

令和5年（2023年）度 第2回 尼崎市公文書管理委員会 会議要旨

日時	令和5年（2023年）11月8日（水）18：30～20：15
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 議事(1) 保存期間が満了した文書の廃棄・歴史博物館への移管・保存期間の延長について

(1) 「保存期間が満了した文書の廃棄・歴史博物館への移管・保存期間の延長」について、事務局から説明。

(2) 質疑応答・意見

○委員

公文書を適正に管理することは非常に大事であることは理解しているが、事務局からの説明を聞くと、事務量が多く、職員はこの事務に追われて、随分大変だという印象を受けている。

○委員長

年間を通じて、職員にはかなりの負担になっていると事務局から聞いている。

○委員

資料に記載の「課題と対応方針」について、各所管課の執務室にて保存されている保管文書（紙）の事務処理期間は、公文書管理条例の施行前は約2ヶ月との記載があるが、事務処理の内容はどのようなものであったのか。歴史的公文書の選別事務は公文書管理条例の施行後の事務であると認識していたがどうか。

○事務局

公文書管理条例の施行前は、廃棄または保存期間の延長の決定に係る事務処理を行っていた。各所管課に事務処理を依頼し、回答が得られたあと集計に至るまでの事務処理期間が概ね2ヶ月であったということになる。

○委員

事務作業としては比較的簡潔な作業だったということか。

○事務局

そのとおりである。

○委員

公文書管理条例の施行後における所管課の事務としては、保管文書（紙）については、保存文書（紙）や文書管理システム文書（電子）と比べて一番多く増加しているが、所管課において、保管文書（紙）の廃棄・歴史博物館への移管・延長決定の事務作業は、負担感がかなり大きいとの印象を受けているがどうか。

○事務局

そのとおりである。保管文書（紙）は、公文書管理担当が集中管理している保存文書（紙）や文書

管理システム文書（電子）とは異なり、所管課が管理しているため、公文書管理条例に基づいた歴史的公文書の選別事務を所管課がすべて実施していることから、負担感は増加しているものと考えている。

○委員

今後の事務の効率化が重要だと思われる。一方で、ある程度職員も慣れてくるのではないかと考えられる。

○事務局

補足であるが、保管文書（紙）については、各実施機関のすべての所管課が歴史的公文書の選別作業を行っており、最終的な意思決定に至るまでの作業時間がどうしてもかかってしまうものになる。

保存文書（紙）と文書管理システム文書（電子）については、所管課による歴史的公文書の選別作業を歴史博物館が担っていることから、専門的な目線による効率的な選別作業が可能であるため、事務処理期間の増加としては、保管文書（紙）と比べて少ないものとなっている。

保管文書（紙）と同様に、保存文書（紙）や文書管理システム文書（電子）も所管課が歴史的公文書の選別作業を行うとなると、それだけ作業時間がかかるため、効率的な事務処理の観点から、現状ではこの形で運用している。

○委員長

先ほど委員が言われたとおり、毎年度実施する歴史的公文書の選別の中で、職員も慣れてくるといった部分もあり、所管課にも徐々に選別の専門家が増えてくる可能性はあるかと思われる。

○委員

二点うかがいたい。一つは、歴史的公文書の選別の際に、歴史博物館と所管課で意見が異なった場合はどうされているのか。

もう一つは、公文書の電子化が本格的に進んでいると思われる中、歴史博物館で、電子文書を受け入れるハード面の体制はどうなっているのか。歴史博物館に移管されるということは、基本的に半永久的に保存していかなければいけないと思うが、その長期保存を行っていくハード面での体制がどれくらい担保されているのかについてうかがいたい。

○事務局

歴史博物館における電子文書の受け入れについては、文書管理システムを所管している公文書管理担当にハードディスクを預け、電子文書を取り込んだハードディスクを、歴史博物館で保管している状況にある。

○事務局

歴史的公文書の選別の際、所管課と歴史博物館とで選別評価が異なることはしばしばある。

制度設計上、歴史博物館としては、アーキビストによる専門的な目線で選別を行うことで、歴史的に重要な公文書を残していくことが担保されていると理解している。

一方で、保管文書、保存文書などの保存形態に関わらず、公文書の廃棄や歴史博物館への移管を最終的に決定する権限は所管課にあるため、基本的には所管課が理解して納得してもらうように説明し調整をしている。細かな調整を行う中で、なぜ選別評価が異なるかを究明した結果、所管課の選別評価を尊重するケースもある。

