

答申第231号
令和4年9月26日

徳島県知事 飯泉 嘉門 殿

徳島県情報公開審査会
会 長 喜多 三佳

徳島県公文書等の管理に関する条例(仮称)
の素案(案)について (答申)

令和4年8月2日法制第43号で諮問のありましたこのことについて、別紙のとおり答申します。

(別紙)

第1 目的規定 (条例素案(案)の1(1)①について)

目的規定について、「県及び地方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、県民共有の知的資源として、県民が主体的に利用し得るものであることに鑑み、公文書等の管理に関する基本的事項を定めることにより、公文書の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り、もって県政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、県及び地方独立行政法人等の諸活動について現在及び将来の県民に説明する責務が全うされるようにする。」とすることは適当である。

【理由】

公文書のより適正な管理を図るため、本県において新たに条例を制定するに当たっては、公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号。以下「公文書管理法」という。）に基づく公文書管理法制を範としつつ、県としての公文書管理の在り方を示していく必要があるものと考えられる。

今回の条例素案(案)の目的規定の内容について、以下、検討する。

「県及び地方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、県民共有の知的資源として、県民が主体的に利用しうるものであること」とは、公文書等が民主主義の根幹を支える基本インフラであるとともに、国民共有の知的資源であるとする公文書管理法第1条の趣旨を県民の立場から置き換えた上で、定めた規定である。

すなわち、公文書等が住民自治を支える基本的インフラであり、県民の共有の知的資源であることを明確にした上で、県民が公文書等を利用する権利を有することを保障することで、県民の視点からの「公文書」の意義について定めたものであると解される。

次に、「公文書等の管理に関する基本的事項を定めることにより、公文書の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り、」の部分は、条例素案(案)で定める内容と、その一次的な目的を定めたものと解される。

「もって県政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、県及び地方独立行政法人等の諸活動について現在及び将来の県民に説明する責務が全うされるようにする。」の部分は、本条例の制定による行政の適切かつ効率的な運営と、県民に対する説明責務の確保を、更に高次の目的として示したものと考えられる。説明責務は、徳島県情報公開条例（平成13年徳島県条例第1号。以下「情報公開条例」という。）においても明記されているが、情報公開条例においては、現在の県民に対する説明が念頭に置かれているのに対し、公文書管理条例においては、公文書等のライフサイクルを規定し、特定歴史公文書等の利用を明記することにより、現在のみならず、将来の県民に対する説明責務も念頭に置くものと考えられる。

以上のことから、条例素案(案)の目的規定は適当である。

第2 公文書の定義 (条例素案(案)の1(2)について)

「公文書」の定義について、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書（電磁的記録等を含む。）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」とすることは適当である。

【理由】

公文書の定義については、情報公開条例第2条第2項に同様の規定がある。情報公開条例では、決裁、供覧という事務処理手続の終了を要件とせず、職員が組織的に用いるものであれば広く対象に含めているところである。

また、公文書管理と情報公開は、ともに公文書を対象とし、県民に対する説明責務を果たすことを目的としていることから、公文書の利用の部分については一般法と特別法の関係にあるとされていることを鑑みると、条例の根幹となる「公文書」を定義するに当たっては、条例と情報公開条例とで整合性をとるべきであり、条例素案(案)における公文書の定義は適当である。

なお、条例素案(案)には、条例の規定が適用されない公文書については触れられていないが、官報等の取扱いについても同様に情報公開条例と整合性をとることが望ましい。

第3 文書の作成 (条例素案(案)の2(1)について)

実施機関の職員における文書の作成義務について、「条例の目的の達成に資するため、当該実施機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該実施機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、文書を作成しなければならない。」とすることは適当である。

【理由】

本県における文書作成義務については、徳島県公文書管理規則（平成13年徳島県規則73号）第5条において、軽微なものである場合等を除き、「原則として、意思決定に当たっては、文書を作成して行わなければならない。」ことを定めている。

一方、公文書管理法は、これに加えて「経緯も含めた意思決定過程」「事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう」という表現を用いることにより、意思決定過程の文書や事務事業の実績に至る経緯に係る文書の作成義務を明確にしている。条例制定の趣旨を踏まえる上からも、条例素案(案)もそれに準じたものとするべきなので、本項は適当である。

なお、実施機関の職員にあつては、意思決定過程のどの範囲まで文書を作成すべきかの判断は困難な場合がまれではないと思われるので、運用に当たっては、ガイドライン等を整備すべきである。

第4 特定歴史公文書等の利用請求及びその取扱い (条例素案(案)の3(2)及び(3)について)

特定歴史公文書等の利用請求があった場合については、利用制限が必要な場合として、情報公開条例に準じた内容等を定めるとともに、判断に当たっては、時の経過を考慮の上、実施機関が付した意見を参酌することは適当である。

