

## 第2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6月19日（火）9：30～11：30

### 2 場所

高知会館

### 3 出席者

松岡委員長、妹背委員、内田委員、嶋田委員、武内委員、筒井委員、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）第1回検討委員会の確認

前回の会議録等について確認し、特段の追加意見等はなかった。

#### （2）公文書管理制度の例規構造について（資料1-1、1-1（補足）、1-2）

##### 【事務局】

- ・高知県の公文書管理条例の例規構造として、条例は公文書管理法に準じて、公文書の作成から廃棄、移管、移管後の「特定歴史公文書等」の公文書館での保存、県民の皆様の利用まで、公文書のライフサイクルの全般について規定。
- ・条例の下に、公文書管理条例の施行規則を定め、国の公文書管理法施行令に準じて条例の運用の要件など、条例から委任された事項について規定
- ・公文書館の設置及び管理に関する事項は、条例を要するが、1本の条例にするか2本の条例にするかは、法務部局と検討していく。事務局としては、県民が公文書管理制度の全体像を理解しやすいよう、一つの条例とすることが望ましいのではないかと考えている。管理に関する規則委任事項についても同様。
- ・規則の下に、条例において、実施機関が定めなければならないとする実施機関ごとの公文書管理規程を置くが、本県では、条例規則と公文書管理規程の間に、国の「行政文書の管理に関するガイドライン」に準じて、各実施機関が公文書管理規程を定めるにあたって参考とすべき、知事が定めるガイドラインを策定したい。
- ・公文書管理のフローとして、公文書の作成又は取得時に、文書の内容、重要性がわかる原課で保存期間を設定し、併せて、保存期間が満了したときの措置、すなわち公文書館に移管をするのか、廃棄をするのかを設定していきたい。保存期間が満了したときには、実施機関で移管か廃棄かの意見を付して公文書館にリストを送付する1次選別、公文書館において、その内容を検討し、必要に応じて現物を取り寄せて移管か廃棄かを判断する2次選別により、選別していきたい。各実施機関で選別の基準にバラツキがないように、「歴史公文書等選別マニュアル」を知事部局を中心に作成し、改訂していく。

**【委員】**

- ・保存期間満了時の措置を作成時に設定して、満了時には、その意見を付して公文書館に行き、そこで2次選別がされるイメージか。

**【事務局】**

- ・文書作成・取得時にシステムで設定し、保存期間満了時に原課で改めて1次選別を行い、公文書館で2次選別を行う。実質的には3段階。

**【委員】**

- ・ガイドラインを作って、各実施機関で文書管理規則を作るというのは他県にはなく国でやっているだけだが、大変良い取組。ガイドラインと平行して選別マニュアルということだが、選別マニュアルはガイドラインの中には含まれないのか。その内容は。

**【事務局】**

- ・ガイドラインは実施機関が公文書管理規程を制定する際の参考（例規としての選別基準に限る。）。マニュアルは、選別基準に加え、文書の具体例や職員が実務でどういう手順を踏んで選別を行うかという詳細な内容。

**【委員】**

- ・公文書館の選別は、公文書館への全量移管後の選別か、リスト選別による移管か。

**【事務局】**

- ・リスト選別だが、リスト選別で判断できないものは、現物を見て最終的に公文書館が判断したい。

**【委員】**

- ・公文書館設置管理条例と1本にするかの判断基準は。

**【事務局】**

- ・設置管理条例は、通常単体条例だが、公文書管理条例は、1本の方が県民が公文書管理制度を理解するのに良いのではないかと考えている。今後法務部局と相談していく。

**【委員】**

- ・ガイドラインとマニュアルの両方に選別の規定が盛り込まれるのか。1本の方が使いやすいのでは。マニュアルは1次選別から使われるのか。

**【事務局】**

- ・ガイドラインと公文書管理規程は、公文書の作成から整理、保存、移管・廃棄その他の公文書の管理に関する具体的なルール。マニュアルは、移管・廃棄時の手続に特化した詳細なもの。文書作成・取得時の保存期間満了時の措置の設定にも使えるが。移管・廃棄の判断をするためのマニュアルを別に作成した方が職員に使い勝手が良いのではということで、あえて取り出して分けている。

**【委員】**

- ・原課が移管としてきたものを、公文書館で2次選別をして、廃棄するときは、どういう事例、基準があるか。

**【事務局】**

- ・（2次選別に限らず、）慎重に判断していくことが必要。リスト選別では十分でない物は現物を確認するとか、マニュアルに書き込むとか、第三者委員会でご意見をいただくとか、移管・廃棄リストの県民への公開などを考えていきたい。

