

北海道開発局における文書管理の 現状・課題と今後の取組

—総合的な文書取扱能力の向上を目指して—

開発監理部 総務課 ○畠山 浩和
村田 賢太郎
太村 匡伸

平成23年4月に公文書の保存及び利用のルールを定めた「公文書等の管理に関する法律」（平成21年法律第66号。以下「公文書管理法」という。）が施行されたことなどを契機として、文書管理の適正化が喫緊の課題となっている。当局における文書管理等の現状や課題を踏まえ、文書の作成から保存・管理、さらに、近年増加傾向にある情報公開請求への対応までを“総合的な文書取扱能力”と捉え、その向上に資する今後の取組について発表する。

キーワード：文書作成、文書管理、情報公開

1. 公文書管理を取り巻く状況

(1) 公文書管理法制定の経緯

公文書管理法施行以前の公文書管理は、各府省がそれぞれの実情に合わせた文書管理規則を定め、それぞれが独自に文書管理を行っていた。言わば、各府省任せの文書管理となっていたところであるが、平成19年、防衛省において海上自衛隊補給艦「とわだ」の航海日誌が保存期間満了前に誤破棄されていた事案や次期輸送機のエンジン調達に係る「装備審査会議」の議事録が作成されていなかったという事案が相次いで発覚した。また、厚生労働省においては、製薬会社が報告したフィブリノゲン製剤の投与によるC型肝炎患者の症例一覧表等関連資料について、患者が特定できるマスクング無しの報告書が倉庫に放置されていたという事案が発覚したほか、同年秋の臨時国会において、年金記録の紛失等が問題となるなど、公文書の不適切な管理が大きな社会問題となった。

これら一連の事案を契機として、政府は、公文書の統一的な管理を目指すこととなり、平成20年2月、新たに公文書管理担当大臣を任命するとともに、同大臣の下に設置された「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」による議論を経て、行政文書の統一的な管理ルールである公文書管理法が平成21年6月24日に成立し、平成23年4月1日から施行されることとなった。

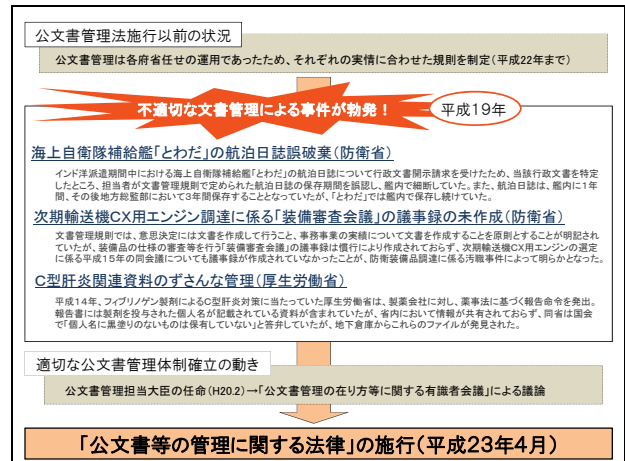


図-1 公文書管理法制定の経緯

(2) 公文書管理法の概要

公文書管理法は、公文書の管理に関する基本的事項を定め、行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的としている。

また、文書の作成や整理、保存、移管・廃棄などのルールが定められており、保存期間が満了した行政文書ファイルを廃棄しようとするときは、内閣総理大臣に協議し、同意を得なければならないこと、行政文書の管理の状況について、毎年度、内閣総理大臣に報告しなければならないことなどが定められている。

