

# 平成30年度第5回 豊島区公文書管理のあり方検討委員会次第

平成30年10月17日(水)

午後1時30分～午後3時30分

としま南池袋ミーティングルーム 303 会議室

## 1 開 会

## 2 議 題

- (1) 公文書管理条例の対象実施機関の範囲について
- (2) 電子メールの取り扱いについて
- (3) 豊島区行政情報公開条例との関係について
- (4) 公文書を廃棄する際のチェック体制の構築について
- (5) 歴史公文書等の選別等の仕組みの構築について
- (6) 公文書の保存年限について
- (7) 公文書管理に対する職員の意識改革について

### ◆配付資料

- |   |      |                       |
|---|------|-----------------------|
| 資 | 料5-1 | 豊島区公文書管理のあり方検討委員会審議経過 |
| 資 | 料5-2 | 公の施設に係る指定管理者制度について    |
| 資 | 料5-3 | 電子メールの取り扱いについて        |
| 資 | 料5-4 | 豊島区行政情報公開条例との関係について   |
| 資 | 料5-5 | 公文書を廃棄する際のチェック体制について  |
| 資 | 料5-6 | 歴史公文書等の基本的考え方について     |
| 資 | 料5-7 | 公文書の保存年限について          |
| 資 | 料5-8 | 公文書管理に対する職員の意識改革について  |

### ◆次回の開催予定◆

○平成30年11月6日(火) 午前10時～

○豊島区役所本庁舎5階 508会議室

## 豊島区公文書管理のあり方検討委員会審議経過

## 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

<第2回 5/30>

○今回制定す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（第7条）が定めている区民の権利を具体的に保障するための条例なので、同条例の理念と一体不可分になるような理念を取り入れるべきである。

○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理念として明示することが必要である。

○公文書管理条例では、公文書は住民共有の知的資源と一般的に規定されている。必要な情報を知るという権利を住民が持っているなら、それに応えるための文書管理であるので、「区民合意のもとでの文書管理」という理念があるべきである。

## ②「公文書」をどのように定義づけるか

<第2回 5/30>

○現状では、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、統一するべきである。

○「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」、「実施機関が保有しているもの」の3点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）

○国と同様に、行政文書、法人文書及び特定歴史公文書等に相当するものについては条例の定義に入れるべきである。また、適用除外するものを明らかにする規定の方法がよい。

○「特定歴史公文書等」に相当する文書については、「歴史性」よりも、その文書の「重要性」に重点を置いて定義した方がよい。

### ③公文書管理条例の対象実施機関をどこまでにするか

<第2回 5/30>

○行政情報公開条例が実施機関として定義している、「区長、教育委員会、選挙管理委員会、監査委員」のほか、独自の情報公開条例を定めている区議会も公文書管理条例の対象実施機関に含めるべきである。

○区と同一視できる団体は区と同様に扱うべきである。

(第3回に結論を持越し)

<第3回 7/25>

○土地開発公社について、すでに文書を引継いでいる現状にあるので、条例上区と同じ扱いにしておかないと齟齬が生じる。同公社は「義務」とし、他の外郭団体は「努力義務」とする方向性もある。

○各法人とも、設立の根拠法で財務状況の報告等については求められているはずであるが、文書管理自体については規定されていないであろう。よって、文書管理については、対外的に説明責任を果たさなければいけない。

○指定管理者についても委託業務内容、処分権の有無、業務や会計の報告等に関する文書についての取り扱いを明らかにする必要がある。

(第4回に結論を持越し)

<第4回 9/6>

○出資法人等については、すでに文書管理に関する規程を整備しているが、条例の対象実施機関とする場合、条例の要請に応えうる内容にすべきである。また、定期的なモニタリングを行うこと。

○指定管理者については、すでに別条例にて事業報告書等の作成・提出義務を課しており、所管課が一定のデータは収受しているとのことであるが、どこまで提出させているかの範囲が不明確である。

○公の施設を管理しているので、指定管理業務に係る文書については、条例の対象にしたらどうか。

○公の施設の管理について、今後も指定管理者制度を活用して増やしていくのであれば、条例の適用対象にすべきではないか。

○業務委託の委託先については、委託契約書の中で個人情報の保護も含めた文書管理等に関しても盛り込むこととし、万全を期すること。

(指定管理者に関しては、第5回に結論を持越し)

## 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

<第2回 7/25>

- 職員に対して作成義務は課すべきである。
- 基準については、作成が必要な公文書のリストを定め、一方で、作成の必要がない「軽微な文書」についても定めるという方法がよい。
- 文書作成基準があっても、職員が文書を作成すべきかどうかの判断に迷ったときには、文書担当課が対応すること。

### ②保存年限の設定は適切か

（第5回で審議）

### 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

<第3回 7/25>

- 共有フォルダ（Xドライブ）は信頼性の観点から考えて公文書を常態的に置いておく環境として適切ではない。あくまで仮の保存場所として考えるべきである。
- 公文書として位置づけられる電子データについては、将来的に文書管理システムに全て登録するという仕組みを構築し、管理していくべきである。
- 新たな電子データの管理方法によって管理する際には、抜け道のないように制度を構築すること。

（電子メールの取扱いについては第4回に持越し）

<第4回 9/6>

- 電子メールの取扱いに関しては、条例とは別に規程やガイドライン等により決まりを作成し管理していくべきである。
- 公文書として保存するメールの範囲については、全てのメールを公文書として管理する方法、職務に関係のない一部のメールを除き基本的には公文書として管理する方法等が考えられる。全てのメールを公文書とする場合の実務上の問題点を明らかにすること。
- 電子メールの保存方法に関しては、将来的にも利用できるフォーマットに変換して保存しておくことが望ましい。

（電子メールのどの範囲を保存すべきかについては、第5回に結論を持越し）

<第4回 9/6>

○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、その後の公文書改ざんを防止するために、修正できないようにシステムを制御するべきである。

○決裁が終了した公文書や外部から收受した文書は、それが原本であるので、その原本性の考え方について、通達等で全庁に対して周知すべきである。

○各課等に公文書の原本を管理する責任を有する者を置き、原本性を確保すべきである。

### 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

(第5回で審議)

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

(第5回で審議)

### 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

(第5回で審議)

### 論点5. 豊島区行政情報公開条例との関係について

(第5回で審議)

## 公の施設に係る指定管理者制度について

### 1. 指定管理者制度とは

#### (1) 指定管理者制度の概要

指定管理者制度は、従来、委託先が公共団体等に限定されていた「公の施設」の管理運営について、株式会社などの民間事業者、NPOなども含めた幅広い団体に委ねることを可能とした制度である。公務の外部化（アウトソーシング）の一種であり、平成15年の地方自治法改正によって公の施設の包括的な運営を任せることが可能となった。

