

公文書管理と公文書管理法

早川 和宏

ただいまご紹介にあずかりました早川です。ご紹介の最後にございましたように、鳥取には、昭和五年から五七年にかけて丸二年住んでおりました。当時のことを思い起こしますと、雪かきで小学校が休みになったり、袋川が氾濫して、ジャブジャブの中を歩いて帰ったりというような記憶がございます。そういつたご縁のある鳥取でお話をさせていただく機会を得、気分は「凱旋講演」ですので（笑）、どうぞよろしくお願い致します。

では、お手元のレジュメに基づいて、お話をさせていただきます。最初は、公文書管理と「公文書等の管理に関する法律」（以下「公文書管理法」という。）との関係です。

ここでは小淵國務大臣が、国会の内閣委員会においてお話しになった事項を引用しております。ここに、国が、なぜこの公文書管理法を作ったのかという、エッセンスが入っています。最初の下線部分では、「国民の貴重な知的資源である公文書を適切に管理し、後世に伝えていくことは、国の重要な責務」であるとされています。次の部分では、「行政機関において不適切な文書管理事案が発生するなど、公文書管理の状況は、国民の国に対する信頼を失わせるもの」があつたと指摘しています。ここ数年のマスコミ報道などを見ても、消えた年金の問題、C型肝炎の問題など、様々な場面で、小淵大臣曰く、「不適切」な事案があるわけです。

このような、実際に「不適切」な事案があつて、国民が、公文書の管理について不信を抱いている。これを巻き返す手法として、公文書管理法を制定したのだということが言われているわけです。ただ、そのような不適切な事案があつたのであれば、これを直さなければいけないというの、当然のことです。一方、前半の「国の重要な責務」という部分なのですけれども、ここを、今回の公文書管理法によって、新たに発生した国の責務であると考えるべきではないと思ひます。

このことは、地方でも同様です。公文書管理法は、地方公共団体に直接適用されはしません。同法の三四条が定めているように、「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關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ぬ」とされているだけです。法律で「実施しなければいけない」という書き方もできないのではないのですが、現在の「地方分権」の考え方からいきますと、国からの押しつけによって文書を管理させるということはいかがなものか？ また、この文書というものを、都道府県、市町村の立場から見ますと、国の仕事ではなく、日常的な県の仕事、あるいは市町村の仕事において発生しているもの、自分たちが作つたり、あるいは貰つたりしている文書ですので、国に言われ

てやっているものではありません。そうしますと、「自分たちの文書についてのルールは自分たちで決めなさいよ」という考え方が、当然、妥当するということになるわけです。

すると、地方では、「三四条で『努めなければならぬ』と定められたから努力しなきゃいけないのだ」という印象になります。しかし、この部分でも、やはりそうではないのだらうと私は考えております。公文書管理法が制定されて、今後二年以内に施行される。だから私たちは、「文書の管理」というものに目を向けなければいけなくなつたのかというと、実はそうではありません。そもそも文書の管理というものが、今までも憲法上・法律上、地方公共団体の重要な任務であつたのです。それを、あまり意識せずに、ないがしろにしてきたという状況が、国・地方を問わず行政に対する国民・住民の不信を招いたと感じております。

確認してみましよう。まず、憲法九二条では「地方公共団体の組織及び運営に關する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める」とされています。「自由」に法律で定めていいですよ」という規定ではなく、「地方自治の本旨」という縛りをかけた上で、法律で定めることになっています。では、この地方自治の本旨とは、何であるのかということを考えてみますと、一つは「住民自治」です。

地域を治めていくのは住民たちなのです。「住民たちがその地域の意思決定をするのですよ」というのが、この地方自治の本旨の中の大きな柱です。もう一つの大きな柱が「団体自治」です。鳥取県は鳥取県として自治を行うのであるから、近くの、例えば岡山県や鳥根県から、ましてや国から文句を言われる筋合いはないということです。この二つの考え方に基づいて、「法律でこれを定める」。その法律として一番大きなものが地方自治法です。

憲法九四条も確認しておきます。ここでは、「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる」とされています。これは、憲法によって地方公共団体に与えられている権限を示しています。皆さんは、この権限を日常的に仕事として実施されているわけです。憲法を動かしているわけです。皆さんが、このような仕事を担う根拠は、先ほどの地方自治の本旨に求められます。皆さんが、憲法九四条で書かれている仕事をできているのは、住民が皆さんにその仕事を任せているからです。住民自治は、主権者が住民であることを意味します。住民から仕事の委託を受けて、それを実施していくのが皆さんです。そして、仕事を進めていく上では、頭の中で考えて口頭だけで処理をするというのは不可能でございますので、その過

程では常に文書が作られる。そうすると、文書を作っていること自体も、実は住民から委託を受けて為しているのです。役所に入ってしましますと、上司に言われて作った文書だ、自分が作った文書だ、という意識になってしまつかもしれませんが、実はその後ろには、「住民」という地域の主権者が存在している。だからこそ、皆さんは日々の仕事ができ、またその日々の仕事の一環として文書の作成・取得ができていくということになります。

地方自治法の中にも、一四九条の八号というところでは、普通地方公共団体の長の権限として、「証書及び公文書類を保管すること」というのが定められています。地方自治法は、直接、地方公共団体に適用されるものですから、公文書管理法ができる前から、公文書類を保管することは、皆さんの事務であつたということですね。

続いて、昭和六二年に成立した「公文書館法」を見てみましょう。その三条では、「国及び地方公共団体は、歴史資料として重要な公文書等の保存及び利用に關し、適切な措置を講ずる責務を有する」とされています。この書き方は、「努力すればいいですよ」という公文書管理法三四条の規定と比べると、明らかに強いですよ。やはり、ここにおいて、「公文書管理法ができたから、公文書管理をちゃんとしなきゃいけない」という考え方をすべきでは

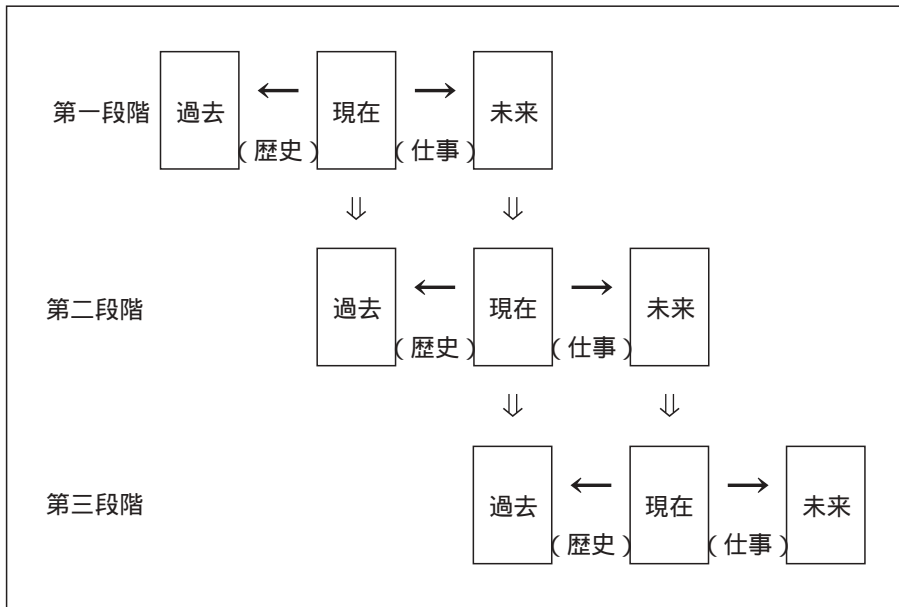
なく、既に「憲法、地方自治法、そして公文書館法によって、公文書管理は求められていた」と捉えることができると思います。

さて、今回の公文書管理法の目玉の一つに、歴史資料に関する事項があります。公文書管理法一六条は、特定歴史公文書等（歴史資料として重要な公文書等のうち国立公文書館等に移管されたもの）について利用請求権を定めました。この歴史資料に相当する文書は、情報公開制度の枠からは除外され、同制度下の開示請求権の対象にはならないと理解されてきました。そこで、「今回、請求権が生まれることになった!」というので、結構大騒ぎだと、あちらこちらでお聞きます。ところが、公文書管理法の制定以前から、「歴史資料として重要な公文書等」を利用して供する責務が地方公共団体に課せられていたことは、今ほど公文書館法三条で確認したところです。ただここで困るのが、三条を見ても、何が「歴史資料として重要な」公文書であるかが分からないという点です。普通の公文書を保存して利用するならば、情報公開の世界で対応できます。しかし、この「歴史資料」という言葉がくつつくことによって、現場にいらつしやる皆さんからすれば、自分たちの業務の射程範囲ではないという意識が芽生えがちだと思います。一般的にはそうですね？

既に「歴史資料として重要な公文書等」になっているものがあれば、これは分かり易いと思います。例えば、明治期の文書が残っていますとか、戦前の文書が残っていますということであれば、それ自身が歴史資料であるというのは、今の私たちから見てもすぐ分かります。それを残しておくことについて、あまり頭を使わなくても済むのです。ところがもう一方で、いずれ「歴史資料として重要な公文書等」になるかもしれないものがあります。これが、皆さんが日々作成され、取得されている「公文書」ですね。では、この「いずれ」をどのように考えていけばいいのか。私は、次のように考えています（次頁の図参照）。

