

写

豊島区公文書管理のあり方に関する答申

平成30年12月12日

豊島区公文書管理のあり方検討委員会

目 次

はじめに.....	1
1 公文書管理の理念、基本的考え方について.....	2
(1) 公文書の適正な管理の理念をどのように条文化するか.....	2
(2) 「公文書」をどのように定義づけるか.....	2
(3) 公文書管理条例の対象機関をどこまでにするか.....	3
2 電磁的記録を含む公文書の作成・取得、整理、保存について.....	5
(1) 作成・取得が必要な公文書の範囲をどこまでにするか.....	5
(2) 公文書の整理（保存期間の設定）をどのように進めるか.....	5
(3) 電子メールを含む電磁的記録を保存するためのルールをどのように構築するべきか.....	6
(4) 公文書の原本性をどう定めるか.....	7
3 公文書の評価選別・廃棄、重要公文書等の利用のあり方について.....	8
(1) 公文書の評価選別及び廃棄のしくみをどのように構築するか.....	8
(2) どのような「公文書館機能」の整備を目指すべきか.....	8
(3) 重要公文書等の利用のしくみ（豊島区行政情報公開条例との関係）.....	9
4 公文書等の管理に関するコンプライアンスの確保について.....	10
(1) 公文書等の管理をチェックするしくみをどのように構築するか.....	10
(2) 外部有識者・専門家の知見を活用するしくみをどのように構築するか.....	11
5 公文書等の管理に対する職員の知識及び技能並びに意識の改善について.....	11
(1) 公文書等の管理に必要な知識及び技能をどのように習得、向上させるか.....	11
(2) 公文書等の管理の重要性について区全体に対してどのように意識づけを行うか.....	12
豊島区公文書管理のあり方検討委員会名簿.....	13
豊島区公文書管理のあり方検討委員会開催経過.....	13

はじめに

近年、公文書管理を巡る不適切な取扱いが、国や地方公共団体において明らかになっている。これは、豊島区にとっても対岸の火事ではない。

豊島区公文書管理のあり方検討委員会は、行政活動の記録である公文書の適正な管理のあり方について、専門的・客観的な見地からの意見を踏まえた見直しを行うため、「豊島区附属機関設置に関する条例」に基づき設置され、平成30年4月18日に区長から諮問を受けた。

検討にあたっては、学識経験者3名、区民2名、区職員1名からなる委員会が、それぞれの立場から忌憚りの無い意見を述べ合い、およそ8ヶ月をかけて慎重に調査審議を行ってきた。

その結果、本委員会としては、豊島区が「豊島区自治の推進に関する基本条例」（自治基本条例）の理念を生かすために、「公文書等の管理に関する法律」（公文書管理法）が規律対象としている行政文書・法人文書・特定歴史公文書等に相当する区の文書を公文書管理条例によって管理すべきとの結論に至った。

公文書管理法第1条が、「国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るものである」としているように、豊島区及び外郭団体等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等は、「区民共有の知的資源」である。そのため、区に関係する文書の管理は、区民の目線で行われる必要がある。

本答申では、できる限り区民の目線に立つとともに、区における文書管理の現状を踏まえた提言を試みたつもりである。今後、公文書管理条例を立案するにあたっては、本委員会の提言を踏まえ、現在及び将来の区民に対して説明責任を果たすと共に、行政の適正かつ効率的な運営に資するような制度とし、自治基本条例の理念を確実に実現できるよう要請するものである。

