

兵庫県のあるべき公文書管理制度についての報告

令和元年 8 月

公文書管理のあり方検討委員会

目 次

I	公文書管理制度の見直しの考え方	1
II	兵庫県の公文書管理の制度と実務・その現状と課題	
1	制度上の課題	
(1)	公文書管理に関する規程について	2
(2)	公文書管理制度の概要と課題について	2
2	実務上の課題	
(1)	保有文書情報の公表	5
(2)	文書事務の電子化と保存文書の電子化	5
(3)	公文書館機能のあり方	6
III	国の公文書管理制度	
1	公文書等の管理に関する法律	7
2	行政文書の管理	7
3	近年の取組	9
IV	方策	
1	公文書管理条例の制定について	
(1)	条例の構成について	10
(2)	総則部分について	10
(3)	公文書の管理に関する規定について	11
(4)	公文書管理委員会について	13
(5)	その他の条例事項について	13
(6)	公文書管理条例の骨子案について	14
2	公文書管理条例に基づく公文書管理制度の改善・充実	
(1)	文書の作成指針に関する事項	14
(2)	公文書性と保存の必要性に関する事項	14
(3)	公文書の整理に関する事項	16
(4)	公文書の歴史資料としての保存に関する事項	16
(5)	公文書の適正な管理を推進するための体制に関する事項	17
3	今後継続的に取り組むべき課題	
(1)	保有文書情報の電子的管理	17
(2)	保存文書の電子化の推進	17
(3)	公文書館機能のあり方の検討	18

(参考)	公文書管理のあり方検討委員会における検討の経過・	
	委員名簿	19
	資料1 公文書管理をめぐるこれまでの経緯	21
	資料2 公文書管理に関する法制度の概要	23
	資料3 兵庫県における文書事務と保存文書の状況	25
(別紙)	公文書管理条例骨子案	27

I 公文書管理制度の見直しの考え方

近年、国等においては、公文書の管理をめぐる様々な問題が発生し、国及び地方公共団体における公文書管理に対して厳しい目が向けられ、そのあり方が改めて問われる状況になっている。兵庫県においては、幸い、改ざん、隠蔽等が疑われるような不適切な事案は発生していないが、兵庫県が、適正な公文書管理を今後も将来にわたって継続して行くためには、公文書管理制度について改めて見直す必要が生じている。

兵庫県の公文書管理制度は、知事部局においては、昭和43年の本庁文書取扱規程の制定によりその基礎が創設された。その後平成12年の情報公開条例の施行に伴い同訓令の一部を規則化して文書管理規則を制定し、平成13年の文書管理システムの導入に伴って一部見直しがなされたが、その後は、長年に渡って見直されていない状況にある。この間、職員の休暇、旅行命令等のように、紙の文書を用いることなく事務処理を全て電子的に行い、記録も電子的に保存するという総務事務システムが導入された一方で、税、福祉、債権管理、公物管理などの個別の事務においては、決裁などの事務処理は紙の文書で行うが、課税・納税、手当等の支給、施設の利用状況等の情報は個別の業務システムで電子的に管理するという手法も多く採用されるようになった。その結果、現在では、決裁などの事務処理の段階においても、情報の保存という段階においても、紙の文書と様々なシステムによる電子的な文書が混在して使用される状況が生じている。

他方、国において公文書等の管理に関する法律が制定されたこと、行政文書の電子的管理についての基本的な方針が示されたこと等、公文書管理をめぐる状況は大きく変化しており、本県の公文書管理制度についても、時代の変化に見合った改善・充実を図る必要が生じている（参考資料1 公文書管理をめぐるこれまでの経緯）。

このような認識に基づき、公文書管理のあり方検討委員会においては、国の公文書管理制度等を参考にしながら、兵庫県のあるべき公文書管理制度について検討を重ねた結果、ここに、公文書の管理に関する条例の制定のほか、同条例に基づき実施すべき兵庫県の公文書管理制度の改善・充実方策について報告する。

II 兵庫県の公文書管理の制度と実務・その現状と課題

1 制度上の課題

(1) 公文書管理に関する規程について

兵庫県における公文書管理については、情報公開条例第33条の規定に基づき、同条例の適正かつ円滑な運用に資することを目的として、15の実施機関がそれぞれ規則（告示その他の規程を含む。）で、そのルールを定めている。

○情報公開条例（平成12年兵庫県条例第6号）

（公文書の管理）

第33条 実施機関は、この条例の適正かつ円滑な運用に資するため、当該実施機関の規則で公文書の分類、作成、保存及び廃棄に関する事項その他の公文書の管理に関して必要な事項について定めるものとする。

知事以外の14実施機関では、知事の文書管理規則を参考に規則を制定しているため、これらの規則は、結果的に概ね統一性のある内容となっているが、公文書管理に関する県の統一的な規範が整備されているというわけではない（参考資料2 公文書管理に関する法制度の概要 図2）。

(2) 公文書管理制度の概要と課題について

上記(1)の実態を踏まえ、知事の文書管理規則を中心に、兵庫県の公文書管理制度の概要と課題については、次のように指摘することができる。

ア 文書の作成

○文書管理規則（平成12年兵庫県規則第55号）

（文書等の作成）

第6条 本庁等の職員は、事案の処理に当たって最終的な意思の決定を受ける場合においては、文書等を作成してこれを行わなければならない。

2 前項の規定にかかわらず、緊急に処理する必要がある事案、処理の内容が軽易な事案その他やむを得ない理由がある事案については、文書等の作成を省略することができる。

3 前項の規定により緊急に処理する必要がある事案の処理について文書等の作成を省略したときは、事後に当該事案の処理に係る文書等を作成しなければならない。

(ア) 文書管理規則では、「事案の処理に当たって最終的な意思の決定を受ける場合」の職員の文書作成義務が定められているが、反面、最終的な意思の決定に至るまでに繰り返される会議、協議、説明等に係る文書については、作成義務が課されているわけではない。

(イ) しかし、県における実務においては、最終的な意思の決定を受け

る決裁文書だけではなく、会議、協議、説明等に係る文書が大量に作成されており、これらの文書は、意思の形成過程で必要な文書として職員により作成されている。

- (ウ) このような実態に照らすと、現行の文書管理規則は、決裁文書というフォーマルな文書を主な対象として規定されており、そこに至るまでの意思形成過程において大量に作成される文書については、それが公文書として作成されるべくして作成される文書なのかどうかという法的位置付けを明らかにできていないというべきである。

イ 公文書の分類・整理

○文書管理規則

(文書等の分類等)

第7条 文書取扱責任者は、別に定めるところにより、文書等の分類基準を定めるものとする。

2 本庁等の職員は、文書等を、前項に規定する分類基準により分類し、別に定めるところにより文書管理システムに登録しなければならない。

3 前項の規定により文書管理システムに登録された文書等の目録は、情報公開条例（平成12年兵庫県条例第6号。以下「条例」という。）第34条に規定する公文書の検索に必要な資料として、一般の利用に供するものとする。

(ア) 職員が作成し、又は取得した文書は、文書取扱責任者（各課室の庶務を担当する班長等）が定める分類基準に従い分類し、文書管理システムに登録することとされている。

(イ) また、文書の分類基準は、知事部局においては、「文書等の分類、整理等に関する要綱」で、大分類、中分類及び小分類の三層の体系により分類するものとされている。

(ウ) 一方、事務の実態としては、前述ア(イ)のように、会議、協議等に用いられる紙文書が大量に存在し、これらは、決裁文書ではないなどの理由により文書管理システムに登録されていないことが多いという現状がある。

(エ) さらに、平成13年の文書管理システム導入後も、総務事務、税、福祉、債権管理、公物管理等の各分野におけるシステムの整備が進み、文書情報を電子的に管理するツールとしては、文書管理システムは多くのシステムの中の一つに過ぎなくなっている。

(オ) これら文書管理システムを使用しない多くの文書については、文書管理システムに設定された分類基準によるべき機序を有しないため、明確な分類基準によらないまま管理されている。

(カ) 文書管理システムの使用を前提とした現行規定は、このような現

状に対応しきれていないというべきである。

ウ 公文書の保存期間の設定

○文書管理規則

(完結文書の保存期間)

第8条 完結文書の保存期間は、別表に定める基準に基づき、課長等又は所長等が決定するものとする。

2 前項の保存期間の起算日は、当該文書等に係る事案の処理が完結した日の属する会計年度の翌会計年度の初日とする。ただし、これにより難しいものの起算日については、別に定める。

