

# 地方公共団体における公文書館的機能への着目について

国立公文書館 調整専門官

石田 耕一 いしだ・こういち

## 1. はじめに

公文書館法(昭和62年12月15日法律第115号)第5条第2項では、「地方公共団体の設置する公文書館の当該設置に関する事項は、当該地方公共団体の条例で定めなければならない。」とされている。このことについて、「公文書館法の解釈の要旨」(平成元年6月1日内閣官房副長官)は、「地方公共団体の設置する公文書館は、究極的に住民の福祉を増進するための施設であり、地方自治法上の公の施設としての性格を有していると考えられるので、その設置については条例で定めなければならない旨を確認したものである。」と説明している。そのため、都道府県等においては、公文書館法施行前に設置されていた公文書館もあり、また、名称が文書館というものもある。そのようなところも含めて、「歴史資料として重要な公文書等を保存し、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」(公文書館法第4条第1項)とし、条例で設置された施設を公文書館として、その設置状況の拡がりについて、当館は着目してきたところである。

## 2. 施設としての公文書館ではなく、公文書館的機能への着目

確かに、条例に基づく公文書館の設置であれば、議会の議決を経ているため、行政改革の気運が高まった場合にも、公文書館の説く有力な根拠となることから、施設として存続を続けていくためには、条例の議決があった方がよいのは事実である。

現状では、全ての地方公共団体で公文書館が設置されているわけではなく、都道府県の中にも、

公文書館を持たない県があり、また、公文書館を有している市町村は少ないのが実情である(図1参照)。

平成23年4月1日から施行された「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。以下「公文書管理法」という。)第34条では、「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。」とされている。この条文については、『改訂逐条解説公文書管理法・施行令』(株式会社ぎょうせい、平成23年)においては、「本法では、国及び独立行政法人等における現用・非現用を通じた公文書管理に関して規定しているが、地方公共団体においても文書の適正な管理が図られる必要がある。このため、地方自治にも配慮しつつ、努力義務を課すこととしたものである。」と記載されている。

これを踏まえて、公文書館の設置を前提とせず、公文書管理法に準拠した公文書管理条例を制定しているところもでてきている。

具体的には、筆者が出席した平成25年の全国公文書館長会議で発表された熊本県の動きである。熊本県では、保存期間が満了した歴史的公文書を知事部局の文書倉庫で保管することで、公文書館を設置せずに、公文書管理条例を制定し、「職員一人ひとりが、行政文書の作成、分類、保存及び廃棄と流れる行政文書のライフサイクルを意識して管理する新たな行政文書管理制度を構築している」とのことである(楠本誠二「熊本県における行政文書管理制度」『アーカイブズ』第52号、平成26年参照)。

しかしながら、当館が平成 25 年 8 月に公文書館未設置県に御協力いただいて実施した「公文書館等の設置状況等について」の照会(アンケート)では、熊本県の回答は、「熊本県行政文書等の管理に関する条例」等があり、公文書館の機能を代替する組織等はあるにもかかわらず、公文書館を設置していない理由は、「財源不足が見込まれる厳しい県財政状況もあり、既存施設の改修も含め公文書館の施設整備は難しい。」であった。また、今後の検討予定については、「公文書館の設置を検討しているが、設置の目途がたっていない。」というものであった(表1参照)。

このように、公文書館という施設を設置することは財政難のため困難と考える地方公共団体も少なくないにもかかわらず、公文書館法を踏まえて公文書館を設置しない理由等を照会することには意味があるのか。また、地方公共団体が下した判断があるにもかかわらず、それと異なる判断を誘導している質問になっているのではないかと反省せずにはおれなかった。それよりも重要なのは、公文書管理法第 34 条を踏まえれば、「文書の適正な管理が図られているか」ではないか。財政難等

を理由に公文書館を設置していない地方公共団体があるという事実を受け止め、そのような地方公共団体が、歴史公文書等をどのように管理しているかを把握することが大事ではないか。即ち、公文書館が担っている機能(公文書館的機能)を代替する施設等があるかどうかではないか。

そのことについては、アンケートでは、条例に基づく公文書館ではないものの、公文書館又はそれに代替する施設の設置に向けて検討に着手している県があることも把握したところである。

