

2010年度 ADMiC 懸賞論文

「在るべき公文書管理の姿とはー公文書管理法の公布を記念してー」

ファイリングシステムの導入時における阻害要因に関する一考察
～自治体の文書管理担当者へのエールになることを願って～

2010年4月12日

宮崎県都城市役所 企画部行政改革課

副主幹 別府 雅彦

論文要旨

ファイリングシステムの導入時における阻害要因に関する一考察

～自治体の文書管理担当者へのエールになることを願って～

都城市企画部行政改革課

別 府 雅 彦

国が「公文書等の管理に関する法律」（以下「公文書管理法」という。）を定めたことで、自治体も文書管理に関する施策を講じることが必要となるが、文書管理に関しては、国よりも自治体が先進的で、平成13年に熊本県宇土市、平成15年に岡山県旧金光町、平成16年に北海道ニセコ町、平成18年に大阪府大阪市が、「文書管理条例」を施行している。

しかしながら、私は、国がこの法律を制定したことは、先進的な自治体だけではなく、すべての自治体に影響を与えるもので、画期的な出来事であると考えている。

文書管理を適正に行うためには、ファイリングシステムの導入が必要不可欠であることは、周知の事実であるが、依然として自治体へのファイリングシステムの導入が進まない状況にある。私は、その鍵を握っているのが、文書管理担当者の導入への意欲であると考えた。これは、自分自身がファイリングシステムの導入に携わった経験から導き出したものである。

さらに、文書管理担当者が懸命に努力しているにもかかわらず、財政面や反対意見に押されて、導入できないケースが多く存在することを実感してきた。

世界に冠たる素晴らしいファイリングシステムがあっても、それを導入できなければ、宝の持ち腐れになってしまうという危機感を抱いている。

本論文では、ファイリングシステムの導入時に、文書管理担当者が経験する様々な阻害要因を抽出・分析して、その阻害要因に対してどのように考えていけばよいのかを導き出す。

私が、2回のファイリングシステムの導入を担当してわかったことは、次のとおりである。

- ① ファイリングシステムの導入については、文書管理担当者の考え方によって大きく左右される。
- ② ファイリングシステムの導入は、一般的に難しいものである。
- ③ 文書管理担当者は、ファイリングシステムの導入を検討するときに、周りの理解が得られずに、孤独な戦いを強いられている。
- ④ ファイリングシステムの導入について、文書管理担当者の継続的な努力が必要である。

そこで、私が今までの経験を通して、住民自治及び自治体の行政事務の基盤といわれる文書管理について、その適正な方法であるファイリングシステムを導入するまでに直面する様々な阻害要因を抽出し、その考察を論じることで、自治体の文書管理担当職員がファイリングシステムの導入に意欲が出るように、また、スムーズに導入ができるように導くものである。

1. はじめに

私が勤務している都城市は、宮崎県の南西部に位置し、霧島山系の高千穂峰（標高1,574m）の麓に広がる都城盆地にあり、平成18年1月1日に1市4町（都城市、山之口町、高城町、山田町及び高崎町）が合併してできた人口約17万人の市である。

私は、合併する前の旧山田町で、情報公開制度の確立を契機として、平成14年からバーチャル・ファイリングシステム（以下「ファイリングシステム」という。）を導入し、文書管理の改善を行ったところである。

また、私は、合併した都城市でも文書担当として、1市4町のそれぞれの方式¹⁾でされてきた文書管理の統一という課題を背負うことになり、現在、ファイリングシステム²⁾の導入を検討しているところである。

そこで、私が2回のファイリングシステムの導入に関して経験してきた阻害要因の状況について、体系的に区分して分析し、その解決策を論じていき、さらに、文書管理担当者を側面から支援する方策について、実態調査の実施や財政面での支援をどのように行えばよいのかを提言する。

なお、今までに、文書管理の導入時における阻害要因について、本格的に分析して論じたものはなく、本研究は、新しい知見を提供するものである。

2. ファイリングシステムの導入が進まないのはなぜか

2. 1 公文書管理法の要件に対応する文書管理

「公文書等の管理に関する法律」（以下「公文書管理法」という。）が公布され、自治体³⁾も同様の文書管理条例を策定することが求められているが、文書管理の法制化に伴い、当然に文書管理の改善が必要になる。自治体で実際に行われている文書管理は、伝統的な簿冊による管理が多いが、公文書管理法の求める文書管理の要件を満たすためには、少なくともファイリングシステムを導入することが必要である⁴⁾。

簿冊方式では、完結文書あるいはそれに近い段階の文書をチューブファイルなどを使って編綴し、厚い簿冊にまとめて管理する。つまり、簿冊ごとに保存

期間を設定するので、綴じてある文書の中で一番長い保存期間に設定される。また、簿冊の中に一部でも廃棄できない文書があれば、その簿冊は保存を続けることになる。

これでは、廃棄すべき文書も廃棄できず、検索にも時間と労力を要することになる。文書のライフサイクルの適切な段階で、適切な処分を行うという公文書管理法の要求には、そのつど簿冊を解体し編綴し直すという作業を行わない限り対応できず、また、行政事務の実情からは、そのような作業を行うことは不可能である。

