

報告

豊島区公文書等の管理に関する条例策定の経緯

The establishment process of the regulation of public records management of Toshima City

宮平 さやか

Sayaka Miyadaira

はじめに

平成29年、豊島区では公文書等専門員を雇用し、廃棄予定の文書を評価選別して歴史的価値がある公文書を収集する事業を開始しようとしていた。しかし、収集するものが現用の長期保存文書と重複するものでないかを検証するための管理票（台帳）が正確でないことが判明し、区が保有する公文書の全容を把握し、整理し、検索性を高めるためにも目録作成事業を実施することとなった。公文書の管理状況の改善に向けて動き出したとほぼ同時に、公文書管理条例の策定を行うことになり、豊島区の公文書管理は大きな転換期を迎えることとなった。

本報告は、特別区初となった豊島区の公文書管理条例の制定の経緯について、公文書管理を所管する総務部総務課文書グループ（以下文書G）に所属する公文書等専門員の視点から記録したものである。条例の理念と実務者である職員の意識のギャップや戸惑い、電子文書の管理についてなど、現場の実情をつまびらかにし、これからの公文書管理に対してどのようにアーカイブズ学的アプローチができるかを考えるための一つの事例として紹介したい。

1 公文書等管理条例の制定決定と条例策定へ向けた準備

1-1 公文書等管理条例の制定決定

平成29年9月27日、平成29年第3回定例会2日目。この日、区議会議員から区役所跡地の76年間に及ぶ長期定期借地に伴う開発の契約等に絡めて公文書管理条例に関わる質問があることは承知しており、区長が制定に向けて前向きに検討するという答弁をする手はずになっていた。文書Gの面々は10月に公表する永年保存文書の台帳を作るための目録化事業のプロポーザルに向けた準備をしながら、議会の中継音声に耳を傾けていた。

「…23区では初めての制定となりますが、すでに条例を制定している先進自治体の取り組み内容等も参考にしつつ、パブリックコメント等の実施を考え、平成30年第2回定例会での上程に向け、検討を深めてまいりたいと考えております。…」

私たちは急遽、公文書管理条例を作らなくてはならなくなってしまったのだった。

1-2 条例策定へ向けた体制の整備

答弁の数日後、総務部長、総務課長、文書G係長、職員1名、公文書等専門員2名による対策会議が開かれた。突然の事態に皆戸惑いの表情であった。「条例の性質的に、ちゃんと附属機関を作って、専門家の先生や区民の方も呼んでやるべきだな。」と総務部長が口火を切り、附属機関として豊島区公文書のあり方検討委員会（以下あり検）を設置することになった。また管理職による豊島区公文書のあり方検討部会（以下部会）の設置と、庁舎移転以来休会状態にあった実務者レベル（文書取扱主任）のプロジェクトチームである文書管理改善委員会（以下PT）を復活させ、全庁的に考え方を共有しつつ検討を進めることが決まった。そして、豊島区の公文書管理がどうあるべきか、短期的（あり検での検討）・長期的（条例施行までとその後）計画を立てろという指示が出された。余談であるが、総務部長はこの翌年副区長になり、今も公文書管理に高い関心を持って文書管理の環境等に配慮してくれている。

条例検討の主戦場となるあり検の委員はどのような人に委嘱するべきか、前年まで公文書管理研修に招聘していた東洋大学の早川和宏教授に相談しつつ選定を進めた。そして早川教授を中心に、個人情報保護、アーカイブズの学識経験者を各1名と、区の歴史や区政に関心の高い区民委員を2名、内部から総務部長の計6名で構成することになり、準備期間も考慮して設置は翌平成30年4月1日とすることに決まった。審議会を月に1回計算で5回開催するとして、パブリックコメントも行うので、翌年の第2回定例会には間に合わないことが初期の段階で予見された。

1-3 論点の抽出

条例作りというのは基本的にいちから作るものではなく、国や先行している他自治体を参考にし、自分の自治体の状況を加味するのが一般的な手法だという。まずは先行自治体の条例や規程、公開されている検討記録や資料を分析・研究し、実務に関するアンケート調査を行った。他の自治体でも検討された内容をさらしつつ、当区の問題も織り込んで構成したのが以下の論点である。

