

# 公文書管理条例の必要性

河木 千世

豊田市総務部庶務課

## 1. はじめに

本稿は、平成22年度公文書館実務担当者研究会議のBグループの討論を要約したものである。討論テーマは1) 公文書管理条例案の検討、策定、2) 公文書管理法施行に向けた共通課題と解決策について、の2つから選択することになり、Bグループは1) を選択し、公文書管理条例案の検討、策定について議論を開始した。

Bグループのメンバー8名は、公文書館、公文書館未設置とさまざまな立場でこの研修に参加しており、「公文書等の管理に関する法律」(以下「公文書管理法」という。)の施行に伴う条例案について検討したいという意見もあったが、その前段階である公文書管理法が施行されることにより、そもそも地方公共団体の条例策定が本当に必要なのかという点に絞って議論を進めた。

なお、Bグループの参加者及び役割分担は次のとおりである。

青木純子(福岡県総務部行政経営企画課、発表役)、伊藤康(鳥取県立公文書館)、井上洋一(綾瀬市生涯学習部生涯学習課)、太田富康(埼玉県立文書館)、木村弘之(磐田市歴史文書館、書記)、下育郎(長野県立歴史館、司会)、山岸正男(小布施町行政経営部門)、河木千世(豊田市総務部庶務課、アーカイブズ執筆担当)

河木千世(かわき ちよ)

豊田市総務部庶務課庶務担当主査

## 2. 公文書管理条例は必要か

今回の研修講義を受講する前に行った自己紹介の時間に、まず公文書管理条例(以下「条例」という。)の必要性について少し議論を行った。文書作成の現用段階から公文書館へ移管・整理・保存・廃棄の非現用段階まで一括した管理を行うためには条例が必要、公文書管理法の目的である「公文書等が(略)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(略)」(第1条)を取り入れるのであれば条例が必要、また組織の問題で教育委員会に公文書館が属している場合、知事部局に対する文書の移管について厳しく言えないなど、組織が別であるために起こる問題を解決するためには、全体を包括する条例が必要であるという意見が出た。逆に、条例制定の必要性がない意見としては、公文書館は公の施設であり、そもそも公開を目的とした施設であるため、公文書管理法でいう利用請求権を改めて住民に付与しなければいけないのか、そのための条例が必要なのかという意見も出た。

しかしながら、公文書管理法第34条では地方公共団体の文書管理について、「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。」とする努力義務として課すにとどめられており、必ずしも条例を策定しなければならないわけではないのではないかと考えた。

その後、グループ討論の内容に関係する今回の研修講義「公文書等の管理に関する条例案について」(三宅弘先生)、「公文書等の管理に関する条例案について」(早川和弘先生)を受講し、両先生ともに条例制定は必要であるという講義内容を受けて、メンバーからの意見としては、それでも条例でなくても規程で十分ではないか、公文書管理法の目的の中に含まれる「公文書は国民共有のものである」という点は理解できるが、条例にすることで文書管理の対象範囲が変わり、予算・人員・施設が不可決となり、条例どおりに実施することが難しくなるのではないかと。また、費用対効果を考えると財政担当部局には公文書管理法の理念だけでは説明及び納得させることができないのではないかと、など疑問点が挙げられた。そこで、次に実務者レベルで現在の課題を抽出し(条例及び規程を前提に課題抽出は行っていない)、その中から条例制定の必要性を探ることにした。

### 3. 文書のライフサイクル上の問題点から見た条例の必要性

抽出作業の結果、課題は次のとおりである。なお、規程より条例の方がより適正な文書管理が行えるだろうと思われる項目に【条例優】を付けた。

#### 3.1 文書作成時及び現用段階

- ア 文書作成が文書事務手引等の決まりに従って行われていない
- イ 作成者が歴史的公文書となるかもしれないという重要性の認識をもって対応していない
- ウ 作成者は文書を仕事上の書類としての位置付けでしか意識しておらず、住民が文書を見るという感覚に欠ける【条例優】
- エ 文書分類表で分けきれず、それらの文書が個人ファイルとしての扱いになってしまうことがある
- オ 文書に関する研修の機会が少ない

