

第1回 ADM i C 賞
懸賞論文

「継続」文書の区分・類型化仮説
～「上下二期間法」の阻害要因として～

氏 名 森重辰海（モリシゲ タツミ）

職 業 都城市役所 秘書広報課 副主幹

論文要旨

「継続」文書の区分・類型化仮説
～「上下二期間法」の阻害要因として～

森重辰海

梗概

日本の自治体では、多くの文書管理上の問題を、次のように抱えている。事務室に文書が溢れ、すべての文書の所在がわからない。また、職員が職務上作成・取得した文書を個人で保有し、自己流で管理を行っている。これらの原因は、「文書の私物化」を容認する「完結・未完結別整頓法」の管理ルールを採用しているからである。また、この管理ルールは、文書のライフサイクル管理ができないため、事務室に文書が滞留し、廃棄ができない。その結果、「不要文書の氾濫」を招き、情報公開及び個人情報保護条例に違反している可能性がある。これらの問題を回避するためには文書の「流れ」である、ライフサイクル（収受・作成・保管・保存・廃棄）機能が確立される管理ルールへの切り替えが求められる。

この文書の「流れ」を確保するために開発された管理ルールが「上下二期間法」である。文書の収納容器として3段キャビネットを使い、上2段に現年度文書、下1段に前年度文書を保管し、年度末に文書の「引継ぎ」・「移替え」によって、文書の移動を行う。「引継ぎ」では、下1段の前年度文書のうち保存文書を書庫に引き継ぎ、「1年保存」文書は、書庫に引き継がれる前に廃棄される。「移替え」では、現年度文書を上2段から下1段に移すが、例外として下に移さない継続事業の文書や資料文書等の「継続」文書がある。また同時に、「1年未満保存」文書は、下の引出しに移し替える前に廃棄される。上2段に収納されていた現年度文書の比率は、一般的には「継続」文書が10%、「1年未満保存」文書が40%、「その他の保存文書」が50%であり、このうちの「その他の保存文書」だけが年度末に上2段の引出しから下1段に移し替えられる。これで、現年度文書対前年度文書の比率が、2：1になる。

しかし、この「上下二期間法」の機能に関する研究に関連して、筆者がキャビネ

ットに保管している上 2 段の現年度文書の保管量の実態調査を行ったところ、全体の保管量に対し、「継続」文書の保管割合が約 22%で、一般に言われている約 2 倍以上の量がキャビネットに滞留し、「上下二期間法」の移替え機能を阻害していることが判明した。「上下二期間法」が機能するためには、「継続」文書の量的な適正化（削減）が求められる。そこで、全国の「市・特別区」の 737 自治体の文書管理規程から、「継続」文書の例示を抽出し、「継続」文書を見直すための判断基準となる区分・類型化の仮説を立て、筆者が市町村合併前に文書担当者として勤務していた自治体で、2 回にわたり「継続」文書の解除を行った。職員による自主解除と学識者の専門アドバイザーの現地指導による解除である。その結果、「継続」文書のフォルダー数 5,384 冊に対し、自主解除は 1,493 冊の 27.7%、現地指導解除は 1,730 冊の 32.1%で合わせて 3,223 冊の 59.9%の解除ができ、全体の保管量に対する割合は、8.4%（台帳・図面等を除く）となった。これで「継続」文書の区分・類型化の仮説の実効性及び保管量の削減という量的な検証の成果をみる事ができた。しかし、最初に行った職員による自主解除では、現地指導解除より解除率が低かった。これを解決するためには、「継続」文書の区分・類型化だけでなく、実際の作業で職員が判断に迷うことのない分かりやすい例示を示す必要があると考えた。

本研究では、「継続文書」の判断基準である区分・類型化の具体的な例示を示すため、筆者が市町村合併前に勤務していた自治体のファイル基準表から「継続」文書の個別フォルダーを抽出して、その個別フォルダーと筆者が提唱した「継続」文書の区分・類型化の検証を試みる。さらに、調査対象範囲を拡大し、他の自治体のファイル基準表から「継続」文書のリストを収集し、「継続」文書の区分・類型化の検証を試み、二つの検証を持って「継続」文書の区分・類型化に係る仮説を補強し、かつ実践現場で職員が活用し易いように具体的な例示の抽出を行うことを目的とする。

