

会 議 録

名 称 世田谷区情報公開・個人情報保護審議会小委員会（第1回）
日 時 平成31年2月5日（火）午後6時00分～午後7時56分
場 所 世田谷区役所 第1庁舎5階 庁議室
出席委員 室井敬司 小橋昇 山田健太 菅野典浩 中村重美 福田里香
事務局 区政情報課長 好永耕 情報政策課長 齋藤稔 区政情報課管理係長 大沼真
区政情報課区政情報係長 宮崎俊秋 情報政策課情報政策担当係長 服部英樹
区政情報課管理係副係長 田中茂樹 区政情報課区政情報係副係長 小田純也
区政情報課区政情報係 岡田英朗

会議次第

議事 「（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」

（1）条例制定に当たっての経緯や効果について

実施機関からの説明

意見交換

（2）制定の目的

実施機関からの説明

意見交換

（3）公文書の定義

実施機関からの説明

意見交換

1. 開 会

委員長 それでは、定刻になりましたので、ただいまから世田谷区情報公開・個人情報保護審議会第1回小委員会を開会いたします。

本日は、先日の平成30年度第5回審議会におきまして、世田谷区情報公開・個人情報保護審議会条例第8条第2項の規定に基づき、審議会小委員会の委員に指名された皆様にお集まりいただきました。また、審議会条例第8条第3項の規定に基づき、私が小委員会の委員長に指名されましたので、進行を務めさせていただきます。どうぞよろしくお願いいたします。

初めに、事務局より配付資料の確認をお願いいたします。

管理係長 それでは、私から御説明いたします。本日の第1回小委員会の開催に当たり、事前に送付させていただきました資料の確認をいたします。まず、会議次第が一番最初でございます。続きまして、小委員会委員名簿です。資料NO.1、小委員会の日程等について、資料NO.2、公文書管理条例の概要、資料NO.3、公文書管理条例の目的、資料NO.4-1、公文書等の定義、資料NO.4-2、公文書（行政情報）の定義について、これはA4の紙でございます。続きまして、資料NO.4-3、情報公開制度の手引の5ページから7ページの抜粋でございます。資料NO.5、私的メモと公文書の区別に関する基準の考え方について、資料NO.6-1、公文書に位置づけられる電子メールの考え方について、資料NO.6-2、電子メールにおける他の自治体の事例についての以上11点となります。

また、当日配付資料として、参考資料 他の自治体の公文書管理条例等、委員の皆様にはピンク色のファイルでとじてあるものでございます。参考資料 世田谷区の文書管理規程等、ホチキスどめのものでございます。この2点を机の上に置かせていただいております。よろしいでしょうか。

2. 議 事 「（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」

（1）条例制定に当たっての経緯や効果について

実施機関からの説明

委員長 では続きまして、次第の2、議事「（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」へ移ります。

まず最初に、制定の目的に入る前に、条例制定に当たっての経緯や効果について区政情

報課より説明をお願いいたします。

管理係長 それでは、区政情報課より御説明させていただきます。公文書等の管理に関する法律、いわゆる公文書管理法と呼ばれるものでございますが、行政文書の管理に関する規定の部分と、歴史公文書等の保存、利用等に関する部分の2つの部分から構成されているものでございます。また、地方公共団体は、この公文書管理法の趣旨にのっとり、公文書を区民の知的財産として適正に管理していくことが求められているというものでございます。

世田谷区はこれまで、世田谷区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とり行ってまいりましたが、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）公文書管理条例の制定に取り組むことにいたしました。

条例は規程と違い、自治体の課題を解決し、独自の政策を推進する最も効果の高い手段として、区民の代表である議会の議論、議決を経て制定される法令上の強制力を有するものです。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るものでございます。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強い不信を招くこととなり、公文書の管理がより注目されることとなっております。

このため、条例化に当たっては、公文書管理法で示された2つの部分のうち、文書管理に関する議題検討を優先し、歴史的文書の取扱いや公文書館機能に関する部分は、検討がまとまり次第、条例を改正し、追加することとしています。区としてはこのような考えで今後こちらの小委員会、審議会を含めて進行してまいりたいと思いますが、いかがでしょうか。

説明は以上でございます。

意見交換

委員長 ただいまの説明につきまして、質問や御意見等はございますでしょうか。

委員 今、資料NO.3のところを見たんですけれども、今の御説明に基づいて歴史的な文書は除いたものについて決めようとしているという理解で大丈夫ですか。

管理係長 こちらについては、まず、こちらより先に公文書の管理に関するものについて取

りかかりまして、その次としまして公文書館とか、歴史的文書の取扱いについて決めていきたいと思っております。

委員 例えば資料のNO. 3の6の熊本県のところだと、「行政文書等の適正な管理、歴史公文書の適切な保存及び利用等」と並列しているんですけども、今ここで話し合おうとしているのは、そのうちの歴史公文書というところを除いて審議しようという理解で合っているんですか。

区政情報課長 大きく考えてそのようなお考えで結構です。

委員 ありがとうございます。

委員 2つあるんですが、1つは今の点ですけども、当然歴史的文書といわゆる表裏一体になるわけですけども、条例上は、その切り分けはどういうふうに予定するのでしょうか。歴史的文書については全く触れないでおくという形になるんですか。

区政情報課長 そこも御議論いただきたいところなんですけれども、法が地方自治体に求めているものの体系については先ほど申し上げたとおりなんですけれども、歴史的公文書の扱いや公文書館的機能の部分まで総体で議論するともう少し長い時期が必要となってくるのは明白でありまして、要は、昨今の公文書の管理について不適切な扱いがあるんじゃないかというようなところも早目に区民との約束という意味での条例化を図って、その部分について適切に管理をするようにしましたよというのを先に示すべきではなかるうかということで、長いスパンで引きずられる部分よりかは重要な部分を先にやるという意味で、ロケットに例えますと1弾ロケット、2弾ロケットという考えを持っております。

その中で、歴史的文書に値するものについて全く考えなくていいのかということをお願いしているわけではございませんで、今後御議論いただく中では公文書の廃棄についても1つ重要なテーマでありまして、要はそこが国を含めて恣意的な判断で廃棄されているんじゃないか、その中には歴史的な価値のある文書もあるんじゃないか。国のほうでは歴史的な価値の以前に、今行われている部分の説明責任を果たす文書がないとか、廃棄されているものが問題だということなんですけれども、その部分については、やはり御指摘のとおり、連続していると思っておりますので、今の文書管理規程でも3年、5年、10年、長期と保存期間を定めております。その部分について恣意的に、例えば長期保存にすべきものを3年保存で既に廃棄の段階になっているようなものもあるんじゃないかとか、そういう懸念もおありかと思っておりますので、何を廃棄するかの基準の部分は行政に任せていただけないということであるならば、第三者的な機関といいますか、組織でふるいにかけるとい

うような仕組みも必要なんじゃないかという御意見も賜れば、そのようなものも第1弾ロケットに積んで、この部分については長期保存とすべきだと。要は、行政の恣意ではなく、第三者の監視下なり判断のもとで長期保存とすべき、又は3年保存では足りないというような確認作業を経るようなものは第1弾ロケットで積みたいなどは思っております。その中で、長期保存の中で歴史的な価値のあるようなものについては、行く行くはどういう部分で公文書館的機能を果たせるかはわかりませんが、これは区民に対して将来有用だから別の管理をなさいますとか、区民の利用請求、閲覧請求に対しては開示をなさいますとか、一般の公文書とは別の管理が必要なものについては第2弾ロケットのほうに乗っけて、その部分について適切に、もう少し区民に有用な管理の仕方については今後語りたいと思っておりますのでございます。

ちょっとお答えになっているかどうかわかりませんが、歴史的公文書については全く考えないというような方向で議論するのではなくて、第2弾ロケットも見据えて、今回は公文書の管理に特化した部分を先行してやりたいんだというところで皆様の御意見を賜ればと考えておるところでございます。

委員 理解いたしました。

もう1点は今後の進め方も含めてなんですけれども、資料NO.3のところには具体的な条例案なんですか、出ていますけれども、この文言についてはまた後でゆっくりきちんと議論すると、とりあえず今は大体こういうことですよという話だというふうに伺えばよろしいですか。

