

2012.11.30 藤沢市 職員研修
早川和宏

公文書管理法の趣旨と公文書管理条例の必要性 及び藤沢市における公文書管理の課題について

2012.11.30 大宮法科大学院大学准教授
法律事務所フロンティア・ロー客員弁護士
早川和宏

- 一 はじめに ～公文書管理に対するイメージ～
- 1 面倒くさい
 - 2 余計な仕事である
 - 3 仕事に差し支えない程度にできていればよい

二 公文書管理法の趣旨と藤沢市

1 公文書等の管理に関する法律（公文書管理法）が制定された理由

衆議院内閣委員会 平成 21 年 5 月 22 日

○小淵国務大臣 公文書等の管理に関する法律案につきまして、その提案理由及び概要を御説明申し上げます。

国民の貴重な知的資源である公文書を適切に管理し、後世に伝えていくことは、国の重要な責務であります。

しかしながら、昨今、行政機関において不適切な文書管理事案が発生するなど、公文書管理の状況は、国民の国に対する信頼を失わせるものがあります。

国の重要な責務を果たし、不適切事案の再発を防止するためには、文書管理法制を確立することにより国民の期待にこたえ得る公文書管理システムを構築する必要があります。このため、この法律案を提出した次第です。

この法律案の概要は、統一的な、行政文書のライフサイクルを通じた管理ルールや歴史公文書等の保存及び利用のルールを規定するとともに、その適切な運用を図るため、公文書管理委員会の設置、内閣総理大臣による改善勧告などについて定めるものです。

拙稿「文書の管理と法」大宮ローレビュー5号 82頁以下

周知のように、1996（平成8）年1月には、厚生省（当時）において HIV 関連ファイルが「発見」されている¹。2007（平成19）年12月26日付の防衛省「防衛省における文書管理の改善措置について」²では、補給艦「とわだ」を含む計6隻の船舶の文書が誤廃棄され、護衛艦「ありあけ」の航泊日誌を含む6件の文書が所在不明であったほか、防衛省文書管理規則等に違反した文書管理の実態が多数明らかにされている³。2008（平成20）年10月7日付の「年金記録問題への対応策の進捗状況」⁴では、基礎年金番号に未統合

¹ 「発見」とは、「H I V 関連資料について NO1 エイズ資料関係調査の経緯」旧厚生省 HP <<http://www1.mhlw.go.jp/houdou/0806/24.html>>において使われている文言である（参照 2008（平成20）年10月10日）。「発見」するまでは、無いことになっていたわけであろう。

² 防衛省 HP <<http://www.mod.go.jp/j/sankou/report/2007/pdf/1226.pdf>>より入手（参照 2008（平成20）年10月10日）。

³ 「防衛省における文書管理の改善措置について」の別紙（※4）によれば、「航泊日誌の保存場所については、1年間は艦船内、その後3年間は在籍する地方総監部とされている」が、

の記録が大量に存在すること、マイクロフィルムに存在しながらコンピュータに収録されていない記録が大量に存在すること、オンラインシステム上の記録が正確でないこと等が明らかにされている⁵。地方公共団体にあって、2008（平成20）年に発生した大分県教員採用選考試験等を巡る贈収賄事件について、「大分県教育委員会文書管理規程の文書の保存期間の定め違反して、教員採用選考試験に係る文書を保存期間前に廃棄していた」との実態が報告されている⁶。また、大分県のみならず「地方公共団体における文書の管理が、常に当該地方公共団体の文書管理規程どおりに行われているという保証はな」く、地方公務員の法廷における供述が「この点において、経験則に反する不合理な供述ということではできない」と明快に述べる裁判例すら存在する⁷。文書管理規程に違反した文書管理がなされていることは、経験則上明らかということであろうか。

ここで取りあげた国・地方公共団体における文書管理の実態からすれば、文書管理規程・規則に違反した文書管理がなされていることは「経験則に反」していないとの先の裁判所の認定は、残念ながら説得力を有していよう。

2 そもそも論としての文書管理

憲法（昭和二十一年十一月三日憲法）

第92条 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。

第94条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

地方自治法（昭和二十二年四月十七日法律第六十七号）

最終改正：平成二四年九月五日法律第七七号

第四百九条 普通地方公共団体の長は、概ね左に掲げる事務を担任する。

一～七（略）

八 証書及び公文書類を保管すること。

九（略）

公文書館法（昭和六十二年十二月十五日法律第一百五号）

最終改正：平成一一年一二月二二日法律第一六一号

「就役船261隻のうち、就役1年未満のため地方総監部で保存すべきものがない6隻を除いた全ての船舶（255隻）がこの規則を遵守していない状態にあることが報告された」とのことである。規則遵守率0%の規則が存在する意味はあるのだろうか。

⁴ 社会保険庁 HP<<http://www.sia.go.jp/top/kaikaku/kiroku/070831shintyoku.htm>>より入手（参照 2008（平成20）年10月10日）。

⁵ 「V. 年金記録問題の全体」社会保険庁 HP<<http://www.sia.go.jp/top/kaikaku/kiroku/pdf/2.pdf>>より（参照 2008（平成20）年10月10日）。

