

# 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～

平成 23 年 6 月 17 日

地方公共団体公文書管理条例研究会 報告書



## 目次

### はじめに

一 地方公共団体公文書管理条例研究会について.....	1 頁
二 当研究会の方針.....	1 頁
三 本報告書の内容.....	4 頁

### 第一部 論点整理

一 条例により管理すべき文書の範囲.....	5 頁
二 条例事項の考え方.....	8 頁
三 条例の効力発生日（遡及効規定の有無）について.....	9 頁
四 既存例規との関係.....	10 頁
五 著作権法との関係.....	12 頁
六 法人文書管理の考え方.....	13 頁
七 特定歴史公文書等の管理施設とその業務の具体的なあり方.....	14 頁
八 公の施設としての公文書館.....	17 頁
九 公文書館等への「移管」.....	20 頁
十 特定歴史公文書等の管理主管について.....	23 頁
十一 「特定歴史公文書等」の範囲と寄贈・寄託文書.....	25 頁
十二 特定歴史公文書等の永久保存について.....	29 頁
十三 時の経過の考慮と 30 年原則.....	32 頁
十四 地方公共団体と公文書管理委員会.....	34 頁
十五 ケーススタディ：既存条例・規則の検討.....	35 頁

### 第二部 逐条検討

一 第一章 総則（1 条—3 条）.....	38 頁
二 第二章 行政文書の管理（4 条—10 条）	
第一節 文書の作成（4 条）.....	43 頁
第二節 行政文書の整理等（5 条—10 条）.....	44 頁
三 第三章 法人文書の管理（11 条—13 条）.....	54 頁
四 第四章 歴史公文書等の保存、利用等（14 条—27 条）.....	57 頁
五 第五章 公文書管理委員会（28 条—30 条）.....	80 頁
六 第六章 雑則（31 条—34 条）.....	85 頁
七 附則.....	89 頁

### 第三部 参考資料

一 公文書管理法制に関する包括的な文献.....	91 頁
二 地方公共団体における文書管理の条例化及び公文書館制度に関する文献.....	91 頁
三 参考 Web—公文書管理・公文書館の動向をより身近に知るために—.....	93 頁

四 「公文書管理法」制定前後の国及び地方公共団体の主な動き.....	94 頁
五 地方公文書館一覧 (2011年2月8日現在).....	96 頁
<b>おわりに</b> .....	99 頁
<b>地方公共団体公文書管理条例研究会について</b>	
一 顧問.....	100 頁
二 研究会構成員.....	100 頁
三 研究会開催状況.....	100 頁

## 凡例

### 1 法令名略語

公文書等の管理に関する法律 → 公文書管理法

行政機関の保有する情報の公開に関する法律 → 行政機関情報公開法

行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律 → 行政機関個人情報保護法

独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律 → 独立行政法人等情報公開法

### 2 条文引用例

公文書等の管理に関する法律第2条第1項第3号 → 公文書管理法2条1項3号

### 3 文献引用例

宇賀克也『逐条解説 公文書等の管理に関する法律』（第一法規・平成21年）

→ 宇賀・逐条解説

# はじめに

## 一 地方公共団体公文書管理条例研究会について

公文書管理法の34条には、「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」との規定が置かれている。そのため、同法が全面施行された平成23年4月1日以降、地方公共団体にあつては、同条の定める努力義務を果たさなければならないこととなる。

これまで、地方公共団体は各々が定める（公）文書管理規則・規程等に基づいて、自らが作成・保有する文書の管理を行ってきたが、それは必ずしも公文書管理法の趣旨にのっとりたものとなつてはいない。そこで、地方公共団体において、公文書管理法の趣旨にのっとりた文書管理を実現するためには、条例の制定を始めとする何らかの対応が必要となる。

この対応策を検討するため、ARMA International 東京支部を事務局として設立されたのが、地方公共団体公文書管理条例研究会（以下「当研究会」という。）である。当研究会は、これまで文書管理に深くかかわってきたARMA International 東京支部、記録管理学会、日本アーカイブズ学会、全国歴史資料保存利用機関連絡協議会（全史料協）に所属し、各団体において精力的に活動している者及び地方公共団体に所属し、その文書管理に深い関心を持つ者によって構成されている（当研究会の構成員については本報告書100頁【二 研究会構成員】参照）。

## 二 当研究会の方針

当研究会は平成22年4月以降、本報告書の公表に至るまで14回の研究会を開催してきた（開催状況については本報告書100頁【三 研究会開催状況】参照）。各回の研究会では、公文書管理法、同法施行令等や、地方公共団体における文書管理の現状等につき調査・研究を進めるとともに、研究会構成員各人の有する専門的知見・現場経験等に裏付けられた忌憚のない意見交換をし、議論を深めることができた。これらの作業を通じて、当研究会としては研究成果を報告書として取りまとめるにあたり、①条例による文書管理を目指すこと、②いわゆる標準条例を示さないこと、③標準的な地方公共団体を念頭に置くこと、という3つの方針をとるべきとの結論に達した。以下、当研究会がこのような結論に達した理由を述べる。

### 1 条例による文書管理を目指すこと

公文書管理法34条は、地方公共団体に努力義務を課すにとどまり、当該努力義務をどのような形で果たすべきであるのかという点について、何ら定めていない。これは、地方公共団体における文書管理は、地方自治法上の自治事務に該当するため、法律に

よる一律規制には馴染まないとの判断によるものであると思われる。

これまで、地方公共団体においては（公）文書管理規則・規程を定め、文書の管理に当たってきた。そこで、公文書管理法 34 条の定める努力義務を、同規則・規程の改正という方法でなすことも考えられる。しかしながら、当研究会としては、それでは不十分であり、同法の趣旨にのっとりするためには、条例により文書を管理すべきと考える。

その理由の第一は、住民自治の主体である「住民」による文書管理を実現するためである。公文書管理法 1 条は、同法が「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」たものであること、「国民主権の理念」にのっとりたものであることを明らかにしている。これまで、地方公共団体の文書は、役所のもの（公用物）であると認識されがちであった。そのため、住民との関係で法的拘束力を有する条例ではなく、役所内部でのみ拘束力を有する規則・規程（講学上の行政規則）として定められてきた。しかし、地方公共団体の文書は、国及び独立行政法人等の文書と同じく、情報公開制度、個人情報保護制度、公文書館制度を通じて、住民が主体的に利用し得るもの（公共用物）でもある。そのため、国が、その主権者である国民の代表者によって制定される法律という法形式を用いて文書の管理を行うこととした趣旨にかんがみれば、地方公共団体は、住民の一方の代表者である議会により可決され、住民の他方の代表者である長により適法として公布される条例という法形式を用いるべきであると考えられるのである。

その理由の第二は、住民の権利制限のためには、条例という法形式を用いなければならないという点である。公文書管理法は、特定歴史公文書等という概念を設け、当該文書を利用する権利を、国民を始めとする何人もが有することを明らかにした（公文書管理法 16 条 1 項柱書）。もっとも、あらゆる特定歴史公文書等について利用可能とすると、個人・法人の権利利益侵害を始め、様々な弊害が生じることから、一定の場合に利用権を制限している（同項各号）。これと同じく、地方公共団体が特定歴史公文書等に相当する文書の利用権を創設し、一定の場合にこれを制限するには、条例による必要があると考えられる（地方自治法 14 条 2 項）。このことは、地方公共団体が、情報公開制度において、開示請求権を創設し、一定の場合にこれを制限するために条例という法形式を採用していることとも整合性を有すると言えよう。

その理由の第三は、地方公共団体とは異なる法人格を有する団体に対応するためである。公文書管理法は、法人文書の管理についても定めを置いている。これは、法人文書の管理主体である独立行政法人等が、実質的に政府の一部をなす法人だからである。独立行政法人等は国とは異なる法人格を有するため、これに文書管理の義務を課するためには、法律による必要がある。これと同じく、地方公共団体においても地方独立行政法人を始め、当該地方公共団体とは異なる法人格を有しながらも、実質的には当該地方公共団体の一部をなす法人が存在する。これに対して文書管理の義務を課することは、条例によらなければならないと考えられる（地方自治法 14 条 2 項）。

その理由の第四は、文書管理の実効性を確保するためである。文書管理に関する定めを置いて、それが守られなければ意味がない。そのため、文書管理の実効性を確

保するための手段を備えておくことが必要となる。公文書管理法は、内閣総理大臣や公文書管理委員会に様々な権限を付与することにより、同法の実効性を確保しようとしている。しかし、同法と同程度の内容では、文書管理に対する住民の信頼を確保することは困難であると思われる。文書管理事務の実効性を確保する最大の手段は罰則であり、地方公共団体が罰則を定めるためには条例によらなければならない（地方自治法 14 条 3 項）。この点、公文書管理法は罰則を定めていないこと、地方公務員法の適用があれば懲戒処分が可能であることから、実効性の確保としてはこれで十分であるとの見解もありえよう。しかし、地方公務員法は特別職の地方公務員や退職した地方公務員には基本的に適用されないことから、懲戒処分による実効性の確保には限界がある。公用文書等毀棄罪（刑法 258 条）は、故意があることを要件とするから、重大な過失による公文書の紛失には適用されない。かかる場合に罰則を適用することは、刑罰の謙抑性の観点から慎重であるべきだが、秩序罰としての過料を科すことは検討に値しよう。

## 2 いわゆる「標準条例」を示さないこと

国においては、行政機関情報公開法 22 条（平成 21 年法律第 66 号による改正前のもの）を受けて定められた同法施行令（平成 22 年政令第 250 号による改正前のもの）16 条及び各省庁事務連絡会議申合せとして作成された「行政文書の管理方策に関するガイドライン」に基づいて、ある程度統一的な文書管理がなされてきた。公文書管理法は、このような統一的な文書管理体制の存在を前提として制定されている。

これに対し、地方公共団体における文書管理は、①（公）文書管理規則・規程の内容、②保有文書量・年間発生量・発生形態、③電子化の進展状況、④文書管理システム導入の有無、⑤ファイリングシステム導入の有無、⑥公文書館制度導入の有無等の点で千差万別であり、必ずしも国と同様の文書管理をしてきたわけではない。これらの相違点に目をつむり、公文書管理法を焼き直した公文書管理条例を制定しても、当該地方公共団体の実態から乖離し、実効性に乏しいものとならざるを得ないであろう。

そのため、当研究会としては、いわゆる標準条例のような形で報告書を作成することは困難であるのみならず、「標準条例に準拠しておけば大丈夫である」といった誤ったメッセージを地方公共団体に発することになりかねないと考え、これを行わないこととした。

## 3 標準的な地方公共団体を念頭に置くこと

先に述べたように、地方公共団体における文書管理の状況は千差万別である。そのため、当研究会は報告書を取りまとめるにあたり、標準的な地方公共団体像を指定し、基本的な考え方を示すとともに、それとは異なる地方公共団体については、留意すべき事項を掲げるという方針をとった。

本報告書が指定した地方公共団体像は、次のようなものである。

- (1) 一般市（指定都市、中核市、特例市ではない）であること
- (2) 公文書館を設置していないこと
- (3) 電子決裁機能を含む文書管理システムを導入していないこと



### 三 本報告書の内容

公文書管理法の趣旨にのっとった公文書管理条例を制定する上での一助とするため、本報告書は以下のような内容になっている。

#### 1 論点整理部分

地方公共団体の法的地位、現状等にかんがみて、逐条検討部分で示すことができない事項、示すことが適切でない事項については「第一部 論点整理」を設け、当研究会の考え方を示した。

#### 2 逐条検討部分

実務においては公文書管理法と対比しながら条例案を検討すると考えられるため、「第二部 逐条検討」を設け、逐条的に、①公文書管理法の条文、②条例化の際の留意事項、③条例において記載すべきと思われる事項、④参考条文例を示した。

#### 3 参考資料部分

公文書管理条例案策定にあたって参考となる情報については、「第三部 参考資料」を設けた。

## 第一部 論点整理

### 一 条例により管理すべき文書の範囲

公文書管理法は、その正式名称(公文書等の管理に関する法律)が示しているように、同法により管理される文書を「公文書等」としている。「公文書等」とは、①行政文書、②法人文書、③特定歴史公文書等の3種類を包括する概念である(同法2条8項)。行政文書の定義は同条4項に、法人文書の定義は同条5項に、特定歴史公文書等の定義は同条7項にそれぞれ置かれている。

これらの条項を見れば明らかなように、公文書管理法は、国又は独立行政法人等の職員が作成・取得した文書及び国立公文書館等に移管、寄贈又は寄託された文書をその管理対象としている。これらの文書は、地方公共団体が管理をすることができないものであるため、公文書管理条例においては、公文書管理法の「公文書等」に関する定義をそのまま用いることはできない。では、公文書管理条例においては、いかなる「文書」を管理の対象とすべきであろうか。

管理の対象となる以上、当該文書が物理的に存在することが最低限必要である。また、天然自然の作用として文書がこの世に存在することはあり得ないため、そこには人為が介在していなければならない。更に、何らかの機器を介してであっても、見る・聞く・触る(点字など)ことのできないものであれば、そこに記録されている内容を認識することができないため、管理の必要性が失われる。そこで、文書が有する性質としては、①何らかの者が、②作成又は取得した、③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)であることが必要である。

このような文書を、作成主体、取得主体という観点から分類すると、次表に掲げるA～Pの16種類に分類できる。なお、それぞれの文書は、現用(保存期間満了前)・非現用(保存期間満了後)に区分できるとともに、作成者と取得者が同一である場合には、取得ではなく保持と解することもできる。

作成 取得	私人	地方公共団体と 同視できる団体	地方公共団体	国又は国と同視 できる団体
私人	A	B	C	D
地方公共団体と 同視できる団体	E	F	G	H
地方公共団体	I	J	K	L
国又は国と同視 できる団体	M	N	O	P

A 私人が作成・私人が取得(保持)：当該私人が自ら保持している文書(家計簿、日記等)、当該私人が他の私人とやり取りした私信等

- B 地方公共団体と同視できる団体が作成・私人が取得：施設の利用許可証、チラシ、冊子等
- C 地方公共団体が作成・私人が取得：許認可書、決定通知書、広報、チラシ、冊子等
- D 国又は国と同視できる団体が作成・私人が取得：許認可書、決定通知書、広報、チラシ、冊子等
- E 私人が作成・地方公共団体と同視できる団体が取得：施設の利用申請書、各種届出書等
- F 地方公共団体と同視できる団体が作成・地方公共団体と同視できる団体が取得（保持）：当該団体が作成し自ら保持している文書、指定管理者相互間、公的団体相互間でやり取りした文書等
- G 地方公共団体が作成・地方公共団体と同視できる団体が取得：通知・指示・命令書等
- H 国又は国と同視できる団体が作成・地方公共団体と同視できる団体が取得：通知・指示・命令書等
- I 私人が作成・地方公共団体が取得：各種申請書、届出書等
- J 地方公共団体と同視できる団体が作成・地方公共団体が取得：指定管理者の事業報告書（地方自治法 244 条の 2 第 7 項）等
- K 地方公共団体が作成・地方公共団体が取得（保持）：当該団体が自ら保持している文書、地方公共団体相互間でやり取りした文書等
- L 国又は国と同視できる団体が作成・地方公共団体が取得：通知・依頼・広報等
- M 私人が作成・国又は国と同視できる団体が取得：各種申請書、届出書等
- N 地方公共団体と同視できる団体が作成・国又は国と同視できる団体が取得：地方三公社から国に提出された申請書その他の書類等
- O 地方公共団体が作成・国又は国と同視できる団体が取得：地方公共団体から国に提出された報告書、届出書等
- P 国又は国と同視できる団体が作成・国又は国と同視できる団体が取得（保持）：国又は国と同視できる団体が作成し自ら保持している文書、国と独立行政法人の間、独立行政法人相互間でやり取りした文書

以下、A～P の各文書につき、条例による管理が必要か否かを検討する。その判断材料としては、公文書管理法 1 条の定める目的と同程度の目的を地方公共団体が果たすことを念頭に置くことが、同法 34 条の要請に沿うものと考えられる。公文書管理法 1 条から、①説明する責務の全う、②的確な理解と批判、③公正で民主的な行政の推進に資すること、という 3 要素を抽出し、A～P の文書類型にあてはめたのが次表である。

判断要素等		説明する責務の全う	的確な理解と批判	公正で民主的な行政の推進に資すること	条例による管理の必要性
A	私人が作成・私人が取得（保持）	不要	不要	私人の物になっているので当該私人の判断に委ねられる	不要

B	地方公共団体と同視できる団体が作成・私人が取得	一般住民との関係では果たされていないが、当該私人との関係では果たされている	一般住民には不可能であるが、当該私人は可能	私人の物になってるので当該私人の判断に委ねられる	不要
C	地方公共団体が作成・私人が取得	一般住民との関係では果たされていないが、当該私人との関係では果たされている	一般住民には不可能であるが、当該私人は可能	私人の物になってるので当該私人の判断に委ねられる	不要
D	国又は国と同視できる団体が作成・私人が取得	国レベルで果たすべき	国レベルで手当てすべき	国レベルで手当てすべき	不要
E	私人が作成・地方公共団体と同視できる団体が取得	当該私人にとっては不要だが、一般住民との関係では果たされていない	一般住民には不可能であるが、当該私人は可能	不平等の是正等に資する	必要
F	地方公共団体と同視できる団体が作成・地方公共団体と同視できる団体が取得	一般住民との関係では果たされていない	一般住民には不可能	不正な行政の是正等に資する	必要
G	地方公共団体が作成・地方公共団体と同視できる団体が取得	一般住民との関係では果たされていない	一般住民には不可能	不正な行政の是正等に資する	必要
H	国又は国と同視できる団体が作成・地方公共団体と同視できる団体が取得	一般住民との関係では果たされていない	一般住民には不可能	不正な行政の是正等に資する	必要
I	私人が作成・地方公共団体が取得	当該私人にとっては不要だが、一般住民との関係では果たされていない	一般住民には不可能であるが、当該私人は可能	不平等の是正等に資する	必要
J	地方公共団体と同視できる団体が作成・地方公共団体が取得	一般住民との関係では果たされていない	一般住民には不可能	不正な行政の是正等に資する	必要
K	地方公共団体が作成・地方公共団体が取得	一般住民との関係では果たされていない	一般住民には不可能	不正な行政の是正等に資する	必要

L	国又は国と同視できる団体が作成・地方公共団体が取得	一般住民との関係では果たされていない	一般住民には不可能	不正な行政の是正等に資する	必要
M	私人が作成・国又は国と同視できる団体が取得	国レベルで果たすべき	国レベルで手当てすべき	国レベルで手当てすべき	不要
N	地方公共団体と同視できる団体が作成・国又は国と同視できる団体が取得	国レベルで果たすべき	国レベルで手当てすべき	国レベルで手当てすべき	不要
O	地方公共団体が作成・国又は国と同視できる団体が取得	国レベルで果たすべき	国レベルで手当てすべき	国レベルで手当てすべき	不要
P	国又は国と同視できる団体が作成・国又は国と同視できる団体が取得	国レベルで果たすべき	国レベルで手当てすべき	国レベルで手当てすべき	不要

この表から明らかなように、地方公共団体が条例によって管理すべき文書は、EからLに該当する8種類であると考えられる。先に述べたとおり、このそれぞれに現用・非現用があり得るため、16種類になる。

公文書管理法は、その管理の対象とすべき文書を、行政文書、法人文書、特定歴史公文書等という3つに分類しているが、各地方公共団体においても先の16種類の文書を再分類し、適切な名称を付した上で定義すべきである。その際、情報公開条例、個人情報保護条例、公文書館条例等、既に存在する条例との整合性にも配慮すべきである。

## 二 条例事項の考え方

公文書管理法による文書管理は、①法律、②政令、③行政文書の管理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）・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）、④文書管理主体ごとに制定される文書管理規則、という多段階構造によってなされる。この各段階を経ることにより、抽象度の高い規定が具体的なものへと置き換えられている。これに倣い、地方公共団体においても、①公文書管理条例、②公文書管理規則、③公文書管理の手引き、といった多段階構造により、規律内容の具体化が図られるのが一般的であると考えられる。

しかしながら、その際には、「公文書管理法が政令委任をしているから、同じように規則委任にすればよい」と安易に考えるべきではなく、条例による規律密度を高める配慮がなされるべきである。

当研究会が条例による文書管理を目指すこととした理由の第一（本報告書「はじめに」

の二1参照。)に挙げたように、地方公共団体にあつては、住民による文書管理を実現することが必要であると考えられる。住民によるコントロールが最も及ぶのは、条例レベルであり、規則・手引きレベルではない。そのため、条例において規律することが可能な事項については、仮にそれが公文書管理法上は政令に委任されている事項であっても、できる限り条例に入れるべきである。勿論、あらゆる事項を条例で定めることは現実的ではないため、ある程度は規則・手引きに委ねることも正当化されよう。そこで、条例に規則委任規定を置くに際しては、住民によるコントロール密度を下げても規則に委任することの必要性・合理性が、十分に検討されるべきである。

例えば、大阪市公文書管理条例（平成18年大阪市条例第15号）は、別表（第6条関係）において、公文書の区分ごとに保存期間を定めている。これを規則委任した場合、住民の代表者により構成される議会を経ることなく、文書保存主体のみの判断により保存期間を縮めることが可能となってしまう。このような制度下では、「都合の悪い文書の保存期間は短く設定されているのではないか」「都合の悪い文書がある場合、保存期間を変更してすぐに廃棄できるようにするのはではないか」との住民の疑念を払拭することはできないであろう。

### 三 条例の効力発生日（遡及効規定の有無）について

公文書管理法は、平成23年4月1日に全面施行されたが、同法は、同日以降に作成・取得された文書のみならず、それより前に作成・取得されていた文書についても適用される。

公文書管理法と同じく、行政機関情報公開法も同法施行前に作成・取得されていた行政文書について適用されたが、国においては、同法が制定されてから施行されるまでの間に、行政文書を大量に廃棄していたとの報告がある（特定非営利活動法人情報公開クリアリングハウス「各行政機関の文書廃棄量調査結果」〈<http://homepage1.nifty.com/clearinghouse/research/bunsyohaiki02.pdf>〉）。

多くの地方公共団体にあつては、情報公開条例中で適正な文書管理を謳っているが、どの程度適正にそれをなしているかという点については、未知数である。文書管理を適正になしえていない地方公共団体や、これまで特定歴史公文書等の管理を行ってこなかった地方公共団体にあつては、公文書管理条例の施行にあたり、文書の所在調査、目録の整備といった文書整理作業を強いられることになる。そのため、行政機関情報公開法施行前の国のように、公文書管理条例の施行前に、未整理であること等を理由として大量の文書を廃棄する地方公共団体が現れる可能性も否定できない。廃棄された文書は永久に失われてしまい、住民による利用可能性を奪うことにつながるため、このような事態が発生すれば、公文書管理条例を定める意義自体が無に帰しかねない。

そこで、当研究会としては、各地方公共団体における文書管理の現状に応じ、以下のいずれかの措置をとるべきと考える。

#### 1 適正に文書管理がなされている地方公共団体

公文書管理法と同じく、公文書管理条例施行前の文書についても条例を適用する

## 2 適正に文書管理がなされていない地方公共団体

- (1) 公文書管理条例施行前の文書については適用時期を遅らせ、文書の整理が終わったものから順次適用とする（年限を設けることが望ましい）。
- (2) 公文書管理条例施行前の文書については適用せず、努力規定にとどめる  
何れの措置をとるにせよ、不用意な文書廃棄を避けるための手当てをなすことが必要である。なお、特定歴史公文書等への公文書管理条例の適用については、本報告書 25 頁【十一 「特定歴史公文書等」の範囲と寄贈・寄託文書】2 以下参照。

## 四 既存例規との関係

公文書管理条例を制定する場合、地方公共団体に存在する例規との関係を考慮しなければならない。考慮を要する例規としては、以下のものが想定できる。

### 1 自治基本条例

自治基本条例は、題名も内容も千差万別であるため、一概に言うことはできないが、情報公開や説明責任といった、文書管理と密接に関連する事項が定められている場合には、当該文言を公文書管理条例との関係で再検討する必要がある。

### 2 (公) 文書管理規則・規程・要綱・手引等

大半の地方公共団体では、既に(公)文書管理規則・規程等を有しているが、当該地方公共団体が公文書管理条例を制定すれば、同条例が最上位の法規となる。公文書管理条例は、公文書管理法の趣旨にのっとり必要があるため、既に存在する(公)文書管理規則・規程等の題名を「条例」に変えればよいというわけにはいかないであろう。公文書管理条例を制定しても、そこであらゆる事項を定めることは現実的ではないため、規則・規程等への委任がなされることになるが、いかなる事項を委任するかという点については、慎重に検討する必要がある。

### 3 情報公開条例

公文書管理条例が制定された場合、同条例により管理されている文書の公開について定めているのが、情報公開条例であるという関係になる。したがって、両条例において用いられる表現は、できる限り統一的に定められるべきである。なぜならば、条例ごとに表現が異なると、住民の理解を妨げるとともに、条例を実施する地方公共団体の職員においても解釈上の疑義を生じてしまうからである。

なお、行政機関情報公開法 22 条（平成 21 年法律第 66 号による改正前のもの。）が行政文書の管理について定めているのと同じく、情報公開条例中に(公)文書等の管理に関する規定を置いている場合には、当該事項は公文書管理条例において定められることになるため、当該規定を削除する必要があるであろう。そのほか、行政機関情報公開法と類似する規定を持つ情報公開条例については、公文書管理法制定附則 5 条が参考になるとと思われる。

#### 4 個人情報保護条例

多くの個人情報保護条例においては、情報公開条例が定義する（公）文書等に記録されている個人情報の保護について定められている（行政機関個人情報保護法2条3項参照。）ことから、情報公開条例と公文書管理条例の関係について述べたことと同じく、できる限り統一的な表現を用いるべきである。

#### 5 情報公開・個人情報保護審査会（設置）条例

公文書管理法と同じく、情報公開・個人情報保護審査会とは別に公文書管理委員会を設置するのであれば、①その設置に関する事項を公文書管理条例中で定める、②別途、公文書管理委員会（設置）条例を制定する、といった方策が考えられる。この場合には、情報公開・個人情報保護審査会（設置）条例を見直す必要は、基本的にないであろう。

一方、情報公開・個人情報保護審査会（設置）条例により設置されている情報公開・個人情報保護審査会に公文書管理委員会としての機能を持たせる場合には、同条例を見直し、所掌事務、組織、権限、調査審議の手続等を改正することが必要となろう。

#### 6 公文書館条例

公文書館条例を制定している地方公共団体にあつては、当該条例と公文書管理条例との関係を整理し直す必要がある。国においては、公文書管理法制定附則4条により国立公文書館法（平成11年法律第79号）を一部改正することによって、定義、目的、組織、業務範囲等の点で両法の間関係を整理しているの、参考になろう。

また、公文書館条例においては、文書の移管の根拠規定を置いているものもある。これは、公文書管理条例が存在しない状況下において適正な移管を実現する上で、重要な根拠となっていた。これに対して国は、公文書管理法中に文書の移管の根拠規定を置いている（同法8条1項、11条4項、14条4項）。そこで、文書の移管の根拠規定を置いている公文書館条例は、当該事項を公文書管理条例に委ねるべきか否かという問題が発生する。この問題については、2通りの方法があり得よう。

その1は、公文書管理法に倣い、公文書管理条例において文書の移管根拠を定めるというものである。これは、現用文書が公文書館に移管されるという関係を、一つの条例で理解することが可能となるという利点を有する。一般に、公文書館条例は現用文書を取り扱う機関の職員にとって「自分には関係ないもの」と理解されがちであることからすると、確実な移管を実現するという観点からは、この方法が望ましいとの考え方もあり得るであろう。

その2は、公文書館条例において文書の移管根拠を定めるというものである。これは、非現用文書に関する事項を、一つの条例で理解することが可能となるという利点を有する。一般に、公文書館を利用しようとする住民等は、公文書館条例に注目することはあつても、公文書管理条例に注目することは少ないとも考えられることからすると、住民等の利便性という観点からは、この方法が望ましいとの考え方もあり得よう。



この2つの方法は、いずれか一方のみが公文書管理法の趣旨にのっとっていると言いきれるものではないため、各地方公共団体において適当な方法を選択すれば問題はないと思われる。

## 7 行政手続条例

特定歴史公文書等に相当する文書の利用請求権に関する規定を、公文書管理条例において初めて置く地方公共団体にあつては、当該請求権に対する利用許可・利用不許可という行為が、行政手続条例に定める「申請に対する処分」に該当することに留意しなければならない。そのため、行政手続条例において定められているであろう、審査基準を設定・公表しておくこと、標準処理期間を設定・公表しておくこと、申請に対する審査・応答、理由の提示（以上につき、行政手続法5条～8条参照。）等の規定に対応できるようにしておく必要がある。

## 五 著作権法との関係

公文書管理法は、特定歴史公文書等について利用請求権があることを明らかにしている（同法16条1項）。そのため、公文書管理条例においても、同様の定めを設けることが必要となる。

ところで、公文書管理法による管理の対象とされている公文書等には、申請書に添付された図面等、私人の著作権が存する文書が含まれている。そこで、これを利用させるに際しては、著作権法（昭和45年法律第48号）上の公表権（同法18条）、氏名表示権（19条）、複製権（21条）等を侵害しないようにしなければならない。

この点につき著作権法は、行政機関の保有する情報の公開に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律（平成11年法律第43号）11条、独立行政法人等情報公開法制定附則6条等により改正され、情報公開条例を含む情報公開制度との関係が整理されている。すなわち、著作者の公表権については著作権法18条3項を、氏名表示権については同法19条4項を、行政機関情報公開法等による開示のための利用については同法42条の2を、実演家の氏名表示権については同法90条の2第4項の規定により、著作権法制度と情報公開制度の抵触を避けているのである。

ところが、著作権法は公文書館制度を始めとする非現用文書については、情報公開制度におけるような調整規定を置いていない。この点は、立法上の不備として問題視されていたところであるが、将来的には著作権法改正により手当てがされると思われる（文化審議会著作権分科会「文化審議会著作権分科会報告書」（平成23年1月）95頁参照）。その際には、著作権法18条3項3号括弧書き、4項3号括弧書き、42条の2括弧書きとの関係で、条例という法形式を用いるべきことや、公文書管理法との関係が規定されると考えられる。そのため、地方公共団体が公文書管理条例を制定するにあたっては、著作権法の改正動向にも目を配る必要がある。

## 六 法人文書管理の考え方

### 1 地方公共団体と法人文書

公文書管理法は、独立行政法人等情報公開法の対象となる文書を、法人文書として管理することとしている。法人文書が法律による管理の対象に含まれたのは、独立行政法人等が国とは独立した法人であり、国とは異なるが実質的に政府の一部をなす法人だからである。この考え方は、公文書管理法の趣旨に含まれていると考えられることから、地方公共団体にあっても、実質的に当該地方公共団体の一部をなす法人の文書であるならば、条例により管理をする必要がある。この場合、具体的にいかなる法人を対象とすべきか（対象法人の範囲）、どの程度の管理を求めるか（管理の程度）を検討しなければならない。

### 2 対象法人の範囲

まず、対象法人として想定できるのは、①地方独立行政法人、②地方三公社（地方住宅供給公社、地方道路公社、土地開発公社）、③出資法人、④公の施設の指定管理者である。

①地方独立行政法人については、公文書管理法が独立行政法人等を対象に含めていることから、公文書管理条例においても含めるべきと考えられる。

②地方三公社については、既に情報公開条例、個人情報保護条例の実施機関となっている例も少なくない。その業務の公共性に鑑みれば、実質的に地方公共団体の一部をなす法人であるとして、公文書管理条例の対象機関に含めるべきと考えられる。

③出資法人については、業務内容、出資割合等が千差万別であるため、実質的に地方公共団体の一部をなすといえるか否かを、法人ごとに検討する必要がある。その際、地方自治法の定める監査委員の監査の対象になっているか否か（同法 199 条 7 項）、予算執行に関する長の調査権が及ぶか否か（同法 221 条 3 項）、長の議会に対する毎年度の経営状況提出義務の対象となっているか否か（同法 243 条の 3 第 2 項。同法 221 条 3 項の法人と同一法人）、包括外部監査契約に基づく外部監査人の監査の対象になっているか否か（同法 252 条の 37 第 4 項）、個別外部監査契約に基づく外部監査人の監査の対象となっているか否か（同法 252 条の 42 第 1 項）、地方公共団体が損失補償・債務保証をなしているか否かといった当該出資法人と地方公共団体との法的関係の密度が、考慮されるべきであろう。

④公の施設の指定管理者については、指定管理に係る業務以外の業務を行っていることもある。少なくとも、指定管理業務については、実質的に地方公共団体の一部をなしていると解するべきであると思われるが、その他の業務については否定的に解されることとなろう。そこで、指定管理者については、指定管理業務に係る文書のみを、条例による管理の対象とすることが検討されるべきである。

