

第1回高知県の公文書管理のあり方に関する検討委員会 会議録

1 日時

平成30年5月15日（火）13:30～16:30

2 場所

高知会館

3 出席者

妹背委員、内田委員、嶋田委員、武内委員、筒井委員、松岡委員、宮地委員、依田委員
（事務局）

君塚総務部長、原総務部副部長、徳橋文書情報課長、文書情報課員5名

4 会議の概要

（1）委員長の互選等

設置要綱に基づき、委員の互選により、松岡委員を委員長として選出し、委員長の指名により、妹背委員が委員長職務代理者となった。

（2）高知県の公文書管理の現状と課題について（資料2、3）

資料に基づいて事務局が説明

（3）委員会で検討すべきテーマ、スケジュール等について（資料4）

資料に基づいて事務局が説明

【委員】

- ・この委員会の対象は、現有の公文書と選別後の歴史資料となる公文書の両方を議論するという理解で良いか。

【事務局】

- ・両方。検討委員会を立ち上げた趣旨は、昨年度公文書館の整備にめどが立ち、公文書館への移管のルール、公文書館での歴史的価値の高い資料の取扱いに加え、作成から公文書館への移管、保存までを一連のものとして捉えて条例で明確化をしようということで、この検討委員会では作成段階から公文書館への移管、保存までの範囲を御検討いただきたいと考えている。

【委員】

- ・現在は、保存期間満了後廃棄するルールだから、現用の公文書と今までだったら廃棄していた公文書の取扱いについて定めるということか。

【事務局】

- ・そのとおり、公文書館の設置を踏まえて、今までの取扱いであったら廃棄していた文書も歴史的に重要なものは、暫定的に残している。

【委員】

- ・文書施行後1年を経過して、文書情報課に引き継がれた文書から議論するのか。

【事務局】

- ・文書作成段階から議論いただきたいと考えている。

【委員】

- ・公文書館への移管や公文書の整理・保存・廃棄などは、イメージがつかみやすいと思う。一方、公文書の定義、作成は、いわば役所の分厚い歴史と文化の中で作られてきたもの、市民の目線で発言することを求められているのだろうが、かなり覚悟がいる。例えば愛媛県の備忘録は公文書かという話になったら結構重い論点。

【事務局】

- ・公文書の定義については、本日御議論いただきたい。愛媛県の備忘録については愛媛県の判断なのでコメントする立場にないが、本県の場合は、職員が出張して面談して帰ってきたときは、必ず復命書を作成し、組織として管理しなければならない。愛媛県の備忘録と合致するかどうかは、別問題であるが。

(4) 公文書の管理と公文書館の役割（資料5）

資料に基づいて依田委員が説明

【委員】

- ・国の行政機関で1年間に保存期間が満了するもののうち、250万ファイルが廃棄で1万ファイルが公文書館に移管されるということだが、移管か廃棄かの確認は国立公文書館の職員が全部やっておられるのか。

【依田委員】

- ・各行政機関が、ファイルごとに、数十種類の移管基準に沿って判断したデータについて内閣府から確認依頼がくるので、それを国立公文書館で全て確認し、その判断の適否にかかる意見を言っている。

【委員】

- ・最近2・26事件の資料が移管されたということだが、どこから移管されたものか。

【依田委員】

- ・裁判文書は、法務省との協議により、検察庁から移管されたもの。

(5) 香川県公文書等の管理に関する条例と運用状況について（資料6-1、6-2）

資料に基づいて嶋田委員が説明

【委員】

- ・香川県は、既に公文書管理条例を制定する5都県の一つであり、既に公文書管理条例を制定する11市町村のうち高松市と三豊市がある先進自治体である。高知県の参考にしたい。

【委員】

- ・条例施行後、教育委員会の文書の移管も増えているか。県立学校のいじめ問題文書なども移管されるか。

【嶋田委員】

- ・12の行政機関全てから移管することになっており、教育委員会、県立学校の文書の選別リストはかなり上がってきている。個別の文書については、知事部局の現用文書は、公文書館の現用書庫で管理しているため、現物を見ての選別ができるが、県立学校文書はリスト選別中心であり、必要に応じて現物を取り寄せるが、お尋ねの個別の文書は覚えていない。

【委員】

- ・香川県立文書館では、学校関係の情報公開請求などにも対応するか。

【嶋田委員】

- ・情報公開条例に基づく請求は、公文書館にある知事部局の現用文書も含め、原課が対応する。公文書館は、公文書管理条例に基づく利用請求権に対応する。

【委員】

- ・公文書館や文書館には、対象を公文書に限るタイプと古文書、民間資料、地域資料といったものも扱うタイプと二つあるが、高知県の計画している公文書館はどちらか。また、香川県立文書館はアーキビストという専門職の位置づけの方がおられるか。

