

令和2年（2020年）度 尼崎市公文書管理制度審議会 第1回会議要旨

日 時	令和3年（2021年）2月24日（水）18:00～20:00
場 所	市役所本庁舎北館4階 4-1会議室
出席委員	海道委員、武田委員、中原委員、西山委員、村上委員
傍聴者	0名

1. 開会

- (1) 辞令交付
- (2) 市長あいさつ
- (3) 定足数の確認
- (4) 委員、事務局紹介

2. 議事

(1) 尼崎市公文書管理制度審議会の設置について

尼崎市公文書管理制度審議会条例第1条（設置）、第2条（組織等）、第3条（任期）第1項について、事務局から説明。質問等なし。

(2) 会長の選出について

尼崎市公文書管理制度審議会第4条（会長）第1項の規定に基づき、委員の互選により、中原委員が会長に就任することに決した。

(3) 会長職務代理者の指名について

尼崎市公文書管理制度審議会条例第4条第3項の規定に基づき、会長が、海道委員を会長職務代理者に指名した。

(4) 諮問

ア 市長が、諮問書を読み上げ、会長に手交した。手交後、市長は公務のため退席。

○市長

公文書等の管理に関する法律（以下「法」という。）第1条において、「行政の諸活動や歴史的事実の記録である公文書は、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、国民が主体的に利用し得るもの」との考えが示されています。

現在、本市においては、尼崎市文書規程等に基づき文書を管理していますが、法の趣旨及びこれに基づく国の制度を鑑みれば、文書管理の適正化が一層求められているところです。また、令和2年10月に公文書館機能を有する歴史博物館の供用を開始しているところですが、歴史資料として重要な公文書（以下「歴史的公文書」という。）を市民が主体的に利用し得るための仕組みに係る根拠法規は未整備な状況にあります。

これらのことから、本市においても、法の趣旨を踏まえ、現在及び将来の市民への説明責任を果

たすことを目的として、公文書の作成及び適正な管理を義務化するとともに、歴史的公文書について利用請求権等を規定した公文書の管理に関する条例の制定を予定しているところです。

当該条例の制定にあたり、条例に盛り込むべき事項のほか、公文書の適正な管理のあり方に関し、次の事項について、貴審議会に諮問いたします。

- 1 公文書の作成及び適正な管理のあり方について
- 2 歴史的公文書の保存のあり方について
- 3 歴史的公文書を市民が主体的に利用する制度のあり方について
- 4 条例制定後の第三者機関のあり方について

(5) 会議の公開について

- ア 「尼崎市公文書管理制度審議会公開取扱要領（案）」について、事務局から説明。
- イ 会議要旨の公開について、尼崎市の他の付属機関の通例に倣い、発言委員の氏名は記載しないことを事務局から説明。
- ウ 委員から異議なしとの表明がなされたため、当該取扱要領のとおり、会議の公開について取り扱うことに決した。

(6) 審議事項及びスケジュールについて

- ア 「審議事項及びスケジュール（案）」について、事務局から説明。
- イ 質疑応答・意見

○会長

事務局に確認するが、審議会の役割は、諮問書に記載のあるとおり、条例の制定を前提とし、条例に盛り込むべき事項を含めて審議するとの趣旨から、条例の条文そのものについて答申を行うのではなく、制度のあるべき姿、考え方について答申を行うという理解でよいか。

○事務局

審議会からの答申を踏まえて、市が条例案を策定し、市議会に議案を提出するという流れになる。よって、審議会での答申は、専門的見地から、あるべき姿、考え方をお示しいただくこととなる。

○会長

当審議会のミッションは、条例のあり方について、基本的な考え方を審議し答申を行うことであることを確認したので、委員の皆様とは最初に共有しておくこととする。

○委員

歴史的公文書の管理の現場視察の機会を3月19日に設けていただいているが、現用文書の管理の状況の現場も拝見することはできないか。現用文書の集中管理書庫での保存の状況や、実際に文書がどのように作成され、事務室でどのように管理されているか、サンプル的に、現場を拝見することはできないか。

