

文書管理の改善と電子化システムの自主開発

北海道ニセコ町
農政課長 吉村伸朗

はじめに ～ニセコ町のまちづくりの理念～

ニセコ町がファイリングシステムを導入して10年が経過した。その動きは平成6年11月に逢坂誠二町長（現在は衆議院議員・総務大臣政務官）が就任し、町政の基本を「行政の透明性の確保」に据えたことに始まる。行政の持つ情報を積極的に住民に提供し、情報の共有化と活用を推進するとして、町民向け予算説明資料の作成と配布、まちづくり懇談会の開催、住民参加の行政（各種委員の公募、事業別住民検討会議）などを次々と実施した。

その流れで平成11年4月にニセコ町情報公開条例、個人情報保護条例を施行した。これは、行政と住民とが行政情報を共有し、利活用することを目的とし、開示手続きの簡略化、不存在情報の新規作成・取得公開、付属機関の会議の公開、出資法人及び補助団体の情報公開などを内容としている。しかし、情報の適正管理及び公開目録の作成規定がなかった。

I ニセコ町における「AKF」の導入と維持管理

1 自治体と行政文書の管理

地方分権型社会の到来は、自治体にも大きな変革を迫る。自治体が自ら考え自ら行動する自己決定の最適化を図らなければならない。また、電子自治体化と情報化社会の進展は、電磁的記録など全ての情報媒体を管理する必要を意味した。情報公開や個人情報保護は、行政情報の発生から廃棄に至る総合一元管理と情報の共有、情報公開目録の公開を求める。行政が説明責任を全うするためには、行政文書の適正管理が不可欠となる。

2 ニセコ町における文書管理の現状と問題点

当時、ニセコ町における文書管理の状況を点検すると①文書の保管・管理は業務の担当者任せ、②未整理文書や進行中や起案中の文書などは当事者しかわからない、③文書探しの時間を浪費し、担当者が不在の時は対応が不能、④不要文書が氾濫し、事務室の場所を占拠して執務環境が悪い、などの問題が目についた。文書管理に関連して、事務員が一つの文書を探すのに3分、1日で20分を費やしているという報告を見たことがある。1日20分、年間240日で80時間、時間外1時間2,400円とすると、1人当たり年間192,000円の無駄。職員が100人いれば、なんと1,920万円の無駄になる勘定だ。

さらに、文書検索の効率化によって浮いた時間をサラリーマンに必要とされている「ゆとりを持って考える時間」に当てたい、と考えたことも、ファイリングシステムの導入に踏み切った動機だった。

3 ニセコ町における「AKF」の導入・維持管理

ファイリングシステムにもいくつかのタイプがある。比較検討の結果、「AKF」の導入を決めた。これは「行政ナレッジ・ファイリング」Administrative Knowledge Filingの略称で、ファイリング・システムが進化した情報共有を核とするシステムのことをいう。単に行政文書の整理に留まらず、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。その特色は、検索の高速性を担保する分類技法にある。担当の文書検索は15秒以内に、担当以外の課内文書は30秒以内に検索する。検索時間の短縮化を通して人件費を節約し、行政改革に資することができる。

ニセコ町は平成11年4月から情報公開条例を施行した。条例の求めるスムーズな情報共有には優れた文書管理システムが必須となった。そこで平成12年度にモデルとしてAKFを5課に導入した。13年度は残る全課、全部局に導入、運用と維持管理を平成14年度から17年度まで委託し、平成18年度以降は、自主管理で運用している。

4 「AKF」の目的

AKFの目標は行政事務の効率化を支援することである。その内容は「文書の私物

化を排除し情報の共有化を図る」とことと「自己文書の即時検索性及び他者検索性の確保（文書は探すものではなく、取り出すもので、その目安は30秒以内）」である。事務の効率化と同時に、行政の意思決定の最適化の支援も必要である。そのために、庁内 LANによる全庁の情報共有化と情報の活用を図り、情報公開目録をインターネットで公開し、住民との情報共有を図ることにした。