**【委員】**

- ・委員からの質問で、分かりやすい例を示すと、公文書館に複数の実施機関から同じ資料

が移管される場合は、公文書館での2次選別で1部を残して他のものは廃棄となるというようなもの。

**【委員】**

- ・この委員会の論点かはわからないが、新聞報道で公文書館の役割、性格を論じた中で、公文書館に公文書を管理するアーキビストを置き、内閣や各省庁の利害から独立したレコードマネージャーとして現用公文書の管理に関わらせたらどうかという論点がある。プロの第三者のアーキビストの配置とか、公文書館の一種の独立性みたいなものは、今回の高知県の構想の中でどのような位置にあるのか。

**【事務局】**

- ・専門職アーキビストの配置は、自治体にとっては重い課題。昨年国立公文書館が職務基準書を作ったが、これはスーパーマンではないかというスキルを身につけないと難しいという気持ちで拝見した。地方公共団体にとっては、公文書の保存、県民の利用、普及啓発など、それらも含め、職務基準書にはかなりの知識が必要だということが記載されている。公文書館に必要とされる機能・能力を県庁全体でカバーしながら、公文書館にとって一番重要なものについて、関係職員にそのスキルを身につけてもらい、館を運営していきたい。アーキビストが資格制度に発展してきたら、アーキビストの配置もまた考えていきたいと思う。まずは、身の丈にあった形で運営をしていきたいと思っている。
- ・公文書館の権能については、まだ具体的に検討できていない段階。

**【委員】**

- ・移管・廃棄に関しては、公文書を勝手に廃棄をさせないということが公文書館の大きな権限。公文書館に必ずリストを送り、公文書館が承認したものを廃棄してもよいというのが、公文書館に与えられた権限だと思う。

**【委員長】**

- ・ガイドライン、マニュアルをどう切り分けるのか、相当期間が経過する中で公文書館の2次選別での移管廃棄はどのように判断するのか、あるいは専門職の配置は今後どうするのかといった委員からの質問は整理することとし、公文書管理条例の例規構造について、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

**(2) 公文書の作成について（資料2-1、2-2）**

資料に基づいて事務局が説明

**【事務局】**

- ・条例における文書の作成義務の規定は、公文書管理法及び先行する5都県の条例の規定とおおむね同様に規定したい。
- ・実施機関の職員が、条例第1条の目的の達成に資するため、「経緯も含めた意思決定に至る過程」と「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、「処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、文書を作成しなければならない」としたい。
- ・作成に関するガイドラインも、国のガイドラインと基本的に同等。条例議案の上程に関する実施機関の決定や、実施機関の規則の制定については、最終的な実施機関の長の決定のみならず、主管部局長や主管課長における経緯・過程についても文書を作成しな

ればならないこと、文書の作成は、意思決定の事前に作成して行うことが原則であること、「処理に係る事案が軽微なもの」として、例えば、所掌事務に関する単なる照会・問合せに対する応答、実施機関内部における日常的業務の連絡・打合せなどが該当することをガイドラインに明示していきたいと考えている。

- ・一点、国は、「保存期間基準表に載っている文書を作成するものとする」という規定をガイドラインに明示しているが、本県のガイドラインは、作成すべき文書を例示せず、基本的に軽微な事案を除いて、あらゆる実施機関の意思決定に関する文書の作成を義務付けることが望ましいと考えている。

**【委員】**

- ・本庁と各出先機関の電子決裁率の状況は。

**【事務局】**

- ・本庁も出先機関もシステムを使って起案をしているが、電子決裁は、平成13年に導入し、5年間運用したが、決裁をする過程が非常に煩雑で、職員に過度な負担がかかっている実態があったことから、今はシステムで起案した文書を打ち出して、判子を押すという形で運用をしている。

**【委員】**

- ・電子決裁の運用がなくなった場合、決裁が終わった後の改ざんは、起こるか。

**【事務局】**

- ・システムで起案をし、回議書が残る。回議書につける様々な参考資料もシステムの中に添付できるので、容易には改ざんはできない。ただ紙ベースで保存している物は、改ざんしうるが（、システムに添付していれば検証可能）。