⁶ 大分県教育委員会教育行政改革プロジェクトチーム「調査結果報告書～大分県教員採用選考試験等に係る贈収賄事件を受けて～」（2008（平成20）年8月29日）11頁。なお、同報告書10頁では「答案用紙を悪意をもって廃棄した事実は確認できなかった」としている。同報告書は、大分県教育委員会 HP<<http://edu.oita-ed.jp/080829houkokusyo.pdf>>で入手できる（参照 2008（平成20）年10月7日）。

⁷ 東京地判平成10年12月10日判例自治190号36頁（LEX/DB28042254）。なお、同判決は、情報公開条例に基づく開示請求に対してなされた、文書不存在を理由とする不開示決定処分⁷の取消しが争われたというものである。

(責務)

第三条 国及び地方公共団体は、歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用に関し、適切な措置を講ずる責務を有する。

地方公務員法（昭和二十五年十二月十三日法律第二百六十一号）

最終改正：平成二四年八月二日法律第六七号

(懲戒)

第二十九条 職員が次の各号の一に該当する場合には、これに対し懲戒処分として戒告、減給、停職又は免職の処分をすることができる。

- 一 この法律若しくは第五十七条に規定する特例を定めた法律又はこれに基く条例、地方公共団体の規則若しくは地方公共団体の機関の定める規程に違反した場合
- 二 職務上の義務に違反し、又は職務を怠つた場合
- 三 全体の奉仕者たるにふさわしくない非行のあつた場合

2～4 (略)

(法令等及び上司の職務上の命令に従う義務)

第三十二条 職員は、その職務を遂行するに当つて、法令、条例、地方公共団体の規則及び地方公共団体の機関の定める規程に従い、且つ、上司の職務上の命令に忠実に従わなければならない。

大阪市 懲戒処分に関する指針（制定：平成18年4月5日・最近改正：平成24年1月24日）

<<http://www.city.osaka.lg.jp/jinji/page/0000005235.html>>より

(18) 公文書の取扱い

- ア 公文書を不正に作成し、使用した職員は、免職又は停職とする。
- イ 公文書を故意に毀棄し、公務の運営に重大な支障を生じさせた職員は、免職又は停職とする。
- ウ 重大な過失により公文書を紛失若しくは汚損し、又は重大な過失により盗難にあったことにより、公務の運営に重大な支障を生じさせた職員は、停職、減給又は戒告とする。

※ 「藤沢市職員の懲戒処分に関する指針」には、公文書管理関係は示されていない。

東京地判平成6年8月10日判例地方自治133号25頁

「前記認定によれば、本件領収書の破棄が、少なくとも、交際費に関する領収書につき五年間の保存を定めている財務事務の手引の規定に反する取扱いであることは明らかである。しかしながら、財務事務の手引、文書管理規程等は、当該自治体における職員による財務事務処理の適正な執行を確保するため、その事務処理の要領等を内部的に定めたいわゆる訓令であると解され、これにより直接私人の権利利益の保護を図る趣旨のものではないというべきであるから、その規定に反する取扱いがあつたとしても、職員が服務規律上の責任を問われることは格別、右規定違反をもって、直ちに国家賠償法上の違法な行為があつたといえないことは明らかである。」

「もっとも、本件条例による情報公開制度の趣旨にかんがみれば、現に具体的な情報公開請求の対象となっていない文書等についても、例えば、文書等の管理者が、将来における情報公開請求の可能性を考慮し、専らその公開を回避する目的で文書等の破棄を行ったような特別の事情がある場合には、文書等の破棄行為が、私人の情報公開に関する法的利益を侵害するものとして、国家賠償法上の違法な行為となり得る可能性があることは否定できないものというべきである。」

3 文書管理の効果 ～4つのビリティ (traceability credibility accessibility accountability) ～

公文書管理の在り方等に関する有識者会議最終報告

『「時を貫く記録としての公文書管理の在り方」～今、国家事業として取り組む～』より抜粋

2. 公文書管理の改革目標

- (1) 文書の誤廃棄や行方不明を防止するとともに、過去の記録の利用を容易にし、業務の効率化を図るため、随時文書の所在を特定できる文書管理システムを構築し、「文書の追跡可能性（トレーサビリティ）」を確保する。
- (2) 文書作成義務の法定化、文書管理の基準の明確化、公文書管理担当機関の関与等により、文書管理サイクル全体を通して適切な管理を行う体制を整備し、「政府の文書管理に対する信用（クレディビリティ）」を確保する。
- (3) 国民の共有財産、知的資源である公文書の利活用を促進するため、国民に対して、利用機会の更なる充実、利便性の更なる向上を図り、「文書の利用可能性（アクセシビリティ）」を確保する。

以上を通して国の意思決定過程も含め公文書を体系的に整理・保存するとともに、国民の知的資源として後世に伝え、現在及び将来の国民に対する「説明責任（アカウンタビリティ）」を果たす。