なお、①～④の法人を公文書管理条例の対象法人としない場合、当該法人が解散したとき、実質的に地方公共団体の一部をなすといえる業務を行わなくなったとき等に、文書が散逸・紛失することが想定される。そこで、そのような場合には地方公共団体が当該文書を取得できるような手立てを講じておく必要がある。

また、①～④には挙げなかった、地方公共団体から業務を受託している業者や補助金を受けて事業を実施している業者については、実質的に地方公共団体の一部をなす法人であると考えすることは困難であるため、公文書管理条例の対象法人に含める必要は、基本的にないと思われる。とはいえ、何らかの行政目的を実現するために業務委託、補助金交付といった事業がなされている点に注目すれば、当該事業に関する文書について地方公共団体の側に取得義務を課し、当該地方公共団体が取得した文書とすることにより、公文書管理条例による管理を実現することも検討されて良いであろう。

### 3 管理の程度

次に管理の程度としては、①公文書管理条例の適用法人とする、②適用法人とはせず、文書管理に関する定めを設けることを義務づける、③適用法人とはせず、文書管理に関する定めを設けるよう努めることを義務づける、といったものが想定される。この点については、対象法人に応じて差異を設けることも可能であり、地方公共団体ごとに判断が異なっても差し支えないであろう。

## 七 特定歴史公文書等の管理施設とその業務の具体的なあり方

公文書管理条例の制定後は、地方公共団体における特定歴史公文書等を移管・収集して永久に保存し、一般の利用に供する業務が発生する。特定歴史公文書等の中には、地域の諸団体や旧家が保存してきた歴史的資料が含まれており、市民の利用期待も高い。これらを統括して非現用公文書等の保存利用を行う機能を有する「文書館」「公文書館」等の専門的施設（以下この項において「公文書館」という。）が、これまで各地に設置されてきた。もっとも、法や条例の施行によって直ちに公文書館を設置することには困難が伴うだろう。

歴史的に重要な公文書等を管理するにはどのような施設が必要か。ここでは公文書館の仕事の流れに沿って紹介する。その際、条例制定時の公文書館設置が困難な地方公共団体の存在を念頭に置き、条例施行に際して最低限用意すべき機能と、そのための施設のポイントを述べる。

### 1 公文書館に必要な施設（スタンダードモデル）

#### (1) 移管・収集作業及び一時保管の場所

文書の移管作業は、保存期間を含むレコード・スケジュールに基づき、文書庫内の文書箱の中から必要な文書を取り出すことが基本になる。そのため、移管された文書を整理作業に着手するまで一時的に保管する場所を設ける。歴史的資料の収集作業でも同様の保管スペースが必要である。

#### (2) 整理及び保存措置の場所

一時保管された文書を文書リストと照合し、文書内容の検討から公開の可否を判

断し、必要に応じてマスキング等を行う専用の場所を設ける。

なおファイリングシステムでは、フォルダ内に複数の文書がバラバラに挟まっており、そのままでは保存に適さない。そこで、フォルダごとに文書を紐で綴じるなどの作業を行い、作業後は保存のための中性紙保存箱へ文書を収納するなどの保存措置を施す。歴史的資料の場合も目録作成のための整理作業が必要で、これらの作業の専用場所を設ける。

整理作業は、専門的知識を有する担当者の元で集中的に行う必要があるため、永久保存の場所に隣接した前室的空間が望ましい。このほか紙文書のデジタル化等を行う場合のため、撮影機材を備えたスペースを設ける。

### (3) 永久保存の場所

整理が完了した特定歴史公文書等は永久に保存すべきものであるから、一時保管の場所とは区別して、一定の保存環境を維持できる専用の保存場所を設ける。その場所は閲覧利用の場所に隣接させ、申請後直ちに利用可能な公文書等がそこに収蔵されるべきである。

なお、デジタル文書を保存する公文書館では、館内に現用文書用とは別の専用コンピューターやサーバーも必要となる。

### (4) 閲覧利用及び普及活動の場所

公文書館は一般利用を目的に特定歴史公文書等を保存する施設なので、市民が気軽に来訪できるような専用の閲覧利用の場所を、永久保存の場所に隣接して設ける。その場所には、職員が常駐する窓口、閲覧用机と椅子、公文書等の目録または検索システム、調査用の参考図書類、複写機器などを配置する必要がある。

また、市民に公文書館の存在を知らせ、歴史的に重要な公文書等の意義を伝える必要があるため、展示室や講座室などの普及活動を行う場所を設ける。

### (5) 施設等の管理の場所

上記のさまざまな業務を円滑に遂行するため、館内に職員が常駐する事務室を設ける。

## 2 最低限用意すべき施設（ミニマムモデル）

### (1) 移管・収集及び一時保管の場所

保存期間満了前の文書や歴史的資料は、文書主管課文書庫以外にも各所に分散保管されている場合が少なくない。そこで一時保管の場所は、各所の文書保管庫の一定区画を「歴史公文書管理専用スペース」と定めて、その区画内で移管・収集した文書を分散保存する方法も考えられる。その際は、保存専用の中性紙保存箱へ文書を収納して、他の公文書と異なる重要度を一目で見分けられるよう、工夫が施されるのが望ましい。

この場合の管理責任は、歴史的に重要な公文書等の取扱担当に属し、イントラネット上で一元的に管理するものとする。

### (2) 整理及び保存措置の場所

整理作業は、専門的知識を有する担当者の元で集中的に行う必要がある。そこで、文書整理作業を計画的に実施し、保存のための中性紙保存箱へ文書を収納するなどの保存措置を行った上で、永久保存の場所へ収納する作業のための、施設の管理の場所等に隣接した作業スペースを設ける。

整理作業で最も重要なのは、文書の公開可否の判断と、それに伴うマスキング等の措置である。しかし上記の作業方法では、慎重な判断の必要な文書にまで十分手が回らない可能性が高い。その場合は公開の可否を仮判断にとどめ、閲覧に事前申請制度を導入して、仮判断の文書に閲覧申請があった際に正式な判断とマスキング等の措置を施す方法も考えられる。その際も、閲覧可能な文書を事前にできるだけ判断しておくのが望ましい。

### (3) 永久保存の場所

公文書管理法の趣旨から、閲覧利用の場所に隣接した永久保存の場所は必要不可欠である。しかし施設上の制約で十分に収納スペースが確保できない場合、当面は想定される利用頻度に基づいて収納すべき特定歴史公文書等を選定し、それ以外は上記2(1)の「歴史公文書管理専用スペース」に保存して、イントラネット上で管理する方法も考えられる。ただし、永久保存の文書は年々増加するので、将来的には文書の再配置と専用の保存場所が必要になると思われる。

ちなみに、一般に利用頻度が高いと思われる特定歴史文書等の例は、次のとおりである。

- ・ 耕地整理、区画整理、道路用地買収などの土地関係（土木、農政）
- ・ 公共施設などの庁舎管理関係（営繕）
- ・ 元首長、議員、職員などの履歴関係（人事）
- ・ 1960年代以前の地域の歴史や地方公共団体のイベント関係（全般）

### (4) 閲覧利用及び普及活動の場所

公文書管理法の趣旨からすれば、閲覧利用の場所は必要不可欠であり、申請後直ちに対応するのが望ましい。その場には職員が常駐して対応すべきだが、事務室と隣接する場合は必ずしもその限りではない。また職員数の制約等から常駐職員を配置できない場合は、一部公文書等の閲覧を事前申請制度とする、市政情報コーナー等に閲覧スペースを設けて閲覧の場に職員が居合わせるような工夫を施す、などの方法も考えられる。

公文書管理法の趣旨を普及する活動は今後重要になると思われるが、資料の収蔵・展示スペースを有する博物館や図書館、講座室や会議室を有する公民館や支所等で開催する方法も考えられる。

### (5) 施設等の管理の場所

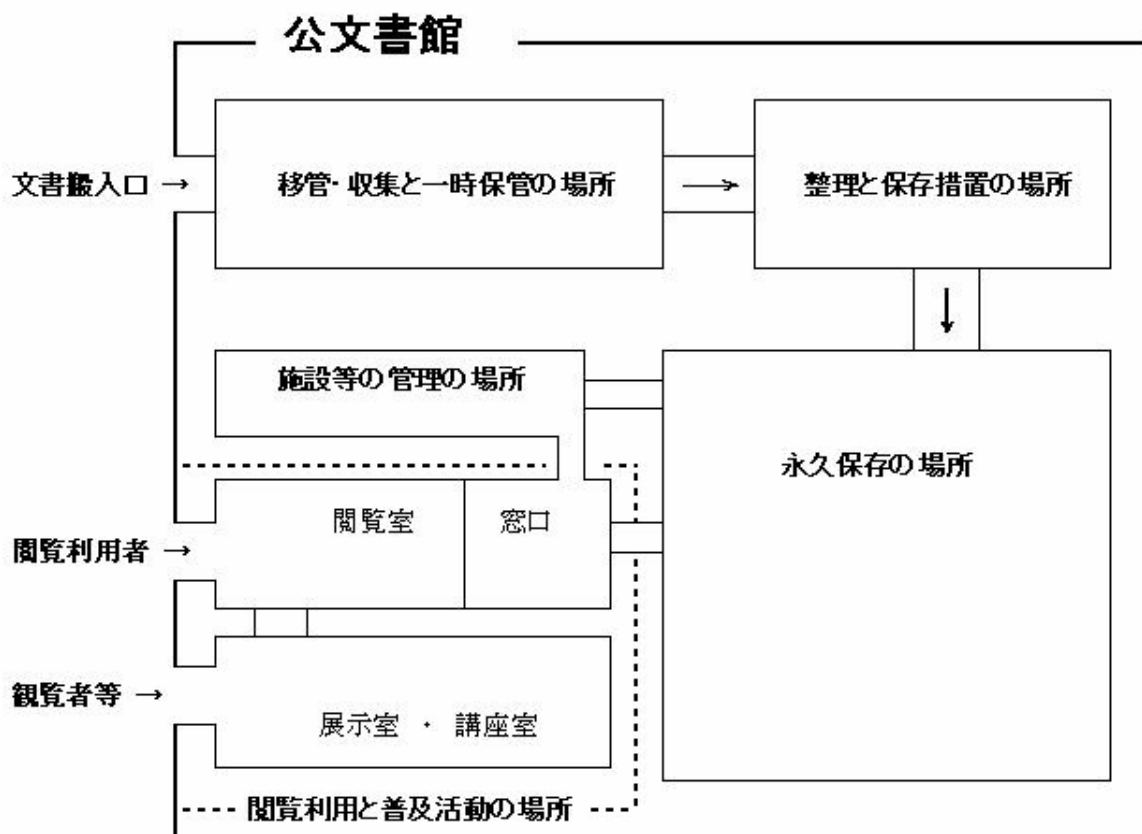
永久保存の場所（整理及び保存措置の場所を含む）、閲覧利用の場所はできるだけ隣接させて設置し、そこに職員の常駐する施設等の管理の場所が必要不可欠である。

## 3 施設整備のための留意点

上記の考え方を参考としても、実際には各地方公共団体のこれまでの歩みや既存の関連施設のあり方によって、歴史的に重要な公文書等の管理施設のイメージは変わってくる。しかし特定歴史公文書等を永久保存する場所（作業スペースを含む）、閲覧利用の場所、これらの業務に携わる担当職員の常駐場所、の3種は必要不可欠である。

そして各所の文書保管庫に文書が保存される場合でも、担当職員の元には文書の保存管理情報が一元的に集約される、言わばく分散保存・一元管理システムを整備が必要である。将来にわたり保存利用すべき公文書等のため、さまざまな取組が行われることを望みたい。

#### 4 公文書館の仕事の流れと必要な施設（スタンダードモデル）



### 八 公の施設としての公文書館

#### 1 地方公共団体が設置する公文書館等の法的地位

公文書管理法 34 条を受け、同法の趣旨にのっとる形で公文書管理条例を定める場合、単独の施設（建物）を有しているか否かはともかくとして、同法にいう国立公文書館等に相当する施設（場所）が必要になる。当該国立公文書館等に相当する施設は、

①住民の利用に供するための施設であること、②当該普通地方公共団体の住民の利用に供するための施設であること、③住民の福祉を増進する目的をもって住民の利用に供するための施設であること、④普通地方公共団体が設ける施設であること、⑤普通地方公共団体が設けるものであること、という5要件を満たしていると考えられるため、地方自治法 244 条以下に定める「公の施設」に該当すると考えられる<sup>1</sup>。また、公文書館法も、地方公共団体が設置する公文書館を「公の施設」であることを前提としている<sup>2</sup>。

そのため、施設の名称を問わず、公文書管理法にいう国立公文書館等に相当する施設（公文書館等）を公文書管理条例中に挙げる場合、当該施設の設置及び管理については条例で定めることが必要となる（地方自治法 244 条の2 第1項）。公文書館等の設置及び管理については、必ずしも単独の条例を設ける必要はなく、公文書管理条例で兼ねることも可能であると解されよう。

## 2 公の施設の利用制限がなされた場合の不服申立手続

公文書館等が公の施設であることを前提とすると、公文書館等において利用制限がなされ、それに対して不服がある者は、行政不服審査法ではなく、地方自治法に基づき不服申立てをすることができるように思われる（同法 244 条の4）。公の施設の利用関係に係る不服申立てについては、地方自治法が行政不服審査法の特例を定めているからである。当該不服申立てについては、地方自治法上、以下のような手続が規定されている。

### (1) 知事が利用制限をした場合

知事に対する異議申立て（地方自治法 244 条の4 第1項）→議会への諮問（同条 4 項）→異議申立てに対する決定→総務大臣への審査請求（同条 1 項）→審査請求に対する裁決（行政不服審査法 20 条本文より、審査請求と異議申立ての両方ができる時は、異議申立てについての決定を経た後でなければ審査請求は提起できないため）。

### (2) 市町村長が利用制限をした場合

市町村長に対する異議申立て（地方自治法 244 条の4 第1項）→議会への諮問（同条 4 項）→異議申立てに対する決定→都道府県知事への審査請求（同条 1 項）→審査請求に対する裁決

### (3) 教育委員会等の地方自治法 138 条の4 第1項に規定する機関が利用制限をした場合

当該地方公共団体の長に対する審査請求（同法 244 条の4 第2項）→議会への諮問（同条 4 項）→審査請求に対する裁決→再審査請求（同条 6 項）

---

<sup>1</sup> 公の施設の5要件につき、松本英昭『新版 逐条地方自治法（第5次改訂版）』（学陽書房・平成21年）987頁、地方公共団体が設置する公文書館への当該5要件への当てはめにつき、早川和宏「情報公開と地方公文書館—その現状と課題」高岡法学 15 卷1・2 合併号 123 頁以下参照。

<sup>2</sup> 総理府「公文書館法の解釈の要旨」（昭和63年6月1日）<[http://www.e-jhk.com/html/pdf/koubunsyokan\\_hou\\_kaisyaku.pdf](http://www.e-jhk.com/html/pdf/koubunsyokan_hou_kaisyaku.pdf)> 5条2項部分参照。

(4) 地方公共団体の長及び地方自治法 138 条の 4 第 1 項に規定する機関以外の機関（指定管理者を含む）が利用制限をした場合

地方公共団体の長に対する審査請求（同法 244 条の 4 第 3 項）→議会への諮問（同条 4 項）→審査請求に対する裁決→再審査請求（同条 6 項）

### 3 公文書館等における利用制限と議会への諮問

以上から明らかなように、公文書館等が地方自治法上の「公の施設」に該当すると解釈を前提とすると、公文書館等において特定歴史公文書等の利用制限がなされ、それに対する不服申立てがなされた場合、「議会への諮問」が不可欠となるようにも思える。また、現に、地方公共団体が設置する公文書館における閲覧制限に対して不服申立て（審査請求）がなされ、議会への諮問を経て裁決が行われたという事例が存在する<sup>3</sup>。

地方自治法 244 条の 4 が定める不服申立手続は、「公の施設を利用する権利に関する処分に不服がある者」（同条 1 項）であれば採り得るので、施設の名称が公文書館ではなく、図書館・歴史資料館・〇〇資料室であっても、当該施設が「公の施設」に該当すれば結論は同じになるはずである。

では、公文書館等において利用制限がなされ、当該行為に対して不服申立てがなされた場合、議会への諮問は不可避なのであろうか。この議会への諮問は地方自治法により求められるものであり、公文書管理法上の国立公文書館等における利用制限に対する不服申立てにつき、国会への諮問が義務付けられているわけではない。そのため、「議会への諮問」についての検討は、公文書管理法をはじめとする国の法制度を参考にすることはできず、地方公共団体の側で独自に検討しなければならない。

仮に、議会への諮問を不可避と解する場合、当該諮問と公文書管理委員会への諮問との関係で問題が生じる（諮問の順番をどうするか、諮問の結果が異なった場合にどうするか等）。また、公文書館等における利用制限に係る不服申立ての一件一件につき議会への諮問がなされるとすると、その手続の煩雑さから、公文書館等を設置しないという選択をする地方公共団体が出てくることも懸念される。このような事態は、非現用文書についてまで管理の枠を広げようとする公文書管理法の趣旨にそぐわないといわざるを得ない。また、情報公開制度が適用される機関・団体から移管された文書については、移管前における不服申立てにおいては、議会への諮問が必要とされていないことと整合性を欠くことになる。

そこで、公文書館等が「公の施設」に該当することを前提としつつ、当該施設が保存する特定歴史公文書等の利用は、地方自治法 244 条の 4 第 1 項にいう「公の施設を利用する権利」に含まれないと解釈すべきではないかと考える。例えば、公の施設の典型例である図書館において、貸し出し中であることを理由として貸し出しを拒否された者が不服申立てをなした場合についてまで、議会への諮問が要求されると解することは、妥当ではあるまい。図書館の本を利用する行為は、公の施設を利用する権利

---

<sup>3</sup> 鈴木利通「公文書館資料において閲覧を制限すべき情報に対する一考察－閲覧制限期間の設定について－」アーカイブズ 5 号 30 頁。



の行使としてなされているのではなく、公物の一般使用としてなされていると解し、議会への諮問の範囲から除外することが現実的であると考えられるからである。つまり、地方自治法 244 条の 4 第 1 項にいう「公の施設を利用する権利」の範囲は、ホール、会館、会議室等の一定のスペース（場所）を利用する権利に限定されており、図書や特定歴史公文書等といった当該公の施設が保有・保存している個々の物を利用する権利を含んではいないと解することが可能であると思われるのである。

以上をまとめると、地方公共団体が設置する公文書館等は地方自治法上の「公の施設」ではあるが、その保存する特定歴史公文書等を利用する権利は、同法 244 条の 4 第 1 項にいう「公の施設を利用する権利」ではなく、公文書管理条例により具体化された権利であるため、地方自治法が定める議会への諮問を経ることなく、不服申立てに対して判断することが可能ということになる。

もっとも、この点に解する学説上の議論は皆無とっていい状態である。そのため、ここで示した解釈は、当研究会としての解釈にとどまる。このような解釈上の疑義をなくすためには、公文書館法を改正し、地方公共団体が設置する公文書館等における特定歴史公文書等の利用関係に関する不服申立てについては、地方自治法 244 条の 4 を適用しない旨を明記することも検討されてよいであろう。

## 九 公文書館等への「移管」

### 1 「廃棄決定→移管」から「保存期間の満了決定→移管」へ

現在、大半の地方公共団体において、文書管理の最終段階は「廃棄」である。かつては、これですべてが終わっていたが、歴史資料として重要な公文書等の保存＝公文書館制度の考え方が広まるにつれ、「廃棄」の概念を、「概念としての廃棄」（「廃棄決定」「廃棄手続」など）と溶解・焼却等の物理的な廃棄処分とに分離する規定が広まった。たとえば、天草市文書管理規則（平成 18 年天草市規則第 7 号）は、次のように規定している。

（廃棄文書のアーカイブズへの引継ぎ）

第 37 条 課長及び文書主管課長は、天草市立天草アーカイブズ条例(平成 18 年天草市条例第 8 号)第 8 条の規定により、保存期間の満了した文書であって廃棄手続が完了したものについては、当該文書が法令により廃棄しなければならないこととされているものその他特別の理由があるものを除き、天草市立天草アーカイブズに引き継ぐものとする。

このように、公文書館制度は採り入れられたものの、それは、文書管理制度上は「廃棄」され、文書管理から切り離された先でなされる別制度であった。これに対し、公文書管理法の画期的な意義のひとつに、文書管理の範疇を特定歴史公文書等にまで広げ、一貫した管理としたことがある。同法において、行政文書は、「国立公文書館等に移管し、又は廃棄しなければならない」（同法 8 条 1 項）とされ、法人文書もこれに準じている（同法 11 条 4 項）。すなわち、文書管理としては「廃棄」した文書の「移管」でなく、まさしく法律名どおりに「公文書等の管理」のなかで「生きたまま」の「移管」である。この公文書管理法の趣旨を受ければ、多くの地方公共団体が採って

きた「廃棄決定」→「移管」の構図は、「(現用文書としての)保存期間の満了決定」→「移管」と改められる必要がある。

## 2 文書概念区分のための基準行為

その際、この法律を理解し、条例に活かしていくためには、この「移管」の意味するところを理解しておく必要もあろう。

まず第1に「移管」は、「行政文書」「法人文書」と「特定歴史公文書等」を区分する基準である。公文書管理法2条の定義から再確認しておく、「公文書等＝行政文書・法人文書＋特定歴史公文書等」(同条8項)であるから、移管されても「公文書等」であることに変わりはないが、「特定歴史公文書等」は、寄贈・寄託を除き、国の機関等からは「国立公文書館等に移管されたもの」であることが絶対の条件となる(同条7項)。一方、「行政文書」や「法人文書」の定義から「特定歴史公文書等」は外されている(同条4項ただし書2号、5項ただし書2号)。すなわち、両者が定義的に重なることはなく、また、実態として両者は厳密に分離されていなければならない。その分離のための行為が「移管」ということになる。

同一の文書でありながら、公文書管理法上の位置付けを「行政文書」「法人文書」から「特定歴史公文書等」へと変え、それぞれを規律する規定を同法第2章、第3章及び第4章に明確に区分するためのターニング・ポイントとして「移管」という行為が不可欠のものとなっているのである。

## 3 施設への移管

第2に、その「移管」とはいかなる行為なのか。物理的な文書の引き渡しなのか、管理権限の移行なのか、という点を考えておかねばならない。これに関し、公文書管理法で注意しなければならないのは、「国立公文書館等」と「国立公文書館等の長」とが使い分けられていることであろう。同法2条3項は、「国立公文書館等」を「次に掲げる施設」と定義しており、その施設を設置する独立行政法人や行政機関とはしていない。一方、同法15条は「国立公文書館等の長」を、いわゆる「館長」ではなく、行政機関の長、独立行政法人等としている。

国の場合、主たる移管先である国立公文書館が独立行政法人として内閣総理大臣や各省庁から独立しているが、地方公共団体にあつては、国立公文書館法にいう「国立公文書館等」に相当する施設(以下「公文書館等」という。)は首長部局ないし教育委員会に置かれることが多いであろうことから、外務省の外交史料館を類似例として考えた方がわかりやすい。外務省の場合、「国立公文書館等」は外交史料館、「国立公文書館等の長」は外務大臣である。したがって、公文書管理法8条1項の「行政機関の長は、保存期間が満了した行政文書ファイル等について、第五条第五項の規定による定めに基づき、国立公文書館等に移管し、又は廃棄しなければならない。」は、「外務大臣は、(中略)外交史料館に移管し」となる。

外交史料館は、大臣官房総務課の施設であるから、市でいえば市長から〇〇課への「移管」となる。「移管」が管理権限の移動を主として考えられているのだとすれば、首長からその補助機関への移管はあり得ず(必要なく)、この規定は不要となろう(「委

任」ならばあり得る)。さらに、公文書管理法第4章が規定する特定歴史公文書等に関する権限は、すべて外交史料館長ではなく、外務大臣（国立公文書館等の長）に付与されていることから、同法8条1項の「移管」は、同法2条3項の定義どおり、「施設」へ移して管理することに主眼が置かれていると考えられる。特定歴史公文書等は、「適切な保存及び利用を確保するために必要な場所」において適切な管理がなされる必要がある（同法15条2項）ため、管理権限の移動という意味では規定する必要のない外務省においても、外務省の各課所から「適切な保存及び利用を確保する」ことができる課所＝外交史料館へ移して管理することを法で規律する必要があるのである。

そして、移管された特定歴史公文書等は、単に場所を移しただけでなく、改めてその移管先の管理を受けることになり、その方法と権限が公文書管理法第4章で規定されるという組み立てとなっている。その際の権限主体は、その移管受入施設を主管する機関の長となるため、外務省では改めて外務大臣になっているわけである。公文書館等を市長部局に置いた市であれば、市長部局で作成された公文書等も、それ以外の行政委員会等で作成された公文書等も、公文書館等に移管され特定歴史公文書等となった後は、すべて市長が管理権限を持つことになる。その際、移管前の公文書等（現用文書）の管理者としての市長としてではなく、移管を受けた特定歴史公文書等を管理する長としての市長であるという、理論上の切り分けがなされているわけである。

このことを考えれば、条例においても単に「市長に移管する」などとするのではなく、固有名称は施行規則等に委ねるとしても、一定の「施設」に移管する規定とすることが妥当であろう。

#### 4 先行事例～神奈川県

以上のような考え方は、地方公共団体においてもすでに採られている。神奈川県行政文書管理規則（平成12年神奈川県規則第15号）と神奈川県立公文書館条例（平成5年神奈川県条例第24号）である。前者の15条では「保存期間が満了した行政文書は、公文書館長に引き渡さなければならない」と定められており、文書管理の最終段階は「廃棄」ではなく、公文書館への「引渡し」となっている。後者では、知事も含めた県の機関から公文書館への引渡しが義務付けられた上で、4条以降では、改めて引渡しを受けた公文書館の所管長としての知事が主体となり、公文書館長へは施行規則で「委任」という構造をとっている。

#### 5 地方自治法との関係

地方自治法は執行機関の多元主義を採っているが、首長の当該普通地方公共団体に対する権限として、統轄、代表権（同法147条）、事務の管理、執行権（同法148条）を挙げ、その担任する事務のひとつに「証書及び公文書類を保管すること」を挙げている（同法149条8号）。

このため、首長部局に公文書館等を置く場合には、特定歴史公文書等の管理権限を首長に一元化することに問題はないように思われる。一方、公文書館等がたとえば教育委員会に属する場合、特定歴史公文書等の管理権限を教育委員会に一元化することについては、教育委員会の事務規定（同法180条の8）との関係も含めて、検討する

必要があろう。

## 十 特定歴史公文書等の管理主管について

### 1 国立公文書館とは異なる地方公共団体の体制への配慮

公文書管理法「第4章 歴史公文書等の保存、利用等」は、14条を除き、「国立公文書館等の長」による特定歴史公文書等の管理を定めている。すなわち、保存（同法15条）、利用請求の取扱い（同法16条）、本人情報の取扱い（同法17条）、第三者に対する意見書提出の機会の付与等（同法18条）、異議申立て及び公文書管理委員会への諮問（同法21条）、利用の促進（同法23条）、廃棄（同法25条）、保存及び利用の状況の報告等（同法26条）、利用等規則の制定（同法27条）など、すべて「国立公文書館等の長」に権限が与えられ、その担任業務とされている。

公文書管理法は、利用体制は整っているものの法的に明確でなかったとして、国立公文書館を前提に利用請求権や目録の公表などを規定している。これに対し、多くの地方公共団体は公文書館制度につき全くの無に近い状況であり、そこからいきなり公文書管理法同様の条例を制定しても実施することは困難であろう。公文書館を有する地方公共団体でも、職員数人という規模が少なくないため、公文書管理法と同レベルの業務を担うためには、増員・増予算が必須となる。財政難の折、これでは、公文書管理条例の制定という選択肢は取りにくいであろう。

もちろん、公文書管理法が特定歴史公文書等の保存・利用等の業務を国立公文書館等に担わせているのは、文書作成機関の関与から切り離し、客観性と専門性をもって特定歴史公文書等の公開の判断や保存措置を図る狙いがあるからである。本来、その趣旨は地方公共団体でも尊重されるべきであることは勿論であるが、文書作成機関からの独立性の低さ、専門職員をはじめとする人員や予算の不足、そして、公文書館という専門組織自体の不在が一般的な状況にあって、歴史公文書等の保存と利用への道を切り開き、公文書管理条例を普及させていくには、国とは違う方法、すなわち公文書管理法第4章が規定する業務と権限、責任を公文書館等だけでなく、庁内で分担する方法も考える必要があると思われる。

### 2 「国立公文書館等の長」＝首長あるいは教育委員会

その際、公文書管理法第4章各条の主体が「国立公文書館等」という施設ではなく、「国立公文書館等の長」となっていることに留意する必要がある。「国立公文書館等の長」とは、同法15条1項括弧書きによれば「国立公文書館等が行政機関の施設である場合にあつてはその属する行政機関の長、国立公文書館等が独立行政法人等の施設である場合にあつてはその施設を設置した独立行政法人等をいう」という定義であるので、たとえば、外務省では外交史料館長ではなく外務大臣となる。これを地方公共団体に引き写せば、公文書館等を首長部局に置けば「首長」、教育委員会に置けば「教育委員会」となる。よって、同法15条から27条までが規定する一連の業務は、公文書管理条例の条文上は、必ずしも公文書館等が担う必要があるわけではなく、首長部局

あるいは教育委員会全体で担えばよいと解される。

そこで、公文書管理条例の条文だけに検討の対象を限定すれば、実際の担当機関の名称を条例上に明記する必要は必ずしもないが、実際の運用（組織規則の事務分掌や公文書館条例・管理規則の事業規定等）において、すべての業務を公文書館等に委ねるか否かは、各地方公共団体において十分な検討を要する。たとえば、利用請求権への対応だけを考えても、情報公開制度とほぼ同じ業務が公文書館等に発生することになる。これは、記載情報のみを対象とする情報公開制度においても、情報公開主管課と各主務課からなる全庁的体制により、ようやく可能となっている業務である。一方、公文書館等には、移管受入、整理、保存措置、普及事業といった文書そのものの管理や利用提供業務がある。その公文書館等の一機関に、公文書管理法 15 条から 27 条までが規定するすべての業務権限を担わせることが可能であるかどうか、各地方公共団体は、自らの組織において公文書館等となる機関の人的・物的能力を十分に検証しなければならないだろう。そして、その検証の結果によっては、業務権限を全庁的に分散させるような仕組みも考える必要があるのではないか。このことは、公文書館等だけに任せておけばよい特殊な業務として特定歴史公文書等を見るのではなく、全庁的な任務として見る意識を広める効果をも持つであろう。

### 3 業務分散方法の一例

公文書管理法 15 条から 27 条までが規定する「国立公文書館等の長」の権限に相当する権限を、地方公共団体が全庁的に行使しようとする場合、同法 16 条 1 項 1 号から 5 号までの利用制限の判断、すなわち、利用の可否決定を、各主務課の分担とすることが検討されてよいだろう。なぜならば、時の経過の考慮が必要とはなるが、もともと当該文書を作成（取得）し、当該事業内容にも最も通じており、情報公開制度で同種の事務を行っているのは、各主務課だからである。また、場合によっては利用の可否決定の後に異議申立て等がなされることもありうるため、このような方式は、全庁文書についての対応が一機関に集中することを避けることにもつながる。

ただし、全庁の情報公開に関する決定を情報公開主管課に専管させている地方公共団体では、特定歴史公文書等の利用決定もこれにならう方が混乱は少ないと考えられる。また、永久保存を原則とする特定歴史公文書等では、当該文書に記された事業自体がすでになく、担当すべき主務課がない場合も起こってくるので、その場合は公文書館等や文書主管課が決定するなどのルールも用意しておく必要がある。

このような制度を採った場合、公文書等が設置された機関以外の機関から移管された文書の利用決定は、当該機関に委任することになる。現在、教育委員会の文化財担当や地方公共団体（自治体）史編さん室などが、学校の空き教室や転用施設を利用して歴史公文書等の保存を担っている地方公共団体も少なくないと思われるが、このようなケースでは特に、教育委員会と首長部局での分任と協力が重要であろう。

### 4 公文書館等への委任の明記

2 で「実際の担当機関の名称を条例上に明記する必要は必ずしもない」としたが、そのような方式をとると、公文書管理法第 4 章各条に相当する権限の主体は、すべて

首長等となってしまう、公文書館等が公文書管理条例上に全く表れないことになりかねない。特定歴史公文書等については、公文書管理法 15 条 1 項が規定する「永久に保存」できるような特別の保存管理がなされる必要があり、そのために、同法では国立公文書館等への移管が規定されている（同法 8 条 1 項）。それが同一の行政機関内にあっても、その長から国立公文書館等への移管が公文書管理法で謳われているのは、その物理的な引き渡しによる集中管理が必要であるからである（本報告書 20 頁【九 公文書館等への「移管」】参照）。

