

「豊島区公文書等の管理に関する条例」(素案)の  
パブリックコメント実施結果について

- (1) 意見提出期間 平成30年12月11日(火)～平成31年1月11日(金)
- (2) 意見提出者数 9名
- (3) 意見受付方法 メール8件、ファックス 1件
- (4) 意見件数 37件
- (5) 素案に対する主なご意見と豊島区の考え方

○目的・定義等について

No	ご意見の概要	件数	区の考え方
1	素案第1条のうち「将来の区民に説明する責務を全うすること」とは、実際には何をすることになるのか。	1件	公文書、特に、区政の重要事項に関わり、将来にわたって区の活動又は歴史を検証する上で重要な資料となる公文書を、特定重要公文書として確実に保存し、区民に対し積極的に公開していくための方策を検討していきます。例えば、特定重要公文書のうち、要望の高い文書をインターネット等で提供するなど、「公文書館的機能」を整備して、利用者がアクセスしやすいしくみを構築していきます。
2	第1条で、「区民の知る権利を保障し、区民の区政への積極的な参加を推進するために、区民共有の知的資源として」公文書を位置付けたことは、素晴らしいことと受け取ったが、区民共有の知的資源の中でも特に重要な「重要公文書」について、「誰が、どの基準に基づき」指定するのかが、条例からは読み取れない。条例で明記してほしい。	1件	重要公文書の選別基準につきましては、具体的な作業方法の内容であるため、条例に基づく「規程等」において定める予定です。 具体的には、選別基準に基づき、 ①公文書作成時に職員が一次的な判断を行うこと ②保存期間満了時に主管課において再度判断し、総務課(文書管理担当課)が選別の適否を判断すること 等を想定しております。 なお、選別された重要公文書は、豊島区公文書等管理委員会(区長の附属機関。以下「管理委員会」)の意見を聞いたうえで特定重要公文書として保存することになります。

3	<p>公文書管理条例を制定した自治体では、住民の知る権利に応えることを目的規定に掲げている自治体は少なく、豊島区の取り組みは評価できる。さらに、目的規定で「区民合意のもと」での公文書管理を理念として掲げたことは、公文書が「区民共有の知的資源」であることを明確化し、住民の区政への参加を推進するものとして高く評価できる。</p>	1 件	<p>公文書管理条例の制定にあたり、本区の公文書管理のあり方についてご審議をいただいた豊島区公文書管理のあり方検討委員会（以下「検討委員会」）では、条例の理念として次のご意見をいただきました。</p> <p>「豊島区自治の推進に関する基本条例」が掲げている</p> <p>①「情報共有の原則」と同一の理念のもとに公文書管理条例は整備がなされるべきであること。</p> <p>②区民の「必要な情報を知る権利」行使に応えるための公文書管理である点にかんがみ、「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こと。</p> <p>このことから、第1条の目的規定といたしました。</p>
4	<p>豊島区における公文書管理の目的から、当該文書の「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あり方を検証し、模索するための知的資源として後世に残すべき「重要性」に重点を置くべきである。このような観点から、適切な保存及び利用を図る対象として「重要公文書等」の概念を導入したことは、高く評価できる。</p>	1 件	<p>この点につきましては、検討委員会より、『当該文書の「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あり方を検証し、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。』とのご意見をいただいたことから、素案の定義に反映いたしました。</p>
5	<p>「教育委員会」との記載があるが、区立小中学校までが範囲に含まれると考えればよいか。</p>	1 件	<p>実施機関としての「教育委員会」には、区立小中学校も含まれます。</p>
6	<p>素案第2条第3号に重要公文書の定義が定められており、「永久に保存すべきもの」とあるが、重要公文書も公文書であるため、保存期間及び保存期間の満了する日が存在する。少々矛盾しているようにも感じるが、これは、あくまで『現用文書として』の保存期間及び保存期間の満了する日であると思われる。そのこ</p>	1 件	<p>重要公文書も公文書であり、「保存期間」が定められており、その満了する日も到来します。</p> <p>そのため、素案第2条の重要公文書の定義にある「永久に保存すべきもの」という表現と対比しますと、ご指摘のとおりやや分かりにくいいため、定義から「永久に保存すべきもの」を削除することとします。</p>