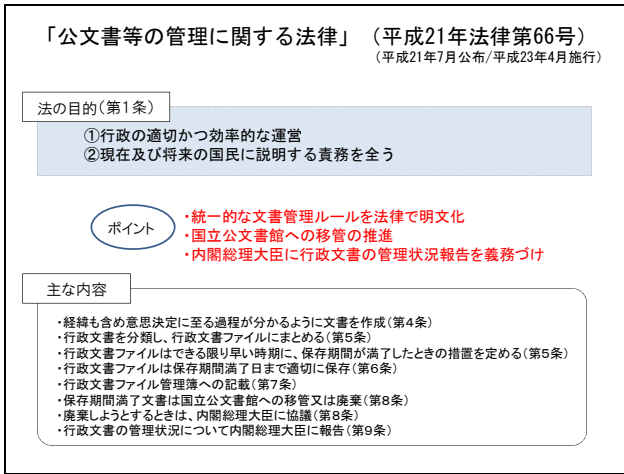


図-2 公文書管理法のポイント

(3) 公文書管理法施行後の状況

国の行政機関における統一した文書管理ルールを定めた公文書管理法ではあるが、その施行後においても、不適切な事案は発生している。

例えば、公文書管理法第4条では「行政機関の職員は、（略）経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、（略）文書を作成しなければならない」と規定されているが、東日本大震災に対応するために設置された諸会議、例えば「原子力災害対策本部」等の議事概要・議事録が作成されていなかったという事案が発覚し、問題となったことは記憶に新しいところである。

また、内閣府が公表した「平成23年度における公文書等の管理等の状況に係る報告」によると、国の行政機関では同年度に181件の行政文書ファイル等の紛失等が判明している。紛失等の原因としては、「決裁完了後に速やかに行政文書ファイル等に編纂しなかったため紛失した」、「保存期間が異なる行政文書の一つのファイルに編纂していたために、保存期間が短い行政文書を廃棄する際に誤廃棄した」などであるが、そのうち、紛失1件、文書の不適正管理等5件については、担当職員が免職、減給等の懲戒処分を受けている。

2. 当局における文書管理等の現状

(1) 監査等における指摘

公文書管理法の施行に伴い、各府省においてはそれぞれで独自に定めていた文書管理規則を廃止し、公文書管理法に則した新たな文書管理規則を制定することとなり、国土交通省においては、「国土交通省行政文書管理規則」（平成23年国土交通省訓令第25号。以下「文書管理規則」という。）が定められた。

当局においては、新たな規則に則った適切な文書管理を行う必要があるが、近年の監査等において当局は次のような指摘を受けている。

a) 本局監察官による一般監査

平成22年度から平成23年度にかけて、札幌、函館、小樽、旭川、室蘭、網走、留萌及び稚内開発建設部を対象に本局監察官による一般監査が実施され、行政情報の管理等に係る取組状況について監査が行われた。

現地調査では、監査担当者が書庫を点検し、書庫の中から任意に数冊のファイルを選び、それらのファイルがシステムに登録されているか、ファイル背表紙に記載されている情報と文書管理システムに登録されている情報が合っているか等について監査が行われた。

監査の結果、「行政文書ファイル管理簿への未登録、背表紙の不備などの事例が見受けられる。」との提示意見があった。

b) 本省大臣官房総括監察官による監査

平成23年度には本局を対象として本省大臣官房総括監察官による「行政文書管理に関する監査」が実施され、行政文書ファイル管理簿への登録状況、文書の保存状況等について書面による監査を受けた。

監査の結果、改善が必要な事項として「個人文書（参考資料）は職員各自の机周辺に収納することとされているが、共有書庫及び執務室書類ロッカー等で保管されている例があることから、保存要領を基とした改善を要する。」との指摘を受けた。

c) 本局開発監理部総務課文書係による点検調査

本局開発監理部総務課文書係においても、毎年、各開発建設部を対象に文書事務に関する点検調査を実施している。

点検の結果、前記各監査における指摘と同様に、行政文書ファイル管理簿への未登録や背表紙の不備、個人文書（参考資料）の共有書庫等での保管といった事例を確認しており、改善に向け重点的に指導を行っているところである。

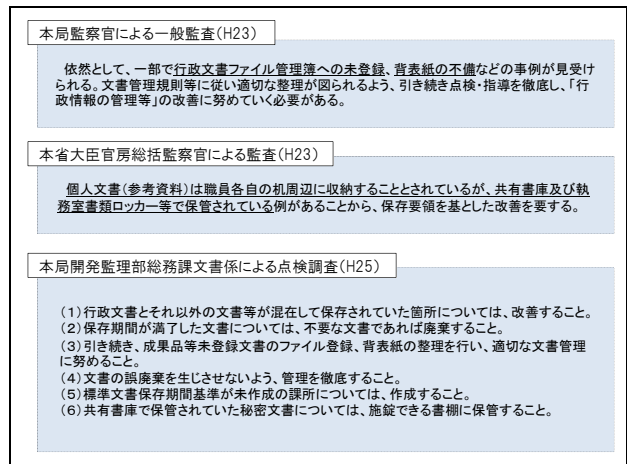


図-3 監査の指摘事項

(2) 文書の作成と情報公開それぞれの課題

文書の作成から整理・保存、移管・廃棄までの一連の過程は「文書のライフサイクル」と言われ、それぞれの過程において適切な処理が求められる。特に、移管・廃棄に至るまでの間に開示請求を受け、外部に開示される文書もあることから、開示請求に的確に対応するだけでなく、職員一人一人が文書作成の段階から国民に対する説明責務を果たすという意識を持つことが重要である。