3 課長等又は所長等は、事務の遂行上の必要があるときは、第1項の保存期間を延長することができる。

4 法令に保存期間の定めのある完結文書については、前3項の規定にかかわらず、当該法令の定めるところによる。

(ア) 文書の保存期間については、法令の保存期間の定めによるべきものを除き、文書管理規則の別表で、文書の種類・内容に応じて30年から1年未満までの基準が設定されており、その基準をもとに各課室長等がそれぞれの文書の保存期間を決定している。

(イ) この文書管理規則の別表の保存期間の基準については、現在、解釈運用の助けとなるような文書の例示や手引き等が示されているわけではないため、解釈運用について整合性を担保するための工夫が必要である。

エ 公文書の引継ぎ

○文書管理規則

(歴史的文化的価値を有する文書等の特例)

第12条 主務課長等、文書課長又は所長等は、第9条第3項から第5項まで及び第7項並びに第10条の規定にかかわらず、歴史的文化的資料としての価値を有すると認められる文書等については、別に定めるところにより、公館長に引き継がなければならない。

(ア) 現在、ほとんどの実施機関の文書管理に関する規程において、歴史的文化的価値を有すると認められる文書については、公文書としての保存期間の満了後、当該文書を歴史資料として公館長に引き継ぐ旨の定めを設けている。

(イ) 公館長に引き継ぐべき文書の評価基準については、「歴史的文化的価値を有する文書等の選別及び引継ぎに関する要綱」に定められて

いるが、解釈運用について整合性を担保するための工夫が必要である。

オ 公文書管理体制

○文書管理規則

(文書等の管理体制)

第4条 文書等の管理が適正に行われるための指導及び監督を行うため、本庁の課等及び地方機関等に文書管理責任者を置き、課長等及び所長等をもってこれに充てる。

2 文書等の適正な管理を実施するため、本庁の課等及び地方機関等に文書取扱責任者、文書主任及び文書取扱者（以下「文書取扱責任者等」という。）を置く。ただし、内部組織の置かれていない地方機関等にあつては、文書取扱責任者及び文書主任を置かないことができる。

3 文書取扱責任者等の選任、職務等については、別に定める。

(ア) 文書管理規則においては、各課室等における文書の管理体制について定めている。

(イ) しかし、各課室等における文書管理の状況を把握し、必要に応じて各課室等に対する是正の指導や助言を行い、又は実情に見合わなくなったルールの見直しを図る等、実施機関全体の適正な公文書管理を確保する体制は整備されていない。

2 実務上の課題

(1) 保有文書情報の公表

ア 情報公開制度の適正な運用に資するため、現在、文書管理システムに登録された文書の表題を公文書目録検索システムによりインターネットで公表するなどの措置が講じられている。

イ しかし、前述1(2)イのとおり、文書管理システムに登録されない紙文書や文書管理システム以外のシステムにより管理されている文書が多く存在するなど体系的な保有文書情報の提供が十分にできていない状態である。

○情報公開条例

(公文書の検索資料の作成等)

第34条 実施機関は、公文書の検索に必要な資料を作成し、一般の利用に供するものとする。

(2) 文書事務の電子化と保存文書の電子化

- ア 協議、会議、説明等により事務を推進する場合には、上述のとおり、作成、保存等に文書管理システムが使用されず、これらに用いる紙の文書がシステムに登録されることはほぼない状況である。
- イ また、決裁文書についても、定型・定例的な決裁については、同システムの電子決裁機能を利用することが便利であるが、個別の説明を要したり、添付資料が多いような複雑な決裁については、紙文書に押印をする事務処理がほとんどであり、文書事務の電子化が進んでいると評価することはできない。
- ウ しかし、一方では、総務事務、税、福祉、債権管理、公物管理など、個別の事務に係るシステムが導入され、事務手続や保存情報の電子化が進んでいる面もあり、紙文書と各種システムによる電子文書を必要に応じて使い分けて事務処理をし、その結果、保存される文書も紙又は電子情報という媒体が混在している状況である（参考資料3 兵庫県における文書事務と保存文書の状況）。

(3) 公文書館機能のあり方

兵庫県の公文書館機能を担う公館県政資料館（歴史資料部門）については、歴史的文化的資料としての価値を有する文書の引継ぎ実績、所蔵資料の利用状況（資料閲覧請求者数が年間150人程度、そのうち半数が県職員）等、あまり多くの者に利用されているとはいえず、全般に低調である。

Ⅲ 国の公文書管理制度

1 公文書等の管理に関する法律

- (1) 公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号。以下「公文書管理法」という。）は、年金記録や薬害C型肝炎患者に関する資料の不適正な管理など、平成19年ごろに発生した公文書管理をめぐる問題に対応し、また、国立公文書館への文書の移管を促進するため、平成21年7月に制定され、平成23年4月1日に施行された。
- (2) 公文書管理法は、大きく分けて、①国の行政機関（563機関）が保有する行政文書の管理、②独立行政法人等（193法人）が保有する法人文書の管理、③国立公文書館等（16施設）が保有する歴史公文書等の保存、利用等について基本的事項を定めている（次ページ 公文書等の管理に関する法律の構成）。

2 行政文書の管理

兵庫県の実施機関が保有する「公文書」に該当する行政文書の管理については、おおむね次のような特徴を有している。

(1) 統一的な管理ルールを法令で規定

文書の作成基準、保存期間基準等、各行政機関に共通のルールを定め、具体的なルールについては、各行政機関の行政文書管理規則で定める。

(2) レコードスケジュールの導入

文書を作成すべき事務の類型ごとに、作成すべき文書、保存期間及び保存期間満了後の措置（移管又は廃棄）の基準を定める。

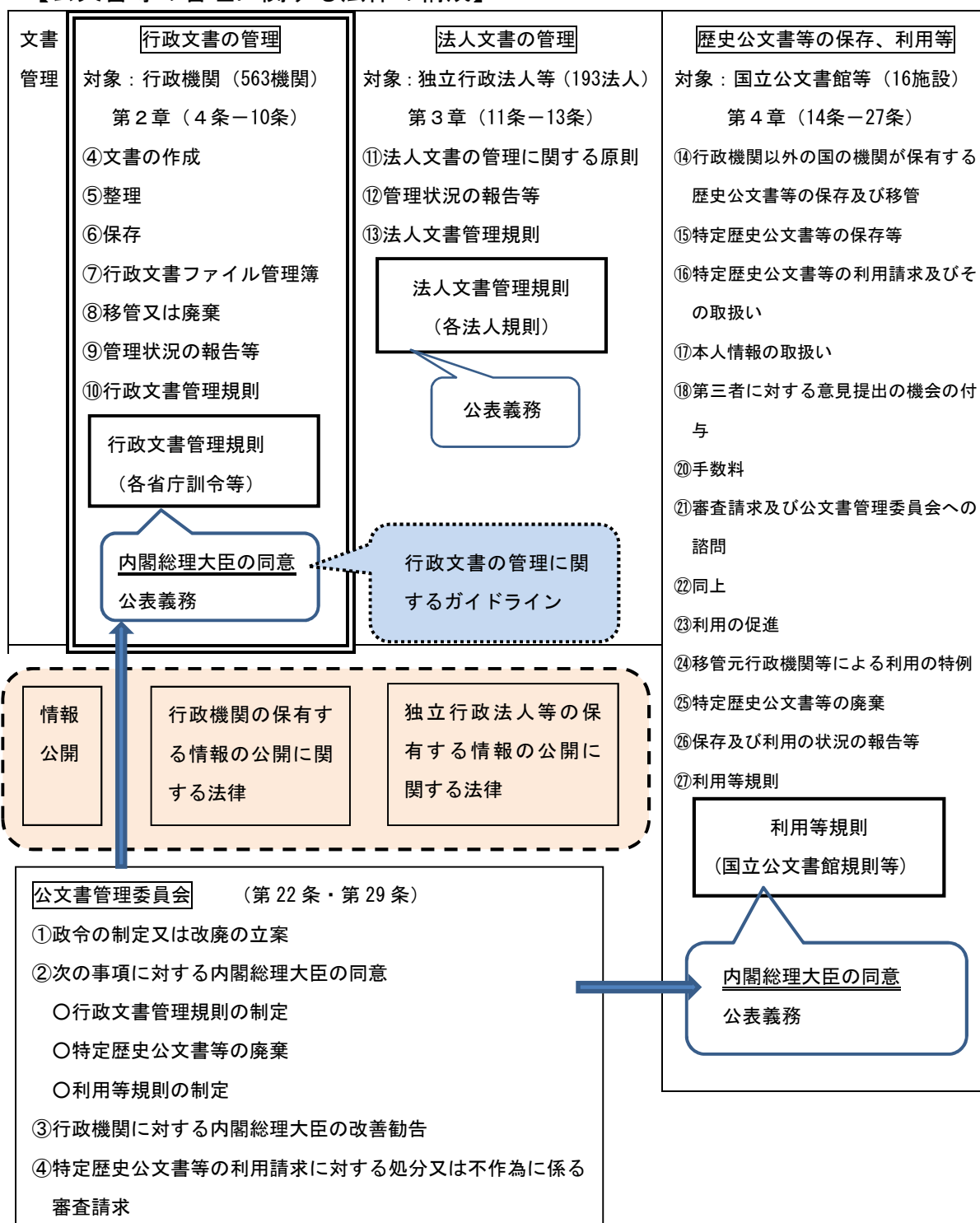
(3) コンプライアンスの確保

- ア 各行政機関における行政文書の管理状況を内閣総理大臣に報告する。
- イ 内閣総理大臣は、行政機関に対し報告を求め、実地調査等を行い、必要があるときは、改善勧告を行う。

