

公文書管理条例制定の課題

——滋賀県の新しい文書管理制度への取組を中心にして——

佐 伯 彰 洋

- 一 はじめに
- 二 公文書管理の現状
- 三 公文書等の管理における課題
- 四 歴史的文書の利用等における課題
- 五 公文書館機能における課題
- 六 おわりに

一 はじめに

国の公文書管理について統一的基準を定めた「公文書等の管理に関する法律」(以下「公文書管理法」という。)^①三四条は、「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保存する文書の適正な管理に關して必要な施策を策定し、及びこれを実施するように努めなければならない」と規定している。宇賀克也教授は、この規定の「努力義務を履行するためには、公文書管理条例を制定すべきと思われる」と指摘している。^②しかし、現在、公文書管理条例を制定している自治体は、都道府県レベルでは島根県、鳥取県、熊本県、香川県、東京都の五つの自治体のみであり、多くの自治体は、規則、規程、要綱等で公文書管理の施策を講じている。^③但し、現在、公文書管理条例の制定の検討を進めている自治体も存在する。その一例として滋賀県が挙げられる。滋賀県は、「全国的にも稀な歴史記録の宝と言える歴史的文書(明治期～昭和戦後期までの九三三簿冊、約七五万件)を管理しているとともに、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文書を、県庁に併設している公文書センターで保存している」^④。これらの歴史的文書は、特別に管理され、県の県指定有形文化財になっている。しかし、これらの歴史的文書には、情報公開条例に基づく開示請求権の対象となる現用文書とは異なり、利用請求権が認められていない。県は、平成二〇年に県庁に県政資料室を開設し、行政サービスの一環として、歴史的文書を利用したい県民に対応してきたが、これらの文書の法的位置付けは明確ではないと指摘されている。他にも現在の滋賀県の公文書管理体制には多くの課題があり、これらの公文書を将来にわたって適切に保存していくためには、文書を適正に管理する公文書管理の新たなルールが必要となる。そこで滋賀県では、平成二七年七月に「時代に即した公文書の管理および公文書館機能の整備を図るため」^⑤、「滋賀県公文書管理に関する有識者懇話会」(以下「有識者懇話会」という。)を設置した。有識者懇話会は、平成二八年五月までに五回の懇話会

を開催し、最終的に、それまでの議論を取りまとめ、平成二八年九月に「(仮称) 未来に引き継ぐ新たな公文書管理を
目指して(最終まとめ案)⁽⁶⁾(以下「最終まとめ案」という。)を示した。この最終まとめ案では、「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⁽⁷⁾」との考えが示され、県は、現在、新たな公文書管理ルールの整備とその条例
化に向けて取り組んでいる⁽⁸⁾。本稿は、この滋賀県の取組をケーススタディの一つとして取り上げ、有識者懇話会の議論
を踏まえ、今後の公文書管理条例制定の課題を検討したい。以下では、有識者懇話会で取り上げられた、滋賀県の公文
書管理の現状、公文書等の管理における課題、歴史的文書の利用等における課題、公文書館機能における課題について、
有識者懇話会の主たる議論を紹介し、最後に若干の私見を述べることにしたい。

二 公文書管理の現状

1 文書管理に関する規程の体系

県の機関は、それぞれ文書管理に関する規程を制定しており、それらには、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の定めがない。
また非現用となった歴史的文書の取扱いについては、知事部局で定めているのみである⁽⁹⁾(図1参照)⁽¹⁰⁾。

2 公文書の作成

知事部局において、滋賀県文書管理規程(平成一七年滋賀県訓令第一四号)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が定められているだけで、文書の作成基準は存在しない。「このため、

図 1

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	滋賀県警察文書管理規程	○	
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	—		
内水面漁場管理委員会	—		
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	○	

公文書管理条例制定の課題

同志社法学 六九巻七号

一五六 (二一八四)

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る⁽¹⁾⁽²⁾。

3 公文書の整理

滋賀県では、昭和四〇年から本庁および一部の地方機関にファイリング・システムを導入した。しかし、職員の間には浸透しなかったため、事務所内には、利用価値の有無に関係なく、文書が氾濫している状況で、事務の円滑な執行、能率の良い執行に支障を来す状態となった。そこで、情報公開に対応できる新しい文書管理を目指して、旧・公文書公開条例が施行された昭和六三年四月に文書管理規程を全面改正し、キャビネット内のフォルダーに整理するファイリング・システムから、フラットファイルに整理する簿冊方式に改められた。その後、情報化時代に対応した文書管理を目指して、平成一七年四月に再び文書管理規程を全面改正し、総合的な文書管理システムの運用を開始した。以前から、文書庫管理システム（文書庫に引継ぎした文書の保存場所や空棚の確認、廃棄リストの作成）、保存文書貸出管理システム（保存文書の貸出返却管理、貸出シールの作成）、文書管理台帳システム（各課のファイル名一覧である文書管理台帳の作成）などが、それぞれ稼働していたが、これら各システムはそれぞれ独立して運用されており、連携したものはなかった。また、当時は紙の公文書が基本で、整理・保管・保存は紙が前提となっていた。現在の文書管理システムは、文書を收受または作成してから廃棄するまで一元的に管理する機能を備えており、文書目録の情報をホームページで公開する機能もある。このほか、電子決裁や電子文書の保存などの機能があり、決裁過程や保存場所が確認できる事務処理の透明化、蓄積された文書データの再利用など、文書事務にとって不可欠な基盤となっている⁽³⁾。

図2

機関	保存期間の区分
知事 教育委員会 人事委員会 企業庁 病院事業庁	永年、30年、20年、10年、5年、3年、1年、1年未満
議会 選挙管理委員会 監査委員 収用委員会	知事の事務部局の例による。
公安委員会 警察本部	長期、5年、3年、1年、1年未満
労働委員会	永年、10年、5年、3年、1年、1年未満
県立大学	永年、30年、10年、7年、5年、3年、1年

4 公文書の保管・保存

文書の保存期間については、県の機関ごとの規程によって定められており、保存期間の区分に差異がある（図2参照¹⁴）。知事部局に適用される滋賀県文書管理規程四三条は、公文書文書の保存期間を永年保存、三〇年、二〇年、五年、三年、一年、一年未満と定め、同規定の別表第三に定める基準¹⁵に基づき、主務課長が定めるものとしている。この永年保存規定は昭和六二年一二月の公文書館法の成立を受け、保存期間の基準に「県行政の沿革に関する文書で重要なもの」を永年保存として追加されたものであり、歴史資料として重要な公文書は永年保存することになった¹⁶。他の機関の規程においても、この永年保存規定があるため、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おり、移管のスケジュール¹⁸が定められていない。