はじめに

最初に行政文書の管理ルールが「上下二期間法」でなければならない理由を説明する。文書の管理ルールには大別して「場所別整頓法」,「完結・未完結別整頓法」,それに「上下二期間法」の3つの種別があると言われている。この3つの方法を比較すれば,適正な文書管理には「上下二期間法」を管理ルールとすることが不可欠であることが確認できる。

また,筆者は,「上下二期間法」の有効性を実証するために,「移替え」の機能化の阻害要因となりうる,職員個人に判断が依存している「継続」文書に着目し,キャビネット上2段に滞留している「継続」文書を見直すための判断基準となる区分・類型化の仮説を立て,2回にわたり「継続」文書の解除を行った。職員による自主解除と学識者の専門アドバイザーの実地指導による解除である。その結果,「継続」文書の保管量削減という量的な検証の成果をみることができたが,一方で,職員による自主解除では,「継続」文書の判断基準となる区分・類型化の仮説のみでは,解除率が低い結果となった。したがって,実際の作業で職員が判断に迷うことのない分かりやすい例示を示す必要があると考えた。

本研究では,ファイリングシステムの「上下二期間法」を採用している自治体のファイル基準表から「継続」文書の個別フォルダーを抽出して,その個別フォルダーと筆者が提唱した「継続」文書の区分・類型化の検証を試み,「継続文書」の判断基準である区分・類型化の仮説の補強と具体的な例示の抽出を目的とする。

1 管理ルールとしての上下二期間法

1.1 「場所別整頓法」

「場所別整頓法」は,組織共用文書(行政文書)と個人文書との場所を分けて管理する方法である。この方法は,行政文書を共用の場所で管理する。業務で使用する個人文書は職員個人の机の引き出しに入れ,行政文書は,組織として管理が適切に行い得る,職員個人の机以外の場所で収納する。しかし,業務に使用している文書を組織管理文書(行政文書)と個人管理文書に区分する手間がかかり,また,決裁・供覧前の文書の未完結文書や業務上で使用する個人資料などは,行政文書を含めて職員個人の机を中心として整理されるため,組織による文書のライフサイクル管理に乗らないことになる。個人保管文書の保管期間や廃棄が,職員自身の恣意的

な判断に委ねられるため、適正な廃棄等ができず、事務室における不要文書の氾濫の原因となる。

1.2 「完結・未完結別整頓法」

「完結・未完結別整頓法」は、事案が完結した文書に穴を開けてフラットファイルやバインダーなどの簿冊に綴じ込み、翌年度は書庫へ引き継ぐが、完結するまでは担当者個人の机の周りで保管しておく方式である。このシステムでは、職員が文書を手元に保有することにより、職務遂行の利便性はすぐれているが、未完結文書の自己手元保有により、組織共有化が図れず、行政文書の廃棄及び書庫への引継ぎが職員自身の恣意的な判断に委ねられるため、組織による文書のライフサイクル管理に乗らないことになる。

1.3 「上下二期間法」

「上下二期間法」は、ファイリングシステムで採用している管理ルールであり、主に個別フォルダーと3段キャビネットを使い、上2段に現年度文書、下1段に前年度文書を保管している。また、運用ルールに「年度末場所換え法」を採用し、年度末に文書の「移替え」・「引継ぎ」によって、文書を移動している。

具体的には、文書が発生した段階で、フォルダーと呼ばれる紙バサミにはさみ、キャビネットの上2段に収納する。そして、年度末になると、「移替え」で、キャビネットの上2段に収納してある利用頻度が少々落ちた現年度文書を、キャビネットの下段に移す。ただし、例外として下に移さない継続事業の文書や資料文書等の「継続」文書がある。また、同時に、「1年未満保存」文書は、下の引出しに移し替えられる前に廃棄される。「引継ぎ」では、キャビネットの下段に収納してあった利用頻度が極端に落ちた前年度文書を、事務室から書庫へ置き換えるため、保存期間別に保存箱に収納し、文書主管課へ引き継ぐ。その時に、「1年保存」文書は、書庫に引き継がれる前に廃棄される。

「上下二期間法」は、キャビネットという専用の場所で管理することにより、「文書の私物化」を排除でき、組織共有化が図れる。また、「引継ぎ」・「移替え」によって、文書がキャビネットの上から下へ、事務室から書庫へと文書の「流れ」を確保し、文書のライフサイクル管理を可能にできる管理ルールである。

