

公文書管理条例が拓く新しい公文書館

—公文書等の管理に関する条例の制定と鳥取県の取り組み—

鳥取県立公文書館公文書担当副主幹

西村 芳将 にしむら・よしまさ

はじめに

鳥取県公文書等の管理に関する条例（以下「条例」という。）は、平成23年10月に成立、24年4月に施行されました。条例は公文書管理法に準拠し、公文書が県民共有の知的資源であるとの認識のもと、鳥取県庁をはじめとする県の行政機関の公文書管理の手続きを変え、さらに鳥取県立公文書館のあり方にもかつてないインパクトを与えています。

本稿では、機関アーカイブズとしての視点から、条例制定までの経緯、法律との相違点、運用上の課題を紹介します。

1. 公文書館基本機能の再検討(平成22年度)

開館20年目の諸問題と公文書管理法の衝撃

当館は平成2年10月に開館しました。以来、知事部局本庁及び地方機関をはじめ、教育委員会、人事委員会、労働委員会、県議会、監査委員、警察本部からも知事部局の手続き（文書管理規程）に準じた文書の引継ぎを受けてきました。しかし、開館20年を過ぎ、書庫の狭隘化や検索システムの不備などさまざまな課題が累積していました。また、平成17年度に導入された電子決裁システムで作成される電子文書をいかに扱うかも急務の課題でした。

一方、平成21年6月に制定された公文書管理法は、地方自治体にも文書のライフサイクルに基づく公文書の適正管理と情報公開を強く求めました。

鳥取県立公文書館基本機能検討委員会

こうしたことを背景に、まず当館のあり方を

抜本的に見直す検討委員会を立ち上げることで、平成22年度に鳥取県立公文書館基本機能検討委員会を立ち上げました。委員構成は国立公文書館公文書アドバイザーの大濱徹也氏を委員長に迎え、県民の利用者代表1名と知事部局の政策法務課長、情報政策課長及び公文書館長の5名に、実務レベルの検討を行う公文書管理ワーキンググループと電子公文書検討ワーキンググループを設け、先進県視察による制度・実務、電子化状況の把握を行いました。委員会は引継ぎ、評価選別、公開基準、検索システム、書庫管理、普及・啓発の6点について課題と対応策を整理し、議論を重ね、23年1月に6項目にわたる提言を報告書にとりまとめました。（報告書全文は当館ホームページに掲載）

鳥取県立公文書館基本機能検討委員会の提言(H23.1)

- 1 全行政機関を対象とする公文書管理条例(仮称)を制定して公文書管理体制の充実を図ること。
- 2 条例等関連例規を見直す中で、公文書の保存年限を国際慣行に準じて最長30年とすること。(永年保存文書→30年保存文書)
- 3 所蔵する公文書等や電子文書に対応した管理・検索システムを早急に整備すること。
- 4 県民の一般利用はもとより県職員への研修を充実させるといった普及・啓発活動をより一層充実させること。
- 5 書庫の狭隘化の解消に対処するのは勿論であるが、引継公文書の増大を見据えて新しい書庫スペースの確保についても検討すること。
- 6 専門知識や技術を有する職員の確保と育成及び処遇を検討すること。

2. 公文書管理条例の成立(平成23年度)

条例成立の過程

基本機能検討委員会の提言を踏まえ、23年度に条例案の検討が本格化し、23年6月には県議会常任委員会に概要を説明、7月には県民向けパブリックコメントを行い（2名2件の意見）、9月

定例県議会に条例案を知事提案。10月17日に可決成立しました。

この間、条例案の案文の検討は政策法務課が行いましたが、新設される「30年」保存に区分すべき文書の種別・内容や、廃棄予定簿冊をめぐる当館との協議の手順については当館から要望し、並行して条例の手続きに則した電子決裁・文書管理システムの検討にも参加しました。

さらに公文書館側のルールとして、新たに歴史公文書等選別方針を策定し、管理運営要綱と閲覧室利用規程を定めました。いずれも条例が求める利用請求への対応を的確に、スムーズに行うための規程整備です。

条例化にあたっては、「情報公開」と「事務効率化」を2大目的に掲げました。表1は県職員向けの説明資料ですが、県民への説明責任と利便性の向上に加えて、文書事務の効率化による適正な県政の推進を条例制定の効果として挙げています。

