

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3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7月25日(水) 14時00分 ~ 16時00分
開催場所		豊島区役所5階510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 ・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
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 2 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

3、審議

委員長：はい。ありがとうございました。

ここで一度切りまして、ご意見をいろいろと頂戴したいと思います。

大きく二つの項目についてご説明いただいたわけですが、まず1点目は、前回の積み残しの部分でございました。積み残しとしまして、実施機関、対象とする実施機関につきまして、どの範囲までにするべきかという点でございましたが、事務局としては、特にここまで入れたいとかこうしたいという案があるわけではないということによろしいですか。

総務課長：はい。資料3-2にあります8つの機関については、何らか決めたいと考えておりますが、現在の行政情報公開条例と同程度の努力義務ということで文書管理に関する定めを設けるように区長からは求めるというような形で表記できればと考えております。

委員長：なるほど。ありがとうございます。

あと、8団体以外に、指定管理者についてはどういうスタンスを考えていらっしゃるのですか。

総務課長：この表にはないのですが、表の一番左側に、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というところでの、監査対象には当然なっているところではございますが、特に文書の規定ですとか、そういったことまでについては、条例での縛りというのは、特段、考えているところではございません。

委員長：では、この点につきましては、やはり、こういった種類の法人まで条例による対象にするかどうかというのが1段階目であって、対象に入れるとしても、条例の適用

にするのかという規律の密度という部分、この2段階になろうかと思います。

では、まず第1点目のほうですが、まず8法人について、どう考えるかを先にして、後で先ほどの指定管理者というのを少しお話ししてみたいと思いますが、まずこの8法人いかがでしょうか。ここで、管理の対象に全く入れないということになると、自由に管理をこちらはされることになるわけですね。いかがですか。

D委員：質問ですけど、4ページの8団体の出資率ゼロ法人が2番と5番と6番ですよ。

出資率ゼロにも関わらず、地方自治法の定める監査対象になっていますよね。根拠は、この自治法199条第7項に根拠が書いてあるかもしれないですけど、どういう関与があるので出資率に関わらず監査をしなくてはいけないというのは、何か区民に対して、何か説明責任を豊島区が負っているので監査対象にしているというふうに理解していいのでしょうか。

総務課長：こちらは、区が出資または財政的援助を行う法人という中で、区長が指定しているものということになりますので、出資はしていなくても何らかの財政的援助を行っている団体ということになるかと思います。

委員長：具体的には補助金とかということですか。

総務課長：はい。そういったことです。

D委員：出資ではないけど、財政援助をしていると理解したほうがいいのですか。

総務課長：はい。

D委員：それで、財政的な見地から監査対象になっていると理解すると、お金は出ている。

2、5、6は、税金というか、それが出ているというふうに理解してよろしいでしょうか。

総務課長：はい、そうです。

委員長：恐らく、何らかのお金が出ているにしても、本来、その補助金の類というのは、いろんな人に出しているもので、一定の金額以上とか何かがあると思うのですが、今、それはおわかりになりますか。結局、区長が指定する基準がどこにあるはずだと思うんですけども。

総務課長：今、資料を手元に持ち合わせてございません。

D委員：資料3-1の1ページですけど、公文書管理の理念、基本的考え方のまとめ方がすごくわかりやすく、そうだなと思ったのですが、この豊島区自治推進に関する基本条例の抜粋が出ていて、区政情報の公開及び提供の15条ですけど、権利を保障し、別に条例の定めるところによって、公開しなければならないというのは、この、別に条例というのは、公開条例を、指していると理解していいのですか。

総務課長：はい。

委員長：この第15条は「区は、前条に定める区民の権利を保障し」なので、前条が14条で、区政情報を知る権利なのです。この区政情報を知る権利を保障するために別の条例の定めるところによる。ここの部分は、恐らく条例でいうと情報公開条例ぐらいかな。ほかの条例で、これについてはこっちの条例で住民の請求を受けて、見せますというのがあれば、また別かもしれませんけれども。

総務課長：条例は情報公開条例一本だけでございます。

A委員：4ページの上から5行目の、②の全ての出資法人等がそれぞれの文書管理規定等を持っているということ、あるいは区の規程を準用しているということですけども、この1から8までについて、どれが区の規程を準用していて、どこが独自の規程を持っているのかということをお教えいただきたいいいですか。

総務課長：1番から7番まで独自の規程がございます。8番だけが豊島区の規程を準用しております。

A委員：そうすると、この出資率等に関わっているのかなと思ったのですが、そうではなくて、この8番目の法人はいろいろな基準、特殊なものなので、そのほかと毛色が違うと。そのほかの法人の独自の文書管理規定等というのは、どれくらい区の規程と違うものなのですか。

総務課長：中身について全て分析はしていないのですが、比較的新しくできた社会福祉協議会については、文書規程、情報公開の規程も、ほとんど区と同じような項目でつくられています。

A委員：昔つくった規定があっていないのは、その古さによるということですか。もしこ

れを対象にするときに、もし対象にしましょうという、法人によっては対応できないとか、そういうこともあるのですか。

総務課長：そういうことはあるかもしれません。

副委員長：区の土地開発公社というのは、まだ存在するんですか。文書を総務課に引き継いでいるということは、もう機能としては終わっていて、もう解散してしまっているということではないのですか。

総務課長：いえ、まだ存在しています。

委員長：一般的には、公社としての事務局が役所内にあると思いますが、不思議ですけど、一応、別であるということです。しかし、役所がやっているの、理論上同じ場所にあっても引き継いでいる扱いになっているという理屈でよろしいですかね。

