

2018年3月31日
(平成30年)

藤沢市長
鈴木 恒夫 様

藤沢市情報公開制度運営審議会
会長 猪狩 庸祐

第16期藤沢市情報公開制度運営審議会の審議結果について（報告）

藤沢市情報公開制度運営審議会（以下「本審議会」という。）は、1986年（昭和61年）2月に藤沢市情報公開条例（平成13年6月全面改正。藤沢市条例第3号。以下「情報公開条例」という。）の制定とともに、情報公開条例による情報公開制度の公正かつ円滑な運営を推進するために、地方自治法（昭和62年法律第67号）第138条の4第3項の規定に基づく藤沢市長の附属機関として設置されました。

本審議会第16期では、2016年（平成28年）4月から2018年（平成30年）3月まで、計8回本審議会を開催し、主に四半期ごとの情報公開制度運営状況の報告を受け、必要に応じて実態を調査し、問題点の指摘、情報公開制度改善への検討を行ってきました。その詳細は

1. 制度の運用状況
2. 特筆すべき事項
3. 課題（公文書等管理条例についての問題）

として、次に記載したとおりであります。特に、今期は、公文書等の適正な作成、適切な保存及び利用等を図り、市政への適正かつ効率的な運営の確保及び市民の知る権利の保障並びに市民への説明責任を果たすため、「藤沢市公文書等の管理に関する条例」（平成28年藤沢市条例第6号。以下「公文書等管理条例」という。）が制定され、2017年（平成29年）4月1日から施行されました。本審議会では、かねてから、文書等の不存在による非公開との関連で（1）公文書の作成、保存、廃棄等管理に関すること、IT推進による行政事務コンピュータ化による（2）文書等の電磁的記録と紙媒体記録との二重管理に関することとして、問題意識を持ってきましたので、公文書等管理条例により、これらの問題が解決することを期待してきました。しかし、制定された公文書等管理条例では、これらの問題解決には至っておらず、問題は残ったままです。

1 制度の運用状況

本市における情報公開制度の利用状況については、表1のとおり、平成28年度は、利用者数が5,032人、公開請求件数が226件、情報提供件数が4,718件となっています。平成29年度は、4月から12月までですが、利用者数が3,894人、公開請求件数が81件、情報提供件数が3,516件となっています。

公開請求件数は、昨年同時期と比較して120件近く減少していますが、この要因のひとつとしては、市で締結している保険契約関係の書類について、多数の課を対象とする公開請求が平成28年度になされ、平成29年にはなされなかったことにより、両年度を比較した際に差が発生していることが挙げられます。

また、公開請求の処理状況をみますと、表2のとおり、全体として「承諾」及び「一部承諾」が処理件数のうち7割から8割程度を占めています。

「取下げ」については、平成28年度の8件中5件及び平成29年度の7件中6件については、情報提供に切り替えることにより対応がなされました。

さらに、公開請求を行った請求者について、市内・市外等の内訳は、表3のとおりです。

表1 情報公開制度の利用状況

年 度	利用者数 (人)	公開請求件数 (件)	情報提供件数 (件)	合 計 (件)
平成28年度	5,032	226	4,718	4,944
4月～12月	3,753	202	3,749	3,951
平成29年度	3,894	81	3,516	3,597
4月～12月				

表2 処理状況

(単位：件)

年 度	承諾	一部承諾	拒否	却下	取下げ	審査中	合 計
平成28年度	76	108	31	0	8	3	226
4月～12月	66	92	30	0	7	7	202
平成29年度	21	42	9	0	7	2	81
4月～12月							

表3 公開請求の請求者内訳

(単位：件)

年 度		市内の個人	市内の法人 その他の団体	その他のもの	合 計
平成28年度		82	8	136	226
	4月～12月	73	8	121	202
平成29年度	4月～12月	44	3	34	81

2 特筆すべき事項

今期の本審議会では、特に次の3テーマについて、問題意識をもった議論が行われました。

- (1) 行政文書の保存期間の適正な設定について
- (2) 電子媒体情報と紙媒体情報の二重管理について
- (3) 法人が作成し、市に提出を行う文書に関し、公開請求があった際の対応の整理について