a) 文書作成

職員は、事務の処理に当たり、文書の作成が義務付けられている。これは『文書主義の原則』と呼ばれ、文書管理規則第9条において「国土交通省における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに国土交通省の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、文書を作成しなければならない」と明文化されている。

『文書主義の原則』は、単に「行政が適正かつ効率的に運営されるようにする」ためだけでなく、「その諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすること」（公文書管理法第1条）という公文書管理法の目的達成に資する重要な定めであるが、後記3(1)のとおり、当局職員に対する意識調査「文書管理自己チェック」の結果によると、本来であれば文書を作成しなければならないにも関わらず約2割の職員が「文書を作成していない」と回答するなど、当局では『文書主義の原則』の遵守が課題となっている。

また、文書の作成に当たっては、国民に対する説明責務を果たすために、正確かつ分かりやすい文書の作成が求められることから、職員の文書作成技術の向上及び文書審査の強化も課題となっている。

b) 情報公開

北海道開発局における「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（平成11年法律第42号。以下「情報公開法」という。）に基づく開示請求の状況であるが、平成13年の情報公開法施行以降、平成20年度までは年度あたり平均約460件前後の開示請求件数であった。しかし、平成21年5月、内閣府設置の「情報公開・個人情報保護審査会」において公共工事の予定価格に係る積算単価について、契約締結後であれば開示出来る旨の答申があった以降、工事等設計書に係る開示請求件数が大幅に増加し、平成24年度における全体の開示請求件数は約2,700件と答申前の平成20年度との比較では約4倍、情報公開法が施行された平成13年度と比較すると約8倍と大幅な増加傾向にあり、開示請求件数の約8割が工事等設計書という状況となっている。このことにより、開示請求事務を担当する職員の負担が増加しており、請求文書の特定から開示決定に至るまでの事務について省力化や迅速化を図る必要がある。

また、国民への説明責務を全うするという情報公開法の目的を果たすためにも、開示請求があったときには速

やかに文書を特定し、事務処理を開始することができるよう、行政文書作成の時点から情報公開を意識した文書作成と適切な文書管理が求められるところである。

3. 「文書管理自己チェック」の実施

それでは、当局職員の文書事務に対する意識はどのようになっているのだろうか。

国土交通省では、例年11月を「国土交通省文書整理月間」と定め、文書整理を推進するための各種取組を行っているところであるが、その取組の一環として平成24年度からは、職員への意識啓発を目的とした「文書管理自己チェック」を実施している。

「文書管理自己チェック」では、職員が文書管理等に関する設問に回答しつつ、根拠となる規程や参考資料を参照することによって文書管理等への理解を深める構成となっており、今年度の設問には、昨年度の実施内容と同様、文書管理等に関する問いのほか、文書の作成や情報公開等に関する問いを設け、職員の文書事務に係る意識調査を行った。

なお、今年度の「文書管理自己チェック」対象者は、行(二)職員及び非常勤職員を除く全職員4,808人であり、回答率は79%だった。

文書管理自己チェックの実施	
目的	職員の文書事務に対する意識啓発
内容	・文書管理等に関する設問に回答するアンケート形式で実施。 ・職員の文書管理等への理解を深めるため、各設問に関する根拠規程や参考資料を掲載。
方式	PCアンケートシステムによる
期間	平成25年11月18日(金)～29日(金)
対象	4,808人(行(二)職員及び非常勤職員を除く全職員)
回答	3,801人(回答率 79%)

図4

(1) 文書の作成状況

公文書管理法及び文書管理規則においては、「処理に係る事案が軽微なものである場合を除き」文書を作成することとされているが、「軽微なもの以外は文書を作成しているか」という設問に対し、「作成している」と回答した職員は61%、「作成していない」又は「作成する必要があることを知らなかった」と回答した職員は合わせて14%という結果だった。