また、文書管理システム上の電子文書の受け入れについては、電子文書を取り込んだハードディス

クを保存しているが、歴史博物館において、有機的に活用できるようにするまでに至っていないのが現状である。

○委員

これから活用できるように進めていくということか。

○事務局

そのとおりである。

○委員

所管課と選別評価が異なった場合の処置も大変だという印象を受けている。

京都大学大学文書館では、アーカイブスが保存すると判断した文書を原課が引き続き保存はしないと判断すれば移管してもらい、逆であれば現用文書として延長するよう返答しており、それが単純でよいと思っているので、参考にしていただければと思う。

3 議事(2) 永年保存文書の有期限化（30年保存）の施行等について

(1) 「永年保存文書の有期限化（30年保存）の施行等」について、事務局から説明。

(2) 質疑応答・意見

○委員

保存期間が30年以上を経過している永年保存文書の総量として、保管文書（紙）は調査中で、保存文書（紙）は29,207件ということだが、議題(1)で事務局から説明のあったように、保存期間満了時の措置の方針決定の主体としては、保管文書（紙）については所管課が主体であり、保存文書（紙）については歴史博物館が主体という理解でよいか。

○事務局

ご理解のとおりになる。

○委員

所管課が大変なのこともよく理解しているが、保存文書（紙）の29,207件については、歴史博物館が保存期間満了時の措置の方針決定の主体となって順次選別を実施していくとしている中、見通しとしては、どれくらいの時間をかけようとしているのか。

○事務局

かなり膨大な件数になるため、歴史博物館の専門職員が例年の選別作業に加えて実施していく中、選別期間としては、約3年間はかかると見込んでいるが、実際に選別作業を進める中で選別期間が伸びることも考えられるところである。

○委員

当方の経験の話で恐縮だが、京都大学大学文書館では最初の2年程度が非常に大変な作業だった記憶がある。その後は落ち着いてきたこともあるが、その最初をいかに効率的に、かつ人員を確保して実施していくかが大変大事になってくる。一方で、個々の職員に無理させられないため、その辺りについて、十二分に配慮いただきたい。

○委員

所管課の執務室に保存されている保管文書（紙）は、各職員の机の中にあるイメージか。

○事務局

保管文書は、集中管理書庫で一体的に管理せずに、執務室とは別に各所管課が保有する部屋か、あるいは執務室に備え付けられている共用のキャビネット等に、各課別に保存されているものである。

○委員

保存文書（紙）は集中管理書庫にて1か所にまとまっていて、それとは別に保管文書（紙）は各課の執務室に保存されている文書である理解でよいか。

○事務局

ご理解のとおりになる。公文書の活用期を過ぎた保管文書（紙）は集中管理書庫に引き継がれ保存文書（紙）となるが、過去の経緯など必要な時にすぐに取り出す必要があるものなどは各所管課にて保有している。

○委員

保存期間が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（紙）は調査中となっているが、事務局は大変多いとのイメージを持っているのか。

○事務局

公文書は所管課において毎年度作成される中、執務室の物理的なスペースも限られてくることから、基本的に古い公文書は一元的に管理している集中管理書庫に引き継ぎがなされている認識であるため、全体的に見れば少ないのではないかと想定している。

一方で、保存期間が30年以上を経過している永年保存文書であっても、手元になれば効率的な事務ができない所管課もあることから、所管課によってその保有量に差があると思われる。

○委員

保存期間が永年の公文書を執務室にて大量に保存している可能性があるとするれば、それはどういった所管課が考えられるのか。

○事務局

建物や土地関係などのハード面を扱う所管課や法規事務を行う所管課などは、常日頃から過去の文書を確認する事務が多く、効率的な事務執行の必要性から保存期間が永年の公文書を集中管理書庫に引継ぎは行わず、手元に置いていることが多いかと考えている。

