

1 等賞 論文の部門

市町村における文書管理の監査の導入

～試みと展望～

渡辺 麻莉子

東京都狛江市企画財政部政策室

はじめに

公文書等の管理に関する法律（平成 21 年法律第 66 号。以下「公文書管理法」という。）が平成 23 年 4 月に施行され、各自治体において、現用文書としての視点からだけでなく、保存年限経過後も歴史的価値のある文書については、自治体と住民との共有財産として広く活用すべく、非現用文書の管理体制の構築が進められている。当市においても、歴史的価値のある文書とは一体何なのか、歴史的公文書の選別基準を現在市民参加により策定中である。

しかし、非現用文書の管理体制の構築の過程で、現用文書の段階での文書管理が必ずしも適切に行われていない現実に改めて直面した。現用文書の段階での文書管理が適切に行われていなければ、歴史的公文書の選別基準を策定しても、あるべき文書が存在しなかったり、保存年限満了後もそのまま担当課が所持し続け市民への閲覧に資することができなかつたりするという事態が予想される。

これまで現用文書の文書管理については職員の道徳や倫理に任されていたところが大きい。が、そもそも文書管理は情報公開制度の根幹となるものであり、職員の道徳や倫理に委ねておくのは、市政の透明性確保や公文書管理法でいうところの歴史的資源としての公文書の利活用のためには、不十分ではないだろうか。

そこで本稿では、文書管理について監査を導入することを提言し、具体的な監査の手法について当市の取組みを紹介しながら、その制度設計と効果及び課題について述べることをとする。

なお、本稿における論考は、私の個人的な論考であり、狛江市の考え方ではないことを申し添える。

第1章 文書管理の監査の導入の契機

1-1 文書管理の現状

自治体における文書のフローとしては、①各課において文書作成、収受、②各課において1年程度保存、③その後各課から文書管理担当課への引継ぎを行い、④書庫等で文書管理担当課が管理、保存を行うという流れである。ただし、③の段階において、業務に必要であれば、文書管理担当課へ引き継がずに担当課保存を行うことができることとなっている。

自治体における文書管理の特徴は、大きく2点に集約される。1つ目は、各課ごとに簿冊又はフォルダ単位で管理を行っていること、2つ目は文書管理システム等の電子システムを導入していることである。これは当市にもあてはまる。

しかし、こうした文書管理については、次のような課題がある。

まず1つ目に、各課から文書担当課に引き継がずに各課の執務室や回転書庫等で保存年限満了時まで担当課保存をしている文書については、各課の職員に管理が任されているという点である。このため、担当課保存をしている文書の保存年限が満了した際に、廃棄をするのか、それとも歴史的公文書として残すのかの選別をするといった適切な処理をせずに、そのまま各課の執務室や回転書庫等に文書が放置されたままになるという可能性も否定できない。

2つ目に、文書管理システム等の電子システム上の登録データと文書の現状が必ずしも一致しない状態が起こる点である。

文書管理システム等の電子システムによる管理は、情報公開のための対象文書の目録管理を考えた場合には、ツールとして必要なものであるが、文書管理の側面から考えた場合、現物である文書の状態を登録するという作業を1つ多く行わなければならない。日常業務に忙殺されている職員としては、作業が1つ多くなるという点で、文書管理に消極的になる。このため、担当課保存を行っている文書について、保存年限が満了し文書自体は廃棄したのにもかかわらず、文書管理システム等の電子システム上はなお保存されている登録状態になっているといった現物とデータの不一致が発生してしまう。

1－2 監査導入の契機

こうした課題がある現用文書の管理をどのように適正化していけばよいか。適正化しなければ、歴史的公文書の選別を行う前提として、対象となる現用文書を集めることすらできない。当市においても、歴史的公文書の管理体制を整備するにあたり、改めて各課の文書管理が不十分であるという現実に直面した。

文書管理の適正化のためには、まずは各課の職員の意識を高めなければならないが、どうしたらよいのだろうか。

当市では、各課の文書管理の段階を点検、監督するチェック機能を導入することで、職員の意識改革を進めることとした。

第2章 文書管理の監査の制度設計

2－1 国の場合

当市における文書管理の監査の仕組みを作るにあたり、まず国の現状を調べた。

公文書管理法の施行に伴い、国では行政文書の管理に関するガイドライン（平成 23 年 4 月 1 日内閣総理大臣決定。以下「ガイドライン」という。）を策定している。