【理由】

文書館に移管又は寄贈された特定歴史公文書等については、文書館において、目録を整備し、目録に従い利用請求があった場合に利用させることとなるが、本項はその場合の利用制限について、定めるものである。なお、条例素案(案)において、「開示」ではなく「利用」という文言を使用しているのは、特定歴史公文書等の場合、現用の公文書とは異なり、一般の利用に供することが本来の目的であるからとされる。

特定歴史公文書等の利用が制限される事由として条例素案(案)3(2)①に列挙されるもののうち、アからカまでは情報公開条例第8条各号を引用するものである。ただし、情報公開条例第8条第3号(県の機関等における審議等に関する情報であって、公にすることにより率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれる等のおそれがあるもの)、同条第4号ロ(契約、交渉又は争訟に係る事務)、ハ(調査研究に係る事務)及びニ(人事管理に係る事務)を利用制限の対象としていないが、これは、文書館に移管された特定歴史公文書等は、現用文書としての役割を終え、非現用文書となったものであるから、特定の情報を公開することによりその後の審議や事務の遂行に支障を来すおそれが少ないためと認められる。

3(2)①キについては、刑事訴訟に関する書類について、公文書管理法や情報公開条例との整合を図ったものと解される。

3(2)①クは民間から条件付で寄贈されたものについての制限であり、同ケについては、特定歴史公文書等が文書館で保管される資料であることから必要な制限であり、いずれも適当と認められる。

次に、利用制限事由の該当性の判断について、3(2)②では文書館長は利用制限が必要なもののうち、アからカについて該当するか否かの判断において、時の経過を考慮するとともに、実施機関から利用制限の意見が付されている場合には参酌しなければならないとしている。

「時の経過」とは、公文書が作成又は取得された時点においては不開示情報だったとしても、時の経過により秘匿すべき必要性が一般的に減少することを念頭に、また、実施機関の意見については、2(5)⑤において、当該文書の内容を知悉する実施機関に、利用制限を行うことが適切であると認められる場合に意見を付すことを義務としたことを受けたものであり、いずれも適当である。

第5 審査請求における諮問機関 (条例素案(案)の3(5)①について)

特定歴史公文書等の利用請求に係る利用決定等又は利用請求に係る不作為に対する審査請求に関し、審理員による審理手続を適用除外とすること及び第三者機関に対する諮問等について定めることは適当である。

【理由】

特定歴史公文書等の利用決定等に係る審査請求の手続については、情報公開請求に関する手続に準じたものを想定していると思われる。

本県における情報公開制度における審査請求については、第三者機関である当審査会の関与によって審理手続が制度上も運用上も公正性を十分に確保されているとして、審理員による審理手続を適用していない。特定歴史公文書等に関する利用決定等においても、第三者機関の関与等により審理手続の公正性が十分に確保されるようにするのであれば、審理員による審理手続を適用除外することは適当である。

諮問先の第三者機関については、他県の例では、既存の情報公開審査会を諮問先とする場合と公文書管理委員会を設けて諮問先とする場合の2つのパターンがある。条例素案(案)における第三者機関では特定歴史公文書等の利用に関する審査請求についての調査審議が主な担当事務とされていること及び文書館の運営についての諮問機関である文書館協議会が既に存在することから、公文書管理委員会を新たに設置する必要性は少ないと認められる。

よって、審査請求における諮問機関は、当審査会のような既存の審議会等であって上記で述べた審理手続の公正性を確保できる第三者機関とするのが適当である。

第6 電子情報システムの利用 (条例素案(案)の2(7)について)

公文書の管理を効率的に行うため、電子情報システムの利用に努めなければならないとすることは適当である。

【理由】

今後、デジタル化の進展に伴い、公文書が電磁的記録として作成され、又は取得されることが基本となってくる。電磁的記録による公文書においては、その真正性・信頼性等の担保、長期にわたる保存・利用の確保等の課題もあり、デジタルを前提とした公文書管理ルールの見直しとともにシステム面での整備・対応も必要となってくるが、公文書管理の一連のプロセスが電子システム上で行われることにより、公文書の管理が確実に行われ、管理のための作業負担が軽減され効率的に行われることが期待できる。

よって、条例素案(案)の「電子情報システムの利用に努めなければならない」としていることは適当である。

徳島県情報公開審査会審議経過

回	開催年月日	内容
第196回	令和4年8月2日	諮問, 審議
第197回	同 年 9 月 1 日	審議
第198回	同 月 2 6 日	審議

徳島県情報公開審査会委員名簿

(50音順)

氏名	職業等	備考
大森 千夏	弁護士	
鎌谷 郁代	税理士	
喜多 三佳	四国大学経営情報学部 教授	会長
小田切 康彦	徳島大学大学院 社会産業理工学研究部准教授	会長職務代理者
真鍋 直敬	弁護士	