

2019年3月4日

大槌町長 殿
大槌町議会議長 殿

公文書管理条例案についての意見

特定非営利活動法人情報公開クリアリングハウス
理事長 三木 由希子

当法人は、公的機関における知る権利の保障を目的に活動する NPO 法人です。

大槌町において、公文書管理条例の制定の向けてこの3月議会に条例案が提出されることを歓迎するものです。

一方で、「大槌町公文書管理条例について（案）」を見たところ、いくつかの改善すべき点が見受けられ、以下の通り意見を述べます。

1 「公文書」の定義について

公文書管理条例案では、「公文書」の定義として、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書（図画及び電磁的記録（電子的方式、時期的方式その他人の近くによっては認識することができない方式で作られた記録を言う。）を含む。以下、同じ。）であって、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をいう。」としています。公文書管理法及び情報公開法並びに多数の自治体の情報公開条例でも同様の定義を用いており、現行制度下においては標準的な規定を採用することを歓迎します。これにより、従来の大槌町情報公開条例では「公文書」を決裁供覧文書に限定していたところ、公文書管理条例の制定に伴い情報公開請求対象文書の範囲も同様に改正することとされており、調整における説明責任が一層果たされ得る仕組みとなることもまた、歓迎するところです。

しかし、「大槌町公文書管理条例について（案）」で示されている解釈に大きな問題があります。

(1) 「文書」の解釈について

「文書」について「起案文書、供覧文書、報告書、台帳、帳票、カード類、刊行物等をいい、これらに添付した資料を含みます。」とあります。条文上は「文書（図画及び電磁的記録…）」定めていることから明らかなおお、「文書」とは記録されている媒体を指すものとして用いています。したがって、起案文書など、どのような書類が文書に該当するかを列記するべきではありません。

どのような範囲の文書を含むかについては、条文の作りからすると、「組織的に用いる」とどう解釈するかということに委ねるべきものです。したがって、「文書」の解釈から起案文書等の例示を削除し、定義規定を加えるなら以下のような先例を参考に修正すべきです。

岩手県情報公開条例の解釈及び運用基準

「文書、図画及び電磁的記録」とは、記録媒体の面から条例の対象となる行政文書の範囲を定めたものであり、具体的には、次のものをいう。

- (1) 「文書」とは、ある情報を文字、記号を用いて紙等の有体物の上に直接再現させたものであり、視覚的に直接知覚することができるものをいい、具体的には、起案文書、供覧文書、台帳、電算出力帳票等をいう。
- (2) 「図画」とは、ある情報を象形を用いて紙等の有体物の上に直接再現させたものであり、具体的には、地図、図面、ポスター等をいう。
- (3) 「電磁的記録」とは、電子的方式、磁氣的方式その他の知覚によっては認識できない方式で作られた記録全般をいい、具体的には、磁気テープ（ビデオテープ、録音テープ等）、光ディスク（コンパクトディスク等）、磁気ディスク（フロッピーディスク等）等に記録されたものをいう。

情報公開法及び公文書管理法（共通）（『詳解情報公開法』総務省行政管理局）

(2)「文書、図画及び電磁的記録（電子的方式、磁氣的方式その他の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。）」

行政機関において現に事務及び事業において用いられている記録の形式については、上記の媒体によるもので網羅される。

「文書、図画」は、人の思想等を文字・記号又は象形を用いて有体物に可視的状态で表現したものを指し、紙の文書のほか、図面、写真、これらを写したマイクロフィルム等が含まれる。

「電磁的記録」とは、電子的方式、磁氣的方式その他の知覚によって認識することができない方式で作られた記録を指し、電子計算機による情報処理の用に供されるいわゆる電子情報の記録だけでなく、録音テープ、ビデオテープ等の内容の確認に再生用の専用機器を用いる必要のある記録も含まれる。また、電子計算機による情報処理のためのプログラムについても、第二項ただし書に該当するものを除き、電磁的記録に該当する。

なお、「電磁的記録」には、ディスプレイに情報を表示するため一時的にメモリに蓄積される情報や、ハードディスク上に一時的に生成されるテンポラリファイル等は含まれない。

