

沖縄県の公文書管理に求められること

(2021年3月配布DVD資料)

東洋大学副学長・法学部法律学科教授
法律事務所フロンティア・ロー客員弁護士
早川 和宏

一 はじめに ～私は誰？～

- 大学院博士課程後期在学中の平成10年10月から12年3月まで国立公文書館事務委嘱員→そんな世界があることを知る。
- 公文書館制度に関する研究を経て、現在では公文書管理全般（情報公開・個人情報保護・公文書管理）を研究対象とする行政法学者（+弁護士）。
- 公文書管理関係の公職等（現職のみ）：東京都公文書管理委員会委員（委員長職務代理者）、豊島区公文書等管理委員会委員長、新潟市公文書管理条例（仮称）検討委員会委員、（仮称）新潟市文書館運営協議会委員
- 公文書管理関係の近著：中京大学社会科学研究所アーカイブズ研究プロジェクト編『地方公共団体における公文書管理制度の形成—現状と課題』（平成29年・公職研）、日本弁護士連合会法律サービス展開本部自治体等連携センター・日本弁護士連合会情報問題対策委員会編『公文書管理 民主主義の確立に向けて』（令和元年・明石書店）、早川和宏監修・地方公共団体公文書管理条例研究会著『こんなときどうする？自治体の公文書管理～実際にあった自治体からの質問36』（令和元年・第一法規）、関東弁護士会連合会編『未来への記録—リスクを回避するための自治体の文書管理』（令和2年・第一法規）など。

➤ 沖縄県での活動

<講演>

- ・ 平成22年8月 平成22年度公文書講演会（主催：沖縄県公文書館） 講演「後々の世んかい残さびら公文書（あとうあとうぬゆんかいぬくさびらこうぶんしょ）～公文書管理法と行政職員の役割～」
- ・ 平成22年8月 平成22年度公文書講演会（主催：沖縄県公文書館） 講演「後々の世んかい残さびら公文書（あとうあとうぬゆんかいぬくさびらこうぶんしょ）～公文書管理法と私たちの役割～」

<出版物等>

- ・ 沖縄タイムス 2010（平成22）年9月7日：21世紀の公文書管理 その意義と役割<上>
- ・ 沖縄タイムス 2010（平成22）年9月8日：21世紀の公文書管理 その意義

と役割<下>

- ・ 「後々(あとうあとう)の世(ゆ)んかい残(ぬく)さびら公文書～公文書管理法と行政職員の役割～」(講演録) 沖縄県公文書館研究紀要 13号 71頁～108頁 (平成23年・沖縄県公文書館)
- ・ 沖縄タイムス 2020(令和2)年3月10日:「沖縄アリーナ」建設に係る遡り起案についてのコメント
- ・ 沖縄タイムス 2020(令和2)年7月16日:沖縄市情報公開条例改正(権利の濫用)についてのコメント

※ この資料は、読み返して利用できるよう、詳しくに作成してあります。講演動画では適宜省略しながら述べることになるので、詳細は後で確認してください。職場で複製・回覧してご利用ください。

二 法律が地方公共団体に要求している事項

Q1 公文書管理法ができたから、地方公共団体も公文書管理に取り組まなければならなくなった?

1 地方自治法

※ 下線、網掛け、傍点は早川による。以下同じ。

地方自治法(昭和二十二年法律第六十七号)

最終改正:令和2年6月24日号外法律第62号

第四百九条 普通地方公共団体の長は、概ね左に掲げる事務を担当する。

一～七 (略)

八 証書及び公文書類を保管すること。

九 (略)

✓ 「証書及び公文書類を保管すること」は、地方自治法上、都道府県知事・市長村長の事務である。

2 公文書館法

公文書館法(昭和六十二年法律第百十五号)

最終改正:平成11年12月22日号外法律第161号

(目的)

第一条 この法律は、公文書等を歴史資料として保存し、利用に供することの重要性にかんがみ、公文書館に関し必要な事項を定めることを目的とする。

(定義)

第二条 この法律において「公文書等」とは、国又は地方公共団体が保管する公文書その他の記録(現

用のものを除く。）をいう。

【本法は、非現用文書に特化した（現用文書を除く）法律である点で、公文書管理法とは異なる】
(責務)

第三条 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。

【公文書館設置の有無と、本条の「責務」は連動していないので、館はなくても責務はある】
(公文書館)

第四条 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。

【本法にいう「公文書館」は、「施設」に着目して建てられた概念である。名称が「公文書館」である必要はない】

2 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する。

第五条 公文書館は、国立公文書館法（平成十一年法律第七十九号）の定めるもののほか、国又は地方公共団体が設置する。

【私立のものは本法にいう「公文書館」ではないが、名称独占規定がないため、公文書館を名乗ることに問題はない】

2 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。

地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）

最終改正：令和2年6月24日号外法律第62号

(公の施設)

