

「市町村における公文書管理方法に関する調査報告書」について

株式会社出版文化社 アーカイブ研究所 所長 小谷 允 志

1. はじめに：本調査報告書の意義

本年3月、東京市町村自治調査会における平成25年度調査研究テーマの一つとして「市町村における公文書管理方法に関する調査報告書」が発行された。全体で280ページに及ぶ本格的な調査報告書である。これまでも自治体の公文書管理に関する調査は多くはないが、これほど多面的、かつ詳細な調査は今までなかったのではないかと。本報告書は、多摩・島しょ地域39市町村に対する公文書管理の実態についてのアンケート調査を中心に、いくつかの自治体におけるヒアリング調査、住民の意識調査に加え、全国レベルでのこの分野における先行事例の調査、さらには公文書管理に造詣が深い3名の有識者の先生方に対するインタビューから構成されている。本報告書では、これらの調査に基づき、当該地域における公文書管理の課題（第4章）と改善の方向（第7章）を取りまとめている。

平成23年施行の国の公文書管理法は、自治体に対し国と同様の公文書管理についての施策を講ずるよう求めている。しかしながら、それだけではなく、複雑化、多様化する行政事務自体の基本的なインフラとして、公文書管理の重要性がますます高まっているのである。なぜならば、オープン・ガバメントの推進、個人情報保護、災害など様々なリスクへの対応、住民サービスの向上など数多くの課題に直面しながら、一方ではより効率的な行政運営が求められる現在、適正な公文書管理の支えなしに、これらを実現することはできないからである。本報告書は、これから公文書管理改善に取り組もうとする自治体にとって、新しい公文書管理のあり方を示し、改善のヒントを提供する指針として大きな役割を果たすものといえるだろう。

2. 公文書管理の現状について

(1) 公文書管理法の特徴

前述のように国は新しく公文書管理法を施行し、遅れていた従来の公文書管理を大きく改善した。公文書管理法は、まず公文書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位置付け、主権者である国民が主体的に利用し得るものとした。さらに公文書管理の目的を効率的な行政運営と現在及び将来の国民に対する説明責任を果たすこととしている。

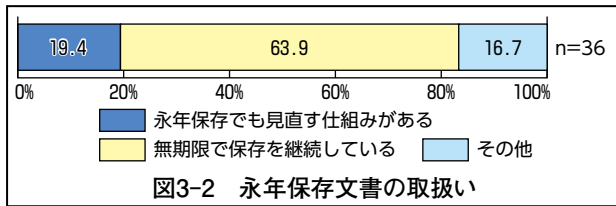
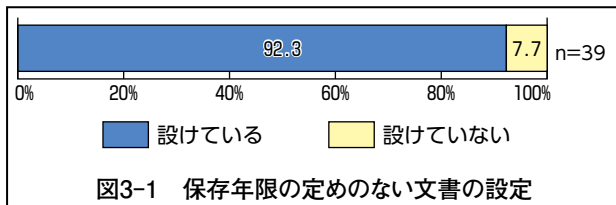
また文書の作成をはじめ、整理、保存、移管、廃棄等の文書のライフサイクル管理を初めて法律レベルで義務付け、特に廃棄は内閣総理大臣の同意が必要とした。国立公文書館へ移管された特定歴史公文書は永久保存が義務付けられ、これらに対する利用請求権を保障している。

