

ねと群文協

2015.3.31

目次

| | |
|----------------------------|-------------------------|
| 「歴史を未来へ」…………… 1 | 平成26年度資料保存活用研修会参加記 …… 8 |
| 平成26年度資料保存活用研修会概要報告 …… 2～8 | |

「歴史を未来へ」

「群文協」会長 石原孝雄

(群馬県立文書館 館長)



1 公文書管理法施行後4年

平成23年4月1日に「公文書等に関する法律」(公文書管理法)が施行され、本年4月で施行後4年が経過することになります。また、同法附則第13条においては、5年を目途とした見直しの規定が設けられているところであります。

そもそも、法の目的は、同法第1条の定めるところ、公文書等を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捉え、行政の適正かつ効率的な運営、そして、説明責任の確保を目的として制定されたところであり、地方団体にあっては、同法第34条により必要な施策を策定、実施することの責務が規定されています。

同法施行後、全国的にも公文書管理改善の動きが少しずつ見られるようになってきているところです。

2 群文協の取り組み

群文協は、公文書管理法施行以前、公文書館法(昭和63年6月施行)の趣旨に則り、平成9年5月に発足し、17年経過したところですが、さらに公文書管理法の施行を受け、地域の古文書に関しての現所蔵者における適切な保存管理手法をまとめた「史料保存の手引き」の作成や「公文書等選別収集基準ガイドライン」、「公文書管理改善のためのヒント集Ⅰ・Ⅱ」の策定など、県と市町村が互いに連携し、歴史資料として重要な公文書等の適切な保存管理及び改善に向けた具体的な方策を展開してきました。

来年度の取組予定事業としては、群文協のホームページを新たに立ち上げ、群文協が取り組んできた関連資料をネット上掲載し、アクセス性の向上を図

ることとしています。また、行政の担当者向けの「地域史料保存ガイドライン(仮称)」を策定することとしています。

群文協として、引き続き協議会会則に定める諸事業を積極的に取り組んで参りますので、引き続きご支援ご協力をお願い申し上げます。

3 歴史を未来へ

昨年6月に「富岡製糸場と絹産業遺産群」が世界遺産登録され、県内外から多くの来場者がみえるなど注目されてきています。

また、NHK大河ドラマでは群馬県令榎取素彦が登場する「花燃ゆ」が今年放映され、そして、来年は真田幸村の生涯を描く「真田丸」が放映予定ということで、これを生かしての観光振興施策も活発に行われています。併せて、歴史を後世にしっかり伝える歴史資料の重要性が一層高まっているところであります。

県立文書館が主催する「古文書講座」は、定員を超える応募者があり、また、本年1～2月に開催した「ぐんま史料講座」では、定員を大幅に超える応募者がありました。これら講座は、いずれも歴史公文書や地域の古文書類の地域史料を活用しての講座です。

歴史をしっかりと未来に引き継ぐ。それは、今を生きる私たちに求められる責務であろうと思います。

平成26年度 資料保存活用研修会の概要 part 1

平成27年2月27日(金)に「資料保存活用研修会」が行われました。今回の研修会には、20の県市町村から41名の参加がありました。参加者も文書担当者のみならず、図書館や文化財関係・資料館関係と多岐にわたりました。当日の研修会の講演は以下のとおりとなります。

講演①

「公文書管理法と自治体における条例制定の動き」

講師：桐蔭横浜大学大学院 教授・弁護士
早川 和宏 先生

講演②

「地域史料の保存と文書館」

講師：松本市文書館 特別専門員
小松 芳郎 先生

紙面の関係上、今号と次号(35号)に分けて概要を掲載いたします。今回は、講演①につきまして、その概要報告いたします。

講演①

「公文書管理法と自治体における条例制定の動き」

講師：桐蔭横浜大学大学院 教授・弁護士
早川 和宏 先生

1. はじめに

全国のあちこちの役所等で話を伺うと、文書管理についてどんなに言ってもなかなかやってもらえず、人事異動があるとそのままになってしまふということをよく耳にします。そうすると、この文書管理というものは、公務員の意識改革につなげていかないとまうまいか考えられます。そのようなことから、今日は、公文書管理の考え方を皆さんにお伝えし、皆さんから職場の方々に話をしていただける材料を一つでも多く提供したいと考えております。



