

未定稿

新潟市公文書管理条例 検討委員会

委員意見

第1章 総則

目的

【委員意見】

新潟市が指定都市に移行する際、分権型の政令指定都市として市民自治の確立を目指し、市民との協働のまちづくりを進めることをまちの基本の姿として前面に打ち出した。またそのことを確かなものとするため自治基本条例を制定した。

公文書管理条例においても、市民との協働の市政を行うという自治の基本の姿を示すことはできないか。

【対応】

条例の目的に、自治基本条例の自治の基本理念から「公正で開かれた市民主体の市政を推進することで市民自治の確立を図り、」を引用した。

定義

1. 行政文書について

【委員意見】

行政文書については、その取扱いを一步間違えると文書が恣意的に扱われ、その範囲を狭めてしまうことがある。例えば文書が職員間で共有されていても、それが職員個人のパソコンやメールアドレスに保存されている場合や、作成途中であるなどの理由で行政文書でないと判断され、情報公開に対応しないという取扱いがされがちである。

一方で明らかに行政文書に該当しない文書やメールもあるので、該当しない文書のリストを作成し、一律の取扱いがされるようすべきである。

【対応】

職員が公務で作成・取得した文書は原則行政文書であるという認識のもと、行政文書の定義を恣意的に狭めないような運用にするとともに、市民に管理状況を公表するなど、条例の趣旨に沿った公文書管理となる仕組みが重要と考える。一方で人口減少などによる職員数の削減に加え、今後さらに多様化・複雑化する業務を担っていく必要があることから、効率性の観点も非常に重要である

と考えている。

公文書は市民共有の知的資源であるという大原則に立ちながら、効率性の観点も入れて制度設計を進めていきたいと考える。

2. 歴史公文書について

【委員意見】

歴史的に重要な文書について、「歴史的に重要」の定義では判断しにくい。「歴史的」でなくても重要ならば移管して特定歴史公文書にする流れが重要である。また「歴史」という言葉を使うかどうか大きなポイントになると考える。

【対応】

歴史公文書の定義を、当初「歴史的に重要な文書」としていたものを、「市政を検証するために後世に残すべき重要な文書」とした。「歴史」という言葉については、これまで14市町村との合併を経た中で、それぞれの地域の市政の検証を市史編さんという形で行い、民間資料を整理、保存、活用してきた経緯から引き続き使っていく。

第2章 行政文書の管理

作成義務

【委員意見】

文書作成義務の例外である「軽微なもの」の判断について、判断基準の解釈を具体的に示さないと現場任せになり、必要な文書が作られないということになりがちである。定期的に検証する、また迷ったときに相談できる部署を設置するなどの措置を講じたほうがいい。

【対応】

「軽微なもの」については、条例の趣旨を踏まえ厳格かつ限定的とする必要があることから、その判断基準を手引き等で具体的に例示する。

定期的な検証については、毎年度行う審議会への報告事項の一つとして、サンプル的にいくつかの部署の作成状況について報告する方法などが考えられるが、今後具体的に検討していきたいと考えている。

また相談を受ける部署としては、各実施機関単位では総務部門の課、市全体としては総務部総務課が所管する。

整理

1. 保存期間

【委員意見】

保存期間について、現在の文書規程では1年未満はないということだが、事実上は保存期間一年未満というものが存在しているはずである。事務上保存期間が一年未満にしているものがあるという視点を持って考えたほうがいい。

また法律で保存期間の定めがあるものについては、それに従うということは一般論としてはその通りだが、最低保存期間だということに気を付けなければならない。

一年保存に「部区内部の検討」とあるが、そのレベルによってはのちの意思決定を検証するうえで文書が適切に保存されておらず、検証できないということになる可能性がある。

現在の文書規程では、常用文書について明らかにしていないが、必ず存在するはずで、常用文書の判断基準などを定める必要がある。

常用文書とする各種システムの中にも保存期間が設定されるべき文書がありその整理が必要である。

【対応】

現在においても日程調整のために作成した文書や、取得したチラシやパンフレットなどについては、保存期間を設定せず、一年未満で廃棄していると思われる。このことから現状に合わせて保存期間一年未満を新たに規定するとともに、恣意的な運用がされないようその基準を厳格にする。