公の施設の施設運営手法の分類としては、以下のものが挙げられる。

官 ↑ ↓ 民	直営	…区が直接運営
	業務委託	…運営の定型的な業務を切り出して、仕様書どおりに民が実施 直接、公権力の行使を伴う業務は委託できない
	指定管理	…運営権限を包括的に民に付与し、柔軟に実施 原則、指定管理者が施設の使用許可等の権限を持つ
	民営化	…公の施設ではなくなる(運営も責任もすべて民)

※この他、PFI やコンセッション方式なども存在する。

#### (2) 豊島区における指定管理者制度の導入状況

本区においては、現在、スポーツ施設、自転車駐車場、福祉作業所などの福祉施設など42か所（H30.4.1現在）の公の施設で指定管理者制度を導入している。

#### (3) 指定管理者制度に関連する法規等

本区における指定管理者関係法規等は以下のとおりである。以下の条例等によって、制度の運用に関し、基本的な事項を定めて、指定管理業務が適切かつ円滑な実施を図っている。特に、区として指定管理者に対して毎年度所定の事業報告書を提出させるほか、必要があれば臨時に報告を求め、また、実地調査を行うこと、必要な指示を行うことができることになっており、指定管理業務の統制を図っている。

- ①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（以下「指定管理者条例」という。）
- ②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施行規則
- ③指定管理者制度運用指針
- ④指定管理者に係る行政情報の公開に関するガイドライン

## 2. 指定管理者制度に関する質疑応答

前回の委員会で、指定管理者制度について出された質問を含めて、制度に関する主な疑問と回答を別紙のとおりまとめた。

## 3. 指定管理者が作成した文書の今後の取扱い

政策経営部行政経営課では、指定管理者制度の担当課として、上記1（3）に記載した指定管理者条例等により、公の施設の各所管課が適切かつ円滑に制度を運用できるよう制度の点検・見直しを行っている。

現在、同課が把握している問題点や、今回の公文書管理のあり方検討委員会での指定管理者における文書管理のあり方の議論を踏まえて、指定管理者が指定管理業務に関して作成、保管している文書等について、より適切な管理がなされるよう、『指定管理者制度運用指針』の内容に文書管理に関する項目を追加記載し、指定管理者の文書管理について万全を期していく予定となっている。

## 指定管理者制度に関する質疑応答

### 1 指定管理者制度全般

NO	問	回 答
1	指定管理者制度に関して定めているものにはどのようなものがあるか。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・豊島区公の施設に係る指定管理者の指定手続に関する条例（以下「指定管理者条例」。という）、同条例施行規則</li> <li>・指定管理者制度運用指針（以下「指針」という。）</li> </ul>
2	指定管理者条例では主にどのようなことについて定めているのか。また、指針では主にどのようなことについて定めているのか。	<p>指定管理者条例では、指定管理者の募集・選定等に係る規定のほか、協定の締結、指定の取消し、損害賠償責任、事業報告書の作成・提出、個人情報保護に係る措置などについて規定している。</p> <p>指針では、指定管理者制度の適切かつ円滑な実施を図るため、指定管理者条例及び同条例施行規則に定めるもののほか、制度の運用に関し基本的な事項を定めている。</p> <p>具体的には、募集、選定の手続、協定、経費の取扱い等、運営上の措置・手続の詳細を定めている。</p>

### 2 指定管理者が作成・保管している文書の取扱等について

NO	問	回 答
3	指定管理者が作成・保管している文書の帰属はどうなるのか。	<p>指定管理者は、指定管理業務（公の施設の管理業務として、施設の設置条例に規定されている事業の実施、利用許可、利用料の徴収及び施設の維持管理業務）のほか、区の承諾を得たうえで自主事業を行うことができる。</p> <p>指定管理業務に係る文書は、申請を受け付ける指定管理者に帰属する。</p> <p>現状、運用指針上に文書の管理に関する記載はないため、すでに指針に記載している自治体の例を参考に、指針の改定を検討している。</p>



NO	問	回 答
4	区に提出すべき報告書以外の文書の提出を求めることはできるか。(報告書の元データ等)	指定管理者条例では、年度終了後 50 日以内に指定管理者に対して、事業報告書の提出を義務付けている。また、同条例では、指定管理者に対し、その管理の業務等に関し臨時に報告をもとめ、実地調査をすることができることを規定している。よって、事業報告書に疑義があり、調査を行うということであれば元データの提出を求めることはできる。
5	指定管理者が代ることになった場合の、保管文書はどのように取扱うのか。	指定管理者交代時の取扱いについては、指針で定めており、旧指定管理者から新指定管理者へ確実に業務の引継を行うよう主管課が指示し、引継の完了を確認することとしている。指定管理業務に係る文書の引継については、今後、新たに指針に盛り込み、確実に文書が引継がれるよう措置を講じる予定となっている。
6	指定管理者が保有している個人情報については、どのような取り決めがあるか。	指定管理者条例では、指定管理者に対して、取り扱うことができる個人情報の範囲及び取扱方法の制限その他必要な制限を付し、安全確保の措置を講じる義務を課している。また、個人情報を目的外に使用してはいけないことも規定している。 指定管理業務に従事している者等が、個人情報を盗用等したときには罰金に処す規定がある。

### 3 指定管理者が作成・保管している文書の情報公開について

NO	問	回 答
7	指定管理者が作成した文書の情報公開請求があった場合は、どのように取扱うのか。	区が指定管理者から取得し、保有している事業報告書等の文書については、情報公開の対象になる。

# 電子メールの取り扱いについて

## 【課題】

豊島区は電子メールに対し、どのようなスタンスを取るのが適切であるか。

- ①すべての電子メールを公文書として管理する。
- ②一部を除き、基本的には公文書として管理する。

## 1 公文書管理条例制定自治体における電子メールの取り扱い

公文書等管理条例を制定している19自治体を対象に、公文書の取り扱い等に関するアンケートを実施した。この中のメールの取り扱いについての項目を抜粋し、別紙にまとめた。

電子メールについて「すべてを公文書として管理する」としている自治体はすべての電子メールが公文書としてとらえ、その一部は軽易な内容であるために1年未満に廃棄している。一方で「一部を公文書として管理する」としている自治体は、軽易な内容の電子メールを公文書として扱わず、管理の対象外として廃棄している。それぞれに基本的なスタンスが異なるものの、原則として一定の基準の元で職員が選別し、整理・保存をしているという点において同じであると考えられる。

## 2 豊島区における電子メールについて

### (1) 区で受発する電子メールの数

#### ①豊島区が一日に送受信するメール（情報管理課調べ）（件）

1日当たりの送信メール数合計	18000
外部送信数（課（職員）⇒外部）	10000
内部送信数（課（職員）⇒課（職員））	8000
1日当たりの受信メール数	11000
外部受信数（外部⇒課（職員））	3000
内部受信数（課（職員）⇒課（職員））	8000