一般にファイリングシステムと呼ばれているものが、すべて上下二期間法によっているわけではない。目的、対象文書の範囲、分類などシステムの要件にも違いが

ある。

1.4 管理ルールの検証

管理ルールの3つの方法を比較してきた。「場所別整頓法」及び「完結・未完結別整頓法」は、未完結文書は自己手元保有とすることで、文書が職員個人の机を中心として整理されるために組織共有化が図れず、文書の保管期間、廃棄及び書庫への引継ぎは、職員の恣意的な判断で行われる。したがって、「事務室には必ずしも必要でない文書までが氾濫」¹⁾し、「文書の棚卸しを組織的に行うことは困難」²⁾である。その結果、情報公開及び個人情報保護条例のコンプライアンス違反の可能性が非常に高くなる恐れがあり、問題がある。

一方、「上下二期間法」は、キャビネットという専用の場所で管理することにより、組織として統一されたルールの中で一元的に管理ができ、年度末に行われる「引継ぎ」・「移替え」によって、「1年保存」及び「1年未満保存」文書の2つの適正な廃棄が行われ、その他の保存文書は上から下へ、事務室から書庫へと文書のライフサイクル機能を確保できる管理ルールである。

したがって、文書管理の根本問題である、「文書の私物化」及び「不要文書の氾濫」を排除する適正な文書管理には、「上下二期間法」を管理ルールとすることが不可欠であることが確認できる。

しかし、「上下二期間法」を採用している自治体では、必ずしも機能しているとはいえない。そこで、筆者は、「上下二期間法」の機能化を阻害する要因を抽出し、分析する必要があると考えた。

2 上下二期間法の機能化を阻害する要因

2.1 「継続」文書の量的検証

上下二期間法が機能するためには、キャビネットの下段に収納する前年度文書の量が上段の現年度文書の2分の1でなければならない。現年度文書のうち、次年度にも継続して現年度文書として扱われる「継続」文書は下段に移し替えられない。下段に移し替えられる現年度文書は「継続文書」と「1年未満保存」文書で廃棄された文書を除く文書である。上下二期間法を採用している自治体等の経験知からは、現年度文書全体のうち「継続」文書はその10%程度、「1年未満保存」文書で廃棄される文書は全体の40%程度である。これによって、毎年の文書量は一定し、文書

のライフサイクルは順調に流れることになる。

その実態を確認するために、筆者が市町村合併前に文書担当者として勤務していた自治体で、これまで把握されていなかった「移替え」機能における「継続」文書と「1年未満保存」文書の量的検証を行った。その結果、「1年未満保存」文書は、その廃棄の割合が「平成17年度は全体の40.6%、平成18年度は39.6%」³⁾であり、特段に上から下への文書の「流れ」を悪くしている訳ではなかったことが確認できた。

一方、「『継続』文書の比率については、平成17年度の『継続』文書が18.2%、平成18年度が26.1%」⁴⁾であり、平均が約22%で、一般的に言われている10%のほぼ2倍以上であることが明らかになった。さらに、年度別の「継続」文書の保管量の調査を行ったが、全体の総文書量に関係なく、「継続」文書量の増減はほとんど見られない状態であった。

「継続」文書量が多すぎることは、現年度文書として保管する文書が実際の業務を反映しないことにつながる。これまで集積された経験値に基づく10%程度の「継続」文書量を大幅に超えることの合理的な理由は見あたらなかった。したがって、「継続」文書とされるべきでない文書が「継続」文書として次年度の現年度文書として上段に収納されていたということになる。

このようなことが発生する原因は、「継続」文書の判断基準が存在しないために、職員の恣意的な判断で行われていたこと、また、毎年「継続」文書の解除等の見直しを行っていなかったことに求められる。こうして「継続」文書の保管量の多さが文書の「流れ」を悪くしており、上段から下段への「移替え」の機能不全を招き、強いては「上下二期間法」の機能化を阻害する要因となっていることが判明した。

2.2 「継続」文書の区分・類型化の仮説

そこで筆者は、全国の「市・特別区」の737自治体の文書管理規程から、「継続」文書の区分・類型化を科学的に分析し、「継続文書」の判断基準となる「5項目の『区分』と20種類の『類型』」⁵⁾の仮説を立てた。