5 「AKF」における文書の流れ

AKF で使用する容器・用具類は、縦3段引き出しのパーティカルファイリングキャビネット、個別フォルダ（上限80枚）、第2ガイド用紙（個別フォルダ5～15冊）、第1ガイド用紙（第2ガイド2～8冊）である。ニセコ町の一般事務職員の文書量（現年文書）は、平均すると1人当たりキャビネット1.5本で、56cm（奥行き）×3（引出しの数）＝1.68ファイルメートルである。

執務室でのキャビネットの使い方は、「年度別上下2期間法」である。上2段に現年文書、下1段に前年文書を収納する。年度末に下段の文書を保存箱に移し、書庫に収納する。これを「引継ぎ」という。上段から空いた下段に文書を移す。これを「移替え」という。書庫に移す文書保存箱は、文書の内容や作成部課とは無関係に保存期間別に箱番号を付される。

ファイリングシステムにおける文書の流れをまとめると、次のようになる。

- ① 発生年度は軽易文書を廃棄後、事務室のキャビネットの上2段の個別フォルダに整理保管する。年度末に上2段から下1段に移し替え。不要文書や一時保管文書を廃棄し、文書量は半減するから下1段に保管できる。
- ② 次年度の年度末に前年の下段文書の引継ぎを行う。文書保存箱に入れて書庫に保存する。1年保存文書は廃棄または期限延長。3年、5年、10年、永年保存に評価選別して保存期限別に文書保存箱に保存。
- ③ 保存期限満了1年前に処分を決める。保存期限延長、永年保存、廃棄を評価選別する。ただし、永年保存は10年経過後に評価選別し、その他は期限満了1年前に評価選別の後、延長の対象以外の文書は廃棄。

このような一連の文書の流れをサポートする電子システムが必要であり、独自にそのシステムを開発した。

6 ニセコ町の「AKF」の特徴

このような文書の流れを実現するニセコ町のシステムを整理すると、次のようになる。

(1) 総合的文書管理システム

第1に、文書の発生、保管、保存、廃棄というライフサイクルの全段階を管理する。第2に、文書の私物化を防ぐために執務環境を整理する。第3に紙媒体以外も含む全ての情報に応用可能なシステムを構築する。

(2) 管理手法に「上下2期間法」

過去2箇年分の文書を事務室のキャビネットで一括管理する。

(3) 運用手法に「年度末場所換え法」

年度末に現年文書を下段へ「移し替え」、前年文書を文書所管課(書庫)へ「引継ぎ」(保存箱は廃棄年次別)。

(4) 全ての文書を目録化

電子文書のファイル基準表を作成し、LANを通じ全庁共有すると同時に情報公開目録としてインターネットで全町民に公開する。

(5) 分類は課単位での3階層ツリー構造

最小分類はフォルダ単位で、次いで第2ガイド、さらに第1ガイドの3階層である。

(6) 既定の文書分類表を用いない「ツミアゲ方式」の分類

文書作成者がフォルダ、第2ガイド、第1ガイドというように下から上へとタイトル(標題)をつけて分類する。また同じ引出しの中でフォルダを並べる順序(序列)を定める。これを「水平分類を組む」という。これにより他者検索性とさらに住民への分かりやすさを担保できる。

(7) 簿冊方式とフォルダ方式の比較

	簿冊	フォルダ
文書量	200 ページ以上	50 枚±30
タイトル名称	抽象的	具体的
文書の順序	固定	移動する
置き場所	どこにでも	固定される

占有スペース	背表紙の厚さ	文書の厚さ
--------	--------	-------

フォルダの標題は具体的に書く。決まった場所に整理しないと文書が取り出せないという暗黙の強制力が、システムの構築と維持を容易にする。

(8) 執務環境の整理整頓

これもシステムの維持に重要な条件である。基本は、表示のないところのものを置かないこと。また、用具類の整理と図書の整理と机の整理も必須。執務環境の乱れが文書の私物化を誘発するのである。