そのため、フォルダーを使って、適度の分量の文書を、業務の各段階ごとにファイルできるファイリングシステムの導入が不可欠になるわけである。ところが、自治体にとって、このファイリングシステムを導入することが非常に難しい。

2. 2 繰り返された文書管理システム改革の失敗

その一番大きな要因は、文書管理担当者又は首長が自らの自治体の文書管理を改善する必要があることに気づかないことである。しかし、戦後、これまでに6回もそれに気づく機会があった。公文書管理法の公布・施行は7回目の、しかも最大の機会になる。今までの6回とは、①昭和の大合併、②用紙規格のA4判化、③地方分権の推進、④情報公開制度の確立、⑤個人情報保護制度の確立、⑥平成の大合併である。

昭和40年代までに市町村数がほぼ3分の1になった昭和の大合併では、行政事務の効率化を目指してファイリングシステムが導入され、自治省実態調査結果によると、3,285団体中924団体が実施したが、結局、長続きしなかった。

その後、用紙規格のA4判化は、平成4年11月末の各省庁の事務連絡会議で申し合わせ、翌年度から実施された。地方分権の推進は、平成12年に施行された地方分権法により、市町村への権限移譲が実現し、自治体の自己決定権拡充をもたらした。自治体が保有している行政情報は、意思決定の最適化のため、適正な文書管理が求められた。

情報公開制度は一部の自治体が先行したが、平成11年に情報公開法が制定

され、すべての自治体についても、国と同様の制度を確立するように努力規定が設けられた。個人情報保護制度も、自治体の後を追って、国は平成15年に個人情報保護の関連法を制定し、すべての自治体にその所有する個人情報を含む文書を適正に管理することを求めた。

平成の大合併は、地方分権の受け皿としての市町村規模の拡大を図って平成16年に始まり、平成22年までに市町村数はほぼ半減した。

いずれの場合も自治体は文書管理の改革を求められたが、結果的には一部を除いて旧態依然たる管理システムが続くことになった。

2. 3 ファイリングシステム導入の阻害要因の解消へ

なぜ、ファイリングシステムの導入が進まなかったのでしょうか。次では、私の経験に基づいて、文書管理の変革に対する阻害要因を抽出し、その対策を検討する。

また、公文書管理法の施行とそれを受けた自治体の公文書管理条例の策定及びその実効性を担保する文書管理の改善に携わる文書管理担当者が、これをケーススタディとして、その業務に役立てて欲しいと希望する。

3. ファイリングシステム導入の阻害要因

3. 1 文書管理担当者が動かなかった理由

自治体の文書管理担当者が、2. 2で述べた文書管理改善の機会で動かなかった理由は、

- ① 事務を遂行する上で、何も問題が起きていないと認識していること。
- ② 文書管理は、それぞれの自治体の個別事務であり、また、過去からの継続してきた事務として、見直すことが難しいこと。
- ③ 文書管理に関する統一的な研修が少なく、他の自治体の情報などが入りにくいこと。
- ④ 文書管理事務は、内部事務とされ、他の事業に比べて投資することに消極的であり、後回しになること。

などが挙げられる。

3. 2 ファイリングシステム導入における反対意見等とその考察

3. 2. 1 導入に抵抗する反対意見等の存在

文書管理担当者は気づいたが、ファイリングシステムの導入に失敗した原因として大きいものは、根強い反対意見等の存在である。その障害を克服できず、ファイリングシステムの導入ができなかったケースには、上司、首長及び財政当局の説得の失敗、同僚などの反対意見に反論する知識の不足などがある。

ここでは、これらの反対論を体系的に区分し、検証して、そのような障害への適切な対応を考察する。いわば、文書管理システム改善のケーススタディである。

3. 2. 2 職員の意識の問題

3. 2. 2. 1 「文書を整理しなくても、実務上直ちに困ることにはならない」

典型的な反対意見の一つである。また、「毎日の事務は、問題なくできているのでこのままでよい。」とも言う。文書管理担当者でも、このように考えていることが多い。この「問題がない」ということは、あくまでも職員の視点に立っての考え方である。実際には次のような問題がある。

- ① 文書を探すまでに時間がかかってその分住民を待たせたり、再度来ていただいている。
- ② 担当職員が不在の時に対応できていない。
- ③ 個人情報か机やキャビネットの上などに置いたままになっている。

