

## 熊本県における行政文書管理システムの調査研究

宮園 博光

### 目次

- I はじめに
- II アンケート調査
- III アンケート及びヒアリングの結果
- IV 解決方法
- V まとめ

### I はじめに

熊本県では、公文書館を設置せず「熊本県行政文書等の管理に関する条例」に基づき、職員一人ひとりが行政文書の作成、分類、保存及び廃棄と流れる行政文書のライフサイクルを意識して管理する独特な行政文書管理制度を構築している[1]。熊本県行政文書等の管理に関する条例は、県及び地方独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である行政文書等が、健全な民主主義の根幹を支える県民共有の知的資源として、県民が主体的に利用し得るものであることに鑑み、行政文書等の管理に関する基本的事項を定めること等により、行政文書等の適正な管理、歴史公文書の適切な保存及び利用等を図り、もって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、県及び地方独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の県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。(第1条抜粋)

条例の目的は、行政文書等の適正な管理・特定歴史公文書の保存利用等である。条例の制定に至った背景としては、「公文書等の管理に関する法律」の制定に加えて、次の2点が挙げられる。第一は、「行政文書の適切な管理は民主主義の基本である」、「後世の人たちがその時代を検証するときに、行政文書が残っている状況が理想的である」、「行政文書の意義を職員一人ひとりが常に意識することは、それぞれの職務に対する誇りと責任を明確化することである」という蒲島郁夫熊本県知事の考えである。第二は、こうした知事の考えを踏まえて平成21年10月に設置された「熊本県行政文書等管理のあり方検討委員会」の「行政文書等の適正なあり方に関する提言書」[2]による提言である。

あり方委員会は4回にわたる検討を重ね、知事に対し提言を行った。提言には、制度設計に関する視点（「透明性と公開性」及び「第三者の関与」）と行政文書管理に関するポイント（「行政文書の管理に関する条例の制定」、「適正な行政文書の管理システムの構築」、「県立公文書館等の設置の検討」及び「職員の意識改革」）が盛り込まれた。知事は提言を受け、「行政文書の適正な管理は、私が熊本県行政の中でも是非取り組みたかったことなので、なるべく提言の方向に沿った

形で進め、特に条例化については、早急に検討していきたい」と述べられた。これにより条例の検討に着手することとなった。条例は、平成23年3月23日に公布、「熊本県行政文書等管理委員会」の規定を一部先行して施行し、平成24年1月1日から本格施行した。条例において、実施機関が文書の管理に関する基本ルールを策定する際や行政文書を廃棄する際は、委員会への諮問等を義務付けており、提言の視点が活かされたものとなっている。また、条例は基本的には「公文書管理法」に準拠するものの4つの相違点がある[3]。

- ・内閣総理大臣の指揮権に基づく措置に相当する規定の除外

地方公共団体においては多元主義が採用されていることから、法における内閣総理大臣の指揮監督権に基づく措置に相当する規定を除外。法第8条第2項に「行政機関の長は、保存期間が満了した行政文書ファイル等を廃棄しようとするときは、あらかじめ、内閣総理大臣と協議し、その同意を得なければならない。」と規定されているが、総理大臣の指揮権のような総合調整権を知事に認めることは難しく、これを除外している。

- ・第三者による行政文書等の管理への関与

内閣総理大臣の指揮権に基づく措置の代替的な措置又は「あり方検討委員会」の提言を踏まえた措置として、行政文書等の管理に第三者が関与する仕組みを創設している。

- ・行政文書等の管理における職員の責務を規定

「あり方検討委員会」の提言を踏まえ、職員の意識改革を目指して、職員の責務を規定している。提言のポイントとされた「職員の意識改革」を踏まえ、条例第37条に「実施機関及び地方独立行政法人等の職員は、この条例の趣旨に対する理解を深め、県民の立場に立ち、責任を自覚し、誇りをもって誠実に行政文書等を管理するよう努めなければならない。」という規定を設けている。

- ・知事による特定歴史公文書の保存と利用

本県は公文書館を設置していないが、行政文書等のうち、歴史資料として重要な文書については、保存期間満了後は知事に移管され、移管された歴史公文書は特定歴史公文書として、不開示情報を除き、目録に従い利用に供されることとしている。

上記をまとめると、特徴の第一は、提言の視点ともされた「透明性・公開性」と「第三者の関与」である。これが、具体的に表われているのが行政文書の廃棄に関する事務手続であり、本県の特徴の一つと言える。第二は、「公文書管理法」にもあるように、意思決定過程並びに事務及び事業の実績を合理的に跡付け、検証できる制度を構築したこと。これが本県の制度の根幹となる。合理的に跡付け、検証するために、どのような文書を作成・分類・保存するかを職員一人ひとりが判断する必要が生じたことから、統一的な行政文書の作成、分類、保存及び保存期間満了時の措置の基準を「行政文書の管理に関する規則」の後述する基準表として定めた。第三は、歴史公文書を専門的に選別する公文書館を持っていないということ。このため本県では、一部の職員が非現用文書となってから選別するのではなく、全ての職員が、基準表の規定により保存期間満了時の措置（移管又は廃棄）を意識して文書を作成等することで、文書のライフサイクル全体に関与している。

基準表は公文書を保存するときに用いる。この基準表を用いて、自分の作成した文書がどの分類に当てはまるかを探し出す。性質区分、業務の区分、文書の類型と枝分かれしている。性質区