副委員長：土地開発公社を別の課が所管していて、一定期間、経過した文書は全て総務課に引き継いでいるという趣旨ですか。

総務課長：はい。

副委員長：土地開発公社については、現状として引き継いでいるということであれば、規定、同じ網にかけておかないと、現状と合わなくなってしまうよね。

委員長：資料3-2の3ページ目に、宇土市の土地開発公社に丸がついていますが、丸は努力義務ではないということですか。

総務課長：はい、努力義務ではございません。

委員長：宇土市と同じような考え方をするのであれば、4ページ目のほうの8番だけ努力義務ではなくて義務にしておいて、それ以外のものと差別化するというのも方向性としてはありかもしれないですね。

副委員長：あとは、土地開発公社以外の法人組織ですけれども、例えば公益財団法人でしたら、別な法律でディスクロージャーが定められていたりしますので、そういう意味では、説明責任は別な法体系の中でなされているという考え方も成り立つと考えると、特に条例で厳しく適用をせずとも、別な法律の中でなされるので、余りきつく書けないという

手も一つとしてあるのかなと思います。ただ、当然、その説明責任を果たすために文書をつくってもらい必要があるので、あとの（２）の部分に出てくるオプションが三つ選択肢が示されていますけども、全く義務づけないということでは難しいだろうとすると②ぐらいの、そういうルールをつくることは義務であるということは書くぐらいのオプションになるのかなという。私はそのぐらいのかなという感じがいたします。

委員長：今のお話で財団法人、社会福祉法人、医療法人とかいろいろなものがあるので、多分、根拠法が別々ですが、先ほどおっしゃったように財務関係については条文あるいは定款とかにあるはずですけども、文書管理自体については、法律では記述されていないですね。

副委員長：基本的には財務状況ですとかそういったディスクロージャーを求めているというだけですね。

委員長：意思形成過程みたいな部分については、各法人関係の法律にはないのかなという気がします。

副委員長：豊島区が出したお金がどう使われていたのかということは、財務報告で説明責任がなされると考えるといいと思います。ですから、出資率100%でも公益財団法人のとしま未来文化財団であれば、公益財団法人としてのディスクロージャーが求められていて、お金がどう使われたかということは明らかになると。

そうすると、区と一体不可分で仕事をしているような法人、例えば8番はほぼ一体不可分でやっていると考えたら、ここは意思形成過程というのも含めて、説明しないといけないということになりますか。

考え方としては、そういう考え方で当てはめていって、マル・バツ、マル・バツをつけていってもらえるのかなという気はしますけどね。

B委員：今議論ありましたけど、7番というのは、時限的な株式会社で、一定の事業を終われば、解散することが明らかなのですね。例えば出資が100%の1番の財団を、それから例えば5番とか、一定の区との契約とか、そういったものもあれば、補助金の支出もする団体もあれば、そもそも100%出資している財団、それから社会福祉法人、事業団なんかも出資金が当初の設立時にあるということなので、それをどう考えるかということも議論の中に入るんですが、そうすると、この資料では、まだそこが判断材料として、ちょっと不足している部分で申しわけないんですけど、そういった、それぞれの一般的に言われている外郭団体という言葉の中でも、いろいろな形態がありますので、資料をもう少し膨らませないと、一定の判断ができないのかなと思っています。

委員長：いかがでしょうか。御提案でありますけれども、そういった資料を追加していただき、判断材料をもう少しふやしていただいた上でということでも大丈夫ですか。

総務課長：はい。承知しました。

委員長：はい。ありがとうございました。

では、あと、先ほども少しお話しした指定管理者ですが、指定管理業務に係る文書類、どういったところが指定管理に委ねられているのかという部分が、まず第一段階であって、その管理業務の内容についても場所によっては処分権を行使しているところもあるでしょうし、場合によっては処分権を行使していないところもあるかもしれませんので、その管理業務の内容もあわせてお示しいただけると、どういったところであれば、入れたほうがいいのか、入れなくていいのかというのが、もう少し見えてくるのかなという感じはいたしますね。豊島区の場合、指定管理者の指定期間は5年ですか、3年ですか。

総務課長：長いもので5年です。

委員長：なるほど。指定管理者は指定期間を超えると変わる可能性がありますね。そうすると、その指定管理者になっている間の文書管理については、ある程度、しっかり説明責任が必要なものもあるとは思いますが、指定管理が外れると、もちろん要らないので、組織の名前を挙げてというのが、逆に難しくなると思います。そこも規定組みとしては考えていかなければいけない点かなという気はいたします。そもそも指定管理者を入れる、入れないの話も含めまして、先ほどの8法人も材料をもう少し出していただくという形で、また先送りということで、この論点はさせていただいてよろしいでしょうか。

(了承)

委員長：今までの議論は、前回の積み残しだったので、今日の審議はここからになるわけですが、資料3-3以降のところ、参考資料のほうでいうと、3-1の中の2ページ目の論点2というところの①から④に関係するところですが、まず、①のところに係る部分になるわけですが、この点につきましても御意見を頂戴できればと思います。

副委員長：いただいた資料の御説明ですと、意思決定が必要な事案について、支出を伴うものは文書管理システムで原則起案をしているということですが、システム以外で起案するようなもの、あるいは、こういう場合は文書をつくらないのだというものが、ある

程度、類型化して出していただけると、どういうところを細かく規律しないとイケないのかということがクリアになると思います。

例えば国の場合でいうと、国会で質問があたった場合とかですけれども、国会の窓口に対して質問が来たときに、答弁を登録する。答弁は前の日に一生懸命みんなで深夜まで残業してつくるんですけど、これは、区ももしかしたら同じだと思うのですが、こういう内容で明日、区長に答弁させますという文書は起案は多分しないと思うのですが。