第一段階を「今」だと考えましょう。今日、皆さんが会場にいらつしやるにあたって、例えば出張命令が出たかもしれませんし、旅費が発生しているかもしれません。そうすると、その関係で公文書が作成されているのだと思います。今日の仕事というものは、それぞれの職場に帰ったり、あるいはお家に帰られたりする段階で終わります。その段階では「終わった」仕事になります。現在という視点から見ますと、今、この瞬間は仕事ですので、現在のための出張命令書です。その命令書の効果（仕事）は未来に向かって進んでいます（図の右矢印）。ところが、この研修が終わってしまいますと、命令書は過去のものになり、

<図：歴史のベクトル・仕事のベクトル>



第二段階に移るわけです（図の下矢印）。第一段階では現在だったはずのものが、仕事が終わることによって、過去に移ります。明日の皆さんは、新たな文書を作って第二段階での現在から未来を目ざした仕事をなさるわけです。同様のことが、第三段階以降繰り返されます。「歴史資料」というときの「歴史」というのは、常に過去を振り返る時に発生するもの（図の左矢印）ですので、現在の段階で「歴史資料とは何ですか？」と言われてもよく分かりません。「私の出張は歴史なのか？」ということになるのです。そうしますと、「歴史資料として重要な公文書等を保存して利用に供する責務が、地方公共団体にはある」と言っても、「何が歴史資料か」が分からなければ、責務を果たすことはできなくなります。そこで、これを残しておくことが、どのような意味を持つのかということを考えてみましょう。残すというのは、結局、振り返るために残すわけです。振り返らなくてよいものであれば残す必要はないのです。では、「振り返るべきもの」であれば、それは、歴史資料として重要になると考えることができるのではないのでしょうか。

もちろん、振り返るまでもなく、定型的に「歴史資料として重要」であると言えるものもあります。例えば、条例については、今の条例が廃止されたら、条文をはじめとす

る条例関係の公文書をすべて廃棄してよいということにはなりません。なぜならば、その条例が生きている時代に形成された権利義務等は、条例がなくなつた後も存在しているわけですので、振り返らなければならない時が必ず出てくるからです。これは、国の法律でも同様です。例えば、裁判が起された時には、その裁判の時点での法律が必要になります。土地の売買が問題となる裁判であれば、その裁判の対象となつている売買契約が結ばれた時点で使われていた法律に基づいて判断をしなければならぬので、仮に法律が廃止されていたとしても、絶対に遡つて見なければならぬ、振り返るべきものになります。

ただ、そういった定型的なもの以外で考えますと、何が振り返るべきものか歴史資料なのかということ、現在の段階ではほとんど判断できませんので、意識しない方がいいと思います。「重要な公文書等」を残しておく、振り返るべきものになるはずなのです。重要でないものは、残さなくても、振り返らなくても大丈夫なのだと思います。ですが、いかがでしょうか？

例えば、役所で考えるとあまりにも大きいので、一個人の家庭というのを考えてみますと、皆さんご家庭でも、様々な文書が発生しているはずですよ。多くのものは、各家庭にとって不要であればドンドンドンドン捨てていって

るでしょうが、捨ててしまつて失敗したという文書も、中には出てくるわけです。例えば、いわゆる「消えた年金」で問題となつているのは、給与明細を残しておけば、保険料を払つていたことの証明ができたはずなのに捨ててしまったという事例ですよ。捨ててしまつたが故に、社会保険事務所に行つても、「こちらの方に記録はありません。あなたの給与明細があればそこから追いかけることができます。でも、そんなものはもう捨てちゃっていますよ」という話になっていくのです。ここで、「給与明細書は、いずれ自分が年金を貰う時の証拠として必要になるのだ」という意識が事前であれば、捨てないでものになるのだ」という意識が事前であれば、捨てないで残しておいたはずなのです。残してあれば自分の権利を守ることができた。年金を満額貰うことができたはずなのに、残すという意識がなかった。重要なものだという意識がなかったから捨ててしまった。そんな状態になっているのです。役所にあつても、同様でしょうね。

さて、ここで「振り返る」という言い方をすると、どうしても後ろ向きという印象になりますけれども、これは、実は役所の方々にとって後ろ向きなだけです。どういふことかという、この図の中で例えば第一段階のところにある現在から未来に向かって（仕事）という矢印が進んでい

て、ここで仕事が完結をするから、例えば保存期間が満了した文書は捨ててもいいという考え方になります。ところが、文書の保存期間が満了したということと、やった仕事の効果が残っているか、もう残っていないのかということとはイコールではないはずです。

例えば今回、私は約三〇年ぶりに鳥取駅近辺を散策してみ、当時の記憶がほとんどないということに衝撃を受けました。当時通っていた小学校が綺麗に建て替えられましたので、特にそう感じたのかもかもしれません。そこで、学校の建て替え事業というので考えてみましょう。学校の建て替えの計画を立てて、そのための予算を手当てして、競争入札をして、実際に工事をして、完成して、式典をやって終わりです。役所の仕事としては、学校が動き出せば、新しい校舎が動き出せば終わりです。ところが、その学校を作ったことの効果は、作り終わった後にも続いているのです。その学校は、仕事が終わったとされる後も、ずっと使われているのです。作るという仕事だけで見れば、図の現在から、未来の一定期間までの矢印と同じく、「作り終わりました」で仕事も終わっているのかもかもしれませんが、その効果はその後も残っているのです。これは学校だけではなくて、例えば道路を一本通しましたとか、道幅を広くしましたとか、都市計画によって区画を整理しましたとか

いったものでも同様です。役所の中では、一定の期間で終わった仕事かもしれませんが、その効果というのはその後も残っているわけです。その効果が残っている以上、その効果を受けている人々は、それに不満を持つかもしれないのです。嫌な話ですけれども、その段階で訴訟が提起される「その時の資料は、保存期間満了で全部廃棄しましたので、役所としては何も証明することができません。」となれば、役所が負ける可能性が高くなります。効果が残っているものについては、まだ利害関係者が沢山いるということですから、訴訟が提起されることも想定できる。そうであれば、それについてはちゃんと説明できるように公文書等を残しておくべきと考えられます。効果が残っているものについては、自分の仕事が終わった、保存期間が満了したという基準だけでは、判断することができないはずなのです。そうであれば、歴史資料として重要な公文書等を残すということは、決して歴史学者のためのものでも、地域の郷土史愛好家のためのものでもなくて、皆さん自身の為してきた仕事の証拠をしっかりと残しておくことに外なりません。証拠を残すことによって、後で何か言われた時にも「ちゃんとやっていますよ」と言えるわけです。証拠を残さないから、後で何か言われた時に「隠しているに違いない。」と言われてしまうのです。

続いて、公文書管理の目的についてお話しします。今までのお話が、既に公文書管理の目的に相当するわけですが、県内の例として、鳥取県と鳥取市の公文書管理に関する規程を取りあげたいと思います。

「鳥取県文書に係る事務の管理に関する規程」を拝見したところ、いまひとつ何のためのものなのかが、よく分からない作りになっているという印象を持ちました。一般的には、様々な条例・規則・規程を作る時には、それが何のために作られたのかということ、目的規定や前文で明らかにしていることが多いのですが、鳥取県の規程ではそれが明らかではありません。一生懸命探していくと、規程の一七条というところに目的らしきものがありまして、そこでは「文書は、迅速かつ適正に処理するよう努めなければならない」とされています。したがって、これは迅速・適正処理のための規程なのだろうと思えます。

また、鳥取市文書取扱規程では、二条で「文書はすべて適正かつ円滑に取り扱い。常にわかりやすく整理し、事務が能率的に処理されるよう努めなければならない」とされています。これはまさしくその通りですね。そうでないと仕事が進んでいかないわけですので、あたりまえのことが書かれている。これはこの通りやっていただく必要がある。それはそうなのですが、実は鳥取県・鳥取市の規程で書か

れている内容は、全国的に見ますと、古い書き方だと言えます。例えば、国の文書管理規程を見ますと、ここで止まっているものは、ほとんどありません。何が違うのかというと、事務の適正な処理とか円滑な進行のための文書管理だけではなく、「見せるための文書管理」という視点が加味されているのです。お手元のレジユメには、二セコ町文書管理条例一条を挙げておきました。そこでは、「この条例は、町が保有する情報（括弧内略）は町民の財産であるという考えに基づき、町政情報を正確かつ適正に収集・管理し、すみやかにこれを活用するための基本となる事項を定めることにより、自ら考え行動するという自治の理念の実現に向けて、公正で民主的な町政の推進に資することを目的とする」とされています。「活用」というものが入っているわけですね。ここでは、住民の方々が当該の公文書を利用することも含めて文書管理の目的にしています。どちらかというと、迅速・適正な処理や、事務の能率的な処理というものは、内側向きのもなんです。内部的に一所懸命仕事を進めていこうという目的のためには、それで十分かもしれません。実は、公文書を管理するということは、住民に見せるものを管理していることなのです。したがって、見せやすいような文書管理でなければならぬというのが、現在の主流です。行政機関の保有する情報の公

開に関する法律（以下「行政機関情報公開法」という。）や情報公開条例ができた時に、様々な文書管理規程は一部見直され「利用のための文書管理」という目的が入るようになっていきます。