(4) 外部有識者の知見の活用

公文書管理委員会を設置する。

【公文書等の管理に関する法律の構成】



3 近年の取組

国においては、近年の行政文書の不適正な管理に関する事案の発生等を受け、職員のコンプライアンス意識改革、電子的な行政文書管理の実現等を目指すこととしている。

○「公文書管理の適正の確保のための取組について」(H30.7.20行政文書の管理の在り方等に関する閣僚会議)

- ① 公文書に関するコンプライアンス意識改革を促す取組の推進
- ② 行政文書をより体系的・効率的に管理するための電子的な行政文書管理の充実
- ③ 決裁文書の管理の在り方の見直し、電子決裁システムへの移行の加速

○「行政文書の電子的管理についての基本的な方針」(H31.3.25内閣総理大臣決定)

- ① 電子媒体の正本・原本化(作成する行政文書の正本・原本は電子媒体)
- ② 作成から移管・廃棄までのプロセス全体を電子化
- ③ 政府全体で本格的な電子的管理を実現(2026年度(新国立公文書館の開館)目途)

IV 方策

1 公文書管理条例の制定について

適正な公文書管理と情報公開が、県民の県政への参画を保証する一連の制度であるとの認識に基づき、今後も適正な公文書管理が確保され、さらに徹底していくため、各実施機関を通じた統一的な規範として公文書の管理に関する条例（以下「公文書管理条例」という。）が制定されるべきである。

(1) 条例の構成について

ア 当面は、公文書管理法第2章（行政文書の管理）に相当する部分についてのみの条例とすることが適切である（参考資料2 公文書管理に関する法制度の概要 図3）。

イ 出資法人等の文書の管理については、出資法人等の情報公開についてと同様、文書の適正管理について必要な措置を講ずべき努力義務を課することが適切である（(5)ウ）。

ウ 歴史的文化的資料としての価値を有する文書の保存、利用等については、現在の公館県政資料館におけるその利用実績等が低い状況であること（Ⅱ2(3)）から、当面の条例化は見送り、今後の公文書館機能のあり方についての検討を経た上で、必要に応じて、公文書管理法第4章（特定歴史公文書等の保存、利用等）に相当する規定を整備することが望ましい（参考資料2 公文書管理に関する法制度の概要 図4）。

(2) 総則部分について

ア 目的規定

地方公共団体が制定する公文書管理条例は、公文書管理法第34条による努力義務を踏まえたものであり、同法の理念を共有することは当然と理解される。

については、公文書管理法の理念目的を前提としつつ、地方公共団体の条例にふさわしい目的を謳うことが望ましい。

イ 定義規定

(ア) 実施機関の範囲

現行の情報公開条例は、地方自治法、警察法又は地方公営企業法により、「独立した執行権限を有し、その担任する事務について自ら意思を決定し、表示することができる機関」を「公文書の公開及び情報提供の推進を実施する機関」（実施機関）として位置付け、同条例に基づく事務を自らの判断と責任において誠実に管理し、執行する義務を負うとしているが、これは、「公文書の公開」という公文書の管理の一形態のみならず、公文書の管理全体についても、同様に解すべきである。

については、実施機関の範囲は、情報公開条例の実施機関の範囲と同じとすべきである。

(イ) 公文書の範囲

国においては、公文書の範囲は、公文書管理法で、①行政機関の職員が職務上作成・取得すること、②行政機関の職員が組織的に共用すること、③行政機関が管理することの3つの要件を満たすものと規定している。また、県の情報公開条例においても、同様の規定となっている。

については、公文書の範囲は、これらの規定と同じとすべきである。

ウ 他の法令等との関係

国においては、公文書管理法第3条で、公文書管理法が公文書等に関する一般法である旨の規定を置いている。

県においても同様の規定を置き、公文書管理条例が公文書管理に関する一般法であることを明確にすべきである。

(3) 公文書の管理に関する規定について

ア 作成

(ア) 公文書管理法は、「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における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」行政機関の職員に文書を作成することを義務付けている（第4条）。

(イ) 県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、県の諸活動を県民に説明するためには、公文書管理法と同様の考え方に立つことは当然であり、公文書管理法と同様の文書の作成義務について定めることが適切である。

(ウ) また、前述（Ⅱ 1 (2) ア）のとおり、県においては、既に会議、協議、説明等に係る文書その他の文書が、意思の形成過程で必要な文書として職員により作成されている現状はあり、このような規定を設けることは、これらの文書が、公文書管理条例に基づき、作成されるべき公文書として作成されていることを明らかにするという意義がある。

イ 整理

事務の処理が、紙文書又は文書管理システム若しくはその他のシステムにより行われ、保存される文書の媒体も紙又は各種の電磁的記録媒体である実情を踏まえ、紙や電磁的記録などの媒体を問わない全ての公文書について、分類し、名称を付し、保存期間を設定するなどの整理をしなければならない旨の規定を置くべきである。

ウ 保存

公文書管理法と同様、保存期間が満了するまでの間、適切な保存及び利用を確保するために必要な場所において、適切な記録媒体により、識別を容易にするための措置を講じた上で、公文書を保存すべき旨の規定を置くべきである。

エ 廃棄・移管

保存期間が満了した文書のうち、歴史的文化的資料としての価値を有する文書が廃棄されることを防ぎ、保存の徹底を図るため、実施機関が当該文書を保存する措置を講じなければならない旨定めるべきである。

オ 公文書適正管理指針

- (ア) 文書の作成、整理、保存、廃棄・移管等の公文書の管理については、上記アからエまでの条例の規定に基づき、15の実施機関が公文書管理規則で詳細の実務的なルールを定めることになるが、各実施機関が公文書管理規則を定めるに当たって、条例の規定に照らしてどのようなルールを定めることが条例の趣旨に叶うかという解釈については、一定の整合が図られるべきである。
- (イ) 国においては、各行政機関の行政文書管理規則の制定について、内閣総理大臣への協議とその同意を要することとし、そのために、あらかじめ「行政文書の管理に関するガイドライン」が示されているが、本県においては、国のガイドラインに相当する役割を果たすものとして知事が公文書適正管理指針を示すことが適切である。
- (ウ) 公文書適正管理指針には、次のような事項が定められるべきである。
- a 文書の作成に関する事項
 - b 公文書の整理に関する事項
 - c 公文書の保存に関する事項
 - d 公文書の歴史資料としての保存又は廃棄に関する事項
 - e 公文書の管理状況の公表に関する事項
 - f 公文書の適正な管理を推進するための体制に関する事項
 - g その他公文書の管理に関して必要な事項
- (エ) なお、公文書適正管理指針を定める場合又は変更しようとする場合においては、知事は、(4)の公文書管理委員会（仮称）の意見を聴くこととするなど、公正性を担保するための措置を講ずべきである。

カ 公文書管理規則

- (ア) 各実施機関は、知事が定める公文書適正管理指針を参酌し、当該実施機関における公文書の管理について、公文書管理規則を定めるものとすべきである。
- (イ) 実施機関は、公文書管理規則の制定又は改正をしたときには、遅滞

なく公表するものとするべきである。

(4) 公文書管理委員会（仮称）について

- ア 公文書管理制度は、その運用の状況、各種システムの導入等に伴う文書事務の変化等を勘案しながら、常に見直し、改善・充実を図っていくべきものである。
- イ また、公文書管理制度は、県が県民に対する説明責任を果たす前提となる制度であることから、その内容の公正さをチェックする機能が必要であり、公文書の管理について知識経験を有する者で構成する公文書管理委員会（仮称）を附属機関として設置すべきである。
- ウ 公文書管理委員会（仮称）は、公文書適正管理指針の策定及び変更に係る意見など公文書の適正な管理に関することについて、知事の諮問に応じて調査審議するほか、公文書の適正な管理に関して知事に対して建議することができるものとするべきである。