#### ②電子メールの性質

外部（事業者や他自治体など）⇔職員	課（職員）⇔課（職員）
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 事業に関する連絡、やりとり</li> <li>・ 通知（法の改正や補助金に関する情報等）</li> <li>・ 事業に関する照会、調査、回答</li> <li>・ 営業、広告（DMに準ずるようなもの）</li> <li>・ ニュースレター</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 業務に関する照会、調査、回答</li> <li>・ 情報の共有・周知</li> <li>・ 業務に関する指示</li> <li>・ コミュニケーションを目的としたもの（親睦会やお礼等のメールなど）</li> </ul>

- ・ 電子メールの送受信は各課及び職員個人のメールアドレス・ボックスが主に使用されており、  
=1課あたり 454件程度／日の電子メールがやりとりされている。

（送信 18000 件 ÷ 64 課 = 282 件 / 受信 11000 件 ÷ 64 課 = 172 件）

- ・ 課のメールボックスに届いた電子メールは、内容に応じ、庶務担当者が内容に応じて課の全員や特定の所掌係に所属する職員に転送する方法や、各職員が課のメールボックスを各自で確認するなど、各課によって取り扱いが異なる。

## (2) 問題点

### ①すべての電子メールを公文書として管理する場合

- ・職員が職務上作成し、組織共用している文書を公文書として定義づけようとしているので、職務に関係のないメールを公文書として管理するのは矛盾が生じる。
- ・サーバー容量の限界（増設は有料・未整理状態のメールが増える懸念）がある。

### ②一部を除いた電子メールを公文書として管理する場合

- ・「一部」の電子メールの廃棄の判断は職員個人に委ねられる。

## (3) 対策案 以下のような具体的な指針を示し、職員への研修を行う。

### 【保存】

- ・保存にあたっては、可能な限り重複を避ける。
  - ・外部から受信したメールは主たる受信者が保管の義務を負う。
  - ・庁内メールは発信者（調査の場合は調査する側、会議の場合は事務局など）が保管の義務を負う。
  - ・業務に関する指示は指示を受けた者が保管の義務を負う。
- ・文書と同じように整理し、ファイルサーバーで保管する。
- ・職員個人アドレスのメールについても、課共用のファイルサーバーに保存し、共有する。

### 【廃棄】

- ・「1年未満保存」の基準を明確にし、速やかに廃棄できるようにする。

## 公文書管理条例制定自治体におけるメールの取り扱い

職員が職務遂行にあたって送受信したメールの取り扱いについて「①すべてのメールを公文書として管理している」「②一部のメールを公文書として管理している」「③メールは公文書として管理していない」のどこに該当するかと、規程の有無、その取扱いについて実務的にどのように扱っているか聞いた。

※F県とH市についてはいずれにも該当しないという回答がされたが、内容を読み解くと「②一部のメールを公文書として管理している」に含めることができると判断したため②に分類した。

## ①すべてのメールを公文書として管理している自治体（2自治体）

	自治体	取り扱い基準の有無	整理・保存・廃棄の方法
1	A町	なし	個人が整理や保存、廃棄を行っている。保存に関しては紙で打ち出し決裁し、保存している。保存されたものは保存期間が経過すれば廃棄している。
2	B市	なし	管理については原則、課所室メールボックスで行う。保存については毎年度バックアップファイルを作成する。廃棄については保存期間満了後、バックアップファイルを削除する。 ※今年度運用開始予定

## ②一部のメールを公文書として管理している自治体（14自治体）

	自治体	取り扱い基準の有無	公文書として扱わないメール	整理・保存・廃棄の方法
1	C県	なし	業務を行う上で大きな影響を与えない内容のもの。	職員の判断で業務を行う上で重要なメールは保存。メールシステム上一定期間で削除される仕様のため、廃棄は特に行わない。
2	D県	なし		文書管理システムに登録し、紙文書と同様に整理、保存、廃棄を行う。
3	E県	あり（通知）	職員同士の1対1メールについては、組織的共用性がないため、保存の義務を定めていない。	左記以外の電子メールについては、1年間保存するように定めている。
4	F県	あり（要領）	組織共用の実質を備えた状態で管理している電子メールなどについては、行政文書に当たると考えるので管理している。	
5	G都	あり（要綱）	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。	保存期間が1年以上の公文書に該当するものは、文書管理システム又は共有サーバで保存し、保存期間満了後に、廃棄の決定をした上で廃棄。保存期間1年未満のものは、必要な期間適切に保存後、廃棄。
6	H市	あり（条例）	条例の公文書に該当するもの以外。	文書管理システムによる方法、紙媒体による方法もしくは組織共用フォルダによる方法で保存。（但し、組織共用フォルダに保存できる公文書については、保存期間1年未満で、メッセージ形式で保存するものに限る）

				廃棄については、当該公文書の保存期間に応じ、他の公文書と同様に廃棄。
7	I市	あり(ガイドライン)	組織的に共有されていないメール。	公文書に該当するメールのうち1年以上の保存期間を要するものは、システム内共有フォルダに保存。もしくは、紙に出力したものを簿冊につづる。
8	J市	あり(条例) ※条例の公文書に該当するものを管理する	「職務上作成又は取得した文書であって、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。	軽易な文書を除き、統合文書管理システムに登録し管理。
9	K市	あり(要領)	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。	電子媒体での保存は、原則として当該会計年度末までとし、公文書として管理すべきものについては、紙ベースで該当するファイル基準に基づく管理・保存を行う。
10	L市	なし	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。	必要なメールについては、別途保存を行い、メール自体は容量を配慮して適宜消去。
11	M町	なし	軽微な事務連絡等。	紙媒体に印刷して収受、保管してい。電子データは、その後、廃棄。
12	N市	なし	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。	各職員に任せている。
13	O市	なし	職務に関しないDM等。	文書管理者が定期的に行っている
14	P町	あり(ガイドライン)	単なるコミュニケーションツールとして使用した場合など、「文書の作成を必要としない軽微な事案」の例により判断し、①所掌事務に対する単なる照会及び問い合わせに対する回答、②内部の日常的業務の連絡及び打ち合わせ、③宛先なしの広告宣伝メール、同意なしに送られてきたメール等を、公文書に該当しないものとしている。	電子メールも打ち出した紙文書を原本として取り扱うため、メールデータファイルについてのルールはない。

