

公文書管理条例の制定と安芸高田市の 文書管理改善活動

広島県安芸高田市行政経営課

高下 正晴 こうげ・まさはる

1. はじめに



広島県安芸高田市は、いわゆる「平成の大合併」で平成16年3月に6つの町が対等合併してできた新しい市であり、広島県の北部のほぼ中央に位置する。市域面積は538km²、市の人口は約32,000人であり、人口の割に面積が非常に広い。産業構造は県内の平均に比べて第1次産業の比率が高く、65歳以上の人口比率は35%を超える典型的な中山間地の自治体である。

市役所は、本庁が1箇所、旧町の役場をそのまま使っている支所が5箇所の計6箇所の庁舎がある。職員数は合併当初521人であったが、現在は430人であり、そのうち行政職が343人である。各支所には、それぞれ9人あるいは10人が勤務し、残りは本庁で勤務している。

2. 自治体にとっての公文書管理法

公文書等の管理に関する法律（以下「法」という。）は、日常の事務を進めるツールである文書について、その発生から廃棄までの一元的な管理の方法を定めた、地方自治体にとっては若干きゅうくつにも思えるものである。その上、歴史的に重要な意味を持つ文書については廃棄せず公文書館に移管して「特定歴史公文書」として残すこと

とされ、しかもその判断を文書が発生してからできるだけ早い時期にすることを求められている。また、「歴史的に重要」という判断を文書の発生からできるだけ早い時期に決める、いわゆるレコードスケジュールの設定は、それをどのように考えるかはなかなか難しい問題であるし、日常の膨大な事務がある中でこれらの判断をスピーディーに、正確に、全ての部門で同じように行うには、その仕組みを作ることもさることながら、各部門の末端まで遍くその考え方が周知されていなければならない。

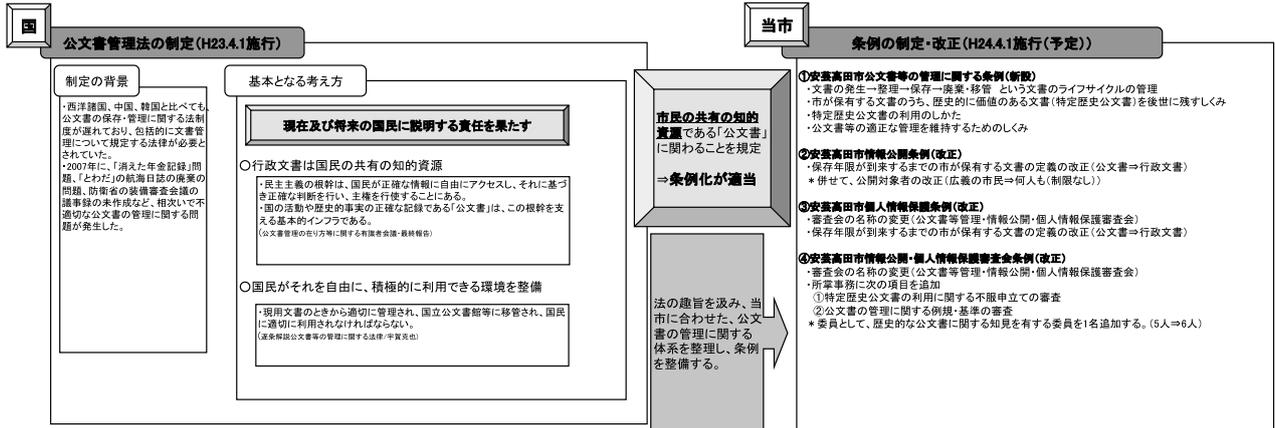
これらのことから法の目指す「現在及び将来の国民に説明する責任を果たす」という主旨には賛同できても、いざその仕組みを入れるとなるとその影響に大きさに二の足を踏んでしまう自治体が多いのではないだろうか。

