

(仮称)世田谷区公文書管理条例の制定に向けての考え方について

骨子まとめ

平成31年4月23日

世田谷区情報公開・個人情報保護審議会小委員会

目次

1	条例制定に当たっての経緯や効果について	1
2	制定の目的	2
3	公文書の定義 - 保存すべきメモとメールの考え方	3
4	公文書の定義 - 私的メモと公文書の区別に関する基準	4
5	公文書の定義 - 公文書に位置づけられるメールの基準	5
6	公文書の保存期間のあり方について	6
7	保存期間が経過した文書を廃棄する際の確認の仕組みについて	7
	世田谷区情報公開・個人情報保護審議会 小委員会委員名簿	8
	小委員会開催経過	9

1 条例制定に当たっての経緯や効果について

(1) 説明内容等

「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る。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る。

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たが、「世田谷区新実施計画(後期)」において、公文書の管理を情報公開の基盤と位置づけ、「(仮称)公文書管理条例」(以下「条例」という。)の制定に取り組むことになった。条例の実現により、公文書の取扱いに対する職員の意識のより一層の向上が図られ、区民の知る権利が保障され、区民との強い信頼関係を構築できることが期待されている。

一方で、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、公文書の管理がより注目されることになっている。

そのため、条例化に当たっては、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条例を改正し、追加することとする。

(2) 意見等

- ・「世田谷区新実施計画(後期)」の中で、条例の制定はどのような趣旨として位置づけられているのか確認したい。

(3) 小委員会における考え方

条例化に当たっては、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するという進め方に異論はない。ただし、歴史的文書の保存及び利用等に関する部分を検討がまとまり次第条例を改正し、追加することを見据え、有用な歴史的文書が廃棄されることがないように十分に注意した上で、条例化を進めること。

2 制定の目的

(1) 説明内容等

法及び先進事例である自治体の公文書管理条例の「目的」の部分をもとめたものを資料として提示した。

(2) 意見等

- ・ 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。
- ・ 公文書管理条例としては、管理の対象である公文書は、健全な民主主義の根幹を支えるため等の特定の目的に仕える情報に限定されたものではなく広く価値中立的に捉えるべきである。

(3) 小委員会における考え方

目的の条文の内容は、以下の考え方が反映されたものであること。

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ものであること。

公文書を共有の知的資源として適切に管理していくこと。

公文書の管理が「説明責任」又は「説明する責務」を果たすものであること。

公文書の管理が区政の透明性を確保するためのものであること

公文書の管理が区民の区政への参加を推進するものであること。

また、世田谷区情報公開条例との整合性を図ること。

3 公文書の定義 - 保存すべきメモとメールの考え方

(1) 説明内容等

法及び先進事例の自治体の公文書等の定義の部分と国及び先進事例の自治体の情報公開に関する法律または条例の開示対象となる公文書等の定義を並べたもの、世田谷区における情報公開条例に規定する公文書、行政情報の定義についてまとめたもの、職員が使用している手引きの抜粋を資料として提示した。

(2) 意見等

- ・ 公文書に該当しないものに関しては厳格に行うべきである。
- ・ 公文書の定義において、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。
- ・ 解釈運用基準は、内部的なものに留めるものではなく、区民に対してオープンなものにしてほしい。
- ・ 組織共用性（「組織的に用いる」ということ）については、公文書の要件から除いてよいのではないか。
- ・ 国や都道府県の職員の中でも、文書を作成することを義務だと思っていないような状況があったりする。文書作成は職員の義務であるという文言がどこかにあってもよいと思う。

(3) 小委員会における考え方

公文書の適正な管理を図り区政を適正かつ効率的に運営していくこと、及び区民に説明する責務を全うするというふたつの目的を達するために、公文書の定義に関しては組織共用性を採用することについて、賛否の意見が出された。

したがって、仮に要件として組織共用性が採用されたとしても、組織共用性については恣意的な解釈を避けるため、ガイドライン等において考え方を具体的に明らかにしておくべきである。

4 公文書の定義 - 私的メモと公文書の区別に関する基準

(1) 説明内容等

情報公開条例に基づく開示請求における対象文書の考え方、世田谷区を含む自治体の答申事例等を参考として、公文書に該当するメモに関してご意見をお聴きしたい。

(2) 意見等

- ・ 私的なメモと言われているものは最小限にとどめるように。メモの規定をもう少し厳格にすることが大事である。
- ・ 条文上の定義だけではなく、メモに関してはガイドライン等で詳しく定め、職員の個人的な判断でぶれないようにすることが重要である。
- ・ 公文書として取り扱われているメモは具体的にいうと、どのようなものがあるか。
- ・ 作成時点では個人的メモであっても、その後、公文書としての性格を有する可能性がある。
- ・ 公文書に当たるメモか否かを判断する専門の人がいるとよい。
- ・ 形式的なものよりも実質性を問うのだということを知ることが出来るようにすること。
- ・ ガイドラインは、限定列挙ではなく、できるだけ例示として何か示した方がよい。具体的に列挙した方がわかりやすい。

(3) 小委員会における考え方

実施機関の職員が職務上作成し、又は取得、実施機関が保有、の要件を満たすものを、公文書に該当するメモとする。そのほか、当該実施機関の職員が組織的に用いることも考慮すべきである。