ガイドラインには、「第8 点検・監査及び管理状況の報告」という節が設けられており、総括文書管理者である内閣総理大臣に対する文書管理者からの年一度の行政文書の管理状況についての報告と、監査責任者からの年一度の監査及びその報告を盛り込んでいる。また、監査については、監査計画や監査要領等のマニュアルの作成も重要としている。

さらに、こうした報告について、特に必要があると認めたときは、公文書管理委員会の調査審議を経た上で、各行政機関に対し勧告を行うことができるとしている。

また監査に民間の専門的知見を活用し、外部監査を導入する余地も盛り込んでいる。

2－2 都道府県の場合

次に都道府県において、文書管理の監査を行っている自治体を調べた。その中で、広島県の取組みが特徴的であった。

広島県では、監査を行う者を監査委員とした点がまず特徴である。地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 199 号の規定に基づく監査の範囲に、文書管理を明示してい

るのは、全国の自治体でも数少ないのではないだろうか。

導入の契機として、「文書等の管理に係る監査の結果報告書」（平成 23 年 3 月広島県監査委員）には、公文書管理法の制定を受けて公文書の管理が適切に行われているかをチェックする必要が生じた旨が記載されている。

ただし、監査の視点としては、文書管理についての詳細な実務についての知識がない監査委員が行うため、文書の秘匿や流出並びに文書管理の不適切事案についての改善策といった文書管理についての一般的な視点となっている。

監査の対象機関としては、知事部局、教育委員会及び警察本部となっている。

2-3 市町村の場合

市町村で文書管理の監査を行い、報告書を作成、公表している例は、見つからなかった。

これは、市町村においては、各機関が国や都道府県に比べ同一の建物内にあるので、ほぼ長部局の文書管理のあり方で統一されており、文書管理の監査を行う必要がないという考えがあるためと考えられるが、第 1 章で述べたような課題や問題点があり、監査を導入する必要性は高いという実態にある。

では、市町村において文書管理の監査を行うにあたり、実効的なものとするためには、どのような仕組みが最も適切なのだろうか。

2-4 当市の場合

以上の調査・検討を踏まえ、当市において、文書管理の監査体制は次のとおりとした。

① 誰が監査を行うか（監査主体）

監査を行う際、その監査が恣意的になったり、馴れ合いになったりすることを防止する意味では、広島県のように、独立機関が監査を行う必要がある。

一方で、文書管理の実務に沿ったきめ細やかな指摘を行うためには、簿冊管理のあり方や文書管理システム等の電子システム上のデータ管理について知識を有する者の方が適している。

当市では、そもそも文書管理の監査の導入の目的は、実務レベルでの文書管理の適正を確保することであるため、文書管理担当課が監査を行うことにした。

具体的には、監査責任者を文書管理担当部長、監査担当者を文書管理担当課長が担うこととし、総括文書管理者を副市長とした。

監査責任者は、年一度文書管理について監査を行い、監査実施後、報告書を総括文書管理者へ提出することとし、狛江市文書管理規則（平成 15 年規則第 49 号）の一部を改正し、その旨を規定した。

② 監査の視点

文書管理担当課が監査を行うことを前提とすると、監査の視点は一般的な視点ではなく、実務的な視点まで含めたものとする必要がある。この点で参考となるのが、国のガイドラインに記載された視点である。

これを参考に、本市では下記の点を監査の視点とし、各視点について特に監査担当者が留意すべきポイントをまとめた。

視点 1：作成すべき行政文書が適切に作成されているか。

起案がきちんと時系列に沿ってなされているか、起案すべきものが起案されていないといった不適切事案がないかをチェックする。収受文書も同様とする。

視点 2：文書管理者（本市では「文書主任」という。）は、文書フォルダ等の保存場所を的確に把握しているか。

予め文書番号を保存年限ごとに、担当課保存文書を重点的にいくつかランダムにピックアップしておき、当日その起案をすぐに見つけるかをチェックする。

視点 3：文書フォルダ等の保存場所は適切か。

文書がフォルダにきちんと入っているか、文書の簿冊やフォルダは文書キャビネットに全て入っているかをチェックする。バインダー綴じしている場合は、フォルダに各バインダーが対応しているかチェックする。併せて事務担当者が文書をずっと手元においていないかをチェックする。

