

世田谷区公文書管理条例の解釈・運用に関する ガイドライン（素案）

世田谷区総務部区政情報課
（令和元年10月時点）

はじめに

本区では、公文書を区民共有の知的資源として適正に管理していくため、令和2年3月に世田谷区公文書管理条例（令和2年世田谷区条例第●号。以下「条例」という。）を制定した。

条例第1条の目的が実現されるよう、本ガイドラインでは、条例に基づく公文書管理の運用に当たって、職員が公文書を適正に管理するとともに、恣意的な判断や職員間の判断に差異が生じないように、判断の基準や取扱い上特に注意が必要な点をまとめた。

職員においては、公文書が区民共有の知的資源であることを十分に認識した上で、文書の作成、管理、保存、廃棄など公文書の管理の各段階において適切な取扱いを行うこと。

<参考>

（目的）

第1条 この条例は、公文書が区民の知る権利に不可欠であり、健全な民主主義の根幹を支える区民共有の知的資源であることに鑑み、公文書の適正な管理が情報公開の基盤であるとの認識の下、公文書の管理に関する基本的事項を定めることによりその適正な管理を図り、もって効率的で、適正かつ透明性の高い区政運営を確保するとともに、参加と協働の区政を実現し、区の諸活動について現在及び将来の区民に説明する責務を全うすることを目的とする。

目次

第1 公文書の定義（条例第2条）	2
1 実施機関	2
2 公文書	2
3 組織共用	4
4 メモ・メール	5
第2 公文書の作成（条例第4条）	7
1 文書作成の原則	7
2 特に作成が必要な公文書	7
3 文書を作成する必要がない「事案が軽微なもの」	10
第3 公文書の保存期間（条例第5条）	11
1 保存期間を1年未満とすることができる公文書の具体例	11
第4 廃棄（条例第8条）	13
1 フォルダ名について	13

第1 公文書の定義（条例第2条）

条例第2条において、以下のとおり規定されている。

（定義）

第2条 この条例において「実施機関」とは、区長、教育委員会、選挙管理委員会、監査委員、農業委員会及び議会をいう。

2 この条例において「公文書」とは、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（電子的方式、磁気的方式その他の知覚によっては認識することができない方式で作成された記録をいう。以下同じ。）であって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いう。ただし、次に掲げるものを除く。

- （1）官報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの
- （2）世田谷区情報公開条例施行規則（平成13年7月規則第84号）第3条各号に掲げる区の機関において、歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別の管理がされているもの

1 実施機関（第1項）

条例では実施機関に対し、公文書を適切に管理しなければならないことを定めている。区長部局以外の行政委員会、議会にも規定が及ぶため、これらの実施機関においても条例の定めに応じて新たに規則等を設け、公文書の適切な管理に努めなければならない。

2 公文書（第2項）

（1）公文書に該当するもの（＝行政情報）

条例第2条第2項の定めによる「公文書」に該当するための3つの要件

- ①職務上作成し、又は取得した文書
- ②組織的に用いるもの
- ③実施機関が保有しているもの

3つの要件の解釈は以下のとおりである。

要件	解釈運用基準
①職務上作成し、又は取得した文書	実施機関の職員が自己の職務の範囲内において事実上作成し、又は取得した場合をいい、文書管理システムにより作成し、文書番号を付したか否かや、收受印があること等の手続的、形式的な要件は問わない。
②組織的に用いるもの（組織共用）	作成又は取得に関与した職員個人段階のものではなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態、当該実施機関の組織において業務上必要なものとして利用、保存されている状態のものをいう。事案決定の有無は問わない。
③実施機関が保有しているもの	事実上支配している状態のものをいう。文書等を書庫などで保管し、又は委託業者等をして管理させている場合もこの状態にあたる。つまり、文書等について保存、移管、廃棄などの取扱いを判断する権限を区が有していることをいう。

条例の「公文書」と世田谷区情報公開条例（平成13年3月世田谷区条例第6号）第2条第2項の「行政情報」は同一であり、条例制定に伴い、「行政情報」の定義が変更されるものではない。現在も3つの要件を満たすものは情報開示請求の対象となっており、条例制定を機に行政情報の範囲が広がるわけではないものの、必要以上に狭く、又は恣意的に解釈することのないよう留意すること。なお、公文書に該当するものが全て情報開示請求で全部開示となるわけではなく、公文書の中に、情報公開条例における非開示情報が含まれていれば、全部非開示や一部非開示となる。