本報告書では、特に重要と思われる(1)及び(2)について、議論された内容及び本市の情報公開制度の運営における課題と認識された点を特筆します。

(1) 行政文書の保存期間の適正な設定について

従来、行政文書の保存期間は、内規である藤沢市行政文書取扱規程（平成4年藤沢市訓令甲第2号。以下「文書取扱規程」という。）の基準に基づいて決定されている状況にありましたが、公文書等管理条例の施行により、後述のとおり疑義はあるものの、内規で規定されていた文書取扱規程を条例化しました。

これに伴い、行政文書の保存期間に関する基準は、2017年（平成29年）4月1日以降は条例化され、強化されたのですが、残念ながら公開請求に対し、対象文書の作成から数年程度で保存期間徒過により廃棄され、不存在となっていた事案（「拒否」又は「一部承諾」事案）が散見されました。係る事案に対し、

ア 所管課に各文書の保存期間の設定が任されている状況について、定期的な見直しが必要ではないか。

イ 一律に保存期間を文書の性質・事柄によって整理して決めていくというだけではなく、公開請求との関わりの中でどの程度の期間まで保存するかということも含めた細かい取扱いが必要ではないか。

等の意見が出ました。

本審議会の立場からすれば、運用面としては、行政文書の保存期間が満了し、廃棄されれば、適正に執行されたと判断せざるを得ない側面がある一方で、「保存期間徒過により廃棄しており、対象文書は不存在である」という理由で片づけられないケースもあるのではないかと、との厳しい意見もありました。

後述の課題（後記3参照）の中で、公文書等管理条例について言及し、同条例の課題も指摘しておりますが、同条例の適切な運用により、適切な行政文書保存期間が設定され、かつ、保存されることを通じ、前述のア、イといった問題が解決されることを期待します。

（2）電子媒体情報と紙媒体情報の二重管理について

本テーマに関しては、第5回審議会の中で、役所内部の状況について、IT推進課の職員から説明を受ける機会がありました。その説明内容とともに、本審議会の中で、毎回報告される「拒否」、「一部承諾」事案、並びに、これらの事案から懸念される事象を想定し、委員間で議論が行われました。

係る議論を通じ、次の意見が出ました。テーマの範囲が広く、また、抽象的な議論も含まれるため「ア ルール整備や職員向け研修の必要性に関する意見」、「イ 期待される施策・運用（アの内容以外の施策・運用）に関する意見」、「ウ 懸念される事象例」に分類の上、簡単に列挙することとします。

ア ルール整備や職員向け研修の必要性に関する意見

（ア）戸籍や住民基本台帳ネットワークの関係では、法律自体が電子媒体あるいはコンピュータ処理というものを前提にして整理され、IT化が進展している状況にあり、研修等で市職員の電子媒体情報の公開制度・管理についての知識啓発や意識向上を醸成していくべきではないか。

（イ）電子媒体情報と紙ベースの情報では、可読性・可視性の有無、改変の容易性等、性質に大きな違いがあり、文書の作成から管理、

保存、廃棄に至るまでのプロセスにおいて、情報の性質に即し、
どのような管理がなされるべきか明確な基準が必要ではないか。公
文書等管理条例及び関連規則等により、この問題が解決していく
ことを期待する。

- イ 期待される施策・運用（アの内容以外の施策・運用）に関する意見
 - （ア）膨大な行政情報の中から、請求者が希望する情報を迅速に特定
することができるようにするため、情報検索システムを整備する
ことが必要ではないか。
 - （イ）行政情報が網羅された文書目録の実効的な作成方法を検討し、
作成に取り組むことが強く望まれる。係る文書目録を市民に提示
できないうちは、公開請求に対して、安易に不存在回答として済
まそうとする姿勢を取らず、時には、請求者が求める情報は、ど
のような文書として請求すれば公開可能なのか、市職員から公開
請求者に丁寧に説明することも必要ではないか。

ウ 懸念される事象例

本来、文書起案管理システムを使用して作成すべき重要文書が、同
システムを使用せず、電子メール等を活用することによって、重要文書
が文書起案管理システムを潜脱して作成されていることが懸念される。
このように潜脱して作成された場合、文書保存が適切にされていないケ
ースが相当数生じている恐れがあるのではないか。

