

別記第1号様式(第7関係)

会 議 録

附属機関又は 会議体の名称		平成30年度第4回豊島区公文書管理のあり方検討委員会
事務局(担当課)		総務部 総務課
開催日時		平成30年9月6日(木) 14時00分 ~ 16時00分
開催場所		としま南池袋ミーティングルーム302会議室
議 題		<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
公開の 可否	会 議	<input checked="" type="checkbox"/> 公開 <input type="checkbox"/> 非公開 <input type="checkbox"/> 一部非公開 傍聴人数 4 人 非公開・一部非公開の場合は、その理由
	会 議 録	<input type="checkbox"/> 公開 <input type="checkbox"/> 非公開 <input checked="" type="checkbox"/> 一部非公開 非公開・一部非公開の場合は、その理由 豊島区行政情報公開条例第7条第5号に該当するため、会議資料は非公開とする。
出席者	委 員	青井 未帆、天貝 勝己 小池 陸子、篠原 あや子、 下重 直樹、早川 和宏
	そ の 他	
	事 務 局	総務課長、法務・文書係長、法務・文書係員、公文書等専門員

審 議 経 過

議事

1、開会

2、配付資料説明

(説明資料)

資料4-2 公文書管理条例の対象実施機関について

3、審議

委員長：では、公文書管理条例によって管理すべき実施機関の範囲としまして、出資法人等、そして公の施設に係る指定管理者を御説明いただいたところですが、まず出資法人等について皆さんの御意見を頂戴できればと思います。

A委員：公の施設に係る指定管理者についての御説明は、各所管課が保存されているので、所管課扱いということは、公文書対象になると理解していい説明だったのでしょうか。なぜかというと、指定管理者が、公益団体、民間だったりするのですが、相手方の文書を受け取ったら、それはすなわち公文書として扱うということではないのでしょうか。

総務課長：指定管理者が、この条例に基づいて提出した資料については、区が取得したということになりますので、すなわち公文書ということになります。

委員長：それでは、出資法人等について御意見を頂戴できればと思います。

副委員長：出資法人等について、条例案を出していただいていますけれども、ここで指定を行うものというのが、出資法人等になっていますが、指定は、今日出していただいた資料4ページの全部で8つ挙がっていますけれども、全部を指定するというふうな方向性で、お考えになっているのかを確認させていただきたいんですが。

総務課長：基本的には、この8団体全てについてということ考えております。

副委員長：努力義務を課すというふうな、そういった方向性のお考えというのは、理屈としては、それぞれの出資法人等が文書管理状況などを調査したところ、一定のディスクロージャーはきちんとできている、自分たちで自律的にできているので、努力義務を課せば、足りるだろうという御判断だというふうに理解していいですか。

総務課長：はい。

副委員長：その上で1点だけ確認ですが、それぞれの出資法人に対して、文書管理、公開はどうしているのだということを聞いたのだと思いますが、この場で努力義務でよいというふうに判断した、その前提事実が変わってしまうことが、今後あり得ると思います。指定した後に、管理規定も廃止したとか、それぞれの法人における管理の状況というのが変わる可能性があるわけですね。認定した事実というのが変わってないかどうかというのが調査することが必要になってくると思いますが、こういった法人に対して、公文書管理条例などで、資料を徴取したり、立入検査をしたりとか、報告を求めたりと一般的に指導、監督の権限みたいなのがあるのですか。もしなければ、文書管理の状況について、定期的に報告を求めるような規定を入れておいたほうが、モニタリングの仕組みとしては、かなり洗練されているのではないかと思います、その点いかがですか。

事務局：外郭団体を所管している課がありますので、その点について定期的に報告等をいただいています。

副委員長：そうすると、それぞれ所管課が、情報公開の状況がどうなっているかというのも、とる気になったらとれると、そういった権限、権能があるということであれば、公文書管理条例の中にわざわざ、書かなくてもいいかなとは思いますが、モニタリングができなくなって、何か後で問題が起きたときに、チェック機能がどうなっているのかというふうな、そこが穴になる可能性もありますので、念のため、少しお伺いした次第です。

委員長：ありがとうございます。

方向性としては、現時点では、条例の網を直接かけるのではなくて、こういった現行の制度を生かしながらやっていく。ただ、資料4-2の条例案ということで、「情報の公開を行う」という部分を「文書の管理」という条例案ですと、今ほど副委員長がおっしゃったモニタリングのようなものが、少し読みにくいかなという気もするんですが。

2項のところ、必要な措置を講ずるよう求めるのでやってねということまでです。例えば、区長が、年に1回は最低限、文書の管理規定について調査するとか、あるいは報告させるとか、何らかのものがあつた方がいいかと思いますが、事務局としては、その点はいかがですか。

総務課長：はい。その点も考慮して、条例に反映させるようにいたします。

委員長：ありがとうございます。

方向性としては、今の点はよろしいでしょうか。

ただ、実施段階に入ってからですが、調査をしていただくときに、別表1で示していただいている文書の取扱に関する規則、保存に関する規則、情報公開に関する規則ですが、庶務規定という名前がついていると、大して書いていないというのが多い気がします。考え方としては、やはり条例の網は直接かけないにせよ、条例で要求されているのに準ずるような文書管理の措置を講じてほしいということにはなろうかと思いません。

ただ、今の条例案の〇〇条の1項の中で、必要な措置という中で、そこまできちんと読み込んで運用していただき、モニタリングも入れれば、何とかなるかなと思います。

そうしますと、出資法人等につきましての方針というのは、今ほどのような流れでよろしいですか。

(了承)

委員長：ありがとうございます。

では続いて、指定管理者に話を進めてまいります。

指定管理者についての考え方です。実施機関の中に取り込むのかどうかという点ですが、御意見を頂戴できればと思います。

確認ですが、事業報告書が区に提出されて、区の公文書になるというのはいいのですが、この事業報告書をつくるための基礎資料については、特に何も網がかかっていないという理解でよろしいですか。

利用状況で入館者数みたいなものが事業報告書に上がってくると思います。その入館者数の基礎となる資料は、例えば日々の入館者を表にしたようなものがあるはずだと思うのですが、区に資料は提出されないのですね。

