

公文書管理条例案策定において留意すべき事項

早川 和宏

大宮法科大学院大学

1. はじめに

大宮法科大学院大学で行政法を担当しております、早川と申します。客員弁護士という肩書もついておりますが、こちらは比較的最近ついたものですので、本日は、主として行政法学者の立場でお話しをします。

三宅先生のお話しを私も聞かせていただいたんですが、実務家の先生の視点と学者の視点は、違う部分が幾つかあります。その点は、それぞれの立場の違いとご理解下さい。

では、お手元のレジユメに基づいて進めて参ります。

「公文書管理条例案」ということで本日お話をさせていただくわけですが、受講生の名簿を拝見いたしますと、国の機関の方もいらっしゃいますが、主としては、既に公文書館などをお持ちの地方公共団体の方や、これからどのように公文書管理条例というものを考えていけばいいのかとお考えの方がいらっしゃるようです。

公文書管理について国が法律を作りましたことから、公文書管理条例というものへの意識が出てきたところではあるのですが、私自身が見聞きしている範囲内で申し上げますと、やはり条例という形式で公文書管理を行うことへの、アレルギーとまでは言いませんが、抵抗があるともお聞きいたします。

何でそのような抵抗があるのかということを考えてみますと、地方公共団体にとっては、今まで文書管理規則ですとか文書管理規程というもので文書管理を行ってきたわけですし、また、幸いにして多くの地方公共団体にとっては、それで問題は発生していないという認識をお持ちのようです。「国の方は、海上自衛隊の補給艦の問題とか、あるいはC型肝炎のリストの問題とかというようなものがあって、公文書管理法を定めたんだ。うちの地方公共団体では、今のところ問題ないからいいんじゃないか」、という認識のところもあるとお聞きしております。

そこで、「そもそも」というお話しで、公文書管理を何故条例でするのか、あるいはしなければいけないのかという部分を最初にお話しいたします。皆様方の地方公共団体において、今ほど述べたような状況がもしあれば、これからお話しする事項が説得材料の1つにな

早川和宏（はやかわかずひろ）
大宮法科大学院大学准教授、法律事務所フロンティア・ロー客員弁護士。平成10年10月から12年3月まで国立公文書館事務委嘱員として勤務の経験をもつ。

公文書管理法の趣旨
 公文書管理法が地方公共団
 体に要求している事項

公文書等の管理に関する法律
 (平成21年7月1日法律第66
 号)

(地方公共団体の文書管理)
 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。

そもそも論としての公文書
 管理

日本国憲法(昭和21年11月3
 日憲法)

第92条 地方公共団体の組織
 及び運営に関する事項は、地
方自治の本旨に基いて、法律
でこれを定める。

第94条 地方公共団体は、そ
 の財産を管理し、事務を処理
し、及び行政を執行する権能
を有し、法律の範囲内で条例
を制定すること

るかと思えます。それを用いて、理想的には首長を説得できればいいのですが、その前に総務課を説得しなきゃいけないとか、いろんなことがあるかと思えますので、その材料としてお聞きいただければと思います。

2. 公文書管理条例は必要か？

これはもうご案内のとおりですが、公文書管理法の34条ですね。地方公共団体にあっても、「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」と書かれてしまったわけです。ここで書かれたことの意味合いを、どのように考えるのかということになるわけですね。

多くの地方公共団体の方のお話を聞きますと、「ここで書かれたことが非常に大きなプレッシャーになっている。書かれてしまったからやらなきゃいけないんじゃないか」というような声をお聞きます。

また、これを「努め」というときには、「この法律の趣旨にのっとり」という言葉が書かれているわけですね。そうすると、この「趣旨」にのりつた形で努めることが、とりあえず要求されていることが分かります。ところが困ったことに、この法律は「努め」ということを要求しているだけですので、「やれ」とは書いていないんですね。「しなければならない」とは書いてなくて、「努めなければならない」ですから、ものすごく嫌な言い方ですが、「頑張ってます」と言えば、一応は法律の要求を満たしているということになりかねません。しかし、本当にそれでいいのか？ということになるわけです。

このような条文があることにより、努めなければならないのはわかった。趣旨にのりつて努めるのもわかった。でも、努めればいいんでしょ？というような考え方がどうやらあるようですので、その部分をまず考え直すべきだろうと考えます。それが、「そもそも論としての公文書管理」です。

公文書管理法の34条の規定があることによって、努めなければならないなくなったと思っている方に関しては、「今までもやらなきゃいけなかったんですよ」ということが1つの反証になります。

条文としては、憲法、地方自治法、そして公文書館法という3つをレジュメに載せておきました。まず、憲法との関係では、「地方公共団体が何故その地域における仕事をすることができるのか？」ということの根本が、憲法の規定の中にあるわけです。具体的に申し上げますと、例えば94条では、財産管理、事務処理、行政執行、条例制定というような権限が、憲法上のものとして与えられているわけですし、92条では、地方公共団体の組織だけではなくて運営に関する事項も「地方自治の本旨」に基づいて法律で定めるんですよ、ということが書かれているわけです。

地方自治法（昭和22年4月17日法律第67号）

第149条 普通地方公共団体の長は、概ね左に掲げる事務を担任する。

一～七（略）

八 証書及び公文書類を保管すること。

九（略）

公文書館法（昭和62年12月15日法律第115号）

（目的）

第1条 この法律は、公文書等を歴史資料として保存し、利用に供することの重要性にかんがみ、公文書館に関し必要な事項を定めることを目的とする。

（定義）

第2条 この法律において「公文書等」とは、国又は地方公共団体が保管する公文書その他の記録（現用のものを除く。）をいう。

（責務）

第3条 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関し、適切な措置を講ずる責務を有する。

行政事件訴訟法（昭和37年5月16日法律第139号）

（原告適格）

第9条 処分¹の取消しの訴え及び判決の取消しの訴え（以下「取消訴訟」という。）は、当該処分又は判決の取消しを求めるにつき法律上の利益を有する者（処分又は判決の効果が期間の経過その他の理由によりなくなつた後においてもなお処分又は判決の取消しによつて回復すべき法律上の利益を有する者を含む。）に限り、提起することができる。

このような仕事をする上で必然的に発生しているのが、一般的に言う「公文書」になるわけですね。仕事を口伝えで全部できるかという、それはできないわけですので、仕事をする権限が憲法によって与えられているということは、そもそも、そのために文書を作成することが含まれているはずだと思います。また、これらの権限を行使する上で「好き勝手にやっていい」と憲法がいうとは思えませんので、仕事をちゃんとやるためには文書を作って、作るだけではなくその文書を適正に管理して、文書に基づいて執行していくということは、そもそも憲法によって要求されているというように考えるべきだと思います。

公文書管理法の1条で、公文書等が国民のものだということ、国民共有の知的資源だということが謳われました。地方はどうかかという、ここもやっぱり「そもそも」でいえば、住民のものと考えざるを得ないでしょう。先ほど憲法92条のところでは、「地方自治の本旨」という言葉に触れました。市町村で合併を経験されたところではよくお聞きになったと思いますけれども、「地方自治の本旨」という言葉の中には、「住民自治」という言葉、そして「団体自治」という言葉が含まれています。住民自治の実現のために合併が必要だとかいうようなことは、よく言われたところですね。要は、「地域における主権者が住民なんですよ」というのが、住民自治という言葉の意味です。

地域における主権者が住民であり、住民のために仕事をしているのが地方公共団体であり、その仕事の過程で作成されるのが公文書になるわけですね。そうするとやはり、公文書についての究極の権限は、住民のところに「そもそも」あったと考えるべきでしょう。日常的には、市長さんの顔を見たり知事さんの顔を見たりして仕事をしているかもしれませんが、知事や市長の後ろ側には選挙で投票した人がいるはずなんです。4年に1度しか出てこないかもしれませんが、その方々が委託をした権限を知事や市長は行使している。また、究極的には皆さん公務員と住民との関係も、そのような位置づけになるわけです。

そうしたことを考えていきますと、「国民の文書ですよ」ということを、国は公文書管理法であえて言いましたが、地方公共団体の文書はこれまでも「住民のもの」だったと考えるべきだと、私自身は考えております。

地方自治法の中でも、長の権限としてしか規定されておませんが、149条8号では、長の権限の1つとして「証書及び公文書類を保管すること」が、そもそも書かれています。公文書管理条例を作ろうが作るまいが、公文書管理法ができようができまいが、もともと存在していた地方自治法の中で、このような事務が長の事務として規定されていたわけです。したがって、「そもそも」やっておくべきだったということになるわけですね。

2 裁判所は、処分又は裁決の相手方以外の者について前項に規定する法律上の利益の有無を判断するに当たっては、当該処分又は裁決の根拠となる法令の規定の文言のみによることなく、当該法令の趣旨及び目的並びに当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮するものとする。この場合において、当該法令の趣旨及び目的を考慮するに当たっては、当該法令と目的を共通にする関係法令があるときはその趣旨及び目的をも参酌するものとし、当該利益の内容及び性質を考慮するに当たっては、当該処分又は裁決がその根拠となる法令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質並びにこれが害される態様及び程度をも勘案するものとする。

最判 H 17.12.7 民集 59 卷 10 号 2656 頁 (小田急線連続立体交差事業認可処分取消請求事件判決) より抜粋

ア 都市計画法は、同法の定めるところにより同法 59 条の規定による認可等を受けて行われる都市計画施設の整備に関する事業等を都市計画事業と規定し (4 条 15 項)、その事業の内容が都市計画に適合することを認可の基準の一つとしている (61 条 1 号)。

都市計画に関する都市計画法の規定をみると、同法は、都市の健全な発展と秩序ある整備を図り、もって国土の均衡ある発展と公共の福祉の増進に寄与することを目的とし (1 条)、

これらについては、いわゆる現用文書についてのものと読むこともできなくはありませんが、非現用文書については、公文書館法が別に存在しています。

これは昭和 62 年という比較的新しい法律ですが、その中の 3 条で、地方公共団体についても「歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用に関し適切な措置を講ずる責務を有する」という責務規定が置かれています。憲法や地方自治法の中では現用文書についても適正な管理、保存というものが既に存在したわけですし、公文書館法を見れば非現用文書についても既に存在していたところです。このような憲法や法律の規定からすると、地方公共団体における文書管理は、「そもそも」やるべきだったことと考えるべきであって、公文書管理法の 34 条によって生まれてしまった新しいものと考えべきではないと言えるでしょう。

ただ、その場合の管理の内容はものすごくあいまいです。憲法にしても、特に書いてあるわけではありません。地方自治法も、単に「保管すること」としか書いていないので、どうすればいいか書いていない。公文書館法に至っても同様です。

