

# 平成30年度第6回 豊島区公文書管理のあり方検討委員会次第

平成30年11月6日(火)

10:00~12:00

豊島区役所本庁舎5階508会議室

## 1 開 会

## 2 議 題

- (1) 豊島区公文書管理のあり方検討委員会答申(案)について

### ◆配付資料

- 資 料6-1 豊島区公文書管理のあり方検討委員会審議経過  
資 料6-2 豊島区公文書管理のあり方検討委員会答申(案)

- 参考資料6-1 豊島区公文書管理のあり方検討委員会会議録(第1回~第4回)



## 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>

- 今回検討する公文書管理条例は、豊島区が何の目的のために公文書を適切に管理するのか、その精神や理念を明らかにするために制定するものである。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」がすでに制定されており、同条例の第7条には、区民の権利が具体的に保障されている。公文書管理条例は、その権利を具体化する条例なので、基本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。
- 公文書管理条例制定の対外的な目的は、現在及び将来の区民に対して説明責任を果たすことである。その目的に加えて、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目的として明示することも必要である。
- 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>

- 現在、豊島区行政情報公開条例では「行政情報」、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、その内容が異なっている現状にある。  
公文書管理条例の制定にあわせて、見直しを図り、「公文書」の定義を統一するべきである。
- 公文書の定義として、「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。
- 現在の区の文書取扱規程では、公文書管理法の行政文書に相当する文書を管理の対象としている。その他に、区の施策と密接に関わっている団体の文書や特定歴史公文書等に相当する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、行政文書のほか、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で公文書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。

- 特定歴史公文書等の定義については、「歴史資料として重要な公文書」とするか「後世に残すべき重要な公文書」の考え方がある。公文書の「歴史性」に重点を置くよりも、区の活動を検証するうえで後世に残すべき「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>

- 行政文書に関しては、情報公開の対象となっている実施機関の公文書について、当然に公文書管理条例の管理対象とすべきである。よって、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。
- 法人文書に関しては、区からの出資割合等について考慮に入れたうえで対象に含めるかどうかの議論が必要である。

#### <第3回 7/25>

- 土地開発公社について、主管課である財産運用課がすでに総務課に文書を引継いでいる現状にある。条例上区と同じ扱いにしておかないと齟齬が生じるので、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したうえで判断する必要がある。

#### <第4回 9/6>

- 出資法人等（8法人）については、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ているので、公文書管理条例では、適切な文書管理を行うように努めること等の努力義務でよい。しかしながら、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に報告を求めるなどモニタリングの仕組みも整えることが望ましい。
- 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。
- 公の施設の管理に関して、区が直営の場合は公文書ということになる。その一方で、指定管理者が管理する場合は、適切な文書管理がなされているのかということも議論

しなければならない。

- 指定管理者が作成・取得した文書の帰属はどうなるのか、また、指定管理者が交代する場合に文書は引き継がれるのかについて明らかにしてほしい。特に、個人情報の取扱いは重要である。
- 指定管理者に関しては、指定管理者に関する条例等で、指定管理者交代時における文書の引継ぎや返還などについて規定しておいた方がよいのではないか。指定管理者の文書管理について、何らかの網をかけておく必要がある。
- 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。また、業務委託に関するマニュアル等に明記するとよい。

#### <第5回 10/17>

- 指定管理業務に係る文書については、協定書で文書の管理は指定管理者が適切に行うこと、及び引継時の文書の扱い等を明記し、指定管理者に関する条例等により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。

## 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。
- 作成すべき公文書の基準については、全てのものを列挙することは現実的に困難であるので、作成しなければならない文書をリストとして定め、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 10/17>

- 1年未満保存文書（軽易な文書）の取扱いについては、取扱基準等で類型等を明確に定めて、判断する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第三者の判断が入るようにしてほしい。

