

# 八王子市公文書等の管理に関する条例制定に向けた意見

令和元年（2019年）8月5日

八王子市公文書の管理に関する条例制定に向けた有識者検討会



## 1 総則について

### (1) 目的（第1条）

八王子市が制定を目指す（仮称）公文書等の管理に関する条例（案）（以下「条例案」という。）は、市が何を目的として公文書等の適切な管理を推進するのか、その精神や理念を明らかにする重要な契機としても位置付けられる。八王子市においては、公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号。以下「法」という。）第34条の「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。」という努力規定に鑑み、法の趣旨に沿った形で、条例案の目的を定めることとしている。

八王子市は、市民の市政への参加を推進するため、八王子市市民参加条例（平成20年八王子市条例第9号）を制定している。同条例第3条第3項には、市の責務として、「市政に関する情報を市民に分かりやすくかつ積極的に公表し、又は提供するとともに、市民に対する説明責任を果たす」ことが規定されている。また、八王子市情報公開条例（平成12年八王子市条例第67号）第22条には、「公文書の公開のほか、情報公表施策及び情報提供施策の拡充を図り、市政に関する正確で分かりやすい情報を市民が迅速かつ容易に得られるよう、情報公開の総合的な推進に努める」と規定されており、八王子市はその保有する情報の積極的な公表、提供又は公開を推進している。

公文書等の管理について規定する条例については、市民参加や情報公開の制度と表裏一体であることを意識し、現行の公文書作成要領（条例制定に伴い、名称の「公文書作成」を「公文書管理」などに改める必要がある。以下同じ。）に制定の趣旨を明記することにより、市の活動としての一貫性を保つ必要がある。

### (2) 定義（第2条）

条例案は第2条第2項において、公文書を「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書であって（中略）、当該実施機関が保有しているものをいう。」と定義するとともに、同条第3項において歴史的に価値ある公文書を定義している。

条例案は、公文書について「当該実施機関が保有しているもの」と規定してお

り、歴史的に価値ある公文書を公文書に含んでいる。しかしながら、条例案は、公文書の管理と歴史的に価値ある公文書の保存等を分けて規定しているため、公文書から歴史的に価値ある公文書を除くことが望ましい。「公文書から歴史的に価値ある公文書を除く。」と規定した場合、歴史的に価値ある公文書を除いた公文書及び除かない公文書の二つの概念の公文書が存在することに留意し、明確に区別することが望ましい。

また、現在想定している歴史的に価値ある公文書は、市制100周年事業の一環として、市史編さんにおいて整理された「旧役場文書」であるが、今ある現用文書が非現用文書になり、選別後、歴史的に価値ある公文書に該当し得ることも想定した上で、公文書及び歴史的に価値ある公文書を定義することが望ましい。

## 2 公文書について

### (1) 実施機関の責務（第4条）

条例案は第4条において、実施機関の職員に対し、意思決定に至る過程等について公文書を作成する義務を課しているが、事務執行の効率化の観点から、「事案が軽微なもの」が除外されている。

「事案が軽微なもの」の解釈により、実施機関の職員の恣意的な判断によって、公文書が作成されないことが懸念される。このため、「事案が軽微なもの」については、別に判断基準を設けるなど、実施機関の職員が統一的な判断をできるようにすべきである。

また、条例案は法と異なり、条文中に作成しなければならない文書の例示がないため、市民に作成すべき公文書の内容が見えるよう、公文書作成要領に明記することが望ましい。

### (2) 移管又は廃棄（第8条）

条例案は第5条第4項において、公文書の作成・取得後、保存期間の満了前のできる限り早い時期に、歴史的に価値ある公文書の選別基準（以下「選別基準」という。）に基づき、歴史的に価値ある公文書となるものを決定すると規定している。これに加え、条例案第5条第5項及び第6項により、実施機関が公文書の保存期間の満了後に廃棄とすることを決定した公文書についても、条例案第8条第