このように考えれば、首長等から公文書館等の長（公文書館の属する機関の長ではなく、公文書館等の直接の所属長）への委任を公文書管理条例中に規定しておくことが有効であると考えられる。具体的に委任する権限は、各地方公共団体による業務の分担具合によって異なることになるが、保存（公文書管理法 15 条）や閲覧提供（同法 19 条）及び利用の促進（同法 23 条）などは、公文書館等の長が担うべき業務権限であろう。

また、その規定の仕方としては、神奈川県立公文書館条例が、12 条「委任」で「この条例に定めるもののほか、公文書館の管理等に関し必要な事項は、規則で定める。」とし、同条例施行規則 1 条「事務の委任及び専決」で知事から公文書館長への委任事務を具体的に規定している例があるが、条例で直接規定されれば、より望ましいであろう。

## 5 公文書管理委員会の役割

公文書管理法にいう特定歴史公文書等に相当する文書につき、各主務課自身による利用決定方法を採用した場合には、その判断が恣意的とならないための担保が必要であり、その役割を担い得るのは外部有識者等により構成される公文書管理委員会であろう。事前には共通一律の公開基準の策定・承認、事後には不服申立ての審査、という両面により、最終的に恣意に流れない利用を確保することが、公文書管理委員会の主な任務である。多くの地方公共団体で公文書館等に専門性の高い職員が配置されるには限らない現状があるため、地方公共団体自身が十分な体制と専門性を維持できるようになるまでは、公文書管理委員会の役割に期待せざるを得ないところが多い。この場合、公文書管理条例においては、公文書管理法第 4 章全体に相当する規定を法に比して緩くすることになるので、逆に同法第 5 章（公文書管理委員会）の規定を強固にする必要があるだろう。

## 十一 「特定歴史公文書等」の範囲と寄贈・寄託文書

### 1 公文書管理法＝国の場合

公文書管理法は、「国立公文書館等」（同法 2 条 3 項）という施設を指定し、そこに行政機関、独立行政法人等及び国の機関（行政機関を除く。）から移管されたもの、並びに法人その他の団体（国及び独立行政法人等を除く。）・個人から寄贈・寄託されたものを「特定歴史公文書等」とする仕組みをとっている（同条 7 項）。そして、同法制

定附則2条により、同法の施行時点で「国立公文書館等」が保存する歴史公文書等は、すべて「特定歴史公文書等」とみなされている。

よって、同じ公文書であっても、公文書管理法施行以前から所蔵されているものは、その所蔵施設が「国立公文書館等」以外であれば、「特定歴史公文書等」ではなく、結果として同法の適用を受けないことになる。このため、防衛省防衛研究所図書館や国税庁税務大学校租税史料室が所蔵し、歴史学研究にも多用されている公文書類は「特定歴史公文書等」ではない。あるいは、同じ文書でも寄贈・寄託先の選択によって、公文書管理法の適用を受けるか否かが決まる。同じ国立大学法人でも「国立公文書館等」に指定されている大学文書館に寄贈すれば利用請求権が発生するが、「国立公文書館等」として指定されていない総合博物館や図書館に寄贈すれば発生しないことになる。

防衛省防衛研究所図書館や国税庁税務大学校租税史料室、あるいは、京都大学総合博物館が所蔵するのは、「特定歴史公文書等」ではなく、公文書管理法2条5項3号が規定する「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」である。すなわち、国の行政機関が保有する行政文書以外の「歴史公文書等」は、公文書管理法の対象となる「特定歴史公文書等」と、対象とならない「2条5項3号文書」の二つに分かれるのである。

また、公文書管理法上の「歴史公文書等」の定義は「歴史資料として重要な公文書その他の文書」（同法2条6項）であり、公文書に限定されず（「公文書」は「文書」の例示である。）、時代的な制約もなされていない。よって、国立公文書館が所蔵する文書は、内閣文庫に代表される江戸幕府の古文書も「特定歴史公文書等」として公文書管理法の対象となることになる（仮に対象としないとなれば、これらの古文書は歴史資料として重要ではない、と認定したことになる）。それは、今後、寄贈・寄託される古文書に対しても同様となる。一方、宮内庁では公文書管理法公布後に書陵部に宮内公文書館を設け、これが「国立公文書館等」としての指定を受けた。この措置により、同じ書陵部の所蔵資料でも、別組織の図書寮文庫の所蔵である古典籍・古文書類は公文書管理法の対象からは外れるという関係にある。

このように、国は「国立公文書館等」という指定施設への収蔵を、「特定歴史公文書等」の定義の前提とする考え方をとっている。それゆえ、同様・同質の文書であっても法の対象となるものとならないものが生じる、という矛盾が生じることになる。この矛盾に対しては、公文書管理条例の対象を施設の指定（公文書館等）により画するのではなく、資料群の指定により画することにより、いずれの施設にあっても条例の対象にしていく、という方法も考えられる。しかし、公文書管理法が定める「特定歴史公文書等」の基幹をなすのは行政機関及び独立行政法人等からの移管文書であることからすれば、その移管先・保存機関を特定化させる必要がある。これは、地方公共団体においても同様であると考えられるため、公文書管理条例においても、指定された公文書館等への収蔵をもって「特定歴史公文書等」になると考えるのが妥当な制度であろう。

## 2 寄贈・寄託文書を条例の対象とするか

地方公共団体の文書館や公文書館の多くは、公文書だけでなく古文書や地域の民間資料、図書、写真資料など、様々な記録資料を収集・保存し、利用に供している。また、図書館や博物館、地方公共団体（自治体）史編さん室などの機関が、公文書館の機能を果たしている地方公共団体も多い。これらの機関をもって、公文書管理法と同様の条例の仕組み、すなわち、当該機関への移管及び寄贈・寄託文書のすべてを条例の対象文書とする方法を機械的に導入することは危険であろう。当該機関が管理する資料は多種多様であり、移管文書はその一部に過ぎないからである。

移管文書を主体とする国立公文書館は、その整理や閲覧の体制をすべて公文書管理法によるものに一元化することが可能かもしれないが、これらの地方公共団体の機関では、そうは簡単にはいかないであろう。たとえば、何千、何万点という未整理の寄贈・寄託資料群の整理を、現用文書として整理・管理されていた文書と同様の基準で行うこと（「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」B-2(2)のように、原則として受け入れから1年以内に目録作成から排架（配架）まで完了させるなど）は現実問題として不可能であろう。仮に、これを強行すれば、整理の原則を乱した拙速な整理となり、事後の利用等に大きな支障が出ることは避けられない。よって、公文書館等への寄贈・寄託文書についても、一律に移管文書と同レベルの基準としている国の制度を安易に導入してしまうと、地方公共団体の公文書館等では、①整理可能な量以上のものは受け入れない、②公文書館等以外の機関へ寄贈・寄託文書の保存業務を移す、③宮内庁書陵部のように組織を分割する、などの対応を取らざるを得なくなり、これまで築き上げてきた地域の資料保存体制に、大きな再編ないし崩壊をもたらすことさえ考えられる。

以上より、公文書館等として指定した機関の所蔵文書を機械的に条例の対象とするのではなく、地方公共団体及び当該機関の能力や性格を十分に検討したうえで、移管文書以外の寄贈・寄託文書の扱いを決める必要があるといえる。その際には、あえて条例の対象から寄贈・寄託文書を外すという選択肢も否定されるものではないであろう。

そのような選択をした場合には、当該文書は公文書管理法2条5項3号に相当する文書として管理されることになるだろう。とくに前近代の文書については、劣化・損傷等を理由とする利用制限が頻繁にあり、また、主に展示用として使用される美術的要素の勝っているものや、取扱いに技術を必要とする装丁であるものなども多い。公文書管理法16条1項5号により「原本の破損若しくはその汚損を生ずるおそれがある」特定歴史公文書等については当該事由を利用制限事由とすることはできるものの、利用請求権の行使自体を止めることはできない。そのため、先に述べた前近代の文書のような性質を有するものについては、公文書管理法2条5項3号相当文書として積極的に条例の対象から外すことも検討されてよいであろう。

なお、寄贈・寄託文書のうち、地方公共団体の幹部の手記やいわゆる外郭団体の文書など、「準公文書」というようなものは条例の対象とし、直接地方公共団体に関わらない文書は対象から外す、という区分けをする方法も考えられるかもしれない。しかし、公文書や行政資料に特化した施設であればともかく、記録資料を広く収集



対象としている機関では、その線引きが困難であり、ひとつの資料群を分割してしまうような危険性をもはらんでいるため、避けるべきであろう。

### 3 移管文書とは異なる運用基準の導入

一方、寄贈・寄託文書も条例の対象とする場合には、公文書管理法のように整理や管理、利用提供にあたっての運用基準を一律に適用するのではなく、移管文書とは異なる基準を設定することも検討する必要がある。たとえば整理の場合、次のようなことが考えられる。

- (1) 施行までに既収蔵文書すべて整理済みにするのが不可能な場合には、整理できたものからの段階的施行とする。
- (2) 目録も行政文書のように一元的な規定ではなく、概要目録から詳細目録まで段階的整理法の考えに沿った目録を可とする。
- (3) 公表も、最終的にはインターネットで公表するとしても、概要目録段階では閲覧室への仮目録の備え付けでも可とする。
- (4) 新たな収蔵文書も、1年以内等という一律的な規定ではなく、各資料群の量と性質に応じた期間とする。
- (5) (1)(4)に数値的提示が必要というならば、施行時あるいは収集時に整理計画期間を公表することも考えられる。その際に公文書館等の恣意性を避けるためには、アーカイブズ学や近世・近代史料の整理に知見を有する公文書管理委員とともに調査・協議し、公文書管理委員会の承認を得ることとする等の方法も考えられる（公文書管理委員会は、公文書やその利用制限審査の専門性だけでなく、歴史学や資料学、その整理・保存等実務的経験といった専門性をも有する委員会たる必要がある）。

### 4 地域の記録文書への拡大

前述のように、公文書管理法2条6項による「歴史公文書等」の定義は、「歴史資料として重要な公文書その他の文書」であり、行政機関や独立行政法人等の文書に限定されるものではなく、当該文書がいかなる組織・個人に属するかを問うていない。よって、少なくとも国内の文書すべてを対象となし得る概念となっている。この公文書管理法の趣旨を尊重するならば、地方公共団体においても管内のすべての文書のみならず、管外に所在している当該地域に係る文書、個人の日記等の当該地方公共団体の住民が作成した文書等も「歴史公文書等」である可能性を有し、公文書館等に寄贈・寄託されれば「特定歴史公文書等」として永久保存が保障されることになる。

公文書管理法の「歴史公文書等」は、国又は地方公共団体以外の者の保管する文書も包摂しており、「国又は地方公共団体が保管する公文書その他の記録」（公文書館法2条）よりも、その意味で広い概念として捉えることができる。また、公文書管理法は、国立公文書館等に寄贈・寄託された文書に限定されるとはいえ、文化財保護法による指定文化財以外の文書・記録類への利用請求権を保障する、初めての法律という見方もできる。

その際、公文書管理法が1条で、その目的として、①適正な行政運営と、②国及び

独立行政法人等の有するその諸活動についての説明責務の全う、という2点を掲げていることから、「歴史公文書等」もその目的の範囲内のものに限定がつくとの解釈もあり得よう。しかし、国の「行政文書の管理に関するガイドライン」別表第2「保存期間満了時の措置の設定基準」の「基本的考え方」は、「歴史資料として重要な公文書その他の文書」に当たるものとして、「国民を取り巻く社会環境、自然環境等に関する重要な情報が記録された文書」及び「国の歴史、文化、学術、事件等に関する重要な情報が記録された文書」を挙げている。これは、②国及び独立行政法人等の有するその諸活動についての説明責務の全う、という目的を達成するためには、国及び独立行政法人等の直接的な諸活動を示す文書だけでなく、これらの文書が必要であることを示していると考えられよう。これを地方公共団体に引き写せば、地域住民を取り巻く社会環境や自然環境を伝え、地域の歴史、文化、学術、事件等に関する重要な情報が記録された文書はすべて歴史公文書等に該当することになる。

そうはいつても、実態としては寄贈・寄託されて「特定歴史公文書等」にならないと法的規制がかからないという意味では、文化財保護法（条例）の文化財と指定文化財と同じ関係にあり、その実効性は低いかもしれない。しかし、このような考え方は、地域・民間の文書を「将来『特定歴史公文書等』として永久保存の対象になりうべき『歴史公文書等』である」と位置付け、調査や保存支援、あるいは、寄贈・寄託の促進等を推進することが、地方公共団体においても必要であることを示している。すなわち、公文書管理条例においては、公文書館法が地方公共団体に課した「保存及び利用に関し、適切な措置を講ずる責務」（同法3条）を、その保管する文書だけでなく、すべての「歴史資料として重要な公文書その他の文書（＝「歴史公文書等」の定義）」に広げる理念を持つ必要があるだろう。国とは違う、地方公共団体としての特色ある条例として、この面に注目し、具体的に条文化してみる意味もあるのではないか。

## 十二 特定歴史公文書等の永久保存について

### 1 永久保存の理念

公文書管理法 15 条 1 項が謳う永久保存の原則は、特定歴史公文書等の永続性を法的に保障するものとして重要な条文であり、条例においても欠くことはできない。本報告書 25 頁【十一 「特定歴史公文書等」の範囲と寄贈・寄託文書】でも触れているが、文化財保護法による指定文化財を除き、文書・記録類を法的に保護する初めての法律として、その意義は大きい。

### 2 安易な決定が招く危険性

しかし、一方で地方公共団体の歴史公文書等に対する施策の実情を考えたとき、特定歴史公文書等を確定するに際しての運用面には、注意が必要である。すなわち、一度特定歴史公文書等となると見直しがきかない（永久に保存しなければならない）わけであるから、安易な法の引き写しは、すぐに保存スペース等の問題を引き起こす危険性を伴っている。永久保存の原則が重要であるだけに、各地方公共団体の実情に即

した制度設計を検討しておく必要がある。たとえば、次のような点である。

#### (1) 条例施行前収集文書の扱い

公文書管理法制定附則 2 条は、「この法律の施行の際現に国立公文書館等が保存する歴史公文書等については、特定歴史公文書等とみなす」というみなし規定を設けているが、これを条例にそのまま流用すべきか否かの判断は、各地方公共団体の実情によろう。

これまでに公文書館等で収集した「歴史的資料として重要な公文書等」は、十分な基準や体制、人員等のないなか、「緊急避難的」に「とにかく残してさえおけば、体制が整った後に整理して……」という形で保存してきたものであるという地方公共団体は少なくない。公文書館のない地方公共団体では特にそうであり、未整理のまま段ボールで積まれたままである場合も多い。このような実情の下で、条例施行前の移管収集文書を一括みなし規定で特定歴史公文書等としてしまうことについては、その後の保存管理コストを考えても慎重に検討する必要がある。

#### (2) 期間満了時の判断だけで十分か

評価選別の機会は、レコード・スケジュール設定時、すなわち、公文書管理法 5 条 5 項にいう「保存期間（延長された場合にあっては、延長後の保存期間。以下同じ。）の満了前のできる限り早い時期」になされる。そのほか、期間満了時に再確認（最終確認）することも可能だが、それ以降は見直しがきかない。その再確認（最終確認）も、比較的期間の短い文書の場合、完結後 3 年とか 5 年とかいう早い段階なので、それで最終決定してしまうことは妥当ではないのでないか、という懸念がある。すなわち、文書完結時においては歴史資料として重要であるとは考えられなかったが、その後の社会情勢の変化により当該文書に対する評価が変わることが想定できるのである。そこで、このような懸念を払しょくするための対応策としては、たとえば、最も長い保存期間である完結後 30 年目に再確認を行い、最終決定とするという制度も考えられる。

### 3 原本＝オリジナル性との関係

公文書管理法 15 条 2 項は、「適切な記録媒体」による保存を規定している。これは、電子媒体の文書についての媒体変換を主として想定しているものであると思われるが、法文上は紙媒体の文書を除外しているわけではない。そのため、「適切」であれば紙媒体の文書を電子媒体の文書に変換して保存することも、可能になっていると解する余地がある。すなわち、公文書管理法は、作成時の原本が保存されていることを必ずしも求めていないことになる。

これを公文書管理法 15 条 1 項の「永久に保存しなければならない」という文言と合わせ考えたとき、この「永久に保存」とは何か、いかなる条件・範囲を維持すれば媒体の異なる「写し」や「複製物」でも「永久に保存」していることになるのが問題となる。条例の条文上は、そこまで記載する必要はないが、運用にあたっては、文化財保護や資料学、アーカイブズ学などの観点から十分な検討が必要となろう。

### 4 利用請求によらないサービスとしての提供制度

地方公共団体における特定歴史公文書等の利用提供は、公文書管理法16条のように、そのすべてを利用請求に一元化するのではなく、公文書館等の一般的な閲覧制度と併用することが必要であると思われる。なぜならば、一律に「利用請求→利用決定→不服申立て」という流れを書面で機械的に行うことは、利用者・公文書館等（地方公共団体）両者にとって無駄な時間と労力をかける結果となるのに対し、利用者の求めをレファレンスの中で掴んで必要な文書を絞り込んでいけば、必要のない部分の審査やマスキング、不服申立てを回避することができると考えられるからである。以下、具体的に述べる。

たとえば、公文書管理法が求めている程度のファイル（簿冊）単位の目録では、1冊全体の請求を出された場合、相当な量の審査とマスキングをしなければならないが、その結果、利用者の求めていた情報部分はわずかであった、という事例が考えられる。あるいは、不服申立てが認容されて閲覧してみたら、不服申立人にとって不必要な内容だったという事態も想定される。これでは、公文書管理条例が制定されて、特定歴史公文書等の利用制度が整備されても、相応の人員・予算増が見込めない多くの地方公共団体にとっては過剰な事務を強いられることにつながり、一方、利用者にとっては閲覧できるまでの時間を不必要に消費してしまう結果となる。

公文書館等は、従来からレファレンスを通じた閲覧制度を構築してきた。また、国のように所蔵文書をすべて公文書管理法の対象とするのではなく、条例の対象とならない様々な資料とあわせての閲覧体制としている場合（図書館や資料館などが公文書館等の役割を担う場合にはとくに顕著である）には、その閲覧制度を公文書管理条例による請求制度に一本化することは、サービスの質が低下することにつながりかねない。公文書管理条例においては、情報公開制度における情報提供と情報開示の関係のように、「利用提供サービス」と「利用請求」を分けて考え、利用者が権利としての請求を行いたいと考えた時点で、公文書管理法16条に相当する「利用請求」をなすという制度設計が必要であろう。その意味で、同法16条の「利用の請求があった場合」は、文字どおり「あった場合」の規定であって、それ以前に、サービスとしての閲覧提供制度（情報提供）があることを前提とすべきであろう。

条例制定前に公文書館等を持たず、条例施行により初めて特定歴史公文書等の利用提供制度を開始する地方公共団体においても、それが、文書主管課や情報公開主管課等の庁内窓口において担われるとしても、同様に2段階の制度設計が望まれるところである。

なお、マスキングについての「容易に区分して除くことができる」（公文書管理法16条3項本文）という表現については、技術的には「容易」であっても、組織の人員体制と作業量からは、多くのものが「容易」ではないと解される可能性が高い。その点、頁単位の被覆（袋がけ）は、不必要な情報箇所まで隠してしまうものとして批判もあるが、第一段階のマスキング方法としては、複写も行わず（したがって、原本を傷めず）、作業量も限定でき、利用者にも早く提供できるなど、利点も多い。その被覆部分が閲覧希望対象であることが判明した時点で、情報箇所単位のマスキングを行うことにすれば、複写措置も必要最低限に抑えられ、その作業回数も限定させること

ができる。その意味でも、利用請求によらない閲覧サービスに有効性が認められる。このようなマスキングの方法は、レファレンスのなかで個別に定まってくると考えるべきであろう。利用請求は、前述の第二段階のマスキングでも不服があった際に初めてなされるといった在り方が、利用者にとっても望まれる「公文書館の閲覧サービス」ではないだろうか。

この点につき、「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」のC-13は、国立公文書館等における利用の促進策として「簡便な方法による利用等」を掲げているので参考となろう。

### 十三 時の経過の考慮と30年原則

特定歴史公文書等の利用制限判断に当たっての「時の経過」の考慮（公文書管理法16条2項）は、情報公開制度下における公開との決定的な差異を示すものであり、特筆すべき点である。よって、条例においても「時の経過を考慮する」という公文書管理法と同様の規定は不可欠である。これをさらに一歩進め、衆議院内閣委員会附帯決議（平成21年6月10日）及び参議院内閣委員会附帯決議（平成21年6月23日）でも『「30年原則」等の国際的動向・慣行を踏まえ、必要最小限のものとする」とされていることなどを斟酌し、より具体的な表現の条文とすることも考えられる。

国では、「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」C-2(3)において、「館は、(2)において時の経過を考慮するにあたっては、利用制限は原則として作成又は取得されてから30年を超えないものとする考え方を踏まえるものとする。」と、30年原則を踏まえることを謳っている。

また、「独立行政法人国立公文書館における公文書管理法に基づく利用請求に対する処分に係る審査基準」の2(1)②イにおいて、「慣行として公にされている情報等」の位置付けで、同館が従来採ってきた30年を経過した歴史公文書等の個人情報公開の運用を踏まえるとし、別添参考資料として「30年を経過した特定歴史公文書等に記録されている個人情報について」を掲げている（下表）。

地方公共団体においても同様の具体的な基準は不可欠であると考えられるため、利用制限事項は公文書管理条例において明記すべきである。当該事項は、特定歴史公文書等に対する利用請求権を制限するものであり、かつ、下表に挙げた程度の内容であれば、その制定に当たって専門・技術性、即応性等を認めることはできず、条例において制定しても差し支えないと解されるからである。むしろ、条例において定めることにより、利用請求権の制限事由についての住民のコントロールが及ぶことになるといえよう。もっとも、当該事項は公文書管理法レベルでは規定されていないため、国に倣い、当該事項を規則等に委任することも考えられる。その際には、条例との委任関係を明確にするため、条例に「別に規則で定めるところにより」等の表現を加えることが望ましいであろう。

なお、この際の「別の定め」は、公文書管理委員会の諮問・答申を経た規則等が想定されるが、条例対象外の諸資料とともに閲覧を行う公文書館や図書館等では、当該館

の条例、管理規則、閲覧規程等をこれに該当させ、館の閲覧体制全体と融和した運営が図られる必要がある。

30年を経過した特定歴史公文書等に記録されている個人情報について

（「独立行政法人国立公文書館における公文書管理法に基づく利用請求に対する処分に係る審査基準」より）

特定歴史公文書等に記録されている情報	一定の期間（目安）	該当する可能性のある情報の種類の例（参考）
個人情報であって、一定の期間は、当該情報を公にすることにより、当該個人の権利利益を害するおそれがあると認められるもの	50年	イ 学歴又は職歴 ロ 財産又は所得 ハ 採用、選考又は任免 ニ 勤務評定又は服務 ホ 人事記録
重要な個人情報であって、一定の期間は、当該情報を公にすることにより、当該個人の権利利益を害するおそれがあると認められるもの	80年	イ 国籍、人種又は民族 ロ 家族、親族又は婚姻 ハ 信仰 ニ 思想 ホ 伝染性の疾病、身体の障害その他の健康状態 ヘ 刑法等の犯罪歴（罰金以下の刑）
重要な個人情報であって、一定の期間は、当該情報を公にすることにより、当該個人又はその遺族の権利利益を害するおそれがあると認められるもの	110年を超える適切な年	イ 刑法等の犯罪歴（禁錮以上の刑） ロ 重篤な遺伝性の疾病、精神の障害その他の健康状態
<p>（備考）</p> <p>1 「一定の期間」とは、個人の権利利益を害するおそれがあるかについて検討を行う期間の目安を参考として示したものである。本期間の起算日は、当該情報が記録されている歴史公文書等の作成又は取得の日に属する年度の翌年度の4月1日とする。</p> <p>2 「該当する可能性のある情報の種類の例」とは、この表の左欄にいう「個人情報」又は「重要な個人情報」にそれぞれ該当する可能性のある一般的な情報の類型を例示したものであって、特定歴史公文書等に記録されている情報がこの表のいずれに該当するかについては、当該情報の具体的性質、当該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ものとする。</p> <p>3 「刑法等の犯罪歴」には、犯罪の被害者の情報を含む。</p> <p>4 「刑法等の犯罪歴（禁錮以上の刑）」の「一定の期間」は110年を目途とする。「重篤な遺伝性の疾病、精神の障害その他の健康状態」についての判断に当たっては、疾病の程度、医療の状況及び疾病に対する社会の受け止め方等を考慮し、「一定の期間」は140年を目途とする。</p>		

## 十四 地方公共団体と公文書管理委員会

### 1 国における公文書管理委員会

国における公文書管理委員会については、公文書管理法第5章（28条～30条）に規定されている。その概要は次のとおりである。

- (1) 内閣府に設置される
- (2) 内閣府の主務大臣である内閣総理大臣の諮問機関である
- (3) 委員の任命権者は内閣総理大臣である
- (4) 諮問に対する答申に限らず、資料の提出等を求めることも可能である

### 2 地方公共団体における公文書管理委員会

当研究会において、国においては上記のような位置付けや機能を持つ公文書管理委員会を、地方公共団体において、そのまま設置できるのであろうかという疑問について検討を行った。主な疑問点は次のとおりである。

- (1) 単なる諮問機関だけにとどまらない専門的、第三者的な見地から調査審議及び意見具申を行う委員会とすると、地方公共団体に相当する組織はあるのか（類似組織の検証）
- (2) 具体的な権限についての過不足及び内容の変更についての検証（規定方法の変更を含む。）
- (3) 委員の任命について

(1)については、監査委員説、附属機関説、補助機関説を挙げ検討を行った。監査委員説は、現在の体制や本来の目的との関係で現実的でないとされ、また、補助機関説は、国において公文書管理委員会が設置された趣旨に照らせば、独立性の点において問題があるとされた。附属機関説についても、国において公文書管理委員会の権限とされているものが地方自治法上の附属機関の権限の範疇に収まっているのかなど問題点がないわけではないが、現実的には、首長の附属機関として、条例に基づき、単独設置すること又は既存の情報公開・個人情報保護審査会等の機能を拡充する形で設置することが妥当ではないかという結論に達したところである（ちなみに、今の情報公開窓口は首長部局に設置されている例が多いものと思われる）。

(2)については、公文書管理法上の規定内容及び規定方法が地方公共団体の組織体制や例規制度に照らして、妥当であるのか検討を行った。概ね、公文書管理法上の規定内容及び規定方法に沿った形での対応が妥当であるという結論に達したが、①国における政令事項を地方公共団体においては条例化することにより委員会への諮問対象から外すという規定方法もあり得る、②地方公共団体においては不要と考えられる規定（公文書管理法29条2号及び3号）は削除する、③可能な限り簡潔な規定をすべき、との結論に達したところである。

(3)については、誰が、どのような方法で、どのような人を任命すべきなのかについて検討を行った。「誰が」については(1)との整合を図るべき必要があるが、現実的に

は公文書管理委員会の設置される執行機関が任命することが妥当であろう。また、「どのような方法で」については、国における公文書管理委員会の委員の任命は国会同意案件でないこと及び現在の情報公開・個人情報保護審査会等の委員の任命方法とのバランスに照らして、基本的には任命権者の裁量での任命で差支えないが、公文書管理委員会のチェック機能の信頼性確保のため、議会の同意を得て任命権者が任命するという方法(固定資産評価審査委員会委員の選任、オンブズマンの委嘱などの例がある。)もあり得るといえる。委員としてどのような人がふさわしいかについては、一概に言えないところではあるが、少なくとも、現状の情報公開・個人情報保護審査会等における委員の資質とは異なる「歴史公文書等」に関する専門的な知見を有する者を委員に加えることが必要であるとの結論に達したところである。

(参考) 地方自治法 (法律第六十七号)

第九十六条 普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。

一 条例を設け又は改廃すること。

二～十五 (略)

2 (略)

第三十八條の四 普通地方公共団体にその執行機関として普通地方公共団体の長の外、法律の定めるところにより、委員会又は委員を置く。

2 普通地方公共団体の委員会は、法律の定めるところにより、法令又は普通地方公共団体の条例若しくは規則に違反しない限りにおいて、その権限に属する事務に関し、規則その他の規程を定めることができる。

3 普通地方公共団体は、法律又は条例の定めるところにより、執行機関の附属機関として自治紛争処理委員、審査会、審議会、調査会その他の調停、審査、諮問又は調査のための機関を置くことができる。ただし、政令で定める執行機関については、この限りでない。

第九十九條 監査委員は、普通地方公共団体の財務に関する事務の執行及び普通地方公共団体の経営に係る事業の管理を監査する。

2 監査委員は、前項に定めるもののほか、必要があると認めるときは、普通地方公共団体の事務(自治事務にあつては労働委員会及び収用委員会の権限に属する事務で政令で定めるものを除き、法定受託事務にあつては国の安全を害するおそれがあることその他の事由により監査委員の監査の対象とすることが適当でないものとして政令で定めるものを除く。)の執行について監査をすることができる。この場合において、当該監査の実施に関し必要な事項は、政令で定める。

3～12 (略)

## 十五 ケーススタディ：既存条例・規則の検討

公文書管理法と既存条例・規則<sup>4</sup>について、“目的”、“特徴と構成”、“文書の定義の整

<sup>4</sup> ここで「既存」とは、公文書管理法制定時を指す。また、規則として取り上げるのは、当研究会のメンバーが関与した江戸川区のもののみである。



合等”の視点で比較検討を行った。その結果と公文書管理条例で検討すべき課題は、以下の通りである。

## 1 目的

### (1) 公文書管理法の目的

現用・非現用を通じた統一的な管理ルールを法律で規定することにより、「行政が適正かつ効率的に運営されるようにすること」と「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」を究極目的としている。

### (2) 既存公文書管理条例（大阪市、ニセコ町、宇土市）の目的

#### ア 大阪市公文書管理条例（平成 18 年大阪市条例第 15 号）の目的

究極目的は、市政運営に対する市民の信頼の確保を図ることにあり、公文書の管理責任を明確にし、公文書の作成、保存等に関する基本的な事項を定めることにより、公文書の適正な管理を図り、それを達成しようとしている。

#### イ ニセコ町文書管理条例（平成 16 年ニセコ町条例第 25 号）の目的

自ら考え行動するという自治の理念の実現に向けて、公正で民主的な町政の推進に資することを究極目的とし、町政情報を正確かつ適正に収集・管理し、すみやかにこれを活用するための基本となる事項を定めることとしている。

#### ウ 宇土市文書管理条例（平成 13 年宇土市条例第 3 号）の目的

公正かつ民主的な市政の発展に寄与することを究極目的とし、情報公開制度の目的の達成のため、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、これを達成しようとしている。

### (3) 既存文書管理規則（江戸川区行政文書管理規則：平成 18 年江戸川区規則第 56 号）の目的

情報公開条例の規定に基づき、区における行政文書の管理に関する必要な事項を定めることにより、文書事務の効率化及び区が行う事務事業に係る記録の適正化を図ることを目的とする。

## 2 特徴と構成

### (1) 公文書管理法の特徴と構成

- ① 特徴：現用・非現用を通じた統一的な管理ルールを法令で規定
- ② 構成：公文書管理法→政令→ガイドライン（規則制定の指針）→各府省規則

### (2) 既存公文書管理条例（大阪市、ニセコ町、宇土市）の特徴と構成

#### ア 大阪市公文書管理条例の特徴と構成

- ① 特徴：文書作成・保存重視型の文書管理条例（ファイリングシステム方式は導入していない）<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> 宇賀・逐条解説 243 頁。

- ② 構成：公文書管理条例→条例施行規則→公文書管理規程
- イ ニセコ町文書管理条例の特徴と構成
  - ① 特徴：情報公開の推進を主目的とし、ファイリングシステム実施規定が多い<sup>6</sup>
  - ② 構成：文書管理条例→条例施行規則
- ウ 宇土市文書管理条例の特徴と構成
  - ① 特徴：ファイリングシステムの維持管理を確実にすることを主目的にしているためファイリングシステムに関する規定が多い<sup>7</sup>
  - ② 構成：文書管理条例→条例施行規則
- (3) 既存文書管理規則（江戸川区）の特徴と構成
  - ① 特徴：文書管理システムの利用を前提とした文書管理規則（電子決裁率：90%以上）
  - ② 構成：文書管理規則

