

秋田市公文書管理条例（仮称）案の概要等について

題名「秋田市公文書管理条例」

1 概要

本市の公文書管理に関する規範を条例化するに当たり、その題名を「秋田市公文書管理条例」とするもの

2 規定のポイント

国に倣って、題名を「秋田市公文書等の管理に関する条例」とはしないで、「秋田市公文書管理条例」としようとするものである。

3 解説・論点

国では、題名を「公文書等の管理に関する法律」（以下「法」という。）としていることから、本市における立法の形式としての条例の題名を「秋田市公文書等の管理に関する条例」とすることも考えられるが、簡潔を旨とし、誰もが容易に規律の内容をイメージすることができるよう、題名を「秋田市公文書管理条例」としたい。

なお、国と本市とが同種の内容を規定する場合における題名として、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」を「秋田市情報公開条例」と、「国の債権の管理等に関する法律」を「秋田市債権管理条例」などとしている先例がある。

目次

第1章 総則（第1条－第3条）

第2章 公文書の管理

第1節 文書の作成（第4条）

第2節 公文書の整理等（第5条－第10条）

第3章 法人文書の管理（第11条－第13条）

第4章 歴史公文書等の保存、利用等（第14条－第27条）

第5章 秋田市公文書管理委員会（第28条－第30条）

第6章 雑則（第31条－第35条）

附則

解説・論点

この条例の構成を容易に把握できるよう、法に準じて、目次を置くこととしたい。

第1章 総則

第1条（目的）

1 概要

この条例の目的を定めるもの（ぎょうせい発行『逐条解説 公文書管理法・施行令』（以下「逐条解説」という。）5～7頁、257頁参照）

2 規定のポイント

この条例の目的として、次の事項を明記することとしたい。

- (1) 市の公文書等は、健全な民主主義の根幹を支える市民共有の知的資源として、住民自治の担い手である市民が主体的に利用し得るものであること。
- (2) 公文書等の管理に関する基本的事項を定めることにより、その適正な管理、歴史公文書等の適切な保存および利用等を図ること。
- (3) 市民の知る権利を尊重し、市の有するその諸活動を現在および将来の市民に説明する責任を全うすること。
- (4) (1)～(3)を通して、市民の権利利益の保護および適正かつ効率的な市政運営に資すること。

3 解説・論点

法第34条は、「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。」と規定しているが、その内容を踏まえつつ、この条例の制定により、市として積極的かつ主体的に公文書等の管理に関する基本的な規範を整備することを目指したものである。

第2条（定義）

1 概要

この条例において使用する用語の意義を定めるもの（逐条解説7～26頁、257・258頁参照）

2 規定のポイント

次の8種類の用語を定義付けようとするものである。

- (1) 実施機関 市長、教育委員会、選挙管理委員会、公平委員会、監査委員、農業委員会、固定資産評価審査委員会、公営企業管理者、消防長および議会
- (2) 地方独立行政法人 地方独立行政法人法（平成15年法律第118号）第2条第1項に規定する地方独立行政法人
- (3) 公的団体 秋田市情報公開条例（平成9年秋田市条例第39号。以下「情報公開条例」という。）第33条第1項に規定する出資法人、同条第2項に規定する指定管理者その他の規則で定める団体
- (4) 公文書 実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画および電磁的記録であって、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（次のアからウまでを除く。）
 - ア 官報、公報、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの
 - イ 特定歴史公文書等
 - ウ 市の図書館、美術館その他の施設において、歴史的もしくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別の管理がされているもの
- (5) 法人文書 地方独立行政法人の役員又は職員が職務上作成し、又は取得した文書であって、当該地方独立行政法人の役員又は職員が組織的に用いるものとして、地方独立行政法人が保有しているもの（(4)のアからウまでと同種のものを除く。）
- (6) 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
- (7) 特定歴史公文書等 歴史公文書等のうち、保存期間が満了し、市

長に移管されたもの又は法人等もしくは個人から市長に寄贈され、
もしくは寄託されたもの

(8) 公文書等 公文書、法人文書および特定歴史公文書等

3 解説・論点

(1) 「実施機関」の対象については、情報公開と公文書等の管理とが
いわば車の両輪のようなものであることから、情報公開条例と整合
を図り、その範囲を同一としたい。

なお、議決機関である議会が実施機関に加わることについては、
議会の理解を得ているものである。

(2) 「地方独立行政法人」については、今後設置が予定されている四
年制大学が地方独立行政法人法上の「公立大学法人」となる見込み
であることから、定義規定を置こうとするものである。