5 公文書の引継ぎ

滋賀県では、公文書管理条例に対応できる文書管理体制の確立を目指して、昭和五六年に「文書管理改善のための実態

調査」が実施された。この報告書によると、文書を積み上げた場合職員一人あたり約8mとなり、民間企業と比較しても大変多く、有効活用できるような管理がされておらず、文書の整理が遅れていると指摘されている。また、各課の倉庫で文書が保存されているが、保存リストがないため、担当者が変わると文書の保存場所がわからないという状態であった。さらに、ひもとじで背表紙がない文書が多くあり、中には封筒のまま保存している例も多くあった。このような状態では文書をすぐに取り出すことができず、公文書公開の対応に支障があるため、昭和五六年七月から「スカット作戦」が実施された。これは執務室内の文書を文書庫への移管を進める取組で、本庁だけで文書庫への引継ぎは約一六〇〇箱となった。この結果、執務室内の文書はほぼ半減したと言われている。次に実施された「スマート作戦」では、ファイルのと同じ直しや統合、リテンションスケジュール（保存期間）の作成、文書管理台帳の作成などが行われた。これらの取組により、当時の文書庫が満杯になったため、民間企業の倉庫で保管する仕組みが新たに導入され、取出返却サービスが開始された。しかし、県庁文書庫の老朽化が著しいことや、第一文書庫、同分室、第二文書庫、地下倉庫など文書庫が複数あったため、文書の所在が分散し利用しにくいなどの問題があり、公文書を一括して保存・管理する施設・仕組みが必要であるとのことから、公文書センターが建設され、昭和六二年に完成した。この公文書センターは、文書庫のほか、昭和六三年四月から施行された公文書公開条例（現・情報公開条例）の受付窓口として利用されている。¹⁹⁾

6 公文書の移管・廃棄

公文書の廃棄については、事務室保管文書については主務課長が廃棄し、保存期間が満了した文書庫内の文書は県民活動生活課長が廃棄することを文書管理規程で規定している。しかし、有期限保存の文書の中にも、現用文書としての役割を終えたものの、歴史的・文化的価値という観点から保存すべきものがある。このため、平成一九年度から、滋賀

県文書管理規程（知事部局）その他の県の機関が定める公文書の管理に関する規程に規定する保存期間を経過し、廃棄の対象となった公文書の中から、歴史的価値を有すると認められるものを選別収集している。この選別収集は、「滋賀県公文書の収集および保存に関する要領」に基づき、県民情報室長が行っており、県の全ての機関の廃棄対象となった公文書が対象となっている。つまり、文書を保有する各機関が、当該文書を歴史的文書として取り扱うことについて、現在は、主体的に判断しておらず、全て県民情報室のみで判断を行っている現状にある。なお平成二七年度に廃棄対象となったファイルは約九六〇〇件あり、このうち、地方機関分と本庁事務室保管分（一年保存文書等）を除いた約三五〇〇件ファイル（本庁文書保存分）について、県民情報室において選別収集のための確認を行っている。但し公文書センターの文書庫を利用していない機関（地方機関、県立学校、警察、県立大学）は、事実上対象外となっている。²⁰⁾

三 公文書等の管理における課題

1 公文書の意義

有識者懇話会では、まず、公文書管理条例を制定する際には、その対象となる公文書を職員が作成する際に、その公文書をどのように認識すべきか、すなわち認識すべき公文書の意義が課題として指摘された。この点については、条例制定の際に、目的規定に公文書の管理の必要性をどのように示すかという問題になろう。公文書管理法では、目的規定において「公文書は、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」（一条）との認識が示されている。公文書管理法の基礎となった「公文書管理の在り方等に関する有識者会議・最終報告」（平成二〇年十一月）は、「国の活動や歴史的事実の正確な記録である『公文書』は、……過去・

歴史から教訓を学ぶとともに、未来に生きる国民に対する説明責任を果たすために必要不可欠な国民の貴重な共有財産である。……公文書は『知恵の宝庫』であり、国民の知的資源でもある」と指摘している。条例制定四県²¹では、島根県以外、公文書の意義について、それぞれの公文書管理条例において鳥取県は「県政に対する県民の知る権利に不可欠な県民共有の知的資源」（二条）、香川県は「県民共有の知的資源」（一条）、熊本県は「健全な民主主義の根幹を支える県民共有の知的資源」（一条）との認識が示されている。滋賀県は、情報公開条例の前文において「県の保有する情報は、県民の共有財産である」と明記している。

有識者懇話会では、今後の方向性として、公文書を適正に管理・保存を図る目的は、適正で効率的な県政運営のためだけではなく、後世に伝えることにより、歴史検証や学術研究等に役立てるものであることから、公文書は県民共有の知的資源でもあることを意識する必要性が指摘された²²。最終まとめ案でも、この方向性が確認されている²³。

2 知る権利と説明責任

法律において「知る権利」が明記されている規定は、「原子力規制委員会設置法」（平成二四年法律第四七号）二五条と、「特定秘密の保護に関する法律」（平成二五年法律第一〇八号）一二条の二つで、いずれも「国民の知る権利の保障に資する」との文言となっている。これら二つの法律制定以前の平成二二年に成立した公文書管理法では、「知る権利」は明記されていない。都道府県レベルにおいては「知る権利」を明記している条例は、鳥取県公文書管理条例（四条）と四一の都道府県の情報公開条例（前文または目的規定）である。有識者懇話会では、知る権利については、その内容について様々な理解の仕方があるのが現状であるが、条例制定に際しては、「知る権利」は住民側から見たものであり、「説明義務」は行政側から見たものであって、両者は表裏一体で、相互補完の関係にあるといえ、「知る権利」を明記す

べきであるとの意見がだされた。今後の方向性として、公文書を管理・保存することは、過去や現在の県政の諸活動について、現在だけでなく、未来を生きたる県民に対しても説明責務を有していることを意識していく必要性や、県民の「知る権利」を保障し、「説明責務」を全うするには、文書管理に関する定めの法形式は、内部規律である現在の訓令（文書管理規程）から対外的に拘束力のある条例に改める必要性が指摘された。⁽²⁴⁾最終まとめ案でも、この方向性が確認されている。⁽²⁵⁾

3 公文書の作成義務

文書の作成義務については、条例制定四県は条例において明確化しているが、滋賀県では、前述したように、知事部局において文書管理規程によって「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」（三条）という事務処理の原則が定められているだけで、文書の作成義務、作成基準は定められていない。公文書管理法では、「行政機関の職員は、……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、処理に係る事実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」と規定し、文書作成が必要とされる事項について「（一）法令の制定又は改廃及びその経緯、（二）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、（三）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對して示す基準の設定及びその経緯、（四）個人又は法人の権利義務の得喪及びその経緯、（五）職員の人事に関する事項」を挙げ、作成すべき文書の類型を定めている（四条）。条例制定四県も同様の規定を有しているが、たとえば香川県の条例では、「行政機関の職員は、第一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、文書を作成しなければならぬ」と規定している（四条）。また条例未制定の自治体でも、規則や訓令で文書作成義務を明確にしている自治体もある。たとえば、青森県では、訓令で「職員は、県として行われる経緯も含めた意思決定に至る過程並びに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、文書を作成しなければならない」（青森県文書取扱規程（平成二五年青森県訓令甲第一七号）第七四条）と規定している。有識者懇話会では、これらの規定を参考に、「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あることから、文書の作成義務や作成基準を定める必要」があるとの方向性が示された⁽²⁶⁾。最終まとめ案でも、この方向性が確認されている⁽²⁷⁾。