カ 文書管理責任者の自覚がない(実際は下位の職員が実務を把握している。)  
【条例優】

キ 公文書の紛失

#### 3.2 移管

- ア 選別時のゆとりの無さ、短期間で処理しなければならない
  - イ 選別基準はあるが、実際は分からないため、ある程度の経験が必要
  - ウ 作成課との意思疎通の機会不足のため、評価選別の質や内容の吟味が向上しない、レコードスケジュールの確保が必要【条例優】
  - エ 教育委員会部局と知事部局に組織の壁がある(公文書館が属している組織による)  
【条例優】
  - オ 書庫スペースがない(空きスペースの問題)
  - カ 公文書館の場所の問題で、本庁と公文書館の距離があると、移管がスムーズにいかなくなる可能性がある(公文書館が近くにない場合、職員はすぐに利用できないため、移管せずに自分たちで保存しようという意識が強くなり、移管が進まなくなる。)
  - キ 歴史的公文書の保存が公文書館のみの引継ぎ業務となり、行政組織全体のシステムでない【条例優】
  - ク 電子データと紙文書の整合性(移管時の文書目録データと実際に移管された現物文書が突合しないことがある。)
- #### 3.3 整理(公文書館における整理)
- ア 配架の問題(狭隘化してくる書庫内にとどのような秩序で文書を並べるのが合理的か。)
  - イ 既存施設利用による整理の難しさ
  - ウ 電子決裁データの整理方法
  - エ 目録の作り直し(現用段階から目録が適正に作られていれば、移管後に目録を再作成しなくてもよい。)  
【条例優】
  - オ 公文書館での整理を省力化する現用段階での整理方法【条例優】
- #### 3.4 利用請求

ア 利用制限箇所等を原課と相談する【条例優】

イ 利用請求権のあいまいさ（目録公開のタイミングが公文書館によって異なる。）【条例優】

文書のライフサイクルの各段階において問題点を抽出したところで、その問題点が公文書管理法のどの条文に対応するかを検討したが、公文書管理法を前提に問題を抽出してないため、該当条文をあてはめることは難しかった。そこで、公文書管理法の条文は別にして、その問題点の解決が規程でできること、条例でないといけないこと（条例で強制力を持たせること）を比較検討した。

それぞれ議論を進めていくと、実務者レベルの現状の課題を解決するには、ほぼ規程で可能な範囲内という結論になったが、条例の方がより適正な文書管理を行うことができるだろうという項目もあった（各問題点に示す【条例優】）。それは主に組織全体に関わるもの及び責任に関わるものである。また、「公文書は住民のものである」ということを原則とすると、規程より条例の方が文書管理も厳密になって良いのではないかという意見も出た。その理由としては、今までは、公文書は行政職員のものという意識があり、例えば、公文書館への移管については、公文書館から文書主管課や文書作成課へ移管をお願いするという状況であるが、条例にすることで、公文書は住民にとって必要で、住民に見せるために当然のこととして行うことになるという点からである。

しかしながら、条例を作ること自体が目的ではなく、法の趣旨を生かした文書管理を行うことが目的ならば、すぐに条例化は難しくても規程で対応できるものからでも行うべきであり、その方が利点の多い場合もあろう。文書を誰のために、なぜ作成し、保存するのかを明確にすることが必要であり、そのためには文書のライフサイクルを見通すことも必

要になってくる。そして、全職員がそれを理解し、行動できるかが最も重要であり、すぐに条例化できなくとも規程を改正し、それを遵守して仕事をするための訴えかけをしようという一つの結論を出した。



問題点洗い出しと条例、規程の比較

#### 4. 公文書管理法から見た条例の必要性

3で実務者レベルの課題解決は規程で可能な範囲内という結論になったが、そうは言っても、公文書管理法では、地方公共団体は法の趣旨にのっとった文書管理が求められているため、公文書管理法のポイント（ ）をもう一度おさらいし、そのポイントについて、規程でできること、条例でないといけないことを整理することで、条例の必要性を探った。（ ）出典 岡本信一・植草康彦著「Q & A 公文書管理法」（ぎょうせい、2010年）