(3) 「公的団体」については、市長がこの条例の趣旨を踏まえ、各団
体に対し適切な文書管理をすべき旨の指導を行うこととしたい。

なお、ここにいう「その他の規則で定める団体」とは、公社等の
出資法人および指定管理者（指定管理業務に係る文書に限る。）の
ほか、本市が委託する業務のうち市長が特に必要と認める業務を受
託する法人等が想定される。

(4) 「公文書」については、議会が作成し、又は取得した文書も規律
の対象に含めることとするため、国のように行政府のみを念頭に置
いた「行政文書」という用語としなかったものである。

(5) 「法人文書」については、地方独立行政法人が管理する文書を想
定するものである。

(6) 法に規定している「公文書館」については、独立した施設を設置
せず、その機能を市長事務部局が担うこととしていることから、
定義規定を置かないこととしたい。

(7) 「歴史公文書等」「特定歴史公文書等」「公文書等」の各用語に
ついては、法とほぼ同じ考え方で定義付けを行っている。

第3条（法令等との関係）

1 概要

この条例が、本市における公文書管理に関する一般法としての性格を有することについて、他の法令、例規等との関係において明確化しようとするもの（逐条解説26・27頁参照）

2 規定のポイント

公文書等の管理については、法律もしくはこれに基づく命令又は他の条例および規則等に特別の定めがある場合を除くほか、この条例の定めるところによる。

3 解説・論点

本市における公文書管理上の事象については、他の法令、例規等に特別の定めがあればこれが優先的に適用されるが、そのような規定がない場合は、この条例が一般法としての位置づけを与えられ、当該事象に適用されることを明文化しようとするものである。

なお、「規則等」とは、市長又は行政委員会が定める規則および各実施機関が定める規程等（訓令、企業管理規程、指針等をいう。）をいう。

第2章 公文書の管理

第1節 文書の作成

第4条（文書の作成） ※この条文の見出しは節の名称と同じなので省略する予定

1 概要

この条例の目的の達成に資するため、実施機関の職員に対し、意思決定に至る過程および事務事業の実績に係る文書の作成を義務付けようとするもの（逐条解説28～32頁、260～262頁参照）

2 規定のポイント

(1) 実施機関における経緯も含めた意思決定に至る過程ならびに当該実施機関の事務および事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、文書を作成しなければならないこととする。

(2) 文書の作成は、次に掲げる事項その他の事項について行わなければならないこととする。

ア 条例の制定又は改廃およびその経緯

イ 実施機関で構成される会議又は実施機関における管理職員で構成される会議その他これらに準ずる会議の決定又は了解およびその経緯

ウ 複数の実施機関による申合せ又は実施機関、市民もしくは事業者に対して示す基準の設定およびその経緯

エ 個人又は法人の権利義務の得喪およびその経緯

オ 職員の人事に関する事項

3 解説・論点

実施機関の職員が、業務上作成すべき公文書に関する規定である。例示している事項については、市民に対する説明責任を果たす上で重要であることから、経緯も含めた意思決定に至る過程および当該実施機関の事務事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、これらに係る文書作成を義務づけようとするものである。

なお、上記2の(2)のイに規定した会議については、その対象を適切に判断する必要がある。

第2節 公文書の整理等

第5条（整理）

1 概要

実施機関が作成し、又は取得した公文書について、当該実施機関が行わなければならない公文書の整理の手續について規定するもの（逐条解説33～38頁、262～268頁参照）

2 規定のポイント

- (1) 公文書を作成し、又は取得したときは、当該公文書について分類し、名称を付するとともに、保存期間および保存期間の満了する日を設定すること。
- (2) 能率的な事務又は事業の処理および公文書の適切な保存に資するよう、単独で管理することが適当であると認める場合を除き、適時に、公文書を公文書ファイル^{*1}にまとめること。
- (3) (2)の場合においては、規則等で定めるところにより、当該公文書ファイルについて分類し、名称を付するとともに、保存期間および保存期間の満了する日を設定し、適正かつ効率的に管理すること。
- (4) (1)および(2)により設定した保存期間および保存期間の満了する日は、規則等で定めるところにより延長することができること。
- (5) 公文書ファイルおよび単独で管理している公文書（以下「公文書ファイル等」という。）について、保存期間（延長された場合にあっては、延長後の保存期間）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として、次に掲げる文書の種別により、それぞれの措置について定めること。

