

都 城 市 文 書 管 理 基 本 方 針

～ 南九州のリーディングシティにふさわしい ～

～ 文書管理の構築を目指して ～

平成22年4月

都城市

【目次】

- 1 基本認識
- 2 文書管理のこれまでの経緯
- 3 行政文書の適正管理並びに歴史的公文書の適切な保存及び利用
- 4 行政文書の適正管理に向けた目標と目的
- 5 行政文書の適正管理のための構築の基本的な考え方
- 6 文書管理のあるべき姿に向けて
 - (1) 文書のライフサイクルの確立
 - ① 作成から保存まで
 - ア 対象とする文書の範囲
 - イ 管理方法
 - ウ 分類
 - エ 事務室内での保管場所・保管方法
 - オ 書庫での保存方法
 - ② 延長・移管・廃棄
 - ア 延長
 - イ 移管
 - ウ 廃棄
 - (2) 文書のライフサイクルの維持
 - ① 統一的管理の推進
 - ② 監視機能の確立
 - ③ 職員の意識改革・資質向上
 - ④ 効率的な文書管理の推進
 - (3) 電磁的記録への対応
 - ① 文書管理システム
 - ア 電子決裁と紙決裁の適用範囲の明確化
 - イ 電子申請との関係
 - ② 電磁的記録の取扱い

1 基本認識

地方自治の本旨は、団体自治と住民自治を兼ね備えた地方自治の確立にあります。

地方自治が、本来の自治であるためには、国から独立した自治体が設置されるという団体自治と、その事務の処理がその地域に居住する住民の意思に基づくという住民自治との二つの要素が必要であり、この両者を切り離して考えることはできないものです。

近年、地方自治体（以下「自治体」といいます。）の運営においては、住民自治がますます重要となってきており、自治体に対する各種の請求権やパブリックコメント制度など、住民の意思が政策に反映される制度が増えてきております。

また、「住民協働」の考え方も広まっており、自治体のまちづくりについて、住民、自治会、NPO法人（特定非営利活動法人）、市民活動団体、企業、行政がお互いに協力し、共通の目的のためにそれぞれの得意分野や活動を活かして、知恵や汗を出し合い、ともにまちづくりに取り組むことが求められています。

この住民自治を確立するためには、住民が、正確な判断を行うための情報を入手する事が必要になります。そのためには、自治体が保有する「行政文書」は、この根幹を支える基本的インフラであり、自治体が説明責任を果たすためにも必要不可欠なものであります。

このことから「行政文書」を適正に管理・保存し、後世に伝えることは、自治体の重要な責務であります。

さらに、平成21年の6月に成立した公文書等の管理に関する法律（以下「公文書管理法」といいます。）では、「公文書等」は「国民共有の知的資源」と位置付けられ、国民の主体的な利用を明確化するとともに、「国民主権の理念にのっとり行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適正な保存及び利用を図ること。」が定められました。

したがって、「行政文書」の管理を適正かつ効率的に行うことは、自治体が意思決定（政策決定）の最適化を行うためにも、また、説明責任を果たすためにも必要であり、南九州のリーディングシティをスローガンにしている都城市にとって、文書のライフサイクルを通じて統一的に管理して、さらに歴史資料として、重要な「行政文書」の保存及び利用を図ることをもって住民への責務を全うしていくことが喫緊の課題となっています。

2 文書管理のこれまでの経緯

(1) 合併前の管理方法

旧都城市及び旧高城町の紙文書の管理は、簿冊方式で行っています。旧都城市では電子自治体の推進及び情報公開制度の導入により、文書管理の水準を全庁的に統一する方策を検討したところ、コンピュータ処理による管理システムの導入という結論に達し、平成16年4月から文書管理システムの運用を開始し現在に至っています。

また、旧高城町においても文書管理システムを導入し、全庁的管理を行っていましたが、合併時にシステムを停止しています。

一方、旧山之口町、旧山田町及び旧高崎町においては、情報公開制度の確立における紙文書の検索性の確保と説明責任を全うするという観点からファイリング方式を採用して、現在に至っています。

