

資料 2

提言（素案）の委員意見による修正版

熊本県知事 蒲島郁夫 様

行政文書等の適正な管理のあり方
に関する提言書（案）

熊本県行政文書等管理のあり方検討委員会

はじめに

私たち、熊本県行政文書等管理のあり方検討委員会は、昨年7月の「公文書等の管理に関する法律」（以下「法」という。）の公布並びに「行政文書の適正な管理は民主主義の基本」とする熊本県知事の政治的姿勢を出発点に、熊本県知事部局における行政文書等の適正な管理のあり方について、計4回の委員会を開催し、どうすれば県民の視点に立った行政文書の適正な管理ができるかという、議論を進めてきました。

その結果、文書の作成、保存から廃棄又は歴史的に重要な文書としての利用という、行政文書のライフサイクルの各ステージにおける適正な管理のあり方についての提言となりました。

その大きな特徴は、行政文書は県民の共有財産であることを前提として、その管理において透明性・公開性を確保し、各ステージ毎に何らかの形で、第三者が関与するシステムとしたことです。

~~A 熊本県の厳しい財政事情や限られた職員体制を考えると、この提言のすべてについて即時に施策化し、制度を改革するのはかなり厳しいと見受けられるところですが、今後、この提言で示すシステムの構築に向け、熊本県において優先順位を付け、かつ、着実に推進されることを望みます。~~

平成 年 月 日

熊本県行政文書等管理のあり方検討委員会

委員長

目次

1	制度設計にあたっての基本的考え方	1
2	個別の課題とその検討	2
(1)	行政文書の意義と規程形式	2
(2)	文書の作成	4
(3)	保存	6
(4)	移管と廃棄	9
(5)	職員の意識改革	11
3	最後に 適正な行政文書の管理のために	12

1 制度設計にあたっての基本的考え方

行政文書のライフサイクルにおける課題を解決し、作成された行政文書が体系的に保存され、保存期間満了後においても、県民の理解を得たルールにより、適正に処理が行われるシステムを構築する。

行政文書を適正に管理するシステムを構築するにあたっては、行政文書が有する県民生活への影響を考慮し、次の2つの視点から制度設計が行われることが必要である。

1) 透明性・公開性

2) 第三者の関与

2 個別の課題とその検討

1 行政文書の意義と規程形式

(1) 行政文書の意義及び位置づけ

【課題①】

行政機関に、「行政文書は、役所の仕事上のツールに過ぎない」という認識がないか懸念される。

【方針又は具体策①】

行政機関は、次のような認識を持つ必要がある。

- ① 行政文書は、県行政や歴史的事実の記録であるとともに、民主主義の根幹を支える県民の共有財産であり、その適正な管理は、民主主義の基本となるものである。
- ② 県行政の執行に際し、行政文書は、県（行政）が過去の経験及び実績に学ぶ際の道標であり、その適正な管理は、県（行政）の事務及び事業の適正かつ効率的な運営の礎となるものである。
- ③ 情報公開が的確に機能するためには、行政文書の管理が適正に行われることが不可欠であり、その意味で情報公開と行政文書の管理は、県（行政）が県民に対し、説明責任を果たすための車の両輪である。

(2) 規程形式

【課題②】

- ① 現在の文書管理に関する規程は、訓令（熊本県文書規程（以下「文書規程」という。））であり、行政庁が所属の職員に対し、その権限の行使に関し、職務執行上必要な事項について指揮命令する場合に発するもので、県民に対してその効果及び効力は及ばない。
- ② 行政文書の管理に関する規程は、行政文書の意義及び位置づけを踏まえて判断すべ

きである。

【方針又は具体策②】

次の理由により、県は、法の趣旨を踏まえ、行政文書の管理に関する基本的事項について条例で規定する必要がある。

- ① 新たな行政文書の管理に関する規程は、「行政文書の適正な管理」という県政上の重要な課題の解決に向けた施策方針を明確化するものであること。
- ② 県民の共有財産である行政文書の管理に係る規程は、行政と県民との間の法的な約束事であること。

