

# 平成30年度第3回 豊島区公文書管理のあり方検討委員会次第

平成30年7月25日（水）

午後2時～午後4時

豊島区役所5階510会議室

## 1 開 会

## 2 配付資料等説明

## 3 審 議

### ◆配付資料

- 資 料 3-1 第2回 豊島区公文書管理のあり方検討委員会まとめ
- 資 料 3-2 外郭団体等における文書管理について
- 資 料 3-3 公文書の作成を義務付ける基準の設定について
- 資 料 3-4 公文書の保存年限設定基準について
- 資 料 3-5 電子文書の保存のルール及び電子メールの取り扱いについて
- 資 料 3-6 公文書における原本性の考え方について

- 参考資料 3-1 豊島区の公文書管理において検討すべき課題について
- 参考資料 3-2 庁内検討組織での検討状況について
- 参考資料 3-3 （大阪市）説明責任を果たすための公文書作成指針
- 参考資料 3-4 豊島区における公文書管理の流れ
- 参考資料 3-5 公文書等管理条例制定自治体における文書管理に関する調査まとめ

### ◆次回の開催予定◆

○平成30年9月6日（木） 午後2時～

○としま南池袋ミーティングルーム 302会議室

## 第 2 回 豊島区公文書管理のあり方検討委員会のまとめ

平成 30 年 5 月 30 日（水）審議分

## 論点 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

・今回制定される公文書管理条例は、豊島区自治の推進に関する基本条例と一体不可分のものである。豊島区の自治推進条例の理念に基づき、区民の同意をもって行う文書管理であることを示す必要がある。

参考：豊島区自治の推進に関する基本条例

## (基本原則)

第 4 条 区民及び区は、前条の基本理念を実現するため、次に掲げる原則を自治の基本原則とし、それぞれ次に定めることを内容とするものとする。

(1) 情報共有の原則 区民及び区が、相互に情報を提供し、共有すること。

## (区民の権利)

第 7 条 区民は、自治の主体として、次に掲げる権利を有する。

- (1) 地域のまちづくりを主体的に行う権利
- (2) 区政に参加する権利
- (3) 前 2 号の権利を行使するために必要な情報を知る権利
- (4) 行政サービスを受ける権利

## (区政情報を知る権利)

第 14 条 区民は、区政への参加に必要な情報の公開を区に請求し、区から説明を受けることができる。

## (区政情報の公開及び提供)

第 15 条 区は、前条に定める区民の権利を保障し、区民の区政への積極的な参加を推進するために別に条例の定めるところにより、区政情報を区民に公開しなければならない。

2 区は、多様な媒体を積極的に活用し、区政情報を区民に分かりやすく提供しなければならない。

## (説明責任)

第 16 条 区長等は、政策の立案、実施及び評価のそれぞれの過程において、その経過、内容、効果等について、区民に分かりやすく説明しなければならない。

・職員に対して、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記録管理のメリットを明示することも必要である。

## (2)「公文書」をどのように定義づけるか

・現状、行政情報公開条例や、各文書関連規程において「文書」等が定義されているが、その内容が異なっているため、見直しを図り、揃えるべきである。

・「職員が職務上作成し」「または取得した文書」「職員が組織的に用いるもの」という範囲は最低限必要であるが、同時にその範囲から除外する存在も明らかにしなければならない。

(図書館の貴重書や博物館の歴史資料などは外す、など)

・法人文書と定める範囲をどのように規定するか。次の論点1③とも関わる部分であるが、法人文書においても含めるものと除外する存在を明らかにしなくてはならない。

・特定歴史的公文書と言われる存在も範囲に入れる。国において特定歴史的公文書としているのは、行政文書出身の非現用文書、法人文書出身の非現用文書、国民から寄附を受けた歴史的に重要な資料等である。ただし、「歴史的公文書」という名称については検討が必要である。歴史的という名称がついているがゆえに職員の日常的な業務意識になじまないという問題がある。

## (3) 公文書管理条例の対象実施機関をどこまでにするか

・条例となると、区長部局、区議会、各行政委員会までは当然その対象実施機関であるといえる。また、その管理規則も当然条例に準じた形でなければならない。

・区と同一視できる団体は区と同様に扱うべきと考えるか。としま未来文化財団のような区の施策と密接に関わる団体を対象とするか、あるいは区からの出資(補助)割合や、監査の対象であるかどうか、などの基準を考慮する。次回までにどのような団体があるかを具体的に示し、範囲を定める。

公文書管理条例の対象実施機関について

第2回豊島区公文書管理のあり方委員会（平成30年5月30日開催）において検討課題となった法人文書（外郭団体等の文書）の定義について調査を行った結果、以下のとおりとなった。