宇賀克也『情報公開・個人情報保護』(有斐閣、平成 25 年)は、「現用文書と非現用文書を包含した公文書等のライフサイクル全体を規律することは、公文書管理条例にとって不可欠の要件といえるが、歴史的価値のある文書が非現用になったときに、それを移管する施設があり、そこで適切に分類・保存され、利用請求権に基づく利用が一般に認められる仕組みが備わっていれば、それは公文書管理法第 34 条の規定に準じた公文書管理条例といえよう。」と記述している。

公文書管理法を踏まえて、公文書館的機能を考えた場合、歴史公文書等の移管、保存、利用につ

図 1 地方公共団体の公文書館等の設置状況



いて、何を満たしていればよいのか。

そのことについては、公文書管理法第27条第2項に明記されている国立公文書館等の長が利用等規則に記載すべき事項(「一 保存に関する事項」「二 第二十条に規定する手数料その他一般の利用に関する事項」「三 特定歴史公文書等を移管した行政機関の長又は独立行政法人等による当該特定歴史公文書等の利用に関する事項」「四 廃棄に関する事項」「五 保存及び利用の状況の報告に関する事項)及び「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」(平成23年4月1日内閣総理大臣決定)において、利用等規則の規定例として列挙されているが、これらを踏まえると、以下のとおりではないかと考えている。即ち、

- ①明確な基準に基づいた現用文書の廃棄、歴史公文書等の移管になっていること
  - ②歴史公文書等が確実に移管されるようになっていくこと
  - ③歴史公文書等が適切な環境で保存されていること
  - ④国民の利用請求権を明示した上で、利用制限事由を定めている(公文書管理法第16条)こと
  - ⑤本人利用に関する規定を設けている(公文書管理法第17条)こと
  - ⑥第三者保護等の手続を設けている(公文書管理法第18条)こと
  - ⑦利用制限についての異議について第三者機関への諮問の手続を置いている(公文書管理法第21条)こと
- である。

当館は、「独立行政法人国立公文書館中期計画」(平成22年3月26日館長決定)1(3)④i)において、「公文書管理法第34条に地方公共団体における文書管理の努力義務規定が置かれたことを踏まえ、地方公共団体における文書管理の向上に資するよう、公文書館法(昭和62年法律第115号)第7条に基づき地方公共団体に対する公文書館の運営に関する技術上の指導又は助言を行う」こととしている。

そのため、今後、地方公共団体に対して求められる可能性のある専門的技術的助言等のあり方を検討する際の基礎的な情報を収集するため、平成26年3月に更に具体的な内容について実務的な意見交換を実施した。また、近年において十分な情報収集が及んでいない地方公共団体においては公文書館実務担当者等との意見交換も、可能な限り併せて実施した。

今回の意見交換については、筆者だけでなく、関係課の職員も含めたプロジェクトとして行った。その結果を県について整理すれば表2のとおりである。誌面が限られているため、筆者が意見交換した内容について、簡潔に報告することとしたい。

なお、以下の記述のうち、意見に関する部分は、筆者の個人的な見解に基づくものであることをお断りしておく。

### 3. 地方公共団体の公文書館実務担当者等との意見交換について

#### 3.1 徳島県の状況

平成26年3月28日に、条例に基づく公文書館の公文書管理の現状を把握するため、徳島県立文書館(以下「徳島文書館」という。)を訪問し、実務担当者との意見交換をさせていただいた。徳島文書館は、徳島県文化の森総合公園文化施設条例(平成2年徳島県条例第11号)に基づき設置され、歴史的文化的価値を有する公文書、古文書、行政資料その他の資料を収集し、原則として作成又は取得から30年経過後に一般の利用に供している施設とのことだった(写真1参照)。なお、条例に設置根拠があるため、県民の理解が得られていることを理由に、行政改革で狙い撃ちになりにくいものの、新たな利用者を開拓するため、小学生向けに親子体験型のプログラムを夏休みに実施するなどの努力もしているとのことだった。

