

地方公共団体の公文書管理



東京大学大学院法学政治学研究科 教授
宇賀 克也

1. 公文書管理法制定の経緯と全面施行まで

1999年に「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」が制定された際に、公文書管理法の制定の問題は将来の検討課題として残されていた。2007年には、「消えた年金記録」、海上自衛隊補給艦「とわだ」の航海日誌の保存期間満了前の廃棄、防衛省の装備審査会議の議事録の未作成、C型肝炎関連資料の放置等、文書管理の不適切さを示す事件が相次いで発生した。このような中で、2008年2月、「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」が設けられ、同年11月4日に最終報告^{*1}を公表した。これに基づき法制化作業が進められ、2009年通常国会に「公文書等の管理に関する法律案」が提出された。そして衆議院での修正を経て、同年6月24日に成立し、「公文書等の管理に関する法律」（以下「公文書管理法」という）は、同年7月1日に公布された。その後、公文書管理委員会の組織と運営について定める公文書管理委員会令が2010年6月22日に制定され、同月25日に公布、同月28日に施行された。第1回の公文書管理委員会は同年7月15日に開催されている。

2010年12月17日に、「公文書等の管理に関する法律の施行期日を定める政令」が制定され、公文書管理法が2011年4月1日に全面施行されることになった。「公文書等の管理に関する法律施行令」「公文書管理委員会令の一部を改正する政令」も2010年12月17日に制定され、「行

政文書の管理に関するガイドライン」「特定歴史公文書等の保存、利用及び廃棄に関するガイドライン」も同月、内容が確定した。両ガイドラインに基づき、各行政機関による行政文書管理規則案、国立公文書館等による利用等規則案も作成され、2011年4月1日に施行された。そこで、新たな公文書管理法制が全面的に施行された画期的なこの時期に、地方公共団体の公文書管理の意義と課題について述べることにする。

2. 地方公共団体の文書管理法制

地方公共団体においては、情報公開条例に文書の適正管理についての概括的根拠規定を設け、それを受けて、規則又は規程により、詳細な文書管理を定めるのが一般的である。

これに対し、情報あんしん条例を直接の根拠として、文書管理の法体系が構築されているユニークな例として、名古屋市がある。すなわち、名古屋市情報公開条例第38条は、「実施機関は、この条例の適正かつ円滑な運用に資するため、別に条例で定めるところにより、行政文書を適正に管理するものとする」と定め、2004年制定の名古屋市情報あんしん条例^{*2}第6条において、「実施機関は、行政文書を適正に管理しなければならない」（第1項）、「実施機関は、規則で定めるところにより、行政文書の管理に関する定めを設けるものとする」（第2項）、「前項の規則においては、行政文書の分類、作成、保存及び廃棄に関する基準そ

他の行政文書の管理に関して必要な事項について定めるものとする」(第3項)と規定されている。同条例を施行するために名古屋市情報あんしん条例施行細則が定められ、名古屋市情報あんしん条例第6条第2項に規定する行政文書の管理に関する定めは、同細則第9条から第25条まで(実施機関が地方独立行政法人の場合にあっては、第17条及び第19条を除く)に規定する要件を満たすものでなければならないとし(同細則第8条)、同細則では、文書の作成義務(第9条)、行政文書の分類(第11条)、行政文書簿冊・行政文書簿冊管理簿(第12条)、保存期間(第13条)、行政文書の管理体制(第15条)、行政文書の保存(第20条)、保存期間の延長(第21・22条)、廃棄(第23条)、資料館への引渡し(第24条)等の文書管理に関する基本的事項が定められている。さらに、名古屋市情報あんしん条例および名古屋市情報あんしん条例施行細則に基づき、名古屋市事務分掌条例第1条に規定する局および室、区役所ならびに会計室における情報の保護および管理に関し必要な事項を定める名古屋市情報あんしん条例施行規程(2004年3月31日達第20号)第2章第1節において、文書管理に関する細目的事項が定められている。このように、名古屋市では、情報セキュリティと文書管理を一体化した法体系を構築している点に特色がある。

