

宇土市文書管理条例について

全国初の文書管理条例として2001年に制定された「宇土市文書管理条例」。制定の発端は情報公開制度について調査・研究を重ねる過程で、その必要性が認識されたことであった。本稿では条例の概要を解説するとともに、条例制定の留意点をまとめた。

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

2009年第171回通常国会に提出され、可決、成立した公文書等の管理に関する法律（以下「公文書管理法」という。）は、同年7月に公布され、2011年4月に施行された。宇土市文書管理条例（以下「文書管理条例」という。）は、公文書管理法成立前の2001年の制定であり、全国初の文書管理に関する条例となったが、その制定に至る背景について述べることにする。

1996年2月に策定した「第4次新宇土市行財政改革大綱」の中に、情報公開の制度화가盛り込まれた。これを受けて調査・研究を開始したが、内部検討を重ねる中で、情報公開の制度化には、適正文書管理が不可欠であるという結論に達した。その理由は、当時の現状をみると、文書は組織で管理し、組織として利用し得るものでなければならぬが、実際、そのほとんどが担当者個人で管理されており、デスクの周囲を文書が取り囲むなど、担当者でなければ簡単には取り出せない状況であった。

文書管理の見直しを全庁的に進めるため、1998年7月に全庁横断的な組織として文書管理委員会を設置し、調査・検討を開始した。文書管理委員会では、文書管理の方式として大きく簿冊方式とフォルダー方式とがあ

ることを前提に行政視察等を重ねながら検討を行った。その結果、フォルダー方式であるファイリングシステムを導入することを決定し、翌年1月から導入を開始することとなる。一方で、情報公開の制度化は、これ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導入に全職員が精力を注ぐこととなった。

当市においては、長年続いた簿冊方式から、フォルダー方式へと管理方式を変えることは、職員にとっては大きな意識改革を求める取組みであった。特に、手元から文書を離すことについて、私的に管理していた職員は困惑したことを思う。この文書管理の見直しは、首長の政策判断による取組みであり、全庁的な取組みであるということ、導入が完了するまでは何とか職員を説き伏せることができたが、維持管理の段階に入ると、それだけでは押さえることができなくなった。ただ、その根拠が、法令等に基づくものではなく、国・県の指導によるものだということが分かった段階で、立法による解決しかない判断するに至った。

ちょうど時を同じくして、第1次地方分権改革により地方分権一括法が施行され、行政システムが従来の中央集権型から分権型へ転換された直後であった。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、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定めるケースが多かったが、行政機関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は、その効果に大きな違いがあると判断した。

文書管理条例案は、2001年3月に市議会に提出し、全会一致で可決、同年4月から施行することとなった。

2 条例の概要

文書管理条例は、全28条で構成されており、総則的部分等を除き、文書のライフサイクルに沿って配置している。以下、主要な条文の内容について解説する。

(1) 目的規定(第1条)

文書管理条例では、文書管理の目的として2つのことを定めている。一つが「情報公開の目的達成」であり、もう一つが「職員の政策形成能力の向上」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、情報公開制度と文書管理は車の両輪であるという考え方から、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「市が保有する情報(文書)は市民の財産」という規定方法を用い、情報公開の目的達成を目的の一つに掲げている。

また、当市では、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に際し、目的、目標を設定している。それは、事務処理能力の向上(目標)を通じた意思決定の最適化(目的)である。文書は情報であり、情報を活性化することで、職員の政策形成能力の向上に寄与するというものであった。そのため、そのことをもう一つの目的として掲げている。

(2) 対象文書(第2条)

文書管理条例では、管理対象となる文書の範囲について、情報公開条例の対象となる公文書とは定義を異にしている。情報公開条例の対象文書は組織共用文書であり、文書管理条例の対象文書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るため、両制度の関係を考えると問題は無い。しかし、それでは、歴史的資料として保存されるべき文書の一部が管理対象から抜け落ちてしまう可能性があった。