2. 公文書管理条例制定状況

(1) 公文書管理条例

17の自治体が資料に載せてありますが、岡山県

金光町については、全国2番目の「公文書管理条例」でしたが、市町村合併に伴って「文書管理規程」になってしまい今はありません。ほとんど吸収に近い形での合併であったので大きな市に合わせる形になったということでありました。そのようなこともありまして、条例制定の状況は現在16の自治体となっています。

条例を3番目に施行した大阪市と4番目に施行した島根県の間、公文書等の管理に関する法律(平成21年7月1日制定、平成23年4月1日全面施行、以下管理法)があります。この法律を動かすためには、様々な規則を作らなくてはなりません。規則を作る上では、この法律によって設置される公文書管理委員会がチェックをする制度があります。そこで、事前に委員会が機能していなくてはならないため、その部分だけが先に施行され、全体が施行されたのが平成23年4月1日となっています。

(2) 公文書管理法34条の要求事項

現在、16の自治体が条例を作るという状態になっています。厳密にいうと16自治体のうち、最初に条例を制定した3つ(熊本県宇土市⇒ニセコ町⇒大阪市)は、管理法ができる前に条例を制定しています。ですので、管理法を受けないと条例が作れないわけではありません。そもそも公文書管理は、自治事務として行われている事項です。法律によって「やれ」と言われてやっていくものではないはず。文書管理規程や規則といったものから、より一段高い条例というものにしたというのが、ここで挙げている自治体です。管理法施行前に作られたものは3つ、施行後に作られたものが13ですから、管理法が大きなインパクトになっていたとは思われます。

管理法が要求していることが何かということについては、法34条に「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。」との規定が置かれています。この「努めなければならない」は、義務ではないという解釈ができますが、これを夫婦関係の「結婚の誓い」で例えるなら「愛するよう努めます」と言われて信用ができるかということです。「愛する義務があります。または、愛します。」であれば、その内容についての意志の強さが示されますが、「努めます」では腰が引けている感が否めないと思われ。この努力規定ということが、多くの自治体が現在まで条例を作っていないことの、大きな要因で

あると考えられます。

(3) 類似規定（行政機関情報公開法）への地方公共団体の対応

ただ、このような条文のつくりというのは、行政機関情報公開法も同じです。同法制定時の41条に「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する情報の公開に関し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。」とあり、「情報の公開に関し」という文言以外は、先ほどの条文とすべて一緒です。法律によって地方公共団体に「努めなければならない」とされたものが、2種類あることになります。

地方公共団体は、情報公開に関してこの41条の規定を受けて条例を作るという形で努めました。情報公開条例の制定率は、平成22年時点で市町村の99.8%（都道府県は100%）です。そうしますと、同じような条文に対して片方は条例という形で努めて、片方は条例でない形でいることは、どのように正当化できるのでしょうか。

(4) 公文書管理条例制定率

| |
|---|
| 平成26年4月5日現在 790市+745町+183村+23区+47都道府県= 1788団体（仮に）16条例÷1788団体=0.9% |
|---|

「仮に」というのは、細かく見ていくと、法律の要請通りかどうかという点で疑問が残るものもあるからです。条例制定率が0.9%ですから、逆に制定している方がおかしいように思われてしまう状況にあります。しかし、公文書管理については条例を定めているこの0.9%が正しいのです。

3. 公文書管理条例の制定に至らない理由

情報公開の時は条例化がどんどん進みほぼ100%になったのに対して、公文書管理についてはなぜ進まないのかということを示してくれる一つの資料が、『公益財団法人東京市町村自治調査会「市町村における公文書管理方法に関する調査報告書」』（平成26年3月）からの抜粋です。この中の(24)公文書管理法に準じた取り組みを行っているかどうかとの問いに対してですが、「他の自治体の取り組み状況をみて判断する」という回答が最も多くなっています。これは、自治体の「横並び意識」がよく出ているように思われます。他には、管理法に準ずることに積極的な回答が約40%と最多となり、中間的な回答及び消極的な回答を上回っているのが特徴的です。