○事務局

いずれかのタイミングで、会議の時間を少し早めて、集中管理書庫を見ていただくといったことは可能かと思われるので検討させていただく。

○会長

先程の委員の申し出について、事務局は検討をお願いしたい。

なお、次回、第2回会議で予定している尼崎市立歴史博物館の視察では、具体的な審議は行わないため、公開の対象外とする。

(7) 尼崎市の現状等について

ア 「尼崎市の公文書管理に関する現状」について、事務局から説明。

イ 質疑応答・意見

○委員

現在、歴史博物館に、歴史的公文書が19,500点あるとのことだが、これらは、尼崎市文書規程に基づいて、職員が選んで残しているのか。

○委員

同じような質問になるが、歴史的公文書というのは、歴史博物館の職員が判断しているのか、文書を作成した者の判断があるのか。どちらがメインなのか教えていただきたい。

○事務局

(尼崎市文書規程第71条(歴史的価値を有する文書の保存)について説明。)

現状では、文書を作成した職員が、文書の歴史的価値について何等かの判断をするという行為は行っておらず、あくまでも、歴史博物館の職員が、保存期間が経過した文書、廃棄が決定された文書の中から歴史的価値を有する文書を選別、収集しているのが現状である。

○委員

歴史博物館に移管する文書の内容には、個人情報など、公開することが好ましくない文書が混ざっているかと思われるが、それらの文書はリスト化などを行っているのか。

○事務局

(歴史的価値を有する公文書等収集・保存方針及び取扱要領について説明。)

時の経過を踏まえての公開となり、30年経つ前の、情報が枯れていない段階のものについては、尼崎市情報公開条例に則って閲覧に供し、提供させていただいている。ただ、100年以上経ったものについては、ある程度基準を設けたうえで提供すべきと考えているが、現在のところ歴史博物館としても利用公開に係る明確な基準を持っていないため、国や他館の基準などを参照しながら、現在利用の公開、閲覧に供しているところである。

○会長

この点は、今後の検討課題と思われる。

○委員

尼崎市の公文書のライフサイクルの現状で、現用文書の紙文書の保存方法について、集中管理書庫にて保存される文書と、各所管課で保存する場合の2つがあるとされているが、各所管課の事務室等で保存する場合の中に、「1年保存以外の文書で、集中管理書庫で保存しない文書」とある。一方、保存期間満了後の文書について、歴史博物館が、歴史的公文書を選別する際、「紙文書(集中管理書庫のみ)」が対象とされている。集中管理書庫にて保存するかしないかの基準について概要を教えていただきたい。

○事務局

(尼崎市文書規程第58条(完結文書の引継ぎ等)について説明。)

歴史博物館では、集中管理書庫で保存されている文書を対象に選別してきたが、必ずしも重要なものが選別の対象となっていないという実感を持っている。このことから、引継ぎの制度とは別の形で、各所管課が手元に置いておきたい文書は引き継がずに持っていたり、簿冊としてではなく、資料として持っていたりする実態もあるように思われる。

この点に問題意識もあって、「公文書管理制度の見直しについての庁内検討の経過・取組の方向」において説明したように、来年度は、段階的、試行的に、集中管理書庫のものだけではなくて、所管課で保存されている文書も選別対象にして、所管課にも選別作業を行っていただき、従来、歴史博物館だけで選別作業を行ってきた対象以外の文書も対象に含めることで考えたところである。

○委員

所管課長と文書管理課長、文書管理にあたるセクションは、市に設けられているのか。

○事務局

(尼崎市文書規程第2条第2号(定義)について説明。)

文書管理課長は、文書規程の制度全体を統括する。各所管課長は作成した文書を保管・保存する義務があり、最終的には、それらの文書を文書管理課長が管理する集中管理書庫へ、原則、引継ぐことになる。

ただ、現用文書を扱う職員は、経緯経過を追って仕事をしたい気持ちもあり、過去の意思決定を調べる場合があることや、手元に文書がないと職務遂行に直ちに影響することもあるため、重要な文書ほど引き継がれずに、所管課が保存しているのが現状である。

職務で使用することから、現用文書としての価値が高いということだが、保管・保存状況には課題がある。また、既に現用文書として価値が低くなったもので、永久保存の対象のものは、歴史的公文書として残していただければよいが、そのための統一ルールがないのが現状であるため、検討課題と考えている。

