



「行政文書の管理に関するガイドライン」の実践(下) ～ファイリングシステム試行導入で新分類手法に挑戦／ 適正管理の効果を検証し職員の手で全庁展開へ

益田直和 枚方市総務部コンプライアンス推進課法務・文書グループ

今回は、文書管理についての課題を整理した上で、試行導入の実践状況を紹介したが、今回は、試行導入の効果測定及び全庁展開に向けての課題と展望を整理する。

Ⅲ 試行導入の効果測定

1 数字に見る導入効果～執務室の省スペースと文書検索時間の短縮化～

次に、当課における導入効果について考察したい。

(1) 執務室内文書量の削減率88％／執務室面積の20％がフリースペースに

今回の試行導入では、公文書は利用頻度の高い現年度と前年度のものを執務室で保管することとし、それより以前の公文書で保存期間中のものは書庫へ移した。同時に、不要な資料等は廃棄した。1人当たりの執務室内の適正保管文書量は1.2fmと聞かされていたが、平成31年4月から電子決裁の運用を開始していたためか、当課においては1人当たりの文書量が6.4fmから0.72fmまで削減できた。削減率でいえば、執務室内の文書量が88％削減できたことになる。物品も棚卸しをして必要なもの以外は他課で引き取ってもらい、残ったものは廃棄した。これにより、脇机をはじめ、それらを収納していた保管庫等も撤去し、執務室面積に占める保管庫等の設置面積の割合が大きく減った。

導入前後における保管庫等の種別ごとの数と占有面積は表1のとおりであるが、占有面積は全体で10.54平方メートル削減できた(表1中①－②)。執務室の面積が約98

表1 導入前後における保管庫等の占有面積(コンプライアンス推進課)

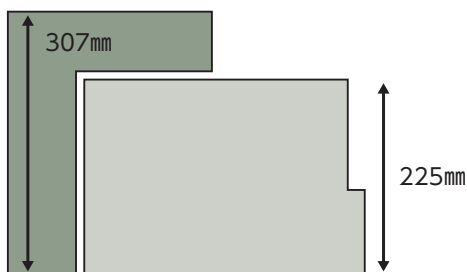
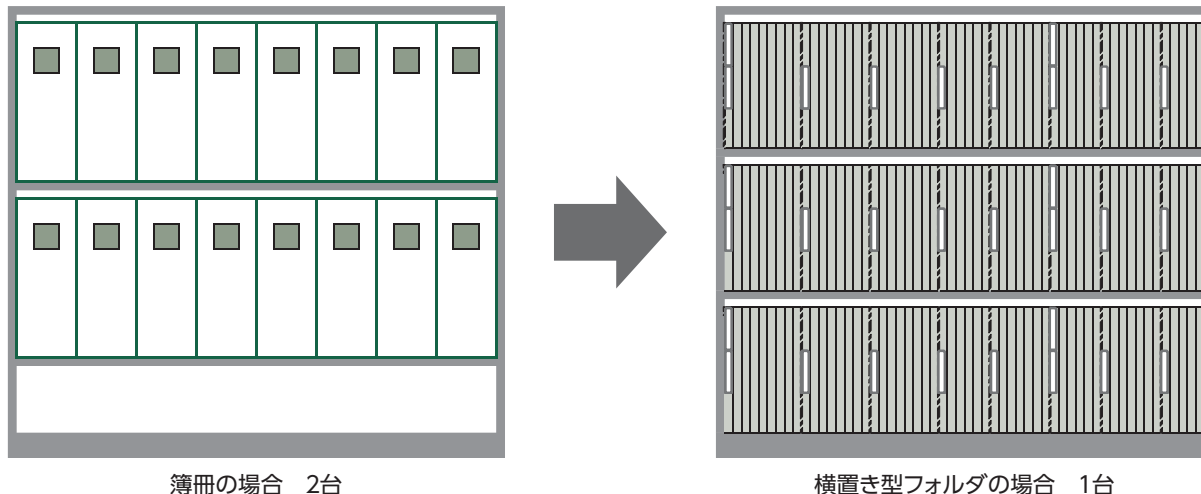
保管庫等の種別	(㎡/台)	導入前 台数	導入後 台数	導入前 占有面積 (㎡)	導入後 占有面積 (㎡)
脇机・キャビネット	0.24	27	12	6.48	2.88
保管庫(浅型)	0.33	12	2	3.96	0.66
保管庫(深型)	0.46	3	0	1.38	0
シャッター保管庫	0.51	2	0	1.02	0
書棚／長型保管庫	0.62	8	6	4.96	3.72
カウンター	1.32	2	2	2.64	2.64
合計				①20.44	②9.9