また、徳島文書館への移管については、経営戦略部総務課長、主務課長、出先機関の長は、廃棄しようとする文書の保存期間が5年以上であるときは、廃棄文書目録を作成し、館長に提出を行い、館長はその中から歴史的文化的価値を有するもの

# 表1 公文書館等未設置県における検討状況等

	青森県	岩手県	山形県	石川県	山梨県
1-1. 公文書館(公文書館法第4条第1項に規定する公文書館をいう。以下同じ。)を設置していない理由(設置の障害となっている事由等について記述)。	設置の必要について具体的に検討していなかったため。	・初期投資及び運営経費について多額の財政負担が見込まれるが、東日本大震災からの復興、雇用確保対策の確立、産業の活性化施策の実施等、緊急性があり優先すべき事業が他にあること。 ・他県の例では利用者数が月80～300人(職員による利用も含む)と非常に少なく、また公文書館整備に対する県民の要望も多くないこと。 ・以上の事由のため、公文書館を設置していない状況にある。	設置場所の確保が困難なこと等。	まだ具体的な検討の段階ではないため。	山梨県情報公開条例、同施行規則により、歴史的若しくは文化的な資料等を管理する機関が定められているため。
1-2. 公文書館の機能を代替する組織・施設等はあるか。ある場合には、その設置根拠(規則、要綱等)は何か。また、保存、閲覧、調査研究等のうちどのような機能を有しているか。					
施設の有無	あり(※1)	あり	なし	なし	あり
設置根拠	青森県行政組織規則で定める予定	なし			山梨県情報公開条例及び同施行規則
機能	保存、利用、歴史公文書等の保存及び利用に関する情報の提供、助言、調査研究等	保存、閲覧			保存、閲覧
2. 公文書の保存及び利用の事務をどのように行っているか。					
(1) 現用文書、非現用文書の区別をしているか。	保存について: 区別している 利用について: 区別していない	いない	いる	いる	いる
(2) 文書の集中管理(※)を行っているか。 ※ここでは、各部署が保有している公文書を、保存期間又は一定の期間経過後に特定の組織・施設等において一括して管理している状態をいう。					
行っている場合	<知事部局> 【根拠】青森県文書取扱規程 【手続】本庁各課においては総務学事課へ、出先機関においては総務担当課へ、保存期間の起算日から1年間経過した文書を引継ぎしている。 【体制・施設・場所】本庁においては、集中管理専用の書庫があり、専任の非常勤職員を1名置いている。出先機関においては、書庫や倉庫で適宜対応しているが、特段の体制とはっていない。	【根拠】 ・行政文書管理規程(平成11年岩手県訓令第5号)に基づき集中管理を行っている。 【手続】 ・完結した行政文書であって、当該完結の日の属する年度の翌年度の初日から起算して1年間を経過したものについて、文書事務担当課が担当課からファイル管理簿の提出を受けた上で、当該行政文書を引継ぐ。 ・引継ぎを受けた行政文書は、保存年限まで文書庫で保管される。 【体制】 ・引継ぎ及び管理は、文書事務担当職員2名が担当している。 【施設・場所】 ・永年保存文書庫及び有期限文書保存庫で集中管理を行っている。	山形県文書管理規程に基づき、各所属が引継書を作成の上、文書主管課(書庫)に簿冊を引継いでいる。県庁舎地階に書庫を設置し、専門職員として嘱託職員を2名配置。	石川県文書管理規程に基づき、地下書庫で保管	【現用文書】 根拠: 山梨県行政文書管理規程 一定期間、行政文書の作成課において保管した完結文書は、私学文書課に引継ぎ、私学文書課の文書庫に保存され、保存期間満了まで集中管理される。 【非現用文書】 根拠: 山梨県情報公開条例施行規則 保存期間が満了した文書のうち歴史的若しくは文化的な資料等は、県立図書館等の機関で、管理される。
行っていない場合	<知事部局以外の機関> 各機関の規程等に基づき、各課において保存している。				
(3) 県民の利用提供(閲覧、展示等)に供しているか。	いる	いる	いない	いる	いる
利用(閲覧、写しの交付等)の根拠	・青森県情報公開条例 ・青森県個人情報保護条例	なし		石川県情報公開条例	山梨県情報公開条例、同施行規則等
展示の施設・場所	県政情報センター(現用文書)や公文書センター(非現用文書で移管を受けたもの等)における展示を検討	盛岡地区合同庁舎内永年保存文書庫		各所属	【現用文書】県民情報センター、ホームページ 【非現用文書】県立図書館等
利用者数等		月に2、3組程度		公文書の写しの交付件数 1,448件/年間(平成24年度)	平成24年度 県民情報センター利用者数 3,631人
3. 今後の検討予定	公文書館を代替する施設を設置する(※1 平成25年12月1日予定)。	公文書館の設置は検討しておらず、それを代替する既存の施設で対応する。	公文書館を代替する機能の整備を検討している。	まだ具体的な検討の段階ではない。	公文書館の設置は検討しておらず、それを代替する既存の施設で対応する。