○委員

保存期間を永年とする公文書の有期限化に係る「制度の運用」の「例外措置」として、「令和6年3月31日現在で、保存期間が30年以上を経過している「永年」の公文書について、指定する事務処理期間内に、措置等を決定することが困難な場合、所管課は延伸計画書を各実施機関の文書管理課長に提出することにより、当該決定行為自体の期限を延伸することができる。」との記載があるが、「指定する事務処理期間」とはどういったものなのか。

○事務局

公文書管理担当から各実施機関に事務処理を依頼するにあたり、公文書管理担当が事務処理期間を指定している。

例えば1か月の事務処理期間を指定し、その間に、保存期間が30年以上を経過している「永年」の公文書を含めて、歴史的公文書の選別作業から保存期間満了時の措置の方針決定に至るまでの作業を各所管課に依頼し、回答・集約を行うイメージになる。

ただし、所管課の中には、保存期間が30年以上を経過している「永年」の公文書を多く保有して

いる可能性があり、指定する事務処理期間内に事務処理が終わらない所管課があることを想定し、計画書の提出をもって、事務処理期間の延伸を認めているものになる。

○委員

一応令和6年3月31日までに原則としては完了するものとするが、例外措置を設けるとするこの制度はすでに運用が開始されているという理解でよいか。

○事務局

保管文書（紙）については、この10月から運用を開始しているところである。

○委員

保存期間が30年以上を経過している「永年」の公文書の総量のうち、保管文書（紙）については現在調査中だが、総量の調査と実際の事務処理が並行して進んでいるイメージか。

○事務局

そのとおりである。事務処理期間内に処理されたものと事務処理期間内に処理できず計画書に記載された未処理のものとの合算値が、保管文書（紙）における保存期間が30年以上を経過している「永年」の公文書の総量となる。

○委員

多くの所管課において、指定する事務処理期間内に事務処理が終わらず、保存期間満了時の措置等を決定する期限が延伸されるという可能性もゼロではないかと思われるがどうか。

○事務局

合理的な理由があればやむを得ない部分と考えているが、保存期間満了時の措置等を決定する期限を延伸した所管課についてしっかりと進捗管理していくことが実行性を確保するうえで重要であるため、各実施機関の文書管理課長等において、所管課が作成した計画書から遅延している所管課については、必要な指導助言を行うこととしている。

○委員

念のため確認だが、各実施機関の文書管理課長は所管課からの相談を受けアドバイスなどは行うが、保存期間が満了したときの措置の最終的な決定は所管課長である理解でよいか。

○事務局

ご理解のとおりである。

○委員

資料に記載の「課題と対応方針」の中で、「事務の効率的な運用を図る観点から、事務工程や手法について見直し検証を行い、改善を進めることで実行性を確保する」とあるが、具体的にはどういったことを考えているのか。

○事務局

現時点で具体的に定まっているものはないが、保存期間の「永年」を廃止し、「30年」を新設して保存期間を有期限化する制度の運用を今年度から開始しているため、その運用において所管課からの問い合わせや事務処理が終わった後の振り返りを実施する中で、非効率であった部分や事務軽減が図れるようなポイントがあれば、次年度以降に改善していくことを考えている。

○委員

運用にあたってはマニュアルなど作成することは考えているか。

○事務局

措置の方針の決定等の事務処理については、できるだけ機械的に行えるようにするため、既に実務的な実施要領を作成して運用している。今回新たに追加した保存期間が30年以上を経過している「永年」の公文書の措置の方針の決定等の事務については、既存の実施要領に追加して運用している。

○委員長

関連して確認するが、運用にあたっては各所管課で担当者を決めて、当該事務に専念させるといったイメージか。あるいは他の仕事の合間に当該事務を行っているのか。

○事務局

各所管課には、文書管理の責任者である課長の文書管理の職務に関し、その実務を補佐する担当として課文書主任という職を置いている。この課文書主任が公文書管理担当や各実施機関の文書管理課長から発信される文書管理事務の依頼に対応していくこととなるが、各所管課にある本来業務に加えて、庶務の事務の一環として行っているのが実態になる。

一つ目の議題でもあったように、公文書管理条例に基づいた事務量が非常に多くなっているため、効率的に運用できる仕組みを作り、事務軽減できるよう引き続き改善していかなければならないと考えている。

