

条例の整備について

令和5年3月27日

静岡県経営管理部総務局文書課

公文書管理に関する条例

◆経緯等

- ・平成23年4月に、国の公文書の管理ルール（各省庁から国立公文書館に至るまでの文書の管理ルール）を規定した**公文書管理法**が施行

(第34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。



- * 第34条の規定は、**法に倣って条例を制定することは求めているが**、公文書を県民共有の財産として捉え、公文書の活用を県民の権利としていくためには、**条例の制定が必要**であるとされている。

◆都道府県における条例制定の状況

- ・制定済(含・R5予定)は 18都県(全体の38%)

| 時期 | 制定 | 背景・考え方 |
|------------|------|---------------------------------------|
| 法施行～平成28年度 | 4県 | 国の法整備を参考 |
| 平成29年～令和3年 | 10都県 | 豊洲移転、森友学園、加計学園等の問題をきっかけとした管理意識の高まり など |
| 令和4年～ | 4県 | 既存の公文書館の活用、歴史的資料の保存についての意識の高まり など |

- ・未制定は 29道府県(全体の62%)

| 時期 | 未制定 | 背景・考え方 |
|---------|-------|------------------------------|
| 令和4年度時点 | 29道府県 | 規則・規程や、既存の公文書館条例等により十分な管理が可能 |

◆条例制定済(含:R5予定)の都県

※内閣府作成資料から抜粋

| 都道府県名 | 条例名 | 公布日 | 施行日 | 公文書館の有無 |
|-------|------------------------------------|-------------|------------|---------|
| 島根県 | 島根県公文書等の管理に関する条例 | 平成23年3月11日 | 平成23年4月1日 | ○ |
| 鳥取県 | 鳥取県公文書等の管理に関する条例 | 平成23年10月14日 | 平成24年4月1日 | ○ |
| 熊本県 | 熊本県行政文書等の管理に関する条例 | 平成23年3月23日 | 平成24年4月1日 | 無し |
| 香川県 | 香川県公文書等の管理に関する条例 | 平成25年3月22日 | 平成26年4月1日 | ○ |
| 東京都 | 東京都公文書等の管理に関する条例 | 平成29年6月14日 | 平成29年7月1日 | ○ |
| 愛媛県 | 愛媛県公文書の管理に関する条例 | 平成30年7月20日 | 平成30年10月1日 | 無し |
| 山形県 | 山形県公文書等の管理に関する条例 | 平成31年3月15日 | 令和2年4月1日 | ○ |
| 新潟県 | 新潟県公文書等の管理に関する条例 | 令和元年10月18日 | 令和2年4月1日 | ○ |
| 三重県 | 三重県公文書等管理条例 | 令和元年12月23日 | 令和2年4月1日 | ○ |
| 滋賀県 | 滋賀県公文書等の管理に関する条例 | 平成31年3月22日 | 令和2年4月1日 | ○ |
| 兵庫県 | 公文書等の管理に関する条例 | 令和元年10月7日 | 令和2年4月1日 | ○ |
| 高知県 | 高知県公文書等の管理に関する条例 | 令和元年7月3日 | 令和2年4月1日 | ○ |
| 群馬県 | 群馬県公文書等の管理に関する条例 | 令和2年3月27日 | 令和3年4月1日 | ○ |
| 長野県 | 長野県公文書等の管理に関する条例 | 令和2年3月19日 | 令和4年4月1日 | ○ |
| 岩手県 | 公文書の管理に関する条例 | 令和4年7月19日 | 令和4年10月1日 | 無し |
| 徳島県 | 徳島県公文書等の管理に関する条例（仮称）、施行予定日（R6.4.1） | | | ○ |
| 山口県 | 山口県公文書等の管理に関する条例（仮称）、施行予定日（R6.4.1） | | | ○ |
| 鹿児島県 | 鹿児島県公文書等の管理に関する条例、施行予定日（R6.4.1） | | | 無し |