(1) トレーサビリティ

これが確保されれば、行政職員の業務遂行が格段に楽になる=行政職員にとって嬉しい（自分が楽になるだけではなく、同僚、後任者、将来の職員も楽になる）

公文書等管理に関する職員意識及び実態調査（行 I 職員用）

Q16 1日の業務を終えた時、文書はどこに片付けますか？

- 1 机の脇に避けておく：10%
- 2 クリアフォルダなどに仮とじして、机廻りに置く：42%

Q17 作成した文書を収納するのに適したフォルダがない場合、どうしますか？

- 1 「～関係文書」というようなどんな内容の文書でも収納できるフォルダがあるので、それに収納する：12%
- 2 いちばん近い項目のフォルダに収納する：33%

公文書等管理に関する職員意識及び実態調査（文書取扱主任用）

Q7 ファイリングキャビネットに収納できない、図面や大型冊子など規格外もしくは大量の文書や重要資料はどのように管理していますか？

- 2 個別フォルダーは作成してないが、専用ケースや保存箱などに収納し事務室内の所定の場所で管理している：76%

公文書等管理に関する職員意識及び実態調査（ファイル担当者用）

Q1 ファイル基準表を作成していますか？

- 2 やっていない：14%

（一日何分文書を探していますか？ 「〇〇関係文書」というフォルダ名で、内容を把握できますか？ フォルダの中にどのような文書があるか分からないので複数のフォルダを1ページから探したことはありませんか？ 文書がどこに保管・保存されているか、人事異動後すぐに分かるようになっていませんか？）

開示請求等をした際、当該文書がすぐに探してもらえるので、住民にとっても嬉しい

Q 何の計算式でしょう？

5分×3,311人=16,555分=275.92時間÷8時間=34.49人

5分×1,655人=8,275分=137.92時間÷8時間=17.24人

(2) クレディビリティ

これが確保されれば、行政職員はビクビクしながら文書管理をしなくてもすむ＝行政職員が自信をもって仕事ができる（作成されるべき文書が明確であれば人事異動のたびに悩まなくて済む。廃棄すべき文書が明確であれば廃棄について住民から非難されずに済む）＋住民が行政を信頼できる

『調査結果報告書～大分県教員採用選考試験等に係る贈収賄事件を受けて～』

（平成20年8月29日大分県教育委員会教育行政改革プロジェクトチーム）

<<http://kyouiku.oita-ed.jp/kikaku/080829houkokusyo.pdf>>より抜粋

一 経緯等

1 経緯

- ・ 平成20年度及び19年度教員採用選考試験をめぐる、大分県教育委員会義務教育課課長補佐（19年度採用試験の当時は主幹）が受験生の親である小学校教頭等から賄賂を受け取り、双方が贈収賄容疑で逮捕・起訴されるという事件が発生した。
- ・ また、平成20年度校長・教頭候補者選考試験をめぐる、同人が小学校教諭2名及び小学校教頭から賄賂を受け取り、双方が贈収賄容疑で検察庁に書類送致されるという事件が発生した。
- ・ さらには、平成20年度定期人事異動の内示直後に、県教委の現教育審議監が人事異動に関連して20万円相当の商品券を受け取っていたという事実が確認された。

二 調査結果

1 教員採用選考試験

(4) 不法・不当な行為の実態

④ 答案用紙の廃棄

- 「大分県教育委員会文書管理規程」に従えば、義務制の教員採用選考に関する文書の保存期間は、義務教育課長が定めるものとし、それによると、保存期間は10年とされている。
- 平成19年度公立学校（義務制）教員採用選考試験（平成18年9月実施）の答案用紙については、平成20年度試験の実施により相当量の用紙が発生することを見込み、第一次試験の実施前（平成19年7月上旬頃）に廃棄された。
また、平成20年度試験の答案用紙については、これまでも保存していた答案用紙を活用した実績がないことから、平成20年3月に行われた執務室の改装・移動等に併せ、その他の不要文書とともに廃棄された。
- このように、義務教育課からは、答案用紙を悪意をもって廃棄した事実は確認できなかったが、文書管理規程に違反した取扱いを行っていたことが明らかになった（なお、高校教育課においても、規程に違反した取扱いをしていた）。

朝日新聞 HP<http://mytown.asahi.com/saitama/news.php?k_id=11000001209010002>より

さいたま市公文書偽造 19工事の47点

2012年09月01日

さいたま市南部都市・公園管理事務所の公文書偽造問題で、同事務所が3月27日に発注した全19の修繕工事に関係する公文書で、少なくとも47点が偽造されていたことが31日分かった。市が設けた調査委員会の中間報告で明らかになった。

中間報告によると、偽造が明らかになっている2工事に加え、他の17工事も、年度をまたいで事業を進める繰り越し手続きが取られていなかった。

19工事の請負代金はいずれも、市の規則に反して工事完了前に支払われた。手続きに必要な完了報告書の通知日や支出命令書の決済日は、いずれも3月30日だった。このため、この2種類の書類計38点は偽造されたとみられる。支出命令書は上司の決裁も必要で、組織的な偽造だった可能性が高いという。また入札や随意契約で、市の規則に合わない事務処理がされていた。

手続きの不備を隠して情報公開請求に応じる目的で偽造された公文書も、新たに1点見つかри、偽造は計9点になった。

調査委はこれまで、19工事に絞って、関係職員9人に聞き取り調査をした。同様の業務をしてきた北部都市・公園管理事務所は適切に事務を処理したといい、南部事務所の体制に問題があったとみられている。

調査委は今後、同事務所が3月に発注した全68の業務を対象に調査を続ける。

さいたま市不適正な財務処理再発防止調査委員会による全庁調査結果について

(記者発表資料 平成24年9月28日(金))

