

令和4年11月28日

熊本市長 大 西 一 史 様

令和4年（2022年）6月3日付けで諮問があった「公文書の管理の在り方について」の当委員会の答申は、次のとおりです。

熊本市公文書等管理委員会

委員長 鈴 木 桂 樹

公文書の管理の在り方についての答申

令和4年（2022年）11月

熊本市公文書等管理委員会

目 次

	頁
はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	1
1 公文書の集中管理の在り方について・・・・・・・・	2
2 特定歴史公文書等の適切な保存及び市民利用の在り方について・・・・・・・・	4
3 1、2を満たすために必要とする適切な環境整備について・・・・・・・・	5
おわりに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	7
熊本市公文書等管理委員会名簿・・・・・・・・	8
審議経過・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	8

はじめに

熊本市では、令和３年４月に熊本市公文書管理条例（令和２年条例第６０号、以下「条例」という。）が施行されました。条例第１条では、「本市の諸活動及び歴史的事実の記録である公文書等」を「民主主義の根幹を支える市民共有の知的資源」とされていることから、公文書は、適正に管理されるとともに熊本市の諸活動を現在及び将来の市民へ説明する責務が全うされなければなりません。

その中で、平成２８年熊本地震や新型コロナウイルス感染症の発生に伴い、通知文や申請書等の公文書が大量に発生し、熊本市全体で公文書は約８万箱という膨大な数量となっています。それらの公文書は、市役所や区役所、まちづくりセンターなどの様々な場所に分散して保管されていますが、どの保管場所も余剰スペースが不足しており、また、ハザードマップ上、水害等の危険性がある場所に保管されている状況にあります。

このような熊本市における公文書をめぐる諸課題について、令和４年６月３日に「公文書の管理の在り方について」として本委員会に対して諮問をされました。

これを受け、本委員会においては、諮問事項である「１ 公文書の集中管理の在り方について」、「２ 特定歴史公文書等の適切な保存及び市民利用の在り方について」、「１、２を満たすために必要とする適切な環境整備について」について、活用できる熊本市保有の施設を念頭に置きながら、合計６回にわたり審議を行ってきました。

諮問事項に関する審議の結果として、次のとおり答申するとともに、この答申書で示す事項を踏まえ、公文書の管理及び運用の整備に取り組んでいただきたいと思います。

熊本市公文書等管理委員会
委員長 鈴木 桂樹

1 公文書の集中管理の在り方について

(1) 中間書庫設置の必要性

自治体の諸活動を現在及び将来の市民に対して説明責任を果たしていくためには、公文書を対象とする情報公開制度が適正に図られなければならない、それに必要な情報が適正に保存されていなければなりません。公文書は、その内容や性質によって分類され、特に重要な公文書であれば30年間という長い年月の間保管されることとなります。したがってその間は、現用文書として公文書を作成又は取得した部署（以下「文書作成課」という。）で保管することになりますが、現在、熊本市の公文書は、文書作成課の判断で様々な場所に分散して保管されており、組織の統廃合等による散逸や職員による誤廃棄が発生する恐れがあります。その課題を解消するためには、公文書の保存期間終了までの間、公文書を一定の場所で適正に保存することとし、そのすべての管理を文書作成課から公文書を集中して保管する部署（以下「文書保管課」という。）に移して保管、管理していくことが重要であると考えます。

また、条例第7条第2項では、「実施機関は、文書ファイルの集中管理の推進に努めなければならない。」と規定されています。この集中管理とは、公文書の不適切な保存環境による劣化や組織改編に伴う散逸の防止、公文書移管業務の円滑化に資するというものです。

さらに、他都市の例を見ますと、公文書の集中保管、管理に関しては、市有施設や民間施設を利用した中間書庫が設置されており、公文書の保存期間中、温度管理や湿度管理の整った適切な環境下で保管されています。

これらのことから、市民共有の知的資源である公文書を文書作成課から文書保管課が引き継ぎ、保存期間終了までの間、適切な環境下において集中管理するために、熊本市においても中間書庫の設置が必要であると考えます。