	とが分かりにくいいため、例えば現用期間及び現用期間の満了する日としてはどうか。		
7	<p>公文書管理制度の目的を達成するために、実施機関の職員に対し、意思決定の過程及び事務又は事業の実績について検証できるような文書作成義務を課した(素案 4 条)。公文書の要件である「職員が組織的に用いるもの」(組織共用性)も、意思決定の過程も含めた区の諸活動を事後的に検証するために必要な文書を広く含むものとして解釈運用されなければならない。</p> <p>組織共用性の要件の誤った解釈に基づいて公文書性を否定し、情報公開の対象から外すという恣意的な運用がなされないよう、豊島区においては、「意思決定の過程も含めた区の諸活動を事後的に検証するために必要な文書は組織共用性の要件を充足する」といったような解釈基準を、少なくとも公文書の管理に関する定め(規程等)において明示し、厳格に運用されることを求める。</p>	2 件	<p>公文書に該当するかどうかの要件の1つが「職員が組織的に用いるものであること」(組織共用性)です。</p> <p>職員が職務上作成した文書について、どこまでが「個人のメモ」で、どのような状態に置かれれば「組織共用性」が発生するかは難しい判断です。職員個人の便宜のために作成・取得したものか、上司の指揮等の下に作成・取得したか、もっぱら職員個人の利用に供されるにとどまっているか、他の職員や区民にも配布されたかなどを総合的に判断すべきとされています。</p> <p>いずれにしましても、公文書管理条例制定の目的にもあります「区民に対する説明責任」を全うするため、恣意的に公文書の範囲を狭めることのないよう規程等に解釈基準を明示いたします。</p>
8	職員が送受信する電子メールは、全てを公文書として取扱った上で、短期間の保存期間を定める運用を、規程等において明示すべきである。	1 件	<p>職員が送受信する電子メールのうち、第 2 条第 2 号の「公文書」の定義に該当する電子メールを公文書として取り扱います。</p> <p>保存期間につきましては、ご指摘の趣旨を踏まえて、今後職員に対して示す規程等において明示する予定です。</p>
9	公文書の管理をしっかりと実現するには、電子化を進め、管理を実現するツールが必要である。豊島区では文書管理システムや財務会計システムなど起案から決裁に掛かるシステムは活用していると思うが、起案前の意思決定に至るまでの文書の管理はできているのか。ファイルサービスやグループウェアなどの	1 件	<p>現在、電子データの管理のあり方について検討しております。起案前の意思決定に至るまでの公文書についても、フォルダごとに保存年限を設定し管理する予定です。</p> <p>また、今後ファイルサーバを内包したような文書管理システムの導入を検討してまいります。</p>

