

令和3年（2021年）度 尼崎市公文書管理制度審議会 第2回会議要旨

日時	令和3年（2021年）6月10日（木）18:00～19:30
場所	尼崎市役所本庁舎 北館4階 会議室4-1
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

2. 議事

(1) 条例の適用対象となる実施機関等の定義について

ア 「条例の適用対象となる実施機関等の定義について」、事務局から説明。

イ 前回の会議で質問があった先進自治体の実施機関の範囲について事務局から報告。

○事務局

島根県については、土地開発公社は情報公開条例の実施機関に含まれているが、公文書管理条例には含まれていない。公文書管理条例を制定する際に、実施機関に土地開発公社も加えるかどうかの議論もあったようであるが、情報公開条例の中に土地開発公社に対して文書の適正管理の義務規定を設けることとなり、公文書管理条例の実施機関には含まない形となっている。

鳥取県については、指定管理者は情報公開条例の実施機関に含まれているが、公文書管理条例には含まれていない。情報公開条例の実施機関に含めている理由は、指定管理者制度の趣旨からして、その担い手は民間事業者が想定されているが、公の施設の管理等を担っていることから、その業務執行上、住民に対する影響もあり説明責任も有しているからとのことであった。

一方、指定管理者を公文書管理条例の実施機関に含めていない理由は、民間事業者等に公文書管理条例上の義務を課すことは、民間事業者等の組織運営や事務執行等に大きな影響を及ぼすことが想定され、その結果、指定管理者制度の趣旨である「効率的な公共サービスの提供」を阻害する可能性があるとの考えから、公文書管理条例の実施機関には含めずに、情報公開条例の中に、情報公開制度の趣旨に沿った文書の適正管理の義務規定を設けているとのことであった。

ウ 質疑応答・意見

○委員

資料の「まとめ（方向）」における指定管理者の箇所について、「一定の方向性が確認できた段階で、指定管理者に対して、公文書管理条例に規定される義務を課すことの必要性、妥当性を改めて審議する」とあるが、この審議会の会議では審議せずに、次の段階で審議するということか。

○事務局

当審議会では、今後、答申までに複数回、会議があること、また、条例に盛り込むべき事項については、本日の会議を含めて審議を開始したばかりであり、全体像が見えていない段階であるため、指定管理者に対して、公文書管理条例の規定を適用することが妥当かどうかは、当審議会での審議の最後のあたりで改めて審議した方がよいのではないかと案となっている。

○委員

指定管理者に公文書管理条例上の義務を課すことの妥当性のこともあるが、指定管理者制度

は、2003年以降、全国的に導入されており、制度導入後、主体が自治体から民間事業者に変わっている。それ以前は、公文書であったわけであり、同じ内容を記した文書でも、制度導入後に、公文書として扱われなくなるのであれば、そのことによって、歴史的文書としてもその存在が見えなくなるのはよくないものと考えられる。そういった意味では、努力義務を課すということで私もよいと思うが、文書の種類の一貫性、保存文書の一貫性には留意しておく必要があると思われる。

○委員

指定管理者を公文書管理条例の実施機関に含めるかどうかは、今後議論するということが問題はないと思うが、パターンとして、公文書管理条例に努力義務規定を設ける、あるいは、情報公開条例を改正する必要もあるかもしれないが、情報公開条例に文書管理に関する規定を設けるようなパターンもあるので、その整理をしておく必要があると思われる。また、現在、指定管理者と交わされている協定等との関係性を今後どうするのかなども考えていく必要があると思われる。

○委員

今のご意見とも重なるが、指定管理者が取り扱うセンシティブな情報を含む文書については、指定管理者が管理を終える時に、市に返還されるのではないかと。根本的に、センシティブ情報などで外部に漏れると困るもの、あるいは市にその情報がないと困るものに関しては、むしろ市がコントロールして、市の管理のもとに置くべきではないかと思われる。そのため、指定管理者に公文書管理条例上の義務や、努力義務を課すというところの整理もさることながら、その情報の管理を最終的に市が行うべきなのか、あるいは指定管理者に管理を継続させ、その保存義務を課すのかというところの整理が必要と思われる。

○会長

そのあたりについて協定ではどのようなになっているのか。センシティブ情報の中でも個人情報などは別途法規制もあり、当然に協定でも担保していると思われるが、そういった漏洩しては困るという観点と、文書管理に関しては公文書として将来残していくべきではないかという観点が大きいと思われるがどうか。