事務局：どこまで細かい資料が添付されているかというところまでは、確認はまだしていないというところでは。

委員長：国の裁量労働制を入れるかどうかの議論のときに、国会に出たものと厚生労働省にあるデータとで、ずれていたというお話がございました。

同じように考えると、区に提出された事業報告書が国会に提出されたものだとすると、元の調査原票を確認して、結局ずれていたということだったかと思うのですが、調査原票がしっかり残っているという状況が確保できないと、事業報告書の正当性を検証することが難しいのかなと思って、御質問したところでは。どういう状況かはわからないということですか。

総務課長：今の時点では、そこまではつかめていません。

B委員：別表2の中で、区民集会室は二つしか書いていませんが、これは指定管理者が管理を行っているのはこの施設だけということですか。

区内には多くの区民集会室ありますが、あとは別の管理方法ということですか。

総務課長：基本的に指定管理者制度を導入しているのは、この二つだけで、あとは業務委託だったり、直営で区が管理したり、様々です。指定管理者はこの二つの施設だけです。

B委員：区民ひろばという施設がありますけど、指定管理者制度による管理ではないということですか。

総務課長：そうですね。指定管理という管理方法ではございません。

委員長：今、拝見する区民集会室二つ、両方とも図書館流通センターなので、図書館があるところですか。

総務課長：図書館に併設されている集会室ですので、そこに入っている指定管理者が、一緒に管理しています。

委員長：わかりました。図書館の建物の指定管理を受けているので、集会室の管理もしているということですか。

A委員：私も区民ひろばをよく利用しています。豊島区では小学校区に一つずつ設置されていて、NPO法人が区民ひろばの管理運営をしている施設があったと思いますが、指定管理者とNPO法人は違う扱いであって、指定管理者はこの資料のとおりであるということは理解いたしました。NPO法人は、先程お話があった業務委託と同じ形態であるということですが、NPO法人の文書を公文書として、私たち区民が情報公開をすることができるのでしょうか。

総務課長：基本的には、指定管理者ということとNPOというのは、また別の形態でして、いろんな法人がある中で、株式会社もある、財団法人もある、NPO法人もある、法人形態の中の一つがNPO法人ということでございます。区の事業、公の施設の管理を行うにあたって、指定管理、業務委託、その他の定めでやっていたりというようなことですので、NPOかどうかということとは、また別のカテゴリーになります。

C委員：指定管理者制度が比較的新しい制度でして、本来、地方自治法で、例えば図書館とか、利用料金を払って利用させる施設について、徴収業務まで管理運営業務を一括で

委託することは今まで出来なかったんですね。区民ひろばというのは、ただ単に一部の業務を委託していることであって、利用料金とか、そういった全体の管理運営まで任せられるような制度が指定管理者制度とあって、地方自治法で新しく制度化されたものです。これは必ず条例で定めなくてはいけないこととなっていて、制度的にはかなり厳しい中身であります。

区民ひろばで行われていることというのは、例えば清掃業務だとか、単なる業務委託で、一部の業務委託なので、そこが違うところです。

ですから、指定管理者制度をやるということは、もう既に条例で定めて、議決までもらう制度なので、契約まで至る過程というのは、公文書として管理しなくてはいけないというのは、当然、出てきます。

ただ、区民ひろばみたいな一部の業務を委託するものは、単なる委託契約でございますので、そういった意味では、どこまで公文書として、相手方の事業を把握するかというのは、やはり課題となってくるのかなという気はしますけども。

委員長：ありがとうございます。

そうしますと、公の施設という観点からですと、直営はまだあるのですか。

C委員：あります。例えば中央図書館、それから巣鴨図書館、千早図書館の地域館の2館、まだ直営の施設、図書館等、若干あります。

委員長：直営、業務委託、協定、指定管理という4種類でよろしいでしょうか。

C委員：協定というのは、契約の一形態と考えれば委託、業務委託かもしれないです。

委員長：はい。そうすると、公の施設という観点でいいますと、住民の福祉の増進を目的として、豊島区が設ける施設ということですので、区民の方から見れば、公の施設というのは、区の施設なわけですよ。直営でされていけば、その文書は区の文書であるにも関わらず、それが指定管理になっていたり、業務委託になっていたりすると、区の文書ではありませんという扱いになるわけですね。そこの文書の管理をしなくていいのかという話が出てくるので、指定管理という論点で、お話を聞いているところですが、公の施設にかかる文書管理というイメージで御議論いただきたいと思います。

C委員：業務委託ですと、契約書で業務を区と業者とのやりとりなので、業務の範疇以外の部分での文書のやりとりというのは、まずないと思います。

指定管理というのは、かなり広い分野の業務を任せていますので、その部分について、先ほど委員長がおっしゃったような、日々の利用状況とか、そういったものを固定化し

たものをつくった上で、公文書の管理条例に位置づける必要があるかという議論はあると思います。

副委員長：指定管理中に作成・取得した文書というのは、その指定管理者が指定管理から外れた場合はどうなるんですか。引き継ぎになるのか、それとも指定管理を受けていた企業や、団体がそのまま持っていってしまうのか。そこは、どうなんですか。

区に報告する事業報告書以外に、恐らく日々、施設管理をするために文書を作成するかと思います。その文書というのは、どこに帰属するのかということが、ポイントになるとと思います。

総務課長：基本的に区に帰属するものについては、全てこの条例に基づいて、作成して提出したものの範疇になります。それ以外について、特に業務の継続の場合には、引き継ぎはするとは思いますが、帰属するということになりますと、特に、指定管理者、そのとき指定管理者であった組織のものであろうかと思えます。

副委員長：個人情報なんかを結構ふんだんに取得すると思うんですが、そうすると、ある企業が個人情報を持ち逃げしてしまうことになりませんか。

本来は事業が終わった後は、次に引き受けをする指定管理者に引き継ぎするのか、区に返さないとまずいと思うのですけど。

B委員：つい最近、勤労福祉会館「勤福」が、IKE・Bizとしま産業振興プラザに変わったんですが、私ども「勤福」のときによく利用していたんですけど、新しくなったときに、また書類を提出してくださいということで、書類を出しました。