1. 他自治体の状況について <他の公文書等管理条例制定市町村の対象実施機関>

北海道 ニセコ町	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市長町長部局</li> <li>・教育委員会</li> <li>・選挙管理委員会</li> <li>・監査委員</li> </ul>	議会	○	○	○	○	○	○	×								
秋田県 秋田市									○	○	○	○	○	○	○	○	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公営企業管理者</li> <li>・消防長</li> </ul>
栃木県 高根沢町									○	○	○	○	○	○	○	×	
埼玉県 志木市									○	○	○	○	○	○	○	×	
神奈川県 藤沢市									○	○	○	○	○	○	○	△	(努力規定) <ul style="list-style-type: none"> <li>・土地開発公社</li> <li>・処分権限を有する指定管理者</li> </ul>
長野県 小布施町									○	○	○	○	○	○	○	×	
香川県 高松市									○	○	○	○	○	○	○	○	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公営企業管理者</li> <li>・消防局長</li> </ul>
香川県 三豊市									○	○	○	○	○	○	○	×	
広島県 安芸高田市									○	○	○	○	○	○	○	○	<ul style="list-style-type: none"> <li>・水道事業管理者</li> </ul>
熊本県 宇土市									○	○	○	○	○	○	○	○	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公営企業管理者</li> <li>・土地開発公社</li> </ul>

■藤沢市の条文  
 (法人文書の管理)  
 第8条 出資法人及び指定管理者は、第3条及び第4条の規定に準じて、その保有する法人文書の適正な管理に関して必要な措置を講ずるよう努めるものとする。  
 2 市長は、前項の規定による法人文書の適正な管理が推進されるよう必要な施策を講ずるものとする。

■宇土市の条文  
 (定義)  
 第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に掲げるところによる。  
 (1) 行政機関等 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、公営企業管理者及び議会並びに宇土市土地開発公社をいう。

※豊島区（特別区）の場合、消防・水道は東京都の所掌のため、組織が存在しない。また公営企業は存在しない。

## 2. 豊島区の状況について

### (1) 現状

- ①豊島区行政情報公開条例第 28 条において、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（以下「出資法人等」という。）は下表のとおりである。
- ②すべての出資法人等がそれぞれの文書管理規程等を持っている、あるいは区の規程を準用している。
- ③土地開発公社については、すでに総務課で文書を引き継いでいる。

#### 出資法人名及び地方自治法に定める地方公共団体との法的関係の密度について

	法人名	出資率	地方自治法の定める 監査委員の監査の対 象になっているか否 か（地方自治法第 199 条第 7 項）	長の議会に対する毎年 度の経営状況提出義務 の対象になっているか どうか（同法第 243 条 の 3 第 2 項）	地方公共団体が損失補 償・債務保証をなして いるか否か（同法第 221 条第 3 項関係）
1	公益財団法人としま 未来文化財団	100%	○	○	×
2	一般財団法人東京広 域勤労者サービスセ ンター	0%	○	△	×
3	医療法人財団 豊島 健康診査センター	60%	○	△	×
4	社会福祉法人豊島区 社会福祉事業団	50%	○	×	×
5	公益社団法人豊島区 シルバー人材センタ ー	0%	○	×	×
6	社会福祉法人豊島区 民社会福祉協議会	0%	○	×	×
7	東長崎駅・椎名町駅 整備株式会社	50%	○	○	×
8	豊島区土地開発公社	100%	○	○	○

※参考『公文書管理条例の制定に向けて～より良い公文書等の管理を目指して～』

（平成 23 年 6 月 17 日 地方公共団体公文書管理条例研究会 報告書）

## (2) 課題

条例の管理対象及び管理の程度をどこまでにするか。

『公文書管理条例の制定に向けて～より良い公文書等の管理を目指して～』（平成 23 年 6 月 17 日 地方公共団体公文書管理条例研究会 報告書）では、

管理の程度については、

- ①公文書管理条例の適用法人とする
- ②適用法人とはせず、文書管理に関する定めを設けることを義務付ける
- ③適用法人とはせず、文書管理に関する定めを設けるよう努めることを義務付ける

といったものが想定される。

と報告されている。

また、豊島区行政情報公開条例では、

（出資法人等の保有する情報の公開）

第 28 条 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(以下「出資法人等」という。)は、この条例の趣旨にのっとり、その保有する情報の公開を行うため必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

2 区長は、出資法人等に対し、前項に定める必要な措置を講ずるよう求めるものとする。

と規定している。

## 公文書の作成等を義務付ける基準の設定について

### 1. 公文書の作成基準の必要性について

#### (1) 現状

- ・「豊島区文書取扱規程」では、意思決定が必要な事案は、文書等（起案文書）により処理しなければならないとし、起案文書は、原則として文書管理システムで作成することを規定している。
- ・しかし、起案文書は、支出を伴う起案以外は、作成する、しないが各課・職員任せになっている。
- ・意思決定を伴わない事案についても、上記同様、文書を作成するかどうかは各課・職員任せになっており、必要な文書が適切に作成・整理・保存されているかが不明確な状況にある。

#### (2) 課題

「公文書等の管理に関する法律」の第4条では、現在及び将来の国民への説明責任を果たすために、行政機関における意思決定過程の文書や事務事業の実績に係る文書の作成義務を規定している。

また、公文書管理条例を制定している18自治体の条例全てに公文書作成義務が規定されている。

現在、豊島区では、どのような場合に公文書を作成すべきかの具体的な基準が作成されていないため、職員に対して、どのような場合に公文書を作成しなければならないかについて「公文書作成基準」として示すことが必要となっている。

