

第3章 公文書管理法の逐条解説

第1条

(目的)

第1条 この法律は、国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るものであることにかんがみ、国民主権の理念にのっとり、公文書等の管理に関する基本的事項を定めること等により、行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り、もって行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする。

(1) 「国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として」

本法は、国および国とは独立の法人格を有するが実質的に政府の一部を構成するとみられる法人の説明責務（アカウントビリティ）の確保を目的とする。したがって、国以外の法人であって、実質的に政府の一部を構成しない法人は、本法の規定の適用を受けない。地方公共団体も、「国及び独立行政法人等」ではないので、本法の規定が定める国や独立行政法人等を対象とした規律を直接的に受けるわけではない。しかし、34条の説明で述べるように、本法の趣旨にのっとり、必要な施策を策定し実施する努力義務を課され

ている。

「公文書管理の在り方等に関する有識者会議・最終報告」1においては、「民主主義の根幹は、国民が正確な情報に自由にアクセスし、それに基づき正確な判断を行い、主権を行使することにある。国の活動や歴史的事実の正確な記録である『公文書』は、この根幹を支える基本的インフラであり、過去・歴史から教訓を学ぶとともに、未来に生きる国民に対する説明責任を果たすために必要不可欠な国民の共有財産である」という基本認識が述べられていた。衆議院内閣委員会における修正により、その趣旨を本法の目的規定に明記することとされたのである。上記最終報告においては、「国民の貴重な共有財産」という表現が用いられており、衆議院内閣委員会では、「共有財産」という言葉を目的規定で用いることを求める意見が出されたが、財産という言葉が、通常は金銭的な価値を持つものという印象を与えること、共有財産という言葉が分割請求権を連想させることから、同じ意味を「国民共有の知的資源」という言葉で表現したのである（第171回国会衆議院内閣委員会会議録第9号、平成21年6月23日、枝野幸男議員発言）。上記最終報告においても、「公文書は『知恵の宝庫』であり、国民の知的資源でもある」という表現がみられ、この表現が参考にされている。

（2）「主権者である国民が主体的に利用し得るものであることにかんがみ」

衆議院内閣委員会において、「知る権利」を目的規定に明記すべきとの意見が出されたことを受けて、修正協議の結果、この部分が追加された。「知る権利」という言葉は、国民の情報公開法制への関心を高め、その制度化を推進する上で大きな役割を果たしてきたことは明らかであり、本法に「知る権利」という言葉が用いられなかったのも、決して、「知る権利」を否定したからではなく、最高裁判例において、政府に対する情報開示請求権という意味で「知る権利」という文言が用いられているわけではないこと、学説上も、「知る権利」の概念の内包・外延について完全にコンセンサスが成立しているわけではないことを考慮したものである（行政機関情報公開法の目的規

定についても、「知る権利」という文言をめぐる議論があったが、これについては、宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説 [第4版]』（2008年）有斐閣、19頁以下参照）。説明責務が明記されている上に、「知る権利」も明記するように求める主張の背景には、説明責務が国や独立行政法人等の側からの視点が強調されたものであるのに対し、「知る権利」が国民の側からの視点が強調されたものであり、後者の視点を重視すべきという認識がある。「主権者である国民が主体的に利用し得るものであることにかんがみ」という表現により、後者の視点が明確にされており、「知る権利」を明記すべきという主張は、実質的に取り入れられたとあってよいと思われる。

（3）「国民主権の理念にのっとり」

行政機関情報公開法1条、独立行政法人等情報公開法1条と同様、本法においても、国および独立行政法人等の説明責務の基礎に、国民主権という憲法原理があることが明記されている。

（4）「公文書等の管理に関する基本的事項を定めること等により」

本法の目的を実現するための方法を定めている。「基本的事項を定めることにより」という表現で、本法が公文書等の管理に関する事項についての一般法の位置を占めることが明らかにされている。

（5）「行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り」

本法の直接の目的を示す。「行政文書等」の「等」は「法人文書」を指し、「行政文書等の適正な管理」は国の行政文書、独立行政法人等の法人文書という現用文書の適正な管理を意味する。「歴史公文書等」は、非現用文書に限られない。本法は、文書のライフサイクル全体を包摂した法律であり、歴史資料として重要な公文書その他の文書は、現用文書の段階から適切に管理され、国立公文書館等に移管され、国民により適切に利用されなければならない。

