

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。

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。

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しょう。

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

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

に、歴史公文書の考え方の導入及び公文書管理条例の制定に関する検討等を含めた、文書管理の全般的な見直しを行うための公文書管理検討委員会及びワーキングチームを立ち上げ、全庁的な検討を開始しました。

公文書管理検討委員会等での検討の結果、法の趣旨にのっとり文書管理を実現するためには、公文書管理が情報公開制度の基盤であることも踏まえ、小平市情報公開条例と同様に、条例により公文書管理の適正化を図ることが適当であるとの判断から、公文書管理条例の制定に至りました。

②条例の目的

条例の目的は、行政運営の改善にあるとともに、市民の市政に関する情報を知る権利を条例上の権利として保障することにより、市民から市政を負託された市が市政運営の状況を具体的に明らかにし、市民に対し説明する責任を果たしていくという趣旨です。

③条例制定による効果及びメリット

公文書管理法の趣旨に基づいて条例を制定し、全庁的に公文書管理のルールが統一され、明らかになることにより、各所管課における文書の取扱いのバラつきがなくなり、公文書の誤廃棄や紛失などの事故を防止する効果が期待されます。また、レコードスケジュール¹¹の導入や分類基準・選別基準に基づく管理、文書の保存期間に応じた廃棄手続の仕組み等の義務付けにより、公文書等の管理における適正化が推進されると考えています。

④今後について

現在検討中ですが、関連した取組として、電子決裁率の向上などの電子決裁の推進に向けた取組を考えています。

(2) 公文書管理に関する規定の整備状況

現在の公文書管理条例の制定状況については、一般財団法人地方自治研究機構の調査¹²に

よると、2022年7月19日時点で、多摩・島しょ地域39市町村のうち、公文書管理条例を制定しているのは2団体（5.1%）のみでした。

ほとんどの市町村で公文書管理条例は制定されていませんが、内閣府が行った2022年4月1日時点の調査¹³によれば、条例、規則、規程、要綱等の公文書管理に関する一般的なルールの有無に関しては、多摩・島しょ地域39市町村のうち、37団体（94.9%）が制定しています。

小平市の事例では、公文書管理が情報公開制度の基盤であることを踏まえ、情報公開条例と同様に条例の制定に至り、市民の市政に関する情報を知る権利を条例上の権利として保障していました。公文書管理法においては、公文書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位置付けられ、国民が主体的に利用できるものとされています。これらを鑑みると、公文書管理を規則、規程、要綱等の行政の内部規律にとどめず、条例化を検討していく必要があると考えます。

4. 国における行政文書の電子的管理をめぐる動向

最後に、国における行政文書の電子的管理をめぐる動向を整理し、紹介します。

森友学園問題やイラク日報問題などの一連の国の行政機関における公文書をめぐる問題を受けて、2018年6月、公文書管理の適正化に向けた検討を行うため、「行政文書の管理の在り方等に関する閣僚会議」が開催され、翌7月に同会議において「公文書管理の適正の確保のための取組について¹⁴」が決定されました。

この中で、今後作成する行政文書は電子的に管理することを基本とし、機密の確保、改ざん防止等に十分配慮した、一貫した電子的な文書管理のあり方について、基本的な方針を策定す

13 内閣府「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>（2023年1月10日確認）

14 行政文書の管理の在り方等に関する閣僚会議「公文書管理の適正の確保のための取組について」
https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/koubun_kansatsu/honbun.pdf（2023年1月10日確認）

11 公文書の保存期間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（移管・廃棄等）を決定する仕組み。

12 一般財団法人地方自治研究機構「公文書管理に関する条例」
http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/019_officialdocumentmanagement.htm（2023年1月10日確認）

ることが盛り込まれています。

これを踏まえ、2019年3月25日、「行政文書の電子的管理についての基本的な方針」が取りまとめられました。

同方針では、今後作成・取得する行政文書は、電子媒体を正本・原本として体系的に管理することを基本とし、利便性・効率性とのバランスを確保しつつ、作成から移管又は廃棄までの文書管理業務のプロセス全体を通じた電子的管理の枠組みを構築することなどが盛り込まれ、2026年度を目途に本格的な電子的管理に移行することを目指すとされました。

これを受けて、2021年4月、公文書管理委員会において公文書管理委員会デジタルワーキング・グループの設置が決定され、「デジタル時代の公文書管理」について、3回にわたりさまざまな観点から論点の議論を行い、2021年7月にその報告書¹⁵が取りまとめられました。

報告書では、システムの整備の方向性として、AIやRPAなどのデジタル技術を活用し、作成・取得した文書の保存・移管・廃棄等の公文書管理の事務・作業を2026年度までに自動化することを目指すとされました。デジタル庁と内閣府が中心となり取組を進め、現場の実態を踏まえた見直しを行うため、特に、各種システムの導入等にあたっては、各府省の情報システム担当との緊密な連携が必要とされました。市町村においても、デジタルを前提とした公文書管理の検討を進める場合には、文書管理担当部署だけでなく、情報管理担当部署やその他の関係部署との緊密な連携が重要になると考えられます。

さらに、報告書では、国の行政機関の業務システム内のデータは行政文書に該当し、公文書管理法の適用を受けることが明確化されました。国と市町村などの地方公共団体がデータを共有する際には、事前に保存期間等の調整を行うことが適当であるとされており、私たち市町村職員も国の動向に目を向けていく必要があります。

ます。

また、2022年2月には、その報告書の内容も踏まえた「デジタル化への対応に関する公文書管理課長通知¹⁶」が発出されました。市町村などの地方公共団体に対して発出された通知ではありませんが、市町村にとって参考となる記載がありましたので、一つ紹介します。その通知の中に、「共有フォルダにおける行政文書の電子的管理に関するマニュアル¹⁷」があり、保存する行政文書の名称や文書属性等の付与・明示の標準化等、複製や共有の手順やルールなどの具体策が提示されているため、市町村において電子データの保存に関する基準や、その所在情報を的確に把握できる仕組みの構築などを検討する際には有用性があります。

5. おわりに

本稿では、公文書管理法の概要、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や、国における行政文書の電子的管理をめぐる動向について解説してきました。

デジタル化の進展により、住民の利便性が向上するとともに、行政の効率化や働き方改革につながることを期待されます。公文書管理についてもデジタル化が進みつつあり、住民から信頼される新たな制度や仕組みを構築するためにも、公文書管理法の趣旨や内容を改めて理解するとともに、庁内で関係部署との連携を進めていくことが重要であると考えます。

本稿が、公文書管理についての新たな制度や仕組みを検討している市町村にとって、少しでも参考になりましたら幸いです。

15 公文書管理委員会デジタルワーキング・グループ「デジタル時代の公文書管理について」<https://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/digitalwg/houkokusho.pdf> (2023年1月10日確認)

16 内閣府「デジタル化への対応に関する公文書管理課長通知」<https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/densi/tsuchi2.pdf> (2023年1月10日確認)

17 内閣府「共有フォルダにおける行政文書の電子的管理に関するマニュアル」<https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/hourei/tsuchi2-3.pdf> (2023年1月10日確認)