- 文書の保存年限のうち、「永年保存」については、「30年」の有期限とし、30年の保存年限を迎える文書については、保存期間の延長、歴史公文書等としての永久保存、または廃棄とする制度にすることが望ましい。
- 保存期間の延長については、恣意的な延長が行われることで情報公開の制限を受けられることも考えられるので、文書を廃棄する場合と同様に第三者委員会の判断を受けるシステムとすることが望ましい。

### 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。

#### <第4回 9/6>

- 電子メールは、公文書として管理すべきであるが、職務上作成されたものではないものまで全てを対象とするのはふさわしくない。ほとんどのメールは公文書で、一部が対象外となるという方向性ではないか。  
 全ての電子メールを公文書として管理する場合の実務上の問題点を明らかにしたうえで判断が必要である。
- 一定の役職以上の職員と、一般の職員とで、電子メールの保存の扱いを変えるということも合理性はあるのではないか。
- 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。

#### <第5回 10/17>

- 保存すべき電子メールも、公文書の定義に照らし合わせて、該当するものを残していくべきである。職務上作成されたもの、複数の職員で共有されたもの、サーバーに保存されているものを残していくべきである。
- 公文書に該当するもの、該当した場合に1年未満で廃棄してよいもの、判断に迷ったときに誰が判断するか（文書管理主管課がよい）という3重に網をかけておいた方がよい。
- 将来的には、一定の役職以上の職員のメールについては全てを残し、その廃棄については本人以外の職員が判断するというようなシステムの構築も検討するべきである。

#### ④紙文書及び電子文書の原本性をどう定めるか

##### <第4回 9/6>

- 電子媒体を用いて作成された電子文書については、ボーンデジタルという考え方でその電子文書が原本と考えてよい。一方、紙の公文書については、原本は文書の管理者が原本として管理しているものである。  
紙の公文書の原本性の考え方については、文書取扱規程等で文書管理者や指定された職員が原本を管理する旨を定めた方がよい。
- 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。

### 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 10/17>

- 廃棄文書リストは、文書が存在したが廃棄したということの証明となるものである。情報公開請求を受けた際に、廃棄により不存在であると説明責任を果たすためにも必要であると考えられるので、廃棄リストは作成すべきである。
- 廃棄リストは、リスト名に個人情報に掲載されていることも考え、情報公開請求があれば、一部公開での公開とすることが望ましい。
- 公文書を廃棄する際のチェック方法としては、区民等の参加による第三者委員会を設置し、区民参加により決定していくことが望ましい。また、廃棄リストを外部に示して区民等の意見を募集する方法もある。将来的には、この2つの方法の併用する方法も検討すべきである。

#### 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

##### <第5回 10/17>

- 永年保存文書を全て歴史公文書等に切り替えるとする、相当な量の不要文書が入ってしまうことが考えられる。時間をかけて選別を行ったうえで切り替える方がよい。どのような文書を歴史公文書等として選別するかの基準を十分に検討したうえで進めていく方がよい。

- 資料として常に手元に置いておく「常用文書」は増えていく。基準を作り、あてはまるもののみ常用文書としての扱いを認めて、できる限り少なくするべきである。また、常用文書に該当するかどうかの判断も主管課のみに任せるのはふさわしくない。
- 評価選別された結果、廃棄されることとなった文書に関しては、第三者委員会がチェックをした方がよいと提言しているので、結果的に、選別にも外部のチェックが入るのと同じこととなる。
- 現在では、公文書館行かなくても、自宅にいながらデジタルデータを見られるように通信技術が進んでいるので、アーカイブズを機能としてとらえて、区民にとって利用がしやすいような仕組みの構築を考えるべきである。
- 条例で歴史公文書等の利用制限を規定する際には、行政情報の利用制限に関する規定の他に歴史公文書等の利用制限に関する規定を別途設ける必要がある。行政情報の利用制限とは、異なった規定を設ける必要も出てくるので慎重に検討したうえで、条文化すること。
- 歴史公文書等の利用制限に対して審査請求が出された際には、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、法律的は判断の他に、歴史的な判断も必要となる。審査会に歴史的な価値判断ができる委員を入れることも検討を要する。