脇机をはじめ不要な保管庫等を撤去したため、コンプライアンス推進課では執務室面積の約20％に相当する床の上に一切の物が無い状態となった。総務管理課との間に生まれたフリースペースに長机を配置して、簡易な会議スペースを設けた。

平方メートルあるので、その約10.8％に相当する。さらには、残った保管庫等とデスクを効率よくレイアウトしたため、最終的には、執務室面積の約20％に相当する床の

図 旧JIS型保管庫と横置き型フォルダを使用した場合のイメージ



簿冊（チューブファイル）は、紙のとじ具があるため、背幅に対してとじることができる紙の量が少なく、収納効率の観点からすると、デッドスペースが大きくなる。一方、フォルダは、それ自体の厚みだけがデッドスペースとなり、収納効率が高くなる（横方向のデッドスペース）。

また、一般的な簿冊の高さは307mmで、旧JIS型保管庫を使えば2段に収納することができるが、3段目は活用しにくいスペースが生じる。一方、横置き型フォルダの高さは225mmであり、3段に効率よく収納することができる（縦方向のデッドスペース）。

結果として、簿冊にしている文書を横置き型フォルダに挟み替えると、旧JIS型保管庫の台数を2分の1に減らすことができるので、文書の占有面積も2分の1となる。

上が、一切の物が無いフリースペースとなった。ここには、簡易な会議スペースを設けることとしたが、部の会議スペースとしても活用されるようになった。全国の自治体においては、執務室の一部を賃借している例や会議スペースが不足している例もあると聞いており、庁舎の空きスペースを賃貸又は目的外使用許可すれば、歳入を確保することも可能となる。こう考えれば効果は大きい。

(2) 文書検索に要する時間の短縮がもたらす人件費の削減効果

ADMicと駿河台大学との共同調査によれば、自治体の職員が文書を検索する回数は1人当たり約1,200回／年で、これに費やしている時間は、AKFを導入していない場合、約36.5時間／年とされている。表2は、試行導入における達成度確認テストの結果であるが、これと職員1人当たりの平均給与額から人件費の削減効果を算出することができる。自治体の規模によっては数億円にもなるのではないだろうか。ただ、実際には人件費の削減に

表2 導入後の文書検索時間～達成度確認テストの結果から～

【コンプライアンス推進課 平均7秒03】 【総務管理課 平均7秒92】

職員A	2' 25"	職員G	6' 34"	職員1	1' 57"
職員B	3' 33"	職員H	6' 64"	職員2	4' 53"
職員C	4' 19"	職員I	7' 74"	職員3	8' 02"
職員D	4' 39"	職員J	9' 32"	職員4	9' 14"
職員E	5' 64"	職員K	13' 71"	職員5	9' 69"
職員F	6' 26"	職員L	14' 57"	職員6	14' 55"

つながることはないかもしれないが、今の業務を改善することや新しい事業を検討することに力を注ぐことが可能になるのではないかと考えると、この点においても、効果は非常に大きいと考える。

2 職員自らの手で導入した場合の導入経費の抑制効果

これまで、自治体におけるファイリングシステムの導入に際してはコンサルタントに指導を依頼して行われてきた経緯があり、多くは事務機器メーカーが受託してき

たと聞いている。ADMICでもコンサルタント業務を受託していたそうだが、今では、自治体の職員自らの手で導入するように指導している。では、職員自らの手によって導入すれば、どれだけの導入経費の抑制効果があるのか、簡単に紹介しておきたい。

(1) コンサルタント業務に係る委託料

講師からの情報提供によれば、コンサルタント業務に係る委託料の相場は、指導内容や設定する達成目標にもよるが、4～5万円に職員数を乗じて得た額ということだそう。実際に本市が事務機器メーカーから聴取した見積額はこれよりも安価であったので、あくまでも目安である。

コンサルタントに導入指導を依頼しなければ、研修の実施や各課への実地指導などを文書管理担当職員が行うことになり、その負担は相当大きくなるが、職員自らの手で導入すれば一切の委託料は不要となる。

さらにメリットは、導入経費の抑制だけにとどまらないように思う。自分たちが日々取り扱っている文書なので、ファイリングシステムにおける基準の趣旨を文書管理担当職員が十分に理解さえしていれば、自分たちで使いやすい文書の分類基準を設定できるし、その方が、導入後にファイリングシステムが定着しやすく、維持できるものと考えて。また、外部のコンサルタントから執務室の環境整備や文書の分類について指導を受けて導入するよりも、文書管理担当職員が各課の職員と一緒に考え、導入に取り組む方が、納得あるいは共感を得られやすいのではないかと考える。