【嶋田委員】

- ・公文書館法上、公文書館には公文書の保存は必須。その上で公文書以外の文書を収集保存するかは各自治体の判断。香川県立文書館は、現用文書の保存管理と古文書等の収集を行っている。委員として高知県に期待するのは、まず非現用の歴史公文書をきちんと管理してほしいということ。次に収集アーカイブズをするならば市町村に対する支援を優先してほしい。古文書の収集アーカイブズは、博物館や、図書館などでも取り扱っているの、公文書館でしかできないところをまず頑張ってほしい。
- ・アーキビストについては、今国の方で職務基準を検討している段階、香川県は、文書館規則により主任専門職員と専門職員を置いている。専門の職員を置くことは自治体の例規で定めるべきだと思う。

【事務局】

- ・新しい公文書館が対象とする文書の範囲については、議論を積み重ねてきており、現時点では、明治4年の7月に廃藩置県が行われて、高知県が設置されて以降の高知県が作成した文書と県に関連する県が保有していない高知県に係る文書を対象にしている。それ以前の土佐藩政時代は、高知城歴史博物館の方で対応する。

【委員】

- ・香川県は、文書館で現用文書を管理しているということだが、そこまでは今回は対象としないということか。

【事務局】

- ・（現用文書を、実施機関が公文書館の書架を借りて保管する仕組みも検討中だが）そこは、委員会では議論の対象としない。

(6) 公文書管理条例の目的規定（資料7-1）

【事務局】

- ・公文書管理法の制定後に東京都・鳥取県・島根県・香川県・熊本県が公文書管理条例を制定。これらの条例は、大枠は、公文書管理法に準拠しつつ、各都県の状況に合わせて調整されている。本県の公文書管理条例も公文書管理法に準拠しつつ、先行の5都県の条例や、今後公文書管理法の改正があれば、その改正内容も状況に応じて取り入れて制定をしていきたいと考えている。
- ・公文書管理条例の目的規定は、条例の第1条に規定するのが通例。「なぜ公文書管理条例を制定するのか」について記述をする。先行する5都県の条例の規定は、細かい違いはあるが、公文書管理法に準ずる形で制定されている。
- ・事務局のたたき台は、基本的に公文書管理法に準じながら、特に、東京都が大目的に導入をしている「県政の透明化を推進する」ことも目的の一つとして、明記をしてはどうかと考えている。

【委員】

- ・公文書を「県民共有の知的資源」と位置づける条例を制定することは非常に重要な意味

がある。県内市町村が震災時に全面的に速やかに復旧していくのにも、県が持つこの知的資源は、重要。

【委員】

- ・手段及び小目的のところについて、公文書の適正な管理は現用公文書のこと、歴史公文書等の保存及び利用等は、公文書館の文書のこと。現用公文書は情報公開条例の対象になって県民がアクセスできる、歴史公文書は公文書館の閲覧規則により県民がアクセスできるという理解でよいか。

【事務局】

- ・はい。現用公文書は情報公開条例で知る権利を保障、歴史公文書等は、今般の条例において利用請求権という形で保障する。

【委員】

- ・一般的に公文書館に入った歴史公文書は、情報公開条例から外れるという理解でよいか。

【委員】

- ・そう。今度できる公文書管理条例に基づく請求権になる。その時には、先ほど話した「時の経過」という概念が入ってくる。

【委員】

- ・30年とか、50年たったら公開していいという。

【委員】

- ・そう。両方とも県民の強い請求権には違いない。
- ・補足として、大目的に「県の有する諸活動を現在及び将来の県民に説明する責務」、「説明責任」があるが、これは、内容についての説明責任と、保存管理することの説明責任がある。公文書館は、保存管理する歴史公文書を公開し、開示するという責任があり、内容については、担当課が説明する。しかし、利用請求者側から見たら同じ県だから、その役割を明確に区分できないのが実際。

【事務局】

- ・開示請求権と利用請求権について、開示請求権は、厳しい制限を設けているが、利用請求権の方は、情報公開条例の制限よりも緩やかにしていきたい。例えば個人情報であっても、情報公開条例の場合は、個人情報であればずっと非開示情報であるが、公文書館に移管されたものについては、たとえ個人情報であっても、80年とか、100年経ったらオープンにするということで段階的に県民の方が利用できるような形で利用請求権を考えていきたいと考えている。

