

地方自治体における保健衛生行政文書の 適切な保存期間についての考察

——許可等に関する文書を事例に——

大 場 亮 平

[キーワード：保存期間、許可等、地方自治体、有効期間、保健衛生行政文書]

はじめに

筆者は、地方自治体の職員として17年もの間、保健衛生行政に携わってきた中で、常に2つの疑問を抱いてきた。一つは、適切に文書管理を行っているにもかかわらず、書庫のスペースに余裕はなく、年度末には事務室のキャビネットもいっぱいになってしまうこと、もう一つはマスコミで取り上げられるような食中毒事件など非定例的な業務の文書も保存期間の満了によって廃棄されてしまうことである。

これらは、現用文書のライフサイクルのうち、保存（特に保存期間¹⁾の設定）にまつわるものである。今後、歴史的に重要な文書を特定重要公文書²⁾として未来に残していくためには、その前提として現用文書の適切な保存管理が不可欠であることは言うまでもない。

そこで、本研究では、適切な文書管理において重要なポイントの一つであると考えられる文書の保存期間をどのように設定していくべきかについ

て、以下の条件を満たす文書を例にとって調査・分析し、考察した。

- ・複数の地方自治体を対象とするが、その規模や立地によるバイアスを避けるため、これらが類似していること（条件①）。
- ・部署ごとの違いを抑えつつ、複数の法律に基づく文書を対象とするため、多くの法律を所管する部署を対象とすること（条件②）。
- ・文書の独自性を排除するため、地方自治体が定める条例を根拠とする文書ではなく、法律を根拠とする文書であること（条件③）。

具体的には、東京都特別区（以下、「特別区」又は単に「区」という。）23区（条件①に合致）の保健衛生行政を行う部署（条件②に合致）を対象とし、各法律に基づいて申請者から区（の保健所）に提出される許可等³⁾申請書（付随する原義等を含め、以下、「許可等に関する文書」という。）（条件③に合致）を例にとり、以下、論考を進める。

第1章 公文書管理の問題・課題と適切な保存期間の重要性

1 公文書管理の問題・課題—2つのアンケートから—

公文書等の管理に関する法律（以下、「公文書管理法」という。）が施行されて10年以上経過するが、公文書管理をめぐる不祥事は後を絶たない。近年も、陸上自衛隊の南スーダン派遣施設隊日々報告（日報）問題、森友学園に対する国有地の売却に係る行政文書の管理問題、「桜を見る会」招待者名簿の問題など、国会やマスコミで取り上げられた事例だけでも枚挙に暇がない。

一方、地方自治体においては、豊洲市場移転に関する土地売買に係る交渉記録等の不存問題などはあったものの、国に比べれば議会やマスコミで取り上げられた事例は少ない。

しかし、このように明るみに出た不祥事は、ハインリッヒの法則に従えば氷山の一角であり、その背後には、規模や影響は小さくても、もっと多

くの公文書管理に関する問題が存在していることは容易に想像できる。実際に、国でも地方自治体でも人的要因による公文書の誤廃棄事例は毎年のように発生している。また、国の情報公開・個人情報保護審査会や各地方自治体における同種機関（以下、「審査会」という。）の答申には、付言などの形で公文書管理に関する問題点がたびたび指摘⁴⁾されており、これらは先の想像が決して間違っていないことを物語っている。

さらに、こうして外部から問題として指摘されるまでに至らなくても、地方自治体内部では文書管理に関する様々な課題があると感じているというアンケート結果もある。例えば、公益財団法人東京市町村自治調査会が多摩・島しょ地域の市町村に対して行ったアンケート等を取りまとめた調査報告書⁵⁾（以下、「調査報告書」という。）では、「永年」「長期」という保存期間が90%以上の市町村で存在する一方で、一定時期に保存期間を見直す仕組みを設けている市町村は19%に留まっていた。そして、文書が廃棄されずに溜まっていく結果、「書庫が満杯」であるとする市町村が54%に上っており、現用文書のライフサイクルにおける課題の一つとして挙げられている。

また、関東弁護士連合会が公文書管理条例を制定していない関東甲信越10都県と静岡県計489自治体に対して行ったアンケート⁶⁾（回答数357）では、現用文書の管理についての問題点として、自由記入欄に記入した36自治体中23自治体が文書の保管スペースがないことや保存すべき文書量が年々増大していることを挙げている。

以上は、いずれも関東近県の自治体に対するアンケート結果であるが、こうした文書の保管スペース不足については、他の論文等でも課題として多数挙げられている⁷⁾など、全国の地方自治体に共通する文書管理上の重要な課題であると考えられ、筆者の認識とも一致するところでもある。

2 問題・課題の背景—地方分権改革による事務量の増加と職員数の相対的不足—

では、なぜ、自治体の規模や立地が異なるにもかかわらず、文書の保管スペース不足という共通の問題が発生しているのだろうか？その理由は複数あると思われるが、一つ挙げるとすれば、先の調査報告書⁸⁾でも指摘されているように、永年保存文書の存在である。保存期間が永年ということは、保存期間の見直しがなければ、文書量は増加し続ける。一方で、保存期間を見直すにしても、それが定期的かつ継続的ではなく、文書の保管スペースの容量がいっぱいになった時点で行われるのであれば、文書の内容(価値)を精査しないまま、単に保管スペースの確保だけを目的に保存期間を見直すことになりかねず、本来残すべき特定重要公文書が廃棄されてしまう恐れもある。また、そうした場当たりの廃棄は、自治体が隠べいたい文書を意図的に廃棄したのではないかという疑念を住民に抱かせる。

しかし、このように現用文書のライフサイクルがうまく回っていない現状が認識されていても、課題は改善されていない。その背景の一つには、地方分権改革による地方自治体の事務量が以前よりも増加している一方で、それに見合うような職員配置が行われていないことにあると筆者は考える。そこで、まず地方分権改革のこれまでの経過について確認する。

地方分権改革は、平成5年から始まっているが、その中でも、特に平成19年4月に地方分権改革推進委員会が内閣府に設置されて以降、改革のスピードが増してきているのは、表1⁹⁾(次ページ参照)から見ても明らかである。

表 1 地方分権改革の概要（平成 19 年以降）

年月	概要
平成 19 年 4 月	地方分権改革推進委員会発足（～平成 22 年 3 月）
平成 20 年 5 月	第 1 次勧告
平成 20 年 12 月	第 2 次勧告
平成 21 年 10 月	第 3 次勧告
平成 21 年 11 月	第 4 次勧告
平成 22 年 6 月	地域主権戦略大綱（閣議決定）
平成 23 年 4 月	第 1 次一括法成立
平成 23 年 8 月	第 2 次一括法成立
平成 23 年 11 月	義務付け・枠付けの更なる見直しについて（閣議決定）
平成 25 年 3 月	地方分権改革推進本部発足
平成 25 年 3 月	義務付け・枠付けの第 4 次見直しについて
平成 25 年 6 月	第 3 次一括法成立
平成 25 年 12 月	事務・権限の移譲等に関する見直し方針について
平成 26 年 4 月	地方分権改革に関する提案募集の実施方針
平成 26 年 5 月	第 4 次一括法成立
平成 27 年 6 月	第 5 次一括法成立
平成 28 年 5 月	第 6 次一括法成立
平成 29 年 4 月	第 7 次一括法成立
平成 30 年 6 月	第 8 次一括法成立
令和元年 5 月	第 9 次一括法成立
令和 2 年 6 月	第 10 次一括法成立
令和 3 年 5 月	第 11 次一括法成立

このような累次にわたる一括法によって、国から都道府県へ、都道府県から市区町村へ権限が移譲され、義務付け・枠付けの見直しと相俟って地方自治体の事務量は増大し、それに伴って文書量もまた増加していると推