### 3 文書の定義の整合等

- (1) 公文書管理法の文書の定義の整合等  
公文書管理法と行政機関情報公開法とは、行政文書については実質的に同じ定義である。
- (2) 既存公文書管理条例（大阪市、ニセコ町、宇土市）の文書の定義の整合等
  - ア 大阪市公文書管理条例の文書の定義の整合等  
公文書管理条例「公文書」＝情報公開条例「公文書」となっている。
  - イ ニセコ町文書管理条例の文書の定義の整合等  
公文書管理条例（「文書等」）と情報公開条例（「町政情報」）の文書の定義内容そのものは同じではあるが、文書の用語は異なる
  - ウ 宇土市文書管理条例の文書の定義の整合等  
文書の用語も対象とする範囲も異なる。公文書管理条例では「文書」（含む一般入手可能、歴史的管理）であり、情報公開条例では「公文書」（除く一般入手可能、歴史的管理）である。
- (3) 既存文書管理規則（江戸川区）の文書の定義の整合等  
文書の用語は同じでも対象の範囲は異なる。行政文書管理規則では「行政文書」（含む一般入手可能、歴史的管理）であり、情報公開条例では「行政文書」（除く一般入手可能、歴史的管理）である。

---

<sup>6</sup> 宇賀・逐条解説 243 頁。

<sup>7</sup> 宇賀・逐条解説 242 頁。

## 第二部 逐条検討

### 一 第一章 総則（1条—3条）

#### 【第1条 目的】

##### 1 公文書管理法1条

（目的）

第一条 この法律は、国およ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。

##### 2 条例化の際の留意事項

- (1) 条例によって管理すべき文書の定義（2条相当部分）と表現を一致させること。
- (2) 地域特性に配慮した目的とすること。
- (3) 手段と目的の関係を理解しやすいものとする。
- (4) 情報公開条例等との整合性を意識すること（情報公開条例で「住民の知る権利」を謳っているのであれば、公文書管理条例にも入れる必要がある）。
- (5) 公文書管理法1条で取り扱っている国民主権など、法律（公文書管理法）の理念や目的は国でも地方公共団体でも共通するものなので、これらを基本的に継承すること。
- (6) すでに歴史的になっている文書だけでなく、「今あるものを歴史として残す」という意味がわかるように、「歴史公文書等」に修飾語を付け加えること。

##### 3 条例において記載すべきと思われる事項

- (1) 必要に応じて、目的に「行政の政策形成能力の向上」を入れること。
- (2) 必要に応じて、目的に「政策立案・実施・評価に資するため」を入れること。
- (3) 必要に応じて、目的に「郷土学習」、「郷土理解」、「教育、学術、文化の向上」を入れること。
- (4) 都道府県にあっては、小規模地方公共団体の補完機能を目的に入れることも検討されて良い。

##### 4 条文参考例

第一条 この条例は、〇〇市の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、健全な民主主義及び市民による郷土理解の根幹を支える市民共有の知的資源として、住民自治の主体である市民が主体的に利用し得るものであることにかんがみ、住民自治の理念にのっとり、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、公文書及び法人文書の適正な管理並びに過去及び現在の〇〇市及び市民の姿を将来の市民に伝える歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り、もって本市の政策形成能力の向上に役立て、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、市の有する政策実施過程や結果及び地域の姿を現在及び将来の市民に説明する責務が全うされるようにすること、並びに郷土に対する理解の促

進に寄与することを目的とする。

## 【第2条 定義】

### 1 公文書管理法2条

(定義)

第二条 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（昭和三十二年法律第二十号）第三条第二項に規定する機関（第五号の政令で定める機関が置かれる機関にあつては、当該政令で定める機関を除く。）
  - 四 内閣府設置法第三十九条及び第五十五条並びに宮内庁法（昭和三十二年法律第七十号）第十六条第二項の機関並びに内閣府設置法第四十条及び第五十六条（宮内庁法第十八条第一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 国家行政組織法第八条の二の施設等機関及び同法第八条の三の特別の機関で、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（平成十一年法律第百三号）第二条第一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つて、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。第十九条を除き、以下同じ。）であつて、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つて、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つて、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。
- 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 第八条第一項の規定により国立公文書館等に移管されたもの
  - 二 第十一条第四項の規定により国立公文書館等に移管されたもの
  - 三 第十四条第四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
  - 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

## 2 条例化の際の留意事項

- (1) 公文書管理法2条1項の行政機関の定義は、同法第2章の定める「行政文書の管理」の対象を画する意味を持つものであるから、地方公共団体にあってもこの点に留意する必要がある。
- (2) 公文書管理法は、国の行政にかかるあらゆる機関を法の対象に置くことを意図して行政機関の定義を定めていることから、地方公共団体にあっても同様の考え方をすべきである。
- (3) 情報公開条例等の定める「実施機関」と整合性を有するようにすること。
- (4) 公文書管理法2条2項の独立行政法人等の定義は、公文書管理法第3章の定める「法人文書の管理」の対象を画する意味を持つものであるから、地方公共団体にあってもこの点に留意する必要がある。
- (5) 公文書管理法は、「実質的に政府の一部を構成する法人と見ることができるもの」（宇賀・逐条解説41頁）を独立行政法人等とし、国と同様の説明責務を履行させることとしているのであるから、住民からみて実質的に当該地方公共団体の一部を構成する法人と見ることができるもの（以下、仮に「公的団体」という。）であれば、ここに含めるべきである（本報告書13頁【六 法人文書管理の考え方】参照）。
- (6) 公文書管理条例において公的団体の文書管理につき定めるのであれば、情報公開条例等の開示請求の対象機関に当該公的団体を含めることもあわせて検討されるべきである<sup>8</sup>。
- (7) 地方独立行政法人・地方三公社以外については、公文書管理法のように他の法律を引用することは困難であると考えられるため、条例の別表で公的団体を定めることも考えられる。なお、この点につき、条例ではなく規則に委任すべきとの考え方

<sup>8</sup> 宇賀克也『行政法概説Ⅲ 行政組織法／公務員法／公物法 〔第2版〕』（有斐閣・2010年）276頁は、「地方独立行政法人、地方3公社は、情報公開条例の実施機関に加えらるべきである」、「指定管理者については情報公開条例の実施機関とするか、実施機関とはしない場合でも、指定管理者が行政事務を代行する業務に関する文書を開示請求の対象となる公文書に含める対応（括弧内略）が望まし」とする。

もあり得るが、その際には条例中に「住民から見て実質的に当該地方公共団体の一部を構成する法人と見ることが出来るものとして規則で定めるもの」といった文言を入れ、規則制定権者の恣意により公的団体の範囲が左右される余地を少なくするべきである。

- (8) 公文書管理法2条3項は公文書館等の施設を設置している場合に規定すべき内容であり、当該施設を設置しない場合には当該地方公共団体の実情に応じて、相応の組織や部署等を規定することになる(本報告書14頁【七 特定歴史公文書等の管理施設とその業務の具体的なあり方】参照)。
- (9) 公文書管理法2条4項の「行政文書」の定義について、公文書管理条例にあっては、対象機関を何らかの形で決めた上で、そこで管理しなければならないものを示す用語として定義することになる。多くの情報公開条例の実施機関に議会が含まれている現状に鑑みると、「市の機関」として地方自治法上の執行機関のすべてや議会を含むものとし、かつ、「行政文書」よりも概念の広い「公文書」を用いることも考えられる(本報告書5頁【一 条例により管理すべき文書の範囲】参照)。
- (10) 公文書管理法2条4項及び5項のただし書き1号(官報、白書、新聞、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するもの)は、条例による管理の対象が絞り込めるという利点がある一方、歴史公文書等となったときには地域固有の雑誌が抜けてしまうなどの問題を生じさせるおそれがある。図書館その他の施設でのアクセスが保障されていない場合には除外できないとも考えられるので、当該事項を追加することも検討すべきである。
- (11) ホームページなどにも住民の権利・利益に関する情報があり、公文書管理法においても19条以外は電磁的記録を含めているので、ホームページなどが含まれている点に留意すること。
- (12) 公的団体には該当しないが地方公共団体から業務委託を受けている個人・団体(以下「受託業者」という。)の保有する文書のうち、当該業務委託に関する文書については、受託業者を条例の対象機関とするのではなく、地方公共団体側に文書取得義務を課すことで、政策形成過程の分かる文書を確実に地方公共団体に残すという方法も考えられる(本報告書13頁【六 法人文書管理の考え方】2参照)。
- (13) 公文書管理法2条7項の「特定歴史公文書等」の定義については、(8)との整合性に留意すること。

### 3 条例において記載すべきと思われる事項

- (1) 公文書管理法2条1項の「行政機関」に相当する部分では、地方自治法上の執行機関のすべてのみならず、議会についても定めておくべきである。これにより、多くの情報公開条例の実施機関として、議会が定められていることと整合性をとることが可能となる。
- (2) 公文書管理法施行令1条1項が公文書管理法2条1項4号の政令で定める特別の機関として警察庁を定めていることとの関係で、都道府県の公文書管理条例には公安委員会とは別に警視総監、道府県警察本部長を定めるべきである。
- (3) 公文書管理法2条2項の独立行政法人等に相当する公的団体の候補としては、地方公社、地方独立行政法人、指定管理者(指定管理業務に係る文書に限る)、第三セ

クター等の出資法人が想定される（本報告書 13 頁【六 法人文書管理の考え方】参照）ため、地方公共団体の現状に応じて規定すること。

(4) 公文書管理法 2 条 3 項との関係では、独立した施設に限らず、同様の機能を有するものについては明らかにすべきである。

(5) 公文書管理法 2 条 4 項との関係では、「職務上作成し、又は取得した」を必ず明記すること。

(6) 公文書管理法 2 条 5 項との関係では、公的団体が発行した刊行物の中には、他の施設において保存対象とされていない文書もあると考えられるため、ただし書きに「図書館など他の施設で保存されていることが明らかなもの」を付け加えること。

#### 4 条文参考例

第二条 この条例において「市の機関」とは、次に掲げる機関をいう。

（具体的事例については省略）

2 この条例において、公的団体とは、地方独立行政法人（地方独立行政法人法（平成十五年七月十六日法律第百十八号）第二条第一項に規定する地方独立行政法人をいう。以下同じ。）、〇〇市地方住宅供給公社、〇〇市地方道路公社、〇〇市土地開発公社その他別表で定めるものをいう。

3 この条例において「公文書館等」とは、次に掲げる施設をいう。

（具体的事例については省略）

4 この条例において「公文書」とは、市の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。第十九条を除き、以下同じ。）であって、当該市の機関の職員が組織的に用いるものとして、当該市の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のうち、図書館その他の施設で保存されていることが明らかなもの

二、三 （略）

5 この条例において「法人文書」とは、公的団体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、当該公的団体の役員又は職員が組織的に用いるものとして、公的団体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のうち、図書館その他の施設で保存されていることが明らかなもの

二、三 （略）

6 この条例において「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。

7 この条例において「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

（具体的事例については省略）

8 この条例において「公文書等」とは、次に掲げるものをいう。

一 公文書

二 法人文書

三 特定歴史公文書等

### 【第3条 他の法令との関係】

#### 1 公文書管理法 3 条

(他の法令との関係)

第三条 公文書等の管理については、他の法律又はこれに基づく命令に特別の定めがある場合を除くほか、この法律の定めるところによる。

## 2 条例化の際の留意事項

公文書管理条例に、公文書等の管理についての一般法的役割を持たせることを明確にすること。

## 3 条例において記載すべきと思われる事項

特になし。

## 4 条文参考例

第三条 公文書等の管理については、他の法令又は条例(以下「法令等」という。)の規定により、特別の定めがある場合を除くほか、この条例の定めるところによる。

## 二 第二章 行政文書の管理（4条—10条）

### 第一節 文書の作成（4条）

#### 【第4条】

##### 1 公文書管理法4条

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 法令の制定又は改廃及びその経緯

二 前号に定めるもののほか、閣議、関係行政機関の長で構成される会議又は省議（これらに準ずるものを含む。）の決定又は了解及びその経緯

三 複数の行政機関による申合せ又は他の行政機関若しくは地方公共団体に対して示す基準の設定及びその経緯

四 個人又は法人の権利義務の得喪及びその経緯

五 職員の人事に関する事項

## 2 条例化の際の留意事項

(1) 行政機関の職員に対し、行政文書の作成義務を課するのが公文書管理法4条である。各地方公共団体において、当該義務を課すべき文書の範囲は異なると考えられるため、自らが制定する公文書管理条例の目的（1条）を実現するために最低限必要と思われる文書については、明記すべきである。

(2) これまで存在した（公）文書管理規則・規程において作成義務が課されている文書類型・作成状況を再検証した上で、条文の文言を検討すべきである。その際には、行政文書の管理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）の「第3 作成」も参考にすべきである。

## 3 条例において記載すべきと思われる事項

地方公共団体毎に異なってよい。



#### 4 条文参考例

- 第四条 市の機関の職員は、意思決定をするに当たっては、公文書を作成しなければならない。ただし、事案が軽微なものであるとき又は意思決定と同時に公文書を作成することが困難であるときは、この限りでない。
- 2 市の機関の職員は、意思決定と同時に公文書を作成することが困難である場合において、前項ただし書の規定により公文書を作成することなく意思決定をしたときは、当該意思決定をした後速やかに公文書を作成しなければならない。
- 3 市長は、市の機関の意思決定の過程に関する事項に係る公文書が適切に作成されるようにするため、次に掲げる事項その他の事項について、公文書の作成に関する指針を定めるものとする。
- 一 事務及び事業の実績に関する事項
  - 二 事務及び事業を適正に執行し本市の諸活動を市民に説明する責務を全うする上で必要な事項
  - 三 複数の市の機関による申合せ又は市の機関若しくは住民に対して示す基準の設定及びその経緯に関する事項
  - 四 個人又は法人の権利義務の得喪及びその経緯に関する事項
  - 五 職員の人事に関する事項

### 第二節 行政文書の整理等（5条—10条）

#### 【第5条 整理】

##### 1 公文書管理法5条

（整理）

- 第五条 行政機関の職員が行政文書を作成し、又は取得したときは、当該行政機関の長は、政令で定めるところにより、当該行政文書について分類し、名称を付するとともに、保存期間及び保存期間の満了する日を設定しなければならない。
- 2 行政機関の長は、能率的な事務又は事業の処理及び行政文書の適切な保存に資するよう、単独で管理することが適当であると認める行政文書を除き、適時に、相互に密接な関連を有する行政文書（保存期間を同じくすることが適当であるものに限る。）を一の集合物（以下「行政文書ファイル」という。）にまとめなければならない。
- 3 前項の場合において、行政機関の長は、政令で定めるところにより、当該行政文書ファイルについて分類し、名称を付するとともに、保存期間及び保存期間の満了する日を設定しなければならない。
- 4 行政機関の長は、第一項及び前項の規定により設定した保存期間及び保存期間の満了する日を、政令で定めるところにより、延長することができる。
- 5 行政機関の長は、行政文書ファイル及び単独で管理している行政文書（以下「行政文書ファイル等」という。）について、保存期間（延長された場合にあっては、延長後の保存期間。以下同じ。）の満了前のできる限り早い時期に、保存期間が満了したときの措置として、歴史公文書等に該当するものにあつては政令で定めるところにより国立公文書館等への移管の措置を、それ以外のものにあつては廃棄の措置をとるべきことを定めなければならない。

##### 2 条例化の際の留意事項

- (1) 公文書管理法5条は、行政文書の整理について定めているものである。地方公共団体における行政文書に相当する文書の整理は、これまで（公）文書管理規則・規

程に基づいてなされてきた。そこで一定程度の経験・ノウハウの蓄積があると考えられるため、公文書管理法の条文を引きうつすのではなく、各地方公共団体の有する経験・ノウハウの蓄積に照らし、公文書管理条例1条で規定する目的を達成する上で必要であると考えられる文書の整理方法を規定すべきである。

(2) 公文書管理法5条各項が「行政機関の長」に様々な権限を付与しているのは、当該権限が行政文書の管理行為のうち「決定行為」に相当するからである（宇賀・逐条解説60頁参照）。公文書管理法にいう「行政機関」につき、公文書管理条例において「市の機関」として定めた場合には、当該機関の性質（独任制機関であるか、合議制機関であるか）に応じて表現を工夫する必要がある。

(3) 公文書管理法5条1項、3項から5項の定める「政令」の制定改廃については、同法29条1号により公文書管理委員会への諮問事項とされている点にも留意が必要である。

### 3 条例において記載すべきと思われる事項

公文書管理法5条から明らかなように、同条が定める「整理」については、「政令で定める」とされている部分が多い。同条に関する事項について定めているのが、同法施行令8条～10条である。また、行政文書の整理については、行政文書の管理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）の「第4 整理」においても、具体的な記述がなされている。

行政文書に相当する文書の整理が適切になされているか否かは、情報公開条例の適切な運用を左右する事項であるため、可能な限り住民自治の主体である住民の意思にかなっている必要がある。そのため、国においては前述の政令やガイドラインに定められている事項であっても、公文書管理条例中に規定することが可能であるものについては、積極的に記載すべきであろう。

### 4 条文参考例

第五条 市の機関の職員が公文書を作成し、又は取得したときは、市の機関は、市規則その他の市の機関が定める規則（以下「規則等」という。）で定めるところにより、当該公文書について分類し、名称を付するとともに、保存期間及び保存期間の満了する日を設定しなければならない。

2 市の機関は、能率的な事務又は事業の処理及び公文書の適切な保存に資するよう、単独で管理することが適当であると認める公文書を除き、適時に、相互に密接な関連を有する公文書（保存期間を同じくすることが適当であるものに限る。）を一の集合物（以下「公文書ファイル」という。）にまとめなければならない。

3 前項の場合において、市の機関は、規則等で定めるところにより、当該公文書ファイルについて分類し、名称を付するとともに、保存期間及び保存期間の満了する日を設定しなければならない。

4 市の機関は、第一項及び前項の規定により設定した保存期間及び保存期間の満了する日を、規則等で定めるところにより、延長することができる。

5 市の機関は、公文書ファイル及び単独で管理している公文書（以下「公文書ファイル等」という。）について、保存期間（延長された場合にあっては、延長後の保存期間。以下同じ。）の満了前のできる限り早い時期に、保存期間が満了したときの措置として、歴史公文書等に該当するものにあつては規則等で定めるところにより公文書館等への移管の措置を、それ以外のものにあつては廃棄の措置をとるべきことを定めなければならない。

## 【第6条 保存】

### 1 公文書管理法6条

(保存)

第六条 行政機関の長は、行政文書ファイル等について、当該行政文書ファイル等の保存期間の満了する日までの間、その内容、時の経過、利用の状況等に応じ、適切な保存及び利用を確保するために必要な場所において、適切な記録媒体により、識別を容易にするための措置を講じた上で保存しなければならない。

2 前項の場合において、行政機関の長は、当該行政文書ファイル等の集中管理の推進に努めなければならない。

### 2 条例化の際の留意事項

(1) 公文書管理法6条1項は行政機関の長の役割の一つとして、保存期間満了まで行政文書ファイル等（現用文書）を保存することを挙げており、公文書管理条例においても同様の規定が必要である。ただし、「保存」は文書の電子化と大いに関係があり、実態として、地方公共団体の文書管理の電子化は、都道府県で87.2%、市区町村で48.9%に達している<sup>9</sup>。こうした実態を踏まえ、規則等の部分で、より具体的な記述を置く必要があると思われる。

(2) 同項が定める「適切な記録媒体」については、衆議院内閣委員会附帯決議（平成21年6月10日）及び参議院内閣委員会附帯決議（平成21年6月23日）において、公文書の電子化の在り方を含め、電子公文書の長期保存のための十分な検討を行うこととされている。地方公共団体においても、それぞれの電子化の状況に応じた運用ができるよう、ある程度幅を持った規定とすべきである。

(3) 同条2項の「集中管理の推進について」は広義の中間書庫の導入等を念頭に置いているものである。地方公共団体における「集中管理」については、既に神奈川県等の事例はあるが、決して多くはない。そのため、公文書管理条例では、どこまでを原課で保存とし、どこからを文書課等での集中管理とするかといった点についての具体的な検討が必要である。

### 3 条例において記載すべきと思われる事項

(1) 本条も、公文書管理法5条以降の行政文書ファイルの整理に関する重要部分であり、市の機関の役割として明記することが必要である。

(2) 電子化が進んでいるならば、その実態に合わせた条例内容の表現であってもよい。

(3) 集中管理の推進については、規則等でその実態に合った内容を定めることもありうる。中間書庫がある場合はそれに即した記載が必要となる。

### 4 条文参考例

第六条 市の機関は、公文書ファイル等について、当該公文書ファイル等の保存期間の満了する日までの

<sup>9</sup> 総務省自治行政局地域情報政策室「地方自治情報管理概要～電子自治体の推進状況（平成22年4月1日現在）～」(平成22年11月) <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000087211.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000087211.pdf)>43頁「第3表 庁内LANの整備状況」より(参照2011-5-31)。

間、その内容、時の経過、利用の状況等に応じ、適切な保存及び利用を確保するために必要な場所において、適切な記録媒体により、識別を容易にするための措置を講じた上で保存しなければならない。

- 2 前項の場合において、市の機関は、中間書庫等を設置して、当該公文書ファイル等の集中管理の推進に努めなければならない。

## 【第7条 行政文書ファイル管理簿】

### 1 公文書管理法7条

(行政文書ファイル管理簿)

第七条 行政機関の長は、行政文書ファイル等の管理を適切に行うため、政令で定めるところにより、行政文書ファイル等の分類、名称、保存期間、保存期間の満了する日、保存期間が満了したときの措置及び保存場所その他の必要な事項（行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成十一年法律第四十二号。以下「行政機関情報公開法」という。）第五条に規定する不開示情報に該当するものを除く。）を帳簿（以下「行政文書ファイル管理簿」という。）に記載しなければならない。ただし、政令で定める期間未満の保存期間が設定された行政文書ファイル等については、この限りでない。

- 2 行政機関の長は、行政文書ファイル管理簿について、政令で定めるところにより、当該行政機関の事務所に備えて一般の閲覧に供するとともに、電子情報処理組織を使用する方法その他の情報通信の技術を利用する方法により公表しなければならない。

### 2 条例化の際の留意事項

(1) 公文書管理法7条は、行政機関の長の役割として、1項において行政文書ファイル管理簿への記載義務を、2項において同管理簿を一般の閲覧に供すること・公表することの義務について定めている。記載事項は政令で定められていることから、公文書管理委員会への諮問事項である（公文書管理法29条1号）。これは、同委員会の専門的知見を生かすと共に、行政機関の長の恣意を抑制する機能を果たすものであり、地方公共団体においても基本的には同様の考え方をすべきと思われる。

(2) 公文書管理法7条1項にいう「政令」である公文書管理法施行令11条は、次のような条文である。これをそのまま真似るのではなく、これまで自らの地方公共団体が実施してきた文書管理体制との整合性や、記載事項を追加・変更する場合の作業量等を十分に検討する必要がある。

(行政文書ファイル管理簿の記載事項等)

第十一条 法第七条第一項の規定により行政文書ファイル管理簿に記載しなければならない事項は、次に掲げる事項とする。

- 一 分類
- 二 名称
- 三 保存期間
- 四 保存期間の満了する日
- 五 保存期間が満了したときの措置
- 六 保存場所
- 七 文書作成取得日（行政文書ファイルにあつては、ファイル作成日）の属する年度その他これに準ず

る期間

八 前号の日における文書管理者（行政文書ファイル等を現に管理すべき者として行政機関の長が定める者をいう。第十一号において同じ。）

九 保存期間の起算日

十 媒体の種別

十一 行政文書ファイル等に係る文書管理者

(3) 上述のように、公文書管理法は行政文書ファイル管理簿の記載事項について政令に委ねているが、地方公共団体にあつては、必ずしもこれと平仄を合わせる必要はない。「政令」に相当する「規則等」は、市の機関ごとに定められるものであるため、公文書ファイル管理簿の記載事項についてある程度の統一性を持たせたいのであれば、共通する事項については公文書管理条例中に明記しておくことが望ましいとも考えられるからである。また、公文書管理法施行令 11 条 1 項各号で定められている内容に、専門・技術性、即応性等は存在しないと思われるため、当該事項を規則等に委ねる必要性は乏しいとも考えられる。

(4) これに対し、公文書管理法 7 条 2 項にいう「政令」である同法施行令 11 条 2 項は、「2 行政機関の長は、行政文書ファイル管理簿を磁気ディスク（これに準ずる方法により一定の事項を確実に記録しておくことができる物を含む。第十五条第二項において同じ。）をもって調製しなければならない。」と定めており、磁気ディスクをはじめとする記録媒体が日進月歩であることからすれば、いかなる記録媒体を選択するかという点については、専門・技術性、即応性等が認められる。そのため、公文書管理条例においても、公文書管理法 7 条 2 項のように、下位規範に委任することが肯定されよう。

(5) 公文書管理法 7 条 1 項括弧書きにより、同法に基づく行政文書ファイル管理簿には行政機関情報公開法 5 条に規定する不開示情報は記載されない。同条 2 項によって行政文書ファイル管理簿が公表されることから、当該情報を記載しないということ自体は正当である。しかし、市の機関内部での利用においては、当該情報を記載することが必要なケースが想定される（申請に対する処分にかかる公文書ファイル管理簿に申請者の個人名・法人名を記載するなど）。そのため、公表用の公文書ファイル管理簿とは別に、事務作業用の公文書ファイル管理簿を作成する必要性についても、検討しておくべきである。

(6) 公文書管理法 7 条 1 項ただし書により、政令で定める期間（同法施行令 12 条によれば、当該期間は 1 年とされている。）未満の保存期間が設定された行政文書ファイル等については、行政文書ファイル管理簿が作成されない。しかし、保存期間が 1 年未満の公文書ファイル等であっても、市の機関内部における事務作業用には公文書ファイル管理簿に相当するものが必要であると考えられる。そのため、保存期間が 1 年未満の公文書ファイル等について、事務作業用の公文書ファイル管理簿を作成する必要性についても、検討しておくべきである。

(7) 公文書管理法 7 条 2 項は「電子情報処理組織を使用する方法その他の情報通信の技術を利用する方法」による行政文書ファイル管理簿の公表を、行政機関の長に義務付けている。これは、インターネット等による行政文書ファイル管理簿の公表を

義務付けたと解される。一般的には、地方公共団体においても同様の対応が可能であると考えられるが、各々の情報通信基盤の状況に対応した条例案の検討が必要であろう。また、インターネットを利用できない住民のためには、公表についての具体的な対応の検討が必要となる。

### 3 条例において記載すべきと思われる事項

- (1) 市の機関の義務としての行政ファイル管理簿への必要項目の記載、閲覧供用、公表について明記すること。
- (2) 既に制定してある情報公開条例との関係を明記すること。
- (3) 電子情報処理組織を使用する方法については、各地方公共団体における導入状況を加味して表現すること。特に昨今のクラウド対応については別途データの持ち方や責任の所在等を含め、条例で表現する部分と規則等で表現する部分を使い分けることが必要である。

### 4 条文参考例

第七条 市の機関は、公文書ファイル等の管理を適切に行うため、次に掲げる事項（〇〇市情報公開条例。以下「情報公開条例」という。第〇条に規定する不開示情報に該当するものを除く。）を帳簿（以下「公文書ファイル管理簿」という）に記載しなければならない。ただし、規則等で定める期間未満の保存期間が設定された公文書ファイル等については、この限りではない。

- 一 分類に関する事項
- 二 名称に関する事項
- 三 保存期間に関する事項
- 四 保存期間の満了する日に関する事項
- 五 保存期間が満了したときの措置に関する事項
- 六 保存場所に関する事項
- 七 文書作成取得日（公文書ファイルにあつては、ファイル作成日）の属する年度その他これに準ずる期間に関する事項
- 八 前号の日における文書管理者（公文書ファイル等を現に管理すべき者として行政機関の長が定める者をいう。第十一号において同じ。）に関する事項
- 九 保存期間の起算日に関する事項
- 十 媒体の種別に関する事項
- 十一 公文書ファイル等に係る文書管理者に関する事項
- 十二 その他規則等で定める事項

2 市の機関は、公文書ファイル管理簿について、規則等で定めるところにより、当該行政機関の事務所に備えて一般の閲覧に供するとともに、電子情報処理組織を使用する方法その他の情報通信の技術を利用する方法により公表しなければならない。

## 【第8条 移管又は廃棄】

### 1 公文書管理法8条

（移管又は廃棄）

第八条 行政機関の長は、保存期間が満了した行政文書ファイル等について、第五条第五項の規定による

定めに基づき、国立公文書館等に移管し、又は廃棄しなければならない。

- 2 行政機関（会計検査院を除く。以下この項、第四項、次条第三項、第十条第三項、第三十条及び第三十一条において同じ。）の長は、前項の規定により、保存期間が満了した行政文書ファイル等を廃棄しようとするときは、あらかじめ、内閣総理大臣に協議し、その同意を得なければならない。この場合において、内閣総理大臣の同意が得られないときは、当該行政機関の長は、当該行政文書ファイル等について、新たに保存期間及び保存期間の満了する日を設定しなければならない。
- 3 行政機関の長は、第一項の規定により国立公文書館等に移管する行政文書ファイル等について、第十六条第一項第一号に掲げる場合に該当するものとして国立公文書館等において利用の制限を行うことが適切であると認める場合には、その旨の意見を付さなければならない。
- 4 内閣総理大臣は、行政文書ファイル等について特に保存の必要があると認める場合には、当該行政文書ファイル等を保有する行政機関の長に対し、当該行政文書ファイル等について、廃棄の措置をとらないように求めることができる。

## 2 条例化の際の留意事項

- (1) 公文書管理法8条1項にいう国立公文書館等に相当する施設(定義については同法2条3項)については、地方公共団体においてはほとんど整備されていないのが現状であることから、実態に即した移管先を示すことが必要である。
- (2) 地方公共団体が公文書館等を設置する場合に想定される施設については、本報告書14頁【七 特定歴史公文書等の管理施設とその業務の具体的なあり方】参照。
- (3) 地方公共団体において公文書館等を設置する場合の管理主管の在り方については、本報告書23頁【十 特定歴史公文書等の管理主管について】参照。
- (4) 公文書管理法8条1項にいう「移管」に相当する事項については、本報告書20頁【九 公文書館等への「移管」】参照。
- (5) 公文書管理法8条2項は、行政文書ファイル等の廃棄につき、あらかじめ内閣総理大臣の同意を得ることを要求しているが、地方公共団体にあつては執行機関の多元主義が採られているため、教育委員会等の市の機関における公文書ファイル等の廃棄につき、市長が同意を与えるという方法は採用し難い。そこで、市の機関による公文書ファイル等の廃棄に際しては、公文書管理委員会に諮問し、その答申を得ることを義務付けることが検討されるべきである。
- (6) 公文書ファイル等の廃棄に際して行われる公文書管理委員会への諮問に当たっては、廃棄予定文書に対する市民の意見公募手続を定めることも検討されてよいであろう。

## 3 条例において記載すべきと思われる事項

- (1) 公文書ファイル等の具体的な移管先を示すこと。
- (2) 市の機関のみの判断で公文書ファイル等が廃棄されないよう、何らかの手当てをすること。
- (3) 公文書ファイル等の廃棄につき、市民が意見を述べる機会を整備すること。

## 4 条文参考例

第八条 市の機関は、保存期間が満了した公文書ファイル等について、第五条第五項の規定による定めに基づき、公文書館等に移管し、又は廃棄しなければならない。

- 2 市の機関は、前項の規定により、保存期間が満了した公文書ファイル等を廃棄しようとするときは、あらかじめ、公文書管理委員会に諮問して、その答申を得なければならない。
- 3 公文書管理委員会は、前項に定める諮問を受けたときは、廃棄予定とされている公文書ファイル等を公表し、市民の意見を聴く機会を設けなければならない。
- 4 市の機関は、第一項の規定により公文書館等に移管する公文書ファイル等について、第十六条第一項第一号に掲げる場合に該当するものとして公文書館等において利用の制限を行うことが適切であると認める場合には、その旨の意見を付さなければならない。
- 5 市長は、公文書ファイル等について特に保存の必要があると認める場合には、当該公文書ファイル等を保有する市の機関に対し、当該公文書ファイル等について、廃棄の措置をとらないように求めることができる。

## 【第9条 管理状況の報告等】

### 1 公文書管理法9条

(管理状況の報告等)

第九条 行政機関の長は、行政文書ファイル管理簿の記載状況その他の行政文書の管理の状況について、毎年度、内閣総理大臣に報告しなければならない。

- 2 内閣総理大臣は、毎年度、前項の報告を取りまとめ、その概要を公表しなければならない。
- 3 内閣総理大臣は、第一項に定めるもののほか、行政文書の適正な管理を確保するために必要があると認める場合には、行政機関の長に対し、行政文書の管理について、その状況に関する報告若しくは資料の提出を求め、又は当該職員に実地調査をさせることができる。
- 4 内閣総理大臣は、前項の場合において歴史公文書等の適切な移管を確保するために必要があると認めるときは、国立公文書館に、当該報告若しくは資料の提出を求めさせ、又は実地調査をさせることができる。