ところが、公文書管理法 34 条では、「この法律の趣旨にのっとり」と書かれました。趣旨にのっとりすることは、新たに加わった事項と考えることができるでしょう。ここで、「その趣旨はそもそも何なんだ？」ということが問題になってくるわけです。

レジユメの「趣旨と目的」というところに進みます。多くの場合、趣旨という言葉と目的という言葉はイコールと思われていることもあるようです。ところがイコールではないのです。公文書管理法は 1 条に目的規定を置いていますね。目的規定がこの法律の趣旨かというところでもないのです。ちょっと別の分野になりますけれども、趣旨と目的は異なるんだということを確認しておきたいと思います。

レジユメに行政事件訴訟法という、関係者の方はあまり見たくない法律が出ています。これで訴えられたりしますのでね。その中で「処分の取消しの訴え」というものについて、「訴えることができる人は誰ですか？」というのを規定しているのが、9 条です。その中の 2 項をご覧ください。訴えることができる人を決めるときには、「趣旨及び目的」という言葉が何箇所も出てまいります。法律の言葉として、目的だけではなくて趣旨という言葉もわざわざ書いています。もし同じならば、目的だけ書いておけばいいはずですが。趣旨という言葉と目的という言葉はイコールではないということが、まずおわかりいただけたらと思います。

すると、「趣旨はどんなところから出てくるんだ？」ということになりますけれども、その点につきましては、最高裁の平成 17 年判決を 1 つの例としてお示しします。

これは東京の小田急線の事件ですが、下線を付したところに都市

都市計画の基本理念の一つとして、健康で文化的な都市生活を確保すべきことを定めており（2条）、都市計画の基準に関して、当該都市については公害防止計画が定められているときは都市計画がこれに適合したものでなければならないとし（13条1項柱書き）、都市施設は良好な都市環境を保持するように定めることとしている（同項5号）。また、同法は、都市計画の案を作成しようとする場合において必要があると認められるときは、公聴会の開催等、住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとし（16条1項）、都市計画を決定しようとする旨の公告があったときは、関係市町村の住民及び利害関係人は、縦覧に供された都市計画の案について意見書を提出することができるものとしている（17条1項、2項）。

イ また、上記の公害防止計画の根拠となる法令である公害対策基本法は、国民の健康を保護するとともに、生活環境を保全することを目的とし（1条）、事業活動その他の人の活動に伴って生ずる相当範囲にわたる大気の汚染、水質の汚濁、土壌の汚染、騒音、振動等によって人の健康又は生活環境に係る被害が生ずることを公害と定義した上で（2条）、国及び地方公共団体が公害の防止に関する施策を策定し、実施する責務を有するとし（4条、5条）、内閣総理大臣が、現に公害が著しく、かつ、公害の防止に関する施策を総合的に講じなければ公害の防止を図ることが著しく困難であると認められる地域等について、公害防止計画の基本方針を示して関係都道府県知事にその策定を指示し、これを受けた関係都道府県知事が公害防止計画を作成

計画法の1条がありますよね。これが目的に関する規定です。目的に関する規定だけではなくて、網目を付したあちこちの条文を引っ張って、更には関係する法律もあちこち引っ張ることによって - ここでは公害対策基本法を引っ張ることになっておりますけれども - これらの条文も引っ張ることによって、最後の段落、「公害防止計画に関するこれらの規定は」という部分で、「趣旨及び目的」を導き出している。おわかりになりましたか。

そうすると、公文書管理法の趣旨にのっるとというときの公文書管理法の趣旨は、1条に限定されていると考えてはまずいわけです。1条以外の、公文書管理法の中に書かれているさまざまな条文によって何をしがっているのかが、全部ひっくるめて趣旨になってくるわけです。

公文書管理法34条が求める「趣旨にのっとり」というのは、そのような意味合いでは、公文書管理法の全体構造であったり、あるいはそこでの思想、考え方であったりします。「どのような考え方でどういう条文が生まれているのか」という部分もひっくるめて、「趣旨」というふうに考えざるを得ないと思います。

そんな抽象的な言い方をされてもどうかと思いますので、続いて、「じゃあ、公文書管理法の趣旨は何なんだ？」ということをお話したいと思います。ただ、「趣旨」の考え方は、今ほど申し上げましたとおり、いろんな条文から引っ張ってきて考え出すことができるわけですので、どのような読み方をするのかによって変わってきます。「これが絶対に正しい趣旨です！」と言えるかということ、残念ながら言い切れません。

先ほどの小田急事件のときにも、法律がいろいろ拳がっていました。それぞれの条文について、法律を作った人はこういう考えで作りましたよ、というのはあるんですが、最高裁判所は必ずしもそれに縛られません。「立法者が考えたことはこうかもしれないけど、現在だとこういうふうを読むべきだ」といった形で、変わってきてしまうんです。そうすると、現在の公文書管理法の趣旨というのについても、「立法者はこういう考えでした」ということだけにとどまっていいいのかということ、必ずしもそうではないということになると思います。

したがいまして、これからお話しする趣旨の部分につきましても、あくまでも私の考え方とご理解いただければと思います。

まず、「ア 公文書管理に、主権者の同意というバックグラウンドを与えること」という部分ですが、これは趣旨に含まれているだろうと思われれます。国における公文書管理は、今までは省庁ごとの文書管理規則等を中心として行われていましたが、これをあえて法律にしたんですね。これも趣旨の中に入るはずだと思います。何故、あえて法律化したのかということを考えて、今までの何々省文書管理規則であれば、その省の大臣が変えようと思えば変えられたわ

して内閣総理大臣の承認を受けるものとしている（19条）（なお、同法は、環境基本法の施行に伴い平成5年11月19日に廃止されたが、新たに制定された環境基本法は、内閣総理大臣が上記と同様の地域について関係都道府県知事に公害防止計画の策定を指示し、これを受けた関係都道府県知事が公害防止計画を作成して内閣総理大臣の承認を受けなければならないとしている（17条）。さらに、同条の規定は、平成11年法律第87号及び第160号により改正され、現在は、環境大臣が同様の指示を行い、これを受けた関係都道府県知事が公害防止計画を作成し、環境大臣に協議し、その同意を得なければならないとしている。）。

公害防止計画に関するこれらの規定は、相当範囲にわたる騒音、振動等により健康又は生活環境に係る著しい被害が発生するおそれのある地域について、その発生を防止するために総合的な施策を講ずることを趣旨及び目的とするものと解される。そして、都市計画法13条1項柱書きが、都市計画は公害防止計画に適合しなければならない旨を規定していることからすれば、都市計画の決定又は変更に当たっては、上記のような公害防止計画に関する公害対策基本法の規定の趣旨及び目的を踏まえて行われることが求められるものというべきである。

けですよね。国民にとって残してほしい文書というものを残さなくてもいいように変えられたのです。

ところが法律になると、国民の代表である議会がOKを出さない限り変えることができないわけですので、公文書を残す、残さないとか、どのように保存するという点について、「主権者が同意したからこのように管理するんですよ」というバックグラウンドを備えることができます。これが、法律による公文書管理をなす大きな意味だと思います。

これが趣旨の中に含まれていると考えるのであれば、やはり条例以外の形式というのは難しいはずで、地方公共団体が定めるルールには、条例であったり規則であったり規程であったり、更には要綱とか要領とか、さまざまなものがありますが、主権者というバックグラウンドをしっかりと備えているのは条例です。

国が法律にしたということの意味合いでは、これが趣旨の1つとして挙げられるべきだと私は思っています。

続いて、「イ 目的（1条）を共有すること」とレジユメに書きましたが、法と同じである必要はないと私は考えています。

国は、国民が望む文書を管理するという方向を目指すために、法律を作っているわけです。後ほど少し触れますが、国民と皆さんの地方公共団体の住民が同じかということ、同じではないはずで、もちろん重なってはいます。重なってはいますけれども、国民になると結局薄くなるのです。一人一人の意識というのは、ところが県民になればもう少し濃くなって、市民になればもう少し濃くなって、条例は作りませんが町内会になるともっと濃いわけですね。濃くなればなるほど、要求する事項を、より具体的に条文の中に入れることが可能になるはずで、

そのような意味合いからいいますと、公文書管理法が目的として書いている事項については、ご自身の地方公共団体の住民の方でも、これは同じだよと言われることが多いかと思いますが、これだけかと言われると必ずしもそうではないように思います。

例えば、レジユメに挙げた宇土市の文書管理条例では、「行政機関の政策形成能力向上」というのが入っていますね。これは、国の公文書管理法にはありません。でも、宇土市は、公文書を条例によって管理することによって、単に知的資源云々だけではなくて、行政の政策能力向上にも使うんだという意味を明らかにしているわけです。これが宇土市の住民たちの意思 - 具体的には議会の意思になるかもしれませんが - だと見ることができます。

そうすると、これ以外の目的をそれぞれの地方公共団体でプラスしていくことは、決して公文書管理法の趣旨に反するとは思えないわけですね。いろいろなものが考えられると思いますが、例えば、今日は公文書館の関係でお話ししていますので、歴史公文書を残すということに特化して考えれば、それが郷土愛につながるかもしれま

公文書等の管理に関する法律

(目的)

第1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、国民主権の理念にのっとり、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。

宇土市文書管理条例（平成13年3月23日条例第3号）

(目的)

第1条 この条例は、地方自治の本旨にのっとり、市が保有する情報は市民の財産であるという基本的立場に立ち、情報公開制度の目的の達成のため、及び行政機関の政策形成能力の向上のために必要な行政機関の文書の管理に関する基本的事項について定めることにより、市が保有する文書の適正な管理を図り、もって公正かつ民主的な市政の発展に寄与することを目的とする。

せんし、市や県の歴史に対する住民の理解を深めることにつながるのかもしれませんが、あるいは、文化を継承していくことにつながるのかもしれませんが。さまざまな事情というものを、それぞれの地域ごとに目的に加えていくことというのは、むしろやるべきだろうと私は思います。

また、「ウ 情報公開制度（情報公開条例）の射程が及ぶ文書（＝現用文書）のみならず、地方独立行政法人等の住民から見て地方公共団体と同視し得る各種法人の現用文書や、（特定）歴史公文書等をも射程におくこと」と書きました。これは公文書管理法と同じではあるんですけども、地方独立行政法人に限定する必要は、多分ないだろうというのが私の考えであります。これは後ほどまたお話しします。

続いて、「エ 情報公開制度（情報公開条例）において開示請求の対象から外されている非現用文書についての利用請求権を明らかにすること」と書きました。ここには個人情報保護制度も入れていただいで結構ですが、それらで開示請求の対象から外されているような文書、非現用文書が主としてそれに該当しますが、これの利用請求権を明らかにすることが必要です。これは法律で明記されておりますね。

