

大阪市監査委員	森	伊 吹
同	森	恵 一
同	ホンダ	リ エ
同	辻	義 隆

令和 5 年度監査委員監査結果報告の提出について

(文書管理に関する事務)

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 199 条の規定による監査を実施し、その結果に関する報告を次のとおり決定したので提出する。

第 1 大阪市監査委員監査基準への準拠

文書管理に関する事務に対する当該監査は、大阪市監査委員監査基準に準拠して実施した。

第 2 監査の種類

地方自治法第 199 条第 1 項及び第 5 項の規定に基づく財務監査

地方自治法第 199 条第 2 項の規定に基づく行政監査

第 3 監査の対象

1 対象事務

文書管理に関する事務

- ・ 主に直近事業年度及び進行事業年度を対象とした。

2 対象所属^(注)

総務局、デジタル統括室、環境局、浪速区役所及び東淀川区役所

(注) 実地調査は予備調査結果から、2 局（総務局、環境局）、2 区役所（浪速区役所、東淀川区役所）を選定し、当該所属の各 2 部署（文書保管単位）の実地調査時点の文書管理状況（電磁的記録公文書を含む。）について、令和 5 年 11 月 24 日から同年 12 月 7 日まで行った。

なお、総務局は本市の文書管理制度を所管する制度所管所属、デジタル統括室は本市の情報システムの管理を総括する所属である。

第4 監査の着眼点

監査の実施に当たり、重要リスク及び監査の着眼点を次のとおり設定した。

重要リスク	着眼点	監査の結果
(1) 公文書が適切に整理、保管されず、紛失や誤って廃棄されることにより、市政の信頼を損なうリスク及び説明責任が果たせないリスク	ア 公文書の整理、保管及び廃棄は適切に実施されているか。	指摘事項 1
	イ 電磁的記録公文書（電子メール含む）を整理、保管、廃棄する仕組みが有効なものとなっているか。	指摘事項 2
	ウ 過去に発生した不適切な事態について、適切に対応できる仕組みが構築され、運用されているか。	指摘事項 1

第5 監査の主な実施内容

監査手続は試査を基本とし、質問・閲覧等の手法を組み合わせ実施した。

第6 監査の結果

第1から第5までの記載事項のとおり監査した限り、重要な点において、監査の対象となった事務が法令に適合し、正確に行われ、最少の経費で最大の効果を挙げるようにし、その組織及び運営の合理化に努めていることがおおむね認められた。

ただし、是正又は改善が必要な事項は次のとおりである。

文書管理に関する事務について

大阪市公文書管理条例（平成18年大阪市条例第15号。以下「管理条例」という。）には、市政運営に関する情報は「市民の財産」であるという基本的認識の下、公文書は適正に管理し、適切に保存及び利用しなければならないとされている。

管理条例第2条第3項において「公文書」とは、本市の機関等の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録^(注)であって、本市の機関等の職員が組織的に用いるものとして、本市の機関等が保有しているもの（官報、公報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数のものに販売することを目的として発行されるものを除く。）と定義されている。

(注) 電子的方式、磁気的方式その他の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。

適正な公文書管理は、公文書の即時検索が可能となる等、効率的な事務執行により、市政の適正かつ効率的な運営を図ることができるものである。また、現用の公文書及び非現用である特定歴史公文書等を適切に保存することで、情報公開制度及び利用請求制度に適切に対応することができ、現在の市民だけでなく、将来の市民に対しても説明責務を果たすことができるものである。市政運営の透明性を向上させ、市政運営に対する市民からの信頼の確保を図るためには、これらを確実にしなければならない。

本市の公文書の管理は、前述を目的とした管理条例及び大阪市公文書管理条例施行規則（平

成 18 年大阪市規則第 65 号。以下「施行規則」という。)に基づき行われている。施行規則第 7 条には、各所属において適正な公文書管理を行うため、公文書管理体制が次のように定められている。

図表－1 公文書管理体制

	担当者	役割	根拠規定
総括文書管理責任者	局等の長	局等の公文書の管理に関する事務を統括する責任者	施行規則 第 7 条第 1 項
総括文書管理者	庶務担当 課長等	総括文書管理責任者の命を受け、局等の公文書の管理に係る事務を総括する管理者	施行規則 第 7 条第 2 項
文書管理責任者	主管課長	課等の公文書の管理に関する事務を所管する責任者	施行規則 第 7 条第 5 項
総括文書主任	係長級以上の職員	総括文書管理者を補佐	施行規則 第 7 条第 6 項
文書主任	係長級以上の職員	文書管理責任者を補佐	施行規則 第 7 条第 7 項

また、本市の文書管理制度を所管している総務局（行政課）は、管理条例及び施行規則に基づき公文書管理を適正に行うため、市長が保有する公文書の管理に関し必要な事項を定めた大阪市公文書管理規程（平成 13 年達第 9 号。以下「管理規程」という。）、文書管理システムを利用して行う公文書の管理等に関する要綱、本市職員の具体的な文書管理事務に関する手順等を示した公文書管理条例解釈・運用の手引及び文書事務の手引等を策定している。

