

# 情報公開からみる自治体公文書管理制度

—持続可能な公文書管理体制の標準装備に向けて—

勢 一 智 子

## はじめに—地方自治における公文書管理制度の現在

### (a) 情報公開制度の定着と公文書管理

「公文書館は、『町の記憶』である（Das Stadtarchiv Konstanz ist das "Gedächtnis der Stadt"）」—ドイツにある人口約8万5千人のコンスタンツ市の公文書館の説明は、この一文から始まる<sup>1</sup>。地域における公文書の価値を象徴する表現である。

日本の地方公文書管理行政では、情報公開制度の導入が大きな転機となった。国に先行して情報公開制度を整備した地方公共団体では、1982年の山形県金山町を皮切りとして、情報公開条例を制定し、制度運用の実績を積み重ねてきた。情報公開条例の制定状況は、2010年段階で、都道府県は100%、市町村99.8%（未制定3町村）となっており<sup>2</sup>、条例の整備はほぼ終わっている。すでに、情報公開制度は、地方レベルでも「標準装備」となっている。こうした経験は、情報公開という新しい任務に対応するための文書管理の鍛錬につながり、情報公開実務は、「学びの場」として自治体の公文書管理に改善を促したともいえる。情報公開請求を受けて、請求件数が多い文書については、情報提供として当初より公開文書として閲覧可能とするなど、情報公開制度の運用経験により公文書の利用・管理のあり方も進展してきている。

---

1 コンスタンツ市 Website (<http://www.konstanz.de/wirtschaft/01384/01714/index.html> : am 30. Nov. 2017) を参照。

2 参照、総務省「地方公共団体における情報公開条例の制定状況」（2010年4月1日現在）。

他方で、情報公開制度の利用状況は、団体により大きく異なり、開示請求後の不服申し立てまで含めると、制度運用の経験が公文書管理実務に作用してきた程度に差はあり<sup>3</sup>、「熟練」の度合は様々であるとも思われる。

### (b) 公文書管理法による展開

国レベルでは、行政機関情報公開法が制定されてから10年後、2009年の公文書管理法の制定により、公文書管理のスタンダードが法的に示された。このもとで、地方レベルでも体制整備が要請されており（公文書管理法34条）、例えば、公文書館への移管を前提とする公文書のライフサイクル管理など、従前の実務慣行とは異なる制度整備が求められるに至っている<sup>4</sup>。

こうした制度整備要請は、公文書管理法の目的を参照すれば、「行政を適正かつ効率的に運営すること」および「現在及び将来の国民に対する説明責任を全うすること」という2点が基礎に置かれている（公文書管理法1条）。両点は、情報公開制度にも通じる要請である。

公文書管理法の制定に向けて示された、公文書管理の在り方等に関する有識者会議最終報告「時を貫く記録としての公文書管理の在り方」（2008年11月）には、公文書の意義について基本認識が示されており、これによると、公文書は、民主主義の根幹を支える基本的インフラであり、未来に生きる国民に対する説明責任を果たすために必要不可欠な国民の共有財産である。この点も、地方公共団体に共通する。

### (c) 展開途上の自治体公文書管理制度

公文書管理法制定時には、衆議院で15項目、参議院では21項目の附帯決議<sup>5</sup>がなされており、地方レベルにおいても、同様の課題のもと体制整備が要請されてきた。とりわけ、「公文書管理と情報公開が車の両輪関係にあ

3 情報公開制度の運用状況は、団体により異なるが、一例として、福岡県内の概ねの傾向として、県・政令市では、年間の開示請求は2,000～2,500件程度、中核市で、500件前後、その他市町村では、20～100件程度の差異が認められる。不服申し立てについては、中核市以下では事例自体が少なく、件数ゼロが続く団体も少なくない（数値につき、各団体がHP等で公表している制度運用状況を参照）。

4 公文書管理法に要請された基本的事項は、自治体公文書管理にも共通する。法制定に向けた課題等につき、高橋滋／総合研究開発機構編『公文書管理の法整備に向けて』（商事法務、2007年）を参照。

るものであることを踏まえ、両者の適切な連携が確保されるよう万全を期すること」(衆議院付帯決議5および同旨・参議院付帯決議21)に対しては、現行の公文書管理行政のあり方を大きく進展させることが求められていた。

地方レベルでは、情報公開制度と同様に、公文書管理においても先行してきた経緯がある。公文書館は、1959年に山口県が設置したのが最初であり、これは国立公文書館設置の12年前であった。また、最初の公文書管理条例は、2001年制定の宇土市文書管理条例である。同条例では、「市が保有する情報は市民の財産であるという基本的立場に立ち」(1条)と明示し、市保有情報を「市民の財産」と位置づけている。この立場は、その後のニセコ町文書管理条例等にも引き継がれており、公文書管理法の理念を先取りしている<sup>6</sup>。

先進的な取り組みを展開する地方公共団体が見受けられる一方で、団体格差も大きく、全国的には体制整備の遅れが指摘されている。公文書管理法制定を受けて、自治体公文書管理制度は、現在、どのような状況にあるのか、全国的な動向から概観することは、各団体の立ち位置を確認する上でも重要であろう。

こうした問題関心から、本稿では、運用状況に係る調査データを参照しつつ、情報公開制度が標準化した自治体の公文書管理<sup>7</sup>の現状について、若干の棚卸し的検討を試みたい。以下では、まず、情報公開制度が公文書管理行政にもたらしたインパクトについて確認して(以下、1で述べる)、次に、自治体公文書管理行政の現状について、総務省等の調査データから検