総務課長：起案していません。

副委員長：していないですよ。

ですから、起案がない、あるという文書が存在するけど、ある程度類型化していくと、どういう部分をガイドしないと、もしかしたら、つくらずにやってしまうこともあるかもしれない。どういう部分を留意して方針基準をつくらなくちゃいけないかというのが少し見えてくると思います。

同じ例でいったら、予算要求を財務当局にする場合、多分要求の調書とかをつくってもそれは決裁しない。自分のところの課長や局長のところを持って行って、こういう案で来年の予算を要求していいですかというのは、会議とかで決めてやっているのに起案はないですよ。でも、文書は、何かつくっているものはあつたりするわけです。

ですから、起案を伴うか、文書をつくるか、つくらないかというのは、ある程度、行政事務の中で類型を分けながら、少しマトリックスをつくっていくと、どこの部分をカバーしなくてはいけないかというのは少し見えるかと。今日のいただいた資料でも、ある程度は、何となくおぼろげながらつかめるのですが、漏れがないようにやろうと思えば、少しそういう作業をしたほうが確実かなという気がいたします。

委員長：そうですね、この作成についての考え方としては、二つの方向性がありまして、まずはつくるべき文書をリストアップしていくという方向が一つ、今ほどの御発言はそちらの流れがある。もう一方は、つくらなくていいのを類型化していくというものの、二つの方向性がありまして、国が12月に改正しましたよね。

副委員長：国がやったガイドラインの改正の部分、軽微なものの考え方を少し示したものです。

委員長：ただ、あれもざっくりし過ぎてどうかというものはあるのですが。

副委員長：広範に、原則つくらなくてはいけないということが決まっているので、例外だけ規定すれば足りるという発想です。

委員長：恐らく、現実的な対応としてはつくらなければいけないものを全部書くと多分漏れが出る可能性がありますので、どちらかというつくらなくていいものをイメージして、つくらなかった理由づけができるような形をとるとというのが、現実的なのかなという気もいたします。どの程度つくれるのだという問題ももう一方ではあり得るところだと思います。

副委員長：大阪市をモデルとしてお示しいただいたものを見ると、もし、こういうことをやろうと思えば、こういうふうにつくりなさいよとか、こういうふうな順序がありますというように、手とり足とり公開してくれるとうれしいですね。

これはこれで作っておくと、類型的な文書だったら、つくられる文書のクオリティが高くなります。かなりの品質で、しっかりした説明ができるようなものがつくれるよと、こういう資料をつくるという手もあるんですけども、ブレも当然あって、これに書いていないから、私はつくりませんでしたというふうにエクスキューズにされてしまうと、それはそれで逆によくない結果を及ぼす可能性もありますので、こういう場合はつくらなくていいですというだけで、あとは全部、実は義務が関わっているという、薄く広く事務負担が大きくなるようなやり方もあります。どちらがいいかというのは、実際にこの条例に基づいて仕事をなさる方の意見で決まる気がします。

委員長：そうですね、参考資料の中で、職員にとっては作成すべき文書の具体例を例示した指針のようなマニュアル的な基準のほうがわかりやすいとか、手引きのような形式のほうがいいのか、あるいは、作成が必要な文書や必要がない軽易な文書については、定義は例示してもらったほうがよいとか、というようなことが出ているので、こちらでもっと具体化していく可能性はないですか。希望が出ているという感じで、具体的に軽易なものをリスト化してみようとかという動きまではないということですか。

法務・文書係長：改善検討委員会の中で出た意見ですけれども、余り細かく定めるよりはざっくりと定めておいてもらったほうがありがたいというのと、リストをつくってそこにないと、つくりませんという話になりますので、そういう話が出ております。

委員長：理想形としては、つくらなければいけないリストがあって、つくらなくていいリストがあって、悩んだらこれをつくったほうがいいですかと文書管理担当課に相談というのが理想形ではあるんですけど、多分大変な作業になることになりますね。

D委員：電子、PCを使うというのはツールですね。通常、会議をいつにしましょうとかと職員がメールで連絡をとりあって、会議内容の軽重は各職員がすぐわかると思います。

例えば、いついつ、他市から市長が来ます、案件は単なる表敬ではなくて、実はこんな重要な案件が含まれていますというようなことを、メールで他市と案件を整理され、職員だけで判断しないで、上司に判断を仰いでいくと思います。

区民からすると、他市の市長と会って、そんなに重要な会議をしたのに、何でそんなふうになったのですかと聞こうとすると、それは情報公開では会議がありましたという事実だけが出てきて、それは何時決めたのですかと、経過を追っていかうとしたときに、区民の側でアクセスできるのかなという不安があります。

区の職員の方々は日々こう具体的に実務をされていると思います。係長級や庶務担当課長が、現実の中でこんなふうに行っているということが、反映されれば区民もそれでアクセスできることなると思います。

区民からすると、区民が知らない間に、豊島区でこんなことが決まってしまったのということは、よくないと思います。つまり、自分にとって、賛成か反対かということではなくて知りたいと思ったときに、知りたい情報にアクセスできることが一番いいと思います。

区報でいろいろ出してもらっているけど、ここをもっと知りたいという部分はあると思うので、そういうときの、法律体系の中で手続きも区民本位になっているというのが、いいなと思います。

委員長：そうですね。その知りたい範囲によって、つくるべき文書の範囲も変わってくるということですね。

D委員：ただ戸籍や住民票が欲しいとかという、そういうルーチンなものではなくて。豊島区として、どうしようかなというときにどうやって決まったのか、行政事務が意思決定なくやられていることがあるとは思えないのです。それは、議会へ行けばいい、広報を見ればいいとか、いろいろツールはあっても、個人がアクセスしようとしたときに、普通にできないというのは、知る権利の情報公開の趣旨ともずれてしまうのかなと思います。