地方公共団体にあっては多くの場合、非現用文書の利用請求については、今まで明文の形では存在しておりませんので、これを入れることは公文書管理法の趣旨に入っていると思われれます。公文書管理法は、今まで利用権があるかどうかわからなかった非現用文書（特定歴史公文書等）について、明文で「ありますよ」と示したわけですね。それは何故かということ、国民の知的資源だからです。「国民の知的資源だから、国民に利用権があるはずだろう」という考え方を示しているわけですから、地方公共団体にあっても、住民の知的資源とかどうかはともかくとして、その人たちのものをその人たちが見る、そのための権利があるということを明らかにする必要があります。

「オ 公文書管理委員会に類する、専門的・第三者的機関を設置すること」と書きましたが、これは必須であると思います。

委員会の名称について色々と考えられるでしょうが、このような組織を設ける意味というのは、やはり専門的知見が必要だということです。また、不服申立てがなされた場合の諮問機関というように考えますと、やはり第三者性がないと、住民はなかなか信用することができないわけです。そこで、専門的知見の活用、そして第三者性の確保という、この二つを果たし得るような組織を、どのような名称かはともかくとして設ける必要性は出てくると思います。

また、「カ 公文書等の管理を適正になすためのシステムを整備すること」につきましては、公文書管理法は、報告をさせますよとか、勧告ができるようになりましてとか、あるいは研修も実施する

ことになりましたということを含め、公文書等の管理を適正にするためのシステムを整備しています。では、公文書管理法に規定された事項に限定されるかということ、地方公共団体では工夫の余地が沢山あると思います。

例えば、研修の具体的内容を条例の中で示せば、住民の方々にとって安心度は増すわけですね。「研修します」と単に書いてあっても、いつやるのか、どんな研修をやるのかという点が見えないわけですので、それを具体的に書くということは、場合によっては望ましいとも言えるでしょう。また、勧告とか報告というものを同じように整備するのか。勿論、それ以外のやり方であっても構いませんので、とにかく「公文書等の管理がちゃんとできています」ということを、住民たちに納得させるような制度設計が公文書管理条例の中に入っていることが必要だと思います。

宇土市文書管理条例27条のように、文書管理の日を定めて、重点的に管理状況をチェックするという例もあります。また、とある地方公共団体では、公文書管理に特化したものではありませんが、試験をしています。試験という言い方ではなく、避難訓練という言い方の方がいいかもしれません。具体的には、ある日突然、総務課から開示請求書が来るんです、いろんな部署に。カタカタカタとFAXが来まして、それに対してどのように対応したのか、総務課が通信簿をつけるんです。文書が適正に管理されていれば、すぐ出てくるはずですね。個人の机の上に積んであってわからなければ、時間がかかってしまったりするわけです。その人が休んでいたら、3日ぐらいかかったりするわけです。そういったことを総務課がチェックして、「何で3日もかかったんですか？」という点を確認して、「それは実は担当者が休みだったんです」、「担当者が休みだったら文書が出てこないのは適正な管理じゃないでしょう」ということで直させていく。そういうことを行っている地方公共団体もあります。

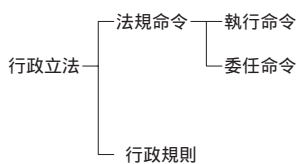
そういったものは、公文書管理法には書いてありません。けれども、そういったものを「やります」ということが条例中に明記されていれば、公文書管理法の趣旨を一層実現していくことにつながるのではないかと考えております。

さて、これまで「公文書管理法の趣旨」として考えられる主なものについてお話ししてまいりましたが、これだけでは「趣旨にのっかっていけば、今までどおりの規則・規程をちょこちょこいじって、何とかできるんじゃないんですか？」という勢力には、なかなか勝ちにくいですね。そこで、もう少し突っ込んで考えてみたいと思います。

3. 規則・規程と条例の違い

続いて、規則・規程と条例の違いです。これは公務員の方々にはよくよくご存じのことかと思いますが、もう一度確認をしておきた

規則（規程）の意義



法規命令：行政立法のうち、法規たる性質を持つもの（法規＝国民の権利義務に関するところの定め）

執行命令：法の執行・実施のための手続的規定（施行日等）

委任命令：法律等の上級の法令に基づいて発せられる命令＝新たに国民の権利義務を創設する命令

行政規則：行政機関の定める一般的・抽象的な定めで、法規たる性質をもたないもの（内部規則）

いと思います。

規則・規程、あるいは極端な場合には要綱に載っているから「こういうふうにしてください!」ということ、窓口で住民に言う職員がいらっしやると聞くことがあります。でも、「要綱に載っているからこうしてください」というのは誤りです。要綱では、相手方の権利を制限したり、相手方に義務を課したりできないはずなのに、それができると思っている方がいらっしやったりするそうですので、この点を確認しておきたいと思います。

規則・規程は、行政法学上、行政が作る法の一種という意味合いで、「行政立法」と呼ばれています。

行政立法の中には、法規命令と言われるものがあります。これは、法規としての性質を持つ、具体的には、国民の権利義務に影響を与える、行政が作るルールのことです。

一方、国民には全く関係ないもの - 地方にあっては住民と置きかえていただいて結構ですが - 住民には全く関係ないもの、要は内部ルールにすぎないものがあります。これを行政規則と言います。

今までの公文書管理規則・規程が、法規命令と行政規則のどちらで定められていたのかというと、全部行政規則です。法規としての性質を持っていないので、国民の権利義務には関係がなくて、内部でどのようにでも作りかえて構いません、というのが今までの公文書管理規則・規程の法的位置づけです。学問的には、行政規則の一種ということになるわけですね。

行政規則と法規命令の違い

	法規命令	行政規則
規律対象	国民の権利義務	国民の権利義務以外の事項又は行政内部事項
法律の授権	あり	なし
形式	政令・省令の命令	特定の形式は不要(通達等)
法的拘束力	あり	なし

「行政規則と法規命令の違い」という表をご覧ください。法規命令に相当するののか、行政規則に相当するののかということで、まず「規律対象」が変わります。法規命令に相当するのであれば、国民の権利義務に関する事項を定めることも可能です。もちろん、そのためには、条例から委任を受けていることが必要になったりしますが、一応可能なわけですが、ところが、行政規則では、国民の権利義務に関するものは一切規律できせません。何故かということ、国民がオーケーを出してないからです。役所が勝手に決めたルールに国民が縛られるはずがない、ということになるわけです。

「法律の授権」というのは、今ほど法規命令についての説明で「条例から委任を受けて」と申しましたが、これが、「法律の授権」ということになるわけです。これを受けなければいけないのが法規命令であるのに対して、行政規則はこれがなくても構わないので、「役所が勝手に決めた」と申し上げたわけです。

「形式」は、これは国の方のお話ですので置いておきまして、「法的拘束力」という点では、法規命令であれば拘束力、つまり、相手方が従わなければいけないという力を持ちますが、行政規則は内部の人だけは従わなきゃいけないという範囲にとどまるわけですね。

このような違いに目を向けますと、やはり大きな違いがあるわけですね。文書管理規則・規程のままで行くのか、条例の形で行くの

日本国憲法

第94条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

地方自治法

第14条 普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第2条第2項の事務に関し、条例を制定することができる。

2 普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない。

3 普通地方公共団体は、法令に特別の定めがあるものを除くほか、その条例中に、条例に違反した者に対し、2年以下の懲役若しくは禁錮、100万円以下の罰金、拘留、科料若しくは没収の刑又は5万円以下の過料を科する旨の規定を設けることができる。

第15条 普通地方公共団体の長は、法令に違反しない限りにおいて、その権限に属する事務に関し、規則を制定することができる。

2 普通地方公共団体の長は、法令に特別の定めがあるものを除くほか、普通地方公共団体の規則中に、規則に違反した者に対し、5万円以下の過料を科する旨の規定を設けることができる。

かということでは、その意味で大きな違いがあります。

ここで、「条例とはそもそも何であるのか」という点について、かいつまんでお話をしたいと思います。憲法94条、あるいは地方自治法14条に、ご存じのような規定が置かれているわけです。この条例というものは、そもそも憲法によってその制定権が認められたものであり、法律によって認められたものではないんですね。地方公共団体は憲法に基づいてこの権限、条例を制定する権限というものを持っていることになります。その意味合いでは、非常に強いと認めていただければよろしいでしょう。

また、地方自治法の規定、ここでは14条を引用しました。14条1項の下線を付した部分では、「第2条第2項の事務」と書いてありますが、要は自分の地方公共団体の仕事とってください。自分の地方公共団体の仕事に関しては、条例を制定することができますので、公文書管理についても当然制定することができます。そして、14条2項では、義務を課し、または権利を制限するときは条例でなければいけませんよとされています。

「権利を創設するときは、条例じゃなくていいの？」という問題もありますし、厳密にいうと、創設するときは条例でなくてもいいという考え方はあり得ます。けれども、それを制限するときには、必ず条例でなければいけないんです。そうすると、特に非現用文書の利用請求権を考えたときには、全部利用させるのであれば、条例で書かなくてもいいかもしれません。「ホームページに全部載せていますので、皆さん勝手に見てください」ということであれば、条例で書かなくても良いという考え方もあり得ます。

けれども、その利用の範囲というものについて、ある程度制限を加えることに国の方ではなっていますし、地方でもやはりある程度までは同様でしょう。非現用文書だから個人に関する情報は全部見せていいのかというと、必ずしもそうとは言いきれないでしょうし、法人情報についても同様でしょう。そのため、非現用文書の利用請求権の制限は、地方公共団体にあっても必然的に出てくるはずなんです。

そうすると、権利の制限は条例によらなければならないという地方自治法の14条2項の規定がありますので、非現用文書の利用権を制限する際には、条例である必要が出てくると思います。

また、14条3項では、条例であれば罰則を定めることができますとされています。参考までに、15条で長が定める規則についても載せておきましたが、規則の方では、下線を付しましたように、5万円以下の過料だけです。それに対して、14条3項は2年以下の懲役ですから、懲役2年が最大です。圧倒的な差があるわけです。悲しいことに、私自身もそうですが「罰が重いとルールを守る」んです、人間は。

公文書管理について、国の法律は特に罰則を設けておりませんが、後ほども触れますけれども、私は、罰則がなきゃやっぱりいよ

うな気がしています。それには二つの理由があります。まず「罰則があると守る」ことが1つ。もう1つは、罰則があれば「守ってくれるだろうな」という信頼感が増すことです。公文書管理は、基本的には公務員がやることですので、罰則を定めることは嫌だと思えます。公務員の皆さんは、けれども、住民から見ますと、「罰則がなくてこの人たちは本当に守るだろうか？」という不信感、不安は、やはり存在するわけです。そうすると、条例という形であれば - 嬉しくないかもしれませんが - 、罰則を課すことも可能という意味合いで、やはり大きな違いがあるわけですね。