3 課題（公文書等管理条例についての問題）

（1）条例制定手続に係る問題

公文書等の作成、利用、保管管理、廃棄に関する明確な定めがあつて、
それに基づき公文書等が存在することが、情報公開制度の根幹となります。
情報公開条例においても、第32条（行政文書の管理等）に規定を置き、
その旨を明記しています。本市は、内規としての文書取扱規程を定めて、
これに基づき運用をしてきましたが、先に述べた趣旨により、公文書等管
理条例により同規程の条例化を図りました。とすればその際には、情報公
開条例第28条により、公文書等管理条例案について、本審議会に諮問す
るなど、何らかの方法で意見を聴くべきではなかったのではないでしょ
うか。

本審議会への諮問がなくとも、本審議会で、積極的に公文書等管理条例

案について審議するという対応もあったのかもしれませんが。しかし、このような手続条例では、刻々と変化する現象に対応する必要から具体的基準・個別的事項は、条例本文には定めなくて、規則に定めるのが通例で、この公文書等管理条例においても、行政文書の作成、運用、保存管理、廃棄等に関する基準は、「市長が別に定める。」とされ、規則に委ねられています。このような実情からすれば、本審議会としては、具体的な規則が明示されない段階では、積極的に審議し、意見を述べることは困難な状況にありました。

(2) 「公文書等管理条例」の内容についての問題

ア 情報公開条例と公文書等管理条例の間に用語の齟齬があること

その1は、情報公開条例と公文書等管理条例とは、市民の知る権利の保障、市民への説明責任の履行のための2本の柱となり、その一体性と整合性が求められるにもかかわらず、齟齬がある点です。具体的には、「処分権限を有する指定管理者の職員が作成又は取得した文書」につき、その文書の定義において、一方では、これを「行政文書」とし、他方では「法人文書」としています。

情報公開条例では、「行政文書」とは、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録であって、当該実施機関が管理しているものをいう。」(情報公開条例第4条第1項本文)とあり、実施機関として「処分権限を有する指定管理者」(情報公開条例第4条第2項)も含まれ、この機関に属する者及び職員は「実施機関の職員」(情報公開条例第4条第3項)であり、この者が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録であって、当該実施機関が管理している文書は「行政文書」となっています。

ところが、公文書等管理条例では、公文書等を①行政文書、②法人文書、③民間資料(地域資料)の三つに分類し(公文書等管理条例第2条第6項)、「法人文書」とは、「出資法人及び指定管理者の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録であって、当該出資法人及び指定管理者が管理しているものをいう。」(公文書等管理条例第2条第4項)と規定しています。その結果、処分権限を有する指定管理者の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録で、当該指定管理者が管理しているものであっても、「行政文書」として扱わ

れないこととなります。

イ 現行の規程に基づく文書の管理に係る具体的な基準が、公文書等管理条例の施行規則として位置づけられていないこと

その2は、現行の規程に基づく文書の管理に係る具体的な基準が、公文書等管理条例の施行規則として位置づけられていないことです。公文書等管理条例は、「この条例に定めるもののほか、公文書等の管理に関し必要な事項は、規則で定める。」(公文書等管理条例第10条)との委任規定を設けています。ところが、藤沢市公文書等の管理に関する条例施行規則(平成29年藤沢市規則第82号。以下「規則」という。)で、具体的な基準が示されていない条項が散見されます。

まず、規則第3条(行政文書の作成に関する基準)では、「職員は、事務を行う場合には、・・・文書を作成しなければならない。(第1項)」としていますが、文書を作成しなくてもよいとされる、「軽微なものである場合その他経緯も含めた意思決定に至る過程又は事務事業の実績を合理的に跡付け、検証する必要がないことが明らかである場合」の内容について、明確にされていません(同条第2項は、文書の作成が特に必要とされる場合を規定しているにすぎません。)

規則第4条(行政文書の分類及び保存に関する基準)では、「行政文書は、ファイル基準表に従って分類し及び整理しなければならない。(第1項)」、「行政文書の保存期間の基準は、行政文書の性質、内容等に応じ、別に定める。(第3項)」とありますが、「ファイル基準表」、「別に定める。」がどこにあるのか、若しくは、何を指すのか明らかではありません。

さらに、規則第6条では、民間資料の受け入れに等に関する基準としての規定があるものの、「法人その他の団体又は個人が所有する古文書その他の市の歴史を記録したものとして価値を有する資料」という抽象的な記載があるのみで、基準らしきものは明確にされていません。

これらに関する担当課の説明によると、「既存の規程の一部を改正し、これで対応している。」ということです。これが、公文書等管理条例の委任を受けて定められているのであるならば、問題がないのですが、同規則を受けて規程が存在するという関係が不明です。訓令は、行政規則の一種ではあるが、法的拘束力はなく、内部規程にしか過ぎないので、公文書等管理条例と一体となる規程であることを明確にしなければな