1 文書管理システム及び財務会計システムで管理されている公文書について是正及び改善を求めたもの

【総務局（制度所管所属である行政課を含む。）、環境局、浪速区役所及び東淀川区役所に対して】

管理条例及び施行規則には、次のとおり規定されている。

- 本市の機関は、前条第 2 項の規定により定める基準に従い、市規則で定めるところにより、公文書を簿冊（相互に密接な関連を有し、保存期間を同じくすることが適当である公文書の集合物をいう。以下同じ。）に編集しなければならない。（管理条例第 6 条第 1 項）
- 保存期間が満了した公文書について、職務の遂行上必要があると認めるときは、一定の期間を定めて当該保存期間を延長する。（管理条例第 6 条第 6 項）
- 公文書は、作成し、又は取得した後速やかに、本市の機関の定めるところにより分類し、簿冊に編集しなければならない。（施行規則第 3 条）

本市の公文書は、保存期間が 1 年未満の公文書を編集した簿冊を除き、主として、文書管理システム又は財務会計システムに登録された簿冊に編集することにより管理されている。

(1) 複数年契約に関する文書の管理、保存について

指摘事項については(2)(3)の事項と重複するため、あわせて(3)で記載する。

施行規則及び管理規程には、次のとおり規定されている。

- 保存期間の起算日は、同一の簿冊に編集された公文書の完結日のうち最も遅い日の属する会計年度の翌年度の4月1日とする。なお、契約に関する文書の完結日は、当該契約期間満了の日とする。(施行規則第5条第1項、第2項第3号)
- 簿冊について、公文書の区分に応じ、管理規程第30条各号に定める日の属する会計年度の末日(暦年ごとに公文書を編集した簿冊にあっては、当該簿冊に最初に公文書を編集した日の属する年の末日)までに、文書管理システム又は財務会計システムに簿冊の名称、当該簿冊に編集された公文書の保存期間その他の事項を記録する方法により登録しなければならない。なお、契約に関する文書は当該契約期間開始の日の属する年度の末日とする。(管理規程第30条)

文書管理制度を所管する総務局(行政課)が会計室と連名で通知した令和5年3月8日付け「保存期間が満了する文書の廃棄設定作業に係る注意事項について」によれば、複数年契約の契約書等は、契約期間満了日の属する年度を最終編集年度とした簿冊に編集する必要があるため、次のとおり処理することとされている。

＜最終編集年度を変更する必要がある場合の処理＞

- 文書管理システムの場合、常用の簿冊を除き、簿冊作成時に最初編集年度と同じ年度が最終編集年度として設定され、毎年1月になると最終編集年度を次年度の数字に変更することができるため、毎年、最終編集年度を変更すること。
- 財務会計システムの場合、常用の簿冊を除き、簿冊作成時に最初編集年度と同じ年度が最終編集年度として設定され、最終編集年度を変更することはできないため、簿冊管理画面の備考欄に最終編集年度、廃棄年度を入力すること。

しかし、今回の監査において、抽出した複数年契約に関する文書を編集すべき簿冊について確認したところ、次の事実があった。

- ・ 環境局、浪速区役所及び東淀川区役所において、文書管理システムに登録されている簿冊について、最終編集年度の変更の入力ができていなかった。
- ・ 環境局及び浪速区役所において、財務会計システムで登録された簿冊について、備考欄に最終編集年度、廃棄年度の入力ができていなかった。

さらに、環境局、浪速区役所及び東淀川区役所において、次の事実もあった。

＜環境局＞

- ・ 環境局(総務課)の令和5年度に廃棄する簿冊の目録を確認したところ、最初編集年度、最終編集年度とも平成29年度の「工事以外の契約締結決議及び契約書」について、

最終編集年度を変更する必要がある場合の処理が行われておらず廃棄されていた。環境局によれば、廃棄簿冊には単年契約に係る契約書等のみを編集しており、廃棄は適切に行っているとのことであった。一方、複数年契約に係る長期継続契約書等については、総務局等の定める処理自体を失念する可能性があり、紛失や誤廃棄を防止するため、契約期間満了日の属する年度を最終編集年度とし、保存期間を記載した別の簿冊に必要な文書を編集し、管理を行っているとのことであったが、当該簿冊はシステム上に登録されていなかった。

- ・ 令和2年7月1日から令和7年3月31日までの契約期間である「令和2年度大阪市庁内情報ネットワークにおける小規模事業所向け通信サービス提供契約（単価契約）」の契約書等について、保存期間5年の「工事以外の契約締結決議及び契約書」の簿冊に編集すべきところ、保存期間3年の「庶務関係書類」の簿冊に編集していた。

