

県民生活・土木交通常任委員会 資料5-3
平成28年(2016年)10月5日(水)
県民生活部県民活動生活課県民情報室

未来に引き継ぐ新たな公文書管理を目指して（方針案）

平成28年(2016年)9月

滋 賀 県

目次

1	方針策定の経緯	2
2	滋賀県の現状と課題および今後の方向性	4
	(1) 歴史的文書の利用請求権	4
	(2) 統一的な管理ルール確立	4
	(3) 公文書の作成義務と作成基準	6
	(4) レコードスケジュール	7
	(5) 移管と廃棄	7
	(6) 地方機関等の歴史的文書	8
	(7) 歴史的文書の利便性の向上と情報提供の充実	8
3	新たな公文書管理導入に向けての諸準備（工程表）	10

1 方針策定の経緯

本県は、幸い、戦災や大規模災害を受けず、全国的にも貴重で価値の高い歴史的文書（明治期から昭和戦前期までの9,068簿冊、約75万件〔滋賀県指定有形文化財〕）を保存しているとともに、戦後期以降においても、滋賀県政、滋賀県民の足跡を記す様々な公文書を保存しています。

平成20年6月に、「滋賀県公文書保存活用検討懇話会・提言」（平成18年11月）に基づき、県政史料室を開設し、明治期から終戦までに作成された公文書で、歴史的資料として特別に管理している文書を「歴史的文書」と位置付け、県民の皆さんに利用していただく環境を整えてきました。

しかし、現用文書については情報公開条例に基づいた公開請求権が認められていますが、歴史的な文書については利用請求権が認められておらず、県民の知る権利を保障する上では、不十分な状況にあると考えられます。

また、各機関の文書管理に関する規程に移管の手続規定がなく、最長30年保存や現用文書から非現用文書への継続的な移行についての統一的な規定がないため、昭和戦後期以降の公文書の歴史的な文書への移行が進んでいないという課題があります。

県政史料室については、位置付けや役割が不明確であるため、保存、閲覧、調査研究の業務等が担える法的な枠組みや体制を整備することが求められています。

国においては、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、平成23年4月から施行されました。この法律は、国の行政機関および独立行政法人等を対象として、文書の作成、保存、保存期間満了後における移管・廃棄などについての統一的なルールを定めるとともに、地方公共団体においても、法律の趣旨にのっとり、その保有する文書の適正な管理に関して必要な施策を策定し、実施するよう求められており、都道府県では4県が条例を制定しています。

また、昭和63年に、公文書館法（昭和62年法律第115号）が施行され、国および地方公共団体は、歴史資料として重要な公文書等の保存および利用に関し、適切な措置を講ずる責務を有すると定めており、そのための施設である公文書館は、36都道府県で設置されています。

このため、本県における新たな公文書管理および歴史的な文書の保存活用を図るため、平成27年7月に「滋賀県公文書管理に関する有識者懇話会」を設置し、この有識者懇話会での議論も踏まえ、「未来に引き継ぐ新たな公文書管理を目指して（方針案）」を策定しました。

今後は、条例等新たな公文書管理ルールの整備に向けて、各執行機関等との調整を進め、権衡を失しないよう、また、県全体で実現できるよう、取り組んでいきます。

【公文書管理法のポイント】

- (1) 統一的な管理ルールを法定化
 - ◆ 行政機関等における現用文書の管理と国立公文書館等における非現用文書の管理について同一の法律で規律
- (2) レコードスケジュールの導入（移管制度の改善）
 - ◆ 移管の円滑化を図るため、専門家のサポートを受けながら、歴史資料として重要な文書の評価・選別をできるだけ早期に行う仕組みを導入
- (3) コンプライアンスの確保
 - ◆ 行政機関の長から内閣総理大臣への行政文書の管理状況についての定期報告を義務付け
- (4) 有識者・専門家の知見を活用
 - ◆ 外部有識者から構成される公文書管理委員会を新設。政令、特定歴史公文書等の利用に係る不服申立て、特定歴史公文書等の廃棄、公文書等の管理についての勧告等を調査審議
- (5) 歴史公文書等の利用促進
 - ◆ 利用請求権の新設と不服申立て制度の整備、積極的な一般利用の促進