分は、事務及び事業の内容ではなく、事務及び事業の性質により区分することとし、特定の事務及び事業が複数の「性質区分」に該当すると判断できないように整理する。業務の区分では事務及び事業の流れに沿って、業務の各段階により区分する。業務に係る文書の類型及び具体例では、「当該業務に係る文書の類型」には、業務の区分ごとに、当該業務の中で作成または取得すべき文書を文書の類型により区分し、「具体例」については、当該類型の具体例を記載する。保存期間については、相互に密接な関連を有する行政文書の保存期間を統一するために、保存期間は、「性質区分」ごとに統一することとし、原則として当該行政文書の現在の保存期間とする。ただし、同一の行政文書ファイルに含まれる行政文書の現在の保存期間が異なる場合は、それらの行政文書の保存期間のうち最長の保存期間を行政文書ファイルの保存期間とする。保存期間満了時の措置は「性質区分」ごとに統一することとし、歴史公文書の選別基準に該当するものは「移管」該当しないものは「廃棄」とする。文書の類型まで決定すると、自動的に保存年月も決定し、廃棄又は移管の措置も決定する。

この基準表は、性質区分だけでも147項目（平成25年度）に上る。合理的に跡付け、検証するために、どのような文書を作成・分類・保存するかを職員一人ひとりが判断する必要が生じたことから、統一的な行政文書の作成、分類、保存及び保存期間満了時の措置の基準を定めている。この基準表は、文書の作成、整理・編さん、保存期間及び保存期間満了時の措置（廃棄又は移管）を定める基準として制度の根幹となるものであるため、適宜見直しを行い県民及び県庁職員によりわかりやすいものへと改善していく方針で定められている。基準表は「知事が保有する行政文書の管理に関する規則」の別表として定めているが条例第35条第1項第1条の規定により、実施機関の長が規則その他の規定を改廃しようとするときは熊本県行政文書等管理委員会に諮問しなければならないこととされている。そのため、簡単に基準表を変更することは不可能である。変更するとすると熊本県行政文書等管理委員会の答申を経て、県政パブリックコメントを実施のうえ改正されることとなる。

行政文書の適切な管理は、後世の人たちがその時代を検証するとき行政文書が残っていることが理想的であり、行政文書の意義を職員一人一人が常に意識することはそれぞれの職務に対する誇りと責任を明確にすることにつながるものである。このような背景をもとに定められた熊本県独自の条例により、文書管理を職員一人一人行うことになり、文書管理の基準を統一するために基準表が設けられた。しかし、平成24年度で実施された監査において、行政文書ファイルの内容に即さない性質区分が選択されていた。県庁職員は正確に基準表を使いこなせてはいないのではないかという疑問が生じた。そのために、本調査では、適切な分類の選択に係る対策を講じるために文書分類に関するアンケート調査を実施した。このアンケート結果と個別ヒアリングにより職員の基準表に対する意識を調査し、行政文書管理システムのユーザビリティを検証する。

## II アンケート調査

### II-1 概要

熊本県庁職員約4000人（本庁出先機関全員）を対象にアンケート調査を実施した。本アンケー

トを実施する。目的は、文書の分類を通じた基準表に関する意識の調査と行政文書管理システムのユーザビリティである。回答期間は、平成 25 年 11 月 14 日から 11 月 28 日までの 2 週間を設けた。アンケートシステム (REAS) [4]を用いてアンケートを作成し、インターネット上にて回答してもらった。質問内容は、大きく分けてプロフィールについてと文書の分類についてである。

## II-2 プロフィール

まず、本庁か出先かを回答してもらい、所属名は課まで記入してもらった。次に役職を主事・技師級、係長級、課長補佐級、課長級、その他を選択してもらった。さらに、文書管理システムの利用頻度について尋ねた。2 週に 1 回以下、週 1~2 日、週 3~4 日、週 5 日のどれかを選択してもらった。

## II-3 文書の分類

「Q1 自分が作っている文書の分類に迷ったことはありますか。」を「迷わない」、「あまり迷わない」、「どちらでもない」、「時々迷う」、「いつも迷う」のいずれかを選択してもらった。

「Q2 基準表の区分は分かりやすいですか。」という質問では、「分かりやすい」、「どちらかというと分かりやすい」、「どちらでもない」、「どちらかというと分かりにくい」、「分かりにくい」のいずれかを選択してもらった。

「Q3 文書の分類に迷ったり、基準表の区分が分かりにくい要因は何だと思えますか。」に関しては、以下の選択肢から複数回答可で答えてもらった。

- ・「基準表の性質区分、業務の区分、当該業務に係る文書の類型に合致しない。」
  - ・「基準表の性質区分、業務の区分、当該業務に係る文書の類型に類似のものが複数ある」
  - ・「基準表の具体例に合致しない」
  - ・「基準表の具体例に類似のものが複数ある」
  - ・「基準表の構成が分かりにくい」
  - ・「基準表の性質区分、業務の区分、当該業務に係る文書の類型を選択していく手順が複雑」
- を選択肢として準備し、該当しない場合には、
- ・「その他」に自由記述を行ってもらった。

「Q4 Q3 の各項目を選んだ理由を自由にご記入ください。」「Q5. Q3 で選んだ問題の解決方法を自由にご記入ください。」さらに「最後に意見・要望等を自由記述」してもらった。