	運用ルールの見直しが必要である		
--	-----------------	--	--

○公文書の管理（作成、整理、保存、廃棄、移管）について

No	ご意見の概要	件数	区の考え方
10	<p>文書作成義務が免除される場合を、「事案が軽微なものである場合」ではなく、区民に対する説明責任が他の文書や情報で代替できる場合といった要件にして厳格に運用すべきである。素案4条は、文書作成義務が免除される場合を、「処理に係る事案が軽微なものである場合」としている。しかし、事件の軽微性を現場職員の裁量に委ねると恣意的な取扱いがなされるおそれがあり、「区民合意のもと」での公文書管理という理念(素案1条)に反することになりかねない。</p>	1件	<p>そもそも区民に対する説明責任を帯びないものを「事案が軽微なものである場合」と考えております。</p> <p>「事案が軽微なものである場合」の具体的な基準を職員に明確に示すことによって、恣意的な運用を防ぐことができると考えます。</p> <p>その方策として、必ず作成しなければならない公文書の類型をポジティブリストとして、作成が免除される公文書の類型をネガティブリストとして規定し、運用していく予定です。</p>
11	<p>素案第5条第1項に「当該実施機関は…保存期間及び保存期間の満了する日を設定しなければならない」とあり、第12条第1項に「実施機関は…公文書の管理に関する定めを設けなければならない」とある。そうすると同種の公文書であっても実施機関ごとに保存期間及び保存期間の満了する日が異なることが想定される。そのため、保存期間に関する統一的な指針等を作成すべきである。</p>	1件	<p>同様の公文書であれば、各所管課や各職員によって保存期間の設定に差が生まれないよう、保存期間に関する基準の見直しを図ります。また、公文書の各所管課が保存期間の設定において判断に迷った際には、総務課（文書管理担当課）と調整いたします。</p>
12	<p>保存期間1年未満の対象文書の範囲は、国のガイドラインよりさらに限定して、規程等に明示すべきである。素案では、いかなる文書を保存期間1年未満とすることができるかの具体的な内容は示されていない。</p>	1件	<p>保存期間1年未満の公文書の範囲は具体的な内容になるため、規程等で定める予定です。</p>
13	<p>文書をフォルダに整理するにあたり、「保存期間を同じくすることが適当であるものに限る」との規定を削除し、最</p>	1件	<p>現時点では保存期間が同じ公文書をフォルダとしてまとめるという条文の趣旨を変更する予定はありませんが、フォルダ</p>

	<p>も保存期間の長いものに合わせてフォルダを整理する運用にすべきである。素案5条2項では、相互に密接な関連を有する公文書をまとめたフォルダを作成し、整理することとし、一連のフォルダにまとめることができる公文書を「保存期間を同じくすることが適当であるものに限る」という限定を付している。そのため、所管課の裁量により保存期間1年未満の文書が別のファイルに整理され廃棄されるおそれが生じる。さらに素案7条1項但書きでは、1年未満の保存期間の文書はフォルダ管理簿に記載する必要はないとしていることから、廃棄されても廃棄の記録すら残らない仕組みとなっている。</p>		<p>の整理方法や保存期間の設定等については、効率的な区政運営及び区民への説明責任を全うするという両面から適正なものとなるよう規程等に定め、制度運用を進めてまいります。</p> <p>ご懸念されている、フォルダ管理簿に記載する必要のない保存期間1年未満の公文書の類型については、特に、各所管課において恣意的な判断で廃棄ができないよう明確に定める予定です。</p>
14	<p>公文書の保存期間の延長について、豊島区公文書等管理委員会の意見を聴くべきである(素案5条4項)。保存期間を延長する場合に、いかなる程度の延長期間が必要かは文書ごとに異なり、当該文書を作成した所管課に一定の裁量が認められる。しかし、公開の範囲は、現用公文書より歴史的公文書になったほうが広がるのが一般的であり、移管すべき文書が不合理に長期間にわたり現用公文書とされ続けることは、住民にとって情報公開を妨げられ続けることを意味する。したがって、公文書の保存期間の延長については、第三者機関である委員会の意見を聴くことを制度化すべきである。</p>	1件	<p>実務的には、職務の遂行上、保存期間の延長が必要な公文書は一定程度存在すると想定しております。保存期間の延長は、必要な限度において、一定の期間を定めて延長することができるしくみとする予定です。また、保存期間の延長をするときは、総務課(文書管理担当課)に、延長期間及び理由を報告させることを考えており、延長が適切かどうかについて、個別に判断いたします。なお、延長が繰り返される公文書については、第13条第2項第3号に基づき、調査及び審議することが必要であると考えます。この点については、管理委員会の運営要綱等でも規定する予定です。</p>
15	<p>電子記録でフォルダ管理されるとあるが、これらの情報の索引と保存期限なども公開されるもの、されないものなどの一覧的なものは作られるのか。</p>	1件	<p>フォルダ管理簿には、保存期間も記載します。また、豊島区行政情報公開条例第7条で規定している非公開情報を除き、インターネット等により公表することを予定しております。</p>