#### 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

###### <第5回 10/17>

- 公文書管理法では、公文書等の管理を適切かつ効果的に行うために必要な知識及び技能を習得させ、向上させるために必要な研修を行うものとして規定されており、自治体の公文書管理条例にも同様の規定を定めているものが見られる。研修の実施に加えて、職員の意識改革や区民に対する意識啓発に関して規定することも条例の精神としては意味があると考えられる。規定として盛り込む方向で検討すること。



## 論点 5. 豊島区行政情報公開条例との関係について

### ①歴史公文書等（重要公文書等）の公開については公文書管理条例、行政（議会）情報公開条例のいずれに規定するべきか

#### <第1回 5/30>

- 他自治体では、歴史公文書等（非現用文書）の情報公開については公文書管理条例で、行政文書（現用文書）の情報公開については行政情報公開条例でそれぞれ規定する方法が一般的である。しかしながら、現用、非現用を問わず、情報公開請求に係る問題点を共有することが必要である。そのために、情報公開請求の手続きを一本化することも論点となる。

#### <第5回 10/17>

- 公文書管理条例は、文書の保存までに特化して、歴史公文書等の利用手続きは、行政情報公開条例に規定した方が、実務的にも合理的である。情報公開請求の窓口が1つでよく、限られた職員で公開を行うのであれば、行政コストがより少ない方法である。
- 情報公開条例の改正方法としては、歴史公文書等の利用手続きに係る規定を追加する方法、公開基準そのものを改正する方法が考えられる。

(案)

豊島区公文書管理のあり方に関する答申

平成30年12月 日

豊島区公文書管理のあり方検討委員会

## 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、区職員1名、区民2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 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、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」の定義を統一するべきである。
- 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仕組みの整備についても、区政の在り方を踏まえつつ、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する記録（寄贈・寄託等の方法により民間より受け入れたものを含む。）についても、「公文書等」として区民の権利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、「公文書」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、「公文書」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在り方を検証し、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、医療保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ディスクロージャー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仕組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、指定管理者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当該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記録の作成・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確認すべきである。
- 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「軽微な文書」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、文書管理担当課の指導を仰ぐしくみを設けること。文書管理担当課には、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、または廃棄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、公文書を廃棄する場合（後述）と同様に、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、先に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ネットワークシステム上の共有フォルダ（Xドライブ）を利用することも許容する。しかしながら、当該共有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、紛失や改ざん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るべきである。

#### (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、「ボーンデジタル」の記録として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ること。

### 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こと。  
当分の間、豊島区においては公文書館組織や施設を設置せず、機能としてこれを整備するとのことであるから、「重要性」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、外部有識者や区民等からなる第三者委員会を設け、そ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ー地域の記録を次世代につなぐためにー』（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独自の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仕組み（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ろう。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場合が生じる可能性がある。そのため、公文書管理に関わる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、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るべきである。
- 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、必要な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・理念に対する無理解から、政府職員が不適切な公文書の取扱いを行ってしまう事例が後を絶たない。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、職員の意識改革や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	学習院大学法科大学院教授
委員	小 池 陸 子	区民委員
委員	篠 原 あや子	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"> <li>・委員長、副委員長選出</li> <li>・諮問</li> <li>・豊島区の公文書管理の現状について</li> </ul>
第2回	平成 30 年 5 月 30 日 (水)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公文書管理条例の理念、目的について</li> <li>・公文書の定義について</li> <li>・公文書管理条例の対象実施機関について</li> </ul>
第3回	平成 30 年 7 月 25 日 (水)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公文書管理条例の対象実施機関について</li> <li>・公文書作成基準について</li> <li>・電子文書の保存のルールについて</li> </ul>
第4回	平成 30 年 9 月 6 日 (木)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公文書管理条例の対象実施機関について</li> <li>・電子メールの取扱いについて</li> <li>・公文書の原本性について</li> <li>・歴史公文書等についての副委員長説明</li> </ul>
第5回	平成 30 年 10 月 17 日 (水)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公文書管理条例の対象実施機関について</li> <li>・電子メールの取扱いについて</li> <li>・豊島区行政情報公開条例との関係について</li> <li>・公文書を廃棄する際のチェック体制について</li> <li>・歴史公文書等の基本的考え方について</li> <li>・公文書の保存年限について</li> <li>・公文書管理に対する職員の意識改革について</li> </ul>
第6回	平成 30 年 11 月 6 日 (火)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・答申 (案) の検討</li> </ul>
第7回	平成 30 年 12 月 日 ( )	<ul style="list-style-type: none"> <li>・答申</li> </ul>

