

## 札幌市公文書管理条例の意義と課題

### －公文書管理法と比較して－

北海道大学法学研究科教授

山下 竜一

はじめに

公文書に関する法律としてよく知られているのは、公文書管理法というよりも、情報公開法や個人情報保護法の方であろう。「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（以下「情報公開法」という。）は1999年に、「個人情報の保護に関する法律」（以下「個人情報保護法」という。）は2003年に制定されており、制定からすでに10年以上経過している<sup>(1)</sup>。これに対し、「公文書等の管理に関する法律」（以下「公文書管理法」あるいは「法」という。）は、情報公開法や個人情報保護法の制定から相当遅れ、2009年に制定された。

情報公開制度や個人情報保護制度は、公文書が適切に管理・保存されていなければ、十分に機能しない。極端な例で言うと、公文書が作成されない、あるいは、作成されてもすぐ廃棄されてしまうと、国民が公開を求めても公開できる公文書がないといった事態になるからである。そのため、情報公開制度、個人情報保護制度及び公文書管理制度の三つの制度は、本来、同時に整備されるべきものである。この点、情報公開法にも公文書管理に関して次のような規定が置かれていた（この規定は、その後22条となり、公文書管理法の制定に伴い同条は削除された）<sup>(2)</sup>。

「37条1項 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。

2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。

3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。」

しかし、この1箇条だけで（これに、政令としての「行政機関の保有する情報の公開に関する法律施行令」を加えるとしても）、公文書が適正に管理・保存されてきたかどうか疑問なしとしない。情報公開や個人情報保護に関わった私の経験でも、市民から開示請求のあった公文書が存在しないという理由で、請求を拒否せざるを得ない事例が多いという印象がある。公文書が適切に管理・保存されていれば、公文書が存在しないという事例はもっと少なくなるように思われる。

いずれにせよ、国のレベルでは公文書管理法が制定されたため、今日、課題は、地方のレベルで、いかに公文書管理制度が整備されるかに移っている。この点、公文書管理法34条は、「地方公共団体は、この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を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない。」と定め、

地方公共団体に、公文書管理施策を実施する努力義務を課している。このような規定は、情報公開法 25 条にもある。義務ではなく努力義務としているのは、地方公共団体の自主性を尊重したものであるが、地方公共団体は、何もしなくてよいということではない。むしろ、地方公共団体は、公文書管理法の趣旨を尊重しながら、自らの判断で公文書管理制度を整備することが求められていると理解すべきである。

公文書管理法の制定を受けて、札幌市では、2012 年に公文書管理条例が制定された<sup>(3)</sup>。同条例は、全国的に見てきわめて早い時期に制定された条例であるだけでなく<sup>(4)</sup>、内容を見ても、公文書管理法の基本的仕組みを踏まえる一方で、公文書管理法とは異なる概念を採用するなど独自性が見られ、国あるいは他の地方公共団体に与える影響は小さくないと考えられる<sup>(5)</sup>。そこで、以下では、札幌市公文書管理条例（以下「条例」という。）と公文書管理法を比較しながら、条例の意義と課題について考えてみたい。

## 1. 編成の違い

公文書管理法は、「総則」、「行政文書の管理」、「法人文書の管理」、「歴史公文書等の保存、利用等」、「公文書管理委員会」、「雑則」の 6 章からなっている。一方、条例も、「総則」、「公文書の管理」、「特定重要公文書の保存、利用等」、「公文書管理審議会」、「雑則」、「罰則」の 6 章からなっている。しかし、細かく見ていくと、①条例が、「行政文書」ではなく「公文書」という概念を、「歴史公文書」ではなく「特定重要公文書」という概念を用いていること、②条例が、公文書管理法にはない「罰則」の章を置いていること、③公文書管理法にある「法人文書の管理」の章が、条例にはないこと、④国には「公文書管理委員会」が置かれるが、札幌市には「公文書管理審議会」が置かれていること、といった違いがある。

①については、次章以下で扱うことにして、まず、②について、条例は、公文書管理審議会の委員に守秘義務を課した上で（33 条 5 項）、守秘義務に違反して秘密を漏らした同委員は、1 年以下の懲役又は 50 万円以下の罰金に処すると定めている（42 条）。これに対し、公文書管理法にはこれらの規定に相当する規定はない。この点について、宇賀克也氏による次のような説明が参考となる。「内閣府公文書管理委員会委員は、一般職の職員であり（国家公務員法第 2 条第 2 項・3 項）、国家公務員法第 100 条第 1 項の守秘義務規定が適用されるので（罰則については同法第 109 条第 12 号）、公文書管理法には委員の守秘義務規定は置かれなかったが、地方公共団体の審議会等の委員は特別職となり（地方公務員法第 3 条第 3 項第 2 号）、地方公務員法第 34 条第 1 項の守秘義務規定は適用されないの（罰則については同法第 60 条第 1 号）、条例で守秘義務を課すこととしているのである」<sup>(6)</sup>。この説明により、②に関して条例と法が異なる理由を理解することができよう。