【委員】

- ・手段及び小目的のところ、現用文書のことを、島根県は公文書、鳥取県は現用公文書、香川県と熊本県は行政文書としているが、今回の高知県が「公文書」とする理由は。

【事務局】

- ・これまで本県では、現用文書を「公文書」という表現で用いてきたことが一番大きい。また、国などでは、行政文書と独立行政法人の法人文書を足して「公文書等」としているが、本県では、地方独立行政法人が県立大学法人1つしか無いということもあり、県立大学法人も実施機関に含める（ことにより、公文書管理法の「行政文書」よりも対象が広いため、違う表現を用いている）という点もある。

【委員長】

- ・目的規定について、特段の修正意見もなかったもので、事務局の提案どおり委員会の意見とすることで了解いただけるか。

【各委員】

- ・了承

(7) 公文書管理条例の定義規定

ア 条例の対象となる実施機関（資料7-2）

【事務局】

- ・本県には、知事のほか、議会、各行政委員会、公営企業局などの機関があるが、これらの機関を条例の実施機関とすることが、高知県情報公開条例との整合性を図る観点からも、適当ではないかと考えている。
- ・国が公文書管理法で独立行政法人を対象としており、先行する5都県の条例も地方独立行政法人を対象としていることから、今後協議を要するが、本県の地方独立行政法人である県立大学法人も実施機関の対象とすることが適当ではないかと考えている。
- ・地方三公社や県出資団体、公の施設の指定管理者については、鳥取県と熊本県の2県が地方三公社を対象としている。これらについては、県の機関そのものではなく、現行の高知県情報公開条例は、同条例の趣旨に則って、各団体が適正な措置を執るよう努めなければならないと規定をしている。公文書管理条例も、その趣旨に則って、各団体が適正に管理する努力義務を課すという形にすることが適当ではないかと考えている。

【委員】

- ・東京が議を外している理由は。

【事務局】

- ・議会との関係では。

【委員】

- ・今年調査された報告によれば、全国の文書管理の状況はいろいろだが、高知県が今まで文書管理規程で運用してきたものを条例で定め、その上でさらに地方三公社や県出資団体、公の施設の指定管理者に努力義務を条例で課すということは、高知県庁としての決意を感じる。

【委員長】

- ・条例の対象となる実施機関について、特段の修正点の指摘もなかったもので、実施機関を情報公開条例と同様とする事務局の案を委員会の意見とすることで了解いただけるか。

【各委員】

- ・了承

イ 公文書の定義（資料7-3、7-3（別紙）、7-4、当日配付資料「高知県公文書管理条例の公文書の定義（イメージ）」）

【事務局】

- ・定義の説明をするに当たり、各定義の関係性の案を説明する。文書の中で公文書の該当要件を満たすものは、公文書になる。公文書には、歴史的に重要な公文書も含まれ、それが「現用の歴史公文書」になる。現用の意味は、保存期間が満了していないもの、現に用いているもの。この「現用の歴史公文書」は、保存期間が満了した時点で公文書管理条例で定めることになっている選別の基準に基づき選別を行い、最終的に公文書館に移管されたものが、「特定歴史公文書等」になる。また、県の保有している公文書のみならず、公文書以外の文書にも県行政の推移が跡づけられる文書があり、それらについて寄贈等が公文書館になされれば、これも「特定歴史公文書等」になる。なお、「現用の歴史公文書」、「特定歴史公文書等」、「公文書以外の歴史公文書等」を合わせて「歴史公文書等」という。