この結果について、そもそも「作成すべき文書がなかった」と回答した職員を除くと、文書を作成する必要が

ある職員のうち約2割が文書を作成していないという結果であり、前記2(2)で述べた『文書主義の原則』が完全に浸透していないことが明らかとなった。

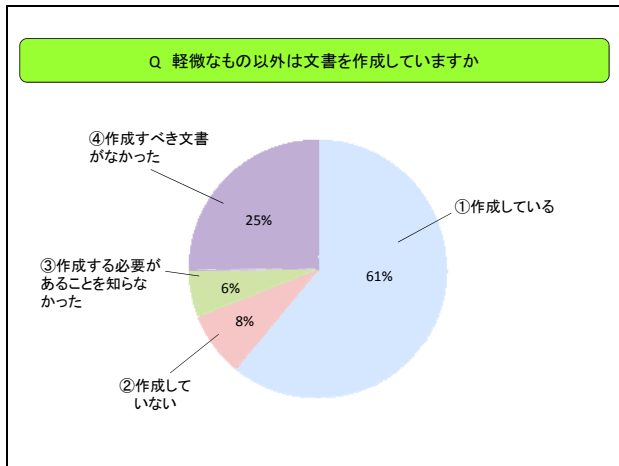


図5 文書の作成状況

(2) ファイルの登録状況

公文書管理法及び文書管理規則において、行政文書ファイルについては行政文書ファイル管理簿（文書管理システム）に登録することとされているが、「行政文書ファイルは、行政文書ファイル管理簿（文書管理システム）にファイル登録しているか」という設問に対し、「ファイル登録している」と回答した職員が76%、「ファイル登録していない」又は「ファイル登録する必要があることを知らなかった」と回答した職員は合わせて7%という結果だった。

この結果について、そもそも「行政文書ファイル等を保有していない」と回答した職員を除くと、行政文書ファイル等を保有している職員のうち約1割がファイル登録していないという結果となった。

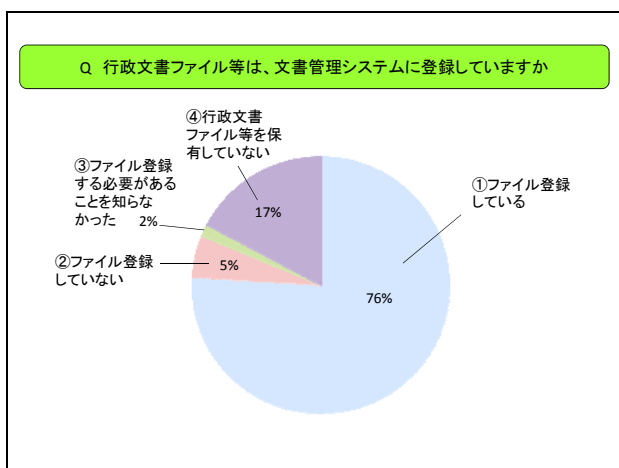


図6 ファイル登録状況

(3) 情報公開の理解度

開示請求の該当文書を受け持つ担当者となると、「嫌な仕事を請け負った」という拒否反応を示す職員も見受

けられることから、本調査では、併せて情報公開制度の理解度についてのアンケートも実施した。

「情報公開制度（行政文書の開示請求）について、どの程度理解しているか」という設問に対し、全回答のうち約6割の職員が「制度の概要程度しか知らない」と回答しており、約2割の職員が「聞いたことがあるがよく分かっていない」と回答している。

また、「これまでの業務経験において、情報公開法の開示請求に基づく開示実施手続きに関係したことがあるか」との設問に対し、全回答のおよそ6割の職員が「ない」と回答している。ここ数年の開示請求件数の増加により開示事務に携わる者が増え、制度に対するある程度の認知、理解が進んでいることが期待されたが、更に情報公開制度への理解を浸透させる必要があることが明らかになった。