静岡県	愛媛県	高知県	長崎県	熊本県	宮崎県	鹿児島県
<p>・要員の確保が難しいこと。 ・現在歴史的文書の公開に向けて目録作成等整理を行っており、公開できる文書が少ないため。</p>	<p>文化交流施設整備構想の中で公文書館は図書館との併設として設置されることが盛り込まれているが、現在の構想が事実上凍結状態にあるため。</p>	<p>公文書館の必要性は認識しており、現在設置を検討中である。</p>	<p>本県における歴史的行政文書は、そのほとんどが原爆等による火災で焼失しており、現存数が少ないうえに、利用者（閲覧）もほとんどないため。</p>	<p>財源不足が見込まれる厳しい県財政状況もあり、既存施設の改修も含め公文書館の施設整備は難しい。</p>	<p>調査研究・保管・修復等のための施設が不足しており、公文書の歴史的価値を判断したり、公文書を修復する等の技能を有した専門職員も配置しておらず、また目録が整備中であることから、県民等からの閲覧要望に十分な対応ができないため。</p>	<p>当県においては、①戦前の公文書の大部分が戦火等により焼失して現存していないこと、②戦後の歴史的公文書に該当すると思われる文書のほとんどが県庁地下の文書庫に永久保存されていること、③歴史的公文書の選定基準を設けていないことなどから、公文書館の設置について、まずは歴史的公文書の選定基準の検討や現存している保存文書の把握を含め、各県の対応状況を踏まえながら検討を行いたい。</p>
あり(歴史的文書閲覧室)	なし	なし	あり	あり	あり	なし
歴史的文書の閲覧等に関する要綱			—	<p>・熊本県行政文書等の管理に関する条例 ・熊本県特定歴史公文書の保存、利用及び廃棄に関する規則</p>	宮崎県文書センター管理規程	
収集、保存、閲覧			保存(書庫機能のみ。一般には開放していない)	保存、閲覧、写しの交付	保存、閲覧	
いる	いない	いない	いる	いる	いる	いない
※本庁のみ ・根拠 文書管理規則等 ・手続 (本庁)各所属長から法務文書課長への引継ぎ ・施設等 本庁文庫 等	<p>愛媛県文書管理規程に基づき、適用範囲の課室においては、別添様式を提出のうえ、保管することとしている。なお、知事部局の保存文書は私学文書課(文書グループ)で集中管理し、庁舎内の地下書庫に保存している。</p> <p>文書グループの体制 H25.4.1現在 主幹1名、主任1名、主任兼業務員1名 再任用職員1名、臨時職員1名</p>	<p>完結公文書は、高知県公文書規程第40条(完結公文書の引継ぎ)に基づき所定の様式により主務課から文書情報課に引継がれる。県庁の本庁地下書庫、正庁ホール地下書庫、議会棟地下書庫、遠隔地にある書庫で保存している。</p>	<p>長崎県文書取扱規程に基づき、完結文書については原則的に各課より引継ぎを受け書庫に保存し、保存文書等については、本庁舎とは別敷地にある書庫で管理している。この書庫については、常駐の職員等はおらず、鍵を総務文書課で管理している。</p>	<p>保存期間が満了した行政文書等のうち歴史資料として重要な文書については、熊本県行政文書等の管理に関する条例の規定により知事(県政情報文書課)に移管し、特定歴史公文書として県政情報文書課が県庁本館地下2階の県政情報文書課書庫で集中管理する。</p>	<p>文書取扱規程に基づき、完結した文書は、引継文書目録を添えて、総務課に引き継ぎ、総務課管理の文庫で管理を行う。</p>	<p>「鹿児島県文書規程」及び「鹿児島県出先機関文書規程」に基づき、各課室内で保管年限の満了した文書は、学事法制課又は各出先機関の文書主任に引き継いでいる。引き継がれた保存文書は、文書庫において保管し、学事法制課長又は各出先機関の文書主任が管理している。</p>
				<p>熊本県行政文書管理規程の規定により作成・取得の翌年度に、県政情報文書課の引継確認が完了した文書については県庁本館地下2階の県政情報文書課書庫に保管し、同保存承認が完了した文書については各所属の書庫でそれぞれ保存期間満了まで保管するため、集中管理は行っていない。</p>		
いる	いる	いる	いる	いる	いる	いる
【現用文書】情報公開条例【非現用文書】歴史的文書の閲覧等に関する要綱	文書管理規程第63条(展示は行っていない)	高知県情報公開条例に基づき開示請求に対応している。	長崎県情報公開条例	<p>・熊本県行政文書等の管理に関する条例 ・熊本県特定歴史公文書の保存、利用及び廃棄に関する規則</p>	宮崎県文書センター管理規程	鹿児島県情報公開条例により、閲覧・写しの交付を行っている。
【現用文書】一部の文書について県民サービスセンター等で実施 【非現用文書】県庁内の展示スペースや県立中央図書館で期間を限って展示	なし	なし	市内(本庁舎とは別敷地にある建物)ただし展示ではなく、保存文書台帳に基づいて閲覧の請求があった場合、職員が持ち出しをして対応する。	なし	宮崎県文書センター閲覧室	展示は実施していない。
不明	不明	平成24年度の請求者数のべ2,034人	年に1～2名	平成25年7月31日に利用制度を開始したところであり、利用者数については未集計。	県職員661人、一般1,107人計 1,768人(24年度)	不明
歴史的な文書を含め、県内の貴重な文化資料を良好に保管するとともに、県民の生涯学習に役立てるため、新たな機能の整備を検討する。	文化交流施設構想の今後の方向によっては、別の検討の必要性が生じる。	公文書館設置に向けて検討中である。	公文書館の設置の検討予定なし。	公文書館の設置を検討しているが、設置の目的がたっていない。	公文書館への移行については、多額の施設整備費用の捻出等困難な面があり、将来的課題としている。当面は多額の支出を伴わない運営体制の整備等を検討していきたいと考えている。	各県の対応状況を情報収集し、必要な施策について検討を行いたい。