○委員

課文書主任は1課に1人置かれているのか。文書の少ない課もあれば、文書を多く抱える課もあると思われるが、各課に課文書主任がいるのか。

○事務局

各課には課文書主任1人は必置である。課文書主任のほか副主任も複数置くことができるが、やはり本来業務と兼任しながら課の中で工夫して事務を実施していただいている。

○委員

副主任を置くことは課の裁量に任されてるのか。

○事務局

そのとおりである。

4 議事(3) 現用文書の適正管理に関する点検・確認について

- (1) 「現用文書の適正管理に関する点検・確認」について、事務局から説明。
- (2) 質疑応答・意見

○委員長

前回の会議より、現用文書の適正管理に関する点検確認について審議を行っているところである。

本日は、前回の審議の確認と、情報公開制度における尼崎市の審査請求事案をもとに、公文書管理制度に還元できるかといった観点から審議を行う。

情報公開制度では、あるべき文書が存在しないということが問題になる場合がある。監査で指摘されるような管理上の問題によるものもあるが、文書を作成していないこと自体が問題になる場合もある。

尼崎市では独自の公文書管理条例を制定し、条例で職員に文書作成義務が課されているため、この

委員会としては、文書の作成について焦点を当てることにより有意義な審議になると考えている。

尼崎市の事例について紹介があったが、これは一つの題材としてとらえていただき、資料の最後に記載する論点を踏まえてご議論いただきたい。

尼崎市情報公開・個人情報保護審査委員会で既に判断されている答申自体の是非については、この委員会で改めて議論はしないので、その点ご留意いただきたい。

また、他の自治体の事例について、委員の皆様方において知見をお持ちであれば、それを踏まえて議論できればと考えているのでお願いしたい。

○委員

確認になるが、資料に記載の「文書作成義務について」に条例第4条との記載があるが、この条例は公文書管理条例のことでよいか。

○事務局

そのとおりである。

○委員

意思決定に至る過程の文書の作成にあたって、ある程度の例示ができればよいように思われる。

確認になるが、尼崎市では、国の「行政文書の管理に関するガイドライン」の別表に示される基準と同様のものを作成されていたかと思われるがどうか。

○事務局

ご理解のとおり、公文書管理指針の別表に比較的重要度の高い公文書の類型と、その重要度別に保存期間を示しており、職員は、当該類型を参酌して、文書等を作成するものとしている。

○委員

その類型に記載される文書は、基本的に作成することが前提になっているため、類型に該当するものは作成する必要があるということと言えるかもしれない。しかし、なかなか線引きを行うことは難しい印象がある。

この事例は、陳情に関するものであるため、例えば、公文書管理指針に記載される「重要な交渉又は要望等への対応の記録」に対応するようなものであると理解できるか。

○事務局

この事例は、本市の所掌事務ではなく国の管轄にある内容であったことや、陳情がなされた以前から、開示請求者からの申出を契機に職員が複数回にわたり現地で目視確認していた記憶情報をもとに答弁されたものである。確認行為も簡易で反復的であったこともあり、記録の作成はなされていなかったものであり、「重要な交渉又は要望等への対応の記録」に直接対応するとまでは言えないと思われる。

○委員

所掌事務か否かは、一つの指標になるとは思われる。

○委員

国とやり取りを行った事実はあるが、その記録がいわゆる公文書として残っておらず、開示請求に対して文書不存在となっている事例なので、所掌事務ではなく直接的に市行政と関係がなくとも、国とのやり取りやその経過の記録について文書を作成するような内容を公文書管理指針に盛り込むことはどうか。

○事務局

所掌事務については、市に説明責任があるが、国とのやり取りに関しては、その事実はあるものの、所掌事務から外れている部分であったため、その記録を残すほどの重要度があるとは当初判断せず、文書を作成していなかったものになる。所掌事務から外れている部分については、公文書管理指針のルールにはなじむかどうかは曖昧な事案と思われる。

○委員

「本件事案においては、事実等を記録した文書を作成することが望ましかった」との付言は、どう理解したらよいか。

○委員

この付言は、国に問い合わせた内容を残すことや、所掌事務ではないことについて文書を作成するといった論点ではなく、繰り返し要望等があるなどの経緯があって何年にもわたって様々な対応をしているような事案については、文書として残しておかなければ、対応した職員の異動があった際に引き継ぎもできないことになるといった意味かと思われる。