### 2 条例化の際の留意事項

- (1) 公文書管理法9条は、コンプライアンスを確保する仕組みを充実させる条文であり、地方公共団体においても同様の条文を置く必要がある。
- (2) 公文書管理法9条は、公文書管理を所掌する内閣府の主任の大臣としての内閣総理大臣に総括管理機関としての監督権限を付与している。具体的には、①行政機関の長から内閣総理大臣に対する定期的な報告(同条1項)、②内閣総理大臣による同報告の概要の公表(同条2項)、③内閣総理大臣による能動的な情報収集(同条3項・4項)である。地方公共団体における統括・代表機関は長である(地方自治法147条)ことから、公文書管理法9条が定める「内閣総理大臣」は、「市長」に改めるべきと考えられる。
- (3) 公文書管理法9条3項の「当該職員」は、内閣府の職員を意味している。公文書管理条例においては、文書主管課の職員を意味することになると思われる。
- (4) 公文書管理法9条4項は「国立公文書館等」ではなく「国立公文書館」となっていることに注意が必要である。公文書管理条例において、複数の公文書館等を置く場合においても、公文書管理法9条4項が定める「国立公文書館」に相当する組織を指定しておく必要がある。
- (5) 公文書管理法9条によれば、主権者である国民は内閣総理大臣による公表を待つ



という受動的な立場にとどまっている。公文書管理条例においては、住民自治の主体である市民や、市と関係を有する者に、能動的に意見を述べる機会を与えることも検討されてよいだろう。

### 3 条例において記載すべきと思われる事項

- (1) 地方公共団体における公文書の管理状況の適正（コンプライアンス）を確保する仕組みを明確に示すこと。
- (2) 行政文書の管理に関するガイドライン「第8 点検、監査及び管理状況の報告等」においては、①点検・監査、②紛失等への対応、③管理状況の報告等について、文書管理者、監査責任者、総括文書管理者の役割を示している。公文書管理条例においては、これらの事項についてまで細かく規定する必要はないと考えられるが、同条例施行規則等において規定しておく必要がある。

### 4 条文参考例

- 第九条 市の機関は、公文書ファイル管理簿の記載状況その他の公文書の管理の状況について、毎年度、市長に報告しなければならない。
- 2 市長は、毎年度、前項の報告を取りまとめ、その概要を公表しなければならない。
  - 3 何人も、廃棄予定とされている公文書その他の公文書の管理の状況について、規則等の定めるところにより、意見を述べることができる。
  - 4 市長は、第一項に定めるもののほか、公文書の適正な管理を確保するために必要があると認める場合には、市の機関に対し、公文書の管理について、その状況に関する報告若しくは資料の提出を求め、又は当該職員に実地調査をさせることができる。
  - 5 市長は、前項の場合において歴史公文書等の適切な移管を確保するために必要があると認めるときは、公文書館に、当該報告若しくは資料の提出を求めさせ、又は実地調査をさせることができる。

## 【第10条 行政文書管理規則】

### 1 公文書管理法10条

(行政文書管理規則)

- 第十条 行政機関の長は、行政文書の管理が第四条から前条までの規定に基づき適正に行われることを確保するため、行政文書の管理に関する定め（以下「行政文書管理規則」という。）を設けなければならない。
- 2 行政文書管理規則には、行政文書に関する次に掲げる事項を記載しなければならない。
    - 一 作成に関する事項
    - 二 整理に関する事項
    - 三 保存に関する事項
    - 四 行政文書ファイル管理簿に関する事項
    - 五 移管又は廃棄に関する事項
    - 六 管理状況の報告に関する事項
    - 七 その他政令で定める事項
  - 3 行政機関の長は、行政文書管理規則を設けようとするときは、あらかじめ、内閣総理大臣に協議し、その同意を得なければならない。これを変更しようとするときも、同様とする。

4 行政機関の長は、行政文書管理規則を設けたときは、遅滞なく、これを公表しなければならない。これを変更したときも、同様とする。

## 2 条例化の際の留意事項

- (1) 公文書管理法 10 条 1 項は、同法 4 条～9 条までが適正に行われることを確保するために、行政文書管理規則を制定することを行政機関の長に義務付けている。地方公共団体にあっても、市の機関それぞれが規則制定権を有することから、同様の規定を設ける必要がある。
- (2) 公文書管理法 10 条 2 項は、行政文書管理規則に記載すべき事項を列挙しているが、7 号で政令へ委任している事項がある。同号により政令に委任されているのは、次の事項である。

(行政文書管理規則の記載事項)

第十四条 法第十条第二項第七号の政令で定める事項は、行政文書に関する次に掲げる事項とする。

- 一 管理体制の整備に関する事項
- 二 点検に関する事項
- 三 監査に関する事項
- 四 職員の研修に関する事項
- 五 前各号に掲げるもののほか、行政文書の管理が適正に行われることを確保するために必要な事項

- (3) 上述のように、公文書管理法は行政文書管理規則の記載事項について政令に委ねているが、地方公共団体にあつては、必ずしもこれと平仄を合わせる必要はない。「政令」に相当する「規則」は、市の機関ごとに定められるものであるため、公文書管理規則の記載事項についてある程度の統一性を持たせたいのであれば、共通する事項については公文書管理条例中に明記しておくことが望ましいとも考えられるからである。また、公文書管理法施行令 14 条で定められている内容に、専門・技術性、即応性等は存在しないと思われるため、当該事項を規則等に委ねる必要性は乏しいとも考えられる。
  - (4) 公文書管理法 10 条 3 項は、行政文書管理規則の制定・変更につき、あらかじめ内閣総理大臣と協議し、その同意を得ることを要求しているが、地方公共団体にあつては執行機関の多元主義が採られているため、教育委員会等の市の機関による公文書管理規則の制定・変更につき、市長が同意を与えるという方法は採用し難い。そこで、市の機関における公文書管理規則の制定・変更に際しては、公文書管理委員会に諮問し、その答申を得ることを義務付けることが検討されるべきである。
  - (5) 公文書管理法 10 条 4 項が定める行政機関の長による行政文書管理規則の公表については、公文書管理条例においても必要な条文である。
  - (6) 既に存在している(公)文書管理規則・規程については、公文書管理条例との関係(公文書管理法の趣旨との関係)で見直しを行うこと。安易に、従前の(公)文書管理規則・規程を流用しないよう、注意が必要であると思われる。
  - (7) なお、地方公共団体における公文書管理規則の制定・変更については、行政手続条例等に基づく意見公募手続(パブリック・コメント手続)の対象とすべきであろう。
- 3 条例において記載すべきと思われる事項

- (1) 市の機関の義務として、公文書管理規則に記載すべき事項を明確に定めておくこと。
- (2) 市の機関の諮問先は公文書管理委員会とすること。
- (3) 電子化が実施されている場合には、その旨を条例で表す必要があると思われる。  
また、業務の標準化等との関係も明記する必要がある。

#### 4 条文参考例

第十条 市の機関は、公文書の管理が第四条から前条までの規定に基づき適正に行われることを確保するため、公文書の管理に関する定め（以下「〇〇公文書管理規則」という。）を設けなければならない。

2 〇〇公文書管理規則には、公文書に関する次に掲げる事項を記載しなければならない。

- 一 作成に関する事項
- 二 整理に関する事項
- 三 保存に関する事項
- 四 公文書ファイル管理簿に関する事項
- 五 移管又は廃棄に関する事項
- 六 管理状況の報告に関する事項
- 七 管理体制の整備に関する事項
- 八 点検に関する事項
- 九 監査に関する事項
- 十 職員の研修に関する事項

十一 前各号に掲げるもののほか、公文書の管理が適正に行われることを確保するために必要な事項として規則等で定める事項

3 市の機関は、公文書管理規則を設けようとするときは、あらかじめ、公文書管理委員会に諮問し、その答申を尊重しなければならない。これを変更しようとするときも、同様とする。

4 市の機関は、公文書管理規則を設けたときは、遅滞なく、これを公表しなければならない。これを変更したときも、同様とする。

### 三 第三章 法人文書の管理（11条—13条）

#### 【第11条 法人文書の管理に関する原則】

##### 1 公文書管理法 11条

（法人文書の管理に関する原則）

第十一条 独立行政法人等は、第四条から第六条までの規定に準じて、法人文書を適正に管理しなければならない。

2 独立行政法人等は、法人文書ファイル等（能率的な事務又は事業の処理及び法人文書の適切な保存に資するよう、相互に密接な関連を有する法人文書を一の集合物にまとめたもの並びに単独で管理している法人文書をいう。以下同じ。）の管理を適切に行うため、政令で定めるところにより、法人文書ファイル等の分類、名称、保存期間、保存期間の満了する日、保存期間が満了したときの措置及び保存場所その他の必要な事項（独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律（平成十三年法律第百四十号。以下「独立行政法人等情報公開法」という。）第五条に規定する不開示情報に該当するものを除く。）を

帳簿（以下「法人文書ファイル管理簿」という。）に記載しなければならない。ただし、政令で定める期間未満の保存期間が設定された法人文書ファイル等については、この限りでない。

- 3 独立行政法人等は、法人文書ファイル管理簿について、政令で定めるところにより、当該独立行政法人等の事務所に備えて一般の閲覧に供するとともに、電子情報処理組織を使用する方法その他の情報通信の技術を利用する方法により公表しなければならない。
- 4 独立行政法人等は、保存期間が満了した法人文書ファイル等について、歴史公文書等に該当するものにあつては政令で定めるところにより国立公文書館等に移管し、それ以外のものにあつては廃棄しなければならない。
- 5 独立行政法人等は、前項の規定により国立公文書館等に移管する法人文書ファイル等について、第十六条第一項第二号に掲げる場合に該当するものとして国立公文書館等において利用の制限を行うことが適切であると認める場合には、その旨の意見を付さなければならない。

## 2 条例化の際の留意事項

- (1) 「独立行政法人等」を「公的団体」等の各地方公共団体が採用した用語に置き換えること。
- (2) 公文書管理法 11 条 2 項の「政令で定めるところにより」は同法 7 条「行政文書ファイル管理簿」に相当する公文書管理条例上の条文に準ずること。
- (3) 公文書管理法 11 条 2 項の独立行政法人等情報公開法に関する部分については、公的団体に関する情報公開条例上の条文を示すこと。もっとも、情報公開条例の対象機関に公的団体が入っていない地方公共団体にあつては、公文書管理条例中に法人文書に関する規定を置くのであれば、情報公開条例を改正したり、公的団体に関する情報公開条例を制定したりする必要がある。
- (4) 公文書管理法 11 条 3 項については、同法 7 条 2 項に相当する公文書管理条例上の条文に準ずること。
- (5) 公文書管理法 11 条 4 項については、同法 8 条 1 項に相当する公文書管理条例上の条文に準ずること。
- (6) 公文書管理法 11 条 5 項については、同法 8 条 3 項に相当する公文書管理条例上の条文に準ずること。

## 3 条例において記載すべきと思われる事項

公文書管理条例において公文書について要求した文書管理に準じた形で、法人文書についても規定すべきである。

## 4 条文参考例

第十一条 公的団体は、第四条から第六条までの規定に準じて、法人文書を適正に管理しなければならない。

- 2 公的団体は、法人文書ファイル等（能率的な事務又は事業の処理及び法人文書の適切な保存に資するよう、相互に密接な関連を有する法人文書を一の集合物にまとめたもの並びに単独で管理している法人文書を言う。以下同じ。）の管理を適切に行うため、規則等で定めるところにより、法人文書ファイル等の分類、名称、保存期間、保存期間の満了する日、保存期間が満了したときの措置及び保存場所その他必要な事項（情報公開条例第〇条に規定する不開示情報に該当するものを除く。）を帳簿（以下「法人文書ファイル管理簿」という。）に記載しなければならない。ただし、規則等で定める期間未満の保存期間が

設定された法人文書ファイル等については、この限りでない。

- 3 公的団体は、法人文書ファイル管理簿について、規則等で定めるところにより、当該公的団体の事務所に備えて一般の閲覧に供するとともに、電子情報処理組織を使用する方法その他の情報通信の技術を利用する方法により公表しなければならない。
- 4 公的団体は、保存期間が満了した法人文書ファイル等について、歴史公文書等に該当するものにあつては規則等で定めるところにより公文書館等に移管し、それ以外のものにあつては廃棄しなければならない。
- 5 公的団体は、前項の規定により公文書館等に移管する法人文書ファイル等について、第十六条第一項第二号に掲げる場合に該当するものとして公文書館等において利用の制限を行うことが適切であると認められる場合には、その旨の意見を付さなければならない。

## 【第12条 管理状況の報告等】

### 1 公文書管理法12条

(管理状況の報告等)

第十二条 独立行政法人等は、法人文書ファイル管理簿の記載状況その他の法人文書の管理の状況について、毎年度、内閣総理大臣に報告しなければならない。

- 2 内閣総理大臣は、毎年度、前項の報告を取りまとめ、その概要を公表しなければならない。

### 2 条例化の際の留意事項

- (1) 公文書管理法12条1項については、同法9条1項に相当する公文書管理条例上の条文に準ずること。
- (2) 公文書管理法12条2項については、同法9条2項に相当する公文書管理条例上の条文に準ずること。
- (3) 公文書管理法12条1項に定める報告先は内閣総理大臣となっているが、地方公共団体にあつては、市長以外にも、報告義務を負う公的団体を所管する市の機関を報告先とすることが検討されてよいであろう。

### 3 条例において記載すべきと思われる事項

地方公共団体における法人文書の管理状況の適正（コンプライアンス）を確保する仕組みを明確に示すこと。

### 4 条文参考例

第十二条 公的団体は、法人文書ファイル管理簿の記載状況その他の法人文書の管理の状況について、毎年度、市長に報告しなければならない。

- 2 市長は、毎年度、前項の報告を取りまとめ、その概要を公表しなければならない。

## 【第13条 法人文書管理規則】

### 1 公文書管理法13条

(法人文書管理規則)

第十三条 独立行政法人等は、法人文書の管理が前二条の規定に基づき適正に行われることを確保するため、第十条第二項の規定を参酌して、法人文書の管理に関する定め（以下「法人文書管理規則」という。）を設けなければならない。

2 独立行政法人等は、法人文書管理規則を設けたときは、遅滞なく、これを公表しなければならない。これを変更したときも、同様とする。

## 2 条例化の際の留意事項

(1) 公文書管理法 13 条 1 項については、同法 10 条 1 項に相当する公文書管理条例上の条文に準ずること。ただし、公的団体の有する独立性からすると、公文書管理委員会への諮問・答申を要求する必要はないと思われる。

(2) 公文書管理法 13 条 2 項については、同法 10 条 4 項に相当する公文書管理条例上の条文に準ずること。

## 3 条例において記載すべきと思われる事項

住民が法人文書管理規則の内容を確認できる制度を定めておくこと。

## 4 条文参考例

第十三条 公的団体は、法人文書の管理が前二条の規定に基づき適正に行われることを確保するため、第十条第二項の規定を参酌して、法人文書の管理に関する定め（以下「法人文書管理規則」という。）を設けなければならない。

2 公的団体は、法人文書管理規則を設けたときは、遅滞なく、これを公表しなければならない。これを変更したときも、同様とする。

## 四 第四章 歴史公文書等の保存、利用等（14 条—27 条）

### 【第 14 条 行政機関以外の国の機関が保有する歴史公文書等の保存及び移管】

#### 1 公文書管理法 14 条

（行政機関以外の国の機関が保有する歴史公文書等の保存及び移管）

第十四条 国の機関（行政機関を除く。以下この条において同じ。）は、内閣総理大臣と協議して定めるところにより、当該国の機関が保有する歴史公文書等の適切な保存のために必要な措置を講ずるものとする。

2 内閣総理大臣は、前項の協議による定めに基づき、歴史公文書等について、国立公文書館において保存する必要があると認める場合には、当該歴史公文書等を保有する国の機関との合意により、その移管を受けることができる。

3 前項の場合において、必要があると認めるときは、内閣総理大臣は、あらかじめ、国立公文書館の意見を聴くことができる。

4 内閣総理大臣は、第二項の規定により移管を受けた歴史公文書等を国立公文書館の設置する公文書館に移管するものとする。

#### 2 条例化の際の留意事項

(1) 歴史公文書等の適切な保存のための必要な措置（公文書管理法 14 条 1 項）

公文書管理法 14 条は、第 2 章（行政文書の管理）、第 3 章（法人文書の管理）において、現用文書段階で管理を規定できなかった機関（司法機関、立法機関）に対しても、「歴史公文書等の適切な保存のために必要な措置を講ずる」ことを定めるものである。

地方公共団体の場合、首長部局のほか、行政委員会や議会などの多くの機関及び公社や出資法人などの関係団体があり、それらすべてを条例の対象機関とすることが望ましいことは本報告書 5 頁【一 条例により管理すべき文書の範囲】及び本報

告書 13 頁【六 法人文書管理の考え方】で前述のとおりだが、各地方公共団体の事情によりそれが困難な場合も想定される。その際、条例の対象機関から外れた機関や団体に対しても「歴史公文書等の適切な保存のために必要な措置」を求める本条は重要となる。

(2) 歴史公文書等の移管（公文書管理法 14 条 2 項）

条例の対象機関から外れ、現用文書段階の管理を規定できなかった機関に対しても、非現用段階での対応を担保しておくことが可能となる点で、条例でも不可欠の重要な条文である。

公文書管理法の場合、14 条 1 項で規定しているのは国の機関のみであり、14 条 2 項での歴史公文書等の受入を「移管」と規定する一方、2 条 7 項 4 号で「国及び独立行政法人等以外の法人その他の団体」からの受入は「移管」ではなく、「寄贈」「寄託」としている。条例の場合も、これにならって「移管」と「寄贈・寄託」を分ける方法も考えられるが、後者の場合、16 条 1 項 4 号の利用制限規定により「その全部又は一部を一定の期間公にしないこと」を条件とすることが可能となる点に留意する必要がある。以上を勘案すれば、「移管」に一本化するのが、より法の趣旨にのっとる制度として望ましいといえる。

なお、公文書館等が首長部局以外に置かれた場合、受入の主体を首長ではなく、直接、公文書館等の属する市の機関、ないしは公文書館等とすることも考えられる。しかし、1 項で現用段階の措置を協議しているのが首長であり、現用・非現用の文書管理の一貫性を図るべきことからすれば、一旦は首長とするのが妥当であろう。

(3) 意見の聴取（公文書管理法 14 条 3 項）

専門的知見を有するものとしての国立公文書館からの意見聴取を規定するものである。地方公共団体においても、公文書館、あるいは、その機能を所管する機関の専門性尊重のため、その名称が明記されることは有効であると考えられる。

しかし、公文書館等が首長部局以外に属する場合には本項のような記載は可能であるが、公文書館等が首長部局に置かれた場合、首長が自らの補助機関等の意見を聴くという規定は意味がない点に注意が必要である（実際には首長の補助機関として公文書館等が前項事務を主管することになるので、公文書館等の意見は反映されることになるであろう）。

(4) 公文書館等への移管（公文書管理法 14 条 4 項）

公文書館等が首長部局に置かれた場合、首長からその補助機関等への「移管」という規定は不自然な感もあるが、この点については、本報告書 20 頁【九 公文書館等への「移管」】参照。

3 条例において記載すべきと思われる事項

(1) 公文書管理法 14 条 1 項相当部分

公文書管理法 14 条 1 項が「必要な措置」を各行政機関の任意とするのではなく、同法の趣旨が生かされるよう「内閣総理大臣と協議して定める」こととしている点は重要であり、公文書管理条例においても記載すべき内容と考えられる。地方公共団体の場合、公益法人の所管が首長と教育委員会等の機関に分かれるが、同条項に相当する公文書管理条例上の条文における協議者は、同条例を主管し、地方公共団

体を統括・代表する（地方自治法 147 条）首長に一元化するのが適当ではないか。

#### (2) 公文書管理法 14 条 2～4 項相当部分

条例においても、公文書管理法同様の記載が必要な内容と考えられる。ただし、3 項は「2 条例化の際の留意事項」でも前述したような組織上の問題もあることから、公文書館等ではなく、公文書管理委員会の意見を聴くという在り方が考えられる。

#### 4 条文参考例

- 第十四条 市に属する機関（市の機関を除く。以下この条において同じ。）及び法人その他の団体であつて市規則で定めるもの（市の機関及び公的団体を除く。以下この条において同じ。）は、市長と協議して定めるところにより、自らが保有する歴史公文書等の適切な保存のために必要な措置を講ずるものとする。
- 2 市長は、前項の協議による定めに基づき、歴史公文書等について、公文書館等において保存する必要があると認める場合には、当該歴史公文書等を保有する市に属する機関又は法人その他の団体であつて市規則で定めるものとの合意により、その移管を受けることができる。
- 3 前項の場合において、必要があると認めるときは、市長は、あらかじめ、公文書管理委員会の意見を聴くことができる。
- 4 市長は、第二項の規定により移管を受けた歴史公文書等を公文書館等に移管するものとする。

### 【第 15 条 特定歴史公文書等の保存等】

#### 1 公文書管理法 15 条

（特定歴史公文書等の保存等）

- 第十五条 国立公文書館等の長（国立公文書館等が行政機関の施設である場合にあってはその属する行政機関の長、国立公文書館等が独立行政法人等の施設である場合にあってはその施設を設置した独立行政法人等をいう。以下同じ。）は、特定歴史公文書等について、第二十五条の規定により廃棄されるに至る場合を除き、永久に保存しなければならない。
- 2 国立公文書館等の長は、特定歴史公文書等について、その内容、保存状態、時の経過、利用の状況等に応じ、適切な保存及び利用を確保するために必要な場所において、適切な記録媒体により、識別を容易にするための措置を講じた上で保存しなければならない。
- 3 国立公文書館等の長は、特定歴史公文書等に個人情報（生存する個人に関する情報であつて、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することができ、それにより特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）をいう。）が記録されている場合には、当該個人情報の漏えいの防止のために必要な措置を講じなければならない。
- 4 国立公文書館等の長は、政令で定めるところにより、特定歴史公文書等の分類、名称、移管又は寄贈若しくは寄託をした者の名称又は氏名、移管又は寄贈若しくは寄託を受けた時期及び保存場所その他の特定歴史公文書等の適切な保存を行い、及び適切な利用に資するために必要な事項を記載した目録を作成し、公表しなければならない。

#### 2 条例化の際の留意事項

##### (1) 権限主体について（本条以下 27 条まで共通）

公文書管理法 15 条以下では、権利義務の主体が「国立公文書館等」という施設ではなく、「国立公文書館等の長」となっていることに留意する必要がある。公文書館



等を首長部局に置けば「首長」、教育委員会に置けば「教育委員会」となる。よって、公文書管理条例の条文だけに検討の対象を限定すれば、実際の担当機関の名称を条例上に表す必要は必ずしもないが、実際の運用（組織規則の事務分掌や公文書館条例・管理規則の事業規定等）において、公文書管理法と同様の権限を、すべて公文書館等に委ねられるかどうかは、各地方公共団体において十分な検討が必要である（本報告書 23 頁【十 特定歴史公文書等の管理主管について】参照）。

(2) 永久保存について（公文書管理法 15 条 1 項）

公文書管理法 15 条 1 項は、原則永久保存の原則を法的に保障するものである。重要な意味を持つ条文であり、条例においても欠くことはできない。条文としては公文書管理法に準拠したものを採用すればよいと考えられる（本報告書 29 頁【十二 特定歴史公文書等の永久保存について】参照）。

(3) 「適切性」の具体的検討について（公文書管理法 15 条 2 項）

公文書管理条例においては、公文書管理法 15 条 2 項が定める「適切な保存及び利用を確保するために必要な場所」の「適切」性をより具体的に記すことも考えられるが、アーカイブズ学や保存科学、IT 技術の進展等により変化するものであることなどを考えると、公文書管理法と同程度の表現で良いのではないかと考えられる。

また、理想的なものを求めすぎることよりも、各地方公共団体の実情に応じた対応が望まれるところである。ただし、その場合にもミニマム・レベルの確保は求められるところであるので、関係団体・学会等によるその提案が望まれる。それは、「適切な記録媒体」についても同様である（本報告書 29 頁【十二 特定歴史公文書等の永久保存について】参照）。

(4) 個人情報情報の漏洩防止（公文書管理法 15 条 3 項）

個人情報保護の重要性は、地方公共団体の公文書館等にあっても同様であるため、公文書管理条例でも公文書管理法 15 条 3 項と同様の条文を用意する必要がある。ただし、地方公共団体の財政状況等からは、公文書館等を既存施設の転用や複合施設とするケースも少なくないと考えられる点に留意すべきである。なぜならば、そのような施設は特定歴史公文書等を保存することを念頭において設計されていないため、施設の特性に応じた個人情報漏洩防止策が必要になると考えられるからである。条例上の文言として考えることではないが、運用にあたっては、施設の特性に応じた「漏洩防止のために必要な措置」の十分な検討が求められるであろう。

(5) 目録の公表（公文書管理法 15 条 4 項）

公文書管理法 15 条 4 項は、目録公表の義務化を規定するものであり、当然その前提として未整理が許されないことを意味する。「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」では、原則 1 年以内に利用制限事由の事前審査や目録作成を終え、排（配）架まで行うとしており、これは寄贈・寄託の場合もほぼ変わらない（同ガイドライン B-1 (2) 及び B-2 (2) 参照）。

同項が定める目録公表の方法につき、文書管理法施行令 19 条 2 項は、「インターネットの利用その他の情報通信の技術を利用する方法」としている。また、宇賀・逐条解説 105 頁で述べられているように、行政機関情報公開法施行令等が目録を一般の閲覧に供していれば足りたのに対し、公文書管理法 15 条 4 項は公表を義務づけ

ていることに留意する必要がある、目録のデータベースをインターネットで検索できるようにしておけば、公表の要件を満たす。つまり、閲覧室に仮目録を備え付けるだけでは足りず、外部での検索可能性が求められていると解されるのである。

一方、地方公共団体においては、都道府県公文書館におけるネット検索がようやく広まってきた程度が実情である。このような現状を考えたとき、公文書管理法15条4項と同じような公表のレベルを要求することは困難であり、公文書管理条例の対象文書の範囲、公表までの期間（未整理の許される期間）、公表の方法などについては、国と地方公共団体との体制等の相違を踏まえ、各地方公共団体相応の規定とする必要がある。地方公共団体の実情を把握しないままに条文だけを引き写した公文書管理条例が制定されれば、地域の資料保存体制の崩壊を招く危険性のあるものであることを念頭におく必要がある。

公文書管理条例施行以降に作成された特定歴史公文書等については、公文書管理法第2章、第3章に相当する条例上の規定により、現用段階での公文書管理・法人文書管理が確実に果たされるという前提に立てば、現用段階からの目録を引き継ぐことが可能であろう。それに対し、そのような文書管理体制の築かれていない条例施行以前の特定歴史公文書等に遡って公文書管理条例を適用する場合には、新たな整理と目録作成が必要となる。1年以内という国どおりの基準の機械的適用では、「とりあえず保存して将来の利用に備えよう」と、地方公共団体（自治体）史編さん室等の努力で残してきたものも、整理できなければ保存しておくこと自体が条例違反→廃棄、という論理立てとなることに注意が必要である（本報告書9頁【三 条例の効力発生日（遡及効規定の有無）について】及び本報告書25頁【十一 「特定歴史公文書等」の範囲と寄贈・寄託文書】2以下参照）。

### 3 条例において記載すべきと思われる事項

#### (1) 公文書管理法15条1～3項相当部分

原則として公文書管理条例でも公文書管理法に準じた記載が必要と考える。

#### (2) 公文書管理法15条4項相当部分

公文書管理条例での記載は、目録の作成と公表を義務づけるまでにとどめる。その具体的な方法は文書の種類に則したものとするため、規則や規程に委ねる。

### 4 条文参考例

第十五条 市長は、特定歴史公文書等について、第二十五条の規定により廃棄されるに至る場合を除き、永久に保存しなければならない。

（\* 複数の市の機関で公文書館等を有し、それぞれ特定歴史公文書等を管理する場合は、「市長」を「公文書館等の属する市の機関」とする。以下同じ。）

2 市長は、特定歴史公文書等について、その内容、保存状態、時の経過、利用の状況等に応じ、適切な保存及び利用を確保するために必要な場所において、適切な記録媒体により、識別を容易にするための措置を講じた上で保存しなければならない。

3 市長は、特定歴史公文書等に個人情報（生存する個人に関する情報であつて、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することができ、それにより特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）をいう。）が記録されている場合には、当該個人情報の漏えいの防止のために必要な措置を講じなければならない。

- 4 市長は、別に定めるところにより、特定歴史公文書等の適切な保存を行い、及び適切な利用に資するために必要な事項を記載した特定歴史公文書等の目録を作成し、公表しなければならない。

## 【第 16 条 特定歴史公文書等の利用請求及びその取扱い】

### 1 公文書管理法 16 条

(特定歴史公文書等の利用請求及びその取扱い)

第十六条 国立公文書館等の長は、当該国立公文書館等において保存されている特定歴史公文書等について前条第四項の目録の記載に従い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。

一 当該特定歴史公文書等が行政機関の長から移管されたものであって、当該特定歴史公文書等に次に掲げる情報が記録されている場合

イ 行政機関情報公開法第五条第一号に掲げる情報

ロ 行政機関情報公開法第五条第二号又は第六号イ若しくはホに掲げる情報

ハ 公にすることにより、国の安全が害されるおそれ、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被るおそれがあると当該特定歴史公文書等を移管した行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報

ニ 公にすることにより、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると当該特定歴史公文書等を移管した行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報

二 当該特定歴史公文書等が独立行政法人等から移管されたものであって、当該特定歴史公文書等に次に掲げる情報が記録されている場合

イ 独立行政法人等情報公開法第五条第一号に掲げる情報

ロ 独立行政法人等情報公開法第五条第二号又は第四号イからハマまで若しくはトに掲げる情報

三 当該特定歴史公文書等が国の機関（行政機関を除く。）から移管されたものであって、当該国の機関との合意において利用の制限を行うこととされている場合

四 当該特定歴史公文書等がその全部又は一部を一定の期間公にしないことを条件に法人等又は個人から寄贈され、又は寄託されたものであって、当該期間が経過していない場合

五 当該特定歴史公文書等の原本を利用に供することにより当該原本の破損若しくはその汚損を生ずるおそれがある場合又は当該特定歴史公文書等を保存する国立公文書館等において当該原本が現に使用されている場合

2 国立公文書館等の長は、前項に規定する利用の請求（以下「利用請求」という。）に係る特定歴史公文書等が同項第一号又は第二号に該当するか否かについて判断するに当たっては、当該特定歴史公文書等が行政文書又は法人文書として作成又は取得されてからの時の経過を考慮するとともに、当該特定歴史公文書等に第八条第三項又は第十一条第五項の規定による意見が付されている場合には、当該意見を参酌しなければならない。

3 国立公文書館等の長は、第一項第一号から第四号までに掲げる場合であっても、同項第一号イからニまで若しくは第二号イ若しくはロに掲げる情報又は同項第三号の制限若しくは同項第四号の条件に係る情報が記録されている部分を容易に区分して除くことができるときは、利用請求をした者に対し、当該部分を除いた部分を利用させなければならない。ただし、当該部分を除いた部分に有意の情報が記録さ

れていないと認められるときは、この限りでない。

## 2 条例化の際の留意事項

### (1) 利用請求権

公文書管理法 16 条は、住民の特定歴史公文書等の利用請求権を明記する条文であり、以下、異議申立てに関する同法 21 条、22 条まで、行政機関情報公開法及び行政機関個人情報保護法と同様の対応が規定されている。

これまで全く歴史公文書等の保存が図られていなかった地方公共団体においては、一気に利用請求権への対応を図ることには相当の困難が伴うと考えられる。そのため、まずは、歴史公文書等の保存や利用サービスに一步を踏み出すような規定とすることも考えられなくはない。しかしながら、公文書管理条例から利用請求権を外すことは、公文書管理法の趣旨にのっとっているとは言えないであろう

### (2) 利用可否決定権の担任機関

公文書管理法の趣旨からは、特定歴史公文書等に関する権限をすべて公文書館等に付与することが望まれるのはもちろんである。しかし、公文書館等の専門組織が整備されているとは限らない地方公共団体にあっては、それらの事務をすべて公文書館等の一機関に委ねるのではなく、当該地方公共団体の体制に応じた事務分担を考える必要がある。その場合、公文書管理法 16 条 1 項 1 号から 5 号の利用制限の判断、すなわち、利用の可否決定は、各主務課の分担とすることが比較的可能な事務分担であると考えられる（本報告書 23 頁【十 特定歴史公文書等の管理主管について】参照）。