(25)公文書管理条例制定の予定については、ほぼ全ての市町村97.4%(38団体)が「制定の計画はない」としています。ではなぜ制定の計画がないの

かが、次の(26)公文書管理条例の制定予定がない理由にあり、最も多いのが「現行の文書管理規則で問題がないため」で、39.5%（15団体）となっています。みなさんの所でも、「今何か問題になっていることはあるのか？」と考え「問題はない」となれば「じゃあ、やらなくていいか」となるのではないのでしょうか。しかし、本当に問題がないのでしょうか。

4. 「現行の文書管理規則で問題がない」…本当に？

(1) 問題がないVS問題が明らかになっていない

先ほどのアンケートの調査結果の中にも、「現行の文書管理規則で問題がないため」とありましたが、「問題がない」という言葉のほとんどが「問題が明らかになっていない」から、「問題がない」のではないのでしょうか。具体的な事例としては、「消えた年金記録問題」があります。日本年金機構ウェブサイトで見えますと、「平成19年、年金手帳などに記載されている基礎年金番号に統合されていない記録（持ち主不明の年金記録）約5,095万件の存在が明らかになりました。」「また、この他、紙台帳等で管理していた年金記録をコンピュータに転記する際に、正確に転記されていないケースなども見つかっています。」とあります。つまり、明らかになる前までは「問題がない」という認識でいたと思われます。本当に問題がなかったかというそうではなく、実は問題はあったけれども、積極的に対処しないでいたが故に傷口が拡がり、時の政権を揺るがすような大事件に発展しました。

次は大阪市の「説明責任を果たすための公文書作成指針（平成20年5月総務局）」です。これは、情報公開請求に対して「文書不存在」の決定をしたものの内容を調査したものです。調査した539件のうち74件の一部には、本来作成すべき公文書が作成されていなかった場合や、公文書として適切に保存管理されていなかったために不存在にされたものが見受けられたというものでした。ここには、10年保存のものを3年で廃棄していた場合などが示されており、不存在を確認するだけでなく、不存在の理由も確認していく必要があるということを示しています。外部からチェックを受けないと、なかなか気づけないということが文書管理にはよくあります。日常的に使用されている文書は、なくなるとすぐに気づくことができます。逆に、使わなくなった文書は、開示請求が来ても、どこにあるのか分からない場合があるようです。

外部の目ということでは「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）」というものが、ネット上にあがっています。監査によって問題点が明らかになっています。よくあるのは

「第2 監査委員意見」の2「文書の所在管理について」です。「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いかった。」ということです。ファイリングシステムを厳密にしていればあまりない事態ではありますが、ちょっとしたミスで他の人からは「ない」ことになってしまう場合もあります。

また、同じ項で「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。」ということもあるようです。さらに、「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。」ともありますが、これはもう完全犯罪に近い形になるかと思われま。このような状態になっていると先ほどの不存在事案というものが多発する状況になり、一段と不信感を募らせるような説明しかできなくなってしまいます。

3の「利用者の視点に立った文書管理について(P22~25)」には、「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)」とあります。これは、そのファイルを作った人は中にどんなものがあるか分かりますが、第三者が見たときに分からないということで、組織的に使えていないということになります。

そして4では、「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」ということも書かれています。何か問題が起こっても「自分の課でないから良かった」として、その原因が何かを見ずに安心している場合が往々にしてあるようです。「自分たちの所でも同様のことが起こりかねない」という目で見えてかない限り、同様の事案が、いつ・どこで起こってもおかしくないと考えられます。

Q1 「問題ないと思う」根拠は何ですか？

問題がないと思っているのは何故なのかを考えてみると、前任者が問題なかったらそう思うのだと推測されます。しかし、前任者がやったことが正しいかどうかは確認しないと分かりません。

