

なぜ中央省庁の職員は文書の私物化容認意識を持つのか
～中央省庁での経験を基にした論考～

高橋 一光

駿河台大学文化情報学研究所 特別研究員

1 中央省庁における文書の私物化の実態

平成 23 年 4 月 1 日に「公文書等の管理に関する法律」（平成 21 年 7 月 1 日法律第 66 号）（以下「公文書管理法」という。）が施行された。公文書管理法では、公文書等を「健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源」と公文書等を国民と共有するものと位置づけている。

ところが、中央省庁では、文書管理上の根本問題とされる「文書の私物化」（廣田 2010）が蔓延している。すなわち、文書が私物化され、国民と共有するものとなっていない。なお、本稿では「文書の私物化」とは、「業務に関する特定の情報を特定の職員が独占している状態」と定義する。

例えば、平成 20 年の「文書管理に関する現状調査結果」によれば、行政文書ファイル管理簿に登載されていない行政文書ファイルが保存された事例は、19 省庁中、実に 15 省庁であった。この原因の一つとして、組織的に共有すべきファイルを個人で保有していたことが挙げられている（平成 20 年 6 月 11 日 第 7 回公文書管理の在り方等に関する有識者会議配付資料 3）。

また、東日本大震災に対応するために設置された会議等 15 会議等のうち、議事内容の全部又は一部が作成されていない会議等は 5 会議等であった（平成 24 年 2 月 3 日 第 12 回公文書管理委員会配付資料 1）。これらの会議の議事概要は、関係者のメモ頼りに作成された（平成 24 年 3 月 9 日付け時事ドットコム記事）とのことなので、議事概要が完成するまでの間、一部の関係者が議事内容を独占していたと言える。

政策決定の最適化を支援する文書単位は「課」とであると指摘されている（中尾 2004）。「課」

内に職員は少なくとも10人程度は在籍している。ところが、担当者だけで文書が独占されれば「課」として組織的に共有されず、最適な政策決定が行えない。それにも関わらず、どうして文書の私物化容認意識が起こるのか。その理由をとある省庁に勤める筆者の経験を基に述べることにしたい。

2 文書の私物化容認意識が起こる理由

(1) 先行研究

昭和24年の行政機構刷新審議会答申において、業態体制として既に「人による行政」が指摘されている。「人による行政」とは、特に窓口業務において担当者が文書記録を言わば私有化しており、その担当者が不在であれば進まない行政の実態を意味している（栗原2009）。行政における文書は、当然ながら業務をこなすために用いられるため、業務体制の実態と文書と切り離して考えるべきではない。

行政機構刷新審議会答申が出されてから63年が経過したが、筆者は、依然として「人による行政」が続いており、業務が担当者に細かく割り振られていることが文書の私物化容認意識が起きる一因と考えている。この点を筆者の経験を踏まえて詳しく述べることにしたい。

(2) 業務が担当者に細かく割り振られていることに関連

中央省庁の課室の業務は事務分掌に基づき、おおむね2～3人から成る係に割り振られている。また、同じ係内であっても、業務の相当細かな部分では係長と係員で分かれている。このような業務体制により、ある特定の業務に関する文書を検索するのは、その業務を担当する係長・係員の2～3人であり、課室長や担当係以外の職員が検索する機会は皆無である。また、同じ係内の職員同士でも業務分担が分かれているため、ある特定の業務に関する文書を検索するのは担当者1人のみという場合もある。前述の通り、政策決定の最適化を支援する文書単位は「課」とであると指摘されており、「課」内に職員は少なくとも10人程度は在籍している。ところが、ある特定の業務に関する文書を検索するのは特定の担当者1人又は2～3人「のみ」であるから、「課」で組織的に文書を共有しなくても、担当者としては問題という実感はない。

(3) 検索する文書の多くは、作成・取得されてから1年以内であることも関連

筆者は、検索する文書の多くは、作成・取得されてから1年以内であることも、文書の私物化容認意識が起きることに関連していると考えている。検索する文書の多くは、アメリカのナレムコの統計によれば作成・取得されてから1年以内である(廣田 2010)。このことは、中央省庁にも当てはまる。

中央省庁の職員が1つの部署に在籍するのはおおむね2年であるところ、検索する文書の多くは、作成・取得されてから1年以内だから、担当者は普段の業務で扱う文書の多くを検索しており、その経験を基に保管場所を引き継いでいる。後任者が、新しい部署に着任する際、前任者から業務内容や業務に関する進捗状況の他、文書の保管場所も教えてもらう。後任者は、着任した当初、文書の保管場所が分からない場合は前任者に問い合わせる。やがて後任者も自ら決めた場所に文書を保管していく。新しい部署に着任して1年が過ぎれば、多くの文書は自分が決めた保管場所に保管されるので、担当者にとっては文書の検索がしやすくなる。そしてその後任者も、着任してから2年近くが経過し、人事異動の時期になると次の後任者に文書の保管場所を教える。この繰り返しが続いている。

自ら決めた保管場所であっても、机等に文書がうず高く積まれることにより、「文書がなかなか見つからない」と嘆いている担当者もいるかもしれない。しかし、現状の文書管理を変えたいとまでは思わないのではないか。

3 まとめ

検索する文書の多くは、作成・取得されてから1年以内だから、担当者は普段の業務で扱う文書の多くを検索しており、その経験を基に文書の保管場所を担当者から担当者へ引き継いでいる。業務が細かく担当者に割り振られており、ある特定の業務に関する文書を検索するのは特定の担当者1人又は2～3人「のみ」であるから、文書の保管場所の引き継ぎも担当者に依存している。新しい部署に着任して1年が過ぎれば、多くの文書は担当者が決めた保管場所に保管されるので、担当者にとっては文書の検索がしやすくなる。

課内に職員は少なくとも10人程度は在籍しているが、ある特定の業務に関する文書を検索するのは特定の担当者1人又は2～3人「のみ」であるから、担当者としては「課」で組織的に文書を共有する必要性を感じない。

以上のように、文書の私物化容認意識が起きるのは、職員個人の意識ではなく、業務の体制が原因と思われる。文書を私物化していても、担当者としては、自分(あるいは自分

の係の職員）以外に文書を検索することはなく、自分や自分の係の職員さえ文書を検索できればいいから、文書管理に「困っている」という実感はない。

しかし、それでは、公文書等が適切に管理されないため、国民と共有されず、公文書管理法の趣旨に沿わないのではなかろうか。担当者の意識を変えるには、文書の私物化容認意識を払拭し、「課」で組織的な文書管理が可能になるファイリングを導入すべきである。

具体的には、フォルダ式整理法を導入すべきである。フォルダ式整理法は、「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）において推奨され、原田・廣田によって推進されている（原田・廣田 2012）。簿冊式整理法からフォルダ式整理法に切り替えるには、各担当者がツミアゲ式階層分類・業務プロセス式水平分類により分類した後、課の全員で文書分類を試行・修正する（原田・廣田 2012）ため、「課」で組織的な文書管理ができる。

職員の意識改革には、改善済みの自治体などを見学することを勧める。筆者もその職場環境のすばらしさに圧倒された。また、業務を各担当者が個別に独占するのではなく、係員全員で情報共有する形態に変更することで、担当者不在や異動、事故などの事態にも対応できるし、政策形成の多面化、効率化にも役立つと思う。