### 2. 作成・整理・保存すべき公文書の具体例（組織共用文書）

#### (1) 起案文書・供覧文書

- ・意思決定のために起案された文書
- ・起案文書に添付された資料
- ・情報共有のための供覧文書 など

#### (2) 起案・供覧の手続を経ていない組織共用文書

- ・会議等で使用した文書
- ・事業の検討・実施に関して作成した文書
- ・外部から取得した文書 など

#### (3) 意思形成過程文書（重要な報告等を含む）

- ・意思決定に大きく影響を与えた会議や交渉の記録
- ・区長、副区長への重要な報告内容
- ・不動産取得等に関する権利者等との交渉記録 など

### 3. 文書を作成する必要がない「事案が軽微なもの」

先行自治体の条例では、文書作成義務の規定は、「事案が軽微なもの」を除き文書を作成することとされているものが多い。

本区の条例において、文書作成義務の規定及び文書作成基準を定める場合には、文書を作成する必要がない「事案が軽微なもの」について規定する必要がある。

#### ○ 「事案が軽微なもの」の具体例

文書を作成しなくても職務上支障を生じず、歴史的価値を有さないような事案に係る文書が想定されます。

- ・ 所掌事務に関する単なる照会及びそれに対する応答
- ・ 行政機関内部における日常業務の単なる連絡・打合せ など  
(大阪市、相模原市の例)

※公文書管理法の制定時、「国民に対する説明責任を果たすため、行政の文書主義の徹底を図るといふ本法の趣旨にかんがみ、軽微性を理由とした恣意的な運用のなされることのないよう、万全を期すること」が付帯決議された。



## 公文書の保存年限の設定について

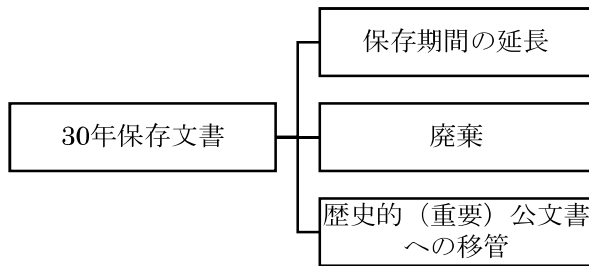
### 1. 現状

- ・職員は作成された文書を保存年限設定基準に従い保存している。
- ・文書の保存年限は、1、3、5、10、永年保存となっている。
- ・上記のほか、軽易な文書については保存期間1年未満として随時廃棄することができる。
- ・文書保存規程上は、永年保存文書は10年ごとに見直すこととされているが、実際は見直しが行われておらず、永年保存文書は増加していく一方である。
- ・保存年限設定基準は、制定された当時からほとんど改正されていないため、現状に即しておらずわかりにくいとの声が上がっている。

### 2. 課題

(1) 永年保存を設定すべきかどうか。

永年保存から30年保存への切り替えた場合



(2) 随時廃棄可能な文書を設定するか。また、その範囲をどのように定義するのか。

### 3. 参考（条例制定自治体における保存年限一覧）

	自治体名	保存年限					
		1年未満	1年	3年	5年	10年	10年以上
1	東京都	○	○	○	○	○	長期
2	鳥取県	○	○	-	○	○	30年
3	島根県	○	○	○	○	○	30年
4	香川県	○	○	-	○	○	30年
5	熊本県	○	○	○	○	○	30年
6	北海道札幌市	○	○	○	○	○	30年
7	大阪府大阪市	○	○	○	○	○	30年
8	神奈川県相模原市	○	○	○	○	○	30年
9	北海道ニセコ町	○	○	○	○	○	30年

10	秋田県秋田市	○	○	○	○	○	30年
11	栃木県高根沢町	○	○	○	○	○	30年/無期限
12	埼玉県志木市	-	○	○	○	○	永年
13	神奈川県藤沢市	○	○	○	○	○	永年
14	長野県小布施町	○	○	○	○	○	30年
15	香川県高松市	○	○	-	○	○	30年
16	香川県三豊市	-	○	○	○	○	30年
17	広島県安芸高田市	-	○	○	○	○	30年
18	熊本県宇土市	○	○	○	○	○	30年

→保存年限「10年以上」を見ると、永年保存を設定している自治体は少なく、ほとんどが30年保存である。

## 公文書としての電子文書の管理ルールについて

### ○電子文書全般について

#### 1. 現状

・「豊島区文書取扱規程」では、「電子文書」を「電磁的記録のうち、文書管理システムによる情報処理の用に供するため、当該システムに記録及び保存されたものをいう。」と規定している。

＝共用ドライブに入っている資料等（電子メール含む）については「電子文書」に該当しない。

⇒実務的には電子データの整理・廃棄が各職員の判断に委ねられている。

・課共用ドライブの分類が文書管理システムやファイリング・システムのファイル基準表と一致していない。

・行政情報目録検索システムは文書管理システムの情報を参照しているため、文書管理システムに登録された目録しか外部の人は見ることができない。

・サーバーの容量には限りがあり、十分に保存できる環境がない。

#### 2. 課題

##### (1) 整理・保存について

公文書＝「職員が職務上作成し」「または取得した文書」「職員が組織的に用いるもの」に該当し、電子文書として課共用ドライブ（電子文書の保存場所）は管理すべきであるといえる。