○会長

今後の重要な検討課題が浮かび上がってきたと思われる。今後、個別の論点で議論する際、現状について、改めて事務局から説明いただければと思う。

(8) 公文書の定義について

ア 「公文書の定義について」、事務局から説明。

イ 事務局からの補足

尼崎市の実情として、歴史博物館に公文書館機能が付加されている。

歴史的公文書の定義の中には、いわゆる「公文書」だけを対象にしている条例や、法人や個人から寄贈、寄託されたものまで含まれている条例もあるため、その双方を見つつ、尼崎市の実情を踏まえて、定義をどうするかについては、検討課題と考えている。

ウ 質疑応答・意見

○会長

今回の条例の対象となる「公文書」の定義については、これからの審議の一番基本となる部分であ

るため、ここで議論いただいて、共通認識を図りたいと思う。

○委員

基礎資料に掲載されている先行自治体の条例だが、これらの条例を選んだ基準は、人口構成や過去の歴史などが尼崎市と似ているなどの特徴があるのか。

○事務局

平成21年に公文書管理法が制定されていることから、それ以降に制定されたものを基本としている。都道府県、政令指定都市、基礎自治体を掲載しているが、それぞれ公文書管理法に近い姿のものが多いため、その代表的なものを挙げている。それ以外には、特徴的な条項を加えているもの、あるいは公文書管理法にある条項を削除しているような自治体の条例を掲載している。

条例であることから、各自治体で違う姿になっていると思うが、尼崎市の条例の姿については、様々な情報の中から整理していきたいと考えているため、多様なものを事例として挙げさせていただいている。

○委員

公文書管理法の意義というのは、現用文書と歴史公文書の管理を一貫したものとして、法的に扱ったことにあると考えており、歴史公文書をいかに保存できるかというところが重要な論点になっている。今日この場で結論を出す必要はないと思うが、公文書の定義としては、歴史公文書も含める方向で考えていくのがあるべき姿かと思う。

ただ、先ほど事務局からの説明にもあったように、寄贈、寄託されたものをどうするかは、かなり大きな問題で、公文書館でも、寄贈、寄託されたものを歴史公文書等として扱うか否か、2つのやり方に分かれている。この辺りは、十分慎重に検討していく必要があると考えている。

○会長

定義上のネーミングについては、最終的には技術的な問題であるため、市が条例案を作成する際に検討されるかと思われる。

現行の尼崎市文書規程では、「文書」と定義されているが、既に尼崎市情報公開条例で「公文書」という言葉が定義されているため、今回の条例では、情報公開条例に合わせたほうがよいのかどうかという問題がある。

また、今回の条例では歴史的公文書を対象にするとの方向であり、先ほど委員から発言があったように、尼崎市情報公開条例で定義される「公文書」と、歴史的公文書とを包括する概念が必要なのかどうかという問題もある。

例えば、東京都の条例では国と同じく、「公文書等」という言葉でいわゆる現用文書と歴史公文書の両方を包括している。

仮に包括して、「公文書等」と呼ぶこととすれば、国の法律では「公文書等に関する法律」と、「等」が名称に入っていることから、条例の名称にも正確には「等」を入れたほうがよいのではないか、という問題もある。

○委員

すでに尼崎市の情報公開条例が存在している以上、今回の条例で用語を分けてしまうことは避けられるべきと思われる。会長の指摘にあったように、包括するような概念を用意せざるを得ないのかと思われる。「公文書等」とするかどうかは、検討の余地があると思われるが、概ね会長が指摘されたこ

とに賛同する。

○会長

東京都の条例では、「特定歴史公文書等」の定義があり、寄贈、寄託されたものが含まれている。

尼崎市の今回の条例では、歴史的公文書を対象とすること自体は、諮問の趣旨からしても当然と思われるが、尼崎市特有のもので検討すべきことはあるか。

○事務局

尼崎市情報公開条例の対象は、いわゆる「現用文書」であり、これを「公文書」と定義している。国では、いわゆる「現用文書」を「行政文書」という言葉で定義しているが、今回の条例において、国と同様に、現用文書を「行政文書」と呼ぶか「公文書」と呼ぶかどうかの問題がある。

