

令和6年（2024年）度 第1回 尼崎市公文書管理委員会 会議要旨

日 時	令和6年（2024年）11月13日（水）18：30～19：50
場 所	尼崎市役所 議会棟3階 西会議室
出席者	中原委員長、海道委員、坂井委員、白井委員、西山委員、村上委員
傍聴者	0名

1 開会

2 事務局職員紹介

異動のあった事務局職員の紹介。

3 議事(1) 永年保存文書（現30年保存文書）の措置の決定の進捗状況について（報告）

- (1) 「永年保存文書（現30年保存文書）の措置の決定の進捗状況について（報告）」について、事務局から説明。
- (2) 質疑応答・意見

○委員

保管文書において保存期間満了時の措置等の決定処理を延伸した所管課のうち、都市整備局の処理完了年度が長期となるのは、現在のマンパワーを含めた処理能力などが考慮された結果と理解してよいか。これから事務処理などは見直されていくと思われるが教えていただきたい。

○事務局

今回の資料ではお示しはしていないが、内規において、所管課の選別作業としては毎年度240冊の処理が可能とする基準を定めている。この基準は、歴史博物館での専門職による選別作業での所要期間を参考に、各所管課が選別作業を行った場合を仮定して定めている。

都市整備局は、ご指摘のとおりマンパワーなどを考慮し、この基準に基づき計画を立てているが、保有する件数が多いことから、これに比例して、延伸分の処理完了年度が長期のものとなっている。

○委員

30年以上を経過している永年保存文書について、保管文書の令和5年度の実施結果として措置等決定された件数が計971件と記載されているが、各部局の内訳はどの程度になるのか。

○事務局

各部局の内訳については今お示しできないが、参考として、措置等の決定件数の内訳としては、廃棄決定は227件、歴史博物館への移管決定は297件、保存期間の延長の決定は447件となった。

○委員

選別作業は、文書の性質によって1件ごとの負担感も違うと思われるが、今後どのようにスムーズに取組みを進めていくのかについて検討が必要との印象を受けた。

続けてうかがうが、保存文書の措置等の決定に当たっては、当面の間、歴史博物館長が措置の方針の決定主体として実施しているとの説明は、以前から受けていたと記憶しているが、当面の間とはど

れぐらいの期間を想定しているのか。

○事務局

具体的にいつまでという期限を定めてはいないのが実情である。各所管課が行う措置等の決定における選別作業の全体調整や進行管理は、統括している公文書管理担当が主体となり、保管文書、保存文書、文書管理システム文書のそれぞれで実施しているところだが、公文書管理担当や歴史博物館の組織体制の制約から選別時期の平準化を図ったうえで実施していることもあり、事務の効率化も考慮し、現状この形で取り組んでいるところである。

○委員

現状では、具体的な期間は想定できないということなので、まさに当面の間と思われる。実際の負担感が分からないためなんとも言えないが、各所管課の選別作業の慣れという観点からも、徐々に各所管課にさせていくべきところもあるかと思われたところである。

今後の方向性として、「延伸を可能とする期間」という記載があるが、これはどのような意味か。

○事務局

現在の基準では、処理期限の延伸を行う場合は、1年度あたりに240冊の選別を行うものと仮定して各所管課が計画を立てることとなっているが、その延伸を可能とする期間の上限は定めていない。

理由としては、各所管課の執務室にて保管されている30年以上を経過している永年保存文書の総量は、各所管課でしか把握しておらず、全体量が見えない状況にあったためである。

一方で、永年保存文書の有期限化の運用を開始した当初においては、処理期限の延伸を可能とする期間等は試行用であり、実際の運用を進めていく中で見直しを行うとして各所管課に通知していることから、これを踏まえて基準の見直しを検討したいと考えている。

○委員

「延伸」というのは、ここではどういった意味になるのか。

○事務局

「延伸」の意味合いとしては、保存期間を延長する意味ではなく、措置等の決定の処理期限を延ばす、措置等の決定行為自体を翌年度以降に行うことを指している。所管課によっては、総量が膨大であるなどの理由から今年度中には処理が完了できないといった事情があることを踏まえ、計画を立てることで処理期限の延伸を認めているものになる。