##### 4.1 統一的管理ルールを法令で規定

文書の作成基準、文書の分類、名称、保存期間基準、行政文書ファイル管理簿の記載事項などを規定しているが、これは運用面では規程で可能な範囲内であると考えられる。

##### 4.2 レコードスケジュールの導入

統一的管理基準に基づき移管が廃棄かを事前に設定、歴史資料として重要な文書はすべて移管（それ以外は廃棄）と規定しているが、これも規程で可能な範囲内であると考えられる。

##### 4.3 コンプライアンスの確保

府省内の管理状況の報告を義務付け、内閣府による実地調査制度、勧告制度の新設、文書廃棄の協議等を規定している。これは、規程で可能な範囲内であるかもしれないが、条

例の方がより厳密に行えると考える。

#### 4.4 外部有識者の知見の活用

有識者を活用し、専門的・第三者的視点を反映させるため、公文書管理委員会の新設を規定しているが、地方公共団体が同じ趣旨で行おうとすれば、公文書管理委員会のような審議会が必要であり、公文書は住民のものであるという原則から、住民が文書作成段階から参加できる場が必要になってくる。住民が参加するためには、審議会での検討が必要であり、この点では規程ではなく、条例でないといけないと考える。

#### 4.5 歴史公文書等の利用促進

利用請求権の新設、デジタルアーカイブの推進などがあるが、公文書の利用については、公文書館条例で明確にできるため、公文書管理条例でなくても可能であると考えられる。

以上の公文書管理法の5つのポイントのうち、4.3コンプライアンスの確保、4.4外部有識者の知見の活用の内容から条例策定は必要であると判断できる。

### 5. 条例策定への取組方法

では、どのように条例策定へ取り組めば良いのか。実務者レベルでの文書のライフサイクル上の問題点を解決するには、ほぼ規程で定められる範囲内ということが分かったが、現在でも規程の遵守自体が問題なので、強制力を持たせるには条例策定が必要である。また、公文書管理法の趣旨にのっとった文書管理を進めるためには、条例策定が必要であるということが分かった。また、全職員が文書のライフサイクルを理解し、公文書への職員意識が高まれば条例策定が可能になるかもしれない。しかし、ここで即座に条例を策定し、その内容に沿って実行できるかという点で、予算・施設・人員という地方公共団体それぞれの問題があり、現実的には難しい課題が多い。条例を策定したが実行できないというわけにはいかないため、現実的なレベルで議論

し、課題を解決する必要がある。その課題解決の方法は、地方公共団体それぞれのやり方で良いと考える。むしろ違う方法でしか行うことができないだろう。公文書館を設置している自治体、公文書館がなく、これから公文書館を作ろうとしている自治体、公文書館は作れないが公文書館機能を作ろうとしている自治体等、置かれている環境が異なるため、目的を達成するための手段や方法も当然異なるはずである。したがって、現実的なレベルで議論し、地方公共団体ごとに規程改正と環境作りを図りながら実行性の見極めを行い、条例制定に取り組んでいくことが必要である。

### 6. おわりに

Bグループの発表は、公文書管理法の施行に伴い、地方公共団体が条例策定を検討するうえでの第一歩を示したのではないかと思われる。グループ討論でメンバーそれぞれの職場で起きている問題を具体的に議論できたため、立場は違うものの、多くの課題を共通認識することができた。この課題は、現用文書主管課と公文書館（又は非現用文書主管課）のどちらか一方が検討するものでなく、両者が主体的かつ協同で検討すべきものである。今後、課題解決及び条例策定に取り組むときに、このグループ討論及び発表の内容は大いに生かされるだろう。また、現場で起きている課題を多く把握し、その解決策についてどれだけ詳細に議論し、解決策を実行することができるか否かで、地方公共団体の公文書管理が変わり、その差は表面化してくると思われる。大げさかもしれないが、職員や住民に「この街で良かった。」と実感してもらえるような公文書管理になればと期待する。そうなるまで時間がかかり、地道に行うことになるかもしれないが、必ず光は差すと信じている。今回、討論を熱心に行ったグループメンバー、参加者の方々、講師、国立公文書館の関係者の皆様に深く感謝申し上げたい。