鳥取県の規程は、他にも気になる点がござります。お分かりになる方がいらっしやれば、是非お教えいただきたいのですが、二条のところですか。そこに用語の定義規定があつて、一号から三五号まで置かれています。これは全国的に見ても、多い方だと思います。その中で「文書」に關係するものだけをチェックしてみましたら、文書、電子文書、電磁的記録、未済文書、起案文書、施行文書、電子施行文書、関連文書、協議文書、共用文書、処理済文書、処理済文書等、電子簿冊、簿冊類、完結電子簿冊、総合行政ネットワーク文書と、数えると一六もあります。これだけ細かく分けられていると、この分類に従つて、ちゃんと運用されているのか、ちょっと心配です。運用状況をお教えいただければ幸いです。また、ここで分けられている文書の類型は、県の情報公開条例の文書類と一致していません。そうすると、「県の規程でいう協議文書や関連文書は情報公開の対象になるのか」という問題が出てくるように思えます。もし、今の細かい定めの方がやりやすいということであれば、それはそれで結構かと思えますけれども、住民

から見ると、文書の種類が沢山あるわけです。どれが見ることのできる文書であつて、どれが見ることのできない文書なのかというのが、住民にとって非常にわかりにくくなつていのではないかといいことを、危惧しております。

気になつた事項を少し具体的にお話しさせていただきますが、話を元に戻しますと、今までの文書管理は、庁舎の中だけ、迅速・適正な処理や、事務の能率的な処理という内部的な目的だけでやってきたのですが、情報公開制度ができた以降は、「利用させる」ということを前提とした文書管理でなければならぬという考え方に、大きく変化したということでした。その考え方は、県内の各地方公共団体でも、採用していなければならぬと思います。

実は、このような考え方は、既に鳥取県も採用しています。それが示されているのは、鳥取県情報公開条例四〇条です。そこでは「実施機関は、この条例の適正かつ円滑な運用に資するため、公文書の管理に関する定めを設けるとともに、公文書を適正に管理しなければならない」となっていますよね。したがつて、公文書の管理義務自体は情報公開条例によつて発生しているはずですし、なさつていはずということになります。もつとも、情報公開条例を詳しく知らない職員がいらっしやれば、話は別ですが……。

今回、鳥取県の情報公開条例を初めて読ませていただき

まして、同条例の適用を受ける実施機関に、病院事業管理者、地方独立行政法人や公社を入れていच्छやる点で、非常に進歩的であると感じました。ここでは、知事や各種委員会のみならず、住民が鳥取県の一部として認識している組織はすべて説明責任を負っているはずなのだ、というお考えをお持ちなのだと思います。これは大変素晴らしいことだと思いますが、もう一方で「他にもないのかな」とも思っています。全国的にもほとんどないのですが、例えば出資法人の類ですね。あるいは補助金を沢山もらっている組織や第三セクターも、住民から見れば同じかもしれませんが、法的に見た場合、主体はもろろ異なるのですが、住民から見ると、「それは役所がやっているんでしょ」と見えてしまうもの、「お金は役所から出ているんでしょ。肩書きが変わっているだけじゃない。役所の人が出向しているし」ということになるかもしれません。そうすると、説明責任が及ぶ範囲というものは、「住民にとって役所の仕事として見えるもの」というふうに広げた方が本当は良いのではないかなと私自身は思っています。

さて、情報公開制度との関係で見ましても、文書管理とというのは、そもそも為しているはずだということになりました。もっとも、「情報公開」という言い方をしますと、

その対象となっているのは、いわゆる現用文書だけになります。鳥取県情報公開条例二条二項でも、同条例に基づく開示請求の対象となる公文書の定義の中に「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」という文言が付されています。組織的に用いなくなった文書は、「今、用いていない」という意味合いで「非現用」という言い方をしますね。したがって、情報公開条例の対象になっているのは現用文書だけです。そして、一般的には、組織的に用いている期間が当該文書の保存期間です。保存期間を満了すると組織的には用いなくなるので、捨ててもかまわないし、情報公開で見せなくてもいいという考え方になります。

ところが組織的に用いている、用いていないという点を住民から見ると、それは全く分からないのです。役所は文書を作って、あるいは取得して、仕事を進めていく。そして、「その仕事はいつ終わったのですか？ その仕事のための文書は、いつ非現用になったのですか？」という点は、すべてが現用機関の職員の掌の上なんです。「本当にその文書を使いませんか？」という、例えば「廃棄したけど、あの文書が見たいなあ」というのは現実問題としてはあるですよ。例えば、こちらの公文書館の書庫。先ほど見学させていただきましたが、現用機関の方々が見に

いらつしやることが結構あるとお聞きしました。保存期間中の文書もあるのかもしれませんが、保存期間が切れた後であっても、見たい文書というものは存在しているはずで、そうすると、住民から見れば、その文書は現用なのです。したがって、「現用・非現用」というのは住民から見ると、あくまでも行政の側の都合です。行政の側の都合で、これは現用です。だから情報公開条例の対象です、「これは現用ではありません。非現用です。情報公開条例の対象ではありません」というような理屈を、今まで認めていたのです。これ、よく考えたらおかしくありませんか？ この文書は誰のものでしたか？ 最初にお話ししたように、公文書は主権者のものなのです。住民たちから委託を受けて実施している仕事の上で発生した文書が公文書でした。にもかかわらず、それが現用であるのか非現用であるのかという点を行政の論理だけで決めていく。これが、地方自治の本旨に合致しているのかという観点から見ますと、私は大いに疑問だと思えます。

ここまで、情報公開制度との関係でお話ししましたが、実は文書を作ります・公開しますというのは、情報公開だけではありません。他にも、皆さんは日常的になさっているはずで、一つの例として、鳥取県行政手続条例を見て

みましょう。各市町村は、それぞれ行政手続条例を定めているはずですので、お帰りになってからご確認いただきたいと思えます。

さて、鳥取県行政手続条例五条を見ますと、一項で、「審査基準を定めるものとする」となっていますから、基準の作成義務がありますね。また二項で、その基準は「できる限り具体的」なものであることが要請されています。そして、三項によれば、当該基準は基本的に「公にするものとする」とされていますから、公表も義務付けられています。標準処理期間（六条）、申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合の理由の提示（八条）、不利益処分の基準（一二条）、不利益処分をする場合の理由の提示（一四条）、聴聞手続（一五条以下）、行政指導（三四条以下）においても、一定の文書の作成や公表が定められています。そうすると、文書管理というのは、情報公開のためだけのものではないのです。行政手続のためのものでもあります。

それ以外にも、実は色々なものがございます。続いて、先ほど少しお話をしました裁判との関係で、文書管理がいかに重要かというのを見ていきたいと思います。レジュメには、「地方公共団体が法的責任を負わないため」という後ろ向きな書き方をしていますけれども、これを前向きな言

い方にしますと、「適法な行政をするため」になります。適法な行政をしていけば、法的責任を負う筋はありません。例えば、モンスターペアレントがいたりしますけれども、モンスターペアレントが言っていることは、ほとんどの場合、言いかがりですので、万が一、裁判になっても行政が勝てます。例えば、給食費を払わせるのはおかしいとか、うちの子が一番前に並んでいないのはおかしいといった苦情が出てきても、学校の教職員が「自分たちは法律・条例に合致した仕事をしていますよ。何か悪いところはありますか？」と言えれば、訴えられても勝てます。けれどもその部分、「法的バックグラウンド」という硬い言い方をしますが、その部分がしっかりしておらず、「自分がやっていることは正しくないかもしれない」ということになると、モンスターペアレントに攻め込まれてしまうわけですね。すると、攻め込まれた教員の精神的状態が不安定になってしまつとか、悲しいことが起こりますので、教員は法的バックグラウンドを備え、適法な行動をとる必要があります。

ところが、もう一歩進めて申しますと、「適法なことをした」ということは、思っているだけではなく、裁判の場面で証明できないといけません。例えば、「上司に言われた通りにやっていました。校長の言う通りにやっていました

た。教頭の言う通りにやっていました」というのは、裁判の場面では役に立ちません。なぜかというところ、校長が言っているから適法だ」とは言えないからです。校長が言っていることが適法だといえるためには、それが学校教育法等に合致していることが必要です。法に合致しているから適法だということになるのであつて、校長が言つたから適法、教頭が言つたから適法ということではないのです。

また、不幸にして裁判になつた時には、証拠が必要になります。裁判で争われている事件が発生した時にどのような対処をしたのかを、証拠に基づいて主張しなければなりません。職員会議にかけたり、家庭訪問したり、面談をしたりという記録を公文書として残しておけば、それは裁判上の証拠になり得ます。裁判の場合の証拠には、人が証拠となる場合と物が証拠になる場合の2種類がありますけれども、人というのは結構いい加減なんです。ご自身の記憶もそうだと思いますし、私自身も、自分がいい加減だと思えます。例えば、おとこの朝ごはんって証言できますか？ 私はできない自信がありますけれども……。結構怪しいのです。人の記憶というのは、それに対して、おとこの朝ごはんの献立表があれば、それは信憑性が高くなります。同じように、書いてあるものは、裁判上の資料としてもものすごく強いのです。すると、公文書を作りま