- ・県は、高知県情報公開条例の第2条で「公文書」を定義している。具体的には、「公文書」とは、三つの要件があり、①職員が職務上作成し、又は取得したものであること②組織的に共用されていること③実施機関において管理していること、の三つの要件を満たすものが公文書に該当する。
- ・「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した」とは、職員が自己の職務の範囲内において作成し、又は取得した文書。職務外で取得した文書については、公文書とはならない。
- ・「当該実施機関の職員が組織的に用いるもの」とは、作成取得した文書が職員個人の段階のものでなく、業務遂行上必要なものとして利用されているものを言う。運用上の判断としては、作成文書については課長や課長補佐などの一定の権限を有する者の内部検討で使用された段階から、取得文書については外部から受領した時点以降のものが対象となると考えている。チーフや班長までで検討したという文書は、対象とならない。
- ・部長、課長などが組織を代表して他者とやりとりしたものについては、それが電子メールであっても公文書に該当する。
- ・「当該実施機関が管理しているもの」とは、実施機関が定めている公文書規程等により保管・保存しているものを言う。既に廃棄されたものは、対象とならない。また、一時的に文書を借用している場合や、預かっている場合などは、対象とならない。
- ・公文書管理法や先行する5都県の条例の規定には、「公文書」の名称の違いと、文書の種類に関する取扱いに違いがある。
- ・「公文書」の名称については、本県で長年使用してきた「公文書」という表現を用いることが適当ではないかと考えている。
- ・文書の種類については、本県の現行の情報公開条例では、「文書、図画及び写真並びに電磁的記録」の4つを指すとしてきたが、公文書管理法や5都県の条例では、「文書」として、その中に図画・写真・電磁的記録を含むとしていることから、本県においても今回同様に整理することが適当ではないかと考えている。規定ぶりを変えても対象となる文書の範囲については、これまでどおり変更はない。
- ・公文書の三要件の3番目、「当該実施機関が管理しているもの」については、公文書管理法や5都県の条例では「保有しているもの」としている。対象となる文書の範囲については、これまでどおり変更はないので、「保有しているもの」という表現を用いていくことが適当ではないかと考えている。
- ・国において、公文書管理法と情報公開法の「公文書」の定義は同一となっており、公文書管理条例の制定に合わせ、情報公開条例の定義も改正をし、整合性を図っていきたい。

【嶋田委員】

- ・寄贈・寄託文書について、県行政の推移が跡づけられているものに限るとあるが、明治4年以降、例えば民間の方が持っているものとか市町村の持つ役場文書とか考えられる。この県行政の推移が跡づけられる資料に限るということを、私の希望としては、条例の中に書き込んでほしい。今日参考までに三豊市の公文書管理条例を用意したが、ここも寄贈・寄託文書を歴史公文書の中に含んでおり、歴史公文書は、行政文書又は地域資料（市行政の推移が歴史的に跡づけられるものとして市長が認める文書）としている。そうでなければ無限大に寄贈・寄託文書が増え、公文書館がパンクしてしまう。

【事務局】

- ・嶋田委員の御指摘については、この後、県の考え方を御説明したい。

【事務局】

- ・「公文書」を定義したうえで、公文書の例外を説明する。事務局の検討のたたき台とし

て、公文書の例外を三つのカテゴリーで考えている。

- ・一つ目が「販売目的発行文書」。官報、公報、白書、新聞、雑誌、書籍その他の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文書については、本県が職務上取得し、共用し、保有していても、公文書として管理する対象とはしない。公文書として管理する場合は、管理簿を作成し、保存年限を定める必要があるが、一方でこれらの文書は、市販されており、公文書として扱い、管理しなくても、どなたでもアクセスが保障されているものであるため。
- ・二つ目は、「特定歴史公文書等」。これは、公文書館で管理される歴史公文書等のこと。特定歴史公文書等につきましては、現用の「公文書」とは別に、保存、利用等について公文書管理条例で定めるので「公文書」から除外する。なお、公文書管理法では、公文書と「特定歴史公文書等」を合わせて「公文書等」と定義をしている。
- ・三つ目は、図書館、美術館等で管理される文書。図書館の資料、美術館の美術品などは、一般の利用に供することを目的とし、利用のための特別のルールを定めている。これらは、公文書管理の一般のルールを適用することなく、例外的な文書を保有する施設については、知事が規則等で指定し、県民の皆様に対し、公文書管理条例の例外として明確に示すことが適当ではないかと考えている。
- ・三つの例外については、法律、5都県の条例ともに、概ね同様に規定されており、事務局のたたき台もそれらに準じて作成をしている。また、「公文書」の定義同様、例外についても、公文書管理条例の制定に合わせ、情報公開条例を改正し、同様な定義にそろえていきたい。

