

令和3年（2021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）4月27日（火）18：15～20：15
場所	尼崎市役所 議会棟 西会議室
出席者	中原会長、海道委員、坂井委員、武田委員、西山委員、村上委員
傍聴者	0名

1. 開会

○会長

令和2年度第1回会議で、審議の進め方について事務局と調整するとお伝えしたところであるが、10月答申を目指し、タイトなスケジュールである中、審議事項がたいへん多く、また深く掘り下げる必要のある審議も想定されている。

このため、会議を効率的に進めていく観点から、基本的には、事務局から案を提示いただき、それをもとに審議し、まとめていくという進め方にさせていただく。この進め方により、慎重に審議すべきところに時間をとっていくことができると考えているため、よろしくお願ひしたい。

2. 議事

(1) 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 質疑応答・意見

○委員

歴史博物館に寄贈・寄託されたものについては、慎重に検討する必要があるとの方向について異論はない。確認として、歴史博物館全体であれば、考古資料などが含まれていると思うが、それらはこの定義には含まれておらず、歴史博物館の中の「あまがさきアーカイブス（地域研究史料室）」に寄贈・寄託されているものが対象という理解でよいか。

○事務局

お見込みのとおりである。歴史博物館については、従来、文化財収蔵庫として様々な博物館資料を収集してきている。一方で、あまがさきアーカイブス（地域研究史料室）では、市史編さん室を始まりとして、いわゆる文書（もんじょ）を集めてきた経緯があるため、区別すべきと考えている。

○委員

「公文書等」という整理の仕方に異論はないが、条例の名称に関しては「等」としなくても問題はないか。

○事務局

条例の名称については、一旦、「（仮称）尼崎市公文書管理条例」と整理しているが、現時点での仮称である。実際に条例案を策定する際には、当審議会でのご意見、答申を踏まえ、適切な言葉に設定していくとするが、当該条例において対象とする公文書が現用文書と歴史的公文書であり、かつ尼崎市情報公開条例と同じ言葉を使用するというのであれば、国と同様に包括概念

として「公文書等」という形になるのではないかと考えている。

○委員

歴史研究という点では、おそらく、この寄贈・寄託されたものが大きな役割を占めていると思われる。個人情報の保護などは別としても、過度に規制がかからないようにする必要があるといったことが、今後の審議の中で議論されていくと思われる。

○委員

今後、民間の方々が保有している文書が、歴史博物館に寄贈・寄託されるとすれば、もしかすると膨大なものになるかもしれない。前回の会議で歴史博物館を視察した際、確認させていただいた文書の保管の状況を考えれば、慎重に考えていかなければならないと思われる。

○会長

ご指摘の点は、歴史博物館の現状を踏まえて、そうした文書に対しても利用請求権を与えることについて、現実に対応できるのかということを含めて、本日の議題の公文書の定義とは別に今後検討していくこととしたい。

他に、意見等がないようなので、公文書の定義の方向についてはこの内容で確定することとする。

(2) 条例の目的・権利義務規定の意義について

ア 「条例の目的・権利義務規定の意義について」、事務局から説明。

イ 質疑応答・意見

○会長

今回の条例の目的の規定は、公文書管理法の趣旨を踏まえるという意味では、公文書管理法第1条の目的相当の規定になるのではないかと想定されるが、この点についてはどうか。

○委員

「将来の国民に対する説明責任を念頭に置く」というのは、どう解釈したらよいか。歴史的な文書について、将来の国民への説明責任というのは、まだ見ていない世界の話であるが、現在の研究者が、将来の国民への説明責任という問題をしっかりとフォローしていかないと何か問題があるということなのか、あるいは未知のものも含めて幅広にいくのか。

○事務局

この趣旨は、「現在及び将来」となっていることから、尼崎市においては、現在使われている文書については、情報公開条例が、現在、市民への説明責任を果たすことができる制度として設けられているということを意味すると考えている。

一方、「将来の」というのは、50年後、100年後の市民の方々がその時点で、過去の歴史的事実や、行政の諸活動が記載されている公文書の中から、様々なことを学び、それを活かしていくという主体的利用の観点からすれば、50年前、100年前に相当する現時点で、文書が適正に作成・管理され、後世に残すべき文書は残すということに取り組んでいけるような制度を作っておく必要がある。それが将来の市民へ説明責任を果たすことになるかと理解している。