○委員

そうすると、今後の方向性に記載する「延伸を可能とする期間の見直し」というのは、例えば都市整備局が処理期限の延伸を行うことにより、措置等の決定の処理が、50年を超えるとといった非常に長期間となる見込みを立てていることを意味しており、この期間を何とか短くできればということか。

○事務局

ご理解のとおりになる。

○委員

保管文書における令和5年度の実施結果において、取組期間が令和5年10月から令和6年3月までの記載があり、その時点での保存期間を「永年」とする30年以上を経過した公文書の未処理

件数は、12,864件という結果が記載されている。一方で、令和6年10月現在での保管文書の総量は、13,835件と記載されている。感覚的にはなるが、令和6年3月時点での件数よりも令和6年10月時点の件数が小さくなるのが自然だと思われるがどうか。

○事務局

令和6年10月現在で記載している保存期間を「永年」とする30年以上を経過した公文書の総量は、全体の母数を示しており、保管文書については、措置等の決定事務が完了した令和6年3月時点で総量が把握できていなかったものになる。

理由としては、保管文書における延伸した件数の内訳に記載するとおり、都市整備局において総量が膨大であったため、その把握自体に時間を要した結果、令和6年10月時点で把握に至ったものとなる。

○委員長

今回初めてこのような結果が出てきたことで、まずは全容が把握でき、課題も明らかになったことと思われる。

保管文書における未処理件数は、件数が圧倒的に偏っている都市整備局以外は令和7年度ごろに終了できる見込みであり、都市整備局の分を今後どう処理していくかが課題になるということかと思われる。

4 議事(2) レコードスケジュール規定の運用について

- (1) 「レコードスケジュール規定の運用」について、令和4年9月の審議において質問があった時点では十分に整理ができていなかったことから、公文書管理条例の規定の運用の現状及び課題並びに今後の運用方針の案を事務局から説明。

(2) 質疑応答・意見

○委員

今後の運用方針案の中で、文書管理システムの次期開発時に、起案者が歴史的公文書を選別できる機能を実装することで対応していく方向が示されているが、次期開発はいつごろの予定か。

○事務局

次期文書管理システムについては、令和9年1月の稼働に向けて、来年度から開発を進められるよう、今年度に予算要求をしている段階にある。

○委員

今使用している文書管理システムは、クラウドなどを利用して、各所管課が入力すると、市のホームページで公開されている公文書管理簿が自動的に作成されるようになっているのか。

○事務局

現行の文書管理システムでは、そのような仕組みにはなっていない。各所管課が文書管理システムに入力した既存情報をもとに公文書管理簿は自動作成されるが、保存期間満了時の措置の方針に関する情報だけは現行システムでは入力項目が無い状態になっている。

このため実務としては、公文書管理担当が文書管理システムからアウトプットした情報をもとにエクセルで資料を作成して全庁の所管課に交付し、各所管課はこの資料に保存期間満了時の措置の方針に関する情報の書き込み作業を行っている。

○委員

そうすると、公表している公文書管理簿は、各所管課が入力した情報を統括する課が集約し、市のホームページにアップするという作業をされているのか。

○事務局

ご理解のとおりとなる。各所管課が入力した情報は、統括文書管理課である公文書管理担当の担当職員が集約し、内容を調整のうえ、最終的に意思決定を行ったものを公文書管理簿として公表していることから、文書管理システムで自動的に作成されずに手作業で行っている現状は、かなり効率性が悪い状態にある。

○委員長

公文書管理条例施行後の実務にフィットしておらず効率性の面で課題が大きいので、次期文書管理システムの開発に当たっては、公文書管理条例に基づく実務にフィットしたシステム作りが必要と思われる。