本仮説に基づき、「継続」文書の見直しを、筆者が市町村合併前に勤務していた自治体で継続解除を行った。具体的には、全職員を対象に2007年12月にファイリング研修を開催し、その中で、今回、筆者が仮説した「継続」文書の判断基準を提示し、各課の職員で自主的に「継続」文書の見直し解除を行うようにした。「その

結果、平成 19 年度の『継続』文書のフォルダー総数 11,976 冊の内、台帳・名簿等を除いた『継続』文書数は、5,384 冊であった。それに対し、各課の職員で自主解除できた数は 1,493 冊の 27.7%の『継続』文書のフォルダーが解除⁶⁾となった。次に 2008 年 2 月に学識者の専門アドバイザーによる実地指導において、実際の文書を確認しながら解除を行うことにした。その結果、「実地指導で解除できた『継続』文書フォルダー数は 1,730 冊の 32.1%の解除ができた。これにより、自主解除及び実地指導解除を合わせた『継続』文書の解除数は、3,223 冊の 59.9%の解除⁷⁾となった。

また、「平成 19 年度の全保有フォルダー数 25,602 冊に対し、「継続」文書のフォルダー数は、2,161 冊となり 8.4%」⁸⁾（台帳・図面等を除く）の保有率となり、「継続」文書の区分・類型化の仮説の実効性及び保管量の削減という量的な検証の成果をみることができた。

3 例示による「継続」文書の区分・類型化の補強

3.1 仮説補強の手続き

「継続」文書の自主解除及び実地指導解除により、「継続」文書の区分・類型化の適正化を検証するとともに、削減という量的検証の成果をみることができた。しかし、最初に各課の職員に「継続」文書の見直し解除を委ねた結果では、「継続」文書のフォルダー数 5,384 冊に対し、1,493 冊（27.7%）しか解除できなかった。その原因は、職員が依然として「使うかもしれない」との職員の意識問題が考えられるが、一方で、筆者が仮説した「継続」文書の判断基準である区分・類型化が分かりにくいために、継続解除に至らなかったのではではないかと懸念した。これを解決するためには、「継続」文書の判断基準だけでなく、その区分・類型化の仮説に対し、実際どのような文書が「継続」文書として対象になるのか、判断に迷うことのない分かりやすい例示を示す必要があると考えた。

そこで、全国の「市・特別区」の 737 自治体の文書管理規程から「上下二期間法」を採用していると思われる自治体を精査して、文書管理規程以外で内部資料として類型化を提示している自治体がないか、メールで調査を試みたが、内部資料での類型化を制定していると回答した自治体はなかった。

筆者が市町村合併前に勤務していた自治体は、「『行政ナレッジ・ファイリング』

(通称、『AKF®』(Administrative Knowledge Filing) 9)という文書管理システムを採用している。「AKF」では、「ファイル基準表」を作成して、文書の発生から廃棄までの流れの管理を記録し、また、文書のライフサイクルを統制する管理用具として利用している。文書の保存年もそこに登録してあるので、「継続」, 「常用」, 又は「資料」扱いになっている個別フォルダーを抽出することができる。

そこで平成 21 年度の「ファイル基準表」を使って、「継続」文書の個別フォルダー1,325 冊を抽出し、その個別フォルダーを前記の「継続」文書の区分・類型に振り分け、振り分けられた個別フォルダーをツミアゲ方式による階層分類 10)と序列による水平分類 11)を行い、「継続」文書の区分・類型化の例示の抽出を試みた。また、全国で「AKF」を導入している約 70 の自治体の中から 3 つの自治体のファイル基準表を収集し、継続区分欄から「継続」, 「常用」, 又は「資料」扱いになっている個別フォルダー5,330 冊を抽出して、前記の区分・類型化を検証した。

さらに、前記の自治体メール調査において、「継続」文書をキャビネットに保管するのに、文書主管課の許可制を採用している自治体があることが判明した。各担当部署は、「継続」文書を保管する理由書を文書主管課へ提出して許可を得なければならない。そこで、その理由書の事例も検証の参考にしながら、例示の一覧を作成した。

3.2 「継続」文書の区分・類型化仮説の補強

例示の一覧を作成する一方、例示を利用して、すでに作成した「継続」文書の区分・類型化の検証を行った。その結果、区分・類型化について 7 つの修正と 3 つの類型の追加の必要性が判明した。

