

令和3年（2021年）度 尼崎市公文書管理制度審議会 第5回会議要旨

日時	令和3年（2021年）9月10日（金）18:00～20:00
場所	尼崎市立歴史博物館3階 講話室
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

本日は、10月の答申に向け、前回会議までに審議した内容について、「答申に向けた方向性(案)」として、会長において案をまとめたので、議題「(2) 答申に向けた方向の確認」の際、皆様に、ご意見等をいただこうと考えている。

2. 報告（1）第4回会議 委員意見等まとめ

ア 「令和3年度第4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

○会長

質問等、特にないため、前回の会議でいただいたご意見等を念頭に置きながら、審議を進めていくので、よろしく願いしたい。

3. 議題（1）利用制度の対象とする公文書の範囲について

ア 「寄託・寄贈文書の利用制度のあり方（まとめ案）」について、事務局から説明。

イ 質疑応答・意見

○会長

前回の議論のまとめ案として、尼崎市の歴史博物館は、博物館としての機能と、公文書館としての機能との両方がある中で、博物館として、歴史的価値に着目し、寄贈・寄託を受けた文書については、公文書管理条例における利用請求権の対象とはせず、市民に利用していただく手続きを別に整備するという案としているが、ご意見等があればお願いしたい。

○委員

当議題に直接関連しないが、以前の会議で、歴史博物館の現状と課題について説明があった際、歴史博物館では、市民、企業、団体、庁内各課からの問い合わせ対応や、地域アイデンティティを醸成する出前講座など様々な業務が行われていると聞いたが、今後、歴史博物館に移管されてくる歴史的公文書の市民利用への対応が追加されるため、歴史博物館における業務体制には課題があると思われる。

この課題を改善するための理想的な手法としては、人員を増やすことがある。同時に現用文書を扱う職員各々が、常日頃から、職員が作成した文書が歴史的公文書となり得るかどうかを考えながら業務を遂行できるように訓練することにより歴史博物館の業務に寄り添えるようにしておくことが必要と考えており、そうした体制の整備について、条例で一言触れておく必要があると思われる。

る。

○会長

寄贈・寄託文書に対応する制度をどうするかは別にして、いずれにしても体制の整備は重要と思われる。その点も条例に盛り込むべきという趣旨かと思われるため、今後、議論していきたいと考えている。

この案について、委員の皆様において異論はないようであるため、この資料の方向でまとめていくとする。

4. 議題（2）答申に向けた方向の確認について

ア 「答申に向けた方向性（案）」について、事務局から説明。

イ 質疑応答・意見

○会長

令和2年度第1回会議において、市長から諮問を受けた際、当審議会のミッションは、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、基本的な考え方について審議し、答申を行うことであることを確認している。その点について、委員の皆様におかれては、改めて、共通認識をお願いしたい。

まだ審議が残っているものもあるが、本日お示ししている「答申に向けた方向性（案）」については、そのような趣旨でまとめており、この内容が答申となっていくものとお考えいただきたい。

○委員

資料の中に、「所管課が、保存期間満了前のできる限り早い時期に、歴史的公文書として移管するか、現用文書として廃棄するか又は延長するかを決定することにより適正な管理が実現できる」とあるが、これは、業務の増加を平準化していくという点で、特に重要になると考えている。

また、所管課の役割について、資料に記載の「所管課での選別においては、歴史的公文書が市民共有の知的資源であることについての認識が不可欠であり、選別の重要性、必要性について、意識付けの徹底が必要である」との点も重要と考えているため、ぜひ答申に盛り込んでいただければと考えている。

質問だが、資料に記載の「所管課には、専門的な視点がないことから、所管課での選別の際に使用される選別基準が極めて重要になる」とは、具体的にはどのような意味か。

○事務局

従来から、歴史博物館では、アーキビストの専門性をもって、廃棄とする文書の中から歴史的公文書を選別し、収集してきた経緯があるが、現用文書を扱う所管課の職員には、そのような専門的な視点はないため、歴史的公文書に該当するかどうかを判断・選別することができる基準を設けることによって、専門性がない部分を補完することができるとの趣旨である。

○委員

一般的な話として、各所管課では、社会情勢、国の制度等についての情報があり、それに応じて対応するとする意識は常にあると思われる、その蓄積が歴史的認識になると思われる。