3. 安芸高田市公文書等の管理に関する条例の制定経緯

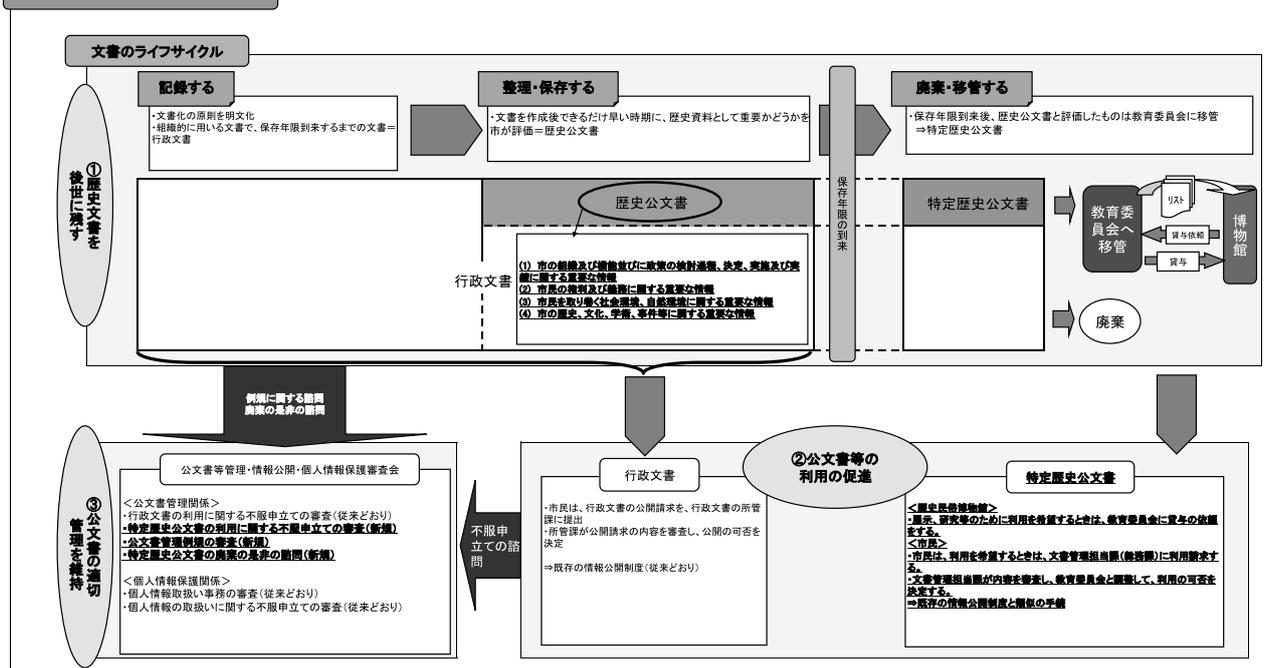
安芸高田市は、平成の大合併で中山間地の6つの小さな町が合併してできた新しい市である。6つの町にはそれぞれ独自の文書管理に関するルールがあったことから、合併直後から文書管理に関するルールを共通化するための改善活動を行っていた。

その改善活動を精力的に行っているさなかに、法が制定されるという情報が入ってきたことから、その内容について確認してみたところ、その時点で安芸高田市の行っていた改善活動をもう少しブラッシュアップすれば、法が期待している公文書の管理の体系と一致することが判明した。また、この改善活動の取組を条例にすることで、こ

公文書等の管理に関する条例の制定について



公文書管理に関する条例の体系



平成 23 年度安芸高田市第 4 回定例会 「安芸高田市公文書等の管理に関する条例」説明資料より

れまでの改善活動で完成しつつあった文書管理の仕組みが今後も維持され、法が目的に掲げる「現在及び将来の国民に説明する責任を果たす」ことができるのではないかと考え、その内容を参考にしつつ、安芸高田市の実情に合わせた、安芸高田市公文書等の管理に関する条例（以下「条例」という。）を平成23年12月22日に公布した。