<<http://www.city.saitama.jp/www/contents/1348789010572/index.html>>

1 不適正な財務処理が確認された件数

契約の履行期限が平成23年度内であるにも関わらず、平成24年4月以降に完了検査又は納品となり、繰越手続きを行わなかった不適正な財務処理が、31の局区のうち、5つの局区において195件あったことが確認されました。

3 不適正な財務処理の概要、主な理由

(1) 政策局

① 「さいたま市総合振興計画次期基本計画策定のための基礎調査等業務」

調査は年度内に終了していたが、報告書の校正に時間を要し、印刷及び納品が遅れたもの

② 「さいたま市総合振興計画新実施計画〔平成23年度改訂版〕に関する業務」

計画書の校正に時間を要し、印刷及び納品が遅れたもの

(2) 市民・スポーツ文化局

① 「さいたま市コンビニ交付システム導入業務」

2か年事業において、仕様変更等が必要になったため業務開始が遅れ、平成23年度に予定した一部業務が年度内に終了しなかったもの

② 「さいたま市自動交付機及びコンビニ交付システムにかかる戸籍関係対応業務」

①に付帯する業務で、その影響を受けたもの

(3) 都市局

「公園の設備、遊具、照明等の修繕業務」62件

(都市局の調査委員会において発表した185件に含まれるもの)

(4) 緑区役所

「緑区役所庁舎北面通路部歩道修繕」

契約後に、資材の調達が遅れることが判明し、全体の工期が遅れたもの

(5) 教育委員会事務局

「小・中・特別支援学校の施設、設備の修繕業務」128件

年間修繕件数1,136件のうち、保守点検により指摘を受けた消防施設の修繕及び新年度からの学級増や特別支援学級設置に対応する修繕等の128件が、平成24年度にずれ込んでしまったも

の

沖縄返還「密約」文書開示事件第一審判決（東京地判 H22. 4. 9 判例時報 2076 号 19 頁）

……原告らは、外務省が本件処分 1 の当時本件各文書 1 を保有していたこと（本件各文書 1 の存在）についての主張立証責任を負うが、原告らが、過去のある時点において外務省の職員が本件各文書 1 を職務上作成し、又は取得し、外務省がそれらを保有するに至ったことを主張立証した場合には、外務省による本件各文書 1 の保有がその後も継続していることが事実上推認され、被告において、本件各文書 1 が本件処分 1 の時点までに廃棄、移管等されたことによってそれらの保有が失われたことを主張立証しない限り、外務省は本件処分 1 当時も本件各文書 1 を保有していたと認められるものである。

朝日新聞 2011. 9. 30 朝刊 1 面より

国は控訴審（※2011. 9. 29 東京高裁判決）で「文書は見つからなかった」とする外務省と財務省の調査結果を新たに証拠として提出。これらをどう評価するかが控訴審の焦点だった。

判決で青柳裁判長は、国が沖縄返還交渉の結果として、かつて密約文書を保有していたことを認めた。密約が成立した理由として「日本政府は『米国から沖縄を金で買い戻す』という印象を持たれたくないと考えていた」とも述べた。

その上で、両省が政権交代後の 2009 年秋以降に実施した調査の信用性を検討。膨大な数のファイル調べ、事務次官や局長経験者からも聞き取りをしていたことから「網羅的で徹底した調査で、信用性は高い」と評価し、文書はないとする国の主張を認めた。

また政府側に密約を裏付ける文書を隠す意図があったとして、「それまでの説明が事実でなかったことが明らかにならないよう、（2001 年の）情報公開法施行前に秘密裏に廃棄した可能性を否定できない」と国側が意図的に捨てた可能性に言及した。

一連の文書については「第一級の歴史的価値があり、極めて重要性が高い」と評価。厳密な管理をしなかった国の姿勢を「問題があったといわざるを得ない」と批判した。

(3) アクセシビリティ

これが確保されれば、住民という主権者から検証を受けることが可能となり、住民を味方につけた業務遂行が可能となる＝行政職員が緊張感・自信をもって仕事をすることができる＋住民は判断材料を容易に入手できる

(4) アカウンタビリティ

現在のみならず将来の住民に対するアカウンタビリティを果たすことができれば、自らの仕事を後代に語り継ぐことができる＝行政職員は、「父ちゃん・母ちゃん、じいちゃん・ばあちゃん、ひいじいちゃん・ひいばあちゃんが頑張って仕事をしたから、今の君たちの生活があるんだよ」と言える＋住民が時代を超えて行政を監視することができるようになるとともに、自らの地域に愛着を持つことができるようになる

民事訴訟法（平成八年六月二十六日法律第九号）

最終改正：平成二四年五月八日法律第三〇号

（文書の成立）

第二百二十八条 文書は、その成立が真正であることを証明しなければならない。

2 文書は、その方式及び趣旨により公務員が職務上作成したものと認めるべきときは、真正に成立した公文書と推定する。

3 公文書の成立の真否について疑いがあるときは、裁判所は、職権で、当該官庁又は公署に照会をすることができる。

4 私文書は、本人又はその代理人の署名又は押印があるときは、真正に成立したものと推定する。

5 第二項及び第三項の規定は、外国の官庁又は公署の作成に係るものと認めるべき文書について準用する。

(文書に準ずる物件への準用)

