

令和3年（2021年）度 尼崎市公文書管理制度審議会 第4回会議要旨

日時	令和3年（2021年）8月10日（火）18：30～20：30
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. 報告（1）第3回会議 委員意見等まとめ

ア 「令和3年度第3回会議（意見等まとめ）」について、事務局から説明。

イ 質疑応答・意見

○事務局

前回会議の行政文書ファイル管理簿の事務局説明において、公文書管理法第7条第1項但し書きについて「1年保存文書」と説明したが、正しくは、保存期間が1年未満の文書であったため、訂正させていただく。

○委員

「歴史的公文書選別基準添付参考資料」について、これは現用文書の整理の問題であると思われるが、歴史的価値がある文書が含まれるとされている簿冊の中に、例えば「庶務関係書」のような同じ名称が付けられている簿冊が多く見受けられるが、簿冊の名称の付け方として望ましくないと思われるため、今後の検討課題としていただきたい。

○委員

同じく「歴史的公文書選別基準添付参考資料」について、歴史的価値がある文書として、歴史博物館が収集するかどうかを○印または×印で記載されており、併せて廃棄（収集）の理由が記載されているが、この記載内容では所管課の職員が見た際に判断理由が分からないのではないかとと思われる。この点についてどれだけ議論され、検討されているのかが選別事務にあたっては重要と思われるため、適切に運用できるようにした方がよいと思われる。

○委員

所管課は、この「歴史的公文書選別基準添付参考資料」と、前回の会議にて説明いただいた「歴史的公文書選別基準」とをセットで用いて選別事務をされるとのことであるが、「歴史的公文書選別基準」はかなり抽象度が高く、「歴史的公文書選別基準添付参考資料」はかなり具体度が高いものとなっている。

「歴史的公文書選別基準添付参考資料」は、あくまでも前年度の実績、過去の実績としての参考資料であり、これを参考に運用するとなれば、所管課での判断が硬直的になってしまう可能性もあると思われるため、中長期的な運用に耐える制度を構築しておくという意味でも、やはり国のガイドラインにある「別表第2 保存期間満了時の措置の設定基準」のような基準を設けた方がよいと思われる。

少なくとも、「歴史的公文書選別基準」と「別表第2 保存期間満了時の措置の設定基準」とを併用する形で運用していく方がよいのではないかとと思われる。

○会長

先ほど委員からご意見のあった簿冊の名称については、どのような考え方で決められ、付けられているのか。

○事務局

簿冊の名称については、事務事業の性質を踏まえ、文書分類表に定められた基準をもとに決めるべきものであるが、文書の性質が異なるにもかかわらず、「庶務関係書」との名称を付して文書が綴じられている事例が数多く見受けられる。このような場合、少なくとも簿冊の名称に副題を付すことが望ましく、一律に同じ名称で綴じられていることは課題と考えている。

後々の保存管理において、重要な文書がまぎれてしまうことで誤廃棄が生じる可能性もあるため、これを低減するために、簿冊には、中身が分かるよう、具体的な名称を付すような仕組みを構築したいと考えている。

○会長

委員の皆様からいただいたご意見を念頭に置きながら、審議を進めていきたいと考えているため、よろしく願いたい。

3. 議事

(1) 歴史的公文書の保存等について

ア 「歴史的公文書の保存等について」、事務局から説明。

イ 質疑応答・意見

○委員

再度確認をしたいが、歴史的公文書とは、「歴史的公文書選別基準添付参考資料」にある収集欄に○印が入っているものが実例という理解でよいか。

○事務局

「歴史的公文書選別基準添付参考資料」の収集欄に○印の記載があるものが、現に、歴史博物館において収集されている簿冊になる。今後、これに相当するものが歴史的公文書として保存されていくこととなる。紙ベースの文書のほか電子データのものもある。