### (3) 利用制限情報

基本的に「利用」を原則とするのが公文書管理法の趣旨である。よって、利用制限情報の表現を情報公開条例の表現と合わせてしまうと、特定歴史公文書等を別に扱う意味がない。できるだけ利用制限の対象となるものを少なくすべきだが、移管元機関の「移管に対する不安感」（「公文書館等は、利用させてはならないものまで利用させてしまうのではないか？」）を払拭し、安心感を与える意味では、公文書管理法上の規定内容と合わせることも考えられる。その場合、地方公共団体が保有していないと考えられる国の安全等に関する情報についての部分は除外すべきである。

### (4) 利用請求によらない閲覧提供サービス

公文書館等利用規則との関係での運用の問題となるが、特定歴史公文書等の利用を、すべて公文書管理法 16 条が規定するような利用請求に一元化するのではなく、公文書館等の一般的な閲覧制度と併用することが重要と思われる（本報告書 29 頁【十二 特定歴史公文書等の永久保存について】の「4 利用請求によらないサービスとしての提供制度」参照）。

### (5) 時の経過の考慮（公文書管理法 16 条 2 項）

公文書管理法 16 条 1 項による利用制限が時限的なものであり、最終的にはすべて利用が予定されていることを示すものとして重要な内容である。公文書管理条例においても、同様の内容を必ず規定すべきである。

### (6) 移管機関の意見参酌（公文書管理法 16 条 2 項）

公文書管理法 16 条 1 項に相当する公文書管理条例上の条文において、利用決定等を各主務課に委ねる方法を採用した場合には、意見参酌の規定は不要となる。

(7) 部分利用処理への対応（公文書管理法 16 条 3 項）

公文書管理法 16 条 3 項は、情報公開制度同様、いわゆるマスキング処理を義務づけるものであり、公文書管理条例にも同様の規定が必要であろう。

しかしながら、永久保存措置との両立を図る必要のある特定歴史公文書等の場合、実際の運用におけるその方法や対応措置は、情報公開制度とは異なるものと理解することが重要である。たとえば、電子複写は保存上劣化を促進するため、電子複写のうえ墨塗りを施す一般的な方法は極力避け、必要最小限に抑える必要がある。

保存措置との両立、地方公共団体（公文書館等）の対応体制等の条件を考慮し、マスキングの方法も検討される必要がある（本報告書 29 頁【十二 特定歴史公文書等の永久保存について】の「4 利用請求によらないサービスとしての提供制度」参照）。

3 条例において記載すべきと思われる事項

(1) 利用制限情報（公文書管理法 16 条 1 項相当部分）

行政機関情報公開法・独立行政法人等情報公開法と公文書管理法における利用制限情報の差異を参考にしつつ、情報公開条例等の利用制限情報をチェックし、特定歴史公文書等としての利用制限情報を定めることになる。その際には、より広く利用制限を外す方向での検討が必要だが、最低限でも公文書管理法より利用制限情報を増やすべきではないであろう。

(2) 利用請求によらない閲覧提供サービス

国では請求によらない「簡便な方法による利用等」を公文書管理法 23 条「利用の促進」を根拠条文として行うことにしている。「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」C-13 によれば、その内容は次のとおりである。

C-13 簡便な方法による利用等

- (1) 館は、法第 16 条において利用が認められている特定歴史公文書等について、第 1 節に定める方法のほか、あらかじめ手続を定めた上で、簡便な方法（(2)に定めるものを除く。）により利用に供するものとする。
- (2) 館は、特定歴史公文書等のデジタル画像等の情報をインターネットの利用により公開すること等の方法により、積極的に一般の利用に供するものとする。

公文書管理条例においては、「利用請求」とともに、上述の C-13 に相当する「簡便な方法による提供の申出」を条例上のものとして規定し、請求によらない閲覧サービスの存在を明確にすることも考えられる。その場合、「簡便な方法による提供」の具体的な内容は、公文書館等の閲覧規則に委ねることになる。

なお、この場合、公文書管理法 16 条の条文名「特定歴史公文書等の利用請求及びその取扱い」も公文書管理条例においては「特定歴史公文書等の提供の申出及び利用請求並びにそれらの取扱い」などとする必要がある。

(3) 時の経過の考慮と 30 年原則（公文書管理法 16 条 2 項相当部分。本報告書 32 頁【十三 時の経過の考慮と 30 年原則】参照）

「時の経過を考慮する」という公文書管理法 16 条 2 項と同様の規定は、公文書

管理条例においても必要不可欠である。更に、公文書管理条例においては、これを一步進め、衆議院内閣委員会附帯決議（平成 21 年 6 月 10 日）及び参議院内閣委員会附帯決議（平成 21 年 6 月 23 日）において『『30 年原則』等の国際的動向・慣行を踏まえ、必要最小限のものとする』とされていることなどを斟酌し、同様の表現を加えた、より具体的な条文とすることも考えられる。また、「時の経過」の考慮要素を規則等に委任し、一層具体的にすることも検討されてよいであろう。その場合、条例との委任関係を明確にするため、公文書管理条例中に「別に規則で定めるところに基づき」等の表現を加えるべきであろう。

#### (4) 部分利用処理（公文書管理法 16 条 3 項相当部分）

請求によらない閲覧利用を規定する場合には、本条で認められている範囲内であること、逆にいえば、その場合でも部分利用サービスを義務づける記載が必要になると考えられる。

マスキングの具体的な方法については、専門・技術性、即応性等が認められるため、公文書管理条例で記載する必要はないと考える。国では、「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」C-3(2)において、写しを作成した上での利用制限情報の墨塗り（電磁的記録の場合は「消除」）方法を規定しており、更に、利用請求者の同意があれば「被覆する方法」を妨げないとしている。

地方公共団体においても、利用請求による場合は、同様の方法に限定することになると考えられるが、請求によらない閲覧利用を認める場合には、被覆等の方法を積極的に認めることも検討されてよい。なお、墨塗りにせよ被覆する方法にせよ、特定歴史公文書等の利用を一定程度制限するものであるため、その方法については規則で明示することが望ましいであろう。その場合、条例との委任関係を明確にするため、公文書管理条例中に「別に規則で定める方法により」等の表現を加えるべきであろう。

#### 4 条文参考例

##### 【公文書館等が利用決定等を行う場合】

第十六条 市長は、公文書館等において保存されている特定歴史公文書等について前条第四項の目録の記載に従い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。

一～五 （略）

2 市長は、前項に規定する利用の請求（以下「利用請求」という。）に係る特定歴史公文書等が同項第一号又は第二号に該当するか否かについて判断するに当たっては、当該特定歴史公文書等が公文書又は法人文書として作成又は取得されてから三十年を経過しているか否かその他の時の経過を考慮するとともに、当該特定歴史公文書等に第八条第三項又は第十一条第五項の規定による意見が付されている場合には、当該意見を参酌しなければならない。

3 市長は、第一項第一号から第四号までに掲げる場合であっても、同項第一号イからニまで若しくは第二号イ若しくはロに掲げる情報又は同項第三号の制限若しくは同項第四号の条件に係る情報が記録されている部分を容易に区分して除くことができるときは、別に規則で定める方法により当該部分を除いた部分を利用させなければならない。ただし、当該部分を除いた部分に有意の情報が記録されていないと認められるときは、この限りでない。

##### 【市の機関に利用決定等を委任する場合】

第十六条 市長は、公文書館等において保存されている特定歴史公文書等について前条第四項の目録の記載に従い利用の請求があった場合において、当該歴史的公文書等が市長以外の市の機関から移管されたものであるときは、その利用決定等を当該市の機関に委任することができる。

2 市長及び前項で委任を受けた市の機関（以下本条において「委任を受けた市の機関」という。）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。

一～五 （略）

3 市長及び委任を受けた市の機関は、前項に規定する利用の請求（以下「利用請求」という。）に係る特定歴史公文書等が同項第一号又は第二号に該当するか否かについて判断するに当たっては、当該特定歴史公文書等が公文書又は法人文書として作成又は取得されてから三十年を経過しているか否かその他の時の経過を考慮する。

4 市長及び委任を受けた市の機関は、第一項第一号から第四号までに掲げる場合であっても、同項第一号イからニまで若しくは第二号イ若しくはロに掲げる情報又は同項第三号の制限若しくは同項第四号の条件に係る情報が記録されている部分を容易に区分して除くことができるときは、別に規則で定める方法により当該部分を除いた部分を利用させなければならない。ただし、当該部分を除いた部分に有意の情報が記録されていないと認められるときは、この限りでない。

【簡易な方法による提供の申出を規定する場合（市の機関に利用決定等を委任する場合）】

第十六条 市長は、公文書館等において保存されている特定歴史公文書等について、別に市規則で定める簡便な方法による提供（以下「提供」という。）の申出があった場合には、これを提供することができる。

2 前項のほか、前条第四項の目録の記載に従い利用の請求があった場合には、市長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。ただし、当該歴史的公文書等が市長以外の市の機関から移管されたものである場合は、その利用決定等を当該市の機関に委任する。

（以下、略）

【時の経過について、規則への委任により具体化させる場合】

2 市長は、前項に規定する利用の請求（以下「利用請求」という。）に係る特定歴史公文書等が同項第一号又は第二号に該当するか否かについて判断するに当たっては、別に規則で定めるところに基づき、当該特定歴史公文書等が公文書又は法人文書として作成又は取得されてからの時の経過を考慮するとともに、当該特定歴史公文書等に第八条第三項又は第十一条第五項の規定による意見が付されている場合には、当該意見を参酌しなければならない。

## 【第17条 本人情報の取扱い】

### 1 公文書管理法 17 条

（本人情報の取扱い）

第十七条 国立公文書館等の長は、前条第一項第一号イ及び第二号イの規定にかかわらず、これらの規定に掲げる情報により識別される特定の個人（以下この条において「本人」という。）から、当該情報が記録されている特定歴史公文書等について利用請求があった場合において、政令で定めるところにより本人であることを示す書類の提示又は提出があったときは、本人の生命、健康、生活又は財産を害するおそれがある情報が記録されている場合を除き、当該特定歴史公文書等につきこれらの規定に掲げる情報が記録されている部分についても、利用させなければならない。

### 2 条例化の際の留意事項

- (1) 本人に係る個人情報に記載された文書の利用については、従来現用文書では個人情報保護制度で規定されていた。公文書管理法 17 条は、これを、特定歴史公文書等にも適用させようとするものであり、公文書管理条例においても規定されるべき条文と考えられる。
- (2) 非現用文書とはいえ、生存者に限られた内容であり、実質的には個人情報保護条例による本人情報開示と同様の事務処理となるため、運用にあたっては、個人情報保護制度主管課との協力連携が重要であり、あるいは、同課の主管とすることも考えられる。
- (3) 厳密な本人確認等を要する、個人情報保護条例に準じた利用であるため、閲覧サービスでの利用提供は認めず、利用請求による利用に限定すべき性格のものである。
- (4) なお、特定歴史公文書等においては、公文書管理法 17 条が定める「本人」が既に死去している可能性が高いとも考えられる。そのため、本人の死亡後、時の経過により一般の利用に供されるまでの間については、当該本人の遺族等の一定の範囲の者に限り、利用を認める制度も検討されてよいであろう。

### 3 条例において記載すべきと思われる事項

基本的に公文書管理法 17 条の内容は、公文書管理条例でも記載すべきものとする。

### 4 条文参考例

第十七条 市長は、前条第一項第一号イ及び第二号イの規定にかかわらず、これらの規定に掲げる情報により識別される特定の個人（以下この条において「本人」という。）から、当該情報が記録されている特定歴史公文書等について利用請求があった場合において、市規則で定めるところにより本人であることを示す書類の提示又は提出があったときは、本人の生命、健康、生活又は財産を害するおそれがある情報が記録されている場合を除き、当該特定歴史公文書等につきこれらの規定に掲げる情報が記録されている部分についても、利用させなければならない。

## 【第 18 条 第三者に対する意見書提出の機会の付与等】

### 1 公文書管理法 18 条

（第三者に対する意見書提出の機会の付与等）

第十八条 利用請求に係る特定歴史公文書等に国、独立行政法人等、地方公共団体、地方独立行政法人及び利用請求をした者以外の者（以下この条において「第三者」という。）に関する情報が記録されている場合には、国立公文書館等の長は、当該特定歴史公文書等を利用させるか否かについての決定をするに当たって、当該情報に係る第三者に対し、利用請求に係る特定歴史公文書等の名称その他政令で定める事項を通知して、意見書を提出する機会を与えることができる。

- 2 国立公文書館等の長は、第三者に関する情報が記録されている特定歴史公文書等の利用をさせようとする場合であって、当該情報が行政機関情報公開法第五条第一号ロ若しくは第二号ただし書に規定する情報又は独立行政法人等情報公開法第五条第一号ロ若しくは第二号ただし書に規定する情報に該当すると認めるときは、利用させる旨の決定に先立ち、当該第三者に対し、利用請求に係る特定歴史公文書等の名称その他政令で定める事項を書面により通知して、意見書を提出する機会を与えなければならない。ただし、当該第三者の所在が判明しない場合は、この限りでない。

- 3 国立公文書館等の長は、特定歴史公文書等であって第十六条第一項第一号ハ又はニに該当するものと



して第八条第三項の規定により意見を付されたものを利用させる旨の決定をする場合には、あらかじめ、当該特定歴史公文書等を移管した行政機関の長に対し、利用請求に係る特定歴史公文書等の名称その他政令で定める事項を書面により通知して、意見書を提出する機会を与えなければならない。

- 4 国立公文書館等の長は、第一項又は第二項の規定により意見書を提出する機会を与えられた第三者が当該特定歴史公文書等を利用させることに反対の意思を表示した意見書を提出した場合において、当該特定歴史公文書等を利用させる旨の決定をするときは、その決定の日と利用させる日との間に少なくとも二週間を置かなければならない。この場合において、国立公文書館等の長は、その決定後直ちに、当該意見書（第二十一条第二項第二号において「反対意見書」という。）を提出した第三者に対し、利用させる旨の決定をした旨及びその理由並びに利用させる日を書面により通知しなければならない。

## 2 条例化の際の留意事項

- (1) 公文書管理法 18 条が定める第三者に対する意見書提出の機会の付与等については、同条 3 項を除き、従来現用文書では情報公開制度で規定されていた。同条は、これを特定歴史公文書等にも適用させようとするものであり、公文書管理条例においても規定されるべき条文と考えられる。
- (2) 非現用文書とはいえ、実質的には情報公開条例と同様の事務処理となるため、運用にあたっては、情報公開制度主管課との協力連携が重要であり、あるいは、同課での主管も考えられる。
- (3) 公文書管理法 16 条 1 項で利用請求に対する利用決定等を各主務課が行う場合は、公文書管理法 18 条 3 項に相当する部分は不要となる。
- (4) 第三者の権利利益に関わり、情報公開条例に準じた手続であるため、この手続は、請求によらない閲覧サービスでは認めず、利用請求による利用に限定すべきである。

## 3 条例において記載すべきと思われる事項

主体を公文書館等とするか、あるいは各主務課とするか、の違いがあり、それによって公文書管理法 18 条 3 項に相当する規定の有無が変わることを除き、基本的に同条の内容は公文書管理条例でも記載すべきものとする。

## 4 条文参考例

第十八条 利用請求に係る特定歴史公文書等に国、独立行政法人等、地方公共団体、公的団体及び利用請求をした者以外の者（以下この条において「第三者」という。）に関する情報が記録されている場合には、市長は、当該特定歴史公文書等を利用させるか否かについての決定をするに当たって、当該情報に係る第三者に対し、利用請求に係る特定歴史公文書等の名称その他市規則で定める事項を通知して、意見書を提出する機会を与えることができる。

- 2 市長は、第三者に関する情報が記録されている特定歴史公文書等の利用をさせようとする場合であって、当該情報が〇〇市情報公開条例第五条第一号ロ若しくは第二号ただし書に規定する情報又は〇〇市公的団体情報公開条例第五条第一号ロ若しくは第二号ただし書に規定する情報に該当すると認めるときは、利用させる旨の決定に先立ち、当該第三者に対し、利用請求に係る特定歴史公文書等の名称その他市規則で定める事項を書面により通知して、意見書を提出する機会を与えなければならない。ただし、当該第三者の所在が判明しない場合は、この限りでない。

- 3 市長は、特定歴史公文書等であって第十六条第一項第一号ハ又はニに該当するものとして第八条第三項の規定により意見を付されたものを利用させる旨の決定をする場合には、あらかじめ、当該特定歴史

公文書等に移管した市の機関に対し、利用請求に係る特定歴史公文書等の名称その他政令で定める事項を書面により通知して、意見書を提出する機会を与えなければならない。

- 4 市長は、第一項又は第二項の規定により意見書を提出する機会を与えられた第三者が当該特定歴史公文書等を利用させることに反対の意思を表示した意見書を提出した場合において、当該特定歴史公文書等を利用させる旨の決定をするときは、その決定の日と利用させる日との間に少なくとも二週間を置かなければならない。この場合において、市長は、その決定後直ちに、当該意見書（第二十一条第二項第二号において「反対意見書」という。）を提出した第三者に対し、利用させる旨の決定をした旨及びその理由並びに利用させる日を書面により通知しなければならない。

## 【第19条 利用の方法】

### 1 公文書管理法 19 条

(利用の方法)

第十九条 国立公文書館等の長が特定歴史公文書等を利用させる場合には、文書又は図画については閲覧又は写しの交付の方法により、電磁的記録についてはその種別、情報化の進展状況等を勘案して政令で定める方法により行う。ただし、閲覧の方法により特定歴史公文書等を利用させる場合にあっては、当該特定歴史公文書等の保存に支障を生ずるおそれがあると認めるときその他正当な理由があるときに限り、その写しを閲覧させる方法により、これを利用させることができる。

### 2 条例化の際の留意事項

#### (1) 写しの交付と複写の違い

公文書管理法 19 条は、利用の方法を閲覧と写しの交付の 2 種類とするもので、情報公開制度に準じたものとなっている。しなしながら、一般的な公文書館における閲覧制度では、複写サービスはあっても写しの交付はないため、同条をそのまま受け入れることは大きな制度変更となる可能性があるので注意を要する。

写しの交付は、利用者側から見れば、特定歴史公文書等の原本を閲覧することなく複写物を入手することである。「交付」であるから、利用者が持参したデジタル・カメラによる自己撮影は含まれない。行政機関情報公開法や多くの情報公開条例では、来館することなく郵送等により請求する方法を含んでいる。

しかしながら、利用者に交付する複製物の作成は、保存に対してリスクを負うものであり、最小限に抑える必要がある。一方、必要とする特定歴史公文書等を目録だけからピンポイントで探し当てることは困難であり、実際の閲覧を経て利用者が求めるものを見出す必要がある。そのため、これまで地方公共団体の公文書館は、閲覧によって特定された文書に対して複写を認める制度を一般に採ってきており、閲覧を経ない複写は原則として行ってこなかったといい。

また、特定歴史公文書等は、その保存上、コピー機をはじめとする電子複写を避ける必要があるため、複写の基本は写真撮影となる。国立公文書館では業者委託による撮影複写を行っているが、地方公共団体では、一般的に撮影複写件数が多いは無いため、利用者負担で対応できる手数料で委託契約を結ぶことは難しい。そのため、利用者が持参したデジタル・カメラによる自己撮影が一般的となってきた。このような現状において、公文書管理法と同様の写しの交付制度を導入すれば、公文書館等の職員が撮影からプリントアウト等まで代行する必要性が出てくる可能性が

ある。郵送・通信等による請求にも応じていくことになれば、その複写枚数は急増しよう。

更に、地方公共団体の公文書館等の閲覧業務は、公文書管理法が定める国立公文書館等のように特定歴史公文書等の閲覧に特化されとは限らない。公的刊行物、一般図書など、様々な資料の一つとして、公文書管理条例の対象となる特定歴史公文書等の閲覧も行うという場合も少なくないと思われる。そのようなケースでは特に、閲覧サービス全体をベースに考える必要があり、特定歴史公文書等だけが、他の資料と異なる方法(写しの交付)となることによる混乱は避けたいところである。

これらを考えると、写しの交付制度の導入にあたっては、各地方公共団体の体制にに応じて、その条件等を慎重に検討する必要がある。複製物のあるもの(電子式複写が可能なもの)に限る、枚数制限を設ける、といった条件付きで郵送等での複写サービスを行っている事例は現在でもみられる。

## (2) 閲覧と自己撮影による複写

情報公開制度や公文書管理法では、利用者持参のデジタル・カメラ等による自己撮影は、「写しの交付」ではなく「閲覧」のなかの一形態として位置付けられ、情報公開制度においては既に定着しているところなので、公文書管理条例の条文上は「閲覧」として捉え、運用規定で明記することになるろう。

ただし、地方公共団体の公文書館や図書館における一般的な閲覧制度では、閲覧と複写の申込みは別のものであり、閲覧が認められれば自動的に自己撮影等が許されるわけではなく、別途、複写申込書の提出等を求めている。この点、請求によらない利用サービスを採れば、公文書館や図書館が定める利用規則等によって閲覧や複写をしてもらうことができるので問題はないが、請求による利用の場合には、規定面及び実務面での調整を図っておく必要があろう。

## (3) 写しによる閲覧方法

公文書管理法 19 条では、写しによる閲覧方法が、原本の「保存に支障を生ずるおそれがあると認めるときその他正当な理由があるとき」に限定されているが、公文書館等では劣化を予防するという観点から複製物を作成し、複製物による閲覧を推奨してきている。公文書管理法とは逆に、原本でなければ利用の目的が達成できない「正当な理由があるとき」に限って、原本による閲覧方法を認めているのである。公文書管理法の表現ではこのような方法が認められるのかどうか、はっきりしないが、公文書管理条例では、このような方法が認められることが明確となる表現が望まれる。

## 3 条例において記載すべきと思われる事項

- (1) 情報公開条例においても、自己撮影等による複写は「閲覧」の範疇に含まれると解するのが一般的であると考えられるため、公文書管理条例における条文上の表現としては、公文書管理法と同様に「閲覧」と「写しの交付」となるろう。
- (2) 「写しの交付」の定める内容・条件については、規則等に委ねることになるろうが、閲覧による内容確認なしの郵便・通信による請求を認めるか否かなど、各地方公共団体の実情を勘案して慎重に検討した上で、文言を確定する必要がある。

## 4 条文参考例

第十九条 市長が特定歴史公文書等を利用させる場合には、文書又は図画については閲覧又は写しの交付の方法により、電磁的記録についてはその種別、情報化の進展状況等を勘案して市規則で定める方法により行う。ただし、閲覧の方法により特定歴史公文書等を利用させる場合にあつては、当該特定歴史公文書等の保存措置等を勘案し、合理的な理由があるときは、複製物を閲覧させる方法により、これを利用させることができる。

## 【第20条 手数料】

### 1 公文書管理法 20 条

(手数料)

第二十条 写しの交付により特定歴史公文書等を利用する者は、政令で定めるところにより、手数料を納めなければならない。

2 前項の手数料の額は、実費の範囲内において、できる限り利用しやすい額とするよう配慮して、国立公文書館等の長が定めるものとする。

### 2 条例化の際の留意事項

公文書管理法 20 条は、閲覧に手数料を求めず、写しの交付にのみ求め、また、その額の実費全額を利用者に求めるものではないとした規定である。閲覧無料、複写実費という点では、一般的閲覧サービスに合致しており、図書館法や博物館法のような法規定をもたない公文書館等において、無料原則が法的に認められたものとして、地方公共団体でも準じるべき内容であろう。

### 3 条例において記載すべきと思われる事項

(1) 複写手数料は実費範囲内の額であることを明記する必要がある。

(2) 閲覧に対する手数料の規定がないこと自体が閲覧無料を意味していると考えられるが、閲覧手数料の無料を明記することも考えられる。

### 4 条文参考例

第二十条 特定歴史公文書等の複写を求める者は、市規則で定めるところにより、手数料を納めなければならない。

2 前項の手数料の額は、実費の範囲内において、できる限り利用しやすい額とするよう配慮して、市長が定めるものとする。

## 【第21条 異議申立て及び公文書管理委員会への諮問】

### 1 公文書管理法 21 条

(異議申立て及び公文書管理委員会への諮問)

第二十一条 利用請求に対する処分又は利用請求に係る不作為について不服がある者は、国立公文書館等の長に対し、行政不服審査法（昭和三十七年法律第六十号）による異議申立てをすることができる。

2 前項の異議申立てがあつたときは、当該異議申立てを受けた国立公文書館等の長は、次の各号のいずれかに該当する場合を除き、公文書管理委員会に諮問しなければならない。

一 異議申立てが不適法であり、却下するとき。

二 決定で、異議申立てに係る利用請求に対する処分を取り消し又は変更し、当該異議申立てに係る特定歴史公文書等の全部を利用させることとするとき。ただし、当該異議申立てに係る特定歴史公文書

等の利用について反対意見書が提出されているときを除く。

## 2 条例化の際の留意事項

(1) 公文書管理法 21 条は、利用請求に対する処分、利用請求に係る不作為についての異議申立てに関する規定である。公文書管理法では、いわゆる「利用請求権」が特定歴史公文書等に認められたことから、地方公共団体においても、「利用請求」を住民の権利とし、異議申立ての制度も整える必要がある。

(2) 公文書館や図書館により特定歴史公文書等の利用がなされている場合、それらは地方自治法上の「公の施設」であるため、当該特定歴史公文書等の利用請求に関わる処分等についての異議申立ては、地方自治法 244 条の 4 が定める「公の施設を利用する権利に関する処分についての不服申立て」によるものとも考えられる。しかし、特定歴史公文書等については、「公の施設の所有物」であり「公の施設そのもの」ではないと解釈することもできる(本報告書 17 頁【八 公の施設としての公文書館】参照)。よって、直接的には地方自治法 244 条の 4 に拠らず、行政不服審査法の手続を踏まえ、「公文書管理委員会への諮問」とするのが適当であろう。

## 3 条例において記載すべきと思われる事項

市の機関の特定歴史公文書を首長部局で管理する場合、公文書管理法の条文で「国立公文書館等の長」とある部分については、「市長」とし、市の機関毎で管理する場合には「市の機関」とする。

## 4 条文参考例

第二十一条 利用請求に対する処分又は利用請求に係る不作為について不服がある者は、市長に対し、行政不服審査法（昭和三十七年法律第百六十号）による異議申立てをすることができる。

2 前項の異議申立てがあったときは、当該異議申立てを受けた市長は、次の各号のいずれかに該当する場合を除き、公文書管理委員会に諮問しなければならない。

一 異議申立てが不適法であり、却下するとき。

二 決定で、異議申立てに係る利用請求に対する処分を取り消し又は変更し、当該異議申立てに係る特定歴史公文書等の全部を利用させることとするとき。ただし、当該異議申立てに係る特定歴史公文書等の利用について反対意見書が提出されているときを除く。

## 【第 22 条 独立行政法人等情報公開法及び情報公開・個人情報保護審査会設置法の準用】

### 1 公文書管理法 22 条

(独立行政法人等情報公開法及び情報公開・個人情報保護審査会設置法の準用)

第二十二条 独立行政法人等情報公開法第十九条及び第二十条並びに情報公開・個人情報保護審査会設置法（平成十五年法律第六十号）第九条から第十六条までの規定は、前条の規定による異議申立てについて準用する。この場合において、独立行政法人等情報公開法第十九条中「前条第二項」とあるのは「公文書等の管理に関する法律（以下「公文書管理法」という。）第二十一条第二項」と、「独立行政法人等」とあるのは「公文書管理法第十五条第一項に規定する国立公文書館等の長」と、同条第二号中「開示請求者（開示請求者が）」とあるのは「利用請求（公文書管理法第十六条第二項に規定する利用請求をいう。以下同じ。）をした者（利用請求をした者が）」と、同条第三号中「開示決定等について反対意見書」とあるのは「利用請求に対する処分について公文書管理法第十八条第四項に規定する反対意見書」と、独立

行政法人等情報公開法第二十条中「第十四条第三項」とあるのは「公文書管理法第十八条第四項」と、同条第一号中「開示決定」とあるのは「利用させる旨の決定」と、同条第二号中「開示決定等」とあるのは「利用請求に対する処分」と、「法人文書を開示する」とあるのは「特定歴史公文書等（公文書管理法第二条第七項に規定する特定歴史公文書等をいう。以下この号において同じ。）を利用させる」と、「法人文書の開示」とあるのは「特定歴史公文書等を利用させること」と、情報公開・個人情報保護審査会設置法第九条から第十六条までの規定中「審査会」とあるのは「公文書管理委員会」と、同法第九条第一項中「諮問庁」とあるのは「諮問庁（公文書等の管理に関する法律（以下「公文書管理法」という。）第二十一条第二項の規定により諮問をした公文書管理法第十五条第一項に規定する国立公文書館等の長をいう。以下この条において同じ。）」と、「行政文書等又は保有個人情報の提示」とあるのは「特定歴史公文書等（公文書管理法第二条第七項に規定する特定歴史公文書等をいう。以下同じ。）の提示」と、「行政文書等又は保有個人情報の開示」とあるのは「特定歴史公文書等の開示」と、同条第三項中「行政文書等に記録されている情報又は保有個人情報に含まれている情報」とあるのは「特定歴史公文書等に記録されている情報」と、同条第四項中「不服申立て」とあるのは「異議申立て」と、「不服申立人」とあるのは「異議申立人」と、「不服申立人等」とあるのは「異議申立人等」と、同法第十条から第十三条までの規定中「不服申立人等」とあるのは「異議申立人等」と、同法第十条第二項及び第十六条中「不服申立人」とあるのは「異議申立人」と、同法第十二条中「行政文書等又は保有個人情報」とあるのは「特定歴史公文書等」と読み替えるものとする。

## 2 条例化の際の留意事項

- (1) 公文書管理法 22 条は、同法 21 条 1 項が定める異議申立てがあったときの国立公文書館等の長が取るべき手続が、異議申立てを受けた独立行政法人等がとるべき手続に準じたものであり、諮問を受けた公文書管理委員会の権限、審査手続は、諮問を受けた情報公開・個人情報保護審査会の権限、諮問手続に準じたものであるため、これらを準用するための規定である。
- (2) 特定歴史公文書等の利用請求における異議申立ての手続が情報公開制度のそれに準じていることに留意したい。
- (3) それぞれの地方公共団体における公文書館の設置状況、情報公開条例、情報公開・個人情報保護審査会設置条例及び公文書管理条例その他の条文との関連を図り、対処することが必要となる。
- (4) 準用に伴う読み替えの条文は以下の通りである。

### 【独立行政法人等情報公開法 19 条の読み替え】

第十九条 公文書等の管理に関する法律（以下「公文書管理法」という。）第二十一条第二項の規定により諮問をした公文書管理法第十五条第一項に規定する国立公文書館等の長は、次に掲げる者に対し、諮問をした旨を通知しなければならない。

- 一 異議申立人及び参加人
- 二 利用請求（公文書管理法第十六条第二項に規定する利用請求をいう。以下同じ。）をした者（利用請求をした者が異議申立人又は参加人である場合を除く。）
- 三 当該異議申立てに係る利用請求に対する処分について公文書管理法第十八条第四項に規定する反対意見書を提出した第三者（当該第三者が異議申立人又は参加人である場合を除く。）

### 【独立行政法人等情報公開法 20 条の読み替え】

第二十条 公文書管理法第十八条第四項の規定は、次の各号のいずれかに該当する決定をする場合について準用する。

- 一 利用させる旨の決定に対する第三者からの異議申立てを却下し、又は棄却する決定
- 二 異議申立てに係る利用請求に対する処分を変更し、当該利用請求に対する処分に係る特定歴史公文書等（公文書管理法第二条第七項に規定する特定歴史公文書等をいう。以下この号において同じ。）を利用させる旨の決定（第三者である参加人が当該特定歴史公文書等を利用させることに反対の意思を表示している場合に限る。）

**【情報公開・個人情報保護審査会設置法 9 条の読み替え】**

第九条 公文書管理委員会は、必要があると認めるときは、諮問庁（公文書等の管理に関する法律（以下「公文書管理法」という。）第二十一条第二項の規定により諮問をした公文書管理法第十五条第一項に規定する国立公文書館等の長をいう。以下この条において同じ。）に対し、特定歴史公文書等（公文書管理法第二条第七項に規定する特定歴史公文書等をいう。以下同じ。）の提示を求めることができる。この場合においては、何人も、公文書管理委員会に対し、その提示された特定歴史公文書等の開示を求めることができない。

- 2 諮問庁は、公文書管理委員会から前項の規定による求めがあったときは、これを拒んではならない。
- 3 公文書管理委員会は、必要があると認めるときは、諮問庁に対し、特定歴史公文書等に記録されている情報の内容を公文書管理委員会の指定する方法により分類又は整理した資料を作成し、公文書管理委員会に提出するよう求めることができる。
- 4 第一項及び前項に定めるもののほか、公文書管理委員会は、異議申立てに係る事件に関し、異議申立人、参加人又は諮問庁（以下「異議申立人等」という。）に意見書又は資料の提出を求めること、適当と認める者にその知っている事実を陳述させ又は鑑定を求めることその他必要な調査をすることができる。