## III アンケートおよびヒアリングの結果

### III-1 結果概要

熊本職員（県庁及び出先機関勤務）の 1115 人から回答が得られた。これは熊本県庁全職員の約 28%にあたる。

### III-2 プロフィール結果

プロフィール結果では、図 1 に示されるように、本庁：540 件(48%)、出先：575 件(51%)となり本庁と出先が約半数の結果となった。

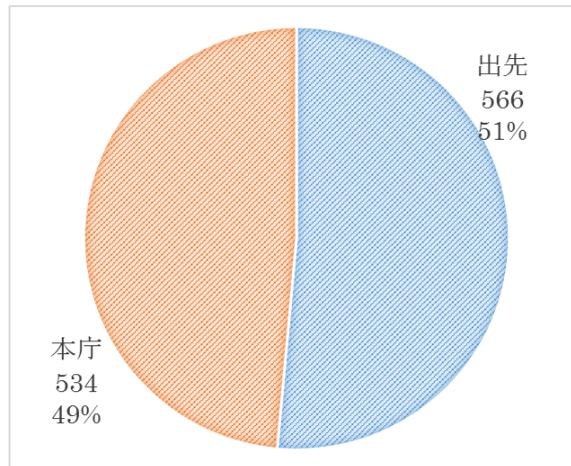


図1 回答者の所属 (N=1150)

所属に関しては合計で 569 の課から回答が集められた。役職に関しては, 図 2 に示されるように, 課長級, その他を除くと, 主事・技師級 : 347 件(31%), 係長級 : 387 件(34%), 課長補佐級 : 320 件(28%)と近い構成になっている。

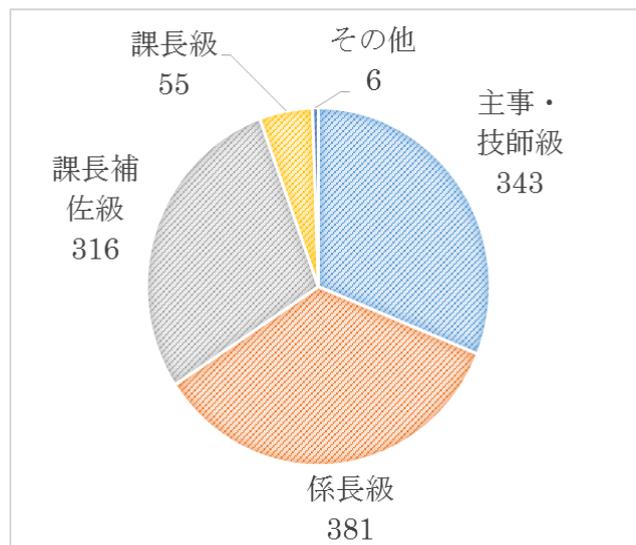


図2 回答者の所属 (N=1101)

文書管理システムの利用頻度については, 図 3 に示されるとおりであり, ほとんどシステムを利用していない職員もいるが, 約 7 割の職員は週に 1 回以上は最低でも利用している。

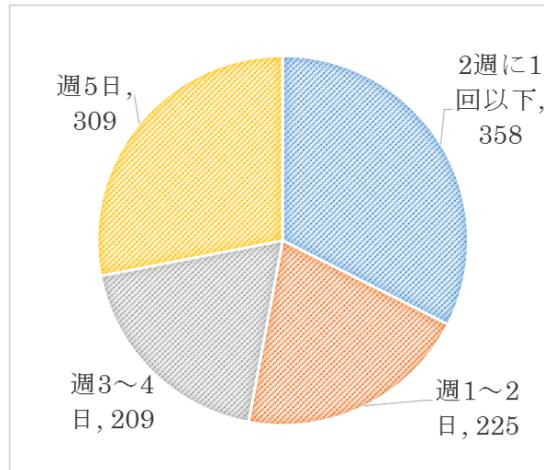


図3 文書管理システムの利用頻度 (N=1101)

役職と利用頻度のクロス集計の結果を図4に示す。結果より、係長級以外ではシステムの利用頻度に差が見られ、課長補佐級に関しては、使っている職員とあまり使っていない職員との差が歴然としている。

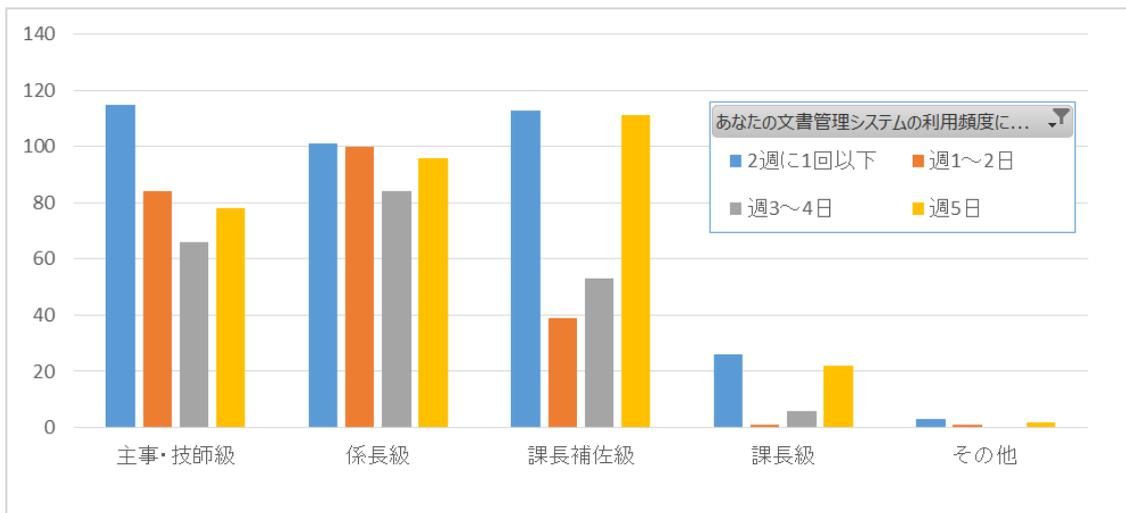


図4 役職と利用頻度 (N=1101)