**【委員】**

- ・電子決裁の全国の推進状況は。

**【事務局】**

- ・都道府県の半分強くらいが電子決裁を導入しており、大半が電子と紙の併用。

**【委員】**

- ・電子決裁されたときの文書は、サーバーにあって、デジタルの状態で公文書館に移管されるのか。

**【事務局】**

- ・情報公開では電子で公開しているが、公文書館には紙か電子かどちらかで移管されれば良いと考える（当時の文書を電子状態で移管できるかは、未検討）。

**【委員】**

- ・香川県の場合は、電子決裁は旅費とか年休とか、軽易なものは電子の中で処理するが、大概はシステムで起案し、紙に出力して、判子をつく。

**【委員】**

- ・平成13年の導入時に電子決裁のシステムを作ったが、パソコンや周辺機器の能力が低く、添付文書の読み込みに時間がかかり、廃止された。電子決裁は、いい取り組みだが、当時のパソコンの性能では厳しかったのではないかと。公務員の文化として、画面で確認するだけでなく、紙で打ち出して確認したものに判子を押したいというところもあった。

**【委員】**

- ・平成13年から比べると、パソコンの性能も上がっているし、システムも普段の業務をしている感覚で文書管理ができるように、例えば、業務の中でフォルダに資料などのフ

ファイルを入れるだけで自動的に文書管理のシステムの方に反映されたりするなど、進化している。

**【委員】**

- ・電子メールの保存年限は、決めているか。

**【事務局】**

- ・電子メールも公文書の該当要件に合致すれば公文書として取扱い、必要な保存年限を保存するというので、先般もそういった趣旨で職員向けに通知した。

**【委員】**

- ・人事異動で職員が変わっても、電子メールはずっと保存する仕組みにしてはどうか。

**【事務局】**

- ・公文書に該当するメールは、(電子メールという媒体に着目するのではなく、その内容に基づく)保存期間に従って、保存。保存方法は、電子の状態でも紙への打ち出しでも良いとして、運用している。

**【委員】**

- ・ガイドラインには、twitter や SNS の投稿についても記載しているが、今、県が SNS に投稿する際に、事前に組織内で決裁行為をするのか。

**【事務局】**

- ・県として発信する場合は、「この内容で投稿してよろしいか」ということで、事前に決裁を受けている。

**【委員】**

- ・それは公文書として扱われ、中身によっては歴史的公文書になると思うが。例えば twitter に投稿されたものを紙とシステム両方に保存されるということか。

**【事務局】**

- ・紙と電子のどちらかは残すようにしている。

**【委員】**

- ・法律第4条は、文書を作成すべき5つの事項を例示するとともに、「その他の事項」も文書を作成しなければならないと、つまり必要なものは全て作成としており、鳥取県もそのような条例にしているが、高知県が「処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、文書を作成しなければならない。」とし、例示をしない理由は。

**【事務局】**

- ・悪く捉えると、明示されたものだけを作れば良いのだといったことにもつながりかねないので、業務遂行上必要なものは作成するというのが我々職員に課された責務であり、あえて書く必要がないのではないかの判断。この規定ぶりは香川県と同様。

**【委員】**

- ・電子決裁の話だが、平成13年は時期尚早であったようだが、今後、また県として電子決裁にトライしていく予定はあるのか。

**【事務局】**

- ・国の場合は、電子決裁が増えているが、実際の運用は、決裁の内容を全部一旦紙で打ち出して担当が説明して回っており、電子決裁の意味があるのかといわれている。一方で、誰がいつ決裁したのかという決裁の時点管理の点でメリットがある。昔はパソコンやシステムのスペックが低く、デメリットが多かったが、今は時代も変わっており国や全国の先行事例がある。先行事例及びシステム改修のコスト面を検討し、何か大きなシステ

ム改修があった時にメリット・デメリットを検討し、進めていきたい。

**【委員】**

- ・電子化の件だが、紙で保存すると大変な量になる。パソコンの能力も上がってきているので、紙ではなく電子による文書保存は検討されるか。

**【事務局】**

- ・今でも必要なものは電子化して、共有フォルダに保存している。かつ、例規上、公文書は電子媒体も含むとしているので、電子化は進めているし、これからもやっていこうと考えている。

**【委員長】**

- ・条例の公文書の作成規定は、公文書管理法に合わせるとともに、作成の具体的な内容を実施機関が定めるに当たって留意すべき事項は、ガイドラインで具体的に明示するという事務局の案であった。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