○委員

今、委員からご指摘のあった部分について、事務局に確認したいが、この付言の趣旨は、所掌事務か否かではなく、繰り返し、もしくは日常的に発生していて、ある種紛争化しているような事案を想定している付言になるのか。付言の守備範囲についてうかがいたい。

○事務局

この事例は、国の管轄に関することであるものの、市民から要望等があれば、市役所の職員としては対応しなければならないため、国への問い合わせを行い、確認した内容を市民に回答するといった定型的な対応を行っていたものである。

当初の対応段階では、所管課としては、繰り返しなされた要望等について比較的定型的で反復的との観点から、記録等の作成は行なわなかったものであるが、結果として陳情がなされ、紛争に近い事案に発展したことを鑑みると、定型的反復的な事案であるものの、職員が異動した際の引き継ぎ等も踏まえ、文書を作成しておいた方が望ましかったという内容となる。

公文書管理指針の別表の類型では、紛争事案や争訟事案については、比較的重要なものと位置づけられている。

そうしたことから、本件事案の付言としては、対応を行った当初時点では重要性がなかったものの、時間軸に従って事案の性質が変わったものであり、結果として振り返った際、ある時点で見極めて文書を作成しておく方がよかったものではないかとの趣旨と事務局としては理解している。

○委員

この付言に関しては、最後に「本件事案においては」という一言が付け加えられてる部分がポイントとなるかと思われる。

この事例のような特殊な事案に関しては、文書化するということもあり得るとは思われるが、一般化できない話であるとの印象を抱いている。

○委員

熟考した意見ではないが、論点の一つにある、「文書作成の判断のための例示等について公文書管理指針に記載すべきものはないか」という内容に関して、意思決定に至る過程の文書等の作成のう

ち、「重要な交渉又は要望等への対応の記録」に列挙される例示に、この事例を踏まえて追記してはどうかと思われる。

例えば、のちに情報公開制度の審査請求の対象になることが予想されるといった文言が妥当かどうかはわからないが、「事案の経緯、経過等を組織内で共有する必要がある場合は記録する」といったことを付け加えることはどうか。

○委員

一般化する規定は、事前の判断ができる場合において設けるものと思われるが、この事例は、事後に振り返ればこうであったという事例であり、こうした特殊な事例をもとに事前に判断できる規定を設けることは難しいとの印象がある。また審査請求がなされるかどうかは結果として分かるものであり、様々な事案がある中で審査請求に至る事案は限られるため、この部分に焦点を当てて一般化する規定を設けることも難しいと思われる。

最近では自治体職員に対して、同じ内容の苦情等を繰り返し行う場合や、暴力や不当要求なども起こっており、その対応に各自治体はかなり苦慮している。そういった事案が長年にわたって行われる時には、ある一定の段階で、例えば架電禁止や接近禁止の仮処分手続を行ったりする自治体も増えてきている。

こうした仮処分手続を行う際に、反復的又は定型的で軽微な事務処理だということで、何も記録を残していなければ、全く立証できないことから仮処分も取ることはできない。そういった視点も含めた様々な意味合いもこの付言には含まれているようにも思われる。

長期間にわたって反復的に苦情等がなされている事案への対応についての規定を設けることができるかどうかがある。

○委員長

苦情等が繰り返されていて、今後もそういった可能性が見込まれるとなると、記録に残して、それを組織として共有しておく必要がある場合もあると思われる。

もちろん予測がつかない場合もあれば、ある程度予測できる場合もあり、この事例にある付言もそういったことを踏まえた趣旨だと思われるため、公文書管理指針に記載することについても検討の余地はあるように思われる。

○委員

先ほど委員が言われたように、「事案の経緯、経過等を組織内で共有する必要がある場合は記録する」といったことを公文書管理指針に記載することに加えて、諸般の事情を総合的に考慮する必要性があると思われることから、所管課長などの判断主体が必要と認める場合といった文言を加え裁量を与えることで、適切な運用に近づく印象はある。