区政情報課長 はい。結構です。

委員 先ほど冒頭の考え方の説明の中で、国の公文書管理法の制定、施行の関係と、それを受けた形で世田谷区の新実施計画（後期）において条例制定のことを規定していますよという説明があったかと思うんですが、新実施計画（後期）というのは昨年4月から動いている今の計画ですね。その中で具体的にどういう言い回しといたしますか、どういう趣旨をもって世田谷区における公文書管理条例を制定するというふうなうたい込んでいるのか、そこをちょっと御説明いただけますか。

管理係長 進め方としましては、情報公開の推進というところの中になります。

区政情報課長 では、私のほうから。新実施計画（後期）の中では情報公開の推進という取り組み名で、取り組み内容としましては、「新たな公文書管理ルールを検討し、（仮称）公文書管理条例の制定に取り組みます。条例には歴史的に重要な公文書の管理と公開の機能も

あわせて検討します」。それから、「区的意思決定に係る公文書（起案文書）の目録を区ホームページで公開します」と、この2本立てになっております。その1本目が今般皆様に御意見を賜りたいところでございますが（仮称）公文書管理条例の制定ということで、2018年度を初年度としまして、2021年度までの4カ年の計画を持っております。当初の計画ですと、今年度に新たな公文書管理ルールの検討、2019年度に条例検討、2020年度に条例制定、2021年度に条例施行の準備という4カ年の計画を持っておりました。この中で、先ほどからも申し上げているところなんですけれども、マスコミ、国会の議論等で公文書の管理について世論の注目もかなりある中で、区としての管理はどうなっているのかという視点が強くなってまいりました。これを受けまして、当初計画を修正計画として今組んでおりまして、2019年度の計画は、当初計画ですと条例の検討だったわけなんですけれども、そこを変更しまして、新たな公文書管理ルールの策定、条例検討、制定、施行の準備というのを計画しております。2020年度は、当初計画ですと条例制定でしたけれども、修正計画では条例施行、公文書館機能、歴史的文書の位置づけの検討。2021年度は、当初計画ですと条例施行の準備でしたけれども、修正計画では公文書館機能、歴史的文書の位置づけの決定というような内容にしております。

説明は以上です。

委員 なぜこれを聞いたかといいますと、先ほど歴史的な文書の問題と、いわゆる一般的な行政文書の問題との関係で1弾ロケット、2弾ロケットという話がありましたけれども、区が今年の4月から動かしている新実施計画の中でも、「条例には歴史的に重要な公文書の管理と公開の機能もあわせて検討します」という表示になっていますね。と同時に、今のお話ですと、さらにそれを前倒して、最初に4年計画で行う予定であったものを早めて、先ほどのお話の2弾ロケット、3弾ロケットの部分も含めてかなりスピードアップをしてやっていくという流れのようですから、となれば、進め方というか、議論についてもかなり集中的に整理をしていかないといけないのかなとちょっと思ったものですから。

それと、もう1つ、私があえて区の新実施計画の中でどのように趣旨として位置づけられているかということ伺ったのは、一般的な公文書の管理ルールを定めるという言い方の中に、実は公文書管理法という国の法律の中では、目的として、現在及び将来の国民に対する説明の責任を全うするというのが入っているわけですね。当然、公文書管理のあり方なり運用については、単にこういうものをちゃんと持っていますよというよりは、そのことによっていつ何時区民の方が問い合わせなり、あるいはアクセスなりをなさった場合

にもそこにきちんと説明ができるという説明責任を果たす仕組みとしての公文書管理のあり方だろうと思うんですね。そういう点では、なぜ世田谷区で公文書管理条例なるものをつくるのかというその問題意識を明確に事務局さんからもこの委員のメンバーに提供していただいたほうが議論がより進みやすいのかなと思いました。ありがとうございました。

区政情報課長 わかりました。今の御指摘の中では、資料NO. 3のところ、あくまで事務局の案をベースに、ベースがないと御議論が活発にならないのかと思ひまして、あくまでベースの考えで資料NO. 3の一番上に世田谷区のものを記載させていただいております。この中では、先ほど説明をしましたキーワードとしては、「共有の知的資源」、「情報公開の基盤」を太字にさせていただいておりますが、ちょっと全文を読み上げるような形をさせていただきたいと思ひますが、「この条例は、公文書が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財産として、区民が主体的に利用し得るものであることに鑑み、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等により、公文書の適正な管理を図り、もって区政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、区の有するその諸活動を現在及び将来の区民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする」というようなことでありまして、歴史的文書と「歴史」という言葉は今回の案には入れてはいないところですが、将来の区民に説明するということについては、将来の区民に説明する責任が全うされるようにという文言はこの部分であらわしているのではないかと考えておるところでございます。

委員 今、課長さんが「共有の知的財産」と読み上げられたんですけども、私のほうは、「共有の知的資源」となっているんですが……。

区政情報課長 失礼しました。共有の知的資源の言い間違いでございます。

委員 ありがとうございます。

委員 ちょっと細かいことで恐縮なんですけど、今、私が手元に持っている区の新実施計画（後期）の抜粋版のコピーを持っているんですけど、その中では、「条例には歴史的に重要な公文書の管理と公開の機能もあわせて検討します」という表現、用語が使われているものですから、それと、先ほど修正版というお話がありましたが、今回の公文書管理条例の目的のところ、いわば世田谷区のひな形的なものにあえて書き込んでいないが、「現在及び将来の区民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする」というもの

の中にそれが含まれるという説明があったかと思うんですが、そこが私は、ベースにされているという新実施計画の表現との関係でちょっと違和感的なものがあったものですから、確認をしたいと思って質問させていただきました。

委員長 事務局としましては、説明があったように、今回は分離して歴史的な公文書ないし公文書館については後送りにするということですね。なので、その違和感があるのは当然かなと思いますが、とりあえずそこは含めていないというお話かと存じますが、委員さんとしては今回からそこもやったほうが良いという.....。

委員 というか、先ほど新実施計画をベースに置いているという話があったものですから、そこはどうなったのかなという疑問が湧いたので質問させていただいたわけです。新実施計画ではこういうふうになっているけれども、所管する区政情報課としてはそのところをこのように切り分けて、とりあえず第1弾ロケットとしては歴史的な文書に関することや公文書館等については次のステップに委ねたいという説明でここで仕切られたのかな。ただ、その仕切り方について、最初のベースとなったものがこれですよと言った上でのことだったので、ちょっと疑問が湧いたという問題です。そこを説明いただければ結構です。

区政情報課長 新実施計画の変更、修正計画では、取組み内容としましては、オールスパンの、4年間のことを申し上げておまして、その中では歴史的に重要な公文書の管理と公開の機能もあわせて検討しますというものは計画から全く除外しているわけではなく、4年間の中でやります。要は、線引きについては2本の線を描くのではなくて、2本目の線は今回の議論の中でも重々出てくることだとは思いますが。その修正の内容についても新実施計画の中でうたっておまして、公文書管理条例の制定については、公文書管理の重要性から計画を2020年度から2019年度に変更したと。条例化に当たっては、文書管理に関する課題検討を優先することとして、歴史的な文書の取扱いや公文書館的機能の部分については、その検討がまとまり次第、条例を改正し、追加するということですので、ある意味パラレルで進む部分もあろうかと思えます。当然ながら歴史的な文書の取扱いに関しての御意見を考えるときには、第1弾ロケットのところをこういうふうにしておいたほうが良いだろうというような意見にも影響すると考えておりますので、あくまで全く別物として切り離していくわけではなくて、歴史的な文書の位置づけについて議論が及ぶような文言についても、当然今回の小委員会の中で御意見を賜りたいと考えております。

委員 わかりました。結構です。

委員 今の話だと、公文書管理法自体が歴史的文書と、いわゆる一般的な行政文書の2つを取り扱っているのです。そもそも対象が異なってくるような部分があるのは重々理解しています。でも、そうすると、世田谷区の条例は、最初にいわゆる行政文書、意思決定とか、事務に関するような文書を規定して、それを追って改正するという形になるんですか。今のお話だとそうなのかなと思ったんですが、それとも、条例自体が2本立てになるのか、その辺はどういう形になるんでしょうか。手続的な意味でもちょっとよくわからないなと思ったので。