○委員

この中には、近現代史において、あるいは将来的においても、エポックメイキングとなる事象や制度が記載された文書が含まれていると理解しているがどうか。

○事務局

歴史博物館が行っている歴史的公文書の収集は、簿冊単位であるため、簿冊の中には歴史的価値がある文書とそうでないものが混在しているが、ご指摘のような何等かの重要な決定があった文書などは含まれているものと認識している。

○委員

一旦、歴史的公文書と決定された文書について、廃棄を可能とする規定を尼崎市の条例に設けることに異論はない。公文書管理条例を制定している自治体の中には、歴史的公文書の廃棄について条例に規定がないものがあるが、これは、歴史的公文書の廃棄について、首長は判断しない、あるいは第三者機関も関与しないということなのか。どのように理解すればよいか。

○事務局

条例の中に、歴史的公文書の廃棄の規定を設けていない自治体については、その前提となる、公文書管理法第15条第1項の「歴史的公文書の永久保存義務」に相当する規定を設けていないことが理由になるとと思われる。

○委員

一旦、歴史的公文書と決定された文書を、第三者機関の関与のもとに廃棄を可能とする案について、基本的には、資料に記載されている趣旨で異論はない。物理的スペースや保管体制の限界の観点から、この主たる議論の対象は紙文書だと思われるが、紙文書については、将来的に媒体変換することもあり得るとと思われる。それをどのような手続きで行うのかということについても、どこかの時点で議論の方がよいのではないかと思われる。

○会長

保存場所が足りない場合に、電子文書に変換する方法も考えられるということか。

○委員

そのとおりである。

○委員

歴史的公文書の永久保存と廃棄をセットで規定することで問題はないと思われる。ただ、歴史的公文書の廃棄について、第三者機関が関与する規定を設けている自治体においても、意見聴取、同意、諮問の義務付けなど多様であるため、関与の密度をどう考えていくのが、今後の課題になるとと思われる。

一言に同意と言っても、包括同意基準のようなものをあらかじめ作り、基準に該当すれば同意を得たものとして形式的に行うなど、色々な形があると思われるため、各自治体の第三者機関の関与について、実質的に諮問に近いようなことを行っているのか、あるいは廃棄文書の中身まで確認しているのかなど、運用実態が分かればありがたい。

○会長

公文書管理法第25条（特定歴史公文書等の廃棄）の規定では、歴史資料として重要でなくなったと認める場合に当該文書を廃棄することができるとしているものの、国の「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」に記載のある当該条文の解釈は、劣化が極限まで進展したような場合に限られるということだが、この解釈について、他の解釈は考えられないのか。

○委員

条文だけ見れば、もう少しゆとりをもった内容で解釈するのが通常かと思われるが、国のガイドラインには、あえて限定する内容が明記されているため、京都大学大学文書館としても、その解釈に従っている。

○会長

歴史資料として重要かどうかの考え方は、時代によって変わることもあり得るとと思われる。一旦、歴史的公文書として決定した文書は、原則として永久保存を行うこととなるが、やはり状況によっては見直すことが必要ではないかと考えられる。

保管場所が足りないという課題が実際の契機にはなるが、この審議会での考え方としては、当

初は重要と考慮して保存していた文書について、重要性がなくなったということ、第三者機関を通じて判断し、廃棄することが妥当かと思われる。

それでは、当議題について、事務局は、委員の皆様のご意見をまとめていただき、次回の会議で提示いただきたい。

(2) 歴史的公文書の利用について

ア 「利用請求権その他の制度について」、事務局から説明。

イ 質疑応答・意見

○会長

主に2つの論点があり、ひとつ目は、形式論で技術的な話ではあるが、現用文書の情報公開制度と平行的な仕組みを歴史的公文書の利用制度についても設ける前提において、国の公文書管理法では、実質的な内容は、行政機関情報公開法と平行的であるが、法の形式においては、歴史公文書の利用手続に関する規定は法律の中で定めず、各公文書館等の利用規則に定めている。