<浪速区役所>

- ・ 令和4年10月1日から令和9年9月30日までの契約期間である「大阪市浪速区役所デジタル複合機（モノクロ及びカラー）借入契約」について、令和4年度に、当該契約名称を副題とした保存期間5年の「工事以外の請負契約決議書及び契約書」の簿冊を、文書管理システム及び財務会計システムにそれぞれ登録していたが、どちらの簿冊にも契約書は編集されていなかった。また、令和3年9月22日から令和19年3月31日までの契約期間である「平野区役所外2施設E S C O事業（浪速区役所）」の契約について、令和3年度に、当該契約名称を副題とした保存期間5年の「工事以外の請負契約決議書及び契約書」の簿冊を財務会計システムに登録していたが、当該簿冊に契約書は編集されていなかった。浪速区役所によれば、履行中の契約における契約書原本は、事務で参考とする使用頻度が高いといった事務効率の観点から、各担当者が別のファイルで管理しているとのことであった。
- ・ 浪速区役所（総務課）の令和5年度に廃棄する簿冊の目録を確認したところ、最初編集年度、最終編集年度とも平成29年度の「工事以外の契約締結決議及び契約書」について、最終編集年度を変更する必要がある場合の処理が行われておらず廃棄されていた。浪速区役所によれば、保存期間の延長の必要性がある簿冊については、保存期間や廃棄年度を明記した付箋などを貼り付け、廃棄の際に簿冊を複数人で確認することで、適切に保存期間の延長処理を行うことを定めた「浪速区役所における公文書管理のポイント」を所属内で作成し周知していたが、当該簿冊は、令和4年度末に保存期間延長処理を失念し廃棄したとのことであった。なお、複数年契約に係る長期継続契約書等については、契約期間満了日の属する年度を最終編集年度として保存期間を記載した別の簿冊に必要な文書を編集し、担当者が管理を行っているとのことであったが、当該簿冊はシステム上に登録されていなかった。

<東淀川区役所>

- ・ 保存期間の延長が必要な簿冊については、本来の保存期間等を明記し、簿冊の廃棄及び保存期間の延長の決定時に、実簿冊を確認した上で保存期間の延長処理を行っているとしていたが、契約期間が令和4年11月1日から令和16年3月31日までの契約期間

である「西淀川区役所外２施設ＥＳＣＯ事業（東淀川区役所）」を副題とした契約書を編集すべき簿冊には、令和２０年度末が保存期間満了であるところ、「Ｒ１５までは保存」と記載されていた。

これらは、次のことが原因である。

- ・ 複数年契約は、当該不備を検出した課において取り扱う頻度が少なく、保存期間を延長する事務処理の方法等の十分な認識がなかったこと
- ・ 定められたルールより自所属の運用を重視して管理していたこと
- ・ 文書管理システム及び財務会計システムは、複数年契約等を編集する簿冊に係る事務処理を毎年行う必要があり、効率的かつ有効的なシステムになっていないと考えられること

現状では、次のリスクがある。

- ・ 公文書を組織で適切に管理できず、紛失や誤廃棄が生じ、市政の信頼を損なうリスク及び市民に説明責任が果たせないリスク
- ・ 公文書の所在が不明確となり、効率的な事務執行が行えず、市政の適正かつ効率的な運営を図ることができないリスク

（２）簿冊の管理について

文書管理制度を所管する総務局（行政課）は、本市の職員が日々の業務において、管理条例等の規程にのっとり、適正な公文書の作成及び管理に努められるよう、次のことを行っている。

- ・ 文書管理適正化推進月間（以下「ぶんかん月間」という。）における自主点検・確認等の取組、取組結果の共有
- ・ 文書事務支援ツールの共有
- ・ 全職員あてのメールマガジン「ぶんかんポスト」の発行
- ・ 文書管理体制役割別、一般職員、新任者向けの各文書事務研修
- ・ 不適切な公文書管理に関する事例の原因や対応策の共有
- ・ 不適切な公文書管理が発生した所属への実地調査、出張研修
- ・ 各所属への文書管理事務に関する実地調査 等

今回の監査において、文書管理システム又は財務会計システムで登録されている公文書及び抽出した簿冊の管理状況について確認したところ、図表－２及び図表－３のとおり的事实があった。

図表－２ 文書管理システム又は財務会計システムに登録されている公文書、簿冊目録データを
確認し検出した管理状況の不備

番号	検出事項	検出内容及び検出所属	根拠 法令等
1	保管等の 処理漏れ	令和４年度に財務会計システムにおいて作成した文書の一部について、システム上での保管等の処理がされていなかった。そのため、未保管文書となり、大阪市ホームページ上の公文書検索システムで公開している文書目録に登録されず、未公表となっていた。【総務局、環境局、浪速区役所、東淀川区役所】	管理条例 第６条 施行規則 第３条 第４条
2	簿冊目録 データと 実簿冊の 不一致	財務会計システムに登録されている廃棄の意思決定を行った簿冊について、実簿冊及び編集されている文書（紙媒体）は廃棄されていたが、システム上の廃棄依頼処理がされていなかった。そのため、登録されている簿冊データ及び文書（電子媒体）が削除（廃棄）されておらず、大阪市ホームページ上の公文書検索システムで公開している簿冊目録に登録されたままとなっていた。【総務局】	管理条例 第８条 施行規則 第４条