そうした日々の業務の中で、当然、職員には歴史的な認識が養われてくると思われるが、日頃の

職員への動機づけ、意識付けといった点においても、やはり一工夫あるべきと思われる。

○事務局

社会の変化については、職員としても常にアンテナを張っておく必要があると思われる。

公文書の全てを将来に残していくことは難しいと考えているため、共通認識できる選別基準を用意することとなるが、職員の意識が重要になるため、研修等を通じて、意識を醸成していくことによって、歴史的公文書を残せる環境を作っていくことが必要と考えている。

○事務局

職員への意識付けが大事であることを、改めてご指摘いただいたものと思われる。例えば、現に携わっている仕事について、担当職員自身に、将来、歴史的意義をもつかもしいないとの意識がなかったとしても、アーキビストと担当職員が選別基準に照らしてコミュニケーションをする中で、自分の仕事への意義のようなものを見つけるといったこともあるのではないかと考えており、そうしたところにも力を入れていかなければならないと考えている。

○委員

選別基準の具体的な中身については、以前に事務局から示されたものよりも、しっかりとしたものにするには重要と思われるものの、現時点では、歴史的公文書が市民共有の知的資源であることの認識、選別の重要性についての基本的な考え方が職員に養われればよいと思われる。

○会長

情報公開条例の制定後、職員には、現在の行政活動に関する文書について説明責任の意識を持つことが重要となったところであるが、公文書管理条例の制定後は、行政活動のために必要がなくなった文書についても、将来の市民に対しての説明責任という観点から、残すべきものは残すという意識を、さらにしっかりと持っていただくことが重要になるとと思われる。

また、歴史博物館の専門的な立場からの意見なども所管課と共有していただき、全ての職員にしっかりと認識いただくことが重要と思われる。

○委員

資料に、「所管課に対し、具体的かつ形式的な判断が可能となるよう基準を示す必要がある。」との記載があるが、「具体的かつ形式的」は、やや無機質、機械的といった誤解を招く可能性がある。

以前、事務局から、所管課とアーキビストとのコミュニケーションも重要との説明があったことから、「ある程度」や「一定程度」といった言葉を挿入する方が、誤解が生じないのではと思われる。

○会長

各所管課とアーキビストとのコミュニケーションによって具体的な基準を形成していくことは重要であるが、他方で、制度運用の実行可能性という意味では、所管課がある程度具体的に、また形式的に判断できる基準を示しておくことも必要と思われるため、ご指摘を受け、表現方法は工夫していく。

○委員

公文書管理条例が施行され、歴史的公文書を受け入れるとなれば、現状では、施設、体制ともに、十分ではないのではないかとというのが、委員の共通認識としてあると思われる。

条例の施行後は、歴史博物館の負担が非常に大きくなることが予想されたため、体制、具体的には

人員の確保、また、施設の充実をさらに図っていく必要があるということについて、答申に盛り込んでいただく方がよいと思われるため、ぜひ検討をお願いしたい。

○会長

条例の条文に規定できるかどうかは別として、この制度を作る以上は、人的、物的な体制をしっかりと整える必要があるということは当然と思われるため、何らかの形で答申に記載することを検討したい。

それでは、本日いただいた委員の皆様の意見を反映させるとともに、本日以降、残っている審議の内容を加えて、答申案をまとめていくこととする。

5. 議題（3）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（指定管理者の取扱い）」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「尼崎市の指定管理者の現状」において、市との協定書における「文書の保存等」の規定について「規定なし」としている数は、参考資料の「指定管理に関する仮基本協定書（例示）」にある第7条（文書の保存及び破棄）の規定がない団体数を示しているのか。

○事務局

そのとおりである。

○委員

基本協定書で規定していないのは、業務の内容から、あえて「文書の保存及び破棄」の規定を設けなくてもよいとする指定管理者の考え方が反映されているとの理解でよいか。

○事務局

十分に確認できているわけではないが、基本協定書上に「文書の保存及び破棄」の規定がない場合であっても、例えば文書規程といった団体としてのルールは通常持ち合わせていると思われるため、協定書には、そこまで書き込んでいないのではないかとと思われる。

○委員

私は、指定管理者が市民生活に深く関わっているため、実施機関に含めた方がよいとの考えを持っていたが、資料を拝見するに、指定管理の業務には多様性があることが確認できたため、当然、何等かの義務は課さなければならないと思うが、一律に公文書管理条例の網を被せてしまうことに疑問を感じてきている。

○会長

基本協定書は、あくまでもひな形であって、実際の管理上、「文書の保存及び破棄」に関する規定を設けることが困難とする正当な理由があれば、当該規定が無くてもよいと思われるが、公文書管理の観点からは、「文書の保存及び破棄」に関する規定を設けた方がよいと思われる。