【都道府県の公文書管理に関する規程の制定状況】

島根（平23.3）、熊本（平23.3）、鳥取（平23.10）、香川（平25.3）の4県が公文書管理条例を制定

上記以外の都道府県の文書管理規則・規程は、規則16、訓令27で、滋賀県は訓令

【公文書館法が定める公文書館】

- (1) 保存、閲覧、調査研究を目的とする施設
 - ◆ 歴史資料として重要な公文書等の保存、閲覧、調査研究を、単に業務として行うのではなく、これらの三つの業務を行うことを目的とする施設
- (2) 館長および専門職員の配置
 - ◆ 統括責任者としての館長、歴史資料として重要な公文書等についての調査研究を行う専門職員その他必要な職員を配置
- (3) 国または地方公共団体による設置
 - ◆ 国または地方公共団体が設置と設置主体を明確化
- (4) 地方公共団体による場合は、条例による設置
 - ◆ 地方公共団体の設置する公文書館は、究極的に住民の福祉を増進するための施設であり、地方自治法の公の施設としての性格を有しているため、設置に関する事項を条例で規定

【都道府県の公文書館の設置状況】

全国の都道府県の公文書館の設置根拠は、条例30、規則3、要綱3で、滋賀県は未規定

2 滋賀県の現状と課題および今後の方向性

(1) 歴史的文書の利用請求権

国や公文書管理条例の制定4県においては、特定歴史公文書の利用請求権を認めており、国民や県民の利用に関して、法令上の手続的保障がされています。

このため、利用請求に対する処分（利用決定等）または利用請求に係る不作為について不服のある者は、行政不服審査法による審査請求をすることができ、裁決にあたっては、第三者機関（公文書管理委員会、情報公開審査会等）への諮問手続が導入されています。

滋賀県では、現在、歴史的文書について、県民の利用に関する手続的保障に配慮するため、歴史的文書の閲覧等に関する要綱（5条）において、異議申出の仕組みを設けていますが、利用請求権までは認められておらず、県民の知る権利を保障する上では、不十分な状況にあると考えられます。

【本県の今後の方向性】

県は、過去や現在の県政の諸活動について、現在だけでなく、未来を生きる県民に対しても説明責務を有しています。公文書を管理・保存することによって、県民の「知る権利」を保障し、「説明責務」を全うするために、また、歴史的文書の利用を具体的権利として位置付け、より透明性の高い利用手続を保障するために、利用に関する定めは、内部規律である現在の要綱から条例等に改めることを検討します。

歴史的文書の利用を具体的権利として位置付け、行政不服審査法に基づく審査請求を可能とし、より透明性の高い利用手続を保障するとともに、裁決にあたっては、第三者機関への諮問を検討します。

(2) 統一的な管理ルール確立

文書管理と情報公開制度は、車の両輪とも言われており、情報公開条例は、知事以外の実施機関（知事、議会、各行政委員会、監査委員、警察本部長、公営企業管理者、病院事業管理者、県立大学）を含めた共通のルールで定めているのに対して、文書管理は、各機関でそれぞれ規定を定めており、統一的な運用がされていません。

各機関の文書管理の規定には、公文書を作成し、または取得してから廃棄するまでに行う一連の手続を定めたものはあるものの、歴史資料として重要な公文書の取扱いについては、定めていません。知事部局においては、現用文書は「滋賀県文書管理規程」で、非現用文書（歴史的な文書）は「滋賀県歴史的な文書の閲覧等に関する要綱」等で、それぞれの管理を別々に規定しています。

機関	文書管理に関する規程	対象文書	
		現用	非現用
知事	滋賀県文書管理規程	○	
	滋賀県歴史的文書の閲覧等に関する要綱 滋賀県公文書の収集および保存に関する要領		○
議会	滋賀県議会事務局規程	○	
教育委員会	滋賀県教育委員会事務処理規程 滋賀県立学校事務処理規程	○	
選挙管理委員会	滋賀県選挙管理委員会規程	○	
人事委員会	滋賀県人事委員会事務処理規程	○	
監査委員	滋賀県監査委員事務局の組織および運営に関する規程	○	
公安委員会	滋賀県公安委員会文書管理規則	○	
警察本部	滋賀県警察における文書の管理に関する訓令	○	
労働委員会	滋賀県労働委員会事務局事務処理規程	○	
収用委員会	滋賀県収用委員会事務局規程	○	
海区漁業調整委員会	琵琶湖海区漁業調整委員会庶務規程	○	
内水面漁場管理委員会	滋賀県内水面漁場管理委員会庶務規程	○	
企業庁	滋賀県企業庁文書管理規程	○	
病院事業庁	滋賀県病院事業庁文書管理規程	○	
県立大学	公立大学法人滋賀県立大学文書管理細則	○	

