

つくば市公文書等管理指針

平成 30 年 4 月

つくば市 総務部 総務課

目次

1	策定の趣旨	1
2	取扱いの原則	2
3	用語の定義	3
4	行政文書の作成	4
5	行政文書の整理	6
6	行政文書の保存	7
7	ファイル基準表の作成	8
8	行政文書の移管又は廃棄	9
9	管理体制	10
10	点検, 監査及び管理状況の報告等	11
11	研修	12
12	特定歴史公文書等の保存及び利用等	13
13	取り組むべき事項	14

1 策定の趣旨

市の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等は、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うるものであることを踏まえ、適正に管理する必要がある。また、本来作成されるべき文書等が適切に作成されなければ、情報公開請求において文書不存在を引き起こすだけでなく、「証拠的記録に基づいた施策の策定を推進する」という市政運営の観点からも問題を生ずることとなる。つまり、市政運営の透明性を向上させ、市民への説明責任を果たしていくためには、「情報公開制度の充実」と「公文書等の適正な管理」の双方が不可欠であり、非常に重要なものとなっている。

加えて、近年、国や地方公共団体等における公文書等の紛失や保存期間満了前の廃棄など、公文書等の不適正な管理が社会的に注目されることが多く、公文書等の管理の在り方を見直す機運が高まっている。また、つくば市においても、事業の実施において十分に説明責任を果たすため、公文書等を適切に作成し、保存していくことが課題となっている。こういった課題に対応すべく、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、公文書等の適正な管理及び保存を図り、もって市政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、市政に関する諸活動を現在及び将来の市民に説明する責務が全うされることを目的に、公文書等管理指針を策定する。

そして、特に職員は、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。）の趣旨を踏まえて、つくば市の歴史的事実の記録である公文書等を残すことが将来の市政運営につながるということを認識し、常に審議又は検討その他経緯も含めた意思決定に至る過程並びに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に公文書等を作成し、適切に管理、保存しなければならない。

2 取扱いの原則

文書管理の真の目的は、単なる文書事務の適正管理に限定されるものではなく、あくまで全体的な市政運営の適正化及び効率化でなければならない。さらに近年、これらに加え文書管理の目的には、現在及び将来の市民に対する説明責任のコンセプトが必要不可欠となってきた。

何のために文書管理を行うのかという目的を改めて明確にし、全職員の共通認識とした上で、適正な文書管理の徹底に取り組んでいく。

この指針は、公文書管理法の趣旨を踏まえ、つくば市の公文書管理に関する総括的なものとして位置づける。この指針に基づき、市長部局ではつくば市文書等管理規程（平成18年つくば市訓令第5号。）において、行政文書の作成、整理、保存等の基本的事項について定め、市長部局以外の実施機関においては、実施機関ごとに市長部局の例に倣って別途定めるものとする（市長部局及び市長部局以外の実施機関が定める文書等管理規程を以下「規程」という。）。同時に文書事務の手引（以下「手引」という。）において実務的な面を定め、全職員が共通の理解のもと運用していく。

職員は、この指針の趣旨に対する理解を深め自らの責任を自覚し、この指針、規程及び手引に基づき適正に公文書等を管理するよう取り扱うものとする。

なお、公文書等の管理について、法律若しくはこれに基づく命令又は条例等に特別の定めのある場合は、それによるものとする。

3 用語の定義

この指針における公文書等とは、行政文書及び特定歴史公文書等をいう。

また、歴史公文書等とは、歴史資料として重要な公文書その他の文書をいう。

なお、この指針における実施機関は、つくば市情報公開条例（平成平成 27 年つくば市条例第 27 号）における実施機関¹によるものとする。

(1) 行政文書

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（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）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をいう。ただし、次に掲げるものを除く。

ア 官報、公報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの

イ つくば市情報公開条例施行規則（平成 27 年つくば市規則第 55 号）で定める図書館その他の機関²において、規則で定めるところにより、歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別の管理がなされているもの

(2) 特定歴史公文書等

特定歴史公文書等とは、歴史公文書等のうち、次に掲げるものをいう。

ア 市長に移管されたもの

イ 法人その他の団体又は個人から寄贈され、又は寄託されたもの

¹つくば市情報公開条例における実施機関とは、市長、教育委員会、選挙管理委員会、公平委員会、監査委員、農業委員会、固定資産評価審査委員会、消防長及び公営企業管理者並びに議会をいう。