Q2 赤信号、気づいてないから青信号？ 気づいていてもみんなが渡ればOK？

赤信号に気づいていてもみんなが渡っていれば大丈夫だと考えてしまう。これが消えた年金記録問題でも起こっています。『平成22年版 厚生労働白書』

9頁からの抜粋を見てみると、「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組みは行われていなかった。」とあります。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は、「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」それについては、具体的な対応を取らないでいました。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」ことが指摘されていたが、結果としてそのままになり、現在のような状況に至っている。これは、職員は漠然と問題点に気づいていたが、みんなと同じにしていれば大丈夫だという意識があったからだと思われま。

Q3 自分の家の中で、何がなくなっているか・何が増えているか分かりますか？

文書管理に置き換えますと、文書があるかないかということであり、しっかり管理しておかないとなくなったことに気づかず、先ほどの不存在の事案と同じことが起こります。なくなったことに気づくためには、やはり文書の適正な管理が必要です。

Q4 「問題ない」の期間はいつまでですか？

役所で作成した文書は私文書ではないので、その管理は「今の私の仕事にとって支障がない程度」ではなく「役所にとって支障がない程度」のものでないといけません。組織は死なずにずっと続きますので、自分自身の仕事のスパンではなく、組織全体の仕事のスパンとしてみなければいけないのです。

Q5 誰にとって「問題ない」？

文書管理の問題がないというのは役所の仕事を進めるうえで問題がないだけでは不十分です。利用者である住民にとって問題がない文書管理になっていなければ「問題がない」と言い切ることはできません。個人的なレベル、組織的なレベル、さらには住民からみて「問題がない」、ここまでを含めて考えないと、しっかりと文書管理をしていることにはなりません。

(2) 作成すべき文書の作成、取得すべき文書の取得

文書を取得する場合は、文書が届けば取得したことになりますのであまり問題はなく、問題となるのは作成に関するものです。多くの地方公共団体の文書管理規則・規程の中には、「原則として事務事業は

文書をもってする。ただし、軽微なものを除く。」とあります。この「軽微なもの」の価値判断を、誰がどうするのかということです。住民から見て「軽微ではない」と指摘をしたのが、埼玉県情報公開審査会答申第165号「平成22年8月23日の知事記者会見において『新都心の再生砕石を点検したが、石綿含有建材が確認出来ず』とする調査資料」の不開示決定等（H23.3.31）です。石綿の調査を県の職員が行った折の文書を開示請求したところ、調査で問題がなかったため「軽微なもの」と判断し文書を作っておらず不存在となった。答申では「当時、アスベストが発見されなかったという認識のもとであった点を考慮するならば、実施機関が文書管理規則第5条に規定されている軽易なものと判断して、文書を作成しなかったという点は、理解できないわけではない。しかしながら、アスベストという物質の性質に鑑みると、住民の生命、身体に与える影響が大きいことから、仮に発見されなかったとしても文書を作成し、将来の説明責任に備えるという対応が望ましかったものと思われる」と述べています。つまり、石綿がなかったことの証明ツールとしても文書が必要だということです。

次は、「公文書管理委員会『東日本大震災に対応するために設置された会議等の議事内容の記録の未作成事案についての原因分析及び改善策 取りまとめ』（平成24年4月25日）」から抜粋したものです。原発に関係するような会議において、その議事録が作成されていなかったというものです。「運営事務局として議事録作成等を行う自覚がなかった」ことや「議事録又は議事概要を作成することが公文書管理法上求められていないと認識していた」ことが挙げられています。国民が、原発等に関する重要な会議がどのような内容であったかを残しておいてほしいと思うのは当然ではないかと考えます。国があえて残さなかったのではなく、どこが議事録を作るかわかりかたか考えていなかったことが原因だと思えますが、文書作成については、住民の立場からみて、本当に作らなくていいものかどうかを今一度確認をしていただきたいと思います。