委員長：こういうものは、普通、文書をつくりませんよねというのが、やっぱり役所文化としては存在するわけですね。

総務課長：そうですね、はい。

委員長：そういったものを洗い出すといっても、大変ですよ。

総務課長：作成されている文書というのは膨大にあって、それをきちんと整理して保存しているかということ、そうではないことがありますので、今、自分たちがつくっているものというのは、これは公文書として整理して残す、保存するものなのだという定義されれば、職員の意識も変

わかりますし、その文書に対する対応も変わってくると思います。

B委員：区民がいかに行行政の情報にアクセスするか、今の制度では、行政情報公開で申請する以外、個別には公開できないですね。そういったことで、今回の会議体で公文書として決めたものについては、できるだけ、アクセスできる、新しいシステムをつくるということは一つのテーマだと思いますが、今現在、行政としては、公文書、資料として存在するという文書は、正式な会議体に出す資料です。例えばこの公文書管理のあり方検討委員会、先ほどの庁内会議、その会議の中で出したものを、公文書、正式な文書だというような認識でおります。検討する上で、簡単な資料をつかって、意思決定の上司である課長に、これはどうですかとかといった形で、課長と係員の間で、課長の意思決定をもらう部分においては、それは余り公文書としての認識はありません。

ですから、今の段階では、そういった正式な会議体で出している資料が、公文書として、一番、最低限の資料として、認識しているぐらいのもので、もう少しそれを広げるために、どうしていくのか御指摘いただければいいかなと思います。

委員長：先ほどのお話ですと、作成の次の段階が整理・保存の対象になるかどうかというイメージだと思います。

とりあえず、作成したものは整理・保存してほしいとなるのかなという気はするところですが、作成・整理・保存の段階で、作成について、考え方はいろいろあるところなのですが、まず先に、一定の方向性はここで出し、確定をさせていただきたいと思います。

考え方としては、大阪市のようにつくるべき文書リストを挙げていくという考え方をするのか、あるいはつくらなくていいリストに挙がっていないものは、全部つくるという考え方をするのかというのが、大きな分かれ目かとは思いますが。

副委員長：国の場合、こういう場合は文書をつくる、こういうのが必要だという基準はありません。ただ一つ、基準のようなものとして、行政文書の管理に関するガイドラインというのがある、その中の別表で、それぞれの行政の中で行われる事務で、どういう記録が発生する可能性があるのかというリストが載って、具体例で、こういうときは会議録がつけられるのではないかと、こういうのは、決裁があるはずだと、そういうリストがつけられています。それが意味、作成基準に近いようになっていて、国の場合、それがあって、細かくこういう場合はこの文書をつくれみたいなものも規律していません。

豊島区の場合は、条例の中で、そういう作成基準のようなものを別途に設ける方式でいくのか、それともファイリング・システムを使っていますから、国と同じような別表の作り方は難しいと考えると、別に基準をつくる必要も出てくる可能性もあるのかなと思います。

ただ一方で、もちろん軽微なものという除外規定がないと現場が回りませんので、軽微なものというのを設けるような、ポジティブリスト、ネガティブリストで、両方から範囲をガイド

するような仕組みを設けるというのが、私個人としては、最も合理的かなと思います。

委員長：作成について、個別の文書を全部条例で書くことは現実的ではないので、国の公文書等管理法もそうですが、一応、例示としてつくらないといけない文書が幾つか挙がっているわけです。それと合わせてつくらなくていい文書の例示も幾つか挙げておいたほうがいいのかということですか。

副委員長：国ではガイドラインと呼びますが、条例で書くか、規則で書くかという問題があります。具体例はあったほうが望ましいと思います。今日いただいた資料3に例を書いていますけど、文書を作成しなくても職務上支障を生じず、次の歴史的価値を有さないような事案という表現は余り良い表現ではなくて、例えば、私のやっている仕事は歴史的価値がありませんとか言って、軽微な事案として取り扱われてしまいますので、ここはもう少し表現に工夫がいると思います。

どうしてそうなったかわからないというのが、一番区民としては困るということであれば、こういう文書をつくらなくたって、別なものできちんと説明ができます。他の文書や情報で代替することができるものは除いてしまってもいいというほうが、恐らく「歴史的に」という言葉を使うよりは、まだプラクティカルではないかなと思います。

委員長：そういった方向性でいかがでしょうか。

ここで条文をつくるわけではないので、考え方を示せばいいわけですね。

総務課長：はい、そうです。

A委員：先ほど、最低限の公文書の意識は、正式な会議体だというような御指摘だったと思いますが、意思決定の過程でつくっているメモ類について、このグレーゾーンのところをどうするのかとか、余り明らかにならないのかなと思います。

かねてより不思議だったのですけれども、紙のときは空間、スペースがないから捨てなくてはいけないというのはすごくよくわかりますが、電子的な媒体であつたら、それこそ基本的にとっておけばいいのではないかという気がします。メールを捨ててしまったことが財務省で問題になっていますけど、そんな大したバイト数にもならないのではないかという気がするのですが、何か物理的な限界というものはこういう電子的なものについてあるのでしょうか。

総務課長：物理的な限界と言いますか、サーバーの容量には限界がございますのでどこまで広げて、どこまでとっておくのかというところは、考えたいことであると思います。

B委員：メールのやりとりをして貯まってくると、メールボックスがいっぱいですとメッセージ

が出ます。そうするとメールの受信・発信ができなくなってしまいます。メールの中でも、単なる連絡事項だけというのがあって、その整理を、どれを残して、どれを捨てるのかという基準がありません。

公文書というのはどういうものかという審議と合わせて、電子のデータの蓄積は、各個人、各課でかなりあるので、その電子データの取捨選択、ファイリング・システムをどう構築していくかというのも、必要になってくると思います。それがおっしゃるようにメールの数は設定次第でたくさんできると思いますが、整理されてないというのが現状です。