ア 歴史公文書等に該当するもの 規則等で定めるところによる市長への移管

イ ア以外のもの 廃棄の措置

*1 「公文書ファイル」とは、相互に密接な関連を有する公文書であって、保存期間を同じくすることが適当であるものを一つの集合物にまとめたものをいう。

3 解説・論点

実施機関が作成し、又は取得した公文書の整理について規定しようとするものである。

本市の公文書の保存期間については、秋田市文書取扱規程（昭和48年秋田市訓令第5号）第25条の規定により、「永年、10年、5年、1年」となっているが、平成12年の省庁事務連絡会議による「行政文書の管理方策に関するガイドライン」によれば、永年保存という区分をなくして最長30年とする、いわゆる「最低保存期間」という考え方が採用されたことなどから、本市においても、「30年、10年、5年、3年、1年」の保存期間に変更したいと考えている。当該保存期間が満了した公文書については、その歴史的価値を判断した上で、廃棄するか、特定歴史公文書等として永久保存することになるかを決定することとなるものである。

また、本市の公文書管理については、この条例の施行および新庁舎の建設に併せ、検索性、共有化等に優れるファイリングシステム^{*2}を段階的に導入することとしているが、ファイリングシステムに係る具体的な規定を直接この条例に置くのは、法の趣旨を踏まえた条文の構成と相容れないと考えられる。このため、その関連（フォルダーによる公文書ファイルの管理、ファイル基準表の作成その他の公文書の管理等）の規定については、公文書管理の細目として規則以下に置くこととしたい。

なお、ファイリングシステムによる手続を系統立てて公文書管理に関する条例に規定している自治体もある（例えば、平成16年制定のニセコ町文書管理条例、平成13年制定の宇土市文書管理条例等）が、いずれも法の成立（平成21年）以前に制定されたものである。

*2 「ファイリングシステム」とは、自ら作成し、又は取得した公文書を、折られた厚紙に挟み込む方式で文書の分類をより細分化して管理する方式をいう。文書の検索性、共有化等に優れるとされる。

第6条（保存）

1 概要

実施機関が行うべき公文書ファイル等の保存の手続について規定するもの（逐条解説38～41頁、190～230頁、268～270頁、279～303頁参照）

2 規定のポイント

- (1) 公文書ファイル等について、その保存期間の満了する日までの間、その内容、時の経過、利用の状況等に応じ、適切な保存および利用を確保するために必要な場所において、適切な記録媒体により、識別を容易にするための措置を講じた上で保存すること。
- (2) 公文書ファイル等の保存に当たっては、当該公文書ファイル等の集中管理の推進に努めること。
- (3) 市長は、(1)および(2)の目的のため、実施機関からの委託を受けて、市長への移管の措置をとるべきことが定められている公文書の保存を行うことができること。
- (4) 市長は、必要があると認める場合は、実施機関からの委託を受けて、(3)以外の公文書についても、その保存を行うことができること。

3 解説・論点

上記2の(2)において、実施機関は公文書ファイル等の集中管理の推進に努める旨の規定を置くこととしているが、それと併せ、同(3)および(4)に、市長が果たすべき中間書庫^{*3}の機能に係る規定を、独自に盛り込むこととしたい。

なお、国では、国立公文書館に中間書庫を置いているが、市では今のところ公文書館を設置する予定がないことによるものである。

*3 「中間書庫」とは、作成又は取得から一定期間が経過した公文書ファイル等の集中管理（特定歴史公文書等の選定、廃棄等）をするための施設をいう。

第7条（公文書ファイル管理簿の記載事項等）

1 概要

公文書ファイル等の管理を適切に行うための帳簿（以下「公文書ファイル管理簿」という。）の作成およびその記載事項について規定するもの（逐条解説41～43頁、270～274頁参照）

2 規定のポイント

(1) 実施機関は、公文書ファイル等の管理を適切に行うため、次に掲げる事項（情報公開条例第7条に規定する不開示情報に該当するものを除く。）を公文書ファイル管理簿に記載すること。

ア 分類

イ 名称

ウ 保存期間

エ 保存期間の満了する日

オ 保存期間が満了したときの措置

カ 保存場所

キ 媒体の種別

ク 文書作成取得日（公文書ファイルにあっては、ファイル作成日）の属する年度その他これに準ずる期間

ケ 以上に掲げるもののほか、規則等で定める事項

(2) 実施機関は、公文書ファイル管理簿を当該実施機関の事務所に備えて一般の閲覧に供するとともに、インターネットの利用その他の情報通信の技術を利用する方法により公表すること。