したが、保存期間が一年だから捨てました。その後裁判が起りました……。大変ですよ。それが残っていれば、それを証拠として出せば、裁判官がそれを読んで「そのとおり。行政が言っていることの方が正しい」で済むはずところを、捨てちゃったが故に採めるのです。このように、裁判になった場合の文書の重要性は、民事訴訟法一五一条一項三号、二二〇条、二二四条、行政事件訴訟法二三条の二などをご覧いただくとお分かり頂けるでしょう。したがって、公文書管理の目的には、「将来、紛争になった時に証拠として使うため」というものも入ります。皆さんが適法に仕事をしたことを示す文書になるのです。そのような意味においても、公文書をきちんと保存・管理しておくことは、とても重要であると言えます。

ここで、公文書が残っていれば、裁判所にそれを出して負けないで済むはずだったのに、残っていないが故に行政が負けちゃったと思われる事例を、二つご紹介しておきたいと思います（レジユメに基づいて、最判昭和四八年九月一四日民集二七巻八号九二五頁、最判平成四年一〇月二九日民集四六巻七号一一七四頁を解説しました。紙幅の都合上、省略させていただきます）。

これまでお話ししてきたように、公文書の管理は、情報公開のためだけでなく、行政手続や裁判との関係でも

重要なものです。文書を保存しておくこと。しっかりと残しておくこと。また、いざという時にちゃんと出せるようにしておくこと。これをしておかなければいけないというのは、「公文書管理法が制定されたから」という次元の話ではないのです。その前からずっとそうだったわけですし、公文書管理法が制定されても、今までと変わらずにそうであると言えます。

以上、公文書管理についての考え方の、基本中の基本をお話しさせていただきました。続いて、公文書管理法の中心身についてお話しします。同法のポイントや問題点を中心に見ていくことにしましょう。

公文書管理法は、六章からなる全三四条で構成されています。ご覧いただきましてお分りのように、第一章では総則、第二章では行政文書、第三章では法人文書、第四章では歴史公文書等というのが挙がっています。行政文書だけではないというのがポイントになります。今までの文書管理規則とか文書管理規程というものは、第二章の行政文書に相当するものだけを念頭において作られていました。この法律は、そこに限定していません。法人文書、具体的には独立行政法人等の文書についても、この法律で縛りをかけることにしました。地方でいえば地方独立行政法人がそ

れにあたるのかもかもしれませんし、あるいは指定管理者がそれになるのかもしれない。色々と思慮を絞ることができると思います。また、第四章では歴史公文書等というものについても、法律による縛りをかけていますね。では、具体的な条文をいくつか見てまいりましょう。

公文書管理法一条の目的規定は、お読みいただければ明らかだと思います。ここでは「国及び独立行政法人等」とされており、地方は省かれていますね。先ほど、三四条で見ました通り「地方はそれぞれやれ」ということです。そして「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」が公文書等なんだと言っています。「行政が自らの仕事を進めていくためのもの」という今までの考え方ではなくて、「国民共有の知的資源として国民が主体的に利用し得るもの」であるというふうに発想を変えたわけです。そのため公文書等の管理をしていく。この公文書等とは、先ほどお話ししたように行政文書だけではなく、法人文書・歴史公文書等の三点について、全面的に定めましようというのがこの法律になるわけです。

行政文書については、似たものを皆さんもお持ちです。で、参考になるわけですね。また、法人文書についても、

先ほど触れた指定管理者について、似た考え方をすることもできそうです。指定管理者の文書管理というものを、条例で定める必要があるのか。条例で定めずに「好きにやらせておけばいい」という考え方をすべきなのかということころは、思案のしどころでしょう。

以上の二つは、国と似たものが地方にもありますのでよいのですが、第四章の歴史公文書等は問題です。鳥取県につきましては、公文書館がありますので、公文書管理法の考え方をある程度使うことができそうです。使った方がいいのかどうかは、また別に検討が必要ですが、使うことが可能かといえば使うことは可能です。それに対して、鳥取県内の市町村は公文書館をお持ちでないはずですので、困るわけです。ここで、一番ありがちなパターンが、「うちに公文書館はないから、第四章は関係ないな」と言って削除してしまうという方式です。「公文書管理について国が法律を作ったのならしょうがない。うちも条例を作らないといけないな」と思って条文を見ていくと「歴史公文書等が第四章にあるけど、うちの自治体には公文書館がないからこれ要らないよね」ということで、これをはっきり削除するというのを、多分やると思います。今日お話しさせていただいたので、鳥取県内ではなさらないと思いますが、全国的に見るとそのような自治体が多分出てきます。「じ

「やあ、それでいいのか」ということを考えていくと、「やはりダメでしょう」という結論になると私は考えます。これも後ほどお話をいたします。

さて、公文書管理法の全体構造や目的規定については以上としまして、二条の定義規定を見てみましょう。レジュームには、三条を丸々引用しましたが、国の方ではこうなっているという程度にご理解ください。三条を引用することによって何を言いたいのかということ、各自治体が公文書管理について何らかの対応を取るのであれば「定義規定というものが、ものすごく重要ですよ」ということです。定義規定は、当該法律・条例の射程範囲を明らかにするものです。この定義規定の中に、住民が管理が必要だと思ふ文書を持っている組織がちゃんと挙がっているかどうか、住民たちが「これは管理してもらわないと困るよね」と思う文書がちゃんと挙がっているかどうか。定義規定を見ることによって、ちゃんと考えて作られた法律・条例であるのか、「とりあえず」作ったものであるのかという点は、ある程度明らかになります。したがって、条例を制定するのであれば、その射程範囲、「うちの自治体の住民が求めている公文書管理の射程範囲はここまでなんだ」ということも、この定義規定でしっかり確定しておくことが重要です。公

文書管理法の規定は、「参考まで」という程度に考え、主権者である住民の目線で考える必要があるでしょう。

射程範囲ということからいきますと、地方においては、地方独立行政法人、指定管理者、出資法人等々についても条例の網を被せておく必要があると思います。独立行政法人や指定管理者が顕著ですが、住民から見ると、今まで（市町村）が直営でやっていたものを指定管理者等にさせているだけです。「何が変ったの？」というのが、正直なところだと思えます。確かに、管理している団体は別の団体になったかもしれませんが、変わっているように見えますが、そのサービスというものは、今までと少なくとも同程度のものになっています。サービスが質量共に下がるのであれば、指定管理者にするなどということになります。指定管理者制度を選択する・選択しないというのは、基本的には行政改革の一環として決められていますので、やむを得ない部分もあるかと思いますが、それは、行政の側の理屈です。それに対して住民は、自分がこれまでと同じように利用できれば、それでいいわけです。例えば、市民プールを考えると、市民プールが、指定管理者に移行しようが、市の直営だろうが、同じように利用できるものであればいいというふうに市民は認識しているはずで、す。そうであるならば、「これは指定管理者なので文書管

理条例の枠から外れていますよ」とか、「指定管理者じゃないからこれは入りますよ」と言われても、住民にはよく分からないのです。住民にすれば「指定管理者であろうがなかるうが、市民プールの文書は、これまでと同じように管理されていないとまずい」というのが、一般的な認識ではないかなと私は思います。

その意味では、大阪市公文書管理条例は、大いに参考になると思います。この条例は、公文書管理法よりも前に作られているものです。条例の九条では、地方独立行政法人、住宅供給公社、道路公社、土地開発公社における文書管理について定めています。そして一〇条では、出資等法人の文書管理について定め、一一条では公の施設の文書管理について定めています。よく見ると、九条は文書管理の義務を定めているのに対し、一〇条・一一条は文書管理の努力義務を定めているに過ぎません。この定め方については、色々考えることができると思います。

本条例でいえば、大阪市と地方独立行政法人、出資等法人、指定管理者は別の人格、つまり、別々に権利義務の帰属主体になる法的地位を持っています。「別の主体のものについては基本的にはその別の主体が自分で考えて決めるべきものであって、大阪市があんまり介入したらいけないんじゃないですか」という考え方をするのであれば、同条

例の一〇条・一一条のように「努力してね」という規定になります。一方、条例という法形式を採用すれば、別の主体の権利を制限したり義務を課したりすることができまので「しなければならぬ」と規定することも、法律上、可能です（地方自治法一四条一項を参照してください）。したがって、他の主体の文書管理について、条例で義務まで定めることも可能です。あとは、それぞれの地方公共団体の住民の意思、バランス感覚、実際の仕事の進め方等を総合的に考慮して、当該主体に対する条例の適用の有無を考えていけばよいということになります。

続いて公文書管理法四条に参ります。ここは、「決裁文書だけではまずい」というところです。四条では、その点が明記されていますので、確認しましょう。ここでは「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ぬ」と規定され、いわゆる文書作成義務が定められています。これは、後からチェックできるようにするためですね。そのためには、「こう

決定しました」だけではなく、どのような意思形成過程があったのかということ、何を考慮して何を考慮しなかったのかということを中心に残せるようにしなければならぬ。「それが後から分かるような文書を作りなさいよ」というのが、この文書作成義務ですね。結論部分だけが文書作成義務の対象ではないのです。「ここは許可することにしました」とか「不許可にしました」だけではなくて、「何を考慮してどのような過程を経て、この許可という結論に行き着いたのか。不許可という結論に行き着いたのか。それを明らかにする文書を作らないといけませんよ」と言っています。何でこんなめんどくさいことになっているのかというと、これは国民・住民が見るものだからです。見た人がその内容を読んで理解して、それに対して批判をしたり、あるいはそれに賛成したりということができるようにするためには、結論だけでは分からないわけですよ。なので、「このような文書を作れ」と、公文書管理法は決めました。では皆さんの自治体ではどうでしょうか?ということになるわけですね。「うちの方ではそこまで必要ない」ということであれば、それは一つの道です。ただ「住民たちもそう思っていますか?」ということとは、ぜひ一度確認をしてみたほうがよろしいでしょう。

