

新庁舎移転に向けた豊島区の 文書管理への取り組み

システム共通基盤を介した文書一元化へのチャレンジ

先進的文書情報マネジメントシステムを導入し、顕著な効果を出している優秀事例を称えるJIIMAベストプラクティス賞。2012年受賞事例から、ここでは自治体における文書管理の事例を紹介します。

豊島区政策経営部
情報管理課長

たか はし くに お
高橋 邦夫



区民に開かれた新庁舎をめざして

池袋駅を中心とする副都心“おばあちゃん原宿”として知られる巣鴨、6つの大学、ソメイヨシノ発祥の地など、多彩な顔をもつ豊島区。総人口約27万人、日本一の高密都市である豊島区では、区民が地域に誇りを持てることを大切にしながら、平和の希求、人権の尊重、住民自治の実現を基本理念とし、協働・共創のまちづくりを進めています。



豊島区では、新庁舎が入る南池袋二丁目A地区市街地再開発建物の起工式が2012年2月に行われ、新築工事がスタートしました。

新庁舎は質の高い区民サービスを提供する拠点として、また、区民生活の安全を守る防災の拠点として機能するとともに、文化創造都市、環境都市、福祉増進都市、生涯健康都市、教育都市のシンボルとして将来の都市づくりの先導役を果たします。

豊島区では区民に開かれた庁舎を目指して、区民に対して新庁舎移転後の姿を提示しています。そこには「総合窓口」「福祉総合フロア」「災害対策ゾーン」「見通しがよい執務空間」といったキーワードが並んでいます。

「総合窓口」とは、区民利用が多い申請や届け出の窓口を集約し、区役所を訪れた区民が必要となる複数の手続きを、一つの窓口で短時間かつ効率よく済ませることを実現する窓口です。「福祉総合フロア」では、子育てや福祉に関する部署を同じフロアに配置し、来訪者が何を悩んでいるのかを的確に判断し、専門性の高い職員につなぎ、プライバシーに配

慮しつつも、何度も同じ話しをしなくても済むことを実現します。「災害対策ゾーン」では、災害発生時に寄せられた情報を一元管理し、迅速な初期対応や区民への情報提供を可能とする仕組みを作ります。「見通しがよい執務空間」は来訪者が訪れやすく、職員にとってもよりコミュニケーションが計れるよう、柱や壁、キャビネットを極力排除した事務室空間を実現することです。

これらの機能を実現するためには、「情報の一元化」が必須となります。残念ながら数年前までの職場環境では、紙の情報が山積みとなり、パソコンやファイルサーバ内にも情報が溢れていました。2010年に実施した職員アンケートでは、約8割の職員が「他人が担当している業務文書について『すぐに取り出せない』」と回答しています。

その当時の豊島区の文書管理は、個人単位での管理となっていました。これはまさに「公文書の私物化」であり、このことにより「執務環境の悪化」や「引き継ぎの不徹底」「担当者不在による区民サービスの低下」など組織力の低下に陥っている状況にありました。

豊島区が構築した総合文書管理システムとは

公文書の私物化を排除し、文書情報の一元化を実現するため、豊島区では2009年7月より文書管理システムを導入し、運用を続けています。

企画構想段階で、先行導入した多くの自治体から、「文書管理システムを導入したもの、電子化が思ったほどには進んでいない」という情報を得ました。多くの経費や人員を投入したにも関わらず、「使い勝手が悪い」「二重処理になる」などといった理由から、システムを用いずに、自分勝手なルールで文書の管理をしている所属が多数出現したことが原因とのことでした。

このことから、調達段階で「通常の文書管理システムにプラスαの機能を付加する提案」を求めました。

一方で、「豊島区行政情報化実施計画」

の中で「システム共通基盤」という構想に基づいてシステムを調達することが決定されました。この計画は、主管部門にとって「最適」と思われるシステムを個別調達したことによるデータや資産の分散といった状況を回避するため、同じ基盤（ネットワークやパソコン、職員認証など）の上に情報システムを再構築していくことを目指したものです。

文書管理システムの構築もこの方針に従い、「庁内のネットワーク上で稼働している事務処理用のパソコンでシステムを扱うこと」「インターネットやLGWANといった外部のネットワークと連携が取れるシステムであること」「財務会計システムや住民情報を扱うシステムとも連携を取れるシステムであること」を求めるとしました。

