

「滋賀県公文書等の管理に関する条例要綱案」に対して提出された意見・情報とそれらに対する滋賀県の考え方について

1 県民政策コメントの実施結果

平成30年11月14日(水)から平成30年12月13日(木)までの間、滋賀県民政策コメントに関する要綱(平成12年滋賀県告示第236号)に基づき、「滋賀県公文書等の管理に関する条例要綱案」についての意見・情報の募集を行った結果、18人・1市から29件の意見・情報等が寄せられました。

これらの意見・情報に対する滋賀県の考え方は次のとおりです。

なお、取りまとめにあたり、提出された意見・情報の一部は、その趣旨を損なわない範囲で内容を要約したものとなっています。

項目	個人	市
1 総則(第1章関係)	4件	0件
2 現用公文書の管理(第2章関係)	11件	1件
3 特定歴史公文書等の保存、利用等(第3章関係)	3件	1件
4 審査請求(第4章関係)	0件	0件
5 人材育成(第5章関係)	2件	0件
6 雑則(第6章関係)	1件	0件
7 その他	1件	0件
上記の合計	22件	2件
8 施策を実施するうえで参考とさせていただく意見等	5件	0件

2 提出された意見・情報とそれらに対する滋賀県の考え方

No.	項目	意見・情報の概要	滋賀県の考え方
1 総則（第1章関係）			
1	1 (1)	【県民の知る権利の規定】 第1条の目的の条文にも「県民の知る権利を尊重する」という文言を是非入れて頂きたい。	要綱案でお示ししておりますとおり、条例案の第1条において、「県民の知る権利を尊重することが重要である」との基本的な認識を明示する考えであることから、原案のとおりとします。
2	1 (2) イ	【現用公文書の定義の解釈】 公文書管理条例の目的は、「県の有するその諸活動を現在およ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」にあり、この目的を達成するために、職員に対し、意思決定過程の文書や事務・事業の実績を合理的に跡付け、検証できるような文書作成義務を課した。そうであるならば、公文書管理条例における組織共用性の要件も、意思決定の過程も含めた県の諸活動を事後的に検証するために必要な文書を広く含むものとして解釈運用されなければならない。 しかし、いわゆる自衛隊日報問題で、防衛省は、派遣部隊自身が作成した一次資料であり指揮システムの利用者が閲覧できた日報を、「個人資料」としてした。また、いわゆる加計問題で、文部科学省は、国家戦略特区制度を活用した学部新設の認可プロセスに関する内容で、複数の部署で電子データとして共有されていた文書を「個人のメモ」としてした。いまや国の行政機関においては、組織共用性の要件の誤った解釈に基づいて公文書性を否定し、情報公開の対象から外すという恣意的な運用がなされている。 貴県においては、このような恣意的な運用がなされないよう、「意思決定の過程も含めた県の諸活動を事後的に検証するために必要な文書は組織共用性の要件を充足する」という解釈基準を、少なくとも文書管理規程において明示し、厳格に運用されることを求める。	要綱案における現用公文書の範囲は、公文書等の管理に関する法律第2条第4項に規定する行政文書や滋賀県情報公開条例第2条第2項に規定する公文書の考え方と同じです。 作成、利用、保存等の状況を総合的に考慮して、組織として利用するため所属長や決裁権者と共用されたと判断される文書は、その名称等の如何を問わず組織共用性があると解すべきことをガイドライン等に規定し、職員に周知徹底します。