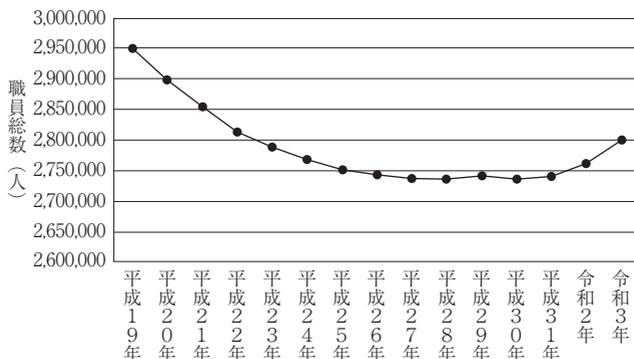


図1 地方自治体の職員総数の推移 (各年4月1日時点)

察される一方で、地方自治体の職員総数は図1¹⁰⁾に示すとおり、平成30年頃まで減少の一途を辿っていた。

この背景として、地方自治体の行財政基盤強化と地方分権の推進を目的とした平成の大合併によって、平成22年まで地方自治体数が減少したことや、人口減少社会を迎え、行政ニーズもそれに伴って減っていることなども要因として考えられるが、表2¹¹⁾のとおり、人口流入超過である特別区においても、職員数全体としては横ばいで推移していることから、デジタル技術などによる行政運営の効率化があったとしても、地方分権と人口増に伴う事務量の増大に見合った職員の配置はなされていないと考えるのが妥当である。

表2 特別区の行政職職員数と人口数の推移

年	行政職職員数 (人)	指数	人口数 (人)	指数
平成19年	50,546	100.00	8,318,841	100.00
平成21年	50,162	99.24	8,451,067	101.59
平成24年	49,871	98.66	8,575,228	103.08
平成27年	49,219	97.37	9,102,598	109.42
平成30年	49,893	98.71	9,396,595	112.96
令和3年	51,185	101.26	9,572,763	115.07

※行政職職員数は各年4月1日時点、人口数は各年1月1日時点

3 問題・課題の解決策—文書の適切な保存期間の設定という提案—

では、こういった解決策が取れるのだろうか？

事務量の増加については今後も地方分権が進むことを考えると、その量を減らすことは極めて困難であるが、更なるデジタル化の推進によって事務の効率化を図る余地はあると史料される。デジタル化によって、紙ベースの文書量が減れば、保管スペースの不足という課題の解決にもつながる。一方、職員の相対的不足については、新規や中途の採用活動を積極的に行っていけば、徐々に解消されていくものと考えられる。職員数が増加すれば、日常業務の多忙さが軽減され、文書整理などの時間が確保できるようにもなる。

しかし、こうした解決策が目に見えて効果を発揮するまでには相当の時間を要することが見込まれる。事務の更なるデジタル化は、デジタル庁が設立され、地方自治体のデジタル化に向けた動きが加速しつつあるが、それでも数年はかかると思われる。デジタル化によって紙文書の量が減り、物理的な保管スペースの問題は解決するが、今度は電子文書を保管・保存するサーバーなどをベンダーに委託して用意しなければならない。だが、その委託費用には当然限りがあるため、使用できる記録媒体の容量も限界があると想定される。また、人材確保についても数年以上をかけて徐々に行っていくものであり、そもそも公務の効率化が叫ばれる現在において、職員数の増加は実現が容易ではないと思われる。

そこで、これらよりも現実的な解決策の一つとして、筆者は文書の適切な保存期間の設定というものを提案したい。保管スペースの不足の要因として、既述の調査報告書¹²⁾でも課題として挙がっていた永年保存文書の存在だけでなく、有期の保存文書が本来保存すべき期間よりも長く保存されている可能性もあるのではないかと筆者は自らの実体験を踏まえて見ている。そして、それが積み重なっていくと、前節で触れたようなリスクも

生じる。もちろん、きちんと文書の内容（価値）を精査し、適切に評価選別できればよいが、そうしたことを行える専門家が地方自治体にどのくらいいるだろうか？こうした現状を踏まえると、現実的な解決策の一つとして、単に各文書の保存期間を決めるのではなく、その期間の起算日や期間設定の際に考慮すべき要素（視点）について、実際に文書の保存期間を設定する多忙な所管部署の職員にとって分かりやすく、かつ事務手続き上も実務上も負担の少ない方法を提案するのは妥当であると筆者は考える。文書の適切な保存期間を設定できれば、本来不要な文書を廃棄でき、保管スペースの不足という喫緊の課題を解決する一助になるだけでなく、デジタル化後もサーバーの容量をいたずらに圧迫せずに済み、結果としてベンダーへの委託費用を抑えることにもつながるため、将来的にもメリットを享受できる。また、保管スペースの不足によって生じる特定重要公文書に値する文書が廃棄される恐れを少なくできる点でも、この方法は有用であるといえる。

4 保存期間の設定の重要性—訴訟対応の視点から—

保存期間の設定が文書管理において重要である点について、もう一つ別の視点、リスク管理、特に訴訟対応の視点から見てみる。

記録管理の国際標準である ISO15489-1 では、記録管理の恩恵として 14 もの事項¹³⁾ が挙げられているが、その中には公文書管理法第 1 条の目的には明記されていない事項、例えば「業務リスクの管理」「訴訟における保護及び支援」といったものがある。これらは、公文書管理法上は「説明責任」に含まれるという考え方もできるが、ISO を見る限り、別のものとして捉えるべきものであると筆者は考える。

しかし、日本でもこの訴訟対応という側面について全く触れられてこなかったわけではない。現に、公文書等の適切な管理、保存及び利用に關す

る懇談会の第3回会合において、参考人として招致された記録管理学会会長（当時）の小谷は、訴訟対策としての記録管理やISO15489-1で挙げられている恩恵について言及している¹⁴⁾。ところが、そうした事項は、懇談会やそれに続く公文書管理の在り方等に関する有識者会議の各報告¹⁵⁾に盛り込まれないまま、公文書管理法が成立し、公文書管理法施行5年後見直しに関する検討報告書¹⁶⁾でも言及されずに、法改正がなされて現在に至っているという状況である。

実際のところ、行政訴訟において、文書の保存期間を含め、文書管理が争点になった事例は管見の限り、これまでのところない。また、情報公開訴訟とそれに伴う国家賠償訴訟において、文書の不存在決定の違法性が争点となったケースでも、文書の保存期間の違法性が問われて行政側が敗訴した事例は、これまでのところ同様にないと思われる。しかし、情報非公開処分取消請求事件（平成8年（行ウ）169号）¹⁷⁾では、都の当事者が対象文書を廃棄してしまっていた結果、被告側である都が裁判には勝訴したものの、訴訟費用を全額負担することとなった。開示請求があった対象文書を一部非開示決定から数ヶ月で廃棄することの妥当性に関して考えさせられる事例である。

また、訴訟に至らなくとも、審査会答申には、保存期間の設定の適切性について言及されている事例がある。例えば、横浜市の『『40土第983号（昭和40年7月20日）』の非開示決定に対する異議申立てについて』¹⁸⁾という答申では、当時の文書取扱規程や文書分類表に基づいて文書を廃棄したという市側の説明に対して、審査会は当時の規定に沿った取扱いであるといえるとした一方で、当該文書が接収解除までを期間とする占有に関するものであって、占有を裏付ける文書は当該文書以外ないという市側の説明については、市民に対する説明責任を果たすことが困難となり、極めて不適切であったと指摘している。類似事例は千葉県にもあり、いずれも審

査会答申に留まっているが、行政不服審査制度の見直しによって、審査請求せずに取消訴訟できるようになったことから、今後、即訴訟になることも想定される。

このように、「説明責任」を果たすためだけでなく、その先に発生しうる訴訟に対応するためには、適切な保存期間を設定して文書を保存管理していくことが重要な要素の一つであると考えられる。

5 保存期間の設定に係る先行研究

これらを踏まえて、保存期間の設定に係る先行研究を確認したところ、文書管理に関する書籍や論文は数多くあるものの、保存期間の設定に係る基準について述べているものは、管見の限り、あまり多くはない。

まず、国内における保存期間の設定に係る基準として、作山¹⁹⁾によるものが挙げられる。作山は、①歴史的価値、②業務価値、③法務価値、④財務価値、の4つの価値に基づいて文書の保存期間を決定すべきであると主張し、小谷²⁰⁾もこの主張を「最も基本的、概括的な保存期間設定の基準」と支持した上で、④については②や③に集約できるため、実質的には歴史的価値、業務価値、法務価値の3つの視点で良いと述べている。