規則（規程）による公文書管理と条例による公文書管理の違い
「主権者の同意」の有無

以上お話ししてきたことを含め、レジユメの「規則（規程）による公文書管理と条例による公文書管理の違い」というところを見ましょう。まず、「ア 『主権者の同意』の有無」、これが大きな違いになるわけです。条例に基づいて公文書を管理して、条文に基づいて廃棄をしたのであれば、住民が捨てていいと言った物（文書）を捨てたこととなります。それに対して、文書管理規則に基づいて管理をして、規則に基づいて廃棄したということであれば、住民から見れば「勝手に捨てた」ということとなります。「『内部ルールで捨てていいことになっています』と言ったって、それ私たちには関係ないでしょう」ということになるわけですね。そうすると、やはりこれは条例というものにして、主権者の同意を得ておくことに、大きな意味があるように思います。

硬いか軟らかいか

また、「イ 硬いか軟らかいか」という部分ですが、条例の方が堅いんです。要は、議会を通さないと変えることができないわけです。対して、文書管理規則・規程は、首長が定めたものであれば、首長の意思によって変更が可能です。実際に、保存期間を短くするというようなことを行った首長さんもいらっしゃるけど、裁判になりましたけど、裁判では「内部ルールですから」というので、結局住民の方が負けたというのがあったりします。ともあれ、堅いのと、柔らかいの、どちらの方が信頼できますかという、堅い方が信頼できるわけです。いつでもコロコロ変えられるものの信頼度は低くなるので、やはり条例というもののほうがよさそうです。

規制対象範囲の違い

「ウ 規制対象範囲の違い」については、「利用権について制限することができるのは条例だけです」と申し上げたことが該当します。また、公文書管理法では、法人文書についても規定が置かれておりました。国の場合には、独立行政法人等の文書が法人文書であるとされています。国の法人文書の管理を地方に置きかえると、地方公共団体とは別の人格を持つ人（団体）の権利を制限したり、あるいは義務を課したりすることとなります。そのため、地方公共団体において法人文書の管理をしたいのであれば、これは条例でなければできません。役所の内部だけならば行政規則でも可能かもしれませんが、地方独立行政法人等は役所の外部になりますので、そこにやらせるためには、条例である必要性が出てきます。

このように見てきますと、これからも規則・規程による公文書管理を続けることは、やはり厳しいだろうなと思っております。

4. 公文書管理の条例化の論理

今までお話ししてきたことを、「公文書管理の条例化の論理」としてまとめておきました。

住民による公文書管理の実現

「(1) 住民による公文書管理の実現」は、条例によらなければできないと思っていたので結構です。また、旧来の役所では「文書は役所の中で利用するもの」という考え方が蔓延していたと思いますが、実は情報公開条例を作った時点で、その文書は役所の中のものだけじゃなくなっています。住民による開示請求の対象文書、つまり利用の対象文書になっています。その意味合いでは、役所の中にある文書かもしれませんが、大きな言い方をすると、市民会館とかと同じように、住民が利用できる物の一種です。文書ではありませんけど。住民が利用できる物の一種ですよ。

その住民が利用できるものについて、今まで内部ルールだけでやってきたということが、よく考えてみるとおかしいということになるわけです。「住民が利用できるもの」ですから、先ほどの市民会館を例にとれば、それは地方自治法244条以下が定める公の施設に該当します。公の施設の設置及び管理に関する事項は、条例で定めなければならないという規定が244条の2第1項にありますね。ご記憶にあるかもしれません。

それと似た考え方が、役所の文書にも及ぶと考えざるを得ないわけです。行政法学の世界でも、この考え方は現在では受け入れられつつあります。行政法学と言っても、公文書管理に興味のある行政法学者は少ないので - なので私みたいな者がここに来てしゃべれるわけですが - 一般化することはできませんが、著名な先生方、東京大学の塩野宏先生、宇賀克也先生などの行政法のテキストの中では、情報公開の対象となっている文書は、「公用」つまり「役所のもの」ではなくて、「公共用」つまり「みんなが利用できるもの」としての性質も持っているんだということが示されています。そうすると、やはり、住民による公文書管理の実現は、条例でなければならないということになるでしょう。

法的バックグラウンドを備えた公文書管理行政の実現

「(2) 法的バックグラウンドを備えた公文書管理行政の実現」も、先ほど来お話ししているところですが、例えば「どういった文書を作りますよ、残しますよ、捨てますよ」ということについて、今まで法的なバックグラウンドはありませんでした。規則や規程という内規しかなかったわけです。それを条例で定めることによって、法的なバックグラウンドをしっかりと備えることができ、捨てていいと書いてあるから捨てられるようになる。しかも、それは条例という形ですから、「住民が捨てていいと言ったから捨てる」になるわけですね。この点は、規則・規程レベルではできませんから、現在のや

り方のままでは、痛くもない腹を探られ続けることになるのではないかと思います。

もっとも、国の例を見ますと、「痛くもない腹は、本当は痛いらしい」ということがよくわかってしまいましたので、「探ったら痛いじゃないかこの腹！」ということになるのかもしれませんが。地方にあっても、似たような状況があり得るかもしれませんね。そうであれば、「本当に痛くない腹なんです」ということを住民に説明できるようにする上で、条例は非常に大きな力になると思います。

地方公共団体とは異なる法人格を有する者への対応

続いて、「(3) 地方公共団体とは異なる法人格を有する者への対応」です。地方独立行政法人をお持ちであれば、該当するでしょう。私自身は、公の施設の指定管理者が、その指定管理業務について作成、取得した文書は、条例の対象にするべきだろうと考えています。

例えば、市営プールが指定管理者に委ねられていても、住民から見れば、「市営」プールですよ。「実際に管理しているのは別の団体ですよ」とはいうものの、住民は市がやっているプールだと思っていますので、そうであれば、それについても文書管理の網はかけておくべきだろうと思います。

罰則制定可能

続いて、「(4) 罰則制定可能」です。先ほど述べなかったことと言いますと、国は、罰則を定めなかった理由として、「公用文書等毀棄罪という罪がありますので、それで処罰できますから大丈夫です」ということをおっしゃっています。ただ、「本当か？」という気持ちが、私の中ではとても強いです。

公用文書等毀棄罪というものがどのようなケースで使われているのかを、判例のデータベースなどで調べてみました。例えば、私が - やりませんけど - お酒を飲んで車を運転していて、検問にひっかかります。おまわりさんに、「はい、これ」と交通反則切符を切られ、免許取消しになるわけです。そこで私が、「何！ こんな俺は認めんぞ！」と切符を破るわけです。これが公用文書等毀棄罪です。

このようなケースと、公務員の方が「自分にとって都合の悪い文書だから捨てちゃおう」というのが同じ罪かと言われると - 今の例は、飲酒運転だったのでかなり悪そうに見えるかもしれませんが - 、わずかなスピード違反に納得がいなくて切符を破るというのと、果たして同レベルですかということを考えると、多分同レベルではないと思われます。そもそも、罰を科することによって守ろうとするものが、かなり違うように思われます。そこで、私は条例の中で罰則を定めておくべきだと思います。

類似規程への対応との整合性

最後に「(5) 類似規定への対応との整合性」です。このような、類似規定への対応とか整合性という点については、公務員の方は好きかもしれません。要は、前と同じやり方ということです。行政機関情報公開法の現在の26条の文言と、先ほど最初に示しました公文書管理法の34条の文言を比べてみていただきますと、下線を付したところしか違わないんですよ、文言として。行政機関情報公開法

行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年5月14日法律第42号）

（地方公共団体の情報公開）

第26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。

制定時は41条。文言は同一。

ができたときに、地方公共団体における情報公開条例制定率は、27%程でした。残り73%の地方公共団体は、この行政機関情報公開法26条への対応策として、情報公開条例という選択肢をとりました。また、3つくらい条例を作っていない地方公共団体があったかと思いますが、圧倒的多数の地方公共団体は条例という手段を用いて行政機関情報公開法26条に合わせたわけですね。

下線を付したところしか違わないのに、公文書管理法は条例じゃなくていいという理屈をどこからひねり出すのかということ、かえてそっちの方が厳しいんじゃないのかなという気もいたします。

このようなことを考えていきますと、やはり条例という形式による公文書の管理が、地方公共団体にとっては必要であると言わざるを得ないと思います。

5. 条例策定時の留意点

条例による公文書管理についての、具体的な留意点をお話したいと思います。

最初に申し上げますと、私自身の考え方といたしまして、国の法律を公文書管理条例に焼き直すことはかなり難しいと考えています。「それは何故か？」という点が、これからお話しをする留意点の1、2、3に挙げたところになります。

一番目は、国民は住民とイコールではないということです。当たり前ですが、国民が一番広いですね。都道府県民になると狭くなって、市町村民になるともっと狭くなります。「誰のために公文書を管理するんですか？」という、国は公文書管理法1条にありましたように、国民のためでしたね。すると、県ならば県民のためです。市町村ならば市町村民のためです。「誰のため」というのが変わってくるわけですね。

「誰のため」という対象が広ければ広いほど、ニーズは薄まってくるわけです。「こうしてほしい！」という要求は薄まってきます。逆に、対象が狭くなれば狭くなるほど、要求の内容は集約され、具体化していきます。そういったことを考えますと、国民のニーズに合わせて作られた公文書管理法が住民のニーズと一致しているのかということ、そこは一度検討をしてみなければいけないと思います。例えば、先ほども触れたように、目的規定について言えば、条例において公文書管理法1条と全く同じ文言にする必要は、恐らくないと思われます。

その関係で言いますと、住民のために公文書を管理するということになるのであれば、「住民たちがどのような公文書管理をしてほしいか」ということを把握する必要が出てくると思います。例えば、「国民にとってはその文書はいらないかもしれないが、うちの住民にとってはいる」というのが想定できるはずですね。具体的には色々なものがあるかと思いますが、例えば、国体関係の文書はそう

国民 住民

国民 > 都道府県民 > 市町村民

住民のニーズを把握する必要性

なるかもしれません。地域にとっては、何十年に一度の重大なイベントでしょうから。また、万博が来たところであれば万博関連文書は重要でしょうし - 大事だと思われるのに捨てちゃったのが長野オリンピックの会計帳簿ですけれども -、そういったものも存在するわけです。

全ての文書について住民のニーズを把握することは困難かもしれませんが、「国では残らないけれど、うちの地域なら残すべき」と住民が考える文書類型は、恐らく存在するはずで。もしなければ、その地方公共団体は、特色がない地方公共団体ということになってしまうでしょう。地域の文化とか伝統に応じて残したい文書は出てくるでしょうし、独特の施策などがあれば、それは残していきたいものになるはずだと思います。やはり、ニーズを把握しておく必要性を忘れてはいけないと思います。