5 議事(3) 紙媒体の公文書を電子媒体に変換する場合の扱いについて

- (1) 「紙媒体の公文書を電子媒体に変換する場合の扱い」について、事務局から説明。
- (2) 質疑応答・意見

○委員長

資料は、国の公文書管理課長通知の内容に準じて作成された尼崎市の案であるとの説明があったが、「押印等がなされた公文書を電子媒体に変換する場合の扱い」の部分については未整理であり、国の公文書管理課長通知の内容そのものが記載されているとのことである。

資料の性質が異なるため、「押印等がなされた公文書を電子媒体に変換する場合の扱い」の部分については、後ほど別に審議することとしたい。

媒体変換後の電子の公文書の管理について、媒体変換後の紙文書と同じ分類・名称・保存期間等を設定するとの記載があるが、これは媒体変換前の元の紙文書という意味か。資料の趣旨は理解できるので、言葉の整理をお願いしたい。

○事務局

媒体変換の前後で同一性を保つ趣旨であり、資料の記載では誤解を招くおそれがあるため、言葉を整理させていただく。

○委員

媒体変換後の電子の公文書の管理についての遵守事項として、電子媒体を長期保存するに当たっては、安定性が担保された環境で保存することとの記載がある。一方で、媒体変換後の電子の公文書は、文書管理システムの電子簿冊に保存し管理するとの記載があるが、この記載内容の意味としては、文書管理システムについては安定性が担保された環境であるという理解でよいのか。

○事務局

文書管理システムではサーバーで自動的にバックアップをとるなど、文書が滅失毀損をしないよう保守管理しているため、安定性が担保された環境で保存できると考えている。

○委員

媒体変換後の紙文書については写しとして扱い物理的廃棄が可能との説明があり、文書管理シス

テムでは自動的にバックアップがなされるとの説明があったが、文書管理システムで保存しない場合は、データのバックアップはどのように行われるのか。

○事務局

例えば巨大な図面など、文書管理システムの保存容量をオーバーするようなものなどは、文書管理システムでの保存に適さないため、自動的にバックアップがなされないハードディスク等に保存し管理をせざるを得ないと考えられる。この場合は、一定期間ごとに複写をしておかなければならず、それを手動で行うといった管理が必要になると思われる。

○委員

そうしたものについては、何らかの規定を設けるなどルール化していくことはあり得るか。

○事務局

あり得ると思われるが、情報システムを所管する部署と協議等が必要になるかと思われる。

○委員

公文書管理と直接的に関わらないかもしれないが、セキュリティ面での問題は特段ないか。尼崎市では過去にUSBメモリの問題もあったかと思われるのうかがいたい。

○事務局

文書管理システムについては、セキュリティを確保する形でシステム構築を行っており、他の業務システムについても同様とは思われる。一方で、持ち運びができるハードディスクその他の記録媒体に保存しているものは、その性質を踏まえたセキュリティ面での管理は別途必要と考えている。

○委員

資料の中で「適切に媒体変換を行う」といった表現が複数記載されているが、適切という言葉は、正確にはどういった意味になるのか。スキャナーの精度の問題が関係するのか。

○事務局

適切な意図することは3つある。1つ目は、資料に記載する「媒体変換に当たって充足すべき事項」をすべてクリアしていること。2つ目は、媒体変換作業でのヒューマンエラーを極力無くしている状態であること。3つ目は、電子媒体への変換の意思決定を行っていること。この3つをもって適切な媒体変換を行っているということになる。

○委員

スキャナーで読み取るだけの作業でヒューマンエラーは出るものなのか。

○事務局

紙文書をスキャナーの自動送り機能で読み込んだ時に、通常は問題なく自動送りされると思われるが、ページ送りなどがうまく機能していないと、例えば2枚重なってしまい、結果としてページが欠落してしまうようなこともあり得る。このため、紙文書と電子文書の枚数が同じかどうか数えるといったことは最低限必要になると思われる。

その確認作業がなされておらず、ページが欠落した状態の文書を正本として扱い、原本である紙文書の物理的廃棄を行ってしまうようなことになると、公文書の管理が適正に行われていないということになる。