内部の検討のうち軽易なものを一年保存し、その判断基準については手引き等で具体的に示す。

常用文書の定義を明確するとともに、システム内の常用でなくなった文書については、保存期間を設定し適切に管理・保存する。

2. 保存期間の延長

【委員意見】

裁量により保存期間を延長する場合、各実施機関が判断することでいいか（チェックする機能は必要ないか）。保存期間を延長している間に文書を廃棄してしまう事案が他自治体で見受けられるので、文書の所在をはっきりしておくべき。

【対応】

裁量的保存期間の延長については各実施機関で判断するが、延長した理由・期間など報告を求め、その内容を審議会に報告するとともに、公表していくことで、安易な延長がなされないようにする。またその際の文書の管理については、行政ファイルの保存期間を修正し、廃棄されることがないようにしくみを考えていく。

3. 選別基準（保存期間満了時の措置の設定）

【委員意見】

歴史公文書に該当するかを判断する基準が非常に重要で、そこに恣意性が加わると条例の趣旨を全うできないのではないかと懸念されている。

保存期間一年以下の文書が歴史公文書に該当しないということについて、国に合わせる必要はないが（国は一年未満）、それで問題ないという説明が確保されることが重要である。

【対応】

これまで本市では歴史文化課の専門職員の知見を入れながら、適切に行政文書を歴史文化課に移管・保存してきたと考えているが、その中で保存期間一年以下の文書に歴史公文書となる文書は存在していなかった。その知見を活かしながら基準を作成するとともに、歴史公文書となるべきものが保存期間一年以下に設定されないように、保存期間基準及び保存期間満了時の選別基準について、十分に周知していきたいと考えている。

4. 保存

【委員意見】

さまざまな媒体のデータの文書と文書管理システムの中にある文書を適切に移管・廃棄するためには適切な管理が必要と考える。

個別業務システムについては、把握・管理しきれない情報がまん延することを防がなければならない。またシステム内の文書については、たとえ個人のパスワードが必要なものでもシステム管理者であれば確認できるはずで、全てが行政文書に該当するのではないかと懸念されている。

行政文書は、組織で共有するなかでその内容が更新されることは想定されるが、その全ての段階の文書を保存しておく必要はない。例えばそれまで順調に進んできた資料が最終決裁者の段階で大きく変わったというような場合は、意思決定の変遷を残す意味で決裁前後の両方の文書を残すことが必要である。

【対応】

文書の保存については、今後文書管理システムの機能を最大限に活用し、今まで決裁システムとしてのみ利用していたものを、すべての媒体の行政文書ファイル情報を文書管理システムで統一的に管理する。またそれぞれの媒体のフ

ファイルと紐付けするために、文書管理システムの情報がそれぞれの媒体で確認できるように整理していく。

個別業務システムについても、行政ファイルは文書管理システムで整理し、常用が終わったものは、別ファイルで保存期間を設定し管理していく。

また、個別業務システム内の文書について、職員個人の段階に留まり、組織的に用いられていない文書は行政文書に該当しないと考えるが、その取扱いについては限定的となるよう周知していきたいと考えている。

5. 移管・廃棄

【委員意見】

行政文書の廃棄に際しては、第三者の意見を入れるべきではないか。

【対応】

行政文書の廃棄の際に、歴史公文書として適切に移管されるよう第三者の意見を入れることは重要である。一方で条例の趣旨に沿って効率的に運用していくためには、職員一人ひとりの公文書に対する知識及び意識を向上していくことが最も重要であり、廃棄文書すべてを審議会の意見を入れ決定していくことは、決して職員の知識を向上させることにつながらないとする。

このことから、審議会の意見を聴取する文書は、そのことが真に必要な文書に限定するとともに、審議会の意見を庁内に広く周知することで、職員の知識の向上にも努めていきたいと考えている。

6. 管理状況の報告

【委員意見】

実施機関からの報告を市長がまとめて公表するだけでは、当該報告をチェックする機能がないことになる。行政文書の管理が適切に行われるために、実施機関に対する報告や資料提出の求め、又は実地調査についても規定すべき。

【対応】

実施機関に対し、必要に応じて管理状況等の報告や資料の提出を求め、又は実地調査を行うことについて規定する。また公表する前に審議会から意見をいただくことでチェック機能を持たせる。