続いて、公文書管理法五条を見えます。ここでは整理義務が定められています。細かな内容はお読みいただければと思いますが、文書を分類すること、名称を付すること、保存期間、保存期間が満了する日を設定することなどが定められています。文書が整理されていなければ、職員にとっても使いにくいわけですから、当たり前のことが書かれていると読むこともできます。ただ、この当たり前のことは、個人レベルで考えましても、非常に困難です。自分の家の中が片付いている人はどれぐらいいらっしゃるでしょうか? こんな質問には、手を挙げにくいと思いますが、その人は整理能力が高いということだと思えます。例えば、一人暮らしであれば、自分の部屋がどんなに汚くても、自分で何とかすればいいですよ。全部自分のものですから、自分が我慢すればいいので構いません。ところが、公文書に目を向けてみますと、「自分の文書」というのは存在しません。役所で作成し、役所で取得した文書は、書いたのは自分かもしれませんが、それは全部、役所に所属します。役所の文書です。自分の文書というのはありません。自分の文書でない以上、それはみんなが使える状態にならなければいけないはずなのです。最近ではもうなくなったとお聞きしますが、職員の机の上に書類が山のように積んであるというのを、昔はよく聞きました。でもその人は、

どの山のどの位置に自分が欲しい文書があるか分かってい
るから、仕事は十分にできる。その範囲内では、それでい
いんです。ところが、「その人が休みの時にはどうしまし
よう?」という問題が出てきます。例えば、その人がイン
フルエンザにかかりました。一週間出勤しません。すると、
その人が抱えていた仕事は、全部一週間止まります。他の
職員が、その書類の山から必要とする文書を発掘すること
は、とても困難だからです。ところが、その文書が誰が見
ても探せるようになっていけば、休んだ人の仕事を他の人
がすぐできます。休んだその日からでも、できます。その
人が文書を抱えてしまっているから、その人がいないとで
きないということになります。よく笑い話でありますね。
市役所とか県庁に電話をかけて、「何々について教えてほし
いんですが」というと、「残念ながら担当者が休みを取って
いますので、来週になってからもう一度、電話をかけてく
ださい」とか。本来は、担当者個人が仕事をしているので
はなくて、その部署が仕事をしているはずなんです。住民
から見ればそうですよね。例えば、何々課の早川が仕事を
しているのではなくて、何々課がその権限を持っているの
です。「早川がいらないから仕事ができませぬ」「ごめんなさ
い。来週ね」というのは、実は言い訳になっていないはず
です。何々課が仕事をしているわけですので、その課の職

員は、休んだ人の仕事をすぐ引き継げる状態になっていな
いとおかしいはずなのです。住民から見ればそうなります。
皆さんは役所の中にいるので、あまりそうは思われな
いかもしれませんが、役所に電話がかかっ
たとき「担当者が休んでいますので」と言えば許してくれ
る住民は、今後確実に少なくなっていく
ます。民間だったらやりませ
んよ、そんなこと。民間企業であれば、担
当者が休みであつても「その件については引継ぎを受けて
いる誰々がいますので、その人に代わります」となつてその
人が対応しますよね。早川が夏休みを取つたならば、その
間の仕事を進める別の担当者が引継ぎを受けているはずな
のです。でも、役所で民間企業のようになさっている場所
は、多くないのではないしょうか。その原因の一つが、
引き継ぎについても文書がどこにあるか分からないから、休
んでしまった担当者の机の上にある書類の山の中から発掘で
きないから、つまり、文書を組織的に管理していないから
ということがあるのではないしょうか?

このように考えると、文書の整理というのは、継続的に
仕事を進めていく上で必須の作業であるといえます。それ
を見事成し遂げている例として、ニセコ町のホームページ
上の記述を、レジュメに引用しておきました
(<http://www.town.niseko.hokkaido.jp/filing/filing.htm>)。

ニセコ町では、ファイリングシステムというのを採用して、文書の私物化が徹底的に排除されているそうです。細かくは、お読みいただきたいと思いますが、ニセコ町の職員は誰でも必要な文書をすぐに探せるようですよ、文書が誰かの机に積まれたままになっているということも無いようです。「退庁時には、すべての文書がキャビネットに収納され、机の上には何も残らないため、まるで『滑走路』のようになります」と書かれていますね。皆さんの庁舎ではいかがでしょうか？ 滑走路になっていないのが、一般的かもしれませんがね。飛行機が離着陸できない、間違いく事故が起こってしまう机が、職場としては一般的かと思えます。しかし、滑走路のようになっていけば、次の日にすぐ書類を探し出して使うことができます。次の日に担当者が休んだなら、別の人がその書類をすぐに探せるわけですよ。そのようなことが、ニセコ町では実現しているようです。

そして、職員が文書をすぐに探せるということは、住民が利用したい時にもすぐに出てくるということですよ。もし、机の上に山と積まれている文書についての開示請求がなされてしまったならば、やはりその人が出勤してこないこと、文書を探すのは大変ですよ。情報公開条例に基づいて開示請求をした場合、よくあるのは文書の不存在という回答

です。「開示請求を受けたけれど、その文書は庁舎の中を探したけれど、ありませんでした」と回答した舌の根も乾かぬうちに、「誰々さんの机の引き出しの一番下に入っていたことが判明しました」といったことが現実起こっています。国においては、C型肝炎感染被害者リストが放置されていたという問題がありましたよね。わざと隠していたのであればともかく、公文書がきちんと整理されていれば、そういった雑なことも起こらなくなるはずですよ。

そして、文書を整理する上で注意していただきたいことがあります。公文書管理法五条には、整理の手法として、分類・名称を付して云々と書かれています。他の人がすぐ探せるようにするために文書を整理するわけですので、同条に書いてある程度のことだけでは足りないと思います。一応「政令で定めるところにより」とされていますので、政令で詳細な定めが置かれるのかもしれませんが、国における公文書の整理手法と、皆さんの所属機関における公文書の整理手法が同じである必要はありません。要は、直ぐに探せるようにするための整理手法であることが、大切なことです。ですから「うちの自治体で、うちの部署で、すぐに文書を探せるようにするために必要な情報はなんだろうか？」という視点で整理のルールを定められればいいわけです。特に気を付けていただきたいのは、ファイルの

名称です。ファイルの名称は、そのファイルを作る人が結構適当に決めていると思います。よくあるのは「何々関係文書綴り」とか「何々一件書類」みたいなものですね。

「そのファイルをどこに保存しますか？」ということを考えて、自分で作ったファイルを自分で棚に置く人は、どこに置いてあるか覚えているから問題ありません。「奥から2番目の書棚の左側の列、上から3段目」というように覚えていきます。覚えているわけですので、ファイル名がどんなものであっても、自分で探すことができます。ところが、他の職員も同じように探すことができるかというと、大いに疑問です。保存場所が引き継がれていなければ、まづどの書棚にあるか探します。けれども、「何々一件書類」といった似たような名前のファイルがいくつもあるので、探すことが困難です。「何々一件書類」「何々一件書類」とかになっただけなら、もうお手上げです。文書やファイルに名前を付けるのは何のためなのかというと、自分だけではなくて、他の人が見ても探せるようにするためです。自分の家だったらいいですよ。例えば、自分が録画したDVDコレクションであれば、番号だけでも十分です。他人が使うわけではありませんから。でも、役所の文書は役所のみんなが使うものであり、究極的には住民が使うものであるので、その名称は自分が分かるだけではダメなんです。他

の人が見て分かるようにしておかないといけませんよね。公文書管理法五条では、あまり細かく書かれていませんが、文書整理の目的からは是非考えていただきたいと思います。

続いて、公文書管理法には規定されていませんが、個人的には是非お願いしたいという事項をお話しさせていただきます。それは、文書の作成段階で当該文書につける情報についてです。今ほどの公文書管理法五条一項では、行政文書を作成・取得した職員に分類、名称、保存期間、保存機関の満了する日を設定することを求めています。私は、これに「公開・非公開情報」も付け加えるべきと考えています。

公文書管理を突き詰めて考えますと、やはり見せることを前提とした公文書管理であるべきだと思います。見せることを前提とするとは言っても、一番多いのは情報公開になるでしょう。情報公開の時に常に問題となるのが、いわゆる不開示情報というものです。例えば「個人情報なので墨塗りしないといけませんよ」とか「審議検討に関する情報だからこの部分は出せませんよ」といった具合に、不開示とされる情報の類型が、それぞれの情報公開条例の中で決まっていると思います。この不開示情報については、一般的には、不開示請求を受けた段階で「ここは墨塗りをし