一方、海外に目を移すと、坂口²¹⁾は、アメリカのリテンション・スケジュールにおいて、記録を作成し、アメリカ国立公文書記録管理局(NARA)に移管するまで文書を保存する連邦政府にとっては、①行政的(管理上)価値、②財政的(財政上)価値、③法的(法務上)価値の3つが、記録を受け入れるNARAにとっては、①歴史的価値、②その他の価値の2つがそれぞれ要素として挙げられていることを紹介している。同様に、オーストラリアの記録処分規定において、①業務上のニーズ、②組織の説明責任上の必要性、③共同体の期待の3つの視点が挙げられていると解説する。

地方自治体における保健衛生行政文書の適切な保存期間についての考察（大場亮平）

また、ニュージーランドについては、大木²²⁾がそのアプレイザルに関する宣言において、①合法性、②説明責任及び透明性、③包括性及び正当性、④一貫性、⑤リソースの考慮の5つの視点から原則が示されていることを紹介している。

以上の各点を総合すると、地方自治体における保存期間の設定に係る基準としては、以下の3つにまとめられると筆者は考える。

①自治体側の価値

- ・ 行政的価値
- ・ 法的価値
- ・ 財政的価値

②住民・利害関係者側の価値

③公文書館側の価値

- ・ 歴史的価値

そして、一貫性やリソースについては①に、説明責任・透明性及び包括性・正当性については①や②に、それぞれ対応するものであると思われる。そして、この3つの価値を基準とする考え方は、公文書が公用物であるだけでなく、公共用物であるとする行政法の分野からの指摘²³⁾とも一致しており、極めて妥当なものであるといえる。

また、こうした保存期間の設定に係る基準とは別に、個々の文書の保存期間について具体的に検討した先行研究は、管見の限り、新原²⁴⁾が熊本県内の保健所部門における標準文書保存期間基準（保存期間表）の作成を試みた1つのみであった。その概要は、数学的な手法を活用して文書の同一判定を行い、同じ業務を所掌する課室の間で共通して参照することができる標準文書保存期間基準の作成を試みたものだが、新原自身も課題に挙げているように、課室の業務や作成される文書の特徴について個別的な検討が行われておらず、保存期間の妥当性についても検討されていないもの

に留まっている。

以上の先行研究も踏まえ、本研究では各区の文書管理に関する規程類²⁵⁾・通知²⁶⁾から保存期間に関わる規定を確認した上で、特別区の保健衛生行政に係る文書のうち、許可等に関する文書を例にとり、適切な保存期間をどのように設定すべきかについて調査・分析する。そして、その結果から文書の保存期間の起算日や保存期間の設定の際に考慮すべき事項を考察し、最後にそれを実際に適用した場合をシミュレーションして文書の保管スペース不足という課題解決の一助になることを示す。

なお、本研究にあたっては、各区のホームページ等で公開されている情報や例規集の閲覧、情報公開請求による写しの入手、メール等による照会に対する回答により、各区の文書管理に関する規程類・通知と文書の実際の保存期間が記されたファイル基準表²⁷⁾（令和2・3年度分。不存在であった大田区を除く。）を収集した。

第2章 各特別区の規程類・通知及び許可等に関する文書の実際の保存期間に係る調査・分析

1 保存期間の区分

許可等に関する文書の実際の保存期間を比較分析するに先立って、各区の文書管理に関する規程類・通知から、文書の保存期間の区分や保存期間に係る設定基準（以下、「設定基準」という。）に着目して調査・分析した。なお、本章では特に断りのない場合は令和4年4月1日時点の情報に基づくものとする。

まず、各区で採用されている保存期間の実質的な区分を表3にまとめる。

表3 保存期間の区分

保存期間の区分	該当区名
1年未満* ¹ 、1年、3年、5年、10年、永年* ²	千代田、中央、港、新宿、北、荒川、大田* ³ 、杉並、練馬、墨田、江東
1年未満* ¹ 、1年、3年、5年、10年、30年	目黒、世田谷、豊島、板橋* ⁴ 、葛飾、足立* ⁵
1年、3年、5年、10年、永年* ²	文京、品川* ⁶ 、渋谷
その他	台東、中野* ⁶ 、江戸川

* 1：随時廃棄を含む。

* 2：「永久」や「長期」を含む。

* 3：「永久」と「長期」の両方がある。

* 4：規程上は「長期」だが、30年を限度としているため、ここに配した。

* 5：他に「永久」もあるが、非現用文書である特定重要公文書に相当するものであるため、ここに配した。

* 6：1年保存は「保管」として扱われる。

以上のとおり、23区中17区で1年未満、1年、3年、5年、10年の5区分に加えて30年又は永年という区分を採用しており、永年という区分

を採用している区の方が多かった。これらの区では、永年という区分が文書の保管スペースを圧迫している一因となっている可能性が考えられる。

また、これらの区分以外に加えて新たな区分を設定できる規定を設けている区は表4のとおりで、規定のある区とない区とがほぼ半々であった。

表4 保存期間の区分を新設できる規定の有無

規定の有無	該当区名
規定あり	千代田、港、新宿、北、品川、目黒、世田谷、渋谷、中野、杉並、豊島、江戸川
規定なし	文京、台東、荒川、大田、板橋、練馬、江東、足立、葛飾
不明	中央、墨田

区分の多寡や新設規定の有無等については各区の事情があるため、その良し悪しについては一概判断できないが、適切な設定基準がない場合、区分が多くなると文書管理が煩雑になり、却って所管部署の職員の混乱を招いて適切な文書管理を難しくすることも想定される。

なお、本稿では詳細な検討は行わないが、法令（等）に定める期間や時効期間による保存期間の設定規定、保存期間の延長規定や見直し規定を設けている区も複数あった。

2 保存期間の起算日

単に保存期間の年数を定めたとしても、その起算日によって、実際に文書がいつまで保存されるのかが変わってくるため、保存期間の起算日は文書の保存において極めて重要な要素であるといえる。

調査の結果、多くの区で、通常の文書についてはその完結日の属する年度の翌年度4月1日を、暦年による文書についてはその完結日の属する年の翌年1月1日を、それぞれ起算日として定めており、一部の文書につい

て別途規定を設けている区もあったが、基本的に完結日を基準に起算日が規定されていた。行政機関は4月から翌年3月までを一会計年度として業務を行っており、また文書は決裁等を以て事務上は完結することから、それに即した規定を基本としつつ、各区が実情に合わせて規定を追加しているものと考えられる。

しかし、許可等に関する文書については、許可等が一定期間有効であるため、その完結日を文書の決裁日とするのか、あるいは許可等の有効期間の満了日や施設の廃止日とするのかによって、実際の文書の保存期間が変わってくることから、完結日の定義もまた重要である。こうした背景から、許可等に関する文書の完結日について、当該許可等に関して指導、監督、管理を行う必要がなくなった日（以下、「当該許可等に係る監視指導が不要となった日」という。）とする規定を設けている区が7区（中央区、港区、台東区、荒川区、練馬区、足立区）あった。また、世田谷区、板橋区については、「事務上」ではなく「職務上」あるいは「事案」の完結日とされていた。

これらの規定を「完結日の別規定」としてまとめると、約4割の区で完結日の別規定があり、許可等に関する文書の完結日は当該許可等の有効期間の満了日又は当該施設の廃止日となる。詳細は後述するが、これらの区では、業態によっては許可等の有効期間が無期であるという性質に相応しい完結日を規定しているといえる。一方、こうした規定がない区の場合、完結日は許可等に関する文書の決裁日となるため、図2（次ページ参照）に示すとおり、先と比較して文書の保存期間の満了日はその有効期間の分だけ早まることになる。本稿では、詳細な検討は割愛するが、当該文書の保存期間やその期間の延長規定の有無・内容によっては、許可等の有効期間の満了日前に文書の保存期間の満了日を迎える恐れがあると考えられる。