第3章 特定歴史公文書

利用

1. 目録請求について

【委員意見】

目録請求（目録の記載に従った利用の請求）とすると、全ての文書の目録を整えることが前提となるが、例えば寄贈寄託文書が大量にあった場合に、その目録を整えるまで利用できないことになってしまう。国は1年以内に目録を整えるとして目録請求としているが、新潟市は現場に合わせて運用したほうがいい。

【対応】

現在保存している文書については目録を備えているが、今後大量な文書の寄贈寄託があった場合に、目録の作成には時間を要することも想定されることから、目録請求に限定せず利用したい文書の概要による請求などにも柔軟に対応していく。

2. 死者の個人情報の取扱いについて

【委員意見】

歴史公文書の個人情報開示については、本人がすでに死亡している場合が想定されることから、一定期間は遺族などに限定して利用できるようにするという考え方がある。新潟市においても検討してみてはどうか。

【対応】

死者の個人情報については、本市の個人情報保護条例において個人に死者を含むとしていることから、その条例の趣旨との均衡を考慮し、遺族等が利用できるよう規定する。

3. 時の経過について

【委員意見】

時の経過をいかに考慮しても、特定の個人を識別する情報に該当するので利用できないということにならないようにしたほうがいい。一方でこのことは地域性というものが大きく影響するため、先祖代々繋がっている地域であれば、たとえ150年経っても個人が特定できるということもあり、公開することによって差別や不利益を受ける可能性もある。時の経過があったとしても、その親族に配慮する仕組みが必要で、国立公文書館の審査基準などを参考にすると良い。

【対応】

時の経過の考え方については、1968年国際公文書館会議の「利用制限は原則として30年を超えない」とする国際的な慣行ルールを規定する。

一方当該情報を公にすることにより、当該個人やその子孫の権利利益を害するおそれがあると認められるものについては、国立公文書館の審査基準も参考にしながら、特定歴史公文書に記録されている情報の内容等に応じて総合的に勘案しながら判断する。

第4章 雑則

出資法人・指定管理者

【委員意見】

出資法人・指定管理者について、単に努力義務だけでは文書管理が緩くていいという捉え方をされないか。例えば出資法人が解散した場合や、指定管理者が指定管理業務から外れた場合に何らかの手当を考えておく必要がある。

【対応】

出資法人・指定管理者については、適正な文書管理の努力義務を課すとともに、出資法人については、解散・合併等組織の見直しを行う場合は、適正な管理の確保の措置を講じ、出資法人・指定管理者が条例の趣旨を実現できるように実施機関は必要な措置を講じる。

コンプライアンス

【委員意見】

条例の実効性を確保する手段として研修は非常に重要だが、それだけでは足りない。うまく運用されているかどうか点検することも必要になるのではないか。

【対応】

職員研修については、文書の取扱いについて具体的に例示した手引きを作成し、周知する。

また文書の管理状況を定期的に審議会に報告し、公表するとともに、必要に応じて実施機関に対し報告や資料の提出を求め、又は実施調査を行うなどにより適正な運用に努めていきたい。

■ 新潟市公文書管理条例検討委員会 委員

(五十音順 敬称略)

伊原 真千子	弁護士 / 新潟市情報公開制度運営審議会 委員
小田 信雄	新潟市南区自治協議会 会長 / 新潟市区自治協議会会長会議 座長
早川 和宏	弁護士 / 東洋大学副学長・法学部教授 (行政法、公文書管理 専門)
宮平 さやか	日本アーカイブズ学会登録アーキビスト / 豊島区総務課文書グループ公文書等専門員
森野 智美	相模原市総務局情報公開課 総括副主幹

■ 検討内容

第1回 令和2年6月29日

- ① 条例制定に向けて
- ② 新潟市公文書管理条例
 - ・ 公文書、行政文書の定義
 - ・ 文書作成義務
 - ・ 行政文書の管理

第2回 令和2年7月30日

- ① 新潟市公文書管理条例
 - ・ 第1回の検討内容について変更点等
 - ・ 行政文書の管理
 - ・ 特定歴史公文書の利用、個人情報の取扱い
 - ・ 第三者機関の役割、コンプライアンスの確保
- ② 条例案

第3回 令和2年8月31日

- ① これまでの検討内容について
- ② 条例案