(3) 保管・保存すべき文書の確実な保管・保存

群馬県の事案ですが、「公文書開示延滞・廃棄による損害賠償請求訴訟の判決 前橋地判平成12年2月6日（判例集未掲載。市民オンブズマン群馬ウェブサイト）」から抜粋しました。公文書開示請求・非開示に対する不服申立てがあったので30年保存となるはずの文書を5年で廃棄してしまったこの事例では、本来見られるはずの文書が見られなくなった精神的な損害に対して、損害賠償請求が認められています。

似たような事案で、「保存期限前の警察会計文書、

全国326部署で紛失・廃棄——警察庁まとめ。2004/06/04 日本経済新聞 朝刊39頁」があります。件数が異常に多いことから、規定とは異なり、実務的には廃棄するのが正しいと認識をされていたと考えられます。

また、大分県の「大分県教委汚職、期限前に答案破棄、小学教員採用試験、保存規定を無視。2008/07/11 日本経済新聞 西部夕刊社会面20頁」の事例では、10年の保存期間であった答案を、半年で廃棄していました。これは汚職事件から振り返ると、その証拠を隠したのでないかと見られても仕方がない状況です。こういった事案については、トラブルが起こった後・マスコミで報道された後では、信用失墜はとて大きくなります。普段から内部的なチェックをしておく必要があります。

国が毎年公表している「公文書等の管理等の状況について」によれば、行政文書の管理状況について点検・監査を毎年行っているとされていますが、毎年同じ指摘をしている事項もあるので、雑な監査をしているように思えてしまいます。国の文書の紛失件数に関しては、国の文書の数は1500万ファイルといわれていますの、その全部を調査しているわけではないでしょうから、そこで示されている結果は氷山の一角と考えられます。しかし、このようなチェックをしない限り、「なくなっているかどうか分からない」、「問題があるかどうか分からない」となります。問題がないつもりでいると、上記の事例と同じことが自分の所で明日起こるかもしれないと、職員全てが意識するべきです。

(4) 廃棄すべき文書の確実な廃棄、移管すべき文書の確実な移管

公文書の評価選別については、群文協さんがガイドラインを作成して下さっています。ガイドラインは、あくまでもガイドラインであり一般論として示されています。それがそれぞれの自治体に合うものかどうかは、その背景が自らのところにも合うかどうかということがポイントになります。

廃棄の部分については、熊本県ウェブサイト載せておきました。文書の廃棄について、パブリックコメントをかけています。2014年2月24日を見てもみますと、意見は0件でした。よって自信をもって廃棄することができるということです。皆さんの所ではパブリックコメントをされていないかもしれませんが、されていないと「勝手に捨てた」と住民に思われるかもしれません。

5. 公文書管理条例 ～条例化の意味～

(1) 条例によらない公文書管理がもたらしているもの

県内の自治体の事例として、「前橋市情報公開条例(平成9年9月22日条例第45号)」を載せてみました。その目的規定ですが、第1条に示されています。そこで示されている市と市民との関係を分かりやすくするため、夫婦間に置き換え「配偶者の保有する携帯メールの公開に関するルール」を作ってみました。

そうすると、「第1条 このルールは、結婚式における誓いの言葉にのっとり、妻(夫)の知る権利を尊重し、夫(妻)の携帯メールの公開を請求する権利を明らかにするとともに、携帯メールの公開の総合的な推進に関し必要な事項を定めることにより、夫(妻)の保有する情報の一層の公開を図り、もって夫(妻)がその私生活に関し妻(夫)に説明する責務が全うされるようにし、公正で開かれた夫婦生活の運営の確保に資することを目的とする。」となるかと思えます。

「携帯メールを見ることが出来ますよ」ということなので「やましいことはない」とも思えますが、これだけだと、メールの管理を夫(妻)が自由にできる状態です。「対象」について考えますと「私の携帯メールを見てもいいです。でも、行政携帯(仕事用?)だけであって、法人携帯(浮気用?)は対象外です」と、夫(妻)はできます。これで、見られるということに本当になっているでしょうか。