図表－３ 実地調査において、抽出した文書管理システム又は財務会計システムに登録されて
いる実簿冊を確認し、検出した管理状況の不備（（１）において検出した複数年契約に
関する文書の不備を除く。）

番号	検出事項	検出内容及び検出所属	根拠 法令等
1	誤編集等	・編集簿冊を「歳出決議書類」と指定した決裁文書の添付書類（紙文書）を「支出命令情報」に編集していた。【総務局】 ・財務会計システムで登録した決裁文書の添付書類（紙文書）を文書管理システムで登録した別の簿冊に編集していた。【浪速区役所、東淀川区役所】 ・文書管理システムで登録した決裁文書の添付書類（紙文書）を財務会計システムで登録した別の簿冊に編集していた。【浪速区役所】 ・「支出命令情報」の簿冊に請求書を編集していた。【東淀川区役所、環境局】 ・翌年度の簿冊に編集していた。【総務局、環境局】	管理条例 第６条 施行規則 第３条 出納証拠 書類等保 存要綱 第２条
2	簿冊目録 データと 実簿冊の 不一致	・未使用簿冊について、簿冊目録データを削除していなかった。【総務局、環境局、東淀川区役所】 ・別の簿冊に誤編集していたため、本来編集すべき簿冊を作成していなかった。【浪速区役所】 ・同じ簿冊を２冊作成していた。【浪速区役所】	管理規程 第３条 第３０条
3	簿冊形式 の不備	・簿冊の表紙がなかった。【総務局】 ・索引目次を作成していなかった。【総務局、環境局、浪速区役所、東淀川区役所】	管理規程 第２９条

これらは、これまで各業務執行上、文書管理の問題が生じておらず、文書に関する規程、ルール等に基づいて適切に行えているものと認識し、日々の確認やぶんかん月間に実際に行う点検・確認が不十分であったことが原因である。

現状では、次のリスクがある。

- ・ 日々の文書管理が適切に行われず、公文書の紛失、誤廃棄を防止することができないリスク
- ・ 公文書の所在が不明確となり、効率的な事務執行が行えず、市政の適正かつ効率的な運営を図ることができないリスク

(3) 過去に発生した文書管理に関する事故等の再発防止策について

再発防止策は、発生した事故等の要因を分析し、具体的な対策を講じることで、同様の事故等の発生を防止するための重要な仕組みである。また、再発防止策を検討する過程で、事故等が発生した業務と類似する業務に内在するリスクの気付きを促し、他の事故等の未然防止につながる取組でもある。

文書管理制度を所管する総務局（行政課）は、文書に係る紛失、汚損、滅失又は毀損（以下「紛失等」という。）事故の発生にかかる再発防止策を、記載した各紛失等届出書等を各所属において設定する紛失防止手順の見直しや職場における問題解決への気付き等のために活用するよう、本市の庁内情報ネットワーク^(注)内の庁内ポータルに掲載している。

(注) 庁内における情報の共有・利活用を行うためのネットワークで、課等を単位としたファイルサーバ、庁内パソコン等から構成するOA環境を利用した文書作成、インターネット等を利用した情報収集やメールの活用、庁内ホームページによる情報共有等を主目的としたネットワークをいう。以下同じ。

(1)、(2)で記載した事実に関連し、過去に発生した文書管理に関する事故等の再発防止策が、現在も有効な仕組みとして運用されているかを確認したところ、環境局において次の事実があった。

令和3年度に発生した歴史公文書を編集すべき簿冊及び歴史公文書の紛失について、完結文書等を適切な簿冊に編集しなかったことが原因の1つであるとして、総務課から定期的に文書の編集状況を調査し、事業所内で文書が適切に簿冊に編集されていることを確認することを再発防止策としていた。しかし、令和4年度は、所属内へ注意喚起の通知は行っていたものの、当該再発防止策について効率性の観点から効果的な継続実施が困難であるため、各課の負担を考慮した確認方法を検討中であるとして、編集状況の調査等の具体的な取組は行われていなかった。

これは、過去に発生した文書管理に関する事故等の再発防止策が、継続的に実施できるものではなかったことが原因である。

現状では、同様の紛失等の事故が発生し、市民の信頼を損なうリスクがある。

したがって(1)、(2)及び(3)について、次のとおり指摘する。

[指摘事項1]

