

公文書管理条例の制定状況と今後の課題

1. 公文書管理条例の制定状況

総務省は、地方公共団体における公文書管理条例等の制定状況（2017年10月1日現在）を調査し、2018年3月28日公表している。なお、本調査で制定予定と回答したのは北海道占冠（しむかっぷ）村のみであった。

	制定数	自治体名	割合(%)
都道府県	5	東京都、鳥取県、島根県、香川県、熊本県	10.6
指定都市	4	札幌市、相模原市、名古屋市、大阪市	20.0
市区町村	12	北海道ニセコ町、秋田市、東京都板橋区、志木市、藤沢市、長野県小布施町、静岡県森町、草津市、高松市、香川県三豊市、広島県安芸高田市、熊本県宇土市	0.7
計	21	—	1.2
※2	22	武蔵野市の条例を加える	1.3

※1 2018年9月制定予定 北海道占冠（しむかっぷ）村

※2 この総務省調査にはないが、武蔵野市に武蔵野市歴史公文書等の管理に関する条例がある（なぜ、本調査に含まれていないのかは不明である）。武蔵野市を加えれば、制定自治体数は22自治体になる。

規則・要綱等をふくめた制定状況、保存期間終了後の文書の取扱い、公文書管理条例等の制定予定については下表のとおりである（総務省調査）。

(1) 公文書管理条例等の制定状況について

	都道府県		指定都市		市区町村		
	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	
制定済	条例	47	100.0	20	100.0	1,605	93.3
	規則・規程・要綱等	5	10.6	4	20.0	12	0.7
	その他	40	85.1	15	75.0	1,583	92.0
		2	4.3	1	5.0	10	0.6
定めていない	0	0.0	0	0.0	116	6.7	
合計	47	100.0	20	100.0	1,721	100.0	

(2) 保存期間終了後の文書の扱いについて

	都道府県		指定都市		市区町村	
	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)
全てを廃棄	0	0.0	1	5.0	646	40.2
一部を永年保存	5	10.6	7	35.0	748	46.6
一部を公文書館等に移管	42	89.4	12	60.0	211	13.1
合計	47	100.0	20	100.0	1,605	100.0

注) 構成比は、制定済団体に対する割合

(3) 公文書管理条例等の制定予定について

	都道府県		指定都市		市区町村	
	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)
制定に向けて検討中					1	0.9
制定するかどうかも含め検討中					25	21.6
検討していない					90	77.6
不要					0	0.0
合計					116	100.0

注) 構成比は、条例等を定めていない団体に対する割合

2. 制定された条例の内容および特徴

佐藤純一郎氏（札幌市地方自治法研究室）は、「公文書管理条例の意義と課題」（PRACTICE2014.5）の中で、その当時制定されていた公文書管理条例の主な内容および特徴的な点について、以下のように整理している。

① 対象機関

対象機関は、全ての執行機関、議会とされている。自治体によっては、独立行政法人、地方三公社、出資法人、指定管理者を含む。

② 作成義務

公文書の未作成を防ぐために、職員に対して、意思決定および事務事業の実績についての文書を作成するよう義務を課している。また、ほとんどの自治体が、決裁文書にとどまらず、意思形成過程文書も対象となることを明記している。

③ 廃棄時の関与

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

④ 利用請求権

ほとんどの自治体において、利用請求権について定めている。

⑤ 公文書管理委員会

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

⑥ 特徴的な内容

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

▽ ▽ ▽

そこで、この佐藤氏の整理にしたがって制定済みの21条例を一覧表にしてみた。この一覧表から主な特徴をみてみよう（小布施町と森町を除く。なお小布施町については、「公文書管理条例と自治体アーカイブズ機関一条例等に見る地域資料へのスタンス」（埼玉県立文書館 太田富康）に詳しい」。

(1) 対象機関

対象機関は、行政機関と議会のみを対象にしているところと、それ以外も対象にしているところとがある。行政機関と議会以外は、地方独立行政法人、地方公社、出資法人、公の施設の指定管理者などであるが、自治体によって対象はかなり異なっている。ただし、出資法人、指定管理者は努力義務としているところもある。

(2) 作成義務

作成義務を実施機関にのみ義務づけている東京都、大阪市、ニセコ町、宇土市とそれ以外の職員に義務づけているところがある。

(3) 廃棄時の関与

基本的には何らかの形で「廃止時の関与」を定めているが、例外的に規則等で定めるとした東京都（管理規則はHPには掲載なし）と、名古屋市のように公文書公開条例という性格から「廃止時の関与」の定めのないところがある。

