
平成22年度公文書館実務担当者研究会議Aグループ討論概要

公文書管理条例案－公文書館現場の視点から－

靄原 美恵子

北海道立文書館

Aグループは、今回全グループの中で唯一、「条例案の検討、策定」をテーマに選んだ。短い作業時間ながら、三宅弘先生が講義の中で提示されたモデル条例案を基本に、また同じく早川和宏先生の講義内容を意識しながら、一条ずついいねいに検討を加えたつもりである。

詳細は表を見ていただきたいが、公文書管理法からの加除修正のポイントをあげるとすれば、公文書の位置づけの明確化、移管の推進、利用への現実的対応、とにまとめられると思う。は目的規定（第一条）や「歴史公文書等」の定義（第二条）に、は保存延長の制限（第五条）と公文書館の選別権（同）に、は「時の経過」考慮事項の拡大（第十六条、第十八条）と利用者の責務（第四章内に新設）とにそれぞれ反映されている。

これらのうち特に大きな問題と思われるのが、選別権である。一次選別は主務課が行うものの、二次選別（及び三次選別）は主務課の意見を参考に公文書館が責任をもって行うべきで、国とは違い公文書館が選別権をもつこと、そしてその条例への明文化は是非とも必要という結論になった。

Aグループのメンバーは、6人が（公）文書館職員、残る2人が公文書館のない自治体

からの参加で、うち1人はすでに条例施行に向けた具体的な検討に入っている、という構成である。法律に強いと自負する者はいないものの、中途半端な制度設計では公文書館への移管がどれほど難しいか、身をもって知っている者が多かった。また、公文書を利用提供することの意義と難しさも実感している。「ここをもっと強く規定しなければ」「利用上、ここまでの対応はできない」といった意見はほぼ一致しており、その意味で「公文書館現場の視点から」という副題は、当日の討論の雰囲気をよく表していると思う。

公文書管理条例は、公文書管理法の単純な焼き直しでは済まない。そのことを強く認識できた作業であった。目指すべきは、自治体の規模や特徴に応じた弾力的な運用を可能にしつつも、法律の趣旨をより高いレベルで実現できるような条令である。そうした条例をつくるために、まさに今、わたしたちはそれぞれの現場で汗を流さなければならない。

Aグループのメンバーは以下のとおり（順不同）。

印藤昭一（三田市）、大八木聡（相模原市）、金谷匡人（山口県文書館）、西光三（板橋区公文書館）、平野俊幸（福井県文書館）、山本訓志（栃木県立文書館）、吉嶺昭（沖縄県公文書館）、靄原美恵子（北海道立文書館）

靄原美恵子（つるはら みえこ）

北海道立文書館主任文書専門員

公文書管理法 (抜粋)	Aグループ条例案検討要旨
<p>(目的)</p> <p>第一条 この法律は、国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、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、主権者である国民が主体的に利用し得るものであることにかんがみ、<u>国民主権の理念</u>にのっとり、公文書等の管理に関する基本的事項を定めること等により、行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り、もって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、国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国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。</p>	<p>第一条 この条例は、市及び地方独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、健全な民主主義の根幹を支える<u>住民共有の知的資源</u>として、主権者である市民が主体的に利用するとともに、<u>協働のまちづくり</u>に資するものであることにかんがみ、<u>住民自治の理念</u>にのっとり、公文書等の管理及び利用に関する基本的事項を定めること等により、行政文書等の管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り、もって市民の<u>知る権利</u>を保障し、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、市及び地方独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の市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。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「協働のまちづくり」は、公共の新しい担い手による地域づくりを意識した表現。ほかに「地域を知る」などの案もあり。 ・自治体の情報公開条例に応じてだが、「知る権利」まで入れるのが理想的。
<p>(定義)</p> <p>第二条 この法律において「行政機関」とは、次に掲げる機関をいう。(以下略)</p> <p>2 この法律において「独立行政法人等」とは、独立行政法人通則法第二条第一項に規定する独立行政法人及び別表第一に掲げる法人をいう。</p> <p>3 この法律において「国立公文書館等」とは、次に掲げる施設をいう。(以下略)</p> <p>6 この法律において「歴史公文書等」とは、<u>歴史資料として重要な公文書</u>その他の文書をいう。</p> <p>8 この法律において「公文書等」とは、次に掲げるものをいう。</p> <ul style="list-style-type: none"> 一 行政文書 二 法人文書 三 特定歴史公文書等 	<ul style="list-style-type: none"> ・「実施機関」は議会、警察、各種委員会、地方三公社、地方独立行政法人とする。 指定管理者及び出資法人は努力義務、出資法人の範囲は出資比率を考慮する。 ・専門的な知見を備えた公文書館機能をもつ施設が必要。 <p>この条例において「歴史公文書等」とは、<u>重要な公文書</u>その他の文書であって、後世に残すべきものをいう。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「<u>歴史資料として重要な公文書</u>」から「歴史資料として<u>重要な公文書</u>」へ、という早川講師の提示を参考に、パラダイムシフトが明確になる表現とした。 ・「行政文書」という用語は地方にはなじみがなく、情報公開でも「公文書」を使用している。用語の整理が必要。
<p>(整理)</p> <p>第五条</p> <p>4 行政機関の長は、第一項及び前項の規定により設定した保存期間及び保存期間の満了する日を、政令で定めるところにより、延長することができる。</p> <p>5 行政機関の長は、行政文書ファイル及び単独で</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・主務課による保存延長が移管のネックになっていることから、延長手続きと延長の上限を条例で明文化する。延長は最長5年、延長理由と市長の承認が必要、とする。