○委員

将来にわたって残していくものを、民間の一事業者の手元に置いておくことの方がむしろ不自然ではないかという気がしており、残していかなければならないものであるならば、市に返還させる方がよいと思うがどうか。

○事務局

指定管理者制度を所管する課が示している協定書ひな形においては、指定管理業務の期間を終えれば、指定管理者は、その業務に係る文書を返還させるものと規定されている。

○委員

お答えいただいたように、おそらく重要なものは全て市に戻ってくる設計がなされている方が多いとの印象がある。そのような立て付けを常に行うことができれば、一民間事業者に公文書管理条例上の義務を課すということにならないのでは。努力義務を課すのか、そもそも義務を課さないのか、そのあたりは議論が必要と思われるが、もう少し市がコントロールするという視点

で考える方がよいと思われる。

○事務局

全ての指定管理者に対して調査を行ってはいないが、センシティブ情報の取扱に関する現状の一例として、市営住宅の指定管理では、指定管理者が入居に関しての審査受付を一次的に行っており、審査業務は市が行っている。指定管理者は入居管理のために、文書を1年程度自ら保存するが、最終的に市にその文書を引継いでいる。

個人情報に関しては、指定管理者では、申し上げたような市営住宅での重要なものも含めて様々な情報を取り扱っているが、一般的な公の施設では、施設の利用者の情報などが主であり、個人情報と言っても重要度の違いはあると思われる。

○会長

指定管理者が実施機関となれば、基本的に、行政機関同様の作成義務や管理義務などの公文書管理条例の内容が全て適用されることになる。今後、公文書管理条例に盛り込まれる内容が固まっていく中で、指定管理者に適用すべきなのか、それとも指定管理者に対して担保すべき制度が協定という形がよいのかというところの整理や、協定の中でどういった内容で担保していく必要があるのかも含めて議論が必要かと思われる。

○事務局

指定管理者については、本日は、十分な資料が用意できておらず、現在、指定管理者に対して実施しているモニタリングも含め具体的なイメージが分かりにくいと思われるため、多様な形態となっている指定管理業務において、文書の重要性や性質を分類した資料や、歴史的公文書として価値があるか否かといったところの情報を含めた資料を改めて提示させていただくので、その段階でご審議いただければと考えている。

○会長

審議の入口の段階で指定管理者を実施機関とするか否かを定めることは難しいと考えられるため、公文書管理条例に盛り込まれる内容についての審議を重ねつつ、指定管理者についてどうあるべきかについては、並行して検討していくことになるかと思われるため、指定管理者については、今後慎重に審議を行うこととする。

土地開発公社については、公文書管理条例の実施機関に加えることについて、委員の皆様において異論はないようであるため、現時点では、資料に記載の方向で、確定することとしたい。

(2) 公文書の作成について

ア 「公文書の作成について」、事務局から説明。

イ 質疑応答・意見

○会長

公文書の作成義務は、公文書管理法の中でも、現在及び将来の市民への説明責任や、跡付け、検証といった法の趣旨から、条例の中でも非常に重要な部分を占めるが、他方では、行政における効率的な事務執行の観点、また現実の事務執行上の負担という問題もあると思われるため、その意味では大変難しい面があるかと思われる。

○委員

兵庫県の基準を準用した「尼崎市文書規程第3条の2の規定に基づき定める作成対象となる文書の基準」の表の最後の部分に、「保管文書台帳」といったものも公文書の管理の事務として記載されているが、これらの台帳には、タイトルなど、そういう内容が記載されているのか。

○事務局

これらの台帳については、所管課で管理されている文書を台帳化したものになる。〇〇関係書といった簿冊のタイトル等が記載された一覧表となっている。

○委員

それらの簿冊の一部が歴史的公文書として歴史博物館に移管されるということか。

○事務局

この基準は、国が策定している「行政文書の管理に関するガイドライン」にある別表第1を参考に、兵庫県が作成した基準を市で準用しているため、この基準に記載されている文書は重要文書の位置づけになるかと考えている。ただ、重要文書とは言え、全てが移管されるのではなく、例えば保存期間が30年の文書であれば、30年経てば廃棄するか公文書館に移管するかを決定し、歴史的価値があるとして移管する文書として決定されたものが、本市で言えば歴史博物館に移管されることになり、その他は廃棄されることとなる。また、この基準に記載されている文書以外にも歴史的価値を有する文書を行政が保有している可能性はあることから、それらについては別途に判断し、歴史的公文書として歴史博物館に移管されることはあり得ると考えている。

