

かゆいところに手が届く！ —多摩・島しょ自治体お役立ち情報—

「かゆいところに手が届く！多摩・島しょ自治体お役立ち情報」は、市町村の職員が日頃の業務で感じている疑問や他の自治体、民間企業などの動向、今さら聞けない行政用語など、知りたいと考えている事項について自治調査会が調査し、問題点や課題などを明らかにすることを目的に実施しています。

公文書管理制度について

—公文書管理に関する規定整備と行政文書の電子的管理の動向—

調査課研究員 福井 崇（武蔵野市派遣）

1. はじめに

2007年に、厚生労働省C型肝炎関係資料の放置、社会保険庁年金記録の不備、海上自衛隊航泊日誌の誤廃棄など国の行政機関における不適切な文書管理が問題となりました。このような事例は、国に対する信頼を失わせるものであり、その再発防止は不可欠でした。

また、国政上の重要な事項等に係る意思決定や、その決定に至るまでの審議、検討等の過程などの歴史資料として重要な公文書¹等については、国立公文書館法に基づき、内閣総理大臣と国の行政機関が協議し、合意した場合のみ国立公文書館に移管するとされていたことなどから、移管が進まない状況でした。

そのため、2008年2月に、新たな文書管理法のあり方を含む、国の機関における文書の作成から国立公文書館への移管、廃棄までを視野に入れた文書管理の今後のあり方及び国立公文書館制度の拡充等について必要な検討を行うため、「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」が設置され、同年11月に最終報告²が取りまとめられました。その結果、2009年7月1日

に「公文書等の管理に関する法律（以下、「公文書管理法」という。）」が公布され、2011年4月1日に全面施行されました。

公文書管理法は施行されましたが、現在までの間には、森友学園問題やイラク日報問題などの国の行政機関における公文書の改ざんや隠蔽など公文書の不適切な処理を行った事案が発生し、改めて世間の非難を浴びました。

市町村においても、同様の問題が生じた場合には、住民からの信頼を失わせることにつながります。私たち市町村職員も、適正に公文書の管理を行うためには、公文書管理に関する基本法である公文書管理法の趣旨や内容を正確に理解する必要があると考えます。

また、近年、市町村においてもデジタル技術の活用が求められておりますが、これから公文書管理のデジタル化³の推進を検討していく際には、機密の確保、改ざん防止等に十分配慮した対応を行う必要があります。

本稿では、公文書管理法の概要や公文書管理に関する条例をすでに制定している市町村の事例等を紹介した後、国における行政文書⁴の電子的管理をめぐる動向について整理します。

2. 公文書管理法の概要

(1) 公文書管理法の目的

公文書管理法は、国の行政機関及び独立行政法人等における公文書管理の基本ルールを統一的・包括的に定めた日本で初めての法律です。

公文書管理法においては、第一条の目的規定で、公文書を健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源と位置付けられ、国民が主体的に利用できるものとされるとともに、国民主権の理念にのっとり、国及び独立行政法人等の諸活動について、説明責任が全うされるようにするとされました。公文書管理法のポイント⁵は、以下のとおりです。

(2) 公文書管理法のポイント

① 統一的な文書の管理ルールを法令で規定

国の行政機関及び独立行政法人等における現用⁶文書の管理と国立公文書館等における非現用文書の管理について、同一の法律で規定されるようになり、現用文書及び非現用文書の管理における一連のライフサイクル⁷が一元的に管理されることになりました。

また、行政文書に関する統一的な管理ルールを定め、その具体的な基準は公文書管理委員会で調査審議の上、政令及びガイドラインで規定されることになりました。

② 移管制度の改善

国立公文書館等への移管の円滑化を図るため、専門家のサポートを受けながら、歴史資料として重要なものの評価・選別を早期に行う仕組みが導入され、歴史資料として重要な行政文書ファイル等はすべて移管されることになりました。

③ 文書管理をチェックする仕組みを導入

行政文書の管理状況について、国の行政機関の長から内閣総理大臣への定期報告が義務付けられました。

④ 特定歴史公文書等の利用促進

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の利用請求権が新設されました。また、不服申立て制度も新たに整備され、積極的な一般利用が促進されました。

⑤ 外部有識者・専門家の知見を活用

外部有識者から構成される公文書管理委員会が新設されました。政令、特定歴史公文書等⁸の利用に係る不服申立て、公文書等の管理についての勧告等を調査審議することが主な役割です。歴史公文書等⁹の保存・利用などに関する専門的技術的な助言制度もできました。

(3) 地方公共団体の文書管理

市町村などの地方公共団体に対しては、公文書管理法の第三十四条の規定により、この法律の趣旨にのっとり、公文書の適正な文書管理に関し、必要な施策を策定・実施するよう努めなければならない、とされています。

公文書管理法の規定を市町村などの地方公共団体に直接適用することもできますが、憲法の地方自治の本旨の規定の存在や、市町村などの地方公共団体の自主性の尊重などから、自律的に必要な施策の策定と実施を行う努力義務にとどめられています¹⁰。次項では、公文書管理条例をすでに制定している市町村の事例等を紹介します。

3. 公文書管理条例を制定する意義等

(1) 公文書管理条例を制定した事例紹介

(小平市)

まず、小平市公文書等の管理に関する条例を2021年10月に施行した小平市の事例を紹介します。

① 条例を制定した理由及び背景

小平市においても、2011年に施行された公文書管理法の趣旨にのっとり文書管理を実現することが必要であるとの考えから、2019年6月

1 国や地方公共団体の機関又は公務員が職務上作成した文書。
2 公文書管理の在り方等に関する有識者会議「「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～」
<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/koubun/hokoku.pdf> (2023年1月10日確認)

3 アナログ形式の情報をデジタル形式に変換すること。
4 公文書管理法第2条第4項に規定する行政文書。

5 内閣府「公文書管理法の概要」<https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/about/gaiyou/gaiyou.html> (2023年1月10日確認)

6 業務上使用している段階のもの。

7 文書の作成・取得から移管・廃棄までの一連のプロセスの全期間。

8 公文書管理法第2条第7項に規定する特定歴史公文書等。歴史公文書等のうち、国立公文書館等に移管等されたもの。

9 公文書管理法第2条第6項に規定する歴史公文書等。歴史資料として重要な公文書その他の文書。

10 右崎正博・三宅弘編(2011)『情報公開を進めるための公文書管理法解説』日本評論社