第二百四十四条 普通地方公共団体は、住民の福祉を増進する目的をもつてその利用に供するための施設（これを公の施設という。）を設けるものとする。

2、3 (略)

(公の施設の設置、管理及び廃止)

第二百四十四条の二 普通地方公共団体は、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、公の施設の設置及びその管理に関する事項は、条例でこれを定めなければならない。

2～11 (略)

【制定附則】

(専門職員についての特例)

2 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。

【法令上の「当分の間」は、「改正するまで」という意味である。昭和二四年五月三十一日法律第一三七号の附則の「当分の間」は、現在も生きている】

【総理府「公文書館法の解釈の要旨」（昭和63年6月1日）によれば、附則2項の制定理由は、「現在、専門職員を養成する体制が整備されていないことなどにより、その確保が容易でないために設けられた特例規定である」とされている】

- ✓ 都道府県・市町村・特別地方公共団体は、「歴史資料として重要な公文書等」の保存、利用について適切な措置を講ずる責務を、公文書館法によって負っている（沖縄県は、この責務を沖縄県公文書館によって果たしている）。
- ✓ 公文書館は、歴史資料として重要な公文書等の保存、閲覧、調査研究を目的とする施設であり、住民の利用を目的とする施設であることから、地方自治法244条1項の「公の施設」に該当する（ので、条例による設置・管理が要求される）。
- ✓ 公文書館には、館長、専門職員、職員が置かれる（制定附則2項により、専門職員は「当分の間」置かないことができるが、もちろん、置いてもよい。沖縄県公文書館には公文書専門員が置かれている）。
- ✓ 公文書館がその機能を十全に果たすためには、公文書館に文書が移ってくるまでの文書管理が適正になされている必要がある。

3 公文書等の管理に関する法律（公文書管理法）

公文書等の管理に関する法律（平成二十一年法律第六十六号）

最終改正：平成28年11月28日号外法律第89号

（目的）¹

第一条 この法律は、国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、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ことにかんがみ、国民主権の理念にのっとり、公文書等の管理に関する基本的事項を定めること等により、行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り、もって行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする。

【公文書等＝国民共有の知的資源】

【現在のみならず、将来の国民への説明責務の全うも目的】

（地方公共団体の文書管理）

第三十四条 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。

【行政機関情報公開法25条、行政手続法46条にも、これと似た内容の努力義務規定あり。】

表 公文書管理法が定める「公文書等」の内容

| | | |
|---------------|------------|--|
| 公文書等 (2条8) | 行政文書(2条4項) | 国の行政機関の文書(行政機関情報公開法・行政機関個人情報保護法に基づく開示請求等の対 |
|---------------|------------|--|

¹ 1条の読み方については、本レジュメ最後の「コラム」参照。

| | | |
|---|---|---|
| 項) | | 象文書) |
| | 法人文書 (2条5項) | 独立行政法人等の文書 (<u>独立行政法人等情報公開法・独立行政法人等個人情報保護法に基づく開示請求等の対象文書</u>) |
| | 特定歴史公文書等 (2条7項) (<u>公文書管理法16条1項に基づく利用請求権の対象文書</u>) | <u>国の行政機関から国立公文書館等</u> (2条3項) に移管された文書 (2条7項1号) |
| | | <u>独立行政法人等から国立公文書館等</u> に移管された文書 (2条7項2号) |
| <u>国の行政機関以外の国の機関 (立法機関・司法機関) から、内閣総理大臣を経て、独立行政法人国立公文書館の設置する公文書館</u> に移管された文書 (2条7項3号) | | |
| | | <u>国・独立行政法人等以外の団体や個人から国立公文書館等</u> に寄贈・寄託された文書 (2条7項4号) |

- ✓ 公文書管理法によって管理される公文書等 (行政文書・法人文書・特定歴史公文書等) に、地方公共団体の文書は入らない→公文書管理条例の必要性
 - ✓ 公文書管理法によって管理された公文書等が、行政機関情報公開法・独立行政法人等情報公開法・行政機関情報公開法・行政機関個人情報保護法・公文書管理法に基づく開示・利用請求の対象になる (車の両輪)。
 - ✓ 公文書管理法は、現用文書 (行政文書・法人文書) の管理のみならず、特定歴史公文書等の管理も定めている。
 - ✓ **適正な公文書等の管理なくして、適正な開示・利用なし!**
 - ✓ 不適正な公文書等の管理は、恣意的な「説明する責務」の全うを可能にする……あちこちでやったかも (作成・取得していません、作成内容が誤っていましたが、見つかりません、廃棄済みです、こっそり書き換えました (が、バレました) etc.)
 - ✓ **適正な行政文書・法人文書の管理なくして、適正な特定歴史公文書等の管理なし!**
 - ✓ 都道府県・市町村・特別地方公共団体は、公文書管理法の趣旨にのっとりよう努めることが求められている (公文書館設置の有無は問わない)。
- Q2 ご自身の所属組織は、公文書管理法の趣旨にのっとりよう「努め」てますか?
- Q3 行政文書に相当する文書の管理だけ努めていて (文書管理規則・規程)、法人文書・特定歴史公文書等の管理にまで意識が行き届いていますか?

