

令和5年（2023年）度 第1回 尼崎市公文書管理委員会 会議要旨

日時	令和5年（2023年）5月23日（火）18:30～20:00
場所	尼崎市役所 北館4階 会議室4-1
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 市長あいさつ

あいさつ後、市長は公務のため退席。

3 事務局職員紹介

異動のあった事務局職員の紹介。

4 議事(1) 審議事項及びスケジュールについて

ア 「令和5年度公文書管理委員会審議事項及びスケジュール（予定）」について、事務局から説明。

イ 質疑応答・意見

なし

5 議事(2) 現用文書の適正管理について

ア 「現用文書の適正管理に関する点検・確認の進め方について」、事務局から説明。

イ 質疑応答・意見

○委員

令和6年度の点検・確認の進め方(案)として、委員会の審議結果を全庁組織に周知するとあるが、どのような形で周知することを予定しているのか。

○事務局

現時点では審議事項の具体的なイメージを持ち合わせていないが、審議を行う中で多様なご意見が出されるものと想定しており、その意見を事務局でまとめて市に対する提言として取り扱い、事務局から当該提言を庁内の各所管課に周知し、各所管課は、提言内容を受けて公文書管理制度の運用の中で活用するといったことを考えている。

また、毎年度実施する自己点検制度の中で、当委員会での提言内容について点検項目として活用することも可能かと考えている。

○委員長

資料のとおり、現用文書の適正管理に関する点検・確認を進めていくこととする。

ウ 「現用文書の管理に関し指摘のあった個別事案と制度との関連について」、事務局から説明。

エ 質疑応答・意見

○委員

平成30年度より前には、文書の管理について監査委員の指摘事例はなかったのかを確認したい。

○事務局

文書の管理に係る過去の監査委員指摘事例について、おおよそ10年程度確認したが、資料に記載する平成30年度と令和元年度において、集中的に文書管理の指摘があったものになる。

○委員

加えての確認になるが、令和2年度以降の監査において、文書の管理に係る指摘事例がないと記載しているが、この資料から読み取ると、規程や条例が整備されたことにより、令和2年度以降は、職員における文書管理がしっかりとできているという理解でよいか。

○事務局

監査の仕組みとしては、監査対象とする組織を特定し、その組織が保有する文書等から、ルール通りに事務が遂行できているか等について確認するものであり、その確認時において、あるべき決裁文書等がないといったことが判明することになる。

平成30年度と令和元年度の監査委員監査では、文書の所在不明などの文書の管理に係る指摘が集中的にあったということであって、令和2年度以降は文書の管理に係る指摘はなされていないという結果である。そして、新たな公文書管理制度が施行された令和4年度以降に実施された監査委員監査では、文書の管理に係る指摘事例はない。

○委員

この監査の結果は、どのような形で公になるのか。

○事務局

お示ししている資料についてはすべて公表されており、市のホームページにも掲載されている。

○委員

資料の「3-(1)-ア現用文書の整理・保存について」の箇所に職員個人の文書と組織共用文書とが混在しないための管理についての記載があるが、機密性の高さにかかわらず、職員個人の文書は、公文書であるものもあれば公文書でないものもあるということか。公文書に該当するかどうかは誰が判断するのか。職員個人が判断すればよいという理解でよいか。

○事務局

公文書管理条例の施行後においては、公文書管理指針の中に、機密性の有無にかかわらず、組織共用文書と職員個人の文書とが混在しないよう管理し、それを遵守するよう記載しており、また、人事情報に関する文書などの機密性の高い文書については、特定の職員しか見ることができない状態で保存するなど管理の方法についても記載している。

職員個人の文書の中には、私用のものもあるが、他には、例えば、業務に関する職員のメモ書きや試案段階である文書など、まだ組織として活用する予定のない文書は、公文書としての取り扱いにはならないということになる。

職員個人の試案段階の企画案が公文書に該当するかどうかについては、職員個人が判断するというよりも、係長や課長に説明し、組織として活用していく段階で公文書になるものと理解している。

○委員

都合の悪い文書を職員個人の机の中に入れていたということがあってはならないといったことを心配して尋ねたところである。

○事務局

公文書として管理すべき文書は、当然、公文書の集合物としての簿冊に綴じて整理を行い、組織として共用すべき場所で保存することを徹底することとなる。

○委員

職員個人のメモの段階から、組織の中で修正が加わるなどして公文書になっていくとの説明があったが、どの段階で公文書になるといったことは、ある程度明確になるのか。例えば決裁が行われたかどうかなどによって区別ができるものなのか。

○事務局

明確な基準はなく、また明確な区別ができないものであるため、文書の状態や性質によって、個別に判断することになると思われる。

公文書管理条例では、公文書は、実施機関の職員が職務上作成又は取得した文書であって、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と定義している。