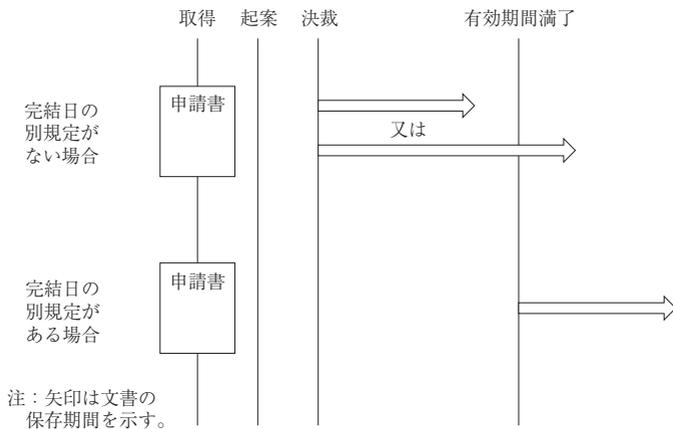


図2 許可等の有効期間満了まで施設がある場合の文書の保存期間

3 許可等に関する文書に係る設定基準

一方、許可等に関する文書に係る設定基準として、こういった要素が考慮すべきものとして挙げられているのだろうか？

まず、一般的な設定基準として、主に挙げられていた要素は、表5（次ページ参照）のとおりであった。内訳を見ると、行政運営上の必要性から保存期間を設定するよう明記されている区は、保存期間の設定において考慮する要素を列挙していない3区（大田区、板橋区、江東区）を除いた全ての区であった。一方で、区民視点の必要性から保存期間を設定するよう明記されている区は9区に留まっていた。

表5 保存期間の設定の際に考慮する要素とそれを挙げている区

要素		該当区名
行政運営上の必要性		20区*
内 訳	証拠価値、証拠期限、文書・内容の効力	千代田、中央、港、文京、品川、世田谷、足立、江戸川
	法令等の定め、法令との関係性	中央、港、新宿、文京、台東、北、品川、目黒、世田谷、墨田、足立、江戸川
	資料価値	中央、港、文京、台東、北、荒川、中野、墨田、足立、江戸川
	重要度、重要性	港、新宿、文京、台東、北、荒川、目黒、世田谷、中野、杉並、練馬、墨田、足立、葛飾、江戸川
	利用度、利用の頻度、利用価値	港、新宿、文京、台東、北、荒川、目黒、世田谷、中野、杉並、練馬、墨田、足立、葛飾、江戸川
	時効期間	台東、品川、目黒、世田谷、江戸川
	その他	中央、台東、品川、世田谷、渋谷、杉並
区民視点の必要性		9区
内 訳	利用価値	中央、新宿、台東、北、荒川、豊島、墨田
	その他	荒川、品川、世田谷、豊島

* 豊島区は具体的な要素について言及なし

次に、主に各区の文書主管課長等が定める許可等に関する文書に係る設定基準について、文書の種類（許可等の行政処分に関する文書であること）、決裁権者（部長級であること）、定例性、その他という4つの要素が含まれているかどうか確認したところ、表6（次ページ参照）のとおりであった。表をまとめるにあたっては、次の点に留意した。

表6 各区の許可等に関する文書に係る設定基準

区名	文書の種類	決裁権者	定例性	その他
千代田	○			
中央	○		○	
港	○	○		
新宿	○	○		
文京	○		○	○
台東	○			○
北	○		○	
荒川	○			○
品川		○		○
目黒	○	○		
大田	○	○		
世田谷	○	○		
渋谷		○		
中野	○		○	
杉並				○
豊島	○			
練馬	○	○		
墨田	○	○		
江東	○			○
足立	○	○		
葛飾	○	○		
江戸川	○		○	

※板橋区は、基準が示されていないため、除外する。

- ・各法の規定では、いずれも区長が許可することになっているが、各区の保健所長委任規則等により、実際の決裁権者は保健所長（部長級）に委任されている。また、各法において、処分の基準は規定されている。
- ・後述のとおり、今回対象とした許可等はいずれも毎年一定数の申請が

地方自治体における保健衛生行政文書の適切な保存期間についての考察（大場亮平）

あり、定例的・定型的なものである。

表6より、保存期間の設定基準を構成する要素として、半数以上の区で採用されていたのは文書の種類（20区）、決裁権者（11区）であり、定例性やその他の要素を含めて、多くの区で複数の要素を組み合わせる具体的に示されていた。

4 許可等に関する文書の実際の保存期間

では、文書の実際の保存期間（＝ファイル基準表上の保存期間。以下、同じ。）は各区においてどのようになっているのかについて、保健衛生行政文書のうち、以下の法律に基づく許可等に関する文書を例にとって調査・分析していくことにする。

- ①食品衛生法
- ②医薬品、医療機器等の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律（以下、「薬機法」という）
- ③毒物及び劇物取締法（以下、「毒劇法」という）
- ④麻薬及び向精神薬取締法（以下、「麻向法」という）
- ⑤医療法
- ⑥臨床検査技師等に関する法律
- ⑦旅館業法
- ⑧公衆浴場法
- ⑨興行場法
- ⑩温泉法
- ⑪墓地、埋葬等に関する法律（以下、「墓地埋葬法」という）
- ⑫化製場等に関する法律

まず、区の許可等を受けている業態の施設数（令和2年度）について調

査したところ、法律によって、その施設数が約 100 件から 24 万件弱と大きく異なることが判明した。施設数が少ないものは、区によって、あるいは年度によって当該許可等に関する文書がないケースもあり得る。そこで、今回はどの区においても毎年度一定数の申請があると想定される施設数 1,000 以上の許可等に絞って検討することとした。対象とした業態の許可等の有効期間についてまとめたものを、表 7 に掲げる。

表 7 対象とした許可等の根拠法と有効期間

根拠法	許可等の有効期間	根拠法	許可等の有効期間
食品衛生法	5～8 年	医療法	無期
薬機法	6 年	旅館業法	無期
毒劇法	6 年	公衆浴場法	無期
麻向法	最長 3 年	墓地埋葬法	無期

このように許可等の有効期間が有期のものと無期のものとがあることが分かる。

そこで、以下、許可等の有効期間が有期と無期とに分けて、許可等に関する文書の保存期間を調査・分析していく。なお、調査・分析にあたっては、資料収集の時点で、全ての区において出揃っていた令和 2 年度のファイル基準表を基本とし、欠損や疑義のあったデータについては、令和 3 年度のファイル基準表及びメール等による照会結果を補足的に用いた。

なお、各区の規程類・通知の改正により、先に検討した令和 4 年 4 月 1 日時点の保存期間の区分と令和 2 年度のファイル基準表に適用される保存期間の区分とが異なる区が 3 区あったが、本研究の分析に影響がないことを筆者は確認している。

(1) 許可等の有効期間が有期の場合

まず、許可等の有効期間が有期のものについて、実際の保存期間を区ごとに比較した結果を表 8 に示す。

表 8 各区の実際の保存期間（許可等の有効期間：有期）

区名	食品衛生法	薬機法、毒劇法	麻向法
千代田	11 年	5 年	5 年
中央	10 年	3 年	3 年
港	8 年	6 年	5 年
新宿	3 年*	3 年	1 年
文京	10 年	3 年	3 年
台東	10 年	5 年（新規）、3 年（更新）	3 年
北	8 年	3 年	3 年
荒川	8 年	5 年*	3 年
品川	8 年	7 年	4 年
目黒	10 年	10 年	10 年
大田	3 年	3 年	3 年
世田谷	3 年	6 年	3 年
渋谷	8 年	6 年	3 年
中野	10 年	10 年	3 年
杉並	10 年	5 年	3 年
豊島	10 年	5 年	5 年
板橋	10 年	10 年	3 年
練馬	1 年*	3 年	3 年
墨田	10 年	3 年	3 年
江東	10 年	5 年	5 年
足立	8 年	3 年	3 年
葛飾	8 年	6 年	3 年
江戸川	8 年	6 年	3 年

