

高松市における公文書管理に関する取組み について —文書管理体制再構築事業—

高松市総務局総務課文書第二係

三好 久美子 みよし・くみこ

1. はじめに

高松市は、四国の北東部に位置し、面積約375km²、人口約42万人を擁する中核市で、香川県の県庁所在地でもある。平成25年で、明治23年の市制施行から123周年を迎え、現在の職員数は約3,700人である。

本市では現在、文書管理体制再構築事業を進めており、その一環として、平成26年度中の公文書館の開館を目指している。これは、文書管理のあり方を見直し、それまでなかった、非現用となった後も残しておくべき公文書、いわゆる「歴史公文書」の概念を導入し、歴史公文書等を適切に保存、活用できるよう公文書館を設置するものである。

本市の取組状況について、背景および経緯、経過と現状、今後の予定までを紹介するとともに、本市取組みの特徴と課題について述べたい。

2. 背景および経緯

まず、文書管理の制度についてであるが、本市では、内規である「文書規程」に基づき文書を管理し、情報公開条例および個人情報保護条例に基づき現用文書について情報公開を行ってきた。さらに、自治基本条例においては、市民と市が市政に関する情報を共有することにより市民主体の自治の実現を図るとしている。

文書規程では、文書の最長保存期間は「永年」であり、その他の有期限文書は保存期間が満了した場合は、当該保存期間を延長しない限り、全て廃棄することとなる。また、非現用文書のうち歴史公文書等に該当するものについての規定は存在

せず、広報写真、古い公文書等は歴史資料館に、刊行物は図書館および情報公開室に、任意に移管されるのみである。

次に、文書の保存環境についてであるが、本来であれば、長期保存文書は、総務課に全て引継ぎ、総務課所管の総合書庫で集中管理することになっているが、永年保存文書等の長期保存文書の増加により、総合書庫が慢性的に飽和状態で、実際にはかなりの文書が各課に分散保存されている。

また、総合書庫そのものについても、特段の空調機能がない等、狭あい化と相まって、永久に文書を保存するのに適した環境とは言い難い。

このような中、平成17年度に高松市は、近隣の6町（旧塩江町、旧牟礼町、旧庵治町、旧香川町、旧香南町、旧国分寺町）と合併し、合併前に各町で作成、取得された文書（以下「合併町文書」という。）を大量に引継ぎ、「文書規程」に基づいて管理することとなった。しかしながら、合併の前と後では組織機構および文書管理方法が全く異なるため、事実上目録がない状態での整理となり、多くの文書について所管課が特定できず、作業は早々に頓挫した。

また、総合書庫は前述のとおり受入れができる状態ではなく、公文書館もないため、合併町文書の集中管理が不可能であることから、整理作業については、10年間の猶予を置き、支所となった旧町役場でそのまま保管することとなった。

その一方で、耐震性の問題から閉館する施設を書庫として使用すること等について検討を行ってきたが、支所に未整理の文書が残っているため、使用できるスペースが限られていることが問題となり、まず、合併町文書の整理作業を推進する

ため、平成22年度に、緊急雇用創出基金を活用し、目録整備事業を行うこととした。折しも、平成21年6月に公布された公文書等の管理に関する法律（以下「公文書管理法」という。）に、地方公共団体の適正文書管理に関する努力義務が規定されていることを踏まえて、平成22年3月議会において、議員から、「貴重な歴史的文書が流出しない取組みを要す」との意見が出されるとともに、「適正文書管理や積極的な情報公開を推進するに当たっての、歴史的公文書の定義、活用方法を明確にし、保存マニュアルの策定および保存・管理できる組織編成や施設」について質問がなされ、市長が「それらについて検討してまいりたいと考えており、合併町の保存文書につきましても…適切に保存・公開してまいりたい」と答弁したことから、文書管理体制の見直しが本格的に始まることとなった。

3. 経過と現状

平成22年度には、合併町文書の目録整備を開始するとともに、他の地方公共団体の状況、国の動向を注視しながら、文書管理体制の見直しに関して更に検討を重ねた。そして、最終的に「文書管理体制再構築事業」として、第5次高松市総合計画（平成20年度～平成27年度）の実施計画である第2期（平成22年度～平成24年度）まちづくり戦略計画の重点的・戦略的に取り組む課題の一つ「行財政改革・運営の推進」に対応する施策の一環として位置付けた。

事業内容は、①公文書管理条例（仮称）の制定、②公文書館の整備、③長期保存文書の保存方法の見直しの3つを柱とし、総事業費約1億600万円を見込んでいる。

さらに、市長のマニフェストにおいても、公文書館の整備が掲げられ、市の取組姿勢が明確になった。

平成23年度には、学識経験者や公募市民等10人で構成される「高松市歴史公文書等の保存および利用に関する懇談会」を設置し、公文書館整備基本計画および歴史公文書等選別基準の案につい

て5回にわたって意見聴取を行うとともに、パブリックコメントを経て、「高松市公文書館整備基本計画」を平成24年5月に策定した。この計画は、基本構想の要素も持ち合わせており、施設の整備についてだけではなく、歴史公文書等の取扱いを含む文書管理についても言及するものとなっている。