そのような状況の中、『起案文書を作成した後、一度パソコンに保存して、それから文書管理のプロセスに乗せるため

に別のシステムに入れ直すという、一般的な文書管理システムに見られる問題点を解消させる』『起案文書の原本性を確保し、作成した文書をそのままフローに乗せて活用できるシステムを実現する』との提案を受け（図1参照）、このようなシステムであれば、業務が効率化し、電子化率の向上につながるのではないかと考えました。

業者選定後、1年の構築期間を経て豊島区では「手作業で行っていた起案から保存までの業務を、ただ単にパソコンに置き換えるだけ」のシステムではなく、「従来からパソコンで行ってきた資料作成から決定後の施行や文書の再活用までをシームレスにサポートできる」システム、名付けて“総合文書管理システム”の運用を開始させました。

経営層の積極活用により 電子化率99%を達成

共通基盤を介してパッケージシステムを利用することや、メールやポータルサイトなどの既存のシステムとの連携を要したことなどから、運用当初はヘルプデスクの電話が鳴りやまない状態でしたが、利用開始から半年後には電話も鳴り止み、運用開始から1年経った時点での統計で、パソコン配置がされていない職場を除くほぼ全ての文書、「起案文書の電子化率99%を実現する」といった成果を上げました。

電子化率99%を達成できたポイントはいくつかありますが、まず1つには、通常の文書管理パッケージよりもシステム化範囲を広げ、既存のアプリケーションと連携させることによって、意思決定

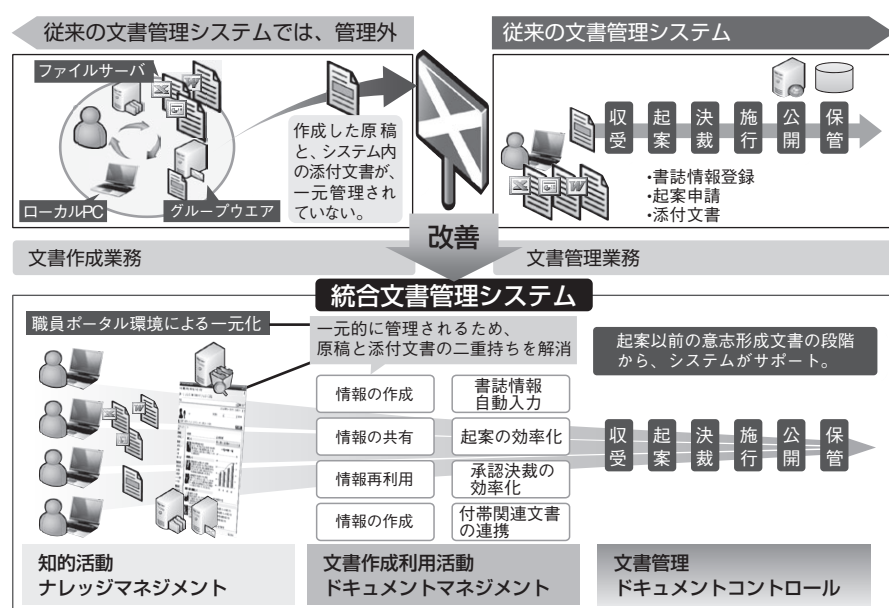


図1 豊島区が構築した統合文書管理システム



の初期段階から実施段階まで、一元的に管理できるようにしたことが挙げられます。職員が作成し、確定した資料がそのまま登録できることや、メールに添付されてきた文書を受領文書の添付文書にそのまま登録できること、さらには意思決定された文書が、そのままメールやポータルサイトに登録できることなど、職員にドキュメントの二重管理をさせないシステムになっていることが大きいと思います。

それでもう一つ。これがとても重要なことなのですが、区長をはじめとする三役、部課長が率先して、このシステム活用を推進しているということが挙げられます。

余談ではありますが現在、区長、副区長、教育長のスケジュールはすべてOutlookの予定表に書き込まれ、庁内に公開されています。管理職はスケジュール内容が見てとれますし、一般職員でも空き時間検索ができ、区長（秘書）に対し、会議への出席依頼がメール送信できます。これに習い85人全ての管理職員がスケジュールを入力し、庁内公開していることから、豊島区では、トップの姿勢により、システム共通基盤が有効活用されていると断言いたします。