次に、③について、公文書管理法がいう「法人文書」とは、独立行政法人の職員等が作成、取得した文書で、当該独立行政法人が保有しているものである（法 2 条 5 項）。これに対し、条例にそれに相当する規定がないわけではない。条例 2 条 3 号は、「法人公文書」という用語について「公文書のうち、本市地方独立行政法人が保有しているもの」と

定義し、同 12 条は法人公文書の管理に関する原則を定めている。地方公共団体の地方独立行政法人と比べて、国の独立行政法人は数が多く、その性格も多様であるため、公文書管理法では、1つの章があてられたと考えられる。

また、法人公文書に関して重要なことは、当該公文書が地方独立行政法人に保有されているというだけで、その管理が実施機関に保有されている公文書の管理よりもおろそかになってはならないということである(7)。したがって、他の公文書の管理と同じように法人公文書を管理できるか、また、法人公文書の保存期間が満了した場合、それをいかにスムーズに市長に移管できるかが重要な課題である。この点、条例にも法と同様の規定が置かれている(法 11 条 4 項、条例 12 条 4 項)。したがって、③については、条例と法には大きな違いはないと考えられる。

さらに、④について、名称は異なるものの、諮問機関である点では、両者に違いはない(法 29 条、条例 26 条 1 項、29 条 2 項)。ただし、公文書管理委員会に関する公文書管理法第 5 章には 3 箇条しかないのに対し、公文書管理審議会に関する条例第 4 章には 7 箇条が置かれており、相当ボリュームがある。

条例第 4 章の規定のうち、第一に、組織等に関する条例 33 条や部会に関する同 34 条は、公文書管理法では政令に委ねられている内容であろう(法 28 条 4 項)。思うに、規定のボリュームが増えるものの、安易に規則に委ねるのではなく、条例の中に規定を置く方が、市民にとってもわかりやすく、評価できる。

第二に、審査請求に係る審議会の調査審議手続等に関する条例 35 条に対応する規定は、公文書管理法では「歴史的公文書等の保存、利用等」に関する第 4 章に置かれている(法 22 条)。思うに、公文書管理審議会の調査審議手続は、①市民の利用請求(条例 17 条 1 項、19 条)→②それに対する市長の決定(同 17 条 2 項、20 条)→③(当該決定について不服がある場合)市長に対する市民の審査請求(同 26 条 1 項)→④市長から公文書管理審議会への諮問(同 26 条 1 項)→⑤公文書管理審議会から市長への答申(同 27 条 1 項、35 条 10 項)→⑥審査請求に対する市長の決定(同 27 条)という市民の利用に関する一連の手続の中で位置づけることもできる。このように位置づけるのであれば、条例 35 条を「特定重要公文書の保存、利用等」に関する第 3 章、具体的には、同 26 条の後に置くことも考えられる。この方が市民にとってわかりやすいと思われる。今後の課題の一つであろう。もっとも、条例等の編成ルールは、一つしかないわけではなく、審議会の調査審議手続が行政内部の手続であること、つまり、市長から諮問を受けた審議会が調査審議して、市長に答申をする手続であることを重視するなら、条例の編成も間違いではない。また、条例 35 条に対応する公文書管理法 22 条を見ると、情報公開・個人情報保護審査会設置法等の読み替え規定となっている。この規定は、情報公開・個人情報保護審査会設置法等、複数の法律条文を並行して読まなければ理解できない規定である。これに対し、条例 35 条は札幌市情報公開・個人情報保護審議会及び札幌市情報公開・個人情報保護審査会条例の読み替え規定とはせず、全文を定めており、市民にとってもわかりやすい規定となっている。



## 2. 「行政文書」と「公文書」の違い

1 で述べたように、条例が、「行政文書」ではなく「公文書」という概念を用いていることも、法と異なる点である。

まず、この点については、情報公開制度と公文書管理制度との関係に注意すべきである。つまり、国レベルでは、情報公開法や公文書管理法では、「行政文書」という概念が用いられているのに対し、札幌市の情報公開条例や公文書管理条例では、「公文書」という概念が用いられている。国も札幌市も、情報公開制度上の概念と公文書管理制度上の概念が同一であり、いわば両制度で平仄を合わせているわけであり、その点で、国と札幌市の方針は同じである。