(2) キャビネット購入費

これまでのファイリングシステムでは、フォルダの上部にタイトルを表示する「耳」が付いており、これを引き出し型の保管庫、いわゆるバーティカル・キャビネット又はラテラル・キャビネットに収納して管理されてきた。

今回の試行導入では、フォルダの側部に「耳」が付いている横置き型フォルダを使用して、それを紙がB判であった時代の規格の「旧JIS型保管庫」に収納する方式を採用した。他の自治体においても同じかもしれないが、本市においては旧JIS型保管庫が今でも数多く残っている。この横置き型フォルダを使えば旧JIS型保管庫であっ

ても収納効率が非常に高く(図)、従来のようにキャビネットを保管庫として使用した場合よりも、床面積に対する文書の占有面積は小さくなる。何より、新たにキャビネットを確保する必要がなくなる。

1台当たりの保管量が2.48fmのキャビネットの定価が12万4,800円(ラテラル式・ベース付き)であるので、1人当たりの適正保管文書量を1.2fmと仮定すれば、職員数から新たにキャビネットを購入しようとする場合の費用を算出することができるが、旧JIS型保管庫の活用によって、ファイリングシステムの導入経費の抑制につながる。

3 現場発の働き方改革に～オフィスレイアウトの根本的な見直しとの一体化効果～

試行導入を終えて実感したことは、「仕事がしやすくなった」ということである。まず、必要な文書がすぐに手にとれるようになった。試行導入時に入職1年目の職員が、「文書を検索しやすくなりましたね」と感想をいったときには驚かされた。これまでは、目当ての文書に行き着くまでにグループ(係)ごとに管理する保管庫を二つ三つ渡り歩くようなこともあり、急いでいるときには、すぐに担当者を呼んで文書の所在を聞いていたが、導入後はそういうことは起こらなくなった。公文書を個人デスクで管理することをやめ、グループ共有の保管庫で管理することとしたので、検索に20秒を超えることがあっても、必要な文書が必ず自力で見つけられる。他のグループの文書であっても同様である。

さらには、保管庫の前に立って各ガイドに表示した分類の名称を一覧すれば、課全体の業務が一目で分かるようになった。自分たちがどのような情報を備えて業務をしているのか一目で把握することができるし、後から意思形成過程を検証するのも効率的になったのではないかと感じる。

今はフォルダに表示している分類の名称に専門用語を使っている例も見られるが、工夫して名称を付けるように心がければ、公文書を市民と共有の財産とすることに近づけるのではなかろうか。

AKFとは直接的には関係がないと思われるが、今回の試行導入とともに、オフィスレイアウトも工夫した。それは、1人1台使用していた脇机を撤去したときに、

職員間の物理的距離が近くなり、意思疎通が図りやすくなったのを実感したことがきっかけである。

脇机の幅はわずか40センチメートルほどであるが、これがなくなっただけで、他の職員が今何をしているか、外部からの問合せにどう対応しているのか、仕事が順調に進んでいるのか悩んでいるのか、以前よりも職員の状況を察知することが容易になった。部下がどのように感じているのかは定かではないが、管理職である私にとっては、いろいろな意味において部下との距離が近づいたように感じている。

また、簡易な打合せであればノートパソコンを畳んで自席で行うことができ、打合せスペースを確保する手間やそこへ移動する時間も省けた。課長も可能な限り近くに座ってもらえれば、執務環境の改善効果が大きくなると考えた私は、総務省において一部管理職席をなくした例を思い出し、課長の考えを伺ってみた。本市では、課長職以上のデスクをそれ以外の職員のデスクから離して配置する職場が多いが、課長は私の考えに理解を示し、課長代理以下の職員とデスクを連ねることとなった。これにより、課内のコミュニケーションが高まり、円滑な業務遂行につながるとともに、執務室の省スペースが図られた。