論点1. 公文書管理の理念、基本的考え方について

- ①公文書の適正な管理の理念をどのように条文化するか
- ②「公文書」をどのように定義づけるか
- ③公文書管理条例の対象実施機関をどこまでにするか

論点2. 公文書（紙・電子）の作成・整理・保存について

- ①作成・整理・保存が必要な公文書の範囲をどこまでにするか
- ②保存年限の設定は適切か
- ③電子データを保存するためのルールをどのように構築するべきか

④紙文書及び電子文書の原本性をどう定めるか

論点3. 公文書の廃棄、歴史的公文書の基本的考え方について

①保存年限満了時、公文書を廃棄する際のチェック体制をどのように構築するか

②歴史的公文書の選別・移管・公開の仕組みをどのように構築するか

論点4. 職員の意識改革について

①文書事務の重要性について職員に対してどのように意識づけを行うか

論点5. 豊島区行政情報公開条例との関係について

2 検討の経過

2-1 あり検における審議と庁内の検討

平成30年4月18日、区長はあり検に対し、①公文書の適正な管理のあり方について②公文書管理条例の基本的な考え方についての2点を諮問した。ここからは論点ごとに審議の内容と庁内での検討の様子を大まかにまとめてゆく。審議の詳細については区のホームページで議事録を公開しているので、興味がある方はご覧いただきたい。

論点1. 公文書管理の理念、基本的考え方について

当区の場合、行政情報公開条例は、最高規範である「豊島区自治の推進に関する基本条例」に基づく条例という位置づけになっている。公文書等管理条例は行政情報公開条例と対を成すものなので、公文書等管理条例もまた自治基本条例に基づくものとし、「区民合意のもと」公文書管理をするという理念を掲げることになった。

公文書の定義については、当時の文書管理関係係規と行政情報公開条例とで微妙に範囲が異なっていたので、これを揃えるとともに、歴史的に重要な非現用の公文書を新たに「特定重要公文書」として位置づけることとなった。「歴史公文書」という用語を用いなかったのは、PTで聞き取りをしたところ、「歴史」という言葉に対して職員の関心が非常に薄かったためだ。職員の多くは自分がやっている仕事は区の施策の中で重要かどうかはわかるが、歴史的に重要かどうかというピンとこないのだ。実際に公文書を見ていると、作成から年数がたってから価値が出てくるものも当然あるが、多くの場合は作成段階から重要かそうでないかは決まっている。時が経過した後の歴史的・文化的な価値の判断はアーキビストが担うべき部分であるが、事務事業の最初の段階の重要性の判断は主管課でその業務にあたっている職員の感覚がおそらく正しい。札幌市では「重要公文書」「特定重要公文書」という用語を用いており、これはクリエイターである職員の感覚に沿ったものだと思われた。これを参考に、当区でも現用段階で重要な公文書を「重要公文書」、区長に移管された歴史的資料として重要なものは「特定重要公文書」とすることとした。

庁内での報告会で、公文書の範囲についてあり検によって①職員が作成また取得したものの②組織共用性があるもの③組織が保有するものという3つの基本的指針が示されたので、職務に関係のあるものはどのような媒体であろうとも公文書となる旨を説明したが、幾度

となくメモやメールの取扱いを確認された。業務のためにWEB等で下調べして打ち出したものや、ルーチン業務の当番表や簡単な手順書、催事のお知らせメールなど、実態として役所の中には非常に軽易な文書が大量にあり、それまで公文書として認識しなかったものを公文書とすることに抵抗があるようだった。

論点1で最も議論に時間がかかったのが「公文書管理条例の対象実施機関をどこまでにするか」である。審議は第2回から始まって第5回まで間欠的に続いた。あり検の委員からは出資法人も指定管理者も区民から見ると区と同一視できる存在なので条例の実施機関に含めるべきという意見をいただいた。筆者も最初はそれらを実施機関に含めてしまえばいいのではと考えていたが、職員は口々にそれはできないと言う。「よそ」の文書を区の条例にかけて管理を義務化するのは越権行為であると考えているためだった。出資法人は設立経緯や業務内容を見れば明らかに区と濃密な関係があるが、区の部局でも行政委員会でもない別個の法人だ。出資法人への出資率で考えるべきか等も検討したが、現状、行政情報公開条例において出資法人には努力義務が課されていて、実際に情報公開に依拠しているため、文書管理の状況をチェックしつつ公文書管理条例でもこれに揃えるのが妥当と考えられた。指定管理者は民間なので、さらに「よそ」の度合いが高い。ただ、事業に関する部分については委託元である区が説明を求めることができ、事業を主管する課が定期的に報告書の提出も受けている。事業で取得された個人情報や契約書に必ず添付される特定個人情報等特記事項（個人情報の取扱いに関する定め）を遵守することにより守られており、事業者変更の際には適切に引継ぐよう契約の約款に定めている。業務に関して発生する情報・文書に対する権限は区が掌握しているとして指定管理者については特に文言を入れないという形で落ち着いた。