公文書管理法制定前に公文書管理条例を制定していたのが、熊本県宇土町、北海道ニセコ町、大阪市である。熊本県宇土町の文書管理条例は「ファイリングシステム重視型文書管理条例」であり、北海道ニセコ町文書管理条例は「情報公開重視型文書管理条例」といえる。大阪市公文書管理条例は「文書作成・保存重視型文書管理条例」といえる^{*3}。

3. 公文書管理法制定を受けた公文書管理条例制定の動き

公文書管理法第34条において、同法の趣旨にのっとり、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実施する努力義務が地方公共団体に課されたため、公文書管理条例を制定する動きが広がっている。鳥根県は「鳥根県公文書等の管理に関する条例(案)」を作成し、2010年11月30日から同年12月22日までパブリック・コメント手続を実施している。同条例は、2011年3月4日に制定されている。また、熊本県においては、「行政文書の適正な管理は民主主義の基本」とする知事の方針と、公文書管理法の公布を踏まえて、「行政文書等管理のあり方検討委員会」を設け、2010年6月4日に出された同委員会の提言書(「行政文書等の適正な管理のあり方に関する提言書」)を受けて、同年12月17日に、総務部県政情報文書課が、行政文書等の管理に関する条例を制定する方針を対外的に明確にし、「熊本県行政文書等の管理に関する条例(仮称)」の素案について、同日から2011年1月16日まで、パブリック・コメント手続を実施している。2011年3月9日現在、条例案が議会で審議中である。札幌市においては、札幌市公文書館基本構想検討委員会が2009年6月にまとめた報告書(「札幌市公文書館基本構想への提言」)において、公文書管理条例制定が提言されており、2009年11月に札幌市がまとめた「札幌市公文書館基本構想」においても、公文書管理条例制定の必要性が指摘されている。秋田市等においても、公文書管理条例制定に向けた検討が行われている。また、大阪市では、公文書管理法制定を受けて公文書管理条例の改正が2011年2月17日に行われている。

4. 熊本県行政文書等の管理に関する条例案

(1) 公文書館設置を前提としない条例案

以下においては、熊本県行政文書等の管理に関する条例案について紹介することとする。熊本県には公文書館がなく、また、前記条例の施行に併せて公文書館設置が予定されているわけでもない。我が国の地方公共団体における公文書館数は、2011年2月1日現在、都道府県で30、政令指定都市で7、政令指定都市以外の市および区町村で18の計55に過ぎない*4。財政難で公文書館設置の優先度を高くできないと考えている地方公共団体は少なくないと思われる。そこで、公文書館設置を前提としないでも公文書管理条例を制定できることを示すため、同県の条例案をみていきたい。

(2) 定義

「熊本県行政文書等の管理に関する条例」案では、「行政文書」を実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書（図画及び電磁的記録を含む）であって、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（ただし、①官報、公報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの、②特定歴史公文書、③熊本県立図書館、熊本県立美術館その他の施設において、特別の管理がされているものを除く）と定義し、「法人文書」を地方独立行政法人等の役員若しくは職員が職務上作成し、又は取得した文書であって、組織的に用いるものとして、法人が保有しているもの（ただし、①官報、公報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの、②特定歴史公文書、③別途定める施設において、特別の管理がされて

いるものを除く）と定義する。また、「歴史公文書」を行政文書又は法人文書のうち歴史資料として重要な文書及びこれらの文書であった文書で保存期間（延長された場合にあつては、延長後の保存期間。以下同じ）の満了後においても歴史資料として重要な文書と定義し、「特定歴史公文書」を歴史公文書のうち、実施機関又は地方独立行政法人から知事へ移管されたものと定義している。そして、行政文書、法人文書、特定歴史公文書を併せて「行政文書等」ということとしている。実施機関の保有する行政文書のみならず、地方独立行政法人等の保有する法人文書も対象としており、実質的に地方公共団体と同視しうる法人については、地方公共団体に準じた文書管理を義務づける立場がとられている。

