情審第13号

令和７年（2025年）10月７日

小田原市長　様

小田原市情報公開審査会

会 長　林　良英

小田原市公文書管理条例のあり方について（答申）

令和７年（2025 年）３月 13 日付け総第 2680 号で諮問（諮問第 44 号）のあった小田原市公文書管理条例のあり方について、次のとおり答申します。

はじめに

令和７年３月 13 日付けで小田原市長から「小田原市公文書管理条例のあり方について」の諮問を受け、情報公開審査会は慎重な検討を行いました。当審査会は、公文書管理のあるべき姿を考察するにあたり、「公文書等の管理に関する法律」（以下「公文書管理法」という。）や他の地方自治体の先行事例、小田原市における現状と課題を踏まえ、多角的な視点で議論を重ねてきました。

近年、公文書管理に係る問題が国や地方自治体において多く指摘されており、平成 23 年に公文書管理法が施行されて以来、誤廃棄や改ざん、会議録未作成など、不適切な公文書管理が民主主義の健全な運営や情報公開の信頼性を損なう事例として注目を集めています。小田原市も例外ではありません。また、公文書管理法第 34 条では「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、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ない」と規定されており、地方自治体に対して公文書管理制度の改善を求めています。

公文書は行政活動の記録であり、市民自治を支える「市民共有の知的資源」です。その適正な管理は、行政の透明性と説明責任を果たし、過去、現在、未来にわたる行政の歴史を記録することで、市民との信頼関係を構築する基盤となります。また、国や他の地方自治体で進展しているデジタル化の潮流を受け、電子記録の適切な管理体制の整備は、効率的な公文書管理の実現において極めて重要です。

情報公開審査会として、本答申では、これまでの検討を通じて得られた知見を基に、小田原市の公文書管理条例制定に向けた提言を行います。市民の「知る権利」を尊重し、「住民自治」の理念に基づいた透明性の高い行政運営を実現するため、小田原市が信頼される公文書管理体制を構築することを強く期待します。

1　公文書管理条例の基本的な考え方

(1) 目的について

小田原市公文書管理条例（以下「条例」という。）は、現在及び将来の市民に対して、知る権利を尊重するとともに組織の活動や意思決定に関する説明責任が全うされることを目的とする。この目的を達成するため、市民共有の知的資源である公文書及び重要公文書の適正な管理をその主要な手段として位置付ける。

(2) 公文書の定義について

公文書の定義は、市民の分かりやすさや実務の整合性を考慮し、小田原市情報公開条例（以下「情報公開条例」という。）における定義と同一とすることが望ましい。これにより、市民が公文書として認識する範囲と、市が公文書として管理及び公開する文書の範囲との間に齟齬が生じることを防ぐことができる。

(3) 条例の対象機関について

条例の対象となる実施機関についても、情報公開条例における実施機関と同一とすることが望ましい。

なお、指定管理者が公の施設の管理運営を行う上で作成又は取得する文書の扱いについては、市民への説明責任の観点から、その文書管理のあり方を検討する必要がある。条例の趣旨に鑑み、一定の範囲で公文書に準じた管理を求めることの是非、及び具体的な方策について、引き続き検討し、必要に応じて規定を整備することが望ましいと考える。

2　公文書の作成・取得・整理・保存について

(1) 作成

新たに制定を目指す条例においては、公文書管理法の趣旨に則り、事案が軽微な場合を除き、経緯を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文書を作成する義務を各実施機関の職員に課すべきである。

作成を徹底するための具体的なルールや記載すべき事項等については、別途手引等に具体的に規定すべきである。「事案が軽微な場合」に該当するか否か

の判断基準については、各実施機関において差が生じないよう、手引等で具体的な類型や例示を明確に定めることが必要である。また、照会や問い合わせであっても、継続中の案件については、後々の経緯を追跡できるよう、公文書を作成すべきである。

(2) 取得

実施機関における経緯を含めた意思決定に至る過程並びに事務及び事業の実績について、市民が合理的に跡付け、又は検証することができるようにするためには、職員が公文書を適切に取得し、相互に密接な関係を有する文書とともに一つの集合物として整理することが望ましい。