○委員長

もちろん予測できない場合もあると思われることから、後から見て作成義務に違反していたという話ではなく、組織としても、トラブルに備えて残しておいた方が望ましいという観点で、資料に記載の「意思決定に至る過程の文書等の作成」のうち、「重要な交渉又は要望等への対応の記録」に列挙される例示にある「その他重要な交渉又は要望等」の前に書き加えることも考えられるかと思われるが、事務局で検討いただけるか。

○事務局

ご意見として特に焦点があたっているのは、トラブルや苦情に関する内容だと思われるが、時間軸の問題の整理があるかと思われる。振り返った際に結果として分かることや、予見できるかどうかといった話もあることから、何らか工夫をしたものを次回にお示しをさせていただく。

○委員

必ずしも1から10まで全て作成する必要性はないと思われる。徐々に紛争化していくと思われるため、ある一定のタイミングで所管課長等が判断した以降は文書化するというイメージでよいと思われる。

○委員長

文書作成義務という観点ではなく、むしろ文書を作成することが望ましいという観点を入れた方がよいと思われる。

○委員

意思決定に至る過程の文書等の作成のうち、「重要な交渉又は要望等への対応の記録」に列挙される例示にある「その他重要な交渉又は要望等」に入るかどうかはあるが、文書を作成することが望ましい内容をイメージできるよう工夫がいると思われる。

○委員長

その観点の例示として入れることも検討できるかと思われる。

事務局におかれては、委員の意見をまとめるとともに、公文書管理指針に記載する内容を検討いただき、次回の会議で提示いただきたい。

5 その他

- (1) 「尼崎市立歴史博物館のデジタルアーカイブの公開」について、事務局から説明。
- (2) 質疑応答・意見

○委員

二点ほどいかががたい。

一点は、事務局から説明があったデジタルアーカイブを拝見したところ、充実して画像も綺麗で使いやすいと思っており感心させられているところであるが、このデジタルアーカイブは、アクセス数のカウントは可能なのか。

○事務局

月単位での確認はまだできていないが可能である。

○委員

閲覧した人がどの資料を見たかの特定も含めて可能となっているのか。

○事務局

どの資料を見たかまでのカウントは難しいが、アクセス数のトータルの確認は可能である。

○委員

組織内でアーカイブスについて評価される場合、来館者数などで評価されることが多く、デジタルアーカイブのようなシステムを導入すればするほど来館者が減るという逆説になってしまうことは非常に良くないことと思っている。そういったことを踏まえ、ぜひデジタルアーカイブのアクセス数も加えて、数字の評価は多面的に行っていただきたいと思っている。

もう一点は、先ほどのデジタルアーカイブや、本日の議題にも挙げられた永年保存文書の有期限化も含めて、アーカイブスの業務は非常に重要なものばかりで、非常に大きくなってきていることが、アーカイブスの体制の問題として少し懸念している。

昨年度には、歴史博物館に1人増員された話もあったが、その体制で新しく大事な業務が増えて大丈夫なのかと非常に懸念される場所である。

また、事務局から議題の中で、アーカイブスの業務で専門的知見を活用していくことが挙げられていたと思われるが、その専門的知見は、特定の職員に集中してくると思われる。

どこの自治体でもそうであるが、その専門的知見をどうやって継承していくかが非常に大きな問題であり、制度を立ち上げた時点では、その知見を持った職員がいるが、その職員が辞めてしまうと、その文書館はたちまち活動が衰えてしまったという良くない事例もあり、そうしたことは大変大きな問題だと思っている。

尼崎市も例外ではないと思われるため、アーカイブスの人的体制などについて、この業務が増えている中で、継承の問題なども含め、長期的な視点でどのように考えているのかについて、次回の委員会の際にでもうかがいたい。

○事務局

現時点での範囲にはなるが、非常に厳しい状況にあると考えている。

継承に関してもそうであるが、実際に人的体制も非常に厳しい中、ご指摘のとおり歴史博物館の開館時より業務が増えているものの、人員の配置は変わっていないものになる。

昨年度1人増員されたこともあるが、来年度には1人減るとの話も出ており、非常に危機的に感じているところであるため、増員ができるよう、歴史博物館として要求をしている。

増員が可能となれば、専門的知見を持った職員の経験値を引き継いでいくことも可能と思っているが、現在のところ何とも言えない状況である。

5 閉会

○事務局

次回の会議は2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