2項及び第4項が、社会情勢の変化により当該公文書の評価が変わる可能性に鑑み、公文書の保存期間が満了する直前に、再度確認を行い歴史的に価値ある公文書として保存することができる仕組みを設けていることについては評価できる。

歴史的に価値ある公文書の選別については、実施機関の職員が選別基準をもとに行うことになる。そのため、八王子市にとって保存していく必要がある歴史的に価値ある公文書を統一的に判断できるよう、選別基準は明確であることが望ましい。

また、実施機関が保有する公文書を歴史的に価値ある公文書とする決定又は廃棄とする決定に当たり、実際の運用としては、専門的な知識を有する者（レコードマネージャー・アーキビスト等）のチェックが入ることになるが、当該チェックについては、条例案第8条中に、市長から実施機関に対する助言として明文化し、実施機関に再考を促すことができる旨を明確にすることが望ましい。この場合、実施機関は、専門的な知識を有する者が職務上、重要な役割を担うことを十分に理解し、運用に当たることが必要である。

### 3 歴史的に価値ある公文書について

#### (1) 歴史的に価値ある公文書の保存（第9条）

条例案の第9条第4項において、市長は、歴史的に価値ある公文書の検索に必要な資料（以下「検索資料」という。）を作成し、一般の利用に供することになっている。例えば、歴史的に価値ある公文書の利用を希望する者が、ファイル名だけ記載された検索資料を見ても、中身が分からないケースが考えられる。このため、利用者が検索資料をもとに利用申出をする以上、内容の推測ができるような検索資料を作成することが望ましい。

#### (2) 歴史的に価値ある公文書の利用申出（第10条）

条例案は第10条において、歴史的に価値ある公文書の利用について、決定までに一定の期間を要する市の行政処分として規定するのではなく、歴史的に価値ある公文書の利用申出者が、簡便な方法により、できる限り、その場で利用・閲覧できるものとして規定している。その利用の目的が調査又は学術目的によるものが多数と想定されるため、利用申出という仕組みは評価できる。

しかし、歴史的に価値ある公文書が、条例案第11条が定める利用制限事由に該当する場合、利用申出者が不服申立てをできないことについて、慎重に対応すべきである。歴史的に価値ある公文書の利用業務に携わる職員は、レファレンスを行う際、利用申出者に対し、利用制限事由に該当する理由について丁寧に説明し、利用申出者の意向を十分に理解し対応することが望ましい。また、利用制限の具体的な内容については、対応者によって取扱いに差が生じないように、あらかじめ公文書作成要領に明記しておくことが望ましい。

なお、法の趣旨にのっとるのであれば、歴史的に価値ある公文書の利用については、利用請求権として認められるべきものと考えられるため、今後、行政処分たる「利用許可」について検討することが必要である。

また、歴史的に価値ある公文書が重要な資料であることに鑑み、歴史的に価値ある公文書を閲覧に供する場合は、汚損、持ち帰り等の可能性があることに留意し、職員が立会いのもと閲覧を行わせるなど、運用上の注意について、公文書作成要領に明記することが望ましい。

### (3) 歴史的に価値ある公文書の利用申出の取扱い（第11条）

条例案の第11条において、歴史的に価値ある公文書は、利用制限事由に該当する場合を除き、利用することができることになっている。同条第1号が規定する利用制限情報については、当該情報が記録されている場合、未来永劫利用が不可能であるかのように読み取れるが、法では特定歴史公文書等（条例案でいう歴史的に価値ある公文書）が、利用制限情報を含むか否かについて判断するに当たり、時の経過を考慮することを規定している。このため、条例案においても、市長が、第11条第1号の利用制限情報に該当するか否かを判断するに当たり、実施機関が公文書を作成又は取得してからの時の経過を考慮することについて、条例案又は公文書作成要領に明記することが望ましい。