委員長：引き継ぎはされていないことですね。

総務課長：IKE・Bizについては、条例も全て変更しましたので、一から新しい施設として、スタートしました。指定管理者は変わりましたし、前のものは、全て区で処理をして、新たにということですので、区民の方々の登録から何から、最初からやり直すということで、やらせていただいています。

委員長：前の登録したものは、どこかに行ってしまったということですね。前の書類はきちんと廃棄をされているのですか。

C委員：個人情報ですから、規定で廃棄されていると思いますが、それは調べておきます。

副委員長：直営で運営される公の施設の場合は、条例の網にかかってくるんですが、指定管理者のときに除かれてしまうと、バランスがとれなくなってしまうと思います。

指定管理者条例第12条で報告を出すことになってはいますが、それ以外に事業の途中で作成・取得したような記録について、本来であれば、その主管課に返還するか、あるいは次の事業者を引き継ぎをするかというのが、順当だと思いますので、公文書管理条例というよりも指定管理者条例の中に、返還もしくは引き継ぎみたいなものを一文入れておいて、指定管理者の作成・取得した記録であっても、権利は豊島区のものだというのは記されたほうがいいのかもしいかなと思います。

総務課長：お答えになるかわかりませんが、個人情報の保護に対する措置というのは、条例上にございまして、管理目的以外の目的に使用、提供、または、蓄積してはならないという条項がありますので、これにのっとり、所管課と指定管理者との間で、個人情報については決め事で行っていると思われま

副委員長：それでも個人情報は、そのまま抹消か、返すかどっちかだと思います。

委員長：そうですね。多分、指定管理者については、個人情報保護条例は適用がないですよ。

個人情報保護条例が、直接、適用がないとしても、民間企業には、個人情報の保護に関する法律の適用はありますので、そちらの網がかかっているといえば、かかっているんですが、ただ、もう一方で公の施設の管理にかかる業務内容自体は、区の業務の一部ではあるわけですので、区として、その文書を企業がきちんと管理しているはずということでもいいのかということになるかと思いますが。

とりあえず、方向性としては、少なくとも指定管理者の文書について、全く自由にするというか、網にかけないというわけにはいかないだろうという方向ではよろしいですか。

(はい)

委員長：次の段階で、指定管理になっていない公の施設、直営以外の施設につきましては、直営は公文書になってしまうので構わないんですけども、直営以外であって、指定管理者と同じような業務を行っているケースがあり得るという理解でよろしいでしょうか。

多分、集会室が、他のところでは指定管理者ではないところが運営されていたりするんですか。

たまたま池袋図書館、目白図書館に併設されているところは、区民集会室は指定管理

になっているけれども、それ以外のところは指定管理になっていない。

総務課長：はい。

委員長：区民から見れば、どちらも集会室ですよ。

副委員長：確認で、少しイメージをつかむためにお伺いしたいのですが。

指定管理になっているような公の施設に関して、例えば開示請求があった場合というのは、これはどこが対応してくれるのですか。所管課でしょうか。

例えば集会所だと、よく特定の政治的主張を持つ団体が集会するときにだめだと言われて訴訟になったり、問題になることがあります。どうして、だめになったのかという経緯を開示請求したりということがあり得ると思いますが、指定管理になっている区民集会室について、開示請求した場合だと図書館課が基本的には対応して下さるのですか。

C委員：区民集会室の所管ですので、区民活動推進課となります。許認可については、行政の権限でやっているわけですので、規定に基づいて、徴収業務とか判断を求めるといったような業務はないはずですよ。

副委員長：施設管理だけですね。施設管理そのものについて開示請求があつて場合はどのようなになっていますか。

C委員：指定管理者で運営している集会室であろうが、直営であろうが、そういった開示請求を受けた場合は、同じ扱いで業者が答えています。

副委員長：そうすると指定管理のところであっても、それは行政文書であるということは、自明だということですか。

C委員：そうですね。例えば統合施設の中で、住民の要望でつくられた集会室を、そこだけ直営とするのも合理的ではありませんので、集会室も一部分を委託していますが、集会室を指定管理に入れるのか、許認可業務については、行政がそのまま、引き続き、判断を行っているわけです。

副委員長：指定管理者について書かなくても、それは行政文書だから、公文書管理条例が適用されているという理解でいいのか、それとも書いておかないと適用されないのか、判断がつきにくいですね。

C委員：それが、先ほどの個人情報の問題も、やはり業務委託契約とか、指定管理者の契約の中身に個人情報保護を順守するよという規定は、当然書いてありますが、新しい公文書管理条例をつくったときに、そういう形でいいのかどうかということです。

A委員：資料4-2なのですが、出資法人等については、土地開発公社は、区と同一視できるので対象実施機関とすべきかどうかということと、公の施設に係る指定管理者については、条例でも規定されているから特に取り上げて、ここで議論すると。

業務委託については、区が契約をしているので、契約書として、縛りがかかっていると理解していいのでしょうか。

C委員：資料4-2は、今つくろうとしている公文書管理条例の対象となる実施機関のご議論をいただいています。当然、区は対象となりますが、それ以外で、例えば公の施設を管理している法人を対象にするのか、それから区が出資している、例えば社会福祉事業団の事業全てを、文書をつくっているものは、全て公文書なのかとか、公文書管理条例が対象とする機関を、区が契約している業者までも含めようとか、今回議題にしているわけでありまして。それは一番の出資法人というのは、区が設立に当たって、一定のお金を出しているというふうなところを八つまで上げたものについて、どうするのかということでございまして、公の施設に係る指定管理者というのは、通常区が運営しなくてはならない部分を条例に基づいて、指定管理者制度でどこまで、条例の縛りがかかるのかというような議論で、一つの議題になっているということです。