表1 鳥取県条例の概要と期待される効果

概要	期待される効果
<ul style="list-style-type: none"> 公文書の保存期間の上限設定(「永年」⇒「30年」) 一定期間経過後の簿冊の集中管理の推進 廃棄対象の公文書の基準の整備及び廃棄前の公文書館によるチェック(廃棄に係る協議) 条例という共通ルールに基づき、実施機関毎に文書管理規程を定め、その内容を公表 	<ul style="list-style-type: none"> 県としての公文書の統一的、一元的な管理、公文書館への確実な引継ぎにより適切な公文書管理を進めることで、記録としての文書を通じて県民への説明責任を果たす環境が整えられる。
<ul style="list-style-type: none"> 簿冊名等の公表(分かりやすい名称を付けて) 引継ぎ後の公文書等の一般利用の促進 引継ぎ後の公文書等の利用請求に対する処分への不服申立ての第三者機関での審議 	<ul style="list-style-type: none"> 県民の公文書等の利便性が向上
<ul style="list-style-type: none"> 文書を系統的に分類、保管場所を決め組織内で共有化 電子情報システムの活用による公文書管理の推進 研修の実施による職員の公文書に係る知識、技能の向上 	<ul style="list-style-type: none"> 書類の「見える化」等により文書事務の効率化を進めることができ、また、適切な公文書管理を進めることで、適正な県政の推進が可能。

条例の概要

条例は、基本的には公文書管理法とその理念と構成を同じにしていますが、当県の実情にあわせて変更した点もあります。(表2)

例えば、当県では平成17年度に導入した電子決裁システムで、文書の作成・保存を行っていることから、電子情報システムの利用促進と電磁的記録の滅失に備えるための複製保存措置についての規定を加えました。

また、廃棄の日の一ヶ月前までに廃棄予定簿冊一覧を公表し意見募集を行う手続きは、条例施行を目前にした24年2月議会での、簿冊廃棄手続

きの厳格化を求める議会質問をうけた施行規則の一部改正により追加されたものです。

表2 鳥取県条例の特徴(公文書管理法との比較)

区分	鳥取県条例	公文書管理法
実施機関	県の執行機関、地方独立行政法人、土地開発公社・住宅供給公社	行政機関、独立行政法人
公文書のとりまとめ	公文書は「簿冊」にまとめる。	公文書は「行政(法人)文書ファイル等」にまとめる。
電子情報システムの利用	公文書の管理を効率的に行うため、電子情報システムを利用するとともに、電磁的記録の滅失等に備え、複製を保存	(該当規定無し)
現用簿冊の廃棄手続き	保存期間満了簿冊の名称等を、廃棄の1ヶ月前までにHPで公表し、県民意見を募集。意見反映し、公文書館との協議を行う。	廃棄の際には内閣総理大臣に協議し、その同意を求めなければならない。
特定歴史公文書等の廃棄手続き	廃棄の際には、当該特定歴史公文書等の名称、廃棄の日等を公表。	廃棄の際には、国立公文書館等の長は内閣総理大臣と協議し、内閣総理大臣は公文書管理委員会に諮問。
不服申立ての審議機関	利用請求に対する処分について不服申立てがあったときは、情報公開審議会にて審議。	利用請求に対する処分について不服申立てがあったときは、公文書管理委員会にて審議。

条例施行後の公文書の流れの大きな変更点としては、「永年」保存文書が廃止されて最長30年保存となり評価選別の対象となったこと、新たに「常用」の区分が追加されたこと、文書作成課段階で現用所属の側で保存期間満了後の措置を判断するようになったこと、保存期間満了前に①廃棄予定簿冊リストの公表②県民意見の聴取③公文書館との協議が定められたことです。また、審査・利用に関して、条例施行前は完結後40年(後に30年に変更)を経過したもののみ作成原課の了解を得て簿冊情報を公表していましたが、条例施行後は簿冊情報は現用段階から公表され、審査基準についても情報公開条例に準じた独自の基準を定め、当館が主体的に審査を行うように改めました。

3. 条例の運用状況と今後の課題(平成24年度)

引継ぎの実際(警察本部の場合)