* 当該許可等に係る監視指導が不要となった日を完結日とする。

表 8 から、以下の特徴が読み取れる。

- ・食品衛生法に基づく文書について、保存期間を 8 年とする区が 8 区、10 年とする区が 9 区あり、許可等の最長有効期間である 8 年に近い 2 つの区分に、各区がほぼ二分されている。
- ・薬機法や毒劇法に基づく文書について、保存期間が 3 年の区が最も多く、次いで許可等の有効期間に近い 5 年や 6 年が多いが、新規申請のみ該当する台東区も含めると許可等の有効期間に近い 5~7 年としている区が過半数の 12 区を占める。
- ・麻向法に基づく文書について、ほとんどの区の保存期間が免許の最長有効期間と同じ 3 年である。
- ・完結日の別規定がある区においても、必ずしもその規定を適用していない。

(2) 許可等の有効期間が無期の場合

次に、許可等の有効期間が無期のものについて、実際の保存期間を区ごとに比較した結果を表 9 (次ページ参照) に示す。

表 9 から、以下の特徴が読み取れる。

- ・旅館業法や公衆浴場法に係る文書について、過半数の 14 区が保存期間を 3 年としている。
- ・墓地埋葬法に係る文書について、約半数の 11 区が 3 年という比較的短い保存期間としている一方で、永年・長期・30 年という長い保存期間を設定する区や常用という具体的な保存期間を当初設定しない区も多くあり、両極端になっている。
- ・医療法に係る文書について、各区の保存期間は比較的分散しているが、中でも 3 年とする区が 5 区、5 年とする区が 8 区、永年・長期・30 年とする区が 7 区あり、短く設定する区と長く設定する区とに分

地方自治体における保健衛生行政文書の適切な保存期間についての考察（大場亮平）

かれている傾向が見られる。

- ・ 完結日の別規定がある区においても、必ずしもその規定を適用していない。

表 9 各区の実際の保存期間（許可等の有効期間：無期）

区名	旅館業法、公衆浴場法	墓地埋葬法	医療法
千代田	3年	—*2	5年
中央	3年*1	永年	3年*1
港	3年	5年	6年
新宿	3年*1	永年	3年
文京	5年	5年	3年
台東	永年	—*2	5年
北	長期	3年	5年
荒川	5年*1	5年*1	5年*1
品川	5年	—*2	永年
目黒	30年	30年	30年
大田	3年	3年	3年
世田谷	長期	長期	長期
渋谷	3年	3年	10年
中野	3年	3年	長期
杉並	10年	10年	長期
豊島	3年	3年	5年
板橋	3年	3年	10年
練馬	3年	3年	5年*1
墨田	3年	3年	長期
江東	3年	3年	5年
足立	3年*1	3年*1	5年*1
葛飾	5年	5年	3年
江戸川	3年	3年	30年

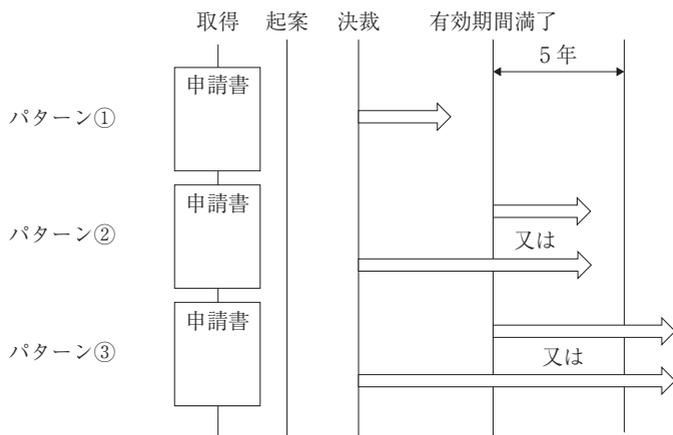
* 1：当該許可等に係る監視指導が不要となった日を完結日とする。

* 2：常用期間終了後の保存期間は不明

第3章 各特別区の調査・分析結果と文書の適切な保存期間の設定方法

1 各区における許可等に関する文書の実際の保存期間に係る調査・分析結果

まず、許可等の有効期間が有期の文書が実際にいつまで保存されるのかについて、各区で規定している保存期間の起算日を適用して、①許可等の有効期間の満了日前に文書の保存期間の満了日を迎える場合、②許可等の有効期間の満了日から5年以内に文書の保存期間の満了日を迎える場合、③許可等の有効期間の満了日から5年超に文書の保存期間の満了日を迎える場合の3パターン（概念図は図3参照）に分類すると、表10（次ページ参照）のとおりとなった。なお、麻向法及び食品衛生法に基づく申請については、その有効期間をそれぞれ最長である3年、8年とみなした。



注：矢印は保存期間の起算日からの文書の保存期間を示す。

図3 許可等の有効期間の満了日と文書の保存期間の満了日の概念図

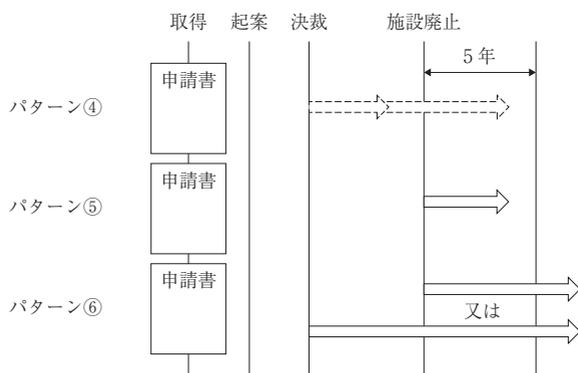
表 10 各区の保存パターン（許可等の有効期間：有期）

区名	食品衛生法	薬機法、毒劇法	麻向法
千代田	②	①	②
中央	②	①	②
港	②	②	②
新宿	②	①	①
文京	②	①	②
台東	②	①	②
北	②	①	②
荒川	②	③	②
品川	②	②	②
目黒	②	②	③
大田	①	①	②
世田谷	①	②	②
渋谷	②	②	②
中野	②	②	②
杉並	②	①	②
豊島	②	①	②
板橋	②	②	②
練馬	②	①	②
墨田	②	①	②
江東	②	①	②
足立	②	①	②
葛飾	②	②	②
江戸川	②	②	②

その結果、食品衛生法や麻向法に基づく文書については、ほぼ全て許可等の有効期間の満了日より後に文書の保存期間の満了日が設定（パターン②又は③）されており、少なくとも当該許可等に係る監視指導が必要な期間中は、当該文書が保存されていることが分かった。一方で、薬機法や毒劇法に基づく文書については、過半数の13区で、許可等の有効期間の

満了日より前に文書の保存期間の満了日が設定（パターン①）されており、施設が許可等の有効期間の満了日まで存続している場合、当該許可等に係る監視指導が必要な期間であるにもかかわらず、当該文書が廃棄されてしまっている可能性がある。このことは、単に当該許可等に係る監視指導を行うにあたって支障が出る恐れがあるだけでなく、当該許可等に関して十分な説明責任を果たせないことにもつながり得る。したがって、少なくとも当該許可等に係る監視指導が必要な期間中は、当該文書が保存されるように保存期間を設定する必要があると考えられる。

次に、許可等の有効期間が無期の文書について、その対象施設が廃止される時点と当該許可等に関する文書の保存期間の満了日とに着目して、④施設廃止前に文書の保存期間の満了日を迎える可能性がある場合、⑤施設廃止後から5年以内に文書の保存期間の満了日を迎える場合、⑥施設廃止後から5年超に文書の保存期間の満了日を迎える場合の3つのパターンに分類（概念図は図4参照）し、同様にまとめると表11（次ページ参照）のとおりであった。



注：矢印は保存期間の起算日からの文書の保存期間を示す。
また、点線は可能性を示す。

図4 施設の廃止日と文書の保存期間の満了日の概念図

表 11 各区の保存パターン（許可等の有効期間：無期）

区名	旅館業法、公衆浴場法	墓地埋葬法	医療法
千代田	④	— * 1	④
中央	⑤	⑥	⑤
港	④	④	④
新宿	⑤	⑥	④
文京	④	④	④
台東	⑥	— * 1	④
北	⑥	④	④
荒川	⑥	⑥	⑥
品川	④	— * 1	⑥
目黒	④	④	④
大田	④	④	④
世田谷	⑥	⑥	⑥
渋谷	④	④	④
中野	④	④	⑥
杉並	④	④	⑥
豊島	④	④	④
板橋	④	④	④
練馬	④	④	⑥
墨田	④	④	⑥
江東	④	④	④
足立	⑤	⑤	⑥
葛飾	④	④	④
江戸川	④	④	④