（2）公文書の範囲から除かれるもの（第2項ただし書）

①第1号は、「不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの」を公文書から除外することを定めたものである。これらは、一般的に容易にその利用、入手が可能であって、定期的に新たな版が発行されることが多く、他の公文書と同様に条例を適用することとなれば、新たな取得のたびに保存期間等の設定を行う等、多大な事務負担が予想され、かつ、そのような管理を行うことの実益も乏しく、条例の目的の一つである「効率的な区政運営」の観点から適当とはいえないことから、公文書の範囲から除くものである。

②第2号は、一般の行政事務処理上の必要性からではなく、歴史や文化、学術研究といった観点から、その資料的価値に着目して保有されているものを公文書から除外することを定めたものである。

これらの資料等は、貴重な資料の保存、学術研究への寄与等の観点から、それぞれに定められた手続に従って適切に管理されるべきである。なお、情報公開条例施行規則第3条各号に掲げる区の機関とは、世田谷美術館、世田谷文学館、郷土資料館のことをいう。

3 組織共用

公文書の定義の3つの要件の中で、特に組織共用性の解釈及び判断については、十分に注意して行うこと。どのような文書が「組織的に用いるもの」として公文書に該当するかについては、文書の作成又は取得の状況、当該文書の利用の状況、その保存又は廃棄の状況などを総合的に考慮して実質的に判断する必要がある。

(1) 組織共用性があるとして、公文書に該当する例

- ・ 職員が関与した会議又は面接等の事務の記録であって、必要に応じて他の職員が利用することを想定し、実施機関の組織において業務上必要なものとして利用又は保存されているもの
- ・ 一定の権限を有する職員（管理職並びに出張所、まちづくりセンター、事業所及び管理事務所の長等）が職務の範囲内で組織を代表してやりとりをしたもの
→ 職務上の組織の内部検討により、組織として決定したものとみなされる。

(2) 組織共用（公文書）に該当しない例

- ・ 職員が単独で作成し、又は取得した文書等で、専ら自己の職務遂行の便宜のために利用し、組織としての利用を予定していないもの（自己研鑽のための研究資料等）
- ・ 職員が自己の職務遂行の便宜のために利用する正式文書の写し
- ・ 職員の個人的な検討段階に留まるもの（起案前の検討段階の文書等）

(3) 解説

- ・ 個人の机の引出しや個人的なフォルダに収納されていること、個人的な備忘を目的として作成された記録であること等をもって、公文書から除外されるわけではない。
- ・ 当初は個人の備忘録として作成された記録であっても、その内容を上司に報告すれば組織共用性が認められる。
- ・ 決裁や供覧という処理手続きを行っていない場合でも、組織共用性が認められる場合がある。
- ・ 職員が会議録の原案を作成するための記憶の補助すなわち当該職員の備忘録として作成したものは、それをもとに正式な議事録が作成された時点で公文書として扱う必要はない。ただし、完成した議事録や議事概要の記載を補足する有用な情報が記載されている場合には、公文書として扱うこと。

4 メモ・メール

職員個人が作成したメモや送受信したメールについても、3つの要件を満たせば、公文書として取り扱うこととなる。公文書の要件を満たすかどうかは、そのメモ・メールの使われ方や、意思決定の流れの中での位置づけ等から判断する。また、ここでいうメモは手書きであるかパソコンを用いて作成されたかは問わず、前述のとおりその保存場所が共有の領域であるか個人の領域であるかも問わない。

個人用のメールアドレスは、電話の代わりとしての利用や、課全員と共有する必要のない案件の個別の連絡等に使用されている。職員の日常業務の円滑・効率的な遂行のための便利な連絡手段として幅広い用途に活用されているが、その情報の内容の重要度や目的に応じ、公文書として保管される必要がある。

(1) 公文書に該当するメモの具体例

- ・会議の場において、手書きのメモであるが、参加した職員の考えの整理又は伝達のために作成され、職員間で共有し、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メモであったが、作成者職員の個人的利用の域を超えて保管され、利用されている実態があるもの
- ・起案の下書きをしている段階のメモは、一般的には公文書にあたらないが、区政上の重要な事項に係る意思決定の内容や経過が記録されているもの

(2) 公文書に該当しないメモの具体例

- ・個人的な備忘として作成され、専ら自身の業務遂行上の補助資料としての利用に留まっているもの
- ・区内部の電話対応の記録として作成し、職員間で電話の内容を伝達するために使用されたもので、その内容が単なる事務連絡に過ぎないもの