区政情報課長 条例を改正しようと考えております。

委員 ということは、今回、条例を規定した後に、改正の形で歴史的公文書の保存、利用等についての条項が入ることを念頭に置いているという理解でいいんですね。

区政情報課長 はい。結構です。

委員長 よろしいですか。ほかにいかがでしょうか。 それでは、次に行きたいと思えます。

(2) 制定の目的

実施機関からの説明

委員長 制定の目的について、区政情報課より説明をお願いいたします。

管理係長 制定の目的について御説明申し上げます。まず、そこに関する資料でございますが、もう既に一部議論の中で出ております資料NO. 3になります。こちらは、法及び先進事例である自治体の公文書管理条例の第1条にあります目的の部分をそれぞれまとめたものでございます。その一番上ですけれども、今回の議論をしていただくためのたたきというところで、私どもで作成しました案もあわせてついております。新実施計画の中で出てまいりました共有の知的資源及び情報公開の基盤に関する部分につきましては、他の法及び条例のところゴシックで記しております。他の自治体の目的についての視点として参考にしていただければと思っております。この資料を参考にして、条例の制定目的について御意見をいただければと思っております。

意見交換

委員長 ありがとうございます。それでは、ただいまの説明について質問、御意見等がございますでしょうか。

委員 キーワードを確認すればいいのかなと思ってはいるんですけども、それからすると、今ゴシックにされているような共有の知的資源、これは公文書管理法の文言に近いと思いますけれども、それと情報公開という名称ですが、あと私のほうで大事な言葉だと思うのが3つあって、1つは知る権利という言葉で、これは今回入れていただいていると思います。2つ目は説明責任という言葉で、これについては「説明する責務」という形で似たような言葉が入っていると考えています。もう1つが透明性、行政の透明性という言葉で、これがもしかしたら入っていたほうがいいのかなという気もしますが、これは皆さんで御議論いただければなと思いますが、そういう面で言うと、およそ既に制定されている各条例や法律にのっとりキーワードが入った形でつくられていて、大方私はこれで賛成なんですけれども、その透明性という言葉についての議論をいただければと。あるいは外されたというか、意図的に外したとは思わないんですけども、別の言葉で置きかえていらっしゃるんでしょうけれども、その辺の議論の過程がわかれば教えていただければと思います。

管理係長 透明性につきまして、やはり他の自治体の条文とかを見たとおり、透明性を規定しているところは余り……。

委員 例えば東京都も透明化と言っていますし、透明性は案外多いと思いますけれども。

管理係長 そのキーワードの中で、知る権利、あと説明責任の全うというところである意味含まれるものかなというところもありまして、「透明性」をつける箇所については、条文のさらに基本的な体裁を整えるためのところにおいては、いろいろとまた工夫が必要なところかなとは思っております。

区政情報課長 その中で意図的に外したということはないということだけ申し添えさせていただきます。

委員 理解はしています。

委員 今、委員がおっしゃいました、私も知る権利とか、行政の適正化というのは当然だと思うんですけども、例えば国の法律がそもそも「健全な民主主義の根幹を支える」というところであったりとか、都の条例でも「都政への参加を進めるために」という意味で、単に情報提供をすとか情報を公開するという知る権利というキーワードではなくて、そもそもが国の法律で言えば、国民が情報を持つべきものであって、区民が自分たちの政治に参加するための最低限前提となるものだというところがあって、それが知る権利に寄与するという構造にならなきゃいけないはずなので、知る権利ということを書いていただい

たのは私もとてもいいと思ったんですけども、あえて都政への参加とか、民主主義的な話を除かれたのはなぜなんだろうなというのが1点ありました。というのは、やはり単に情報公開をすればいいというのではなくて、その結果、区民が区政に参加するということが一番の重要なところであるはずなので、その点についてはもう少し配慮された文言があったほうがいいのではないかと感じました。

委員 これはどういう形で議論が進んでいくのでしょうか。私たちが言ってそれで修正案を出すのか、あるいは我々が案を出したほうがいいのか、例えば今の御意見は私もそうだと思うんですが、好意的に見れば、次の部分の「区民が主体的に利用し得る」というのがそういう意味では書いていらっしゃるんだなと思うんですが、だから、文言の作り方の問題だと思うんですね。趣味の世界にも入っていくのでなかなか難しいんですけども、A案、B案を出し合いましたらつくるのはやぶさかではありませんが、言いっ放しで宿題というのなかなか大変だと……。

委員 あと、多分先ほどから出ているように、歴史的な公文書のある意味外すと言うと語弊がありますけれども、今回の先行条例的なものはそこが入ってこないで、どういうふうに目的のところまで落とし込むかというのは逆に難しいのかなというのを実は感じていたところではあったんですね。あればこそ逆に目的のところはきちっと、単に情報を公開しますよ、知る権利に寄与しますよというのではなくて、それが区政を支えるものですよというところがあるからつくっていますというようなスタンスでないと区民には理解が得にくい。何でこの部分だけあるんですかというふうになるのかなというのがあったので、割と県レベルの条例とかだとその辺の部分まで言及されているところがあるので、委員がおっしゃるように、こちらで何かつくったほうがいいのかちょっと知恵を出したほうがいいのかと思いました。

区政情報課長 今回こっきりで次回はもう次のテーマに行くというわけではなくて、今回、例えば考え方とか、御指摘いただいたキーワードみたいなものを出していただいて、別に多数決でもないで、事務局のほうで御意見を賜った後に、次回、次々回等でよりいい案別にそこで条文を確定してくれというわけでもありませんので、お考えについて御教示いただきたいというのが趣旨でございます。その中でも特に条例の目的というのは、一丁目一番地といいますか、そこがしっかりしないと枝葉の考え方がぶれるということもありますので、あくまでここは条文の全体のイメージを共有する意味で一言一句、不完全な部分もあるかもしれませんが、とりあえずお示ししたという御理解を賜れば幸い

です。

次回、次々回以降、少なくとも次回には、そういう意味で言うと一言一句落とし込んだものを、きょう御意見を伺ったもので例えばA案、B案、C案を出して、きょうはどれがいいですかねというような言い方もできますし、こういう考えなり、キーワードを入れてくれれば区にお任せしますよということでも結構ですし、きょうは1条の文言についてざくばらんな御意見を賜れば、それに対して多分それは無理でしょうというようなお答えはないのかなと思っているのが正直なところでありますので、どうぞ闊達な御意見を賜れればと思っております。

委員 結局、今後の進め方というか、この小委員会で何を論点として公文書管理のルールをつくっていく、その議論を進めるか、そこの一番の入り口のところが始まっているのかなと思ったんですけども、やっぱり先ほどほかの委員さんからも話があったように、第1条、目的のところでは、国の法律においても、あるいは他の自治体の条例においてもあるもの、そこで共通するものというのはキーワードとして欠かせないものがあるかと思うんですね。

それともう1つ、世田谷区の場合、例えば至近な例で行くと、2月1日にプレス発表になった新年度予算のタイトル、キャッチコピーに参加と協働というものがついています。いわば区の行政文書のいろんなところで参加と協働ということが触れられているということは、区民の参加というものを大事にする、そういう区政を目指すんだというのが読み取れるわけですね。そうした場合に参加の前提となるのは、行政情報を含めた区政の情報がどれだけ区民の知り得るところになっているか、単に情報の提供というだけじゃなくて、情報の公開も含めてきちんと行われていることが大前提だろうと思います。

そういう点で、例えば区の新実施計画の中で、区民に信頼される行政経営改革の推進という基本方針の2番目の視点の中で、「自治の推進と情報公開、区民参加の促進」というのがうたわれているわけですね。その流れの中で情報公開の推進というのが2番目の項目である、そういうつくりになっているかと思うんです。それは当然議会の中でもそういう議論があってつくられてきたという経過だと思っておりますので、このベースを世田谷区として、今、区政情報課さんのほうでこれからつくろうとするルールを考える場合に、こういう流れと蓄積の上でどうするかということを見た場合に、先ほどもちょっとお話も出ていた区政の透明性の問題、これは当然、公正性の問題ともリンクした問題で