5 公文書等の管理に関する法律案に対する附帯決議・衆議院内閣委員会(2009年6月11日)および同・参議院内閣委員会(2009年6月24日)。

6 先進自治体の条例につき、参照、宇賀克也『逐条解説・公文書等の管理に関する法律(第3版)』(有斐閣, 2015年)277頁以下。

7 なお、「公文書」の法的小および実務上の概念については、「行政文書」や「行政情報」などとの整理等、議論上丁寧な留意が必要であるが(多賀谷一照「行政文書・行政情報」千葉大学法学論集7巻1号(1992年)111頁以下、木藤茂「行政の活動とその記録としての文書に関する法的考察(中)―行政組織法と行政作用法の「対話」のための一つの視点」自治研究82巻9号(2006年)104頁以下)、本稿では、学会報告時の趣旨から、包括的な意味における「公文書」を念頭に置き、主として現用の意味を持たせる場合に限り「行政文書」と表記する。

討する（以下、2で述べる）。その上で、自治体公文書管理の課題と展望に言及して、まとめとしたい（以下、3で述べる）。

## 1 公文書管理行政における情報公開制度のインパクト

### (1) 行政文書の民主化

情報公開制度が公文書管理行政に与えた変化としては、まず一つに、行政文書の「民主化」が挙げられる。行政文書は、行政組織内部で行政運営のために使用される「公用物」であるのみならず、主権者である国民が主体的に利用できる「公共用物」でもあることが、情報公開制度の確立によって位置づけられた<sup>8</sup>。

「この法律は、国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民的的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的とする。」（行政機関情報公開法1条）

行政機関情報公開法は、国民の開示請求権の淵源を国民主権の理念におく。国民が行政のあり様を自ら確認できる環境を確保することにより、民主的な行政の推進が可能となる。すなわち、行政情報は、国民主権の貫徹を実現する重要な手法と位置づけられている。

その実現のために、法制定の過程において重視された点は、情報公開の前提となる行政文書の適正な管理の確立であり、行政文書の「私物化」からの解放であった<sup>9</sup>。この点は、公文書管理全体にとっても重要であり、行政文書は、主権者たる国民に帰属するものであり、それゆえに組織的用途のみならず、「国民の共有財産」として体系的な管理体制が要請されている。この要請は、公文書管理法により明文化されている。

---

8 参照、宇賀克也『情報公開と公文書管理』（有斐閣、2010年）2頁。

「この法律は、国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るものであることにかんがみ、国民主権の理念にのっとり、公文書等の管理に関する基本的事項を定めること等により、行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り、もって行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする。」（公文書管理法1条）

## （2）公文書作成管理のルール化

情報公開制度は、行政文書の作成・管理にも変化をもたらした。一つは、行政文書の作成・管理を義務づける行政の文書主義の徹底であり、二つとして、情報公開請求に応ずるために、文書探索を容易にするシステムへの移行である。すなわち、情報公開制度に耐えうる公文書管理の要請であり、情報公開請求に対応可能な文書管理をシステム化して、対象文書の探索可能性を担保する必要がある。そのためには、文書管理のあり方に見直しが求められた。

情報公開適合型公文書管理への要請は、多くの地方公共団体において簿冊方式からファイリングシステムへの移行が進められる契機となった。例えば、千葉県我孫子市の事例では、1995年度からの情報公開条例の施行に当たり、1993年度からファイリングシステムを導入しており、その狙いとして、以下の4点が挙げられている<sup>10</sup>。

---

9 「情報公開法要綱案の考え方」では、「そもそもあるべき行政文書がなかったり、その所在が明確でない状況では、情報公開法は的確に機能しない。このため、行政文書の管理が適切に行われることが不可欠であり、その意味で情報公開法と行政文書の管理は車の両輪であると言ってよい」と述べられている。法制定時の趣旨と条例への要請につき、参照、宇賀克也「地方公共団体における情報公開に向けた文書管理」自治省編『地方自治法施行五十周年記念自治論文集』（ぎょうせい、1998年）243頁以下。

1. 文書の私物化を防ぎ、組織のものとして共有化を図る。
2. 担当者以外でも目的の文書を速やかに探し出せるようにする。
3. 文書を保存すると同時に廃棄システムを制度化する。
4. 文書が執務室内に溢れ、円滑な業務執行を阻害していたため、執務環境を改善する。

これらの導入意図は、他の団体にも共通しており、文書管理ルールの転換が進められた。このような体制整備を通じて、行政文書の体系化および組織共有化が実施されて、統一的ルールのもと文書管理システムの構築が実現されてきた。情報公開制度は、こうした情報公開適合型文書管理ルールの標準化を通じて、文書管理体制の整備に寄与した。

### (3) 公文書のライフサイクル化

公文書作成管理の標準化にくわえて、情報公開制度は、同時に公文書のライフサイクルの確保も求める。情報公開請求の対象となる公文書に対して、適正な時期に確実に作成・取得され、整理・保存されて、廃棄に至るライフサイクルの確保が要請される。これには、文書管理ルールに則り、組織体制として貫徹する公文書管理システムの確立が必要となる。情報公開制度を円滑に運用するためには、業務上不要となった文書を適正に「廃棄」する体制整備も強調された<sup>11</sup>。

他方で、こうした情報公開適合型公文書管理は、現用文書を想定したものである。国民・住民の知る権利は、現用文書のみならず、非現用文書にも及ぶ。社会の形成過程を示す文書を保存して引き継ぐことは、次世代の主権者の利益、すなわち後世における活用および検証可能性の担保でもある<sup>12</sup>。

これに応えるためには、「情報公開」と「公文書管理」の接続、すなわ

---

10 千葉県 HP「市町村の行政改革の取り組み事例について：文書管理改善で業務を効率化—ファイリングシステム（我孫子市）」(<https://www.pref.chiba.lg.jp/shichou/gyousei/gyouseikaikaku/abiko.html>：2017.10.31 確認)。