(5) その他の条例事項について

ア 公文書の管理状況の公表等

- (ア) 各実施機関における公文書の管理状況を県民が知ることができるよう、保有ファイル数や記録媒体の種類等、公文書の管理状況を示す一定のデータが公表されるべきである。
- (イ) 公表は、公文書の管理状況に関する各実施機関の報告をとりまとめ、その概要を知事が行うものとするのが望ましい。

イ 実施機関における体制整備・職員研修の充実

- (ア) 公文書の適正な管理を推進するための体制の整備を各実施機関に義務付けるべきである。
- (イ) また、実施機関の職員に対し、公文書の管理を適正かつ効果的に行うために必要な知識及び技能を習得させ、及び向上させるために必要な研修を行うことを、各実施機関に義務付けるべきである。

ウ 出資法人等の努力義務

- (ア) 県が資本金の出資その他財政支出等をしている法人及び公の施設の指定管理者については、適正な文書管理について必要な措置を講ずるよう努力義務を課すべきである。
- (イ) 既に情報公開条例において、同様の規定が措置されており、これらの法人等における文書の管理は、適正な情報公開の前提となるものであることから、対象となる法人の範囲や努力義務の内容は、同条例との整合が図られるべきである。

(6) 公文書管理条例の骨子案について

(1)から(5)までの内容を踏まえ、考えられる条例案要綱のモデルとして、公文書管理条例骨子案（別紙）を示す。

2 公文書管理条例に基づく公文書管理制度の改善・充実

前述1(3)オ及びカのとおり、公文書管理条例に基づく公文書管理制度の改善・充実は、知事が定める公文書適正管理指針及びこれを参酌して各実施機関が定める公文書管理規則等の実務的な規範に基づき行われることとなる。とりわけ、公文書適正管理指針に負うところが大きいと考えられるので、以下、公文書適正管理指針に定められることが望ましい内容を示す。

(1) 文書の作成に関する事項

ア 現在でも、最終的な意思決定が行われるまでの過程において、会議、幹部職員に対する協議、説明等が行われ、様々な文書が作成されている（Ⅱ1(2)ア）が、公文書管理条例の制定後は、これらの文書は、公文書管理条例に基づき作成されるべき文書となる。

イ このことを踏まえ、これらの意思形成過程における文書が確実に作成されるよう、職員がどのような事務についてどのような文書を作成すべきなのか、指針でできる限り明らかにしていくべきである。

ウ 「意思決定に至る過程」を残すということは、意思決定に至る過程において重要である交渉記録、会議録等を保存するということであり、例えば、複数の案が検討されたのであれば、複数の案から1つの案の採用に至る議論の過程がわかるように協議資料や会議録を保存するということである。

(2) 公文書性と保存の必要性に関する事項

ア 公文書管理条例の規定は、職員がどのような文書を「公文書」として作成すべきかを定める規定であるため、意思決定に至る過程等を跡付け、又は検証することができるように作成された文書は、もちろん「公文書」とすべきものである。

イ 一方、「公文書」の定義は、職員が職務上作成し、「組織的に用いるものとして実施機関が保有するもの」である。すなわち、「組織共用性」を有していれば、「公文書」なのであって、文書の内容で公文書性を判断することは許されないということである。

ウ なお、「組織共用性」を備えているかどうかの判断については、「文書の作成又は取得の状況、当該文書の利用の状況、その保存又は廃棄の状況などを総合的に考慮して実質的に判断する」ものとされている（後掲組織共用性の考え方）。

- エ これらの点は、公文書管理・情報公開制度の運用上、「公文書」の範囲が狭く解釈されることがないように、職員の理解を徹底すべきである。
- オ 次に、文書が課内協議などを経て「組織共用性」を備え、「公文書」に該当する状態になったとしても、後々に「意思決定に至る過程」を跡付けるといふ公文書としての役割を果たし得ないようなものは、どの程度保存しておくべきなのかという問題がある。
- カ 県の職員の実務からすると、課長のチェックを経た段階になれば、ある程度、組織的検討が加えられて整理がされ、部外者が見てもわかりやすくなるので、その段階に至る関連資料まで含めて保存されるべきであるが、課長了解前の段階のものとなると、議論に付される前の未熟な内容のものが数限りなくあり、その後の意思決定に直接影響を及ぼすこともないそのような文書は、公文書として残しておく意味がないし、そのようなものまで全て残しておくことは物理的にできないというのが現状である。
- キ このようなことを踏まえれば、形式的には「公文書」に該当するとしても、「公文書」としての役割を果たし得ないようなものについては、保存期間1年未満として適宜廃棄するという実務が許容されるべきであろう。この際、「公文書」としての役割を果たし得るかどうかについて恣意的に解し、安易に保存期間1年未満とすることが許されないのはもちろんである。

【参考資料 組織共用性の考え方】

○行政文書の管理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）

第1 総則《留意事項》 平成29年12月26日一部改正による追加

どのような文書が「組織的に用いるもの」として行政文書に該当するかについては、文書の作成又は取得の状況、当該文書の利用の状況、その保存又は廃棄の状況などを総合的に考慮して実質的に判断する必要がある。

○平成22年12月7日閣議決定（内閣衆質176第213号）

衆議院議員中川秀直君提出仙谷官房長官の「私的メモ」の定義に関する再質問に対する答弁書

一般論としては、公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号）において、どのような文書が「組織的に用いるもの」として行政文書に該当するかについては、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号）の場合と同様に、文書の作成又は取得の状況、当該文書の利用の状況、その保存又は廃棄の状況などを総合的に考慮して実質的に判断する必要があるものとする。

○逐条解説公文書等の管理に関する法律（第3版）宇賀克也

組織共用文書の判断基準は、アメリカの連邦情報自由法（FOIA）の対象記録の判断基準である「管理テスト（control test）とほぼ同一である。すなわち、職員個人の便宜のために作成または取得したものか、上司の指揮等の下に作成または取得したか、もっぱら職員個人の利用に供されるにとどまっているか、他の職員や国民にも配布・回覧されたか、職員が個人的に管理し廃棄も個人でなしえる状況にあったか、組織の共用の書庫、サーバ等で保存され、職員個人の判断のみでは廃棄できない管理体制にあったか等を総合的に判断することになる。

(3) 公文書の整理に関する事項

ア 分類基準の設定

- (ア) 文書管理システムを使用した事務処理を前提とした現行のルールが、紙文書や他のシステムによる事務処理が多いという実情にそぐわなくなっている現状（Ⅱ 1 (2) イ）を踏まえ、紙・電磁的記録という媒体の種別や使用するシステムの別を問わず全ての文書が、共通の分類基準によって整理されるよう、分類基準が設定されるべきである。
- (イ) 分類基準は、現行制度と同様、各課室において設定されるが、公文書の検索に資する資料として公表されるべきである。
- (ウ) 分類基準は、各課室における公文書が、どのような分類体系に従って管理されているかを示すものであり、職員にとっても公文書の検索がしやすく、業務の効率化に寄与するものである。紙文書ファイルを収納する書架・ロッカーの配置や、電子文書の共有フォルダ等も、この分類基準によって整理されることが望ましい。
- (エ) 以上を踏まえ、公文書適正管理指針においては、各課室における分類基準の設定指針を示すべきである。

イ 保存期間基準の設定

- (ア) 現行制度と同様、今後も各実施機関の公文書管理規則で、公文書の保存期間の基準を定め、この基準に従い、各課室等で公文書の保存期間が設定されることとなる。
- (イ) 公文書管理規則で定められる保存期間の基準は、ある程度抽象的な規定とならざるを得ないが、実施機関ごと又は課室ごとに解釈運用に不整合が生じないよう、公文書適正管理指針において、保存期間のモデル基準とその解釈運用指針が示されるべきである。

(4) 公文書の歴史資料としての保存に関する事項

- ア 現行制度においては、要綱で歴史資料として保存すべき文書の選別評価基準が示されているが、今後は、各実施機関の公文書管理規則で選別

評価基準を定め、これに従い、各課室で公文書を保存期間満了後に歴史資料として保存すべきかどうかを判断することが望ましい。

- イ 公文書管理規則で定められる評価選別基準は、ある程度抽象的な規定とならざるを得ないが、実施機関ごと又は課室ごとに解釈運用に不整合が生じないように、公文書適正管理指針において、評価選別のモデル基準とその解釈運用指針が示されるべきである。