### Ⅲ-3 文書の分類と基準表

文書分類に関する結果は、上記の役職と利用頻度とのクロス集計により結果を示す。

役職と「Q1 自分が作っている文書の分類に迷ったことはありますか。」とのクロス集計の結果を図5に示す。結果より、課長級を除けば、「時々迷う」「いつも迷う」が大半を占めている。特に、課長級においては86.9%の職員が「時々迷う」「いつも迷う」と回答し、主事・技師級では78.1%が同様の回答をしている。

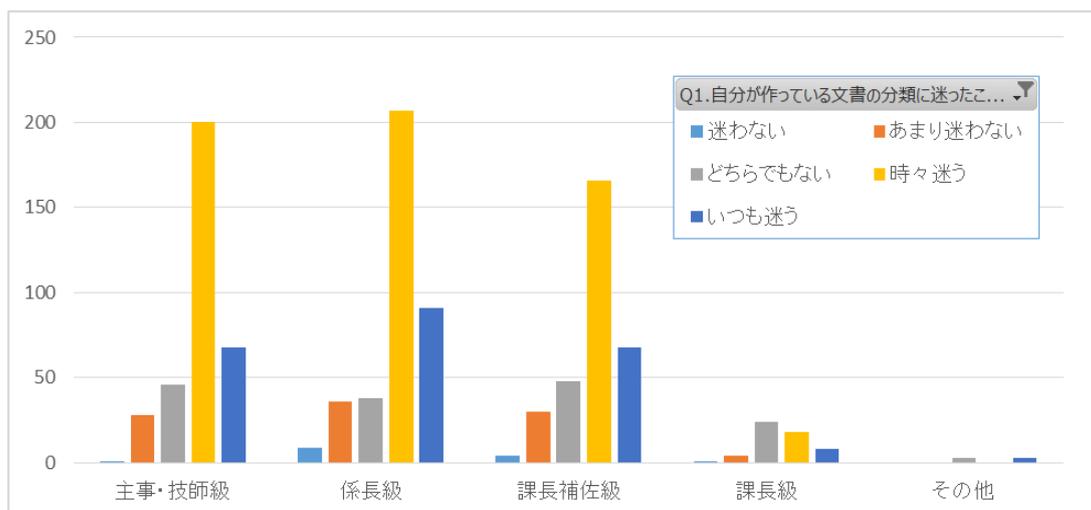


図5 役職と文書分類(N=1101)

役職と基準表の分かりやすさに関するクロス集計の結果を図6に示す。結果より「分かりやすい」「どちらかというと分かりやすい」と回答した職員はかなり少なく、ほとんどの役職で「どちらかというと分かりにくい」が多数を占めている。

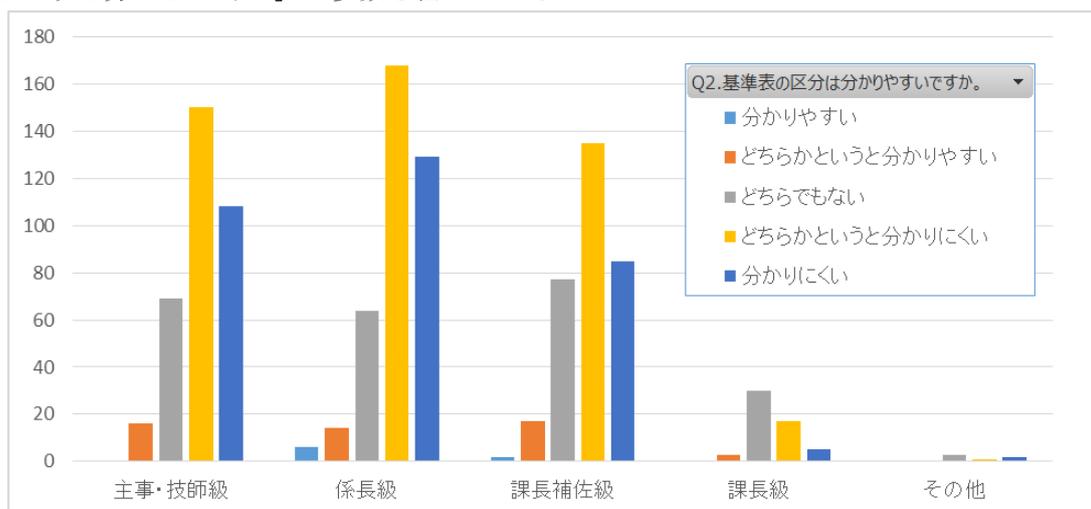


図6 役職と基準表の分かりやすさ(N=1101)