11 例えば、我孫子市の事例・前掲注(10)を参照。

ち、現用文書と非現用文書の有機的連携を確保する体制が必要となる<sup>13</sup>。とりわけ、従前の情報公開制度のもとでは対応を欠く、非現用文書に対する法制度的担保、公文書館等への移管および利用請求権の保障が必須となる<sup>14</sup>。こうしたアーカイブズ対応型への公文書管理制度のバージョンアップが要請されている。

## 2 自治体公文書管理行政の現状

### (1) 調査データからみる自治体公文書管理

自治体における公文書管理行政の現状につき、全国的動向を把握するために総務省の調査データ（総務省「公文書管理条例等の制定状況調査結果」（2015年3月公表，調査時点：2015年1月5日））<sup>15</sup>から外観したい（調査結果の概要：【図】および【表-1～4】）。

- 
- 12 地域発展の経緯を知ることができる公文書の次世代への継承は、公文書管理行政の重要な役割である。一例として、地域における意思決定過程を表す公文書の保存・利活用の意義につき、嶋田典人「公文書と地域資料の保存・利活用—香川県日本島村精錬所設置計画の『意思決定過程』に着目して」レコード・マネジメント 70号（2016年）37頁以下は、具体的事例により説得的に提示する。
  - 13 現用文書と非現用文書の実務実態につき、参照、魚住弘久「行政文書・文書管理・行政研究のクロスロード」熊本法学 130号（2014年）255頁以下。
  - 14 宇賀・前掲注（8）424頁の表現では、従前は、情報公開制度のもと、現用文書と非現用文書は別個の管理法制によるセグメント方式がとられていたが、公文書管理法により、文書のライフサイクル全体を包摂したオムニバス方式へと変更されたことになる。
  - 15 本調査は、公文書管理法施行後一定期間が経過したことを踏まえて実施された初めての調査とされている。地方公共団体に対するアンケート調査に基づいており、必ずしもすべてにおいて制度運用等の正確な実態が反映されているとは限らないが、全般的な動向を把握できる内容となっていると思われるため、本稿では、同調査を検討の素材とした。また、本稿では、同調査に加えて、公文書管理委員会における公表資料等も参照しつつ分析している。

**【図】 公文書管理条例等の制定状況に関する調査について**

- ・本調査は、「公文書等の管理に関する法律」施行後一定期間が経過したことを踏まえ、地方公共団体における公文書管理条例等の制定状況及び公文書館の設置状況について初めて調査したもの。
- ・都道府県46団体（97.9%）、政令指定都市15団体（75.0%）、市区町村1,568団体（91.1%）が公文書管理条例等※を制定済である。

調査内容：地方公共団体における公文書管理条例等の制定状況及び公文書館の設置状況を調査

調査時点：平成27年1月5日

調査対象：都道府県（47団体）、政令指定都市（20団体）、市区町村（1,721団体）

※条例以外にも規則、規程、要綱等で定めている場合もある。

**地方公共団体における公文書管理条例等の制定状況及び設置状況**

（単位：団体）

	都道府県 (47団体)		政令指定都市 (20団体)		市町村区 (1,721団体)	
	団体数	構成比	団体数	構成比	団体数	構成比
条例等制定済	46	97.9%	15	75.0%	1,568	91.1%
公文書館設置済み	33	70.2%	7	35.0%		
公文書館設置に向けて検討中	0	0.0%	2	15.4%		
公文書館設置するかどうかも含め検討中	8	57.1%	7	53.8%		

〈出典：総務省「公文書管理条例等の制定状況に関する調査」〉



**【表-1】 公文書管理条例等の制定状況について**

		都道府県		政令指定都市		市区町村	
		団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)
制定済	条例	46	97.9	15	75.0	1568	91.1
	規則・規程・要綱等	5	10.6	4	20.0	12	0.7
	その他	40	85.1	11	55.0	1544	89.7
		1	2.1	0	0.0	12	0.7
定めていない		1	2.1	5	25.0	153	8.9
合計		47	100	20	100.0	1721	100.0

〈出典：総務省「公文書管理条例等の制定状況に関する調査」〉

**【表-2】 保存期間終了後の文書の扱いについて**

		都道府県		政令指定都市		市区町村	
		団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)
全てを廃棄		0	0.0	1	6.7	570	36.4
一部を永年保存		7	15.2	4	26.7	775	49.5
一部を公文書館等に移管		39	84.8	10	66.7	223	14.2
合計		46	100.0	15	100.0	1568	100.1

〈出典：総務省「公文書管理条例等の制定状況に関する調査」〉

**【表-3】 公文書管理条例等の制定予定について**

		都道府県		政令指定都市		市区町村	
		団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)
制定に向けて検討中		0	0.0	1	20.0	12	7.8
制定するかどうかも含め検討中		1	100.0	3	60.0	92	59.7
検討していない		0	0.0	1	20.0	49	31.8
合計		1	100.0	5	100.0	153	99.4

〈出典：総務省「公文書管理条例等の制定状況に関する調査」〉

【表-4】 公文書館について

## ①設置状況

	都道府県		政令指定都市	
	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)
設置済み	33	70.2	7	35.0
未設置	14	29.8	13	65.0
合計	47	100.0	20	100.0

## ②設置予定

	都道府県		政令指定都市	
	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)
設置に向けて検討中	0	0.0	2	15.4
設置するかどうかも含め検討中	8	57.1	7	53.8
検討していない	6	42.9	3	23.1
不要	0	0.0	1	7.7
合計	14	100.0	13	100.0

(出典：総務省「公文書管理条例等の制定状況に関する調査」)

\* 上記以外の市区町村単独設置公文書館：27 館 (出典：国立公文書館 HP)