そこで、文書管理条例では、組織共用文書よりもさらに広げた「職員がその職務に用いることを目的として作成し、又は取得した」

という表現を採用することとした。具体的には、私的メモであっても歴史的資料になり得ることから、「組織として共有する専用の場所」に保管されているものは、すべてこの定義に入るものとして取扱っている。

(3) ファイル責任者及びファイル担当者(第5条・第6条)

文書管理を行ううえで重要になるのが、文書を保管する単位(以下「保管単位」という)であり、通常は、意思決定の集中する単位である「課」が基準となる。

そこで、文書管理条例では、文書の保管単位の責任者である課長をファイル責任者とし、実際の事務を担う係長をファイル担当者とし、その処理すべき事務の内容を規定している。

また、文書管理を組織的かつ効率的に維持するため、副市長及び各部長で構成する文書管理委員会を設置し、定期的に取組み状況を確認するとともに、その下部組織として監査専門部会を設置し、毎年2回の監査を実施している。

(4) ファイル基準表(第2条・第7条)

文書管理を行ううえで重要な役割を果たすのがファイル基準表である。文書の発生から保管、保存又は廃棄に至るまでの文書のライフサイクルを一元的に管理するためのツールとなる。検索を容易にするため、データベ

ス化することも忘れてはならない。

また、ファイル基準表は、情報公開条例に基づく公文書の検索資料としての役割も有しており、行政と市民との情報共有のために必要なツールとなるものである。

作成に当たっては、非開示情報、存否応答拒否情報などの情報の有無について注意を要することとなる。

(5) 文書の作成(第11条)

文書作成上の最大の問題は、公文書が作成されないことである。公文書管理法では文書作成は義務規定となっているが、2001年の各省庁事務連絡会議申合せによる「行政文書の管理方策に関するガイドライン」について(以下「旧ガイドライン」という。)では、文書作成は原則規定とされていた。文書管理条例では、公文書管理法に先立って、文書作成義務について明示している。

これまでの文書管理は、訓令等の内部規程により行われてきた。したがって、規定内容も地方公共団体の機関において異なり、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た。その拳証責任の客体となるのが

文書である。そこに、文書作成義務が発生することとなる。

(6) 文書の分類(第15条)

文書の整理は職員の義務であり、文書ファイルの作成から分類まで担当者が担うこととなる。分類作業は、文書を担当者が実際に確認しながら行う。分類は3階層とし、文書の作成・取得段階で作られる文書ファイルが小分類となり、その小分類を集めて中分類が作られ、その中分類を集めて大分類が作られる。これらの分類には、数の制限があり、一定数を超えると新たな分類が作られる。いわゆるツミアゲ方式と呼ばれるものがある。

当市では、当時、文書主管課が作成した文書分類表を用い、その分類に当てはめて文書を整理していた。いわゆるワリツケ方式と呼ばれるもので、この方式で分類すると、分類項目次第では、階層が深くなる部分と階層が浅くなる部分とが発生し、特に新たな事務が発生した場合、どの分類に当てはめるのか苦慮するケースがあった。ツミアゲ方式を採用することにより、新たな事務が発生した場合でも柔軟に対応できるようになった。もう一つ大事なものが、序列と呼ばれる水平分類である。担当者が作成した事務ごとの分類を保管単位として集め、どう配列するか。文書は、組織として共有化するだけでなく、活用しなければならぬ。そこで、検索性を

高めるために一定の順序に沿って配列する必要がある。この水平分類が、事務の効率化を高め、最適な意思決定を行ううえで、たいへん重要な要素となっている。

(7) 保管と保存(第17条・第20条)

文書管理条例では、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・取得された文書は、整理・分類のうえ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文書は、事務担当課ごとに集められ、ファイル基準表を整備のうえ、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、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。執務室での保管は原則2年であり、その後は保存に変わるものとなる。

また、保管場所について注意すべき事項としては、保管単位ごとに共用の場所とすること、文書の発生年度で置く場所を移すこと2点である。

(8) 移替えと引継ぎ(第18条・第19条)