3	1 (2) イ	【現用公文書の具体的例示】 現用公文書の具体的例示を公表しないのか。職員が組織的に改変および廃棄または隠蔽を行う行政機関があったが、ルールを明確にしないといけないのではないのか。	ガイドライン等において現用公文書の管理の基準を定め、その中で、県の事務のうち各所属に概ね共通する業務について、それぞれの業務のプロセスにおいて作成される公文書の類型等を例示する予定です。
4	1 (2) イ	【電子メールの公文書性】 要綱案では、職員が送受信した電子メールの取り扱いに関する具体的記述はないが、職員同士や外部の者とのやりとりの多くが電子メールでなされている実情からすれば、その取扱いについて、「メールアドレスが割り当てられた職員が送受信する電子メールは県の諸活動そのものと評価でき、職員のパソコンの記録媒体に保存されているものは、その説明責任に必要な文書として組織共用性が認められる」というような具体的な運用基準を、少なくとも文書管理規程において明示すべきである。 このような電子メールは、県の諸活動そのものと評価できるのであるから、メールアドレスが割り当てられた職員のパソコン内の送受信メールを自動保存する仕組みを構築し、一括して長期間保存管理する制度設計を採用することを求める。	現用公文書には電磁的記録で作成されたものも含まれます。御意見にあったメールアドレスが割り当てられた職員が送受信する電子メールは、要綱案に定める現用公文書の定義に当てはまるものは現用公文書として扱います。 現在、この定義に当てはまる電子メールは総合事務支援システムに入力して収受を行うこととし、このシステムにおいて公文書として管理、保存を行うこととしており、この条例が施行された後においても同様の取扱いを継続する方針です。 なお、県外部との間で送受信された電子メールについては自動的にバックアップしており、送受信が行われた年度の翌年度末まで保存します（この期間は、電子メールに個人情報も含まれることに配慮し、個人情報保護審議会の意見も踏まえて定めたものです。）。 また、庁内で送受信されるメールについては、新たに導入するシステムでは短期間で自動的に削除することとはせず、保存容量の上限に達するまで期間を定めずに保存することとなる見込みです。

2 現用公文書の管理（第2章関係）			
5	2 (1)	【文書作成に係る事案の軽微性の判断基準】 要綱案では、文書作成義務が免除される場合を「処理に係わる事案が軽微なものである場合」としているが、その具体的内容は示されず、要綱案の概要において、「事後に確認が必要とされるものでなく、文書を作成せずとも職務上支障が生じず、かつ当該事案が歴史的価値を有さないような場合」とし、「厳格かつ限定的に解釈」するとしている。これは公文書管理法第4条および国の行政文書の管理に関するガイドラインの記載（第3留意事項）に合わせたものとなっている。 しかし、公文書が住民の用に供される「公共用物」の性質を有することからすれば、事案の軽微性が職員の裁量に委ねられることで公文書の範囲が変動する取り扱いはすべきでない。したがって、要綱案の概要で記載された事案の軽微性の判断基準を、条例の文言として明確化することを求める。	要綱案の概要で示した考え方は、一例であり、現用公文書の性質や内容は多様であることから、「事後に確認が必要とされるものでなく、文書を作成せずとも職務上支障が生じず、かつ当該事案が歴史的価値を有さないような場合」との表現を条文に規定することは、かえって文言に拘束され、事例に即した判断を困難にするおそれもあるため、原案のとおりとします。なお、具体的な取扱いについては、ガイドライン等に規定し、職員に周知徹底します。
6	2 (1)	【問合せに係る記録の作成】 付度や示唆による恣意的な公文書の不作成や改変・破棄を回避するため、議員および議員関係者を名乗る者あるいは、中央省庁や他の行政機関および関係者を名乗る者からの問合せ自体の記録を公文書として作成する必要があることを明記すべきと考える。	条例の文言は原案のとおりとしますが、御意見のあった問合せを含め、重要な要望や問合せ等があったときは、記録を作成し、または取得した文書を公文書として保存すべきことを、ガイドライン等に規定し、職員に周知徹底します。