### ③電子メールを公文書として管理しない自治体（3自治体）

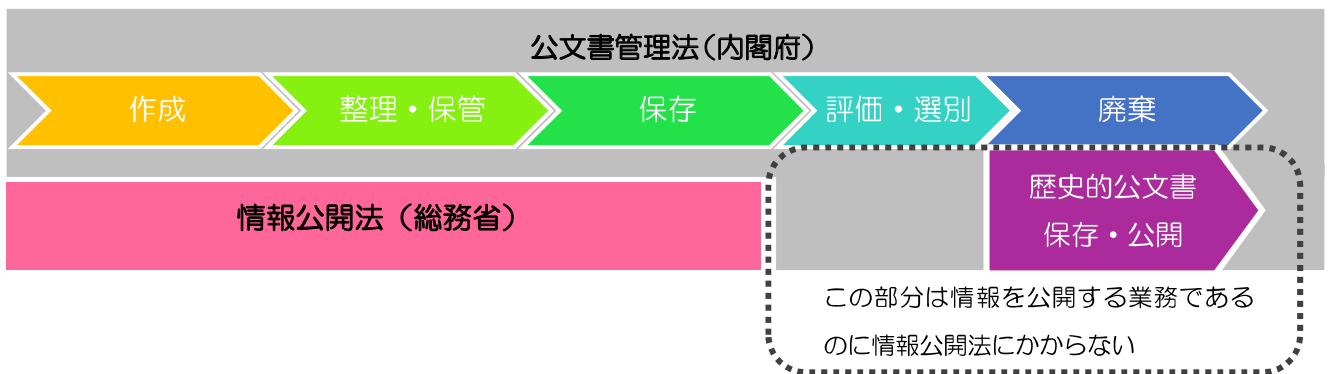
	自治体	取り扱い基準の有無	整理・保存・廃棄の方法
1	Q市	なし	情報支援担当部署において適宜。
2	R市	なし	必要なものについては、紙媒体として印刷受付処理後、通常の文書として保存。データについては定期的に削除。
3	S市	なし	「受信箱」、「送信済み」直下のメールは、送受信後30日以上経過後、自動削除される。

【追加論点】豊島区行政情報公開条例との関係について

第2回豊島区公文書管理のあり方検討委員会において、歴史公文書等（重要公文書等）の公開に関する定めを公文書管理条例に含めることに関する議論があった。これを受け、庁内においても議論しているが、意見が分かれている。

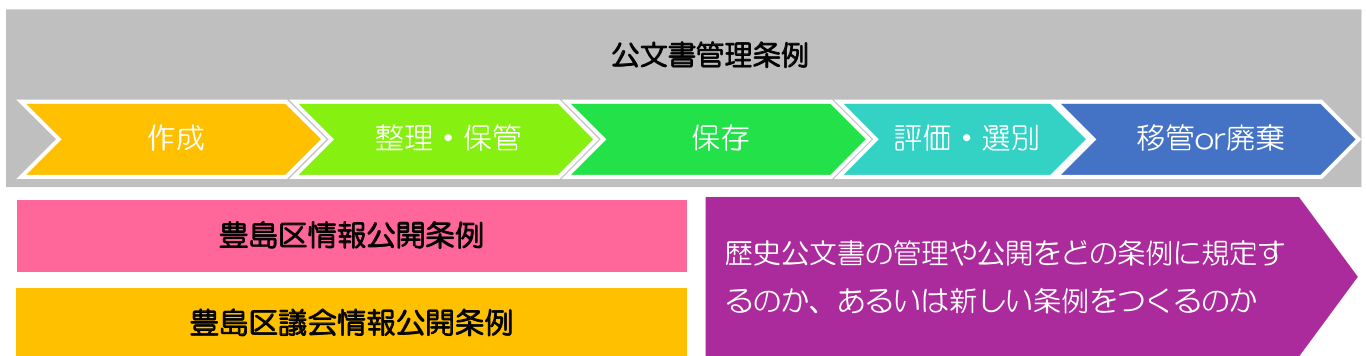
1. 現状（国及び他自治体の状況）

- ・国では歴史公文書等の公開の定めは公文書管理法の中で規定されている。
- ・利用者にとっては情報公開を求める際に、現用文書と非現用文書で公開を所管する部署が異なることとなり、アクセシビリティに問題があるといえる。
- ・実務運用上においても、所管部署が異なるため、情報共有等の問題を抱えている。
- ・他の自治体においても国と同じような形態を踏襲し、歴史公文書等の公開の定めは公文書管理条例の中で規定されているところが多い。



2. 課題

豊島区の現状としては、下図のような規則等で文書の管理と公開を行っている。今後、公文書管理条例を制定し、現用から非現用に至るまでの公文書の管理と公開に関わる規則等の整理を行いたい。



条例・規則等の策定にあたっては、下記のような点に留意しなければならないと考えているが、その他留意すべきところはあるか。

- ①管理・公開双方において現用文書から歴史公文書等（重要公文書等）へ移行がスムーズであるか。
- ②区民が現用・非現用文書にとって情報にアクセスしやすい制度であるか。
- ③別の条例・規則で運営されている区議会の文書事務への影響に対処できるか。

## 公文書を廃棄する際のチェック体制について

### 1. 現状

- (1) 電子文書のうち、文書管理システムで起案された文書に関しては、廃棄文書のリストを作成している。紙文書に関しては、廃棄文書のリストが作成されていない。
- (2) 公文書は豊島区文書保存規程第8条に基づき、保存年限満了後に職員の確認によって機械的に廃棄されており、第三者のチェックが行われていない。

### 2. 課題

- (1) 廃棄文書リストを作成するか。また、作成した場合、それを外部に公開するか。
- (2) 公文書を廃棄する際にどういった形でのチェックが必要か。
- ・HPや広報誌での公開
  - ・審議会での審査、公文書等専門員の審査

### 3. 参考（条例制定自治体の現状）

#### (1) 文書の廃棄時の手続について

##### ① 廃棄文書のリストを作成及び公開しているか。

- i 作成しており、公開している・・・6
- ii 作成しているが、公開していない・・・9
- iii 作成していない・・・4

##### ② ①で「i 作成しており、公開している」場合、どのような情報をどのような形で公開しているか。

- ・廃棄予定行政文書ファイルリストをホームページに掲載し、パブリックコメントにより行政文書の廃棄について住民の意見を募集している。
- ・簿冊の名称・保存期間・作成日・記録媒体の種別・廃棄の日を記載し、廃棄の1カ月前までにホームページで公表し、住民からの廃棄への異議申し立てを受け付けている。
- ・簿冊の名称、担当課、保存期間等を記載した廃棄簿冊の一覧をホームページで公開している。
- ・文書目録を公開しており、その中で保管期限、廃棄年月日も記載している。
- ・「廃棄文書目録」を公文書として、情報公開コーナーにおいて、一部公開している。

##### ③ ①で「ii 作成しているが、公開していない」の場合、公開していない理由は何か。

- ・特に規程等で定められていないため。
- ・公開は行っていないが、請求があれば閲覧や開示の対応を行っているため。
- ・廃棄文書リストの情報は、公開中の公文書ファイル管理簿に全て記載されているので、公開の必要がないため。