16	「適切な廃棄をおこなわなければならない」（素案第8条第4項）とあるが、廃棄する文書の一覧（廃棄簿）などは作成されるのか。	1件	廃棄対象となった公文書の一覧は、文書管理システムを用いて作成する予定です。
17	文書の移管・廃棄が適切であるかを利用者の立場であとから検証できるようなシステムをつくる予定はあるのか。	1件	公文書の移管及び廃棄時に、管理委員会の意見を聴くこととなっております。 移管及び1年以上保管し廃棄した公文書のリストを作成し、公開する予定です。
18	素案第8条第4項において、保存期間の満了したフォルダ等を実施機関が破棄すること、同条第6項において廃棄の際は公文書等管理委員会の意見を聴くことが定められている。また、第13条第1項で同委員会は区長の附属機関として設置され、同条第2項で区長の諮問に応じて調査及び審議して答申することになっている。そうすると、区長以外の実施機関はどのようにして公文書等管理委員会の意見を聴くのか。	1件	ご指摘のとおり、条例素案上では管理委員会は区長の附属機関であり、区長の諮問に応じて調査及び審議して答申することとなっております。他の実施機関においては、区長に諮問事項の依頼をし、区長が管理委員会に対してまとめて諮問する運用とする予定です。
19	公文書の廃棄に際して、委員会の意見を聴く制度を置いているが(素案8条6項)、これに併せて区民の意見を聴く制度を設けるべきである。「区民合意のもと」での公文書管理という観点(素案1条)からすれば、公文書を移管するか廃棄するか判断に、区民の意見を反映させるべきである。そこで、条例で、廃棄予定文書の目録をホームページ上で公表した上で、区民の意見を聴く制度を設けることを求める。 さらに、廃棄後は、上記目録を利用して廃棄済の公文書の目録を調製する。この目録は、将来の区民に対して説明責任を果たすために重要な記録であるから、「重要公文書等」として永続的に保管する運用をすべきである。	1件	管理委員会において、まずは区民目線に立った審議及び区民委員の積極的な参画を図ることで「区民合意のもと」での公文書管理を保障してまいります。 一方で、検討委員会の答申にもありますとおり、廃棄する公文書の一覧を区民に示して、直接意見を募るということについては、他自治体の事例等を踏まえながら、将来的に検討していく必要があると考えております。 また、廃棄する公文書の目録については、適正な廃棄手続によって廃棄されたことの証明となるものであり、「重要公文書等」として保存していく予定です。

