

# 公文書管理に関する条例の現状と課題

伊藤久雄（NPO法人まちぼっと理事）

千葉市は、令和5年第4回千葉市議会定例会において、公文書管理の基本的事項について定めた「千葉市公文書等管理条例」を可決、令和5年12月19日に公布した（施行日：令和6年4月1日）。

私はかつて2018年9月に「公文書管理条例の制定状況と今後の課題」を、総務省調査などを参考に考察し、まちぼっとリサーチに掲載したことがある。それから5年以上が経過したが、千葉市の条例策定を機に改めて現状を概観し、課題を考えたいと思う。なお総務省（自治行政局行政経営支援室）は、平成29年10月1日調査（公表：平成30年3月）以降、新たな調査は実施していない（内閣府が、令和4年7月に「地方公共団体における公文書管理の取組調査」結果を公表している）。

## 1. 千葉市公文書等管理条例について

条例の概要は以下のとおり（全文は参考資料参照）

- 実施機関  
市長、消防長、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、監査委員、農業委員会、固定資産評価審査委員会、病院事業管理者、議会  
※独立行政法人、地方三公社、出資法人、指定管理者は含まれない。
- 公文書  
当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの（議会にあっては、議長が管理しているもの）をいう。
- 重要公文書  
公文書のうち、市政の重要事項に関わり、将来にわたって本市の諸活動及び歴史を跡付け、又は検証する上で重要な資料であると実施機関が認めるものをいう。
- 特定重要公文書等  
重要公文書のうち、特定重要公文書等選別基準に適合するとして市長が引き続き保存したもの及び市長に移管されたものをいう。
- 文書の作成  
実施機関の職員は、当該実施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実施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、文書を作成しなければならない。  
※意志形成過程の文書作成を義務づけていることなどが重要。

- 整理  
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。）を一の集合体にまとめなければならない。  
単独で管理することが適当であると認める公文書及びまとめた集合物（以下これらを「文書ファイル」という。）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。
- 保存  
実施機関は、文書ファイル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。
- 文書ファイル管理簿  
実施機関は、文書ファイルの管理を適切に行うため、文書ファイルの分類、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を帳簿（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、1年未満の保存期間が設定された文書ファイルについては、この限りでない。  
市長以外の実施機関は、毎年度、文書ファイル管理簿を市長に提出しなければならない。  
市長は、毎年度、実施機関が作成した文書ファイル管理簿を取りまとめ、公表しなければならない。
- 特定重要公文書等選別基準  
市長は、公文書又は法人その他の団体若しくは個人から寄贈若しくは寄託の申出があった文書等のうち、特定重要公文書等選別基準を制定するものとする。  
市長は、特定重要公文書等選別基準を制定し、又は改廃しようとするときは、あらかじめ、千葉市公文書等管理審査会の意見を聴かななければならない。
- 保存期間が満了した文書ファイルの取扱い  
市長は、保存期間が満了した文書ファイルについて、引き続き保存し、又は廃棄しなければならない。  
市長は、前項の規定により文書ファイルを引き続き保存し、又は廃棄しようとするときは、あらかじめ、当該文書ファイルが特定重要公文書等選別基準に適合するか否かについて、千葉市公文書等管理審査会の意見を聴かななければならない。ただし、1年未満の保存期間を設定した文書ファイルを廃棄しようとするときは、この限りでない。  
市長以外の実施機関は、前項の規定により文書ファイルを移管し、又は廃棄しようとするときは、あらかじめ、市長に協議しなければならない。ただし、1年未満の保存期間を設定した文書ファイルを廃棄しようとするときは、この限りでない。

市長は、前項の規定による協議があったときは、当該文書ファイル特定重要公文書等選別基準に適合するか否かについて、千葉市公文書等管理審査会の意見を聴かなければならない。

○ 管理状況の点検と報告

実施機関は、毎年度、文書ファイル管理簿の作成の状況その他の公文書の管理の状況を点検し、必要な措置を講じなければならない。

市長以外の実施機関は、文書ファイル管理簿の作成の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。

市長は、毎年度、実施機関における文書ファイル管理簿の作成の状況その他の公文書の管理の状況を取りまとめ、その概要を公表しなければならない。

○ 電磁的記録等による保存

実施機関は、公文書をスキャナにより読み取る等して作成した電磁的記録等の保存をもって当該公文書の保存に代えることができる。

○ 電子化の推進

実施機関は、公文書の適正な管理、事務又は事業の効率化等に資するため、公文書の電子化の推進に努めなければならない。

○ 特定重要公文書等の保存)

市長は、特定重要公文書等について、により廃棄する場合を除き、永久に保存しなければならない。

○ 特定重要公文書等の利用請求

何人も、市長に対して特定重要公文書等の利用の請求をすることができる

市長は、利用請求があった場合には、次に掲げる場合を除き、当該利用請求に係る特定重要公文書等を利用させなければならない。

※次に掲げる場合を除きは省略

○ 第三者に対する意見書提出の機会の付与等

利用請求に係る特定重要公文書等に次に掲げるもの以外のもの（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、利用決定等をするに当たって、当該情報に係る第三者に対し、利用請求に係る特定重要公文書等の名称その他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。

○ 費用の負担

写しの交付により特定重要公文書等を利用するものは、当該写しの交付に要する費用を負担しなければならない。

○ 特定重要公文書等の廃棄

市長は、特定重要公文書等として保存されている文書等が将来にわたり保存する必要がなくなったと認める場合には、当該文書等を廃棄することができる。

市長は、文書等を廃棄しようとするときは、あらかじめ、千葉市公文書等管理審査会の意見を聴かなければならない。

市長は、前項の意見を踏まえ、第1項の規定により文書等を廃棄しようとするときは、当該文書等の目録を公表しなければならない。

○ 保存及び利用の状況の公表)