7	2 (2)	【現用公文書の整理】 要綱案では、相互に密接な関連を有する現用公文書をまとめたファイルを作成し、整理することとしている。しかし、一連のファイルにまとめることができるのは「保存期間を同じくすることが適当であるものに限る」という限定が付されている。そのため、所管課の裁量により保存期間1年未満の文書が別のファイルに整理され廃棄されるおそれが生じる。 しかも要綱案では、1年未満の保存期間の文書はファイル管理簿に記載する必要はなく、廃棄されても廃棄の記録すら残らない仕組みとなっている。 このような取扱いは、「当該実施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」に文書作成義務を規定しようとする趣旨に反するものである。 したがって、要綱案の「保存期間を同じくすることが適当であるものに限る」の文言を削除し、最も長い保存期間のものに合わせてファイルを整理する運用とすることを求める。	この規定の趣旨は、例えば条例の制定過程などの意思決定過程や事務事業の実績を合理的に跡付け、検証する上で保存すべき文書であって相互に密接な関連を有するものは、これまでは文書の保存期間が異なれば、それぞれの保存期間により保存されており、期間の経過とともにその一部が失われるおそれがあったことから、これらの一連の文書については、同じ保存期間を設定して一体のものとして保存することとしたものです。このような方針で編めつされたファイルについては、御意見のとおり、結果として最も長い保存期間に合わせて整理されるという運用になると考えています。
8	2 (2)	【資料の保存】 公文書作成に使用した資料等を保存する必要があるのではないか。 係員の作成するたたき台の資料（職員が作成していないが参照を行った資料）や見聞きしたこと（録音録画記録）を保存しないと県政の適正かつ効率的な運営がなされているか検証できないと考える。	御意見のとおり、検討において参考とした資料も含め、経緯も含めた意思決定に至る過程ならびに事務および事業の実績を合理的に跡付け、または検証する観点から保存すべき文書については、現用公文書として適切に保存する考えであり、ガイドライン等に規定し、職員に周知徹底します。
9	2 (2)	【メモ等の保存】 保存される公文書等に「調査などで使用したメモ等」は含まれるのか。いじめ問題などでは聞き取りメモを隠蔽したり、「公文書ではない」として破棄する事例があるがいかがか。	「調査などで使用したメモ等」についても、要綱案に定める現用公文書の定義に当てはまるものは現用公文書として扱います。

10	2 (2)	【保存期間を1年未満とできる文書】 「意思決定過程や事務および事業の実績の合理的な跡付けや検証に必要となるもの」について、破棄する時点では検証が必要になる案件であるのか判断が難しいと思うので、「1年未満とすることができる文書」を指定した記録を公文書として残す必要があるのではないかと。 他府県で所管事務に関する問い合わせが議員関係者を名乗る者や関係する行政機関からあったとするが「記録が無い」と回答するような案件が発生したが、当時破棄可能と判断した結果ではないかと思われる。破棄可能と判断した場合には判断した理由や判断責任者を公文書として記録する必要と、後年において「記録が無い」と回答する際には「廃棄とした判断は誤りであった」としどのような責任を負うのかを設定すべきと考える。	原案のとおりとします。 保存期間を1年未満とすることができる種類の文書であっても、意思決定過程や事務および事業の実績の合理的な跡付けや検証に必要となるものは保存すべき文書であると考えており、こうした文書を廃棄可能と判断することは問題であると考えています。 そのような判断がなされることのないよう、1年未満の保存期間の設定に係る適正な運用の考え方について、ガイドライン等に規定し、職員に周知徹底します。 一方で、県が作成し、または取得する公文書のうち、日常の業務連絡等に係るものは極めて多く、保存期間を1年未満とする文書の大半はこのような文書が占めるものと考えています。
11		【保存期間を1年未満とできる文書】 保存期間を1年未満とすることができる文書として要綱案の概要において示されている種類のうち、②定型的・日常的な業務連絡、日程表等と④所掌事務に関する事実関係の問合せへの応答に係る文書については他の情報と結びつくことで意思決定過程の跡付けや検証に必要となる場合があることから、また、⑤明白な誤り等の客観的な正確性の観点から利用に適さなくなった文書、⑥意思決定の途中段階で作成したもので、当該意思決定に与える影響がないもの、⑦保存期間を1年未満と設定することが適当なものとして業務単位で具体的に定められた事項については所管課の恣意的判断が入る余地を否定できないことから、保存期間1年未満の対象から外すべきである。 そして、1年未満の保存期間も含め恣意的な保存期間の設定がなされていないかを定期的に検証する仕組みを設けることを求める。	これらについて、その全てを保存し、あるいはいかなる文書がありどのように処理したかについて記録を残さねばならないこととすると、多大な労力を費やすこととなり、公務の効率的な執行に支障をきたすおそれがあるものと考えています。 保存期間の設定に関し定期的に検証する仕組みについては、要綱案2(7)に示すとおり、各実施機関において現用公文書を適正に管理するための体制を整備することとしていることから、その体制の中で、適正な保存期間の設定をはじめ、現用公文書が適正に管理できるようにしていきたいと考えています。