- ・個人名等の記載があり、未整理のため。
- ・歴史公文書として文書館で公開を予定しているため。

(2) 廃棄に係るチェック機能について

- ① 公文書の廃棄にあたり、職員以外のチェックが行われるような機能を持っているか。
- i はい・・・5
  - ii いいえ・・・14

② 「i はい」の場合、チェックの主体及びその方法。

・A県の場合

- ① 廃棄予定行政文書ファイルリストを住民に公開しパブリックコメントによる意見を求める。
- ② 有識者グループによる、廃棄予定行政文書ファイルリストの確認及び一部のファイルの現物確認を行い、廃棄を保留すべきものについて意見を徴する。
- ③ ①②の手順を経たうえで、第三者委員会の意見を聴き、同意のあった行政文書ファイルを廃棄。なお、委員会においてもリストの確認や必要に応じて現物の確認を実施している。

・B市の場合

審議会にて、事前に外部委員に10年以上保存した簿冊の名称等が記載された廃棄予定簿冊のリストを見てもらい、廃棄の是非について、審議検討を行っている。

・C市の場合

保存期間を満了した公文書の廃棄については、あらかじめ審議会の意見を聴かなければならないものとなっている。

・D市の場合

保存年限の満了した3年保存以上の保存期間の文書全てが、重要行政文書の評価選別の対象となり、評価選別を経て重要行政文書として保存しない文書が廃棄となる。重要行政文書の選定にあたっては、委員会の意見を聴く。チェック方法は、廃棄対象リストに文書館が作成した選別案を記載したものを、委員に確認してもらっている。



## 歴史公文書等の基本的考え方について

### 1. 現状

- ・平成 27 年度に歴史公文書等の評価・選別の基準を作成したものの、全庁的に周知して実施するには至っておらず、歴史公文書等（重要公文書等）を選別・移管（所管替え）・公開する制度・体制が確立されていない。
- ・評価選別については平成 29 年度廃棄文書を対象に、試験的に実施したが、基準に定められている文書の多くが永年保存文書に含まれている可能性がある。すでに保有している永年保存文書の内容を明らかにしないと文書を重複して収集してしまうこと、また、完全な目録がないことから経年により各主管課においても永年保存文書に対する検索性に問題が出ていたことから、外部倉庫に預けている永年保存文書の目録化を行った。

#### 【豊島区における歴史公文書等（重要公文書等）に関する取り組みの経緯】

平成 27 年 5 月	新庁舎に移転 (平成 26 年 職員による永年保存文書の見直し⇒外部倉庫預け入れ開始)
平成 27 年 9 月	豊島区歴史的公文書等の収集・保存検討委員会を設置。 区史編さんの基礎資料としての歴史公文書等の評価選別の取り組みを開始。歴史的公文書の評価・選別基準を作成。
平成 29 年 4 月	公文書等専門員 2 名を新規採用。
平成 29 年 7 月～	歴史公文書等の評価選別を試行。 永年保存文書目録化の検討を開始、平成 30 年 1 月から実施。
平成 29 年 9 月	区長が区議会定例会一般質問にて、公文書管理条例を策定する旨を答弁。
平成 30 年 4 月 1 日	「豊島区公文書管理のあり方検討委員会」設置。

#### 【永年保存文書目録化実績】

平成 29 年度	
累計箱数	382 箱
対象課	総務課 (320)、公園緑地課 (17)、企画課 (25)、教育総務課 (20)
件数	7500 件
平成 30 年度	
累計箱数	215 箱
対象課	総務課 (3)、企画課 (11)、教育総務・教育庶務課 (78)、財産運用課 (108)、福祉総務課 (9) 防災課 (6)
件数	8037 件

【平成 29 年度歴史的公文書（紙文書）第一次評価選別実績】

保存年限	選別実施対象（箱数）	回収箱数	選別率
10 年保存	143 箱	5 箱	3.4%
5 年保存	669 箱	15 箱	2.2%
3 年保存	542 箱	7 箱	1.2%
合計	1,354 箱	27 箱	1.9%

## 2. 課題

### （1）豊島区における歴史公文書等に関わる枠組みについて

- ①歴史公文書等（重要公文書等）を選別・移管（所管替え）・公開するための制度を構築しなくてはならない。
- ②条例のたてつけ（構造）については追加論点で議論する。  
（歴史公文書等に関わる業務に関しては条例の立てつけにより担当課を定める）

### （2）豊島区における公文書館機能の確立について

- ・豊島区では公文書館を整備する予定はないが、公文書館的機能を整備したいと考えている。

公文書館機能とは … 資料の収集（評価選別）／保存／利用／普及の役割を担うもの

公文書館機能を果たすための要件とは…

公文書館機能自己点検・評価指標「ミニマムモデル」と「ゴールドモデル」

参考：『電子版公文書館機能ガイドブックー地域の記録を次世代につなぐためにー』

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] 平成 27 年 3 月 20 日

「ミニマムモデル」…公文書館機能として最低限満たしておきたい事項のセットで、公文書館法第 4 条第 1 項（※ 1）が定める保存・閲覧・調査研究から導き出したもの。

「ゴールドモデル」…ゴールドモデルは、公文書館機能をより強化・拡充するために目指すべき方向性を示した事項のセットで、公文書管理法が国立公文書館等に求めている機能（※ 2）を参考にしている。

※ 1 公文書館法 第 4 条 公文書館は、歴史資料として重要な公文書等（国が保管していた歴史資料として重要な公文書その他の記録を含む。次項において同じ。）を保存し、閲覧に供するとともに、これに関連する調査研究を行うことを目的とする施設とする。

※ 2 関係条例・規則等の整備、保存・管理の環境整備、利用公開

⇒豊島区はゴールドモデルを目指したいが、公文書館機能を保持する上で上記の評価指標に示されることの中で、またそれ以外に留意すべき事項はあるか。

### (3) 現用文書から非現用文書への移行（歴史公文書等への管理の移行）について

①「永年保存文書」から30年保存への有期限化について→資料4-7へ

- ・「永年保存文書」の10年見直し規定は現状機能していない。  
⇒文書の評価選別が進み、文書量が削減できる。
- ・「永年保存文書」の中に歴史公文書に該当するものが多く含まれており、半永久的に現用文書として運用される。  
⇒有期限文書（30年保存）にすることで古い文書は現用文書から外れ公開規定が緩和されることによって知的資源として使いやすくなる。  
⇒歴史公文書等としてはすべての文書が有期限の方が運用しやすいか。