**(3) 歴史公文書等の選別基準について（資料3-1～3-5）**

**【委員長】**

- ・「議事（3）歴史公文書等の選別基準について」、まず事務局から説明し、嶋田委員から香川県の歴史公文書等の選別の事例について御説明をいただく。

**【事務局】**

- ・高知県の選別基準に関するこれまでの経過は、資料の3-2に示すとおり、平成21年度に「歴史的公文書の保存等に関する検討委員会」で議論され、「選別の方針」や「選別の基本的な考え方」「24項目の選別基準の例」が示され、さらに、よりわかりやすく分類したり、具体的な文書例を示すことが望ましいという提言があった。
- ・資料の3-3に示すとおり、翌年度の平成22年度に知事部局で選別の試行を行った結果を「24項目の選別基準」ごとにさらに具体的な細目基準を設け、該当する文書を文書例として整理した。
- ・これらの成果を資料3-1で示すとおり、条例の定義のほか、「選別の方針」は規則に、「選別の基本的な考え方」はマニュアルに、「24項目の選別基準」はガイドラインに示し、マニュアルに「24項目の選別基準」とともに「文書例」を示し、今後、選別を実施し、新たな知見を得られたら、この要領を改訂し、バージョンアップをしていきたい。
- ・資料の3-4において、鳥取県、香川県、熊本県の例規上の基準と比較した。本県の1～23までで読み込めない基準は、本県では24番目の基準「その他歴史的価値を有すると認められるもの」に該当すると考えている。ご検討いただきたい。

**【委員長】**

- ・嶋田委員から香川県の歴史公文書等の選別の事例について御説明をいただく。

**【嶋田委員】**

- ・香川県文書管理規程の37基準中、32～35の基準は、条例の具体4基準に該当しながら、1～31までの基準から漏れてしまったものを拾うセーフティーネットの役割を果たしており、そこから漏れた場合でも、37番の「その他歴史資料として重要な情報が記録された行政文書」で拾う。二段階のセーフティーネットで歴史公文書等をすくう考え方

になっている。

- ・選別基準の策定には、大まかな分類をしてから、より細かく細分化していき、各文書を分類に割り付ける（大分類ではじき出された物はセーフティーネットに割り付ける）割り付け式の選別基準の策定と保存すべき具体的な個別文書、キーワードを積み上げて、分類を作っていく積み上げ式の考え方がある。香川県では割り付け式の方法で行っている。
- ・香川県条例の選別基準は、国や高知県条例で検討している内容と同様だが、条例第2条第3項第1号から第4号までが「重要な情報が記録された文書」、いわゆる「重要公文書」を残すと「歴史公文書等」になるのに対し、同項第5号は、「歴史資料として重要な情報が記録された公文書その他の文書」であり、「重要公文書」以外にも「歴史資料として重要な文書」を保存していくこととしている。
- ・行政文書管理規程の別表では、保存期間と移管廃棄について定めるが、公文書館に移管するのは「重要公文書」か、それ以外の「歴史資料として重要な文書」（「歴史資料だから重要な文書」と考えており、現用性が高い文書は、公文書館に移管するのではなく、現用書庫で10年延長するように原課に言っている。
- ・「重要公文書」の判断については、沖縄県公文書館同様「公益性」や「意思決定レベルの高さ」などで判断している。これに、例えば札幌市は「市民の関心度」を尺度に入れており、天草アーカイブズは現用書庫がないからか「現用性」を尺度に入れている。
- ・行政上の重要度が高い公文書は、将来的には、公文書館に移管されてくる。しかし、「実務・権利証明に必要な公文書」は、現用性が高いが、歴史資料としての重要性は低い場合もある。こういったものは、香川県では現用書庫で保存するようにしている。また、行政上の重要度は低いが、歴史書、自治体史などの役に立つ公文書もあり、こういったものは移管する。このように文書の重要度、歴史資料性、そして現用性というところをどう考えるかというのが評価選別のときの難しさではないかと考える。

#### 【委員】

- ・資料3-3の文書例に労働協約書、市町村に対しての事務の権限委譲関係文書、教育長の会議の資料、監査結果、産廃処理施設や建設業の許可関係、行政手続法の行政指導に関わるものの関係文書も残していただきたい。

#### 【事務局】

- ・案は知事部局での選別試行によるものであるため、いただいた意見も含め検討していく。

#### 【委員】

- ・文書例は、原課との検討の結果と思うが、原課の1次選別の価値判断は現用性や、リスクが生じないために残すという発想になりがちである。逆に公文書館の二次選別は、その文書を永久保存すべきものかどうかという価値判断が来るのではないか。例えば、許認可の関係の文書例として、高圧ガス認可が挙げられているが、ガソリンスタンドなどの関係文書だが、震災時に危険物がどこにあるかを把握するために保存するのであれば、現用書庫で保存すべきであり、歴史公文書として保存するものは、昔、ガソリンスタンドがあつた場所にあつたとか、ガソリンスタンドの石油を注ぐ機械はこんな形をしていたとか、そこに車が止まったらこんな感じだったという写真が添付されているというように、価値判断が少し違うと思う。文書例を挙げて固定化すると、その文書は全て公文書館にやってくることになり、公文書館がパンクするのではないか。1次選別のマニュアルと2次選別のマニュアルはちょっと違ってくるのでは。