4 書面以外の取扱い

条例制定四県では、図画やビデオテープ、DVD等の電磁的記録は書面と同様に文書管理の対象となっている。滋賀県では、作成年度の翌々年度以降、文書については文書庫に引き継がれているが、文書管理規程では、電磁的記録を記録した外部記憶媒体については保存期間が満了するまで各事務室内に収納しておくことになっている。これは、電磁的記録は公文書であっても、廃棄（溶解）する際に支障が生じるため文書庫への引継ぎを禁止しているためである。有識者懇話会では、今後の方向性として、電磁的記録は最近様々な形で利用されているが、記録した外部記憶媒体は、時の経過とともに時代遅れとなっていくため、利用可能な状態で保存していくには課題が多いが、貴重な電磁的記録は確実に保存し、散逸を防止するため適切な管理方法について規定する必要性が指摘された⁽²⁸⁾。具体的に、映像・音声による情

報提供は時代を検証する上においても効果のある資料であることから、即時公開可能な電子出版物（ＤＶＤ等）については、作成した時点で各課から収集を行う仕組みの必要性、また非公開情報が含まれる電磁的記録については、媒体の耐用年数を考慮した保存期間を定め、紙文書と同様、文書庫等で適切に保存することとし、保存期間満了後は県政史料室に移管し、利用に供する仕組みの必要性、ビデオテープ等については、劣化等もあり、移管をする時期や再生機器の旧式化に対応していくためのＤＶＤ等への媒体変換の時期およびその方法を検討する必要性、時代に応じた電磁的記録の適切な保存方法について各課に適切に情報提供する必要性が指摘された。²⁰⁾

5 保存期間と満了時の措置

公文書管理法では、行政機関の長は、行政機関の職員が作成、取得した行政文書の保存期間および保存期間の満了する日を設定することが義務づけられている（五条）。各行政機関の長は、文書の性質に応じて保存期間の基準を示した「行政文書の管理に関するガイドライン」に基づき、各府省の行政文書等管理規則によって保存期間を設定しなければならない。そして、保存期間満了前のできる限り早い時期に、国立公文書館へ移管するか廃棄するかかの措置をとることを定めなければならないことになっている。いわゆるレコード・スケジュールが導入されている。また条例制定四県においても、行政文書の保存期間及び保存期間が満了したときの措置（移管・廃棄）を規則または訓令で定めている。国及び条例制定四県では、保存期間が満了した公文書のうち歴史的に重要なものは公文書館または知事へ移管することが規定されている。有識者懇話会では、今後の方向性として、現用文書のまま永年保存する規定を見直し、最長三〇年経過後は、県民の利用に供する非現用文書としての永年保存に切り替えるとともに、レコード・スケジュール（公文書移管・廃棄計画）を導入する必要性や、レコード・スケジュールの導入にあたっては、既に導入された他の自治体と同様に、

詳細で分かりやすい移管の判断基準を定める必要性が指摘された⁽³⁰⁾。最終まとめ案でも、この方向性が確認されたが、さらに、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ことにし、その場合は、歴史的文書への移管を促し適正な文書の管理を確保するため、文書管理主管課（県民情報室等）への延長期間と延長理由の報告等について検討する方針が示された⁽³¹⁾。

6 公文書館への移管

国や公文書管理条例の制定四県においては、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る。有識者懇話会では、今後の方向として、保存期間が満了した文書について、歴史的価値を有するかどうかの判断は、各機関と県民情報室が協議しながら行い、最終的には、事業等を熟知している各機関が、主体的に決定した上で、知事（県民情報室）に移管することを規律する必要性が指摘された⁽³²⁾。最終まとめ案でも、この方向性が確認された⁽³³⁾。

7 現用文書の廃棄

国や条例制定四県においては、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、公文書の廃棄については行政機関の長が義務を負うこととなっている。また、条例上の手続ではないが、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を行うことにしている。滋賀県においては、各課長が公文書の廃棄を行うものとしており、廃棄対象ファイルについて、担当課以外に県民情報室で確認を行っているが、有識者懇話会では、現行においても、ある程度より透明性を高めるために選別収集の明確な位置付けや廃棄リストの公表などを行う

必要性が指摘された⁽³⁴⁾。最終まとめ案でも、この方向性が確認された⁽³⁵⁾。

8 議会・地方独立行政法人の文書廃棄

議会・地方独立行政法人の文書廃棄については、議会・地方独立行政法人が知事と協議する規定はない。これは、議会は地方自治における二元代表制の一方を担う機関であり、知事と相互牽制の関係にあること、独立行政法人は別々の法人格を有していることから、法人業務運営における自主性に配慮したものと考えられる。有識者懇話会では、県の方向性として、公文書管理と情報公開が車の両輪関係にあることを踏まえ、両者が適正かつ円滑に実施されるようにするには、情報公開条例の実施機関である議会や地方独立行政法人（県立大学）が保有する文書についても、二元代表制の関係や地方独立法人の業務運営における自主性に配慮しつつ、県の公文書と同様に規律する必要性が指摘された⁽³⁶⁾。最終まとめ案でも、この方向性が確認された⁽³⁷⁾。

9 出資法人、指定管理者の文書

滋賀県では、「出資法人」や「県の公の施設の管理を行う指定管理者」について、情報公開条例においては、「情報の公開に関し必要な措置を講ずるよう努めなければならない」（三四条・三四条の二）と規定しているが、文書管理については、県と指定管理者の間のみにおいては、「管理業務の実施に伴い作成し、または取得した文書について、文書の管理に関する規程等を別に定め、これにより、適正に管理・保存することとし、指定の期間が満了した後に県の指示に従って引き渡す」ことを定めた基本協定を締結することとしている。有識者懇話会では、本県の今後の方向性として、「出資法人」や「県の公の施設の管理を行う指定管理者」について、文書の適正な管理に関し必要な措置が講じられる

よう求める必要性が指摘された。⁽³⁸⁾ 最終まとめ案でも、この方向性が確認された。⁽³⁹⁾

四 歴史的文書の利用等における課題

1 公文書等の定義

まず歴史的文書については、その規律のためにどのように定義するか問題となる。国や条例制定四県においては、行政機関が管理する現用文書と知事や国立公文書館に移管された特定歴史公文書等を総称して「公文書等」と定義している。このうち、行政機関の現用文書については、団体によって「行政文書」や「公文書」と呼び方が異なるが、これは、情報公開条例における定義の違いに基づく。滋賀県では、現用文書は「公文書」、県政史料室が管理する文書は「歴史的文書」と定義しているが、「公文書」と「歴史的文書」を総称する定義はない。

有識者懇話会では、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、歴史的資料として重要な文書を「歴史的文書」と定義し、そのうち県政史料室が管理するものは「歴史的文書」の一部であることから、これを「特定歴史的文書」と定義し、この「特定歴史的文書」と現用文書である「公文書」を統一的に規律するため、それらを総称して「公文書等」と定義する必要性が指摘された。⁽⁴⁰⁾ 最終まとめ案でも、この方向性が確認された。⁽⁴¹⁾