委員長：指定管理について、もう少し補足をしておきますと、指定管理になっている集会室と、なっていない集会室があります。

指定管理になっている集会室につきましては、指定管理者に、その部屋を貸す、貸さないという許可権限を一定の縛りの中で、与えています。

業務委託の場合は、受託者は許可の権限を持たないので、区が許可を出しています。権限の範囲が変わってきますから、先ほどの政治的な団体には貸さないというようなお話が、もしあったとすると、指定管理の場合は指定管理者が、その許可をしているので、そこに許可の文書があるわけですね。

ところが、指定管理になっていない集会所については、区に申請が出て、区が許可を出すという形式になっているので、区の公文書になっている。というくくりでよろしいかと思えます。

副委員長：公の施設の管理に係る文書は、当然、公文書として管理の対象にすべきではないかと思えますが、受託をしている、あるいは指定管理を受けている法人や団体全体に

何か条例を適用するというのは、余りにもかけ過ぎだと思いますので、法人や団体を指定するというイメージではなくて、公の施設の管理に係る部分にだけ規定されるような方式ではないかと思います。

D委員：この指定管理者は、別表につけていただいたものから、これから先、さらに増えていくものなのでしょうか。それとも規模としては、この程度のままなのでしょうか。

総務課長：増えないとは言いませんが、ある程度、網羅して増やしてきたものでありますので、新しい施設をつくるかということになりますと、また、その管理をどうするかということで、指定管理者の導入ということも、意見には上がると思います。爆発的に増えるということは、考えにくいかと思います。

D委員：今の状況だと、保存されていると考えられるというような想定のもとに、今の状態で有用になっていて、先ほどの御指摘のように、管理に関わる部分については、一段、抽象度を上げたところでやるほうがいいのではないかという御議論がありましたけれども、より一層、この指定管理者についてこれから増やしていくのであれば、今3ページが一番下にあるような状況だと、少しまずいかなという気はしているところです。

委員長：一応、議論の流れからいきますと、公の指定管理者に限定しますが、指定管理者の指定管理業務に係る文書については、公文書管理条例の網をかけたほうがよいという方向性かと思いますが、その点はよろしいでしょうか。

(了承)

委員長：同じく公の施設を管理してはいますが、先ほどお話ししたように、例えば利用の許可とかを出せない業務委託の形の法人も存在するわけですが、許可に関する文書は、区にあるという立てつけにはなりますが、条例の中に入れるべきか、そこ入れなくていいのではないかという2択だと思いますが、そちらのほうはどう考えましょうか。

A委員：入れるかどうかは、すぐわからないところがありますが、最初のころの当委員会の資料の中で、文書はどのぐらいの量があるのかというときに、支出命令に関しての文書が約8割を占めていて、あとは、イベント開催や事業実施に当たっての政策形成過程の文書みたいなお話があったと思います。委託というのは、概ねは支出があるため、文書が必ず作成される。だから、そういう意味では公文書として、もう位置づけられるのではないかと思いました。

委員長：そうしますと、業務委託との関係では、こういった文書が区に届いているのか。届いていれば、区の文書になっているので、公文書管理の条例の網は当然かかることになるわけですね。

総務課長：業務委託は必ず委託契約を結びますので、契約書の中にやるべき業務の内容、やり方ですとか、細かく契約書に添付する仕様書の中に細かく規定がございます。それに基づいて、その内容を順守するというのが、業務委託になります。それが確実に実行された場合には、業務完了届を必ず区に提出することになります。履行されたことを確認して検査が通れば、そこから請求がなされ、委託料の支出というような運びになります。そういった書類は全て、区に提出しなければならないものの一覧としてございますし、個人情報に関するものを取得したとしても、業務委託の終了したのちは、全て区に返還なり、引き渡すということになっておりますので、そういったものも含めて、区に帰するものと思います。

委員長：そうしますと、業務委託の契約の中で、今ほどお話ししたようなものが担保される形だと思いますが、例えば今回、公文書管理条例の直接適用はないけれども、この指定管理者が業務関係文書について受けるような記述、同じような内容が、業務委託の契約の中で入るようにしなければいけないというのであれば、条例の網は直接かかっていないけれども、委託契約を媒介として、同じ内容ですというのは確保できそうな気はします。

C委員：業務委託はいろいろな種類があります。一定の期間、受託者の請負によってでき上がる業務とか、毎日毎日、清掃業務だとか、いろいろ形態があるので、どういうものを入れなくてはいけないということを規定するというのは、非常に難しいかなと思います。

委員長：とりあえず、今は業務委託全般というよりも公の施設が業務委託されている場合。先ほどの集会室が、指定管理者による管理は、2カ所しかないなので、そのほかの集会室は業務委託の場合もあるわけですね。

総務課長：業務委託もあります。シルバー人材センターへの受付業務ですとか、清掃業務ですとか、その施設、施設によって状況が違いますので、一緒のときもありますけれども、一律ということは多分ないと思います。

副委員長：業務委託というのは、公権力の行使を委託することはできないので、公の施設の指定管理者に比べると、当然レベルは落ちるのかなと思います。自治体とか、国の行

政機関とか、公の施設以外の委託業務が、たくさんあります。ですから公の施設の委託だけ、なぜか特出しで網にかけても、それ以外の業務委託にも全部かけますかということになると、非常にややこしくなります。

行政で委託調査を結構やりますが、欲しいのは成果物ですけど、調査の過程で様々な情報やデータを集めてくるのです。それまでも「全部、これは公文書ですからよこしなさい」と言われると、これはもう非常に膨大な量を取得することになってしまって、管理が追いつかなくなってしまうという、おそれもあると思います。

結局、業務委託というのは、商品とかサービスを買っていると考ええると、成果物以外のものというのは、基本は要らないのかなという考え方もあるのです。

ただ、ものによっては、重要なものもあったりすると思います。条例案を決めるに当たっての委託調査でした。でもバックデータに間違いがあったらしいということが、後で判明して、バックデータを調べなさいということになった場合、「いや、バックデータは、私どもは持っておりません」となると問題になってしまったりすると。

国の場合ですと、そういう問題が起きないように、法律や政令ではないですが、ガイドラインの中で、「例えば委託業務をする際には、主だった記録等は行政文書として取得するように、業者側から、そういうものを提出させるように、契約の中で書きなさい」といったことが書かれています。