ないといけない」とか「このページは丸々ダメなんじゃないの」といった判断を、情報公開の窓口の人や、その文書を管理している部署の人がしていると思います。そうであれば、この判断は大変な労力を要します。例えば、開示請求を受けたところの窓口の人が判断するとしましょう。すると、この人は、自分が作っていない文書を塗りつぶすことになります。つまり、一から全部読まないといけないんです。また、元々その文書があった部署の人が判断する場合については、当該文書の開示請求があった時に、当該文書の作成者が同じ部署にいれば、窓口の人ほど苦勞しなくてすむでしょう。しかし、文書の作成者が開示請求時点でも同じ部署にとどまっているかという点、あまりとどまっていないんですね。人事異動の関係で、多くの職員は二、三年で部署が変わります。場所によって違つかもしれませんが、二年から三年で異動するということは、文書作成者がいる間に開示請求が来れば、その人がチェックできずけれども、異動した後であれば、窓口の人と同じく、全く知らない人がそれを一から読むわけです。すると、どうしても判断に漏れが出たり、ミスが出たりしやすくなります。何せ、初めて読むものですから。当該文書について、どこの部分を不開示しておくべきかを一番知っているのは、文書を作った本人です。これは当たり前ですね。自分

が作った文書であれば、ここに何々さんという名前を書いたとか、ここに何々工業という会社名を書いたとか、理解しているはずですよ。したがって、公文書を作る段階で「この部分は非開示ですよ」ということを明らかにしておいてくれれば、開示請求を受けた時の担当者も、判断しやすくいいですよ。もちろん、担当者はその文書を読み直さなければなりません。文書作成者の判断をチェックすることができただけでも、作業量は格段に減るはずですよ。新たに不開示情報が増えることも無いわけではありませんが、一般的には時の経過と共に不開示情報は減るはずですよ。開示・不開示の判断は、ものすごく楽になるはずですよ。そうであれば、文書を作る段階で、この不開示情報というものも入れておく。Wordをお使いであれば、コメント機能を用いて付けておくこともできるでしょう。他にも、やりようは色々あるかと思いますが、文書作成時点でも不開示情報を判断する。こういうと、文書作成の間が増えるようにも見えますが、文書に対する集中力は上がるはずですよ。すると、「自分は個人情報載っている文書を作っているんだぞ」とか、「法人に関する情報が載っている文書を作っているんだぞ」という意識を持って作れますので、情報に対する感度も格段に上がるでしょう。そのような効果を考えると、文書作成段階で開示・不開示の判断を

させておく、文書整理の一環として、文書にその情報を残しておくことには、大きな意味があると思います。

続いて、公文書管理法八条が定める、移管又は廃棄の部分に参りましょう。文書を廃棄するということは、どのような意味を持つのかということを考えてみますと、その文書が死ぬということです。文書は死ぬと戻ってきません。人間もそうですけれども、基本的に文書も死ぬと戻ってきません。戻ってこないのですが、戻ってこれない状態になったこと、つまり「確実に廃棄しました」ということを証明する手段をどこかで備えておく必要があると思います。具体的には、「廃棄しました」という事実を証明する文書を別に残しておくことが必要だと思います。そうでないと、「まだ捨ててないのではないか」とか、「捨てたことにして、本当は隠しているんじゃないか」という余計な議論が出てきてしまいます。現在も、この行政文書ファイル管理簿に相当するものを持つている自治体があるのですが、その行政文書ファイル管理簿の保存年限がきたので廃棄してしまつたという事例があります。その後、ある文書についての開示請求がなされ、その文書を廃棄したかどうかは行政文書ファイル管理簿に書いてあることが分かりました。ところが、既に行政文書ファイル管理簿を廃棄していたので、

見ることができない。つまり、廃棄したことを証明する手段を失つてしまつたわけです。開示請求者にその旨をお伝えしたのですが、「隠しているのではないか」という疑念を払拭することはできなかったという悲しい話を聞いたことがあります。ですので、私は、捨てたこと、廃棄したことの証明は、いつまでも残しておくべきであり、その方が結局は安心なのだと思います。

また、ここでお話ししている公文書を捨てる・廃棄するということについては、もう一つ注意が必要だと思います。話を元に戻しますと、皆さんが文書を作つたり取得したりすることが、なぜできるかというと、住民から委託を受けているからだつたわけです。では「捨てる」ということについてはどうですかというのを考えてみますと、「捨てる」ことについての権限を、明示しているものは存在しません。「作る権限が憲法・地方自治法などから出てくるなら、捨てる権限もそこから出てくるだろう」という考え方も抽象的にはできません。抽象的にはできませんが、じゃあそれで自信を持つて捨てることができそうですか?という点は、やはり問題なんだと思います。特に地方公共団体にあつては、あらゆる権限というのは、やはり住民が持っているわけですので、住民たちが「それについては捨てていいよ」というお墨付きを明示的に与えてくれるければ、自信満々で捨

ることができるよ。現状では、住民たちからの明示的なお墨付がないままで「捨てて」いますので、捨てた時に「あれはまずいものを書いてあるから捨てたに違いない」という裏読みが常につきまといま。捨てることにして「住民たちがOKを出したんですよ」という根拠を確保しておいた方が、おそらく仕事を進めていく上では便利なんだろうと思います。

では、住民たちがOKを出したことを、どのように確保できるのかというと、これは、条例ならです。規則・規程ではできません。規則・規程というものは、基本的には、行政が好き勝手に決めることができます。もちろん、厳密に言えば色々な制限はありますが、簡単に言えば、首長等が決めようと思えば決めることができます。文書管理規程を改正しようと思えば、首長等の判断だけで改正することができます。これに対して、条例は議会を通らないといけないんです。条例の中で、「この文書については何年保存にします。保存期間満了後は廃棄します」ということが明示的に書かれていれば、条例というのは住民が選んだ議員が賛成して作られたものですので、間接的ではありますが、住民が捨てることに合意をしたと考えることができます。とすると住民が捨てることに合意をしたものを捨てたのであれば、後で「隠しているに違いない」と言われ

ても、「あなたたちが捨てていいと言ったから捨てたんですよ」という言い方ができるのです。もちろん、そんなエラソウな言い方ではなく、もっと丁寧な言い方が望ましいと思います。内容としては、そう言うことができます。

文書を持つことについて住民たちから委託を受けているのであれば、文書を捨てることについても、住民たちからの委託をしつかり受けておく必要があるでしょう。その受け方としては、やはり条例でなければまずいだろうというのが、私の考え方です。規則・規程では住民たちのOKにはなっていないのです。好きにすぐ変えられますから。条例であれば、そうはいきませんからね。その辺を、比較的しつかり定めていらいらするの、大阪市ですが、後ほど確認します。

次に、公文書管理法一六条の定める特定歴史公文書等の利用請求権ですが、鳥取県内の市町村で公文書館をお持ちのところは無いとお聞きしていますので、この条文をそのまま使うことはできません。そこで、公文書館が無い場合を念頭においてお話し致します。具体的には、公文書館があれば、特定歴史公文書等に相当する文書についての利用請求というものを考えることができます。その利用請求が無いときにはどうすればいいのでしょうか？

う問題です。

この問題に入る前に、「そもそも公文書館というのは何ですか?」ということを簡単に触れておきます。公文書館法四条では、「公文書館は、歴史資料として重要な公文書等(国が保管していた歴史資料として重要な公文書その他の記録を含む。次項において同じ。)を保存し、閲覧に供するとともに、これに関連する調査研究を行うことを目的とする施設とする」とされています。公文書館の目的は、保存、閲覧、調査研究という三つを柱にしているわけですね。また、同法の五条では、「国または公共団体が設置するのが公文書館です」とか、「設置に関する事項は条例で定めなければいけません」といった内容が書かれています。ここまで見ますと、この鳥取県立公文書館のような「立派な施設が必要です」とは、どこにも書かれていませんね。また、「単独の館(建物)でなければならぬ」とも書かれていません。地方公共団体にあつて、歴史資料として重要な公文書等の保存、閲覧、調査研究を目的としており、地方公共団体が条例で設置した施設であれば、公文書館法にいう公文書館になり得ます。公文書館法五条では、条例による設置が求められています。これは、地方公共団体の設置する公文書館が、地方自治法でいう「公の施設」だと考えられているからです。地方自治法二四四条一項を見

ますと、「住民の福祉を増進する目的を持って、その利用に供するための施設が公の施設ですよ」となっていて、二四四条の第二一項で「公の施設を設置及び管理に関する事項は、条例でこれを定めなければならない」とされています。鳥取県内でも、県民・市民会館、図書館、プール、体育館などが、公の施設になっていると思います。公文書館もその仲間です。保存している「歴史資料として重要な公文書等」を住民が利用することによって、その福祉の向上が図られるというわけです。

そして、単独の建物でなければいけないという考え方を公の施設は取っていません。例えば、複合施設というのがありますね。鳥取県立公文書館だつて、鳥取県立図書館と同じ建物になっています。公文書館が複合施設の一部であっても、もちろん構いません。また、公文書館としての機能を果たしている役所内の一部分を条例で定めておくならば、それも公文書館だといえるでしょう。例えば、大きなビルの中にある体育館の一つを市民体育館にすることが可能であるように、大きなビルの中の三階だけを公文書館にすることも、可能だと考えられます。

