

第3回千葉市公文書管理条例検討委員会 説明資料



令和4年12月6日（火） 午前10時
中央コミュニティセンター2階
農業委員会室

第2回検討委員会における 指摘事項について



条例の目的について

① 条例の目的について（第1条）

Q. 条例の目的規定のうち、「健全な」という表現は削って差し支えないが、「民主主義の根幹」という言葉を無くすと、何のための知的資源なのかが不明確になってしまうため、削るべきではない。また、自治基本条例が定められているのであれば、その書きぶりを加味する必要があるのではないか。

A. ご指摘のとおり、条例案を以下のとおり修正したい。

（修正前）「市民共有の知的資源として、」

（修正後）「**民主主義の根幹を支える**市民共有の知的資源として、」

なお、千葉市の自治基本条例である「千葉市市民自治によるまちづくり条例」では、以下のとおり、民主主義に関する言及はない。

【参考】千葉市市民自治によるまちづくり条例 第3条（まちづくりの基本理念）

(4) 市民相互や市民と市が、情報の発信と受信による交流と共有を通じて、信頼関係を深められるようにすること。

【参考】千葉市情報公開条例 第1条（目的）

この条例は、地方自治の本旨にのっとり、市民の知る権利を尊重し、公文書の開示を請求する権利を明らかにするとともに、（以下略）

①（参考）目的規定における公文書の立ち位置（政令市 抜粋）

	公文書管理条例	その他の条例
札幌市	公文書が市民の知る権利を具体化するために必要な市民共有の財産であることに鑑み、	自治基本条例第7条（市政の情報を知る権利） すべての市民は、市政に関する情報について、公開又は提供を求めることができる。 情報公開条例第1条（目的） 市民の知る権利を具体化するため、公文書の公開を請求する権利を明らかにするとともに、
新潟市	公文書が、市民共有の知的資源として、市民が主体的に利用し得るものであることに鑑み、	自治基本条例第15条（情報の公開等） 市は、次に掲げる事項に関し、新潟市情報公開条例に定めるところにより市民の知る権利を保障するとともに、市民との情報共有の効果的な推進を図らなければなりません。 情報公開条例第1条（目的） 市民の知る権利を具体化するものとしての行政文書の公開を求める権利を明らかとするとともに、
相模原市	公文書が、市民共有の知的資源として、市民が主体的に利用し得るものであることに鑑み、	自治基本条例…未制定 情報公開条例第1条（目的） 公文書の公開を請求する市民の権利を定めることにより、（中略）、市政に関する市民の知る権利を尊重し、
名古屋市	市の保有する情報の保護及び管理に関する基本的仕組みを定めることにより、行政の適正かつ円滑な運営を図りつつ、市民の権利利益を保護し、もって市民の安心と信頼を確保することを目的とする。	自治基本条例…未制定 情報公開条例第1条（目的） 地方自治の本旨にのっとり、市民の知る権利を尊重し、（中略）名古屋市の保有する情報の一層の公開を図り、もって市政に関し市民に説明する責務が全うされるようにし、市民の市政への参加を進め、民主的で公正かつ透明性の高い市政の推進に資することを目的とする。
大阪市	市政運営に関する情報は市民の財産であるという基本的認識の下、市政運営に対する市民の信頼の確保を図るため、	自治基本条例…未制定 情報公開条例第1条（目的） 地方自治の本旨にのっとり、公文書の公開を請求する権利を明らかにし、公文書の公開及び市政情報の提供等に関し必要な事項を定めることにより、実施機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって本市等の有するその諸活動を市民に説明する責務が全うされるようにするとともに、市民の市政参加を推進し、市政に対する市民の理解と信頼の確保を図ることを目的とする。
熊本市	公文書等が、健全な民主主義の根幹を支える市民共有の知的資源として、市民が主体的に利用し得るものであることに鑑み、	自治基本条例第25条（情報共有の原則） 市長等及び市議会は、市政に関する情報が市民との共有財産であることを認識し、これを市民に開示するとともに、積極的かつ迅速な提供に努めます。 情報公開条例第1条（目的） 本市の保有する文書等の開示を請求する権利につき定めることにより、市政運営の公開性の向上を図るとともに、本市の諸活動を市民に説明する責務が全うされるようにし、もって地方自治の本旨に即した市政の発展に寄与することを目的とする。

① (参考) 目的規定に“知る権利”という表現を採用しない理由

公文書管理法の場合…

衆議院内閣委員会において、「知る権利」を目的規定に明記すべきとの意見が出されたことを受け、修正協議の結果、「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」という部分が追加された。

「知る権利」という言葉は、最高裁判例において、政府に対する情報開示請求権という意味で「知る権利」という文言が用いられているわけではないこと、学説上も、「知る権利」の概念の内包・外延について完全にコンセンサスが整理しているわけではないことを考慮したものである。

