の整理は仕事ではないと思っていたが、導入をとおして文書は公の財産で

あり、適正な管理の必要性について理解されていった。

特にそれまで自分の机の周りに書類を保管し、自分の所管する仕事だから他の職員に文書に触れられたくないといった間違ったプロ意識がなくなり、文書の私物化容認意識が払拭され、どんどん自分の仕事をオープンにし、それがさらに役場をオープンにすることにつながった。

また、導入方法に記述しているが、文書の分類には垂直分類と水平分類があり、水平分類である序列は課の仕事の流れに沿ったものであるため、課内の職員が自分の仕事を説明し、話し合いを行い、課の序列を作り上げた。このことから、課の仕事を見直すことにつながり、係員は課内の他係の業務を共有することができた。

(3) 検索効率の向上

AKF導入前は文書検索に非常に多くの時間を要したが、導入により格段に検索効率は上昇した。

導入前は一つの文書を探すのに10分以上かかることも多く、検索時間を人件費に換算すると一人当たり年間約20万円になるとの調査もあり、これが導入後は一つの文書を検索するのに担当者であれば15秒程度、担当外でも30秒程度で検索が可能となり、今まで検索に費やしていた無駄な時間を本来業務に当てることができ、行財政改革の一つにもなった。

今後の課題

AKFを導入し10年が経過したが、現在は次の3点が課題として挙げられている。

- ①文書管理の水準を保ちさらに高めること（自主管理による馴れ合い）
- ②電子文書の管理手法（保存の手軽さからの不要データの氾濫）
- ③歴史的文書の保存（知識不足により歴史的文書を評価選別できない）

以上の3点の課題解決に向け今後取り組んでいきたい。