視点 4：個人的な執務の参考資料は、職員各自の机の周りのみにおかれているか（共用のキャビネットや書棚に置かれていないか）。

共用キャビネットや書棚が担当者に私物化されていないかチェックするとともに、キャビネットや書棚にて文書を管理している場合には、発生年度ごとに保存年限を分けて管理されているかどうかをチェックする。

視点 5：文書フォルダ等は、識別を容易にするための措置が講じられているか。

キャビネットには当該年度及び前年度のフォルダのみしか置かれていないか、

当該年度の各フォルダのすぐ隣に前年度や前々年度の各フォルダが差し込まれていないか、当該年度のフォルダ内に当該年度以外の文書が入っていないかをチェックする（ただし担当課保存文書は除く）。

視点 6：文書フォルダ等の分類、名称、保存期間、保存期間満了日及び保存場所等がファイル基準表に適切に記載されているか。

文書及び文書フォルダの管理が恣意的になったり、特定の職員のみしかわからなくなったりする状態を避けるために、ファイル基準表にきちんと明示されているかをチェックする。

視点 7：移管すべき文書及び文書フォルダ等が適切に移管されているか。

予め文書番号及びフォルダをいくつかランダムにピックアップしておき、各課から文書管理担当課への引継ぎ（当市では「オキカエ処理」と呼んでいる。）がきちんと行われているかをチェックする。この際、現物の文書を確認するとともに、文書管理システム等の電子データ上の登録状態についても突合し、一致しているかをチェックする。

視点 8：廃棄するとされた文書及び文書フォルダ等は適切に廃棄されているか。

各課でオキカエ時に廃棄登録すべき各年度 1 年保存の文書について、廃棄する際には機密文書扱いで廃棄をしているか、また文書管理システム等の電子データ上も廃棄登録がきちんと行われているかをチェックする。

同様に、各課で担当課保存としている過年度文書について、保存年限が到来しているものについて同様の処理をしているかチェックする。

視点 9：誤廃棄を防止する措置は採られているか。

視点 8 でいうところの各課でオキカエ時に廃棄すべきとされた文書以外の文書について、廃棄がなされていないかを予め文書管理システム等の電子システム上のデータをチェックし、文書番号及びフォルダをいくつかランダムにピックアップしておく。

視点 10：職員に対する日常的指導は適切になされているか。

当市では、各課に文書事務を補佐する文書主任を置いており、文書主任は各課における文書事務の適正化を図る役割を担っているが、文書主任や課長が適切に日常指導をしているかをヒアリングする。

視点 11：異動や組織の新設・改正・廃止に伴う事務引継の際、適切に行政文書ファ

イル等が引き継がれているか。

当市では、平成 20 年度に大規模な組織改正を行った。こうした組織改正の際の旧組織時代の文書について新しい組織が引き継いでいるかを聞き取りチェックする。また文書管理システム等の電子システム上の登録データも確認する。

③ 自己点検の導入

文書管理は冒頭にも述べたように、これまで各課職員に任されていた部分が多い。各課職員は、自分の中での文書管理の適正な基準というものがあり、その基準に照らして管理をしているという状態である。

このため、監査を行うにあたっては、各課、各文書主任が適正と思う水準と現実に文書管理の専門的な視点から見た適正とされる水準がどれくらい乖離しているのかということについて意識することが文書管理の抜本的な改善に必要不可欠である。

