

I 公文書管理機能の充実・強化について

1 提言の背景

(1) 公文書管理を取り巻く情勢

平成23年4月1日、公文書等の管理に関する法律（以下「公文書管理法」という。）が全面施行された。この公文書管理法は、国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が「健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源」であり、「主権者である国民が主体的に利用し得るものである」とし、「公文書等の管理に関する基本的な事項等を定める」こと等により、「行政文書等の適正な管理，歴史公文書等の適切な保存及び利用等」を図り，「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，「国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国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。

公文書管理法の制定経緯については，平成11年に「行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「行政機関情報公開法」という。）」が制定された当時から文書管理のための法整備について，政府内で検討が続けられていたところ，平成19年には消えた年金記録や海上自衛隊の航泊日誌の保存期間満了前の廃棄，C型肝炎関連資料の放置等，不適切な文書管理の事案が立て続けに発生し，公文書管理の重要性が社会的にも大きく問われたことなどを背景に，情報公開を前提とした文書管理について定める法制度とは別に，公文書管理の一般法としての性格を有する法制度を整備する必要があったことによるものである。

一方，地方公共団体においては，行政機関情報公開法の制定前に多くの自治体が情報公開条例を制定しており，平成22年にはすべての都道府県が条例制定している。また，国立公文書館設置の12年前の昭和34年には山口県が公文書館を初めて設置し，平成13年には熊本県宇土市が文書管理条例を初めて制定したところである。

一般財団法人地方自治研究機構によると令和3年8月現在で14都県，5指定都市，29市区町村が公文書管理条例を制定しており，ま

た、国立公文書館によると、40都道府県に公文書館が設置され、所蔵資料検索システムを備える公文書館も登場するなど、これまでの情報公開制度を前提としたいわゆる現用文書（※1）を対象とする公文書管理から、現用文書及び非現用文書（※2）を包摂し、作成・取得から管理、それに続く廃棄又は公文書館等への移管、さらには歴史資料として保存され利用される公文書のライフサイクル全体を視野に入れたアーカイブズ（※3）に対応した公文書管理制度が進められている。

また、地方公共団体の文書管理については、公文書管理法第34条において「地方公共団体は、この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、及びこれを実施するよう努めなければならない。」と規定している。

このような公文書管理に係る国や地方公共団体の状況及び公文書管理法第34条の規定の趣旨を踏まえると、本県における現行の条例・規程においては、公文書を現用や非現用に区分する概念がなく、公文書を歴史資料として選別する基準もないことから、県議会としても、本県の公文書管理に関する現状や課題等について検討する必要があるとしたところである。

（2） 公文書管理に係る本県の現状

本県の公文書管理については、鹿児島県文書規程をはじめ、鹿児島県出先機関文書規程、鹿児島県教育委員会文書規程及び鹿児島県警察文書管理規程により運用されているところであるが、管理の対象は、鹿児島県情報公開条例（以下「県情報公開条例」という。）に規定する「実施機関の職員が職務上作成し、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有している公文書」であり、県機関における現用文書を対象としている。

これらの規程により管理する公文書は、保存期間満了までは本庁舎や出先機関で保存し、情報公開制度に対応できるように文書管理をシステム化し、保存文書の目録を紙媒体により県政情報センター等に配架しているところである。

なお、鹿児島県警察文書管理規程以外の規程では、保存期間が満

了となった保存文書については、「廃棄若しくは保存期間の延長又は県政情報センター若しくは県立図書館への引継ぎを決定」することが規定されているが、結果としてこれまで引継がれた例はない。

また、県政情報センターで所蔵している行政資料等は、本県ホームページで目録を公表しているものの、歴史・美術センター黎明館が収集している郷土の歴史に関する資料、県民の習俗に係る資料は県内の図書館などにおける目録の閲覧のみで、インターネット上での検索はできない。一方、県立図書館及び県立奄美図書館が所蔵する郷土資料はインターネット上で蔵書検索が可能であるなど、県が保有するこれらの公文書や行政資料等については一元的な検索ができない状況にある。

一方、行政事務のデジタル化を推進するため県においては、公文書の起案、決裁、保存など一連の処理を全てコンピューター上で行う新たな文書管理システムが構築され、電子データによる文書管理が始まる見通しであるが、これまでの紙媒体の保存文書についても、時代に対応した新たな仕組みづくりが求められている。

(3) 課題

① 公文書管理について

本県の公文書管理は、情報公開制度に対応した現用文書の取扱いに関するものとなっており、保存期間が満了した公文書について、行政の諸活動や歴史的事実の記録である公文書の行政的価値が歴史的に貴重であるかどうかの検証がされないまま廃棄されることが懸念される。

また、永久保存文書についても、職員が利用するのみで県民の利用に供することなく永久に保存されていくことが懸念される。

県情報公開条例は、その目的において県民の知る権利を尊重するとしているが、県民の知る権利は保存期間にかかわらず、全ての公文書に及ぶものと考えられる。

さらには、アーカイブズに対応した公文書管理を行うことにより、行政自身が政策実現のために活用することで、行政自身を守ることにもつながるものと考えられる。

よって、行政の意思決定過程等を記録した文書を保存し、将来に引き継ぐことは、次世代における活用や検証を可能とするものであ

ることから、現在の情報公開制度を前提とした現用文書を対象とする公文書管理に加えてアーカイブズに対応した公文書管理を検討することが必要であり、その目的や意義について、まずは公文書を作成する職員の理解や意識改革が重要である。