関与の仕方については、多くは「歴史公文書」等を定め（歴史公文書等は後述）、公文書等管理委員会（審査会）等に諮問する形式のところが多いが、知事、市長等が定めるとしたところもある。なお、知事、市長等への引き継ぎ手続きを定め、廃棄規定のないところもある。

また、廃棄の1日前の公表と異議請求権（鳥取県）、廃棄目録の公表（相模原市）を定めたところもある。

(4) 利用請求権

多くは歴史公文書等に対する利用請求権（または公開請求権）を認めている。しかし、東京都など規定のないところもある。

(5) 公文書管理委員会等

公文書管理委員会、公文書審議会を定めたところが多いが、情報公開審査会への諮問等によることとし、新たな委員会等を設置しないところもある。

(6) その他

① 歴史公文書等（例）

- ・ 鳥取県（特定歴史公文書）
 - ア 実施機関から公文書館に引き継がれたもの
 - イ 議会の議長から公文書館に引き継がれたもの
 - ウ 法人その他の団体又は個人から公文書館に寄贈され、又は寄託されたもの
- ・ 札幌市（特定重要歴史公文書）
 - ア 重要公文書のうち市長が引き続き保存の措置を採ったもの、市長以外の実施機関から市長に移管されたもの
 - イ 重要公文書のうち、地方独立行政法人から市長に移管されたもの
 - ウ 法人その他の団体（実施機関を除く。）又は個人から市長に対し寄贈又は寄託の申出があった文書で、市政の重要事項に関わり、将来にわたって市の活動又は歴史を検証する上で重要な資料となると市長が認め、寄贈又は寄託を受けた文書

※重要公文書

公文書のうち、市政の重要事項に関わり、将来にわたって市の活動又は歴史を検証する上で重要な資料となるもの

- ・ 三豊市（歴史文書）
 - 公文書のうち、市政の重要事項に関わり、将来にわたって市の活動又は歴史を検証する上で重要な資料となるもの

② 第三者に対する意見提出の機会の付与（熊本県の例）

利用請求に係る特定歴史公文書に県、国、公文書等の管理に関する法律第2条第2項に規定する独立行政法人等、他の地方公共団体、地方独立行政法人、熊本県住宅供給公社及び熊本県道路公社並びに利用請求をした以外の者（以下「第三者」という）に関する情報が記録されている場合には、知事は、当該特定歴史公文書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の名称その他知事が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。

3. 今後の課題

(1) 未制定自治体の策定推進

最初に述べたように、現在のところ全国で21自治体（武蔵野市を入れると22自治体）しか制定されていない。2018年9月制定予定としていた北海道占冠（しむかつぶ）村は、今回の北海道地震の被災地であり、はたして9月議会に提案できるかどうか懸念される。

その他の自治体もすべて規則・要綱・その他などを定めているのであるから、規則等の条例化を急ぐべきである。特に都内の市区町村は武蔵野市を除いて未制定である。議

会も来年の統一自治体選挙の公約等に取り上げ、市民にもアピールすべきである。

※武蔵野市歴史公文書等の管理に関する条例について（平成 26 年 9 月議会提案、可決）

http://www.city.musashino.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/010/997/giandai44gou.pdf

武蔵野市の条例は、行政機関、議会を対象とし、行政文書の管理、歴史公文書等の保存、利用等および歴史公文書等管理委員会など定めている。総務省調査における文書管理条例の要件はおおむね備えているが、行政文書の定義はあるものの「作成」に関する条項を欠いている。しかし、制定自治体を 22 自治体とするべきだと考えられるが、この小論においては一覧表には掲載していない。

(2) 制定自治体の条例改正

すでに制定し、運用している自治体においても、条例の内容は不十分なところが多い。とりわけ東京都は、豊洲問題をきっかけに条例を制定したにも関わらず、不備が多い。小池知事の任期内に改正を目指すべきである。

(3) 公文書館条例について

地方公共団体における公文書管理条例等の制定状況調査では、公文書館の設置および設置予定も調査している(下表のとおり)。設置自治体は都道府県で 70.2%、指定都市 40.0%、市区町村はわずかに 5.6%となっている。都道府県はもちろんだが、特に市区町村の設置が課題である。

(1) 公文書館の設置について

	都道府県		指定都市		市区町村	
	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)
設置済み	33	70.2	8	40.0	97	5.6
未設置	14	29.8	12	60.0	1,624	94.4
合計	47	100.0	20	100.0	1,721	100.0

(2) 公文書館の設置予定について

	都道府県		指定都市		市区町村	
	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)
設置に向けて検討中	2	14.3	2	16.7	11	0.7
設置するかどうかも含め検討中	5	35.7	5	41.7	101	6.2
検討していない	6	42.9	5	41.7	1,387	85.4
不要	1	7.1	0	0.0	125	7.7
合計	14	100.0	12	100.0	1,624	100.0