○特定重要公文書の保存等について

No	ご意見の概要	件数	区の考え方
20	<p>「特定重要公文書」は永久に保存しなければならないとの記載があるが、区で実施している電子決定の運用上、決定後の起案はもちろん、電子メール、庁内 LAN 上の共有ファイルサーバ等の電子データの場合も含まれる可能性にも考慮し、保存方法及び運用等のご検討も必要になると思う。</p> <p>過去文書についても適切な廃棄の管理はもちろん、漏れのないよう継続した管理が重要となると思う。</p>	1 件	<p>電子文書については、文書管理システムの決裁文書や資料、メール等、様々なソフトウェアで作成されており、これらを恒久的に判読可能な状態で保存していく事は今後の重要な課題であると認識しております。いずれの媒体においても記録された情報が消滅してしまうことのないよう、保存の方法や体制について検討を重ねてまいります。</p>
21	<p>「特定重要公文書」に関する利用請求権、及びそれを前提に簡便な方法で利用する方法を、条文として規定すること。これがなければ、「区民共有の知的資源」とはならないはずである。それは一般には、保存のプログラムと合わせて、アーカイブズプログラムと呼ばれるものであり、この条例を有効なものとするためには不可欠である。</p>	2 件	<p>本区が現在検討している公文書管理条例は、公文書の作成、整理、保存等について規定し、特定重要公文書を含む行政情報の公開については行政情報公開条例により公開することを予定しています。</p> <p>行政情報公開条例第 27 条では、区は、行政情報の公開を推進するように規定しております。これに基づき、特定重要公文書のうち、要望の高い文書をインターネット等で提供するなど、「公文書館機能」を拡充してまいります。</p>
22	<p>「特定重要公文書」は区長に移管されたものであり、それは永久保存しなければならないとされているが、その先がブラックボックスに入っている。その保存方策を支える条文を加え、かつ「規定等」でもそれを具体的に定める必要がある。</p>	1 件	<p>素案第 10 条第 2 項により、特定重要公文書に記録された情報が経年等により失われることがないように、媒体によらず適切に管理することは当然のことと考えております。これに基づき、素案第 12 条第 3 項に定める規程等で具体的に定める予定です。</p>

○その他について

No	ご意見の概要	件数	区の考え方
23	<p>文書管理に関連する業務は、主管部署等以外では主たる業務との認識を有することが難しい場合が多いと思う。</p> <p>公文書の適切な管理が自身の業務実</p>	1 件	<p>公文書管理条例制定にあわせて、公文書管理のルールや運用を見直し、職員研修を実施することで、業務の効率化、さらには働き方改革につながるようにしてまいり</p>

	施における重要性以外に更なる働き方の改革にもなるように公文書の適切な管理環境、運用等を整備するとともに継続的に職員負荷のかからない研修の実施が重要である。		ます。
24	素案第 14 条に「職員の意識の高揚」が謳われている。研修等の実施は必須である一方で、区民の資産である公文書を隠匿したり、勝手に廃棄するなど、条例に反する行為を行った者に対する「罰則規定」がない。罰則も必要ではないか。	2 件	職員による公文書の改ざん、隠匿、誤廃棄などの行為については、地方公務員法上の懲戒処分等で対応することを想定しております。
25	この条例が先行自治体の条例よりも優れている点として、素案第 15 条(出資法人等の保有する文書の管理)があることだと思う。しかしながら、外郭団体に対して、これまで区は何らかの指導を行ってきたのか。未だ文書管理規定等がない団体もあると思う。条例の施行にあたり、区は外郭団体への援助を行う必要があると思う。	1 件	素案第 15 条の対象となる 8 出資法人等のうち、7 法人は文書管理に関する基準・規程を持っており、1 法人は、区の規程を準用している状況です。 今後は、出資法人等の所管課を通じて、それらの基準・規程の内容を確認し、必要に応じてノウハウの提供等をしていくことが必要であると考えます。
26	素案第 15 条では、区と財産的に密接な関係を有する出資法人についても、その保存する文書が適正に管理されるよう必要な指導、措置を講じることを規定しており、評価できる。なお、必要な措置の内容として、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、あるいは報告させるという内容を条例に明記すべきと考える。	1 件	区は、出資法人に対して、毎年、出資法人を所管する課を通じて、財務状況、職員数等所定の報告を求めています。 素案 15 条の規定に基づき、文書管理に関する報告もこれら報告事項に加えることとし、その報告内容によっては、文書管理に関して必要な措置を講ずるように求めてまいります。
27	条例で指定管理者に対しても出資法人と同様、適正な文書管理の措置を講じることを努力義務として規定すべきである。	1 件	指定管理者の業務に関しては、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、施行規則、運用指針等により統制を図っておりますので、公文書管理条例によって、さらに同様の規定を設ける予定はございません。 検討委員会の答申を踏まえて、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