す。というのは、知らせるというのは、知る権利に答えるというのは単に一方的に提供して知るだけじゃなくて、それが知られ得る、知り得る状態にあるという意味では、やっぱり透明性というのがどうしても必要なわけで、場合によっては不都合なというか、余り芳しくないことも含めてきちんとお示しをした上で主権者である区民の方が判断し、そして選択もできるみたいな、その上での参加と協働というのが本来の意味での参加と協働だろうと思いますので、そういうことをイメージできるようなキーワードは漏らすことなく入れ込んでもらいたいというのがここで私も話をしたい意味合いです。その条文をどういうふうの規定するかはまたこれから実務的にもやっていかなきゃいけませんけれども、そういうものを精神としてきちんと入れるということは私のほうからも出しておきたいなと思うんですね。

特に今、国のほうでも都政のほうでもいろんな形で話題となっている、やっぱり不都合なことも含めてきちんと知り得る、それで主体的に判断する、それが公文書法の中でもうたっている民主主義の根幹を支えるという意味だろうと思うんですね。そういう点では、そのことを大事にしたものにしていただきたいなと思います。

委員長 私は今のはよくわかるんですけども、実は知る権利と国民主権というのは対象的な扱われ方をされてきたはずのような気がしてまして、つまり、情報公開というのは参加的なもの、民主的なものに狭めようというのが国民主権とか参加ということで、本来は知る権利を入れるということは区の持っている情報はどんなものでも、民主主義とか参加に関係なくても知ることができるという発想だったように記憶しているんですけども、その意味では、知る権利を入れるということは民主主義に限定しないという意味でとても大切なことだと思うんですけども、だから国はどうしても知る権利を使いたくないというところが入っていないので、東京都もそういう印象を持っておりますが、それはもちろん国レベルの話で、世田谷区さんは両方入れてもいいかと思うんですけども、やっぱり知る権利というのは区民が知りたいことを知りたいんだ、別に民主主義は関係ない、そういう発想もあってもいいのかなとちょっと思いました。

委員 多分、区民参加は、参加と参画というのは、例えば昭和でいくと53年のときの区の基本構想をつくる时候にも大分議論となった問題だと思うんですね。参加と参画は似たようなもので混同する議論もあるんですが、そこは明確に分ける、単に参加といった場合にはかなり広い範囲の概念だろうと思うんですね。それを参画にしぼめようというのが、言ってみれば何とか民主主義を押し込めようというときにそういう議論が出てくる

ような気がするので、もし参加と参画の議論をやろうとするならば、そこはそこでちょっと集中的に議論することも必要かなと思いましたがけれどもね。これは今回の趣旨ではないので、あえてやりませんが。

委員長 そこまでは思っていないので、お話としてお聴きください。

委員 結局、A、B、C案をこの次までに実施機関のほうで御用意されるという感じの流れで理解していいんでしょうか。

区政情報課長 そのほうが議論が活発になるのかなと、皆さんの間違いのないイメージというのは原文で見たほうが一番間違いがないのかなと皆さんの御意見を伺っていて感じましたので、ただ、それが意見書として第1条はこうあるべきだと、頭から最後までこうしなさいよという提案を受けましたというわけではないと理解しておりますので、こういう考えなり、こういうキーワードを入れるべきだというような御意見を総合的に賜ればというふうに考えております。

委員 そうすると、知る権利のようにフォーカスしたA案、今、委員の言った意見にフォーカスしたB案、一般的なC案とか、そんなイメージでよろしいですか。

区政情報課長 ちょっとこちらはどういう考えだからA案というところまで行き着けるかどうか分かりませんが、要は全部を入れたら意味不明みたいになってしまう可能性も否定できないかなと思います。対極的な文言だと、ある片方が強いとこっちは弱いほうがいいとか、バランスというのが多分あるのかなと思いますので、ちょっといろんなバランスを考えてみたいと思います。その中でこの案についてはこういう考えのもとにつくりましたということがきちり申し上げられれば申し分ないかなとは考えておりますけれども、そこまで高尚な頭がついていけるかどうかちょっと分かりませんが、次回までには何かしらの文言を、これよりかは違う形でお示ししたいなと考えております。

委員 ありがとうございます。

委員 小委員会の目的というか、ゴールの点をちょっとだけ確認させていただきたいんですけども、委員会で議論したことは意見書という形でまとめて提案をする形になるという理解でよろしいですね。

区政情報課長 はい。結構です。

委員 ある意味条例なので、議会が本質的には議論して、条例案文をつくるべき議論なので、我々がどういう条文をつくるかというのは本来的には違うのかなと、どちらかというと思っていただいんですね。ですので、最終的な落としどころとすると、細かい条文を詰めて

いくというよりも、この条文はこういうものを目的として意図しているという意見をつけるというイメージでいいんですかね。要は、我々のような弁護士のイメージからすると、条文というと、1条何とかで条文解説じゃないんですけれども、趣旨がどうしたこうしたという解釈論にどうしても行き着いちゃうので、でも、本来的に言えば条例をこれからつくるものなので、文言がどうなのかというのはもちろんあると思うんですけれども、この目的はこういうところであって、条文はこういうふうな反映になっているということ意見を意見書として出していき、場合によっては意見書の中にこういう意見が付されているというのをつければいいのかということになるのかなというイメージだったんですけれども、そういうような形でいいんですかね。

要は、この委員会で我々が何を議論して、ゴールはどこに行くのかというところがちょっとあって、細かい条文をつくれという作業ではないはずだという理解をしていたので、逆に言うと、何をゴールにしてこの委員会を議論していくのかということに関連するのかなと思ったので、余り細かい条文の一言一句を捉えてどうかというのを議論しても、多分時間的な問題もあるし、本来やるべき議論ができなくなるのかなというのもちょっとあったので、逆にどういう形で何を目指せばいいのかある程度整理をしておいていただくと、今後の議論がしやすいかなと思いました。

区政情報課長 当然ながら公文書管理条例が第何条までになるのかもわからないですけども、その1条1条を確認する案を示してほしいというわけではございません。特に大事と思ったものが第1条の目的でありましたので、この部分については何かしら目で見ただけが御意見を賜りやすいかなという意味でお示ししました。ですので、皆さんの御意見の集合体として意見書ができ上がればいいのかと考えております。ですので、第1条に関しては、条文がこうなので、それに対してこういうふうな意見で作り上げましたというわけではなくて、考え方なり方向性、間違わないでほしい方向性なり、こういうキーワードはこういう観点で大事だから必ず入れて欲しいというような御意見を総合的にいただければと。

そのほかの例えば公文書の定義とか、それから廃棄の考え方とか、保存年限の考え方なんていうのもまさに考え方をお示ししていただければ結構ですので、そういう意味では全体としての意見書ですので、意見の集合体を御意見としてまとめていただければと考えております。

委員 それに関してついでに確認したいと思うんですが、きょうの最後にでも確認しようか

と思ったんですが、どこかでパブリックコメントをされると思うんですね。それがほかの自治体、例えば愛媛県なんかでも多少問題になっていますけれども、どのタイミングにするかというのは割合大事だと思いますので、もちろん、一番ノーマルに考えれば条例案ができた段階で出すんでしょうけれども、1つの方法として、この審議会で明確な方向性が決まって、意見書に対してパブコメをもらって、それをもとにして最終的な条例案を成文化するというのも1つの方法だと思うんですね。もしそうだとするならば、案外この意見書はざくっとした方向性というよりは、割合明確な、きちんとした、誰もが同じ理解ができるような形での意見書にしておいたほうがいいわけで、その後、条文案までいかないとしても、相当程度具体性がないといけないかなという気も半分はして、そこはきょう決めなくてもいいかもしれませんが、区としてのパブコメ等のスケジュール感も含めてどこかで決めていく必要はあるかなとは思っています。