(2) 合併前の協議

合併協議において、合併準備整理個票の結果は、「文書管理については、当分の間、従来どおり旧市町の管理方法で行い、合併後できるだけ速やかに統一するものとする。」と決定しました。なお、旧市で採用していた文書管理システムについては、新市で使用できるようにカスタマイズして導入すること、文書の保存形態についてはファイリング方式に統一すると決定しました。

(3) 合併後の協議

合併後の速やかな統一に向けて、協議が行われてきましたが、文書管理システムの機能の問題や紙文書の保存形態・分類等の調整が困難を極め、全庁統一に向けての協議は進展しませんでした。

(4) 文書管理基本方針構築協議会の設置

事務レベルでの調整が困難となったため、副市長を委員長とする文書管理基本方針構築協議会を設置し、新都城市における行政文書管理のあり方について、新しいシステムの構築に向けた基本方針を策定することとしました。

3 行政文書の適正管理並びに歴史的公文書の適切な保存及び利用

(1) 行政文書の適正管理

行政文書を適正管理するためには、以下の段階があります。

- ① 事務室内での保管
- ② 書庫での保存

(2) 歴史公文書の適切な保存及び利用

歴史公文書（以下「アーカイブズ」といいます。）の適切な保存及び利用するためには、以下の段階があります。

- ① 保存されている文書の評価選別
- ② 文書の廃棄
- ③ 保存すべき文書の移管
- ④ 移管された文書の保存
- ⑤ 移管された文書の利用

当方針では、アーカイブズの適切な保存及び利用についての、③保存すべき文書の移管までを構築の対象とします。

4 行政文書の適正管理に向けた目標と目的

(1) 文書管理の目標

文書管理の目標は、課内において機密を要する文書を除き、以下の要領で整理し「情報の適正管理」を構築することとします。

- ① 文書の私物化を排除して、組織（以下「課」といいます。）として情報の共有化を図る。
- ② 課内の文書を即時検索できる。
- ③ 検索制限がある場合を除いて、課内の担当者以外であっても全ての文書が検索（他者検索）できる。

の要件を満たし、「情報の適正管理」を構築することとします。

(2) 文書保存の目標

- ① 保存すべき期間内における迅速な情報公開に対応できる。

② アーカイブズが確実に移管できる。

(3) 文書の適正管理の目的

文書の適正管理の目的は、

① 文書目録情報が全庁的に共有される。

② いつでも、どこでも、誰でもが文書目録情報を検索できて活用できる。

の要件を満たし、全職員が文書の所管課を知ることができ、住民のニーズに即対応ができる「情報の活用システム」を構築することとします。

以上を通して、文書のライフサイクルを確立し、意思決定の最適化を支援すると共に説明責任を果たせるように構築します。

5 行政文書の適正管理のための構築の基本的な考え方

(1) 職員の意識改革

文書管理を構築するときに重要なことは、文書のライフサイクルを確立することです。そのためには、文書の個人管理から組織管理への移行が必須で、全職員の意識改革に重点を置いて、構築します。

(2) 公文書管理法及び文書管理に関する国際標準に準拠

文書管理の構築にあたっては、公文書管理法及び文書管理に関する国際標準（ISO 15489*及びISO/TR 26122*）に準拠したものを構築します。

※ ISO 15489：2001年に制定された記録管理の国際標準で、官民を問わず、世界各国の文書管理のガイドラインとなるものである。

※ ISO/TR 26122：2008年に制定された記録管理の国際規格で、文書管理の水平分類（序列）を定めたものである。

(3) 管理の対象範囲

管理の対象については、情報公開制度、個人情報保護制度及び新たに制定された公文書管理法を順守し、適正に管理ができる範囲とします。

(4) 過年度文書の取扱い

過年度文書については、整理して分類すべきではありますが、膨大な量进行处理するためには時間がかかることから、各課で廃棄等の整理を行い、従来そのまま保存することとします。ただし、検索性を高めるために、コストを比較しながら文書保存箱の活用について検討します。