整理・保存の方法についてのルールが職員に浸透しておらず、各職場の判断で処理されている。

★課共用ドライブに対する管理体制（整理・保存などに対する規程と環境）を再構築する必要がある。

##### (2) 廃棄について

課共用ドライブや職員ポータル上にある電子文書は保存年限という概念で整理がされておらず、誰でも廃棄処分ができる状態にある。

★廃棄の権限を誰が持つか、また何を廃棄してよいものとするかを明文化しなければならない。

★電子文書についても、紙文書と同様に、公文書としての保存年限を守り適切に廃棄できるよう、また歴史的公文書（重要公文書）として移管できるようにする必要がある。

##### (3) 公開について

公文書管理条例は行政情報公開条例と両輪をなすものであり、公開すべきものは管理すべきであるといえる。

現在、行政情報目録として外部に公表しているのは、文書管理システムで起案・収受した目録のみとなっている。サーバー内で管理している電子文書について、どのように外部に公表していくのか検討しなければならない。

## ○電子メールについて

### 1. 現状

- ・電子メールの取り扱いについての規程、要綱が存在しない。
- ・実務的には各職員が個人の判断で整理・廃棄している。
- ・メールボックスの容量には限りがあり、保存できる環境がない。
- ・会話の延長のような軽易な内容のメールも大変多く、どのようなメールをどのように保存するのが適切なかの判断が困難である。

### 2. 課題

(1) 公文書としての電子メールの範囲を定めなければならない。⇒何を基準にするのか？  
電子メールを送信する人数やその内容によって判断する。

#### 参考1 職員が複数の職員に送ったメールは公文書にあたるか

	都道府県	政令市	中核市	計
公文書にあたる	13	7	22	42
公文書にあたらぬ	0	0	3	3
文書の内容次第で行政側が公文書かどうかを判断する余地がある	34	13	23	70

出典：毎日新聞 2017年9月7日 全国市民オンブズマン調べ。調査対象は都道府県、政令指定都市、中核市の計115自治体。

#### 参考2 公文書管理条例等制定自治体ではどのように取り扱っているか

当区が実施した「公文書等管理条例制定自治体における文書管理に関する調査」において以下のような回答を得た。

「メールは公文書として管理しているか」

- ① すべてのメールを公文書として管理している・・・3自治体
- ② 一部のメールを公文書として管理している・・・13自治体
- ③ メールは公文書として管理していない・・・3自治体

「『一部のメールを公文書として管理している』と答えた自治体について、公文書として扱わないメールにはどのようなものがあるか」

- ・単なるコミュニケーションツールとして使用した場合
- ・毎日送付される自治体のニュース情報や統計の更新情報等
- ・外部からのメールのうち、広告、宣伝及びこれらに準じるもの
- ・軽微な事務連絡等に関するもの
- ・業務上必要なものとして、組織的に利用又は保存されていないもの
- ・職員同士の1対1メールに、組織的共用性がないもの

- ・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に該当しないもの

## (2) 電子メールの整理・保存・廃棄の方法について定めなければならない。

どういった方法で電子メールを管理するのが適当なのかを検討する。

### 参考1：庁内における保存方法(案)

- ① 紙に印刷して保存・・・紙文書と同様にファイリング・システムで管理する。
- ② 電子データで保存
  - ・メールのフォルダに保存・・・公文書に該当するメールを課のフォルダに移動し、以下のように保存。  
課名>グループ名>年度>ガイド(業務)
  - ・課共用ドライブに保存・・・課共用ドライブをファイル基準表と同じ形式に再整理して、他の電子文書とともに保存。

### 参考2：公文書管理条例等制定自治体におけるメールの保存と廃棄

※「公文書等管理条例制定自治体における文書管理に関する調査」より

#### ① 保存について

##### 期間

- ・1年間保存
- ・文書の保存年限と同様に保存
- ・会計年度末（さらに必要な場合は移動させて延長）

##### 保存方法

- ・文書管理システムに登録（保存年限も設定）
- ・文書管理システム又は共有サーバーで保存
- ・紙に印刷して保存
- ・バックアップファイルを作成して保存

#### ② 廃棄について

- ・職員の判断で保存・廃棄の判断をしている
- ・メールシステムが一定期間で削除
- ・文書管理者、情報支援担当部署等において担当者が適宜行っている

## 公文書における原本性の考え方について

### 1. 現状

- ・紙で作成された文書の原本は紙であり、電子上で作成された文書の原本は電子であるが、それを紙に打ち出して相手方と何らかのやり取りを行った場合は紙が原本となるなどのパターンも考えられ、原本の基準が統一化されていない。
- ・原本性が曖昧であるため、公文書の整理・保存の判断についても職員個人によって異なる。
- ・現在は、電子文書による事務が中心のため、簡単に上書き、書き換えが行えてしまう。

### 2. 課題

- (1) 紙文書及び電子文書の原本性をどう定めるか。
- (2) 電子文書の原本性をどのように担保するのか。

### 3. 参考

電子公文書等の「原本性」確保及びその技術的課題

「原本性」確保のルール・方法等の策定

電子公文書等の長期保存に当たっては、媒体劣化等による消失・変化及び不正なアクセス、データの改ざん等を防止する等により、「原本性」を確保する必要がある。

電子公文書等の「原本性」を確保・証明する方法として、電子認証、電子署名等が実用化されているが、現状においては、認証等の有効性を長期に検証することが困難であること等の問題がある。