「そんなこと言ってるけど、本当?」と思われるかもしれませんが、国の組織では、似たようなことを既に実施しているのではないかと、私は考えています。いくつ

かの条文を見なければならぬので、少しややこしいのですが、ご確認いただきましょう。

まず行政機関情報公開法二条二項二号は「政令で定める公文書館その他の機関」を適用除外としています。そして、行政機関情報公開法施行令二条一項の「次条の規定による適切な管理を行うものとして総務大臣が指定したものが、これに当たります。そして、総務省告示第一七号（平成一九年一月一六日）により、指定がなされています。この告示には、様々な機関が挙げられていますが、例えば、「防衛省防衛研究所図書室（資料室）」というのがありますね。つまり、図書室の中の資料室部分が「公文書館その他の機関」であるとされているのです。そうすると、皆さんがお持ちの、例えば、図書室や図書館のうちの一部分を公文書館的なものとして活用することも、もちろん可能だと考えられます。図書室や図書館は満杯ですということであれば、空き教室などを使用することも可能だと思います。また、合併した市町村であれば、旧庁舎を使用することも可能でしょう。この間、そういったお話を秋田県でもしております。とある自治体の方が「庁舎ではありませんが、議事堂を今度書庫にします」とおっしゃっていました。「そこが一番余っている施設だったか」と、私は衝撃を受けました。合併した後ですので、どう考えても、議事堂は一つ

しかありませんよね。確実に余っているのです。庁舎は、分庁方式にすればそのまま使いますが、議事堂は絶対に使わないので、空いているはずなのです。耐震性の問題などもありますので、一度調査をしなければいけません。議事堂に「歴史資料として重要な公文書等」を保存し、そこで閲覧させ、調査研究をする。そして、その設置及び管理に関する事項を条例で定めれば、公の施設としての公文書館になり得るでしょう。公文書館用の建物一棟建てると何億という話になりますが、議事堂を使用するのであれば、そこまで大きな予算がかかること無いでしょうから、財政的な負担も少なくてすむのではないかと思います。

これまでお話ししてきた事項以外にも、様々な規定を置いている公文書管理法ではありますが、基本的に「丸投げ法律」だと思います。数えてみますと、二〇項目以上を政令に委ねています。政令の内容は、未だ明らかではありません。では、政令の内容が判らないから地方公共団体は悩まなければいけないのか？というところ、決してそうではありません。公文書管理法の三四条で確認したように、同法が定めている通りに、地方公共団体が公文書を管理する義務は存在しません。ですから、ご自身の自治体ごとに、どのような公文書管理が望ましいのか、自由に考えていただい

て全く問題ありません。

さて、「自由に」考えていただくときに意識していただきたいのが、先ほども少しお話をした、大阪市公文書管理条例の定め方です。大阪市は、公文書の保存期間を公文書の区分ごとに条例の中で定めました（六条、別表参照）。逆にいうと、この保存期間を過ぎたものについては、捨ててもいいという権限が条例上存在しているわけです。捨てることについての住民の同意というものが、確保されているのです。公文書管理法は、保存期間を政令で定めることにしていますので、極端な話、行政側が「この保存期間は短くしよう」と思えば短くできます。短くなるということとは、捨てられるまでの期間が短くなるということですので、邪推をしますと、「見られてまずいものは、保存期間を短くするのでないか」という疑惑が付きまといまいます。大阪市のように保存期間を条例の中でしっかり定めるのであれば、行政が勝手に短くできません。住民の側から見れば、見たい文書を何年間見られるようにしておくのかということ点を、（条例という形で）自ら決めることができますし、行政側から見れば、それを過ぎれば捨てていいという「お墨付き」を（条例という形で）主権者である住民から与えられているわけですから、自信を持って廃棄できるようにな

ります。その意味で、条例中に保存期間に関する定めを明確に置くことは、実は、住民と行政の職員双方にとっていいことではないのかなと考えております。

このように、法律や条例により公文書を管理することに、大きな意義があると考えますが、法律や条例ができれば安心か？というところ、そうではないでしょう。「適正な公文書管理を阻むもの」が存在するからです。

国・地方を問わず、現在の公文書管理法は、うまくいっていないと思われまます。うまくいっているところも、もちろんありますが、決して多くはありません。なぜかと言いますと、文書管理規則・規程があるにもかかわらず、職員の認知度が低いからです。普段、皆さんがお仕事をなさる時に文書管理規則や規程を見て文書を作っているという感じ、ありますか？ 同じ質問をあちこちでしておりますと、「初任者研修時に文書管理規則をやります」という答えが返ってくる場合があります。ところが「その後もやっていますか？」と聞きますと、「いや、やっていません」となる。「昇任試験時に使っていますか？」と聞いても「使っていません」という答えが一般的です。でも、皆さんは、普段文書を作っているという感じがします。「どうやって作っていますか？」と聞くと、「上司から指示を受けてやっています」というお答

えが多いですね。今までは、それでなんとかなっているようですが、実は、それはとても怖いことです。問題は、上司の指示が正しいかどうかです。上司の指示と言っても、上司が自分で文書管理規則や規程を見て指示を出していない場合が多いでしょう。上司も前任者等から言われた通りの指示を出しているケースが、圧倒的多数です。「おれも先輩にこう言われてやってきたから、大丈夫だ」ということですね。これは、見方を変えれば伝言ゲームです。伝言ゲームであるとする、どこかで絶対にずれますし、安定的な文書の作成ができなくなっていると思われまます。そうであれば、常に文書管理規則や規程に基づいて文書の作り方をチェックするという作業を、日常の仕事の中に取り入れていくことが必要となるでしょう。また、それをちゃんとやっておけば、保存期間一つをとっても、一つ一つの文書を注意しながら取り扱うことに繋がると思えます。そして、現在のような文書管理規則や規程であっても、例えば「保存期間は五年なのに三年で捨ててしまいました」という事案が発生すれば、規則・規程違反の行為にあたるので、地方公務員法が定める懲戒処分の対象になるはずですが、これを厳密に運用していないために、「間違っただけでなかった。まあいいか」という空気が職場に蔓延しているのではないのでしょうか。

これでは、公文書に対する認識、公文書が住民の財産だという認識がなかなか浸透しないでしょう。この間刊行された七條浩二・植草泰彦ほか『逐条解説 公文書管理法』（ぎょうせい・平成二十一年）の四七頁では、行政文書の管理状況を内閣総理大臣に報告しなければならぬ旨を定める同法九条の報告事項として「誤廃棄・紛失等の状況（事案の発生数、当該事案に係る懲戒処分、再発防止策等）」が挙げられています。つまり、誤って捨てたから「戒告処分を受けました」とか「停職処分を受けました」というのを報告させることにしているのです。すると、公文書管理に関する法令違反＝懲戒処分という流れを、国は積極的に進めると考えられます。地方にあっても（今までも、もちろんそうだったのですが）、今後一段とそのような動きになるのではないかと思えます。懲戒処分なんて嫌な話ですが、言い方を変えれば、それだけ責任感を持って公文書に接しなさいということですね。責任感を持って公文書に接していれば、誤廃棄というのは、無くなっていくはずですが、何となく公文書に接していると、何となく捨てちゃったりしてしまつたのでしょうか。

また、レジユメに「二、三年しか関係ない（？）公文書保存」と書きましたが、これは人事異動との関係で発生す

る問題です。人事異動をすると自分はその部署にいなくなるので、自分の仕事としては終わっているわけですが、住民から見れば、たまたまその人が異動しただけであり、その仕事は終わってはいません。職員は個人として仕事をしているつもりになっていきますので、その部署にいるときはその仕事、次の部署では次の仕事という感覚を持ちます。それはそれで正しいです。でも、住民から見ると、この部署に誰が居ようと関係ありません。その部署の仕事は、その部署の仕事としてやってくれ、組織として仕事をしてくれればいいというのが住民です。それに対して、公務員個人個人は、どうしても「自分の仕事」という意識を持つので、自分の人事異動ごとに違う仕事をしているという認識になるようです。でも、異動しようがしていまいが、住民から見ればその仕事は組織がしてくれているわけですから、そこで求められる公文書管理は、「個人として必要な文書をすぐに探せます」というレベルではなくて、「組織体としてその文書をすぐに探せます」というレベルになると考えられます。

次に、公文書管理を適切に為していけるようにするための動機付けについてお話しします。今ほど、懲戒責任という「飴とムチ」でいう「ムチ」の話をしました。もちろん

ムチばかりではなく、もう一方の「飴」に相当する部分も重要です。文書管理を適正に為している職員や、文書管理に関する新たなシステムを構築した職員を表彰するというのもアリでしょうが、そのようなアメでなくても、公文書を残すということ自体が「アメ」だと考えることもできるでしょう。公文書の管理を職員の立場から考えてみますと、結局は自分がやったことを残しておくことができるということでもあるわけです。すると、公文書の管理は、自尊心といましようか、職員個人としてのアイデンティティーを確立するという効果も持っているはずで、自分のやった仕事すべて捨てられるということであれば、むなしくなりますよね。反対に、自分の仕事を記した公文書が、ちゃんと残っていくということであれば、ひよっとしたら孫やひ孫が見ることもあり得るわけです。「おじいちゃん・おばあちゃん。こういう仕事をしてたんだ」ということを、五〇年後に見てもらえるかもしれない。となれば、公文書を正しく管理して残しておくという方向へのモチベーションが上がるといえるでしょう。