(5) 公文書の適正な管理を推進するための体制に関する事項

- ア 各実施機関の現行の文書管理規則等においては、各課室長を文書管理責任者とするなど、公文書の管理は、課室ごとに行うことを原則としている（Ⅱ 1 (2)オ）。
- イ しかし、実施機関全体を総括する体制が整備されていないことから、複数の課室を持つ実施機関については、その実態や規模にあわせて全体を統括する職を置くことが望ましく、公文書適正管理指針において、一定の体制モデルが示されるべきである。

3 今後継続的に取り組むべき課題

(1) 保有文書情報の電子的管理

- ア 1年以上保存すべきとされた公文書は、その形態が紙文書であろうと各種の業務システムにより保存される電子文書であろうと、その保有情報は、一元的なシステムによって管理し、その結果、検索から漏れることがないようにすべきである。

なお、情報公開制度における公文書性は、システムへの登録の有無だけで判定されるわけではなく、あくまで情報公開条例の定義に沿って個別に判定されなければならないことは、いうまでもない。

- イ 当初は職員個人が職務上のメモとして保有している文書であっても、その後の状況で公文書として取り扱う必要が生ずるという場合も考えられ、そのような文書は、その時点から公文書として登録されるべきである。

(2) 保存文書の電子化の推進

- ア 兵庫県の事務処理においては、紙文書による協議、会議、説明等又は決裁・供覧といった事務処理方法が多い一方で、総務事務、税、福祉、債権管理、公物管理など、個別の事務に係るシステムが導入され、事務手続や保存情報の電子化が進んでいる面もあり、紙文書と各種の電子システムによる電子文書が混在している状況である（Ⅱ 2 (2)）。

- イ 兵庫県のそのような状況と今日の技術を前提に考えると、事務の全て

の過程を電子的に行うことについては、いまだ課題が多いものの、作成した文書の保存を全て電子化することについては、実現可能性が十分ある。

ウ 現在でも、職員は、ほぼ全ての文書を業務用のパソコン等で電子的に作成している。決裁や協議・会議等は、電子的に作成した文書を紙に出力して紙文書で行うとしても、その原稿は、作業用のフォルダに電子的に保存されているのであるから、これを公文書の原本として、タイムスタンプという一定のセキュリティ確保の措置を講じた上で管理用のフォルダに保存することは、技術的に難しいことではないし、法律に基づく電子文書の管理においても既に採用されている方法である。

エ また、スキャナの導入や作業の手間という制約はあるが、手書きの紙文書であってもOCR (Optical Character Recognition 光学文字認識) を通せば電子化が可能であるし、テキストマイニング (text mining) という技術を用いれば文書から重要な単語を抽出してメタデータとして整理することもできる。アーカイブ (archive) におけるメタデータの整理のしかたについても国際標準ができています。

オ このように、文書の電子化を推進する技術的な環境はかなり整ってきているのであり、全ての文書を電子化してメタデータを整理する仕掛けさえ作っておけば、公文書管理の適正化、効率化は向上すると考えられる。

カ 保存文書の電子化は、改ざん・偽造防止措置が確実であること、文書の所在確認や検索が容易であることなどのほか、低コスト、ペーパーレス、省スペース等の面でもメリットがあるため、働き方改革、庁舎再編、システムの整備状況等を踏まえながら検討を進めるべきである。

(3) 公文書館機能のあり方の検討

ア 兵庫県の公文書館機能を担う公館県政資料館 (歴史資料部門) については、その利活用状況は低い状況にとどまっており (Ⅱ 2 (3))、公文書館を有する37の都道府県の中でも、規模が小さく、活動が活発でないというのが現状である。

イ 現在、庁舎の再編が検討されているが、これと合わせて、新たな庁舎環境における公文書館機能 (現公館県政資料館) のあり方が、県民情報センター機能 (現県民会館) 等と合わせて検討されるべきである。

○ 公文書管理のあり方検討委員会における検討の経過

開催年月日	内 容
平成31年3月27日	1 会長の選出等 2 兵庫県における公文書管理の現状と課題 3 条例施行までのスケジュール
令和元年5月28日	1 第1回委員会を踏まえて (1) 兵庫県における文書事務の現状等 (2) 作成すべき文書と公文書該当性 (3) 文書の分類整理と検索資料 (4) 条例の目的規定 (5) 第三者機関の役割 2 公文書等の管理に関する条例案の検討
7月9日	兵庫県のあるべき公文書管理制度についての報告（仮称）案について
8月1日	同上

○ 公文書管理のあり方検討委員会委員名簿

役 職	氏 名	所属・役職等
会 長	中 川 丈 久	神戸大学大学院法学研究科教授 (情報公開・個人情報保護審議会会長)
会 長 職務代理	桜 間 裕 章	(株)神戸新聞社常勤監査役 (情報公開・個人情報保護審議会委員)
委 員	五百蔵 俊 彦	元兵庫県副知事 (公益財団法人兵庫県園芸・公園協会会長)
委 員	後 藤 玲 子	弁護士 (情報公開・個人情報保護審議会委員)
委 員	申 吉 浩	兵庫県立大学大学院応用情報科学科特任教授 (情報公開・個人情報保護審議会委員)

公文書管理をめぐるこれまでの経緯

時期	事柄	
	国	兵庫県
S43(1968)		・本庁文書取扱規程(S43 訓令甲6)
S46(1971)	・国立公文書館設立	
S61(1986)		・公文書の公開等に関する条例(S61 条例3)
S62(1987)	・公文書館法(S62 法律115)	
H11(1999)	・行政機関の保有する情報の公開に関する法律(H11 法律42) ・国立公文書館法(H11 法律79)	
H12(2000)		・情報公開条例(H12 条例6) 12.4.1 施行 ・文書管理規則(H12 規則55) 12.4.1 施行 ・兵庫県議会情報公開条例(H12 条例45) 13.4.1 施行
H13(2001)	・国立公文書館が独立行政法人に移行 ・独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律(H13 法律140)	・文書管理システムの導入(本庁)
H14(2002)		・文書管理システムの導入(地方機関)
H19(2007)	・公文書の適正管理をめぐる事案の発生① 補給艦とわだ航泊日誌の誤廃棄(防衛省)、薬害C型肝炎資料の放置(厚生労働省) 誰のものか不明な年金記録(社会保険庁)	
H20(2008)	公文書管理のあり方等に関する有識者会議 (2月設置～11月最終報告)	
H21(2009)	公文書等の管理に関する法律(H21 法律66) →23.4.1 施行	
H23(2011)	行政文書の管理に関するガイドライン (内閣総理大臣決定)	
H29～30 (2017～2018)	・公文書の適正管理をめぐる事案の発生② 豊洲築地市場の決定過程を示す文書の不作成(東京都) → 東京都公文書の管理に関する条例(29.6.14 公布、29.7.1 施行) 愛媛県における加計学園獣医学部設置をめぐる協議記録(内閣官房、文部科学省、愛媛県) → 愛媛県公文書の管理に関する条例(30.7.20 公布、30.10.1 施行) 南スーダンPKO日報の不存在・不開示決定後の発見(防衛省) 森友学園への国有地売却をめぐる交渉記録の書換え(財務省) 生徒自殺関係者からの事情聴取メモの不存在から隠蔽発覚(神戸市) 優生手術関係記録の不存在とその後の歴史的文書としての存在発覚(兵庫県)	
H30(2018)	・国におけるガイドラインの改訂 等	
H31(2019)		・公文書管理のあり方検討委員会(3月～)