平成 30 年 11 月 6 日

**公文書等の管理に関するコンプライアンス確保の方策について(提案)**

豊島区公文書管理のあり方検討委員会

副委員長 下重 直樹

**1、趣旨**

本日開催の第 6 回検討委員会において、すでに答申案の提案がなされたところではあります。公文書等の管理制度が適正かつ効率的に推進されているかどうか、豊島区が自らその状況を認識し、区民の指摘を受けずとも自律的な改善がなされるようなしくみを条例に整えておく必要があると考えますので、追加の審議を行うことを希望いたします。

いわゆる「PDCA サイクル」のうち、Check (評価) と Action (改善) についても条例において規定し、区民に対する情報提供も行うことで、「区民合意のもとでの公文書管理」という理念を実現できるのではないかと考えられるためです。

**2、公文書管理法におけるしくみ—参考事例として**

平成 21 (2009) 年に成立した公文書管理法により、国では以下のようなしくみが新たに導入されました。

**(1) 公文書管理をチェックするしくみ**

- ① 行政機関内部での自己点検及び監査
- ② 行政機関から内閣府への公文書の管理状況についての定期報告を義務付け
- ③ 内閣府による実地調査や勧告制度等の新設

**(2) 外部有識者・専門家の知見を活用するしくみ**

- ① 外部有識者から構成される公文書管理委員会の新設  
…政令や特定歴史公文書等の利用に係る不服申立て、特定歴史公文書等の廃棄、公文書等の管理についての勧告等を調査審議
- ② 国立公文書館による実地調査制度、歴史公文書等の保存・利用に関する専門的技術的な助言を行うしくみ

**3、条例において整備が必要と考えられる事項と論点****(1) 公文書管理をチェックするしくみ**

- ① 各部課における自己点検及び監査  
…国では法律ではなくガイドラインレベルで規定しているが、点検の実効性を担保するために条例で規定する必要があるのではないかと。また、監査についても、いわゆる「お手盛り」の対応とならないように監査委員や第三者性を確保した委員会が行うこととしてはどうか。

- ②首長（公文書管理担当課）等への公文書等の管理状況についての定期報告（義務）
- …国と同様にすると、首長（公文書管理担当課）のみでは情報の分析・評価が困難である場合が想定され、十分な客観性が担保できないおそれもあるため、何らかのかたちで第三者性を確保した委員会が関与すべきではないか。また、透明性確保の観点から、報告結果については区民に対して公表されるべきであると考えられる。
- ③首長（公文書管理担当課）による実地調査や指導・助言のしくみ
- …実地調査は必要であるが、首長の職務権限に照らして国のような勧告制度は不要と考えられる。一方で首長部局に属さない行政委員会や議会の事務局に対する実地調査や指導ないし助言のしくみについては条例で規定する必要があるのではないか。
- (2) 外部有識者・専門家の知見を活用するしくみ**
- ①区民代表・外部有識者等から構成される第三者委員会の新設
- …これまでの調査審議において議論してきた機能・役割を集約するかたちで良いか。今後は条例やその運用のための諸規則の改正案の諮問を義務付ける必要はないか。
- ②実地調査への第三者委員会の関与、公文書等の管理に関する専門的技術的な助言のしくみ
- …当分の間は公文書館組織や施設を設けないことから、(1)③の実地調査については第三者性を確保した委員会が関与することとしてはどうか。また、臨機に行う必要のある公文書等の管理に関する専門的技術的な助言についても、公文書専門職員の確保と育成が進むまでの間は同委員会が能動的に行うか、首長（公文書管理担当課）の求めに応じるかたちで一定の関与を行うものとしてはどうか。