(3) 公文書に該当するメールの具体例（送信側、受信側ともに同じ扱い）

- ・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、組織で共用すべきものとして送受信されたもの
→通知書や報告書は、共用前でも受信した段階で公文書となる。
- ・一定の権限を有する職員（管理職並びに出張所、まちづくりセンター、事業所及び管理事務所の長等）のメールで、組織で共用はしていないが、職務の範囲内で組織を代表してやりとりしたもの
- ・文書記号及び番号が記された文書が添付されているメール（文書管理システムの施行方法がメールの場合等）
- ・単なる業務上の指示・報告・相談のメールであっても、区政上の重要な事項に係る意思決定の内容や経過が記録されているもの

(4) 公文書に該当しないメールの例

- ・ 訃報メールや職場の歓送迎会の連絡メール等、職務上送受信したメールではないもの
- ・ 外部からのダイレクトメール等、職務上の要・不要を問わず一方的に送信されてきたもの

(5) 解説

- ・ 個人の手帳にメモを記載した場合でも、上司に報告等を要する内容のメモであれば、パソコン等で書き起こし、実施機関が保有する公文書として適切に保存する必要がある。
- ・ 個人用メールボックスについては当該職員しか（セキュリティ事故等発生時の調査等を除く。）閲覧することができないため、整理や削除にあたっては特に注意して判断し、必要に応じて複数人で選別作業を行うこと。
- ・ 組織共有の必要性があるメールについては、内容に応じて適切に保存すること（※保存の方法については、調整中）。
- ・ メールについては、区民の誤解を招くことのないよう、情報セキュリティ実施手順書（共通実施手順：「人的セキュリティ」及び「技術的セキュリティ」の章）等に則り、あらためて適切な利用に努めること。
（重要情報送受信禁止、私的利用禁止、自宅等への送受信禁止等）

第2 公文書の作成（条例第4条）

条例第4条において、以下のとおり作成義務が規定されている。

（公文書の作成）

第4条 実施機関の職員は、第1条の目的の達成に資するため、当該実施機関における経緯を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、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、公文書を作成しなければならない。

1 文書作成の原則

区的意思決定は、事案決定手続規程に基づき、原則として起案により行うこととなっており、文書により起案、決裁等の一連の事務手続きを行うこととなっている。事案に係る意思決定への関与についても、事案決定手続規程に基づき、行われている。したがって、区の事務を適切に処理するためには、事案に関する文書を適時適切に作成する必要がある。

このような意思決定の結果だけではなく、どのような議論や意見があつて事務及び事業の実施が決定されたのかがわかる「経緯を含めた意思決定に至る過程」を記録した公文書や、事務及び事業を行った結果どのような効果や成果が得られたのかがわかる「事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証する」ための公文書を適切に作成することは、区民に対する説明責任を果たし、区民の知る権利を尊重する上で重要である。

また、公文書は区民共有の知的資源であり、情報公開条例に基づく開示請求の対象となるものであることから、適正に作成されなければならない。

さらに、争訟における証拠となり得ることから、紛争への対応として職務の正当性を裏付け、職員自身の身を守るためにも、適切に作成する必要がある。

2 特に作成が必要な公文書

上記1のとおり、事案の決定に際しては、原則として起案文書を作成することとなるが、次の文書については、起案や報告のために供覧処理を行うかどうかに関わらず、作成を徹底するものとする。

（1）会議録

会議録は、経緯を含めた意思決定に至る過程や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にするため、特に作成が必要となる。

① 庁議のほか法令、条例、規則、訓令又は要綱に基づき設置される会議体

「世田谷区庁内会議における会議録の作成等に関する要綱（平成26年4月1日施行）」（参考資料1）に基づき、作成が必要である。

記載事項は、名称、日時、場所、出席者、議題、議事の概要又は結果、庶務を処理する課の名称（要綱第4条）。

② 地方自治法第138条の4第3項に規定する附属機関の会議

「附属機関の会議録作成に関する指針(平成13年10月1日適用)」(参考資料2)に基づき、作成が必要である。

記載事項は、会議の名称、事務局を主管する課の名称、開催日時、開催場所、出席者、会議の公開・非公開・一部非公開の別、傍聴人の数、会議を非公開又は一部非公開とした場合はその理由、会議次第、会議内容、その他必要な事項(指針4)。