12	2 (2)	【保存期間の延長に係る第三者への意見聴取】 保存期間を延長する場合に、いかなる程度の延長期間が必要かは文書ごとに異なり、当該文書を作成した部署に一定の裁量が認められる。 しかし、他方で移管すべき文書が不合理に長期間にわたり現用公文書とされることは、文書の紛失、破損・汚損の防止という観点からも望ましくない。そこで、現用文書の保存期間の延長については、第三者機関である審議会の意見を聴くことを制度化することを求める。	現用公文書として文書庫において長期間保存することで紛失や破損、汚損につながるおそれは低いと考えられることから、第三者機関の意見を聴く対象は廃棄予定文書のみとする考えであり、原案のとおりとします。
13	2 (3)	【公文書等の電子化】 公文書等の電子化と媒体やデータ形式の変換費用の増大として見積り解消するのか。マイクロフィルム、磁気テープや光ディスクなど媒体の変化やOSや使用アプリケーションの変化により再生不能となるリスクに対して費用をかけても変換するのか。	公文書の管理システムにおいて、文書作成ソフト等のアプリケーションで作成された文書をPDF-A等の長期見読性に配慮した形式に変換して保存する等の措置を講じます。また、公文書館に移管される文書で磁気テープ等の媒体に保存されたものについても、将来的に内容が確認できなくなることを防ぐよう、適切な措置を検討します。
14	2 (5)	【現用公文書の廃棄手続】 自治体が、現用公文書を、恣意的にあるいは誤って廃棄することを防止する観点から、現用公文書の廃棄に際して、第三者機関である審議会の意見を聴く制度を採用したことは評価できる。 さらに、公文書が住民の用に供される「公共用物」の性質を有することからすれば、当該公文書を移管するか廃棄するか判断に住民の意見を反映させるべきである。そこで、条例に廃棄予定文書の目録をホームページ上で公表した上で、県民の意見を聴く制度を設けることを求める。 目録を整備さえすればそれをウェブサイトに掲載することは容易であるし、県民の意見を聴く手続もさほどの手間はかからない。現に鳥取県や相模原市では住民の意見を聴く制度が設けられており、条例化するのに障害はないものとする。	要綱案において審議会の意見を聴くこととしているのは、第三者の意見を聴くことによりその透明性を確保しようとするものであり、御意見にある「ホームページ上に公表した上で、県民の意見を聴く制度」と同じ趣旨のものと考えています。 また、県民の方に対しては、随時、ホームページ上で現用公文書の廃棄予定等を確認できる形で、目録（ファイル管理簿）を公表する考えであることから、原案のとおりとします。

15		【廃棄手続の効率的な運用方法】 廃棄予定文書の第三者機関への意見聴取については、廃棄に至るまでのプロセスが多く、事務手続も煩雑と考えますが、効率的な運用のための方策はありますか。	廃棄予定文書の第三者機関への意見聴取については、職員による意見の付記や要請に応じた説明の実施などの手続が生じますが、公文書の管理システムによる処理を行うほか、先行している自治体の例も参考にして、効率的な運用方法を検討します。
16	2 (7)	【コンプライアンスの確保】 公文書管理に関する法令違反等の不適切な行為を早期に把握・是正することは、条例の目的である「県の有するその諸活動を現在および将来の国民に説明する責務が全うされるように」なるために重要である。 そこで、職務上の内規違反も含めた公文書管理に関する不適切な行為について、通報した職員の保護を徹底した公文書管理に関する内部通報制度を整備すべきであり、その窓口は審議会等の第三者機関の事務局に設置すべきである。	公文書管理に関する法令違反等の不適切な行為を早期に把握することが重要であることは御指摘のとおりと考えています。 なお、公文書の不適正な取扱いに限らず、職務上の義務違反などに係る公益通報の窓口を設置していることから、御意見にある機能については既存の制度により確保できると考えることから、原案のとおりとします。
3 特定歴史公文書等の保存、利用等（第3章関係）			
17	3 (2)	【遺族の利用請求権】 要綱案では、特定の個人の情報が記録されている特定歴史公文書等について、その本人からの利用請求を認めている。 しかし、特定歴史公文書等では、本人が既に死亡している可能性が高い。その場合には、一定範囲の遺族等にも利用請求を認めるべきである（秋田市公文書管理条例16条2項参照）。	原案のとおりとします。 個人情報保護条例においては、本人情報の開示制度において、一定の場合には遺族についても本人の情報として開示する取扱いをしています。 制度の趣旨が異なるため必ずしも同一の議論ではありませんが、御意見を参考に運用を検討します。