○委員

媒体変換作業に当たってのヒューマンエラーを避けるためには、媒体変換作業を行う人以外に、別

の人がチェックをする方が確実だとは思いますが、こういったチェック体制等を考えているかうかがいたい。

○事務局

具体的な手法や実務面での流れについて定まったものはないが、ご指摘のとおり、人が作業する限りは間違いが起こる可能性もあるため、チェックは一人でさせないといったことはあるかと思われる。

どこまでのチェックができるかはあるが、文書の量が大量であれば二人で、数枚程度であれば作業者が2回チェックするといったことでも可能かと思われる。

○委員

事務局から説明のあった媒体変換に関する扱いは、規則などに定めるのか。それとも要綱、マニュアル、ガイドラインといったもので定めるのか。

○事務局

規則は想定していないが、内規のガイドラインがあるため、その中に媒体変換に関する内容を盛り込むことを考えている。併せてQ & Aも作成し通知することで、具体的な実務上の疑問を解消し、各所管課にはできるだけ間違いが起こらない事務をしていただこうと考えている。

○委員

事務局から説明のあったように、適切にスキャンされた文書が正本となり、原本である紙文書は写しの扱いとなって廃棄が許されるというスキームは、国も同じような考え方なのか。

○事務局

ご理解のとおりである。国の公文書管理課長通知では、紙文書を電子媒体に変換する場合の扱いのスキームや注意点などが示されており、それにほぼ則った形で資料をお示ししている。

○委員

紙文書が原本であること、媒体変換後の電子媒体に正本性を持たせることについては理解できる一方で、元々原本であり正本である紙文書を写しとして位置づける必要性については疑問がある。

技巧的に紙文書を写しとしてみなし、廃棄が許されるとしているが、電子媒体の正本が、先ほど事務局から説明のあったような方法により適切に作成された時に、元々の原本である紙文書を廃棄できるという、単に廃棄の要件の話かと思われる。

紙文書を廃棄するための要件をどういったものとするかという話が、原本性と正本性に結びつけてスキームが組まれているが、資料に記載の「媒体変換に当たり充足すべき事項」を満たしていない場合は、媒体変換後の電子媒体は正本にならず、かつ、その正本とする意思決定もできないものと思われる。

仮に、「媒体変換に当たり充足すべき事項」の要件を満たしていないにもかかわらず、誤って媒体変換後の電子媒体を正本とする意思決定を行ってしまった場合、どういう扱いになるのか。

○事務局

資料に記載の「媒体変換に当たり充足すべき事項」を満たしていない媒体変換を行い変換後の電子媒体を正本として位置付けたという意味でいえば、実際には事務の誤りという形になるかと思われる。

○委員

意思決定を行うことにより正本性が満たされると、もともと原本であり正本であったものが写し

になる。この仕組みが理解しにくい。

媒体変換の有無によって正本になったり写しになったりするの、文書の「物」としての性質の客観的な部分と思われる。それが事務処理によって影響されるということに違和感を覚える。

「媒体変換に当たり充足すべき事項」が満たされていないければ、正本として扱うことができないといった、個別具体的な事務処理の事情によって、正本になったり写しになったりと客観的な性質が影響されるという扱いが、あまり例がないというのが印象としてあるが、国ではそういった扱いになっているということか。

○事務局

国ではそういう扱いになっている。

○委員

正本性については、意思決定があれば、媒体変換後の電子文書を正本としてみなすということかと思われる。よくないことではあるが、意思決定後に、媒体変換の要件に瑕疵が判明すれば、意思決定のやり直しをすることになるかと思われる。その時に原本が失われていると大変なことになるので、しっかりとチェックを行うことが必要になるものと思われる。

○委員

事務局から説明のあった媒体変換の扱いについては、国が通知している基準に準じた話であるので特に異論はないが、スキャンした電子文書がどんどん溜まっていく中で、これらの文書を具体的にどのようにシステムの中に落とし込んでいくのかについて、おそらく国や全国の自治体でも、頭を悩まされていることと思われる。