1. 総務局、環境局、浪速区役所及び東淀川区役所は、総括文書管理責任者主導の下、今回検出された不備に関する規程やルール等について、文書管理の目的及び重要性和あわせて周知徹底する機会を設け、所属内で職員全員の文書管理に関する意識を向上させること。
2. 環境局及び浪速区役所は、複数年契約の公文書について、文書管理システム又は財務会計システムに登録した簿冊に編集の上、決められた期間、適切に保存され、総務局等の制度所管所属が定める方法を遵守して管理するよう見直しを図られたい。
3. 総務局、環境局、浪速区役所及び東淀川区役所は、全ての業務において、同様の事態が生じる可能性があり得ることを前提に、所属全体で不適切な事態の未然防止策を実施できるよう、今回検出された不備に関して、再発防止策を所属内で共有されたい。その際、日々の文書管理の自主点検について、各文書管理責任者が自課の状況を把握の上、紛失、誤廃棄等のリスクの高い事務及び簿冊の点検を重点的に行うよう課員に指導する等、確実に実施する仕組みもあわせて構築されたい。
4. 環境局は、令和3年度に発生した文書管理に関する事故等に対する再発防止策及び今回検出された不備に対する再発防止策について、継続して行うことができる有効な手段を早急に再検討し明文化の上、所属全体で共有されたい。
5. 文書管理制度を所管する総務局（行政課）は、上述の実態を踏まえ、総括文書管理責任者を通じて、全所属に改めて注意喚起を行われたい。また、複数年契約等の公文書が本来の保存期間、適正に保存・管理される効率的な方策について、所属が抱える課題を把握し、財務会計システムを所管する会計室や契約関係事務を所管する契約管財局等の関係所属と協力、調整の上実施されたい。

2 電子メールを含む電磁的記録公文書等の管理、整理について改善を求めたもの

【制度所管所属である総務局（行政課）に対して】

施行規則及び管理規程には、次のとおり規定されている。

- 公文書は、作成し、又は取得した後速やかに、簿冊に編集しなければならない。（施行規則第3条）
- 文書（図画及び電磁的記録を含む。以下同じ。）は、条例、規則及びこの規程の定めるところにより、適正に管理しなければならない。（管理規程第3条第1項）
- 公文書は、その所在場所及び処理状況を常に正確に把握するとともに、紛失、滅失、汚損、毀損、漏えい、改ざんその他の事故がないよう適正に管理しなければならない。（管理規程第3条第3項）
- 電磁的記録である公文書は、容易に複製、変更、消去等ができるという電磁的記録の特性を踏まえ、原本と複製とを明確に区分する。（管理規程第3条第4項）
- 公文書以外の文書についても情報管理の観点から、主管課長（施行規則第7条第5項に規定する主管課長をいう。以下同じ。）の管理監督の下、盗難、紛失等事故のないよう適正に管理しなければならない。（管理規程第3条第5項）

本市職員が作成する文書の多くは、庁内情報利用端末機（庁内情報ネットワークに接続され

たパーソナルコンピューター。以下同じ。)を利用して電子データとして作成されている。庁内情報ネットワーク上のファイルサーバには、職員が所属している課等グループ（以下「課等」という。）の単位でフォルダが提供され、作成された電子データの共用の保存先となっている。

図表－４ 提供されている課等のフォルダ

フォルダ名	概 要	利用制限
組織共用 フォルダ	課等内で共通に利用できる資料等のファイルの保存を行うフォルダ。原則として内容が確定したファイル等の共用に利用する。	課等の運用管理責任者（主管課長等）が管理する課管理者ＩＤでのみデータを作成・変更・削除することができる。一般職員は参照のみ可能。
ユーザ作業用 フォルダ	課等内の複数のユーザ間で利用する下書き等のファイルの保存や、参考用のファイルの受け渡し等の作業共用領域として利用する。	課等内の全職員が、データを作成・変更・削除することができる。

（大阪市情報通信ネットワーク利用の手引 第２部 大阪市情報通信ネットワーク運用管理編及びコミュニケーション基盤システム運用マニュアル統合ファイルサーバ編〔一般利用者向け〕を基に、監査部で作成）

デジタル統括室が策定した大阪市情報通信ネットワーク利用の手引 第２部 大阪市情報通信ネットワーク運用管理編には、次のとおり記載されている。

- 課等のフォルダについては、課等内における一時的なファイルの共有に使用されるものであり、その必要がなくなった場合、速やかに削除を行う必要がある。
- 運用管理責任者は、課等のフォルダに保存されたファイルの整理等について適切に管理を行う必要がある。

業務上必要な情報の連絡・交換等は、電子メールを利活用している。電子メールは、Outlook（庁内情報端末機にインストールされているメールソフトウェア）を使用し、送受信している。提供されている主なメールアカウントは図表－５のとおりである。

図表－５ 提供されている主なメールアカウント

アカウント	概 要	利用制限
組織メール アカウント	同じ課等に属している職員が共有して利用できるメールアカウント	課等内の全職員が、組織メールアドレスによるメールを作成・送信・削除することができる。
各ユーザメール アカウント	職員本人のみが利用できるメールアカウント	各職員が自身の個人メールアドレスによるメールを作成・送信・削除することができる。

（大阪市情報通信ネットワーク利用の手引 第２部 大阪市情報通信ネットワーク運用管理編及びコミュニケーション基盤システム運用マニュアル統合ファイルサーバ編〔一般利用者向け〕を基に、監査部で作成）