これは、自分が市民の立場だったらという視点が欠けているもので、従来の事務を変えたくない意識の表れである。ファイリングシステムを導入すれば、文書の検索は迅速に対応でき、また、担当職員が不在でも対応でき、さらに、文書は施錠管理するので個人情報の保護もできるなど、住民サービスが向上することは間違いないが、現状維持で問題がないと考えている以上、その必要を感じない。

その対策としては、ファイリングシステムを導入すれば、すべての事務室で、物品と文書の所在が明確になり、職員の事務遂行が容易になる。職場の雰囲気も良くなることは、実証済である。

導入時の大変さだけが先入観として入っていることが多いので、長期的な視点に立って、本当に問題がないのか現状の事務を分析させ、ファイリングシステムの効果を説明することによって、問題があることを認識させ、導入の必要性を理解させるようにすることが必要である。

3. 2. 2. 2 「文書管理は、行政の裁量行為なので後回しでよい」

この反対意見については次のように考える。従来の文書管理は、内部事務として存在していたので、行政の裁量行為であった。しかし、近年の地方分権、情報公開制度の確立、個人情報保護制度の確立、公文書管理法の制定等によって、自治体の文書管理に対する住民の関心が高まり、行政の裁量行為であるとは言えない状況になっている。

特に情報公開制度では、公文書は住民共有の財産であるとされ、自治体の職員は、住民に代わって、文書を作成・取得し、管理しているものだという考え方が浸透しつつある。公文書管理法でも、第1条で「国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るものである」と規定されている。

したがって、文書管理は、内部事務ではなく外部的事務としてとらえるべきである。公文書の作成から管理までを住民から負託されているものだから、行政の裁量行為ではなく適正に管理しなければならぬ義務的行為であると考ええる。

住民との情報共有化を確立するため、住民自治と行政事務の基盤である文書管理は、時代の求めに合うように構築する責任が自治体にある。職員にはそう理解させなければいけない。

3. 2. 2. 3 「文書は作成した職員のものであるので、自分さえある場所が分かればよい。」

この反対意見は、これまでほとんどの職員が思ってきたことであると思う。しかし、自治体を取り巻く時代が急激に変化し、公文書は住民共有の財産として位置付けられている。公文書は住民のものであると職員が意識するよう改革しなくてはならない。

公文書が住民のものであれば、職員個人の机の中に公文書があることは不適正であり、「自分さえわかればよい」ではすまされない時代であるから、公文書の所在が的確にわかるように、事務室の共有の場所で保管することになる。

このことをしっかりと職員全体に認識させ、進めていく職員の意識改革こそが、ファイリングシステム導入の最大の成果となる。

3. 2. 2. 4 「自分の仕事が忙しくて、文書管理まですることができない」

この反対意見は、文書管理を余計な仕事ととらえ、自分の仕事ではないと考えている職員に多い。しかし、今までも各職員は自分の扱う文書を自分で簿冊に綴じ込み、自分で管理してきた。その場合、文書管理は当たり前に行ななければならない職員の必須の仕事である。

これからは、住民から負託されている公文書を管理していくことは、すべての職員の責務であり、逃れられない自分の仕事である。つまり、「机の上の乱れは、行政事務の乱れである」と肝に銘じるようにする必要がある。

3. 2. 2. 5 「庁舎には、夜間でも警備員がいるから、文書を机の上に置いたまま帰っても問題はない」

この反対意見は、帰宅時には自分の机に文書を放置せず、課の共通のキャビネットに保管して施錠するようにと指導するときに必ず出る意見である。最近では、市民サービスのために夜間や休日に窓口が開かれる自治体もあり、業者などが夜間に庁舎に出入することもある。

このように、職員以外の者が、夜間や土、日曜日又は祝祭日に事務室に入ることが可能である庁舎は希ではない。その上、内部の職員による漏洩も考えられる。とくに個人情報漏洩した場合は、最高裁の判例から類推すれば、住民一人当たり1万円の損害賠償責任を負うことになる。このように警備員がいるから机の上に公文書を置いたままにしてよいということとはできない。

3. 2. 2. 6 「電子でも保存しているので、紙文書はどこにあるかわかる程

度でよい」

この反対意見は、電子化を推進している自治体に多くみられる。電子文書は情報担当課、紙文書は文書管理担当課と担当課が違うことが一般的であることも影響している。

国も同じだが、電子文書は、紙文書よりも優先であるという誤解がある。だから「住民には電子で保存されているデータを閲覧させることで十分に対応できる。紙文書を見ることはほとんどない。必要な時に探せばいい」というのである。

電子文書優先は誤りで、国における保存文書の媒体別比率（内閣府調査、平成20年3月31日時点）では、紙文書＝96.7％、電子文書＝2.8％である。裁判の証拠書類としては紙が原本である。電磁的記録媒体の耐用年数の問題や媒体変換の課題もある。紙文書の管理の適正化こそ優先課題である。

