

公文書の管理の在り方等に関する答申

平成25年6月

相模原市情報公開・個人情報保護・公文書管理審議会

はじめに

相模原市情報公開・個人情報保護・公文書管理審議会は、平成23年4月1日に施行された「公文書等の管理に関する法律」第34条において、地方公共団体に対し、同法の趣旨にのっとり、保有する文書の管理に関して必要な施策を策定し、これを実施するよう努めなければならないと規定されたことなどから、平成24年4月24日、歴史的公文書の保存・利用を含めた公文書の管理の在り方等について、相模原市長から諮問を受けた。

検討にあたっては、審議会内に公文書の管理の在り方等を専門的に調査審議する公文書管理部会（委員6名）を設置し、諮問事項である「現用公文書の管理の在り方について」、「歴史的公文書の保存及び利用の在り方について」及び「その他公文書の管理に関し必要な事項」に関し、7つの論点を挙げ、およそ一年をかけ、慎重に調査審議を行ってきた。

その結果、本審議会は、今後の公文書の管理の在り方について、条例制定によることが望ましいと考えている。

今後、（仮称）相模原市公文書管理条例の立案にあたっては、本審議会での提言を踏まえ、行政運営を効率的に行うとともに、公文書等を市民共有の知的資源として適切に保存し、利用が図られるような制度とし、条例に基づく公文書の適正な管理を着実に推進するよう要請するものである。

相模原市情報公開・個人情報保護・公文書管理審議会

会 長 前田 成東

公文書管理部会

部会長 安藤 正人

相模原市の公文書管理については、公文書管理規則等に基づき、統合文書管理システムの活用による一元的な管理を推進しており、さらに保存年限満了後も歴史的な観点から保存する必要がある文書を歴史的公文書として永久的な保存を図るなど、これまでも適正に取り組んできているものと承知している。

しかしながら、地方自治体の公文書及び歴史的公文書については、地方自治の本旨に鑑みれば、当然に市民のものであり、共有の知的資源として、適正に管理・保存・利用していくためには、行政の内部規定である規則ではなく、条例においてその仕組みや基準を定めることが必要である。

こうしたことから、諮問事項の「現用公文書の管理の在り方について」、「歴史的公文書の保存及び利用の在り方について」及び「その他公文書の管理に関し必要な事項」に対しては、市において、以下の点に留意して、早期に条例化を検討するよう求め、答申とする。

1 現用公文書の管理の在り方について

(1) 公文書管理に関する条例の目的について

<要旨>

(仮称)相模原市公文書管理条例においては、地方自治法や公文書等の管理に関する法律との関係を明らかにするとともに、公文書等を管理する意義や市民の「知る権利」、行政の「説明責任」などについて明示すること。

- 条例の目的には、地方自治の本旨及び公文書等の管理に関する法律の趣旨にのっとり、公文書等の管理に関する基本的な事項を定めるとともに、行政の適正かつ効率的な運営を図ることを規定すること。

さらに、考慮要素として、地域特性や市の独自性に配慮した規定を設けることが適当である。

「公文書等」とは、公文書、歴史的公文書、法人文書をいう。

- 公文書等を管理する意義として、公文書等が市の活動や歴史的事実の正確な記録であり、後世に残すべき市民共有の知的資源であることを規定すること。
- 「知る権利」については、相模原市情報公開条例との整合を図り、市民の知る権利を尊重するとともに、さらに、市民自身が「知る権利」に対する認識を高めるためにも、基本的な理念として明示すること。

「説明責任」については、条例の基本的な理念の実現のために、現在及び将来の市民に対する説明責任を全うすべきことを条例の目的に規定すること。

(2) 公文書等の定義について

<要旨>

公文書、歴史的公文書などの定義を条例において明らかにするとともに、条例の適用対象となる範囲については、なるべく幅広くなるよう検討すること。

- 「公文書」については、相模原市情報公開条例と同様に、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公文書として定義すること。
- 公文書の管理は作成、保存、移管、利用の全段階を通じて一元的なルールで行われることが重要であることから、保存年限が満了した公文書のうち、後世に残すべき重要な公文書を、歴史的公文書として定義すること。
ただし、その呼称は、市において判断すること。
- 「実施機関」については、相模原市情報公開条例と同様に、執行機関及び議会を対象とすること。
「法人」については、出資法人や指定管理者(以下「出資法人等」という。)が実質的に市の業務または施設管理業務を行っていることなどから、法人の実態に応じ相模原市情報公開条例との整合を図りながら、条例上の位置付けについて検討すること。