それには、どういうソフトウェアを使わないといけないか、また、コストがどれぐらいかかるのか、メタデータはどのようにしていくのかなど、現在、様々な団体も含めて相当議論しているところだと思うが、そのあたりの情報について事務局はどの程度入手できているかが気になったがいかか。

○事務局

実際のところ事務局で知り得ているのは、国の公文書管理課長通知及びQ & A、国への問い合わせにより知り得た情報にとどまり、本日お示ししている内容は、それらから組み立てたスキームとなっている。

システム上の技術的な面で言えば、情報システム担当からは、媒体変換後の電子媒体の保存が増えると、システムの容量がかなり必要になるのではないかと危惧が示されている。ただ、本日お示ししている扱いに関わらずとも、今後は紙文書が減り、将来的にほぼ電子媒体になった時には対応せざるを得ないものと考えられ、こうした課題に対し、何らかの対策が取れるような情報源までは把握できてはいない。

○委員

文書の真正性のほか、特に長期保存の問題は、アーカイブズでは今大きな話題になっており、自治体のアーカイブズの横の繋がりの機関などでも議論しているため、ぜひ積極的に情報収集をしていただきたい。

○委員

媒体変換後の電子の公文書の管理における遵守事項として、USBメモリやCD、DVDなどは長

期保存に適さないとしているが、こういったものに保存をすることを考えているのか。

○事務局

ご指摘の記録媒体については、保存は可能であるが、数年経てば読み込みができなくなるなど、非常に壊れやすい媒体であるため、文書の滅失のリスクのあるこうした記録媒体は使用してはいけないとしている。

一方で、ハードディスクについては、ご指摘の記録媒体と比べれば比較的安定して保存できる媒体とされているため、保存は可能としているが、それでも永久に劣化することなく保存することはできないため、保存状態が劣化する前には、人為的もしくは機械的に新しいハードディスク等に記録情報を移していかなければならないものになろうかと思われる。

○委員長

それでは、続いて「押印等がなされた公文書を電子媒体に変換する場合の扱い」の部分について審議する。

文書の成立の真正を証明する手段として、電子媒体に変換した場合の文書は使用できないことになるのかどうか定かではないが、ご意見があればお願いしたい。

○委員

公文書のほとんどは公印が押印されている印象があり、押印されている文書は量としては多いと思われるがどうか。

○事務局

市が作成している文書については、公印を押印する文書も多数あるが、押印を省略しても良い文書も増えてはきている。ただ、法令による義務付けで必ず押印しなければならない契約書などや、本市が作成した文書であることを証明する必要があるものについては、市長の公印などを押印している。

一方で、近年は、市民や事業者から取得する申請書や届出書などについては、押印を省略する見直しが行われているものの、中には実印の押印がなければ手続きが進まないといった例もあるというのが現状である。

○委員

押印がなされた文書の媒体変換について、他の自治体ではこれから考えられていく状況にあるのか。

○委員長

国もケースバイケースのような考え方なので、各自治体でも整理した考え方はまだないとは思われるが、他の自治体の情報があればお願いしたい。

○事務局

申請書などについては、基本的に押印しなくてもよいものが多いと思われる一方で、市が作成する文書については、取り決めがあるものは押印が残っているかと思われる。

○委員長

国ではコロナ禍をきっかけに押印廃止の方向でかなり推進されているが、依然として法令等で押印を義務付けしているものもある。そういった押印されている紙文書を、電子媒体にするときの考え方をどうするかということだが、国の考え方を踏まえるとケースバイケースになるという話になるかと思われる。

○委員

国は基本的な考え方は示せても、自治体によって事情も異なることから、国もこれ以上は踏み込めないのかと思われる。

○委員長

例えば、裁判で証拠として契約書を提出するという場合には、電子文書として残しているものではなく、紙文書で提出しないといけないものなのか。

○委員

それもケースバイケースである。文書の成立の真正を立証しようと思うと、押印されていて原本性があることが必要になってくる。また、文書の成立の真正を争われると、コピーなどである場合は立証できなかったりするものがある。

