

平成30年5月23日

あきる野市議会議長 殿

会 派 名 くさしぎ

代表者名 辻よし子



会派の（調査研究・研修）報告書

このことについて、下記のとおり実施したので報告します。

記

1 調査研究または 研修実施日	平成30年 5 月 22 日 (火)
2 調査研究または 研修の場所	中央大学駿河台記念館
3 調査研究事項 または研修名	自治体議会で行き組む公文書管理条例制定の課題とポイント
4 参加者氏名 (1 名)	辻よし子
5 調査研究または 研修の概要及び 感想等	別紙のとおり



【概 要】

(1)「公文書管理の条例化に向けた制度上の課題のポイント」 講師：早川和宏氏（東洋大学教授）

●平成 27 年の相模原市における歴史的公文書の誤廃棄、平成 29 年の東京都豊洲市場関連文書の不存在、平成 29 年の財務省における国有地売却に関わる交渉記録の廃棄など、公文書管理を巡る不祥事が続いている。そうした中、平成 29 年 12 月に「行政文書の管理に関するガイドライン」の一部改正がおこなわれた。国では政令に基づいて各省が文書管理の規則を作成するが、その際の審査基準になるのがガイドラインである。今回のガイドラインの改正では、どのような文書が「組織的に用いるもの」であるかという核心的な問題について、「総合的に考慮して実質に判断する必要がある」といった抽象的な表現に留まっている。また、外部との打ち合わせの記録については、「相手側の発言部分について相手方の確認を取る」とされており、相手方にとって不都合な記録が残らなくなることも懸念される。「ただし、相手方の発言部分等について記録を確定し難い場合は、その旨を判別できるように記載するものである」の部分については評価できる。

●公文書管理法における公文書とは、①行政が作成、取得したもの ②組織的に用いたもの ③行政が保有するものを指すが、②については判断が難しく、その判断が行政内部でされてしまうことに限界がある。

●公文書管理条例等の制定状況に関する調査が総務省のHPで公開されているが、各自治体にアンケートした結果をそのまま集計しているため、自治体によって質問の解釈が異なり、正確な数値とは言えない。

●自治体における公文書管理の根拠規範になるものは、公文書管理法 34 条に謳われた努力義務、地方自治法 149 条の「証書及び文書類を保管すること」、公文書館法第 3 条の「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監視、適切な措置を講ずる責務を有する」等がある。

●地方自治体の公文書管理に関する監査事例を見ると、不適切な管理が様々な自治体で

指摘されている。監査を受けなければ気付かないだけで、似たような問題がどこの自治体でも少なからずあるのではないか。

●作成・取得すべき文書、文書の管理方法について、実施機関ごとに恣意的な判断をするのではなく、自治体全体として統一的・継続的に文書を扱う必要がある。また、廃棄の基準や廃棄についての住民同意、歴史公文書の統一的管理等などを整えていくためにも、公文書管理条例の制定が必要となる。

●藤沢市では、公文書等管理に関する職員意識および実態調査をおこなっている。

●公文書管理条例は、各自治体の実態に合わせて作る必要があり、他の自治体の例は参考にとどまるが、先進的な取り組みとしては、次のような自治体がある。

宇土市文書管理条例（平成 13 年）、ニセコ町文書管理条例（平成 16 年）、大阪市公文書管理条例（平成 18 年）、熊本市行政文書等の管理に関する条例（平成 23 年）、鳥取県公文書等の管理に関する条例（平成 23 年）、札幌市公文書管理条例（平成 24 年）、秋田市公文書管理条例（平成 24 年）、小布施場う公文書管理条例（平成 25 年）、相模原市公文書管理条例（平成 25 年）などが挙げられる。

（２）「自治体はなぜ公文書管理条例を制定したのか～制定自治体調査から～」 講師：渡邊健さん（株式会社データキーピングサービス常務執行役員）

●公文書管理条例を制定した 15 自治体に対して、主に制定のきっかけについてヒアリング調査をおこなった。

15 自治体の内、公文書管理法が制定されたことがきっかけになったのが、11 団体と最も多かった。次いで、公文書館の設置をきっかけに制定したのが 4 団体、情報公開条例の制定と合せて制定したのが 2 団体、自治体基本条例の制定と合せて制定したのが 1 団体、その他が 5 団体となっている。

●制定にあたっては、行政職員が主導したケースが最も多く、他に、首長あるいは議員が主導した団体がそれぞれ 2 団体ある。また、行政職員が有識者の協力を得て制定した

団体もある。

(3)「公文書管理の条例化を進めるステップを議会活動でどう作る？」講師：三木由希子（NPO法人情報公開クリアリングハウス）

●公文書管理は、情報公開の質や行政活動の質および適正性とリンクしている。公文書管理の質の向上や適正化を図ることで行政活動や情報公開の質の向上や適正化が図られる。また、情報公開や行政活動の質が高まらなければ、公文書管理の適正化も進まない。

●情報公開条例はすべての地方自治体で制定済みだが、一部事務組合・広域連合については、まだ62.5%（2017年10月1日現在）しか進んでいない。公文書管理条例の制定については、わずか21団体のみである。

●情報公開条例は情報公開法ができる前に、1982年以降、地方公共団体が先行して制定したが、対象はすでに管理され、意思決定の終わっている文書のみであった。一方、1996年に出来た情報公開法要綱案では、請求対象文書の範囲を決裁供覧文書に限定せず、意思形成過程の文書も含めた。そのため情報公開法制定後には、法の内容に即した条例改正や制定が広がった。さらに、国は2009年に公文書管理法を制定し、情報公開法施行令で「行政文書」を管理するルールに転換した。情報公開請求に対応するためには管理が必要という発想で、行政文書ファイル管理簿を導入した。しかし、自治体は「行政文書」の定義は国と同一であっても管理ルールは従来型のままのところが多い。

●自治体では、何のために公文書管理をおこなうかという理念の明確化が必要。行政運営の適正化、自治体活動の説明責任の徹底、公文書を市民の「知的共有財産」に位置付けるなどが目的になり得る。

●文書管理の運用の把握も重要。どのような文書が作成され、また、作成されなければならないとされているか。文書の保存期間や保管されている文書の把握方法はどうか。文書の廃棄を誰が判断し、判断の手順はどうか。保存期間が満了後の措置はどうか等。

●電子文書についても課題が多い。電子メールが公文書として扱われているか。どのように管理されているか。

●国は情報公開法施行令で文書の保存期間の上限を30年にしたため、30年過ぎた文書は廃棄になるか、非現用文書として公文書館に移管される。自治体の場合は、「移管」ではなく「永年保存」として廃棄されない文書が存在するが、その文書は「現用文書」のままである。公文書管理条例などで「非現用化」しないと、規則・規程では永久保存の法的担保はない。

●文書管理は内部管理事項という発想から脱却し、文書管理に関する法的義務を明確化するために、条例化が必要。また、条例化によって歴史文書としての保管・利用が促進される。

(感想)

3人の講師の話によって、情報公開法と公文書管理法との関係、地方自治体における公文書管理条例化の実態、公文書管理条例化を進める上での課題等について学ぶことができた。あきる野市においては、公文書管理条例の制定を視野に入れながらも、まずは、公文書の作成と管理の実態把握、公文書管理における問題点の抽出、歴史的文書の扱いなど、条例策定前に明らかにすべき課題が多いことを痛感した。