以上、様々なお話をしてみました。最後に、地方公共団体において公文書管理に関する制度を構築する上でポイントをお話したいと思います。

まず一番目。公文書管理については、「国は国。うちのうち」でいいと思います。国の言う通りにする必要はありません。ここまで言い切ってしまうと語弊があるかもしれませんが、基本的にはそう考えていただいて結構だと思います。公文書管理法には示されていない創意工夫の余地は、沢山存在するはずですよ。なぜ、そのように考えるのかというと、公文書管理法が、地方での経験の蓄積が無いまま作られた法律だからです。公文書管理法が制定された時点で、地方で公文書管理条例を持っていたのは三箇所だけです。これに対して、行政機関情報公開法の時には、全国各地で条例ができた後に国が法律を作っています。様々な試行錯誤が終わった後で行政機関情報公開法を作りましたから、ある程度のクオリティーを保つことができたと言えるでしょう。公文書管理法は、残念ながらそのような蓄積を欠いていますので、今後、地方公共団体が様々な公文書管理条例を作り、より良いものを目指して競争し、経験を蓄積することを通じて、いずれ公文書管理法を改正する方向に動いていくべきなのだろうという気がしています。「ご自身の地域の住民たちにとって必要な公文書管理が、国が言う通りのものである必要は無いはずだと思いますし、良いものをどんどんと練っていくことが必要だと思います。

次に、ポイントの二番目です。公文書管理については、

条例で定めるべきだと私は考えております。既にお話ししたように、住民のものである公文書を捨てる権限は、やはり住民からしっかりともらっておく必要があると思うのが一つの理由です。もう一つの理由は、刑罰に関する定めを置くべきだと考えていることです。地方自治法上、条例でなければ刑罰の定めを置くことができません。刑罰のというと、嫌な印象になるかもしれませんが、私が危惧しておりますのは、悪質な公文書管理をしたまま定年退職した人のことです。今のままでも、先ほど言ったように、懲戒処分という手段があるのですが、懲戒処分は現役の職員に対してしかできません。定年退職をした人に懲戒免職処分をして、意味はありませんよ。したがって、そういう人たちを逃げ得にしてしまうのが、現在の状況です。それに対して、刑罰を定めておけば、退職後であっても刑罰は追いかけることができます。同様のことが、実は「行政機関の保有する個人情報に関する法律」(以下「行政機関個人情報保護法」という。)が制定されるときに問題になりました。つまり、国家公務員のOBが個人情報を漏らした時には懲戒責任が及ばないという問題が一つ。また、国家公務員法に定められている懲戒責任は、特別職の公務員には及ばないという問題がもう一つです。例えば、国会議員や内閣総理大臣は国家公務員法の適用がある一般職の

公務員ではないので、同法に基づいて懲戒処分はできません。国会議員や内閣総理大臣が個人情報を漏らしましたという時に、基本的には、政治的・道義的責任しか追及できないという事態になってしまふ可能性があつたのです。そこで、行政機関個人情報保護法では、罰則を定めるといふ方法を選択しました。公文書の管理についても、わざと捨てたのであれば、その人は批判されて然るべきでしょう。たとえその人が退職後であつても、あるいは国会議員、内閣総理大臣、地方議会議員、首長であつても、保存期間内であるにも関わらず、わざと捨てたのであれば、その人をしつかりと罰しておく必要があります。罰しなければ「わざと捨てよう」という人が出てきてしまふでしょう。この罰則の点を考えても、公文書管理は条例で定めるべきと考えます

三番目のポイントは、チェックの必要性です。二セコ町は、月に一回「ファイリングの日」というものを定めて文書管理状況をチェックしているそうです。また、富山県南砺市というところでは、シミュレーションを実施していません。これは文書管理のためのシミュレーションではなく、「情報公開の開示請求を受けた時に適正に処理できますか?」というのをチェックすることを主たる目的として実施しているシミュレーションです。具体的に言いますと、まず南砺市の総務課から色々な部署宛の開示請求書がF A

Xで流されます。それを受けた部署の人は、文書がどこにあるかを探して対応しなければなりません。対応にかつた時間もチェックされていますので、公文書管理が適切に行われているかどうか分かります。誰かの机の上にある文書の山を発掘していたら、時間がかかりますからね。そして、不開示情報を適切に不開示にしているかどうかもチェックされます。このようなシミュレーションは、情報公開制度についての職員の資質向上に役立つのみならず、日々の文書管理に「襟を正して」取り組む姿勢を醸成することにもつながるのではないかと思います。

四番目の「何を残すべきか」という点につきましては、各地方公共団体ごとに違う部分があつていいはずだと考えています。レジュメには、長岡市立中央図書館文書資料室が発行している『長岡アーカイブズ(創刊号)』(平成一七年九月二〇日)の記事を一部引用しました。そこに書いてありますように、長岡市中央図書館文書資料室では、中越大地震についての資料を積極的に集められています。その資料の中には、チラシもあります。同資料室では、新聞チラシも積極的に集めたそうです。「なぜチラシ?」と思つたのですが、結局その新聞チラシによって、どの地域でいつ頃まで「震災復興セール」が行われていたのか、そこで被災者の求めているどんな商品が、どのような値段で売ら

れていたのかということ振り返ることができる。「なるほどな」と思いました。もちろん、チラシ以外にも、震災時の公文書が残っていることによって、被害の状況を後世に語り継ぐことができる。残念ながら、いずれ同じような震災が起こることも否定できないので、事前に「この地区については早めに避難指示を出さないといけないかったな」といった検証を、その公文書等で行うことができる。万が一の「次の震災」に対応するためには、震災関係の資料が残っていないならなりません。そして、その資料は、震災のあった地域で残り、振り返ることにこそ意味があるといえるでしょう。逆に、その資料を他の地域が持つていても使い道が無いわけですから、やはり、各地域ごとに残すべきもの・残す必要がないものは違っているべきだと思います。

後は、情報公開の関係で逗子市が興味深い制度を持っていますので、ご紹介しておきます。これは、「見せることができるなかった公文書は、いつかは見せなきゃいかんだろ」という姿勢を貫いていらっしやる例です。どういうことかと申しますと、最初は、情報公開で開示請求を受けるわけですね。開示請求を受けた段階で不開示情報に該当するため、見せることができない文書というのは、どの地方公共団体でも存在します。そこで、逗子市は、見せること

ができなかった文書は捨てないという選択をしています。見せることができなかった文書は、説明責任を果たせていないわけですので、それは捨てないで残しておく。逗子市では、不開示決定の翌年度から起算して二〇年を経過した文書は、その時点で情報公開請求がない場合であっても、当該情報を一年間公表すると定めています。後でちゃんと見せるために、当該文書の保存期間が二〇年に延長されるとイメージしていただければよろしいでしょう。たとえば、元の文書の保存期間が一年であるのが、三年であるのが、いつかは確実に見えますということになるでしょう。この制度によって、逗子市は説明責任を貫徹することが可能になっていると評価できます。このような逗子市の考え方は、実は「残すべき公文書」についての視点という意味では、非常に重要な示唆を含んでいるのではないかと思います。一度見せられた文書というのは、もう一度見たくなることはあるかもしれませんが、必要性としては低いわけです。逆に、見せてもらえなかった文書というのは、いつかは見たいと考えるのが人情です。見せてもらえないまま廃棄されたとなると、「見せてはまじいことが書かれていたから、行政にとって都合が悪いことが書いてあったから捨てたに違いない」という疑いが国民や住民の中に生まれるわけです。この部分をフォローできるようにしている点で、逗子

市は先進的なことをやっているなと思います。

最後に、これまでお話ししてきたことをまとめてみます。

公文書は、基本的には、住民のものですから、行政の職員である皆さんにおかれましては、住民が残したいと考えている公文書をちゃんと残せているのか、住民が見たい文書をすぐに出すことができるのか、という視点でやっていた

だくべきものだと思います。もう一方では、公文書管理をしつかりしておくことができれば、人事異動があつた時でも、担当職員が風邪をひいて休んだ時でも、組織として仕事を進めていくことが可能であると考えられました。組織

のための公文書管理でもあつたわけですね。組織のための文書管理でもあるということを考えてみますと、職員の仕事を進めやすくするための公文書管理であるとも言えます。人事異動によって初めて行った部署にあるファイルの名前を見れば、その部署が何をやってきたかが分かるよう

になっていけば、自分自身が仕事を進めやすくなります。すると、自分の仕事という視点でも、公文書管理は意味を持つでしょう。また、先ほど多少しお話をしましたように、

自分の子孫の世代、自らにとつての将来の世代に対して、そのときには、じいちゃん、ばあちゃん、ひいじいちゃん、ひいばあちゃんになっているかもしれない自分が、かつて

この仕事をやったんだという証しを、しつかり残すことができる。ものすごく大きな事業でなくても、立派な仕事でなくても、まじめにやっていたんだよということ、自分の子孫たちに対して、伝えることができる。その意味では、公文書の管理は、住民のための公文書管理であり、組織のための公文書管理であり、そして、ご自身のための公文書管理であると思います。

私からのお話は、以上とさせていただきます。長時間にわたりご清聴いただき、どうもありがとうございました。

本稿は、平成二十二年一月一〇日に開催した、平成二十二年度公文書等資料保存研究会（鳥取県立公文書館主催）の講演録である。掲載をご許可いただいた大宮法科大学院大学准教授の早川和宏氏には、あらためてお礼申し上げます。