

札幌市公文書館基本構想

平成二十一年十一月 札幌市

第一 札幌市公文書館基本構想策定の趣旨

一 策定に至る経緯

本市は、市民が市政に関わる情報を共有することで自治の主体者としてまちづくりに参画しうるよう、次の条例を定めています。平成元年に、住民自治の理念に基づき、市民の知る権利を具体化し、行政の説明責任を全うするため、市が保有する公文書を公開する制度として、札幌市情報公開条例を施行しました。さらに、平成十九年には、まちづくりのルールとして札幌市自治基本条例を施行し、その中で、市民が主役のまちづくりを進めるために、市と市民は必要な情報を共有することや、市は保有する公文書を適正に公開することを明記しました。

これらの条例に基づき市民が利用できる主な情報が公文書であり、それを支える仕組みとして、本市では、公文書の作成・保存・廃棄のルールを定めた公文書管理制度に基

づき、公文書を管理しています。この制度では、職務上の必要性の度合いから公文書の保存期間を設定しており、その期間が経過すれば公文書を廃棄します。

また、国においては、昭和六十二年に「公文書館法」を制定し、国及び地方公共団体は、重要な公文書の保存及び利用に関し、適切な措置を講ずる責務を有することと規定し、保存期間が経過した後も公文書を保存し利用する施設として、公文書館を法的に位置づけました。

さらに、国の機関における重要な公文書の保存・利用が十分になされるよう、作成から利用までの公文書管理体制を充実強化する「公文書等の管理に関する法律」が、平成二十一年六月に成立しました。この法律では、地方公共団体にも、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の策定・実施に努めるよう規定されています。

このような公文書管理を取り巻く情勢の変化を踏まえ、

本市が目指す市民自治をより一層推し進めるために、公文書館を設置することが必要と考え、このたび「札幌市公文書館基本構想（以下、「基本構想」という。）」を策定しました。

なお、この基本構想の策定に先駆けて、公文書館のあり方等について審議をいただくために、平成二十年十月に、学識経験者等で構成する「札幌市公文書館基本構想検討委員会」を設置し、平成二十一年六月に同委員会から提言をいただきました。この基本構想は、その提言を基にして策定したものです。

二 基本構想の位置付け

この基本構想は、札幌市における公文書館の基本的な考え方や方向性を提示するものです。併せて、公文書館が十分に機能するよう、今後の札幌市の公文書管理のあり方も提示しています。

第二 公文書館の基本理念

一 公文書館の必要性

民主主義社会は、誰もが正確な情報を自由に得ることができ、自ら自治の主体となって行動することによって実現します。市政の正確な記録である公文書は、その民主主義

社会を支える基盤であり、市民への説明責任を果たすために必要不可欠なものです。

市では、意思の決定や伝達的手段、記録を残す手段として、様々な公文書が作成されています。これらの公文書は行政活動の正確な記録であり、市民にとって、自らの地域の営みを知り、市政を検証することができる財産です。また市の職員にとっては、職務を果たした証であるとともに、過去の事例の検証を通じて、より効率的・効果的な行政運営に資する財産です。したがって、それらの貴重な財産である公文書は、継続的に後世に残し、伝えていく必要があります。

現在、市民の知る権利を具体化するため、また、市政についての市の説明責任を果たすため、情報公開制度に基づき公文書を公開し、それを支える仕組みとして、公文書管理制度に基づき、公文書を管理しています。この制度の中では、職務上の必要性の度合いから公文書の保存期間を設定し、その期間の経過とともに廃棄する仕組みとしています。

しかし、現在はもとより将来の市民に対しても、知る権利を具体化し、説明責任を果たしていくためには、公文書を保存期間が経過したあと、移管・選別した上で、保存・管理し、市民と市との共有財産として市民が利用できる仕組みが必要であり、その役割を担う施設が公文書館です。

二 公文書館の目的

公文書館には次の三つの目的があります。

一つ目は、重要な公文書を保存期間経過後も適切に保存し、市民が利用することによって、現在だけではなく、後世の市民に対しても、市民の知る権利を具体化するとともに、行政の説明責任を果たすことです。