また、「作成」に関しては「私の携帯メールを見てもいいです。でも、メールを作成する・しないの判断は、私がします。」となります。要は見られて困るものは、作成しなければいいということになります。「保存」に関しては「私の携帯メールを見てもいいです。でも、どのメールを何年保存しておくかは、私が決めます。」となります。不都合なメールは、すぐに消してしまおうということになるかもしれません。「廃棄・移管」に関しては「私の歴史的携帯メール(元カレ、元カノからのメールということになりますでしょうか。)を見てもいいです。でも、どのメールを歴史的携帯メールとし、どのメールを廃棄するかは、私が決めます。」となります。

この決めるというのを、全て夫(妻)側でできているのが、条例によらない文書管理です。規程・規則では、組織の長等がこれを定めることができます。それに対して条例は、住民が選挙によって選んだ議会が制定して、さらに選挙によって選んだ首長が公布するものです。条例であれば、作成や保存に関して、住民の同意のもとで決定されていることとなります。住民たちの同意のもと管理されている文書を、住民たちは情報公開によって見ることができるとい構造になります。

(2) 条例による公文書管理の必要性

①行政文書(公文書)について

現在、知事部局、議会、執行機関ごとに独立した

文書管理規則・規程ができてはいるはずですが、執行機関が独立して事務事業を行っているので、他の機関の文書管理について規則・規程で定めることはできません。統一的・横断的に文書管理をできるようにするのが条例です。条例であるからこそ、知事部局、議会、執行機関等もそれに従ってやっていくこととなります。情報公開条例の中には、議会の情報公開を定めているものが多いですね。議会文書管理についても、議会は議会で独立しているので条例でなければ一律に定めることができません。また、廃棄についての住民同意については、捨てるお墨付きをもらえるのも条例です。住民から「廃棄に同意したつもりがない」と言われても、条例に書かれていれば「住民がお墨付きを与えたんですよ」と説明することができます。

②法人文書について

管理法は、行政組織だけではなく「実質的に政府の一部をなす法人」の文書についての管理も規定しています。国の独立行政法人などがこれにあたります。地方公共団体においても、その一部をなす出資法人などがあると思います。これらもしっかりと管理していこうというのが、管理法です。その趣旨を踏まえれば出資法人の文書管理についてもチェックを行う必要がでてきます。しかし出資法人は自治体から見れば別法人なので、その法人に管理を義務づけるには、地方自治法14条2項によれば、条例でなくてはなりません。条例であれば出資法人にも、文書管理を義務づけることが可能です。

③歴史公文書等について

Q6 うちの自治体には「永年保存」規定がありませんから、歴史公文書等の保存は大丈夫です!

様々な保存年限が決められていると思いますが、永年保存や何年以上といったように上限が定められていない類型をもっている組織もあるかと思えます。国では管理法施行に伴い、最長30年に区切られました。保存期間の延長は認められますが、1年未満・3・5・10・30年といった類型にしました。

永年保存としつつも、書庫が一杯になれば古い物から廃棄するということが、よく行われています。「永年」としたからには、何らかの理由が最初にあったはずですが、50年後使用するかもしれない、100年後まで残すべきものという意味で「永年」かもしれません。何のための永年かが忘れられると、どんどん廃棄されてしまうという事態になりますので、注意が必要です。この永年文書が原課に残っているとなくなってしまうので、それを歴史的な文書として統一的に管理をしようというのが管理法の考え方です。自治体において、歴史的な文書をいかに保存すべきか苦勞されており、そのため群文協でも評価

選別基準を研究されているのだと思います。ただ、歴史的な文書の保存に関しては、実施機関ごとの取組みに温度差が出ているのではないのでしょうか。これも条例による統一的な管理になっていないことが原因です。組織横断的に義務を課す、実施機関をまたいで同じ取り組みとすることが、条例ならば可能です。

④公文書管理委員会について

国は公文書管理委員会を設置しました。これにより、歴史的な文書の公開・非公開の決定について不服申立てがあったとき、諮問を受けて同委員会が答申をするといった形がとられています。委員会を作るかどうかの判断は、それぞれの地方公共団体によるかと思いますが、同じような制度を作るのであれば、条例設置の形で委員会を作る必要性が出てくるかと思います。

