

## (仮称)世田谷区公文書管理条例の骨子案の策定にあたって

### 1 条例制定の背景

「公文書等の管理に関する法律」(以下「法」という。)は、行政文書の管理に関する規定の部分と歴史的文書の保存及び利用等に関する部分の二つの部分から構成されています。地方公共団体は法の趣旨にのっとり、公文書を区民の知的資源として適正に管理していくことが求められています。

また、昨今の国の公文書の取扱いに関して、国民から行政に対する不信を招くことになり、行政における公文書の管理がより注目されています。

世田谷区ではこれまで、文書管理規程や文書取扱規程に基づき、文書の保管、保存、廃棄等に関する事務を適正に取り扱ってきましたが、「世田谷区新実施計画(後期)」において、区民の区政や地域への理解と参加を促すため、公文書の管理を情報公開の基盤と位置づけ、「(仮称)世田谷区公文書管理条例」(以下「条例」という。)の制定に取り組むこととしています。

こうした取り組みにより、公文書の取扱いに対する職員の意識のより一層の向上を図り、区民の知る権利を保障し、区民との強い信頼関係を構築していくため、条例を制定するものです。

### 2 条例骨子のポイント

#### (1)「目的」について

公文書の管理は情報公開の基盤となるものであり、知る権利を保障する。  
公文書の管理が区民の区政への参加を推進する。  
公文書を共有の知的資源として適切に管理していく。  
公文書の管理が「説明責任」又は「説明する責務」を果たす。  
公文書の管理が区政の透明性を確保する。  
世田谷区情報公開条例との整合性を図る。

現状の公文書の取扱いは、文書管理規程及び文書取扱規程の2規程を定めており、区の内規に位置づけています。

条例の制定にあたっては、参加と協働の区政の実現のため、公文書が健全な民主主義の根幹をなし、区政に対する区民の知る権利に不可欠な区民共有の知的資源として、区民が主体的に利用し得るものであることを位置づける必要があると考え、6つの視点を踏まえた目的の条文としていきます。

## 【参考】

「世田谷区情報公開条例」(平成13年3月13日条例第6号)(抜粋)

(目的)

第1条 この条例は、行政情報の開示を請求する区民の権利を明らかにし、区民の知る権利を保障するとともに、情報の公開の総合的な推進に関し必要な事項を定め、もって区が区政に関し区民に説明する責務を全うするようにし、区民の区政参加を推進し、区民との信頼関係の下に公正で開かれた区政を実現することを目的とする。

### <小委員会の主な意見>

公文書の管理が情報公開の基盤であること、及び公文書を共有の知的資源として位置づけることの他に、この条例が区民の「知る権利」の保障となり、区民への「説明責任」を果たし、区政運営の「透明性」を確保するためであることを目的の条文に盛り込んでほしい。

単に情報公開をすればよいというのではなくて、その結果として区民が区政に参加するところが一番の重要なところであるはず。

### (2) 公文書の定義

公文書の管理と区民が知的資源にアクセスできることについて、情報公開条例と整合性を図る必要があることから、以下の考え方とします。

実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書(図画、写真、フィルム及び電磁的記録を含む。)で、当該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を公文書に該当するものとする。ただし、組織的に用いることについては、恣意的な判断をしないよう具体的な例示をガイドラインで定める。

### <現状と課題>

世田谷区情報公開条例では、開示請求の対象文書となる行政情報を、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得、当該実施機関の職員が組織的に用いる、実施機関が保有、の3要件を満たすものとして定めています。職員個人が作成したメモやメールについても、これらの要件を満たせば、行政情報として取り扱い、開示請求の対象としています。

メモについては、国をはじめとする行政機関において、メモの保存や公開を免れるために公文書の定義を狭く解釈し、本来公文書として公開対象としなければならない文書を「公文書ではないため存在しない」と判断した例や、一定期間保存することが望ましいと考えられるような文書を保存せず廃棄した例が問題となっています。

メールについても、職員個人が職務上送受信したメールが公文書にあたるか否かの判断に関して、個人用メールボックスについては当該職員しか閲覧することができないため、組織共用性(上記)の要件を満たすかどうかの判断について課題があります。

### < 条例の運用 >

これらの現状を踏まえ、条例制定にあたっては、保存すべきメモとメールの考え方及び私的メモやメールの公文書該当性に関する基準について、整理する必要があります。職員の恣意的な判断や職員間の判断に差異が生じないように、ガイドラインにおいて考え方や具体的な例示を多く示していきます。

例えば、個人的に作成したメモなので公文書ではない、個人のメールのやりとりであるから組織共用性がなく公文書ではない、という一律の判断ではなく、その文書の使われ方や、意思決定の流れの中での位置づけ等から判断します。

メールの保存の仕組みに関しては、技術的な側面を含めて今後整理していかなければならない課題であり、今後の運用を検討していきます。

なお、「経緯も含めた意思決定に至る過程」と「事務及び事業の実績」とが合理的に跡付け、又は検証することができるように、処理に係る事案が軽微なものである場合を除いて、職員に文書の作成義務を定めます。

### < ガイドラインの記載例 >

#### 【公文書と位置づけられるメモの具体例】

手書きのメモであるが、会議の資料として職員間で共有され、政策形成過程における議論の中で利用されたもの

当初は個人的な備忘を目的として作成された記録であるが、作成者職員の個人的支配の域を超えて保管され、利用されている実態があるもの

#### 【公文書と位置づけられるメールの具体例】

所属用のメールアドレスを用いて組織として送受信されたもの

個人用のメールアドレスを用いたが、組織を代表し、組織で共用すべきものとして送受信されたもの

### < 小委員会の主な意見 >

組織共用性については、公文書の要件から除いてよいのではないかと。

組織共用性を公文書の要件から除かない場合でも、条文化しにくい細かい部分については誰が見ても明確な基準（ガイドライン）を設けるなど、恣意的運用を排除していくような制度を取り入れるべきである。