公文書にあたるか否かについて、職員間の判断に差異が生じないよう、ガイドラインの中では具体的な例示を多く示すのが望ましい。

5 公文書の定義 - 公文書に位置づけられるメールの基準

(1) 説明内容等

訴訟例及び答申を含む他自治体の事例及び世田谷区における電子メールの保存環境をまとめた資料を参考に、公文書に位置づけられるメールに基準に関してご意見をいただきたい。

(2) 意見等

- ・ 所属用のメールボックスのメールは組織共用であり、個人用のアドレスのメールに関しては組織共用か否かが問われるということか。
- ・ 個人メールボックスでそれを削除するのか、残すのかの判断をするのが個人に委ねられるというのが一番難しいところに帰着する。
- ・ 所属メールはほぼ公文書に当たる。個人メールの場合は、メモのと同じで、実態を見ないと最終的には公文書に当たるかどうかかわからない。
- ・ 個人メールでも、やり取りの中で何らかの組織の決定に関係し保存されるようになると、メモと同様で、それは組織的に用いるということになると思う。だから、メールかメモかというよりは、公文書として何を実態として見るかというところの本質を決めないといけない。
- ・ サーバの容量や自動削除等、物理的な制約のみで削除、廃棄を判断するのはよくない。

(3) 小委員会における考え方

公文書に該当するメモの考え方と同様、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得、実施機関が保有、の要件を満たすものを、公文書に該当するメールとする。そのほか、当該実施機関の職員が組織的に用いることも考慮すべきである。

また、メールの保存の仕組みに関しても、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る。

6 公文書の保存期間のあり方について

(1) 説明内容等

課題の一点目は、保存期間が1年未満の文書等の取扱いについてである。

現在の1年未満の文書等の取扱いについては、文書管理規程に基づき、その適用は文書保有課がその文書の性質等から判断している。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た。

これらのことを踏まえ、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、具体的な例を規則・ガイドライン等に明記し、より限定的に運用する必要があると考える。ガイドラインのイメージを参考に、保存期間を1年未満とする文書の考え方について、ご意見をいただきたい。

二点目は保存期間が長期の文書等の取扱いについてである。

公文書館機能の機能を有し、歴史的文書の保存及び利用等に関する運用が開始されるまでの間、歴史的価値のある文書の廃棄を防ぐために必要な対応に関してご意見をお聴きしたい。

(2) 意見等

- ・1年未満の文書を職員の判断で行っているという理解でよいか。
- ・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。
- ・法では「当該実施機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該実施機関の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よう」文書を作成しなければならないとされている。これは文書作成の一定の基準であるが、保存期間の基準にもつながってくることである。
- ・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。

(3) 小委員会における考え方

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、ある程度の期間保管・保存すべきである。

ガイドラインは研修等を通じて職員に十分理解させ、職員間に判断のぶれや温度差が生じないように対策を講じること。

7 保存期間が経過した文書を廃棄する際の確認の仕組みについて

(1) 説明内容等

現状では、保管単位の長が行っている廃棄の適否に関して、条例化の中でどのように位置づけていくのがふさわしいかご意見をお聴きしたい。

具体的には、廃棄適否の関与者（機関）、対象文書の範囲、判断資料・方法等、廃棄対象文書の一覧の公表方法、についてである。

文書管理事務において現在内部で使用している帳票、区民等に公開している文書、及び先進事例の実例を参考にご意見をいただきたい。

(2) 意見等

- ・ 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と思う。
- ・ 廃棄の判断を行うための資料について、この機会に整理した方がよいのではないかという印象を持った。
- ・ 公文書を共有の知的資源とうたうのであれば、探すときの文書件名についてガイドラインがあったらいいと思う。

(3) 小委員会における考え方

将来の歴史的文書の保存も見据え、第三者機関を設置し、公文書の廃棄に対する判断を行うことが相当である。

廃棄の判断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が相当である。

第三者機関とは別に、区民から意見を求める機会を設けた方がよい。

なお、第三者機関による廃棄判断と区民への意見聴取のために、フォルダの名称は、よりわかりやすいものとする。

・世田谷区情報公開・個人情報保護審議会 小委員会名簿

氏 名	役職・所属団体等	備 考
むろい たかし 室井 敬司	亜細亜大学法学部教授	委員長
こばし のぼる 小橋 昇	国土館大学法学部教授	
やまだ けんた 山田 健太	専修大学文学部 ジャーナリズム学科教授	
すがの のりひろ 菅野 典浩	弁護士	
なかむら しげみ 中村 重美	世田谷地区労働組合協議会	
ふくだ りか 福田 里香	公募委員	

・小委員会開催経過

第1回（平成31年2月5日（火））

条例制定に当たっての経緯や効果について

制定の目的

公文書の定義

- ・保存すべきメモとメールの考え方

第2回（平成31年2月27日（水））

前回の論点整理と確認

公文書の定義

- ・保存すべきメモとメールの考え方
- ・私的メモと公文書の区別に関する基準
- ・公文書に位置づけされるメールの基準

第3回（平成31年3月11日（月））

前回の論点整理と確認

保存期間のあり方

保存期間が経過した文書を廃棄する際の確認の仕組み

第4回（平成31年4月12日（金））

前回の論点整理と確認

審議会への骨子まとめの内容の検討

罰則に対する考え方、その他の論点