(2) 「組織共用文書」の解釈について

「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」を、「当該文書がその作成又は取得に関与した職員個人の段階のものではなく、決裁や供覧等という処理手続を終え、組織としての共用文書の実質を備えた状態、すなわち、当該実施機関の組織において、業務上必要なものとしての利用・保存されている状態のものを意味します」と解釈しています。

この解釈ですと「決裁や供覧等という処理手続を終え」とされているので、組織としての事案の決定に関する形式的な手続を経たものを、「組織的に用いるもの」としてのこととなり、現行の情報公開条例の定める公文書の定義である、決裁供覧文書という限定を条文上は外しているものの、解釈上はこの限定をそのまま継続することとなり、このような解釈は極めて不適切と考えます。

解釈には、公文書に該当しない場合として3点あげており、これらは個人的なメモや検討段階のものを除外する趣旨です。したがって、決裁や供覧等の形式的手続の要否に限らず、職員の個人段階のものではなく、業務上必要なものとして共用した文書については、対象となるようことを明確にするため、解釈から「決裁や供覧等という処理手続を終え」は削除すべきです。

なお、例えば、岩手県の場合は以下のような解釈を組織共用文書については行っています。

岩手県情報公開条例の解釈及び運用基準

「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」とは、作成又は取得に関与した職員個人の段階のものでなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態、すなわち、当該実施機関の組織において業務上必要なものとして利用・保存されている状態のものを意味する。したがって、職員が自己の執務の便宜のために保有する正式文書と重複する当該文書の写しや職員の個人的な検討段階にとどまる資料等は、これに当たらない。

2 「保存期間が満了した公文書の取扱い」について

条例案によると、保存期間が満了した公文書について廃棄しか選択肢が用意されていません。解釈では、「歴史的文化的価値のある公文書を含め、特に重要な公文書については、安易に廃棄がなされないよう、廃棄の際にも特に慎重な判断が求められます」としているため、歴史的な文書は残すことを念頭においてはありますが、条例の規定上はそうならないことについて、再検討すべきです。

少なくとも、

- ① 公文書管理条例5条3項で別に定めるとされている保存期間の区分を明らかにすること

- ② 保存期間満了後の廃棄に際してどのように歴史的文書を選別するのかを明らかにすること
- ③ 条例案の枠組みだと歴史的文書を保存期間満了後にも保存するには、特別に管理する方法がありませんので公文書として引き続き保存することになると思われるので、どのように安定的に保存するのか

の3点について少なくとも整理して、本来は条例で歴史的文書としての保存・管理・利用について規定を設けるべきです。または、すぐに体制等が整わず条例の規定として入れることが困難であるならば、どのように安定的に歴史的文書を残すのかについては解釈運用レベルで明確にすべきです。

例えば、次善の策として、

- ① 長期保存（10年超）の文書については、書庫で集中管理し一定期間後（例えば30年）に選別し、継続して保存する公文書を指定する制度を設け、10年以下の保存期間文書についても廃棄前に選別して同様の対応を行う
- ② 永年保存という区分を設けて原則廃棄しない区分を設けるとともに、永年保存以外の公文書についても廃棄時に選別し、歴史的文書に該当するものについては、永年保存に区分変更をする

などが考えられます。

大槌町としての町（地域）の記録が、公文書としては体系的に残らず廃棄されてしまうことは、大変残念なことです。とりわけ、地域社会に大きなつめ跡を残した東日本大震災からの復興は、地域社会や行政のあり方の変容をもたらしているものでもあり、このような地域社会にとっての試練を乗り越えていく記録を公文書として十分に残すことが、次の世代に対する責任でもあり、現世代の努力と苦心を残す道でもあると考えます。

したがって、どのように歴史的な文書を残していくのか、残すのかについて具体的に検討するべきと考えます。

以上

◆連絡先

特定非営利活動法人情報公開クリアリングハウス
〒160-0008 東京都新宿区四谷三栄町14-7 芝本マンション403
TEL.03-5269-1846 FAX.03-5269-0944
E-Mail icj@clearing-house.org