③ 区が主催し、区民等が出席する会議

区民に対する事業説明会やタウンミーティングなどについて、区又は区民等がどのような意見や考えを述べたのかを記録すべきであり、作成が必要である。

以下、記載事項は、庁議等に順じ、配布資料の保存管理も併せて行う。

④ 国や都等の外部機関との会議

会議録を区以外の主催者が作成する場合であっても、区が述べた意見や考えについて区として記録すべきであり、会議録の作成が必要である。なお、会議の主催が区以外の機関であって、主催者が会議録等を作成する場合には、必要に応じてその会議録を補完するものとして区が作成した記録を併せて保存すること。ただし、主催者が作成した会議録で区が述べた意見や考えが網羅されている場合には、区が作成していた記録文書を引続き保存しておく必要はなく、主催者が作成した会議録を適切に保存すること。

⑤ 連絡調整会議

組織を横断する連絡調整やプロジェクトの推進など、特定の目的を達成するための会議については、作成が必要である。

⑥ その他の会議

その他、複数の組織の所属長以上の職員が参加する会議については、当該会議の目的や効果を考慮して、会議録の作成が必要か否かを判断する。

また、単純な連絡事項の伝達を目的とする朝会等の打合せは「組織の方針等に影響を及ぼす打合せ等」に該当しないと仮定の下、作成する必要はないと考えられる。ただし、当該打合せの結果として、組織の大きな方針等の転換が図られた場合等については、作成する必要がある。

【出席者の意見について】

個々の発言内容を記載することが望まれるが、会議録の作成に要する時間や経費との比較考量から、意見の概要を記録することも認める。

(2) 区長等への説明資料

重要な意思決定については、最終的な結果のみならず、その経緯についての公文書の作成・保存が必要である。経緯についての公文書とは、次のとおりである。

- ① 区長、副区長、教育長への重要案件(事案が政策判断や区民の権利義務に影響を及ぼすような案件)の説明資料
- ② その説明時における区の意思決定に重要な影響を与える区長等からの指示内容の記録

【記録すべき内容】

「区長等への説明記録票」(参考資料3)の使用等、適切な方法により次の事項を記録すること。

- (ア) 実施日、出席者、主たる説明者等
- (イ) 原案どおり了承された場合など、特記すべき指示がないときはその旨
- (ウ) 内容の変更や注意事項等の指示内容

【記録及び保存の方法】

副区長、区長の順等、段階的に説明を行った場合は、各説明時に使用した資料を保存すること。ただし、各資料が同一内容である場合は1部(1ファイル)のみの保存でよい。この場合でも、各説明時における上記(ア)から(ウ)の事項を記録すること。

検討や内容確認等の過程で随時内容が更新された場合は、確定した方針等に係る公文書との区別を図る観点から、例えば、ヘッダーに「〇〇副区長説明資料」等、更新のどの過程にある公文書であるかを明示すること。

また、報告に使用した公文書(電磁的記録)の保存に当たっては、ファイル名の重複により該当ファイルの判別が困難とならないよう、各所属でファイル命名に関するルール等を定めておくこと。(例:011001 区長レク 〇〇資料)

<留意事項>

部長職以下への説明資料については、経緯についての公文書の作成義務が一律に免除されるわけではなく、事業の概要や事案の性質に照らし、作成することが適切であると判断されるものについては、作成すること。

(3) 相談、交渉等の記録

区民等や関係者と相談、交渉等を行う場合には、お互いの主張や意見等について、客観的な視点に基づく公平かつ公正な記録の作成が必要である。対象となる相談、交渉等については、次のとおりである。

- ① 給付事務、賦課事務、違反指導事務等における行政処分、行政指導に関する相談や苦情対応等の経過

② 土地の買収交渉や建物移転に係る補償交渉等における交渉等の経過

【記録すべき内容】

交渉や相談、苦情対応等の記録については、区民等及び関係者の権利及び義務に関わることも少なくないため、区民等との交渉・相談の日時、内容等を記載し、発言に含まれる主張や意見等については正確に記載する。

(4) 事務及び事業の実績についての記録

作業に係る業務日誌、施設利用報告書、事業概要等の記録は、事務及び事業の執行状況を把握するためだけではなく、区民への説明責任を全うする観点からも作成が必要である。

【記録すべき内容】

事務及び事業を実施した後、点検や改善につながるよう実績を記した報告書を作成する。

＜特に作成が必要な公文書に関する留意事項＞

- ・緊急の案件でも、公文書の作成義務がなくなるわけではなく、事後に公文書を作成する必要がある。
- ・公文書の正確性を確保するため、その内容について原則として複数の職員による確認を経た上で保存すること。その確認は、内容に応じて担当係長、文書主任又は所属長が行うこと。