利用頻度と文書分類に迷うかどうかのクロス集計の結果を図7に示す。図7より利用頻度と文書分類の迷いは関連がなく、毎日使っている職員(週5日)でも「時々迷う」「いつも迷う」と74.4%が回答している。また、2週間に1回以下の職員では、84.2%が同様の回答としている。通常、システムの利用頻度が上がれば慣れが発生し、文書分類への迷いは低下すると考えられるが毎日使っている職員の7割以上が分類に迷うのは、システムを含む構造的な部分に何らかの課題があると考えられる。

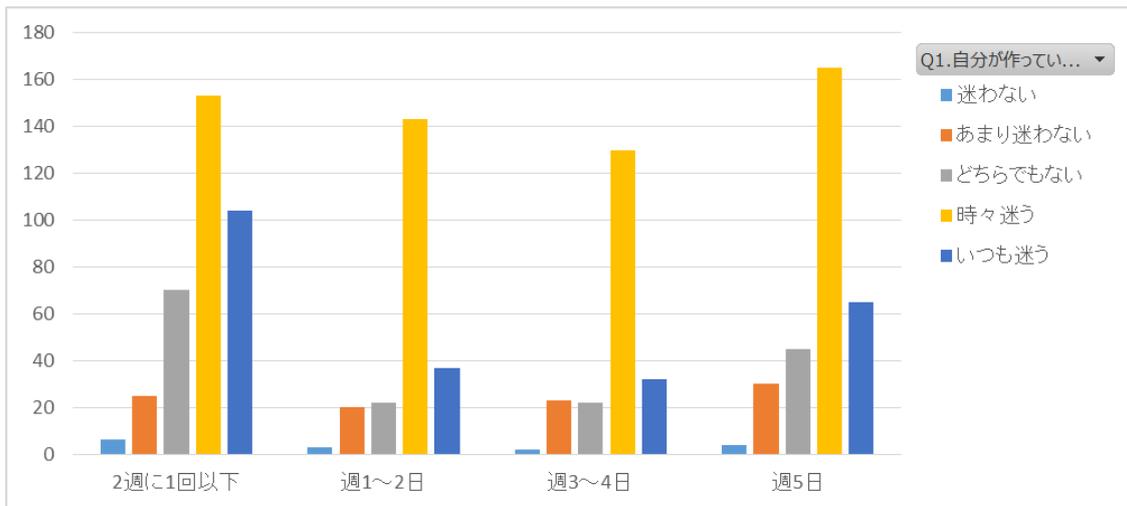


図7 利用頻度と文書分類

利用頻度と基準表の分かりやすさのクロス集計の結果を図8に示す。図より「分かりやすい」「どちらかというと分かりやすい」と回答した職員は少ないが、「どちらかというとわかりにくい」「分かりにくい」と回答した職員が10%程度少なくなっている。この少なくなっているのは、「どちらでもない」への回答にシフトしているためと考えられ、基準表の分かりにくさを解決すれば文書分類への迷いを低下させることができる可能性を示している。

