

令和 3 年度第 5 回会議までの審議まとめ（答申に向けた方向性（案） Ver. 2）

1. 総則に関すること

(1) 条例の目的について

- 公文書の管理に関する条例（以下「条例」という。）は、公文書等の管理に関する法律（以下「公文書管理法」という。）の趣旨を踏まえるものであることから、その目的規定は、公文書管理法第 1 条（目的）に相当する規定とすることが妥当である。特に、「健全な民主主義の根幹」、「市民の知的資源」、「現在及び将来の市民への説明責任」の文言は、目的において重要な要素となる。

(2) 尼崎市情報公開条例との関係について

- 国において、「公文書管理法」は、「現用文書」と「非現用文書（歴史的公文書）」を包括した公文書のライフサイクル全体を対象とし、歴史的公文書の利用請求権及びこれに付随する制度を規定している。一方、「行政機関情報公開法」は、主として現用文書の開示請求権及びこれに付随する制度を規定している。
尼崎市が、公文書管理法の趣旨を踏まえた条例を制定するにあたり、既存の「尼崎市情報公開条例」との関係は、国の 2 つの法律の関係と同様とすることが妥当である。

(3) 公文書等の定義について

- 尼崎市情報公開条例において、用語として既に「公文書」が定義されていることから、2 つの条例において異なる用語を定義することは避けるべきであり、条例における「公文書」の定義については、尼崎市情報公開条例に規定する用語と同義とすることが妥当である。
- 公文書管理法においては、「歴史資料として重要な公文書」を「歴史公文書」と定義している。尼崎市では、従前より、同義の文書について「歴史的公文書」の用語が定着している現状を踏まえ、条例においては、「歴史資料として重要な公文書」を「歴史的公文書」と定義することが妥当である。

公文書管理法では、行政機関から国立公文書館等に移管された歴史公文書に加え、個人又は法人から国立公文書館等に寄贈又は寄託された文書も含めて「特定歴史公文書」と定義し、利用請求権の対象としているが、尼崎市の条例においては、4（3）で後述する考え方により、歴史博物館に寄贈又は寄託された文書（以下「寄贈文書等」という。）は、条例に規定する利用請求権の対象とする歴史的公文書には含めないことが妥当である。

なお、国及び公文書に関する条例を制定している地方自治体の例にあるとおり、現用文書と歴史的公文書を包括する「公文書等」といった概念を定義することが妥当である。

2. 公文書の作成及び適正な管理に関すること

(1) 作成義務について

- ・ 公文書の作成義務は、公文書管理法の趣旨を踏まえるものであることから、意思決定に至る過程の文書の作成を含め、その運用においては、国のガイドライン等に準じることが妥当である。
しかし、他方では、文書作成義務の対象とする重要文書を広く捉え過ぎることにより、効率的な事務執行への影響、事務処理上の負担という問題も生じることから、重要文書の対象範囲は、尼崎市の組織及び事務処理の現状等を踏まえ、尼崎市において決定することが妥当である。

(2) 現用文書の整理、保存等について

- ・ 国においては、文書の保存期間満了前のできる限り早い時期に、「保存期間満了時の措置」として、国立公文書館等に移管するか、廃棄するかをあらかじめ定めておくとする「レコードスケジュール制度」が導入されており、尼崎市においても、公文書管理法の趣旨を踏まえ、当該制度を導入する必要がある。
- ・ 現用文書の保存期間については、国においては、最長で30年であり、30年を超えて現用文書として管理する必要がある場合は、延長する制度が用意されている。
一方、尼崎市においては、永年保存（10年を超えて保存）の現用文書が多数あるが、現用文書として無期限で保存することは、管理が不明瞭な状態となる可能性がある。
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、又は現用文書として廃棄するか若しく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ことから、現用文書の永年保存の制度を廃止し、国に準じて有期限の制度を導入する必要がある。

(3) 現用文書の管理状況等の公表について

- ・ 条例においては、情報公開の観点から、公文書管理法に規定されている「行政文書ファイル管理簿」に相当する帳簿を作成のうえ公表する義務を規定する必要がある。また、管理状況の概要について公表する義務を規定する必要がある。

(4) 歴史的公文書の選別及び歴史博物館への移管について

- ・ 歴史的価値を有する重要な公文書が廃棄されることになれば、市民にとっての貴重な知的資源を失うことになるため、保存期間満了前の歴史的公文書の選別（歴史博物館への移管又は廃棄）の制度設計は非常に重要である。
- ・ 令和3年度以降、尼崎市では、所管課で保存されている紙文書のうち、保存期間が満了する文書について、所管課で移管対象文書を決定し、歴史博物館の専門職（アーキビスト）の関与のもとに、歴史的公文書を決定する仕組みを導入する予定であるが、所管課には、専門的な視点が無いことから、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。
- ・ 国においては、ガイドラインの中に、保存期間満了時の措置として、移管又は廃棄の取扱いが明示されている。尼崎市においても、条例施行後の選別においては、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とともに、歴史博物館と所管課が価値判断を共有し、その積み重ねにより、選別の精度を高めていく必要がある。
- ・ 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。