図1 国の公文書管理・情報公開に関する法制度

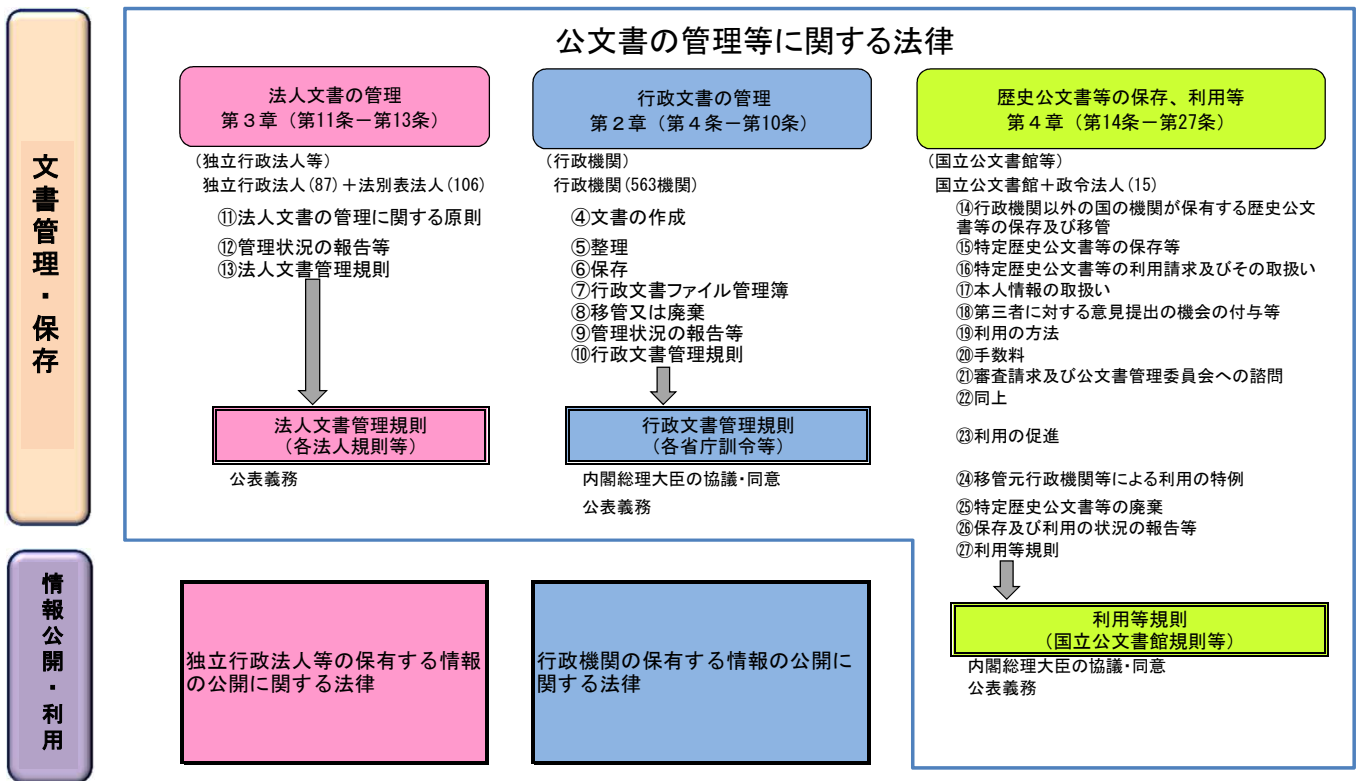


図2 兵庫県の公文書管理・情報公開に関する法制度【現行】

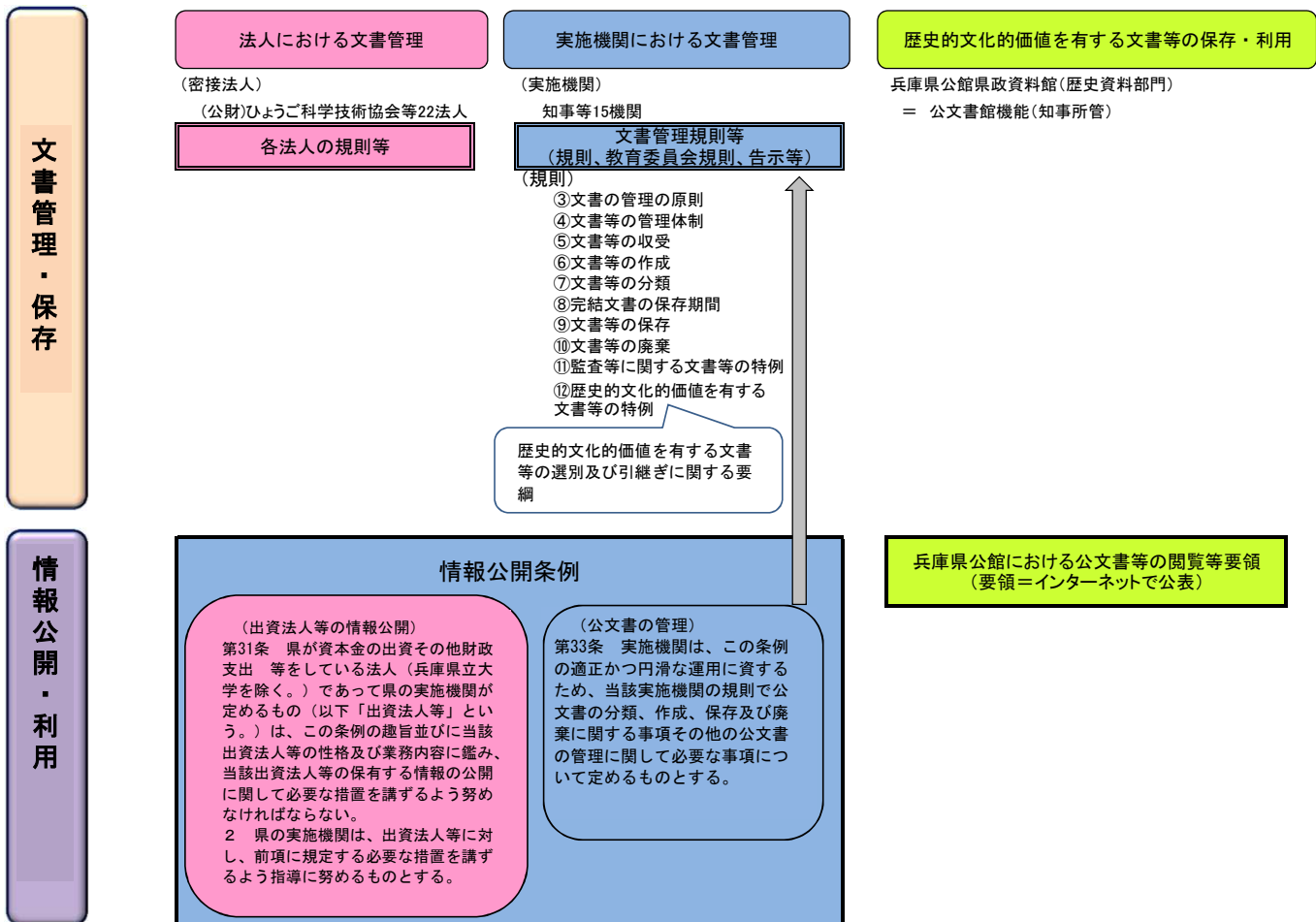


図3 兵庫県の公文書管理・情報公開に関する法制度

① 当面の目標

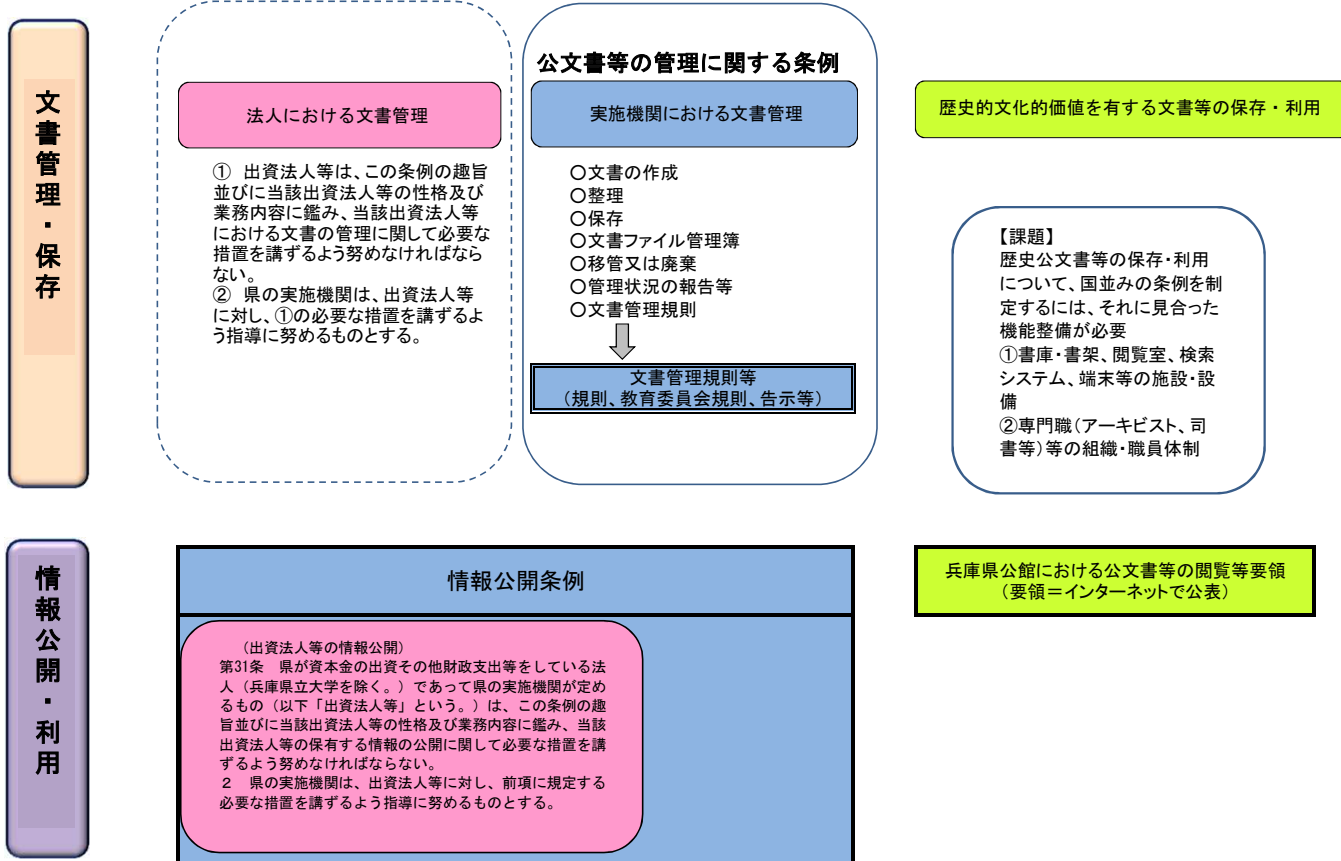
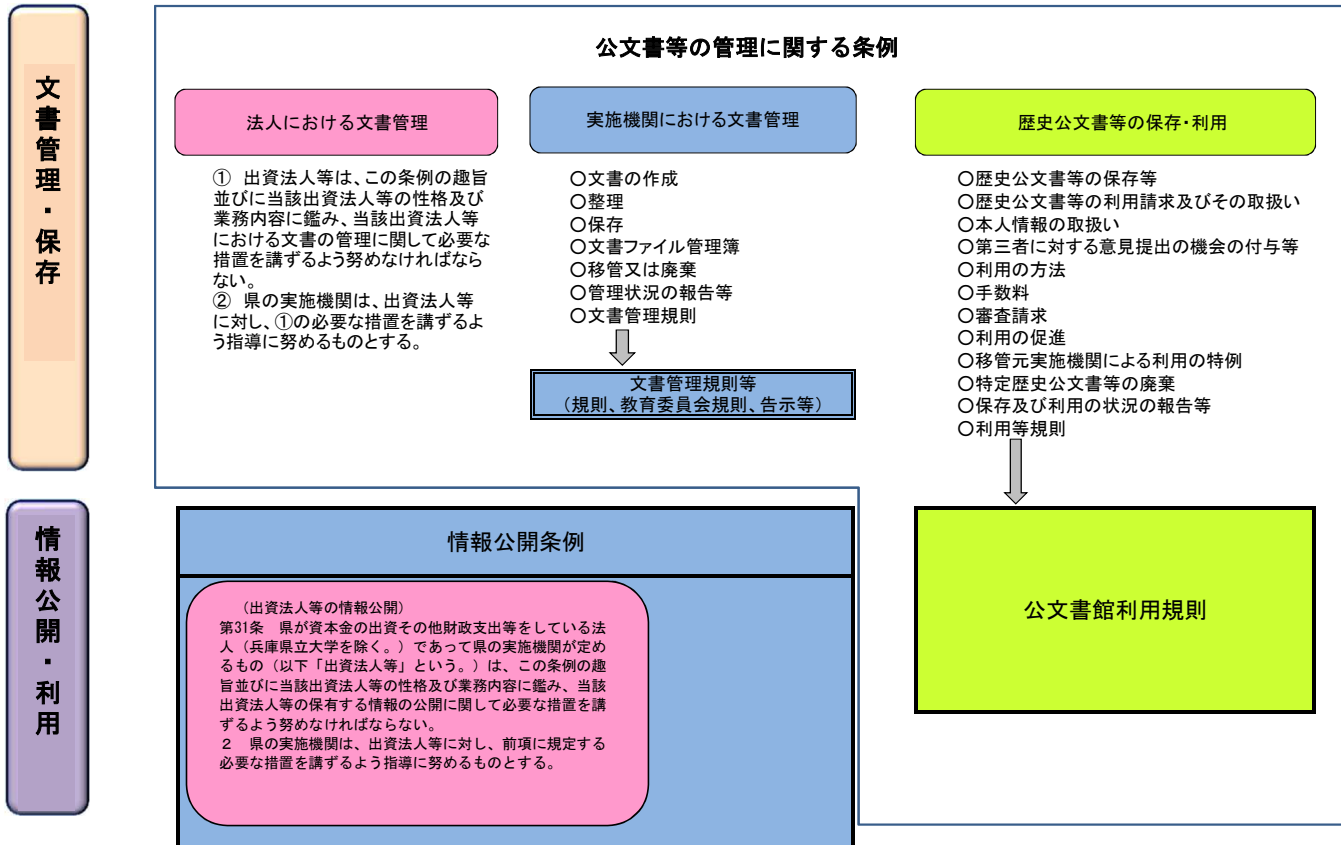


図4 兵庫県の公文書管理・情報公開に関する法制度