論点2. 公文書（紙・電子）の作成・整理・保存について

豊島区では紙文書はファイリングシステムで管理しているが、電子文書は起案文書（收受起案含む）を管理する文書管理システム、各課共有サーバーや他課との交換サーバー、職員ポータルサイト、基幹システムを含む多くの個別業務システム、メールサーバー等様々なところに存在している。文書管理システムでは大中小分類で体系的にフォルダを登録して文書を整理しており、文書管理システムに登録されているフォルダがすなわち行政情報目録となる。つまり、文書管理システムに搭載しない電子文書等は目録から漏れてしまう状態にあった（実際は問い合わせを受ければシステム外の文書も確認する）。区の行政事務にパソコンが導入されてから約15年、現行の課共有サーバーの仕組みが整備されて6年が経過しており、文書管理システム以外の電子文書は膨大に蓄積されている。電子文書を管理対象として整理するのは底なしの大仕事であるため庁内は積極的といえない雰囲気であったが、あり検の委員に「これでは執務室の廊下に公文書を積んで放置しているのと同じだ」といわれてしまい、公文書の真正性を確立するためにも、管理状況の是正は必要であるという方向性になった。実務的には、電子公文書の保存場所は文書管理システムと各課共有サーバーに限定し、この2つを同じフォルダ体系で管理することとした。メールは

公文書に該当するものを各課共有サーバーの関連フォルダに移して保管する。個別業務システムについては情報の蓄積（ケース記録等）が主たる目的であるため、文書管理システムにシステムの名称を記載し、紐づけることで管理下に置く。交換サーバーは作業場（庁内向け調査の回答記入や資料の交換）、職員ポータルは掲示板として活用し、公文書原本は保存しないこととした。そして、電子文書のフォルダ体系と紙文書のフォルダ体系を揃えることで全体を統一的に管理することとなった。

論点3. 公文書の廃棄、歴史的公文書の基本的考え方について

まず、移管・廃棄・延長の妥当性を確認する第三者機関として公文書管理委員会の設置が決まった。確認対象は2年以上の保存期間が設定されている公文書である。

歴史的公文書の基本的考え方とは、条例の建付けの問題と同時に公文書館をどうするかという問題に通じる。前提として、当区は廃施設の空き部屋が出てもすぐ利用予定が埋まってしまうほど場所の確保が難しく、多くの自治体と同様に予算もないという事情がある。もし公文書館を作ったとして、施設の維持管理費用や人件費をペイできるだけの利用者が見込めるか。公文書館の意義が目先の損得勘定で測れないことは重々承知しているが、税金で運営している以上、人の命に直接関わらない、利用者が少ないサービスは優先度が低いのだ。

豊島区役所はかつて東京府、東京市、そして東京都の下部組織であり、1947年の地方自治法の施行により特別区になるまでは出張所のようなものであったため、それまでの区は大きな決定権を持っておらず、重要な公文書は都に残っている。さらに1945年の城北空襲で多くの文書が焼失していて、昭和初期以前の古い公文書がほぼ残っていない。現状、寄贈寄託の家文書や地域文書等は郷土資料館が管理している。そもそも家文書等は寄贈寄託主との契約で公開範囲や方法を定めることになるので、行政情報公開と同じ事務処理方法で取扱うことはできないし、そのような貴重なものを展示場所のない我々のところに置いても宝の持ち腐れになることが予見される。自分たちの事情と棲み分けを考えれば当区の公文書館的機能は公文書に特化したミニマムな収集方針にするしかなかった。展示機能・また普及活動については、区史編さんの部署がWEBで多様なコンテンツを持っており、区の出来事についての当事者からの聞き取りをして作成した記事や、街の様子を昔から住んでいる人に紹介してもらった映像等を公開している。これらの記事の背景を支える要素として公文書を公開していくことや、注目度の高い（利用率の高い）事業の公文書をオープンデータ化すること等の工夫により実現できるとも考えられた。

当初から公文書館は作れないという方針であったので、上記のような代案を提示して公文書館を作らないことを了承してもらったという形になった。委員からは公文書館を作らないことに賛成というスタンスは取れないが、作れないなら仕方がない、新しい時代に合った公文書館的機能を作ってみせてくださいと言われた。

論点4. 職員の意識改革について

研修に関する条文を条例案に落とし込むときに、総務課長が「職員の意識の高揚という言葉を使おう」と発案した。日常の業務に埋もれがちな文書事務に対する意識を常に高く持てるよう働きかけなければならないからということだった。公文書管理の質はそれを作成・整理する職員の意識に左右される。「職員の意識の高揚」というフレーズを採用することになった。

研修については昨年度から非常勤職員も含めた全職員に対するeラーニングを行っており、今年度からは確認テストで100点を取らないと合格にならない仕様になっている。履修状況は人事課が把握している。条例施行前からはあるが、特定の職層と希望者に対する特別研修も継続的に実施しており、今年は筆者が公文書管理の考え方と実務に関する講習を実施した。今後も対象範囲を広げて実施する予定だ。また、実務説明会の時に文書管理で困ったら文書Gへの相談を周知するようにしており、相談は増加傾向にある。主管課と文書Gが密になり、公文書の取扱いの適正化が進むことを期待している。