3. 歴史的公文書の保存等に関すること

(1) 歴史的公文書の永久保存義務及び廃棄等について

- ・ 公文書管理法の趣旨を踏まえた条例を制定するにあたっては、歴史的公文書の利用請求権及びこれに付随する制度については国に準じることが妥当であり、その前提となる永久保存義務を規定する必要がある。
また、適切な保存及び利用を確保するための必要な措置、目録の作成及び公表、並びに保存及び利用状況の概要の公表義務について、国に準じた規定を設ける必要がある。
- ・ 歴史的公文書は、原則として永久に保存することとなるが、国においては、一定の要件のもとに廃棄も可能とされているものの、その要件は、「劣化が極限まで進展するといった外形的な要素のみが是認される」と極めて限定的に運用されている。
- ・ 歴史的公文書は将来にわたり増え続けることとなるが、紙文書の保存の場合、物理的スペースや文書の保管体制には限界がある。また、歴史的公文書としての重要性の価値判断は、時代とともに変化していくこともあり得るため、状況変化に応じて見直すことも必要と考えられる。
このため、一旦、歴史的公文書と決定された文書について、国と同様の外形的な要件に限り廃棄可能とすることは、尼崎市の実情を鑑みると、現実的ではないことから、第三者機関の関与のもとに、廃棄を可能とする規定を条例に設けることが妥当である。

4. 歴史的公文書を市民が主体的に利用する制度に関すること

(1) 利用請求権その他の制度について

- ・ 尼崎市情報公開条例に基づく開示請求の対象が「現用文書」であり、条例に基づく利用請求の対象が「歴史的公文書」であることから、条例においては、請求に係る手続規定を定める尼崎市情報公開条例と同様の構成（現用文書固有のものを除く）とし、歴史的公文書の利用に係る手続規定を設けることが妥当である。
- ・ 手続規定のうち、尼崎市情報公開条例における現用文書の開示決定又は不開示決定の期限は、国の期限よりも短期間に定められている。（尼崎市：請求日から15日以内、国：請求日から30日以内）一方、歴史的公文書の利用決定の期限は、国においては、「利用請求があった日から30日以内に利用決定をするものとする」と定められている。
- ・ 歴史的公文書の利用の可否については、現用文書の開示決定と異なり、個人情報などの判断もケースバイケースであり、情報の具体的性質などを総合的に勘案して個別の判断を要すると考えられることから、条例に利用請求に係る手続規定を設けるにあたり、利用決定の期限については、国の期間に準じ、30日以内とすることが妥当である。

(2) 利用制限の基準について

- ・ 歴史的公文書は、一般の利用に供することが原則であるが、公文書管理法では、利用の制限に合理的な理由がある情報を利用制限事由として列挙している。
尼崎市の利用制度は、公文書管理法の趣旨を踏まえるものであることから、条例においては、国固有のものを除き、国に準じることとしたうえで、尼崎市情報公開条例における現用文書（個人に関する情報、法人等に関する情報等）の不開示情報の規定を考慮し、利用制限事由を規定することが妥当である。

- ・ 国では、利用を制限する期間は、30年を原則としている。一方、「国立公文書館における利用審査の基本方針」において、個人情報の重要度に応じて、利用制限における一定の期間（目安）として、50年、80年、110年、140年の期間を設けており、利用の可否決定においては、情報の具体的性質、情報が記録された当時の状況等を総合的に勘案して個別に判断することとしている。
- ・ 尼崎市が利用の可否決定を行う場合においても、利用制限における一定の期間（目安）を国に準じて定め運用することが妥当と考えられるが、市町村レベルの公文書には、国保有の情報と比較し、住民の個人情報、法人情報や地域情報などが多数含まれている。
特に、人権擁護の観点から、個人の本籍の情報は、当該個人のみならず遺族にとって保護されるべき極めて重要な情報であるため、当該情報を公にすることについては、110年を超えてもなお慎重な決定を要する情報として位置付ける必要がある。