平成30年12月12日

豊島区公文書管理のあり方検討委員会

委員長 早川 和宏

1 公文書管理の理念、基本的考え方について

(1) 公文書の適正な管理の理念をどのように条文化するか

- ① 豊島区が制定を目指す公文書管理条例は、区が何を目的として公文書の適切な管理を推進するのか、その精神や理念を明らかにする重要な契機としても位置付けられる。豊島区においては、区政運営の理念を定めた「豊島区自治の推進に関する基本条例」が制定されており、同条例の第4条では、「情報共有の原則」が掲げられている。公文書管理条例は、この原則の基礎となる条例なので、基本条例と同一の理念のもとに整備がなされるべきである。
- ② 公文書管理条例制定の目的の一つは、現在及び将来の区民に対して時を貫く説明責任を果たすことである。その目的に加えて、行政を担う職員に対しては、良質な公文書管理を行うことで行政が適正かつ効率的に運営されるというメリットを目的として明示し、実現することも必要である。
- ③ 近年、他の地方公共団体においても公文書管理条例の制定が進められており、公文書は住民共有の知的資源として広く認識されるようになりつつある。豊島区においては、区民が必要な情報を知る権利（豊島区自治の推進に関する基本条例第7条第1項第3号）を有し、その権利行使に応えるための公文書管理である点にかんがみ、さらに進んで「区民合意のもとでの公文書管理」という新たな理念が加えられるべきである。

(2) 「公文書」をどのように定義づけるか

- ① 現在、「豊島区行政情報公開条例」では「行政情報」が、「豊島区文書取扱規程」等においては「文書」がそれぞれ定義されているが、その規定内容が異なるなど十分な整合が図られていない現状にある。

公文書管理条例の制定にあわせて、これら関係条例等についても見直しを図り、「公文書」の定義を統一すべきである。

- ② 「公文書」の定義として、職員が職務上作成し、又は取得したものであること、職員が組織的に用いるものであること、実施機関が保有しているものであることの3つの要素を採り入れることとし、電子メールに代表されるような電磁的記録もこれに含まれる点を明確にしておく必要がある。

なお、一定の役職以上の職員が作成・取得した記録については、事務遂行のために使用された電子メールを含めて、全てを「公文書」として扱い、その廃棄について当該職員以外の者が判断するといったしくみの整備についても、区政のあり方を踏まえつつ、将来の課題として検討すべきである。

- ③ 現在の「豊島区文書取扱規程」では、公文書管理法にいう「行政文書」に相当する文書のみを管理の対象としているが、その他に、区の施策と密接に関わっている団体の文書についても管理することが必要である。よって国と同様に、行政文書に相当する文書のほか、法人文書に相当する文書についても公文書管理条例で定める公文書の定義に入れるべきである。また、公文書管理条例の射程範囲を明らかにするため、適用除外となるものを明示する規定振りが望まれる。

- ④ 永続的な価値を有する、いわゆる「アーカイブズ (Archives)」として保存及び利用の対象となる文書（寄贈・寄託等の方法により個人や団体より受け入れたものを含む。）についても、「公文書等」として管理の対象とすべきである。国や他の地方公共団体では、「特定歴史公文書等」といった表現が用いられているところであるが、豊島区の目指す公文書管理の理念に照らせば、そのような文書には単に「歴史資料」ととどまらない価値が含まれていることになる。

したがって、当該文書の「歴史性」に重点を置くのではなく、区民と区の双方の立場で区政のあり方を検証し、模索するための知的資源として後世に残すべき「重要性」に重点を置いた、「重要公文書等」という表現を用いることを勧奨する。

(3) 公文書管理条例の対象機関をどこまでにするか

- ① 現在、「豊島区行政情報公開条例」の対象となっている実施機関の公文書（行政情報）については、当然に公文書管理条例の適用対象とすべきである。さらに、「豊島区行政情報公開条例」が実施機関としている「区長、教育委員会、

選挙管理委員会、監査委員」のほか、「豊島区議会情報公開条例」の規律を受けている「議会情報」（同条例第3条）についても公文書管理条例の適用対象とすべきである。

- ② 「豊島区行政情報公開条例」第28条が規定する「出資法人等」（区が出資又は財政的援助を行う法人で区長が指定するもの）である8法人（公益財団法人としてま未来文化財団、一般財団法人東京広域勤労者サービスセンター、医療法人財団豊島健康診査センター、社会福祉法人豊島区社会福祉事業団、公益社団法人豊島区シルバー人材センター、社会福祉法人豊島区民社会福祉協議会、東長崎駅・椎名町駅整備株式会社、豊島区土地開発公社）については、主管課より総務課に対する文書の引き継ぎが行われている豊島区土地開発公社を除き、すでに文書管理に関する規程を整備し、独自の規程のもとで財務状況等に関する一定の情報公開が行われているとのことである。そのため、公文書管理条例では、適切な文書管理について努力義務を課すといった対応でよいと考えられる。