第二百三十一条 この節の規定は、図面、写真、録音テープ、ビデオテープその他の情報を表すために作成された物件で文書でないものについて準用する。

最判昭和 48 年 9 月 14 日民集 27 卷 8 号 925 頁

……同条（地方公務員法 28 条）に基づく分限処分については、任命権者にある程度の裁量権は認められるけれども、もとよりその純然たる自由裁量に委ねられているものではなく、分限制度の上記目的と関係のない目的や動機に基づいて分限処分をすることが許されないのはもちろん、処分事由の有無の判断についても恣意にわたることを許されず、考慮すべき事項を考慮せず、考慮すべきでない事項を考慮して判断するとか、また、その判断が合理性をもつ判断として許容される限度を超えた不当なものであるときは、裁量権の行使を誤つた違法のものであることを免れないというべきである。そして、任命権者の分限処分が、このような違法性を有するかどうかは、同法八条八項にいう法律問題として裁判所の審判に服すべきものであるとともに、裁判所の審査権はその範囲に限られ、このような違法の程度に至らない判断の不当には及ばないといわなければならない。

最判平成 4 年 10 月 29 日民集 46 卷 7 号 1174 頁

原子炉設置許可処分についての右取消訴訟においては、……被告行政庁がした右判断に不合理な点があることの主張、立証責任は、本来、原告が負うべきものと解されるが、当該原子炉施設の安全審査に関する資料をすべて被告行政庁の側が保持していることなどの点を考慮すると、被告行政庁の側において、まず、その依拠した前記の具体的審査基準並びに調査審議及び判断の過程等、被告行政庁の判断に不合理な点のないことを相当の根拠、資料に基づき主張、立証する必要があり、被告行政庁が右主張、立証を尽くさない場合には、被告行政庁がした右判断に不合理な点があることが事実上推認されるものというべきである。

公文書等の管理に関する法律（平成 21 年 7 月 1 日法律第 66 号）

最終改正：平成二三年八月一〇日法律第九四号

第四条 行政機関の職員は、第一条の目的の達成に資するため、当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、次に掲げる事項その他の事項について、文書を作成しなければならない。

一～五 (略)

4 公文書管理法の趣旨と藤沢市

(1) 公文書管理法と地方公共団体の関係

公文書等の管理に関する法律

(地方公共団体の文書管理)

第 34 条 地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する文書の適正な管理に関して必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない。

参考：行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号）

最終改正：平成二四年六月二七日法律第四二号

（地方公共団体の情報公開）

第25条 地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する情報の公開に関し必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない。

ア 対岸の火事？

イ 問題がない VS 問題が明らかになっていない

引継ぎによる行政の原理・上司の命令による行政の原理

VS

法律（条例）による行政の原理

ウ 文書管理規則・規程の手直して対応可能では？

(2) 公文書管理法の趣旨

ア 章立て

公文書等の管理に関する法律

第一章 総則（第1条—第3条）

第二章 行政文書の管理

第一節 文書の作成（第4条）

第二節 行政文書の整理等（第5条—第10条）

第三章 法人文書の管理（第11条—第13条）

第四章 歴史公文書等の保存、利用等（第14条—第27条）

第五章 公文書管理委員会（第28条—第30条）

第六章 雑則（第31条—第34条）

附則

イ 管理の対象

管理の対象＝公文書等＝公文書管理法2条8項

(ア) 公文書管理法2条8項1号（行政文書）→同条4項→「行政機関」につき同条1項＝行政機関の保有する情報の公開に関する法律の対象文書

(イ) 公文書管理法2条8項2号（法人文書）→同条5項→「独立行政法人等」につき同条2項＝独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律の対象文書

(ウ) 公文書管理法2条8項3号（特定歴史公文書等）→同条7項→「歴史公文書等」につき同条6項、「国立公文書館等」につき同条3項、「国立公文書館」につき、同条3項1号＝国立公文書館法、公文書館法の対象文書

公文書等の管理に関する法律

（定義）

第2条 この法律において「行政機関」とは、次に掲げる機関をいう。

一 法律の規定に基づき内閣に置かれる機関（内閣府を除く。）及び内閣の所轄の下に置かれる機関

二 内閣府、宮内庁並びに内閣府設置法（平成十一年法律第八十九号）第四十九条第一項及び第二項に規定する機関（これらの機関のうち第四号の政令で定める機関が置かれる機関にあつては、当該政令で定める機関を除く。）