国の文書 地方公共団体の
文書

二番目に、国の文書と地方公共団体の文書はイコールではないと書きました。国の公文書管理法は、国のこれまでの文書というものを前提として、それをどのように管理するのかという視点で作られた法律です。国の現状にある程度合わせつつ作られた法律ということができるわけです。

地方公共団体は、国と同じ文書を持っていないのが圧倒的多数だと思いますし、管理の方法も、国と同じなのかどうかは点検しておかなければいけないでしょう。仮に、国の文書と同じであって、同じ管理をしていたのであれば、公文書管理法と同じという選択肢もあり得ます。けれども、そこが違うのであれば、同じような条文では対応できないはずですよ。

これまでの文書管理規定の
差異

まず、これまでの文書管理に関する具体的な規定の差異が存在すると思います。国の方では、何々省文書管理規則で行ってきた文書管理と、公文書管理法が要求する事項を比較することにより、どの部分を変えなきゃいけないのかが見えてくるわけです。

では、「うちの地方公共団体の文書管理規程では、今までこうやってたんだけど、全部やめて国と同じにします」というのが、果たして現実的なのかどうかを考えていただくと、かえって文書がなくなったり、職員の中で混乱が発生して行政実務が停滞したりということが容易に想像できますね。とにかく、文書をしっかり残してしっかり見せられるようにするための体制を整えておくことが肝要ですので、「今までのやり方はこうだった。国のやり方はこうらしい。国のやり方をすると、うちではこういう点で問題が起こる。今までのやり方の延長線上でいくと、こういうやり方を入れれば問題が解決するんじゃないか」という考え方をしていくべきだと思います。

文書管理システム導入の有
無

続いて、文書管理システム導入の有無です。これはいかがでしょう。手を挙げていただいてよろしいでしょうか？ いわゆる文書管理システムを導入し、ネット上に文書登録している地方公共団体の

方、どれぐらいいらっしゃいますか。ああ、圧倒的多数ですね。では、導入してない地方公共団体の方。いらっしゃいますね。すると、同じような規定じゃまずいですよね、公文書管理条例を作るにしても。文書管理システムを導入しているならばそれにのっかって、導入していないならばそれにのっかって、今までの運用に合致した形での文書管理の体制を条文の中に入れておかなければいけないということになると思います。

ファイリング・システム導入の有無

また、文書管理システムを導入している地方公共団体にあっても、いわゆる簿冊方式、一件書類という形で厚いファイルにとじていく方式で文書管理をしている地方公共団体と、ファイリングシステムでやっている地方公共団体があると思います。簿冊方式のところとファイリングシステムのところ。やっぱり違うわけですよ。国はファイリングシステムを前提とした公文書管理法になっているわけですので、簿冊方式のままいくのであれば、国と全く同じものを導入するとどこかで齟齬が出てくる可能性があります。そこは考えておかなければいけないでしょう。

電子化の進展状況

次に、電子化の進展状況です。国ではそれほど進んでないというふうなお話もお聞きしますが、電子決裁を導入している地方公共団体と紙ベースで決裁をやっている地方公共団体とでは、やはり違いがあるはずですよ。電子決裁をやっているところであっても、紙も別にちゃんと回っているという地方公共団体の方？ いらっしゃいますね。電子決裁だけですという地方公共団体の方？ こちらもいらっしゃいますね。

文書と一口に言っても、それだけ違うわけですよ。その管理の仕方は自分のところに応じて考えていかなければまずいということになると思います。

保有文書量・年間発生量・発生形態の差異（現用・非現用とも）

あと、保有文書量・年間発生量・発生形態がやはり地方公共団体ごとに異なるはずですよ。国は、たしか年間1500万ファイルほどでしたよね。それに対応するための制度設計ですよ、国の場合は。

皆さんの地方公共団体も、同様であるならば同様にいいかもしれませんが、それより少ないのであるならば、より緻密な管理体制を構築できるかもしれません。そうしますと、文書量であったり発生量であったり発生形態というような違いも、公文書管理条例の規定の中に、やはり入ってこざるを得ないということになると思います。

発生形態の点でいいますと、国の場合につきましては、国全体に影響を与える文書が発生するのが基本です。ところが地方公共団体の文書は、当該地方公共団体だけにのみ影響を与える文書が基本になってくるわけです。そうすると、残したい文書がかなり変わってくるということにもつながってくると思います。

組織法上の管理主体の差異

次に、「組織法上の管理主体の差異」と書きましたが、国の方では立法文書、司法文書についても一応射程に入っていますが、地方

公共団体では、司法文書はまず削除で、考えなくてもいいです。立法文書につきましては、議会を立法機関と見るかどうかは議論がないわけではないんですけども、議会は情報公開条例などで入れている例が多いですから、同様にを入れていくという考え方も可能かと思えます。

この管理主体の差違というところとの関係で若干困るのは、国の場合は、行政に関していえば内閣に一元化されておりますよね。内閣がトップとして存在して、その下に各省庁が存在する形になっていきます。

ところが、地方公共団体は困ったことに首長に一元化していません。地方自治法という法律自身が、首長に代表統括権は与えていますけども、それぞれの事務については、教育委員会は教育委員会という形にしていますよね。選挙管理委員会は選挙管理委員会という形。人事委員会は人事委員会、公平委員会は公平委員会という形で、それぞれの事務・権限をきれいに分けています。

そうすると、国は最終的には内閣にまとめることができますので、内閣総理大臣が省庁に対していろいろ口を出すことができますが、地方公共団体の場合には、教育委員会事務について首長がどこまで口を出していいのかという問題が出てくるんですね。いわゆる執行機関が地方自治法上定められておりますが、それぞれが異なる権限を有していて、重ならないようにしている。選挙管理委員会が首長部局から分かれているのは何故かということ、首長にとって都合のいい選挙管理だったら困るからです。首長が選挙管理委員会の文書について、広範囲に口を出してしまうと、地方自治法がわざわざ分けたことの意味が失われるかもしれません。

この点はかなり意識せざるを得ないと思います。組織法上の管理主体の差異という点で申し上げますと、そういった地方自治法の考え方は、どうしても検討の俎上に上がってくると思います。

最後に「その他」です。「これまでの文書管理規定の差異」から「その他」までの7項目を総括する見出しは、「国の文書 地方公共団体の文書」つまり、国の文書は地方公共団体の文書とは違いますがという見出しにしました。同じく、県の文書はうちの市の文書とは違うわけです。うちの市の文書は隣の市の文書とは違うわけです。したがって、昔からよく行われていたような、「県が条例を作ったからまねしてうちも作りましょう」とか、「隣の市が作ったから、うちもそろそろやばい。同じような内容で……」というようなやり方では、多分だめだろうという気がするわけです。

先ほど手を挙げていただいたとおり、皆さんが置かれている文書管理の状況は、かなり異なるわけです。住民が求める文書管理の内容も、同じではないはずですが。そうであれば、やはり、よその地方公共団体の条例を - 言い方あれですけど - パクってという形は非常に難しいと考えた方がいいと、私自身は考えております。

法律 条例
上位法優先の原則

また、三つ目の留意点として、「3 法律 条例」と書いてあります。そこに「上位法優先の原則」と書きました。先ほど地方自治法の話を少し出しましたが、国は公文書管理を法律で決めました。法律より上には憲法しかないのです。憲法に違反しない限り法律は定めることはできますし、法律は他の法律と同列ですので、一般的なものより個別のものの方が優先する、個別法が優先するという原則がありますし、古いものと新しいものがあると原則として新しいものを優先するという原則があります。

したがって、国が公文書管理について法律で定める場合、憲法に違反しない限り、かなり自由に定めることができます。憲法との抵触関係が若干微妙だったかなというのは、司法文書、立法文書ですね、三権分立がありますから。あと、会計検査院は憲法上内閣からの独立性が認められていると解されていますので、特別の扱いを公文書管理法はしております。そういった例外もありますが、基本的には、憲法に抵触しない範囲内では、法律はかなり自由に定めることができます。

けれども、条例については、困ったことに憲法だけでなく法律も上にいるので、憲法に違反しないだけでなく、法律にも違反しないことが必要になるわけです。公文書管理について条例を定める場合には、公文書管理は地方自治法でいえば自治事務に相当するわけですので、かなり広範な条例制定というのが可能にはなりますが、かといって地方自治法を始めとする地方公共団体に関する法律に明確に反するような公文書管理条例を定めることは、法律違反の条例となり、効力を有しないとされてしまう可能性もなきにしもあらずだと思います。そうしますと、特に地方自治法との関係を意識した条文づくりが必要になるでしょう。

法の抽象性、条例の具体性

次に、レジュメには「法律の抽象性、条例の具体性」と書きました。これは、国民と住民との違いを、法律と条例に置きかえていただければそのままお分かりいただけると思います。公文書管理法は国全般に適用するものですので、細かい規定を書きにくいという部分もあるかと思っております。

また、これは私のまったくくうがった見方ではありますが、公文書管理の在り方等に関する有識者会議報告書から見ますと、公文書管理法はかなり後退しているようにも読めます。「有識者会議報告書では言ってくれたのに、何でこれは法律に入らなかったのかな？」という点が幾つもあつたりするわけです。多分、官僚の抵抗が強かったんだろうなという気が、個人的にはしております。

そういった目線も加味して公文書管理法を見ますと、細かい内容は余り書いてくれないことに気付きます。「政令で定める」ということで、政令委任が非常に多いです。法律の文言は抽象度が高いんですね。抽象度が高いと、結局は委任された政令の方で具体的内容が決まっていきますので、国民から見れば、やはり自分たちが

らは遠いところで実際的なところが決められていることになるわけです。

それに対して、条例は抽象度をもう少し排除することが可能ですし、排除していた方が住民から見れば安心です。規則・規程よりも堅いわけですからね。堅いものでしっかり定めていてくれるので、安心感・信頼感にもつながっていくと思います。

公文書管理法の抽象度の高さは、ある程度やむを得ない部分もあるのかもしれませんが。条例を作るときに公文書管理法を参考にされることは、もちろんいいと思います。そのときには公文書管理法だけでは抽象度が高いので、政令について、あるいはガイドラインについても参考にされれば、「国では政令になっているけれど、うちの地方公共団体では条例に入れておくべきだ」というようなものが幾つも出てくるように思います。

個人的には、文書の保存期間については、条例事項だろうと思います。国は政令の中の別表という形で、「何々についての文書は30年保存」という形で書いておりますけれども、そこで挙げられている全部が政令でなければ定めることができないか？という、疑問があります。もちろん、全ての文書の保存期間を、逐一条例の中で書くことは不可能に近いので、やめた方がいいと思いますが、条例で書いておくべき文書というものも存在すると思います。