保存期間1年未満の公文書のうち電子メールについては、平成24年3月5日付け総務局行政部文書担当課長通知により、文書管理システムに保存及び紙に印刷し実簿冊に編集する従来の保存方法に加え、組織共用フォルダにメッセージ形式のまま保存することも可能とした。また、令和3年4月1日からは、電子メールに限らず、保存期間1年未満の公文書は、組織共用フォルダへの保存が可能となっている。

文書管理制度を所管する総務局（行政課）が作成した電子メールの公文書該当性判断に係るFAQによると、ユーザ作業用フォルダ及びOutlookは、課等内の職員であれば自由に編集、削除が可能であることから、公文書の真正性が確実に担保されているとはいえず、公文書の滅失のリスクが高まるため、公文書を保存する場所としては適さないとしている。

今回の監査において、文書管理責任者に行った予備調査で、電磁的記録公文書（文書管理システム及びその他業務システムで管理されている電磁的記録公文書を除く。）の保存先について確認したところ、ユーザ作業用フォルダに保存しているとの回答は、提出数598に対し575であり、理由は図表－6のとおりであった。

図表－6 ユーザ作業用フォルダに保存している理由（回答数575）

理由	回答数
ルールについて、認識がなかった	89
ルールについて認識はあったが、実務上、他の手法が困難であった	401
その他	85

また、組織共用フォルダを使用していないとの回答は、提出数598に対し533であり、使用していない理由は図表－7のとおりであった。

図表－7 組織共用フォルダを使用していない理由（回答数533）

理由	回答数
組織共用フォルダの目的、使用用途を知らなかったため	79
組織共用フォルダの目的は知っているが、保存方法等の使い方を知らなかった	56
組織共用フォルダの目的や保存方法等は知っているが、実務上、運用が困難であったため、他の保存方法を選択した	359
その他	39

電子メールを含む電磁的記録である公文書の管理等の課題や問題点については、259の記述回答があり、その内容を分類したところ、主な理由は図表－8のとおりであった。

図表－８ 課等が抱える課題や問題点の内容（回答数 259）

内容	回答数
≪ルール等の認識、整理の仕組みについて≫ ・公文書該当性、保存期間等の判断基準やルールが抽象的で判断が困難、又は職員に正確に理解されていない ・課等のフォルダの整理を行う仕組みがない	121
≪システムや運用について≫ ・組織共用フォルダには利用制限があり保存が容易に行えない ・紙に印刷しての保存は電子化推進、紙削減に反するが、適切な保存先がない ・文書管理システムへの保存は、PDF形式に変換しなければならず、手間がかかる上、今後の利用が困難である ・課等のフォルダの容量不足	62
≪時間や量について≫ ・決裁供覧を要しない事務連絡等、次年度への参考用として電子データが過去から大量に保存しており、整理に膨大な時間がかかる ・判断、整理を行うものの負担が増える	52
その他	24

予備調査において、公文書に該当する電子メールを Outlook に保存しているとの回答は、提出数 598 に対し 341 であり、理由は図表－９のとおりであった。

図表－９ Outlook に保存している理由（回答数 341）

理由	回答数
ルールについて、認識がなかった	63
ルールについて認識はあったが、実務上、他の手法が困難であった	183
その他	95

「ルールについて認識はあったが、実務上、他の手法が困難であった。」及び「その他」と回答した理由の記述回答について、その内容を分類したところ、主な理由は図表－10 のとおりであった。

図表－10 「ルールについて認識はあったが、実務上、他の手法が困難であった」、「その他」の内容（回答数 278）

内容	回答数
≪ルール等の認識、整理の仕組みについて≫ ・ Outlook 内を整理できていなかった、整理する仕組みがなかった ・ 日々送受信するメールの公文書該当性の判断が困難	121
≪システムや運用について≫ ・ Outlook への保存は、検索等の利便性に長け、効率的 ・ 保存先である組織共用フォルダの保存領域の容量が小さい ・ 組織共用フォルダの利用制限により、保存が困難	111
≪時間や量について≫ ・ 大量に受信するメールについて、適時適切に整理する時間がない	33
≪その他≫ ・ 保存方法を検討している間、一時的に保存している	13

予備調査結果を踏まえ、今回の監査において、電磁的記録公文書を適切に管理することが困難であるものの、ルールに沿った運用をするための工夫を行っている旨の回答が見られた所属を監査対象所属に選定し、詳細を確認したところ、内容は図表－11 のとおりであった。