2 文書の作成

(1) 作成を義務づける文書の範囲をどう規定するか

【課題③】

公文書等の管理に関する法律（以下「法」という。）第4条では、現在及び将来の国民への説明責任を果たすために、「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」文書を作成しなければならないとされている。

一方、熊本県の文書規程では、「意思決定に当たっては文書を作成して行うこと」並びに「事務及び事業の実績について文書を作成することを原則とする。」こととされている。

【方針又は具体策③】

行政文書は、行政機関における意思決定に至る過程や事務及び事業の実績を合理的に跡づけ、又は検証することができるように、作成される必要がある。

そのため、行政文書作成の指針として策定している「公用文の手引き^{*1}」を、法の趣旨を踏まえ、第三者の意見を聴いたうえで見直すべきである。

(2) 現行の文書保管保存分類（^{*2}）の区分は適切か

【課題④】

文書保管保存分類が明確かどうか、例えば、「総記」、「雑件」等、どのような文書が当該分類に属するのか、一部に明確ではない定めがある。

※1 公用文の手引き

職員の行政文書作成の参考となる図書で、昭和34年の作成以来、6度の改訂を経ている。

※2 文書保管保存分類

事務及び事業の性質、内容等に応じた系統的な行政文書の分類の基準

【方針又は具体策④】

文書保管保存分類のうち、表現が曖昧なものについては、さらに検討を行い、見直す必要がある。

(3) 文書保管保存分類の適用は正確になされているか、各所属で統一した取扱いがなされているか

【課題⑤】

- ① 文書保管保存分類の適用が正確になされているか懸念される。
- ② (一部再掲) 文書保管保存分類が明確かどうか、例えば、「総記」、「雑件」等については、作成する担当者又は部署によって取扱いが異なる可能性がある。

【方針又は具体策⑤】

(一部再掲) 文書保管保存分類のうち、表現が曖昧なものについては、さらに検討を行い見直すとともに、運用に当たり差異が生じないようにガイドライン等の指針を設け、文書保管保存分類の適用の正確性及び統一性を確保すべきである。

なお、文書保管保存分類の見直し及びガイドライン等の指針の策定に当たっては、第三者の意見を聴くべきである。

3 保存

(1) 文書及び簿冊の保存期間は、適切か

【課題⑥】

- ① 文書規程で、文書の区分毎に設定されている保存期間（※¹）が適切か懸念される。
- ② 区分の適用誤りにより、保存期間について、所属により異なる保存期間を設定されていないか懸念される。
- ③ 区分について、例えば、「特に重要なもの」「重要なもの」「軽微なもの」等、一部に明確ではない定めがある。

【方針又は具体策⑥】

- ① 行政文書の保存期間に係る基準については、さらに検討を行い、必要に応じて見直すとともに、運用に当たり各所属での取扱いに差異が生じないようにガイドライン等の指針を設け、保存期間に係る基準の適用の正確性及び統一性を確保すべきである。
なお、行政文書の保存期間に係る基準の見直し及びガイドライン等指針の策定に当たっては、第三者の意見を聴くべきである。
- ② 今後の運用に際しては、研修の実施及びマニュアルの改訂等により職員への周知徹底を図るべきである。

(2) 保存期間満了後の措置（＝レコードスケジュール：廃棄又は歴史公文書※²として保存）の決定は、いつ行うべきか

※1 文書の区分毎に設定されている保存期間

第1種（30年）から第6種（1年未満）まで6つの区分毎に設定された保存期間

※2 歴史公文書

歴史的に重要な文書で、あらかじめ定めた保存期間（延長された場合を含む）の満了後においても、引き続き保存される文書

【課題⑦】

法では、「行政機関の長は、行政文書ファイル及び単独で管理している行政文書（以下「行政文書ファイル等」という。）について、保存期間（延長された場合にあつては、延長後の保存期間。以下同じ。）の満了前のできる限り早い時期に、保存期間が満了したときの措置として、歴史公文書等に該当するものにあつては政令で定めるところにより国立公文書館等への移管の措置を、それ以外のものにあつては廃棄の措置をとるべきことを定めなければならない。（法第5条第5項）」とされている。