一般的に業務をシステム化することで、省力化やペーパーレス化、スピードアップなどが実現することは容易に想像ができます。しかしながら、「新たな仕組みを覚える」とこととの対比により、効果を見い出せないという結論をする職員が出る可能性があります。そこで今回の導入に当たっては、「皆さんが最初に苦労することで、数年後には資料の再活用や報告書の削減が実現され、透明性が広がり、

今よりも何十倍もの効果が表れてくる」と訴えました。2011年に実施した効果測定では、年間3万回以上の文書検索や過去のデータの再活用がなされており、電子化が進んだ理由には、職員がその点を理解したことも一因だと思います。

紙媒体の既存文書管理の取り組み

総合文書管理システムの導入とその成果により、2009年7月以降の意思決定を伴う文書情報についてはペーパーレス化と一元化が図られつつありますが、一方でシステム導入前の文書や文書管理システムで扱わない文書情報については、未だ紙媒体で存在しているものが多数あります。

新庁舎移転に伴う調査では、移転対象部署の紙文書量は、事務室内だけで約9,200fm（ファイルメーター）、文書倉庫などを含めると18,000fmもの量となりました。職員一人当たりの平均量で考えても事務室内だけで7.6fmとなり、机の引き出しに入りきらない紙文書が書棚や机上に所狭しに積まれている状況が目につかぶと思います。

これらの中には、保存年限により新庁舎移転までには廃棄される文書が少なからずあるものと思いますが、このような状態で新庁舎に引っ越しをするのであれば、新しいオフィスも、紙文書で溢れかえってしまうのが容易に想像できます。前半で述べました「見通しがよい執務空間」という新庁舎でのキーワードを実現するためにも、紙媒体の既存文書を整理することは避けて通れない業務となりました。

そこで2011年度にモデル事業として、

住民記録や戸籍の窓口職場である「区民課」と介護サービスの窓口職場である「中央保健福祉センター」、さらには道路維持管理職場である「道路整備課」の3課を対象に紙媒体の文書を整理しました。

内容としては、各係から担当者を選出し、従来から文書管理規則で規定されている「ファイル分類表」を見直し、その基準を細分化しファイルキャビネットに見出しとガイドを設けます。職員は自分が持っている文書が、共用文書であるのか私物の文書であるのかを判断し、共用文書であった場合にはファイル分類表のどれに該当するかを当てはめ、ファイルキャビネットの所定の場所に保存します。

この作業を全ての職員が徹底して行うことで、職場内の重複文書が見つかるだけでなく、自分が持っていた文書の原本がいつでも探し出せるようになり、安心して廃棄できるという効果が現れます。

さらには、共用文書の情報のうち文書名や保存場所などを総合文書管理システムに登録することで、文書管理システムの検索機能で紙媒体の文書も探し出すことができるようになり、紙文書・電子文書の区別をすることなく、文書事務全体の検索性が向上します。

モデル事業の結果、区民課のような住民からの申請書が大半を占める職場では削減率が低かったものの、他の2つの職場では30%程度の文書が削減できました。一元化という面でも大変効果が上がったことから、2012年度と2013年度の2年間で新庁舎に移転する全ての職場で、ファイル分類表に従ったファイリングシステムの再構築を実施し、紙媒体の文書整理を行います。2014年度には新庁舎に移転しない職場でも同様の取り組みを