一方では、指定管理業務は多様であり、また、業務の効率性という指定管理者制度の趣旨からも、指定管理者を条例の実施機関に含めて、公文書管理の義務を一律に課す規定を適用することは、制度趣旨に合わないのではないかとと思われる。

他市の公文書管理条例では、指定管理者に対しては、文書の適正な管理についての努力義務を設けつつ、市に対しては、それを担保するための様々な措置をとることを、セットで規定している例が多く見られる。

○委員

指定管理者が作成・取得する文書が、どこに帰属するのかという問題にも関連すると思われる。指定管理者制度は、あくまでも指定を受けた団体が、公の施設の管理業務を行うだけであるため、指定管理者が作成・取得した文書が、そのまま市に帰属する文書である場合もあるが、指定管理者が独自に保有する文書の場合もある。

「文書の譲渡」と明確に謳わなければならないのは、プライバシー情報などが蓄積される場合や、著作権に関するものを独自に取得する場合などであるが、そういったことが想定されている場合の取り決めについては、おそらくは協定書の中に盛り込まれているものと思われる。

一方、指定管理の業務は、例えば、施設の自習室の使用許可といった簡単な処分などが日常的にあり、それらが積み重なっていった際に、文書現物の譲渡という正式な形でなくとも、業務の引継において、それら文書が引き継がれていくことも、事例としては多いと思われる。

尼崎市においては、基本協定書に「文書の譲渡」の規定がない指定管理業務が多いことを踏まえると、おそらく、当該規定がなくとも、業務の引継において、それらの文書が引き継がれているのではないと思われるが、そうした現状には課題があると思われる。

指定管理者は、あくまで民間団体等であるため、公文書管理条例において文書の保存について永続的に縛るよりも、むしろ市がコントロールした方が妥当ではないかと以前の会議で発言したが、適正に保有しておかなければならない文書であるならば、条例に規定するのではなく、市の中のルールとして、基本協定書に譲渡の条項を設けるなどをすれば、それで十分補完できるのではないかと考えている。

○委員

私も、以前から、指定管理者に対しては、一律に公文書管理条例の網にかけない方がよいと考えている。ただ、尼崎市の指定管理では、基本協定書に「文書の譲渡」に関する規定がない団体が多い現状について、実際には、団体の間で文書現物の受け渡しが行われているものの、譲渡の規定がないのであれば、協定書の内容に穴が開いている部分もあると思われることから、改めて協定書の締結を行う必要があるかは別として、その部分を穴埋めしておく必要があると思われる。

また、指定管理者に対する実地調査とモニタリングにおいては、「指定管理者制度モニタリング評価表」にある、「適正性」の「備品・文書管理」の部分について、明らかに性質が異なる項目を同一の評価項目内で評価する制度となっているため、「備品」とは区別を行い、文書管理の適正性を単独で評価できるような評価制度にするなど改善し、指定管理者の文書管理の適切な処理を担保できてはじめて、指定管理者に対して、一律に公文書管理条例の網にかけなくてよいといった議論になるとと思われる。

○委員

他の議論にも共通するところがあるが、内規の要綱や要領などの形式ではなく、恣意的な取扱をしないという観点のもと、議会の議決を経て、永続的な法規範としての条例を制定することが目的だと思われる。

その目的であるため、確かに、立法事実として、尼崎市の現状を踏まえることは大事であるが、一方で、未来に向かって、永続性があることから、ある程度広い範囲で、物事を拾っていかねばならないと思っている。

現時点で、指定管理者が取り扱う文書の多くが簡易な文書であり、歴史的な価値があるものが少ないのかもしれないが、尼崎市が統一的な取扱として、適正に文書の管理をしていくという視点で条例を作るのであれば、現状だけではなく、指定管理者が、将来に向かって、適正、公正に文書を管理していくような見直しが必要と思われる。

また、公文書の管理の議論において、昨今は、行政の説明責任が強調されているが、公文書管理法の立法過程では、行政の説明責任の前に、そもそも国民の知る権利を明確に謳われるべきではないかとの議論がなされていたことから、市民の知る権利と行政の説明責任という両方の側面があるため、公文書管理法の立法趣旨を踏まえて、条例ではどう規定していくのかという視点で見ていく必要があると思われる。