写真1 徳島県立文書館（書庫）

を選別しているとのことだった。なお、歴史的文化的価値があるため、徳島文書館に移管するに当たり、移管元と調整で手間取ることはないとのことだった。

しかしながら、公文書館的機能である上記④から⑦までについては、徳島県立文書館利用規程（平成2年徳島県教育委員会告示第13号）には規定していなかった。

このことは、上記アンケート後に公文書館を代替する施設として平成25年12月に開設した青森県公文書センターと比較して考える必要があろう。青森県公文書センターは、設置根拠を条例ではなく、規則に置いた施設であるため、正式には公文書館ではなく、公文書館代替施設であるものの、上記①から⑦を形式的には満たしていると考えられる。

確かに、公文書館法では、公文書館は条例に基づき設置されるものである。しかしながら、公文書館的機能のみに着目すれば、青森県公文書センターも公文書館に劣ることはないことから、条例に基づく公文書館の設置がよいのか、それとも規則に基づき設置された公文書館代替施設がよいのかについては、地方公共団体の考え方に委ねられているのではないかと考えられる。

### 3.2 高知県の状況

3月19日に、公文書館未設置県であるものの、上記アンケートで「公文書館の必要性は認識しており、現在設置を検討中」と回答していた高知県庁を訪問した。県議会最終日という忙しい日程に