また、検索性にも誤解がある。電子文書は、紙文書に比べて検索が早いと思われている。ファイリングシステムでは、必要な紙文書を探す時間は15秒～30秒である。私の勤務する都城市の電子文書管理システムで必要な文書を検索しようとする、平均で69秒かかる⁵⁾。キーワードで検索をかけるとシステム上全検索をかけることになり、検索時間が大きくなる。検索のキーワードを多くして限定しようとする、その設定に時間がかかり、ヒットの条件が重なると逆に検索時間が延びる。そのため、あいまい検索が日常化している。

3. 2. 2. 7 「電子文書管理システムを整備すれば、紙のファイリングは必要ない。」

この反対意見も、電子化を推進する自治体に多くみられる。紙文書でなく電子文書管理システムを導入して文書管理ができるというのは錯覚である。都城市でも、紙文書の文書管理をせずに電子文書管理システムを導入したが、すべての紙文書について電子文書管理システムに登録されておらず、過年度文書として所有する文書の目録がないために、現在、行政文書をどれだけ保有しているかがわからないという危機的な状況に陥っている。

また、電子文書についても、体系的な保存がされていない。登録した職員の管理に委ねられており、全庁的な情報共有になっていない状況である。

3. 2. 3 物的な問題

3. 2. 3. 1 「現在使用している保管庫等は捨てられない」

この反対意見は、ファイリングシステムに必要な三段キャビネットを購入しようとするときにでる意見である。

しかし、用具を優先して必要な管理システムを構築しないというのは本末転倒である。保管庫は消耗品や図書類の保管場所になるから、全部が不要になるわけではない。処分の必要のある用具は、他の用途や他の施設での使用を図ればよい。

3. 2. 3. 2 「フォルダーは、文書を綴じないので、紛失しやすい。」

この反対意見もよく出るが、綴じないという経験がない職員の不安が原因である。実際には、綴じていないために紛失したということは聞かない。むしろ、簿冊でもファイルをなくした話はよく聞く。これは、ファイリングシステムを導入するときに、職員に対して、徹底してフォルダーの扱い方を習得させるからである。

3. 2. 4 財政的な問題

3. 2. 4. 1 「文書管理は、内部事務なので、投資効果がない。」

現代の文書管理は外部的事務であるという反論は述べた。外部的事務としても新規事業であるファイリングシステムの導入には、一般的にコンサルタントへの委託料、キャビネットなどの備品購入費及びフォルダー等の消耗品費が必要であり、その投資効果が問題になることが多い。

これに対しては、ファイリングシステムを導入すると、職員の公文書の検索に係る労働時間が短縮され、その分を他の事務に有効に活用するとした、投資効果があることが実証されている。

例えば、佐賀県鹿島市では、人件費削減効果が年間2,500万円⁶⁾、長崎

県時津町では、年間6人の正職員の雇用に相当し⁷⁾、私が導入を担当した宮崎県の旧山田町でも年間4,800万円の効果があった⁸⁾。導入の経費は10年間の総額で計上されるから、上記の単年度における経常経費削減効果を10倍すると、投資の回収予測が計算できる。

もっとも、さらに「この投資効果は目に見えない効果なので、本当の効果とは言えない。実際に経費が削減できて効果といえる」という意見もある。

それは一般企業では常識である「時間とコストと利益」の観念が鈍感だからである。時間とコストは重要な経営指標であり、投資効果を問題にするならば、公務組織といえども時間とコストに敏感でなければならない。住民を待たせることや、必要な文書を探すのに時間がかかるという簡単なことでも、それだけ無駄な行政コストがかかっているという認識が必要となる。