管理係長 スケジュールについて今御質問がありまして、こちらの小委員会は第4回までを一応1つの区切りとしまして、それで第4回が終了した後に、4月23日にございます審議会に報告をしまして、その報告をもって庁内に周知するとともに、パブリックコメントの実施を予定しております。その中で今、委員の御指摘のあったとおり、まとめ方について、審議の内容とか、意見をいただくに当たってよりわかりやすいようなまとめ方をしていきまして、そのパブリックコメントの結果等につきましては、また小委員会に戻しまして、最終的な御意見を意見書ということでまとめていただくと。我々がまとめて皆さんに御了解をいただくということになるんですが、そういった進め方をしていきたいと思っております。

委員 わかりました。

区政情報課長 全体的にタイトなスケジュールで、パブリックコメントも3週間とらなきゃいけないとか、その間に、少なくとも最後の小委員会には区民の意見なんかをお示しして、最後の最後にそこを加味した上で総体の意見書をつくっていただきたいなというところからすると、お尻から考えるとかなりタイトなスケジュールでございまして、当然ながら、パブリックコメントなり区民の意見を聴いたものが小委員会なり審議会の総体の答申の中に入り込む余地がないというようなことはちょっと避けたいなというスケジュールを今組んでおります。そこでいただいた内容で答申をいただいた暁にはそれを素案という形にしまして、今度は区議会のほうに意見をいただくと。そこでまた御意見をいただいたものについて条例案をつくるというような流れで考えております。

委員長 ほかにいかがでしょうか。 それでは、次に行きます。

(3) 公文書の定義

実施機関からの説明

委員長 続きまして、公文書の定義について、区政情報課より説明をお願いいたします。

管理係長 御説明いたします。資料につきましては、資料NO. 4 - 1、4 - 2、4 - 3になります。資料NO. 4 - 1でございますけれども、法及び先進事例である自治体の公文書等の定義の部分です。大体第2条のところに出ているものなんですけれども、そちらを左側にまとめてございます。右側につきましては、自治体の情報公開に関する条例ないしは法律も含まれますが、そういったところにあります開示請求の対象となる公文書等の定義の部分を記したものを比較したものでございます。

資料NO. 4 - 2については、公文書の定義について、世田谷区情報公開条例をもとにして、その解釈とかについてまとめたものでございます。両面にわたっているものでございます。1が開示請求の対象となる行政情報の定義、2が開示請求の対象から除かれる行政情報、3につきましては、これも議論をしていただくためのものという位置づけにさせていただければと思うんですが、この資料とかを踏まえまして、公文書管理条例の公文書の定義のたたきが記してあるものでございます。あわせて、こちらの案は、資料NO. 4 - 1の一番左上にも記載してございます。

資料NO. 4 - 3につきましては、これは職員が普段使用しています手引の抜粋になります。4 - 2の資料に関するところのさらに実的なものというところで参考にさせていただければと思っております。

説明は以上になります。

意見交換

委員長 では、公文書の定義につきまして何か御意見等はございますでしょうか。

委員 最初に、4 - 1の公文書等の定義で国や先進自治体の中で書き込まれている内容、(仮称)世田谷区公文書管理条例の部分に書いている内容も、これはきょういただいた世田谷区の文書取扱規程なり文書管理規程に書いてある行政文書、若しくは公文書の定義について、その内容は大体3つの大きな要素があって、それが盛り込まれていますから、よろしいと思うんですね。

その上で、4 - 2の公文書（行政情報）の定義についてというもの、これはいわば議論の素材という形できょう出されたんでしょうけれども、開示請求の対象となる行政情報の定義（世田谷区情報公開条例第2条第2項）の関係で、特に（2）のところで、「次のようなものは、『職員が組織的に用いるもの』には該当しない」ということで、
と書かれています。これは恐らくこれから、いわゆる公文書と、いわゆるメモ的なものとの切り分けをどうするかという、そのことにかかわる問題だろうと思うんですね。ここが実は国のいろんな議論の中でも大きな争点の1つともなったことともかわりもあり、それから説明責任の問題を、あるいは都政、区政なり国政の透明性の問題を考える場合でも、いわゆるメモというものをどういうふうに位置づけるなり、あるいは、いわゆる公文書ではないメモというものをどういうふうに考えるか、そのところが多分大きな論点になってくるかと思う。

そうした場合に、ここで、とあるように、単独作成、専ら自己の職務遂行のための便宜のための利用、自己研さんのための資料、備忘録、正式文書の写しであるとか、あるいは個人的な検討段階、つまり、決裁文書の起案前の検討段階の文書とか、そういうものは該当しないと書かれていますけれども、このところの扱いをめぐっては、例えば公文書管理法が施行されたときに、行政文書の管理に関するガイドラインというのが4月1日付で出されていますね。お手元にあったら確認をしていただきたいんですけども、9ページに、第3、作成というのがあって文書主義の原則というものがうたわれ、次のページに、「『処理に係る事案が軽微なものである場合』は、法第1条の目的を踏まえ、厳格かつ限定的に解される必要がある」という表現があるんですね。これはメモだから公文書ではない、行政文書ではないよというふうに切り分けるものは、特に当該事案がそこに書いていますけれども、「政策判断や国民の権利義務に影響を及ぼすような場合は含まれない」。したがって、厳格かつ限定的に解される必要があるというふうに書いているわけですね。なおかつ、11ページのところには、「職員が自己の執務の便宜のために保有している写しは行政文書には当たらないが、このような個人的な執務の参考資料は必要最小限のものとすべきである」ということで、わざわざ限定的に列挙しているくだりがあります。それから、ここにはツイッターの問題とか、メールの問題も書いています。

要するに、このガイドラインで何を言っているかということ、あくまでもそれを公文書から外すよ、該当しないよといった場合のメモの扱いは厳格に行えということを書いてい

るので、これは一般的にこういうものだから、ではこれは該当しないというふうにスパッと切り分けるといふよりは、そこの扱いを正確にやっておいたほうがいいのではないかなというのが私の意見です。

区政情報課長 ガイドラインについては、事務局のほうでも確認をさせていただきますし、あくまで資料NO. 4 - 2の情報公開条例で開示請求に当たる行政情報の定義の部分と、資料NO. 4 - 3の情報公開制度の手引の2ページ目の(7)は全く同じ部分、要は、現行でこのように扱っているよというのをお示ししたものが4 - 2の部分にもなっているんで、当然ここの部分から疑義が生じるとか、何か作為的な扱いの余地があるとかというような部分が切り出せるのであるならば、より厳格にこの部分の解釈運用基準自体を見直す必要がありますし、これはこれでいいんだけど、先ほど委員から御指摘があったとおり、厳格な運用が求められるよというようなものを当然ながら付記するような形で、基準も設けて、なおかつその姿勢も示すというものも必要ではなからうかとは考えているところでございます。ですので、当然ながらこれについては、条例の文言に細かい基準が適すのか適さないのかということと、条例化しにくい部分については、運用基準のほうで誰が見てもある意味明確になるような基準、なおかつ遵守しなきゃいけない姿勢までも、こういう姿勢で物事を判断しなきゃいけないよというようなものを基準の中で設けるべきだということであるならばそれも御意見として頂戴しまして、その部分についてはよりよい方向で事務局も基準化、ガイドライン化したいと考えております。

委員 今申し上げたことは、条例の文言というよりは、まさにここに書かれているように解釈運用基準として、現行の区の情報公開条例の中の規定の問題をベースにしていますから、いわば区の情報公開条例が作られてからの、この間の社会情勢のいろんな変化の中で、より一層こういう情報公開なり、あるいは情報の開示なり、あるいは、それこそさっき議論となった区民の参加とかということにかかわって、やっぱり区民の方々の関心も高まってきていることもあります。

例えば、さまざまな意味で情報の開示を免れるためにメモの形を肥大化させるとか、そういうことはもちろんあってはならないことですし、そういう点では解釈運用基準のところをこういう形で書いていますけれども、これもさらに現在の情勢の変化に対応した形で、それこそ正確性なり、あるいは厳密性を持たせるといふこと、それから本来の趣旨である区民の方々の知る権利に対してきちんと答えていくという説明責任を果たすと