区分・類型化の 7 つの修正は、表現が抽象的で曖昧であるために判断に戸惑う可能性がある場合について、その表現や用語の修正・追加を行ったものである。

また、区分 2 の「完結文書のうち、年度を超えて常に事務処理上参照するもの」に該当する完結文書で、どこにも当てはまらないものがあった。具体的には、完結文書のうち「見返す頻度が高い文書」、「過去の経緯を確認する文書」、「閲覧に供する文書」、「緊急時で必要な文書」などである。これらを類型化すると 3 つに分けることができ、この類型を区分 2 に追加し、その例示を「継続文書の判断基準」の区分・類型化の一覧に収録した。

「継続文書の判断基準」の区分・類型化

区分1 完結文書のうち、業務上使用する頻度が特に高いもの

- ① 主管課において、日常的に常時基準として職務上必要とするもの
- ② 各種名簿類で、参照する頻度が高いもの（ただし、年度ごとに作成するものは年度文書とする）
- ③ 前年度以前に收受、又は作成した公文書で、1年間に参照する頻度が3回以上のもの
- ④ 当該会計年度又は暦年を超えて使用する文書で、使用頻度が特に高いもの

区分2 完結文書のうち、年度を超えて常に事務処理上参照するもの

- ① 要綱・手引・資料等で、主管課において常時参照する必要のあるもの
- ② 通達等事務事業の基準となる文書
- ③ 条例・規則等の解釈及び運用方針に関する文書
- ④ 新聞・雑誌、書籍、自治体が発行する刊行物、その他不特定多数の者に販売し、又は頒布することを目的として発行された公文書であって、2年以上の期間にわたって、職務上常時利用するもの
- ⑤ 過去の経緯等を踏まえて処理するもの。
- ⑥ 閲覧の必要性がある文書
- ⑦ 緊急時に備える必要がある文書

区分3 完結及び未完結文書で、文書で機密性が高く、書庫への引継ぎが好ましくないもの

- ① 人事に関する機密性の高い文書その他機密を要する文書
- ② 重要度の高い文書

区分4 未完結文書で、単年度で完結せず、その事務事業等が完了するまで常時使用するもの

- ① 訴訟、不服申立て等の事案の処理が2年以上の期間にわたるものであって、当該事案が完了するまで所管課において保管する必要のある常用文書
- ② 許可・認可・その他の行政処分に係る文書で、その処分に関して事後の指導、監督上必要なもの
- ③ 起案文書等で、その事務処理の終了日、効力の失効日等が年度を超えるもの
- ④ 継続する事業に係る文書で、単年度で区分することが不適当な文書
- ⑤ 契約に係る文書で、その履行が完了するまで、常時使用するもの
- ⑥ 事故等による繰越事業に係る文書

区分5 年度にかかわらず、継続的に使用するもので、保存期間を定めることが困難なもの

- ① 通年的に内容が追加又は更新される常用文書で、課内で参照する頻度の高いもの
- ② 例規・台帳等、年度を超えて必要なもので、保存期間を設定できないもの
- ③ 継続的に加筆、訂正若しくは削除を行う名簿、台帳等で、その中身は常に最新のものに差し替えられるもの
- ④ 人事台帳、出納簿等で、継続的に記載することが予定されているもので、単年度で区分することが不適当な文書

4 「継続」文書の区分・類型化とその例示

4.1 「継続文書の判断基準」の区分・類型化

筆者が市町村合併前に勤務していた自治体の平成 21 年度の「ファイル基準表」を使って、「継続」文書の個別フォルダー1,325 冊を抽出し、その個別フォルダーを前記の「継続」文書の区分・類型に振り分けた。その振り分ける基準であるが、まずは、「継続」文書が、「完結している文書」と「完結していない文書」に分けて区分を進める。

「完結している文書」のうち、業務上使用する頻度が高い文書は「区分 1」、業務上使用する頻度が低い文書であっても、文書の内容が事務処理上必要であるものは「区分 2」とし、完結及び未完結文書の内容が機密性が高く書庫への移管が好ましくない文書は「区分 3」となる。次に「完結していない文書」のうち、事業等の完了予定があるものは「区分 4」、事業等の完了予定がなく、継続的に使用する文書は「区分 5」に振り分ける。そして、各区分の類型の内容に振り分け後、ツミアゲ方式による階層分類で、例示を抽出する。