○委員

今の説明で、文書の作成時点からそういう意識をもっておかなければならないと理解したが、

逆に言えば、それら残すべき文書を受け入れる側の歴史博物館において、不必要なものを抱え込むといったことがないような制度にしていくということかと思われる。

○事務局

説明責任を果たしていくということは行政側にあるが、公文書は非常に多く作成されることを踏まえると、すべての文書を後世に残すことは難しいことから、セレクトをしていくことになる。国では、レコードスケジュール制度が導入され、重要度に応じて保存期間を設定し、保存期間満了時に廃棄又は公文書館への移管を決定し、移管するとなれば、歴史的な文書として永久保存していくこととしている。

○委員

キーワードとして「民主主義」、「知的資源」、「現在及び将来の市民への説明責任」の三つは、今回の条例の目的に入れるべきではないかと思われる。

○会長

まさに今、ご指摘いただいたところがキーワードになろうかと思われる。

概ね異論がないようであるため、当審議会としても、「尼崎市における条例の目的、権利義務規定の意義」については、資料に記載の公文書管理法の特色の考え方を基盤にして、今後審議していくこととする。

(3) 尼崎市情報公開条例及び既存の文書管理制度等との関係について

ア 「尼崎市情報公開条例及び既存の公文書管理制度等との関係について」、事務局から説明。

イ 質疑応答・意見

○委員

事務局に伺うが、作成を予定している（仮称）歴史的公文書選別基準とはどういったものをイメージしているのか。あわせて、委員に伺うが、京都大学大学文書館において、様々な資料を受け入れられるにあたって、こういった明文化された基準のようなものがあるのかについて、参考までに教えていただきたい。

○委員

京都大学大学文書館においては、基準に基づき、保存期間が満了となった法人文書を受け入れている。また、寄贈・寄託文書の受け入れについては、明文化された基準があるわけではなく、京都大学の歴史に係る資料を扱う業務の趣旨から受け入れるにとどまっている。

○事務局

（仮称）歴史的公文書選別基準については、保存期間の満了した公文書について、今後、歴史的資料として保存していくのか、あるいは廃棄とするのかの選別に係る最低基準を設けていくことを想定している。歴史的に重要かどうかは、非常に難しい問題であることから、基準を設ける考えであり、基準案については、審議会でご意見をいただければと考えている。

○会長

（仮称）歴史的公文書選別基準について、今回は全体の法規体系の中での位置づけについて説明があったが、この基準は重要な問題であるため、今後審議していくこととしたい。

○委員

(仮称) 尼崎市公文書管理条例と情報公開条例、既存の公文書管理制度等との関係についての事務局案は、公文書管理法の意義を踏まえており、整理していただいた内容で異存はない。

文書規程が、内部規範にとどまるとの部分を、公文書管理法第1条の理念に従い、市民の知的資源としてとらえることに非常に意義があると思われる。

公文書管理条例と情報公開条例とは車の両輪の関係にあるとよく言われる部分について、情報公開にあたり文書がないといったことがないよう、現用文書をしっかり管理していくというところに意義があると思われる。

情報公開にあたっては、公開請求する方が一定程度文書を特定する必要があるため、ファイル管理簿は、市民にとって有効活用できる資源になると思われる。管理をしっかりとすることで、情報公開の方も使いやすくなっていくと思われる。

○委員

尼崎市の現状・課題として「文書管理制度の方は、行政組織の内部的規範にとどまる」とあるが、法規範としては、自治体行政では、内部規範のものと条例化されているものがあるが、法の規定の仕方として条例の方が上位概念であると理解はできるが、この制定の仕方が異なることで、具体的に何が問題になるのか。

○事務局

情報公開制度では、文書が適切に保管されていることが前提になっていることが重要となる。尼崎市においては、現在も、文書規程に基づき適切に文書管理を行っているものの、法規範としては内部規範にとどまるという理解をしているため、より拘束力が高まるという点では、条例の中で、ライフサイクルの一環として作成された文書が適切に保管、保存されるということを制度として確立することによって、公文書管理と情報公開の双方に効果が出るものと理解している。

○委員

内部規範において、しっかりと規定されていれば、現実問題としては、それほど問題になることはないかもしれないが。

○委員

尼崎市では、行政機関の内部規範であったとしても、非常に厳格に規律を守っているイメージがあるため、現実問題としてそれほど問題になることがないという印象を受けているが、同じ法規範とした方が形として望ましいということか。