4. 条例制定のポイント

制定した条例の内容については当市のホームページ（<http://www.akitakata.jp/reiki/act/frame/frame110001455.htm>）をご覧くださいととして、条例案作成にあたってポイントになったこと、独自の工夫をしたことについて紹介する。

(1) 歴史公文書の考え方

法では、文書を作成後できるだけ早い時期に歴史公文書とするかどうかを決めることになっている。その際のポイントは、①どの単位で歴史公文書と指定するか ②何をもって歴史的に重要と判断するか、である。

①どの単位で歴史公文書と指定するか

当市の文書管理は、文書を単体で管理するのではなく、関連する他の文書と一緒に綴って文書綴りを作る簿冊管理方式を採用している。歴史公文書を指定するにあたって、文書単体で行うか文書綴り単位で行うか検討した結果、文書単体で行う場合、関連する事実や事柄の前後関係が分からなくなる可能性が高いこと、特定歴史公文書を教育委員会に移管する際に生じる労力・時間の観点から実際の運用が困難であることから、文書綴り単位で行うことにした。

つまり、文書管理方式として簿冊管理方式を採用しつつ、文書単体で歴史公文書の指定を行うと、その文書を文書綴りから抜き出す必要が生じるが、そのために費やされる労力と時間は非常に大きいにもかかわらず、関連する事実や事柄の前後関係が不明になり、そもそも歴史公文書として残した意味がなくなるというリスクも生じる。そのため、歴史公文書でない文書も一緒に移管する

ことによって無駄が生じることを考慮しても、歴史的に重要な部分が残るよう文書綴り単位での指定方式を選択した。

また、歴史公文書を管理、運用する前提として、文書綴りの区分について職員全員が共通認識を持っていることが非常に重要である。なぜなら、法が定めるように、歴史公文書か否かを文書作成後できるだけ早い時期に判断した場合は、その時点で決めた文書綴りの区分を保存年限が到来するまで変更できないことになるため、現時点で作成した文書も10年後に作成されるであろう文書も、同じ内容の文書であれば、同じ名称の文書綴りに綴られる必要がある。つまり、歴史公文書を適切に管理、運営するためには、文書綴りの区分についての認識を後年度にわたって引き継いでいくことが必須条件となる。この点については、次に述べるような合併後に取り組んできた改善活動が大変役に立ったと考えられる。

当市では、毎年定例的に発生する同一内容の事務を綴る文書綴りの名称と、その文書綴りに綴られる文書の具体的名称を記載した一覧表を「定例ファイル」として整理する改善活動を行ってきた。合併前の6つの町は、それぞれ文書を綴る区分の整理が異なっていた。そして、担当職員は、合併後もそれぞれの出身町の方法によって整理してきたため、合併直後は担当職員が異動すること、同一内容であるにもかかわらず、文書綴りの名称が微妙に異なっており、さらに異動者から引き継ぎを受けた担当職員が別の文書綴りに綴り替えるなどを繰り返したため、合併後時間が経つにつれて文書検索が非常に難しくなってきた。

この状況を改善するため、まず文書管理課である総務課が原課と話し合いながら文書を綴る区分を1つ1つ決めていき、約2,900の区分を作成した。そして、その区分については総務課が一括して管理し、原課の裁量で新たな区分が作成されることのないよう体制を整備した。そして、この方法が概ね定着してきた昨年度から、毎年定例的に発生する同一内容の事務を綴る文書綴りには、その事務に係る文書を確実に綴るようにする「定例ファ

イル」による改善活動を始めている。

「定例ファイル」の整理にあたっては、原課のそれぞれの担当職員が話し合いながら行うが、これを行うことで文書綴りとそれに綴るべき文書について関係する職員全員が共通の認識を持つことができ、一覧表として作成することでその考え方を継承していくことができる。