尼崎市においては、あえて条例と規則に規定を分けずに、現用文書の開示請求手続を含めて定めている尼崎市情報公開条例と同様の構成にして、公文書管理条例の中に歴史的公文書の利用手続に関する規定を定めた方がよいのではないかと案が提示されており、これが妥当なのかが論点となる。

もうひとつは、歴史的公文書の利用請求がなされてから決定するまでの期間についてである。

情報公開制度において、現用文書の開示決定期限は、尼崎市の情報公開条例では15日以内と規定されている。一方、国においては、現用文書と歴史的公文書とともに、原則30日以内の開示決定期限が設けられており、延長についても30日以内の期限が設けられている。

尼崎市では、現用文書については、できるだけ早く開示請求に応えようとする趣旨と考えられるが、歴史的公文書の利用の決定の可否については、個人情報の取扱いなど、現用文書よりも判断が難しい場合もあり、情報公開条例の開示決定期限に合わせた15日では、実務上の問題が発生しないかという懸念もあるということである。

こうしたことを踏まえ、尼崎市において、歴史的公文書の利用請求がなされてから決定するまでの期間は、何日が妥当なのかが論点となる。

○委員

一つ目の論点について、おそらく、国においては、国立公文書館等の各館ごとに、一定程度の独自性を認め、それぞれが利用等規則を制定するとの趣旨があると思われ、そのため、公文書管理法の中に利用手続に関する規定を設けていないのではないかとと思われる。

尼崎市の場合は、利用手続に関する規定を条例の中に規定せず、規則の中で規定するとする必要性はないと思われる。

○委員

歴史博物館では、現在も、歴史的公文書の利用に関する問い合わせなどに対応していると思うが、利用の決定期限の期間について、実務上、国に合わせた30日以内で作業することに問題はないか。

○事務局

大量の利用請求の場合などには、情報公開条例においても別途規定があり、歴史的公文書の利用においても同様である。実務上、通常の利用手続きであれば、国に準じた規定であれば対応可能と思われる。

○委員

公文書管理法第16条（特定歴史公文書等の利用請求及びその取扱い）に対応する条例の規定では、尼崎市の場合、判断権者は「歴史博物館長」になるのか。利用の可否について実態的な判断を行うのが歴史博物館になるのか。

○事務局

先進自治体の条例においても同様であるが、公文書館機能は、市長部局の組織の中にあり、歴史的公文書の利用を決定する判断権者は市長になるが、利用の可否の実務的な判断は、歴史的公文書として移管されてきたものを保存、管理し、運用を行う歴史博物館において決めていくことになるかと思われる。

○委員

歴史的公文書の利用決定に至るまでの判断期間も、国の制度に合わせた30日以内で問題ないと思われる。

○会長

歴史的公文書の利用請求に関する規定は、情報公開条例と同様に、利用手続とを一体とした構成にしていくこと、また、歴史的公文書の利用請求がなされてから決定するまでの期間については、国の制度に合わせて30日、延長期限も30日とすることについて、委員の皆様からは異論がないため、その方向でまとめていくこととしたい。

それでは、当議題について、事務局は、委員の皆様のご意見をまとめていただき、次回の会議で提示いただきたい。

(3) 歴史的公文書の利用について

ア 「利用制限の基準について」、事務局から説明。

イ 質疑応答・意見

○会長

利用を制限するにあたっての審査基準のうち、時の経過を考慮した基準については、必ずしも条例に規定する事項ではないが、非常に重要な問題である。基本的には国立公文書館の審査基準に準じるとしても、住民の個人情報や地域情報などが多い市町村においては、市町村特有の問題も生じる可能性があるため、より慎重に判断すべき事柄もあるのではないかとということであり、利用制限についての基本的な考え方について、是非ご意見をいただきたい。