以上

公文書等の管理に関する法律(抄)

(平成 21 年法律第 66 号／最終改正：平成 28 年法律第 89 号)

(管理状況の報告等)

第 9 条 行政機関の長は、行政文書ファイル管理簿の記載状況その他の行政文書の管理の状況について、毎年度、内閣総理大臣に報告しなければならない。

2 内閣総理大臣は、毎年度、前項の報告を取りまとめ、その概要を公表しなければならない。

3 内閣総理大臣は、第 1 項に定めるもののほか、行政文書の適正な管理を確保するために必要があると認める場合には、行政機関の長に対し、行政文書の管理について、その状況に関する報告若しくは資料の提出を求め、又は当該職員に実地調査をさせることができる。

4 内閣総理大臣は、前項の場合において歴史公文書等の適切な移管を確保するために必要があると認めるときは、国立公文書館に、当該報告若しくは資料の提出を求めさせ、又は実地調査をさせることができる。

(委員会の設置)

第 28 条 内閣府に、公文書管理委員会（以下「委員会」という。）を置く。

2 委員会は、この法律の規定によりその権限に属させられた事項を処理する。

3 委員会の委員は、公文書等の管理に関して優れた識見を有する者のうちから、内閣総理大臣が任命する。

4 この法律に規定するもののほか、委員会の組織及び運営に関し必要な事項は、政令で定める。

(委員会への諮問)

第 29 条 内閣総理大臣は、次に掲げる場合には、委員会に諮問しなければならない。

一 第 2 条第 1 項第 4 号若しくは第 5 号、第 3 項第 2 号、第 4 項第 3 号若しくは第 5 項第 3 号若しくは第 4 号、第 5 条第 1 項若しくは第 3 項から第 5 項まで、第 7 条、第 10 条第 2 項第 7 号、第 11 条第 2 項から第 4 項まで、第 15 条第 4 項、第 17 条、第 18 条第 1 項から第 3 項まで、第 19 条又は第 20 条第 1 項の政令の制定又は改廃の立案をしようとするとき。

二 第 10 条第 3 項〔行政文書管理規則〕、第 25 条〔特定歴史公文書等の廃棄〕又は第 27 条第 3 項〔特定歴史公文書等利用規則〕の規定による同意をしようとするとき。

三 第 31 条の規定による勧告をしようとするとき。



(資料の提出等の求め)

第 30 条 委員会は、その所掌事務を遂行するため必要があると認める場合には、関係行政機関の長又は国立公文書館等の長に対し、資料の提出、意見の開陳、説明その他必要な協力を求めることができる。

(内閣総理大臣の勧告)

第 31 条 内閣総理大臣は、この法律を実施するため特に必要があると認める場合には、行政機関の長に対し、公文書等の管理について改善すべき旨の勧告をし、当該勧告の結果とられた措置について報告を求めることができる。

### 行政文書の管理に関するガイドライン(抄)

(平成 23 年 4 月 1 日内閣総理大臣決定／平成 29 年 12 月 26 日最終改正)

#### 第 8 点検・監査及び管理状況の報告等

##### 1 点検・監査

- (1) 文書管理者は、自ら管理責任を有する行政文書の管理状況について、少なくとも毎年度 1 回、点検を行い、その結果を総括文書管理者に報告しなければならない。
- (2) 監査責任者は、行政文書の管理状況について、少なくとも毎年度 1 回、監査を行い、その結果を総括文書管理者に報告しなければならない。
- (3) 総括文書管理者は、点検又は監査の結果等を踏まえ、行政文書の管理について必要な措置を講じるものとする。