文書は、事務担当課で2年間保管されるが、その際、文書の発生年度で置く場所を移すため、この保管場所の変更を「移替え」と呼び、

文書主管課へ文書を移すことを「引継ぎ」と呼んで区別している。

1 会計年度を経過した後は、ファイル基準表を作成し、これに基づき保管場所を移すこととなるが、その際、使用頻度が高く、引き続き現年度文書として利用する必要があるものは、継続文書として移替えをしないこととなる。同様に引継ぎに関しても、継続扱いとなった文書は、現年度文書として扱われることから、引継ぎは行わない。

引継ぎは、前年度に作成したファイル基準表に基づき行いが、事務担当課の執務室での保管から文書主管課の管理する書庫での保存に変わるため、文書ファイルごとに専用の箱に入れ、文書主管課において書庫の棚番号が付されることとなる。この段階でファイル基準表が完成することとなる。

(9) 保存期間 (第21条)

保存期間を設定するうえで、参考としたのが旧ガイドラインである。旧ガイドラインでは、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文書については、歴史的資料として保存するか、廃棄文書として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ぬこととした。

(10) 移管又は廃棄 (第23条・第24条・第25条)

公文書管理法にいう「移管」は、現用文書を管理する行政機関から非現用文書を管理する国立公文書館等へ文書を移すことを指しているが、文書管理条例では、事務担当課から文書主管課への文書の移管と現用文書管理部門から非現用文書管理部門への文書の移管という2つの意味の使い方をしている。

文書は、現用文書（半現用文書を含む）の段階を終えると文書館等へ移管され歴史的資料となるか、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直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1つは、1年未満という保存期間を設定した文書の取扱いである。保存期間を1年以上と設定

した文書については、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、ファイル基準表に搭載されないことに原因がある。そのため、作成又は取得の段階でファイル基準表に登録するか、又は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必要がある。

(11) 文書管理の日 (第27条)

文書管理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「文書管理の日」の規定を設け、毎月の点検を義務付けている。

具体的には、執務環境や文書管理の状況について、保管単位を中心として点検・評価することで、職員への動機付けを継続し、文書管理を適正に維持管理しようとするものである。

3 文書管理の課題

文書管理条例の施行から10年を経過した。条例の運用上いくつかの課題があげられるが、特に次の2点について触れておきたい。

(1) 電子文書の管理

近年、文書の電子化が進められている。電子文書は、紙や電子媒体等に記録されれば、紙ベースの文書管理において対応可能である

が、それでは電子化した意義がなくなる。また、省力化等を理由に文書管理自体を電子化するケースもあるが、いくら電子化しても紙文書がなくなることはない。したがって、電子文書は、現状の紙ベースの文書管理と連動するものでなければならぬ。当市の事例を参考に、電子文書の管理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、保管単位で共有されていれば、保管場所として利用することは可能である。しかし、セキュリティの確保や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は疑問である。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なければならない。

最も注意すべき事項は、電子文書の廃棄の措置である。同一の情報に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、同一の情報が紙と電子の双方で保存されている。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。

(2) アーカイブズとの連携

文書管理条例は、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られていた。また、情報公開の対象となる公文書も現用文書に限定していたこともあった。

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。特に歴史的資料の評価選別、現用文書の廃棄の措置等に関しては、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、公文書管理法にならない、文書管理条例の改正に向けて検討を進める必要がある。

4 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。文書の発生から歴史的資料としての保存・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を手直ししていく。この作業を行ったうえで、初めて条例化の検討となる。

公文書管理法及び同法施行令に基づく文書管理の在り方については、その実務指針となる「行政文書の管理に関するガイドライン」(2011年4月1日内閣総理大臣決定)等において明確な基準が示されている。

当市では、公文書管理法に先行したこともあり、非現用文書に関する部分など手直しが必要な部分もある。これから条例化を考える地方公共団体にとって、当市の事例が少しでも参考になれば幸いである。