りません。

そのためには、規則に、第7条（委任）規定を設置し、文書の管理に関する具体的な基準を定めている現行の各規程等に、「第1条（趣旨）この訓令は、藤沢市公文書等の管理に関する条例（平成28年藤沢市条例第6号）に基づき、同条例施行規則（平成29年藤沢市規則82号）に定めるところにより、行政文書の取扱いについて、必要な事項を定めるものとする。」等の規則や各規程の改正を行うことで解決可能と思われれます。早急に対処されることを期待します。

（3）電子媒体情報と紙媒体情報との関係について

近年急速に、事務処理がコンピュータ化され、行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律（平成25年法律第27号）との関係でも、IT推進法の施行、今回の個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第57号）の全面改正との関連でも、さらに官民データ活用推進基本法（平成28年法律第103号）の第19条（国の及び地方公共団体の施策の整合性の確保等）で、個人情報のコンピュータ化、オンライン結合の制限の条例の見直しを求める国の「通知」にみられるように、行政事務のコンピュータ化は、避けられない状況にあります。

戸籍法、住民基本台帳法、不動産登記法のように法律に基づいて、該当記録が電磁的記録として一元的に管理されているものは、戸籍簿、台帳、登記簿等は存在せず、電磁的記録自体に原本性を付与されています。しかし、IT化が完成していない行政事務については、電子申請で收受されている記録についても、收受後これを紙媒体記録とし、これをもって原本としている、いわゆる二重管理をしているのが実情であります。この二元管理の不合理的は、今回の公文書等管理条例の制定でも、解消されていませんので、早急の対応が望まれます。その際には、電磁的記録の持つ特性、すなわち、記録処理について、迅速・大量処理のために、個性を没却し、数値化した記録は、紙媒体情報とは異なり、可視・可読性がなく、改変の容易性を持つことにつき、特に留意して慎重に対応していただくことを期待します。

(参考) 第16期情報公開制度運営審議会開催状況

回数	開催日	審議内容
第1回	2016年4月21日	<ol style="list-style-type: none"> 1 会長及び副会長の選任 2 審議会運営要領について 3 平成27年度藤沢市情報公開制度運用状況について 4 藤沢市情報公開条例解釈運用基準の改訂について(報告) 5 その他
第2回	2016年8月4日	<ol style="list-style-type: none"> 1 第1回審議会議事録の確認について 2 情報公開制度の運用状況(4月～6月)について 3 その他
第3回	2016年11月15日	<ol style="list-style-type: none"> 1 第2回審議会議事録の確認について 2 情報公開制度の運用状況(7月～9月)について 3 その他
第4回	2017年2月13日	<ol style="list-style-type: none"> 1 第3回審議会議事録の確認について 2 情報公開制度の運用状況(10月～12月)について 3 その他
第5回	2017年6月2日	<ol style="list-style-type: none"> 1 第4回審議会議事録の確認について 2 藤沢市公文書等の管理に関する条例等について 3 平成28年度藤沢市情報公開制度運用状況について 4 その他
第6回	2017年8月17日	<ol style="list-style-type: none"> 1 第5回審議会議事録の確認について 2 情報公開制度の運用状況(4月～6月)について 3 その他
第7回	2017年11月21日	<ol style="list-style-type: none"> 1 第6回審議会議事録の確認について 2 情報公開制度の運用状況(7月～9月)について 3 第16期情報公開制度運営審議会報告書について 4 その他
第8回	2018年2月9日	<ol style="list-style-type: none"> 1 第7回審議会議事録の確認について 2 情報公開制度の運用状況(10月～12月)について 3 藤沢市情報公開条例施行規則の改正について(報告) 4 第16期情報公開制度運営審議会報告書について 5 その他

第16期情報公開制度運営審議会委員名簿

氏 名	備考
会長 猪 狩 庸 祐	弁護士
飯 島 奈 津 子	弁護士
小 針 健 慈	日本大学法学部講師
小 宮 宏 之	公募委員
澤 崎 ゆめ子	公募委員
手 塚 明 美	公募委員
福 田 英 訓	弁護士
宮 崎 碩 文	公募委員
副会長 山 元 一	慶應義塾大学法科大学院教授