二つ目は、公文書を通して市民が市政の情報を知り市政を検証する、また、市の職員が過去の事例を活用し検証する仕組みをつくることによって、行政運営の透明性を確保するとともに、より効率的・効果的な行政運営を図ることです。

三つ目は、公文書館が正確な情報や記録を提供し、市民がまちづくりの経緯を自ら検証することによって、市民との情報共有や、市民が自治の主体として市政へ参加することをより一層進め、住民自治の推進を図ることです。

三 公文書館の基本的機能

公文書館には、その目的を果たすために、「保存」・「利用普及」・「調査研究」の基本的機能があります。

(一) 保存機能

保存期間が経過した公文書を、公文書館に適切に移管し、

重要な公文書を評価選別するとともに、市民が利用しやすいように整理した上で、良好な環境の中で保存します。

(二) 利用普及機能

公文書館で保存する公文書について、移管後速やかに目録を作成し、市民に公開するとともに、利用普及を図るために効果的な事業や展示、広報活動などを行います。

(三) 調査研究機能

公文書館の保存機能や利用普及機能を維持、向上させるため、幅広い調査研究活動を行います。

四 公文書館設置の意義

先に述べた公文書館の目的や基本的機能を踏まえ、本市における公文書館の設置意義は、次の三点です。

(一) 住民自治の推進

札幌市自治基本条例では、まちづくりは、市民が主体であることを基本として、市民の参加と、市と市民の情報共有により行うことと定めています。

公文書館が、市政の記録である公文書を公開することで、市と市民は情報を共有することができます。そして市民は、それらの情報に基づき、市政の検証を行うことで、自治の主体として、より良いまちを築き、未来の世代へ継承していくことができるようになります。このようなことから、

公文書館は市民自治の実現を図る上で情報提供という重要な役割を担う施設と位置付けます。

また、市と市民は、公文書を公文書館へ適切に移管することや、公文書を閲覧し検証する取り組みを行うことと、市政の情報を知るだけではなく、まちづくりの担い手としての役割や各自の責務をあらためて確認することになり、それが市民自治の一層の推進に繋がっていくと考えます。

(二) 効率的で公正かつ透明性の高い行政運営の確保

札幌市自治基本条例では、行政運営の基本原則として、「市民参加と情報共有を基本とした効率的で公正かつ透明性の高い行政運営を行わなければならない」と定めています。

この実効性を確保する手段の一つとして、行政運営の記録である公文書を継続的かつ適切に保存し、市民に公開することが必要です。

公文書館で公文書を公開することにより、将来にわたり市民の目という外部からの評価が可能となり、市は公正さと透明性の確保に一層努めていきます。

また、市は過去の行政記録を活用し、検証することで、より効率的かつ効果的な行政運営を図っていきます。

(三) 「札幌」を知る場

公文書を市民に公開し、将来にわたりこれを伝えていくことよって、市政の営みを一望できるようになります。また、市が市史編さん事業などを通して収集してきた資料も、本市の歴史を知る上で重要な行政資料です。

それらの公文書等によって、市民は自らの郷土である「札幌」の歴史を知り、自身と札幌のつながりを再確認することができます。また、市民だけではなく、市外からの来館者も、札幌の歩みや特性、魅力を知ることができます。

第三 公文書館の保存対象文書

一 対象文書

公文書館に移管し、保存する文書は、市が説明責任を果たしうるよう行政運営や活動を検証するための資料となるものです。

そのためには、市のすべての業務が対象となり、また、市の活動が正しく把握できる記録を必要とします。よって、保存対象となる文書は、意思決定に係る決裁・供覧文書や、意思決定に至る過程を示す公文書のほか、市が作成する刊行物といった市政等資料とし、さらに、その他の記録も必要に応じて取得できることとします。