三 地方公共団体における公文書管理の意義

1 公文書の法的性格 ～公文書＝役所の文書？～

(1) 公物

行政主体（国・公共団体）が直接に公の用に供する有体物

- ✓ 公文書は、沖縄県が直接に公の用に供している有体物（電子媒体のものも何らかの有体物に結び付けられている）であるため、公物に該当する。

(2) 公物の分類

ア 公用物：「公の用」が行政主体自身による利用である物

例：庁舎管理規則

イ 公共用物：「公の用」が国民・住民等による利用である物

例：公の施設設置・管理条例

(3) 公文書の法的性格

ア 情報公開制度・個人情報保護制度導入前：公文書＝公用物

イ 情報公開制度・個人情報保護制度導入以降：公文書＝公用物＋公共用物

- ✓ 公文書の法的性格からすると、その管理は条例によってなされるべきと考えられる（例：公の施設の設置管理条例）

2 公文書管理の意義 ～誰のため？～

(1) 今の自分の仕事のため

＝私のため

(2) 後任者の仕事の便宜のため

＝職場のため

(3) 情報公開条例・個人情報保護条例に基づく請求に対応するため

＝現在の住民・職員のため

(4) 歴史的公文書の利用請求（沖縄県公文書館における利用）に対応するため

＝将来の住民のため（歴史的公文書については、行政利用も想定されるため、将来の職員のためともいえる）

- ✓ 個人の文書であれば、それが無くなろうと改ざんされようと自己責任。
- ✓ 職員が文書の紛失・改ざんで責任追及されるのは、その対象が個人の文書ではないから（文書管理に関する権利・義務の帰属主体は「行政主体」つまり、都道府県・市区町村である。そのため、公文書は、究極的には、**都道府県・市区町村における主権者である住民の文書**だということになる。知事・市区町村長・職員は行政主体（≒住民）に代わって事務を行っているにすぎない）。極端な言い方をすれば、**行政職員にとって個人の仕事というのではない**（対外的な効果が個人に帰属するわけではなく、常に組織に帰属する）。そのため、職務上作成・取得した文書が個人の文書になることはあり得ないはず

である。

3 公文書管理の意義 ～何のため?～

(1) 県民とトラブルになったときの証拠資料

- ✓ 公文書の証拠としての価値は、証言に比べて高い（一週間前の月曜日の朝ごはん、何を食べたか言えますか?）。
- ✓ 県民とのトラブルは、何年も経ってから発生することがある（都市計画など）。そのため、担当者が、トラブル発生時にはもう居ないこともあるが、公文書が適正に管理されていれば対応できる。

(2) 沖縄県の仕事の正当性・適法性を証明する材料

- ✓ 裁量処分について裁判所は、「考慮すべき事項を考慮しておらず、又は考慮された事実に対する評価が明白に合理性を欠き、その結果、社会観念上著しく妥当を欠く処分をした」（最二小判平成8年3月8日民集50巻3号469頁）かどうかという判断基準を用いている。考慮すべき事項を考慮したこと、考慮された事実に対する評価が合理性を有することを証明するためには、公文書が必要。

(3) 自らの仕事の証（子・孫・ひ孫の代にまで、沖縄県が残してくれます）

- ✓ 公文書管理の本来的意義ではないが、これは公務員の特権かもしれない。

四 公文書管理に関するいくつかの誤解

1 問題がない VS 問題が明らかになっていない

- ✓ 問題がないことと問題が明らかになっていないことは混同されがちである（問題は「見つかる」ものなので、見つけるまでは問題ないと思ってしまう）。
- ✓ 国、他の地方公共団体、沖縄県の他の部署で公文書管理に関する問題が見つかったら、自らの部署にも同じ問題があると思って見直すべき。

文書等の管理に係る監査の結果報告書（平成23年3月広島県監査委員）

<<http://www.pref.hiroshima.lg.jp/uploaded/attachment/17385.pdf>>より抜粋

第2 監査委員意見

1 申請書等の管理について（P10～15参照）

文書等の管理に係る不適切事案の中でも、発生件数の多い「文書の紛失」事案などについて、実際に発生した事案の聴き取り調査を基に、どのような点に注意を払うべきか、改善策を取りまとめた。

