

公文書管理条例の意義と課題

監修：小樽商科大学商学部企業法学科教授 石黒 匡人
筆者：札幌地方自治法研究会 佐藤潤一郎

はじめに

「公文書管理条例ができたが、仕事はどう変わるのだろうか。この条例が制定されたときに、筆者が抱いた疑問である。

札幌市は、平成24年6月13日に「札幌市公文書管理条例」を制定した。当然、当該条例によって公文書の管理が始まるわけではなく、それまでも規則や規程に基づいて管理を行っていた。それを条例化すると何が変わるのだろうか。

本稿においては、公文書管理条例の意義、条例の内容等について考察したい。なお、札幌市の当該条例の制定過程や運用については、文末の掲げた参考文献を参照願いたい。

1 公文書管理条例とは

公文書管理条例は、公文書を適正に管理するため、その管理に関する基本的事項を条例という形式で定めたものである。基本的事項とは、文

書の作成・取得から廃棄・永年保存までのいわば文書の一生に関することである。

平成18年度時点でのこの条例を制定していた自治体は、熊本県宇土市、二セコ町、大阪市の3市町のみだった。しかし、平成19年度、国においてC型肝炎関連資料の倉庫への放置など、公文書の不適正な管理が問題となる事件が頻発した。こうした背景から、平成21年6月24日、公文書等の管理に関する法律（以下「公文書管理法」という）が成立し、平成23年4月1日に施行された。

この法律は、自治体に対して、文書の適正な管理に関して必要な施策を策定し、実施するよう努力義務を課した（第34条）。これは条例制定を直接に要請するものではないが、これが契機となって公文書管理条例を制定する自治体が増え始めた。

平成26年3月現在、下表のとおり全国で公文書管理条例を制定している自治体は15と決して多くはない

意思形成過程文書も対象となることを明記している。

③ 廃棄時の関与

実施機関による恣意的な公文書の廃棄を防止するために、廃棄時に市長等が関与するよう定めている。

④ 利用請求権

ほとんどの自治体において、前述の利用請求権について定めている。

⑤ 公文書管理委員会

実施機関の判断が恣意的にならないための担保として専門的・第三者の機関を設置することとしている。

⑥ 特徴的な内容

「文書管理の日」を設けて、私的管理を禁止（宇土市）、毎月の点検（二セコ町）、滅失に備えた電磁的記録の電子複製保存（鳥取県）、文書廃棄時の目録公表（相模原市）などを義務付け、公文書館を設置（島根県）したり、歴史という文言を避け、歴史的文書ではなく重要公文書としたりする（札幌市）ものなどがある。

4 今後の課題

平成24年には、政府の東日本大震災や原子力災害関係の会議で、会議録が作成されていないことが問題となった。条例においても会議録作成を明記しているものはないので、同じ

全国で公文書管理条例を制定している自治体		
条例名称	制定日	施行日
宇土市文書管理条例	H13.3.23	H13.4.1
二セコ町文書管理条例	H16.12.17	H16.12.17
大阪市公文書管理条例	H23.2.18	H23.4.1
島根県公文書等の管理に関する条例	H23.3.11	H23.4.1
熊本県行政文書等の管理に関する条例	H23.3.23	H24.4.1
鳥取県公文書等の管理に関する条例	H23.10.24	H24.4.1
安芸高田市公文書等の管理に関する条例	H23.12.22	H24.4.1
志木市公文書管理条例	H24.3.22	H24.4.1
札幌市公文書管理条例	H24.6.13	H25.4.1
草津市市政情報の管理に関する条例	H24.12.21	H25.3.31
秋田市公文書管理条例	H24.12.27	H26.4.1
香川県公文書等の管理に関する条例	H25.3.22	H26.4.1
小布施町公文書管理条例	H25.3.25	H25.4.1
高松市公文書等の管理に関する条例	H25.3.27	H26.4.1
相模原市公文書管理条例	H25.12.20	H26.4.1