しかしながら、出資法人等の自助努力にのみ期待するのは適切ではないため、豊島区としては、各法人における文書管理の状況について定期的ないし必要に応じて報告を求めるなど、モニタリングを行い、必要に応じて改善措置を求めるしくみも整えておくことが望ましい。

- ③ 豊島区が設置する公の施設の指定管理業務の遂行のため、指定管理者が作成・取得した文書については、「豊島区公の施設に係る指定管理者の指定手続等に関する条例」等に基づき区が適切な監督を行うということであれば、指定管理者の独立性を確保する意味でも公文書管理条例でさらに網をかける必要はない。監督の方法としては、区が公文書管理条例に準じた公文書管理規程の標準を示したうえで規程の整備を求める、指定管理業務の終了時及び引継時の文書の扱い等について協定書等において予め明記しておくといったものが考えられる。

- ④ なお、公文書管理条例の適用対象に含める必要はないが、区の業務の委託先については、仕様書の中で個人情報の保護も含めた文書管理、説明責任を果たすために必要な文書の作成・保存、業務終了後の文書の引渡し等に関しても盛り込むことが適当である。

2 電磁的記録を含む公文書の作成・取得、整理、保存について

(1) 作成・取得が必要な公文書の範囲をどこまでにするか

- ① 豊島区の全ての職員に対して、職務の遂行にあたっては、その意思決定及び実施の経緯を含めて区民の理解が容易となるように公文書を作成する義務が課せられていることを、公文書管理条例において明記すべきである。
- ② 作成すべき公文書の範囲については、全てを網羅的に規定することは現実的に困難であるので、業務プロセスごとに作成・取得することが想定される文書類型を標準として定め、一方で、作成・取得の必要がない「軽易な文書」の類型についても定めるという方法が考えられる。
- ③ 公文書の作成についての標準を参照しても、文書を作成すべきかどうかの判断に職員が迷った場合には、文書の管理を所管する課（以下「文書管理担当課」）の指導を仰ぐしくみを設けるべきである。文書管理担当課については、恣意的な判断を防ぐ観点から、専門的技術的な知見を背景とした第三者的な立場からの指導を確保できるような体制づくりが必要である。

(2) 公文書の整理（保存期間の設定）をどのように進めるか

- ① 保存期間を1年未満とするもの（軽易な事案に係る文書）の取扱いについては、取扱基準等により類型等を明確に定め、判断にあたって職員が迷わないようにすべきである。判断に迷った場合には、公文書の作成の場合と同様に、文書管理担当課の指導を仰ぐ必要がある。
- ② 公文書の保存期間のうち、現在の「豊島区文書保存規程」において存在する「永年保存」文書及び実務上保存期間が設定されていない「資料扱い」の文書については、原則として、今後は最長でも「30年」の有期限とし、条例施行の際、作成・取得から既に30年以上が経過している「永年保存」文書については、保存期間の延長、「重要公文書等」としての永久保存又は廃棄のいずれかを選択すべきである。

- ③ 業務上の必要性から、例外的に保存期間を「無期限」「常用」とせざるを得ない公文書については、恣意的な運用が行われないように、公共施設の設計図書のように当該業務の効果が何年継続するか予め判断し難い公文書や、文書の追加や情報の更新が常時行われる台帳や帳簿といった真にやむを得ない公文書に限定し、その保存期間の設定について文書管理担当課による専門的技術的な知見を背景とした第三者的な立場からの確認を要するものとするべきである。
- ④ 保存期間の延長については、不必要な延長が行われることで情報の公開性が向上しないことも考えられるので、その延長期間が作成・取得から通算して60年を超えるようなときは、外部有識者や区民等からなる第三者委員会（以下「第三者委員会」）の判断を受けるシステムとすべきである。