2 利用請求権

歴史的文書の利用請求権については、国や条例制定四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る。したがって、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、裁決にあたつては、第三者機関（公文書管理委員会または情報公開審査会等）への諮問手続が導入されている。滋賀県では、現在、歴史的文書について利用請求権までは認められていないが、県民の利用に関する手続的保障に配慮するため、「滋賀県歴史的文書の閲覧等に関する要綱」（平成一九年滋賀県告示第二三八号。以下「閲覧要綱」という。）五条において異議申出の仕組みを設けている。同要綱によれば、「歴史的文書の閲覧の制限に関し異議がある者は、その旨を県民情報室長に申し出ることができる」とともに、県民情報室長は、「異議の申出があつた場合には、当該申出に対し遅滞なく回答を行うものとする」こととなっている。また県民情報室長は、「回答するに当たり、必要があると認めるときは、あらかじめ滋賀県情報公開審査会または滋賀県個人情報保護審議会の意見を聴くことができる」こととしている。有識者懇話会では、現行では、県政史料室に移管された歴史的文書の県民の利用に関する手続的保障は法令上の利用請求権ではなく、条例において、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していく必要性が指摘された。⁽⁴²⁾最終まとめ案でも、この方向性が確認された。⁽⁴³⁾

3 利用制限事由

閲覧要綱四条は歴史的文書の利用制限事由を定めているが、これらの制限事由は、情報公開条例が適用される現用文書と同様の利用制限事由となっている。他方、国や条例制定四県においては、行政機関から移管された特定歴史公文書等の利用については、情報公開法や情報公開条例の開示の場合よりも利用制限の範囲が狭くなっている。たとえば、審議検討情報、契約・交渉・争訟に係る情報、調査研究に係る情報、人事管理に関する情報は、国や条例制定四県では利用制限事由になつていないが、滋賀県では利用制限事由となっている。有識者懇話会では、意思決定が行われた後の審

議検討の情報や事務・事業が完了した後の情報であって現用文書としての役割を終えたものについては、それらの情報を公開にすることにより、審議検討や事務の遂行に支障を及ぼすようなことはないと考えられるため、情報公開条例よりも狭い範囲で利用制限を規定する必要性が指摘された。⁽⁴⁴⁾ 最終まとめ案でも、この方向性が確認された。⁽⁴⁵⁾

4 歴史的文書の廃棄

歴史的文書の廃棄について、国や条例制定四県においては、特定歴史的公文書等として保存されている文書について、歴史的資料として重要でなくなった場合における廃棄手続を定めており、香川県を除き、第三者機関への諮問または事前公表が義務付けられている。また香川県では、規則において、廃棄は「著しい劣化によりその判読及び修復が困難となったため利用できなくなったことその他の事情」がある場合に限定している。国の「特定歴史公文書等の保存、利用及び廃棄に関するガイドライン」においても、特定歴史公文書等の廃棄は、当該特定歴史公文書等に記載されている情報の内容ではなく、外形的な要素のみがその理由として認められている。滋賀県においては、歴史的文書として保存した文書の廃棄に関する規定はなく、これまでに歴史的文書を廃棄した例はない。有識者懇話会では、永年保存文書から歴史的文書に移管したものは、永年保存を前提として保存されていたものであるため、廃棄については、香川県のよう⁽⁴⁶⁾に極めて限定的に行う必要性が指摘された。最終まとめ案でも、この方向性が確認された。⁽⁴⁷⁾

五 公文書館機能における課題

1 収集

(1) 寄贈・寄託

国立公文書館では、「国立公文書館寄贈・寄託文書受人要綱」の基準に該当するものに限定して、公文書以外の資料の受入れを行っている。滋賀県では、昭和五七年一二月に策定された「滋賀県公文書センター（仮称）建設基本構想」において、「歴史的、文化的価値を有する文書については、公文書センターであわせて保存すべきであるという考え方もあるが、組織上の制約や、スペースの確保の点で非常に大規模なものとなり、困難な点が多い。現状では、やむを得ずこれらのものは他の機関にゆだねざるを得ない」と記載されており、これまで、膳所藩資料や大津事件関係資料の一部については、県立図書館および県立琵琶湖文化館へ移管を行っている。有識者懇話会では、今後の方向性として、公文書以外の資料については、他機関に移管を行ってきた経緯もあり、収集をしていないが、国立公文書館のように対象を限定すれば、寄贈を受け入れる余地はあることが指摘された。⁴⁸⁾最終まとめ案では、「国立公文書館の基準要綱」等を参考に、「県の重要な意思決定にかかわった者の理念や行動を跡付けることができる重要な情報が記録されたもの」など対象を限定し、公文書以外の資料についても寄贈等により受け入れる方針が示された。⁴⁹⁾

(2) 地方機関等の歴史的文書

国では、公文書管理法二条四項三号、同条五項三号に基づき、公文書管理法施行令四条において定める五要件⁵⁰⁾を満たしていれば、特別の管理を行っている施設（歴史的資料等保有施設）として内閣総理大臣が指定することができ、当該

施設が管理する文書については、行政文書の管理に関する規定の対象外となる。条例制定四県においても、特別の管理がされているものについては、公文書の対象外とされており、熊本県では、国と同様の五要件を満たしていれば特別の管理がされているものとして知事が指定することとなっている。滋賀県では、県立近代美術館や県立琵琶湖博物館で保存されている資料など、情報公開条例二条二項の特別の管理がされているものについては公文書の対象外とされているが、特別の管理およびその施設については詳細な規定を設けていない。県政史料室が保有する歴史的文書は、その特別の管理がされているものとして、情報公開条例の適用除外とし、閲覧要綱に基づき利用に供している。有識者懇話会では、今後の方向性として、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調査したところ、本庁文書庫で受け入れた場合、現在のところでは文書庫の収容能力に大きな影響を及ぼすことはないと思込まれることから、一元的に利用に供することが適切であると考えられると指摘された。しかし、近江学園や水産試験場などの研究や見学などで訪問者が多い施設においては、職員による説明も期待できるため、特別の管理がされているものとして当該施設で利用に供することが適当であるし、その場合、大学や学校で保有している研究等に用いる資料をどのように位置付けるべきかという問題が提起された。⁽³²⁾最終まとめ案でも、この方向性が確認された。⁽³³⁾

2 保存

(1) 保存環境

国立公文書館では、特定歴史公文書等については、「専用の書庫において永久に保存するものとする」、「専用書庫について、温度、湿度、照度等を適切に管理するとともに、防犯、防災、防虫等のための適切な措置を講ずるものとする」〔特定歴史公文書等の保存、利用及び廃棄に関するガイドライン〕（以下「ガイドライン」という。）B-4(1)(2)とさ

れている。滋賀県では、日中は庁舎の空調はあるが、書庫内限定の温度調整はできず、歴史的文書を保存する七階書庫の温湿度を確認(月一回)している。平成二七年一月に除湿機一〇台を更新し、湿度の調整が可能となった。また防火対策としてはハロンガスを使用し、清掃は年一回程度、歴史的文書を中性紙保存箱に入れて保存している。有識者懇話会では、滋賀県の公文書は比較的良好な保存状態にあるものの、将来にわたって適切に保存管理するためには、温湿度管理や中性紙箱での保存以外に何らかの対策を講じる必要性が指摘された。⁽⁵⁴⁾最終まとめ案でも、この方向性が確認され、以下のような対策が示された。⁽⁵⁵⁾