##### 2 紛失等への対応

- (1) 文書管理者は、行政文書ファイル等の紛失及び誤廃棄が明らかとなった場合は、直ちに総括文書管理者に報告しなければならない。
- (2) 総括文書管理者は、(1)の報告を受けたときは、速やかに被害の拡大防止等のために必要な措置を講じるものとする。

##### 3 管理状況の報告等

- (1) 総括文書管理者は、行政文書ファイル管理簿の記載状況その他の行政文書の管理状況について、毎年度、内閣府に報告するものとする。
- (2) 総括文書管理者は、法第 9 条第 3 項の規定による求め及び実地調査が行われる場合には、必要な協力を行うものとする。
- (3) 総括文書管理者は、内閣府から法第 31 条の規定による勧告があった場合には、必要な措置を講じるものとする。

平成 30 年 11 月 6 日

公文書等の管理に関するコンプライアンス確保の方策について（追加資料）

豊島区公文書管理のあり方検討委員会

委員長 早川 和宏

## 一 条例規定例

宇土市文書管理条例（平成 13 年 3 月 23 日条例第 3 号）

（責務）

第 3 条 市は、文書管理の充実発展に努めるとともに、文書の管理方策について調査研究を行わなければならない。

2 行政機関等は、文書を正確に作成し、適正に使用するとともに、文書の偽造や改ざんを防止するため適切に管理しなければならない。

3 市民は、文書を適正に利用し、紛失等が発生しないよう努めなければならない。

（ファイル責任者及びファイル担当者）

第 5 条 文書の管理を適切に行うため、行政機関等にファイル責任者及びファイル担当者を置く。

2 ファイル責任者及びファイル担当者は、行政機関等の長が職員のうちから任命する。

（ファイル責任者及びファイル担当者の職務）

第 6 条 ファイル責任者及びファイル担当者は、次に掲げる事務を処理するものとする。

(1) 文書の取得、配布及び処理の促進に関すること。

(2) 文書の審査に関すること。

(3) 法規の調査及び解釈に関すること。

(4) 文書の整理、保管、利用及び廃棄に関すること。

(5) 文書の引継ぎに関すること。

(6) 文書管理に関する事務の指導及び改善に関すること。

(7) ファイル基準表の作成及び管理に関すること。

(8) 前各号に掲げるもののほか、文書管理に関し必要なこと。

（文書の取扱いの基本）

第 8 条 文書は、正確、迅速、丁寧に取り扱い、事務が適正かつ効率的に行われるように処理し、及び管理しなければならない。

2 文書は、組織として管理し、決して私的な管理をしてはならない。

（文書管理の日）

第 27 条 本市は、毎月 21 日を「文書管理の日」と定める。ただし、その日が休日(宇土市の休日を定める条例(平成 2 年条例第 25 号)に定める休日をいう。)に当たるときは、その前日における休日でない日とする。

2 行政機関等は、前項に定める文書管理の日には、文書管理に関する点検作業を行わなければならない。

## 二 地方公共団体における公文書管理のチェック例

- 1 広島県監査委員「文書等の管理に係る監査の結果報告書」(平成 23 年 3 月)  
<https://www.pref.hiroshima.lg.jp/uploaded/attachment/17385.pdf>
- 2 狛江市企画財政部政策室「文書管理の監査結果報告書(平成 27 年度)」  
<http://www.city.komae.tokyo.jp/index.cfm/50.77499.c.html/77499/20160125-114747.pdf>
- 3 豊中市監査委員「平成 28 年度(2016 年度)行政監査結果報告『行政文書の管理について』」  
<https://www.city.toyonaka.osaka.jp/joho/kansa/kansakekka/gyouseikansa.files/28gyouseikansa.pdf>

以上