* 1：常用期間満了後の保存期間が不明

以上のとおり、多くの区において、どの文書も同じパターンに分類される傾向が見られ、全てパターン④の区が 11 区、全てパターン⑥の区が 2 区であった。また、その他の区においては、医療法に基づくものとそれ以外のものとのパターンが異なる傾向が多く見られたが、各区の組織図等か

ら、これは所管する部署の違いによるものと推測された。

施設が廃止される前に文書の保存期間の満了日を迎える可能性がある場合、先と同様の懸念が生じる。そうした事態を防ぐために、保存期間を有期に設定し、必要に応じて保存期間の延長措置を講じるか、保存期間を永年に設定する必要があるが、後者の場合、保管スペースの不足という課題が発生し得る。したがって、少なくとも当該許可等に係る監視指導が必要な期間中は、当該文書が保存されるようにしつつ、当該施設が廃止されてから一定期間経過した後は、特定重要公文書に該当する場合を除き、当該文書が適切に廃棄されるような保存期間の設定とその期間の延長や見直しなどの適切な措置を講じる必要があると考えられる。

2 許可等に関する文書の適切な保存期間の設定方法

こうした基本的な考え方を踏まえ、文書の適切な保存期間とは具体的にどうあるべきなのかについて、前章の調査・分析結果と先行研究とを関連付けて考察していく。

(1) 文書の保存期間の設定にあたっての基準（視点）について

最初に、文書の保存期間の設定にあたっての基準（視点）について考察する。先行研究と表5を基に整理すると、以下のようになる。

①自治体側の価値

- ・行政的価値：資料価値、重要度・重要性、利用度・利用の頻度・利用価値
- ・法的価値：証拠価値・証拠（時効）期間、文書・内容の効力、法令等の定め・法令との関係性
- ・財政的価値

②住民・利害関係者側の価値：利用価値、説明責任・透明性

③公文書館側の価値：歴史的価値

一方、今回取り扱った許可等に関する文書は、法律に基づいた定例的・定型的な文書であること、少なくとも有効期間中は監視指導を行う必要があると共に説明責任が求められること、が特徴である。

以上を踏まえると、許可等に関する文書について、国家的なイベントや未曾有の事態に関するものを除き、保存期間の設定時点で③からその期間を設定することは難しい。また、①のうち、財政的価値についても、許可等の事務に馴染まないことから、検討する必要性は薄いと考えられる。したがって、文書の保存期間は、①のうちの行政的価値と法的価値及び②の3つを考慮して設定することになる。

第一に、①のうち行政的価値の面から検討する。今回取り扱った許可等という行政処分は、既述のとおり、実際の決定権者は保健所長（部長級）となっている。一方、本研究では取り扱わなかった不利益処分という行政処分は、各法の規定でも実際上も区長が決定権者である。同じ行政処分であっても、前者は定例的で相手方に利益を与えるものであるが、後者は非定例的で相手方に不利益を与えるものであり、事の重大性や影響が大きく異なることから、決定権者が区別されている。したがって、設定基準においても、その業務の重要性や組織における位置づけなどの行政的価値を強く反映した決定権者を基にする既存の考え方は、合理的かつ妥当性があるといえる。

第二に、①のうち法的価値の面と②から検討する。既に見てきたように、許可等に関する文書は、当該許可等に係る監視指導を行う上で必要であるため、少なくともその有効期間中は保存しておく必要があると考えられるが、これは、法律に基づく許可等という面、即ち法的価値から生じるものであるといえる。併せて、その許可等の適切性について説明責任を果たすという面でも、同様に少なくともその有効期間中は保存しておく必要があ

ると考えられるが、これは、②に即したものであるといえる。

以上から、許可等に関する文書の保存期間を設定するにあたって、①及び②という基準が概ね有効であることが示された。

(2) 許可等に関する文書に係る具体的な設定基準について

次に、許可等に関する文書に係る具体的な設定基準について考察する。前章の調査・分析結果から、以下の傾向がみられた。

- ・許可等の有効期間が有期のものについては、多くの区でその期間（の最長期間）とほぼ同じ保存期間を設定している。これは、保存期間の起算日を決める上で基準となる完結日の別規定があるかどうかによらない（傾向①）。
- ・許可等の有効期間が無期のものについては、永年や30年といった長い保存期間や常用を設定する区と、3年や5年といった短い保存期間を設定する区とに二分される（傾向②）。

傾向①から、許可等の有効期間が有期のものについて、その有効期間中は当該許可等に関する文書が監視指導を行う上で必要であるという認識を持っている区が多いことが伺える。しかし、この傾向は、保存期間の起算日を決める上で基準となる完結日の別規定があるかどうかによらない。その理由として、当該別規定を適用することが実務上難しいという可能性が考えられる。特に、施設数が多い場合、廃止等をする施設数は全施設数に比例して多くなるため、当該施設に係る文書の管理に実務上かなりの負担がかかる恐れがある。また、別の理由として、当該別規定がある区において、所管部署が当該規定を十分に認識していないという可能性も考えられる。

傾向②から、許可等の有効期間が無期のものについても、傾向①と同様の認識を持って、当該許可等に関する文書を保存する区がある一方で、有

効期間の終わりが見通せないため、一定期間を超えて保存しないという選択を行った区もあることが伺える。こうした違いが生じる理由の一つの可能性として、文書の保管スペースに余裕があるかどうかが挙げられる。

以上を総括すると、次の3点に集約できる。

- ・各区の所管部署は、基本的に許可等の有効期間中は当該許可等に関する文書が業務上必要であるという認識を持っている。
- ・文書の保存期間の起算日を決める上で基準となる完結日を、当該許可等に係る監視指導が不要となった日とする運用は、施設数が多い場合、実務上の負担から難しい面がある。
- ・文書の保管スペースの問題と絡み合っている可能性がある。

そこで、文書の保存期間の設定にあたって、以下の二つの方法が考えられる。それぞれのメリット・デメリットも併せて示す。

- ①保存期間の起算日の基準となる完結日を許可等に係る監視指導が不要となった日とし、適切な有期の保存期間を設定する。

メリット：許可等の有効期間が無期の文書であっても保存期間の見直しや延長といった事務手続きが不要となる。常に不要となったものが保存期間満了後に廃棄されるという現用文書のライフサイクルができるため、施設数の純増がなければ、文書の保管スペースを圧迫する可能性は低い。

デメリット：同じ年度に許可等を受けた施設でも完結日は施設ごとに異なってくるため、文書を決裁日の年度ごとにまとめて管理できず、施設ごとの管理など別の方法での管理と逐次の整理が必要となることから、施設数が多い場合は実務上相当の負担が生じる。

- ②保存期間の起算日の基準となる完結日を許可等に関する文書の決裁日とし、保存期間を許可等の有効期間より一定程度長く設定する。

メリット：決裁日の年度ごとに文書をまとめて管理でき、保存期間

が満了した時点で、基本的に一括して廃棄できる。

デメリット：許可等の有効期間が有期の場合、その期間に有効期間満了後に保存が必要な期間を加えた期間を保存期間として設定できるが、無期の場合は保存期間を一旦設定した後、必要に応じて保存期間の延長あるいは保存の要否の見直しという事務手続きや実務の面での負担が発生し得る。

以上を踏まえると、保健衛生行政に係る文書のうち、許可等に関する文書の保存期間の設定にあたって、許可等の有効期間が有期のものは②、無期のものは①の方法を採用するのが、事務手続きや実務、文書の保管スペースの問題という全ての面において、メリットを最大化し、デメリットを最小化できるため、ベターであると結論付けられる。

(3) 許可等に関する文書に係る設定基準について一訴訟対応の視点から一

最後に、説明責任についてももう少し踏み込んで検討する。許可等に関する文書について課される説明責任は、当該許可等の有効期間中や当該施設が存続している間だけでなく、有効期間が満了した後や当該施設がなくなった後も一定期間果たす必要があるが、永久に果たし続けることは現実的ではない。そこで、その一定期間を定める方法として、審査請求や出訴を行うことができる期間を参照することを筆者は提案する。