○会長

国では、情報公開法で、「行政文書」を定義しており、これと合わせるかたちで、公文書管理法でも「行政文書」を使用している。自治体の条例では、「行政文書」ではなく、「公文書」という言葉が使われていることが多く、本市の場合には、尼崎市情報公開条例に合わせると、「公文書」という言葉になる。

○委員

言葉を違えると、整合性を保てず、制度が複雑になるため、尼崎市情報公開条例に合わせる方がよいと思われる。

○会長

公文書管理法第2条の「公文書等」の定義の中に「公文書」の記載がないことから、公文書管理法では「公文書」という概念は定義されていないと思われる。

関連して、尼崎市情報公開条例の定義の中にある「実施機関」には、指定管理者と土地開発公社が含まれているので、「公文書」の定義にも、これらの機関が扱う文書も含まれているということであるが、実施機関の問題は、「公文書」の定義との関係では特に検討はしなくてもよいのか。

○事務局

尼崎市情報公開条例における「実施機関」の定義には、行政機関とは別に、指定管理者と土地開発公社が規定されており、指定管理者と土地開発公社が保有している文書についても、情報公開の対象となるというのが尼崎市の特徴になっている。それを、今回の条例の中に含めることが可能かどうかというところは、次回以降の議論の中で整理が必要になると考えている。

指定管理者は、公の施設の範囲内で市の業務を担っているが、文書の作成、管理、廃棄、歴史博物館の移管について、行政機関と同等の義務付けの対象とすることが可能なのかは、これからの議論になると考えている。

他の自治体の情報公開条例では、尼崎市が実施機関に含めているこれらについて、実施機関には含めていない。また、公文書管理条例は、情報公開条例の性格と異なるところがあることから、これらをどう取扱うのかは、整理が必要と考えている。

○会長

指定管理者と土地開発公社は、情報公開条例の「実施機関」として適用対象になっているため、文書の管理自体は適切に行っていただく必要があるが、今回の条例において、作成から移管まで全部を含めた義務付けの対象とするのかどうかという問題は、4月開催予定の会議での議題とする。

○委員

公文書では、歴史的公文書というものをどこのラインで線引きをするのか。仕事で使用している現状がある中で、どこからそういう扱いになるのかといった点は、重要に思っている。

先ほど事務局から説明があったように、仕事の連続性の関係で、例えば阪神大震災の発災時やその後の対応についてどうだったかということがわかる資料などは手元に置いておきたいというのは理解する。

一方で、そういった文書を歴史的資料として歴史博物館で保存するにあたり、所管課と歴史博物館と両方で文書を保存しておくことにするのか、あるいは所在さえ明らかになっていけばよいのか。

保存場所など、ロスが結構多いと思われるため、なるべく効率的なやり方を考えていかないといけないという気もする。

また、アマビエという絵が有名になったが、ああいったものも、200年、300年経って意味のある資料になる。そういうこともあるので、歴史的資料としての仕分けにあたっては幅広く行うことも必要ではあるが、幅広くすれば困ることもあると思われる。

○会長

将来からみて、歴史的に価値があるかどうかという判断を現在行うことは、なかなか難しい問題ではある。そこはまさに、専門的な判断になるのではないかとと思われる。

○委員

歴史博物館での保存の観点だけではなく、所管課の業務での使用において、その文書がどれだけ重要なものか、また所管課で文書を保存している期間がどれくらいなのかということも考えていく必要がある。

○会長

現用文書として、かなり昔のものでも現在の業務に必要なだということもあると思われる。一方で、現用文書として価値のあるものか、他方で、今は使わないが将来からみて歴史的に価値のあるものかという両方の判断が必要かと思われる。

3 閉会

○会長

公文書の定義について様々な意見が出されたので、事務局は、委員の意見をまとめて、次回の会議で提示していただきたい。

10月には答申を行うとのスケジュール感が示されたが、かなり広範囲の内容であり、内容によっては、深く掘り下げなければならないものもあるかと思われるため、できるだけ効率的に、また、しっかりと審議ができるよう、今後の会議の進め方について、私の方で事務局と調整をさせていただく。

以 上