ですから、条例や規則で手当をするというより、委託業務だと、恐らく委託業務の要綱のような、全庁的な統一ルールがあるのではないかと思うのですが、そういった中に、必要に応じて、バックデータとなる情報も取得するように契約すべきである、といった記述をしてみるのはいかがかなと思います。

走って見ないと、恐らく状況はわからないと思いますので、当座はそういう仕組みで走ってみて、数年たってから、もう一度、再議論してもいいのではないかと、個人的には思います。

委員長：そうしますと、今ほど副委員長からお話があったような形で、条例で直接、業務委託に関しての文書管理の網をかけるところまでは要らないかもしれないけれども、その管理がきちんとできていないと、まずいのはまずい。契約のひな形というか、業務委託の委託契約に当たって、その文書の取得ですとか、管理について、万全を期すような対応が望ましいとか、というあたりが落としどころですか。

副委員長：国ですと行政文書の管理に関するガイドラインに書いていますので、豊島区ではガイドラインをつくるかわかりませんが、文書管理のマニュアルだとか、何か内規のようなものの中で書くとか、あるいは業務委託の全庁的な決めがあれば、そちらを改訂して一文入れてもらうといった手当で運用してみてもよいかと思います。

委員長：国のガイドラインのようなものをお示しいただくと、多分、考え方がそれであれば乗りやすいですね。区としても。

それで担保しておくという形でよろしいでしょうか。

(了承)

委員長：では、一つ目の積み残しですね。対象実施機関につきまして、出資法人と、そして、公の施設関係につきましては、とりあえず以上の形で大丈夫でしょうか。

(了承)

委員長：では、積み残しの2点目についてまいります。

電子データを保存するためのルール構築につきまして、事務局から説明をお願いいたします。

(説明資料)

資料4-3 電子メールの取り扱いについて

委員長：では、今ほどの電子メールの件につきまして、御意見を頂戴できればと思います。

D委員：全てのメールを公文書として管理しているのが3自治体というのが、私は三つもあるのかというような感じもしますが、これが可能であるならば、できるならやったほうがいいのではないかと思います。

この3自治体というのは、もう少し情報をいただけますか。

総務課長：申し訳ございませんが、どこの自治体か資料を持ち合わせておりません。

委員長：私も記憶が定かでないのですが、ただ書きぶりとして、「全てのメールを公文書として管理している」にアンケートで丸をつけたんだと思うのですが、これは変な話、1年未満というのでも公文書として管理していることになるので、そういう書きぶりかなという気がします。

D委員：なるほど、わかりました。

副委員長：内容次第で公文書に該当するものもあれば、しないものもあるという判断を、国の行政機関でもしています。

委員長：その場合は、メールを受け取った各職員判断ですか。

副委員長：基本的には、各職員であれば、文書管理者の指示のもとでやっているということになります。結局、行政文書の定義に当たるかどうかということのを別にメールであろうとなかろうと、全て一律に適用させて判断しますので、業務上作成、取得していれば、これはメールであっても、行政文書に該当することとなります。

例えば、飲み会の連絡とかも、それは業務上関係がないので、当然、公文書に入っていないですけども、業務上、仕事に関わるか、関わらないかで全て判断しています。

つまり、職務遂行に関わるのであれば、大抵のメールは当然複数の人に送っていますから、組織共有していますし、当然その組織でもって、メールはメールサーバーに保有していますから、ほぼ行政文書に当たります。形式的に当てはめていくと、約8割から9割はメールでも公文書に当たると思います。

委員長：資料4-3で、示していただいた参考2というところの①、②、③がありますが、まず③はやらないという。「メールは公文書として管理していない」はだめだろうということで、ここは御了解いただけてよろしいですか。

(了承)

委員長：1番の全てについてなんですけど、メールの中には、今ほど副委員長がおっしゃっていただいたように、職場内飲み会でも、それは職務上ですか。というようなものもあり得ますので、全てというのもさすがにどうかという点は了解をいただけるということですか。

副委員長：あと②の一部というのは、まるで、かなりの部分を公文書ではないというふうに思われるのですが、イメージとしてはほとんど公文書で、ごくわずかなものが公文書にならないというふうな理解かなと思います。

委員長：あとは、アメリカでしたか。課長以上は、全部、アーキビストがチェックするみたいな。捨てる、捨てないの判断をするというのは、あったような気がするのですが、一概に単にメールという言い方をするのか、そういった職域によって分けるという方法も考えられるんだと思いますが。

D委員：3自治体である以上、私としては、こちらの方向を基本的に採用するというので、おかしいところはないのではないかと気がしますが。

副委員長：さすがに飲み会の会場変更ですとか、出欠とか、あとは、会議が少し長引いて、次の会議に遅れますとか、そういうのも全部、公文書になってしまいます。

委員長：だから、結局管理の対象にするだけであって、先ほど言ったように、何年保存にするかは、また別の次の段階のお話にはなると思います。

副委員長：飲み会の案内とかごく短くて、即日廃棄でも、飲み会が終わったら廃棄でいいかもしれないですね。

委員長：方向性としては、全てという流れを示しつつ、内容に応じて、その規律密度とについては、濃淡があり得るし、即日ではさすがにまずいかなと思います。

この間、経済産業省が通知文書みたいなものを即日廃棄という、かなり大胆な廃棄を行ったらしいですけど。少なくとも何カ月単位というのが、最低にはなるのかもしれませんがよね。少し濃淡は多分あり得ると思うんですが、一応、全てのメールを管理対象としつつ、その濃淡を考えていくという方向で良いのかなと思います。

濃淡を誰がどう決めるのということについては、先ほど言った一つの方向性としては、一定の役職以上のものについては、飲み会でも、とりあえず全部、1年は保存するとかの濃淡をつけることが必要であると思います。

副委員長：そうですね。要は公文書ではないもの、これは単なるコミュニケーションツール、飲み会の案内などがイメージされます。全員で、こういったものをメールボックスに持っていたら、パンクしてしまいますので。この辺は、誰かが1カ月とか、そのぐらい持っていればいいのかもしいかなと思います。