注) 構成比は、公文書館が未設置の団体に対する割合

都内市区町における設置自治体は次の 3 自治体に過ぎない。

	設置年月日	名称	併設
板橋区	平成12年4月1日	東京都板橋区立公文書館	いたばしポローニャ子ども絵本館・いたばし総合ボランティアセンター
武蔵野市	平成26年	武蔵野ふるさと歴史館	博物館
府中市	平成23年4月1日	府中市立ふるさと府中歴史館	地域図書館

特に板橋区は設置も早く、内容も充実しているとされる。それぞれの設置条例から設置目的等を取り上げてみると以下のようなものである。武蔵野市、府中市は歴史公文書あるいは公文書も対象になっているもの、歴史資料に重点がおかれているようにも思われ、今後の調査、ヒアリング等を行う必要がある。

◇ 板橋区立公文書館条例

(目的及び設置) 区民に広く開かれた区政運営を推進するため、区に関する公文書、刊行物その他の記録(以下「公文書等」という。)で歴史資料として重要なものを収集し、保存し、及びこれらを広く区民の利用に供することを目的として公文書館法(昭和62年法律第115号)に基づき、東京都板橋区立公文書館(以下「公文書館」という。)を東京都板橋区本町24番1号に設置する。

◇ 武蔵野市立武蔵野ふるさと歴史館条例

(設置) 武蔵野市の歴史、文化、民俗及び考古(以下、歴史等という)の調査、研究、保護及び普及に関する事業を行うことにより、歴史等に関する市民の理解を深め、生涯学習の振興を図るとともに、広く教育、学術及び文化の発展に寄与することを目的として、武蔵野市立武蔵野ふるさと歴史館を設置する。

(事業) 歴史館は、第1条の目的を達成するために、次の事業を行う。(概要)

- (1) 市の歴史等に関する資料の収集、選別、保存、展示及び公開に関すること。
- (2) 武蔵野市歴史公文書等の管理に関する条例に規定する歴史公文書等の保存、利用その他の管理に関すること
- (3) 歴史資料及び歴史公文書等の調査及び研究に関すること
- (4) 歴史資料及び歴史公文書等の説明及び助言に関すること
- (5) 市の歴史等の普及及び啓発に関すること
- (6) 前各号に掲げるもののほか、委員会(注:教育委員会)が必要と認める事業

◇ 府中市立ふるさと歴史館条例

(目的) この条例は、本市の歴史・文化に関する教育の振興を図ることにより、市民の郷土に対する理解を深め、もって市民のふるさと府中を愛する心をはぐくむため、ふるさと府中歴史館を設置し、その管理及び運営について必要な事項を定めることを目的とする。

- (施設) (1) 国府資料展示室
(2) 公文書史料室
(3) 国府資料室

(4) 前3号に掲げるもののほか、歴史館の運営に必要な施設

東京都公文書館は、昭和43年(1968)10月1日に開設され、都の公文書や庁内刊行物などを系統的に収集・保存するとともに、都に関する修史事業を行っている。なお筆者は昨年4月、東京都公文書管理条例案の概要についての意見募集(パブリックコメント)にあたって意見を提出したが、公文書館については公文書館条例の制定を求めた。

意見募集の結果は5月19日に公表された。公文書館条例については、平成31年に国分寺市に移転する新たな公文書館について「運営形態を含め、そのあり方を検討」するとしたものの、条例化には触れられなかった。条例化しなければ「公の施設」とは位置づけられず、すなわち都の職員の利用に供する施設に過ぎず、都民が利用する施設ではない状態が続くことになる。しかし、このことについては、考え方の提起もなかったのである。

「都民ファーストの正体見たり」といったところだが、小池知事には猛省を求めたい。

<参考資料>

- ◆ 地方公共団体における公文書管理条例等の制定状況(平成29年10月1日現在)(平成30年3月28日公表)
 - ・概要 http://www.soumu.go.jp/main_content/000541278.pdf
 - ・集計表(詳細) 総務省―地方公共団体の行政改革等―その他、からダウンロードできる。
<http://www.soumu.go.jp/iken/main.html>
- ◆ 公文書管理条例と自治体アーカイブズ機関一条例等に見る地域資料へのスタンス―(埼玉県立文書館 太田富康)―記録と史料No.24(2014.3)
[http://www.jsai.jp/pdf/+24\(07\)kiroku0ta.pdf](http://www.jsai.jp/pdf/+24(07)kiroku0ta.pdf)