いう点で、それに照らしてみてもどうかということでもこういう基準についても定めるべきだろうという趣旨でございますので、今、課長のおっしゃられたことについては、ぜひその方向で御検討いただきたいなと思います。

区政情報課長 わかりました。

委員 落とし込み方については、情報公開条例等々、他の条例との関係もありますし、お任せするしかないと思っはいるんですけども、まず1つ大きな前提としては、今、解釈運用基準とかガイドラインとかという言い方をされましたけれども、とにかく全て今ここで議論されるような基本的な定義に類することについては公のルールにすると。しかも、それが今後多分決まるであろう苦情申立てのときにきちとした判断基準になるものにするということが大事だと思うんですね。何となく内部的な解釈運用基準等々にしておくのではなく、あくまでオープンなものにするということだけは守っていただければなということがまず1つあります。

その上で、実際にポイントとしては、条例の文案はこんな文案しかできないんでしょうけれども、具体的に既にメモにも書かれているように、私的メモと公文書の関係とか、電子メールとか幾つか項目があると思いますので、それについて個別具体的にこの審議会としての意見がまとめればよいなと思っています。

それからすると、まず項目で言うと、今挙げられているようなメモの問題、電子メールの問題、組織共用の問題ということ以外に、もう1つ、やはり国レベルで今大きな問題になっているのが、言い方は確定していませんけれども、いわゆる政治レベルの記録文書と言われているものですよね。ですので、区で言うと、例えば東京都知事から区長に何か言われたとか、オリンピックに関して組織委員会からこういうことをやれと言われたとか、そういうのは割合正式ではあるんでしょうけれども、政治的なレベルでの話が多いわけで、それというのは、これまでで言うと行政文書、公文書に載っかってこなかったものが多い場合があるわけですので、そういう部分について公文書管理法の定義する公文書の枠内だよということをきちんと決めていく、そういうことを項目としてきちんと落ちがないように議論できればいいなと思っておりますので、そこをお願いしたいと思います。

区政情報課長 開示請求の今の実務に照らすと、事務方が連絡を受けて、その所管の該当文書を探して開示、非開示の判断をしてという流れからして、政治レベルの文書なり情報ということを経営者が察知できるかどうか非常に悩ましいなというのが今お話を受けた

率直な感想なんですけれども、それをトップまで一所管の開示請求の内容を上げて対象文書を保有していないかどうかを確認する、またはそういうトップの情報のやりとりなんかも普段から管理、保管する仕組みがあるかとかそういうところまで、実務として回す部分が担保できないところまでを絵に描いた餅のように書くのがどうなのかなというのが率直な感想です。

委員 区長が都庁に行って何か指示命令を受けるようなことがあったとするならば、当然ながら2人で会うというよりは誰か秘書がついていくんでしょうから、そのメモは残るようにしましょうねというレベルであります。それが現状では、それはちょっと別のレベルだよという話でなかなか公文書には残らなかったわけですよ。それが一問一答残るかどうかはわかりません。ただし、面会の記録であるとか、あるいは要旨であるとかがきちんと残っていくというのは今後大事なんだろうなということであります。

区政情報課長 わかりました。今のお話だと国のほうではそうじゃないよと言うけれども、県のほうではちゃんと残っているよと、まさに公文書のあり方が衝突しているところで、片方はないということでの言いわけにする、片方ではちゃんと書いてあるという言いわけにするということです。本来は両方があるべきかなというところからして、片方が情報公開請求の対象となって、片方はならないという条例のつくりなり、国の法律のつくりが違ふといえは違ふかもしれないですけども、そういうところで恣意的なものにならないような考え方が解釈運用基準の中でも落とし込めればいいかなと思っております。

委員 ちなみに、この解釈運用基準というのは、今後条例になった場合は、いわゆるガイドラインという名称でオープンになっていくものというふうに想定されるんですか。

区政情報課長 ガイドラインの名称はおいておいたとしても、今、行政情報の開示請求で事務方がマニュアルとしてつくっている手引、資料NO. 4 - 3以降についても当然ながら公開情報ですので、その部分についてはオープンにする前提でございます。

委員 公文書の定義自体は、ここに書かれているように、恐らくほかの条例だったり規程とかとの整合性が重要なので、この点はある意味、公文書と書いてありますけれども、実際は多分行政文書という意味になるんだろうと思いますので、今回の条例の意味からすると、公文書というよりは条例の対象になる公文書としての行政文書というのはこれですというのは、多分ほかの条例との整合性が必要になるはずなので、その点はやむを得ないかなと思っておりますし、むしろほかの条例とかと整合しない文言を使うほうが難

しいという理解をしているので、これはやむを得ないかなというの理解します。

ただ、先ほど委員がおっしゃったように、法律のほうのガイドラインもそうですけれども、根本的には公文書の管理の法律というのは、公文書が国民であったり、区であれば区民であったりの情報であって、行政が持っているから行政のもので、区民とかそういうものとは違いますというところとは違うんだと、本来は行政情報というのは区民なり国民側の情報なんだという前提があるので、それを厳格に解釈して運用しましょうという話が多分根本にあるはずで、それはやっぱり解釈基準としての根幹を担うものという位置づけは避けられないと思っています。

その中で、29年の内閣府の事務次官が通知か何かを送って、作成過程でどんどん変わっていく文書の管理の仕方であったり、いわゆる打合わせでメモが変わっていったりするときにどういうふうに管理しましょうという話が通知で出ていたりというように、管理をどうするかという部分とも関連していくと思うんですね。要は何を対象として保管するかという話に結局は行き着いちゃう話なので、となると、単に定義がこれだからというよりは、補完体制として何ができるのかということも加味していかないと、先ほど言ったように、何でもかんでも全部とっておくのかということのともまた別だと思いますし、ただ、基本的にはメモだからとか、何とかだからというよりは、その情報がきちっと保管されて開示されるべきものであるかというところが本来のあるべき話だと思いますので、メールとか、メモとか、形態というよりは、作成された文書が何かというところをきちんと対象として議論すべきなのかなとは思いました。

委員 資料NO. 4 - 2のところなんですけれども、4 - 1にもありますが、「実施機関の職員」という言葉があって、それについて資料NO. 4 - 3で述べているんですけども、小委員会じゃない普通の審議会で、データの量が膨大になって外の機関に外注といいますか、データを扱っていただくような仕組みにだんだんなっている流れかと思うんですが、この場合の実施機関の職員という文章5行の中にはそういったところまで包含したというふうにちょっと読めなかったんですけども、これは今後どんな感じで変えていくのか。今のデータを外注で扱う方もこの条例下にあるのか、その辺のイメージを教えてくださいたいんですけども。

区政情報係長 実施機関がどこか外部のほうに情報を委託したような場合は、その委託元の行政情報になります。

委員 区が委託すれば区……。

区政情報係長 ですから、区の情報です。もしもその情報について開示請求があれば開示請求の対象になって、委託先からその情報を取り寄せて、それで開示できるかどうかを判断するというのが一般的になります。今度は実施機関の職員かというところ、それは職員ではないです。ですので、情報を委ねるときに、これは外部提供の制限ですとか、個人情報に限った話じゃないですけども、例えば削除をきちんとしなさいですとか、外部提供をしちゃいけませんですとか、ほかの人に見せちゃいけませんとか、そういった制限を加えた上で委託先にお渡しして、いわゆる委託契約の中でがんじがらめにされて、それから今度は区に返してもらって、そこで区の情報になるという形です。

委員 今お伺いしているのは、資料NO. 4 - 2の(2)の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というところで、これが外注になると、その人が善意の人ならいいんですけども、丸写ししたものが外に存在するというケースも今後はゼロじゃなく出てくるんじゃないかなというおそれを……。

区政情報係長 そういった場合は複写の禁止とか、そういったようなもので契約上でまず縛られるかとは思いますが……。

委員 そうなんだけれども、出ちゃった後どうなるかなというところが心配になって、それも含めていくくりができるのかどうかというのが気になっているところということ意見を表明したいと思います。実際、出ちゃった後のことですね。