<p>管理している行政文書（以下「行政文書ファイル等」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、歴史公文書等に該当するものにおいては政令で定めるところにより国立公文書館等への移管の措置を、それ以外のものにおい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。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・国は、国立公文書館等に移管すべき文書かどうかの判断を、ガイドラインに基づいて主務課が行う形をとっている。主務課が選別に関与するメリットはあるが、最終的な選別権は公文書館が持つべきである。 ・公文書館が行う「選別」は、主務課が行う「整理」の条項と分離し、別立てで一条を設け、選別の最終権限が公文書館にあることを明示する。
<p>（保存） 第六条 2 前項の場合において、行政機関の長は、当該行政文書ファイル等の集中管理の推進に努めなければならない。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・集中管理の推進上、中間書庫は一定の効果が期待できるものの、必須要件とすると、自治体によってはむしろ整備が遅れる恐れがある。両面を考慮し、「中間書庫を設置するなど」の文言を入れる。
<p>（行政文書ファイル管理簿） 第七条 行政機関の長は、行政文書ファイル等の管理を適切に行うため、政令で定めるところにより、行政文書ファイル等の分類、名称、保存期間、保存期間の満了する日、保存期間が満了したときの措置及び保存場所その他必要な事項を帳簿に記載しなければならない。（以下略）</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・電子公文書と紙文書との混在を考慮し、管理簿への記載項目に「保存媒体」を追加する。
<p>（行政文書管理規則） 第十条 2 行政文書管理規則には、行政文書に関する次に掲げる事項を記載しなければならない。 一 作成に関する事項 二 整理に関する事項 三 保存に関する事項 四 行政文書ファイル管理簿に関する事項 五 移管又は廃棄に関する事項 六 管理状況の報告に関する事項 七 その他政令で定める事項</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・整理とは別に、「選別に関する事項」を追加する。
<p>（特定歴史公文書等の利用請求及びその取扱い） 第十六条 2 国立公文書館等の長は、前項に規定する利用の請求に係る特定歴史公文書等が同項第一号又は第二号に該当するか否かについて判断するに当たっては当該特定歴史公文書等が行政文書又は法人文書として作成又は取得されてからの時の経過を考慮するとともに、当該特定歴史公文書等に第八条第三項又は第十一条第五項の規定による意見が付されている場合には、当該意見を参酌しなければならない。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・三宅講師モデル条例案（25頁参照）の以下の追加項は必要。 第十五条 4 第2項の時の経過を考慮するにあたり、作成後三十年以上を経過した特定歴史公文書等は、第一項第一号又は第二号に該当しないものと推定する。

<p>(第三者に対する意見書提出機会の付与等) 第十八条 2 国立公文書館等の長は、第三者に関する情報が記録されている特定歴史公文書等の利用をさせようとする場合であって(以下中略)、利用させる旨の決定に先立ち、当該第三者に対し、利用請求に係る特定歴史公文書等の名称その他政令で定める事項を書面により通知して、意見書を提出する機会を与えなければならない。ただし、第三者の所在が判明しない場合は、この限りでない。 3 国立公文書館等の長は、特定歴史公文書等であって(以下中略)、意見を付されたものを利用させる旨の決定をする場合には、あらかじめ、当該(略)歴史公文書等の名称その他規則で定める事項を書面により通知して、意見書を提出する機会を与えなければならない。</p>	<p>・第2項、第3項に、上記同様「時の経過」要件を盛り込み、一定年限経過後はこの規定が該当しないことを明記する。情報公開上の規定を特定歴史公文書の利用に無限定に持ち込むことは、公文書館の負担を大幅に増大させ、ひいては利用促進の阻害要因となる。</p>
<p>(特定歴史公文書等の廃棄) 第二十五条 国立公文書館等の長は、特定歴史公文書等として保存される文書が歴史資料として重要でなくなったと認める場合には、内閣総理大臣に協議し、その同意を得て、当該文書を廃棄することができる。</p>	<p>・条文上はこのままでよいが、法の逐条解説では「重要でなくなった」の判断について、文書の劣化等形態的なものに限定している。しかし、公文書館長が選別権をもつ条例であれば、内容による廃棄も一定程度許容されるべきである。</p>
	<p>・「第四章 歴史的公文書等の保存、利用等」の中に、利用者の権利ばかりでなく、その責務についても一条を設けるべきである。内容は申請や取扱い等に対する一般的な注意義務とし、情報公開条例と整合させる。</p>
<p>(委員会の設置) 第二十八条 内閣府に、公文書管理委員会(以下「委員会」という。)を置く。 3 委員会の委員は、公文書等の管理に関して優れた識見を有する者のうちから、内閣総理大臣が任命する。</p>	<p>・公文書管理委員会を単独で置けない場合、情報公開審査会等が兼ねることも可とするが、歴史公文書に関する専門的知見を有する委員を加えることを明記する。</p>
<p>(資料の提出等の求め) 第三十条 委員会は、その所掌事務を遂行するため必要があると認める場合には、関係行政機関の長又は国立公文書館等の長に対し、資料の提出、意見の開陳、説明その他必要な協力を求めることができる。</p>	<p>・三宅講師モデル条例案(27、28頁参照)の以下の追加項は必要。 第二十八条 2 何人も、委員会に対し、公文書の管理について、意見を述べることができる。 3 委員会は、その所掌事務を遂行するため必要がある場合には、市長に建議することができる。</p>
<p>(内閣総理大臣の勧告) 第三十一条 内閣総理大臣は、この法律を実施するため特に必要があると認める場合には、行政機関の長に対し、公文書等の管理について改善すべき旨の勧告をし、当該勧告の結果とられた措置について報告を求めることができる。</p>	<p>・自治体において「勧告」という用語が適切かどうか要検討。</p>