なお、中間書庫を設置することによって、これまで公文書を保管する書庫として使っていた施設が不要となるため、その利活用についても併せて検討する必要があると考えます。

(2) 集中管理の対象の公文書

集中管理の対象となる公文書としては、すべての公文書を一括して文書保管課で保管する方法もありますが、当該公文書に設定された保存期間に応じて定める方法（例えば、10年以上、30年以上等の保存期間が設定されている公文書を集中管理の対象とする）等が考えられますので、公文書の性質及び重要度も踏まえ、検討する必要があると考えます。

（３）集中管理の引継時期

文書作成課から文書保管課に集中管理の対象となる公文書を引き継ぐ時期については、当該公文書の完結後、すぐに引き継ぐ方法もありますが、集中管理の対象となる公文書の保存期間等に応じて定める方法（例えば、保存期間が１０年以上の公文書は、保存期間の起算日から５年を経過した日から実施する方法）等も考えられますので、文書作成課の利用状況等を踏まえ、検討する必要があると思います。

（４）集中管理の方法

集中管理する公文書については、識別番号の付与、目録の作成、排架、持ち出し等の管理及び公文書を作成した時点での内容や重要度が廃棄するときにも分かる仕組みを作るなど、文書作成課が利用したいときに円滑に利用できるよう努めていただきたいと思います。

また、公文書は、紙媒体以外のマイクロフィルム、写真フィルムやＣＤ－Ｒ等の電子媒体も含まれますので、その管理については、必要な措置を講じなければなりません。中間書庫の温湿度管理やセキュリティの確保を行い、公文書の汚損、破損及び情報漏洩等からの恐れを防ぐとともに、デジタル技術を活用した保管、管理など適切な環境下で公文書を集中管理していただきたいと思います。

2 特定歴史公文書等の適切な保存及び市民利用の在り方について

(1) 公文書館設置の必要性

公文書の原本は、唯一とつの存在であり、歴史資料として重要な公文書は、現在よりもより将来の市民に対して熊本市がその説明責任を果たしていくための役割を担っており、熊本市として永久保存すべきものであります。その公文書は、適切な場所に保管され、特定歴史公文書等として保存されるとともに、市民の利用に供されなければなりません。

条例第14条第1項では、「特定歴史公文書等は、永久に保存しなければならない。」、同条第2項では、「特定歴史公文書等について、適切な保存及び利用を確保するために必要な場所において保存しなければならない。」、第15条では、「何人も特定歴史公文書等の利用の請求をすることができる。」と規定されています。

また、公文書館法（昭和62年法律第115号）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関し、適切な措置を講ずる責務を有する。」と規定されており、さらに、他都市の例を見ますと、特定歴史公文書等の保存及び市民利用に供する施設として、公文書館が設置されています。

市民は、自治体が特定歴史公文書等を適切に保管及び管理し、閲覧等の資料の提供を行うことによって、市政の情報を知るだけでなく、まちづくりの担い手としての役割や各自の責務をあらためて確認することとなり、それが市民参画による協働のまちづくりの推進に繋がっていくものと考えます。

これらのことから、特定歴史公文書等の保存及び市民利用について、熊本市においても公文書館の設置が必要であると考えます。

(2) 特定歴史公文書等の保管方法

市民共有の知的資源である特定歴史公文書等は、温度管理や湿度管理の行き届いた適切な環境で永久的に保管する必要があります。部外者の侵入防止やインターネット環境を含めたセキュリティ対策を徹底し、公文書等を汚損、破損、劣化及び情報漏洩等から守り、後世に確実に受け継いでいただきたいと思ひます。

(3) 特定歴史公文書等の市民利用

市民へ特定歴史公文書等を公開し、情報と意識の共有を図ることは、行政運営の透明性を担保し、現在及び将来の市民に対する市政の検証と説明責任を果たしていくことだけではなく、市民は、自らの郷土である熊本の歴史を知り、自身とのつながりを再確認することができます。また、公開に関しては、インターネット等のデジタル技術を活用した目録公開システム等を導入し、地域の歴史、文化に対する情報を公開及び発信することにより、特定歴史公文書等が幅広く市民に利用され、市民の利便性の向上及び地域文化の発展に寄与するものと考えます。