(5) 書庫の整理と活用

書庫は、文書のライフサイクルを構築する上で、重要なものであり、書庫に保存されている文書を適正に管理でき、活用できる体制を構築します。

基本的には、書庫内には文書のみを保存することとして、書庫内にある物品類は、書庫以外の場所で管理します。

(6) 文書管理の定着化

文書管理を構築する時に、その目標と目的を十分に踏まえた上で取り組むこととし、文書がきれいに整理されたら終わりではなく、永続的に文書の検索性を確保して、市民共有の知的資源としての文書を適正に管理・活用できるよう、文書管理の定着化を図ります。

(7) 個別実務の指針化

文書のライフサイクルが適正に確保できるような保管ルール、保存ルール及びその他の管理ルールを確立し、全職員が永続的に活用できるように構築します。

(8) 外部コンサルタント等の活用

全職員の意識改革、文書管理の技術指導及び人材育成については、文書管理の知識を有する職員を活用するほか、必要に応じて外部コンサルタント等を活用して、全職員の資質の向上を図り、定着させます。その後については、後述の監視機能の確立によって永続的に活用できる体制を構築します。

(9) 推進体制の整備

文書管理の構築には、全職員が取り組みやすい環境づくりが必要となります。

そのためには、構築を推進するための体制づくりが重要であり、導入から維持管理までをスムーズに行うための部署を設置します。

(10) アーカイブズの適切な保存及び利用について

アーカイブズは、行政文書と同様に市民共有の知的資源です。この大切なアーカイブズを適切に保存し、利用するために、移管を確実に行うことができる環境を整備します。

6 文書管理のあるべき姿に向けて

(1) 文書のライフサイクルの確立

① 作成から保存まで

ア 対象とする文書の範囲

自治体が保有する情報が適正に管理され、活用されるためには、保有するすべての情報を対象とする必要があります。

また、自治体の説明責任の支援及び意思決定の最適化を図るためには、文書のライフサイクルを通じた利用が十分になされるよう、経緯を含めた意思形成過程や事務・事業の実績を合理的に説明できる文書が作成・整理・保存されていなければなりません。

そこで、以下に掲げるものを除き、記録されている媒体（紙、電子等）を問わず、自治体が保有するすべての情報を対象とします。

- i 官報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの
- ii アーカイブズ
- iii 歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用資料として特別の管理がなされているもの

イ 管理方法

自治体が保有する情報は、適正に管理され、かつ、活用されなければなりません。そのためには、検索性を確保し、文書のライフサイクル管理が確立できる管理方法を採用する必要があります。そこで、全庁的に組織管理するために、原則としてフォルダー方式とします。ただし、フォルダーで保管・保存が困難な文書

及び簿冊で保管・保存が適している文書については、導入時に文書主管課と協議することとします。

ウ 分類

自治体が保有する情報を活用するためには、市民が的確に文書目録情報を検索できることが必要となります。

そのためには、検索しやすいシステムが必要であり、その要件として文書の分類が重要となります。

また、行政では市民サービスの向上、事務の合理化を目的とした組織改編や事務事業の改善が行われることが多く、年度によって事務事業の内容が異なるなど、刻々と変化する事務事業の内容に対応して分類しなければなりません。

そこで、文書の分類は、事務事業の内容を把握している担当課と文書管理主管課が協議の上で修正・追加ができるようなシステムとし、年度による変化にも対応できるようにします。

さらに、高速検索性と事務事業内容の検証が確保できるように、水平分類（序列）できるシステムとします。

エ 事務室内での保管場所・保管方法

文書のライフサイクルを確立する上で大切なのは、事務室内に文書の流れを作ることにあります。

また、文書を適正に管理するためには、共通の保管場所で文書と物品を区別して保管し、文書の使用頻度を勘案した保管方法を考える必要があります。

そこで、文書の保管場所は、既存の保管庫等も活用しながら、文書と物品を別々に保管し、課の共通スペースに配置して事務室を整理します。

なお、保管方法については、原則として、使用頻度が高い直近の2年間の文書を事務室で保管する「上下二期間法」とし、それ以後は書庫で保存するようにして、文書の流れを作ります。