副委員長：紙と電子データも、記録管理の考え方から言いますと整理されないといけない。例えば紙と紙の文書同士の関係とか、メールと電子データと、それぞれのデータとデータの関係性というのは、きちっと整理されていない文書というのは、アカウントタビリティを果たすために必要なクオリティを備えてないという考え方が記録管理の世界ではありまして、ISOの規格にも今なっています。その文書を読めば、おのずから意味がわかるような内容で文書はつくられないといけないし、整理されなくてははいけないという考え方がありますので。確かに電子というのは、紙に比べれば場所をとらないのですけれども、ずっと貯まっていると、意味がなくて、やはり整理するための考え方とか、ルールがないといけないと思います。それは、当然、区民が見たときにわかりやすくてはいけない、ということが必要になってくるのであらうと思います。

A委員：我々のレベルでも、検索をかけて、キーワード検索ヨコ串にすぐできるわけですから、整理をしないと使えないというお話ではないのではないと思いますが。

副委員長：メールや、そのメールが何の業務に関係しているのかというのは、恐らく中身を読まないといけないですし、本当にその業務で行っているかどうか、それに関係するかどうかというのは微妙なところが記録管理の世界ではあります。

委員長：大きく言えば、2種類の論点がありまして、そもそも容量的に保存できないわけではないのではないかとこのところと、次に保存した後で、使い勝手はどうなりますかということだと思えます。まず、容量的には、物理的にふやそうと思えば、ふやせるということだと思えます。予算との関係が多分出てきて、意外と高いですね。

恐らく区の予算的には、何テラだかわかりませんが、全体として契約している容量があって、その中で、職員一人あたりに割り当てると、これだけになってということとをされているという理解でよろしいですね。

総務課長：はい。

委員長：そこが無尽蔵にふやしていくことができるといふようなところは、お金の問題になるかと思えます。

整理の問題につきましては、電子文書のお話が出てくるので、そちらの論点のときに、お話を進めたいと思えます。

電子文書に関しては、今ごろ、例えばメールで言うと、既に作成、取得はされているので、何を作成すべきとかという話をする前にできてしまっているということですので、本日の資料3-3、6ページ目、7ページ目のあたりにつきましては、方向として、作成義務自体については、なければまずいだろうということによろしいでしょうか。

ただ、作成義務を定めた場合については、やり方としてはつくらなければいけないリスト、ポジティブリストの方式もありますし、あるいはつくらなくていいものを挙げていくネガティブリストの方式もあるわけですが、これについては、我々としては併用という形がいいのでしょうか。

D委員：資料3-3ののですが、意思形成過程文書というところは、今までも基準はなくて感覚・経験でやられていたと理解していいのですか。

そうすると、それは重要というのは、決裁区分みたいなことで、区長、部長に挙げているものは重要だから、文書基準にのっとって、保存していく、残していく範囲だということからすると、これで、区民がアクセスするときに、大きく透明性が確保されるような新たな項目だと理解していいのですか。

1番、2番はよくわかります。それから3番のところが、なぜそう決まったのか、付度があったのではないかと考えたときに、政策が恣意的に決定されたのではないかと感じてしまうので。やはり区民とすれば、それは恣意的ではなくて、本当に区民のことを考えて、信託を受けてやられているということを確認するところが3番になると思います。あと、1番、2番については、現実にこれで職員の皆さんもやっていける、やれるということだというふうに理解して、それが条文に明文化されていくと理解していいのですね。

総務課長：ご意見いただいたように、(1)と(2)は、今までも文書として、残すものとして、文書管理システムの中にもあるとは思いますが。ただ、この間、何が問題になっているかというところ、やはり(3)のところが一番大きく、決定したところはわかる。だけれども、それに向かう道筋がわからなくなっているというのが、(3)が取扱いにおける一番大きな変更事項ではないかなというふうには実感はしております。

委員長：(3)を含めて、作成すべきものというものを決めていかなければいけないでしょうという点では、御了解いただけたと思えます。

具体的に、もしリストを挙げるにしてもどんなリストというのを我々が細かく決めるものではないので、方向性としては、そういったリスト方式ということですね。ポジティブであった

り、あるいはネガティブであつたりというものがあるし、あと、入れるかどうかわかりませんが、悩んだときにはどこかにちゃんと聞けというような、課内だけで決めるなというようなところも、ひょっとしたら必要かもしれないというところです。

では、作成義務に係る部分につきまして、一定の方向性はそういう形でよろしいでしょうか。

(了承)

委員長：次に、保存の部分についてになりますが、順番からいきますと保存年限の設定は適切かというのが、論点2の②として、資料としては3-4が該当することにはなるんですけども、資料を拝見していますと、例えば保存年限が今は、長期とか永年になっているわけですが、30年に切りかえるかどうかというお話になりますが、2の(1)にありますように、30年という形に保存期間を延長するか、廃棄するか、歴史的公文書への移管をするかという3択になります。この歴史的公文書として移管をして、どこに置くのかというようなお話が、論点でいうと3の③と関係してくることになります。保存年限の設定、有期限化するのかどうか。そのとき30年という基準がいいのかどうかについては、次回にさせていただきたいと思います。よろしいですか。

(了承)

委員長：では、資料3-5に移っていきまして、電子文書の関係です。電子データについてのルールの構築に移りたいと思います。

(説明資料)

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

委員長：論点2の③としまして、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という大きな論点の中の一項目ですね。これはメールとメール以外を分けて議論したいと思います。