(3) 目的

条例の目的規定においては、行政文書等を「健全な民主主義の根幹を支える県民共有の知的資源として県民が主体的に利用し得るもの」と位置づけ、行政文書等の管理に関する基本的事項を定めることによって、行政文書等の適正な管理と歴史公文書の適切な保存、利用等を図り、もって県等がその諸活動を現在及び将来の県民に説明する責務を全うすることを目的とする旨、定めることとしている。現在の住民に対する説明責務は、情報公開条例の目的規定に規定されることが少なくないが、将来の住民に対する説明責務を条例の目的規定に定めることは、地方公共団体にとって画期的なことといえよう。

(4) 行政文書

①作成

経緯も含めた意思決定に至る過程並びに事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、文書を作成するこ

ととしている。同県の従前の文書管理規程と比較して、意思決定に至る過程の検証を可能にするような行政文書作成義務を規定する点に意義がある。

②整理

行政文書を作成又は取得したときは、分類し、名称を付するとともに、保存期間及び保存期間の満了する日を設定することとしている。そして、密接な関連を有する行政文書を一の集合物（以下「行政文書ファイル」という）にまとめ、行政文書ファイルについては、分類し、名称を付するとともに、保存期間及び保存期間の満了する日を設定することとしている。保存期間及び保存期間の満了する日は、延長することができるとし、行政文書ファイル等について、保存期間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（歴史公文書は知事へ移管、それ以外は廃棄）を定めることとしている。すなわち、レコードスケジュール制を採用することとしているのである。

③行政文書ファイル等の保存

行政文書ファイル等は、保存期間の満了する日までの間、適切な措置を講じたうえで保存することとしている。

④行政文書ファイル管理簿への記載と公表

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等を行政文書ファイル管理簿に記載し、事務所に備えるとともに、インターネット等により公表することとしている。

⑤移管と廃棄

保存期間が満了した行政文書ファイル等について、レコードスケジュールに基づき、知事に移管し、又は廃棄することとしているが、

実施機関は、廃棄しようとするときは、歴史公文書に該当するか否かについて、熊本県行政文書等管理委員会の意見を聴くこととしている。そして、実施機関は、知事に移管する行政文書ファイル等について利用制限を行うことが適切であると認める場合には、その旨の意見を付すこととしている。廃棄に当たり第三者機関の意見を聴取することとした点が注目される。

⑥行政文書管理規則

実施機関は、行政文書管理規則に、(i)作成、整理及び保存に関する事項、(ii)行政文書ファイル管理簿に関する事項、(iii)移管又は廃棄に関する事項、(iv)管理状況の報告に関する事項、(v)点検、監査及び研修に関する事項等を記載し、公表することとしている。

(5) 法人文書

基本的には行政文書に準じて、法人文書を作成し、整理し、保存する義務を地方独立行政法人等に課すこととしている。すなわち、法人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（知事への移管又は廃棄）及び保存場所等を法人文書ファイル管理簿に記載することとし、法人文書についても、レコードスケジュール制を導入することとしているのである。法人文書ファイル管理簿は、事務所に備えるとともに、インターネット等により公表することとしている。保存期間が満了した法人文書ファイル等については、歴史公文書に該当するものは知事に移管し、そうでないものは廃棄することとしている。すなわち、歴史公文書に該当する法人文書については、非現用になった場合に知事に移管する義務が地方独立行政法人等に課されているのである。地方独立行政法人等は、知事に移管する法人

文書ファイル等について、利用制限を行うことが適切であると認める場合には、その旨の意見を付すこととしている。地方独立行政法人等は、法人文書の管理の状況について、毎年度、知事に報告し、知事はその概要を公表することとしており、この点も、行政文書と共通している。そして、地方独立行政法人等は、行政文書管理規則に準じて、法人文書管理規則を設け、公表することとされている。

(6) 特定歴史公文書

①保存

特定歴史公文書については、知事に永久保存義務が課され、知事は、適切な保存及び利用を確保するために必要な措置を講じて保存し、個人情報の漏えい防止のために必要な措置を講じることとしている。