公文書管理法においても行政機関の職員に文書の取得義務までは課されていないが、市民に対して説明する責務を果たすため、実務上の留意点として手引等に明記するなど、職員への周知を徹底し、実践を求めることが望ましい。

(3) 保存期間の設定について

ア　保存期間を１年未満とするもの（軽微な事案に係る文書）の取扱いについては、手引等により具体的な類型等を明確に定め、恣意的な運用や誤った廃棄が生じないよう徹底すべきである。

イ　公文書の保存期間は、長期保存に伴う管理コストや検索性の課題、デジタル化の推進といった現状を踏まえ、最長でも「30 年」の有期限とすることが有効であると考える。完結から既に 30 年以上が経過している「永年保存文書」については、改めてその重要性を評価し、「重要公文書」として永年保存、保存期間の延長、又は廃棄のいずれかを選択する仕組みとすることが望ましい。これにより、真に保存すべき文書を明確にし、効率的かつ持続可能な文書管理を実現することを目指す。

ウ　保存期間の延長については、不必要な延長が行われないように、複数回の延長や長期間の延長が行われるような事案については、有識者の意見を求めるなど、恣意的な延長が行われることのない客観的な仕組みを構築することが必要である。

(4) 電磁的記録の整理・保存について

小田原市の電磁的記録は、文書管理システム、組織共用ドライブ、グループウェアシステム（メール、チャット、掲示板等）、業務システム等に保管され

ている。文書管理システムに保管されていない電磁的記録であっても、公文書の要件に当てはまるものは公文書に該当する。

現在、組織共有ドライブのフォルダ内で日々の作業を行い、当該フォルダから起案に必要な文書を取り出して文書管理システムに登録し、文書管理システムで管理している。その結果、組織共有ドライブのフォルダ内と文書管理システムの両方に文書が保存されることとなり、文書の統一的な管理が困難な状況である。

公文書に該当する電磁的記録については、包括的及び体系的に一元管理できる機能を備えた文書管理システムに全て登録する仕組みを構築し、適切な管理を行うべきである。

上記の仕組みが整備されるまでの間は、組織共有ドライブ内にあるフォルダを使用することはやむを得ないと考えるが、一元管理を想定したフォルダ体系での管理運用等、最低限必要な措置を講じることが望まれる。

(5) 電子メール、チャット等の使用について

職員が職務遂行の過程で使用する電子メール、チャット等（以下「電子メール等」という。）は、公文書の定義、すなわち、職員が職務上作成し、又は取得したものであるか、職員が組織的に用いるものであるか、実施機関がその管理に係るメールサーバー等に保有しているものであるかという３つの要素に照らし合わせて、これに該当するものを公文書として取り扱うべきである。

公文書に該当する電子メール等のうち、意思決定に至る過程並びに事務及び事業の実績の合理的な跡付けや検証に必要となるものについては、原則として、作成者又は第一取得者が文書管理システムに登録する等、国の通知やガイドラインを踏まえ、必要なルールを定めることが望まれる。

3　電子化の推進について

国の「行政文書の管理に関するガイドライン」において、「法令の定めにより紙媒体での作成・保存が義務付けられている場合、電子的管理によってかえって業務が非効率となる場合等を除き、電子媒体により作成又は取得することを基本とする。」及び「紙媒体で取得した行政文書についても、適切にスキャナ等で読み取ること等により、電子媒体に変換し、当該電子媒体の文書を正本として管理

することができる。」と規定されている。

小田原市においても、紙媒体の公文書について、その性質を考慮した上で、積極的に電子化を推進することが望まれる。新たに制定する条例において、電子化の推進を規定し、電子化が適正に行われるよう必要なルールを手引等で定めることが必要である。

4　公文書の評価選別・廃棄・重要公文書の利用等について

(1) 公文書の評価選別・廃棄の仕組みについて

令和５年３月以前に永年保存とした文書及び保存期間が終了した文書について、市民と市の両方にとっての「重要性」を判断するための基準を設けるべきである。

「重要性」については、職員が一次的な判断を行うこととなるが、その判断の妥当性を保証するために、以下の仕組みづくりが必要である。

ア　評価選別基準の策定の際に、市民の意見を聴き、市民にとっての「重要性」を基準に加えることが考えられる。

イ　公文書を評価選別し、廃棄する際には、第三者から構成される委員会等の意見を聴くべきである。

ウ　将来的には、廃棄される公文書についても、市民の同意を得られるような仕組みづくりを検討すべきと考える。これは、市民への説明責任を徹底するという観点から、極めて重要な取組となる。

