

第1章

公文書管理法と 関係政令の制定経緯

1 従前の文書管理体制の概観

(1) 現用文書

我が国における現用文書の管理については、行政機関情報公開法が制定されるまでは、各府省の長が定める文書管理規程による分担管理が徹底しており、そのため、文書保存年限の基準の設定の仕方や基準の当てはめ等において、不統一がみられた。また、これらの文書管理規程は、基本的に決裁・供覧という事案処理手続を経た文書を念頭に置いたものであり、紙の記録を中心としたものであった。⁽¹⁾行政機関情報公開法の制定に伴い、情報公開に対応した文書管理の必要性が強く認識され、制定当時の37条に、「行政機関の長は、この法律の適正かつ円滑な運用に資するため、行政文書を適正に管理するものとする」(1項)、「行政機関の長は、政令で定めるところにより行政文書の管理に関する定めを設けるとともに、これを一般の閲覧に供しなければならない」(2項)、「前項の政令においては、行政文書の分類、作成、保存及び廃棄に関する基準その他の行政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」(3項)と規定されるに至った。行政文書の管理に関する統一的基準を政令で定めることとしたこと、行政機関の長が定める行政文書の管理に関する定めを公にすることが義務づけられたことは、重要な前進であった。これを受けて、行政機関情報公開法施行令(平成22年政令第250条による改正前のもの)16条において、行政文書の管理に関する統一的基準が定められ、さらに、2000年2月25日に、各省庁事務連絡会議申合せとし

て、「行政文書の管理方策に関するガイドライン」が作成され、より詳細な事項が申し合わせられた。

(2) 非現用文書

1959年11月に、日本学術会議は、内閣総理大臣に対し、国立公文書館を設置し、公文書の散逸防止およびその一般利用のための有効適切な措置を講ずることを勧告したが、それから10年以上経過した1971年に、総理府設置法一部改正により、総理府の施設等機関として国立公文書館が設置された。そして、1987年に議員立法により公文書館法が、1999年に議員立法により国立公文書館法が制定された。行政機関情報公開法施行令（平成22年政令第250号による改正前のもの）16条8号は、「保存期間（延長された場合にあっては、延長後の保存期間。次号において同じ。）が満了した行政文書については、国立公文書館法（平成11年法律第79号）第15条第2項の規定により内閣総理大臣に移管することとするもの及び第2条第1項に規定する機関に移管することとするものを除き、廃棄することとするものであること」と定めていた。国立公文書館法（平成21年法律第66号による改正前のもの）15条は、「国の機関は、内閣総理大臣と当該国の機関とが協議して定めるところにより、当該国の機関の保管に係る歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置を講ずるものとする」（1項）、「内閣総理大臣は、前項の協議による定めに基づき、歴史資料として重要な公文書等について、国立公文書館において保存する必要があると認めるときは、当該公文書等を保存する国の機関との合意により、その移管を受けることができる」（2項）、「前項の場合において、必要があると認めるときは、内閣総理大臣は、あらかじめ、国立公文書館の意見を聴くことができる」（3項）、「内閣総理大臣は、前2項の規定により移管を受けた公文書等を国立公文書館に移管するものとする」（4項）と定めていた。

同条1項に規定されていたように、歴史的価値ある非現用文書については、「国の機関」から内閣総理大臣に移管することが法律上は可能になって

いたため、行政機関のみならず、立法機関、司法機関の非現用文書も移管対象にできたが、「協議による定め」に基づき移管されることになっており、「協議による定め」を締結することが前提になっていた。この点、内閣の統轄下にある行政機関については、「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置について」（平成13年3月30日閣議決定）があり、これを受けて、「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置について（平成13年3月30日閣議決定）の実施について」（平成13年3月30日各府省庁官房長等申合せ）、「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置について（平成13年3月30日閣議決定）等の運用について」（平成13年3月30日文書課長等申合せ）が定められていた。また、会計検査院との間では、「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置について」（平成13年3月30日内閣総理大臣会計検査院長申合せ）が定められていた。

「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置について」（平成13年3月30日閣議決定）2においては、「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置」とは、行政機関から内閣総理大臣（独立行政法人国立公文書館）に対し、当該行政機関の保管に係る歴史資料として重要な公文書を移管することとしていたが、ただし書で、歴史資料として重要な公文書等の移管を受けて保存し、および利用に供する機関として適当なものが置かれる行政機関においては、当該機関に当該公文書等を移管することとすると定められ、「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置について（平成13年3月30日閣議決定）の実施について」（平成13年3月30日各府省庁官房長等申合せ）3（1）は、閣議決定2のただし書に掲げる「歴史資料として重要な公文書等の移管を受けて保存し、および利用に供する機関として適当なもの」は、行政機関情報公開法施行令（平成22年政令第250号による改正前のもの）2条2項の規定に基づき総務大臣が指定した機関のうち、宮内庁書陵部、外務省外交史料館とするとされていた。したがって、内閣統轄下の行政機関の非現用の歴史的文書のすべてが国立公

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⁽¹⁾管理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⁽³⁾制が必要になる。本章では、文書管理条例制定の課題について述べることにする。

(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