○委員

利用の制限に関する規定を条例に設けた場合、例えば、国籍などの利用を制限するといった具体的な事柄を条例の中に規定するものなのか。

○会長

具体的には、例示にならざるを得ないと思われるため、条例そのものではなく、審査基準のよ

うな形になると思われる。

○委員

そうすると、利用請求があった場合に、その審査基準に該当する具体的な事項が特定されることにならないか。例えば、特定の人物の国籍を知りたいとの意図から、それに関する情報が記載された文書について利用請求があった場合、この一連の手続きによって非公開とし、利用の対象としなかったとすれば、当該人物の国籍は別にあることがその利用請求者に類推されることにはならないか。

○会長

現用文書の情報公開制度の場合には、文書が存在しているか否かを答えるだけで、不開示情報を開示したことと同じ結果になってしまう場合には、文書が存在しているか否かを含めて答えないこととする存否応答拒否の扱いがある。

○委員

公文書管理条例の中に利用制限事由を具体的に規定するかは別にして、情報公開条例の中で示している不開示事由の規定内容と齟齬があってはならないと思われるかどうか。

○事務局

公文書管理法においては、特定歴史公文書等の利用請求及びその取扱いについて、国立公文書館の長は、利用の請求があった場合には、次に掲げる場合を除き、これを利用させなければならないといった規定を設けており、その除外規定には、国の行政機関情報公開法の開示義務から除かれた個人情報に関する条文が明記されている。したがって、その個人情報であれば、時の経過を考慮した利用制限事由に該当するかどうかの判断を行うこととなる。

○委員

歴史的公文書の利用において非公開とする場合、個人情報であるという括りの基準にするため、個人情報の中身がどのような情報であるかは分からないようになっているということか。

○事務局

現用文書の開示請求において不開示とする場合、基本的にはその不開示部分は何か、また不開示とする理由を説明している。国籍、性別、氏名といった個人情報のみならず、例えば印影などの不開示部分を示し、その理由として情報公開条例に規定される不開示情報であることを説明することとなる。歴史的公文書の場合、時の経過という前提条件がこれに加わることとなる。

○委員

個人情報が類推できるようなものであってはならないと考えている。

○会長

情報公開制度と同じような考え方に基づいて、個人情報は基本的に非公開となるが、歴史的公文書の利用決定の場合は、文書の作成または取得後、長い時間が経過していることによる影響はあると思われる。

○委員

京都大学大学文書館では、国立公文書館の利用審査基準に準じて基準を作成し、これに基づき利用の審査を行っている。

国立公文書館では、利用審査基準に基づき非公開対象と考えられる個人の本籍情報も含めて

公開しているため、公開する理由について問い合わせたところ、地域情報を取り扱っている訳ではないため、オープンにしても問題ないと考えているとの回答であった。

京都大学大学文書館としては、このような情報は、当館の判断で非公開としているが、自治体が保有する文書には、非常にセンシティブな内容も多いと思われ、人権擁護の観点から個人の本籍情報の取扱いは特に重要になると考えている。

尼崎市での利用制度においても、国立公文書館の利用審査基準のようなものを作る必要があると思われるが、その際にはやはり、個人の本籍情報を保護の対象とし、類型の例として明記することが重要であると考えます。

個人の本籍情報の利用制限期間は、国立公文書館の利用審査基準にある「110年を超える適切な年」にすべきと考えます。

○会長

重要なご指摘だと思われる。

それでは、当議題について、事務局は、委員の皆様のご意見をまとめていただき、次回の会議で提示いただきたい。

(4) 歴史的公文書の利用について

ア 「利用制度の対象とする公文書の範囲について」、事務局から説明。

イ 質疑応答・意見

○委員

資料にある「寄贈・寄託文書の取扱い」の案は、歴史博物館が現に保有している寄贈または寄託された文書の議論なのか、それとも、今後寄贈または寄託される文書も含めた文書一般についての議論なのかを確認したい。

○事務局

この案は、民間から寄贈または寄託される文書は、公文書管理条例の利用請求権の対象とはしないとするものであり、条例施行前、施行後でその取扱いを変えることは想定していないため、民間から寄贈または寄託された文書一般についての議論と考えている。