「定例ファイル」の考え方が定着してくれば、後述する歴史公文書の基準を組み合わせることで、毎年作成される文書については、文書作成と同時に歴史公文書か否かを判断することができ、だれが判断しても同じ結果を得ることができる。毎年作成する文書でないものについては、個別に基準に基づいて判断することになるが、今後その判断の結果を蓄積し、分析することで、だれが判断しても同じ結果を得ることができるようになる。

②何をもって歴史的に重要と判断するか

判断の基準を検討する際には、今後とも存続可能なルールとするため、だれでも同じように判断できる分かり易い基準とすることをポイントに置いた。

この基準の作成にあたっては、合併後これまで行ってきた書庫の文書整理などの文書管理の改善活動がたいへん役に立った。

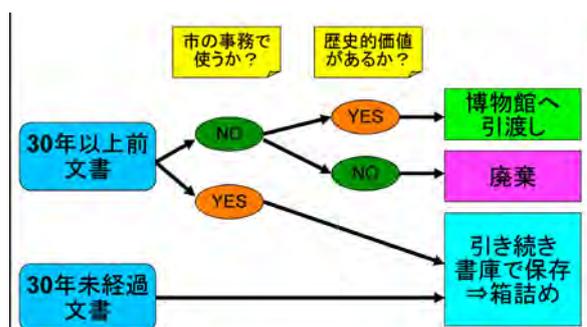
具体的には、5つの支所の書庫に未整理のまま詰め込まれていた合併前の旧町の文書について、合併後の年数が経つにつれて旧町からの職員が少なくなり、これまでの属人的な検索が不可能になりつつあったため、次のような改善を行った。



(改善前)

保存年限が到来した文書は、本来であれば、全てその可否を評価し、不要な文書については廃棄しなくてはならない。しかし、支所の書庫には、合併前の旧町時代からの膨大な文書が、保存年限が過ぎていながらもかわらず、可否の評価もされことなく保存されていた。

このため、膨大な書庫の文書について、まず、次のような簡便な方法で評価することを始めた。



当市のルールでは、最長の保存年限は30年となっていて、それを超えるときに延長するかどうかの評価を行うとしている。そこで、まず、保存年限30年のところで線を引き、本来であれば、保存年限が30年未満で廃棄の有無について評価が必要な文書綴りについても、その量が膨大であるため一切可否の評価をせず、写真のように箱詰めをした。箱詰めした文書綴りについては、全てエクセルに入力し、それが入っている箱の番号、箱を置いてある棚の番号をデータベース化し、管理できるようにした。

次に、30年を経過した文書綴りについては、引き続き書庫で現用文書（市の業務で利用されている文書）として保存する必要があると判断したもの（土地の権利関係の契約書、台帳など）は、



(改善後)

30年未経過の文書綴りと同じく箱詰めをし、現用文書として保存した以外の文書綴りのうち歴史的な価値があると思われるものについては市が設置している歴史民俗博物館に移管し、残りは廃棄した。

そして、歴史民俗博物館に歴史的な価値があると思われるものについて移管するにあたっては、5つの支所の書庫について同じ視点で評価することができるように、事業分野ごとに、全庁で一人の担当者を固定して移管する対象の選定を行った。これまでも当市では歴史的に重要だと思われる文書を歴史民俗博物館に持ち込む文化があったが、統一された基準はなく、担当者個々の感覚で行っていた。今回のように担当者を一人に固定して5つの支所で繰り返し行うことで、どのような文書を歴史的に重要と判断したか傾向を把握することができた。そしてこの傾向を集約し、リスト化することで歴史公文書の基準を作った。

こうして作った歴史公文書の基準を、安芸高田市特定歴史公文書の保存等に関する規則（以下「保存規則」という。<http://www.akitakata.jp/reiki/act/frame/frame110001491.htm>）に別表として掲載している。この別表は法律的な言い回しになっていないため多少の違和感を感じるかもしれないが、実際に使用する文書綴りの名称を使い、対象になる文書を限定的に記述しているため、当市の職員であればだれでもどの文書綴りが歴史公文書であるかを判断できる。別表の体裁を良くするよりも、正しく歴史公文書の考え方を運用できる、実用的なものとなることを重視した。