申請書等の事務処理に当たっては、申請書等の保管方法を明確にし、その処理状況を把握できる体制を整備する必要がある。

また、文書を収受する際には、申請者一覧表などと照合することや、文書を発送する際に、特殊扱いの発送とする必要がないかどうかを確認することも重要である。

2 文書の所在管理について（P18～20 参照）

執務室では、書類ロッカーがグループや係などの単位で割り振られているが、どの場所に、どのような文書があるか、組織として把握されていなかった。

このため、文書の管理が実質的に各業務の担当者任せになり、担当者の異動などにより、整理が十分に行われず、長期間、執務室で保管されている文書があった。

また、作成年度が古い文書や文書管理システムなどに登録されていない文書については、廃棄する前に広島県立文書館（以下「文書館」という。）の長の審査を受ける必要がある文書であっても、どのような文書が保管されているか明確になっていないため、仮に各機関や担当者限りの判断で廃棄されても分からない状態となっていた。

3 利用者の視点に立った文書管理について（P22～25 参照）

歴史的価値がある文書として文書館で保存すると決定され、文書館に引き渡された文書について、表題が包括的で、どのような文書が収納されているか、推察できないものがあった。（表題の例：地域振興／地域振興一般）²

行政文書を利用しようとする住民が、必要な文書を検索する際に、収納されている文書が表題からはイメージできないため、不便であり、行政職員が過去の文書を利用しようとする場合も同様である。

また、「一般」、「その他」といった包括的な表題が付されている場合には、重要な文書は収納されていないという意識が働くため、他の文書に紛れて、誤って廃棄してしまう懸念もある。

4 文書管理ルールの実効性の確保について（P26～28 参照）

文書事務の主管課では、各機関の文書等の管理状況について実地調査しておらず、また、文書等の管理に係る不適切事案が発生した場合、調査は主として業務を担当する部署によって行われていた。

このため、文書等の管理に関する規程や通知があっても、各機関において、規程や通知に基づいた管理を実際に行っているかが十分に確認されておらず、また、不適切事案が発生しても、客観的な視点で、その問題点を把握したりすることが行われにくくなっている。

5 全庁的な情報共有について（P29～30 参照）

文書の紛失、放置といった不適切事案が多く発生しているが、知事部局で発生した個人情報の漏えい事案を除き、文書事務を指導する役割がある文書主管課に、詳細な発生原因や改善策が集積されておらず、全庁的な情報共有が十分に行われていなかった。

このため、職員は、発生した事案の詳細な原因や改善策について、今後の事務の参考にすることができていない。また、不適切事案は、発生した部署における問題として捉えられてしまい、他の部署でも同じような事案が発生する懸念もある。

² 沖縄県文書ファイル検索システムで検索したところ、「雑文書」というファイル名が319件、「その他」「一般」が用いられていると思われるファイル名は1,000件以上あった。業務分類や文書分類を見ればある程度内容を推測できるものもあるが、推測できないものも多い。

千代田区監査委員「定期監査結果報告書」（平成30年9月）

<<https://www.city.chiyoda.lg.jp/documents/586/hokokusho3009.pdf>>より抜粋

5 事務事業の執行状況等について

(1) 文書事務に関するもの

ア 要綱実施細目を要綱に沿って改正していなかった

- 一時（いつとき）預かりの減免申請に関する起案では、根拠規定として千代田区一時（いつとき）預かり保育事業実施要綱第10条（利用の申請）、第14条（費用の減免）及び同要綱実施細目第5条第1項と記載され承認していた。

しかしながら、実施細目では、費用の減免は要綱第13条に基づくものとされており、現況の要綱とは異なっていた。〔西神田児童センター〕

イ 書面による約定がないまま経費を負担していた

- 「まちみらいニュース」は公益財団法人まちみらい千代田が発行しているが、協定等書面による約定がないまま、区が毎月「広報千代田20日号」と併せて印刷及び折込業務を委託し、区がその経費を支払っていた。

なお、当該経費については、年度末にまちみらい千代田へ請求し、収納していた。〔広報広聴課〕

ウ 書面で適切に処理していなかった

- 千代田区観光協会への平成29年度補助金について、事業実績報告書を受ける前に不足額が見込まれるとして、流用及び補助限度額増額のための交付要綱実施細目一部改正を行っていた。

しかしながら、補助金の不足見込みについて、いつ、どのように報告を受けたのか文書での記録が無かった。〔商工観光課〕

エ 意思決定前に実施していた

- 購入の意思決定（起案）前にごみ処理券を購入していた。〔麴町出張所〕
- ケーブルテレビ電源供給器設置の目的で旧千代田保健所の土地の一部を貸し付けているが、起案文書で使用承認を決定（平成29年4月3日付起案・決裁）する前の平成29年4月1日付で「普通財産使用承認書」を交付していた。〔地域まちづくり課〕