²具体的には、つくば市中央図書館、つくば市出土文化財管理センター、つくば市桜歴史民俗資料館をいう。（つくば市情報公開条例施行規則第 2 条）

4 行政文書の作成

市民に対する説明責任を果たし、情報公開制度を適切に運用していくため、職員は、審議又は検討その他経緯も含めた意思決定に至る過程並びに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、事案が軽微なものである場合³を除き、次に掲げる事項その他の事項について、行政文書を作成しなければならない。

- (1) 市の区域の変更，字の区域及び名称の変更並びにその経緯
- (2) 条例，規則，訓令，要綱の制定又は改廃及びその経緯
- (3) 市政若しくは事業に関する計画若しくは方針の策定又は改廃及びその経緯
- (4) 個人又は法人の権利義務の得喪及びその経緯
- (5) 人事に関する事項

なお、行政文書は、職員の職責の証となるばかりではなく、市の取組を検証するための判断資料ともなることから、意思決定と同時に行政文書を作成することが困難である場合においても、当該意思決定をした後、速やかに行政文書を作成しなければならない。事後に行政文書を作成する場合を例示すると、次のようなものが該当する。

〔例示〕

- ・ 緊急に処理しなければならない案件
- ・ 現場において行う行政指導
- ・ 会議等の場で意思決定がなされた案件
- ・ 当該決定権を有する者のトップダウンによる案件
- ・ 会議において口頭了承を行う場合

³ 「事案が軽微なものである場合」とは、事後に確認が必要とされるものではなく、行政文書を作成しなくても職務上支障が生じず、かつ当該事案が歴史的価値を有さないような場合をいう。

開かれた市政を実現するためには、市民等が必要とする情報、知りたい情報を的確に提供することが求められる。よって、職員はできる限り速やかに行政文書を作成する必要性を十分認識しなければならない。

また、行政文書の作成に当たっては、用いる用語は平易かつ簡素なものとし、分かりやすい表現や言い回しとなるよう心掛けなければならない。

例えば、外来語の表記に関しては、既に十分日本語と同様に取り扱われており理解に支障がないと解されるもの、他に適切な日本語の言い換えが見当たらないものに限られるべきであり、より多くの市民の理解を得られるよう工夫しなければならない。さらに、出生、性別、職業など人権に配慮した内容となっているか、不快な用語を使用していないかなども留意する必要がある。

5 行政文書の整理

行政文書を適正に整理することは、必要な行政文書を迅速に取り出し、事務効率を高めることにつながり、最適な意思決定を行うためにも非常に重要である。事務執行管理において、行政文書の整理は中心に位置づけられるものであることから、職員はその意義を認識し、適正な整理に取り組まなければならない。

職員は、行政文書について分類し名称を付するとともに、適切な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。

- (1) 職員が行政文書を作成し、又は取得したときは、当該実施機関は、当該行政文書について分類し、相互に密接な関連を有するものを一の集合物（以下「文書フォルダ」という。）にまとめ、名称を付する。設定に際しては、文書フォルダの記載内容と保存する行政文書とに齟齬が生じないように、十分に確認すると共に、一定の基準に従い、専門用語は避け、具体的で市民にわかりやすい文書フォルダの名称を設定する。あわせて、法令等の定め、当該文書等の効力、重要度、利用度、資料価値等を考慮して、保存期間及び保存期間の満了する日を設定する。
- (2) 実施機関は、職務の遂行上必要があるとき、その必要な限度において、行政文書の保存期間及び保存期間の満了する日を延長することができる。
- (3) 実施機関は、保存期間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は市長へ移管の措置を、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るものとする。

6 行政文書の保存

文書のライフサイクル管理⁴は、一般的に文書の持つ情報価値は時間の経過とともに減少し、利用頻度も低下するという原則に基づいている。

したがって、職員は、行政文書について、保存期間の満了する日までの間、その内容、時の経過、利用の状況等に応じ、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、適切な記録媒体により、識別を容易にするための措置を講じた上で、以下の点に留意して適切に保存しなければならない。

(1) 紙文書の保存における留意点

紙文書については、原則利用頻度の高い文書完結後から1年度分は各課等の事務室で保管する。その後、文書の劣化や散逸の防止、移管業務の円滑化のため、出先機関⁵を除く各実施機関の文書は総務部総務課へ引継ぎ、集中書庫で保存する。