「組織的に用いるもの」についての基本的な考え方は、公文書管理指針の中で解説しており、「当該文書等がその作成又は取得に関与した職員個人の段階のものではなく、組織として共用している文書等の実質を備えた状態、すなわち、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又は保存されている状態のものを意味する」としているため、この考え方をもとに判断することとなる。

○委員

職員が文書を作成するときは、基本的に文書管理システムを利用して起案するという理解でよいのか。

例えば、手書きの個人的なメモを会議体でコピーして配付するなどして、組織として共用することによって、事実上、徐々に公文書になっていくといった場合が実際に発生しうるのか。あるいは、文書管理システムにおいて形式的に公文書とそうでない文書が振り分けられるのかについて、実態はどうなのか。

○事務局

文書管理システムは、公文書のライフサイクル全般を管理できるシステムであり、職員が意思決定すべき文書を起案する場合は、文書管理システムの利用により処理することを原則としている。

ただし、当該システムの利用により非効率となると認められる場合や紙文書で管理しなければならないもの等については、例外的に紙文書による起案を認めている。

文書管理システムで起案する場合は、起案する職員が、企画段階の案の内容でもって文書管理システム内において起案し、順に上位職の承認行為を経て、決裁者において意思決定がなされることとなるが、当該システム上は、起案された段階から、決裁者も含めて、その過程において承認行為を行う職員は閲覧が可能であるため、当該システム上起案された段階で組織共用されていると言える。

しかし、起案された段階においては企画段階の熟度が低いものであり、承認行為の過程で内容が変わっていくものでもあるため、どの段階で公文書になるのかは、文書の状態や性質によっても変わるものと思われる。

○委員長

公文書管理指針「6-(1)-イ電磁的記録の公文書」において、電磁的記録の公文書の場合、「行政

事務支援システム上の個人用フォルダに、適切にアクセス制限を行った上で保存する」との記載があるが、この行政事務支援システムというシステムは文書管理システムを指しているのか。

○事務局

文書管理システムと行政事務支援システムとは別のシステムになる。

行政事務支援システムは、全庁職員が閲覧、共有できるフォルダなどが備わっているグループウェアのシステムを含めた総称である。当該システムの機能の一つに個人用のフォルダが備わっており、そのフォルダ内での文書の保存のことを指している。

○委員長

「個人用フォルダに、適切にアクセス制限」を行うとはどのようなことなのか。個人用フォルダに入っているものは、他の人は見ることができない状態になっているのか。

○事務局

個人用フォルダに入っているものは、当該個人にしか見ることができないように設計されており、個人で特にアクセス制限せずとも、他の人にはアクセス制限がかかっている。

○委員長

例えばまだ職員の企画段階のメモ等は、まずこの個人用フォルダに入れておき、企画案を作成して他の人に見てもらふ段階になれば、文書管理システムで起案するといった手続きになるのか。

○事務局

様々なパターンがあると思われるが、組織共用されるタイミングとしては、先ほどご説明した行政事務支援システムの機能にある組織共有のフォルダ内で文書を共用することや、職務上の内容をメールで各職員に送信し共用する場合などがあるため、一概には言えないものになる。

○委員長

確かに個人用の文書と組織共用文書との区別はなかなか難しいものと思われるが、そもそも職務上作成しているものであるため、区別は意識してすべきだという理解か。

○事務局

そのようになる。管理上は混在させないようにするという趣旨である。

○委員

この議題での説明として、過去の監査結果の中から、文書管理に関するものを抜き出し、それが制度の中でどのように改善していったかという話だと思われるが、今後、監査が実施される中で、文書管理そのものを監査されるような予定などはあるのか。

○事務局

監査委員監査は、行政事務の監査になるため、文書管理そのものをターゲットとした監査ではないが、実際の監査の中では、対象所管課の文書はすべて確認がなされ、その結果、文書管理上の問題があれば指摘がある。その点については今後も変わらないと思われる。

○委員

行政上、あるいは財務上の全般的な監査を行っている中で、文書管理の問題があったときに議論の対象になるといった説明かと思われるが、例えば、公文書管理指針に基づいて正しく公文書管理が行われているか、あるいは制度が正しく機能しているどうか、もう少し言えば書棚の管理状況が適切に行われているかといったことも含めた監査は特には考えてはいないということか。

○事務局

監査に関しては、当委員会の前身である公文書管理制度審議会での議論において、監査的な機能をどこまで果たしていくべきか、持たせるべきかについて審議がなされた際、既存の監査の仕組みを活用していくことになったと記憶している。

そうした経緯から、公文書管理制度の仕組みの中で、新たな監査の仕組みを設けることは現時点では想定していないが、監査委員監査の仕組みの中で対応することと併せて、自己点検制度の中で注意喚起を行い、各所管課でPDCAを実施していくことが重要と考えている。