当市では、こうした意識を持ってもらうため、監査の前に予め自己点検として、自己評価をしてもらう仕組みを導入した。

④ 第三者機関

国においては、公文書管理委員会が第三者機関としての役割を担っている。

このように第三者機関を置くことは、監査を独立機関が行わない場合において、監査が恣意的なものとならないよう監督するために有効である。

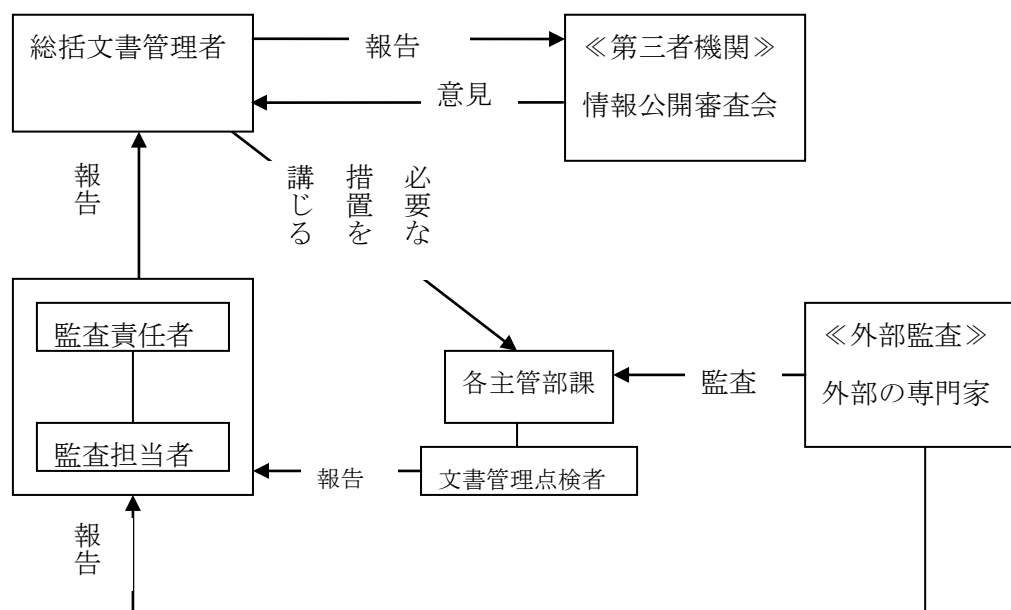
当市においても、情報公開制度の適正な執行のためには、文書管理が適正に行われていることが必要であることから、情報公開審査会を第三者機関として位置付け、文書管理の監査の結果を報告することとした。

⑤ その他

外部監査については、予算上の措置が必要となること、内部監査において文書管理の水準が一定レベルに達した段階で専門家の意見をもらった方が実効的であることから、監査導入後 3 年から 5 年を目途に導入を検討することとした。

また監査結果の公表については、監査により庁内の文書管理の水準を平準化するため、経過措置として平成 26 年度から公表することとした。

【体制図】



第3章 監査実施結果

当市では、2-4②の各視点を文書管理点検票にまとめ、各視点を「よくできている」をA評価として10点に、「一部できていない部分がある」をB評価として5点に、「一部できているが、不適切な部分が多い」をC評価として3点に、「全くできておらず、改善が必要である」をD評価として1点に換算し、110点満点で管理適正率を計算して分析した。

また、今年度は試行的取組みであり、行政委員会については、監査対象から除外した。

3-1 自己点検結果

自己点検結果（平均）は 64.1 点で、下記のとおりとなった。

視 点	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
結 果 (点)	7.7	5.8	5.7	7.2	5.5	5.6	5.0	6.1	4.9	5.5	5.1

各課においては、行政文書の作成、個人的な執務の資料を共有スペースに置かないこと及び文書の廃棄については、きちんに行えているという認識があることがうかがえる。一方で、誤廃棄については、その可能性を否定できず、組織の新設・改廃に伴う文書の新担当課への引継ぎ等については、行えていないという認識を持っている。

自己点検による管理適正率（平均）は、58.2％（64.1点/110点）となった。

3－2 監査結果

監査結果（平均）は 40.3 点で、下記のとおりとなった。

視 点	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
結 果 （点）	5.7	3.5	2.9	3.4	4.2	6.9	3.0	1.9	2.6	3.4	2.8
自己点 検との 乖離	2.0	2.3	2.8	3.8	1.3	-1.3	2.0	4.2	2.3	2.1	2.3

各課において比較的行えているという認識があった行政文書の作成については、收受文書の適切な収受ができておらず、例えばメール等により送られてきた文書はそのままメールでやり取りをしてしまい、収受をしていないことが多く見受けられた。

同様に、自己点検では点数の高かった文書の廃棄について、現物の文書は廃棄してしまっているが、文書管理システム等の電子システム上のデータは廃棄状態になっていないという状態が散見された。