例えば、地方公共団体であれば条例の制定・改廃に関する文書は絶対に残さなきゃいけないでしょう、ということになるはずなので、それは規則に委任して規則の中で書かなくても、「条例の制定・改廃に関する文書については30年保存です」という形で、条例の別表の中で書いてしかるべきだと思うんです（この点については大阪市公文書管理条例の別表をご参照ください）。

そういった具体的な事項を定めるということも、条例であれば可能になりますので、この点も「国と同じでいいや」という考え方ではないはずだと考えます。

6. 行政文書の管理

続いて各文書類型に応じて、公文書管理条例案策定時の留意点を幾つか述べていきたいと思います。行政文書の管理につきましてはそんなに難しいことはありません。いわゆる行政文書 - 現用文書などとも言われていますが -、には、情報公開条例・個人情報保護条例の対象となる文書がこれに該当します。

一番目に書いてありますのは当たり前のことです。作成される文書が確実に作成され、取得されるべき文書が確実に取得されることが必要です。そのための制度設計が条例中に書かれている必要があるでしょう。

また二番目、作成・取得された文書を担当者以外の者 - これは行政職員、よその課の人でもいいでしょうし、あるいは住民であって

作成されるべき文書が確実に作成され、取得されるべき文書が確実に取得されること
作成・取得された文書を担当者以外の者（行政職員、住民）が容易に探せること

もいいと思います -、その者が容易に探せることが必要であると思います。

異動してきた人が探せない文書管理は、やはりまずいわけです。異動してきた人が分からないということは、住民から見たらもっと分からないわけです。そうであるならば、作成・取得された文書を担当者以外の者が探せるような行政文書の管理が必要になりますね。

作成文書にあっては、開示請求の有無に関わらず、作成者が公開・非公開の判断をしておくこと

三番目、これは法律にはありませんが、私は条例中に入れておくべきだと思います。つまり、作成文書にあっては、開示請求の有無にかかわらず、作成者が公開、非公開の判断をしておくべきです。このようなことについては抵抗がものすごく強いと思いますし、面倒くさいということになると思います。ただ、作成した文書については、開示請求の可能性は文書が生まれたときから持っているわけです。現在は作成された文書に開示請求が来たならば、運が悪い文書ということで、その段階で「どこの文書を墨塗りすればいいかな」というのをなさっているわけですが、運が悪いのかということ、そうではないでしょう。作成された文書は、全て開示請求を受ける可能性を持っています。しかも、その文書の内容について一番よく知っていて、どこを墨塗りすればよいかが一番分かっているのはその文書を作成した人です。往々にして、開示請求を受けたときには、文書を作成した人は異動してしまっています。すると、開示請求を受けたときの職員が、その文書を一から読んで、「この文書、分からないな……」と思いながら墨塗りしなきゃいけないわけです。そうするとミスがあつたり漏れがあつたりで、開示請求の段階でのめごとを誘発します。

文書作成段階で、「どこの部分を墨塗りすべきか」という点を示していただければ、理想的だと思います。もしそれができているのであれば、墨塗した文書を、全部ネットで公開すればいいんです。開示請求を待つ必要はありません。これは極論かもしれませんが、そういったことも可能になります。もっとも、そこまでの作業量をあらゆる文書に求めることは、現実的には困難かもしれませんので、「全部開示できます」「個人情報が入っています」「法人情報が入っています」というような程度でも構いませんので、開示・不開示の第1次判断は文書作成者にさせておくと、情報公開事務がかなり楽になると思いますし、見せることを意識した文書作成につながっていくと思います。

情報公開制度が浸透してきた今の段階では、大分、見せることを意識するようになったと思いますが、それでもまだ意識していない文書管理が往々にしてあるので、例えば、作成されるべき文書が作成されていなかったり、残すべき文書が残ってなかったりすることが発覚し、問題になるわけです。文書作成の意識向上というような意味でも、この事項を入れることは検討されてよいと思います。

保存期間については、できる限り条例で定めておくこと
保存期間満了による廃棄の証明ができるようにしておくこと

沖縄返還「密約」文書開示事件第一審判決（東京地判H22.4.9判例時報2076号19頁）

……原告らは、外務省が本件処分1の当時本件各文書1を保有していたこと（本件各文書1の存在）についての主張立証責任を負うが、原告らが、過去のある時点において外務省の職員が本件各文書1を職務上作成し、又は取得し、外務省がそれらを保有するに至ったことを主張立証した場合、外務省による本件各文書1の保有がその後も継続していることが事実上推認され、被告において、本件各文書1が本件処分1の時点までに廃棄、移管等されたことによってそれらの保有が失われたことを主張立証しない限り、外務省は本件処分1当時も本件各文書1を保有していたと認められるものである。

四番目は、先ほどもお話をしましたが、保存期間はできる限り条例で定めておくべきだと思います。

五番目としては、保存期間満了による廃棄を証明できるようにしておくことがとても大事だと思います。レジメに挙げたのは、いわゆる沖縄の密約文書についての東京地裁の判決文です。これは国に関わる判決ではありますが、地方公共団体にもかなり衝撃的だったのではないかと思います。この判決では、文書の開示請求を受け、「文書不存在です」という返事をするときに、不存在の証明は誰がどうやってするんだ？という問題についての判断が示されました。この東京地裁平成22年4月9日判決では、基本的には開示請求をする側が「存在するはずですよ」というのを証明しなさいとします。これは、主張する側が証明すべきという訴訟の基本ルールにのっとった判断です。

ところが、この下線を付したところをご覧ください。「原告ら - つまり開示請求をした人 - が、過去のある時点において外務省の職員が本件各文書1を職務上作成し、又は取得し、外務省がそれらを保有するに至ったことを主張立証した場合には、外務省による本件各文書1の保有がその後も継続していることが事実上推認され、被告において、本件各文書1が本件処分1の時点までに廃棄、移管等されたことによってそれらの保有が失われたことを主張立証しない限り、外務省は本件処分1当時も本件各文書1を保有していたと認められる」とされています。

「その文書を作りました、持っていました」というのを証明できたならば、そこで原告側の証明はおしまい。次は被告の側、つまり行政の側に移って、「捨てましたからありません」という証明ができない限り、文書が存在するはずだと、この判決は言っているわけです。これはあくまでも地方裁判所なので、高裁とか最高裁でひっくり返る可能性はもちろんあります。捨てたことの証明ってそんなに難しいのかというと、昔のものは難しいと思います。「一度探したけど無かったものが、探し直すと出て来た」という経験はどなたにもあるでしょう。一般的に「無いことの証明」はとても難しいのです。ところが、これから公文書管理条例を定めて公文書管理をしっかりとやっていこうというのであれば、これからの文書についてはできますよね。文書の戸籍のようなファイルをしっかりと設けておいて、「これについては、いつ誰が作成し、いつ廃棄しました」とか、「公文書館に移管しました」とかということを、しっかりと記載し、証明できるようにしておけばいいんです。そうすれば密約文書のように痛くもない腹（痛い腹？）を探られなくなるんです。

このような文書不存在は、住民から見るとものすごく臭いでしょう。古くは薬害エイズの時にもありましたよね。あのときの文書について、当時厚生省に対して - あのときにはまだ情報公開制度はありませんでしたが - 「見せてください」と言ったら、「そ

んなものありません」ということだったんですが、大臣が変わったら出て来たという。それ以来、「ありません」というのは、「隠しているに違いない」という疑いにつながるようになったと思います。

先ほど引用したように、裁判所もそれっぽいことを言うようになっています。「文書を捨てた記録はこのファイルにちゃんと載っています。他の文書についてもここに記録しています。後から書き加えたものじゃないでしょう」ということが証明できれば、不存在の証明ができるようになっていきます。住民の中には、それでも疑う人がいるかもしれませんが、客観的に見て「捨てた文書はちゃんとここに載っていますよ。文書名だけかもしれませんが、捨てたことの証明ができていますよ」ということであれば、こっそり捨てることはできないという証明になるんです。そうすると、やはり住民の地方公共団体に対する信頼感が高まっていくだろうなと思います。

歴史公文書等に該当するものについては、作成・取得段階から永久保存を見越した配慮をすること

六番目は、これは行政文書が歴史公文書等になるということとの関係です。保存期間満了後、歴史公文書等は、移管するということになるわけです。移管した後は、永久保存という考え方をするわけです。永久保存って、かなり大変なことですよ。本当に永久かという、現実問題としてあり得るかどうか疑問が無いわけではありませんが、ただ、考え方としては「できる限り永久に保存」ということですね。そうすると、作成取得段階から永久保存を見越した文書管理がされていないと、文書はどんどん劣化、強度等が劣っていくわけです。

私も最近勉強したばかりですので、偉そうに申し上げるのは何なんですけども、温度・湿度の変化によって、紙文書であれば劣化します。デジタル文書も、もちろん劣化します。フロッピーディスクも、もちろんだめですし、CD-ROMだろうがDVDだろうがブルーレイだろうが、何であろうが耐用年数があるわけですね。

また、紙文書を始め、よく言われているのは虫、カビによる劣化ですね。個人的にびっくりしたのは、ホッチキスも劣化の原因になるそうです。セロテープもつけないで！ 付箋もやめて！ というのが、永久保存という観点からは言われているようです。

一般の文書で利用していることはもうないでしょうけど、感熱紙というものもありましたよね。レシートの領収書とかって、今でも感熱紙が多いですよ。あれも一度コピーをとるなりして、別の媒体にちゃんと写しておいてから、原本も一応残しておいて、「原本が見えなくなっても、こっちで内容は確認できます」ということが必要です。

以上、行政文書についての留意点でした。

7. 法人文書の管理

続いて法人文書の管理についての留意点ですが、国の場合につきましては、独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律があっ

て、あるいは独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律があって、その対象となる文書は公文書等の管理に関する法律でしっかり管理しますよという制度設計をしたわけです。

地方においてはこれがないんですよ。独立行政法人等の情報の公開に関する法律に相当する条例が。情報公開条例に地方独立行政法人を入れている例はあるかもしれませんが、地方独立行政法人自体を持っていない地方公共団体が一般的ですので、まず法制度のありようが違うということですね。

もう一度言いますと、情報公開については2種類要るわけですね。行政機関の保有する情報の公開に関する法律と、独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律と。個人情報保護も、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律と独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律、の2種類が要るわけですね。