(2) 特定歴史公文書の移管先

法では特定歴史公文書の移管先は国立公文書館になっているが、当市においては教育委員会とした。

当市には、法における「国立公文書館」に相当する機関として「歴史民俗博物館」があるが、職員は1人で、特定歴史公文書を責任持って受け入れられる体制になっておらず、より体制の整っている教育委員会を移管先としたものである。移管

先を教育委員会にすることについては、市長の事務を教育委員会に委任する規則を改正して、特定歴史公文書の保存を教育委員会の事務として整理することとした。

特定歴史公文書の移管先は教育委員会とし、通常の管理に万全を期したが、特定歴史公文書を市民の共有財産として活用していく方法のうち大きな範囲を占めるものが、歴史民俗博物館において行う展示等であるので、教育委員会は歴史民俗博物館からの依頼に基づいて貸与するという仕組みを作った。一般の市民が行う利用請求とは異なり、簡便な手続で貸与し、市民の利用が促進されるように配慮した。

(3) 特定歴史公文書の利用申請先

法では特定歴史公文書の利用の申請先は国立公文書館長になっているが、当市においては市長とし、総務課の職務とした。

(2)で移管先を教育委員会にしたことから利用の申請先も教育委員会にすることも検討したが、当市においては、これまでの実績から特定歴史公文書の利用請求件数は今後も少ないと想定され、日常の事務として文書管理を行い、情報公開も所掌している総務課を申請先とすることが事務の効率化につながると考えた。総務課において利用の是非について決定する際は、特定歴史公文書の保存の事務を所管する教育委員会と調整の上行うこととした。

(4) 公文書等管理・情報公開・個人情報保護審査会の設置

法では公文書管理委員会を置くことになっているが、当市の規模では単独でこれを置くほど業務量が多くないと考えたため、情報公開・個人情報保護審査会にその機能を追加して、公文書等管理・情報公開・個人情報保護審査会とした。機能を追加するにあたっては、行政文書の管理について十分な知識を持つ有識者を1名審査会に加え、新たな事務にも対応できるようにした。

以上のように、当市においては法で定める体制をそのまま引き写した体制を構築することは、自治体の規模や運営等からみて不合理なものになってしまうため、法で定める体制をかなりアレンジした管理体制とした。しかし、そのことにより、法が目指している文書の発生から廃棄・移管に至る文書のライフサイクル管理の考え方を、当市の実態にあわせた方法で実現できたと自負している。

また、条例の制定が絵に描いた餅になってしまうことにならないように、職員が判断に迷うことなく条例どおりに実行できることを最優先にその仕組みを考えた。

5. 条例の制定と文書管理改善活動

冒頭で述べたように、法の求める仕組みは地方自治体にとってはかなりハードルが高いものであるが、当市においては、その仕組みを当市の実態に合わせた方法に工夫し、業務の流れの中に組み込み、実際に守ることができるものにする事ができたと考える。

これを実現できたのは、合併後の混乱等から文書管理が機能不全に陥りつつあったことに対する危機感を文書管理担当課だけでなく全ての職員が共有し、「何とかしなければ」と文書管理改善活動に全市的に取り組んでいたこと、法の制定に合わせてその文書管理改善活動をブラッシュアップし、その活動の内容を条例化にうまく繋げることができたことによると考える。

行政機関は、地域の歴史にとって重要な文書が相当に多く存在している場所である。行政事務の都合のみによって歴史的に重要な文書が廃棄されることなく、移管先の公文書館において多くの国民に利用されるようになることは、まさに「現在及び将来の国民に説明する責任を果たす」ことに繋がる。

当市においては、ようやく合併後の混乱が落ち着き、さあこれから、というところであるが、条例第1条に規定する「現在及び将来の市民に説明する責任を果たす」ことができるよう、今後も努力を続けていきたい。