

案

答 申 第 1 号
令和3年3月 日

世田谷区長
保 坂 展 人 様

世田谷区公文書管理委員会
会 長 野 村 武 司

世田谷区における歴史的公文書の取扱いについて（答申）

令和2年7月29日付け2世区情第270号で、世田谷区長から諮問のありました「世田谷区における歴史的公文書の取扱いについて」に関し、別紙のとおり答申いたします。

目次

はじめに	1
1 条例の定義規定について	2
2 条例の適用範囲について	2
3 デジタル化に対応したレコードスケジュール制の導入について	2
4 保存期間が満了した公文書の取扱いについて	3
5 特定重要公文書の利用請求について	3
6 特定重要公文書の利用請求に対する処分等に係る審査請求について	4
7 現用段階の公文書の保存期間について	5
8 公文書館及び専門職の採用と配置について	6
9 特定重要公文書のデジタル保存について	6
諮問文	7
世田谷区公文書管理委員会名簿	8
委員会開催経過	9

はじめに

世田谷区公文書管理委員会は、令和2年4月1日の世田谷区公文書管理条例（以下「条例」という。）の施行により発足しました。

国の機関を対象とした「公文書等の管理に関する法律」(以下「公文書管理法」という。)は、現用段階の行政文書の管理に関する規定と一定の保存期間が満了した後の歴史公文書としての保存及び利用等に関する規定の二つの部分から構成されていますが、世田谷区では、条例の制定にあたって、当初の予定を前倒して、公文書の管理に関する規定を先行して検討し、条文化しました。

世田谷区では、令和3年度中に予定する条例の改正により、歴史的公文書の保存及び利用等に関する規定を新たに追加し、国や他の自治体と同等の、現在及び将来の区民に対する説明責任を実現することができる公文書管理制度を完備しようとしています。

本委員会は令和2年7月29日に世田谷区長より「世田谷区における歴史的公文書の取扱いについて」諮問を受け、条例の改正に向けた検討として、これまで7回の委員会において、同条例の改正により追加される予定の、歴史的公文書の保存及び利用等に関する取扱いに関する考え方や制度の在り方について、議論を重ねてきました。

この答申は、これまでの審議の結果をとりまとめて整理したものです。審議を通じて、「重要公文書」を永久に保存し、区民の利用について保証すること、「重要公文書」は時の経過を考慮し、現用段階の公文書よりも広く区民が利用できること、アーキビストの積極的な起用により、公文書管理制度の運用に客観性や透明性を確保すること等の重要な論点が示されました。

この答申の内容を受けて、今後、区によって公文書管理条例改正の素案がまとめられる予定です。

この条例改正により、世田谷区では、情報公開、個人情報保護、公文書管理の三つが完全な形で整うこととなり、現在だけではなく、将来に渡って、更に区政の透明性が高まり、区民の知る権利が保障されるとともに、区民の区政への理解と参加に繋がり、区と区民との協働が推進されることを期待します。

令和3年3月 日

世田谷区公文書管理委員会

会 長 野 村 武 司

1 条例の定義規定について

国の機関を対象とした公文書管理法は、第2条第6項において「歴史公文書等」を歴史資料として重要な公文書その他の文書と定義し、永続的な保存価値を有する公文書を歴史的公文書と呼称し、行政機関における保存期間が満了した歴史公文書等は、国立公文書館に移管され、特定歴史公文書として永久保存され、国民の利用に供されることを規定している。

当委員会において、諮問文にある「歴史的公文書」の取扱いに関する事項を検討するにあたり、まずは、条例の定義規定に追加される永続的な保存価値を有する公文書の呼称について検討した。

当委員会としては、「歴史公文書」という国の用例を踏襲するのではなく、「重要公文書」と規定することが望ましいと考える。

これは、条例が制定の目的として定める「知る権利」、「情報公開」、「説明する責務を全うする」といったことに照らすと、この目的を達成するために保存及び管理する文書の価値は、歴史資料としての価値に限定されないこと、また「歴史」という言葉がもたらすイメージはその受け止め方に差があり、区民又はこれらの文書を現用段階から取り扱う区の職員の認識において、制度が設けられる趣旨と、区民又は職員の認識の間に乖離が生じる可能性がある点が懸念されることによるものである。

従って、本答申においては、以下の記述において、区からの諮問文にある「歴史的公文書」に代えて「重要公文書」を使用したい。

2 条例の適用範囲について

条例の規定が及ぶ範囲について、現行の条例第2条の定義規定により世田谷区情報公開条例施行規則において指定する社会教育施設において管理されている公文書を適用除外としているところ、図書館等の、資料の閲覧、貸出を目的とする施設において既に特別の管理がなされ、公開されている資料については除外規定がおかれておらず、これらの施設又は資料の性格を踏まえて、整理することが必要である。

3 デジタル化に対応したレコードスケジュール制の導入について

公文書の作成又は取得後のなるべく早い時期に、当該公文書が重要公文書に該当するか否かを、当該公文書を取扱う実施機関において、あらかじめ判断しておく、いわゆるレコードスケジュール制を採用すべきである。もっと