○委員

現在、歴史博物館で収蔵している文書のうち、「歴史的・文化的な資料、学術研究用の資料のうち、特別の管理がされているもの」はどれくらいあるのか。

○事務局

いわゆる民間の古文書、近現代文書は、合計で十数万点あり、それらの全てが「歴史的・文化的な資料、学術研究用の資料のうち、特別の管理がされているもの」に該当する。

○委員

少し話がずれるかもしれないが、例えば、既に寄贈または寄託されている文書を公開するとなった場合に、寄贈者または寄託者とも話をされると思われるが、先ほどの議論にもあったような利用制限における審査を公開時に行うこととなるのか。

○事務局

寄贈者または寄託者に合意を得る以前のこととして、歴史博物館では、従来から、古文書や近

現代文書であっても、公開または非公開については、現代につながるような個人情報で公開に適さないものは非公開とするといった判断は行っている。

公文書管理条例の中で、寄贈または寄託された文書を歴史的公文書等に含めないとしても、歴史博物館としては、民間から寄贈または寄託された文書を公開することはあると考えているが、その場合においても、時の経過を考慮した利用制限の審査基準と一定程度整合性を保った判断をしていかなければならないと考えており、同じような基準でもって寄贈または寄託された文書を利用に供することを考えている。

○委員

民間から寄贈または寄託された文書について、法律または条例に基づく利用請求権の対象とすることが妥当かどうかについては、それぞれの組織が保有する資料の性格によってある程度決まってくることであり、尼崎市では、歴史博物館の実情のもと、寄贈または寄託された文書を利用請求権の対象としないとする案について異論はないが、気を付けなければならない点が2点ある。

ひとつは、先ほど議論のあった利用制限の整合性の問題をどう考えるか。もうひとつは、利用者にとって不便をもたらすのではないかということで、例えば、歴史博物館の利用制度において、同じような文書であるのに、なぜ利用の申込みの方法が違うのかということについて説明できるようにしておく必要があると思われる。この2点さえ気を付けるのであれば、問題はないと思われる。

○事務局

利用者にとっての利便について、公文書管理条例を制定している自治体の中にも、簡便な方法をもって閲覧利用を促進するといった取組みが行われている自治体がある。

現在でも、歴史博物館では、民間から寄贈または寄託された文書については、利用のハードルは低く、あらかじめ公開非公開を決定したうえで目録に掲載し公開している。

歴史的公文書の利用についても、民間から寄贈または寄託された文書のように、簡便な方法をもって閲覧利用できる範囲を広げる方向で考えている。しかし、平成以降、膨大な歴史的公文書を既に収蔵している中で、それらの文書についても、近い将来、簡便な方法で閲覧利用に供することは難しいため、利用請求の仕組みの中で請求していただくことは避けられないと考えている。

○会長

現在、運用としては、寄贈または寄託された文書の方が簡便な方法をもって閲覧利用されているものが実態的に多く、利用請求といった制度には馴染まないという趣旨かと思われる。

○委員

寄贈や寄託は、現在も、多数行われているのか。

○事務局

現在でも、例えば江戸時代の村や家に関する古文書のようなものも、寄贈または寄託されることがある。また、現代的な問題に関する文書、例えば公害裁判に関する資料など、今の時代だからこそ出てくる文書もある。歴史が進んでいくにしたがい、新たな社会的課題に関する文書が出てくるため、これからも文書量は増えていくことになる。

○委員

民間から寄贈または寄託された文書を利用請求権の対象から除外したとしても、他の枠組みや考え方により公開されるため、市民の利用権を侵害することにはならないということで理解したが、その場合、特別な管理がされているという前提がなければならないと考えるが、そういう理解でよいか。

○事務局

そのように考えている。

○委員

第三者から寄贈または寄託された文書と一般的な公文書は、行政がこれらの文書を取得する契機が違うだけであって、行政側が取得している文書であることに変わりはないと思われる。