(3) 公文書の管理について

<要旨>

作成から保存や廃棄という公文書のライフサイクルの各段階をルール化し遵守することが適正な文書管理につながることから、その仕組みを条例において明確にすること。

- 条例の目的を達成するため、文書主義を徹底し、経緯も含めた意思決定に至る過程や事務・事業の実績の跡付けや検証ができるよう、作成すべき文書を条例において明確にすることが望ましい。

- 公文書の保存にあたっては、誤廃棄や散逸を防止し、市民利用に対応できるよう適切な保存を確保すること。
- 公文書の保存年限は実施機関において適切な期間を設定できるよう、統一的な基準を条例に定めること。
- 公文書の作成又は取得後できる限り早い時期に、保存期間満了後に公文書を廃棄するか、又は歴史的公文書として保存するかを選別する仕組みとすることが望ましい。
- 公文書の作成や保存年限の設定をはじめ、公文書の管理について、実施機関が条例に基づき適正に管理できるよう、公文書の管理を総括し、必要な権限を持ち、公文書の管理の指導・改善を行う担当部局を設けることが望ましい。
- 市民の利便に資するため、公文書の目録を作成し、インターネット等を利用し公表することが望ましい。
- 歴史的公文書を確実に後世に残す仕組みが必要であり、保存期間満了後、公文書を廃棄するか、又は歴史的公文書として保存するかの決定は、重要な事項である。その重要性に鑑み、決定にあたっては市民の意見を聴く機会を設けるとともに、附属機関である審議会へ諮問するなど、透明性を確保することが望ましい。

(4) 出資法人等の文書管理について

<要旨>

実質的に市の業務を担っていると考えられる出資法人等の文書管理については、法人の実態に応じて、市に準じた取扱いとすること。

- 出資法人等の文書管理については、適正に管理することを義務付け、市の公文書管理に準じた必要な規定を設けさせることが望ましい。

2 歴史的公文書の保存及び利用の在り方について

(1) 歴史的公文書の保存・利用等について

<要旨>

歴史的公文書を永久的に保存する仕組みを条例において定めること。

また、歴史的公文書を利用請求する権利を保障するとともに、利用しやすい仕組みを整えること。

- 歴史的公文書は、原則として永久保存とする。状態が保存に耐え難いものや同じ情報が複数ある場合など、例外的に廃棄する場合は、市民の意見を聴く機会を設けるとともに、審議会の意見を聴く等、厳密なチェックが必要である。
- 歴史的公文書については、保存場所や記録媒体などを考慮し、適切な措置を講じた上で保存することを規定することが望ましい。
- 歴史的公文書については、市民が利用しやすくなるよう、詳細な項目を設定するなどの工夫が必要である。
さらに、利用者の利便性を高めるため、インターネット等を利用した公表を検討すること。
- 歴史的公文書の利用請求については、権利として規定しつつ、利用の促進が図られるよう、すでに利用決定したものや実施機関において公開利用としたもの等については、簡便な方法による利用も規定すること。
- 歴史的公文書の利用決定については、実施機関が行う方法も考えられるが、公文書館機能としては、保存や利用決定など歴史的公文書に関する権限は一元化し、実施機関とは別の部署が担当することが望ましい。
- 市民が利用できない情報(以下「利用制限情報」という。)については、法律の規定に準じ取り扱うことが適当である。なお、利用制限情報に関しては、「時の経過」を考慮し、利用制限についても時限性を持たせ、一定期間ごとに見直す仕組みを検討すること。
- 利用請求者の権利保護のための措置として、利用決定に対し不服申立てがあったときは、相模原市情報公開条例と同様に、附属機関である審査会へ諮問する仕組みを設けるべきである。

3 その他公文書の管理に関し必要な事項

(1) 制度の改善等について

<要旨>

客観的・専門的視点から公文書管理制度の改善や不服申立てに対する調査審議を行う審議会・審査会を設置するなど条例の実効性を高める制度を検討すること。

- 審議機能を持つ審議会と、利用決定に係る異議申立てに対する審査機能を持つ審査会は、必要となる専門性が異なるため、市の情報公開制度と同様に、別の組織として設置することが望ましい。

また、審議会の機能としては、実施機関が審議会の意見を聴くだけでなく、市からの管理状況の報告に対し課題を検討するなど、審議会が公文書等の管理について主体的に意見を述べる建議機能も持つことが必要である。