**【情報公開・個人情報保護審査会設置法 10 条の読み替え】**

第十条 公文書管理委員会は、異議申立人等から申立てがあったときは、当該異議申立人等に口頭で意見を述べる機会を与えなければならない。ただし、公文書管理委員会が、その必要がないと認めるときは、この限りでない。

- 2 前項本文の場合においては、異議申立人又は参加人は、公文書管理委員会の許可を得て、補佐人とともに出頭することができる。

**【情報公開・個人情報保護審査会設置法 11 条の読み替え】**

第十一条 異議申立人等は、公文書管理委員会に対し、意見書又は資料を提出することができる。ただし、公文書管理委員会が意見書又は資料を提出すべき相当の期間を定めたときは、その期間内にこれを提出しなければならない。

**【情報公開・個人情報保護審査会設置法 12 条の読み替え】**

第十二条 公文書管理委員会は、必要があると認めるときは、その指名する委員に、第九条第一項の規定により提示された特定歴史公文書等を閲覧させ、同条第四項の規定による調査をさせ、又は第十条第一項本文の規定による異議申立人等の意見の陳述を聴かせることができる。

**【情報公開・個人情報保護審査会設置法 13 条の読み替え】**

第十三条 異議申立人等は、公文書管理委員会に対し、公文書管理委員会に提出された意見書又は資料の閲覧を求めることができる。この場合において、公文書管理委員会は、第三者の利益を害するおそれ

あると認めるとき、その他正当な理由があるときでなければ、その閲覧を拒むことができない。

2 公文書管理委員会は、前項の規定による閲覧について、日時及び場所を指定することができる。

**【情報公開・個人情報保護審査会設置法 14 条の読み替え】**

第十四条 公文書管理委員会の行う調査審議の手続は、公開しない。

**【情報公開・個人情報保護審査会設置法 15 条の読み替え】**

第十五条 この法律の規定により公文書管理委員会又は委員がした処分については、行政不服審査法（昭和 37 年法律第 160 号）による不服申立てをすることができない。

**【情報公開・個人情報保護審査会設置法 16 条の読み替え】**

第十六条 公文書管理委員会は、諮問に対する答申をしたときは、答申書の写しを異議申立人及び参加人に送付するとともに、答申の内容を公表するものとする。

3 条例において記載すべきと思われる事項

- (1) 基本的には、情報公開制度おける不服申立てに準じた形での整理をすすめる。
- (2) また、公文書館の設置状況に応じて実際の条文は変わってくるが、特定歴史公文書等に対する利用請求が、情報公開制度下の開示請求と同じく権利として認められたことから、不服申立手続を整えておく必要がある。
- (3) 実際の条文の記載に当たっては以下の内容を踏まえることとなろう。
  - ア 独立行政法人等情報公開法のように、公的団体につき独自の情報公開条例を有している場合には、独立行政法人等情報公開法 19 条、20 条に類する規定の読み替え規定
  - イ 情報公開・個人情報保護審査会設置条例等において、情報公開・個人情報保護審査会設置法 9 条に相当する条文を置いているときは、公文書管理委員会の調査権限についての読み替え規定
  - ウ 情報公開・個人情報保護審査会設置条例等において、情報公開・個人情報保護審査会設置法 10 条に相当する条文を置いているときは、異議申立人等の意見陳述の機会の付与についての読み替え規定
  - エ 情報公開・個人情報保護審査会設置条例等において、情報公開・個人情報保護審査会設置法 11 条に相当する条文を置いているときは、異議申立人等の意見書又は資料の提出についての読み替え規定
  - オ 情報公開・個人情報保護審査会設置条例等において、情報公開・個人情報保護審査会設置法 12 条に相当する条文を置いているときは、公文書管理委員会の委員による調査についての読み替え規定
  - カ 情報公開・個人情報保護審査会設置条例等において、情報公開・個人情報保護審査会設置法 13 条に相当する条文を置いているときは、異議申立人等による意見書又は資料の閲覧について
  - キ 情報公開・個人情報保護審査会設置条例等において、情報公開・個人情報保護審査会設置法 14 条に相当する条文を置いているときは、公文書管理委員会の調査審議手続の非公開についての読み替え規定
  - ク 情報公開・個人情報保護審査会設置条例等において、情報公開・個人情報保護審査会設置法 16 条に相当する条文を置いているときは、答申書の写しの送付、答



申内容の公表についての読み替え規定

- (4) なお、情報公開・個人情報保護審査会設置法 15 条が定める「不服申立ての制限」については、法律事項であるため公文書管理条例中に読み替え規定を置くことはできない。

#### 4 条文参考例

引用条文が地方公共団体ごとに異なると考えられるため省略。

### 【第 23 条 利用の促進】

#### 1 公文書管理法 23 条

(利用の促進)

第二十三条 国立公文書館等の長は、特定歴史公文書等（第十六条の規定により利用させることができるものに限る。）について、展示その他の方法により積極的に一般の利用に供するよう努めなければならない。

#### 2 条例化の際の留意事項

- (1) 特定歴史公文書等が、国民（住民）共有の知的資源であることから、地方公共団体が保存管理している特定歴史公文書等の積極的な利活用について規定していくことが求められる。
- (2) 公文書館等がある場合と無い場合、展示施設等がある場合と無い場合等、状況に応じてそれぞれどの程度まで条例に盛り込むかは、地方公共団体毎に個別に検討を要することになるが、利用の促進を図るための条文を設けることは不可欠であろう。
- (3) 一般の利用の促進方法については、展示施設での展示、ホームページ掲載による展示、教育現場での活用、資料集の刊行等の方法が考えられる。

#### 3 条例において記載すべきと思われる事項

- (1) 市の機関の特定歴史公文書等の管理を首長部局で行っている場合は、法文の「国立公文書館等の長」を「市長」とし、市の機関毎に行っている場合には「市の機関」とする。
- (2) 「展示その他の方法により」については、各地方公共団体の状況にあった方法を明記する。
- (3) 法条文において「・・・努めなければならない。」という努力義務とされている点に留意して、条例化にあたって同様に考える。なぜならば、公文書館等の人的・物的・財政的な事情に配慮する必要があるからである。

#### 4 条文参考例

(利用の促進)

第二十三条 市長は、特定歴史公文書等（第十六条の規定により利用させることができるものに限る。）について、展示（インターネットを利用する方法を含む。）、教育現場での活用、資料集の刊行その他の方法により積極的に一般の利用に供するよう努めなければならない。

### 【第 24 条 移管元行政機関等による利用の特例】

#### 1 公文書管理法 24 条

(移管元行政機関等による利用の特例)

第二十四条 特定歴史公文書等を移管した行政機関の長又は独立行政法人等が国立公文書館等の長に対してそれぞれその所掌事務又は業務を遂行するために必要であるとして当該特定歴史公文書等について利用請求をした場合には、第十六条第一項第一号又は第二号の規定は、適用しない。

## 2 条例化の際の留意事項

- (1) 特定歴史公文書等の移管元と受入先の管理者が異なる場合には、公文書管理法と同様の規定を公文書管理条例にも盛り込むことは必須である。移管前において移管元機関は、当該文書を 100%利用できていたわけであるから、これが特定歴史公文書等になったからといって、その利用の範囲を狭める実質的な理由もない。
- (2) 移管元機関による利用（行政利用）についての特例は、公文書館等への特定歴史公文書等の移管を促進する上でも欠かすことはできない。
- (3) 一般住民に対して利用が制限される文書について、移管元行政機関がアクセスできることについて、公文書管理条例に記載することによって、この特例が住民に承認されることともなる。

## 3 条例において記載すべきと思われる事項

- (1) 市の機関の特定歴史公文書等が首長部局で管理される場合には、公文書管理法上の「国立公文書館等の長」は「市長」となり、「行政機関」は「市の機関」、「独立行政法人等」は実状に応じて「公的団体」「地方独立行政法人」「公の施設の施設指定管理者」「土地開発公社」等としていく（本報告書 13 頁【六 法人文書管理の考え方】参照）。
- (2) 個人識別情報、法人情報、公共の安全等に関する情報、検査等に関する情報については、一般利用者に対しては利用制限の対象となるわけであるが、行政利用の場合、特例として対象としないことを盛り込む。
- (3) なお、市の機関毎に特定歴史公文書等を管理している等の事情により、特定歴史公文書の移管元と受入先の管理者が同一である場合には、「当該市の機関の職員が、その所掌事務又は業務を遂行するために必要であるとして当該特定歴史公文書等について利用する場合には、第〇条第〇項第〇号又は第〇号の規定は、適用しない。」等とする。

## 4 条文参考例

(移管元市の機関等による利用の特例)

第二十四条 特定歴史公文書等を移管した市の機関又は公的団体が市長に対してそれぞれその所掌事務又は業務を遂行するために必要であるとして当該特定歴史公文書等について利用請求をした場合には、第十六条第一項第一号又は第二号の規定は、適用しない。

## 【第 25 条 特定歴史公文書等の廃棄】

### 1 公文書管理法 25 条

(特定歴史公文書等の廃棄)

第二十五条 国立公文書館等の長は、特定歴史公文書等として保存されている文書が歴史資料として重要でなくなったと認める場合には、内閣総理大臣に協議し、その同意を得て、当該文書を廃棄することが

できる。

## 2 条例化の際の留意事項

- (1) 公文書管理法 25 条は、特定歴史公文書等について、永久保存が不必要となったもの（特定歴史公文書等が劣化等により判読不可能となり保存する意味がなくなった場合、移管されたものの中に歴史公文書等では無いものが含まれていた場合）を廃棄するための規定である。
- (2) 公文書管理法においては「内閣総理大臣に協議し、その同意を得て」ということであるが、この同意に関しては「公文書管理委員会への諮問」が必要（公文書管理法 29 条 2 号）であるとされている。公文書管理条例においても誤廃棄を防ぐために万全のチェック体制とする必要がある。

## 3 条例において記載すべきと思われる事項

- (1) 特定歴史公文書（非現用公文書）の廃棄においては、誤廃棄及び恣意的な廃棄を防ぐことが重要であるため、第三者機関への諮問・答申を経て行うことが必要である。
- (2) 市の機関の特定歴史公文書等の管理が首長部局で行われている場合には、公文書管理法条文の「国立公文書館等の長」を「市長」とし、市の機関毎に行われている場合には、「市の機関」とする。
- (3) 「内閣総理大臣に協議し、その同意を得て、」の部分を「公文書管理委員会に諮問し、その答申を受けて」とする。
- (4) あくまでも、限定的な廃棄であるため、「・・・しなければ・・・できない。」のような条文の方がよい。

## 4 条文参考例

（特定歴史公文書等の廃棄）

第二十五条 市長は、特定歴史公文書等として保存されている文書が歴史資料として重要でなくなったと認められる場合であっても、公文書管理委員会に諮問し、その答申を踏まえなければ、当該文書を廃棄することはできない。

## 【第 26 条 保存及び利用の状況の報告等】

### 1 公文書管理法 26 条

（保存及び利用の状況の報告等）

第二十六条 国立公文書館等の長は、特定歴史公文書等の保存及び利用の状況について、毎年度、内閣総理大臣に報告しなければならない。

2 内閣総理大臣は、毎年度、前項の報告を取りまとめ、その概要を公表しなければならない。

## 2 条例化の際の留意事項

- (1) コンプライアンスを確保し、住民に対する説明責任を果たすために、地方公共団体においても、公文書管理法 26 条と同様の報告、概要の公表についての規定は必要である。
- (2) 保存・利用の状況について概要を公表することにより、住民目線でチェックされることになるが、積極的な公表は特定歴史公文書等の管理に対する住民の理解を得

ることにもつながる。

- (3) 公表の方法としては、地方公共団体のホームページや広報誌への掲載等、住民に対して周知される方法を考える。

### 3 条例において記載すべきと思われる事項

- (1) 特定歴史公文書等の管理を市の機関毎に行う場合は、公文書管理法条文の「国立公文書館等の長」を「市の機関」、「内閣総理大臣」を「市長」とする。
- (2) 市の機関の特定歴史公文書等の管理を首長部局で行っている場合、公文書管理法 26 条 1 項に相当する条文は、公文書管理条例においては不要であると考えられることもできるが、特定歴史公文書等の管理者としての市長が、地方公共団体の統括・代表者（地方自治法 147 条）としての市長に報告すると考えるべきであろう。
- (3) 市の機関の特定歴史公文書等の管理を首長部局で行っている場合であっても、議会に対して報告させることにより、住民に対する説明責任を果たすという方法も考えられる。

### 4 条文参考例

第二十六条 市の機関は、特定歴史公文書等の保存及び利用の状況について、毎年度、市長に報告しなければならない。

- 2 市長は、特定歴史公文書等の保存及び利用の状況について、毎年度、その概要を公表しなければならない。

## 【第 27 条 利用等規則】

### 1 公文書管理法 27 条

(利用等規則)

第二十七条 国立公文書館等の長は、特定歴史公文書等の保存、利用及び廃棄が第十五条から第二十条まで及び第二十三条から前条までの規定に基づき適切に行われることを確保するため、特定歴史公文書等の保存、利用及び廃棄に関する定め（以下「利用等規則」という。）を設けなければならない。

- 2 利用等規則には、特定歴史公文書等に関する次に掲げる事項を記載しなければならない。

一 保存に関する事項

二 第二十条に規定する手数料その他一般の利用に関する事項

三 特定歴史公文書等を移管した行政機関の長又は独立行政法人等による当該特定歴史公文書等の利用に関する事項

四 廃棄に関する事項

五 保存及び利用の状況の報告に関する事項

- 3 国立公文書館等の長は、利用等規則を設けようとするときは、あらかじめ、内閣総理大臣に協議し、その同意を得なければならない。これを変更しようとするときも、同様とする。

- 4 国立公文書館等の長は、利用等規則を設けたときは、遅滞なく、これを公表しなければならない。これを変更したときも、同様とする。

### 2 条例化の際の留意事項

- (1) 公文書管理法 27 条は、特定歴史公文書の利用請求等が住民の権利として認められることにより、その利用に関する規則の制定を義務付けたものであり、地方公共団体においても当然取り入れるべきものである。

(2) 公文書管理法 27 条 1 項でいう「利用等規則」に相当するのは、公文書管理条例施行規則ではなく、非現用文書のみ対象とする公文書館等に関する「利用等規則」或いは特定歴史公文書の利用に関する「利用等規則」である。

(3) 公文書管理法 27 条 4 項に相当する公表の方法としては、地方公共団体のホームページや広報誌への掲載等、住民に対して周知される方法を考える。

### 3 条例において記載すべきと思われる事項

(1) 公文書管理法 27 条 1 項、2 項については同内容の条文が公文書管理条例でも必須である。

(2) 首長部局で市の機関の特定歴史公文書等の保存、利用及び廃棄についての業務を行う場合は公文書管理法 27 条の「国立公文書館等の長」を「市長」とし、市の機関毎に特定歴史公文書等の保存、利用及び廃棄について業務を行う場合には、「市の機関」とする。

(3) 公文書管理法 27 条 3 項の「内閣総理大臣に協議し、その同意を得なければならない。」は「公文書管理委員会に諮問し、その答申を受けなければならない。」とする。

### 4 条文参考例

第二十七条 市長は、特定歴史公文書等の保存、利用及び廃棄が第十五条から第二十条まで及び第二十三条から前条までの規定に基づき適切に行われることを確保するため、特定歴史公文書等の保存、利用及び廃棄に関する定め（以下「利用等規則」という。）を設けなければならない。

2 利用等規則には、特定歴史公文書等に関する次に掲げる事項を記載しなければならない。

一 保存に関する事項

二 第二十条に規定する手数料その他一般の利用に関する事項

三 特定歴史公文書等を移管した市の機関又は公的団体による当該特定歴史公文書等の利用に関する事項

四 廃棄に関する事項

五 保存及び利用の状況の報告に関する事項

3 市長は、利用等規則を設けようとするときは、あらかじめ、公文書管理委員会に諮問し、その答申を受けなければならない。これを変更しようとするときも、同様とする。

4 市長は、利用等規則を設けたときは、遅滞なく、これを公表しなければならない。これを変更したときも、同様とする。

## 五 第五章 公文書管理委員会（28 条—30 条）

### 【第 28 条 委員会の設置】

#### 1 公文書管理法 28 条

（委員会の設置）

第二十八条 内閣府に、公文書管理委員会（以下「委員会」という。）を置く。

2 委員会は、この法律の規定によりその権限に属させられた事項を処理する。

3 委員会の委員は、公文書等の管理に関して優れた識見を有する者のうちから、内閣総理大臣が任命

する。

4 この法律に規定するもののほか、委員会の組織及び運営に関し必要な事項は、政令で定める。

## 2 条例化の際の留意事項

(1) 公文書管理法 28 条が定める公文書管理委員会については、地方公共団体の組織上、存在しない「内閣府」、「公文書管理委員会（独立性を有した、内閣総理大臣のための諮問機関）」をどのように規定すべきかが問われることとなる。

またその権限は、特定歴史公文書等の利用請求に係る異議申立てについての諮問を受けた審議（公文書管理法 21 条 2 項）、政令、行政文書管理規則及び利用等規則の制定改廃立案についての諮問を受けた審議（同法 29 条 1 号）、特定歴史公文書等の廃棄についての諮問を受けた審議（同条 2 号）、公文書等の管理について改善すべき旨の勧告をする際の諮問を受けた審議（同条 3 号）、並びに同法 30 条に基づく公文書管理委員会の所掌事務の遂行上必要な範囲内の資料提出、意見開陳、説明その他必要な協力の請求権など広範囲に及んでいる。

これらの権限をもつ組織を、地方公共団体の実情に応じ設置する必要がある。

### ア 公文書管理法 28 条 1 項の「内閣府」

これに相当する組織として、地方公共団体の長部局のほか、教育委員会、監査委員などの組織が想定される。

ただし、設置される公文書管理委員会が設置機関とは異なる機関の公文書等に関する権限を持つことになるので、情報公開条例などと同様に、一の条例の中で各機関を「市の機関」と位置づけた上で、公文書管理委員会に係る所掌事務として、上記条例の「市の機関の諮問に応じて、次に掲げる事項を調査審議する」と定義することも考えられる。

### イ 公文書管理法 28 条 2 項の「公文書管理委員会（独立性を有した、内閣総理大臣のための諮問機関）」の権限

これに該当するものとしては、以下の事項が考えられる。

(ア) 特定歴史公文書等の利用請求に係る異議申立てについての諮問を受けた審議

(イ) 規則等、公文書管理規則及び特定歴史公文書等の利用等規則の制定改廃立案についての諮問を受けた審議

(ウ) 特定歴史公文書等の廃棄についての諮問を受けた審議

(エ) 上記に関する資料提出、意見開陳、説明その他必要な協力の請求権

### ウ 公文書管理法 28 条 3 項の「内閣総理大臣（内閣府の長）」

これに相当する組織の長としては地方公共団体の長が想定される。

### エ 公文書管理委員会に相当する組織（本報告書 34 頁【十四 地方公共団体と公文書管理委員会】参照）

以上のア、イ、ウを踏まえ、公文書管理委員会を所管する具体的な組織としては、公文書等の管理に関わりがある附属機関として設置する審議会、監査委員などが想定される。

監査委員については、地方自治法 196 条「普通地方公共団体の財務管理、事業の経営管理その他行政運営に関し優れた識見を有する者（以下この款において「識

見を有する者」という。)及び議員等で構成される。」となっているが、事務の監査よりも財務の監査に重点が置かれているのが現状であり、その事務の監査自体も大部分の地方公共団体では実施していないか、形式的な審査にとどまっている程度のもと思われる。またその人選の点からも、財務管理、経営管理的な見識を持ち、かつ文書管理や歴史的、文化的な見識をもつ専門家を選任することは現実的に難しいと思われる。

附属機関としての審議会については、地方自治法 138 条の 4 の規定により、その執行機関（首長、教育委員会など）による諮問（依頼）があつてはじめて審議等を行い、それに基づき答申（意見としての回答）を行うだけなので、その結果をどのように扱うかは執行機関の判断によることになる。

なお、地方公共団体の長の補助機関のうち、文書担当課や公文書館等が公文書管理委員会の任務を直接所管することも可能かもしれないが、公文書管理法の委員会の設置趣旨に鑑みると、独立性の観点、また歴史的・文化的及び情報公開・個人情報保護に関する専門性の観点から現実的には避けるべきと思われる。

以上から、現実的には地方自治法上の附属機関である審議会として、公文書管理委員会を新たに設置するか、すでに存在している一部の権能を有する審議会（情報公開・個人情報保護審査会、文化財保護審議会、行政不服審査会など）を活用し、その所掌事務の範囲を広げる方法が考えられる。

なお、地方自治法上の附属機関である審議会として、公文書管理委員会を新たに設置する場合、条例により規定することになるのが原則である（同法 138 条の 4 第 3 項）。その際には、公文書管理法のように、一の条例の中で公文書管理法 28～30 条に類した公文書管理委員会に係る条文を含む場合もあれば、別途審議会条例を制定することも考えられる。

いずれの場合も、公文書管理委員会については既存の関連審議会等と調整が必要になると思われる。

- (2) 附属機関である審議会において、住民公募を取り入れているところも多数見受けられる。公募実施の際には「公文書等の管理に関して優れた識見を有する者」をふまえた公募に配慮する必要があると思われる。

### 3 条例において記載すべきと思われる事項

2 で述べた留意事項を踏まえ、各地方公共団体で検討すべきである。

### 4 条文参考例

第二十八条 市に、公文書管理委員会（以下「委員会」という。）を置く。

2 委員会は、この条例の規定によりその権限に属させられた事項を処理する。

（または「2 委員会の権限、組織、及び運営に関し必要な事項は、別に条例で定める。」とし、別途、公文書管理委員会設置条例を制定する）

3 委員会の委員は、公文書等の管理に関して優れた識見を有する者のうちから、市長が委嘱する。

4 この条例に規定するもののほか、委員会の組織及び運営に関し必要な事項は、別に条例で定める。

（4 項の内容が 2 項に含まれた場合は削除）

## 【第 29 条 委員会への諮問】

## 1 公文書管理法 29 条

(委員会への諮問)

第二十九条 内閣総理大臣は、次に掲げる場合には、委員会に諮問しなければならない。

- 一 第二条第一項第四号若しくは第五号、第三項第二号、第四項第三号若しくは第五項第三号若しくは第四号、第五条第一項若しくは第三項から第五項まで、第七条、第十条第二項第七号、第十一条第二項から第四項まで、第十五条第四項、第十七条、第十八条第一項から第三項まで、第十九条又は第二十条第一項の政令の制定又は改廃の立案をしようとするとき。
- 二 第十条第三項、第二十五条又は第二十七条第三項の規定による同意をしようとするとき。
- 三 第三十一条の規定による勧告をしようとするとき。

## 2 条例化の際の留意事項

(1) 本条は、各地方公共団体において本条でいう内閣総理大臣に相当する者から、公文書管理委員会へ諮問する際の根拠規定となる。なお、各号中の地方公共団体における法人文書ファイルの対象公文書を保有するものとして、出資法人、公の施設の指定管理者、土地開発公社、地方住宅供給公社、地方道路公社、地方独立行政法人等が想定できる（本報告書 13 頁【六 法人文書管理の考え方】参照）。

### (2) 公文書管理法 29 条 1 号関係

ア 公文書管理法 2 条 1 項 4・5 号の、「行政機関」について、地方公共団体に見受けられる情報公開・個人情報保護条例のように、行政委員会や監査委員、議会などを「市の機関」と位置づけた場合は、その市の機関の追加・変更・削除を行うことが想定される。

イ 公文書管理法 2 条 3 項 2 号の「行政機関の施設及び独立行政法人等の施設であつて、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」については、地方公共団体においては、一般的には首長部局の一つしか公文書館等を設置しないと思われるため、同号に関する諮問を公文書管理条例で定める必要は、基本的にはないと思われる。反対に、首長部局の公文書館とは別に、公安委員会が公文書館等を設ける場合には、公安委員会等が公文書管理委員会に諮問を求めなければならない旨を定めることは可能であると思われる。

ウ 公文書管理法 2 条 4 項 3 号によって行政文書から除外される、「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。）」とは、地方公共団体における特定歴史公文書等となっていない歴史的、文化的及び学術研究用の資料を特別に管理する研究所、博物館、資料館、図書館などであり、該当する施設等がない場合は、当該事項を公文書管理条例で定める必要はないと考えられる。

エ 公文書管理法 2 条 5 項 3 号によって法人文書から除外される「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。）」とは、地方公共団体とは異なる法人格を有しながら、特定歴史公文書等となっていない歴史的、文化的及び学術研究用の資料を特別に管理する博物館などであり、該当する施設等がない場合は、当該事項を公文書管理条例で定



める必要はないと考えられる。

オ 公文書管理法 2 条 5 項 4 号の「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つて、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」については、公の施設の指定管理者等、公的団体でありながら公的業務以外の業務を行っている団体について公文書管理条例を適用する場合に必要となる。

カ 公文書管理法 17 条の本人情報の利用請求における本人確認手続書類に関する事、及び同法 18 条 1 項から 3 項までの意見書提出を求める者への通知事項に関する事については、これに類する既存の情報公開条例、個人情報保護条例、公文書館条例等における規定と調整するべきだと考えられる。

キ 公文書管理法 19 条及び 20 条 1 項にある、特定歴史公文書等のうち電磁的記録の利用方法及び手数料については、これらに類する既存の個人情報保護条例、情報公開条例、公文書館条例等における同規定（特に情報公開条例・個人情報保護条例においては、電磁的記録の交付は手数料を無料としていないことが想定される）と調整するべきだと考えられる。その際の特定歴史公文書等中の個人情報の保護に関しても配慮・調整する必要がある。

### (3) 公文書管理法 29 条 2 号関係

ア 公文書管理法 10 条 3 項が規定する、行政機関の長が行政文書管理規則を設けるときに要求される内閣総理大臣による同意については、本報告書【第 10 条 行政文書管理規則】2 (4) で述べたとおり、地方公共団体においてこれと類する制度を導入することは困難であると考えられる。また、公文書管理法 10 条 3 項に相当する条文に、公文書管理委員会への諮問・答申について規定しておけば、公文書管理法 29 条 2 号に相当する条文に、同法 10 条 3 項に相当する条文を挙げる必要はない。

イ 公文書管理法 25 条が規定する、国立公文書館等の長が特定歴史公文書等を廃棄するときに要求される内閣総理大臣の同意については、本報告書【第 25 条 特定歴史公文書等の廃棄】4 のように、特定歴史公文書等の廃棄に際し、公文書管理委員会への諮問・答申を要することとしておけば、公文書管理法 29 条 2 号に相当する条文に、同法 25 条に相当する条文を挙げる必要はない。

ウ 公文書管理法 27 条 3 項が規定する、国立公文書館等の長が利用等規則を設けようとするときに要求される内閣総理大臣の同意については、本報告書【第 27 条 利用等規則】4 のように、利用等規則を設けるに際し、公文書管理委員会への諮問・答申を要することとしておけば、公文書管理法 29 条 2 号に相当する条文に、同法 27 条に相当する条文を挙げる必要はない。

### (4) 公文書管理法 29 条 3 号関係

公文書管理法 31 条が定める内閣総理大臣の勧告に際して、公文書管理委員会に対する諮問を求めるのが同法 29 条 3 号である。地方公共団体にあつても、公文書等の管理について改善を図るの必要があり、かつ、改善策については専門的・技術的知見が必要であると解されることからすれば、市長に勧告権を付与するのであれば、公文書管理委員会に対する諮問を経てそれがなされる必要がある。

もつとも、市長に対し、他の市の機関に対する勧告権を付与することには、地方自治法が採用している執行機関の多元主義との関係で疑義があるため、公文書管理法 31 条に相当する条文を置くことについては消極的に解されよう。

- (5) 公文書管理法 29 条各号には挙げられていないが、公文書管理法 14 条 3 項において「前項の場合において、必要があると認めるときは、内閣総理大臣は、あらかじめ、国立公文書館の意見を聴くことができる」とされている部分については、公文書館等が首長部局に置かれている場合には、下級機関の意見を聴くこととなり無意味であるため、公文書管理委員会への諮問事項とすべきと考えられる。

### 3 条例において記載すべきと思われる事項

地方公共団体の公文書等の実情等に基づく定義（例えば公文書の管理方法がファイリング方式か、簿冊管理方式かといった点や、公文書館等の設置の有無の相違など）により、条文中の文言をあわせることとなる。

あわせて条文本体の表記方法として、公文書管理法のように条・項・号等を引用して記述する場合もあれば、具体的な所掌事務を記載することも考えられる。

### 4 条文参考例

引用条文が地方公共団体ごとに異なると考えられるため省略。

## 【第 30 条 資料の提出等の求め】

### 1 公文書管理法 30 条

(資料の提出等の求め)

第三十条 委員会は、その所掌事務を遂行するため必要があると認める場合には、関係行政機関の長又は国立公文書館等の長に対し、資料の提出、意見の開陳、説明その他必要な協力を求めることができる。

### 2 条例化の際の留意事項

公文書管理委員会が協力を求める相手方につき、市の機関、公文書館等の長以外に想定しうるものがあれば、明記することが望ましい。

### 3 条例において記載すべきと思われる事項

国立公文書館法（平成十一年法律第七十九号）11 条 2 項により、国立公文書館は、内閣総理大臣からの委託を受けて、公文書館法第 7 条に規定する技術上の指導又は助言を行うことができるとされていることから、地方公共団体が設置する公文書館に関わる事項については、国立公文書館に協力を求めることができる旨、記載することが望ましいであろう。

### 4 条文参考例

第三十条 委員会は、その所掌事務を遂行するため必要があると認める場合には、市の機関又は国立公文書館の長に対し、資料の提出、意見の開陳、説明その他必要な協力を求めることができる。

## 六 第六章 雑則 (31 条—34 条)

## 【第 31 条 内閣総理大臣の勧告】

### 1 公文書管理法 31 条

(内閣総理大臣の勧告)

第三十一条 内閣総理大臣は、この法律を実施するため特に必要があると認める場合には、行政機関の長に対し、公文書等の管理について改善すべき旨の勧告をし、当該勧告の結果とられた措置について報告を求めることができる。

## 2 条例化の際の留意事項

- (1) 行政機関の長は行政文書の管理状況を毎年度、内閣総理大臣に報告しなければならない(公文書管理法9条1項)。また内閣総理大臣は行政機関の長に対して資料や報告を求め、実地調査をすることができる(公文書管理法9条3項)。こうした報告等により把握した実態につき改善の必要があると認める場合に、勧告ができることとしたのが本条であるため、地方公共団体においても同趣旨の規定を置くことが望ましいとも考えられる。
- (2) 当該勧告は市の機関が、毎年度、文書管理実施状況を報告することが前提となる。すなわち勧告は、このような定期的な報告、もしくは資料の提出を求め、実地調査を行った結果に対して行うものであるからである。
- (3) 公文書管理法29条3項は、勧告に当たって公文書管理委員会への諮問を義務づけている。行政機関のみを対象とし、独立行政法人が入っていないのは、主務省庁を通じてそれらに勧告するという趣旨であるため、各地方公共団体の制度に合わせた表現にする必要がある。
- (4) 公文書管理法31条に類する規定を公文書管理条例に置くときは、「内閣総理大臣」を「市長」に、「行政機関の長」を「市の機関」にするなど、各地方公共団体の制度設計に合わせる必要がある。

## 3 条例において記載すべきと思われる事項

文書管理状況の報告先を市長とし、勧告に当たっては公文書管理委員会への諮問(公文書管理法29条3項参照。)を義務づけること。

## 4 条文参考例

公文書管理条例においても、公文書管理法31条に類した規定を置き、公文書等の管理の改善に資する制度を設計することが望ましいと考えられるが、執行機関の多元主義が採用されている地方自治法との関係では、市長が他の執行機関に対する勧告権を有する旨を条例で定めることについて疑義があろう。そのため、公文書管理法31条に類した規定を置くことについては、消極的に解すべきとも考えられる。このことから、条文参考例は示さないこととする。

## 【第32条 研修】

### 1 公文書管理法32条

(研修)

第三十二条 行政機関の長及び独立行政法人等は、それぞれ、当該行政機関又は当該独立行政法人等の職員に対し、公文書等の管理を適正かつ効果的に行うために必要な知識及び技能を習得させ、及び向上させるために必要な研修を行うものとする。