したがって、電子公文書等の「原本性」確保については、長期の安定性・効率性を確保するための方法を幅広い視点で検討し、ルール化する必要がある。

『中間段階における集中管理及び電子媒体による管理・移管・保存に関する報告書』

(平成 18 年 6 月 22 日 公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会)

## 豊島区の公文書管理において検討すべき課題について

豊島区公文書管理のあり方検討委員会において、公文書の適正な管理のあり方を検討する上では、現在の豊島区の公文書管理における課題及び問題点を踏まえ、解決の具体的方策について検討を進めることが必要となる。

今後、公文書管理条例を制定していくことを前提として、本委員会において検討すべき主な事項（論点）は、以下のとおりである。

### 論点 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

- ・公文書管理法第34条では、地方公共団体も同法の趣旨に則り、文書の適正な管理に関して必要な施策を策定することとされているが、本区では法施行後もそれが行われていない。
- ・文書取扱規程では、職員向けに正確かつ迅速な取扱、事務の円滑適正処理を義務付けているのみであり、公文書管理の基本的な理念や目的が明らかにされていない。

#### ②「公文書」をどのように定義づけるか

- ・行政情報公開条例や、各文書関連規程において「文書」等が定義されているが、その内容が異なっている現状にある。

#### ③公文書管理条例の対象実施機関をどこまでにするか

- ・文書関連規程は区長部局のみを対象とした規程のほか、行政委員会ごとに制定している。また、外郭団体等は実施機関の対象から外れている現状にある。

## 論点 2. 公文書（紙・電子）の作成・整理・保存について

### ①作成・整理・保存が必要な公文書の範囲をどこまでにするか

- ・すべての事案は、当該事案に係る決定案を記載した文書等（起案文書）により処理することとされているが、現状、起案が必要な文書の明確な基準がない。
- ・政策形成にかかわる庁内会議の提出資料等の起案についても各課の判断で行われている。文書管理システムに登録されないため、政策形成の記録を追うことが困難な状況である。

### ②保存年限の設定は適切か

- ・文書保存規程で保存年限が定められているが、「永年保存」は永久に廃棄することができない。豊島区文書保存規程第4条第3項において、保存後10年ごとに当該文書等の保存年限について見直しを行なうものとしているが、現状では見直しが行われておらず、永年保存文書は増え続けている。

### ③電子データを保存するためのルールをどのように構築すべきか

- ・文書取扱規程における「電子文書」とは、電磁的記録のうち、文書管理システムによる情報処理の用に供するため、当該システムに記録及び保存されたものをいう。
- ・電子メールを含め、サーバ上で作成・保管されている電子データ全般について、その取り扱いや保管方法のルールが浸透しておらず、各部署・各職員によって対応が統一化されていない現状にある。

### ④紙文書及び電子文書の原本性をどう定めるか

- ・電子上で作成される文書の原本は電子であるが、それを紙に打ち出して相手方と契約を取り交わした場合は紙が原本となるなど、原本の基準が統一化されていない。
- ・原本性が曖昧であるため、その判断についても職員個人によって異なる。



### 論点 3. 公文書の廃棄、歴史的公文書の基本的考え方について

#### ①保存年限満了時、公文書を廃棄する際のチェック体制をどのように構築するか

- ・保存年限が満了した紙及び文書管理システム上の文書について、廃棄や保存期間延長の判断が主管課に任されており、十分なチェックのないまま廃棄されている。

#### ②歴史的公文書の選別・移管・公開の仕組みをどのように構築するか

- ・平成27年度に、歴史的公文書の評価・選別の基準は作成したものの、全庁的に周知して、実施するには至っておらず、選別・移管・公開の制度が確立されていない現状にある。

### 論点 4. 職員の意識改革について

#### ①文書事務の重要性について職員に対してどのように意識づけを行うか

- ・公文書の存在意義や役割、価値の重要性について職員間で意識付けがされていない。
- ・OA化の進展によって、職員個人の起案能力・公文書作成能力が低下している。

公文書管理条例の対象実施機関について

第2回豊島区公文書管理のあり方委員会（平成30年5月30日開催）において検討課題となった法人文書（外郭団体等の文書）の定義について調査を行った結果、以下のとおりとなった。

1. 他自治体の状況について <他の公文書等管理条例制定市町村の対象実施機関>

北海道 ニセコ町	○		○		○		×	
秋田県 秋田市	○		○		○		○	・ 公営企業管理者 ・ 消防長
栃木県 高根沢町	○		○		○		×	
埼玉県 志木市	○		○		○		×	
神奈川県 藤沢市	○	・ 市長町長部局 ・ 教育委員会 ・ 選挙管理委員会 ・ 監査委員	議会	○	その他 行政委員	○	△	(努力規定) ・ 土地開発公社 ・ 処分権限を有する指定管理者
長野県 小布施町	○		○		○		×	
香川県 高松市	○		○		○		○	・ 公営企業管理者 ・ 消防局長
香川県 三豊市	○		○		○		×	
広島県 安芸高田市	○		○		○		○	・ 水道事業管理者
熊本県 宇土市	○		○		○		○	・ 公営企業管理者 ・ 土地開発公社