一方、熊本県の文書規程では、保存期間満了後に、保存期間を延長するか、（運用として歴史公文書に該当するか、）又は廃棄するのかが決定されることとなっている。そのため、保存期間満了後の措置に係る判断が、当該文書を熟知しない者により行われている可能性があり、適切に行われているかどうか、懸念される。

【方針又は具体策⑦】

法の趣旨を踏まえ、熊本県においても例えば「引継文書一覧」^(※¹)等の作成時に、あらかじめ、保存期間満了後の措置として、歴史公文書に該当するものとして保存し、県民の利用に供するのか、又は廃棄するのかを定めておく必要がある。

また、この「引継文書一覧」等は、法でいう行政文書ファイル管理簿として、広く公開する必要がある。

(3) 保存場所の確保に問題はないか

【課題⑧】

現在の文書倉庫の収容可能量（空き収納量）は3,600fm^(※²)で、現行の文書規程による保存文書の増加量200fm/年が今後とも継続とした場合、十数年程度の保存は可能である。

ただし、保存に関する規定を見直し、保存量が増加するときは、保存場所の確保に問題が生じる可能性がある。

※1 引継文書一覧（熊本県文書規程第42条）

文書作成の次年度の秋頃に、作成部署から私学文書課へ引き継ぐ文書の一覧をいう。

※2 fm（ファイルメートル）

fmとは長さの単位で、簿冊をキャビネット等に立てて並べたときの長さが、1mのとき、1fmとする。なお、1fmに含まれる紙の量は、1万枚相当と見込まれる。

【方針又は具体策⑧】

- ① 文書作成時において、引き続き、文書の電子化を徹底するとともに、不要な文書の作成を行わないよう努めなければならない。その際、職員の文書削減に向けた研修を行う等の意識啓発対策も必要である。~~B~~また、文書の保存及び廃棄にあたっては、新たな制度の下、適切な運用により保存する必要のない文書の廃棄に努める必要がある。
- ② 新たな制度に基づき、所要の措置を講じた結果、保存文書の量が増大し、結果的に保存場所の確保に支障が生じた際は、新たな保存場所の確保に努めるべきである。

(4) 保存期間の延長に係る基準が必要ではないか

【課題⑨】

保存期間の延長に際しては、現行上、実質的に基準がなく、作成部署の判断で行われているため、同じ性質の文書でありながら、所属等により延長の要否の判断が異なることがある。

【方針又は具体策⑨】

保存期間の延長に係る基準を設けるべきである。

4 移管と廃棄

1 歴史公文書の選別と移管（保存）

（1）現行の歴史公文書の選別基準（歴史的文書資料等の評価基準）は適切か

【課題⑩】

- ① 現行の歴史公文書の選別基準は、適切か懸念される。
- ② 現行の歴史公文書の選別基準は、（運用として取り扱われており）根拠規定がない。

【方針又は具体策⑩】

- ① 歴史公文書の選別基準の根拠を明確にする必要がある。
- ② 歴史公文書の選別基準については、利用者たる県民の視点が必要であるため、第三者の意見を聴いたうえで策定すべきである。
- ③ 歴史公文書の選別に当たり、各所属での取扱いに差異が生じないように、第三者の意見を聴いてガイドライン等の指針を設け、歴史公文書の選別基準の適用の正確性と統一性を確保すべきである。