### (3) 公文書の保存期間のあり方

経緯も含めた意思決定に至る過程並びに事務及び事業の実績を合理的に跡付け又は検証することができる文書に関しては、必要な期間保管・保存する。

#### < 現状と課題 >

保存期間については、世田谷区文書管理規程で定められています。その中では、保存期間が1年未満の文書等については、以下(1)のとおり規定されており、その適用は文書保有課がその文書の性質等から判断することとなっていますが、具体的な文書の例示等はされていません。また、国をはじめとする行政機関においては、一部の重要文書の保存期間が1年未満に設定されていたことが問題となっており、保存期間を1年未満とする文書の考え方について、整理する必要があります。

#### < 条例の運用 >

基本的な保存期間の考え方については維持しますが、その判断基準については、恣意的に保存期間が1年未満の文書であると判断し、本来保存すべきものが短期間で廃棄されることのないよう、具体的な例(2)を規則・ガイドライン等に明記し、より限定的に運用していきます。

職員間の判断に差異が生じないように研修等を通じて職員に十分理解させるため、研修について条例に明記していきます。

#### 【参考】 1

「世田谷区文書管理規程」(抜粋)  
別表1(4)ウ

一時的な連絡、通知、依頼、照会、回答等の軽易な文書等で、1年以上保存又は保管する必要のないものは、保存又は保管期間を1年未満に設定して、処理完結後又は当該文書等の効用が失われた時点で直ちに廃棄又は消去する。

#### < ガイドラインの記載例 >

##### 【保存期間が1年未満の文書の具体例】 2

別途、正本・原本が管理されている公文書(行政文書)の写し  
例：公用車使用申込書控

内部における日常業務の事務連絡(定型的又は日常的なもの、継続的な効力を持たない一過性のもの等に限る。)

例：各種研修の開催案内、庁舎管理上の連絡事項

出版物、公表物等を単に複写・編集したもの

例：新聞記事の切抜きを職員間で供覧に付した場合の当該文書

所管の事務事業に関する事実関係の問合せに対する回答

明白な誤り等の客観的な正確性の観点から利用に適さなくなった文書

例：日付の誤りや誤字脱字が含まれることのみを理由に修正が行われた場合の修正前の文書、業務上の必要性（上司の指示）を誤解して集計した資料

意思決定の途中段階で作成したもので、当該意思決定に与える影響がないものとして、長期間の保存を要しないと判断される文書

なお、上記に該当する場合であっても、その後の意思決定に影響を与えた場合、重要又は異例な事項に関する情報を含む場合など、合理的な跡付けや検証に必要となる公文書については、1年以上の保存期間を設定するものとします。

#### <小委員会の主な意見>

1年未満の文書の廃棄に関して、職場間で温度差が起きないように仕組みがあれば安心である。

意思決定に影響がないものも、重要なものは短期ではなくて長期に保存する必要があるのではないかと考える。

#### （４）保存期間が経過した公文書の取扱い

廃棄適否の関与者について

将来の歴史的文書の保存も見据え、第三者機関を設置し、区が行った公文書の廃棄の判断に対する意見聴取を行っていく。

廃棄適否の関与の対象文書の範囲について

廃棄の判断に対する意見聴取の対象となる文書は、保存期間が1年未満の文書からとする。

廃棄の判断に対する意見聴取資料について

廃棄の判断に対する意見聴取は、総合文書管理システム（ ）のフォルダ管理表におけるフォルダを単位として行うことで検討する。

（ 文書の収受、作成から決定、保存及び廃棄までの文書のライフサイクルを一元的に管理するシステム ）

廃棄対象文書の一覧の公表について

第三者機関による廃棄の判断に対する意見聴取とは別に、区民が意見を述べられるよう、廃棄対象文書の一覧を公表する。また、第三者機関の意見聴取及び区民への公表のために、フォルダの名称はよりわかりやすいものとするよう、研修等を通じて職員に十分理解させる。

#### <現状と課題>

区では、文書の保管単位である課及び所ごとに保存期間を経過した文書について、文書管理規程に基づき、保管単位の長が廃棄の適否を判断し、決定しています。

保管単位の長以外の関与や廃棄対象文書の一覧の公表については行われていません。

国をはじめとする行政機関においては、検証に必要な文書が廃棄されていた例が問題となっています。

< 条例の運用 >

保存期間を経過したことのみをもって、機械的に廃棄することは必ずしも適切でないため、廃棄する際のチェック体制の位置づけや廃棄対象文書の一覧の公表について、規定していきます。

< 小委員会の主な意見 >

歴史的文書の保存及び利用等を開始する以前の段階においても、第三者のチェックを何らかの形できちんと行うシステムにするのがよい。

### 3 歴史的文書の保存及び利用等について

歴史的文書とは、歴史的文化的価値等があり、後世に残すべき重要なもので、永久に保存をしていく必要があるものを指します。この歴史的文書については一般の公文書とは別に、保存・利用等のルールを定める必要があります。

条例化にあたっては、法で示された二つの部分のうち、文書管理に関する課題検討を優先し、歴史的文書の保存及び利用等に関する部分は、検討がまとまり次第令和3年度中に条例を改正し、規定を追加します。

条例制定から改正までの間において、有用な歴史的文書が廃棄されないよう十分に注意し、必要な措置を講じた上で、今後の検討を進めていきます。