行政職員がその職務において作成し取得している文書と、第三者から寄贈または寄託を受けて取得している文書とで、その取得してからの取扱いに差を設けなければならない理由は何か。

行政が取得している文書の中で、「歴史的・文化的な資料、学術研究用の資料のうち、特別な管理がされているもの」に該当するというだけではないのか。

○会長

尼崎市の場合は、博物館が公文書館機能を有している実情において、行政目的のために取得された文書が後に非現用文書となって移管された場合と、博物館として、歴史的な価値に着目した資料として寄贈または寄託を受けて取得する場合とでは、取得の観点に違いがあると思われる。

非現用文書については、説明責任を果たす観点から、条例に利用請求権を規定するものであるが、博物館として寄贈または寄託された文書については、図書館の図書と同様に、公の施設として市民の利用に供する観点があり、その違いがあると思われる。

○委員

現在、歴史博物館が保有している文書が、整理され、適宜閲覧に供するとか、展示されているというのが、特別な管理がなされている状態と理解している。

歴史博物館が取得するルート、契機は違うが、その取得した文書が、利用請求権を認めるような文書ではなく、特別な管理をしている文書というカテゴリーに含まれるから、利用請求権を認める文書には該当しないだけのことと理解しているが、そういう取扱いとしない理由は何かを教えていただきたい。

○事務局

歴史博物館の史料担当が収蔵する文書の中には、古文書や近現代文書があり、民間から寄贈または寄託された文書のほかにも、歴史資料として収集、あるいは購入するものもある。歴史博物館全体では、歴史資料以外には、甲冑や刀といったものも収蔵しており、特別な管理がされている。

特別な管理とは、ガードを堅くすることではなく、広く市民に見ていただけるような取扱いを行っているということであり、行政の事務事業目的のために作成し保管しているいわゆる公文書とは別の取扱をするということと認識している。

公文書管理条例の対象となるいわゆる公文書と、地域研究史料館時代から収集し利用に供してきた古文書や近現代文書とは、取得の性質が違うものと考えている。

○委員

事務局の説明では、民間から寄贈または寄託された文書は異なる枠組みや考え方で整理し、広く活用しているということであるため、その前提が崩れれば、別の取扱いにすることは難しいと思われる。案について異存はないが、異なる枠組みや考え方についての整理をしっかりと行っておく必要がある。

○会長

寄贈または寄託された文書について、公開しないという趣旨ではなく、別の制度や趣旨に基づいて公開していくこととなるが、その制度や趣旨について整理が必要と思われる。

○委員

京都大学大学文書館では、寄贈または寄託された資料は、特定歴史公文書等の中に入れていく。先ほども申し上げたが、それぞれの組織が保有する資料の性格によって、寄贈または寄託された文書の取扱いは変わると考えている。

尼崎市の場合には、前近代の資料が非常に多い特性があり、そのような資料を近現代の公文書由来の資料と同様の扱いにすることは、馴染まないのではないかと考えており、簡便な方法による閲覧利用などを想定されているのなら、別の扱いとすることで異論はない。

○委員

現在、歴史博物館では、公開非公開について、明確な基準のようなものはあるのか。

○事務局

詳細に定めた基準があるわけではなく、複数の実務担当者で協議し、個別に判断し公開非公開を決定していくことになるとと思われる。

○会長

それでは、当議題について、事務局は、委員の皆様のご意見をまとめていただき、次回の会議で提示いただきたい。

4. 閉会

○会長

指定管理者の取扱いに関することや第三者機関の機能に関する事など、まだ一部審議が残っているが、次回の会議では、これまでの審議内容を踏まえ、私の方で、これまでの議論を事務局と整理させていただき、「答申に向けた方向性の資料」として提示し、委員の皆様にご確認いただこうと考えている。10月の答申を予定しているため、ご協力をお願いしたい。

以 上