⑤実効性の確保について

委員会を設けるのであれば、その委員に対して守秘義務を課して、守秘義務違反の時は罰則を科すやり方が近年出てきています。

⑥著作権法との関係について

情報公開での開示請求の対象となる文書については、著作権法が改正済みです。著作権には、公表する・しないを決定する公表権というものがあります。以前は開示請求があった場合に、私人が申請書に添付した文書等についてはこの「公表権」を私人がもっているため、公表できない場合があります。

しかし、それでは情報公開できないということで著作権法を改正し、情報公開条例に基づいて公開する時は、公表に同意したとみなすとなりました。歴史的な文書でも「公表権」について同様な問題が発生しますので、著作権法を平成24年に改正しました。その中では、公文書管理条例またはそれに類するものに従って公表するときには、公表に同意したものとしましょうとなっています。この著作権法に基づく公表権に関する規定は、条例に基づくものでしか認めないという書き方がされています。公表権が付随している歴史的な文書については、「見せる」ことを適法なものにするために、条例という形をとらなくてはなりません。

(3) 先行条例からの示唆

先行条例で、注目されるポイントを挙げさせていただきます。まずは大阪市です。ポイントは、保存期間を別表で規定しているということです。条例の中で保存期間を定めておけば、住民が同意したことになります。次の熊本県では、廃棄に際して行政文書等管理委員会の意見聴取を要求していることがポ

イントです。委員の方は専門家であり、廃棄に関してチェックを行っています。札幌市では、「重要公文書」という用語を使用していることがポイントです。管理法では、歴史公文書等や特定歴史公文書という言葉を使っていますが、歴史資料だから残すのではなく重要であるから残す（その結果、歴史資料となる）という考えから、重要公文書という言葉が使われています。これは、市民や職員向けの説明としては分かりやすいと思います。

6. おわりに

公文書管理条例を制定することではなく、住民の同意の下にある適正な公文書等（行政文書・法人文書・特定歴史公文書等）の管理をできるようにすることが目的です。皆さんの所属団体が今まで積み上げてきた文書管理をより良いものにできるかどうか。それには本日の話に出ました「問題がない」かどうかを把握する作業が最初に必要なと思います。

その例として、藤沢市「公文書等管理に関する職員意識及び実態調査」を挙げておきました。これはネットで確認することができます。そこでは市の職員について実施した文書管理の状況に関するアンケート結果が出ており、実態を見ていただくことができます。

現状を把握すると、問題点の洗い出しを行うことができます。そしてそれを解消するための、制度設計が可能になります。制度設計段階においては、管理法や他の自治体の例を参考にすることはありますが、あくまでも参考であり同じ状況なのかどうかを見極めないといけません。

「敵は身内にあり」と書きましたが、どこの自治体においても職員の反対が強いと言われています。文書を作る全職員が、自分の仕事を変えなくてはならないかもしれないというのが公文書管理条例です。けれども、「問題がない」と思っているから今のままでいいと考えているので、「問題があるかもしれない」と気づいてもらうことができれば、変わってくると思います。

最後に、公文書管理は壁の後ろに隠されている柱であり、情報公開は壁・内装だと思います。どうしても情報公開の方が目に付きます。けれども、情報公開が出来るということは、文書がしっかり管理されているからです。裏の柱である文書管理が腐っていたら、適正な情報公開をすることはできません。文書管理は地味な作業ですが、文書管理の重要性を分かっている皆さんが、それぞれの所属組織の中で今日の講義の内容を少しでも活かしていただければと思います。