ツミアゲ方式による例示のまとめ方は、同じ内容の個別フォルダー名を集め小グループを作り、出来上がった小グループを関連する同じグループごとに集め中グループを作る。そして、個別フォルダーの内容から「相手先別」、「主題別」、「形式別」、「標題別」、「一件別」などのキーワードを抽出し、内容を組み合わせて例示を作成する。そして、このまま無作為に表示しても職員は使いにくいので、最後に、出来上がった例示を検索性の思考過程順に例示を順序よく配列する「序列」を組む。その「序列」の組み方は、「計画→実施→実績」など仕事の進行における順番や、「重要なものから軽易なものへ」など、職員が分かりやすいように秩序だてて配列する。例えば、区分 1 の①「主管課において、日常的に常時基準として職務上必要とするもの」では、20 の例示を示した。ここでは、「外部対応→内部処理→管理業務」という「序列」を組んでいる。これは、日常的に使う基準を「緊急なものから通常なものへ」という考えからこの順番で配列している。このように他の区分・類型化の例示もすべて秩序だてて配列している。抽出した例示を「序列」を組むことによって、より使いやすいものになる。なお、これらの振り分け作業は、パソコンの画面上でも可能であるが、個別フォルダー数が多いこともあって、実際は個別フォルダーのリストを印刷し、それぞれ個別フォルダーごとにリストを切り取り、切り取っ

たものを振り分けて例示をまとめていった。

また、「AKF」を導入している3つの他の自治体のファイル基準表を収集し、継続区分欄から「継続」、「常用」、又は「資料」扱いになっている個別フォルダー5,330冊を抽出して、前記同様の方法で例示を抽出した。さらに、自治体メール調査において、「継続」文書をキャビネットに保管するのに、文書主管課の許可制を採用していた自治体から、その理由書の事例も参考にしながら、例示の一覧を作成した。

4.2 「継続文書の判断基準」の区分・類型化の例示

これまで抽出した例示を、「継続文書の判断基準」の区分・類型化の例示一覧に収録した。

「継続文書の判断基準」の区分・類型化の例示

<p>区分1 完結文書のうち、業務上使用する頻度が特に高いもの</p> <p>① 主管課において、日常的に常時基準として職務上必要とするもの</p> <ul style="list-style-type: none">・電話での問い合わせに対応するための文書・窓口対応で常時使用する参考資料・申請に伴う審査処理に必要な文書・国・県・他市などの関係機関からの問合せに対応するために常時必要な文書・市民・業者などの外部からの照会や問合せ時に随時参照するための文書・市民・業者など外部へ連絡するために利用する文書・講習会等で外部に示す資料・各団体との折衝の折、参照にする文書・毎年、定期的に行われる行事・会議で使用する基礎的文書・市民へのPR・啓蒙に使用する資料・事務処理の参考資料として随時確認する文書・予算処理で常時参照する文書・組織の対応で、職務上必要である文書・人事選任の基準として常時使用する文書・指定業者等を把握するためのリスト・毎年、定期的に行う事務処理で使用する文書・台帳・帳票・図面等を検索するためのリスト・統計資料の確認のため、常時必要である文書・財産管理で常時参照する文書・施設及び機器の維持管理に必要な文書で、存在する間は常に必要なもの <p>② 各種名簿類で、参照する頻度が高いもの（ただし、年度ごとに作成するものは年度文書とする）</p> <ul style="list-style-type: none">・頻繁に確認する各種委員会・団体等の名簿・事務処理で使用する各種名簿
--

③ 前年度以前に収受，又は作成した公文書で，1年間に参照する頻度が3回以上のもの

- ・全庁的な基本計画書・事業計画書等
- ・行政手続法により常備が必要である文書
- ・協議録であり，今後の協議に必要な文書
- ・根拠・説明資料として使う文書
- ・随時確認する位置図・管理図等
- ・様式等の印刷物の原本として保管する文書

④ 当該会計年度又は暦年を超えて使用する文書で，使用頻度が特に高いもの

- ・経年で使用する文書
- ・暦年を超えて使用する文書

区分2 完結文書のうち，年度を超えて常に事務処理上参照するもの

① 要綱・手引・資料等で，主管課において常時参照する必要のあるもの

- ・事業等の指針・方針である文書
- ・日常的に参照する事務の手引き・マニュアル
- ・頻繁に使用する電算システムの操作マニュアル
- ・頻繁に利用する図面

② 通達等事務事業の基準となる文書

- ・総務課からの文書管理の通達
- ・全庁共通文書基準表による文書

③ 条例・規則等の解釈及び運用方針に関する文書

- ・頻繁に使用する条例・規約・細則等の解釈に関する文書

④ 新聞・雑誌，書籍，自治体が発行する刊行物，その他不特定多数の者に販売し，又は頒布することを目的として発行された公文書であって，2年以上の期間にわたって，職務上常時利用するもの