3. 2. 4. 2 「ファイリングシステムの導入経費が高い」

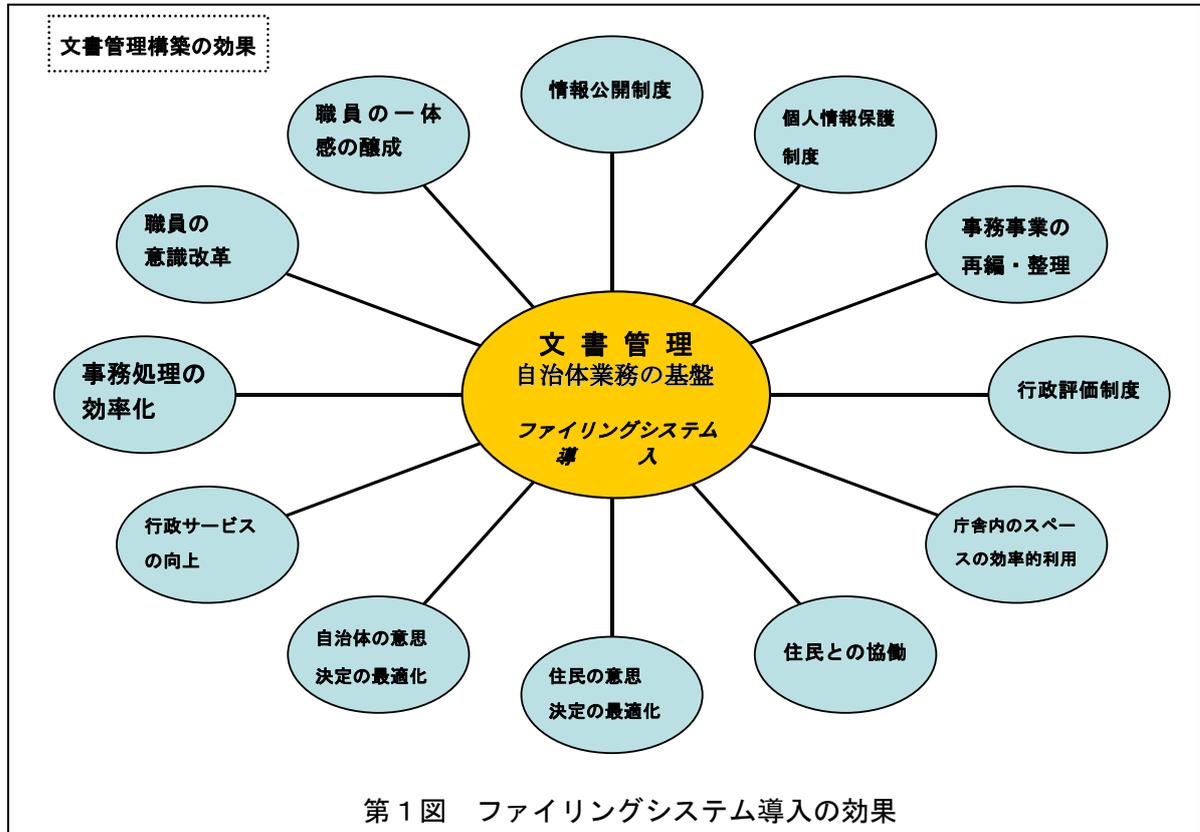
この反対意見も必ず出る。電子文書管理も含めて旧来の文書管理システムは、設備と備品中心主義であった。しかし、文書管理は職員のきわめて日常的な業務である。設備と備品をそろえても、それを日常的に使いこなす能力と習慣を一般職員が身につけなければ、システムは機能しない。その観念がない組織だから、導入経費の総額だけを見て、その高低を議論するのである。

導入経費は、大きく委託費、備品購入費、消耗品費に分かれる。導入から定着までの10年間について導入経費とする⁹⁾。11年以降は、日常の事務経費として計上される。

備品として必要とされるものはキャビネットだけである。組織規模に対応した必要台数の購入事務は当該自治体に委ねられる。消耗品もシステムが機能し始めるとリサイクルして活用できるから、簿冊の用具より維持費用は少ない。議論になるのは経費の大部分を占める委託費用である。

具体的には、各組織に適合したシステムの開発費用とそれに基づくコンサルタントの実務指導の人的費用、交通費等の必要経費である。だが、ファイリングシステムの導入により、前述の投資効果のみならず、職員一人一人の意識改革ができることやその導入によって、第1図のような全庁的な効果があることを考慮すると、電子機器及びソフトの更新が7年（耐用年数）ごとに

必ずある電子文書管理システムの構築と比較しても、職員単価（職員一人当たりの委託料）や導入後の消耗品等の維持費がかからないことを考慮すると、この経費が過大であるとは言えないと考える。



3. 2. 4. 3 「ファイリングシステムを導入すると時間外の仕事が多くなる」

この反対意見は、文書管理は余計な仕事であって、本来の自分の仕事ではないと考えている職員から出てくる。ファイリングシステムを導入する時点では、今までの方式を転換するので、文書の分類、フォルダー化、書庫の整理、年度末の書庫への引継ぎ、廃棄、移管等に時間外がかかるのは当然である。しかし、これは、導入時だけの問題であり、それ以後は、文書管理は日常的な必須の仕事になる。それに、簿冊のままであったとしても、文書のライフサイクルを構築しようとする、文書の分類、書庫の整理、年度末の書庫への引継ぎ、廃棄、移管等の作業をしなければならず、その時間量はフォルダーの何倍にも上るはずである。

3. 2. 4. 4 「文書管理の財源としては、一般財源なので、予算化が難しい」

この反対意見は、財政担当課と協議するときに必ずでてくる。ファイリングシステムの導入に限らず、新規事業で予算要求するときには、避けて通ることができない反論である。

確かに最近の自治体をめぐる財政状況では、新規の単独事業の実施が難しくなっている。ファイリングシステムの導入は特定財源がなく、一般財源として予算化することが多いので、他の事業よりも予算化に苦労する。ただし、合併特例法により合併した自治体においては、ファイリングシステム導入について国の合併市町村補助金¹⁰⁾又は都道府県の市町村合併支援交付金¹¹⁾が活用できる。その総額は少ないが、特定財源は必ず活用し、可能な限り一般財源を減らすようにすべきである。