②目録

知事は、特定歴史公文書の適切な利用のために必要な目録を作成し公表することとされている。

③利用制限事由

目録の記載に従った利用請求について、利用制限が認められるのは、(i)当該特定歴史公文書に、(ア)法令等又は国の指示により不開示とされている情報、(イ)個人情報、法人情報、監査・検査等に支障のある情報、公営企業等の不利益情報、(ウ)犯罪の予防、鎮圧等公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあることにつき相当の理由がある情報、が記録されている場合、(ii)原本を利用させることにより破損・汚損のおそれがある場合又は修復作業等に使用している場合、に限られる。利用制限事項に該当するか否かの判断に当たっては、作成又は取得からの時の経過を考慮するとともに、移管元からの意見が付されている場合には、当該意見を参酌することとして

いる。また、利用制限事項とそれ以外が区分できるときは、利用制限事項を除いた部分を利用させるものとしている。

④本人からの利用請求

本人からの利用請求の場合には、本人確認ができれば、個人情報であっても、本人の生命、健康、生活又は財産を害するおそれがある情報が記録されている場合を除き、当該個人情報を利用させなければならないこととしている。

⑤第三者への意見書提出の機会の付与

第三者に関する情報が記録された特定歴史公文書の利用請求があった場合、知事は当該第三者に意見書を提出する機会を付与することとし（任意的意見聴取）、(i)公益の利用に該当すると認めるときは当該第三者に対し、(ii)移管元から意見が付されたものを利用する場合には移管元に対し、意見書を提出する機会を付与することとしている（必要的意見聴取）。そして、知事は、当該第三者が反対意見書を提出した場合において、利用させる旨の決定をしようとするときは、その決定の日と利用させる日との間に少なくとも2週間を置き、当該第三者が開示決定を争う機会を保障することとしている。

⑥利用の方法

利用の方法に関しては、文書又は図画については閲覧又は写しの交付により、電磁的記録の利用方法については規則に委任することとされている。写しの作成及び送付に要する費用は、写しの交付により特定歴史公文書を利用する者の負担とすることとされている。

⑦異議申立て

利用請求に対する処分又は不作為について不服がある者は、知事に対して異議申立てをすることができることとされている。すなわち、

特定歴史公文書に対する利用請求権を付与しているため、利用制限決定は行政処分となり、行政不服審査法に基づく不服申立てが可能となるのである。知事は、異議申立てを受けたときは、原則として、熊本県行政文書等管理委員会に諮問する義務を負うこととされている。諮問義務が免除されるのは、(i)異議申立てが不適法であり、却下するとき、(ii)決定で、異議申立てに係る利用請求に対する処分を取り消し又は変更し、当該異議申立てに係る特定歴史公文書の全部を利用させることとするとき（ただし、当該異議申立てに係る特定歴史公文書の利用について反対意見書が提出されているときを除く）、のいずれかの場合に限られる。

⑧ 廃棄

特定歴史公文書は永久保存が原則であるが、知事は、特定歴史公文書として保存されてい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、熊本県行政文書等管理委員会の意見を聴いて廃棄することができることとしている。

⑨ 保存及び利用の状況の公表

知事は、特定歴史公文書の保存及び利用の状況について、毎年度その概要を公表する義務を負う。

⑩ 利用等規則

知事は、特定歴史公文書等に係る(i)保存に関する事項、(ii)費用負担その他一般の利用に関する事項、(iii)移管元実施機関等による特定歴史公文書の利用に関する事項、(iv)廃棄に関する事項、(v)保存及び利用の状況に関する事項、を記載した特定歴史公文書に係る利用等規則を設け、公表する義務を負うこととされている。

(7) 熊本県行政文書等管理委員会

① 組織

内閣府公文書管理委員会に対応する第三者機関として設置が予定されているのが、熊本県行政文書等管理委員会である。委員会は、知事が任命する委員5人以内をもって組織し、任期は2年で再任は可とされている。