18	3 (6)	【利用決定等の期限】 特定歴史公文書等の利用請求について、利用決定を 30 日以内に行うとありますが、移管元所属への意見聴取や時の経過の判断に時間を要し、期限に間に合わない場合が多いと想定されます。利用決定期限の特例に関して詳細なルールを定める考えはありますか。	特定歴史公文書等の利用決定に当たっては、その特有の事情により決定に日数を要しますが、利用決定に要する日数はこのことを踏まえて設定しています。なお、国立公文書館においても、ガイドラインにおいて同様の取扱いが定められているところです。 決定期限の特例の運用においては、手続に要する日数のほかにも、書体や保存状態等により内容の判別に時間を要する場合や劣化の進行により原本の利用が困難な場合、対象文書が大量である場合など、様々な要因で日数を要する可能性があるため、詳細なルール化は困難と考えています。
19	3 (9)	【利用時の撮影の可否】 要綱案では、特定歴史公文書等の利用方法について閲覧または写しの交付の方法のみが記載されている。しかし、住民利用の便宜を図る観点からは、閲覧時のデジタルカメラ等による撮影の方法も認めるべきである。	御意見を踏まえ、閲覧方法を検討します。
20	3 (11)	【利活用の方法】 テレビ、新聞等で資料展示の紹介がなされていましたが、大変丁寧で、素晴らしいものです。 滋賀県には 1 万点もの歴史的資料があると聞きました。今後もこの歴史ある滋賀の文化、資料を残していただき、広く県民、国、国際に紹介していただきたいです。 そのためには、資料を使っでの展示だけでなく、県民向けの歴史講座、視覚にうったえるビデオなどで映像を使用し紹介する方法など、魅力ある公文書館となるようにしていただきたい。また、今後、滋賀・近江の歴史を残すために「滋賀県史」も作成して頂きたいと思います。	県は明治期以来の貴重な公文書を多数保有していますが、周知が不十分であり、一層の活用に向け、デジタルアーカイブスの整備や展覧会の開催など、様々な取組を進めたいと考えています。 また、将来的な県史の編さんも見据え、資料の分析や保存なども行います。

5 人材育成（第5章・第29条関係）			
21	5	【人材の確保】 ようやく滋賀県にも公文書館ができるのとこと、うれしく思います。 私は、図書館に関わってきましたが、滋賀県は公立図書館が充実し、全国的にも先進県です。しかし、市町の公立図書館の司書は臨時職員が大半であり、半年や1年の雇用契約で働いています。個人の熱意の上に運営されているのが現状です。これでは長い見通しをもって活動できません。 公文書館で働く人の雇用形態がどうなるのか気になります。 アーキビストの採用、歴史の専門知識を有する人の採用は、正規職員ですか？十分な人数の配置はされるのでしょうか？ より良い公文書館の発展を目指されるのなら、人材の確保を本気で取り組んでいただくことを強く希望します。	公文書館での特定歴史公文書等の保存活用については、専門的な知識経験が必要となると考えており、公文書館の職員の体制を検討する際、貴重な御意見として参考とさせていただきます。
22	5	【人材の確保】 よりよい「公文書館」とするためには優秀適切な専門家・人材が必要です。仕事内容、待遇を明記し、広く公募し、正規職員の人材確保にも力を入れて頂きたい。これまで、公文書の掘り起こしや資料作りにたずさわって来られた方々をも含めて相談の上、財政化、予算化を願いたいです。	
6 雑則（第6章関係）			
23	6 (1)	【第三者による文書の点検の実施】 要綱案では、知事が、毎年度、現用公文書の管理状況、特定歴史公文書等の保存、利用等に関する状況についてとりまとめ、これを公表するとしており、評価できる取り組みである。 さらに、公表内容の信頼性を高める観点から、取りまとめに際して審議会等の第三者機関による文書の点検を実施することを求める。	適正な公文書管理を行う上で、第三者機関の意見を聴くことは必要なことと考えており、毎年度の公表に際しては、第三者機関に取りまとめの結果を報告したいと考えています。