条例が定めた公文書の引継プロセスについて、施行後最初に実施した警察本部の事例を紹介します。

鳥取県警察本部警察県民課は条例施行直後の平成24年4月に現用簿冊の簿冊管理簿を同本部のホームページで公表しました。続いて5月31日から6月30日にかけて23年度末で保存期間の満了した簿冊2,487冊を、各課・警察署ごとに「廃棄予定簿冊リスト」(PDF形式)として公開し意見募集を行い、7月3日付けで公文書館に対して

廃棄協議が行われました。公文書館では目録上の選別評価を行い、うち「マニフェスト関係」「本庁管区通達等級」「総合監察関係綴」「警護関係」「犯罪被害者等支援連絡協議会関係綴」の5件について内容説明を要請し、さらに2件について写しの閲覧を行った結果、評価選別基準に照らし歴史公文書等に該当しないと判断し、7月23日に異議ない旨回答し、やりとりを終えました。その後、選挙管理委員会、労働委員会、人事委員会、教育委員会、知事部局の簿冊の引継作業が完了しています。(平成24年1月現在)

簿冊検索システムの運用開始と上半期利用実績

条例は実施機関に簿冊管理簿を備え付けることを義務づけています。また、条例では電子情報システムの利用促進も規定されています。これらを踏まえ、同システムに蓄積されているデータを公開の簿冊情報検索システムとして改修整備することで簿冊管理簿に換えるとともに、あわせて紙媒体の管理簿も各実施機関に備え付ける運用を行っています。

条例施行後の特定歴史公文書等の利用実績を表3に示しました。施行前の利用者数の統計はありませんので正確なことはいえませんが、簿冊情報を公表したこともあり県外からの利用者が増えているように感じています。これまでのところ利用の多くは審査済みの「公開」区分の文書ですが、事前審査を図っていくことが課題です。一方、県職員の利用手続きも整備し、行政利用に対応できるサービスを行うため、利用目的などのアンケート調査も試みています。

表3 条例施行後の利用実績(平成24年4月から9月まで)

区分	請求者数	請求件数	利用決定区分			不服申立件数
			全部利用	部分利用	利用制限	
行政機関からの引継公文書	60人	249件	228	1	0	0
個人等からの寄贈寄託資料	29人	190件	190	0	0	0
合計	89人	439件	438	1	0	0

※上記のほか県職員の特例利用(条例第22条)が198人(286件)あり。

鳥取県の公文書管理条例の成立は一朝一夕に進んだわけではありません。施行後も順風満帆というわけでもありません。しかしここまで条例化が進んだポイントは3つあると思います。

1つは、関係者を巻き込んだ基本機能検討委員会での議論。大濱徹也氏の理論的主導のもと、県民利用者代表の意見を重視し、文書主管課長と情報政策主管課長に書庫の実態、検索機能の貧弱さを他機関との比較で認識してもらい意識づけを行いました。2つめは、既存のしくみを活用したこと。例えば公文書館独自で新たな文書検索システムを一から構築するのではなく、既存の電子決裁・文書管理システムの改修に委ね、結果的に現用公文書とのシームレスな検索を実現することが可能となりました。3つめは、外には「情報公開」を、内には「事務効率化」をスローガンにして、条例化のメリットを強調したことでしょう。

以上のほか、当館が長年実施してきた公文書等利用保存研究会での専門家・先進県自治体の方々のアドバイスも、条例制定にむけての機運の醸成の大きな下支えとなっていました。

おわりに

条例は公文書館にこれまでにない新たな地平を切り拓きました。それは、公文書が役所の持ち物から県民共有の財産となり、「見せてあげる」から「見せなければならない」ものへ変化したことで、役所の倉庫から県民に開かれた情報公開の窓口の一つになったことです。

公文書館で働く職員には、地下の倉庫番に甘んじるのではなく、店頭に立って県民や県職員のニーズを聴き取り、いい素材(公文書)を仕入れて提供する、そうした感覚が求められていると思います。

実施機関側との評価選別のすりあわせや、電子文書の永久保存方法の検討など、課題は山積していますが、「公文書は県民共有の知的資源」という条例の精神を標榜しながら、今後とも適正な文書管理を行っていきたいと思います。

4. 条例化を推し進めたもの