オ 書庫での保存方法

自治体の説明責任を果たすためには、必要な情報が適正に保存されていることが必要です。

そこで、文書を保存する場所としては、保存期間満了まで書庫で保存することとし、そのすべての管理は、文書担当主管課で行う集中保存方式とします。

また、書庫内で保存されている情報の検索性を高めるために、文書保存箱を活用して棚に配架するとともに、配架の方法は、書庫の状況、情報の収容面積等を考慮して、保存期間別又はフリーロケーションのいずれかを採用します。ただし、本庁の書庫スペースは、限られていることから、総合支所を含む近隣の施設での保存も検討します。

② 延長・移管・廃棄

ア 延長

保存期間が満了した文書は、基本的には廃棄又は移管となりますが、事情に応じて保存期間を延長する場合があります。

延長する場合は、理由が明確で適正であることが求められます。また、延長される期間も合理的理由に基づき、適切な期間でなければなりません。

そこで、保存期間の延長や延長期間の適正性を確保するために、文書管理担当課がチェックする仕組みとします。

イ 移管

保存期間が満了した文書で、歴史的に重要な文書は、原則としてアーカイブズを保存する施設（以下「公文書館」といいます。）に移管することになります。

公文書館が設置されていない自治体は、教育委員会に移管するところが多く、本市も同じ状況です。

この時に重要なのは、アーカイブズが確実に移管されるようなシステムづくりが必要となります。

移管は、適切かつ効率的に判断できるよう移管基準の明確化を図り、基準に適合するものは、原則として移管します。

また、将来は公文書館の整備についても検討します。

ウ 廃棄

保存期間が満了した文書で、保存期間の延長又は移管をしないものは、廃棄します。

廃棄も、移管と同様適正にかつ的確に行うことが必要です。

そのためには、保存期間及び廃棄の基準の明確化を図り、適正に廃棄が実施されるような環境を整備します。

(2) 文書のライフサイクルの維持

① 統一的管理の推進

文書管理が適正に行われるためには、文書のライフサイクルの維持が必要です。そのためには、原則として、全庁的に統一した基準ルールに基づき、管理する必要があります。

今まで課ごとにいろいろな方法で行っていた文書の管理を、どの課でも同じような状態とすることによって、全庁的に文書が流れ、ライフサイクルが維持されることとなります。

② 監視機能の確立

ライフサイクルを維持するためには、各課において効果的な点検を実施するとともに、文書管理担当課のチェックができるような体制づくりが求められます。

また、将来は、文書管理が行政監査の対象となると言われています。

そこで、各課、文書管理担当課、文書管理責任者又は文書管理委員会(仮称) ※等の第三者機関などによる監視機能を確立し、適正に文書管理が実施されているかをチェックできる体制をつくります。

※ 文書管理委員会(仮称)：文書管理が適正に行われているかを確認・指導する機関で、部長級及び課長級の職員や、文書管理の知識を有する職員で組織される委員会をいう。

③ 職員の意識改革・資質向上

文書管理の構築及び維持管理の成功を握る鍵は、全職員の意識改革にあるといっても過言ではありません。いくら良いシステムを導入しても、そのシステムを扱う全職員の意識が変わらなければ、「仏作って魂入れず」になってしまいます。

そこで、職員一人一人の文書管理に対する意識を高め、積極的にそのスキルを向上させるようにします。

また、文書管理が今後の自治体運営にとっても重要であること、市民共有の知的資源である大切な文書に対する認識等、文書管理に対する教育や研修を実施し、管理職を含めた職員の意識改革や資質の向上を図ります。