○会長

これまでも、この基準の類型に記載されているような文書は、尼崎市では作成されていると考えてよいか。特に、情報公開制度で請求された文書について、本来作成されているべきものが存在しないというような状況はあるのか。

○事務局

この基準は、令和3年4月に尼崎市文書規程を改正した際に、設けたものだが、基準の類型に記載されているような文書は、重要な文書ばかりであり、行政の事務執行が文書主義であることを踏まえれば、抜け落ちていることはないものと考えている。

○会長

資料のうち、「市行政の対応方針」として、「(仮称)公文書管理条例の規定及びこれに基づく制度は、国に準拠することを想定する。」「意思決定に至る過程の文書について、全ての文書まで広げると、効率的な事務執行に支障をきたすことから、どの範囲までとするかについては、尼崎市の組織や事務処理の現状を踏まえ、先進自治体の運用を参考にして決定する。」などの記載があるが、こういった方向でよいかどうかについても、ご意見をお願いしたい。

○委員

いずれにしても国や県の方針に準ずるのであれば、齟齬が生じることにはならないため、尼崎市において従来から使用されている文書分類表とも齟齬がなければ、それでよいのではないかとと思われる。

○事務局

文書作成義務に関しては、国や兵庫県に準拠することを想定していることから、今回、公文書管

理条例に義務規定を設け、国の制度を導入したとしても、従来からの取扱と大きく違いが出ることはないと考えている。

○委員

基準に記載されている文書作成義務の対象となる類型や、資料にあるように、先進自治体における意思決定に至る過程の文書等の運用は、実務的な基準の観点からのものと思われるが、「市行政の対応方針」に記載がある「(仮称)公文書管理指針」等の中では、こういった形で記載することを想定しているのか。

○事務局

単に機械的に事務手順を示すだけではなく、その考え方の記載も必要と考えている。先進自治体の考え方も踏まえ、尼崎市の事務の実情、組織としての執行手法などを検討し、どのようなものが尼崎市に馴染むのか、なおかつ事務の効率性も考えながら指針などに盛り込んでいくことを考えている。指針では、組織によってバラつきが出ないように、統一的な基準や考え方を規定して、それに沿って事務を行うよう示していくことを想定している。

○委員

指針等のイメージとしては、先進自治体で運用されているような、「意思決定に至る過程の文書の対象となる文書のうち会議録等の作成対象となる会議については、重要な判断が行われる庁内会議等とする」といった解釈基準のようなものと、文書作成義務の対象となる類型を記載することをセットで設けていくということか。

○事務局

そのように想定している。文書作成義務の対象となる類型の記載は必要と考えている。この類型がベースになると思われるが、この類型に当てはまらないものは参酌して当てはめる必要があるため、その解釈基準なるものも指針などに記載していくことになるかと考えている。

○会長

なるべく現場の職員がイメージを持ちやすいように、明確な基準が定められる方がよいのではないかとと思われる。

委員の皆様におかれては、特に異論はないようであるため、当議題について審議は終了する。

当議題については、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。

(3) 現用文書の整理、保存等について

ア 「現用文書の整理、保存等について」、事務局から説明。

イ 質疑応答・意見

○会長

尼崎市の特徴としては、所管課で多くの現用文書が保存されており、そこに重要な文書が存在している可能性が高いということ、また永年保存文書という概念が十分に整理されていない問題があるのではないかとといったことが指摘されていたところだと思われる。

○委員

集中倉庫を確認した範囲での印象であるが、永年保存文書は相当数存在している印象を強く持った。所管課は、現用文書として重要だから永年保存にしているとの認識のようだが、公文書

管理条例が施行された後、例えば30年保存と設定されたとしても、30年経っているものは必ず廃棄される訳ではなく、本当に現用文書として必要なのであれば、保存期間の延長を行うことができる。また、歴史的に重要であれば歴史的公文書として歴史博物館に移管されることから、やはり、永年保存文書はなるべく少なくして、30年なら30年という期限をきっちりと決めたいという形で、現用文書を扱う所管課と歴史博物館とで協働してその後の処置を考えるといった形にする方がよいのではないかという印象を持った。

○会長

30年なら30年と期限を定めて、所管課が廃棄等の判断をする機会がなければ、所管課としては、とりあえず置いておこう、あるいは判断する余裕がないということで、そのままになってしまうということになりがちであるため、重要なご指摘と思われる。