説明責務が明記されている上に、「知る権利」も明記するように求める主張の背景には、説明責務が国や独立行政法人等の側からの視点が強調されたものであることに対し、「知る権利」が国民の側からの視点が強調されたものであり、後者の視点を重視すべきという認識がある。結果的に法の規定に「主権者である国民が…（中略）という表現を追加したことにより、国民の側からの視点が明確にされているため「知る権利」を明記すべきという主張は実質的に取り入れられたとあってよいと思われる。

（「逐条解説 公文書等の管理に関する法律」宇賀克也著 P28～29より）



当市の条例案でも、公文書管理法と同様に、公文書は市民共有の財産であり、市民が主体的に利用し得るものであると定めていることから市民の側からの視点が明確にされているものと思われる。よって、「知る権利」という表現は用いない。

文書のデジタル化について

② 正本化の範囲及び制限について（第13条）

Q. 媒体変換後の文書の正本化を認める範囲について、正本化の範囲は広めに設定した方が良いが、紙媒体での保存が必要な文書等、正本化の対象外とする文書についても合わせて検討すべき。また、媒体変換前の文書の保管期間が1年未満で良いか、についても慎重な検討が必要。

A. ご指摘の内容を踏まえ、今回（第3回）の検討委員会で改めて検討したい。
詳細は資料「千葉市公文書管理条例（案）の概要について」のスライド19を参照。

文書の作成義務

③ 公文書の作成義務について（第5条）

Q.公文書管理法では作成義務のある文書として「個人又は法人の権利義務の得喪及びその経緯」及び「職員の人事に関する事項」が見出しされている。これらは極めて重要な事項のため、ガイドライン等に明記した方が良いのではないか。

A.ご指摘のとおり、公文書管理法の条文等を参考にガイドラインに明記したい。記載内容は次スライドのとおり。

【参考】公文書管理法（抜粋）

第四条 行政機関の職員は、第一条の目的の達成に資するため、当該行政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行政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、次に掲げる事項その他の事項について、文書を作成しなければならない。

- 一 法令の制定又は改廃及びその経緯
- 二 前号に定めるもののほか、閣議、関係行政機関の長で構成される会議又は省議(これらに準ずるものを含む。)の決定又は了解及びその経緯
- 三 複数の行政機関による申合せ又は他の行政機関若しくは地方公共団体に対して示す基準の設定及びその経緯
- 四 個人又は法人の権利義務の得喪及びその経緯
- 五 職員の人事に関する事項

③文書の作成義務に関するガイドラインの記載案（1）

各実施機関で文書の作成について判断基準に差が出ないように、以下のとおり、ガイドラインで例示する。

1 特に作成が必要な公文書

次の文書については、起案や報告のために処理を行うかどうかに関わらず、作成を徹底するものとする。

（1）条例、規則及び訓令の制定又は改廃及びその経緯

①立案の検討に関する文書

- ・基本方針、基本計画、市長協議等の資料及び記録等

②審査の過程を示す文書

- ・関係課協議資料、法制審査資料等
- ・議案、公布案等

③パブリックコメントに関する文書

- ・意見募集資料、提出された意見とこれに対する考え方等

④議会審議に関する文書

- ・議案説明資料、常任委員会資料、質疑記録等

⑤公布・公表文書

- ・市長署名原本

⑥解釈又は運用の基準の設定に関する文書

- ・告示、解釈通知

③文書の作成義務に関するガイドラインの記載案（2）

（2）審議又は検討の内容その他の職務上の意思決定の過程に関する事項

①会議録等

・重要な判断が行われる庁内会議（主な政策、基本的な計画、行政としての意思決定に関する協議等が行われるもの）

・国、県その他の関係行政機関・関係団体との会議

・附属機関やこれに類する会議

・自治体が主催する市民・団体等を対象とした説明会、意見交換会等

・組織を横断する連絡調整やプロジェクトの推進等、特定の目的を達成するための会議

※その他、複数の組織の所属長以上の職員が参加する会議等については、当該会議等の目的や効果を考慮して、会議録等の作成が必要か否かを判断する。

※単純な連絡事項の伝達を目的とする朝会等の打合せに関する文書は作成する必要はないと考えられる。ただし、当該打合せの結果として、組織の意思決定が行われた場合等については作成する必要がある。

②幹部職員等への説明資料

・市長等幹部職員への説明資料

・上記説明時における指示内容等の記録

・議員説明資料

③文書の作成義務に関するガイドラインの記載案 (3)

(3) 事務及び事業の実績

- ①事業概要
- ②計画等の進捗状況・実績
 - ・イベントの実施結果 等
- ③異例の事案
 - ・新型コロナウイルス感染症拡大の関連文書
 - ・その他行政文書の管理に関するガイドライン（国）における歴史的緊急事態に該当する事案に関する文書 等
- ④その他の記録
 - ・作業に係る業務日誌、所掌事務に基づく事業記録 等