3. 2. 4. 5 「文書管理にかけるお金があれば、他の事業を優先とする」

この反対意見も財政課と予算化の協議において議論になる。一般財源でしか予算化できない場合は、この部分の議論がかなり重要になる。しかし、住民自治と自治体の行政事務の基盤である文書管理の適正化は、今後の自治体の運営にとって、早急に構築しなければならないものであり、他の事業に優先するものである。ファイリングシステムを導入することにより、情報の共有化が図られ、自治体の情報装備力が増し、そのことが、いろいろな事業を遂行するに当たって、住民との協働の実現や最適な判断を下せるようになるからである。

ファイリングシステムを導入しないと、導入した時に比べて、1年当たりの行政コストの損失があるので、この損失を防ぐためにも、早めの導入が必要となる。

3. 2. 4. 6 「ファイリングシステムでの消耗品は、簿冊に比べて高い」

この反対意見もよく耳にするが、ファイリングシステムの導入時には、当然今までの方式とは違うので、消耗品はすべてそろえなければならない。一方で、簿冊では、従来どおりの方式であり、必要なものしか買わないので、比較されると当然に導入しないほうが安いと言われるが、それは当たり前のことである。したがって、同じ条件で試算しなければ比較できない。

実際の試算では、管理する文書量を年間1,000万枚、分類には第1ガイド及び第2ガイドを使い、什器メーカー最大手のK社の定価によった。1部当たり簿冊の厚ファイルの文書量は300枚、単価840円、簿冊のフラットファイルは100枚、単価105円、ファイリングのフォルダーは100枚で単価はラベルと併せて62円で試算すると、厚ファイル簿冊方式の消耗品代は年間27,999,720円(約2,800万円)、フラットファイル簿冊方式は10,050,000円(約1,000万円)、フォルダー使用のファイリング方式は6,200,000円(約600万円)となり、実は、維持管理にかかる費用が一番安い方式である。

4. ファイリングシステムの導入に成功するために

4.1 ファイリングシステム導入における文書管理担当者の成功戦略

ファイリングシステムの導入に成功するためには、前述した反対意見に惑わされないことが最善である。そこで次のように進める。

- ① いろいろな文書管理の研修に積極的に参加し、情報を集める。
- ② そこで知り合った人脈を生かし、コンサルタントや先進的な自治体の担当者に連絡を取る。
- ③ 先進的な自治体の状況を視察する。
- ④ 庁内に検討委員会等を設置する方法もあるが、逆に働く可能性があるので、可能な限り担当者で進める。
- ⑤ 管理職や三役には、常に情報を提供するとともに、国や国際的動向を踏まえながらファイリングシステムの必要性について、管理職や三役に理解を求めめる。
- ⑥ 管理職や三役にも先進的な自治体を視察してもらう。
- ⑦ 文書管理の現状について、議員にも理解を求め、ファイリングシステムの導入が最善の解決策であることを説明する。
- ⑧ 事業化や予算化時には、ファイリングシステムの導入予算、投資効果等を説明し、有利な財源があれば、それを活用することを説明して、一般財源の持ち出しを可能な限り少なくする。
- ⑨ 説明時に、公文書管理法の施行など、ファイリングシステムを導入する必

要があることについて、財政担当課に理解を求める。

4. 2 実態調査の活用

文書管理は自治体の固有事務であるため、文書管理担当者が他の自治体の状況と比較する機会に乏しく、現状の文書管理でよいとすることが多い。しかし、いくら固有の事務とはいえ、住民自治と行政運営の基盤である文書管理が、自治体間での差があってはいけない。文書管理に関する実態調査の結果を調べることによって、少なくとも他の自治体の標準に追いつく必要が感じられるだろう。

かつての自治省が文書管理に関する実態調査をした例がある。現在では行われていない。今では駿河台大学や全史料協などの大学や研究団体が文書管理に関するアンケート調査を実施している。これらの結果は公表されているので、それを参考にすることは可能である。アンケート調査の回収率は50%を超えるが、全団体の回答を集約する国の調査に比べれば、自治体の実態が完全に把握できるとはいえない¹²⁾。公文書管理法の公布を受けて、内閣府又は総務省が、全公務組織の文書管理の実態調査を実施すれば、ファイリングシステムの導入にも追い風になることは間違いない。

4. 3 ファイリングシステム導入の財源に関する提言

ファイリングシステムの導入における大きな障害は、財源問題である。どの自治体も財政難で新規事業の予算化が難しくなっている。そこで、予算化の面で2つの提言をしたい。その第一は、合併した市町村に対する合併特例債¹³⁾の活用である。