※制定済の都県は、それぞれ1～2年程度の検討期間を経て制定に至っている。

「公文書管理に関する条例」の検討経過

H28～30

県議会において、条例制定等を求める質問（H28年12月、H30年2月、6月、12月）

H30

「行政経営推進委員会」と「歴史的資料の選別収集に関する審査会」の二つの有識者会議等において、公文書管理の課題について検討

R元

「静岡県公文書管理の在り方検討委員会」を立ち上げ

第1回(R1/7/18)…条例の骨格の作成に必要な12項目の検討課題の洗い出し

第2回(R1/10/18)…各検討課題について、県の対応案を示し委員から意見聴取

第3回(R1/12/20)…**先進県の例を参考にした条例骨格案**を示し、内容を審議

第4回(R2/2/7) …第3回の骨格案について指摘された部分等について審議

R2

第5回(R3/3/18) …**本県が取組可能なレベルに修正した条例骨格案**を示し、内容を審議

R3

説明会(R3/12/21)…**第5回の修正案、下位規定案等の検討状況**に係る説明（非公開）

静岡県公文書管理の在り方検討委員会

設置要綱 第2条（所掌事項）

委員会は、次の事項について検討や審査を行うものとする。

- (1) 公文書管理に関する条例等の規程の制定・改正に関すること。
- (2) 電子文書の管理・保存に関すること。
- (3) 歴史的公文書の選別に関すること。
- (4) その他公文書管理に関する重要課題に関すること。

| 分野等 | 氏名 | 役職 | 備考 |
|--------|--------|------------------------|----|
| 利用閲覧 | 大國 田鶴子 | 元NPO法人男女共同参画センター交流会議理事 | |
| 行政 | 金川 幸司 | 静岡県立大学名誉教授 | |
| 公文書管理 | 白井 哲哉 | 筑波大学教授 | |
| 公文書館 | 梅原 康嗣 | 国立公文書館業務課長 | |
| 情報システム | 永田 奈央美 | 静岡産業大学准教授 | |
| 法律 | 牧田 晃子 | 弁護士 | |
| 歴史 | 四方田 雅史 | 静岡文化芸術大学教授 | |

条例の検討における課題

1 デジタル化の動き（電子化の流れ）

- ・ 行政のデジタル化に対応した「電子」を前提とした条例を制定すべき
⇒ 当初、電子化はそれほど進まないと認識していたが、R2からの新型コロナ流行以降、行政のデジタル化が急速に進展してきた。これに対応し、文書管理も電子で行うことが原則となることから、今後整備する条例は「電子」を前提としたものとするべきではないか。

2 職員の理解や定着

- ・ 条例の意義や内容についての職員の理解や定着を促すための準備が必要
⇒ 「協議メモの取扱い」や「選別対象所属の増加への対応」等、懸念される事項をすべて洗い出し、県民側(県民共有の財産の記録を残す)と職員側(事務事業の適正実施と効率的な運営)の両方の視点を満たす管理方法(運用、下位の規則案等)をあらかじめ示しておくべきではないか。

3 紙文書の保存機能

- ・ 保存が必要な紙文書を長期的・安定的に保存できる機能（公文書館等）が必要
⇒ 平成年代から選別を行い保存・管理している歴史的公文書等は、紙文書のまま保存管理していく必要がある。保存文書の電子化（PDF化）を進めてはいるものの、田町文庫は千年に一度の浸水の危険性があることなど、保存スペースの十分な確保が課題である中で、条例の根幹的な規定となる「歴史的公文書の永久保存」を唱えることができるのか。

| 区 分 | | 現行（規則等） | 新制度（他県の先進例を参考） | 備 考 |
|--------|------------|------------------------------------|---|---|
| 総則 | 目 的 | ・事務事業の適正な運営 | ・公文書は県民共有の知的資源、事務事業の適正・効率的な運営、現在及び将来の県民への説明責務 | ○県民に向けた発信 ○職員の意識改革 |
| | 実施機関 | ・各実施機関ごとに作成 | ・実施機関すべてに適用 | ○機関の統一ルール |
| | 規定の対象 | ・職員が職務上作成し、又は取得した文書等 | ・職員が職務上取得作成した文書（図画及び電磁的記録を含む）、歴史資料として重要な公文書 | ○現用と歴史的公文書を合わせて規定 |
| 作成 | 文書の作成 | ・意思決定に当たっての文書 ・事務及び事業の実績 | ・意思決定に至る過程及び事務及び事業の実績が合理的に跡付け・検証できる文書 | ●文書作成に関する義務付け強化 |
| 整理・公表 | 文書の整理 | － | ・各所属が、保存期間満了前までに保存期間満了時の措置（廃棄、又は歴史的公文書として保存） | ●文書作成に関する義務付け強化 |
| | ファイル管理簿 | ・ファイル管理表を作成及びPDF化し、配架 | ・ファイル管理簿を作成しインターネット等で公表 | ○県民に向けた発信 |
| | 管理状況報告 | － | ・公文書の管理状況を毎年度公表 | ○新たな管理事務 |
| 保存・廃棄 | 保存期間満了時の措置 | ・延長又は廃棄決定の手続 | ・各所属が満了時の措置を知事に報告 ・知事が審査会の意見を勘案し、歴史的公文書に該当する公文書の移管等を求める。 | ●文書の保存&廃棄の義務付け強化 |
| 歴史的公文書 | 選別や保存 | ・本庁の引継文書を対象（選別要綱） ・文書課所管の文庫等で保存 | ・実施機関全ての文書が対象 ・適切な場所・媒体により永久保存 | ○県民に向けた発信 ●選別対象の増加 ●永久保存のための環境整備が必要 |
| | 利用 | ・県民の利用申出に対応（閲覧要綱） | ・県民の利用請求権と、審査請求権を規定 | ○県民の権利に位置付け |
| 外部の視点 | 公文書管理審査会 | ・歴史的公文書の選別審査 | ・審査請求時の諮問に答申 ・保存期間満了時の措置への意見 | ○外部有識者の視点を導入し規定 |