- ・ 温湿度……………恒常的なモニタリング
- ・ 清掃……………定期的な清掃を実施
- ・ 防虫等……………モニタリング、環境調査
- ・ 保存容器……………戦後文書を中性紙の保存箱に収納
- ・ 防火……………ハロゲン化物消火設備・機器の見直しを検討

(2) 代替物の作成・修復

国の公文書館は、特定歴史公文書等について、その保存及び利便性の向上のために、それぞれの特定歴史公文書等の内容、保存状態、時の経過、利用の状況等を踏まえた複製物作成計画を定めた上で、適切な記録媒体による複製物を作成することになっており(ガイドラインB-5)、公文書のデジタル化、マイクロフィルム化、修復が進んでいる。滋賀県では、歴史的文書一九九簿冊(全体九二二簿冊の二・二%)をデジタル化し、紙に出力した複製物を利用に供している。修復については行っていない(県指定有形文化財に指定されており、修復には教育委員会への届出が必要⁽⁵⁶⁾)。

有識者懇話会では、今後の方向性として、県の公文書は全般的に保存状態は比較的良好といえるが、劣化が著しい文書の修復については必要に応じ委託等を行うこととする必要性や、閲覧のための代替物の作成については、利用頻度や資料の状態を勘案した優先順位をつけるなど計画的に進める必要性、またデジタル化した資料のデータをそのまま利用に供する方法の検討の必要性が指摘された。最終まとめ案では、劣化が著しい文書については、必要に応じ委託等で修復を行う方針が示された。⁽⁵⁷⁾

3 利用

(1) 利用請求

公文書管理法は利用決定期限を定めていないが、ガイドライン（C-6）では、「(1)館は、利用請求があった場合は速やかに、これに係る処分についての決定（以下「利用決定」という。）をしなければならない。ただし、利用制限事由の存否に係る確認作業が必要な場合その他の時間を要する事情がある場合は、利用請求があった日から三〇日以内に利用決定をするものとする。」⁽⁵⁸⁾、「(3)館は、利用決定に関し、事務処理上の困難その他正当な理由があるときは、(1)の規定に関わらず、(1)ただし書に規定する期間を三〇日以内に限り延長することができる。」と定めている。条例制定四県では、利用決定期限については四県とも一五日以内、延長期間については香川県のみが四五日以内、他の三県は三〇日以内となっている。滋賀県では、県民情報室長が、申請のあった歴史的文書の内容を確認し、あらかじめ申請者と協議のうえ、閲覧の日時を定めるものとしている（「歴史的文書の閲覧等事務処理要領」四条五項）。有識者懇話会では、今後の方向性として、情報公開条例では、公開決定期限を一五日以内、延長期間を三〇日以内としており、同様に条例または規則で利用決定期限等を定める必要性が指摘された。⁽⁵⁹⁾最終まとめ案でも、この方向性が確認された。

(2) 簡便な利用

国立公文書館および鳥取県立公文書館、島根県公文書センターでは、目録において非公開および要審査とされているものの以外については、利用請求の手続によらずに利用に供することができるとしている。国立公文書館では、「平成二五年度における公文書等の管理等の状況についての報告」(平成二八年二月)によると、平成二六年度の国立公文書館における利用件数の八九・一%が簡便な方法によるものとなっている⁽⁶⁰⁾。これは、国立公文書館の場合、公開になっているものが多いという事実による。たとえば、内閣文庫の古典籍や明治時代の内閣等の文書一〇万冊は当初から公開されている。また新規に受け入れたものについては、各省から公開に関する意見を付けてもらうことになっている。さらに非公開部分があるかないか、ある場合は非公開項目を定めた公文書管理法一六条一項のどの項目に該当するかを、移管時に全て記入してもらうという仕組みが出来上がっている。これを基に公開できるものは、最初から目録に公開、要審査という情報を付けることになっている。したがって、利用者の検索結果の画面に公開または部分公開と出れば、すぐにその場で閲覧が可能になる。検索結果の画面に要審査と出れば、利用請求してもらうことになる。国立公文書館では、このような方法によって簡便な方法を促進している⁽⁶¹⁾。

滋賀県では、歴史的文書の閲覧をしようとする者は、歴史的文書閲覧等申請書(様式第一号)に必要事項を記載して県民情報室長に提出し、その承認を受けなければならない(「歴史的文書の閲覧等事務処理要領」四条)。有識者懇話会では、今後の方向性として、利用請求を権利として位置付けることは権利の尊重などから重要ではあるが、一方で手続が煩雑であることから、事前審査の結果が「公開」のものについては、簡便な方法で利用できるように定める必要性や簡便な利用方法で利用できるものを増やすための事前審査の必要性が指摘された⁽⁶²⁾。最終まとめ案でも、この方向性を確認するとともに、さらに将来的には、利用請求によるものと簡便な利用方法によるものを利用者が判別できるよう

に、簿冊および件名目録上において「公開」「要審査」等の審査状況を公表することを目指し、また移管の際、特に移管元所屬から公開に関する意見がある場合は意見を付すことにし、その意見を参酌して審査を進める方針が示された。⁽⁶⁵⁾

(3) 利用制限基準

公文書管理法一六条一項の規定に基づく利用請求は、行政手続法二条三号において定義された「申請」に該当するため、国立公文書館等の長は、利用決定等に係る審査基準を作成し、行政上特別の支障がない限り、公にしておく義務がある（行政手続法五条一項・三項）。この審査基準において示された基本方針は以下の通りである。

「法第二六条に基づく利用の請求（以下「利用請求」という。）に係る特定歴史公文書等に記録されている情報が利用制限情報に該当するかどうかの判断は、利用決定等を行う時点における状況を勘案して行う。個人、法人等の権利利益や公共の利益を保護する必要性は、時の経過やそれに伴う社会情勢の変化に伴い、失われることもあり得ることから、審査において『時の経過を考慮する』（法第一六条第二項）に当たっては、利用制限は原則として作成又は取得されてから三〇年を超えないものとする考え方を踏まえるもの（国立公文書館利用等規則第一二条第三項）とし、時の経過を考慮してもなお利用制限すべき情報がある場合に必要最小限の制限を行うこととする。また、審査においては、特定歴史公文書等に付された意見を参酌することとなるが（法第一六条第二項）、『参酌』とは、各機関等の意見を尊重し、利用制限事由の該当性の判断において適切に反映させていくことを意味するものであり、最終的な判断はあくまで国立公文書館の長（以下「館長」という。）に委ねられている。⁽⁶⁴⁾

条例制定四県においても、国立公文書館と同様の基準を設けている。滋賀県では、個人に関する情報について、「歴史的文書の閲覧等に関する要綱」の別表（図3参照⁽⁶⁵⁾）及び参考資料（図4参照⁽⁶⁶⁾）に基づいて、時の経過を考慮して、

情報の性質に応じて一定の経過年数を経たものについて利用制限をしないことにしている。有識者懇話会では、時の経過を考慮した必要最小限の利用制限を行うため、個人およびその遺族の権利利益を不当に害するおそれがあるか検討すべき経過期間など、利用制限情報の該当性の判断基準を見直し、公表する必要性が指摘された⁽⁶⁷⁾。最終まとめ案では、さらに、現在使用している参考資料をもとに、地域の特性を考慮しつつ、経過年数については、国立公文書館に合わせて基準を作成する方針が示された⁽⁶⁸⁾。