3 1、2を満たすために必要とする適切な環境整備について

(1) 中間書庫及び公文書館の一体整備

職員が職務上作成又は取得した公文書は、保存期間を設定し、文書作成課から文書保管課が文書管理の引き継ぎを受け、中間書庫において管理することとなります。そのうち歴史的に重要な公文書は、保存期間が終了すると特定歴史公文書等として公文書館へ移管され、永久的に保管し、市民への閲覧や資料の利用に供することとなります。したがって、中間書庫と公文書館は一体的に整備（以下「公文書館等」という。）する必要があると考えます。その公文書館等では、特定歴史公文書等になり得る公文書を早期に管理することができ、保存期間終了時の確実かつスムーズな移管が可能となります。また、専門知識を有する職員であるアーキビスト等を確保することにより、歴史的観点を踏まえた上で統一的かつ適切な評価・選別が行われることから公文書と特定歴史公文書等（以下「公文書等」という。）は、公文書館等の施設で安定的及び永続的に保管していくことが効果的であると考えます。

(2) 公文書等を管理するための人員の確保及び体制

公文書館法第4条第2項では、「館長、専門職員、その他必要な職員を置くもの。」と規定されています。公文書館等の業務は、収集・移管、評価・選別、整理・分析及び検索手段の作成、保存・提供と多種多様であるため、その業務を遂行するうえで必要とする専門知識と技能の幅は極めて広いと思います。このようなことから、公文書館等では、公文書の取り扱い等行政における様々な業務経験のある職員と時代や種別を問わず歴史資料の取り扱いに習熟しているアーキビスト等がバランス良く配置されることが不可欠であると考えます。

また、職員の育成については、アーキビスト等を配置することにより、公文書館等の目的を達成することはもとより、他の職員への研修や指導等を行うことで、職員のスキルアップ及び意識改革に繋がることとなり、熊本市全体の公文書管理の更なる適正化に資するものであると考えます。

(3) 公文書館等の設置場所

これまで公文書を集中管理するとともに特定歴史公文書等の適切な保存及び市民利用に供するためには、中間書庫を備えた公文書館等の設置の必要性について審議してきました。その審議の過程において、具体的な場所の選定が必要であるということから、実現の可能性を念頭に熊本市が公文書館等を設置する場所について審議を行いました。

まず、公文書館等は、設置場所の安全性の確保が大前提です。水害、地震、土砂災害及び地盤の液状化等といったあらゆる災害を想定し、公文書が被災を免れることのできる場所を選定する必要があります。

また、公文書館等は、公文書の収集・保管のみならず、市民の利活用の拠点機能も有するため、利便性についても十分考慮する必要があります。すべての市民がアクセスし易い場所を見つけるのは困難ですが、職員や市民の利用に不便さが生じないよう配慮することが必要と考えます。

なお、公文書館等の設置場所については、下表 8 カ所の市有施設の有効活用を踏まえ、比較、検討を行いました。

①	旧母子父子福祉センター	⑤	旧天明多目的農事研修所
②	旧市民病院管理棟	⑥	旧雁回敬老園
③	旧東保健福祉センター	⑦	北部上下水道センター
④	旧保健衛生研究所	⑧	山鹿植木広域行政事務組合リサイクルプラザ

公文書館等設置の場所の検討に当たっては、平成 28 年熊本地震等に伴う突発的な公文書の発生など、年々増加している公文書等の保管に対応するための収納量、保管文書に係る水害、断層などの災害等のリスク、適切な温湿度管理の保管環境や公文書等の一体的な管理を行うなどの運用及び公文書等の市民への提供や駐車場の設置などの市民利用等を場所の選定をする際の視点としました。