区政情報係長 出ちゃった後というのは、区が外部の業者にお渡しした後ということですか。

委員 1つは、区の職員であっても情報を丸写ししたものが別途コピーであったら、それは私は非常にデリケートなものだと思うし、まかり間違ってもそれが写真を撮られてネットに載っちゃったりとか、そこの中から抜粋でツイッターに載っちゃったときの罰則であるとか、その辺はどういう考え方で進んでいくのかなというところはちょっと気になっています。

区政情報係長 それは今度はいわゆる地方公務員法の守秘義務違反、あるいは懲戒処分ですとか、多分そういった罰則になるかと思いますが。外部の委託業者ですと、それ以外に違約金とか損害賠償とか、そういったことになるかと思いますが。

委員 そういふのがあるにもかかわらず、国のいろいろな機微なデータが出てこなかったり、出ちゃったやつについてもそういう機能があれば、国民がいろいろクレームを言いたくなるような状況はそんなないんじゃないかなと思いつつ、そういう状況は正され

る方向にないように思うので、そういう実態を世田谷区の何かを決めるときに生かせないかなというのが今の気持ちです。

委員 ここでいただいた公文書というのは行政文書の意味だという理解はしているんですけども、もう1点、国の場合だと独法がある関係で、法人文書といって公文書等のところに含まれていたりとか、今はほかの市の条例とかを見ていると、法人文書という形で規定しているものがあるんですが、区が外注するような場合には多分実施機関の情報として理解すればいいんですけども、それ以外にいわゆる法人文書みたいな形で何か対象になり得るものは世田谷区にあるのかないかちょっとわからなかったもので、あり得るのでしょうか。

区政情報係長 法人文書というのは、例えば何かの届けをするときに、そこに法人の税法上の税務調査の納税証明ですとか、そういったようなものは何らかの手続の中で添付書類として出してもらうとか、そういったようなことはございますし……。

委員 というのは、実施機関という理解は、先ほどいただいている資料NO. 4 - 3、情報公開制度の手引の定義にある実施機関と多分パラレルだと思ったんです。それはいいんですけども、例えば区で第3セクターみたいな形で設立しているものとかがあるのかないかちょっとわからなかったもので、例えばそういう場合には公文書として対象になるのかならないのかという線引きが出てくるのかなと思ったので、その点はどうなるのか。

区政情報係長 それでしたら、区が第3セクター、外郭団体と言いますけれども、そこに委託をしている場合には、通常、それは区の情報になろうかと思えますけれども、それぞれの外郭団体につきましては固有の事務とかもやっております。それにつきましては、それぞれの外郭団体のほうで法人の開示制度というのを設けておりますので、それぞれの法人が対応するという形になろうかと思えます。

委員 その場合には今回の公文書等の条例には対象にならないという理解でいいですね。

区政情報課長 はい。

委員 わかりました。ありがとうございます。

区政情報課長 ですから、今の第3セクターなり外郭団体については、区で言うところの情報公開条例、個人情報保護条例の規定をそれぞれ設けておりますので、それに基づいて内部的に団体の文書についてはどう管理するか、どう保存するか、保管するかというのは設けているはずですので、それについて今回の区の公文書管理条例が包含するという

ことではないということです。

委員 わかりました。ありがとうございます。

区政情報係長 補足いたしますと、黄色い情報公開制度の手引の72ページに出資法人等の情報公開というのがございまして、ちょっと古いんですけども、右のほうにいわゆる外郭団体と言われているもの、今、外郭団体は大分組織を改組しておりますけれども、こういったものはそれぞれで情報の公開を行うため必要な措置を講ずるよう努めるものとするということで、それでそれぞれが実施しているというような状況でございます。

委員 細かい話が出ていますので細かい話をしますが、私の思いからすると、2条の条文の中でワンセンテンス外していただきたいセンテンスがあるんですね。どこかというと、資料NO. 4 - 1の案文で言うと、3行目で、「当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして」というのがありますよね。この「組織的に用いる」というのが、先ほどちらっと言ったように、1つの争点で、いわゆる組織共用をしているかどうかでもめることが多いわけですね。ですので、基本的に組織的に用いるかどうかの要件を外してもいいんじゃないかという気がするんですね。単純に外すだけでもいいんですけども、あるいは職員が職務上作成、取得した文書を行政文書にする、公文書にするという要件を設ければ十分ではないかと思って、要らぬとは言いませんけれども、それによって公文書の範囲が外れてしまうような要件というふうに思いますので、これはできるならば外していただきたいというのが要望です。

委員長 私もそう思っているところもあるんですけども、でもどうかと思いますが、そういう考えもあるということです。

区政情報課長 現行の情報公開条例のほうでは文言が入っていて、それと合致した定義が望まれるところですので、ここを外すと今度は情報公開条例の改正が必要になってきて、何でそこを外したんだというすごく難しい説明が問われるのかなというところで、その説明をどう言うかなんですけれども、前向きな説明と後ろ向きな説明といろいろあるかと思えますけれども……。

委員 単純に言えば、僕自身は情報公開条例と、最初に言ったように文言の平仄を合わせる必要があると思うんですけども、一方では、これに関して言うと、情報公開条例とずれても大丈夫じゃないかと思うんです。なぜかということ、外したほうが広がるだけですから。要件を取るだけの話であって、より公文書というか、行政文書の範囲が広がるだけの話ですから、それについて言うならば、これが狭くなってしまうと、何か狭い

公文書管理条例の行政文書を広い情報公開条例で情報公開するというのは変ですけども、逆の関係ですから、別にそれはそれで問題ないというか、むしろ行政文書の管理はより広くやっていますよと。実際、今後これで歴史的な文書等々が入ってくると情報公開条例とは違う文書が入ってくるわけですから、その部分は説明が付きやすいんじゃないかなと。むしろ組織共用性がもたくなって、行政文書の解釈上、揺れが出てしまうほうが面倒なんじゃないかなという気がしています。

もっと言うならば、これは言い過ぎかもしれませんが、今の国や県の様々な問題を解決する方策として、やっぱりこの共用性を外しましょうよという議論が研究者の間でも非常に強いわけですので、それは一歩先を行くというか、世田谷区がモデルになればいいんじゃないかなという気もしますけれども、それはひとり言みたいなものです。それが1つです。

区政情報課長 やはりいろんなことを想定するためには、右の極論と左の極論を想定して、やはりそれは難しいよねみたいなところで真ん中におさまる。真ん中だけ見ていると、右の極論と左の極論が出たときに対応しづらいんですけども、そういう中では今おっしゃっていただいたものが極論とは申しませんが、想定すべき御意見だなというのは感じておるところでございます。この部分を外したほうが公文書が広がるんじゃないかということになると、どこまでを適正に管理しなきゃいけないかという、公文書と位置づけたからにはちゃんと管理、保存すべきだという部分があって、個人が組織的に用いるものじゃなくて、職員が保管しているものを職員任せにする余地がかなり出てくるんじゃないかとか、組織で用いるものだからほかのチェックがある、あそこにこういう文書がある、開示対象になり得る文書があるというものが組織的に用いるものだからこそわかるということがあるので、個人のレベルにすると、それがどこまで裾野が広がるのかなというのが実務的には非常に難しいなと感じているところです。

委員 余りここだけで議論してもしょうがないかもしれませんが、イメージとしては現状から広がる、私はさっき広がるという言い方をしましたけれども、現状から見れば現状が変わるといふに私はイメージしていなくて、實際上、今の世田谷区の公文書、行政文書の定義の解釈運用基準でも「職務上作成し、又は取得したもの」というのがあって、これがやっぱり一番大きな縛り、あるいはきつい縛りなわけですよ。ですので、さっき取ると言いましたけれども、取った上で、基本的には職員が職務上作成して取得した文書という条件をきちんとここには入れるということで、それでいいんじゃない