#### 【委員】

- ・専門職や独立性の議論とも絡むと思うが、1次選別の価値判断と公文書館における2次選別の価値判断が違うことがやはりあるのだろう。今後、公文書館での2次選別を担う人材を配置し、職員に研修ををすると思うが、そのところが大事かと思う。事例の文書をたくさん例示するのも当然必要かと思うが、特に2次選別の価値判断というのが大事なので公文書館でその価値判断ができるようにしてほしい。行政上の重要度は大中小とあって、行政上の重要度が小であっても、歴史資料だから重要である場合もあるだろう。

#### 【委員】

- ・給食のメニューとか運動会のプログラムとか。行政的には大事な内容ではないかもしれないが。

#### 【委員】

- ・そういう意識が大事かと思う。そういう点で見ると、資料3-4の香川県の県民の生活に関する行政文書とか、県民を取り巻く社会環境、自然環境等に関する行政文書とか、県の歴史、文化、学術、事件等に関する行政文書、というのが項目化されているのは、ある意味、歴史公文書をすくいあげるという志を感じる。

#### 【事務局】

- ・文書例にあげたものを全て残すというよりは、細目基準に合致する文書は移管する方針。細目基準もわかりにくいところがあると思うので、充実していきたい。文書例を書いておくと、選別の漏れが無くなっていくのではないかと考えており、細目と文書例をセットで充実をしていきたいと考えている。
- ・2次選別の重要性ということで、24基準をたたき台としてお示ししたが、条例の基準をセーフティーネットとして選別基準に書き込み、明示していくのは良い方向だと思うので、検討する。
- ・2次選別については、人材によるところも大きいと考える。従前から国立公文書館のアーカイブズ研修にもお世話になっているが、一定長期のスパンで勤務できて、一般職員を、きちんと指導助言できるような職員をぜひ育てていきたい。また、一般職員に対してもきちんと研修を義務付けていきたい。

#### 【依田委員】

- ・今回の資料を拝見して、資料3-2以降は平成21年度の時の資料ということで見ているが、その時の物を元に今回資料3-1を出されたと思う。平成21年当時は、まだ公文書管理法ができる以前であり、公文書管理法ができ、移管基準も結構変わった。この委員会にとって、移管・選別基準は、ポイントになる重要な点だと思う。事務局案の選別基準は、公文書管理法ができる前の国の選別基準に近く、新しい選別基準と違うものがある。例えば、案では昭和20年までのものは移管となっているが、国の場合は昭和27年度のサンフランシスコ平和条約公布までのものは原則移管になっている。さらに、去年の12月には国のガイドラインが改正され、若干、移管基準も改正された。事務局案の選別基準は24項目だが、国の場合は、ガイドラインにあるように、22の業務単位の基準のほか、国際会議、国際交流、統計、大臣記者会見録などは別の基準があり、また、政策単位で重要なもの、例えば、阪神・淡路大震災のものは全て移管するなどの基準や、昭和27年以前のもは原則移管するというような基準がある。国では、様々な基準で、縦串と横串を通して選別をしていくという考え方をとるようになった。県では、そういう基準にはできないのかと、今回思っているが、公文書管理法の基準を取り



込む検討をされたか。

**【事務局】**

- ・選別基準については、21年度の検討委員会で検討いただいたので、それを尊重し、今回事務局案を提出した。当時から法律もでき、ガイドラインも新しく改正されたということで、よろしければ、依田委員に御助言をいただき、再検討したい。

**【委員長】**

- ・事務局の案は、公文書管理法施行以前の基準ということで、新しい基準とは合わないものがあるのではないかという指摘だった。事務局の方で新しく案を練り直すという方向で行きたい。文書例の充実も含めて、あらためて事務局の方で検討を。

**【委員】**

- ・最終選別権が文書館側がないという文書館もあるが、原課が移管か廃棄かを決めたレコードスケジュールを文書館側で変更できるようにすべきではないか。先ほどの文書例も原課はこれを残そうと考えているけど、文書館はこれはいらぬといえる柔軟性が必要。

**【委員長】**

- ・その当たりも少しフレキシブルに考えたらいかがかという指摘だった。今回各委員から出された指摘を踏まえ、事務局が再度整理し、次回再度検討するというのでよいか。

**【委員】**

- ・了承

**【委員長】**

- ・本日の議事は全て終了した。全体を通しての質問、確認があれば。

**【委員】**

- ・新公文書館の建物は、津波は大丈夫か。

**【事務局】**

- ・書庫は、2階3階吹き抜けの4層構造になっており、想定される津波浸水は起こらない。

**4 今後の会の開催に関する日程確認**

**5 閉会**