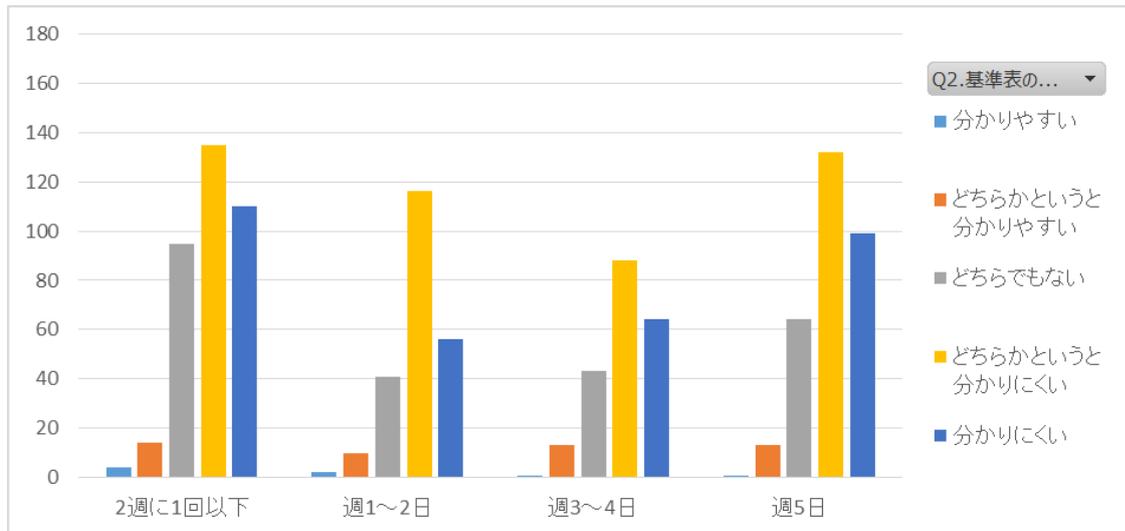


図8 利用頻度と基準表の分かりやすさ

最後に、文書分類への迷いと基準表の分かりやすさとのクロス集計の結果を図9に示す。結果より基準表の分かりにくさが文書分類への迷う原因となっていることが分かる。

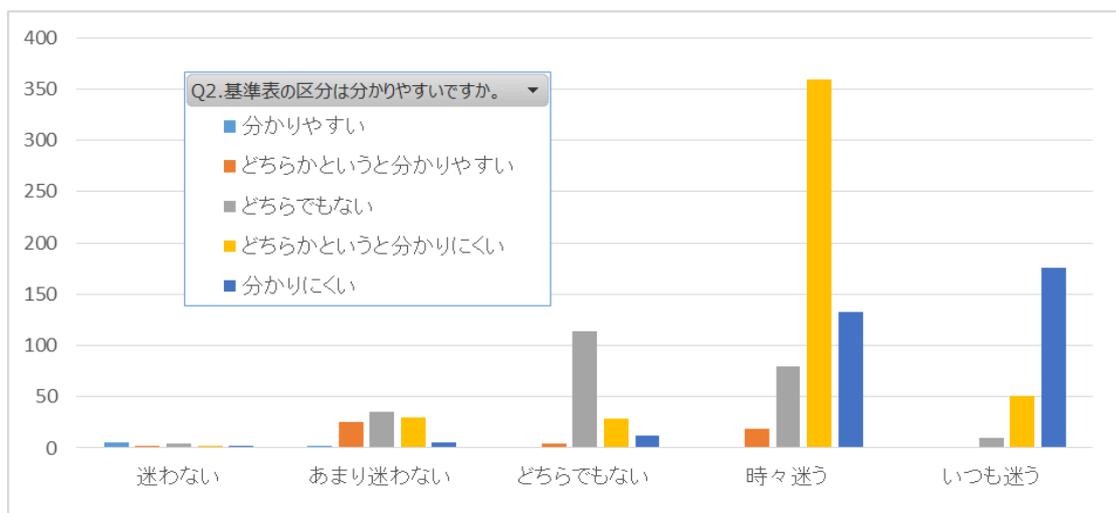


図9 文書分類と基準表の分かりやすさ

### Ⅲ-4 分かりにくさを生む要因

「Q3 文書の分類に迷ったり、基準表の区分が分かりにくい要因は何だと思えますか。」の問いに対する複数回答の結果を図10に示す。結果より「基準表の構成が分かりにくい」と「構成」について回答している職員が最も多く、「手順の複雑さ」、「類型に合致しない」、「類型が類似している」と続いている。手順の複雑さは、システムのプロセス解析等を行えば、ある程度は解消される問題と思われるが、「構成」「類型」については、基準表の見直し等が必要になっていると考えられる。

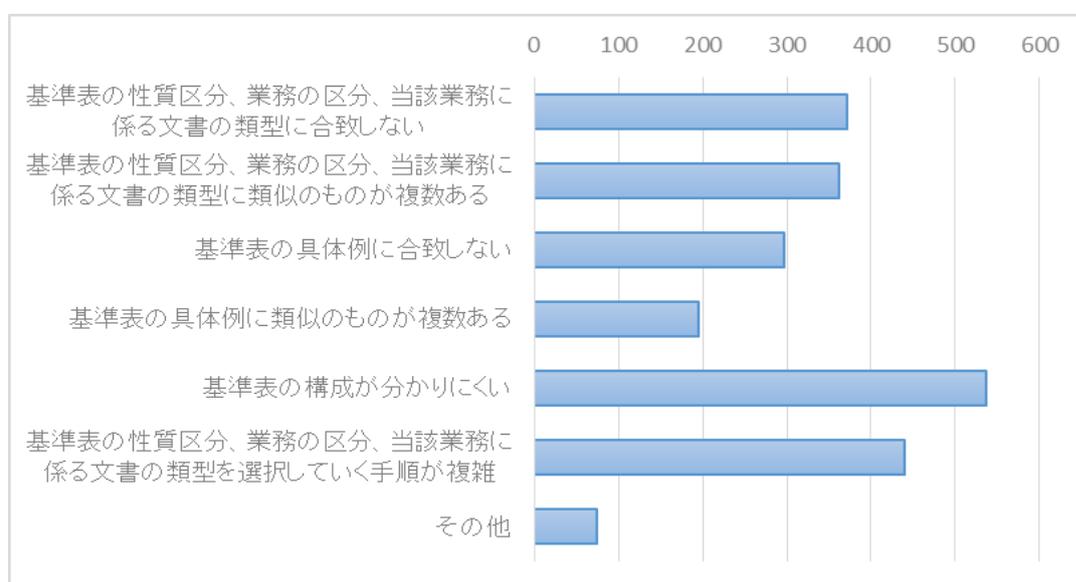


図10 文書の分類への迷いと基準表の分かりにくい要因(複数回答：N=2277)

上記の分かりにくい要因を選んだ理由についての自由意見で主だったものでは「類型に当てはまらない」「分類先がない」「分かりづらい」「細かく複雑、面倒」「多すぎる」などの意見が寄せ

られており、やはり基準表の複雑さが要因であると推測される。平成 25 年度に実際に基準表で分類された文書の大項目毎のランキングの結果を表 1 に示す。「その他の事項」が 3 番目になっており職員が大項目での区分選別に苦慮している様子が伺われる。

表 1 作成された文書で選ばれた大項目の順位(平成 25 年度)

順位	大項目	件数
1	個人又は法人の権利義務の得喪及びその	8753
2	事業の実施に関する事項	8147
3	その他の事項	7480
4	会計に関する事項	4041
5	組織, 人事等に関する事項	1842
6	財産又は物品に関する事項	1405
7	研修会, 連絡会議その他の会議に関する	1357
8	予算, 決算及び監査に関する事項	1140
9	課税に関する事項	1095