○委員長

そういう意味では、文書の成立の真正を立証する手段として使われるようなものは、紙文書で残しておいた方がよいという印象はある。

○委員

押印されていない紙文書を媒体変換して電子化した文書は、信用性の面でのリスクは大きいということか。

○委員

今の技術だと精巧に印鑑のイメージを読み込んで切り抜き貼り付けて電子文書が作られてしまうことがある。そうすると、文書の成立の真正を争われている事案では、電子文書を写しとした場合には、原本は実際に作られたものであることをどのように立証するかの問題がある。

実際に偽物が作られることは多くあり、裁判実務では、同じ文書でも押印されているもの、押印されていないものもある。そういった中で、文書の成立の真正について争いがあった時に、やはり原本性がないと、なかなか立証しにくいということはある。

○委員

現段階では、電子文書で似たような事例はないのか。

○委員

自治体での契約において電子化されている文書は、真正に成立する文書であることを証明する技術として、作成時に日付や時間が記録され、その後に日付などは変更できなくなっているかと思われるがどうか。

○事務局

ご理解のとおりである。

○委員

電子文書についても、真正に成立するものであることが間違いなく確認できるようなシステム化が、最近はなされてきているかと思われる。

○委員

電子文書については、最初の作成段階でいつ、どの機械で作成されたのかといったことが記録され管理されていても、例えば、記録媒体そのものが古くなって変換する必要があるときには、その変換したときの日付のデータになってしまうことがある。

このことは、先ほど長期保存という問題について議論されているとお伝えしたことに含まれているものになる。

○委員

そうすると、現状の技術のままでは危険であるということか。

○委員

そのとおりである。

○委員

USBなどに取り込んでいるデータについては、データの情報を見ると、作成された日付や時間などが出てくるが、実際には、それは操作できてしまうようである。

○委員

そこをどうやって操作できないようにするかといったことが問題になってくると思われる。

○委員

自治体での契約において電子化されている文書は、作成時に記録された日付等は変更できないようになっているため、後日に日付等が誤っていることが判明した場合、変更契約を締結しないといけないといったこともある。

また、将来、老朽化したシステムを変更するときにはどうなるのかについては分からないが、そういった将来の問題はあるかとも思われる。

○委員長

今いただいたご意見は、押印された文書に限らず、紙文書を電子媒体へ変換するときの危険性もあるということかと思われる。今ところは確たる拠り所がないため、市としての方針を立てるのは難しいと思われる。

事務局においては、本日の意見などを踏まえて、この案を再度整理いただき、各所管課での媒体変換の扱いについて適正化を進めていただくようお願いする。

6 その他

○委員長

全体を通して他にご意見などがあればお願いしたい。

○委員

本日の議題とは関係ないが、歴史博物館アーカイブズ担当のマンパワーの問題について確認したが、非常に厳しい中で仕事を行っているということは、過去の会議の中でも事務局から説明があったところである。一方で、どの自治体でもそうであるが、知識や経験のある職員が辞めてしまうと、活動全体が衰えてしまう例もよく聞くため、来年度以降の歴史博物館の体制についてどのように考えているのかをうかがいたい。

○事務局

来年度の歴史博物館の体制については、今のところアーキビストを新規に採用することは一応決まっている。

職員の新陳代謝は、いつの年度かには現れるものだと思っており、知識や経験のある職員が退職するに伴って経験値が下がることは、どうしても仕方がない部分であると思われる。歴史博物館には、

アーキビスト以外にも事務職が在籍しているため、専門職と事務職が互いに協力をしながら、組織全体として能力や経験値をさらに上げていきたいと考えている。

7 閉会

○事務局

次回の会議は2月以降の開催を予定している。

○委員長

それでは、本日の会議を終了する。

以 上