(4) 検索・レファレンス

公文書管理法は、特定歴史公文書等の利用は、目録の記載に従って行うこととされているため（一六条一項）、利用者が求める情報がどの文書に記録されているかの手掛かりを提供することは、非常に重要となる。滋賀県では、県政史料室において、FileMaker（目録管理ソフト）または紙媒体を用いて、簿冊および件名目録を提供しているし、エクセル形式で簿冊および件名目録をホームページでも公表している。有識者懇話会では、今後、戦後文書を順次移管していくと、現在のホームページ上のエクセル形式での閲覧検索では、画面での情報量が限られ、利用者の利便性に対応できないことが見込まれるため、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、かつ他システムと連携可能な検索システムを導入する必要性が指摘された。またレファレンス事例をデータベースとして蓄積し、職員間で共有すること、より充実したレファレンスを行うとともに、事例を公開するなど、利用者の利便性向上にも役立てる必要性も指摘された⁽⁶⁹⁾。最終まとめ案でも、この方向性が確認された⁽⁷⁰⁾。

図3 別表

情報の種類	経過年数
個人の秘密であって、当該情報を閲覧させることにより、当該個人の権利利益を不当に害するおそれのあるもの	50年
個人の重大な秘密であって、当該情報を閲覧させることにより、当該個人の権利利益を不当に害するおそれのあるもの	80年
個人の特に重大な秘密であって、当該情報を閲覧させることにより、当該個人およびその遺族の権利利益を不当に害するおそれのあるもの	120年

(5) デジタルアーカイブ

ガイドライン（C―13留意事項）においては、国立公文書館は「少なくとも目録上において『全部利用』とされている特定歴史公文書等については、インターネットの利用等により、一般に広く公開することができるとため、こうした取組についても積極的に行う必要がある」とされている。現在、国立公文書館の横断検索システムには、国立国会図書館や大阪府公文書館、京都府立総合資料館などの一二の団体が参加している。また、国立公文書館において、クラウド技術等を活用した共同利用型システムの導入が検討されている（平成二十七年度全国公文書館長会議）。有識者懇話会では、今後の方向性として、国立公文書館の共同利用型システム導入など全国の動向を注視しながら、資料のデジタル画像をインターネット上で提供する最適な方法について検討する必要性や、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資料のデジタル化を計画的に進めていく必要性が指摘された。⁽⁷⁾最終まとめ案でも、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すすめていく方針が示された。⁽⁸⁾

図4 滋賀県歴史的文書の閲覧等に関する要綱をもとに作成している参考資料

情報の種類	経過年数	該当する可能性のある情報の類型の例
個人の秘密であって、当該情報を閲覧させることにより、当該個人の権利利益を不当に害するおそれのあるもの	50年	<ul style="list-style-type: none"> ・学歴または職歴 ・財産または所得 ・採用、選考または任免 ・勤務評定または服務
個人の重大な秘密であって、当該情報を閲覧させることにより、当該個人の権利利益を不当に害するおそれのあるもの	80年	<ul style="list-style-type: none"> ・国籍、人種または民族 ・家族、親族または婚姻 ・信仰 ・思想 ・伝染病の疾病、身体の障害その他の健康状態 ・<u>貧窮、生活扶助その他の生活状況</u> ・<u>身上、身元、素行</u> ・<u>民事裁判、小作会議</u> ・<u>族籍</u> ・<u>戦没者遺族</u>
個人の特に重大な秘密であって、当該情報を閲覧させることにより、当該個人およびその遺族の権利利益を不当に害するおそれのあるもの	<u>120年（120年以上を含む）</u>	<ul style="list-style-type: none"> ・<u>門地</u> ・<u>戸籍</u> ・<u>遺伝性の疾病、精神の障害その他の健康状態</u> ・<u>犯罪歴または補導歴</u> ・<u>事件、事故または人権侵害の被害</u>
<div> <div> <u>（その他）</u> <u>「被差別部落に関わるもの」</u> <u>「差別的な村名、地名など」</u> <u>「各類型にかかわらず、差別や不名誉なもの」</u> </div> <div> は、<u>年数を限らない。</u> </div> </div>		

※下線は国立公文書館の基準と異なる部分

4 その他

(1) 情報発信

公文書管理法二三条は、「国立公文書館等の長は、特定歴史公文書等（第一六条の規定により利用させることができるものに限る。）について、展示その他の方法により積極的に一般の利用に供するよう努めなければならない」（二三条）と規定している。国立公文書館では、春と秋の特別展示や企画展示に加え、平成二六年五月から常設展示を設置している。通常は、日曜日、土曜日、祝休日、年末年始が休館日となるが、平成二六年三月から月一回程度、土曜に臨時開館を行っている。滋賀県では、県政資料室は日曜、土曜、祝休日、年末年始を除く日に開室し、二か月単位でテーマに沿った企画展示を開催している。他都道府県の公文書館等の開館率は、日曜五〇・〇％、土曜六二・五％、祝日二七・五％となっているが、日曜、土曜、祝休日等の開館については、「利用状況は芳しくない」、「それほど多くの人が訪れるわけではない」「人的負担が大きい」との意見もある。有識者懇話会では、今後の方向性として、企画展示の規模を拡大するなど、より充実した展示内容にする必要性や、常設展示の開館を検討するとともに、現在の県政史料室のスペースの拡充等を検討する必要性が指摘された。日曜、土曜、祝休日の開室については課題であり、他都道府県の状況を参考にしながら、費用対効果を勘案して、検討する必要性も指摘された。⁽⁷³⁾最終まとめ案では、この方向性を確認するとともに、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ることや、県政史料室が県庁舎内に設置されている現状では、日曜日、土曜日、祝休日等の開室は、当面は困難ではあることから、デジタルアーカイブなどインターネットコンテンツの充実に優先的に取り組むとともに、県民の利用権を鑑み、休日利用についても、その方法について研究する方針が示された。⁽⁷⁴⁾

(2) 調査研究

公文書館法は、「公文書館は、歴史資料として重要な公文書等（国が保管していた歴史資料として重要な公文書その他の記録を含む。次項において同じ。）を保存し、閲覧に供するとともに、これに関連する調査研究を行うことを目的とする施設とする」（四条一項）と規定している。国立公文書館では、目録および目録データベースに関する調査研究など行っており、そのような成果を研究紀要誌「北の丸」に、館をめぐる最近の動向や諸外国の公文書館に関する情報は情報誌「アーカイブズ」に掲載している。滋賀県では、企画展示に合わせて、所蔵資料紹介の記事をホームページ上に掲載しているが、有識者懇話会では、その内容をさらに充実させ、情報紙等で積極的に公表していく必要性が指摘された。⁽⁷⁵⁾ 最終まとめ案では、企画展示に合わせて、ホームページ上に掲載している所蔵資料の紹介の記事の内容をさらに充実させ、また、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する方針が示された。⁽⁷⁶⁾