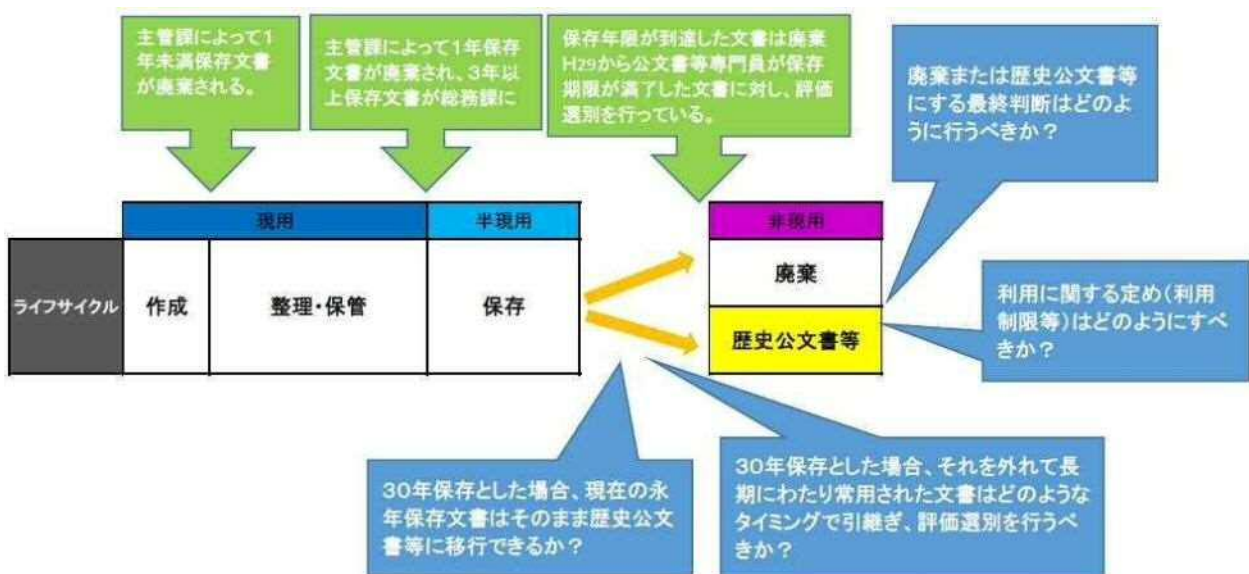
②現在の永年保存文書の取り扱いについて

- ・永年保存文書をそのまま歴史公文書等としての管理へ移行してよいか。
- ・現在永年保存になっている文書の中には将来的に情動的価値のなくなるものが含まれているが、一定の時期が経過したら破棄してもよいか。（公示のなかの放置自転車の処分や保健所における犬猫預かりの期限など）
- ・保存年限を30年保存を上限にした場合、現在「資料扱い」や「永年保存」になっているもので、かつ法定年限がなく、事務室においておきたい資料等は管理や引継ぎにおいてどのように取扱うべきか。  
⇒常用文書という概念を持つべきか、また、その概念を持った場合どのように運用すべきか。

③評価選別について

- ・評価選別は、基準に則り公文書等専門員が中心に行う予定であるが、それで問題はないか。（さらなる外部チェックは必要か）

#### 【文書の廃棄等に関する判断の課題】



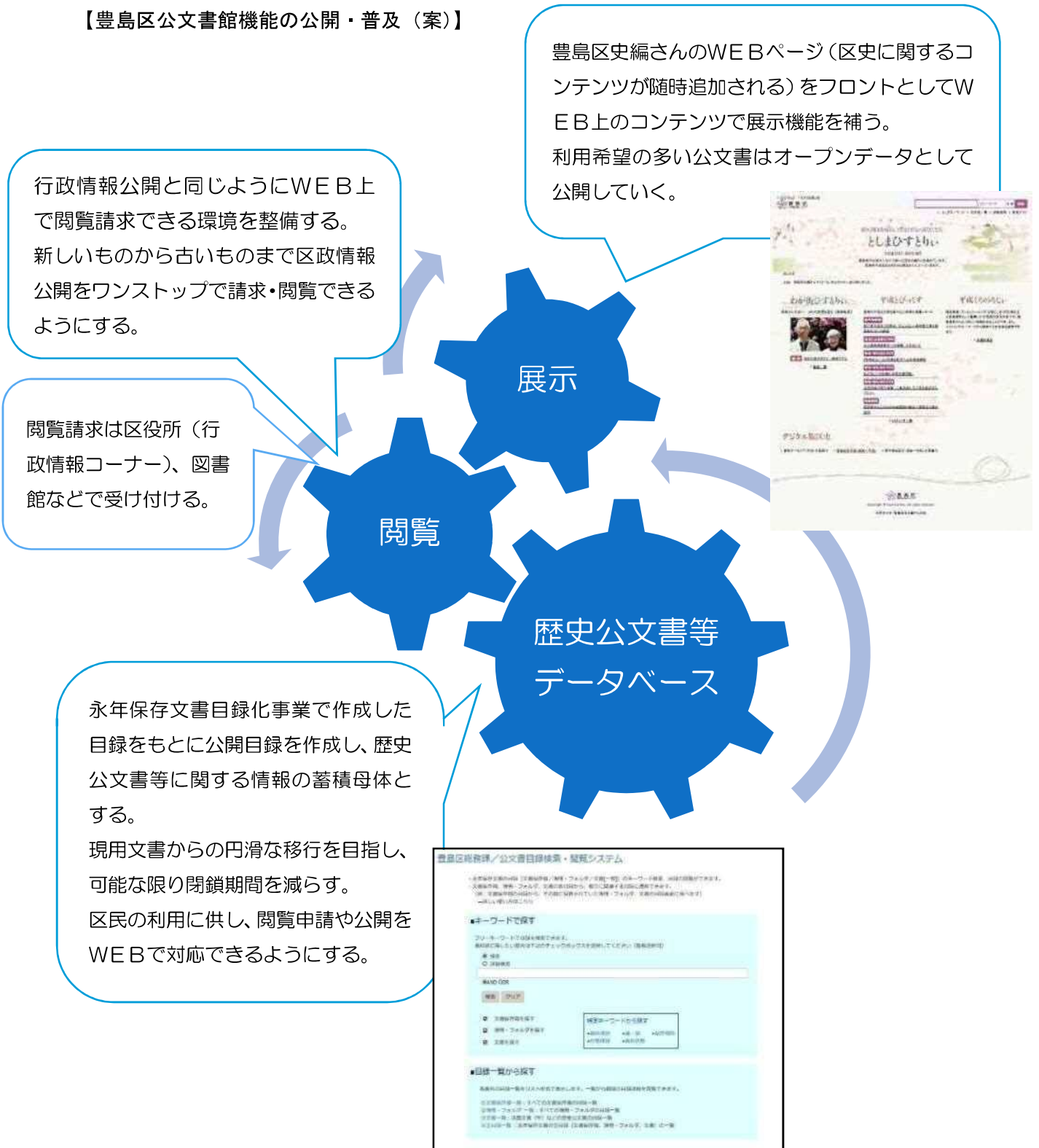
#### (4) 公開・普及について

①公文書館機能とすることで、区民の利用に際し問題はないか。

②利用制限（一部公開・非公開等の処分）について

- ・利用制限についてはどのように定めるべきか。
- ・利用制限による不服審査などに対して審査する機関は必要か。

#### 【豊島区公文書館機能の公開・普及（案）】



## 公文書の保存年限について

### 1. 豊島区の現状

- ・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。
- ・永年保存文書は、文書保存規程上、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、増加していく一方であり、将来的に外部倉庫委託経費が増加する懸念がある。