その後、この法律に基づき、公文書管理の条例化を行う自治体が徐々に増えつつあるのが現状である（同法の概要は第2章に掲載）。

(2) 多摩・島しょ地域の公文書管理の実態

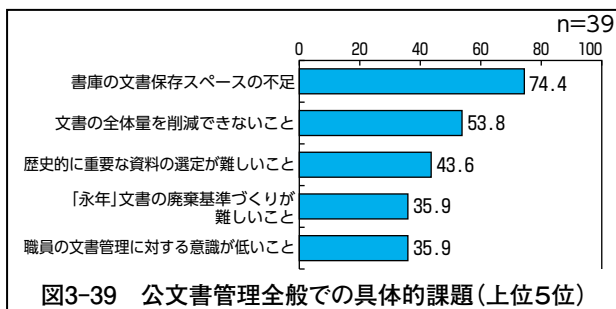
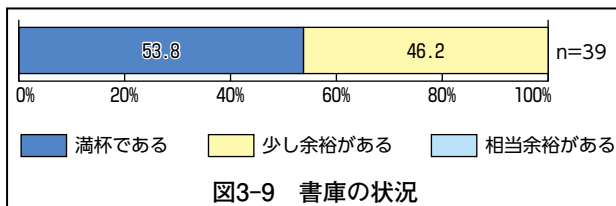
報告書では第3章に当該地域市町村の公文書管理の現状調査及びその分析の結果を掲載している。その中心となるのが39市町村に対するアンケート調査（回収率100%）である。その中から特に注目すべき項目をあげてみよう。

その一つは、文書管理の保存期間に「永年」保存を設けている自治体が多い点である。アンケートによれば、全体の92.3%が「永年」を設けている（図3-1）。しかも、それら自治体の大部分が「永年」を見直す仕組みを持たず、単純に保存を継続している。「永年」文書を見直す仕組みを有している自治体は2割にも満たないのである（図3-2）。



いうまでもなく文書管理の運用上、その中核となるのが文書のライフサイクル管理である。文書の作成から整理、保存を経て移管又は廃棄に至る、そのライフサイクル管理の要となるのが保存期間に他ならない。「永年」保存を設け、一定期間経過後に見直しが必要とならなければ、いつまでも文書が公文書館等に移管されず、廃棄もされない。そのため書庫に溜まる一方となり、書庫満杯の大きな要因となっているのである。

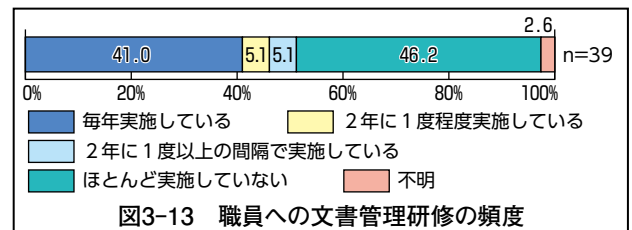
事実、半数以上、53.8%の自治体は書庫が満杯状態であり、少し余裕があるのは46.2%、相当余裕があるところは皆無である（図3-9）。またアンケート調査の中で「公文書管理全般での具体的課題」のトップにあげられていたのが「書庫の保存スペース不足」であり、その次が「文書量を削減できない」であったこともこれと関連していると思われる（図3-39）。



さらに「永年」文書として書庫に保存される文書は、「現用文書」のままなので、いつまでも一定の手続きが必要な情報公開請求の対象と

なるという問題がある。歴史公文書がその中にあったとしても特別な保存措置も講じられず、住民の利用に供されることもないのである。

次に注目されるのは「自治体が運用上の課題」と考える項目の最上位に「文書管理の教育・訓練」があげられていた点である（p.24）。公文書管理法においても文書管理教育は重視されているが、アンケート調査によると「ほとんど実施していない」が46.2%と最も多く、「毎年実施している」の41%を上回っていた（図3-13）。前述の「公文書管理全般での具体的な課題」において5番目に挙げられていた「職員の文書管理に対する意識が低い」と関連する問題であろう（図3-39）。ヒアリング調査では、研修内容が文書の引き継ぎやファイル設定など手続き的なものに偏っていることが分ったが、文書管理の重要性の認識を高めるには、むしろ文書管理の理念や目的についての教育が必要だろう。



次に注目すべき点は電子文書管理に関連したテーマである。現在、ほとんどの文書は電子的に作成されているが紙に打ち出して活用、保存するケースが多い。しかしながら、今後は、紙を使わず、電子のまま活用・保存する方向へ向かうため、そのための方針・ルール作りが不可欠となる。その際に重要なのが、「電子文書管理の具体的課題」のトップ3にあげられていた「紙文書と電子文書の棲み分け」「電子文書の原本性」「システム障害・誤操作による文書の滅失」の課題である。これらの課題の解決なしに電子文書化の方針・ルール作成は不可能だからである。（図3-22）