- 三 国家行政組織法（昭和 23 年法律第 120 号）第 3 条第 2 項に規定する機関（第五号の政令で定める機関が置かれる機関にあっては、当該政令で定める機関を除く。）
- 四 内閣府設置法第 39 条及び第 55 条並びに宮内庁法（昭和 22 年法律第 70 号）第 16 条第 2 項の機関並びに内閣府設置法第 40 条及び第 56 条（宮内庁法第 18 条第 1 項において準用する場合を含む。）の特別の機関で、政令で定めるもの
- 五 国家行政組織法第 8 条の 2 の施設等機関及び同法第 8 条の 3 の特別の機関で、政令で定めるもの
- 六 会計検査院
- 2 この法律において「独立行政法人等」とは、独立行政法人通則法（平成 11 年法律第 103 号）第 2 条第 1 項に規定する独立行政法人及び別表第一に掲げる法人をいう。
- 3 この法律において「国立公文書館等」とは、次に掲げる施設をいう。
- 一 独立行政法人国立公文書館（以下「国立公文書館」という。）の設置する公文書館
 - 二 行政機関の施設及び独立行政法人等の施設であって、前号に掲げる施設に類する機能を有するものとして政令で定めるもの
- 4 この法律において「行政文書」とは、行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書（図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）を含む。第 19 条を除き、以下同じ。）であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているものをいう。ただし、次に掲げるものを除く。
- 一 官報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの
 - 二 特定歴史公文書等
 - 三 政令で定める研究所その他の施設において、政令で定めるところにより、歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別の管理がされているもの（前号に掲げるものを除く。）
- 5 この法律において「法人文書」とは、独立行政法人等の役員又は職員が職務上作成し、又は取得した文書であって、当該独立行政法人等の役員又は職員が組織的に用いるものとして、当該独立行政法人等が保有しているものをいう。ただし、次に掲げるものを除く。
- 一 官報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの
 - 二 特定歴史公文書等
 - 三 政令で定める博物館その他の施設において、政令で定めるところにより、歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別の管理がされているもの（前号に掲げるものを除く。）
 - 四 別表第二の上欄に掲げる独立行政法人等が保有している文書であって、政令で定めるところにより、専ら同表下欄に掲げる業務に係るものとして、同欄に掲げる業務以外の業務に係るものと区分されるもの
- 6 この法律において「歴史公文書等」とは、歴史資料として重要な公文書その他の文書をいう。
(※主体について何ら限定が付されていない点に留意)
- 7 この法律において「特定歴史公文書等」とは、歴史公文書等のうち、次に掲げるものをいう。
- 一 第 8 条第 1 項の規定により国立公文書館等に移管されたもの
(※保存期間が満了した行政文書ファイル等)
 - 二 第 11 条第 4 項の規定により国立公文書館等に移管されたもの
(※保存期間が満了した法人文書ファイル等)
 - 三 第 14 条第 4 項の規定により国立公文書館の設置する公文書館に移管されたもの
(※行政機関以外の国の機関が保有する歴史公文書等)

四 法人その他の団体（国及び独立行政法人等を除く。以下「法人等」という。）又は個人から国立公文書館等に寄贈され、又は寄託されたもの

8 この法律において「公文書等」とは、次に掲げるものをいう。

- 一 行政文書
- 二 法人文書
- 三 特定歴史公文書等

公文書管理法が定める 「公文書等」の内容

公文書等	行政文書	国の行政機関の文書
	法人文書	独立行政法人等の文書
	特定歴史公文書等	国の行政機関から国立公文書館等に移管された文書
		独立行政法人等から国立公文書館等に移管された文書
		国の行政機関以外の国の機関（立法機関・司法機関）から国立公文書館の設置する公文書館に移管された文書
	国・独立行政法人以外の団体や個人から国立公文書館等に寄贈・寄託された文書	

ウ 公文書管理法の趣旨

- (ア) 公文書管理に、主権者の同意というバックグラウンドを与えること
- (イ) 目的（1条）を共有すること（同じである必要はない）

公文書等の管理に関する法律

(目的)

第1条 この法律は、国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るものであることにかんがみ、国民主権の理念にのっとり、公文書等の管理に関する基本的事項を定めること等により、行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り、もって行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする。

宇土市文書管理条例（平成13年3月23日条例第3号）

(目的)

第1条 この条例は、地方自治の本旨にのっとり、市が保有する情報は市民の財産であるという基本的立場に立ち、情報公開制度の目的の達成のため、及び行政機関の政策形成能力の向上のために必要な行政機関の文書の管理に関する基本的事項について定めることにより、市が保有する文書の適正な管理を図り、もって公正かつ民主的な市政の発展に寄与することを目的とする。

札幌市公文書管理条例（平成24年6月13日条例第31号）

(目的)

第1条 この条例は、公文書が市民の知る権利を具体化するために必要な市民共有の財産であることに鑑み、公文書管理の基本的事項を定め、公文書の適正な管理並びに市政上重要な公文書の保存及び利用を図ることにより、市民との情報共有を進めるとともに、現在及び将来にわたり市の説明責任を全うし、もって効率的で、公正かつ透明性の高い行政運営を確保すること及び市民が主体となったまちづくりの推進に寄与することを目的とする。

- (ウ) 情報公開制度（情報公開条例）、個人情報保護制度（個人情報保護条例）の射程が及ぶ文書（＝行政文書）のみならず、地方独立行政法人等の住民から見て地方公共団体と同視し得る各種法人の現用文書や、（特定）歴史公文書等をも射程におくこと
- (エ) 情報公開制度（情報公開条例）、個人情報保護制度（個人情報保護条例）において開示請求の対象から外されている（特定）歴史公文書等（＝非現用文書）についての利用請求権・その権利制限を明らかにすること