3 文書を作成する必要がない「事案が軽微なもの」

条例第4条では、「事案が軽微な場合」には、公文書を作成する必要がない旨が規定されている。しかし、条例第1条の目的を踏まえ、区民に対する説明責任の観点から、「事案が軽微な場合」は厳格かつ限定的に解される必要があり、軽微性を理由とした公文書の不作成が恣意的に行われてはならない。

条例で規定されている「事案が軽微な場合」とは、文書作成の対象となる事案について、事後にその内容の確認が必要とされる性格のものではなく、文書を作成しなくても職務上の支障が生じず、かつ、当該事案に関する決定・記録が歴史的な価値を有さないようなものをいう。例示すると次のようなものが該当する。

- (1) 所掌事務に関する単なる照会及び問合せに対する応答
- (2) 区内部における日常業務の連絡及び打合せ

ただし、上記の例であっても、対象とする事案が、政策判断や区民の権利義務に影響を及ぼすような内容を取り扱った場合は、公文書を作成する必要がある。

第3 公文書の保存期間（条例第5条）

条例第5条第1項において、以下のとおり規定されている。

（整理）

第5条 実施機関の職員が公文書を作成し、又は取得したときは、当該実施機関は、当該公文書その性質、内容等に応じて分類し、名称を付するとともに、当該公文書の重要性、利用の頻度、法令等との関係性その他の事項を考慮して、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。

文書等の保存期間については、条例制定前は世田谷区文書管理規程で定められていたが、今回新たに公文書管理規則等で規定されることとなる（※調整中）。基本的な保存期間の考え方については維持しているため、公文書の重要性、利用の頻度、法令等との関係性等を考慮して最適な文書保存期間を設定すること。なお、国等の機関において、情報公開を免れるため、公文書の保存期間を恣意的に1年未満と判断し廃棄していた事例が問題となった。このことから、保存期間を1年未満とする場合も含め、保存期間を設定する際の判断については、本来保存すべきものを短期間で廃棄することのないよう、留意すること。

1 保存期間を1年未満とすることができる公文書の具体例

- ① 庁内において別途、正本・原本が管理されている公文書の写し
例：公用車使用申込書控等、庁内手続きに用いた文書の複製
- ② 区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
- ③ 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
（切抜きに何らかの情報が付加されていなくても、定義に該当すれば公文書となりえる。）
- ④ 所管する事務事業に関する事実関係の問合せに対する回答のために作成した文書
例：他自治体等からの簡易な照会に対する回答文書
- ⑤ 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

- ⑥ 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

例：趣旨を変えない範囲で表現を変更したものや形式的な字句を修正した文書

なお、上記の例であっても、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等、事務及び事業の実績の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する。

第4 廃棄（条例第8条）

条例第8条において、以下のとおり規定されている。

（廃棄）

第8条 実施機関は、保存期間の満了したフォルダ等については、適切な方法によりこれを廃棄しなければならない。

2 実施機関は、前項に規定する廃棄をしようとするときは、そのフォルダ等の目録をインターネットの利用その他の適切な方法により公表するとともに、あらかじめ第11条に規定する（仮称）世田谷区公文書管理委員会の意見を聴かなければならない。

これまでは、3月末で保存期間が満了した文書について、4月以降に随時廃棄処分を行っていたが、条例の規定により、廃棄は保存期間が1年未満の文書を含め、対象のフォルダの一覧を区民へ公表し、（仮称）世田谷区公文書管理委員会（以下「委員会」という。）の意見聴取を経たあとでなければ行うことができないこととなった。また、委員会において、廃棄がふさわしくないと判断されたものについては、保存期間の見直しを行う必要が生じる。

1 フォルダ名について

廃棄の審査については、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ため、廃棄判断に支障が生じないように、フォルダ名については、以下の点に留意すること。

- （1）特定の職員しかわからないものや抽象的な表現・用語は使用せず、委員会の委員や区民も容易に理解できる表現・用語とすること。
- （2）個人情報等の（情報公開条例第7条における）非開示情報を記載しないこと。
- （3）分類を正確に行うこと。また、支所間等で共通の事務については、フォルダ名の統一に努めること。