この4種類の法律の対象文書をまとめて、公文書管理法では行政文書という枠組みと法人文書という枠組みの中に入れていくわけですね。地方公共団体は、そういう作りを多分していませんので、この法人文書への対応を考えると、そもそも情報公開・個人情報保護制度の対象にするかしないかの段階をもう一度考えなきゃいけない。情報公開・個人情報保護制度の対象にするという選択をすると、必然的に文書管理をしっかりしなきゃいけないということにつながっていくわけです。

「面倒くさいから情報公開の対象にしない。したがって文書管理条例の対象にしない」という選択肢もあるかもしれませんが、国が何故独立行政法人等の文書の管理を法律の中に入れてたかという趣旨を考えますと、実質的に独立行政法人等は政府の一部をなしているからです。国民から見れば、ここだってそうですよ。国立公文書館は独立行政法人ですけども、以前は内閣府の施設だったんですよね。もともと内閣府だったはずなのに、独立行政法人にしたので、国とは別の人格です。行政機関情報公開法の適用はありませんと言われても、納得いかないわけですよ。なので、独立行政法人等の情報の公開に関する法律を作ってこちらにも情報公開制度の網をかけたんですね。

地方にあっても、やはり同様の考え方を住民の方はすると思います。少なくとも法律を知らない方であれば、先ほどの市営プールと同じですよ。市営プールは指定管理者ですのうじゃないですよ」と言うと、「何を言ってるんですか？『市営』プールでしょ？」ということになるわけです。

対象法人

そうすると、対象法人というようなものについては情報公開・個人情報保護制度との関係も合わせて考える必要はあるかと思いますが、法人文書についても含んで行くべきというのが公文書管理法の趣旨だと思います。では、どこまでが対象法人なのかを考えてみますと、幾つものパターンが考えられます。これは、地方公共団体ご

- との判断になると思います。
- 地方独立行政法人 まず、地方独立行政法人。これは、もしお持ちであれば外せないと思うんですが、持っているところは少ないと思います。お持ちのところは手を挙げていただけますか？ 圧倒的多数は、お持ちではありませんね。すると、うちの地方公共団体には関係ないということですね。
- 地方三公社 二番目、地方三公社。これは、多くの場合、公文書管理条例の対象として入れるべきということになると思います。実際に情報公開条例の対象機関にしている例も結構あるとお聞きしますので、そうであれば公文書管理条例の対象となる法人文書の対象機関として地方三公社は入れておくべきということにつながっていくと思います。
- 出資法人 三番目、出資法人。これはかなり悩ましいところがあると思います。いわゆる出資法人のたぐいについては、住民から見ると「それは市とは別ですよ、県とは別ですよ」と見えるものが圧倒的多数なのかもしれません。ただ、法律の規定を見ていきますと、地方公共団体が損失補償とか債務保証をしている出資法人はあるようですよね。住民から見ると、いざというときにそこがつぶれたら、地方公共団体からお金が出ていくわけです。「そこがちゃんとしているかどうかをチェックできなければ危ない」という考え方が出てきても不思議ではありませんよね。
- そういったことを考えますと、これも地方公共団体ごとの判断ですが、出資法人についても公文書管理の網をかけて情報公開の対象にしていくことがある程度検討されてもいいと思います。そのときに全額出資に限るのか、2分の1以上なのか4分の1以上なのかというのは、それぞれの地方公共団体のご判断ということになるかと思います。
- 指定管理者 続いて四番目の指定管理者。これも先ほどから何遍かお話をしたところですが、私は入れるべきだろうなと思います。
- ただ、もし入れる場合には、指定管理者は指定管理業務以外にも業務をしている可能性があります。1つの仕事しかしてないわけじゃありません。NPOが指定管理者になっていたりすると、指定管理業務以外にもしていることがありますので、条例によって公文書管理の網をかけるのは、やはり指定管理業務に限定せざるを得ないと思います。指定管理業務については住民のチェックが必要です。でも、それ以外の業務については、NPOならNPOの独自の判断でやるべきことということになりますので。したがって、指定管理業務に係る文書については、指定管理者も検討の俎上に上げるべきでしょう。
- 続いて条例により管理を定める場合の要求の程度ですが、これも3パターン考えられると思います。適用機関とする、適用機関とはせず、公文書管理に関する定めを設けることを義務づける、

適用機関とはせず、公文書管理に関する定めを設けるよう努めることを義務づける、の3つです。いかなる法人を対象機関とするかにより、いろいろなやり方が考えられると思います。

9. 歴史公文書等の管理

続いて歴史公文書等の管理です。

公文書館の不存在

ご承知のとおり公文書館は圧倒的に不存在です。パーセントを出したら3%ぐらいで、とても悲しいというのが現在の状況です。しかしながら、公文書管理法自身は国立公文書館等があるのを前提として法律を作っていますので、公文書館がない地方公共団体が、公文書管理法の定める歴史公文書等の管理に関する部分を丸々持つてくることは、かなり難しいというか、基本的には無理ですよ。

そうすると、知恵の絞りどころとなってきます。地方公共団体ごとに、うちの地方公共団体であればどうしていくのかを考えなければなりません。歴史公文書等を管理しないという選択肢は、恐らくありません。公文書管理法の趣旨からいくと、そうなるはずですが、それを担うのが国立公文書館のような施設でなければならないのかというと、そうではないでしょう。地方公共団体ごとに、歴史公文書等に相当するものをちゃんと残せるようにして、利用できるようにしておこうということが公文書管理法の趣旨であると思いますので、例えば、情報公開窓口への併設というのも1つあり得ると思います。

併設した場合、担当職員は1人でもいいんですけども、身分としては、情報公開担当者とか公文書管理担当なのかは業務に応じて分かれている必要があると思います。図書館などとの併設も当然あり得るところだと思います。

確実な移管を確保する制度

また、二番目のポイントは、歴史公文書等の確実な移管を確保する制度です。これがないと、歴史公文書等ではなく、ゴミが来るだけになるかもしれません。歴史資料として重要なものが来ると思っていたら、現用の機関にとって要らないものだけドッと来て、調べてみたら本当にゴミだったということも起こり得ます。そこで、本当に歴史公文書等に相当するものがちゃんと移管されるような制度設計が、公文書管理条例の中に存在しているべきということになるわけです。

あとあり得るのが、例えば文書の保存年限を30年、10年、5年と定めたときには、「30年だけ歴史公文書等だよ」という考え方は、このような考え方はとられがちだろうと思いますが、本当に30年だけかというのは、やはり考えてみないとわからないんですよ。作ったときには30年だけでいいと思うかもしれませんが、例えば、作成時は10年保存文書だったけど、5年たってみたら事情が変わって「これ実は残さないとまずいものになったんじゃないか？」というのがあり得るわけです。

この点、公文書管理法は、将来廃棄するか移管するかスケジュールは、基本的に作成段階で決めましょうという考え方を採っています。それはそれで大事だと思いますけれども、保存年限の見直しとか、あるいは、廃棄予定文書の中に歴史公文書等が本当にないかどうか、廃棄段階でもう一遍チェックするシステムを入れておかなければ、非常に危険になるのかなというふうに考えております。

あと、現用機関の意思のみで移管・廃棄の決定がなされてしまいますと、住民の信用度が低くなってしまいますので、そこには公文書管理委員会になるのかどうか分かりませんが、第三者的な専門的な知見を有するところが、「本当に捨てていいのか、移管すべきものなのか」をチェックできるようにしておく必要があると思います。

三番目、利用権の付与。これは先ほどお話ししたとおりです。

四番目、公開の範囲の拡大ということですが、行政機関情報公開法、国立公文書館の現行の利用規則、そして公文書管理法を見ていきますと、非公開にする規定を置いているもの、置いてないものがあるんですね。公文書管理法の16条1項と行政機関情報公開法の5条を比べますと、公文書管理法16条1項の方が若干広く見せてもらえそうです。現行の国立公文書館利用規則は、それよりももっと広く見せてもらえそうなんですけど、これは公文書管理法に合わせて改正してしまいますよね。そうすると、現行制度よりも見せられない範囲が広がるという、時代に逆行することになるんじゃないかと個人的には思いますが、法律に合わせなきゃいけないという意味合いでは、そこはやむを得ないのかもしれない。

ただ非現用文書につきましては、公文書管理法16条2項に「時の経過」という概念がありますように、最終的には見せていくというのが、考え方の基本にあるわけですので、見せられない範囲はできるだけ狭くするべきです。現用段階におけるよりは、確実に狭くなるわけですね。その部分を、各地方公共団体でどのような制度を組んでいくのか。こういった文書については、どの程度の非公開の年限・範囲であるのか、というようなことを検討していくべきでしょうね。

非現用文書の公開範囲の問題については、地方公文書館に先行事例が幾つもあります。一番有名なのは京都府でしょうか。先行事例がございますので、是非ご参照ください。

続いて五番目、公文書館制度のパラダイムシフトということです。これは、公文書館法3条についてのことです。公文書管理法制定以前は、非現用文書関係の法律はこれしかありませんでした。そこでは、歴史資料として重要な公文書等の保存利用が地方公共団体の責務とされています。この「歴史資料として重要な公文書等」という言葉は、旧来は「歴史資料だから重要です」という文脈で使われてきたように思います。

ところが、公文書管理条例との関係では、「歴史資料だから重要」

利用権の付与 公開の範囲の拡大

公文書等の管理に関する法律 (特定歴史公文書等の利用請求及びその取扱い)

第16条 (略)

2 国立公文書館等の長は、前項に規定する利用の請求(以下「利用請求」という。)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。

3 (略)

公文書館制度のパラダイムシフト

不開示・利用制限とされる情報	行政機関情報公開法	国立公文書館利用規則4条(現行)	公文書管理法16条
個人に関する情報	1号	1項1号イ	1項1号イ
法人等に関する情報	2号	1項1号ロ	1項1号ロ
国の安全などに関する情報	3号	1項2号ハ	1項1号ハ
公共の安全等に関する情報	4号	定めなし	1項1号ニ
審議・検討又は協議に関する情報	5号	定めなし	定めなし
事務又は事業に関する情報	6号	定めなし	1項1号ロ

但し、行政機関情報公開法5条6号イ、亦に掲げる情報のみ。

という考え方をするよりも、「重要なものだから残しておく、それが歴史資料になる」という考え方になるべきだと思います。作成段階から歴史資料になるかどうかで、正直わからないんですよ。よっぽど定型的なもの以外は。けれども、重要なものであれば、後で振り返るべきものになるんですよ。重要でないものは、後で振り返らなくても大丈夫なので、歴史資料になっていかないものなんです。したがって、このような考え方をしていくべきだろうと私自身は思っております。