まず、収納量の視点において「①旧母子父子福祉センター」、「③旧東保健福祉センター」、「⑤旧天明多目的農事研修所」及び「⑦北部上下水道センター」は、敷地面積が狭小であり、かつ都市計画法上の用途地域の制限により、既存施設の増築や建替をするための床面積が確保できないため、候補地から除外しました。

次に災害からのリスクの視点において「④旧保健衛生研究所」は、水害による 1 階部分の浸水のおそれ、また、「⑥旧雁回敬老園」は、土砂災害警戒区域に指定されており土砂災害のおそれがあったため、候補地から除外しました。

次に既存施設の規模や敷地面積の広さが確保できる 2 施設を比較しました。「②旧市民病院管理棟」は、水害時に 1 階部分が浸水する恐れがあり、土地と建物を病院局から所管替えするための費用も必要になることから、候補地から除外しました。

最後に「⑧山鹿植木広域事務組合リサイクルプラザ」は、将来の公文書の増加を見据えた増築や建替が可能な敷地面積を確保でき、自然災害のリスクや被災する危険性が少ないことなどから、公文書館等の設置場所に適していると考えます。

おわりに

自治体では、意思の決定や伝達の手続き、記録を残す手段として様々な公文書が、日々作成、蓄積されています。これらの公文書は、市が何を自らの課題として解決を目指したかを如実に示す記録であり、公文書が示す事業のプロセスは、熊本市の発展の歴史を刻むものです。公文書には、「これまでの市政について市民への説明責任を果たす」、「市の職員が公務の証を残し、過去の事例の検証を通じて効率、効果的な行政運営に資する」、「市民が自らの地域の営みを知り、市政を検証できる」という社会的な役割があります。これらの貴重な公文書は、市民共有の知的資源として継続的に後世に残していく必要があります、そのためには、行政経営の基礎となる多様な公文書を体系的に選別、保管し、市民への説明責任を果たしていくことが必要です。

そのためには、条例第5条の規定に基づき公文書が適正に作成され、公文書館等において保存期間が終了するまでの間、適切な保存環境下で集中保管されとともに、歴史的に重要な特定歴史公文書等は、永久保存及び市民利用に資することにより、現在及び将来の市民への説明責任が全うできることとなります。

なお、公文書館等の設置については、既存施設の改修又は増築等に係る費用を最大限に抑制するため、保管する公文書等の量や建物の構造、設備、また、今後想定されるランニングコスト等の算出も含めて専門的な意見を踏まえ、検討していただき、熊本市においても早期に公文書館等の設置を実現し、公文書等のより適正な管理を着実に推進していくことを強く求めます。

熊本市公文書等管理委員会名簿

	委員名	役職等	
1	鈴木 桂樹	熊本大学 名誉教授	委員長
2	井口 由美子	熊本県行政書士会 会長	副委員長
3	上拂 耕生	熊本県立大学総合管理学部 教授	委員
4	田川 里美	株式会社熊本日新聞社 論説委員	委員
5	松崎 景子	エヌピーオーくまもと 代表理事	委員
6	松永 榮治	弁護士	委員
7	米島 万有子	熊本大学大学院人文社会科学研究部 准教授	委員

審議経過

	公文書等管理委員会	開催日	審議内容
1	第9回委員会	令和4年(2022年)6月3日	・ 諮問 ・ 諮問事項の確認 ・ 審議(意見聴取・質疑)
2	第10回委員会	令和4年(2022年)7月8日	・ 審議(意見聴取・質疑) ・ 他都市公文書館視察
3	第11回委員会	令和4年(2022年)8月26日	・ 審議(意見聴取・質疑)
4	第12回委員会	令和4年(2022年)10月7日	・ 審議(意見聴取・質疑)
5	第13回委員会	令和4年(2022年)10月28日	・ 答申骨子案の検討 ・ 審議(意見聴取・質疑) ・ 候補地現地視察
6	第14回委員会	令和4年(2022年)11月21日	・ 答申案の検討 ・ 審議(意見聴取・質疑)