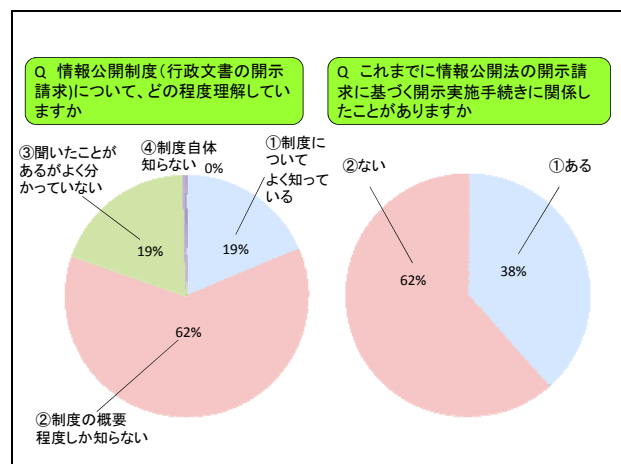


図7 情報公開アンケート

(4) 文書管理者による指導・点検の状況

「文書管理自己チェック」では、文書管理者を対象として、文書管理者による指導・点検が行われているかについても確認を行った。

文書管理規則において、文書管理者は行政文書の管理に関する職員の指導を行うこととされているが、「行政文書ファイル等を適切に整理するために必要な指導を行っているか」という設問に対し、「日常的に指導を行っている」又は「ある程度指導を行っている」と回答した文書管理者は合わせて75%、「指導が必要な場面がなかった」又は「指導していない」と回答した文書管理者は合わせて25%という結果だった。

また、文書管理規則において、文書管理者は、自ら管理責任を有する行政文書の管理状況について、少なくとも毎年度一回点検を行うこととされているが、「行政文書の管理状況について、少なくとも毎年度一回点検を行っているか」という設問に対し、「点検している」と回答した文書管理者が89%、「点検していない」と回答した文書管理者が11%という結果だった。

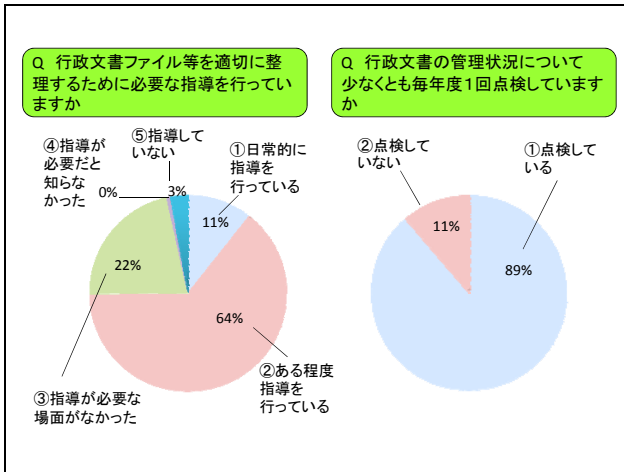


図-8 文書管理者の指導等の状況

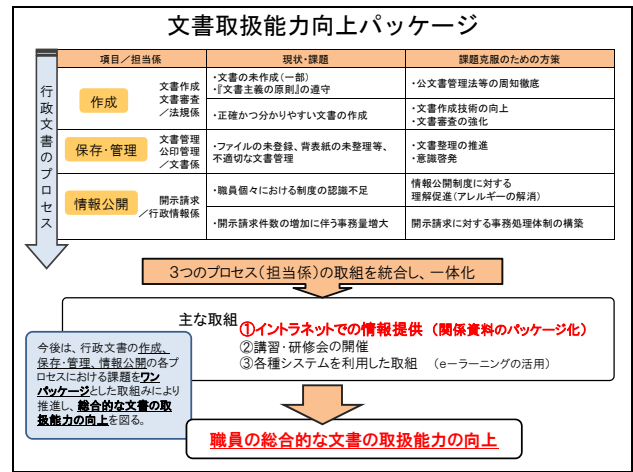


図-9 文書取扱能力向上パッケージ

(5) 「文書管理自己チェック」の総括

「文書管理自己チェック」の結果、文書の未作成、行政文書ファイル管理簿への未登録や、公文書管理法及び文書管理規則の認知不足について明らかとなったほか、文書管理者による指導・点検が一部行われていないことが確認された。

また、情報公開制度についても、開示請求件数の増加に伴い開示事務に携わる職員は増えたと思われるが、制度の理解が進んでいないことが確認された。

4. 課題と今後の取組

～文書取扱能力向上パッケージの実施に向けて～

現在、開発監理部総務課では、文書の作成・審査については法規係、文書の保存・管理については文書係、情報公開については行政情報係が担当しており、各係においてそれぞれ個別に指導や各種取組を行っているところである。