また、これまで公文書は、情報公開条例により定義されていましたが、今後は、非現用となった歴史的な文書も包含した新たな定義が必要となります。

滋賀県では、情報公開条例によれば「公文書」は、文書、図画、写真、電磁的記録をいうとしています。

このうち、電磁的記録は、映像や音声など直観的で理解しやすい情報も含まれることから、最近、様々な形で利用されています。国や公文書管理条例の制定4県においても、図画、写真、電磁的記録は、文書と同様に文書管理の対象となっています。

しかし、電磁的記録を利用可能な状態で保存していくためには、時の経過にあわせて、記録媒体や再生機器を維持・更新する必要があるなど、多くの課題があります。

【本県の今後の方向性】

公文書を、将来にわたって適切に保存し、県民をはじめ多くの人々の利活用に供するため、公文書管理法の趣旨を踏まえ、現用文書から歴史的な文書へと移行するという公文書のライフサイクルに沿った新たな公文書管理の制度構築を目指します。そのためには、現用および非現用

文書のライフサイクル全体について、県全体で統一的な文書管理ルールを導入することが望ましいと考えられます。

また、現用文書と県民情報室（県政史料室）が管理する非現用文書を統一的に規律し、県民情報室（県政史料室）において利用請求できる対象文書を明確化するため、現用文書と非現用文書の総称や歴史的資料として重要な文書について、定義する必要があります。

今後、電磁的記録による公文書の増加を踏まえ、その利便性等を将来に受け継いでいくため、電磁的記録による公文書の適切な管理・移管・保存等についても検討していきます。

(3) 公文書の作成義務と作成基準

県の諸活動を県民に説明する責務を果たし、適正で効率的な県政運営を進めるためには、経緯も含めた意思決定に至る過程や事務・事業の実績を合理的に跡付け、または検証することができるよう公文書を作成することが重要です。

国は、公文書管理法において、文書の作成義務を課すとともに、作成すべき文書の類型を定めており、他の都道府県でも、10団体（条例4、規則2、訓令4）が、文書の作成義務の明確化を行っています。（平成27年6月・新潟県調査）

滋賀県では、知事部局においては、文書管理規程（訓令）で「事務は、原則として公文書により処理しなければならない」という事務処理の原則を定めているだけで、文書の作成基準はありません。このため、どういった時にどのような文書を作成し記録するべきであるかという点については、各機関がそれぞれの運用を行っており、県全体として統一が図れておらず、意思決定に至る過程や事務・事業の実績など、県民への説明責務を果たすにあたって必要な文書が作成されないおそれがあります。

【本県の今後の方向性】

国、条例制定4県と同様、経緯も含めた意思決定に至る過程や事務および事業の実績を合理的に跡付け、または検証することができるよう公文書の作成義務や作成基準を定めることを検討します。

【参考】公文書管理法

第4条 行政機関の職員は、第1条の目的の達成に資するため、当該行政機関における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、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、次に掲げる事項その他の事項について、文書を作成しなければならない。

- (1) 法令の制定又は改廃及びその経緯
- (2) 前号に定めるもののほか、閣議、関係行政機関の長で構成される会議又は省議（これらに準ずるものを含む。）の決定又は了解及びその経緯
- (3) 複数の行政機関による申合せ又は他の行政機関若しくは地方公共団体に対して示す基準の設定及びその経緯
- (4) 個人又は法人の権利義務の得喪及びその経緯
- (5) 職員の人事に関する事項

(4) レコードスケジュール

国や公文書管理条例の制定4県においては、各団体の基準に基づき、保存期間が満了したときの措置（移管・廃棄）を保存期間満了前に定めておくことになっています。

滋賀県においては、保存期間満了後に、廃棄対象となった本庁文書庫内の公文書について、県民情報室長が「廃棄」か「県民情報室（県政史料室）で保存」かを判断し、歴史的価値を有すると認められるものを歴史的文書として選別収集しています。

現在は、文書を保有していた各機関では、当該文書を歴史的文書として取り扱うことについての関与はなく、全て県民情報室が判断を行っています。

【本県の今後の方向性】

廃棄か歴史的価値を有するかどうかの判断は、最も内容を熟知している文書の作成機関が、行うことが最も適切であり、保存期間満了前のできる限り早い時期に、文書を保有していた各機関が、個々の文書ごとに「廃棄予定」か「県民情報室（県政史料室）に移管予定」かを判断するレコードスケジュール（公文書移管・廃棄計画）の導入を検討します。