ないかという気はするんですね。ですから、もちろん、これは保有するだけだとちょっと足りないんだと、それは広がり過ぎかもしれません。ですので、職務上作成、取得ということは条件にしたほうがむしろわかりやすいという意味合いで、實際上、現在の運用基準でも言っているように、事実上支配している状況とか、あるいは個人メモでも、最終的にはそれが唯一の記録になっている場合には入れるとか、そういう運用をされているわけですから、結果的には同じになるんじゃないかと。むしろ揺れを防ぐための方策ということであります。御検討いただければということです。

それから、また全然別件の話ですけれども、私もどこで入れるべき話なのかよくわかっていないんですが、もしかしたら定義の話かもしれませんが、世田谷区にはこういう状況はないと思うので文言はなくてもいいのかもしれませんが、国レベルや県レベルを考えた場合に、職員が作成することを義務だと思っていないみたいな状況があったりするものですから、悲しいかなではありますけれども、職員は文書作成が義務なんだよという、「義務」という言葉が一番適切かどうかはわかりませんが、本当はそういう文言がどこかにあったほうがいい気もしていて、今回それはどこに入るんでしょうか。あるいはそんなことは当たり前であって条例にはふさわしくないということなんでしょうか。きっと入ると1条とか2条とか、その辺だと思うんですけれども。

区政情報課長 ある意味、情報という定義が耳から、目から入った情報が全て情報であって、例えば誰かさんが来たとか、こういうふうにししゃべったのを聞いたとか、そこでどう記録するかというものの一番の媒体が文書で記録するということだと思うんですけれども、その情報を全て文書化して記録すべしということと、これは大事なことで、今後の意思決定に対して残しておかなきゃいけないようなものを意図的に文書をつくらないでスルーするとかいろいろあるかもしれませんが、少なくとも重要なものであって、後日誰かに報告しなきゃいけないとか、それに対して意思決定を仰がなきゃいけないようなものに対しては、当然ながら文書なり何か記録にとどめる。その時点ではメモかもしれませんが、清書して保存して、それこそそこが組織共用的に保管すれば一番いいんでしょうけれども、そのように記録して文書で保存するという意識は、多分世田谷区にはあるんじゃないかとは思っています。その部分が何かしらいい意味で、そこを条文にするのか、ガイドラインにするのかわかりませんが、何かいいおさまりがあって、それが今の区の職員の意識をより高めることになるならば、ぜひ前向きに考えたい一項目かなとは理解しております。

委員長 その点、公文書の定義には記録要件がありますよね。そこに何かつけ加えれば。例えば文書等は写真、フィルム及び電磁的記録云々というふうに書いてありますから、ここに記録されているものが公文書だという定義になっているわけで、そこに記録すべきだというようなニュアンスを若干つけ加えるみたいなこともあるのかなと思いますが。

委員 多分今、先生がおっしゃったのは、法律で言うと4条の文書主義の話という理解でいいですかね。

委員 法律上は義務がないのが問題となっていて、なくてもスルーされちゃうというね...
....

委員 ただ、一応、4条では「文書を作成しなければならない」という文言になっていて、ガイドラインにも書けというふうにはなっているわけじゃないですか。ほかの条例なんかを見ても、そういう形で公文書の定義とは別に作成のところを条文化しているところはありますから、条例に入れるというのはある意味あるのかなと考えます。少なくともきちっとガイドラインでは当然書くべき事案なんだろうなと思いますけれども。恐らく先生の御指摘は、条例で言うと作成のところに入ってくる文言、条項の話になるのかなと私は理解しましたけれども。

委員長 しかし、これは列挙主義ですから、もうちょっと広くという感じ.....。

委員 だから、どこまでやるかという話が多分出てくるんだろうなというのは、どちらかというところ、作成というよりは管理との関係でどこまで現実的なものになるのかと。列挙するならば列挙することは可能だと思うんですけども、現実に先ほどおっしゃったように、ではどこまで個人のものを区として管理しなければいけないのかという管理との兼ね合いも当然出てくると思います。多分独立してここだけを議論しても余り意味はないのかなと。ただ、先生がおっしゃったように、その趣旨とすれば多分条例に規定するほうが正しい位置づけにはなるかなと個人的には思います。

区政情報課長 今の話ですと、当然ながら区民共有の知的資源だということからして、それを将来の区民にまで説明責任を全うするようにするためには記録しておかなきゃいけないということがありまして、先行自治体の条文でも国の第4条を受けて、4条とか、5条とか、6条で落とし込んでいる条例もあるみたいですので、ちょっとそこまでをこちらとしましても具体的にイメージし切れなかった部分があるんですが、その部分については条文の中でどううたえるか、管理の部分と表裏になりますけれども、まずは文書をつくるんだと。それが行く行くは組織共用文書になって将来の説明責任を全うする資

料になるかどうかは別ですけれども、ある意味、文書をつくる癖をつくれというような意味合いの訓示的な部分かもしれないですけれども、国のほうの第4条でうたっている部分がございますので、その部分については意味を考えながら、トレースするようなところは条文に落とし込んでいきたいなと思っております。

委員 今お話があったように、法律の4条か、若しくはガイドラインの第3の2の部分のあたりだと思います。後でまた議論になるかもしれませんが、電磁的記録になればなるほど情報を固定化するという意味合いじゃなくて、せっかく書いたものをすぐ消去するとか、そういう問題も起きてくるものですから、ですので文書は残すんだという原則をきちんと、しかもそれは義務なんだという原則をどこかでとっておいたほうがいいのかと、そういうことですので、よろしく願いいたします。

委員 私も今、区民の委員として思うんですけれども、ツイッターとかで議論になって炎上したときに、後で議論の道筋が変わっちゃうように削除したり、議論になっていた文言を削除したり、都合よく加工する場合は結構見受けられるので、オリジナルなものを残す主義というか、ガイドラインといいますか、それをはっきりさせておくのは大事なかなと。特に電磁的なものだと後で加工が紙より全然簡単なので、そこは絶対外せないところかなと思いました。

区政情報課長 今のお話に全てお答えできるかどうかわかりませんが、当然ながら区的意思決定に関するものは起案文書として残すことになっておりまして、今、電子的に文書管理システムというのがありまして、そこで一度登録したものは後から直せないようになっておりますので、ある意味、そういう点では御安心をとということだけ申し上げたいと思っております。

委員 そうすると、紙なんかでも、国の場合ですけれども、後で職員総出で一生懸命宿題をやってしまったような事例もありますので、その点がやはり徹底できるような体制を希望します。

区政情報課長 わかりました。

委員長 ほかにいかがでしょうか。式次第ではまだ議題が残っているんですが、いかがいたしましょうか。時間的に、メモとメールの件が残ってはいるんですけれども、これもやり出すと結構出てくるんじゃないかと思っておりますので、きょうはあと日程を決めるぐらいにしておしまいでしょうか。よろしいですか。では、そういうふうにさせていただきます。

3. その他

委員長 では、日程につきましてタイトなというのが何回も出てきておりますが、事務局から日程等につきまして御提案はありますでしょうか。

管理係長 次回の第2回の日程につきましては、2月27日(水)午後6時からの開催を予定しております。会場等の詳細につきましては、開催が近づいてまいりましたら皆様へ通知をお送りいたしますので、御確認いただきたいと思います。

続きまして、その後の第3回の日程につきましては3月の中旬ごろ、第4回目の日程につきましては4月の中旬ごろ、先ほど私から申し上げたとおり、4月23日の審議会の前となりますが、4月中旬に開催できればと思っておりますが、皆様の御都合についていかがでしょうか。

委員長 ではまず、3月中旬ですね。

〔 日 程 調 整 〕

委員長 では、3回目は3月11日(月)18時ということで。

では、4月につきましてはいかがでしょうか。

〔 日 程 調 整 〕

委員長 では、第4回は4月12日(金)18時からということで。では、これでいきたいと思えます。

管理係長 では、確認をいたします。3回目が3月11日(月)18時、4回目が4月12日(金)18時ということで、それぞれ予定いたします。どうもありがとうございます。

4. 閉 会

委員長 それでは、そのほか何かございますでしょうか。 ないようでしたら、以上で本日の議事は全て終了いたしましたので 終わってはいないんですけども、次に送りましたので、これをもちまして本日の小委員会を終了したいと思います。どうも活発な御議論をありがとうございました。