公文書管理の適正化は、国家公務員制度改革の一環としても要請される。すなわち、国家公務員制度改革基本法5条3項柱書は、「政府は、政官関係

第5章 地方公共団体の課題

1 公文書管理法の制定を受けた地方公共団体の対応 ●●●

地方公共団体においては、情報公開条例において、公文書管理⁽¹⁾についての基本的規定が置かれ、これを受けて、文書管理規則が定められているのが一般的である。たとえば、大阪市においても、平成18年条例第17号による改正前の情報公開条例35条においては、「実施機関は、この条例の適正かつ円滑な運用に資するため、公文書を適正に管理するものとする」「実施機関は、規則等で定めるところにより公文書の管理に関する定めを設けるものとする」「前項の規則等においては、公文書の分類、作成、保存及び廃棄に関する基準その他の公文書の管理に関する必要な事項について定めるものとする」と規定されていた。

しかし、公文書管理を単に情報公開の前提としてとらえるのみでは十分ではない。情報公開条例は現用文書のみを対象とし、情報開示請求制度を中心とした規定を置き、情報提供制度⁽²⁾について努力義務規定を設けるのが一般的であるが、公文書管理は、公文書の作成・取得の段階から廃棄され、または公文書館等へ移管され、そこで保存・利用されるライフサイクル全体を通じて適切に行われなければならない、ライフサイクル全体を通じた法整備が重要である。そこで、情報公開法制とは別に、公文書管理法制が必要になる。本章では、文書管理条例制定の課題⁽³⁾について述べることとする。

② 宇土市文書管理条例

(1) 制定の背景

1996年に策定した「新宇土市行財政改革大綱」において情報公開の制度化が盛り込まれ、1998年度から情報公開条例制定に向けた具体的な検討が開始されたが、情報公開の前提として文書管理が重要であるため、庁内に文書管理委員会が設置された。文書管理委員会では、簿冊方式とフォルダー管理方式の比較検討が行われたが、フォルダー方式によるファイリングシステムを導入することが決定された⁽⁴⁾。そして、このファイリングシステムの維持管理を確実なものにし、併せて、条例案の審議を通じて議員および執行機関の職員における文書管理に関する認識を高めるために文書管理条例を制定する方針が決定され、2001年にわが国で最初の文書管理条例が制定されることになった。

(2) 目的

この条例は、地方自治の本旨にのっとり、市が保有する情報は市民の財産であるという基本的立場にたち、情報公開制度の目的の達成のため、および行政機関の政策形成能力の向上のために必要な行政機関の文書の管理に関する基本的事項について定めることにより、市が保有する文書の適正な管理を図り、もって公正かつ民主的な市政の発展に寄与することを目的とする（1条⁽⁵⁾）。地方公共団体が保有する情報はその住民の財産であるということを文書管理条例の目的に明記する立場は、ニセコ町文書管理条例、大阪市公文書管理条例にも踏襲されている。情報公開と文書管理は車の両輪といわれるが、本条例は、適正文書管理が情報公開の前提となることを端的に表現している。宇土市の例規集においても、文書管理条例は、情報公開の類に分類されている。また、行政機関の政策形成能力の向上のために、適正文書管理が必要であると位置づけている点が特に注目に値する。

(3) 定義

(ア) 行政機関

行政機関には、市長以下の執行機関、公営企業管理者のほか、議会も含まれている（2条1号）。

(イ) 文書

行政機関の職員がその職務に用いることを目的として作成または取得した文書、図画、写真、フィルムおよび電磁的記録をいう（同条2号）。注目に値するのは、宇土市情報公開条例の開示請求対象文書よりも広い定義を採用していることである。すなわち、宇土市情報公開条例では、開示請求の対象になる公文書を組織共用文書としているが、文書管理条例においては、職務上作成または取得したものであれば、組織共用文書でなくても対象に含まれるので、職務上作成した個人的メモも対象になることになる。

(ウ) 文書ファイル

相互に密接な関連を有する文書の集合体を意味する（同条3号）。

(エ) ファイル基準表

年度ごとの文書ファイルの一覧表で、年度初めに前年度文書ファイルに基づき作成されるものをいう（同条4号）。

(4) 責務

市は、文書管理の充実発展に努めるとともに、文書の管理方策について調査研究を行う責務（3条1項）、文書を正確に作成し、適正に使用するとともに、文書の偽造や改ざんを防止するために適切に管理する責務（同条2項）、文書を適正に利用し、紛失等が発生しないよう努める責務（同条3項）を負うことが明記されている。

(5) 文書の管理方法

文書の管理方法は、フォルダー管理方式により行い（4条1項）、行政機関にファイル責任者およびファイル担当者を置くこととされている（5条1