【委員長】

- ・「公文書」の定義について、特段の修正点の指摘もなかったもので、文書管理法と同等とする事務局の案を委員会の意見とすることで了解いただけるか。

【各委員】

- ・了承

ウ 「歴史公文書等」及び「特定歴史公文書等」の定義（資料7-5）

【事務局】

- ・「歴史公文書等」については、公文書管理法では、「歴史資料として重要な公文書その他の文書」として定義されている。本県では、平成21年度に「高知県歴史的公文書の保存等に関する検討委員会」を立ち上げて、歴史的公文書の定義、選別基準、保存管理、活用、広報、啓発など幅広く議論し、本県の歴史的公文書の定義については、公文書管理法と同様に「歴史的価値を有すると認められる公文書」とすべきと報告がされている。
- ・一方、内閣府が制定している「行政文書管理ガイドライン」には、「歴史公文書」として国立公文書館に移管すべき4項目、このうちの1項目でも該当する場合は、移管すべきということが示されている。また、香川県条例は、この4項目を条例に明記し「歴史公文書」に該当することを示している。これらを参考にして、本県条例も香川県条例と同様に、4項目とそれ以外の「歴史資料として重要な公文書」を「歴史公文書等」として、条例に示していくことが適当ではないかと考えている。
- ・「特定歴史公文書等」については、先ほどの「歴史公文書等」は、公文書館に移管された「特定歴史公文書等」だけでなく、実施機関が保存・活用している「現用の歴史公文書」も含んでいる。公文書管理条例の中で、公文書館で管理する文書の利用などの手続規定を設けることを考えていることから、特に公文書館が管理する文書については「特定歴史公文書等」として定義し、歴史公文書等と明確に区分しておくことが適当ではな

いかと考えている。これは、公文書管理法に準ずるもの。

- ・ただし、第2号の実施機関以外から寄贈、寄託される文書については、本県の公文書館の保存管理の体制上、いわゆる古文書の管理が難しいことから、明治以降の県政関係文書に限るものとし、「県行政の推移が跡付けられる資料」を追記することが適当ではないかと考えている。(前述の嶋田委員指摘に対する回答)

【委員長】

- ・「歴史公文書等」及び「特定歴史公文書等」の定義について、特段の修正点の指摘もなかったもので、「歴史公文書等」については、公文書管理法と同等としたうえで、香川県同様、国のガイドラインの4基準を条例に書くことにより内容の明確化を図ること、「特定歴史公文書等」については、公文書管理法や香川県同様としながら、寄贈、寄託文書については、県行政の推移が跡づけられる資料について、寄贈、寄託を受け、特定歴史公文書等として扱うという事務局の案を委員会の意見とすることで了解いただけるか。

【各委員】

- ・了承

(8) その他

【委員長】

- ・本日の議事、説明を通しての全体的な質問や確認事項はあるか。

【委員】

- ・寄贈・寄託文書については、県行政の推移が跡づけられるものということで、明記した方がいいということになった。例えば知事の関係資料とか日記、手紙、その他手元に集まった資料これを高知県に差し上げるということになったら、普通はどこになるか。香川県だったら。

【嶋田委員】

- ・それは、公文書館。公文書に類するもの、公文書を補完するものは、公文書館に保存する。これは国立公文書館も同様だと思う。公文書に類するものは何かというのは条例には書かなくても良いが、それ以下の例規で定めておく必要があると考える。一方、私が市町村の公文書にこだわるのは、高知県も香川県もそうであるが、空襲で焼けて県の戦前文書がほとんど無いので、市町村に対する県からの通知がまさしく県政の推移がわかる公文書だと思う。余談だが、昭和6年まで香川県知事を務めた坪井知事、官選知事だが、香川県知事を辞めた後、高知県知事になった。それをお互いの公文書があれば調べることができるのだが、無い時は新聞記事で調べていたりする。そういうのも裏付ける資料といえるかもしれない。

【委員】

- ・感想だが、この条例が議会に提案され、高知県庁の仕事が、一段と職員が働きやすく、仕事のレベルがさらに向上していくことを期待する。トップレベルの図書館ができ、そして今の図書館を公文書館とする。その取組の内容は大変な中身、重い迫力のある内容かと思う。

【事務局】

- ・公文書の定義で、公文書にあたる場合とそうでない場合について説明した。職員の個人段階のものは当たらないということで、職員が作りかけの文書であるとかメモであるとかは該当しないという整理をしている。職員が文書を作って、それを課長なりと協議して課の方針としようというところまでいくと、その文書は公文書という整理。メモについても、この文書は所属で共有する必要があるということで文書に起こしてそれを適切

に保存すれば公文書というように、今現在高知県庁では取り扱っている。その辺りは、委員の皆様は、どんな意見でしょうか。これは行政の勝手な考えなのか、まあ納得していただく整理なのか、その辺りを御意見をいただければ。

【委員】

- ・ 厳しい意見かもしれないが、公文書の私物化を防ぐということを言われている。サーバーの中で、パソコンの中身、個人フォルダと共有フォルダの中の管理の方法なんかがあると思う。全国の自治体が回答する調査によると、個人レベルの文書であっても7割くらい公文書に相当するという調査結果がある。突き詰めて言えば私物化をどうやって防ぐか、課の中の文書管理、大事な物は放置しておかない。小さいことかもしれないが、そんな感想。

4 今後の会の開催に関する日程調整等

5 閉会