(3) 職員の資質

公文書館法は、公文書館には、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置くものとしているが（第四条第二項）、当分の間、地方公共団体が設置する公文書館には、第四条第二項の専門職員を置かないことができると規定している（同条附則二項）。また「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」の最終報告（平成二〇年一月）では、文書管理に関する専門家の必要性が明記されているほか、公文書等の管理に関する法律案に対する附帯決議（平成二一年六月）は、専門職員の育成の計画的実施（衆議院・参議院）と、資格制度の確立について検討を求めている（参議院）。滋賀県の県政資料室は、現在、正規職員はおらず、非常勤職員七名体制と

なっているが、有識者懇話会では、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を採用し、業務や研修を通して育成していく必要性が指摘された。⁷⁸ 最終まとめ案でも、この方向性が確認されている。⁷⁹

(4) 県政資料室の位置付け

公文書館法は、「国及び地方公共団体は、歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用に関し、適切な措置を講ずる責務を有する」(三条)と規定している。滋賀県では、平成二〇年六月、県庁舎内に県政史料室を開設し、「滋賀県歴史的文書の閲覧等に関する要綱」に従って歴史的文書を一般の利用に供しているが、設置根拠となる規定はない。有識者懇話会では、現在の県政史料室は設置に関する規定はないが、公文書館法四条一項で定める保存、閲覧および調査研究の三つの業務を行うことを目的として設置されており、公文書館の役割を果たしていくために必ずしも公の施設として条例設置する必要があると指摘された。⁸⁰ 最終まとめ案では、まず公文書館を設置するためには、公の施設として条例設置することが公文書館法第五条二項で定められているが、現在の県政史料室は県庁舎内にあり、また、保存機能である歴史的文書の文書庫が公文書センター内にあり、公の施設としての条例設置は困難であることが指摘された。しかし、公文書館が目指しているのは、右記の保存、閲覧および調査研究の三つの業務を行うことであることから、そうした公文書館機能の役割を充分担えるよう、その体制整備を図り、県政史料室を規則または要綱により位置付け、県民らが主体的に取り組む方針が示された。⁸¹

六 おわりに

以上、有識者懇話会の議論を踏まえ、滋賀県の公文書管理の現状と課題を考察してきた。有識者懇話会は、新たな公文書管理の制度構築や公文書館機能の充実のために、今後の方向性や具体的な施策を提示している。今後、これらの施策が、公文書管理条例の制定により実現されていくことを期待するが、これらの施策に通底する基本的視点は、以下の二つの視点といえる。

第一に、「住民による公文書管理の実現」⁽⁸²⁾である。これまで滋賀県では、公文書管理のルールについては規則や訓令によって定められてきた。しかし、これらは行政の内部ルールであり、行政機関が独自の判断で破棄することができるものである。しかし、公文書管理法がいうように、「公文書は、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」。滋賀県の公文書も、有識者懇話会が指摘するように、「健全な民主主義の根幹を支える県民共有の知的資源」である。したがって、この公文書管理の基本的なルールについては、自治体の主権者といえる住民の同意に基づき、作られるべきであり、ここに公文書管理条例制定の必要性を求めることができる⁽⁸³⁾。また滋賀県の情報公開制度は、県民の知る権利を保障するものであるが、この知る権利を真に保障するためには、適正な公文書管理が不可欠であり、その基本的なルールは、有識者懇話会がいうように、「内部規律である現在の訓令（文書管理規程）」ではなく、「対外的に拘束力のある条例」によって定めることが必要といえる。有識者懇話会では、職員に対して認識すべき公文書の意義を明確に伝える必要性が指摘されたが、条例制定によって、職員の文書管理の意識を高めることもできよう⁽⁸⁴⁾。また、公文書の保存、廃棄について住民のチェックシステムを導入することも、「住民による公文書管理の実現」に資するものになる。有識者懇話会では、廃棄リストの公表など行う必要性が指摘

されたが、熊本県では、公文書を廃棄する場合には、行政文書等管理委員会からの意見聴取が定められている。⁽⁸⁵⁾ その際に、まず住民に対してパブリックコメントも行っているが、これまでは意見は出されていないので、意見聴取に際しては、専門家に依頼し、その意見に基づいて、担当部署の説明を求め、委員会が判断する方法をとっており、第三者のチェックが入るシステムになっている。⁽⁸⁶⁾ 条例制定化において、このようなシステムの導入も検討すべきであろう。

第二に、住民の利便性という視点である。有識者懇話会では、公文書は県民共有の知的資源であることを意識する必要性が指摘されたが、公文書が県民共有の知的資源であるとするれば、当然、住民が公文書にアクセスしやすく、かつ利用しやすいものであることが必要であろう。有識者懇話会で示され検索・レファレンスの改善策やデジタルアーカイブの導入などの施策は住民の利便性を向上させるものとして評価できよう。また公文書管理条例が制定され、住民の利用請求権が認められることにより、手続が煩雑になり、却って住民の利用が阻害されることも懸念される⁽⁸⁷⁾。有識者懇話会が提示した「簡便な利用」は、このような懸念を払拭するもので、「簡便な利用」の促進が期待される。

滋賀県では、公文書センターが昭和六三年から運用されており、文書庫も所有している。現在の財政状況に鑑みれば、新たに公文書館を作ることは難しいと思われる。しかし、滋賀県では、県庁の庁舎内に県政資料室があり、廃棄した公文書等の選別移管が同じ建物のなかで行うことができるメリットもある。⁽⁸⁸⁾ 今後、さらに、このようなメリットも活かす新たな文書管理制度の構築、展開を期待したい。

(1) 宇賀克也『逐条解説 公文書等の管理に関する法律「第三版」』(有斐閣、平成二十七年)二五五頁。

(2) 自治体の公文書管理条例等の制定状況については、「公文書管理条例等の制定状況」(平成二十七年三月総務省自治行政局行政支援室 http://www.soumu.go.jp/main_content/000364696.pdf) 参照。

(3) 八田博之「滋賀県における時代に即した新しい文書管理制度の在り方について―歴史的文書保存・活用事業―」五八号アーカイブズ (<http://www.>

archives.go.jp/publication/archives/h058/4478) 参照。

- (4) 滋賀県公文書管理に関する有識者懇話会設置要領第一条 (<http://www.pref.shiga.lg.jp/b/kemin-j/koubunshyokann/jiles/2siryout-3.pdf>参照)。
- (5) この有識者懇話会は、五回にわたって開催されたが、その議事概要、配布資料についてはすべて公開されている。 <http://www.pref.shiga.lg.jp/b/kemin-j/20150908.html> 参照。筆者は、この有識者懇話会の会長職を務めた。
- (6) 第五回有識者懇話会資料四。
- (7) 最終まとめ案八頁。
- (8) 京都新聞縮刷版平成二八年一〇月二日朝刊。
- (9) 第一回有識者懇話会資料二。
- (10) 第一回有識者懇話会資料二。
- (11) 最終まとめ案六頁。
- (12) 第一回有識者懇話会資料二。
- (13) 第一回有識者懇話会資料二。
- (14) 第一回有識者懇話会資料二。
- (15) たとえば、この基準によれば、許可、認可、免許、承認等に関する公文書について、法律関係が三〇年を超えるものは永年保存、二〇年を超えるものは三〇年保存、一〇年を超えるものは二〇年保存、五年を超えるものは一〇年保存が定められている。
- (16) 第一回有識者懇話会資料二、第二回有識者懇話会資料四―(七)。
- (17) 第一回有識者懇話会資料二、第二回有識者懇話会資料四―(七)。
- (18) 有識者懇話会では、この永年保存規定があるために、県の職員の間には、文書を作って永年保存にしておけばよいという考えがあり、引き継ぐという考え方がないと指摘されている。第一回有識者懇話会議事概要四頁参照。
- (19) 第一回有識者懇話会資料二。
- (20) 第一回有識者懇話会資料二。
- (21) 前述したように、都道府県レベルでは五つの自治体が公文書管理条例を定めているが、そのうち東京都の公文書管理条例は平成二九年六月に制定されている。したがって、有識者懇話会の開催当時は、四県しか条例が制定されておらず、有識者懇話会では、四県の条例のみが参照された。そこ