			図られるように指定管理者に求めていきます。
28	<p>財務会計システムで起票・決裁等運用している伝票・帳票等も公文書の一つであり、現時点では電子文書として原本性を確保し適正な管理は為されているものと思う。財務会計業務の領域における今後の更なる適切・効率的な公文書管理に向け、①伝票に添付する請求書等の電子化及び原本性確保の推進 ②各課決裁承認後の会計部門の審査業務の電子化の2点について、推進すべきと考える。</p>	1 件	<p>紙文書として受領した請求書等をスキャンし電子文書化した場合に、電子文書は複製や改ざんが容易であるため、原本性をどう保つかという問題があります。ご意見を踏まえ、関係課と協議し、今後の検討課題とさせていただきます。</p>
29	<p>アーキビストを専任の専門職員として採用及び配置することを提案する。専門職員を採用・配置することで、21世紀における公文書管理を新たに切り拓いてほしい。</p>	1 件	<p>現在、豊島区では、公文書の適正管理の指導・助言等を行う職として公文書等専門員を非常勤職員として2名配置しています。</p> <p>うち1名は、大学院修士課程でアーカイブズ学を修了した人材です。今後も、専門の知識を持った職員を配置していくことが必要と考えます。</p>
30	<p>「公文書等」の定義が「公文書」と「特定重要公文書」となっており、実質的に公文書のみを扱う形となっている。後世になってある時代を理解しようとしても、公文書のみから理解できることは限られるため、立ち上げ段階から是非ともより幅広い文書管理に取り組むことを求めたい。</p>	1 件	<p>公文書としての郷土資料及び歴史資料の管理対象はある程度限定することが必要であると考えます。本区ではすでに郷土資料館があり、地域の資料を収集・保存する業務を担っておりますので、将来的には、「公文書館的機能」と郷土資料館との役割分担も課題になってくると考えております。</p>
31	<p>豊島区の公文書管理条例は、公文書の作成、整理、保存を軸として構成され、「重要公文書等」を含む全ての公文書の公開、利用については豊島区行政情報公開条例に一元化されるようである。</p> <p>豊島区の公文書管理制度を十全のものとするためには、公文書管理条例の制定と併せて情報公開条例の改正を速やかに行う必要がある。区民等に対して、</p>	1 件	<p>先行して公文書管理条例を制定している自治体は、歴史公文書等（豊島区では特定重要公文書と定義）の公開については、公文書管理条例で規定する方法がとられています。</p> <p>一方で、現在検討している公文書管理条例は、ご指摘のとおり公文書の作成、整理、保存等について規定し、特定重要公文書については行政情報公開条例により公</p>

	速やかに情報公開条例の改正の方向を示し、パブリックコメントによる意見聴取を実施されたい。また、本条例の審議に際しては、整備すべき規程等に関する十分な情報を議会及び区民に開示し、充実した審議がなされることを求める。		開することを予定しています。その取扱いについては、他の行政情報と区別することなく、現行の情報公開制度の枠組みの中で個別に判断していく考えであるため、現時点では行政情報公開条例の改正は予定しておりません。
32	RPA の導入により、定型業務の自動化を図ることで職員稼働を重点事業にシフト、及び人為的ミスの抑制を図ることで効率的な運用が行えるのではないか。	1 件	文書事務における RPA の導入については、情報管理部門にてその有用性等についての検討が進められており、試験的な運用も行われているところです。
33	財務会計データ及び他区データ（オープンデータ）等を利用した BI ツールの導入により区民に向けた分かりやすい説明をすべきと考える。	1 件	今後も情報管理部門と連携して検討を進め、BI ツールの活用によって、区民に対する説明責任を果たし、開かれた区政運営を心がけていきます。
34	財務諸表等公文書の適正な作成に向けて、複式簿記研修や財務諸表作成支援等、職員のスキルアップが必要である。	1 件	財務諸表等の公文書の作成に向けては、会計及び人材育成部門と連携して、継続的に職員のスキルアップを図ってまいります。