○会長

内部規範である文書規程、訓令であったとしても、もちろん行政機関としては遵守しなければならないため、大差はないという面もあるが、法制度として明確化する意味はあると思われる。一方、歴史的公文書の利用請求権は、条例に規定する必要があるため、そこには意義がある。

○委員

会長が言われたとおり、歴史的公文書の利用請求権については、条例で創設することとなる。

文書管理に関する部分については、市民の知的資源に関して、市民自身の代表者である議員、議会において、その資源の管理や利用方法を定めるという民主的な決定であることに重要性和意義があると思われる。

○委員

民間企業で仕事をしてきたが、文書管理は実務のうで成り立つことから、性善説に立って文書が作られていると理解している。そうした文書管理のあり方についてまで、議会を通して定めるものなのかと思う。

○会長

確かに組織運営という観点からは、伝統的な考え方では内部的な管理事項であるという面もある。一方で、市民に対する説明責任ということを考えて、情報公開制度だけでなく、その前提となる文書管理についても条例で明確に定めることが重要と思われる。

当然、現場で運用される職員にとっては、大変な場面も出てくると思われるが、そこは民間の内部的な文書とは異なり、行政機関の市民に対する責務を果たすための文書管理としては、条例という形できっちりと応えていかなければならないものと思われる。

○委員

(仮称) 歴史的公文書選別基準については、資料では、(仮称) 尼崎市公文書管理条例施行規則とは別に記載されているが、施行規則の中にはあえて含めず、別物として置くべきものなのか。この施行規則の中に含むこともできるのか。

○事務局

まだ具体的なイメージがなく、資料では想定という形で記載しているが、条例施行規則の立て方によるかと考えている。

(仮称) 公文書管理指針では解釈基準のようなものを記載して、行政機関間において運用上の不均衡をなくしていくものになるかと考えている。また、(仮称) 歴史的公文書選別基準についても、多少専門性があるものについてはやむを得ないにしても、運用上の不均衡がないようにしていくことになるかと考えている。

今後、法制所管部署など内部で議論していく中で、もう少しイメージを固めていくこととなるが、いずれにしても、(仮称) 歴史的公文書選別基準と(仮称) 公文書管理指針については、この審議会でご提示させていただき、ご意見をいただければと考えている。

○会長

この議題においては、法規体系の中での、(仮称) 尼崎市公文書管理条例の位置づけを共通了解として確認させていただいたということで、当審議会としても、公文書管理法の意義をはじめ資料に記載の考え方を基盤にし、審議していくこととする。

(4) 条例の適用対象となる実施機関等の定義について

ア 「公文書管理条例の適用対象となる実施機関について」、事務局から説明。

イ 質疑応答・意見

○委員

指定管理者について、鳥取県では、情報公開条例の実施機関に含めているが、公文書管理条例では含めていない。また、公社について、鳥根県では、情報公開条例の実施機関に含めているが、公文書管理条例では含めていないということだが、これはどういう論理立てなのか。鳥取県の場合は、指定管理者に関する文書は移管されないという前提になっているのか、そのあたりがどのように条例上で処理されているのかについて教えていただきたい。

○事務局

ご質問の内容については、現在、照会中で、回答を待っている状態にあるため、次回の会議、あるいは回答があった段階で、メール等でご説明させていただく。

○委員

指定管理者にしても土地開発公社にしても、鳥取県、島根県のみならず、どの自治体でも業務の内容は同じように思うが、設立の趣旨、あるいは業務内容、組織など、自治体によって大きく違うものなのか。

○事務局

資料に記載している「公の施設（例）」で行われている指定管理業務については、どの自治体でもほとんど違いはないと思われる。

○委員

尼崎市が情報公開条例の実施機関として指定管理者を含めた理由のようなものは、他の自治体にはないのか。

○事務局

尼崎市としては、指定管理者の保有している文書については、市の機関と同一視できる部分があることから、情報公開を推進するという考えの中で、情報公開の実施機関に入れることとしている。

○委員

そのことに異論はないが、公文書管理条例を制定している自治体では、情報公開条例、公文書管理条例ともに、実施機関に指定管理者がほとんど含まれていないことから、尼崎市が異例であることが分かればありがたい。

○事務局

平成17年4月1日に尼崎市情報公開条例が施行されたが、条例案の策定にあたり、前年に、尼崎市公文書公開制度検討懇話会を立ち上げ、学識経験者を含む5人の有識者の方々に情報公開制度はどうあるべきかについて検討いただき、検討の結果、市の活動と実質的に同一視できる相当の事務を担っていると見られる法人等については、情報公開制度の対象とすることが適当との意見が示された。