もともと、国は法律の名称に「公文書」という概念を用いながら、「行政文書」を中心概念としている点については、若干の違和感がある。もちろん、法も「公文書」の言葉も用いており、法2条8項で「公文書等」を行政文書、法人文書、特定歴史公文書等を合わせたものと定義している。一方、条例は、公文書を「実施機関の職員（本市が設立した地方独立行政法人…の役員も含む。…）が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真、フィルム及び電磁的記録…であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの」と定義し（2条2号）、公文書の中に、本市地方独立行政法人が保有する「法人公文書」、市政の重要事項に関わり、将来にわたって市の活動又は歴史を検証する上で重要な資料となる「重要公文書」、さらに重要公文書の中で市長に移管された「特定重要公文書」を含めるなど、「公文書」の概念を中心とする体系化がなされており、法よりもわかりやすい体系となっている。

なお、「特定重要公文書」の位置付けについて、若干の意見を述べておく。まず、札幌市における公文書管理制度には、国立公文書館に相当する機関を設置するかどうかという課題があるように思われる。誤解のないように言えば、札幌市では2013年にすでに「札幌市公文書館」（以下「市公文書館」という。）が開館している。しかしながら、条例では、市公文書館には、国立公文書館に相当する権限を与えられていない。例えば、公文書管理法では「特定歴史公文書等」は国立公文書館等に移管されたものであるが（法2条7号）、「特定歴史公文書等」に相当する札幌市の「特定重要公文書」は、重要公文書のうち、市公文書館ではなく市長に移管されたもの等と定義されている（条例2条5号）。そのため、「特定重要公文書」として、すでに市公文書館に整理保存されているものでも、条例上は公文書の一つであり、そのため、条例を一読すると、特定重要公文書に対しても公文書の管理原則（第2章）が適用されるように読める。この点、条例は、第2章の規定を特定重要公文書には適用しないという適用除外規定を置くことで（13条）、このような問題を回避している。しかし、札幌市が市公文書館をさらに整備していくのであれば（もちろん、公文書館の整備は、法律上あるいは条例上の義務ではなく、整備するかどうかは、一つの政策判断である）、市公文書館（長）を条例上の機関として位置づけることも検討すべきであるし、それに伴って、「特定重要公文書」を市長に移管されたものではなく、同館に移管されたものと定義することも検討すべきであろう。

### 3. 「歴史公文書」と「特定重要公文書」の違い

1 で述べたように、条例が、「歴史公文書」ではなく「特定重要公文書」という概念を用いていることも、法と異なる点である。ここでも誤解のないように言うと、法の「歴史公文書」に対応するのは条例の「重要公文書」であり、法の「特定歴史公文書」に対応するのが条例の「特定重要公文書」である。

「歴史公文書」、「重要公文書」は、それぞれ「歴史資料として重要な公文書その他の文書」、「市政の重要事項に関わり、将来にわたって市の活動又は歴史を検証する上で重要な資料」（法2条6項、条例2条4号。下線は筆者。）と、その内容・内実に着目して定義されている。一方、「特定歴史公文書」や「特定重要公文書」は、歴史公文書や重要公文書のうち、国立公文書館あるいは市長に移管されたもの（法2条7項、条例2項5号）と、移管・保存される場所に着目して定義されている。

簡単に言えば、条例は「歴史」の代わりに「重要」という言葉を使っている。条例が「歴史」という言葉を使わなかった理由について、越後武介氏は、「札幌市においては、公文書館に移管し、広く一般の利用に供する文書として適切なものは、歴史的価値のあるものに限らず、市民が市の歴史も含み（ママ）、広く市の活動なども含んだ市政検証を行う際に重要な資料となる文書であるべきと考えたからである。移管対象となる重要性がある文書の名称に『歴史』という言葉を冠すると、歴史的価値がある文書のみが公文書館への移管対象であるという解釈がされ得る。そのため、移管対象文書の名称に『歴史』という言葉避け、『重要』という言葉を付した。」と述べる<sup>(8)</sup>。また、高井俊哉氏は、「『歴史的資料』とした場合、一定の時間が経過してから見る価値があるものというイメージがある。一方札幌市の『活動を検証する上で重要な資料』となると、時間が（ママ）経過を待つことなく判断できるイメージがある。」と述べる<sup>(9)</sup>。