オ 公文書を適切に保管していなかった

- 所管課が保管すべき契約に係る書類のうち、検査証（副本）や廃棄物処理委託にかかる提出物（マニフェスト）などの書類の一部を紛失していた。〔学務課〕
- 近接地外出張の実績はあるが、旅行命令簿が保管されていなかった。〔九段幼稚園〕
- 週休日を振り替えた実績はあるが、週休日の振替等命令簿が保管されていなかった。〔施設経営課〕

カ 公文書を適切に訂正していなかった

- 超過勤務等命令簿において、消せるボールペン及び修正液の使用、強引な上書きや削った箇所等不適切な訂正があった。〔子育て推進課／保険年金課／在宅支援課／コミュニティ総務課〕

／神保町出張所／道路公園課／広報広聴課／施設経営課]

- 文書発議簿、パスモ用旅行命令簿、近接地内旅費の旅行命令簿（兼旅費請求内訳書）において、修正テープ及び鉛筆を使用していた。〔千代田小学校〕

（中略）

4 公文書のあり方

本来必要な文書による意思決定が行われていないもの、サービスに関する命令簿等において記載及び訂正方法が適切でないものが見受けられた。

また、該当書類が確認できなかった事例等、保管状況が適切でない部署があった。

意思決定とは、区が組織目的を達成するために「何を、いつ、どこで、どのように」行うかを個別・具体的に決めるもので、行政の基本である。経緯、根拠が明確となるよう常に意識して起案してほしい。

区に提出された書類（申請書、届出書等）、サービスに関する命令簿等を含む事務処理上取り扱う全ての文書は、改ざんの誤解を受けないよう適切に記載及び訂正していなければならない。また、人事異動や休職者が出た場合でも組織として常に対応できるよう、公文書は適切に保管され、係内全員が把握していなければならない。

適切な区政運営のため、文書事務の所管課は公文書のあり方を整理し、全庁的に周知してほしい。各部署にあっては、適切な公文書の取扱いとなるよう、常に意識して業務に取り組むことを望む。

香南市「令和元年度定期監査結果報告書」（令和2年1月9日）

<<https://www.city.kochi-konan.lg.jp/download/?t=LD&id=6645&fid=49162>>より抜粋

ア 保存年限について

文書管理保存規程第2条第2項第2号イの規定により、契約に関するものは「10年保存」とされている。保存年限については、平成28年度及び29年度の定期監査においても指摘し、総務課より周知されているにもかかわらず、3年保存・5年保存となっているものが、未だ散見された。

瑕疵担保の条項に「請求を行うことのできる期間は10年」と規定されている契約書については、保存期間が5年では、文書が廃棄された後に請求事案が発生（10年以内）した場合、請求の根拠となる瑕疵担保条項を証明することが困難または不可能となることから、契約内容と保存年限の整合性を図られ、情報公開制度も踏まえ、適正な事務処理に努められたい。

イ 公印の要否等について

文書事務規程第12条で、公印等の押印について、「文書を発送しようとするときは、公印及び契印を押印するものとする。ただし、簡易な文書は、これを省略することができる。」とされている。

今回、公印の押印が不要の文書が、回議書では公印要となっているものが散見された。公印の押印の有無は、公文書の重要な要素であるので、回議書において、慎重に審査すべきである。

また、文書を発送しているが、回議書に宛先・発信者の記載が無いものも一部で見受けられた。文書管理の点から何処へ発送したかは、回議書でも確認できるようにすべきである。

今後は、回議書の作成における適正な事務処理に努められたい。

2 今まで大丈夫だったから、これからも大丈夫？

- ✓ 問題がないと思いついでいることの根拠は？（前任者が大過なく過ごしたから？）
- ✓ 「引継ぎによる行政の原理」(?)は危険(引継ぎ内容が正しいとは限らない。赤信号、前の人が無事に渡りおわれば怖くない?)
- ✓ 前任者が懲戒処分をされずに異動/退職したからといって、自分も同じとは限らない(社会保険庁の年金記録担当者)

『平成22年版 厚生労働白書』9頁より抜粋

<<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/10/dl/01-01-01.pdf>>

……年金記録問題に関しても、旧社会保険庁では、記録の正確性確保の重要性の認識が不十分であり、関係の記録・資料を適切に管理する組織としての責任を果たしていなかったと指摘されている。実際には、多くの職員は年金記録の誤りを漠然と認識していたが、定量的に把握・検証・補正するための組織的な取り組みは行われていなかった。