これを踏まえ、公の施設を利用する権利に関する処分・権限を持つ指定管理者を実施機関に加え、情報公開制度の対象とした経緯がある。

○会長

土地開発公社については、市が100%出資しており、市の職員も兼職していることから、組織的に密接な関わりがある。一方、指定管理者については、公共施設の管理という意味では、市の業務といえるが、組織そのものは、純粋な民間の法人も含まれることから、組織としての性質はかなり違うと思われる。

公文書管理条例を制定している自治体では、情報公開条例において、指定管理者を実施機関に含めている自治体は、鳥取県と藤沢市のみである。一方、公文書管理条例において、指定管理者を実施機関に含めている自治体は皆無である。

指定管理者の導入施設の紹介があったが、指定管理者になっている法人は民間の法人なのか。

○事務局

民間の法人、または市が出資する法人が主に担っている。

○委員

例えば、指定管理者制度が導入されている市営住宅などで、指定されている事業者からは、指定管理者が、公文書管理条例の適用対象となることについて、異論などはあるのか。

○事務局

異論があるかどうかは定かではないが、公文書管理条例の適用対象となるということは、作成義務や管理義務の規定について、民間企業に対して、行政機関と同様の適用がなされることになる。作成義務が発生する文書は、行政においても重要な文書、あるいは歴史的資料として価値があるなど、文書の性質が一つの観点になってくる。

指定管理者が作成、保有している文書を、公文書管理条例の適用対象とするかどうかについては、他のどの自治体でも適用対象としていないことから、文書の性質によって、情報公開条例の適用対象としていても、公文書管理条例の適用対象となり得るのかということも観点としてはあると思われる。

○会長

尼崎市が、指定管理者を情報公開条例の実施機関に含めていること自体が全国的に異例な取組であり、さらに公文書管理の適用対象とするかどうか。

指定管理者については、利用許可などの処分権限も与えられるが、実際には、処分権限のない指定管理者も多く存在している。

尼崎市では、こうした処分権限のない指定管理者の文書についても情報公開条例の対象としているということであるが、公文書管理条例に規定される義務について、指定管理者に課す必要性、妥当性があるのかどうか論点になるとと思われる。

○委員

指定管理者制度は、一種の民営化といえる制度だと思うが、厳格に義務を課すことは負担が大きいと思われる。他方で、センシティブな情報を取り扱っている、例えば市営住宅であれば、所得情報や課税情報などについて、適正に管理されることは重要であることから、一律に義務を課すというよりも、他の自治体の公文書管理条例にあるように、努力義務規定を置くことではどうか。

また、指定管理者の文書の管理について、市と指定管理者の間で、現状として、何らかの取り決めなどがあれば教えていただきたい。

○事務局

市と指定管理者の間では、文書の保存及び破棄に関する条項を設けた協定書を締結している。また、協定書に規定する文書管理義務が適正に履行されているかどうかについては、指定管理者に対してモニタリング評価というものを設けて実施している。

○委員

モニタリング評価では実地調査など行っているのか。

○事務局

少なくとも年に1回は実地調査するように定められている。

○委員

そうすると、先ほど会長からもあったように、指定管理者には多様性があり、処分権限を有しない指定管理者もある中で、一律に公文書管理条例の対象にするというよりも、現在、協定と実地調査などの厳格な仕組みがあるのであれば、これをもって現用文書の管理について一応は担保できているのではと思われる。

土地開発公社については、市の活動と実質的に同一視できるという考え方で公文書管理条例の適用対象にしてよいと思われる。

○委員

土地開発公社を公文書管理条例の適用対象とすることに異論はない。結論として持っているわけではないが、指定管理者については、市民の生活にこれほど関わっていることから、実施機関に含めてもよいように思われる。

○会長

指定管理者にも様々なものが含まれているが、実施機関に含めるということにすれば、一律に指定管理者に義務を課すことになる。そのあたりをどう考えるかというところはある。

当議題については、委員の皆様から概ね意見が示されたが、本日、結論を出すということではないので、事務局は、委員の皆様の意見をまとめていただき、次回の会議でご提示いただきたい。当議題については、改めて議論することとしたい。

3. 本庁舎集中保管庫（現用文書の保管・保存）等の視察

4. 閉会

以 上