二 対象となる公文書の範囲と課題

(一) 対象機関

公文書館で保存する文書は、市のすべての業務を対象とすることから、保存対象とする機関は、基本的には、市長部局のみならず、市のすべての機関とします。

なお、本市における現行の公文書管理制度では、各機関別に公文書の管理規程を定めており、また、それらの規程には保存期間経過後の公文書の移管について規定されていません。よって、すべての機関を対象として公文書を適切に管理し、公文書館に移管する新たな公文書管理制度を構築する必要があります。

(二) 移管にあたっての課題

現行の公文書管理制度では、作成・取得した公文書を、その後の事務を行なう際の資料として一定期間保存しています。公文書の保存にあたっては、その業務の必要性等から、保存期間を定め、保存期間が十年を超える文書を「永年」区分としています。「永年」区分の中には、重要な公文書として、期間の定めなく保有しているものが数多く存在しています。そのため、これらの公文書は公文書館への移管対象文書となりません。よって、「永年」区分を有期限とするなど、保存期間を見直す必要があります。

さらに、公文書館への移管が円滑に行われるよう、公文書館が、公文書管理制度全体へ、関与できる仕組みを検討する必要があります。

第四 公文書館の機能

一 保存機能

本市では、毎年度、大量の公文書を作成し、保存していますが、保存期間を経過した後は廃棄の対象となります。これらの保存期間経過後の公文書は、公文書館へ移管する対象となりますが、その中から重要な公文書を評価・選別したうえで保存していきます。

そのため、公文書館においては、その目的や役割を踏まえ、どのような文書が将来にわたり重要な価値を持つのかを定めて、移管される大量の公文書の中から評価・選別することが、重要かつ主要な業務となります。

(一) 評価・選別によって保存する公文書

公文書館の目的が、自治の主体である市民や市職員が市政を検証し、今後の施策形成に資することから、評価・選別によって保存すべき重要な公文書は、市政を将来にわたって検証できる公文書とします。

市政を検証できる公文書とは、行政運営や活動の推移が

わかることが必要であり、具体的には、制度・計画・事業などの成り立ちや変遷が分かる文書等です。

(二) 評価・選別の方法

評価・選別が、市政の透明性や公益性を確保し、適切に行なわれるよう、また、市政の営みを継続的に伝えていくことができるよう、客観的な基準を策定します。

また、基準の策定にあたっては、各事務事業を調査・分析し、各所管部局から意見を聴取するなど、公文書館への移管がより円滑に図られるような取り組みを行います。

二 利用普及機能

(一) 公文書の公開

ア 公開についての基本的な考え方

公文書館は、情報公開制度と両輪となって、市政に関する情報を公開及び提供する仕組みを担う施設です。よって、公文書館の基本的な利用機能は、保存する公文書を公開して誰もが閲覧できるようにすることです。

そのため、公文書館で保存する公文書は、その目的から原則すべて公開とします。ただし、公文書館における公文書の公開基準は、情報公開制度との整合性を考慮しなければならず、個人情報等の保護についても

同様に考える必要があります。

また、公文書館が長期間にわたって公文書を保存し、公開するための施設であることから、公開基準を定める際には、時間の経過を踏まえて、非公開の範囲の緩和についても検討していきます。

イ 公開の仕組み

公文書館における公文書の公開を円滑かつ迅速に実現するためには、移管後速やかに目録を作成するほか、各所管部局の意見を踏まえ、具体的な公開・非公開区分を決定します。

また、公開にあたり、公益性や適正化を確保するため、公文書館には、有識者等で構成する運営協議機関を設置する必要があります。運営協議機関は、公文書の公開の仕組みのほか、公開決定に対する利用者からの不服申し立てがあった場合に、決定の妥当性について審議する機能を持つことを想定しています。

(二) 相談・支援業務

公文書館の活用が十分行われるよう、利用者の立場にたった相談業務や情報提供などに取り組む必要があります。

具体的には、より利便性の高い情報提供ができるよう、公文書の体系的な整理や、公文書の情報を目録として作成

し、検索できる仕組みを作ります。

また、利用者からの質問や相談への対応、各所管部局や関係機関の紹介等、利用者のニーズに応じた個別の相談・支援を行ないます。さらに、市職員に対し、行政運営や施策形成に役立つ情報を効率的に提供できるよう、公文書の貸し出しの仕組みを構築することを検討します。