(4) 個人又は法人の権利義務の得喪及びその経緯

- ①各種交渉等の記録
 - ・公有財産の取得、管理及び処分、用地取得、補償等に関する権利者・相手方との交渉
 - ・給付事務、賦課事務、違反指導事務等における行政処分、行政指導に関する要望や苦情対応等
 - ・その他重要な交渉等の経過
- ②その他
 - ・事案の状況や性質に照らし、経過資料を作成することが適切と判断されるもの（説明資料等）

(5) 職員の人事に関する事項

- ①人事記録
 - ・採用、昇任、昇格、処分等に関する記録
- ②人事評価に関する記録
- ③給与・手当に関する記録

③文書の作成義務に関するガイドラインの記載案（４）

2 「事案が軽微なもの」について

公文書管理条例第1条の目的を踏まえ、「事案が軽微なもの」は厳格かつ限定的に解される必要があり、公文書の不作成が恣意的に行われてはならない。

「事案が軽微なもの」とは、文書作成の対象となる事案について、事後にその内容の確認が必要とされる性格のものではなく、文書を作成しなくても職務上の支障が生じず、かつ、当該事案に関する決定・記録が歴史的な価値を有さないようなものをいう。

具体的には次のようなものが該当する。

- (1) 所掌事務に関する単なる照会及び問合せに対する応答
- (2) 市内部における日常業務の連絡及び打合せ

ただし、上記に該当する事項であっても、対象とする事案が、市政や市民の権利義務に影響を及ぼすような内容を取り扱った場合は、公文書を作成する必要がある。

3 「意思決定と同時に公文書を作成することが困難である場合」について

2同様、「意思決定と同時に公文書を作成することが困難である場合」についても、正確な文書を作成するために、厳格かつ限定的に解される必要がある。

具体的には次のようなものが該当する。

- (1) 災害対応等緊急に事務を処理しなければならない場合
- (2) 会議において口頭了承を行う場合
- (3) 現場における行政指導

④第5・6条の整合性について

Q.条例案第5条「文書の作成」では、文書の作成義務について規定している一方、第6条「整理」では作成した文書に加え、取得した文書も整理の対象としており整合がとれていないのでは。

また、第5条では「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」文書を作成する、としている一方、第6条では「事務又は事業の効率的な処理及び公文書の適切な保存に資するよう」文書を整理する、と目的にずれが生じている。

公文書管理法も同様に整合が取れていない状況だが、本来であれば整理した方が良いのではないか。

A.公文書管理法の条文で取得義務が定められていない以上、自治体の条例で法律を超えた義務を課すことは難しい。しかし、実務上は必要な文書を取得したうえで起案を行わなければならないため、取得義務は条例ではなく下記のとおりガイドラインに明記し、職員への周知を徹底することとしたい。

また、ご指摘のとおり、事務事業の検証という観点で文書の整理をする必要があるため、第6条には「前条の趣旨を踏まえ」という文言を追加する。なお、「合理的に跡付け又は検証することができる」よう整理をすることで効率的及び適切な保存という目的も達成できると考えられるため、「事務又は事業の効率的な～」の部分は削除する。

（ガイドライン記載案）

文書の作成に際しては、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、説明責任を果たすために必要な文書を公文書として適切に取得し、管理しなければなりません。特に、委託事業等に関しては仕様書に明記する等して適切に取得してください。

④公文書管理法及び条例修正案について（第5・6条）

【公文書管理法】

第四条 行政機関の職員は、第一条の目的の達成に資するため、当該行政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行政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、次に掲げる事項その他の事項について、文書を作成しなければならない。

（以下略）

（整理）

第五条 行政機関の職員が行政文書を作成し、又は取得したときは、当該行政機関の長は、政令で定めるところにより、当該行政文書について分類し、名称を付するとともに、保存期間及び保存期間の満了する日を設定しなければならない。

2 行政機関の長は、能率的な事務又は事業の処理及び行政文書の適切な保存に資するよう、単独で管理することが適当であると認める行政文書を除き、適時に、相互に密接な関連を有する行政文書(保存期間を同じくすることが適当であるものに限る。)を一の集合物(以下「行政文書ファイル」という。)にまとめなければならない。

【本市条例修正案】 ※赤字が追記部分

（文書の作成）

第5条 実施機関の職員は、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又は意思決定と同時に公文書を作成することが困難である場合を除き、文書を作成しなければならない。

（以下略）

（整理）

第6条 実施機関の職員が公文書を作成し、又は取得したときは、当該実施機関は、前条の趣旨を踏まえ、事務又は事業の効率的な処理及び公文書の適切な保存に資するよう、単独で管理することが適当であると認める公文書を除き、適時に、相互に密接な関連を有する公文書(保存期間を同じくすることが適当であるものに限る。)を一の集合物にまとめなければならない。