たとえば、標準の右袖机では、中央引出しは執務中文書の一次置き場、長尺、カッターマットを入れる。袖上段は文具、袖中段は小図書と私物、袖下段は個人資料のフォルダ化とその分類などに限定する。

(9) 町民学習交流センター「あそぶっく」の建設

この施設は、図書館機能に加え、公文書管理と公開を目的とした新たな情報共有拠点である。書庫を併設し、公文書の保存と閲覧も行っている。

7 「AKF」の維持と管理運営

文書管理システムは導入よりも、その維持と管理が難しい。ファイリングシステムを導入しても維持・管理に失敗して崩れた自治体の事例は多い。

ニセコ町の場合は、第1に文書管理の電子化システムを独自開発したことが成功の要である。これが職員による日常の管理作業のお役立ちツールとなった。その基本として、ファイル基準表と総括表による管理がある。

定期的な点検は、導入を含めて6年間を外部委託指導とし、その後、自主管理へ移行した。職員組織による文書管理委員会を立ち上げ、ニセコ町情報公開審査会の意見も聴取し、取り入れた。「行政文書管理アカデミー」に職員を1年間派遣して、文書管理の専門職要員を養成した。同アカデミーは、インターネットを活用した研修機関で、仕事を継続しながら学べる。

外部委託先はNPO行政文書管理改善機構 ADMiC で平成12年と13年の2年間は導入指導とし、続く平成13年から17年までの4年間は維持管理の指導。18年以降

は自主管理に移行し、現在に至っている。

8 「AKF」の構築を成功させるには

ニセコ町の経験からいえることは、次の4点に集約できる

① 技術上の問題解決に2割、② 職員の「意識改革」に8割の努力が必要である。また、③ 外部コンサルタントの効果的指導が不可欠であり、さらに、④ 定着化までの維持管理の重要性を認識しなければ成功しない。

II 「AKF」の電子化システムの自主開発

1 文書情報管理システムを自主開発

ニセコ町が「AKF」の構築と定着に成功する重要な手段となった文書管理の電子化システムの開発について説明する。

ニセコ町では、平成8年から職員全員が利用できるLAN環境を構築し、事務の効率化を図ってきた。「AKF」に対しても、この環境を有効に活用し、すべての端末からデータ入力や情報の検索を可能とした「文書目録公開システム」をADMiCの協力を得て自主開発することにした。

このシステムでは、全職員の日々の文書管理作業をサポートするだけでなく、誰もがインターネット上からその情報を検索、活用することが可能となり、住民との情報共有を強力にサポートしている。現在は現用の紙文書が対象で、電子文書への対応と歴史公文書の取扱いが当面の課題である。

また、このシステムとは別に、「AKF」の手法を電子文書の管理に応用し、専用サーバに課毎の電子文書を共有してウィンドウズ・エクスプローラーでツリー階層分類をしている。フォルダ一名をAKFと合わせることで検索が容易であり、課内の情報共有が図られている。

2 文書情報管理システムの機能

利用職員の認証を経てから、システムは起動する。所属コードを入力し、割当のパスワードで処理する。パスワードは利用職員の属する所属単位である。管理者への負担軽減として、所属単位で個別管理を可能としている。

(1) ガイド管理

ガイドの管理は、ガイド編集メニューもしくはポップアップメニューから行う。ガイドの編集は、システム起動時にパスワードを入力した所属で判断する。該当所属のガイドにのみ追加・修正・削除等ができる。該当所属以外のガイド編集はできない。

第1ガイドではガイド名を入力。作成年度や所属はシステムから取得する。変更も可能。第2ガイドは主として第1ガイドの下に作成する。第2ガイド名と色指定を行う。

(2) ツリー型ガイド表示採用

所属やガイドの分類管理については、パソコンのツリー型階層表示分類選択の機能を使用し、所属配下のガイドやガイドの識別色を容易に確認できる視認性の高い表示形式を採用している。