- 2 国立公文書館は、行政機関及び独立行政法人等の職員に対し、歴史公文書等の適切な保存及び移管を

確保するために必要な知識及び技能を習得させ、及び向上させるために必要な研修を行うものとする。

## 2 条例化の際の留意事項

- (1) 行政機関の長及び独立行政法人等へ、その職員に対する公文書等の管理に関する研修を義務付けているのが公文書管理法 32 条 1 項である。公文書管理条例が制定されても、それが遵守されなければ公文書管理の実は上がらないため、地方公共団体においても同様の規定が必要である。
- (2) 公文書管理法 32 条 2 項は、国立公文書館に、行政機関・独立行政法人等の職員に対する現用段階での歴史公文書等の保存及び移管に関する研修を義務付けている。同項及び同法制定附則 4 条による国立公文書館法 11 条 1 項 3～6 号の改正により、国立公文書館については、現用・非現用を問わず歴史公文書等について研修することが可能とされた点に留意する必要がある。
- (3) このような公文書管理法の規定に倣い、地方公共団体にあっても、現用・非現用を通じた歴史公文書等の管理を含めて研修をすべきことに留意する必要がある。
- (4) 「行政機関の長」を「市の機関」に、「国立公文書館」を「公文書館等（教育委員会、〇〇史編さん室等）」にするなど、各地方公共団体の制度設計に合わせる必要がある。
- (5) 公文書館がない地方公共団体においては、研修を特定の市の機関に委ねることも考えられる。

## 3 条例において記載すべきと思われる事項

公文書管理条例が制定されたとしても、それが遵守されなければ何の役にも立たない。公文書管理条例に基づく管理を徹底することの第一歩が研修である。市の機関及び公的団体においては、様々な研修体制がとられているため、当該機関・団体の体制に応じた定めとするべきと考えられる。

## 4 条文参考例

第三十二条 市の機関及び公的団体は、それぞれ、当該市の機関又は当該公的団体の職員に対し、公文書等の管理を適正かつ効果的に行うために必要な知識及び技能を習得させ、及び向上させるために必要な研修を行うものとする。

- 2 公文書館等は、市の機関及び公的団体の職員に対し、歴史公文書等の適切な保存及び移管を確保するために必要な知識及び技能を習得させ、及び向上させるために必要な研修を行うものとする。

## 【第 33 条 組織の見直しに伴う行政文書等の適正な管理のための措置】

### 1 公文書管理法 33 条

(組織の見直しに伴う行政文書等の適正な管理のための措置)

第三十三条 行政機関の長は、当該行政機関について統合、廃止等の組織の見直しが行われる場合には、その管理する行政文書について、統合、廃止等の組織の見直しの後においてこの法律の規定に準じた適正な管理が行われることが確保されるよう必要な措置を講じなければならない。

- 2 独立行政法人等は、当該独立行政法人等について民営化等の組織の見直しが行われる場合には、その管理する法人文書について、民営化等の組織の見直しの後においてこの法律の規定に準じた適正な管理が行われることが確保されるよう必要な措置を講じなければならない。

## 2 条例化の際の留意事項

- (1) 公文書管理法 33 条は、公文書管理の在り方等に関する有識者会議の最終報告で「府省の枠を越えたプロジェクトチーム的な組織の文書については、とりわけ散逸のおそれが高いと考えられることから、組織の解散後は上記の各府省共通の中間書庫（集中書庫）に引き継ぐこととするなど、適切なルール化が必要」と指摘されていたことを具現化したものである。
- (2) 特に独立行政法人等が民営化されることはまれではなく、その結果、法人文書としての適切な管理が行われぬおそれが生ずる。そのため国の機関でも独立行政法人でもなくなった民間の法人の歴史公文書等も国立公文書館に寄贈または寄託ができるようになっている（公文書管理法 2 条 7 項 4 号）。
- (3) 地方公共団体においても、市町村の合併をはじめとする組織の再編が想定できることから、同様の規定を置いておく必要がある。

## 3 条例において記載すべきと思われる事項

- (1) 市町村合併による組織変更、特に被合併市町村の公文書、歴史公文書等が適切に引き継がれるよう留意する必要がある。
- (2) 貴重な歴史公文書等の紛失・滅失を防ぐためには、これから合併する市町村よりも、むしろすでに合併が行われた市町村における配慮が必要となろう。
- (3) 「行政機関」を「市の機関」に、「独立行政法人等」を「公的団体」にするなど、各地方公共団体の制度設計に合わせる必要がある。

## 4 条文参考例

第三十三条 市の機関は、当該市の機関について統合、廃止等の組織の見直しが行われる場合には、その管理する公文書について、統合、廃止等の組織の見直しの後においてこの条例の規定に準じた適正な管理が行われることが確保されるよう必要な措置を講じなければならない。

2 公的団体は、当該公的団体について民営化等の組織の見直しが行われる場合には、その管理する法人文書について、民営化等の組織の見直しの後においてこの条例の規定に準じた適正な管理が行われることが確保されるよう必要な措置を講じなければならない。

### 【第 34 条】

#### 1 公文書管理法 34 条

（地方公共団体の文書管理）

第三十四条 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。

#### 2 条例化の際の留意事項

公文書管理条例において同様の規定を置く必要はない。

ただし、公的団体の文書（法人文書）につき、公文書管理条例により管理しない場合には、本条のような規定を置き、当該団体に努力義務を負わせる必要がある。

#### 3 条例において記載すべきと思われる事項

なし。

#### 4 条文参考例

なし。

## 七 附則

制定附則の大部分は、既に言及したものを除き、特定歴史公文書等に関する経過措置（公文書管理法2条）、あるいは関連法令（国立公文書館法、行政機関情報公開法等）の一部改正に関する条文であり、地方公共団体が制定する公文書管理条例には直接関係がないため割愛する。

制定附則の中で考慮すべきものとして1条の「施行期日」、2条の「特定歴史公文書等に関する経過措置」、13条の「施行後の見直し」を特に取り上げる。

### 【附則第1条 施行期日】

#### 1 公文書管理法制定附則1条

（施行期日）

第一条 この法律は、公布の日から起算して二年を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。ただし、次の各号に掲げる規定は、当該各号に定める日から施行する。

- 一 第五章（第二十九条第二号及び第三号を除く。）の規定、附則第十条中内閣府設置法第三十七条第二項の表の改正規定及び附則第十一条第三項の規定 公布の日から起算して一年を超えない範囲内において政令で定める日
- 二 附則第九条の規定 行政不服審査法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律（平成二十一年法律第 号）の公布の日又はこの法律の公布の日のいずれか遅い日

#### 2 条例化の際の留意事項

##### (1) 公文書管理法制定附則1条本文について

公文書管理条例の施行日に関する規定を置くにあたっては、本報告書9頁【三 条例の効力発生日（遡及効規定の有無）について】参照。

##### (2) 公文書管理法制定附則1条ただし書1号について

公文書管理条例において、公文書管理法第5章に規定されている公文書管理委員会に相当する組織を置き、同委員会に対して、公文書管理規則の制定（公文書管理法10条3項相当部分）、公文書館等利用等規則（同法27条1項相当部分）の制定にあたり、事前の諮問を受け、答申をなす権限等を与えるのであれば、同委員会に関する部分については、公文書管理法と同じく事前に施行しておく必要がある。

#### 3 条例において記載すべきと思われる事項

公文書管理法制定附則1条ただし書2号を除き、定めておくべき項目としては、公文書管理法と同じで良いと思われる。

#### 4 条文参考例

地方公共団体ごとに異なると考えられるため、省略。

### 【制定附則第2条 特定歴史公文書等に関する経過措置】

#### 1 公文書管理法制定附則2条

（特定歴史公文書等に関する経過措置）

第二条 この法律の施行の際現に国立公文書館等が保存する歴史公文書等については、特定歴史公文書等とみなす。

## 2 条例化の際の留意事項

仮に、国立公文書館等に相当する公文書館等を有している地方公共団体であっても、当該館における特定歴史公文書等の管理状況が国立公文書館等と同じであるとは限らないため、公文書管理法制定附則2条と同じような条文を置いてよいかどうかは、慎重に判断する必要がある。地方公共団体における特定歴史公文書等の管理状況につき、本報告書29頁【十二 特定歴史公文書等の永久保存について】2(2)参照。

## 3 条例において記載すべきと思われる事項

公文書管理法制定附則2条のような「みなし規定」を置くべきか否かについては、各地方公共団体における特定歴史公文書等の管理状況を踏まえ、十分に検討する必要がある。

## 4 条文参考例

地方公共団体ごとに異なると考えられるため、省略。

### 【附則第13条 検討】

#### 1 公文書管理法制定附則13条

(検討)

第十三条 政府は、この法律の施行後五年を目途として、この法律の施行の状況を勘案しつつ、行政文書及び法人文書の範囲その他の事項について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

2 国会及び裁判所の文書の管理の在り方については、この法律の趣旨、国会及び裁判所の地位及び権能等を踏まえ、検討が行われるものとする。

#### 2 条例化の際の留意事項

(1) 公文書管理条例についても、適当な時期に見直しを行うことは必要と思われるので、公文書管理法制定附則13条1項と同趣旨の条文を入れるべきである。

(2) 同条2項については、公文書管理条例上の「市の機関」に議会を含めることとすれば、同様の規定を置く必要はないと思われる。

#### 3 条例において記載すべきと思われる事項

(1) 一定の年限を示し、公文書管理条例の見直しをすることを公文書管理条例上謳っておくこと（各地方公共団体の実情に応じ、見直しの年数には広狭がありうる）。

(2) 公文書管理法制定附則13条1項は、検討の対象を「行政文書及び法人文書の範囲その他の事項」としているが、目的規定（公文書管理条例1条）との整合性を考慮し、歴史公文書等についても言及しておくことが考えられる。

#### 4 条文参考例

(検討)

第十三条 市は、この条例の施行後〇年を目途として、この条例の施行の状況を勘案しつつ、公文書及び法人文書の範囲、歴史公文書等の保存及び利用等その他の事項について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

## 第三部 参考資料

本欄では、地方公共団体が、公文書管理条例を検討する上で参考になると考えられる条例及び公文書館制度についての情報を収録した。地方公共団体における公文書管理条例等の制度設計に資すれば幸いである。なお、2009年9月以前の情報は、国立公文書館『アーカイブズ』第37号所収「公文書管理・公文書館に関する提言・意見書、論文・著書、講演・報告、報道等」において網羅的収録が行われていることから、ここでは、それ以降のものを中心に掲載することとしたい。

### 一 公文書管理法に関する包括的な文献

- ・ 浅井直人ほか『逐条解説 公文書管理法』、ぎょうせい、2009年10月20日
- ・ 岡本信一・植草泰彦『Q&A公文書管理法』、ぎょうせい、2009年10月23日
- ・ 「特集：—公文書等の管理に関する法律—」、『アーカイブズ』第37号、2009年10月23日、<http://www.archives.go.jp/about/publication/archives/037.html>（参照2011.2.7）
- ・ 宇賀克也『逐条解説 公文書等の管理に関する法律』、第一法規、2009年12月20日
- ・ 「特集1 公文書管理法の意義と課題」、『ジュリスト』No.1393、2010年2月1日
- ・ 宇賀克也『情報公開と公文書管理』、有斐閣、2010年12月20日
- ・ 「特集 動き始めた公文書管理法制」、『ジュリスト』No.1419、2011年4月1日

### 二 地方公共団体における文書管理の条例化及び公文書館制度に関する文献

- ・ 後藤仁「公文書管理条例の制定へ—自治体政府の説明責任—」、『市民政策』、第64号、2009年10月1日
- ・ 石原一則「公文書管理法と地方公文書館」『地方自治職員研修』、通巻593号、2009年10月15日
- ・ 宇賀克也「特集 e-Reiki CLUB セミナーin 東京 公文書管理法と自治体の対応 講演 公文書管理法と自治体の対応について」、『自治体法務 NAVI』Vol.31、2009年10月25日
- ・ 橋本浩典「特集 e-Reiki CLUB セミナーin 東京 公文書管理法と自治体の対応 事例報告 大阪市公文書管理条例の制定と課題」、『自治体法務 NAVI』Vol.32、2009年12月25日
- ・ 後藤仁「第3回資料保存シンポジウム特別講演 公文書管理法と公文書管理条例～説明責任を全うするために」、『ネットワーク資料保存』、第93号、2010年1月
- ・ 宇賀克也「公文書管理法の制定を受けた地方公共団体の対応」、『ジュリスト』No.1393、2010年2月1日
- ・ 中島淳「地方公共団体に対する公文書管理法の影響 公文書を後世に伝えるための



体制に係る考察』、『Think-ing』第11号、2010年2月、<http://www.hitozukuri.or.jp/jinzai/seisaku/81sien/01/11/top.htm> (参照2011.2.7)

- ・ 早川和宏「〔講演録〕公文書管理と公文書館法」『鳥取県立公文書館研究紀要』第6号、2010年3月26日
- ・ 後藤仁「平成21年度公文書講演会 沖縄県の公文書管理—いま何をすべきか、何ができるか」、『沖縄県公文書館研究紀要』第12号、2010年3月30日、<http://www.archives.pref.okinawa.jp/publication/2010/04/1220103.html> (参照2011.2.7)
- ・ 三宅弘「公文書管理法の修正過程と公文書管理条例制定・情報公開法改正への展望」、『獨協ロー・ジャーナル』第5号、2010年3月
- ・ 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、2010年春
- ・ 安藤正人「『公文書管理法』新時代のアーカイブズと市民」、『住民行政の窓』、第350号、2010年6月
- ・ 川原逸生「終わりなき文書管理「維持管理10年原則」を完遂して」、『地方行政』、10156号、2010年7月8日
- ・ 早川和宏「セミナー講演録 公文書管理条例—住民自治の視点から—」、『Record & information Management journal』第14号、2010年7月31日
- ・ 別府雅彦「公文書管理の改善戦略（上）ファイリングシステム導入への阻害要因」、『地方行政』、10163号、2010年8月5日
- ・ 別府雅彦「公文書管理の改善戦略（下）ファイリングシステム予算化への二つの提言」、『地方行政』、10165号・合併号、2010年8月12日
- ・ 吉村伸朗「文書管理の改善と電子化システムの自主開発」、『地方行政』、10167号、2010年8月26日
- ・ 早川和宏「公文書管理法—自治体の視点から—（第1回）公文書管理法と自治体」、『月刊IM』通巻475号、2010年8月
- ・ 大内健二「文書管理の改善は高速検索性にあり 公文書管理法の風に乗って」、『地方行政』、10169号、2010年9月2日
- ・ 渡辺勇一「公文書管理条例の必要性和その効果 全国初の条例を施行した宇土市」、『地方行政』、10171号、2010年9月9日
- ・ 山崎修「歴史的行政文書の適正な評価選別と文書の移管・廃棄に向けて」、『地方行政』、10173号、2010年9月16日
- ・ 廣田伝次郎「内部管理から国民に開かれた管理へ 行政文書ファイル管理簿と分類技法を中心に」、『地方行政』、10175号、2010年9月30日
- ・ 新井浩文「公文書管理法をめぐる地方自治体の現状と課題—全史料協における近年の調査報告を中心に」、『月刊IM』通巻476号、2010年9月
- ・ 早川和宏「公文書管理法—自治体の視点から—（第2回）自治体における公文書管理の理念」、『月刊IM』通巻476号、2010年9月
- ・ 秋山順一「歴史公文書等の評価選別を誰がいつ行うのか」、『地方行政』、10177号、2010年10月7日
- ・ 三枝政幸「適正な文書管理の核心は分類にある（上）」、『地方行政』、10178号、201

0年10月14日

- ・ 三枝政幸「適正な文書管理の核心は分類にある(下) ツミアゲ式分類の理論と実際」、『地方行政』、10180号、2010年10月21日
- ・ 森重辰海「継続文書の区分・類型化仮説 上下二期間法の阻害要因として」、『地方行政』、10182号、2010年10月28日
- ・ 早川和宏「公文書管理法—自治体の視点から—(第3回)自治体における現用文書の管理」、『月刊IM』通巻477号、2010年10月
- ・ 原田三朗「公文書管理の専門職ということは 公文書管理の専門性と人材育成」、『地方行政』、10185号、2010年11月11日
- ・ 佐々木信雄「在るべき「管理原則」を考える 自己流をやめ組織的な管理に」、『地方行政』、10187号、2010年11月18日
- ・ 廣田傳一郎「公文書管理法ガイドライン対応実務のあり方 本務を楽にする公文書管理へ」、『地方行政』、10188号・合併号、2010年11月25日
- ・ 石原一則「記録の評価選別とレコード・スケジュール」、『アーカイブズ学研究』No. 13、2010年11月30日
- ・ 早川和宏「公文書管理法—自治体の視点から—(第4回)自治体における非現用文書の管理」、『月刊IM』通巻478号、2010年11月
- ・ 宇賀克也「公文書管理条例の制定へ向けて」、『情報公開と公文書管理』、有斐閣、2010年12月20日
- ・ 早川和宏「地方自治体の公文書管理・公文書館的機能の整備」、『アーカイブズ』第42号、2010年12月28日、<http://www.archives.go.jp/about/publication/archives/042.html> (参照2011.2.7)
- ・ 「特集 公文書管理法、こう乗り切る カギは共有化 情報公開進める土台に」、『日経グローバル』No. 166、2011年2月21日
- ・ 右崎正博・三宅弘編『情報公開を進めるための公文書管理法解説』、日本評論社、2011年3月20日

### 三 参考 Web—公文書管理・公文書館の動向をより身近に知るために—

- ・ 内閣府公文書管理  
<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/index.html>
- ・ 独立行政法人国立公文書館  
<http://www.archives.go.jp/index.html>
- ・ 全史料協アーカイブズ実務情報リンクバンク  
<http://www.jsai.jp/linkbank/index.html>
- ・ 源清源流—瀬畑源ブロッグ  
<http://h-sebata.blog.so-net.ne.jp/>
- ・ Daily Searchivist (アーカイブズ情報提供ブログ)  
<http://d.hatena.ne.jp/searchivist/>
- ・ Archivists in Japan (日本のアーキビスト)

#### 四 「公文書管理法」制定前後の国及び地方公共団体の主な動き

2001年3月23日	宇土市文書管理条例制定
2003年5月12日	内閣府官房長研究会として「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存・利用等のための研究会」始動
2003年12月27日	内閣官房長官懇談会「公文書等の管理、保存及び利用に関する懇談会」始動
2004年1月19日	第159国会小泉内閣施政方針演説において公文書館制度の体制整備に言及
2004年3月10日	東京府及び東京市関連行政文書が東京都指定文化財に指定される
2004年6月28日	懇談会報告書『公文書等の適切な管理、保存及び利用のための体制整備について—未来に残す歴史的文書・アーカイブズの充実に向けて—』が細田内閣官房長官に提出される
2004年9月30日	『上越市における公文書館の整備に関する報告書』公表
2004年12月17日	ニセコ町文書管理条例制定
2005年3月30日	公文書館推進議員懇談会結成
2005年4月1日	奈良県立図書情報館開館
2005年4月1日	岡山県立記録資料館開館
2005年6月9日	山口県行政文書が国重要文化財に指定される
2006年3月17日	埼玉県行政文書が埼玉県指定有形文化財に指定される
2006年3月31日	大阪市公文書管理条例制定
2006年6月22日	懇談会報告書『中間段階における集中管理及び電子媒体による管理・移管・保存に関する報告書』が安倍内閣官房長官に提出される
2006年11月1日	神奈川県寒川文書館開館
2006年11月21日	『滋賀県公文書保存活用検討懇話会・提言』公表
2007年3月27日	群馬県行政文書が県指定重要文化財に指定される
2007年3月	『磐田市歴史文書館設置基本構想』策定
2007年4月11日	栃木県小山市文書館開館
2007年11月20日	長野市公文書館開館
2007年12月6日	川崎市『歴史的公文書等の市民への情報提供制度について—答申—』公表
2007年12月7日	公文書館推進議員懇談会「緊急提言 この国の歩みを将来の遺産とするために」を福田内閣総理大臣に提出
2008年1月10日	長野県行政文書が長野県宝に指定される
2008年1月18日	第169国会福田内閣施政方針演説において公文書管理法制化に言及

2008年2月29日	初代公文書管理担当大臣に上川陽子衆議院議員が任命される
2008年3月12日	「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」始動
2008年4月1日	静岡県磐田市歴史文書館開館
2008年4月	福岡県『福岡県共同公文書館基本計画』公表
2008年6月17日	滋賀県「県政史料室」開室
2008年7月1日	「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」中間報告を上川大臣に提出
2008年10月3日	栃木県芳賀町総合情報館開館
2008年11月4日	「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～』を小淵大臣に提出
2008年12月26日	三重県『新県立博物館基本計画』公表、公文書館機能の一体的整備を盛り込む
2009年3月3日	「公文書管理等の管理に関する法律案」閣議決定・国会提出
2009年3月30日	奈良県行政文書が県指定文化財に指定される
2009年3月	京都府『総合資料館基本構想』公表
2009年4月1日	静岡県「歴史的文書閲覧室」開室
2009年4月1日	滋賀県東近江市公文書センター開設
2009年5月22日	公文書管理法案の審議開始
2009年6月9日	戸田市立郷土博物館内にアーカイブズセンター開室
2009年6月24日	<b>「公文書等の管理に関する法律」成立</b>
2009年7月1日	<b>「公文書等の管理に関する法律」公布</b>
2009年7月10日	埼玉県行政文書が国重要文化財に指定される
2009年11月	札幌市『札幌市公文書館基本構想』公表
2009年11月	練馬区『練馬区区政資料管理整備計画』公表
2010年2月12日	高知県『高知県歴史的公文書の保存等に関する報告書』公表
2010年3月11日	三重県行政文書が県指定文化財に指定される
2010年3月12日	秋田県行政文書が県指定有形文化財に指定される
2010年4月1日	富山市公文書館開館
2010年5月22日	香川県三豊市『「三豊市文書館基本構想」及び「三豊市文書館運営計画」の策定に関する答申書』公表
2010年6月4日	熊本県『行政文書等の適正な管理に関する提言書』公表
2010年6月29日	群馬県行政文書が国重要文化財に指定される
2010年7月9日	佐賀県において、公文書館創設検討の庁内WG発足
2010年8月10日	岐阜県高山市公文書館開館
2010年12月	島根県公文書等の管理に関する条例(案)パブリックコメント実施
2010年12月	熊本県行政文書等の管理に関する条例(仮称)パブリックコメント実施

2011年2月17日	大阪市公文書管理条例の一部を改正する条例制定
2011年3月4日	島根県公文書等の管理に関する条例制定
2011年3月15日	熊本県行政文書等の管理に関する条例制定
2011年4月1日	「公文書等の管理に関する法律」施行
2011年4月	佐賀県公文書館設置検討WGにおける検討結果公表
2011年6月1日	上越市の公文書センター移転開館

## 五 地方公文書館一覧（2011年6月10日現在。当研究会調べ）

設立年月日	館名	併設している組織 ・機能	施設転用事 項・その他	所管	設置 根拠
1959.4.1	山口県文書館	山口県立図書館	—	教育	条例
1963.10.28	京都府立総合資料館	図書館機能、(博物館機能)	—	知事	条例
1967.9.1	下関文書館	下関市立長府図書館	—	教育	—
1968.10.1	東京都公文書館	東京都島しょ農林水産総合センター	—	知事	規則
1970.7.31	福島県歴史資料館	福島県文化センター	—	知事	条例
1973.4.1	茨城県立歴史館	博物館機能	—	教育	条例
1974.7.1	藤沢市文書館	—	—	市長	条例
1975.1.10	尼崎市立地域研究史料館	尼崎市総合文化センター	—	市長	条例
1975.4.1	埼玉県立文書館	—	—	教育	条例
1977.4.1	岐阜県歴史資料館	—	—	知事	要綱
1977.4.1	広島市公文書館	大手町平和ビル内、情報公開窓口	—	市長	条例
1982.4.1	群馬県立文書館	—	—	教育	条例
1984.10.1	川崎市公文書館	情報公開窓口	—	市長	条例
1985.4.17	兵庫県公館県政資料館	迎賓館部門	旧兵庫県庁舎	知事	要綱
1985.7.15	北海道立文書館	北海道開拓記念館等	北海道庁旧本庁舎	知事	条例
1986.4.1	栃木県立文書館	県庁南館内	—	教育	条例
1986.7.1	愛知県公文書館	愛知県自治センター内	—	知事	条例
1987.4.1	富山県公文書館	—	—	知事	条例
1988.6.15	千葉県文書館	—	—	知事	条例

1988.7.1	大阪市公文書館	—	—	市長	条例
1988.10.1	広島県立文書館	広島県立図書館、産業技術交流センター	—	知事	条例
1989.6.19	神戸市文書館	—	旧市立南蛮美術館	市長	規則
1989.10.11	名古屋市市政資料館	—	旧名古屋控訴院地方裁判所区裁判所庁舎	市長	条例
1989.11.1	北九州市立文書館	情報公開窓口	—	市長	条例
1989.11.23	八潮市立資料館	博物館機能	—	教育	条例
1990.4.1	徳島県立文書館	—	—	教育	条例
1990.10.1	鳥取県立公文書館	鳥取県立図書館	—	知事	条例
1992.4.1	新潟県立文書館	新潟県立図書館、生涯学習推進センター	—	教育	条例
1992.4.1	北谷町公文書館	北谷町役場庁舎	—	町長	条例
1993.4.1	和歌山県立文書館	和歌山県立図書館	—	知事	条例
1993.10.1	久喜市公文書館	情報公開窓口	—	市長	条例
1993.11.1	神奈川県立公文書館	—	—	知事	条例
1993.11.2	秋田県公文書館	秋田県立図書館	—	知事	条例
1994.3.28	香川県立文書館	香川県立図書館	—	知事	条例
1994.11.3	長野県立歴史館	博物館機能	—	教育	条例
1995.2.28	大分県公文書館	大分県立図書館、先哲史料館	—	知事	条例
1995.4.1	沖縄県公文書館	—	—	知事	条例
1996.6.29	福岡市総合図書館	図書館機能	—	教育	条例
1998.10.1	松本市文書館	—	旧松本市芝沢支所	市長	条例
1999.4.21	西予市城川文書館	—	民間企業建物	教育	条例
2000.4.1	板橋区公文書館	板橋総合ボランティアセンター、ボローニャ子ども絵本館	旧板橋第三小学校校舎	区長	条例
2000.4.1	守山市公文書館	—	—	市長	条例
2001.4.1	宮城県公文書館	みやぎNPOプラザ、みやぎ婦人会館	旧宮城県立図書館	知事	条例
2002.4.1	天草市立天草アーカイブズ	天草市五和支所等	旧五和町役場庁舎	市長	条例
2003.2.1	福井県文書館	福井県立図書館	—	知事	条例

2005.4.1	奈良県立図書情報館	図書館機能	—	知事	条例
2005.4.1	岡山県立記録資料館	—	旧国立岡山病院小児病棟	知事	条例
2006.11.1	寒川文書館	寒川総合図書館	—	町長	条例
2007.4.11	小山市文書館	—	旧小山市消費生活センター	市長	条例
2007.11.20	長野市公文書館	長野広域連合等	旧NHK長野放送局	市長	条例
2008.4.1	磐田市歴史文書館	磐田市竜洋支所等	旧竜洋町役場庁舎	教育	条例
2008.10.3	芳賀町総合情報館	図書館機能、博物館機能	—	教育	条例
2010.4.1	富山市公文書館	婦中町総合行政センター等	旧婦中町役場庁舎	市長	条例
2010.8.10	高山市公文書館	—	中日本高速道路(株)清見工事事務所	市長	条例
2011.4.18	大阪府公文書総合センター	—	情報公開窓口と公文書館の統合化	知事	要綱

## おわりに

本報告書のとりまとめに当たっていた平成 23 年 3 月 11 日、東日本大震災が発生した。地震・津波・火災による直接的な被害、東京電力福島第一原子力発電所の事故による放射線被害の大きさは、現在でも計り知れない。

官民挙げての被災者救済、復旧・復興、原発事故の沈静化等の努力が続く中、被災地ではボランティアが「思い出探し隊」を結成し、家族写真、アルバム、卒業証書、位牌等を収集・整理し、持ち主に戻す活動を行っているとのことである。これらの物が、被災者の「思い出」のよすがとなるであろうことは、想像に難くない。「思い出」は、過去の自分を辿り、現在の自分を認識し、未来へと向かう原動力となるものであろう。

家族写真やアルバム等が個人や家族の「思い出」のよすがとなるように、公文書等は地方公共団体の、当該地域の「思い出」のよすがとなる。のみならず、公文書等は、不幸にしてお亡くなりになってしまった住民・公務員等の人生の一断片を垣間見せてくれる。公文書等は、当該公文書等に記録されている人々の活動の軌跡だからである。そのような活動の軌跡が、現在の地方公共団体を形作ってきたし、これからも形作っていくことになる。

地方公共団体が公文書管理条例を定め、それにより公文書、法人文書を適正に管理すること。それは、「今」という瞬間を記録として固定し、現在及び将来の住民に伝えることである。歴史公文書等を適切に保存すること。それは、過去に固定された「今」を未来につなげることである。これらの作業を確実に実施することは、よりよい地方公共団体を形成していくための第一歩となろう。本報告書が、その一端なりともお手伝いできていれば幸いである。被災された地方公共団体においても、被災を免れた地方公共団体においても。

地方公共団体公文書管理条例研究会



# 地方公共団体公文書管理条例研究会について

## 一 顧問

宇賀 克也 東京大学大学院法学政治学研究科教授

## 二 研究会構成員（括弧内は所属団体）

- 早川 和宏 大宮法科大学院准教授／法律事務所フロンティア・ロー客員弁護士（全史料協）
- 白井 哲哉 筑波大学大学院図書館情報メディア研究科准教授（日本アーカイブズ学会、全史料協）
- 太田 富康 埼玉県立文書館 公文書担当部長（日本アーカイブズ学会、全史料協）
- 小高 哲茂 群馬県立文書館公文書係 指導主事（全史料協、日本アーカイブズ学会）
- 富田 健司 栃木県芳賀町生涯学習課総合情報館係 主事補（学芸員）（全史料協、日本アーカイブズ学会）
- 井上 忍 三鷹市総務部政策法務課 課長補佐
- 小野 秀憲 川口市総務部行政管理課情報公開文書係 係長
- 長尾 勝 関西レコードマネジメント㈱代表取締役社長（ARMA、記録管理学会）
- 佐藤 正子 東京レコードマネジメント㈱部長（ARMA）
- 八木 信幸 中央レコードマネジメント㈱常務取締役（ARMA、記録管理学会）
- 村岡 正司 村岡レコードマネジメント研究所代表（記録管理学会、ARMA）
- 小谷 允志 ㈱出版文化社アーカイブ研究所長（ARMA、記録管理学会、日本アーカイブズ学会）
- 西川 康男（事務局） 自治日報顧問（ARMA、記録管理学会、日本アーカイブズ学会）
- （○：座長）

## 三 研究会開催状況

第1回研究会（2010年4月26日）

- ・事務局連絡
- ・座長に早川和宏大宮法科大学院大学准教授選出
- ・進め方、検討課題、スケジュール等の検討
- ・条例づくり基本の基本（早川）

第2回研究会（2010年5月31日）国の法律及び先事例について

- ・ケーススタディ「既存条例・規則の検討」（村岡）

第3回研究会（2010年6月21日）

- ・逐条検討：第1条～第4条（八木）

第4回研究会（2010年7月26日）

- ・報告「文書の定義」(早川)
  - ・逐条検討：第5条～第10条(西川)
- 第5回研究会(2010年9月7日)
- ・報告「対象となる公文書等：三鷹市の場合」(井上)
  - ・逐条検討：「第14条～第20条」(太田)
- 第6回研究会(2010年10月7日)
- ・逐条検討：「第14条～第20条」(太田) 続き
  - ・川口市の文書管理の状況：(小野)
  - ・宇賀顧問への中間報告について
- 第7回研究会(2010年10月25日)
- ・逐条検討：「第14条～第20条」(太田) 続き
  - ・逐条検討：「第21条～第27条」(小高)
- 第8回研究会(2010年11月10日)
- ・逐条検討：「第28条～第30条」(小野)
- 第9回研究会(2010年11月26日)
- ・条逐条検討：法人文書(第11条～第13条)、雑則(第31条～第34条)(小谷)
- 第10回研究会(2010年12月16日)
- ・総括討議
- 第11回研究会(2011年2月11日)
- ・総括討議
- 第12回研究会(2011年2月17日)
- ・報告書とりまとめ
- 第13回研究会(2011年2月22日)
- ・報告書とりまとめ
- 第14回研究会(2011年5月30日)
- ・報告書最終とりまとめ

地方公共団体公文書管理条例研究会 報告書

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～

平成23年6月17日発行

- 編集・発行 地方公共団体公文書管理条例研究会（座長：早川 和宏）
- 研究会事務局：ARMA International 東京支部（担当：西川 康男）  
〒101-0048 東京都千代田区神田司町 2-2 新倉ビル 5階 Tel 03-3258-8677  
E-Mail office@arma-tokyo.org
- 印刷所：勝美印刷株式会社 〒112-0002 東京都文京区小石川 1-3-7  
Tel 03-3812-5201

本誌掲載記事の「無断転載」を禁じます。