では、メール以外のものにつきましての管理の方針というか、考え方ですが、どのようなものが望ましいかという点につきまして、御意見を頂戴できればと思います。

恐らくですが、先ほどの参考資料3-4の電子データの右側の列が、取扱が定められていないということですね。真ん中の列については、現行でも管理をされていますということですね。

まず、この部分についても、条例による管理を及ぼすべきかということですが、これは一括で考えていいですか。一個一個分けて考えたほうがいいですか。

総務課長：恐らく今の使用の状況で考えますと、個人用ドライブというのは、個人的なもの、例えば福利厚生に関するところですか、人事関係の自分の書類ですか、そういったものを多

く保存していて、どの部署にいても、それは共通して使うものですので、個人で持っていくというものです。そういうふうに限って使うということで厳格にすれば、ここは外してよいのかなと思っています。

全職員共用ドライブZですが、こちらについても、ある文書について、全職員が見られるようにするためには、課のドライブに入れていないと見られないものであり、または書類のやりとりや移動に使っているようなドライブですので、ここで何かを保存するということは、余り考えづらいかなと。

それから、職員ポータルについても、同様な形でいろんな書式・様式などを入れたり、お知らせなどを入れたりというような使い方をしておりますので、そういう意味では、職務上の公文書の作成・保存で考えますと、課の共用フォルダXに入っているものが、作成・保存・保存すべき公文書として(1)(2)(3)に当てはまるものが多く存在するというふうに思っております。

委員長：そうすると、この課の共用フォルダXについては、当然、管理の対象にすべきであるということで、これは了解いただけてよろしいですかね。

(了承)

委員長：それ以外のものですが、今ほど御説明いただいた感じだと、確かに悩ましいですね。個人用ドライブについては、自分が異動しても、そこはずっと使えるということですが、人によっては、その中に職務上取得したものを入れている可能性もあるんですか。

総務課長：ないとは言えません。

副委員長：参考資料3-4の電子データと書いていただいている右側の部分というのは、個人用のドライブ、課の共有ドライブという話ですが、それぞれ例えば、Uにあるやつをどうするか、Xはどうするという議論以前に、そもそもシステム外の部分に公文書を置くかどうかという議論をしなくてはいけないと思います。

この個人用ドライブUというのは、そもそも公文書を置いてはいけない場所のはずなので、ここにあるものを公文書として管理しますかという議論ではなくて、公文書をXに置いてある可能性があるんだけど、それをそのまま共有ドライブに置いていいかという議論は、多分、最初にあると思うんです。

議論としては、公文書、記録というのは信頼性ですとか、完全性というのをISOの規格なんかでは要求されるわけですね。この課の共有ドライブという場所が、そもそも記録としての信頼性、完全性が担保できる場所なのかということを見ると、できない場所であると思います。

私も中央官庁に勤めていたことがありますけれども、ある省は廊下に公文書をたくさん積んであるんです。廊下に積んであるのと何もこれは変わらないです。というのは、誰か勝手に抜き取ったり、勝手に中身を書きかえたりとか、書き込んだりできるんです。ですから、記録としての完全性とか、信頼性を損なう可能性が極めて高い場所になるので、普通は、ここには公文書は置かないものなんですね。

ですから、例えば、課の共有ドライブに置くもので公文書扱いするものは、その左側の真ん中の列のシステムに登録しなくてはいけないと、指導しなくてはいけないはずなんです。そうすると、課の共有ドライブを太らせるよりは、文書管理システムのほうのストレージ機能を少し強化するとか、文書登録の機能をやりやすくするとか、共有ドライブXから、文書管理システムのほうにデータをきちっとインポートできるような仕組みをつくれれば、最少ではないのかなと。それができなければ、共有ドライブの中でのアクセス管理ですとか、セキュリティー管理みたいなものを強化するという手もあると思うんですが、どこか一個に、記録を管理するストレージをまとめるというのは、記録管理の中では、極めて常識的な対応だと思います。

恐らく、文書管理システムに登録するような文書管理のルールをつくると、共有ドライブはあくまでも仮置き場だとか、あるいは情報のやりとりをする場所であったりというふうに特化をして、基本的、そこにストレージを設けないというのが、いいのではないかなと思います。

下手に共有ドライブのストレージが大きいと、みんなそこにぶち込んでくるんです。どんどん、いいかげんに貯まっていてぐちゃぐちゃになってきますので、その弊害をなくそうと思えば、文書管理システムに全て登録するという仕組みをつくったほうが、最初は大変だと思いますが、イニシャルポストは高いと思うんですが、長期的に見れば、これが最もベストな方法ではないかなと思います。

昨今、国でいろいろ問題になったのがこれです。こういう文書がないと主張していても、突然出てくるということがあったと思うんですが、いろいろ内訳話を聞いていますと、もともと、電子ファイルなんですね。電子ファイルは短いタイトルしかつけられなくて、中に何が書いてあるかわからない。メールは、たくさん貯まっていますから、メール一個一個開いて、添付されているファイルを一個一個開くなんて、しんどいですね。メールをブラウザして、どうもそういうものは日誌というのはありませんというふうに、レスポンスをしたら、後でファイルを開いたら、それが日誌だったという話らしいのです。

ですから、どうしても、共有フォルダみたいところに貯めていってしまうと、あるはずないと思っていたものがあつたりとかということが起きたりしますので、極めてわかりやすく登録がされるようなシステムの中に、全て移行していくような仕組みにしたほうがいいのではないかなと思います。

委員長：システムの改変を伴うようなお話ですが、この点について、事務局のほうから何かありますか。

総務課長：今、同時進行で、文書管理システムの更改についてもトップから指示を受けておりまして、今、先生がおっしゃったようなことも含めて、少し長期的な話になってしまうかもしれませんが、検討を始めているところでございます。やはり一元的に管理をして、検索、登録等をしやすいような形、それから職員が使いやすい形を追求するというようなことで、他の自治体の視察も含めて、検討を始めているところです。

