平成２５年１月２９日

公文書管理制度の検証・見直しに関する意見

福岡市自立分権型行財政改革に関する有識者会議
委員　世良 洋子

第８回自立分権型行財政改革に関する有識者会議資料「行財政改革プラン～原案策定状況～」には、行財政改革の具体的取組みとして「公文書管理制度の検証・見直し」が挙げられており、これは市政の重要な施策における意思決定過程の透明性拡充のための方法として高く評価できます。

この検証・見直しについて、以下のような意見を述べます。

第１　意見の趣旨

福岡市において公文書管理条例を制定すべきであると考える。

第２　意見の理由

１　市民への説明責任を果たすものとしての公文書管理

（１）行政内部文書から住民利用文書への「公文書」の改革

情報公開法、個人情報保護法が作られる以前は、公文書の仕組みは専ら「文書管理規定」という行政内規で定められるにすぎず、公文書はいわば「公用物」「公用文書」、公務員の執務の便宜のためのものであり単なる行政内部資料に他ならないという考え方に因っていた。かかる考え方によれば、行政内部の執務態様に応じて柔軟に文書管理のあり方を定めることが望ましく、条例は不要との帰結になる。

かかる状況に画期的変化をもたらしたのが上記情報２法であった。公文書には国民・住民の権利利益が関わり参加民主主義の深化にも繋がるという行政改革的通念が急速に広まった。そこでは、公文書は、道路や公園のように誰もが自由に利用できる「公共用物」、「公共用文書」であるとの公文書の法的捉え直しに至っている。すなわち、公文書管理法１条の目的規定に集約されているとおり、公文書は「健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源」であり、「主権者である国民が主体的に利用しうるもの」であるとされている。公文書管理法においては、公文書は従来型の「公用文書」ではなく、「公共用文書」であると新しく捉え直されたといえる。

そうであれば、地方公共団体において、公文書管理に関するルールは、市民の代表者によって組織される議会で制定される条例をもって規定されることが望ましいとの帰結になる。

（２）意思形成過程文書と組織共用文書

「公共用物」「公共用文書」という新しい考え方は、当然に市民への説明責任を要請する。

市民への説明責任を果たし、市政に対する市民の信頼確保と市全体の行政能力の向上のためには、公文書は確実に作成され、適切に保存管理されなければならない。

そのためには、①意思形成過程文書を確実に作成すること、②決裁や供覧の手続を経ていない組織共用文書も適正に管理することが要請される。

２　コンプライアンス確保の手段としての公文書管理

公文書管理条例の制定がコンプライアンスの観点からも有効であることは、その共通項が「市民の信頼」にあることからも論を俟たない。

すなわち、市政の透明性確保の観点から情報公開の推進を徹底すること、そして適正な情報公開を確保する前提として適正な文書管理がなされることは必須の絶対条件であるといわなければならない。

３　社会に欠かせぬアーカイブズとしての公文書管理

さらにいえば、記録資料を適切に保存・管理し公開することは、歴史を作る基礎であり、歴史の証拠となる記録資料の重要性は強調してもしすぎることはない。また、記録資料は系統的に整理・分類することで新しい価値を生む。

かかるアーカイブズとしての公文書管理は、社会における「知的インフラ基盤」の整備そのものであるといえるし、また「市民との共働」を推進するための官民の情報共有の前提ともなる。

このような社会に欠かせぬアーカイブズを整備することは、市民に対する説明責任の一環として積極的な価値を持つ。

４　条例化の必要性

公文書管理法は、地方公共団体に、公文書管理条例の制定を努力義務として課している（３４条）。努力義務となった理由は、地方公共団体の公文書管理が自治事務であることに鑑みて法が直接適用されなかったためで

ある。しかしながら、公文書管理の重要性は地方公共団体においても変わるところはない。

この努力義務を履行するためには、公文書管理条例を制定すべきである。その理由は、公文書管理法１６条１項が特定歴史公文書等に対する利用請求権を付与しているところ、同法の趣旨にのっとり、地方公共団体が公文書館に移管された歴史的公文書に対する住民の利用請求権を保障するのであれば、その利用制限は住民の権利を制限することになり、地方自治法１４条２項により、法令に特別の定めがない以上、条例によらなければならないからである。

つまり、福岡市が「市政運営に関する情報が市民の公共財産である」との精神のもと「市民の納得と共感」を得るために、福岡市民に対し特定歴史公文書等に対する利用請求権を認めようとするならば、その制度設計に当たっては条例化が必須の作業となろう。

５　業務効率向上の観点からの公文書管理

（１）行財政改革に関する職員アンケート（平成２４年８月実施）において「マニュアルがない」「引継ぎを受けてもどこに文書があるのか分からない」と言った意見が多数存在したことに照らすと、福岡市における文書管理制度は、より一層、職員の業務に役立つ制度へと改革できる余地がある。

（２）公文書管理制度の改善は行財政改革に繋がる

公文書管理法に関する衆議院付帯決議に「公文書管理の改革は究極の行政改革であるとの認識のもと、公文書管理の適正な運用を着実に実施していくこと。」とある。

公文書管理システムの改善は、業務効率を上げ、業務改革、ひいては行財政改革に資するという積極的な意義がある。

（３）得られる具体的なメリット

公文書管理の統一的な管理ルールの策定は、その公文書管理システムの内容次第で、例えば、次のような具体的メリットが得られる。

①　職員の文書私物化容認意識の払拭

②　高速検索性を確保しての意思決定の最適化

③　庁内情報の共有化を確保しての意思決定の最適化

④　市民との情報共有化を確保しての住民自治の確立

かかるメリットが得られるよう、有効な公文書管理システムを構築し、ひいては市全体の行政能力を向上させることが、福岡市の行財政改革の

観点から必要である。また、現在推進中のＩＣＴ（情報通信技術）戦略と連動させることが不可欠である。

６　公文書管理の施策のポイント

公文書管理法は、全般的にみて、文書管理のライフサイクル全体（公文書の作成→保存→移管→利用）を包摂したものである点で、従来の地方公共団体の規則等よりも、更に踏み込んだ内容となっている。

公文書管理法が自治体に求める施策のポイントとしては主に次の６点である。

（１）統一的な管理ルールの策定とその徹底
（２）レコードスケジュールの導入
（３）コンプライアンスの確保
（４）外部有識者や専門家の知見を最大限に活用
（５）歴史公文書等の利用促進
（６）公文書等の管理を適正かつ効果的に行うための研修の実施

７　福岡市における公文書管理施策の現状

福岡市について上記５（１）～（６）を検討するに、「福岡市公文書の管理に関する規則」・「福岡市公文書規程」を通覧して、福岡市には（１）（６）は存在するもののさらに改良の余地がある、（２）は存在する、（３）（４）の視点は規則・規程に明文化されていない、（５）公文書館（福岡市総合図書館）は存在するものの歴史公文書に対する市民の利用請求権は規定されていない（福岡市公文書の管理に関する規則１０条４項参照）。

したがって、福岡市において公文書管理条例を制定する場合、これらの点を強化することになると思われる。

（参考文献）

・宇賀克也「逐条解説　公文書等の管理に関する法律　改訂版」（第一法規）
・高橋滋・斎藤誠・藤井昭夫編著「条解　行政情報関連三法　公文書管理法　行政機関情報公開法　行政機関個人情報保護法」（弘文堂）
・廣田傅一郎「Ｑ＆Ａ　実践　新公文書管理」（ぎょうせい）
・松岡資明「アーカイブズが社会を変える　公文書管理法と情報革命」（平凡社新書）

以上