しかし、前記のとおり、監査結果や「文書管理自己チェック」の結果から、今後は職員の文書管理規則、情報公開制度の理解を深めるとともに、文書事務に関する意識を向上させる取組をより一層推進する必要がある。

そこで開発監理部総務課では、文書の作成から保存・管理、さらに、近年増加傾向にある情報公開請求への対応までを“総合的な文書取扱能力”と捉え、その向上に資するために、各係で個別に行われている指導や取組をパッケージ化し、文書取扱能力の向上に向けた取組を推進することとした。

取組1 「文書事務処理マニュアル」の新設

文書事務に関する関係規則やマニュアル等は、既に北海道開発局イントラネットの開発監理部総務課のページに掲載しているところである。

しかし、開発監理部総務課のページでは、用字用語等については法規係、文書管理システムや行政文書ガイドブックについては文書係、情報公開に係る情報については行政情報係といったように、文書事務に関する情報が各係別に分散して掲載されていることから、文書の作成から整理・保存、情報公開までの一連の流れに沿った情報の検索ができないものとなっていた。

また、日頃の事務処理において文書事務に関する情報は比較的利用頻度が高いものと思われるが、イントラネットの深い階層まで進まなければ知りたい情報まで辿り着けず、また、掲載場所が分かりづらいといった課題もあり、職員にとって利用しやすいものではなかった。

そこで、当課では文書事務に関する情報を閲覧しやすくし、文書事務に対する理解を深めてもらうために、これまで各係別に掲載されていた情報を一つのページに集約した「文書事務処理マニュアル」をイントラネットに新設した。この「文書事務処理マニュアル」は、文書のライフサイクルに沿ったフローで画面を構成し、知りたい情報を作業内容からアクセスできるようにしたほか、イントラネットのトップ画面から直接当該ページに進めるようリンクを貼る等の工夫を施し、先般、公開したところである。



図-10 イントラネット画面（上：現行、下：新設された「文書事務処理マニュアル」）

取組2 講習・研修会の開催

開発監理部総務課では、法規係、文書係及び行政情報係合同で、毎年、各開発建設部の文書事務担当者を対象とした「文書事務担当者会議」と本局各課等の文書管理担当者を対象とした「文書事務に関する説明会」を開催しており、文書の作成、整理・保存、情報公開等につい

て説明・指導を行っている。

しかし、今回の「文書管理自己チェック」の結果から、文書管理者による指導が一部行き届いていないことが確認できたことから、今後は、文書管理者を対象に説明を行うことや、各種研修における文書事務に関する講義の実施等を検討する必要がある。

また、「文書管理自己チェック」では、「文書管理システムの使用方法がわからない」との意見もあったことから、文書管理システム操作説明会を定期的に開催することについても検討する必要がある。

取組3 各種システムを利用した取組

今回、職員への意識啓発を目的とした「文書整理自己チェック」をアンケートシステムを用いて実施したところであるが、総合的な文書取扱能力向上のために、今後はより学習に重点を置いた「eラーニング」による取組についても検討する必要がある。

しかし、システムを利用したこれらの取組は、職員が自由な時間に参加できるというメリットがある反面、回答が強制ではないことから、参加しない職員には全く伝わらないというデメリットがある。参加しない職員の中には、文書事務に関する意識が低い職員が多く存在すると想定されることから、これらの職員の意識啓発をいかに行うかが今後の課題である。

5. 終わりに

文書の整理はとかく後回しにされがちである。

また、総務課に回付される決裁文書についても、単純なミスが散見されるなど、文書の作成は、どこか他人事的な印象を受けることがある。そして開示事務についても、半数以上の職員が手続きに関係したことがないとしているが、行政文書は全て開示請求の対象である。

文書事務は行政の基本であり、誰しものが必ず関わりを持つものである。文書の作成から整理・保存まで職員一人一人がルールを十分に理解した上で、自ら責任を持って行わなければならない。適切に文書管理を行えば、迅速に文書が探索でき、適時に適切な資料に基づき、正しい判断や国民に対する十分な説明責務を果たすことが可能となる。

そのために開発監理部総務課では、今後とも3係が共同の上、指導や取組を推進していくことにより総合的な文書取扱能力の向上に努めていきたい。