も、その一次的判断を区職員の義務として課す場合は、一定の行政事務コストを割いて現場への負担を求めることになるため、制度の導入の目的と効果について、十分な検討が必要である。

すなわち、重要公文書に該当すると判断された公文書、ことに電子公文書に対して、早い段階で長期保存可能なフォーマットへ変換するなど、重要公文書を確実に保存することができる計画や仕組み、体制の拡充について、併せて検討されたい。

4 保存期間が満了した公文書の取扱いについて

保存期間が満了した公文書のうち、重要公文書にあたるものにあつては、特定重要公文書として、特定重要公文書の管理、保存を担う施設又はその機能を担う実施機関の担当部署に移管し、永久に保存すべきである。

移管された特定重要公文書は、その管理、保存を担う施設又は機能の判断において、時の経過を踏まえて公開されることとなる。このことに関し、特定重要公文書の移管に際しては、移管元である実施機関から、同文書が一定の期間は公開されるべきでないとする場合には、その旨の意見を付することができる規定をおくことも考えられる。

しかしながら、特定重要公文書の利用請求に対する決定は、同文書が現用文書として情報公開条例に基づく開示請求の対象となったときに行う決定とは本来はその根拠を異にするため、非公開とする情報の性格も時の経過により変化していくことが考えられる。移管時に付された意見は、現用段階の公文書に対する開示請求に係る判断と大きく異ならないものであり、アーカイブスとして時の経過を踏まえて原則的に全てを公開すべきとする考え方に淀みをもたらすものとなりかねない点が危惧される。

従って、当委員会としては移管時における移管元実施機関からの意見の付与に関する規定は、改正条例において規定しないことが望ましいと判断した。

なお、重要公文書の選別、特定重要公文書の移管にあたっては、後述するアーキビストを活用して行うことを検討されたい。

5 特定重要公文書の利用請求について

(1) 利用請求の主体について

本条例の目的は公文書の適正な管理によって情報公開の基盤を守り、区民の「知る権利」を保証することで区の「説明する責務を全うする」こと

にある。

既に世田谷区情報公開条例においては、区内に住所を有する者等にとどまらず、実質的には何人にも行政情報の開示請求権を認めており、さらに時の経過を経た特定重要公文書の利用請求について、請求ができるものの範囲を狭める合理的な理由は見当たらないことから、利用請求の主体は「何人も」これに該当するものとして規定すべきである。

なお、世田谷区情報公開条例第5条の規定においては、開示請求ができるものについて各号において具体的に列挙しながらも、第5号において請求の理由を明示すれば何人にも請求権を設ける仕組みとなっている。本来、権利の行使はその理由の如何を問わず保証されるべきものであると思料するところ、当委員会としては、本件諮問事項の範囲外ではあるが、同条の規定についても、請求の主体について「何人も」とする改正を、本条例の改正と共に行うことを要望する。

(2) 利用請求に対する決定について

今回の条例の改正により、世田谷区は特定重要公文書への利用請求に対する決定にあたって、時の経過を考慮して、原則的に公開するという新しい考え方に立つことになるのであるから、既存の情報公開条例の条文を参照・引用することなく、時の経過を踏まえてもなお保護すべき情報について検討し、独立した規定として新たに条文を書き起こすことが必要である。

さらに、利用請求から決定までの期間については、現用文書と異なり、利用決定を行う者が利用請求の対象となった特定重要公文書の作成を行った者ではないため、実務において妥当な期間を、現用文書の開示請求とは別なものとして、利用請求者が特定重要公文書を利用する権利にも十分留意したうえで、検討されることが望ましい。

なお、同一の特定重要公文書に対し、二度目以降の利用請求があった場合に、国においては行政処分によらない簡便な方法による利用の手続きを定め、即時利用をさせることができる運用を行っている。世田谷区においても同様の運用が可能となる仕組みを整備されることを検討されたい。

6 特定重要公文書の利用請求に対する処分等に係る審査請求について

特定重要公文書の利用請求に対する処分又は利用請求に係る不作為について不服があるものは、行政不服審査法に基づく審査請求を行うことができるようにすべきである。

行政不服審査法第 9 条において、条例に基づく処分について条例に特別の定めがある場合には、行政不服審査法に定める審理員による手続きに関する規定を適用しないこととすることができる規定がおかれている。一般に、情報公開条例に基づく開示請求については、審理員手続きは行わず、開示決定にあたって被覆された情報の内容も含めて全ての文書を第三者機関が見分して審査を進める手法（インカメラ審理）を採っている自治体が多く、特定重要公文書の利用請求に関する審査請求においても、同様の対応を行っている自治体が多く見受けられる。

世田谷区においては、世田谷区行政不服審査会が審査請求に関する諮問先となっており、開示請求に関する事案についてもインカメラ審理を実施していることから、行政運営の効率性の観点からも、世田谷区行政不服審査会を、今後発生する特定重要公文書の利用請求に関する審査請求の諮問先とすることも考えられる。