公文書館の建物については、財政状況を鑑みて、既存施設の空きスペースを活用して整備することを前提に、主には旧合併町役場であった支所を候補として検討してきたが、整備場所を決定するに当たり、前述の歴史公文書等選別基準（案）に該当する文書量について各課に報告を求める形で、全庁に対し歴史公文書量の調査を行った。この調査結果と、交通の利便性、相乗効果の期待できる周辺施設の状況、耐震性等を総合的に判断して、本庁舎から南西約9kmに位置する国分寺支所（旧国分寺町役場）の2階および別棟書庫を公文書館として整備することとなった。

現在、基本計画に基づき、公文書館整備工事の実施設計を行い、並行して、平成23年度末で整備が完了した目録を活用して、合併町文書の整理作業を再開し、現用文書を所管課に引き継ぐだけでなく、非現用文書については歴史公文書等選別基準（案）に基づく選別も所管課で行い（一次選別）、総務課が選別結果をチェック、必要に応じて修正する作業（二次選別）を行っている。

さらに、公文書管理条例および公文書館条例の制定にも取り組み、公文書管理条例案の骨子については、パブリックコメントを経て、3月議会にて条例案が可決されれば、年度内に公布することとしている（平成25年2月現在）。

また、平成23年度以降、担当職員を国立公文書館等の研修および担当者会議に参加させ、本年度（平成24年度）には、文書管理体制再構築事業を担当している総務局総務課に係を新設し、職員も増員するなど、公文書館組織の立ち上げに向けて、人的体制をより強化している。

4. 今後の予定

今後は、条例に基づく文書管理制度の細部について検討し、公文書館施設および組織を具体的に構築する作業に入る。

年度ごとの大まかなスケジュールは次のとおりである。

平成 25 年度

- ・ 条例に関連する規則、規程等の整備
- ・ 新しい文書管理体制について職員への周知、研修
- ・ 合併町文書以外の歴史公文書等の選別
- ・ 公文書館の整備工事および目録検索システムの構築
- ・ 現用の長期保存文書の保存方法について検討

平成 26 年度

- ・ 条例施行
- ・ 公文書館組織の設置
- ・ 歴史公文書等の利用請求についての審査基準、公文書館業務に係る要綱等の策定
- ・ 附属機関の設置
- ・ 歴史公文書等の受入れ
- ・ 公文書館開館

5. 高松市の取組みの特徴

公文書管理法の施行を契機として、公文書館の整備および公文書の管理の適正化等を主な柱として取組んでいる本市の「文書管理体制再構築事業」は、現在および将来の市民への説明責任を果たすという考え方を基本として、行財政改革の一環としても位置付けている。

また、取組みの内容は、公文書管理法をかなり意識したものとなっており、条例案にも反映している。文書保存期間「永年」区分の廃止、歴史公文書等の選別および保存、公文書館施設の設置について、一部または全部を実施している自治体はかなりあると考えられる。それら3点に加え本市は、レコードスケジュールの導入等、文書のライフサイクルを通じた文書管理の厳格化、歴史公文書等の利用請求権の設定までを、一気に条例で定

めようとするものである。

文書管理に関する定めを条例化することとしたのは、市長、行政委員会、公営企業管理者、議会等の各機関において統一的な文書管理体制とすること、現用文書の情報公開制度と整合を図り、歴史公文書等の利用を権利として明文化することに意義があるとの理由からである。

6. 課題

本市の取組みにおける現時点での大きな課題は次の2点である。

①歴史公文書等の適正な選別

合併町文書について、選別基準（案）を手に実際に選別を実施したところ、判断に迷うことが多く、思いのほか時間を要している。実績を積み上げる中で、基準をより適切なものに修正するとともに、効率的に選別できる手順を検討する必要がある。

②新しい体制へのスムーズな移行

新たな文書管理体制に向け、本格的な取組みを始めたばかりではあるが、文書管理に十分な時間が割けないのが実情という中で、歴史公文書等の選別という手順が加わることから、職員にとっては、かなりの負担増となっている。こうしたことから、今後作成する規則、規定等において、職員の負担が最小限となるよう工夫するほか、歴史公文書等が、新たな政策の立案や検証に役立ち、職員にとって貴重な資料となることや、歴史公文書等を広く一般の利用に供することで、自治基本条例に掲げる市民と市との「情報共有」の原則を実現できることなどをしっかりと啓発し、スムーズな移行につなげていく必要がある。

7. おわりに

文書管理体制再構築事業に取り組んで、3年目に入るが、公文書館が開館し、一応の区切りを迎えるには、もう少し時間がかかる。理想ばかりを追求することはできないが、東日本大震災の教訓も踏まえ、限られた予算、時間、人員の中で、本市にとって最も良い文書管理のあり方を今後も模

索していくことになるだろう。

本事業を進めるに当たって、先進的な取組みをされている国および地方公共団体の文書事務担当課や公文書館の職員の方々から、研修、担当者会議の場で、たくさんの貴重なアドバイスをいただ

いた。また、本市からの照会や問合せにも快く応じていただいたほか、忙しい中、視察の受入れ、資料の恵与をしてくださったことも数多くあった。この場を借りて厚く御礼申しあげたい。