

2018年7月13日

愛媛県知事 中村時広 様

愛媛県公文書管理条例に対する意見

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擁護と確立を目指して活動する特定非営利活動法人です。

愛媛県議会に公文書管理条例案が提出され、先ごろ可決成立しました。条例化は基本的には歓迎の立場ではありますが、公文書管理制度は条例を制定すればその目的が達成されるものではありません。適切に条例の規定を定め、組織内での実行場面で効果的に機能させるためには規則や基準、ガイドライン等を示し、どのような状態であれば条例を遵守したことになるのか、具体的に認識できるよう取り組みを進める必要があります。

そのため、条例化と既存の文書管理規程等の見直しは一体的に行う必要があります。過去に報道では、条例制定後にガイドラインを策定するとされていますが、既存の規程等の関係など、何がどのように変わるのか必ずしも明らかではありません。それは、公文書管理条例と文書管理規程との関係も説明されていないことに原因があり、このままだと条例化の意義が伴わないことが懸念されます。

加えて、条例の規定に懸念すべきものもあり、ここに意見を述べます。

1 公文書管理条例と文書管理規程の関係を明らかにする必要があること

公文書管理条例 10 条 1 項は、「公文書の管理に関する定め」を設けることを各実施機関に義務付けている。同 2 項で、その定めが作成、整理、保存、廃棄に関する事項のほか、公文書管理が適正に行われることを確保するために必要な事項としている。この「公文書の管理に関する定め」は、知事部局をはじめ各実施機関の定める既存の文書管理規程等を指すのか、別途規則等を制定するのが明らかではない。

既存の文書管理規程等がこの「定め」になるのであれば、条例制定によって規程の見直しを行わなければ、条例制定により実質的な実施基準に何ら変更がないことになり、条例化の意義が著しく損なわれるため不適當である。

また、条例により制定が求められる「定め」が「規程」という形式であるとする、そのことも問題である。規程は法形式を伴うものではないため、条例の規定を受けて定めるものは、規則によるべきである。ガイドラインの策定が予定されているとのことで

あるが、ガイドラインが「定め」になり得ないことは明らかであり、規則等法令形式で細則を定め、さらにその実施に関するガイドラインを策定する必要がある。

なお、以下の意見は、文書管理規程が改正されないという前提で述べる。

2 公文書の作成について文書管理規程に定めを設ける必要がある

条例4条は文書の作成義務を規定しているが、これに対応する規定が文書管理規程上はない。そのため、条例本文で基本的な考え方を示しているものの、その具体的な考え方、基準など実施に当たって参照すべきものが規程には存在しない。規程が改正されなければ、条例の規定に反することとなる。具体的な定めをどのようにして設けるのか、明らかにされる必要がある。

3 公文書の整理・保存について文書管理規程に定めを大幅に変更する必要がある

条例5条は公文書の整理について定めている。ここでは「公文書」の整理について規定をしており、作成・取得公文書を分類、名称をつけて保存期間等を設定すること、公文書ファイルの編纂、公文書ファイルの分類、名称、保存期間の設定などを行うことを実施機関に義務付けている。

一方、文書管理規程は文書の整理を完結文書（決裁、施行完了文書）と未完結文書（未完了文書）に分けて整理し、保存することを求めているが、それ以外の公文書に該当する文書の整理について定めがない。公文書には決裁文書や決裁途中段階文書以外にも幅広い文書が含まれ、これらの公文書をどのように整理し保存するのが、条例制定の契機となったいわゆる首相秘書官との面会記録で問題になったことである。

したがって、「公文書」の整理、保存についてどのように実施するのか、具体的に定めをどのように設けるのか、明らかにされる必要がある。

4 公文書の保存期間についてどのように運用するのか明らかにする必要がある

文書管理規程は「文書の保存期間」と定めており、「文書」とは公文書を含む幅広い言葉とされる一方、規程の射程は事案手続を経たものを中心とした文書の管理形態である。そのため、規程上の保存期間が何に対して設定されているのかが、極めて分かりにくい。どのような適用関係になるのかは整理される必要がある。

また、保存期間について規程上は「長期」があり、「10年を超える期間保存するもの」と定められてる。期間については、「保存期間の種別が長期とされた文書の保存期間は、その利用度、重要度、法令の定め等を考慮し、必要最小限の年数にしなければならない。」ともされており、長期の保存期間が一体どのように管理されているのか明らかでない。

長期という保存期間区分について、どのような適切な管理をするのか、明らかにされる必要がある。

5 公文書の保存期間満了後に廃棄しか選択肢がないことは問題である

条例8条は「実施機関は、保存期間が満了した公文書ファイル等を廃棄するものとする。」と定め、保存期間満了時の措置には廃棄以外の選択肢を設けていない。文書管理規程でも、廃棄以外の選択肢がない。また、前述の通り、保存期間も「長期」という不明確な期間設定であり、かつ「必要最小限の年数」にすることを求めているため、いずれすべての公文書が廃棄されることが、条例及び文書管理規程が予定していることになっている。

総務省が取りまとめた、2017年10月1日現在の公文書管理条例等の制定状況を確認すると、愛媛県は調査に対して、一部永年保存として歴史的文書を保存していると回答していることから、当法人で愛媛県の文書管理所管課に確認したところ、「長期」区分の文書で事実上の「永年保存」扱いとしている文書があるという説明を受けた。しかしながら、条例は保存期間が満了したら廃棄を義務付けており、永年保存という区分は文書管理規程上もなく、さらには歴史文書としての保存について定めも設けていない。そのため、事実上、永年保存扱いになっている文書が存在しているにすぎず、制度的担保が何もない状態である。

条例制定に当たり、公文書館等の整備には時間等がかかるにしても、自治体によっては、公文書館等の施設がなくとも歴史文書を保存していく機能を有しているところもある。条例では、保存期間満了時に廃棄以外に移管ないし歴史文書としての保存を規定上加えるべきであるし、規程も歴史文書の保存についての定めを設ける必要がある。

6 公文書検索資料の作成等に関しては公文書管理に関する簿冊等との関係を整理し明らかにする必要がある。

条例7条は、「実施機関は、愛媛県情報公開条例（平成10年愛媛県条例第27号）第33条の規定に基づき、公文書の検索に必要な資料を作成し、一般の利用に供するものとする。」と定めている。情報公開条例上の検索資料は請求者への情報提供として重要であるが、一方で、文書管理規程上、文書管理のために対象を定めて作成される台帳類もある。公文書管理条例上の公文書の管理と、情報公開条例で情報提供の対象となる検索資料は、同じものであることが望ましいことは言うまでもないが、情報公開条例の定める検索資料の文書管理規程上の位置づけや関係も明らかではない。

条例の定める公文書検索資料について、文書管理規程で具体的に定める必要がある。

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 東京都新宿区三栄町16-4 芝本マンション403
TEL.03-5269-1846 FAX.03-5269-0944
E-Mail icj@clearing-house.org