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

（平成 23 年 4 月 1 日内閣総理大臣決定）13 頁より抜粋

- 利用請求があった特定歴史公文書等については、法第 16 条第 1 項に規定する利用制限事由がある場合を除き、利用に供しなければならない。利用制限事由の該当性については、適正な審査を行うため、館において審査基準を策定し、公表する必要がある。
- 利用制限事由に関する審査に当たっては、文書が作成されてからの時の経過とともに、移管元の組織から意見が付されている場合には、その意見を参酌しなければならない。このうち、時の経過の判断に当たっては、国際的な慣行である 30 年ルール（1968 年 I C A（国際公文書館会議）マドリッド大会において出された、利用制限は原則として 30 年を超えないものとする考え方）をも踏まえる必要がある。

- (オ) 公文書管理委員会に類する、専門的・第三者的機関を設置すること
- (カ) 公文書等の管理を適正になすためのシステムを整備すること

三 藤沢市における公文書管理の課題

1 制度上の課題

- (1) 行政文書の管理に対する住民コントロールの低さ（情報公開条例 31 条）
- (2) 行政文書の管理状況のブラックボックス化（情報公開条例 32 条、情報公開条例施行規則 16 条に含まれていない）
- (3) 出資団体等、指定団体における文書管理についての規律密度の低さ（情報公開条例 30 条）
- (4) 出資団体等、指定団体の文書管理状況のブラックボックス化（規定なし）
- (5) 規程による文書管理の限界～夫婦間での携帯メール閲覧に置き換えると～

ア このルール（条例）は、結婚式での誓い（地方自治の本旨）に即した夫婦生活（市政）を推進する上において、妻（市民）の知る権利を保障し、夫の私生活（市政）を妻（市民）に説明する責務を全うされるようにすることが重要であることにかんがみ、夫（実施機関）の保有する携帯メール（情報）の公開を請求する権利を明らかにするとともに、夫の携帯メールの閲覧（情報公開の総合的な推進）に関し必要な事項を定め、もつて夫の私生活（市政）に対する妻（市民）の理解を深め、公正で開かれた夫の私生活（市政）の推進に資することを目的とする。

……そのために

- イ 「私の携帯メールを見てもいいです。でも、メールを作成する・しないの判断は、私がします」
- ウ 「私の携帯メールを見てもいいです。でも、どのメールを何年保存しておくか

は、私が決めます」

エ 「前年度に完結した私の携帯メールのうちなお保存すべきものを、文書保存主管課長フォルダに入れます。でも、どのメールを『なお保存すべきもの』とし、どのメールを廃棄するかは、私が決めます」

2 運営上の課題

(1) 公文書等管理に関する職員意識及び実態調査（行 I 職員用）

ア 行政文書取扱規程、『文書事務マニュアル』、『ファイリングシステム（ファイリングテキスト）』といった全庁的なルールの軽視、不徹底（Q1、Q2、Q15、Q18、Q21）

イ 行政文書取扱規程別表の基準の分かりにくさ（抽象度の高さ）（Q5）

ウ 電子決済に対する上司・職場の無理解（紙が好き）（Q6）

エ 電子起案システムの使い勝手の悪さ（向かない事務がある、データ容量の制限がある、慣れていない、慣れる気がない）（Q6、Q13）

オ 下駄判決済の登録率・登録頻度の低さ（制度が実務と乖離しているか？）（Q8）

カ さかのぼり起案の常態化（さかのぼりを不可避とする事務の存在。文書作成日と発効日は常に一致しなければならないのか？ 給与条例等では遡及適用される例がありますが……）（Q12）

キ ファイリングシステムを支える物的設備（キャビネット、保管場所等）が不足している（Q14、Q18、Q20）

ク ファイリングシステムに適さない事務がある（Q15、Q18）

ケ 歴史的公文書該当性に対する疑問（Q24）

コ 永年保存文書見直しの必要性（Q25）

サ 全職員向け研修・定期的研修の必要性（Q28）

(2) 公文書等管理に関する職員意識及び実態調査（文書取扱主任用）

ア ファイリングシステムを支える物的設備（キャビネット、保管場所等）が不足している（Q1、Q5、Q6、Q19）

イ 行政文書取扱規程、『文書事務マニュアル』、『ファイリングシステム（ファイリングテキスト）』といった全庁的なルールの軽視、不徹底（Q8、Q9、Q10、Q14、Q15、Q16、Q18、Q19）

ウ 歴史的公文書の一次評価選別への専門家関与の必要性（Q13）

(3) 公文書等管理に関する職員意識及び実態調査（ファイル担当者用）

ア 制度の問題（異動初年度でファイル基準表を作成するのは困難では？）（Q1）

イ 行政文書取扱規程、『文書事務マニュアル』、『ファイリングシステム（ファイリングテキスト）』といった全庁的なルールの軽視、不徹底（Q5、Q6）

ウ ファイリングシステムを支える物的設備（キャビネット、保管場所等）が不足している（Q6）

四 公文書管理条例の必要性

1 行政文書（公文書）について

- (1) 地方公共団体全体としての統一的・継続的な公文書等の管理
- (2) 議会の取り込み

2 法人文書について

- (1) 公文書管理法が法人文書について定めた理由

宇賀克也『逐条解説 公文書等の管理に関する法律 改訂版』（第一法規・2011年）118頁
……独立行政法人等は、国とは独立の法人であり国とは異なるが、実質的に政府の一部をなす法人である
ので、行政文書の管理についての4条から6条までの規定に、独立行政法人等の独立性・自律性に照らし
た必要な変更を加えた上で、法人文書を管理すべき義務を課した……。