- 公文書等の管理に関する研修の実施について条例に盛り込むこと。
- 統一的な公文書等の管理とするため、市長が実施機関及び出資法人等に対して助言を行うことができる制度とすること。
- 条例の実効性を担保し、市民の信頼性を高めるため、公文書等の管理体制や職員の責務を条例に規定するとともに、文書管理責任者を置くなど公文書等の適正な管理を促進する制度を検討することが望ましい。
- コンプライアンスを確保する仕組みとして、実施機関は公文書等の管理状況の把握に努めるとともに、その結果を公表すること。

(2) その他検討事項

< 要旨 >

歴史的公文書を保存し市民が利用する仕組みである公文書館機能の拠点となる公文書館の設置を早期に検討すること。

また、公文書を取り巻く課題解決にも積極的に取り組むこと。

・ 公文書館の設置について

- 歴史的公文書をより適切に保存し、閲覧に供するとともに、これに関連する調査研究を行うために、独自の組織と施設を有する公文書館の設置が必要である。公文書管理条例という、ソフト面の法令的な制度を確立するだけでなく、ハード面の施設等を整備することが、現在及び将来の市民に対する説明責任を果たすという目的の達成には不可欠である。

・ 文書管理に関する専門家について

- 公文書管理条例の目的を十分に達成するため、文書管理に関する専門家(レコードマネージャー、アーキビスト等)やこれに準じた知見を有する職員を配置すべきである。

・ 電子文書・電子化文書の保存等について

- 電子媒体による公文書等の適正な管理を行うため、管理・取扱いのルールを確立・徹底し、その保存に関する国の動向や技術革新の状況を調査研究していくことが望ましい。

さらに、市民利用を促進する観点からも、歴史的公文書の電子化を進めていくことが望ましい。

相模原市情報公開・個人情報保護・公文書管理審議会 委員名簿

平成25年6月

役職	氏名	所属等
会長	前田 成東	東海大学政治経済学部長
副会長	友岡 史仁	日本大学法学部教授
委員	安藤 正人	学習院大学大学院教授
委員	石井 高子	相模原市民生委員児童委員協議会常任理事
委員	牛嶋 仁	中央大学法学部教授
委員	臼井 百合子	元小学校長
委員	立山 龍彦	公募委員
委員	坪井 廣行	弁護士
委員	種帰 千代子	公募委員
委員	早川 和宏	桐蔭横浜大学大学院法務研究科教授
委員	平林 清	相模原市自治会連合会副会長
委員	細田 明彦	相模原商工会議所常議員・1号議員
委員	森本 祥子	東京大学総合研究博物館特任准教授

公文書管理部会 委員名簿

役職	氏名	所属等
部会長	安藤 正人	学習院大学大学院教授
副部会長	友岡 史仁	日本大学法学部教授
委員	種帰 千代子	公募委員
委員	早川 和宏	桐蔭横浜大学大学院法務研究科教授
委員	細田 明彦	相模原商工会議所常議員・1号議員
委員	森本 祥子	東京大学総合研究博物館特任准教授

所属等は答申時のもの。

検討経過

	日 程	主な検討内容
情報公開・ 個人情報保 護・公文書 管理審議会	平成24年 5月9日	公文書管理部会の設置 公文書管理部会員の指名
第1回 公文書管理 部会	平成24年 6月18日	(1) 公文書管理に関する条例の目的について ・法律の趣旨との関係 ・公文書等を管理する意義 ・「知る権利」と「説明責任」 (2) 公文書等の定義について ・公文書の定義 ・歴史的公文書の定義 ・対象機関の定義
第2回 公文書管理 部会	平成24年 9月12日	(3) 公文書の管理について ・公文書の作成、分類・整理、保存 ・公文書目録の公表と管理状況の報告等 ・公文書の移管・廃棄
第3回 公文書管理 部会	平成24年 10月31日	(4) 出資法人等の文書管理について (5) 歴史的公文書の保存・利用等について 歴史的公文書の保存等 ・永久保存 ・保存方法 ・目録の作成と公表
第4回 公文書管理 部会	平成24年 11月26日	歴史的公文書の利用 ・利用請求権 ・利用決定権限 ・利用制限情報 ・「時の経過」への配慮 異議申立て及び諮問による調査・審査 ・利用請求者の保護対応
第5回 公文書管理 部会	平成25年 2月4日	(6) 制度の改善その他について ・公文書管理に関する審議会 ・研修制度 ・報告、勧告等

第6回 公文書管理 部会	平成25年 3月7日	(7) その他検討事項 公文書館の設置について 文書管理に関する専門家について 電子文書・電子化文書の保存等について
第7回 公文書管理 部会	平成25年 4月17日	答申文(案)について
情報公開・ 個人情報保 護・公文書 管理審議会	平成25年 6月12日	答申文(案)について