なお、これらの取組を行っていくためには、相談・支援業務を担当する職員の専門的能力のレベルアップのほか、各所管局との連携や図書館や郷土資料館等の類縁施設との緊密な連携を図っていきます。

(三) 普及啓発活動

公文書館が利用促進を図るために、公文書の重要性や役割についての普及啓発活動にも取り組む必要があります。

ア 市民向け活動

公文書館の利用を通じて、市政の検証ができること、また、札幌の特色や成り立ちを知ることができることなど、公文書の重要性や意義を分かりやすく周知します。

その方法として、市政に関わる企画展示や講座の開催、広報活動の実施などに取り組みます。

イ 職員向け活動

公文書が市民による市政検証の資料であることも

に、自己の職務を果たした証であり、今後の施策形成に活用できる資料であることなど、公文書館の目的や意義を踏まえ、公文書を適切に作成・管理する必要性をより一層認識するよう促します。その方法として、職員に対する研修や周知活動を行っていきます。

なお、未来を担う子どもから大人まで、幅広い年代にわたって利用者層が拡大するよう、また、公文書の管理をより充実させるために、これらの取組について、公文書館設置前の段階からの実施や他機関との連携・協力を図っていきます。

三 調査研究機能

公文書の保存や利用普及など公文書館の機能を維持し、向上させていくために、調査や研究活動を行います。

これらの活動を通じて公文書館のあり方も検証するとともに、その成果は、市民に還元する観点から、研究紀要の発行などによって広報していきます。

具体的な調査や研究活動例は、以下のとおりです。

- ・ 公文書の管理に係る活動として、公文書のより適切な保存や、評価・選別に係ること
- ・ 利用普及に係る活動として、市政に関する情報をより効果的に提供する方法や、利用者へのより適切な相

談対応や支援する方法など

第五 公文書館の設置・運営

一 管理運営体制

(一) 組織・職員

公文書館が十分に機能していくためには、公文書管理が円滑かつ効率的に行われることが前提であり、そのために、公文書館の所管部局は公文書管理制度を担当する組織と同じ組織に位置付けます。

また、公文書館への公文書の移管や公文書の評価・選別が円滑になされるよう、公文書が移管される前の段階から、公文書館が各機関と調整・協議など関与できることが必要です。

公文書館の業務は、公文書の移管、評価・選別、保存、公開、相談等であることから、公文書館の職員には、それらに関する専門的な知識や技術、公文書管理や情報公開をはじめとする幅広い行政知識と事務経験が求められます。

よって、公文書館には、専門的知識や豊富な行政経験を持つ職員等を配置することが必要です。また、研修等によって、公文書館の運営に必要な専門的知識や技能の向上を図る機会を確保し、職員の能力の向上に努めていきます。

(二) 運営協議機関の設置

公文書館では、より公正で、市民に開かれた施設運営を行っていくため、有識者で構成する運営協議機関を設置する必要があります。この機関では、公文書館の運営を審議するほかにも、先に述べた公文書の公開可否や、市民からの公開の是非に関する不服申し立てについての審議を行なうことなどを想定しています。

二 施設のあり方

(一) 施設規模

公文書を将来にわたって、適切かつ安全に管理できるように、建物は、耐火・耐震性や温湿度管理、セキュリティの確保を考慮する必要があります。

また、利用者や公文書館職員の動線の確保に配慮し、円滑な管理・運営に適した機能的な構造や、施設設備を配置する必要があります。

さらに、年々増加する公文書量に対応できる規模を確保することが重要になります。

(二) 施設設備

公文書館の機能を果たすために必要となる公文書館の施設設備としては、以下のものを想定しています。

・ 公文書の選別・保存・保管スペースとして、書庫を

始め、文書の整理などを行う作業室やマイクロファイル保管庫等

・公文書の利用が行われるスペースとして、閲覧室や相談コーナー、展示用スペース、講義（会議）室
・事務室や機械室等

（三）公文書館の立地

公文書館の立地については、施設の利便性の観点からは、市の中心部等や交通アクセスの良い場所が望ましいと考えますが、公文書が将来にわたって適切かつ安全に保存される環境や、文書量の増加に伴う増築も踏まえた必要面積の確保も考慮した上で検討します。