……1958(昭和33)年8月から翌年2月までにわたって行政管理庁(当時)が行った「厚生年金保険行政監察」の結果に基づく勧告において、台帳の中に氏名・生年月日や資格期間、標準報酬月額等の誤りがあることが指摘されたが、厚生省(当時)は「記録事項全部を検査することは、非常に困難であるので、将来、保険給付の発生に際して再計算し、保険給付の裁定の確実を期することとしたい」と回答している。また、1964(昭和39)年に旧社会保険庁が全国の旧社会保険事務所に出した通知において「機械処理による記録事故は既に93万件に達している」ことを指摘し、記録漏れ防止を指示したが、結果として現在のような状況に至っている。

3 自分が異動・退職するまで問題なければ大丈夫？

- ✓ 公文書管理の問題は、自らが当該部署にいる数年の間の問題ではなく、作成・取得から整理、保存を経て廃棄・移管(沖縄県公文書館への引き渡し)に至るまでの間の問題である。
- ✓ 自分がその部署からいなくなった後のことも考えた公文書管理になっていなければならない(今の自分の仕事を進めるうえで必要な文書管理ではなく、組織体としての仕事を進めていくうえで必要な文書管理でなければならない(組織体は異動も退職もしない))。
- ✓ 「公文書館指定管理者に引き渡す文書」(沖縄県文書編集保存規程14条、15条、別表第2。根拠規定は異なるものの、議会、教育委員会、公安委員会、警察本部長、選挙管理委員会、監査委員、人事委員会、労働委員会、収用委員会、海区漁業調整委員会、内水面漁場管理委員会、公営企業の管理者及び病院事業の管理者も基本的に同じ)については、作成・取得段階から永久保存を見越した配慮が必要になる(温度湿度、遮光、虫害、セロテープ・ポストイット・クリップetc.)。

4 誰にとって「問題ない」？

- ✓ 「役所的に問題がない」と、「住民にとって問題がない」は異なる。役所は、自分が仕事を進めていく上で支障がなければ問題ないとしがちである（公文書管理や情報公開請求への対応も「自分の仕事」に入っているはずだが、それを意識している職員は多くないように思われる）。
- ✓ 住民は、作成すべき文書が作成されておらず、取得すべき文書が取得されておらず、保存すべき文書が保存されておらず、廃棄すべき文書が廃棄されておらず、移管すべき文書が移管されていなければ「問題」だと考えるので、その目線で「問題」の有無を考えなければならない。

五 公文書管理の要素 ～ライフサイクル管理～

- ✓ 公文書管理は、「今」という「点」ではなく、「時間」という「線」（ライフサイクル）で考える必要がある。
- ✓ ライフサイクル管理が崩れると、現用文書段階での説明責務、非現用文書段階での説明責務を果たすことができなくなる。



1 作成すべき文書の作成、取得すべき文書の取得

- ✓ 新型コロナウイルス感染症対策の各種会議での議事録未作成が、国・地方公共団体を問わず問題となっているのは周知のとおり。
- ✓ 「作成すべき」「取得すべき」の価値判断は、現在及び将来の県民の目線で行う必要がある。

2 誰でも探せるように整理する

- ✓ 作成・取得された文書は、作成者・取得者以外の者（職員、住民）が容易に探せるようにしておかなければならない。
- ✓ そのためには文書名、ファイル名を具体的なものにすることがある（「〇〇関係書類綴り」「雑文書」は論外）。
- ✓ ファイル名の適切性については、（県職員ではない）「自分の家族にもわかるか」という視点で考えるべき。

3 保存すべき文書の確実な保存

- ✓ 公文書を紛失する、保存期間満了前に廃棄するといった事態は、「都合が悪いからわざと捨てたんじゃないの？」という県民からの疑惑を招き、わざとではないとは、なかなか

か信じてもらえない（桜を見る会関係で騒がれている通り）。

大分県教育委員会教育行政改革プロジェクトチーム

「調査結果報告書～大分県教員採用選考試験等に係る贈収賄事件を受けて～」

(平成20年8月29日) <<https://www.pref.oita.jp/uploaded/attachment/2003348.pdf>>9頁より

(点数の書き換えによる合格者等)