副委員長：そういうシステムは決裁を伴わない文書も登録できるようにしないと、恐らく難しいと思います。決裁の伴わないものも数が多いと思いますので。

一点、心配なのが、ファイリング・システムを使っていらっしゃるの、そのシステム上に登録している内容と、それに付随する意思決定の経緯に関わるようなものというのがうまくかみ合わなかったりすると思います。一つの事案について、一ファイルつくるような、文書管理の仕方をしているところだったら、例えば、ある条例をつくる一連の経緯ですとまとめることができますが、ファイリング・システムというのは、結構ばらばらに分類しますよね。条例案は条例案、審議会、審議会の会議録とばらばらにしますから、それぞれどのデータにどのデータをひもづけさせるかと、結構、難事業かなという気がします。

委員長：そうしますと、電子文書の作成の部分が、この文書管理システムで、一本化をもしされるのであれば、余り細かな一個一個のドライブについて云々という議論をする必要は余りないということですね。

我々としては、方針の流れとして、そういった統一的な電子的な文書管理のシステムの構築を求めるみたいなそういったところでいいでしょうか。

副委員長：当座はこの共有ドライブが公文書の基盤になるというところも、仕方がないかなと思いますが、中長期的には全てそれが統合できるような仕組みができるというのが、最善であるということは、委員会としてまとめておいたほうがいいのかと思います。

委員長：ただ、その場合に、どうしても裏道をつくり、組織共有状態ではありませんといながら、複数の職員の間ではメールでやりとりされていた、というのが内閣府と文部科学省か、森友学園と官邸の文書だったわけですけども。文部科学省の理解としては、あれは組織共有状態ではないはずの文書を共有フォルダに置いたということで、職員が注意を受けているんですね。我々から見れば、組織共有でしようとしか言いようがないものなんですけれども。それと同じことができてしまわないかなというのが、ちょっと不安としては残りますので、それは文書管理の徹底ということになるんだと思うんですが、新しい統合的な文書管理システムの中に載せなければいけないのは載せて、それ以外のものは別のところに残さないというのも決定をどの程度できるのかということがポイントになってくると思います。

では、電子文書の管理の方向性については、今ほどのような感じでよろしいですか。

A委員：共有ドライブについては、細かな規定はできないということになりますね。基本的に、文書管理システムでやらなくてはいけないというお話ですので、今、先生が御指摘になったような裏道がなるべくできないようにしましょうということを求めるだけしかできない。それでいいのかなど、疑問ではあります。

副委員長：共有ドライブには、公文書を置かないということに将来的にはさせるということです。

役所の仕事は、過去のデータの数字だけ変えろとか、文言を変えたりと反復利用が多いですが、基本は、この共用ドライブは反復利用するようなコピーデータだけを置いてあって、マスターデータを全て原本、文書管理システムに置いてあるのが全て正本であるという形にするしかないですね。

ですから、仕事上使うようなデータを共有ドライブの置くのはそもそも御法度であるというふうにやるしかないですね。ですから、本来は、正本はこの文書管理システムに登録すべきであるというふうに、しなくてはいけないと思います。

A委員：大きな流れとしてはよく理解できるのですけれども、当座というところか、あるいは技術革新が今後もなされることを考えると、まだ納得できないところもあります。

B委員：先ほど、公文書の作成を義務づける基準の設定のところ、文書を作成すべきものと、作成義務のないものがあると話に出ましたが、電子文書として文書管理システムに登録する必要のない電子文書も中には存在すると考えられます。個人用ドライブの中には、現状公文書に該当するものと該当しないものが混在しており、それらをすべて文書管理システムに登録するというような運用とした場合、公文書に該当しない文書も文書管理システムに登録してしまうというケースが発生してしまいますが、それはどう考えたらいいですか。

委員長：文書管理システム上に、職務と関係ない文書を載せるということが、もしあればですけども、職務上の関連性という点では誤登録みたいな位置づけで、文書管理システムに載っていても公文書には該当しないこととなります。

副委員長：文書管理システムにミスで入れてしまって、これは明らかに間違いだ、誤登録だとして削除するケースについて、国の場合だと、一元的文書管理システムというのがあって、それに登録してしまった場合、削除することが結構ハードルが高く、どうして消すのかということ、システム管理している部署に説明して、削除してもらいます。そういう意味では、きちっと職責の管理ができ、記録管理の質が高くなっています。ある意味、誤登録したものを、手続を踏んで削除するというシステムがあったほうが本当はいいですね。

B委員：そうすると、今のシステムのプログラムを変えなくてはいけない部分も当然出てきますね。

副委員長：条例施行までにシステム改修するのは、無理だとは思いますが。

当座は共有ドライブを使うにしても、何かしらのマニュアルなり、ルールをつくっておいて、システム改修がなった際には、そこを全てきれいにするのかと思います。

委員長：論点4の職員の意識改革というところとも絡みますが、保存しないこととなっている電子文書を保存してしまうわけですので、その職員の意識をいかに変えていくのか。

それと、監査・検査ですね。抜き打ちでも構わないので、ドライブについて、年に1回、これは、共有ドライブに入れなければだめではないかとか、職務上関係ないものを作成していないかというようなチェックできる体制を構築していく必要があると思います。

これらを組み合わせて、当面動かしていったって、移行していくというような流れかなと思います。

D委員：今、委員長のおっしゃったとおりだと思いました。ただ、何点か疑念がわきます。

現行、電子文書で多く作成されていると思います。電子文書を文書管理システムで管理することが基本で、しかし管理に外れた部分、いわゆるファイルサーバーで保存されている電子文書についてどう管理するのかということが、今、公文書管理ですごく重要だと思います。でも、文書管理システム内で文書を作成し、さらに、ファイルサーバー内の各ドライブでも文書を保存しているのが現状のようです。