出先機関においては、当該出先機関内で保存し、文書の混在を避けるため、保存箱はできるだけ事務室以外の鍵のかかる書庫等で管理する。

(2) 電磁的記録の保存における留意点

ア 電磁的記録は、改ざん・漏えい防止等の観点から、文書管理システムにより保存する。

イ 文書管理システムで保存することができない電磁的記録がある場合は、適切なアクセス制限を行う。

⁴ 文書のライフサイクルは、文書の作成、活用、保管、保存、廃棄の一連の流れをいう。

⁵ 出先機関は、つくば市行政組織規則（平成29年つくば市規則第30号。）第2条第2号で規定される出先機関とする。

7 ファイル基準表の作成

ファイル基準表は、市の諸活動や歴史的事実の記録である行政文書が適正に管理保存され、職員が適正かつ効率的に業務を行うための管理ツールであるとともに、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活用されるために必要不可欠な情報共有ツールとして、作成するものである。ファイル基準表には、文書フォルダの分類、名称、保存期間、保存期間の満了する日、保存期間が満了したときの措置その他必要な事項を記載し、公表するものとする。

(1) 文書フォルダの名称等をそのまま記載すると、つくば市情報公開条例（平成27年つくば市条例第27号）第5条に掲げる不開示情報が含まれることとなる場合には、ファイル基準表に不開示情報を明示しないように留意する。

(2) ファイル基準表の主な機能は、次のとおりである。

- ア 市民と行政機関との情報共有ツール
- イ 行政文書の作成及び取得から移管及び廃棄までの現況の管理ツール
- ウ 意思決定の判断材料である情報の検索データベース
- エ 行政文書の管理状況の監査及び実地調査等における検証ツール
- オ 市長への移管予定又は廃棄予定に関するデータベース

8 行政文書の移管又は廃棄

実施機関は、保存期間が満了した行政文書について、歴史資料として永続的な情報価値を持ち続ける「歴史公文書等」に該当するものにあつては、市長への移管の措置を、それ以外のものにあつては文書の内容に応じた適切な方法で廃棄の措置を講じなければならない。

なお、移管に当たっては、実施機関は、市長において利用の制限を行うことが適切であると認める場合には、その旨の意見を付さなければならない。

9 管理体制

文書管理は、各課等における所掌事務の一環であり、事務体制と同様の体制により行われることが基本であるが、組織としての管理体制を明確にすることにより、全庁的に適正な文書管理を確保する。市長部局における管理体制については、以下のとおりとし、市長部局以外の実施機関における管理体制については、実施機関ごとに市長部局の例に倣って別途定めるものとする。

- (1) 総括文書管理責任者を置き、総務部を担当する副市長をもって充てる。総括文書管理責任者は、市長部局の保有する行政文書の管理に関する事務を総括する任に充たる。
- (2) 総括文書管理責任者の事務の一部を取り扱わせるため、副総括文書管理責任者を置き、総務部総務課長をもって充てる。
- (3) 文書管理責任者は、各課等の長をもって充て、所掌事務に関する文書管理の実施責任者とする。文書管理責任者は、その所属する課等における文書事務の管理を総括する。

なお、文書管理に関する専門職員（レコードマネージャー⁶及びアーキビスト⁷）を積極的に活用し、専門的及び技術的視点からの意見を踏まえて適正に文書管理を行うものとする。

⁶ レコードマネージャーの職務は、主に現用文書の作成・整理・保存等に関する助言等とする。

⁷ アーキビストの職務は、主に非現用文書について、歴史的文書の評価・選別、整理、保存等とする。

10 点検, 監査及び管理状況の報告等

文書管理に関するコンプライアンスを確保し, 適正な文書管理意識を組織及び職員一人一人に根付かせ維持するためには, 点検又は監査の効果的な実施が必要である。このため, 少なくとも毎年度一回点検及び監査を実施し, その中で, 文書管理が適切に行われていくための具体的な指導を継続することにより, 組織としての文書管理レベルの向上と職員一人一人の文書管理スキルの向上を図ることとする。

(1) 管理状況の報告等

ア 点検

文書管理責任者は, 所掌事務に係る行政文書の管理状況について, 少なくとも毎年度一回点検を行い, 状況に応じて必要な措置を講ずると共に, 点検結果を総括文書管理責任者に報告する。

イ 監査

総括文書管理責任者は, 行政文書の管理状況について, 毎年度計画的に監査を行う。監査の結果, 指摘等を受けた文書管理責任者は, 改善措置を講じ, その内容を記載した改善報告書を総括文書管理責任者に報告する。