7 その他		
24	—	【関連条例等の内容の情報提供】 要綱案の概要によれば、本条例は、2019（平成31）年2月に、関係する公文書館の設置・管理に関する条例、公文書管理・情報公開・個人情報保護審議会設置条例とともに議会で審議される予定である。 自治体の公文書管理法制は、本条例の他、議会で審議される前記関連条例、文書管理規程、ガイドライン等と一体となって構築されるものであるが、その他の制度がどうなるのか必ずしも明らかではない。本条例の審議に際しては事前に、上記関係条例その他規程、ガイドラインに関する十分な情報が議会および県民に与えられ、その結果、充実した審議がなされることを求めるものである。 関連する2条例については、県民政策コメント制度の対象とはなりません。議案として公表します。また、文書管理規程については、その標準となるべき事項について審議会の意見を聴くこととしており、各実施機関ごとに定められた文書管理規程は公表することとします。
8 施策を実施するうえで参考とさせていただく意見等		
25	1 (1)	【県民の知る権利の規定】 情報公開条例制定により開示請求の対象となる公文書は、住民の用に供される「公共用物」の性質を有する。これを住民が主体的に利用することを推進する観点からは、住民の「知る権利」を目的規定に明記することが望ましい。 この点、既に条例を制定した自治体においても住民の知る権利に応えることを目的規定に掲げる自治体は少ないが、要綱案では県民の知る権利の尊重が掲げられており、先進的な取り組みとして高く評価できる。
26	1 (2) ア	【実施機関の範囲】 「適切な公文書管理なくして適切な情報公開なし」の観点からは、実施期間は首長の執行機関のみならず、議会や実質的に地方自治体の一部を構成する地方独立行政法人が対象とならなければならない。また、地方自治体と密接な関係を有する出資法人、指定管理者についても、その保存する文書が適正に管理されるよう必要な指導、措置を講じることが望ましい。要綱案ではいずれも条例に明文化されるようであり、評価できる。
27	2 (2)	【保存期間満了時の措置の設定】 いわゆるレコードスケジュール方式は、文書の内容を熟知した担当者が移管か廃棄かの判断を下すことが適切であるという観点から、国や条例を制定した自治体の多くで採用されている。他方、この方式では、歴史的文書の観点から何を残すかという観点が入りにくいという欠点がある。しかし、現行制度の元では文書の選別は、現用文書を担当する県民情報室職員と非現用文書を担当する県政史料室の職員が協力して行っているとのことであった。現行制度を前提とすれば、要綱案が採用した、いわゆるレコードスケジュールの下でも、現用文書の重要性だけでなく、歴

		史的文書の観点から見た重要性も踏まえた判断が期待できる。貴県の文書管理の現場に即した手法として評価できる。
28	3 (2)	【利用請求における補正の求めに係る参考情報の提供】 全国調査において、情報公開請求の補正段階における行政機関側の対応のまずさが審査会案件につながった事案が散見される。 特定歴史公文書等の利用請求においても同様の問題が発生しうるが、適切な補正がなされる環境を行政側が提供することを規定した本条項は、評価されるべきである。
29	3 (11)	【利用促進に係る規定】 特定歴史公文書等の利用を促進するために、教育機関等との連携、図書館・博物館等との資料の相互貸借等による利用・調査研究、県内市町への情報提供、助言等の支援といった規定が整備されるようである。国や既に条例を制定した自治体にもみられない特色ある取り組みであり高く評価できる。