(3) 寄贈文書等の利用について

- ・ 公文書管理法では、寄贈文書等を利用請求権の対象としているが、先進自治体の条例では、利用請求権の対象外としている例もあり、寄贈文書等を利用請求権の対象とするかどうかは、それぞれの組織が管理している文書の性格によって取扱いは異なる。
- ・ 尼崎市では、歴史博物館が公文書館機能を有しており、実施機関から歴史的公文書として取得する場合と、歴史的な価値がある寄贈文書等として取得するなどの場合があり、後者については、専用の場所で保存するなど特別な管理がなされている。
また、尼崎市の歴史博物館が取得している寄贈文書等は、現状では、前近代のものが多いといった特性があり、これらの文書を、近現代に行政機関が作成等を行った公文書と併せて一律に利用請求権の対象とすることは、行政の諸活動について市民に対して説明責任を果たすとする本来の制度趣旨には馴染まないと考えられる。
- ・ こうしたことから、尼崎市においては、寄贈文書等は、条例に基づく利用請求権の対象とはせず、歴史博物館において特別な管理がなされている歴史資料として、その利用を可能とする別の制度を整備し、市民の利用に供することが妥当である。
ただし、この場合においても、利用決定の可否においては、条例に基づく利用制度に準じた判断を行う必要がある。

5. 指定管理者、出資法人等の文書管理に関すること

- ・ 尼崎市情報公開条例においては、「土地開発公社」及び「指定管理者」を実施機関に含めており、両者が保有する文書は、開示請求の対象となる。
先進自治体の「公文書の管理に関する条例」においては、その実施機関の中に、土地開発公社その他の公社を含めている例は見られるが、指定管理者を含めている例は無く、指定管理者については、「条例の趣旨にのっとり、公の施設の管理業務に係る文書の適正な管理に関し必要な措置を講ずる」旨の努力義務規定を設けている例が多数見られる。

(1) 土地開発公社について

- ・ 土地開発公社は、「公有地の拡大の推進に関する法律」に基づき設置された特別法人であり、市に代わって公有地となるべき土地の先行取得等を行うこと等を目的とする法人であることから、市と実質的に同一視できると考えられ、尼崎市においては、当法人を条例の実施機関に含め、適用対象とすることが妥当である。

(2) 指定管理者について

- ・ 尼崎市では、「尼崎市指定管理者制度の指針」において「適正な管理の確保」の項の中に「指定管理者の文書の適正な管理について市の義務規定」が設けられ、その運用の一つとして、実地調査やモニタリング評価制度が設けられている。

指定管理者制度が、地方自治法を根拠とし、公の施設の管理について、民間の能力を活用し、市民サービスの向上を図るとともに経費の縮減等を図ることを目的としていること、指定管理者の主体は民間事業者を含む多様な事業者であること、また指定管理者の保有する文書の特性が、指定期間中にその業務の範囲内において作成等が行われるものあることなどを踏まえれば、行政機関に課す文書の作成義務その他の義務を指定管理者に対して一律に課すことは、指定管理者制度の導入趣旨に合致しないと考えられる。

こうしたことから、条例には、指定管理者に対して、先進自治体の例にあるような努力義務を規定するとともに、併せて市に対して、指定管理者の文書管理の適正化のための必要な施策を講ずる義務を規定することにより実効性を担保し、指定管理制度における文書管理の位置付けを明確化することが妥当である。

指定管理者の保有する文書においても、例えば、社会情勢や災害等に関して重要な処分決定等を行う文書など歴史的公文書となり得る文書も含まれる可能性があるため、こうした文書の移管について何らかの制度化をしておくことも必要と考える。

なお、現在、尼崎市と指定管理者が締結している基本協定書の中には、文書管理に関する規定が無いものが散見される。またモニタリング評価制度の評価項目においては、文書管理とは異質の項目が同一の評価項目で評価の対象となっており、文書管理の評価が重視されていないと認められる。公文書の適正な管理の観点からは、これらについては改善を要すると考える。

6. 条例制定後の第三者機関に関すること

- ・ 公文書管理法においては、第三者機関である「公文書管理委員会」の設置を規定しており、その機能として、歴史的公文書の利用に係る処分等についての審査請求に対する調査審議、歴史的公文書の廃棄についての調査審議などが挙げられている。
- ・ 歴史的公文書の永久保存義務及び市民の利用請求権を規定する条例においては、上記の機能は必要であることから、条例には、当該機能を有する第三者機関を設置する規定が必要である。
- ・ 先進自治体の「公文書の管理に関する条例」においては、「公文書等の管理に関する重要な事項についての調査審議」を加えている例があり、条例制定後は、公文書管理制度の運用状況の点検・改善等の機能が必要と考えられることから、当該機能も加えることが妥当である。
- ・ なお、「尼崎市公文書管理制度審議会」は、公文書管理に関する条例の制定その他の公文書の適正な管理の在り方に関する事項を調査審議する機能を有しているが、上記の「公文書等の管理に関する重要な事項についての調査審議」とは機能が重複することから、尼崎市において機能整理が必要と考える。

以上