総務課長：事務局の中で話に出たのが、庁内でメールをやりとりする場合には、送付元が管理する。受け取ったほうは管理しないというようなやり方で、どこに送ったかということがわかれば、どこが受け取ったかというのは、おのずとそれもわかりますので重複して持つのは、よろしくないだろうというような意見などもありまして、そのような運用にしたいなというふうに思っているのが1点です。

それから、先ほど基本的に全てを公文書として、メールは取り扱うということになりますと、軽微なものとして、一定の期間で廃棄するものの中で廃棄するとしても、一度公文書として扱うということは、例えば、飲み会でも何でも、このメールは出しましたよということは何かに記録しておいて、それを廃棄したよということも記録しておかなければならないというようなことになると、また、煩雑だなというふうに少し思ったりもしたものですから、そういったところはいかがなものかなと思いました。

委員長：国の場合は、そこが嫌なので、1年未満保存文書というのを設けて、1年未満は行政文書ファイル管理簿には載せないというルールにしています。

副委員長：管理簿に載らないということは、すなわち廃棄したという記録も取らなくていいのです。

委員長：ただ、メールに限定すると、今ほどお話しいただいた、発信者のところで、確実に保存されていますよということであれば、ファイル管理簿に名前は載せないにしても、何々に関する件と請求が来たときに、それに係るメールというのは、探せる状態にはあるわけですね。

全部のメールを管理簿に載せるのは多分、無理かという気がしますので、一定期間残すことが担保できて、もちろん内容によっては、30年保存のメールとかも、絶対必要だと思いますが。

一定期間情報公開にきちんとひっかかるという制度設計ができれば良いのではないかと思います。

D委員：こちらの委員会として、しなくてもいいのではないですかというよりも、してくださいという方向で、それに関わる問題点を精査していただいて、実はこんな問題があって、現実的ではないということがあれば、その時点で改めてやっていったらいいのではないかと思います。

委員長：メールにつきましては、もちろん職員がやりとりするメールなので、それは公文書として管理するというのを原則として据えた上で、それによって発生する問題点というものを幾つか具体化していただければよいと思います。

C委員：そうすると、今作成しているメールというのは、全て公文書として、一応は定義する。その中でも、保存年限を別個基準としてつくって、それに基づいて保存をしていくという形で考える方向で、あとはそれ以外どういうものがありますか。

委員長：あとは、役職による違いというのが一つあると思います。例えば、専決についても役職によって大分違います。何百万円までは課長でいいけど、何百万円になると部長でなくてはだめとか、一定の役職以上の方は重要な仕事に関わっているはずだということはいえると思いますので、一般職員の方のメールと、そういった役職者が受けたメールというのは同じ扱いではなくても合理性はあるかなと思います。

C委員：通常、今作成している文書については保存年限基準があります。これから改めて、公文書としての基準をつくっていかなくてはいけないんでしょうけども、メールの保存の基準と、公文書としてこれから条例化するものの基準というのは、別に考えたほうがよいか、あるいは一定の基準で両方同じような形で考えたほうがいいのか。

委員長：少し個人的な見解になりますが、まず公文書の管理という基本がありますが、メール文書の特殊性というのがありますので、それは基本となる部分に対し、特別な規定というようなものでやっていいかなと思います。電子メールの部分は特出しというか、少し異なった考え方ができますということになるかと思えたのですが、よろしいですか。

そうしますと、メール関係については、今ほどのような方向性で、再び持ち越しということですが、それでよろしいでしょうか。

(了承)

委員長：次に、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ということですが、こちらの点については、①、②というような方向性が、案として示されているところですが、この点はいかがでしょうか。

副委員長：紙に印刷して保存というのは、余りにもアナログであり、大量に紙が無駄になるだけだと思いますので、これはやらなくていいのかなと思います。データで持つというのが、最も効率的で合理的なやり方だと思いますが、メールはソフトウェアにフォーマットが依存しています。例えば、豊島区は、メールやソフトはOutlookか何かをお使いになっていますか。

今の案ですと、万が一、Outlookを使わなくなった場合とかに、10年前のメールを開こうと思ったら開きませんか、そういったことになりますので、メールのデータを何かしら別なフォーマットに変えた上で保存、蓄積をするような形にしないと、細かい話ですけども、余り意味がない定めになってしまいますので、長期的に技術が提供されるフォーマットに変換した上で保存するほうがいいと思います。

恐らく、この場合だとテキストファイルに直して持つというのが、最も互換性が高いと思いますので、PDFにしてもいいですけども、テキストファイルでデータを持っておいたほうが加工もしやすいと思いますから、テキストファイルないしPDFに変えて持つというのがいいと思います。

いずれにしても、長期間、大半のメールを保存するということは、実務的にも余りされないのではないかと思いますので、手間のかからない方法で管理するようなやり方がいいのかなと思います。

委員長：今の件は、皆さん御異存はないですか。

(なし)

委員長：メールとは言っても、恐らく決裁に関わるような重要なメールであれば、紙に印刷して決裁することがあれば、全部が全部電子データでなければいけないという意味ではなくて、もちろん重要度の高いものは紙に印刷して、決裁文書といったような形で、保存していく場合もあると思います。

副委員長：これはメールとして保存というよりは、決裁に係る経緯の一部として、持っておくということです。

委員長：そうですね。メール単体の考え方としては、原則、②の電子データで保存する場合には、副委員長がおっしゃっていただいたようなフォーマットの問題等を考慮しなければいけないというようなところでよろしいでしょうか。

(了承)

委員長：あと保存期間のお話がありますが、これも一概に決めることは多分できないので、先ほどお話ししたような形で、重要度に応じてとか、あるいは決裁レベルに応じてとか、誰が受けているのかという役職レベルに応じてという考え方ができるのかなというように思います。

