

(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

答 申

(令和元年8月)

はじめに

国における「公文書等の管理に関する法律」の施行と公文書管理についての重要性が注目される中、平成30年12月19日に世田谷区長から世田谷区情報公開・個人情報保護審議会に対して、「(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」の諮問がありました。

当審議会では、小委員会を組織し、小委員会での検討を重ね、平成31年4月に「(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」を取りまとめました。

その「骨子まとめ」を踏まえ、区によって策定された条例骨子案への区民意見も参考にしながら、引き続き検討を重ね、ここに審議会としての答申を行うこととなりました。

これからの公文書管理に関して、各職員が条例制定の意義及び目的等を十分に理解し、自身の作成又は管理する公文書が時を経て、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ために使われることを強く自覚しつつ、引き続き効率的な行政運営に努めることが大切であると考えます。

今後、本答申をもとに(仮称)世田谷区公文書管理条例が制定され、それに基づく新たな公文書の管理により、世田谷区の情報公開制度がより充実したものとなることを望みます。

令和元年8月 日

世田谷区情報公開・個人情報保護審議会

会 長 小 橋 昇

目次

1	条例制定に当たっての経緯及び条例の位置づけについて	1
2	制定の目的	1
3	公文書の定義—保存すべきメモとメールの考え方	2
4	公文書の定義—私的メモと公文書の区別に関する基準	3
5	公文書の定義—公文書に位置づけられるメールの基準	3
6	公文書の保存期間のあり方について	3
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	4
8	公文書の廃棄判断を行う第三者機関の役割等について	5
9	職員への罰則に対する考え方	5
10	職員の意識の変革について	6
	諮問文（平成30年12月19日） 「（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」	7
	世田谷区情報公開・個人情報保護審議会委員名簿	8
	小委員会開催経過	9

1 条例制定に当たっての経緯及び条例の位置づけについて

「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と見られるが、「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）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になった。

条例の制定に当たっては、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ていることを鑑み、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区の進め方に対して、世田谷区情報公開・個人情報保護審議会（以下「審議会」という。）としては異論はない。

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も次第条例を改正し、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対策を講じた上で、条例化を進めるよう求める。

また、条例の対象機関は、世田谷区情報公開条例において実施機関と定義されている、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とし、行政機関の活動に限らず、議会の活動に関する公文書に対しても条例の適用を受けるとするのが相当である。

2 制定の目的

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を審議会として求める。

- (1) 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。
- (2) 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。
- (3) 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。
- (4) 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。
- (5) 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

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、(1) 実施機関の職員が職務上作成し、又は取得、(2) 当該実施機関の職員が組織的に用いる、(3) 実施機関が保有、の3要件を満たすものとして定めている。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る。

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る。

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(2)）の要件を満たすかどうかの判断について課題が残る。

このような事実を踏まえ、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、世田谷区情報公開・個人情報保護審議会小委員会（以下、「小委員会」という。）での議論の中では賛否の意見が出された。

審議会としては、この時の小委員会の結論と同じく、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と考える。

ガイドラインを策定する場合は、条例制定の過程の中で策定し、条例素案及び条例案とともに提示することが望ましい。また、ガイドラインの案に関しては、審議会に報告するとともに、必要に応じて意見を聴くこととされた。

4 公文書の定義—私的メモと公文書の区別に関する基準

審議会としては、(1) 実施機関の職員が職務上作成し、又は取得、(2) 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とする。

公文書にあたるか否かについて、ガイドラインに具体的な事例を多く示すとともに、研修等を通じて職員に十分理解させ、区別の判断に差異が生じないように対処すべきである。

5 公文書の定義—公文書に位置づけられるメールの基準

公文書に該当するメモの考え方と同様、(1) 実施機関の職員が職務上作成し、又は取得、(2) 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。

公文書にあたるか否かについて、ガイドラインに具体的な事例を多く示すとともに、研修等を通じて職員に十分理解させ、区別の判断に差異が生じないように対処すべきである。

また、メールの保存の仕組みや運用に関して、技術的な側面を含めて今後整理していくべきである。

6 公文書の保存期間のあり方について

保存期間については、文書管理規程で定められている。その中では、保存期間が1年未満の文書等については、「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。」と規定されており、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るが、具体的な文書の例示等はされていない。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、整理する必要がある。

審議会としては、文書の作成義務の必要のない「処理に係る事案が軽微なもの」についてもガイドラインに具体的に明記するとともに、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・保存すべきであるとする。

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べきである。

また、文書の電子化の進展とともに、物理的に広いスペースを確保しなくてもより大量の文書を保管又は保存できるようになることを踏まえ、公文書の保存期間については見直しを図っていくことが望ましい。

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

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、決定している。

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、現在行われていない。

その一方で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る。

以上のことを踏まえ、審議会としての考え方を以下のとおりまとめる。

- (1) 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。
- (2) 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。
- (3) 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。
- (4) 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べきである。

8 公文書の廃棄判断を行う第三者機関の役割等について

公文書の廃棄に対する判断及び将来の歴史的文書の保存に関与する第三者機関の役割については、公文書の作成や保存期間中の保存方法等公文書のあり方自体について一定の専門的な意見を述べることも含める。