ツリーは表示されている作成年度を基準に維持管理を行う。管理基準年度は管理者が制御するものとし、一般職員等が他の年度に表示変更した場合は、照会モードとして機能する。

ツリー表示部分上でポップアップメニューを表示し、それぞれの管理画面を呼び出すことを可能とする。ただし、管理者以外の権限の職員は、該当所属のみに関して各種処理が可能となる制限を加える。ポップアップメニューには次の管理画面が表示される。① 所属管理（管理者用）② 第1ガイド追加・修正 ③ 第1階度色変更 ④ 第2ガイド追加・修正 ⑤ 第2ガイド色選択 ⑥ 第1ガイド分割手続き ⑦ 第2ガイド分割手続き ⑧ ガイド削除

(3) 入力機能

フォルダ情報は、フォルダ一覧画面からの直接入力と、詳細情報の入力機能の両方を用意。フォルダ情報の直接入力機能では、フォルダの登録に最低限必要となる項目を限定して登録。詳細内容の変更や確認は、専用のフォルダ保守画面を呼び出して処理する。

所属やガイド等は取込可能な情報を引継ぐ形で入力可能とする。表示順位も、フォルダの一覧を見ながら設定でき、表示番号は意識させない。保守画面の全情報は、ラベルに印字されるバーコードに反映される。情報公開区分は、① 公開 ② 非公開 ③ 一部公開 ④ 存否不明の4区分である。

(4) 印刷機能

印刷機能では、共通メニューとなるファイルメニューから目的の印刷処理を選択する。それぞれの書式の条件に応じて印刷できるメニューが制御されている。フォルダのタイトルに使う便利なラベル印刷機能で、A4ラベルシールの印字開始位置を自由に選択でき、ラベルの無駄が生じない。また、フォルダ情報がバーコードに反映されるので、文書引継ぎの管理が飛躍的に向上する。

(5) 指定ガイドに分類されるフォルダ一覧

ガイドに分類されたフォルダ一覧には、通常使用する主たる項目を第一に表示（表示項目選択式）。フォルダ一覧表示でポップアップメニューを表示すると、フォルダに特化した各種処理が表示されてくる。

ポップアップメニューは、① フォルダの追加 ② フォルダの編集（修正登録など） ③ フォルダ編集終了 ④ フォルダ削除 ⑤ フォルダの内容保守 ⑥ フォルダラベル印刷 ⑦ 検索 ⑧ 保存参照 である。

(6) ファイル基準表

エクセルを利用して、ファイル基準表を作成する。各年度ファイル基準表は、各ページに 課名、作成日時、ページ番号をつけ、フォルダごとに9行に1つずつ、9つの説明を付している。それは ① ガイド名（第1ガイドとその第2ガイド） ② 色 ③ 継続 ④ 個別フォルダ名 ⑤ 内容・取り扱いの説明 ⑥ 記録媒体 ⑦ 移管 ⑧ 保存箱（この行の中はさらに保存期間、整理番号、棚番号の3つの行に分かれている） ⑨ 廃棄年月日 で、これですべてのファイルの所在と状況は確認できる。

(7) 移替え処理と継続解除機能

エクセルの機能を利用して、移し替えの区分を入力したり、移し替えやガイド分割などのタイミングで色指定を変更できる。これらは個別ファイルの変更や複数選択による変更も可能である。同様に、継続管理としてきたフォルダに対して継続解除を行う場合も、該当のフォルダを検索表示し、指定フォルダの継続フラグの設定、解除を行う。

(8) 年度更新及び引継処理機能

年度更新処理では、現年度のデータを元に新年度のデータを自動生成する機能を持つ。年度判定は自動で行うから、指定はできないが、対象フォルダ毎に年度

更新を行うことができる。フォルダの区別を無視した一括年度更新処理によって新年度データを生成できる。引継処理の場合も同様である。引継番号の入力処理は、フォルダごとに入力するほか複数選択した一括設定の方式もある。引継番号は、選択フォルダに対して一括設定される。文書管理課での手続き処理（引継フォルダの引受処理）は、所管課から持ち込まれたフォルダのバーコードをなぞるだけで完了する。