3 解説・論点

公文書ファイルを管理するための公文書ファイル管理簿の記載事項については、国では、公文書ファイル管理簿の記載事項を上記2の(1)のアからカまでを例示的に列挙しているが（法第7条）、本市では上記2の(1)に記載のとおりアからクまでを必ず記載しなければならない事項としようとするものである。

なお、ケにいう「規則等で定める事項」としては、公文書の管理体制、保存期間の起算日等が想定される。アからクまでについては、個

別に検討を加え、規則に委任することも考えられる（規定の項目は、政令の規定と同一としている。）。

また、過去の歴史資料については、膨大な数量の管理簿を作成する必要が生じ、施行期日と同時に作成することは事実上不可能であるため、経過措置を附則に設けた上で、順次計画的に整備していくこととしたい（後述）。

第8条（移管又は廃棄）

1 概要

保存期間が満了した公文書ファイル等の市長への移管、廃棄等の手続について規定するもの（逐条解説43～46頁、274～276頁参照）

2 規定のポイント

- (1) 実施機関は、保存期間が満了した公文書ファイル等について市長に移管し、又は廃棄すること。
- (2) 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しようとするときは、あらかじめ市長と協議すること。この場合において、市長は、特に必要があるときは、秋田市公文書管理委員会（以下「公文書管理委員会」という。）に諮問し、その答申を受けることとすること。
- (3) 実施機関は、市長に移管する公文書ファイル等について、情報公開条例に規定する不開示情報に該当するものとして市長において利用の制限を行うことが適切であると認める場合には、その旨の意見を付さなければならないこと。
- (4) 市長は、公文書ファイル等について特に保存の必要があると認める場合には、当該公文書ファイル等を保有する実施機関に対し、当該公文書ファイル等について、廃棄の措置をとらないように求めることができること。

3 解説・論点

保存期間が満了した公文書ファイル等については、実施機関と市長とが協議を行った上で、市長に移管し、又は廃棄することとしたい。

本市では、既述のとおり公文書館の設置は予定されていないため、公文書館への移管という手続の代わりに、実施機関が保存している公文書ファイル等を市長へ移管することとする手続を定めようとするものである。

また、公文書ファイル等を廃棄するに当たっては、あらかじめ市長へ協議することとし、協議不調の場合等には公文書管理委員会に諮問し、その答申を受けることとしたい。このような手続にしたのは、執

行機関の多元主義（長のほか行政委員会および委員が併存し、それぞれが対等の立場にあるとする考え）が採用されている地方公共団体にあつては、内閣総理大臣の意思を優先させる規定（法第8条第2項後段）と同様に、市長の意思を優先させる規定を置くよりは、むしろ公文書管理委員会の判断に委ねる方が妥当であると考えたからである。

第9条（管理状況の報告等）

1 概要

公文書ファイル管理簿の記載状況等について、実施機関が行う市長への報告、市長の概要の公表等について規定するもの（逐条解説46～48頁、276～278頁参照）

2 規定のポイント

- (1) 実施機関は、公文書ファイル管理簿の記載状況その他の公文書の管理の状況について、毎年度、市長に報告しなければならないこと。
- (2) 市長は、毎年度、(1)の報告を取りまとめ、その概要を公表しなければならないこと。
- (3) 市長は、(1)に定めるもののほか、公文書の適正な管理を確保するために必要があると認める場合には、実施機関に対し、公文書の管理について、その状況に関する報告もしくは資料の提出を求め、又は当該職員に実地調査をさせることができること。

3 解説・論点

実施機関は、公文書ファイル管理簿の記載状況等を毎年度市長に報告し、市長はそれらを公表することにより、公文書管理に関するコンプライアンスを確保する仕組みを充実させようとするものである。

コンプライアンスの確保に必要な公文書の点検・監査、紛失等への対応、管理状況の報告等については、具体的にこれらの業務を行う公文書の管理体制の構築が想定されるところである。しかしながら、この条例で細かく規定するのは、行政組織、職名等の根拠が規則以下に規定されている現状に加え、組織改革等に迅速に対応する上で支障が生ずるおそれがあるため、これを避けて規則以下に規定することとしたい。