② 公文書館的機能を有する体制の整備について

現状においては、本庁等で管理される保存文書をはじめ、もともと県が作成又は取得した文書でありながら、それぞれの機関において行政資料や郷土の歴史に関する資料などの名称で管理され、情報提供の方法も様々であることから、県民の誰もが必要な資料にワンストップサービスで触れることができる環境にあるとは言いがたい。

さらに、県外の施設において所蔵されている本県に関する文書や歴史的に貴重な記録等について、県民が興味や関心に基づき自ら資料等を探索できる環境にはなっていないところである。

よって、県民が容易に公文書等にアクセスできる環境の整備や、歴史的に貴重な公文書等の移管及び利用提供の拠点となる公文書館的機能を有する体制の整備に努めることが必要である。

以上の観点から、次のとおり提言する。

(※1) 現用文書

現に業務で使用されている文書又は業務参考等で使用される可能性がある文書

(※2) 非現用文書

保存期間が満了した文書

(※3) アーカイブズ

国立公文書館では、①「個人または組織がその活動を通じて作成、接受、蓄積した文書、映像、音声などによる記録や電子記録などのうち、組織運営や学術研究の必要性、文化その他の多様な価値ゆえに永続的に保存される資料」②「これらの文書記録等を保存し、整理し、利用に供する施設」、③「文書記録等を保存、整理、利用に供する行為」と定義(平成20年5月28日に国立公文書館HP掲出)。

2 提言

(1) 公文書管理法の趣旨を踏まえ、県民の意識醸成や政策形成過程の明確化など、より透明性のある公文書管理を行うため、「鹿児島県公文書の管理に関する条例（仮称）」の制定を早期に目指すこと。

(2) 将来における、歴史的に貴重な公文書（以下「歴史的公文書」という。）の適切な保存及び利用等を図るための公文書館的機能を有する体制を整備するため、当該条例の施行後、然るべき時期に庁内及び有識者を交えた検討委員会の設置等も検討すること。

なお、条例の制定及び検討委員会の設置等に当たっては、以下についても留意されたい。

① 歴史的公文書の定義について

当該条例の制定に当たっては、県で所管している保存文書について、「歴史的公文書の定義」を定めること。

② 県政情報センターの機能の充実について

県民の利便性の向上の観点から、検索機能の充実など、県政情報センターの機能の充実についても検討すること。

③ 図書・資料として扱われている収蔵品について

元々は、本県が作成（廃藩置県後の明治4年から現代までの本県が作成したもの）し、県有施設において図書・資料として扱われている収蔵品の保管の在り方について検討すること。

④ 県外に所蔵されている本県関係の図書・資料について

県外の公文書館等に所蔵されている本県関係の図書・資料について、情報の収集に努めること。

⑤ 歴史的公文書の保管について

歴史的公文書の定義に伴い、その適正な管理のため、保存文書量等を踏まえ更に保管場所を確保する必要がある場合、未利用の行政財産の活用を含め検討すること。

- ⑥ 歴史的公文書の適正管理に係る人材の確保及び育成について
県民共有の財産である公文書を適正に管理するため、アーキビスト（歴史的公文書の選定基準の作成，選別，保存管理等のできる専門職）の確保に努めるとともに，職員一人ひとりが公文書管理の重要性を認識するための研修会を開催するなど，職員に対する公文書管理の意識啓発を図ること。
- ⑦ 利用環境の整備について
公文書等の利用促進を図るため，県民がインターネット等でより検索しやすい環境の整備に努めること。

1 公文書管理に関する法的根拠等

(1) 公文書等の管理に関する法律（平成21年7月1日 法律第66号）【抜粋】

第1条（目的）

この法律は、国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るものであることにかんがみ、国民主権の理念にのっとり、公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、歴史公文書等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、国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国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する。

第34条（地方公共団体の文書管理）

地方公共団体は、この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、及びこれを実施するよう努めなければならない。

(2) 鹿児島県情報公開条例（平成12年12月26日 条例第113号）【抜粋】

第2条第2項（定義）

この条例において「公文書」とは、実施機関の職員（鹿児島県住宅供給公社及び鹿児島県道路公社（以下「公社」と総称する。）にあっては、役員を含む。以下この項において同じ。）が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているものをいう。ただし、次に掲げるものを除く。

- (1) 官報、公報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの
- (2) 図書館、博物館その他これらに類する施設において、一般の利用に供することを目的として保管されているもの

(3) 鹿児島県文書規程（昭和60年12月18日 訓令第10号）【抜粋】

第42条第1項（保存文書の廃棄等）

学事法制課長は、保存期間が満了した保存文書については、主務課長と協議の上、廃棄若しくは保存期間の延長又は県政情報センター若しくは県立図書館への引継ぎを決定しなければならない。