その背景として、説明責任とは、住民や利害関係者に対して行政が負うものであるが、単に問合せに対する回答から、情報公開請求、さらには関係各法に基づく審査請求や訴訟における立証に至るまで考えられる。実際、地方自治体が訴訟の当事者となるケースは図5²⁸⁾(次ページ参照)のとおり、概ね増加傾向にある。

こうした傾向を受けて、審査請求や出訴を行うことができる期間について各法の規定を基に検討を行うと、審査請求や処分取消訴訟に対しては

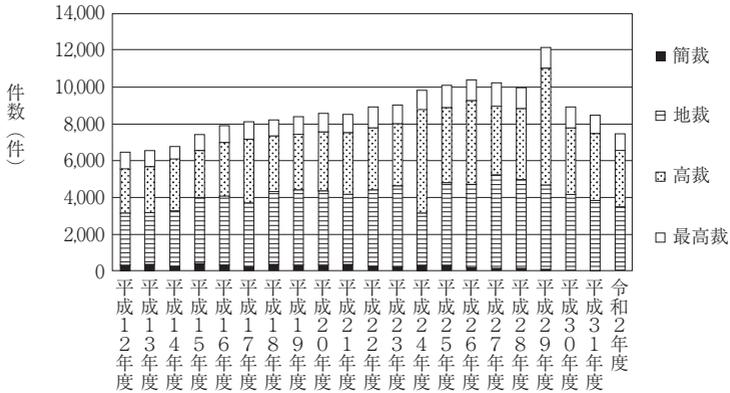


図5 行政訴訟（新受）件数²⁸⁾

許可等の処分の日から1年、損害賠償請求訴訟に対しては許可等の有効期間の満了日又は当該施設がなくなった日から原則3年又は5年、処分の無効確認訴訟に対しては永年保存しておくことが必要となる。文書の保存期間が長くなれば、必然的に保存する文書の量が増え、保管スペースを圧迫することになる。そこで、保存期間を決定するにあたって、各法律に関する最近の訴訟件数から訴訟されるリスクを見積もり、保管スペースと比較衡量することが必要となる。

地方自治体が当事者となった裁判²⁹⁾のうち、平成27年4月1日から令和2年3月31日の間に判決が下された件数は801件あるが、そのうち保健衛生行政に関する法律に係るものは、墓地埋葬法に関するものが最多の6件で、それほど多くなかった。また、これらに処分の無効確認訴訟は1件も含まれていなかった。

以上を踏まえると、文書の保管スペースを鑑みつつ、文書の保存期間を5年よりも短い期間に設定しても訴訟対応の面において大きな問題はないといえる。

(4) 許可等に関する文書に係る設定基準と実際の適用について

本節(2)及び(3)で検討してきた具体的な設定基準について、フローチャートで図示すると、図6(次ページ参照)のとおりとなる。

最後に、これを実際の事例に適用してみると、どのような結果となるのかについて検証する。検証にあたっては、関東弁護士会連合会のアンケート³⁰⁾で文書の保管スペース不足に言及していた台東区を例にとって、シミュレーションを行う。

まず、許可等の有効期間が有期の業態のうち、薬機法や毒劇法に基づく文書については、現在の保存期間では許可等の有効期間の満了日前に文書の保存期間の満了日を迎えてしまうが、実務上支障があるため、許可等の有効期間6年に有効期間満了後に保存する期間を加えた期間に見直す必要がある(チャート右側のフロー)。

一方、許可等の有効期間が無期の業態に関して、医療法に基づく文書については、施設廃止前に文書の保存期間の満了日を迎える可能性があるため、また旅館業法や公衆浴場法に基づく文書については、永年保存とされているため、文書の完結日には完結日の別規定を適用し、有期の保存期間を設定するよう見直す必要がある(チャート左側のフロー)。

以上、フローチャートに沿って確認した結果、薬機法、毒劇法、医療法に基づく文書の保存期間は現在よりも長く、旅館業法、公衆浴場法に基づく文書の保存期間は短くする必要があることが分かった。各法に基づく文書の具体的な量については調査できていないが、後者について遅くとも昭和55年からこれまで保存されてきた永年保存の文書を有期の保存期間に切り替えることによって、前者の増加分を差し引いても全体的な文書量は減ると推察されるため、限定的ながら、フローチャートの有用性と、文書の適正な保存期間の設定が文書の保管スペースの不足という課題の解決の一助になることを示せたものと考えられる。

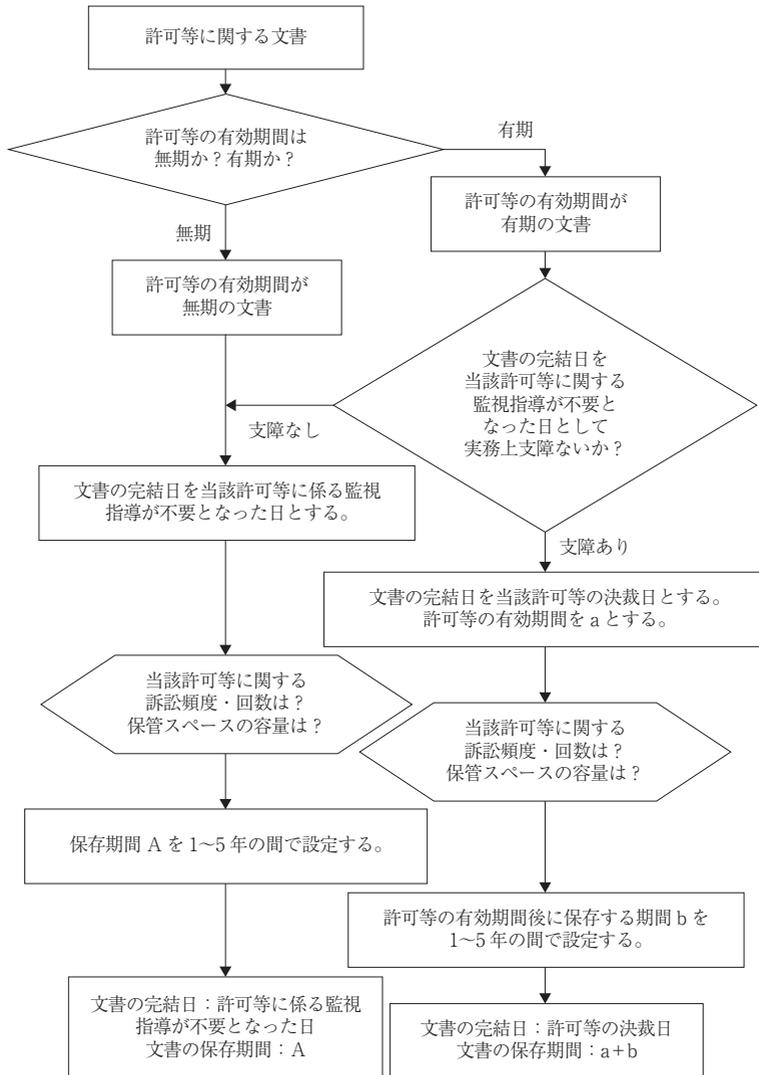


図6 許可等に関する文書の保存期間設定フローチャート

おわりに

本研究では、文書の適切な保存期間を検討する上で、各区の規程類・通知から保存期間の設定に関する部分を抜粋して検討した後、保健衛生行政に関する文書のうち、許可等に関する文書を例にとって、許可等の有効期間の有期・無期によって分類し、実際の保存期間を調査・分析してきた。そして、その結果に先行研究を照らし合わせ、文書の保存期間を設定するにあたっての基準（視点）や許可等に関する文書に関する具体的な設定基準を考察し、一定の結論を得た。

具体的には、まず各区の許可等に関する文書の保存について実態を調査・分析した結果、本来許可等の有効期間中は当該許可等に関する文書を保存しておくべきであるにもかかわらず、許可等の有効期間よりも先に当該許可等に関する文書の保存期間が満了するケースが、一部の区において存在することを具体的に明らかにした（表 10、表 11 参照）。