もう一つ、講師から助言をいただいて、新たな考え方をオフィスレイアウトに取り入れた。それは、保管庫を窓際に固めて配置するというものである。

講師は、「文書（情報）が集まるところには人が集まる。人が集まれば会話（コミュニケーション）が生まれる。明るく見晴らしの良い場所に配置すればなおさらである」とおっしゃったように記憶している。「これを『情報アイランド』と呼んでいます」とも教えていただいた。早速、インターネットで検索してみたところ、働き方改革の視点から、仕事の能率を向上させる目的で窓際に作業スペースやコミュニケーションスペースを設置する例が多く紹介されており、行政においても採用されている例があることを知った。保管庫の高さは90センチメートル弱なのでスタンディングミーティングとなるが、簡単な打合せに使われるようになった。何より採光と眺望が確保できて快適になった（本誌2020年8月号30頁・写

真参照）。

退庁時に端末を施錠可能な保管庫へ収納することにしたことは前に述べたが、これまで盗難防止のためにデスクとつないでいたワイヤーロックを使用しなくなったことで、勤務時間中に端末を持ち運ぶことが容易となったため、職員の提案によって、今では打合せスペースにLANケーブルとハブを用意して、ペーパーレス会議をするケースも見られる。そして、「情報アイランド」には、ハブを常設してプリンターとスキャナーを配置することとした。小さなことではあるが、働き方が変わったように感じている。

近年、公民問わず、働き方改革に関する取組みが盛んに行われており、本市においても同様である。AKFの導入が、「現場発」の実効性ある働き方改革の取組みにもなるのではないかと考えている。

4 数字に表れない改善効果～適正文書管理と業務改善～

AKFの導入には、数字には表せない改善効果が多岐にわたってある。繰り返しになる事項もあるが、先進事例を参考に、簡単に列挙したい。

(1) 文書の散逸防止と文書のライフサイクルの確立

- 個人デスクの使用方法を統一するとともに、退庁時は全ての公文書を組織で管理する保管庫に収納することとしたため、公文書の誤廃棄、紛失等のリスクが低減する。
- フォルダには発生年度が同じ文書だけを挟むことになった（チューブファイルを使っていたときのように複数年度の文書を一つの簿冊にとじられるような環境がなくなった）ため、保存期間が経過した文書が適切に廃棄できる環境が整う。
- フォルダには紙50枚を基準に挟み、フォルダごとに保存期間を設定するので、長期保存文書の量が限定される。

(2) 情報の見える化・共有化の実現

- 担当者が不在でも、市民対応時や決裁時に必要な文書がすぐに参照可能となる。
- 保管庫の前に立つと課の保有文書の概要が一目で分かるようになるため、他の担当業務への理解が深まるとともに、事務引継ぎが円滑になる。



平成30年6月18日に発生した大阪府北部地震直後の執務室。地震前は、手前の保管庫と奥の保管庫の前面は同じライン上に整列していた。試行導入では、安全確保の観点からも、高さ180cmの保管庫は使用しないこととした。

- ・情報公開請求に対し、文書があるのか、ないのかを迅速に特定することができ、誤った不存在決定をするリスクが低減できる。ファイル基準表の公表が達成できれば、市民も欲しい文書を容易に特定することが可能となる（説明責任の徹底）。
- ・マニュアルや会議資料の共有化により、無駄なコピー資料や重複文書が低減する（ペーパーレス化）。

(3) コンパクトかつ安全・快適な執務室

- ・脇机をはじめ不要な保管庫がなくなったため、職員間のコミュニケーションがとりやすく、機構改革に伴うレイアウト変更にも柔軟に対応可能となる。
- ・高さ180センチメートルの保管庫を撤去するとともに、保管庫の上に物品を置かなくすることにより、安全な執務室となる。採光も確保できる。

5 試行導入に携わった職員の声

試行導入を終えて、私はAKFの導入には大きな効果があったと感じているが、周りの職員はどのように感じているのだろうか。取り組む前には、AKFの概要については説明していたが、何より私自身が未経験であったため、実際にどのような作業になるのか、どのような状況になるのか説明できずにいた。初回の研修直後は、不安あるいは不満を感じている職員もいるように思えたが、それが原因であったと思う。では、試行導入を終えた今、どのように感じているのかを把握するためにアンケートを実施することとした。