2 都道府県における公文書館の設置状況（令和3年10月現在）

名 称	設立年月日	備 考
北海道立文書館	昭和60年7月15日	
青森県公文書センター	平成25年12月20日	
宮城県公文書館	平成13年4月1日	
秋田県公文書館	平成5年11月2日	
山形県公文書センター	平成27年11月9日	
福島県歴史資料館	昭和45年7月31日	
茨城県立歴史館	昭和48年4月1日	
栃木県立文書館	昭和61年4月1日	
群馬県立文書館	昭和57年4月1日	
埼玉県立文書館	昭和44年4月1日	
千葉県文書館	昭和63年6月15日	
東京都公文書館	昭和43年10月1日	
神奈川県立公文書館	平成5年11月1日	
新潟県立文書館	平成4年4月1日	
富山県公文書館	昭和62年4月1日	
福井県文書館	平成15年2月1日	
長野県立歴史館	平成6年11月3日	
岐阜県歴史資料館	昭和52年4月1日	
静岡県公文書センター	令和2年3月1日	
愛知県公文書館	昭和61年7月1日	
三重県総合博物館	平成26年4月19日	
滋賀県立公文書館	令和2年4月1日	
京都府立京都学・歴史館	昭和38年10月28日	
大阪府公文書館	昭和60年11月11日	
兵庫県公館県政資料館	昭和60年4月17日	
奈良県立図書情報館	平成17年11月3日	
和歌山県立文書館	平成5年4月1日	
鳥取県立公文書館	平成2年10月1日	
島根県公文書センター	平成23年11月1日	
岡山県立記録資料館	平成17年4月1日	
広島県立文書館	昭和63年10月1日	
山口県文書館	昭和34年4月1日	日本で最初の文書館
徳島県立文書館	平成2年4月1日	
香川県立文書館	平成6年3月28日	
高知県立公文書館	令和2年4月1日	
福岡共同公文書館	平成24年4月1日	福岡市と北九州市を除く福岡県内全地方公共団体 共同で設置・運営
佐賀県公文書館	平成24年4月1日	
大分県公文書館	平成7年2月28日	
宮崎県文書センター	平成14年7月17日	
沖縄県公文書館	平成7年4月1日	

【国立公文書館ホームページより】

※ 未設置県：岩手県、石川県、山梨県、愛媛県、長崎県、熊本県、鹿児島県

3 都道府県における公文書管理条例の制定状況（令和3年8月現在）

都道府県名	条例の名称	公布日	施行日
島根県	島根県公文書等の管理に関する条例	平成23年3月11日	平成23年4月1日
熊本県	熊本県行政文書等の管理に関する条例	平成23年3月23日	平成24年4月1日
鳥取県	鳥取県公文書等の管理に関する条例	平成23年10月14日	平成24年4月1日
香川県	香川県公文書等の管理に関する条例	平成25年3月22日	平成26年4月1日
東京都	東京都公文書等の管理に関する条例	平成29年6月14日	平成29年7月1日
愛媛県	愛媛県公文書の管理に関する条例	平成30年7月20日	平成30年10月1日
山形県	山形県公文書等の管理に関する条例	平成31年3月15日	令和2年4月1日
滋賀県	滋賀県公文書等の管理に関する条例	平成31年3月22日	令和2年4月1日
高知県	高知県公文書等の管理に関する条例	令和元年7月3日	令和2年4月1日
兵庫県	公文書等の管理に関する条例	令和元年10月7日	令和2年4月1日
新潟県	新潟県公文書の管理に関する条例	令和元年10月18日	令和2年4月1日
三重県	三重県公文書等管理条例	令和元年12月23日	令和2年4月1日
長野県	長野県公文書等の管理に関する条例	令和2年3月19日	令和4年4月1日
群馬県	群馬県公文書等の管理に関する条例	令和2年3月27日	令和3年4月1日

【一般財団法人地方自治研究機構ホームページより】

4 本県関係機関における保有文書（収集資料）へのアクセス方法

令和3年7月現在

項目 本県関係機関	目録の名称	目録の閲覧	保有文書等の インターネット 検索	保有文書等の 閲覧・複写
知事部局	保存文書管理票	県政情報センターへの配架	不可	県情報公開制度により対応
県政情報センター	行政資料目録	<ul style="list-style-type: none"> ・県政情報センターへの配架 ・県HPでの公表 	行政資料目録のみ閲覧可能	自由に閲覧 ・複写可能、貸出しも可能
教育庁	保存文書管理票	県政情報センターへの配架	不可	県情報公開制度により対応
警察本部	保存文書管理票	県警察情報センターへの配架	不可	県情報公開制度により対応
警察情報センター	—	—	—	自由に閲覧 ・複写可能、撮影も可能
歴史・美術センター 黎明館	所蔵品目録	館内、県内の図書館又は全国の主要な図書館で閲覧可能	不可	黎明館資料特別利用許可申請により対応
県立図書館 県立奄美図書館	蔵書検索システム	館内検索機及びインターネット上で公開されている蔵書検索システムで検索可能	インターネット上で公開されている蔵書検索システムで検索可能	基本的に可能