なお、個人に関する情報や法人情報など第三者の情報が含まれる場合は、時の経過を考慮するとともに、当該第三者の意向に一定程度配慮することが望ましい。

### (4) 本人情報の取扱い（第12条）

条例案は第12条において、歴史的に価値ある公文書に利用制限情報が含まれ

ていても、当該情報の本人が利用申出をした場合は、例外として利用させることができるものとしている。この他の運用として、死者の遺族から、当該死者に係る個人情報記録されている歴史的に価値ある公文書の利用申出があった場合、当該情報は、利用申出者の個人の情報にもなり得ることを考慮し、どのような場合に死者の情報が利用できるのかを含め、利用申出の取扱いについて、具体的な運用を取り決める必要がある。

#### (5) 歴史的に価値ある公文書の廃棄（第13条）

条例案は第13条において、歴史的に価値ある公文書が、将来にわたり残す必要がある公文書でなくなったと認められる場合、例外的に廃棄することができることにしている。また、国が定める「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、「特定歴史公文書等（条例案でいう歴史的に価値ある公文書）として保存している文書について、劣化が極限まで進展して判読も修復も不可能で利用できなくなり、歴史資料として重要でなくなったと認める場合」には、例外的に廃棄できることになっている。

国の廃棄要件と条例案の廃棄要件を比較すると、条例案の廃棄要件は容易に廃棄が可能であるかのように読み取ることができる。劣化が極限まで進展している歴史的に価値ある公文書以外についても廃棄することができるとする規定については、実際の運用上、歴史的に価値ある公文書の保存の見直しが必要な場合があるため、評価できるものであるが、条例案における廃棄要件を具体的にし、あくまでも例外的措置であることを公文書作成要領に明記することが望ましい。

なお、歴史的に価値ある公文書を、条例案の目的が定める市民共有の知的資源と位置付ける以上、歴史的に価値ある公文書の廃棄については、第三者のチェックや、市民からの承諾行為としてのパブリックコメント等を用いることが望ましい。

### 4 その他の規定について

#### (1) 指定管理者の文書の管理（第16条）

条例案第16条において、指定管理者に対し、その保有する文書の適正な管理について、必要な措置を講ずるよう努めることを求めている。指定管理者が保有

する文書については、指定管理業務に関して保有する文書とそれ以外の文書とがあり、条例案における「適正な管理を求める文書」とは、指定管理業務に関して保有する文書であることを明確にする必要がある。

(2) 公文書の電子化

市民への情報発信及び提供の充実又は適正保存の向上を図るため、公文書の電子化の促進について、明確化することが望ましい。

(3) 歴史的に価値ある公文書のレファレンス

歴史的に価値ある公文書を利用させる際、当該業務に携わる職員の知識や経験により案内に差が生じることがないように、検索資料の充実を図り、また、当該職員のスキルの向上を図るなど、利用者の要望に応じられるよう努めることが必要である。

(4) 実施機関の職員への研修の実施

条例の施行に関する必要な事項について、実施機関の職員に対する研修の実施を明確化することが望ましい。

(5) 条例の見直し

条例の施行後においても、条例又は規則その他の手引などについて、定期的な見直しを行い、公文書の電子化の進展など、世の中の情勢にあった公文書の管理に努めることが望ましい。



八王子市公文書の管理に関する条例制定に向けた有識者検討会委員名簿

氏名	所属等
相原 悦夫	八王子市文化財保護審議会会長
早川 和宏	東洋大学法学部教授、弁護士
水野 義嗣	八王子市情報公開・個人情報運営審議会副会長
森本 祥子	東京大学文書館准教授
伊藤 紀彦	政策法務専門管理官（八王子市職員）

五十音順（市職員除く。）

八王子市公文書の管理に関する条例制定に向けた有識者検討会開催経過

回	開催年月日	事項
第1回	令和元年（2019年） 7月1日	・総則について ・公文書について
第2回	令和元年（2019年） 7月8日	・歴史的に価値ある公文書について ・その他の規定について
第3回	令和元年（2019年） 8月5日	・八王子市公文書等の管理に関する条例制定に向けた意見のとりまとめ