- ・書籍管理リスト
- ・事務の参考として使用する雑誌・書籍
- ・長期縦覧図書
- ・製本図書

⑤ 過去の経緯等を踏まえて処理するもの

- ・複数年にわたり見返す頻度が高い文書
- ・過去の経緯・変遷を頻繁に確認するための文書

⑥ 閲覧の必要性がある文書

- ・随時，市民の閲覧に供する文書

⑦ 緊急時に備える必要がある文書

- ・OAシステムの故障・トラブル時の対応に必要なもの
- ・災害・事故発生時の即時対応するのに必要なもの

区分3 完結及び未完結文書で，文書で機密性が高く，書庫への引継ぎが好ましくないもの

① 人事に関する機密性の高い文書その他機密を要する文書

- ・人事評価・異動に関するマル秘扱いの文書

② 重要度の高い文書

- ・職員の懲戒処分に関する文書

区分4 未完結文書で、単年度で完結せず、その事務事業等が完了するまで常時使用するもの

- ① 訴訟、不服申立て等の事案の処理が2年以上の期間にわたるものであって、当該事案が完了するまで所管課において保管する必要のある常用文書
 - ・ 裁判継続中のため、処理に数年かかる文書
 - ・ 不服申し立て等の可能性があるため、年度をまたがって保管が必要である文書
- ② 許可・認可・その他の行政処分に係る文書で、その処分に関して事後の指導、監督上必要なもの
 - ・ 許可・認可の処分の説明が、継続して必要なもの
- ③ 起案文書等で、その事務処理の終了日、効力の失効日等が年度を超えるもの
 - ・ 現在起案中の事業の文書で、今後の実施のときに使用する文書
 - ・ 文書が完結するまで、年度をまたがる文書
 - ・ 問題解決まで、数年度にまたがる文書
 - ・ 廃止・不要になるまで常時使用する文書
- ④ 継続する事業に係る文書で、単年度で区分することが不適当な文書
 - ・ 計画が継続中であり、実施が後年になるもの
 - ・ 事業が年度をまたがり継続中であるもの
 - ・ 年度をまたがる調査事項であるもの
 - ・ 年度をまたがり証明を行うもの
 - ・ 国・県へ問い合わせ中であり、その指示・回答待ちしているもの
 - ・ 引継事項の案件が終了するまで確認する文書
 - ・ 未解決事項である事案
 - ・ 期限付きで国が行う制度であり、単年度で区分ができないもの
 - ・ 賃借期間が継続中であるもの
 - ・ 大型建築物等の施工で、長期間要するもの
 - ・ 担当者・責任者をしている間必要であるもの
 - ・ 物品等で、存在する間は常に必要なもの
 - ・ 時効が成立するまで、数年を要するもの
 - ・ 区域指定期間が半永久的であるもの
- ⑤ 契約に係る文書で、その履行が完了するまで、常時使用するもの
 - ・ 継続事業で毎年契約更新しているもの
- ⑥ 事故等による繰越事業に係る文書
 - ・ 事故発生により継続して必要なもの
 - ・ 苦情・事故処理等で解決に至るまで長期間にわたり必要であるもの

区分5 年度にかかわらず、継続的に使用するもので、保存期間を定めることが困難なもの

- ① 通年的に内容が追加又は更新される文書で、課内で参照する頻度の高いもの
 - ・ 年度をまたがり、事務処理で随時追加記入するもの
 - ・ 毎年、加除する文書
 - ・ 事業の変更に伴い、見直しするもの
- ② 例規・台帳等、年度を超えて必要なもので、保存期間を設定できないもの
 - ・ 台帳であり、各関係機関からの問合せ、調査、審査等で随時使用するもの
 - ・ 例規集・台帳等の改正・改定の加除が不定期に行われるもの