つまり、条例が「歴史」という言葉を使わなかったのは、歴史という言葉を使うと、歴史的価値のある文書かどうかを判断するのは実施機関等には難しく、それが限定的に解されるおそれがあると考えたからであり、これに対して、条例は、市長（実際は市公文書館）に移管され永久に保存される文書を、歴史的価値があるかどうかといった判断にしばられることなく、より広くとらえようとしたからであると考えられる<sup>(10)</sup>。思うに、条例が、永久保存される文書を広くとらえようとしたこと、また、永久保存されるべき文書かどうかの判断基準として、歴史的価値があるかどうかといった基準に加えて、市政検証の際に重要かどうかという新たな基準を示したことは、条例の重要な意義として評価できる。もっとも、国レベルでも歴史公文書かどうかは「歴史資料として重要な」（法条6項）という基準を直接用いて判断されるのではなく、「行政文書の管理に関するガイドライン」の別表第2「保存期間満了時の措置の設定基準」において移管されるべき文書の類型が規定されているし<sup>(11)</sup>、札幌市でも「公文書の管理に関するガイドライン」で重要公文書該当基準が定められている。したがって、「歴史公文書」と「重要公文書」の範囲の広狭については、これらの基準の比較検討も必要である。また、実施機関等が個々の公文書につ

き重要公文書かどうかを判断する際には、重要公文書該当基準に基づくべきであるが、この基準を固定的にとらえるのではなく、実施機関と市公文書館との協議を積み重ねて判断能力を向上させながら、それを新たな重要公文書該当基準にフィードバックしていく必要がある。

おわりに

現在毎日のように報道されている森友学園問題、加計学園問題、自衛隊日報問題は、公文書の適切な管理・保存以前の公文書の改ざん・隠蔽といった問題に関わるものであるが、公文書の適切な管理・保存がいかに重要であるかを国民に強く印象づけたことは明らかである。この点、条例1条が、公文書管理法にはない「知る権利」や「市民の共有財産」を明記したことも高く評価される。札幌市公文書管理条例がこれらの理念を忘れず、さらに充実・発展したものになることを期待したい。

(注)

- 
- (1) ちなみに、札幌市情報公開条例は1988年に、同個人情報保護条例は1995年に制定され、いずれも情報公開法、個人情報保護法よりも早い。
  - (2) ちなみに、情報公開法制定前は、各行政機関の文書管理規定の中に定められていた。公文書管理制度の歴史については、さしあたり、高橋滋他編「条解 行政情報関連三法」(東京、弘文堂、2011年、p.4-10(高橋滋執筆))を参照。
  - (3) 公文書管理法34条を受けて、札幌市が同市における公文書管理の統一的ルールを規則ではなく条例という形式で定めるべきであると判断した経緯については、越後武介、札幌市公文書管理条例の制定及び施行について、札幌市文化資料室研究紀要第5号(2013、p.2-3)が詳しい。また、高井俊哉、札幌市文書事務の歩み、札幌市公文書館年報第2号(2014、p.17-32)には、条例制定過程での議論だけでなく、条例制定前の札幌市の文書管理制度の推移についても、詳しい説明がある。
  - (4) 本村慈「地方自治体における公文書の管理に関する最近の取組」(国立公文書館、アーカイブズ49号、2013、p.47)によると、札幌市公文書管理条例(2012年6月)は、宇土市(2001年)、ニセコ町(2004年)、大阪市(2011年)、島根県(2011年)、熊本県(2011年)、鳥取県(2011年)、安芸高田市(2011年)、志木市(2012年3月)について、全国で9番目に制定されている。
  - (5) 筆者は、札幌市公文書管理審議会の委員を務めているが、本稿で述べる意見は、筆者個人の意見である。
  - (6) 宇賀克也「地方公共団体の公文書管理」(全国市町村国際文化研修所、国際文化研修 Vol.71、2011、p.11)これは、熊本県行政文書等管理委員会に関する説明であるが、札幌市公文書管理審議会にも妥当すると考えられる。

- (7) 説明を簡潔にするため、以下では、原則として、条例で用いられている概念・制度による説明のみを行い、公文書管理法で用いられている概念等による説明は省略する。
- (8) 越後・前掲注(3) p. 5-6.
- (9) 高井・前掲注(3) p. 27.
- (10) 桑原英明「札幌市における公文書管理—市民本位で行政活動に寄与する公文書管理の在り方」(中京大学社会科学研究所アーカイブス研究プロジェクト編、地方公共団体における公文書管理制度の形成—現状と課題、名古屋、中央大学社会科学研究所、2017、p. 123-124) は、「特定重要公文書という概念は、…行政職員にも馴染みやすい用語になっているのではないか」と評価している。
- (11) 高橋他・注(2) p. 32 (高橋滋執筆) .