公文書管理条例「等」の制定状況では、制定済み団体数は、都道府県：46 団体 (97.9%)、政令指定都市：15 団体 (75.0%)、市区町村：1,568 団体 (91.1%) となっている (【図】を参照)。公文書管理にかかる規律は、一定の整備がうかがえるものの、その内訳をみると、「条例」を備えているのは、都道府県：5 団体 (10.6%)、政令指定都市：4 団体 (20.0%)、市区町村：12 団体 (0.7%) にとどまる。ほとんどの団体では、条例以外の「規則・規程・要綱等」により運用している状況にある (【表-1】および【表-3】を参照)。

保存期間終了後の文書の扱いについては、「全てを廃棄」とするものが、都道府県：0 団体、政令指定都市：1 団体であったのに対して、市区町村では、570 団体 (36.4%) に上っている。他方で、「一部を公文書館等に移

管」するものは、都道府県レベルで8割を超えるが（39団体、84.8%）、政令指定都市：10団体（66.7%）、市区町村では、わずか223団体（14.2%）である（【表-2】を参照）。

公文書館については、未設置団体数は、都道府県：14団体（29.8%）、政令指定都市：13団体（65.0%）となっている（【表-4】を参照）。なお、本調査では、市区町村の調査は実施されていないが、前記以外の市区町村単独設置公文書館は、27館にとどまり<sup>16</sup>、整備が進んでいない状況にある。また、公文書館「機能」を備える団体としての数値は、39都道府県、9政令指定都市、34市区町村となるデータがあるものの<sup>17</sup>（2015年3月現在）、それでもなお制度趣旨に応えるには不十分な現状である。

以上の調査データをもとに、以下では、法規範および制度運用の二つの側面から検討する。

## （2）法規範の側面から

地方公共団体における公文書管理について、法規範の側面から重要であるのは、まず、一つに、公文書管理における条例の整備が進んでいない点が挙げられる。情報公開制度の確立以降、行政文書の民主的位置づけが転換されて、社会全体の共用資源として相応しい法的地位が必要とされており、公文書管理制度においても等しく要請されている。条例化を検討していない理由としては、情報公開条例などの既存の仕組みで対応可能と判断している回答が多数に上るが<sup>18</sup>、前述の通り、公文書管理制度は、情報公開対応型の管理では不十分である。情報公開条例より「遅れてきた」公文書

---

16 同数値は、国立公文書館 HP に掲載分として算出。

17 参照、全国歴史資料保存利用機関連絡協議会調査・研究委員会編「公文書館機能ガイドブック」（2015年3月）67頁以下（2015年3月1日現在）。

18 参照、公文書管理委員会（第45回）資料「地方公共団体における公文書管理及び文書館の普及」2015年10月28日。同資料によれば、公文書管理条例の制定を検討していない団体（783団体）のうち、「情報公開条例など既存の仕組みにより十分に対応できている」と回答する団体が368団体（47%）に上る。くわえて「具体的なメリットがない」との回答も多く寄せられており（143団体、18%）、この点でも公文書管理に求められる制度趣旨が十分に共有されていないと見受けられる。

管理制度であるが、情報公開を含む公文書のライフサイクル全般にわたり管理体制を確保するために、改めて制度整備が必要である。

二つとして、仮に条例化に未対応であっても、従前の内規の下で十分な公文書管理が担保されているならば、住民の知的資産が守られている期待はある。しかしながら、同調査によれば、保存期間終了後の文書について、1/3を越える市区町村で「全てを廃棄」している規定となっており、相当の文書がすでに廃棄処分されていることが懸念される。こうした現状は、貴重な地域の知的資源が失われることを法規範が許容していることを意味する。くわえて、永年保存規定を残す団体もなお多い（都道府県：7団体〈15.2%〉、政令指定都市：4団体〈26.7%〉、市区町村：775団体〈49.5%〉）。永年保存文書は、現用文書のまま書庫で眠る状態に置かれており、知的資源としての社会的利用が永続的に妨げられている<sup>19</sup>。この点でも法規の改善は不可欠である。

その上で、三つに、規則・規程等の内規による運用にとどめている問題がある。公文書が公共用物である以上、その管理体制に対する民主的統制は必須であり、現状では、適切な文書管理が行われているか否かについて、主権者である住民からのチェックシステムが欠如していることになる。こうした状況においては、今後、更新時期を迎えている庁舎の建替やそれに伴う移転の際などに、公文書が散逸するリスクに対応できない<sup>20</sup>。また、利

---

19 永年保存文書が情報公開請求対象に置かれる問題点のほか、永年保存文書の中には、情報公開制度以前のもも存在しており、現用文書としての公開請求にも適わない場合もある。なお、制度整備をすれば、利用確保が可能となる場合もあり、例えば、豊田市公文書管理センターの取り組みは、情報公開制度を歴史公文書にも利用するものであり、制度的工夫として興味深い。参照、全国歴史資料保存利用機関連絡協議会調査・前掲注（17）42頁以下。

20 平成の市町村合併に際して、国立公文書館が警鐘を鳴らした、地域に伝えられてきた「貴重な公文書等が散逸や安易な廃棄の危機にさらされ、将来の地域づくりの基盤となる情報資源の喪失が懸念され」ている状況は、現在もなお解消されているとは言いがたい。参照、国立公文書館長「市町村合併時における公文書等の保存について（要請）」（総務大臣宛、2005年6月16日）。なお、同要請は、国立公文書館が実施したアンケート調査が基礎となっている。参照、国立公文書館「合併時の公文書保存に関するアンケート調査（第1回）結果概要」（2005年5月）。

用請求権の保障の観点からも条例が前提となる<sup>21</sup>。くわえて、次世代への責任としても、各団体において適切な公文書管理体制を確保することは、住民も主権者として関与する責務があり、それを貫徹する趣旨としても条例化は重要である。