② 守秘義務

委員又は委員であった者には守秘義務が課される。守秘義務違反に対する罰則は1年以下の懲役又は50万円以下の罰金とすることとされている。地方公務員法第34条が定める守秘義務違反に対する罰則（1年以下の懲役又は3万円以下の罰金。同法第60条第2号）より加重されている。内閣府公文書管理委員会委員は、一般職の職員であり（国家公務員法第2条第2項・3項）、国家公務員法第100条第1項の守秘義務規定が適用されるので（罰則については同法第109条第12号）、公文書管理法には委員の守秘義務規定は置かれなかったが、地方公共団体の審議会等の委員は特別職となり（地方公務員法第3条第3項第2号）、地方公務員法第34条第1項の守秘義務規定は適用されない（罰則については同法第60条第1号）、条例で守秘義務を課すこととしているのである。

③ 諮問事項

熊本県行政文書等管理委員会への諮問事項は、(i)条例により委任された事項（作成すべき行政文書の範囲、分類及び保存期間等に関する基準、歴史公文書の選別基準等）を定める規則、(ii)行政文書管理規則に関する事、(iii)特定歴史公文書利用等規則に関する事、(iv)行政文書及び特定歴史公文書の廃棄に関する事、(v)特定歴史公文書の利用請求に係る異議申立に関する事である。審議の実効性

を確保するため、熊本県行政文書等管理委員会は、実施機関又は知事に対し、資料の提出、意見、説明その他必要な協力を求めることができることとされている。

④職員の責務と研修

県民の立場に立ち、責任を自覚し、誇りを持って誠実に行政文書等を管理する職員の努力義務を規定し、実施機関及び地方独立行政法人等は、行政文書等の管理を適正かつ効果的に行うために必要な知識及び技能の習得・向上に必要な研修を行うこととしている。

⑤統合・廃止等の組織の見直し

実施機関は、統合・廃止等の組織の見直しが行われる場合には、その後において適正な管理が行われることが確保されるよう必要な措置を講ずることとされている。

(8) 施行

熊本県行政文書等管理委員会は、各種規則及び基準等の作成に当たり諮問を受けるので、熊本県行政文書等管理委員会に関する条例の規定の一部を先に施行し、各種規則及び基準等について定めた後、条例を全面施行することが予定されている。

(9) 施行前文書

条例施行の際、すでに保有しているいわゆる施行前文書に同条例の規定を直接に適用するか否かという問題があるが、熊本県では、施行前文書については、条例の規定を直接に適用するのではなく、条例の趣旨を踏まえて取り扱うよう努めることとしている。

(10) 公文書管理法準拠型条例

以上からうかがえるように、熊本県は、公文書管理法第34条が「この法律の趣旨にのっとり」必要な措置を講ずる努力義務を地方公共団体に課していることを踏まえて、公文書管理法に準拠した「熊本県行政文書等の管理

に関する条例」を制定しようとしている。熊本県と同様、2010年度内の公文書管理条例の制定を目指す鳥根県の「鳥根県公文書等の管理に関する条例」も公文書管理法準拠型といえる。ただし、熊本県の場合、公文書館がないため、保存期間が満了した歴史公文書の移管先は公文書館ではなく知事とされ、知事部局の文書倉庫で保管されることになる（これに対し、鳥根県では旧県立博物館の一部を利用し鳥根県公文書センターを新たに設置し、保管期限の経過した歴史公文書は同センターに移管することとしている）。熊本県の例からうかがえるように、公文書館が存在しなければ公文書管理条例を制定できないというわけではない。現用文書と非現用文書を包含した公文書等のライフサイクル全体を規律することは、公文書管理条例にとって不可欠の要件といえるが、歴史的価値のある文書が非現用になったときに、それを移管する施設があり、そこで適切に分類・保存され、利用請求権に基づく利用が一般に認められる仕組みが備わっていれば、それは、公文書管理法第34条の規定に準じた公文書管理条例といえよう。地方公共団体は、公文書館の存在を公文書管理条例制定の与件と考えずに、公文書館の設置を待たずに、公文書管理条例の制定作業を進めるべきであろう。