論点5. 豊島区行政情報公開条例との関係について

論点3で示したとおり公文書館を作らないので、特定重要公文書の閲覧については、すでに現用文書で同じ事務を行っている区民相談課の情報公開コーナーに兼務してもらうことになる。これは新旧の公文書が一か所で公開請求・閲覧ができ、事務コストも抑えられ、区にも区民にもメリットがある。あり検としては公開の範囲が大きく狭まるようなことがなければ問題ないという方針を示してもらったので、区民相談課との協議を行い、考え方を整理した。個人情報の審議会では、時の経過による公開範囲の拡大について、地元によく住む人のためにも個人情報は当事者が亡くなった後も守るべきであるという姿勢が示されたとのことだった。確かに基礎自治体が持っている個人情報を公開することはその土地に住み続ける子々孫々に大きな影響を与えることであり、グローマー拒否も含め公開することには慎重を期す必要がある。これは基礎自治体と国との持っている情報の性質の違い、そして公開についての方針の違い（目録による公開か、情報公開制度に寄せた公開か）が顕著に表れた部分である。そもそも豊島区の行政情報公開条例は情報公開を積極的に行うことを定めているので、時の経過を待つまでもなく公開できるものは順次公開されるし、資料が劣化した場合は複写にて対応する旨も定められている。よって、特に行政情報公開条例の変更の必要はないという判断になった。今後、公開範囲についての議論は起こるかもしれないが、個人情報の公開範囲を広げないという規定が将来的にどれくらいの悪い影響があるのかというのは現段階では予見できない。だが、基礎自治体の個人情報公開は、過去から現在まで常に区民を守ることを最優先にしなければならないのだ。

3 条例の施行

3-1 答申の受理とパブリックコメントの実施

当初は5回で完結する予定の審議会であったが結局6回になり、それでも答申書を受理するセレモニーが収まりきらず、早川委員長から区長へ答申書が手渡されたのは平成30年12月12日になった。区長は「特別区初で条例を制定した我々はフロンティアだから、大変なこともあるだろうけど頑張っていけばいいんだ」と嬉しそうにしていた。

答申受け渡しの前日から、条例案に関する意見募集（パブリックコメント）が始まっていた。パブリックコメントは平成31年1月11日までの1か月間で実施し、意見提出者は9名、意見件数は37件であった。アーカイブズ学専攻関係の方にもご意見をいただいて、大変ありがたかった。行政にとって外部からの意見、関心というのは大きな力になる。内容としては条例案の表現がわかりにくい点の質問と、電子データの管理も含めた実効性の担保を求める要望が多かった。結果公表は平成31年2月21日、そして条例案は平成31年第1回区議会定例会へ上程され、全会一致で可決された。

3-2 条例施行のための準備行為

年度途中では文書管理の取扱いを変更するのが難しいことから、新年度に間に合うように新しい公文書管理規程を整備し、各課に対して条例の趣旨と今後の文書管理の変更点の説明を行った。また、全課に課共用サーバーの整理を依頼し、点検作業を行った。点検作業でうまく文書管理システムのフォルダ体系と揃えられなかったことが確認された課については個別にヒアリングの上、助言と指導を行い、作業計画書を提出してもらった。文書管理システム導入の際にファイリングシステムとのファイル体系の統一する方針を示されていたが、経年に伴い各課の業務のやり方に合わせ媒体ごとにフォルダの立て方が変わってきているようであった。培われた風土を変えるのは一朝一夕にできることではないので、時間をかけて調整する必要がある。

4 おわりに

条例が施行されて一年が経過した。この間、豊島区重要公文書選別基準を整備し、保存期間満了文書の評価選別と公文書管理委員会を開催し、移管作業を行った。条例の施行による新しい事務の発生や事務の方法の変更が生じたため、職員に研修や評価選別作業を通して文書管理の考え方を説明しつつ、実務レベルでの詳細なやり方を提示したり、物理的な制約を設ける（文書管理システムでアクセス権限等機能的に制限をかける）などソフトとハード両面からの支援を行っている。一方で、条例の元に定めた規程の中に実際に運用してみると実務とそぐわない部分も見えてきた。今後、理念に合わせてつつ現状と整合を取るという作業も発生してくるだろう。また、将来的にはより職員の負担少なく適正な文書管理ができるような文書管理システムの検討を進めている。必要な機能要件は膨大だ。財

政状況によるが、数年後には新たな公文書管理システムが導入される予定だ。

公文書管理条例は制定しただけでは何も変わらない。条例の実効性を担保するためには、現状を注視し、職員の認識のレベルを上げつつ、適切な環境を用意するなど、様々なサポートが必要なのだ。