（大阪市の制定日は、公文書管理法の制定に伴い条例を改正した日）。

2 公文書管理条例の意義

まず、公文書を管理する意義について考えたい。公文書は、政策立案に当たつての参考資料、住民への説明責任のための資料となる。このため、必要な時にすぐ利用できるように管理することは、仕事の効率化につながり、現在及び将来の住民への説明責任を果たすための前提となる。条例で定める意義については、これ

ことが起こり得る。会議録を作成しない理由には「自由闊達な意見交換の場とする」ことが挙げられる。

それは筆者も認めるところであるが、一方で第三者が意思決定の検証をしにくくなることも否定できない。要するにその二つの価値の調整が行政に任されているということがあるが、本来そうした価値調整を議会の場に移すことが条例化の意義であったはずである。条例化は一步前進だが、今後もそれぞれの自治体において何を記録し、何を記録しないのかという合意を積み重ねていく必要がある。

また、電磁的記録は、作成時の環境（パソコン、OS、ソフト）を再現しなければ、利用時に認識できない可能性がある。電子媒体の急速な普及を考えると、しっかりと取り組まなければならない課題である。さらに条例の対象となる「実施機関の職員」はどこまでの範囲かについて明確化すべきといった意見もある。

最後に、残すべきものを確実に保存するためには、公文書館の設置が重要な課題となってくる。自治体の規模や財政状況により、それは高いハードルとなると思われるが、先行する自治体の工夫（廃校利用や県と市町村の共同設置）を参考にして設

までの事例や研究で以下の点が挙げられている。

① 住民の共有財産

公文書は「役所のもの」ではなく、「住民の共有財産」であり、行政内部でのみ拘束力を持つ規則等ではなく、住民との関係で拘束力を持つ条例で定めるべきだとするもの。

② 利用請求権

保存期間を満了した公文書の一部を歴史的文書と位置付け、それに対する利用請求権を創設（明示）し、個人情報保護など一定の場合に権利を制限するために、条例である必要があるとするもの。

③ 執行機関の多元主義

自治体として統一的な管理をすべきであり、そのためには自治体においては執行機関の多元主義を採っているのだから、条例という形式が必要であるととするもの。

④ 法人文書

自治体とは異なる法人格を持ちながら、実質的には自治体の一部をな

置が広がっていくことが望まれる。

PROFILE

佐藤潤一郎（さとつ・じゅんいちろう）
昭和50年生まれ
札幌地方自治法研究会会員
平成13年から札幌市で勤務。納税課、保護課、議会事務局政策調査課を経て、現在は地域振興業務に携わっている。

参考文献

○越後武介「札幌市公文書管理条例の制定及び施行について」「札幌市文化資料室研究紀要・公文書館」第9号 <http://www.city.sapporo.jp/robunshokan/kankobutsu/publication/documents/02kanriyorei.pdf>
○田中孝男・小林裕「政策条例NAVシリーズ26 情報共有の基礎は公文書の適正な管理から」公文書の管理に関する条例のベンチマーキング「自治体事務ナビ」第28号（第一法規、2009年）
○三宅弘「公文書等の管理に関する条例案について」「アーカイブス」第43号（国立公文書館）http://www.archives.go.jp/about/publication/archives/pdf/aov_43.pdf
○早川和宏「公文書管理条例案策定において留意すべき事項」「アーカイブス」第43号（国立公文書館）http://www.archives.go.jp/about/publication/archives/pdf/aov_43_p29.pdf
○地方公共団体公文書管理条例研究会「公文書管理条例の制定に向けて」より良い公文書等の管理を目指して」<http://www.jsai.jp/linkbank/tmpdata/linkbank110629.pdf>
○三宅弘「公文書管理法の意義、課題と公文書管理条例への提言」「自治体法務研究」第20号（きょうせい、2010年）春号