上記の役割を踏まえた第三者機関と審議会の位置づけに関しては、審議会とは独立した組織編成にするのか、審議会の作業部会として構成するかについては、審議会としては問わないが、条例制定にあたってはその役割等とあわせて検討を重ねていくべきである。

9 職員への罰則に対する考え方

条例の制定に際して、条例の趣旨に違反した職員に対する罰則の考え方について、整理の必要があると考える。

現状を整理すると、一般的に罰則とは刑罰又は行政罰を定めた規定を指す。その一方、懲戒処分とは服務違反等に対し懲戒のために科せられる処分であり、世田谷区職員の場合は地方公務員法で、免職等の処分が定められている。

懲戒処分については、各自治体が制定する条例で設けることはできないので、職員の服務規律違反や信用失墜行為などに対して標準的な処分量定を示す「懲戒処分の指針」の中で明記されている。

法には罰則規定はなく、また、公文書管理に関する条例を制定した他自治体においても、職員に対する罰則を条例の中で規定していない。

国においては、公文書の不適切な取扱いについて「懲戒処分の指針」に追加し、処分を明確にすることにより、職員の規律と秩序の維持を図っている。

以上のことを踏まえ、小委員会で議論を進めたところ、「懲戒処分の指針」の中に明記した上で懲戒処分として行うか、条例の中に罰則規定を設け、運用していくかについては意見が分かれたが、制度の実効性を上げるため、公文書の不適切な取扱いに対して不利益的措置を講ずることについて意見は一致していた。

審議会としては、小委員会での議論を尊重し、公文書の不適切な取扱いに対しては懲戒処分を行うか、条例の罰則規定を適用していくかについてさらに検討を続け、制度の実効性を担保することを強く望みたい。

10 職員の意識の変革について

条例の制定に伴い、公文書の管理に必要な手続きや事務処理が増えることになる。これらの新たな工程に対応しながら、各職員は、引き続き効率的な行政運営に取り組まなくてはならない。

その一方で、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、参加と協働の区政の実現のためにより一層重要なものとなっている。

新しい公文書の管理に関する条例が制定されようとしているこの機会に、日々の業務の中で公文書という区民の知的資源を作成、管理、保存していくのだと、職員一人ひとりが意識し直す必要があると考える。

それには、条例に基づいた公文書管理を適正に執り行えるよう、条例制定の意義及び目的並びに条例及びガイドラインの内容等を研修等を通じて職員に十分理解させ、浸透させることを強く望みたい。

諮問第810号
平成30年12月19日

世田谷区情報公開・個人情報保護審議会
会長 小橋 昇 様

世田谷区長
保坂展人

平成23年に「公文書等の管理に関する法律」（公文書管理法）が施行され、地方公共団体はこの法律の趣旨にのっとり、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ました。

世田谷区では、この間も世田谷区文書管理規程に基づき、文書等の保管、保存、廃棄等に関する事務を円滑かつ適正に執り行ってまいりました。その一方で、昨今の公文書管理についての重要性が注目される中で、区民に対し公文書の管理ルールについて透明性を担保し、現在及び将来の区民に対する説明責任を全うしていく必要があります。

このように公文書の管理は情報公開の基盤となるものであり、公文書を適正に管理することは、区民との強い信頼関係を築くために重要な役割を果たします。

つきましては、法律の趣旨さらには社会状況の変化も踏まえ、情報公開の推進を通じて開かれた区政の実現を図る必要があるため、世田谷区情報公開・個人情報保護審議会条例第2条第1項第3号の規定に基づき、下記の事項について諮問します。

記

諮問事項

(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

・世田谷区情報公開・個人情報保護審議会委員名簿

氏 名	役職・所属団体等	備 考
小橋 のぼる のぼる	国士舘大学法学部教授	会長 小委員会委員
室井 たかし 敬司	亜細亜大学法学部教授	副会長 小委員会委員長
山田 けんた 健太	専修大学文学部 ジャーナリズム学科教授	小委員会委員
菅野 のりひろ 典浩	弁護士	小委員会委員
高山 こずえ 梢	弁護士	
矢島 つぐひさ 嗣久	世田谷区町会総連合会	
林 ただきよ 忠清	一般社団法人世田谷区医師会	
巨尾 まもる 衛	世田谷区商店街振興組合連合会	
鶴谷 るくへい 緑平	消費者関係団体（ひとえの会）	
藤原 かずこ 和子	世田谷区民生委員児童委員協議会	
唐橋 むつみ 睦	元世田谷区立小学校PTA連合 協議会	
中村 しげみ 重美	世田谷地区労働組合協議会	小委員会委員
たまき はじめ 玉置 肇	公募委員	

*福田 里香 元委員（公募委員 小委員会委員）は、第6回小委員会まで審議会に在籍し、今回の審議に加わった。

・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
- ・公文書に位置づけられるメールの基準

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

第5回（令和元年6月4日（火））

前回の論点整理と確認

（仮称）世田谷区公文書管理条例の骨子案について

区民意見募集及び区政モニターアンケート並びにシンポジウムについて

第6回（令和元年7月16日（火））

前回の論点整理と確認

（仮称）世田谷区公文書管理条例の骨子案に対する区民意見の確認

「（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 報告書」
の検討