図表－11 ルールに沿った運用をするための所属の工夫

≪課等のフォルダ≫ ・ 業務担当ごとにユーザ作業用フォルダの整理等のルールを策定、明文化し周知 ・ フォルダの作成ルール及び各フォルダにどのようなデータを保存するか、具体的な内容を明文化 ・ データの名称は、何のデータか一見して分かるような名称を付し、更新が生じるデータについては、各データの時点や更新状態が分かるようにする ・ 各データの必要性を年に 1 度、担当全体で検証し、不要なデータ等はユーザ作業用フォルダから削除する ・ 削除に係る基本的ルール及び判断基準を明文化 ・ 総務局の定めたルールについて、わかりやすく要点及び注意点をまとめて所属内で周知 ・ 組織共用フォルダに保存すべき公文書の例示 ・ ユーザ作業用フォルダ等に保存している場合も情報公開対象になり得ることを注意喚起 ≪Outlook≫ ・ 組織メールアドレスで受信したメールは、業務内容に応じて各担当に Outlook の分類機能を使用し、整理する ・ 事務処理中など、必要な期間は Outlook 上に保存することとなるが、適宜整理・削除を声かけする ・ 組織メールアドレスで受信したメールは文書主任のみが処理する
--

当該監査対象所属によれば、上述のとおり独自の工夫を行っているものの、その整理は、各所属に任されており、公文書該当性、保存期間等の判断について、職員全員が同じ基準で判断することは困難であるという意見や、過去から長期間保存されているデータ等の整理を行う時間が不足しているという意見が多くあった。

また、監査対象所属の外付けハードディスク等の外部記録媒体について確認したところ、主に画像や音声、動画等の容量の大きいデータの保存が多数見られた。当該監査対象所属によれば、課等のフォルダが容量不足となることを防ぐため、ユーザ作業用フォルダの拡張領域として使用しているとのことであった。

電磁的記録での行政事務が主流となる中、公文書を含むデータが、適切に管理されない要因として、次のことが考えられる。

- ・ 現在のルール等が職員に正しく認識されていない。
- ・ 現在のルール等において、ユーザ作業用フォルダ、Outlook 等における公文書を含む大量の電磁的記録を整理する効率的な仕組みがないことから、各所属等の独自の判断により保存、整理が行われている。
- ・ 組織共用フォルダについて、職員が日常的に事務処理を行う文書データの保存、削除、変更等において、実用性に欠けるため使用されていない。

現状では次のリスクがある。

- ・ 各業務に応じた公文書等の整理のルールが定められていないことで、職員間で解釈に差異が生じ、公文書等の保存、管理が適切に行えないリスク
- ・ 公文書等の所在が不明確となり、効率的な事務執行が行えず、市政の適正かつ効率的な運営に支障を来すリスク及び市民への説明責任を果たせないリスク

したがって、次のとおり指摘する。

[指摘事項 2]

文書管理制度を所管する総務局（行政課）は、各所属が電磁的記録公文書のルール等に沿った整理ができるように、公文書の事例や整理手法のモデルケースを示すなど、各所属で解釈に差異がでないよう具体的に周知されたい。その際、各所属において実現可能なものとなるよう、今回の監査で明らかになった各所属の工夫等も参考にし、デジタル統括室と連携の上、組織共用フォルダの利用権限の拡充等、実効性のある支援策を示されたい。

第7 その他

留意すべき事項

本市では、例年 30 件程度の公文書の紛失、誤廃棄等が発生しており、その多くは紙媒体の公文書に関する事案である。また、昨今では電子メールを含む電磁的記録の公文書が外付けハードディスク内に保存されていた等の不適切な公文書管理も判明したところである。

このような中、本監査は、紙文書を編集した実簿冊及び、電磁的記録公文書の管理について、所属の現状も含め、確認したものである。

今回の監査において検出された簿冊編集の課題は、文書管理制度を所管する総務局が作成した令和 4 年度の公文書の紛失、誤廃棄等の事故の発生状況の分析結果において、多く見られた要因と同種のものである。適切に文書の保存管理を行うためには、監査の指摘事項や不適切な事態を中心に、日頃から所属において自主点検を行うことが有効であり、総務局は、所属による自主点検等が確実に実施され、実効性のあるものになるよう各所属を支援されたい。

また、本市では、文書管理システム及び財務会計システム等の利用により、公文書の電子化が進められており、一定の事務の効率化が図られている。しかし、一方で、電磁的記録公文書については、現在の保存場所が文書管理システム等の各システムに分散しており、各々で廃棄、延長等の管理を行わなければならない不便さがある。さらに、課等のフォルダについては、更新前のデータ等の重複保存により、正本又は原本の特定・検索に時間と手間がかかっている現状がある。

電磁的記録は、紙媒体と比較して、容易に複製、変更、消去等が可能であるため、公文書としての意識が希薄になりやすい。また、保管場所確保等の問題がないことから保存したままになりやすいこと、電子メールについては、連絡手段として日々大量に送受信され、整理・管理に多大な労力を要することから、日常的に整理が進められていない現状もある。

そのため、電磁的記録の特徴を踏まえ、行政のデジタル化を前提とした実現可能な文書管理のルールを再度検討し、業務プロセス改革等とシステムの整備をあわせて行っていく必要がある。

現在、本市におけるパフォーマンスと業務品質の向上などをめざした、内部管理業務^{(注) 1}を全体最適化する業務変革(DX^{(注) 2})の実現に向け、バックオフィスDXプロジェクトチームが設置され、検討が進められているが、総務局は、今回の監査結果を十分考慮の上、上記バックオフィスDXプロジェクトチームの一員として、より効率的かつ確実に電磁的記録である公文書を保存管理できる仕組みの構築をめざされたい。