◆検証委員会からの提言（令和4年5月）

<行政の記録管理のあり方>

熱海市の本件行政対応関係の記録には、組織としての意思決定の過程の記録や会議参加に関する復命が断片的にしか残されておらず、全体的に記録性や証拠としての信頼性に乏しかった。特に会議の開催に関する記録は、当時配布されていた資料がほとんどであり、市側がどのように受け止めていたのか、または会議結果を踏まえどのような対策をとったのかが不明なケースが多かった。

一方、**県管理の記録についても、一部記録性に欠けている部分があった。**

今回の行政対応の検証にあたり、事実関係を公文書や関係職員へのヒアリング結果に基づいてトレースバック（遡及）する必要があったが、一部の記録が断片的で記録性や証拠としての信頼性に乏しかったため、推論にとどまらざるを得ない部分があった。今後は、**県民・市民の「知る権利」を保障する意味でも、記録性の向上に取り組むなどしてトレーサビリティ（追跡可能性）の向上に努め、常に検証可能なものとしていただきたい。**

R 4 公文書管理に関する取組

<方針>

- 研修等を通じ、公文書管理ルールを周知し管理意識を徹底
- 行政のデジタル化に対応し、公文書の電子的な管理を推進
 - ⇒ 条例は、電子文書に対応できる規定となるよう慎重に検討
 - …規定の前提となる電子的な運用ルール等を整備

<取組の内容>

- 熱海の事例を踏まえながら、行政対応の理由や経過の記録等、適正な公文書管理に向けて、研修等を通じた職員周知を繰り返し実施
- 併せて、電子化に対応したシステムやルール等を整備し、文書により通知するとともに、関連する規程などを見直し
- 紙の保存文書について、電子化による保存機能の整備に着手

「条例の検討における課題」への対応方針

1 デジタル化の動き

…行政のデジタル化に対応した「電子」を前提とした条例を整備すべき

- ◎ 県民からの申請手続等、**今後も当分の間は、紙と電子の両方の文書の使用が見込まれることを考慮した上で条例を整備する。**

2 職員の理解や定着

…条例の意義や内容についての職員の理解や定着を促すための準備が必要

- **研修等を通じ、既存の公文書管理ルールの周知や管理意識の徹底を図る中で、県民の視点を持ち、県民への説明責任を果たすための条例の必要性を伝え、職員の意識改革を図る。**
- ◎ **下位の規則案等は、条例制定の手続を進めた上で整備する。条例の理解を図る上で必要な場合は、条例案と並行して規則案等を示していく。**

3 紙文書の保存機能

…保存が必要な紙文書を長期的・安定的に保存できる機能（公文書館等）が必要

- 歴史的公文書は、長期的・安定的な保存が可能な文庫スペースで保存する。
- 現用の保存文書は、保存期間が長期のものから電子化（PDF化）を進めていく。紙保存を継続する文書については、文庫にて適切に管理していく。
- 田町文庫は堅牢で保存設備も整っており、県庁からの立地もよい。文書の電子化が進み、紙文書の削減も予想されるため、当面は利用を継続していく。
- ◎ 現在の文庫の保存機能を補う観点から、条例の整備検討にあたっては、保存期間満了時に歴史的資料に該当する公文書の移管を一律に求めず、各実施機関において現用文書と区分して保存を求めることも可能とする。
- ◎ 上記事項を踏まえ、歴史的公文書を永久保存していく意思を示す。

