

第 86 回 松江市における文書管理改善の歴史（昭和 60 年度～平成 12 年度）

- はじめに

平成 31 年（2019）3 月 28 日、松江市は「松江市文書館（仮称）整備構想」を策定しました。この構想では、これまで松江市史編纂事業等を通して行ってきた、地域に残る歴史史料（古文書等）の調査・保存・活用を継続するとともに、松江市が保有する歴史的に重要な公文書を評価・選別した上で保存し、市民の利用に供することとしています。

この構想において、公文書管理については、「公文書の発生から歴史公文書の保存に至る、「公文書のライフサイクル」を見通した公文書管理体制全体の見直しと、効率的な運営が求められています。」（「松江市文書館（仮称）整備構想」P.1）とし、「4. 松江市の公文書管理体制の見直し」と大きく一つの項目を設け、具体的な見直し内容を列記しています。中でも発生段階で全体の 4 割を超える永年保存文書が生み出されていることは、文書庫や執務室を圧迫する大きな要因となっており、適正な保存年限設定を行うことが早急に必要です。



【写真】第 1 回松江市文書館（仮称）検討委員会（2019 年 10 月 19 日）

ただ、これまでの松江市政においても、公文書を取り巻く様々な社会的事情の変化に合わせ、総務課を中心に文書管理改善の取り組みが行われてきました。その歴史が「文書管理改善検討委員会（昭和 60 年度～平成 12 年度）」と題した公文書に残されています。

文書管理検討委員会は、文書管理について必要な調査・検討を行うため、総務課を中心に松江市の行政内部に設けられた委員会です。この委員会の検討内容・経過や文書管理への取り組みに関する内容を時系列で表したのが【別表】です。

- 1. 文書管理等検討委員会の設置（昭和 60～61 年度）

松江市における文書管理改善の動きが本格化したのは昭和 60 年代頃からです。平成元年の文書管理等検討委員会資料中に「文書管理検討委員会の経緯について」と題した書類があり、ここに昭和 60 年（1985）8 月 12 日開催の第 1 回から、昭和 61 年度の第 1 回委員会までの 4 回分の検討内容と経緯が記されています。これによると、「第 2 次事務事業見直しについて松江市行財政改善検討委員会において議論された中で、年々増大する文書量の保存廃棄及び将来の情報公開等を勘案して、文書管理に関し総務課を中心に鋭意検討することとなり、プロジェクトチームとして「文書管理等検討委員会」が結成された。」とあります。

昭和 57 年（1982）に山形県金山市が日本で最初の情報公開条例を制定し、その後、次々と多くの地方自治体が情報公開制度を確立させていた時期でした。委員会は総務課長を委員長とした 9 名で構成され、第 1 回の検討委員会では、問題点の洗い出しと今後の取り組みについて決定されました。4 か月後の 12 月 24 日には第 2 回の検討委員会が開催され、島根県総務課の職員を招いて文書管理改善についての研修会が開かれました。翌昭和 61 年 2 月 24 日には第 3 回の検討委員会が開催され、「文書保存実態調査の実施」と「個人プライバシーに係る文書の適切な廃棄方法」などが検討され、3 月 10 日には松江市行財政改善委員会への中間報告書が提出されています。

昭和 61 年度に入ると、前年度の検討を踏まえて部長主管課 8 課を対象に「文書保存実態調査」が実施されました。また、ファクシミリや電子ファイル導入など新しい技術を取り入れた文書管理のあり方についても検討が始まっています。

- 2. 文書管理検討委員会の体制強化と全庁対象の保管文書実態調査（平成元～6年度）

平成元年（1989）度に入ると、ワープロの普及や個人情報の保護及び情報公開制度の研究、制度化を鑑みて、文書管理等検討委員会を「文書管理検討委員会」に改組し、委員も16名に増員、機能充実を図っています。同年6月1日に開催された文書管理検討委員会では、情報公開制度、個人情報保護制度の制度化に向けた文書の作成・保存・管理に関し、14項目にわたる多種多様な検討事項が提示されました。職員が作成する文書は「市民に公開される」という前提のもと、正確かつ簡潔に、しかもその内容が十分理解できるよう作成する必要があるとともに、市民の個人情報についてはこれまで以上に慎重な取り扱いが必要であり、情報公開に耐える文書管理制度の確立が急務であることが示されました。