- PTでは、不正な方法により、教員に採用された者と採用されなかった者を特定するため、平成20年7月29日、県警の協力を得て、義務教育課人事・免許班から押収されたパソコンのハードディスクを複写した。そして、削除されていないデータと復元したデータの併せて約24万9千件のファイルについて、「素点」「一次試験」などをキーワードとして検索を行い、教員採用選考試験に関係すると思われるファイル約6,400件を抽出した。
- その後、実際の選考試験の実施日程とファイルの更新日時や印刷日時から作成過程を類推して時系列に整理した。その際、書き換えを行った者からの具体的な作業手順等の証言も得たところである。そして、ファイルの名称等も勘案しながら、さらに、関係ファイルの絞り込みを行い、点数が書き換えされていないと考えられるファイルを仮に特定した。その特定したファイルと他のすべてのファイルのデータを各受験者の試験科目ごとに一つ一つ突合して、段階的な書き換えの状況を整理し、書き換え前のオリジナルのファイルと書き換え後の最終のファイルを特定した。
- この書き換え前のオリジナルのファイルの信憑性を高めるため、県警に協力を依頼するとともに、再度、書き換えを行った者からの確認を行った。その結果、平成20年度公立学校教員採用選考試験のファイルのデータについては、作成過程が明確に残されており、複数の書き換えを行った者の証言がこれを裏づけており極めて信憑性が高いものと判断したが、他方、平成19年度公立学校教員採用選考試験のファイルのデータについては、その作成過程が明確にならない上に、書き換えを行った者が江藤元参事一人だけである等、必ずしも十分な信憑性を得ることはできなかった。

※ 平成20年度公立学校教員採用選考試験

- ・ 点数の書き換えによって合格した者21名

④ 答案用紙の廃棄

- 「大分県教育委員会文書管理規程」に従えば、義務制の教員採用選考に関する文書の保存期間は、義務教育課長が定めるものとし、それによると、保存期間は10年とされている。
- 平成19年度公立学校（義務制）教員採用選考試験（平成18年9月実施）の答案用紙については、平成20年度試験の実施により相当量の用紙が発生することを見込み、第一次試験の実施前（平成19年7月上旬頃）に廃棄された。
また、平成20年度試験の答案用紙については、これまでも保存していた答案用紙を活用した実績がないことから、平成20年3月に行われた執務室の改装・移動等に併せ、その他の不要文書とともに廃棄された。
- このように、義務教育課からは、答案用紙を悪意をもって廃棄した事実は確認できなかったが、文書管理規程に違反した取扱いを行っていたことが明らかになった（なお、高校教育課においても、規程に違反した取扱いをしていた）。

- ✓ 確実に保存するためには、「文書」の保存についての知識が必要。

総務省行政評価局「公文書管理に関する行政評価・監視結果報告書」（平成29年9月）

<https://www.soumu.go.jp/main_content/000507803.pdf>27頁より

今回、作成・取得から長期間経過している文書が適切に保存されているかの観点から、昭和27年度までに作成・取得された文書について、行政文書ファイル管理簿から該当するものを保有している14府省（本府省及び4府省の12地方支分部局）の137ファイル（1機関当たり5ファイル程度）を抽出し、文書の保存及び利用の状況を調査したところ、10府省の32ファイル（法律の制定のファイル等）について、以下のような状況がみられた。

- ① 文書に記載された文字情報を損ねるような破損のあるもの（以下「破損」という。）（宮内庁1ファイル、警察庁1ファイル、総務省3ファイル、法務省2ファイル、財務省2ファイル、経済産業省7ファイル、防衛省1ファイル）
- ② 褪色により文字が読めなくなっているもの（以下「文字褪色」という。）（宮内庁1ファイル、警察庁1ファイル、総務省2ファイル、文部科学省1ファイル、国土交通省1ファイル、防衛省1ファイル）
- ③ とじられた簿冊の製本がゆるみ、ページが外れ、散逸のおそれがあるもの（以下「製本不良」という。）（警察庁1ファイル、法務省4ファイル、経済産業省6ファイル、国土交通省3ファイル、環境省1ファイル）

これらの行政文書ファイル等については、国立公文書館のように温度・湿度・照度が管理されている事務室又は書庫で保存されておらず、半数以上が年に1回の利用もなく、保存期間満了日は10年以上先となっている。

また、これら10府省の行政文書ファイル保存要領や集中管理の推進に関する方針には、作成・取得から長期間が経過している行政文書の保存に着目した規定等もなく、これらの行政文書ファイル等を管理する文書管理者は、①点検・監査により、文書の保存状態を把握しておらず、②内閣府や国立公文書館に文書の保存状態について報告する仕組みもないことから、内閣府や国立公文書館から点検・監査方法や対処方法について、特段の指示も受けていないとしている。