### (3) 制度運用の側面から

法規範の視点に加えて、実務現場における制度運用の側面からも、現在の問題状況が確認できる。制度運用の状況には、団体により大きな差異があることは指摘されているが、ここでは、総務省調査結果から見て取れる全体的傾向を踏まえて、何点かの重要な問題について検討する。

まず1点目は、前述の「全てを廃棄」する文書の取り扱いである。規程通りに廃棄されていれば、行政運営の経緯を把握できる重要な資料が失われていることになる。仮に何らかの理由で廃棄処分を免れていたとすれば、貴重な文書は残されているものの<sup>22</sup>、それは運用上の取り扱いにとどまり、規程等との関係からその事実を確認する方法は存在しない。

また、改定を経ていない内規のもとでは、文書管理状況の点検や監督、紛失や誤破棄に対応する規定<sup>23</sup>が備えられていない場合が多いことから、運用上、担当者レベルのアドホックな判断とならざるを得ず、文書管理の現状を正確に確認することができない状況も指摘されている<sup>24</sup>。管理簿と管理

---

21 参照、宇賀・前掲注(8)434頁以下。また、条例による担保は、社会のデータベースとしての行政機関の位置づけからも重要である。参照、大橋洋一『社会とつながる行政法入門』(有斐閣、2017年)106頁。

22 実務においては、破棄対象文書が何らかのきっかけに事後的に発見される事例はあるとの声は寄せられるものの、偶然の幸運に過ぎず、組織規範に基づく運用という点では問題である。公文書の保存との関連性を含む廃棄の課題につき、参照、魚住弘久「文書をどのように残していくか—保存・廃棄・移管をめぐる自治体の取り組みと課題」都市問題108巻11号(2017年)71頁以下。

23 参照、「行政文書の管理に関するガイドライン」第8:点検・監査及び管理状況の報告等(内閣府総理大臣決定、2015年3月13日改訂)。

24 例えば、参照、桑原英明/酒井恵美子/上代庸平/内藤千枝/東山京子/檜山幸夫/八木寛元「調査報告・行政文書の管理及び歴史文書の保存に関する意識調査」(中京大学)社会科学研究36巻1号(2016年)120頁以下。

実態を照合する体制が欠如している問題がある。

2点目として、永年保存文書の取り扱いがある。永年保存という形で公文書を保存し続けている団体においては、規定上は廃棄されることはないものの、実務上の取り扱いにおいては問題が少なくない。永年保存文書は、経年により増加することから、書庫のキャパシティを超えると物理的に保管できなくなる事態が懸念される。運用実態上、永年保存文書で書庫内が飽和状態にあることへの対処として、担当者の判断等により適宜破棄することが迫られる場合もある現状が指摘されている<sup>25</sup>。このような事情も踏まえると、永年保存文書と位置づけられていることによって、公文書の散逸は必ずしも回避されないことから、適切な選別管理のためにも法体制を含む早急な対応が必須である。

以上のような問題状況は、3点目として、公文書ライフサイクルの終着点となる公文書館および同等の機能を有する機関が未整備である現状に帰着する。本調査データを見る限り、団体規模による差異が大きく、都道府県・政令指定都市に比べて、一般市町村の整備は遅れている。公文書館等の新規整備には費用も時間も要することから、財政・組織ともに小規模な団体における対応は今後も容易ではなく、小規模団体が置かれている状況は一層深刻であるといわざるを得ない。

なお、公文書管理制度および公文書館整備の状況につき、地方レベルの正式もしくは精確な統計データが存在しない現状<sup>26</sup>も、制度整備の進展を妨げている要因の一つと考えられる。公文書管理体制は、地方公共団体が自らの判断で整備運用するものであるが、しかしながら、従前の慣行では、整備に時間やコストを要する場合には、他団体の動向を睨んで優先順位を

---

25 東京市町村自治調査会「市町村における公文書管理方法に関する調査報告書」(2014年4月)197頁では、ほとんどの団体において書庫に余裕がない状況にあり、担当者レベルで「書庫内の文書を見直し、必要のない文書を破棄している」が52.4%となっている(39市町村に対するアンケート調査)。

26 例えば、公文書館および同等機能を備える団体の数については、本稿で取り上げた総務省調査と異なる数値が、学会や協議会等で個別に把握・紹介されている状況にある。

決める傾向が見受けられるため、現状と立ち位置が確認できない環境では整備が進まないことが懸念される。また、精確な現況把握情報が提供されない環境では、住民や議会も問題状況を認知することができず、この点も支障となる。

### 小括：課題解決への試み—福岡共同公文書館の「挑戦」

以上のような地方公共団体の公文書管理の現状において、とりわけ、公文書ライフサイクルの終着点を担う公文書館の整備は課題となる。その中において、全国で唯一、すべての団体が公文書館を備えるのが福岡県である。福岡県においては、北九州市と福岡市の2政令市が自前の公文書館を有し、福岡県とその他市町村が共同で公文書館を設置・運営している。共同設置された公文書館は、全国初であり、「福岡共同公文書館」と呼ばれている（以下でも同呼称を用いる）<sup>27</sup>。福岡共同公文書館は、福岡県公文書館および福岡県市町村公文書館の2館により構成されており、各運営主体は、福岡県と福岡県自治振興組合<sup>28</sup>である。両館は、同一施設に共同設置されており、館長以下の職員は、両館の併任として一体的に業務に当たっている。

このようなユニークな形式を採用した福岡共同公文書館は、その設立検討の契機として、平成の市町村合併に伴う歴史公文書の散逸への懸念があり、福岡県が自らの公文書館設置検討に伴い、県内市町村に提案した経緯