表3 試行導入後のアンケート結果

【前の環境に戻りたくない。仕事がしやすくなった。】

はい	10人
いいえ	0人
どちらともいえない	2人

【最も改善された点は？】

執務室のレイアウト	10人
個人デスクの環境	6人
公文書の共有化	8人
公文書の検索性	7人
文書の紛失等を防止する環境	5人
文具類の適正管理	6人

【効果を踏まえても悪化したと思う点は？】

個人デスクの環境	3人
公文書の検索性	2人
物品等のゾーニングの手間	0人
ファイル基準表の更新の手間	3人
退庁時に端末を収納する手間	4人
何もない	3人

【導入作業で何が最も大変だったか？】

不要な保管庫の撤出	2人
不要な文書の選別・廃棄	3人
個人デスクの整理	0人
公文書の分類	9人
基準表、ガイドラベルの作成	0人

【自由記入意見】

改善効果に関する意見
・チューブファイルへの編綴の手間、抽象的な名称の簿冊からの文書検索の手間、整理されていない状態の文具類を探す手間がなくなり、仕事が効率化した。 ・課員全員で同じ目標に向けて頑張ることができて有意義だった。 ・上司と物理的な距離が近くなり、相談しやすくなった。 ・文書の棚卸しによる文書削減効果が可視化できた。
見直しを求める意見
・個人資料・私物の収納スペースがもう少し欲しい。 ・ルールが厳しい。 ・執務室に私物のカバンを持ち込めないのであれば、施錠できる更衣ロッカーが必要。 ・端末は、ワイヤーロックしているのに、保管庫に収納する必要があるのか疑問。 ・常に文書の分類を見直しながら仕事をし、ファイル基準表を随時更新する必要があるのが大変。 ・前々年度より前の文書を参照するときに書庫まで行かなければならなくなった。

集計結果は表3のとおりで、私がここで考察するまでもないが、回答は無記名でも差し支えないということにしたにもかかわらず、ほとんどの職員が記名で返してくれたことがうれしかった。

自由記入意見では見直しを求める意見もあったが、事前ないしは導入作業中に私が十分な説明ができていれば、もう少し違った感想を持ってもらえたかもしれない。また、アンケートは導入直後に行ったが、新たな環境に慣れてくれば、AKFの諸基準の意義を理解してもらえるようになるかもしれない。引き続き丁寧にその意義を説明するよう心がけていきたいと思っている。

いずれにせよ、講師が指導してくださったAKFの基準は標準であると考えているので、基準の趣旨を逸脱しない範囲において弾力的に運用し、「枚方市基準」を確立していきたいと考えている。

IV 全庁展開の課題と展望

1 全庁展開に向けた課題の抽出～書庫の運用改善と必要な予算～

試行導入を通して全庁展開に向けての課題も見えてきた。大きく二つあるが、一つは書庫の確保と運用方法の見直しで、もう一つは予算の確保である。

AKFでは、ガイドラインの年度別管理法にのっとり、執務室で保管する対象文書は現年度と前年度の文書を原則とし、それより前の文書は書庫で保存することとするため、書庫スペースが相当広くなければならない。永年保存文書の有期限化も含め、保存期間の短縮化に取り組みながら、書庫の運用方法を見直していこうと考えている。

AKFの導入に必要な予算について考えると、フォルダやガイドなどの文書保管用具は恒常的に必要な経費であることは明らかなが、コンサルタント業務の委託料とキャビネット購入費を抑制したとしても、臨時的に必要な経費があることが分かった。それは、導入作業に伴う職員の超過勤務に対する手当と大量に出る不要な保管庫の処理費用である。AKFを導入する目的と効果を丁寧に説明し、予算の確保に努めていきたい。

2 「なぜ今なのか」を全庁に発信する視点

次のステップは、AKFの全庁展開に関して庁内の合意を得ることであるが、本市では全部長を委員とする文書管理に関する庁内委員会が置かれており、その承認を得る手続が必要となってくる。

先進自治体では、これまで情報公開・個人情報保護制度の導入、市町村合併、公文書管理法の施行等を契機としてAKFを導入してきたと聞いている。最近の流れでは、新庁舎建設のタイミングで導入が検討されることが多いようで、前述の北海道士別市でも新庁舎建設の検討が導入の背景にあったそうだ。今後の人口減少を見据えれば、どの自治体においても大きな庁舎は不要であり、おのずと執務スペースも必要最小限のものとせざるを得ないので、AKFの導入は効果的であろう。

今後は、次の二つの視点についても、AKFの導入の契機になるのではないかと私は考えている。

(1) 働き方改革

AKFが働き方改革につながるの思いは前に述べたが、国や自治体では、フレックスタイム制、テレワーク、電子会議、執務室内のフリーアドレス制などが検討され、先進的に導入する自治体の例もある。新型コロナウイルス感染症のまん延によって、職員の感染防止の取組みが各自治体において行われたのではないと思われるが、本市においても、時差出勤の推奨や交代での在宅勤務体制がとられ、今後は柔軟な勤務体制の推進に向けた議論が加速するのではないかと予想される。