一般社団法人 電子情報技術産業協会 テープストレージ専門委員会

「コンピュータ用テープによるデジタルデータの長期保存」

<https://home.jeita.or.jp/upload_file/20111221165535_MvQbSIymHi.pdf>30頁。

デジタルデータの保存可能期間

| | メディア | システム (ハードウェア) | システム (ソフトウェア) |
|------|----------------------------|----------------------------------|--------------------------------------|
| 保存期間 | メディアがデータを保存していること。(媒体寿命) | メディアからデータを読み出し、システムのメモリに格納できること。 | ハードウェアで読み出したデータを他のプログラムやユーザーが取り扱えること |
| 3年 | 通常使用可能 | データの保存で使用したハードウェアが使用可能 | 対応ソフトウェアで使用可能 |
| 10年 | テープ・光ディスクなら読み出し可能。 | 新製品は無くても、動作するものが残っている可能性が高い。 | 上位互換システムで使用できる場合もある |
| 30年 | テープ・光ディスクなら読み出し可能という資料もある。 | <u>通常、残っていない。</u> | <u>通常、残っていない。</u> |
| 100年 | <u>電子媒体では難しい。</u> | 残っていない | 残っていない |

JEITA テープストレージ専門委員会 長期保存分科会による想定であり、実際のケースにおいて必ずしも当てはまるものではありません。

slide 30

2011 JEITA 資料としてご使用の際には、出典元(当委員会)を明記のこと

JEITA テープストレージ専門委員会
Tape Storage Technical Committee

4 廃棄すべき文書の確実な廃棄、公文書館指定管理者に引き渡すべき文書の確実な引き渡し

- ✓ 「公文書館指定管理者に引き渡す文書に関する基準」は、一定程度抽象的にならざるを得ないため、当てはめを適切にしないと残すべき文書を廃棄してしまうことがある。
- ✓ 知事の訓令として定められている「公文書館指定管理者に引き渡す文書に関する基準」は、知事部局に存在する文書を念頭においているものであるため、知事部局以外の組織（議会、教育委員会、公安委員会、警察本部長、選挙管理委員会、監査委員、人事委員会、労働委員会、収用委員会、海区漁業調整委員会、内水面漁場管理委員会、公営企業の管理者及び病院事業の管理者）がそのまま利用するには適さないことが多い（保有している文書が異なるため）。そのため、自らの組織なりのアレンジ（基準の策定）が必要である。

六 おわりに ～職員意識改革の必要性～

- ✓ 公文書管理と無縁である職員はいないため、全職員が公文書管理の意義と内容を理解し、実践する必要がある。

- ✓ 職務上作成・取得した文書に「自分の」「課の」という意識を持つだけではなく、「現在及び将来の住民の」という意識を上乘せし、この意識を公文書のライフサイクル全般にわたって維持しなければならない。
- ✓ 公文書管理は職員という「人」による日常的な作用であるため、日常的に点検・指導・改善する必要がある（沖縄県のクリーン作戦、文書管理セルフチェック、文書管理実地調査といった取り組みは、これに資すると思われる。抜き打ち調査も有効である）。

コラム 公文書管理法1条の読み方

公文書管理法ができるまで、国・独立行政法人等、国立公文書館等は、それぞれが定める公文書管理規則等に基づいて公文書を管理していました。しかし、消えた年金記録問題をはじめとする公文書管理を巡る不祥事が続発したことにより、法律によって規律する必要性が認識され、立法に至りました。

ちょっと意地悪な読み方ですが、法律の目的規定を裏読みすると、その法律を制定した意味を読み取ることができます。

「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ことにかんがみ」→つまり、これまでは「かんがみ」でこなかったわけですね。あくまでも一般論ですが、公文書等を取り扱う公務員等は、当該公文書等を国民のものではなく、自分たちのものと認識していたと思われる。だからこそ、行政機関情報公開法施行直前に文書の駆け込み廃棄をしたり、情報公開制度に基づく開示請求が出て、なるべく見せないような運用をしてきたりしたといえます。

「行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り」→行政文書等が適正に管理されておらず、歴史公文書等が適切に保存・利用等されてこなかったわけですね。行政文書等については、厚生省（当時）の HIV 関連ファイル、防衛省の補給艦航海日誌、社会保険庁（当時）の年金記録、厚生労働省の C 型肝炎感染者リスト等の管理状況を想起すれば、まさにその通りであったといえると思います。歴史公文書等については、その保存・利用等の核となる公文書館制度が、きわめて貧弱であった（今も貧弱ですが）ことから、その通りであったといえると思います。

「もって行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにする」→「適正かつ効率的に運用され」ていないこと、「説明する責務が全うされ」ていないことを自認しているわけですね。

先ほどの「行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り」が手段であり、「もって……」が目的という構造になっています。仮に、管理のための管理、保存のための保存であるならば、当該行為の効果は当該組織の内部にとどまるため、あえて法律で定める必要はないといえます。一方、（国民等による）利用という手段を通じて、（国民等に対する）説明責務を果たすという目的は、組織内部のみで実現しうるものではありません。そこに、公文書等の管理が法律によって定められたことの意味を見い出すことができるといえます。

この理屈は、そのまま地方公共団体にも当てはまります。そこで、公文書管理法 34 条は地方公共団体に対する努力義務を定めたのです。

以上