（2）選別された文書の保存はどうすべきか

【現状⑪】

歴史公文書として選別された文書は、現用文書とともに文書倉庫に保存されている。

【方針又は具体策⑪】

当面は、文書倉庫の収納可能量に若干の余裕があるため、文書倉庫で保存することとする。

将来的には、歴史公文書の増加量に対応できない事態が見込まれること及び利用者の利便性を確保する観点から、現用文書とは別の保存場所を確保することが望まれる。

(3) 歴史公文書の利用及び活用は適切か

【課題⑫】

現行の制度上、県が歴史公文書を保管していることを周知していないことから、情報公開請求等の利用希望はほとんどない状況である。

【方針又は具体策⑫】 C D

① 保存している歴史公文書の目録を公開するなど、県民等の歴史公文書の利用に関する県の体制の整備が必要である。

② ~~また、~~(一部再掲) 利用者の利便性を確保する観点から、県立公文書館等の設置に係る検討を速やかに行う必要がある。

2 廃棄

廃棄の決定を誰が行うか

【課題⑬】

現行の制度では、廃棄できる文書かどうかについての判断は、作成部署に委ねられている。

【方針又は具体策⑬】

保存期間が満了した文書のうち、歴史公文書として保存が必要な文書が、文書作成部署のみの判断により、誤って廃棄されない仕組みが必要であり、その仕組みには、第三者が関与できるようにすべきである。

5 職員の意識改革

文書管理に関する職員の意識は、適切か

【課題⑭】

- ① 行政文書管理の意義についての職員の意識が適切か、懸念される。
- ② 職員に行政文書の適正な管理が徹底されているのか、懸念される。

【方針又は具体策⑭】

- ① 現在及び将来の県民への説明責任を果たすうえから、文書の適正な管理が重要であることについて、職員の意識の醸成が必要である。
- ② 職員の意識改革及びスキル向上のため、研修を実施するとともに、各種基準及びガイドライン等についての周知を徹底する必要がある。

3 最後に 適正な行政文書の管理のために

行政文書の適正な管理は、民主主義の基本であるため、その実現を図るためには条例化し、県民に対しその意を高らかに宣言する必要が認められる。そのため、この提言後、早急に県において条例化に向けた検討が行われることを望む。

また、歴史公文書を利用する県民の利便性を考慮し、県立公文書館の設置等について、速やかな検討が必要である。

しかしながら、熊本県が公文書館又は公文書館機能を持つようになるまでは、相当の期間を要すると見込まれること及びそれまでの期間においても行政文書を適正に管理する必要があることから、早急に行政文書を適正に管理する新たなシステムを構築しなければならない。

なお、新たなシステムが構築された後も、適正な行政文書の管理は、職員一人一人の日常的な文書管理が重要となってくるため、職員の意識改革及びスキル向上のための研修等を実施するとともに、県政の重要課題として常に職員に向け情報発信していくことも必要である。

最後に、当委員会の議論の対象は、知事部局における文書管理の今後のあり方ということであったが、当委員会としては、県民の生活への影響度を考慮すると、適正な行政文書の管理は、知事部局のみならず、熊本県の執行機関全体で行われる必要があるという意見でまとまった。そのため、知事部局以外の各執行機関においても、本提言の趣旨をご理解のうえ、適正な行政文書の管理に向けて取り組まれるよう望むところである。

熊本県行政文書等管理のあり方検討委員会
委員及び専門委員名簿

(平成22年4月1日現在)

区 分	氏 名	役 職 名
委員長	<small>よねざわ かずひこ</small> 米澤 和彦	元 公立大学法人熊本県立大学 学長
委 員	<small>せら きくこ</small> 世良 喜久子	(財)日本ユニセフ協会熊本県支部事務局長
委 員	<small>たかみね たけし</small> 高峰 武	(株)熊本日日新聞社 論説委員長
委 員	<small>たてやま じゅんこ</small> 立山 淳子	司 法 書 士
委 員	<small>ますだ けいじろう</small> 益田 敬二郎	弁 護 士
委 員	<small>もり こうじ</small> 森 浩二	熊本県議会議員
専門委員	<small>かわぐち やすこ</small> 川口 恭子	熊本大学文学部 附属永青文庫研究センター特任教授
専門委員	<small>こみや ひとし</small> 小宮 京	桃山学院大学法学部講師

(敬称略)