④ 効率的な文書管理の推進

文書管理の効率的な運営では、適正な文書管理を確保しつつ、通常の水書事務に要する手間や時間を必要最小限に留めることが必要です。

そのために、水書のライフサイクルにおいて、廃棄や移管などの判断の基準を明確化し、可能な限り作業手順の標準化を図ります。

また、水書管理を構築する際は推進室を設置し、水書管理に関する知識を持つ職員の育成を図り、全庁的な水書管理の支援を行います。

(3) 電磁的記録への対応

① 水書管理システム

平成2年以降、ダウンサイジング、エンドユーザーコンピューティングというキーワードとともに、コンピュータが仕事の道具として一気に普及し、これに合わせて国も平成12年に「e-Japan戦略」を掲げ、電子自治体の推進を進めてきたところです。

本市においては、旧都城市が電子自治体推進の一環として平成16年4月に電子決裁を含めた水書管理システムを導入し、平成18年1月の市町合併後も本庁並びに高城、山之口総合支所にて利用しています。

導入後の現状は、電子決裁の利用率が伸び悩んでいます。その理由は、他自治体や民間との水書の受渡しを紙水書で行っており、電子決裁するためには職員が改めて紙水書を電子化する必要があり、紙水書の決裁とは異なる運用を行わなくてはならない状況が職員の負担となっているのではないかと考えられます。

また、宮崎県は利用率の低迷や費用対効果が薄いことを理由に、電子決裁の運用を止め、今後は、起案や水書目録情報管理のための水書管理システムに特化することを発表しました。

しかしながら、電子決裁には水書保管スペースの削減、検索の効率化、時間的な制約が少ない等のメリットがあります。また、現行の水書管理システムの機器が更新時期を迎えていること、水書管理システム内の保存情報の取扱い等の課題もあり、早急に検討を行う必要があります。

そこで、以下の事項に留意して、現行の運用を見直すとともに、新たな水書管理のルールに基づいてシステムの構築を検討します。

ア 電子決裁と紙決裁の適用範囲の明確化

紙文書と電子的記録が混在する現段階において電子決裁を有効に活用するためには、適用する範囲を、例えば「当面の間、庁内文書、発意起案、他自治体や民間からの電子的記録については、電子決裁システムで事務処理を行う。」のように段階的に定める必要があります。

イ 電子申請との関係

申請時の市民の負担を軽減し、多様化する市民のニーズに対応するための手段として、電子申請は有効な選択肢の一つです。これまでは費用対効果が薄い等の理由に定着していませんでした。

しかしながら、申請時の市民の負担を軽減するとともに、増え続ける紙の申請文書を整理し、検索の効率化、時間的な制約を排除し、市民への説明責任を果たすためには、電子申請を進めていくことも文書管理の基本方針を定める上で必要ではないかと考えます。ただし、電子申請を導入するには、業務プロセスの見直しと課を横断した情報共有が必要不可欠です。

近年ASP*、SaaS*等の低廉なシステムも登場してきましたので、このような仕組みを用いることにより低コストで実現できるようになってきているので、今後、活用について検討します。

※ ASP：ASPは、Application Service Provider（アプリケーション サービス プロバイダー）の略称で、業務用アプリケーションやソフトウェア機能をネットワーク経由で提供するサービスのことをいう。

※ SaaS：SaaSは、Software as a Service（ソフトウェア アズ ア サービス）の略称で、ソフトウェア機能のうち、ユーザが必要とする機能だけを選択して利用できるようにしたサービス形態のことをいう。ASPと同様にネットワーク経由で提供される。

② 電子的記録の取扱い

自治体にコンピュータが広く普及し、業務を遂行するための手段としてかなりの比重を占めていることは衆目の一致するところです。しかし、そこで発生する

様々な電子的記録をどう取り扱うかについては、明確に定義されていません。

業務上発生する電子的記録は、行政文書のほかに、業務の処理過程で資料として作成した文書又はひな形として保存しておく文書等もあります。

このような電子的記録を適正に管理するためには、紙文書と共通のルールに基づいて処理を行わなくてはなりません。さらに電子的記録のメリットである、情報の共有化、保管・保存スペースの削減、検索の効率化といった特性に合わせた取扱いを検討することも必要です。

そこで、先進的な取組みをしている他自治体の事例等の情報を収集し、電子的記録を管理できるようなルール及びシステムを検討します。