第10条（公文書管理規則）

1 概要

公文書の適正な管理を確保するため、公文書管理に関する定め（以下「公文書管理規則」という。）を設けること、およびその事項について規定するもの（逐条解説48～51頁参照）

2 規定のポイント

(1) 実施機関は、公文書の管理が第4条から前条までの規定に基づき適正に行われることを確保するため、公文書管理規則を定めなければならないこと。

(2) 公文書管理規則には、公文書に関する次に掲げる事項を規定すること。

ア 作成に関する事項

イ 整理に関する事項

ウ 保存に関する事項

エ 公文書ファイル管理簿に関する事項

オ 移管又は廃棄に関する事項

カ 管理状況の報告に関する事項

キ 以上に掲げるもののほか、公文書の管理が適正に行われることを確保するために必要と認められる規則等で定める事項

(3) 実施機関は、公文書管理規則を設けようとするときは、あらかじめ公文書管理委員会に諮問し、その答申を受けなければならないこととし、これを変更しようとするときも同様とすること。

(4) 実施機関は、公文書管理規則を設けたときは、遅滞なく、これを公表しなければならないこととし、これを変更したときも同様とすること。

3 解説・論点

この条文は、第4条から前条までの規定を適正に執行するために、公文書管理規則を制定することを実施機関の長に義務付けようとするものである。公文書管理規則で規定すべき事項は、法第10条第2項に列記する事項と同一の内容としたいが、公文書管理規則を設ける際に

は、政令等の内容も併せて考慮することが必要であると考えている。

また、公文書管理規則の制定に際しては、その適正を保つため、公文書管理委員会に諮問し、その答申を受けること、およびその内容を公表することを義務付けようとするものである。このことについては、改正しようとするときも同様の取扱いとしたい。

第3章 法人文書の管理

この章は、実施機関と同様の公文書管理を地方独立行政法人に義務付けるものであって、その規定の内容もおおむね前章と同様であることから、第11条から第13条までの規定を一括して説明する。

1 概要

地方独立行政法人が行うべき法人文書の管理について定めるもの（逐条解説52～59頁参照）。

2 規定のポイント

第11条（法人文書の管理に関する原則）

- (1) 地方独立行政法人は、第4条から第6条までの規定に準じて法人文書を適正に管理すること。
- (2) 地方独立行政法人は、法人文書ファイル等（公文書ファイル等に準じたもの）の管理を適切に行うため、公文書ファイル管理簿に準じた法人文書ファイル管理簿に必要事項を記載すること。
- (3) 地方独立行政法人は、法人文書ファイル管理簿について、当該地方独立行政法人の事務所に備えて一般の閲覧に供するとともに、インターネットの利用その他の情報通信の技術を利用する方法により公表すること。
- (4) 地方独立行政法人は、保存期間が満了した法人文書ファイル等について、歴史公文書等に該当するものにあつては市長に移管し、その他のものにあつては廃棄すること。
- (5) 地方独立行政法人は、市長に移管する法人文書ファイル等について、情報公開条例に規定する不開示情報に該当するものとして市長において利用の制限を行うことが適切であると認める場合には、その旨の意見を付さなければならないこと。

第12条（管理状況の報告等）

- (1) 地方独立行政法人は、法人文書ファイル管理簿の記載状況等について、毎年度、市長に報告しなければならないこと。
- (2) 市長は、毎年度、前項の規定による報告を取りまとめ、その概要を公表すること。

第13条（法人文書管理規則）

- (1) 地方独立行政法人は、法人文書の管理が前2条の規定に基づき適正に行われることを確保するため、第10条の規定を参酌し、法人文書の管理に関する定めを設けなければならないこと。
- (2) 地方独立行政法人は、(1)の定めを設けたときは、遅滞なく、これを公表しなければならないこと（これを変更したときも、同様とする。）。

3 解説・論点

法人文書の管理については、地方独立行政法人をこの条例の適用法人として、市の公文書管理に準じた取扱いをすることとしたい。これは、地方独立行政法人が有する市民に対する説明責任の重さを考慮すると、実施機関と同様の文書管理を行うことが妥当であると判断したことによるものである。

なお、情報公開条例上では、地方独立行政法人の公文書の開示は努力義務にとどまっている。このため、この条例において同法人を実施機関に準じて取り扱うこととすると、情報公開条例においても同様の取扱いをする必要があることから、この条例の附則でその旨を明らかにする改正を検討している。