○委員

おそらく文書管理に関しては、監査と自己点検制度を併せて、点検のシステムがあることから、公文書の管理の状況について確認ができるという考えだと思われる。

公文書の管理体制について確認したいが、公文書管理指針の「3—(1)管理体制」において、統括文書管理責任者、統括文書管理課長が置かれており、各実施機関には実施機関における公文書の管理に関する事務を総括する文書管理課長が置かれている。

また、公文書管理指針の「3—(2)ア点検」において、「所管課長は、管理責任を有する公文書の管理状況について、少なくとも毎年度1回、点検を行い、その結果を文書管理課長に報告しなければならない」とあるが、各実施機関に置く文書管理課長は、具体的にどのような位置付けになるのか。

○事務局

公文書の管理の実施責任者は、実際にその所管する公文書を管理する所管課長であるとして位置付けている。文書管理課長は、市長部局や教育委員会事務局、公営企業局などの各実施機関に置き、当該実施機関内における所管課の公文書の管理に関する事務を総括する職として置いており、総務担当の部署の課長が充て職となっている。

公文書の管理体制としては、トップは統括文書管理者であり、統括文書管理者を補佐しかつ公文書管理制度を所管し各実施機関の文書管理課長を統括する統括文書管理課長、各実施機関の文書管理課長、所管課長の多層構造となっている。

○委員

尼崎市には、複数の局があり、局の中には膨大な数の所管課があり、その所管課長が行った点検結果は、市長部局であれば、市長部局の文書管理課長に集約されるということか。

○事務局

点検制度に関してはそのような仕組みとしている。一方で、市長部局においては、110を超える所管課があるため、公文書管理規程においては、各局の総務機能を担う部署の課長を局文書管理課長とし、中間的に管理できるような体制としている。

○委員

所管課の点検結果については、局文書管理課長が確認し、更に文書管理課長に報告があり点検が行われるということになるのか。

○事務局

点検制度に関しては、実務的には、各所管課が自主点検を行い、それを統括文書管理課である公文書管理担当にて集約し全体の検証を行ったうえで、最終的に各所管課にフィードバックを行うが、各所管課での点検結果は、各実施機関の文書管理課長にも集まることから、公文書の管理が適切でない

等が認められれば、各実施機関の文書管理課長や局文書管理課長は、所属する所管課に対して指導等を行うこととなる。

○委員

点検の結果に問題点があれば、その問題点を抽出してフィードバックする形になると思われるが、点検結果の適正さはどう担保されているのか。

監査であれば、第三者の立場から適正に管理されているかどうかの確認をするため、公正さや適正さの担保ができるとの考えから、文書管理そのものを監査することについて質問がなされていると思われるが、自己点検制度の中で、大量の点検結果が実施機関の文書管理課長に集約されるとなると、文書管理の点検結果について、その適正さを確認するのは難しいと想定される。

各所管課が適正に点検できているかの公正さの担保はどういったところで行われているのか。

○事務局

自己点検制度の運用は昨年度から実施しているところであり、点検項目についてはまだ改善中ではあるが、あくまでも自己点検により自ら改善するという位置付けとしている。

自己点検制度の実施に当たっては、本来あるべき公文書管理についても記載していることから、その観点から公文書管理が適正にできていないのであれば、各所管課で自ら改善していただくとともに、局文書管理課長や、各実施機関の文書管理課長において、指導等を行っていくこととなる。

○委員長

「令和元年度監査結果報告書」の中で、同意書や覚書書、確約書の写しは確認できたものの、担当課はこれらの文書の存在を把握していなかったという指摘事例があるが、文書管理の問題として見た場合に、把握していなかったというのは、担当課としては文書の写しを持っていなかったということか。管理ができていなかったため、存在を把握してなかったということか。

○事務局

この資料については、文書の存在を把握していないことは、文書管理ができていないものと位置付けて整理したものである。

監査指摘事例の中では、事務が適正に執行されているかという点に重きが置かれて記載されており、実務上、文書の存在を把握していないことが事務の適正な執行に影響が出ているということが、監査における指摘になっているものと思われる。

文書管理の視点から見れば、文書の所在は常に把握しておくべきものであり、少なくとも年に1回、文書を整理するための台帳と照合し、所在を把握するよう求めているが、こういった文書管理ができていなければ、資料にある監査指摘事例のような問題が発生することになると考えている。

○委員長

個別の事案を見ながら公文書管理指針などをじっくり見てみると、色々と理解が深まったり疑問が出てきたりすることもあると感じるところである。

○委員

本日の資料として公文書管理指針が用意されているが、公文書管理規程やそれに基づく各種基準は、全体としてはかなりボリュームがあるのか。実際に職員が一番掘りどころとするのが規程等になると思われるが、資料提供をしていただくことは可能か。

○事務局

実務的な内容を記載しているため、かなりのボリュームにはなるが資料提供は可能である。

6 閉会

○事務局

次回の会議は10月ごろ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