(3) 電子メールを含む電磁的記録を保存するためのルールをどのように構築すべきか

- ① 職員が職務遂行の過程で使用する電子メールは、1(2)②で述べた公文書の定義、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。
- ② 公文書に該当する電子メールについても、不適切な取扱いを防ぐ観点から、保存期間1年未満で廃棄してよいものの類型を定め、保存期間設定の判断に迷った場合には、文書管理担当課の指導を仰ぐ必要がある。
- ③ 公文書として位置づけられる電磁的記録（公文書に該当する電子メールを含む。）については、信頼性、安全性、コンプライアンス、包括性及び体系性を備えた文書管理システムに全て登録するしくみを構築し、適切に管理していくことを目指すべきである。
- ④ 上記③のしくみが構築されるまでの間は、電磁的記録の保存場所の一つとして、現在用いられている庁内基盤ネットワーク上の共有ドライブ内にあるフォルダ

を利用することも許容する。しかしながら、当該フォルダは信頼性の観点から考えて、公文書として位置づけられる電磁的記録を常態的に保存する環境として必ずしも適切とはいえない。そのため、既存の文書管理システムに準じたアクセス管理、誤消去・改ざん・漏えい等の防止のために必要な措置を講ずることが必要である。

- ⑤ 将来的には、一定の役職以上の職員が作成・取得した電子メールを含む電磁的記録については全てを残し、その廃棄については文書管理担当課が判断するというシステムの構築も検討すべきである。

(4) 公文書の原本性をどう定めるか

- ① 公文書の原本は、紙や電磁的記録といった媒体のいかんに関わらず、真正性、信頼性、完全性及び利用性を備えたものであるべきであり、これを担保することができるルールを公文書管理条例の運用規則として定める必要がある。
- ② 上記①の前提のもと、電磁的記録以外の公文書については、当該運用規則のもとで文書管理担当者や指定された職員が管理するものを原本とみなすべきである。

電磁的に作成・取得された記録については、紙媒体などへ出力することなく、その特性を踏まえて当該データを原本とみなし、その長期的な保存のために必要な媒体変換等の措置を講ずるべきである。
- ③ 文書管理システムで決裁が終了した起案文書に関しては、その後の改ざんを防止するため、修正できないようにシステムを制御する方法を検討するか、修正日時・修正者・修正箇所・修正前情報等の追跡可能性（トレーサビリティ）が確保できるシステムを構築すべきである。

3 公文書の評価選別・廃棄、重要公文書等の利用のあり方について

(1) 公文書の評価選別及び廃棄のしくみをどのように構築するか

- ① 現在の「永年保存」文書は、これを一律に「重要公文書等」とはせず、業務プロセスを評価した上で、区民と区の双方にとっての「重要性」を判断するための基準を設けるべきである。

当分の間、豊島区においては公文書館施設を設置せず、機能としてこれを整備するとのことであるから、「重要性」については、原則として現場の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のしくみを併せて整える必要がある。

- ② 「区民合意のもとでの公文書管理」を実現する観点からは、公文書を評価選別し、廃棄する際には、専門職員の知見を活用するのみならず、第三者委員会のチェックを受けるべきである。また、将来的には、廃棄される公文書のリストを予め区民等に公示し、その意見を募集する方法の導入についても検討すべきである。

- ③ さらに、廃棄された公文書のリストは、公文書への公開請求に対して、適正な廃棄手続によって不存在であることを証明するものであり、将来の区民に対して説明責任を果たすためにも必要な記録であるため、「重要公文書等」として永続的に保存されるべきである。

(2) どのような「公文書館機能」の整備を目指すべきか

- ① 情報通信技術の大幅な進化と普及、記録情報の利用の多様化を見据えると、公文書館法が示してきたような、公文書館施設の設置と来館による利用を前提とした枠組みは、近年では大きく相対化しつつあると考えられる。

そのため、当分の間、豊島区としては公文書館施設の設置に拘泥することなく、公文書館機能の整備を目指し、限られたリソースをまずは公文書等の利用と普及啓発に振り分け、区民等の利便性やニーズを把握したうえで、区民等にとってより望ましいかたちを模索するべきである。