- | |
|--|
| <p>③ 継続的に加筆，訂正若しくは削除を行う名簿，台帳等で，その中身は常に最新のものに差し替えられるもの</p> <ul style="list-style-type: none">・名簿・台帳等で最新のを保存し参考とするもの <p>④ 人事台帳，出納簿等で，継続的に記載することが予定されているもので，単年度で区分することが不適當な文書</p> <ul style="list-style-type: none">・人事台帳など，異動記録を記載するもの・職員の健康管理等で，継続的な記録が必要であるもの |
|--|

おわりに

公文書管理法の要求する文書管理システムを満たす管理ルールは「上下二期間法」であるが、「継続」文書の比率や「1年未満保存」文書の廃棄率が標準から大きく逸脱すると，その機能が阻害される。もちろん，合理的な理由で「継続」文書の量が増えたり，保存期限が満了した文書の保存延長が多くなることは許容されるべきだが，文書量が多くなればそのような例外の比率は小さくなるはずであり，ほとんどの場合は「継続」文書の保管は職員の恣意的な判断で行われ，適切な評価選別が行われないことに逸脱の原因があった。

そこで，適切な評価選別を行うための判断基準を作成し，提示することが，上下二期間法の機能化を保証し，文書のライフサイクルを円滑に動かすことにつながる。と考え，「継続」文書の判断基準を5つの区分と23の種類，そして80の例示の追加によって実践的な判断基準として活用できるものとした。

本研究で抽出した区分・類型化の例示は，上下二期間法を採用していない国や自治体の公文書管理システムでも，年度を超えて保管する「継続」文書の選別を行う際に利用できる可能性は高いと思われる。その場合も含めた前記の区分・類型化の妥当性の検証は，今後の研究課題である。

注・引用文献

- 1) 市町村アカデミー,『情報公開と個人情報保護—市町村アカデミー研修叢書 Vol.1—』, ぎょうせい, 2005. p.141.
- 2) 前掲 1), p.141.
- 3) 森重辰海,「『上下二期間法』の機能化阻害要因—『1年未満保存』文書及び『継続』文書の実証を通して—」, 埼玉, 駿河台大学大学院 文化情報学研究科, 2007, p.47, 修士論文.
- 4) 前掲 3), p.47.
- 5) 前掲 3), p.58.
- 6) 前掲 3), p.58.
- 7) 前掲 3), p.60.
- 8) 前掲 3), p.62.
- 9) 廣田傳一郎,『Q&A実践新公文書管理—AKFの理論と実践—』, 東京, ぎょうせい, 2010, p.23.
- 10) ツミアゲ式階層分類とは, 文書を同じグループごとに集め小分類を作り, 次に小分類を同じグループごとに集め中分類を作り, 中分類を確定してから大分類を作るツミアゲ方式による分類方法。
- 11) 序列による水平分類とは, 階層分類が確定したら, 大分類名を参考にしながら, 検索性の思考過程順に大分類を順序よく配列できるよう「序列」を組む方法である。文書分類での序列は, 担当者だけが納得するのではなく, 異動してきた職員もすぐわかり, 課内の全職員の共通理解が得られるものにする。

参考文献

- 1) 三沢仁,『五訂ファイリングシステム』,東京,日本経営協会総合研究所,1987.
- 2) 三沢仁,『すぐ役立つファイリングの要領—文書・資料の整理術—』,東京,実業之日本社,1990.
- 3) 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—』,東京,ぎょうせい,1998.
- 4) 廣田傳一郎,『自治体のための文書管理ガイドライン—情報公開対応の文書管理の在り方—』,東京,第一法規出版,2001.
- 5) 廣田傳一郎,「文書管理改善の考え方とやり方～文書係長を支援するために～」,『自治大阪』56(9),大阪府市町村振興協会,2005.
- 6) 廣田傳一郎,「即時検索できない分類は,分類ではない—文書を速やかに取り出せる分類方式がある。—」,『自治大阪』67(7),大阪府市町村振興協会,2005.
- 7) 廣田傳一郎,「このままでよいのか,文書管理～改善しなければ,条例違反になる～」,『自治大阪』56(6),大阪府市町村振興協会,2005.
- 8) 作山宗久,『文書のライフサイクル』,東京,法政大学出版局,1995.
- 9) イトーキファイリング研究室,『ファイリング・システムセミナーテキスト<改訂版>』,東京,イトーキファイリング研究室,2001.
- 10) 世田谷区役所,「世田谷区におけるファイリングシステム」,くろがね工作所,1973.
- 11) 町田市 [編],「町田市のファイリング・システム」,くろがね,1972.