■ 藤沢市の条文

(法人文書の管理)

第8条 出資法人及び指定管理者は、第3条及び第4条の規定に準じて、その保有する法人文書の適正な管理に関して必要な措置を講ずるよう努めるものとする。

2 市長は、前項の規定による法人文書の適正な管理が推進されるよう必要な施策を講ずるものとする。

■ 宇土市の条文

(定義)

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に掲げるところによる。

(1) 行政機関等 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、公営企業管理者及び議会並びに宇土市土地開発公社をいう。

※豊島区（特別区）の場合、消防・水道は東京都の所掌のため、組織が存在しない。また公営企業は存在しない。

## 2. 豊島区の状況について

### (1) 現状

- ①豊島区行政情報公開条例第 28 条において、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（以下「出資法人等」という。）は下表のとおりである。
- ②すべての出資法人等がそれぞれの文書管理規程等を持っている、あるいは区の規程を準用している。
- ③土地開発公社については、すでに総務課で文書を引き継いでいる。

#### 出資法人名及び地方自治法に定める地方公共団体との法的関係の密度について

	法人名	出資率	地方自治法の定める 監査委員の監査の対 象になっているか否 か（地方自治法第 199 条第 7 項）	長の議会に対する毎年 度の経営状況提出義務 の対象になっているか どうか（同法第 243 条 の 3 第 2 項）	地方公共団体が損失補 償・債務保証をなして いるか否か（同法第 221 条第 3 項関係）
1	公益財団法人としま 未来文化財団	100%	○	○	×
2	一般財団法人東京広 域勤労者サービスセ ンター	0%	○	△	×
3	医療法人財団 豊島 健康診査センター	60%	○	△	×
4	社会福祉法人豊島区 社会福祉事業団	50%	○	×	×
5	公益社団法人豊島区 シルバー人材センタ ー	0%	○	×	×
6	社会福祉法人豊島区 民社会福祉協議会	0%	○	×	×
7	東長崎駅・椎名町駅 整備株式会社	50%	○	○	×
8	豊島区土地開発公社	100%	○	○	○

※参考『公文書管理条例の制定に向けて～より良い公文書等の管理を目指して～』

(平成 23 年 6 月 17 日 地方公共団体公文書管理条例研究会 報告書)

## (2) 課題

条例の管理対象及び管理の程度をどこまでにするか。

『公文書管理条例の制定に向けて～より良い公文書等の管理を目指して～』（平成 23 年 6 月 17 日 地方公共団体公文書管理条例研究会 報告書）では、

管理の程度については、

- ①公文書管理条例の適用法人とする
- ②適用法人とはせず、文書管理に関する定めを設けることを義務付ける
- ③適用法人とはせず、文書管理に関する定めを設けるよう努めることを義務付ける

といったものが想定される。

と報告されている。

また、豊島区行政情報公開条例では、

（出資法人等の保有する情報の公開）

第 28 条 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(以下「出資法人等」という。)は、この条例の趣旨にのっとり、その保有する情報の公開を行うため必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

2 区長は、出資法人等に対し、前項に定める必要な措置を講ずるよう求めるものとする。

と規定している。

## 公文書の作成等を義務付ける基準の設定について

### 1. 公文書の作成基準の必要性について

#### (1) 現状

- ・「豊島区文書取扱規程」では、意思決定が必要な事案は、文書等（起案文書）により処理しなければならないとし、起案文書は、原則として文書管理システムで作成することを規定している。
- ・しかし、起案文書は、支出を伴う起案以外は、作成する、しないが各課・職員任せになっている。
- ・意思決定を伴わない事案についても、上記同様、文書を作成するかどうかは各課・職員任せになっており、必要な文書が適切に作成・整理・保存されているかが不明確な状況にある。

#### (2) 課題

「公文書等の管理に関する法律」の第4条では、現在及び将来の国民への説明責任を果たすために、行政機関における意思決定過程の文書や事務事業の実績に係る文書の作成義務を規定している。また、公文書管理条例を制定している18自治体の条例全てに公文書作成義務が規定されている。現在、豊島区では、どのような場合に公文書を作成すべきかの具体的な基準が作成されていないため、職員に対して、どのような場合に公文書を作成しなければならないかについて「公文書作成基準」として示すことが必要となっている。