そして、平成6年度頃になると、文書管理改善の動きが加速します。平成5年度末には全庁を対象にした文書管理に関するアンケートを実施するとともに、平成6年5～10月の約5カ月をかけて全庁的な「保管文書実態調査」が実施されました。これは総務課の文書庫とは別に、各課に保管されている文書の実態を把握するための調査で、結果、平成5年度発生文書5,677冊、各課常用文書7,994冊、計13,671冊の文書が保管されていることがわかりました。なお、平成5年度発生文書のうち永年保存に設定されたのは933冊で、単年度当たりの永年保存文書発生量は全体の16%程であることもわかります。当時、一般地方自治体の適正量は10%程度と見ていたようで、「松江市の場合は概して保存年限を必要以上に永く設定する傾向にある」と分析しています。この2つの調査により、当時の文書分類表や保存年限規程の難解さや分かりにくさ、文書庫への移管が進んでいないという課題が明らかとなりました。

11月には情報公開制度の実施に向けた文書管理の改善・確立が極めて重要かつ急務であるとし、文書管理検討委員会の設置要綱を整備するとともに委員構成を再度改め、新たに4課長が委員に任命されました。そして、文書管理アンケートや保管文書実態調査の結果を踏まえ、11月18日に開催された文書管理検討委員会での検討を経た後、12月には、それまでの文書分類表を見直し、文書の発生から廃棄までを一元的に管理する「文書管理表」の作成を翌平成7年4月1日から開始すると決定しました。同時に、人事や給与、予算・決算などの各課に共通する文書（共通文書）に関しては、新たにボックスファイリング方式での整理方法に統一されました。

- 3. 「松江市文書取扱規程」の制定・施行（平成 7～8 年度）

平成 7 年度までのところで、文書保存の実態把握を踏まえた文書管理表による新たな整理方法が開始され、徐々に文書管理のあり方が確立されてきました。次に着手したのが、「松江市文書取扱規程」の制定です。松江市の公文書の取扱いについては、それまでは「松江市処務規則」の中で規定され、保存年限や方法については「松江市文書保存規程」（昭和 25 年制定・昭和 49 年改正）で規定されていました。しかし、平成 9 年度の情報公開条例施行を目指していた中で、「文書事務・文書管理の重要性を考え、独立した規程として整備する必要がある」とし、平成 7 年（1995）3 月 12 日の文書管理検討委員会で検討が行われました。また、文書取扱事務の組織責任体制を確立するため、取扱規程の中で「文書取扱管理者（各課長）」と「文書取扱主任（各課庶務担当係長）」が明示されました。さらに文書の保存年限についても、それまでの「保存規程」では永年保存文書が例えば「財産に関するもの」とされていたものが、「財産の取得に関する文書」「公有財産の管理処分に関する重要な文書」「寄付又は贈与の受納に関する重要な文書」とされ、具体的な文書の例示もされました。こうして、平成 8 年 4 月 1 日、現在まで続く「松江市文書取扱規程」が施行されました。

新たな規程のもとでの文書管理には職員の意識改革が必須となり、平成 8 年 3 月に職員向けの「文書事務の手引き」が作成・配布された後、文書事務研修会や文書管理実務研修会の実施、「文書だより」の発行など、様々な取り組みが実施されています。

その一方で、増え続ける永年保存文書への対策として、公文書のマイクロフィルム化についての検討も進められ、平成 6 年 9 月には県庁所在市を対象にマイクロフィルム化実態の調査が実施されました。そして平成 7 年 7 月、「マイクロフィルム文書取扱規程」及び要綱が制定され、公文書のマイクロフィルム化が始まりました。

- 4. 情報公開制度施行後の動き（平成 10 年度以降）

平成 9 年（1997）10 月、松江市情報公開条例が施行され、松江市における情報公開制度がスタートしました。文書管理検討委員会は平成 8 年の文書取扱規程の制定以来、開催をされていませんでしたが、平成 10 年になって新たな動きが出始めます。5 月 29 日には約 2 年ぶりの委員会が開かれ、更なる文書管理改善への取り組みについて検討されています。