廃棄についてですね。ここは、いかがいたしましょうか。「職員の判断で保存・廃棄の判断をしている」と言われてしまうと、少し困るなと思いますが。

A委員：②の廃棄のところ、メールシステムが一定期間で削除というのは、紙に印刷しなければ、勝手に期間で削除されるというふうに読んでしまっているのですか。

総務課長：これは他都市の例ですが、システムによっては、そういうものもあるようです。豊島区のシステムにはございません。

副委員長：ここは電子メールが条例に網にかかれば、当然条例に基づいて廃棄するということになるわけですね。

委員長：そうですね。あえて、ここは別に電子メール特有の考え方はしなくて、きちんと

保存がされていれば、保存期間満了後の措置としての廃棄で、その廃棄判断を誰がするかということが、次の歴史的な文書との関係も出てきますので、そちらであわせて考えるということによろしいですかね。

(了承)

委員長：では、積み残しの2点目です。電子メールの取り扱いにつきまして、そのほか何かございますか。

(なし)

委員長：では、続いて3点目です。公文書における原本性の考え方についてということですが、資料の4-4の御説明をお願いいたします。

(説明資料)

資料4-4 公文書の原本性について

委員長：では、資料4-4の課題として紙文書及び電子文書の原本性の定め方ということですが、紙文書と電子文書で分けて議論したいと思います。

まず、紙文書の原本性ですが、現行としましては、紙文書の場合には、鑑文があって、決裁印を押された段階で、原本確定という理解でよろしいでしょうか。

紙文書の原本性について、決裁に回らない紙文書をどうするかという問題はあるところですが、紙で決済に回らない文書を原本扱いにするような文書にはどのようなものがありますか。

総務課長：決済に回らない文書で、原本性が問われるものとして、図面などがあります。

副委員長：紙で提出された図面であれば、紙が原本になると思います。

委員長：ただ、住民の方が取得したものについては、一部取得だと思うので、それが原本であることは余り問題にならないかなとは思いますが。

役所の中でつくられた紙文書に関しましては、複数存在すると思いますが。

C委員：今、ほとんどの政策形成過程の起案文書というのはデータで決裁していますが、例えば政策形成過程に至る前の住民説明会などで、資料を配ったりする。そういったものは当然、紙ベースで公文書として扱わなくてはならないと思いますが、その原本性が

どこで確認するかというのは、少し難しい。例えば決裁ですと、これを今回の住民説明会の資料としたいということで決裁に回して、紙で出している、原本というのは、もともとデータの中にあるから、それが原本になってくるので、決済した段階で、公文書という形になると思います。

今の区の紙ベースの文書というのは、紙だけで存在するというのは、ほとんどなく、必ずデータとして残っています。

委員長：過去の区の文書については、紙しか存在していないものはあるわけですね。それについては、もうそれとしか言いようがない。

問題は、何種類もある、というような可能性があることがあります。いろんな課で、紙の文書しか持っていませんということで、同じはずの文書が少し異なっていて、そうすると、どれが原本という素朴な問題が出てくることにはなりますが。

紙のものは、新しく取得したもの以外では発生しないということであれば、現状、存在している区内のどこかのフォルダに入っているのか、書庫にあるのかわかりませんが、それ自体が原本であるということで、とりあえず問題はないですか。

電子のものについても、役所が作成される電子文書についてはやはり、いわゆるポーンデジタルといわれるもので、電子が原本という理解が一般的かと思いますが。

副委員長：例えば、今日の検討委員会の資料というのは、我々は紙でいただいていますけれども、これは電子文書として扱っていますか。

総務課長：電子文書です。

副委員長：管理としては電子でなさっているということですが。検討の過程で、担当者の方が、ああでもないこうでもないと庁内で議論、検討して、資料が変わり、バージョンが幾つかあったと思います。その変わったバージョンというのも、これは電子データで全て管理されているんですよね。恐らく庁内会議で検討したときに、ここはこういう趣旨ではないかとか、そういう議論された記録も当然あるはずだと思いますが。

そういったプロセスを電子的に、議事要旨みたいなものは多分つくっていないですよ。担当者がきつと、「課長からこう言われて…」とか、紙資料への書き込みになっていることもあると思います。本来、それは紙でしか存在しないので、意思形成過程で考えますと、それを一つパッケージにして、本来は一体的に管理しなくてはいけないという趣旨になるんですね。ですから、電子的に文書をつくっていますが、そのバックになるデータには結構紙媒体が混ざってきてしまいます。紙媒体のものを管理の枠にはめていないだけであって、実際は結構そのような記録があるのではないかと思います。

総務課長：今はそれを保存し、公文書として保存して整理してというような概念が特にありません。最終的に決定したものだけが、保存する公文書という形になっていますので、塗りかえる職員もいれば、全部取っている職員もいるという状況ではあります。

副委員長：紙の場合だと、その管理をする主管課で、これは正本だ、これが原本であるという決めの世界なんだと思います。国の場合でも、みんな同じようなデータや紙に出力したものを「個人メモ」として持っていますが、担当する係長が持っているようなファイルを正本とか、原本としている。その関係する周りの係とかで、たまたま同一文書を取得することもあるかもしれませんが、そういうのは基本的には行政文書であっても廃棄していて、どこかで原本、正本を管理する人を決めて、管理させていました。

民事訴訟法の中でも、方式、趣旨により、公務員が職務上作成したものである場合は、これは原本ですというように認めるということになっていますので、そういう管理をしているという趣旨が、管理規則上も明記されていて、それで管理されていたものだということを証明すれば、裁判官は、恐らく心証形成で確かに原本だねというふうに理解し、証拠として認められることになると思います。

委員長：今の点、いかがでしょうか。どちらかという、この人が原本と決められるということになるんでしょう。

副委員長：それは、事案を主管する係とか、課などの責任において、原本とするものを決めるということです。

委員長：そうですね。

それについても、条例の中で明記するかどうかは別だと思いますが。

副委員長：文書の取扱いに関する規則レベルですか、条例よりも庁内規定レベルで文書管理者自らが管理するか、管理する人を指定して、原本の管理をさせるといったやり方にしたほうがよいと思います。

電子の場合だと、それに外形的な管理履歴の証明か、根拠となるデータをつけないと、認めてもらえない可能性も高いと思います。

委員長：では、2の(1)の点につきましては、今ほどのような形でよろしいですか。

(了承)