保存年限別の保管箱がいっぱいになったら、「登録（次の箱へ）」をクリックすると、保管箱の表示ラベルが印字され、収納は完了する。これだけの操作で、ファイル基準表に必要な情報が入力されるので、引継は少人数で短時間で終了する。保管箱番号は、年度、保存期限、整理番号の順で自動的に付番される。

（9）書庫管理機能

書庫管理では、保管箱を配置する場所のコードセットを登録管理する。このコード管理によって、書庫からの保管箱検索の迅速な対応を可能としている。保管箱と書庫との配置管理も行う。書庫の割当を行っていない保存番号を抽出し、それらに対し書庫の管理コードを設定していくことができる。フォルダ一覧の保管箱番号をクリックすると、保管場所の詳細画面が表示される。

（10）廃棄延長処理機能

廃棄延長処理も廃棄処理同様の動作となる。設定項目としては、廃棄の延長であるため、保存区分の変更登録と延長期限（廃棄予定日）の変更登録が必要になる。一括設定するために必要情報を与え、バーコードラベルの読み取りを行っていく。読みとったフォルダは、順次一覧に表示し、延長期限の設定を行う。バーコード印刷は、通常ご使用されているレーザープリンターで作成する。バーコードスキャナは、テンキーボードのエミュレーション機能があるものであればどの機種でも使用することができる。

（11）表示機能

表示の形式は、一覧性を可能としている。所属は、課・係を階層化し、その配下にガイドを配置しており、該当するガイドのフォルダを一覧表示できるようにしてある。登録された色指定については、アイコンを使用して見やすい形式を採用、色の視認性も高めている。処理の対象年度については、作成年度を指定することによって過去年の分に関して登録内容の照会を可能としている。

(12) 検索機能

検索機能では、説明欄に含まれた文字列を検索する。作成年度などの検索条件を指定できる。結果は、ガイドの分類が関係なく一覧表示される。

(13) セキュリティー管理機能

セキュリティー管理では、年度毎に所属とそれに関するログイン時のコード管理、パスワード・権限を割り当てることができる。パスワードの管理そのものは、該当のログインコードの持つ担当で行う。パスワード編集は、管理者でも分からない管理手法を取る。

運用権限は一般職員権限(第1ガイドと第2ガイド、フォルダの作成や編集権限)、文書担当課権限(引受処理・書庫の管理を行う権限)、システム管理者権限(すべての処理、動作条件設定等の処理の運用権限)。

(14) Web対応

- ① 検索用及び検索結果の表示用ホームページを公開している。作成年度と、検索の字列を5件まで入力可能。
- ② 公開目録用フォルダ名と説明項目に含まれる文字でフォルダを検索する。
- ③ 検索結果一覧表示及び詳細表示

検索結果は、指定された条件に基づいて表示件数分を表示する。一覧表の中から選択し、詳細情報を見ることができる。文書公開区分に従って、公開可能なものを一覧に表示する。

④ ニセコ町情報共有化システム

平成12年度地域インターネット整備事業等で公共施設間ネットワークの再構築と町例規公開、公文書公開システムの開発、各小学校の情報化教育施設整備を実施した。各施設の大半を光ケーブル網(100M)で結び、住民とはインターネットでつながっている。

おわりに

管理職としてニセコ町ファイリングシステムの導入と維持管理に立ち会った片山健也現ニセコ町長は、振り返って次のように「ニセコ町のファイリングシステムあれこれ」認めている。ここで紹介をし、稿を閉じたいと思う。