現用機関の方々の意識の中では、歴史資料というと何か縁遠いものの、「歴史公文書等って何だ？ 自分たちの仕事には関係ないじゃないか」と思われやすいと思いますけれども、「大事なものだから歴史資料になるんですよ」というような説得の仕方と言えいいんでしょうか、考え方をしていただければと思います。「皆さんのお仕事は後世に語り継ぐべき大事なものなんだから、文書をしっかり残しましょう」という言い方ですね。「歴史公文書等だから移管してください」といってもピンと来ない。「歴史じゃないよ、俺がやってる仕事は」ということになりがちだと思いますので、この点の発想の転換は必要だと思います。

設置機関

10. 公文書管理委員会

これは、少し細か目に書きました。

委員会の設置機関をどこにするかも、検討が必要だと思います。一般的には首長部局と思われそうですが、先ほども触れましたように、地方自治法は「執行機関の多元主義」といって、教育委員会は教育委員会という考え方をしておりますので、それへの配慮が必要になると思います。

配慮の仕方としては、典型的には委任を使うしかないのかなという感覚を今のところ持っています。「全部市長ができます」としてしまうと、教育委員会の権限を侵すという考え方も出てくると思うので、教育委員会の側からそれを市長部局に委任するという、地方自治法の180条の7の規定などを使うことが現実的ではないかなと思います。

ただ、そこで物すごく困るのは、公安委員会だけ委任しちゃだめということが、地方自治法施行令133条の2で書いてあったりしますので、その点については私もこれからまた考えたいと思いますが、公文書管理委員会に相当する機関をどこに置くのかということは、まず一点目として検討すべき事項になると思います。

権限

また、二番目の「権限」のところですけども、もちろん公文書管理法は参考になりますが、ただ、公文書管理法のままではいけないところもあります。公文書管理法では内閣総理大臣との関係で公文書管理委員会がいますので、それと同じ関係を知事と公文書管理委員会にしているのかと言われると、できない部分が出てくるはずで

すね。そういったことを考えますと、この点も地方公共団体ごとに検討されるべきだと思いますし、また「公文書管理法にはないけれども、このような権限を公文書管理委員会に与えた方が住民は安心する」ということも想定できると思います。

権限のところ、ぜひご検討いただければと思っているのが、地方公共団体で作る委員会には、建議の機能を入れておくべきじゃないのかという点です。一般に、この種の委員会は「何か諮問を受けたら答えますよ」という諮問型になりがちですが、それだけではなくて、委員会の方で何か問題があるのを把握したならば、「それについてはこういうような制度設計をしていくべきだ」とか、「このように条例を改正するべきだ」といった建議をできる権限を管理委員会に与えておいた方が、実際問題として、問題はいろいろ起こってくると思いますので、フットワークがよくなるのではないかと考えています

組織

続いて三番目の組織の問題ですが、(1)新設する、(2)情報公開・個人情報保護審査会を名称変更すると共に、情報公開部会、個人情報保護部会（情報公開・個人情報保護部会）、公文書管理部会を設ける、(3)情報公開・個人情報保護審査会を名称変更し、権限を付与するといった方法が考えられるでしょう。(2)(3)で名称変更としたのは、情報公開・個人情報保護審査会のままだと、公文書管理が入るのか？という素朴な疑問が出てくるからです。また、委員会の中に部会を設ける(2)の場合には、公文書管理条例が公文書についての一般法になるので、考え方とすると、公文書管理委員会があって、その中に情報公開部会、個人情報保護部会、公文書管理部会があるというのがイメージ的には正しいように思いますが、これも地方公共団体ごとの判断でよろしいかと思えます。

構成員

ただ、メンバーの点につきましては、今までの情報公開・個人情報保護審査会のメンバーと同じだと、まずいかなと思います。特に、国と同じように非現用文書についての利用の可否の判断に委員会が関わるときには、現用段階の考え方と同じ考え方をされては困りますので。非現用文書について知見をお持ちの方がメンバーに入っていた方が、非現用文書の公開・非公開の判断はより良くなるような気がいたします。委員を1人増やさなきゃいけないところですね。行政改革だからできませんとか、いろんな事情があるのかもしれませんが、1人替えてみるという方法でも良いでしょう。

また、公文書は住民のものですよというお話を先ほど来しておりますので、構成員との関係では、住民の公募委員というのも選択肢の1つかなと思います。

11. 実効性の確保

さて、法律や条例を「作りました！」といっても、動かさなければ意味がありません。公文書管理についてはまさしくそうです。作っ

たけど、実は動いてない典型的な例は、行政手続条例だと私は思っています。役所の窓口の人が行政手続条例を知らないというようなことを、よくお聞きするからです。行政手続条例の二の轍を踏んでしまうと、公文書は失われてしまいますので、後々物すごく困ったことが起こるわけですね。開示請求を受けて「不存在」としても、不存在の証明ができないかもしれません。保存期間内の文書をうっかり捨てちゃいました、どうしましょう。こういったことも起こるかもしれないのです。

研修

そうすると、この実効性の確保という点をよく考えておかなければ、作っただけの公文書管理条例になってしまうと思います。やはり、研修が一番重要だと思います。まず初任時からの研修が重要だと思いますし、あとは昇進等に応じて定期的に研修をしていくべきだと思います。昇任試験をお持ちの地方公共団体であれば、当該地方公共団体の公文書管理については、昇任試験の内容に入れるべきだと思います。何故そんなに強く言うのかというと、多くの文書管理規則・規程を見ますと、文書管理責任者といった役職名が出てきますが、これが課長とかの充て職になっているからです。でも、課長は文書管理規則・規程を、ちゃんと読んでなかったりするわけですね。このような事態は全国に蔓延していると思いますので、であれば、それを昇任試験に入れておけば、確実にわかっている人が文書管理の責任者になっているというのを確保することができるはずです。

定期点検

あと、二番目の定期点検というのは、先ほども少しお話しした「文書管理の日」みたいなものを設けて、定期的に文書管理が適正になされているのかを、例えば部内とか課内でちゃんとチェックをするというようなことです。

抜き打ちテスト

三番目の「抜き打ちテスト」は、先ほどお話ししたように、総務課からの開示請求書が突然ファックスで来るというやり方も考えられます。また、ある地方公共団体では、A課の課長さんにB課に行ってもらって、「B課の文書のこれ探してきてください」というのをやっているところもあるとお聞きしています。それが何分以内に出てこない、B課の文書管理が悪いとなる。ほかの人が探せるような文書管理になってないのが悪い、ということですね。

助言・指導・勧告等

四番目、助言・指導・勧告などですね。これらの権限というものも、特に法人文書に関しては、これらをしっかり持っていないとまずいということになるでしょうし、あるいは首長部局の何とか窓口が文書管理をやるのであれば、それは教育委員会部局にも助言とか指導とか勧告はできるようになっていないとまずいということになると思います。

命令

五番目に、もう一段階進んで命令というのも考えられなくはないと思いますが、先ほど言った執行機関同士の間での命令というのはかなり微妙感が漂うので、執行機関同士は厳しいかなと思います。

懲戒・罰則等の適切な運用

法人に対しての命令というのはいり得ると思います。

六番目は、懲戒・罰則などの適切な運用です。罰則は、先ほどお話ししたとおり、公文書管理条例の中に入れておくべきだと思います。ただ、検察庁との協議が必要になるので、面倒くさいという弊害はありそうです。条例の中に刑罰を定めると、検察官が起訴しなければならないので、本当に起訴できるかどうかというのを事前に相談しなければならないそうです。その意味で、手間は増えます。ただ、罰則があれば、住民の安心感というのは、確実に増えると思います。

あと、懲戒は条例を作らなくてもいいので、地方公務員法に基づく懲戒ですね。幸いなことに、現行の地方公務員法は、条例・規則だけではなくて、規程などに違反した場合も懲戒処分の理由になっていますね。今の公文書管理規則・規程に違反しても、懲戒処分ができるんです。でも、今までしていないようです。例えば、保存期間内に文書を捨てたという事例がなかったのであれば、懲戒処分の事例がなくてもいいんですけども、あるのであれば、懲戒という手法を用いる必要性はあるでしょう。「うちの地方公共団体は、そういった職員は許しませんよ。そういった職員については厳正に対処してるんですよ」というのを示すことができますので、やはり住民の方から見て安心度は高まると思います。

公文書管理条例との整合性の確保

12. 情報公開条例・個人情報保護条例等との関係

最後に、これは言うまでもないことかと思いますが、情報公開、個人情報保護などと密接に関係するのが公文書管理ですので、そちらとの整合性の確保は、常に意識しなければいけないと思います。

歴史公文書等の利用との関係

また、歴史公文書等の利用との関係で、非現用文書の利用請求権を入れるということになりますと、死者の個人情報を考えなければいけなくなるはずですが、現用文書については、自己を本人とする個人情報の開示請求という形式が一般的でしょう。現用なので、基本的に本人は生きているという考え方をするわけです。ところが、非現用文書は、本人がお亡くなりになっている可能性の方が高いです。でも、遺族の方にとってはどうしても見たい。個人情報であっても見たい。仮に、「個人情報などは100年後には全部公開ですから、それまで待ってください」という制度を作ったとしても、遺族の人もお亡くなりになってしまいますから、その場合は、やはり遺族と一般の方を区別する合理的な理由がありますので、一般公開の前に遺族についてだけ死者の個人情報を見せるというのは、あり得ると思います。そういったことなども考えておくべきでしょう。

13. おわりに

確かに、国の公文書管理法と同じやり方をするというのは、1つの方法ではあります。しかし、公文書管理は、うちの地方公共団体

がどのようなことを大事だと考えているのか、うちの住民たちが注目しているのは何であるのか、私たちの地方公共団体が将来の住民に向かって伝えたいメッセージは何であるのかを示すことができる、非常に重要なものと考えられると思います。そうであれば、これは国が法律を作ったからというよりも、地方公共団体がその独自性をいかに出していくのかというようなことを住民たちにアピールできる、非常にいい機会であると考えられます。

まだまだ詰め切れていない部分も多々ありますが、ぜひ皆様方の地方公共団体にあっても、今日お話ししてきた事項なども検討されて、よい公文書管理条例を作っていただきたいと思います。個人的な野望としては「国の法律を変えましょう！」と申し上げておきます。言い方がとても刺激的で申し訳ありませんが、情報公開のときには、条例がたくさんあって法律ができたので、条例の蓄積を生かすことができました。今回、公文書管理条例が3つしかない中で、国の法律＝公文書管理法ができています。蓄積は余りないのです。地方での蓄積をこれから作って行って、こういう管理体制にすると、もっとちゃんと文書は残っていきます、住民が利用しやすくなりますよ、という成功事例がいっぱいたまっていくと、国も「そろそろ改正しないとまずいな」と気づくんです。そういったことを、ぜひ目指していきたいと思いますので、もしご協力できることがありましたら、お声かけいただきたいです。

私の方からの話は以上です。どうもありがとうございました。