○委員

次回に議論することかもしれないが、歴史的公文書と、永年保存文書や重要な現用文書であるとして廃棄せずに所管課等で保存しておく文書との関係についての整理はどうか。私は、永年保存文書は、その多くは歴史的公文書になっていくものと思っている。歴史的公文書とする場合の判断や基準については、文書を作成した所管課の意見と歴史博物館側の考え方の両方があると思われるが、所管課からすれば、必要な時に文書が出てこないとか、問い合わせをどうすればよいかといったことがあると思うので、限られたマンパワーの中で、それらについて両者がキャッチボールできるような形で運用される必要があるし、その担保の必要性も考えないといけないと思われる。

○会長

今の内容について事務局から説明することはあるか。今後に向けて検討していく課題となるのか。

○事務局

永年保存文書に関しては、所管課で判断されているのが現状であるため、その中に歴史的公文書となり得る文書とそれ以外の文書が混在していると想定している。とりあえず置いておくといった状態は望ましくないため、まずはその現状を把握したうえで、現用文書としての意義を失った文書で歴史的価値を有する文書は、歴史博物館に移管するといった仕分けを行うための実態把握が必要と考えている。

一方で、歴史的価値を有する文書がどれにあたるかを特定するにはルールが必要であるため、そのルールについては、次回以降の会議でお示しをさせていただいてご審議いただければと考えており、歴史博物館とはそのあたりを詰めながら進めていきたいと考えている。

○事務局

歴史博物館としても、文書を適正に管理し、所管課も含めて使いやすい仕組みにしていくことは必要と考えている。永年保存文書については、全てが歴史的公文書になるわけではなく、選別業務が行われる。所管課が選別するにあたっては、所管課が単に与えられた基準で選別するのではなく、所管課の意思として、何を大切にしているのかといった部分を反映できるよう、先ほどキャッチボールというお話があったが、どういった文書が歴史的公文書に該当するのかについて意思疎通を図ることができる仕組みといったものが肝になってくるのではないかと考えてお

り、次回以降の議論の中でご意見をいただければと考えている。

○委員

選別の評価などは、とても大変な作業になると思われるので、上手く運用できる方法を検討する必要があると思われる。

○会長

確かに移管のための事務負担も大きく、実際に対応できるのかという部分もでてくるかと思うため、こういった仕組みを作っていくのかについて、次回の会議で審議していきたい。

○委員

文書分類表についてであるが、先程、事務局から、兵庫県に準じて作成されている文書作成義務の対象文書に応じて設けられている保存期間を参考にして、令和4年度に、文書分類表を再編していくと説明があったと思うが、この基準は、基本的には作成義務の対象となる文書のことであると思われるため、その作成のみならず、取得した文書といったものの保存期間の設定なども視点として必要と思われる。

○事務局

取得文書については、単にそれを情報共有するというものであれば、おそらく1年、あるいは3年程度の保存期間になるかと思われるが、その取得文書をもって行政がアクションを起こす必要がある場合、その意思決定の重要度に応じて保存期間が変わってくることになるかと思われる。

令和4年度以降、重要な文書について適正な保存期間を設定し、期間満了後、廃棄か移管かを決定できるようにするためには、現在の保存種別の考え方に沿って分類されているものについて、適正な保存期間に見直しを行う作業が必要と考えている。この見直しは、文書分類表の横軸の保存種別の適正化に向けた見直しになるが、縦軸に設けている文書の性質の分類については、昭和の時代からほとんど変えていないため、今日的な視点で見直しが必要と考えている。

現時点で考えている文書分類表の再編の進め方としては、横軸、縦軸ともに直ちに見直しを行い運用するとすれば、組織的に混乱が生じると想定しているため、横軸の保存期間の見直しを先行し、縦軸の分類については、段階的に適正化を図り、できれば令和5年度向けを目途としたいと考えている。

○会長

資料のうち、「市行政の対応方針」として、「(仮称)公文書管理条例の規定及びこれに基づく制度は、国に準じることを想定する。」「歴史的公文書となり得る重要な文書を含む公文書について、適正な管理(整理・保存)のための仕組み等を構築する。」などの記載があるが、こういった方向でよいかどうかについても、特に異論はないようであるため、当議題について審議は終了する。

今回の審議内容は、次回以降の会議で審議を予定している、歴史的公文書の選別や公文書館への移管とも非常に関連するため、当議題について、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。

3. 閉会

ア 次回の会議は、7月6日（火）の18時30分からとなることを事務局から報告。

以 上