委員長：では、2の(2)電子文書の原本複製ですが、これも今と同じような考え方でよろ

しいですか。

ただ、電子媒体の脆弱性をどう対策するか。これは、どうと言われても困るので。

副委員長：電子媒体ですから、長期の利用可能性を担保できるようにフォーマット変換ができるようにするというのが、最も大事だと思います。長期にそれを開ける、ファイルにアクセスできる。アクセシビリティを担保する。そういう仕組みをシステムとしてつくらなくてはいけないというのと、この間、改ざん、すりかえがないように、メタデータというのですが、前回の議論では、そのトレーサビリティを確保できるような仕組みを今後新たに文書管理システムに盛り込んでいくということだったと思います。文書管理システムの整備がなるまでは、共有フォルダも使いますというお話でしたので、そのような過渡的な段階でも、改ざんなどを防ぐことができるような仕組みが構築できればつくる。難しければ、何らかの組織内規で縛っていくしかないと思います。

委員長：改変、改ざんに関していうと、国の文書管理システムが念頭に浮かぶんですけども、特定の人しか書きかえができないようにパスワード管理されていたものを、別の人がお前のパスワードを教えろと行って、教えてもらって書きかえてしまったというような流れではあったかと思いますが。ただ、あのケースで上手い具合に改ざん前文書が別のところに残っていましたが、現本が1個しかなくて、書きかえが行われてしまうと、改ざん前文書には、多分戻らないのではないかなと思うんですね。上書きで履歴も残らなければ、やろうと思えばできるといったらできる状態にあるわけです。

副委員長：恐らく書きかえをした場合は、アクセスログをとることもできるはずなので、裁判になった場合、ログデータを提出しなさいということになります。つまりそれがないと信用できませんということになりますので、もし、ある特定の時期に何者かがアクセスしていたら、これは何をしていたんですかということ問われて、このアクセスはこういう理由でしたということ、さらに客観的に証明できないと、証拠として採用されなくなるため、リスクを考えれば、本来は不正なアクセスはするものではないということになると思います。

ですから、アクセスログに加え、何の目的でアクセスするのかということ本来残すべきで、記録管理のベストプラクティスを示したISO15489-1は変更の理由は確実に説明できないといけないという点が強調されていますのが決められています。同時に変更前の記録内容も残るようにシステムを構築しておくとういと思います。

文書管理システムをこの条例の制定と合わせて、順次見直しをしていくとすると、このISO規格の中で書いてあるような世界、いただいた資料ではかなり省略して書かれていますけれども、真正性、信頼性、完全性とは具体的にどういうことなのか、もう少し詳しくブレイクダウンして書いていますので、それをある程度クリアできるような内容

で仕様を組んで、システムをつくり直すという検討が改めて必要かなと思います。

委員長：資料4-4で、現行の文書管理システムにおいては、修正した際も記録が残るのでということですが、この場合は修正した記録が残るのであって、修正前のものに戻るわけではないという理解でよろしいですか。

総務課長：修正前のものには戻ることはできません。

委員長：できないですね、わかりました。

ここで個人的に気になっているのが、やはり今回の国のケースに関しては、決裁済み文書がいじれるという事態はおかしいはずなんです。アクセスログが残るから大丈夫ですといっても、大丈夫ではないので、決裁というのは確定したはずであり、決裁済み文書についてはいじれなくするシステムというのが本来必要だと思います。ただ、実務的には、どうしても誤字を直したいというような、軽微なものであればあり得ると思うので、その決済段階の文書を、一度、現場がいじれない場所に保存しておいて、書きかえたならば、書きかえた後の文書も現場以外のところに保存してということにすると、書きかえ前のものもどこかに残ります。その照合ができるような状態をつくっておかなければ、まずいのかなというような気がしております。

文書書き換えができる人が権限を持っていてはだめだという考え方が基本かなと思います、そういった方向で考えていただくということでもよろしいですか。

特に電子については、確定した後に、別サーバーに置いておくとか、文書管理担当課なのか、どこかわかりませんが、そちらに写しでも構いません。もう一個あるというような状況さえ確保できて、そこは誰もいじれなければ、できる問題かなという気はいたします。

では、公文書の原本性に係る部分ですが、3の(1)の対策案のところにつきましては、この方向でよろしいですか。

さて、本日審議すべき事項ということで、論点3で公文書の廃棄、歴史公文書等の基本的考え方についてという部分でございます。

あと、論点4、5ですが、特に、論点3の部分で歴史的公文書って、何だという素朴な疑問があると思いますので、この部分については、ある程度、共通理解を持たないと議論ができないかと思います。この点につきましては、この分野の御専門の副委員長に御講義をいただきたいと思います。

(副委員長解説)

委員長：ありがとうございました。

さて、本来であれば、ここで次の審議に入るところですが、時間ですので、次の審議に入ることができません。そこで今後、日程を増やさなくてはいけないのかなというようなところも含めまして、事務局から説明をお願いいたします。

総務課長：次回の日程は11月6日を予定してございますが、少し審議の中身が濃く時間がかかっておりますので、もう一日ぐらい間に増やしたいと考えておりまして、日程調整は、会が終わった後にさせていただければと思っております。

委員長：はい。了解しました。

一応、次回は11月6日午前10時、区役所5階、508会議室という予定になっているところです。その前に1回入るかもということでもあります。

では、委員会は以上をもちまして、終了にしたいと思います。どうもお疲れさまでした。

提出された資料等	<p>資料4-1 第3回 豊島区公文書管理のあり方検討委員会まとめ</p> <p>資料4-2 公文書管理条例の対象実施機関について</p> <p>資料4-3 電子メールの取り扱いについて</p> <p>資料4-4 公文書の原本性について</p> <p>資料4-5 公文書を廃棄する際のチェック体制について</p> <p>資料4-6 歴史公文書等の基本的考え方について</p> <p>資料4-7 公文書の保存年限について</p> <p>資料4-8 公文書管理に対する職員の意識改革について</p> <p>資料4-9 【追加論点】豊島区行政情報公開条例との関係について</p>
----------	--