また、レコードスケジュールの導入に当たっては、歴史的文書の移管作業がスムーズに行われるよう、歴史的文書の判断基準を定めることとします。

【参考】行政文書の管理に関するガイドライン

…以下の【Ⅰ】～【Ⅳ】のいずれかに該当する文書は、「歴史資料として重要な公文書その他の文書」に当たり、保存期間満了後には国立公文書館等に移管するものとする。

- 【Ⅰ】 国の機関及び独立行政法人等の組織及び機能並びに政策の検討過程、決定、実施及び実績に関する重要な情報が記録された文書
- 【Ⅱ】 国民の権利及び義務に関する重要な情報が記録された文書
- 【Ⅲ】 国民を取り巻く社会環境、自然環境等に関する重要な情報が記録された文書
- 【Ⅳ】 国の歴史、文化、学術、事件等に関する重要な情報が記録された文書

(5) 移管と廃棄

県政の諸活動を県民に説明する責務について、現在のみならず将来の県民に対して全うするには、公文書を適切に保存するとともに、非現用となった公文書で歴史資料として重要なものは、適切な時期に、県民情報室（県政史料室）等へ移管される必要があります。

国や公文書管理条例の制定4県においては、保存期間が満了した公文書について、歴史的資料として重要なものは、公文書館または知事へ移管することを規定しています。

滋賀県においては、永年保存規定があることによって、歴史資料として重要な公文書の多くは、現用文書として永年保存されているため、歴史的文書へと移行していません。これらの永年保存文書は、時の経過を考慮した利用制限がなされないため、県民が利用するには不十分な状態にあります。

また、公文書の廃棄について、国や公文書管理条例の制定4県においては、文書管理に最終的な責任を負うのは、行政機関の長であることから、行政機関の長が義務を負うこととなって

います。条例上の手続ではありませんが、鳥取県と熊本県においては、廃棄前に廃棄簿冊の一覧を公表し、県民からの意見募集が行われています。

滋賀県においては、各課長および所属長が、公文書の廃棄を行うものとしています。

【本県の今後の方向性】

現用文書のまま永年保存する規定を見直し、全ての現用文書は最長30年の有期限保存とするとともに、歴史的文書へ移行後は、県民の利用に供する非現用文書として、県民情報室（県政史料室）で永年保存することとします。

ただし、当初設定した保存期間の満了後も引き続き現用文書として保存しなければならない場合は、各実施機関の長が保存期間を延長することができるよう検討します。

保存期間が満了した文書のうち、レコードスケジュールで移管と設定されているものについては、文書作成機関から知事（県民情報室等）に移管するよう定めます。

また、レコードスケジュールで廃棄と設定された文書についても、保存期間満了時に、歴史的価値を有すると知事（県民情報室等）が認めたものは、知事（県民情報室等）に移管することができるよう定めていくこととします。

より透明性を高めるために、県民情報室での選別収集（歴史的文書への移管）の明確な位置付けや廃棄リストのホームページでの公表など、県民のチェックが行われるよう検討します。

(6) 地方機関等の歴史的文書

現在、県民情報室（県政史料室）では、本庁文書庫で保存されていた明治から戦前までの文書および戦後のGHQ関連の文書を歴史的文書として利用に供しています。

地方機関等の公文書については、現在、それぞれの機関で保存・管理されており、それらの中にも歴史的に価値が高い公文書（糸賀一雄氏関係など）があるものの、歴史的文書への移行ができていません。

【本県の今後の方向性】

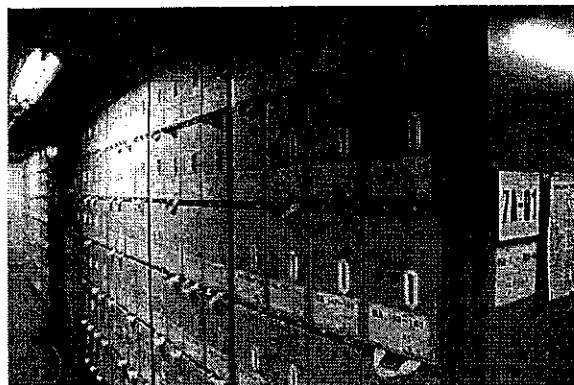
地方機関等が保有する公文書のうち歴史的価値を有する文書については、県民情報室（県政史料室）に移管し、一元的に利用に供することが適切であると考えられるため、地方機関の歴史的文書を正確に把握するとともに、県全体として歴史的文書の適切な管理体制の整備を目指します。