② 「公文書館機能」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『電子版 公文書館機能ガイドブック―地域の記録を次世代につなぐために―』（2015年3月）の成果を踏まえ、その「ゴールドモデル」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 上記①に示したリソースの効果的な活用という観点も踏まえ、行政情報の公開と一体的かつワンストップの手続によって「重要公文書等」に利用者がアクセスしやすいしくみを設けるほか、データベースの整備やウェブ展示など、豊島区の既存の情報公開制度にはない利用促進方策を講ずることが望ましい。

（3）重要公文書等の利用のしくみ（豊島区行政情報公開条例との関係）

① 公文書管理法やこれをモデルとした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・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・利用制度が採られている。

しかしながら、移管の前後という差はあるにせよ、区が保有する公文書等に対する公開・利用が2つのしくみに分断されるのは、区民にとっての分かりやすさや利便性という観点において問題がある。さらに、限られたリソースを用いて「公文書館機能」の運用を志向する豊島区において、窓口業務等に係る新たな負担を負うだけのメリットも想定し難いところである。また、「時の経過」を踏まえた積極的な公開が前提となる「重要公文書等」の利用判断に際して当該文書の作成・取得部署が適正に関与できるようにすれば、豊島区行政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られる。

② 上記の点を踏まえれば、「重要公文書等」を含む豊島区が保有する全ての公文書等の公開・利用については「豊島区行政情報公開条例」の中で一元的に規定し、新たに制定する公文書管理条例は、公文書の作成、整理、保存を軸とした構成とすることが考えられる。

- ③ 一元的な公開・利用制度を構築する際、「重要公文書等」の利用制限は、時の経過と共に減少・消滅していくものである点に留意しなければならない。そのため、「豊島区行政情報公開条例」が規定している非公開情報とは異なった考え方をする必要があるので、慎重に検討した上で条文化することとされたい。
- ④ 「重要公文書等」の利用制限等に対して審査請求がなされた際には、豊島区行政不服審査会において審査する想定とのことであるが、審査においては、法律的な判断にとどまらず、「時の経過」を踏まえた歴史的な判断が要求されたり、文書管理に関する専門的技術的知識が要求されたりする可能性が生じる可能性がある。そのため、第三者委員会と行政不服審査会との間での意見聴取手続や委員の兼任を認めるなど、両会が実質的な連携を図れるしくみを整えることを検討すべきである。

4 公文書等の管理に関するコンプライアンスの確保について

(1) 公文書等の管理をチェックするしくみをどのように構築するか

- ① 豊島区における公文書等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、区が自らその状況を正確に把握し、区民の指摘を待たずとも自律的な改善がなされるようなしくみを整えることが必要である。
- ② 実施機関が少なくとも年1回以上は公文書等の管理の状況について自己点検を行ったうえで文書管理担当課に報告を行い、併せて職員の指導など必要な改善措置を講ずることを公文書管理条例に明記すべきである。
- ③ 上記の点検結果に基づく監査及び改善のための措置が適切であるかどうかの専門的技術的な見地に基づく評価については、文書管理担当課ではなく第三者委員会が客観的な立場から行うほか、必要に応じて監査委員による監査の対象にもすべきである。

- ④ これら①～③までの公文書等の管理状況の把握、点検・監査及び改善措置の結果については、透明性の確保の観点から、区民の理解が容易となるようなかたちで公表する必要がある。

(2) 外部有識者・専門家の知見を活用するしくみをどのように構築するか

- ① 公文書等の管理に関して不適切な運用や事例があった際には、文書管理担当課が実施機関に対して報告又は資料の提出を求めるほか、第三者委員会が区長等の求めに応じて実地調査や勧告を行うことができるような条例上の規定を設けるべきである。

その際、区長部局に属さない議会事務局や、いわゆる行政委員会に対する実地調査や実効性のある指導が可能となるようなしくみとする点に留意が必要である。

- ② また、公文書管理条例やその運用のための諸規程の改正にあたっては、第三者委員会に必ず諮問することとし、専門的技術的な見地に基づく意見を踏まえた見直しが行われるべきである。