この頃、総務課による年 1 回の各課ヒアリングや年 2 回の各課巡回点検、個別改善指導等の実施を通して、文書保存年限の適正な設定指導や不要文書の廃棄、文書庫への移管が進められていたようです。文書管理のガバナンスが高まっていた時期といえます。そうした中で、執務室での文書の私物化や不要文書氾濫といった課題も見え、対策としてファイリング用品や文書収納什器の統一が必要とされました。また、永年保存文書のマイクロフィルム化も進められていましたが、文書庫における保存文書量は年々増加し、書架の増設をたびたび行っていました。当時は本庁別館の文書庫の他、文書庫分室（浜佐陀文書庫 1 階・平成元年利用開始）も設置されていましたが、文書が収まりきらなくなってきたようです。文書量増加の要因として、検討委員会資料中では「権限移譲による文書量の増加」や「OA化による文書量の増加」、「適切な文書引継ぎの指導強化（個別改善指導）」の 3 つを挙げています。

そこで、ファイリング用品と文書収納什器の統一や文書庫の収納量の問題を解決すべく、検討委員会のうちに小委員会を設置し、より具体的に検討を行うこととなりました。小委員会は 8 月 7 日に開催され、(1) 文書庫については増設が必要だが、場所については検討を要すること、(2) 文書収納什器の安易な購入が文書の廃棄と引継ぎを阻害し執務スペースの狭隘化を招く要因であるとし、購入制限を実施すること、(3) ファイリング用品については共通文書のみ適用していたボックスファイリングを各課固有文書についても適用すること等が検討されました。この時の文書庫の増設に関する資料中には、「文書管理改善を進めるにあたり、文書の発生から廃棄（起案→決裁→各課保管→文書庫保存→廃棄）までの流れを確立する中で、文書を文書庫に引継ぎ保存するということは、行政の継続性と安定性の確保、行政の意思の保存のために重要である。」（平成 10 年 8 月 7 日文書管理検討委員会小委員会資料 P.2～3 より）とあります。

その後、平成 10 年（1998）9 月 28 日の文書管理検討委員会での審議、市長決裁を経た後、10 月には早速、文書収納什器の購入制限実施要項が各課に通知され、翌 1 月には各課固有文書のボックスファイリングも開始しました。一方、文書庫増設については第 3 文書庫（第 3 別館（浅利ビル）1 階）が平成 12 年 1 月に整備され、使用が開始しました。

こうした中、平成 13 年 1 月 31 日、松江市情報公開審査会より「松江市情報公開条例の改正について（答申）」が出されました。これは「本市情報公開条例が施行され三年が経過する中、地方分権の本格的な移行、情報技術の飛躍的な進展、さらには情報公開法の制定などにより、本市情報公開制度を取り巻く社会情勢が大きく変化してきており、これらに対応した制度とするため条例の見直しを行いたい旨、松江市長から諮問を受け」たことによるものでした（平成 13 年 2 月 1 日文書管理検討委員会「資料」より）。文書管理についてもこの答申内容を受け、平成 13 年 2 月 1 日に文書管理検討委員会が開催され、松江市文書取扱規程の改正が検討されました。原本性のある電磁的記録を文書として規定し取り扱うとともに、「公文書作成の責務」

も明確に規定されました（「松江市文書取扱規程」第 15 条事務の処理は、文書により行うことを原則とする。）

- おわりに

以上、昭和 60 年の発足から平成 12 年度までの「文書管理検討委員会」のあゆみを見てきました。情報公開条例や個人情報保護条例の制定・施行という大きなターニングポイントにおいて、文書管理改善の動きが加速し、「文書管理検討委員会」が実効性を持つ組織として大きな役割を果たしていたことがわかります。

現在、松江市は「松江市文書館（仮称）整備構想」を策定し、国の「公文書の管理に関する法律（公文書管理法）」に基づいた文書管理を行うことを目指しています。現用文書の管理にとどまらず、評価・選別を経て永久保存される歴史公文書と、地域に残る歴史史料の保存・管理・公開も適切に行わなければなりません。また新たな文書管理の転機を迎えた今、これまでの文書管理の歴史を振り返るとともに、現在、そして将来の市民への説明責任を果たし、市政運営に活かすためのしくみを改めて構築し、確実に実行していきます。

（松江市史料編纂課副主任／小山祥子／令和元年 12 月 27 日記）