もかかわらず、尾崎正直知事にお会いする幸運にも恵まれ、知事から「公文書館を設置する方向で検討を進めている。その具体的な青写真を描くために、引き続き、国立公文書館の協力、支援をお願いしたい。」というありがたいお言葉をいただいた（写真2参照）。

上記のアンケートでは、高知県は、現用文書と非現用文書の区別はしていないということだったので、その後の実務担当者等との意見交換において確認をしたところ、現時点では、歴史的価値を有すると認められる文書の選別は施していない。また、平成13年に、高知県公文書規程（昭和39年訓令第64号）を改正し、永年保存を廃止して最長の保存期間は30年としたところではあるが、それ以前に永年保存とされた文書については、現在についても永年保存文書のままであり、保存期間を有期とするか等については、今後検討が必要とのことだった。

なお、保存期間が満了していない文書だけでなく、保存期間が満了したものの、廃棄されずに保管され続けている文書も、高知県情報公開条例の対象のため、誰でも開示請求は可能であり、異議申立についての第三者機関への諮問や、第三者保護等の手続も規定されているとのことであった。

このことを踏まえると、歴史資料として重要な公文書等だけを選別して保存していないため、公文書館法第4条の目的は十分には満たしていないものの、移管、保存、利用に着目してみると公文書館的機能は一応備えているのも事実である。

しかしながら、高知県としては、現用文書と非現用文書を選別して、非現用文書を保管し、一般



写真2 尾崎知事（右）との面会

の利用に供せるようにするため、公文書館設立に向けて、動いているとのことであった。

#### 4. おわりに

今回の実務担当者等の意見交換では、公文書館を条例に基づき設置する場合、規則に基づき設置する場合というように、設置根拠に着目するだけでなく、公文書館的機能に着目して、地方公共団体における公文書管理の現状について情報収集を行った。

勿論、公文書館的機能を満たしているかどうかということは、上記①から⑦をそのまま機械的に当てはめ、満たしていればよいというものではない。瀬畑源『公文書をつかう』（青弓社、平成23年）では、「国と地方公共団体の公文書管理のあり方はその歴史的経緯や制度が異なっているので、各地方公共団体はその現状にあわせて内容を調整する必要があるだろう。」と記述しているが、実際に意見交換で話を聴くと、地方公共団体によって

現状が違っているということについては、そのとおりであった。

その上でさらにいえば、公文書管理法は、地方公共団体には努力義務であるため、公文書館的機能をどこまで満たすかどうかは地方公共団体の判断に委ねられているところであるが、財政難等もあり、地方公共団体が目指すべき方向もまちまちである。そのため、当館が公文書館業務を実施している経験を踏まえた助言だけでは、求められている役割を十分に果たすことはできないのではないかと感じたところである。

以上のようなことから、今後とも、地方公共団体の公文書管理の現状についての情報収集を行い、地方公共団体が求めている方向も勘案した上で、結果として公文書管理の向上に資するような助言等を積極的に行えるようにしていきたいと考えている。

表2 地方公共団体における公文書館実務担当者等との意見交換

地方公共団体における公文書館実務担当者等との意見交換等を踏まえて把握した公文書館的機能についての現状									
名称	青森県 公文書セン ター	宮城県公文書 館	新潟県立文書 館	滋賀県 県民情報室	奈良県立 図書情報館	高知県総務部 文書情報課	徳島県立文書 館	宮崎県 文書センター	熊本県庁 2F総務部
明確な基準に基づいた現用文書の廃棄、歴史公文書等の移管になっているか。	○	○	○	○	○	—	○	○	○
歴史公文書等が確実に移管されるようになっているか。	○	○	○	○	○	—	○	○	○
歴史公文書等が適切な環境で保存されているか。	○	○	○	○	○	—	○	○	○
国民の利用請求権を明示した上で、利用制限事由を定めているか。	○	×	○	○	○	—	×	×	○
本人利用に関する規定を設けているか。	○	×	×	○	×	—	×	○	○
第三者保護等の手続を設けているか。	○	×	×	○	×	—	×	○	○
利用制限についての異議について第三者機関への諮問の手続を置いているか。	○	×	×	○	×	—	×	×	○

※歴史公文書等に限ってどうなっているかという観点での整理ができない場合には「—」とした。