### 2. 国及び他自治体における保存年限の現状

- (1) 国・・・30年保存
- (2) 条例制定自治体・・・19自治体のうち、15自治体が30年保存
- (3) 23区・・・23区のうち、4区が30年保存

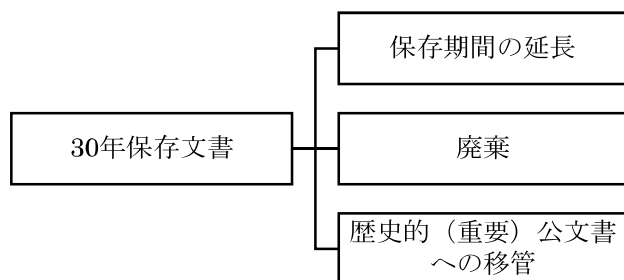
なお、30年保存ではない自治体に関しては、永年・長期・無期限等の最長の保存年限を定めている。

### 3. 課題

- (1) 永年保存を設定すべきかどうか。

上記1，2の現状を踏まえて、本区における永年保存について、条例制定に合わせて検討する必要がある。

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。

#### 4. 参考（条例制定自治体及び特別区における最長の保存年限一覧）

	自治体名	最長の保存年限	除外規定
1	東京都	長期	
2	鳥取県	30年	常時利用するものを除く
3	島根県	30年	必要な限度において延長できる
4	香川県	30年	常時使用する文書は必要な期間保存できる
5	熊本県	30年	別に定めるところにより延長できる
6	北海道札幌市	30年	必要な限度において延長できる
7	大阪府大阪市	30年	一定期間を定めて延長する
8	神奈川県相模原市	30年	必要と認める期間延長する
9	北海道ニセコ町	30年	保存期間満了後延長ができる
10	秋田県秋田市	30年	一定期間を定めて延長できる
11	栃木県高根沢町	30年/無期限	必要な限度において延長できる
12	埼玉県志木市	永年	
13	神奈川県藤沢市	永年	新たな保存期間を定め保存
14	長野県小布施町	30年	常時利用するものを除く
15	滋賀県草津市	永年	
16	香川県高松市	30年	必要な限度において延長できる
17	香川県三豊市	30年	必要があると認める年限延長できる
18	広島県安芸高田市	30年	保存期間、保存期間満了日を延長できる
19	熊本県宇土市	30年	保存期間満了後延長ができる

1	目黒区	30年	
2	板橋区	長期（30年）	必要があると認める期間保存できる
3	葛飾区	30年	必要があると認めるものは保存期間を延長する
4	江戸川区	30年	必要があると認める期間延長できる
参考	豊島区	永年	

23区のうち、上記の4区以外は永年保存を採用。

## 公文書管理に対する職員の意識改革について

### 1. 現状

- ・ファイリングシステムが徹底されていない。(公文書管理の重要性が認識されていない。)
- ・文書管理システムの導入によって、文書作成能力の低下が懸念されている。

### 2. 対策

- ・例年、採用1年目の新任研修として「文書」研修を行っている。  
平成28、29年度には管理職及び係長級昇任者を対象として文書研修も実施された。
- ・本庁舎事務室維持管理のため、毎年8月と2月に集中取組期間を設け、ファイリングシステムの適切な運用の推進を図っている。

### 3. 課題

- (1) まず、職員の意識改革について、条例に盛り込むべきか。
- (2) 職員に対してどういった形式での意識啓発が有効か。
- (3) 区民等に対しても情報提供や意識啓発を行うべきか。

### 4. 参考（条例制定自治体の現状）

- (1) 公文書管理に関する研修の実施について
  - ・ほぼ全ての自治体で新規採用職員に対する研修を実施している。
  - ・管理職や文書取扱主任、臨時・非常勤職員等を対象とした研修を個別に実施している自治体もある。
- (2) 職員の公文書管理に対する意識の向上や改善のために行っている支援や取り組みについて
  - ・全職員向けの「文書だより」を定期的に発行する。
  - ・依頼に応じて出前講座を各職場で実施する。
  - ・文書管理委員会を設け、情報共有や実地指導を行う。
  - ・文書整理推進月間や週間を設け、職員の公文書管理に対する意識の向上を図る。
  - ・公文書事務に関する職員意識調査を実施する。
- (3) 住民に対する周知や意識啓発の取組について
  - ・公文書の管理状況や職員研修実施状況の公表（ホームページ・広報誌）
  - ・公文書を身近に感じ、親しんでいただけるよう、自治体の成り立ちや特色をテーマにした展示や講演会などを実施。

## 公文書管理条例での歴史公文書等の利用手続に関する規定について

公文書管理条例及び行政（区議会）情報公開条例との関係において、歴史公文書等の利用手続等をどちらに規定するのかについて、それぞれのメリット・デメリットを以下のとおりまとめた。

### （A案）公文書管理条例で歴史公文書等の移管から利用手続等までを規定する。

#### ○メリット：

- ・公文書管理条例に歴史公文書等の利用手続等を規定することで、公文書の作成から移管、公開までの全てを規定することができ、現用文書から非現用文書の扱いまで含めた条例とすることができる。
- ・行政情報公開条例並びに区議会情報公開条例について最小限の改正ですむ。

#### ○デメリット：

- ・歴史公文書等の公開業務を総務課が行う場合、情報公開の請求窓口が分散し、請求人にとってやや不便となる。
- ・公開業務におけるノウハウや課題等の共有が図りにくい。

#### ○その他：

- ・国や他自治体において、すでに導入されている方式である。

### （B案）公文書管理条例で歴史公文書等の移管、管理までを規定し、利用手続等は行政（区議会）情報公開条例にて規定する。

#### ○メリット：

- ・公開業務におけるノウハウや経験を活かすことができる。
- ・公開業務をこれまでと同じ所管で行うので、区民にとって利用手続きは変わらない。

#### ○デメリット：

- ・歴史公文書等の利用手続に関する規定が情報公開条例と区議会情報公開条例に分散するため、公文書管理条例のみでは公文書管理の全体像（特に非現用文書）がわかりにくい。
- ・行政情報公開条例並びに区議会情報公開条例にも大幅な改正が発生する。

#### ○その他：

- ・条例制定自治体では、過去に例がない制定形式である。



豊島区公文書館機能の実現について (事務局想定)