もっとも、諮問先を世田谷区行政不服審査会とする場合にあっては、特定重要公文書の利用請求に対する決定の際に、時の経過についても考慮を加える必要があることから、これについての十分な知見を有する専門家が、審査の手続きに参加し、意見を述べるような制度を構築することが必要である。

7 現用段階の公文書の保存期間について

現在、世田谷区公文書管理規則において定められている公文書の保存期間の区分は、「長期」が最長のものとなっている。10 年毎にその必要性を見直すこととされているとはいえ、条例の改正により重要公文書の概念を導入し、現用段階よりも広く公文書を利用に供しようとしていることを踏まえれば、明確な期限がないまま現用段階の公文書として情報公開条例に基づく開示請求が長期に渡って当該文書への唯一のアクセス手段となることは制度上不合理である。

当委員会の提案により、保存期間区分「長期」を最長でも「30 年」へ見直しをすることにより線引きをし、当該保存期間の延長を行う場合はその必要性についての判断をし、又は特定重要公文書に該当するものとして永久に保存し若しくは特定重要公文書に該当しないものとして廃棄する判断を行うという区の条例改正に係る考え方について、異論はない。

8 公文書館及び専門職の採用と配置について

特定重要公文書の保存・管理においては、公文書館法の趣旨を鑑み、公文書館を設置し、現用段階の公文書とは切り離れた形で適切に保存・管理されることが望ましい。

様々な制約から、公文書館という新たな施設を設置することが困難である場合であっても、組織や人員の面で現用文書と特定重要公文書の管理体制を区分けする公文書館機能を整備し、可能であれば既存施設を利用するなどして特定重要公文書の安定的な保存と利用の途を確保することを強く要望する。

さらに、公文書館ないしこれに代替する機能を支え、現用段階の公文書の管理に対する専門的技術的助言を行い得る専門職(アーキビスト)について、国における公的認証制度の整備状況を踏まえて積極的に採用・配置し、客観的で透明性の高い、信頼のおける世田谷区の公文書管理制度を実現することを勧奨したい。

9 特定重要公文書のデジタル保存について

特定重要公文書を永久に保存するにあたっては、当該文書の物理的状态自体が、重要な情報を持つ意味を持つものであるため、当該文書の利用に関する利便性の向上等のためにスキャンによる電子化や、マイクロフィルムへの撮影を行った場合であっても、対象となった特定重要公文書については、紙媒体のまま、永久に保存をすることが望ましい。

2 世区情第 2 7 0 号
令和 2 年 7 月 2 9 日

世田谷区公文書管理委員会 様

世田谷区長 保 坂 展 人

世田谷区における歴史的公文書の取扱いについて（諮問）

世田谷区公文書管理条例（令和 2 年 3 月世田谷区条例第 4 号）第 1 1 条の規定に基づき、下記のとおり諮問します。

記

1 諮問件名

諮問第 1 号 世田谷区における歴史的公文書の取扱いについて

2 諮問理由

区は令和 2 年 4 月 1 日に公文書管理条例(令和 2 年 3 月世田谷区条例第 4 号)を施行しました。同条例は、公文書の適正な管理について定めたものですが、歴史資料として重要な公文書の保存及び利用に関する規定は定められておらず、区としてどのような文書が歴史的公文書に該当し、それをどのように取り扱っていくかについては、区として今後検討していくこととしています。

その検討にあたり、区が念頭に置くべき考え方や、望ましい制度の在り方について、公文書管理条例第 1 1 条の規定に基づき、諮問します。

世田谷区公文書管理委員会名簿

氏 名	役職・所属団体等	備 考
野村 武司	東京経済大学現代法学部教授	会長
森本 祥子	東京大学文書館准教授	副会長
小川 まゆみ	弁護士	
下重 直樹	学習院大学文学部准教授	
寺田 麻佑	国際基督教大学教養学部准教授	

委員会開催経過（諮問第 1 号について扱った開催回を抜粋した。）

第 1 回（令和 2 年 7 月 2 9 日（水））

世田谷区公文書管理条例の概要について
重要公文書の取扱いに関する検討課題等
今後の進め方について

第 2 回（令和 2 年 9 月 1 0 日（木））

前回の振返り
「重要公文書」等の定義について
公文書の発生から重要公文書の評価選別、移管又は廃棄までのプロセス

第 3 回（令和 2 年 1 0 月 2 日（金））

前回の振返り
「重要公文書」の定義について
特定重要公文書の利用請求の取扱いについて

第 4 回（令和 2 年 1 1 月 6 日（金））

前回の振返り
審査請求の取扱いについて
保存期間の上限について
歴史的公文書の保存について

第 6 回（令和 3 年 1 月 1 4 日（木））

前回の振返り
世田谷区公文書管理条例の改正素案（たたき台）について
世田谷区公文書管理委員会答申第 1 号（たたき台）の検討

第 7 回（令和 3 年 2 月 1 5 日（月））

前回の振返り
世田谷区公文書管理委員会答申第 1 号（修正案）の検討

第 8 回（令和 3 年 3 月 1 5 日（月））

前回の論点整理と確認
世田谷区公文書管理条例の改正素案（案）について
世田谷区公文書管理委員会答申第 1 号（案）の検討