### 2. 作成・整理・保存すべき公文書の具体例（組織共用文書）

#### (1) 起案文書・供覧文書

- ・意思決定のために起案された文書
- ・起案文書に添付された資料
- ・情報共有のための供覧文書 など

#### (2) 起案・供覧の手続を経ていない組織共用文書

- ・会議等で使用した文書
- ・事業の検討・実施に関して作成した文書
- ・外部から取得した文書 など

#### (3) 意思形成過程文書（重要な報告等を含む）

- ・意思決定に大きく影響を与えた会議や交渉の記録
- ・区長、副区長への重要な報告内容
- ・不動産取得等に関する権利者等との交渉記録 など

### 3. 文書を作成する必要がない「事案が軽微なもの」

先行自治体の条例では、文書作成義務の規定は、「事案が軽微なもの」を除き文書を作成することとされているものが多い。

本区の条例において、文書作成義務の規定及び文書作成基準を定める場合には、文書を作成する必要がない「事案が軽微なもの」について規定する必要がある。

#### ○ 「事案が軽微なもの」の具体例

文書を作成しなくても職務上支障を生じず、歴史的価値を有さないような事案に係る文書が想定されます。

- ・ 所掌事務に関する単なる照会及びそれに対する応答
- ・ 行政機関内部における日常業務の単なる連絡・打合せ など  
(大阪市、相模原市の例)

※公文書管理法の制定時、「国民に対する説明責任を果たすため、行政の文書主義の徹底を図るといふ本法の趣旨にかんがみ、軽微性を理由とした恣意的な運用のなされることのないよう、万全を期すること」が付帯決議された。

## 公文書の保存年限の設定について

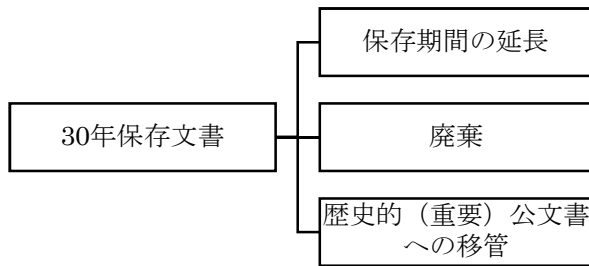
### 1. 現状

- ・職員は作成された文書を保存年限設定基準に従い保存している。
- ・文書の保存年限は、1、3、5、10、永年保存となっている。
- ・上記のほか、軽易な文書については保存期間1年未満として随時廃棄することができる。
- ・文書保存規程上は、永年保存文書は10年ごとに見直すこととされているが、実際は見直しが行われておらず、永年保存文書は増加していく一方である。
- ・保存年限設定基準は、制定された当時からほとんど改正されていないため、現状に即しておらずわかりにくいとの声が上がっている。

### 2. 課題

(1) 永年保存を設定すべきかどうか。

永年保存から30年保存への切り替えた場合



(2) 随時廃棄可能な文書を設定するか。また、その範囲をどのように定義するのか。

### 3. 参考（条例制定自治体における保存年限一覧）

	自治体名	保存年限					
		1年未満	1年	3年	5年	10年	10年以上
1	東京都	○	○	○	○	○	長期
2	鳥取県	○	○	-	○	○	30年
3	島根県	○	○	○	○	○	30年
4	香川県	○	○	-	○	○	30年
5	熊本県	○	○	○	○	○	30年
6	北海道札幌市	○	○	○	○	○	30年
7	大阪府大阪市	○	○	○	○	○	30年
8	神奈川県相模原市	○	○	○	○	○	30年
9	北海道ニセコ町	○	○	○	○	○	30年

10	秋田県秋田市	○	○	○	○	○	30年
11	栃木県高根沢町	○	○	○	○	○	30年/無期限
12	埼玉県志木市	-	○	○	○	○	永年
13	神奈川県藤沢市	○	○	○	○	○	永年
14	長野県小布施町	○	○	○	○	○	30年
15	香川県高松市	○	○	-	○	○	30年
16	香川県三豊市	-	○	○	○	○	30年
17	広島県安芸高田市	-	○	○	○	○	30年
18	熊本県宇土市	○	○	○	○	○	30年

→保存年限「10年以上」を見ると、永年保存を設定している自治体は少なく、ほとんどが30年保存である。



## 公文書としての電子文書の管理ルールについて

### ○電子文書全般について

#### 1. 現状

・「豊島区文書取扱規程」では、「電子文書」を「電磁的記録のうち、文書管理システムによる情報処理の用に供するため、当該システムに記録及び保存されたものをいう。」と規定している。

＝共用ドライブに入っている資料等（電子メール含む）については「電子文書」に該当しない。

⇒実務的には電子データの整理・廃棄が各職員の判断に委ねられている。

・課共用ドライブの分類が文書管理システムやファイリング・システムのファイル基準表と一致していない。

・行政情報目録検索システムは文書管理システムの情報を参照しているため、文書管理システムに登録された目録しか外部の人は見ることができない。

・サーバーの容量には限りがあり、十分に保存できる環境がない。

#### 2. 課題

##### (1) 整理・保存について

公文書＝「職員が職務上作成し」「または取得した文書」「職員が組織的に用いるもの」に該当し、電子文書として課共用ドライブ（電子文書の保存場所）は管理すべきであるといえる。

整理・保存の方法についてのルールが職員に浸透しておらず、各職場の判断で処理されている。

★課共用ドライブに対する管理体制（整理・保存などに対する規程と環境）を再構築する必要がある。

##### (2) 廃棄について

課共用ドライブや職員ポータル上にある電子文書は保存年限という概念で整理がされておらず、誰でも廃棄処分ができる状態にある。

★廃棄の権限を誰が持つか、また何を廃棄してよいものとするかを明文化しなければならない。

★電子文書についても、紙文書と同様に、公文書としての保存年限を守り適切に廃棄できるよう、また歴史的公文書（重要公文書）として移管できるようにする必要がある。

##### (3) 公開について

公文書管理条例は行政情報公開条例と両輪をなすものであり、公開すべきものは管理すべきであるといえる。

現在、行政情報目録として外部に公表しているのは、文書管理システムで起案・収受した目録のみとなっている。サーバー内で管理している電子文書について、どのように外部に公表していくのか検討しなければならない。