また、システムに登録する前の、ファイルサーバー内で作成された電子文書は、何か改ざんや隠ぺいがされているのではないかなと推察してしまいます。それは公文書を扱っているという意識がないと、この文書は軽いからどうこうするということが公文書の中で行われてしまうと、それは由々しき問題だと思います。

副委員長が記録は安全性と信頼性だと、そのとおりだと思いますが、行政はもっと生きているというか、区民としては、現状こんな感じですよということを知らせてほしいと思います。それが、たとえ不完全なものであっても区民は決して怒らないです。

繰り返しにはなりますが、個人的には、やはり電子文書の存在が文書管理システムと各ファイルサーバーとで並列でいいのかなみたいな、その点について違和感があります。

委員長：おっしゃっていただいたような形で現状というものに、ある程度向かい合いながらでないといけないなという気がいたします。

では、論点2の③については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るべきかという論点になっております。どのようにという点か、どこまで我々としては言うべきなのかということではあるのですが、ただ、恐らく条例で定められる公文書について、恣意的な作

成でも整理でも廃棄でも、できてはいけないというのは、これは当然の前提として御了解いただけるかと思います。

ルールにのっとった文書の管理ができるような形で、この電子データの作成、整理、保存というようなものができていくようにしてくださいというところまではよろしいですか。現状をお聞きする限り、どっちのドライブでやってという話までは、私たちがどうこう言う話ではないのですが、ただ、ちゃんとできていない気がするということでもありますので、そこをきちんと整理整頓されて、あるいは将来的に文書管理システムに統合されるということであれば、それは全くそれでも構わないですが、抜け道をなくすような形での電子文書の管理というのを考えていただきたいというところでいかがでしょうか。

(なし)

委員長：それでは、次に、論点2の④の紙文書及び電子文書の原本性をどう定めるかについて入りたいと思いますが、時間的に、今日は御説明だけいただくということにしたいと思います。資料の3-6です。御説明をお願いいたします。

(説明資料)

資料3-6 公文書における原本性の考え方について

委員長：原本性につきましてのお考えですね、御意見など、頂戴できればと思います。

副委員長：原本性という言葉は非常に難しく、国でも議論したことがありますが、全然答えが出なくて、原本性、原本とは何かという議論をするよりは、法的な証拠能力がある情報、記録とは何かという議論をするのが、恐らく正攻法なのかなと思っています。法的証拠能力は、民事訴訟法に心証自由主義がありますから、その記録が裁判の証拠として有効かどうかというのは裁判官の心証で決まるように、日本ではなっていますので、裁判官が、これなら腑に落ちる、これは正しい記録だというふうに思ってもらえるかどうかというのが大事になってきます。

そうすると、何かしらの規格なり、基準なりにのっとって、記録としての完全性ですとか、信頼性なんかも担保できる仕組みをつくるというのが最もベストだと思います。公的機関として、何かしらよりどころにしようと思えば、恐らく法的な証拠能力、情報や記録の法的な証拠能力について、ISOの15489というのがありますが、それは今の日本の国内JIS規格になっています。公的機関にはJIS規格の尊重義務もありますので、JISにのっとったような形でシステムをつくっていますとか、あるいは、組織として、こういうルールを決めていますというのができていればいいと思います。

次回に当たって、ISOの15489には、記録の信頼性とか、完全性を担保するにはどういう仕組みがあるかというのが列挙されていますので、それなどを参考にすると、恐らくおぼ

ろげながらどういうふうになれば、法的な証拠能力が高い記録を残すことができるか、維持できるかというのが見えてくるのかなという気がいたします。

もう少し資料をそろえていただいたほうが、よろしいのではないかと思います。

委員長：先ほど、副委員長から御紹介がありましたが、民事訴訟法だと228条の2項というところで、文書の成立という、文書が真正かどうかというのをチェックする条文がありますが、条文上は、文書はその方式及び趣旨により公務員が職務上作成したものと認めるときは、真正に成立した公文書と推定する。ただ、それしかありません。

公文書としての位置づけですね。民訴の公文書なので、条例と一致しているわけではないですが、228条2項というのがありますので、ここに関しても少し調査を進めていただければ。先ほどのISOとあわせて、幾つかの基準が見えてくるのかなという気がします。

あともう一点、自治省時代だと思うんですがマイクロフィルムが原本に代えられますという法務省から通知が出ています。要は紙ではなくて、マイクロフィルムに移したのもでもいいですよ。ただし、要件が幾つかあり、移し方がどうか、写したときの記録がどうか、規格があったような気がします。

それなんかもこちらの電子のものについてもちょっと使えるかもしれませんので、それを含めて、資料をまとめていただくということでもよろしいでしょうか。

では、次回の日程等につきまして、事務局からお願いいたします。

総務課長：次回、第4回の公文書管理のあり方検討委員会は9月6日、木曜日の午後2時より、としま南池袋ミーティングルーム、302会議室を予定しております。

委員長：ありがとうございます。

それでは、委員会は、これもちまして、終了といたします。本日はどうもお疲れさまでした。ありがとうございます。

提出された資料等	<p>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</p> <p>資料 3-2 外郭団体等における文書管理について</p> <p>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</p> <p>資料 3-4 公文書の保存年限設定基準について</p> <p>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</p> <p>資料 3-6 公文書における原本性の考え方について</p> <p>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</p> <p>参考資料 3-2 庁内検討組織での検討状況について</p> <p>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</p> <p>参考資料 3-4 豊島区における公文書管理の流れ</p> <p>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</p>
----------	--