（四）その他

施設整備にあたっては、空き校舎など既存の未利用施設の活用や他の公共施設との複合化等も検討していきませんが、いずれの場合であっても、必要な施設規模や構造、設備等を満たすことを考慮する必要があります。

また、施設の土・日曜日の利用については、公文書館の運営のあり方を踏まえ、検討します。

第六 公文書管理制度の充実

公文書館が十分に機能していくためには、その前提とし

て公文書の管理が適切に行われなければなりません。よって、公文書の作成から利用までのライフサイクルを定めた公文書管理条例の制定や職員の研修等、公文書管理体制の充実強化を図っていきます。

一 公文書管理条例の制定

（一）条例を制定する必要性

札幌市における現行の公文書管理制度は、公文書の作成から保存・廃棄までのルールを公文書管理規則で定め、各行政委員会など他の執行機関や議会は、その規則を踏まえ、それぞれが公文書の管理規程を定めています。

先に述べたとおり、公文書館へ移管し、保存する公文書は、市のすべての機関を対象とします。各機関が公文書により適切に管理し、また、公文書館へ適切かつ円滑に移管するために、市のすべての機関を対象にした条例を制定する必要があります。

（二）公文書管理条例に盛り込む事項

公文書管理条例では、これまで述べてきた公文書の役割や公文書管理のあり方を踏まえ、条例の目的や公文書の定義、対象機関のほか、公文書の作成、整理、保存、移管、廃棄、公開・利用といった管理のあり方、公文書管理担当部局の役割等を定めます。

また、現行の公文書管理制度には規定されていなかった、保存期間経過後の公文書の公文書館への移管や利用、公文書館の関与などを盛り込むほか、永年区分を有期限とするなど保存期間の見直しを行ないます。

二 公文書管理の推進

公文書管理を適切に進めていくためには、市職員一人ひとりが、公文書の意義を再認識し、適正な公文書の作成、管理を行うことが必要不可欠です。そのために、それらの認識がより一層深まるよう、研修の強化を図っていきます。また、すべての機関の公文書を統一的に管理し、公文書館への円滑な移管を図っていくために、現在の文書管理システムや文書保存センターで行われている集中管理機能を有効に活用し、公文書館が関与できる仕組みの構築を検討します。

なお、電磁的記録の管理や保存についても、現状を踏まえて、さらに検討していきます。

第七 構想の推進にあたって

一 公文書館設置準備体制の整備

現在、本市では総務局行政部総務課が市全般にわたって

公文書管理を所管しています。また、同部文化資料室が「新札幌市史」編さん事業などを通じて市政上重要な公文書の調査研究や行政資料の収集等のほか、所蔵資料の閲覧提供や企画展示を行なっており、公文書館の機能に類似した業務を行っています。

よって、公文書館の設置に向けて、より具体的な検討を進めていくためには、文化資料室を母体とした公文書館設置準備体制を整備することが効率的・効果的です。また、公文書館開設後の利用を円滑に行うため、多数ある公文書の評価選別や整理を行う必要があることから、早い時期から先行して、それらの準備作業を行なうほか、所蔵資料の閲覧提供業務のレベルアップなど、公文書館の運営に関する能力向上に向けた取組を段階的に進めていきます。

二 公文書についての普及啓発活動

公文書の重要性や市民生活との直接的な関わり、市政の検証に資することを市民に周知することは、長い時間をかけて取り組む必要があります。また、市職員への公文書管理意識の向上を図るための研修の充実なども計画的な取組が必要です。よって、これらの取り組みは、市民自治の実現に向けた環境整備につながるものとして、先に述べたとおり公文書館の設置前の段階から、継続的に進めていきます。