(7) 歴史的文書の利便性の向上と情報提供の充実

県民情報室（県政史料室）では、滋賀県歴史的文書の閲覧等に関する要綱および歴史的文書の閲覧等事務処理要領に基づき、歴史的文書を利用に供しています。県政史料室は、歴史資料として重要な公文書等の保存、利用に供するために設けていますが、設置に関する規定はありません。

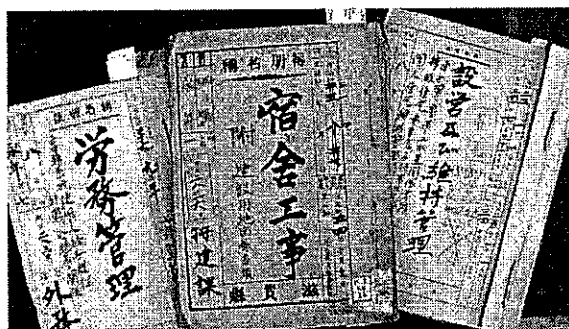
県政史料室は、現在、県民情報室執務室の中にあるため、現用文書管理担当と非現用文書管

理担当が同じ組織にいるメリットを生かした一体的な管理を行っています。現用文書と非現用文書が、同一の書庫で保存されているため、最小限の移動で現用文書から非現用文書への移行を行うことができます。



現在、3人の歴史的文書担当嘱託員が歴史的文書の閲覧申請やレファレンス等の対応にあたり、申請された文書の利用の可否を検討したうえで提供しています。

また、県政史料室の展示スペースで、年間を通して約6テーマの企画展示を行っているほか、歴史的文書（明治期～昭和戦前期、9,068簿冊）の簿冊目録および件名目録を提供していますが、歴史的文書の利便性向上や情報提供の充実を目指して、情報発信や調査研究などの機能について、より強化を図る必要があります。



現在、戦後の公文書（戦後～昭和56年、10,578簿冊）について、平成30年度の完成を目指して、目録整備を進めていますが、そのうちGHQ関係文書（154簿冊）については、文書件名目録が完成したため、情報公開審査会への諮問を経て、平成27年6月15日から、「歴史的文書」として閲覧可能としました。

今後は、GHQ関係文書以外の戦後の公文書についても、歴史的文書として利用できるよう、手続の早急な整備が求められています。

【本県の今後の方向性】

歴史的文書の保存活用を図るためには、文書の適正な保存管理機能、利用者の閲覧、レファレンス機能、所蔵文書に関する研究機能、さらにはこれらの情報発信機能として、企画展示やデジタルアーカイブなどが求められているため、こうしたサービスの向上や情報提供の充実を図ります。

- (1) より多くの情報量に対応可能であり、容易に文書の検索ができ、かつ国立公文書館や県内外の公文書館等との連携を見据えた検索システムの導入を検討します。また、全国の動向を注視しながら、将来的には、デジタルアーカイブ・システムで提供できるよう、公開

する資料の優先順位を勘案して、資料のデジタル化を計画的に進めていきます。

- (2) 県の各実施機関および県内外の公文書館等と連携しつつ、情報発信の強化を図り、展示内容や資料紹介について、インターネット等での公開の充実に努めます。紙媒体および電子媒体で一般向けの情報紙を発行し、企画展示や講演会の案内を行うとともに、資料紹介の記事や過去の展示内容を掲載します。
- (3) 公文書管理制度の確立等に伴い、利用申請業務に加えて調査研究・保存・普及・デジタル化業務など、専門職員が担うべき職務範囲が拡大することが見込まれるため、多様な知識を有する職員の採用や業務・研修を通じた人材の育成など、体制の整備を図ることを検討するとともに、その役割を担えるよう、県政史料室の位置付けや役割の明確化を図ることを検討します。

3 新たな公文書管理導入に向けての諸準備（工程表）

「公文書管理に関する有識者懇話会」での意見交換を踏まえ、適切な公文書の管理と歴史的に重要な公文書の保存と利用促進を図るため、県全体で実現できるよう、各執行機関等との調整を進め、公文書管理条例等新たな公文書管理ルールを整備に向けて、取り組んでいきます。

平成28年10月～3月	条例・規則素案の検討、歴史的文書の利活用策の検討
平成29年度	県民政策コメントの実施、条例案を議会に提出
平成30年度	新しい公文書管理ルールへの移行準備
平成31年度	新しい公文書管理ルールの実施