◆県議会特別委員会からの提言（令和5年2月）

<行政記録のあり方>

…問題案件に対応するにあたり、複数部署がそれぞれ所管する法令等により成果を上げるためには、部局間の連携が不可欠であり、記録文書の存在はその前提条件といえる。

危険性を認識していた職員の問題提起に対する議論の記録や、県と市の協議記録などが不足しており、公文書を作成しなかったのか、廃棄したのかも定かではなく、それらが存在しないことから、それ以上の検証をすることができず、危険性の認識がなかったと結論づけられているのではないかという疑念がある。

また、県の行政対応の妥当性を検証し、県民や被災者に明らかにするために設置した第三者委員会の議論の記録を、第三者機関であって県ではないという理由から削除する行為には疑問を感じざるを得ない。

県民の知る権利を保障するという観点からも、公文書の範囲、保存のルールを徹底する必要がある。公文書に関する研修会を実施するなど、職員の意識改革を図るための取組を実施すべきである。

<方針>

- 引き続き、研修等を通じ、公文書管理ルールを周知し管理意識を徹底
- 行政のデジタル化に対応し、紙と電子を前提とする公文書管理体制を整備
 - ⇒ 条例は、紙文書と電子文書の両方に対応できる規定となるよう検討
 - …当分の間、紙と電子の両方の文書の使用が見込まれることを考慮

<取組の計画>

- 熱海の事例を踏まえながら、行政対応の理由や経過の記録等、適正な公文書管理に向けて、研修等を通じた職員周知を繰り返し実施
- 併せて、電子化に対応したシステムやルール等を周知・浸透
 - ⇒ 紙と電子の両方を前提とする公文書管理体制を整備
- 紙文書と電子文書の両方に対応できる条例の整備を検討

条例制定に向けたスケジュール(案)

| 項目 | R4年度 | R5～6年度 | | R7～8年度 |
|----------------|--|--|--------------|---|
| 電子決裁の推進 | 2月単月53.1% 2月通算42.1% | R5目標 75% | R6目標 100% | |
| 条例制定に向けた検討 | <ul style="list-style-type: none"> 電子化に対応したルール等の整備 規程等の見直し 条例制定の方針を策定 | <ul style="list-style-type: none"> 電子化に対応したルール等の周知・浸透 条例骨格案について検討 規則等の案について検討 パブリックコメントの実施、議会への説明 ○条例の制定、規則等の整備 職員への周知 | | <ul style="list-style-type: none"> 職員への周知 ○条例の施行 ○規則等の施行 |
| 公文書管理の在り方検討委員会 | <ul style="list-style-type: none"> 電子化に対応した実施状況の確認 条例制定方針の確認 | <ul style="list-style-type: none"> ルール等の周知・浸透の状況について確認 条例骨格案について審議 パブリックコメントの状況を確認 条例案の確認、規則等の案の確認 | | |

公文書管理に関する条例 検討の進め方(案)

| 年度 | 静岡県（文書課） | | 静岡県公文書管理の在り方検討委員会 |
|---------------|---|---|---|
| R4 | <ul style="list-style-type: none"> ○電子化に対応したルール等(=条例制定の前提)の整備 <ul style="list-style-type: none"> ・国や他県の状況、ルール等の運用状況を確認 ・電子化に対応したシステムやルール等の整備 ・電子化に関連する規程等の見直し ・紙文書と電子文書の両方に対応できる条例制定方針 | ⇔ | 第6回（3月：今回） <ul style="list-style-type: none"> ・電子化に対応したシステム、ルール等の整備や、規程等の見直し状況について確認 ・電子化に対応した管理体制を整備した上で、紙文書と電子文書の両方に対応できる条例を制定する方針の確認 |
| R5 ～ R6 | <ul style="list-style-type: none"> ○電子化に対応したシステムやルール等の周知・浸透 ○条例の制定に向けた検討 <ul style="list-style-type: none"> ・条例骨格案について検討 ・パブリックコメントの実施、議会への説明 ○規則等の整備に向けた検討 <ul style="list-style-type: none"> ・規則等の案について検討 ・パブリックコメントの実施、議会への説明 ◆条例の制定、規則等の整備 <ul style="list-style-type: none"> ・職員への周知 | ⇔ | <ul style="list-style-type: none"> ・電子化に対応したシステムやルール等の周知・浸透の状況について確認 ・条例骨格案について審議 ・パブリックコメントの状況を確認 ・条例案の確認 ・規則等の案の確認 |
| R7 ～ R8 | <ul style="list-style-type: none"> ・職員への周知 ◆条例の施行、規則等の施行 | | |