指定管理者についても、多種多様なものがあり、一律に公文書管理条例で縛ることが難しい性質のものであると思っているが、一方で、文書の適正管理に関して、今後、未来に向けて議論するのであれば、現在の尼崎市の協定書のあり方や文書管理のあり方について、やはり見直さなければならぬと感じている。

○会長

今回、事務局において、指定管理者について網羅的に実態を調べていただいたことで、基本協定書のひな形どおりになっていないものがあることや、「指定管理者制度モニタリング評価表」では、文書管理の位置づけが必ずしも十分な重みをもっていないことが確認できた。

これらの現状に対し、仮に、条例に、指定管理者に対する努力義務を規定とした場合、これと併せて、市の側として必要な措置をとらなければならないといった義務規定を設けることによって、条例上、指定管理制度における文書管理の位置づけを明確化することになり、それは、非常に重要なことと考えている。

○委員

指定管理業務においては、許可不許可といった簡易な文書を扱うことが多いと思われるが、不許可になった理由が、社会的にも大きな関心を集めるようなことである場合もあるかもしれないため、そういった場合、どのように歴史的公文書として扱っていくのかということがある。

例えば、秋田市の公文書管理条例では、「歴史公文書等について、市長が保存する必要があると認める場合は、当該歴史公文書等を保有する公的団体との合意により、その移管を受けることができる。」との規定もあり、このような規定を条例に設けるかどうかは別として、歴史的公文書となり得る文書を指定管理者が保有している場合に、努力義務であることを理由として対応しなくてもよいといった形にならないような制度作りが重要と思われる。

○会長

重要なご指摘と思われる。施設利用などについても、社会的に注目を浴びるような重要な問題となることもあり得ると思われるため、そのような仕組みも必要かと思われる。

本件については、指定管理者は多種多様な性質があることから、公文書管理条例の実施機関とするのではなく、条例に文書の適正な管理についての努力義務規定を置いたうえで、それに対応し

て、市に対しては、その実効性を担保するための措置についての規定を設けるという方向で考えていくこととする。また、その運用の中で、協定書などの不十分なところについても、見直していく方向を示していくことしたい。

事務局は、委員の皆様の意見をまとめていただき、次回の会議で提示をお願いする。

6. 議題（４）第三者機関の機能について

ア 「第三者機関の機能について」について、事務局から説明。

イ 質疑応答・意見

○委員

確認だが、資料の「まとめの方向（案）」にある継続審議事項は、「歴史的公文書の廃棄についての調査審議」ではなく、毎年度、現用文書について移管するか廃棄するかの判断を第三者機関において行うことかと思われるが、その趣旨でよいか。

○事務局

その趣旨である。

○委員

継続審議事項欄に記載されているようなアーキビストの関与のもとに文書の廃棄が行われるのであればまず起こり得ないと思われるが、歴史的に価値のある文書が、移管対象から漏れて、廃棄されることがあれば、公文書管理条例が有名無実化してしまう可能性もあり得るため、事後であっても第三者機関に対する報告義務を課すといったことも考えられるのではないかとと思われる。

○会長

他の自治体の条例でも、第三者機関に報告するという例もあるようである。

○事務局

保存期間が満了した文書を廃棄するにあたり、もし仮に、第三者機関に確認していただくとなれば、一つ一つの文書現物を全て見ていただくことは、おそらく実務的に困難と考えられるため、簿冊の一覧表を一通り確認いただくようなことにならざるを得ないのではないかと想定されるが、その確認にどのような意味付けをするかということになると思われる。

○会長

確かに一つ一つの文書現物を全て見ることは、現実的ではないと思われるため、むしろ適切な選別基準を作り、所管課には基準どおり選別を行っていただくことが重要だと思われる。尼崎市の場合は、歴史博物館にはアーキビストの方々もおられるということも踏まえて、次回に審議をさせていただく。

資料の「まとめの方向（案）」にある、条例制定後の第三者機関における３つの機能、また、この公文書管理制度審議会の機能が継承されることも想定されているようであるが、これらについては、委員の皆様において異論はないようであるため、この資料の方向で考えていくこととし、その他は継続審議とする。

事務局は、委員の皆様の意見をまとめて、次回の会議で提示をお願いする。

7. 閉会

○事務局

次回の会議は、10月7日に開催を予定している。議題としては、第三者機関の機能の継続審議、未審議となっている歴史的公文書のデジタル化などを予定している。

また、10月18日に開催を予定している会議では、本日示された「答申に向けた方向性（案）」に、その後の審議内容を追加したものを確認いただくこととなり、答申書作成については最後の会議となる予定である。

以 上