市長は、特定重要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。

○ 審査請求

利用決定等又は利用請求に係る不作為について、審査請求があった場合は、市長は、次の各号のいずれかに該当する場合を除き、千葉市公文書等管理審査会に諮問しなければならない。

(1) 審査請求が不適法であり、却下する場合

(2) 裁決で、審査請求の全部を認容し、当該審査請求に係る特定重要公文書等の全部を利用させることとする場合（当該特定重要公文書等の利用について反対意見書が提出されている場合を除く。）

(3) 審査請求が、千葉市公文書等管理審査会によって、市民の権利利益及び市政の運営に対する影響の程度その他当該事件の性質を勘案して、諮問を要しないものと認められたものである場合

○ 諮問をした旨の通知

市長は、前条の規定により諮問をしたときは、次に掲げるものに対し、諮問をした旨を通知しなければならない。

○ 公文書等管理審査会

市長からの諮問に応じ、次に掲げる事項を調査審議するため、千葉市公文書等管理審査会（審査会という）を置く。

審査会は、委員5人以内で組織する。委員は、学識経験者その他市長が適当と認める者のうちから、市長が任命する。

委員の任期は、2年とし、再任を妨げない

○ 指定管理者等の文書等の管理

指定管理者、千葉市住宅供給公社は、保有する文書等の適正な管理に関し必要な措置を講じなければならない。

出資等法人は、その保有する文書等の適正な管理に関し必要な措置を講ずるよう努めるものとする。

## 2. 公文書等管理条例の策定状況

内閣府が令和4年7月に「地方公共団体における公文書管理の取組調査」結果を公表しており、(公社)地方自治研究機構がその調査結果にもとづいて現状を以下のように「条例の動き」で整理している。

内閣府の調査によると、「公文書管理のための条例等」については、都道府県は全団体(うち、条例は15団体)、市区町村は1694団体(97%)が制定しており、36都道府県では管内の全市区町村で条例等を制定している。但し、「条例等」には規則、規程、要綱等が含まれる。また、都道府県で条例を制定している15団体の条例のうち、福岡県の「福岡県立公文書館条例」(福岡県は、公文書管理に関しては「福岡県文書管理規程」を制定)が含まれている。

そして、「条例のみに限った制定状況については、地方自治研究機構が各自治体の例規集等を調べたところ、令和5年12月19日時点で、以下の通り、都道府県で18団体、指定都市で8団体、市区町村(指定都市を除く)で34団体の制定が確認できる。全体としてみると、公文書管理条例を制定している自治体は少ないといえる」としている。

制定自治体数を私が前回報告した2018年9月時点と現在2023年12月時点で比較すると下表ようになる。千葉市が4月1日に施行すると5年で約3倍に増えたことになるが、地方自治研究機構が指摘するように、制定自治体はまだまだ少ない。

	2018年9月時点	2023年12月時点
都道府県	5	18
指定都市	4	8
市区町村	12	34
計	21	60

東京では都も含めると以下のような状況になる。

- ・ 東京都公文書等の管理に関する条例
- ・ 豊島区公文書等の管理に関する条例
- ・ 八王子市公文書の管理に関する条例
- ・ 世田谷区公文書管理条例
- ・ 小平市公文書等の管理に関する条例

### 3. 今後の課題

私は2018年9月に「まちぼっとリサーチ」に掲載した「公文書管理条例の制定状況と今後の課題」において、佐藤純一郎氏（札幌市地方自治法研究室、PRACTICE2014.5）が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整理された論文を引用した。その諸点は現在においても変わらないと考えるので、改めて再掲する。

#### 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、歴史という言葉を避け、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。

▽   ▽   ▽

千葉市公文書等管理条例は、佐藤氏が整理された5点および「歴史文書ではなく重要文書」（千葉市は重要文書および特定重要公文書）などを踏まえたものといえる。さらに条例の対象機関ではないが、指定管理者、千葉市住宅供給公社は、保有する文書等の適正な管理に関し必要な措置を義務付け、出資等法人は、保有する文書等の適正な管理に関し必要な措置を講ずるよう努力義務を課している。

残念ながら、全国的にも都内でも公文書管理条例の策定自治体は少ない。千葉市の条例策定と施行を機に、未策定自治体が策定に取り組むことを期待したい。とりわけ都内は1都2区2市という策定状況は如何ともし難い。区議会、市議会等の積極的な働きかけも重要である。

<参考資料>

- 千葉県公文書等管理条例の制定（千葉県HP）  
<https://www.city.chiba.jp/somu/somu/somu/koubunsyojoreikentou.html>
- 千葉県公文書等管理条例（全文）  
<https://www.city.chiba.jp/somu/somu/somu/documents/jorei.pdf>
- 公文書管理条例の制定状況と今後の課題（まちぼっとリサーチ、2018年9月）  
<https://machi-pot.org/modules/project/uploads/20180930.pdf>
- 公文書管理条例等の制定状況調査結果（総務省、平成30年3月）  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000542521.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000542521.pdf)
- 地方公共団体における公文書管理の取組調査  
<https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/local/mieru/mieru.html>
- 公文書管理に関する条例（地方自治研究機構）  
[http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/019\\_officialdocumentmanagement.htm](http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/019_officialdocumentmanagement.htm)