◎確実に実現できる ○条件付きで実現できる △現段階では実現できるかわからない ×実現不可能

公文書館機能自己点検・評価指標「ゴールドモデル」		実現可否	事務局案
<b>【1 基本事項】</b>			
1.1.	条例に基づき公文書館的機能を設置・管理している。	○	条例に盛り込むことで実現可能である。
1.2.	公文書館的機能の運営の基本理念や方針を策定し、公表している。	○	規則を作れば盛り込むことで実現可能である。
1.3.	公文書館的機能の中長期的経営目標を策定し、公表している。	○	「館」としての経営は考えていない。経営とは異なるが、実績報告などは年次で行う。
1.4.	公文書館的機能の事業について自己評価を行っている。	○	事務事業は監査対象になる。
1.5.	公文書館的機能の事業について外部評価を行っている。	○	公文書管理委員会的な第三者機関の設置ができれば可能である。
1.6.	全史料協・日本アーカイブズ学会・企業史料協など、アーカイブズの専門職団体に、公文書館的機能の設置・管理・運営に関する報告・執筆等を行っている職員を配置している。	○	現在、公文書等専門員(非常勤職員)1名が日本アーカイブズ学会の会員であり、認定アーキビストである。
1.7.	5年以上継続して運営に携わっている職員がいる。	△	区の職員には異動がある。今後の組織の形や職員の雇用形態は未定である。
1.8.	文書の保存期間、保存期間満了時の措置(廃棄、公文書館への引渡し)等について規定した、いわゆるレコードスケジュール制度を条例で定めている。	○	条例及び規則に盛り込むことで実現可能である。
1.9.	公文書館的機能の一連の業務が複数の職員で情報共有されている	◎	法務・文書グループの職員が関わっていく予定である。
1.10.	管内市町村に対して、歴史資料として重要な公文書等の保存・公開業務の支援、情報提供等を行っている。[都道府県公文書館限定事項]		
<b>【2 保存・管理】</b>			
2.1.	文書の作成・管理のプロセスに研修・業務支援等何らかの形で関与している。	◎	現在の所管課が現用文書の管理部署である。
2.2.	歴史資料として重要な公文書等の収集(移管)決定権を公文書館的機能が有している。	◎	現在の所管課が現用文書の管理部署である。

2.3.	設置団体が単年度で作成する資料全体の80%以上を選別の対象としている。	○	現在、紙文書と文書管理システムに入っている決裁文書は総務課で管理している。今後、その他の電子文書の管理についても管理(チェック)する権限が付与されれば、可能となる。
2.4.	収集(移管)及び選別作業についての記録を全て保存している。	○	作業の記録を公文書等専門員が行うことは可能である。
2.5.	廃棄した資料のリストを保存し、公開できるようにしている。	○	廃棄についての仕組みはこれから定めるが、ファイルレベルでの公開は可能である。
2.6.	電子文書・情報の移管・保存を行っている。	△	これから枠組みを定め環境を整えることで可能になる。
2.7.	利用頻度が高いと予想される資料の代替化措置を行なっている。	○	必要な文書については撮影・スキャンを行い、オープンデータ化することも考えている。
2.8.	IPM(総合的害虫管理)による保存環境の整備や防災上の配慮等、長期的に資料が保存出来るような処置を取っている。	×	外部倉庫は管理を任せている。区内倉庫については今後可能な限り管理を行う。(廃施設は温湿度管理ができない)
<b>【3 公開】</b>			
3.1.	Webを活用して資料へのアクセスを容易にしている。	○	WEB公文書館とすることで実現できる。
3.2.	利用可能な全ての資料に関する情報がWeb上で公表されている。	○	情報公開と一連の仕組みで公開できるようにする。
3.3.	非公開資料の所蔵情報を何らかの形で公表している。	○	基本的に非公開の文書についてもフォルダの存在情報は明らかにできるようにする。
<b>【4 調査研究】</b>			
4.1.	所蔵資料に関連する資料について、その所蔵先に関係なく幅広く紹介できている。	○	郷土資料館との情報連携等の可能性はある。必要があれば、他公文書館等にリンクの申請等を行うことは可能である。
4.2.	設置団体の職員に対して所蔵資料等の積極的な情報提供を行っている。	○	研修等を通じ、職員に積極的な利用を促す。業務上必要な検索ツールとなるよう整備を行うことは可能である。
4.3.	講演会・講習会・展示など所蔵資料の利用促進をはかる事業を単年度あたり4回以上催行している。	△	展示は行わない。(コンテンツを随時追加することは想定できる)
4.4.	職員のうち、一年以内に全史料協、国立公文書館、国文学研究資料館等の主催する研修や講座を受講した職員が運営に携わっている	○	必要に応じて担当職員が研修を受けることは可能である。
4.5.	設置団体に属するいずれかの機関等(公文書館を含む)と地域資料(主に歴史的私文書等)の収集保存について役割分担等の連携が行なわれている。	○	区史編さんグループとは積極的にタイアップを行う。また、郷土資料館や図書館とも情報の連携を行う。

## 「30年保存」の根拠と利点について

### 1. 「30年原則」という国際的ガイドライン

公文書館の世界組織である「国際文書館評議会」（略称 I C A）という組織が 1968 年に「一般的な公的記録は、作成後 30 年経過したら原則公開にすべきである」ということをマドリッドの大会で決議・勧告した。これにより「30年原則」という国際的ガイドラインができあがった。

#### 欧米の一般的な概念「人の利害は 30 年経ったらおおよそ消滅する」

欧米では、一ゼネレーション＝一世代＝30 年と捉えている。ある世代が始まってから終わるまでの期間、一個人の生活をベースにするならば、ある組織に就職してから定年で退職をするまでの期間、おおよそ人の職業人生が 30 年であると捉えている。30 年は組織の中の個人に対する利害関係をおおよそ消滅させることのできる時間である。

### 2. 日本における 30 年原則

日本においても欧米の考え方を参考にし、30 年原則に従う自治体が増えてきているが、まだ考え方が統一されていない。

- ・保存年限を 30 年に区切ることで、永久的に非公開となる文書が少なくなり、住民に対する情報の開示が進む。
- ・保存年限が 30 年未満の公文書が歴史公文書等となった場合には、プライバシー等の特別な理由のない限りすみやかに整理し公開していくのが望ましい。

#### 豊島区における 30 年保存と公文書館を持たないことのメリット

- ・開示判断にあたっての審査基準を保存年限終了と同時に切り替えるというやり方でシンプルに制度が設計できる。
- ・公文書管理条例は作成、整理、保存・引継、廃棄を規定すればよくなるので条例の構造がスッキリする。
- ・公開までの流れがワンストップになることにより、国のように非現用の公開判断に移管元が全く協力してくれないというような悪い状況にはなりにくい。