講演終了後の質疑概要（講演①に関する内容）

Q1 条例について逆に内容的にはどうかというものがあれば、お聞かせ願いたい。

A1（早川先生） 16ある公文書管理条例の中で、私がどうかと思うものは、まず志木市です。志木市の場合、「市長に引き継がれた公文書の取扱いが不明」なのです。引き継ぐということにはなっていますが、引き継いだものについて、住民が利用権を持つのか持たないのかが明記されていません。現用文書の管理だけに特化した形で、公文書管理条例が作られています。非現用文書（歴史的な文書に関しての利用）については、一切手を加えないという形です。管理法を見ると、歴史公文書等について14条から条文が置かれていますが、志木市の条例はその部分を削除したものになっています。公文書管理法の趣旨の一部を省いているので、法に則ったものかどうかは疑問が残ります。

もう1つは、武蔵野市です。こちらは、行政文書の管理に関して、移管・廃棄に関する部分しか規定しておらず、志木市の逆のパターンです。作成や整理・保存といった現用文書に関しては、規定していません。これも管理法の趣旨からすると、半分しか則っていない形になります。

Q2 現在公文書管理条例を策定されている自治体の条例の中で、特徴的なものとして札幌市を解説していただきました。この札幌市の特徴の中で、「重要公文書」という用語を使用しているとありますが、この重要公文書の考え方や導入した経緯が分かれば教えていただきたいと思います。

A2（早川先生） 札幌市で、公文書館において将来残していくべき文書は何かと議論した時に、「歴史資料だから残すのではなく、住民にとって重要である文書だから残す」と考えたようです。歴史性を排除するわけではありませんが、歴史性だけで残す・残さないを決めるわけではないという考え方です。

平成26年度資料保存活用研修会に参加して

富岡市総務部総務課 三田 航 平

桐蔭横浜大学大学院教授の早川和宏教授より「公文書管理法と自治体における条例制定の動き」について講演をいただきました。平成23年4月に公文書等の管理に関する法律が施行されて以降、公文書の管理の在り方に関する関心がより一層高まる中、講演をいただいた今回のテーマは、今後の執務を行

う上でもとても参考になるものでした。

公文書等の管理に関する法律の施行以後、市民の公文書に関する意識や関心が高まっていることは、私たち文書管理に携わる者としては、喜ぶべきことですが、一方で、なお一層公文書の管理を徹底する必要が出てきたものといえます。平成21年の公文書等の管理に関する法律の制定以後、全国の自治体から公文書の管理に関する条例が制定されていますが、その数は全自治体の0.9%ほどに過ぎないとのことでした。法の趣旨からすると、自治体においても条例によって公文書の管理について規定し、公文書の管理を徹底しなければならないということでしたが、全国で条例化が進まないのは、現行の公文書の管理に問題がないだろうという意識が高いからではないかと思います。また、条例の内容が自治体によってまちまちであることから、自治体によって条例化する目的や公文書の管理に対する意識が異なるのではないかと思います。

文書管理は、実務の中でどうしても後回しにされがちな業務であり、多少間違った運用をしてもあまり実害を感じづらいものではないかと思います。公文書の管理について条例化することが重要であるとしても、何を規定すべきなのかしっかりと検討する必要がありますを強く感じました。

近年、社会保険庁の消えた年金問題や防衛省の航海日誌の誤廃棄問題など、国政においても公文書管理が国民に注目されており、自治体の公文書管理に対する関心も今後高まってくるかと思えます。また、保存期間が満了していない公文書の誤廃棄が住民の知る権利の侵害に当たるものとして、誤廃棄をした自治体に対して損害賠償責任を認めた裁判例も出ていることから、今後自治体においてより一層公文書管理の徹底が求められるものと感じました。

条例と公文書管理について行われた今回の研修会の講演は、全国の自治体の公文書管理について、条例という切り口から比較することのできる非常によい機会となりました。

富岡市においても、平成25年度から部分的にファイリングシステムを導入して、公文書管理の改善に努めているところですが、今後全庁的に導入する中で、公文書管理の徹底を図っていくことが必要です。今回の研修内容を今後の執務の中で生かしていけるよう、さらに研究をしていきたいと思えます。

ねつと群文協 第34号 2015.3.31発行
群馬県市町村公文書等保存活用連絡協議会
〒371-0801 前橋市文京町3-27-26
群馬県立文書館内
☎027-221-2346 FAX027-221-1628