② 将来像



兵庫県における文書事務と保存文書の状況

類型 I

事務手続を紙文書のみで処理 → 紙文書を保存

(実務例)

- ① 会議、協議、報告・説明等の意思形成過程
 予算査定、法制審議会、附属機関の会議等の資料、知事等の幹部との協議資料、知事等への報告・説明資料
- ② 意思決定手続
 議案（予算、条例案等）、訴訟対応、契約、行政処分等の決裁

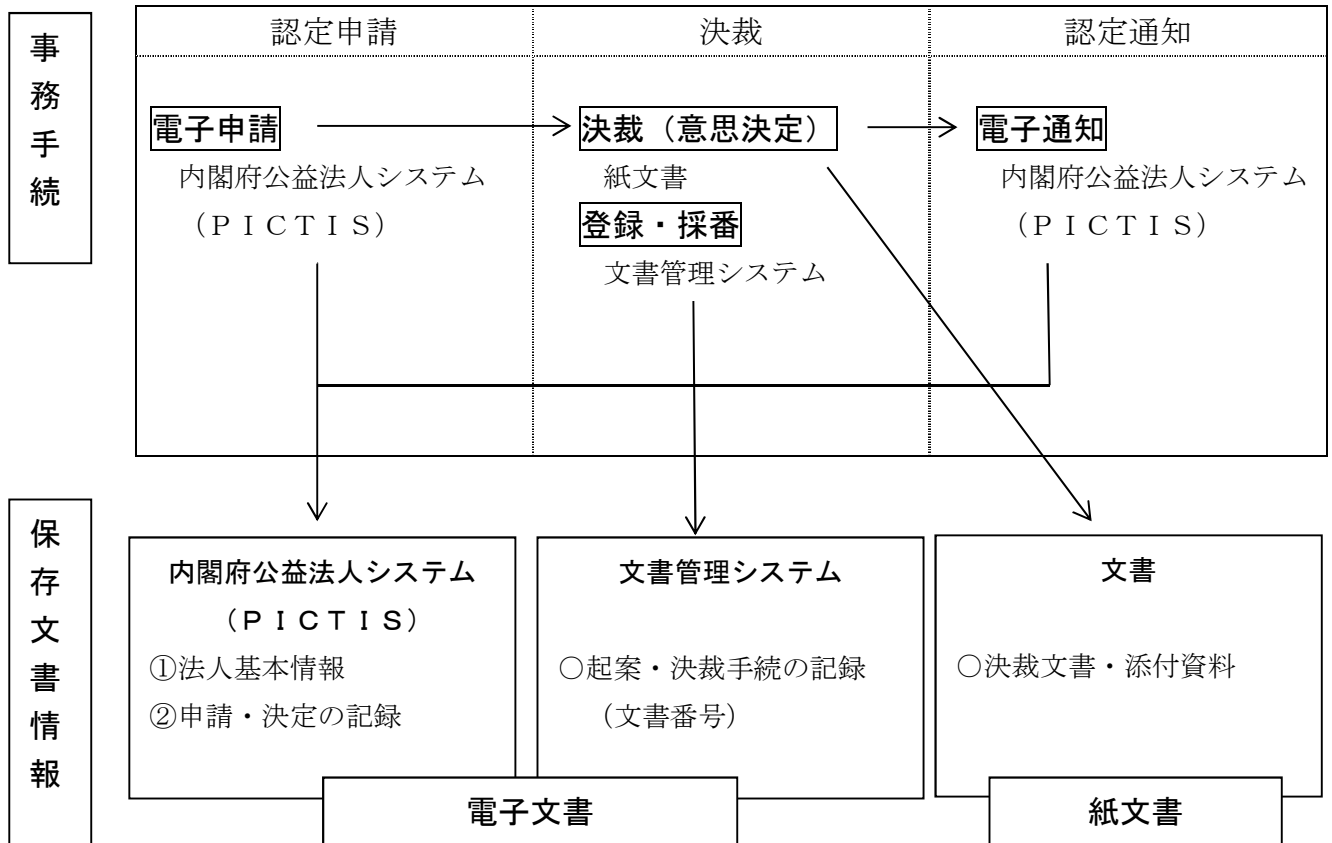
類型 II

事務手続を紙文書とシステムで処理 → 電子文書と紙文書を保存

(実務例)