5 公文書等の管理に対する職員の知識及び技能並びに意識の改善について

(1) 公文書等の管理に必要な知識及び技能をどのように習得、向上させるか

- ① 公文書等の管理を遂行するのは人間であり、公文書管理を巡る問題の多くは人的な過誤（ヒューマンエラー）に起因する。研修は、職員に必要な知識及び技能を習得させ、その向上を図る上で重要な手段であり、外部の指摘を受けずとも区が自ら公文書等の管理の課題を発見し、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。

- ② また、重要公文書等の評価選別、永続的な保存、「時の経過」を踏まえた公開判断その他公文書等の管理に関わる専門的な事項を担う体制の整備は、公文書管理条例の制定に合わせて「公文書館機能」を整備しようとする豊島区にとって急務であり、そのために必要とされる専門職員の確保と育成に努める必要がある。

- ③ 上記①及び②の研修の実施や人材育成にあたっては、独立行政法人国立公文書館や大学共同利用機関法人人間文化研究機構国文学研究資料館が行う研修など、区外で行われる研修も積極的に活用することで、その水準を確保し、業務の効率化を図ることが望ましい。

(2) 公文書等の管理の重要性について区全体に対してどのように意識づけを行うか

- ① 国においては、公文書管理法の精神・理念に対する理解の不十分さから、政府職員による不適切な公文書取扱事例が後を絶たない。これは、政府職員の意識改革の必要性を示しており、豊島区職員にとっても他人事ではない。

また、豊島区が「区民合意のもとでの公文書管理」を実現するためには、区民自身も公文書等の利用を通して積極的に区政に参画し、「重要公文書等」を将来世代に伝える責務を有していることを深く理解することが不可欠となる。

- ② 上記のような現況にかんがみるに、研修の実施に加えて、職員の意識改革を進めるとともに、区民に対する意識啓発に関する規定を公文書管理条例に置き、区の責務を明らかにしておくことも、条例の精神や理念を実現するうえで意味があると考えられる。

豊島区公文書管理のあり方検討委員会名簿

役職	氏名	所属等
委員長	早川和宏	東洋大学法学部法律学科教授・弁護士
副委員長	下重直樹	学習院大学大学院人文科学研究科准教授
委員	青井未帆	学習院大学大学院法務研究科教授
委員	小池陸子	区民委員（としま案内人雑司ヶ谷会長）
委員	篠原あや子	区民委員（前豊島区基本構想審議会区民委員）
委員	天貝勝己	豊島区総務部長

豊島区公文書管理のあり方検討委員会開催経過

回	開催年月日	審議事項等
第1回	平成30年4月18日（水）	<ul style="list-style-type: none"> ・委員長、副委員長選出 ・諮問 ・豊島区の公文書管理の現状について
第2回	平成30年5月30日（水）	<ul style="list-style-type: none"> ・公文書管理条例の理念、目的について ・公文書の定義について ・公文書管理条例の対象実施機関について
第3回	平成30年7月25日（水）	<ul style="list-style-type: none"> ・公文書管理条例の対象実施機関について ・公文書作成基準について ・電子文書の保存のルールについて
第4回	平成30年9月6日（木）	<ul style="list-style-type: none"> ・公文書管理条例の対象実施機関について ・電子メールの取扱いについて ・公文書の原本性について ・歴史公文書等についての副委員長説明
第5回	平成30年10月17日（水）	<ul style="list-style-type: none"> ・公文書管理条例の対象実施機関について ・電子メールの取扱いについて ・豊島区行政情報公開条例との関係について ・公文書を廃棄する際のチェック体制について ・歴史公文書等の基本的考え方について ・公文書の保存年限について ・公文書管理に対する職員の意識改革について
第6回	平成30年11月6日（火）	<ul style="list-style-type: none"> ・答申（案）の検討
第7回	平成30年12月12日（水）	<ul style="list-style-type: none"> ・答申