## IV 解決方法

上記のアンケートの結果より基準表の複雑さが文書分類を迷わせている事が伺える。しかし、1.はじめに述べたように、基準表の変更は容易ではない。本アンケートでもその問題の解決方法を記述してもらっており 329 件の意見が出されている。出された意見を単語レベルでの頻度解析を行いワードクラウドとして表現したものを図 11 に示す。図 11 での文字の大きさが出現頻度の多さを示しており、「分類」「文書」「基準表」「区分」などの単語が多く出されていることが分かる。具体的には「誰もが使用するもの・それぞれの課が使用するもの・その他で分ける」といった方法や「年度初めに課の文書を一括登録し、登録簿一覧を課員に配布」といった方法であった。また、「手持ち資料と用いる」という解決方法もみうけられた。

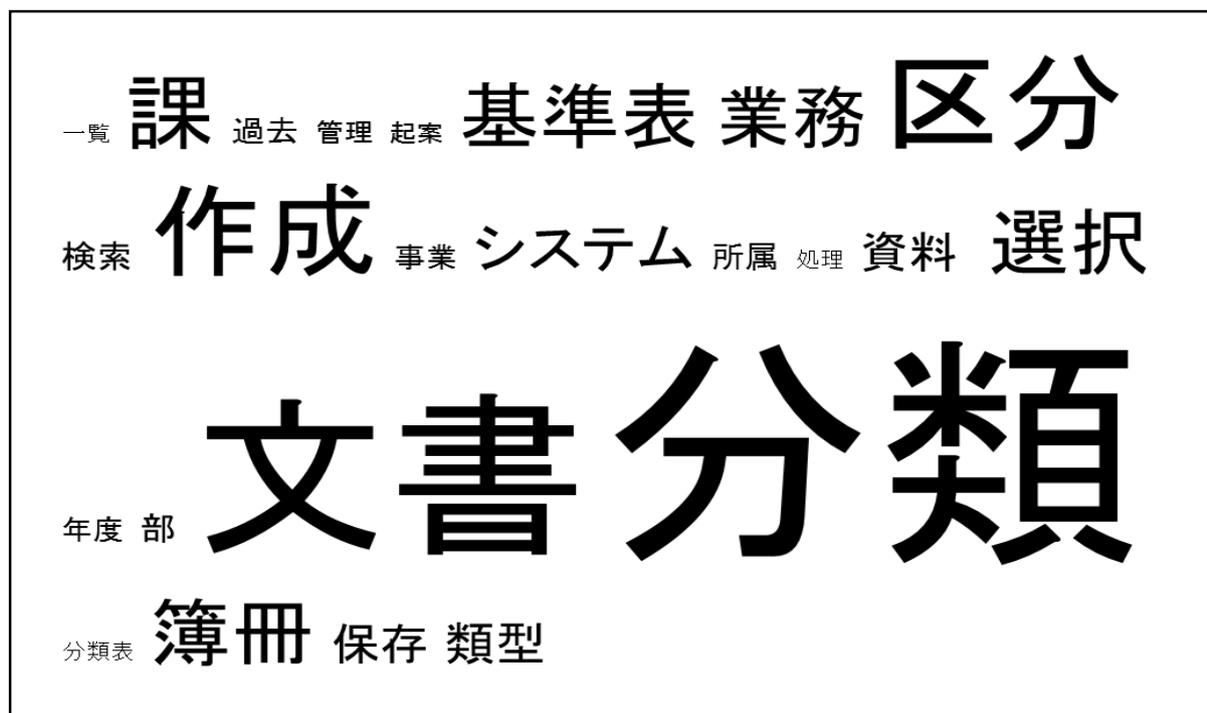


図 11 問題の解決に向けた自由記述(単語レベルでのワードクラウド)

寄せられた意見については、実施可能性を検討し、今後の管理システムに生かしていくべきと考えられる。

アンケートの最後に自由に意見・要望を書くことのできるスペースを設けた。結果として170件の自由意見が寄せられた。その結果を単語レベルでのワードクラウドとして表現した結果を図12に示す。上記の問題解決のための意見と同様に「文書」「分類」等の単語が抽出されていることが分かる。具体的には「起案の途中でも、新規で文書を作れるようにしてほしい」といった意見や、「キーワード等で、ある程度文書分類が絞れるようなシステムだとより使いやすい」といった要望等があった。