そして、文書の適切な保存期間を設定するにあたっての基準（視点）について、先行研究や表 5 を基にして、①自治体側の価値、②住民・利害関係者側の価値、③公文書館側の価値の 3 つに集約し、許可等に関する文書について検証したところ、①を構成する行政的価値と法的価値及び②の基準（視点）が有用であることを確認できた。一方、具体的な設定基準に関しては二つの方法を提示し、メリット・デメリットを比較衡量した結果、許可等に関する文書については、許可等の有効期間が有期のものと無期のもので別の方法を採用するのが、事務手続きや実務、文書の保管スペースの問題という全ての面でベターであると結論付けられた。これに、有効期間満了後又は施設がなくなった後の保存期間について訴訟対応の視点を加えることで、所管部署でも分かりやすいフローチャートを提案し、実際に適用してみたところ、限定的ではあるが、その有用性を確認することがで

きた。

一方で、本稿では割愛せざるを得なかった部分や検討が不十分な点多々ある。今後の調査・分析や研究に少しでも役立ち、区ひいては地方自治体の文書管理の改善に貢献できるものとなれば幸いである。

註

- 1) 本研究で調査・分析の対象とした特別区では、区によって保存期間、保存年限などと呼称が異なっているが、本稿では保存期間という表現を統一して用いることとする。
- 2) 1) と同様に、区によって特定重要公文書、歴史的資料、歴史公文書、歴史的公文書、永年文書などと呼称が異なっているが、本稿では特定重要公文書という表現を統一して用いることとする。
- 3) 許可、登録、免許を含む。
- 4) 例えば、
関東弁護士会連合会「資料1 公文書管理に関する情報公開審査会等の答申100選」、『未来への記録—自治体の公文書管理の現場から』、関東弁護士会連合会、2018年
では、そうした文書管理に関する諸問題を、①作成・取得に関する問題、②管理に関する問題、③廃棄に関する問題に分類して指摘している。
- 5) 公益財団法人東京市町村自治調査会、「市町村における公文書管理方法に関する調査報告書」、平成26年3月、
https://www.tama-100.or.jp/contents_detail.php?frmId=383、参照2023-4-9。
- 6) 関東弁護士会連合会「資料2 関東弁護士会連合会 シンポジウム委員会 公文書管理に関するアンケート」、『未来への記録—自治体の公文書管理の現場から』、関東弁護士会連合会、2018年、318-319頁。
- 7) 例えば、
西村芳将「公文書管理条例が拓く新しい公文書館—公文書等の管理に関する条例の制定と鳥取県の取り組み—」、『アーカイブズ』第49号、2013年、9頁。
など。

- 8) 前掲 5。
- 9) 内閣府、“地方分権アーカイブ”、
<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/archive/archive-index.html>、参照 2023-4-9。
- 10) 総務省、“地方公務員数の状況”、<https://www.soumu.go.jp/iken/kazu.html>、参照 2023-4-9
に掲載されている総職員数の資料を基に筆者が作成した。
- 11) 特別区協議会、“特別区の統計”、
<https://www.tokyo-23city.or.jp/chosa/tokei/tokubetsuku/index.html>、参照 2023-4-9
に掲載されている各年の統計資料のうち、「1. 土地と人口」中「特別区の面積と人口」及び「12. 執行機関」中「職員（1）職種別職員数」の数値を基に筆者が作成した。
- 12) 前掲 5。
- 13) 和訳は JIS X 0902-1 : 2019 (ISO 15489-1 : 2016) より引用した。
- 14) 内閣府、“公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会”、
https://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/kako_kaigi/kondankai/160226/youshi.pdf、参照 2023-4-9。
- 15) 懇談会の報告は内閣府ホームページ、有識者会議の報告は内閣官房ホームページにそれぞれ掲載されている。
- 16) 内閣府、“公文書管理法施行 5 年後見直しに関する検討報告書”、
<https://www8.cao.go.jp/koubuniinkai/iinkaisai/houkokusyo.pdf>、参照 2023-4-9。
- 17) 東京地判平成 9 年 12 月 26 日 (LEX/DB 文献番号 28031333)。
- 18) 横浜市、“答申第 757 号 (平成 22 年 1 月 15 日)”、審査会答申一覧 (平成 21 年度)、https://www.city.yokohama.lg.jp/city-info/gyosei-kansa/joho/kokai/johokokaishinsakai/shinsakai/h21.files/0030_20200111.pdf、参照 2023-4-9。
- 19) 作山宗久『文書のライフサイクル』、法政大学出版局、1995 年、40 頁。
- 20) 小谷允志「オフィスにおける文書の廃棄基準」、『情報の科学と技術』56 巻 12 号、2006 年、560 頁。
- 21) 坂口貴弘「オーストラリア連邦政府のレコードキーピング：リテンション・スケジュールと記録処分規定の比較を通して」、『レコード・マネジメント』No. 49、2005 年、49-51 頁。
- 22) 大木悠佑「『評価選別』プロセスとその実践—記録管理国際標準とアーカイブズ・ニュージーランドの事例から—」、『レコード・マネジメント』No.

80、2021年、24頁。

- 23) 例えば、
早川和宏「公文書管理のあり方（市町村アカデミー講義 Again）」、『アカデミア』vol.132、2020年、35頁
など。
- 24) 新原俊樹「地方公共団体の出先機関における標準文書保存期間基準（保存期間表）の作成」、『レコード・マネジメント』No.80、2021年。
- 25) 区によって文書管理を規定する形式は条例、規則、規程と異なっているが、本稿では規程類とする。
- 26) 通知として示されているものの外に、文書番号がない手引という形態もあったが、本稿では通知とする。
- 27) いわゆる行政文書ファイル管理簿に相当するもので、区によってファイル基準表、文書分類基準表などと呼称が異なっているが、本稿ではファイル基準表という表現を統一して用いることとする。
- 28) 裁判所、“司法統計”、https://www.courts.go.jp/app/sihotokei_jp/search、参照2023-4-9
より各年度の年報（民事・行政編）に掲載された各裁判所における行政事件の件数を基に筆者が作成した。
- 29) 以降の数値は、
地方自治判例研究会、『月刊 判例地方自治』、ぎょうせい
のうち、平成27年索引・解説号（NO.404）から令和3年索引・解説号（NO.482）までの各年の索引・解説号から筆者が集計した。
- 30) 前掲6。

Study on the Appropriate Retention Period of Administrative Documents in the Public Sector for Public Health and Sanitation in Local Governments, Tokyo, Japan: A Case Study of Public Documents related to Permits.

OHBA, Ryohei

In the 17 years, I has been involved in public health and sanitation administration as a local government officer, I has always wondered that there is no room in the archives and the cabinets in the office are full at the end of the year despite proper document management. This is related to the preservation of documents during the lifecycle of current documents.

In this paper, I first point out that the recent incidents that have been widely reported in the mass media as problems in public records management are just the tip of the iceberg, and that there are fundamental issues behind them based on the results of recent surveys and other sources. Then I propose setting an appropriate retention period as one of the solutions to the problem of insufficient document storage space, and state that the retention period of documents is equally important even after the transition from the current paper-based documents to electronic documents. However, as the setting of retention period has not been addressed much in previous studies, I hypothesize that the setting of appropriate retention periods will help to solve the previous issue, and conducts a survey, analysis and discussion using administration documents related to permits for public health and sanitation in 23 cities of Tokyo as an example.

As the result of the research, I point out some of the issues in the current rules and regulations that are related to the setting of retention periods, and state that the value of the local government and the value of the residents and stakeholders are important criteria in the case of documents related to permits in setting retention periods. When setting a specific retention period, it is better to classify whether the validity period of the permits is indefinite or fixed, and if it is fixed, whether the completion date of the document is the date when the inspection regarding the permits is no longer required, and to determine the appropriate

地方自治体における保健衛生行政文書の適切な保存期間についての考察（大場亮平）

retention period based on the frequency and number of lawsuits related to the permits and the capacity of storage space administratively, practically and storage spatially.

（令和4年度アーカイブズ学専攻 博士前期課程修了）