「ニセコ町のファイリングシステムあれこれ」

ニセコ町長

片山 健也

ニセコ町では、これまで培ってきた住民自治が将来も権利として保障されるよう2000年に「ニセコ町まちづくり基本条例」を制定し、翌年には、情報の共有化と説明責任を全うするツールとして「ファイリングシステム（AKF）」を導入した。

① 自らの仕事の内容を考える機会

ファイリングシステムの導入は、システムをどう構築していくか、序列をどう組み立てるかなど、自らの仕事の意義や位置を再確認し、まちづくりに向かって物語を創っていく作業でもある。ニセコ町での導入にあたった2年間は、どっぷりと浸かった現状維持や前例主義という旧来型公務組織と決別する作業期間でもあった。

② 狭い職場が広く、そして・・・

「こんな老朽化した狭い庁舎で住民対応も満足にできない。庁舎の建設をすべきだ。」との議会からの意見により創設され、毎年積み立てられてきた「庁舎建設基金」は、AKF導入の3年後、基金条例自体が廃止された。

住民が来られても懇談できるスペースがない狭い庁舎の数箇所に応接スペースができた。職場にうず高く積まれた文書類は皆無となった。机の上は滑走路、キャビネットは半減した。「文書は、一つ」・・・「誰でも探せる」・・・「すべての書類は30秒以内に手元に」。一つの文書に経過を書き込むことができるから、担当以外の人も同一情報で仕事ができる。文書を探す手間のない職場は、何と仕事はかどることだろうか。

みんながそれぞれ大事だと思う文書を各自が保管し、書類の山となっていた職場、しかし、新たなシステムの導入には困難が伴う。これまでの自分の仕事を否定されたように思う職員も多い。「こんなファイリングやっつけられるか」と怒って帰った仲間との出来事が懐かしく思い出される。もうとても非効率な簿冊式や単に書類を縦置きにしただけのファイリングシステムには戻れない。

③ 職員の意識が変わる

私物化の禁止・・・「すみません。担当者がいないので明日電話をさせていただきます。」文書の場所がわからず対応不能・・・AKF 導入前は毎日どこかで聞かれた言葉が職場から消えた。担当者しかわからない文書は、公文書の私物化に他ならないことを、AKF の導入ではじめて知った公務員組織。すべての文書を 30 秒以内で提示できるスピード間は、職員に時間というコストを意識させることとなった。

ニセコでは、文書を起案する段階で情報公開のレベル（公開・非公開・一部非公開等）をチェックする。作成途上の文書やメモ紙も情報公開対象だ（ニセコ町情報公開条例手引参照）。行政文書は、行政の説明責任を全うし、住民がまちづくりに使うために保管管理をする。毎月一度各部署で行われるファイリングの日、毎年開催される研修会で、文書管理の DNA が、職員の仕事に刷り込まれていく。AKF は、職員が何のために仕事をしているかという意識を変えるツールでもある。

④ 町民が管理する図書館（学習情報センター＝あそぶっく）

町民組織（NPO 法人あそぶっくの会）が管理する図書館の書庫に現在、町の行政文書は保管されている。数年後、ニセコではこんな光景が思い浮かぶ・・・。

町民が町政の情報を得るため「あそぶっく」に行く。情報公開担当は、町民の組織である「あそぶっく」のボランティアだ。プライバシーに該当する以外の町政情報は、2 年後町から町民図書館に引き継がれ、そこで情報公開が行われるのだ。町政情報は、主権者たる町民の財産、そして、その管理を町民自身が行う。そんな自治体が生まれる予感がしている。

⑤ 仕事が楽になる？

AFK 導入の 1 年後の管理職会議での会話

町長「管理職としてファイリングシステム導入して何か感じることはありますか？」

某管理職「職員に夏休みを取らせている間は書類のありかがわからず、回答を待ってもらうことがこれまで多かった。しかし、今は何の心配もなく長く休ませることができ。仕事が本当に楽になった」。管理職のみならず職員の多くが仕事が楽になった、効率的になったと実感している。

以上