（以下略）

文書の整理

⑤ 委任規定について（第6条）

Q.分類に関する事項の委任規定を、国は「行政機関の長は、政令で定めるところにより（公文書管理法第5条1項）」としているが、現在の千葉市案では「市長が定める」となっている。法制の効力が働くよう、「市長は、規則で定めるところによる」と修正した方が良いのではないか。

- A. ご指摘のとおり、**分類については規則で定める**こととしたい。
また、**保存期間についても時代に応じた適切な管理を行うために同様に規則で定める**こととしたい。

（修正前）

2 実施機関の職員は、単独で管理することが適当であると認める公文書及び前項の規定によりまとめられた集合物(以下これらを「文書ファイル」という。)について、**市長が定める基準により**分類し、名称を付するとともに、保存期間及び保存期間の満了する日を設定しなければならない。

3 前項の保存期間は、**別表に定める期間を基準とし、規則に定める日から起算する**。ただし、法令等に別段の定めがある場合は、この限りでない。

（修正後）

2 実施機関の職員は、単独で管理することが適当であると認める公文書及び前項の規定によりまとめられた集合物(以下これらを「文書ファイル」という。)について、**規則で定めるところにより**分類し、名称を付するとともに、保存期間及び保存期間の満了する日を設定しなければならない。

3 前項の保存期間は**規則で定める**。ただし、法令等に別段の定めがある場合は、この限りでない。

⑤ 【参考】 公文書管理法の委任規定

第五条 行政機関の職員が行政文書を作成し、又は取得したときは、当該行政機関の長は、**政令で定めるところにより**、当該行政文書について分類し、名称を付するとともに、保存期間及び保存期間の満了する日を設定しなければならない。

2 行政機関の長は、能率的な事務又は事業の処理及び行政文書の適切な保存に資するよう、単独で管理することが適当であると認める行政文書を除き、適時に、相互に密接な関連を有する行政文書(保存期間を同じくすることが適当であるものに限る。)を一の集合物(以下「行政文書ファイル」という。)にまとめなければならない。

3 前項の場合において、行政機関の長は、**政令で定めるところにより**、当該行政文書ファイルについて分類し、名称を付するとともに、保存期間及び保存期間の満了する日を設定しなければならない。

4 行政機関の長は、第一項及び前項の規定により設定した保存期間及び保存期間の満了する日を、政令で定めるところにより、延長することができる。

5 行政機関の長は、行政文書ファイル及び単独で管理している行政文書(以下「行政文書ファイル等」という。)について、保存期間(延長された場合にあつては、延長後の保存期間。以下同じ。)の満了前のできる限り早い時期に、保存期間が満了したときの措置として、歴史公文書等に該当するものにあつては政令で定めるところにより国立公文書館等への移管の措置を、それ以外のものにあつては廃棄の措置をとるべきことを定めなければならない。

⑤ 【参考】 公文書管理法施行令

(行政文書ファイル等の分類、名称及び保存期間)

第八条 行政機関の長は、当該行政機関における能率的な事務及び事業の処理に資するとともに、国の有する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、法第五条第一項及び第三項の規定により、行政文書及び行政文書ファイルについて、当該行政機関の事務及び事業の性質、内容等に応じて系統的に分類し、分かりやすい名称を付さなければならない。

- 2 法第五条第一項の保存期間は、次の各号に掲げる行政文書の区分に応じ、それぞれ当該各号に定める期間とする。
 - 一 別表の上欄に掲げる行政文書(次号に掲げるものを除く。) 同表の下欄に掲げる期間(当該期間を超える期間とすることが行政文書の適切な管理に資すると行政機関の長が認める場合にあっては、当該行政機関の長の定める期間)
 - 二 他の法律又はこれに基づく命令による保存期間の定めがある行政文書 当該法律又はこれに基づく命令で定める期間
 - 三 前二号に掲げる行政文書以外のもの 別表の規定を参酌し、行政機関の事務及び事業の性質、内容等に応じて行政機関の長が定める期間
- 3 行政機関の長は、別表の上欄に掲げる行政文書以外の行政文書が歴史公文書等に該当する場合には、一年以上の保存期間を設定しなければならない。
- 4 次の各号に掲げる行政文書であって、法第五条第五項の規定により国立公文書館等への移管の措置をとるべきことを定めたもの(当該措置をとるべきことを定めた行政文書ファイルにまとめられたものを含む。)に係る同条第一項の保存期間は、第二項第一号の規定にかかわらず、当該各号に定める期間(当該期間を超える期間とすることが行政文書の適切な管理に資すると行政機関の長が認める場合にあっては、当該行政機関の長の定める期間)とする。

(以下省略)