---

27 福岡県公文書館および福岡県市町村公文書館の2館が同一施設に共同設置・共同運営されている。文書保存庫書架は、総延26.4km（80万冊以上収蔵可能）を有する。2006年12月の基本構想（答申）を受けて、2008年4月に基本計画が策定された。2012年11月18日に開館して、2017年11月に開館5周年を迎えている。同館の開館までの経緯につき、初代館長による、小原康弘「福岡共同公文書館の開館とその取組について」アーカイブズ49号（2013年）1頁以下を参照。また、勢一智子「情報公開・個人情報保護条例における開示請求制度の現状—福岡地域における制度運用状況から」西南学院大学法学論集42巻1・2号（2009年）40頁以下、同「人口減少社会の地方公文書館」自治日報3852号1面（2016年7月1日）も参照。

28 福岡県市町村公文書館については、福岡県自治振興組合が福岡県市町村振興協会からの助成金を受けて運営している。この主な原資は、市町村振興宝くじ収益金の基金運用益であり、福岡共同公文書館の特徴的体制である。魚住・前掲注（22）75頁は、同館の運営に市町村からの経費支出が伴わない点のメリットを指摘する。



がある。当時、共同方式を提言した「福岡県共同公文書館基本構想」<sup>29</sup>では、共同方式には、「多くの市町村では財政状況は厳しく、単独での公文書館の整備が困難な中」にあって「厳しい財政下でも施設整備が可能になる」期待があることを指摘している。この視点は、現在の地方公共団体が置かれた状況にも共通する。

全国の地方公共団体で公文書館整備が進展しがたい状況の中、とりわけ小規模団体が公文書管理体制を備えるためには、福岡共同公文書館の取り組みは、一つの有効な方策である。同館はまだ開館5年であり、課題も少なからず残されているものの<sup>30</sup>、その「挑戦」は、他の団体にとっても有益な視点を提供すると考えられる<sup>31</sup>。そのため、以下では、同館の取り組み事例を含めて課題対応のあり方を検討する。

なお、福岡共同公文書館の特色である、県と県内市町村との共同設置方式は、運営体制および費用の観点から、市町村相互の共同設置より優位と

---

29 福岡県共同公文書館基本構想検討委員会「福岡県共同公文書館基本構想」(2006年12月26日)。なお、基本構想においては、現行とは異なる名称「福岡県共同公文書館」が使われていたが、共同公文書館の内容等に変更はない。

30 福岡共同公文書館の課題については、学会当日に議論されたところであるが、市町村からの移管の推進、地域住民の認知度の向上や各市町村職員の意識改革など取り組みが続けられている。設置当初からの課題につき、勢一・前掲注(27)44頁以下を参照。その一方で、同館の運営の中で、課題の発見や対処方策の工夫が重ねられており、共有可能な現場知の獲得として価値がある。例えば、参照、池田静香「福岡共同公文書館における所蔵資料の利用について」国文学研究資料館紀要・アーカイブズ研究篇13号(通巻48号)(2017年)181頁以下。

31 共同方式は、比較法的にも汎用性が期待できる取り組みである。例えば、ドイツのノルトライン＝ヴェストファーレン州では、市と郡と町が共同施設として共同公文書館(das gemeinsame Archiv im Rhein-Kreis Neuss)を設置している(ドルマーゲン市、ライン・ノイス郡およびローマンキルヘン町による共同施設)。Vgl. Website des gemeinsame Archivs im Rhein-Kreis Neuss (<https://www.rhein-kreis-neuss.de/de/freizeit-kultur/archiv-im-rhein-kreis-neuss/ueber-uns.html>: am 30. Nov. 2017). 同館の法的根拠として、vgl. Gesetz über die Sicherung und Nutzung öffentlichen Archivguts im Lande Nordrhein-Westfalen vom 16. März 2010; Benutzungsordnung für das Archiv im Rhein-Kreis Neuss vom 19. Dez. 2012. ノルトライン＝ヴェストファーレン州の公文書館制度の特色につき、参照、上代庸平「ドイツ連邦州における公文書館法の特色」(中京大学)社会科学研究31巻第2号(2011年)23頁。



思われる。広域自治体である県と協働する、いわば、ハイブリッド型公文書館という選択が、本事例の場合、小規模市町村が多くを占める市町村公文書館側の負担軽減にもつながり、共同体制として有効に機能していると考えられる<sup>32</sup>。全国初の試みであった点を踏まえても、共同方式を検討する上では考慮に値する。

### 3 自治体公文書管理の課題と展望

#### (1) 公文書管理体制のフルスペック化

自治体公文書管理の課題としては、まず、公文書ライフサイクルを全うさせる体制整備が挙げられる。一連の文書管理、すなわち、作成・取得→整理・保存→廃棄／移管→利用をすべて担保すること、いわば、公文書管理体制のフルスペック化である。ここでは、情報公開適合型公文書管理からアーカイブズ対応型への転換が重要であり、とりわけ、未整備の団体が多い、移管と利用提供の整備が急務である。現在までの状況では、小規模自治体ほど整備が遅れているが、こうした体制整備は、団体規模に関係なくすべての団体において必須である。

この課題に対して支障となるのは、移管先の公文書館もしくは同等機能の確保に要する、財政や人員の調達である。少子高齢化が進行する中で、目前の住民福祉に直結し難い公文書管理は、優先度の高い施策と位置付けられにくい状況にある。

公文書館の設置実現に重要な要素として、自治体アンケート調査によれば、費用の確保（設置費用および維持費用）、公文書館の運営体制の整備、関係者間における必要性の認識の共有、専門職員の採用・養成、歴史公文書の移管体制の整備が挙げられている<sup>33</sup>。福岡共同公文書館は、まさにこれらの要素を共同方式により実現した全国初の事例である。共同設置・共同

---

32 福岡共同公文書館の設置にあたり、建設用地は県有地が利用されており、建設・運営費用および職員派遣は県と組合との分担制がとられている。また、公文書館職員は、県と組合の併任となっており、組織として一体性が確保されている。