ウ 紛失等への対応

紛失及び誤廃棄が明らかとなった場合には, 文書管理責任者は直ちに総括文書管理責任者に報告する。報告を受けた総括文書管理責任者は速やかに拡大防止等のために必要な措置を講じなければならない。

エ 管理状況の報告

総括文書管理責任者は, 行政文書の管理状況について, 毎年度, 市長に報告しなければならない。

(2) 管理上必要があると認める場合の措置

市長は, 行政文書の適正な管理を確保するために必要があると認めるとき, 又は文書管理上の問題発生時や制度運営上特定の行政文書の取扱いについて検討の必要が生じたときは, 行政文書の管理についてその状況に関する報告若しくは資料の提出を求め, 又は実地調査をすることができる。

11 研修

適正な文書管理は、業務の効率化や円滑な市政運営に資するとともに、現在及び将来の市民に説明する責務を全うするための基本である。このため、職員一人一人が責務を明確に自覚し、誇りを持って文書等を作成し、文書等に愛着を持って適切な管理を行い、堂々と後世に残していくという意識を醸成する必要がある。

職員一人一人が高い意識の下、公文書管理法の趣旨を踏まえ適正な文書管理を行うためには、文書管理に関する知識及び技能を習得させ、又は向上させるための研修の実施が不可欠である。

市長は、職員（他の実施機関からの委託に基づき研修を実施している職員を含む。）に対し、行政文書の適正な作成及び管理を確保するために必要な知識及び技能を習得させ、及び向上させるために必要な研修を行うものとする。実施に際しては、文書管理に関する専門的知識を有する人材の計画的育成の観点からも、研修の実施後、当該研修の効果を把握するなどして、体系的・計画的な研修の実施に留意する。

12 特定歴史公文書等の保存及び利用等

市長は、特定歴史公文書等について、その内容、保存状態、時の経過、利用の状況等に応じ、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、適切な記録媒体により、識別を容易にするための措置を講じた上で、原則として永久に保存しなければならない。

あわせて、特定歴史公文書等の適切な保存を行い、及び適切な利用に資するため、必要な事項を記載した目録を作成し、公表する。なお、特定歴史公文書等に個人情報が記録されている場合には、当該個人情報の漏えいの防止のために必要な措置を講じなければならない。

また、特定歴史公文書等について、目録の記載に従い、利用の請求があった場合には、利用を制限する必要がある情報を除き、これを利用させなければならない。なお、利用を制限する情報としては、公文書管理法に準じた取扱いが望ましい。さらに、特定歴史公文書等の利用の促進を図るため、展示その他の方法により積極的に市民の利用に供するよう努めなければならない。

13 取り組むべき事項

公文書等の管理の推進のためには、組織を挙げて取り組むことが必要であり、継続的に公文書等の管理水準を維持していくことが重要となる。そして、公文書管理法の趣旨を踏まえた公文書等管理制度及びアーカイブズの充実を促進することで、民主主義に実効性を持たせることができる。市民共有の知的資源である公文書等を後世に伝えることは市にとって重要な責務であることを再認識し、この指針の理念を全職員が理解して推進する必要がある。

この指針に基づき公文書等の管理体制の整備を推進するにあたり、以下の課題を認識しており、実現に向けたスケジュールを示し、段階を踏んで対応していくこととする。

- (1) 各実施機関は、この指針に基づき、規程を改正する。その規程では、管理体制、作成すべき行政文書、保存期間及び保存期間満了時の措置その他の事項について定める。(参考として現時点で考えられる市長部局の作成すべき行政文書等を示すと別表のとおりとなる。)
- (2) 文書完結後の保存期間については、「長期」を廃止し、最長「30年」を導入する。⁸
- (3) ファイル基準表を公表する。
- (4) 歴史公文書等の「評価選別基準」を策定する。
- (5) 特定歴史公文書等について市民が主体的に利用できる体制を整備する。
- (6) 合併前の旧町村文書についてもこの指針の対象とする。
- (7) この指針の対象となる実施機関につくば市の出資法人を含めるか否かについて、また含めた場合の適用範囲について検討する。
- (8) 公文書管理に関する条例の制定を検討する。
- (9) 国の公文書管理委員会に倣い、第三者委員会の設置について検討する。
- (10) 公文書館開設に向けての検討を行う。

⁸ 経過措置として、評価選別基準が整うまでの間は、保存期間の満了を迎えたすべての文書について保存する。その間の保存文書の公開については、つくば市情報公開条例を準用するなどの措置により対応していく。