(2) 公文書館機能の整備について

小田原市においては、公文書館を設置せず、機能としてこれを整備するとのことである。公文書館機能の整備については、全国歴史資料保存利用機関連絡協議会・調査研究委員会編「公文書館機能ガイドブック」を踏まえ、「ミニマムモデル」として示された水準の実現を目指して必要な体制整備や各種の措置を講ずるべきである。

(3) 重要公文書の利用の仕組みについて

公文書管理法や他の地方自治体の公文書管理条例の多くでは、公文書館等への移管前の公文書については、情報公開法・情報公開条例に基づく公開請求の対象とし、移管後の文書については公文書管理法・公文書管理条例に基づく利

用請求の対象にするという、二元的な公開又は利用の制度が採られている。

小田原市においては、所在地が本庁舎以外の実施機関から、長へ重要公文書を移管することは想定していないとのことである。その場合において、実施機関が保有する公文書の公開又は利用が２つの仕組みに分断されるのは、市民にとっての分かりやすさや利便性という点において問題がある。

公文書館機能の整備を目指す小田原市としては、積極的な公開が前提となる「重要公文書」の利用判断に際して、当該文書を作成又は取得した所管が適正に関与するとともに、公開が前提であるという意識を持つようにすれば、情報公開条例とも整合性のとれた対応が可能になると考える。

上記の点を踏まえれば、「重要公文書」を含む小田原市の公文書の公開又は利用については、情報公開条例の中で一元的に規定し、新たに制定する条例は、公文書の作成、整理及び保存を軸とした構成とすることが、市民の利便性を高める上で合理的であると考える。また、情報公開条例の枠組みで公開又は利用を規定する場合でも、公文書管理法において、文書の利用について時の経過を考慮することとされていることを勘案した上で運用することが望ましいと考える。

５　公文書の管理をチェックする仕組みについて

(1)　小田原市における公文書の管理が適正かつ効率的に推進されているかどうかについては、市が自らその状況を正確に把握し、自律的な改善がなされるような仕組みを整備することが必要である。

(2)　公文書管理を適正に行うために、管理責任者として課等の課長級の職員を、実務監督者として係長級の職員を置き、その指示に従い、全職員が適正に文書事務を行うなどの管理体制が必要である。

(3)　実施機関は少なくとも年１回以上は公文書の管理の状況について自己点検を行い、その結果を長に報告することを条例に明記するべきである。

(4)　上記の点検結果の妥当性及び実効性の評価については、第三者から構成される委員会等が客観的な立場から行うべきである。

(5)　公文書の管理状況の把握、点検、評価の結果については、透明性の確保の観点から、市民に分かりやすい形で公表する必要がある。

6　職員の知識習得及び意識の向上について

公文書管理に係る問題の多くは人的要因（ヒューマンエラー）である。研修は職員に必要な知識を習得させ、その向上を図る上で重要な手段であり、市が自ら課題を発見し、適切な管理体制を構築するためのプログラムであることから、研修の実施を条例に明記すべきである。継続的な研修を通じて、職員一人一人の公文書管理に対する知識習得と意識向上を図ることが、実効性のある公文書管理の基盤となる。

7　審議等の経過

当審査会は、本件審査請求について、次のように審議等を行った。

年月日	経過内容
令和７年　３月 13 日	市長からの諮問書「小田原市公文書管理条例のあり方について」を受付
令和７年　４月 14 日	第 98 回情報公開審査会　事案の審議
令和７年　５月 16 日	第 99 回情報公開審査会　事案の審議
令和７年　６月 13 日	第 100 回情報公開審査会　事案の審議
令和７年　７月 24 日	第 101 回情報公開審査会　事案の審議
令和７年　８月 28 日	第 102 回情報公開審査会　答申案の審議
令和７年　９月 18 日	第 103 回情報公開審査会　答申案の審議