## ○電子メールについて

### 1. 現状

- ・電子メールの取り扱いについての規程、要綱が存在しない。
- ・実務的には各職員が個人の判断で整理・廃棄している。
- ・メールボックスの容量には限りがあり、保存できる環境がない。
- ・会話の延長のような軽易な内容のメールも大変多く、どのようなメールをどのように保存するのが適切なかの判断が困難である。

### 2. 課題

(1) 公文書としての電子メールの範囲を定めなければならない。⇒何を基準にするのか？  
電子メールを送信する人数やその内容によって判断する。

#### 参考1 職員が複数の職員に送ったメールは公文書にあたるか

	都道府県	政令市	中核市	計
公文書にあたる	13	7	22	42
公文書にあたらぬ	0	0	3	3
文書の内容次第で行政側が公文書かどうかを判断する余地がある	34	13	23	70

出典：毎日新聞 2017年9月7日 全国市民オンブズマン調べ。調査対象は都道府県、政令指定都市、中核市の計115自治体。

#### 参考2 公文書管理条例等制定自治体ではどのように取り扱っているか

当区が実施した「公文書等管理条例制定自治体における文書管理に関する調査」において以下のような回答を得た。

「メールは公文書として管理しているか」

- ① すべてのメールを公文書として管理している・・・3自治体
- ② 一部のメールを公文書として管理している・・・13自治体
- ③ メールは公文書として管理していない・・・3自治体

「『一部のメールを公文書として管理している』と答えた自治体について、公文書として扱わないメールにはどのようなものがあるか」

- ・単なるコミュニケーションツールとして使用した場合
- ・毎日送付される自治体のニュース情報や統計の更新情報等
- ・外部からのメールのうち、広告、宣伝及びこれらに準じるもの
- ・軽微な事務連絡等に関するもの
- ・業務上必要なものとして、組織的に利用又は保存されていないもの
- ・職員同士の1対1メールに、組織的共用性がないもの

- ・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に該当しないもの

## (2) 電子メールの整理・保存・廃棄の方法について定めなければならない。

どういった方法で電子メールを管理するのが適当なのかを検討する。

### 参考1：庁内における保存方法(案)

- ① 紙に印刷して保存・・・紙文書と同様にファイリング・システムで管理する。
- ② 電子データで保存
  - ・メールのフォルダに保存・・・公文書に該当するメールを課のフォルダに移動し、以下のように保存。  
課名>グループ名>年度>ガイド(業務)
  - ・課共用ドライブに保存・・・課共用ドライブをファイル基準表と同じ形式に再整理して、他の電子文書とともに保存。

### 参考2：公文書管理条例等制定自治体におけるメールの保存と廃棄

※「公文書等管理条例制定自治体における文書管理に関する調査」より

#### ① 保存について

##### 期間

- ・1年間保存
- ・文書の保存年限と同様に保存
- ・会計年度末（さらに必要な場合は移動させて延長）

##### 保存方法

- ・文書管理システムに登録（保存年限も設定）
- ・文書管理システム又は共有サーバーで保存
- ・紙に印刷して保存
- ・バックアップファイルを作成して保存

#### ② 廃棄について

- ・職員の判断で保存・廃棄の判断をしている
- ・メールシステムが一定期間で削除
- ・文書管理者、情報支援担当部署等において担当者が適宜行っている

## 公文書における原本性の考え方について

### 1. 現状

- ・紙で作成された文書の原本は紙であり、電子上で作成された文書の原本は電子であるが、それを紙に打ち出して相手方と何らかのやり取りを行った場合は紙が原本となるなどのパターンも考えられ、原本の基準が統一化されていない。
- ・原本性が曖昧であるため、公文書の整理・保存の判断についても職員個人によって異なる。
- ・現在は、電子文書による事務が中心のため、簡単に上書き、書き換えが行えてしまう。

### 2. 課題

- (1) 紙文書及び電子文書の原本性をどう定めるか。
- (2) 電子文書の原本性をどのように担保するのか。

### 3. 参考

電子公文書等の「原本性」確保及びその技術的課題

「原本性」確保のルール・方法等の策定

電子公文書等の長期保存に当たっては、媒体劣化等による消失・変化及び不正なアクセス、データの改ざん等を防止する等により、「原本性」を確保する必要がある。

電子公文書等の「原本性」を確保・証明する方法として、電子認証、電子署名等が実用化されているが、現状においては、認証等の有効性を長期に検証することが困難であること等の問題がある。

したがって、電子公文書等の「原本性」確保については、長期の安定性・効率性を確保するための方法を幅広い視点で検討し、ルール化する必要がある。

『中間段階における集中管理及び電子媒体による管理・移管・保存に関する報告書』

(平成 18 年 6 月 22 日 公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会)