で本稿でも、四県の条例のみを参照することにした。

- (22) 第二回有識者懇話会資料四―(一)。
最終まとめ案一〇頁。
- (23) 第二回有識者懇話会資料四―(二)。
最終まとめ案一〇頁。
- (24) 第二回有識者懇話会資料四―(三)。
最終まとめ案一一頁。
- (25) 第二回有識者懇話会資料四―(四)。
最終まとめ案一一頁。
- (26) 第二回有識者懇話会資料四―(五)。
最終まとめ案一二頁。
- (27) 第二回有識者懇話会資料四―(六)。
最終まとめ案一二頁。
- (28) 第二回有識者懇話会資料四―(七)。
最終まとめ案一三頁。
- (29) 第二回有識者懇話会資料四―(八)。
最終まとめ案一三頁。
- (30) 第二回有識者懇話会資料四―(九)。
最終まとめ案一四頁。
- (31) 第二回有識者懇話会資料四―(一〇)。
最終まとめ案一四頁。
- (32) 第二回有識者懇話会資料四―(一一)。
最終まとめ案一五頁。
- (33) 第二回有識者懇話会資料四―(一二)。
最終まとめ案一五頁。
- (34) 第二回有識者懇話会資料四―(一三)。
最終まとめ案一六頁。
- (35) 第二回有識者懇話会資料四―(一四)。
最終まとめ案一六頁。
- (36) 第二回有識者懇話会資料四―(一五)。
最終まとめ案一七頁。
- (37) 第二回有識者懇話会資料四―(一六)。
最終まとめ案一七頁。
- (38) 第二回有識者懇話会資料四―(一七)。
最終まとめ案一八頁。
- (39) 第二回有識者懇話会資料四―(一八)。
最終まとめ案一九頁。
- (40) 第二回有識者懇話会資料四―(一九)。
最終まとめ案一九頁。
- (41) 第二回有識者懇話会資料四―(二〇)。
最終まとめ案二〇頁。
- (42) 第二回有識者懇話会資料四―(二一)。
最終まとめ案二〇頁。
- (43) 第二回有識者懇話会資料四―(二二)。
最終まとめ案二一頁。

- (44) 第二回有識者懇話会資料五一(三)。
- (45) 最終まとめ案一五一―一六頁。
- (46) 第二回有識者懇話会資料五一(四)。
- (47) 最終まとめ案一八頁。
- (48) 第三回有識者懇話会資料二一(一)。
- (49) 最終まとめ案一六頁。
- (50) この五要件とは、(一)適切な保存、(二)目録の公開、(三)同条の定める利用制限事由以外に一般の利用制限がないこと、(四)利用方法および期間の公開、(五)個人情報への漏えい防止である。
- (51) 滋賀県情報公開条例二条二項は、「滋賀県立近代美術館、滋賀県立琵琶湖博物館その他の県の施設または県が設立した地方独立行政法人の施設において、歴史的もしくは文化的な資料または学術研究用の資料として特別の管理がされているもの」を同条例の対象外としている。
- (52) 第二回有識者懇話会資料二一(二)。
- (53) 最終まとめ案一八頁。
- (54) 第三回有識者懇話会資料二一(三)。
- (55) 最終まとめ案一九頁。
- (56) 第三回有識者懇話会資料二一(四)。
- (57) 最終まとめ案一八頁。
- (58) 第三回有識者懇話会資料二一(五)。
- (59) 最終まとめ案一九頁。
- (60) 最終まとめ案二二頁。
- (61) 第三回有識者懇話会議事概要二二―二三頁。
- (62) 第三回有識者懇話会資料二一(六)。
- (63) 最終まとめ案二〇頁。
- (64) 「独立行政法人国立公文書館における公文書管理法に基づく利用請求に対する処分に係る審査基準」(<http://www.archives.go.jp/information/pdf/>)

ryoushinusa_2011_00.pdf) 参照。

- (65) 第三回有識者懇話会資料参考六。
- (66) 第三回有識者懇話会資料参考六。
- (67) 第三回有識者懇話会資料二一(七)。
- (68) 最終まとめ案二〇頁。
- (69) 第三回有識者懇話会資料二一(八)。
- (70) 最終まとめ案二一頁。
- (71) 第三回有識者懇話会資料二一(九)。
- (72) 最終まとめ案二二頁。
- (73) 第三回有識者懇話会資料二一(一〇)。
- (74) 最終まとめ案二二頁。
- (75) 第三回有識者懇話会資料二一(一一)。
- (76) 最終まとめ案二三頁。
- (77) 第三回有識者懇話会議事概要二三頁。
- (78) 第三回有識者懇話会資料二一(一二)。
- (79) 最終まとめ案二五頁。
- (80) 第三回有識者懇話会資料二一(一二)。
- (81) 最終まとめ案二四頁。
- (82) 早川和宏「公文書管理条例案策定において留意すべき事項」アーカイブズ四三号(二〇二二年)四〇頁。
- (83) 早川、前掲注(82) 四〇頁。
- (84) 国の第四五回公文書管理委員会において「地方公共団体における公文書管理及び公文書館の普及」が議論されているが、公文書管理条例を制定している熊本県について、訪問調査した委員から、条例制定によって「職員は文書管理の意識は高まっていると感じられる」との報告がされている。(公文書管理委員会第四五回議事録 (<http://www8.cao.go.jp/koubunkai/hinkaisai/2015.html>) 参照。)

- (85) 「熊本県行政文書等の管理に関する条例」八条。実際に同委員会は、水俣湾公害防止対策・アスベスト・大気汚染監視等、熊本県が廃棄するとした二五・四冊の廃棄を現在ストップさせているし、二〇二二・一五年度については、廃棄対象一五万・四九〇冊のうち三三・四九冊(三二%)を廃棄保留と判断している。魚住弘久「文書をどのように残していくか―保存・廃棄・移管をめぐる自治体の取り組みと課題」都市問題二〇八号(二〇一七年)七四頁。

- (86) 第二回有識者懇話会議事概要一一頁。

- (87) 公文書管理法の五年後見直しのな于行われたヒアリングにおいて、「利用請求について、公文書管理法の制定が、かえって文書の利用のあり方を消極化させてしまう面もあるのではないかという指摘」がされている。野口貴公美「公文書管理制度の『行政法的な見方』について」法学新報一・三三巻一一・一二号(二〇一七年)三九八頁。

- (88) 第一回有識者懇話会議事概要五―七頁。