また、各課執務室内の回転書庫や書棚等について、マニュアル類と行政文書が混在し、発生年度ごとや保存年限ごとに分類等がされていない状況が見受けられた。

管理適正率（平均）は、36.6％（40.3点/110点）となった。

3－3 監査指摘事項

上記の各課の状況を踏まえ、特に各課で共通していた監査の指摘事項を述べる。

まず、通常の年度末処理マニュアルとは別に、担当課保存の文書の管理方法について、各課執務室内の回転書庫や書棚等については各棚を各発生年度に対応させ、事業毎にバインダー綴じを行いたければ、事業毎に保存年限を統一させる等個別具体的に指摘を行った。また担当課保存の文書については、B S 方式という新タイプのフォルダによる文書管理の導入も併せて検討していくこととした。

文書管理システム等の電子システムへの登録については、現物である文書を廃棄する時と同時に登録を行うことを徹底するよう指導した。

行政文書の作成や文書の収受については、庁内研修を行い、文書主義の周知徹底を

行うこととした。

第4章 今後の展望と課題

4-1 当市での監査実施後の各課の取組み

当市では、監査実施後、総括文書管理者へ報告書を提出した。報告書に記載した各課指摘事項に基づき、総括文書管理者が対応を指示したが、ここで各課が取組みを行わなければ意味がない。このため、今回の管理適正率が50%を下回った課については、期限を定め、文書管理の改善取組書の提出を義務付けることとした。こうした働きかけもあって、各課で取組みが進んでいる。

特に各課における取組みで目立つのは、減量化である。これまで適正な文書の廃棄方法（これは電子システム上のデータの取扱いも含まれる。）をきちんと認識していなかったが、監査時の指摘により行えるようになったことが主な理由と考えられる。

また各課からの意見として、むしろ監査を好ましく受け入れる声さえ聞かれる。こうした声が上がるのは、市民等からの情報公開請求に対応するためには、文書管理をきちんと行わなければならないという認識が各課は持っていたものの、文書管理が進まなかったのは、文書管理担当課の行う文書管理の研修等では適正な文書管理の方法の周知が不十分だったためとも考えられる。

このように、文書管理の監査の導入により、今後の文書管理の研修等については、より抜本的な庁内に適正な文書管理方法を周知させる手法を研究する必要があるという新たな課題を認識できた。

4-2 行政委員会における文書管理の監査の課題

当市では、今年度は監査対象に含まなかった行政委員会については、来年度から監査の対象とする予定である。

市町村において、行政委員会については、長部局の文書管理規則等を準用するケースが多いが、例えば教育委員会については、教育委員会と学校とのやりとりで生じる文書等、長部局の文書管理規則だけでは対応しきれない文書が発生している点について、監査の際にどこまで踏み込んだ指摘が行えるかが課題である。

4－3 歴史的公文書管理体制構築への寄与

当市において、文書管理の監査を導入したきっかけの1つは、公文書管理法により歴史的公文書の保存の取組みが必要となったことであった。

この点については、文書管理の監査を行うことで、各課で文書管理の改善を行った結果、各課で執務室の回転書庫や書棚で担当課保存していた公共施設等の歴史的な経緯がわかる図面や図書、また各個別計画等の行政計画策定時の会議資料等が見つかり、これらについては、現在アーカイブ文書として整備を進めている。

このように、文書管理の監査は、歴史的公文書の収集に大きな役割を果たすのである。

4－4 まとめ

市町村が文書管理の監査を導入する際の利点として、国や都道府県と比べ、各行政機関がまとまった場所に存在するため、監査主体を文書管理担当課とし、文書管理担当課が実務レベルできめ細かく指摘を行えば、一定水準のレベルに達することはそれほど困難ではない。また監査を実効的なものとするためにも、監査実施後に各課の取組みを促す働きかけを併せて文書管理担当課が行っていくことも忘れてはならない。

このように文書管理の適正化のためには、文書管理担当課が担うべき役割が増すことになるが、監査実施により、各課が適正な文書管理を進め、情報公開の適正な運用にも資することになる。これは文書管理の研修等を行う場合に比べ、成果が大きい物である。そのうえ、歴史的公文書の収集にも大いに寄与することになる。そうした意味で、市町村で文書管理の監査を行うことは、ますます必要になっていくと考える。本提言を参考に、導入を考えてはどうだろうか。