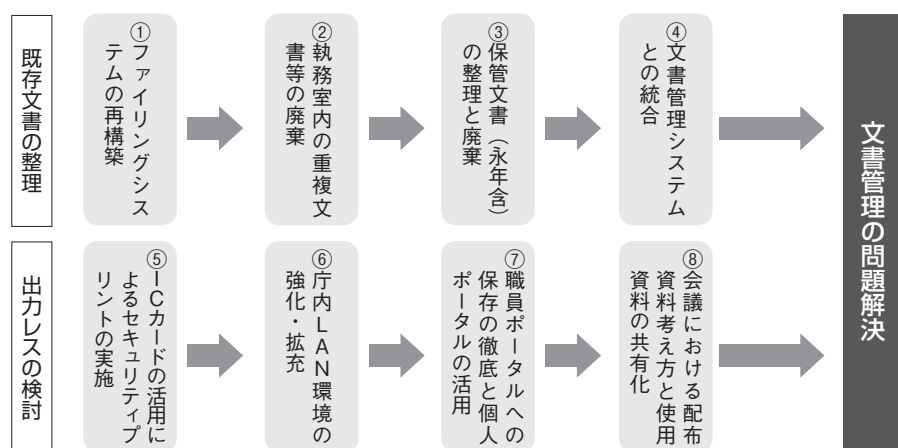


図2 豊島区の取り組み

実施して、全庁で文書の一元化を実現する予定です（図2参照）。

文書管理システムによる職員のワークスタイル改革

総合文書管理システムによる「出力レス」とファイリングシステム再構築による「既存文書の一元化」により、新庁舎に移動する紙媒体の文書量は大幅に削減するものと見込んでいます。

仮に事務室内の約9,200fmの紙媒体の文書を3段キャビネットに収めるとすると、3,680台のキャビネットが必要で、設置面積は2,980㎡となります。現在の取り組み（電子化・重複文書の廃棄）によ

り6割の文書を削減した場合には、1,472台のキャビネットに収まり、1,192㎡の設置面積で済むこととなります。キャビネットが1台7万円とすると2,200台分1億5,400万円の経費が不要となりますし、1,800㎡分の設置面積が不要となることで、建設経費換算では6億円以上の効果が出ることとなります（図3参照）。

また、文書情報が一元化することで、検索性が向上します。年収500万円の職員が毎日10回程度文書検索をしている（事務職としては一般的）と仮定し、そのような職員が1,200名程度存在し、検索速度が1回あたり約1分短縮したとすると、区役所全体で年間1億2,500万円のコストが削減されることとなります。

さらには日常の管理業務において、過去の情報が一つの基盤上に存在することで、例えばアスベスト建材や事故の起きたエレベーターなど、新たな問題が発生した時でも、調査にかかる時間を大幅に減らすことが可能となります。アスベストが社会問題となった時に、多くの自治体で多額の費用をかけて施設の調査を行いました。情報管理がしっかりとされていた自治体では書類の再点検だけで済んだことを考えると、その効果は多岐にわたるものだと考えられます。

これらのことから、文書管理をシステム化することは、省資源化や省スペース化といった一般的に考えられている効果以上の副次的な効果が現れます。

豊島区ではシステム共通基盤の上で文書管理システムを動かすために、ルール整備と体制整備を行いました。さらには財務会計システムとの連携や全ての職員が同じ仕様のパソコンで各自の仕事が進められるよう、ツールの整備も行いました。

このような一つ一つの積み重ねが想定以上の成果を生み出すこととなり、この度の「ベストプラクティス賞」の受賞に繋がったものと思います。しかしながら私は、この度の受賞は褒賞ではなく、奨励だと受け取っています。

豊島区がシステム共通基盤を活用した新たなワークスタイルを見出し、新庁舎が外観だけでなく区民サービスや執務空間でも「日本一」になれるよう、これからも情報一元化を進めていきます。今回の受賞が「日本一」になるためのエールであると受け取り、全庁挙げて取り組んでいきたいと思っておりますので、ご注目ください。

■現状文書量 約 9,200fm		fm：ファイルメーター。オフィスでの保管文書量を把握する単位。 1 fmは通常の紙文書を1 m積み上げた量を指す。
現状試算	仮に3段キャビネットで積算 3段キャビネット(2.5fm)×3,680台 現状必要保管スペース 2,980㎡(0.81㎡/台)	
削減後試算	現状文書量から削減率60%とすると削減後文書量 9,200fm×40%=3,680fm 3段キャビネット(2.5fm)×1,472台 削減後必要保管スペース 1,192㎡(0.81㎡/台)	
削減効果	・保管スペース 1,788㎡(建築費用換算 6.26億円) ※建築費用 350千円/㎡ ・収納家具購入費 約1.5億円(定価7万円換算)	

図3 紙文書の削減によるコスト効果