AKFでは、組織で共有すべき文書を決められた場所で保管することにより、担当者が不在でも容易に文書を参照することができる。また、個人資料も厳選して保有することとしたため、脇机も不要となり身軽になった。AKFの導入は、柔軟な勤務体制に対応できる環境整備にも資するものと考えている。

(2) 紙文書と電子文書の一元管理

前述の国の公表資料「公文書等の管理等の状況について」（本誌2020年8月号27頁・表1参照）においても指摘されているように、共有ドライブにおける電子文書の管理に関する課題は、国の機関等においても把握され、他の自治体の文書管理担当者からも共有ドライブにおける

電子文書の分類整理に課題があると聞く。その一方で、社会における情勢に目を向けると、法整備やICT技術の進歩に伴い、行政手続のオンライン化や文書の電子化が加速している状況にある。

AKFで積み上げた文書分類は、電子文書の管理にも取り入れることで、紙文書と電子文書を効率よく一元管理することができるというので、文書の電子化が今後加速することを見据え、電子文書を適正に管理できる体制を可能な限り早期に整備しておきたいと思っている。

3 まずは実践してみて効果を知る～やがて大きな波になることを信じて～

AKFの試行導入を終え、全庁展開に向けての構想とこれを維持・定着させていくための取組みについて考えを巡らせていた私に、新たなチャンスが訪れた。

それは2月の半ば、令和2年度に向けた機構改革案が全庁に示されたときである。その規模が大きかったため、すぐに庁内レイアウトをどうするかが議論され始めたところ、組織規模が拡大する部署において、現状の一つのフロアに執務室を集約させ、そのための手法として、AKFを試行導入してみてもどうかという声が上がった。庁内においてAKFへの関心が少しでも生まれてきている証しであると喜んだ。

当課には試行導入に対する支援が可能かどうかの打診があり、年度末という多忙な時期ではあったが、私は、AKFの導入目的と効果を正しく理解してもらえるのであれば、導入支援のために汗をかこうと考えた。支援先の職員には、AKFが単なる文書の片付けではないこと、執務室で保管する文書が限定されること、簿冊を使わないこと、脇机をはじめ不要な保管庫は撤去すること、執務室の省スペースが図られた後もリバウンドしないための文書分類を構築するために作業が継続することなど、導入の目的・効果とともに、具体的な作業の流れまで説明したところ、理解を得ることができた。

試行導入を先に終えた二つの課では、「年度末文書引継ぎ研修」を行う予定であったが、それを係長に任せ、私は導入支援をすることになった部署の職員を対象に、「導入説明会」を行った。説明会では、職員から様々な質疑を受けたが、同じ立場の職員として試行導入に携わっ

た体験をもとに丁寧に答えを返すことを心がけた。

説明がうまくできたか不安であった私は、導入作業が開始されると頻繁に呼び出されるのではないかと予想していたが、その予想は良い意味で外れることになった。不安がなかったといえようそのなるが、4月1日、期待を込めて支援先のフロアを訪れてみて驚いた。想定していた数の職員全てのデスクが一つのフロアに並び、新しい体制で業務がスタートしていたのである。結果、2課21人分の執務スペースを新たに確保することができた。

次に肝心の文書の分類整理という段階になって、新型コロナウイルス感染症の感染拡大の影響により業務が繁忙を極めたことから、現在は作業が中断されているが、これまでの成果からして、必ず最後までやり遂げられるのではないかと感じている。

おわりに

ガイドラインがモデルとするAKFは実践して初めて理解できることが多くあり、できることから「まずやってみる」ことが大切だと思う。実践してみなければ、周囲に効果を理解してもらうことはもとより、その存在を知ってもらうことさえできない。

私は、公文書管理法が定める内容を理解しようとしたことに端を発し、適正な文書管理について考えを巡らせるうちに、外部の支援者を得、先進自治体の方々、同じ悩みを抱える自治体の方々と知り合うことができた。そして、それを機にAKFの試行導入を決意し、さらには、賛同してその取組みを進めてくれる部署も広がった。バタフライ効果のように、勇気を持って踏み出した一步が波紋を起こし、少しずつ広がりを見せ、文書管理を改善する力になっているように感じる。

今後、庁内合意を得て、来年度からでも全庁展開に着手したいというのが私の思いであるが、新型コロナウイルス感染症の感染拡大の影響により、税収が落ち込むことが予想され、すぐには実現できないこともあるかもしれない。しかし、「良いものは残る」と信じ、一歩ずつ進んでいきたい。❀❀