33 参照、東京市町村自治調査会・前掲注（25）110頁。

運営方式の採用により、設置・維持管理費用を抑え、少ない人員で運営する低コストの体制が実現している<sup>34</sup>。

もちろん、公文書館を設置せずに、これに相当する「機能」を別の方法で確保する選択肢はありうる<sup>35</sup>。例えば、図書館など他の施設に当該機能を持たせる形式など、実際に複数の団体において取り組み事例があり<sup>36</sup>、これも地域特性に応じた工夫である<sup>37</sup>。公文書管理のフルスペックを整備する解は一つではなく、地域資源の活用など創意工夫次第で選択肢が広がることを認識して取り組むのが肝要である。

## (2) 公文書管理行政の法化

公文書管理体制のフルスペック化とあわせて、情報公開制度以降、要請されている「行政文書の民主化」に対応するためには、その法化が重要となる。とりわけ、公文書の位置付けの明確化、公文書管理の目的と理念の共有化について、条例を通じて社会規範として担保する措置が必要である。

どのような文書をどれだけの期間保存するべきか、主権者である住民が決定することで、公文書管理ルールの社会的共有を図ることができる。そのルールに従って、情報公開等の請求権を行使して適正な行政が行われているかをチェックすることも主権者たる住民の責務である。また、公文書

34 これらの点は、公文書管理委員会資料・前掲注(18)においても、公文書館等設置団体にとって整備等に重要となった条件として、「用地・施設の確保」、「整備予算の確保」、「人的体制の整備」の3点が上位に挙げられていたこととも符合する。

35 地方公文書館整備においては、公文書館法制定時にも多様な対応が想定されている。参照、衆議院附帯決議14（「一部の地方公共団体において公文書館と公立図書館との併設を行っていることを踏まえ、これを可能とするための支援を検討すること」）、参議院附帯決議16（「一部の地方公共団体において公文書館と公立図書館との併設を行っていることを考慮しつつ、より多くの公文書館が設置されることを可能とする環境の整備について検討すること」）。宇賀・前掲注(8)427頁は、公文書館が整備できないことを理由にせず、公文書管理法制の整備を先行させるべき点を指摘する。

36 総務省調査を基礎とする公文書管理委員会資料・前掲注(18)においても、公文書館の単独施設としての整備は多くなく(20%)、博物館や図書館等との併設、既存施設の転用や庁内の空きスペースの活用による整備が多数見られる。

37 多様な取り組み事例につき、全国歴史資料保存利用機関連絡協議会調査・研究委員会・前掲注(17)の事例紹介を参照。

の管理およびその利用と継承に係るコストについても、自らと次世代が受ける恩恵に要するコストとして負担することも住民の責務となる。地域の歴史を着実に残して引き継がれた公文書は、市民が地域の将来について自ら判断する際に有益な参照知識となる。このことは、地方自治にとって極めて重要な意義を有する。

法化を実現する課題としては、「情報公開」と「公文書管理」の接続がある。公文書のライフサイクルにわたって、条例を通じて管理体制や利用請求権を一体的に確保することが要請される<sup>38</sup>。そのためには、情報公開条例を含む関係条例等の相互調整による制度整備が必要となり、公文書管理規程等に残されたままとなっている永年保存規定の見直し等も進めることとなる。

こうした作業は、日常業務に追加的かつ全庁的な対応を求める。それゆえ、とりわけ小規模な団体においては、少なからず負担となり、躊躇する理由となってきたと思われる。くわえて、法化の前提として、公文書館機能を調達する必要がある点も支障となっていると想定される。

こうした状況に対して、福岡共同公文書館の寄与は、公文書館への移管を前提として、市町村に対して文書管理規程等の改正をアドバイスすることができる点にある。もちろん、規程改正は、当該市町村の判断であるが、それに必要な知見の提供や職員に対する研修など、公文書館の立場から支援できることは少なくない。こうした結果として、福岡県内市町村では移管規定の整備が大きく進んだ。

ただし、それでもなお、福岡共同公文書館への移管には課題が残っている。とりわけ、市町村文書については、団体差も大きい。移管が進まない理由としては、「市町村独自による公文書の評価選別が困難」、「市町村の文書担当課である総務課が忙しく、文書選別まで手が回らない」などが現場で認知されている<sup>39</sup>。そのため、同館では、市町村からの要請に基づき、同館職員が市町村に出向いて現地での選別支援等を行い、文書移管を促進

38 公文書管理条例は、現用文書・非現用文書を包摂した一般法となる。参照、宇賀・前掲注(8)435頁以下。

している。また、選別の具体的なやり方や基準細目の説明などわかりやすくまとめ、選別基準に該当する文書例を掲載したマニュアルを作成・配布するなどの支援も実施している。こうしたきめ細やかな支援は、小規模市町村におけるフルセットの公文書管理体制への移行のために、全国的に必要であろう。

### (3) 人口減少社会適応型への体制整備

前述の2つの課題にくわえて、現在の地方公共団体をめぐる状況を踏まえると、人口減少社会対応型の体制整備が望まれる。財源・人員ともに限られる環境において、効率的な行政運営は、あらゆる分野に求められている。公文書の適正管理は、本来、行政運営の効率化に資するものであり、これは公文書管理法の目的の一つでもある<sup>40</sup>。多くの地方公共団体では、情報公開制度に対応して以降、文書管理規程等に本質的な変更を加えない形で運用されている。自治体レベルにおける情報公開制度の普及時期から、すでに十数年が経過しており、その後、行政運営のあり方も大きく変化している。公文書は行政運営にとっても重要な資源であることから、行政職員による利用（行政利用）<sup>41</sup>などを含めた行政運営の効率性向上の観点、さらには、その持続可能性の観点から、公文書管理制度のあり方を見直す好機であるともいえよう。