- (2) 地方自治法 14条 2項との関係

地方自治法（昭和22年法律第67号）

第14条 普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第2条第2項の事務に関し、条例を制定す
ることができる。

- 2 普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほ
か、条例によらなければならない。
- 3 普通地方公共団体は、法令に特別の定めがあるものを除くほか、その条例中に、条例に違反した者に
対し、2年以下の懲役若しくは禁錮、100万円以下の罰金、拘留、科料若しくは没収の刑又は5万円以
下の過料を科する旨の規定を設けることができる。

3 歴史公文書等について

- (1) 地方公共団体全体としての統一的な歴史公文書等の管理
- (2) 条例上の義務の履行としての移管

藤沢市文書館条例（昭和49年6月20日条例第4号）

（業務）

第3条 文書館は、次の各号に掲げる業務を行う。

- (1) この市の歴史資料の収集、整理、保存、調査、研究及び一般への閲覧
- (2) この市の行政資料の収集、整理、保存及び研究並びに市長が別に定めるものを除いた資料の一般へ
の閲覧
- (3) 前2号の調査及び研究結果の発行
- (4) 前各号に掲げるほか、市長が必要と認めた業務

参考：神奈川県立公文書館条例（平成5年10月19日条例第24号）

（公文書等の引渡し）

第3条 県の機関（知事、議会、公営企業管理者、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、監査委員、
労働委員会、収用委員会、海区漁業調整委員会及び内水面漁場管理委員会をいう。）及び県が設立した地
方独立行政法人（地方独立行政法人法（平成15年法律第118号）第2条第1項に規定する地方独立行政
法人をいう。）は、その保存する公文書等が現用でなくなったときは、速やかに当該公文書等を公文書館
に引き渡さなければならない。

（公文書等の選別、保存及び廃棄）

第4条 知事は、前条の規定により引き渡された公文書等について、知事が別に定める基準により、歴史資料として重要な公文書等を選別し、保存しなければならない。

2 知事は、前条の規定により引き渡された公文書等のうち、前項の規定により保存する公文書等以外の公文書等を、確実に、かつ、速やかに廃棄しなければならない。

(3) 地方自治法 14 条 2 項との関係

4 公文書管理委員会について

(1) 地方公共団体における公文書等の管理全般に対する専門的知見の活用

(2) 執行機関の枠を超えた不服申立てへの対応

(3) 情報公開審査会・個人情報保護審査会との関係

5 実効性の確保について

熊本県行政文書等の管理に関する条例（平成 23 年熊本県条例第 11 号）

第 40 条 第 34 条第 7 項の規定に違反して秘密を漏らした者は、1 年以下の懲役または 50 万円以下の罰金に処する。

※ 34 条 7 項は、熊本県行政文書等管理委員会の委員に守秘義務を課するものである。

6 著作権法との関係について

著作権法の一部を改正する法律（平成 24 年法律第 43 号）への対応

第十八条 （略）

2 （略）

3 著作者は、次の各号に掲げる場合には、当該各号に掲げる行為について同意したものとみなす。

一、二 （略）

三 その著作物でまだ公表されていないものを地方公共団体又は地方独立行政法人に提供した場合（開示する旨の決定の時までに別段の意思表示をした場合を除く。）情報公開条例（地方公共団体又は地方独立行政法人の保有する情報の公開を請求する住民等の権利について定める当該地方公共団体の条例をいう。以下同じ。）の規定により当該地方公共団体の機関又は地方独立行政法人が当該著作物を公衆に提供し、又は提示すること（当該著作物に係る歴史公文書等が当該地方公共団体又は地方独立行政法人から公文書管理条例（地方公共団体又は地方独立行政法人の保有する歴史公文書等の適切な保存及び利用について定める当該地方公共団体の条例をいう。以下同じ。）に基づき地方公文書館等（歴史公文書等の適切な保存及び利用を図る施設として公文書管理条例が定める施設をいう。以下同じ。）に移管された場合（公文書管理条例の規定（公文書管理法第十六条第一項の規定に相当する規定に限る。以下この条において同じ。）による利用をさせる旨の決定の時までに当該著作物の著作者が別段の意思表示をした場合を除く。）にあつては、公文書管理条例の規定により地方公文書館等の長（地方公文書館等が地方公共団体の施設である場合にあつてはその属する地方公共団体の長をいい、地方公文書館等が地方独立行政法人の施設である場合にあつてはその施設を設置した地方独立行政法人をいう。以下同じ。）が当該著作物を公衆に提供し、又は提示することを含む。）。

四 （略）

五 その著作物でまだ公表されていないものを地方公文書館等に提供した場合（公文書管理条例の規定

による利用をさせる旨の決定の時までに別段の意思表示をした場合を除く。)公文書管理条例の規定により地方公文書館等の長が当該著作物を公衆に提供し、又は提示すること。

4 (略)

※ 氏名表示権、複製権についても同様の改正あり

五 おわりに

- 1 何のための公文書管理か？
- 2 正確な現状認識
- 3 はじめの一步

以上