- ① 訴訟期日の報告事務
 決裁手続（文書管理システムで処理） → 決裁記録情報がシステム内に保存
 +
 期日報告書 + 準備書面、書証等（紙文書を回付） → 紙文書を保存

- ② 一般社団法人・一般財団法人の公益認定に関する事務



類型Ⅲ

事務手続をシステムのみで処理 → 電子文書を保存

(実務例)

- ・ 弁護士報酬の支払、定期報告等の定型的な処理（文書管理システム）
- ・ 旅行命令、休暇、超過勤務等（総務事務システム）

公文書管理条例骨子案

第1 目的

この条例は、県行政の運営に関する公文書が県民共有の財産であり、公文書の適正な管理が、情報公開の基盤であるとの認識に基づき、公文書の管理に関する基本的な事項を定めることにより、その適正な管理を確保し、もって県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、県の諸活動を県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。

第2 定義

- 1 「実施機関」とは、知事、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、監査委員、公安委員会、警察本部長、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、公営企業及び病院事業の管理者並びに公立大学法人兵庫県立大学（以下「兵庫県立大学」という。）をいう。
- 2 「公文書」とは、実施機関の職員（兵庫県立大学の役員を含む。以下同じ。）が職務上作成し、又は取得した文書（図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）を含む。以下同じ。）であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているものをいう。ただし、次に掲げるものを除く。
 - (1) 歴史文書その他の文書であって、実施機関が一般の利用に供することを目的として保有しているもの
 - (2) 官報、公報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの
- 3 「歴史文書」とは、第7の1により一般の利用に供するための歴史資料として保存する措置が講じられた文書をいう。

第3 他の法令等との関係

公文書の管理については、法律若しくはこれに基づく命令又は他の条例に特別の定めがある場合を除くほか、この条例の定めるところによる。

第4 文書の作成

- 1 実施機関の職員は、第1の目的の達成に資するため、当該実施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実施機関の事務及び事業の実績を跡付け、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、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。
 - (1) 条例その他の例規の制定又は改廃に関する事項
 - (2) 実施機関における会議又は協議による政策の決定に関する事項
 - (3) 行政処分、不服申立て、訴訟その他の個人又は法人の権利義務の得喪に関する事項
 - (4) 予算及び決算に関する事項
- 2 実施機関は、実施機関の規則（告示その他の規程を含む。以下同じ。）で、1による適正な文書の作成に関する事項を定めなければならない。

第5 整理

- 1 実施機関の職員が公文書を作成し、又は取得したときは、当該実施機関は、当該公文書について分類し、名称を付するとともに、保存期間を設定しなければならない。
- 2 実施機関は、能率的な事務又は事業の処理及び公文書の適切な保存に資するよう、単独で管理することが適当であると認める公文書を除き、適時に、相互に密接な関連を有する公文書を一の集合物（以下「公文書ファイル」という。）にまとめなければならない。
- 3 2の場合において、実施機関は、当該公文書ファイルについて分類し、名称を付するとともに、保存期間を設定しなければならない。
- 4 実施機関は、1及び3により設定した保存期間を、延長することができる。
- 5 実施機関は、公文書ファイル及び単独で管理している公文書（以下「公文書ファイル等」という。）について、保存期間（延長された場合にあっては、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、一般の利用に供するための歴史資料として保存すべきものにあつては歴史資料としての保存の措置を、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。
- 6 実施機関は、実施機関の規則で、公文書の分類、保存期間の設定及び歴史資料として保存すべき文書の選別に関する基準その他1から5までによる適正な公文書の整理に関する事項を定めなければならない。

第6 保存

- 1 実施機関は、公文書ファイル等について、当該公文書ファイル等の保存期間の満了する日までの間、その内容、時の経過、利用の状況等に応じ、適切な保存及び利用を確保するために必要な場所において、適切な記録媒体により、識別を容易にするための措置を講じた上で保存しなければならない。
- 2 実施機関は、実施機関の規則で、1による適正な公文書の保存に関する事項を定めなければならない。

第7 歴史資料としての保存又は廃棄

- 1 実施機関は、保存期間が満了した公文書ファイル等について、第5の5に基づき、一般の利用に供するための歴史資料として保存する措置を講じ、又は廃棄しなければならない。
- 2 実施機関は、実施機関の規則で、1による保存の措置又は廃棄に関する事項を定めなければならない。

第8 管理状況の公表等

- 1 実施機関は、公文書の管理の状況について、毎年度、知事に報告しなければならない。
- 2 知事は、毎年度、1の報告を取りまとめ、その概要を公表しなければならない。
- 3 知事は、1のほか、公文書の適正な管理を確保するために必要があると認める場合には、実施機関に対し、公文書の管理について、その状況に関する報告若しくは資料の提出を求め、又は必要な助言をすることができる。

第9 公文書適正管理指針

- 1 知事は、県における公文書の管理がこの条例の規定に基づき適正に行われるよう、公文書の管理に関する指針（以下「公文書適正管理指針」という。）を定めるものとする。
- 2 公文書適正管理指針は、次に掲げる事項を定める。
 - (1) 文書の作成に関する事項
 - (2) 公文書の整理に関する事項
 - (3) 公文書の保存に関する事項
 - (4) 公文書の歴史資料としての保存又は廃棄に関する事項
 - (5) 公文書の管理状況の公表に関する事項

- (6) 公文書等の適正な管理を推進するための体制に関する事項
 - (7) その他公文書の管理に関して必要な事項
- 3 知事は、公文書適正管理指針を定めようとするときは、あらかじめ、公文書管理委員会の意見を聴かななければならない。これを変更しようとするときも、同様とする。

第10 公文書管理規則

- 1 実施機関は、当該実施機関における公文書の管理がこの条例に基づき適正に行われることを確保するため、公文書適正管理指針を参酌し、当該実施機関の規則で、公文書の管理に関する規程（以下「公文書管理規則」という。）を定めなければならない。
- 2 公文書管理規則は、第4の2、第5の6、第6の2及び第7の2に掲げる事項その他の実施機関における公文書の管理に関して必要な事項を定める。
- 3 実施機関は、公文書管理規則を定めたときは、遅滞なく、これを公表しなければならない。これを変更したときも、同様とする。

第11 公文書管理委員会

- 1 公文書等（公文書及び歴史文書をいう。以下同じ。）の適正な管理に関する事項を調査審議するため、公文書管理委員会（以下「委員会」という。）を置く。
- 2 委員会は、知事の諮問に応じ、次に掲げる事項を調査審議する。
 - (1) 第9の3による公文書適正管理指針の策定及び変更に係る意見に関すること。
 - (2) (1)に掲げるもののほか、公文書等の適正な管理に関すること。
- 3 委員会は、公文書等の適正な管理に関して必要と認める事項について、知事に建議することができる。
- 4 委員会は、公文書等の管理について知識経験を有する者のうちから知事が委嘱する。
- 5 1から4までのほか、委員会の組織及び運営に関して必要な事項は、規則で定める。

第12 体制の整備

実施機関は、実施機関の規則で定めるところにより、公文書等の適正な管理を推進するための体制を整備しなければならない。

第13 研修

実施機関は、当該実施機関の職員に対し、公文書等の管理を適正かつ効果的に行うために必要な知識及び技能を習得させ、及び向上させるために必要な研修を行うものとする。

第14 出資法人等の文書管理

- 1 県が資本金の出資その他財政支出等をしている法人（兵庫県立大学を除く。）であつて県の実施機関が定めるもの（以下「出資法人等」という。）は、この条例の趣旨並びに当該出資法人等の性格及び業務内容に鑑み、当該出資法人等における文書の管理に関して必要な措置を講ずるよう努めなければならない。
- 2 県の実施機関は、出資法人等に対し、1の必要な措置を講ずるよう指導に努めるものとする。

第15 指定管理者の文書管理

第14は、地方自治法の規定により、県が設置する公の施設の管理を行う指定管理者について準用する。