合併特例債は、合併した市町村の事業で、主にハード事業の整備に活用されている。電子文書管理についてはサーバーなどの備品整備に使われ、特例債の対象に含まれることが多い。これに対して紙文書のファイリングシステム導入は、ソフト事業に仕分けされ、対象外である。しかし、文書管理システムの統一は合併自治体にとって緊急かつバイタルな課題であり、合併特例債の対象にソフト事業を含めるべきだと考える。

しかも、この経済状況の下で、ハード整備ばかり予算を投入することが見直

され、ソフト事業へシフトしていることから、合併特例債の対象に加えることを提言するものである。

さらに、ファイリングシステムは、キャビネットの購入や事務室の整備につながることから、ハード整備に準ずるものであり、電子文書の構築まで含めて一体的にとらえ、合併特例債の対象とするように提言する。

財源に関する提言の第2としては、合併していない自治体に対する文書管理システム改善の財源として、地方交付税¹⁴⁾への算入を提言したい。具体的には、特別交付税¹⁵⁾においては、文書管理システムの改善費用を特殊財政事情として算入できるように、また、普通交付税¹⁶⁾においては、自治体の普通交付税の算定表¹⁷⁾の中に、文書管理の適正化についての項目を設け、ファイリングシステムを導入している自治体については補正係数¹⁸⁾(態様補正)を新設し、加算を可能にすることを提言したい。

5. おわりに

自治体のルーティンワークを見直すのは、大変なエネルギーがいるものである。

特に、文書管理は全庁的な事務となるので、この見直しには他の職員の反発があり、文書管理担当者は、孤独な戦いを強いられている。多くの反対意見等が出てくるので、文書管理担当者としては、よほど芯が強くない限り、これらの意見に飲み込まれてしまうことになる。しかし、その反対意見等を考察してわかったように、これらは、自治体をよくしようとする建設的な意見ではなく、今までやってきたことを守ろうとする守旧派の抵抗に過ぎない。これらの反対意見等に押しつぶされることなく、全国には、その戦いで見事勝利し、ファイリングシステムの導入にこぎつけた文書管理担当者があるのも事実である。本稿はその実践で学んだことの一部を述べたものである。

これらを参考にして、ますますファイリングシステムを導入する自治体が増え、すべての自治体で適正な文書管理が行われることを願っている。

注・引用文献

- 1) 文書管理の方法は、旧都城市及び旧高城町が簿冊方式、旧山之口町、旧山田町及び旧高崎町が、フォルダー方式のファイリングシステムを導入していた。

2) ファイリングシステムについて、三沢 仁は次のように述べている。

「しいて定義らしいものを言うなら、「組織体の維持発展のために必要な文書を、その組織体のものとして、必要に応じ即座に利用しうるように組織的に整理保管し、ついには廃棄に至る一連の制度のことである。」となろう。」

(『五訂 ファイリングシステム』日本経営協会総合研究所 1987 p.19).

3) 地方自治法上では、「地方公共団体」と定義されているが、これからの市町村は、住民との協働の下に住民自治を確立し、自ら治めていくことが重要になってくることから、本論文では、一般的に使用されている「自治体」を採用する。

4) 廣田傳一郎 『自治体ファイリングシステム—情報公開対応マニュアル—』ぎょうせい 1999 p.27-31.

また、最近では、特定非営利活動法人行政文書管理改善機構(通称:ADMIC)が、ファイリングシステムをより進化させた、「行政ナレッジファイリング」(通称:AKF(Administrative Knowledge Filing))を考案・開発している。

(廣田傳一郎 『Q&A 実践 新公文書管理—AKFの理論と実務—』ぎょうせい 2010 p.22-23).

5) 都城市で使用している文書管理システムに登録してある文書について、ランダムに5種類の文書を選び、3回ずつ検索してそのすべての平均値を出したものである。

なお、検索時間の計測は、検索画面から計測を開始し、探している文書が画面に表示されるまでの時間とした。

(単位:秒)

文書名	1回目	2回目	3回目	平均
A文書	82	91	40	70
B文書	64	52	41	52
C文書	70	70	52	64
D文書	147	100	79	109
E文書	55	58	30	48
平均値				69

- 6) 佐賀新聞記事 「文書30秒で探せます」 2009年5月13日付け朝刊.
- 7) 橋立達夫 「文書検索15秒」『町村週報』2686号 2009 p.1.
- 8) 森重辰海 「行財政改革の“宝の山”文書管理の改善」『月刊 地方自治 職員研修』8月号 第41巻No.8 通巻576号 2008 p.19.
- 9) 廣田傳一郎 『Q & A 実践 新公文書管理－AKFの理論と実務－』ぎょうせい 2010 p.238.