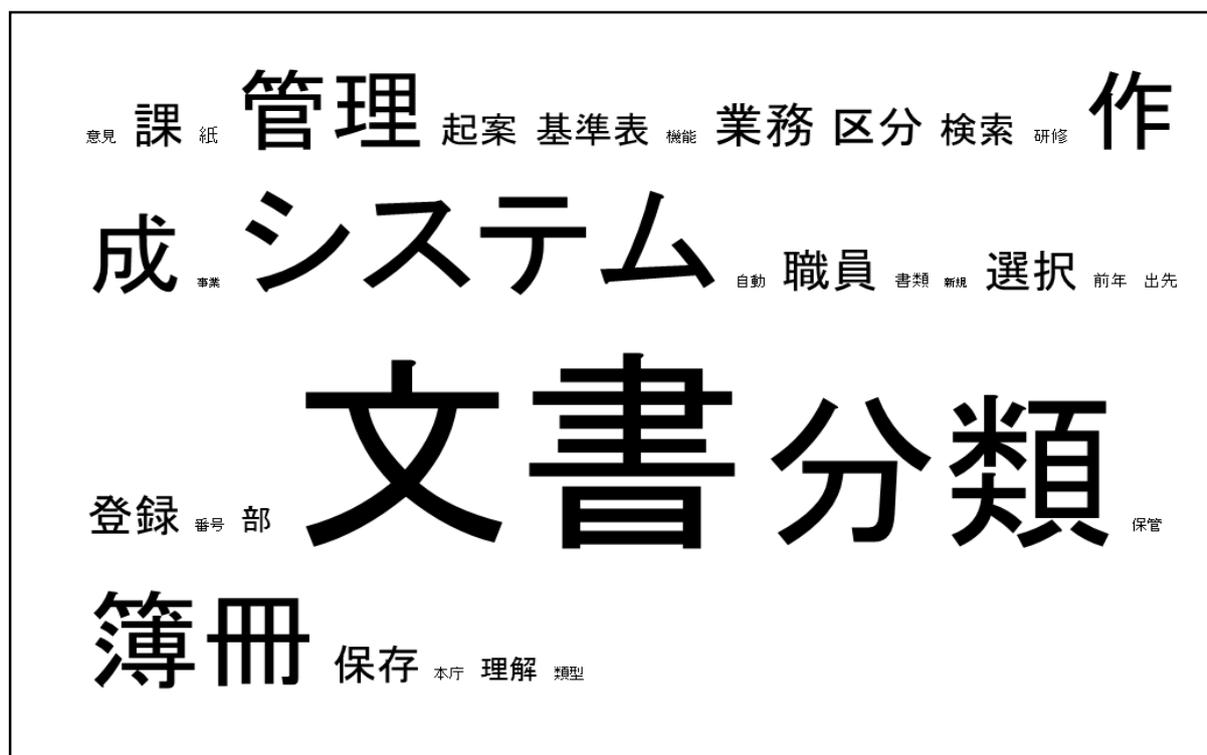


図 12 自由記述(単語レベルでのワードクラウド)

図 11 と図 12 で得られた意見を元に、積極的に課などで個別に対応している部署へのヒアリングを行った。上述のワードクラウドの中で抽出された単語の中で「簿冊」に対するコメントが多く見られた。以下に例を示す。

### 簿冊に関すること

- ・紙の簿冊にラベル等が貼られておらず、目的の文書が見つからない
- ・同じ文書なのに以前の簿冊を見ると登録されている項目がバラバラなことがある
- ・以前の簿冊の引継ぎ機能がなくなったため、簿冊の作成が大変になった
- ・以前のように、前年の簿冊を自動的に引き継ぐ機能がほしい
- ・Excel などでも十分なので以前の簿冊のデータが欲しい
- ・紙簿冊を綴じるときにシステムに登録するようにすれば徹底すればよい。
- ・引継ぎの際に自分の作成する文書、簿冊の説明ができれば簿冊作成も楽になる。
- ・検索機能が使いづらい、簿冊のタイトルで検索しても出ない。

これらの意見は、以前のシステムで用いられており前年度作成した簿冊を新しい年度でも引継ぐ機能を、現在のシステムにも導入して欲しいとの要望と受け取ることができる。現在のシステムでは、まず、作成しようとしている文書を格納する簿冊を作成する必要がある。この機能は、一見手間がかかるようではあるが、前年度に間違っただけの簿冊を作成した場合には、新年度でも間違っただけのまま文書管理を行ってしまうのを防止しており、前年度までに使われなかった空の簿冊を継

続して空のまま持ち続けることを避ける意味でも有効である。実際問題として、文書を分類する際に選ばれる大項目において、平成 25 年度では 147 項目中 85 項目（57.8%）が使用されておらず一度作成された大項目が、次年度で使われないケースは多いと考えられる。

## V まとめ

本調査では、適切な分類の選択に係る対策を講じるために文書分類に関するアンケート調査とヒアリングを実施した。結果として、アンケートに回答した職員の大半が、文書の分類に迷っており、それは役職、利用頻度に依存していないことが明らかになった。また、分類に迷う原因としては、基準表の複雑さとシステムの手順の煩雑さが要因となっていると推測された。しかしながら基準表の変更に関しては時間と困難を要する。そのための解決方法として、従来から使用されている簿冊による管理のイメージを現在のシステムに反映させることにより現状の基準表でも円滑な運営ができる可能性が示唆された。今後は、アンケートとヒアリングにより得られた意見・要望をシステムに反映する方策を検討する必要がある。

## 参考文献

- [1] 熊本県行政書等の管理に関する条例（平成 23 年熊本県条例第 1 1 号）
- [2] 行政文書等の適正なあり方に関する提言書  
[http://www.pref.kumamoto.jp/kiji\\_4945.html](http://www.pref.kumamoto.jp/kiji_4945.html)（2015. 12. 24 参照）
- [3] 熊本県における行政文書管理制度  
[http://www.archives.go.jp/about/publication/archives/pdf/acv\\_52\\_p66.pdf](http://www.archives.go.jp/about/publication/archives/pdf/acv_52_p66.pdf)  
（2015. 12. 24 参照）
- [4] REAS（リアルタイム評価支援システム）  
<http://reas2.code.ouj.ac.jp/cgi-bin/WebObjects/top>（2015. 12. 24 参照）