その場合に課題となるのは、現状からの転換を伴う、公文書管理レベル

---

39 同館の文書班長による指摘として、参照、久家修児「平成28年度公文書館業務を振り返って」福岡共同公文書館年報5号（平成28年度）18頁。

40 公文書管理法は、その目標規定において「行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り、もって行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに」（1条）と定めており、行政の適正かつ効率的な運営の実現を国民主権に基づく説明責任と並ぶ目的として掲げている。参照、衆議院附帯決議1（「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」）。

41 行政利用においては、公文書館およびその専門職員がシンクタンクの機能を担う面もある。先進的な香川県立文書館の事例につき、参照、嶋田典人「公文書管理条例・公文書館と行政機関」レコード・マネジメント71号（2016年）56頁以下。

向上と体制構築である。公文書管理は、小規模自治体であっても必須であり、団体規模に関わらず、担い続けなければならない業務である。その一方で、それを実現するために必要な職員のスキルアップや意識改革に係る研修や体制改善への対応は、少なからず負担が伴い、必要性は認識しつつも、対応が進まない原因とされる<sup>42</sup>。

福岡共同公文書館では、共同方式により、施設も専門職員も共有が可能となっている。それにより、各市町村における職員への研修も公文書館を活用することができ、各団体のスキルアップにも寄与する。公文書館が「共有資源」として地域に存在している構図である<sup>43</sup>。すべての団体が単独で公文書館（機能）を備えることが、財政的にも人員的にも厳しい中であっても、地域の歩みを知ることができる重要な文書を地域で受け継ぐ方策を確保していくことは、次世代の住民に対する責任でもある。そのためにも、地域連携は、他地域においても一つの有益な選択肢となりうると考える<sup>44</sup>。

---

42 参照、東京市町村自治調査会・前掲注(25)105頁以下。行政職員の意識改革は、公文書管理体制整備には必須であるが、同様の問題は、国レベルでも指摘されている。参照、総務省行政評価局「公文書管理に関する行政評価・監視・結果報告書」(2017年9月)93頁。

43 この体制は、社会的にも注目を集めつつあり、「福岡方式」として紹介されている。参照、西日本新聞の社説「自治体の公文書：注目したい『福岡の知恵』」(2017年11月17日朝刊)。

44 個別の公文書館の取り組みを越える連携の例として、福岡県公文書館等連絡会議を挙げることができる。同会議は、「福岡県内の公文書館等の情報交換や事務連携を推進し、人的ネットワークの構築とあわせ、課題解決や事業充実を図る」ことを目的としており、年2回程度の会議を会場持ち回りで開催している（「福岡県公文書館等連絡会議要項」）。構成機関は、北九州市立文書館、福岡市総合図書館、九州大学文書館、福岡共同公文書館および太宰府市公文書館である。こうした連携体制の構築は、災害対策など各館に共通する課題について知見や施策の共有が可能となる有益な取り組みと思われる。鳥取県の取り組みとして、「災害時等の県立公文書館、図書館、博物館等の市町村との連携・協力実施計画（2017年9月5日）」も注目できる。また、災害や事故対策を含む緊急時対応に備えた広域連携の例として、ドイツ・バイエルン州ニュルンベルク地域では、公文書館間で連携協定が締結されており、2017年1月時点で10館が参画している。Vgl. Vereinbarung zur gegenseitigen Unterstützung der Archive im Großraum Nürnberg in Notfällen (“Notfallverbund Großraum Nürnberg”), vom 6. Juni 2016.

## まとめにかえて—公文書管理と情報公開

情報公開制度の運用経験は、公文書管理の「学びの場」として有意義な蓄積であり、すべての地方公共団体において、それは経験知として行政運営改善に反映されている。例えば、公開情報の増加やICTによる情報提供など、社会的利用との関係を通じて公文書管理は、より住民に親和的に発展されている状況が見て取れる。こうした変化は、情報公開制度の趣旨である主権者の利用に資するものであり、公文書管理制度が求める「共有資源」である公文書の社会的活用の推進に適う。こうした蓄積を踏まえて、自治体公文書管理制度のバージョンアップが全国的に要請されている。

公文書管理は、団体規模や情報公開請求件数に関わらず、地方公共団体の基本的業務であり、現在および将来の住民に対する代替不可能な責務である。それゆえ、公文書管理制度は、すべての団体において標準装備となる必要がある。しかしながら、現時点では、体制整備への課題が尽きない状況にあることも事実である。ただし、各地方公共団体が置かれている環境は大きく異なる。

公文書管理は、あらゆる団体が担う業務である点に着目すると、体制整備に必要な知見と資源の共有は、一つの選択肢となる。それを可能にする方策として、福岡共同公文書館が取り組んだのが共同設置・共同運営方式という「連携」である。これは一例であり、共有方策は多様にありうる。各地域の有する地域資源を活用して、持続可能な公文書管理体制を構築する工夫が自治体レベルで進められるならば、それこそが各地の処方箋になる。

冒頭のドイツ・コンスタンツ市公文書館の表現を想起すれば、「町の記憶」となる公文書は、たとえ情報公開制度がなくとも、地域の将来ために残されなければならない。その地方自治における価値を今一度確認する必要があると考える。

附記：本稿は、2017年11月11日に立正大学にて開催された日本自治学会・第17回総会・研究会の分科会「公文書管理と情報公開」において、執筆者が担当した報告を基礎としてとりまとめたものである。学会当日の議論では、多数の質問とコメントをいただき、有益な示唆を受けることができた。あわせて、福岡共同公文書館からも運用状況について情報提供をいただいた。お世話になった皆さま方にお礼を申し上げます。また、本稿は、西南学院大学国内研究（2017年度後期）および科学研究費補助金（17K03375, 16H03544）による研究成果の一部である。