10) 合併市町村補助金とは、合併した市町村に対して交付される総務省の補助金で、合併市町村において地域内の交流・連携、一体性の強化のために必要な事業であって、合併により付加的に必要となる事業に対して補助されるものである。

11) 市町村合併支援交付金とは、合併した市町村が属する都道府県から、合併した市町村に対して交付されるもので、①合併によって一時的、臨時的に必要となる事業、②市町村建設計画に基づいて実施する事業、③その他合併後の一体的なまちづくりのために知事が特に必要と認める事業が対象となっている。

12) 最近の事例では、駿河台大学が平成21年6月に実施した「第4回駿河台大学行政文書管理アンケート」で、全国の1,798団体中532団体の回答（回答率29.6%）となっている。

また、全国歴史資料保存利用機関連絡協議会が平成21年9月から12月に実施した「自治体の重要な公文書等の取扱いに関するアンケート調査」では、1,797団体中970団体の回答（回答率53.9%）となっている。

このように回答率が低いことについては、国の調査と違って、実施機関が民間であるため、市町村にとって調査への回答が義務ではないと判断していることによると考えられる。

13) 合併特例債とは、合併後の市町村が市町村建設計画に基づいて行う一定の事業に要する経費又は合併後の市町村が行う一定の基金の積立てに要する経費について、合併年度及びこれに続く10年度に限り、財源として当てることができる地方債のことをいう。

また、その元利償還金の一部については、普通交付税措置がなされるものである。

14) 地方交付税とは、地方財源保障制度の主体であり、国税である所得税、法人税、酒税、消費税及びタバコ税の一定割合「所得税・酒税の32%、法人税の34%、

消費税の29.5%、たばこ税の25%)をその総額とし(地方交付税法(昭和25年法律第211号)第6条)、自治体がひとしくその行うべき事務を遂行することができるように国が交付する税である。

地方交付税の種類は、普通交付税と特別交付税からなっている。

15) 特別交付税とは、地方交付税の種類の一つで、その総額は地方交付税総額の6%となっている。(地方交付税法第6条の2第3項)

また、特別交付税は、普通交付税では補そくできなかった自治体の特別な事情がある場合に、それらを考慮して交付されるものである。

16) 普通交付税とは、地方交付税の種類の一つで、その総額は地方交付税総額の94%となっている。(地方交付税法第6条の2第2項)

各自治体へ交付されるべき普通交付税は、[基準財政需要額]－[基準財政収入額]=[普通交付税]という算式によって算定される。

基準財政需要額： 普通交付税を算定するときに、自治体が合理的かつ妥当な水準の行政を行い、又は施設を維持するために必要な財政需要を、各項目ごとに算定した額の合計額をいう。

基準財政収入額： 普通交付税を算定するときに、自治体の財政力を合理的に測定するために標準的な状態において徴収が見込まれる税収入を一定の方式で算定したものをいう。

17) 普通交付税を算定するときに作成する表で、正式には「普通交付税、地方特例交付金等及び臨時財政対策債発行可能額算出資料」といい、前掲18)の基準財政需要額や基準財政収入額を算出するものである。

18) 補正計数とは、普通交付税の算定に用いられる基準財政需要額の算定に当たって、測定単位の数値を補正する係数のことである。(地方交付税法第13条)

測定単位： 普通交付税を算定するときに用いられる基準財政需要額の要素の一つであり、地方行政の種類ごとに設けられ、かつ、この種類ごとにその量を測定する単位のことをいう。

参考文献

- 1 廣田傳一郎 『自治体ファイリングシステムー情報公開対応マニュアルー』 ぎょうせい 1999.

- 2 新自治用語辞典編纂会 編 『新自治用語辞典』ぎょうせい 2000.
- 3 廣田傳一郎 『自治体のための文書管理ガイドラインー情報公開対応の文書管理の在り方ー』第一法規 2001.
- 4 廣田傳一郎 「行政ナレッジ・ファイリングー住民と行政との情報共有と情報活用を目指してー」『市町村アカデミー研修叢書 Vol.① 情報公開と個人情報保護』ぎょうせい 2004.
- 5 岩谷伸二 『情報公開と文書管理の技術ー実務対応型ファイリングシステムー』信山社 2005.
- 6 岡本信一, 植草泰彦 『Q & A 公文書管理法』ぎょうせい 2009.
- 7 宇賀克也 『逐条解説 公文書等の管理に関する法律』 第一法規 2009.
- 8 「人なし金なし。孤軍奮闘するCIO補佐官が残したい知恵と意識」『月刊LAS DEC』2009.10.1 Vol39 No.10 p.47.
- 9 廣田傳一郎 『Q & A 実践 新公文書管理ーAKFの理論と実務ー』ぎょうせい 2010.
- 10 植草泰彦 「公文書等の管理に関する法律について」『Jurist』2010.2.1 No.1393 p.21-25.
- 11 宇賀克也 「公文書管理法の制定を受けた自治体の対応」『Jurist』2010.2.1 No.1393 p.26-35.
- 12 三宅 弘 「公文書管理法の意義・課題と公文書管理条例への提言」『自治体法務研究』 2010 No.20.