(注) 1 内部管理業務とは、人事・予算・会計・契約・文書等のバックオフィス業務を指す。

2 DXとは「Digital Transformation (デジタル・トランスフォーメーション)」の略称で、データ及びデジタル技術の活用を前提に、市民、事業者等のニーズを基に、地域課題を解決するとともに、行政サービス及びその提供方法はもとより、業務プロセス、組織、制度、文化及び風土を変革すること。

参考

図表－12 実地調査対象部署及び実地調査日

所属	部署	実地調査日
総務局	行政部総務課 行政部行政課	令和5年12月1日、 令和5年12月6日
環境局	総務部総務課 事業部西部環境事業センター	令和5年12月4日 令和5年12月7日
浪速区役所	総務課（総務担当） 窓口サービス課（保険年金担当）	令和5年11月24日
東淀川区役所	総務課（総務担当） 保健福祉課（保健福祉担当）	令和5年11月27日

- ・大阪市公文書管理条例（平成18年大阪市条例第15号）（抜粋）
（保存期間が満了した公文書の取扱い）
第8条 本市の機関は、保存期間が満了した公文書については、市規則で定めるところにより、適正に廃棄しなければならない。
2 市長は、保存期間が満了した公文書であっても、当該公文書が歴史公文書等であるときは、前項の規定にかかわらず、これを引き続き保存しなければならない。
- ・大阪市公文書管理条例施行規則（平成18年大阪市規則第65号）（抜粋）
（現用公文書目録の作成）
第4条 本市の機関は、条例第6条第2項の規定による公文書の保存を適正に行うため、前条の規定により簿冊に編集した公文書（保存期間が1年未満のものを除く。）の名称、保存期間、保存場所その他の必要な項目を記録した目録を作成しなければならない。
- ・大阪市公文書管理規程（平成13年達第9号）（抜粋）
（公文書の編集）
第29条 公文書は、次に定めるところにより、課等別に簿冊に編集しなければならない。
（1）～（2） （略）
（3） 公文書（電磁的記録を除く。）の編集は、原則として、厚さ10センチメートルとし、表紙（第12号様式ア）、背表紙（第12号様式イ）及び簿冊に編集する公文書の標題その他の必要事項を記載した索引目次を付けて行うこと
- ・出納証拠書類等保存要綱（平成20年4月1日）（抜粋）
（金銭に係る出納証拠書類の保存）
第2条 次の表の（あ）欄に掲げる者は、それぞれ同表（い）欄に掲げる現金の出納に関する書類について、同表（う）欄に掲げる簿冊に編集の上、同表（え）欄に掲げる期間が満了するまでの間、適正に保存しなければならない。

(あ)	(い)	(う)	(え)		編集年度	特記事項
		文書分類コード	常用	保存		
局長等	保証金受払簿	保証金受払簿	常用 (-)	5 年	受払日の属する 年度	
		0 0 5 3 1				
主管担当課長	支出命令情報（歳入歳出現金）	支出命令情報（歳入歳出現金）※2		5 年	支払予定日の属する年度	
		0 0 5 2				
	支出命令情報（歳計外現金・基金・証券）	支出命令情報（歳計外現金・基金・証券）※2		10 年	支払予定日の属する年度	
		0 0 5 2				
	支出命令情報（府補助金関係）	支出命令情報（府補助金関係）※2		10 年	支払予定日の属する年度	
		0 0 5 2				
	振替命令情報	振替命令情報※3		10 年	振替予定日の属する年度	
		0 0 5 2				
	請求書及び支払調書（歳入歳出現金）※4	出納証拠書類（歳入歳出現金）		5 年	当該書類に基づく支払予定日の属する年度	
		0 0 5 2				
	請求書及び支払調書（歳計外現金・基金・証券）※4	出納証拠書類（歳計外現金・基金・証券）		10 年	当該書類に基づく支払予定日の属する年度	
		0 0 5 2				
	請求書及び支払調書（府補助金関係）※4	出納証拠書類（府補助金関係）		10 年	当該書類に基づく支払予定日の属する年度	
		0 0 5 2				
	繰替払計算書	出納証拠書類（歳入歳出現金）		5 年	繰替払を行った日の属する年度	規則第 15 号様式
		0 0 5 2				
	口座振替申出書	口座振替申出書	常用 (-)	1 年未満	申出日の属する年度	規則第 16 号様式
		0 0 5 0				

※2 支出負担行為決議兼支出命令の形式で作成された支出命令情報にあっては、これらを合わせて当該簿冊に編集すること。

※3 振替決議兼命令の形式で作成された振替命令情報にあっては、これらを合わせて当該簿冊に編集すること。

※4 持込票に添付すべき請求書及び支払調書を除く。

（出納証拠書類等保存要綱第 2 条に掲げる表を一部抜粋）