5. 公文書館

もっとも、公文書館設置に向けた努力もできる限りなされることが望ましい。実際、公文書館設置の動きも徐々に広がっている。その中でも注目されるのが、「福岡県共同公文書館」構想である。これは、福岡県と県内のすべての市町村（政令指定都市を除く）が共同で公文書館を設置する全国初の構想である。

市町村の多くが財政難に苦しみ単独で公文書館を設置することが困難な状況の中で、福岡県は、2006年12月、外部有識者等からなる福岡県共同公文書館基本構想検討委員会の「福岡県共同公文書館基本構想」の答申を受けて、2007年より、県と市町村の代表からなる共同公文書館基本計画策定委員会で協議・検討が行われ、2008年4月28日、「福岡県共同公文書館基本計画」が策定された。市町村の一部事務組合と福岡県が共同で管理運営し、2012年秋の開館を予定している*5。

札幌市では、前記の札幌市公文書館基本構想検討委員会の答申を受けて、「札幌市公文書館基本構想素案」をまとめ、2009年8月31日から9月30日までパブリック・コメント手続を実施し、同年11月に「札幌市公文書館基本構想」を決定した。島根県では、公文書管理条例の施行に併せて、公文書センターを設置する予定である*6。

6. おわりに

公文書管理法の全面施行により、国、独立行政法人等の公文書管理法制は新時代を迎えることになる。地方公共団体においては、なお、公文書管理条例を有するものは少ないが、情報公開条例・個人情報保護条例と並ぶ情報法制における標準装備として公文書管理条例が位置づけられ、その制定が着実に進むことを期待したい*7。

※本稿は、2011年3月9日現在の状況について執筆したものである。

[注]

- *1 詳しくは、宇賀克也『情報公開と公文書管理』（有斐閣、2010）385頁以下参照。
- *2 同条例の目的は、「高度情報通信社会の進展に伴い、市における情報の利用が多様化し、拡大していることにかんがみ、市の保有する情報の保護及び管理に関する基本的仕組みを定めることにより、行政の適正かつ円滑な運営を図りつつ、市民の権利利益を保護し、もって市民の安心と信頼を確保すること」（第1条）である。
- *3 これらの3条例について詳しくは、宇賀克也『逐条解説 公文書等の管理に関する法律』（第一法規、2009）207頁以下参照。
- *4 この中には、戸田市アーカイブズ・センターを含む。その理由については、宇賀『情報公開と公文書管理』（前掲）426頁参照。
- *5 県有地に建設し、建設事業費（用地費を除く）は県2、市町村3、管理運営費は県1、市町村1の割合で負担することとしている。
- *6 公文書館ではないが、長崎県南島原市の文書センターは、現用文書を集中管理する中間書庫として注目される。
- *7 公文書管理条例が備えるべき要素について、宇賀『逐条解説 公文書等の管理に関する法律』（前掲）244頁以下、宇賀『情報公開と公文書管理』（前掲）419頁以下参照。

著者略歴：

宇賀 克也（うが・かつや）

東京大学法学部卒。現在、東京大学大学院法学政治学研究科教授。この間、ハーバードロースクール客員教授等を歴任。『逐条解説 公文書等の管理に関する法律』第一法規（2009年）、『情報公開と公文書管理』有斐閣（2010年）、『新・情報公開法の逐条解説（第5版）』有斐閣（2010年）、『個人情報保護法の逐条解説（第3版）』有斐閣（2009年）、『情報公開の理論と実務』有斐閣（2005年）、『個人情報保護の理論と実務』有斐閣（2009年）、『行政法概説I』（第4版）有斐閣（2011年）、『行政法概説II』（第3版）有斐閣（2011年）、『行政法概説III』（第2版）有斐閣（2010年）、『地方自治法概説（第4版）』有斐閣（2011年）等、著書多数。